

법령상 단체에 대한 법적 규율의 분석 및 개선방안 연구

이 유 봉



법제분석지원 연구 15-21-③

신청기관

여성가족부

법령상 단체에 대한 법적 규율의 분석 및 개선방안 연구

이 유 봉

법령상 단체에 대한 법적 규율의 분석 및 개선방안 연구

The Legislative Analysis on the
Organizations in Laws

연구자 : 이유봉(부연구위원)
Lee, Eubong

2015. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 단체는 법인·비법인사단·재단 또는 조합 등 다양한 형태로 규정될 수 있고, 이는 결사의 자유(헌법 제21조)를 통하여 기본권적 차원에서 자유로이 설립·활동할 수 있도록 보장됨
- 오늘날 현대 사회에서는 과편화된 개인의 형태로 활동하는 것 보다는 단체를 구성하여 자신들의 이익을 집단적으로 주장하고 관철시키고자 하는 양상이 나타남
- 또한 민간과 정부사이의 제3섹터의 영역과 역할이 확장됨으로 인해, 공공적 영역에서의 민간단체의 역할이 확대되어지고, 일부 국가의 업무가 민간조직이나 단체로 위탁되는 경우가 증가함
- 공공적 역할을 수행하는 민간단체에 대한 합리적인 업무수행의 법적 기반 마련과 공정한 지원을 통해 민간영역을 활성화시키고 역동적인 민주사회의 근간을 마련할 수 있음

□ 연구의 목적

- 단체에 대한 법적 규율 체계를 종합적으로 분석·정리함으로써, 현행 법체계하에서 단체가 어떠한 권리와 의무주체로서의 법적 지위를 가지고 있는지 살펴보고자 함

- 단체에 대한 일반적 내용을 정하는 법령들과 각각의 입법 목적 하에 규정한 개별법상의 단체와 관련된 규정 내용을 분석함으로써 단체에 대한 현행 법제 현황을 파악코자 함
- 단체에 대한 지원이나 업무 위탁을 하는 경우 발생될 수 있는 법적 논점을 검토하고, 지원이나 수탁 대상 단체에 대한 선정기준 등의 적절성 여부에 대한 판단기준에 대한 개선안을 제시하고자 함
- 개선안 제시에 있어서는 일반적으로 제시될 수 있는 법제 개선 사항과 구체적인 경우에 있어 개선의 여지가 있는 부분을 검토하였으며, 구체적인 사례로는 「청소년기본법」에서 규정하는 청소년단체의 사례를 검토함

II. 주요 내용

□ 단체에 대한 법적 규율 일반론

- 단체에 대한 법적 규율 체계를 종합적으로 분석·정리함으로써, 법적 행위주체로서의 단체에 대한 기본적 법적 접근과, 각각의 정책적 목적 하에 규율하고 있는 단체 관련법의 세부적 체계를 조망함
- 법인 등 단체에 대한 기본법인 민사법적 규율체계 하에서의 법인과 비법인단체, 영리단체와 비영리단체 등 단체의 구별과 그에 따르는 문제점들에 대하여 검토함
- 각 개별법에서 각 정책 추진의 목적에 맞춰서 두고 있는 단체에 관한 규정들을 뒷받침하는 각각의 입법 의도를, 설립근거,

운영·관리 기준, 지원·육성의 근거, 권한 위탁의 근거, 감독 등으로 나누어서 분석함

□ 단체 관련 법제 현황

- 단체의 법적 행위와 활동에 대한 기본적인 내용을 규정하는 법률인, 「민법」, 「비영리민간단체지원법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하는 주요 내용들을 분석함
- 불확정 개념인 법령상 단체와 관련하여, 개별법에서 정하고 있는 내용을, 설립과 관련된 법과 지원·육성과 관련된 법으로 나누어 구체적인 규정 내용 및 방식을 분석함
- 설립과 관련된 법으로서, 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」, 「고엽제 휴유증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 등을, 지원·육성과 관련된 법으로서, 「소비자기본법」의 소비자단체, 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」의 문화예술후원매개단체, 「여성발전기본법」의 여성단체, 「청소년기본법」의 청소년단체, 「여성농어업인 육성법」의 여성 농어업인 단체 등과 관련된 법 규정내용 및 방식을 분석함

□ 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

- 국가 정책 목적 하에 단체에 대한 지원·육성이 필요한 경우, 이러한 단체를 특정하는 방법으로 법률에서 그 요건을 정의하고 해당 요건을 만족하기만 하면 자동적으로 해당 법령상 단체에 해당되는 것으로 하는 경우가 있는가 하면, 하위 법령의 규정이나 행정청의 일정한 행위를 절차적 요건으로 하는 경우가 있음

- 그러한 행위를 요하는 경우로는 해당 단체에 대한 일정한 기준을 제시하고, 관할 행정기관에 등록하거나, 관할 행정기관이 그러한 단체를 인증, 인정 또는 지정하도록 하는 경우가 있는데, 이러한 경우 그 요건 충족여부에 대한 공권적 판단이 수반되는 것이 보통임
- 지원대상 단체의 특정을 위해 제시되는 기준으로는 정성적 기준과 정량적 기준이 있는데, 실정법상 지원·육성 대상으로서의 단체에 대한 기준으로는 정성적 요건이 더욱 많이 이용되는 경향이 있어 구체적인 경우 해당 여부에 대한 논란을 초래
- 정부가 사무의 일부를 민간위탁하는 경우에, 수탁단체의 선정에 있어 원칙적으로는 공모방식을 따르도록 하고 있는데, 예외적인 경우 각 개별법으로 공모 외의 방식 즉, 법령으로 특정 수탁단체를 규정하거나, 위탁 행정기관이 지정하는 경우 등이 있음
- 수탁단체의 자격으로서 법령에서 정하는 경우에는 특정 공공단체로 하고 있는 경우가 있고, 일반적으로는 위탁기관이 민간단체에 대해 일정한 요건을 기준으로 수탁단체로 지정함
- 수탁단체의 선정에 있어서의 판단기준으로 제시되는 방식은 업무를 담당하기에 적합한 시설·인력 및 실적 또는 경제적·기술적 요건 등을 구체적으로 제시하는 경우가 일반적인데, 지원·육성 대상 단체 특정기준에 비하여 인적·물적 구성 등 기준이 상세히 제시되는 경우가 많음

□ 단체 일반에 대한 법제 개선 방향

- 위와 같은 단체 관련 법체계, 법제현황, 법적 논점에 대한 분석을 통해 단체에 대한 법제 일반의 개선방향으로, 첫째, 법인격

의 부여 조건을 완화함으로써 단체의 법적 행위기반을 마련하여 권리·의무를 보유하는 법적 주체로서의 단체의 활동이 투명화 될 수 있도록 하고, 둘째, 지원 목적 및 지원 단계에 부합하도록 대상 단체의 특정 요건을 보다 구체화하고 세분화할 것, 셋째, 업무의 위탁시 수행능력에 부합하는 수탁단체의 선정기준을 구체화할 것, 넷째, 성과의 확인·결산을 통한 관리·감독을 객관적으로 판단할 수 있는 주체 및 절차를 통해 판단의 공정성을 보완할 것

□ 개별 법령상 단체에 대한 개선안

- 위와 같은 단체법 일반에 적용될 수 있는 개선방향을 기초로 「청소년기본법」에서 정하는 청소년단체에 대한 규정에 있어 불명확성을 개선하기 위하여 현행법에서 규정하는 “여성가족부 장관의 인정”에 필요한 기준을 「비영리민간단체지원법」에서 정하는 기준 등을 참조하여 법령에서 보다 구체적으로 명확히 제시하는 방향으로 관련 법령 및 고시 등을 개선할 필요가 있으나, 구체적인 지원제도나 사무위탁의 성격에 맞춰 각 해당 규정에서 별도의 구체화된 기준을 제시할 수 있을 것임

Ⅲ. 기대효과

□ 예상되는 학술적 기여도

- 단체에 대한 법체계에 대한 전체적 조망과 현행 법제 하에서의 단체에 대한 규율방식의 분석을 통해, 현대 사회에서 단체가 합리적으로 활동할 수 있는 법적 재구조화에 대한 논의 제공

□ 예상되는 정책적 기여도

- 실무에서 일정한 정책적 목적 하에 단체를 지원하고 육성하는 경우 그 선정에 있어서의 합리적이고 객관적인 기준을 마련하는 데 있어 참고할 수 있는 정보의 제공
- 사무의 위탁시 및 보조금 지급과정에서 발생할 수 있는 문제점에 대한 법적 개선안을 제시함으로써 합리적으로 민간위탁이 이루어질 수 있는 방안 제시

▶ 주제어 : 법령상 단체, 비영리민간단체, 단체의 지원·육성, 행정사무의 위탁, 청소년단체

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The legal forms of an organization are articulated in various forms such as legal persons, non legal persons, foundations or associations, their existence based on their constitutional right of voluntary establishment and to act.
- In today's modern society, people tend to achieve their interests collectively through a group activity rather than on an individual, fragmented basis.
- In addition, as the third sector consisting of individuals and the government expands, the role of non profit organizations in the public area are also expanding and the situation that some of the government's tasks are entrusted to non profit organizations or groups is increasing.
- By setting up the proper legal foundation and providing proper support these efforts will enable non profit organizations to reasonably act and these efforts will allow to construct the foundation for a vibrant democratic society with an active private sector.

Purpose of this study

- By a comprehensive analysis of the legal framework governing non profit organizations and non governmental organizations, this research makes the attempt to make clear which legal status these organizations have as legal actors with rights and obligations under the current legal framework.
- This research makes the attempt to identify the current topography of Korean law governing non governmental organizations by analyzing the relevant laws prescribing the general matters with respect to non governmental organizations or groups and various provisions concerning these organizations under the laws.
- Based on above, this study reviews the legal issues that may arise in supporting or contracting out to organizations, and suggests approaches to improve appropriate selection criteria for the target groups.

II. Main Contents

- The current topography of Korean laws governing non profit organizations and non governmental organizations
- By comprehensive analysis on the legal framework governing non profit organizations or groups, this study makes the attempt to review the basic legal approaches to non profit organizations as a legal subject and the detailed system of laws which govern these organizations considering the policy objective.

- This research reviews the distinction between a legal person and a non legal person and for profit organization and non profit organization in conjunction with the accompanying problems.
- This study analyzes the legislative intent with respect to the provisions governing non profit organizations according to the purpose of each relevant policy including categories, for example establishment, operating and management, support and development, entrust of public works, and supervision.
- The relevant Korean laws governing organization
 - This study outlines the legislations that define legal acts and activities of the organizations under The Civil Code, The Private Non-profit Organizations Promotion Act, The Act for Establishment and Operation of the Public Interest organization, The Act on Management of Grant, The Regulation on Delegation and Entrustment of Administrative Authority and The Act on Management of Public Institutions.
 - Also, this study analyzes the key descriptions in Korean legislations with respect to the organizations which are not further statutorily defined with respect to their establishment and promotion.
- The legal issues on promoting organizations or contracting out
 - The articles on promotion and entrustment to organizations or corporations in Korean legislations tend to provide obscure standards with only abstract criteria on the main goal of the association which is insufficient to define which organization is qualified.

- Therefore, legislations or regulations shall provide more detailed standards with a qualitative and quantitative method for judging which institutions or organizations deserve to get grant or entrustment.
- Improvement of legislations governing organizations
 - Based on the analysis regarding the organizations above, this research suggests several approaches for regulatory improvement: first, to mitigate the requirements for getting the permission in order to be a legal person; second, to refine and specify the requirements of the target group according to the intent of promotion and the level of the organization's development; third, to provide more tailored criteria for selection of an organization for public tasks; fourth, to strengthen the process for management and supervision, and evaluation of the organizations' achievements for objective and fair judgment.
- Case Study on the Statutory Organizations: Juvenile Organizations
 - Based on the general approach for legislative improvement above, for case study, this study reviews the provisions governing 'juvenile organizations' and suggests how to modify them to clarify relevant laws and regulations.

III. Expected Effect

- Academic effect
 - This study offers discussions on the approaches for legal restructure in order for organizations to act rationally in a modern society through

a comprehensive analysis on the legal framework of the current legislation governing organizations.

Effect in Policy

- This research proposes in practice how to provide a reasonable and objective measure in selecting organizations which are qualified and deserve promotion and subsidies as a reward for assuming public tasks.

➤ **Key Words :** statutory organizations, private non-profit organizations, organization fostering, entrustment of civil service, Youth Organizations

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 배경	19
제 2 절 연구의 목적	20
제 3 절 연구의 범위	21
제 2 장 단체에 대한 법적 규율 일반론	23
제 1 절 법인 등 단체에 대한 민사법적 규율	23
1. 영리와 비영리단체	23
2. 법인과 비법인단체	24
제 2 절 단체에 대한 법적 규율체계	26
1. 설 립	27
2. 운영 · 관리	28
3. 지원 · 육성	29
4. 사무 위탁	29
5. 감 독	30
제 3 장 단체 관련 법제 현황	31
제 1 절 단체 관련 일반법 및 부문법	31

1. 「민 법」	31
2. 「비영리민간단체지원법」	32
3. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」	34
4. 「보조금 관리에 관한 법률」	36
5. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」	38
6. 「공공기관의 운영에 관한 법률」	40
제 2 절 불확정 개념의 법령상 단체 관련법	48
1. 설립 관련법	48
2. 지원·육성 관련법	51
제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점	61
제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점	61
1. 단체의 특정	61
2. 판단 기준	68
제 2 절 업무의 위탁 관련 법적 논점	85
1. 수탁기관의 선정	85
2. 선정 기준	88
제 5 장 단체 관련 법제 개선 방향 및 개선안 제시	89
제 1 절 개선방향	89
1. 단체의 법적 행위기반 마련을 위한 법인격 요건 완화	89
2. 지원 목적에 부합하는 단체 특정요건의 구체화	89
3. 수행능력에 부합하는 수탁단체 선정기준의 구체화	91
4. 성과의 확인·결산을 통한 관리·감독	92

제 2 절 사례별 개선안 제시: 청소년단체	93
참 고 문 헌	97

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

단체는 법인·비법인사단·재단 또는 조합 등 다양한 형태로 규정될 수 있고, 이는 결사의 자유(헌법 제21조)를 통하여 기본권적 차원에서 자유로이 설립·활동할 수 있도록 보장된다.

오늘날 현대 사회에서는 과편화된 개인의 형태로 활동하는 것보다는 단체를 구성하여 자신들의 이익을 집단적으로 주장하고 관철시키고자 하는 양상이 확대되어 나타난다.

또한 오늘날 행정영역에서 나타나는 특징들 중 하나는, 그동안 정부가 담당하였던 행정서비스가 민간영역으로 이전되고 있다는 것인데, 정부는 이에 대한 재정지원을 하고 실질적인 공적 서비스의 제공은 민간단체들을 통하여 이루어지고 있다는 점이다.

현대사회에서는 다양한 이익의 대변을 위한 이익집단들의 등장과, 사회적 서비스의 전문화로 인하여 다양한 분야에서 전문화된 사회단체들이 등장하는 것은 막을 수 없는 추세일 것이다. 이러한 단체들은 주로 영리목적이 아닌, 국민 일반이나 특정 집단의 이익을 위한 공익적 업무를 담당하게 되는데, 그에 필요한 재원을 정부에 의존하는 경우가 다수 발생한다.

그러나 동시에 이러한 단체들은 정부로부터의 자율성의 확보를 통해서 그 본래의 기능을 발휘할 수 있다고도 할 수 있는데, 정부에 대한 재정적 의존도가 심화될 경우 본래의 자율적 사회단체로서의 기능을 상실하고 정부의 부속기관화 될 가능성도 경계할 필요가 있다.

따라서, 국가로서는 공익적 업무를 수행하는 이들 단체에 대하여 지원과 개입이 이뤄지는 경우, 공익적 업무수행에 적합한 객관적이고 공정한 기준을 설정하고 이에 부합하는 단체에 대하여 합리적인 지원

을 하고, 동시에 자율성을 보장하는 것이 바람직한 국가질서의 형성에 기여할 수 있다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 목적

이 연구는 우선 법적 형식으로 존재하는 단체들에 대한 법적 규율 현황을 종합적으로 분석·정리함으로써, 실정법에 대하여 현실속에서 다양한 형태로 나타나는 단체들에 대하여 규율하는 방식을 개관하고자 하였다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체가 일정한 행정목적을 위하여 등록, 인증, 인정, 지정 등 단체의 설립에 관하여 개입하는 행정수단들과, 이러한 행정행위를 통해서 각 개별법에 정하는 단체로 되는 경우 어떠한 정부의 지원이나 이에 따른 의무 및 부담 등의 효과가 발생하는지, 그리고 그러한 행정행위들의 근거와 요건들이 법에 어떻게 규정되어 있는지를 분석하고자 하였다.

