

한국 시민사회
관련 법제도 현황,
쟁점과 과제

2020. 12

시민
사단법인

INTERMEDIARY ORGANIZATION FOR NONPROFITS

NGO를 돕는 NGO

한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제

연구진

김 소 연	시민사회현장연구자, 들파 대표(연구책임)
신권화정	사단법인 시민 사무처장
류 홍 번	시민사회활성화네트워크 운영위원장
김 승 순	사단법인 시민 실장

시민
사단법인

INTERMEDIARY ORGANIZATION FOR NONPROFITS

NGO를 돕는 NGO

제 출 문

청와대 시민사회수석 귀하

본 보고서를 “한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제”의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 12월
사단법인 시민

목 차

1장 연구개요	1
제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구내용 및 방법	5
2장 시민사회조직의 법적 지위 관련법	9
제1절 시민사회조직 정의와 현황	11
1. 시민사회조직에 대한 정의	11
2. 시민사회조직의 법적 등록 및 인증 현황	13
제2절 시민사회조직의 법적 지위 관련 법	19
1. 임의조직(법인으로 보는 단체): 국세기본법 13조	20
2. 비영리법인: 민법 제32조, 공익법인법, 사회복지사업법	21
3. 비영리민간단체: 비영리민간단체지원법	29
4. 협동조합, 사회적협동조합, 생협	31
5. 사회적기업, 마을기업, 자활기업	36
6. 자원봉사단체, 소비자단체	43
<소결>	47
3장 시민사회조직 운영 관련 법	55
제1절 시민사회조직의 운영 실태와 이슈	57
1. 시민사회조직의 현황 및 운영 실태	57
2. 시민사회조직의 운영 관점에서의 이슈	63
제2절 시민사회조직 운영 관련 법	69
1. 세법	69
2. 기부 관련 법	81
3. 보조금과 민간위탁	86
<소결>	96
4장 지자체 시민사회 관련 조례	101
제1절 지방자치단체 시민사회 정책의 변화와 사례	103

1. 지방자치와 시민사회 역할	103
2. 서울시 사례: 민선 5-7기를 중심으로	106
제2절 지방자치단체의 조례 현황 및 특징	109
1. 공익활동 촉진 관련 조례	109
2. 민주시민교육 조례	114
3. 마을공동체 관련 조례	119
4. 민관협치 관련 조례	124
5. 사회적경제 관련 조례	128
<소결>	132

5장 시민사회 관련 법 제개정 현황 및 쟁점

제1절 법제개정 관련 시민사회 활동과 정부 정책	139
1. 시민사회 제도 개선 추진활동 및 경과	139
2. 정부의 국정과제로서 시민사회 주요 정책	142
제2절 시민사회 관련 법 제개정 현황 및 쟁점	147
1. 공익증진을 위한 시민사회발전기본법(이하 시민사회발전기본법) 제정	147
2. 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률(이하 공익법인법) 전부개정	153
3. 비영리민간단체지원법(개정)	159
4. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 기부금품법) 개정	163
5. 민주시민교육지원법	167
6. 공익활동가 공제회법 제정	173
<소결>	177

6장 연구종합 및 정책제언

제1절 연구 종합 및 시사점	185
제2절 시민사회 관련 법의 혁신 방향과 정책 과제	191
1. 시민사회 활성화 관점에서 본 현행법의 문제	191
2. 시민사회 활성화 관점에서 법제도 혁신의 방향	193
3. 정부 정책과제	194
■ 참고문헌	199
■ 부록	203

Ⅰ 표 차례

〈표 2-1〉 시민사회기본법(20대 국회 진선미 의원안)에서 규정한 시민사회조직과 근거법령	12
〈표 2-2〉 비영리민간단체 등록 수	13
〈표 2-3〉 비영리민간단체 중앙행정기관 등록	14
〈표 2-4〉 사회적기업 지역별 현황 (2020년 11월 기준)	16
〈표 2-5〉 마을기업 지역별 현황 (2020년 6월 기준)	16
〈표 2-6〉 전국 자활기업의 수(2019년 말 기준)	16
〈표 2-7〉 전국 자활기업 지역별 분포(2019년 말 기준)	16
〈표 2-8〉 사단법인과 재단법인 비교	22
〈표 2-9〉 공익법인법 주요내용	23
〈표 2-10〉 사회복지사업법 주요내용	26
〈표 2-11〉 비영리법인 공익법인, 사회복지 법인 비교	28
〈표 2-12〉 비영리민간단체지원법 주요내용	29
〈표 2-13〉 협동조합 기본법 주요내용	31
〈표 2-14〉 협동조합과 사회적협동조합 비교	33
〈표 2-15〉 소비자생활협동조합법 주요내용	34
〈표 2-16〉 사회적기업육성법 주요내용	36
〈표 2-17〉 마을기업, 사회적협동조합, 사회적기업의 비교	39
〈표 2-18〉 사회적기업과 마을기업의 차이	39
〈표 2-19〉 자원봉사활동기본법 주요내용	43
〈표 2-20〉 소비자기본법 주요내용	45
〈표 2-21〉 시민사회조직의 법적 설립 규정과 주무관청	48
〈표 2-22〉 시민사회조직의 법적 유형별 혜택과 지원	49
〈표 2-23〉 3대 국민운동조직 특별법 비교	50
〈표 2-24〉 시민사회조직의 법적 유형별 국가계획, 거버넌스, 지원기관	52
〈표 2-25〉 시민사회조직의 유형별 법령 종합	52
〈표3-1〉 수입종류별 법인수와 수입금액 비중(2019년)	59
〈표3-2〉 소득공제와 세액공제의 세부담 효과 비교(임동원,2019)	64
〈표3-3〉 수익사업과 비수익사업의 구분 예시	70
〈표3-4〉 공익법인이 지켜야 할 일	73
〈표3-5〉 공익법인 납세협력 의무	75
〈표3-6〉 지방세특례제한법에 따른 감면 및 일몰 내용	78
〈표3-7〉 기부금단체 분류	82
〈표3-8〉 기부금 세제혜택 정리	82
〈표3-9〉 기부금품 모집금액에 따른 등록처	84
〈표3-10〉 보조금 관리에 관한 법 주요 내용	87
〈표3-11〉 e나라도움 주요 기능	88
〈표3-12〉 지방보조금 분류	89
〈표3-13〉 민간위탁의 법적 근거	93

〈표3-14〉 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 중 제3장 민간위탁 주요내용	94
〈표3-15〉 시민사회조직 운영관련 이슈	97
〈표3-16〉 시민사회 운영 관련 법 쟁점	97
〈표3-17〉 서울시 민간보조사업 개선 과제와 혁신 방안 의제(2019)	99
〈표3-18〉 서울시 신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신 방안에 대한 진단과 권고(2018)	100
〈표4-1〉 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인	104
〈표4-2〉 17개 시도 공익활동 지원사업 예산 현황	105
〈표4-3〉 광역·특별시 공익활동 지원사업 현황	105
〈표4-4〉 서울 민선7기 시정 4개년계획 시민사회활성화 정책	107
〈표4-5〉 서울시 시민사회활성화와 공익활동증진에 관한 조례 주요 내용	108
〈표4-6〉 공익활동 촉진 조례 제정현황	110
〈표4-7〉 민주시민교육 조례 제정현황	114
〈표4-8〉 광역지방자치단체 민주시민교육 조례 내용 비교표	117
〈표4-9〉 마을공동체 조례제정 현황	120
〈표4-10〉 연도별 기초시군구 마을공동체 조례제정 지역	121
〈표4-11〉 광역지방자치단체 마을공동체 조례 내용 비교표	122
〈표4-12〉 민관협치 조례 제정현황	125
〈표4-13〉 광역지방자치단체 민관협치 조례 내용 비교표	127
〈표4-14〉 사회적경제 조례제정 현황	129
〈표4-15〉 기초시군구 사회적경제 조례 연도별 제정현황	130
〈표4-16〉 시민사회 5개 분야 조례 현황 종합(시기별)	133
〈표4-17〉 시민사회 5개 분야 조례 현황 종합(지역별)	134
〈표5-1〉 시민사회발전위원회 시민사회 정책 10대 과제	142
〈표5-2〉 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제	143
〈표5-3〉 시민사회활성화전국네트워크 2020년 제안 시민사회발전기본법 주요내용	148
〈표5-4〉 시민사회발전기본법 제정안 비교	149
〈표5-5〉 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정 정부안 주요 내용	155
〈표5-6〉 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정 정부안 중 48조(벌칙) 주요 내용	157
〈표5-7〉 비영리민간단체지원법 개정안 비교	160
〈표5-8〉 진선미/이재정 의원 기부금품법 개정안 비교	164
〈표5-9〉 민주시민교육지원법 입법 현황(15대~21대 국회 / 2020년 11월 말)	167
〈표5-10〉 한병도 의원 발의 민주시민교육지원법안 내용	169
〈표5-11〉 민주시민교육지원법안 비교	171
〈표5-12〉 공익활동가 사회적협동조합 동행 제안 공익활동가 공제회법안	174
〈표5-13〉 시민사회 주요 법제개정 현황 및 쟁점 종합	178
〈표5-14〉 시민사회발전기본법, 공익위원회법, 비영리민간단체지원법 비교(20대 국회)	181

■ 그림 차례 ■

<그림1-1> 연구 추진 흐름도 7

<그림2-1> 사회구성 3분법 11

<그림2-2> 비영리민간단체 연도별 등록 추세 14

<그림2-3> 비영리민간단체 시도별 등록 현황 15

<그림2-4> 비영리민간단체와 비영리법인 비교 30

<그림3-1> 서울시 소재 시민사회단체 회원규모(2018) 57

<그림3-2> 서울시 소재 시민사회단체 예산규모(2018) 57

<그림3-3> 서울시 소재 시민사회단체 수입 지출 (2018) 58

<그림3-4> 서울시 소재 시민사회단체 상근활동가 수 (2018) 58

<그림3-5> 서울시 소재 시민사회단체 사무공간 규모 (2018) 58

<그림3-6> 기부경험과 향후 기부 의향 60

<그림3-7> 행안부 연도별 민간단체보조 예산(중양) 61

<그림3-8> 기부금품 모집등록에 따른 모집자의 의무이행 85

<그림3-9> 서울시 지방보조사업자 선정 절차 90

<그림4-1> 연도별 공익활동 촉진 조례 제정 추이 111

<그림4-2> 공익활동지원센터 현황(2020.9월 기준) 113

1장 연구개요

제 1 절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

- 지난 30여 년간 시민사회는 한국의 사회발전에 큰 영향을 미쳤으며, 최근 공익활동의 주체와 방식이 다변화하고 있음.
 - 현대사로 범위를 좁혀보면, 한국 시민사회는 1960년 4·19혁명으로 초기 형태를 형성하고, 1987년 6월 민주항쟁 이후 급속히 성장함(유팔무·김호기, 1995). 시민사회는 한국의 정치경제적 민주주의의 토대를 구축하는데 크게 기여했으며, 여성, 환경, 복지, 인권 등의 영역에서 ‘시민권’을 확대하고, 자원봉사, 시민교육, 국제개발협력 등 ‘시민성’을 함양해왔음.
 - 지난 30여 년간 한국의 시민사회 지형은 급격하게 변화하고 있음. 조철민(2017)은 한국의 시민사회가 대항, 호혜, 자율, 문제해결의 4가지 흐름에서 발전했으며, 과거엔 대항과 호혜의 흐름의 강했다면, 최근에는 자율과 문제해결의 흐름이 상대적으로 활성화되고 있다고 분석함.
 - 공익활동의 주체와 활동방식에서도 큰 변화가 있음. 박영선·정병순(2019)은 2000년대 이후 확장된 정치적 공간과 사회적 실천의 장을 통해 성장한 시민들이 공식적인 조직을 거치지 않고, 온라인, 지역모임, 당사자모임 등을 구성해 공익활동을 펼치고 있다고 분석함.
- 현대 복잡한 사회문제 해결에 있어서 시민사회의 중요성이 부각되고 있으며, 특히 시민사회는 현대 민주주의 국가의 거버넌스에서 주요한 행위자로 대두되고 있음.
 - 거버넌스는 정부가 ‘정부 이외의 다양한 행위자들과 소통과 신뢰를 중심으로 지식과 경험을 공유하면서 공동의 문제해결과 발전방안을 모색해 나가는 협력적 공치양식(mode of cooperative-public governing) 또는 조종을 통한 공동의 목표추구 과정(process of steering and pursuing common goals)’을 의미함(이동수외, 2012: 173-174). 민관협력, 협치는 거버넌스와 같은 맥락에서 사용됨.
 - 코로나19와 같은 전염병의 확산, 기후위기 등 재난의 상황에서 시민사회의 자율적이고 대안적인 공익활동의 중요성은 더욱 강조되고 있음.
 - 특히 감염병은 다른 재난에 비해 ‘불확실성, 복잡성, 상호의존성’의 높으므로, 예방·대비·대응·복구 등 재난의 전주기적 단계에서 민관협력은 필수적임.
- 시민사회 활성화의 핵심적인 정책과제는 시민사회에 대한 부정적인 영향을 미치는 장애물을 제거하는 것임.
 - UN을 비롯한 국제기관, 사회이론가들은 시민과 단체의 사회 공익활동을 제약하는 제도의 개선과 이를 촉진할 제도적 근거마련을 시민사회 활성화의 가장 핵심적이고 기본적인 정책방안으로 꼽고 있음.
 - 정부는 시민사회의 사회운영의 동반자로 삼고, 시민사회에 부정적인 영향을 미치는 장애물

을 제거해야 함(Barber, 2006). 표현, 결사, 집회의 자유와 같은 제반 자유를 보장할 의무, 시민참여 촉진을 위한 제도 마련 등을 포함해 시민사회의 존재와 질을 결정할 주요한 역할이 정부에 있음(O'Connell, 1999).

- 실제로 영국, 프랑스를 비롯한 해외 국가는 시민사회의 공익활동 역량을 함양하고 지원하기 위한 법적 근거를 다양한 차원에서 마련해왔음.

○ 한국의 경우, 과거 정부와 시민사회와의 배타적 관계와 비민주적인 정치사회 조건에서 수립된 시민사회 관련 법제는 현재의 시민사회 공익활동의 특성과 변화된 사회적 요구를 반영하는데 한계가 있음.

- 다른 한편으로는, 특혜성 공익법인 설립의 방지, 시민사회단체의 투명성 제고 등을 통해 시민들의 공익활동에 대한 지지와 참여를 높여야 한다는 사회적 요청도 늘고 있음.

□ 문재인 정부는 「시민사회발전과 공익촉진을 위한 규정」을 대통령령으로 제정하는 한편, 「시민사회발전기본법」, 「공익위원회법」 등을 비롯한 시민사회 관련 법의 제·개정을 추진해왔음.

○ 개별법의 소관 부처, 발의 의원 등에 따라 여러 안들이 제출되고 있으며, 상위법, 개별법 간 충돌과 중복, 정부 부처 간, 지역·영역별 시민사회 간 이견 등의 문제로 속도감 있게 입법이 추진되고 있지 못함.

