
시민단체 활동여건 개선을 위한
비영리민간단체 지원사업
성과분석 및 발전방안 연구

연구자 : 김 동 춘
조 효 제
이 대 훈

제 출 문

행정자치부 장관 귀하

본 보고서를 「시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리단체 지원사업 성과분석 및 발전방안연구」의 결과보고서로 제출합니다.

2004. 11.

책임연구원 : 김 동 춘 (성공회대 사회과학부) 교수

연구위원 : 조 효 제 (성공회대 NGO대학원) 교수

이 대 훈 (성공회대 인권평화센터) 연구원

목 차

I. 서론	6
1. 연구의 배경과 필요성	
2. 연구의 목적과 과제	
3. 연구방법	
4. 용어의 정의	
5. 연구의 제한점	
II. 이론적 배경 및 관련정책과 사례	14
1. 시민사회와 비영리민간단체	
2. 비영리민간단체 지원에 관한 선행 연구의 검토	
3. 비영리민간단체 관련법 및 관련정책	
4. 해외 유사법제 개요와 비교	
5. 간접 지원제도로써 외국의 비영리단체지원조직(NGO센터)	
III. 정부의 재정지원 현황 및 비영리민간단체의 인식	40
1. 시민·사회단체의 재정상황	
2. 정부의 재정지원 현황	
가. 행정자치부의 재정지원	
나. 중앙부처의 재정지원	
다. 지방자치단체의 재정지원	
라. 정부 재정지원의 쟁점과 시사점	
3. 국회 및 사회의 인식	
4. 본 연구의 설문조사, 면접조사의 분석	
가. 설문조사 결과	
나. 면접조사 결과	
5. 결론 및 시사점	
IV. 정부의 재정지원 평가 및 개선방향	90
1. 민간단체 지원사업의 제약과 문제점	

2. 비영리민간단체 지원사업 개선 방안

가. 정책 원리

나. 정책의 기본 방향

다. 세부 정책 과제

- (1) 법제화 과제
- (2) 정부출연 공익재단 설립
- (3) 정보활성화를 위한 지원
- (4) 지역 NGO센터 건립
- (5) 공공건물의 민간개방
- (6) 참여형 심사·평가 모델의 개발

* 참고문헌 100

* 부록

부록 1. 설문지

부록 2. 설문조사 결과

부록 3. 면접조사 녹취록 요약자료

부록 4. 연구자문위원회

부록 5. 비영리민간단체 지원에 관한 시민사회단체 간담회 기록

부록 6. 비영리민간단체지원법과 시행령

부록 7. 참여형 평가모델 외국 사례

표 목 차

[표 1] 시민사회 발전 방향과 과제	17
[표 2] 3개국 유사법제와의 비교	31
[표 3] 비영리단체의 세제 우대조치에 대한 각국의 현행제도	32
[표 4] 정부 공모사업에 참여한 시민사회단체의 정부재정 의존도	41
[표 5] 행정자치부 연도별 비영리단체 지원 현황 (1999-2004)	44
[표 6] 2004년도 사업신청 및 선정현황	45
[표 7] '04년도 시도 지원사업 신청 현황 및 선정 현황	46
[표 8] 우수사례로 선정된 8개 사업 (행정자치부)	47
[표 9] 2001-2002 정부 각 부처의 지원내역	49
[표 10] 3개 특별법에 의한 3개 단체에 대한 지방정부의 정액보조금 추산치 (2003년)	51
[표 11] 일부 지역 보조금 현황 사례	51
[표 12] 정부 보조금 관련 단체 상근자 인식 요약	85
[표 13] 정부의 공익민간단체 통합 지원정책 개념틀	92
[표 14] 참여형 평가방식의 효과	98

I. 서론

1. 연구의 배경과 필요성

현재 한국의 시민사회는 비교적 짧은 시기에 등장하여 빠른 속도로 확장되고 있다. 시민사회의 활성화는 우리 사회와 정치 및 문화에 다양한 긍정적인 변화와 사회 인식의 개방 등 새로운 현실을 만들어내는 원동력으로 작용하고 있다. 동시에, 이러한 확장된 공간 위에서 향후 시민사회의 발전과 그 구성단체들의 발전에 관한 매우 활발한 논의가 진행되고 있다. 이러한 논의는 정부와 사회 다양한 영역에서의 개혁과 자기 혁신을 가져오고, 여러 대립되는 의견을 분출시키고 있으며 미래에 대한 고민거리를 던져주고 있는데, 이는 민주 사회의 당연한 모습이라 하겠다.

그러나 세심하게 시민사회를 관찰하거나 시민활동 현장의 목소리에 기울여 보면 우리는 매우 짧은 역사를 가진 우리 시민사회가 아직 불안정하며 또한 지속적인 발전을 기약하는 깊이 있는 전망과 정책을 만들어내지 못하고 있다는 것 또한 알 수 있다. 넓게는 정부와 시민사회의 관계, 좁게는 정부의 민간단체 재정지원에 대한 논의 역시, 민주화와 시민사회의 발전, 시민사회의 발전과 정부-시민사회 관계의 발전 등에 대한 종합적인 안목 위에서 논의되기 보다는 단지 재정지원의 축소 또는 확대로 협소한 차원에서 논의되는 것도 발견할 수 있다. 즉 정부의 시민단체 지원 문제는 정부-시민사회 관계와 시민사회의 성숙에 대한 전망과 방향 및 정책 수립 문제와 결합되어 단계적으로 검토되는 것이 바람직하지만 현재는 시민단체와 관련된 몇몇 정책 영역에서 임시방편적으로 검토되는 경우가 많다.

현재 정부의 시민단체 직접지원 정책은 2000년에 제정된 “비영리민간단체지원법”에 의거한 공익사업 보조금지원을 중심으로 초보적이거나 기준과 체계를 갖추고 있으나 다양한 관행과 제도적 미비점으로 인하여 상당한 혼란과 문제를 야기하고 있는 것도 사실이다. 대표적으로 정부 각 부처와 지방자치단체에 지원 관련 다양한 관행과 서로 다른 법제가 존재하고 있으며, 일관성 있고 투명한 절차를 거친 지원이 이루어지지 않고 있으며, 심지어 전국 상황을 일목요연하게 파악할 수 있는 정보의 부재로 말미암아 정부의 민간단체 지원은 제도화 초기부터 적지 않은 논란에 영향을 받고 있다.

최근에 지원받는 단체의 정치적 성격 즉 단체의 공익성 여부에 대하여 사회 일각

에서 문제를 삼고 있으며 지원을 받는 민간단체 측에서도 선정 절차와 지원내역의 공정성과 형평성에 관한 다양한 문제제기를 하고 있다. 이는 지원대상이 되는 민간단체의 범위와 성격을 규명하는 문제인 동시에 정부의 지원과 시민사회의 자율성과도 연동된 문제이기도 하다. 동시에 중앙정부 부처의 지원방식과 지방정부의 지원방식의 차이, 직접 지원보다는 간접 지원을 활성화하는 방향의 정책논의와 제도의 미비 등도 중요한 문제제기중의 하나였다. 특히 선진 외국의 제도와 비교할 때 이러한 미비점이 보다 분명하게 드러나고 있다.

본 연구는 비영리민간단체지원법(이하 지원법)의 제정과 함께 시행된 정부 기관의 비영리민간단체 지원사업을 전반적으로 평가하고 제도적 개선방향을 제안하고자 하는 것으로, 정부-시민사회 관계를 미래지향적인 발전의 전망에서 조망하여, 정부의 민간단체 지원 정책의 기초와 원리를 파악함과 동시에 법적 제도적 개선방향을 찾고자 한다. 현재 시민사회의 미성숙과 연관된 문제점과 논란은 향후 민주적이며 선진적인 사회를 형성하기 위한 하나의 필수적인 과정이라고 볼 있는데, 이는 시민의 참여를 유도하고 건전한 풀뿌리 민간단체의 역량을 증대시켜 장기적으로는 시민사회를 더욱 활성화하기 위한 체계적인 정책을 마련할 때 비로소 정리될 수 있을 것이다.

2. 연구 목적과 과제

이와 같은 배경 하에서 본 연구는

첫째, 행정자치부의 지원내역을 중심으로 1999년 이후 비영리민간단체 지원사업이 어떠한 성과를 냈는지를 분석하고,

둘째, 비영리민간단체들은 이런 지원에 대하여 어떠한 평가를 하는지 분석하며,

셋째, 외국의 선진 사례 연구를 통하여 우리 정부의 비영리민간단체 지원 제도의 미비점을 분석하며,

넷째, 이상을 기초로 하여 정부의 비영리민간단체 지원정책에 대한 정책원리와 정책과제 및 세부 개선방향을 제시하고자 한다.

위와 같은 연구 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 과제를 설정하고

조사 분석하고자 한다.

첫째, 정부와 시민사회의 관계에 대한 일반적인 고찰과 비영리단체에 대한 고찰을 통하여 정책 원리를 정립하고자 할 것이다. 이를 위하여 좁은 의미의 '지원'과 넓은 의미의 '지원'을 구분하고, 이를 정부와 시민사회의 바람직한 관계설정의 목표에 비추어 배열함으로써 얻고자 하는 정책개혁 방향의 틀(framework)을 정립하고자 할 것이다. 정책 원리는 지원의 직접성/간접성, 인적개발/물적 지원 측면, 공익성/투명성/책임성 판별기준, 국가와 사회의 사회발전 비전의 공유/소통의 문제, 민간단체의 비영리/민주촉진/국가감시/서비스제공/시민교육 등 다양한 성격과 지원의 연계성, 보편적 인권기준과 공익성 판별 기준의 연계성, 참여형 지원 모델(의견수렴/결정과정/평가과정)을 기준으로 선정하였다.

둘째, 1999년 이후 행자부의 민간단체 지원사업 성과를 조사 분석한다. 사업선정 방식, 평가절차의 공정성·객관성 및 기타 지원사업 추진상 제기되는 문제점과 잠재적 또는 현재적 기회요인 등을 파악할 것이다. 동시에 정부와 비영리민간단체간 파트너십 형성 등 협력관계 구축여부, 사업성·공익성, 민간단체 발전에 대한 기여도, 사회적 파급효과 등을 파악하여 핵심적인 문제와 파생적인 문제를 규명하고자 할 것이다.

셋째, 이를 위하여 시민사회의 다양한 구성원들이 정부의 민간단체 지원에 대하여 갖고 있는 현재의 인식과 미래의 기대치에 관하여 조사 분석한다. 인식과 기대치가 시민사회의 다양성을 어떻게 반영하는지 조사한다.

넷째, 비영리민간단체 지원사업 발전방안 마련한다. 이를 위하여 간접지원방안과 직접지원방안, 절차적 정당성 확보방안 등을 구분해서 각 분야별로 발전 방안을 조사하며, 그 중에서 비영리민간단체지원법 개정안 등 법제 개선 방안, 여론 형성의 과제, 대안적인 직접 지원 제도, 시민사회 정보활성화 등 주요 간접지원 방안, 지역 NGO센터 건립 등의 자력화 위주의 인프라 구축 방안, 그리고 절차적 공정성을 개선하기 위한 선진적 평가제도의 도입등을 제안한다.

이러한 연구결과는 정부의 민간단체 지원현황에 대한 보다 깊이 있는 파악과 이해에 기여할 뿐만 아니라, 현재 온전한 체계를 갖추지 못한 지원체계에 대한 일관성 있는 비전과 정책원리를 제시함으로써 비영리민간단체지원법의 바람직한 개정방안을 포함하여 중장기적으로 개선해야할 제도적 정책적 과제를 종합적으로 도출할 것으로 기대된다. 이러한 결과는 시민사회와 정부의 바람직한 관계설정과 시민사회의 자율적인 발전에 의미있는 기여를 할 것으로 기대된다.

본 연구보고서는 II장에서 비영리민간단체와 정부 지원에 대한 이해를 돕기 위한 이론적 배경과 우리나라의 현행 제도를 분석한다. III장에서는 비영리민간단체에 대한 정부 재정지원의 현황과 문제점을 여러 가지 조사 결과를 토대로 하여 다각적으로 분석하고, IV장에서는 이러한 조사와 분석에 기초하여 본 연구 나름대로 정부의 재정지원에 대한 평가를 내려 개선방향과 과제를 세분화하여 제시하고자 한다. 이 과정에서 본 연구는 정부기관의 비영리민간단체 지원사업의 실질적 성과를 설문 및 면접조사 등의 방법을 통해 분석 평가하고 영국, 미국, 일본의 비영리단체 지원제도를 우리 것과 비교 분석함으로써 중장기적인 제도개선의 근거를 찾고 있으며, 일관성있는 정책개발을 위하여 정책 원리 규명에 역점을 두고 있다.

3. 연구 방법

본 연구에서는 현행 '지원법'과 정부기관의 지원 내용에 대한 이해를 바탕으로, 문헌조사와 아울러 지원사업의 대상인 각 단체에 대한 설문 및 면접조사를 실시하였고, 정부기관의 지원 사업에 대한 성과와 영국 미국 일본의 비영리단체 지원제도와 민간 재단의 사례에 대한 비교 연구 분석을 통해 법과 제도적 측면의 개선점을 도출하였다. 향후 체계적이고 일관성 있는 법제적 개선을 위하여 이론적 검토와 선진 사례 검토를 통하여 민간단체 지원에 관련된, 한국 특성에 맞는 정책개념을 개발하여 이를 개선 방향에 도입함으로써 민간단체 지원제도에 개선, 평가, 인식에 일관된 이론적 기준을 제시하고자 하였다. 또한 전문가들이 참여하는 토론회와 민간단체 활동가들과 함께 하는 간담회를 개최하여 연구 결과물의 이론적 타당성과 현실 적합도를 높이고자 하였다.

문헌조사는 선행 연구에 대한 분석과 시민사회 주요 관련 기관들의 발간물과 회의록, 해외 방문조사 수집 자료, 해외 관련 연구기관의 인터넷 자료를 통해 수행하였다.

설문조사는 2004년 8월 1일 - 31일까지 전국 700개 비영리민간단체를 대상으로 이메일 설문 "비영리민간단체/시민사회단체 활동 환경 개선을 위한 실태 및 인식조사"를 발송하고 전화 공지를 통해 이메일로 응답을 모집하는 방법으로 조사하였다 (응답단체 명단, 설문지는 부록 참조). 회수된 173개 응답중에서 유효표본은 169개로서 표본의 분포를 기준으로, 설립시기로는 80년대 설립이 40%, 90년대 이후 설립 60%의 분포로, 법인 여부에 따라서는 법인단체 64%, 비법인단체 35%의 분포로, 비영리민간단체등록단체는 전체의 86%로, 서울과 지방 소재의 분포는 서

을 34%로, 정부 기금 지원 경험에 관해서는 기지원 단체의 비중이 67.1%의 분포로 응답을 회수하였다. 설문 결과는 SPSS를 이용한 컨조인트분석을 하였다.

면접조사는 2004년 8월 25일 ~ 10월 5일 기간동안 전국의 31개 비영리민단단체를 방문, 구조화설문 방법을 통하여 시행단체의 문제의식, 사업목표의 설정과정, 제공 서비스, 기대효과의 설정과 결과, 프로그램 진행, 예산집행, 후속활동 및 프로그램의 안정성, 이상과 관련된 장애요인과 기회요인을 중심으로 면접 질의하고, 응답의 전체내용을 기록하고 주요사항을 요약하였다. 지역별로는 서울(16개), 대구(3개), 부산(1개), 광주(1개), 대전(3개), 강원춘천(1개), 강원원주(3개), 전북익산(2개), 충북청주(1개)로 분포를 두었으며, 활동 영역별로는 시민사회일반(5개), 지역사회(8개), 환경(2개), 여성(5개), 통일·평화(2개), 인권(1개), 문화(1개), 교육(1개), 언론(1개), 사회복지(1개), 소수자(2개), 국제(2개)로 분포를 두었다.¹⁾

면접 조사 단체의 명단과 지역별 수는 다음과 같다:

서울 : 인권운동사랑방, 나와 우리, 이룸, 반부패국민연대,
평화를만드는여성회, 한국자유총연맹, KYC, 광진주민연대,
북한인권네트워크, 민족화해범국민협의회, 레즈비언인권연구소,
한국여성성적소수자운동모임 끼리끼리, 민주언론운동시민연합,
생태교육전문기관 해바라기 (14)

대구 : 대구참여연대, 대구 여성회, 우리복지시민연합 (3)

춘천 : 춘천시민연대 (1)

청주 : 충북참여자치시민연대 (1)

원주 : 원주환경운동연합, 원주 민예총, 원주청년회 (3)

익산 : 익산희망연대, 익산참여자치시민연대 (2)

광주 : 광주전남반부패국민연대 (1)

대전 : 대전 여민회, 대전 YWCA, 대전지역사회교육협의회 (3)

부산 : 부산지역 성매매피해여성지원상담소 '살림' (1)

직능 및 기타 : 유니세프코리아 (1)

또한 설문 면접 조사를 위한 자문위원회와 연구 중간검토를 위한 전문가 자문위원회를 개최하였으며, 연구 중간검토를 위하여 시민단체 전문활동가들의 간담회를 1회 개최하였다. 연구는 2004년 7월-10월 기간으로 진행되었다.

1) 부록 “면접 조사 녹취록 요약자료” 참조.

4. 용어의 정의

본 연구는 “비영리민간단체”에 대한 정부의 지원 사업에 대한 연구이다. 여기서 비영리민간단체라는 용어는 시민사회의 다양한 행위자들을 가리키는 용어중의 하나로서 본 연구에서 사용하는 다양한 용어의 맥락 속에서 정의될 필요가 있다. 일반적으로 시민사회의 행위자들이 국가와 시장에 대해 취하는 관계와 태도는 각 사회의 역사적 맥락과 사회적 환경에 따라 다양하기 때문에 이들을 규정하는 용어와 개념 역시 각 사회마다 다양하게 만들어져왔다. 대표적으로 비정부기구/단체(NGO), 민간단체, 비영리기구/단체(NPO), 시민사회기구/단체(CSO), 지역조직(CBO: Community Based Organisation), 민중조직(PO: People's Organisation), 제3섹터, 자발적 섹터 등이 시민사회의 행위자들을 지칭하는 다양한 용어로 사용되고 있다.

근래 들어 가장 일반화된 용어로서 NGO는 비정부단체 또는 민간단체로 번역되어 사용되는데 구체적인 모습과 활동의 다양성에도 불구하고 그 대체적 공통성을 비정부성, 비영리성, 비당파성, 공익성, 자발성, 자율성에서 찾는다. 이러한 대체적인 공통성격에도 불구하고 엄격한 공통점을 정의하기 힘든 것은 성숙한 시민사회의 다양성 때문에 보편타당한 공익성을 규정하기 힘들고 또 마케팅전문가를 동원하는 기금조달 민간재단과 같이 엄격한 의미에서의 비영리성을 적용하기 힘든 경우가 존재하기 때문이다.

나라마다 시민사회의 단체를 지칭하는 용어는 다양하다. 영국의 경우 민간단체의 활동 목적이 빈곤구제, 종교진흥, 교육진흥과 같은 공익성이 인정되어 공식적인 자격을 얻은 자선기관(charity)과 기타 비영리민간단체들을 총칭해서 Voluntary Sector라고 부르며, 일반인들에게 친숙한 용어로 정착되어 있다. 자발적 섹터의 개념에서는 비영리성이 중요한 기준이다. 보다 광범위한 의미에서는 NGO라는 용어도 정부와의 관계 또는 국제적 맥락에서 사용될 때 ‘자발적 섹터’보다 제한적으로 사용되고 있다.

미국의 경우 비영리기구의 개념은 민간단체의 등록과 정부의 지원에서 핵심적인 규정으로서 ‘비배당의 원칙’, 즉 활동에서 발생한 이익을 설립자나 출연자 등에 분배하지 않고 전부를 목적인 활동에 투자하는 원칙에 따른다. 때문에 미국의 NPO는 교회, 자금조성단체, 시민단체 등 공공의 이익을 대변하는 조직과 사교단체, 기업단체, 노조와 같은 회원조직을 모두 포괄한다.

일본의 경우 NPO의 용어가 시민사회 단체들을 가리키는 주요 용어로 정착했으며

공익단체와 주민조직 등 다양한 그룹이 자신의 정체성을 NPO라는 개념으로 설명한다. 그러나 특정비영리활동단체촉진법과 관련해서는 단체를 지칭할 경우에는 보다 좁은 의미에서의 특정 비영리법인으로 국한된다.

외국의 용법에서 참조할 수 있는 것은 각 사회마다 '비영리민간단체'를 지칭하는 용어가 일정한 차이를 보이며, 그 사회의 역사적 배경과 당대에 추구하는 바람직한 사회상, 시민사회의 역할과 밀접한 관련을 갖는다는 점이다.

비영리조직은 조직의 목적에서 영리와 비영리를 구분하여 영리를 목적으로 하지 않는 조직을 말한다. 비영리조직은 의도와 계획을 갖고 이윤추구를 하지 않으며 구성원에 대한 이익배분을 하지 않는다. 비영리단체 또는 활동은 또 공익을 추구하는 단체와 회원을 위한 활동을 추구하는 단체 또는 활동으로 구분될 수 있다. 공익성은 비영리성에 비해 더 적극적이고 협소한 의미를 갖는다.

최근들어 한국에서는 시민사회 내의 여러 단체들이 '시민사회단체' 또는 '시민·사회단체'로 스스로를 표현하는 경향이 있는데, 이는 우리 사회 뿐 만아니라 국제적으로도 확산되고 있는 용법이다. 우리 사회의 경우 지난 민주화과정에서 시민사회의 역할과 직접 관련된 것이다. 즉 시민사회의 확대와 심화, 그리고 민주화와 인권증진에서 시민사회의 발전이 차지하는 비중을 반영하는 용어라고 할 수 있으며, 때문에 참여 민주주의의 관점에서 정부와 어떤 관계를 갖고 있는가에 대한 관심사를 반영하는 용법이라고 할 수 있다.

정부와의 관계를 중심으로 볼 때, 다양한 시민·사회단체는 크게 사회복지단체와 자원봉사단체와 같은 서비스전달 중심의 단체와 정치개혁이나 환경보호를 촉구하는 등의 권익주창(advocacy) 단체로 대별할 수 있다. 전자는 정부와의 파트너십을, 후자는 정부에 대한 비판과 견제의 기능을 중요시한다.

본 연구에서는 '비영리민간단체'를 넓은 의미의 '비정부기구' 또는 '민간단체'로서의 통상적인 NGO 범주 내에서 '비영리적 활동'에 종사하는 단체들로 지칭한다.

5. 연구의 제한점

정부의 비영리민간단체 지원사업에 관한 본 연구는 다음과 같은 점에서 제한점을 안고 있다. 추후 별도의 연구로 보충되어야 할 과제들이다.

먼저 본 연구는 국가와 시민사회 행위자간의 포괄적 관계속에 정부의 지원 관계가 위치한다는 점을 전제로 하고 행해졌지만, 현실적인 제약으로 인하여 정부-시민사회의 포괄적 관계발전 방향과 과제는 포함시키지 않았다. 또 본 연구는 비영리민간단체의 지원사업에 대한 인식 조사에서 직접 지원에 대한 평가에 초점을 두고 조사를 진행하였기 때문에 광범위한 간접지원제도에 대한 인식과 반응에 대해서는 충분한 조사를 하지 못하였다. 이는 현재 정부 지원형태와 일반적 인식이 직접 지원에 치우쳐 있는 점을 반영한다.

정부의 직접 지원에 대해서도 본 연구는 자료의 제약 때문에 정부 내에서도 행정자치부의 직접 지원에 대해서만 구체적인 데이터를 이용할 수 있었다. 이는 연구의 현실적인 제약 때문이기도 하지만, 행정자치부 이외의 다른 부처와 지방자치단체의 민간지원 현황 정보가 지금까지 체계적으로 종합되지 않는 관행에서도 기인하다. 또 본 연구의 수행과정에서 구체적인 정책과제를 도출함에 있어서 외국의 선행 사례를 면밀하게 조사할 필요가 제기되었으나, 현실적인 제약으로 몇 가지 사례에 대한 일차적인 조사에 국한되었다. 향후 추가 연구를 통하여 지역엔지오센터와 공익재단, 시민사회 정보화 시스템, 비영리부문 인력 교육훈련 프로그램, 선진적인 평가방식 등은 심층적인 조사가 필요한 것으로 판단된다.

II. 이론적 배경 및 관련 정책과 사례

1. 시민사회와 비영리민간단체

비영리민간단체들이 활동하는 공간으로서 시민사회는 한편으로 시민들의 자발적 공동체의 장이기도 하면서 동시에 다양한 정치적 경제적 사회적 문화적 갈등의 표출, 조정, 경쟁하는 공간이기도 하다.

보통 현대 민주사회에서 시민사회는 국가와 시장(경제)과 일정하게 독립된 공간으로 이해되는데, 시민사회의 행위자들은 국가에 대해서는 저항/동의/협력/압력행사 등의 관계를 맺고 국가는 이들에 대해 억압/설득/조정의 관계를 맺는다. 또 시장에 대해서 역시 지지/압력행사/협력 등의 다양한 관계가 가능하다. 우리 사회 역시 시민사회의 다양한 행위자들과 국가 및 시장 사이에는 때로는 단체에 따라서 때로는 이슈에 따라서 이와 같이 다양한 관계가 설정되고 있다.²⁾

우리사회에서 시민사회와 시민사회와 관련된 NGO(비정부단체), NPO(비영리단체) 등의 말이 일상적으로 사용되기 시작한 것은 1987년 민주화운동 이후 부터이다. 이것은 현실에서 권위주의적이고 억압적인 국가의 성격이 점차 민주적으로 변화하면서 시민들의 자유롭고 자율적인 공간이 확장되고 정부와 시민사회 구성원들의 관계가 새로이 모색된 것을 반영하는 현상이다.

시민사회는 일반적으로 정치적 공동체로서도 이해되며 동시에 경제적 갈등의 장이자, 다양한 세력의 이념적 문화적 경쟁의 공간으로도 이해된다. 실제 시민사회에서는 이러한 공동체 형성과 이해 갈등 및 이념 경쟁 등 세 가지 성격이 공존하고 상호 영향을 주면서 동시에 일어나는 것으로 보인다. 때문에 시민사회의 구성원들이 정부와 관계를 맺을 때에도 포섭, 협조, 갈등, 분리 등 다양한 관계를 맺는다. 민주화된 사회일수록 시민들의 자발적 참여와 활동을 통해 사회가 다원화되면서 더욱 역동적인 모습을 보이는 것은 당연하면서도 민주적 성숙도의 지표이기도 하다.

한국의 시민사회는 민주화의 심화과정에서 파생되는 다음과 같은 몇 가지 구조적

2) 시민사회단체연대회의가 정리한 7가지 시민사회의 역할에서 이러한 다양한 관계설정이 잘 드러난다. 1. 국가와 시장에 대한 견제와 비판 기능 (정부와 정치권으로부터의 독립, 기업으로부터의 자율), 2. 국가와 시장에 대한 보완과 협력 기능 (정부-정치권과 시민사회의 새로운 파트너십, 지방분권과 지역시민사회의 활성화, 기업과의 협력), 3. 사회갈등 해소와 가치공동체의 창출, 4. 시민여론 형성과 전달, 5. 인적자원의 활용, 6. 새로운 문화창달, 7. 세계시민사회와 국제협력.

요인으로 인하여 지속적인 확대현상을 보일 것으로 예상된다.³⁾ 먼저 정부와 제도 정치의 제한적 대의성(代議性)과 정책결정과정에서 시민참여의 제한성으로 말미암아 권리옹호형(advocacy) 시민활동과 대의기관의 대의활동의 충분성 여부에 문제제기하는 비판적 시민활동이 지속적인 역할을 갖게 된다. 둘째로, 권위주의 체제하에서 고착된 국가-시장-시민사회의 불균형 때문에 국가와 시장의 '개혁' 담론이 상당한 영향력을 발휘하면서, 시민사회의 행위자들이 이러한 관심으로 개입하려는 동기가 지속된다. 셋째로, 국가와 시장에 대한 감시와 비판이 언론과 같은 정상적인 공공영역에서 아직 충분히 형성되지 못하고 특히 대형 언론기관들이 사익을 대변하거나 정치적인 당파성을 지님으로서, 반사적으로 시민사회 단체들에게 시민의 언로를 대변하는 기능이 부여되는 경향이 있다. 넷째로, 민주화가 공고화되고 심화되면서 시민들의 자발적인 단체 결성이 일반적으로 증가되고 또 다양화되는 경향을 보인다.

이러한 확대 요인에도 불구하고 한국 시민사회는 몇 가지 면에서 취약성을 노정하고 있다. 첫째는 대다수 단체의 회원규모에서 나타나듯, 시민들의 참여가 아직 매우 제한되어 있다는 점이다. 둘째로는 대다수 민간단체의 재정적 열악성과 재정 상황이 공익서비스 전달부문과 주창부문 단체 간에 격차가 심하다는 것이다. 셋째로는 시민사회운동이 다양화되면서 내적 의사소통과 문화형성에 어려움을 겪고 있으며 특히 신세대의 참여에서 이러한 어려움이 잘 나타난다는 점이다. 넷째, 민주화 심화의 과정에서 국제관계와 세계적 맥락에서 우리 사회의 발전을 조망할 필요가 제기되는데, 시민참여와 재정의 열악함, 그리고 제도적 미비로 인하여 세계적 맥락의 지적 성찰이 축적되기 어려운 여건의 문제가 존재한다.

시민사회의 다양한 조직화된 행위자중에서 비영리단체라고 칭하는 것은 영리/비영리를 기준으로 특정한 성격을 가진 단체들을 지칭하는 것으로 역사적 배경과 사회적 맥락에 따라 나라마다 특징을 보인다.

시민사회의 행위자들이 국가와 시장에 대해 취하는 관계와 태도가 다양하기 때문에 이들을 규정하는 용어와 개념 역시 각 사회마다 다양하게 만들어져왔다. 다양한 명칭마다 강조하는 측면을 변별하여 살펴보면 시민사회 행위자들이 다른 행위자들에 대해서 설정하는 다양한 관계성을 이해할 수 있다: 비정부 비국가 조직체를 의미하는 비정부기구(NGO, non-governmental organisation), 공공단체에 상대적인 개념으로서 또는 관변단체와의 차별을 강조하는 용어로서 민간단체, 비영리성을 강조하는 비영리단체(NPO, non-profit organisation), 시민사회의 모든 자발적 결사체를 가리키는 용어로서 시민사회단체(CSO, civil society organisation),

3) 조희연 (2000), 「한국 시민사회단체의 현황, 역사와 전망」, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케, 참조.

지역사회의 주민들의 자발적 결사체를 강조하는 주민조직(CBO: Community Based Organisation), 사회경제적 약자를 강조하거나 진보적 사회개혁을 강조하는 민중조직(PO: People's Organisation) 과 풀뿌리조직(Grassroots organisation) 등.

정부와 민간부문의 관계에서 비영리부문이 부각되고 또 비영리부문의 확대, 발전이 필요한 이유는 무엇인가? 무엇보다도 비영리부문의 확대는 민주주의의 심화 및 시민사회의 발전에 필연적인 과정이며 우리 사회 역시 이러한 큰 경향에 놓여 있다. 이와 동시에, 비영리부문은 복잡 다양해지는 시민사회에서 시민의 기본적인 권리로서 결사의 자유와 표현의 자유가 발현되는 매우 중요한 부문이다. 특히 조직의 내부 이익을 추구하지 않는 공익적 비영리부문은 시민들의 기본권을 사회공익의 증진과 연결시키는 부문으로 개개인의 시민권 실현을 공익으로 발전시킴으로서 민주주의의 공고화에 매우 중요한 기능을 하는 영역이다. 나아가 비영리조직들은 정부가 담당하지 못하는 사회서비스를 제공함으로써 사회에서 충족되지 않은 요구를 처리할 뿐만 아니라, 더 낫은 서비스가 제공될 수 있다는 가능성을 실현함으로써 전반적으로 사회서비스 분야에서 개혁을 선도하는 기능을 한다. 동시에 비영리조직들은 시민들의 권리를 주창하고 요구되는 사회서비스를 제공함으로써 인도주의와 박애의 정신, 다원주의와 시민권의 가치를 증진시키는 역할을 한다. 비영리단체의 발달과 시민사회의 성숙도는 이러한 인도주의적 가치가 보다 깊이 뿌리내리는 과정으로도 이해할 수 있다. 끝으로 이러한 가치의 증진과 그 실천역량의 확대는 일반적으로 '사회자본'이라고 말하는 시민 상호간의 신뢰와 협동의 전통을 증대시킨다. 이러한 면에서 민주주의와 성숙한 시민사회를 위해서 비영리부문의 확대 발전은 필수적이라 할 수 있으며, 또 같은 맥락에서 비영리부문의 확대 발전은 전적으로 시민사회의 자발적 노력에 의존해야 한다고 말할 수 없으며, 국가가 시민권 신장의 관점에서 중요한 역할을 해야 하는 영역이다.⁴⁾

이런 면에서 시민사회의 대표자들이 우리 사회 발전과제로 제시한 내용을 참고하는 것은 현 시기 우리 사회의 역사적 맥락과 당면 과제 속에서 민간단체의 '공익' 추구 활동을 이해하는 중요한 근거가 될 수 있다. 최근 시민사회의 발전방향에 관한 깊이 있고 종합적인 비전으로서 2003년 9월 국무총리 자문기구로 설립된 '시민사회발전위원회'가 확정된 [시민사회발전을 위한 청사진]⁵⁾은 이러한 면에서 중요한 기준을 제시한다. 위원회는 시민사회 발전기반 마련과 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항들에 대한 국무총리의 자문에 응하여 (1) 정부와 시민사회간의 바람직한 관계정립에 관한 사항, (2) 시민사회단체의 활동과 관련된 법령 및 제도의 정비에 관한 사항, (3) 시민사회단체의 활성화에 관하여 필요한 사항을 조사, 판단하도록 위임받았다.⁶⁾

4) 이상, 레스터 설러먼 (2000), 『NPO란 무엇인가』, 이형진 역, 아르케, 참조.

5) 국무총리자문 시민사회발전위원회, 2004, 『한국시민사회발전을 위한 청사진』

이에 따라 위원회에는 시민사회단체, 학계, 언론계, 재계 등의 대표인사들이 참여하여 종합적인 대책을 마련하고 이를 청사진의 형식으로 제시하였다. '청사진'은 시민사회의 발전에 필수적인 세 가지 방향을 설정하고 그 속에서 다각도의 접근을 요구하고 있는데 정부의 역할 역시 이에 상응하여 다각도의 접근을 요한다고 이해할 수 있다. 청사진에서 설정하는 한국 시민사회의 세 가지 큰 발전 방향은 다음과 같다.

첫째, 시민사회의 발전은 시민의식 함양을 위한 시민교육, 시민참여 활성화를 위한 법제 개선, 자원봉사 및 기부문화 활성화 등 시민사회의 기반이 확충되고 시민의 참여가 활성화되는 방향으로 나아가야 한다.

둘째, 시민사회의 발전은 시민사회의 인적·물적 인프라 구축과 시민사회단체의 재정 자립, 시민사회단체의 내부적 역량 및 국제역량 강화를 통해 시민사회의 동력이자 주요한 구성원이라 할 수 있는 시민사회단체의 활성화를 꾀하는 방향으로 나아가야 한다.

셋째, 시민사회의 발전은 상호 견제와 협력이라는 원칙 아래 시민사회단체와 정부·국회·지방자치단체 및 타영역(기업, 언론, 종교)의 동반자 관계를 통해 공익과 공공선을 추구하는 방향으로 나아가야 한다.⁶⁾

그리고 세부적인 과제를 요약하면 다음과 같다.

[표 1] 시민사회 발전 방향과 과제

한국 시민사회의 역할	1. 국가와 시장에 대한 견제와 비판 기능 2. 국가와 시장에 대한 보완과 협력 기능 3. 사회갈등 해소와 가치공동체의 창출 4. 시민여론 형성과 전달 5. 인적자원의 활용 6. 새로운 문화창달 7. 세계시민사회와 국제협력
시민사회단체의 발전방향	1. 시민사회단체의 역할: 여론의 중재자, 대안제시자, 서비스 제공 등 2. 시민사회단체의 역량강화와 중소규모, 풀뿌리 단체의 지속가능성 강화
시민사회 기반확충 (1) 시민의식 함양	1. 시민의 자발성과 참여의식 고양 2. 시민교육 활성화, 법제화
시민사회 기반확충 (2) 자원봉사 활성화	1. 자원봉사자의 소명의식 2. 자원봉사에 관한 사회적 인식

6) 국무총리훈령 제455호.

