

2012
기획연구

아름다운재단
기부문화연구소

기획연구시리즈5

국내 민간 공익재단 기초연구

2012 기획연구



기획연구시리즈5

국내 민간 공익재단 기초연구

아름다운북

|contents|

"국내 민간 공익재단 기초연구" 발간사	4
- 원윤희(서울시립대학교 세무전문대학원 교수, 아름다운재단 기부문화연구소장)	
"국내 민간 공익재단 기초연구" 서론	9
- 박태규(연세대학교 경제학부 교수, 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원)	
국내 민간 공익재단 현황연구	13
- 이상민(한양대학교 사회학과 교수, 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원)	
I. 재단의 형성 및 정의와 유형	15
1. 배경	
2. 재단의 정의와 유형	
II. 국내법인의 발전과정	18
1. 1980년대 이전	
2. 1980년대	
3. 1990년대 이후	
III. 국내 재단 현황분석	23
1. 방법론	
2. 현황분석	
IV. 참고문헌	43
국내 민간 공익재단에 대한 법적 규제의 변화 및 기본 방향	45
-공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 중심으로-	
- 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수, 아름다운재단 기부문화연구소 법제분과 부소장)	
I. 공익재단의 의의	47
II. 공익재단에 대한 법규의 변화	50
III. 설립 과정상의 문제	60
IV. 운영 및 관리상의 문제	67
V. 공익재단 법제 개편의 기본방향	72
VI. 참고문헌	75
국내 민간 공익재단 관련 신문기사 모음	77
아름다운재단 기부문화연구소 기획연구시리즈	123
아름다운재단 기부문화연구소 소개	125

“국내 민간 공익재단 기초연구”

어느 때 보다도 기부와 나눔문화에 대한 사회적 관심이 드높아 지고 있습니다. 대한민국이 선진국의 대열에 들어서면서, 성장만을 중시하기 보다는 사회적 통합과 지속가능성, 그리고 국제사회 일원으로서의 책무성에 대한 자각도 높아지고 있습니다. 한편 전후 자산을 축적한 한국의 베이비부머 세대가 은퇴를 맞으면서 일정부분 사회에 환원하고자 하는 요청도 높아지고 있습니다. 그간 한국의 나눔이 대면적인 관계와 가족을 중심으로 한 소규모 커뮤니티 중심으로 이루어져왔다면, 이제 나눔과 기부가 사회적 제도로서 요청되는 시대라고 볼 수 있습니다.

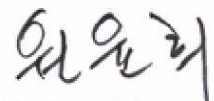
민간이 독립적으로 사회적 역할을 수행할 수 있는 제도로써 ‘공익재단’은 매우 중요한 개념입니다. 이미 한국에도 무시할 수 없는 수의 공익재단이 설립되어 운영되고 있고 많은 사람들이 재단의 설립을 준비하고 있지만, 아쉽게도 민간 공익재단의 의미와 역사, 현황에 대해 정리된 자료가 없었습니다.

이번 연구에서는 민간공익재단에 대한 기초자료를 취합·분석하여 그 개수와 규모, 설립주체와 주요 사업 등 국내에서 최초로 민간재단의 현황 파악을 시도하였습니다. 더불어 관련 법제도의 변화를 통해 한국에서 공익재단법인이 갖는 법적 지위와 사회적 인식을 역사적으로 분석하고자 하였습니다. 이를 통해 한국 공익재단법인의 역사와 현재를 조망하고 향후 발전방향을 모색하고자 합니다.

기부문화의 성장과 고액기부 활성화의 측면에서 어느 때 보다도 공익재단의 설립과 운영에 대한 관심이 높아지고 있는 때입니다. 기부문화연구소는 이번 기초연구를 바탕으로 심층적인 민간공익재단 연구를 지속적으로 수행해갈 예정입니다. 지난 2년 동안 어려운 연구를 맡아주신 기부문화연구소 연구위원인 이상신, 이상민 두 분 교수님의 노고에 감사드립니다. 기초 자료의 취합을 위해 수고해주신 연세대학교 사회복지학과 유재운 님과 기부문화연구소 인턴 황고든, 유자현 님께 감사의 마음을 전합니다. 특히 많은 시간이 소요되는 연구를 재정적으로 지원하고 긴 시간을 믿고 기다려주신 김영진 운영이사장님과 연구소 운영을 위해 물심양면으로 지원을 아끼지 않는 운영이사회 여러분께 연구소를 대신해서 감사드립니다.

2012. 6.

(서울시립대학교 세무전문대학원 교수, 아름다운재단 기부문화연구소장)



국내 민간 공익재단 기초연구

서론

박태규(연세대학교 경제학부 교수, 아름다운재단 기부문화연구소 연구위원)

세계의 여러 나라에서 민간이 설립한 재단의 역할에 대해 큰 의미를 부여하고 있는데 이는 각 사회에서 재단의 사회적 기여가 크기 때문이다. 재단의 활동이 가장 활발한 미국에서 20세기 초에 출발한 자선적 재단들은 활동의 대상 지역을 미국 내에만 국한시키지 않고 당시로서는 생소했던 먼 해외지역을 수혜의 대상으로 삼는 원칙을 가지고 지난 한 세기 동안 지속하고 있다. 이런 결과로 인해 미국사회의 발전과 더불어 해외에서의 인류의 고통을 해소하는 일에 기여해오고 있다. 이제 이런 본격적인 자선적 재단이 미국에서 출발한지 100여년 되었다.

우리에게는 아직 익숙하지 않지만 1930년대 우리 사회의 재단의 형태를 갖춘 조직으로 최초의 장학재단이면서 최초의 공익재단인 양영재단이 출발한지 70년이 되었다. 우리 사회에서 민간이 설립한 공익재단의 장학, 학술, 사회복지, 문화·예술 등의 다양한 분야에서 사회적 역할을 수행하고 있다. 이런 민간의 공익재단들의 사회적 활동에도 불구하고 아직 재단의 사회적 역할과 기능에 대한 사회적 이해가 높지 못한 형편이다. 특히 지난 10여년의 기간 동안 우리 사회의 자선적 기부문화가 발전하면서 개인기부와 기업의 사회공헌활동이 빠른 속도로 활성화되고 있는 상황에 비해 민간의 공익재단에 대한 역할은 상대적으로 주목을 받지 못하고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 우리 사회에서 민간공익재단이 사회적 역할을 향상시키기 위해 어떻게 발전해야 되는지에 대한 논의가 활발하게 이뤄지지 못하고 있는 상태이다. 우리 사회에서 민간의 자선적 활동이 더욱 발전하기 위해서는 자선적 기부활동의 중요한 수단인 민간공익재단의 발전이 매우 중요하다. 개인 또는 기업들이 민간의 공익재단을 설립을 통해 보다 적극적으로 사회적 역할을 보다 체계적으로 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 우리 사회에서 재단에 대한 낮은 이해는 민간공익재단에 대한 사회적 인식이 긍정적이지 못한데도 기인하기도 하지만 민간공익재단에 대한 낮은 인식의 원인이 무엇인지에 대한 충분한 연구가 이뤄지지 못하고 있다는 점도 크게 작용하고 있다.

그런데 민간공익재단에 대한 국내의 연구가 부족한 것은 무엇보다도 우리 사회의 재단에 대한 기초적인 차원의 데이터의 부족으로 말미암아 정확한 현황 분석에 장애요

인이 되고 있기 때문이다. 이렇듯 국내 재단에 대한 기초적인 정보의 부재는 우리 사회에서 재단이 어떠한 기능을 하고 있으며 상대적 중요성은 무엇인가 등에 대한 많은 의문을 불러 일으켜 왔다. 따라서 우리 사회에서 재단이 사회 발전을 위한 역할을 담당하는 비영리 민간기구로서의 역할을 수행하기 위해서는 국내 재단의 현황을 객관적이고도 체계적으로 파악하는 작업이 무엇보다도 선행되어야 할 것이다. 이런 필요에 의해 본 연구는 우리 사회 재단의 선진화를 위한 종합적인 발전방안을 모색하는 그 첫 단계 작업으로 국내 재단의 현황을 조사하고 그 역사적 발전과정을 논의하는 것을 주목적으로 한다.

본 연구에서는 민간공익재단에 대한 두 가지 연구과제를 중심으로 이뤄진다. 첫째, 현재 우리 사회의 민간공익재단의 수를 비롯해서 공익재단의 사업분야, 설립주체, 설립연도, 등록부서, 자산의 규모 등 민간공익재단에 기초적 자료를 수집해서 분석함으로써 우리 사회의 민간공익재단의 통계적 자료를 분석하는 것을 주요한 과제로 삼고 있다. 두 번째의 연구과제에서는 민간공익재단의 설립과 운영을 규율하는 법과 제도가 어떻게 이뤄져 있는지 등의 현황과 이들 법과 제도가 지난 40여년의 기간 동안 어떤 배경하에서 어떤 변화과정을 거쳐왔는지를 분석하는 것을 주요한 연구 과제로 하고 있다. 이런 두 가지 연구과제는 향후 추진될 민간공익재단에 대한 제 2단계 연구의 중요한 과제가 될 민간공익재단이 발전하기 위한 방안을 위한 연구의 기초가 될 것이다. 1)

1) 본 연구에서 이뤄지는 민간공익재단에 대한 연구의 대상인 민간공익재단은 일반적으로 사회적 공익을 위한 목적을 수행하는 기능상의 민간공익재단을 전부 일컫는 용어로 사용하고 있으며, 연구를 진행하는 과정에서 두 번째 연구의 현행 법제도를 분석하는 과정에서 규정하는 공익법인으로서의 민간공익재단과는 반드시 일치하지 않고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

국내 민간 공익재단 기초연구

이상민 | 한양대학교 사회학과 교수
아름다운재단 기부문화연구소 연구위원

이상신 | 서울시립대학교 세무전문대학원 교수
아름다운재단 기부문화연구소 부소장

국내 민간 공익재단 현황연구

이상민 | 한양대학교 사회학과 교수
아름다운재단 기부문화연구소 연구위원

I. 국내 민간 공익재단 현황연구

I. 재단의 형성 및 정의와 유형

1. 재단의 형성배경

재단형성에 대한 역사적 배경은 중세로까지 거슬러 올라간다. 중세의 전 기간을 통하여 재단은 고아원, 학교, 대학과 같은 의료 및 교육기관을 운영했던 종교기관과 동의어로 사용되었다. 특히 전통사회에서 재단과 유사한 역할을 수행한 기구로서 중세의 수도원(monastery)을 들 수 있다. 수도원은 그 시절 문화의 보존기관이요, 전수기관이었으며, 피난처요, 또 탐구의 중심이었다. 수도원의 기능뿐만 아니라 수도원의 존재 유형도 오늘날의 재단과 비슷하였는데 왜냐하면 수도원도 외부의 지원으로 존재했기 때문이다 (Yarmolinsky 1983: 346).

한편 유럽의 초기대학도 수도원과 비슷한 기능이 많았다. 중세의 대학은 자치적으로, 그리고 자율적으로 기능하는 기관이었다. 하지만 르네상스 말기에 들어 유럽의 대학들은 지적 활동의 중심에서 약간 멀어지는 듯 했고, 그래서 자연과학에 종사하는 초기 탐구자들은 대학 밖에서 그들의 실험을 수행해야 했으며 이 때 과학협회(scientific society)를 만들어서 실험을 계속하였다. 그 이유는 학자들이 그들이 필요로 하는 지적 지원이나 경제적 지원(funds)을 대학으로부터 충분히 공급받지 못했기 때문이었다.

중세와 르네상스 시대에 오늘날의 재단의 전통과 유사한 최초의 fellowship 프로그램을 운영한 개인후원자(individual patron)의 활동이 있었는데 재단의 기능으로서 수도원과 대학의 기능이 약화되자 이들이 과학적이고 창조적인 활동의 지원자로서 등장하였다. 이러한 개인 후원 프로그램들은 오늘날의 기준에서는 인위적이고, 세련되지 못한 측면이 없는 것은 아니지만 그것이 가져온 결과는 무시할 수 없었다. 개인적 후원 활동의 원칙과 정신은 개인적 탁월성에 최우선 순위를 두는 것이었다. 그러나 중세의 연구지원 후원활동의 정신은 오늘날의 재단에서도 부분적으로 발견되지만 그 운영방식이나 존재 양태는 나중에 논의되는 오늘날의 전형적인 재단과는 차이점이 많이 있다.

이렇듯 중세까지 재단은 봉건적 질서와 규범 하에서 의료와 사회, 교육서비스를 전달

하는 전형적인 제도적 기제로 그 역할을 수행하였다. 하지만 중세가 정점에 이르면서 재단의 설립자들 가운데 도시 중산계층이 나타나게 되면서 재단은 종종 특정 무역업자 및 동업자 조직인 길드와 연계되거나 헌납되곤 하였다. 점차 부르주아지가 지배적인 기부자 그룹으로서 귀족과 성직자 층을 대신하게 되었다. 이러한 경향은 19세기 산업화 기간을 통해 더욱 확대되어 갔다(안하이어 & 퇴플러, 2002).

이후 20세기에 들어와 본격적으로 현대적인 의미의 법인이 설립된 곳은 미국이다. 사회서비스 전달 기능에 치중했던 유럽의 재단들과 달리 초창기 미국의 재단은 당시 축적된 소수 기업가들의 막대한 부를 사회에 재분배하는 장치로 출발하였다(Lindeman, 1988). 이러한 미국적 특성의 배경에는 그 이전인 19세기 미국의 경제사회사와 밀접한 관련이 있다. 즉, 미국의 19세기는 이른바 ‘악덕 자본가(Robber Baron)들의 시대’로 기록된다. 이 시기는 남북전쟁이 끝난 지 불과 25년 만에 미국이 세계 제일의 산업대국으로 성장한 때였지만, 동시에 악덕 기업주들이 정치적 결탁을 기반으로 전통적으로 농촌을 기반으로 했던 가난한 사람을 착취하고 피해를 입히던 자유방임적 시대였다.

록펠러, 카네기, 밴더빌트 등과 같은 신흥 부유층들은 석유, 철강, 철도회사 등 산업계 전체를 장악하고 있었는데 그들 중 대부분은 자기들이 새로이 벌어들인 부를 대연회를 개최하여 마음껏 천박하게 과시하였다. 이것이 바로 사회학자 베블렌(Veblen)으로 하여금 ‘유한계급론’에서 비판하였던 유한계급의 ‘과시적 소비(conspicuous consumption)’의 모습이였다. 하지만 이러한 기업가들의 힘이 최고조에 달하게 되자, 이에 더불어 강력한 반발이 나타나게 된다. 당시 대규모 곡물 거래상들의 등장으로 농산물 가격은 연이어 폭락했고 농민들은 부랑자로 전락하였다. 노동운동은 철저히 탄압을 받았으며, 노동운동 지도자들에 대한 공공연한 린치 등이 끊이지 않았다. 이에 따라 폭동과 파업이 끊이지 않았지만 정부는 이를 묵인하였고 1892년 미국인민당이 창당하기에 이르게 된다.

이러한 호황과 동시에 저항의 시기였던 19세기를 지나 20세기 초에 들어오면서 미국의 기업가들은 사회적 비판으로부터 대응하는 차원에서 포드재단이나 록펠러재단 등과 같은 대규모 재단을 설립하여 체계적이고 조직화된 자선적 기부에 나서게 된다. 또한 이 시기에는 미국 부자들 사이에 “자선문화(culture of philanthropy)”가 유행하였는데, 자선사업 문화의 주요 요소의 하나가 재단을 설립하는 것이었다. 하지만 부자들이 설립한 재단의 활동이 사회경제적 엘리트의 지위를 영속화시키며, 가난한 계층을 대상으로 한 자선사업에 몰두하기보다는 이미 토대가 잡힌 제도에 자선적인 돈을 불균형하게 분배한다는 재단활동에 대한 비판도 있었다(Odendahl 1990: 3-4; Fisher 1983). 따라서 현대적 의미의 재단은 순수한 미국적 발명품으로 간주되곤 한다(안하이어 & 퇴플러, 2002). 다시 말해 미국에서 출발한 현대적 의미의 재단은 제한적인 수입의 재분

배 구조를 가지고 있던 사회에서 과도한 부의 문제를 해결하기 위해 만들어진 하나의 해결책이었던 것이다.

2. 재단의 정의와 유형

재단이란 무엇인가? “재단(foundation)은 비영리조직의 법적인 형태를 말하는 것으로서 일반적으로 공익적(또는 자선적) 목적을 가지고, 공익활동을 수행하는 다른 비영리조직을 재정적으로 지원하거나 재단이 직접 공익활동을 수행하는데 소요되는 재원을 제공하는 조직이다”라고 정의하고 있다²⁾ 재단은 넓은 의미에서 공익적 활동을 수행하기 위해 필요한 재정적 지원을 직간접적으로 지원하기 위한 비영리 조직이라는 공통적 특징을 가지고 있다.

재단에 대한 기본적인 발상은 출연자 혹은 기부자의 재산을 독립된 기관으로 전환한다는 데로부터 출발한다. 즉, 출연한 재산 혹은 이를 토대로 하여 얻어진 수익을 한정되지 않은 기간 동안에 특정한 목적을 위해 사용해야만 하는 의무를 자진다. 이러한 과정은 재산권의 이동 및 전환과 관계가 있기 때문에 대부분의 국가에서는 일정한 규제들을 마련하고 있으며, 이러한 이유로 해서 재단에 대한 일정한 개념과 정의의 준거를 마련하고 있다. 재단에 대한 개념과 정의의 차이는 국가마다 갖고 있는 법률과 전통을 반영한다.

우선 우리나라, 일본, 독일, 이태리 등과 같이 민법을 갖는 나라에서는 재단은 법적인 지위를 갖게 되며 재단 법인의 지위를 가지고 공익적 사업을 수행하게 된다. 미국, 영국, 캐나다 등 관습법을 채택하고 있는 나라들 중 미국을 제외하고는 법적인 형태가 아닌 재산과 위탁인(trustee)의 관계인 신탁(trust)의 형태를 취하고 있다. 그러나 미국에서의 재단은 세법(Internal Revenue Code)에서 규정하는 공익적 활동을 수행하는 면세 조직으로 분명하게 규정하고 있다. 미국의 세법에서는 대부분의 재원을 기부자에게서 기증받고 기부자에 의해 운영되는 조직을 자선조직으로 규정하고 있다.

재단이 일반적으로 공익적 사업을 직접 수행하거나 공익적 사업을 수행하는 제 3의 비영리 조직에 재정적 지원을 하는 것을 통칭하고 있다면, 재단은 다시 재원의 출처, 재단 공익사업의 수행방법 등에 따라 분류할 수 있다. 우선 재단이 공익사업을 수행하는데 기반이 되는 재원의 출처에 따라 정부가 설립한 정부재단 또는 공공부문이 설립한 준정부재단을 제외한 순수한 민간재단은 독립재단(independent foundation)과 기업재단(company-sponsored foundation)으로 분류된다. 또한 재단은 공익적 사업을 직접 수

2) 무료 온라인 콘텐츠 사전인 wikipedia의 정의이다. 이 밖에도 재단에 대한 정의는 International Encyclopedia of the Social Sciences 등에서도 유사하게 정의하고 있다.

행하는 재단인지 아니면 공익사업을 수행하는 비영리 조직에게 재정적 지원을 수행하는 지에 따라 운영재단(operating foundation)과 조성재단(grant-making foundation)으로 구분한다. 그러나 재단은 민간재단의 종류에 따라 구분되지는 않는다.

재단은 일반적으로 공익활동을 수행하는 비영리 조직이기는 하지만 보다 구체적으로 공익재단이 되기 위해서는 재단이 수행하는 활동이 공익적 성격을 가져야 한다. 재단의 활동이 사적인 이익을 위한 경우에는 공익재단으로 구분할 수는 없으며 공익재단의 공익활동은 대체로 각 나라마다 관련 법 또는 세법에서 규정하고 있다. 특히 미국의 재단은 비록 관습법에 의한 법적 체제하에서도 공익사업을 명백하게 규정하고 있는 세법에 의해 공익활동을 수행하는 비영리조직으로 조세감면의 지위를 부여받고 있다.

이런 배경에서 볼 때 일반적으로 20세기에 공익적 사업을 위해 태동한 미국의 재단들에서 오늘날의 공익재단의 모습을 찾을 수 있다. 공익적 사업을 수행하는 미국의 공익재단들은 초기부터 어떤 사회적 문제를 직접적으로 다루는 형태의 공익사업, 즉 예를 들어 빈곤층에 대한 지원 등을 수행해서 사회적 문제를 해소하는데 기여하기 보다는 장기적으로 사회적 문제의 원인을 탐구하고 근본원인을 치유할 수 있는 해결방안을 찾는 것을 목표로 삼았다. 미국 재단의 역사를 통해 볼 때 새로운 형태의 공익적 비영리 조직으로서 재단을 낳았고, 사회적인 문제의 원인과 해소방안을 연구하고 정책화하는 사업을 목표로 한 공익재단의 시대를 맞이하게 되었다 해도 과언은 아니다.

II. 국내 법인의 발전과정

1. 1980년대 이전

국내에서 재단법인이 최초로 설립된 시기는 일제 강점기인 1930년대 말이다. 이 시기는 일제가 태평양전쟁을 일으키기 1년 전으로 민족말살정책이 극에 달했던 때이다. 이 때 일부 국내 기업가들에 의해 정직하게 돈을 벌며 고통 받는 민족의 앞날에 등불을 켜겠다는 취지하에 교육과 인재양성을 위한 민간 육영재단 설립이 시작되었다.

국내 재단법인의 효시는 1939년 삼양사 창업주인 김연수에 의해 설립된 양영회(養英會)이다. 김연수는 창업 15년째인 1939년 6월 사재 34만원을 출연, 가난한 학생들에게 장학금을 지급하기 시작했다. 양영회의 장학 사업은 6·25전쟁으로 기금수입이 고갈되어 1962년까지 중단됐지만 그 해 2월부터 장학 사업을 다시 재개하여 현재까지 양영재단으로 이름을 바꿔 그 명맥을 이어 오고 있다(삼양사, 2012).

더불어 양영회가 출범한지 2개월 뒤인 1939년 8월 (주)경방의 창업주인 김용완이

삼양동제회(三養同濟會)를 설립하였다. 삼양동제회는 1974년 그 명칭을 경방육영회로 바꾸었는데 양영회와 마찬가지로 장학 사업에 주력하여 오고 있다(경방, 2012). 양영회와 경방육영회 설립 이후 은성장학회(1940년 5월)와 영신아카데미(1941년 1월)가 설립되었다.

이렇듯 해방 이전까지 국내에서 설립된 재단법인은 4개에 불과했다. 하지만 이후 해방과 6.25전쟁을 겪으면서 기업인이나 유지들의 재산이 고갈됨에 따라 재단 설립은 매우 더디게 진행되었다. 실제로 본 연구 자료에 따르면 1960년대까지 설립되어 현재 시점에서 확인 가능한 국내 재단법인의 수는 31개에 불과하다. 하지만 당시에 존재했던 실제 법인 수는 이보다 훨씬 많았던 것으로 추정된다. 당시 신문 보도 내용을 보면 6.25전쟁 이후 1960년대까지 재주는 있지만 집안형편 상 진학하지 못하는 가난한 학생들에게 중등학교 이상에서 공부를 할 수 있게 하자는 취지로 많은 소규모 육영장학단체들이 설립되었다.

이 시기의 육영사업은 두 가지로 나뉘었는데, 그 하나는 자치체(自治體)의 공비(公費)를 가지고 하는 공비장학시설 즉 일반사립학교들이 그것이고, 또 하나는 개인이나 유지 또는 단체의 비용으로 학교 외부에 설치하는 장학시설, 즉 학교경영이 아닌 육영, 장학사업 단체이다. 현재 재단법인을 의미하는 육영사업은 후자를 지칭하며 대표적으로 성재육영회, 가목장학회, 양영회, 남강육영회, 우남장학회가 있었다(동아일보, 1957,4.1).

1960년대까지 이러한 소규모 육영, 장학사업 단체들의 설립이 붓물을 이루었는데 여기에는 또 다른 부정적 배경이 존재하였다. 실례로 1957년 현재 문교부에 등록된 이러한 단체들이 100여개가 넘었는데 이들이 모두 육영, 장학만이 사업의 목적이 아니라 종교유지(宗教維持), 계몽교화, 문묘유지, 문화선전 등의 명목을 가지고 있었다. 당시 이들 단체가 존재하는 사회적 근거는 법률에 의하여 정해졌는데, 개인 또는 유지가 재산을 기부하여 설립한 재단법인은 일정한 목적행위를 작성한 정관에 의하여만 사업을 하게 하였고 여기에 세금을 면제해주었다.

하지만 이들 중에는 육영, 장학사업과는 거리가 먼 다른 목적을 가지고 설립된 단체가 많이 존재하였다. 즉, 해방 전 부자들이 가지고 있던 부동산(토지)을 해방 후 농민들에게 싼 가격에 분배되는 것을 피하려 그것을 재단법인으로 옮겨서 계속 보유하려는 얄은피로 만들어진 허울뿐인 단체들이 난립하였다(동아일보, 1957,4.1).

이러한 배경은 이후 국내 재단법인에 대한 일반인들의 부정적 인식을 심어주는 결정적 계기로 작용하였다. 1970년대 들어 와서도 일부 기업인들이 재산을 부정한 방법으로 상속하거나 탈세를 목적으로 재단을 이용하는 사례가 늘어 재단법인은 재산도피처로서의 오명을 낳았다.

실례로 1974년 10월 정부는 국세청과 감사원을 동원하여 삼성문화재단에 대한 대규모

모 정밀 세무조사를 실시하였는데, 이는 이 재단이 당초 설립 목적과 달리 산하 계열사의 사실상 지주회사로 기능하고 있었고 부의 탈세와 변칙상속의 방법으로 운영되었다고 판단하였기 때문이다(동아일보, 1974.10.3).

본 연구 자료에 따르면 1970년대에만 56개의 재단법인이 설립된 것으로 나타나지만 많은 재단들은 탈세를 목적으로 한 위장 기업재단이거나 설립만 해 놓고 제대로 운영되지 못하고 휴면상태인 채 남아있는 경우 등 실질적 운용 과정에 큰 과행을 겪었다. 이는 이후 상당 기간 동안 재단이란 존재가 국민들로부터의 강한 불신과 냉소를 낳는 계기가 되었다.

2. 1980년대

1980년대는 국내 기업들의 절대적 규모가 커지고 동시에 창업 1세대들이 2세대로 바뀌기 시작하던 시기였다. 이러한 기업경영의 이양기 과정에서 재단법인은 기업인들의 변칙 상속문제와 관련하여 사회적 논란의 중심에 놓이게 되었다. 이렇듯 반기업정서와 같은 사회적인 비판이 점차 고조되는 상황에서 당시 새롭게 집권한 신군부는 재벌 길들이기의 일환으로 기업재단에 대한 세무조사의 압박 수위를 높여갔다. 특히 신군부는 정상적인 방법으로 정권을 차지하지 못했기 때문에 국민들로부터의 비난 여론을 해소하는데 있어 대기업 때리기를 고도의 정치행위로 사용하였다.

실례로 정부는 1984년 상속세법을 대대적으로 개정하였는데, 여기에는 기업들의 재단을 통한 탈세를 용납하지 않겠다는 의도도 담겨 있었다. 그해 6월 정부는 재벌과 고소득층들이 상속세법이 정한 공익사업에 대한 면세규정을 악용하여 문화재단을 설립하여 대부분의 재산을 출연하면서 증여세 등 각종 세금을 내지 않는 행위를 철저히 규제하겠다고 발표하였다. 당시 상속세율은 7%에서 60%까지 15단계로 법체계상으로는 별 문제가 없었지만 문화재단을 만든 재벌기업과 만들지 않은 기업들 간의 상속세액에 큰 차이를 보여 고소득층은 세금을 내지 않으려는 목적으로 문화재단을 설립하는 것이 유행하였다(경향신문, 1984. 6.19).

한편, 1980년대 설립된 재단법인 수는 이전 시기와 비교할 때 급격한 증가 추세를 보여준다. 또한 이 시기에는 국내 재벌들의 기업재단 설립 역시 증가하였다. 하지만 이는 주로 기업에 대한 사회적 비판에 대응하기 위한 것이 주요 목적이었기 때문에 재단 사업 활동이 자발적이기보다는 사회적 압력에 의해 마지못해 참여하는 경향이 있어왔다.

즉, 1980년대 들어 소득분배의 격차와 부의 정당성에 대한 문제제기가 본격화되고 노사대립, 환경문제 등이 사회적으로 이슈화되면서 기업들도 재단 설립의 실질적 필요

성을 인식하게 된 것이다. 하지만 1980년대 전반까지만 해도 기업재단의 사업내용은 대부분 장학 사업이나 학술 및 문화 활동 지원에 집중되어 있었다.

실제로 아래 <표 1>에서 보듯이, 1970년대 설립된 기업재단 중 사회복지를 목적으로 한 재단은 2~4개 정도에 불과했으나 1980년대 후반부터 1990년대 들어서면서 점차 증가하기 시작하였다(전경련, 1998). 이는 1980년대 후반까지 집권한 군부 권위주의 정권 하에서 기업들이 자신들의 이해관계를 보호하고 외부의 기업환경을 스스로 통제하기 위한 기부에 주로 치중하였음을 보여준다 하겠다.

<표 1> 국내 기업재단의 설립년도와 목적

주: 1) 전국경제인연합회의 1996년 9월 조사결과 파악된 84개 기업재단을 대상으로 함
2) 1970년대 설립된 기업재단 중 대우재단과 유한재단은 교육·문화 활동 외에 사회복지 지원도 수행
자료: 전국경제인연합회(1998).

3. 1990년대 이후

1990년대는 이전 1980년대와 비교하여 재단법인의 설립이 두 배 이상 증가하는 추세를 보여준다. 이 시기 국내적으로는 비자금 사건 등으로 기업의 사회적 책임에 대한 비판이 증가하였고 특히, 기업의 규모가 커지고 활동영역이 확대되면서 사회복지체계에서 민간 기업 부문의 역할이 재조명되기 시작되었다. 더불어 1998년 불어 닥친 외환위기의 여파로 대대적인 사회복지 수요가 급증하였던 시기이기도 하였다. 대외적으로도 기업들의 해외진출이 증가하면서 지역사회와의 커뮤니케이션을 활성화하기 위해 재단 설립이 필요하다는 기업들의 인식도 증가하였다. 이에 따라 이 시기에 국내 기업들이 설립한 70개 기업재단의 총 자산 규모가 2조1백3억 원에 이르렀다(전경련, 2000).