셋째, 정부·지방자치단체가 일정한 행정목적을 위하여 행정업무의 수행을 위탁하는 경우에, 위와 같이 법에 의해 설립된 단체들이 어떠한 형식의 법적 기준을 통하여 법적으로 어떠한 업무상의 관련성 하에 놓이는가에 대하여 분석하고자 하였다.

넷째, 이러한 현행 법체계와 법제 현황, 주요 법적 논점들을 통해서 단체에 대한 법제 개선에 있어 일반적으로 제시될 수 있는 사항과 구체적인 경우에 있어 개선의 여지가 있는 부분을 검토하여 개선방안을 제시하고자 하였다. 구체적인 사례로는 「청소년기본법」에서 규정하는 청소년단체의 사례를 검토하였다.

이와 같은 현행 법제와 관련 법적 논점들을 검토함으로써 단체에 대한 지정 등의 행정행위 및 이에 대한 지원 등을 둘러싼 논란을 사전에 예방하는데 기여코자 한다.

제 3 절 연구의 범위

가장 포괄적인 의미에서 사회적 활동 또는 법적 행위주체의 단위가 개인이 아닌 형태를 단체라고 본다면, 실정법이나 법이론적 측면에 있어, 다양한 접근이 가능할 것이다.

따라서 여기서 논의되는 단체의 범위를 어떻게 볼 것인가에 따라 그 논의의 초점도 달라질 수가 있을 것인데, 공공단체, 공공기관, 공익법인, 비영리민간단체, 사단법인·재단법인, 비법인사단 등으로 칭해지는 단체에 대하여 실정법상 또는 강학상 이해되는 다양한 형태 내지 명칭이 존재하며, 사실상 이들의 업무를 구별해서 한정짓기 어려운 경우가 많다는 점을 생각하면, 이들 중 어느 부분을 논외로 하기 어려운 점이 있다.

다만, 상사회사설립규정에 따라 설립되는 상법상 회사는 영리목적의 사단인 점에서, 여기서 주로 논의되는 비영리 성격의 단체들과 구별되어지므로, 이를 제외한 다른 모든 단체가 다 포함된다는 전제 하에 연구를 진행하였다.

이러한 단체들의 유형을 나누어 이해하는 데 있어 몇 가지의 구별방식이 존재할 수 있다. 예를 들면, 법인 단체인 경우, 공·사법 이원론을 전제로 공법상 설립되어지는 공법인과 사법상 설립되는 사단법인으로 나누는 경우도 있으며, 강학상 논의되는 공공단체와 그 외의 민간단체를 구별하여 이해하는 경우도 있을 수 있을 것이다. 그러한 공·사법 이원론에 따른 공법과 사법의 구별이 사실상 명확히 이루어 질 수가 없으며, 공공단체에 대한 이해에 있어서도 일치된 견해가 존재하지 않고 가장 넓게는 지방자치단체 등의 국가 외의 행정주체까지 포함하는 것으로 이해한다면, 그 외연은 상당히 넓어진다고 볼 수 있다.

제1장 서론

실정법을 볼 때에도, 단체에 관하여 다양한 용어와 정의들이 사용되고 있는데, 사단법인, 비영리민간단체, 공공기관, 공공단체, 공익법인 등의 용어가 다수의 현행법에서 정의되거나 사용되고 있다. 이러한 여러 용어들은 일부분 상호 중첩된 적용범위를 가지기도 하나, 완전히 동일한 적용범위를 가지지는 않는다.

제2장 단체에 대한 법적 규율 일반론

제1절 법인 등 단체에 대한 민사법적 규율

1. 영리와 비영리단체

민법상 법인에 관한 규정은 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 하여 비영리사업을 행하는 비법인사단 또는 재단을 전제로 허가를 받은 경우 법인으로 한다고 하고 있다.¹⁾ 만일, 법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 공익을 해하는 행위를 한 때에는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있다.²⁾

비영리단체가 법인이 되는 경우는 민법상 허가를 받아 법인이 된 경우 외에도, 「공익법인설립·운영에 관한 법률」에 따른 허가를 받아 설립되는 학술·자선사업을 목적으로 하는 공익법인이 있고, 각 특별법에 따라 설립되는 특수법인들이 있다.

반면, 영리를 목적으로 하는 사단은 상사회사설립의 조건에 좇아 이를 법인으로 할 수 있으며,³⁾ 상법상 일정한 조건을 충족시키면 허가 없이도 설립이 가능하다. 영리법인은 모두 사단법인으로서, 상법상 회사의 요건을 갖춘 경우에는 상법상 회사인 합명회사·합자회사·주식회사·유한회사 등에 해당한다.

일반적으로는 단체에 대하여 법인격을 부여함에 있어서 준칙주의를 취할 것인가 또는 허가주의를 취할 것인가에 관하여는 입법정책적인

1) 「민법」 제32조.

2) 「민법」 제38조.

3) 「민법」 제39조.

것으로 보고 있다.⁴⁾ 그러나 영리법인에 비하여 비영리법인의 경우 설립조건을 까다롭게 하고 있는 것이 헌법상 결사의 자유의 관점에서 볼 때, 비경제적 결사의 자유를 경제적 결사의 자유에 비해 제한하는 것으로 보는 관점도 존재한다.⁵⁾

2. 법인과 비법인단체

(1) 민법상 단체의 범위

민법상 인정되는 단체의 형태로서 기본적으로 사단과 조합을 구분하고 있으며, 사단으로서 사단법인과 비법인사단으로 나누어서 법리를 적용하고 있다. 따라서 단체의 형식으로는 조합, 사단법인, 비법인사단, 재단법인, 비법인재단으로 구분이 가능하다.

최근에는 다양한 형태의 비법인단체들이 등장하고 있으나, 민법규정의 미비로 학설이나 판례에 맡겨져 있는 실정이라고 할 수 있으며,⁶⁾ 이로 인해 민법 개정이 수차례 시도된 바 있다.

민법적인 의미에서 사용되는 ‘단체’의 개념에는 통일된 것은 없으나, 강학상 사용되는 의미로서, 가장 넓은 개념으로는 인적 결합체뿐 아니라 물적 결합으로 구성된 재단을 포함한다. 이러한 단체의 개념으로 받아들이고 있는 입법례로는, 스위스 국제사법에서 “이 법에서 의미하는 단체라 함은, 조직된 인적 결합체와 조직된 재산적 통일체를 의미한다고 규정하고 있다(제150조 제1문).⁷⁾

4) 민병로, “비영리법인제도에 관한 한일비교연구”, 한국NGO연구, 제4권 제2호(2006.12), p.169.

5) Id., p.170.

6) 송호영, “민법상 법인이 아닌 단체에 대한 입법론 연구: 민법개정위원회의 민법개정안 민법 개정시안을 중심으로”, 전북대학교 법학연구소 법학연구 통권 제39집, (2013. 9), p.1.

7) Id., p.5.

(2) 비법인사단

여기서 인적 결합체로는 사단과 조합이 포함되며, 우리나라 민법영역에서 입법상 주요 논의가 되고 있는 부분은 비법인사단에 관한 부분에 집중되어 있다. 법인설립에 있어 허가주의를 취하고 있는 우리 민법상 ① 자발적으로 법인설립 허가를 얻고자 하지 않는 경우, ② 요건 미비로 주무관청의 허가를 얻지 못한 경우, ③ 법인설립허가를 받았지만 등기를 하지 않은 경우, 비법인 사단 또는 법인격 없는 사단이 될 수 있다. 이러한 사단에 대하여 권리능력 없는 사단이라고 부르는 경우도 있으나, 실제로는 등기능력과 소송당사자능력이 인정되고 있다. 「민법법인 및 특수법인 등기규칙」에서는 등기를 요하는 법인으로 민법법인, 「민법」, 「상법」 외의 법령에 의하여 설립된 법인(‘특수법인’으로 약칭)에 한하고 있으나(제1조), 「부동산등기법」에서는 대표자 또는 관리인이 있는 비법인사단·재단에 속하는 부동산에 대하여 등기하는 경우 대표자가 아닌 사단·재단을 등기권리자 또는 등기의무자로 한다고 하고 있다(제26조).

조합도 비법인 사단의 일종이나 조합은 부동산등기능력이나 당사자능력이 인정되지 않는 반면, 「부동산등기법」이나 「민사소송법」에 의해 명문으로 부동산등기능력과 당사자능력이 인정되는 비법인사단은 독립된 거래주체로서 행위 할 수 있다는 점에서 법적 지위가 사단법인과 거의 유사하다.

법인격 없는 사단에 대한 법적 규율은 민법에 분명한 규정이 없으므로 법원의 해석에 따르고 있는데, 조합에 관한 조항을 적용하기 보다는 법인에 대한 규정들 중 법인격을 전제로 하는 것(2010년 민법개정시, 제시된 바로는 ‘주무관청의 인가 또는 등기를 전제로 하는 규정’)을 제외한 규정들을 유추 적용하도록 하는 것이 법원의 태도이다.

그러나 비법인 사단이 비법인인 상태로 남아 있을 경우, 법적용의 회피 수단이 되는 경우도 있는데, 구성원들이 법인이 아닌 점을 이용하여 구성원으로서 이익을 취하면서, 단체가 져야 할 책임을 지지 않는 경우에 문제가 될 수 있다.⁸⁾

따라서 2010년 민법개정안에서 영리목적의 비법인 사단에 대하여는 사단채무에 대하여 사단재산 외 사원들의 재산에 의한 연대 변제책임에 대한 규정을 두었다(개정안 제39조의2).

현행 민법은 비법인 사단의 물건 소유에 대하여 총유로 한다고 하고 있다(제275조). 그러나 총유라는 소유형태의 기원은 게르만족 원시 촌락공동체에서 온 것으로서,⁹⁾ 전근대적인 소유형태로는 오늘날 다양한 단체의 경제활동에 부합하지 못하다는 비판이 제기되어 2013년 민법개정시안에서는 그 폐지가 제시되었다.

이러한 개정방향에 대하여는 단체에 대하여 종래 구성원들의 소유권을 기반으로 해결하던 관점에서 비법인사단에 대하여도 단체를 주체로 하는 관점을 도입하여, “비법인사단에 대한 소유권법의 시각으로부터 권리주체론의 시각으로 패러다임의 전환”이 이루어졌다고 평가되고 있다.¹⁰⁾

제 2 절 단체에 대한 법적 규율체계

위와 같이 법적 주체로서 자연인과 구분되는 단체로서의 법적 행위 주체를 민법에서는 법인이라는 관점 하에 규정하고 있다. 이는 구체적으로는 이러한 단체의 행위에 대한 계약 등의 법률행위의 효력, 재산권의 보유주체, 법적 책임의 주체 등 기본적인 민사법적 논의와 관련하여 문제될 수 있을 것이다.

8) Id., p.24.

9) Id., p.27.

10) Id., p.29.

그러나 한편으로는 이러한 단체가 법적 주체로서 기능하는데 있어 필요한 사항들을 각각의 행정적 목적 하에 규정하고 있는 법들이 다수 존재한다. 이러한 법들은 주로, 각각의 행정 목적에 따라, 즉 국가적 정책추진, 해당 영역의 발전 등을 위해, 해당 단체의 설립 및 운영·관리에 관하여 규정하기도 하고, 관련 단체의 지원·육성에 대하여 규정하기도 하며, 행정사무의 위탁에 대하여 규정하기도 하고, 이러한 단체들에 대한 행정기관의 관리·감독에 대하여 규정하기도 한다.

1. 설 립

원칙적으로 단체의 설립은 헌법상 결사의 자유의 권리에 의해 보장되는 자유의 영역에 속한다고 할 수 있다(헌법 제21조). 헌법에서는 언론·출판과 마찬가지로 집회·결사에 대한 허가도 인정하지 않는다고 하고 있다(헌법 제21조 제2항). 따라서 단체의 설립에 대한 허가 등에 대하여 규정하는 법은 거의 없다. 다만, 「민법」은 비영리법인의 설립에 대하여 허가주의를 취하고 있지만,¹¹⁾ 법인 아닌 사단의 설립은 자유이다. 영리법인인 회사의 경우도 「상법」상의 일정한 설립요건을 만족하는 경우 자유로이 설립할 수 있다.

다만, 공공적 목적을 위해 설립된 공공기관에 해당하거나 특별히 공익성이 인정되는 단체들은 그 설립이 법률에 근거하는 경우들이 있다. 공공기관 등 공공단체설립에 관한 법률으로는, 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원, 「지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에

11) 「민법」의 특별법으로서 「공익법인설립·운영에 관한 법률」은 장학재단 등의 공익법인의 설립에 대하여도 허가주의를 취하고 있다.

따른 지방연구원, 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단 및 신용보증재단중앙회, 「문화예술진흥법」에 따른 한국문화예술위원회 및 한국문화예술회관연합회, 「양성평등기본법」에 따른 한국양성평등교육진흥원 등이 있다.

그밖에, 국가유공자의 지원 등의 특정 국가 정책적 목적 하에 특정 단체의 설립에 대한 법률을 제정하는 경우가 있다. 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」 등이 이러한 법에 해당하는데, 이러한 단체들의 주요설립 목적은 그 구성원이 국가 안보 등과 관련된 특수한 신분을 가진 자에 한하여, 이들의 복리·후생이나 권익 옹호를 위한 활동 지원에 관한 것이다.

2. 운영·관리

기관의 운영에 관한 정하고 있는 법률에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 있는데, 이 법은 법률에 의해 설립되고 정부가 출연한 기관이나 정부지원액이나 지분이 일정 비율 이상 되는 기관에 대한 운영에 관한 일반적인 내용을 정하고 있다. 이 법은 해당기관들로 하여금 이 사회의 설치 및 구성, 임원의 임면, 예산의 편성 및 회계감사, 경영평가 및 감독 등에 관한 규정을 따르도록 하고 있다. 마찬가지로 「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」도 지방자치단체가 출자 또는 출연한 기관의 운영사항에 관한 내용에 대하여 규정하고 있다.

또한 앞에서 기술한 공공기관 등 공공단체설립에 관한 법들은 대부분 그 운영에 관한 내용도 규정하고 있다. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률」, 「지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」이 그러한 법에 해당한다고 볼 수 있다.

3. 지원 · 육성

국가적 차원에서 특별한 역할 및 업무를 수행하는 기관을 육성하기 위하여, 법에서 그에 대한 지원을 규정하는 경우가 있는데, 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 및 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 등이 그러하다.

또한 법에 의해 설립된 단체들은 대부분 단체의 운영에 필요한 행정 및 재정에 대한 지원에 대한 내용도 포함하고 있다. 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」 등이 그러하다.

그밖에 특정 산업의 육성을 목적으로 입법된 다수의 법들 중에서 관련 목적을 수행하는 단체들에 대한 지원규정들을 두는 경우가 있다. 또한 특정한 정책적 목적의 실현을 위하여 관련 사업을 주된 사업으로 하는 단체 등에 대하여도 관할 행정기관에 등록된 경우나 행정기관이 지정 등에 의하여 해당 단체들을 행정 및 재정적으로 지원할 수 있는 근거를 두고 있는 법들도 다수 있다.

4. 사무 위탁

현대 행정의 특징으로 작은 정부에 대한 지향과, 제3섹터의 등장 등 국가 사무 등 행정기관의 사무에 대한 민간위탁이 현저히 증가하고 있다. 「정부조직법」은 법령에 의거하여 행정기관이 소관사무 가운데 조사·검사·검정·관리 업무와 같은 국민의 권리·의무와 직접적으로 관련되지 않은 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 및 그 기관이나 개인에 위탁할 수 있다고 하고(제6조), 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 이러한 민간위탁에 대하여 보다 자세한 내용을 두고 있다.

각 개별법에서도, 특별히 규정하고 있는 특수 단체나 주무관청에 등록된 민간단체로 하여금 소관사무 가운데 일부 사무를 위탁할 수 있는 규정을 두는 경우가 많다. 이러한 위탁에 관한 규정을 두는 경우에는 필요비용의 지급 등 위탁기관과 수탁기관간의 권리·의무에 대하여 계약을 통해 정하는 것이 일반적이다.

5. 감 독

개별 행정기관들이 당해 기관이 주무관청이 되는 비영리법인의 설립과 감독에 관하여 규칙으로 정하는 경우가 있다. 「감사원 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」, 「법제처 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」, 「공정거래위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 등 기관별로 이와 같은 규칙을 두고 있다.

기타 법률로 단체의 설립, 육성·지원, 사무 위탁 등을 규정하는 경우에도 거의 대부분의 경우에 주무관청의 감독에 관한 규정을 두고 있다.

