

<시민사회 활성화 집담회 ②>

시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제

- * 일 시 : 2016년 7월 19일(화) 오후 2시~5시
- * 장 소 : 서울시NPO지원센터 1층 품다
- * 주 최 : 사단법인 시민, 시민사회단체연대회의
- * 주 관 : 시민사회활성화법제개선위원회

* 목차 *

▶ 취지 ***** 1쪽

▶ 개요 ***** 2쪽

□ 1세션(14:10~15:00) :

행자부의 기부금품법 개정에 따른 시민사회 대체 입법 제안

▶ 발표 : 자율적 기부문화 활성화와 지원 체계를 위한 기부금품법
염형국(공익법인 공감 상임이사, 변호사) ***** 쪽

□ 2세션(15:10~16:50) :

시민사회 발전기본법, 어떻게 만들어갈 것인가?

▶ 발표1 : 시민사회발전기본법 제정을 제안한다
좌세준(법무법인 한맥 변호사) ***** 21쪽

▶ 발표2 : 마을공동체 기본법, 어떻게 준비되고 있나?
김중호(서울시 마을공동체 종합지원센터 대외협력관) ***** 52쪽

1. 취지

- 시민사회가 활성화되고 시민운동 조직들이 성장하기 위해서는 국가 차원의 법적, 제도적 환경 구축이 매우 중요하나 현재는 국가 차원의 노력은 부족한 실정입니다.
 - 비영리민간단체지원법 개정에 대한 시민사회의 법제화 노력이 19대 국회에 이어 20대 국회에서 이어지고 있습니다.
 - 지난 6월 1일 시민사회 활성화 집담회를 통해 비영리민간단체지원법' 개정에 대한 토론을 하였습니다.
 - 금번 집담회에서 시민사회와 법조계, 학계에서 수렴된 의견을 바탕으로 시민사회발전기본법 제정안, 기부금품모집법 개정안, 마을공동체기본법 제정안 등 시민사회 발전을 위한 법제 개선 방향과 과제를 토론하는 자리를 마련하였습니다.
- 관련 법규의 제정과 개정안에 대한 시민사회의 토론이 활성화 되길 기대합니다.

2. 개요

<시민사회 활성화 집담회 ②>

시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제

- * 일 시 : 2016년 7월 19일(화) 오후 2시~5시
- * 장 소 : 서울시NPO지원센터 1층 품다
- * 주 최 : 사단법인 시민, 시민사회단체연대회의
- * 주 관 : 시민사회활성화법제개선위원회

▶ 프로그램

등록(13:30~14:00)

여는 인사(14:00~14:10) : 여는 인사 / 참석자 소개 / 순서 안내

□ 1세션(14:10~15:00) :

행자부의 기부금품법 개정에 따른 시민사회 대체 입법 제안

- ▶ 사회 : 염형철(시민사회단체연대회의 운영위원장)
- ▶ 발표 : 자율적 기부문화 활성화와 지원 체계를 위한 기부금품법
염형국(공익법인 공감 상임이사, 변호사)
- ▶ 토론

※ 휴식(15:00~15:10)

□ 2세션(15:10~16:50) :

시민사회 발전기본법, 어떻게 만들어갈 것인가?

- ▶ 사회 : 김성진(사단법인 선 상임변호사)
- ▶ 발표1 : 시민사회발전기본법 제정을 제안한다
좌세준(법무법인 한맥 변호사)
- ▶ 발표2 : 마을공동체 기본법, 어떻게 준비되고 있나?
김종호(서울시 마을공동체 종합지원센터 대외협력관)
- ▶ 종합토론. 끝

기부문화 활성화를 위한 기부금품모집법의 개정방향

염형국 공익인권법재단 공감 변호사

1. 현행 기부금품모집법의 개요

기부금품 및 모집 개념

○ "기부금품"이란 환영금품, 축하금품, 찬조금품(贊助金品) 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것은 제외한다.

가. 법인, 정당, 사회단체, 종친회(宗親會), 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품

나. 사찰, 교회, 향교, 그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도(信徒)로부터 모은 금품

다. 국가, 지방자치단체, 법인, 정당, 사회단체 또는 친목단체 등이 소속원이나 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 모은 금품

라. 학교기성회(學校期成會), 후원회, 장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품

○ "기부금품의 모집"이란 서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 말한다.

기부금품 모집 등록 개요

○ 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라

1,000만원 이상의 기부금품을 모집하는 법인, 단체 등은 행정자치부 또는 시·도지사에게 기부금품 모집 등록을 하여야 함

기부금품 모집 등록청 (모집목표액에 따라 구분)

○ (모집목표액) 1천만원 이상~10억원 이하 : 시도

○ (모집목표액) 10억원 초과 : 행정자치부 민간협력과

기부금품 모집 등록서류(구비서류 별첨) - 등기로 제출(서울시청 민관협력담당관)

○ 기부금품 모집등록(변경)신청서, 모집계획서 및 사용계획서, 임원명단(성명, 주민번호, 등록기준지 포함), 단체 정관 또는 회칙, 기부금 접수 전용통장사본(반드시 해당사업의 기부금 모집용 별도 계좌일 것, 잔액은 0원), 법인등기부등본, 대표자 이력서

기부금품 모집 등록 대상사업

○ 국제구호, 재해구호, 자선사업, 교육·문화·예술진흥 등 공익사업

기부금품 모집 등록자 준수사항

- 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 의한 제반 준수사항
- 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 서류 작성 구비
- 모집결과 및 기부금품 사용결과 공개
- 모집완료보고 (모집기간 완료 후 30일 이내)
- 사용완료보고 (사용기간 완료 후 60일 이내)

□ 기부금품 출연강요의 금지 등(법률 제6조)

○ 모집자 또는 모집종사자는 다른 사람에게 기부금품 출연을 강요해서는 아니되며, 모집종사자는 자신의 모집행위가 모집자를 위한 것임을 표시해야 합니다.

□ 기부금품의 접수 및 공개, 보고서 제출 의무

○ 기부금품은 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 합니다.

○ 모집자와 모집종사자는 기부금품의 모집상황과 사용명세를 나타내는 장부·서류등을 작성하고 갖추어 두어야 합니다. 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 시행령」 별지 제5호부터 별지 제7호까지의 서식에 의한 장부를 기부금품 모집장소에 비치하여야 합니다.

○ 모집자나 모집종사자는 모집금품을 출납하면 법 제7조제2항 및 제14조제1항에 따라 영수증이나 그 밖에 그 사실을 증명하는 증빙서류를 작성·보관하여야 합니다.

○ 모집자나 모집종사자는 기부금품의 접수사실을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 건수와 금액은 정확히 관리하여야 합니다.

○ 모집종사자는 기부금품의 모집을 중단하거나 끝낸 후 5일 이내에 모집자에게 접수명세와 접수금품을 인계하여야 합니다.

○ 모집자는 모집기간이 끝나거나 모집목표액에 이르면 즉시 모집을 중단하여야 하며, 중단한 날부터 30일내에 동법 시행령 별지 제8호 서식에 의한 기부금품모집 완료 보고서를 제출하여야 합니다.

○ 모집 및 사용내역 등을 모집자의 인터넷 홈페이지에 공개하여 기부자 등이 모집상황에 대해 수시로 알 수 있도록 하여야 하며, 모집을 중단 완료한 때 및 모집된 기부금품을 사용한 때에는 동법 시행령 제19조제3항 각호의 사항을 등록시 명기한 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게시하여야 합니다.

○ 모집자는 기부금품의 사용을 끝낸 날부터 30일 이내에 「공인회계사법」 제7조에 따라 등록된 공인회계사 또는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인에게 회계감사를 의뢰하여야 합니다.

○ 기부금품의 사용을 끝낸 날부터 60일 이내에 동법 시행령 별지 제9호서식에 의한 기부금품 모집 및 사용내역보고서에 회계감사기관이 작성한 회계감사보고서를 첨부하여 제출하여야 합니다. 다만, 모집금액이 1억원 이하인 경우에는 회계감사보고서를 생략하되, 기부금품 사용에 따른 영수증 등 지출증빙서류를 첨부하여야 합니다.

□ 기부금품의 사용

○ 모집된 기부금품은 등록신청시 제출한 사용계획서에 의거, 등록된 모집목적이외의 용도로 사용할 수 없습니다.

○ 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용 및 결과보고 등에 소요되는 모집비용 총당비율은 동법 시행령 제18조 별표1에 규정한 비율을 초과해서는 아니 됩니다.

□ 벌칙

○ 등록을 하지 아니하였거나, 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 하고 기부금품을 모집한 자 등 기부금품법상 위반행위를 한 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처함.

2. 기부문화 싹을 자르는 기부금품모집법

A단체가 불법모금을 하게 된 사정

저소득 아동지원을 주로 하는 A단체는 제법 규모도 크고 인지도도 높습니다. 재난 구호가 주요 사업은 아니지만, '쓰나미'같은 큰 재해가 나자 사람들이 그나마 알고 있던 A단체에 전화를 걸어 재난지역에 기부금을 보내고 싶다고 물어옵니다. 급박한 시기, 재해전문단체를 일일이 소개해주기 어려워 A단체가 기부금을 받아 일괄 전달하기로 합니다. 전용계좌를 열고 계좌번호를 홈페이지에 공개했습니다. 이틀 만에 입금액이 천만원이 넘고 매우 빠른 속도로 모금이 되고 있습니다. 알아보니 유명한 이 트위터에서 A단체 계좌번호를 홍보해주었다고 합니다.

A단체는 부랴부랴 모금등록서류를 꾸며 제출합니다. 그러나 제출된 등록서류가 접수되고 등록이 완료되는데 14일이 소요된다는 답변을 받습니다. '어? 그럼 지금 막 기부금이 들어오는데 어떻게 하지요?' 지자체 담당자가 답변합니다. '일단 모금을 중지하셔야지요. 현재 시점에서 천만 원 넘는 금액은 기부자에게 돌려주세요'. 홈페이지에서 계좌번호를 내립니다. 그러자 다시 문의전화가 빗발칩니다. 트위터에서 계좌번호는 들고 있기 때문에 입금은 계속 되고 있습니다. 국민은행 종로지점에서 오만원 입금하신 입금자명'김아름'님을 어떻게 찾아서 돈을 돌려드릴 수 있을까요... 입금자명'쓰나미 피해자 힘내세요'님은 또 누구신가요? 이미 계좌에 일억 가까운 돈이 모이고 있는 A단체는 현재 불법모금 중입니다.

- 어느 모금단체 홈페이지에 게시된 사례

기부는 함께 사는 세상을 만들기 위한 인간의 가장 아름다운 행위 중의 하나로 자신의 재산을 스스로 다른 사람에게 아무런 대가없이 기부하는 행위는 선행으로서 사회공동체의 유지, 발전을 위하여 바람직하고 적극 장려되어야 할 행위이다. 우리나라에서도 해마다 기부금이 늘어나면서 기부 문화가 확산되고 있다. 기부를 통해 '나눔과 공유'라는 가치를 경험하고 공공영역이 미처 감당하지 못했

던 많은 사회문제에 대한 해결의 실마리를 찾기도 한다. 이 과정에서 기부 관련 재단이나 단체들의 역할도 절대적이다.

이들 재단이나 단체는 대부분 주무관청으로부터 허가를 받은 법인 형태이거나 비영리민간단체로 등록을 하여 기획재정부로부터 지정기부금 단체(또는 기부금 대상 민간단체)로 지정되어 있다. 이들 법인 및 등록단체들은 소관부처에 매년 사업계획과 예·결산을 포함한 단체 운영과정 전반에 대해 보고하고 국세청에 재무결과를 공시하고 있으며 5년마다 지정기부금단체 자격을 별도로 심사받고 있다. 또한 지정기부금 단체 및 기부금 대상 민간단체의 경우 회계 전반을 홈페이지에 공개해 모금활동 및 사용처의 투명성을 도모하고 있어 불법·부정 소지가 원천적으로 차단되어 있다. 이러한 상황에서 기부금품법의 준수를 위해서는 특정 기부금품 모집행위를 별도로 소관부처가 아닌 다른 기관에 등록하고 보고해야 하는 등 불필요한 행정비용이 소요되어야 하는 상황이다. 예컨대 B법인의 1년 예·결산이 1억인데 이중 회원이 아닌 사람들이 3천만 원을 기부하였다고 가정해보자. 이러한 경우에 B법인은 해당 법인의 1년 사업내용 및 1억원에 해당 하는 예산·결산에 대해 소관부처로부터 사업감사 및 회계감사를 받아야 하고, 이 중 회원이 아닌 사람이 기부한 3천만원의 사용내역을 별도로 B법인을 관할하는 시도에 모집등록을 하고서 3천만원의 사용내역을 별도로 구분해내서 장부를 쓰고 감사를 받아야 한다.

현행 기부금품모집법은 회원 기부가 아닌 캠페인 사업의 경우, 이런 법인들을 포함한 모든 단체들에게 별도의 등록절차를 거치도록 하고 있다. 이는 불필요한 중복 규제이다. 주무관청에 모금을 위한 사업계획과 결과보고, 사후정산까지 철저히 하고 있는 법인·단체들은 이미 기부금품모집법의 입법 취지를 달성한 것이다.

최근 들어 일부 시민단체와 모금단체를 상대로 기부금품모집법 위반이라는 이유로 고발하여 수사기관에서 조사를 받는 일이 잦아지고 있다. 지정기부금단체라도 불특정 다수를 상대로 모금 캠페인사업을 하거나 회원의 회비 형태가 아닌 기업기부의 경우에 기부금품모집법에 따라 등록을 해야 하는데 이를 위반하였다

는 것이 그 이유이다. 이미 검찰로부터 무혐의 결정을 받은 단체도 있지만 기부금품모집법을 위반했다고 고발된 단체가 수십 곳에 달한다. 선량하고 투명하게 활동해온 기부단체 관계자들을 범죄자로 만들어 '교각살우'의 우를 범하지 않을지 걱정스럽다.

기부금품 모집 중 사기·공갈을 하거나, 모집 기부금을 아무렇게나 써버리는 행태는 형법상 사기·공갈·횡령죄 등의 범죄행위로 처벌받는다. 현행 기부금품모집법이 요구하는 '등록'은 결국 행정관청의 편의를 위한 것일 뿐이다. 행정 절차에 불과한 등록을 하지 않았다고 형사 처벌까지 받는다면 이는 정도를 벗어난 것이다.

이처럼 불합리한 기부금품모집법을 폐지해야 한다는 논란이 10년 넘게 지속되고 있다. 우리나라 기부금 총액은 연간 12조원으로 비영리단체(NPO) 숫자만 1만8000개가 넘는다. 반면, 행자부 자료에 따르면 국세청에 보고된 기부금 중 1%만 기부금품모집법에 의한 등록이 이루어지고 있다고 한다.¹⁾ 불필요한 중복 규제 탓에 대부분의 단체에서 회원들의 기부가 높은 비중을 차지하고, 1천만 원 불특정 다수에게 요청해서 모금하는 경우는 흔치 않다. 게다가 등록을 하고 있는 단체들로서는 불필요한 행정절차만 많아졌을 뿐, 단체의 모금이 투명해지지도 활성화되지도 않는다고 평가하고 있다. 기부금품모집법에 따라 등록한 단체 수도 20여개에 불과하다.

현실이 이렇다면 법률이 시대흐름을 쫓아가지 못하고 있고, 더 나아가 기부문화의 싹을 자르고 있는게 아닐까 생각된다. 실은 기부금품모집법은 기부단체 종사자들에게도 낯설다. 행정관청에 물어봐도 자기 소관이 아니라고 하거나 나중에

1) 행정안전부 2011. 7. 28.자 보도자료 중
□ 기부금품 모집 등록 현황(*'06.3. 허가제→등록제)

구 분	계	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
건 수	604	25	30	23	29	47	56	67	63	75	92	97
등록액 (억원)	19,989	1,915	1,038	2,476	3,101	2,518	3,287	1,349	815	818	1,527	1,145

* '09년도 연간 기부금 총액은 9.5조원인데 반하여, 모집 등록액은 1000억 수준으로 행정청에서 관리·감독하는 기부규모는 전체 모집시장의 1% 정도 수준

책임질 일이 두려워 공문 형태의 답변을 주지 않으려 한다.

3. 시민사회 활동을 옥죄는 기부금품모집법

가. 제주 강정마을의 해군기지 건설 반대활동

2007년 국방부와 제주도에 의해 해군기지 후보지로 느닷없이 '선정'된 이래 제주 강정마을의 주민들은 환경보전과 공동체 유지를 주장하며 강정마을에 해군기지 건설이 일방적으로 추진되는 것에 반대운동을 벌여왔다. 지역주민의 민주적 의사결정을 무시하고 생존권을 짓밟으면서 얻고자 하는 국가안보가 과연 누구를 위한 것인지를 물으며 결사항전으로 해군기지 건설공사를 반대한 결과 2011년 50여 명의 주민이 각종 고소, 고발로 연루되어 5000여 만 원의 벌금을 물어야 할 상황이 되었다.

제주강정마을회는 2011년 4월 인터넷 강정마을 카페와 각종 인터넷 게시판에 '해군기지 문제로 고통 받고 있는 강정마을의 아픔을 함께 보듬고 상처를 나누는 일에 함께 해주시길 바란다'는 내용을 올려 모금을 하기 시작하였다. 그러자 경찰은 제주 강정마을회의 기부금품법위반에 관해 수사를 개시하였고, 기부금품법 위반을 이유로 경찰 수사가 시작된 후에야 기부금품법의 '존재'를 알게 된 강정마을회는 뒤늦게라도 합법적인 기부금품모집을 하려고 2012년 6월 제주도지사에게 기부금품모집 등록신청을 하였다.

이에 관해 제주특별자치도는 안전행정부에 "강정마을회에서 신청한 해군기지 건설 반대활동을 위한 기부금품 모집이 법 제4조 제2항의 기부금품 모집등록사업에 해당하는지 여부"를 질의하였다. 당시 안전행 정부는 "기부금품법 제4조 제2항에 따라 공익사업에 한해 기부금품 모집이 가능하다. 다수의 이익에 합치되고 대다수가 찬성하는 경우에 등록이 가능하나, 주민들 간에 의견이 첨예하게 갈리는 사업에 대한 일방의 기부금품 모집등록은 부적절"이라고 회신하였다.

