

조세·재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 09. 30(화)

공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

요약

- 경제의 규모가 크지 않았던 시대의 공익활동은 대부분 정부의 역할이었으나, 경제의 규모가 확대되고 사회가 다변화됨에 따라 사회의 다양한 요구를 충족하기 위한 공익활동을 하는 민간 비영리 분야가 형성되었고, 그 역할과 규모 또한 점점 확대되고 있음
 - 우리나라의 경우 지난 20년간 양적으로 비영리법인의 수는 꾸준히 증가하였으나 비영리법인의 설립, 사후관리 등과 같은 질적인 측면의 발전은 상대적으로 미비함
 - 우리나라의 비영리법인의 공익활동 활성화를 위한 관련 제도의 선진화를 위해 비영리법인의 설립제도와 사후관리 관련 제도를 점검할 필요가 있음

- 본고에서 논의하는 정책방안의 적용범위는 민법 제32조를 근간으로 설립된 비영리법인과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 설립된 공익법인을 대상으로 함
 - 그러나 장기적으로는 특별법에 의해 설립되고 운영되는 비영리법인도 전체 비영리법인의 큰 틀에 포함하여 운용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직 할 것

- 우리나라에서의 비영리법인은 허가주의에 의하여 설립이 어렵고, 정부의 모니터링이 적시에 시행되지 않아 투명성, 책임성, 전문성이 결여되어 있음
 - 이는 비영리법인이 민간으로부터 기부를 통해 재원을 조달하는데 장애요인으로 작용하며, 부처별 등록을 통한 공익활동의 수행은 공익활동의 영역이 제한되는 문제점이 있음
 - 또한 세제혜택을 받은 비영리법인의 공익활동이 적절히 수행되었는지에 대한 객관적 기준이 미비하여 공익성 검증제도에 대한 재검토가 필요함

- 제도의 보완을 위해서는 비영리법인의 설립은 허가주의에서 인가주의로 변경하고, 공익성 인증 및 사후관리는 영국의 공익위원회(Charity Commission)와 유사한 통합관리조직을 신설하여 비영리법인과 관련된 모든 업무를 관장하게 할 필요가 있음

비영리법인의 사회적·경제적 역할

- 우리나라를 포함한 각국 정부는 사회적 이슈로 대두되는 고령화와 저출산, 임금 격차의 심화에 따른 양극화 현상 등의 경제적 어려움을 해결하는 방안으로써 공익법인이 수행하는 공익활동의 중요성에 주목
 - 최근 UN에서는 국민계정에 비영리부문에 대한 경제적 규모에 대한 위성계정 (satellite account)을 추정하는 매뉴얼을 마련함¹⁾
- 비영리법인은 공공서비스의 공급자 역할을 함으로써 시장의 실패를 보완하고, 시장에서 발생할 수 있는 형평성 문제를 해결할 수 있음
 - 비영리법인은 시장과 정부를 보완하여 복지국가를 구현하고 사회개발을 추진할 수 있는 수단으로써 중요한 역할을 함
- 비영리법인은 사회참여를 통해 사회형평성에 기여하는 기능을 수행하는 시민사회 인프라 역할을 함
 - 민주적인 절차를 통해 정부를 구성할 수 있는지의 여부는 그 사회의 신뢰성과 상호성이 내재된 ‘사회적 자본(Social capital)’이 잘 되어 있는지에 달려있음
 - 비영리법인은 시민들에게 사회참여의 기회를 제공함에 따라 시민사회의 인프라를 구축하는데 일조하여 그 사회의 경제·정치에도 영향을 미칠 수 있는 발판을 마련함
- 비영리법인은 시민과 정부, 시민과 기업, 기업과 정부, 시민단체와 이해당사자 사이에서 사회적 책임을 위한 도구로써 활용됨
 - 비영리법인은 사회적 책임에 대한 사업을 직접 운영할 수도 있어 전통적인 책임성을 보완하고 개선하여 사회 내·외부적인 책임성이 상호보완 될 수 있도록 장려함

1) 2003년 U.N. Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts (ST/ESA/STAT/SER.F/91)

II 우리나라 비영리법인의 현황 및 실태분석

1. 비영리법인 관련 제도

□ 비영리법인의 설립과 관련된 법률 및 규칙은 <표 II-1>과 같으며, 이는 「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 근간으로 하고, 「사립학교법」, 「사회복지사업법」, 「의료법」의 특별법으로 구성되어 있음