제 3 장 단체 관련 법제 현황

제 1 절 단체 관련 일반법 및 부문법

1. 「민법」

(1) 정 의

「민법」¹²⁾은 법인에 대한 장에서 「민법」에서 정하는 바에 따라 설립이 가능하다고 하여 법인준칙주의를 내세우고 있다(제31조). 민법상 법인에 대한 별도의 정의는 없으나, 학술·종교·자선·기예·사교과 같은 비영리사업을 목적으로 하는 사단이나 재단으로 하고, 그 설립에는 주무관청의 허가를 요하는 것으로 하고 있다(제32조).

(2) 설 립

비영리목적 사업을 목적으로 하는 사단이나 재단은 주무관청의 허가를 얻어 법인이 될 수 있는데(제32조), 구체적으로는 허가 후 3주 내에 주된 사무소 소재지에의 설립등기를 통해 성립한다(제33조, 제49조). 법인의 등기 시에는, 법인의 목적, 명칭, 사무소, 설립허가의 연월일, 존립·해산 시기·사유(존립시기·해산이유를 정한 경우), 자산의 총액, 출자방법(출자방법을 정한 경우), 이사의 성명, 주소, 이사의 대표권의 제한(이사의 대표권을 제한한 경우)에 관한 내용을 등기한다(제49조).

「민법」은 법인이 갖추어야 할 조직구성에 대하여도 규정하고 있는데, 이어나 감사, 총회, 사원의 구성과 의사결정 방식과 권한 등에 대하여도 규정하고 있다(제57조부터 제76조).

12) 「민법」(1958.2.22. 법률 제471호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13124호로 최종 개정, 2015. 7.1.시행).

(3) 설립의 효과

적법하게 설립된 법인은 정관의 목적 내에서 권리·의무 주체가 될 수 있으며, 이사나 대표자의 손해에 대한 불법행위책임이 있다(제35조). 주무관청은 법인의 사무를 검사·감독하며(제37조), 만일 법인 목적 외의 사업을 하거나 설립허가 조건 위반 및 공익을 해치는 행위를 한 경우 주무관청은 설립허가를 취소할 수 있다(제38조).

2. 「비영리민간단체지원법」

(1) 정 의

「비영리민간단체지원법」¹³⁾에서 규정하는 ‘비영리민간단체’라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 법이 정하는 일정한 요건을 갖춘 단체로 하고 있다. ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것, ⑤ 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것을 요건으로 하고 있다.¹⁴⁾

13) 「비영리민간단체지원법」(2000.1.12. 법률 제6118호로 제정, 2015.5.18. 법률 제13290호로 최종개정, 2015.8.19. 시행).

14) 비법인인 경우에도 ‘비영리민간단체’가 될 수는 있으나, 그 역할은 ③의 요건을 보았을 때, 민주적 의견형성과정에서의 참여보다는 공적 서비스 제공의 성격에 더 부합한 것으로 해석된다. 조한상, “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선방향에 관한 고찰”, 안암법학회 24권, (2007), p.6.

(2) 등 록

「비영리민간단체지원법」에서 규정하는 ‘비영리민간단체’는 이 법이 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체에 대하여 등록제를 취하고 있는데, 단체의 주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 등록 신청을 하고 기관장이 이를 수리하도록 하고 있다(제4조).

위 규정을 반대해석하면, 국가의 지원을 포기한다면 민간단체를 자유롭게 설립하는 것은 가능한 것으로 해석되어진다.¹⁵⁾

(3) 단체 등록의 효과

1) 공익사업에 대한 재정지원

현대 행정에서는 보건, 교육, 사회서비스 등의 분야에서 종래 국가가 하던 공공 서비스의 일부에 대해 정부가 민간단체에 위임하는 경향이 강화되었는데, 이에 따라 이들 단체 활동에 대한 정부의 재정지원도 증가하게 되었다. 한편으로는 이들 단체들의 활동이 비영리적인 성격으로서 활동의 재원을 마련하기 어려운 상황인 경우가 많으므로, 단체들이 정부의 보조금에 의존하는 경향도 존재한다.

정부의 비영리조직에 대한 재정지원방식은 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. ① 정부의 공개모집 및 경쟁을 통한 자금지원, ② 각 정부 부처가 일부 공공업무에 관하여 하나 혹은 수 개의 비영리조직들 중 하나와 협상계약을 통해 자금지원, ③ 정부가 특정 시민운동이 필요하여 설립부터 운영까지 자금지원, ④ 특별법에 따라 설립된 특별 단체에 배타적으로 자금 지원(새마을운동), ⑤ 정부가 기금에 자금을 지원하고, 기금이 비영리단체에 자금지원하는 방식이 있다.¹⁶⁾

15) 차병직, NGO와 법, (2002), p.112; 조한상, “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선방향에 관한 고찰”, 안암법학회 24권, (2007), p.7.

16) 박치성·하혜영·한승준, “정부의 비영리민간단체 공익사업지원 특징분석: 정부

「비영리민간단체지원법」은 행정자치부장관 또는 시·도지사로 하여금 이 법에 따른 등록 비영리민간단체에 대하여 공익사업에 대한 소요경비를 지원할 수 있도록 하고 있으며(제6조제1항), 이 때 지원사업의 선정방식은 공개경쟁을 원칙으로 하며(제7조제2항), 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다(제6조제2항).

사업비를 지원함에 있어, 행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 지원 대상 공익사업의 유형을 결정하여야 한다(제7조). 이 때 공익사업은, ① 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 않아야 하며, ② 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지거나, ③ 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업에 해당하여야 한다(시행령 제5조). 지원사업의 선정은 국회의장 또는 당해 시·도의회의장이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성된 공익사업선정위원회에서 한다.

2) 기타 지원

이 법은 비영리민간단체에 대하여 위와 같은 보조금 지원 외에도 조세감면 및 우편료 감면 등의 지원이 가능하도록 하고 있다.

3. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」

(1) 정 의

「공익법인설립에 관한 법률」¹⁷⁾은 법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전

지원 사업유형 및 비영리 조직유형 분석을 중심으로”, 한국정책학회 춘계학술대회(2010), p.707.

17) 「공익법인설립에 관한 법률」(1975.12.31. 법률 제2814호로 제정, 2014.1.7. 법률 제12185호로 최종개정, 2014.1.7. 시행).

한 활동을 할 수 있도록 함을 그 입법 목적으로 하고 있다(제1조).

그러나 이 법에 따른 ‘공익법인’의 정의는 다소 제한적이다. 즉, “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”이 공익법인에 해당한다.

보다 구체적으로는, ① 학자금·장학금 기타 명칭에 관계없이 학생 등의 장학을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 설치·운영 또는 제공하거나 지원하는 사업, ② 연구비·연구조성비·장려금 기타 명칭에 관계없이 학문·과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 제공하는 사업, ③ 학문 또는 과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 하는 사업 및 이들 사업을 지원하는 도서관·박물관·과학관 기타 이와 유사한 시설을 설치·운영하는 사업, ④ 불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업, ⑤ ①에서 ④에 해당하는 사업의 유공자에 대한 시상을 행하는 사업이 공익사업에 해당한다. 또한 이들 각 사업과 그 이외의 사업을 함께 수행하는 법인도 포함된다(시행령 제2조).

(2) 설립 허가

주무 관청은 「민법」 제32조에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받은 경우, 관계 사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 등으로 조성되는 재원(財源)의 수입(기본재산)으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립을 허가한다(제4조 제1항). 이 때 목적사업이 구체적이며 실현가능하다고 인정되어야 하며, 목적사업이 적극적으로 공익을 유지·증진하는 것이라고 인정되는 경우에만 허가를 할 수 있다(시행령 제5조).

설립허가를 한 주무 관청은 목적 달성이 불가능하거나 목적사업 외의 사업을 하는 경우, 정관을 위반한 경우, 공익법인에 공익을 해치는 행위를 한 경우 등의 사유가 있는 경우 그 공익법인에 대한 설립허가를 취소할 수 있다(제16조 제1항).

(3) 허가의 효과

공익법인에 출연(出捐)하거나 기부한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세 및 지방세는 「조세특례제한법」¹⁸⁾에 따라 감면할 수 있다(제15조).

공익법인이 해산한 경우, 잔여 재산은 정관에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속된다(제13조).

공익법인은 주무 관청의 요청에 따라 업무보고서를 제출하거나, 주무 관청으로부터 업무재산관리 및 회계감사나 지도를 받는다(제17조).

4. 「보조금 관리에 관한 법률」

(1) 정 의

「보조금 관리에 관한 법률」¹⁹⁾은 효율적인 보조금 예산 편성과 집행 및 보조금 예산의 적정한 관리를 도모하기 위하여, 보조금 예산의 편성·교부 신청·결정·사용 등에 대한 내용을 규율하기 위하여 제정된 법이다(제1조).

‘보조금’은 국가 또는 각종 기금 관리·운영자가 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인이 수행하는 사무·사업의 시설자금이나 운영

18) 「조세특례제한법」(1965.12.20. 법률 제1723호로 제정, 2014.12.23. 법률 제12853호로 최종개정, 2015.7.1. 시행).

19) 「보조금 관리에 관한 법률」(1963.11.1. 법률 제1431호로 제정, 2014.11.19. 법률 제12844호로 최종개정, 2014.11.19. 시행).

자금으로 재정상의 원조를 위해 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금이라고 하고 있다(제2조 제1호).

(2) 대상 사업의 선정

보조금의 교부 대상이 되는 사무나 사업을 ‘보조사업’이라고 하고 있는데, 보조사업을 수행코자 하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상을 신청하여야 하며(제4조 제1항), 보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다(제9조 제1항). 단, 지방자치단체에 교부되는 보조금은 교부 대상 사업의 범위와 기준 국고보조율(기준보조율)이 시행령으로 규정되어 있다(시행령 제4조, 별표 1).

보조금의 교부신청은 원칙적으로 공모를 통해 이루어지며(제16조 제2항), 신청시에 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 드는 경비 등을 적어 신청한다(제16조 제1항). 공모를 통하지 않아도 되는 경우는, 보조사업 수행 신청자만이 보조사업 목적을 유일하게 달성할 수 있는 경우나, 보조사업 수행 신청자가 지방자치단체인 경우, 보조사업의 특성상 공모방식이 적당하지 않은 경우이다(제16조 제1항).

공모방식으로 보조금 교부 결정이 이루어지는 경우에는, 중앙관서의 장은, 보조사업자선정위원회의 심의를 거쳐, 법령 및 예산의 목적에의 적합성, 보조사업 내용의 적정성, 금액 산정의 착오 여부, 자금의 일부를 보조사업자가 부담하는 경우 자기자금의 부담능력이 있는지 여부 등을 고려하여 교부신청에 대한 교부 여부를 결정한다(제17조 제1항).

5. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

(1) 정 의

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」²⁰⁾은 「정부조직법」에 따라 행정기관의 권한을 보조기관이나, 하급행정기관 장에의 위임, 다른 행정기관이나 지방자치단체의 장에 위임·위탁 뿐 아니라, “행정 간여의 범위를 축소”함으로써 민간의 자율적 행정에의 참여기회를 확대하기 위하여 행정기관이 지방자치단체가 아닌 법인·단체나 그 기관 및 개인에게 위탁하는 사무에 관하여 규정한다. 즉, 이 규정은 크게 행정기관간 위임·위탁과 민간위탁에 대하여 규정하고 있는데, 여기서 민간위탁에는 행정기관과 지방자치단체가 아닌 법인·단체인 공공단체 전부를 포함하여 민간 법인·단체 일체 및 개인에 대한 사무 위탁이 해당된다. 이 규정은 ‘민간위탁’에 대하여 “법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것”이라고 정의하고 있다(제2조 제3호).

(2) 위 탁

1) 위탁 사무 기준

원칙적으로 국가사무의 민간위탁은 국민의 권리·의무와 직접적으로 관계없는 사무여야 한다(제11조). 그러한 사무에는 대표적으로 조사·검사·검정·관리 사무 등이 있으며, 국민의 권리·의무와 직접적 관련성이 없는 사무 가운데, ① 행정작용 가운데 단순 사실행위, ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③ 특수한 전문지식

20) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(1970.3.9. 대통령령 제4710호로 제정, 2015.8.3. 대통령령 제26473호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

이나 기술이 필요한 사무, ④ 국민 생활과 직결된 단순 행정사무가 민간위탁이 가능한 사무이다(제11조 제1항).

2) 위탁기관 선정

법에서 정하는 경우에 아닌 한, 원칙적으로 행정기관의 민간수탁기관 선정방식은 공개모집절차에 의하여야 한다. 단, 위탁 목적·성질·규모상 필요한 경우에는 수탁기관의 자격제한을 둘 수 있다(제12조 제2항). 수탁기관 선정기준으로는 인력·기구, 재정부담능력, 시설·장비, 기술보유 정도, 책임능력·공신력, 지역 간 균형 등이 제시되어 있으며, 행정기관은 이를 종합적으로 검토하여 선정하여야 한다(제12조 제1항). 더불어, 수탁기관 선정에 있어 나타날 수 있는 사무처리 지연, 불필요한 서류 요구, 처리기준의 불공정, 수수료 부당징수 등의 문제점 등에 대하여 검토 부 방지조치를 마련하도록 하고 있다(제12조 제3항).

3) 위탁 계약

사무의 위탁은 행정기관과 민간수탁기관간의 계약을 통해 이루어지며, 계약 체결시는 일반 계약과 마찬가지로, 권리·의무를 특정하는 내용들이 들어가게 되는데, 위탁 목적, 위탁 수수료·비용, 위탁기간, 수탁기관의 의무, 위약 책임 등을 포함하여야 한다(제13조 제1항).

(3) 위탁의 효과

1) 감독

위탁기관은 수탁기관의 위탁사무 수행에 대하여 지휘·감독하며 이를 위한 지시나 조치를 명할 수 있고, 수탁기관의 사무처리가 위법·부당할 시 취소하거나 정지하도록 할 수 있다(제14조 제1항·제3항). 반면, 수탁기관은 위탁기관의 요청시 보고할 의무가 있으며, 수탁사무

에 대한 사무편람을 작성하여 구비하여야 한다(제14조 제2항, 제15조).

2) 감 사

위탁기관의 장은 매년 1회 이상 위탁사무의 처리 결과에 대하여 감사를 수행하여야 한다(제16조).

6. 「공공기관의 운영에 관한 법률」

(1) 정 의

공공단체와 동일하지는 아니나 유사한 경우에 사용되는 용어로서 공공기관이 있다. 이에 관하여는 법률로 그 운영에 필요한 사항을 정하고 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」²¹⁾이 그에 관하여 규정하고 있다.

이 법은 경영합리화와 운영의 투명성을 높임으로써 대국민 서비스를 증진토록 하는 것을 입법목적이라고 밝히고 기관의 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 내용을 주로 규율하는 법이라고 하고 있으나(제1조), 공공기관의 정의에 대한 구체적인 규정을 두고 있지 않고, 이 법의 적용을 이 법에 따라 지정·고시된 기관이라고만 하고 있다(제2조). 다만, 지정대상기관을 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관이라고 하고 있으므로, 국가나 지방자치단체는 제외되며, 법인에 한정되지도 않는다.

이 법에 제시된 입법목적으로 볼 때, 주로 대 국민 서비스를 제공하는 기관을 중심으로 하고 입법을 한 것으로 해석되어질 수 있으나, 공공기관의 성격과 역할이 다양한 것에 비추어 볼 때, 이에 대한 최소한의 성질에 대한 어느 정도의 제시가 필요할 것으로 보인다.

21) 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007.1.19. 법률 제8258호로 제정, 2014.5.28. 법률 제12673호로 최종개정, 2014.5.28. 시행).

기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하도록 하고 있는데, 공기업과 준정부기관은 직원정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다(제5조 제1항, 제2항).

이 법에 공공기관의 지정요건을 볼 때, 공공기관에 포함될 것인가의 여부의 주요 요소는 재정적 요소(정부출연, 정부지원액의 정도 등)와 임원의 임명권 행사 등의 사실상 지배력 행사에 의하여 결정되는 것으로 볼 수 있다(제4조). 그러나 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관, 한국방송공사와 한국교육방송공사 등은 제외하고 있다(제4조제2항).

[표 1] 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 분류

유형	유형구분	기준
공기업	시장형 공기업	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 100분의 85이상인 공기업
	준시장형 공기업	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	기금관리형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)

제 3 장 단체 관련 법제 현황

유 형	유형구분	기 준
	강소형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관
기타 공공기관		공기업과 준정부기관을 제외한 기관

[표 2] 2015년 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공기업·준정부기관²²⁾

유 형	유형구분	기 준
공기업 (30개)	공기업 I ²³⁾ (10개)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
	공기업 II ²⁴⁾ (20개)	대한석탄공사, 대한주택보증(주), 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 해양환경관리공단
준정부 기관 (87개)	기금관리형 (13개)	공무원연금공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사

22) 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영평가편람」, 기획재정부(2015년 1월), p.10.

23) 법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관.

24) 법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등.

