

# 문화재단의 법적 고찰\*

## - 지역문화재단을 중심으로 -

송 호 영\*\*

〈 목 차 〉

- |                  |                                 |
|------------------|---------------------------------|
| I. 머리말           | IV. 문화재단의 설립·운영:<br>경기문화재단의 경우  |
| II. 문화재단의 이해     | V. 맺음말: 문화재단의 개선을 위한<br>제언을 곁하여 |
| III. 문화재단의 법적 근거 |                                 |

### 국문초록

오늘날 우리 사회에서 제3섹터의 비중은 점점 커지고 있는데, 제3섹터에 있어서 핵심적인 역할을 하는 조직체 중의 하나는 재단법인이다. '비영리'사업 중에서 특히 '문화'사업을 목적으로 하는 재단법인을 문화재단이라고 부른다. 본고는 재단법인 중에서 문화사업을 목적으로 하는 재단, 즉 문화재단에 관한 법적 특성을 고찰하였다. 문화재단 중에서도 특히 지방자치단체가 출연하여 설립된 지역문화재단을 중심으로 살펴보았다. 본고는 문화재단에 대한 기초적인 이해를 바탕으로(II.), 문화재단의 법적 근거를 고찰하고(III.), 경기문화재단을 중심으로 문화재단의 설립과 운영에 관한 법적 구성체계를 살펴보고(IV), 마지막으로 문화재단의 문제점과 개선방향에 대한 약간의 소견을 정리하였다(V).

본 연구를 통하여 필자는 문화재단의 발전을 위해 다음과 같은 의견을 제시하였다.

논문투고일 : 2020. 03. 31. 논문심사일 : 2020. 05. 21. 게재확정일 : 2020. 05. 23.

\* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-20180000003129).

본 논문의 심사과정에서 여러 유익한 지적을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

\*\* 한양대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사(Dr. iur.).

첫째, 지역문화재단이 일관되고 지속적인 사업을 영위하기 위해서는 가급적 지방 정부로부터 독자적이면서 안정적인 재원을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다. 둘째, 현재 지방자치단체마다 계속 늘어나고 있는 지역문화재단의 설립이 과연 바람직한가는 의문이 있으며, 각 지자체마다 문화재단의 설립에 앞서 사업의 실효성 및 예산의 확보방안 등에 대해 충분한 검토를 거친 후에 설립여부를 결정하는 것이 바람직하다. 셋째, 문화재단의 설립을 활성화하기 위해서 민간의 참여를 유도할 필요가 있는데, 공익법인법을 개정하여 문화·예술사업도 공익사업의 범주에 포함시킴으로써 문화재단에도 공익법인의 세제혜택을 부여함으로써 민간자본이 문화재단으로 유입될 수 있도록 할 필요가 있다. 넷째, 지역문화재단과 다른 조직체와의 관계 설정을 분명히 할 필요가 있다. 즉, 지역문화재단과 지역문화예술위원회 및 광역문화재단과 기초문화재단이 어떤 역할을 하여야 하는지에 대해 보다 명확한 정리가 필요하다.

주제어 : 제3섹터, 문화재단, 지역문화재단, 비영리법인, 문화예술진흥법, 지역문화진흥법

## I. 머리말

오늘날 우리 사회에서 이른바 비정부조직(NPO) 및 비영리조직(NGO)을 중심으로 한 제3섹터의 비중이 점점 커지고 있다. 그 이유는 국민의 세금을 재원으로 국가(제1섹터)로서는 마냥 복지정책을 확대할 수도 없고 가계나 기업(제2섹터)으로서서는 경제적 이익에 부합하지 않는 한 공익적 활동을 수행함에 한계가 있기에 그에 대한 대안으로 민간주도의 비정부·비영리조직의 활동에 무게가 옮겨질 수밖에 없다. 그러한 제3섹터에 있어서 핵심적인 역할을 하는 조직체 중의 하나는 재단법인이다. 재단법인은 속성상 재단을 구성하는 사원이 존재하지 않기 때문에 비영리법인으로만 인정된다.<sup>1)</sup> ‘비영리’사

1) 대표적으로 곽윤직/김재형, 『민법총칙(제9판)』, 박영사, 2017, 160면 등. 그에 반해 영리법인과 비영리법인의 구별에 관한 종래의 통설(이익분배설)을 비판하면서 법인의 설립단계와 법인설립 후의 단계로 나누어서 법인설립 후에는 법인의구성원, 임직원 등 법인 내부인에 대한 공연한 혹은 숨겨진 이익분배가 있으면 영리법인으로 보아야 한다는 주장으로는 김진우, “영리법인과 비영리법인의 구별”, 『재산법연구』 제

업 중에서 특히 ‘문화’사업을 목적으로 하는 재단법인을 문화재단이라고 부른다. 특히 오늘날 문화가 국가의 정체성을 나타내줄 뿐만 아니라 세계적으로도 국가의 브랜드를 높이는데 중요한 역할을 하고 있으며, 국민들에게도 인간다운 삶의 한 지표로 단순히 먹고사는 문제를 넘어서서 문화적 욕구의 충족이 그 어느 때보다 중요한 자리를 차지하고 있다.

우리 헌법 제9조는 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다고 하고 또한 제69조에서 대통령으로 하여금 민족문화의 창달에 노력할 의무를 부여하고 있다. 이러한 헌법상 문화국가원리에 따라 국가는 다양한 문화예술지원정책을 펼쳐 왔다. 그 문화예술을 지원하기 위한 대표적인 법률이 1972년 제정된 「문화예술진흥법」이다. 동 법률 이후 정부는 문화예술을 지원하기 위한 여러 정책이 쏟아졌으며, 특히 지방분권화와 관련하여 지역단위의 문화재단의 설립이 활성화되면서 현재 지방자치단체 주도로 설립된 문화재단만 100개에 달한다.<sup>2)</sup> 물론 ‘문화사업’을 목적으로 하는 재단법인에는 민간이 출연하여 설립된 재단도 많이 있다.<sup>3)</sup> 문화사업을 목적으로 하는 재단법인도 기본적으로 비영리 재단법인의 속성을 가지므로

---

36권 제3호, 한국재산법학회, 2019, 1면(특히 13면) 이하 참고. 또한 김증한/김학동, 『민법총칙(제10판)』, 박영사, 2013, 182면은 영리법인과 비영리법인을 법인의 영리 목적 여부만을 기준으로 판단할 것이 아니라 그 외에 법인의 조직 및 활동도 함께 고려하여 적용법규를 결정하는 것이 적절하다고 주장한다.

- 2) 문화재단의 현황에 대해서는 본고 II. 2.에서 후술함.
- 3) 문화체육관광부 홈페이지에 게시되어 있는 자료에 의하면, 문화체육관광부에서 허가한 비영리법인 중에서 사단법인은 983건, 재단법인은 190건, 공익사단법인은 137건, 공익재단법인은 85건, 특수법인은 39건으로 나타나 있다. 그런데 이 중 재단법인에 관한 숫자에는 재단법인과 공익재단법인에 중복적으로 산입된 경우도 있고, 문화사업이 아닌 종교사업이나 체육관련사업을 목적으로 하는 단체도 포함되어 있으며, 실제로는 사단법인임에도 재단법인에 분류되어 있는 경우(사단법인 민족미술인협회)도 있고 이미 소멸한 법인도 여전히 현황자료에 게시되어 있어서(예, 재단법인 미르) 해당 통계를 그대로 받아들이는 것은 적절하지 않아 보인다. 또한 문화체육관광부는 법인설립허가업무를 지방자치단체에 위임할 수 있는바(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제30조 참조) 문화체육관광부의 위임·위탁에 의해 지방자치단체를 주무관청으로 하여 설립된 재단법인은 1042건에 달하는 바, 이들 재단법인의 수에도 종교나 체육을 목적사업으로 하는 단체도 포함되어 있어서 순수하게 문화·예술사업을 목적으로 ‘문화재단’의 수를 정확히 파악하기는 어렵다.

법인의 설립·존속·소멸에 있어서 민법상 재단법인에 관한 법리가 적용될 수밖에 없다. 그렇지만 문화재단 중에서도 민간의 출연에 의해 설립된 재단이 아닌 지방자치단체의 출연에 의해 설립된 이른바 지역문화재단의 경우에는 그 설립과 운영에 관한 근거법령을 달리 하기 때문에 일반적인 재단법인과는 다른 독특한 특성을 가지고 있다.