7) 위 자료.

	3. 자원봉사 전문가 4. 제도지원, 자원봉사활동진흥법 제정
시민사회 기반확충 (2) 기부문화 활성화	1. 기부문화 확산 2. 기부문화 확산을 위한 법제 개선 3. 기부의 투명성 확보, 다양한 모금방법과 전문성 개발
시민사회단체의 활성화 (1) 재정	시민사회단체에 대한 정부의 재정지원 - 정부의 재정지원에 대한 합리적 근거 및 기준 마련 1) 공공성과 공익서비스 2) 공익활동을 위한 세제감면 및 재정지원 3) 정부지원금에 대한 사후평가와 책임
시민사회단체의 활성화 (2) 단체의 역량강화	1. 시민사회단체의 인프라 구축: NGO센터 건립, 시민사회단체 정보활성화를 위한 지원, 공공건물의 민간 개방 2. 시민사회단체의 역량강화: 회원확대, 회원사업의 체계화, 회원의 단체활동 참여구조 확립, 시민사회단체 인적자원의 양성 3. 시민사회단체의 조직과 운영에 관한 법제 개선 4. 시민사회단체학의 발전: NGO/NPO학의 발전과제 5. 시민사회단체의 책임윤리
시민사회단체의 활성화 (3) 단체의 국제역량 강화	1. 글로벌 가버넌스와 한국시민사회단체의 역할 2. 한국시민사회단체의 국제협력 강화와 기여방안
정부/국회, 지방자치단체, 기업 및 각계와 시민사회의 파트너십 구축 (1) 시민사회와 지방자치단체	1. 지방분권에 대한 시민사회의 역할, 지방민관협력의 실행 2. 지방자치단체와 시민의 정책참여: 지역시민감시활동, 지역시민참여운동, 정책참여 강화방안, 주민참여 활성화를 위한 법제의 방향
정부/국회, 지방자치단체, 기업 및 각계와 시민사회의 파트너십 구축 (2) 시민사회와 정부/국회	1. 시민사회와 정부의 새로운 파트너십 2. 시민사회와 국회 간의 관계 3. 시민참여 법제를 통한 시민사회 활성화: 공공기관의정보공개에관한법률의 개정, 행정절차법의 개정, 납세자소송법의 제정 등.
정부/국회, 지방자치단체, 기업 및 각계와 시민사회의 파트너십 구축 (3) 시민사회와 기업, 언론, 종교	1. 시민사회와 기업: 기업에 대한 시민사회의 비판과 견제, 협력. 2. 시민사회와 협동조합 3. 시민사회와 언론 4. 시민사회와 종교

이러한 종합적인 시각에서 볼 때 정부의 재정지원은 시민사회 발전에서 정부가 취할 수 있는 역할과 기능에 작은 일 부분을 차지한다. 본 연구의 초점은 이렇게 보다 크고 종합적인 시민사회 발전 및 정부와의 관계 전망 속에서 조망되어야 한다.

III장에서 자세히 살펴보겠지만 본 연구의 설문조사에서도 우리 사회에서 비영리 민간단체/시민사회단체들이 자신의 역할을 어떻게 다양하게 이해하는지 잘 보여

주고 있는데 이 역시 정부-시민사회 관계의 큰 틀 속에서 더 깊게 이해될 수 있다. 예를 들어 스스로의 사회적 역할이 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 있다는 응답이 전반적이면서도 법인 단체의 경우에는 “공공 서비스의 보완”에, 비법인 단체의 경우에는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 더 많은 응답이 있어서 사회적 역할에 대한 차이와 배경을 이해할 수 있게 한다. 단체의 소재지에 따라 중앙 정부와 지방 정부와 관계맺기가 달라지는 경향이 있는데, 이 역시 수도권 및 경기권은 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 응답이 많고 지방일수록 “공공서비스의 대리 제공”이라는 의견이 많은 것으로 반영되었다. 활동 영역별로는 지역사회/빈민영역과 문화영역의 경우에는 “공공서비스의 보완”, 시민사회영역과 환경/지역영역은 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”, 사회복지영역은 “공공서비스의 대리제공”이라는 의견이 대다수였다. 정부와의 관계를 물었을 때 “정부의 파트너”에 대한 응답이 과반수였지만, 비법인 단체와 비영리 민간단체에 미등록인 단체, 정부기금이 지원이 없는 단체는 “정부의 감시자”라는 의견이 앞섰다. 특히, 소재지가 경상도 지역인 경우에 “정부의 감시자”라는 의견이 많았다.

이상을 종합하여 본 연구는 한국 사회에서 정부의 지원에 대상이 되는 비영리민간단체를 공공성과 공익서비스 제공을 중심으로 다음과 같이 이해한다.

(1) 공익을 추구함으로써 시민사회의 발전과 심화에 기여하는 다종다양한 단체

(2) 시민사회를 통하여 공익성을 추구하는데 필요한 공공의 결사체 요건을 갖춘 단체: 비정부성, 비영리성, 비당파성, 자발성, 자율성

(3) 본 연구의 주제인 ‘비영리민간단체’는 시민사회의 다양한 그룹 중에서 ‘비영리성’을 강조하는 용어이다. 그러나 비영리민간단체에 대한 정부의 지원에 대해서 논할 경우, 정부의 지원 목적이 사회의 공익을 높이는데 있다 할 것이므로, 실제로 본 연구의 주제는 ‘공익추구 비영리민간단체에 대한 정부의 지원 현황과 향후 방안’에 관한 것이다.

2. 비영리민간단체지원 국내 선행연구의 검토

김동춘, 김수현 등은 『NGO란 무엇인가』(2000년)에서 시민사회와 민간단체 일반의 관계를 고찰하면서 민간단체들의 활동 분야와 유형, 한국 시민사회의 발전과정과 당면과제, 그리고 주요 국가의 민간단체 현황과 제도에 대한 간명하게 소개하고 있다. 또 박재창은 『정부와 NGO』(2000년)에서 한국 시민사회의 발전을 검토하고 정부와 NGO와의 관계를 국가성격에 따라 유형별로 비교분석한다. 또 국내

의 정책압력 사례를 개별적으로 분석한 뒤, 이를 외국 사례와 비교하여 한국에서의 정부와 민간단체의 파트너십 발전과정을 분석하고, 이를 시민운동의 새로운 패러다임과 연계시켜 논의를 전개한다. 여기서 향후 정부와 시민운동간의 바람직한 관계에 대해서는 시장의 사회적 기여의 한계와 정부의 사회개입의 한계를 주요 근거로 하여, 정부가 시민운동을 사회적 공공재로 바라보고 이에 대한 사회적 지원체계를 구축할 것과 시민단체 일반에 대하여 정부와 정치권이 중립적인 자세를 취할 것, 그리고 학계와 언론의 사회적 감시 역할이 시민사회 발전에 중요하다는 점을 강조한다.

박상필의 『NGO와 정부 그리고 정책』(2002년)은 풍부한 국내 사례 분석을 담고 있으면서 동시에 시민사회와 정부의 관계에 대한 이론적 정책적 연구로서 큰 의미를 지닌다. 이 연구에서 박상필은 NGO의 개념과 NGO연구에 관한 심층적 검토를 제공하며, 이론적 검토와 국내 사례 연구를 통하여 NGO와 정부 간의 관계 모델을 협력모델과 자율모델로 구분하여 분석한다. 또 민간단체에 대한 정부의 재정지원을 유형별로 비교분석하여, 공개경쟁, 단독계약, 단체설립지원, 특별지원 등 4가지 유형으로 정식화하여 각 유형의 장단점을 비교 검토하고 있다. 각 유형의 단점을 보완하기 위하여 장기적으로 시민사회에서 자원을 동원하는 방안이 적극 검토되어야 한다고 강조하고 있다. 동시에 민간단체와 관련된 법률에 대하여 종합적인 검토와 분석을 제공하고, 민주시민교육 프로젝트 사례 분석을 통하여 바람직한 정부-민간단체 관계에 대한 원칙을 제시하고 있다.

이 외에 정윤수는 「비영리민간단체에 대한 정부지원 분석」, 『정부학연구』 제6권 제2호 (2000년)에서 정부의 민간단체에 대한 지원사업을 종합적으로 파악하고 체계적으로 정리하는 작업과 부처간에 중복적으로 지원되는 사업의 조정, 그리고 지원사업을 수행하는 민간단체가 정부의 행정적 협조를 요청할 경우에는 관련 정부 부처간의 협조체제 구축을 강조하고 있다. 또 우리나라 시민단체의 열악한 재정현실을 고려하여 지원예산의 일정 부분을 경상비로 사용할 수 있도록 하고 프로그램 변경 등을 탄력적으로 허용할 것, 그리고 정부에 비판적인 시민단체에 대한 지원도 포함시킬 것을 권장한다. 시민단체 보조사업이 가져올 수 있는 민간단체의 정부에 대한 의존 및 종속의 문제에 대해서는 선정 및 평가기준의 개선을 통해 개선함과 동시에 사업선정 심사기준에 포함되어 있는 자체사업비(Matching Fund)의 준수비율을 장기적 관점에서 적용할 것을 제안한다. 또 정부 각 부처별로 시행되고 있는 민간단체에 대한 정부지원을 부처별, 민간단체별, 사업별로 세부적인 지원내역을 분석하고, 이를 바탕으로 민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안을 마련할 것을 권장하고 있다.

국회사무처 법제예산실은 1999년 비영리민간단체 지원제도와 관련하여 『비영리 민간단체지원에 관한 입법방향과 정책과제』를 간략하게 요약하여 펴낸 바 있으며, 시민사회의 중요한 네트워크중에 하나인 ‘시민사회단체연대회의’는 “시민사회 활성화”를 위한 법제 개선에 관하여 수차례의 연구모임과 워크숍을 개최하여 여러 분야의 전문가들의 분석과 의견을 담은 자료집을 펴낸 바 있다 (본문 각주 및 참고문헌 참조).

정부와 민간단체의 파트너십에 관한 연구로서 임승빈은 「NGO의 자율성과 책임성 증대방안」(2000년도 민주공동체실천사업 최종평가 심포지움 발표문, 2000. 12. 15. 제3섹터 연구소 주관)에서 정부지원에 대한 수혜단체의 인식을 조사하고 지원 방식의 다양한 개선 방안을 제안하고 있다. 수혜단체들의 인식은 일반적으로 긍정적이나 자율성과 책임성을 높이는 방향으로 제도와 방법론상으로 개선될 여지가 크다는데 공감을 형성하고 있다. 정부 지원의 개선 방안에 관해서는 대표적으로 민관 공동지원체계로서 지역사회에서 ‘커뮤니티 기금’ 또는 ‘지역개발금고’와 같은 민관공동의 지원기금을 운영하는 방안, 시민단체 활동지원센터를 설립 운영하는 방안을 거론하고 있는데, 지역사회에 기반을 두는 민관 공동지원체계가 민-관 관계의 개선 뿐만 아니라 지역사회의 민주주의 정착에도 중요한 기여를 할 것이라고 지적하고 있다.

박경래와 이민창은 「비영리 조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석」, 『지방정부연구』 제5권 제3호 (2001년 가을)에서 국내 33개 비영리단체의 결산자료를 근거로 하여 정부보조금과 자체재정간의 관계를 4개 모델에 근거하여 회귀분석을 실시하였다. 관변단체에 대해서는 최근 관변단체의 행태변화로 보아 정부보조금의 축소에 따른 역관변화 효과가 나타나는 것이 관찰되었다. 사업복지영역에서 정부보조금과 자체재원간의 관계가 유의미하지 못한 것은 당해 영역에서 책임성을 담보할 수 있는 인센티브제도와 회원관리체계가 정비되지 못한 상황을 반영한 것으로 보인다. 시민단체의 경우에는 정부보조금이 시민단체의 자체재원에 대해 구인효과(crowding-in effect)가 있었음을 확인할 수 있었으며, 경실련과 참여연대의 사례비교를 통해 시민단체에 대해 자체재원조달에 정부보조금이 긍정적인 영향을 줄 수 있음을 간접적으로 발견할 수 있었다.

논문은 다음과 같은 정책적 함의를 찾는다. 첫째, 비영리조직에 대한 정부의 보조금은 전반적으로 확대되어야 하나, 각 영역별로 신중한 접근이 필요하다. 각 부문별로 정부보조금의 효과가 다를 뿐만 아니라 관변단체의 경우에는 오히려 정부보조금의 감소가 자체재원의 증가를 가져왔고 이러한 단체에 대한 정부의 지원에 대해 비판의 목소리가 크기 때문이다. 둘째, 기존 연구에서 정부지원이 비영리조

직의 성장을 가져왔다는 주장이 상당 부분 유효함을 확인할 수 있었다. 그러나, 지난 1970년대 정부에 의한 산업의 압축성장이 산업의 자율성을 저해하였다는 점을 상기할 때, 비영리부문의 발전도 이와 같이 왜곡될 가능성이 제기된다. 셋째, 위와 같은 왜곡을 최소화하기 위해 비영리조직의 자발적인 자원 확보를 용이하게 하는 제도적 개선과 함께 보조금 배분상의 자의성을 방지할 평가체계의 개발이 이루어져야 한다. 중개적 모금기관을 활성화하고 공정한 심사위원회를 구성하는 것은 비영리조직의 보조금 배분정책에 있어 최소한의 제도적 장치이다. 넷째, 비영리조직 관리의 투명성이 확보되어야 한다. 정부의 지원규모와 기준이 종합적으로 제시되어야 하며 비영리조직 스스로도 자신의 재정내역을 공개하여야 한다. 이러한 정보가 공개되어야 소위 '관변화 논쟁'이 종식될 수 있고 정부보조금 운영상의 평가가 제대로 이루어질 수 있다.

원유미는 석사학위논문 『시민단체의 재정자립화 방안 연구』에서 16개 시민사회 단체를 조사한 결과, 정부 재정지원을 받지 않은 단체들이 재정자립도를 높이는 경향이 있음을 지적하였다. 또 시민단체 재정자립의 내부적 외부적 요인을 분석하면서 기부문화의 성숙, 시민의 자발적 참여, 정부지원의 확대, 관련 법안의 개정 및 제정, 공익재단의 활성화 등을 시민단체의 재정자립을 위해 필요한 주요한 외부적 요인으로, 활발한 사업수행, 회원사업의 체계화, 단체재정의 투명성 제고, 회계보고의 체계화, 적정 규모의 단체운영 등 내부적 요인을 강조하였다. 특히 회원사업부서와 효율적인 사업을 전개하는 단체가 재정자립도를 높이는 경향을 보였다. 논문은 시민단체 재정자립화 방안중 주체적 요인에 대한 분석결과를 토대로 정부 지원금을 받지 않는 단체들이 받는 단체보다 재정자립도가 높으며, 그 이유는 정부지원금에 의존하지 않고 회원확대 및 회비증가를 위해 비상한 노력을 기울이고 있기 때문임을 지적하고 있다.

또 김준기는 석사학위 논문 『정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서』에서, 한국적 상황에서 정부와 NGO 간의 관계는 사회복지제도의 개혁과 시민사회 도래에 따라 규정된다는 면을 강조하면서, 정부가 제도적 다원주의를 인정하여 이들의 사회, 경제, 행정적 역할을 적극적으로 수용하며 정책결정과정에서 보다 수평적인 파트너십을 형성해야 한다고 강조한다. 또한 김경희의 석사학위논문 『중앙정부 NGOs 지원정책의 평가에 관한 연구: 「비영리민간단체지원사업」을 중심으로』은 지역사회에서의 NGOs의 전문성과 공정성을 높이기 위하여 미국과 일본에서 시행하고 있는 커뮤니티기금과 같은 행정-NGOs-주민간의 독립성을 띤 지역공동금고 창설을 강조하면서, 정부의 각종 기금 운영방식과 같이 정부 예산과 민간기부금으로부터 기금을 적립하는 방안을 권장한다. 동시에 정부와 NGOs간 네트워크 담당기구의 설립을 강조하고 있다.

3. 비영리민간단체지원 관련법 및 관련정책

우리 나라의 비영리민간단체 지원 관련 법제는 여러 법으로 분산되어 있어서 각 법률간의 일관성 확보나 종합적인 지원제도 마련이라는 면에서 매우 취약한 구조적 특성을 갖고 있다. 이는 비영리부문의 발전을 위한 장기적인 정책 안목이나 지침이 부재한 상태에서 편의적으로 개별 법률이 제정되고 운용되었음을 시사한다. 개별 법률의 특성과 한계는 다음과 같다.

가. 비영리민간단체지원법

이 법은 오랫동안 특별법 형태로 일부 특정단체에 대하여 정부가 배타적으로 재정을 지원하던 관행을 보편적 지원체도로 변경시키고자 하는 노력 속에서 탄생하였다. 권위주의 정치를 탈피하는 과정에서 시민사회는 관변적 성격의 단체들에 대한 특혜성 지원의 근절과 부처별로 시행되는 민간단체 지원에 통일성을 요구해왔는데, 이를 부분적으로 반영하여 1997년 의원 77명 발의로 '민간운동지원에 관한 법률안'에 제출되었으나 통과되지 못하였다.

2000년 제정·발효된 “비영리민간단체지원법(이하 지원법)”의 목적은 비영리 민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로 성장할 수 있도록 지원함으로써 비영리 민간단체로 하여금 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여하게 하는 데 있다(제1조). 이 법의 이러한 근본취지는 비영리민간단체의 설립과 활동을 지원하는 데 있다. 따라서 국가나 지방자치단체는 비영리 민간단체의 고유한 활동영역을 존중하며, 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력해야 할 의무가 있다고 이 법은 규정하고 있다(제3조). 또 지원법은 정부의 직접지원과 간접지원을 규정하고 있다. 직접지원으로는 정부 보조금 지원, 간접지원으로는 조세감면과 우편요금 감액, 행정지원을 들 수 있으며 이러한 지원을 받고자 하는 단체의 경우 일정한 자격을 갖추도록 하기 위해 등록제를 택하고 있다(제2조). 2000년 이후 정부는 비영리민간단체지원법에 의거하여 우편물 요금의 25%를 감액하고 있다.

직접지원의 경우 비영리민간단체지원법의 발효 이후 행정자치부는 1999년부터 공개경쟁을 통하여 직접 재정지원하는 제도를 시행함과 동시에 지방자치단체를 통하여 민간단체를 보편적으로 지원하는 제도를 처음으로 시작하였다.⁸⁾ 이러한 면에서 지원법은 국가와 비영리부문의 관계를 정립하는데 시금석이 되는 제도로 출

8) 행정자치부의 민간단체 지원사업에 관해서는 III장 3절 「정부의 재정지원 현황」 참조.

발하였다.

그러나 현행 비영리민간단체지원법은 여러 면에서 근본적인 한계를 안고 있다. 먼저 이 법은 행정자치부의 '민간협력 지원사업'에 필요한 등록절차만 담고 있어서 정부의 한 부처의 민간단체 지원사업만을 규정하는 매우 제한적인 적용성을 갖고 있어서 비영리부분의 확대와 활성화에 큰 기능을 담당하지 못하고 있다. 또 다른 나라의 유사 법제와 비교할 때 비영리민간단체의 법인격과 정부의 지원조치를 포괄적으로 규정하는 보편성을 갖고 있지 못하다. 법인설립에 관한 규정은 민법에 따라 주무관청의 재량권에 따른 허가주의에 지배를 받아 비영리단체의 법인화에 큰 제약을 가하고 있는데, 지원법은 이를 보완하고 있지 못하다.

또한 새로운 제도로 출발한 비영리민간단체지원법이 이러한 제약과 부분적 적용성을 갖게 된 근본적인 이유는 기존의 새마을운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에 관한 법률, 바르게살기운동조직육성법 등 권위주의 정부하에서 입법화된 특별법이 야기하는 예외적 영역이 존재하기 때문에 근본적으로 법률적 비일관성을 가질 수밖에 없는 점 때문이다. 이 외에도 지원법은 정부가 일방적으로 사업분야를 지정한다는 점, 지원을 1년 단위로 시행하는 점⁹⁾, 서류심사 위주의 간편한 심사와 감독을 행한다는 점, 정부의 재정지원의 집행과 정산 및 평가절차에 통일된 기준과 제도를 규정하고 있지 않다는 점에서 비영리부분에 관한 법으로서는 매우 심각한 제약을 안고 있다.

나. 비영리단체의 법인화와 관련된 법

현재 비영리단체는 원할 경우 민법에 의하여 주무 관청의 허가를 받아 설립하거나 공익법인설립운영등에 관한 법률이나 기타 특별법에 의거하여 허가를 받아야 한다. 모든 경우에 주무관청의 재량에 따라 법인화 여부가 결정되는데, 이 과정에는 엄격한 기준에 따른 일관성 있는 허가/불허 결정 보다는 담당 공무원의 판단이나 정치적 이해관계상 자의성이 개입될 여지가 높고, 실제로 비영리단체의 법인화에는 상당한 제약이 따른다. 반면 비영리민간단체지원법은 비영리단체의 법인격 취득에 관한 조항을 전혀 담고 있지 않다.

다. 특별법 등에 의한 예외적 특혜성 지원

9) 단, 2004년부터는 새로이 다년사업을 지원하는 제도를 운용하고 있다.

위 지원법과 별도의 근거에 따라 예외적인 지원이 시행되는 경우는 위에서 언급한 3대 특별법에 기초한 단체와 개별법에 의하여 정책보조 근거조항을 갖고 있는 총 13개 단체¹⁰⁾에 해당된다. 이렇게 이른바 특혜성 지원을 받는 단체들의 경우에는 일부 단체의 경우 단체의 성격에 따른 이유 있는 지원인 경우도 있으나, 그렇지 않은 경우가 대부분이어서 정부의 재정지원 규모와 방식에 있어서 원칙과 형평성의 문제로 끝없는 논란의 원천이 되어 왔다. 특히 특별법에 의해 지원을 받는 단체들은 중앙정부로부터의 지원액 규모도 매우 클 뿐만 아니라 지방자치단체들로부터 사무실 무상제공, 운영비 지원 등 위 지원법의 적용과 다른 특혜를 누려왔다. 일부 경우에는 지방자치단체로부터 건물구입비나 건축비를 지원받아 건물을 마련하고 이를 유상임대하여 '비영리성'의 원칙에도 훼손되는 경우가 있다. 동시에 정부 재정에 대한 높은 의존도로 인하여 단체의 자율성이 훼손되는 폐단마저 안고 있다.

특별법의 적용을 받는 단체도 지원법과 같은 일반법의 적용을 받기 때문에 사업별로 공개경쟁을 통한 지원의 대상이 되므로 특별법의 존재로 인하여 추가 중복 지원을 가능하게 하는 결과를 낳는다.

라. 기부금품모집 관련법

'기부금품모집규제법 (이하 규제법)'은 우리 사회의 기부문화를 규정하는 대표적인 제도이다. 규제법은 모든 모금자들이 지역사회에서 모금활동을 할 경우 사전에 매 모금건당 정부로부터 사전허가를 받도록 하고 있다. 만약 모금 목표액이 3억원(서울 5억원)을 넘으면 모금자는 행자부 장관에게 신청을 하고, 그 이하면 광역단체장의 허가를 받아야 한다. 모금자가 신청을 하기 위해서는 모금 목적, 지역, 기간 등을 신청서에 기입, 작성해야 한다. 정치적 목적, 퇴역군인을 위한 모금, 예술문화진흥 모금 등 몇 가지 예외를 제외하고는 어떠한 목적의 모금도 엄격히 금지되고 있다.

'규제법'은 한국전쟁 당시 궁핍과 혼란의 사회상을 반영하여 무질서한 기부금품 강요를 억제하기 위한 조치로 시작된 것이다. 두 차례의 개정을 통하여 모금허용 범위가 구제, 구휼, 자선사업 이외에 공익사업으로 확대되었고 또 사회단체의 회비모금에 대한 금지 및 제한 규정을 폐지하였으나 여전히 행정자치부 장관이나 지방자치단체 장의 허가를 받아야 하고 기부금품의 모집장소를 일부 공공장소로 제한함과 동시에, 기부금품의 모집비용을 2%로 제한하는 등 기부금품 모집을 규

10) 13개 단체는 한국예총, 대한노인회, 한국소비자연맹, 체육회, 상이군경회, 전물군경유족회, 전물군경미망인회, 대한무공수훈자회, 지방문화원, 광복회, 새마을단체, 바르게살기운동단체, 한국자유총연맹이다.

제하는데 초점을 둔 법으로서 기능하고 있다. 또 실제로 법안에 구속되지 않는 다양한 기부행위가 이루어지고 있으나 주로 비영리영역에서의 일반 기부금에 대해서만 규제와 관리의 기능을 담당하여 변화된 현실을 따라가지 못하는 모습을 보이고 있다.

이 법안은 규제법을 요구하였던 1950년대 당시의 사회상과 큰 격차가 있는 현재의 사회현실을 반영하지 못하고 있으며, 정치적 악용, 모집목적의 과도한 제한으로 기본권 침해의 위헌소지(1995년 헌법재판소의 판결), 비현실적인 모집비용 제한 조치, 기부금에 대한 사후통제 부재와 관련하여 그리고 건전한 기부문화를 가로막고 있는 주요 법률의 하나로 지속적인 비판의 대상이 되어왔다.

또한 현행 법인세법 시행령 및 시행규칙은 법인이 아닌 단체의 경우 지정기부금 대상단체로 승인하지 않고 있다. 그러나 비영리민간단체지원법 제10조는 “등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 세법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다”고 규정하고 있어서 법인세법 규정과 상치된다.

이러한 현실을 반영하여 2004년 2월 국무회의에서 대통령은 기부금품모집규제법 개정 검토를 행자부에 지시했으며, 행자부는 이에 개정안을 준비중이다.

마. 조세감면 제도¹¹⁾

현행 조세특례제한법이나 기타 조세에 관한 법령은 등록된 비영리민간단체에 대하여는 조세를 감면할 수 있도록 하고 있다(법 제10조). 그러나 현재 이 조항에 의해 세금을 일부 감면하는 경우는 법인세법의 지정기부금 단체로 인정될 때 뿐이다. 그것도 비영리민간단체에 대하여 직접 세금을 감면하는 것이 아니라 특정한 비영리 민간단체에 기부하면 기부자 소득금액의 일정범위 내에서 손비로 인정한다는 것이다. 기부자가 법인일 때는 소득의 5%, 개인일 때는 소득의 10% 범위 내에서 손금으로 산입하게 하거나 소득 공제를 한다. 그렇게 함으로써 비영리 민간단체에 대한 기부를 권장한다는 취지다.

법인세는 법인의 소득을 대상으로 하는데, 소득은 익금에서 손금을 제한 것이 되므로 기부금을 손금에 산입하여 법인세 과세표준이 되는 소득을 줄여 준다는 것이다. 그러나 이것도 모든 등록된 비영리 민간단체에 대한 기부금을 손금에 산입해 준다는 것이 아니다. 법인세법 시행규칙에 지정기부금단체로 지정되어야 그 정도의 간접적 혜택이나마 받을 수 있는 것이다.

11) 시민사회발전위원회 (2004), 「시민사회단체의 활성화」, 『한국시민사회발전을 위한 청사진』, pp.118-119.

지정기부금단체란 사회복지, 문화예술, 교육, 자선, 학술 등 공익성 비영리단체로서 그 단체에 지출한 기부금이 소득세 또는 법인세 결산시 일정한도 내에서 손비로 인정되거나 소득공제가 되는 단체를 말한다. 현 상황에서 비영리 민간단체가 세제혜택을 받으려면, 즉 비영리 민간단체가 지정기부금단체로 인정되려면 법인세법 시행령 개정이 필요하다. 법인세법 시행령 개정 없이는 비영리민간단체지원법의 세금감면 규정은 현재로서는 전혀 도움이 되지 못한다.

바. 우편료 감면 제도

비영리민간단체지원법 제11조 및 동법 시행령 제14조에 의거한 우편료 감면제도는 별. 후납 우편물 요금의 25%를 감액하고 있지만, 다른 우편 할인율과 비교해볼 때 요금감액 확대 여지가 있으며, 감액을 위한 절차가 까다로워 감액의 효과도 떨어질 뿐만 아니라 정보화 사회에서 우편의 개념 자체가 바뀌고 있는데도 불구하고 정보통신 감면제도가 부재한 상황에서 비현실적이라는 지적이 꾸준히 제기되었다.

4. 해외 유사법제 개요와 비교

가. 영국, 미국, 일본의 유사법제 개요

영국

유럽에서는 개발도상국의 기아와 빈곤문제가 선진국의 경제 및 복지 및 밀접한 연관이 있다는 인식이 냉전의 해체와 함께 확산되기 시작하여 선진국 시민사회의 적극적 역할이 광범위하게 모색되기 시작하였다. 저개발국 부채탕감운동이 대중적으로 크게 일어났던 영국은 그 대표적인 사례라고 할 수 있는데, 영국에서는 일반적으로 시민사회의 비영리 부문이 자발적 섹터 (Voluntary Sector)로 인식되고 있으며 전체 성인의 반 이상이 30만개에 가까운 비영리단체 활동에 참가하고 있는 것으로 알려져 있다.¹²⁾

영국의 민간단체중에서 활동의 목적이 빈곤구제, 종교진흥, 교육진흥 등과 같이 관례상의 공익활동으로 인정되는 단체는 채리티(charity)기관이라는 공식 자격을 얻게 된다. 때문에 사단(社團), 유한회사, 또는 특별법인도 목적이 공익적이면 채리티 기관으로 인정된다. 이러한 채리티의 인정과 자격 취소는 준정부 기관인 채리티위원회 (Charity Commission)가 정부로부터 독립된 기구로서 독자적인 판단

12) 김수현 (2000), 「주요국의 NGO 현황과 제도」, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케

과 감독을 수행하며 담당한다.¹³⁾ 법인격과 관련 없이 채리티위원회에 등록되면 자동적으로 세법상의 우대조치가 행해진다. 모든 채리티단체가 의무적으로 등록할 필요는 없지만 수입이 크거나 토지를 점유하는 등 특정 단체는 등록의무를 갖는다.¹⁴⁾ 영국의 경우 채리티 기관은 크게 비영리단체로 이해할 수 있다. 그러나 '공익성'이 전통적 규정에 따르기 때문에 특권계층의 사립학교가 채리티 기관으로 인정되고, 국제앰네스티와 같은 주창활동(advocacy)단체가 채리티 기관으로 인정받지 못하는 등 혼란도 내포하고 있다.

채리티단체에 대한 세제지원은 국세와 지방세법에 의해 널리 규정되어 있다. 국제청으로부터 면세자격을 승인받은 단체는 본래사업에 대해 법인세가 면제되는 반면 수익사업 등 비관련사업에는 과세된다.¹⁵⁾ 통상적으로 국제청은 채리티위원회와 협의하므로 등록된 채리티단체는 거의 자동적으로 면세자격이 주어진다.

미국

미국의 경우는 비영리단체(NPO)가 가장 명료하게 규정되고 비영리 고유 영역이 매우 발달된 나라라고 할 수 있다. 일반적으로 미국의 비영리단체는 '비배당의 원칙', 즉, 활동에서 발생한 이익을 단체 구성원에게 분배하지 않고 목적인 활동에 사용하는 것을 약속한 민간법인으로 정의된다. 그리고 미국의 비영리단체는 크게 두 가지로 구분되는데, 공익 단체와 회원의 이익을 위한 회원조직이다. 회원조직은 사교단체, 기업단체, 노동조합, 정당, 회원조합 등이 포함된다. 공익을 목적으로 한 단체에는 자금조성단체, 교회, 서비스 공급단체, 시민활동단체 등이 있다.¹⁶⁾ 법적 지위는 주정부가 부여하는 법인의 지위와 연방정부가 부여하는 세감면의 지위가 각각 별도로 운영된다.

비영리단체는 해당 주의 담당 부처에 등록하여 법인 지위를 획득할 수 있다. 법인 비영리단체에게 제공되는 세제상의 우대에는 다양한 감세조치와 우편요금 할인 적용 등이 있다. 대신 해당 비영리단체는 활동 내용 등 각종 정보를 보고하고 공개해야 하는 의무를 지닌다. 비영리민간단체의 주 수입원은 일반적으로 사업활동으로 생기는 수입이지만, 민간 기부금의 비중 역시 매우 높다. 그러나 정부의 보조금이 민간 기부금보다 비중이 높으며 1960년대 이후 그 비율이 꾸준히 높아지

13) 위 자료.

14) 정무성 (1998), 「시민단체의 재정활성화를 위한 법적·제도적 개선방안」, 아시아사회운동연구원, 『시민단체의 안정적인 재원확보 및 활성화 방안』

15) 위 자료.

16) 김수현 (2000), 「주요국의 NGO 현황과 제도」, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케

고 있다.¹⁷⁾

세제 우대¹⁸⁾는 법인격 유무와 관계없이 세무당국의 승인만 받으면 적용되며 또 체신청이 승인하는 경우 우편요금도 감면된다. 즉 법인격 취득과 면세혜택은 별개의 제도로 적용되므로 면세 목적으로 법인화할 필요는 제기되지 않는다. 면세를 받기 위해서는 법전에 열거된 면세목적중 단체에 해당되는 항목을 스스로 선택하여 신청하게 되며, 법정 요건에 합치하는 경우 반드시 승인하도록 되어있어 관세청의 재량 여지가 거의 없다. 연방세법은 세감면 지위 부여 대상이 되는 비영리조직을 자선 목적, 일반회원, 우애, 피용자 이익 목적, 상호협동, 기타 단체로 6가지 형태로 구분하여 구체적으로 나열하고 있다. 여기에 해당하는 단체가 면세자격을 획득하기 위해서는 세법에 따른 공익성 테스트를 거쳐야 하는데, 공익성 테스트는 단체의 이득이 특정 개인에게 분배되는 것을 방지하는 기준, 정치적 선전과 입법에 대한 영향력 행사를 금지하는 기준 기타 공익성의 기준을 조직테스트와 운영테스트로 나누어 담고 있다.¹⁹⁾ 동시에 연방법에서는 32종으로 구분된 비영리단체에 대하여 연방소득세의 면세지위를 부여하고 있다. 일부 주를 제외하고 연방소득세 면세지위는 주소소득세 면세지위를 자동적으로 보장한다. 단, 연간세입 5,000달러 미만의 모든 종교단체는 신청 없이 비과세된다.

공익봉사단체는 조세가 면세될 뿐만 아니라 개인이나 기업으로부터 과세상 기부공제의 대상이 되는 기부를 받을 수 있다. 연방소득세 면세지위 단체와 일부 자선단체는 기부금을 받을 경우 기부자들이 세감면 혜택을 받도록 되어 있다. 자원봉사를 제공한 봉사자의 경우에도 봉사활동을 위한 교통비, 참가용 피복비 등의 비용을 기부금의 지출로 간주하여 소득공제를 인정한다. 단순 친목단체나 회원을 위한 비영리단체는 면세혜택이 주어지는 기부를 받을 수 없다.²⁰⁾

비영리단체들의 모금은 공동모금제도를 통하여 9월말에서 10월 중순까지 이루어지며, 개인 기부가 50%를 차지하고 있다. 이 경우 면세범위는 개인은 소득의 50%까지, 법인은 10%까지이다. 이에 대한 감독을 보면, 주무관청은 모금활동을 벌인 민간단체가 제출한 연차보고서를 기초로 엄격한 사후감독을 실시한다. 연방국세청은 비과세 승인단체에 대하여 25,000달러 이상의 세입이 있는 단체에 대해 연간자금보고서 제출과 연간보고서 공개를 의무화하며, 자금보고서에 대한 심사와 방문 조사를 실시하고 위반의 경우 위증죄와 비과세자격상실 등의 벌칙을 적용한다.²¹⁾

17) 위 자료.

18) 정무성, 위 자료.

19) 박태규 (2002), 「미국의 비영리 관련 법제」, 시민사회단체연대회의, 『NGO 법제 개선(안) 마련을 위한 워크숍』

20) 위 자료.