2. 연구목적

□ 시민사회 관련 법의 제정현황과 시민사회 공익활동에 미치는 영향에 대한 검토

○ 시민사회 공익활동(등록, 활동)에 영향을 미치는 주요 법의 조문 검토, 17개 지자체별 시민사회 관련 조례 현황 및 특징 분석 등

□ 시민사회 관련 법의 제·개정 맥락과 쟁점을 파악하여 범정부 차원의 정책 추진방안 마련

○ 문재인 정부에서 제·개정이 추진되고 있는 주요 법의 제·개정 배경, 경과, 법안 내용, 쟁점 등을 종합적으로 검토하여 범정부 차원의 시민사회 관련 법의 개선과제 및 추진방안에 관한 시사점 도출

제 2 절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

- 시민사회 관련 개념 및 지형변화에 관한 논의검토
 - 시민사회 관련 개념 및 공익활동 지형변화에 관한 선행문헌 검토
 - 한국 시민사회 공익활동 정책 및 관련 이슈에 관한 선행문헌 검토
- 시민사회 관련 법의 현황 파악 및 진단
 - 목적: 단체 등록, 운영, 활동 등에 영향을 미치는 법률의 현황 파악
 - 대상: 설립근거법, 모금·세금관련법, 공익활동관련법, 분야별 관련법
 - 분석초점: 시민사회 활성화 관점에서의 현행 시민사회 관련 법 현황 파악 및 진단
- 시민사회 관련 자치법의 현황 파악 및 진단
 - 목적: 17개 시·도별 시민사회 활성화의 제도적 기반조사, 시도별 비교, 법 제·개정 및 정책 추진에 관한 시사점 발굴
 - 대상: 공익, 마을공동체, 민관협치, 사회적경제 등 시민공익활동 전반에 영향을 미치는 조례
 - 분석초점: 17개 시·도별 제정 실태 비교, 시기적·내용적 특징
- 시민사회 관련 핵심 법안 쟁점 분석
 - 대상: 100대 국정과제에 포함되었거나 제·개정 요구가 높은 시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법, 공익위원회법, 기부금품법, 비영리민간단체지원법, 공익활동가공제회법
 - 분석초점: 개별법의 제개정 배경, 경과, 발의법안 현황, 쟁점, 시민사회 요구, 각 법률간 중복 및 충돌 이슈 등
- 범정부 차원 시민사회 관련 법 제·개정 과제에 대한 시사점 발굴
 - 시민사회 관련 법의 분야별, 지역별 분석에 따른 제·개정 과제 도출
 - 시민사회 관련 법의 제·개정 추진 정책에 주는 시사점 제시

2. 연구 방법

- 접근방법론: 연구자-참여자 합작 실행연구(collaborative action research)
 - 대학·연구소 소속 전업연구자가 주도해온 정책연구에서 탈피하여 전업연구자와 현장전문가들이 공동으로 연구를 기획하고 조사, 분석, 정책과제를 도출하는 방식
 - 최근 3~4년간 시민사회 관련 법 제·개정 추진에서 정부-시민사회 사이의 소통 역할을 담당했

던 중간지원조직 정책 담당자, 변호사, 회계사를 기획자문위원으로 초청하여 연구의 전문성과 현장성 확보

- 연구마무리 단계에서 시민사회 관계자 초청간담회를 개최하여, 조사결과를 공유하고 정책과제에 대한 의견을 청취함으로써 연구결과의 실효성 제고

□ 자료수집: 통합연구방법(mixed research methods)

○ 문헌조사

- 국가법령정보센터: 법률, 자치법규
- 최근 5년 내외 시민사회 법제 관련 보고서, 의견서
- 소관 부처 자료, 법안 발의 관련 의정 자료

○ 전문가자문

- 현행 시민사회 관련 법체계, 개선방안 등
- 전문 분야에 대한 개별 자문 (인터뷰, 서면 질의 등)

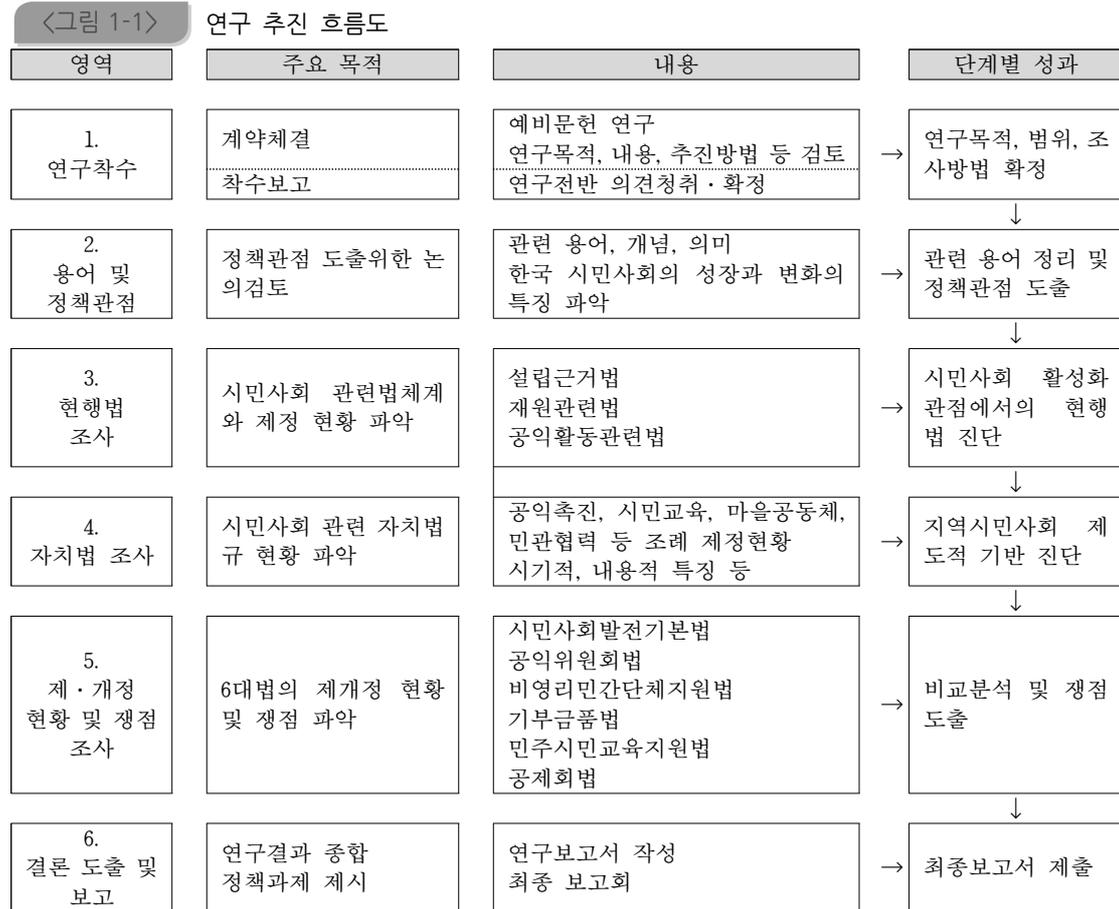
○ 자문회의

- 현장, 학계 전문가 등과 정책과제 도출을 위한 자문회의

■ 자문위원 (가나다순)

- 김유리 | 서울시NPO지원센터 시민사회정책지원 담당
- 박영선 | 사회학박사, 한양대학교 제3섹터연구소 교수
- 염형국 | 변호사, 공익인권법재단 공감
- 이희숙 | 상임변호사, 재단법인 동천
- 정란아 | 한국시민사회지원조직협의회 공동운영위원장
- 정순문 | 대표변호사, 공익법률연구소

□ 추진 흐름



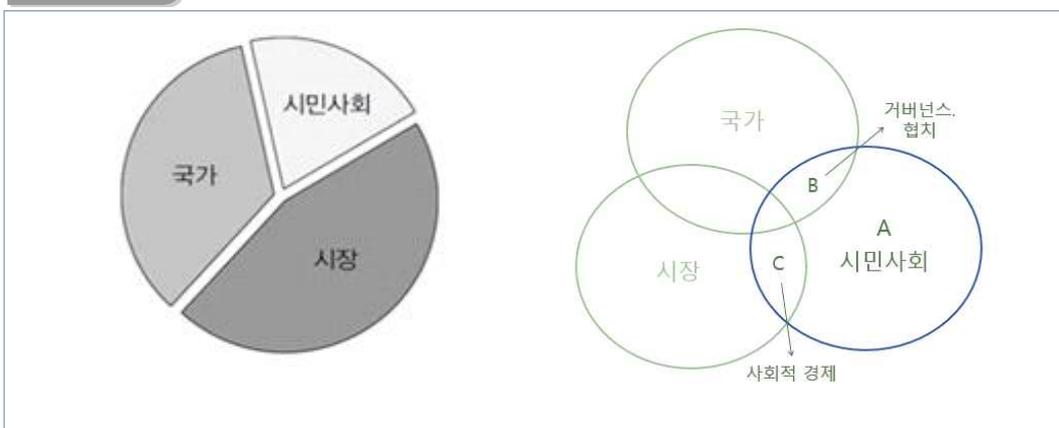
2장 시민사회조직의 법적 지위 관련법

제 1 절 시민사회조직 정의와 현황

1. 시민사회조직에 대한 정의

- 시민사회란 한 사회가 어떻게 구성되어 있는지를 설명하는 방식에서 나온 개념
 - 국가(정부), 시장(기업), 시민사회(시민사회단체)의 3가지 영역으로 구성되어 있다는 3분법이 가장 잘 알려져 있음.
 - 이 세 영역은 각자의 독특한 방식으로 사회에 영향을 주는데, 개념적으로 정부는 획득된 권력을 통해 질서유지와 공공서비스를 제공, 시장은 교환의 원리에 의해 경제적 필요를 충족, 시민사회는 호혜의 원리에 의해 상호 돕고, 자율성에 의해 사회 공동의 문제를 해결한다고 여겨짐.
- 시민사회조직은 국가와 시장영역에 속하지 않은 결사 형태를 일컫는 용어로 친목모임, 산악회, 노동조합 등을 포함하는 포괄적인 용어지만 일반적으로 사회 공익적 활동을 하기 위해 조직된 결사를 의미함.
 - 코헨과 아라토의 사회구성 3분법을 적용하면, 정당, 노조, 이익형 조직도 시민사회조직에 포함됨. 그러나 일반적으로 정당(정치권력 획득이 목표), 이익형조직(특정한 이해를 가진 구성원들의 집단이익을 실현하기 위해 결성)은 제외하는 경향이 있음.
 - 또한, 국가-시장-시민사회 간의 명확한 구분이 어려움. 협치, 거버넌스는 국가와 시민사회, 사회적경제 영역은 시장과 시민사회 간의 중첩영역이라 할 수 있음.

〈그림 2-1〉 사회구성 3분법



- 공익성(public good, public value), 비정부성(non-governmental), 비정파성(npn-partisan), 비영리성(non-profit), 독립성(independent), 자발성(voluntary), 자치성(self-governing), 제도성(institution), 비종교성(non-religious) 등이 시민사회조직 여부를 판단하는 기준으로 주로

제시지만, 논의 목적에 따라 가감되기도 함.

- 개인을 중심으로 봤을 때, 한 개인은 국가 영역에는 납세자, 유권자, 시장영역에는 주주, 소비자, 생산자, 노동자, 시민사회에는 회원, 후원자, 자원봉사자 등의 정체성을 가짐.

□ 시민사회기본법 발의안에서 시민사회조직의 정책 대상 범위가 정의된 바 있음.

- 20대 국회에서 진선미 의원과 권미혁 의원이 각각 「공익증진을 위한 시민사회기본법」(약칭: 시민사회기본법)을 대표 발의
 - 진선미 의원안은 시민사회조직을 “시민공익활동을 하기 위하여 설립된 법인 또는 단체”(제2조2)로 정의하고, 10여 개의 개별법에 따른 조직을 열거함.
 - 권미혁 의원안은 ‘공익’을 열거방식으로 정의하고(제2조1), “시민사회조직”은 “시민공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체로서 사적 자본의 이윤창출과 축적보다 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치를 추구하는 조직을 포함한다”(제2조3)고 포괄적으로 정의
- 시민사회기본법 발의안에 포함된 시민사회조직의 근거 법령은 다음 표와 같이 정리할 수 있음.

〈표 2-1〉 시민사회기본법(20대 국회 진선미 의원안)에서 규정한 시민사회조직과 근거법령

조직명	근거법령	구분
임의조직	그 밖에 3명 이상의 구성원을 둔 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체 - 근거규정 없음	
비영리법인	「민법」 제32조	상위법적 성격
법정기부금단체	「법인세법」 제24조제2항 「소득세법」 제34조제2항	
공익법인	「공익법인의 설립·운영에 관한 법」 제2조	조직지원법
비영리민간단체	「비영리민간단체 지원법」 제2조	
사회적기업	「사회적기업 육성법」 제2조제1호	
조합, 연합회 및 전국연합회	「소비자생활협동조합법」 제2조	
협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회	「협동조합 기본법」 제2조	활동지원에 따른 조직 명시
자활기업	「국민기초생활 보장법」 제18조	
마을기업	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호	
사회복지법인	「사회복지사업법」 제2조제3호	
소비자단체	「소비자기본법」 제2조제3호	
자원봉사단체	「자원봉사활동 기본법」 제3조제3호	

2. 시민사회조직의 법적 등록 및 인증 현황

- 모임, 단체 등 시민사회조직이 특정한 조직적 형식을 반드시 갖추어야 하는 것은 아나 공신력 확보와 실용성의 측면에서 법적 등록함.
 - 그러나, 회원이 늘고 사회적 영향력이나 책임이 커지게 되면 조직 운영의 측면에서 조직적 형식을 갖추게 될 필요가 생기는데, 즉, 후원금 기부금처리, 공공기관이나 민간재단의 지원사업 참여 등을 위해 법적 등록을 하는 경우가 많음.¹⁾
- 시민사회조직의 규모를 확인할 통계자료는 없음. 개별 자료를 통해 그 규모를 추산해볼 수밖에 없음.
 - 하나의 조직이 다수의 법적 유형으로 등록하고, 인증을 받을 수 있으므로 개별 통계를 단순히 합산하면 중복의 문제가 발생할 수 있으므로 주의가 필요함(예를 들어, 민법상 사단법인으로 등록하고 비영리민간단체로 등록하는 경우).
 - 또한, 2010년대 이후 법적으로 등록하지 않고 공익활동을 하는 시민 모임과 단체가 늘어나는 사회 추세를 고려해야 함.
 - 다음에서 정부와 기관의 공식통계로 파악이 가능한 시민사회조직의 현황을 살펴봄(상술한 전선미 시민사회발전기본법안에서 규정한 시민사회조직을 기준으로 함).
- 중앙행정기관과 시도에 등록된 비영리민간단체의 수는 14,699개임(2019년 12월 31일 기준).

〈표 2-2〉 비영리민간단체 등록 수 「단위 : 개」

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
등록누계(개)		11,579	12,252	12,894	13,464	13,933	14,275	14,699
구분	중앙행정기관(개)	1,413	1,494	1,561	1,599	1,624	1,662	1,685
	시·도(개)	10,166	10,758	11,333	11,865	12,309	12,613	13,014
전년대비 증감단체수		690	673	642	570	469	342	424
증감비(%)		6.3	5.8	5.2	4.4	3.4	2.5	2.9

자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2856)
 검색일: 2020년 11월 30일

- 1) 단체등록을 하면 좋은 점은 다음과 같음(충남공익활동지원센터, 2019: 24-25).
- 대의효과: 단체등록을 하면 더이상 단순한 ‘모임’ 이 아니라 ‘공식적’ 인 ‘단체’ 가 됩니다.
 - 의사결정의 공식화: 정관(또는 회칙)에 주요결정을 총회와 운영위원회, 이사회 등 의결기구를 통해 결정하도록 명시하기 때문에 의사결정이 투명하고 공식적으로 이루어지게 됩니다.
 - 공금의 투명화: 대표자 개인의 통장이 아닌 단체의 계좌를 통해 관리하게 되므로 예산이 투명하게 관리됩니다.
 - 은행계좌: 단체명의로의 계좌(사업자계좌)를 통해 회비와 예산을 관리할 수 있습니다.
 - CMS: CMS에 가입해 회비와 후원금을 더 편리하게 관리할 수 있습니다.
 - 기부금, 소득공제: 지정기부금단체(법인)나 기부금대상민간단체(비영리민간단체)로 지정되면 회원의 회비, 각종 후원금 등을 기부금으로 인정받아, 소득공제를 받을 수 있습니다.
 - 공모사업, 지원사업: ‘단체’ 라는 공신력으로 국가, 지방자치단체, 각종 기관, 재단에서 진행하는 공모사업과 지원사업을 수행할 수 있습니다.

○ 2019년 기준 중앙행정기관·시도에 등록된 전체 비영리민간단체수는 14,699개로 조금씩 증가하고 있지만 2016년 이후 증가세는 둔화하고 있음.

〈그림 2-2〉 비영리민간단체 연도별 등록 추세



자료: e-나라지표 시도등록비영리단체
검색일: 2020년 11월 30일

○ 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체의 수는 1,685개임.
- 2019년 12월 31일 기준, 중앙행정기관에 등록된 수는 총 1,635개로 행정안전부(267개, 15.9%), 보건복지부(197개, 11.7%), 외교부(187개, 11.1%), 환경부(183개, 10.9%), 통일부(174개, 10.3%)의 순임.