하지만 1990년 말 외환위기의 영향으로 기업의 사업예산이 대폭 삭감되기도 한 시기였다. 실제로 아래 <표 2>에서 보듯이, 1993~1995년 사이에 국내기업들의 기부금 총액이 크게 증가하였지만 경기불황이 본격화된 1996년에는 기업들의 기부금 총액이 약 25% 감소하였으며 외환위기 직후인 1998년에도 전년 대비 약 25% 감소한 1조 4천억 원 수준에 머물렀다(국세청, 1996, 1999). 이는 당시 국내 기업들의 기부활동이 경

기상황에 따라 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 매우 취약한 구조로 구성되어 있었음을 의미한다.

<표 2> 국내기업들의 기부금 추이

(단위: 억 원)

주: () 는 전년 대비 증가율
 자료: 국세청(1996, 1999).

특히 국내 기업재단들의 경우 재원 확보를 기업 소유주와 모기업에 의존하는 경우가 대부분이어서 경기 침체기나 소유주가 바뀌게 되는 경우 재단 역시 그 부침이 심할 수밖에 없었다. 이 시기 불어 닥친 외환위기는 많은 수의 기업들을 도산시켰고 이 와중에서 기업의 소유주 또한 상당수가 바뀌었다. 실례로 1997년부터 1998년까지 2년 동안에 1997년 4월 기준 30대 기업집단 중에서 절반에 가까운 14개가 도산, 법정관리, 화의 또는 금융기관에 의한 재무구조개선작업(workout)의 대상이 되었고 이 과정에서 상당수의 기업 소유주가 바뀌었다(전경련, 2000). 따라서 기업경영 자체가 어려워짐에 따라 기업의 사회공헌사업도 예산삭감 및 기구축소의 일차대상이 되었다.

특히 기업재단의 대규모 기금이 적립되어 있지 않아 매년 예산에서 일부분을 지원해 왔던 기업들의 경우 재단 사업 지원에 대한 대폭적 감축이 이루어지기도 했다. 실례로 외환위기 이후 전경련에 의해 조사된 147개 기업의 1998년도 사회공헌활동 총 지출액은 3,327억 1,000만원이고, 기업 당 평균 집행 액은 22억 6,300만원이었다. 이는 외환위기 이전인 1996년도 조사에 응한 92개 기업의 기업 당 평균 집행 액 33억 3,400만 원에 비해 32.1%가 감소한 것이다. 아래 <표 3>은 외환위기를 거치면서 국내기업들의 사회공헌활동의 집행 액 규모가 대폭적으로 감축되고 있는 상황을 보여준다(전경련, 2000).

<표 3> 외환위기 전후의 국내 기업 사회공헌활동 집행 액 규모 비교

(단위: 백만 원, %)

	1996(92개)	1998(147개)
총 집행 액	306,764	332,710
기업평균 집행 액	3,334	2,263
증감률		△32.1%

자료: 전경련(2000).

Ⅲ. 국내 재단 현황분석

1. 방법론

(1) 자료수집

본 연구는 2011년 10월부터 2012년 2월에 걸쳐 실시되었다. 1차 작업에서는 중앙 정부부처 산하 비영리기관과 재단법인들의 정보를 취합하고자 각 부처의 홈페이지 공개 정보를 통해 그리고 공개정보가 부실할 경우 각 부처에 정보공개를 요청하여 자료를 수집하였다. 2차 작업에서는 지자체와 광역시 정보를 취합하기 위해 도/광역시 홈페이지를 이용하였고 역시 자료가 부실한 경우 정보공개를 요청하여 자료를 수집하였다. 마지막으로 등기부에 등록된 법인들의 리스트를 참조하였다.

(2) 공익 재단법인의 범위

본 연구에서 공익 재단의 범위는 먼저 비영리법인 중 재단법인을 대상으로 하였고, 이 중, 사회복지사업법(사회복지재단), 사립학교법(사학재단), 의료법(의료재단)과 관련 특별법과 지역조례에 근거해 설립된 재단을 제외 시켰다. 이에 따라 본 연구의 재단법인의 범위는 민법 32조와 공익법인 설립에 관한 법률에 의해 설립된 재단이며, 사회복지사업법에 근거한 사회복지재단 중, 직접 시설을 운영하지 않고 사업 지원하는 기업재단은 공익재단에 포함시켰다.

(3) 재단정보 확인방법

본 연구를 위해 재단정보를 확인하는 방법으로는 국세청 공익법인 결산서류 등 공시 시스템(<http://npoinfo.nts.go.kr/ndp/index.jsp>)을 통한 개별 조회를 이용하였고, 없을 경우, 온라인 검색을 통해 홈페이지 정보를 이용하였다.

(4) 분류

재단의 분류는 지역, 주무관청, 국세청 공시, 홈페이지 유무, 공익사업 유형, 설립주체, 설립근거법, 년 예산/총자산 등에 근거하였다.

<표 4> 재단 분류표

구분	번호	내용
지역	1	서울
	2	부산
	3	대구
	4	인천
	5	광주
	6	대전
	7	울산
	8	경기
	9	강원
	10	충남
	11	충북
	12	전남
	13	전북
	14	경남
	15	경북
	16	제주
주무관청	1	교육과학기술부
	2	농림수산식품부
	3	고용노동부
	4	방송통신위원회
	5	금융위원회
	6	조달청
	7	식품의약품안전청
	8	소방방재청
	9	경찰청
	10	문화재청
	11	통계청
	12	중소기업청
	13	공정거래위원회
	14	기상청
	15	문화체육관광부
	16	국가보훈처
	17	기획재정부
	18	외교통상부
	19	통일부
	20	법무부
	21	국방부
	22	행정안전부
	23	지식경제부
	24	보건복지부
	25	산림청
	26	농촌진흥청
	27	국토해양부
	28	환경부
	29	여성가족부

	30	서울시청
	31	부산시청
	32	대구시청
	33	인천시청
	34	광주시청
	35	대전시청
	36	울산시청
	37	경기도청
	38	강원도청
	39	충남도청
	40	충북도청
	41	전남도청
	42	전북도청
	43	경남도청
	44	경북도청
	45	제주도청
국세청공시	1	있음
	2	없음
홈페이지 유무	1	있음
	2	없음
공익사업유형	1	학술장학
	2	문화
	3	교육
	4	사회복지
	5	의료
	6	기타
설립주체	1	정부
	2	기업
	3	개인
	4	복합
	5	기타
설립근거법	1	민법
	2	공익법인의 설립 운영에 관한 법률
	3	민법 및 공익법인의 설립 운영에 관한 법률
	4	재단 설립을 위한 특별법
	5	지방자치단체 조례
	6	사회복지사업법
	7	기타법률

2. 현황분석

(1) 수집된 재단법인 자료 현황

본 연구에서 최초로 수집된 재단법인의 수는 총 4,582개로 정부 중앙부처 및 각 지방자치단체에 정보공개 청구를 통하여 제공받은 재단법인 목록 자료를 기초로 파악하였다. 재단법인 중 사회복지법인법, 사립학교법, 의료법에 근거해 설립된 재단을 제외한 순수한 공익재단의 수는 4,389개였는데, 사회복지법인법에 의해 설립된 재단법인 중 직접 시설을 운영하지 않고 다른 단체를 지원하는 지원법인도 공익재단으로 인정하여 193개를 포함시켜 모두 4,582개가 취합되었다.³⁾ 한편 사회복지법인의 경우 운영법인을 제외한 지원법인만을 포함하였으며, 그 중 지역별 사회복지협의회 및 공동모금회 같은 단체는 제외하였다. 그 결과 법인별로 구분할 때 재단법인이 약 96%에 달해 수집된 대상의 대부분을 차지하였다.

<표 5> 수집된 자료의 법인별 구분

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
재단법인	4389	95.8	95.8	95.8
사회복지법인	193	4.2	4.2	100
합계	4582	100	100	

주무관청별 분류에 따르면 공익재단 중 51.2%가 교육과학기술부 소속이고 그 다음은 문화체육관광부 16.8%, 복지부 7.5% 순으로 교육과학기술부 소속의 장학재단이 높은 비중을 차지하고 있었다.

3) 등기법인 자료를 통해 파악되는 법인의 총수는 재단법인의 수는 5,727개이며, 사단법인의 수는 16,112개이다.

<표 6> 주무관청별 분류

부처	빈도(개)	유효 퍼센트(%)	부처	빈도(개)	유효 퍼센트(%)
교육과학기술부	2344	51.2	보건복지부	342	7.5
농림수산식품부	32	.7	산림청	11	.2
고용노동부	92	2.0	농촌진흥청	1	.0
방송통신위원회	23	.5	건설교통부	26	.6
금융위원회	8	.2	해양수산부	13	.3
조달청	1	.0	국토해양부	7	.2
식품의약품안전청	8	.2	환경부	13	.3
소방방재청	2	.0	여성가족부	34	.7
경찰청	2	.0	서울시청	70	1.5
문화재청	69	1.5	부산시청	23	.5
통계청	2	.0	대구시청	2	.0
중소기업청	44	1.0	인천시청	11	.2
공정거래위원회	2	.0	광주시청	3	.1
기상청	5	.1	대전시청	7	.2
문화체육관광부	768	16.8	울산시청	11	.2
국가보훈처	6	.1	경기도청	55	1.2
기획재정부	42	.9	강원도청	17	.4
외교통상부	63	1.4	충남도청	10	.2
통일부	22	.5	충북도청	3	.1
법무부	59	1.3	전남도청	8	.2
국방부	1	.0	전북도청	30	.7
행정안전부	44	1.0	경남도청	31	.7
지식경제부	168	3.7	경북도청	37	.8
			합계	4582	100.0

재단의 자세한 정보를 열람할 수 있는 국세청 공시는 이 중 33.2%가 하고 있었고, 2차로 확인할 수 있는 홈페이지는 36.9%만이 운영하고 있었다. 이는 다시 말하면 국내에서 현실적으로 60% 이상의 공익재단의 운영과 현황에 대해 공식적으로 접근 가능한 자료가 없다는 것을 의미하며 이는 그 만큼 국내 재단법인들이 운영상 영세함을 나타낸다

고 하겠다. 본 연구를 위해 부처와 지자체를 통해 얻은 정보는 단체명, 설립연월일, 소재지, 대표자명 등 기초정보에 한정되어 있기 때문이다.

<표 7> 국세청 공시 유무

(단위 : 개, %)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
국세청 공시	유	1522	33.2	33.2	33.2
	무	3060	66.8	66.8	100.0
	합계	4582	100.0	100.0	

<표 8> 홈페이지 유무

(단위 : 개, %)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
홈페이지	유	1691	36.9	36.9	36.9
	무	2891	63.1	63.1	100.0
	합계	4582	100.0	100.0	

<표 9> 연도별 신규설립 수

(단위 : 개, %)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
신규설립	1960년 이전	123	2.7	2.8	2.8
	1960년대	127	2.8	2.9	5.7
	1970년대	186	4.1	4.2	10.0
	1980년대	552	12.0	12.6	22.6
	1990년대	1387	30.3	31.7	54.2
	2000년 이후	2004	43.7	45.8	100.0
	합계	4379	95.6	100.0	
결측	시스템 결측값	203	4.4		
합계		4582	100.0		

<표 9-1> 설립연도 및 설립주체별 재단법인 수

(단위 : 개)

	설립연도						전체
	1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	
정부	0	1	6	11	63	164	245
기업	3	5	10	30	60	108	216
설립 주체 개인	6	8	23	69	178	266	550
복합	2	6	17	53	99	144	321
기타	0	1	6	17	42	56	122
전체	11	21	62	180	442	738	1454

<표 9-2> 설립연도별 신규 재단법인 설립수

(단위 : 개)

연도	신규설립	연도	신규설립	연도	신규설립
1921년	1	1961년	13	1990년	115
1922년	2	1962년	7	1991년	120
1924년	19	1963년	13	1992년	120
1926년	6	1964년	11	1993년	138
1928년	1	1965년	11	1994년	130
1932년	1	1966년	9	1995년	163
1933년	2	1967년	21	1996년	167
1934년	3	1968년	11	1997년	132
1935년	1	1969년	21	1998년	120
1936년	2	1970년	27	1999년	159
1938년	3	1971년	17	2000년	179
1939년	2	1972년	11	2001년	156
1940년	1	1973년	23	2002년	163
1941년	1	1974년	19	2003년	175
1944년	1	1975년	17	2004년	168
1947년	3	1976년	10	2005년	170
1948년	14	1977년	20	2006년	197
1949년	3	1978년	18	2007년	220
1950년	4	1979년	20	2008년	238
1951년	1	1980년	21	2009년	139
1952년	5	1981년	33	2010년	78
1953년	3	1982년	27	2011년	44
1954년	8	1983년	46	값없음	316
1955년	8	1984년	57	총계	4582
1956년	4	1985년	61		
1957년	16	1986년	50		
1958년	7	1987년	78		
1959년	1	1988년	83		
1960년	7	1989년	90		

(2) 분석 대상 민간재단 현황

본 연구를 위해 최종적으로 추려진 민간재단의 수는 총 1,190개였다. 공익재단 중 부처별 특별법이나 지자체 조례를 통해 설립되었거나, 출연자에 정부가 포함되어 있는 재단을 제외하여 민간 공익재단을 추려내었다. 여기에서 관련정보를 찾을 수 없는 경우는 불가피하게 제외시켰다. 따라서 이 수치는 정부 중앙부처 및 각 지방자치단체에 정보공개 청구를 통하여 제공받은 재단법인 목록 자료를 기초로 파악된 총 4,582개 재단 중 정부출연 또는 출연자가 불명확한 재단, 그리고 특별법과 조례에 의해 설립된 재단을 제외한 수치이다.

이들을 법인별로 분류하면 재단법인이 약 92%로 대부분을 차지하였다.

<표 10> 법인별 분류

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
재단법인	1089	91.5	91.5	91.5
법인별 사회복지법인	101	8.5	8.5	100.0
합계	1190	100.0	100.0	

이들을 다시 소재지별로 분류하면 대부분이 서울(52.7%)과 경기(8.9%)에 집중되어 있었다. 그 외로는 전북(6.3%)과 부산(4.6%)의 순으로 비중을 차지하고 있었다.

<표 11> 소재지별 분류

(단위 : 개, %)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
소재지별	서울	625	52.5	52.7	52.7
	부산	55	4.6	4.6	57.3
	대구	42	3.5	3.5	60.8
	인천	21	1.8	1.8	62.6
	광주	35	2.9	2.9	65.5
	대전	16	1.3	1.3	66.9
	울산	12	1.0	1.0	67.9
	경기	106	8.9	8.9	76.8
	강원	20	1.7	1.7	78.5
	충남	12	1.0	1.0	79.5
	충북	52	4.4	4.4	83.9
	전남	25	2.1	2.1	86.0
	전북	75	6.3	6.3	92.3
	경남	44	3.7	3.7	96.0
	경북	41	3.4	3.5	99.5
	제주	6	.5	.5	100.0
	합계	1187	99.7	100.0	
결측	시스템 결측값	3	.3		
합계		1190	100.0		

이들 민간 공익재단들은 모든 중앙부처와 지자체에 등록되어 있었다. 주무관청별로 보면, 교육과학기술부에 60%가 등록되어 있었고, 그 다음으로 보건복지부 15.7%, 문화체육관광부 9.2%의 순으로 등록되어 있었다. 지자체는 서울시청이 11개로 가장 많은 수가 등록되어 있었고, 그 다음으로 전북도청에 7개가 등록되어 있었다.

<표 12> 주무관청별 분류

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
교육과학기술부	714	60.0	60.0	60.0
농림수산식품부	7	.6	.6	60.6
고용노동부	12	1.0	1.0	61.6
방송통신위원회	5	.4	.4	62.0
금융위원회	6	.5	.5	62.5
소방방재청	1	.1	.1	62.6
경찰청	1	.1	.1	62.7
문화재청	12	1.0	1.0	63.7
중소기업청	8	.7	.7	64.4
공정거래위원회	2	.2	.2	64.5
문화체육관광부	109	9.2	9.2	73.7
국가보훈처	1	.1	.1	73.8
기획재정부	3	.3	.3	74.0
외교통상부	10	.8	.8	74.9
통일부	10	.8	.8	75.7
법무부	9	.8	.8	76.5
행정안전부	22	1.8	1.8	78.3
지식경제부	11	.9	.9	79.2
보건복지부	187	15.7	15.7	95.0
산림청	2	.2	.2	95.1
국토해양부	6	.5	.5	95.6
환경부	1	.1	.1	95.7
여성가족부	15	1.3	1.3	97.0
서울시청	11	.9	.9	97.9
대구시청	2	.2	.2	98.1
광주시청	1	.1	.1	98.2
대전시청	1	.1	.1	98.2
울산시청	3	.3	.3	98.5
경기도청	4	.3	.3	98.8
충남도청	1	.1	.1	98.9
충북도청	1	.1	.1	99.0
전남도청	3	.3	.3	99.2
전북도청	7	.6	.6	99.8
제주도청	2	.2	.2	100.0
합계	1190	100.0	100.0	

설립주체별로 보면 개인 설립이 45.7%로 가장 많았고, 개인과 기업, 단체가 함께 출
연한 경우도 25.7%로 많은 비중을 차지하였다.

<표 13> 설립주체별 분류

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
설립주체	기업	215	18.1	18.1
	개인	544	45.7	45.7
	복합	308	25.9	25.9
	기타	123	10.3	10.3
	합계	1190	100.0	100.0

*'복합'에 속하는 경우는 개인+기업, 개인+단체, 기업+단체, 개인+기업+단체 등 2개 이상의 범주에서 함께 출연한 경우를 말한다.

** '기타'는 대학교, 병원, 재단법인, 사단법인, 동문회, 종친회 등의 비영리단체나 모임 등에서 재단법인을 설립한 경우임.

본 연구는 공익사업 유형을 국세청 공시의 기준에 따라 학술·장학, 문화, 교육, 사회복지, 의료, 기타 등 총 6가지의 유형으로 분류하였는데, 학술/장학 사업을 하는 재단이 67.8%로 압도적인 비중을 차지하였고, 그 다음이 13.4%의 사회복지 사업영역이었다. 이는 국내 재단의 대부분이 최초 장학 사업을 시작으로 출범하였고 이후 학술지원 사업으로 그 영역을 넓혀왔던 단 점을 고려해 볼 때 자연스러운 결과로 보인다.

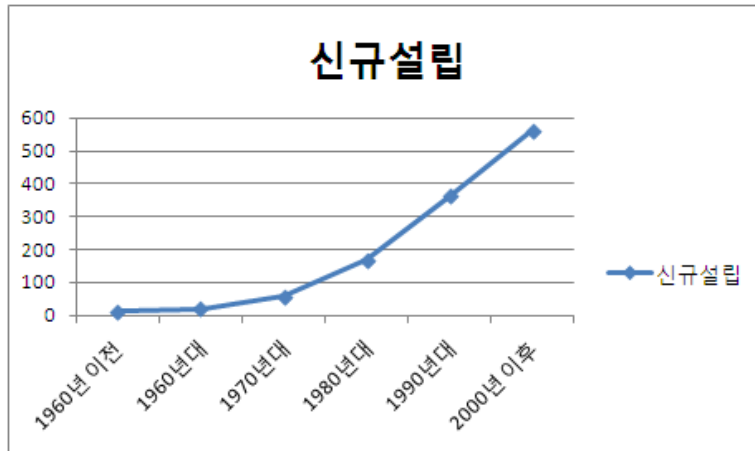
<표 14> 공익사업 유형

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
공익사업 유형	학술 장학	783	65.8	67.8
	문화	80	6.7	6.9
	교육	13	1.1	1.1
	사회복지	155	13.0	13.4
	의료	17	1.4	1.5
	기타	107	9.0	9.3
	합계	1155	97.1	100.0
결측	시스템 결측값	35	2.9	
합계	1190	100.0		

이를 시기별로 살펴보면 1970년대까지만 해도 재단법인의 설립은 미미하였지만 이후 1980년대 들어와서 그 증가세가 급증하는 추세를 보여준다.

<그림 1> 설립연도



자산규모로 살펴보면 국내 공익재단의 대부분(60.1%)이 10억~50억 사이의 자산규모를 갖고 있었다. 반면, 1000억 이상의 대규모 자산을 가진 공익재단은 대기업 출자 재단이 대부분으로 12개에 불과하였다.

<표 15> 자산규모

(단위 : 억 원, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유효	10억원 미만	35	2.9	3.6
	10억 이상 50억 미만	587	49.3	63.7
	50억 이상 100억 미만	139	11.7	78.0
	100억 이상 1000억 미만	203	17.1	98.8
	1000억 이상	12	1.0	100.0
합계	976	82.0	100.0	
결측	시스템 결측값	214	18.0	
	합계	1190	100.0	

이를 다시 설립주체별 자산규모로 분류해 보면 50억 원 미만은 개인설립이 많았고, 100억 원 이상부터는 기업과 복합출연이 많았다. 또한 1000억 원 이상에서 개인 출연 재단은 없었다.

<표 16> 설립주체별 자산규모

(단위 : 개)

	자산규모					전체
	10억원 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상 1000억 미만	1000억 이상	
설립 주체						
기업	4	110	24	52	7	197
개인	20	284	55	50	0	409
복합	2	154	52	81	4	293
기타	9	39	8	20	1	77
전체	35	587	139	203	12	976

연 수입의 경우 1억-5억 원 이상이 34.5%로 가장 많은 비중을 차지하였고, 60%이상이 5억 원 미만으로 매년 소규모 수입을 거둬들이고 있었다.

<표 17> 연 수입

(단위 : 개, %)

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
연수입	1억 미만	271	22.8	28.2
	1억 이상 5억 미만	332	27.9	62.7
	5억 이상 10억 미만	104	8.7	73.5
	10억 이상 100억 미만	206	17.3	94.9
	100억 이상	49	4.1	100.0
	합계	962	80.8	100.0
결측	시스템 결측값	228	19.2	
	합계	1190	100.0	

이를 설립연도별로 살펴보면 1990년대 설립된 재단법인의 총 수가 363개로 이전 시기에 비해 급격한 증가세를 보여준다. 이 시기의 특징으로는 이전 시기와 비교할 때 설립 주체에 있어 기업보다는 일반 개인에 의한 재단 설립이 급증했다는 점이다. 개인이 설립주체인 경우가 1990년대 들어 169개로 급증하고 있다. 이는 기업재단들의 경우 웬만한 규모의 기업들은 이미 1990년대 이전에 재단법인 설립을 마쳤기 때문인 것으로 보인다.

<표 18> 설립연도 및 설립주체별 재단법인 수

(단위 : 개)

	설립연도						전체
	1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	
기업	3	5	10	30	60	107	215
개인	6	8	23	69	169	262	537
복합	2	6	17	53	92	138	308
기타	0	1	6	17	42	55	121
전체	11	20	56	169	363	562	1181

한편 2000년대 들어와 두드러지는 국내 재단법인의 특성 중 하나는 이들이 펼치는 공익사업의 유형이 여전히 학술장학 부문에 집중되면서도 동시에 사회복지 부문이 새롭게 급증하고 있다는 점이다. 2000년 이후의 경우 사회복지를 사업유형으로 하는 재단법인의 설립이 1990년대와 비교할 때 3배 이상을 넘고 있다. 이는 1990년대 말 발발한 외환위기로부터 촉발된 계층 간 소득 양극화 현상이 최근의 글로벌 경제위기와 맞물려 그 여파가 여전히 지속되고 있으며, 이에 대해 국내 재단법인들도 증가하고 있는 사회복지 수요에 본격적으로 대응하고 있음을 의미한다.

<표 19> 설립연도 및 사업유형별 재단법인 수

(단위 : 개)

	설립연도						전체
	1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년 이후	
학술장학	8	12	44	144	263	312	
문화	0	4	2	5	27	41	
교육	0	1	1	0	6	4	
사회복지	1	2	2	11	32	106	
의료	1	0	2	5	4	5	
기타	0	1	2	3	26	72	
전체	10	20	53	168	358	540	

이러한 특징은 재단법인을 관할하는 정부의 주무부처와 관련한 통계에서도 확인된다. 국내 재단법인들을 관할하는 주요 3개 부처인 교육과학기술부, 문화체육관광부, 그리고 보건복지부 등에 신고한 재단법인들 중, 보건복지부만이 다른 부처에 비해 그 수가 1990년대에 비해 4배 가까이 급증하고 있다. 반면 교육과학기술부와 문화체육관광부의

경우 신고한 재단법인의 수가 1990년대와 비교할 때 큰 차이를 보이지 않고 있다.

<표 20> 주무관청 및 설립연도별 재단법인 수

(단위 : 개)

		설립연도					전체	
		1960년 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대		2000년 이후
주무관청	교육과학 기술부	7	11	40	138	243	275	714
	문화체육 관광부	1	7	3	9	46	42	108
	보건복지 부	2	2	8	17	38	120	187

설립주체별 공익사업의 유형을 살펴보면 기업이나 개인, 복합 모두 학술/장학사업 부문에 치중하고 있었고, 그 다음으로 사회복지 부문이 뒤를 이었다.

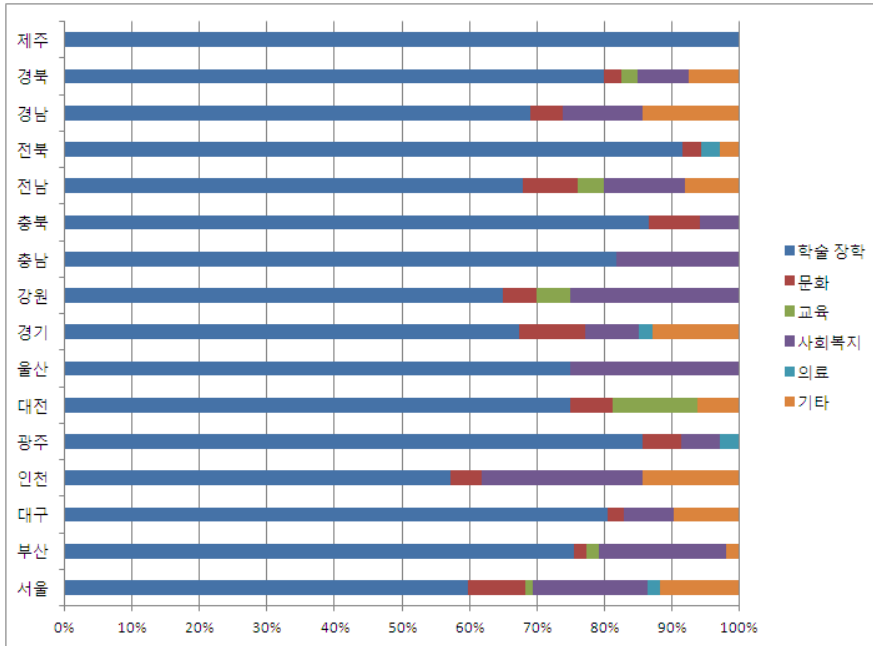
<표 21> 설립주체별 공익사업 유형

(단위 : 개)

		공익사업유형					전체	
		학술 장학	문화	교육	사회복지	의료		기타
설립주체	기업	130	18	3	43	2	15	211
	개인	358	37	7	65	8	48	523
	복합	219	24	0	39	2	23	307
	기타	76	1	3	8	5	21	114
전체		783	80	13	155	17	107	1155

지역별로 공익사업의 유형을 살펴보면, 서울, 인천은 비교적 학술/장학 사업 외에도 문화나 사회복지 비중이 높은 반면, 전북은 재단의 수가 많은 가운데 압도적으로 학술/장학 사업의 비중이 높게 나타났다.

<그림 2> 지역별 공익사업 유형



설립주체별 자산규모의 경우 50억 원 미만에서는 개인설립이 많았고, 100억 원 이상에서는 기업과 복합설립자가 높게 나타났다. 또한 1000억 원 이상 자산의 재단 중 개인설립 재단은 없는 것으로 나타났고, 설립주체가 ‘기타’이며 자산이 1000억 원 이상인 재단법인은 서울대학교발전기금이 유일하였다.

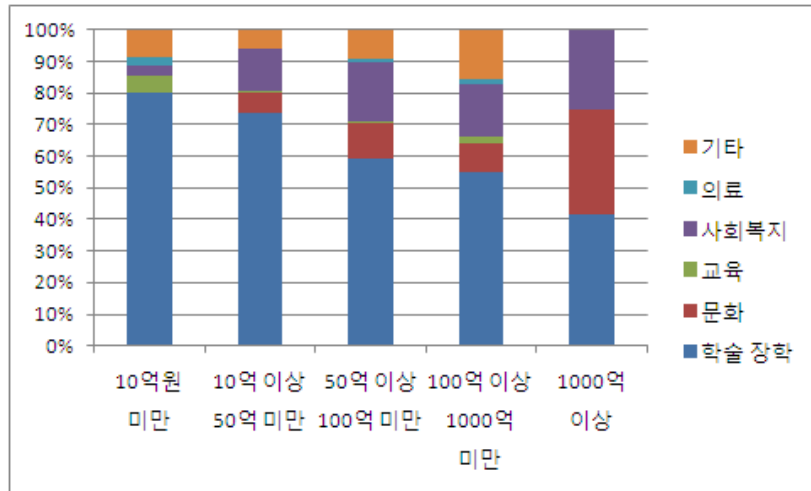
<표 22> 설립주체별 자산규모

(단위 : 개)

설립주체	자산규모					전체
	10억원 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상 1000억 미만	1000억 이상	
기업	4	110	24	52	7	197
개인	20	284	55	50	0	409
복합	2	154	52	81	4	293
기타	9	39	8	20	1	77
전체	35	587	139	203	12	976

사업유형별 자산규모를 살펴보면, 학술장학 사업을 진행하는 재단은 10억 원 미만 규모에서 가장 큰 비중을 차지하였고, 규모가 커질수록 사회복지와 문화업무를 수행하는 재단의 비중이 커지고 있었다.