일본

일본은 1990년대 이후 시민운동이 저항적, 요구형 주민운동에서 보다 비당파적이며 참여지향적인 시민운동이 강조되면서, 그러한 단체들을 일반적으로 비영리단체(NPO)로 지칭하는 경향을 보이고 있다. 일본에서 비영리단체는 넓게는 학교법인, 사회복지법인, 주민회 등을 포괄하는 의미로, 좁게는 1998년에 제정된 NPO법에서 정해지는 특정비영리활동법인을 가르킨다. 그러나 일반 민간단체들의 경우 영리단체를 제외하고는 모든 단체를 가르키는 일반 용어로서도 사용된다.

법적 위상과 관련해서 일본의 비영리섹터는 공익법인, 비영리법인, 임의단체 등 세 가지 종류로 구분된다. 일반적으로 공익법인은 사단법인과 재단법인을 가르키며, 주무관청의 자유재량에 의해 허가되고 있다. 비영리단체의 수입은 회비가 가장 큰 비중을 차지하며 정부 보조금의 경우 평균 24.8%에 이른다.²²⁾ 1998년 이전에는 비영리단체의 법인격취득이 세제 우대조치와 연동되어 있었기 때문에 허가를 부여하는 주무관청의 심사가 매우 엄격하였고 비법인 단체의 경우 기부금 면세나 우편요금 우대 등의 지원이 전무하였기 때문에 시민단체들의 불만이 누적되어 왔다.

1998년 ‘특정비영리활동촉진법(약칭 NPO법)’의 제정으로 일본의 다수의 비영리단체들이 보다 용이하게 법인격을 부여받게 되면서 일본 비영리부문의 발전에 획기적인 비약을 경험하게 된다. NPO법은 그동안 관주도의 허가주의와 100개에 이르는 정부 부처별로 관할하는 특별법의 난립상 아래 매우 경직적으로 운영되어 오던 비영리법인제도를 관할 기관의 관여를 획기적으로 억제한 면에서 고도로 유연화한 제도로 변화시켰다. 즉 일본의 NPO법은 분야간의 벽과 부처별 분할관리의 벽을 허물고 전부 하나의 영역, 즉 “특정비영리활동”으로 간주하여 법인격을 부여하는 제도로써 의미가 있다. 이 법에 따라 2003년 6월 현재 인증을 받은 비영리법인의 수는 11,899개에 이른다.

NPO법에 의하여 법인격을 취득하여도 세감면의 혜택은 별도로 처리된다. NPO법에서는 이 법에 따라 설립된 법인에 대해 세감면의 혜택을 부여할 수 있도록 하고 세법에서는 이에 따라 세제혜택을 부여하는 세법안을 2001년에 도입하였다. 그러나 세제혜택 여부를 결정하는 국세청의 요건이 매우 엄격해 2,500여개의 신청법인 중 극소수인 6개의 법인만이 인증을 받았다.²³⁾

21) 위 자료.

22) 김수현 (2000), 「주요국의 NGO 현황과 제도」, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케

일본의 비영리조직 관련법에서는 정치적 활동에 대한 포괄적 금지를 분명히 규정하고 있지 않다. 일반적으로 일본에서는 단체의 정관에서 규정하는 활동과 배치되지 않는 한 정치적 활동을 포함한 다양한 활동을 수행할 수 있다.

그러나 NPO법의 시행은 비영리단체 다수가 법인격을 획득하여 다방면에서 공익 활동을 확산시키는 결과를 낳아 노인복지, 자원봉사의 영역부터 민관합동 시스템 구축을 통한 지역사회 개혁활동과 민간국제활동 증진 등 일본 시민사회에 다양한 변화와 개혁을 만들어내고 있다. 이는 나아가 지방자치단체 차원에서 비영리단체를 지원하는 제도를 모색하도록 하였다. 또 각 지방자치체에서는 이러한 발전에 상응하여 시민활동 지원조례를 제정하거나 시민활동지원센터를 설치하였고 또는 비영리단체 종사자들을 위한 연수강좌를 개설하고 있다. 시민활동 지원기관은 통칭 “중간지원조직”이라고 불리우는데, 현재 일본 내 비영리단체 활동을 지원하는 중간조직의 수는 전국적으로 200여개에 달한다. 그 일반적인 기능은 자원 (인적, 물적, 재정, 정보)의 중개, 비영리단체간 네트워크 촉진, 조사, 연구, 정책 제언 등이 있다.²⁴⁾

나. 외국 유사법제와 한국의 비교

위 3개국의 유사법제를 한국의 제도와 비교하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

[표 2] 3개국 유사법제와의 비교

구분	영국	미국	일본	한국
공익/비영리성의 규정	공익수요법 등의 ‘교육진흥’, ‘종교진흥, ‘기타 공동사회에 유용한 활동’	비영리성, 시민권적 인정	공익 비영리	비영리성
법인취득의 요건	공익단체위원회에 등록 (공익단체법), 인정	주법(비영리법인법)에 의거, 해당 주 국무부에 요구 서류 제출	민법, 사회복지사업법, 종교법인법, 의료법인법, 특정비영리활동촉진법에 의거 주무관청이 비영리성과 공익성의 조건 만족하는 단체 인정, 엄격한 허가주의.	민법, 공익법인...법, 사회복지사업법, 의료법, 사립학교법. 주무관청의 재량에 따른 엄격한 허가주의. 특별법에 의한 예외적 특별지위 단체

23) 윤기원 (2003), 「“민간공익활동촉진법(안)”에 대한 검토」, 시민사회단체연대회의 외, 『시민사회 활성화를 위한 법제 개선안 마련 세미나』

24) 시민사회단체연대회의, 「일본 NPO 활동과 정부의 지원정책 조사활동 보고서」 초고, 2004 (미발간).

			비영리활동촉진법: 준칙에 의한 인증, 인가주의	
비영리단체 의 법적 지위 형태	신탁, 사단	법인, 비법인단체, 신탁	사단법인, 재단법인, 공익법인	법인, 비법인 단체 (등록/미등록)
세법상의 우대조치 수혜자격	과세당국이 인정하는 등록된 공인단체에 적용. 비공인 단체의 공익사업 인정 논의중	연방세법전에 열거된 공익봉사단체 (법인 격과 무관)로 국세청 의 공익성 테스트 및 조직테스트와 운영테 스트에 합격한 단체, 소득세 면세지위 단 체 32개 항목으로 규 정	국세청장관의 인증 을 받은 특정비영리 활동촉진법에 근거 한 법인. 운영테스트 등 요건 구비 의무. 수익사업 배제	비법인 단체에게는 원천적으로 거부. 별도로 세법상으로 예외 지정기부금단 체 인정. 민법상의 법인의 경우 주무 부처장관의 추천과 재정경제부 장관의 승인 요건
정치활동 및 기타 규제	공인 공익단체는 금지	면세지위 단체 경우 상당한 제약. 정치적 활동(정치캠페인 활 동, 입법에 영향을 주는 활동). 그 외 단 체들의 경우 약간의 제약	민법상의 금지규정 없음. 종교활동, 정 치활동, 공직과 정당 의 추천/반대활동 등 을 제외한 정치적 활동 수행	
법인의 승인			법에 활동영역 열거	공익 추구, 비영리 목적
법인 감독	연차보고서 제출, 공개 의 의무화, 자격취소 제소		보고징수, 공개의무 없음. 입회검사, 개 선명령, 설립인증 취 소	명령, 감사, 정관병 경의 인가, 설립허 가의 취소, 처벌
비영리조직 모금에 대한 규제		등록 허가 등을 통한 주정부 단위 규제 및 연방정부의 규제	주식 기증 (기업 총 주식의 50%이상 소 유 금지)	
비고		공익봉사단체 6범주: 자선목적, 일반회원, 우애, 피용자이익, 상 호협동, 기타	비영리활동촉진법에 의한 법인의 수 10,664개 (2003. 3 월 현재). 민법에 근 거한 공익법인 25,000여개.	

세계 우대조치에 관한 각국의 제도를 비교하면 아래 표와 같이 요약된다.

[표 3] 비영리단체의 세계 우대조치에 대한 각국의 현행제도²⁵⁾

25) 이면우 편(1998), 일본의 NGO활동연구, 세종연구소, p.77

국가	법인격취득 요건	제도운용 및 행정감독	세제 우대
미국	주마다 차이가 있지만, 비영리라는 조건만 충족되면 등록하는 것으로 족함	연차보고서의 제출, 공개의 의무화; 부적절한 단체는 재판소에 자격취소를 제소	법인격과 상관없이 과세 당국이 공익성을 인정하는 단체에 적용시킴
영국	비영리법인제도는 없지만, 정부의 자선위원회가 공익성이 있는 단체를 자선으로 인정	연차보고의 제출, 공개의 의무화; 부적절한 단체에게는 재판소에 자격취소를 제소	자선위원회와 과세 당국이 인정하는 단체에게 적용됨
프랑스	비영리사단은 신고만으로 가능, 정부의 공익성 인정 경우, 공익인정사단의 자격 취득가능	부적절한 공익인정사단은 자격을 취소한다.	과세당국이 공익성을 인정한 단체에 대하여 적용함
독일	비영리적이며 공공질서나 미풍양속을 해치지 않는 경우에는 등록만으로 족함	부적절한 단체는 등록을 취소시킴	법인격과 상관없이, 과세당국이 공익성을 인정하는 단체에게 적용함
일본	주무관청이 비영리성과 공익성의 조건을 만족시키는 단체에 대하여 인가함	연차 보고의 의무는 있지만 공개제는 아님. 주무관청이 허가를 취소할 권리를 가짐.	수익사업의 배제, 원칙적 비과세; 주무관청과 대장성의 공익성 인정 단체에의 기부금 우대

5. 간접 지원제도로써 외국의 비영리단체지원조직 (NGO센터)

지역 또는 전국적 NGO센터의 필요성은 비영리민간부문의 활성화 과정에서 제기되는 두 가지의 요구에서 발생한다. 시민사회 발달의 초기 단계에서 민단단체의 활성화와 안정적 운영을 돕는 전문적인 기관이 필요하다는 점과, 우리 사회의 특성상 수도권지역과 기타지역의 시민사회 발달 정도가 큰 격차를 보이기 때문에 수도권 이외의 지역에서 민간단체 활동을 촉진하는 기관이 필요하다는 점이다. 때문에 시민사회발전위원회의 “청사진”에서도 “시민사회단체의 물적 기반 구축을 위한 구축방향”의 일환으로 NGO센터의 건립을 권고하고 있다. NGO센터는 비영리부문에 대한 간접지원의 효과를 보여줄 수 있는 좋은 모델 중의 하나이다.

이러한 성격의 NGO 센터를 검토하는데 다음 두 가지 사례가 좋은 참고가 될 것

이다. 하나는 신생국가 라트비아의 NGO센터이며 다른 하나는 국경을 넘어 보편적으로 민간단체의 활성화를 지원하는 영국의 국제전문기구이다. 활동 영역에서는 작은 지역사회의 범위를 넘어서지만 내용상 좋은 참고가 될 것으로 보인다.

라트비아의 NGO센터²⁶⁾

NGO와 정부 및 기업섹터간의 관계를 조정하고 시민사회의 발전을 촉진하는 NGO센터의 좋은 사례로서 라트비아에 신설된 NGO센터(Centre for Non-Governmental Organisations)를 들 수 있다. 라트비아의 NGO센터는 기본 사명을, 민간단체 부문에 봉사하며 그 이익을 대변하며, 민간단체 부문의 재정 및 기타 자원을 국내외에서 조성하고 조달하며, 민간단체의 역량을 강화하고 지속적인 발전에 이바지하는 것으로 설정하였다. 그 설립 목적은 “라트비아에서의 자선활동과 기업의 사회적 책임”, “민간단체의 자생력과 역량”, “공공기관과 민간단체간의 건설적 대화와 협력”을 증진하는 것이다. 이러한 목적아래 NGO센터는 정보제공, 교육훈련, 재정지원, 국내외의 공동 프로젝트 연결, 해외 국제민간단체네트워크와의 연계 등 분야에서 다양한 민간단체들과 함께 일한다. 재원은 라트비아 정부기금, UNDP 등 유엔 기금, 국제민간재단의 기금 및 국내 민간재단 기금 등 다양한 원천으로부터 충당하고 있다. NGO센터의 이사회에는 국내 민간단체 대표, 학자, 외국 대사, 유엔개발기구 대표, 국제민간재단 대표 등이 참여하고 있다.

NGO센터는 1999년부터 통합민간단체지원법 제정을 위하여 노력하여 입법화에 성공하기도 하였다. 동법은 공익단체와 사익단체를 구분하여, 공익 민간단체에 법률적 평등성을 부여하고, 민간단체에 대한 정부의 재정지원에 투명성을 강화하고 단체 운영상의 투명성을 규정하는 내용으로 구성되어 있다.

정부와 민간단체 부문의 관계를 증진하는데 이 NGO센터의 역할은 두드러진다. NGO센터는 양자간의 투명한 의견교환의 통로 역할을 하며 동시에 사회정책 수립과정과 민간단체 부문관련 입법 과정에서 매주 열리는 정부-민간 회의를 통하여 관련 민간단체의 참여를 촉진, 보장한다. 동시에 민간단체 부문이 주도하는 새로운 프로젝트에 정부의 재정 지원이 효율적으로 제공되도록 촉진하는 활동을 한다.

NGO센터의 분야별 사업에서 먼저 자선분야를 살펴보면, 이것은 기업부문과 시민사회의 자선활동을 전반적으로 촉진하는 활동분야이다. 이를 위하여 NGO센터는 기업활동이 지역주민에 미치는 영향을 평가하며 기업과 지역사회의 협력을 도모

26) 라트비아 NGO센터의 연례보고서 및 기타 자료 참조. <http://www.ngo.org.lv>.

한다. 또 잠재적 기부자들을 대상으로 사회적 기부의 의미와 가치를 설명하고 최근의 모범적 기부사례를 널리 홍보하여 실제 기부금이 가장 효과적으로 사용될 수 있도록 안내한다. 동시에 '지역기금(Community Fund)'라는 이름으로 각 지역 사회에서 자선기금이 조직화될 수 있도록 전문적인 자문역할을 한다. 또 NGO센터는 소액 직접 재정지원을 하기도 한다.

민간단체 지원활동 부문에서 NGO센터는 다양한 교육 훈련 프로그램과 민간단체 활동을 촉진하는 사회홍보활동, 그리고 전문적인 자료와 정보 그리고 개별 상담을 통하여 체계적인 자문과 지원을 펼치고 있다. NGO센터는 자체적으로 도서관을 운영하며 민간단체 관련 정보와 자료를 집중하고 있으며, 민간단체 설립과 운영에 관한 다양한 안내서와 총람을 펴내고 있다. 2002년의 경우 교육 훈련 분야에서 "Stop the Dependency (의존의 종식: 노인단체의 기금마련 실무자 훈련프로그램)", "신노동법과 민간단체: 신노동법에 따른 민간단체 피고용자의 권리에 관한 교육프로그램"과 같은 프로그램을 운영하였다.

최근 NGO센터는 2003년에 통과된 민간단체지원법의 제정에 핵심적인 역할을 하였다. 이 법은 민간단체의 법적 지위를 규정하고 민간단체 대표들이 국가의 정책결정과정에서 참여할 수 있도록 하며 감면규정 등으로 민간단체의 재정조달을 용이하게 하는 성격을 가진다. 특히 법안은 민간단체들이 국가행정에 참여할 수 있도록 보장하고 있는데, 2002년도부터 민간단체 대표들이 중요한 정책결정 과정에서 부처간 장관회의에 참여할 수 있도록 하고 있다. 결정권은 갖지 못하지만 민간 대표들은 장관회의에서 의견을 개진하고 토론에 참여할 수 있다. 또 재무장관과 국무장관은 민간단체 대표와 NGO센터의 대표를 초청하여 민간단체 관련 정책을 설명하고 의견을 청취할 수 있는데 매우 빈번히 열리고 있다. 이러한 최고 수준의 참여보장은 현재까지 라트비아가 유럽에서도 유일한 경우이다.

이와 같이 라트비아NGO센터의 사례는 신생 민주국가에서 민간단체 부문을 활성화하기 위하여 민간단체 섹터와 정부의 다리를 이으며, 다양한 민간단체 공동이익을 추구하는 센터가 존재할 때 생기는 여러 가지 이점과 그 필요성을 잘 보여주는 사례이다.

국제민간단체훈련연구센터(INTRAC)²⁷⁾

INTRAC은 사회정의, 민간 자력화, 극빈층의 참여를 기본 정신으로 영국내 뿐만 아니라 국경을 초월하여 시민사회의 민간단체들을 지원하고자 하는 목적으로 1991년 영국에서 공익민간단체로 창립되었다. 구체적으로 INTRAC은 민간단체의 조직력과 운영

27) International NGO Training and Research Centre, <http://www.intrac.org>.

능력, 정보의 보급과 분석 분야에 집중해서 지원을 제공하고 있다. 창립되던 당시 민간 단체를 지원하는 민간단체라는 개념을 새로운 개념으로 인식되어 INTRAC은 새로운 종류의 민간단체로 창립되었다. 이 단체는 공익단체로서 독립적인 운영을 하고 있으면서, 영국 정부와 국내외 재단의 지원을 받고 있다.

INTRAC은 라트비아 NGO센터처럼 다른 민간단체를 지원하는 다양한 활동을 전개하는데 소액 재정지원을 포함하여 포괄적인 역량 구축 프로그램을 제공한다. 단, 강점이자 특징은 다양한 민간단체들을 위한 다양한 교육, 훈련, 워크숍, 자문 프로그램을 통해 누적된 경험과 지식을 민간단체들을 위한 책자로 출판하는데 탁월한 성과를 보였다는 점이다. 민간단체 지원 경험을 한단계 발전시켜 연구자료로 펴낼 수 있는 강점 때문에 INTRAC는 유엔개발프로그램, 국제앰네스티, 국제아동기금, 세계은행 등 수십개의 우수한 민간단체 및 국제기구의 위탁을 받아 여러 나라의 지역 민간단체에 훈련 및 자문 프로그램을 제공하고 있다. 민간단체의 정책과 운영에 관한 출판물로 아래 목록을 참조할 수 있다. 이러한 연구자료는 신생 민간단체에 중요한 기여를 하고 있다.

INTRAC의 활동과 연구분야는 크게 시민사회 강화, 참여적 개발, 개별단체 역량 개발로 나뉘어 지는데, 시민사회 강화 분야에서는 최근에 '시민사회 행위자간의 관계 발전', '시민사회 형성기의 과제', '지역사회 개발관행에 대한 비판적 분석', '시민사회와 지역개발'과 같은 주제에 집중하고 있으며, 참여적 개발 분야에서는 '프로그램의 모니터링과 평가', '참여의 새로운 방식' 등에 집중하고 있다. 개별 단체의 역량 강화 분야에서는 개별적인 프로그램을 전개하고 있다.

<INTRAC의 민간단체 정책관련 출판물>

- [NGOMPS No.19](#), December 2004, NGOs, Aid and Conflict by Jonathan Goodhand
- [NGOMPS No.18](#), October 2004, Creativity and Constraint - Grass-Roots [Monitoring and Evaluation](#) and the International Aid Arena, by [Lucy Earle](#) (ed.)
- [NGOMPS No.17](#), March 2005, The Development of Civil Society in Central Asia, by INTRAC (ed.)
- [NGOMPS No.16](#), November 2003, Changing Expectations? The Concept and Practice of Civil Society in International Development, by [Brian Pratt](#) (ed.)
- [NGOMPS No.15](#), June 2002, People and Change: Exploring Capacity Building in African NGOs, by [Rick James](#)
- [NGOMPS No.14](#), February 2002, Knowledge, Power and Development Agendas: NGOs North and South, by Emma Mawdsley, [Janet Townsend](#), Gina Porter and

Peter Oakley

- [NGOMPS No.13](#), December 2001, Evaluating Empowerment: Reviewing the Concept and Practice, by Peter Oakley (ed.)
- [NGOMPS No.12](#), January 2001, Power and Partnership: Experiences of NGO Capacity Building, by [Rick James](#)
- [NGOMPS No.11](#), 2000, NGOs Engaging with Business: A World of Difference and a Difference to the World, by Simon Heap
- [NGOMPS No.10](#), 1999, Financial Management for Development: Accounting and Finance for the Non-Specialist in Development Organisations, by [John Cammack](#)
- [NGOMPS No.9](#), March 2003, NGO Responses to Urban Poverty: Service Providers or Partners in Planning?, by [Carol Sahley](#) and [Brian Pratt](#)
- [NGOMPS No.8](#), 1998, Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?, by INTRAC
- [NGOMPS No.7](#), 1998, Demystifying [Organisational Development](#): Practical Capacity-Building Experiences from African NGOs, by [Rick James](#)
- [NGOMPS No.6](#), 1998, Outcomes and Impact: Understanding Social Development, by Peter Oakley, [Brian Pratt](#) and Andrew Clayton
- [NGOMPS No.5](#), 1996, NGOs, Civil Society and the State: Building Democracies in Transitional Countries, by Andrew Clayton (ed.)
- [NGOMPS No.4](#), 1995, Strengthening the Capacity of NGOs: Cases of Small Enterprise Development Agencies in Africa, by [Carol Sahley](#)
- [NGOMPS No.3](#), 1994, Measuring the Process: Guidelines for Evaluating Social Development, by [David Marsden](#), Peter Oakley and [Brian Pratt](#)
- [NGOMPS No.2](#), 1994, Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs? by Andrew Clayton (ed.)
- [NGOMPS No.1](#), 1993, Institutional Development and NGOs in Africa: Policy Perspectives for European Development Agencies, by [Alan Fowler](#), with [Piers Campbell](#) and [Brian Pratt](#)

일본의 NPO지원센터

일본 전역에는 1999년 10월 현재 37개의 NPO 지원센터가 활동하고 있다. 이중 26개는 민간단체가 설립한 것이며 11개는 지자체가 설립한 것이다. 이들 지원센터는 해당 지역의 다양한 분야 비영리단체에 관한 자료와 문헌을 비치하고 필요로 하는 단체나 개인에

계 정보를 제공하는 것을 기본 업무로 하고 있다. 이와 함께 비영리단체 설립에 관한 상담, 네트워크 구축 및 조정업무를 담당하고 있다. 또 전문가나 연구기관과 협력하여 비영리부문 기반 강화에 필요한 조사연구도 실시하고 있다. 대표적인 지원센터는 '일본 NPO센터'로, 전국의 지원센터와 네트워크를 구축하고 홈페이지를 링크시키고 있다.²⁸⁾

1996년 11월에 설립된 일본 NPO센터는 도쿄도에 위치하고 있으며 일본내 200여개의 중간지원 조직인 NPO 센터의 네트워크 활동에 주력하고 있다.²⁹⁾ 99년 6월 1일 특정비영리활동법인으로 등록했다. 창립 인사들은 미국의 비영리 섹터에 NPO를 돕는 중간지원조직이 미국내에 800여개가 활동하고 있다는데 깊은 인상을 받아 당시 일본 시민사회의 분파성을 극복하기 위한 대안을 모색면서 이 센터의 설립을 추진했다.

주요활동으로는 정보사업, 교류 연수, 인재개발, 조사 연구 사업을 추진하고 있으며, 일본 전역에서 지역별, 부문별 비영리단체간의 네트워크를 강화하고, 또한 시민사회의 건강성을 위한 비영리단체와 기업, 행정과의 협동시스템을 갖추도록 대안을 제시하며, 나아가 해외에서 활동하는 비영리단체에 대한 지원 조직으로서의 네트워크를 만들어가는 데 역점을 두고 있다.

2004년 현재 일본 NPO센터에는 전국의 120개 중간지원 조직이 회원으로서 네트워크에 참여하고 있다. 이 센터의 네트워크에 참여하고 있는 120개의 중간지원 조직의 분포를 보면 이중 30여개가 민간설립 NPO센터이고, 90여개의 관설 NPO센터 중 70여개가 관설 민영형의 조직이다. 이들간의 정보 교류를 촉진하기 위하여 다양한 출판활동과 비영리단체 자료실을 운영하고 동시에 기업의 비영리부문 지원정보를 제공하고 있다. 비영리단체 종사자들을 위한 교육프로그램으로는 각종 강좌와 더불어 활동가를 위한 기업인과의 명함 교류회, 연례 비영리단체 전국 활동가 대회 등을 개최한다.

“시민사회 창조를 위한 기금”은 일본 NPO센터 내부의 기구로 설립되었다가 현재는 독립기구로서 활동하고 있다. 이 기금은 ① 자주적인 자금조달에 의거, 각지의 비영리 지원 조직의 기반 강화 조성 ② 특정 목적의 기부금에 의거, 특정 비영리 활동에 대한 조성 ③ 주제별 기업 기금 조성 프로그램 개발과 협력 이라는 취지로 설립되었다.

일본 NPO센터가 지원하는 지역 NPO지원센터의 하나로 도쿄 시민자원활동센터

28) 김수현 (2000), 「주요국의 NGO 현황과 제도」, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케.

29) 이하, 시민사회단체연대회의, 「일본 NPO 활동과 정부의 지원정책 조사활동 보고서」 초고, 2004 (미발간) 참조.

(Tokyo Voluntary Action Center)가 있다.³⁰⁾ 이 센터는 도쿄도 사회복지협의회에서 설립한 민간설립 민간운영센터로, 81년 4월 도쿄볼런티어센터로 출발했다가 98년 도쿄 시민자원활동센터로 이름을 바꾸었다. 센터 활동비의 80%는 도쿄도에서 지원을 받고 있으며 민간 기부금은 20%에 못미치는 규모이다. 도쿄도에서 지원하는 이유는 센터의 활동이 공공적이고 사회복지협의회가 사회복지법에 따라 설립된 단체이기 때문이다.

센터의 주 기능은 정보화와 상담, 연수 프로그램 운영, 자료실 운영, 기타 기능 지원 등이다. 센터는 한달에 약 5-6백건의 상담을 통해 자원활동을 원하는 시민, 비영리단체 설립에 대한 상담, 지역사회에 공헌하고자 하는 기업을 위한 상담을 전개하고 있다. 센터에 오면 지역의 모든 비영리단체에서 발행하는 다양한 프로그램, 강좌, 자원활동에 대한 정보를 구할 수 있다. 또 비영리단체의 기초 지식 뿐만 아니라 사업계획, 예산계획, 인적 자원 확보, 세무, 네트워킹 등과 관련하여 다양한 연수 프로그램을 제공하고 있다. 그 외에도 센터는 인쇄실과 우체국, 회의실과 자료실을 갖춰 비영리단체의 일상적인 필요도 저렴한 비용으로 충족시키고 있다.

30) 위 자료.

III. 정부의 재정지원 현황과 비영리민간단체의 인식

1. 시민·사회단체의 재정 상황

시민사회의 민간단체들의 재정상황은 많은 경우 존립을 위협할 정도로 열악한 경우가 많은 동시에 외부 재정지원 없이 상당한 회비수입에 의존하는 소수의 자립형까지 편차가 매우 크다. 그러나 아직 공익활동에 대한 자발적 기부의 관행과 문화가 성숙하지 못한 우리 사회에서 대부분의 민간단체들은 재정상황의 곤란으로 야기되는 어려움이 매우 크다.

재정의 어려움은 단체의 활성화에 복합적인 어려움을 야기하고 많은 경우 이것이 활동위축과 회비수입의 축소로 악순환을 형성하기도 한다. 이러한 악순환을 차단하는 방법으로 단체의 재정개발 역량 개발을 지원하는 것이 중요하다.

시민·사회단체의 재정은 대체로 회비 및 후원금, 자체 수익사업, 정부/기업/재정지원기관의 협찬금 또는 지원금으로 구성된다. 회비의존도를 높이는 목표가 공유되고 있으나 실제 이행하기는 힘든 여건이다. 시민사회가 발달한 다른 나라와 비교해 회비납부율이 낮다. 정부 또는 외부 지원금에 대한 요구는 이 점과 연관되어 있으나 외국과 비교해서 정부 재정의존도는 평균적으로 한국이 매우 낮은 편이나 인건비 비율이 높아 인건비로 인한 재정 압박과 상근활동가의 열악한 환경과 처지가 중요한 문제로 존재한다.

전국적으로 민간단체의 재정 현황을 파악하는데 필요한 기초적인 조사나 통계자료조차 미흡한 실정이다. 대체로 기존의 간헐적인 조사에서는 평균적으로 회비충당 비율 등 재정구조가 거의 개선되지 않는 가운데 정부의 재정지원이 높아지는 경향과, 지역 풀뿌리형 단체의 경우 정부의 재정지원 의존도가 더 높은 현황을 보여주고 있다. 지역 풀뿌리형 단체의 정부 재정지원 의존도가 높은 이유는 중소기업단체의 재정자립이 그 만큼 더 어렵다는 현실을 반영한다.

재정 불안정의 내적 요인으로서 회원확대/운영 프로그램, 회원참여 활성화 프로그램, 회비납부 안정화 등 재정안정과 관련된 기술과 프로그램 개발이 매우 미흡하며 인력 또한 부족하다. 이 분야의 인적 자원 양성 또한 매우 낙후되어 있다.

열악한 재정은 활동가의 자기개발 기회를 위축시킴으로서 신규 활동가의 양성과 단체 활동 전반의 저하로 이어질 수 있다. 대부분의 단체에서는 회원확대와 회비

수입 증대를 통해 재정의 안정을 추구하려는 일반적 요구가 존재하지만 회원확대와 회비수입비율은 활동 영역과 이슈에 따라 편차가 크다. 특히 수도권 이외의 지역에서 여건이 더욱 어려운 것이 일반적 상황이다. 여기에는 문화적 요인, 제도적 요인과 기술적 요인이 동시에 작용한다. 즉 아직 우리 사회의 시민참여문화가 전반적으로 낮은 상태인데다 지역과 이슈에 따라 차이가 크게 나는 문화적 요인과, 회원사업과 재정사업의 체계화 정도가 낮고 경험도 짧은 편이며, 위에서 설명한 제도적 제약이 중요한 영향을 미치고 있다. 또 외국의 선진 사례와 비교할 때 신생 단체에 기술적인 지원을 제공하는 인프라가 대단히 취약한 면도 다수의 단체가 초기의 어려운 재정상황을 조기에 타개하기 힘들게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

민간단체의 정부재정 의존도

재정적 자립도가 일반적으로 취약한 가운데 한국 시민사회에서 민간단체 상당수의 경우 정부 지원금이 중요한 재원으로 자리잡고 있다. 그러나 외국의 평균과 비교할 때 우리의 경우 정부의 지원 비중은 아직 낮은 수준이다.

전국적으로 민간단체의 정부 재정 의존도를 파악할 수 있는 자료는 없으나 국정홍보처 공모사업에 참여하는 33개 시민사회단체와 서울시 공모사업에 참여하는 62개 시민사회단체의 정부 재정 의존도를 예로 살펴보면 의존도 평균이 각각 27.7%와 24.0%로 나타났다.

[표 4] 정부 공모사업에 참여한 시민사회단체의 정부재정 의존도

단체재정 의존비율	대규모재정	중규모재정	소규모재정	합 계
	5억원이상	2억~4억9천만	2억원미만	
40%이상	4(20.0%)	5(17.3%)	13(28.3%)	22(23.2%)
20~39%	6(30.0%)	7(17.3%)	22(47.8%)	35(36.8%)
19%이하	10(50.0%)	17(58.6%)	11(23.9%)	38(40.0%)
합 계	20(100.0%)	29(100.0%)	46(100.0%)	95(100.0%)

(출처 : 한양대 제3섹터연구소, 2000, 2001년. 주성수외(2003)재인용)

이 표본의 경우 정부지원이 시민사회단체 전체 재정의 40% 이상을 차지하는 경우는

조사대상중 23.2%에 해당한다. 그리고 정부지원이 전체 재정의 19% 이하를 차지하는 경우가 40%를 차지한다. 따라서 정부의 재정지원에 대한 의존도가 상대적으로 그리 높지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 재정규모가 연간 2억원 이하의 소규모 시민사회단체의 경우, 정부재정에 더 많이 의존하는 경향이 있다는 것을 볼 수 있다.

그러나 Salamon 등의 연구에서 나타난³¹⁾ 선진국과 개도국 22개국 평균과 비교해 볼 때, 한국 민간단체의 정부에 대한 재정의존도는 상대적으로 낮은 편이라 할 수 있다. 22개국 민간단체의 정부 재정의존도는 평균 40%에 달하며, 그 중 절반 이상이 50%를 넘는다. 즉 일반적으로 선진국의 정부는 시민사회의 활성화를 위해서 한국보다 더 큰 지원을 기울이고 있는 것을 알 수 있다.

2. 정부의 재정지원 현황

가. 행정자치부의 재정지원

(1) 개요

행정자치부를 통한 비영리민간단체 활동에 대한 정부의 지원은 1999년에 시작되었고, 2000년 비영리민간단체지원법 제정으로 행자부는 동법 제6조 (보조금의 지원)에 의거하여 “비영리 민간단체 공익활동 지원사업”을 해오고 있다. 이 사업의 추진 목적은 “NGO와 정부의 파트너십을 통한 공익활동 촉진,” “비영리 공익활동을 추진하는 민간단체에 사업비를 지원하여 건전시민사회 구현에 기여하기 위한 사업”³²⁾으로 규정하고 있으며 구체적으로는 비영리단에서 신청한 특정 공익 사업에 대해 사업비의 일부를 보조하는 것으로 하고 있다.

신청자격은 주무장관 또는 시·도지사에게 비영리민간단체로 등록된 단체중에서 회원 100인 이상과 1년 이상의 활동실적을 갖춘 단체로 한한다. 이에 행자부는 사업모집 방식으로 공개경쟁입찰 방식을 채택하고 이를 근거로 시작하였다. 보조금 지원의 결정은 법정 절차에 따라 공개경쟁방식의 신청서를 기준으로 민간위원으로 구성된 ‘공익사업선정위원회’가 공인된 선정기준에 따라 심사, 선정하고 있다. 선정 공모와 관련해서는 주요일간지에 사업을 공고한 후 최소 2개월 이상의 신청기간을 의무화하고 있다. 공익사업선정위원회는 모두 15명으로 구성되는데, 여기에 각 정당 추천인사 3인을 포함하여 교수·연구원 7인, 시민운동가 5인, 법조인

31) 주성수 (2000), 『자원봉사와 시민사회』, 한양대학교 에서 인용된 Salamon et al., 1999의 연구.

32) 행정자치부 “2002년도 예산안 심사 참고자료”

2인, 공무원 1인으로 구성되어 있다. 사업 평가는 매년 중간평가와 사업 종료후 종합평가 등 2회 실시한다.

연간 지원금액은 100 - 150억원으로 행정자치부가 직접 지원하는 전국사업에 50%, 그리고 전국 시·도 자치단체를 통해 지원하는 지역사업에 50%가 배정된다. 2004년의 경우 총 100억원 지원금액으로 행정자치부에서 128개 단체 154개 사업에 50억원을, 지역사업으로 1,285개 단체 1,286개 사업에 50억원을 지원하였다. 총 지원규모는 한번도 증가한 적이 없이 1999-2003년까지는 150억원으로 안정적이다가, 2004년도에는 갑작스레 전년도의 1/3이 삭감되고 그 이후에도 국회에서 삭감 압력을 받는 등 단계적인 증액보다 오히려 불안정성을 노정하고 있다.

행정자치부의 지원사업은 그 유형이 8가지로 정해져 있는데 ①국민통합 ②문화시민사회 구축 ③자원봉사 ④안전문화 및 재해재난 ⑤인권신장·소외계층보호 ⑥자원절약·환경보전 ⑦NGO 기반구축·시민참여확대 ⑧국제교류협력으로 구분되어 있다.

(2) 심사와 선정의 절차

행정자치부의 비영리민간단체 지원사업은 민간위원중심의 '공익사업선정위원회' 주관하에 공개경쟁방식으로 이루어지고 있다. 위원회는 각 정당 추천인사와 다수의 시민사회 민간위원으로 구성되어 있고, 심사기준과 선정 절차가 엄격히 정해져 있어, 비교적 높은 수준의 공정한 절차를 갖추고 있다. 선정 기준에 단체의 정치적 또는 이념적 취향은 포함되어 있지 않으며 단체가 신청한 사업의 공익성을 중심으로 심의된다.