〈표 2-3〉 비영리민간단체 중앙행정기관 등록 「단위 : 개, %」

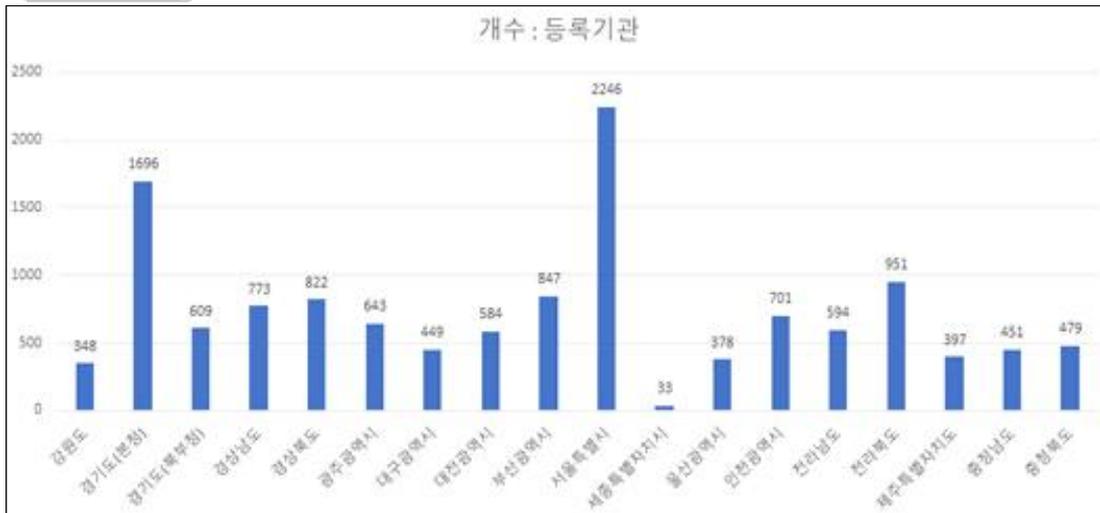
부처	등록수	비율	부처	등록수	비율
행정안전부	267	15.85%	경찰청	11	0.65%
보건복지부	197	11.69%	국토교통부	10	0.59%
외교부	187	11.10%	방송통신위원회	9	0.53%
환경부	183	10.86%	해양경찰청	9	0.53%
문화체육관광부	177	10.50%	공정거래위원회	8	0.47%
통일부	174	10.33%	문화재청	8	0.47%
여성가족부	109	6.47%	금융위원회	7	0.42%
교육부	52	3.09%	기획재정부	7	0.42%
고용노동부	47	2.79%	농촌진흥청	5	0.30%
농림축산식품부	43	2.55%	인사혁신처	4	0.24%
국방부	36	2.14%	중소벤처기업부	3	0.18%
해양수산부	31	1.84%	식품의약품안전처	2	0.12%
과학기술정보통신부	23	1.36%	특허청	2	0.12%
산림청	18	1.07%	국가인권위원회	1	0.06%
국가보훈처	15	0.89%	국세청	1	0.06%
법무부	12	0.71%	기상청	1	0.06%
산업통상자원부	12	0.71%	법제처	1	0.06%
소방청	12	0.71%	통계청	1	0.06%

자료: e-나라지표 시도등록비영리단체(19.12.31 기준) 엑셀 자료를 활용하여 집계
검색일: 2020년 11월 30일

○ 비영리민간단체 시도별 통계

- 2019년 12월 31일 기준, 시·도별 등록된 비영리민간단체의 수는 총 13,014개로 서울(2,246개, 17.3%), 경기본청(1,696개, 13.0%), 전북(951개, 7.3%), 부산(847개, 6.5%), 경북(822개, 6.3%) 순임.

〈그림 2-3〉 비영리민간단체 시도별 등록 현황



자료: e-나라지표 시도등록비영리단체(19.12.31 기준) 엑셀 자료를 활용하여 구성
 검색일: 2020년 11월 30일

□ 공익법인은 34,843개임(2018년 기준).

○ 이 중 종교법인이 50%를 넘는 비중을 차지함. 종교법인을 제외하면, 기타(4,830개, 13.8%), 학술장학(4,624, 13.2%), 사회복지(3,543개, 10.1%), 교육(1,769개, 5.0%), 예술·문화(1,485개, 4.2%), 의료(986개, 2.8%)의 순임(국세통계연보, 2019).

□ 전국 설립신고 및 인가 과정을 마친 협동조합과 사회적협동조합은 19,263개소임 (2021년 12월 기준, 협동조합포털 <https://www.coop.go.kr/COOP/>)

○ 이 중 일반협동조합은 16,679개소, 사회적협동조합은 2,484개소, 일반협동조합연합회 83개소, 사회적협동조합연합회 20개소, 이종협동조합연합회 1개소임.
 ○ 지역별 일반협동조합 설립현황은, 서울 3,742개소, 경기 2,925개소, 전북 1,140개소, 전남 956개소, 강원 945개소 등의 순으로 높음.
 ○ 부처별 사회적협동조합 설립현황은, 보건복지부 803개소, 교육부 429개소, 고용노동부 306개소, 문화체육관광부 192개소, 기획재정부 121개소 등의 순으로 높음.

□ 전국의 인증된 사회적기업은 총 2,704개임(2020년 11월 기준).

○ 지역별로는 서울(504개, 18.6%), 경기(469개, 17.4%), 경북(168개, 6.2%), 인천(163개, 6.0%), 전북(155, 5.7%) 순임.
 ○ 총 2,704개소 중 조직 형태별로 비영리(민법상 법인, 비영리민간단체, 사회복지법인, 사회적협

동조합, 기타법인)는 593개소로 21.9%임. 반면 영리(상법상 회사, 농어업회사법인, 영농어조
합법인, 협동조합)는 2,111개소로 78.1%를 차지함.

〈표 2-4〉 사회적기업 지역별 현황 (2020년 11월 기준)

강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울
150	469	128	168	124	95	73	132	504
5.6	17.4	4.7	6.2	4.6	3.5	2.7	4.9	18.6
세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북	합계
16	98	163	147	155	62	108	112	2,704
0.6	3.6	6.0	5.4	5.7	2.3	4.0	4.2	100

자료: 한국사회적기업진흥원(2020) http://socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do
검색일: 2020년 12월 8일

□ 전국 마을기업의 수는 1,592개임(2019년 6월 기준).

〈표 2-5〉 마을기업 지역별 현황 (2020년 6월 기준)

강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울
122	183	120	131	61	89	53	78	96
세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북	합계
30	44	56	161	110	36	134	88	1,592

자료: 행안부(2020) 마을기업 육상사업지침

- 전국 1,592개 마을기업을 업종별로 보면 지역의 농·특산물 가공판매가 월등히 높음. 구체적으로 보면, 일반식품(43.0%), 전통식품(14.4%), 관광체험(12.7%) 순으로 많으며, 다음으로 공예품(5.7%), 문화예술(4.3%), 재활용(2.6%), 유통기업(1.4%), 의류신발(1.1%)이고, 1% 미만은 물류배송, 사회복지, 에너지, 기타임.
- 법인형태별로는 영농조합법인(39.6%), 협동조합(26.1%), 주식회사(20.2%), 사단법인(2.3%), 농업회사법인(3.1%), 영어조합법인(1.2%), 사회적협동조합(0.6%)의 순임. 비법인(4.3%)과 기타(2.5%)도 소규모로 있음.

□ 전국 자활기업의 수는 전국 1,176개임(2019년 말 기준).

〈표 2-6〉 전국 자활기업의 수(2019년 말 기준)

구분	지역자활기업	광역자활기업	전기자활기업	합계
기업수	1,136	37	3	1,176
참여자수(명)	6,636	1,160	6,165	13,961*

자료: 한국자활복지개발원 <https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601050000>

검색일: 2020년 12월 8일

* 참여자수 합계: 지역과 광역-전기자활기업의 중복참여인원 2,66명 제외

○ 지역별로 자활기업의 수는 경기(186개), 서울(146개), 전북(108개), 경북(102) 순임.

〈표 2-7〉 전국 자활기업 지역별 분포(2019년 말 기준)

지역	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울
광역	2	4	2	2	0	5	1	5	4(2)
지역	75	182	68	100	60	42	18	69	140
지역	세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북	합계
광역	0	0	3	1	5(1)	0	2	1	37(3)
지역	10	18	39	83	102	21	53	56	1,136

자료: 한국자활복지개발원 <https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601050000>

검색일: 2020년 12월 8일

* 서울, 전북의 광역()안은 전국자활기업의 수를 표시.

□ 공정거래위원회에 등록된 소비자단체(2019년 8월 21일 기준)는 총 17개임.²⁾

- 공정거래위원회 등록 단체: 한국소비자단체협의회, 한국여성소비자연합, 소비자교육중앙회, 한국YMCA, 한국YWCA, 한국소비자교육원, 소비자시민모임, 한국소비자연맹, 녹색소비자연대, 소비자공익네트워크, 한국부인회, 대한어머니회중앙회, 한국여성단체협의회, 소비자연합회, 금융소비자연맹, 경제정의실천시민연합, 금융소비자원
- 중앙부처 외에 각 지방자치단체에 등록된 소비자단체가 있으나 파악할 수 자료가 없음.

2) 공정거래위원회 소비자단체등록현황

https://www.ftc.go.kr/www/cop/bbs/selectBoardArticle.do?key=119&bbsId=BBSMSTR_000000002354&nttId=95298&bbsTyCode=BBST04

제 2 절 시민사회조직의 법적 지위 관련 법

20대 국회에서 발의된 시민사회기본법(진선미 위원 대표발의안)은 제2조제2항에서 시민사회를 “시민공익활동을 하기 위하여 설립된 법인 또는 단체”로 정의하고, 10여 개의 개별법에 따른 조직을 열거함. 등록이 아닌 세금납부와 관계된 ‘법정기부금단체’를 제외하고(3장에서 다룸), 본 절에서는 각 법에 규정한 조직의 정의, 등록절차, 등록시 혜택(지원)과 규제(의무, 벌칙), 관련 국가계획과 거버넌스 조직을 중심으로 살펴봄.

임의조직	그 밖에 3명 이상의 구성원을 둔 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체
비영리법인	「민법」 제32조
법정기부금단체	「법인세법」 제24조제2항 「소득세법」 제34조제2항
공익법인	「공익법인의 설립·운영에 관한 법」 제2조
비영리민간단체	「비영리민간단체 지원법」 제2조
사회적기업	「사회적기업 육성법」 제2조제1호
조합, 연합회 및 전국연합회	「소비자생활협동조합법」 제2조
협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회	「협동조합 기본법」 제2조
자활기업	「국민기초생활 보장법」 제18조
마을기업	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항 제9호
사회복지법인	「사회복지사업법」 제2조제3호
소비자단체	「소비자기본법」 제2조제3호
자원봉사단체	「자원봉사활동 기본법」 제3조제3호

1. 임의조직(법인으로 보는 단체): 국세기본법 13조

□ 법령 개요

- 법률명: 국세기본법
- 주무부처: 기획재정부(조세법령운용과)
- 주요연혁: 1974년 12월 21일 제정 후 60여 차례 제개정
- 구조: 총 9장, 90개의 조문으로 구성

□ 정의 및 등록

- ‘법인으로 보는 단체’는 일정한 단체라는 실체는 있지만, 법인으로 등록하지 않는 단체를 의미. 즉 법인격은 없으나 법인으로 간주 (국세기본법, 제13조, 제1-2항)
- 법인이 아닌 단체로 수익을 구성원에게 배분하지 않는 단체로서 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받음(제13조 제3, 제5항).
- 국세기본법시행령과 시행규칙을 통해 세부 절차와 제출서류, 신고양식 규정

□ 혜택 및 규제

- 법인으로 보는 단체로 세무서에 등록하면 단체는 세무 당국으로부터 납세번호를 부여받음.
 - 납세번호는 고유번호증과 사업자등록증으로 구분
 - 고유번호를 받으면 단체명의 통장 개설, 계산서 발급(증빙용), CMS 개설 등이 가능하나 세금계산서 발행이나 납세증빙 불가
 - 사업자등록증까지 받으면 세금계산서 발행과 납세 증빙이 가능해져 지자체나 공공기관의 보조금지원사업을 신청하고 대외 사업을 하는데 공신력 확보에 용이
- 국세에 관한 의무를 대표자나 관리인이 이행해야 하는 의무가 발생(제3, 제4, 제6항)

<참고> 국세기본법 제4절 인격

제13조(법인으로 보는 단체) ① 법인(「법인세법」 제2조제1호에 따른 내국법인 및 같은 조 제3호에 따른 외국법인을 말한다. 이하 같다)이 아닌 사단, 재단, 그 밖의 단체(이하 “법인 아닌 단체”라 한다) 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 수익을 구성원에게 분배하지 아니하는 것은 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다.

1. 주무관청의 허가 또는 인가를 받아 설립되거나 법령에 따라 주무관청에 등록한 사단, 재단, 그 밖의 단체로서 등기되지 아니한 것
 2. 공익을 목적으로 출연(出捐)된 기본재산이 있는 재단으로서 등기되지 아니한 것
- ② 제1항에 따라 법인으로 보는 사단, 재단, 그 밖의 단체 외의 법인 아닌 단체 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 것으로서 대표자나 관리인이 관할 세무서장에게 신청하여 승인을 받은 것도 법인으로 보아 이 법과 세법을 적용한다. 이 경우 해당 사단, 재단, 그 밖의 단체의 계속성과 동질성이 유지되는 것으로 본다. (이하 생략)

2. 비영리법인: 민법 제32조, 공익법인법, 사회복지사업법

시민사회기본법안에 포함된 비영리법인의 종류에는 「민법」 제32조에 따른 비영리 재단법인과 사단법인, 「공익법인법」에 따른 공익법인, 특별법인 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법이 있음.

가. 민법 32조에 따른 재단법인, 사단법인

□ 법령 개요

- 법률명: 민법
- 주무부처: 법무부(법무심의관실)
- 주요연혁: 1958년 2월 22일 제정 이후 25차례 개정(2017년 10월 31일 25차 개정)
- 총 5편(총칙, 물권편, 채권편, 친족편, 상속편)의 1,118개의 조문으로 구성

□ 정의 및 등록

- 민법은 비영리법인의 설립근거를 두고 있고, 각 법인(사단법인, 재단법인)의 설립절차와 운영의 기초적인 사항을 규정하고 있음.
 - 제3장(법인)에서 비영리법인(제32조)과 영리법인(제39조)을 구분하고 있으며, 사단법인과 재단법인의 정관, 권한, 역할, 해산·청산 절차 등의 사항을 규정.
- 비영리법인은 영리를 목적으로 하지 않는 사단 또는 재단으로 주무관청의 허가를 받은 법인을 말함(민법 제32조).
 - 비영리법인은 수익사업을 할 수 있지만, 그 수익금은 단체의 운영을 위해서만 사용되어야 함. 단체설립의 출연자들에게 수익을 투자금의 형식으로 되돌려주거나 회원들이 나누어 가질 수 없음.³⁾
 - 민법의 내용을 보충하기 위해 주무관청마다 「비영리법인 설립 및 감독에 관한 규칙」을 별도로 두고 있음(예: 고용노동부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 교육부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙).

3) 영리법인은 구성원의 경제적 이익을 위하여 설립. 법인의 이익을 그 구성원에 분배하는 것을 목적으로 함. 법인이 공익적 사업을 해도 그 사업에 따른 이익을 사원에게 분배함으로써 구성원의 이익을 추구하면 그 법인은 영리법인임. 영리법인의 전형적인 형태가 「상법」의 적용을 받는 각종 회사임 (사원이란 사단법인의 구성원으로 주식회사의 주주를 말하며, 단순히 직원을 말하는 것이 아님)

<참고> 민법 제3장(법인)

- 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.
- 제39조(영리법인) ①영리를 목적으로 하는 사단은 상사회사설립의 조건에 좇아 이를 법인으로 할 수 있다.②전항의 사단법인에는 모두 상사회사에 관한 규정을 준용한다.
- 제40조(사단법인의 정관) 사단법인의 설립자는 다음 각호의 사항을 기재한 정관을(...)
- 제43조(재단법인의 정관) 재단법인의 설립자는 일정한 재산을 출연하고 (...)

- 비영리법인은 「민법」에 의해 설립되는 ‘사단법인’과 ‘재단법인’으로 구분됨.
 - ‘사단법인’은 일정한 목적을 공유하는 사람들이 기반이 되는 법인으로, 반드시 2인 이상의 설립자가 필요. 재단법인과 비교해 상대적으로 허가 기준이 되는 기본재산은 적음. 그러나 구성원(영리사단법인은 사원, 비영리사단법인은 회원) 총회와 이사가 반드시 있어야 함. 필요하면 감사를 둘 수 있음.
 - ‘재단법인’은 일정한 목적을 위해 출연된 ‘재산’이 기반이 되는 법인으로, 일정 규모의 재산이 있어야 설립 가능. 재산의 규모는 주무관청이나 사업목적에 따라 차이가 있음. 이사와 이사회(의결기구)가 필요하며⁴⁾, 사단법인과 마찬가지로 필요하면 감사를 둘 수 있고, 사단법인에 필수조건인 총회는 없어도 됨.