<그림 3> 사업유형별 자산규모



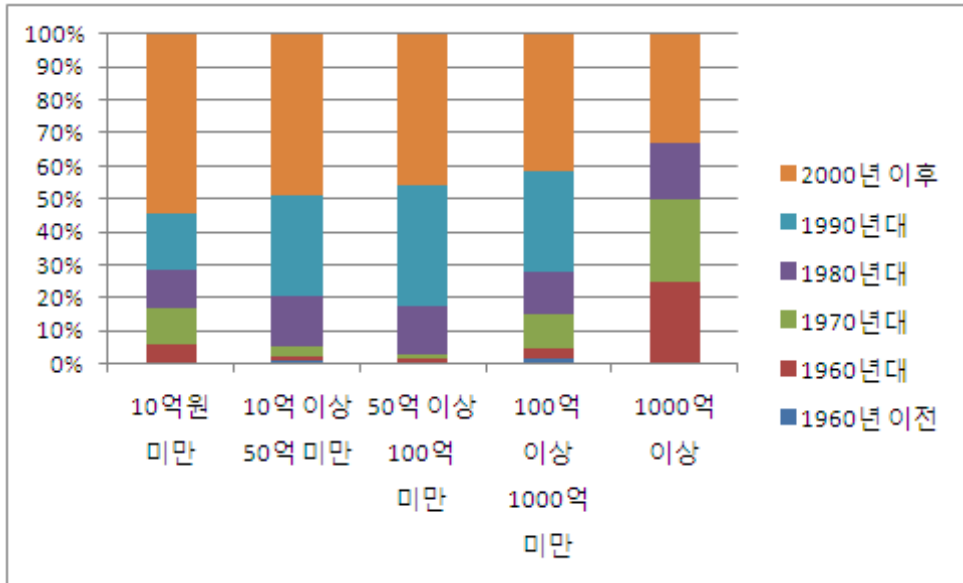
설립연도별 자산규모의 경우 대부분이 1980년대 이후 설립의 비중이 높은 가운데, 1000억 원 이상 자산규모의 재단은 1970년대 이전에 설립된 비중이 절반, 1980년대 이후가 절반의 비중을 차지하고 있었다. 한편, 2000년대 들어와 이전 시기에 비하여 대규모의 자산규모를 가지고 설립되는 재단법인의 수가 점차 줄어드는 대신, 중소규모의 자산을 가지고 출범하는 재단법인의 수가 상대적으로 증가하고 있었다. 1,000억 원 이상의 자산규모를 가진 재단법인의 수는 이전 1990년대보다 4개만 늘어나는데 그친 반면, 자산규모가 10억 원 이상에서 50억 원 미만인 재단법인들의 경우 그 수가 1990년대는 180개였지만 2000년 이후에는 285개로 급증하였다.

<표 23> 설립연도별 자산규모

(단위 : 개)

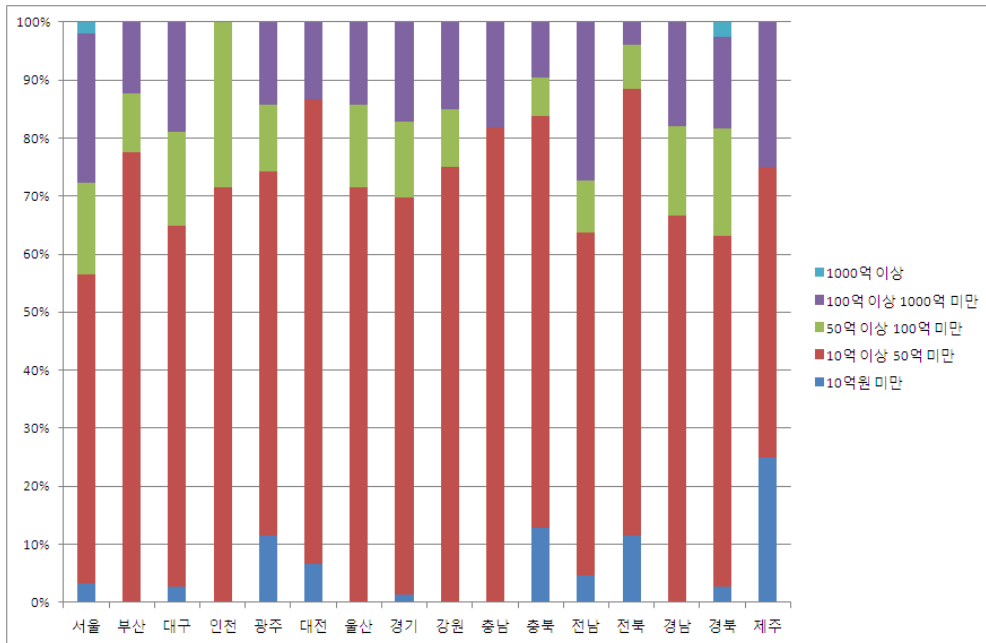
설립연도	자산규모					전체
	10억원 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상 1000억 미만	1000억 이상	
1960년 이전	0	6	0	3	0	9
1960년대	2	7	2	6	3	20
1970년대	4	18	2	22	3	49
1980년대	4	89	20	26	2	141
1990년대	6	180	51	61	0	298
2000년 이후	19	285	64	85	4	457
전체	35	585	139	203	12	974

<그림 4> 설립연도별 자산규모 변화 추이



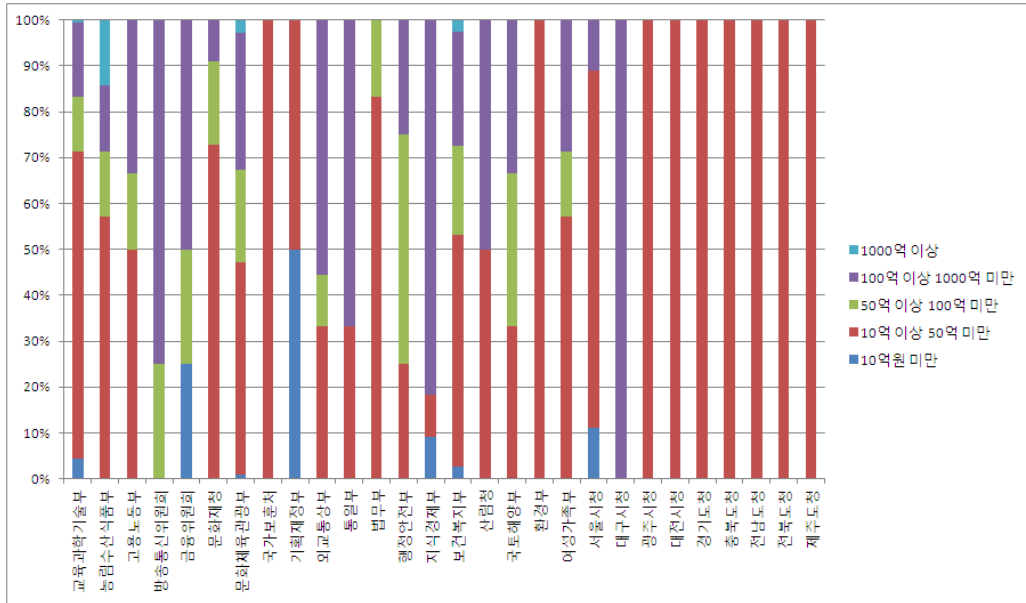
이를 지역별로 분류하면, 서울, 대구, 전남, 경북은 비교적 소규모와 대규모 재단이 고르게 분포하고 있는 반면, 전북은 소규모 재단이 높은 비율로 나타났다.

<그림 5> 지역별 자산규모



주무관청별로 자산규모를 분류하면, 문화관광부, 지식경제부, 고용노동부 산하에 비교적 자산규모가 큰 재단들이 등록되어 있었다.

<그림 6> 주무관청별 자산규모



자산규모와 연 수입의 관계는 대체로 자산규모의 10%의 연 수입을 갖는 재단의 빈도가 가장 높게 나타났다.

<표 24> 자산규모별 연 수입 규모

(단위 : 개)

	자산규모					전체
	10억 원 미만	10억 이상 50억 미만	50억 이상 100억 미만	100억 이상 1000억 미만	1000억 이상	
1억 미만	14	246	7	4	0	271
1억 이상 5억 미만	5	237	65	25	0	332
5억 이상 10억 미만	1	35	24	43	0	103
10억 이상 100억 미만	1	65	36	103	1	206
100억 이상	1	3	7	26	11	48
전체	22	586	139	201	12	960

IV. 참고문헌

국세청, 1996, 1999. 국정감사 자료.

경방, 2012. 경방육영회. <http://www.kyungbang.co.kr/>

경향신문, 1984. “文化財團 위장 財閥脫稅 막는다.” 6.19. 1면.

동아일보, 1957. “형편 딱한 배움의 길 청소년과 장학회.” 4.1. 4면

동아일보, 1974. “三星文化財團 稅務조사.” 10.3. 1면.

삼양사, 2012. 양영재단. <http://www.samyangcorp.com/>

안하이어, 헬무트 & 퇴플러 슈테판 저. 2002. 재단이란 무엇인가: 세계의 재단과 민간기부. 재단연구회 역. 아르케.

전경련, 1998. 『기업사회공헌백서』. 전국경제인연합회.

전경련, 2000. 『기업·기업재단 사회공헌백서』. 전국경제인연합회.

Lindeman, E. C. 1988 (1936). Wealth and Culture. Reprint, Society and Philanthropy series. New Brunswick, NJ & Oxford, UK: Transaction Books.

T. Odendahl, 1987, Independent Foundations and the Wealthy Donors: An Overview, in T. Odendahl ed., America's Wealthy and the Future of Foundation(1-26), New York Foundation Center.

T. Odendahl. 1990, Charity begins at Home: Generosity and self-interest among the philanthropic elite, New York, New York, Basic Books.

E. Boris, 1987, Creation and Growth: A Survey of Private Foundations, In T. Odendahl ed., America's Wealthy and the Future of Foundation(1-26), New York Foundation Center.

D. Fisher 1983, The role of philanthropic foundations and production of hegemony, Sociology, 17, 206-233

국내 민간 공익재단에 대한
법적 규제의 변화 및 기본 방향
-공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 중심으로-

이상신 | 서울시립대학교 세무전문대학원 교수
아름다운재단 기부문화연구소 부소장

국내 민간 공익재단에 대한 법적 규제의 변화 및 기본 방향

-공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률을 중심으로-

I. 공익재단의 의의

1. 일반적 개념

공익재단을 문자 그대로 해석하면 공익을 달성하기 위해 설립한 재단법인이라고 할 수 있다.

(1) 설립근거법

공익재단의 설립근거법은 공익법인의설립및운영에관한법률(이하 “공익법인법”이라고 한다)이다.

비영리재단법인의 설립은 민법 제32조에 의하며, 영리법인의 설립은 상법에 의한다. 이처럼 민법에서는 비영리법인과 영리법인의 구별만이 있을 뿐이고 비영리법인이 곧 공익법인이 되는 것은 아니기 때문에 공익법인의 설립에 대해서는 1975년에 제정된 공익법인의설립및운영에관한법률에 의한다. 비영리법인과 구별되는 공익법상의 공익법인의 개념에 대하여는 대법원 판례에서 다음과 같이 실시하고 있다.⁴⁾

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 있고, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제1조는 “이 법은 법인의 설립·운영 등에 관한 민법의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다.”, 위 법 제2조는 “이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(‘공익법인’이라 한다)에 대하여 적용한다.”고 규

4) 대법원 1978. 6. 13. 선고 77도4002 판결 ; 대법원 2010. 9. 30. 선고 2010다43580 판결

정하고 있으며, 위 법 시행령 제2조는 제1항과 제2항에서 법 제2조의 공익법인의 범위를 구체적으로 한정하고 있는바, 위 각 법률의 규정에 의하면 공익법인의 설립·운영에 관한 법률이 규제대상으로 하는 위 법 제2조 소정의 공익법인은 민법 제32조 소정의 비영리법인 중 순수한 학술, 자선 등 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 시행령 제2조 제1항 각호 소정 사업을 목적으로 하는 법인이거나 주로 위와 같은 학술, 자선 등의 사업을 목적으로 하면서 그와 함께 부수적으로 그 이외의 사업을 함께 수행하는 법인만을 말하는 것이라 할 것이다.

(2) 사업 내용

공익재단이 공익을 달성하는 방법은 학자금, 장학금, 연구비의 보조나 지급·학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하여야 한다(공익법인법 시행령 제2조). 따라서 특별법에 의하여 설립된 학교법인, 사회복지법인이나 의료법인 등은 법적 근거가 다르기 때문에 여기에서의 공익재단에서 제외된다.

(3) 사업 목적

사업 목적은 사회 일반의 이익 즉 공익에 공여하기 위한 것이다. 일반적으로 공익이란 ‘불특정 다수자의 이익으로 된 것’을 말하지만, 불특정 다수자의 이익이 무엇인지 그리고 그 범위가 어디까지인지 언제나 명확한 것은 아니다. 공익을 추구한다는 점 때문에 ①상속세 및 증여세의 과세가액 불산입(상증세법 제16조, 제48조), ②고유목적사업준비금의 손금 인정(법인세법 제29조), ③이자소득의 분리과세, 신고납부 중 선택 특례(법인세법 제62조), ④부가가치세법상 공익법인의 재화용역에 대한 부가가치세 면제(부가세법 제12조 제1항16호, 동시행령 제37조), ⑤지방세법상 토지관련 세목의 용도구분에 의한 비과세 등 여러 가지 세제 혜택이 주어지기 때문에 공익의 개념은 중요하다.

(4) 재단법인

일정한 목적을 위하여 결합된 재산의 집합 또는 이에 바쳐진 재산을 구성요소로 하여 법률상 권리능력을 인정한 법인을 재단법인이라고 한다. 이것은 그 재산을 설립자 등 개인의 권리에 귀속시키지 않고 독립된 별개의 실체로 운영하기 위하여 인정하는 것인데, 재단법인은 재산을 실질상의 본체로 하는 것이기 때문에 사람의 집단을 본체로 하는 사단법인과는 구별된다. 재단법인에서는 재산출연자의 의사가 존중되어야 하므로 정관을 변경하는 것은 원칙적으로 허용되지 않으며, 사단법인의 사원과 같은 인적구성을 가지지 않기 때문에 사원총회(또는 주주총회)라는 것이 없다는 점에서도 구별된다.

2. 세법상 비영리법인 및 공익법인과의 비교

(1) 비영리법인

법인세법상 비영리법인은 민법 제32조 및 공익법인법, 사립학교법 등 특별법에 의해 설립된 법인 등을 포괄하는 개념이기 때문에 민법상 비영리법인에 비해서는 개념 범위가 넓다.⁵⁾ 이것은 납세의무를 정하고자 하는 세법상의 목적 때문에 세법상의 비영리법인의 개념이 민법상의 비영리법인의 개념보다 넓은 의미로 사용된다는 의미이다.

(2) 공익법인

불특정 다수인의 이익을 위한 경우에만 공익법인이 되기 때문에, 상증세법상의 공익법인은 법인세법상의 비영리법인과는 차이가 있다. 비영리법인은 반드시 공익을 목적으로 하지 않아도 되기 때문이다. 다만 상증세법상의 공익법인은 공익법인의 공익법인에 비해서는 그 범위가 당연히 넓다. 왜냐하면 상증세법상 공익법인은 공익법인법에 의해 설립한 법인이 운영하는 사업 외에 특별법에서 정한 공익목적 사업을 행하는 학교법인, 종교법인, 의료법인, 사회복지법인 등까지 포함하기 때문이다.⁶⁾

(3) 소결론

비영리의 개념, 공익의 개념은 법의 목적에 따라 그 범위에 있어서 차이가 있다. 위에서의 논의를 정리해보면 각 법률상의 개념간의 차이는 다음과 같다.

법인세법(상증세법)상 비영리법인>민법상의 비영리법인>상증세법상 공익법인>공익법인법상 공익법인의 순으로 된다.⁷⁾ 즉 공익법인법상 공익법인의 개념이 가장 좁은 개념이 되며, 이것은 공익법인법상의 공익법인에게는 법인세법이나 상증세법이 적용된다는 의미가 된다.

5) 법인세법 제2조(납세의무)① 다음 각 호의 법인은 이 법에 따라 그 소득에 대한 법인세를 납부할 의무가 있다고 하면서 1. 내국법인, 2. 국내원천소득(國內源泉所得)이 있는 외국법인을 규정한다. 또한 제6조에서는 과세소득의 범위로서, ③ 비영리내국법인은 다음 각 호의 소득에 대하여 법인세를 납부할 의무가 있다. 1. 수익사업에서 생기는 제18조(각 사업연도의 소득금액의 계산)에 따른 각 사업연도의 소득, 2. 제2편(내국법인의 납세의무)제3장(내국법인의 토지등 양도소득에 대한 추가 법인세)에 따른 토지등 양도소득 등을 규정하고 있다.

6) 상속세법 시행령 제12조(공익법인 등의 범위) 법 제16조 제1항에서 "공익법인등"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 영위하는 자(이하 "공익법인등"이라 한다)를 말한다. 라고 하여 1. 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업, 2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「유아교육법」에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업, 3. 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업, 4. 「의료법」 또는 「정신보건법」의 규정에 의한 의료법인 또는 정신의료법인이 운영하는 사업, 5. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공익법인이 운영하는 사업.....9. 「법인세법 시행령」 제36조 제1항 제1호 각목의 규정에 의한 지정기부금단체등 및 「소득세법 시행령」 제80조 제1항 제5호에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업을 제외한다.(이하 생략). 조한석, 「상속세제의 정책적 변천과정」, 「국제회계연구」, 한국국제회계학회(2000), pp134-136에서는 1983년 이후의 공익법인의 사후관리 규정의 변천 과정을 간략히 소개하고 있다.

7) 윤현석, 「비영리법인과 상속세 및 증여세법」, 「조세법연구」 14-2권, 한국세법학회(2008), p297. 특히 미국에 대하여는 각주9) 참조

II. 공익재단에 대한 법규의 변화

1. 공익재단을 바라보는 두 시각 : 허가주의와 인가주의

공익재단을 설립·운영함에 있어서 어느 정도 국가의 관여가 필요한가 여부에 대하여는 여러 다양한 의견이 있을 수 있다. 원칙적으로 관여하지 않을 수도 있고, 부분적인 관여가 필요하다고 볼 수도 있으며 적극적인 관여를 필요로 할 수도 있다. 이 문제는 그 나라의 법 문화 등에 의해 영향을 받을 것이다.⁸⁾

우리 민법은 종래부터 법인의 설립에는 국가의 허가가 필요하다고 보았으며, 현재 우리 대법원은 재단법인의 설립에 요구되는 주무관청의 허가에 대하여, 비영리법인의 설립허가 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량행위라고 보므로,⁹⁾ 법인의 설립 과정에 국가의 관여가 큰 편이다.

법인의 설립에 대하여 인가주의(준칙주의)¹⁰⁾를 취하는 경우에는 국가에 부분적인 관여권을 주는 것이 된다.

재단법인의 설립 과정에 주무관청의 재량판단을 인정하지 않는 것이 최근의 추세이다. 특히 독일의 경우에는 2002년 민법 제80조를 개정하여 종래의 인가주의를 더 강화하여 재단법인의 설립 요건을 충족하는 경우 주무관청에게는 설립을 승인하여야 할 의무를, 설립자에게는 설립승인청구권을 인정하는 것으로 개정하였다.¹¹⁾

한편 미국의 경우에는 재단의 설립은 자유이며 그 활동에 대해서도 국가가 관여하지 않지만, 세계 혜택을 받으려면 연방세법에서 정하는 요건을 충족하여야 한다.¹²⁾ 즉 외형상 미국은 법인 설립 및 운영에 국가의 관여가 거의 없는 것처럼 보이지만 사실은 그렇지 않다. 미국의 경우 법인의 설립은 주정부의 권한에 속하기 때문에 그 설립은 자유로 하고 공익재단으로서 세계 혜택을 받는 경우에는 연방세법에서 정하는 요건을 충족하여야 하는 입법 구조를 취하고 있다. 「비영리법인의 설립≠세계 혜택」이 된다. 그런

8) 민법에서는 자유설립주의 준칙주의(인가주의), 허가주의, 특허주의, 강제주의 등으로 나누어져 있으나, 특허주의와 강제주의는 직접 관련이 없으므로 제외한다.

9) 대법원 1996. 9.10. 선고 95누18437 판결

10) 준칙주의는 법인 설립에 관한 요건을 미리 규정해 놓고 그 요건을 충족하는 경우 주무관청의 개입 없이 당연히 법인격을 취득하게 하는 것이다. 이에 반하여 인가주의는 그 요건을 충족하는 경우 인가를 얻어야 법인이 설립되는 것이지만, 주무관청은 요건을 충족하는 경우 반드시 인가를 해 주어야 한다. 그래서 준칙주의와 인가주의 사이에는 실질적인 차이가 없다는 주장도 있다.

11) 독일 민법 제80조(권리능력 있는 재단의 성립)①권리능력 있는 재단의 성립에는, 설립행위, 그리고 재단이 주소를 두는 주의 관할 관청의 승인을 요한다. ②설립행위가 제81조 제1항의 요건을 충족하고, 재단의 목적이 계속해서 항구적으로 실현될 수 있다고 보여지며, 또 그 목적이 공공복리를 위태롭게 하지 아니하는 경우에는, 재단은 권리능력 있는 것으로 승인된다. ③종교재단에 관한 주법의 규정은 영향을 받지 아니한다. 이는 주법에 의하여 종교재단과 동시되는 재단에 대하여도 준용된다(양창수, 『독일 민법전』, 박영사(2002), p31).

12) 비영리조직의 개념은 통상 주(州)법의 문제인 반면, 면세단체의 개념은 기본적으로 연방세법의 문제이다(Bruce R. hopkins, 『The tax law of charitable giving』 (4.ed), Wiley(2010), pp4-5

데 우리나라와 독일의 경우에는 비영리법인으로 설립되는 순간 당연히 세제 혜택을 받는 구조를 취하고 있기 때문에 「비영리법인의 설립=세제 혜택」이 된다. 따라서 세제 혜택까지를 고려하면 미국에도 국가의 관여가 있는 것이 되므로, 결국 의미가 있는 것은 어느 범위까지 국가의 관여를 인정할 것인가, 즉 허가주의냐 아니면 인가주의냐의 문제가 된다.

2. 공익재단법인 규제 법규의 변화

(1) 공익법인법의 제정 전

1) 1960년대 이전

아름다운 재단의 조사자료(2012) 중 설립연도별 재단법인 수(N=4,582)에 따르면¹³⁾ 1960년 이전에 설립된 재단법인 수는 123개로 2.7%에 해당하며, 그 중 민간법인은 11개로 나타났다.¹⁴⁾ 이때에는 아직 우리 민법이 시행되기 전이었으므로 구 일본 민법에 근거하여 재단법인의 설립이 이루어졌다. 그런데 구 일본 민법은 민법상의 법인을 공익법인과 비공익법인으로 나누어 공익법인에 한하여 민법상의 법인격을 취득할 수 있도록 하는 태도를 취하고 있었기 때문에, 영리법인과 비영리법인으로 나누어 입법을 한 독일 민법, 우리 민법과 차이가 있었다.¹⁵⁾

구 일본 민법 제34조에 의하여 민법상의 공익법인으로 인정받으려면 적극적으로 공익을 목적으로 삼아야 할 뿐만 아니라 소극적으로 영리가 아닐 것을 목적으로 삼아야 한다는 가중적인 조건을 충족해야 했기 때문에, 공익도 목적으로 삼지 않고 그렇다고 해서 영리를 목적으로 삼지 않는 중간적인 단체들이 법인격을 인정받지 못하게 되어 결국 재단법인 수가 적었던 것으로 생각된다.¹⁶⁾ 게다가 이 당시에는 학교법인이 일반공익법인에 포함되었으므로 단일 특별법에 의해 설립되는 공익법인을 제외한 공익재단법인의 수는 매우 적었다.¹⁷⁾ 당시 재단법인의 설립 인가 사무는 장관결재사항으로 되었던 점이 재단법인의 설립을 어렵게 한 이유가 아닌가 생각된다.¹⁸⁾

13) 분석법인은 총4,582개이며 그 중 사회복지법인 193개, 재단법인 4,389개를 포함한 수치이다.

14) 전경련의 표본조사에 의하면 이 중 기업인이 설립한 기업재단은 1960년대 이전에 4개만 설립되었다.

15) 그러나 현재 학교법인은 사립학교법, 의료법인은 의료법 등 특별법에 의해 설립된다는 점은 동일하다.

16) 동아일보, “민법초안비판(중)”, 1955. 2. 9.자, 3면 ; 예컨대 최성경, “일본의 공익법인제도 개혁”, 「민사법학」 41호, 한국민사법학회(2008), pp.537-539에는 이러한 문제를 해결하기 위한 일본의 공익법인제도 개혁 과정이 서술되어 있다.

17) 사립학교법인을 일반공익법인에서 분리하는 것은 1963년 이후부터이다. 1963. 2. 16.자 동아일보는, 사립학교법인을 일반공익법인에서 분리하여 이사회 권한을 강화하고 이사장이 이사회를 고의로 소집하지 않는 경우 감독청의 허가를 얻어 소집할 수 있다는 내용의 사립학교법이 각의의 심의를 통과했다는 내용을 보도하고 있다.

18) 동아일보, 1960. 5. 8.자 2면에서는, 상공부 소관사무의 간소화요강을 발표했는데 장관 결재사항이었던 공익법인의

2) 1960년대부터 공익법인법 제정까지

1960년 민법이 시행된 이후에는 민법 규정에 따른 비영리법인의 설립이 행해졌다. 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 규정하여, 영리 사업을 목적으로 하지 않으면 법인격을 인정함으로써 구 일본 민법과 다른 입법 태도를 취하였다. 따라서 적극적으로 공익을 추구하여야 한다는 요건이 법문(法文)에서 빠지는 결과가 되어 종전에 비해서는 재단법인의 설립이 용이해졌다고 볼 수 있다.

재단법인의 설립도 종전에 비해서는 조금씩 증가하기 시작했는데, 1960년대에 127개, 1975년까지 114개, 76년부터 79년까지 68개 비영리재단법인의 설립이 이루어졌다. 이 중 기업재단은 1960년대에는 5개, 1970년대에는 10개가 설립되었다.¹⁹⁾ 다만 1975년에 공익법이 제정되었으므로 조사대상인 4,582개 공익법인 중 10% 미만이 공익법 제정 이전에 설립되어 아직은 재단법인의 설립이 활성화된 시기로 평가하기는 어렵다.

재단법인에 대한 법적 규율도 현재와는 차이가 있었으며 규제가 강화되는 쪽으로 변화하기 시작했다. 민법에는 이사를 두어야 한다는 규정만 있을 뿐(제57조) 이사의 자격에 대한 제한이 없고, 감사를 둘 수 있다고 하여(제66조) 그 임면을 선택사항으로 하면서도 재산관리 및 예산·결산에 관한 규정을 두지 않았다. 그래서 공익법이 제정되기 전까지는 공익재단의 활동이 정관에 의해서 이루어질 수밖에 없었고 법보다는 주무관청의 의지에 따라서 공익재단의 활동이 규제를 사실상 미미하게 받았다.²⁰⁾ 이러한 점들 때문에 공익재단 간에도 그 특성에 따라 적용 법률이 달라지는 등 점점 세분화되었다.

가장 먼저 분화된 것은 학교법인이다. 구체적으로 보면 1963년 6월 26일 법률 제 1326호로 제정·공포된 사립학교에 관한 법률에 의하여 공익재단법인에서 학교법인이 분리되었다. 학교법인은 사립학교만을 설치·운영할 것을 목적으로 하는 법인으로서, 학교만을 목적사업으로 할 수 있다. 이와 같이 학교법인을 일반 재단법인으로부터 분리한 것은 재단법인으로서 고아사업, 교화사업 등 학교와 다른 사업과의 병행, 재단 운영상 학교회계와 법인회계의 미분리, 이사 수(數)에 대한 제한 규정 흠결에 따른 소수 이사의 독단적 운영, 대표권 제한 규정의 흠결로 누구나 대표행위를 할 수 있게 됨으로 인한 부정행위의 만연 등 폐단이 있었기 때문이다.²¹⁾ 이러한 사립학교법의 제정에 대해, “법

설립 인가 사무를 차관 전결사항으로 개정한다는 내용이 포함되어 있다.

19) 박상용, “기업재단의 법규와 세제의 변천”, 『동아시아연구논총』 4권, 연세대학교 동서문제연구원(1995), p38

20) 박상용, “기업재단의 법규와 세제의 변천” p39

21) 경향신문 1963. 6. 8.자에서는 전국적으로 사인(私人)이 운영하는 사립학교 수는 763개교, 학교법인 수는 511개로 서 이 중 중고교가 445개, 대학이 66개라고 하면서, 새로 제정된 사립학교법의 특색을 ①학교법인을 따로 규정하여 종전의 재단법인체를 학교법인체로 전환시킨 점, ②감독청의 획정, ③학교회계와 법인회계의 분리, ④이사 정원 수(數)의 제한, ⑤이사장 제도의 신설(대표 수(數)의 제한), ⑥이사회 운영의 결함 방지, ⑦이사의 임기 제한, ⑧임원의 겸직 금지(이사장과 학교교장), ⑨이해관계인의 청구에 의한 임시이사 선임, ⑩임원의 보수 제한, ⑪학교예산과 업무

인재산 관리에 대하여 국가가 간섭하더라도 사유재산을 존중해야 한다.”는 취지의 신문 사설이 나오기도 하는 등,²²⁾ 규제의 필요성을 긍정하면서도 재산출연자의 사유재산권의 침해가능성을 우려하기도 하였다.

다음으로 분화한 것은 1970년 1월 1일 법률 제2191호로 제정된 사회복지사업법에 의한 사회복지법인이다. 동법은 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 그 운영의 공정·적절을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모하기 위해 제정된 것인데, 사회복지시설은 보사부장관의 허가를 얻은 사회복지법인이 서울특별시·부산시·도지사의 허가를 얻어 설립할 수 있도록 하였으며, 사회복지법인에게 배분하기 위해 기부금품을 모집하는 모금회를 설립하고 그 모집 및 사용에 관한 감독은 보사부장관이 하도록 했다. 동법의 제정에 따라 언론에서는 재해구호, 부랑인선도, 직업보도, 노인휴양 등 각종 복지사업과 복지시설의 운영 등이 활발해질 것이라고 보았다.²³⁾

의료법인은, 국민의료에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 의료의 적정(適正)을 기하여 국민의 건강을 보호·증진함을 목적으로 1973년 2월 16일 법률 2533호로 개정된 의료법 제30조 2항에서 ‘병원은 법인을 설립하지 않고서는 개설할 수 없다.’고 함으로써 의료인이 아닌 개인병원은 없어지게 되었고 이러한 병원은 동법 시행 후 6월 이내에 법인을 설립하여 개설허가를 받도록 했다. 이러한 조치는 사이비 비영리의료기관의 난립과 물의에 비추어 바람직한 것이라는 평가가 나왔다.²⁴⁾

일반 공익재단으로부터 학교법인, 사회복지법인, 의료법인이 분리되는 과정을 보면 학교법인과 의료법인은 그 운영상 부조리 등 문제점 해결을 위해 분리된 측면이 강하다면 사회복지법인은 좀 더 적극적인 복지사업을 수행하기 위한 의도에서 분리된 측면이 강하다고 평가할 수 있다.