<표 II-1> 비영리법인 관련 법률 및 규칙

법률명	대상
○ 민법	<ul style="list-style-type: none"> - 제32조 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있음
- 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> - 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙은 민법의 하위 규정으로 민법은 소관부처별 규칙을 통해 비영리법인을 관리·감독함으로써 설립 규정을 보완 - 감사원, 고용노동부, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 국가보훈처, 국방부 및 그 소속청, 국토해양부 및 그 소속청, 금융위원회, 기획재정부 및 그 소속청, 농림수산물식품부장관 및 그 소속청, 문화체육관광부 및 문화재청, 법원행정처, 법제처, 보건복지부 및 그 소속청, 여성가족부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 지식경제부장관 및 그 소속청장, 통일부, 행정안전부 및 그 소속청, 헌법재판소 사무처, 환경부 및 기상청
○ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(공익법인)
○ 특별법	<ul style="list-style-type: none"> - 사립학교법에 의한 학교법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인
- 사립학교법	<ul style="list-style-type: none"> - 사립학교는 학교법인 또는 공공단체 외의 법인 기타 사인이 설치하는 유아교육법과 초·중등교육법 및 고등교육법에 규정된 학교 - 학교법인은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 사립학교법에 의해 설립되는 법인
- 사회복지사업법	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지사업이란 특정 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인보호·직업보도 등 각종 복지사업과 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업

법률명	대상
- 의료법	- 의료기관은 의료인이 공중 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업을 하는 곳으로 의료기관을 개설할 수 있는 자는 ①의사, 치과의사, 한의사 또는 조산사, ②국가나 지방자치단체, ③의료법인, ④비영리법인, ⑤준정부기관, 지방의료원, 한국보훈복지의료공단 ¹⁾ 으로 의료법인은 의료기관 개설 주체 중 하나임

주: 1) 의료법 제33조 제2항
 자료: 오영호·손원익·황준성·전광현·양재모·윤강재, 『비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 2011.

- 비영리법인에 대한 공익성 검증제도는 ‘지정기부금단체’로의 지정제도가 유일하며, 지정기부금단체에 기부된 금액은 지정기부금으로 법정한도까지 손금으로 인정
 - 지정기부금단체로 지정된 법인·기관은 지정기부금단체 요건 충족여부 등을 주무관청에 보고해야 하고 주무관청은 이를 기획재정부에 통보
 - 기획재정부장관은 법인의 지정기간이 끝난 후에 공익목적 위반 사실이 있었음을 알게 된 경우에는 그 법인에 대하여 재지정하지 않을 수 있음²⁾

- 공법인에 대한 사후관리제도는 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「비영리민간단체지원법」, 「상속세 및 증여세법」에서 규정하고 있음
 - 민법의 하위 규정인 「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」은 비영리법인의 설립 및 감독 요건을 규정
 - 대부분의 비영리법인은 사업계획 및 수지예산서·사업실적 및 수지결산서·자산 증감사유·재산목록·사원의 이동현황 등을 소관부서에 보고할 의무가 있음
 - 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 감독에 관한 규정을 두고 있으며 주무관청이 공익법인에 대한 업무를 감독하도록 함
 - 「비영리민간단체지원법」은 보조금에 대한 환수 규정 및 처벌 규정을 두고 있어 안전행정부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 받은 보조금을 환수함
 - 「상속세 및 증여세법」은 종교·자선·학술·의료 또는 그 밖의 공익을 목적

2) 「법인세법 시행령」 제36조 제8항

6 공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

으로 하는 사업을 하는 자를 공익법인으로 규정³⁾

- 상속세 및 증여세법의 규제 대상은 포괄적인 의미의 비영리법인이 아닌 공익을 목적으로 하는 공익법인에 국한됨

- 공익신탁이란 학술, 종교, 제사, 자선, 기예, 환경, 그 밖에 공익을 목적으로 하는 신탁으로⁴⁾ 수익자 원칙에 대한 대표적인 예외 규정⁵⁾
 - 2011년 개정된 「신탁법」은 기존의 법에 ‘환경’을 추가하여 환경보존 등을 목적으로 하는 공익신탁을 장려하고자 하였으며, 이에 명시되지 않은 것이라도 불특정다수의 이익이 되는 것은 모두 공익목적으로 삼을 수 있음⁶⁾