유 형	유형구분	기 준
	위탁집행형 (19개)	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 도로교통공단, 우체국물류지원단, 한국가스안전공사, 한국거래소, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단
	강소형 (55개)	국립생태원, 국제방송교류재단, 농림수산물식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 소상공인시장진흥공단, 에너지관리공단, 영화진흥위원회, 우체국금융개발원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물안전관리인증원, 축산물품질평가원, 국토교통과학기술진흥원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국문화예술위원회, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국언론진흥재단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국장학재단, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경산업기술원, 농림수산물식품교육문화정보원, 한국기상산업진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국승강기안전기술원

(2) 지정

공공기관은 기획재정부장관의 지정이 있어야 되는데, 일단 그 자격요건으로는 다음과 같은 점이 충족되어야 한다(제4조 제1항).

- 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관²⁵⁾
- 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
- 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- 정부와 위 3종류의 기관들 중 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- 위 4종류 중 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- 위 4종류 중 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

25) ‘출연’은 정부가 공익적 목적을 위하여 법인·단체 등에 대가없이 자금을 제공하는 것이며, ‘출자’는 정부가 경제적 목적을 위하여 투자하여 그에 대한 지분권을 확보하고 있는 것이다. 정성호, (2015). 출자기관의 경우, 정부가 일정비율이상 출자한 기관에 한하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용하고 있으나, 출연기관의 경우에는 출연금의 비율에 대한 제한을 두고 있지는 않다. 이는 지방자치단체 출자·출연기관에 적용되는 「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」도 마찬가지이다.

그러나 위와 같은 조건에 해당하는 경우에도 다음의 기관들은 공공기관으로 지정할 수 없다(제4조 제2항).

- 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
- 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
- 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

기획재정부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정 또는 지정 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하는데, 주무기관의 장은 법률에 의해 기관을 신설하려는 경우 그 법률안을 입법예고하기 전 기획재정부장관에게 기관 신설에 대한 타당성 심사를 거쳐야 한다(제7조 제1항). 그러한 심사가 필요한 기관으로는 다음과 같은 기관이 해당된다.

- 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관
- 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관
- 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관

(3) 지정의 효과

이 법은 공공기관의 책임경영체제 확립을 위하여 정부가 공공기관의 자율적 운영을 보장할 것을 촉구하고 있는 한편(제3조), 기관의 구성 및 예산 등에 관하여 따라야 할 기준을 제시하고 있다.

이 법에 따라 지정된 공공기관은 기관의 경영에 관한 내용을 공시하여야 하며(제11조), 대국민 서비스 제공 기관의 경우 고객현장 제정 및 고객만족도 조사 등을 실시하여야 한다(제13조).

또한 공기업, 준정부기관의 경우, 기관구성에 있어, 정관에 관한 사항(제16조), 이사회 설치에 관한 사항(제17조에서 제23조), 임원에 관한 사항(제24조에서 제37조)의 적용을 받는다.

또한 예산회계에 관한 사항(제38조에서 제43조의3)과 임원 등의 손해배상책임(제43조의4) 및 경영목표의 수립(제46조) 및 경영실적에 대한 평가(제48조)와 감독 및 감사(제51조에서 제52조의2), 벌칙적용에 있어 공무원에 대한 의제(제53조)에 관한 규정이 적용된다.

(4) 정부출연기관

특수한 성격의 공공기관에 대하여 별도의 법률을 두고 있는 경우가 있는데, 정부가 출연한 특정 연구기관에 대하여는 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」²⁶⁾의 적용을 받도록 하고 있다. 이 법에 따른 ‘정부출연연구기관’은 연구를 주된 목적으로 하는 정부가 출연한 기관으로서 법률로 23개의 연구기관을 구체적으로 열거하고 있다(제2조). 또한 이 법에 따라 설립되는 연구기관 및 경제·인문사회연구회는 법인으로 한다는 것을 규정하고 있다(제4조).

연구기관 및 경제·인문사회연구회 정부의 출연금과 기타 수입금으로 운영하도록 하고 있으나, 출연금의 비율에 대하여 규정하고 있지는 아니 하다(제5조).

정부출연연구기관은 국유재산의 무상대부 등의 지원을 받으며(제2조), 원장·감사·임원의 임면에 관한 규정(제5조에서 제8조의 2), 연구기관의 연구 실적 및 경영 내용 평가(제8조의3), 중앙행정기관의 장의 연구과제 등에 대한 의견서 제출(제9조), 예산 및 결산(제10조에서 제12조), 벌칙 적용시 공무원 의제범위(제21조) 등의 적용을 받도록 하고 있다.

26) 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」(1999.1.29. 법률 제5733호로 제정, 2013.7.16. 법률 제11934호로 최종개정, 2013.7.16. 시행).

한편, 정부출연이 아닌 지방자치단체 출연의 연구기관에 대하여는 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」의 적용을 받도록 하고 있다.

(5) 지방자치단체출연 등 기관

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 주로 정부가 출연 또는 출자한 기관됨에 반하여, 지방자치단체가 출자·출연한 기관에 대하여는 「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」²⁷⁾이 적용된다. 또한 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 지방직영기업 및 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 관한 법률로는 「지방공기업법」²⁸⁾이 있다.

1) 지방자치단체 출자·출연기관

「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」은 비교적 최근인 2014.3.24. 제정되었는데, 이 법의 적용 대상 기관은 지방자치단체가 설립하고 지정·고시된 출자·출연 기관이며, 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분이 100분의 10 이상인 경우에 한한다(제2조 제1항).

그러나 ① 「지방공기업법」의 지방공기업(지방직영기업·지방공사·지방공단), ② 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공공기관, ③ 지방자치단체의 발전이나 지방자치단체 소속 공무원의 복리를 목적으로 하는 지방자치단체나 소속 공무원을 회원으로 하는 기관, ④ 「민법」에 따른 사단법인은 이 법의 적용을 받지 않는다(제2조 제2항).

27) 「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」(2014.3.24. 법률 제12507호로 제정, 2014.11.19. 법률 제12844호로 최종개정, 2014.11.19. 시행).

28) 「지방공기업법」(1969.1.29. 법률 제2101호로 제정, 2014.11.19. 법률 제12844호로 최종개정, 2014.11.19. 시행).

[표 3] 지방자치단체 출자·출연기관의 범위²⁹⁾

구 분	법적근거	설립요건 (지자체 출자)	성격(예시)	현 행 법률체계
직영기업	지방 공기업법	100%	지방자치단체(상·하수도 등)	지방 공기업법
지방공사		50~100%	법인(지하철·도시개발 등)	
지방공단		100%	법인(시설·환경공단 등)	
제3섹터		50% 미만	주식회사·재단법인(백스코 등)	지방 출자· 출연법
출자· 출연기관	개별 법률·조례	제한없음	주식회사·재단법인 (장학재단 등)	

제 2 절 불확정 개념의 법령상 단체 관련법

1. 설립 관련법

특정 단체의 설립을 위하여 법률을 특별히 제정하는 경우가 있는데, 이러한 단체로는 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」³⁰⁾, 「고엽제 후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」³¹⁾ 등이 있는데, 이는 주로 보훈과 관련된 단체인 경우가 대부분이다.

이러한 단체들은 법인으로서의 설립요건과 회원자격에 대하여 구체적으로 규정하고 있으며, 단체가 수행하는 사업내용, 관리감독 수단에 대하여도 비교적 상세한 규정을 두고 있다.

29) 정성호, 「지방자치단체 출자·출연기관 관리의 동향과 과제: 제주도를 중심으로」, 한국조세재정연구·제주발전연구원 기획세미나 발표자료(2015).

30) 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」(1963.8.7. 법률 제1389호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13195호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

31) 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」(1993.3.10. 법률 제4547호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13194호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

(1) 국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률

「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」³²⁾은 ‘대한민국상이군경회대한민국상이군경회’, ‘대한민국전몰군경유족회’, ‘대한민국전몰군경미망인회’, ‘광복회’, ‘4·19민주혁명회’, ‘4·19혁명희생자유족회’, ‘4·19혁명공로자회’, ‘재일학도의용군동지회’, ‘대한민국무공수훈자회’의 설립을 통한 국가유공자와 유족의 지원의 근거를 마련하고 있다.

각 단체에 대하여는 회원의 자격, 설립위원회의 신고와 원호처장의 승인에 의한 설립에 관한 설립요건을 두고 있다. 그밖에 각 단체는 법인으로서 「민법」상 사단법인 규정이 준용되며, 정관 규정 사항, 조직 및 임원, 총회·대의원·이사회에 대한 요건을 두고 있다.

그 외에, 보조금의 지급, 국유·공유 재산의 우선 매각, 정치활동금지, 수익사업 및 그 승인과 수익금의 사용에 대한 법적 근거를 두고 있으며, 단체에 대한 관리·감독수단으로서 회계감사, 시정조치, 행정관청의 검사, 보고 및 자료 등 제출요구에 관한 근거 규정을 두고 있다.

(2) 참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률

「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」³³⁾은 ‘대한민국 6·25 참전유공자회’와 ‘대한민국월남전참전자회’의 참전 유공자들의 상부상조와 권익향상을 위한 단체설립을 통해 이들에 대한 지원근거를 마련하고 있다.

「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」도 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」과 거의 유사한 내용들이 규정되어 있다. 유

32) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」(1984.8.2. 법률 제3742호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13196호로 최종개정, 시행 undefined)

33) 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」(1993.12.27. 법률 제4658호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13198호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

공자에 해당하는 각 단체 회원의 자격에 대하여 규정하고 있으며, 유사명칭을 사용하지 못하도록 하고 있다.

각 단체에 대하여는 회원의 자격, 설립위원회의 신고와 국가보훈처장의 인가에 의한 설립에 관한 설립요건을 두고 있다. 그밖에 각 단체는 법인으로서 「민법」상 사단법인 규정이 준용되며, 정관 규정 사항, 조직 및 임원, 총회·이사회에 대한 요건을 두고 있다.

그 외에, 수행 사업, 수익사업 및 그 승인, 보조금의 지급, 국유·공유 재산의 우선 매각, 정치활동금지에 관한 규정을 두고 있으며, 단체에 대한 관리·감독수단으로서 시정조치, 행정관청의 조사 및 검사, 보고 및 자료 등 제출요구 등에 관한 근거 규정을 두고 있다.

(3) 특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률

「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」³⁴⁾도 위의 각 법률과 마찬가지로, 특수임무유공자간의 친목도모와 자활 및 권익향상에 대한 지원을 위해 특수임무유공자회에 대한 설립근거를 두고 있다.

특수임무유공자회 역시, 법인으로서 사단법인 관련 규정이 준용되며, 회원의 자격이 특수임무유공자로 한정되어 있으며, 금지국가보훈처장의 승인으로 설립되고 유사명칭의 사용이 금지된다.

그밖에, 정관 규정 사항, 조직 및 임원, 총회, 이사회에 관한 규정을 두고 있으며, 정치활동금지, 수행사업, 수익사업 및 그 승인, 보조금의 지급, 국유·공유 재산의 우선 매각에 관한 규정을 두고 있다. 관리·감독수단으로서의 시정조치, 행정관청의 조사 및 검사, 보고 또는 자료 등의 제출요구에 관하여 규정하고 있다.

34) 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」(2005.7.29. 법률 제7648호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13199호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

(4) 고엽제 후유증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률

「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」³⁵⁾에서 정하는 ‘대한민국고엽제전우회’는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 고엽제후유의증환자 및 고엽제후유증 2세 환자에 대한 지원을 위하여 두는 법정 단체로서 다른 단체는 유사명칭을 사용할 수 없다.

‘대한민국고엽제전우회’는 법인형식으로 설립토록 되어 있으며, 정관의 규정사항, 단체의 사업내용, 정치활동의 금지, 가능한 수익사업의 범위와 이에 대한 승인 등, 단체의 설립과 활동에 대하여 구체적인 규정을 두고 있다.

2. 지원·육성 관련법

(1) 「소비자기본법」의 소비자단체

1) 정 의

「소비자기본법」³⁶⁾에서의 소비자단체의 정의는 상당히 추상적인 성격으로 규정되어 있으나, 담당 업무 등에 관하여는, ① 국가 및 지방자치단체의 소비자의 권익과 관련된 시책에 대한 건의, ② 물품등의 규격·품질·안전성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 관한 조사·분석, ③ 소비자문제에 관한 조사·연구, ④ 소비자의 교육, ⑤ 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보제공 및 당사자 사이의 합의의 권고로 비교적 구체적으로 제시되어 있다(제28조).

35) 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법」(1993.3.10. 법률 제4547호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13194호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

36) 「소비자기본법」(1980.1.4. 법률 제3257호로 제정, 2011.5.19. 법률 제10678호로 최종개정, 2011.8.20. 시행).

2) 등 록

또한 등록 요건으로서도, ① 제28조제1항제2호 및 제5호의 업무를 수행할 것, ② 물품 및 용역에 대하여 전반적인 소비자문제를 취급할 것, ③ 대통령령이 정하는 설비와 인력을 갖추어 것(시행령 제23조, 전산장비·사무실·상근인력에 관한 내용), ④ 「비영리민간단체 지원법」 제2조 각 호의 요건을 모두 갖추어 것으로, 수행업무, 설비인력·요건 등에 관하여도 비교적 구체적으로 규정되어 있다(제29조 제1항).

3) 등록의 효과: 권한과 의무

적절한 요건을 갖추어 적법하게 등록된 소비자단체는 보조금의 지급을 받을 수 있으며(제32조),³⁷⁾ 한국소비자원에 시험·검사 또는 조사를 의뢰할 수 있고(제17조 제2항), 물품등의 규격·품질 또는 안전성 등에 관하여 시험·검사 시설에 대하여 지원받을 수 있는 자격(제17조 제4항), 조사·분석 등의 결과 공표할 권한(제28조 제2항), 업무상 비밀유지의무(제28조 제4항), 손해배상책임(제28조 제5항), 소비자단체는 협의체 구성권을 가지고, 그 협의체는 분쟁조정 권한을 가진다(제28조 제2항).

(2) 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」의 문화예술후원매개단체

1) 정 의

「문화예술후원 활성화에 관한 법률」³⁸⁾은 ‘문화예술후원매개단체’에 대하여 정의하면서, “문화예술후원을 매개하거나 지원하는 등 문화예술후원 관련 업무를 수행하는 비영리법인 또는 단체”로서 문화체육관

37) 이 때 소비자단체가 받을 수 있는 보조금의 범위는 등록소비자단체의 사업 및 운영에 필요한 경비이다(시행령 제25조의2).

38) 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」(2014.1.28. 법률 제12351호로 제정, 2014.7.29. 시행).

광부장관의 인증을 받은 단체라고 하고 있다(제2조 제4호).

2) 인 증

‘문화예술후원매개단체’는 문화체육관광부장관의 인증을 요하도록 하고 있는데, 인증요건으로서, ① 「민법」에 따른 비영리법인 등 조직 형태를 갖출 것(가. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인, 나. 「비영리민간단체지원법」의 비영리민간단체, 다. 특별법에 따라 설립된 비영리법인), ② 문화예술후원자를 회원으로 하여 문화예술후원 사업을 하거나 출연재산의 수입 등으로 조성되는 재원으로 문화예술후원 사업을 수행할 것, ③ 제6조에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것, ④ 그 밖에 운영기준에 관하여, 가. 정관이나 규약 등에 적힌 목적이나 사업내용에 문화예술후원 관련 업무를 포함하고 있을 것, 나. 문화예술후원 관련 업무를 수행하는 전담 조직 및 인력을 갖추고 있을 것, 다. 재정 운영의 건전성이 있을 것이라는 조직, 자원, 정관, 운영기준 등 에 관하여 비교적 상세한 인증요건에 대하여 규정하고 있다(제5조 제1항, 시행령 제3조). 또한 인증을 받고자 하는 경우 갖추어야 할 정관·규약의 내용에 대하여도 규정하고 있으며(제6조), 인증의 유효기간은 3년으로 일정한 경우 연장이 가능하고, 일정한 요건에 해당하는 경우 인증의 취소도 가능하다.

3) 인증의 효과

「문화예술후원 활성화에 관한 법률」에 따라 인증을 받은 문화예술후원매개단체는 정부나 지방자치단체로부터 운영 경비를 지원받을 수 있으며(제8조), 조세 감면(제9조)의 이익을 얻게 되나, 업무·회계·재산에 대한 보고 및 서류제출의무(제10조)를 부담한다. 그러나 이 법은 권한의 위탁 대상으로서 문화예술후원매개단체를 명시하지는 않고 있다(제14조).