<표 2-8> 사단법인과 재단법인 비교

구분	사단법인	재단법인
법인의 구성	일정한 목적을 위해 결합한 ‘사람’을 구성요소로 하는 단체	일정한 목적을 위해 ‘재산출연’을 구성요소로 하는 단체
법인의 형태	영리 형태 및 비영리 형태 가능	비영리 형태만 가능
설립행위	2인 이상의 설립자가 정관을 작성하여 주무관청의 허가를 받아야 함	설립자가 재산을 출연하고 정관을 작성하여 주무관청의 허가를 받아야 함
정관변경	사원총회의 결의 + 주무관청의 허가	정관에 정관변경방법 기재 + 주무관청의 허가
법인의 기관	사원총회의 의사결정	설립자의 의사
법인의 해산	임의해산 가능	임의해산 불가

출처: 찾기 쉬운 생활법령 정보

□ 혜택 및 규제

- 주무관청의 허가(32조), 법인의 사무의 검사·감독(37조), 법인의 설립허가의 취소(38조). 정관변경에 대한 주무관청의 허가(42조)외에 비영리법인의 운영과 관리 등에 관한 구체적인 규제내용을 담고 있지 않고 동시에 공익사업에 대한 지원내용도 규정하고 있지 않음.
- 비영리법인이라도 비영리민간단체지원법에 따른 공모사업에 참여하기 위해서는 별도로 비영리민간단체등록을 해야 함. 또한 기부금영수증 발급 등 기부금 관련 행정을 위해서는 법인세법상 지정기부금단체로 지정받아야 함.

4) 민법은 재단법인의 이사만 필수이고, 이사회는 필수기관으로 규정하고 있지 않음. 다만 정관 허가 과정에서 주무관청은 이사회를 두도록 함.

나. 공익법인: 공익법인법 2조

□ 법령 개요

- 법률명: 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(약칭: 공익법인법)
- 주무부처: 법무부(법무심의관실)
- 주요연혁: 1975년 12월 31일 제정 후 9차례 개정(2017년 12월 12일 최근 개정)
- 구조: 총 20개의 조문으로 구성

□ 법의 주요 내용

〈표 2-9〉 공익법인법 주요내용

	주요내용
제1조 목적	법인의 설립·운영 등에 관한 민법의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함을 목적
제2조 적용범위	재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인 (“공익법인”)
제3조 정관의 준칙 등	공익법인이 정관에 넣어야 할 사항 제시: 총 11개 항목
제4조 설립허가기준	재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 수입 (“기본재산”)으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우 주무관청이 설립 허가
제5조 임원 등	5명 이상 15명 이하의 이사, 2명의 감사
제6조~10조 이사회 등	이사회, 이사회 기능, 소집, 의결정족수, 감사의 직무 등
제11-13조	재산, 예산 및 결산 등, 잔여재산의 귀속
제14조(감독), 15조(조세감면)	공인법인에 출연한 재산에 대한 상속세·증여세·소득세·법인세·지방세를 조세특례제한법 규정으로 감면할 수 있음(15조)
제16-19조	설립허가의 취소, 청문, 감사, 권한위임, 벌칙

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 공익법인은 민법에서 규정한 비영리법인보다 협소한 개념
 - 민법상 비영리법인은 반드시 공익활동을 수행해야 하는 것은 아님. 즉, 비영리법인에는 공익을 목적으로 하는 공익법인과 사교와 같이 비공익법인이 가능
 - 비영리법인 중 그 법인이 수행하는 사업이 공익과 관련이 있으면 공익법인으로 분류하는데, 법률적 의미의 공익법인은 공익법인법상 공익법인임(협의의 공익법인).

○ 「공익법인법」 상 공익법인의 정의

- 공익법인법은 “재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 ‘공익법인’)이라 한다”로 공익법인을 규정(제2조 적용범위)
- 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 시행령에서 법인을 구체적으로 명시(시행령 제2조, 정의)

<참고> 공익법인법

제1조(목적) 법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하여 법인으로 하여금 그 공익성을 유지하며 건전한 활동을 할 수 있도록 함으로 목적으로 한다

제2조(적용범위) 이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 “공익법인”이라 한다)에 대하여 적용한다.

<참고> 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 시행령

제2조(정의) ① 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조에서 “사회 일반의 이익에 공여하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인”이라 함은 다음의 사업을 목적으로 하는 법인을 말한다. <개정 2011. 8. 19.>

1. 학자금·장학금 기타 명칭에 관계없이 학생들의 장학을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 설치·운영 또는 제공하거나 지원하는 사업을 포함한다.
 2. 연구비·연구조성비·장려금 기타 명칭에 관계없이 학문·과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 금전을 지급하거나 지원하는 사업·금전에 갈음한 물건·용역 또는 시설을 제공하는 사업을 포함한다.
 3. 학문 또는 과학기술의 연구·조사·개발·보급을 목적으로 하는 사업 및 이들 사업을 지원하는 도서관·박물관·과학관 기타 이와 유사한 시설을 설치·운영하는 사업
 4. 불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업
 5. 제1호 내지 제4호에 해당하는 사업의 유공자에 대한 시상을 행하는 사업
- ②제1항의 법인에는 제1항 각호의 사업과 그 이외의 사업을 함께 수행하는 법인을 포함한다.

※ 「상속세 및 증여세법」 상 공익법인은 공익법인보다 폭넓고 ‘공익법인 등’으로 표기

- 「상속세 및 증여세법」은 공익법인에 대한 세제상의 혜택과 의무를 규정하기 위해 만들어진 법으로 이 법에서 규정하는 ‘공익법인 등’은 “상속재산 중 피상속인이나 상속인이 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자(이하 “공익법인 등”이라 한다)”로 규정하여, 공익법인의 범위를 상대적으로 폭넓게 인정(제16조)
- 「상속세 및 증여세법 시행령」, 제12조에 종교, 학교, 유치원, 사회복지법인, 의료법인이 운영하는 사업을 공익법인 등에 해당하는 것으로 보지만, 친목이나 영리 목적 등을 위한 사업은 제외하고 있음.⁵⁾

5) 제12조(공익법인 등의 범위) 법 제16조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사업을 하는 자”란 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하는 자(이하 “공익법인등”이라 한다)를 말한다. 다만, 제9호를 적용할 때 설립일부터 1년 이내에 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호바목에 따른 지정기부금단체등으로 고시된 경우에는 그 설립일부터 공익법인등에 해당하는 것으로 본다.

1. 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업

○ 공익법인의 설립과 허가

- 공익법인은 민법상 근거에 의해 설립되는 비영리법인(사단, 재단)이 포함되나, 특별법 우선 적용의 원칙에 의해 공익법의 적용을 받음.
- 설립허가기준(4조): 사실관계조사, 기본재산으로 목적사업의 가능 여부 판단, 주무관청 허가
- 정관기재사항(11개, 3조), 임원(5-15명 이사, 2명 감사) 등 이사회 구성, 운영
- 설립허가 취소(16조) : 거짓, 부정한 방법으로 설립허가, 조건위배, 정관위반, 목적사업위배 등사유가 있는 경우 설립허가 취소 가능

□ 혜택 및 규제

- 의무사항이 민법에 따른 비영리법인보다 많고, 혜택으로는 세제 혜택이 있음.
- 지원 및 혜택 사항
 - 「조세특례제한법」에 따른 조세감면 가능
- 의무 및 규제 사항
 - 주무관청 보고 사항(11, 12조): 기본재산의 변경 등(11조), 회계연도 시작 전 사업계획 및 예산 제출(12조), 회계연도 끝난 후 사업실적과 결산보고(12조)
 - 잔여재산의 귀속(13조) : 해산한 공익법인의 남은 재산으로 정관에 따라 국가나 지방자치단체에 귀속. 귀속된 재산은 공익사업에 사용
 - 벌칙: ①수익사업, 기본재산처분, 잉여금 관련 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금 ② 주무관청의 감독명령 거부, 예결산 보고 위반·거짓보고, 감사 거부 등은 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 해당 사항 없음.

-
2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「유아교육법」에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업
 3. 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업
 4. 「의료법」에 따른 의료법인이 운영하는 사업
 5. 6. 7. 삭제 <2018. 2. 13.>
 8. 「법인세법」 제24조제3항에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업
 9. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호 각 목에 의한 지정기부금단체등 및 「소득세법 시행령」 제80조제1항제5호에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업을 제외한다.
 10. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.
 11. 삭제 <2018. 2. 13.>

다. 사회복지법인: 사회복지사업법

개별법에 의해 설립되는 비영리법인으로 학교법인(사립학교법), 의료법인(의료법), 사회복지법인(사회복지사업법) 등이 있음. 「시민사회기본법안」은 개별법에 따른 법인 중에 사회복지법인을 시민사회조직의 범위에 포함하여 명시하고 있음

□ 법령 개요

- 법률명: 사회복지사업법
- 주무부처: 보건복지부(복지정책과: 총칙, 사회복지사 자격 등), 보건복지부(사회서비스지원과: 사회복지법인, 임원, 시설 등)
- 주요연혁: 1970년 4월 2일 제정 후 56차례 개정
- 구조: 총 5장 58개의 조문으로 구성

□ 법령의 주요 내용

〈표 2-10〉 사회복지사업법 주요내용

	주요내용
제1장 총칙 (1-15조)	-1조(목적): 사회복지사업에 관한 기본적 사항 규정, 사회복지가 필요한 사람의 권리보장, 사회복지 전문성 증진, 사회복지사업의 공정·투명·적정성 도모, 지역사회복지체계 구축, 사회복지서비스의 질 증진을 통한 사회복지의 증진에 이바지함 -기본이념, 정의, 복지와 인권증진의 책임 등(2-8조) -사회복지 자원봉사활동의 지원·육성(9조): 자원봉사활동의 홍보·교육, 프로그램개발 등 -보건복지부장관의 공무원과 사업복지사업 종사자 지도, 훈련(10조) -사회복지사 자격증의 발급 등 (11조), 국가시험(12조), 사회복지사의 채용·교육(13조), 사회복지의 날 지정(15조2)
제2장 사회복지법인 (16-33조)	-시도지사의 허가로 법인 설립(16조) -정관 및 임원규정(18-22): 임원(7명 이상), 감사(2명), 이사의 1·3 이상이 시·도사회보장위원회, 지역사회보장협의체 추천인 중 선임 의무 등 -재산, 보고(23-24), 남은 재산처리(27조), 수익사업 규정(28조) -전국단위로 한국사회복지협의회, 시도사회복지협의회를 두며, 시군구사회복지협의회를 둘 수 있음(33조)
제3장 사회복지시설 (34-41조)	-국가·지자체 사회복지시설의 설치·운영 가능(34조) -보험가입, 시설안전점검, 사회복지관설치, 시설장, 종사자, 운영위원회 등 규정 -재가복지: 재가복지서비스, 가정봉사원의 양성 등 규정
제4장 보칙 (42-52조)	-보조금(42조): 운영비 등 필요비용 전부 또는 일부 보조 가능 -국유·공유재산의 우선 매각(42조의2): 우선 매각 또는 임대 가능 -지자체 지원금(42조3), 시설제공서비스 최저기준 마련, 시설의 평가, 비용의 징수, 후원금 관리, 한국 사회복지사협회 등
제5장 벌칙 (53-58조)	-재산, 보조금 사항 위반시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(53조) -시설설치 방해, 자격증대여, 수익사업 등 위반시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(54조) -사회복지사채용 및 교육 위반시 300만원 이하 벌금(55조) -500만원 이하 과태료 부과(58조)

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 사회복지법인은 “사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인”(2조, 정의)으로, 2조1항에서 27개 목으로 법률에 따른 사회복지사업을 명시
- 사회복지법인의 설립과 허가
 - 대통령령에 정하는 바에 따라 시·도시사의 허가(16조)
 - 임원(7명 이상), 감사(2명), 이사의 1/3 시·도사회보장위원회, 지역사회보장협의체 추천인 중 선임 규정(18조)
 - 설립허가 취소(26조)

□ 혜택 및 규제

- 지원 및 혜택 사항
 - 사회복지 자원봉사활동의 지원·육성(9조): 자원봉사활동의 홍보·교육, 프로그램개발 등
 - 보건복지부장관의 공무원과 사업복지사업 종사자 지도, 훈련(10조)
 - 사회복지사 자격증의 발급 등(11조), 국가시험(12조). 사회복지사의 채용·교육(13조). 사회복지의 날(15조2), 가정봉사원의 양성(41조의4)
 - 보조금(42조): 국가·지자체는 대통령령으로 정하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있음.
 - 국유·공유재산의 우선매각(42조의2): 국가·지자체는 필요가 인정되면 국유재산법, 공유재산 및 물품관리법에도 불구하고 사회복지법인 또는 시설에 국유·공유재산을 우선 매각 또는 임대 가능
 - 지자체에 대한 지원금: 보건복지부장관은 지자체에 사회복지사업의 수행에 필요한 비용의 지원가능
- 의무 및 규제 사항
 - 사회복지사의 자격 취소 등(11조3), 사회복지사 유사 명칭의 사용금지(11조4)
 - 해산시 재산은 국가 및 지자체로 귀속(27조)
 - 수익사업(28조): 수익사업은 할 수 있지만 이익금은 운영 목적에만 사용, 회계구분처리
 - 지도감독(51조)
 - 벌칙: ① 재산, 보조금 사항 위반시 5년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(53조), ② 시설설치 방해, 자격증대여, 수익사업 등 위반시 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금(54조), ③ 사회복지사채용 및 교육 위반시 300만원 이하 벌금(55조), ④ 500만원 이하 과태료 부과(58조)

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 사회복지협의회(33조): 전국 단위의 한국사회복지협의회, 시도단위 시도사회복지협의회를 두며, 군구사회복지협의회를 둘 수 있음(33조).

○ 한국사회복지사협회(46조): 사회복지사의 교육훈련, 복지증진, 법인으로 설립, 대통령령에 따라 조직과 운영지원 가능

□ 이상에서 살펴본 「민법」 제32조에 따른 비영리법인과 「공익법인법」에 따른 공익법인, 특별법인 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인을 비교하면 다음과 같음.

〈표 2-11〉 비영리법인 공익법인, 사회복지 법인 비교

구분	비영리법인	공익법인	사회복지법인
근거법령	민법 제32조	공익법인법	사회복지사업법
정의	-영리를 목적으로 하지 않는 사단 또는 재단법인	-비영리법인 중 수행사업이 공익과 관련 있는 법인	-비영리법인 중 특수법인 -사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인
요건	-비영리성 필수 -공익성 필수 아님	-비영리성 필수 -공익성 필수	-비영리성 필수 -공익성 필수 아님 -사회복지사업 필수
설립	주무관청의 허가	주무관청의 허가	시·도시사의 허가

3. 비영리민간단체: 비영리민간단체지원법

□ 법령 개요

- 법률명: 비영리민간단체 지원법 (약칭: 비영리단체법)
- 주무부처: 행정안전부(민간협력과)
- 주요연혁: 2000년 1월 12일 제정 후 9차례 개정(2020년 6월 9일 9차 개정)
- 구조: 총 13개 조문으로 구성

□ 법의 주요 내용

〈표 2-12〉 비영리민간단체지원법 주요내용

	주요내용
제1조 목적	비영리민간단체의 자발적인 활동보장, 건전한 민간단체로의 성장지원을 통한 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전 기여
제2조 정의	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로 6개 요건을 갖춘 단체
제3조 기본방향	국가 또는 지방자치단체가 비영리민간단체의 고유한 활동영역 존중
제4조 등록, 등록의 말소	중앙행정기관의 장이나 시도지사에게 등록 신청, 2조에 따른 요건을 갖추지 못하게 된 때 등록 말소
제5조 비영리민간단체에 대한 지원 등	활동의 자율성 보장하면서 행정안전부장관 또는 시도지사는 행정지원 및 재정 지원 가능
제6-9조 보조금지원, 지원사업선정, 사업계획·보고서 제출 등	등록된 비영리민간단체에 대해 공익사업에 대한 소요경비 지원가능, 소요경비는 사업비를 원칙, 보조금 관리에 관한 법률 준용
제10조 조세감면	조세특례제한법 및 기타 조세 법령에 의해 조세 감면 가능
제11조 우편요금의 지원	공익활동 관련 우편물 일부 감면, 대통령령으로 정함
제12-13조 보조금의 환수, 벌칙 등	사업계획서의 허위사실 기재, 부정한 방법으로 보조금 교부받은 경우 보조금 환수와 징역, 벌금

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 제2조에서 비영리민간단체를 정의하고 6개의 자격요건을 명시함.
 - 비영리민간단체는 영리가 아닌 “공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체”
 - ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
 - ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
 - ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
 - ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것
 - ⑤ 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
 - ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

- 상술한 6가지 자격요건을 갖춘 임의단체나 법인 모두 주관하는 중앙행정부처나 시도지사에 등록 신청을 함으로써 설립 가능
 - “주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 등록을 신청”하고, 등록신청을 받은 “중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 그 등록을 수리하여야” 함(제4조 등록).
 - 등록말소(4조): 2조에 따른 6개 요건을 갖추지 못하게 된 때 등록 말소
- 혜택 및 규제
- 혜택: 공익사업에 대한 보조금 지원 대상(제6조), 지원사업의 선정(제7조), 조세감면(10조), 우편요금감면(제11조)
 - 규제: 사업계획서 허위사실 기재, 보조금 유용 등 벌칙(12, 13조)
- 거버넌스 위원회 및 관련 기관
- 법적 근거 없음
- 앞서 살펴본 비영리법인과 비영리민간단체의 법적 요건을 비교해 도식화하면 다음과 같음.