2013년 1월 검찰이 기부금품법위반 등에 관해 기소하였고, 1심 재판 진행 중에 해당 변호인은 등록하지 않은 채 기부금품을 모집하는 행위를 처벌하는 기부금

품법 조항에 대해 위헌법률심판제청신청을 하였다. 법원이 이를 기각하자 헌법 소원청구를 제기하기에 이르렀다.

나. 밀양 고압송전탑 건설 반대운동

2005년 정부가 일방적으로 밀양 765kV 송전탑 건설을 추진하는 것에 반대하여 송전선로 주변 마을 주민들은 반대 투쟁을 시작하였다. 밀양 765kV 송전선로 건설 반대 대책위원회(이하 “밀양 대책위”라 합니다)가 여러 활동을 하기 위해서는 자금이 필요하였고, 송전선로 건설에 반대하는 시민들의 자발적인 기부가 절실하였다. 밀양 대책위는 인터넷 카페 등을 통해 모금활동을 벌였고, 다행히도 많은 시민들이 밀양 대책위 활동에 공감하여 후원을 해주었다.

2012년 여름 경 후원금이 1천만 원이 넘어 제법 규모가 커져갈 무렵, 밀양 대책위 측은 1천만 원이 넘는 후원금에 대해서는 관할관청에 신고를 해야한다는 사실을 알았고, 곧바로 경상남도청에 기부금 등록서류를 접수하였다. 그러나 도청은 모금기간이 특정되지 않았고, 공익성이 확인되지 않았다고 하면서 등록을 반려하였다. 경상남도청 담당자는 밀양 대책위에게 “법정단체가 아니면 기부금품 모집등록을 할 수 없다. 갈등이 진행 중인 사안에 대해 비영리민간단체의 등록을 받아준 전례가 없다”며 기부금품모집등록신청을 포기하게 만들었다. 이후 모금기간 등을 보완하여 기부금품모집등록을 재차 신청하였으나 또다시 반려하였다. 경찰은 밀양 대책위 측의 기부품법위반에 관해 수사를 개시하여 기소하였고, 아직 재판이 계속 중이다.

다. 자의적인 '공익' 개념으로 기부금품 모집행위 규제

기부금품모집법은 오로지 법에서 인정한 경우에 한하여 행정자치부장관 등에게 등록을 하여야만 모집행위를 할 수 있도록 모집기회를 제한하고, 등록을 하지 아니하고 기부금품의 모집행위를 한 경우에는 형사처벌을 하도록 규정하고 있다. '기부금품 모집등록' 대상을 한정된 법 제4조 제2항은 구체적 사업을 열거한 후, 제4호의 아목에서 "그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로

정하는 사업"을 규정하고 있다.

놀라운 것은 법 제4조 제2항 제4호의 아목에서 "그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업"에 관해 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음에도 그에 관해 대통령령에서 아무런 것도 정한 것이 없고 등록신청을 받은 행정청과 안전행정부의 기부금품 담당자가 "공익을 목적으로 하는 사업"인지 여부를 전적으로 판단하도록 한 것이다. 공익을 목적으로 하는 사업에 해당하지 않는다고 판단하여 등록을 거부한 때에는 바로 미등록 모집으로 처벌받게 된다. 한편 애초에 1천만 원 모금할 계획이 없어서 등록 없이 후원 요청을 했던 경우에 우연히 타인이 그 후원요청 사항을 널리 알림으로써, 혹은 누군가가 우연히 커다란 선행을 베풀게 됨으로써 기부금의 액수가 불시에 1천만원을 넘긴다면 현행법에 따라 여지없이 형사처벌을 받게 된다. 모금자를 처벌받게 하기 위해 기부하는 사람은 한 사람도 없음에도 결과적으로 적극적인 기부행위와 기부홍보행위가 모금자를 처벌하는 꼴이 되어버리는 것이다.

막연한 '공익' 개념을 구성요건요소로 삼아서 기부금품 모집행위를 규제하고, 나아가 형벌을 부과하는 이 사건 법률조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되는 것이다. 등록하지 아니하고 기부금품모집행위를 한 자에 대하여 오로지 등록하지 않았다는 이유만으로 형사처벌을 하도록 규정하고 있는 것은 명백히 과잉금지원칙에 위배된다. 왜냐하면, 사인의 일정한 행위에 대하여 행정관청에 등록하도록 하는 것은 그러한 행위가 아무런 통제 없이 허용됨으로써 발생할 수 있는 부작용과 폐해를 사전에 예방하고자 하는 것이지 행위 자체를 아예 금지하고자 하는 것이 아니며, 원칙적으로 기부금품의 모집행위 그 자체는 타인의 범익·사회적 법익을 침해하는 행위이거나 사회 해악을 끼치는 행위가 아니어서 이를 범죄로 규정하여 금지해야만 할 필요성이 없기 때문이다.

4. 해외 주요 국가들의 사례

미국, 영국, 일본의 경우 우리의 기부금품법과 같은 민간모금 규제법이 없다. 즉

매 사안마다 정부가 사전심의를 통해 허가하는 법이 없다. 대신 미국에서는 대다수의 주에서 <모금법>(Solicitation Act)를, 영국은 <자선법>(The Charity Act)을 가지고 있다. 그러나 우리의 기부금품모집법과 달리 모금등록은 하되 매 사안별이 아닌 첫 등록 후 영구히 허용하는 형태이고 사후회계는 철저히 관리감독하는데 주력하고 있다. 이는 모금관계법이라기보다는 우리나라의 법인세법 지정기부금단체 관련법이라고 이해하는 편이 좀더 타당할 듯하다.

이들 국가가 민간의 자유로운 모금을 허용하는 것은 특히 민간단체들이 그 같은 모금활동과 사업실적을 통해 보다 튼튼한 단체로 발전하라는 육성 의도가 깔려 있기 때문이다. 사실 미국 대다수 주의 경우 정부는 민간단체가 처음 등록만 하면 곧바로 연중 모금을 허용한 뒤 이후 몇 개의 단계를 거치게 하면서 튼튼한 단체로 육성을 하고 있다.

가. 미국의 사례

미국은 민간단체의 모금과 등록(법인인가)을 각기 별도의 법으로 규정하고 있고 또 그들 법에서도 세제혜택에 대한 규정은 별도로 규정하고 있다. 비영리단체를 구성할 경우 우선 주 비영리법에 따라 주 국무성에 등록한다. 이때 요건만 갖추고 일정한 수수료만 내면 법인체허가가 나온다. 해당 단체는 또 주 모금법 및 주 자선신탁법 등에 따라 주 국무성 관계 과(課)에도 등록을 해 모금허가를 받는다. 이후 회원 및 일반시민들로부터 기부금품을 모집, 목적사업에 대한 재원을 충당하고 연간사업 및 결산보고서에 대한 사업 및 회계감독을 받는다.

이어 성실하게 목적사업을 진행, 실적을 쌓아간 뒤 어느 정도 때가 되었다 싶으면 연방 국세청(International Revenue Service)의 세법 501(3)(c)에 해당하는 공익단체로 면세(Tax Exempt)자격을 신청, 자격을 취득한다. 이때부터 해당 단체는 각급 정부를 비롯, United Way 등 각종 민간 및 기업재단들에게서 본격적으로 재정지원을 위한 사업신청서를 제출하게 된다.

나. 영국의 사례

이 같은 민간단체 육성과정은 영국도 마찬가지이다. 영국은 자선단체 법인허가의 경우 자선신탁법인법에 따라 내무성 자선위원회(Charity Commission)가 부여하며 모금허가 역시 자선위원회가 주지만 별도의 자선법(The Charity Act)에 따라 다른 등록 개념 하에 허가해 주고 있다. 영국의 자선위원회는 오랜 역사와 전통을 가지고 있고, 공익자선법에 의해 운영되고 있는 기관으로서 잉글랜드 및 웨일즈에 속해 있는 자선단체들에 대해 지도, 홍보, 정보공개 등의 업무를 관리·감독한다. 스코틀랜드와 북아일랜드에 속해 있는 자선단체들은 자신들이 속해 있는 지역의 공익자선법령에 의해 관리·감독을 받고 있다. 영국 잉글랜드와 웨일즈 지방의 경우 모든 민간 자선단체의 대리인(Trustee)들은 내무성 자선위원회에 법인체로 등록, 법인의 자격을 획득한 뒤 자선법에 따라 역시 모금활동을 하고 단체를 키워간다. 그리고 때가 되면 내국세법(Inland Revenue Act)에 따라 세제혜택을 받는다.

자선위원회에 등록하려는 모든 자선기관은 기관정보(Part A)를 작성, 제출하여야 하며, 회계연도별 결산 규모에 따라 동 위원회에 제출하는 필수 서류가 달라진다. 이러한 제도는 소규모 자선단체와 대규모 예산을 운영하는 기관과의 차등을 통해, 소규모 기관의 행정력을 고려한 필수 서류 제출을 간소화하였다. 따라서 연간 총수입 금액이 5천 파운드 이하인 기관은 위원회에 등록할 필요가 없으며, 1만 파운드 이하인 기관에 대하여는 보고를 생략하도록 규정되어 있다.

연간 수입이 1만 파운드를 초과하는 기관에 대하여는 수입 규모별로 제출 서류를 다르게 하여, 수입 금액이 많을수록 제출 서류와 정보공개 의무를 부여하고 있다. 특히 총 수입이 1백만 파운드(약 17억 원)를 초과하는 자선기관에 대하여는 위원회의 홈페이지에서 기관의 상세 정보를 항상 공개하도록 되어 있다. 이와 같이 영국 자선위원회는 연도별 총 수입금액을 3등급으로 나누어 수입금액별 필수제출서류를 구분하여 관리·감독하고 있다.

다. 일본의 사례

일본 정부는 1996년 고베 대지진후 각종 자원봉사 비영리단체들에게 법인격을 주는 <특정비영리활동촉진법>(일명 "NPO법")을 추진, 1998년 3월에 통과시켰다. 일명 NPO법이라는 단체등록법을 제정, 단체들이 각 도도부현지사나 경제기획청 장관(활동이 2개 이상의 도도부현에 해당할 때)에 법인을 신청, 허가를 받고 목적사업에 따른 소득의 경우 법인세 면세의 세제혜택까지 받도록 하고 있다. 일본은 미국이나 영국과 달리 모금법이 없으므로 어느 단체든 자유롭게 모금을 할 수 있다.

<해외 주요 국가들의 법체계>

	모금	단체등록	세제혜택
미국	별도법 주모금법(Solicitation Act)	별도법 주 Not-For-Profit Act	별도법 IRS, 주 세법 등
영국	별도법 자선법(The Charity Act)	별도법 자선단체신탁법인법 (Charitable Trustee Incorporation Act)	별도법 내국세법 (Inland Revenue Act)
일본	없음	NPO법, 민법 등	NPO법, 세법 등

5. 바람직한 기부금품법 개정방향

가. 모금단체 등록과 개인의 기부금품 모집의 분리

외국의 사례를 보면 우리의 기부금품모집법과 달리 단체의 경우에 모금등록을 하되 사업별로 매년 기부금품 모집을 별도로 하지 않도록 일원화하여 기부문화 활성화를 도모하고 있다. 주무관청으로부터 허가를 받은 법인이거나 비영리민간단체로 등록을 한 경우에 기획재정부로부터 지정기부금 단체(또는 기부금대상 민간단체)로 지정을 받고, 이들 법인 및 등록단체들은 소관부처에 매년 사업계

회계·예·결산을 포함한 단체 운영과정 전반에 대해 보고하고 국세청에 재무결과를 공시하고 있으며 5년마다 지정기부금단체 자격을 별도로 심사받고 있다. 그렇기 때문에 회원이 아닌 사람을 대상으로 한 모금에 대해서도 소관부처 및 국세청·기획재정부로부터 2중3중의 관리와 감독을 받고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 특정 기부금품 모집행위를 별도로 소관부처가 아닌 다른 기관에 등록하고 보고하도록 하여 불필요한 행정비용을 발생시킬 하등의 이유가 없다.

따라서 주무관청의 허가를 받거나 등록을 한 단체의 경우에는 모든 모금행위에 대해 소관부처와 국세청·기재부의 관리감독으로 일원화시키고, 그러한 관리감독을 받지 않는 개인 또는 단체가 기부금품을 모집하고자 하는 경우에 그러한 모집행위는 등록을 하도록 하여 기부금품 모집 및 사용에 대해 관리·감독하는 것으로 하여야 한다.

나. 기부금품 모집법 대상에서의 효과성, 명확성 확보

1) 기부금품 모집 방법의 명확화

현행 법 제2조 2호에서 정의하는 ‘기부금품의 모집’이란 시민사회 및 복지단체들이 일상적으로 행하는 단체 활동을 포괄한다. 특히 ‘서신, 광고, 그 밖의 방법 등’ 모집행위에 대한 해석을 행정관청의 재량에 맡길 수 있도록 지나치게 포괄적으로 규정을 해 놓음으로써 모집행위에 대해 실질적인 규제조항으로 작용하고 있다. 모집행위에 대한 규제는 모집과정에서 타인에 대한 피해나 공공의 안녕과 질서에 대한 침해가 우려되므로 그러한 이유에서 그에 대한 제한과 규율의 필요성이 있을 뿐이다. 따라서 단체의 자율적인 모금행위를 지나치게 규제하거나 통제하는 방식이어서는 안 될 것이다.

다른 일로 만나서 이런저런 이야기를 나누다 기부를 받게 되었을 때 모금요청이라는 모집행위에 의한 것인가 아닌가의 여부를 어떻게 볼 것인가에 따라서 어떤 단체도 '불법모금'을 하고 있을 수도 있다. 모집행위에 대한 규제가 강요나 사기, 갈취 등 모집행위에 의한 피해나 부작용을 사전에 방지하기 위한 것이라면 그

취지에 걸맞게 악용될 소지가 있는 모집행위만을 제한하거나 모집절차에 대한 세부규정을 통하여 얼마든지 모집과정에서 발생할 수 있는 피해를 사전에 방지할 수 있다. 따라서 기부금품의 모집에 있어 타인에 대한 피해나 공공의 안녕과 질서에 대한 침해가 우려될 수 있는 서신, 광고, 공개장소에서의 모금행사, 방문, 대면접촉의 방법으로 기부금품의 출연을 불특정 다수에게 의뢰 또는 요구하여 이를 접수하는 행위로 모집방법을 명확히 특정할 필요가 있다.

2) 기부금품 모집중개자 신설

SNS시대의 기부는 누구라도 제안하고 어떤 방식으로든 참여할 수 있는 매우 역동적인 형태로 가고 있다. 2000년 이후로는 연중으로 모금을 전문적으로 하는 전문단체들이 생겨났고 여러 단체의 모금을 돕는 온라인 플랫폼(네이버 해피빈, 다음 희망해), 심지어 요즘은 팝펀딩, 개미스폰서 같은 클라우드 펀딩도 활성화되고 있다. 이런 구조에서는 이슈가 관심을 끌면 폭발적인 모금이 되기도 한다. 그러나 이러한 온라인 플랫폼에 대한 규정이 현행법에는 존재하지 않아 누가 기부금품의 모집자인지 불확실한 경우가 많고, 플랫폼 제공자의 권리·의무가 어디까지인지 불명확하다.

따라서 기부금품법의 정의조항에 기부금품의 모집을 중개하기 위하여 그 홍보와 결재를 위한 수단을 제공하는 자를 모집중개자로 정의하고, 모집중개자에게 모집자에 관한 정보(모집자의 법적지위 및 이 법에 따른 등록여부를 포함한다) 및 모집자와의 계약내용과 자신이 제공하는 결재수단을 통해 모집되는 기부금품의 명세 및 가액, 그에 따른 수수료 및 접수 시기에 대한 정보를 공개할 의무를 부과하는 등 모집중개자의 역할을 명확히 설정할 필요가 있다.

3) 기부금품 등록 사업 제한

기부금품 모집행위는 행복추구권에서 파생되는 일반적인 행동자유권이므로 최대한 보장해야 함에도 불구하고 기존 기부금품법은 시민사회가 추구하는 이성적이고 합리적인 기부문화와 나눔의 선순환을 통한 풍요로운 공동체를 지향하는 목

적과는 상반되는 규제 중심의 법이다. 기부금품 모집과 관련하여 법에서는 현재 국제구제사업, 재난구호사업 등 11개 분야의 사업에 대해서만 모집등록이 가능하도록 되어 있다.

기부금품의 모집에 대한 폐해나 부작용이 우려된다면, 그러한 폐해가 가장 우려되는 모집형태를 원칙적으로 금지하고, 모집방법을 엄격한 요건 하에서만 예외적으로 허용한다든지 또는 모집장소를 제한하는 등 모집절차에 대한 통제를 통하여 얼마든지 모집과정에서 발생할 수 있는 폐해를 사전에 방지할 수 있다. 또한 행정청의 감독권한을 통하여 모집된 기부금품을 모집의 목적에 맞도록 사용하게끔 통제함으로써 모집의 목적과 다르게 사용하기 위한 모집행위를 처음부터 차단하여 무분별하거나 사기적인 모집행위를 방지할 수 있다. 국민의 지지를 받지 못하는 목적을 위한 모집행위는 모집절차와 사용용도의 통제로 말미암아 아무런 성과를 거두지 못할 것이 확실히 예상되므로 이러한 방법을 통하여 자연스럽게 국가에 의한 것이 아니라 국민에 의한 모집목적의 제한을 가져올 수 있다.²⁾ 따라서 기존에 기부금품 등록사업을 열거하여 그 외에 사업의 경우에는 모집등록 자체를 하지 못하도록 하였던 것을 기부금품 등록사업의 제한을 폐지하여 자유로이 기부금품 등록을 할 수 있도록 하고 기부를 할지 여부를 일반 국민들에게 맡기도록 하는 것이 적절하다.