(3) 「여성발전기본법」의 여성단체

2014년 5월 28일 실질적인 양성평등을 기본이념으로 하는 「양성평등기본법」³⁹⁾으로 전면 개정되기 이전, 「여성발전기본법」에는 “여성단체”에 관한 규정을 두고 있었다. 그 정의규정에 따르면, ‘여성단체’란 “남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지 증진을 주된 목적으로 설립된 법인 또는 대통령령으로 정하는 단체”를 의미하고 있었다(제3조 제2호). 이에 따라, 시행령에서는, ① 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진을 주된 목적으로 설립된 단체, ② 그 밖에 여성발전을 위한 사업을 수행하는 단체로서 여성가족부장관이 인정하는 단체를 여성단체에 해당하는 것으로 기술하고 있다(시행령 제2조 제2항).

이러한 여성단체에 대하여, 국가·지방자치단체로 하여금 단체가 추진하는 남녀평등 촉진, 여성의 사회참여 확대·복지 증진을 위한 활동에 대한 행정적 지원 및 활동에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 하고 있다(제32조 제1항). 그러나 여성단체가 아닌 비영리법인이나 비영리단체가 남녀평등과 여성발전을 촉진하는 활동을 하는 경우에도 지원이 가능하도록 하고 있었다(제32조 제2항). 그리고 이러한 지원과 보조의 범위를 ① 여성단체 등이 행하는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진 사업, ② 중앙행정기관·지방자치단체의 장이 여성단체 육성을 위해 필요하다고 인정하는 사항이라고 규정하고 있었다(시행령 제34조).

또한, 여성가족부장관의 사무 일부를 여성단체에게도 위탁할 수 있는 근거를 두었으나, 위탁 대상 사무에 대하여는 구체적 규정을 두고 있지 않았다(제35조).

39) 「양성평등기본법」(1995.12.30. 법률 제5136호로 제정, 2014.11.19. 법률 제12844호로 최종개정, 2015.7.1. 시행).

그러다가 「여성발전기본법」이 「양성평등기본법」으로 전면 개편되면서 여성단체에 관한 규정이 삭제되고, 그에 대한 지원은 비영리법인 및 비영리민간단체에 대한 지원에 관한 규정으로 통합되었다. 즉, 국가·지방자치단체가 양성평등 참여 확대·문화 확산, 양성평등 촉진, 여성 인권보호·복지증진 등을 위해 활동하는 비영리법인·비영리민간단체에 대한 행정지원 및 경비보조할 수 있는 조항으로 개편되었다(제51조). 또한 양성평등정책 관련 전문기관이나 법인 또는 단체들은 여성가족부장관의 일부 업무를 위탁받을 수 있다(제52조).

(4) 「청소년기본법」의 청소년단체

1) 정 의

「청소년기본법」⁴⁰⁾상 “청소년 단체”(제3조제8호)는 “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체”라고 규정하는 한편, 같은 법 시행령에서는 청소년단체의 범위에 관하여 청소년활동, 청소년복지 또는 청소년보호를 주요 사업으로 하는 단체로서 여성가족부장관이 인정하는 단체라고 하고 있다(제2조).

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청소년”이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.
2. “청소년육성”이란 청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 근로 청소년을 보호하는 한편, 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것을 말한다.
3. “청소년활동”이란 청소년의 균형 있는 성장을 위하여 필요한 활동과 이러한 활동을 소재로 하는 수련활동·교류활동·문화활동 등 다양한 형태의 활동을 말한다.

40) 「청소년기본법」(1991.12.31. 법률 제4477호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13180호로 최종개정, 2015.5.4. 시행).

4. “청소년복지”란 청소년이 정상적인 삶을 누릴 수 있는 기본적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사회적·경제적 지원을 말한다.
5. “청소년보호”란 청소년의 건전한 성장에 유해한 물질·물건·장소·행위 등 각종 청소년 유해 환경을 규제하거나 청소년의 접촉 또는 접근을 제한하는 것을 말한다.
8. “청소년단체”란 청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.

2) 인정과 설립

「청소년기본법」은 청소년육성, 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 각각 규정하고 있는데, ‘청소년육성’이란 “청소년활동을 지원하고 청소년의 복지를 증진하며 근로 청소년을 보호하는 한편, 사회 여건과 환경을 청소년에게 유익하도록 개선하고 청소년을 보호하여 청소년에 대한 교육을 보완함으로써 청소년의 균형 있는 성장을 돕는 것”이라고 정의하고 있으므로, 이에선 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호가 다 포함되는 것으로 볼 수 있다.

따라서 ‘청소년단체’가 법인인 경우에는 법인 설립요건을 따라 청소년육성을 주된 목적으로 설립될 것으로 요건으로 하고 있으며, 법인인 아닌 단체인 경우에는 대통령령에 따라, 청소년활동, 청소년복지 또는 청소년보호를 주요 사업으로 하는 단체로서 여성가족부장관의 인정을 받을 것을 요구하고 있다.

이에 대하여 「청소년단체의 정의」⁴¹⁾에 대한 여성가족부고시에서 “여성가족부장관이 인정하는 청소년단체”에 대하여 3가지 기준을 제시하고 그 중 하나에 해당할 경우 여성가족부장관이 인정하는 청소년단체로 간주하고 있다. ① 정관의 설립목적 또는 목적사업에 청소년활동,

41) 여성가족부고시, (2005.4.8.제정, 2005.4.8. 시행).

청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하고 청소년관련 활동실적이 있는 비영리 법인, ② 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 「비영리민간단체지원법」에 따라 등록된 단체, ③ 청소년학과·교육학과 등 청소년 관련학과가 개설되어 있고 청소년활동 실적이 있는 대학(학교법인을 포함).

3) 법적 효과: 자격과 의무

「청소년기본법」의 청소년단체는 ① 학교교육과 서로 보완할 수 있는 청소년활동을 통한 청소년의 기량과 품성 함양, ② 청소년복지 증진을 통한 청소년의 삶의 질 향상, ③ 유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위한 청소년보호 업무 수행하게 된다(제28조).

「청소년기본법」에 따라 인정된 청소년단체는 청소년시설에 대한 수탁 운영자격(제18조),⁴²⁾ 청소년지도사의 자격검정업무의 수탁자격(제21조 제4항), 청소년지도사·청소년상담사의 배치의무와 국가의 활동비 보조(제23조), 청소년단체에 대한 운영활동경비 등 지원(제29조), 청소년단체협의회 설립권한(제40조, 제41조), 여성가족부장관의 권한 위탁을 받을 자격(제63조), 국유·공유 재산의 무상 대부, 사용·수익 등(제57조), 조세감면(제58조) 등의 법적 혜택 내지 자격이 주어진다. 여기서 청소년단체가 국가나 지방자치단체로부터 지원·보조받을 수 있는 활동은, ① 청소년활동, 청소년복지 및 청소년보호에 관한 사업, ② 국내외 주요 청소년 관련 국제행사, ③ 「청소년활동진흥법」⁴³⁾ 제2조제6호에 따른 청소년수련거리의 개발 및 보급, ④ 청소년지도자의 연수 및 국제교류, ⑤ 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 청소년

42) 이 때, 청소년시설의 종류로는 청소년활동에 제공되는 시설, 청소년복지에 제공되는 시설, 청소년보호에 제공되는 시설이 포함되며 이에 관한 사항은 따로 법률로 정한다고 하고 있다(제7조).

43) 「청소년활동진흥법」(2004.2.9. 법률 제7163호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13182호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

단체 육성 또는 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사업으로 되어 있다. 또한 청소년단체도 설립·운영 목적에 어긋나지 아니하는 범위에서 청소년육성과 관련한 수익사업을 할 수 있도록 하고 있다(법 제 30조, 시행령 제28조).

그러나 다른 한편으로는 청소년권리에 관한 교육 및 홍보 수행의무(제8조의2), 청소년지도사·청소년상담사의 경우에는 보수교육 받을 의무(제24조의2)를 부담하게 되고, 업무·회계 및 재산 사항 보고 및 검사(제59조) 등의 관리·감독을 받게 된다.

다른 법령에서도 청소년단체에 대하여 특별히 자격이나 의무가 주어지는 경우가 있다.

청소년단체로 인정될 경우 「지방세법」⁴⁴⁾에 따라서 ‘대도시법인 중과세의 예외’가 인정되고, 「지방세특례제한법」⁴⁵⁾에 따라서 ‘취득세’와 ‘재산세’를 면제받을 수 있다. 또한 청소년단체에서 종사한 경력이 있는 사람에 대해 직업능력개발훈련시설의 지정 및 유료직업소개사업의 등록 등에 있어서 자격요건이 되므로 보다 유리한 취업기회가 부여된다.⁴⁶⁾

그밖에 청소년단체는 “학교밖 청소년 지원센터”, “아동·청소년 대상 성교육 전문기관”, “청소년복지지원기관 또는 청소년복지시설” 및 “청소년교류센터” 등의 설치·운영을 위탁받을 수 있는 자격이 주어진다.⁴⁷⁾ 또한 청소년단체는 청소년수련활동에 필요한 프로그램을 개발

44) 「지방세법」(1949.12.22. 법률 제84호로 제정, 2015.7.24. 법률 제13427호로 최종개정, 2015.7.24. 시행).

45) 「지방세특례제한법」(2010.3.31. 법률 제10220호로 제정, 2015.7.24. 법률 제13435호로 최종개정, 2015.7.24. 시행).

46) 「근로자직업능력개발법시행령」(1998.12.31. 대통령령 제15967호로 제정, 2014.12.9. 대통령령 제25840호로 최종개정, 2015.1.1. 시행), 제24조, 「직업안정법 시행령」(1962.2.27. 각령 제496호로 제정, 2014.12.9. 대통령령 제25840호로 최종개정, 2015.1.1. 시행), 제21조.

47) 「학교밖 청소년 지원에 관한 법률」(2014.5.28. 법률 제12700호로 제정, 2015.5.29. 시행), 제12조, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률 시행령」(2000.10.23. 대통령령 제16992호로 제정, 2015.4.20. 대통령령 제26209호로 최종개정, 2015.4.20. 시행), 제15조, 「청소년복지지원법 시행규칙」(2005.3.18. 문화관광부령 제108호로 제정, 2015.

하여 실시하는 경우에 사전에 인증을 받아야 하는 의무에 예외가 인정된다.⁴⁸⁾

그 외에도 ‘청소년단체’의 의견을 수렴하거나 정보제공을 받을 수 있도록 하는 등 참여권을 보장하는 법률 규정들이 다수 존재한다.⁴⁹⁾

(5) 「여성농어업인 육성법」 여성 농어업인 단체

1) 정 의

「여성농어업인 육성법」⁵⁰⁾은 여성어업인의 권익 보호와 보육여건 개선 및 전문인력화를 지원하기 위한 법으로서, 여성농·어업인에 의한 농·어업 생산력 제고와 여성농·어업인의 권익 보호, 지위 향상 및 복지 증진 등을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체”를 ‘여성농어업인단체’로 규정하고 있다(제2조 제4호). 여기서 시행령은 “「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 단체”라고 함으로써, 비영리민간단체의 요건을 그대로 적용하고 있다(시행령 제2조).⁵¹⁾

5.29. 여성가족부령 제71호로 최종개정, 2015.5.29. 시행), 제22조, 「청소년활동진흥법」(2004.2.9. 법률 제7163호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13182호로 최종개정, 2015.8.4. 시행), 제58조.

48) 「청소년활동진흥법」(2004.2.9. 법률 제7163호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13182호로 최종개정, 2015.8.4. 시행), 제36조, 「청소년활동진흥법 시행규칙」(2005.3.22. 문화관광부령 제110호로 제정, 2014.12.12. 여성가족부령 제61호로 최종개정, 2015.1.1. 시행), 제15조의3.

49) 「게임산업진흥에 관한 법률」(2006.4.28. 법률 제7941호로 제정, 2014.11.19. 법률 제12844호로 최종개정, 2014.11.19. 시행), 제19조, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(2006.4.28. 법률 제7943호로 제정, 2015.5.18. 법률 제13306호로 최종개정, 2015.5.18. 시행), 제85조, 「청소년활동진흥법」(2004.2.9. 법률 제7163호로 제정, 2015.2.3. 법률 제13182호로 최종개정, 2015.8.4. 시행), 제8조.

50) 「여성농어업인 육성법」(2001.12.31. 법률 제6574호로 제정, 2015.7.20. 법률 제13408호로 최종개정, 2015.7.20. 시행).

51) 「여성농어업인 육성법 시행령」(2002.6.29. 대통령령 제17651호로 제정, 2014.9.24. 대통령령 제25623호로 최종개정, 2014.9.24. 시행).

제 3 장 단체 관련 법제 현황

국가·지방자치단체는 여성농어업인들의 경영능력 향상과 전문인력 육성을 위하여 여성농어업인 생산자단체를 육성·지원하는 사업을 추진하여야 한다(제9조). 이를 위해 여성농어업인단체의 조직과 활동에 대하여는 국가·지방자치단체로부터 행정지원과 활동경비의 보조가 가능하도록 하고 있다(제12조). 또한 국가·지방자치단체는 여성농어업인단체가 설치·운영하는 여성농어업인 관련시설의 운영경비를 보조할 수 있다(제13조 제3항).

	명 칭	규 율 내 용	근거법령	비 고
1	여성단체	2. “여성단체”란 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지증진을 주된 목적으로 설립된 법인 또는 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.	여성발전기본법 제3조 제2호	여성발전기본법 시행령 제2조52)
2	여성농어업인단체	4. “여성농어업인단체”란 여성농업인과 여성어업인에 의하여 농업 및 어업 생산력의 제고와 여성농어업인의 권익 보호, 지위 향상 및 복지 증진 등을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.	여성농어업인육성법 제2조 제4호	여성농어업인육성법 시행령 제2조53)
3	청소년단체	8. “청소년단체”란 청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.	「청소년기본법」 제2조 제8호	

52) 여성발전기본법 시행령 제 2 조(여성정책의 범위등) ② 법 제3조제2호에서 “대통령령이 정하는 단체”라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체를 말한다.

1. 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진을 주된 목적으로 설립된 단체
2. 그 밖에 여성발전을 위한 사업을 수행하는 단체로서 여성가족부장관이 인정하는 단체

53) 여성농어업인 육성법 시행령 제 2 조(여성농어업인단체) 「여성농어업인 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제4호에서 “대통령령으로 정하는 단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 단체를 말한다.

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

1. 단체의 특정

국가 정책적 목적에 따라 지원이나 육성이 필요한 단체에 대하여, 이를 특정하는 방법에는, 법률에서 그 요건을 정의하고 해당 요건을 만족하는 경우 별도의 행위없이 판단이 가능한 경우가 있는가 하면, 행정청의 일정한 행위를 절차적 요건으로 하는 경우가 있다. 예를 들면 해당 단체에 대한 일정한 기준을 제시하고, 관할 행정기관에 등록하거나, 관할 행정기관이 그러한 단체를 인증, 인정 또는 지정하도록 하고 있다.

(1) 법령상 정의

법률에서 특수 단체에 대하여 기술하면서 이에 대한 정의나 자격 요건을 기술하면서 별도의 행정적 판단여지를 남겨두지 않는 경우가 있다. 이는 준칙주의와 같이 일정한 요건을 만족하는 경우 자유로운 단체설립이 가능하도록 하는 경우 그러할 텐데, 예를 들면, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」⁵⁴⁾ 제14조의2 제1항은 가맹점사업자단체에 대하여 규정하면서, “가맹점사업자는 권익보호 및 경제적 지위 향상을 도모하기 위하여 단체를 구성할 수 있다(이하 “가맹점사업자단체”라 한다)”고 하고 별다른 요건 등을 남겨두고 있지 않다. 「경제교육지원법」⁵⁵⁾ 제2조 제2호에 따른 경제교육단체의 경우도, 법률에서 정의

54) 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(2002.5.13. 법률 제6704호로 제정, 2013.8.13. 법률 제12094호로 최종개정, 2014.8.14. 시행).

55) 「경제교육지원법」(2009.2.6. 법률 제9409호로 제정, 2011.7.25. 법률 제10898호로 최종개정, 2011.10.26. 시행).

하면서 다른 하위법령에의 위임이나 행정행위에 따르도록 하는 내용을 두고 있지 않고 있다. 그러나 이들의 경우, 단체에 대한 지원에 관한 내용을 별도로 두고 있지는 않는다.

2. “경제교육단체” 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체를 말한다.
- 가. 경제교육을 주된 업무나 부수적 업무로 하거나 경제교육에 관한 연구를 수행하는 기관 또는 단체
 - 나. 경제교육인력을 주된 구성원으로 하는 기관 또는 단체(「유아교육법」 제 2조, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 제외한다)

한편으로, 단체의 자격요건으로서 타 법을 원용하거나 타법상 설립된 특정 단체를 제시하는 경우가 있다. 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」⁵⁶⁾ 제2조 제3호에서 정하는 축산단체의 경우가 그러하다.

제 2 조(정의) 3. “축산단체”란 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 축산업자의 전부 또는 일부를 회원으로 하는 전국단위의 단체와 「농업협동조합법」 제121조에 따라 설립된 농업협동조합중앙회(농협경제지주회사를 포함한다. 이하 같다)를 말한다.