2. 비영리법인의 현황 및 과제

가. 비영리법인의 현황

- 현재 우리나라의 비영리법인의 규모를 정확히 집계한 통계자료는 미비하며, 간접적으로 활용할 수 있는 자료는 세무자료를 활용한 『국세통계연보』와 각 비영리분야 종사자를 파악할 수 있는 『사업체기초통계조사보고서』, 국민계정의 한 항목으로 국내에서 발생한 민간소비를 알아보기 위해 집계한 「가계에 봉사하는 비영리단체의 최종소비지출」을 통해 비영리법인의 현황을 파악할 수 있음
 - 법인세의 경우 비영리법인은 수익사업에서 발생한 소득에 한해 부과되며, 고유 목적사업에서 발생한 소득에 대해서는 부담하지 않음
 - 비영리법인은 원칙적으로 증여세가 과세되지만, 공익법인의 경우 출연 받은 재산에 대해서는 증여세를 과세하지 않음
- 「국세통계연보」에 따르면 지난 1993년 1만 329개로 집계된 비영리법인 수는 2011년 2만 1,970개로 확인되어 법인 수는 상승
 - 비영리법인의 재원이 되는 기부금은 2001년 약 4조 6천만원에서 2011년 11조

3) 「상속세 및 증여세법」 제16조

4) 「신탁법」 제106조

5) 「신탁법」 제107조, 제108조

6) 법무부, 『신탁법개정안 해설』 2010, 2.

6천만원에 이를 정도로 꾸준히 증가

<표 11-2> 법인과 개인의 연도별 소득공제대상 기부금

(단위: 조원, %)

	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
기부금계	4.67	5.90	6.79	8.75	9.04	9.61	10.01	11.63
개 인	2.98	3.74	4.32	5.43	5.66	6.15	6.51	6.95
법 인	1.69	2.16	2.47	3.32	3.38	3.46	3.50	4.68

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

- 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」 상의 법인을 포함한 「상속세 및 증여세 법 시행령」 제12조에 의한 공익법인의 수는 1998년 말 5,221개이며, 25%에 해당하는 1,309개 법인은 출연재산이 없는 공익법인이고, 75%에 해당하는 3,912개 법인은 출연재산이 있는 공익법인임
 - 공익법인수는 2006년에 2만 7,500개가 되었고, 2011년에는 2만 9,170개에 이르러 비영리법인의 규모가 점차 커지고 있음을 알 수 있음

나. 비영리법인의 과제

- 우리나라의 비영리법인은 양적, 질적인 측면에서 발전과 성장을 지속해오고 있으며 이에 따른 비영리법인의 기부활동과 자원봉사활동 또한 활성화되고 있음
- 비영리법인이 사회적·경제적 역할을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 사회로부터의 높은 신뢰성을 확보하는 것이 필요
 - 이는 비영리법인이 공익활동을 추진하는데 필요한 재원을 민간으로부터 자발적인 기부금의 형태로 확보하기 위한 필수적 요소임
- 민간의 자선적 기부활동을 제약하는 요인을 해결하기 위해서는 비영리법인의 투명성을 제고하는 것이 필요
 - 비영리법인의 전문성 부족으로 인해 발생하는 비영리법인의 비효율적인 운영

의 문제는 꾸준히 제기되어 왔으며 영리법인과 같은 효율성을 확보하기 위해서는 전문성을 높이는 것이 중요함

- 공익활동을 수행하는 비영리법인의 사회·경제적 역할에 부응할 수 있도록 비영리법인을 지원하고 모니터링하는 정책이 미비하여 이를 위한 정책의 개선이 요구됨
- 현재 비영리법인 설립의 허가주의 정책은 법인 설립은 어렵지만, 설립 이후 정부차원에서의 모니터링이 시행되지 않는 문제점이 있음
- 이는 비영리 공익법인의 투명성, 책임성, 전문성의 결여와 같은 2차적인 문제를 발생시킬 뿐만 아니라 공공서비스 제공과 같은 사회적 요구를 충족시킬 수 없는 문제를 야기
- 따라서, 이에 대한 정부의 제도적 보완이 필요한 실정임