다. 등록에 대한 주무부처의 지도절차 신설

현행법에서는 불특정 다수인들을 대상으로 하는 1천만 원의 기부금품 모집에 대해서는 등록을 통해서만 모집이 가능하도록 규정하고 있다. 1천만 원 정도의 소액 모금행위까지 건별로 등록해야 한다면 사실상 모든 기부금품 모집행위를 등록하도록 한다는 것이다. 이는 결국 일상적인 단체의 활동과 개인의 다양한 기부행위를 모두 등록하도록 하는 비현실적인 법안이다. 개별 모금캠페인들은 1천만 원 이하씩 모금되었는데 1년을 합쳤을 때 1천만원이 넘을 경우 이 모금캠페인들을 하나의 사업으로 볼 것인가의 여부도 문제이다.

2) 헌법재판소 1998. 5. 28. 선고 96헌가5 결정

민간에서 이루어지는 모든 모금행위를 법률이 정한 절차와 요건에 맞추어 등록하도록 하고 관리 감독하는 것은 행정력의 낭비이며 오히려 법취지인 ‘성숙한 기부문화 조성’을 제약하는 것이 될 것이다. 이는 법률에 의해 등록하여 관리 감독받아야 할 ‘기부금품 모집행위’가 최소한의 것이 되어야 한다는 [법률 주무부서의 입법취지에 대한 해석]과도 상반된 것이며, 이는 여전히 민간의 자율적인 기부금품 모집행위를 국가가 규제하려는 것이다.

한국의 기부문화는 2000년 이후 매우 급속도로 성장하고 있고 높아진 시민의식과 온라인 인프라로 매우 다양한 방식으로 급성장하고 있다. 그러나 현재의 '기부금품법'은 특정기간 동안 거리에 나가서 모금함을 들이민다거나, 모금을 위한 행사를 연다던가 하는 모금과 같이 전통적인 기부금모집행위만을 염두에 두고 있는 것처럼 보인다. 이런 것들은 연초에 계획을 세우니 사전에 시간을 두고 등록도 할 수도 있겠지만, 사람들의 호의에 기대는 모금에 목표를 세우고 그것을 제대로 지키는 일은 극히 어렵다. 현재 '기부금품법'에서는 등록한 금액을 넘으면 수정등록을 해야 하고, 등록한 금액만큼 모금하지 못하면 모집비용 한도를 넘게 지출한 금액에 대해 책임을 지기도 어렵다.

기부금품 모집과정에서 1천만 원이 넘었을 경우에 일정기간 내 등록할 수 있게 하여 모집행위를 중단하지 않고 등록할 수 있게 하여 등록의 편의성을 높일 필요가 있고, 법에 대한 인지가 없었을 경우 주무부처로부터의 사후 요청에 의해서 등록할 수 있게 하여 처벌을 통한 규제보다 지도를 통한 규제를 하여야 한다. 또한 기부금품법 관련 의무를 이행하지 않았을 경우 주무부처가 시정명령을 내린 후 지속적으로 지켜지지 않을 경우 처벌하도록 하여 처벌보다는 지도하여 기부금품 모집단체가 사회적 책무를 이행할 수 있도록 유도하여야 한다.

라. 기부금품의 접수장소 제한 삭제

불필요하고 시의성을 상실한 기부금품의 접수장소에 관한 조항을 삭제하여 접수장소에 대한 제한을 없앨 필요가 있다. 현행법에 의하면 공개된 장소에서만 기부금품의 모집과 접수가 가능하다. 그러나 최근 온라인기부, 스마트폰 기부, 포

인트 기부 등 방법이 다양해졌기 때문에 이러한 기부금품 접수장소 제한은 더 이상 의미를 갖지 못하면서 불필요한 혼선만 야기하는 조항이다.

마. 기부금품 모집비용의 문제

현행법은 모집비용을 기부금품의 규모에 따라 ‘100분의 15이내의 범위’로 규정하고 제한하고 있다. 그러나 이는 개별 단체의 여건과 현실을 반영하지 못한 일률적 규정으로서, 모금행위를 제한하는 요소이자 모금행위자들이 동법에 등록을 꺼리는 요인으로 작용하고 있다. 모집비용의 비율에 대해 규제하는 외국의 입법례도 없는 상황에서 이러한 규제를 존속시키는 것은 합당하지 않다. 모집비용은 기본적으로 투명하게 공개하면 되고 비율을 규제할 문제가 아니다. 모금액 중에서 모집비용을 얼마나 썼는지를 정부가 규제할 것이 아니라, 기부자가 기부를 할 때 판단자료로 사용할 수 있도록 권유하면 된다.

일반적으로 단체들은 모금규모, 단체규모, 단체 사업성격에 따라 모집비용(운영비재원)의 구성이 달라진다. 예를 들어 정부보조금을 받지 않거나 수익사업을 하지 않는 단체의 경우 운영비를 전적으로 기부금에서 충당할 수밖에 없으므로 모집비용이 높을 수밖에 없다. 정부보조금이나 수익사업 등 기타수입을 통해 운영비 재원을 확보하는 단체와 순수 모금액으로 운영비 재원을 확보하는 단체와 동일한 기준을 적용하는 것 역시 문제가 될 수 있다.

모집비용의 항목 역시 문제가 될 수 있다. 현행법에서는 모집비용을 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등의 비용으로 한정하고 있는데 이는 날로 다양해지는 비영리공익사업의 흐름을 따라가지 못하는 법률을 한계를 드러내고 있다. 예를 들어 모금액의 사용용도가 교육사업일 경우, 고유목적사업 자체가 인건비 또는 교육진행비로 구성되는데 이 경우 현행법에 의한 모집비용은 타당하지 않다. 또한 기부금품법이 정의하는 모집비용과 기타 상증세법 및 법인세법 등이 정의하는 관리비용이 맞지 않아 관련 다른 법률과의 상충이 발생하는 것도 문제점이다. 동일한 사업을 진행하는데 세법상 적법한 관리비용이 기부금품법에서 위법사항이 될 수도 있다. 한편 현행법에 따르면 단체 운영비 등은 법 제4조

2항에 따른 모집행위를 할 수 없으므로 순수 모금단체는 부족한 운영경비를 확보할 방법이 없다. 따라서 이러한 모집비용의 규제는 모든 기부금품 모집행위를 불법으로 만들게 할 가능성을 안고 있다.

따라서 기부금품 모집의 성격과 사업에 따라 달라질 수밖에 없는 기부금품 모집비용에 대한 충당비율 조항을 삭제하고, 모집비용에 관한 공시를 의무화하여 기부자 스스로 기부금품 모집 단체의 공익성에 대한 판단을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

바. 기부금품 모집상황과 사용명세에 대한 공개의무 및 회계감사의무

공개의무와 관련하여 모집자의 기부금품 모집상황과 사용명세에 대한 공개의 방법을 보다 구체화할 필요가 있고, 회계감사의 대상을 모집금액에 따라 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있다. 한편 모집행위를 통한 모집금액과 회원회비가 함께 사용될 때, 전체 결산으로 갈음할 수 있는 방법도 마련될 필요가 있다.

현재 가장 문제가 되는 것이 1억 원 이상 10억원 미만의 기부금이다. 10억 원 미만의 금액에 대해 1천만원대의 비용이 소요되는 별도의 회계감사를 의무화하는 것은 행정비용과다의 문제를 야기할 수 있다.

6. 결론

기부금품법은 국민의 기본권을 지나치게 제약하던 본래의 모습을 벗어나 시민들의 사회참여를 넓히고 기부문화를 진작하는 방향으로 조금씩 개정되어왔고, 앞으로 그와 같은 방향의 내용을 담아 개정되어야 한다. 현행 기부금품모집법과 같이 기부금을 모집하는 것도, 기부에 참여하는 것도 매우 곤란하게 하고 선량한 범법자를 양산할 수 있도록 하는 것은 아름다운 기부문화의 심각한 위축을 야기할 수 있다.

기부를 통해 세금으로 메워지지 못하는 사회의 그늘을 보듬고 함께 할 수 있다. 창조경제를 실현하고, 선진국으로 발돋움하기 위해서도 꼭 필요한 것이 기부문화의 확대와 장려임에도 지금 우리의 현실은 안타깝게도 기부문화가 확대되고 장려되기보다는 기부에 대한 통제와 규제가 우선시되고 있다. 기부는 '함께 사는 세상'을 위한 가장 아름다운 행위 중 하나다. 세금으로 메우지 못한 사회 그늘을 보듬어주는 것도 기부다. 창조경제를 실현하고 선진국으로 발돋움하기 위해서도 기부 확대가 절실하다. 기부문화의 싹을 잘라서는 안된다. 현행 기부금품모집법은 “성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함”을 목적으로 선언하고 있다. 기부금품모집법은 그러한 목적에 부합되도록 작동되어야 한다.

「시민사회발전기본법」 제정을 제안한다.³⁾

좌세준(법무법인 한맥 변호사)

1. 개요

한국 사회에서 시민사회 영역, 좁혀 말해서 비영리민간단체⁴⁾의 역할과 영향력이 확대되기 시작한 기점(起點)은 1987년 6월 항쟁과 ‘민주화’ 이후이다. 1987년 민주화 ‘이전’까지 시민사회 영역은 ‘규제’의 대상이었다. 사회단체는 ‘등록’ 되어야 했고, 그 활동의 대부분은 인·허가나 신고의 대상이 되어야 했다. 한 마디로 시민사회에 대한 ‘법제적 억압’의 시대였다.⁵⁾

민주화는 시민사회 영역에 대한 법제적 억압을 해소하는 중요한 전환점이 되었지만, 법제적 억압의 해소가 곧바로 시민사회의 발전이나 성장을 의미하는 것은 아니었다. 87년 이후 다양성과 전문성을 특징으로 하는 많은 비영리민간단체가 생겨났고, 이들 단체들은 각자의 영역에서 정부(국가 영역)와 시장(기업 영역)에 대한 감시와 비판, 대안 제시, 상호 협력체계의 설정 등 상당한 역할을 하여 온 것이 사실이다. 그러나 양적으로 증가한 비영리민간단체가 지속가능성(자생력)을 가지고 존립할 수 있도록 하는 법률적 지원체계는 여전히 미흡한 상태이며, 시행된 지 15년을 맞는 비영리민간단체지원법(약칭 : 비영리단체법)은 그 규율대상의 한계로 인하여 미래지향적 시민사회 활성화와 포괄적 지원을 뒷받침하기 위한 법률로는 근본적 한계를 갖는다는 지적이 일반적이다.

발표자는 이와 같은 상황 인식에 기초하여, 현행 비영리단체법의 단순한 ‘개정’을 넘어서서 시민사회의 지속적인 성장과 발전을 목적으로 한 기본법 형식의 법률안을 제안하고자 한다.

3) 본 발제문은 사단법인 시민 정책위원회 등이 주관한 토론회, 집담회 등에서 발제자가 관련 주제에 대해 발표했던 자료, 토론문 등을 중심으로 재정리한 것임.

4) ‘비영리민간단체’라는 용어는 2000. 1. 12. 「비영리민간단체지원법」이 제정된 이후 정착된 법령상의 용어이고, 법 제정 이전이나 이후나 ‘시민사회단체’, ‘시민단체’라는 용어가 일반인들에게 익숙한 개념이다. 다만, 본 발제문에서는 엄격한 개념 정의나 분류 등을 의식하지 아니하고 ‘비영리민간단체’라는 용어를 사용하기로 한다.

5) 박원순, 「한국 시민사회 발전을 위한 고민과 대안」(2001. 9.)

2. 「시민사회발전기본법」 제정의 필요성

가. 새로운 ‘기본법’은 어떻게 탄생되는가?

(1) 현재 시행되고 있는 법률 중 ‘기본법’이라는 법률 명칭을 사용하고 있는 주요 법률로는 다음과 같은 것들이 있다.

○ 건강가정기본법, 건강검진기본법, 고용정책기본법, 과학기술기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국민여가활성화기본법(2015. 5. 18. 제정), 국제개발협력기본법, 문화기본법, 민방위기본법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법, 자원봉사활동기본법, 재한외국인처우기본법, 저출산·고령사회기본법, 저탄소·녹색성장기본법, 청소년기본법, 협동조합기본법(2012. 1. 26. 제정), 환경정책기본법 / * 사회적기업육성법

○ 이외에도 19대 국회에 입법안이 발의되었던 기본법에는 다음과 같은 것들이 있다. 아래 기본법(안)들을 보면, 기본법의 탄생(제정)에는 입법을 전후하여 발생한 주요 사건, 시대상황 등이 중요한 입법 동력이 될 수 있음을 알 수 있다.

아동기본법, 이주아동권리기본법(이자스민 의원 발의), 주거기본법, 군인권기본법, 기후변화건강관리기본법, 교통기본법, 사회적경제기본법(유승민 발의안, 신계륜 발의, 박원석 발의안) 등

(2) 입법운동의 차원에서 볼 때 ‘기본법’ 형태의 법안을 제안하고 관철하기 위한 운동에서 짚어보아야 할 쟁점들을 정리해보면 다음과 같다.

[쟁점]

- ① 국회 입법과정에서 새로운 ‘기본법’은 어떤 과정을 통해 탄생(제정)되는가?
- ② 새로운 ‘기본법’의 제정을 위한 입법운동은 어떻게 형성되고 전개되는가?
- 입법운동의 주체, 입법운동의 방법(여론 형성, 입법 청원, 공청회와 토론회)
- ③ 선행 사례로서 ‘기본법’ 형태의 법안이 제정되어 시행되고 있는 분야(영

역)에서 기본법 제정 이전과 이후의 변화, 기본법의 실효성에 대한 평가는 어떠한가? 입법운동 과정에서 기대했던 효과가 법 제정으로 어느 정도 실현되었는가?(해당 분야 활동가들의 이른바 ‘피부 체감도’는?)

나. 질문 1 : 시민사회의 발전을 위한 ‘기본법’ 제정은 필요한가?

(1) 어떠한 분야의 ‘기본법’이든 그 법률에 선언적 조항들만 존재한다면 그와 같은 기본법은 사실상 ‘장식’에 불과할 것이다. 시민사회의 발전과 비영리단체 지원에 관한 기본법 제정을 논의함에 있어 반드시 전제되어야 할 것은 시민사회 영역의 지속적 발전, 시민사회단체의 설립과 운영·활동은 물론 그 구성원들에게 실질적 도움을 주는 법률이어야 한다는 점이다.

현 시점에서 시민사회 발전을 위한 ‘기본법’ 제정을 논의하는 근본적인 이유는, 현 한국 사회에서 시민사회의 건전한 발전, 비영리단체의 공익활동 지원을 위한 방법과 제도가 지속적으로 논의·제안되고 있고, 그와 같은 제도의 도입이 충분히 가능성에도 불구하고 상당 기간 동안 ‘교착 상태’에 머물러 있다는 데서 찾아야 할 것이다.

법은 물론 기본법이 담아야 할 내용 중에는 정부나 지방자치단체 등에 ‘의무를 부여하는 규정’(의무를 이행하지 않는 경우, 시민사회단체들이 정부나 지방자치단체 등을 상대로 의무의 이행을 구하는 청구권이 인정되는 규정) 뿐만 아니라, 자율적인 협력의무 등을 부과하는 느슨한 형태의 규정도 포함될 수 있을 것이다. 그러나 ‘기본법’이라는 입법을 통해 현실적으로 비영리단체의 설립이나 운영, 재정상태, 활동가들의 지위 등이 개선되는 입법 효과가 없는 경우, 기본법 제정의 효력은 반감될 수밖에 없을 것이다.

(2) 따라서 시민사회 발전을 위한 기본법 제정 문제를 논의함에 있어서는 「현 상황에서 반드시 ‘기본법’ 형태의 지원 법률이 필요한가?」, 「‘기본법’ 형태의 법률이 필요한 구체적 이유는 무엇인가?」 라는 본질적인 질문을 던져보아야 한다.

다. 질문 1에 대한 답변 : 현행 비영리단체법의 한계

(1) 시민사회의 발전을 위한 비영리단체에 대한 지원제도를 규율하는 기본법 형태의 입법이 필요한지 여부를 판단하기 위해서는, 시행 15년을 맞고 있는

현행 비영리단체법의 운영 현실과 그 한계 및 문제점에 대한 비영리단체 내부의 문제 제기와 상황 인식이 필수적이다. 이하에서 제기되는 내용들은 비영리단체법과 관련한 토론회나 포럼 등을 통해 제기되었던 비영리단체법의 운영현실과 문제점에 대한 의견을 요약한 것이다.

(2) 비영리단체법의 근본적 한계

비영리단체법은 총13개 조문과 부칙 규정을 두고 있고, 비영리단체의 등록(제4조), 비영리단체에 대한 행정지원, 재정지원(제5조), 공익사업에 대한 소요경비 지원(제6조), 비영리단체에 대한 조세감면(제10조), 우편요금 지원(제11조)을 규정하고 있으나, 민간 공익활동이나 비영리단체(NGO, NPO)를 총괄적으로 규율하는 기본법으로서의 성격을 갖지 못하고, 극히 제한적 내용만을 규정하고 있다는 점이 근본적 한계로 지적되고 있다.

비영리단체법은 시행 이후 이 법 제6조가 규정하고 있는 행정자치부(시·도)의 ‘공익활동 지원사업’을 중심으로 운용되어 왔으며, 시민사회와 비영리단체들 또한 이 법률을 공익활동 지원사업 선정 절차, 사업계획서 및 사업보고서 제출 절차 등을 규정하고 있는 정도로 인식하고 있으며, 이와 같은 상황에 대하여 비영리단체법이 사실상 행정자치부령 정도로 전락한 것이 큰 문제”라는 지적이 있을 정도이다.⁶⁾

○ 현행 비영리단체법이 가지고 있는 근본적 한계로는 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다.

