

2002. 4.

수신 : 방송문화진흥회

발신 : 김동희(서울대학교 법과대학 교수)

제목 : 방송문화진흥회에 대한 방송위원회의 감사실시의 타당성 및 당  
해 문제에 대한 법제처 의견의 효력에 관한 문의에 대한 답변

## 1. 방송문화진흥회에 대한 방송위원회의 감사실시의 타당성 여부

### (1) 문의의 내용

방송위원회(이하 “방송위”)는 방송문화진흥회(이하 “방문진”)에 대하여 감사를 실시하겠다고 통보하면서 그 근거로서, ① 방송위는 방문진의 정관변경인가, 이사 및 감사임명, 예·결산서 접수 권한에 근거하여 방문진의 주무관청으로 볼 수 있고, ② 방송문화진흥회법(“이하 방문진법”)은 감사에 대한 규정을 두고 있지 않고 제16조가 동법에 규정되지 않은 사항에 대해서는 민법 중 재단법인에 대한 규정을 준용토록 하고 있으므로, 법인사무의 검사·감독에 관한 민법 제37조를 준용하여 방송위는 방문진을 감사할 수 있다는 점을 들고 있습니다.

귀회는 방문진에 대한 감사실시의 법률적 근거로서 제시되고 있는 위와 같은 방송위의 주장이 타당한 것인지 여부를 문의하였습니다.

### (2) 답변

방송위는 2000년 3월 통합방송법 시행으로 문화관광부(이하 “문광부”)의 방송정책권을 이양받고 독립된 행정기관으로 되었습니다. 한편 방문진은 방문진법에 의하여 설립된 특수재단법인의 지위를 가지고 있습니다.

방문진법은 방송의 공익성의 실현을 그 책무로 하는 방송위에 방문진에 대한 다음의 일련의 관여권을 인정하고 있습니다. 즉 방송위는 방문진의 정관변경에 대한 인가권을 가지고(법 제4조 제2항), 이사 및 감사의 임명권을 가지며(법 제6조 제4·5항), 방문진은 방송위에 예산서(추경예산서 포함) 및 결산서를 제출하여야 한다(법 제15조 제1·2항)는 것입니다.

이에 대하여 방문진법은 방송위의 방문진에 대한 감사권에 대한 명시적 규정을 두고 있지 아니합니다. 그러나 방문진법 제16조는 “진흥회에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다”라고 규정하고 있는 바, 이 규정에 따라 방송위는 법인의 사무의 검사·감독에 관하여 정하고 있는 민법 제37조를 준용하여 방문진을 감사할 수 있다고 보고 있는 것입니다. 그런데 이 규정상의 주무관청은 민법 제32조 소정의 비영리법인의 설립 허가권을 갖고 있는 주무관청과 동일한 것이라고 보는 것이 그 문리적 해석뿐만 아니라 실질적 해석에도 부합된다고 봅니다. 즉 민법 제32조는 공익적 관점에서 비영리법인인 사단·재단의 설립은 국가 등의 소관 행정기관(“주무관청”)의 허가를 받아 이를 설립할 수 있는 것으로 규정하고 있으며, 같은 관점에서 민법 제37조는 이들 비영리법인인 사단·재단에 대한 주무관청의 검사·감독권을 규정하고, 민법 제38조는 이들 비영리법인이 공익에 반하는 행위를 하는 경우에 있어서의 주무관청의 설립허가의 취소권에 관하여 규정하고 있습니다. 이들 규정의 내용에 비추어 보면, 민법 제37조에 따른 주무관청의 비영리법인인 사단·재단에 대한 검사·감독권은 이들 법인에 대한 주무관청의 허가권 및 그 취소권을 전제로 하는 것이라고 보는 것이 그 자연스러운 해석이라고 할 것입니다.

위에서 민법 제37조 소정의 “주무관청”은 민법 제32조에 따라 비영리법인의 허가권을 가지고 있는 “주무관청”과 동일한 것임을 밝힌 바 있거니와, 이러한 해석은 행정의 실무에도 부합하는 것으로 보입니다(건설교통부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙, 공보처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 문화관광부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙). 그런데 방문진은 방문진법에 의하여 설립된 특수법인으로서 방송위(중전의 문광부 포함)에 의하여 설립된 것은 아닙니다. 그러하다면 이러한 방문진은 형식적으로 민법 제32조에 따라 설립된 것이 아니라는 점에서, 그리고 실질적으로 방송위는 이러한 방문진에 대하여 그 설립허가권도, 그 취소권도 없다는 점에서, 방송위는 민법 제37조의 준용에 의하여 방문진에 대한

감사권을 가진다고 할 수는 없다고 봅니다.

## 2. 방문진법 관련 법령해석에 대한 법제처 의견의 법적 효력

법제처의 당해 의견은 방송위가 행정기관으로서 방문진법의 운영·집행과정에서 해석상 의문이 있다고 보아 그 법령해석 업무를 관장하는 기관으로서 법제처에 그 해석을 요청한 데 대하여 발하여진 것입니다. 이러한 절차에 따른 법령해석기관에 의한 관계 법령의 해석은 행정운영의 적법성·타당성을 보장하기 위한 것으로서, 행정운영의 실제에서는 그 실질적 의미가 적지 아니할 것으로 봅니다. 그러나 이러한 법령해석에 대한 의견은 대외적으로 국민을 구속하거나 법원을 구속하는 효력은 인정되지 아니하는 것임은 물론입니다.

서울대학교 법과대학 교수

김 동 희