본고는 재단법인 중에서 문화사업을 목적으로 하는 재단, 즉 문화재단에 관한 법적 특성을 살펴보고자 한다. 후술하는 바와 같이 문화재단의 개념이나 종류도 다양할 수 있는데, 본고에서는 지방자치단체가 출연한 이른바 지역문화재단을 고찰의 주된 대상으로 삼고자 한다. 왜냐하면 ‘문화재단’이라는 명칭으로 운영하면서 실제로 일반 대중의 문화·예술 활동에 매우 큰 영향을 끼치는 재단법인의 상당수는 지방자치단체가 출연한 재단이 차지하고 있을 뿐만 아니라, 민간이 출연한 문화재단의 경우는 민법상 재단법인에 관한 규정 혹은 공익법인법<sup>4)</sup>의 규정이 그대로 적용되기 때문에 법적 특성에 관하여 그리 특별한 설명을 요하지 않기 때문이다. 그에 반해 지역문화재단의 경우는 공법적 특성과 사법적 특성이 겸유된 상태이기 때문에 재단을 이해하는데 있어서 더욱 세심한 법적 체계의 설명을 필요로 한다.

한편 지역문화재단의 법적 특성을 이해하기 위해 본고에서는 경기문화재단을 그 예로 삼고자 한다. 그 이유는 후술하는 바와 같이 경기문화재단이 우리나라 최초의 지역문화재단으로써 상징적인 의미가 있을 뿐만 아니라, 다른 지역문화재단에 비해 경기문화재단의 경우는 그 법적 근거에 해당하는 조례와 정관을 일반에 공개하고 있어서 지역문화재단의 법적 구조를 이해하는 데 있어서 정확한 분석 자료로 삼을 수 있기 때문이다.

이하 문화재단에 대한 기초적인 이해를 바탕으로(II.), 문화재단의 법적 근거를 고찰하고(III.), 경기문화재단을 중심으로 문화재단의 설립과 운영에 관한 법적 구성체계를 살펴보고(IV). 마지막으로 문화재단의 문제점과 개선방향에 대한 약간의 소견을 정리함으로써 맺음말에 갈음하려 한다(V).

4) 정식명칭은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」. 이하 ‘공익법인법’이라 약칭함.

## II. 문화재단의 이해

### 1. 문화재단의 개념과 종류

‘문화재단’이라는 용어는 후술하는 바와 같이 「문화예술진흥법」이나 「지역문화진흥법」에서 등장하지만, 문화재단에 대해 정의한 규정은 없다. 「민법」 제32조는 비영리법인의 설립에 관하여 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다”고 정하고 있는바, 영리를 추구하지 아니하면서 문화·예술사업을 목적으로 하기 위하여 출연된 재산에 법인격이 부여된 법인(재단법인)을 문화재단이라고 정의할 수 있을 것이다.<sup>5)6)</sup> 한편, 문화재단이라는 명칭을 쓰고 있지만 법적 성질은 사단법인인 조직체도 있다. ‘한국독서문화재단’<sup>7)</sup>, ‘대동문화재단’<sup>8)</sup> 등이 그에 해당한다. 이러한 조직체에는 ‘재단’이라는 명칭에도 불구하고 민법상 사단법인에 관한 규정이 적용된다.

문화재단은 설립근거법률에 따라 민법에 근거하여 설립된 재단법인과 민법 외에 공익법인법에 의거하여 설립된 공익재단법인<sup>9)</sup> 그리고 특별법에 근거하여 설립된 특수법인<sup>10)</sup>으로 나뉜다. 다만 ‘문화사업’이 공익법인법이 인정하는 공익사업에 포함되는지는 논란의 여지가 있다. 이에 관해서는 후술

5) 문화·예술사업은 민법 제32조에서 열거한 비영리사업 중에서 일부는 ‘학술’이나 ‘기예’에 해당될 수도 있고 그렇지 않은 경우 ‘기타’ 영리아닌 사업에 포섭될 수 있다.

6) ‘문화재단법인’이라고 하지 않고 ‘문화재단’이라고 표현할 때에는 이론상 문화사업을 하는 재단법인뿐만 아니라 법인 아닌 재단도 포함하는 의미로 사용될 수 있다. 그렇지만 본고에서는 문화사업을 하는 법인격 있는 재단, 즉 재단법인을 염두에 두고서 문화재단이라는 표현을 사용한다.

7) <http://www.gulnara.or.kr/> 참고(2020.3.30. 최종접속). 정식명칭은 사단법인 한국독서문화재단.

8) [https://daedongc.com/?page\\_id=48](https://daedongc.com/?page_id=48) 참고(2020.3.30. 최종접속). 정식명칭은 사단법인 대동문화재단.

9) 한국색채문화진흥재단, 코리아안심포니오케스트라, LG연암문화재단, 대산문화재단, GS칼텍스재단, SBS문화재단 등이 이에 해당한다.

10) 한국문화관광연구원, 아시아문화원, 한국문학번역원, 한국콘텐츠진흥원, 한국영상자료원 등이 이에 해당한다.

한다.<sup>11)</sup>

한편 문화재단은 설립주체에 따라 민간문화재단과 공공문화재단으로 나눌 수 있다. 민간문화재단은 민법에 근거하여 설립된 재단법인으로써, 개인 출연자가 설립한 개인문화재단<sup>12)</sup>과 기업이 출연하여 설립된 기업문화재단<sup>13)</sup>으로 나눌 수 있다.<sup>14)</sup> 공공문화재단은 「민법」 외 특별법에 설립근거를 두고 있는 재단법인이다. 공공문화재단은 국가나 지방자치단체가 공공 목적을 위하여 출연한 재산을 관리하기 위하여 설립된 일종의 공법상 재단법인이다. 공공문화재단 중에는 ‘한국문화재단’이나 ‘국외소재문화재단’처럼 「문화재보호법」과 같은 특별법에 특정한 재단법인의 설립근거를 두면서 해당 문화재단의 설립이 명시되어 있는 경우가 있다.<sup>15)</sup> 그에 반해 「지역문화진흥법」에서와 같이 일정한 유형의 문화재단의 설립을 ‘허용’하는 방식으로 규정되어 있는 경우도 있다.<sup>16)</sup> 민간문화재단에는 민법 혹은 경우에 따라서는 공익법인법이 적용되고 특별법에 설립이 명시된 문화재단에 대해서는 해당 법률이 적용되므로, 문화재단의 법적 특성을 따로 논할 여지가 별로 없다. 따라서 본고에서는 공공문화재단 중에서 설립 근거가 다소 열려있는 지역문화재단을 중점적으로 살펴본다.<sup>17)</sup>

지역문화재단은 ‘지역’의 단위에 따라 광역문화재단과 기초문화재단으로 나눌 수 있다. 이에 관한 현황은 아래에서 설명한다.

11) Ⅲ. 4.에서 설명함.

12) 개인문화재단의 예로는 대상문화재단(설립자 故 임대홍), 수림문화재단(설립자 故 김희수) 대교문화재단(설립자 강영중), DB 김준기문화재단(설립자 김준기)

13) 기업문화재단의 예로 삼성문화재단, LG연암문화재단, 롯데문화재단, 다산문화재단, SBS문화재단, CJ문화재단, 대산문화재단, Naver문화재단 등을 들 수 있다.

14) 우리나라 민간문화재단의 현황에 관한 상세한 분석으로 강서연, “국내 민간문화재단의 문화예술 분야 사업 현황 분석”, 추계예술대 문화예술경영대학원 석사학위논문, 2014, 30면 이하 참고.

15) 한국문화재단의 설립은 「문화재보호법」 제9조 참조. 국외소재문화재단의 설립은 제69조의3 참조. 이들 규정은 해당 재단의 설립을 의무화하고 있다(“... 재단을 설립한다.”).

16) 「지역문화진흥법」 제19조 제1항은 지역문화재단을 “... 설립·운영할 수 있다”고 표현하고 있다.

17) 김경욱, 『문화재단』, 논형, 2007, 263면은 우리나라의 문화예술분야의 지원의 중심은 민간문화재단이 아닌 지역문화재단으로 이미 이동하고 있다고 평가한다.

## 2. 지역문화재단의 설립현황

1995년 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 지방정부로 분권과 공공기관의 분산에 관한 논의가 확산되는 가운데, 자연스럽게 지역문화재단의 설립에 대한 요구도 늘게 되었다. 지역문화재단은 1997년 경기도가 지방정부로서는 처음으로 경기문화재단을 설립한 이래, 「문화예술진흥법」과 「지역문화진흥법」에 힘입어 각 지방자치단체에서 지방문화육성차원에서 지속적으로 문화재단을 설립하고 있는 실정이다.