선정된 사업은 매년 2번에 걸쳐 평가를 받고 있으며, 각 평가는 모두 3단계(서면→인터뷰→현지확인)의 평가를 거친다. 사업 종료후 추진실적이 저조한 단체는 다음 연도 심사시 불이익을 받도록 '전년도 평가결과'를 점수화하여 반영하고 있다. 전년도 사업추진실적이 우수한 단체는 상대적으로 높은 점수를, 저조한 단체는 낮은 점수를 받도록 유도. 매년 신규단체 진입비율이 30%이상으로 나타나고 있다. 한편, 보조금의 용도의 사용이 적발될 경우에는 예외없이 환수조치 하고 있다.

사업 평가는 12인의 공익사업평가위원회를 구성하여, 위원들로 하여금 서면, 인터뷰, 워크숍 등의 방법으로 전체 사업 평가를 하도록 하고 있다 (2004년의 경우 미구성, 선정위원회가 직접 평가). 평가위원회의 구성은 직접적인 법적 근거는 없으나 비영리민간단체지원법시행령 제7조에서 '공익사업선정위원회'로 하여금 평가

관련사항에 대해서도 심의·의결할 권한을 부여하고 있는바, 이에 의거하여 구성하였다.

(3) 지원 현황

행정자치부의 연도별 지원현황은 아래와 같다. 행정자치부는 매년 약 150-230여개의 전국사업과 1200-1600여개의 지방사업에 각각 50-75억원의 사업비를 지원하고 있으며, 사업 단위당 평균 지원액의 규모는 전국사업의 경우 약3천만원, 지방사업의 경우 약 3-4백만원이 지원되며, 신청건수 대비 선정비율은 약 7-80%에 해당한다.

[표 5] 행정자치부 연도별 비영리단체 지원 현황 (1999-2004)

【 1999년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,340	3,206	1,682	1,640	1,838	150
행정자치부	316	433	916	123	140	75
시·도	2,024	2,773	766	1,517	1,698	75

【 2000년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,232	2,683	939	1,491	1,612	150
행정자치부	340	432	609	151	195	75
시·도	1,892	2,251	330	1,340	1,417	75

【 2001년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,277	2,607	675	1,688	1,790	150
행정자치부	268	412	390	166	216	75
시·도	2,009	2,195	285	1,522	1,574	75

【 2002년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,250	2,539	577	1,804	1,890	150
행정자치부	266	393	312	175	237	75
시·도	1,984	2,146	265	1,629	1,653	75

【 2003년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,316	2,557	580	1,735	1,806	150
행정자치부	305	474	344	182	237	75
시·도	2,011	2,083	236	1,553	1,569	75

【 2004년도 】

구 분	신 청 현 황			선 정 현 황		
	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)	단체수 (단체)	사업수 (건)	금 액 (억원)
계	2,255	2,476	522	1,413	1,440	100
행정자치부	321	478	299	128	154	50
시·도	1,934	1,998	223	1,285	1,286	50

또 아래 표에서 나타나듯, 2004년의 경우 8가지 유형에 따른 사업지원 내역을 보면 “인권신장/소외계층 보호”, “NGO기반구축/ 시민참여확대” 유형에 가장 신청 단체가 많았으며, 선정된 건수 역시 두 유형이 가장 많았다.

[표 6] 2004년도 사업신청 및 선정현황

(단위 : 백만원)

유 형 별	접수내역			선정내역		
	단체수	사업수	금 액	단체수	사업수	금 액
계	(321)444	478	29,944	(128)151	154	5,000
① 국 민 통 합	66	72	5,120	20	20	827.4
② 문화시민사회구축	58	65	4,019	16	16	650
③ 자 원 봉 사	29	32	2,025	17	17	328
④ 안전문화·재해재난	35	34	2,563	16	16	440
⑤ 인권신장·소외계층보호	80	84	4,737	25	27	804.6
⑥ 자원절약·환경보전	55	63	3,814	13	13	700
⑦ NGO기반구축·시민참여확대	68	73	4,299	30	30	755
⑧ 국제교류협력	53	55	3,295	15	15	495

※ ()는 유형간 중복단체를 제외한 숫자임

[표 7] '04년도 시도 지원사업 신청 현황 및 선정 현황

(단위 : 천원)

구분 시도	신청 현황			선정 현황		
	단체수	사업	금액	단체	사업수	금액
총 계	1,934	1,998	22,290,387	1,285	1,286	5,000,000
서울	223	234	5,610,000	71	71	649,000
부산	168	183	1,501,000	86	86	350,000
인천	78	92	1,523,000	53	54	279,000
대구	105	105	734,704	83	83	256,000
광주	70	70	602,806	47	47	206,000
대전	67	67	684,677	60	60	212,000
울산	72	72	592,291	45	45	191,000
강원	74	74	635,846	58	58	241,000
경기	314	336	4,492,000	163	163	719,000
충북	76	76	503,688	72	72	230,000
충남	67	69	583,866	56	56	253,000
전북	86	86	1,165,000	68	68	284,000
전남	104	104	836,413	89	89	277,000
경북	160	160	919,686	133	133	331,000
경남	168	168	1,191,000	101	101	343,000
제주	102	102	714,410	100	100	179,000

(3)평가

공익사업평가위원회 주관으로 실시한 2003년 지원사업 종합평가를 살펴보면 전반적으로 ① 전문분야 특화를 통한 단체의 사업노하우 정립, ② 중장기적 관점하에 사업을 심층적 실행, ③ 제도적 변화유도와 사회적 관심도 제고 등의 파급효과 등을 긍정적으로 평가함과 동시에 ① 단체별 소규모 사업의 유사중복의 문제, ② 한

두 번의 행사로 모든 사업을 마감하는 사례를 개선할 점을 지적하고 있다. 보조금 집행에 관해서는 회계처리에 관한 사전교육, 수시 현지도, 중간평가 강화 등 보조금 사용의 투명성 제고를 위한 조치가 필요하다고 강조하고 있다.

2003년의 경우 평가위원회는 서면, 인터뷰 평가와 아울러, 성과물 전시회를 개최하여 사업의 반응을 확인하고 공유하는 기회를 만들었다. 또한 대부분의 지원단체가 참여한 평가워크숍을 개최하여 평가위원들의 종합적 의견과 우수사례 발표를 통해 벤치마킹과 상호 성찰의 기회를 제공하기도 하였다.

사업유형별로는 상대적으로 우수한 평가를 받은 분야는 “NGO 기반구축·국제교류”, “시민참여확대” 등의 유형이며, 사업의 내용이 포괄적 성격이 강한 “자원절약·환경보전” 분야와 추상적 성격이 강한 “인권·여성·청소년 권익신장” 분야가 대체적으로 낮은 평가를 받았다. 또 국제옥수수재단의 대북지원사업과 자유총연맹의 남북한 상생문화 교육사업 등 사업비 규모가 1억원 이상 고액사업의 경우 상대적으로 약간 높게 평가되었는데 이는 단체의 사업수행 전문성이 반영되었기 때문이다. 또한 3개 이상의 단체(시도 등록)가 컨소시엄을 구성하여 사업에 참여한 경우에도 평균보다 높은 평가를 받았다.

[표 8] 우수사례로 선정된 8개 사업 (행정자치부)

사업유형	단체명	사업명
국민통합	남북나눔(사)	연해주의 고려인과 북한동포를 위한 감자농사
문화시민운동	새마을운동중앙회	한국야생화거리 조성
투명사회만들기	반부패국민연대(사)	맑은사회만들기
지원봉사	한국자유총연맹	대학생 「Mentoring 프로그램 및 Global 봉사단」 운영
안전문화·재해재난	여수YMCA등 12개(컨)	안전한 지역친화적인 산업단지 만들기
인권보호·권익신장	성산 장기려선생 기념사업회	외국인 근로자 무료진료
자원절약·환경보전	시흥환경운동연합 등 3개(컨)	중부서해안권역 산업단지환경개선을 위한 시민실천프로그램
NGO기반구축·시민참여확대	한국내셔널트러스트(사)	강화 매화이름군락지 보전과 활용을 통한 시민참여 생태지구 조성

또 평가위원회는 지원단체의 회계처리에 꾸준한 진전이 있었다고 보면서, 그렇지

않은 경우에는 열악한 재정기반과 상근직원의 잦은 이동 등으로 미숙한 회계처리가 발생했다고 파악하고 있다. 이에 대해서는 「회계처리에 관한 사전교육」을 통해서 해결될 수 있다고 보고 있다.

행자부의 지원사업에 대하여 직접 지원을 받은 단체들의 평가를 종합적으로 확인하기는 어려우나, 수혜단체들의 전반적인 평가는 평가위원회의 평가가 동일한 맥락에서 있는 것으로 판단된다. 그 이유는 평가위원회의 구성이 시민사회에 대한 깊은 이해와 긴밀한 의사소통성을 갖고 있으며 평가위원회의 평가방식에 사업 수행단체들의 의견이 중시되었던 점 때문이다. 그러나 보다 큰 맥락, 즉 정부지원과 시민사회의 관계의 발전이라는 맥락에서 어떠한 평가가 내려질지는 본 연구의 정부 지원 전체에 대한 설문 및 면접조사 결과와 향후 추가 연구를 통해서 보다 상세히 파악될 필요가 있다.

행자부 지원사업의 성과

이상을 종합해 볼 때, 행정자치부의 비영리민간단체 지원은 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 직접 지원에 국한된 것이기는 하지만 지원의 목적과 절차를 비교적 일관성 있게 규정한 법적 근거를 갖춘 제도라고 볼 수 있다.

둘째, 이에 따라 신청과 선정, 평가와 차기 선정 시 평가의 반영 등 절차에서 공개적이며 공정한 절차와 기준을 갖추고 있으며, 선정과 평가기구의 인적 구성에서도 시민사회의 자율성과 참여를 어느정도 고려하고 있다.

셋째, 제도적 강점을 바탕으로 지원사업은 시민사회의 발전과 참여민주주의의 정착, 그리고 정부-시민사회 관계 정립에 중요한 기여를 해왔다.

넷째, 그러나, 시행 경험이 아직 짧은 관계로 전체 지원예산 규모의 불안정성, 심도 깊은 평가체제의 미비, 정치적 논란에 의한 영향, 지방사업에서 나타나는 관행상의 문제점과 지원액의 소액 문제 등의 개선과제를 안고 있다.

나. 기타 중앙부처의 재정지원

1988년 이전까지 정부의 재정지원은 각 부처의 필요에 따라 제공되었다. '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'에 근거하여 지원되는 경우도 있었지만 법적 근거도 없이 지원되는 경우도 있었다. 정부의 민간단체에 대한 지원정책이 틀을 갖추기 시작한 것은 1994년 국정홍보처가 '민주공동체실천사업'이라는 이름으로 공모제 방식의 사업별 지원을 시행하면서부터이다.

정부 각 부처별로 시행되는 지원사업을 종합적으로 파악할 수 있는 조사나 자료는 미비하다. 그러나 2003년 시민사회단체 연대회의가 정보공개청구를 통해 실시한 비영리민간단체 정부지원에 대한 실태조사³³⁾에 따르면, 비영리단체에 직접 지원을 실시하는 정부부처는 농림부, 문화관광부, 보건복지부, 법무부, 여성부, 재정경제부, 통일부, 행정자치부, 환경부, 과학기술부 등 10개 부처이며, 외교통상부의 경우 산하기관인 한국국제협력단에서 민간단체 지원을 하고 있다. 지원단체의 수는 행정자치부를 제외하고 2001년에 210개, 2002년에 155개였으며, 지원금 규모는 2001년도에 약 432억원, 2002년에는 830억원에 달하였다. 부처별 지원현황과 근거법은 아래 표에 요약되어 있다.

[표 9] 2001-2002 정부 각 부처의 지원내역

	지원단체수		지원금		지원 근거
	2001년	2002년	2001년	2002년	
농 립 부	26	26	27,082,940	53,627,485	
문화관광부	12	16	4,211,500	4,192,023	
보건복지부	5	21	2,976,000	6,278,000	사회복지사업법 국기법
법 무 부	4	4	570,000	692,000	법률구조법 보호관찰 등에 관한법률
여 성 부	48	48	400,000	1,700,000	여성발전기본법/ 보조금예산에 관한 법률(준용)
재정경제부	3	4	1,441,000	3,281,000	
통 일 부	2	4	188,000	702,000	비영리민간단체지 원법
행정자치부	166	175	7,500,000	7,500,000	

33) 시민사회단체연대회의, 2003, "시민사회단체연대회의 NGO법제위원회 회의". 노동부는 자료 미제출로 파악되지 않음.

환 경 부	7	8	1,907,000	1,819,000	
과학기술부	3	3	4,415,000	5,544,000	과학기술기본법
외교통상부 (산하 한국국제협력단)		22		5,205,000	한국구제협력단법
노 동 부					자료 미비
합계	276	330	50,690,440	90,540,508	

(출처: 시민사회단체연대회의 (2003), 「NGO법제위원회 회의자료」 (미발간))

또한 비영리민간단체지원법에 의거한 지원 이외의 각 부처의 지원사업의 경우에는, 법률적으로 공개모집절차를 취하도록 의무화하고 있지 않아, 선정과 평가의 공정성을 보장하는 제도적 장치가 부족함을 알 수 있다.

이와 같은 조사에서 우리는 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

첫째, 중앙정부 각 부처의 최근 비영리민간단체 총 지원규모는 500-900억원 규모이며 이중에서 비영리민간단체지원법에 의거한 행정자치부 지원 전국사업은 50-75억원 정도로 전체 중에서 차지하는 비중이 매우 작으며,

둘째, 반면 지원단체 수는 전체 2001-2002년의 경우 276-330 개이며 이중에서 행정자치부 지원단체의 수가 216-237개로서, 행정자치부의 단위당 평균 지원규모가 다른 부처에 비해서 일반적으로 매우 낮고,

셋째, 각 부처의 지원이 각기 다른 근거법에 의거해 제공되기 때문에, 비영리민간단체지원법은 사실상 행정자치부의 지원사업에 국한되어 효력을 발휘하는 결과를 낳고 있으며,

넷째, 정부의 비영리민간단체 지원 전체에 대한 정확한 실태 파악이나 법적 기준, 및 공정한 표준 절차 또는 절차상의 일관성은 현재 존재하지 않는다는 점이다.

다. 지방자치단체의 재정지원

지방자치단체의 경우 비영리단체 사업지원에서 공공성, 형평성, 투명성의 면에서 상당한 문제가 발생하고 있다.

2004년부터 각 지방자치단체는 조례에 의하여 사회단체보조금 심사위원회를 구성하고 위원회의 심사를 통하여 사업을 선정하고 있지만, 실제로는 심사와 별도로

과거 정액보조단체 등 특정단체에 일정한 지원액이 정해져 관행적으로 지원되는 경우가 많은 것으로 파악된다. 심사위원회의 인적 구성과 심사기록의 정보공개 등 최소한의 공정성을 갖추지 않는 경우도 적지 않다. 한 조사에 따르면 특별법에 의하여 설립된 3개 단체에 대한 지방자치단체의 2003년 총 지원예산은 331억에 달한다 (아래 표 참조). 뿐만 아니라 예산감시활동을 하는 시민단체 ‘함께하는 시민행동’의 2003년 조사에 따르면, 39개 광역 및 기초지방자치단체에서 375억원이 새마을회관건립비용으로 지원된 것으로 파악된다.³⁴⁾

[표 10] 3개 특별법에 의한 3개단체에 대한 지방정부의 정액보조금 추산치 (2003년)

지원금 분류	새마을	바르게살기	자유총연맹	계
시.도 지부	8억	4억9천6백	5억7천6백	
시.군.구 지회	83억5천2백	37억1천2백	27억8천4백	
읍.면.동 조직	82억	59억5천	21억	
계	175억5천2백	101억5천8백	54억6천	331억7천만원

(출처: 하승수, “정부의 민간단체 보조금 어디로 가고 있나? - 사회단체보조금 개선을 중심으로”, 긴급토론회 자료집, 2004년 9월 20일)

현재 전국적인 현황은 파악된 바 없지만 몇몇 지역 시민단체에 의하여 조사된 일부 지방자치단체의 편중 지원 실태는 아래와 같이 요약된다.

[표 11] 일부 지역 보조금 현황 사례³⁵⁾

지역	조사단체(연도)	특기 사항
서울 도봉구	서울동북여성 민우회(2004)	- 총 32개 사회단체중 보조금 2천만원 이상을 지원받은 상위 7개 단체가 사회단체보조금의 62.3% 차지, 총액 2억7천9백만원 - 7개 단체중 5개 단체는 보조금이 상향 조정 - 보조금 200만원 미만인 5개 단체의 총보조금은 전년대비 61.9% 삭감, 총액 5,715,000원 - 13개 단체의 운영비, 보조금 총액의 48.1%, 총보조금은 78.4%
경상 남도	(사)경남여성회 (2004)	- 체육청소년과, 사회복지과 지원이 전체의 75% - 1회성 행사 지원이 91% - 정액보조 13개단체 지원금 68%, 그중 10개단체 사업비 지원

34) 사회단체보조금개선네트워크 (2004), 「새마을회관보고서」 www.0098.or.kr

		이 72.1% (총 63개 단체)
울산시	울산참여연대 (2004)	- 기존의 정액보조단체가 차지하는 비중은 평균 65.1% - 새마을과 바르게단체가 전체 보조금의 30%이상, 상위 15 단체들이 87.0%를 차지 - 정액지원 단체에 운영비 지원 비중 매우 높아 - 비정액단체 중에서도 특정단체 편중 지원 지속
진주시	진주시민사회 단체연대회의 (2004)	- 정액단체에 보조금 증액, 11개 정액단체에 57.7% 지원 - 기타 단체 다수 보조금 삭감 - 정액3단체 운영비 보조 과다 - 지원액중 일부 미결정, 미집행
안산시	안산 예산감시 네트워크 (2004)	- 지원예산 중 87.2%만 지원결정, 3개과에 82.6%가 지원(주민자치, 사회여성, 문화체육) - 신청 68개 단체 중 1건 이상 지원받은 단체는 55개 단체. 1개 단체당 평균 지원건수는 약 1.7개 - 상위 3개 단체가 전체 지원금의 32.35% 차지, 운영비 90%. - 1천만원 이상 지원 17개 단체가 전체 지원금의 78.5% 차지, 나머지 38개 단체가 22.5%. - 5천만원 이상 지원된 단체는 7개 단체가 전체 지원금의 56.9%를 차지. 1억 이상 지원 <새마을운동> 전체 지원금의 12.12%. - 총 운영비 지원 전체 지원금 중 62.9%. - 운영비의 경우 총 31건, 건당 약 2,180만원 지원. 사업비의 경우 61건 지원, 건당 약 428만원 지원. - 60건 중 31건이 전년도 지원사업.

이러한 편중 지원은 당연히 해당 지역에서 지원사업을 둘러싼 심각한 논란을 야기하게 된다. 이상으로부터 지방자치단체의 비영리단체 지원사업은 많은 경우에 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 이해된다.

첫째, 특정 단체에 대한 편중 지원과 그 외 다수 단체에 대한 자의적, 소액 지원이 문제가 되고 있다.

둘째, 편중 지원의 경우, 관행적인 인건비, 운영비 지원 및 시설지원 등 지원 항목에서도 일관된 지원 기준이 정립되어 있지 않다.

셋째, 이러한 경우 행정자치부의 '민간단체보조금 예산편성원칙 및 회계처리기준'에 어긋나는 것임에도 불구하고, 적절하게 교정할 수 있는 제도적 장치가 미비하다.

넷째, 보조금 지원과 관련하여 선정위원회와 평가위원회 등 절차적 투명성을 보장

35) 사회단체보조금개선네트워크, 각 지역별 보조금 조사보고서, www.0098.or.kr

하는 제도적 뒷받침이 미흡하여 부당한 관행 또는 단체장의 자의적 결정에 영향을 받는다.

다섯째, 이러한 문제로 인해 지원의 형평성과 공정성 문제 제기가 지속되고 있으며, 엄정한 제도적 개선이 없을 경우 논란이 지속 또는 증폭되어 지역사회와의 화합과 발전에 매우 부정적 효과를 낳을 것으로 예상된다.

라. 정부의 재정지원의 쟁점과 시사점

정부의 재정지원은 행자부의 비영리민간단체 지원사업(비영리민간단체지원법), 각 부처 차원의 지원사업(개별법에 근거), 지방자치단체의 사회단체 보조금 지원사업(자치단체 조례에 근거) 등 크게 3가지로 나뉜다. 이외에도 정부지원기금을 통한 지원(여성발전기금, 환경발전기금)을 추가로 들 수 있다.

비영리민간단체 지원사업에는 현재 몇 가지 문제가 있다는 것이 분명히 확인되고 있다. 첫째, 부처별로 지원이 분산적으로 이루어짐으로서 중복지원의 허점이 발생한다. 현재 매년 각 부처에서 시행하고 있는 유사 지원사업에 대한 내용을 행자부에서 공문으로 확인하면서 중복지원 사실이 발견될 경우 해당 부서와 협의하여 선정 취소 또는 지원 사업비 회수조치를 취하고 있는데³⁶⁾, 이는 비효율적인 대처 방법으로 보인다. 이는 행자부 또는 어떤 부처라도 일괄적인 제도개선을 추진하기 힘든 여건으로 작용한다.

둘째, 이른바 “나눠먹기식” 지원에 대한 대책이 필요하다. 시·도에서 추진하는 비영리민간단체 보조금 지원사업은 시도별로 ‘공익사업선정위원회’를 구성하여 공개경쟁방식에 의해 추진되고 있기는 하지만, 많은 경우 비경쟁적으로 대부분을 선정함에 따라, 참여단체수는 많고 사업당 보조금은 소액화되는 문제가 나타나고 있다.³⁷⁾ 이는 공정한 사업 선정과 평가가 뿌리내리지 못함으로써 관행화되고 있어서 문제가 된다.

3. 국회 및 사회의 인식

36) 예를 들어 2002년 모 단체의 “흡연예방 및 금연을 함께하는 청소년”사업이 청소년보호위원회 사업과 중복되어 행자부 심사에서 제외되었고, 2003년 행자부의 “Sea Clean 2003운동 및 환경교육” 사업이 국정홍보처 사업과 중복되어 국정홍보처에서 선정을 취소하였다.

37) 사도의 사업당 평균지원액 : '03년 4,780천원, '04년 3,888천원 (행정자치부 자료....)

정부의 민간단체 지원에 관해서는 비판적인 의견과 여론도 뚜렷이 존재한다. 여기서는 국회와 사회 일각에서 제기되고 있는 비판 의견과 기존 여론 조사에서 나타나는 일반적인 인식을 개략적으로 검토하여 그 논점과 근거를 이해하고자 한다.

정부의 민간단체 지원에 관한 비판적인 견해는 참여정부 수립 이후, 그리고 특히 2004년도에 들어와 강하게 제기된 바 있다. 한 야당은 2004년 10월 국정 감사시에 정부 지원 관련 질의에서 다음과 같은 취지의 문제제기를 하였다.

- 정부 지원사업의 근거법률인 비영리민간단체지원법 제2조 제2호에 의하면 '사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로' 운영되는 단체에는 지원할 수 없으므로, 주된 목적은 아니더라도 정치적 성향을 가진 단체는 가급적 지원사업에서 배제해야 한다.
- 2004년 총선시민연대에 참여한 시민단체는 정치적 성향을 가진 단체들인데 이들 단체가 행정자치부 지원사업 신청 및 선정과정에서 26개 단체가 신청하여 20개 단체가 지원받음으로써 평균 59.7%에 비해 훨씬 높은 76.9%가 지원받았다. 사업 건수로는 43개 사업을 신청하여 27개 사업이 선정됨으로서 전체 평균 50.0%에 비해 훨씬 높은 62.8%가 선정되었다. 지원금액면에서도 신청금액 대비 지원금액 비율을 보면 전체 평균이 21.8%인데 비해 총선연대 참여단체의 경우는 35.6%에 달한다.
- 시민단체가 정부로부터 재정적 지원을 받은 뒤 정치활동, 특히 선거에 개입하면 그 도덕성이 결정적으로 불신당할 수밖에 없다.

또한 동년 11월 국회 행정자치위원회와 예산결산위원회의 전문위원 검토보고에서는 정부의 민간단체 지원사업의 취지를 이해하면서도 다음과 같은 유보사항을 제기하였다.

- 정부의 민간단체 지원의 취지와 배경은 이해하지만, 민간단체 활동에 필요한 재원은 자체적인 기금 또는 모금활동을 통해 조달하는 것이 원칙이므로, 단체 활동의 소요재원을 정부지원에 과도하게 의존하게 되는 경우 민간단체의 정체성 및 순수성이 훼손될 우려가 있고, 따라서 정부의 지원은 가급적 지양되어야 한다는 지적이 있다.
- 이러한 지적을 감안하여 선정과정에서 사업의 필요성을 공정하고 엄격히 심사하여야 할 것이며, 정부의 특정 사업 지원금이 단체 운영비의 일부로 전용

하는 등 용도 외로 사용되거나 정부지원금의 의존비율이 너무 높아 정체성이 우려되는 단체를 배제하는 등 예산지원과정을 투명화할 필요가 있다.

이러한 문제제기에 기초해 위의 야당은 예산결산위원회에서 2005년 예산조정에 행정자치부의 비영리민간단체 지원예산 100억원 중 30억원 삭감 방침을 정하였다. 이는 지난 16대 국회에서 동 야당이 150억원 중 50억원을 삭감을 주장하여 관철 시킨 이후 두 번째의 일괄 삭감안이다.

이상 최근 국회에서 제기된 비판적 문제제기에는 다양한 관심과 관점이 혼재되어 있다. 우선 일반론 수준에서는 지원 단체의 선정과 지원금 용도 등 절차적 투명성과 공정성을 강조하는 것이 있으며 보다 특수하게는 '총선연대'와 같은 특정단체 그룹을 표적으로 하는 지원 제한의 주장이 담겨 있다. 그러나 결론적으로는 단체 별 특성과 기준에 따른 정책의 정교화가 아니라 일괄적인 예산 삭감론으로 귀결되는, 비논리적인 논의-결정과정을 보여주고 있다.

이와 동시에 일부 언론에서도 특히 올해 들어 정부의 민간단체 지원에 강력한 비판을 제기한 바 있다. 비판의 요지는 '정부의 지원을 받아 친정부적인 활동을 한다', '정부의 지원을 받으면 민간단체의 독립성이 훼손된다', '정부지원과 총선시민연대의 활동이 관련되었다'는 것으로 요약된다.³⁸⁾ 일부보도에서는 특정 단체그룹(총선시민연대)의 정치성을 비판하면서 곧바로 '정부가 2003년 565개 시민단체에 411억원을 지원'한 것으로 묘사하여, 마치 특정 단체들이 거액의 지원금을 받은 것과 같은 선정적인 인상을 주기도 하였다.

이러한 비판적 보도는 국회에서의 문제제기와 비슷하게 일반론적인 수준에서는 정부지원과 민간단체의 독립성에 관하여 의문을 제기한다는 면에서 정부지원이 갖춰야 하는 공정성과 투명성의 원칙을 다시 강조한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이러한 논점은 새로운 것이 아니다. 보도의 선정적 측면은 정부 지원의 다양성과 세부적 사실을 간과하고 지나치게 일반화하는 '일반화의 오류'에서 잘 드러난다. 실제로 일부 보도에서 부각시킨 2003년 전체 지원액 411억원 중에서 총선시민연대 관련 단체에 지원된 금액은 11억3천8백여만원으로 전체의 2.8% 미만이다. 총선시민연대의 활동을 '친정부적'으로 규정하는 것은 이미 총선시민연대가 여야를 불문하고 동일한 기준에 의거하여 낙선낙천운동을 펼쳤고, 정부지원을 포함하여 그 예산의 출처와 사용처가 모두 투명하게 공개되었다는 점에서 성립되기 힘든 주장이다. 그리고 그 선정과정은 공개모집절차에 의해서, 다양한 인사들로 구성된 중립적인 선정위원회에서 선정되었다. 오히려 관례와 특별법에 의거하여, 공정한

38) 조선일보, 문화일보 2004년 9월 1일자 시민단체 정부지원금 관련 기사.

선정과정을 거치지 않아도 상당한 수준의 지원금을 지원받는 단체들의 실태는 이러한 보도에서 곧잘 생략되었다.

다음 정부 지원을 받음으로서 민간단체의 독립성이 훼손된다는 주장도 지나치게 일반화된 것이다. 민주주의 선진국에서도 정부의 민간단체 지원은 일반적이며, 한국의 경우보다 지원 규모가 크고 지원 방식이 다양하지만, 그렇다고 피지원단체의 독립성 논란은 제기되지 않는다. 특히 정부-시민사회의 관계가 성숙할수록 그 관계는 다양하게 발전하는데, 국가기관이 직접 나서기 어려운 사회적 서비스를 제공하거나 사회통합을 위해 수행하는 공익적 목적의 활동에 정부 지원이 있다고 해서 독립성을 상실했다고 주장하는 것은 성립되기 힘들다. 이는 바로 국가와 공공기관만으로는 시민사회의 다양한 문제들을 해결해 나갈 수 없으며, 민간이 이를 대체하거나 보완해 나가는 것이 현대사회의 국가와 시민사회, NGO의 관계임을 보여주는 것이다. 사회적 공공서비스와 사회통합을 위한 공익활동 확대를 위한 국가와 시민사회의 협력관계는 바로 시민단체의 독립성과 자율성을 전제로 한 것이며, 정부의 지원을 시민단체의 의존성과 등치시키는 주장은 현대사회의 이러한 특징을 잘 이해하지 못한데에서 나온 것이라 볼 수 있다.

이에 비해 일반 여론은 정부의 민간단체 지원에 대해서 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있으며 위에서 언급한 일부 언론과 정당의 주장과 다른 세부적인 관심을 표현하는 것으로 조사되고 있다.

1999년 '서울 NGO세계대회'에 참여한 민간단체 지도자들을 대상으로 한 박상필의 연구³⁹⁾에 따르면 민간단체 재정충원 방법에서 회비와 개인기부금만으로 해야 한다는 의견은 매우 낮았으며 (14.8%), 반면 정부지원금이 포함되어야 한다는 주장은 높았다 (53.2%). 또 외국에 비해 한국의 민간단체는 정부가 민간단체들에 대해서 우호적이기 보다는 그렇지 않은 시각을 높게 가지고 있는 것으로 인식하고 있다.⁴⁰⁾ 또 정부의 지원방식에 대해서는 직접지원에 대한 찬성이 절반을 넘었다. 주성수가 2000년 서울시정참여사업에 참여한 민간단체 실무자 93명을 대상으로 한 조사에서도 정부지원을 찬성하는 사람(57%)이 반대하는 사람(43%)보다 높았다. 또 강상욱이 2000년 서울시 소재 61개 민간단체를 대상으로 조사한 바에 따르면 77%가 정부의 재정지원이 민간단체의 성장에 도움이 되었다고 응답하였다.⁴¹⁾ 환경분야에서 환경단체와 정부와의 관계를 연구한 김종래는 환경부와 지방 환경청

39) 박상필 (2002), 179쪽.

40) 민간단체에 대한 정부시각이 어떠한지는 물음에 한국은 적대적(18.8%), 보통(53.2%), 우호적(27.9%)였고, 외국은 적대적(8.4%), 보통(53.3%), 우호적(38.3%)였다. 위 자료.

41) 강상욱 (2001), 「NGO에 대한 정부 재정지원 실태분석」, 한국NPO학회 춘계학술대회 발표논문집

에 근무하는 공무원들의 인식을 조사한 결과에서 담당 공무원들이 민간단체와의 협력과 정책참여를 매우 긍정적으로 보고 있다는 점을 발견하였다.⁴²⁾

한양대 제3섹터 연구소가 수행한 국정홍보처의 2002년 민주공동체실천사업에 대한 평가조사결과⁴³⁾를 보면, 사업참여 단체들은 일반적으로 민주공동체 사업의 심사, 진행, 평가 과정에 대하여 전 과정이 체계적으로 제도화되어 사업추진능력과 성과가 크게 향상되어 가고 있는 것으로 인식하고 있다. 참여단체들은 사업 참여를 통하여 조직역량이 강화되고 프로그램의 새로운 수요를 파악해 나가고 있으며, 이와 같은 사업 참여의 핵심 의의로서 민관공조의 파트너십을 형성하고 정부의 시민사회정책의 효율성을 높이며 시민사회의 긍정적인 변화를 유도하는 것으로 이해하고 있다.

동시에 한국행정연구원의 임승빈은 1999년과 2000년에 민주공동체실천사업에 참여한 시민단체들을 중심으로 의식조사를 실시하였는데, 시민단체의 자율성과 책임성 확보를 위하여 정부와 시민단체와의 관계를 형성하는데 다음과 같은 의견이 지배적임을 발견하였다.⁴⁴⁾

첫째, 정부의 사업공모방식의 지원방식에 대해서는 긍정적인 의견이 지배적이거나 이전의 특별법을 통한 지원방식에 대해서는 강한 부정적 의견을 나타내고 있다.

둘째, 참여단체의 총 재정에서 평균 약 30% 전후를 정부 지원에 의존하고 있다.

셋째, 시민단체 전문가지원 및 인력과건 등 비재정적 지원에 대한 관심이 높다.

넷째, 현재의 정부주도형 지원방식에서 민간공동지원제, 다년간 사업지원, 지원금 관리에서 사업관리로의 개혁 등에 관심을 두고 제안하고 있다.

다섯째, 정부 정책과정에 시민단체가 참여하는 과정에서 비판과 문제점에도 불구하고 정책 방향, 활동 경험, 협력 관계 향상, 민주주의의 성숙화 등 중요한 긍정적 성과를 확인하고 있다.

이상과 같은 국회와 사회 일각의 비판적 문제제기와 사업 참여 당사자들의 여론을 종합해 보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 정

42) 김종래, 「환경분야에서의 정부와 NGO 관계」, 박재창 편 (2000).

43) 한양대학교 제3섹터연구소 편 (2003), 『2002 민주공동체 실천사업 평가』

44) 임승빈 (2000).

부와 시민사회 양측에서 경험을 통한 긍정적 학습과정이 일어나고 있다는 점이다. 이는 앞으로 정부-민간의 새로운, 성숙한 관계를 예고하는 것으로 매우 긍정적인 현상으로, 권장될 필요가 있겠다. 그리고 일반론 수준에서 공정성과 투명성의 원칙을 강조하는 비판은 긍정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 원칙은 정부 지원규모를 삭감하는 것과는 무관하게 공정성과 투명성을 부여하기 위하여 마련된 기존의 제도를 보다 효과적으로 운영함과 동시에 예외적 특혜를 제거함으로써 실현될 수 있는 것으로, 이미 기존 연구 및 시민사회의 제안, 그리고 본 연구에서 제안하고 있는 내용을 세밀하게 검토하는 것으로 수용할 수 있을 것이다. 특히 비판적 여론에 대한 처방으로서 총 지원예산 규모를 삭감하는 것은 위에서 언급한 긍정적 학습효과와 정책적 일관성에 대한 신뢰도 면에서 부정적 효과를 낳을 것으로 예상된다.

그러므로 정부 지원제도의 세부적인 수준에서 지나친 일반화의 오류를 경계하고, 문제의 특성에 따른 해법을 찾는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어 정부의 직접 지원이 야기하는 재정적 의존성의 문제는 간접 지원을 확대함으로써 재정적 자생력을 높이는 방향으로 검토할 수 있으며, 지원 단체의 정치 활동 문제는 재정 지원의 조건과 감독을 엄격히 함으로서 사안별로 대처하는 것이 바람직할 것이다. 동시에 정부-시민사회 관계 형성의 초기에 처한 우리 사회에서는 이러한 논란을 발전적인 성찰로 이끌어가는 깊이있는 이해와 일관된 정책 원리를 속히 정립하는 것이 무엇보다도 중요할 것이다.