III 주요국의 공익법인 관리체계

1. 미국

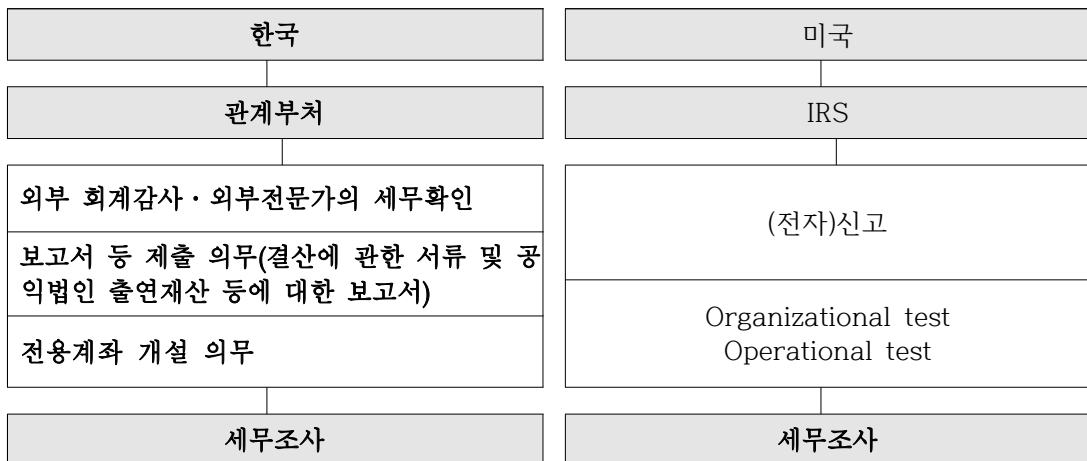
가. 비영리법인의 분류

- 미국 비영리 면세단체는 연방소득세가 면제될 뿐만 아니라 IRS로부터 세법 §501(c)(3)의 단체로 인정되면 기부금도 자선기부금으로 인정되는 혜택을 누릴 수 있음
- 세법 §501(c)(3)에서는 면세단체를 ‘종교, 자선, 과학, 공공안전점검, 문학, 교육, 국내 또는 국제아마추어 스포츠 진흥 그리고 아동 및 동물의 학대 방지를 위하여 설립·운영되는 공동모금(community chest), 기금(fund) 또는 재단(foundation)으로서, 그 순수익이 사적주주 또는 개인에게 귀속되지 않아야 하며 그 주된 활동으로 정치적 선전이나 입법에 영향을 미치는 로비활동 및 정치활동을 하지 않는 단체’로 정의함

나. 공익성 관리제도

- 비영리단체의 공익성을 관리하기 위하여 조직테스트(Organization Test)와 운영테스트(Operational Test)를 운영하고 있으며, 이 테스트를 통과해야만 면세자격을 유지할 수 있음
 - 조직테스트(Organizational Test)는 해당 단체가 다음의 내용을 만족시키는지에 대해 검증함
 - ① §501(c)(3)에서 서술한 목적과 부합성
 - ② 면세목적의 활동 여부
 - ③ 자산 사용내역의 적절한 명시
 - ④ 기관해산에 대한 내용 명시
 - 운영테스트(Operational Test)는 해당 단체의 자원이 세법 §501(c)(3)에서 규정한 범위 내의 목적에 사용되었는지를 검증하는 테스트이며 면세자격을 유지하기 위해서는 본 테스트를 통과해야 함

[그림 III-1] 한국과 미국의 비영리법인 관련 사후관리제도



2. 일본

가. NPO법인

- 일본의 「특정비영리활동촉진법」은 1998년 12월 10에 시행되었으며, NPO법인은 동법에 따라 법인격을 얻은 특정비영리활동법인으로 NPO법인으로 지칭함
 - NPO법은 특정비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여하여 자원봉사활동을 비롯한 사회공헌활동으로 특정비영리활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익 증진에 기여하는 것을 목적으로 함⁷⁾
 - 또한 NPO법은 NPO법인의 인정 기준⁸⁾을 제시하고 있으며, 해당 단체가 그 기준을 만족할 때 관할 관청은 설립을 인정함

나. 인정NPO제도

- NPO법인 중에서 국세청장이 요구하는 요건을 만족하고 검증을 통과한 NPO법인에게 인정NPO법인의 자격이 부여됨
 - 인정NPO법인의 자격이 부여되면 기부금에 대해 세제상 우대혜택이 제공됨
 - 자격부여를 위한 테스트 중 대중지원테스트(PST: public support test)의 경우 각 사업연도 기부금액이 3천엔 이상인 기부자의 수가 연평균 100명 이상이어야 함

다. 신공익법인제도

- 신공익법인제도(新公益(法人制度)는 각 부처의 설립허가를 받도록 되어있던 기존 제도의 문제점을 보완하기 위하여 도입된 제도
 - 기존의 제도는 주무관청의 허가주의로 재량의 폭이 크고, 법인 설립이 간편하지 않았으며, 주무관청이 상이하여 지도 감독이 복잡하였고, 정보개시 및 공익성 변별 기준이 불충분한 등의 문제가 있었음⁹⁾