<그림 2-4> 비영리민간단체와 비영리법인 비교



4. 협동조합, 사회적협동조합, 생협

「시민사회기본법안」의 시민사회조직에 포함된 협동조합에는 「협동조합기본법」에 따른 협동조합, 사회적협동조합과 각각의 연합회, 그리고 「소비자생활협동조합법」에 따른 생협, 생협연합회, 전국생협연합회가 있음.

가. 협동조합, 사회적협동조합: 협동조합기본법

□ 법령 개요

- 법률명: 협동조합기본법
- 주무부처: 기획재정부(협동조합과)
- 주요연혁: 2011년 12월 제정이 후 5차례 개정(2020년 3월 31일 5차 개정)
- 구조: 총 7개의 장, 119개의 조문으로 구성

□ 법령의 주요 내용

〈표 2-13〉 협동조합 기본법 주요내용

	주요내용
제1장 총칙(1-14조)	-협동조합은 ‘법인’, 사회적협동조합은 ‘비영리법인’으로 규정 -조합이나 조합을 활용해 공직선거 관여 금지 -재정부가 협동조합정책을 총괄, 협동조합정책심의위원회 구성 -기본법에 의해 설립된 협동조합에 대해서는 기본법 적용 배제
제2장 협동조합 (15-70조)	-국가·공공단체의 협동조합 등 사업 협조, 지원, 의견반영 등(10조) -경영지원(10조의2), 교육훈련지원(10조의3) -협동조합육진 기본계획, 3년 수립(11조) -협동조합정책심의위원회(11조의2) -협동조합의날(12조)
제3장 협동조합연합회 (71-84조)	-3개 이상의 협동조합이 발기인이 되어 기재부장관에 신고
제4장 사회적협동조합 (85-113조)	-사회적협동조합은 시도지사가 아닌 기재부장관의 인가 통해 설립 -사회적협동조합은 출자금 범위 내 조합원 대상 소액대출 및 상호부조 가능, 해산 시 잔여재산은 비영리법인, 국가 등에 귀속 -공공기관의 우선구매(중소기업제품구매촉진및판로지원에관한법률)
제5장 사회적협동조합 연합회(114-115조)	-3개 이상의 조합이 기재부 장관의 인가를 통해 설립 가능
제6장 보칙(116조)	-기재부 장관의 권한을 중앙행정기관 또는 시도지사에게 위임 가능
제7장 벌칙(117-119조)	-의무 위반사항에 대한 벌칙

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 협동조합을 ‘법인’, 사회적협동조합은 ‘비영리법인’으로 규정
- 기존법에 따라 설립된 협동조합에 대해서는 기본법 적용 배제
- 제2조에서 4개 유형의 협동조합을 규정함.
 - 협동조합: 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직(1호)
 - 협동조합연합회: 협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제1호에 따라 설립된 협동조합의 연합회(2호)
 - 사회적협동조합: 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합(3호)
 - 사회적협동조합연합회: 사회적협동조합의 공동이익을 도모하기 위하여 제3호에 따라 설립된 사회적협동조합의 연합회(4호)
- 등록
 - 협동조합: 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관작성, 창립총회를 거친 후 주된 사무소의 소재지의 시도지사에게 신고(제15조 설립신고 등)
 - 협동조합연합회: 3개 이상의 협동조합이 발기인이 되어 창립총회를 거쳐 기재부장관에 신고로 연합회 설립 가능(제71조 설립신고 등)
 - 사회적협동조합: 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관작성, 창립총회를 거친 후 기획재정부장관에게 인가 받음(85조 설립인가 등)
 - 사회적협동조합연합회: 3개 이상의 사회적협동조합이 발기인이 되어 창립총회 거쳐 기재부장관의 인가(제114조 설립인가 등)

□ 혜택 및 규제

- 다양한 분야 협동조합의 설립 가능
 - 설립분야: 금융과 보험업을 제외한 다양한 분야(주택, 문화, 교육, 복지, 노동자협동조합 등)의 협동조합 설립 근거⁶⁾
 - 설립요건 완화: 최소설립 인원을 5인으로 하여 기존의 8개 개별법에 비해 다양한 분야에서 협동조합이 활성화될 수 있도록 함.⁷⁾

6) 협동조합기본법에 제정되기 전까지 8개 종류의 협동조합만이 법적으로 인정됨. 농업협동조합(농협), 수산업협동조합(수협), 신용협동조합(신협), 소비자생활협동조합(생협), 염연초생산협동조합, 중소기업협동조합, 산림조합, 새마을금고는 각각 개별법에 의해 인정되었음. 생협을 제외하고는 기존의 협동조합은 국가의 지원과 통제를 받아 성장하여 자립과 자조라는 협동조합의 기본원칙을 제대로 구현하지 못했다는 평가를 받아옴.

7) 기존 개별법에선, 농협과 수협은 1,000명, 생협은 300명이 최소설립인원이며, 최소자본금은 3,000만원으로 하고 있음.

- 4개 모든 형태의 협동조합에 적용되는 지원과 혜택 사항
 - 경영지원(제10조의2), 교육훈련지원(10조의3), 협동조합에 관한 정책(11조), 협동조합정책심의위원회(11조2), 협동조합의날·주간(12조)
 - 공익선거관여금지(9조)
- (일반)협동조합과 사회적협동조합이냐에 따라 지원대상과 규제가 다소 상이
 - 동일: 최소설립 인원 5인, 1인 1표의 민주적 의결권, 조합원자격 요건 등
 - 차이: 법인격, 사업범위, 설립(신고·인가), 배당, 청산 등
 - 사회적협동조합은 이익금의 조합원 배당이 금지되며, 청산시 엄격한 요건이 적용되어 잔여 재산을 국고 등에 귀속해야 하는 의무가 부여됨.
 - 사회적협동조합은 비영리법인에 준하여, 지정기부금단체로 지정될 수 있으며, 공공기관의 우선구매, 조세외에 부과금 면제가 가능함.

〈표 2-14〉 협동조합과 사회적협동조합 비교

구분	항목	협동조합 (일반 법인으로 간주)	사회적협동조합 (비영리법인으로 간주)
공통	설립	최소 5인(제15조제1항, 제85조제1항)	
	의결권	1인 1표(제23조제1항, 제91조)	
	조합원	협동조합 설립목적에 동의하고 조합원으로서 의무를 다하고자 하는 자 누구나 가능(제20조, 제91조)	
차이	목적	조합원의 권익 향상(제2조제1호)	조합원 실익제고 및 지역주민, 취약계층 복리 증진 등 공익기여(제2조제3호)
	사업	사업범위 제한 없음(제45조)	사업범위 제한 없음. 단 주사업의 40% 이상을 공익사업 수행의무(제93조) 조합원에 대한 소액대출 및 상호부조가능(제94조)
	법인격	법인	비영리법인
	설립	시·도지사 설립신고(제15조제1항)	중앙행정기관의 장의 설립인가(제85조제1항)
	배당	이용실적 및 출자액에 따라 배당가능(제51조)	금지(제98조제2항)
	혜택	없음	비영리법인에 준하여 검토(지정기부금단체지정), 공공기관의 우선구매(95조2), 조세외의 부과금 면제(제99조)
	적립	잉여금의 10/100 이상(제50조제1항)	잉여금의 30/100 이상(제97조제1항)
	감독	정부지원 및 감독 없음	정부지원 가능성 있음. 업무 감독 및 감독상 명령 가능
	청산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인, 국고 등 귀속

- 거버넌스 위원회 및 지원기관
 - 기획재정부 소속 협동조합정책심의위원회
 - 협동조합촉진기본계획(3년단위 국가계획)

나. 생협, 생협연합회, 생협전국연합회 : 「소비자생활협동조합법」 제2조

□ 법령 개요

- 법률명: 소비자생활협동조합법 (약칭: 생협법)
- 주무부처: 공정거래위원회(소비자정책과)
- 주요연혁: 1999년 8월 6일 제정 후 10차례 개정(2020년 12월 8일 10차 개정)
- 구조: 총 5개의 장, 88개의 조문으로 구성

□ 법령의 주요 내용

〈표 2-15〉 소비자생활협동조합법 주요내용

	주요내용
제1장 총칙(1-12조)	-목적(1조): 소비자들의 자주·자립·자치적인 생활활동 촉진 -정의(2조): 조합, 연합회, 전국연합회 -공직선거 관여금지(7조) -국가·공공단체의 조합 등 사업 협조, 지원, 의견반영 등(9조) -조합사업, 공제사업에 양곡관리법, 보험업법 예외(11조) -규정의 사항은 민법의 사단법인 규정 준용으로 인가, 조합에 맞게 명칭 사용(12조)
제2장 조합(13-56조)	-1절(조합원): 조합원규정(조합의 사업구역 내 주소, 거소, 사업장, 근무지가 있는 자), 가입, 출자, 의결권·선거권 등 규정 -2절(설립): 30인 이상의 조합원 자격, 관할사업 구역 관할 시도지사의 인가(21조), 등기, 정관, 규약 등 규정 -3절(기관): 총회, 총회의결사항 등, 대의원 총회, 임원(7명 이상, 20명 이하, 감사 2명), 선거운동의 제한, 선거관리위원회의 구성·운영, 이사회 등 -4절(사업): 사업종류, 사업이용, 보건·의료조합의 의료기관 개설 규정 -5절(회계): 회계연도, 예결산, 적립금, 잉여금 등 -6절: 합병·분할·해산·청산 규정
제3장 연합회(57-69조)	-1절(회원): 회원자격, 준용규정 -2절(설립): 설립인가(5개 이상 조합, 공정거래위원회의 인가) -3절(기관): 총회, 임원, 준용규정 -4절(사업), 5절(회계): 사업의 종류, 공제, 사업의 이용 규정 -6절: 합병, 분할, 해산 및 청산
제4장 전국연합회(70-80조)	-1절(회원): 회원자격, 준용규정 -2절(설립): 15개 이상, 인가 조합의 1/2이상, 공정거래위원회의 인가 -3절(기관): 총회, 임원, 준용규정 -4절(사업), 5절(회계): 사업의 종류, 준용규정 -6절: 합병, 분할, 해산 및 청산
제5장 감독(81-84조)	-감독 및 권한의 위탁, 설립인가의 취소
제6장 벌칙(85-88조)	-벌칙, 양벌규정, 과태료

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 제2조(정의), 6조(성격)에서 3개 유형의 조합을 규정함: 조합, 연합회, 전국연합회
 - 정의(2조): ① 조합: 자주·자립·자치적인 목적을 달성하기 위하여 이 법에 따라 설립된 소비자생활협동조합, ② 연합회: 조합의 공동이익을 도모하기 위하여 이 법에 따라 설립된 소비자생활협동조합 연합회, ③ 전국연합회: 조합과 연합회의 공동이익을 도모하기 위하여 이 법에 따라 설립된 소비자생활협동조합 전국연합회
 - 성격(6조): ① 영리를 목적으로 하지 않을 것, ② 조합원 또는 회원의 의결권은 출자좌수에 관계없이 평등할 것(단, 연합회, 전국연합회는 정관에 따라 다르게 정할 수 있음), ③ 조합 등은 특정한 조합원 또는 회원의 이익만을 목적으로 사업을 해서는 안 됨.
- 등록
 - 조합(21조): 30인 이상의 조합원 자격, 관할사업 구역 관할 시도지사의 인가, 시도지사는 공정거래위원회에 인가 사실 통보 등
 - 연합회(60조): 회원자격을 가진 5개 이상 조합, 공정거래위원회의 인가
 - 전국연합회(60조2항, 72조): 15개 조합 이상, 설립동의 조합의 총수가 전체 인가된 조합수의 2분의 1 이상(60조 2항). 공정거래위원회의 인가
 - 그 외는 민법의 사단법인에 관한 규정 준용하되, 사단법인은 '조합, 연합회, 전국연합회'로 칭하고, 사원은 조합원, 회원으로 칭하며, 허가는 인가로 봄(12조).
 - 시도지사 또는 공정거래위원회 관리, 설립인가의 취소(81-82조)

□ 혜택 및 규제

- 지원 및 혜택 사항
 - 국가 및 공공단체의 협력 등(9조): 국가 및 공공단체가 조합 등의 사업에 적극 협조하며 자금, 지원, 시설 지원, 국유재산 사용료 면제, 의견의 정책에 반영
 - 다른 법률과의 관계(11조): 조합사업, 공제사업에 「양곡관리법」, 「보험업법」 예외
- 의무 및 규제 사항
 - 공직선거 관여 금지(7조), 지역사회에 대한 기여(8조)
 - 잔여재산처리(56조): 출자좌수 비율에 따라 조합원에게 잔여재산 분배, 단 보건·의료사업 조합은 청산잔여재산을 조합원에게 분배할 수 없음.
 - 벌칙: 재산 처분 또는 금전적 손해(10년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금), 등기·인가 등 거짓·위반(3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하 벌금), 선거법 위반 등 벌칙(2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하 벌금), 사업·운영위반 등 과태료(100-500만원)

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 해당 사항 없음

5. 사회적기업, 마을기업, 자활기업

시민사회기본법안에 포함된 사회적기업의 유형으로 「사회적기업육성법」에 의한 사회적기업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업, 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업이 있음.

가. 사회적기업(인증): 사회적기업육성법

□ 법령 개요

- 법률명: 사회적기업육성법
- 주무부처: 고용노동부(사회적기업과)
- 주요연혁: 2007년 1월 3일 제정, 2012.2.1. 일부개정. 타법개정(정부조직법, 지방세특례제한법, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률)
- 구조: 총 23개의 조문으로 구성

□ 법령의 주요 내용

<표 2-16> 사회적기업육성법 주요내용	
	주요내용
목적, 정의, 운영주체별 역할 및 책무 (1-4조)	새로운 일자리를 창출, 생산활동을 통한 수익을 통해 저소득층에 대한 사회서비스 제공 등 사회적 목적을 추구하는 사회적기업의 성장을 위한 지원체계 구축 목적
사회적기업육성기본계획 수립·시도지원계획(5조)	-사회적기업육성기본계획(5년)을 주무 부처인 노동부장관 수립 -고용정책기본법 제10조에 따른 고용정책심의회 의 심의 -연도별 시행계획을 매년 수립, 시행
실태조사(6조)	사회적기업의 활동실태를 5년마다 조사
사회적기업의 인증, 요건 및 절차, 정관(7-9조)	-인증요건을 갖춰 노동부장관의 인증. 고용정책심의회 의 심의 -민법상 법인·조합, 상법상 회사, 또는 비영리민간단체 등이 조직형태 등의 인증요건을 갖추어야 함
지원과 혜택 사항 (10-16조)	경영지원, 교육훈련지원, 시설비 등 지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회보험료의 지원, 사회서비스제공사회적기업에 대한 재정지원, 연계기업의 책임한계 및 조세감면, 사회적기업의 날(7/1)과 주간 등
보고 등(17조)	사업보고서 작성 연 2회 제출, 사회적기업의 운영 평가, 시정명령 등
인증취소 등(18-19조)	인증취소, 유사명칭의 사용금지
한국사회적기업 진흥원의 설립 등(20조)	한국사회적기업진흥원 설립, 정부의 경비출연, 재단법인
권한의 위임 및 위탁(21조)	고용노동부장관의 권한 일부를 지방자치단체의 장 또는 지방고용노동관서 장에게 위임 가능
벌칙, 과태료(22-23조)	진흥원 직무 비밀누설, 사회적기업 운영 과태료

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 사회적기업은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증을 받은 자(제2조1호)
- 인증요건(제8조)
 - 민법상 법인·조합, 상법상 회사, 또는 비영리민간단체 등 조직 형태(1항), 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동 수행(2항), 조직의 주된 목적인 취약계층에 대한 서비스 제공 등 사회적 목적추구(3항), 이해관계자가 참여하는 의사결정구조(4항) 등
- 인증절차(제7조): 노동부장관의 인증, 고용정책심의회 심의
- 사회적협동조합과 사회적기업은 사회적 목적과 가치를 추구하고 공익적인 성격이 강하다는 점에서 유사. 사회적협동조합은 비영리법인이고, 사회적기업은 기존의 영리법인 또는 비영리법인이 일정한 요건을 갖추어 고용노동부에 신청하면 받게 되는 인증제임 (사회적기업육성법, 제7조). 따라서 협동조합이나 사회적협동조합도 인증을 받으면 사회적기업으로 받는 혜택을 누릴 수 있음(사회적기업육성법 시행령, 제8조제5호).