정부가 시민사회의 발전을 위해서 취해야 할 정책에 대한 깊이있는 이해와 정책 원리를 정립하는데 위에서 논의한 비판적 의견으로부터 또 하나의 시사점을 얻을 수 있다. 비판적 의견이 민감하게 부각되는 배경에는 정부의 지원방식이 직접적인 지원에 치중해 있는 현실에 기인하는 바가 크다. 즉 '지원'에 대한 패러다임이 '직접적 재정지원'과 등치되어 있으므로 피지원단체의 독립성 논란이나 정치적 자유 문제가 민감하게 제기되는 것이다. 여기서 '지원'의 패러다임이 직접적 재정지원을 포함하는 보다 포괄적이고 깊은 의미를 갖는 정부의 역할⁴⁵⁾로 재정립될 경우, 지금까지 과도하게 민감화된 논란은 어느정도 합리적인 논쟁으로 전화될 수 있을 것으로 보인다.

4. 본 연구의 설문·면접 조사 결과

본 연구는 설문조사와 면접조사를 수행하였는데, 설문조사는 전국 173개 비영리민

45) 본 연구는 이를 결론부에서 '시민적 자력화와 공신력 형성을 위한 환경 제공'이라고 정식화한다.

간단체를 대상으로 이메일 설문과 응답의 방법으로 조사하였는데, 설립시기로는 80년대 설립이 40%, 90년대 이후 설립 60%의 분포로, 법인 여부에 따라서는 법인 단체 64%, 비법인단체 35%의 분포로, 비영리민간단체등록단체는 전체의 86%로, 서울과 지방 소재의 분포는 서울 34%로, 정부 기금 지원 경험에 관해서는 기지원 단체의 비중이 67.1%의 분포로 응답을 회수하였다.⁴⁶⁾

면접조사는 2004년 8월 25일 ~ 10월 5일 기간동안 전국의 31개 비영리민간단체를 방문, 구조화설문 방법을 통한 면접으로 하고, 응답의 전체내용을 기록하고 주요사항을 요약하였다. 지역별로는 서울(16개), 대구(3개), 부산(1개), 광주(1개), 대전(3개), 강원춘천(1개), 강원원주(3개), 전북익산(2개), 충북청주(1개)로 분포를 두었으며, 활동 영역별로는 시민사회일반(5개), 지역사회(8개), 환경(2개), 여성(5개), 통일·평화(2개), 인권(1개), 문화(1개), 교육(1개), 언론(1개), 사회복지(1개), 소수자(2개), 국제(2개)로 분포를 두었다.⁴⁷⁾

면접 조사 단체의 명단과 지역별 수는 다음과 같다:

서울 : 인권운동사랑방, 나와 우리, 이룸, 반부패국민연대,
평화를만드는여성회, 한국자유총연맹, KYC, 광진주민연대,
북한인권네트워크, 민족화해범국민협의회, 레즈비언인권연구소,
한국여성성적소수자운동모임 끼리끼리, 민주언론운동시민연합,
생태교육전문기관 해바라기 (14)

대구 : 대구참여연대, 대구 여성회, 우리복지시민연합 (3)

춘천 : 춘천시민연대 (1)

청주 : 충북참여자치시민연대 (1)

원주 : 원주환경운동연합, 원주 민예총, 원주청년회 (3)

익산 : 익산희망연대, 익산참여자치시민연대 (2)

광주 : 광주전남반부패국민연대 (1)

대전 : 대전 여민회, 대전 YWCA, 대전지역사회교육협의회 (3)

부산 : 부산지역 성매매피해여성지원상담소 '살림' (1)

직능 및 기타 : 유니세프코리아 (1)

가. 설문조사결과

46) 부록 “설문조사결과 분석자료” 참조.

47) 부록 “면접 조사 녹취록 요약자료” 참조.

응답자들의 기초사항의 내용을 보면, 설립년도는 1999년-2000년도가 61.8%로 가장 많았고, 법인 단체가 64.4%, 비영리 민간단체에 등록된 단체가 85.8%로 비법인 단체와 비영리 민간단체에 미등록된 단체보다 많았다. 상근자수는 5인 미만인 경우가 50%, 회원수는 100인-500인 정도가 33.5%, 소재지는 서울과 경기도가 과반수 이상을 차지하고 있었다. 활동영역을 보면, 시민사회 영역이 43.9%, 사회 복지 영역이 25%을 차지하고 있었고, 정부기금이 있는 단체는 전체의 67.1%였으며, 전체 수입중 정부기금이 차지하고 있는 비중은 30% 이하가 61.8%였다. 상근자 임금을 보면, 50만원-100만원이 48.8%로 가장 많았다.

문항별 분석을 보면 다음과 같다.

(1) 비영리민간단체/시민사회단체 일반에 대한 인식 조사

1) 사회적 역할

단체에 대한 사회적 역할에 대한 전반적인 의견은 “주창 활동”이 21.1%로 가장 많았다. 다음으로 “공공 서비스의 보완”, “캠페인”의 순으로 나타나, 단체에 대한 사회적 역할에 대한 전반적은 의견은 주창 활동으로 나타났다.

① “정부기금 지원여부”에 따라서 단체의 사회적 역할에 대한 의견을 보면, “정부기금이 있는 경우”에는 “주창(이슈제기 및 여론화) 활동”이 20.3%로 가장 많았고, 다음으로는 공공 서비스의 보완, 캠페인의 순으로 나왔으며, “정부기금이 없는 경우”에는 “정부기금이 있는 경우”와 마찬가지로 “주창(이슈제기 및 여론화) 활동”이 22.1%로 가장 많았지만, 다음의견으로는 정부 감시, 공공서비스의 보완/캠페인의 순으로 나타나 정부기금의 지원이 없는 경우에는 정부 감시의 사회적 역할이 약간 높음을 알 수 있다.

② 법인/비법인의 여부에 따라 “비영리민간단체/시민사회단체”로서 단체의 사회적 역할의 차이를 보면 법인 단체의 경우에는 “공공 서비스의 보완”에 대한 의견이 22.2%로 가장 많았고, 다음으로는 “주창 활동”이 17.5%, “기타의견”이 15.9%, “공공 서비스의 대리 제공”이 14.8%의 순으로 나타났다. 비법인 단체의 경우에는 법인 단체와 달리 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”이 23.3%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부감시”가 19.4%, “캠페인”이 17.8%의 순으로 나타나 법인과 비법인 단체는 사회적 역할에 대한 의견에 차이가 있다.

③ 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 “비영리민간단체/시민사회단체”로서

단체의 사회적 역할의 차이를 보면 비영리 민간단체의 등록된 경우에는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 의견이 22.7%로 가장 많았고, 다음으로는 “공공서비스의 보완”이 17.5%, “정부감시”가 15.9%, “캠페인”이 14.8%의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 미등록된 경우에는 등록 단체와 같이 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”이 20.0%로 가장 많았고, 다음으로는 “공공서비스의 보완”이 17.8%, “정부감시”가 15.6%의 순으로 나타나 비영리 민간단체의 등록에 따라서는 의견에 큰 차이를 보이고 있지 않고 있다.

④ 소재지별에 따라 “비영리민간단체/시민사회단체”로서 단체의 사회적 역할의 차이를 보면 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도를 제외하고는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 의견이 가장 많으며, 충청남도의 경우에는 “공공서비스의 대리제공”, 전라북도의 경우에는 “공공서비스의 보완”과 “캠페인”, 전라남도의 경우에는 “공공서비스의 대리제공”, 경상북도의 경우에는 “정부감시”에 대한 의견이 가장 많았다.

⑤ 활동영역에 따라 “비영리민간단체/시민사회단체”로서 단체의 사회적 역할의 차이를 보면, 활동영역이 “시민사회”의 경우에는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 의견이 24.9%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부 감시”, “캠페인”순으로 나타났다. “지역자치/빈민”의 경우에는 “공공서비스의 보완”이 36.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “주창활동”, “기타”순으로 나타났고, 활동영역이 “사회복지”인 경우에는 “공공서비스의 대리제공”에 대한 의견이 28.6%로 가장 많았고, 다음으로는 “공공서비스의 보완”과 “캠페인”이 많았다. 활동영역이 “환경/지역”인 경우에는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 의견이 “26.1%”로 가장 많았고, 다음으로는 “캠페인”, “정부 감시”의 순으로 나타났고, 활동영역이 “문화”인 경우에는 “공공서비스의 보완”에 대한 의견이 30.8%로 가장 많았고, 다음으로는 “공공서비스의 대리제공”, “정부감시”의 순으로 나타났다. 활동영역이 “교육/학술”인 경우에는 “기타”의견이 가장 많았고, 활동영역이 “종교”, “노동/농어민”의 경우에는 의견이 골고루 나왔다. 마지막으로 활동영역이 “학회, 직능단체, 노동조합”인 경우에는 “공공서비스의 보완”과 “기타”에 대한 의견이 50%로 가장 많았다.

단, 공공서비스, 감시, 주창, 캠페인 등 설문에서 주어진 일반적 사회적 역할과 단체의 역할을 동일시하지 않은 소수의 응답은 아래와 같은 주관식 응답을 보여, 통상적인 범주와 다른 정체성 인식의 요구가 존재함을 시사하였다. 주관식 응답이 보여주는 하나의 특징은, 사회복지 활동과 진보적 사회개혁 활동의 경우 설문의 일반적 범주와 다른 독자적인 정체성 인식을 하려는 경향을 일정하게 보여준다는 점이다.

* 주관식 응답의 대표적 사례:

장애인 복지·재활 서비스/ 국민생활의 명랑화 및 건전한 여가선용제공/ 환경 관련 활동/ 주민자치·참여복지의 일상화/ 자연보호운동/ 여성의 지위향상/ 전통문화 발굴 및 보존/ 노인정보화교육/ 보조금지원 목적외 사용/ 건전 청소년 문화육성/ 문학교육관련 지도자양성 및 문학교육발전에 이바지/ 정부정책 제안 및 모니터링·장애인복지연구사업/ 사회변혁/ 복음전파/ 정치 개혁 및 통일운동의 활동 역할/ 시민사회강화/ 시민들의 기부를 통하여 확보된 자연과 문화유산의 공유화

2) 단체와 정부와의 관계에서 올바른 위상

“정부의 파트너”에 대한 응답이 52%로 가장 많음. 다음으로 “정부의 감시자”가 30.1%, “기타”의견이 12.7%, “정부의 대리자”가 5.2%의 순으로 나타나 단체들과 정부와는 동반자라는 의견이 과반수 이상임을 알 수 있다. 단 단일한 관계설정에 동의하지 않는 의견들이 아래 주관식 의견으로 표현되었다. 주관식 응답이 보여주는 하나의 특징은 파트너와 감사자 관계가 분리되지 않는다는 의견이 존재한다는 점과 새로운 형태의 거버넌스로 시민사회의 역할을 설정하는 의견이 존재한다는 점이다.

* 주관식 응답 사례:

여성의 통일된 의견을 정부 및 사회에 반영/ 바람직한 공동체사회를 만들어가는 모든 역할/ 감시 및 협력을 함께 할 수 있는 동반자적 역할 / 정부의 파트너이자 감시자/ 적절한 관계유지/ 거버넌스적 입장/ 지자체 시민운동의 파트너/ 정부가 하기 힘든 영역의 시민활동.

① 법인/비법인 여부에 따른 정부와의 관계에서 단체의 올바른 위상에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “정부의 파트너”라는 의견이 63.8%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 감시자”, “정부의 대리인”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 “정부의 감시자”라는 의견이 48.1%로 가장 많아 법인 단체들과 다른 의견을 나타냈다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따른 정부와의 관계에서 단체의 올바른 위상에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “정부의 파트너”라는 의견이 59.1%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부의 감시자”, “기타”의견의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “정부의 감시자”라는 의

견이 52.6%로 나타나 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부의 따른 정부와의 관계에서 단체의 올바른 위상에 대한 의견을 보면, 정부의 기금지원이 있는 경우에는 “정부의 파트너”라는 의견이 58.2%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부의 감시자”, “기타”의견의 순으로 나타났다. 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “정부의 감시자”라는 의견이 47.1%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부의 파트너”, “기타”의견의 순으로 나타나 정부기금의 지원여부에 따라 정부와의 관계에서 단체의 올바른 위상에 대한 의견의 차이를 보이고 있다.

④ 활동영역에 따른 정부와의 관계에서 단체의 올바른 위상에 대한 의견을 보면, 시민사회의 경우에는 “정부의 파트너”와 “정부의 감시자”라는 의견이 같았고, 지역자치, 사회복지, 환경, 문화, 교육, 종교, 노동 분야에서는 “정부의 파트너”라는 의견이 많았다. 즉, 시민사회의 경우를 제외하고 다른 단체의 경우에는 “정부의 파트너”라는 의견이 대다수였다.

3) 정부와의 관계

단체와 정부의 관계를 전반적으로 보면, “중립적”이라는 의견이 42.8%로 가장 많았다. 다음으로 “협조적” 28%, “교류 없음” 18.5%, 비협조적, 매우 협조적의 순으로 나타남. 전반적으로 정부와 단체와의 관계는 중립적이거나 협조적임을 알 수 있다.

① 법인/비법인 여부에 따른 단체와 정부의 관계를 보면, 법인인 경우에는 “중립적”이라는 의견이 40.9%로 가장 많았으며, 다음으로는 “협조적”이 38.7%, “협조적” 8.6%의 순으로 나타났으며, 비법인 경우에는 “중립적”이라는 의견이 52%로 가장 많았지만, “교류 없다”라는 의견이 28%로 높게 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따른 정부와 단체의 관계에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 업체인 경우에는 “중립적”이라는 의견이 47.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 “협조적”이 38.7%, “비협조적”이 8.6%의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록되지 않은 단체의 경우에는 “교류 없음”이라는 의견이 44.4%로 가장 많았으며, 다음으로는 “중립적”, “협조적”의 순으로 나타나 비영리 민간단체에 등록된 여부에 따라 정부와 단체의 관계에 대한 의견에 차이를 보이고 있다.

③ 정부기금 지원여부에 따른 정부와 단체의 관계에 대한 의견을 보면, 정부의 기금이 있는 경우에는 “중립적”이라는 의견이 42.5%로 가장 많았고, 다음으로 “협조적”이 32.5%, “교류 없음”이 12.5%의 순으로 나타났다. 정부의 기금이 없는 경우에는 “중립적”이라는 의견이 41.7%로 가장 많았고, 다음으로는 “교류 없음”이 33.3%, “협조적”이 16.7%의 순으로 나타나 정부기금의 지원여부와 관계없이 단체와 정부와의 관계는 중립적임을 나타나고 있다.

④ 활동 영역에 따른 정부와 단체의 관계를 보면, 사회복지 영역과 종교 영역은 “협조적”이라는 의견이 34.1%, 50%로 많았으며, “교육/학술”영역에서는 “교류 없음”이라는 의견이 57.1%, 기타 영역에서는 “협조적”이라는 의견이 100%로 나타나, 영역별로 정부와 단체의 관계에 대한 의견은 다양했다.

4) 지방자치단체와의 관계

지방자치단체와의 관계를 전반적으로 보면, “협조적”이라는 의견이 37.2%로 가장 많았다. 다음으로 “중립적” 36.6%, “비협조적” 12.8%의 순으로 나타남. 전반적으로는 지방자치단체와의 관계는 서로 협조하는 관계임을 알 수 있다.

① 법인/비법인에 따라 지방자치단체와의 관계를 보면, 법인 단체의 경우에는 “협조적”이라는 의견이 45.7%로 가장 많았고, 다음으로 “교류 없음”, “비협조적”의 순으로 나타났다. 비법인인 경우에는 “중립적”이라는 의견이 43.1%로 가장 많았고, 다음으로는 “협조적”, “비협조적”의 순으로 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 지방자치단체와의 관계를 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “협조적”이라는 의견이 37.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “중립적”이 36.5%, “비협조적”이 14.8%의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록되지 않은 경우에는 “중립적”이라는 의견이 50%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 “협조적”과 “교류 없음”이 16.7%로 같게 나타나, 지방자치단체의 의견 차이는 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 의견의 차이가 있었다.

③ 활동 영역에 따라 지방자치단체의 관계를 보면, 시민사회는 46.5%, 환경은 47.1%, 문화는 38.5%, 교육은 42.9%으로 “중립적”이라는 의견이 많았으며, 사회복지 48.8%, 노동은 66.7%, 기타영역은 100%로 “협조적”이라는 의견이 많았다. 그리고 지역자치영역은 “협조적”, “비협조적”이라는 의견이 같았고, 종교영역은 “협조적”, “교류 없음”이라는 의견이 같았다.

5) 단체의 조직 운영 및 활동에 있어서 어려운 점

단체의 조직 운영 및 활동에 있어서 어려운 점은 역시 “재정적 어려움”으로 드러난다. 주관식 응답에서 보여준 전문성결여, 회원수부족, 시민단체의 활동에는 지원이 미비함 등의 의견은 원인에 대한 진단을 포함하고 있다.

6) 정부의 기금을 받는 과정에서의 어려운 점

“정부의 기금을 받는 과정에서의 가장 어려움”에 대한 의견은 “회계 처리의 문제”라는 의견이 28.7%로 가장 많았음. 다음으로는 “기타의견”이 23.8%, “진행담당자의 부족”이 22.6%의 순으로 나타나 정부기금을 받는 과정에서 어려운 점으로는 “회계처리의 문제”임을 알 수 있음. 이 문항에 대한 의견에서 특징적인 것은 세부적인 다수의 주관식 의견이 표시되었다는 점이다. 주관식 의견의 대표적 특징은 정부 관련 부처가 지원 사업의 특성을 충분히 이해하고 있지 못하다는 인식이다.

* 주관식 응답 사례:

제안서 심사시 설명할 기회부족/ 사업비 및 일부 인건비의 지원 가능해야 함/ 운동센터를 위한 건물지원 및 활동근거지 확보를 위한 노력 필요/ 지원하는 사업에 대한 정부의 이해부족/ 공익사업 판단기준의 객관적 근거부족/ 현실적 지원이 안됨/ 애매하게 부족한 지원 금액/ 사업에 대한 정부인식 부족/ 사업 제안서 작성등의 기간이 충분하지 못함, 사전정보의 부족/ 미신고 시설, 법인 운영체가 아닌 단체는 제외됨/ 사업진행비의 부족/ 정부지원금에 실무자 인건비 미포함, 사용방법이 지나치게 경직됨/ “예산집행에 있어 다소 늦게 집행되어 사업의 시기에 영향을 준다”라는 명목하에 관변성단체 중심으로 불투명한 예산으로 기초단체장의 정치적 도구로 활용/ 정부와 관계공무원의 이해와 설득과정이 어려움/ 정부와 관계공무원의 이해부족/ 필수예산에 대한 시의회의 이해부족으로 정부수탁시설의 운영에 어려움이 있음/ 보조금부족

① 법인/비법인의 여부에 따라 정부의 기금을 받는 과정에서의 어려운 점에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “진행담당자의 부족”이라는 의견이 27.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 “회계처리의 문제”, 기타 다른 의견의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 “기타 의견”이 33.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 “회계처리의 문제”가 31.3%, “진행담당자의 부족”이 16.7%로 나타나 법인 단체인 경우와는 다른 의견이 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 정부의 기금을 받는 과정에서의 어려운

점에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “진행담당자의 부족”이라는 의견이 26.5%로 가장 많았으며, 다음으로 “회계처리의 문제”, “기타”, “제안서 작성의 어려움”의 순으로 나타났다. 비영리 민간 단체에 등록되지 않은 경우에는 “기타 의견”이 35.3%로 가장 많았으며, 다음으로는 “회계처리의 문제”, “진행담당자의 부족”, “정부의 간섭”의 순으로 나타나 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 다르게 나타났다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 정부의 기금을 받는 과정에서의 어려운 점에 대한 의견을 보면, 정부기금의 지원이 있는 경우에는 “기타 의견”이 53.2%로 가장 많았으며, 다음으로는 “회계처리의 문제”, “진행담당자의 부족”의 순으로 나타났다. 정부기금의 지원이 없는 경우에는 “회계처리의 문제”가 30.8%로 가장 많았으며, 다음으로는 “진행담당자의 부족”, “제안서 작성의 어려움”의 순으로 나타나 정부기금의 지원여부에 따라 정부 기금을 받는 과정에서의 어려운 점에 대한 의견에는 차이가 나타났다.

④ 활동영역에 따라 정부의 기금을 받는 과정에서의 어려운 점에 대한 의견을 보면, 지역자치는 50%, 환경은 52.9%로 “회계 처리의 문제”라는 의견이 가장 많았으며, 사회복지 분야는 31.6%, 문화분야는 30.8%, 교육분야는 42.9%, 노동분야는 66.7%로 “진행담당자의 부족”이라는 의견이 가장 많았다. 종교분야는 응답이 다양했으며, 기타 분야에서는 “기타의견”이 100%였다.

(2) 정부 지원에 대한 실태 및 인식 조사

1) 비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금 지원 인식

비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금을 지원받는 것에 대한 인식”에 대한 의견을 전반적으로 보면, “단체별로 다름”이라는 의견이 70.8%로 매우 높다. 다음으로는 “바람직”, “바람직하지 못함”순으로 나타나 보조금의 지원에 대한 인식은 단체별로 다르게 인식하고 있음을 알 수 있다.

① 법인/비법인 여부에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금 지원 인식에 대한 의견을 보면, 법인/비법인 여부와 관계없이 “단체별로 다르다” 의견이 각각 73.1%, 74.5%로 가장 많았다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금 지원 인식에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “단체

별로 다름”이라는 의견이 74.8%로 가장 많았으며, 다음으로 “바람직”, “바람직하지 못함”의 순으로 나타났으며, 비영리 민간단체에 등록되지 않은 경우에도 같은 의견을 보이고 있다.

③ 정부기금의 지원여부에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금 지원 인식에 대한 의견을 보면, 정부기금의 지원여부와 관계없이 “단체별로 다르다”는 의견이 각각 72.5%, 70%로 가장 많았으며, 다음으로는 지원이 있는 경우는 “바람직하다”, “바람직하지 못하다”의 순으로 나타났으며, 지원이 없는 경우는 “바람직하지 못함”, “바람직하다”의 순으로 나타났다.

④ 활동 영역별에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부의 보조금 지원 인식에 대한 의견을 보면, 활동 영역에 관계없이 전반적으로 “단체별로 다르다”라는 가장 많았다.

2) 비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원시 생기는 문제점

① 법인/비법인 여부에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원시 생기는 문제점에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 34.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “맹목적인 사업비 신청”, “정부에 관한 비판능력상실”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 법인 단체와 마찬가지로 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 35.6%로 가장 많았다. 그 다음으로 “정부에 관한 비판 능력 상실”, “맹목적인 사업비 신청”의 순으로 나타나 법인/비법인의 여부와 관계없이 “시민단체의 자율성 훼손” 가장 많았다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원시 생기는 문제점에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 34.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “맹목적인 사업비 신청”, “정부에 관한 비판능력 상실”의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 마찬가지로 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 35.6%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부에 관한 자율성 훼손”, “맹목적인 사업비 신청”의 순으로 나타나 전체적으로는 비영리 민간단체의 등록여부에 관계없이 “시민단체의 자율성 훼손”이 가장 많았다.

③ 정부기금 지원여부의 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원시 생기는 문제점에 대한 의견을 보면, 정부의 기금이 있는 경우에는 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 36.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부에 관한 비

관능력 상실”, “맹목적인 사업비 신청”의 순으로 나왔다. 정부의 기금지원이 없는 경우에도 마찬가지로 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 33.5%로 가장 많았고, 다음으로는 “맹목적인 사업비 신청”, “정부에 관한 비관능력 상실”의 순으로 나타났다.

④ 활동영역에 따라 비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원시 생기는 문제점에 대한 의견을 보면, 강원도는 50%, 경기도는 30%, 부산은 33.3%, 서울은 35.6%, 인천은 60%, 충북은 36.4%로 “시민단체의 자율성 훼손”이라는 의견이 가장 많았고, 광주 50%, 경남은 36.4%로 “시민단체의 들러리화”라는 의견이 가장 많았다. 특이한 점은 활동 영역이 지역자치 분야인 경우는 “맹목적인 사업비 신청”이라는 의견이 가장 많았고, 다른 분야는 응답이 다양하게 나왔다.

3) 1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부

“1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부”에 대한 전반적인 의견을 보면, “정부 및 자치단체로부터 지원 받는다”는 34.7%로 가장 많음. 다음으로 “자치단체로부터 지원 받음”, “받은 적 없음”으로 나타났다. 전반적으로 1996년 이후에는 “정부 또는 자치단체에서 지원을 받음”을 알 수 있다.

① 법인/비법인 여부에 따라 1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “정부 및 자치단체로부터 지원을 받음”이라는 의견이 40.9%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부로부터 지원받음”, “자치단체로부터 지원받음”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 “자치단체로부터 지원받음”과 “받은 적 없음”이라는 의견이 34.6%로 가장 많아 법인 단체들과 다른 의견을 나타내고 있다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “정부 및 자치단체로부터 지원을 받음”라는 의견이 35.1%로 가장 많았고, 다음으로는 “자치단체로부터 받음”, “정부로부터 받음”의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “받은 적 없음”이라는 의견이 55.6%로 가장 많아 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부의 따라 1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부 대한 의견을 보면, 정부의 기금이 있는 경우에는 “받은 적 없다”라는 의견이 58.8%로 가장 많았고, 다음으로는 “자치단체로부터 지원받음”, “정부 및 지방자치 단체로부터

지원받음”의 순으로 나타났다. 정부의 기금 지원이 없는 경우에는 “정부 및 지방 자치 단체로부터 지원받음”이라는 의견이 43.7%로 가장 많아 정부 기금의 지원여부에 따라 의견의 차이를 보이고 있다.

④ 활동영역에 따라 1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부 대한 의견을 보면, 지역자치가 60%, 교육이 71.4%, 노동이 66.7%로 “자치단체로부터 지원 받음”이라는 가장 많았고, 시민사회는 39.4%, 사회복지는 42.5%로 “정부 및 지방자치 단체로부터 지원받음”이라는 의견이 가장 많았다. 또한 환경과 문화는 각각 35.3%, 46.2%로 “정부로부터 지원받음”이라는 의견이 가장 많았다. 그 밖에 다른 영역은 여러 의견이 같은 비율로 나타났다.

3-2) 보조금 지원 사업에 지원을 신청한 이유

1-2년 이상 지원된 중장기 사업의 정부 보조금의 중단 여부에 대한 의견을 보면, 월등하게 “정부 보조금이 중단 안 됨”이라는 의견이 많다.

5-1) 사업계획서대로 사업진행을 하지 못한 이유

“사업계획서대로 사업을 진행하지 못한 이유”에 관한 의견 중 41.7%가 “부족한 지원금”라는 의견이 가장 많았고, 다음으로는 “필수지출항목의 부족”이라는 응답이 37.5%로 나타났으며, 16.7%가 “복잡한 회계처리”로 인해 사업을 진행하지 못한 것으로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 사업계획서대로 사업을 진행하지 못한 이유에 관한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 38.5%가 “부족한 지원금”라는 의견이 가장 많았고, 다음으로 “복잡한 회계처리”, “필수지출 항목의 부족”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 “필수지출 항목의 부족”라는 의견이 57.1%로 가장 많아 법인 단체들과는 다른 의견을 보이고 있다.

② 민간단체의 등록여부에 따라 사업계획서대로 사업진행을 하지 못한 이유에 관한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “부족한 지원금”라는 의견이 44.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “필수지출 항목의 부족”라는 의견이 33.3%로 나타났으며, “복잡한 회계처리”라는 의견이 22.2%로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않는 경우에는 “필수지출 항목의 부족”라는 의견이 75%로 대다수의 의견을 나타내 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 사업계획서대로 사업진행을 하지 못한 이유에 관한 의견을 보면, 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “부족한 지원금”라는 의견이 60%로 가장 많았고, 나머지 40%는 “필수지출항목의 부족”으로 나타났다. 정부의 기금 지원이 있는 경우에는 “필수지출항목의 부족”, “부족한 지원금”라는 의견이 동일한 비율인 36.8%로 나타났으면, 나머지는 “복잡한 회계처리”, “기타”순으로 나타났다.

④ 활동영역에 따라 사업계획서대로 사업진행을 하지 못한 이유에 관한 의견을 보면, 시민사회의 경우 “복잡한 회계처리”와 “부족한 지원금”이 동일한 비율인 20%로 나타났고, “필수지출항목의 부족”라는 의견이 60%로 다수 의견을 보였다. 사회복지인 경우 “부족한 지원금”라는 의견이 60%로 가장 많았고, 그 외에 환경, 교육 분야에서는 “필수지출항목의 부족”, “부족한 지원금”라는 의견이 대다수였다.

6) 시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화

“시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화”에 관한 의견에는 “사업비위주의 직접지원” 응답이 33.5%로 가장 많았으며, 다음으로 “경상비위주의 직접지원”(31.4%), “환경 개선 등의 간접지원”(20.6%), “조세 감면등의 간접지원”(11.3%)등의 순으로 단체에 관한 정부의 지원방식이 지금 현행대로 사업비 위주의 직접지원 방식으로 이루어져야 한다는 생각이 가장 많다는 것으로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “경상비위주 직접지원”라는 의견이 40%로 가장 많았고, 다음으로 “사업비위주 직접지원”, “환경 개선등 간접지원”, “조세 감면등 간접지원”, “기타” 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 “사업비위주 직접지원”라는 의견이 40%로 가장 많아 법인단체들과 다른 의견을 나타냈다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “사업비위주 직접지원”라는 의견이 31.3%로 많았고, “경상비위주 직접지원”, “환경 개선등 간접지원”, “조세 감면 등 간접지원”, “기타”의견 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “경상비위주 직접지원”라는 의견이 44.4%로 가장 많이 나타나 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화에 대한 의

견을 보면, 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “사업비위주의 직접지원”, “환경개선등 간접지원”라는 의견이 공동으로 33.3%로 나타났고, “경상비위주 직접지원”, “조세감면등 간접지원”이라는 의견 순으로 나타났다. 정부의 기금지원이 있는 경우에는 “사업비위주의 직접지원”라는 의견이 33.5%로 나타났고, 다음으로 “경상비위주 직접지원”이라고 응답을 보여 정부기금의 지원 여부에 따른 정부 지원방식의 변화에 대해 의견의 차이를 보이고 있다.

④ 활동영역에 따라 시민단체에 대한 정부 지원방식의 변화에 대한 의견을 보면, 시민사회의 경우에는 “사업비위주 직접지원”와 “환경개선등 간접지원”라는 의견이 많았고, 지역자치, 사회복지, 환경, 문화, 교육 분야에서는 “경상비위주 직접지원”라는 의견이 많았다.

7) 시민사회단체 대한 정부의 보조금 확대 여부

“시민사회단체에 대한 정부의 보조금 확대 여부”에 대한 의견에는 “보조금 대폭인상” 의견이 59%로 가장 많았다. 다음으로 “보조금 소폭인상”(28.9%), “지금과 변동없음”(6%)의 순으로 나타나 단체의 대부분이 정부의 보조금에 대해 인상되기를 원하는 것으로 나타났다.

8) 시민사회단체의 법적 위상에 대한 바램

“시민사회단체의 법적 위상에 대한 바램”에 대한 의견에는 “일정요건을 갖춘 정부의 허가가 난 법인형태”에 대한 응답이 40%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 인허가 개입은 옳지 않음”, “최소한의 요건을 갖춘 정부의허가가 난 형태”의 순으로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 시민사회단체의 법적 위상과 관련된 의견을 보면, 법인 단체의 경우 법정 위상의 형태를 “일정요건을 갖춘 후 정부의 허가를 받은 법인형태”라는 의견이 전체의 54.3%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 인허가를 받는 것이 부당함”이라는 의견이 21.7%로 나타났다. 비법인의 경우에는 “정부의 인허가를 받는 것이 부당함”이라는 의견이 전체의 42.3%로 가장 많았으며, “일정요건을 갖춘 후 정부의 허가를 받은 법인형태”에 관한 의견은 19.2%로 나타나 법인 단체와는 다른 의견을 나타냈다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 시민사회단체의 법적 위상과 관련된 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우 단체의 법적 위상에 관해 “일정요건을

갖춘 후 정부의 허가를 받은 법인형태”라는 의견이 전체의 40.4%로 나타났으며, 다음으로 “정부의 인허가를 받는 것이 부당함”라는 의견이 31.6%로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “정부의 인허가를 받는 것이 부당함”과 “최소한의 요건을 갖춘 정부의 허가가 난 형태”라는 의견이 공동으로 36.8%가 나타났으며, “일정요건을 갖춘 후 정부의 허가를 받은 법인형태”라는 의견에는 21.1%라는 의견을 보여 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 단체의 법적 위상과 관련된 의견을 보면, 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “최소한의 요건을 갖춘 정부의 허가가 난 형태”와 “정부의 인허가 개입은 부당함”라는 의견이 35.3%, 33.3%라는 의견이 나타났고, 정부의 기금지원이 있는 경우에는 “일정요건을 갖춘 정부의 허가가 난 법인형태”라는 의견이 46.2%로 가장 많은 응답이 나왔다. 정부기금의 지원 여부에 따라 시민사회단체의 법적 위상과 관련된 의견이 많은 차이를 나타내는 것으로 나타났다.

9) 정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건사항

“정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건사항”에 관한 의견을 보면, “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”에 간접지원이 지원되어야 한다는 의견에 40.4%로 가장 많았고, “일정요건을 지닌 모든 시민단체”, “법인형태의 단체 중 심사를 거친 단체”순으로 라는 의견이 34.5%, 23.4%로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건사항에 관한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 36.2%로 가장 많았고, 다음으로 “법인형태의 단체 중 심사를 거친 단체”(35.1%), “일정요건을 지닌 모든 시민단체”(27.7%)순으로 나타났다. 비법인의 경우의 경우에도 마찬가지로 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 45.1%로 가장 많은 의견이 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건사항에 관한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 39.1%라는 의견이 많았으며, 다음으로 “일정요건을 지닌 모든 시민단체(34.8%)”, “법인형태의 단체 중 심사를 거친 단체(25.2%)”순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 50%로 나타나 비영리 민간단체에 등록된 경우와는 다른 의견을 나타냈다.

③ 정부기금 지원여부의 따라 정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건 사항에 관한 의견을 보면, 정부기금 지원이 없는 경우에는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 50%로 가장 많았으며, 정부기금 지원이 있는 경우에는 “일정요건을 지닌 모든 시민단체”와 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 공동으로 36.4%의 비율로 나타났다.

10) 정부가 비영리민간단체/시민사회단체의 지원 방식에 대한 바람직한 방식

“정부의 시민사회단체 지원 방식 형태에 관한 직접, 간접 지원 형태 중 바람직한 방식”에 대한 응답으로는 사업별 공모를 통한 직접 지원과 우편요금 감면 등 간접 지원 모두 확대해야 한다는 의견이 73.8%로 가장 많았으며, 직접지원을 축소하고 우편요금 감면등의 간접지원을 확대해야 한다는 응답이 18.8%로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 정부의 시민사회단체 지원 방식 형태에 관한 직접, 간접 지원 형태 중 바람직한 방식에 관한 의견에는 법인 단체의 경우 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 응답이 79.8%로 가장 많았고, 직접지원을 축소해야 한다는 의견이 11.7% 순으로 나타났다. 직접지원 확대·간접지원 축소와 현행대로 유지해야 한다는 각각 4.3%로 조사되었다. 비법인인 경우에는 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 의견이 66.7%로 가장 많았고 직접지원 축소·간접지원 확대해야 한다는 의견이 27.5%로 법인에 비하여 많은 것으로 나타났다.

② 비영리 민간단체 등록여부에 정부의 시민사회단체 지원 방식 형태에 관한 직접, 간접 지원 형태 중 바람직한 방식에 관한 의견 조사에서는 민간단체에 등록된 경우에는 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 의견이 77.4%로 가장 많았으며 직접지원 축소·간접지원 확대해야 한다는 의견은 16.5%로 나타났다. 또한 비영리 민간단체에 등록되지 않은 경우에는 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 의견이 66.7%로 조사되었으며, 직접지원 축소·간접지원 확대해야 한다는 의견이 33.3%로 나타났다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 정부의 시민사회단체 지원 방식 형태에 관한 직접, 간접 지원 형태 중 바람직한 방식에 관한 응답으로는 정부의 기금지원이 없는 경우에는 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 의견이 58.0%로 과반수가 넘게 나왔으며 직접지원 축소·간접지원 확대의 응답은 34.0%로 나타났다. 이에 반하여 정부의 기금지원이 있는 경우 직접 및 간접지원 모두 확대해야 한다는 응답이 80.3%로 높게 나타났다. 직접지원 축소·간접지원 확대의 의견은 12.3%로 조사되

었다.