- ① 시민사회의 지속적인 발전과 성장을 위한 기본원칙, 정책의 수립 및 추진체계에 대한 규정이 없다.
- ② 행정자치부 등의 지원사업에 필요한 비영리단체 등록절차만을 담고 있을 뿐 비영리단체의 법인격 취득에 관한 규정이 없다.
- ③ 보조금(소요경비) 지원 또한 “다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업”으로 한정하고 있어(제6조 제1항), 중앙부처와 지방자치단체가 개별 법령에 의해 비영리단체에 지급하고 있는 보조금을 통일적·포괄적으로 규율하지 못하는 한계가 있다.
- ④ 비영리단체 지원에 필요한 중간지원조직 설치 및 이들 조직의 운영 및

6) 김동춘·조효제·이대훈, 「시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구」(2004. 11.), 92p.

지원에 관한 명시적 규정이 없다.

- ⑤ 비영리단체법에 근거한 보조금 지원의 집행-정산-평가절차에 대한 통일된 기준과 제도를 시행령 등에 충분히 규정하지 못하고 있다.

(3) 보편적 지원 시스템을 무시한 3대 관변단체에 대한 편향적 보조금 지원
비영리단체법의 입법 목적이 비영리단체에 대한 ‘보편적 지원’ 시스템을 마련하는 것이었으므로, 이 법 시행 이후 시민단체에 대한 보조금 지원은 ‘평등’과 ‘보편적 지원’의 원칙하에 이루어져야 했다.

그러나 비영리단체법 시행 이후에도 이른바 ‘BIG3 관변단체’(새마을운동중앙회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹)에 대한 편향적 정부 보조금 지원은 그대로 유지되고 있어, 비영리단체법 시행의 의미를 무색케 하고 있다.⁷⁾

이들 3개 단체에 대한 국고 보조금은 비영리단체지원법에 의한 보조금이 ‘사업비’ 지원⁸⁾인 것과는 달리, 각 단체의 조직과 활동에 필요한 운영경비 보조금이다. 뿐만 아니라 이들 3개 단체의 지역조직들은 지방자치단체가 교부하는 별도의 보조금 지원까지 받고 있다.

(4) 편향적 보조금 집행을 통제할 수 있는 제도(기구)의 부재

비영리단체법 시행으로, 행정자치부(시·도)가 공개경쟁을 통해 비영리단체에 보조금을 지원하는 보편적 지원 시스템은 구축되었으나, 실제 시행 과정에서는 정권의 성향에 따라 편향적인 보조금 집행의 문제점이 드러났다.

문제는 법 시행 이후 발생한 위와 같은 편향적 보조금 집행을 통제할 수 있는 시스템(제도나 기구)이 비영리단체법에 규정되어 있지 않다는 점이다. 법 제7조 및 시행령 제6조의 ‘공익사업 선정위원회’는 행정자치부장관 또는

7) 2000년 1월 비영리단체법이 제정되면서 이들 3개 단체에 대해 종래 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에관한법률) 규정에 따라 지원되던 운영경비 국고 보조가 중단되었으나, 2010년부터(새마을운동중앙회는 2009년부터) 이들 3개 단체는 다시 ‘국고보조사업을 직접 지원받는 단체’가 되었다. 10년 만에 되살아난 이들 3개 단체에 대한 정부 보조금의 규모를 보면, 새마을운동중앙회는 2009년에 30억 원, 2010년에 19억 9,000만원, 2011년에 23억 9,000만원을 지원 받았고, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹은 2010년과 2011년에 각 10억 원씩을 지원받았다.

8) 비영리민간단체지원법에 따라 지원되는 보조금은 “공익사업에 소요되는 인적·물적 경비”에 해당하는 ‘사업비’로서(비영리민간단체지원법 시행령 제2조), 지원받는 단체의 직원 보수나 운영경비로는 사용될 수 없다.

시·도지사가 매년 결정하는 ‘공익사업의 유형’의 범위 내에서, 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정할 수 있는 권한 정도를 가지고 있을 뿐이다.

이와 같은 상황은 공개경쟁 방식에 의한 지원 단체 선정의 취지 및 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원”한다는 비영리단체법의 입법 목적(제1조)을 무력화하는 결과를 가져올 수밖에 없다.

(5) 비영리단체에 필요한 다양한 지원제도에 대한 근거 규정 미흡

비영리단체법이 규정하는 비영리단체에 대한 지원은 공익사업에 대한 보조금 지원, 조세감면, 우편요금 지원에 그치고 있어, 비영리단체가 필요로 하는 다양한 지원을 실시할 수 있는 근거규정이 없다.

현행법이 규정하고 있는 조세감면, 우편요금 감액(현재 일반우편 요금의 100분의 25 감액)의 범위도 비영리단체의 운영에 실질적 지원이 되기에는 부족하다.

비영리단체법은 제5조 제2항에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 비영리단체에 대해 필요한 ‘행정지원’을 할 수 있다는 규정을 두고 있으나, ‘행정지원’의 구체적인 내용 및 지원 절차에 대해서는 침묵(시행령에 관련 규정 없음, 시행규칙 자체가 없음)하고 있어서, 비영리단체에 대한 ‘행정지원’ 규정은 사실상 선언적 규정의 의미를 넘어서지 못하고 있다.

라. 위 (2) 내지 (5)의 문제점과 한계들은 비영리단체법에 대한 전면적 개정을 통해 일정 부분 해소될 가능성도 있으나, 비영리단체법이 입법 당시부터 비영리민간단체에 대한 ‘지원’ 중심의 법률로 제정되었고, 이후 법률의 시행 또한 이를 중심으로 이루어진 점, 비영리단체법의 현 체계상 법률 ‘개정’의 방법으로 모든 문제를 해결하기에는 입법기술상으로도 한계가 있는 것으로 볼 수밖에 없다.

3. 「시민사회발전기본법」(안)의 내용

별지로 첨부한 「시민사회발전기본법」(안)은 초안 수준의 것이어서, 각 조항의 체계, 각 조항에서 사용되고 있는 용어의 보다 체계적인 정리, 자구 수정 등이 필요하나 그 개요를 살펴보면 다음과 같다.

가. 총칙 규정 : 「시민사회발전기본법」에 규정되어야 할 핵심가치

(1) 시민사회발전기본법의 총칙에 담겨야 할 입법 목적, 정의 규정, 핵심 가치에 대한 기본적 규정 체계로는 다음과 같은 안을 상정해볼 수 있다.

【총칙(안)】

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(기본원칙)

제4조(국가, 지방자치단체 등의 책무)

제5조(다른 법률과의 관계)

(2) 핵심가치 : 제1조(목적), 제3조(기본원칙)

○ 기본법 총칙 규정의 핵심이라 할 수 있는 입법목적, 기본이념, 기본원칙을 규정함에 있어서는 어떠한 원칙과 가치들이 규정되어야 할 것인가? 현행 비영리단체법은 제1조(목적)과 제3조(기본방향)에서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

[비영리민간단체지원법]

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

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

○ 기본법의 근간을 이루는 핵심 가치를 규정함에 있어서는 다음과 같은 원칙과 내용들이 포함될 수 있을 것이다.

[1] 결사의 자유의 본질적 내용 : ‘비영리단체의 자율성’ 규정

☞ 별지 법안 : 제3조(기본원칙) 제1항, 제3항 나.호

- 헌법이 보장하는 결사의 자유(헌법 제21조 제1항)의 본질적 내용은 ‘결사 내부조직, 구성원 결정, 의사결정기구, 업무처리 방법 등’에 있어서 단체의 자율성이 보장되어야 한다는 것이므로, 이와 같은 헌법적 가치가 기본법의 기본이념, 기본원칙으로 선언되어야 함.
- 비영리단체에 대한 지원정책은 단체 활동의 자율성을 보장하고 존중하는 가운데 이루어져야 한다는 원칙이 규정되어야 함.

[2] 보편적 지원, 평등의 원칙

☞ 별지 법안 : 제3조(기본원칙) 제1항, 제3항 가.호

- 헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙(제11조 제1항)이 비영리단체에 대한 정부나 지자체의 지원 원칙으로 기본법에 선언되어야 함.
- 특정 단체에 대한 특혜성 지원은 헌법이 보장하는 평등의 원칙, 차별금지의 원칙에 반하므로, 모든 비영리단체에 대한 보편적 지원을 원칙으로 한다는 규정이 포함되어야 함.

[3] 실효적 지원의 원칙

☞ 별지 법안 : 제3조(기본원칙) 제3항 다.호

- 민간공익활동 및 비영리단체에 대한 지원은 지원 대상이 되는 공익활동, 시민들의 수요, 비영리단체의 운영과 활동에 실제로 도움이 되는 방법과 제도개선에 집중되어야 한다.

[4] 중앙부처와 지방자치단체의 권한 분배, 민간영역과의 협력체계 등

☞ 별지 법안 : 제4조

- 중앙 부처 및 지방자치단체의 비영리단체에 대한 지원의 절차적 정당성 확보를 위한 심의절차와 사후평가를 위한 중립적 기구의 설치, 중앙 정부와 지방자치단체 간의 권한 분배 원칙이 준수되어야 한다.

- 시민사회 활성화와 발전을 위해서는 국가의 역할 뿐만 아니라 민간영역의 자발적 참여가 전제되어야 하므로, 총칙 규정에서 민간영역과의 협력체계 구축을 위한 국가와 지방자치단체의 의무 규정을 둘 필요가 있다.

(3) 다른 법률과의 관계

☞ 별지 법안 : 제4조, 부칙 제2조

- 기본법이 제정되는 경우 이른바 3대 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에관한법률)이 규정하고 있는 이른바 BIG3 단체에 대한 특혜성 운영비 지원 등은 위 기본법 제3조(기본원칙)이 규정하는 ‘법 앞의 평등, 차별금지의 원칙’, ‘보편적 지원의 원칙’에 반하게 되므로, 제5조(다른 법률과의 관계) 규정과 부칙 제2조(다른 법률의 개정시한) 등을 두는 방법으로 기본법에 의한 ‘보편적 지원’ 체계로 흡수(3대 특별법의 폐지 또는 특혜성 지원 조항을 삭제하는 형태의 법 개정)하여야 할 것이다.

- 이외에도 기본법이 제정되는 경우, 현행 여성발전기본법, 자원봉사활동기본법, 협동조합기본법, 사회적기업육성법 등에서 규정하고 조항과 해당 법률에 의해서 이루어지고 있는 지원제도와 충돌되는 상황이 발생할 가능성은 없는지에 대한 검토와 분석 작업이 이루어질 필요가 있다.

나. 개별 규정에 대한 검토

기본법에 규정되어야 할 구체적 제도와 지원방법 등에 대해서는 입법과정에서 충분한 의견수렴이 이루어져야 할 것이나, 개략적으로 그 가이드라인을 제시하여 보면 다음과 같다

[1] 시민사회 발전 정책의 수립 및 추진체계

☞ 별지 법안 : 제6조~제13조

- 통상의 기본법이 규정하는 체계에 따라, 민간공익활동 지원(비영리단체 지원)에 관한 기본계획 수립에 관한 규정, 비영리단체에 대한 지원 업무를 담당하는 독립기구 설치 필요성이 논의되어야 할 것이다.

- 비영리단체 지원을 담당하는 독립기구의 설치는 다양한 형태(위원회, 독립재단)가 고려될 수 있을 것이다.⁹⁾ 현행 비영리단체법도 규정하고 있는 것처럼, 비영리단체의 생명은 ‘자발적인 활동의 보장’(제1조)과 ‘비영리단체의 고유한 활동 영역 존중’(제3조), ‘자율성 보장’(제5조 제1항)이므로 이와 같은 원칙이 준수될 수 있는 ‘중간지원조직’으로서 중앙 정부나 지방자치단체로부터 일정한 독립성을 갖는 담당기구(재단 등)의 설치가 신중히 검토되어야 할 것이다.

[2] 시민사회발전기금 조성

☞ 별지 법안 : 제14조~제17조

- 비영리단체법에 따라 교부되는 보조금, 지방자치단체에 의해 교부되는 보조금은 중앙 부처 또는 지방자치단체가 직접 교부하는 보조금이라는 점에서 비영리단체의 자율성 침해 등의 근본적 한계가 있는바, 정부 또는 지방자치단체의 위탁사업 등에 의해 교부되는 보조금 등을 제외한 통상적인 비영리단체에 대한 재정지원은 별도의 기금(가칭 ‘시민사회발전기금’)을 조성하여 상대적인 독립성을 가지고 장기적이고 안정적인 지원체계를 마련할 필요가 있다.
- 시민사회발전기금 또한 기금관리주체가 주무부서(예 : 여성발전기금의 경우, 여성가족부)가 있을 수 있으나, 기금의 성격상 정부 출연금, 복권기금 등 다른 기금의 출연금, 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품·기타 재산 등 다양한 출연방법에 의한 자원 마련이 가능하다는 점에서, 정부나 지자체가 비영리단체에 직접 교부하는 보조금에 비해 상대적인 독립성, 자율성, 탄력 있는 재정 지원 등을 기대할 수 있다.
- 특히, 시민사회발전기금은 효과적으로 운영할 경우 자생적인 시민단체 인큐베이팅, 정책개발 능력 향상 등의 파급효과를 기대할 수 있을 것이며, 그동안 제기되었던 보조금 지급의 편파성 논란을 해소하는 계기가 될 수 있을 것이다.

9) 1997. 10. 22.에 발의되었던 「민간운동지원에 관한 법률안」(이기문 의원 외 68인 발의)에서는, 국무총리 산하에 ‘민간운동지원위원회’, 지방자치단체에 ‘지역민간운동지원위원회’를 두고, 이와 별도로 내무부 장관의 인가를 받아 ‘민간운동진흥재단’을 설치하는 내용을 포함하고 있다.

- 시민사회발전기금의 효율적인 운영을 위한 독립적인 기금관리위원회 구성 방안 등도 검토되어야 할 것이다.

[3] 비영리단체의 법인격 취득의 편의를 위한 규정

☞ 별지 법안 : 제18조

- 비영리단체가 법인으로의 조직 변경을 원하는 경우, 보다 용이하게 법인격을 취득할 수 있도록, 현재의 법인 설립 허가주의를 인가주의로 완화하는 규정을 도입할 필요가 있다.
- 최근 국무회의를 통과한 민법 개정안에서도 법인 설립인가주의가 규정되어 있으므로, 비영리단체의 법인격 취득을 인가주의로 전환하는 데는 법리적으로도 무리가 없을 것으로 판단된다.
- 비영리단체의 법인격 취득을 현재보다 쉽게 하는 경우의 입법 효과에 대해서는 다음과 같은 질문들이 제기될 필요가 있다.

[질문]

- ① 내가 활동하고 있는 비영리단체가 사단법인 또는 재단법인의 법인격을 취득하기를 희망하는가?
- ② 내가 활동하고 있는 비영리단체가 정부 또는 지방자치단체의 공모사업, 위탁사업에 지원하기 위한 절차에서 지원 조건 또는 위탁계약의 조건으로 '법인일 것'을 요구받은 경험이 있는가?

[4] 중앙 부처 및 지방자치단체가 비영리단체에 대한 재정 지원을 할 수 있는 보편적 근거규정

☞ 별지 법안 : 제19조

- 2015. 1. 1.부터 시행되고 있는 개정된 지방재정법 규정(법령에 명시적 규정이 없는 경우 지방보조금을 민간단체의 운영비로 교부할 수 없도록 한 규정) 관련하여 발생하고 있는 혼선(이하 ※ 표 부분 참조)은 근본적으로 중앙 부처와 지방자치단체의 비영리단체에 대한 재정 지원을 규율하는 통합적이고 일관된 규정이 없는 데서 비롯된 것이다.

따라서 새로 마련되는 기본법에 중앙 부처 및 지방자치단체가 비영리단체

에 재정지원을 할 수 있는 근거 규정 및 재정지원의 절차, 사후감독에 대한 기본규정을 둬으로써, 비영리단체에 대한 재정지원의 일관성을 갖출 필요가 있다.

※ 지방자치단체가 민간단체에 지원하는 보조금과 관련하여, 2014. 5. 28. 개정되어 2015. 1. 1.부터 시행되고 있는 지방재정법 중 지방보조금 관련 규정(제32조의 2부터 제32조의 10까지)은 종래 지방자치단체가 비영리단체에 교부하여 온 여러 보조금의 지원절차에 있어 상당한 변화를 가져올 것으로 예상된다.

법 개정으로 인하여 혼선이 발생하고 있는 대표적 사례는, 개정법 제32조의 2 제2항에 「지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다」는 규정이 신설된 부분이다.

이와 같은 규정이 신설됨으로 인하여, 개별 법령에서 명시적 근거규정을 두고 있지 않는 한, 기존에 각 지방자치단체에서 조례 등을 근거로 비영리단체에 교부되어 오던 ‘운영비’ 지원이 중단될 수밖에 없다는 문제점이 제기되고 있다.

예컨대, ① 일부 ‘지방 NPO센터’의 경우 지방재정법 개정 전에 인건비 등 운영비를 민간단체경상보조금 형태로 지원받아 왔으나, 법 개정으로 인하여 ‘법령에 명시적 근거’가 없는 경우에 해당되어 지방자치단체로부터 운영비 지원을 받을 수 없는 사례, ② OO국제교류센터, 지역민예총 등 다수의 지역 비영리단체들이 기존에 지자체로부터 지원받던 운영비를 받을 수 없게 된 사례가 발생하였고, ③ 이와 같은 사태에 대해 최근(2014. 10. 8.) 대전 시의회가 「지방보조금 관련 지방재정법 개정 촉구 건의안」을 채택하기도 하였다.

■ 지방재정법 개정 이후 지방 비영리단체들에서 발생하고 있는 ‘운영비 중단’ 문제의 해결은, ① 지방자치법 제32조의 2 제2항 자체의 개정, ② 개별 법령에 ‘운영비 지원’ 근거 규정을 마련하는 방법, ③ 기본법에 “보조금으로 비영리단체의 운영비를 지원할 수 있다”는 근거 규정을 두는 방법 등이 고려될 수 있다.

기본법에 별도의 근거 규정을 두는 경우, 제19조 제1항과 같은 규정을 두는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

■ 비영리단체의 운영비 지원 규정의 도입 여부와 관련하여서는 다음과 같은 질문들이 제기될 필요가 있다.