□ 혜택 및 규제

- 지원 및 혜택사항
 - 경영지원(경영·기술·세무·노무·회계 등 분야에 대한 지원(10조), 교육훈련지원(10조의 2)
 - 시설비 등의 지원(11조), 사회서비스 제공 사회적기업에 대한 재정지원(14조)
 - 공공기관의 우선구매(12조)
 - 조세감면 및 사회보험료의 지원(13조), 연계기업 등에 대한 조세감면(16조)
 - 사회적기업의 날과 주간(16조2)
- 의무 및 규제사항
 - 사업보고서 작성보고(연 2회)
 - 사회적기업의 운영 평가·시정명령 등(17조)
 - 인증의 취소(18조), 유사명칭의 사용금지(19조), 과태료(23조)

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 한국사회적기업진흥원의 설립(20조): 정부의 경비 출연
- 고용정책기본법 10조에 따른 고용정책심의회 구성, 사회적기업육성기본계획, 시도지원계획 수립(5년주기, 노동부장관)의 심의, 사회적기업 활동실태조사(5년 주기)
- ※ 참조: 21대 국회 사회적기업육성법 일부 개정 법률안 주요 내용⁸⁾

8) 21대 국회 사회적기업육성법 일부개정 법률안 주요내용 ① 사회적기업인증제에서 등록제로의 전환과 영역확대 ② 사회적기업 등록 및 경영지원의 주체를 고용노동부에서 국가와 지방자치단체로 확대 ③ 경영공시 및 사회적가치평가의 중요성 대두, ④ 사회적기업 사업보고서의 작성 부담경감(연2회→연1회) https://gwse.or.kr/bbs/board.php?bo_table=sub45&wr_id=87

나. 마을기업: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호, 마을기업 육성사업 시행지침

□ 법령 개요

- 법률명: 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (약칭: 도시재생법)
- 주무부처: 국토교통부(도시재생정책과)
- 주요연혁: 2013년 12월 5일 제정 후 11차례 개정 (2020.3.31. 타법 개정)
- 구조: 총 23개의 조문으로 구성

□ 법령 및 시행지침 주요 내용

- 「도시재생법」의 마을기업 관련 사항
 - 정의(2조 1항 9호): “마을기업이란 지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연 자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업을 말한다.”
 - 전담조직의 설치(9조, 6호): 마을기업 등 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진
 - 도시재생지원센터의 설치(11조, 4호): 마을기업의 창업 및 운영지원을 센터의 역할로 규정.
 - 도시재생사업의 시행자(26조, 5호): 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등은 전략계획수립권자 또는 구청장등에 의해 사업시행자로 지정될 수 있음.
 - 보조·융자(27조, 8호): 마을기업, 사회적기업, 사회적협동조합 등의 지역활성화사업의 사전 기획비 및 운영비의 비용 전부 또는 일부를 국가·지자체로부터 보조 또는 융자받을 수 있음.

□ 정의 및 등록

- 유형(행정안전부 마을기업육성사업 시행지침)
 - 관리단계에 따른 유형: 예비마을기업, 육성형 마을기업, 자립형 마을기업, 관리형 마을기업
 - 목적에 따른 유형: 청년마을기업, 재도약마을기업, 우수마을기업, 모두애(愛)마을기업, 신(新)유형마을기업(도시재생형마을기업, 커뮤니티케어형마을기업, 지역특화형마을기업)
- 요건 및 등록(행정안전부 시행지침)
 - 지역주민 5인 이상 출자한 법인, 출자자의 70% 이상이 해당 지역 주민이어야 함.
 - 마을기업의 4가지 운영 원칙: 공동체성, 공공성, 지역성, 기업성
 - 자격조건을 갖춘 법인이 신청하면 지자체와 행정안전부가 심사하여 마을기업으로 선정 심사·지정 절차: 기초자치단체 서류접수 및 검토 → 시도심사 → 행안부제출 → 행안부 심사 및 마을기업 지정
- 마을기업, 사회적협동조합, 사회적기업 비교
 - 마을기업은 법인으로 최소 5인 이상이 출자하면 된다는 점에서 협동조합·사회적협동조합과 유사하나 출자자·고용인력의 70% 이상이 해당 지역주민이어야 함.

- 마을기업이 사회적가치 창출을 목적으로 한다는 점에서 사회적기업과 유사하나 사회적기업은 일반적인 사회적가치 창출(취약계층 일자리제공, 사회서비스 제공 등)을 목적으로 한다면, 마을기업은 지역자원을 활용한 수익 창출, 지역공동체·경제 활성화 등 '지역성'에 기반한 사회적 가치 창출을 목적으로 하여야 함.

〈표 2-17〉 마을기업, 사회적협동조합, 사회적기업의 비교

구분	마을기업	사회적협동조합	사회적기업
등록요건(주체)	최소 5인 이상 주민 70% 이상	최소 5인 이상	규정 없음
사업목적	지역자원활용, 지역공동체 및 경제 활성화	조합원 실익제고 및 사회 일반 공익에 기여	취약계층 고용창출, 사회복 지서비스 증진 등 사회일반 의 공익에 기여
등록·인증	행정안전부, 지방자치단체 지정	기획재정부 인가	고용노동부 인증

○ 마을기업과 사회적기업은 요건을 갖추어 신청하여 지정 또는 인증을 받는 방식으로 비영리민간단체, 협동조합, 공익법인, 사회복지법인 등 시민사회 영역의 조직뿐만 아니라 일반 영리회사와 영농조합도 신청가능함.

〈표 2-18〉 사회적기업과 마을기업의 차이

구분	마을기업	사회적기업
정의	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나, 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민 삶의 질 향상을 위한 사회적 목적을 추구하고, 재화 및 서비스의 생산/판매 등 영업활동을 수행하는 기업	지역주민이 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립/운영하는 마을단위의 기업
근거법령	사회적기업육성법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
사업주관	고용노동부	행정안전부
조직형태	-민법에 따른 사단법인(사단법인, 재단법인) -상법에 따른 회사(주식회사, 합명회사, 합자회사, 유한책임회사, 합자회사) -공익법인 -비영리민간단체 -사회복지법인 -(사회적)협동조합(일반법 및 개별법에 따른 모든 협동조합과 그 연합회 포함) -농어업 경영체법에 따른 영농조합 등(영농(어)조합법인, 농(어)업회사법인)	-민법에 따른 사단법인(사단법인, 재단법인) -상법에 따른 회사(주식회사, 합명회사, 합자회사, 유한회사 등) -협동조합 기본법에 따른 협동조합(협동조합, 사회적협동조합) -농어업 경영체법에 따른 영농조합 등(영농(어)조합법인, 농(어)업회사법인)
인증/지정요건	-신청월 직전 6개월 평균 1명 이상의 유급근로자 채용 -사회적 목적실현(일자리제공형, 사회서비스 제공형, 혼합형, 지역사회공헌형, 기타형) -기업의 임원이나 이사 외에 서비스수혜자 등 다양한 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조의 운영 -인증신청월 직전 6개월 동안의 영업활동을 통한 총수입이 같은 기간 지출된 총노무비 대비 50% 이상 -정관상 필수기재사항 반영(수익배분 및 재투	-공동체성, 공공성, 지역성, 기업성의 운영원칙 -마을기업의 모든 회원은 신청한 법인에 출자해야 함 -마을기업 설립시 회원(출자자)은 최소 5인 이상이어야 함 -지역문제 해결 기여 및 출자회원의 70% 이상 지역주민으로 구성 -영리법인 및 수익모델

<표 2-18> 사회적기업과 마을기업의 차이

구분	마을기업	사회적기업
	자에 관한 사항 등) -이윤의 재투자(상법상 회사/합자조합 등에 한함)	
사업비 지원	-일자리 창출사업(인건비 지원) -전문인력 인건비 지원 -사업개발비 지원 -사회보험료 일부 지원	-각 차수별 마을기업 지정시 최대 3차에 걸쳐 사업비 지원 -예비마을기업→신규마을기업(1차년도)→재지정마을기업(2차년도)→고도화마을기업(3차년도)

자료: 서울시협동조합지원센터(2020) p.30

□ 혜택 및 규제

○ 혜택 및 지원사항

- 마을기업은 도시재생전략계획의 사업의 시행자로 지정될 수 있는 자격이 되며, 지역활성화 사업에 참여하는 경우, 사전기획비 및 운영비 비용의 전부 또는 일부를 국가·지자체로부터 보조 또는 용자받을 수 있음.
- 마을기업에 대한 사업비 지원: 마을기업으로 지정받으면 최대 3년간 1억 원 지원(자부담 보조금의 20% 이상)의 지원 자격이 됨(행정안전부 시행지침, 2020).
- 정책지원: 유통지원센터 구축, 판로지원, 교육·컨설팅, 인지도 제고를 위한 홍보지원, 마을기업네트워크 조성지원, 마을기업교육(행정안전부 시행지침, 2020)

○ 의무 및 규제 사항

- 마을기업 지정 후 기초자치단체와 마을기업이 약정을 체결하여 보조금 교부받으면, 정산·실태조사 및 지도점검의 대상이 됨.
- 행정안전부는 사업이 불가능하거나 불법행위 발견 또는 사회적 물의를 일으킨 마을기업에 대해 직권으로 지정 취소 후 약정해지 등을 요청할 수 있음.

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 도시재생법(11조) 도시재생지원센터가 마을기업의 창업 및 운영지원을 함.

다. 자활기업: 「국민기초생활 보장법」 제18조, 보건복지부 국민생활보장법 시행규칙 (19, 31, 32조)

□ 법령 개요

- 법률명: 국민기초생활보장법 (약칭: 기초생활보장법)
- 주무부처: 보건복지부(기초생활보장과)
- 주요연혁: 2010년 10월 1일 제정 후 28차례 개정
- 구조: 총 9장 51개의 조문으로 구성

□ 「기초생활보장법」의 자활기업 관련 사항

- 광역자활센터(15조의 10, 1항, 1, 5호): 광역자활센터는 자활기업의 창업지원과 기술·경영지도를 함.
- 한국자활복지개발원의 업무(15조의 3): 자활기업의 기술·경영 지도 및 평가를 한국자활복지개발원의 업무로 규정
- 지역자활센터(16조, 1항 5호): 지역자활센터는 자활기업의 설립·운영지원을 함.
- 자활기업(18조): 자활기업의 설립·운영, 보장기관의 지원사항 규정

□ 정의 및 등록

- 자활기업(18조, 1항, 2항): “① 수급자 및 차상위자는 상호 협력하여 자활기업을 설립·운영할 수 있음. ② 자활기업은 조합 또는 「부가가치세법」 상의 사업자로 한다”로 규정
- 설립요건: 2인 이상의 수급자 또는 차상위자로 구성, 조합 또는 부가가치세법상 1인 이상의 사업자로 설립, 부가가치세법상 사업자 등록절차 및 타법령상 조합 설립절차에 따름(예: 협동조합법에 따른 협동조합, 사회적협동조합 설립 절차에 따름)
- 자활기업 설립요건과 서류 등(구성원 명단, 증빙서류, 사업계획서, 3개월 매출실적, 창업진교육 수료 등)을 갖춘 자활근로사업단 및 사업자가 지역자활센터 등 자활사업 실시기관을 통해 보장기관(해당 지자체)에 신청하면 인정서를 발급받게 됨.

□ 혜택 및 규제

- 자활기업(기초생활보장법 18조, 3항, 4항)
 - 자활을 위한 사업자금 용자
 - 국유지·공유지 우선 임대
 - 국가나 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁
 - 국가나 지방자치단체의 조달구매 시 자활기업 생산품의 우선구매
 - 그 밖에 수급자의 자활 촉진을 위한 각종 사업
- 지원대상 자활기업(시행령 31조)
 - 보장기관이 지원할 수 있는 자활기업은 구성원 중 수급자가 1/5 이상이면서 수급자 또는

차상위자가 1/3 이상인 자활기업으로 함(단, 구성원의 자격변경시 5년 범위 내 지원가능함, 5명 이상이면서 사회적기업육성법에 따른 취약계층을 대상으로 하고, 설립 3년이 경과한 기업은 지원 가능함).

○ 보장기관의 지도·점검 및 관리

- 보장기관이 자활정보시스템에 입력한 성과를 분기별로 확인 후 자활기업의 지원 중단 및 지원내역 회수

○ 자활기업 인정 취소

- 보완기간(3개월) 내에 결격사유를 보완하지 못할 경우 인정 취소 및 지원내역 환수

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

○ 한국자활복지개발원의 설립, 운영(15조의 3)

6. 자원봉사단체, 소비자단체

가. 자원봉사단체: 자원봉사활동기본법

□ 법령개요

- 법률명: 자원봉사활동기본법(약칭: 자원봉사법)
- 주무부처: 행정자치부(민간협력과)
- 주요연혁: 2005년 8월 4일 제정 후 6차례 타법 및 법 개정(2016.12.27. 개정)
- 구조: 총 20개의 조문으로 구성

□ 법령의 주요내용

〈표 2-19〉 자원봉사활동기본법 주요내용

	주요내용
목적(1조)	자원봉사활동에 관한 기본사항 규정, 자원봉사활동의 진흥으로 행복한 공동체 건설에 기여
기본방향(2조)	자원봉사활동의 무보수성·자발성·공익성·비영리성·비정파성·비종파성의 원칙 등
용어의 정의(3조)	자원봉사활동, 자원봉사자, 자원봉사단체, 자원봉사센터에 대한 정의
국가 및 지방자치단체의 책무(4조)	자원봉사활동진흥에 대한 국가와 지방자치단체의 책무
정치활동 등 금지규정(5조)	국가 및 지방자치단체의 지원을 받는 자원봉사단체, 센터는 그 명이나 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없도록 정치활동 등 금지
다른 법률과의 관계(6조)	다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우 이 법에 따름
자원봉사활동의 범위(7조)	사회복지 및 보건증진, 지역사회개발·발전, 환경보전 및 자연보호 등 15개 호
자원봉사진흥위원회(8조)	국무총리 소속 관계부처 및 민간전문가로 구성된 자원봉사진흥위원회 설치하여 국가기본계획 수립, 부처별 자원봉사정책의 조정, 심의
국가기본계획, 연도별 시행계획 수립(9-10조)	5년마다 자원봉사활동의 진흥에 관한 국가기본계획의 수립 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 연도별 시행계획
자원봉사활동 장려, 포상 등(11-13조)	11조(학교·직장 등의 자원봉사활동 장려), 12조(포상), 13조(자원봉사자의 날 및 자원봉사주간)
자원봉사자·활동의 보호, 관리(14-15조)	국가·지자체의 자원봉사활동과 봉사자의 보호의무, 자원봉사단체와 센터의 자원봉사자에 대한 교육훈련 및 안전대책 관리
국·공유재산의 사용(16조)	「국유재산법」 또는 「지방재정법」의 규정 특례. 국·공유재산을 필요로 한다고 인정하는 때 무상으로 대여하거나 사용 가능
한국자원봉사협의회(17조)	전국단위의 자원봉사활동을 진흥·촉진하기 위한 협의회를 법인으로 설립. 안전행정부장관의 인가를 받아 등기 설립, 조직운영 사항 대통령령 규정
자원봉사단체에 대한 지원(18조)	국가 및 지방자치단체가 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원을 할 수 있으며 「비영리민간단체지원법」에 의한 사업비를 지원할 수 있음
자원봉사센터의 설치 및 운영(19조)	국가기관 및 지방자치단체는 자원봉사센터를 설치할 수 있음. 자원봉사센터를 법인으로 하여 운영하거나 비영리법인에게 위탁하여 운영 원칙. 필요가 인정될 때 국가기관 및 지방자치단체가 운영 가능 등
벌칙(20조)	5조의 규정에 따른 정치활동 등 금지의무 위반 시 「공직선거법」에 따른 벌칙 적용

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- “자원봉사단체란 자원봉사활동을 주된 사업으로 하거나 이를 지원하기 위하여 설립된 비영리 법인 또는 단체를 말한다” (3조3항)
- 자원봉사활동기본법은 자원봉사활동을 진흥하기 위한 법으로 조직등록사항을 별도로 규정하지 않음.