70년 대 들어와서 공익재단법인의 설립이 증가되기는 했지만 사후관리가 되지 않는 법인도 상당히 있었던 것 같다. 1972. 8. 12.자 동아일보에는, ‘정부는 유명무실한 비영리법인을 정리하는 한편 비영리법인의 설립요건을 강화한다.’는 내용의 보도가 있었다. 동 신문에 의하면, 2,508개의 민법에 의한 비영리법인 중 30%가 소재를 알 수 없거나 전혀 활동을 하지 않거나 사업활동이 부진한 법인으로서 그 허가를 취소하거나 통합 권고를 할 예정인데, 특히 법인의 운영을 위한 재원미달, 허가조건 위반, 목적 외 사업 수행, 공익의 유해(有害)행위 등이 허가 취소요건으로 되었다.²⁵⁾

재벌기업들이 문화재단이나 학교법인 등을 설립하여 이 재단에 재산을 증여하고 증

예산의 구분, ⑫학교법인 합병의 명시, ⑬국가 및 지방자치단체의 보조, ⑭사립학교 교원 임면절차 명시 및 신분 보장, ⑮징계재심절차의 신설, ⑯재단분규 해결책의 명문화(이사회 결의에 의한 정관변경) 등으로 정리하고 있다.

22) 동아일보 1963. 6. 8.자

23) 매일경제, “활발해 질 복지사업”, 1969. 12. 25자.

24) 경향신문, “개정 의료법 내용”, 1973. 2. 10.자

25) 동아일보, “무실(無實)한 비영리법인 정리”, 1972. 8.12.자

여된 재산을 본래 목적과 다른 데 유용(流用)하는 사례가 문제가 되는 것도 70년 대 들어서이다. 1974년에는 공익법인에 대한 증여재산의 사후관리 조항을 신설하는 내용의 상속세법 개정이 이루어졌다. 당초의 출연 목적과 달리 공익법인 재산이 유용(流用)되었을 때 사후(事後)에라도 증여세를 추징할 수 있도록 하는 내용이었으며, 상속세의 최고 세율도 70%에서 75%로 인상하였다.²⁶⁾

70년 대 중반에 들어서면서 공익재단의 폐해가 언론에 많이 노출되면서 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률의 제정으로까지 이어지게 되었다. 예컨대 8개 재벌에 대한 상속세 누탈(漏脫) 특별조사를 실시하였는데 탈세 수법 중 첫 번째로 거론된 것이, 문화육영 등 공익법인을 설립하여 재산을 우선 상속세 대상에서 이탈시킨 후 면세 혜택을 받으면서 영리를 목적으로 재산과 자금을 변칙 운영하는 방법이었다.²⁷⁾ 또한 일부 문화재단의 실태를 알면 사회가 동요할 것이라거나, 문화재단의 수가 200여 개에 이르기는 하지만 그 중에서 몇 개의 소수를 제외한 대다수는 일종의 허구가 아니면 부당한 탈세 등을 일삼은 끝에 재단의 설립목적과는 아랑곳없이 모리(謀利)행동의 음습지대(陰濕地帶)가 되었다는 내용의 기사가 나오기도 하였다.²⁸⁾ 문화재단의 기본재산으로 편입된 면세된 수 억원의 저택을 이신동체(異身同體)적인 문화재단에 불과 기만원의 임차료만 내고 출연자 자신이 버젓이 사용하고 있는 사실, 임직원에게 줄 수익금을 일단 자회사격인 문화재단에 기부하여 면세혜택을 받은 후 이를 고스란히 장학금, 학술연구비 등의 명목을 붙여 임직원 또는 그 자녀에게 빼돌려 준 사실, 급료 이외에 상여금, 수당, 특근비, 여비, 복지후생비 등 갖가지 명목으로 목적사업에 비해 관리비를 지나치게 많이 지출해 온 사실 등이 그러한 예로 언급되었는데, 1975. 11. 30. 현재 비영리법인 총수는 1,323개이며 이중 재단법인은 483개, 사단법인 840개로 보도되었다.²⁹⁾

이러한 상황에 따라 제정된 공익법인법은 사유재산권 존중을 전제로 하는 민법 규정과 상충되는 규정이 너무 많아 사법(私法)의 공법(公法)화가 우려된다는 의견도 있었으나,³⁰⁾ 여론은 대체적으로 긍정적이었던 것 같다.³¹⁾ 예컨대 경향신문은 “문화재단이란 이름 아래 많은 공익법인들이 탈세, 탈법을 일삼는 도구로 이용되고 있는 현실은 바로 특별법 제정의 당위성을 제고시켜주고 있는 셈이다.....”라고 보도하고 있다.³²⁾

26) 동아일보, “명문조항 없는 공익법인 증여재산 유용(流用)할 땐 증여세 추징”, 1974. 9.17.자

27) 경향신문, “8개 재벌의 누탈(漏脫)사건에 비친 양상 : 속 검은 상속, 탈세도 다양”, 1974. 10. 29.자.

28) 동아일보, “일부 문화재단 실태 알면 사회 동요”, 1975. 12. 10.자

29) 동아일보, “재벌의 탈세·재산유출구 봉쇄 : 국회에 제출된 공익법인 설립 법안”, 1975. 12. 10.자 1면

30) 동아일보, “공익법인법”, 1975. 12. 18.자

31) 매일경제, “공익법인에 대한 규제”, 1975. 12. 12.자 등

32) 경향신문, “공익법인 규제의 강화”, 1975. 12. 10.자

(2) 공익법인법의 제정 후

1) 공익법인법의 시행부터 1차 개정(1994)까지

어쨌든 재벌의 편법적인 기업재단 활용에 대한 우려가 대두되면서 민법의 규정을 보완한 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률이 1975년 12월 18일 국회를 통과하여 1976년부터 시행됨에 따라 공익법인의 설립 및 운영에 대한 중대한 변화가 생기게 되었다. 공익법인법은 종전에 비해 다음과 같은 특징을 가지고 있었다.³³⁾

전체적으로는 출연자와 경영자를 명확히 구분하고, 단체에 대한 감독기관의 감사기능을 확대, 필요한 경우에는 법인의 사무를 감사할 수 있으며 감사 결과 탈세, 부당이득을 포함한 결격사유가 발견되면 법인의 허가를 취소할 수 있도록 하였다.

구체적으로는 첫째 재산의 출연 및 관리에 관하여 명확히 하였다. 동법에서는 정관의 기재사항을 11개 항으로 세분해서 명시하였는데 대기업이 공익법인을 설립하여 방계회사 지원책으로 활용해 온 점을 감안한 것이다. 법인의 기본재산목록을 정관에 규정하도록 하고 과실이 없는 재산의 출연, 저당권 등이 설정된 부실재산의 출연을 지양하기 위해 설립허가시에도 법인 자산의 부실 여부를 당국이 조사하도록 하였으며, 출연재산의 관리 강화를 위해 출연재산의 관리방법과 회계검사 및 감사사항을 정관에 기재하고 기본재산과 보통재산을 엄격히 구분하여 관리하도록 했다.

둘째 법인의 경영자와 관련한 규정을 명확히 하였다. 임원의 자격을 법정화하고, 결격사유가 있을 때 취임 승인 및 승인 취소의 강제 규정을 두었으며, 2인의 감사를 두도록 의무화 하되 이사의 직무집행유지청구권을 부여하는 등 감사의 권한을 강화하였다. 이사회 구성에 있어 특수관계인이 이사 정수의 3분의 1을 넘을 수 없도록 하였다.

셋째 법인의 활동과 관련하여 불특정다수인에게 장학금 등의 혜택을 주도록 하였으며, 수익사업의 규제를 위해 수익사업을 매 사업마다 또는 사업변경시에 주무관청의 승인을 얻도록 하며 사업실적을 주무관청에 보고하도록 하였다. 수익사업에 대해 주무관청의 승인을 받지 않으면 3년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금형 등 형사처벌을 하도록 했으며, 양벌 규정을 강화하여 법인에 대해서도 처벌을 하도록 했다.

이처럼 공익법인법의 제정에 따라 종교·자선·학술 등을 목적으로 하는 공익법인의 설립은 공익법인법에 의하게 되었고, 이것은 공익재단에 대한 정부의 규제가 강화되었다는 것을 의미한다. 이러한 규제 강화에도 불구하고 비영리법인의 설립은 비약적으로 증가하였다. 1970년대에 186개의 비영리법인의 설립이 이루어졌었으나, 1980년대에는 552개, 1990년대에는 1,387개, 2000년대에는 2,004개가 설립되는 등 외형적으로도 엄

33) 동아일보, “공익법인 설립법안 확정”, 1975. 12. 9.자 1면 보도 내용을 연구자가 분류·정리.

청난 증가가 있었다.

그러나 공익법인을 이용한 절세 또는 변칙 상속은 줄어들지 않고 여전히 언론에 오르내렸다. 문화재단 등 공익법인을 이용한 재벌의 상속세 절감이 다시 사회적 관심이 된 것은 1988년 5월 삼성가의 상속세 보도이다.³⁴⁾ 또 일해재단, 새세대육영회, 새세대심장재단 등 공익법인의 변칙적인 기부금 모집이 문제가 언론에 노출되면서 공익법인에 대한 세무관리를 강화하겠다는 방침이 계속하여 보도되었다.³⁵⁾ 이에 따라 다시 공익법인 관리 문제가 부각되기 시작했는데, 국세청은 공익법인 관리 규정을 제정하여 공익법인에 대한 관리를 지금까지의 사후규제에서 사전지도 위주로 전환, 전국 3,713개 공익법인의 인허가자료 및 출연재산명세서를 수집해 전산관리 하겠다는 내용을 발표하기에 이르렀다. 1988년 11월 말 현재 전국 공익법인 수는 모두 3,713개로서 이 중 교육법인이 1,021개(27.5%), 사회복지법인 714개(19.2%), 장학법인 547개(14.8%), 종교법인 254개(6.8%)이었다.³⁶⁾

1991년 8월에는 국세청이 실시한 공익법인 실태조사에서도 재벌 소유 문화재단 등이 기업주의 사유화, 방계회사를 통한 변칙 주식 소유, 주식 상속 없이 경영 실권 행사 등의 현상이 심화되고 있어 본래 목적과는 거리가 멀어지고 있다는 보도가,³⁷⁾ 10월에도 기업의 변칙 문화재단에 대한 언론보도가 있었다.³⁸⁾ 동 보도에는, 국내 재벌들이 소유하고 있는 문화재단 등 공익법인이 모두 60 여개에 이르고 있으나, 기업주가 생전에 면세혜택을 받으며 대량의 개인 지분을 출연, 사망 후 상속세 부과도 없이 2세들에게 자동적으로 상속됨으로써 사실상 재산의 변칙상속이 이루어지고 있다는 내용, 재벌 그룹의 문화재단을 포함한 국내 전체 비영리법인들이 90년 한햇동안 부동산매매를 통해 거둔 양도차익이 9백 28억 원에 이른다는 내용, 그리고 91년도에 설립된 대농대우, 두산 등의 각종 재단의 지분매매가 활발히 이루어지고 있으므로 공익법인의 지분율과 주주의 권한을 제한하고 무의결권주식만 면세혜택을 주는 동시에 가족과 친인척의 이사 취임을 막도록 규정하라는 취지의 주장 내용이 실려 있다. 공익사업법인의 재산출연과 관련하여 조세회피목적으로 악용되지 않도록 출연기준을 보완한다는 내용,³⁹⁾ 3,754개에 이르는 공익법인의 사후관리를 강화하여 출연재산이 출연 목적에 사용되었는지 여부, 출연재산의 운용소득 중 60% 이상을 직접 공익사업에 사용했는지 여부 등을 철저히 파악하여 재벌기업들이 출자한 각종 재단이 재벌 부(富)의 은닉처가 되지 않도록 하겠다는 내

34) 경향신문, “안개 속 삼성 비과세 유산”, 1988. 5. 18.자

35) 경향신문, “공익법인 세무관리 강화”, 1988. 11. 2.자

36) 동아일보, “공익법인 세무관리 대폭 강화”, 1989. 3. 28.자 ; 경향신문, “공익법인 세무관리 강화”, 1989. 3. 28.자 등

37) 경향신문, “재벌 문화재단은 재산도피 창구인가”, 1991. 8. 18.자

38) 동아일보, “기업 변칙 문화재단 추궁”, 1991. 10. 4.자 1면

39) 동아일보, “변칙증여 방지 세제 강화”, 1991. 10. 24.자

용40) 등이 있었다. 특히 재벌그룹 총수가 재단에 계열사 주식 등을 출연했다가 이를 시가보다 낮은 값으로 2세 등 특수관계인에게 다시 파는 형식으로 변칙증여 하는 행위에 대해서 중점적으로 점검하겠다는 내용이 포함되어 있다.41)

1993년 이른바 문민정부가 들어서면서 특히 재벌이 출연한 공익재단에 대한 문제 제기는 더욱 강해졌다. 그 계기 중의 하나는 고위공직자 재산공개와 관련이 있다. “민자당 국회의원 등 고위공직자들의 재산 공개 과정에서 일부 인사들이 상당수의 재산을 재단 등에 출연했다며 그 내용을 밝히지 않아 의도적인 재산의 도피가 아니냐는 의혹이 제기되고 있다. 특히 일부 의원의 경우 지나친 부동산 보유로 논란이 일자 재단설립 의사를 밝히는가 하면 사학재단을 돈벌이나 땅 투기에 악용하는 등 변칙적인 운영 사례가 많은 것으로 알려져 있다. 재벌그룹들이 설립, 운영하는 일부 문화재단, 복지재단 등 공익법인들도 사정은 비슷하다고 세무전문가들은 지적한다.....”는 보도 내용에서처럼42) 재단법인의 설립이 순수한 공익목적이 아니고 재산 도피, 탈세 또는 변칙 상속 등의 이유가 있다는 것, 이러한 것들은 재벌들뿐만이 아니고 재산을 가진 사회지도층에서도 활용되고 있다는 것을 보여주었다.43) 이에 따라 세무관서에서는 공익법인이 출연받은 재산을 공익사업에 사용했는지 여부만 사후관리를 해왔으나 앞으로는 서면조사 결과 조세 회피 혐의가 발견되면 세무조사에 착수키로 하는 등44) 공익법인에 대한 세무 관리를 더욱 강화하는 쪽으로 세제 개편을 추진하게 되었다.45)

1993년 말 기업이 공익법인에 주식을 출연하는 경우 과세배제 범위가 20%에서 5%로 바뀌는 내용의 상증세법 개정이 있었는데, 이에 따라 법 개정 전부터 5%를 초과하는 지분을 가지고 있던 재벌그룹 공익재단들이 주식처분에 나서서 5%이하로 지분율을 낮추는 현상이 나타났다. 그것은 지분율을 5% 이하로 낮추어야 해당 그룹의 유·무상 증자에 참여하여 그룹 차원의 지분 유지에 기여할 수 있기 때문인데, 이처럼 공익법인이 절세와 그룹 계열사 지배를 위한 수단으로 활용되는 현상이 언론에 보도되었다.46) 대기업들의 사회기여도가 아직 미약하고 그 범위도 학술장학부분에 편중되어 있는 것으로 조사되었으며, 30대 그룹 중 아직까지 공익재단을 설립하지 않은 그룹도 7개나 된다는 언론 보도47) 역시 공익법인에 대한 규제를 강화하는 쪽으로 힘을 실어준 것으로 생각된

40) 동아일보, “주식이동 부 세습 봉쇄 : 공익법인 재벌 재산은닉 감시”, 1991. 11. 9.자 ; 동아일보, “재벌 공익법인 세무관리 강화”, 1991. 12. 24.자 등

41) 경향신문, “재벌 공익법인 세무 강화”, 1991. 12. 25.자

42) 동아일보, “공익재단 재산 도피처 의혹 많다”, 1993. 3. 25.자

43) 경향신문, “여론 악화에 등 밀린 실사(實査)”, 1993. 4. 9.자 ; 경향신문, “속출하는 공직자 재단 설립·성금 기탁 : 사회환원이나 은닉축소냐”, 1993. 8. 31.자

44) 동아일보, “공익법인 세무관리 강화키로”, 1993. 6. 3.자 ; 동아일보, “공익법인 무더기 조사”, 1993. 10. 15.자 ; 경향신문, “공익법인 출연재산 세무관리 강화키로”, 1993. 6. 3. 자 등

45) 동아일보, “공익법인 출연 혜택 축소 : 부(富) 변칙 상속-증여 막겠다”, 1993. 6. 19. 자 등

46) 한겨레, “재벌 공익법인 사익추구 수단”, 1994. 6. 30.자

47) 동아일보, “30대 그룹 중 7곳 공익재단 없어”, 1994. 1. 23.자

다.⁴⁸⁾

1995년 1월 5일 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률에 대한 개정이 이루어졌다. 동 개정의 내용은, 동법 제5조 5항을 “이사회에 있어서 대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자의 수는 이사 현원의 5분의 1을 초과할 수 없다.”로 하여 종전의 3분의 1을 5분의 1로 개정하고, “주무관청은 공익법인의 효율적 감독을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공인회계사 기타 관계전문기관으로 하여금 제1항의 규정에 의한 감사를 실시하게 할 수 있다.”는 동법 제17조 2항을 신설하는 것이었다.⁴⁹⁾

2) 공익법인법 1차 개정 후부터 현재까지

99년 말부터 공익재단에는 새로운 바람이 불기 시작한다. 관주도가 아니고, 기업주가 거금을 쾌척해 만든 재단도 아닌, 순수 민간이 주축이 돼 만든 공익재단들, 한국인권재단, 한국여성기금, 아이들과 미래, 아름다운재단 등이 생겨나게 된 것인데, 이러한 공익재단들은 시민의 힘만으로 공익에 이바지하는 재단을 만들겠다는 취지로 출범하였기 때문에 지원영역과 모금대상은 다르지만 한국의 척박한 기부문화를 바꾸기 위해 뛰고 있으며, 기금마련을 목표로 월급 0.1% 내기, 유산 1% 남기기, 결혼축의금의 기금화, 희망의 동전모으기 등 시민들을 상대로 다양한 모금방법을 활용하기 시작했다는 특징이 있었다.⁵⁰⁾ 이에 따라 기부금 공제 여부 등에 대한 관심이 크게 증가하기 시작했고, 예컨대 참여연대나 경실련 등에 대한 기부금 공제가 인정되는지 여부가 다투어지기도 하였다.⁵¹⁾

또한 기업기부에 있어서도 질적인 변화가 감지된다. 99년 말 현재 기업 기부액이 국가 전체의 기부액에서 차지하는 비중이 미국이 25%(98년 기준)인데 비해 한국은 60%나 되지만, 기업 기부는 부정적 여론을 무마하고자 마지못해 하는 ‘준조세적 자선’이거나 기업 소유주의 과시적인 자선이 대부분이어서 자발성 지속성 전문성이 부족할 뿐 아니라 기업인들이 공공성을 지닌 법인과 개인간의 관계를 혼돈, 개인 기부는 마다한 채 공익재단 설립을 통한 기업기부만을 선호하게 되어 국민들로부터 냉담한 시선을 받는 등의 문제가 있었다. 그런데 이러한 태도에도 변화가 생기게 된 것이다. 예컨대 전경련

48) 신현만, “대기업 문화재단의 비리 백태”, 「말」 57호, (1991.3), pp132-136 ; 장운선, “재벌 공익법인, 포장만 공익 아니에요?”, 「말」 145호, (1998.7), pp90-93 등도 규제 강화를 주장하는 것으로 볼 수 있다.

49) 황창순, “공익법인 규제제도의 현황과 문제점”, 「동서연구」 제8권(1996), pp.5-24 ; 윤철홍, “공익법인의 설립운영에 관한 법률의 주요 내용과 문제점”, 「동서연구」 제8권(1996), pp.25-42에서 당시 현황과 문제점을 분석하고 있다.

50) 동아일보, “여성 기금 등 민간 공익재단 잇단 탄생”, 2001. 2. 8.자에서 연구자가 정리

51) 동아일보, “참여연대, 경실련 기부금도 소득공제”, 2002. 2. 13.자

에서도 경상이익의 1% 이상을 사회공헌 활동에 지출하는 기업들의 모임인 ‘1% 클럽’을 만들었는데, 2001. 2. 22. 현재 현대아산 삼성 LG SK 포항제철 동아제약 한화 유한킴벌리 등 88개사가 가입을 신청했다.⁵²⁾

다른 한편 이 시기에는 언론재단에 대한 세무조사가 있던 때였기 때문에,⁵³⁾ 아태재단 등 일반 공익법인에 대한 세무조사도 실시해야 한다는 주장이 제기되고 있었고,⁵⁴⁾ 기부금의 용도나 출처 등에 대하여도 관심을 기울이게 되었다.⁵⁵⁾ 또한 2004년 사학법 개정을 둘러싼 공방에서 드러났듯이,⁵⁶⁾ 공익재단법인에 출연한 재산관리의 자율성과 공공성 등에 대한 한계 설정 역시 중요한 과제가 되었다.⁵⁷⁾

이러한 사회적인 변화를 일부 반영하여 공익법인법도 95년의 1차 개정을 포함하여 모두 6차례의 개정이 있었으나 기대에는 미치지 못하였다. 1997. 12. 13.에 행해진 2차 개정은 행정절차법의 시행에 따른 것으로서 제16조의2에 “주무관청은 제16조의 규정에 의하여 공익법인의 설립허가를 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.”는 규정을 전면 개정한 것뿐이었다.

2004. 10. 16.에 행해진 3차 개정은 헌법재판소가 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제14조 제2항에 대하여, “공익법인 이사의 취임승인 취소사유를 포괄적으로 대통령령에 위임함으로써 포괄위임금지의 원칙에 위반되어 헌법에 위반된다.”고 판시한 것 때문에,⁵⁸⁾ 제14조 2항을 “주무관청은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 사유의 시정을 요구한 날부터 1월이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 이사의 취임승인을 취소할 수 있다.”고 구체적으로 위임의 기준과 범위를 정하는 내용의 개정일 뿐이었다. 또한 2005. 3. 31.에 행해진 4차 개정도 채무자 회생 및 파산에 관한 법률의 개정에 따라 파산자를 파산선고를 받은 자로 자구 수정을 하는 것이었다.

2008. 3. 14.에 5차 개정이 이루어졌으나, 동 개정안의 심사보고서에서 밝힌 바와 같이 개정안은 정부에서 추진하고 있는 “알기 쉬운 법령 만들기 사업”에 따라 제출된 것으로서 내용이 변경된 사항은 없으며, 오로지 일반 국민이 이해하기 쉽도록 간결하고 명확하게 정리하고자 하는 법률일 뿐이었다.

2011. 3. 7.에도 6차 개정이 이루어졌으나, 동 개정안의 내용은 제11조 제3항 단서에 「상속세 및 증여세법」에 따른 성실공익법인에 해당하는 공익법인이 기본재산의 100분의 20의 범위 내에서 기본재산의 증가를 목적으로 하는 매도 또는 교환 등 대통

52) 동아일보, “기업 기부는 미래 위한 투자”, 2001. 2. 22.자에서 연구자가 정리

53) 예컨대 동아일보, “국세청 언론사 세무조사 결과(요지)”, 2001. 6. 29.자

54) 예컨대 동아일보, “아태재단 의혹 공방, 세무조사를 단행해야”, 2001. 7.23.자

55) 동아일보, “노벨상금 11억원의 행방”, 2002. 3. 20.자

56) 동아일보, “與 사립학교법 개정안 확정 : 주요 내용과 문제점”, 2004. 10. 14.자

57) 동아일보, “사학법 개정안 위헌 논란 : 사유재산 운영권 침해”, 2005. 12. 13.자

58) 헌법재판소 2004. 7. 15. 선고 2003헌가2

령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우 주무관청에 신고만으로 가능하도록 한 것이었다. 다만 이전의 개정과는 규제를 강화하는 내용이 아니라 성실공익법인의 활동에 제약을 주는 것을 완화했다는 점에서 구별되는 특징이 있다.

(3) 민법 개정안(법인편) : 허가주의에서 인가주의로

2010년 6월에 발표된 민법 개정안(법인편) 제32조 제3항은 법인 설립에 대한 허가주의를 인가주의로 변경하는 내용으로 되어 있다. 이것은 법인의 설립·운영에 대한 국가의 관여를 축소하는 쪽으로 방향을 잡았다고 할 수 있다. 주무관청의 허가제에 대하여는 전근대적인 국가 독점주의적 법인관(法人觀)을 체계화 한 일본의 법인제도의 잔재라거나 또는 준칙주의를 채택하는 스위스나 독일, 오스트리아 등의 비교법적인 차원에서 인가주의로 개정되어야 한다는 견해,⁵⁹⁾ 재단법인의 설립과 운영에 있어서 사적 자치가 보장되어야 하며 재단법이라는 이유만으로 설립과 활동에서 불평등한 차등을 해서 안된다는 견해,⁶⁰⁾ 등 학자들의 견해를 반영한 것으로 생각한다.

설립자가 출연한 재산에 대해서 법인격을 인정한 것이 재단법인이라는 점에서만 본다면 원칙적으로 그 설립이나 운영에 국가가 개입할 여지는 적다고 보인다. 그러나 비영리법인 또는 공익법인이 되어 당연히 세제 혜택을 받게 되므로 그에 대한 국가의 관여가 필요하게 된다는 측면도 있다. 재단법인에서는 재산 그 자체가 중요하여 원칙적으로는 설립자의 의사가 중요하다고 생각되므로 조세에 관한 것이 아닌 한 국가의 관여는 축소하는 쪽으로 하는 것이 타당하다. 이런 차원에서 현행 허가주의에서 인가주의로의 개정은 방향이 옳은 것으로 본다. 민법의 이러한 개정은 공익법인에 대하여도 동일할 것이다. 인가주의로의 개정이 타당하다는 관점에서 설립과정, 법인의 운영과정에 대하여 서술하고자 한다.⁶¹⁾

Ⅲ. 설립 과정상의 문제

1. 설립절차 개관

공익재단의 설립은 재단 실체의 형성(정관 작성, 재산의 출연, 기관의 구성)→허가 신청(주무관청의 확인)→주무관청의 허가→설립등기 및 법인신고 등의 순에 의한다.

59) 윤철홍, “비영리법인설립에 관한 입법론적 고찰”, 「민사법학」 제47호, 한국민사법학회(2009), p732

60) 제철웅, “재단법인법에 관한 비판적 고찰”, p87-88

61) 서울시교육청 홈페이지, “신설공익법인을 위한 실무안내” 등을 참조하였음

(<http://www.sen.go.kr/web/services/bbs/bbsView.action?bbsBean.bbsCd=64&bbsBean.bbsSeq=7>)

(1) 실체의 형성

비영리재단법인을 설립하려는 경우, 설립할 법인의 목적 및 명칭, 정관작성, 기관구성 등을 준비한다. 「사회복지사업법」에 의한 사회복지법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한법률」에 의한 공익법인, 「의료법」에 의한 의료법인, 「사립학교법」에 의한 학교법인 등은 각각 개별법에 규정된 설립절차를 확인한 후 법인설립을 준비한다.

1) 법인의 목적 결정

설립할 법인의 목적을 정해야 하는데, 비영리재단법인은 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 설립해야 한다(민법 제32조). 공익재단법인의 경우에는 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 자선에 관한 사업을 목적으로 해야 한다.

2) 재산의 출연

재단법인을 설립하고자 하는 사람은 재산을 법인에 출연해야 하며 출연자는 1인이어도 가능하다. 재산의 종류에는 제한이 없다. 설립자가 살아있는 동안 비영리재단법인 설립에 재산을 출연하는 경우 그 재산은 법인의 설립등기 시부터 법인의 재산으로 된다(민법 제33조 및 제47조 1항, 제48조 1항). 그러나 재산출연자가 유언으로 비영리재단법인을 설립하는 경우 그 재산은 재산출연자의 사망으로 유언의 효력이 발생하는 때부터 법인의 재산으로 된다(민법 제47조 2항 및 제48조 2항).

3) 법인의 명칭

다음으로 법인의 명칭을 정해야 하는데, 법인의 명칭은 사업목적에 나타낼 수 있는 명칭을 정해야 하고, 설립할 법인의 명칭이 기존의 법인의 명칭과 동일하거나 유사한 경우에는 등기가 되지 않는다. 동일 또는 유사한 명칭인지 여부는 대법원 인터넷등기소에 접속하여 확인할 수 있다.

4) 정관의 작성

법인은 정관에 기재된 내용에 따라 법인을 구성·운영해야 하며, 법인설립허가를 신청할 때에 정관을 주무관청에 제출해야 한다. 정관에는 법인의 사업목적, 명칭, 사무소 소재지, 자산의 종류·구성·관리·운용방법·회비 등 자산에 관한 규정, 이사의 임면에 관한 사항 등을 기재해야 하고(절대적 기재사항), 어느 하나라도 누락된 경우에는 정관으로서 효력이 생기지 않는다(민법 제43조).

법인은 육체가 없는 존재이므로 거래 등의 사회적 활동을 하기 위해서는 그 사람들

의 행위가 법인의 행위로 간주되는 자연인이 필요한데, 구체적으로는 법인의 의사를 결정하고 법인의 사무를 처리하는 이 사람들을 법인의 기관이라고 한다. 재단법인의 경우, 사단법인과는 달리 사원이나 사원총회는 없고 이사가 의사결정·업무집행·대의대표의 일을 하게 된다. 따라서 비영리 재단법인은 기관으로 이사를 반드시 두어야 하지만, 감사는 둘 수도 있고 두지 않을 수도 있다.

비영리 재단법인은 설립자(재산출연자)가 다수인 경우에는 창립총회에서 정관을 만들거나 임원 선임에 대한 재산출연자들의 의사를 결정하며, 재산출연자가 1인인 경우에는 창립총회를 개최하지 않아도 된다.