[질문]

① 내가 활동하고 있는 비영리단체가 지방재정법 개정으로 운영비를 지급받지 못하게 된 사례가 있는가? 만약 있다면 해당 비영리단체가 활동하고 있는 관할 지방자치단체가 보조금 교부(운영비 지급)와 관련하여 취하고 있는 대안은 어떤 것들이 있는가?

② 내가 활동하고 있는 비영리단체가 지방보조금으로 운영비를 지원받는 것이 중단되는 경우 발생할 단체 운영상의 어려움은 어느 정도인가? 이와 같은 재정상의 어려움을 극복하기 위해 지방보조금을 교부받는 것 이외에 다른 대안들이 검토되고 있는가?

[5] 조세감면, 우편요금, 통신료 감면의 확대

☞ 별지 법안 : 제20조, 제21조

■ 비영리단체에 대한 조세감면의 확대의 근거규정 및 이에 따른 개별 세법상의 규정 정비가 필요하다.

■ 현행 우편요금 감경제도가 실효적이지 못한 점을 감안하여, 변화된 환경에 부합하는 비영리단체에 대한 통신료 감면제도를 기본법 등에 근거규정을 두고 시행하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

[6] 공공·공익채널을 통한 비영리단체 홍보 및 방영권 지원

☞ 별지 법안 : 제22조

■ 공공·공익채널(지역방송 채널 등 포함)을 통해 비영리단체가 자신의 조직 및 활동 등을 시민들을 대상으로 홍보하고 후원자 모집 광고를 할 수 있도록 공공·공익채널을 통한 비영리단체 홍보 및 방영권 지원의 근거규정을 기본법이 규정하는 방안이 고려될 수 있다.

- 비영리단체 종합 포털 웹사이트 구축 및 운영 등에 대한 지원규정도 검토 될 수 있을 것이다.

[7] 국·공유건물 또는 시설 중 일부를 비영리단체의 사무실로 제공

☞ 별지 법안 : 제23조

- 기본법에 근거 규정을 두고 무상 또는 소정의 사용료로 비영리단체의 사무실 또는 회의실 등의 공간을 제공하는 방법 등이 고려될 수 있다.

[8] 비영리단체 활동가 역량강화, 지원제도

☞ 별지 법안 : 제24조

- 기본법에 근거규정을 두고 비영리단체 활동가들에 대한 간접적 지원제도 (교육 및 연수를 위한 지원, 복지제도에 대한 지원 규정, 공제조합, 상조규정 등)를 마련할 수 있을 것이다.

[9] 지역NPO센터의 정착을 위한 종합적 지원제도

☞ 별지 법안 : 제25조

- 현재 다양한 형태(민간경상보조, 조례, 위탁사업 등)로 운영되고 있는 지역 NPO센터에 대해 각 지방자치단체가 해당 지자체의 특성을 감안하여 관내 NPO센터를 운영할 수 있는 근거규정 등을 마련할 필요가 있다.

[10] 민간 참여·민간자원과의 연계 규정

☞ 별지 법안 : 제4조 제5항, 제26조

- 국가와 지방자치단체로 하여금 시민사회 발전을 위해 민간 영역의 참여와 민간 자원과의 연계 등을 활성화시키기 위한 정책을 적극 수행하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.
- 위와 같은 규정은 비영리민간단체에 대한 지원 및 다양한 시민사회의 활성화를 위한 정책 분야에 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 민간 영역(사안에 따라서는 기업)의 참여를 연계할 수 있는 근거 규정이 될 수 있을 것이다.

[11] 민간공익활동 및 비영리단체 지원에 대한 참여형, 쌍방향 평가방식 도입

☞ 별지 법안 : 제28조, 제30조

- 민간공익활동 및 비영리단체에 대한 정부의 지원에 대해서는 사후감독과 평가가 필요하지만, 이와 같은 감독이나 평가절차가 비영리단체의 자율성이나 자발적 활동을 제약하는 요소로 작용하여서는 안 된다.

따라서 정부의 지원에 대한 사후감독이나 평가 자체가 중앙부처(지방자치단체)-중간조직-비영리단체 상호간의 참여형 또는 쌍방향 평가방식으로 이루어질 수 있도록 하는 평가시스템이 도입되어야 할 것이다.

- 위와 같은 규정은 총칙 제3조(기본원칙)에서 선언하고 있는 ‘비영리단체의 자율성’을 비영리단체 지원에 대한 정부의 사후감독과 평가과정에서도 실현될 수 있도록 하는 의미를 가진다.

4. 결론

「시민사회기본법」은 현재의 비영리민간단체법이 규율하고 있는 비영리단체에 대한 지원의 수준을 넘어서서 한국 시민사회의 지속 가능한 발전과 성장을 목표로 하는 시민사회의 요구와 현실적 제안들을 담아내야 할 것이다. 최종 법안 마련 과정에서 기존의 다양한 ‘기본법’ 유형의 법체계에 대한 검토가 필요하며, 법안에 반드시 담아야 할 규정과 제도들에 대한 다양한 제안과 토론이 이루어져야 한다.

시민사회발전기본법(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 민간(시민) 공익활동 및 비영리민간단체에 대한 지원 등 시민사회 활성화를 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정함으로써 시민사회의 지속적인 성장과 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “민간(시민) 공익활동”이란 시민이 자발적으로 행하는 공익성이 있는 활동으로 영리를 목적으로 하지 않는 것을 말한다.
2. “비영리민간단체”란 민간(시민) 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.
 - 가. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
 - 나. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
 - 다. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
 - 라. 상시 구성원수가 30인 이상일 것
 - 마. 최근 1년 이상 민간(시민) 공익활동 실적이 있을 것
 - 바. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

제3조(기본원칙) ① 모든 사람은 성별, 신념, 종교, 인종, 세대, 지역, 학벌, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 의해 차별을 받지 아니하고 민간(시민)공익활동 및 비영리민간단체의 활동에 자발적으로 참여할 수 있으며, 이 법에 따른 지원과 관련하여 균등한 기회가 보장된다.

② 민간(시민) 공익활동에 참여하는 시민과 비영리민간단체, 국가와 지방자치단체는 민간(시민) 공익활동의 다양성과 자발성을 존중하고 시민사회의 지속적인 성장과 발전을 위한 제도 개선 등을 위해 서로 협력하여야 한다.

③ 민간(시민) 공익활동에 대한 지원은 다음 각 호와 같은 기본원칙에 따라 이루어져야 한다.

가. 이 법에 따른 지원은 특정한 사람이나 단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우함이 없이 평등하고 보편적 지원의 원칙에 따라 이루어져야 한다.

나. 이 법에 따른 지원은 민간(시민) 공익활동의 다양성 및 자발성, 비영리민간단체의 설립 및 활동의 자유, 단체 내부의 의사 결정, 업무처리의 자율성을 침해하지 않는 방법으로 이루어져야 한다.

다. 이 법에 따른 지원은 민간(시민) 공익활동에 참여하는 사람이나 비영리민간단체에 실질적으로 도움이 될 수 있는 수단과 절차, 지원 효과 등을 고려하여 이루어져야 한다.

라. 이 법에 따른 지원은 민주적이고 투명한 절차와 다양한 이해관계자의 참여하에 이루어져야 한다.

제4조(국가·지방자치단체 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원 등 시민사회 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하고, 그 추진에 필요한 예산과 조직을 확보하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원과 관련한 민관협력 체계를 강화하여 시민사회의 지속적인 성장과 발전을 위한 장단기 정책의 수립, 시행, 평가 등을 서로 협의하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 국민의 이해를 돕기 위한 교육·홍보 및 지식정보의 제공 등에 적극 노력하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 시민사회의 성장 및 발전을 위한 적정재원 확보를 위해 효율적인 재정운영방안을 마련하여야 한다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 이 법의 시행과 관련하여 민간영역과의 협력체계를 구축함으로써 민간영역의 자발적 참여에 의한 시민사회의 지속적인 성장 및 발전의 환경이 조성될 수 있도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) ① 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

② 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원에 관하여 법령, 행정규칙, 자치법규 등을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.

③ 이 법 시행 당시 이미 시행중인 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원에 관한 다른 법률은 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 개정하여야 한다.

【규정 취지】 (제1조~제5조)

1. 기본법 총칙 규정의 핵심이라 할 수 있는 **입법목적, 기본원칙**을 규정함.
2. **‘비영리단체의 자율성’** 규정 : 헌법이 보장하는 결사의 자유(헌법 제21조 제1항)의 본질적 내용은 ‘결사 내부조직, 구성원 결정, 의사결정기구, 업무처리 방법 등’에 있어서 단체의 자율성이 보장되어야 한다는 것이므로, 이와 같은 헌법적 가치가 기본법의 기본이념, 기본원칙으로 선언되어야 함.

3. 보편적 지원, 평등의 원칙

- ① 헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙(제11조 제1항)이 비영리단체에 대한 정부나 지자체의 지원 원칙으로 기본법에 선언되어야 함.
- ② 특정 단체에 대한 특혜성 지원은 헌법이 보장하는 평등의 원칙, 차별금지의 원칙에 반하므로, 모든 비영리단체에 대한 보편적 지원을 원칙으로 한다는 규정이 포함되어야 함.

4. **실효적 지원의 원칙** : 민간공익활동 및 비영리단체에 대한 지원은 지원 대상이 되는 공익활동, 시민들의 수요, 비영리단체의 운영과 활동에 실제로 도움이 되는 방법과 제도개선에 집중되어야 함.

5. **중앙부처와 지방자치단체의 권한 분배, 민간영역과의 협력체계** : 중앙 부처 및 지방자치단체의 비영리단체에 대한 지원의 절차적 정당성 확보를 위한 심의절차와 사후평가를 위한 독립적 기구의 설치, 중앙 정부와 지방자치단체 간의 권한 분배 원칙이 근거가 되는 원칙 규정 포함.

6. 제5조(다른 법률과의 관계)

기본법이 제정되는 경우 이른바 3대 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성예관한법률)이 규정하고 있는 이른바 BIG3 단체에 대한 특혜성 운영비 지원 등은 위 기본법 제3조(기본원칙)이 규정하는 ‘법 앞의 평등, 차별금지의 원칙’, ‘보편적 지원의 원칙’에 반하게 되므로

로, 제5조(다른 법률과의 관계) 규정과 부칙 제2조(다른 법률의 개정시한) 등을 두는 방법으로 기본법에 의한 ‘보편적 지원’ 체계로 흡수(3대 특별법의 폐지 또는 특혜성 지원 조항을 삭제하는 형태의 법 개정)하여야 할 것임.

제2장 시민사회 발전 정책의 수립 및 추진체계

제6조(시민사회 발전 기본계획의 수립) ① 행정자치부장관은 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 시민사회의 성장 및 발전에 관한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 시민사회의 성장·발전에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 시민사회 성장 및 발전 정책의 현황과 전망
2. 시민사회 성장 및 발전을 위한 기본목표, 중장기 추진 방향 및 방법
3. 비영리민간단체의 자유로운 설립·운영에 대한 지원을 위한 중장기 정책과 수단
4. 시민(민간) 공익활동의 다양성과 자발성을 촉진하기 위한 교육·홍보 및 지식 정보의 제공을 위한 정책과 수단
5. 시민사회의 성장 및 발전을 위한 민관 협력체계 및 네트워크 강화 방안
6. 시민(민간) 공익활동 및 비영리민간단체의 활동과 관련한 통계 및 정보 등의 집적과 공유에 관한 사항
7. 시민(민간) 공익활동 및 비영리민간단체와 관련한 활동가, 전문가 양성 및 역량강화, 교육, 복지제도 마련 등 지원에 관한 사항
8. 시민사회의 성장 및 발전에 대한 교육 시행에 관한 사항
9. 시민사회의 성장 및 발전에 필요한 재원의 규모와 조달방안
10. 시민사회의 성장 및 발전을 위한 발전기금 조성 및 운영방안
11. 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 시민사회 성장 및 발전 방향과 주요 추진과제
12. 지방자치단체의 특성과 지역 중심의 시민(민간) 공익활동 및 비영리민간단체에 대한 지원 체계의 구축에 관한 사항
13. 그 밖에 시민사회의 지속적 성장 및 발전에 관한 사항

③ 기본계획은 제9조에 따른 시민사회발전위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

④ 기본계획의 수립절차 및 보고 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 시민사회의 성장·발전전략을 효율적으로 이행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 분야의 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 수립한 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적을 매년 1월까지 시민사회발전위원회에 제출하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장은 추진계획을 수립하거나 변경하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시민사회발전위원회에 보고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제8조(지방자치단체별 시행계획의 수립·시행 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사·시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제17조 제1항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 ‘시·도지사’라고 한다)은 해당 지방자치단체의 시민사회의 성장·발전을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역 시민사회발전 추진계획(이하 “지역추진계획”이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 지역추진계획을 수립하거나 변경하는 때에는 제11조에 따른 시·도시민사회발전위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 지역계획은 기본계획과 연계되어야 한다.

④ 지역계획의 수립, 시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 지역계획의 시행을 위하여 필요한 사항을 조례로 정하여야 한다.

제9조(시민사회발전위원회)10) ① 시민사회의 성장·발전과 관련한 주요정책 및 기본계획과 그 이행에 관한 사항을 심의·조정하고 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 간의 조화로운 정책 추진 등을 총괄하기 위하여 대통령 소속으로 시민사회발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 시민사회의 성장·발전을 위한 국가전략 및 비전 수립
2. 시민사회발전 기본계획의 시행에 관한 사항
3. 위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항
4. 시민사회발전 기본계획, 추진계획의 이행 점검 및 결과 보고에 관한 사항
5. 시민사회의 성장·발전과 관련한 의제 확산과 이를 위한 민관정협력체계 구축 및 정부 부처 간, 중앙행정기관과 지방자치단체 사이의 협력과 조정에 관한 사항
6. 정부 부처별 특성에 맞는 시민사회 성장·발전 정책 촉진과 조정사항
7. 시민사회의 성장·발전과 관련된 예산 등의 확대 및 재원확보에 관한 사항
8. 시민사회발전기금 조성방안과 기금운영방침에 관한 사항
9. 시민사회의 성장·발전과 관련한 법제도 개선과제 발굴과 관련제도 정비사항
10. 제6조 제3항에 따른 기본계획의 심의와 개선권고 등 지휘감독에 관한 사항
11. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 시민사회의 성장·발전과 관련하여 제안하거나 요청한 안전에 대한 검토와 조치
12. 시민사회 발전에 관한 연례보고서 작성에 관한 사항
13. 시민(민간) 공익활동 및 비영리민간단체와 관련한 활동가, 전문가 양성 및 역량강화, 교육, 복지제도 마련 등 지원에 관한 사항
14. 시민사회의 성장 및 발전에 대한 교육 시행에 관한 사항
15. 시민사회의 성장 및 발전에 대한 인식 확산을 위한 교육·홍보 및 지식정

10) 위원회 형태의 ‘시민사회발전위원회’ 대신에 동일한 기능을 수행하는 (가칭) ‘시민사회발전재단’ 형태의 독립재단 형태로 구성하는 경우, 별도의 장을 신설하여 관련 규정(설립절차, 이사회, 정관, 재원 등)을 두는 방안이 고려될 수 있음. 위원회와 재단 형태의 구체적인 조직 구성 및 기능의 차이점, 효율성 등에 대해서는 검토 및 의견 수렴이 필요함.

보의 제공에 관한 사항

15. 그 밖에 시민사회의 성장·발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제10조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명과, 부위원장 2명으로 하고 위원은 정부위원, 민간위원, 전문가 위원을 합하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 대통령이 위촉하는 사람으로 하되, 위원 중 제2호의 민간위원의 수가 2분의 1 이상이 되도록 한다.

1. 정부위원 : 행정자치부 장관 및 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장

2. 민간위원 : 시민(민간) 공익활동 및 비영리단체를 대표하는 사람

3. 전문가위원 : 시민사회에 관한 학식과 경험이 풍부하고 덕망과 신뢰가 있는 사람 으로서 위원회의 추천에 따라 대통령이 위촉하는 사람

③ 위원의 임기는 2년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 재임기간으로 한다. 보궐 위원의 임기는 전임자 임기의 잔여기간으로 한다.

④ 위원장은 위원 중에서 호선하며 대통령이 임명한다. 부위원장은 행정자치부장관과 민간위원과 전문가위원 중 위원회에서 추천하는 1인으로 하며 대통령이 임명한다.

⑤ 위원장은 위원회를 대표하고 상근하며 위원회의 업무를 총괄한다.

⑥ 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 위원회 내에 상임위원회와 소위원회, 사무국을 둔다.

⑦ 그 밖에 위원회, 상임위원, 실무위원회, 소위원회, 사무국의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(시·도 시민사회발전위원회) ① 시·도지사는 제8조에 따른 지역추진계획을 마련하여 확정하거나 관할 지역의 특성과 자원에 맞는 시민사회의 성장·발전에 관한 기타 중요 시책 및 이행에 관한 사항을 심의·조정하고 지역 내의 비영리민간단체와의 협력과 연대를 통하여 지역 차원의 정책수립을 위하여 시·도 시민사

회발전위원회(이하 시·도위원회라고 함)를 둔다.

② 시·도지사는 지역 시민사회 성장·발전정책의 효율적 추진을 위하여 필요한 경우 시·도위원회에 심의 안건을 제출할 수 있다.

③ 시·도위원회의 구성은 민간위원을 과반수이상으로 하고 위원장은 민간위원이 하도록 한다.

④ 그 외 시·도위원회의 구성 및 운영에 필요한 구체적인 사항은 지방의회가 조례로 정한다.

제12조(협의 및 조정) 중앙행정기관과 지방자치단체는 이 법에 따른 시행계획, 추진계획, 지역추진계획을 수립, 시행하거나 변경함에 있어 기존 제도와의 관계, 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고, 상호 협력하여 지원 사업 등이 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.

② 위원회는 중앙행정기관과 지방자치단체가 시행계획, 추진계획, 지역추진계획과 이에 따른 정책과 지원 사업 등을 수행함에 있어 상호 협의·조정할 수 있도록 독려하고 정책의 연계와 통합, 예산의 분담 등이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 제2항에 따른 협의가 이루어지지 않을 경우 위원회가 이를 조정한다.