□ 혜택 및 규제

- 지원 및 혜택
 - 학교·직장 등의 자원봉사장려(11조), 포상(12조)
 - 자원봉사자의 날(12/5)·주간(13조), 자원봉사자의 보호(14조)
 - 국유·공유재산의 사용(16조), 자원봉사단체에 대한 지원(18조)
 - 자원봉사센터의 설치·운영 지원(19조)
- 의무 및 규제
 - 지원받는 자원봉사단체 및 자원봉사센터 대표의 명의를 사용한 정치활동 등의 금지의무(제5조)
 - 자원봉사자에 대한 교육훈련 및 안전대책 관리(15조)

□ 거버넌스위원회 및 지원기관

- 자원봉사진흥위원회 구성(8조) 구성: 국무총리 소속
- 한국자원봉사협의회 설립(17조): 전국 단위의 자원봉사활동을 진흥·촉진하기 위한 기관(회원 단체간 협력 및 사업지원, 홍보 및 국제교류, 정책개발 연구조사, 정책건의 등), 대통령령으로 조직·운영 규정
- 자원봉사센터 설치·운영(19조): 국가기관 및 지방자치단체 설치, 법인으로 하여 비영리법인에 위탁운영하여야 함. 운영경비 지원가능, 대통령령으로 조직·운영 규정
- 자원봉사활동의 진흥에 관한 국가기본계획수립(5년 주기)

나. 소비자단체: 「소비자기본법」 제2조제3호

□ 법령개요

- 법률명: 소비자기본법
- 주무부처: 공정거래위원회(소비자정책과)
- 주요연혁: 1982년 9월 13일 제정 후 24차례 개정(2020.5.19. 타법 개정)
- 구조: 총 11개의 장과 86개 조문으로 구성

□ 법령의 주요내용

〈표 2-20〉 소비자기본법 주요내용

	주요내용
제1장 총칙(1-3조)	-목적(1조): 소비자의 권익증진, 소비자의 권리와 책무, 국가·지자체, 사업자의 책무, 소비자단체의 역할, 소비자정책의 종합적 추진 등 -정의(2조): 정의, 사업자, 소비자단체, 사업자단체 -다른법률과의 관계(3조)
제2장 소비자의 권리와 책무(4-5조)	-소비자의 기본적인권리(4조), 소비자의 책무(5조)
제3장 국가·지자체의 및 사업자의 책무(6-20조)	-1절(국가·지자체의 책무 등), 2절(사업자의 책무 등)
제4장 소비자정책의 추진체계 (21-27조)	-1절(소비자정책의 수립): 기본계획수립(3년), 시행계획의 수립 -2절(소비자정책위원회): 소비자정책위원회설치(국무총리소속), 구성, 기능, 긴급대응, 의견청취 -3절(국제협력): 국제협력
제5장 소비자단체 (28-32조)	- 소비자단체의 업무(28조), 소비자단체의 등록(29조), 등록의 취소(30조), 자율적 분쟁조정(31조), 보조금의 지급(32조)
제6장 한국소비자원 (33-44조)	-1절(설립등), 2절(임원 및 이사회), 3절(회계·감독 등)
제7장 소비자안전 (45-52조)	-1절(총칙), 2절(소비자안전조치), 3절(위해정보의 수집 등)
제8장 소비자분쟁의 해결 (53조-76조)	-1절(사업자의 불만처리 등), 2절(한국소비자원의 피해구제), 3절(소비자분쟁의 조정 등)
제9장 조사절차등 (77-79조)	-검사·시료 수거와 자료제출, 자료 및 정보제공 요청 등
제10장 보칙 (80조-83조)	-시정조치, 청문, 권한의 위임·위탁, 민감정보·고유식별정보의 처리 등
제11조 벌칙 (84-86조)	-벌칙, 양벌규정, 과태료

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020년 11월

□ 정의 및 등록

- 소비자단체 정의(2조 3호): 소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체
- 소비자단체의 업무(28조)
 - ① 국가·지자체의 소비자의 권익과 관련된 시책에 대한 건의
 - ② 물품 등의 규격·품질·안정성·환경성에 관한 시험·검사 및 가격 등을 포함한 거래조건이나 거래방법에 관한 조사·분석

- ③ 소비자문제에 관한 조사·연구
- ④ 소비자의 교육
- ⑤ 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위한 상담·정보제공 및 당사자 사이의 합의 권고
- 소비자단체의 등록(29조 1항)에서 요건 규정
 - ① 5장 28조(소비자단체의 업무 등)를 수행
 - ② 물품 및 용역에 대하여 전반적인 소비자 문제 취급
 - ③ 대통령이 정하는 설비와 인력을 갖추
 - ④ 비영리단체지원법의 단체 요건 갖추
- 심사결정
 - 공정거래위원회 또는 지방자치단체의 장이 등록을 신청한 소비자단체의 요건을 심사한 후 등록 여부 결정
- 등록취소(30조)
 - 공정거래위원회 또는 지방자치단체의 장이 요건을 3개월 이내 보완조치를 하고, 요건을 갖추지 못하면 등록취소
- 혜택 및 규제
 - 지원 및 혜택
 - 조사분석의 결과 공표, 일간신문 게재 자격(28조, 소비자단체의 업무 2, 3항)
 - 보조금의 지급(32조): 국가·지자체는 등록소비자단체의 건전한 육성·발전을 위하여 필요하다고 인정될 때 보조금을 지급할 수 있음.
 - 소비자단체 소송(8장, 4절 소비자소송): 일정 요건을 갖춘 경우 단체 소송제기 가능
 - 자료 및 정보제공 요청 등(79조): 소비자단체 및 한국소비자원은 업무 추진함에 있어 자료 및 정보의 제공을 사업자 또는 사업자단체에 요청할 수 있음.
 - 의무 및 규제
 - 업무상 알게 된 정보의 소비자 권익증진 외 목적으로 사용해서 사업자·사업자 단체에 손해를 끼친 때 손해배상 책임(28조 소비자단체의 업무 4, 5항)
 - 벌칙, 양벌규정, 과태료(34-36조)
- 거버넌스위원회 및 지원기관
 - 소비자정책 기본계획(3년 주기)·시행계획(21-222조), 공정거래위원회
 - 소비자정책위원회 설치·구성(4장, 2절), 국무총리 소속
 - 한국소비자원 설립(6장): 법인, 공정거래위원회 승인으로 지부 설치 가능, 설립·시설·운영 및 업무에 필요한 경비는 국가·지자체 출연금과 소비자원 운영 수입금(41조 재원)

<소결>

- 시민사회에는 다양한 행위자가 있으며, 그중 시민들의 자율적인 결사조직인 ‘시민사회조직’은 시민사회 공익활동의 촉발, 지속, 확장, 영향력 등에 있어 매우 필수적임.
- 세계경제포럼(The World Economic Forum, 2013)은 시민사회조직이 ‘감시자, 주창자, 서비스 제공자, 전문가, 역량강화자, 인큐베이터, 대변자, 시민성 옹호, 연대지원자, 기준설정자’의 역할을 한다고 제시함.
- 국내외 이론가들은 다양한 시민사회단체들이 그 사회에 존재하고 자유롭게 형성되고 발전할 수 있는지를 시민사회 활성화의 주요한 요소로 보고 있음,
 - 시민사회조직의 국제연대조직인 CIVICUS 가 ‘시민사회가 얼마나 건강하며 지속가능한가’를 측정하기 위한 시민사회지표(Civil Society Index, CSI)를 ‘조직’, ‘참여’, ‘환경’, ‘가치’, ‘영향’의 5개 차원으로 구분하여 제시함.⁹⁾
 - 가장 이상적인 사회는 다양한 시민사회조직이 활발하게 활동하는 사회이며(Hirst, 1994), 정부는 시민사회의 존재와 활동에 필요한 표현, 집회, 결사의 자유와 함께 시민사회를 활성화기 위한 다양한 입법수단을 발휘해야 함(O’Connell, 1999; Barber, 2006).
- 이러한 관점에서 2장에서 [시민사회기본법안]의 제2조2에서 규정한 시민사회조직들에 대한 각 개별법의 법적 정의, 등록/허가 절차, 혜택/규제, 거버넌스 등을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점을 발견하였음.
- 첫째, 법이 규정하고 있는 해당 조직의 정의나 요건을 뒷받침하는 근거가 부족하여 자의적 해석의 여지와 형평성에 문제가 있음.
 - 예를 들어, 설립요건 중 구성원이 협동조합과 사회적협동조합은 5명 이상, 생협은 30인 이상, 비영리민간단체는 상시 100인 이상이어야 함. 이는 개별법마다 제정된 시기가 다르므로 제정 당시의 사회적 요청, 인식, 정책적 필요 등을 반영한 결과로 보임.
 - 개별법이 제정 당시의 맥락과 개별 취지와 필요에 맞는 규정을 두는 것은 어찌 보면 자연스러운 일이지만, 전체를 조망하면서 국가 법률체계 안에서 일관성과 형평성을 맞추는 작업과 이러한 결정을 근거자료를 통해 뒷받침하여야 함.
- 둘째, 헌법에 명시된 ‘결사의 자유’에 기초해 법인설립의 ‘허가주의’를 ‘인가주의’로 변경할 것을 적극적으로 검토해야 함. 또한, 허가, 인가, 인증, 지정 등이 단체설립의 자율성에 부합하는지, 일관되고 형평성 있는 적용인지 등을 평가, 모니터해야 함.
 - 시민사회조직이 법적인 지위를 획득하기 위한 등록과 주무관청을 종합하면 다음 표와 같음.

9) 즉, “세계 어느 국가에서나 시민사회는 자체 건설한 ‘조직’을 갖추고 시민들의 자발적인 ‘참여’에 기초해 성장하고 발전하며, 동시에 정부와 파트너십(또는 적대적) 관계 등 정치사회적 ‘환경’에 많은 지배를 받으며 평등과 민주주의 등 사회가 추구하는 ‘가치’ 실현에 기여하고, 정부와 기업, 사회 전반에 적지 않은 ‘영향’을 미친다”(주성수, 2010: 6)는 의미.

〈표 2-21〉 시민사회조직의 법적 설립 규정과 주무관청

방식	해당 조직과 주무 주무관청
허가	재단법인, 사단법인(이상 주무관청), 사회복지법인(시도지사)
인가	사회적협동조합(기재부), 사회적협동조합연합회(기재부), 생협(시도지사), 생협연합회(공정거래위원회), 전국생협연합회(공정거래위원회)
인증	사회적기업(노동부)
등록(신청)	비영리민간단체, 자원봉사단체(이상 주무관청), 비영리민간단체 (이상 시도지사)
지정, 선정	마을기업(행안부-선정), 자활기업(보장기관-지자체등), 소비자단체(공정거래위원회/지자체)
신고	협동조합(시도지사), 협동조합연합회(기재부)

- 정부 입법 지원센터의 정의상, 법적 취득에서 허가는 ‘일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정한 경우에 해제하는 것’으로 법적으로 보면 가장 엄격하다고 해석할 수 있음.

〈참고〉 정부입법 지원센터 정의

	강학상 개념	현행법상 특징
허가	일반적으로 금지되는 행위를 특정한 경우에 해제하는 것	금지-해제의 관계가 명확하게 규정되지 않은 경우가 많음.
특허	특정인에게 일정한 권리나 법률관계를 설정하는 것	특허라는 용어는 거의 사용하지 않고 면허란 용어를 주로 사용함.
인가	타인의 법률행위의 효력을 보충하여 법률상의 효력을 완성시키는 것	특허적 성격이 강한 사업에 대한 허가의 의미로 사용되기도 함.
등록	일정한 사실이나 법률관계를 행정기관에 갖추어둔 장부에 등재하고 그 존부(存否)를 공적으로 증명하는 것	허가와 신고의 중간에 속하는 인허가로 운영되는 사례 많음.
신고	특정한 사실이나 법률관계의 존부를 행정청에 알리는 것	신고에 따른 수리(受理) 제도를 두어 완화된 허가제로 운영되는 사례 많음.
지정	이론적 정립되지 않음. 일관된 원칙 없음. 해석이나 운영상 논란 여지가 많음	제도적으로 다양한 성격과 형태로 사용됨 -기존 인허가나 특허로서의 지정 -행정업무의 부여를 위한 지정 -지원/육성 대상의 선정을 위한 지정 -규제 대상 선정을 위한 지정 등

<https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2218&astClsCd=>

- 허가주의는 단체설립의 자유를 제한하는 규정으로, 헌법 제21조 제1항의 ‘결사의 자유’에 어긋난다는 주장이 제기된 바 있음. 실제 19개 국회에서 법률에 정한 요건을 갖추면 주무관청이 이를 인가하는 ‘인가주의’로의 전환을 내용으로 하는 민법개정안이 제출되기도 하였음.
- 실제로, 판례에 의하면, 허가 권한을 가진 주무관청의 정치적 판단과 재량 남용의 문제가 발생한 사례가 있음 (비영리사단법인 비온뒤무지개재단 사례).

〈참고〉 비영리사단법인 비온뒤무지개재단 사례 (서울행정법원 2016.6.24. 선고)

- 사회적 소수자의 인권 증진 등을 목적으로 하는 비온뒤무지개재단(이하 재단)이 법무부장관에게 사단법인 설립허가신청을 하였음
- 법무부장관은 재단의 사회적 소수자 인권 증진을 목적으로 하고 있으며, 이는 법무부의 법인설립 허가 대상 단체와 성격이 상이하다는 이유로 법인설립 불허
- 서울행정법원은 법무부가 인권옹호에 관한 사무를 관장하고 있고, 사회적 소수자의 인권증진의 목적을 가진 재단이 인권옹호단체에 범주에 속한다고 판단하여, 설립허가의 불허는 위법하다고 판결(서울행정법원 2015구합69447 판결)

박태준(법률신문 2016.7.11.) <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2218&astClsCd=>

□ 셋째, 시민사회조직의 법적 유형별로 정부로부터의 혜택(지원)과 규제(의무)를 형평성, 투명성, 효과성 등의 측면에서 평가하고, 시민사회 활성화의 방향에서 지원사항을 전반적으로 강화하고, 규제와 관리의 실효성을 확보할 수 있도록 제개정해야 함.

○ 다음 표에 법적 유형별 정부의 혜택(지원) 사항을 정리함.

〈표 2-22〉 시민사회조직의 법적 유형별 혜택과 지원

구분	권장 인정	우편 감면	조세 감면	역량 강화	보조금		재정 지원	국유 재산	기타
					사업	경비			
입의조직									
비영리 법인	재단법인								
	사단법인								
	공익법인			○					
	사회복지법인	○		○		○	○	○	
비영리민간단체									
조합 유형	협동조합	○			○				○
	협동연합회	○			○				○
	사협	○		○	○				○
	사협연합회	○		○	○				○
	생협						○	○	○
	생협연합회						○	○	○
	전국연합회						○	○	○
기업 유형	사회적기업	○		○	○	○	○		○
	마을기업				○	○	○		○
	자활기업				○		○	○	○
부문	자원봉사단체	○	○	○		○		○	
	소비자단체		○	○		○	○		○

※법(또는 시행령)에 구체적으로 명시된 사항 표기

※국가 혜택과 지원

- 권장·인정: 기념일, 권장, 포상, 양성, 자격증 시험 등 포함
- 역량강화: 교육, 경영지원, 컨설팅 등
- 우선구매: 공공기관 우선 구매
- 보조금: 보조금 지원시 사업비만 지원 또는 경비까지 포함하여 지원
- 재정지원: 사업자금, 시설비, 보조·융자 등 재정지원
- 국유재산: 국유, 공유재산에 대한 우선 매각, 무상 사용 등 특례 조항
- 기타: 우선구매, 특례(양곡관리법, 보험업법 특례), 상호부조·대출, 연계조합감면, 사회보험료 등

○ 개별법마다 제정의 취지와 목적이 다르므로 각 규정을 단순 비교할 수는 없음. 그러나 특정 영역의 입장에서 차별적인 규정이 없는지에 대한 평가와 이에 대한 타당한 근거제시가 필요함.

- 특히 3대 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에 관한 법률)에서 규정하고 있는 특정 단체에 대한 국가 또는 지자체의 출연금, 국유재산이나 공유재산의 무상대부, 조세 감면 등에 대한 특혜성이 지적되어 있음.¹⁰⁾

10) “2000년 1월 비영리단체법이 제정되면서 이들 3개 단체에 대해 종래 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에 관한 법률) 규정에 따라 지원되던 운영경비 국

- 특별한 이유가 없는 한 ‘법 앞의 평등, 차별 금지의 원칙’에 입각해, 정부의 다양한 지원을 특별 지위를 갖는 단체가 아닌 더 많은 건강한 단체들이 받을 수 있도록 전면적인 제도의 재개정이 필요함.