2020년 1월 기준 지역문화재단은 총 101개소이며, 17개 광역자치단체 중에서 광역문화재단은 17개소, 226개 기초자치단체 중에서 기초문화재단은 84개소로 이루어져 있다. 17개 광역자치단체 중에서 현재 대전에는 2개 광역문화재단이 설립되어 있으며, 경북에는 광역자치단체 중에서 유일하게 광역문화재단이 설립되지 않았다. 다수의 기초문화재단이 설립된 지역은 서울, 경기, 강원 순이다. 광역자치단체 중에서 광주, 대전, 제주에는 기초문화재단이 설립되지 아니하였다.

〈표 1〉 지역문화재단 설립현황 통계<sup>18)</sup>

구분	광역문화재단	기초문화재단	계	구성비(%)
서울	1	19	20	19.80%
부산	1	1	2	1.98%
대구	1	6	7	6.93%
인천	1	2	3	2.97%
광주	1	-	1	0.99%
대전	2	-	2	1.98%
울산	1	1	2	1.98%
세종	1	-	1	0.99%
경기	1	15	16	15.85%
강원	1	9	10	9.90%
충북	1	6	7	6.93%
충남	1	4	5	4.95%

18) 2020.01.06. 현재 기준으로 전국지역문화재단연합회(<http://www.ancf.or.kr/>) 및 한국광역문화재단연합회(<http://nafac.or.kr/>)의 자료를 참고하여 작성하였음.

구분	광역문화재단	기초문화재단	계	구성비(%)
전북	1	3	4	3.96%
전남	1	5	6	5.94%
경북	-	7	7	6.93%
경남	1	6	7	6.93%
제주	1	-	1	0.99%
합계	17	84	101	100.0%
구성비(%)	16.83%	83.17%	100%	

지방자치단체별 광역문화재단 및 지역문화재단의 명칭과 개소수는 아래와 같다.

〈표 2〉 지역문화재단 명칭 및 개소수

시·도	문화재단 명칭	개소수	
합 계	-	100	
광역	서울문화재단, 부산문화재단, 대구문화재단, 인천문화재단, 광주문화재단, 대전고암미술문화재단, 대전문화재단, 울산문화재단, 세종시문화재단, 경기문화재단, 강원문화재단, 충북문화재단, 충남문화재단, 전라북도문화관광재단, 전남문화관광재단, 전남문화예술진흥원, 제주문화예술재단	17	
기초	서울 특별시	종로문화재단, 중구문화재단, 성북문화재단, 마포문화재단, 강북문화재단, 성동문화재단, 광진문화재단, 구로문화재단, 금천문화재단, 영등포문화재단, 서초문화재단, 강남문화재단, 도봉문화재단, 은평문화재단, 동대문문화재단, 동작문화재단, 양천문화재단, 노원문화재단, 관악문화재단	19
	부산 광역시	금정문화재단	1
	대구 광역시	대구중구도심재생문화재단, 동구문화재단, 행복북구문화재단, 수성문화재단, 달서문화재단, 달성문화재단	6
	인천 광역시	부평구문화재단, 서구문화재단	2
	울산 광역시	고래문화재단	1

시·도	문화재단 명칭	개소수
기초	경기도 수원문화재단, 성남문화재단, 부천문화재단, 광명문화재단, 안산문화재단, 안양문화예술재단, 고양문화재단, 오산문화재단, 군포문화재단, 하남문화재단, 용인문화재단, 김포문화재단, 화성시문화재단, 여주세종문화재단, 의정부예술의전당	15
	강원도 춘천시문화재단, 원주문화재단, 강릉문화재단, 횡성문화재단, 영월문화재단, 평창문화예술재단, 정선아리랑문화재단, 인제군문화재단, 홍천문화재단,	9
	충청 북도 청주시문화산업진흥재단, 충주중원문화재단, 괴산군문화예술체육진흥재단, 영동축제관광재단, 백제문화재추진위원회, 제천문화재단	6
	충청 남도 천안문화재단, 아산문화재단, 당진문화재단, 백제고도문화재단	4
	전라 북도 전주문화재단, 익산문화재단, 완주문화재단	3
	전라 남도 목포문화재단, 나주시천연염색문화재단, 담양군문화재단, 강진문화관광재단, 영암군문화재단	5
	경상 북도 포항문화재단, 경주문화재단, 영주문화관광재단, 청송문화관광재단, 영양군영양축제관광재단, 청도우리정신문화재단, 안동시한국정신문화재단	7
	경상 남도 창원문화재단, 사천문화재단, 김해문화재단, 밀양문화재단, 거제문화예술재단, 거창문화재단	6

### Ⅲ. 문화재단의 법적 근거

#### 1. 문화예술진흥법

문화재단의 법적 설립근거는 「문화예술진흥법」에서 찾을 수 있다. 「문화예술진흥법」은 1972. 8. 14. 법률 제2337호로 제정되었는데, 제정당시에는 제 5조에 ‘문화예술진흥위원회’를 두었다. 1982. 12. 28. 개정된 동법 제5조는

종전의 문화예술진흥위원회 외에 제2항에서 지방문화예술의 진흥에 관한 중요시책을 심의하기 위하여 서울특별시·직할시·도지사에게 소속하는 ‘지방문화예술진흥위원회’를 두는 것으로 개정하였다. 즉, 중앙의 문화예술진흥위원회 외에 지방에는 지방문화예술진흥위원회를 따로 두게 된 것이다. 그런데 2005. 1. 27. 개정된 「문화예술진흥법」은 지방문화예술위원회를 규정한 제4조<sup>19)</sup>에서 제2항을 신설하여 “특별시·광역시 또는 도는 지방문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하게 하기 위하여 재단법인을 설립할 수 있다.”고 하여 문화재단 설립에 관한 법적 근거를 마련하였다. 동 규정이 신설되기 이전인 2004년에 이미 7개 기초지역문화재단이 설립·운영되고 있었음에도 불구하고 기초지방자치단체의 문화재단 설립에 관한 법적 근거가 없었음은 문제점으로 지적되던 상황이었다.<sup>20)</sup> 비록 동 규정이 재단의 운영과 관련한 조항을 추가하지 못했다는 한계가 있었지만, 문화재단의 법적 근거를 처음으로 마련하였다는 점에서는 의의가 있다고 평가된다.<sup>21)</sup>

## 2. 지역문화진흥법

「문화예술진흥법」상 문화재단에 관한 규정은 2014년 「지역문화진흥법<sup>22)</sup>」이 제정되어 동 법률에 편입되면서 지역문화재단의 법적 근거에 대해 더욱 포괄적인 규정이 마련되었다. 그 내용을 보면 다음과 같다. 「지역문화진흥법」 제19조는 제1항에서 “지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다.”고 하여 지역문화재단의 설립

19) 제정당시 문화예술진흥위원회는 제5조에 규정되어 있었으나 수차례 개정을 통해 2005년 개정당시에는 제4조에 규정되어 있었다.

20) 국회입법조사처, “지역문화재단 운영의 쟁점 및 과제”, 『이슈와 논점』 제1644호, 국회입법조사처 연구보고서, 2019.12.31., 2면. [http://www.nars.go.kr/brdView.do?brd\\_Seq=26851&currPg=1&cmsCd=CM0018&category=c1&src=&srcTemp=&pageSize=10](http://www.nars.go.kr/brdView.do?brd_Seq=26851&currPg=1&cmsCd=CM0018&category=c1&src=&srcTemp=&pageSize=10)

21) 국회입법조사처, 위의 글, 2면.

22) 법률 제12354호, 2014. 1. 28. 제정, 2014. 7. 29. 시행.

에 관한 법적 근거를 두었다. 제2항에서 “지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.”고 하고, 제3항에서는 “그 밖에 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 하여 지역문화재단의 설립과 운영에 관한 세부적인 법적 기초까지 마련하였다. 또한 「지역문화진흥법」 부칙 제2조에서는 2014년 「지역문화진흥법」 시행 전에 「문화예술진흥법」 제4조제2항에 따라 설립된 재단법인은 이 법에 따른 지역문화재단으로 간주하는 경과규정을 두고 있다.