제13조(공무원 등의 파견 요청) 위원회는 위원회의 운영을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관, 지방자치단체 소속의 공무원의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

【규정취지】 (제9조~제13조)

■ 통상의 기본법이 규정하는 체계에 따라, 민간공익활동 지원(비영리단체 지원)에 관한 기본계획 수립에 관한 규정, 비영리단체에 대한 지원 업무를 담당하는 독립기구 설치 필요성이 논의되어야 함.

■ 비영리단체 지원을 담당하는 독립기구의 설치는 다양한 형태(위원회, 독립재단)가 고려될 수 있을 것이다.¹¹⁾ 현행 비영리단체법도 규정하고 있는 것처럼

11) 1997. 10. 22.에 발의되었던 「민간운동지원에 관한 법률안」(이기문 의원 외 68인 발의)에서는, 국무총리 산하에 '민간운동지원위원회', 지방자치단체에 '지역민간운동지원위원회'를

림, 비영리단체의 생명은 ‘자발적인 활동의 보장’(제1조)과 ‘비영리단체의 고유한 활동 영역 존중’(제3조), ‘자율성 보장’(제5조 제1항)이므로 이와 같은 원칙이 준수될 수 있는 ‘중간지원조직’으로서 중앙 정부나 지방자치단체로부터 일정한 독립성을 갖는 담당기구(재단 등)의 설치가 신중히 검토되어야 함.

제3장 시민사회발전기금

제14조(시민사회발전기금의 조성) ① 정부와 지방자치단체는 시민사회의 성장·발전 정책의 원활한 추진 및 민간(시민) 공익활동과 비영리민간단체 지원에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 시민사회발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·조성한다.

② 기금은 다음 각 호를 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
2. 지방자치단체의 출연금
3. 「복권 및 복권기금법」에 따른 복권기금으로부터의 전입금
4. 「휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률」에 따른 휴면예금으로부터 전입금
5. 법인 또는 단체가 출연하는 금전, 물품 그 밖의 재산
6. 기금의 운용수익금
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

③ 정부와 지방자치단체는 회계연도마다 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.

④ 지방자치단체는 제1항 및 2항에 따라 별도의 지역 시민사회발전기금(이하 “지역기금”이라 한다)을 설치·운용할 수 있다.

제15조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

두고, 이와 별도로 내무부 장관의 인가를 받아 ‘민간운동진흥재단’을 설치하는 내용을 포함하고 있다.

1. 민간(시민) 공익활동 및 비영리민간단체의 설립, 운영, 수행 사업에 대한 지원
2. 민간(시민) 공익활동 및 비영리민간단체 전문가, 활동가의 양성, 역량강화 사업
3. 시민사회의 지속적 성장·발전을 위한 연구 및 정책 개발사업
4. 시민사회의 성장·발전에 대한 인식 확산을 위한 교육·홍보, 지식정보의 제공 등을 위한 사업
5. 기금심의운영위원회가 정한 사업
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

제16조(기금의 운영과 관리) ① 기금의 회계연도는 정부의 회계연도와 같다.
 ② 기금 관리기관은 기금의 회계를 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다.
 ③ 기금은 기획재정부장관이 운영·관리하며 지역기금은 시도지사가 운영·관리한다.
 ④ 기획재정부장관과 시·도지사는 기금심의운영위원회의 운영관리방침에 따라 기금과 지역기금을 운영·관리하고 정기적으로 위원회와 시·도위원회에 보고한다.

제17조(기금운영심의위원회) ① 기금의 관리·운영에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 위원회 소속으로 독립적인 기금운영심의위원회(이하 '기금위원회'라고 한다)를 설치한다.
 ② 위원장은 기금운영의 독립성, 투명성, 건전성 감독 등 지속가능성 확보를 위하여 노력하여야 한다.
 ③ 기금의 조성과 운영을 분리하여 기금조성 및 관리감독은 기획재정부가 담당하고 기금운영은 위원회와 시도위원회를 통해 수행할 수 있도록 한다..
 ④ 위원장은 기금의 관리·운영에 관한 사무의 전부 또는 일부를 위원회의 심의를 거쳐 민간 금융기관에 위탁·운영할 수 있다.
 ⑤ 위원장은 기금위원회를 구성할 시, 위원장을 포함한 위원의 2분의 1이상을 민간위원 및 민간전문가로 위촉하여야 한다.
 ⑥ 시·도 위원회에 시·도 기금운영심의위원회(이하 '시·도 기금위원회'라고 함)를 설치할 수 있으며, 이 경우 위 1항 내지 5항을 준용한다.

⑦ 그 밖에 기금위원회의 조직과 운영, 기금의 관리·운영·감독에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

【규정 취지】 (제14조~제17조)

- 비영리단체법에 따라 교부되는 보조금, 지방자치단체에 의해 교부되는 보조금은 중앙 부처 또는 지방자치단체가 직접 교부하는 보조금이라는 점에서 비영리단체의 자율성 침해 등의 근본적 한계가 있는바, 정부 또는 지방자치단체의 위탁사업 등에 의해 교부되는 보조금 등을 제외한 통상적인 비영리단체에 대한 재정지원은 별도의 기금(가칭 ‘시민사회발전기금’)을 조성하여 상대적인 독립성을 가지고 장기적이고 안정적인 지원체계를 마련할 필요가 있음.
- 시민사회발전기금 또한 기금관리주체가 주무부서(예 : 여성발전기금의 경우, 여성가족부)가 있을 수 있으나, 기금의 성격상 정부 출연금, 복권기금 등 다른 기금의 출연금, 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품·기타 재산 등 다양한 출연방법에 의한 재원 마련이 가능하다는 점에서, 정부나 지자체가 비영리단체에 직접 교부하는 보조금에 비해 상대적 독립성, 자율성, 탄력 있는 재정 지원 등을 기대할 수 있음.
- 특히, 시민사회발전기금은 효과적으로 운영할 경우 자생적인 시민단체 인큐베이팅, 정책개발 능력 향상 등의 파급효과를 기대할 수 있을 것이며, 그동안 제기되었던 보조금 지급의 편파성 논란을 해소하는 계기가 될 수 있을 것임.
- 시민사회발전기금의 효율적인 운영을 위한 독립적인 기금관리위원회 구성이 기존 기금의 운영체계와 부합하는지 등도 입법기술 측면에서 검토되어야 할 것임.

제4장 시민사회에 대한 지원 및 육성

제18조(법인격 취득 등의 특례) ① 민간(시민) 공익활동을 주된 목적으로 하는

비영리민간단체가 대통령령이 정하는 요건을 구비한 경우에는 민법 제32조의 규정에도 불구하고 주무관청의 인가를 받아 법인으로 그 조직을 변경할 수 있다.

② 전항에 따라 법인격을 취득한 비영리단체에 대하여는 민법 제32조의 규정을 제외하고는 민법 제3장(법인)의 규정을 준용한다.

【규정 취지】

- 비영리단체가 법인으로의 조직 변경을 원하는 경우, 보다 용이하게 법인격을 취득할 수 있도록, 현재의 법인 설립 허가주의를 인가주의로 완화하는 규정을 도입할 필요가 있다.
- 최근 국무회의를 통과한 민법 개정안에서도 법인 설립인가주의가 규정되어 있으므로, 비영리단체의 법인격 취득을 인가주의로 전환하는 데는 법리적으로도 무리가 없을 것으로 판단된다.

제19조(재정 지원 등) ① 국가나 지방자치단체는 본 법에 의하여 등록한 비영리단체의 사업 또는 단체 운영에 필요한 보조금이나 비용(이하 '보조금 등'이라고 함)을 지원할 수 있다.

② 전항의 규정에 의하여 지원하는 사업비, 단체 운영에 필요한 비용의 범위 및 지급 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(조세 감면) 국가와 지방자치단체는 비영리민간단체에 대하여 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 법인세, 소득세, 취득세, 재산세, 등록면허세 등을 감면할 수 있다.

제21조(우편요금, 통신비 등의 지원) ① 비영리민간단체가 수행하는 민간(시민) 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부를 감액할 수 있으며, 그 내용과 범위에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 국가 및 지방자치단체는 비영리민간단체가 민간(시민) 공익활동에 필요한 범위 내에서 사용하는 유·무선 통신비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 그 지원의 내용과 범위에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

【규정취지】

- 현행 우편요금 감경제도가 실효적이지 못한 점을 감안하여, 변화된 환경에

부합하는 비영리단체에 대한 통신료 감면제도를 기본법 등에 근거규정을 두고 시행하는 방법이 고려될 수 있을 것임.

제22조(비영리민간단체 등의 모금 및 홍보 활동 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 민간(시민) 공익활동을 주된 목적으로 하는 비영리민간단체가 민간(시민) 공익활동 수행과 관련한 모금 및 사업, 단체 홍보 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 방송법 제70조 제3항, 제8항에 따라 운용되는 공공채널, 공익채널을 통한 홍보활동을 지원할 수 있다.

② 전항이 규정하는 홍보활동의 지원의 요건과 내용 등 세부사항은 대통령령으로 정한다.

【규정취지】

- 공공·공익채널(지역방송 채널 등 포함)을 통해 비영리단체가 자신의 조직 및 활동 등을 시민들을 대상으로 홍보하고 후원자 모집 광고를 할 수 있도록 공공·공익채널을 통한 비영리단체 홍보 및 방영권 지원의 근거규정을 기본법이 규정하는 방안이 고려될 수 있음.
- 비영리단체 종합 포털 웹사이트 구축 및 운영 등에 대한 지원규정도 검토될 수 있을 것임.

제23조(국·공유재산의 대부, 무상사용 등) 국가나 지방자치단체는 이 법에 따른 민간(시민) 공익활동 및 비영리단체에 대한 지원을 위하여 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유재산·공유재산을 무상으로 대부·양여하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

【규정취지】

- 기본법에 근거 규정을 두고 무상 또는 소정의 사용료로 비영리단체의 사무실 또는 회의실 등의 공간을 제공하는 방법 등이 고려될 수 있음.

제24조(교육·훈련 등 지원) ① 국가와 지방자치단체는 민간(시민) 공익활동과 비영리민간단체를 포함한 시민사회의 지속적 성장·발전에 필요한 전문 인력의 양성 및 활동가 역량 강화 등을 위한 교육 훈련을 실시하거나 이에 대한 지원을

할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 시민사회의 성장·발전에 관한 인식 확산을 위해 필요한 공무원과 초·중·고등학생을 대상으로 한 교육 및 대국민 평생교육을 실시할 수 있다.

【규정취지】

- 기본법에 근거규정을 두고 비영리단체 활동가들에 대한 간접적 지원제도(교육 및 연수를 위한 지원, 복지제도에 대한 지원 규정, 공제조합, 상조규정 등)를 마련할 수 있을 것임.

제25조(민간공익활동 지원센터 등의 설치 및 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 민간(시민) 공익활동에 대한 지원 및 민관 협력 등을 목적으로 한 민간(시민) 공익활동 지원센터(이하 ‘지원센터’라고 함)를 설치·운영할 수 있다.

② 전항의 지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항은 조례로 정한다.

【규정취지】

- 현재 다양한 형태(민간경상보조, 조례, 위탁사업 등)로 운영되고 있는 지역 NPO센터에 대해 각 지방자치단체가 해당 지자체의 특성을 감안하여 관내 NPO센터를 운영할 수 있는 근거규정 등을 마련할 필요가 있다.

제26조(민간 참여·민간자원과의 연계 등) 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 민간(시민) 공익활동 및 비영리민간단체에 대한 지원과 관련하여 민간 영역의 참여와 민간 자원과의 연계 등을 활성화시키기 위한 정책을 적극 수행하여야 한다.

제5장 운영 및 평가

제27조(운영의 공개) ① 이 법에 따른 지원을 받는 비영리민간단체는 다음 각 호의 사항을 공개하여야 한다.

1. 정관, 규약 등 단체의 운영과 관련된 규정
2. 총회, 이사회 등 주요 의사결정기구의 회의록 또는 의사록
3. 회계내역과 사업결산 보고서

4. 그 밖에 단체의 정관, 규약 등으로 정하는 사항

② 이 법에 따른 지원을 받는 비영리민간단체는 제1항 각호의 사항이 포함된 서류를 주된 사무소에 갖추어 두어야 한다.

제28조(자료제출 등의 요구) ① 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 지원을 받은 비영리단체의 회계 처리에 대한 조사 및 감독 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우 해당 비영리단체에 대하여 보조금 및 비용 지원과 관련한 회계자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 제1항에 따른 요구를 받은 비영리민간단체는 단체 구성원 등의 개인정보 보호 등을 위해 자료 제출을 거부할 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제29조(감독과 평가의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 지원을 받은 비영리민간단체의 활동에 대한 감독 및 평가 등을 수행함에 있어 비영리민간단체 운영의 자율성이 침해되지 않는 평가방법과 감독 수단 등을 사용함을 원칙으로 한다.

【규정취지】

- 민간공익활동 및 비영리단체에 대한 정부의 지원에 대해서는 사후감독과 평가가 필요하지만, 이와 같은 감독이나 평가절차가 비영리단체의 자율성이나 자발적 활동을 제약하는 요소로 작용하여서는 안 된다.

따라서 정부의 지원에 대한 사후감독이나 평가 자체가 중앙부처(지방자치단체)-중간조직-비영리단체 상호간의 참여형 또는 쌍방향 평가방식으로 이루어질 수 있도록 하는 평가시스템이 도입되어야 할 것이다.

제30조(보조금 등의 환수) ① 중앙 행정기관의 장 또는 시·도지사는 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 이 법에 따른 보조금 등을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 그가 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 다른 용도에 사용한 때에도 또한 같다.

② 중앙 행정기관의 장 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한 내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세채납처분 또는 지방세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

제5장 벌칙

제31조(벌칙) ① 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금 등을 교부받은 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

② 교부받은 보조금 등을 지원 신청서 등에 기재한 용도가 아닌 다른 용도로 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

제32조(과태료)

부칙

제1조(시행일)

제2조(다른 법률의 개정시한)

『(가칭) 마을공동체(지역공동체) 기본법』 : 법안의 제안과 쟁점사항

“마을기본법안 작성을 위한 민간TFT”를 대표하여 합의사항 및 쟁점 등을
발제함

김종호 (서울시 마을공동체 종합지원센터 대외협력관)

□ 기본법의 마련을 위한 민간부문의 노력과 제안의 배경

○ “(가칭)마을공동체(혹은 지역공동체) 기본법”의 마련을 위해 민간부문의 주요 이
해당사자*들이 참여한 법안작성 TF를 구성·운영함

* 마을만들기전국네트워크(운영위원회, 이하 “전국넷”으로 약칭), 한국마을지
원센터협의회(이하 “센터협”으로 약칭)를 중심으로, 한국지역진흥재단 마을
공동체발전센터 및 한국정책학회 등 전문가 집단 참여

- 2016년 초 마을만들기 관련 주요 민간 이해당사자인 전국넷과 센터협을 중심
으로 법안마련 TF의 구성·운영이 논의되었고, 전국넷 및 센터협의회의 참여
위원 및 전문가 그룹*이 참여

* 한국마을지원센터협의회 소속의 최순옥, 유창복, 김종호(TF간사), 민건동,
김영숙, 구자인, 마을만들기전국네트워크 소속의 권상동, 김현정, 안정희,
문병교, 정대철, 김종현, 한국정책학회의 하현상, 최인수, 한국지역진흥재단
마을공동체발전센터의 전대욱(TF간사), 정광석 등 참여(이상 호칭 생략)

○ 2016년 4월초부터 6월초까지 격주간 총 4회의 TFT 회의를 통해 법안의 문구
작성 및 토의를 통해 본 기본법안을 마련함

- TFT는 법안의 명칭을 논의한 결과, “마을공동체(혹은 지역공동체) 기본법”으
로 제안하고자 함

- 본 발제문은 총 4회에 걸친 TFT 회의를 통해 마련된 기본법안 초안을 마을만
들기 지방정부협의회에 제안하고, TFT를 통해 도출된 쟁점들에 대한 지속적
인 논의를 위한 것임

□ 마을공동체 현황 및 문제점

○ 당면 사회경제적 문제해결을 위한 각 부처와 지자체의 민관 거버넌스 방식의 접근*이 증가, 이에 대한 국가차원의 제도정비 필요

- * '15.10 기준 중앙부처 지원 마을공동체 3,540개 및 지자체지원 공동체 8,184개, 광역·기초지자체 설립 마을공동체지원센터 등 유관 중간지원조직 127개소 존재
(『2016 글로벌 공동체 한마당』, 행정자치부·한국지역진흥재단 조사결과)

- 지역공동체 관련 정책의 제도적 기반 및 사업의 가이드라인 마련*, 주민주도의 공동체 활성화에 대한 체계적 지원·육성 필요

- * 행자부는 '13년 마을·지역공동체 활성화 표준조례 시달, '15년 현재 마을·지역공동체 관련 상위법의 근거 없이 총 107개소 자치단체에서 조례 제정·시행 중

○ 그간 마을공동체 정부사업의 비효율성과 관리문제 등이 제기되어, 범부처 차원의 체계적 접근을 통한 개선이 요구됨

- 관 주도로 주민공동체와 괴리, 공동체성 형성 및 정책효과 미흡*

- * 부처별 목적에 따른 하향식 시설사업 중심(주민수요와 무관), 주민역량과 공동체 성장단계를 고려한 체계적 지원 미흡, 관 주도로 주민 공동체성 형성 부진, 그 결과 조성시설의 활용·사후관리 문제 등 정책효과성 저하 문제 발생 등 (한국정책학회·행정자치부 주관 『2015년 공동체 국민포럼』 발제·토론문 참조)

- 공모사업(보조금)의 관리상 한계 노출 및 민간의 도덕적 해이 팽배*

- * 전달체계의 '칸막이(silo)'·'갈때기(bottleneck)' 현상 심화 및 사업간 유사·중복으로 현장혼란 가중, 공공의 공급자 중심적 행태(보조금 용도·관리 경직성 등) 및 민간의 '보조금 사냥(grant hunting)' 및 보조금 의존행태 만연 등 (상기 발제·토론문 참조)