(2) 허가 신청

1) 주무관청의 결정

설립준비를 마친 후 설립하고자 하는 재단법인이 목적으로 하는 사업을 관리하는 행정관청 즉, 주무관청에 설립허가신청서를 제출해야 한다. 이 경우 정부조직법과 각 부·처·청의 직제 및 직제시행규칙 등을 살펴 업무소관을 검토한 후 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등을 검토하여 그 업무의 위임여부를 따져 주무관청을 확인해야 한다.

주무관청은 법인의 활동영역에 따라 중앙행정기관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 된다. 법인이 목적으로 하는 사업을 관할하는 행정관청이 둘 이상인 때에는 그들 모두가 주무관청이 된다. 또한 법인의 활동영역이 특정 지방자치단체의 관할 구역 내에 있으면 해당 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 주무관청이 된다.

2) 재단법인 설립허가 신청서 제출

비영리재단법인 설립준비를 끝마친 설립자 또는 설립발기인들은 설립하려는 법인의 주무관청에 설립허가 신청서와 정관 등을 함께 제출해야 하며, 신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.

- ① 설립발기인의 인적사항을 적은 서류1부
- ② 작성한 정관1부
- ③ 재산목록(기본재산과 운영재산으로 구분하여 기재) 및 그 입증서류 각 1부와 재산출연의 신청이 있는 경우에는 그 사실을 증명하는 서류 1부. 이 경우 법인 설립시 기본재산으로 출연한 재산, 무상으로 취득한 재산, 회계연도 세계잉여금으로 기본재산에 편입된 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산을 기본재산으로 하고, 그 밖의 재산을 운영재산으로 한다.
- ④ 사업계획 및 수지예산을 기재한 서류 1부 : 사업의 기본방향, 추진사업, 주요사업

별 추진일정 및 소요예산, 수지예산서를 기재한다.

- ⑤ 임원취임 예정자의 인적사항을 적은 서류 1부와 취임승낙서 1부 : 비영리재단법인
인은 설립자(재산출연자)의 의사에 따라 임원을 선임하며, 임원취임자의 취임승낙
의사와 인적사항, 직위와 취임기간을 기재한다.

- ⑥ 창립(발기인)총회 회의록1부

법인설립이 적법한 절차를 거쳐 성립되었는가에 대한 중요한 판단자료이므로, 육하원칙에 따라 작성해야 한다. 회의록에는 설립취지, 정관의 심의·의결, 임원선출, 재산출연 및 수증(受贈)에 관한 사항, 사업계획서 및 수지예산서 등의 의결에 관한 사항이 포함되고, 발기인 전원이 기명날인하며, 회의록 각 면과 면 사이에 발기인 전원이 간인을 해야 한다.

(3) 주무관청의 허가

1) 주무관청의 검토사항

비영리재단법인 설립허가 신청이 들어오면 각 주무관청은 법인의 명칭과 설립목적, 사업 등이 각 주무관청의 업무 범위 내에 해당하는지를 먼저 검토하며, 다음의 판단을 통하여 허가 여부를 결정한다.

- ① 법인 설립의 필요성 : 법인의 설립목적과 활동사업의 독자성, 전문성, 사업수행 가능성, 비영리성, 합법성 등을 종합적으로 고려하여 법인설립의 필요성을 검토한다.
- ② 법인의 목적과 사업의 실현가능성 : 허가신청을 한 법인설립의 주된 목적이 막연하거나 추상적이지 않은지, 구체적이고 실현가능한 목적인지를 검토하며, 목적사업의 수행을 위한 상근직원의 여부 및 독립된 사무실 등의 재정적 뒷받침도 검토한다.
- ③ 법인명칭의 유사성 : 설립 신청한 법인의 명칭이 기존법인의 명칭과 유사한지 여부를 검토한다.
- ④ 재정적 기초의 확보가능성 : 법인에 출연된 재산의 평가가 적절하게 평가되었는지, 또는 부동산의 경우 등기하여 재산권을 확보할 수 있는지를 검토하며 비영리재단법인의 경우, 출연된 재산이 법인 설립등기 즉시 법인으로 이전될 수 있는지, 재산출연 절차에 문제가 없는지, 출연된 재산이 활용가능한지를 검토한다.

2) 허가 등 처분

특별한 사유가 없으면, 주무관청은 일정기간 내에 설립신청사항을 심사하여 허가를 하거나, 허가를 하지 않는 등의 처분을 내리며, 서면으로 설립허가 신청인에게 통보한

다. 다만, 설립허가 이후 ① 법인의 명칭 변경, ② 사업내용 변경, ③ 허가조건 변경, ④ 소재지 변경, ⑤ 대표자 변경 등이 발생하는 경우, 주무관청은 그 적정성을 검토하여 설립허가증을 재발급하거나 발급된 허가증에 변경사항을 기재하여 설립허가 신청인에게 통보한다.

주무관청은 법인설립허가에 조건을 붙여 법인설립허가를 해줄 수 있다. ‘법인설립 허가 일부터 1년 이내에 목적사업을 실시할 것’, ‘목적사업을 계속하여 2년 이상 중단하지 말 것’, ‘법인의 목적과 관련이 없는 수익사업을 하지 말 것’ 등이 그러한 예이다.

(4) 설립등기 및 설립신고

해당 주무관청으로부터 설립허가를 받은 법인은 법인의 주된 사무소 소재지를 관할하는 법원등기소에서 설립등기를 함으로써 법인격을 취득한다. 세무상의 처리를 위해서는 법인설립 등기부등본을 첨부하여 세무서에 법인 설립신고도 해야 한다.

2. 설립 과정상의 문제

(1) 설립과정에 대한 정부 개입의 한계 : 인가제로의 민법 개정에 대한 의견

설립과정 전체의 과정을 판단하면, 법인의 실제 형성절차는 설립자 등 자율적 의사에 따라 행해지므로 국가가 개입하는 것은 설립허가 신청에 대한 허가 여부를 검토하는 단계이다. 법인 설립의 필요성, 법인의 목적과 사업의 실현가능성, 재정적 기초의 확보가능성 등이 중요한 검토 사항인데, 이러한 부분에 대한 객관적 판단기준이 거의 주무관청에 맡겨져 있다는 점, 즉 주무관청의 자유재량에 맡겨져 있는 점이 현재 비영리법인 특히 공익법인의 설립에 있어서 문제가 된다.

이러한 기준은 다른 말로 표현하면 결국 “공익”의 판단이라고 할 수 있고 또 그러한 판단이 필요하지만 그러한 해석이 자의적일 수 있다는 점에서 이를 객관화하여, 일정한 기준이 되면 무조건 설립 허가를 주는 것이 필요하다고 생각한다. 즉 법인 설립에서도 허가주의에서 인가주의로 해석을 전환하는 것이 필요하다. 인가주의와 허가주의의 대립은 다른 측면에서 보면 설립 과정에 대한 정부 개입의 한계를 어디까지 인정할 것인가의 문제이다.

우리 민법은 비영리법인의 설립에 대하여 허가주의를 취하고 있으나, 오늘 날에는 대륙법계의 어떤 나라도 비영리사단법인의 설립에 허가주의를 채택하고 있지 않으며, 우리 법의 근간이 되었던 일본 민법도 허가주의를 폐지하고 준칙주의를 채택하여 자유롭게 법인을 설립할 수 있도록 하고 있다.⁶²⁾ 민법 개정안도 허가주의에서 인가주의로 바

62) 윤철홍, 전계 논문, p.747

꾸어 규정하고 있다. 설립자가 특정 목적의 수행을 위해 재단법인을 설립하면 그 재단법인은 설립자의 의사를 실현시키는 관리조직으로 기능하며 따라서 재단법인 운영에 있어서의 최고지침은 설립자의 의사가 된다. 이러한 설립자의 의사는 설립단계에서는 단독행위인 재단설립행위와 정관에 표시된다.⁶³⁾

또한 주식회사의 사회적 책임 등이 논의되고 있는 상황에서 공익재단의 설립과 주식회사의 설립 중 어느 것이 더 사회의 공익에 이바지할까? 주식회사의 설립은 회사법에서 정하는 일정한 절차에 따르면 국가의 관여 없이 설립등기를 함으로써 법인격을 취득하게 한다(준칙주의). 공익재단의 경우에도 이처럼 국가의 관여 없이 일정한 절차를 밟으면 설립이 가능하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있고 이 점에서는 인가주의로 바뀌는 민법의 태도는 타당하다고 생각한다. 이처럼 외국의 입법례와 재단법인의 본질을 고려한다면 허가주의에서 인가주의로 변경하는 것은 타당하다고 생각한다. 이 경우 인가의 기준을 좀 더 구체적으로 정하는 것이 필요할 것이다.

다만 인가주의로 하는 경우 세금 혜택을 받는 점이 마음에 걸린다면 아예 미국과 같이 비영리법인의 설립은 자유롭게 인정하되 세제 혜택을 받는 경우에는 세법에서 정하는 엄격한 조건을 충족하도록 할 수도 있다. 어쨌든 이 부분에 대해서는 별도로 논의할 필요가 있다.

(2) 주식출연 : 구원장학재단 사건

공익재단을 설립하는 경우 어떠한 재산을 출연하여야 하는지 여부에 대하여는 특별한 제한이 없다. 그런데 주식을 출연하는 경우 세법상 증여세의 추징 문제가 따르게 되어 세법이 순수한 공익재단의 설립을 막는 것이 아니냐는 비판도 제기되고 있다. 구원장학재단 사례를 검토한다.

상속세 및 증여세법 제48조 제1항은 공익사업에 출연된 재산에 대하여 내국법인 주식의 5%(성실공익법인은 10%) 이상 취득금지의무를 규정하고, 이를 위반하는 때에는 과세요인이 발생한 때에 의무위반에 해당하는 재산가액에 상당하는 증여세 또는 가산세를 공익법인에 부과한다.⁶⁴⁾

구원장학재단 설립자는 2002. 8월 210억 재산(주식지분 90%)을 기부하여 6년 동안 41억여 원을 장학금, 교수연구비 등으로 지급하여 왔는데, 2008년 2월 관할세무서에서 5% 초과 부분을 증여로 간주, 140억 증여세를 부과하였다.

63) 제철웅, 전계 논문, p73

64) 공익법인의 주식 출연 및 취득 제한규정은 상속세법이 1990년 12월 31일 법률 제4283호로 개정되기 전까지 그 제한에 대한 규정이 없다가, 법률 제8조의2 제1항 제1호에 단서를 신설한 것이다. 그 취지는 공익법인에 대한 주식출연으로 재벌기업들이 문화재단을 설립하여 계열기업을 지배하는 수단으로 이용하는 사례를 방지하기 위한 것이었다.

이에 대하여 제1심인 수원지방법원은, 5% 초과 지분을 증여로 간주하는 상속세법 규정은 “경제력 세습 방지 규정이므로 순수한 장학사업에는 적용 없다.”는 이유로 원고 승소 판결을 내렸다. 그러나 항소심인 서울고등법원은, “공익사업의 원활한 수행을 위해 특수관계가 없는 경우 과세대상에서 제외하는 규정을 둔 것인데, 설립자와 재단의 보유 주식 수를 합하면 100%로서 상속세법상 특수관계에 있으므로, 법령 문언에 없는 추가적 요소를 설정해 이 과세처분을 위법한다고 하면 법적 안정성과 입법권 침해의 여지가 있다.”는 이유로 원고 패소 판결을 하였다.⁶⁵⁾ 1심 법원과 2심 법원의 판단이 다르게 된 것이다. 그런데 이 규정에 대하여는 입법 당시부터 반대의견이 제기되었으며,⁶⁶⁾ 현재에도 계속 비판이 제기되고 있다.⁶⁷⁾

미국의 경우 1969년 연방세법 개정⁶⁸⁾으로 민간재단이 보유할 수 있는 주식의 지분을 제한하고 있다(미연방세법 4943(c)(2)(A)조). 과세상 혜택을 받고 있는 민간재단에 의해 기업이 지배되는 경우 세금을 납부해야 되는 기업과의 경쟁이 불공정하다는 것이 그 이유의 하나이다. 민간재단에 허용되는 주식의 보유한도는 민간재단이 보유한 의결권 있는 주식과 부적격자가 소유한 의결권 있는 주식을 합하여 20%이다. 보유한도를 넘어 보유한 경우에는 그 보유주식가치의 10%가 과세된다(미연방세법 4943(a)(1)조).⁶⁹⁾

일본의 경우에는 상속세법에 규정이 없고, 총무성에서 공익법인을 감독하기 위한 기준서에서 이를 규제하고 있을 뿐이다.⁷⁰⁾ 동 기준에서는, “공익법인은 재단법인에 있어서 기본재산으로서 기부된 경우 등을 제외하고 영리기업의 주식 보유 등을 할 수 없다. 이 규정에 따라 주식을 보유한 경우에 있어서도 해당 영리기업의 전체 주식의 2분의 1을 초과하여 주식을 보유할 수 없다.”고 한다. 일본의 공익법인의 경우에도 50%까지 보유가 가능하다는 의미가 된다.

65) 서울고등법원 2011. 8. 19. 선고 2010누26003 판결

66) 국회 재정경제위원회 수석전문위원, "상속세법개정법률안(정부 검토보고)", 1996.11, p.20에서는 이 개정에 반대 견해를 밝힌 바 있다. 즉, “개정안은 공익법인의 보유주식 분산을 통해 공익법인이 출연자의 지주회사로 간접지배·이용되는 것을 방지하고자 하는 조치로 보여지나, 개정안에서와 같이 주식보유총수의 5%이내로 제한하는 개정방향 보다는 기업가가 공익법인을 통해 부의 사회환원을 하도록 유도하고 상속세 회피수단으로 악용되는 것을 방지하는 방안을 강구하는 것이 오히려 상속세의 부의 사회환원 기능에도 부합하는 것으로 생각되므로 동 개정내용은 적절치 못한 것으로 봄”이라고 하였다.

67) 주식 ‘선의의 기부’막는 5% 과세 족쇄, 파이낸셜뉴스(2011. 9. 4.자)

68) 그 당시 세법개정 주요내용으로는, [H.R. REP. 91-413, H.R. Rep. No. 413, 91ST Cong., 1ST Sess. 1969, 1969](#) 참조. westlaw(유료사이트)에 의해 해당 원문확인 가능하다.

69) IRC § 4943. Taxes on excess business holdings

(a) Initial tax.--

(1) Imposition.--There is hereby imposed on the excess business holdings of any private foundation in a business enterprise during any taxable year which ends during the taxable period a tax equal to 10 percent of the value of such holdings.

(이하 생략)

70) 公益法人の設立許可及び指導監督基準

이러한 외국의 입법례를 고려하면 우리의 규제 내용이 매우 경직적이고 엄격하다는 느낌이 든다. 5%의 제한규정이 선의의 기업가가 공익법인에 더 많은 주식을 출연할 수 있는 길을 원천적으로 막고 있기 때문이다. 주식출연을 통한 지주회사화에 대한 제한을 위해 상속세 및 증여세법상 규정을 두어야 하는지 자체도 의문이며, 지주회사화의 우려라면 그러한 주식의 의결권을 제한⁷¹⁾하거나 보유를 제한하는 것이 타당하다고 생각된다. 다만 현행 상속세법상의 규정을 문리(文理) 그대로 해석하면 제2심과 같이 판단하는 것이 조금은 더 타당하게 보이므로, 법의 취지를 살펴 구체적인 타당성을 존중할 것이냐 아니면 법적 안정성을 위해 문리 해석을 할 것이냐의 선택의 문제를 현명하게 처리하기를 바랄 뿐이다.

IV. 운영 및 관리상의 문제

등기 및 정관 변경, 법인의 사업, 재산 운영, 기본재산의 처분에 대해서 개관한다.

1. 등기 및 정관 변경

비영리재단법인의 설립등기는 법인의 성립요건 즉 법인격 취득 요건이 된다. 설립등기를 한 후에 설립등기 사항에 대하여 변경이 있는 경우에는 그 사항들을 등기해야 제3자에게 주장할 수 있다(민법 제54조). 이사의 변경, 주사무소의 변경, 분사무소의 설치 등이 그러한 예이다. 등기의무가 있는 이사, 청산인 등이 등기를 해태하면 과태료 처벌을 받는다(민법 제97조 제1호).

정관의 변경이란 법인이 그의 동일성을 유지하면서 그 조직을 변경하는 것으로써 주무관청의 허가를 받지 아니하면 그 효력이 없다. 재단법인의 정관은 변경하지 못함이 원칙이지만, 정관의 변경방법을 정관에서 정하고 있는 경우에 한하여 할 수 있다(민법 제42조 ② 및 제45조①,③). 변경사항이 등기사항인 경우에는 그 변경을 등기하지 아니하면 정관의 변경을 가지고 제3자에게 대항하지 못한다(민법 제49조 ② 및 제54조).

2. 법인의 사업

(1) 목적사업

법인의 설립목적을 수행하기 위한 사업을 목적사업이라 하며, 이 목적사업은 법인 설

71) 의결권 포기시 과세혜택을 유지하나 의결권을 포기한 경우 현행과 같이 증여세 과세하는 방안을 주장한 견해로는, 손원익, "비영리법인 관련세제의 선진화 방안", 한국조세연구원, 2000.12, p.127 참조.

립허가를 신청할 때 제출한 사업계획서 등에 기재된 목적사업을 말한다. 목적사업은 그 내용이 구체적이며 실현가능 하여야 하고, 적극적으로 공익을 유지·증진하는 것이라고 인정되어야 한다(공익령 제5조 ①). 공익법인을 운영하고자 하는 고유의 목적사업 내용은 장학금의 지급, 연구비의 지원, 학술진흥사업 및 시설운영 지원사업, 출판 보급사업, 자선사업 등이며, 법인이 정관에 정하는 목적사업으로 제공하는 이익은 이를 무상으로 함을 원칙으로 한다(공익령 제6조 ①).

출연재산은 반드시 목적사업에 사용되어야 세제 혜택이 주어진다. 즉 출연 받은 재산은 출연일로부터⁷²⁾ 3년 이내 “직접 공익목적사업 등”에 사용하여야 하며(상증세법 제48조②-1호), 출연재산 운용소득 금액의 70% 상당금액 이상을 “직접 공익목적사업”에 사용하여야 한다(상증세법 제48조 ② 4호의2, 상증세령 제38조 ⑤).

(2) 수익사업

수익사업은 법인의 설립목적과 본질에 반하지 않는 정도의 것으로 목적사업의 경비 충당을 위해 필요한 범위 내에서만 인정된다. “수익”사업은 경제적 이익을 얻는 사업이라는 의미이지만, 법인세법에서는 비영리법인의 수익사업의 범위에 대해서 규정하고 있으므로(법인세법 제3조 ② 및 동법시행령 제2조 ①), 열거되지 않은 수익을 얻는 경우에는 법인세 납세의무가 없다.

목적달성을 위하여 수익사업을 하고자 할 때에는 정관이 정하는 바에 따라 사업마다 주무관청의 승인⁷³⁾을 받아야 한다(공익법 제4조 ③). 수익사업을 하려는 법인은 정관이 정하는 바에 따라 수익사업을 운영해야 하며, 정관에 수익사업의 근거조항 및 구체적인 사업종목의 등재가 없는 경우에는 정관에 수익사업의 근거조항 등을 신설해야 한다. 또한 수익사업을 개시한 법인은 사업 개시일부터 20일 이내에 사업자등록신청서를 납세지 관할 세무서장에게 제출하여야 한다(법인세법 시행령 제154조 제1항). 공익법인이 설립 목적 달성을 위해 목적 사업을 수행하더라도 법인세를 부과하지 않지만, 수익사업을 운영하는 경우에는 해당 수익사업에서 발생하는 소득에 대해서는 영리법인과 같은 입장에서 법인세 납세의무를 부담하기 때문에 수익사업 개시신고가 필요하다.

72) 재산의 출연시기는 그 날로부터 3년 내에 출연목적에 전부 사용 하였는지의 여부를 관정하는 기준이 된다. 최초 재산을 출연하여 공익법인을 설립하는 경우에는 민법 제48조에 정하는 귀속시기, 즉 생전처분으로 재단법인을 설립 할 때에는 법인설립 등기를 한 때, 유언으로 재단법인을 설립할 때에는 유언의 효력이 발생하는 때, 즉 사망한 때를 출연시기로 한다. 이미 설립된 법인에 출연하는 경우에는 그 법인이 출연재산을 취득하는 때를 출연시기로 본다. 출연시한은 공익사업에 출연한 의사를 표시한 후 상속세 신고기한(6개월)까지이다.

73) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조 제3항의 수익사업 승인 제도는 공익법인의 수익사업을 사전에 심사·관리 함으로써 공익법인이 무분별하고 부적절한 수익사업에 나서는 것을 억제하고 공익법인으로 하여금 본래의 설립 목적인 공익성을 유지하며 건전한 활동을 계속할 수 있도록 하기 위한 것으로, 공익법인의 기본재산 처분이 수반되지 않는 사업도 규제 대상으로 삼는다는 점에서 공익법인 존립의 기초가 되는 기본재산의 원활한 관리 및 유지와 재정의 적정을 기함을 목적으로 하는 같은 법 제11조 제3항의 기본재산 처분 허가 제도와는 그 입법목적과 적용 범위 등을 달리하는 제도이다(대법원 2006.9.22. 선고 2004도4751 판결).

3. 재산 운영

(1) 기본재산

비영리재단법인의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분하며, 기본재산은 ① 법인설립 당시 기본재산으로 출연한 재산, ② 기부 또는 무상으로 취득한 재산, ③ 회계연도 세제잉여금으로 기본재산에 편입된 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산 등이 이에 해당한다(공익법 제11조①, 공익령 제16조①,②). 교육법인 또는 복지법인 등 관련 법은 기본재산을 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 분류하고, 수익용 기본재산으로 수익사업을 운영하도록 하고 있다.

예컨대 학교법인의 수익용 기본재산은 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 경영에 필요한 재산 중 수익을 목적으로 하는 재산을 말한다. 교육활동에 직접적으로 필요한 교육용 기본재산에 대비되는 개념이다. 학교법인은 연간 학교운영비의 10배 이상에 해당하는 수익용 기본재산을 확보해야 할 의무가 있으며, 수익용 기본재산에는 토지, 건물, 주식, 정기예금 또는 금전신탁, 국채·공채, 기타 교육부 장관이 수익용 기본재산으로 인정하는 공시한 것 등이다. 학교법인은 수익용 기본재산에서 생긴 수익의 100분의 80 이상에 해당하는 액수를 그가 설치·경영하는 학교의 연간운영비에 충당하여야 한다.

(2) 보통재산

보통재산은 기본재산 이외의 모든 재산으로 법인을 운영하는 데 사용할 수 있는 재산을 말하며 법인 직원 급여, 사무실 운영비 등 목적사업비와 그 운영경비에 사용될 수 있는 재산을 말한다. 일반적으로 보통재산의 범위는 다음과 같다.

- ① 기본재산으로부터 발생하는 일체의 이익금 : 예금 또는 채권 등에서 발생한 수입이자, 주식의 배당금 및 무형자산으로부터 발생한 사용료, 영업권이나 특허권 등 무형자산으로부터 발생한 사용료, 법인 소유의 영리사업소득 중 경비 및 제세공과금 일체를 차감하고 목적사업비로 기부된 사업소득
- ② 전년도 예산 중 사용 잔액이 해당연도로 이월된 전기이월금
- ③ 일체의 환급금이나 회수금 : 전년도 납입 법인세 중 환급금, 지출된 사업비 중 사용 잔액 환불금, 지출된 사업비 중 사용 포기된 회수금
- ④ 기타 물품의 매각처리대금과 같은 잡수입금 등이 해당.

(3) 재산의 관리

법인은 목적사업의 달성을 위하여 그 재산을 선량한 관리자의 주의를 다하여 관리하여야 한다(공익법인법 제11조 ④, 공익령 제20조). 재산의 관리에는 매도, 교환, 양도,

임대, 기부, 담보 등의 처분과 매수, 신축, 기부채납 및 기채 등 재산에 관한 권리의 득실변경을 가져오는 일체의 행위가 포함되며, 기본재산을 처분하거나 그것을 증감시키는 것은 중대한 변경을 의미하고 기본재산의 내용이 정관의 별지로 구성되어 기본재산 처분은 정관변경사항에 해당하므로 주무관청의 허가를 얻어야 효력이 발생한다.⁷⁴⁾ 기부금은 기본적으로 기본재산에 편입하여야 하며(공익령 제16조 제1항 제2호), 기부목적에 비추어 기본재산에 편입하기 곤란한 “합리성·타당성·객관성을 띤 사유”가 존재하지 아니하는 한 『기부금 사용 승인』을 금하며, 특히 운영비를 위한 승인은 인정되지 않는다.

기본재산 취득도 주무관청의 허가를 받아야 하며, 취득사유서, 취득한 재산의 종류·수량·금액을 기재한 서류, 취득한 재산의 등기부등본 또는 금융기관의 증명서, 이사회의 사록 등을 제출해야 한다. 이 경우 주무관청으로부터 기본재산 처분 및 취득에 따른 정관변경허가서를 받은 날부터 3주 이내에 기본재산 처분에 관한 등기를 해야 한다(민법 제52조).

기본재산의 목록과 평가액은 정관에 기재하여야 하며, 평가액에 변동이 있을 때에는 지체 없이 정관변경 절차를 이행하여야 한다(공익법 제11조②). 재산의 평가금액은 취득당시의 시가에 의한다. 다만, 재평가를 실시한 재산은 재평가액으로 한다(공익령 제24조).

(4) 재산 운영과 관련된 문제점

첫째 기본재산의 범위를 어느 정도까지 인정할 것인가의 문제가 있다. 재단을 설립하는 경우 기본재산과 보통재산을 구분하여 신고하도록 되어 있으나 그 범위 등에 대한 구체적 지침은 없는 것 같다. 예컨대 10억 원을 출연하여 장학재단을 설립하는 경우 기본재산과 보통재산의 비율을 얼마로 해야 하는지 문제가 있다. 최소한의 지침을 적시해 줄 필요가 있다고 본다.

둘째 기본재산의 운용 방법에 대한 제한을 어느 정도에서 할 것인가의 문제이다. 현재 기본재산의 운용 방법에 대해서는 기본재산의 원본 상실 위험 등의 이유로 법령에 제한을 두고 있으나 지나치게 엄격한 점이 있다. 기본재산 전체에 대해서 무조건 운용 방법을 제한하는 것 보다는 기본재산의 일정 부분 예컨대 20% 부분에 대해서는 재단법인의 이사회에서 자유롭게 정하고 손실 등이 발생하는 등 특별한 사유가 있는 경우에만 법에 정한 운용방법에 따르도록 한다든지 하는 식으로 완화할 필요성이 있다.

셋째 보통재산을 수익사업에 사용할 수 있는지 여부에 대해서도 논란이 있다. 수익사

74) 공익법인의 기본재산의 처분에 관한 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제11조 제3항의 규정은 강행규정으로서 이에 위반하여 주무관청의 허가를 받지 않고 기본재산을 처분하는 것은 무효라 할 것이다(대법원 2005. 9. 28. 선고 2004다50044 판결).

업에 사용할 수 있다는 견해도 있고 보통재산을 수익용 기본재산으로 바꾸지 않는 한 곤란하다는 견해도 있는 것 같다. 보통재산이라면 제한이 없다고 생각한다.

4. 기본재산 처분

(1) 기본재산 처분 허가의 법적 성질 : 자유재량행위

비영리법인의 기본재산을 처분함에는 주무관청의 허가가 필요하다. 그런데 주무관청의 허가의 성질에 대하여 이를 자유재량행위로 해석하고 있다. 기본재산의 처분이 다른 요건을 다 충족하는 경우에도 주무관청은 이를 허가하지 않을 수도 있다는 의미가 된다. 재단법인이라는 것이 본래 설립자가 재산을 출연하고 설립자의 의사가 반영된 정관의 규정에 따라 공익사업을 수행하는 것으로 볼 수 있고, 따라서 공익수행이라는 목적에서 벗어나지 않는다면 기본재산에 대한 처분의 효력도 인정해 주어야 할 것이다. 국가가 관여하더라도 법정 요건을 충족하는 무조건 처분 허가를 해주어야 한다(기속행위)는 의미이다.

현행 실무상으로는 예컨대 무수익 부동산·채권·주식을 현금으로 전환하는 것은 긍정적이지만, 이와 반대로 현금을 주식·무수익 부동산으로 원칙적으로 인정되지 않는다. 현금을 채권으로 전환하는 경우에는 수익성·안전성·합리성·타당성·전환사유 등을 검토하여 판단하게 된다. 또 처분하는 기본재산으로 세세공과금을 납부할 경우에는 관련 세법 근거 법령을 제시하도록 되어 있다.

(2) 법적 성질의 변경?(인가, 기속행위), 허가 범위의 축소(20% 신고 같음)

기본재산 처분에 대하여 주무관청이 인가를 해주는 것으로 변경된다면 인가의 성질은 기속행위가 된다. 즉 주무관청은 법령에 정한 요건을 충족하면 무조건 이를 승인해 주어야 한다는 의미이다.

다음으로 기본재산의 처분에 대해서는 그 처분 범위에 관계없이 주무관청의 허가를 얻어야 하는지 문제될 수 있다. 앞에서 본 바와 같이 그 재산의 처분 범위가 작은 경우에는 신고로 같음하는 방안을 검토할 수 있는데, 2011. 3. 17.에 개정된 공익법인법은, 성실공익법인에 해당하는 공익법인이 기본재산의 100분의 20의 범위 내에서 기본재산의 증가를 목적으로 하는 매도 또는 교환 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우 주무관청에 신고만으로 가능하도록 개정하였다.

다만 이 경우에도 20%의 선정기준을 정함에 있어서 주무관청의 재량 판단에 따르게 한다면 종전과 크게 다르지 않게 된다. 예컨대 부동산이라면 면적으로 해야 하는지 아니면 가액으로 해야 하는지 문제되는데, 공시지가 등이 존재하기 때문에 전체 가액의 20%를 초과하지 않는 경우에는 신고로 같음할 수 있도록 하는 등의 방안이 필요하다.