한편 지역문화재단의 운영을 위해서는 ‘재단’이라는 특성상 재원의 충당이 매우 중요한데, 이에 대해 「지역문화진흥법」 제20조는 “지방자치단체는 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 운영 및 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다”고 하여 지방자치단체로 하여금 지역문화재단에 대해 재정적 지원을 할 수 있는 법적 근거를 두었다. 또한 동법 제21조는 지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야 하는데(제1항), 그러한 시책에 대해 국가는 지역문화진흥 재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다는 내용을 두었다(제2항). 지역문화진흥을 위한 기금과 관련하여 동법 제22조에 의하면 지방자치단체는 지역문화진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 지역문화진흥기금을 설치할 수 있고(제1항), 지역문화진흥기금은 지방자치단체의 장이 운용·관리하며(제2항), 지방자치단체의 장은 지역문화진흥기금을 조성하기 위하여 개인이나 법인으로부터 기부금품을 받을 수 있도록 하였다(제3항). 「지역문화진흥법」 제21조와 제22조는 간접적으로 지역문화재단의 재원확보와 관련하여 의미가 있다.

### 3. 민법

앞서 본 바와 같이, 「지역문화진흥법」은 “지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다”고 정하고 있다(제19조 제2항).<sup>23)</sup> 따라서 「지

역문화진흥법」에서 규정한 사항이 민법보다 우선적으로 적용되는데, 정작 「지역문화진흥법」에서는 그 설립 및 운영에 관한 특별히 규정한 바는 없기 때문에 지역문화재단의 설립·운영에 관해서는 기본적으로 민법의 재단법인에 관한 규정이 그대로 적용된다.<sup>24)</sup> 예컨대 재단법인의 설립을 위해서는 재산의 출연이 필요한데, 후술하는 바와 같이 「지역문화진흥법」에 근거하여 제정된 경기문화재단 조례에는 경기문화재단의 출연금에 대한 근거 규정을 두고 있다(제6조 1항). 그렇지만 경기도가 출연한 재산이 언제 경기문화재단에 귀속되는지에 대한 규정은 「지역문화진흥법」에 따로 없으므로 재단법인 설립을 위해 출연한 재산의 귀속시기를 정한 민법 제47조와 제48조가 적용된다. 또한 「지역문화진흥법」 및 경기문화재단 조례에는 재단의 해산 및 청산절차에 관한 규정이 없기 때문에 경기문화재단의 해산·청산이 문제되는 경우에는 민법 제77조 이하의 규정이 적용된다.

#### 4. 공익법인법

문화재단은 비영리법인을 전제로 하기 때문에 만약 문화재단이 추구하는 비영리사업이 ‘공익’에 해당한다면 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 공익법인으로 될 수 있지 않을까 생각할 수 있다. 그렇지만 현행 공익법인법은 공익법인을 “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”으로 한정하고 있다(동법 제2조 참고). 여기서 문화재단의 사업이 공익법인법 제2조가 정의하는 사업에 해당하는지가 문제될 수 있다. 공익법인법 시행령은 제2조에서 구체적으로 다음의

23) 이 때문에 지역문화재단의 법적 성격이 문제될 수 있는데, 지역문화재단은 사법상 법인의 성격과 공법상 법인의 성격을 동시에 가지고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 취지로는 안주용, “지역문화재단 계약사무의 법적 성질 및 개선점 연구”, 『예술경영연구』 제31집, 한국예술경영학회, 2014, 60-61면.

24) 「지역문화진흥법」은 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다고 정하고 있지만, 「지역문화진흥법」이나 동 법률에서 위임한 하위법령에 지역문화재단에 관한 규정이 없는 한, 민법에서 정한 재단법인에 관한 규정이 그대로 적용될 수밖에 없다.

사업을 목적으로 하는 법인을 공익법인법의 적용대상인 법인으로 정의하고 있다. 즉, 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 사업을 포함한다), ② 연구비·연구구성비·장려금 기타 명칭에 관계없이 학문·과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업(금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 제공하는 사업을 포함한다), ③ 학문 또는 과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 하는 사업 및 이들 사업을 지원하는 도서관·박물관·과학관 기타 이와 유사한 시설을 설치·운영하는 사업, ④ 불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업, ⑤ 상기 ①~④에 해당하는 사업의 유공자에 대한 시상을 행하는 사업 등이다. 이러한 사업에 관한 조항이 공익법인이 될 수 있는 사업의 예시에 불과한 것인지 아니면 한정적 열거에 해당하는지는 명확하지 않다. 그렇지만 공익법인법이 “법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함을 목적으로” 제정된 것이라고 밝히고 있고(동법 제1조 참조), 또한 공익법인의 정관, 설립허가기준, 기관의 구성, 재산에 관한 사항, 잔여재산의 귀속 등에 있어서 민법보다 엄격하게 규율하고 있는 점 등을 감안하면 한정적 열거조항으로 보는 것이 옳을 것이다.<sup>25)</sup> 그렇다면 어떤 재단의 사업이 문화의 진흥·보급·교육 등 사익을 위해서가 아니라 통상적인 의미에서 공익적으로 행하여졌다고 하더라도 현행 공익법인법상으로는 공익법인으로 인정되기 어려울 수 있다. 다만 ‘문화(culture)’의 의미 자체가 상당히 포괄적인 의미를 가지므로 어떤 재단이 문화예술에 관한 학술·연구 활동을 주로 하거나 문화예술 활동을 통하여 재해를 입은 사람을 돕는 자선사업을 하는 경우에는 현행법상 해석론에 의하더라도 공익법인법상 공익법인으로 인정될 수 있다고 본다.

참고로 문화관광부가 홈페이지에 게시한 자료에 의하면 문화관광부를 주

25) 이러한 해석이 공익법인의 설립을 엄격히 제한하여야 한다는 주장은 아니며, 법문의 취지상 제한적으로 해석된다는 의미일 뿐이다. 참고로 필자는 입법론상 공익법인의 공익성 인정요건을 완화하거나 넓혀야 한다는 입장이다.

무관청으로 하여 설립된 공익사단법인은 137건이고 공익재단법인은 85건인 바, 상당수의 공익법인설립이 허가된 것을 보면 실무적으로는 공익법인의 인정에 관하여 공익법인법 제2조 또는 동법 시행령 제2조에서 열거한 사업에 해당하는지의 여부를 엄격하게 해석·적용하지는 않는 것으로 보인다.

#### IV. 문화재단의 설립·운영: 경기문화재단의 경우

##### 1. 개설

앞서 본 바와 같이 지역문화재단의 설립근거는 「지역문화진흥법」인데, 동법 제19조 2항에서는 지역문화재단에 대해서는 동법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다고 하고, 동법 제19조 제3항은 “그 밖에 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다”고 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 따라서 지역문화재단의 설립을 위해서는 우선 “동법에서 규정한 것”부터 우선 적용되어야 하는바, 동법에서 재단설립에 관한 특별한 규정은 없고 동법에서 위임한 대통령과 그 하위규범인 조례에 따라 재단을 설립하고 운영하여야 한다.

「지역문화진흥법 시행령」에 의하면 「지역문화진흥법」 제19조 제3항에 따라 지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 필요한 사항을 조례로 정하는 경우 다음의 사항이 포함되어야 한다고 명시하고 있다. 즉, ① 사업 범위<sup>27)</sup>, ② 재원에 관한 사항, ③ 그 밖에 문화체육관광부장관이 지

26) 밑줄은 필자가 강조를 위해 친 것임.

27) 여기의 사업범위에는 다음의 사업이 포함되어야 한다(동법 시행령 제21조 제2항).

1. 지역문화진흥을 위한 사업의 개발, 추진 및 지원
2. 지역문화 관련 정책 개발 지원과 자문
3. 지역문화전문인력의 양성 및 지원
4. 지역문화예술단체 지원 및 활성화 사업 추진
5. 지역문화 협력 및 연계·교류에 관한 업무

역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 필요하다고 인정하는 사항 등이 그것이다(동법 시행령 제21조 제1항).

「지역문화진흥법 시행령」에 따라 제정된 「경기문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」<sup>28)</sup>를 보면, 동 조례는 “경기도의 역사와 전통을 계승하고 지방 문화예술의 진흥을 통해 도의 정체성 확립을 목적으로 하는 경기문화재단의 설립·운영에 필요한 사항을 규정함”에 목적을 두고 있다(제1조). 이에 따라 설립되는 경기문화재단은 「민법」 및 「지역문화진흥법」에 따른 재단법인으로 한다(동 조례 제2조).