○ 주민과 지역행정을 연계함으로써 공동체 정책의 핵심역할을 담당하는 지원조직·관련인력 양성 등을 위한 제도적 기반 마련 필요

- 마을리더·활동가의 중장기적 양성 등 지역공동체 생태계 조성* 도모

- * 마을공동체 형성을 통해 주민역량이 단계적으로 성장할 수 있도록 공동체 형성 초기의 활성화(마중물) 정책과 지원인프라 구축이 필요, 공동체 역량 강화를 통해 각 부처의 재정투자 사업들과 연계·협업하는 단계적 맞춤형

접근방식 필요

- '16년 현재 지자체·민간부문에서는 지역공동체 근거법령 마련이 필요하며, 이에 법안을 적극적으로 제안함*

* 상위법령 없이 자치법규(조례)에 의한 정책추진의 어려움, 중앙부처간 난립되고 있는 정책사업과 지자체 현장의 혼란 가중, 최근 개정된 지방재정법에 따라 '16년 각 지자체의 관련예산 편성의 근거 필요 등에 따라 “마을만들기지방정부협의회”(’15.9 창립)는 '16년 초부터 법적 근거 마련을 행자부에 적극적으로 건의

□ 기본법의 제정 필요성과 목적

○ 시장경제 고도화에 따른 다양한 문제점*의 공동체적 해결 촉구

* 익명성·경쟁관계 하에서 자살, 청년실업, 출산률 저하, 주민갈등, 안전사고 등 사회문제를 비롯하여, 시장과 정부의 실패 등 새로운 방향의 해결방안 모색 필요

○ 마을·근린의 풀뿌리 지역공동체 활성화를 통한 생활자치 구현

- 공동체 정신의 회복과 지역공동체 생태계 조성을 통해, 각종 지역사회 문제에 대한 공동체적 대응·해결과 주민행복 제고

○ 지역공동체 정책*의 범정부적 체계화 및 중앙-지방 등 행정기관 간 연계·협력 증진

* 국토부, 농림부, 문광부, 복지부, 행자부 등 각 중앙부처별 독립적 관련사업 추진

- 주민주도성, 지역공동체 생태계 조성 등 정부정책 추진의 원칙마련, 국가·지자체의 지역공동체 활성화를 위한 책임과 의무 등을 규정
- 범부처적 통합관리 체계의 마련을 통해 협업을 증진시키며, 사업간 유사·중복을 방지하고 주민주도적 추진을 통한 정책효과성 제고

□ 기본법안의 주요 쟁점

○ 법안작성 TFT 논의를 통해 다음과 같은 10가지 주요 쟁점을 도출하였으며, 지속적인 논의가 필요함

- 동 기본법의 제정과 그 이후 시행령·시행규칙·자치법규 등의 제·개정에 있어서

핵심적인 쟁점사항으로 예상되며, 이에 대해 추가적이며 지속적인 토론이 필요함

(1) 제안된 “마을공동체(지역공동체) 기본법”의 명칭은 적절한가?

- 마을공동체 혹은 지역공동체 등의 표현은 마을만들기 등과 같은 기존의 노력을 충분히 반영하고 있는가?
- 마을공동체 혹은 지역공동체의 활성화와 관련되어, 타 법과의 관계 등을 감안할 때 기본법으로 제정하는 것이 적절한가?

(2) 읍·면·동의 법적·공식적인 주민조직*과 마을공동체는 어떻게 관계를 설정해야 하는가? 각각의 권리와 의무는 무엇인가?

* 주민자치회, 공동주택 입주자대표위원회, 읍·면 지역발전협의회, 이·통장협의회 등 주민대표협의기구(혹은 생활자치기구)를 비롯하여, 새마을운동조직, 의용소방대 등 기존 법적으로 규정된 주민조직 등이 존재함

- 마을활동·사업과 마을(혹은 읍·면·동) 발전계획 등의 수립·추진에 있어서 법적·공식적 주민조직과 마을공동체의 적절한 관계는?

(3) 마을공동체(혹은 지역공동체) 및 관련된 모임·단체·기관(지원센터 포함) 등의 책무 중 정치적·종교적 중립은 필요한가?

- 특히 정부지원을 받는 마을공동체와 지원센터 등의 정치적·종교적 중립을 기본법에 책무로 규정하는 것은 적절한가?

(4) 현재 우리나라 마을공동체의 평균적인 역량을 고려할 때, 마을(혹은 읍·면·동) 발전계획의 수립은 가능한가?

- 마을발전계획을 통해, 시·군·구 및 시·도, 나아가 국가 마을공동체 혹은 지역발전 계획에 반영하는, 상향식 계획수립은 가능한가?
- 만약 불가능하다면, 시·군·구 및 시·도, 국가의 계획이 별도로(하향식으로) 수립되어야 하는가?

(5) 중앙정부에서는 각 자치단체의 마을공동체위원회(조례근거)와 같은 범부처적인 정책추진을 위한 위원회를 설치·운영할 필요가 있는가? 혹은 단순 조정 역할의 부처간 정책협의회로 충분한가?

- 국가수준의 마을공동체(혹은 지역공동체) 활성화를 위한 5개년 계획은 필요한가? 혹은 지방자치단체의 계획으로도 충분한가?

(6) 지방자치단체의 지역공동체위원회와 같은 지역내 민관 거버넌스 추진에 있어서

현장의 목소리를 반영하고 주민이 주도할 수 있는 방안은 무엇인가?

- 현재와 같은 주민과 괴리된 의사결정에 있어서 주민이 실질적으로 더 참여하고 주도할 수 있는 방안은 무엇인가?

(7) 마을공동체 활성화를 위한 활동가와 전문인력의 양성시스템을 국가적으로 어떻게 구축할 것인가?

- 마을공동체 관련 전문가·활동가에 대한 자격증의 발급이나 인증제도의 도입·운영은 필요한가? 필요하다면 그 방안은 무엇인가?

(8) 중앙부처와 지방자치단체가 추진하는 마을공동체 관련사업에 있어서, 마을공동체의 역량을 누가, 어떻게 측정·진단할 것인가?

- 국가수준에서 마을공동체의 현황과 역량을 진단할 수 있는 지표의 개발·관리, 측정·진단 등의 바람직한 방안은 무엇인가?

(9) 중앙부처와 지방자치단체가 추진하는 마을공동체 관련 정책사업들에 있어서 공동체성과 공동체에 미치는 중장기적 영향 등을 사전에 미리 검토하고 수행할 필요가 있는가?

- 국가수준에서 마을공동체와 관련된 일정규모 이상의 정부 정책사업에 대해 사업 공모 혹은 시행 전에 “(가칭)지역상생영향평가”와 같이 사전적으로 걸러주는 장치가 필요한가?

(10) 마을공동체의 활성화를 위해, 마을공동체에게 공적인 자산(국·공유재산)을 매각하거나 혹은 무상으로 활용하도록 하는 새로운 권한을 부여하는 것은 적절한가? 혹은 자치단체의 공적인 사무를 위탁하여 운영하는 권한을 부여하는 것은 적절한가?

- 영국의 ‘지역주권법(Localism Act)’와 같은 지역공동체의 새로운 권한을 부여하는 것은 우리나라 현실에서 시기상조인가?
- 법적·공식적 주민조직이 아니며, 임의단체인 마을공동체에게 자치단체의 공적 사무를 위·수탁하는 것은 적절한가?

□ 기본법안 (제안)

※ 법안마련을 위한 민간TFT 논의시, 합의되지 않은 쟁점사항은 밑줄로 표시함

[제1장 총칙]

제1조(목적) 이 법은 지역공동체(혹은 마을공동체, 이하 지역공동체로 통일) 정신을 함양하고 지속가능한 지역공동체 생태계를 조성하기 위한 것으로, 국가 및 지방자치단체의 책임과 의무를 규정하고 지역사회 문제에 대한 주민의 자율적인 해결 노력과 사회적 신뢰의 증진을 통해 생활자치를 구현하며 주민의 행복수준을 제고시키는 것을 목적으로 한다.

- [TFT 논의시 쟁점사항] 지역공동체 vs 마을공동체, 어느 표현이 더 적절한가? 마을공동체가 마을만들기 등 기존의 노력을 더 반영하고 있으며 일반화된 표현임에 틀림없으나, 도시지역에서 주민공동체는 마을보다는 근린생활권에서 형성되며 마을공동체가 궁극적으로 지역사회의 생활자치와 관련된다는 점, 마을공동체의 회복이 지역사회 전체의 공동체 정신으로 확산되는 점 등을 감안할 때 지역공동체로 표현하는 것이 더 적절하다는 의견 등이 존재함

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 1.“마을 등”이란 「지방자치법」 제12조에 따라 지방자치단체의 구역 안 마을 혹은 읍·면·동 등 사회적·심리적 유대가 형성될 수 있는 장소를 말한다.
- 2.“주민 등”이란 마을 등에 주소를 두고 거주하는 주민을 말하며, 마을 등에 주소를 두지 않았지만 마을 등에서 일상을 영위하는 사람들을 포함한다.
- 3.“지역공동체”란 각종 지역문제 해결과 사회적 상호작용을 촉진시키기 위하여, 마을 등을 중심으로 주민 등에 의해 형성된 지역사회 모임, 단체 또는 법인 등의 활동 주체를 말한다.
- 4.“지역공동체 활동”이란 지역사회가 당면한 문제해결이나 지역자원을 활용하여 지역공동체가 수행하는 일련의 사업·활동과 교육·컨설팅 등을 말한다.
- 5.“지역공동체 지원사업”이란 국가 또는 지방자치단체의 지원을 받아 수행하는 지역공동체 활동을 말한다.
- 6.“생활자치기구”란 대통령령으로 정하는 주민참여 협의체 혹은 의사결정기구를 말하며, “법적(공식적) 주민조직”이란 대통령령으로 정하는 법령과 조례에 따라 마을 등에서 이루어진 주민참여 조직을 말한다.

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용]

1. 생활자치기구의 범위: 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 따른 주민자치(위원회), 「공동주택관리법」 제2조 제8호에 따른 공동주택 입주자 대표회의, 농어촌의 읍·면 지역발전협의회, 이·통장협의회 등을 포함하며, 기타 지방자치단체의 장이 지정하는 주민대표조직을 포괄

2. 마을 등에서 이루어진 법적(혹은 공식적) 주민조직의 범위: 「새마을운동조직 육성법」에 의한 새마을운동 계통조직, 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」의 의용소방대, 기타 타 법령에 규정된 주민참여 조직 등

7.“마을공동체기업”이란 지역공동체 중에서 지역사회에서 소득과 일자리를 창출하는 기업으로서, 대통령령으로 정한 회사 중 사원(社員)의 70% 이상이 주민 등으로 이루어진 회사를 말한다.

· [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 마을공동체 기업의 범위는, 행정자치부 장관이 「마을기업 육성사업 시행지침」에 따라 지정한 마을기업, 「사회적기업 육성법」 제2조의 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 「국민기초생활보장법」 제18조에 따른 자활기업, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」 제19조의2에 따른 농어촌공동체회사 등

제3조(기본원칙) ① 지역공동체는 그 구성원들과 모든 지역주민에게 열려있어야 하며, 주민의 주도와 참여를 기반으로 민주적으로 운영하여야 한다.

② 지역공동체는 국가 및 지방자치단체, 공공기관 또는 기타 이해관계자로부터 자율적이고 독립적이며 투명하게 운영하여야 한다.

③ 지역공동체는 그 구성과 활동 및 지원사업의 내용에 있어서, 도시와 농·산·어촌 등 해당 지역사회의 다양한 특성을 반영하고 있으므로 지역공동체의 다양성을 존중하고 개방적이며 협력적인 자세를 지녀야 한다.

④ 지역공동체 활동과 지원사업은 그 편익이 구성원과 지역주민에게 고르게 배분될 수 있도록 추진하여야 하며, 지원사업으로부터 발생하는 이익은 지역공동체와 지역사회를 위하여 재투자하여야 한다.

⑤ 지역공동체는 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하지 않아야 한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 정치적 중립의무는 (1) 개인이 아닌 마을공동체나 관련기관 등 단체의 명의로 활동하는 경우, (2) 중앙 및 지자체 등 정부지원을 받는 단체의 경우에 한함. 종교적 중립의무는 마을공동체의 형성과정에서 종교적인 배경이나 동기는 불가피하나, 공동체모임의 목적이 종교적인 경우에는 정부지원 등이 적절하지 않으므로 이러한 조항이 필요하다는 의견임

제4조(생활자치의 참여) ① 지역공동체는 지방자치단체와 함께 지방자치와 지역사회의 발전을 이끌어 가는 주체임을 인식해야 한다.

② 지역공동체는 생활자치기구 및 법적(혹은 공식적) 주민조직의 구성과 운영

에 적극적으로 참여하여야 하며, 이를 통하여 풀뿌리 주민자치와 생활자치의 구현에 노력하여야 한다.

- ③ 생활자치기구와 법적 주민조직은 지역공동체의 편익을 위해 그 권한과 자원을 사용해야 하며, 지역공동체의 활동과 지원사업을 존중하고 격려해야 하며 이를 적극적으로 지원해야 한다.

제5조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 지역공동체가 지속적으로 발전할 수 있도록 지역공동체를 활성화시키고 지역생태계를 조성하는 정책을 수립·시행하고 관련 재원을 확보하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

- ② 국가 및 지방자치단체는 지역공동체의 전통과 지역정체성, 주민주도성과 독립성을 존중하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 지역공동체 활성화를 통해 지역사회의 발전정책에 주민참여를 확대시키고 생활자치를 실현시키며, 주민의 삶의 질 향상을 위하여 노력하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) 지역공동체에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

[제2장] 지역공동체 발전계획 및 정책

제7조(지역공동체 활성화 기본계획의 수립) ① 행정자치부 장관은 지역공동체 활성화에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고 지역특성에 맞는 지역공동체 활성화를 촉진하기 위하여 매 5년마다 지역공동체 활성화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

- ② 기본계획은 제8조의 시·도계획을 기초로 수립해야 한다.
- ③ 기본계획의 주요 내용은 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 지역공동체 활성화 정책의 기본방향
 2. 지역공동체 활성화를 위하여 정부 및 지방자치단체가 추진할 수 있는 바람직한 정책
 3. 지역공동체 지원사업의 지원과 연계·조정·평가
 4. 지역공동체 행복지표의 개발 및 활용

- 5. 지역공동체 활성화를 위한 국가의 재원조달 및 투자계획
- 6. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위해 행정자치부 장관이 인정하는 사항
- ④ 행정자치부장관은 기본계획을 수립하거나 변경할 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체장의 장의 의견을 수렴한 후 제10조의 지역공동체위원회의 심의를 거쳐 확정한다.
- ⑤ 기본계획의 수립 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 국가 5개년 기본계획 세부사항 등

제8조(지역공동체 활성화 지역계획 등의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 5년 단위로 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 지역공동체 활성화 계획(이하 “시·도계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

- ② 시·도계획은 제3항의 시·군·구계획을 기초로 수립해야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 5년 단위의 시·군(광역시의 군를 포함한다. 이하 같다)·구(자치구의 구를 말한다. 이하 같다) 지역공동체 활성화 계획(이하 “시·군·구계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
- ④ 시·군·구계획은 제9조의 마을발전계획을 기초로 수립할 수 있다.
- ⑤ 시·도 계획 및 시·군·구 계획(이하 “지역계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

- 1. 지역공동체 활성화에 관한 기본방향 및 주요 정책
- 2. 지역공동체 활동 및 사업계획의 지원 및 연계·조정·평가
- 3. 지역공동체 현황과 여건분석
- 4. 지역공동체 활성화를 위한 지방자치단체의 재원조달 및 투자계획
- 5. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위해 지방자치단체의 장이 인정하는 사항

- ⑥ 그 밖의 지역계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

· [자치법규(조례)에 담겨져야 할 주요 내용] 시도·시군구 5개년 기본계획 세부사항 등

제9조(마을발전계획의 수립) ① 지역공동체는 주민 등의 의견을 수렴하여 지역사회의 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 지역자원과 지역의제의 발굴

등의 과정을 거쳐 마을발전계획을 수립할 수 있다.

- ② 지역공동체는 도시와 농·산·어촌 등 해당지역의 특성에 따른 지역사회의 문제를 인식하고 지역자원의 특성을 이해하며 주민 관계망의 특성을 감안하여 마을계획을 수립해야 한다.
- ③ 생활자치기구는 해당 지역의 마을 등에서 지역공동체가 수립한 마을발전계획을 취합하여 시장·군수·구청장에게 제출해야 하며, 시장·군수·구청장은 제출된 마을발전계획을 시·군·구 계획에 반영할 수 있다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 마을발전계획을 수립하는 지역공동체에게 행·재정적인 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 마을발전계획의 수립과 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 마을발전계획을 수립할 수 있는 주민공동체의 역량이 아직은 충분하지 않으므로 선언적 문구가 될 가능성이 있으며, 마을발전계획이 수립되지 않은 상태에서는 현실적으로 하향식 계획이 될 가능성이 높다고 볼 수 있음

제10조(지역공동체 지원사업의 추진) ① 국가 혹은 지방자치단체로부터 지원을 받고자 하는 지역공동체는 해당 지역의 시장·군수·구청장에게 등록을 신청하여야 한다.

- ② 제1항의 등록을 신청 받은 시장·군수·구청장은 그 등록을 수리해야 하고, 그 즉시 대통령령에서 정한 방법에 따라 해당 내용을 공시해야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 등록된 지역공동체의 활동에 대해 물적·인적 자원을 지원하는 지역공동체 지원사업을 추진할 수 있다.
- ④ 중앙행정기관의 장은 소관 지역공동체 지원사업을 추진하는 경우 제3조의 기본원칙을 준수하여야 하며, 지원사업의 결과 지역공동체에 미치는 영향에 대한 사전검토를 대통령령으로 정한 방법에 따라 추진하여야 한다.