V. 공익재단 법제 개편의 기본방향

공익재단 법제를 개편한다면 결국 두 가지 중의 하나일 수밖에 없다. 공익성을 누가 판단할 것인가? 공익성의 판단을 국가가 한다면 공익재단의 설립·운영에 대한 국가의 개입이 정당화되어 법제의 개편방향도 현행대로 하거나 아니면 현행보다 더 국가의 개입을 강화하는 쪽이 바람직할 수 있다. 그러나 공익성의 판단을 공익재단의 설립자가 하고 국가는 그에 대한 2차적 감독만을 하는 것이라면 현행보다 국가의 개입을 줄이는 쪽이 바람직할 것이다. 공익재단에 대해서는 여러 가지 세제 혜택이 주어지기 때문에 공익법인이 그것을 포기하지 않는 이상 국가의 관여는 피할 수 없다. 결국 어느 쪽에 더 비중을 두느냐의 문제가 되고 그에 따라 법제의 개편 범위도 달라진다. 공익법인에 대한 자율권을 확대하면서 동시에 그 남용에 대한 보완으로서 투명성을 높이는 방식의 개편이 필요하지 않을까 생각한다. 이러한 기본 방향에 대하여 보충 설명하면 다음과 같다.

1. 공익법인에 대한 자율권 확대(설립, 운영)

(1) 인가주의 확대(준칙주의와 유사하게)

이미 본 바와 같이 공익법인에 대한 설립, 운영에 있어서 국가의 개입을 줄이고 자율권을 확대하는 것이 시대적 조류이며, 세계적인 경향이라고 생각된다. 이러한 측면에서 본다면 설립 당시의 기부자의 의사에 따라 운영하는 것 즉 자율권을 확대하는 것이 타당하다고 생각한다.⁷⁵⁾

현재 우리 법은 재단법인의 설립(민법 제32조), 정관변경의 허가(제45조), 재단법인의 목적의 변경(제46조), 이사해임권 및 임시이사선임권(공익법 제5조) 등을 주무관청의 권한으로 규정하고 있는데, 대법원은 임원취임승인신청,⁷⁶⁾ 재단법인의 정관변경신청⁷⁷⁾에 대한 인가를 재량행위로 해석하고 있다. 이것은 재단법인에 합목적적 판단이 있는 경우에도 주무관청이 이를 인정하지 않을 수 있다는 의미가 된다. 재단법인은 주무관청의 인가 거부처분이 재량권의 한계를 넘은 경우에만 이에 대하여 취소소송을 제기할 수 있으므로 국가의 관여 폭이 넓다.

독일의 경우에는 1972년의 연방행정법원판결에서 재단법인의 기본권을 인정하면서 재단에 대한 국가감독은 순수한 법적 감독으로 제한되기 시작하였으며, 이는 국가와 재단법인 사이에도 이념적 차이가 있으며 그것이 상호경쟁관계에 있음을 인정한 것인데,

75) 2011. 11.9 국회에 제출된 공익신탁법(안) 제3조는 공익신탁을 설정하려면 법무부장관의 인가를 얻어야한다고 규정한다.

76) 대법원 2000. 1. 28. 선고 98두16996 판결

77) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97누14538 판결

독일의 통설도 국가의 감독권한은 법적 감독으로 보고 있다. 따라서 재단법인의 기관의 활동이 정관과 설립목적에 부합되게 이루어지고 그것이 현행법에 위반된 것이 아니라면 주무관청이 여기에 개입하여 재단의 합목적적 활동을 부정하고 자신의 합목적성으로 대체해서는 안된다.⁷⁸⁾ 미국의 경우 법인의 설립이나 운영에는 원칙적으로 개입하지 않고 조세와 관련된 혜택을 받는 경우에만 세법을 통하여 일정한 자격 요건을 요구하는 등의 방식을 취하므로, 공익법인의 설립 및 운영에도 세제 혜택과 관련된 부분에만 개입하는 것이 옳다는 주장도 가능할 것이다.

(2) 기본재산의 처분에 대한 신고 범위 : 20%의 적정성 및 판단 기준

기본재산의 처분에 대하여 무조건 허가를 요구하는 것도 문제이다. 공익재단이므로 국가의 관여를 일부 인정하더라도 지나친 점이 있다. 기본재산 중 일부를 처분하는 등의 사유가 있는 경우에는 공익재단의 합목적적 판단에 따라 사후신고 등으로 갈음하는 방법을 생각해 볼 수 있고 공익법인법은 20%를 초과하지 않는 부분에 대해서는 신고로 갈음할 수 있도록 하고 있다.

하지만 이 경우에도 20%가 적정한 것인지, 20%를 가액, 면적, 비율 등 어느 기준에 따라 정할 것인지 애매한 점이 있다. 이는 입법적 결단이 필요한 부분이다. 세법상 부당행위계산의 부인 규정 등에서는 시가의 30% 이내는 정상가격으로 보므로 30% 정도로 정할 수도 있다. 중요한 점은 이에 대한 공익법인의 자율성을 확대해준다는 것이 있다.

2. 투명성 확대

공익법인의 자율성을 확대하더라도 그 전제로서 공익법인의 투명성이 보장되어야 할 것이다.

미국의 경우 공익성이 있는 단체에 대해서만 면세자격을 주기 때문에 면세자격 취득 및 유지를 위하여 IRS의 조직테스트와 운영테스트를 받아야 한다.⁷⁹⁾ 조직테스트(Organization test)는 단체의 설립 및 운영상의 공익성을 판단하는 것으로서 정관에 연방소득세법 §501(c)(3)의 공익적 목적을 명시하고 그 목적을 위하여 기관을 운영한다는 점, 기관의 수입이 이사나 관리자, 수탁자 기타 개인에게 배분되지 않으며, 청산을 할 때에는 §501(c)(3)의 면세목적에 분배하거나 다른 면세기관에 분배하며, 정치적 활동을

78) 제철웅, 전계 논문, pp.81-83

79) 공익법인의 공익성 검증에 관한 미국과 일본의 입법례를 소개하고 개선방안을 모색한 최근의 논문으로, 김진수/김태훈, “공익법인에 대한 공익성 검증제도의 개선방안에 관한 연구”, 『세무학연구』 28권 4호, 한국세무학회(2011. 12), pp267-295 참조. 동 논문에서는 p.289 이하에서 공익성 검증기관을 도입하고, 통일적 검증기준을 제정하며 공익성 검증기관을 효율적이고 투명하게 운영하는 것을 개선방안으로 제시하고 있다.

금지한다는 내용이 포함되어 있는지 여부 등을 확인하는 것이다. 운영테스트(Operational Test)란 기관의 운영이 불특정 다수의 이익을 위하여 운영이 되어야 한다는 것으로서 기관의 사업활동은 면세목적 달성을 위한 것인지, 그 비용지출은 규모나 자금조달 등에 비추어 상응한 것인지, 자금조달에 있어서 투자소득이 아닌 자발적인 기부에 의한 비율은 어느 정도 되는 것인지 등을 확인하는 것이다. 공익성테스트에 있어서 연간 수입의 3분의 1은 일반 대중으로부터 지원받을 것을 요한다(\$509(a)). 이러한 테스트를 거쳐 면세자격을 취득하더라도 정기적인 조사가 행해진다. 면세자격 승인시의 심사에는 신청단체의 활동실적이 적은 경우가 많으므로 단체의 정관 내지 규약에 기재된 목적, 잔여재산의 귀속, 재무상황 등 형식적인 면에서의 심사가 중요시되고, 정기심사시에는 재산이나 자금이 내부자의 개인 용도로 사용되었는지 여부 등 실질적인 심사가 중요시된다.⁸⁰⁾

우리의 경우 2007년 기부 관련 세법을 대폭 개정하면서 공익법인의 투명성을 높이기 위한 제도 개선이 상당히 이루어졌다. 문제는 법령의 미비가 아니라 법령에 따른 투명성 확보방안의 실질적 시행일 것이다. 공익법인의 투명성 확보를 위한 현행 법령 중 개선이 필요하다고 생각하는 것은 다음과 같다.

첫째, 세제 혜택과 직접적 관련이 없는 부분에 대해서는 비영리법인의 자치를 최대한 인정할 필요가 있으므로 공시의무도 일부 조정할 필요가 있다. 즉 공익법인의 인원이나 보유자산 등 일정한 기준에 따라 분류하고 그 규모에 따른 관리를 하는 것이 필요하다고 본다. 예컨대 상증세법시행령 43조는 자산규모가 10억 원 미만인 공익법인은 세무확인 의무를 면제하고, 10억원 이상인 경우로서 공인회계사 등에 의한 외부감사를 받은 경우에도 세무확인 의무를 면제한다는 내용을 규정하고 있다. 이러한 자산 규모의 적정성에 대해서는 합의가 필요할 것이고, 예컨대 100억 원 이상인 경우에는 외부이사를 두도록 하는 방안 등의 연계도 필요하지 않을까 생각한다.

둘째, 상법상 주식회사의 휴면회사제도에서 보는 바와 같이 사실상 활동을 하지 않는 단체에 대해서는 일정한 기준과 절차에 따라 해산 및 청산을 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, 공익법인에 대한 관계법령의 단순화가 필요하다. 공익법인에 대한 규제법령은 기부금품모집법 등 다양하게 존재하고 있으나, 역시 가장 중요한 것은 기부금공제 등 세제 혜택과 관련한 것이다. 그렇다면 각종 법령에 존재하는 결산서류 공시 등 의무를 세법상의 그것으로 통합할 필요가 있고, 비영리법인의 설립 및 운영에 대해서는 주무관청의 허가 등을 요구한다 하더라도 면세 자격의 취득 및 유지 등에는 국세청에서 일괄하여 관리하는 것도 하나의 방법이라 할 수 있다.

80) 岩田陽子, “アメリカのNPO税制”, レファレンス, 2004.9. pp.36-37.

VI. 참고문헌

양창수, 『독일 민법전』, 박영사(2002), p31.

Bruce R. hopkins, 『The tax law of charitable giving』 (4.ed), Wiley(2010), pp4-5.

박상용, “기업재단의 법규와 세제의 변천“ p38.

박상용, “기업재단의 법규와 세제의 변천“ p39.

윤철홍, “비영리법인설립에 관한 입법론적 고찰”, p732.

제철용, “재단법인법에 관한 비판적 고찰”, p87-88.

<신문자료>

동아일보, “민법초안비판(중)”, 1955. 2. 9.자, 3면

동아일보, 1963. 2. 16.자

동아일보, 1960. 5. 8.자 2면

동아일보 1963. 6. 8.자

동아일보, “무실(無實)한 비영리법인 정리”, 1972. 8.12.자

동아일보, “명문조항 없는 공익법인 증여재산 유용(流用)할 땐 증여세 추징”,
1974. 9.17.자

동아일보, “일부 문화재단 실태 알면 사회 동요”, 1975. 12. 10.자

동아일보, “재벌의 탈세·재산유출구 봉쇄 : 국회에 제출된 공익법인 설립 법안”,
1975. 12. 10.자 1면

동아일보, “공익법인법”, 1975. 12. 18.자

동아일보, “공익법인 설립법안 확정”, 1975. 12. 9.자 1면
보도 내용을 연구자가 분류·정리.

동아일보, “공익법인 세무관리 대폭 강화”, 1989. 3. 28.자 ;

동아일보, “기업 변칙 문화재단 추궁”, 1991. 10. 4.자 1면

동아일보, “변칙증여 방지 세제 강화”, 1991. 10. 24.자

동아일보, “주식이동 부 세습 봉쇄 : 공익법인 재벌 재산은닉 감시”,
1991. 11. 9.자

동아일보, “재벌 공익법인 세무관리 강화”, 1991. 12. 24.자 등

동아일보, “공익재단 재산 도피처 의혹 많다”, 1993. 3. 25.자

동아일보, “공익법인 세무관리 강화키로”, 1993. 6. 3.자 ;

동아일보, “공익법인 무더기 조사”, 1993. 10. 15.자 ;

동아일보, “공익법인 출연 혜택 축소 : 부(富) 변칙 상속-증여 막겠다”,
1993. 6. 19. 자 등

동아일보, “30대 그룹 중 7곳 공익재단 없어”, 1994. 1. 23.자
 동아일보, “여성 기금 등 민간 공익재단 잇단 탄생”, 2001. 2. 8.자
 동아일보, “참여연대, 경실련 기부금도 소득공제”, 2002. 2. 13.자
 동아일보, “기업 기부는 미래 위한 투자”, 2001. 2. 22.자
 동아일보, “국세청 언론사 세무조사 결과(요지)”, 2001. 6. 29.자
 동아일보, “아태재단 의혹 공방, 세무조사를 단행해야”, 2001. 7.23.자
 동아일보, “노벨상금 11억원의 행방”, 2002. 3. 20.자
 동아일보, “與 사립학교법 개정안 확정 : 주요 내용과 문제점”, 2004. 10. 14.자
 동아일보, “사학법 개정안 위헌 논란 : 사유재산 운영권 침해”, 2005. 12. 13.자

파이낸셜뉴스 “주식 ‘선의의 기부’막는 5% 과세 족쇄”, 2011. 9. 4.자

경향신문, “개정 의료법 내용”, 1973. 2. 10.자
 경향신문 1963. 6. 8.자

경향신문, “8개 재벌의 누탈(漏脫)사건에 비친 양상 :
 속 검은 상속, 탈세도 다양”, 1974. 10. 29.자.
 경향신문, “공익법인 규제의 강화”, 1975. 12. 10.자
 경향신문, “안개 속 삼성 비과세 유산”, 1988. 5. 18.자
 경향신문, “공익법인 세무관리 강화”, 1988. 11. 2.자
 경향신문, “공익법인 세무관리 강화”, 1989. 3. 28.자 등
 경향신문, “재벌 문화재단은 재산도피 창구인가”, 1991. 8. 18.자
 경향신문, “재벌 공익법인 세무 강화”, 1991. 12. 25.자
 경향신문, “여론 악화에 등 밀린 실사(實査)”, 1993. 4. 9.자 ;
 경향신문, “속출하는 공직자 재단 설립·성금 기탁: 사회환원이나 은닉·축소냐”,
 1993. 8. 31.자
 경향신문, “공익법인 출연재산 세무관리 강화키로”, 1993. 6. 3. 자 등

매일경제, ”공익법인에 대한 규제“, 1975. 12. 12.자 등
 매일경제, “활발해 질 복지사업”, 1969. 12. 25.자.

한겨레, “재벌 공익법인 사익추구 수단”, 1994. 6. 30.자

국내 민간 공익재단 관련
신문기사 모음



11) 동아일보, “민법초안비판(중)”, 1955. 2. 9.자, 3면
(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1955020900209202005&editNo=1&printCount=1&publishDate=1955-02-09&officeId=00020&pageNo=2&printNo=9841&publishType=00020>)

료를 제공할 것으로 한계
에서는 기대하고 있다.

10萬石 庫負擔

이 三년전부터 韓씨와 별거
하였으며 차가로부터 미
음을 받아들였다 한다. 차은집
안이 卞되한편이었으나 실
직후 卞비로 생활이 곤란해
지자 昌모씨를 찾아가 돈
을 요구하는 한편 韓씨와 다
시 동거케 하여달라고 졸
라왔다는데 이를 차가에서
거절, 싸움이 잦았다 한다.

私學財團의 育成에重點

私立校法案通過

15일 하오 政務회의는 사
립학교의 육성을 목적으로
한 「사립학교법안」을 심
의 통과시켰다. 이 법안은
사립학교의 재단을 학교법
인으로 하며, 종래 민법에
의한 일반공익법인으로서
의 취급에서 달리 사립
학교법에 의한 규제를 받게
하고 또한 사립학교재단
의 건전하고도 민주적인
운영을 위하여 이사회의 권
한을 강화, 이사회가 이
사회를 고의로 소집하지 않

을 때는 감독청의 허가를 받
아 소집할 수 있게 하는 편
법을 규정한 것이 중요한
골자이다.

再建號脫線은 補修未備때문

責任者立件指示

15일 상오 서울지검 金
聲振검사는 安養역에서 일
어난 再建호탈선사건의 현
장점중을 통해 원인이 파
속에 의한 것이 아니고 「보
수작업의 미비」에 있다는
사실을 밝혀내고 선로보
수작업책임자 金정현(安
養역보선조역)씨를 업무
상과실치상혐의로 현지경
찰에 입건할 것을 지시하
였다.

경찰조사에 의하면 사
고현장선로가 二「센티」
가량 떠있는 것을 미리 발
견했으나 완전보수를 하
지 않고 막대기를 끼워두었
다는 것이다.

알림

◆「참삼」학
校第三回卒業式
17日 上午11
時 金湖洞前校
에서.

◆故 朴贊甲記者 一週忌
追悼式 18日 下午2時 新
聞會館講堂에서.

結婚
長男 ▲吳秋晚氏
世昌君

12) 사립학교법인을 일반공익법인에서 분리하는 것은 1963년 이후부터이다. 1963. 2. 16.자 동아일보는, 사립학교
법인을 일반공익법인에서 분리하여 이사회 권한을 강화하고 이사장이 이사회를 고의로 소집하지 않는 경우 감독
청의 허가를 얻어 소집할 수 있다는 내용의 사립학교법이 각의 심의를 통과했다는 내용을 보도하고 있다.
(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1963021600209207024&editNo=2&printCount=1&publishDate=1963-02-16&officeId=00020&pageNo=7&printNo=12707&publishType=00020>)

A 資金の對日購買

集中購買の手續が完了して、いよいよ因向の撥動物資導入開始に相當し、恒産購買の開始である。

恒産購買は、三箇月のI・C・A購買の購買期間に、四・一九一四〇〇〇期間を、加算하여、三十日延長を、特許할것이다。

增加 크게 苦悶

系銀行으로 指目되고 있는 同行이 앞으로 當局의 撥物不正에對한 追跡을免키 어려우려 하는 夫來先의不安으로 말미암아、他行으로의 預金移轉傾向이 甚하게 向은 同行行員、李起虎氏가、行長職을辭任하고 檢察에依하여 職問되고 있는 昨今の事情으로 보아、今後 甚堪情 것으로 觀測되고 있다

四月末現在十個都市銀行 別預金點數는 다음과 같다 (單位百萬圓、延氣內七十 八日對比増減額、△表示増少)

- ▲國興一、二六、九七〇(△一、三七〇)
- ▲商業二、八〇、〇二一(△七、八〇)
- ▲第一三三、三三六(△一、二二八、六九八)
- ▲三三、四五六(△三、七二七)

事務要綱發表

七日商工部에서는 同部 所管事務의 簡素化要綱을 發表하고、이날부터 實施하였다. 政策的인 正事項과 臨時委任專決事項에對한 大等 二個項目으로 大別되어 있는 同要綱의 骨子는 全商工部業務、事務簡素化原則에、立脚해서、輸出入事務를 大體 簡縮せ移轉하는間、從前長官이나 次官에게만 集中되고 있던 決裁事項을、各各下級機關에게、移轉함으로써、民願應酬의 迅速性을 實を 企圖하고 있는點이다

그런데、政策的인 正事項의 內容은、다음과 같은 專決事項復原、擴大內容은 現在에서 長官決裁事項이었던、公益法人의 設立認可事務、直轄企業體의 財産

全般的 輸出入을 自由化 的인 輸出入을 自由化 的인 輸出入을 自由化

明年부터 實現 推進

七日 商工部는 九 年度부터 貿易의 全般的인 自由化가 實現할것이다 하고 聲明하였다. 國內生産業의 保護政策이라 하여 오랫동안 實施되어 온 生産業의 許可品目制度는 生産業의 範圍으로 因한 經濟的範圍을 惹起시켰고 또한 輸出入의 委託와 廢止를 助長시켰을 것이므로 반드시 廢止를 豫見하고 必要品目을 除外하고는 許可品目을 全部廢止해서 輸出入의 自由化를 實現시킬方針이 있다

다. 또한 國內生産業의 保護政策으로서 關稅(特品稅包含)의 調整으로 對處할것이며、이를爲하여 財

稅部와 協議하였다 한다

復興委上程豫定

忠州水力發電所 所要圖貨調達策

復興委員 忠州水力發電所 所要圖貨調達策 策定

策定은 策定委員會가 上程한 策定이다

策定委員會는 策定委員會가 上程한 策定이다

策定委員會는 策定委員會가 上程한 策定이다

稅部가 財庫上の 撥物事項 專決 次官專決事項으로 改正하고、其他事務取扱에對하여서도、이와 準하여、各各 下級主務官의 專決事項을 擴大하는 것으로 되어 있다

政策的인 正事項

○總務課長의 受託處理의 迅速化

○文書受託處理의 迅速化

○文書受託處理의 迅速化

○文書受託處理의 迅速化

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

輸出入許可關係文書는 二十四時間內에 處理하여야 한다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

稅率의 調整은 財稅部와 協議하였다

0.2% 下落

前週보다 0.2% 下落

서울 都 賣物 價指數

前週보다 0.2% 下落

서울 都 賣物 價指數

總辭退決議

大韓體育會全體理事

大韓體育會全體理事

大韓體育會全體理事

13) 동아일보, 1960. 5. 8. 자 2면에서는, 상공부 소관사무의 간소화요강을 발표했는데 장관 결재사항이었던 공익법인 설립 인가 사무를 차관 전결사항으로 개정한다는 내용이 포함되어 있다. (<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1960050800209202006&editNo=2&printCount=1&publishDate=1960-05-08&officeId=00020&pageNo=2&printNo=11720&publishType=00020>)



16) 경향신문 1963. 6. 8.자에서는 전국적으로 사인(私人)이 운영하는 사립학교 수는 763개교, 학교법인 수는 511개로서 이 중 중고교가 445개, 대학이 66개라고 하면서, 새로 제정된 사립학교법의 특색을 ①학교법인을 따로 규정하여 종전의 재단법인체를 학교법인체로 전환시킨 점, ②감독청의 확정, ③학교회계와 법인회계의 분리, ④이사 정원 수(數)의 제한, ⑤이사장 제도의 신설(대표 수(數)의 제한), ⑥이사회 운영의 결함 방지, ⑦이사의 임기 제한, ⑧임원의 겸직 금지(이사장과 학교교장), ⑨이해관계인의 청구에 의한 임시이사 선임, ⑩임원의 보수 제한, ⑪학교예산과 업무예산의 구분, ⑫학교법인 합병의 명시, ⑬국가 및 지방자치단체의 보조, ⑭사립학교 교원 임면 절차 명시 및 신분 보장, ⑮징계제심절차의 신설, ⑯재단분규 해결책의 명문화(이사회 결의에 의한 정관변경) 등으로 정리하고 있다.

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1963060800329202001&editNo=6&printCount=1&publishDate=1963-06-08&officeId=00032&pageNo=2&printNo=5421&publishType=00020>)

備非(當初計劃)로 한다고
 해도 위헌일지 아니지를 그
 以上의 판단과함인, 어떠한
 것이라고 하는지, 다물無地는
 없지만, 國稅가 빠르고 少
 額의 資本으로 할수 있는 極目
 에 外國人의 投資를 誘導하
 고자한다면, 實情으로 아니
 라고 하는 것을, 인식하지 않
 면 안될 것이다.

私立學校法은 慎重히 運營되어야 한다

지난 5日 最高會議에서
 通過된 私立學校法은, 앞으로
 私立學校運營의 自由를
 擴張할 機會를 제공하는 것이
 想된다.

지금까지의 私立學校運營
 은, 民法의 規定을 따라 행
 하여졌던 것인데, 反面에
 있어서, 財團法人에 對한 規
 定의 規定 그 自體는 學
 校運營을 위한 法人을 相
 對한 것이 아니라, 總
 則 關係事業 公法의 公益
 事業을 위한 法人을 相對
 모르고 있었던 것이므로,
 따라서 그 規定은, 學校對
 應을 위하여는, 不適當한
 지 또는 不足한 部分을 該
 이 內包하고 있었다.

대개 私學에 있어서, 若
 經營의 自由를 擴張, 教育 自
 律에 관한 問題와, 私學運營
 權에 관한 問題, 管理에 관한 問題
 가, 각각 別個의 問題에 의하
 여 統制되어야 한다는 것인데,
 教育 自體에 관하여는 비
 獨 그 것이 私學에 의하여 행하
 여진다고 할지라도, 國家의
 適當한 指揮·監督을 받아야
 하는 反面에, 私學의 財產管理
 의 問題에 관하여는, 私學財產
 管理의 精神이, 역시 그 根柢가
 되어 있어야 하는 것이다.

이 법은, 私立學校法은 「學校法
 人」이라는 新種의 法人을
 民法상의 財團法人과는 別
 途로 創設하여, 學校運營의
 必領의 自由 規定을 주
 기로 하였는데, 이것은 작
 실의 新種의 民法의 創設과
 전라도 말할 수가 없다.

이 법은, 私學의 運營으로
 말미암아, 앞으로는 私學의 經
 영을 目的으로 하는 法人
 은, 關係事業 公法의 教化
 事業에 관한 自由를 喪수가 없
 고, 오로지 學校經營에만 專
 力해야 하는 反面에, 過去의
 民法는, 比較도 自由를 喪
 失을 仔細한 法的 規制를 받
 지 않으면 아니 되었던 것이다.

대개 私學에 있어서, 若
 經營의 自由를 擴張, 教育 自
 律에 관한 問題와, 私學運營
 權에 관한 問題, 管理에 관한 問題
 가, 각각 別個의 問題에 의하
 여 統制되어야 한다는 것인데,
 教育 自體에 관하여는 비
 獨 그 것이 私學에 의하여 행하
 여진다고 할지라도, 國家의
 適當한 指揮·監督을 받아야
 하는 反面에, 私學의 財產管理
 의 問題에 관하여는, 私學財產
 管理의 精神이, 역시 그 根柢가
 되어 있어야 하는 것이다.

이 법은, 私學의 運營으로
 말미암아, 앞으로는 私學의 經
 영을 目的으로 하는 法人
 은, 關係事業 公法의 教化
 事業에 관한 自由를 喪수가 없
 고, 오로지 學校經營에만 專
 力해야 하는 反面에, 過去의
 民法는, 比較도 自由를 喪
 失을 仔細한 法的 規制를 받
 지 않으면 아니 되었던 것이다.



19) 경향신문, “개정 의료법 내용”, 1973. 2. 10.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1973021000329206004&editNo=2&printCount=1&publishDate=1973-02-10&officeId=00032&pageNo=6&printNo=8421&publishType=00020)



20) 동아일보, “무실(無實)한 비영리법인 정리”, 1972. 8.12.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1972081200209201022&editNo=2&printCount=1&publishDate=1972-08-12&officeId=00020&pageNo=1&printNo=15649&publishType=00020)

◀ 相續稅率對比表 ▶

稅率	舊稅率	新稅率
100%	100%	100%
90%	90%	90%
80%	80%	80%
70%	70%	70%
60%	60%	60%
50%	50%	50%
40%	40%	40%
30%	30%	30%
20%	20%	20%
10%	10%	10%
0%	0%	0%

(註) 1. 상속재산의 공제액에 따라 상속세율이 달라진다. 2. 상속세율은 상속재산의 공제액에 따라 달라진다. 3. 상속세율은 상속재산의 공제액에 따라 달라진다.

明文條項없는 公益法人 증여財産

流用할때 贈與稅추징

(註) 1. 75% 초과하는 증여재산에 대해서는 증여세 추징 대상이다. 2. 75% 이하의 증여재산에 대해서는 증여세 추징 대상이 아니다. 3. 증여세율은 증여재산의 공제액에 따라 달라진다.

相續稅上限 75%로引上

政府·興業발행 財閥企業의 脫稅막게

美蘇和解 확대 노력

太平洋지역 友邦支援 계속

(주) 모오드

복지年金法改正

經濟界 物價上昇등 與件의 最低보수기준 대폭

21) 동아일보, “명문조항 없는 공익법인 증여재산 유용(流用)할 때 증여세 추징”, 1974. 9.17.자
<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1974091700209202004&editNo=2&printCount=1&publishDate=1974-09-17&officeId=00020&pageNo=2&printNo=16297&publishType=00020>

8개 재벌의 「漏脫」사건에 비친 양상

유서정의 지난 7년 이후 8개 재벌의 대기업 상속권자가 사납한 8개 재벌의 상속세 관련 문제로 불만이 극에 달한 양상을 보임. 8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다.



8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다. 유서정의 지난 7년 이후 8개 재벌의 대기업 상속권자가 사납한 8개 재벌의 상속세 관련 문제로 불만이 극에 달한 양상을 보임. 8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다.

유서정의 지난 7년 이후 8개 재벌의 대기업 상속권자가 사납한 8개 재벌의 상속세 관련 문제로 불만이 극에 달한 양상을 보임. 8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다.

유서정의 지난 7년 이후 8개 재벌의 대기업 상속권자가 사납한 8개 재벌의 상속세 관련 문제로 불만이 극에 달한 양상을 보임. 8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다.



유서정의 지난 7년 이후 8개 재벌의 대기업 상속권자가 사납한 8개 재벌의 상속세 관련 문제로 불만이 극에 달한 양상을 보임. 8개 재벌의 상속세 관련 문제는 상속세 관련 법적 제재에 직면한 상태에 이르렀다.

公益法人등내세위「變則」 너무 知能的이라 끝매듭도 疑問

공익법인 등 내세위 변칙은 조세회피를 목적으로 하는 불법행위이다. 공익법인은 사회적 공익을 증진하고 사회복지를 실현하는 데 목적이 있는 법인이다. 그러나 공익법인이 조세회피를 목적으로 내세위를 하는 것은 불법이다. 이러한 변칙은 조세회피를 목적으로 하는 불법행위이며, 조세회피를 목적으로 하는 불법행위는 조세회피를 목적으로 하는 불법행위이다. 이러한 변칙은 조세회피를 목적으로 하는 불법행위이며, 조세회피를 목적으로 하는 불법행위는 조세회피를 목적으로 하는 불법행위이다.

22) 경향신문, “8개 재벌의 누탈(漏脫)사건에 비친 양상 : 속 검 은 상속, 탈세도 다양”, 1974. 10. 29.자.
(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1974102900329202027&editNo=2&printCount=1&publishDate=1974-10-29&officeId=00032&pageNo=2&printNo=8952&publishType=00020>)

一部文化財團實態알면社會동요

◇ : 與黨측이 9일 발표한「公益法人의 設立運營에 관한 法律案」에 대해 新民黨의원들은 원칙적으로는 찬성하면서도 公益法人의 自律性을 침해할 우려가 있는 일부 강력한 조항에 대해서는 異議를 제기하고 있어 국회法司委의 심의 과정에서 다소의 논란이 일듯. 이 법안을 성안한 사람의 하나인 張榮淳국회법사위원장은 9일 오전 이 법안의 제안이유 및 내용을 설명하면서도 일부 재벌의 탈세 및 변칙운영에 대한 구체적 사례는一切 밝히지 않은채 추상적인 불법 탈법행위 및 부조리의 「類型」만을 발표했는데 新民黨의원들의 異議제기는 政府 與黨측이 구체적인 운영실태를 밝히지 않고 있는데도 그「因이 있는 것 같다」고 한 관제자는 분석.