그밖에 법이나 하위법령의 불완전한 규정으로 인해 대상이 명확하지 않게 규정되어 있는 경우도 있다. 예를 들면, 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」은 정의규정에서 태권도단체에 대한 일반적인 기술만을 두고 있고, 지원에 관한 규정을 두고 있으면서도 보다 구체적인 요건에 대한 내용을 규정하고 있지는 않고 있다.

56) 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」(2002.5.13. 법률 제6698호로 제정, 2014. 12.31. 법률 제12950호로 최종개정, 2014.12.31. 시행).

제 2 조(정의) 3. “태권도단체”란 태권도의 발전·교육·국제교류 등을 주된 목적으로 설립된 국제기구·법인 또는 단체를 말한다.

(2) 등 록

강학상으로 등록은 수리를 요하는 신고로 설명되는 경우도 있지만, 등록이 반드시 수리를 요하는 신고에 해당하지 않을 때도 있다.⁵⁷⁾ 허가에는 행정청이 허가요건에 대하여 실질적으로 판단 한 후 허가여부를 결정하지만, 등록에 있어서는 행정청은 등록 요건의 충족여부를 형식적으로 판단 한 후 수리한다는 점에서 차이가 있다.⁵⁸⁾

「비영리민간단체지원법」에 따라 지원을 받고자 하는 이 법에 따른 민간단체로서의 요건을 만족하는 단체는 주관 행정기관의 장에게 등록하여야 하고, 주관 행정기관의 장은 등록을 수리하여야 한다.⁵⁹⁾

제 4 조(등록) ① 이 법이 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 등록을 신청하여야 하며, 등록 신청을 받은 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 그 등록을 수리하여야 한다.

각 개별법에서는 「비영리민간단체지원법」에 따라 등록된 단체를 해당 법에서 정하는 특수 단체의 자격요건으로 하는 경우가 있다. 「여성농어업인 육성법」은 ‘여성농어업인단체’에 대하여 “여성농업인과 여성어업인에 의하여 농업 및 어업 생산력의 제고와 여성농어업인의 권

57) 홍정선, 『행정법원론(상)』 제22판, 박영사 (2014), p.348.

58) Id., pp.348-349.

59) 「비영리민간단체지원법」(2000.1.12. 법률 제6118호로 제정, 2015.5.18. 법률 제13290호로 최종개정, 2015.8.19. 시행), 제4조

익 보호, 지위 향상 및 복지 증진 등을 주된 목적으로 설립된 법인이거나 대통령령으로 정하는 단체”라고 하면서, 시행령에서 “대통령령으로 정하는 단체”를 “『비영리민간단체 지원법』 제4조에 따라 등록된 단체”라고 하고 있다.⁶⁰⁾

시행령 제2조(여성농어업인단체) 「여성농어업인 육성법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제4호에서 “대통령령으로 정하는 단체”란 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따라 등록된 단체를 말한다.

그밖에, 각 개별법 하에서 별도의 등록을 요구하는 경우도 있다. 「소비자기본법」에서 정하는 제2조 제3호에서 ‘소비자단체’에 대하여 “소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체”라고 일반적으로 정의하면서, 이 법 제29조의 규정에 따라 등록한 소비자단체에 대하여는 ‘등록소비자단체’로 별도로 칭하고 있다.⁶¹⁾

제29조(소비자단체의 등록) ① 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 소비자단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 공정거래위원회 또는 지방자치단체에 등록할 수 있다.

1. 제28조제1항제2호 및 제5호의 업무를 수행할 것
2. 물품 및 용역에 대하여 전반적인 소비자문제를 취급할 것
3. 대통령령이 정하는 설비와 인력을 갖추는 것
4. 「비영리민간단체 지원법」 제2조 각 호의 요건을 모두 갖추는 것

② 공정거래위원회 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따라 등록을 신청한 소비자단체가 제1항 각 호의 요건을 갖추었는지 여부를 심사하여 등록 여부를 결정하여야 한다.

60) 「여성농어업인 육성법 시행령」(2002.6.29. 대통령령 제17651호로 제정, 2014.9.24. 대통령령 제25623호로 최종개정, 2014.9.24. 시행), 제2조

61) 「소비자기본법」(1980.1.4. 법률 제3257호로 제정, 2011.5.19. 법률 제10678호로 최종개정, 2011.8.20. 시행), 제29조

(3) 인 증

인증은 주로 물품, 서비스, 업무처리에 대한 일정한 기준을 제시하고 이에 부합하다는 것을 공신력을 가진 기관에서 인정하여 증명하려는 경우에 쓰인다.⁶²⁾ 주로 물품의 품질이나 성능 인정, 기업경영 방식 등에 많이 사용된다. 그러나 단체에 대하여도 구체적인 요건을 만족하는 경우 인증을 하는 경우가 있는데, 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」에서 규정하는 ‘문화예술후원 매개단체’가 그러하다.

「문화예술후원 활성화에 관한 법률」 제2조 제4호에서 정하고 있는 문화예술후원 매개단체의 경우 “문화예술후원을 매개하거나 지원하는 등 문화예술후원 관련 업무를 수행하는 비영리법인 또는 단체로 제5조제1항에 따라 문화체육관광부장관의 인증을 받은 단체”라고 하고 조직형태, 출연재산, 수행 사업, 정관·규약, 업무수행 조직·인력 등에 대하여 인증에 필요한 구체적인 요건을 제시하고 있다.⁶³⁾

제 5 조(문화예술후원매개단체의 인증) ① 문화체육관광부장관은 문화예술후원의 활성화에 필요한 시책을 효과적으로 수행하기 위하여 다음 각 호의 요건을 갖춘 비영리법인 또는 단체를 문화예술후원매개단체로 인증할 수 있다.

1. 「민법」에 따른 비영리법인 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖춘 것
2. 문화예술후원자를 회원으로 하여 문화예술후원 사업을 하거나 출연재산의 수입 등으로 조성되는 재원으로 문화예술후원 사업을 수행할 것
3. 제6조에 따른 정관이나 규약 등을 갖춘 것
4. 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 갖춘 것

② 제1항에 따라 문화예술후원매개단체로 인증을 받으려는 자는 문화체육관광부장관에게 인증을 신청하여야 한다.

62) 법제처, 『법령입안·심사기준』, 법제처(2012), p.351.

63) 「문화예술후원 활성화에 관한 법」(2014.1.28. 법률 제12351호로 제정, 2014.7.29. 시행), 제2조 제4호.

- ③ 제1항에 따른 문화예술후원매개단체 인증의 유효기간은 3년으로 하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 기간을 연장할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 인증을 받은 문화예술후원매개단체는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 인증표시를 할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따른 인증을 받지 아니한 자는 제4항의 인증표시를 하거나 이와 유사한 표시를 하여서는 아니 된다.
- ⑥ 제1항에 따른 문화예술후원매개단체의 인증 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제3조(문화예술후원매개단체의 요건) ① 법 제5조제1항제1호에서 “「민법」에 따른 비영리법인 등 대통령령으로 정하는 조직 형태”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조직 형태를 말한다.

- 1. 「민법」 제32조에 따른 비영리법인
 - 2. 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체
 - 3. 특별법에 따라 설립된 비영리법인
- ② 법 제5조제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
- 1. 법 제6조제1항에 따라 정관이나 규약 등(이하 “정관등”이라 한다)에 적힌 목적이나 사업내용에 문화예술후원 관련 업무를 포함하고 있을 것
 - 2. 문화예술후원 관련 업무를 수행하는 전담 조직 및 인력을 갖추고 있을 것
 - 3. 재정 운영의 건전성이 있을 것

(4) 인정

인증과 유사한 제도로 인정이 있는데, 인정은 성능, 공로, 실무경력 등 특정한 사실관계를 국가가 공적으로 확인하고자 하는 경우에 사용된다.⁶⁴⁾ 인정은 단순히 대상자의 지위에 대한 확인을 의미하는 경우가 많고, 일정한 목적 하에 객관적 증명력을 부여하기 위한 것은 아니다.⁶⁵⁾

유사한 의미로 이용되는 확인이 있는데, 이는 강학상으로 특정한 사실이나 법률관계의 존재여부를 판단하여 확정하는 공권적 행위라고

64) Id..

65) Id..

설명되고 있다.⁶⁶⁾ 예를 들어, 당선인 결정이나 교과서검인정 등이 이에 해당한다고 할 수 있는데, 이 때, 확인은 기속행위로서 처분의 형식으로 행해지며, 법령에 의한 확인은 없다.⁶⁷⁾

단체에 대하여 인정을 하는 경우는 거의 없으나, 「청소년기본법」 제 3조 제8호에서 정하는 청소년단체의 경우, “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체”라고 하면서, 시행령에서는 여성가족부장관의 인정을 요하고 있다.

제 2 조(청소년단체의 범위) 「청소년 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제8호에서 “대통령령으로 정하는 단체”란 법 제3조제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 청소년활동, 청소년복지 또는 청소년보호를 주요 사업으로 하는 단체로서 여성가족부장관이 인정하는 단체를 말한다.

(5) 지 정

지정은 다양한 경우에 이용되어 지는데, 인·허가에 준하는 의미로 사용되는 경우도 있으나, 행정업무를 위임·위탁하기 위해 일정 기관을 지정하는 경우도 있으며, 국가적으로 사업을 지원·육성하기 위해 특정한 기관을 지정하여 지원하는 경우에도 지정이 이용된다.⁶⁸⁾

지원이나 육성을 위하여 특정한 기관을 지정하고 그 활동이 발전될 수 있도록 국가가 지원하는 경우들이 있다.⁶⁹⁾ 「국민체육진흥법」은 ‘경기단체’의 요건으로 문화체육관광부장관이 지정하는 프로스포츠 단체라고 하고 있다.

66) 홍정선, 『행정법원론(상)』 제22판, 박영사(2014), p.369.

67) Id..

68) 법제처, 『법령입안·심사기준』, 법제처 (2012), pp.162-163.

69) Id., p.164. 행정사무를 민간단체 등에 위탁하는 경우에 관하여는 아래에서 살펴보기로 한다.

제 2 조(정의) 11. “경기단체”란 특정 경기 종목에 관한 활동과 사업을 목적으로 설립되고 대한체육회나 대한장애인체육회에 가맹된 법인이나 단체 또는 문화체육관광부장관이 지정하는 프로스포츠 단체를 말한다.

그밖에 특별한 관리·감독의 필요에 의하여 특정 기관을 지정하여 법 적용을 하는 경우에도 지정이 사용된다.⁷⁰⁾ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부장관이 지정하도록 되어 있는 공공기관들이 이에 해당된다.

2. 판단 기준

위에서 살펴 본 바와 같이 지원 또는 육성을 위하여 국가나 지방자치단체가 특정한 기관에 대하여 그 활동이 활성화될 수 있도록 지원하는 경우들이 있는데, 이러한 경우 해당 단체의 특정 및 지원의 근거는 법에 두지만, 구체적으로 대상 단체를 선정하는 기준이나 절차를 하위법령에 두는 경우가 많다.⁷¹⁾

그러한 기준으로 제시되는 것으로는 다른 법령에 의해 요건을 정하고 있는 특수 단체를 자격요건으로 하는 경우 외에, 정성적 기준과 정량적 기준이 있는데, 실정법상 지원·육성 대상으로서의 단체에 대한 기준으로는 정성적 요건이 더욱 많이 이용되는 경향이 있다.

정성적 기준으로서 단체의 주된 설립목적이나 단체가 수행하는 주요 목적사업 및 업무가 있을 수 있고, 정량적 기준으로는 갖춰야 할 장비, 시설과 같은 물적 기준이 있다. 그밖에 「비영리민간단체지원법」상의 비영리민간단체로서의 기준이 제시되는 경우도 있다. 「비영리민간단체지원법」 제2조에서 정하고 있는 지원대상 비영리민간단체로서의 요건은 설립목적, 구성원 명수, 공익활동 실적 등의 정성적 기준과 정량적 기준이 모두 제시되어 있다.

70) Id., p.164.

71) 법제처, 『법령입안·심사기준』, 법제처(2012), p.164.

[표 4] 사람 대상 단체의 특정 기준⁷²⁾

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정등)	판단 기준(지정 등 요건)			
			법정 단체	정성적 기준 단체의 주된 목적	단체의 주요 업무	정량적 기준
(등록) 소비자 단체	「소비자 기본법」 제2조 제3호	등록	-	① 물품등의 가격·품질· 안전성·환경성에 관한 시 험·검사 및 가격 등을 포 함한 거래조건이나 거래방 법에 관한 조사·분석 및 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보 제공 및 당사자 사이의 합 의의 권고의 업무 수행	③ 대통령령이 정하 는 설비와 인력을 갖 출 것 ▪ ① 소비자단체업무 (법 제28조제1항 각 호의 업무)를 처리 할 수 있는 전산장 비와 사무실	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
				① 물품등의 가격·품질· 안전성·환경성에 관한 시 험·검사 및 가격 등을 포 함한 거래조건이나 거래방 법에 관한 조사·분석 및 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보 제공 및 당사자 사이의 합 의의 권고의 업무 수행	③ 대통령령이 정하 는 설비와 인력을 갖 출 것 ▪ ① 소비자단체업무 (법 제28조제1항 각 호의 업무)를 처리 할 수 있는 전산장 비와 사무실	④ 「비영리 민간단체 지 원법」 제2조 각 호의 요 건을 모두 갖 출 것

72) 단체의 각 판단기준에 있어 원문자 번호가 붙은 경우는, 해당 요건을 모두 만족해야 하는 경우이고, 그렇지 않은 경우(○ 또는 •)는 하나에만 해당하여도 요건이 충족되는 경우이고, 밑줄은 하위 법령 등에 위임하는 경우이다.

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정등)	판단 기준(지정 등 요건)				
			법정 단체	정성적 기준		정량적 기준	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
				단체의 주된 목적	단체의 주요 업무		
청소년 단체	청소년 기본법 제3조 제8호	법인 또는 여 가부장관 인 정(동법 시 행령 제2조)	○ 청소년육성을 주된 목적으로 설 립된 법인	○ <u>대통령령으로 정하는 단체</u> ▪ “청소년활동”(청소년의 관형 있는 성장을 위하 여 필요한 활동과 이러 한 활동을 소재로 하는 수련활동· 교류활동· 문화활동 등 다양한 형 태의 활동), “청소년복 지”(청소년이 정상적인	▪ ② 소비자단체업무 를 수행할 수 있는 상근인력 5명 이상	-	

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정 등)	판단 기준(지정 등 요건)				
			법정 단체	정성적 기준		정량적 기준	
				단체의 주된 목적	단체의 주요 업무		
				단체의 주된 목적	단체의 주요 업무	정량적 기준	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
					살을 누릴 수 있는 기본 적인 여건을 조성하고 조화롭게 성장·발달할 수 있도록 제공되는 사 회적·경제적 지원), “청 소년보호”(청소년의 건 전한 성장에 유해한 물 질·물건·장소·행위 등 각종 청소년 유해 환 경을 규제하거나 청소 년의 접촉 또는 접근을 제한하는 것)를 주요 사 업으로 하는 단체로서 <u>여성가족부장관이 인정 하는 단체</u>		

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정등)	판단 기준(지정 등 요건)				정량적 기준	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
			법정 단체	정성적 기준		단체의 주요 업무		
				단체의 주된 목적	정관의 설립 목적 또는 목 적사업에 청소 년활동, 청소 년복지, 청소 년보호를 주요 사업으로 하고 청소년 관련 활동실적이 있는 비영리 법인			
	청소년 단체의 정의 (여성 가족부 고시)	“여성가족부 장관이 인정 하는 단체”에 대한 간주		<ul style="list-style-type: none"> 정관의 설립 목적 또는 목적사업에 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하고 청소년 관련 활동실적이 있는 비영리 법인 	<ul style="list-style-type: none"> 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 비영리 민간단체 지원법에 따라 등록된 단체 청소년학과·교육학과 등 청소년 관련학과가 개설되어 있고 청소년 활동 실적이 있는 대학 (학교법인을 포함한다) 		<ul style="list-style-type: none"> 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 비영리 민간단체 지원법에 따라 등록된 단체 	

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

판단 기준(지정 등 요건)						
특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정 등)	근거 법령	법정 단체	정성적 기준		정량적 기준	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
			단체의 주된 목적	단체의 주요 업무		
여성 노동조합 등 법인 또는 단체	여성 노동조합 육성법 제2조 제4호	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성노동조합 여성노동조합에 의 하여 농업 및 어 업 생산력의 제 고와 여성노동자 인의 권익 보호, 지위 향상 및 복 지 증진 등을 주 된 목적으로 설립 된 법인 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>대통령령</u> <u>으로 정하는</u> <u>단체</u> ▪ 비영리민 간단체지 원법 제4 조에 따 라 등록된 단체