10-1) 정부의 지원이 확대될 시 지원되어야 할 방식

정부의 지원이 확대될 시 지원되어야 할 방식은 “단체 활동에 대한 기본 경비지원 확대”에 대한 응답이 32.3%로 가장 많았고, 다음으로는 “공모를 통한 사업별 직접지원금 확대”, “간접지원의 항목을 확대”의 순으로 나타났다.

11) 정부 보조금 신청에 있어서의 원칙

정부 보조금 신청에 있어서의 원칙에 대한 전반적인 의견은 “재정적 해소를 위해 최대한 많은 금액”, “필요한 사업에 대해서만 사업비 신청”이 각각 40%로 나타났다. “정부 보조금 신청 안함”의 의견은 20%로 나타났다.

① 법인/비법인 여부에 따라 정부 보조금 신청에 있어서의 원칙에 대한 의견을 보면, 법인의 경우에는 “재정적 해소를 위해 최대한 많은 금액을 신청한다는 의견”과 “필요한 사업에 대해서만 사업비 신청”한다는 의견과 필요한 사업에 대해서만 사업비 신청한다는 의견이 각각 50%로 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 정부 보조금 신청에 있어서의 원칙에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에는 “재정적 해소를 위해 최대한 많은 금액을 신청한다는 의”과 “필요한 사업에 대해서만 사업비 신청”한다는 의견과 필요한 사업에 대해서만 사업비 신청한다는 의견이 각각 50%로 나타났다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 정부 보조금 신청에 있어서의 원칙에 대한 의견을 보면, 정부 기금지원이 있는 경우에는 “재정적 해소를 위해 최대한 많은 금액을 신청한다는 의견”라는 의견이 66.7%로 가장 많았고, 다음으로는 “필요한 사업에 대해서만 사업비 신청”이었다. 정부 기금의 지원이 없는 경우에는 “정부 보조금 전혀 신청 안함”이라는 100%로 나타났다.

12) 법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 의견

법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 전반적인 의견은 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”는 65.5%로 가장 많았다. 다음으로는 “세금 감면 혜택 현행대로 유지”, “감면혜택 있는지 모른다”의 순으로 나타나 법인으로 등록된 시민

사회단체의 세금 감면 혜택의 폭이 확대되어야 한다는 의견이 전반적이다.

① 법인/비법인 여부에 따라 법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 의견을 보면, 법인의 경우에는 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 68.1%로 가장 많았고, “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “감면 혜택 있는지 모름”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에는 법인과 마찬가지로 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 67.3%로 가장 많았고, 다음으로 “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “감면 혜택 있는지 모름”의 순으로 나타났다.

② 비영리 민간단체의 등록여부에 따라 법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 67.8%로 가장 많았고, “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “감면 혜택 있는지 모름”의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않는 경우에도 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 72.2%로 가장 많았고, 다음으로 “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “기타 의견”의 순으로 나타났다.

③ 정부기금 지원여부에 따라 법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 의견을 보면, 정부기금이 있는 경우에는 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 64.7%로 가장 많았고, “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “감면 혜택 있는지 모름”의 순으로 나타났다. 정부기금이 없는 경우에도 “세금 감면 혜택의 폭을 확대”이라는 의견이 65.8%로 가장 많았고, 다음으로 “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”, “감면 혜택이 있는지 모름”의 순으로 나타났다.

13) 시민사회단체에 대한 지원 사업의 주체

시민사회단체에 대한 지원사업의 주체에 대한 전반적인 의견은 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 50.9%로 가장 많았다. 다음으로 “정부의 자금 출연과 민간이 운영하는 재단 설립” 36.3, “정부의 주도로 조달 12, 선정, 집행”의 순으로 나타나 시민사회단체에 대한 지원사업의 주체는 정부의 보조금 지원 대상 선정 과정에 개입되어야 함을 알 수 있다.

① 법인/비법인 여부에 따라 시민사회단체에 대한 지원 사업의 주체에 대한 의견을 보면, 법인 단체의 경우에는 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 45.7%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다. 비법인의 경우에

도 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 55.8%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다.

② 비영리 민간단체의 가입 여부에 따라 시민사회단체에 대한 지원 사업의 주체에 대한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 50%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에도 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 57.9%로 가장 많았고, 다음으로 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다.

③ 정부기금의 지원여부에 따라 시민사회단체에 대한 지원 사업의 주체에 대한 의견을 보면, 정부의 기금지원이 있는 경우에는 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”이라는 의견이 48%로 가장 많았고, 다음으로 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다. 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “시민사회단체가 보조금 선정과정에 개입”이라는 의견이 53.7%로 가장 많았고, 다음으로는 “정부의 자금출연과 민간이 운영하는 재단설립”, “정부의 주도로 조달, 선정, 집행”의 순으로 나타났다.

14) 정부의 보조금 지원받는 시민사회단체의 적격성 판단 기준

정부보조금을 지원받는 시민사회단체의 적격성을 판단하는 기준에 관한 의견에는 “활동내역”으로 판단하려는 의견이 35.9%로 가장 많았다. 다음으로 “사업계획서의 질”, “지역사회의 요구”, “사업수행자의 자질”순으로 나타나 단체에 대한 적격성을 판단하는 기준으로 많은 단체가 “활동내역”에 따라 기준을 삼기 원하는 것으로 나타났다.

① 법인/비법인의 여부에 따라 정부보조금을 지원받는 시민사회단체의 적격성을 판단하는 기준에 관한 의견을 보면, 법인인 경우에 기준을 삼고자 하는 의견이 “활동내역”(33.1%)에 따르는 것이 좋다는 의견이 가장 많았으며 다음으로는 “지역사회의 요구”, “사업수행자의 자질”, “사업제안서의 질”이라는 순으로 응답하였다. 비법인 경우에도 마찬가지로 가장 많은 의견이 “활동내역”(38.3%)을 기준으로 삼고자 하는 의견이 많았으며 그 외에 다른 의견에서도 법인과 비슷한 비율의 의견을 나타냈다.

② 비영리 민간단체의 가입 여부에 따라 정부보조금을 지원받는 시민사회단체의 적격성을 판단하는 기준에 관한 의견을 보면, 비영리 민간단체에 등록이 된 경우에는 “활동내역”라는 의견이 34.5%로 가장 많았고, 다음으로 “지역사회의 요구”, “사업수행자의 자질”, “사업제안서의 질”의견의 순으로 나타났다. 비영리 민간단체에 등록이 되지 않은 경우에도 “활동내역”라는 의견이 39.5%로 가장 많이 나타났으며 그 외에 의견도 비영리 민간단체에 등록된 의견과 비슷한 의견을 나타냈다.

③ 정부기금의 지원여부에 따라 정부보조금을 지원받는 시민사회단체의 적격성을 판단하는 기준에 관한 의견을 보면, 정부의 기금지원이 없는 경우에는 “활동내역”라는 의견이 37.2%로 가장 많았고, 다음으로는 “지역사회의 요구”, “사업제안서의 질”의견 순으로 나타났다. 정부의 기금지원이 있는 경우에도 “활동내역”라는 의견이 35.5%로 가장 많았으며 다음 의견으로도 정부보조금을 지원받지 않는 단체와 비슷한 의견을 보이는 것으로 나타났다.

15) 정부 보조금 지원 사업 평가

① 먼저, 지원 절차 및 집행과정에서 “정부 보조금의 신청절차와 조건이 까다롭다”라는 의견에는 총 5점중 2.21점으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 변인에 대해서는 의견에 차이가 없음을 통계적으로 알 수 있다. 다음으로 “지원사업의 신청 시기가 단체의 사업 수행 계획시기와 맞지 않아 불편하다”, “정부는 지원금 집행 과정에서 보고 사항 및 회계 결산을 수시로 요구하는 등 행정 절차가 복잡하다”, “정부 지원금의 회계 정산 방식이 복잡하다”라는 의견에는 2.11점, 2.35점, 2.28점으로 으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 변인에 대해서도 의견에 차이가 없음을 통계적으로 알 수 있다.

② 지원액 및 지원방식과 관련, “정부 지원금이 소액이어서 사업 수행에 별로 도움이 되지 않는다”라는 의견에는 2.51점으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 변인에 대해서는 법인 여부와 정부기금 지원여부에 따라 의견의 통계적 차이가 있었는데, 법인이 경우가 비법인의 경우보다, 정부기금을 받는 경우가 받지 않는 경우보다 “정부 지원금이 소액이어서 사업 수행에 별로 도움이 되지 않는다”라는 의견에 긍정적임이 나타났다. 그리고, “정부 지원금은 단체의 재정 안정에 도움이 안된다”, “시민사회단체에 대한 정부의 지원은 현금보다 사무실, 기자재, 인력 등을 지원하는 것이 더 좋지 않다”, “정부는 시민사회단체에게 직접적인 재정 지원

을 하기보다 세금감면 혜택 등 간접적인 지원을 하는 것이 더 좋지 않다”라는 의견에는 “그저 그렇다”라는 의견에 가까웠다. 그리고 “시민사회단체에 대한 정부의 지원은 현금보다 사무실, 기자재, 인력 등을 지원하는 것이 더 좋지 않다”에 대해서는 정부기금의 지원여부에 대해서 통계적으로 의견차이가 있었다.

③ 지원사업 내용과 관련, “지원사업은 주로 일회적이고 기간이 짧아 사업의 지속적인 성장을 기하기 어렵다”라는 의견에는 2.01점으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, “정부의 지원사업은 주로 정부 정책을 홍보하는 사업에 집중되고 있다”에 대해서는 모든 변인별로 의견차이가 있었는데, 법인단체, 비영리 민간단체에 가입된 단체, 정부기금을 지원받는 단체일수록 긍정적인 의견을 나타내고 있다. “정부의 지원 사업의 유형은 시민사회 단체의 현실적인 요구를 대변하지 못하고 있다”라는 의견에는 2.25점으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 정부기금을 지원받는 단체일수록 좀 더 긍정적임을 알 수 있다. “일부 단체/사업에 대해 지원이 편중되는 경향이 있다”라는 의견에는 1.98점으로 “약간 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 법인단체, 정부 기금을 지원받는 단체일수록 긍정적인 반응을 보이고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 “정부로부터 재정 지원을 받기 위해서 단체의 설립 목적과 맞지 않는 사업을 수행할 때도 종종 있다.”라는 의견에는 3.42점으로 “그저 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 비영리 민간단체 가입된 단체와 정부기금을 지원 받는 단체일수록 의견에는 긍정적임을 알 수 있다.

④ 단체선정 및 평가과 관련, “정부의 지원 단체 선정 방식이 불공정하다”라는 의견이 2.64점으로 “약간 그렇다”는 가까웠고, 변인에 따라서는 법인단체와 정부기금의 지원을 받는 단체일수록 긍정적인 반응을 보이고 있다. “정부의 지원 단체 선정과정이 불투명하다”, “정부의 지원 단체 선정기준이 모호하다”, “정부의 지원 사업 평가 기준이 모호하다”라는 의견에 대해서는 “약간 그렇다”라는 가까웠고, “정부의 지원 단체 선정과정이 불투명하다”, “정부의 지원 단체 선정기준이 모호하다”에 대해서는 정부기금의 지원을 받는 단체일수록 긍정적인 반응을 보이고 있다.

⑤ 기타의견

기타 의견에 대해서는 “정부의 재정지원은 단체의 독립성 확보라는 측면에서 가능한 받지 않는 것이 좋다”라는 의견에 2.96점으로 “그저 그렇다”라는 의견에 가까웠고, 법인단체와 정부기금을 지원 받는 경우에는 긍정적인 반응을 보이고 있었다.

⑥ 정부 보조금 지원 사업 평가 전반적인 평가

“지원액 및 지원 방식”에 대해서는 다른 분야보다 긍정적임을 알 수 있다. 하지만 “지원절차 및 집행과정”에 대해서는 부정적임을 알 수 있다.

16) 정부 비영리 민간단체/시민사회단체에 재정적인 지원시 가장 큰 문제점

“정부 비영리 민간단체/시민사회단체에 재정적인 지원시 가장 큰 문제점”에 대한 전반적인 의견을 보면, “사업특성을 고려하지 않고 획일화된 지원액 요구”라는 의견이 11.4%로 가장 많았고, 다음으로는 “불충분한 지원금”, “일회성 사업 중심의 지원”, “자원 사업 선정 시기와 사업 계획 시기의 불일치”의 순으로 나타나 “사업특성을 고려한 지원액 요구”가 필요함을 알 수 있다.

23) 보조금 지원제도의 개선 방향에 관한 주관식 질문에 다음과 같은 응답이 있었다.

- 2-3년의 장기프로젝트 우선채택, 단체간 특성을 고려한 컨소시엄 우선 지원, 평가에서 우수한 실적을 홍보하고 장려하는 내용을 우선지원.
- 적정규모의 보조금지원과 단체의 자율성보장 및 사업추진에 따른 간섭을 최소화해야 할 것임.
- 시민단체의 정확한 의미가 부족함, 진정한 시민단체라면 회원에 의한 회원의 회비로 운영되는 방식을 가져야 한다고 생각함.
- 획일적인 지원금보다는 사업에 필요한 지원금을 충분히 제공해주기를 바람.
- 해마다 보조금지원이 삭감되고 있는 현실임. 왜냐하면 자꾸만 삭감되는지 이유도 알 수 없고 전체적인 보조금 지원이 여전이 부족한 실정. 정부의 말미암아 발생하는 여러 가지 문제점과 간섭은 어쩔 수 없이 겪을 수 밖에 없는 것이 현 시민사회단체의 현실임. 보다 나은 지원과 정부와의 네트워크가 형성되길 간절히 기대함.
- 예산비용을 단체별 특성대로 설정할 수 있어야하며 사업집행에 있어 실제적으로 소용되는 방식대로 정산 할 수 있어야 하고, 예산 산출 근거에 있어 총액규모의 계획이 가능하여야 하며 집행에 있어 사업주체인 단체에 전적인 권한이 주어 져야 함
- 직접지원 대신 간접지원 방식을 택하되 영역을 확대할 필요가 있고, 신청요건 또는 절차의 복잡성이 문제. 일부 단체의 규모에 의해 편승되는 경향태도 절실.
- 지원 사업 선정시 기준과 과정을 투명하게 공개하여 선정의 투명성확보.
- 사업계획을 엄격히 심사하여 타당한 부분에만 적극적으로 지원할 것.

- 현행보조금지원방식인 간접지원 방식을 대폭 확대하여 시민사회와 시민단체를 활성화시키기 위한 환경조성으로 추진되어야 할 것이고, 세제감면은 법인과 특수한 경우에 한정되었던 것을 간접지원의 한 형태로 대폭 확대하는 방향으로 개선 요함.
 - 시민사회단체 특성을 살리는데 유의 바라고, 역사성을 살피는데 기초를 뒤야함.
 - 구체적인 사업에 대한 지원과 일반 단체 운영비, 인건비 지원으로 지원형식을 나누고 활동내용의 공익적 성격, 단체의 역사, 활동내용 등 일정기준에 있는 단체의 경우 중장기 운영비지원을 해줄 필요성이 있다고 봄.
 - 지속적인 보조금 지원이 되었으면 함.
 - 신청사업의 적법성여부 판단 후 적극지원바람.
 - 정책보조는 지양하고 소요사업비를 실질적으로 지원요망.
 - 사업보조금인 경우 사업 시행 전에 70% 먼저 지급되고 사업이 완료 되었을 경우, 나머지 30%가 지급되는데 이것이 문제라고 생각하고, 열악한 시민단체 여건상 자체부담금을 사업비의 나머지 30%를 사업 시행때 지급하지 못하고 사후 결재 등 많은 문제점이 발생.⁴⁸⁾
- 보조사업 일몰제·일출제 적용, 보조사업 신청시 중기사업계획서 필수적으로 제출, 철저한 사업평가·주무 행 정기관 현장감독.
- 일부단체에 편중된 지원의 개선바람. 특히, 현장 활동이 많은 시민들의 참여가 많은 운동이나 사업쪽의 지원이 확대되어야함.
 - 정부보조금이 “나눠 먹기식”으로 결정되는 등으로 인해 신뢰도가 떨어질 수 있으므로 사업결정 및 평가에 있어 심사위원의 자격 및 평가에 있어서 객관적인 공정성이 필요함. 또한 사업 평가시 제재나 경고조치를 받을 경우 최소 일정기간 동안 사업수행자격의 제한을 두어야함.
 - 이른바 관변단체에 집행되는 경상비지원의 중단, 사업수행에 있어서 사업비 항목이 관위주로 편성되어 실질적으로 활동하고 있는 활동가의 인건비와 같은 항목책정이 어려우므로 이에 대한 근거마련, 단체의 성격에 따라 이를 대체할 수 있는 회계처리 방법 필요, 사업내용의 변경 및 예산처리의 변경이 가능한 통로마련, 규모가 큰 단체에 편중되는 사업비의 집행을 보완하여 지역의 소규모조직에 대한 지원근거 마련.
 - 시민단체 활동가들에 대한 인건비와 운영비도 지원바람.
 - 지금의 지원방식을 개편한 시민단체의 사업 성격 및 내용에 따라서 지원을 결정해서 지원해주어함. 선진국처럼 운영비와 인건비도 모두 지원바람.
 - 심사위원 자격을 공표하고 선정과정도 공정투명하게 하고 프로젝트 선정기준도 확실히 세우며 전년도 사업평가 결과를 익년도 사업선정에 반영되게 하여 공정성이 이루어지도록 하고, 심사위원이 바뀐다고 평가기준도 바뀌어서는 안됨.

48) 실제 행정자치부는 1차 80%, 2차 20%로 교부금을 사업종료 이전에 모두 교부하고 있다.

(3) 설문 조사결과의 주요 사항

(가) 비영리민간단체/시민사회단체 일반에 대한 인식 조사

비영리민간단체/시민사회단체로서 사회적 역할에 대해서는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한 의견이 전반적이었고, 법인단체의 여부에 따라, 법인 단체의 경우에는 “공공 서비스의 보완”, 비법인 단체의 경우에는 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”이라 응답하여 견해의 차이를 보이고 있었다. 소재지별에 따라서도 수도권 및 경기권은 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”에 대한이 많았지만, 지방일수록 “공공서비스의 대리 제공”이라는 의견이 많았다. 활동 영역별로는 지역사회/빈민영역과 문화영역의 경우에는 “공공서비스의 보완”, 시민사회영역과 환경/지역영역은 “주창(이슈 제기 및 여론화)활동”, 사회복지영역은 “공공서비스의 대리 제공”이라는 의견이 대다수였다.

정부와의 관계에서 비영리민간단체/시민사회단체의 올바른 위상에 대해서는 “정부의 파트너”에 대한 응답이 과반수였다. 하지만, 비법인 단체와 비영리 민간단체에 미등록인 단체, 정부기금이 지원이 없는 단체는 “정부의 감시자”라는 의견이 앞섰다. 특히, 소재지가 경상도 지역인 경우에 “정부의 감시자”라는 의견이 많았다.

가입 단체와 중앙 정부의 관계를 보면, “중립적이거나 협조적”이라는 의견이 전반적이었다. 하지만, 비영리 민간단체에 미등록인 단체는 “교류 없다”라는 의견이 많았으며, 소재지가 광주지역인 경우에는 “비협조적”이라는 의견, 전라북도는 “교류 없음”이라는 의견이 많아, 지역적 특색을 알 수 있었다.

가입 단체와 지방자치 단체의 관계를 보면, “서로 협조적”이라는 의견이 전반적이었다. 하지만, 비영리 민간단체에 미등록인 단체는 “중립적”이라는 의견이 많았다.

단체의 조직 운영 및 활동에 있어서 어려운 점에 대한 1순위는 “재정적 어려움”이었다. 하지만 비영리 민간단체에 미등록인 단체인 경우에는 “업무 체계, 역할 분담 등 단체 운영에 대한 내부 갈등”이라는 의견이 많았다. 이러한 결과는 1·2 순위의 대해서도 마찬가지였다.

정부 기금을 받는 과정에서의 어려운 점은 “회계 처리의 문제”라고 응답이 비율

이 높았지만, “진행 담당자의 부족”이라는 의견도 비중이 높았다. 또한, 정부 기금에 대한 지원 자체를 거부하는 기타 의견에 대해서도 많은 응답이 있었다. 하지만, 법인 단체와 비영리 민간단체에 등록된 경우에는 “진행 담당자의 부재”가 문제가 부각되고 있었다. 그리고 수도권과 부산지역은 “진행 담당자의 부족”이라는 의견과 강원도와 광주, 대구, 대전은 “회계 처리의 문제”를 지적하여 지역별로 약간의 차이가 있었다.

(나) 정부 지원에 대한 실태 및 인식 조사

정부 보조금에 인식에 대한 비영리민간단체/시민사회단체의 의견은 “단체별로 다를 것이다”라는 의견이 많아, 단체의 특성에 따라 의견을 달리 할 수 있음을 알 수 있다.

비영리민간단체/시민사회단체가 정부 보조금 지원 받을시 생기는 문제점에 대한 전반적인 의견은 “시민단체의 자율성훼손”이라는 의견이 많았지만, “맹목적인 사업비 신청”, “정부에 관한 비판 능력상실”이라는 의견 비율이 높아, 시민단체의 특수 능력 상실에 대한 우려가 있음을 알 수 있다. 하지만, 광주와 경남지역의 단체들은 “시민단체의 들러리화”를 우려하고 있었다.

1996년 이후 정부 보조금 지원의 여부의 전반적인 의견은 정부 및 자치단체로부터 지원을 받고 있었으며, 비법인 단체와 비영리 민간단체 미등록된 단체인 경우에는 “받은 적 없다”라는 의견 비율이 높아 전체적인 의견과는 다른 경향을 보이고 있었다. 특히, 광주와 경남지역의 단체들도 받은 적이 없는 경우 비율이 높았다. 받은 적이 없는 단체들은 신청을 안했기 때문이었고, 이러한 이유는 “단체의 독립적인 재정을 위해서”였다.

만약 1-2년 이상 지원되는 중장기 사업의 정부 보조금 중단이 되는 경우는 별로 없었으며, 만약에 정부의 보조금이 중단되는 경우에는 “자체예산으로 사업을 수행”하는 경우가 많았다. 하지만, 법인 단체의 경우에는 “예산 부족으로 사업을 포기”하는 경우가 많았다.

정부 보조금 지원 사업 수행시 사업계획서에 의거해서 예산을 집행하는 경우가 대부분이었으며, 경상도지역의 경우에는 그렇지 못한 경우도 어느 정도 있었다. 사업계획서대로 사업진행을 하지 못하는 경우는 역시 “부족한 지원금”이라는 의견이 대부분이었지만, “필수지출항목의 부족”한 경우도 있었고, “필수지출항목의 부족”이라는 의견은 비영리 민간단체의 미등록된 경우에 매우 높았다. 그리고 지

역적으로도 강원도, 서울, 전라남도지역의 단체들도 “필수지출항목의 부족”이라는 의견이 높게 나타났다.

시민 단체에 대한 정부의 지원방식에 대한 방법으로 사업비와 경상비에 대해서 70%를 차지하고 있어, 사업비와 경상비의 지원 비중이 높음을 알 수 있었다. 그리고 법인여부의 따라 법인의 경우에는 “경상비”지원, 비법인의 경우에는 “사업비”위주의 지원이 이루어졌으며, 비영리 민간단체 등록된 경우에는 “사업비”위주, 미등록된 경우에는 “경상비”위주였다. 또한 지역별로 약간의 차이가 있었지만, 경상비와 사업비에 대한 비중이 높았다. 하지만, 활동영역에서는 시민사회영역은 “환경 개선등의 간접비용”이라는 의견이 높았음을 알 수 있었다.

시민단체에 대한 정부의 보조금 확대 여부에 대해서는 정부의 보조금에 대해서는 인상되기를 기대하고 있었으며, 소재지별로 대구에서는 과반수 이상이 “보조금의 소폭인상”을 기대하였으나, 충북지역에서도 과반수 이상이 “지금과 변동 없음”을 바라고 있었다.

시민사회단체의 법적 위상에 대한 바램으로는 “일정한 요건을 갖춘 정부의 허가가 난 법인 형태”와 “최소한의 요건을 갖춘 정부의 허가가 난 형태”를 바라는 경우가 많아, 사회시민단체들은 “정부의 허가”를 최소한의 요건으로 보고 있음을 알 수 있었다. 하지만, 비법인의 경우에는 “정부의 인허가를 받는 것이 부당함”이라는 의견이 많았으며, 정부기금의 지원이 없는 경우에는 이와 같은 의견이 많았다. 그리고 “전라도와 경상도”에서는 정부의 허가에 대해서도 많은 반발이 있었다.

정부의 간접지원을 받기 위한 시민사회단체의 요건사항으로는 “공익적 활동을 하는 모든 시민 사회단체”에 간접 지원되어야 한다는 의견이 많았지만, 일정한 요건을 갖추어야 한다는 의견도 과반수여서, 공익적 활동과 일정한 요건에 대한 비중이 비슷함을 알 수 있었다. 그리고 정부기금 지원이 없는 경우에는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 높았지만, 정부기금 지원이 있는 경우에는 요건과 공익적 활동에 대한 비중을 같게 두고 있었다. 특히, 인천지역에 있는 단체들은 “일정한 요건을 지닌 모든 시민 단체”라는 의견이 매우 높았다. 활동영역에서는 시민사회, 지역자치, 환경영역에서는 “공익적 활동을 하는 모든 시민단체”라는 의견이 많았지만, 교육, 종교, 노동영역에서는 “일정한 요건을 지닌 모든 시민 단체”라는 의견이 높아, 영역의 특성에 따라 의견이 다름을 알 수 있었다.

정부의 비영리민간단체/시민사회단체의 지원방식에 대한 바람직한 방식은 “직접·간접지원 모두 확대”라는 지원이 가장 많았다. 하지만 인천지역의 단체들은

“직접·간접지원 모두 확대”라는 의견이 타 지역보다는 낮았다. 그리고, 정부의 지원이 확대될 시 지원되어야 할 방식으로는 “인건비와 운영비 등 단체 활동에 필요한 기본 경비에 대한 지원이 이루어져야 한다”는 의견이 가장 많았다.

정부 보조금 신청에 있어서의 원칙은 우선은 “**재정적인 해소**”였다.

법인으로 등록된 시민사회단체의 세금 감면 혜택에 대한 의견은 “세금 감면 혜택의 폭을 확대해야 한다”는 의견이 가장 많았다. 그러나, 지역적인 특징으로 인천과 충남지역 단체들은 “감면혜택이 있는지 모른다”는 의견이 의외로 많았으며, 부산지역은 “세금 감면 혜택을 현행대로 유지”한다는 의견이 많았으며, 노동영역과 교육영역에서도 “감면혜택이 있는지 모른다”는 의견이 많았다,

비영리민간단체/시민사회단체에 대한 지원 사업의 주체로는 과반수 정도가 시민사회단체의 보조금 선정과정의 개입에 대해서 중요시 여기고 있었다. 다음으로는 운영권에 대한 의견이 높았으며, 정부의 직접적인 개입에 대해서는 의견이 낮게 나타나, 정부의 개입보다는 단체가 직접 개입되는 부분을 중요시 여기고 있음을 알 수 있었다. 그러나 지역적 특징으로는 “제주도”에서는 과반수 정도가 정부의 주도로 조달·선정·집행을 해야 한다는 의견을 보이고 있었다.

정부의 보조금 지원받는 시민단체의 적격성 판단에 대한 기준으로는 “활동기준”이라는 의견이 많아, 실질적으로 사업 결과에 비중을 높이고 있음을 알 수 있었으며, 사업계획의 질적인 면도 중시여기고 있었다. 그리고 다른 지역에 비해 충남지역은 적격성 판단 기준으로 활동기준에 대한 비중이 타 지역보다는 낮은 특색을 보이고 있었으며, 활동영역이 종교분야인 경우에는 적격성 판단 기준으로 “지역사회의 요구”를 바람직하다고 생각하고 있어 타 분야와 다른 경향을 보이고 있었다.

정부 보조금 지원 사업에 대한 평가를 크게 4가지로 나누어 보고 있으며, 척도는 5점 척도로 하였다. 먼저, 지원 절차와 집행과정에 대해서 보면, 2.24점으로 4가지 영역에서 가장 낮음을 알 수 있어, 지원 절차와 집행과정의 불편과 어려움에 대한 향상이 필요함을 알 수 있었다. 다음으로 지원액 및 지원방식에서 보면, 4가지 영역 중에서 3.15점으로 가장 큰 만족도를 보이고 있었으며, 단체선정 및 평가와 지원 사업 내용에서도 2.5점을 얻어 크게 만족스럽지 못하였다. 하지만, 전반적으로 정부 보조금 지원 사업에 대한 평가는 그렇게 높지 않음을 알 수 있었다.

정부의 비영리민간단체/시민사회단체에 재정적인 지원시 가장 큰 문제점에 대한 전반적인 의견으로는 “사업특성을 고려하지 않고 획일화된 지원액 요구”에 대한 비율이 가장 높았다. 하지만, 불충분한 지원금과 일회성 사업 중심의 지원에 대해서 많은 문제점이 있다고 의견을 제시하였다. 따라서, 사업의 특성을 고려한 다양한 사업에 대한 지원을 하며, 충분한 지원이 될 수 있는 지원금이 필요함을 알 수 있었다.

나. 면접 조사 결과

31개 단체의 정부지원 보조금 관련 상근자의 면접조사 결과를 응답자가 인식하는 장애요인과 개선방안 중심으로 요약하면 다음과 같다.

[표 12] 정부 보조금 관련 단체 상근자 인식 요약

주제 항목	장애요인/요구 인식	개선방안 제안
재정 확보	재정담당 인력 충원 곤란 회원사업 담당 인력 부족 저조한 기부문화 정부 지원사업의 관료주의/관행중심	회계처리 기술지원(S/W 등)
대정부 관계	단체별 다양성 존재, 인정 전반적 관계 증진 필요 과도한 정부 주도성 등록제에 대한 비판의식 (지방단체) 지방정부 관계 개선 필요 공무원사회의 시민단체 인식 부족	개선된 파트너십
비영리 단체 등록	등록제가 실제 지원/혜택과 무관 등록 요건이 과도함 등록제와 지원과 연계하는 것 문제	지원제도 - 일정한 요건 갖춘 단체로 확대해야
정부 지원	소액, 자부담 요건 의무화	
	사업 지원의 단기성	다년간 사업 우선 지원, 복합 사업 지원
	사업계획서와 실행의 괴리	지원항목과 기준의 개선
	심사 과정 불투명 선정 기준 모호함, 전시효과 지원 선정 선정이유, 탈락 이유 비공개 정부 주도의 사업유형 설정	공개, 경쟁적 공모제 필요, 보편적용 공모를 통한 사업유형 선정 단체선정시 면담 조사

	나눠먹기식 배분 (관료주의, 자의성) (지방) 공무원 재량 비대 (자의성) 이유없는 삭감	
	심사위원의 비전문성, 불성실함, 위원 선정의 불투명성, 관/연줄 중심의 위원 선정	심사/평가위원 전문성 보강
	관변단체, 정부협조단체 중심의 지원	공모제 적용, 확대된 공익성 인정
	부처마다 다른 사업계획서 양식과 제도	
	사회복지 중심의 지원	다양한 공익적 활동 인정
	인지도 경력 등 비경쟁력 단체 지원 차 별	시민사회 발전을 위한 선정기준 도 입
	영성하고 관행적인 평가, 차기 선정에 반영되지 않는 평가, 가시성 행정 중심 평가	형식적 보고-평가 체계 개선 수혜자 직접 평가 도입 평가제도의 선진화
	비현실적인 간접지원	간접지원 확대 행정적 지원 도입, 확대 사회적 약자/차별 피해자에 대한 제도적 지원 조치 강화 전기, 전화, 인터넷비용 감면혜택 후원금에 대한 손비처리 인정 확대 부가세 환급 활동가 재/교육, 연수, 국제교류 지 원 강화
행정/회 계	지원금에서 인건비/운영비 제외 불합리 정부책정 단가의 비현실성 통일되지 않은 정산 방식 불필요한 행정처리 요구(가격 비교 등) 민간단체 자율성(계획변화 등) 불인정 지원보다 규제 중심의 관리 예산 집행 지연, 회기년과 사업이행 불 일치 담당 공무원의 위압적 자세	최소 인건비, 일정한 경상비 인정 교육에 대한 지원비중 높임 현실화, 통일 회계처리 도입 융통성있는 관리 정부(담당공무원)의 민간지원에 대 한 인식/마인드 변화, 시혜적 태도 변화, 시민사회에 대한 인식 정립
종합적 의견		정부출연 민간재단을 통한 지원 기부문화 활성화를 위한 조치 폴뿌리조직 활성화를 위한 특별지원 (인큐베이터 지원) 비영리공익법인 설립 활성화 시민사회활성화 인프라 구축(엔지오 센터 등)

5. 결론 및 시사점

이번 조사는 전국에서 활동하고 있는 비영리민간단체/시민사회단체를 조사 연구로써, 비영리민간단체/시민사회단체 지원 프로그램에 대한 평가와 비영리민간단체/시민사회단체의 활성화/자력화 방안을 마련하고자 하였다.

본 연구의 조사는 우선 정부의 재정지원과 관련하여 시민사회의 의견분포의 다양성과 대정부관계에 대한 관용적인 다양한 이해가 존재한다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 지원제도에는 미비한 점이 많기 때문에 민간단체들은 정부와 민간단체 간에 지원제도 개선을 위한 긴밀한 의사소통의 필요성 제기하고 있다.

지원제도의 미비와 관련하여 절차적 정당성과 효율성의 개선 요구가 매우 높은 것으로 일관되게 드러났으며, 개선을 위하여 정부 지원에 투명하고도 일관된 기준, 원리, 정책에 대한 요구가 높았다. 이러한 요구는 관행화되어온 이른바 ‘관변단체’ 또는 특정 대형단체에 대한 이중지원, 사실상의 정책지원 등 특혜지원에 대한 비판과 불신이 누적된 결과 더 증폭되는 것으로 보인다. 이러한 불신에 기초한 것이 아닐 경우에도 심사와 평가에 대한 신뢰는 일반적으로 깊지 않은 것으로 드러난다. 이와 관련하여 새로운 참여형의 심사·평가제도에 대한 요구가 존재하며 행정·회계 처리상의 경직된 관행에 대한 비판도 제기되고 있다. 기존 지원 방식과 다른 민간재단을 통한 2단계 지원 등 대안 제시와 기타 다양한 세부적인 개선 조치의 아이디어가 축적되고 있는 점 또한 주목할 만하다.

또 민간단체들은 직접지원과 간접지원 등 복합적인 지원제도가 정비됨으로서 수혜단체가 자기의 특성에 맞게 선택적으로 신청할 수 있는 가능성을 높일 수 있는데, 조사를 통해서 확인해 보면 단체들은 민간단체의 자립 역량을 높이는 활동가 재교육 지원, 인프라구축 등 ‘자력화’에 초점을 맞추는 다양한 방식의 지원을 요구하고 있는 것으로 나타났다. 결국 이러한 비판과 제안들은 일면 산만한 기대치의 나열처럼 보일 수 있지만, 정부와 시민사회의 미래지향적 관계를 설정하는 것에 따라 보다 복합적인 환경적 여건 개선을 지향하는 것으로도 해석할 수 있다.