이와 관련, 정부의 한 관제자는 「만일 불법부조리한 일부 文化財團의 운영실태가 발표된다면 큰 사회적 동요를 가져올지도 모를 일」이라고 말하기도.

한편 이 법안의 성안에 참여한 朴燦鍾의원(共和)은 「많은 문화재단의 부조리한 운영실태가 이 같은 법안을 단들지 않으면 안 되게 시리하고 있다」면서 「운영의 妙를 기해 善惡의 公益法人이 피해를 받는 일이 없도록 해야 될 것」이라고 강조.

23) 동아일보, “일부 문화재단 실태 알면 사회 동요”, 1975. 12. 10.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1975121000209202024&editNo=2&printCount=1&publishDate=1975-12-10&officeId=00020&pageNo=2&printNo=16674&publishType=00020>)



24) 동아일보, “재벌의 탈세·재산유출구 봉쇄 : 국회에 제출된 공익법인 설립 법안”, 1975. 12. 10.자 1면
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1975121000209201013&editNo=2&printCount=1&publishDate=1975-12-10&officeId=00020&pageNo=1&printNo=16674&publishType=00020)

박스트 보기
스크립 히기

公益法人法

野田正俊(小松) 公益法人法 161년 1월 18일 제정

「公益事業」이라 하는 高價한 公益事業을 行할 爲한 公益法人의 組織 及び 其의 業務에 關한 事를 규율하는 法律이다. 「公益事業」이라 하는 高價한 公益事業을 行할 爲한 公益法人의 組織 及び 其의 業務에 關한 事를 규율하는 法律이다.

公益法人의 業務에 關한 事를 규율하는 法律이다. 「公益事業」이라 하는 高價한 公益事業을 行할 爲한 公益法人의 組織 及び 其의 業務에 關한 事를 규율하는 法律이다.

「公益事業」이라 하는 高價한 公益事業을 行할 爲한 公益法人의 組織 及び 其의 業務에 關한 事를 규율하는 法律이다.

「公益」빙자한財閥의不道德을規制 「官薦監事」와結託하면實效性疑問

「公益」빙자한財閥의不道德을規制
「官薦監事」와結託하면實效性疑問

「公益」빙자한財閥의不道德을規制
「官薦監事」와結託하면實效性疑問

「公益」빙자한財閥의不道德을規制
「官薦監事」와結託하면實效性疑問

「公益」빙자한財閥의不道德을規制
「官薦監事」와結託하면實效性疑問



26) 매일경제, "공익법인에 대한 규제", 1975. 12. 12.자 등
(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1975121200099202001&editNo=1&printCount=1&publishDate=1975-12-12&officeId=00009&pageNo=2&printNo=3009&publishType=00020>)

公益法人設立法案 확정

政府·與黨國會에提出 出捐·經營者를分離

政府與黨은 公益法人 設立法案을 提出한 바 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다.

財産侵害防止강령

國會經科委 「物價法

의 規定은 財産侵害防止 爲의 規定을 明記하고 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다.

許可財産調査, 不特定人에 獎學金주제 의 規定은 許可財産調査, 不特定人에 獎學金주제 의 規定을 明記하고 있다. 이 법안은 公益法人의 設立에 關한 規定을 明記하고 있다.

板門店停戰委本會議 내일午前열기로

板門店停戰委員會의 본회의가 내일 오전 열릴 예정이다. 이 회의는 停戰委員會의 본회의가 내일 오전 열릴 예정이다. 이 회의는 停戰委員會의 본회의가 내일 오전 열릴 예정이다.

百15次北送船向日 百15次北送船向日 百15次北送船向日 百15次北送船向日 百15次北送船向日

28) 동아일보, “공익법인 설립법안 확정”, 1975. 12. 9.자 1면 보도 내용을 연구자가 분류·정리. (<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1975120900209201011&editNo=2&printCount=1&publishDate=1975-12-09&officeId=00020&pageNo=1&printNo=16673&publishType=00020>)



30) 경향신문, “공익법인 세무관리 강화”, 1988. 11. 2.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1988110200329206011&editNo=3&printCount=1&publishDate=1988-11-02&officeId=00032&pageNo=6&printNo=13264&publishType=00020>)



재벌 소유의 문화·복지·장학 재단 등이 재산의 변칙상속 증여에 악용되고 있다는 판단에 따라 정부가 이를 방지할 법안 마련을 추진하고 있어 재계의 비상한 관심을 끌고 있다.

최근 국세청과 관련기관에 따르면 현행 상속법상 기업인 (또는 기업)이 문화·복지·장학 재단 등에 지분을 출연하거나 주식을 취득할 경우, 또 이를 상속·증여할 때도 면세혜택을 받을 수 있어 상속세 및 증여세 포탈의 수단으로 악용될 소

한 변칙주식 소유 ▲주식상속 없이 경영실권행사 등의 현상이 심화되고 있어 본래 목적과는 거리가 멀어지고 있는 것으로 판단했기 때문이다.

특히 일부 공익법인의 경우 기업주가 생전에 대량의 개인 지분을 출연해 두었다가 사망 후 상속세 부과도 없이 2세들에게 자동적으로 상속돼 사실상 재산의 변칙상속 결과를 낳고 있는 것으로 드러났다.

기업문화재단현황 (단위:억원)

재단명	대주주	규모
삼성문화재단	이건희	225
아산복지재단	정주영	1,550
대우재단	김우중	1,000
연암문화재단	구자경	100
금호문화재단	박성용	74
오문문화재단	이동찬	73
서남재단	현재현	63
삼남장학회	신격호	200
화림목영재단	이희림	124
삼미문화재단	김현철	124
제철장학회	박태준	175

“재벌 문화재단은 재산도피 창구인가”

정부추진 「소유-경영 분리 법안」 주요내용

지가 많아 이를 방지할 법안 마련에 나섰다. 이는 것이다.

현재 국세청 등 정부기관이 추진중인 법안의 골자는 소유와 경영의 분리를 위해 주주의 권한을 제한하고 무의결권 주식만 면세혜택을 주며 재벌기업인의 가족과 친척의 문화재단이사 취임을 금지하는 등의 내용이다.

정부가 이같은 법안마련에 나선 것은 최근 국세청이 실시한 공익법인 실태조사 결과 재벌소유 문화재단 등이 ▲기업주의 사유화 ▲방제회사를 통

또 계열사 지분이 공익법인에 공동투자돼 있어 계열사간의 여신규제도 피할 수 있는 효과도 나타나 이를 규제하지 않을 경우 경제력 집중의 도피처가 될 우려도 없지 않다.

현재 국내 재벌들이 소유한 문화재단 등 공익법인은 60여 개에 이르고 있는데 대표적으로 삼성문화재단(대주주 이희회), 아산복지재단(정주영), 대우재단(김우중), 연암문화재단(구자경), 오문문화재단(이동찬), 서남재단(현재현), 금호문화재단(박성용), 삼남장학회

(신격호) 등이 꼽히고 있다.

한편 재벌기업 소유의 문화재단 등 공익법인이 재산의 도피창구로 변질하는 현상을 방지하기 위한 노력은 프랑스, 일본 등 선진국에서도 추진되고 있다.

프랑스의 경우 정치인·기업인·예술인·관료 등 25인으로 구성된 「메세나(문화사업)고위위원회」를 조직, 문화재단의 공공화를 추진하고 있으며 일본도 이같은 노력을 최근 시작한 것으로 알려지고 있다.

<섭>

32) 경향신문, “재벌 문화재단은 재산도피 창구인가”, 1991. 8. 18.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991081800329121004&editNo=15&printCount=1&publishDate=1991-08-18&officeId=00032&pageNo=21&printNo=14144&publishType=00010>)



35) 동아일보, “주식이동 부 세습 봉쇄 : 공익법인 재벌 재산은닉 감시”, 1991. 11. 9.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991110900209201003&editNo=1&printCount=1&publishDate=1991-11-09&officeId=00020&pageNo=1&printNo=21645&publishType=00020)

<p>재벌그룹 추수가 출정현 각종 문화 예술 포워져단 등 공익법인에 대한 세무관 리가 양면으로 대폭 강화 된다.</p>	<p>24일 국세청에 따르면 지 문까지 공익법인에 대해서 각종 문화 예술 포워져단 등 공익법인에 대한 세무관 리가 양면으로 대폭 강화 된다.</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>
<h1>財閥 공익법인 세무관리 강화</h1>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>
<p>재벌그룹 추수가 출정현 각종 문화 예술 포워져단 등 공익법인에 대한 세무관 리가 양면으로 대폭 강화 된다.</p>	<p>24일 국세청에 따르면 지 문까지 공익법인에 대해서 각종 문화 예술 포워져단 등 공익법인에 대한 세무관 리가 양면으로 대폭 강화 된다.</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>	<p>공익법인 운영부담 경감 법으로 각종 사류세율의 무효나 조처 등의 파급이 공익법인에 대한 정밀 부선율 시책 내년부터 이</p>

동아일보, “재벌 공익법인 세무관리 강화”, 1991. 12. 24.자 등
<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991122400209207004&editNo=2&printCount=1&publishDate=1991-12-24&officeId=00020&pageNo=7&printNo=21688&publishType=00020>

財閥공익법인 稅務강화

국세청 富세습 창구로 악용여부 조사

【경향신문】 공익 법인 각종 조세·기부금납입 지연·공익법인 중 공익 목적 미달 등 3가지 위반행위 중 1건 이상을 적발하면 국세청이 조세사법처리할 수 있다. 국세청은 공익법인의 조세사법처리를 위해 3가지 위반행위 중 1건 이상을 적발하면 국세청이 조세사법처리할 수 있다. 국세청은 공익법인의 조세사법처리를 위해 3가지 위반행위 중 1건 이상을 적발하면 국세청이 조세사법처리할 수 있다.

공익법인이거나 수익사업에 모두 사용된다고 되어 있어 (기간연장 가능) 출연재산의 양도소득률 0%이다. 올해까지 사용된다고 되어 있어 나 이 과징금에서 일부 면제된다. 공익법인이거나 수익사업에 모두 사용된다고 되어 있어 (기간연장 가능) 출연재산의 양도소득률 0%이다. 올해까지 사용된다고 되어 있어 나 이 과징금에서 일부 면제된다. 공익법인이거나 수익사업에 모두 사용된다고 되어 있어 (기간연장 가능) 출연재산의 양도소득률 0%이다. 올해까지 사용된다고 되어 있어 나 이 과징금에서 일부 면제된다.

UR 투켈타합案 ECR서 수용거부

【경향신문】 서울 아파트 (E.C)의 5억 5천만 원에 달하는 GATT (관세

36) 경향신문, “세법 공익법인 세무 강화”, 1991. 12. 25.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1991122500329107003&editNo=15&printCount=1&publishDate=1991-12-25&officeId=00032&pageNo=7&printNo=14269&publishType=00010)



37) 동아일보, “공익재단 재산 도피처 의혹 많다”, 1993. 3. 25.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993032500209204001&editNo=1&printCount=1&publishDate=1993-03-25&officeId=00020&pageNo=4&printNo=22123&publishType=00020>)

38) 경향신문, “여론 악화에 등 밀린 실사(實査)”, 1993. 4. 9.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993040900329103001&editNo=15&printCount=1&publishDate=1993-04-09&officeId=00032&pageNo=3&printNo=14725&publishType=00010)



속출하는 公職者 재단설립·성금기탁

'사회환원이나 은닉·축소나'



여론 「2개의 視角」 엇갈려

공직자 7명 7천만원 기탁... 사회환원 vs 은닉·축소 논란

柳和烈씨 내주 초소환

공직자 7명 7천만원 기탁... 사회환원 vs 은닉·축소 논란

경향신문, “속출하는 공직자 재단 설립성금 기탁: 사회환원이나 은닉·축소나”, 1993. 8. 31.자
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993083100329123001&editNo=15&printCount=1&publishDate=1993-08-31&officeId=00032&pageNo=23&printNo=14851&publishType=00010)

公益법인 稅務관리 강화키로

국세청은 포철세무조사 과정에서 공익법인인 제철화원이 계열사로부터 받은 기부금을 변칙 사용한 것으로 드러남에 따라 공익법인에 대한 세무관리를 대폭 강화키로 했다.

2일 국세청은 그동안 4천여개에 이르는 학교 문화 등 공익법인이 출연한 재산 등을 공익사업에 사용했는지 여부만 사후관리

를 해왔으나 앞으로는 서면 조사결과 조세회피 혐의가 발견되면 세무조사에 착수키로 했다.

이같은 조치는 공익법인에 출연한 재산은 상속세나 증여세가 부과되지 않는 점을 악용, 재산도피나 계열기업지배 변칙상속 및 증여 등에 사용하고 있다는 판단에 따른 것이다.

39) 동아일보, “공익법인 세무관리 강화키로”, 1993. 6. 3.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993060300209111010&editNo=40&printCount=1&publishDate=1993-06-03&officeId=00020&pageNo=11&printNo=22190&publishType=00010>)

公益법인 무더기 조사 변칙운영 혐의 800개 서면심리

국세청, 출연재산 유증명서접
인원의 3분의 1을 초과한
부지출을 증정 조사해 위
반 사실이 적발되면 김건만
은 상속세와 증여세를 추
징할 방침이다.

한편 국세청은 지난 달
착수한 의사업체인 동원정기
법인세 조사에서 1회 1백
여명의 법인 기업가운데 최
대 55년간 세무조사를 받
지 않은 1천2백1개를 우
선조사 대상에 포함시켰다.

전국공모장 納稅額
3년간 2千2百億
전국의 각 지방자치 지
단 90년부터 작년말까지
3년 동안 1천1백4천7백
2천여개 1회 2천만 원의 기
부금이다.

14일 국세청의 국화와
재출한 자료에 따르면 전
국의 공모장이면 국세는
△92년 64억 7백
31억 4백만 원 △91년 56억
7백 91억 3천 2백만 원 △
90년 52억 6백 78억 8천 4
백만 원으로 집계됐다.

美 N A S A 예산 10%
연간 개발비로 쓰기로
【東京電】美항공우주
공정우주(NASA)의 발
단기총회 민간에 이전하기
위해 NASA 예산의 10%
를 민간개발회비로 쓰기
로 했다. 日本 마우리
(MORI)의 14년 예산은
총액 14천 1백 40억 원
중 1천 400억 원이 우주항공
기용 예산이다. 이 예산은
新소재 연구개발 부분용
서 NASA가 지원할 예정
이다. NASA가 지원할 예
외 계획의 10% 정도는
한미 합작으로 진행된다.
NASA의 대니얼 데이
브러지 장군 13일 미국 연
회관에서 열린 연례 회
의에서 정부로부터 2천 5

동아일보, “공익법인 무더기 조사”, 1993. 10. 15.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993101500209111010&editNo=40&printCount=1&publishDate=1993-10-15&officeId=00020&pageNo=11&printNo=22315&publishType=00010>)

아

9% 줄어

텍스트 보기
스크랩 하기

금액이 불어나고 있다.

공익법인 출연재산 세무관리 강화키로

4천여개의 학교·학술·문화·정화재단 등 공익법인에 대한 세무관리가 강화된다.

국세청이 2일 포철의 세무조사과정에서 공익법인인 제철학원이 계열사로 부터 받은 기부금을 다시 계열사에 재투자해 세금을 적게 내는 등 변칙사용한

공익법인인 해서는 사후관리만 해 왔으나 앞으로는 서면조사결과 조세 회피징후가 발견되면 세무 조사에 착수키로 했다.

공익법인이 상속세법에 의 한 공익법인의 자산에 대해 상속·증여세를 거의 내지 않고 세무조사도 공익을 목적으로한 법인이라는 이유로 받지 않아 종종 재산 도파나 계열기업지배, 변칙상속과 증여에 악용되고 있다는 판단에 따른 것이다.

수도권 2개 圏域化

과밀억제지역엔 부가금 성장관리지역 工場비용

이전종지등 5개 권역이로 나눠 관리돼오던 수도권 권역이 앞으로 중산지인 과밀억제지역과 변부리인 성장관리권역 등 2개로 단

순화되고 성장관리권역에 서는 공장설치가 순위위진 다. 또 수도권전체를 막기위 해 과밀억제지역에 새로 신축되는 연면적 1천평이 상 대형업무·판매용 건물 과 공장청사에 대해서는 땅값을 포함한 건축비의

경향신문, "공익법인 출연재산 세무관리 강화키로", 1993. 6. 3. 자 등

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993060300329107020&editNo=15&printCount=1&publishDate=1993-06-03&officeId=00032&pageNo=7&printNo=14775&publishType=00010>)



한문
규모

해당
월

주요한 시종이 나가면
만원까지 공적 4천만
1억 5천만(21.4%)
경제기저층의 고치는
되고 유익한 것
1. 민중적인 것
2. 민중적인 것
3. 민중적인 것
4. 민중적인 것
5. 민중적인 것
6. 민중적인 것
7. 민중적인 것
8. 민중적인 것
9. 민중적인 것
10. 민중적인 것

공익법인출연 혜택 축소 부(富) 변칙 상속 증여 막겠다

—홍재무 부장—

직계존비속理事금지 검토 면세줄여 持株會社化 제동

【서울 19일 특파원 보도】 홍재무 부장은 19일 국회에서 열린 기획재정부 국정감사 중 '공익법인 출연 혜택 축소'에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다. 홍 부장은 "공익법인 출연 혜택 축소"에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다. 홍 부장은 "공익법인 출연 혜택 축소"에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다.

홍재무 부장은 19일 국회에서 열린 기획재정부 국정감사 중 '공익법인 출연 혜택 축소'에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다. 홍 부장은 "공익법인 출연 혜택 축소"에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다. 홍 부장은 "공익법인 출연 혜택 축소"에 대해 "부(富) 변칙 상속 증여 막겠다"고 밝혔다.

40) 동아일보, "공익법인 출연 혜택 축소 : 부(富) 변칙 상속-증여 막겠다", 1993. 6. 19. 자 등
 (http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993061900209106006&editNo=40&printCount=1&publishDate=1993-06-19&officeId=00020&pageNo=6&printNo=22205&publishType=00010)

재벌 공익법인 사익추구 수단

비과세 유무상증자 참여위해 초과보유 계열사 주식 대량처분
계열사와 주식 맞바꾸 그룹차원 지분유지 통로로 활용되기도

인재용 기자

공익을 위해 세워졌는가 아니면 팔레와 계열사 지분을 목적으로 설립됐는가.

지난해말 개정된 상속세법이 1월 1일부터 시행된 뒤 재벌그룹에 속한 이른바 공익법인이 보유 계열사 주식을 일대일 대량으로 처분하고 있는 것은 재벌그룹들이 공익법인을 만들 때 후자에 더 비중을 두지 않았는가 하는 의문을 갖게 한다.

정부는 지난해말 상속세법을 개정하면서 기업이 공익법인에 주식을 출연할 경우 과세 배제 범위를 종전 총보유주식의 20% 이하에서 5% 이하로 크게 제한했다. 즉 공익지는 재벌그룹이 공익법인에 특정 기업의 총보유주식의 20%까지는 상속·증여세를 묻지 않고 출연할 수 있었으나 지금은 5%만 넘으면 과세 대상이 된다.

20일 증권감독원에 따르면 올 들어 지금까지 모두 5개의 재벌그룹 공익재단이 4백32만5천60주에 이르는 주식을 처분했다. 삼성그룹의 삼성문화재단이 지난 2월 제일모직 주식 12만6천여주를 주식시장에서 매각해 지분율을 5.94%에서 4.57%로 낮췄고, 대우그룹의 대우재단도 같은날 (주)대우 주식 2백7만주를 팔아 지분율이 8.50%에서 5.41%로 낮아졌다.

이밖에 투신그룹의 연경재단은 지난 4월 투신건설과 투신유리의 지분율을 각각 7.97%에서 4.99%, 9.97%에서 4.97%로 축소했다. 또 동이그룹의 중앙회원은 이달 18일 동일건설 지분율을 5.34%에서 4.2%로 낮췄고, 지난 2월에는 동아증권 지분율을 18.58%에서 18.10%로 줄였다. 삼성사그룹의 한일회도 지난 4월과 6월에 걸쳐 한일투자증권 지분율을 7.91%에서 4.91%로 축소했다.

개정 상속세법은 경과규정을 두어 법 개정 이전에 이미 5%를 초과해 보유하고 있던 주식에 대해서는 소급해서 과세하지 않기로 했다. 그런데도 법 개정 전부터 5%를 넘는 지분을 갖고 있던 이들 공익법인이 주식 처분에 나서고 있는 것은 5% 이하로 낮추지 않는 동안 기업이 유무상 증자에 참여할 수 없게 돼 그룹 전체 차원에서 해당 기업의 지분 유지에 어려움이 생기기 때문이다. 유무상 증자는 지분을 지내는 높이 지 않지않고 신규 주식 취득에 의해 개정 상속세법상 과세 대상이 된다. 따라서 공익법인들은 일단 지분율을 비과세 범위인 5% 이하로 낮춘 뒤 유무상 증자에 참여해 그룹 차원의 지분 유지에 기여한다는 것이다.

연경재단과 양명회가 초과분을 처분한 방법은 재벌그룹의 이러한 의도를 적나라하게 드러내주고 있다. 연경재단은 투신건설과 투신유리 주식을 중앙회주와 투신유리 등 다른 계열사들이 보유하고 있는 중앙회주 및 투신기계 주식과 맞바꾸어 초과 보유분을 돌려주고 있다. 또 양명회는 정해투자금융 주식을 일단 삼양사에 양여해준 뒤 남긴 뒤 삼양사는 다시 이 주식을 김삼흥 삼양사 회장과 그의 친척 7명에게 넘겼다.

이렇게 공익법인이 팔게 돼 그룹 계열사 지분을 위해 이용되면서 '공익'이라는 수식어는 그 의미가 퇴색되고 있다.

재무부의 한 관계자는 "공익법인의 역기능을 줄이기 위해 법을 개정했으나 크게 도움이 될 것 같지 않다"며 "어차피 제도를 정비해도 전달부서를 두고 법망을 빠져나가는 방법을 찾아내는 재벌들을 따라잡기 어렵다"고 해를 내몰았다.



남산성과 일부 복원 원형을 알아보기 힘들 정도로 훼손됐던 남산 기암의 서둘러 복구와 일부 모습을 되찾았다. 복원공사에는 지난해 11월 남산성과 복원공사에 착공한 이후 마무리되었다. 이번에 복원된 부분은 조선 세종(1422년) 때 개축했다가 일제 이후 3차 손질된 곳으로 회계22가 도로변에서 일련호널까지 약 140m(높이 4~6m)에 걸쳐 있다.

전국 땅 53% 가격하락

대전·서울등 대도시권 주도...26%는 올라

울 공시지가 발표

29일 전설부가 발표한 전국 2천 5백32만여개의 개별공시지가 현황에 따르면 전체의 53%인 1천389만 2천여필의 땅값이 지난해보다 떨어졌고, 4백2만1천여필(17.5%)은 낮아졌고, 4백2만1천여필(17.5%)의 땅값은 보합세를 보인 것으로 나타났다.

특히 대도시권의 땅값이 무드 라지 내진 지여야 전체 땅값의 74.3%의 땅값이 떨어진 것을 비롯해 △서울 73.1%, △부산 64.3%

△대전 60.8% △대구 57.9% 등이 나타났다. 개별필지 중 땅값이 가장 비싼 곳은 서울 중구 가 31.1%의 정취빌딩 터에 4.31%의 상업은행 영동지점 부지 1억3천여㎡(22만5천여㎡)였으며, 경남 통영군 사남면 리 산 48%의 일야 공시지가

41) 한겨레, “재벌 공익법인 사익추구 수단”, 1994. 6. 30.자
 (<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1994063000289107001&editNo=5&printCount=1&publishDate=1994-06-30&officeId=00028&pageNo=7&printNo=1940&publishType=00010>)

30대그룹 중 7곳

공익재단이 없다

대기업들의 사회기여도가 아직은 미약하고 그 범위가 학술문화부분에 편중돼 있는 것으로 조사됐다. 또 30대그룹 가운데 아직까지 공익재단을 설립하지 않은 그룹도 한진·한화·동국 등 7개나 되는 것으로 나타났다.

22일 경실련경제연구소(이사장 邊衡尹)가 전경련이 발간한 한국기업의 재단총람을 토대로 30대그룹 공익법인의 사회기여도를 분석한바에 따르면 지난 90년부터 92년까지 3년간의 그룹별 공익법인사업비지출액(단위:천원)은 33억2천8백만원에 달했다.

그룹별사업비지출액(천원)은 4백17억(삼성) 1백58억(대우) 42억(럭키금성) 33억(코오롱) 16억(선경) 13억(신일)이었다.

42) 동아일보, "30대 그룹 중 7곳 공익재단 없어", 1994. 1. 23.자

(<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1994012300209107012&editNo=40&printCount=1&publishDate=1994-01-23&officeId=00020&pageNo=7&printNo=22408&publishType=00010>)

관주도가 아니다. 기업주가 거금을 쾌척해 만든 재단도 아니다. 최근 1~2년 사이 순수 민간이 주축이 돼 만든 공익재단들이 잇따라 생겨나고 있다.

아름다운재단, 한국인권재단, 한국여성기금, 아이들과미래 등이 그런 ‘작지만 아름다운’ 재단들. 시민의 힘만으로 공익에 이바지하는 재단을 만들겠다는 취지로 출범한 이들은 지원영역과 모금대상은 다르지만 한국의 척박한 기부문화를 바꾸기 위해 뛰고 있다.

첫 주자는 99년 11월 창립이사회를 연 한국인권재단(www.humanrights.or.kr). 인권운동 활성화와 인권연구 지원 등을 목표로 한다.

99년부터 3년째 인권학술회의를 개최해 그 보고서를 단행본으로 묶어냈으며 지난해에는 1980년 노벨평화상 수상자인 아돌포 페레스 에스키벨을 초청했다.

인권재단 홈페이지에 설치된 인권자료실에는 쉽게 접할 수 없던 국내외 인권관련논문과 자료 170여편이 구비돼 있다.

그러나 아직 재단등록을 하지 못하고 있어 어려움이 적지 않다. 신용석(愼鏞碩) 이사장은 “정부나 기업 지원보다는 자체 수익사업 등을 통한 기금마련방안을 모색하고 있다”고 말했다.

99년 12월 ‘딸들에게 희망을’이란 캐치프레이즈를 내걸고 창립된 한국여성기금(www.womenfund.or.kr)은 여성전문인력 양성과 소외계층 여성, 공익여성운동 지원 등을 목표로 한다.

‘추진위원 100만명, 1000억원 기금마련’을 목표로 월급 0.1% 내기, 유산 1% 남기기, 결혼축의금의 기금화, 희망의 동전모으기 등 다양한 전략을 펼치고 있다.

지금까지 추진위원 6만명에 기금 33억원 정도가 확보된 상태. 지난해 11월 여성가장 9명에게겨울나기 지원금을 지급하는 등 배분사업도 시작했다. 이미영(李美英) 기획홍보부장은 “힘이 들더라도 소액다수의 기부에 초점을 맞추고 있다”며 “기금을 모으고 그 이자로 배분해야 하기 때문에 더 많은 축적과정을 거쳐야 한다”고 말한다.

‘세상에서 가장 아름답게 돈쓰기’를 표방하는 아름다운재단(www.beautifulfund.org)은 미국의 지역재단(community foundation)을 모델로 삼아 지난해 8월 출범했다.

1% 나눔운동과 기부자가 지정하는 각종 기금운용 등을 통한 시민사회 전반에 대한 지원을 목표로 한다.

미국에는 4만여개의 공익재단이 있어 기업과 시민들의 기부금을 받아 시민사회의 재정적 뒷받침을 하고 있다.

지난해 2월 25개 벤처기업이 출자해 만든 사회복지법인 아이들과 미래(www.kidsfuture.net)는 아동청소년 보호사업, 장애인지원사업, 빈곤계층의 자립 및 자활사업, 사회복지단체 지원사업 등에 꾸준한 활동을 벌이고 있다. 최근에는 정보화격차(디지털 디바이드) 해소를 기치로 내걸고 저소득층 공부방과 시민단체, 아시아 NGO들을 위한 중고컴퓨터 지원사업을 벌이고 있다.

삼성물산이 중고컴퓨터를 기증하고 한국컴퓨터재활용협회가 무상으로 점검과 수리를, (주)옥션이 자선경매를 통해 마련한 기부금으로 포장택배비를 지원하는 등 업체들의 ‘지원 릴레이’가 이어지고 있다. 박성훈(朴性薰) 사무국장은 “최근 벤처업계에 어려움이 적지 않았지만 오히려 참여 업체는 50여군데로 늘어나는 등 사회공헌 활동이 끊이지 않고 있다”고 소개한다. 이밖에 환경운동연합에서도 올해안에 환경운동을 지원할 (가칭)환경재단을 만들 예정으로 5일 사업담당자 공채 공고를 냈다. 박원순(朴元淳) 아름다운재단 이사는 “외국에는 다양한 재단들이 있어 시민사회를 재정적으로 뒷받침하는 기반이 되고 있다”며 “한국에도 지역별 분야별로 보다 많은 재단이 생겨나야 한다”고 말했다.

<서영아기자> sya@donga.com

43) 동아일보, “여성 기금 등 민간 공익재단 잇단 탄생”, 2001. 2. 8. 자에서 연구자가 정리
(<http://news.donga.com/3/all/20010208/7646093/1>)

올해부터 참여연대와 경실련에 기부금을 내면 소득공제를 받을 수 있다. 또 기부금을 비용으로 처리할 수 있는 비영리 법인의 지정요건이 엄격해지고 기간도 5년으로 제한된다.

재정경제부는 13일 이같은 내용을 골자로 하는 세법시행규칙 개정안을 마련, 법제처 심사를 거쳐 다음달부터 시행한다고 밝혔다.

개정안은 참여연대와 경실련을 지정기부금 손금인정단체에 추가, 이들 단체에 기부금을 낸 법인은 소득금액의 5%, 개인은 소득의 10% 범위안에서 각각 손비로 인정해주거나 소득공제를 해주기로 했다.