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

판단 기준(지정 등 요건)			
단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정등)	법정 단체
			정성적 기준 단체의 주된 목적
중소 기업자 단체	대·중소 기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제2조 제7호	허가 또는 민 법 외 법령에 따른 법인	<p>○ 「중소기업 협동조합법」 제3조에 따른 중소기업협동 조합</p>
			<p>○ 산업통상자원부령 으로 정하는 <u>중소기 업 관련 단체</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 「민법」 제32조에 따 른 허가를 받아 설 립된 사단법인으로 서 그 구성원의 과 반수가 중소기업 인 단체 ▪ 「민법」 외의 법령 에 따라 설립된 법 인으로서는 그 구성 원의 과반수가 중 소기업인 단체
			<p>「비영리 민간단체 지원법」상 요건</p>

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

판단 기준(지정 등 요건)							
단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정 등)	법정 단체	정성적 기준		정량적 기준	「비영리 민간단체 지원법」상 요건
				단체의 주된 목적	단체의 주요 업무		
가맹점 사업자 단체	가맹사업 거래의 공정화에 관한 법률 제14조의2 제1항	-	-	권익보호 및 경 제적 지위 향상 도모	-	-	-
생산자 단체	가축 분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제2조 제10호	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농협조합 ○ 축산업자를 조합원으로 하 는 「협동조합 기본법」 제2조 에 따른 협동 조합·협동조 합연합회·사 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산업자를 구성 원으로 하는 비영리 법인 	-

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정·지정등)	판단 기준(지정 등 요건)			
			법정 단체	정성적 기준		정량적 기준
				단체의 주된 목적	단체의 주요 업무	
			회적 협동조합 및 사회적협동 조합연합회 ○ 추산업자를 조합원으로 하 는 「중소기업 협동조합법」 제3조에 따른 중소기업협동 조합 중 협동 조합·사업협 동조합·협동 조합연합회			「비영리 민간단체 지원법」상 요건

[표 5] 사회복지·교육·문화·예술·체육 영역 관련 단체의 특정 기준

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증 ·인정· 지정 등)	판단 기준(지정 등 요건)				정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
			정성적 기준		단체의 주요 업무			
			법정 단체	단체의 주된 목적				
문화·예술 교육단체	문화예술 교육지원법 제2조 제4호	-	○ 문화예술교육 을 주된 기능의 하나로 실시하는 법인 또는 단체 ○ 이에 준하는 법인 또는 단체 로서 대통령령이 정하는 것	-	○ 대통령령이 정하는 것 ▪ 최근 2년 이상 문화예 술교육 실시 실적이 있는 법인 또는 단체 ▪ 교원 또는 문화예술교육 사가 1명 이상 상근하여 문화예술교육을 실시하 는 법인 또는 단체	-	-	
경제교육 단체	경제교육 지원법 제2조 제2호	-	○ 경제교육을 주 된 업무나 부수적 업무로 하거나 경 제교육에 관한 연 구를 수행하는 기 관 또는 단체	-	○ 경제교육인력을 주된 구성원으로 하는 기관 또 는 단체(「유아교육법」 제 2조, 「초·중등교육법」 제 2조 및 「고등교육법」 제 2조에 따른 학교는 제외)	-	-	

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증 ·인정· 지정 등)	판단 기준(지정 등 요건)			
			정성적 기준		정량적 기준	
			법정 단체	단체의 주된 목적		단체의 주요 업무
외국교육 기관	경제자유 구역 및 제 주국제자 유도시의 외국교육 기관 설립· 운영에 관한 특별법 제 2조 제2호	-	-	-	<p>정량적 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> “외국교육기관”이라 함은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제22조의 규정에 의하여 경제자유구역 안에 설립·운영하는 외국교육기관 과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제182조에 따라 제주특별자치도 안에 설립·운영하는 외국교육기관을 말한다. 	「비영리민간 단체지원법」 상 요건

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

		판단 기준(지정 등 요건)				정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
단체 종류	근거 법령	정성적 기준		단체의 주요 업무			
		법정 단체	단체의 주된 목적				
특정 수단 (법률정의· 등록·인증 ·인정· 지정 등)							
체육 단체	국민체육 진흥법 제2조 제9호	-	○ 체육에 관한 활동이나 사업을 목적으로 설립된 법인이나 단체	-	-	-	-
보유 단체	무형문화재 보존 및 진흥에 관한 법률 제2조 제4호	-	○ 국가무형문화 재·시·도 무형 문화재의 보유자, 보유단체로 인정 되어, 무형문화재 의 기능, 예능 등 을 대통령령으로 정하는 바에 따 라(미제정) 전형대 로 취득·실현할 수 있는 단체	-	-	-	-

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

		판단 기준(지정 등 요건)					
		정성적 기준		정량적 기준			
단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정· 지정 등)	법정 단체	단체의 주된 목적	단체의 주요 업무	정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
이스포츠 단체	이스포츠 (전자스포츠) 진흥에 관한 법률 제2조 제7호	-	-	○ 이스포츠에 관 한 활동이나 사업 을 목적으로 설립 된 법인이나 단체	-	-	-
재외교육 단체	재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 제2조 제5호	-	-	○ “재외교육기관” 이라 함은 재외 국민에게 학교교 육 및 평생교육 등을 실시하기 위 하여 외국에 설 립된 한국학교· 한글학교·한국 교육원 등의 교 육기관	-	-	-

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

		판단 기준(지정 등 요건)			
		정성적 기준		정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
		법정 단체	단체의 주된 목적		
특정 수단 (법률정의· 등록·인증 · 인정· 지정 등)	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증 · 인정· 지정 등)	단체의 주된 목적	단체의 주요 업무	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
단체 종류	외국 민간원조 단체에 관한 법률 제2조	-	○ 비영리 목적의 사회사업단체	○ 본부의 지원으로 국내에서 보건사업, 교육사업, 생활보호 사업, 재해구호사업 또는 지역사회개발 사업, 그 밖의 사회 복지사업을 할 것	-
태권도 단체	태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제2조 제3호	-	○ 태권도의 발 전·교육·국제 교류 등을 주된 목적으로 설립된 국제기구·법인 또는 단체	-	-

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

		판단 기준(지정 등 요건)				
단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증· 인정· 지정 등)	정성적 기준		정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건
			법정 단체	단체의 주된 목적		
문화예술 후원 매개단체	문화예술 후원 활성화에 관한 법률 제2조 제4호	인증		<ul style="list-style-type: none"> ○ 문화예술후원을 매개하거나 지원하는 등 문화예술후원 관련 업무를 수행(② 문화예술후원자를 회원으로 하여 문화예술후원 사업을 하거나 출연 등을 행하는 수임 등으로 조성되는 재원으로 문화예술후원 사업을 수행할 것) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리법인 또는 단체로 제5조제1항에 따라 문화체육관광부장관의 인증을 받은 단체 ① 「민법」에 따른 비영리법인 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖출 것 ③ 제6조에 따른 정관이거나 규약 등을 갖출 것 ④ 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 갖출 것 ○ 대통령령으로 정하는 사항 <ul style="list-style-type: none"> ▪ ① 법 제6조제1항에 따라 정관이나 규약 등 	

제 1 절 단체의 지원 관련 법적 논점

단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증 ·인정· 지정 등)	판단 기준(지정 등 요건)			「비영리민간 단체지원법」 상 요건
			정성적 기준		정량적 기준	
			법정 단체	단체의 주된 목적		
지역통일 교육센터	통일교육 지원법 제2조 제2호	지정	-	-	<p>○ 지역주민을 대 상으로 통일교육을 하고, 통일교육에 관 한 정보를 수집· 제공하는 기능 등 을 수행</p> <p>○ 제6조의3에 따라 통 일부장관이 지정하는 기 관·단체 또는 시설 ▪ 통일교육을 주된 목적 으로 하거나 통일교육 을 할 능력이 있다고</p>	-

제 4 장 단체 지원 및 업무 위탁 관련 법적 논점

		판단 기준(지정 등 요건)					
단체 종류	근거 법령	특정 수단 (법률정의· 등록·인증 · 인정· 지정 등)	정성적 기준		정량적 기준	「비영리민간 단체지원법」 상 요건	
			법정 단체	단체의 주된 목적			단체의 주요 업무
평생교육 기관	평생교육법 제2조 제2호	인가, 등록, 신고	○ 이 법에 따 라 인가·등록· 신고된 시설· 법인 또는 단체	○ 다른 법령에 따 라 평생교육을 주 된 목적으로 하는 시설·법인 또는 단체	○ 「학원의 설립· 운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따른 학원 중 학교교과 교습학원을 제외한 평생직업교육을 실 시하는 학원	인정되는 기관·단체 또는 시설을 통일부장 관이 지정	-

제 2 절 업무의 위탁 관련 법적 논점

1. 수탁기관의 선정

(1) 공모 방식

일반적으로 행정사무를 민간단체 등에 위탁하는 경우, 법에서 정하는 경우에 아닌 한, 원칙적으로 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」⁷³⁾에 따라 행정기관의 민간수탁기관 선정방식은 공모방식에 의하여, 위탁기관은 인력·기구, 재정부담능력, 시설·장비, 기술보유 정도, 책임능력·공신력, 지역 간 균형 분포 등을 검토하여 민간수탁기관으로 선정하도록 하고 있다(제12조).

(2) 공모 외 방식

위와 같은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에도 불구하고 업무의 성격상 전문성과 공공성을 요하거나, 전국적으로 다양한 수탁기관을 둘 필요가 있거나, 지정기관을 신속히 변경·할 필요가 있는 경우 등 선정절차를 거치는 것이 적절하지 않은 경우 법령으로 수탁단체를 직접 정하거나 주무 행정청의 장에 의한 지정 등의 제도를 두는 경우들이 있다.

1) 법령의 규정

각종 검사나 인증업무 등 전문성을 요하거나, 공공적 성격의 업무이거나, 특히, 특정 분야의 교육·연수와 관련된 업무, 각종 검사나 인증업무 등에 대하여 개별법으로 법령에서 수탁기관을 정하거나, 주무

73) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(1970.3.9. 대통령령 제4710호로 제정, 2015.8.3. 대통령령 제26473호로 최종개정, 2015.8.4. 시행).

행정관청 장이 지정하는 기관이나 단체에 해당 업무를 위탁하는 경우들이 있다. 이러한 경우, 일차적으로 공공단체에 대하여 수탁자격을 부여하는 경우가 많은데, 이러한 경우 법령으로 특정 공공단체를 정하는 경우가 있다. 이러한 경우, 공공단체와 함께 일정한 조건을 만족하는 민간단체에 대하여도 수탁자격을 부여하는 경우도 있다.

제18조(성인지 교육) ② 국가와 지방자치단체는 성인지 교육을 한국양성평등교육진흥원 또는 대통령령으로 정하는 관련 전문기관에 위탁할 수 있다.

제14조(성인지 교육의 수탁기관) 법 제18조제2항에서 “대통령령으로 정하는 관련 전문기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 「지방공무원 교육훈련법」 제8조제1항에 따른 지방공무원교육원
2. 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 대학
3. 국가 또는 지방자치단체가 출연한 기관

2) 지 정

특정 분야의 교육·연수와 관련된 업무, 각종 검사·인증업무 등에 있어 개별법으로 법령에서 특정 기관이나 단체를 지정하는 경우 외에도, 주무 행정관청 장이 지정하는 기관이나 단체에 해당 업무를 위탁하는 경우들이 있다. 이러한 경우 개별법에서 지정요건, 취소요건, 비용부담, 감독규정 등에 대하여 별도로 규정한다.⁷⁴⁾

이와 같이 개별법에서 특정 사무를 위탁하는 경우의 예로는, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제31조의2 제2항에 따른 가맹사업거래에 대한 교육기관 등이 있는데, 이 법에 따르면 시설·인력 및 교육실적 등의 기준을 근거로 공정거래위원회가 수탁기관을 지정할 수 있도록 하고 있다.⁷⁵⁾

74) 법제처, 『법령입안·심사기준』, 법제처(2012), p.163.

75) 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(2002.5.13. 법률 제6704호로 제정, 2013.8.13.

제31조의2(가맹사업거래에 대한 교육 등) ② 공정거래위원회는 제1항의 업무를 대통령령으로 정하는 시설·인력 및 교육실적 등의 기준에 적합한 법인으로서 공정거래위원회가 지정하는 기관 또는 단체(이하 “교육기관 등”이라 한다)에 위탁할 수 있다.

3) 인정

지정과 마찬가지로 한정된 범위의 업무를 위탁하면서 수탁기관에 대하여 주무 행정기관 장이 인정하는 기관 또는 단체에 대하여 위탁한다는 규정을 두는 경우가 있다. 예를 들면, 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제5조의2는 성교육·성폭력 예방교육의 실시, 생애주기별 교육프로그램 개발·보급, 전문강사 양성 등의 업무를 수행하고 지원하는 지원기관의 운영을 여성가족부 장관이 대통령령으로 정하는 기관이나 단체에 위탁할 수 있다고 하고 있는데, 성폭력 예방교육의 위탁기관으로서 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 여성정책 관련 기관·단체와 더불어 사회복지법인이나 성폭력방지 및 피해자 보호사업을 수행하는 단체들 가운데 “성폭력 예방교육에 관한 사항을 지원할 수 있는 인적·물적 자원을 갖추고 있다고 여성가족부 장관이 인정하는 기관이나 단체”라고 하고 있다.

제2조의2(성폭력 예방교육 지원기관) 법 제5조의2제2항에서 “대통령령으로 정하는 기관이나 단체”란 다음 각 호의 기관 또는 단체를 말한다.

1. 국가나 지방자치단체가 설치·운영하는 여성정책 관련 기관이나 단체
2. 다음 각 목의 기관이나 단체 중 성폭력 예방교육에 관한 사항을 지원할 수 있는 인적·물적 자원을 갖추고 있다고 여성가족부 장관이 인정하는 기관이나 단체

법률 제12094호로 최종개정, 2014.8.14. 시행), 제31조의2

가. 「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인
나. 정관이나 규약 등에 성폭력 방지 및 피해자 보호를 사업 내용으로 정
한 비영리법인이나 단체

2. 선정 기준

행정기관이 관할 사무의 일부를 민간기관이나 단체 등에 위탁하는 경우에는 해당 업무를 전문적으로 다루는 특정 공공기관이나 공공단체가 아닌 일반 민간단체의 경우, 일정한 인적·물적 자원을 갖추고 있을 것을 요건으로 하는 경우가 많다. 특히 위탁이 주로 이루어지는 사무는 검사·검정사무나 교육 등의 전문성을 요하는 경우가 많으므로 이러한 업무를 담당하기에 적합한 시설·인력 및 실적 또는 경제적·기술적 요건 등을 구체적으로 제시하는 경우가 일반적이다. 즉, 지원이나 육성 대상 단체 선정요건에 비하여 수탁단체의 선정요건은 업무 수행과 관련된 보다 구체적인 기준들이 제시되는 경향이 있다.

그러나 법령에 따라서는 여전히 법에서 위탁의 근거규정을 두면서 이에 대한 구체적 기준을 제시하지 않는 경우도 있다.

제 5 장 단체 관련 법제 개선 방향 및 개선안 제시

제 1 절 개선방향

1. 단체의 법적 행위기반 마련을 위한 법인격 요건 완화

앞에서 살펴본 바와 같이 「민법」상 비영리법인에 대하여는 허가주의를 취하고 있어, 허가요건을 갖추지 못하거나 단체로서의 책임 등 법적용을 받지 않고자 하는 경우 비법인단체로 존재하는 단체들이 많을 수 있다. 때문에 「비영리민간단체 지원법」에 의해 보다 완화된 요건으로 등록을 함으로써 법적 틀 안에 들어올 수 있는 수단을 마련한 것으로 볼 수 있다. 그러나 「비영리민간단체 지원법」은 법적 행위주체로서의 단체의 활동에 대한 법적 근거를 부여하기보다는 단체에 대한 ‘지원’에 주안점을 둠으로써, 단체가 사실상 법적 활동주체로서, 즉 권리와 의무를 가지고 행위할 수 있는 법적 기반을 마련하는 것은 아니라고 할 수 있다.

오늘날 사적 영역 뿐 아니라, 공적 영역에서 활동하는 단체들의 사회적 역할과 활동이 확장되고 있음을 생각해 볼 때, 근본적으로 이들이 활동할 수 있는 안정적인 법적 기반을 마련하는 방법을 생각해 볼 필요가 있다. 따라서, 단체에 대한 법인격을 부여함에 있어 그 요건을 완화하고 허가주의를 등록제 등으로 하고, 보다 높은 관리가 필요한 경우에 허가를 하는 방안도 단체 전반에 대한 법체계의 개선방향으로 장기적으로 검토해 볼 필요가 있다.