또한 비영리민간단체/시민사회단체 일반에 대한 인식 조사를 통하여 내적인 요소와 외적인 요소의 특징 및 문제점을 알 수 있었다. 내적인 요소로는 관계성을 파악하였는데, 우선 중앙 정부와 지방자치와의 관계에 있어서 서로 협조적인 관계였으며, 비영리민간단체/시민사회단체가 정부와 파트너 관계에 있다는 입장에서

바라보고 있어, 정부 및 지방자치와의 관계는 밀접하게 유지하려는 생각을 가지고 있음을 알 수 있었다. 외적인 요소로 비영리민간단체/시민사회단체는 “주창 활동”과 “공공 서비스의 보완”를 통해서 사회적인 표출을 하려함을 알 수 있었다. 하지만 이러한 활동을 하는데 “재정적 어려움”이 가장 컸으며, 이런 재정적 어려움을 해결 하는데, “회계 처리의 문제”와 “진행 담당자의 부족” 등 인력 부재의 문제를 중요하게 인식하고 있었다. 이런 재정적 어려움을 해결하기 위해서는 지역적인 특성을 고려한 방안이 반드시 필요하리라고 생각된다. 예를 들면, 수도권 단체들은 진행 담당자의 부재를 해결해야 하며, 기타 지방은 회계를 처리할 수 있는 인재 충원이나 시스템적인 요소를 고려해야 할 것이다.

다음으로 정부 지원에 대한 실태 및 인식 조사에 대한 정부 보조금에 대한 세부적인 내용을 알 수 있었다. 비영리민간단체/시민사회단체들은 정부 보조금 신청의 근본적인 개선방안으로 재정적인 어려움 해소를 첫째로 꼽고 있었다. 하지만 정부 보조금에 대한 인식은 비영리민간단체/시민사회단체의 단체의 성격에 따라 달라질 수 있기 때문에 정부는 단체의 성격을 고려한 지원을 해야 할 것이다.

1990 후반부터 비영리민간단체/시민사회단체들은 정부 및 지방자치단체로부터 지원을 받고 있는 추세이다. 이런 지원에 대한 방식은 비영리민간단체/시민사회단체의 사업·경상비의 직·간접적인 확대 지원으로 이루어져야 한다는 의견에 따라, 정부는 비영리민간단체/시민사회단체의 사업·경상비 위주의 확대지원을 해야 한다고 볼 수 있다.

그러나, 이런 정부의 지원으로 비영리민간단체/시민사회단체들이 원하는 사업계획을 진행을 하지만, 지방에서는 부족한 지원금으로 인해 계획된 사업을 진행하지 못할 수 있으며, 이런 점을 고려한 지원 방식을 생각해야 할 것이다. 비영리민간단체/시민사회단체들은 장기적으로 계획된 사업을 수행하기 위해서는 정부 보조금이 중요한데, 보조금이 중단될 경우에는 자체의 예산으로 진행해야 한다는 어려움을 겪게 될 수 있다.

그리고, 비영리민간단체/시민사회단체들은 최소한의 정부 허가 요건을 갖춘 형태를 바라고 있었으며, 이런 요건을 통해서 세금 감면의 혜택 등 추가적인 혜택이 있어야 한다는 의견의 비중이 높았다. 하지만, 이러한 견해는 활동영역별로 차이가 있으므로, 반드시 고려를 해야 할 것이다.

대체적으로 비영리민간단체/시민사회단체에서는 많은 정부 보조금 지원 사업에 대해서는 많은 불만이 있는 것으로 나타난다. 지원 절차와 집행과정, 단체 선정 및 평가, 지원 사업 내용에서 그리고 지원액 및 지원방식에 대해서 긍정적인 평가

가 그렇지 못한 평가보다 적은 비중을 차지하고 있었다. 비영리민간단체/시민사회단체에 대한 재정적 지원이 있다고 하더라도 정부의 사업 분류에 의거한 획일화된 지원을 하지 않고 단체의 성격 및 지원 수요에 부응하는 맞춤형 지원으로 개선할 방안을 강구해야 할 것이다.

IV. 정부의 재정지원 평가 및 개선방향

1. 민간단체 지원사업의 제약과 문제점

정부의 민간단체 지원사업은 다수의 비영리민간단체의 재정충당과 자력화에 상당한 기여를 한 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이상의 조사와 분석에 기초하여 정부의 민간단체 지원사업은 몇 가지 문제점을 갖고 있는 것으로 드러났다. 이를 요약하면 아래와 같다.

우선 민간단체 지원관련 포괄적 법이 부재함으로써 초래된 문제가 중요하게 제기되고 있다. 현행 비영리단체지원법이 미래지향적 시민사회 활성화에 대한 포괄적 정책방향을 반영하여 추진되지 않고 사실상 중앙정부 1개 부처, 즉 행정자치부의 직접 재정지원으로 거의 국한되어 시행되는 문제가 노정되고 있다. 비영리부문에 관한 본격적인 첫 법률의 이러한 제한적 적용은 장기적으로 정책적 일관성 유지를 위해서는 바람직하지 못한 결과를 가져온다.

다음으로 절차적 정당성이 취약하다는 문제가 있다. 이 역시 포괄적 지원법제의 부재와 연동된 것으로 체계적인 전국적 지원실태 파악조차 미비한 상태에서 수혜자들에게 일관된 정책 원리도 분명히 인식되지 않는 한계를 낳고 있다. 그 주요 원인은 부처별 지원방식의 차이, 중앙-지방 정부의 지원방식 차이 등으로 임의적 선정과 일관성 없는 평가에 크게 기인하고 있다. 이로부터 예외적 지원과 이에 대한 불만이 발생하고 있어서 지원의 정당성에 대한 논란과 정부 신뢰도의 문제가 파생된다.

그러므로 정부 지원제도의 체계화 및 장기적 발전을 위해서는 특혜성 지원의 존재 여부를 진지하게 검토할 필요가 있다. 이 점은 정부 지원의 정당성을 크게 훼손시킬 위험성이 매우 크다고 판단된다. 시민사회의 확대 발전에 따라 특정 단체에 대한 편중 지원, 불투명한 지원은 더 이상 설득력을 갖기 힘들다. 편중 지원의 규모와 실태가 정확히 파악되고 알려지지 않는 문제에서부터, 중앙정부 지원액에 비해 비대해진 지방자치단체의 사실상의 정액 보조금 지급 실태, 그리고 정액 운영비 지원 규모의 증대 추세 등은 모두 특혜성 지원과 관련된 요소들로서 일관되고 신뢰받는 정책 수행을 어렵게 하고 있다.⁴⁹⁾

또 비영리부문의 일반적인 견해는 비영리부문의 자유와 자발성에 대한 제약과 규제가 지나치게 많은 반면, 인프라 구축 등 간접적 지원에 대한 정책이 거의 부재하다는 것이다. 주무관청의 재량에 좌우되는 비영리단체 법인화의 제약, 조세지원 제한, 기부금품 모집의 제한 등이 대표적인 규제 정책으로 인식되고 있으며, 규제주의를 넘어서서 비영리부문의 활성화를 위한 다양한 간접지원 제도가 시도될 필요성이 제기된다.

2. 비영리민간단체 지원 개선 방안

가. 정책 원리

민간단체 지원의 필요성과 근거는 시민의 결사와 의사표현의 자유에 기초를 둔 시민권 사상에 근거한 것이다. 즉 시민들의 자발적, 비영리적, 자치적 결합체에 대한 우호적인 환경을 조성하고, 풀뿌리 시민운동을 장려하는 것은 시민들이 시민권을 적극적으로 향유하는 것이므로, 민주주의와 인권을 옹호하는 국가라면 결사체의 성격과 취지에 제약을 두지 않고 보편적으로 유리한 환경을 적극 조성하는 것은 정부의 역할이자 의무이다. 이러한 시민권의 발현은 그 자체로 하여금 필요에 따라 법인격을 취득할 수 있도록 편리한 제도가 구비되어야 한다. 이러한 조치는 국가의 시혜적 조치가 아니라 시민권 보장의 일환으로 이해되고 추진되어야 한다.

여러 선진 민주국가의 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 비영리공익부문에 구빈, 교육, 복지 등 전통적인 사회서비스 분야뿐만 아니라 공동사회에 유용한 제반활동으로서 권리주창(advocacy) 민간활동이 갖고 있는 '공익성'과 '공공 서비스' 성격이 인정된다는 것이다. 그러므로 비영리부문에 대한 정부 지원은 우리 사회의 사회변동을 반영하여 적극적이고 포괄적인 공익개념에 기초할 필요가 있다. 정부는 향후 해외 사례를 참조하여 민간공익활동에 대한 세분화-체계화된 판별기준을 만들고, 이에 의거하여 직접 지원을 확대할 뿐만 아니라 조세 지원 등 다양한 간접 지원 방식을 개발할 수 있다.

민간단체에 대한 정부지원 정책은 포괄적인 사회서비스(공익성)의 개념에 기초하

49) 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성법은 각기 1988년(새마을 단독폐지안)과 1993년, 1996년에 폐지법안이 국회에서 발의되었으나 임기만료로 자동 폐기된 바 있다.

되, 한국적 특성에 맞는 공익성 개념을 도출하는데 바람직한 시민사회의 발전방향(풀뿌리 시민자치 확대-역량강화, 다원화, 민주화, 세계화, 지역자치, 연대성, 지속 가능한 발전, 생태주의, 여성주의, 인권과 평화)에 기초한 미래지향적이고 역동적 방향으로 수립될 필요가 있다. 여기에는 한국 시민사회의 과거, 현재, 미래에 대한 심층적 이해가 관건이다. 공익활동에 대한 시민의 자유(참여, 지원, 모금 등), 미래에 대한 전망과 풀뿌리 시민활동에 대한 강조가 핵심이다.

이에 따라 정부지원에서 '지원'의 개념은 소극적인 '재정 지원'에서 민간단체의 확대된 사회서비스 제공에 필요한 시민적 자력화와 공신력 형성을 위한 환경(Enabling Environment for Civic Empowerment)을 제공하는 것으로 설정해야 한다. 국가는 법제화를 통한 민간단체의 자율성 확대와 세제지원 재정지원 법인격 부여 등 제한된 지원방법, 사회 여론 선도, 사회 교육 지원, 국제 교류 등 다양한 방식을 동원해서 이러한 정책을 전개할 수 있다. 이에 따라 정부 '지원' 개념이 확대되어야 한다.

우리 시민사회에 존재하는 민간단체의 종류와 활동방식은 매우 다양하다. 정부 지원을 필요로 하는 민간단체들이 그 활동의 성격에 따라 선택할 수 있는 다양한 조건을 구비해야 한다. 직접 지원을 하는 것이 상당한 문제점을 갖고 있는 활동의 경우 간접 지원의 방식으로 지원할 수 있도록 해야 하며, 시민사회의 구체적인 발전상을 전제로 하는 체계적이고 미래지향적인 지원이 가능하도록 해야 한다.

특히 시민사회 자율성의 영역에는 지방분권화, 지역자치, 주민참여와 권한증대 등 한국 사회의 시대적 과제가 반영되어야 한다. 이에 따라 민간단체 지원법제에서는 '허가(규제)주의'가 완화되고 '인가주의'의 도입이 확대되어야 하며, 비법인의 '신고주의' 원리가 비법인단체 지원 시 반영될 수 있어야 한다. 즉 법인제도를 그대로 두고 비영리단체에 관한 법률만 개정하는 것은 바람직하지 않다. 또 기부금품 규제법 등 규제주의 법률은 대폭 손질되어야 한다. 직접 지원 못지않게 조세지원 등의 간접 지원, 정책의 일관성과 판별기준을 부여하는 민간단체 지원 정책원리의 성립 역시 매우 중요하다.

공익 민간단체를 총괄하는 총괄법제가 필요하다. 비영리민간단체지원법이 거의 행정자치부 시행령 정도로 전락한 것이 큰 문제다. 이 법은 중앙정부와 지방정부의 시민사회 활성화의 종합적인 지원기본법으로 확대 재편되어야 한다. 단, 법인화의 확대 방향과 법인여부와 관계없는 조세지원 확대 방향을 강구해야 한다.

현재 한국의 실정에서는 간접지원의 확대가 매우 중요하다. 조세지원은 간접지원

방안으로 대폭 확대되어야 하며, 여기에는 단체의 공익성, 자율성, 투명성에 대한 판별기준이 불가피하게 필요하다. 판별기준은 조직구성, 조직운영, 재정운영 상의 기준으로 정교한 체제를 마련해야 한다.

이상을 종합하면 다음과 같은 정책의 개념틀(policy framework)로 이해할 수 있다.

[표 13] 정부의 공익민간단체 통합 지원정책 개념틀

직접 지원	직접 재정 지원	단기 사업별 지원 다년간 지속적 지원 자력화 인프라 구축 지원 (재교육, 초기 정착, 신규설립, 개척프로그램 지원 등) 수혜단체의 선택성 향상
	기타 직접 지원	직접 지원 절차의 개선
간접 지원	법제 정비	관련법 정비, 일관성/정책원리 정비 특혜지원 법 폐지로 형평성 제고 법제 정비를 위한 시민사회와의 협의 법인화 여건의 확대 체계적인 참여형 심사·평가제의 도입
	시민 자력화를 위한 인프라 구축	지역 NGO 센터 건립 민간 정보활성화-네트워크화 지원 NGO경영기법 개발 제공 (S/W 등) NGO경영, 프로그램기술 훈련 지원 비영리 홍보/언론 매체 지원
	조세 감면 확대	
	통신료 감면 확대	
	정보활성화 지원	
	독립 민간재단 설립	
	사회여론 형성	선진적 모델 실행으로 확산효과 추구 전국적 실태조사를 통해 실상 홍보 각종 교육프로그램과 연계, 사회홍보
	기타	NGO/NPO학과 실천분야 연계 지원 공공시설의 민간개방 확대

나. 민간단체 지원정책의 기본 방향

이상의 정책원리를 충실히 반영하는 국가의 비영리부문 지원정책은 일관성 확보, 절차적 정당성 제고, 형평성 확보, 간접지원 확대 등 4가지의 큰 정책 방향에서 추진되어야 할 것이다.

일관성

비영리부문 지원정책이 일관성을 갖는 것이 중요하다. 이를 위해서는 정책 원리를 초기에 분명히 정립하고, 난립되어 있는 법제가 정비되어 통합적인 비영리민간단체법(대체입법)으로 통합되어야 하며, 그 결과로 정부 지원의 수혜대상이 확대되면서 지원제도의 보편성을 확보해야 한다.

공공성과 절차적 투명성 증대

수혜대상의 확대와 동시에 절차적 정당성을 높여 지원제도의 핵심 취지인 공공성을 보장해야 한다. 이를 위해서는 중앙, 지방 정부의 모든 부처가 보다 공정하고 개혁지향적인 심의절차와 사후평가제를 시행해야 하며, 지정기부금의 경우에도 대상단체 심의기구를 민관 공동기구를 설치할 필요가 있으며, 이에 맞추어 지정기부금 판정기준(조직기준, 운영기준, 재정기준)도 제정할 필요가 있다. 절차의 공공성과 투명성은 정책의 신뢰도 형성에 중요한 요소이다.

형평성 확보

정책의 보편적 적용과 절차적 공정성을 높이기 위해서는 불투명한 특혜성 지원이 폐지되어야 하며, 이에 따라 특혜성 지원의 근거가 되는 법률의 정비가 필요하다.

간접지원 확대

정부의 지원정책에서 간접지원의 중요성과 의미가 높아질 필요가 있다. 구체적으로는 법인제도의 개혁을 통하여 비영리단체의 법인격취득 규제를 완화하여 공익활동을 촉진할 수 있으며, 주무관청의 재량 결정으로부터 체계적 기준에 의한 인가주의로 전환함으로써 공익단체들의 사회적 지위와 신뢰도를 높일 수 있으며, 기부금품모집규제를 개선, 혹은 폐지함으로써 시민사회의 재원 조달을 증대시킬 수 있다. 지정기부금 대상 단체를 확대하는 것 역시 시민사회의 자발적 기부문화 형성을 위한 중요한 간접적인 개혁 조치이다. 이 외의 간접 지원정책으로 비영리부문 정보활성화, 지역 인프라구축, 사회여론 조성, 민간지원재단 설립, NGO학 지원 등을 통한 포괄적 간접 지원 추진해야 한다.

나. 세부 정책 과제

(1) 법제화 과제

(가) 먼저 “비영리민간단체지원법”을 난립되고 있는 다양한 민간단체 지원법들을 통합하는 새로운 비영리공익활동지원법으로 대체할 필요가 있다. 통합 대체입법화가 중요한 핵심적인 이유는 시민사회의 발전을 위하여, ‘비영리 공익활동’과 ‘비영리공익활동’에 대한 정부의 직접 간접 지원의 큰 방향을 일관성있는 법률로 반영해야 한다는 과제 때문이다. 대체입법화의 방향은 법률의 주 기능으로 민간공익활동 촉진을 기본 목적으로 설정하고, 중앙정부와 지방자치단체 모두에 적용되는 보편적 적용성을 가짐으로서 지원제도에 일관성을 부여해야 한다. 동시에 대체입법은 비영리민간단체의 법인설립에 관하여 인가주의를 규정함과 동시에 엄격한 사후감독제를 도입하여 비영리단체의 사회적 신뢰도 향상과 공익활동 촉진에 크게 기여할 수 있다. 또 통합입법은 그동안 논란의 대상이 되어온 특별법을 폐지하고 이를 통합적인 재정지원 운영의 틀로 일원화시킨다는 장점을 가질 것이다. 동시에 통합입법은 심사기구, 공모절차, 평가방식과 절차에 관하여 보다 선진적인 규정을 담음으로서 지원의 투명성과 효율성을 높여 정부 지원의 절차적 정당성의 향상을 유도해야 한다.

(나) 현실성, 형평성, 사후통제의 부재 등의 문제를 안고 있는 “기부금품모집규제법”을 전면 개선할 필요가 있다. 우선 기부금품 모집의 사전허가제를 신고제로 전환해야 하며, 모집비용의 한도를 현행 2%에서 대폭 상향 조정하여 현실의 변화를 반영할 필요가 있다. 신고제로 전환하는 대신 모집기간 종료 후 수개월 이내에 수지 결산서를 제출하게끔 의무화하는 등 사후감독을 강화함으로써 무분별한 모집을 적절히 통제할 수 있도록 해야 한다.

(다) 특정단체에 대한 특혜적 지원의 근거가 되는 ‘3대 특별법’의 폐지 등 예외적 법제 정비가 필요하다. 현재 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성법은 다른 민간단체, 신생 민간단체와의 형평성 결여와 비영리민간단체지원법과 다른 별도의 지원방식으로 인하여 계속 논란에 처해왔으며, 더욱 심각하게는 이로 인하여 정부의 비영리부문 지원제도가 발전하기보다 오히려 불안정하게 되는 중요한 요인으로 작용해왔기 때문에, 별도로 존재할 이유가 없다. 법률의 폐지로 발생할 수 있는 3개 단체에 대한 지원규모의 축소는 단기적으로는 어려움을 낳겠지만, 장기적으로는 다른 민간단체와 마찬가지로 정부 지원

에 대한 평등한 공개경쟁 신청을 통하여 사업별 경쟁력과 타당성에 따라 새롭게 지원될 수 있도록 전기를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

(라) 비영리부문에 대한 전반적인 재정지원 제도를 개선해야 할 필요가 있다. 우선 민간공익 지원사업의 절차를 개선할 여지가 많다. 정액보조단체와 비영리민간단체지원법에 의거한 피지원단체의 차별을 시정해야 하며, 모든 지원사업이 공정한 신청기회, 투명한 심사절차, 공정한 심사위원회를 구비하도록 제도화될 필요가 있다. 절차적 제도개선에서 또 중요한 것은 선진적인 평가방식의 도입을 통하여 지원-평가의 과정에서 지원사업이 질적으로 발전하고 참여자의 역량이 증대되도록 해야 한다는 점이다. 이와 아울러 정보화사회의 추세를 반영하여 실효성이 적은 우편요금 감면 제도를 실효성이 높은 정보통신요금 감면제도로 확대 개편할 필요가 있다. 또한 정부의 재정지원에 대한 집행기준, 정산절차의 기준이 통일될 필요가 있으며 신생단체와 소규모단체를 위하여 정산절차 전산자동화 프로그램을 개발하여 보급하면 큰 도움이 될 것이다. 집행기준에서 역시 신생단체와 소규모단체의 여건을 반영하여 인적 경비에 대한 보다 융통적인 기준 적용이 필요하다.

(2) 정부의 직접 재정지원은 점진적으로 정부출연 공익재단의 설립과 지역별 NGO센터(II절 해외 사례 참조)를 통해 대체하거나 부분적으로 대체할 수 있다. 지역 NGO센터는 비교적 소규모 재정지원을 제공하는 것으로, 민간공익지원재단은 대규모지원까지 제공하는 것으로 검토할 수 있다. 우리 시민사회는 최근 기존의 기업재단, 개인·가족재단과 함께 사회공익적 목적을 갖는 정부 지원 공익재단의 설립의 필요성을 인식하기 시작했다. 일반적으로 정부의 지원에 의해 운영되는 공익재단의 경우⁵⁰⁾ 이사회에 정부관료가 참여하여 지원정책과 프로그램에 영향력을 행사할 수 있지만, 지위는 법적으로 엄연히 정부와 분리된 독립적 성격을 갖는 재단이라 할 수 있다. 이러한 재단들은 정부기구 보다 유연하게 사업을 진행할 수 있다는 장점을 갖는다. 반면 정부의 재정지원에 의존하므로 정부로부터 간접받거나 정치적 목적에 이용당할 여지도 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 공익재단의 운영과 활동의 중립성, 독립성을 확보해야 할 것이다. 정부의 공공서비스사업이 민간으로 이양되는 추세에 따라 이러한 공익재단은 그 수요가 계속 높아질 것으로 예상된다. 이에 따라 시민사회와 정부의 중요한 협력형태로서 공익재단의 역할에 주목할 필요가 있다.

(3) 정부의 간접 지원에서 시민사회 정보활성화를 위한 지원이 중요하게 고려될

50) 시민법 전통이 있는 국가에서는 공법과 사법에 의해 재단의 법인화를 인정하고 있는데, 공법에 근거하여 설립된 재단은 시민사회와 새로운 파트너십 구축, 공공서비스 제공을 위한 수단으로 기능하며, 정부와 긴밀한 관계를 갖는다. 그러나 효율성과 유연성을 극대화시키기 위해 사법을 근거로 설립된 정부지원재단이 점차 증가하는 추세다. 예를 들어 독일 연방환경보호재단(Federal Foundation for the Protection of the Environment) 등이 있다. 시민사회발전위원회 (2004), 『시민사회발전을 위한 청사진』, p.169.

필요가 있다. 즉 정부가 비영리부문의 민간단체들의 정보화 기반구축을 위한 재정을 지원함으로써 비영리단체들이 시민들과 기업에 보다 친숙하게 접근하고 정보유통을 증대시킴으로써, 시민사회 내부의 인적 물적 자원 충원을 용이하게 하는 것이다. 유지관리가 용이한 시민단체 웹사이트 (디자인 및 콘텐츠) 개발 및 보급의 지원, 산재한 데이터베이스를 통합하는 프로젝트 (공유서버, S/W 및 관리시스템 확충) 지원, 시민·사회단체 통합 포털 및 네트워킹 아이템 구축 지원 등을 제공할 경우, 이는 비영리부문의 자력화에 중요한 인프라를 구축하는데 기여하는 것이 될 것이다.

(4) 정부의 간접 지원에서 지역 NGO센터 건립은 비영리부문의 활성화를 위한 매우 중요한 대안이다. 중앙 NGO센터는 각 지역 NGO센터를 지원하며 네트워킹함과 동시에 주요 정책결정과정에서 의견을 종합하고 새로운 정책을 제안하며 시민사회의 의견을 수렴하여 대표하고, 또 이에 상응하는 고급정보와 자료를 집중하는 긴요한 역할을 수행할 수 있다. 이에 비해 지역 NGO센터는 지역사회에서 다양한 시민·사회단체의 정보를 집적하고, 경험과 의견을 교류하며, 시민참여 활성화의 공간으로 자리잡으며, 동시에 비영리단체의 신설과 기업 등 시장부문이 비영리부문을 지원하도록 가교역할을 하며, 이를 통하여 지역사회 공론 형성의 공간으로 또 상근/자원 활동가들의 재교육 및 양성의 공간으로 자리잡을 수 있다. NGO센터의 기능을 요약하면, 비영리부문 정보화센터, 비영리부문 교육훈련상담센터, 시민참여공간, 자원봉사연계센터, 기술적 지원센터, 네트워킹 촉진 등이 된다. 즉 시민과 정부, 기업 누구나 NGO센터를 방문하거나 그 사이트에 접속하면 지역사회와 전국수준에서의 원하는 모든 비영리부문과 연계되어 참여나 기여가 용이하게 되는 것이다. 이렇게 되면 중앙 및 지역의 NGO센터는 지역별 시민사회의 발전에 골고루 기여함과 동시에 정부와 비영리부문의 연계 역할을 중앙에 치우침이 없이 수행할 수 있을 것이다.

(5) 공공건물의 민간개방 역시 비영리부문의 발전에 큰 도움이 된다. 현재 많은 시민사회단체들이 비좁은 공간에 사무실을 두고 있는 상황이므로 교육 및 세미나 등의 행사를 진행하기 위한 큰 공간이 부족한 실정이다. 공간을 마련하는 데에는 큰 재원이 소요된다. 그러나 비영리적 활동에 공공건물을 손쉽게 이용할 수 있다면 재정 소요를 크게 줄일 수 있다. 정부의 적극적인 태도에 따라 정부기관에 속한 공공시설의 보다 적극적인 개방과, ‘비영리민간단체지원법’ 제5조 및 시행령 제13조에 따라 지원사업과 관련해 필요한 행정지원 및 협조를 제공하면 공간 마련의 어려움을 상당히 줄일 수 있을 것이다. 특히 지방자치단체가 이 방면에서 보다 적극적으로 다양한 민간단체에게 공공시설물을 저렴하게 사용할 수 있도록 조치를 취할 필요가 있다.

(6) 선진적인 경험에 기초해 볼 때, 정부와 민간부분의 지원관계는 참여형 심사·평가방식을 통해 상호학습의 과정을 거치면서 발전을 모색하게 된다.⁵¹⁾ 민간부분에 대한 정부 또는 민간재단의 지원사업에 대하여 사업의 개혁을 목표로 하여 평가하는 적극적인 방식으로서 참여형 평가방식은 1980년대부터 널리 확산되기 시작하였는데, 현재 FAO, USAID, 덴마크 국제개발기관(DANIDA), 영국 정부 국제개발부(DFID), 노르웨이 국제개발기관(NORAD), 세계은행 등 대형 정부(간)기관과 다수의 민간 기관에서 채택되고 있다. 이 평가 방식의 특성은 당사자의 참여와 민주적 협의를 통한 평가로서 평가의 과정에서 정책-실천의 개혁과제가 도출되며 참여자의 역량개발이 수반되며, 동시에 수행기관의 역량과 책임성 증대, 평가자-당사자 공동 학습 과정, 양질의 정보 창출과 정보 이용도 향상 등의 효과가 얻어지는 것으로 인정되고 있다.

이 평가 방식이 강조하는 것은 ‘참여’적 방식이다. 그 뜻은 평가가 공동 학습, 민주적 과정, 정책개혁 공동 결정, 평가와 정보의 공동 소유, 당사자 평가자 상호 존중, 평가를 통한 당사자 역량 증대와 단체의 계획성 및 조직력 강화, 구체적 정책적 의미 창출, 평가의 상이한 이해당사자간의 협상을 보장한다는 것이다. 그러므로 단순한 평가보고서 뿐만 아니라 향후 유사 사업에 유용한 양질의 정보가 창출되고 사업을 둘러싼 의사결정과정(권력관계)에 대한 분석이 도출된다. 참여형 평가 방식의 효과는 다음과 같이 요약된다.

[표 14] 참여형 평가방식의 효과

훈련(training) 효과	경험으로부터의 학습 효과	자원 증대 효과
역량 개발 실습 효과 참여형 평가의 개념과 철학 이해	참여형 평가의 경험 단체 활동 자체 평가에 응용 단체내 민주적 가치와 문화 형성	재원 증대 방안 강구 인적 자원 개발 정보 창출 교육자료 창출

행정자치부의 경우 사업수행 초기부터 서명평가와 아울러 사업 수행단체의 대표나 실무자의 의견을 적극 수용하는 평가방식을 채택하고 있어서 참여형 평가의 개념을 도입하고 있다고 판단된다. 그러나 실제 선진적인 참여형 평가⁵²⁾와 비교할 때 아직 평가자-피평가자의 간극이 크고, 평가자가 사업의 발전에 미치는 영향은 미미하다고 보인다. 향후 정부의 민간지원 발전을 위해서는 사업평가가 가지는 중

51) 참여형 심사, 평가체제는 1980년대부터 해외 정부 및 민간 재정지원기구에서 확산되어온 Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E)의 전통과 방법에 기초한 일련의 평가방식을 가르키는 것으로, 그 효과에 관해서는 Marison Estrella ed. (2000), Learning from Change: Issues and experiences in participatory monitoring and evaluation, London: ITP, 참조.

52) 참여형 평가모델에 대한 보다 자세한 내용은 부록 참조.

요성이 보다 강조될 필요가 있고 그에 상응해서 선진적이 평가기법이 도입될 필요가 있다.

< 참 고 자 료 >

- 국무총리자문 시민사회발전위원회 (2004), 『한국시민사회발전을 위한 청사진』
국정홍보처 (2003), 『2002 민주공동체 실천사업 평가』
김동춘 외 (2000), 『NGO란 무엇인가』, 아르케
문용린 (1993), 「시민단체 활성화방안과 시민단체에 대한 정부의 지원방향」,
『국민의식 개혁과 시민단체의 역할』. 서울대학교 사회과학대학 부설 인
구 및 발전문제 연구소
박상필 (2002), 『NGO와 정부 그리고 정책』, 아르케
박재창 편 (2000), 『정부와 NGO』, 법문사
박태규 (2002), 「미국의 비영리 관련 법제」, 시민사회단체연대회의, 『NGO 법제
개선(안) 마련을 위한 워크숍』
사회단체보조금 제도개선 전국네트워크 (2004), 『정부의 민간단체 지원금 어디로
가고 있나? 사회단체보조금 개선을 중심으로』 토론회 자료집
안문석 (2001), 『정부와 기업 그리고 시민사회』, 박영사
유팔무, 김정훈 편 (2001), 『시민사회와 시민운동 1, 2』, 한울
윤기원 (2003), 「“민간공익활동촉진법(안)”에 대한 검토」, 시민사회단체연대회의
외, 『시민사회 활성화를 위한 법제 개선안 마련 세미나』
이대훈 (1998), 『세계의 화두』, 개마고원
이면우 편(1998), 일본의 NGO활동연구, 세종연구소
정무성 (1998), 「시민단체의 재정활성화를 위한 법적·제도적 개선방안」, 아시아
사회운동연구원, 『시민단체의 안정적 재원확보 및 활성화 방안』
조효제 편역 (2000), 『NGO의 시대』, 창작과 비평사
조희연 편 (2001), 『NGO 가이드』, 한겨레출판사
주성수 (2004), 『NGO와 시민사회』, 한양대학교 출판부
주성수, 남정일 (2001), 『한국 NGO 리포트 2001』, 한양대학교 출판부
주성수 외 (2003), 『한국 NGO 리포트 2002-2003』, 한양대학교 출판부
중앙일보사 (2004), 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』 컨퍼런스 자료집
한국NGO학회, 한국외국어대학교 사회과학연구소 (2003), 『2002 서울시정참여사
업 평가보고서』

레스터 설러먼 (2000), 『NPO란 무엇인가』, 이형진 역, 아르케
헬무트 안하이어, 볼프강 사이벨 (2002), 『제3섹터란 무엇인가』, 아르케

Gretchen B. Rossman, "Participatory Monitoring & Evaluation," Center for International Education, University of Massachusetts at Amherst, www.umass.edu/cie

Institute of Development Studies, "Participatory Monitoring & Evaluation: Learning from Change," Institute of Development Studies, University of Sussex

Marison Estrella ed. (2000), *Learning from Change: Issues and experiences in participatory monitoring and evaluation*, London: ITP

그 외,

시민사회단체연대회의 회의자료

행정자치부 비영리민간단체 지원사업 관련자료

부록 1. 설문지

부록 2. 설문조사 결과

부록 3. 면접 조사 녹취록 요약자료

(1) 기초사항

조사 기간 : 2004년 8월 25일 ~ 10월 5일

조사 방법 : 방문 면접

조사 대상 : 전국의 31개 시민단체

지역별 구분 - 서울(16개), 대구(3개), 부산(1개), 광주(1개), 대전(3개), 강원
춘천(1개), 강원원주(3개), 전북익산(2개), 충북청주(1개)

활동영역별 구분 - 시민사회일반(5개), 지역(8개), 환경(2개), 여성(5개), 통
일·평화(2개), 인권(1개), 문화(1개), 교육(1개), 언론(1개), 사회
복지(1개), 소수자(2개), 국제(2개)

(2) 면접 단체

서울 : 인권운동사랑방, 나와 우리, 이름, 반부패국민연대,
평화를만드는여성회, 한국자유총연맹, KYC, 광진주민연대,
북한인권네트워크, 민족화해범국민협의회, 레즈비언인권연구소,
한국여성성적소수자운동모임 끼리끼리, 민주언론운동시민연합,
생태교육전문기관 해바라기 (14)

대구 : 대구참여연대, 대구여성회, 우리복지시민연합 (3)

춘천 : 춘천시민연대 (1)

청주 : 충북참여자치시민연대 (1)

원주 : 원주환경운동연합, 원주 민예총, 원주청년회 (3)

익산 : 익산희망연대, 익산참여자치시민연대 (2)

광주 : 광주전남반부패국민연대 (1)

대전 : 대전여민회, 대전YWCA, 대전지역사회교육협의회 (3)

부산 : 부산지역 성매매피해여성지원상담소 '살림' (1)

직능 및 기타 : 유니세프코리아 (1)

(3) 면접조사 결과 요약

1. 활동상의 내·외부적인 어려움

대체적으로 시민단체가 직면한 활동상의 어려움은 외부적 조건에서 기인하는 어려움보다는 내부적 어려움이 큰 것으로 나타났다.

내부적 어려움은 크게 첫째, 안정적 재정확보와 인력의 충원에 대한 어려움과

둘째, 회원구조의 취약함이 큰 어려움으로 나타났다. 특히 재정보호를 위해 프로젝트 사업에 치중하게 되고, 회원사업을 담당할 인력의 부족으로 이어져 회원의 확대가 이루어지지 못하는 구조를 보인다. 또 회원의 확충이 어려워짐에 따라 회비를 통한 안정적 재정보호는 더 어려워지는 악순환을 나타내는 것으로 나타났다. 덧붙여 비활성화된 기부문화와 저조한 회비 납부율은 시민단체의 재정적 취약구조를 더욱 악화시키는 것으로 드러났다.

외부적 조건에 기인하는 어려움은 주로 사회문제에 대한 시민들의 낮은 인식과 공무원들의 관료주의, 관행 중심적 사업진행 방식 등이 어려움의 요소로 나타나고 있다.

* 특이사항 : 충북참여자치시민연대의 경우 위에서 언급한 것처럼 프로젝트 사업을 중심으로 단체활동이 진행되다보니 회원사업이 약화되고, 회원사업이 약화되다보니 재정자립도는 더 떨어지는 악순환이 전형적으로 나타났다. 그러나 정부 재정 지원 받지 않도록 내부방침이 정해지면서 회원배가활동과 회원사업을 강화하게 되면서 재정자립도는 더욱 높아지는 변화를 보였다.

2. 정부와의 관계

정부와의 좋은 관계 맺음은 필요하고 사회적 요구이기도 하다고 인식하는 정부에 대한 시민단체의 전반적 인식인 것으로 나타났다. 물론 인권운동사랑방이나 참여연대, 그 외 정부 감시 비판활동을 하는 단체의 경우 정부와의 관계 맺음에 대해서 부정적이거나 신중할 필요가 있음을 피력하기도 하였다.

정부와의 관계 맺음을 중시하는 단체의 경우도 사안별 협조가 필요하다거나 현재의 종속적 관계맺음에 비판을 하고 대등한 위치에서의 파트너십 형성이 필요함을 역설하고 있다. 또 시민단체가 정부와의 관계 맺음에 있어서 내용에 대한 명확한 기준을 가져야 함을 전제해야 한다는 입장을 취한 단체도 있었다.

지역단체의 경우에는 중앙정부와의 이해관계는 약화된 것으로 나타났고 반면 지방정부와의 관계 맺음의 필요성은 높아지고 있는 것으로 나타났다.