한편, 경기문화재단의 정관은 제1조에서 “재단은 문화예술진흥법<sup>29)</sup>과 경기문화재단 설립 및 운영에 관한 조례에 따라 지역문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동 지원을 그 목적으로 한다”고 정하고 있다. 재단의 정식명칭은 “재단법인 경기문화재단”이며 영문은 GyeongGi Cultural Foundation(약칭 “GGCF”)으로 표기한다(정관 제2조). 재단의 주된 사무소는 경기도 수원시 권선구에 두고 다수의 분사무소를 두고 있다.<sup>30)</sup>

## 2. 문화재단의 사업

경기문화재단의 조례는 재단의 사업에 관해서 재단의 설립목적을 달성하기 위하여 다음의 사업을 수행하는 것으로 정하고 있다(제3조). ① 역사·문화유산의 발굴·보존·현대화, ② 문화·예술의 창작·보급 지원과 환경조성, ③ 문화예술 정책개발 및 자문, ④ 문화예술단체 및 예술인 육성 지원, ⑤ 문화예술 정보화 및 홍보, ⑥ 국제문화예술 교류, ⑦ 지방 향토사 연구,

6. 그 밖에 지역문화진흥을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

28) 이하 ‘경기문화재단 조례’ 또는 ‘동 조례’로 표기함.

29) 경기문화재단의 정관에는 “문화예술진흥법”에 따른 것이라고 규정되어 있으나, 재단의 설립당시에는 「문화예술진흥법」이 적용될 때였지만, 현재 지역문화재단의 근거법률은 「지역문화진흥법」이므로 해당 내용도 「지역문화진흥법」으로 개정되어야 할 것이다.

30) 해당 분사무소는 다음과 같다. ① 경기문화재단연구원, ② 경기도박물관, ③ 백남준아트센터, ④ 경기도어린이박물관, ⑤ 경기도미술관, ⑥ 경기창작센터, ⑦ 실학박물관, ⑧ 전국선사박물관, ⑨ 인계동사무소 등이다. 경기문화재단 정관 제3조 제2항 참조.

⑧ 도 문화 예술시설의 관리 및 운영, ⑨ 정부 및 지방자치단체장의 위탁사무, ⑩ 문화상품 개발 및 판매 등 수익사업, ⑪ 그 밖에 도지사가 문화 진흥을 위해 필요하다고 인정하는 사업 등이다. 이에 따라 경기문화재단의 정관에서도 재단의 사업에 관해 동 조례와 동일한 내용의 규정을 두고 있다(제4조<sup>31)</sup>).

동 조례는 경기문화재단의 정관에 기재할 사항을 다음과 같이 정하고 있다. ① 목적, ② 명칭, ③ 사무소의 위치, ④ 자산 및 회계에 관한 사항, ⑤ 이사·감사의 임명 및 이사회에 관한 사항, ⑥ 임원 및 직원에 관한 사항, ⑦ 정관의 변경에 관한 사항, ⑧ 해산에 관한 사항, ⑨ 그 밖에 재단의 운영에 필요한 사항 등이다(제4조 제1항). 재단이 정관을 개정 또는 변경하고자 하는 경우에는 미리 도지사와 협의하여야 하며, 이사회회의 의결을 거쳐 도지사의 승인을 받아야 한다(동 조례 제4조 제2항).

경기문화재단의 정관에 의하면, 재단은 매사업연도의 사업계획서를 작성하여 당해 사업연도 개시 전까지 이사회회의 의결을 거쳐 도지사의 승인을 받아야 하며, 이를 변경하는 때에도 이와 같다(제5조). 사업의 집행에 있어서 ① 중요한 재산의 취득 및 처분에 관한 사항, ② 예산외 채무부담 및 의무를 수반하는 사항, ③ 입장료, 시설사용료 등 결정, ④ 기타 도지사가 필요하다고 인정하는 사항 등에 대해서는 도지사에 보고하여야 한다(정관 제6조).

흥미로운 점은 경기문화재단 조례 제8조는 재단은 설립목적의 범위 안에서 도지사의 사전 승인을 받아 수익사업을 할 수 있다고 정하고 있고, 이에

---

31) 제4조 (사업) 재단은 제1조의 규정에 의한 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 역사·문화유산의 발굴·보존·현대화
2. 문화예술의 창작·교육·보급지원과 환경조성
3. 문화예술 정책개발 및 자문
4. 문화예술단체 및 예술인 육성 지원
5. 문화예술 정보화 및 홍보
6. 국제문화예술 교류
7. 지방향토사 연구
8. 도 문화예술시설의 관리 및 운영
9. 정부 및 지방자치단체장의 위탁사무
10. 문화상품 개발 및 판매 등 수익사업
11. 그 밖에 도지사가 문화 진흥을 위해 필요하다고 인정하는 사업

쫓아 경기문화재단 정관 제7조는 수익사업에 관하여 “재단은 사업수행에 따르는 재원의 조달을 위하여 필요한 때에는 그 본질에 위배되지 않는 범위 내에서 수익사업을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 재단법인을 비롯한 비영리법인이 수익사업을 할 수 있는 것인지에 대해서 의문이 있을 수 있다. 이에 대해 학계에서는 비영리법인이라도 비영리사업의 목적을 달성하는데 필요하여 그의 본질에 반하지 않는 정도의 영리행위를 하는 것<sup>32)</sup>은 상관없다는 것에 의견이 일치한다.<sup>33)</sup> 법인을 영리법인과 비영리법인으로 구분하는 것은 독일법의 영향에 따른 것인데, 독일에서도 비영리법인에 대해서 제한된 범위 내에서의 영리활동을 인정하고 있다. 이를 부수목적의 특전(Nebenzweckprivileg)이라고 한다.<sup>34)</sup> 경기문화재단 조례 제8조 및 동 재단 정관 제7조는 비영리법인으로써 이른바 부수목적의 특전을 규정한 것이라고 할 수 있다. 그런데 실제로 어떤 기준으로 “그 본질에 위배되지 않는 범위 내에서 수익사업”인지를 판단할 것인가가 어려운 문제로 등장한다. 이에 대해 독일학계에서는 비영리법인의 목적과 수단의 관계(Zweck-Mittel-Relation)에 따라 비영리법인의 목적을 추구하기 위한 수단으로써 행해진 영리활동은 비영리법인의 본질에 반하는 것으로 볼 수 없다는 학설이 유력하다.<sup>35)</sup> 즉, 주된 행위와 부수적 행위의 단순한 양적 비교에 의함이 아니라 목적과 수단의 관계에 비추어 그 부수적 행위가 주된 행위에 기능적으로 종속될 때에 부수목적의 특전이 인정되는 것이다. 다소 불명확한 점은 있지만 우리의 법인실무에서도 참고할 만한 기준이라고 생각한다.

32) 그러한 예로 전시회를 개최하면서 입장료를 받는 행위, 병원에서 입원료를 받고서 환자를 수용하는 행위 등을 든다(대표적으로 광윤직/김재형, 앞의 책, 160면 등).

33) 광윤직/김재형, 앞의 책, 160면; 김중환/김학동, 앞의 책, 181면; 송덕수, 『민법총칙(제4판)』, 박영사, 560면; 이영준, 『민법총칙(개정증보판)』, 박영사, 2007, 905면; 김대정, 『민법총칙』, 피데스, 2012, 297면.

34) 부수목적의 특전(Nebenzweckprivileg)에 관해서는 즐고, “법인론과 관련한 독일사법학계의 최근동향”, 『비교사법』 제7권 2호, 한국비교사법학회, 1997, 627면.

35) Karsten Schmidt, *Verbandszweck und Rechtsfähigkeit im Vereinsrecht*, Heidelberg 1984, S. 189 ff.; 앞의 저자, *Gesellschaftsrecht*, 4. Aufl., Köln u.a., 2002, S. 674-675. 독일학계의 영리·비영리법인의 구별 및 부수목적의 특전을 소개한 우리 문헌으로는 즐고, 위의 논문, 621면(특히 627면) 이하 및 김진우, 앞의 논문, 4면(특히 9면) 이하 참고.

현재 경기문화재단이 수행하는 문화사업과 그 내용을 개관하면 다음과 같다.