2. 지원 목적에 부합하는 단체 특정요건의 구체화

앞에서 살펴본 바와 같이 단체에 대하여는 단체의 설립자체가 주목적인 법률이 있는 경우가 있고, 그와 같은 경우는 아니라도 단체가

담당하는 공적 또는 사회적 역할이 중요한 것으로 간주되어 그에 대한 조직 및 설립, 업무, 지원, 감독의 내용이 비교적 법에서 구체적으로 규정되어 있는 경우도 있다. 이와 같이 개별법에서 단체의 설립에 대하여 구체적인 규정이 없는 경우에, 비영리민간단체의 일반법이라고 할 수 있는 「민법」상의 법인 설립요건이나 「비영리민간단체 지원법」에 의한 등록요건으로 원용하는 경우도 있다.

해당 법률에서 의도하는 단체설립 및 활동의 목적에 따라 사회적 약자인 특정 구성원 집단의 권익을 강화하고 역량의 신장을 단체를 통해 지원하기 위한 의도가 있는 경우에는, 정부나 지방자치단체의 지원의 정도 또한 높은 수준에서 이루어질 수 있으므로, 법규에 단체의 조직의 구성, 인적·물적 요건, 활동 내용에 관한 요건에 대하여 보다 상세한 규정을 두는 편이 바람직할 것이다.

이러한 경우에, 법인으로서 설립허가 요건이나, 비영리단체로서의 등록요건을 최소한으로 하고, 단순히 정관에 제시된 주된 목적이나 주요 활동에 관한 내용 외에 해당 법에서 의도하는 지원목적에 부합하는 활동을 실질적으로 수행할 수 있을 만한 인적·물적 요건, 활동 실적에 관한 구체적 요건을 제시함으로써 명확하지 않은 근거에 기한 행정판단과 이에 대한 민원으로 인한 부담을 줄일 수 있을 것이다.

다만, 이러한 구체적 기준 제시에 있어서도 단체의 발전단계에 맞추어 설립초기일 경우라도 해당 분야의 육성이 필요한 경우에는 실질적인 활동수행에 대한 지원의 성격을 가진 경우와 요건을 차별화할 필요가 있다.

선정방식에 있어서도, 불공정한 지원에 대한 논란과 민간부분의 건전한 활성화를 위해서는, 주무 관청의 일방적인 지정에 의하기 보다는 일정한 요건을 제시하고 객관적인 판단기구와 절차를 거쳐서 해당 여부를 결정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

3. 수행능력에 부합하는 수탁단체 선정기준의 구체화

오늘날 현대 행정의 흐름 중의 하나가 종래 정부나 지방자치단체가 담당하는 공적 업무를 민간에 위탁하는 경향이 증가하고 있다는 점이다. 이러한 경우, 성격상 주로 공적 업무를 담당하는 기관이나 단체인 공공단체나 공공기관 등에 위탁하는 경우가 많으나 그 외에 민간단체에 대하여도 이러한 업무를 위탁하는 경우가 점점 증가하고 있다.

이에 따라, 해당 법에서 관련 단체들에 대하여 해당 정부기관의 업무를 위탁할 수 있는 근거를 두는 경우가 있는데, 이는 해당 법에서 특별히 규정하는 특정 단체 외에도 관련 업무를 담당하는 민간단체 일반에 대하여도 동일하게 위탁이 가능하도록 하는 형식으로 규정하는 경우가 있다. 또한 위탁되는 업무의 내용은 단체가 수행하는 업무에 비하여 보다 구체적으로 한정되는 경우가 많다.

따라서 단체의 등록, 지정, 인·허가, 등의 요건과는 별도로 해당 위탁 업무의 성격에 부합하는 기준을 위탁요건으로 제시할 필요가 있을 것이다. 단체의 설립이나 등록 시에 요구되는 주된 사업에 관한 요건은 단체의 대체적인 성격에 대한 것일 뿐, 국가사무 등의 위탁에 있어서는 위탁사무를 수행하기에 적합한지를 기준으로 지원대상 단체의 특성에 요구되는 기준보다 구체적인 자격기준이 제시될 필요가 있다.

다만, 이 경우에도 전문성을 요하는 사무의 경우에는 보다 엄격한 기준이 제시될 필요가 있을 것이며, 단순 사무위탁의 경우에는 완화된 기준으로도 족하겠지만, 선정과정에 있어서는 기본적으로 투명하고 공정한 경쟁절차를 통해 선정하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

4. 성과의 확인·결산을 통한 관리·감독

각 개별 법령에서 단체에 대하여 운영 경비 지원이나 조세 감면이 가능하도록 규정하고 있는 경우에, 업무·회계·재산에 대한 보고 및 서류제출의무와 검사 등에 대하여 규정하는 경우가 있다. 또한 개별 주무관청 별로 해당 비영리법인에 대한 감독에 관한 규칙을 두고 있는 경우가 많다.

반면 「비영리민간단체지원법」은 등록된 비영리민간단체에 대하여 보조금을 지급할 수 있도록 하고 있는데, 지원 대상을 공익활동에 대한 사업비라고 하고 있다. 매년 결정된 공익사업의 유형에 대하여 공모 형식으로 단체로부터 사업의 목적·내용, 소요경비 등을 기재한 사업 계획서를 받아 공익사업선정위원회에 의해 사업수행 단체의 선정이 이루어지도록 하고 있다. 또한 사업을 완료한 경우에 사업보고서를 제출하도록 하고, 제출받은 행정자치부장관 또는 시도지사는 해당 사업에 대하여 평가를 실시하고, 인터넷 홈페이지 등에 사업추진실적, 사업성과, 사업비 지출내역 등 사업보고서의 주요 내용과 평가결과를 공개하도록 하고 있다(제9조).

이러한 「비영리민간단체지원법」상 보조금 지원규정은 다른 경우에도 참조가 될 수 있을 것이며, 지원대상의 선정과 평가에 이르기 까지 다른 특별한 입법목적에 위해 필요한 경우가 아닌 한 준용되어질 필요가 있을 것으로 보인다.

다만, 관변단체에 대한 과도한 지원이나 민간단체들의 지원 보조금 등의 유용 등의 문제점을 막기 위하여는 지원 단체에 대한 객관적 평가와 감독이 가능할 수 있도록 보다 독립된 기구가 평가를 수행하는 것이 바람직할 수 있을 것이다.

제 2 절 사례별 개선안 제시: 청소년단체

앞에서 검토한 단체 관련 일반적인 법제 개선 방향에 비추어 이하에서는 구체적인 사례를 검토하고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 「청소년기본법」상 규정된 청소년단체는 다양한 개별법에서 지원 또는 사무의 위탁 또는 참여자격 등에 관한 규정이 적용된다. 따라서 청소년단체에 대한 정의와 범위를 어떻게 규율할 것인가는 다른 연관법에서 정하는 각종 지원이나 수탁 자격에 있어서의 전제가 되는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이에 대한 법규정이 분명하지 않을 경우에는 그 해당 여부와 관련하여 수많은 논란이 초래될 수밖에 없을 것이다. 이에 대한 접근으로는 다층적인 방식이 있을 수 있는데, 먼저, 가장 청소년 육성정책과 관련된 단체의 역할에 대한 거시적 범주에서의 정책적 판단의 필요가 있다. 청소년단체의 사회적 역할을 민간영역이 주도하도록 남겨둘 것인가, 청소년을 국가의 장래의 주요 구성원이자 잠재적인 인적 자원으로 보아 이에 대한 육성정책에 있어서 청소년단체의 공적 역할을 확대할 것인가에 대한 정책적 판단이 선제되어야 할 것이다.

근본적으로 생각해 볼 때 청소년육성 관련 활동을 수행하는 일반 비영리법인이나 비영리민간단체와 구별되는 청소년단체를 둘 주요한 이유가 없다면, 구지 청소년단체라는 특별 단체를 법으로 규정하지 말고, 최근 「양성평등기본법」의 개정시 여성단체라는 구분을 폐지하고 “양성평등 참여 확대·문화 확산, 양성평등 촉진, 여성 인권보호·복지증진 등을 위해 활동하는 비영리법인·비영리민간단체”로 지원대상을 일반화한 것과 같이 청소년육성 관련 활동을 수행하는 일반 비영리법인이나 비영리민간단체로 통합하되, 지원이나 사무위탁이 필요한 경우 개별적으로, 그에 대한 조직구성이나 활동실적에 관한 보

다 구체적인 기준을 근거로 하여, 해당 사업이나 업무를 위탁하거나 지원토록 할 수 있을 것이다.

그러나 청소년단체의 공적 역할에 대한 부분을 고려하여, 일반 비영리민간단체의 경우보다 보다 강화된 요건이나 기준을 만족하는, 인정이나 지정이 필요한 청소년단체라는 것이 필요하다고 판단된다면, 추상적인 목적 외에 이에 대한 보다 구체적인 기준 제시가 필요할 것으로 보인다.

즉, 「청소년기본법」에서 청소년단체를 “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인이나 대통령령으로 정하는 단체”라고 하고 있고, 「청소년기본법 시행령」에서는 “청소년활동, 청소년복지 또는 청소년보호를 주요 사업으로 하는 단체로서 여성가족부장관이 인정하는 단체”라고 규정하고, 「청소년단체의 정의」에 대한 여성가족부고시에서 “여성가족부장관이 인정하는 청소년단체”에 대하여 3가지 기준을 제시하고 그 중 하나에 해당할 경우 여성가족부장관이 인정하는 청소년단체로 간주하고 있는데,⁷⁶⁾ 이는 다음과 같은 점에서 개선의 여지를 남겨두고 있다.

첫째, 고시에서 정하고 있는 첫 번째 기준과 두 번째 기준은 동일하게 “청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체”를 요구하고 있는데, 요건이 상당히 포괄적으로 제시되어 있어서 실제로 보통의 경우 단체들이 주요 사업으로 제시하고 있는 사업들은 매우 다양한 경우가 많으므로 구체적인 경우 이에 대한 해당여부를 판단하기 어려운 경우가 많을 것이다. 따라서 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 단체가 실제로 수행하는 사업비중 등 이에 대하여 관

76) ① 정관의 설립목적 또는 목적사업에 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하고 청소년관련 활동실적이 있는 비영리 법인, ② 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호를 주요사업으로 하는 단체로서 「비영리민간단체지원법」에 따라 등록된 단체, ③ 청소년학과·교육학과 등 청소년 관련학과가 개설되어 있고 청소년활동 실적이 있는 대학(학교법인을 포함). 여성가족부고시, (2005.4.8.제정, 2005.4.8.시행).

단할 수 있는 양적 기준(예를 들면, 단체의 전체 수행 사업 중에서 청소년 육성과 관련된 사업이 50% 이상, 전체예산에서 차지하는 청소년육성 관련 사업예산의 비중이 30% 이상 등)이나 지원목적과 관련된 구체적인 관련 수행사업실적과 같은 실질적인 판단기준을 대략으로라도 제시하는 것이 판단에 있어 자의성을 줄이는 것일 것이다.⁷⁷⁾

둘째, 법률에서 이미 “청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인”이라고 규정하고 있고, 시행령에서 ‘청소년육성’은 청소년활동, 청소년복지, 청소년보호라고 정의하고 있으므로, 고시의 첫 번째 기준에서 추가된 내용은 “청소년관련 활동실적”에 관한 부분인데, 이는 지나치게 추상적이고 포괄적인 기술이어서, 구체적인 경우에 “청소년관련 활동실적”의 유무를 판단하기는 상당히 어려울 것이다. 따라서 적어도 활동실적과 관련하여 구체적 판단이 가능하도록 적어도 「비영리민간단체지원법」에서 요구하는 기준인 “상시 구성원수가 100인 이상”이나 “최근 1년 이상 공익활동의 실적이 있을 것”에 준하거나 그 이상의 보다 구체적인 요건을 마련할 필요가 있을 것이다.

셋째, 시행령에서 “여성가족부장관이 인정하는 단체”라고 하고 있고, 이에 대하여 여성가족부장관 고시에서는 3가지 기준 중 하나에 해당하는 경우 “청소년기본법 시행령 제2조에 따라 “여성가족부장관이 인정하는 청소년단체”로 본다”고 하고 있는데, 이는 행정적 판단이 요구되는 ‘인정’의 취지에 맞지 않고, 또한 행정적 판단이 필요한 경우 지원대상으로서의 단체에 대한 특정 방식으로 인정보다는 지정 등을 필요로 하는 경우가 일반적이므로, 만일 구지 행정적 판단이 필요하지 않다면 애매한 ‘인정’이라는 용어보다는 차라리 고시에 있는 요건을 법령수준으로 기술하고 이에 대한 해당 여부를 확인토록 하거나, 보

77) 예를 들면, 종교 단체나 복지사업을 하는 단체들의 경우, 단체 정관에, 주요사업으로서, 선교사업, 청소년육성·복지사업, 출판사업, 소비자권익증진사업, 재산유지관리, 장학금 선발 및 지급사업 등 매우 다양한 사업을 열거하거나, 환경사업, 복지사업 등 매우 포괄적인 형태로 제시하는 경우가 많다.

다 적극적인 행정적 판단이 요구된다면 ‘지정’하도록 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

넷째, 개별법에서 구체적인 지원의 필요에 따라서 지원대상요건을 기술하는 경우, 즉 청소년단체에 대한 운영활동경비 등 지원 등에 있어서는 ‘청소년단체’로서의 요건 외에 지원의 취지에 부합하는 보다 구체적인 자격요건을 별도로 정하는 것이 타당할 것이다. 마찬가지로, 청소년단체는, 청소년지도사의 자격검정업무의 수탁, 청소년시설, 학교밖 청소년 지원센터, 아동·청소년 대상 성교육 전문기관, 청소년복지지원기관 또는 청소년복지시설 및 청소년교류센터 등의 설치·운영을 위탁받을 수 있는 자격이 주어지는데, 이와 관련하여서도 ‘청소년단체’로서의 요건 외에 위탁의 취지에 부합하는 별도의 요건이 제시되는 것이 타당할 것이다.

이러한 점에서 볼 때, ‘청소년단체’로서의 요건은 구체적 사업지원이나 위탁 요건에 비하여는 구체적으로 제시될 필요가 없을 것이나, 청소년단체로 인정될 경우, 조세감면, 국·공유재산의 무상대부 등의 혜택이 주어지는 점에 비추어 관련 청소년 육성활동을 실질적으로 건전하게 수행하는 단체들의 선정을 위한 가이드라인은 제시할 필요가 있을 것이다.

참고 문헌

- 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영평가편람」, 기획재정부, (2015.1)
- 민병로, “비영리법인제도에 관한 한일비교연구”, 한국NGO연구, 제4권 제2호, (2006.12)
- 박치성 · 하혜영 · 한승준, “정부의 비영리민간단체 공익사업지원 특징분석: 정부지원 사업유형 및 비영리 조직유형 분석을 중심으로”, 한국정책학회 춘계학술대회, (2010)
- 송호영, “민법상 법인아닌 단체에 대한 입법론 연구: 민법개정위원회의 민법개정안 민법 개정시안을 중심으로”, 전북대학교 법학연구소 법학연구 통권 제39집, (2013. 9)
- 여성가족부, 『여성가족부 비영리법인 업무편람』, (2012.7)
- 이유봉, “민간단체와 공공단체 등에 대한 법적 규율 분석”, 「법령상 단체의 법적 규율체계의 비교법적 검토」 워크숍 발제문, 한국법제연구원, (2015.8.18)
- 정성호, “지방자치단체 출자·출연기관 관리의 동향과 과제: 제주도를 중심으로”, 한국조세재정연구·제주발전연구원 기획세미나 발표자료, (2015)
- _____, “지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률의 법리적 검토”, 미발표논문, (2015)
- 조한상, “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선방향에 관한 고찰”, 안암법학회 24권, (2007)
- 최영규, “행정주체 및 공공단체의 개념과 범위: 공공단체의 개념과 행정주체성을 중심으로”, 공법학연구 제5권 제1호, (2004)

홍정선, 『행정법원론(상)』 제22판, 박영사, (2014)

참고자료

김민호, “행정주체로서의 공법상 사단법인의 존재의의에 관한 재검토”, 저스티스 통권 74호, (2003)

민병로, “일본의 비영리법인제도의 현황”, 『법령상 단체의 법적 규율 체계의 비교법적 검토』 워크숍 발제문, 한국법제연구원, (2015. 8.18)

박훈민, “독일법에서의 단체”, 『법령상 단체의 법적 규율체계의 비교법적 검토』 워크숍 발제문, 한국법제연구원, (2015.8.18)

제철웅, “단체와 법인: 사회적 기능의 유사성과 적용법리의 상이의 합리적 조정을 위한 시론”, 민사법학 제36호, (2007. 5)

최영규, “행정주체 및 공공단체의 개념과 범위: 공공단체의 개념과 행정주체성을 중심으로”, 공법학연구 제5권 제1호, (2004)