- [시행령 · 시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 마을공동체의 등록은 국가가 운영하는 정보시스템을 통해 이루어지며, 등록내용 중 개인정보보호 등에 위배되지 않은 내용을 정보시스템을 통해 조회할 수 있도록 함. 이러한 등록제도는 자격증을 부여하거나 인증을 하는 제도가 아니라 지원받고자 하는 공동체모임에 관한 기본정보를 정보은행에 등재하는 방식으로 제도화되어야 함
- [TFT 논의시 쟁점사항] 지원사업의 결과 마을공동체에 미치는 영향에 대해 미리 사전에 검증해보는 제도는 필요하지만, 그 방법이나 대상사업의 선정, 의무규정화 등에 대해서는 추후 지속적인 논의가 필요함. 현재 등 기본법안에서는 제24조의 “지역상생영향평가”에 그 개략적인 방안이 제시되어 있으며, 이는 민간 이해당사자간 합의된 안은 아니며 추후 지속적인 논의가 필요함

[제3장] 지역공동체 위원회 및 추진체계

제11조(지역공동체 중앙위원회) ① 지역공동체 활성화에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 지역공동체위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다.

② 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기본계획의 수립 및 변경
2. 중앙행정기관 간 지역공동체 지원사업의 조정
3. 지역공동체 활동가 양성 정책의 수립 및 조정
4. 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 심의사항으로 규정한 사항
5. 중앙행정기관의 장이 심의를 요청하는 사항
6. 그 밖에 위원회의 업무 및 운영과 관련된 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

- [TFT 논의시 쟁점사항] 국가수준의 위원회 및 5개년 계획의 필요성 등 추후 논의 필요. 이미 조례가 있는 자치단체에서는 지역수준의 위원회나 지역계획이 존재하므로, 국가수준의 위원회나 5개년 계획은 중앙부처 수준의 쟁점사항임

제12조(중앙위원회의 구성 및 운영) ① 중앙위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

② 국무총리가 위원장이 되며, 다음 각 호에 해당하는 사람으로 위원을 구성한다.

1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장 및 정무직 공무원
2. 지역공동체, 정치·경제·사회·문화에 관한 전문지식과 경험이 풍부한

사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람

- ③ 위원장은 중앙위원회를 대표하며, 국무총리인 위원장은 중앙위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.
- ④ 중앙위원회의 효율적 운영과 지원을 위하여 간사위원 1명을 두며, 간사위원은 행정자치부장관이 된다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 위원회의 구성·운영 세부사항 등

- 제13조(중앙위원회 심의 결과의 활용)** ① 행정자치부장관은 중앙위원회의 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 알려야 한다.
- ② 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 직접 관할하고 있는 지역공동체 지원사업 및 활성화 시책에 중앙위원회의 심의 결과를 반영하여야 한다.

- 제14조(지역공동체 지역위원회)** ① 지방자치단체의 장은 지역공동체 활성화에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 소속으로 지역공동체위원회(이하 “지역위원회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 지역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
- 1. 시·도계획 또는 시·군·구계획의 수립 및 변경
 - 2. 지역공동체 활동 및 지원사업의 연계·조정
 - 3. 지역공동체 활동가 양성 정책의 수립 및 조정
 - 4. 그 밖에 위원회의 업무 및 운영과 관련된 사항
- ③ 지역위원회의 설치 및 운영에 관한 세부사항은 조례로 정한다.

· [자치법규(조례)에 담겨야 할 주요 내용] 지역위원회의 구성·운영 세부사항 등, 특히 지역수준에서 민관 거버넌스의 요체로서 마을공동체 지역위원회를 구성해야 하며, 주민과 괴리되지 않고 주민들이 직접 참여할 수 있는 지역위원회가 되어야 함

[제4장 지역공동체 육성 및 인적자원 양성]

- 제15조(학습공동체로서의 지역공동체)** ① 지역공동체는 지역사회의 문제를 해결

하기 위하여 주민들이 함께 학습할 수 있는 기회를 마련하고 스스로의 역량을 강화하기 위한 노력을 지속적으로 하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 제1항의 학습 및 역량강화와 관련된 프로그램의 수립·시행을 지원할 수 있다.
- ③ 국가와 지방자치단체가 지역공동체의 지원사업을 추진할 때에는 대통령령에서 정한 방법에 따라 지역공동체의 역량을 고려하여 그 수준에 부합하는 사업을 추진해야 한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 국가·지방자치단체의 지원사업 추진 시 지역공동체 행복지표(역량진단지표, 동 기본법안의 제19조 참조) 및 진단·컨설팅 툴을 활용하여 지역공동체 지원사업을 역량단계별로 분류하여 공동체역량에 부합하는 사업을 추진하도록 하는 취지는 바람직하나, 이 지표체계를 누가 어떤 내용으로 만들지에 대해서는 추후 지속적인 논의가 필요함

제16조(지역공동체 활동가의 양성·지원) ① 지방자치단체의 장은 지역공동체 활동과 지원사업의 추진을 위하여 핵심적인 역할을 수행하는 주민 등의 지도자와 활동가(이하 “활동가”)를 양성하고 지원하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

- 1. 활동가에 대한 교육 및 역량강화 사업
 - 2. 지역공동체 지원사업에 참여하는 활동가에 대한 지역공동체 거점 공간과 활동비의 지원
 - 3. 활동가에 대한 지역협의체 혹은 네트워크 구축 및 지원
- ② 지원을 받고자 하는 활동가는 해당 지역의 시장·군수·구청장에게 등록을 신청하여야 한다.
- ③ 제2항의 등록을 신청 받은 시장·군수·구청장은 그 등록을 수리해야 하고, 그 즉시 대통령령에서 정한 방법에 따라 해당 내용을 공시해야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다.
- ④ 『자원봉사활동 기본법』 제7조에도 불구하고 등록된 활동가가 대통령령으로 정한 지역공동체 활동을 수행하는 경우 자원봉사활동으로 인정한다.
- ⑤ 지방자치단체의 장은 제1항의 제1호부터 제4호까지를 수행하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.
- ⑥ 행정자치부 장관은 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
- 1. 제1항 제1호의 교육 및 역량강화 프로그램의 개발 및 지원
 - 2. 제1항 제2호에 소요되는 지방자치단체의 경비 전부 또는 일부를 지원
 - 3. 제1항 제3호의 지역협의체의 전국적 협의체 혹은 네트워크에 대한

지원

4. 제1항 제4호의 활동가에 대한 데이터베이스 구축 및 지역별 편차를 해소하기 위한 정책적 지원

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 활동가의 등록 또한 국가가 운영하는 정보시스템을 통해 이루어지며, 등록내용 중 개인정보보호 등에 위배되지 않은 내용을 정보시스템을 통해 조회할 수 있도록 함. 마찬가지로 인증제나 자격증제도가 아닌 지원대상에 대한 정보은행 등록제도임.
 1. 활동가 등록 직후 동법 제20조의 플랫폼(종합정보시스템)에 등록사항 게시, 등록내용 및 게시사항은 행정자치부령 위임
 2. 지역공동체 활동에 대한 자원봉사활동 인정범위 (향후 논의 필요, 지역공동체가 주관하는 20인 이상의 각종 회의 및 행사 등에서 무보수로 봉사한 시간 등)
- [TFT 논의시 쟁점사항] 마을공동체 활동의 자원봉사활동에 대한 인정이 과연 필요한지에 대해서는 찬반의견이 있었으며, 인정하는 경우 마을공동체 활동 중 얼마만큼을 인정해야 할지 그 범위를 추가적으로 설정할 필요가 있음

제17조(지역공동체 중앙지원센터) ① 행정자치부 장관은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 지역공동체 중앙지원센터(이하 “중앙지원센터”)를 설치·운영할 수 있다.

1. 지역공동체 활성화를 위한 조사·연구
 2. 지역공동체 행복지표의 관리·조사
 3. 지역공동체발전 관련 계획의 수립 및 평가에 필요한 지원
 4. 주민 등, 제16조의 활동가, 제18조의 지역지원센터, 국가 및 지방자치단체 공무원 등의 교육 및 역량강화 프로그램 개발·수행
 5. 그 밖에 지역공동체 활성화를 위해 행정자치부 장관이 필요하다고 인정하는 사업 실시
- ② 행정자치부장관은 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 민간기관에 중앙지원센터의 운영을 위탁할 수 있으며, 중앙지원센터의 설치·운영에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 중앙지원센터는 대통령령으로 정한 민간과 공공의 지역공동체 활성화 지원기관 혹은 단체들과 연계·협력해야 한다.
- ④ 그 밖에 중앙지원센터의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 지역공동체 유사지원기관의 범위, 중앙지원기관 설치 및 운영에 관한 세부사항, 중앙지원기관 위탁기관 행자부장관 고시 등

제18조(지역공동체 지역지원센터) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 지역공동체 지역지원센터(이하 “지역지원센터”라 한다)를 설치·운영 또는 지정·위탁할 수 있다.

1. 시·도계획 또는 시·군·구계획 수립 지원에 관한 사항
2. 지역공동체 지원사업의 기초조사와 사업분석에 관한 사항
3. 마을발전계획 수립 및 시행에 필요한 자문에 관한 사항
4. 지역공동체 간 네트워크 형성의 지원에 관한 사항
5. 지역공동체 생산제품의 판매, 디자인 등 지원에 관한 사항
6. 주민 등, 활동가, 관계공무원 등의 역량강화를 위한 교육 및 역량강화 프로그램의 운영·지원 등에 관한 사항
7. 그 밖에 지방자치단체의 장이 지역공동체 활성화를 위하여 필요로 하는 사업

② 지역지원센터에 대한 지정기준, 설치·운영 방안 및 지방자치단체의 지원방안 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 국가와 지방자치단체는 지역지원센터의 설치·운영 및 제1항의 업무에 소요되는 경비 및 센터 상근자의 인건비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 지역지원센터는 대통령령으로 정한 민간과 공공의 지역공동체 활성화 지원기관 혹은 단체들과 연계·협력해야 한다.

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 지역공동체 유사지원기관의 범위 등
- [자치법규(조례)에 담겨야 할 주요 내용] 지역지원기관 설치 및 운영에 관한 세부사항

[제5장] 지역공동체 활성화 기반 강화 및 생태계 구축

제19조(지역공동체 행복지표) ① 행정자치부 장관은 지역공동체 활성화를 위하여 마을자원과 공동체역량, 주민 삶의 질의 수준을 파악하는 지역공동체 행복지표(이하 “행복지표”) 조사를 5년마다 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다.

② 행복지표의 개발과 조사에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- [TFT 논의시 쟁점사항] 동 기본법안 제15조의 쟁점사항 참조, 이 지표체계를 누가 어떤 내용으로 만들지에 대해서는 추후 지속적인 논의가 필요함

제20조(지역공동체 종합정보지원시스템) ① 행정자치부 장관은 각 지역별 지역공동체의 상호교류와 연계·협력, 상호학습 및 지원, 우수사례의 확산 등을 위하여 지역공동체 종합정보지원시스템(이하 “플랫폼”)을 구축하고 운영하여야 한다.

- ② 지역공동체는 플랫폼을 통해 해당 지역공동체의 정보를 공유하여야 하며 지역 내·외의 지역공동체 간의 교류와 협력에 힘써야 한다.
- ③ 플랫폼의 개발과 운영·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 서비스 수행 범위, 시스템 구축 및 운영기관 지정, 필요자료에 대한 관계기관의 요청 권한 부여 등
· [TFT 논의시 쟁점사항] 구체적인 시스템의 개발 방안 등 추후 논의 필요

제21조(지역공동체 기금) ① 지역공동체는 지속가능한 모임과 활동을 위하여 지역공동체 기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치할 수 있다.

- ② 지역공동체는 활동이나 지원사업을 통해 창출하는 잉여금을 기금에 적립하여 지역공동체 활성화에 노력하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제10조에 따라 등록된 지역공동체의 자발적인 기금 설립과 운용에 대하여 행정적인 지원을 할 수 있다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 기금에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

제22조(지역공동체 재단) ① 행정자치부장관과 지방자치단체의 장은 지역공동체 생태계의 구축과 창의적 인재육성 체제의 구축을 지원하기 위하여 지역공동체재단(이하 “지역재단”이라 한다)을 설립할 수 있다.

- ② 지역재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.
 - 1. 제3항에 따른 기금의 운용·관리
 - 2. 제21조에 따른 지역공동체 자발적 기금의 위탁운용·관리
 - 3. 기금의 운용·관리를 위한 지역사회에서의 기부금 모집
 - 4. 지역공동체 활동가 및 지역지원기관에 대한 지원
 - 5. 그 밖에 행자부장관과 지방자치단체의 장이 지정하거나 위탁하는 사업
- ③ 지역재단은 지방자치단체의 지역공동체 활성화를 위하여 해당 지역의 기금(이하 “활성화 기금”이라 한다)을 설치해야 하며, 활성화 기금은 다음 각

호의 재원으로 마련한다.

1. 정부의 출연금 및 용자금
 2. 정부가 아닌 자의 출연금
 3. 제21조의 지역공동체 기금
 4. 기금운용수익금
 5. 개인, 법인 또는 단체의 기부금품
 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
- ④ 행정자치부장관과 지방자치단체의 장은 예산의 범위에서 지역재단의 설립과 운영에 필요한 경비를 출연할 수 있으며 필요한 인력과 사무공간을 지원할 수 있다.
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 제2항 각 호의 사업을 추진하기 위하여 필요하면 지역재단에 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품관리법」의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 국유재산 또는 공유재산을 무상으로 양여하거나 대여할 수 있다.

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 법인종류(재단법인 등) 및 설립절차, 기금용도, 국·공유재산의 무상 양여 혹은 대여 범위 등
- [자치법규(조례)에 담겨져야 할 주요 내용] 지역재단의 설립·운영에 관한 지역별 세부 사항, 주민과 괴리되지 않은 지역기금 및 재단의 운영관련 제도화 방안 추후 논의 필요

- 제23조(지역상생협약)** ① 지역공동체는 주민주도의 지역상생협약을 체결하여 주민간 갈등을 예방하고 각종 지역사회 문제 해결에 노력하여야 한다.
- ② 지역공동체간 또는 지방자치단체간 지역상생협약을 체결하여 각종 지역사회 문제 해결에 노력하여야 한다.
- ③ 지역상생협약에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- [시행령·시행규칙에 담겨져야 할 주요 내용] 지역상생협약의 체결을 통한 지역문제 해결시 인센티브 부여방안 등 추후 제도화 방안 논의 필요

- 제24조(지역공동체 상생영향평가)** ① 제11조의 중앙위원회의 위원장은 지역공동체 지원사업 또는 대통령령으로 정하는 지역공동체가 사업주체가 되는 국가 및 지방자치단체의 지원사업이 수행되기 전에 다음 각 호의 사항을 검증하는 지역공동체 상생영향평가(이하 “사전평가”라고 한다)를 수행하여야 한다.

1. 사업주체가 지역공동체에 해당하는지 여부

- 2. 사업내용이 지역공동체에게 긍정적인 영향을 주는지 여부
- 3. 지역공동체가 해당 사업을 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있는지 여부
- ② 제11조의 중앙위원회의 위원장은 제1항의 사전평가를 수행하기 위하여 대통령령이 정한 바에 따라 지역공동체 상생영향평가단(이하 “사전평가단”이라 한다)을 구성·운영하고 그 결과를 공개하여야 한다.
- ③ 제1항의 사업에 참여하고자 하는 지역공동체는 사업신청 전에 제1항의 검증을 받아야 한다.
- ④ 그 밖의 사전평가의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 동 기본법안 제10조의 쟁점사항에서 논의한 바와 같이, 해당 조항의 원칙적 필요성은 인정될 수 있으나, 구체적인 적용방안이나 적용시기 등에 대해서는 추후 지속적인 논의가 필요함

- 제25조(지역자산의 활용)** ① 국가와 지방자치단체는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 에도 불구하고 대통령령으로 정하는 특정한 지역공동체 활동 및 지원사업을 수행하기 위하여 국유·공유 재산이 필요하다고 인정하면, 이를 활용하기를 원하는 지역공동체에 매각하거나 혹은 무상으로 대여·사용하게 할 수 있다.
- ② 행정자치부 장관은 「공유재산 및 물품 관리법」 상의 공유재산 중 유희되고 있는 공유자산과 지역공동체 지원사업으로 조성된 시설의 현황을 파악하고 공개하여야 한다.
 - ③ 지역자산 현황의 파악과 공개에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 지역자산의 활용권한을 마을공동체에게 부여하는 취지는 공감하나, 특정한 지역공동체 활동 및 지원사업의 범위와 구체적인 추진방안 등에 대해서는 추후 지속적인 논의와 합의가 필요함

- 제26조(공공기관 우선구매 등)** ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따라 공공기관의 장은 지역공동체가 생산하는 재화나 서비스 중 대통령령이 정하는 재화나 서비스를 우선 구매할 수 있다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 공공서비스의 일부를 대통령령으로 정한 생활자기구 혹은 지역공동체에 위탁할 수 있다.
 - ③ 국가 및 지방자치단체는 지역공동체 활성화를 위하여 필요한 경우에는 지역공동체에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 우선구매 대상 제품 및 서비스의 범위, 우선구매 서비스에 대한 위탁절차 등 세부 운영사항 등 추후 지속적인 논의와 합의가 필요함

제27조(지역공동체의 날) ① 국가는 지역공동체에 대한 이해를 증진시키고 지역공동체조직의 활동을 장려하기 위하여 매년 0월 0일을 지역공동체의 날로 지정한다.

② 국가와 지방자치단체는 지역공동체의 날의 취지에 적합한 행사, 홍보, 지원사업 등을 실시하도록 노력하여야 한다.

· [TFT 논의시 쟁점사항] 해당 조항이 필요한지에 대한 토론회 의견수렴 필요

사단법인 시민 (SIMIN, Civil Society Revitalization Group)
07317 서울시 영등포구 영등포로62길 1, 1층 (삼성빌딩)
T. 070-7733-3925 H. www.simin.or.kr E. simin@simin.or.kr