또 비영리법인에 대한 지정기부금 손금인정단체 지정요건을 고쳐 주무관청의 장이 지정단체를 재정부에 추천할 때 공익성, 기부금 모집의 목적과 목표액 등을 심사하도록 했으며 지정한 도도 5년으로 제한했다.

재정부 당국자는 새로 만들어진 비영리 민간단체 지원법에 따라 참여연대와 경실련을 지정기부금 손금인정단체로 추가했으며 지정기부금을 받는 비영리법인이 기득권화하는 것을 막기 위해 기간을 제한하고 선정기준도 강화했다고 말했다.

그러나 이번 개정안은 사회단체에 대한 손금인정단체 심사과정에서 공익성 여부를 정부가 판단하도록 규정하고 있어 논란이 예상된다.

한편 개정안은 워드프로세서 전산회계사 등 국가기술자격시험의 수수료에 대해 부가가치세를 면제, 응시자의 부담을 줄이기로 했다. 또 리스회사가 제공하는 용역 가운데 자동차리스 용역에 대해서는 자동차렌트용역과 형평성을 고려해 7월부터 부가세를 매기기로 했다.

이와 함께 대구 하계유니버시아드대회 조직위원회와 아태장애인경기대회 조직위원회가 벌이는 사업에 대해 부가세를 면제해주기로 했다.

<박중현기자>sanjuck@donga.com

44) 동아일보, "참여연대, 경실련 기부금도 소득공제", 2002. 2. 13.자
(<http://news.donga.com/3/all/20020213/7787506/1>)

얼마 전 미국 부호들이 부시 정부의 상속세 폐지 방안에 제동을 걸고 나섰다는 소식은 한국 사회에서는 차라리 충격이었다.

빌 게이츠, 워런 버핏, 조지 소로스 등 세계 최고의 부호 120명이 상속세 폐지에 반대하는 이유는 “부의 편중이 심해진다”는 것. 이들의 걱정은 상속세 폐지가 미국의 기부문화에 치명적인 타격을 줄 것이란 점으로 이어졌다. 높은 상속세를 피하기 위해 자선기부금을 많이 내던 미국 부자들의 전통이 깨진다는 이야기다.

국내에서도 90년대 들어 기업의 사회공헌활동이 활발해지고 있다. 전경련이 99년 말 실시한 조사 결과는 기업기부활동의 상당 부분이 기업재단을 통해 이뤄졌음을 보여준다. 기업재단의 총사업비 규모는 95년 4115억원에서 99년 1조7000억원으로 늘어났다. 돈이 쓰인 곳은 문화 시설 건립, 사회복지, 학술 및 교육 진흥 등이 중심이며 예술 및 스포츠에 대한 지원도 활발하다.

전경련의 다른 조사에서도 147개 응답기업의 절반 이상이 경상이익의 1% 이상을 사회공헌활동에 쓰고 있고 5% 이상 지출하는 기업도 30여개에 이르렀다. 종업원들의 자원봉사 등 인적 교류를 통한 공헌활동도 늘어나는 것으로 나타났다.

실제로 한국기업들도 엄청나게 기부를 한다. 기업 기부액이 국가 전체의 기부액에서 차지하는 비중이 미국이 25%(98년 기준)인데 비해 한국은 60%나 된다. 개인에 비해 상대적으로 많은 액수를 내고 있다는 얘기다.

그러나 기업을 바라보는 국민의 시선은 여전히 냉담하다. 왜일까.

이상민(李相旻) 삼성경제연구소 수석연구원은 “아직까지도 우리나라의 기업 자선은 부정적 여론을 무마하고자 마지못해 하는 ‘준조세적 자선’이거나 기업 소유주의 과시적인 자선이 대부분이어서 자발성 지속성 전문성이 부족하기 때문”이라고 지적한다.

또 기업인들이 공공성을 지닌 법인과 개인간의 관계를 혼돈, 개인 기부는 마다한 채 공익재단 설립을 통한 기업기부만을 선호하는 것도 기부문화의 정착을 막는 문제점으로 지적된다.

이런 점에서 전경련이 3월14일 발족할 예정인 ‘전경련 1% 클럽’은 다른 차원의 기부 방식으로 기대를 모으고 있다. 경상이익의 1% 이상을 사회공헌 활동에 지출하는 기업들의 모임인 ‘1%클럽’에는 현재 현대아산 삼성 LG SK 포항제철 동아제약 한화 유한킴벌리 등 88개사가 가입을 신청했다.

이연구원은 기업의 사회공헌이 제대로 되기 위해서는 “기업들이 기부나 사회공헌이 ‘신뢰’라는 사회적 자본을 창출하는 사회적 투자임을 인식하고 자선활동도 특화된 영역에 초점을 맞추는 등 전략을 세울 필요가 있다”고 지적했다. 교육에 주로 기부하는 빌 게이츠, 전 세계 민주화 투쟁에 기부하는 조지 소로스, 환경운동에 기부하는 테드 터너처럼 한국 기업들도 ‘기부=투자’라는 관점을 가져야 한다는 것이다.

“기업기부가 제대로 이뤄질 인프라축이 안 된 상태에서 기부를 권장하는 것은 구두선”이라고 지적하는 박헌준(朴憲俊) 연세대 경영학과 교수는 “기부금에 대한 세제혜택 등 법제도도 미흡하지만 특히 문화적 인프라도 바뀌어야 한다”고 말한다. 한국에서는 외국처럼 기부자의 이름을 딴 건물이나 장학금을 찾아보기 어려운데 이는 한국적 문화 때문이란 지적이다.

<서영아기자>sy@donga.com

45) 동아일보, “기업 기부는 미래 위한 투자”, 2001. 2. 22.자에서 연구자가 정리
(<http://news.donga.com/3/all/20010222/7652712/1>)

▽법인=95~99년 취재조사자료비를 경리자금팀에 청구한 것처럼 청구서를 작성해 33억원을 유출. 이 중 12억원을 관리국장 등 4개의 차명계좌에 분산 입금한 후 김병관 회장의 차명계좌로 입금하고 21억원은 명세없이 사용.

또 광고수입금액 수금실적에 따라 광고활동비를 일괄 지급한 뒤 이를 즉시 사용하지 않고 수십 개의 계좌에 분산 입금, 대부분은 필요시 소액 인출해 정상적인 광고수주활동비로 처리. 그러나 매달 500만원은 모 종합금융에 개설된 김 회장 계좌로 입금해 사용.

▽개인=동아일보사는 고 김상만 회장 사후에 고인 소유 동아일보사 명의신탁주식 26만6526주를 포함한 28만363주를 94년 7월 설립된 일민문화재단에 출연하고 상속세 면제를 신고.

94년 1월 상속세법 개정으로 공익법인에 출연한 주식 5% 초과분에 대해 과세문제가 생기자 89년 12월 김 회장의 아들 재호, 재열씨가 고인으로부터 직접 증여받은 것으로 주식명의신탁계약서를 작성. 이를 근거로 명의수탁자 3명을 상대로 주식인도청구소송을 제기하고 98년 주식실명전환기간에 명의신탁주식을 실명전환해 증여세 40억원을 탈루.

고 김 회장 소유 주식과 모 학원 보유 동아일보사 주식을 교환해 홍모씨 등 7명에게 주식 46만7247주를 명의신탁. 그러나 주식실명전환기간에 김병건 부사장 등이 고인으로부터 직접 증여받아 명의신탁한 것으로 계약서를 작성해 실명전환함으로써 증여세 72억원을 탈루.

재열씨는 동아닷컴 최초 출자금 15억원(30만주), 재호씨는 동아일보사로부터 취득한 동아닷컴 주식 10만주, 5억원을 아버지로부터 현금으로 받았으나 증여세 신고를 누락.

김 부사장은 모 출판판매사의 심모씨 등에게 7억원을 빌려준 뒤 받은 사채이자 3억원을 소득세신고에서 누락하는 등 몇 건의 사채이자를 누락. 이밖에 부동산임대소득 1억원을 종합소득세 신고에서 누락.

46) 예컨대 동아일보, “국세청 언론사 세무조사 결과(요지)”, 2001. 6. 29.자
(<http://news.donga.com/3/all/20010629/7708754/1>)

한나라당 권철현(權哲賢) 대변인은 23일 “아태재단의 후원금이 7년 동안 213억원으로 연 평균 30억원에 이르지만 입출금 현황이나 후원자 명단, 납세 실적 등이 완전히 베일에 가려져 있다”며 “더 늦기 전에 아태재단에 대해 세무조사를 단행해야 한다”고 주장했다.

그는 성명에서 “아태재단이 김대중(金大中) 대통령의 사가(私家)에 60억원이나 쏟아 부어 재단건물을 신축하는 등 제2의 일해재단으로 변질될 우려마저 증폭되고 있다”며 “조세정의 확립과 비리의혹 규명 차원에서 아태재단에 대한 조사에 착수하라”고 촉구했다.

이에 민주당 장전형(張全亨) 부대변인은 논평을 내고 “아태재단은 외교부에 등록된 순수 공익재단법인으로, 민법 48조에는 ‘재단의 출연재산은 출연과 동시에 법인재산이 되고 해산시 국고에 귀속된다’고 명시돼 있다”며 “비영리단체도 세무조사 대상이라면 당연히 세무조사를 받을 수 있다는 점을 밝힌다”고 말했다.

그는 “한나라당이 사실과 다른 허무맹랑한 내용을 소재로 명예훼손과 흠집내기를 계속할 경우 심각한 사태가 올 수 있음을 엄중 경고한다”고 덧붙였다.

<송인수·윤영찬기자>issong@donga.com

47) 예컨대 동아일보, “아태재단 의혹 공방, 세무조사를 단행해야”, 2001. 7.23.자
(<http://news.donga.com/3/all/20010723/7717964/1>)

김대중(金大中) 대통령이 노벨상금으로 받아 아태평화재단에 기부했다는 11억여원에 대한 의문이 제기됐다. 월간 '신동아' 4월호 보도에 따르면, 지난 1년여 동안 이 돈은 아태재단에 '기부'된 것이 아니라 김 대통령이 언제라도 돌려받을 수 있는 개인돈으로 '보관'돼 왔다는 것이다. 그렇지 않아도 최근 아태재단을 둘러싸고 갖가지 의혹이 끊이지 않는 터에 이런 의문까지 제기돼 국민을 헷갈리게 한다.

김 대통령이 노벨상금을 아태재단에 기부했다는 것은 2001년 1월 당시 언론에 보도됐고 관보에도 등재된 사실이다. 이 내용은 또 김 대통령의 2001년 및 2002년 공직자 재산변동 신고에도 기부된 것으로 반영돼 있다. 그런데 아태재단 회계장부에는 그 돈이 3월 현재까지 기부금이 아니라 '가수금' 형태로 남아 있었다. 그렇다면 국민과의 애초 약속을 어긴 것이 분명하지 않은가. 가수금이란 대차대조표상 유동부채에 속하는 것으로, 아태재단과 같은 공익법인에서 가수금 계정을 만드는 것 자체가 매우 비정상적이라는 게 공인회계사들의 의견이다.

우리는 노벨상금이 이처럼 애매하게 처리된 것이 '고의'에 의한 것이라고는 믿고 싶지 않다. 노벨상금이 재단 예산에 뒤섞여 흐지부지되게 하지 않고 퇴임 후 대통령의 뜻에 따라 의미있는 일에 쓰이게 하기 위해서였다는 청와대측의 해명도 납득 못할 바는 아니다. 하지만 경위야 어떻든 드러난 사실로만 보면 그와 같은 노벨상금의 처리는 떳떳지 못한 것이다. 얼마 전에도 김 대통령이 1992년 장애인을 위한 공익법인 설립에 헌납하겠다고 약속했던 서울 영등포 및 경기 화성시 땅이 실제로는 아태재단에 증여된 일을 놓고 논란이 있었다. 이런 일이 자꾸 반복되면 국민적 신뢰는 땅에 떨어질 수밖에 없다.

김 대통령의 2000년 노벨평화상 수상이 국민적 자긍심을 높여준 일이었다면 그 상금의 처리도 당초 대통령이 약속했던 대로 투명하게 이뤄져야 한다.

48) 동아일보, "노벨상금 11억원의 행방", 2002. 3. 20.자
(<http://news.donga.com/3/all/20020320/7799240/1>)

열린우리당이 교육인적자원부와 합의해 14일 발표한 사립학교법 개정안은 ‘재단 권한 축소’와 ‘학내 자치단체 권한 강화’로 요약할 수 있다.

열린우리당이 이날 기자회견에서 “사학이 특정 세력이나 특정한 집단의 지배적 영향권 아래에 있어서는 안 된다”고 밝힌 것이 이를 뒷받침한다.

그러나 전체 사학을 ‘부정적 집단’으로 가정하고 법제화를 통해 획일적인 규율을 강요하는 것은 사학의 자율성을 근본적으로 침해하는 것이라는 반론도 만만찮다.

▽“사학도 공공기관”=열린우리당 개정안은 사학 운영의 투명성과 공공성을 높이고 사학 구성원들의 내부 감사기능을 대폭 강화하고 있다.

재단이사회를 비롯해 교원인사위원회, 교원징계위원회, 감사 등 사학의 주요 포스트에 학교운영위원회와 대학평의원회, 교사회, 교수회 등이 추천하는 인사를 일정 비율 이상 반드시 포함하도록 명문화한 것이 대표적인 예다. 현행법에는 이에 대한 법적 규정이 없거나 재단의 고유 권한으로 규정돼 있어 교직원과 학생 학부모의 참여는 사실상 배제됐다. 학교장의 법적 임기제를 도입한 것도 학사 운영에 대한 재단의 관여를 막겠다는 취지다.

재단이사장의 배우자나 직계 존비속 등 친족은 당해 학교의 학교장에 임용될 수 없고 이사회에 4분의 1 이상 참여할 수도 없다. 지금까지는 이사장의 친족도 학교장이 될 수 있었으며 이사회에도 3분의 1까지 진출할 수 있었다.

가장 첨예한 문제였던 교원 임면권은 논란 끝에 재단이 갖게 됐으나 학교장에게 위임할 수 있는 근거를 법에 마련했다. 또 이사회와 인사 및 징계위에 교직원과 학부모 학생측 인사가 참여하게 돼 내부 견제가 가능하게 됐다. 초중등 교원의 채용도 반드시 공개전형을 하도록 의무화했다.

비리 분규 당사자의 임원 취임 요건을 대폭 강화하고 결산서 제출시 감사 전원이 날인한 감사증명서를 제출하도록 한 것은 사학 비리를 예방하기 위한 것으로 보인다.

▽“사학 자율성과 기본권 침해는 위헌”=열린우리당은 시민단체와 사학재단측의 의견을 충분히 수렴했다고 했지만, 정작 사학 관련단체는 개정안이 사학의 존립 기반을 무너뜨리는 것이라고 강하게 반발하고 있다.

송영식 대학법인협회 사무총장은 “개방형 이사제는 전교조 등이 주장해 온 공익이사제의 명칭만 바꾼 형태로 학교운영의 투명성 제고를 빙자해 교원에게 경영권을 넘겨주려는 것”이라고 했고, 김윤수 사립중고등학교장회 회장은 “대다수 건전 사학의 자율성과 기본권을 침해하려는 것으로 위헌 소지가 있다”고 비판했다.

사학 관련단체는 ‘개정안에 대한 검토’ 자료를 통해 개정안을 조목조목 반박했다. 사학측은 개방형 이사제가 설립자 또는 사학법인의 고유권한을 침해하는 것으로 결코 용인할 수 없다는 입장이다. 국내외를 막론하고 어떤 사적 법인체도 직원이 임원을 추천하도록 제도화한 예가 없으며, ‘본질적 자유와 권리의 침해 금지’를 규정한 헌법 37조 위반이라는 논리다. 이사장의 친족에 대한 이사회 내 비율 축소에 대해서도 건학정신 유지를 위한 이사회 운영에 지장이 있다며 반박하고 있다.

또 임의조직인 교사회 교수회 등을 법정기구화하면 학내 갈등관계를 발생시켜 학교가 권력투쟁의 장이 될 것이라는 지적도 나온다.

교육부도 이를 의식해 학운위와 대학평의원회를 예산 편성과 관련해 자문기구로 두자는 절충안을 냈으나, 열린우리당은 심의기구로 강화하자고 맞서고 있다. 사학측은 학운위나 대학평의원회에 예산 심의권을 부여하게 되면 이들 단체가 학교 경영에 개입하게 돼 책임은 안지며 인기 위주의 예산 편성 등 폐단이 우려된다고 주장했다.

윤종구기자 jkmas@donga.com

49) 동아일보, “與 사립학교법 개정안 확정 : 주요 내용과 문제점”, 2004. 10. 14.자
(<http://news.donga.com/3/all/20041014/8117125/1>)

교육인적자원부의 자문번호사 4명 가운데 3명이 사립학교법 개정안이 위헌 소지가 있다고 밝힌 사실이 12일 알려지면서 사학법 개정안의 위헌 논란이 더욱 뜨거워지고 있다.

이런 가운데 김진표(金振杓) 교육부총리는 12일 오전 한 라디오 프로그램과의 인터뷰에서 “개방형 이사 선임 방법을 정관에서 정하도록 하는 등 재단에 선택권을 부여해 위헌 소지를 없앴다”고 주장했다.

하지만 한국사학법인연합회와 한나라당은 이에 불복해 헌법소원을 내겠다는 입장을 굽히지 않고 있다.

법조계에 따르면 이 논쟁의 핵심은 사학 법인의 공익적 성격을 어느 정도까지 인정할지 다.

동국대 김상겸(金尙謙·헌법학) 교수는 “사학법인은 재산을 출연해 만든 재단이면서도 교육시스템 내에서 공공성을 가진다”며 “학교의 자율성을 인정해야 하지만 그 자율성이 어디까지 인정돼야 하는지는 논란이 있을 수 있다”고 말했다.

위헌을 주장하는 측은 사립학교가 개인 소유는 아니지만 학교법인의 사유재산이라는 점을 들고 있다. 이런 측면에서는 이사장 친인척의 학교장 취임을 금지하고 교장의 중임을 1회로 제한한 조항도 헌법이 보장하는 직업선택의 자유와 연좌제 금지에 위배될 수 있다.

송실대 강경근(姜京根·헌법학) 교수는 “사학 법인의 가장 본질적인 권한이 이사회 구성권인데 개정안은 건학이념에 따라 학교를 운영할 수 있는 권리를 침해하고 있다”고 말했다. 이번에 통과된 사립학교법 개정안은 이사회 구성권과 학교 운영권을 과잉 침해했다는 것이다.

반면 사립학교는 대부분 정부의 보조금과 학생 등록금으로 운영되고 있기 때문에 공공적인 성격이 더 강하다는 주장도 있다.

서울고등법원의 한 판사는 “사학은 공익적 성격이 강하며 개방형 이사가 4분의 1이 포함된다 고 해서 이사회의 의사 결정이 바뀐다고 보기는 어려울 것 같다”고 말했다.

일부에서는 사학 법인의 기본권 침해 여부보다는 이를 통해 달성할 수 있는 목적이 얼마나 공익에 부합하느냐가 위헌 여부의 판단 기준이 된다고 주장한다.

사학법인의 이사회 구성권을 일부 제한하는 것이 공익에 부합한다면 위헌이 아니지만 기본권 제한으로 얻을 수 있는 실익이 적다면 위헌으로 판단할 수도 있다는 것이다.

홍성철 기자 sungchul@donga.com

전지성 기자 verso@donga.com

50) 동아일보, “사학법 개정안 위헌 논란 : 사유재산 운영권 침해”, 2005. 12. 13.자
(<http://news.donga.com/3/all/20051213/8256392/1>)

#1. 생활정보지 수원교차로 설립자 황필상씨는 구원장학재단을 설립해 지분의 90%(180억원 규모)를 출연했다. 하지만 수원세무서는 이 같은 주식 기부가 무상증여에 해당한다며 140억원의 증여세를 부과했다. 법정공방으로 간 이 사건은 1심은 황씨를, 2심은 수원세무서의 손을 들어줬다.

#2. 정몽구 현대차그룹 회장은 최근 5000억원의 사재를 해비치사회공헌문화재단(해비치재단)에 기부했다. 글로벌스 지분 7.02% 규모의 주식 기부는 지난달 29일 3.51%가 전달됐고 나머지 지분은 차후 증여될 예정이다. 주식 기부가 한 번에 이행되지 못한 이유는 마찬가지로 거액의 증여세가 걸림돌이었다.

선의의 주식 기부가 증여세 앞에서 움츠러들고 있다.

과거 편법 재산증여, 세금회피 등의 목적으로 주식 기부가 악용되는 것을 막고자 마련된 상속 및 증여세 조항들이 기부문화 정착을 가로막고 있는 걸림돌이 되고 있다는 지적이다.

4일 복지재단·전문가들은 '5% 과세 조항'을 주식기부 관련 족쇄로 거론했다. 상속세 및 증여세법 48조에 따르면 공익법인이 특정회사 지분의 5%(성실공익법인은 10%)를 초과하는 주식 등을 출연받은 경우 과세하도록 명시돼 있다. 황필상 이사장이 수원교차로 지분의 90%를 출연한 구원장학재단 역시 이 조항 때문에 140억원의 증여세를 부과받았다.

정몽구 현대차그룹 회장이 기부하기로 한 지분의 일부분만 우선 출연한 것도 이 때문이다. 해비치재단은 글로벌스 주식 1.37%를 보유하고 있었다. 정몽구 회장이 출연하기로 한 지분 7.02%를 합하면 황 이사장과 마찬가지로 증여세가 과세될 수 있는 상황. 이 때문에 현대·기아차그룹 측은 고육지책으로 분할해서 출연하는 방안을 선택한 것. 한 세무 전문가는 "정몽구 회장이 지분을 한꺼번에 기부했다면 해비치재단 측에 수천억원 규모의 증여세가 부과됐을 것"이라고 말했다.

'오마하의 현인' 워런 버핏과 마이크로소프트 창립자 빌 게이츠는 억만장자들을 대상으로 재산의 50%를 기부하자는 운동을 전개하고 있다. 빌 게이츠와 워런 버핏이 지금까지 기부한 금액만 각각 280억달러와 97억달러에 달한다. 이들의 기부금은 대부분 자신이 보유한 주식으로 이뤄졌다. 미국은 재단 내부인들이 한 기업의 주식 20% 이상을 보유할 수 없도록 하고 일본은 50%까지 가능하다. 독일의 경우에는 주식기부금에 대해선 전액 면세가 적용되며 거액 자산가들의 기부활동을 유도하고 있다.

특정회사 지분의 5% 이상 주식 기부 때 세금을 부과하는 현행 상속세 및 증여세 제도는 지난 1993년 도입됐다. 이후 정치권이나 관련단체, 조세연구원 등에서 이를 완화하는 안을 제시했지만 그때마다 경영권 대물림이나 편법적 기업 지배구조 수단으로 악용될 수 있다는 우려에 번번이 백지화됐다.

관정이종환교육재단 관계자는 "현행 증여세 제도는 기업활동을 통해 성공한 사람들의 기부를 억제하는 측면이 있다"면서 "부의 양극화를 해소하는 차원에서라도 이 같은 제도는 개선돼야 한다"고 말했다.

/cynical73@fnnews.com김병덕 강제웅기자

59) 주식 '선의의 기부'막는 5% 과세 족쇄, 파이낸셜뉴스(2011. 9. 4.자)

(http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0301m_View&corp=fnnews&arcid=0922407383&cDateYear=2011&cDateMonth=09&cDateDay=04)

아름다운재단 기부문화연구소 기획연구 시리즈
아름다운재단 기부문화연구소 소개

아름다운재단 기부문화연구소 기획연구 시리즈

아름다운재단 기부문화연구소에서는 2009년부터 기부문화 활성화를 위한 다양한 기획연구를 진행하고 있습니다.

[2009기획연구1] 기부문화활성화를 위한 세법제도 개선 연구

연구자 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), 박훈(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

첫 번째 기획연구로서, 건강한 기부문화 발전을 위한 바람직한 세법제도 확립과 기부에 대한 사회적 인식 전환의 계기를 마련하고자 기획되었습니다. 개인 기부 활성화를 위한 세법제도 개선 방안을 모색하고 기부에 대한 사회적 인식 전환의 계기를 제공하고자 하였습니다. ‘기부활성화를 위한 세법제도개선 연구’를 통하여 기부관련 세법제도개정안(이월공제기간5년으로 연장_소득세법 제34조 제3항)이 통과되는 첫 성과를 얻게 되었습니다.

[2009기획연구2] 부유층 기부문화활성화를 위한 연구

연구자 강철희(연세대학교 사회복지대학원 교수), 이민영(한국디지털대학교 사회복지학과 교수)

기부문화의 성장과 함께 고액기부에 대한 관심이 높아지면서 고액기부에 대한 연구와 정보에 대한 요청이 높아졌습니다. 부유층의 고액기부에 대한 사회적 이해와 인식을 기부선진국의 수준으로 성장시키려는 목적으로 두 번째 기획연구가 기획되었습니다. 일반적으로 접근하기 어려운 고액 자산가들의 심층 인터뷰를 통해 기부에 대한 인식과 기부형태를 분석하여 향후 건강한 고액기부 활성화를 위한 조건과 개선방안을 모색하는 계기를 제공하였습니다.

[2010 기획연구3] 계획기부도입을 위한 연구

연구자 강철희(연세대학교 사회복지대학원 교수), 오준석(숙명여자대학교 경영학부 교수),
이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수), 박훈(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

2009 기획연구2를 통해 확인된 부유층 기부활성화가 실현되기 위해 계획기부(planned Giving)의 개념과 실행가능성을 모색하는 연구를 기획하였습니다. 전 생애의 라이프사이클과 자산운용, 유산상속을 함께 고려하며 계획적으로 기부를 실행하는 계획기부는 유산기부와 고액자산기부를 포함하는 개념입니다. 매우 다양한 전략과 방법들이 포함되는 계획기부 개념, 법률, 금융적인 측면에서 검토하여 추후 한국사회에 다양한 기부상품과 제도적 발전을 논의할 수 있는 기본을 제시하였습니다.

[2011 기획연구4] 고령화 사회를 대비한 계획기부 연구

연구자 오준석(숙명여자대학교 경영학부 교수), 이상신(서울시립대학교 세무전문대학원 교수)

2010 기획연구3에 이은 후속연구로 최근 사회적 관심이 집중되고 있는 고령화 사회의 맥락에서 계획기부의 중요성을 확인하고 구체적으로 한국사회에 적용될 수 있는 계획기부의 방식을 모색하고자 기획되었습니다. 미국의 실제 계획기부사례를 분석하고, 한국의 법적 환경에의 적용가능성을 모색하여 향후 계획기부 활성화를 위한 환경과 인프라를 제시하고자 하였습니다.

본 기획연구의 발표자료는 나눔지식아카이브를 통해 열람하실 수 있습니다.

아름다운재단 나눔지식아카이브(www.bfddata.org)는 로 아름다운재단 건물에서 운영되고 있는 '기부문화도서관'이 보유한 도서 자료에 대한 정보를 열람하고 기부문화연구소의 연구 및 조사자료, 비영리단체의 모금과 경영에 관련된 교육자료를 온라인으로 제공하고 있습니다.

아름다운재단 기부문화연구소

아름다운재단 기부문화연구소는 한국 최초의 유일한 기부문화전문연구소로서 한국사회에 기부문화가 단단히 뿌리내리도록 기부와 관련된 과학적이고 체계적인 연구, 정확한 통계자료, 기부 선진국의 풍부한 사례들을 제공하는 나눔의 지식창고입니다. 아름다운재단 기부문화연구소는 연구 및 조사, 교육, 출판, 정보 교류를 통하여 기부문화의 질적 향상을 이루고 비영리단체 실무자들의 전문 역량 강화를 위한 초석을 다지고자 합니다.

아름다운재단 기부문화연구소는 다음과 같은 활동을 합니다.

● 기부문화조사 및 심포지엄

격년으로 개인/기업의 기부지수를 조사하여 발표하고, 기부관련 심층 주제에 대해 국내외 최신기부동향 및 선진사례를 파악할 수 있는 국제기부문화심포지엄을 개최합니다.

- 한국인의 기부지수조사 : 한국인의 기부지수조사 ‘기빙인덱스’는 기부와 자원봉사 실태 및 이에 대한 인식과 태도를 파악하여 올바른 기부문화를 조성하고 기부활동과 관련된 정책방안을 제시합니다.(짝수년도 격년진행)

- 기업사회공헌활동 실태조사 : 한국 기업의 사회공헌실태를 파악하고 우리나라 기업문화에 적합한 한국형 지표를 개발하여 기업들의 사회공헌활동을 활성화하는데 기여합니다.(홀수년도 격년진행)

- 국제기부문화심포지엄 : 국내외 최신 트렌드와 해외 벤치마킹할 수 있는 사례 소개, 한국 기부문화발전에 필요한 새로운 개념과 주제를 소개하는 국제 심포지엄.

● 기획연구

기부문화활성화를 위한 세법제도 개선을 위한 연구, 부유층기부문화활성화를 위한 연구 등 한국사회에 꼭 필요한 기부문화와 관련된 다양한 주제를 기획연구하여 올바른 정책생산의 방향제시 및 각 현장에서 필요한 지식을 제공하고자 합니다.

● 기부관련 해외 연구동향 조사 및 네트워크 구축

기부와 관련된 해외 연구동향 조사 및 관련 기관들과 네트워크 구축을 통해 기부문화 연구의 전문성을 높입니다. 2011년부터 매월 나눔지식 뉴스레터를 온라인으로 발행하고 있습니다.

아름다운재단 연구교육사업 자료는 나눔지식 아카이브(www.bfdata.org)에서 보실 수 있습니다.



아름다운재단 기부문화연구소

Tel. 02-766-1004 E-mail research@beautifulfund.org

(110-035) 서울시 종로구 자하문로 19길 6 아름다운재단

발행일 2012년 6월 7일
발행처 아름다운북
발행인 박상증
지은이 아름다운재단 기부문화연구소
기획 및 편집 아름다운재단 기부문화연구소
주소 110-035 서울시 종로구 자하문로 19길 6
전화 02)766-1004
전송 02)3675-1230
웹사이트 www.beautifulfund.org
디자인 인쇄 해든디앤피 02)2266-6372

ISBN 978-89-93842-23-4 94300
978-89-93842-06-7 94300(set)

값 10,000원