〈표 3〉 경기문화재단의 사업

사업명	세부사업	사업내용
문화기반 시설운영	박물관 및 미술관	• 경기도박물관, 어린이박물관, 실학박물관, 전국선사박물관, 경기도미술관, 백남준아트센터 운영 - 관련자료의 수집, 연구, 보존, 전시, 교육프로그램 등
	경기창작센터	• 국내외 예술가들의 창작 및 연구활동 지원
	경기상상 캠퍼스	• 경기생활문화센터 및 청년문화창작소 운영 - 도민들의 문화휴식공간으로 문화예술프로그램 제공 - 청년들의 문화적 일자리 창출 및 문화콘텐츠 지원
학술연구	대행 및 위탁사업	• 전통문화 활성화사업, 옛길 조성 및 관리, 항일유적 실태조사 등
	아카이브 관리	• 연구자료 아카이브 및 홈페이지 관리
문화재 조사연구	경기문화재 연구원	• 문화재 발굴조사, 문화재 보존처리(연구원 유물 및 외부용역), 문화유산활용콘텐츠 개발 운영
문화예술 교육지원	기획사업	• 문화예술교육 관련 연구모임, 예술가와 기획자 간 협업프로젝트 지원 • 문화예술교육 웹진 발간 및 자료실 운영 • 문화예술교육 활성화를 위한 협력체계 구성 - 교육청, 재단 운영기관, 광역문화예술교육지원센터, 도내 기초문화재단, 평생교육진흥원, 단체 및 전문가 등
	예술강사지원	• 도내 각급학교에 예술강사 파견, 협력수업을 지원
	꿈다락토요 문화학교	• 토요일 학교 밖 문화기반시설을 기반으로 학생 및 가족들의 건강한 여가활동과 예술적 감수성을 키우는 문화예술교육 프로그램 지원
	특성화문화 예술 교육지원	• 지역이 지닌 유무형의 자원을 조사탐색하여 지역과 삶을 이해하고 지역적 삶과 학습 커뮤니티를 형성하는 교육프로그램 지원
문화나눔	통합문화이용권 (문화누리카드)	• 기초생활수급자, 법정 차상위계층에게 문화예술, 국내여행, 체육활동을 지원하는 카드
	나눔티켓	• 문화예술단체로부터 객석을 기부 받아 회원들이 저렴한 가격으로 공연/전시를 관람할 수 있도록 지원
문화이음	문화예술기부	• 적극적인 문화참여를 확대하기 위해 펼치는 문화예술 기부캠페인
문화예술 진흥	공모지원사업	• 문예진흥 공모지원사업 기획, 공연장 상주단체 육성지원, 전문예술 창작지원 등

### 3. 기관의 구성

#### (1) 임원구성

재단의 기관구성에 대해 경기문화재단 조례는 임원에 관한 규정에서 재단의 임원은 이사장, 대표이사, 10명 이상 20명 미만의 이사와 2명의 감사를 두도록 하고 있다(제5조 제1항). 임원의 종류, 임원의 임면, 임기, 이사회 의사결정 방법 등은 정관으로 정하도록 하였다(제5조 제2항). 이에 따라 경기문화재단의 정관 제3장은 임원에 관하여 상세한 규정을 두고 있다.

우선 재단의 임원은 이사장, 대표이사, 경영본부장과 20명 이하의 비상임 이사와 2인의 감사로 하며, 비상임이사는 근로자 대표<sup>36)</sup>를 포함한다(제8조 제1항). 이사장은 도지사 또는 민간인 전문가가 될 수 있으며 민간인 전문가의 이사장은 임원추천위원회에서 추천된 자 중 도지사가 임명한다(제8조 제2항). 대표이사는 임원추천위원회에서 복수 추천된 자 중에서 도지사가 임명한다(제8조 제3항). 이사장과 대표이사의 관계가 문제될 수 있는데, 이에 대해 정관에는 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다고 하고(제8조 제2항), 대표이사는 재단을 대표하고 재단의 업무를 총괄한다고 규정되어 있다(제8조 제3항). 따라서 이사장은 의사결정기관인 이사회 업무를 총괄하는 임원이고 대표이사는 재단의 사업과 관련한 대내외 업무를 총괄하는 임원이라고 할 수 있다.

재단은 상임이사와 비상임이사로 구분되는데, 상임이사는 재단 대표이사, 경영본부장으로 하고, 나머지 이사들은 비상임이사<sup>37)</sup>에 해당한다(제8조 제4항). 임원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다(제12조 제1항). 다만 당연

36) 이하 ‘노동이사’라 한다.

37) 비상임이사는 재단 이사장, 경기도 문화체육관광국장, 한국예총 경기도연합회장, 경기민예총 이사장, 한국문화원연합회 경기도문화원연합회 이사장, 경기도문화의전당 사장을 당연직 이사로 하고 학식과 경험이 풍부한 관련분야의 전문가 중에서 임원추천위원회 추천을 받아 도지사가 임명한다. 다만, 노동이사는 임원추천위원회의 추천에 앞서 근로자 투표 절차를 거쳐 임원후보자를 선발하여야 한다. 경기문화재단 정관 제8조 제4항 제2호 참조.

직 이사 및 감사는 그 직을 상실한 때 만료된다(동조 제3항). 일정한 사유<sup>38)</sup>에 해당하는 자는 재단의 임원이 될 수 없고 임원이 그와 같은 사유에 해당하는 자일 때에는 당연히 퇴직한다(제13조).

재단의 임원 후보자를 추천하기 위해 비상설기구인 임원추천위원회<sup>39)</sup>를 둔다(제10조 제1항). 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며(동조 제4항), 추천위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하고 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다(동조 제5항).

## (2) 이사회

민법은 재단법인을 포함한 비영리법인의 기관 구성에 있어서 이사회에 관한 언급이 없기에 이사회는 임의기관에 불과하다. 사단법인의 경우에는 의사결정기관으로 사원총회가 필수기관이지만, 재단법인의 경우에는 그와 같은 기관이 없기 때문에 현실적으로 이사회가 구성되어 재단의 의사결정기관 역할을 하게 된다<sup>40)</sup> 그래서 민법상 재단법인의 경우에는 사원총회와 같은 의사결정기관이 따로 있지 않기 때문에 이사회가 사실상 업무집행기관이자 의사결정기관의 역할을 겸하므로 이사회에 관한 규정이 필요하다고 본다.<sup>41)</sup>

38) ① 피성년후견인 또는 피한정후견인, ② 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람, ③ 금고이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함) 그 집행을 받지 아니하기로 확정 된 후 2년이 경과되지 아니한 사람, ④ 법원의 판결에 의하여 자격이 상실되거나 정지된 사람, ⑤ 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람, ⑥ 징계로 파면처분을 받은 날부터 5년이 지나지 아니한 사람, ⑦ 징계로 해임처분을 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, ⑧ 「형법」 제303조 또는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람 등이다.

39) 임원추천위원회는 ① 도지사가 추천하는 사람 3명, ② 경기도의회 의장이 추천하는 사람 2명, ③ 재단 이사회가 추천하는 사람 2명으로 구성하되, 출자·출연 기관의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 도의 공무원(도위원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다. 경기문화재단 정관 제10조 제2항 참조.

40) 만약 재단법인에 이사회가 존재하지 않는다면, 대표이사를 포함한 개별이사가 정관에 취지에 따라 대내외 업무에 관한 결정을 할 수밖에 없을 것이다.

경기문화재단의 정관은 이사회를 필수기관으로 정하면서 이사회 구성과 의결방법에 관해 비교적 상세한 규정을 두고 있다.

재단의 업무에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 재단에 이사회를 두고(제15조 제1항), 이사회는 이사장, 대표이사를 포함한 이사 전원으로 구성하며, 이사장이 의장이 된다(동조 제2항). 이사회는 이사들의 집합체이므로 감사는 이사회 구성원이 아니다. 그렇지만 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있는 권리가 인정된다(동조 제3항).

이사회는 정기이사회와 임시이사회로 구분되는데(제18조 제1항), 정기이사회는 연1회로 하고, 임시이사회는 ① 이사장이 필요하다고 인정할 때, ② 재적이사 과반수 이상이 회의의 목적을 제시하며 소집을 요구할 때, ③ 감사 결과의 보고를 위하여 감사가 소집을 요구할 때 등에 개최된다.

이사회 의결사항으로는 ① 재단의 사업계획 및 기본방침에 관한 사항, ② 예산 및 결산에 관한 사항, ③ 정관의 개정에 관한 사항, ④ 조직, 기구 및 정원에 관한 사항, ⑤ 중요재산의 취득·처분과 기채 및 임대차에 관한 사항, ⑥ 재단의 해산에 관한 사항, ⑦ 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항과 기타 이사장이 부의하는 사항 등이다.

재단의 임원은 ① 임원의 취임 및 해임 의결에 있어 자신에 관한 사항, ② 임원 자기 또는 자기의 친족과 이해관계가 있는 의안을 심의하기 위한 사항 등에 해당하는 사유가 있을 때에는 이사회에 참여할 수 없다(제17조).

이사회는 재적이사 과반수의 출석으로 개최하고 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, ① 정관의 변경, ② 중요재산(기본재산 포함)의 취득·처분과 기채에 관한 사항, ③ 재단의 해산, ④ 제14조에 의한 임원 및 소속기관장의 해임에 관한 사항에 대해서는 재적이사 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다(제19조 제1항). 이사장도 표결권을 가지며, 가부 동수인 때에는 부결된 것으로 본다(동조 제2항).