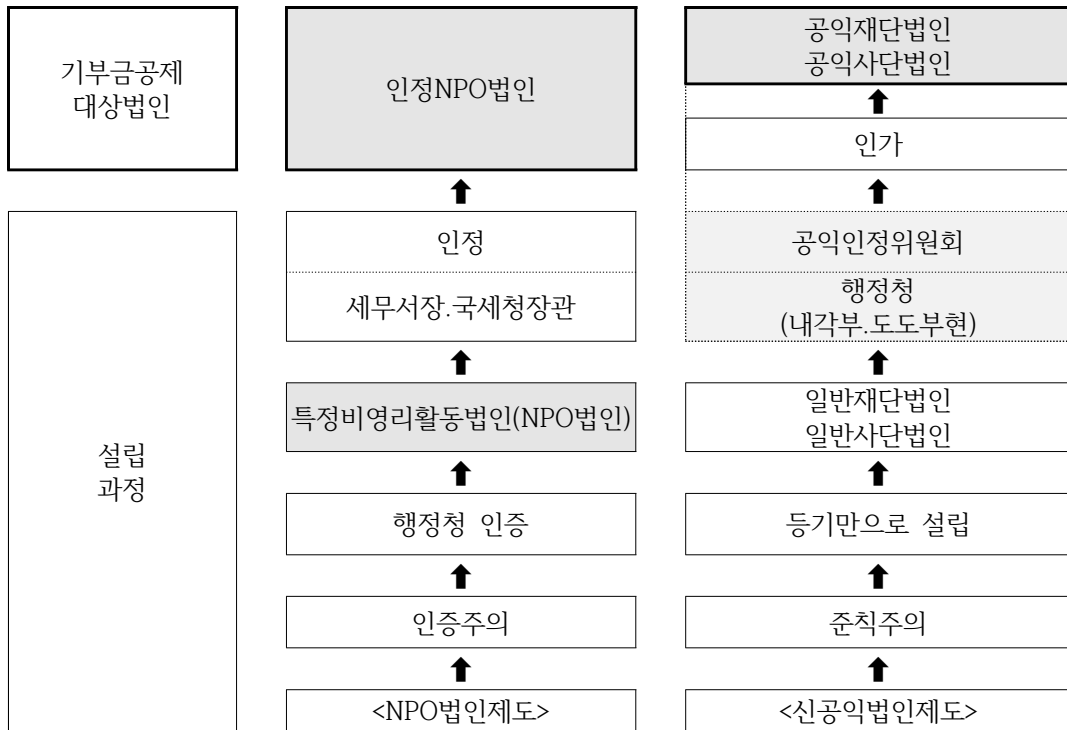
7) 「특정비영리활동촉진법」 제1조

8) 「특정비영리활동촉진법」 제16조

9) NPO연구정보센터, 『NPO 白書』 2010.

- 또한 보조금이나 세제우대와 관련하여 공익법인과 주무관청의 유착과 주무관청의 일방적인 재량으로 인한 폐해가 발생¹⁰⁾
- 이를 해결 및 보완하기 위하여 신공익법인제도가 도입¹¹⁾

[그림 III-2] 일본의 비영리법인의 설립과정



1) 일본 공익인정위원회

- 일본 공익법인제도 개혁에 따라 2007년 4월 1일 발족된 일본 공익인정위원회는 7인의 위원으로 구성된 내각총리대신의 자문기구이며, 민간자문기구의 성격을 지님
- 인정 절차시 신청을 내각총리대신에 신청을 한 후에 위원회 자문을 받아서 내각총리대신이 최종적으로 결정하며, 예산은 내각부에 포함됨¹²⁾

10) 법제사법위원회, 「공익신탁법안 검토보고서」 2013. 2.

11) 손원익, 김상헌, 「공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석」 법무부 용역보고서, 2011.

12) 법제사법위원회, 「공익신탁법안 검토보고서」 2013. 2.

2) 공익성 인정 기준

- 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률(公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律)」은 「일반법인법(一般社団法人及び一般財団法人に関する法律)」에 의해 설립된 법인이 공익성을 띠고 있다면, 공익성을 인정받아 공익법인이 될 수 있도록 규정함
 - 「공익인정법」은 공익법인의 설립허가·감독을 주무관청의 재량에 따라 행하는 기존의 제도를 개선하여 공익사단법인 및 공익재단법인으로서의 인정 및 그 감독을 독립된 위원회가 하도록 규정한 제도
 - 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」은 공익목적사업을 ‘학술, 기예, 자선 기타 공익에 관한 사업으로 불특정 다수의 이익 증진에 기여하는 것’이라고 정의함
 - 종전의 사단법인·재단법인은 주무관청이 공익성을 판단했지만, 신공익법인 제도는 내각부에 설치되는 「공익인정등위원회」에서 공익성의 판단을 실시하고 도도부현에서는 이에 준하는 합의제 기관이 설치되어 공익성을 판단함

3) 사후관리

- 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」은 보고 및 검사 관련 규정을 두고 있음
 - 이에 따라 행정청은 필요한 경우 내각부령으로 정하는 바에 따라 공익법인에 대해 보고를 요구하거나 장부 등의 검사 및 관련 질문을 할 수 있고¹³⁾ 권고·명령 조항을 통해 필요한 조치를 권고할 수 있음¹⁴⁾