* 특이사항 : 단체 활동분야에 따라 정부와의 관계 맺음에 대한 입장을 달리하는 특성을 나타내고 있다. 대정부 활동을 많이 하는 단체의 경우에는 비판적 관점을 많이 가지고 있는 반면 센터나 상담소 등을 운영하는 사회복지적 활동의 비중이 높은 단체의 경우에는 협조적 관계의 필요성을 피력하였다.

- 지역단체의 경우 중앙정부와의 직접적 이해관계가 없음. 심정적 거리감이 커졌다고 볼 수 있음.

- 재정적 어려움을 정부기준에 맞추는 경우도 있음.
- 때로는 협조적, 때로는 비판적 관점을 가질 필요성이 있음을 강조.
- 보조금을 받게 되면서 공무원과의 친밀도가 높아지는 면.
- 정부와의 관계맺음에서 정부의 주도성이 높은 것에 대한 비판.
- 활동분야에 따라 정부와의 관계맺음의 중요도와 입장의 차이를 나타낸다. 정부 감시비판 활동이 강한 단체와 사회복지 활동적 성격이 강한 단체는 뚜렷한 입장 차이를 보인다.
- 재정지원에 있어서는 정부와 일정정도 거리를 둘 필요성이 있음을 강조
- 거리를 두는 것이 본연의 역할, 국가가 해야 할 일을 대신하는 것은 반대.
- 등록강요는 단체 정체성 훼손.
- 기본적으로는 견제와 감시 기능을 중심으로 놓고 보완적 측면에서 협력
- 지원받고, 관계 맺는 것은 좋다고 생각, 그러나 내용에 있어서는 명확한 기준이 필요.
- 지원을 받고 안 받고는 단체의 도덕성의 문제가 아니라 사업의 특수성으로 봐야한다.
- 공무원들의 시민단체에 대한 거부감이 높다.
- 조직적 차원에서 민관협력이 이루어져야지 개인적 차원에서는 의미가 없음.
- 힘의 균형이 맞지 않는데 파트너쉽 관계라는 말은 맞지 않음.
- 전반적으로 정부와의 협조적 관계의 필요성에 대한 인식의 정도가 높아졌다고 볼 수 있다.

3. 정부의 시민단체 보조금 지원체계의 문제점

보조금 지원체계의 문제점은 등록, 지원액, 지원방법, 심사 및 선정기준, 행정, 회계처리, 평가 등 전 영역에 걸쳐서 다양한 문제제기 있었다. 덧붙여 행정기관의 시혜적 관점과 관료주의적 성향, 전시행정의 문제도 제기 되었다.

● 등록에 있어서의 문제

- 등록후 실질적 지원이나 혜택이 없음
- 등록 요건의 완화 요구
- 등록된 단체에 한해서 지원되는 문제 (세금 감면 혜택 등), 일정한 요건을 갖춘 단체에게 혜택을 주어야 한다는 요구.

● 지원금액

- 적은 액수
- 이유없는 삭감의 문제, 사업계획서의 이중 작성

- 나누어 먹기식 배분(무사안일주의, 관행중심주의)

● 지원방법

- 공모사업 방법에 대해서는 동의
- 사업 유형 설정의 문제, 정부가 설정하고 거기에 잘 부합하지 않는 좋은 사업들이 탈락하는 문제
- 간접 지원의 경우 실효성이 떨어지는 문제(우편요금 감면)
- 단기 사업 중심의 지원
- 관변단체 이중지원의 문제(지역의 경우 더 심함)

● 심사 및 선정기준

- 선정 과정의 불투명성의 문제, 선정기준의 모호함
- 선정이유 및 공모사업 탈락이유에 대한 미공지
- 심사위원선정의 불투명성과 관중심의 심사위원구성
- 관행에 따른 폐해
- 심사위원의 비 전문성, 불성실함, 깊이 있게 심사하기 어려운 구조
- 제한적 인원으로 많은 단체를 평가하는데 따른 비현실성과 패해
- 관변단체 중심의 지원
- 정부 협조 단체에 지원이 집중되는 경향
- 부처마다 사업계획서의 양식이 통일되지 못한 문제
- 검열, 평가를 꼼꼼히 못하기 때문에 큰 단체 위주로 지원을 해주는 경향
- 인지도에 따라 공모에 떨어지거나 지원액이 삭감되는 문제
- 사회복지 중심의 선정
- 심사위원의 주관이 개입할 가능성이 큰 문제(정치적 성향, 전공, 편견 등)
- 양적 평가방식이 가지는 한계에 대한 지적, 수치상 점수매기기 반대
- 사업중심의 평가와 선정이 중요, 과거활동경력이나 단체 크기에 따른 선정 반대
- 실효성이 없는 사업에 지원
- 지역의 경우 담당공무원의 재량이 큰 문제.
- 심사위원이나 정부기관장과의 연줄의 문제
- 자부담 부분을 요구하는 점(재정적으로 취약한 작은 단체가 직면하는 어려움)
- 새로운 사업계획을 내면 낮은 평가를 받음. 좋은 계획이 사장되는 문제
- 실행 능력이 낮은 단체와 사업에 지원되는 문제

● 행정처리

- 지원시기와 기간에 대한 문제
- 지원금이 늦게 집행되는 문제

- 회계년에 맞추어야하는 경우 실제 사업 기간이 짧아지는 문제
- 행정지원이 뒷받침되지 못하는 문제
- 자율성부분이 전혀 용인되지 않는 문제(사업계획을 바꾸기가 힘든 구조)
- 사업효과를 증시하기보다는 계획서 이행여부를 증시하는 문제
- 지원보다는 규제 중심의 행정이 갖는 문제
- 기관의 공무원의 위압적인 자세

● 회계처리

- 사업비만 책정하고 인건비, 운영비지원이 안되는 것에 대한 불만
- 정부 책정 단가의 비현실성
- 정산 방식이 통일되어 있지 못함
- 정산 방식의 까다로움 및 불필요한 행정적 처리 요구(예를 들면 포스터 한 장을 찍더라도 3개 단체를 가격비교해서 견적서를 첨부해야하는 부분)
- 지방의 현실에 맞지 않는 서울 중심의 회계 처리기준

● 평가

- 평가가 다음지원에 미치는 영향이 미미하다는 경향. 평가가 다음 공모사업에 잘 반영되지 않는 문제
- 사업 효과 중심의 평가라기보다는 가시적 성과 중심의 평가
- 돈이 남아서 낮은 점수를 받음. 행정중심적, 형식적 평가

● 기타

- 지방정부나 중앙정부부처의 사업에 대한 자기의 성과로 남기려는 경향
- 형식적 생색내기식 지원
- 지원에 있어서 단체의 의견이 전혀 수렴되지 않는 구조,
- 지원에 있어서 관이 갖는 시혜적 관점의 문제
- 관변단체에 치우친 지원
- 기금에 대한 정보를 알기 어려운 문제
- 상품성이나 전시효과가 높은 사업에 대한 요구

4. 정부의 지원체계의 개선방향

현 제도의 개정과 보완에 대한 의견 뿐만 아니라, 새로운 지원 형식에 대한 다양한 의견들이 있었다.

● 현 제도 개정 및 보완

- 단체의 요구를 수렴하는 자세와 제도적 장치 필요
- 관변단체 중심의 편향적 지원 방식 극복, 중복 지원문제 해결(관변단체 특별법 폐지)
- 행정기관 및 공무원들의 마인드 변화, 시민단체의 입장과 마인드를 지닌 부서 설치(예: 서울시 녹색위원회)
- 정부 기관의 시혜적 관점 극복
- 정부의 시민단체에 대한 인식이 명확하게 재정립 될 필요성 있음.
- 공모를 통한 의제(사업유형) 설정
- 풀뿌리 조직을 키워내기 위한 장치 마련
- 성과를 내기 위해서 지원 기관의 명확한 자기인식과 철학이 있어야 함.
- 간접지원의 비율을 높이는 방안
- 기부문화를 활성화시킴. 기부금품모집규제법 개정.
- 부가세 환급
- 정부가 회계 전문가를 시민단체에 인력을 지원하는 방안. 혹은 단체 실무자를 대상으로 회계 프로그램 교육시키는 방안.
- 보조금 지원과 더불어 정부기관의 행정적 지원이 필요.
- 재정지원뿐 아니라 법 제도적 지원 필요(예: 성차별, 동성애를 혐오하는 법 구문에 대한 개정, '장애인'이라는 용어의 통일)
- 정부가 평가를 하는 것이 아니라 서비스 수혜자가 직접 평가하게 하는 방식
- 사업효과 중심의 평가방식 필요.
- 평가 내용을 다음 심사 때 반영하는 것이 필요.
- 일회성 사업이 아니라 장기 사업 위주로 지원
- 단순 보조금 지원이 아니라 행정적 지원 필요(예: 캠페인을 정부와 같이 벌여 사회 파급효과를 높일 수 있다)
- 법률 개정을 통해 기부문화 활성화. 그 외 다양한 기부문화 활성화를 위한 캠페인 진행
- 최소 인건비 보장. 일정정도의 경상비 사용 인정.
- 전기, 전화요금, 인터넷 사용료 감면혜택 필요.
- 심사, 평가위원들의 전문성을 높임
- 교육에 대한 지원 비중을 높임.
- 단체 선정에 있어서 면담 조사 실시 강화.
- 후원금에 대한 손비처리 인정
- 서류를 통한 보고보다는 지원단체와의 직접 면담방식의 보고, 평가 필요.(불필요한 서류작성에 드는 인력 낭비 해소)
- 단체 선정에 있어서는 실제 활동 여부, 공익성 여부를 꼼꼼히 봐야함.
- 단체 선정시 단체 형태에 대한 고려보다는 사업 계획서 중심의 평가를 해야함.

● 대안

- 일정한 금액을 정해주고 각 단체가 자유롭게 지원케하는 방식
- 돈은 정부에서 대고, 민간에서 독립적으로 운영하는 기금을 만들어 지원하는 방식. 중립적 단위 필요.
- 공익법인을 만들어 기업들이 기부하게 하여 기업에게는 감세혜택을 주고 시민 단체에게는 사업비와 경상비(인건비, 운영비)로 자유롭게 사용할 수 있도록 하는 방안
- 재단을 만들어 작은 규모의 시민단체의 재정 자립도를 높여주는 엔지오 인큐베이터의 역할을 담당케 함.
- 직접 지원보다는 활동가 재교육이나 연수를 정부에서 지원하는 방식. 국제교류 지원.
- 실정에 맞는 직접지원, 간접지원, 재교육지원을 골고루 배분하는 방식
- 시민단체 활동을 개선시킬 수 있는 인프라 구축에 지원(예: 엔지오 회관 건립하여 단체들이 입주, 사용하게 함)
- 유사단체들 간에 네트워크를 형성해서 한다면지 아니면 관련부서에서 중재의 역할을 해서 두 단체에게 연락을 해서 컨소시엄을 형성해서 같이 사업을 진행

부록 4. 연구자문위원회

본 연구는 아래와 같이 자문위원을 위촉하여, 1회의 전체 자문위원회와 수시 개별 자문을 통하여 본 연구의 계획으로부터 감수과정까지 자문을 구하였다.

<자문위원>

김운호 경희대 NGO대학원 교수
김정린 성공회대 NGO대학원 교수
박상필 성공회대 NGO대학원 교수
박경태 성공회대 사회과학부 교수
박원순 아름다운재단 상임이사
주성수 한양대 제3섹터연구소 소장
하승수 변호사

부록 5. 비영리민간단체 지원에 관한 시민사회단체 간담회 기록

● 기초사항

- (1) 일시 : 2004년 10월 28일(목) 오전10시
- (2) 장소 : 국가인권위원회 11층 배움터2호
- (3) 참가단체 : 총 8개 단체 + 국가인권위 시민협력 담당자

시민사회단체연대회의(이인경), 월드비전(박인수), 환경운동연합(홍혜란), 前.반부패국민연대(안태원), 장애우권익문제연구소(김정열), 새마을운동중앙회(최용근), 사회단체보조금개선타넷워크(이병국), 한국자유총연맹(신명언) 등 13인, 연구진 5인.

● 간담회 내용 요약

<발표>

이대훈 연구원: 연구 중간결과 요약 발표

<토론>

반부패국민연대 : 토론회 성과물이 어떻게 쓰이게 되는지?

이대훈 : 정부의 의지는 확인. 실효는 대답하기 힘들. 공개보고서이고 회람할 생각.

새마을 : 본 보고서에서 지원단체의 일정한 요건과 적당한 기준이 무엇인지 모르겠다. 법인 신청해서 거부당한 단체는 없을 것이다. 절차가 까다롭고 귀찮아서 하지 않았을 뿐이라고 생각한다. 공무원들의 재량권 문제는 아닌 것 같다.

연대회의 : 법인화의 문제가 아니다. 법인화가 비영리민간단체 지원하기 위한 지원자격 취득 요건으로만 작용하고 있다는 것이 문제다. 공무원 재량권의 폐해도 있다. '재가연대'의 경우 신청을 거부당한 적이 있으며 결국 로비를 통해서 허가를 받았다. 법인화에 대한 개선요구가 10년 넘게 나오고

있다. 허가요건이 까다롭고, 허가주의로 되어 있다는데 문제가 있다. 시민단체는 회계보고를 매년한다. 회계절차가 까다롭기 때문에 사단법인화를 꺼리는 것은 아니다.

연대회의 : 정부지원에 대한 논의가 정부재정지원에 집중되는 경향이 있다. 정부 재정지원의 필요성과 원칙이 우선적으로 정립될 필요가 있는 것 같다. 일본의 경우 10가지 기본원칙을 조례로 정하고 있다. 그 전제 하에 지원의 방식과 방법이 나와야 할 것 같다. 결국 정부와 시민단체 협력의 기본 원칙이 필요하다.

새마을 : 자원봉사활동지원법과 이 법의 관계는 어떻게 되는가?

연대회의 : 법의 난립현상이 문제인 것 같다. 전체적으로 NGO의 미래에 대한 원칙에 대한 논의는 잘 안된다. 마치 NGO가 각 법에 기댄 이익단체로 비춰지는 문제가 있다.

장애우 권익: 사회적 서비스를 하는 NPO에 대해서 지원하는 것은 자연스럽다. 따라서 지원에 따른 감시, 감독은 문제될게 없다. 그에 반해 정부 감시 기능이 강한 NGO의 경우는 다르다. 이 두 개념이 명확히 구분되어서 법안화되는게 좋겠다.

연대회의 : 지정기부금 대상 단체 선정방식에 있어서, 요즘에는 까다롭지 않고 추천만 하면 되는 것으로 알고 있다. 다만 기부금내는 기부자에게 혜택을 주는 게 중요하다. 그러나 역시 사단법인을 전제로 하고 있는 점은 문제이다. 지정과 심사에 대한 공익적 기구를 구성하고 공익성 테스트를 통해서 지정하는 방법도 좋다. 법인 여부와 상관없이 지원가능하도록 하면 좋겠다.

장애우 권익 : 총괄입법의 필요성을 말하는데 총괄입법이 된다면 정부의 관련부서를 어디로 두고 있는지?

이대훈 : 법제개선방향에 초점을 맞추고 있고, 구체적 추진 방향에 대한 고민은 보고서에 안 담고 있다. 지금은 너무 단시안적으로 법제가 추진되고, 지원이 되는게 문제이다.

환경련 : 연구를 위한 연구가 되지 않았으면 좋겠다. 모(母)법으로서 제안이 되면

좋겠다. 지정기부단체선정은 로비를 통해서 가능한 것으로 알고 있다. 통합된 법안이 필요하다. 장기적활동할 수 있도록 단체를 자립화시키는 장기 지원내용이 포함되면 좋겠다. 이번 보고서가 단순한 보고에 그치지 않았으면 좋겠다.

연대회의 : 정부 재정과 NGO지원은 다른 방향에서 논의 되면 좋겠다. 민-관의 협력의 지점에서 정부의 원칙은 무엇이고, 시민단체의 원칙은 무엇인지라는 관점에서 논의가 필요하다. NGO법제를 NGO지원의 개념으로 접근하는게 타당한가?에 대한 물음이 있어야한다. 나눠서 논의되는게 필요할 것 같다. 단지 정부의 시민단체'지원'의 개념으로 논의되는게 아니라...

지원원칙, 기준, 절차가 명확히 통일되게 제시되는게 중요한 것 같다. 그렇지 못한 것이 문제이다. 포괄적인 기준이 제시되면 좋겠다.

* 국가인권위 시민협력 담당자 : 정부기관의 지원사업을 위한 명확한 모델이 필요할 것 같다. 외국사례도 구체적으로 소개해 주면 좋겠다. 예를 들면 사업에 대한 평가툴과 같은 모델과 구체적 틀이 제시되면 좋겠다. 평가할 때 개량화하는데 어려움이 따른다. 그래서 다음회기 선정기준으로 사용하기가 힘든 측면이 있다.

연대회의 : 일본의 경우 민관협력 평가 시트를 개발해서 민, 관, 서비스수혜자가 공동으로 평가하고 개선안을 중심으로 발표를 한다.

자유총연맹 : 무분별로 모든 단체를 지원하고, 사업계획서를 보고 평가하기보다는 실행역량을 가지고 있는지, 조직력, 재정능력 등을 보고 평가해야 한다. 오히려 우리 단체는 역차별받는 측면이 있는 것 같다. 심사위원 대부분은 한쪽 편향된 측면이 있다. 지역사회에서 주민들에게 공익적 서비스를 하고 있는가가 중요하다. 우리단체의 경우 태생적 한계는 있지만 실제 수행에 대해서 평가를 제대로 못받고 있다. 지금은 정액지원을 받지 않는다. 똑같이 지원법에 의거해서 지원받고 사업을 수행하고 있다. 이 점이 제대로 평가되어야한다. 심사의 공정성과 평가에 반영이 되어야한다. 민간재단 설립에 있어서도 오히려 옥상옥이 되지 않을까 염려된다. 평가와 심사에 대해서 더 많은 연구가 되면 좋겠다.

연대회의 : 일관된 원칙이 없는데 문제이다. 일관성과 동등성이 보장된 원칙이 필

요하다. 새마을, 자유총연맹에 대한 일반 시민단체의 불만도 그래서 생기는 것 같다.

새마을 : 작은 돈으로 싸울 필요가 없다. 전체 파이를 키우는 쪽으로 논의가 되어야 한다.

사회단체보조금개선 : 결코 지금 지원되는 액수가 적은 돈이 아니다. 어떻게 쓰이는지 알 수 없다. 서울시에서도 구 단위의 쓰임새는 알 수가 없다는게 문제이다. 지금 재원을 얼마나 효과적으로 써야 하는가에 대해서 논의되어야지. 전체 지원금 크기를 키우는 것은 오히려 문제를 키울 수 있다. 그리고 지자체 같은 경우는 명확한 강제력을 가질 필요가 있다. 지자체의 경우 세밀하게 방안이 마련되어야 한다.

연대회의 : 일본의 경우 NPO법이 만들어지고 나서 NPO에 대한 각종 조례들이 만들어지고, 단체도 확산되었다. 대체입법으로 NGO의 법적지위를 균형 있게 만드는게 필요할 것 같다.

새마을 : 단체에 대한 법을 만들고 죽이는 것은 긴 세월이 필요하다.

자유총연맹 : (특별법을)불편하다고 없앨게 아니다. 폐지될 때가 되면 자연스럽게 된다고 본다. 그 단체가 갖는 공익성이 있기 때문에 그것을 인정해주는게 필요하다. 전체 파이를 키워나가는데 초점을 맞추어야 한다.

장애우 권익 : 3개단체 특별법은 전체 대체입법을 만드는데 걸림돌이 되고 있는게 문제다. 그래서 그것에 대한 명확한 입장을 정리하는게 필요하다.

자유총연맹 : 특별법에는 정치활동규제부분이 있다. (대체입법에서는) 그 부분이 같이 고려가 되면 좋겠다.

* 시간제약으로 제기하지 못한 의견은 서면 또는 이메일로 추가 전달하고 반영하도록 함.

* 김동춘 연구책임자: 지속적인 협력과 의견개진을 요청하고 정리 말씀으로 마칩.

부록 6. 비영리민간단체지원법과 시행령

비영리민간단체지원법 (2000. 1. 12)
(法律 第6118號)

제1조(목적) 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로서의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에 있어서 “비영리민간단체”라 함은 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 단체로서 다음 각호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.

1. 사업의 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 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것
4. 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

제3조(기본방향) 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제4조(등록) ①이 법이 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관(이하 “주무부장관”이라 한다), 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록을 신청하여야 하며, 등록신청을 받은 주무부장관 또는 시·도지사는 그 등록을 수리하여야 한다.

②주무부장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체가 제1항의 규정에 의하여 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정자치부장관에게 통지하여야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다.

제5조(비영리민간단체에 대한 지원등) ①비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

②행정자치부장관과 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다.

제6조(보조금의 지원) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에

의하여 등록된 비영리민간단체(이하 “등록 비영리민간단체”라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 “공익사업”이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

③제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경우를 제외하고는 보조금의예산및관리에관한법률을 준용한다.

제7조(지원사업의 선정등) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다.

②행정자치부장관과 시·도지사가 제1항의 사업유형내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.

③제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성한다.

④행정자치부장관은 매년 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 포함한 구체적 선정기준을 마련하여 제8조의 규정에 의한 사업계획 제출기한 2월전에 공고하거나 등록 비영리민간단체에게 통지하여야 한다.

⑤제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(사업계획서의 제출) 등록 비영리민간단체가 공익사업을 추진하기 위하여 보조금을 교부받고자 할 때에는 사업의 목적과, 내용, 소요경비 기타 필요한 사항을 기재한 사업계획서를 당해 회계연도 3월말까지 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제9조(사업보고서 제출) 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획서에 의하여 사업을 완료한 때에는 다음 회계연도 1월말까지 사업보고서를 작성하여 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제10조(조세감면) 등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 세법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다.

제11조(우편요금의 지원) 등록 비영리민간단체의 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부를 감액할 수 있으며, 그 내용과 범위에 관한 사항은 대

통령령으로 정한다.

제12조(보조금의 환수등) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 그가 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때도 또한 같다.

②행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에는 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세채납 또는 지방세채납의 예에 의하여 이를 징수한다.

제13조(벌칙) ①사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

②교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.

부 칙

이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

대통령령 제16,783호

비영리민간단체지원법시행령(2000.4.17 공포)

제1조(목적) 이 영은 비영리민간단체지원법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 영에서 “사업비”라 함은 비영리민간단체지원법(이하 “법”이라 한다)에 의하여 보조금을 받아 수행하는 공익사업에 소요되는 인적·물적 경비를 말한다. 다만, 인적 경비는 단체의 임·직원에 대한 보수가 아닌 실비성격의 경비에 한한다.

제3조(등록절차) ①법 제4조제1항의 규정에 의하여 등록을 신청하고자 하는 비영리민간단체중 그 사업범위가 2 이상의 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있고, 2 이상의 시·도에 사무소를 설치·운영하고 있는 단체인 경우에는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관(이하 “주무장관”이라 한다)에게, 그외의 단체인 경우에는 당해 단체의 사무소가 소재하는 시·도의 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 별지 제1호서식에 의한 등록신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 제출하여야 한다.

1. 회칙 1부
2. 당해 연도 및 전년도 총회회의록 각 1부
3. 당해 연도 및 전년도의 사업계획·수지예산서, 전년도의 결산서 각 1부
4. 회원명부 1부

②제1항의 규정에 의한 등록신청서를 접수한 주무장관 또는 시·도지사는 등록신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 비영리민간단체의 요건을 갖춘 단체에 대하여 별지 제2호서식에 의한 등록증을 교부하고, 별지 제3호서식의 등록대장에 이를 기재하여야 한다.

③제2항의 규정에 의하여 등록증을 교부한 주무장관 또는 시·도지사는 지체없이 관보 또는 시·도의 공보에 이를 게재하고 그 사실을 행정자치부장관에게 통지하여야 한다.

④법 제4조제2항 후단에서 “등록을 변경한 경우”라 함은 다음 각호의 경우를 말하며, 등록의 변경신청에 관하여는 제1항 내지 제3항의 규정을 준용한다. 이 경우 주무장관 또는 시·도지사는 종전의 등록증을 회수하고 별지 제1호서식에

의한 등록변경신청서를 접수한 날부터 10일 이내에 새로운 등록증을 교부하여야 한다.

1. 단체의 명칭을 변경한 경우
2. 대표자 또는 관리인을 변경한 경우
3. 주된 사무소 소재지를 변경한 경우(시·도를 달리한 경우를 말한다)
4. 주된 사업을 변경한 경우

제4조(등록의 말소) ①주무장관 또는 시·도지사는 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체가 법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체로서의 요건을 갖추지 못하게 된 때에는 그 등록을 말소할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 등록을 말소한 주무장관 또는 시·도지사는 지체 없이 관보 또는 시·도의 공보에 이를 게재하고 그 사실을 행정자치부장관에게 통지하여야 한다.

③주무장관 또는 시·도지사가 제1항의 규정에 의한 등록말소를 하고자 하는 때에는 행정절차법에 의한 청문을 실시하여야 한다.

제5조(공익사업의 유형) 법 제7조제1항의 규정에 의한 공익사업의 유형은 다음 각 호와 같다.

1. 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 아니하는 사업
2. 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지는 사업
3. 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업

제6조(공익사업선정위원회의 구성) ①법 제7조의 규정에 의한 공익사업을 선정하기 위하여 행정자치부장관 또는 시·도지사 소속하에 공익사업선정위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천하는 자 3인과 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자가 된다.

1. 비영리민간단체에서 그 임·직원으로서 5년 이상 활동하고 있는 자
2. 대학이나 공공연구기관의 비영리민간단체 관련분야에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직의 경력을 가지고 있는 자
3. 3급(시·도의 경우에는 4급) 이상 공무원으로서 민간협력업무에 관한 실무경험이 있는 자
4. 비영리민간단체에서의 활동경력을 가지고 있는 판사·검사·변호사 또는 공

인회계사

④위원장과 위원의 임기는 2년으로 한다.

제7조(위원회의 운영) ①위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할한다.

②위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③위원회의 회의는 위원장이 소집하거나 행정자치부장관 또는 시·도지사의 요청이 있는 경우에 이를 개최한다.

④위원회는 제8조제1항 각호의 사항을 고려하여 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지원사업의 선정 및 지원금액의 결정
2. 당해 연도 지원사업의 평가방향
3. 기타 지원사업의 심사·선정 및 평가과정 등에서 제기되는 중요사항

제8조(사업선정 및 지원금액의 결정) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 사항을 고려하여 법 제7조제2항의 규정에 의한 개별적인 지원사업을 선정하여야 한다.

1. 독창성
2. 경제성
3. 파급효과
4. 사회문제해결 및 주민욕구 충족도
5. 신청예산내역의 타당성 및 자체부담비율
6. 전년도 사업평가 결과
7. 단체의 전문성·책임성·개발성 및 최근의 공익활동실적 등

②행정자치부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 사항을 고려하여 법 제7조제2항의 규정에 의한 지원금액을 결정하여야 한다.

1. 사업유형별 배정금액
2. 심사성적
3. 단체의 전년도 예산 및 사업수행능력

③제2항제1호의 사업유형별 배정금액은 당해 사업연도에 제출된 신청사업 수 및 신청사업의 금액을 기준으로 하여 이를 결정한다.

제9조(선정기준의 공고) 법 제7조제4항의 규정에 의한 선정기준의 공고는 2 이상의 일간신문 또는 관보에의 게재에 의한다.

제10조(사업계획서) 법 제8조의 규정에 의한 사업계획서에는 다음 각호의 사항이

포함되어야 한다.

1. 사업목적
2. 사업목적 달성을 위한 사업추진방법
3. 사업추진일정 등 세부추진계획
4. 기대효과
5. 사업비 집행계획
6. 기타 행정자치부장관이 정하는 사항

제11조(사업보고서) 법 제9조의 규정에 의한 사업보고서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사업추진실적
2. 자체평가내용
3. 사업비지출 회계보고
4. 기타 행정자치부장관이 정하는 사항

제12조(사업평가) 행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 당해 연도의 지원사업에 대하여 평가를 실시하고 그 결과를 다음 연도의 지원사업에 반영하여야 한다.

제13조(행정지원 및 협력) ①행정자치부장관은 지원사업의 효율적 추진을 위하여 사업관련 주무장관 또는 시·도지사에게 대하여 필요한 행정지원을 요청할 수 있다.

②지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 당해 사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대한 협조를 요청할 수 있다.

제14조(우편요금 감액) 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체가 공익활동을 위하여 사용하는 우편물중 우편요금 별·후납 우편물에 대하여는 일반 우편요금의 100분의 25를 감액한다. 다만, 정보통신부장관의 고시로 정한 감액율이 100분의 25를 상회하는 경우에는 그 기준을 적용한다.

부 칙

①(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

②(경과조치) 이 영 시행당시 제8조제1항의 규정에 의한 지원사업을 수행하기 위

하여 사업계획서를 제출한 단체는 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체로 본다. 이 경우 해당 단체는 당해 연도 지원사업의 선정전까지 제3조의 규정에 의한 등록을 마쳐야 한다.

부록 7. 참여형 평가모델 (Participatory Monitoring & Evaluation) 외국 사례

참여형 평가방식은 당사자 자체 평가와 평가과정을 통한 새로운 지식 생산, 프로그램 관계자 모두의 협력관계 증진을 포함하는 일련의 과정으로서 단순한 평가-피평가의 수동적 관계를 넘어서는 복합적인 과정으로 1970년대부터 개발되었다. 이러한 평가방식이 개발된 이유는 일반적인 평가방법이 시민사회의 발전과 관련된 프로그램의 평가에 적절치 않다는 지적이 오랫동안 제기되었기 때문이다. 특히 프로그램 수혜자의 참여를 통해 얻어지는 의사소통과 평가 자체가 만드는 변화 요인, 변화를 통한 학습 등이 중요하다는 인식이 형성되면서 참여형 평가에 의미를 두기 시작하였다. 일반적으로 프로그램 평가는 효율성과 결과를 중심으로 되는 것이 오랜 관행이었지만, 참여형 평가는 핵심 원리로 권한이 별로 없으면서도 프로그램의 영향을 직접 받는 당사자들의 관점과 목소리 그리고 관심사를 중시하는 것을 채택하고 있다. 당사자 중심의 평가와 새로운 과정을 만드는 과정으로서의 평가라는 원리 때문에 무엇보다도 시민사회 발전과 관련된 평가방식에서 주목을 받는 것이다.

일반적으로 참여형 평가는 다음과 같은 장점을 갖는 것으로 인식된다⁵³⁾. 첫째, 프로그램에 직접 영향을 받는 사람들을 중심으로 진행되는 평가는 프로그램의 실제 효과를 이해하도록 돕는다. 둘째, 프로그램 당사자들은 평가과정을 통해서 더 많은 권한을 부여받게 되며 프로그램에 대해 더 책임감을 갖게 된다. 셋째, 평가과정을 통해서 프로그램 수행에 필요한 기술과 역량이 증대되는 효과를 낳는다. 넷째, 프로그램에서 생산되는 지식이 평가에 반영되며 평가의 지식이 프로그램에 반영된다. 다섯째, 평가과정 참여자들 간에 협동관계(팀워크)가 형성된다. 여섯째, 평가과정을 통한 이러한 학습은 경험적 학습으로서 깊은 의미를 참여자들에게 남긴다.

일반적으로 참여형 평가는 다섯 가지의 원리에 따라 진행된다.⁵⁴⁾ 첫째는 프로그램의 수행자, 수혜자 등 모든 당사자들을 참여하게 하는 구조와 과정의 설계, 즉 참여의 원리이다. 둘째는 평가 참여자간의 서로 다른 관점과 이해관계를 조정하여 평가의 초점을 합의하는 과정으로서 협상의 원리이다. 셋째는 평가의 과정은 평가자와 피평가자, 수혜자 모두에게 새로운 학습과정으로서 프로그램을 통한 변화 못지않은 중요한 변화를 야기한다는, 학습의 원리이다. 넷째는 이러한 참여, 협상,

53) Gretchen B. Rossman, "Participatory Monitoring & Evaluation," Center for International Education, University of Massachusetts at Amherst, www.umass.edu/cie.

54) 위 자료.

학습의 원리가 개별 프로그램의 특성에 맞게 적용되는 과정에서 필연적으로 요구되는, 융통성의 원리이다. 다섯째는 융통성의 원리에 따른 평가방법의 다양성을 의미하는 방법론적 절충의 원리이다.

이러한 원리에 따라 진행되는 참여형 평가를 일반적 평가와 대비하면 다음과 같은 차이가 노정된다.⁵⁵⁾

평가 항목	통상적인 평가	참여형 평가
평가과정의 계획과 진행 주체	단체내 상급 임원, 외부 평가자	지역 주민, 프로그램 담당자, 단체 임원, 기타 당사자 (중중 평가조정자의 지원을 받음)
프로그램 수혜자의 역할	정보 제공으로 국한	평가방법 설정과 데이터 수집 과정에서 협동. 평가 결과를 공유. 평가 결과를 프로그램에 수용.
성과의 측정	평가자가 설정한 계량적 지표	공동 설정 (내부적) 지표. 질적 평가 중시
평가 방법	사전 설정, 불변.	가변적

이러한 원리를 적용하는 순환적인 평가방법을 단계별로 표시할 때 다음 사례를 참조할 수 있다.⁵⁶⁾

평가 참여 희망자 확인 → 평가과정에 대한 참여자의 기대치와 기여사항 확인 → 평가의 주요 사항 설정 → 평가 지표의 설정 → 평가 방법과 정보수집의 책임분담 설정 → 정보 수집 → 정보 분석 → 평가내용의 활용방법 논의 → 평가방법의 적절성 재검토 → 차기 평가의 첫 단계에 반영.

이러한 사례에서 평가과정의 참여자들은 예를 들어 프로그램의 “지속가능성”의 의미에 대한 합의과정과 그 합의에 따른 평가지표의 개발부터 함께 하게 된다. 참여형 평가의 순환적 과정을 이끄는 데에는 평가촉진자(evaluation facilitator)의 역할이 중요한데, 참여형 평가 개발의 선구자 마리아 테레즈 포이어슈타인에 따르면 평가촉진자에게는 다음과 같은 역할이 기대된다.⁵⁷⁾

55) Institute of Development Studies, "Participatory Monitoring & Evaluation: Learning from Change," Institute of Development Studies, University of Sussex.

56) 국제환경개발기관(International Institute for Environment and Development)의 사례. 위 자료.

57) 위 자료.

1. 평가촉진자, 피평가자, 수혜자 등 참여자간의 신뢰 구축
2. 가능한 한, 프로그램 수혜집단과의 공동생활
3. 평가촉진자의 역할과 역할에 대한 기대치가 평가 초기에 합의될 것.
4. 평가 목표와 방법에 대한 협상 촉진
5. 참여형 학습과 교수 방법에 대한 경험과 지식
6. 수평적 지도력 (수직적 지도력 경계)
7. 필요한 경우에 지원하고, 불필요한 경우에 참여자들을 격려하는 융통성있는 지원 방식
8. 관점과 이해의 차이를 조정하는 능력
9. 갈등 또는 발생할 지도 모르는 집단간 적대관계를 조정하는 능력
10. 전체 평가과정에 대한 파악과 이해
11. 평가 방법을 참여자들의 특성에 맞게 적용하는 능력.

참여형 평가에 동원되는 방법중에 다음과 같은 방법이 흔히 사용된다.⁵⁸⁾

- 지도: 프로그램의 영향을 받는 지역을 지도로 표기, 게시.
- 벤 도표 (Venn diagrams): 관련 집단, 기관, 개인간의 관계와 그 변화를 표시하는 도표.
- 플로우 도표 (flow diagrams): 프로그램에 따른 변화와 그 원인의 관계를 표시하는 도표.
- 일기: 프로그램 관련 집단과 개인의 변화를 기록.
- 사진: 변화의 과정을 사진을 담아 표현.
- 매트릭스 평가 (matrix scoring): 결과에 대한 당사자들의 관심의 우선순위를 표시하여 분포를 비교.
- 네트워킹 도표 (networking diagrams): 개인과 프로그램 서비스 제공기관 사이의 접촉의 종류와 빈도를 표시하는 도표.

58) 위 자료.