41) 참고, “한국에서의 비영리법인 및 공익법인에 관한 법정정책 개선방안”, 『법학논총』 제43집, 숭실대학교 법학연구소, 2019, 285면.

### (3) 감사

비영리법인의 지배구조와 관련하여 우리 민법은 이사회를 두지 않는 대신 감사를 두되 이를 임의기관으로 규정하였다.<sup>42)</sup> 이에 대해 필자는 법인의 자율적인 권한도 적절한 견제와 균형이 필요하므로, 비영리법인의 기관으로 이사회 또는 감사를 필수기관으로 하여 법인 스스로 1차적인 관리·감독이 작동되도록 하여야 한다고 주장한 바 있다.<sup>43)</sup>

경기문화재단은 법인의 견제와 균형을 위한 기관으로 이사회를 채택함과 아울러 감사도 두고 있다. 감사도 임원에 속하므로 감사의 선임을 위해서 임원추천위원회의 추천이 필요하다(정관 제10조 및 제9조 제1항). 감사는 2인으로 구성하는데(제8조 제1항), 임원추천위원회에서 추천된 자 중에서 도지사가 임명한 1인과, 경기도의 문화중무과장이 된다(제9조 제1항). 감사의 업무는 재단의 재산상황이나 재단의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사하는 일, 그러한 감사결과 부정 또는 부당한 점이 있음을 발견한 때에는 이사회에 그 시정을 요구하거나 도지사에게 보고하는 일, 그러한 보고를 위하여 필요한 경우 이사회 소집을 요구하는 일, 이사회에 출석하여 의견을 개진하는 일 등이다(제9조 제2항). 감사는 회계 등 재단운영 사항에 대한 감사를 연1회 이상 실시하여야 한다(제28조).

### (4) 조직

경기문화재단 정관은 제6장<sup>44)</sup>에서 재단의 업무를 실질적으로 수행하는 조직에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 즉, 재단의 정원을 확정하고 재단조직으로서 2실, 1연구센터, 3본부, 7소속기관 체제의 조직구성에 대해 규정하

42) 민법 제66조: “법인은 ... 감사를 둘 수 있다.” 참고로 독일민법(BGB)은 이사회(Vorstand)를 필요기관으로 채택한 대신(독일민법전 제28조) 감사에 관한 규정을 두지 않았다.

43) 즐고, 앞의 논문(주 41), 287면.

44) 경기문화재단 정관 제29조~제35조.

고 있으며, 세부적인 사항은 별도의 규정 및 규칙으로 정하도록 하고 있다(제29조 제1항).

그 외 조직으로 경기문화재단 정관은 재단의 목적사업 수행에 필요한 자문을 위하여 재단자문위원회를 두도록 하고 있다(제36조).

#### 4. 재산 및 회계

재단법인의 본체는 출연재산이다. 경기문화재단 조례는 기본재산에 대하여 국가·경기도 및 경기도내 시·군의 출연금과 그 이외의 자의 기부금, 사업 수익금과 그 밖의 수입금을 재원으로 조성할 수 있다고 정하고 있다(제6조 1항). 기본재산의 사용 시에는 도의회 해당 상임위원회에 보고하여야 한다(동조 제2항). 또한 동 조례는 “도지사는 재단의 운영 및 사업에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연금 및 보조금으로 지원 할 수 있다”는 규정을 두어 도의 재단에 대한 재정지원에 관하여 법적 근거를 두고 있다(제9조).

경기문화재단의 정관은 재단의 재산에 대해 기본재산과 보통재산으로 구분한다(제21조 제1항). 기본재산은 재단의 설립 및 자본의 증식을 위해 도, 시·군 및 그 외의 출연으로 조성한 재산과 이사회에서 기본재산으로 정한 재산으로 하고(동조 제2항), 보통재산은 도의 출연금 및 기본재산의 운용에 따른 수익금과 기타 수입금으로 한다(동조 제3항). 재단의 운영재원, 즉 재단의 사업, 문화예술시설의 운영과 관리 및 일반운영에 필요한 경비는 보통재산과 외부기부금, 위탁사업수익금 등으로 충당한다(제22조 제1항). 재단이 기본재산을 매도·증여·임대·교환 또는 담보 등으로 제공하거나 의무의 부담, 권리의 포기를 하고자 할 때에는 이사회 의 의결과 도지사의 승인을 받아야 한다(제24조).

재단 대표이사는 매년도 사업계획, 기금 운용계획 및 세입세출예산서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 이사회 의 의결을 거쳐 도지사에게 제출하여 승인을 받아야 하며(제25조 제1항), 사업연도마다 결산서를 작성하여 공인회계사의 회계감사를 받아 당해연도 종료 후 3월 이내에 도지사에게 제출하여야 한다(제26조 제1항).

## 5. 감독

비영리법인의 지배구조에 있어서 1차적인 관리·감독기능은 이사회와 감사가 수행하지만 이들 기관은 내부기관으로서 견제기능에 한계가 있다. 따라서 해당법인에 대한 전반적인 관리·감독기능은 2차적으로 주무관청이 할 수밖에 없다. 경기문화재단의 조례는 도지사에게 그러한 감독권한을 부여하고 있다. 즉, 도지사는 재단의 사업수행에 관한 자료 제출 등을 요구하거나 소속 공무원으로 하여금 업무·회계·재산에 관한 검사를 하게 할 수 있으며(제15조 제1항), 그러한 결과 위법 또는 부당한 사항이 있으면 재단에 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 취할 수 있다(제15조 제2항).

## V. 맺음말: 문화재단의 개선을 위한 제언을 곁하여

경기문화재단의 경우에 비추어 문화재단, 특히 지역문화재단의 설립과 운영에 관한 법적 구조를 살펴보았다. 전 세계적으로 K-Pop의 인기뿐만 아니라 한국문화에 대한 관심이 높아짐과 아울러 국내적으로는 국민들의 문화·예술에 대한 다양한 수요 또한 더욱 높아지고 있다. 상업적인 대중문화가 아닌 이상, 문화·예술 활동의 진흥·보급 등으로 수익을 창출하기는 대단히 어려운 일이므로 이른바 제3섹터에서 재단법인의 형식을 통하여 문화·예술 활동을 증진하는 것은 바람직한 방향이라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 필자는 본고를 준비하면서 문화예술인도 아니며 문화정책전문가도 아닌 순수한 법학자의 시각에서 문화재단의 개선을 위하여 가지게 된 약간의 관점을 풀어보고자 한다.

첫째, 재단법인의 속성상 사업을 위한 재원의 마련 및 확충이 필수적이다. 민간문화재단의 경우는 개인이나 기업의 출연금에 의해 그리고 지역문화재단의 경우는 광역지방자치 또는 기초자치단체의 출연금에 의해 기본재산이 마련된다. 민간문화재단의 설립은 사적자치원칙 내지 재산처분의 자유가 적

용되는 영역이기 때문에 별문제가 없지만, 지역문화재단을 설립하는 것은 지방자치단체의 재원 즉, 국민의 세금이 다량으로 투입된다는 것을 의미한다. 경기문화재단의 설립당시 경기도의 출연금은 1,000억원에 달하였고<sup>45)</sup> 당시 이율 15%를 상정하여 매년 이자수익으로 150억원 정도로 사업을 영위하는 것으로 설계되었다고 한다.<sup>46)</sup> 그러나 2018년 현재 기금예치금이자수입 38억원 정도여서 자체적인 수익사업으로는 한계가 있을 수밖에 없고 결국 지방자치단체에 대한 재정과 국고지원금에 의존하는 것이 심화될 수밖에 없다는 지적이다.<sup>47)</sup> 특히 지방자치단체의 장은 선거에 의해 선출되므로 지방자치단체장에 따라 지역문화재단의 추진사업이 영향을 받을 수 있다. 지역문화재단이 일관되고 지속적인 사업을 영위하기 위해서는 가급적 지방정부로부터 독자적이면서 안정적인 재원을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.<sup>48)</sup>

둘째, 위에서 지적한 재원마련과도 관련되는 것인데, 현재 지방자치단체마다 계속 늘어나고 있는 지역문화재단의 설립이 과연 바람직한가에 대한 의문이다. 지역문화재단의 설립은 결국 지방자치단체의 출연금에 의존하는 것이고 이는 곧 해당지방자치단체 주민들의 세금부담으로 이어질 수밖에 없다. 재단법인이란 해산사유가 발생하지 않는 이상 영속성을 가진 법적 주체이기에 1회적인 재단법인의 ‘설립’이 중요한 것이 아니라 설립된 법인이 영속적으로 사업을 영위하는 것이 더욱 중요하다. 그러기 위해서는 지방정부로서는 꾸준한 예산의 지원이 필요할 것인데, 각 지자체마다 문화재단의 설립에 앞서 사업의 실효성 및 예산의 확보방안 등에 대해 충분한 검토를 거친 후에

45) 정확히는 1997년에 250억, 1998년에 300억, 1999년에 50억, 2000년에 100억, 2001년에 337억원을 출연하였다. 이 자료는 박태우, “지역문화재단의 재원확충 방안 연구”, 중앙대 예술대학원 석사학위논문, 2014, 25면을 참고하였음.