13) 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 §27

14) 「공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」 §28

3. 영국

가. Office for Civil Society(Office of the third sector)

- Office for Civil Society는 영국의 내각부처(Ministerial departments) 중 하나인 Cabinet Office(국무조정실)¹⁵⁾ 아래에 있는 부서
 - Office of the Third Sector는 제3섹터를 지원하는 곳으로 2006년 설립되어 사회적 기업, 자선단체, 자원단체, 커뮤니티 단체 등을 지원하여 제3섹터에서 활발한 활동이 일어날 수 있는 환경을 조성하는 부처
 - 이는 2010년 선거 이후 Office for Civil Society(이하 OCS)로 대체되었으며, OCS는 국무조정실 내에서 기부나 사회적 기업 및 자원봉사조직을 관할함

나. Charity Commission

1) 개요

- Charity Commission(이하 공익위원회)은 영국의 비각료부처(non- Ministerial Department)로 정치적으로 독립된 관청으로 특정 정부부처에 속하지 않는 독립 기구로서 예산은 전액 국고지원을 받음¹⁶⁾
 - 위원회는 잉글랜드와 웨일스의 자선단체를 감독하고 등록하는 기관으로 고등 법원(High Court)과 유사한 권한의 준사법적 기능을 지니고 있으며, 매년 국회에 성과를 보고해야 함¹⁷⁾
 - Charity Commission은 1858년 처음 설립되어 Charity Act 2006을 근거로 법인 형태(corporate form)로 발전
 - Charities Act 2011은 잉글랜드와 웨일즈 내의 모든 자선단체가 어떻게 등록되고 규제되어야 하는지를 규정한 법률로서 이 법률은 기금의 모금과 관련한 부분을 제외하고 Charities Acts 1992, 1993 그리고 2006의 대부분과 all of the

15) <https://www.gov.uk/government/organisations>, Cabinet Office(국무조정실)은 총 20개의 부서로 구성되어 있으며, Office for Civil Society는 그 중 일부를 구성

16) 법제사법위원회, 「공익신탁법 검토보고서」, 2013. 2.

17) www.charitycommission.gov.uk/

14 공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

Recreational Charities Act 1958을 대체함

- 위원회는 공익단체(charity)로서의 지위를 부여하고 이를 감독하는 기능을 수행하지만, 이때의 감독은 오히려 공익단체에 대한 국가적 지원에 가까움
- Charity Commission은 자선단체 등록부를 유지할 의무 외에 자선단체를 등록할 의무를 부담
 - England or Wales에 있는 연소득 5천파운드 이상의 모든 Charity는 특정한 유형에 해당하지 않는 한 등록부에 등록되어야 함

2) 공익성 인정기준

- 영국의 CA 2006은 공익단체 인정 기준에 관한 명시적 개념 혹은 규정을 갖고 있지 않으므로 영국에서는 소규모 자선단체가 아닌 한 모든 자선단체는 모두 공익위원회에 등록되어야 하므로 자선목적만 인정되면 당연히 공익성이 인정됨
 - 공익위원회는 공익성 판단에 있어 기존의 판례나 공익위원회의 결정 사례를 참조하지만, 사회적·경제적 변화를 고려하여 새로운 공익목적을 인정할 수 있음¹⁸⁾
 - CA 2011 s.1(1)(a)는 자선단체(charity)를 '자선적 목적'을 위해 설립된 단체로 정의하고, s.2를 통해 '자선적 목적'에 대해 정의함
 - CA 2011 s.2(1)은 자선적 목적에 대해 ① section3(1)의 각 항목 중 하나에 해당하고, ② 공공의 이익(public benefit)을 위한 것이라고 정의

3) 사후관리

- 대규모 자선단체의 회계감사 규정은 Charities Act 2011(c. 25) 144조에 규정되어 있으며, 자선단체의 1) 연간 총수입이 50만파운드를 초과하거나 2) 연간 총수입이

18) 영국법은 공익신탁의 수탁자가 될 수 없는 경우를 명시적으로 규정하고 있다(Charities Act 1993, Sec. 72). 가령 형사소추 가능한 행위로 인하여 유죄선고를 받은 자나 파산선고를 받은 자, 법원(High Court)이나 위원회(Charity Commission)로부터 수탁자와 유사한 직으로부터 해임당하거나 경질된 자 등이 그러하다. 이러한 자가 그럼에도 공익신탁의 수탁자로 활동하게 되면, 벌금형이나 2년까지의 자유형의 처벌을 받게 된다(Charities Act 1993, Sec. 73 (1)). 다만, 공익위원회는 개별적 사안에서 이에 대한 예외를 허용할 수 있다(Charities Act 1993, Sec.72 (4)).