46) 박태우, 위의 논문, 26면.

47) 2019년 서울문화재단·경기문화재단·세종문화재단을 제외한 주요 광역문화재단에 산구성 비율 평균을 살펴보면, 지방자치단체 보조가 48.5%, 국고지원금이 37.4%, 자체자금은 5.5%, 기타 5.1%를 차지하고 있으며, 기초지역문화재단의 비율 평균은, 지방자치단체 보조가 70.4%, 국고지원금이 8.7%, 자체자금은 17.3%, 기타 5.4%를 차지하고 있다. 문화체육관광부 「전국문화기반시설 총람」, 2019(국회입법조사처, 앞의 글, 3면 재인용).

48) 같은 취지, 김경욱, 앞의 책, 263면.

설립여부를 결정하여야 할 것이다.

셋째, 문화재단의 설립을 활성화하기 위해서 민간의 참여를 유도할 필요가 있다고 본다. 「지역문화진흥법」은 결국 지방자치단체장이 주도하여 문화재단을 설립·운영할 수 있는 근거를 마련한 법인데, 정작 동 법률에 의해 민간이 문화재단을 설립·운영하는데 도움을 받을 수 있는 근거는 없다. 그렇다면 결국 개인이나 기업이 문화재단을 설립·운영하는 것은 전통적으로 민법상 비영리법인의 설립에 근거할 수밖에 없는바, 이에 따라 설립된 문화재단은 일반적인 비영리법인과 똑같은 법적 대우를 받을 뿐이다. 더구나 문화사업은 공익법인법상 ‘공익’의 개념에도 해당되지 않기 때문에 실무적으로 요건심사를 완화하는 것은 별론으로 하고 법률상 문화재단이 공익법인으로 허가를 받기에는 제약이 따른다. ‘지역’문화재단의 설립·운영에 많은 국고가 투입되어야 하는 현재의 방식에서 벗어나, 공익법인법을 개정하여 문화·예술사업도 공익사업의 범주에 포함시킴으로써 민간이 설립한 문화재단에도 공익법인의 세제혜택을 부여함으로써 민간자본이 문화재단으로 유입될 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 지역문화재단과 다른 조직체와의 관계설정에 관한 문제이다. 지역문화진흥법 제19조에 의하면 “지방자치단체의 장은 지역문화진흥에 관한 중요시책을 심의·지원하고 지역문화진흥 사업을 수행하기 위하여 지역문화재단 및 지역문화예술위원회를 설립·운영할 수 있다”고 하고, “지역문화재단 및 지역문화예술위원회는 법인으로 하되, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다”고 되어 있다. 이 규정의 의하면 지역문화재단과 지역문화예술위원회는 그 기능이나 역할뿐만 아니라 법적 성질에서도 전혀 구별되지 않는다. 또한 지역문화진흥법 시행령 제21조는 “지역문화재단 및 지역문화예술위원회의 설립 및 운영에 필요한 사항을 조례로 정하는 경우 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.”고 하면서 지역문화재단과 지역문화예술위원회에 관한 필수조례조항의 내용도 동일하게 규정하고 있다.

한편 지역문화진흥법은 ‘지역’문화재단의 설립·운영의 근거규정을 두었지만, 지역문화재단 중에서 광역문화재단과 기초문화재단의 관계에 관해서

는 아무런 언급이 없다. 광역문화재단과 기초문화재단의 기능이나 역할에서 어떤 차이를 가지는지 명확하지 않다.<sup>49)</sup> 지방자치단체에 따라서는 광역문화재단이 2개소인 곳도 있고 광역문화재단은 없으면서 기초문화재단만 존재하는 지역도 있다. 단순히 행정구역상의 차이를 넘어서 광역문화재단과 기초문화재단의 역할과 기능에 대한 보다 명확한 정리가 필요하다고 생각된다.

---

49) 같은 취지의 비판으로는 이현식, “문화재단 설립 봇물, 왜 그리고 어떻게”, 『예술경영』 3호, 예술경영지원센터, 2009, 89면.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 곽윤직/김재형, 『민법총칙(제9판)』, 박영사, 2017.
- 김경욱, 『문화재단』, 논형, 2007.
- 김대정, 『민법총칙』, 피데스, 2012.
- 김증한/김학동, 『민법총칙(제10판)』, 박영사, 2013.
- 송덕수, 『민법총칙(제4판)』, 박영사, 2018.
- 이영준, 『민법총칙(개정증보판)』, 박영사, 2007.
- 강서연, “국내 민간문화재단의 문화예술 분야 사업 현황 분석”, 추계예술대 문화예술경영대학원 석사학위논문, 2014.
- 김진우, “영리법인과 비영리법인의 구별”, 『재산법연구』 제36권 제3호, 한국재산법학회, 2019.
- 박태우, “지역문화재단의 재원확충 방안 연구”, 중앙대 예술대학원 석사학위논문, 2014.
- 송호영, “법인론과 관련한 독일사법학계의 최근동향”, 『비교사법』 제7권 2호, 한국비교사법학회, 1997.
- \_\_\_\_\_, “한국에서의 비영리법인 및 공익법인에 관한 법정정책 개선방안”, 『법학논총』 제43집, 숭실대학교 법학연구소, 2019.
- 안주용, “지역문화재단 계약사무의 법적 성질 및 개선점 연구”, 『예술경영연구』 제31집, 한국예술경영학회, 2014.
- 이현식, “문화재단 설립 봇물, 왜 그리고 어떻게”, 『예술경영』 3호, 예술경영지원센터, 2009.

## 2. 해외문헌

Karsten Schmidt, *Verbandszweck und Rechtsfähigkeit im Vereinsrecht*, Heidelberg  
1984.

\_\_\_\_\_, *Gesellschaftsrecht*, 4. Aufl., Köln u.a., 2002.

## 3. 기타

국회입법조사처, “지역문화재단 운영의 쟁점 및 과제”, 『이슈와 논점』 제  
1644호, 국회입법조사처 연구보고서, 2019.12.31.

[http://www.nars.go.kr/brdView.do?brd\\_Seq=26851&currPg=1&cmsCd=CM0018&category=c1&src=&srcTemp=&pageSize=10](http://www.nars.go.kr/brdView.do?brd_Seq=26851&currPg=1&cmsCd=CM0018&category=c1&src=&srcTemp=&pageSize=10)

Abstract

## A Study on the Cultural Foundation — Focused on the Local Cultural Foundation —

Song, Ho-Young

Hanyang University, School of Law

Today the weight of the third sector is growing in our society. One of the key organizations in the third sector is the foundation. Among the 'non-profit' projects, the foundation, which is specifically aimed at the 'culture' project, is called the cultural foundation. This paper examines the legal characteristics of cultural foundations. Among the cultural foundations, the focus was mainly on the regional cultural foundations established by local governments. Based on a basic understanding of the foundation (II.), This paper examines the legal basis of the foundation (III.), and the legal framework of the establishment and operation of the foundation (IV). Finally, some findings on the problems and improvement directions of the cultural foundation were summarized (V).

In this study, I suggested the following opinions for the development of the cultural foundation. First, it is important to provide independent and stable financial resources from local government as much as possible in order for local cultural foundations to carry out consistent and continuous projects. Second, It is advisable to determine the establishment of each municipality after fully examining the effectiveness of the project and securing the budget

before establishing the Cultural Foundation. Third, it is necessary to induce private participation in order to promote the establishment of the Cultural Foundation. The Public Interest Corporation Act should be amended to include cultural and art projects in the category of public interest projects, so that private capital can be introduced into the Cultural Foundation by granting tax benefits to the Cultural Foundation. Fourth, it is necessary to clarify the relationship between the local cultural foundation and other organizations. In other words, it is necessary to clarify what role in terms of the regional cultural foundation regional cultural arts committee, regional local cultural foundation and basic local cultural foundation should play.

Key Words : The Third Sector, Cultural Foundation, Local Cultural Foundation, Non-Profit Corporation, Culture and Arts Promotion Act, Regional Culture Promotion Act