임계값¹⁹⁾을 초과하고, 회계연도 말의 자산총액이 326만파운드를 초과하는 자선단체에 대해 적용됨²⁰⁾

- 만약 이에 해당한다면 자선단체는 해당 회계연도에 대해 1) 2006년 회사법 제 42편에 규정된 법적인 감사로서 자격이 있는 자나 2) 자선단체의 감사로서 임명 자격을 갖춘 기관으로 규칙을 통해 규정되었거나, section 154에 의해 규정된 전문적인 단체의 구성원²¹⁾으로부터 해당 회계연도에 대해 감사를 받아야 함

4) 혜택

□ 영국에서 자선단체는 대부분 자선신탁(charitable trust)의 형태를 띠고 있으므로 자선신탁이 되면 목적신탁(purpose trusts)으로서의 특혜를 누릴 수 있음

- Charity Commission의 홈페이지는 자선단체가 될 경우 얻게 되는 주요 이점으로 다음과 같이 열거
 - 소득세 · 법인세 · 자본이득세 · 인지세 · 증여 및 상속세 면제²²⁾
 - 자선단체가 자선 목적을 수행하기 위해 사용 및 점유하는 건물에 대해 통상적인 사업용 재산세의 20%만 지불
 - 특정상황에서 특별한 부가가치세 혜택을 받을 수 있음
 - 자선단체는 비자선단체 보다 쉽게 대중이나 grant-making trusts 및 지방정부로부터 기금을 조성할 수 있음
 - 공식적으로 지역사회를 대표하고 지역사회수요를 충족하는데 도움이 될수 있음
 - 등록 후 대중으로 하여금 해당 자선단체가 위원회 모니터링 및 조언을 받고 있음을 나타냄
 - 위원회에 조언을 구할 수 있고 정보를 얻을 수 있음

19) "the accounts threshold" means the sum for the time being specified in section 133

20) Charities Act 2011(c. 25) 144달러 (1)

21) member of a body for the time being specified in regulations under section 154 and is under the rules of that body eligible for appointment as auditor of the charity.

22) <http://www.charitycommission.gov.uk>

<http://www.charitycommission.gov.uk/detailed-guidance/registering-a-charity/registering-as-a-charity-cc21/#p61>

IV 근본적 개선방안

1. 기본방향

- 비영리법인과 관련된 제도개선의 기본방향은 비영리법인의 설립은 쉽고 간편하게 하고, 사후관리는 철저히 하는 것임
 - 비영리법인의 설립을 쉽게 하면 비영리법인의 설립이 확대되고 그 결과 공익 활동이 활성화될 수 있을 것
 - 그러나 비영리법인의 설립이 쉽고 사후관리가 철저히 이루어지지 않는다면 도덕적 해이 등 더 많은 사회적 문제를 야기 할 수 있으므로 철저한 사후관리가 전제되는 상황에서 설립이 간편해져야 함

2. 정책방안

- 공익법인 관리체계의 근본적인 대안으로 새로운 비영리법인 통합관리기관이 설립 되는 경우, 신설되는 비영리법인은 새로운 기관에 등록하여 설립되고, 공익성 검증 을 받으며, 사후관리도 받게 될 것으로 기대
- 이미 설립되어 운영 중인 비영리법인의 경우 현재 허가를 받은 각 관련 부처로부터 통합관리기관으로 등록을 이전해야 하고, 향후 공익성에 대한 검증 및 사후관 리도 통합관리기관으로부터 받도록 제도화해야 함
 - 등록 이전 기간 : 약 2~3년 정도의 유예기간을 두고 이전 유도
 - 일본의 경우, 기존의 공익법인 등이 신공익법인으로 이전 등록하도록 유예기 간을 두고 제도 운영
 - 공익성 검증 : 3~5년 정도의 공익성 검증 스케줄에 따라 공익성 검증 수행
 - 사후관리 : 모든 서류를 표준화하고 현재 여러 관련 부처에 중복적으로 제출하 고 있는 서류를 일원화하여 순응비용을 대폭 절감할 필요

- 각 부처에 등록하게 되어있는 현행 제도에서는 비영리법인의 활동분야에 따라 관련부처가 결정
 - 모든 비영리법인의 등록이 일원화되면, 한 개의 비영리법인에서 다양한 분야의 공익활동을 수행할 수 있을 것이며 이에 따른 절감비용을 공익활동에 지출되도록 유도할 수 있음
 - 일정기간의 유예기간 동안 간소화된 통합절차를 통해 비영리법인 간의 구조조정이 활발히 진행될 수 있도록 하는 한시적인 제도적 보완장치 필요

- 현행 제도에서 비영리법인이 의무적으로 제출해야 하는 서류는 상당히 복잡하고 중복적인 측면도 있으므로 의무적 제출서류의 간소화 및 표준화가 필요
 - 공익법인은 다양하고 방대한 자료²³⁾를 여러 정부기관에 제출하고 있음에도 불구하고 자료의 신뢰성에 대한 의문이 제기되며, 자료의 검토를 담당하는 국세청에서 공시된 자료의 정확성에 대한 관리를 하고 있지 않아 공시의 실효성에 의문
 - 따라서, 비영리법인에 요구하는 모든 서류 및 정보를 가급적 간소화하고 표준화 할 필요
 - 자료를 제출해야 하는 기관을 통합관리기관으로 일원화함으로써 중복적인 자료의 제출을 방지하여 비영리법인의 순응비용 절감을 기대
 - 제출된 자료 및 정보에 대한 사후관리를 수행하여 비영리법인에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 국민의 기부가 확대될 수 있도록 함

3. 공익법인 통합관리기관의 대안검토

- 한국형공익위원회의 신설은 비영리법인 설립과 운영, 공익성검증, 사후관리를 한 기관에서 할 수 있어 운영의 효율성 제고할 것으로 기대
 - 정부조직 중 '위원회'는 민간전문가와 정부관계자 등으로 구성된 조직으로 부, 처, 청, 실에 비해 상대적으로 해당 분야에 대해 전문성을 지닐 수 있음
 - 부처별 중복자료 제출 방지로 인하여 비영리법인의 순응비용 절감 가능

23) 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙에 의하면 사업계획 및 수지예산서, 사업실적 및 수지 결산서, 자산증감사유, 재산목록, 사원의 이동현황 등을 소관부서에 보고할 의무

18 공익법인 관리체계의 근본적 개선방안

- 정부로부터의 독립성과 법적 지위를 동시에 가질 수 있으므로 비영리단체 통합관리를 위한 조직으로써의 위원회는 가장 바람직한 것으로 판단됨

- 공익위원회를 신설하는 방안 이외에 NPO청의 신설을 고려할 수 있음
 - 정부조직 중 '청'은 각 '부'가 수행하는 기능 중 독자성이 높으면서도 업무의 범위가 전국에 있으며 정책수립보다는 집행관련 업무를 수행함
 - 이러한 '청'의 성격상 비영리단체를 체계적으로 관리할 수 있는 장점이 있으나 반대로 전문성의 결여, 국세청과의 업무협회의 어려움이 발생할 가능성이 있음

- 새로운 위원회 설립보다 국세청 내 조직신설 및 부처 개편을 통한 조직설립이 상대적으로 수월하고 비용도 절감될 것으로 예상되나, 국세청에 대한 국민의 부정적 이미지, 전문성의 결여 등의 문제가 있음

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 박태규, 「한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구」, 『국민계정』 제4호(No. 27), 한국은행, 2006. 12.
- 법제사법위원회, 「공익신탁법 검토보고서」, 2013. 2.
- 손원익, 『비영리분야 통계의 실태와 통계 구축을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2013. 6.
- 손원익 · 김상현, 『공익단체의 지원과 법제도 개선에 관한 경제적 분석』, 법무부 용역보고서, 2011.
- 손원익 · 박태규, 『공익법인 관리체계의 근본적 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2013.
- _____, 『민간비영리조직(NPO)을 통한 재정지출의 효율성 제고방안 (문화예술분야를 중심으로)』, 한국조세연구원, 2012.
- _____, 『한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징, 관련 정책방향-』, 한국조세연구원, 2008. 2
- 손원익 · 이순태 · 박세경, 『나눔문화 확산을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2010. 10.
- 손원익 · 이형민 · 정경화, 『공익법인의 운영실태 분석 및 정책방향』, 한국조세연구원 세법연구센터, 2012. 8.
- 오영호 · 손원익 · 황준성 · 전광현 · 양재모 · 윤강재, 『비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구』, 보건사회연구원, 2011.
- 한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr
- U.N., Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts, ST/ESA/STAT/SER.F/91, 2003.
- Giving USA Foundation, “Giving USA,” 각 연도.
- NPO연구정보센터, 『NPO 白書』, 2010.
- 영국 비영리법인 홈페이지, www.civilsociety.co.uk
- 영국 Charity commission, www.charitycommission.gov.uk

작성자 : 손원익 한국조세재정연구원 선임연구위원(02-2186-2208)

박태규