〈표 2-23〉 3대 국민운동조직 특별법 비교

구분	새마을운동조직	바르게살기운동조직	한국자유총연맹
근거법	새마을운동조직육성법 (약칭:새마을조직법)	바르게살기운동조직육성법 (약칭:바르게살기조직법)	한국자유총연맹육성에 관한 법률(약칭:자유총연맹법)
입법 목적	국민의 자발적 운동에 의하여 조직된 새마을운동조직을 지원·육성함으로써 새마을운동의 지속적인 추진과 향상을 도모하고 국가·사회발전에 이바지함을 목적으로 함	바르게살기운동을 선도(先導)하고 확산시키기 위하여 국민의 자발적 참여로 설립된 바르게살기운동조직을 지원·육성함으로써 바르게살기운동의 지속적인 추진과 발전을 도모하고 나아가 밝고 건강한 국가·사회 건설에 이바지함을 목적	사단법인 한국자유총연맹을 지원·육성함으로써 대한민국의 자유민주주의를 항구적으로 지키고 발전시키는데 이바지하게 함을 목적으로 함
대상 조직	새마을운동중앙회, 사회조직(새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장/공장새마을운동중앙협의회, 새마을문고중앙회, 그밖에 새마을운동 조직 및 그 계통 조직으로서 주무부장관의 인가를 받아 설립된 법인	바르게살기운동중앙협의회와 그 하부조직	규정 없음
등록/허가	주무부장관의 인가	없음	없음
혜택	① 출연금의 지급 (3조) -국가, 지자체 조직 운영에 필요한 비용에 충당하기 위해 출연금, 보조금 지급할 수 있음 -국가, 지자체는 새마을운동 해외협력사업에 필요비용의 전부 또는 일부 보조할 수 있음 -개인/법인/단체가 조직 지원육성 위해 재산 출연, 기부 가능 -출연금 또는 특정 목적의 기부금을 회계 구분하여 재원으로 적립 가능 -출연금, 보조금, 기부금, 적립금 등 대통령령 정함 ② 국유재산/공유재산의 대부 등 (4조) -국가, 지자체는 국유재산, 공유재산을 무상으로 대부, 양여하거나, 사용, 수익하게 할 수 있음	① 출연금의 지급 등 (3조) -국가, 지자체는 조직운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금, 보조금 지급할 수 있음 -개인/법인/단체가 조직 지원, 육성하기 위해 금전, 재산 출연, 기부 가능 -출연금, 보조금 등 대통령령 ② 국유시설/공유시설의 무상 사용 (4조) ③ 자료의 제공요청 (5조) -조직은 국가, 지자체, 공공단체, 교육기관 또는 연구단체 등에 바르게살기운동 관련 연구 논문 및 간행물 제공 요청 가능 ④ 연구지 등의 발간 (6조) -바르게살기운동의 이념과 성공사례 등을 국민에게 널리 알	① 출연/보조 등 (3조) -국가, 지자체는 조직과 활동에 필요한 운영경비, 시설비, 그 밖의 경비를 보조할 수 있음 -개인/법인/단체가 금전, 재산 출연, 가능 ② 조세감면 등 (4조) -총연맹에 조세감면 -총연맹에 출연한 금전, 재산 소득계산의 특례 적용 ③ 사업계획서/결산 등 (5조) -매 회계연도의 세입/세출예산서, 사업계획서를 해당 회계연도 개시 전 작성해 행안부 장관에게 제출 ④ 유사명칭의 사용금지 (6조)

고 보조가 중단되었으나, 2010년부터(새마을운동중앙회는 2009년부터) 이들 3개 단체는 다시 ‘국고 보조사업을 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 지원받았고, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹은 2010년과 2011년에 각 10억 원씩을 지원받았다.” (좌세준, 2017: 3).

<표 2-23> 3대 국민운동조직 특별법 비교

구분	새마을운동조직	바르게살기운동조직	한국자유총연맹
	③ 조세감면 (5조) -조직 조세감면 -기부 재산에 대한 과세특례 ④ 새마을운동 요원의 파견요청 등 (6조) -특별한 사유가 없는 한 행안부장관, 기관, 단체장은 중앙회로부터 파견요청에 따라야 함 ⑤ 자료의 제공요청 (7조) -조직은 국가, 공공단체, 연구단체에 자료제공 요청 가능 ⑥ 홍보지의 발간 (8조) -새마을운동의 이념과 성공사례 등을 전파하고 국민을 계도하기 위해 필요할 때 홍보지 발간 가능 ⑦ 새마을의 날 (8조의2) -새마을운동을 지속 추진, 국민관심을 높이기 위해(4/22) -국가, 지자체 새마을 날에 적합한 행사 등 사업 실시 노력 ⑧ 예산서 제출 (9조)	리기 위한 연구지, 홍보지, 간행물 발간할 수 있음 ⑤ 보조사업계획서 제출 (7조) -다음연도 보조사업 예산 요구하려면 행안부, 지자체장에게 보조사업계획서 제출	
감독	결산보고 (10조)	보조사업의 실적보고서 제출(8조)	사업계획서/결산 등 (5조)

□ 넷째, 국가 차원의 기본계획, 거버넌스 조직(민관의사결정기구), 정책전달체계(재단, 지원조직, 센터)는 장기적인 전략에서 시민사회 활성화에 매우 효과적이거나, 시민사회 전체 생태계에 미치는 영향을 고려해 개별 전략과 정책체계가 상호 통합성과 연계성을 가질 수 있도록 설계해야 함.

○ 정부는 시민사회를 지원함에 다양한 영역이 자율적으로 성장할 수 있도록 기반을 조성하는 역할을 해야 함. 외부 자원이 시민사회로 유입되는 정부 정책에 따라 시민사회의 내부지형이 크게 바뀔 수 있다는 점에 유의해야 함.

○ 정부 정책이 시민사회 전반에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 고려해, 영국 정부는 ‘강력하고(A strong) 다양하며(diverse) 독립적인(independent) 시민사회’를 위해 시민사회단체와 공동 노력하겠다고 약속하고 이를 사회협약에 제1의 과제로 명시함.

〈표 2-24〉 시민사회조직의 법적 유형별 국가계획, 거버넌스, 지원기관

구분	국가계획(정책)	거버넌스	지원기관	
임의조직				
비영리 법인	재단법인			
	사단법인			
	공익법인			
	사회복지법인		-사회복지협의회(필수) -시도사회복지협의회(필수) -군구사회복지협의회	한국사회복지사협회
비영리민간단체				
조합 유형	협동조합	-협동조합촉진기본계획(3년)	-협동조합정책심의위원회 -재정부 소속	
	협동연합회			
	사협			
	사협연합회			
	생협			
	생협연합회 전국연합회			
기업 유형	사회적기업	-사회적기업육성계획(5년) -시도지원계획 -활동실태조사	-고용정책심의회	-한국사회적기업진흥원
	마을기업	-마을기업육성사업		-도시재생지원센터
	자활기업			-한국자활복지개발원 -광역자활센터 -도시재생지원센터
부 문	자원봉사단체	-국가기본계획(5년)	-자원봉사진흥위원회 -국무총리소속	-한국자원봉사협의회 -자원봉사센터
	소비자단체	-정책기본계획(3년)	-소비자정책위원회	-한국소비자원

〈표 2-25〉 시민사회조직의 유형별 법령 종합

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스
임의조직	국세기본법	법인으로 보는 단체	-관할세무서	없음	없음	없음
비영리 법인	재단법인	민법(32조) 재산기반 비영리법인	-영리 아닌 사업 목적 -주무관청 허가	-사무검사/감독, 허가취소 -정관변경에 대한 주무관청 허가	없음	없음
	사단법인					
	공익법인	공익목적의 법인	-임원(5-15인 이하, 2인 감사) -기본재산으로 목적사업 가능 -주무관청 허가	-재산, 예산/결산 주무관청 보고 -잔여재산 귀속 -허가취소/청문/감사/벌칙 등	조세감면	없음
	사회복지법인	사회복지사업법	특수법인	-사회복지사업 목적설립법인 -임원(7인 이상, 감사2인), 시도사회보장위원회, 지역사회보장협의체 추천인 중 1/3선임 필수 -시도지사 허가	-사회복지사자격 관리 -해산시 재산귀속, 수익사업회계구분 필요 -벌칙 등	-사회복지자원봉사권장 -사회복지사 자격증발급/국가지원/채용, 교육/사회복지의날, 가정봉사원양성 등 -보조금, 국유/공유재산 우선매각 -지자체 지원금

〈표 2-25〉 시민사회조직의 유형별 법령 종합

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스	
비영리민간단체		임의단체, 법인 중 6개 요건 부합한 민간단체	-영리가 아닌 공익활동하는 민간단체 -6개 자격요건/100인 이상, 1년 이상 활동실적 등 -중앙행정기관의 장이나 시도지사/신청	-등록말소 -보조금환수, 벌칙 등	-행정/재정 지원 가능(원칙) -공익사업에 대한 소요경비 지원가능(원칙) -조세감면 -우편요금지원	없음	
협동조합	협동조합 기본법	조합원 권익, 지역사회공헌 협동조합	-5인 이상 -시도지사에게 신고	*공동 -공직선거관여금지 -출자좌수 관계 없는 1인1표 *사협: 공익사업 의무(40%), 배당금지, 청산시 잔여재산 비영리법인, 국가 등에 귀속	*공동 -경영지원, 교육훈련지원, 협동조합정책, 협동조합의날/주간 *사협 -출자금 범위내 조합원대상 소액대출/상호부조가능 -지정기부금단체, 공공기관 우선구매, 부과금면제	-협동조합 촉진 기본 계획(3년) -재정부 소속 협동조합 정책심의위원회	
		협동연합회	협동조합의 공익이익도모하는 연합회				-3개 이상 협동조합 -기재부장관에게 신고
		사회적협동(사협)조합	협동조합 중 영리를 목적으로 하지 않은 협동조합				-5인 이상 -기재부장관의 인가
		사협연합회	사협의 공동이익도모하는 연합회				-3개 이상 사협 -기재부장관의 인가
생협	소비자생활협동조합법	자주/자립/자치 목적의 소비자생협	-30인 이상 -시도지사의 인가	-공직선거관여금지, 지역사회에 대한 기여 -출자좌수 관계 없는 1인 1표	-국가/공공단체가 조합 사업 자금/시설지원, 국유재산사용료면제, 의견반영 -조합사업/공제사업에 양곡관리법, 보험업법 예외	없음	
		생협의 연합회	-5개 이상 조합 -공정거래위원회 인가				
		생협의 전국연합회	-15개 이상 조합 -공정거래위원회 인가				
기업	사회적기업 육성법	사회적 목적을 추구하는 사회적기업	-기업 중 사회적 목적 추구 -인증요건(4개항) -노동부장관 인증	-사업보고서보고 -사회적기업의 운영평가/시정명령 -인증취소 -유사명칭사용금지, 과태료	-경영, 교육훈련 지원 -시설비 등 지원 -공공기관 우선구매, 조세감면, 사회보험료 지원 -재정지원 -연계기업 등 조세감면 -사회적기업의 날 지정	-사회적기업 육성 계획(5년) -실태조사 -한국사회적기업진흥원	

〈표 2-25〉 시민사회조직의 유형별 법령 종합

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스	
기업	마을기업	도시재생법, 마을기업육성사업시행지침(행안부)	공동체성, 공공성, 지역성, 기업성을 갖춘 기업(시행지침)	-지역주민 5인 이상 출자한, 법인 -행안부 심사로 선정	-협약체결, 보조금 정산보고, 실태/지도점검 -불법행위 등에 행정안전부 직권으로 지정취소/약정해지 등	-도시재생법에 따른 사업 참여, 보조/융자대상 -지정시 3년간 1억원 지원 가능, 정책적 지원(교육, 판로, 홍보, 네트워크 조성 등)(시행령)	-도시재생지원센터가 창업/운영지원
	자활기업	국민기초생활보장법, 시행규칙(보건복지부)	2인 이상의 수급자 또는 차상위자로 구성된 조합 등	-설립요건 갖춘 기업이 보장기관(해당 지자체)에 신청 -보장기관이 인정심사 및 인정서 발급	-보장기관의 지도점검 -인정취소 및 지원내역 환수	-사업용자, 국유지/공유지 우선임대, 공공사업 위탁, 조달구매시 우선구매, 자활촉진 사업 등	-한국자활복지개발원 -광역자활센터 -도시재생지원센터
부문	자위봉사단체	자원봉사활동기본법	자원봉사활동을 주된 사업으로 하거나 이를 지원하기 위해 설립된 비영리법인 또는 단체	-법인, 단체의 설립절차에 따름	-단체명의 사용 정지활동금지, 자원봉사활동관리	-국가의 자원봉사장려, 포상, 자원봉사자의날/주간, 자원봉사자보호 -국유/공유재산의 사용, 자원봉사단체에 대한 지원 -자원봉사센터설치/운영 지원	-국가기본계획(5년) -자원봉사진흥위원회(국무총리소속) -한국자원봉사협의회(행안부) -자원봉사센터
	소비자단체	소비자기본법	소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체	-법이 규정한 소비자단체 업무수행 등 요건을 갖춰 신청 -공정거래위원회 또는 지자체장이 요건 심사, 등록 여부 결정	-소비자권익증진의 정보공개, 손해배상시 책임 -등록취소	-조사분석결과공표, 단체소송자격(요건), 자료/정보제공 요청, 보조금의 지급	

3장 시민사회조직 운영 관련 법

제 1 절 시민사회조직의 운영 실태와 이슈

1. 시민사회조직의 현황 및 운영 실태

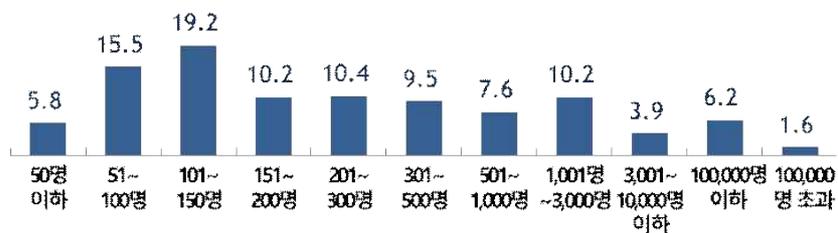
앞장에서 살펴보았듯이 시민사회조직에는 비영리법인, 공익법인, 비영리민간단체, 협동조합, 사회적경제조직, 자원봉사단체, 소비자단체 등이 포함됨. 법적 유형에 따라 조직의 운영실태와 법제도적 이슈는 매우 다양하게 나타나고 있는데, 이중 비영리법인, 공익법인, 비영리민간단체의 현황과 정부의 직·간접적 지원제도를 살펴보고자 함.

1) 비영리민간단체 운영 현황

□ 서울시 소재 시민사회단체 조사결과 비영리민간단체의 특징과 운영실태를 살펴보면 다음과 같음(김소연 외 2018).¹¹⁾

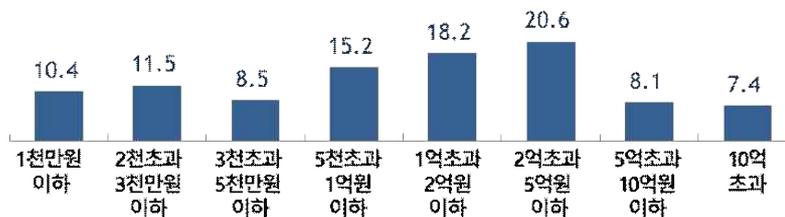
- 응답한 총 433개 단체 중 50.5%가 200명 이하의 회원을 보유하고 있고, 회원이 101~150명인 경우가 19.2%로 가장 많음.

<그림 3-1> 서울시 소재 시민사회단체 회원규모(2018)



- 응답 단체들의 2017년 기준 연간 예산 규모는 2~5억(20.6%), 1~2억(18.2%)인 경우가 가장 많았고, 예산 5천만 원 이하의 단체가 전체 30.5%를 차지함.

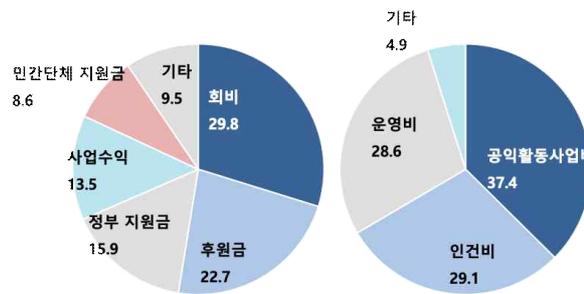
<그림 3-2> 서울시 소재 시민사회단체 예산규모(2018)



11) 2018년 5월 기준으로 서울시에 소재지가 있고, 중앙부처와 서울시에서 비영리민간단체로 등록된 3,360개 단체를 대상으로 함. 설문응답 단체 433개소임.

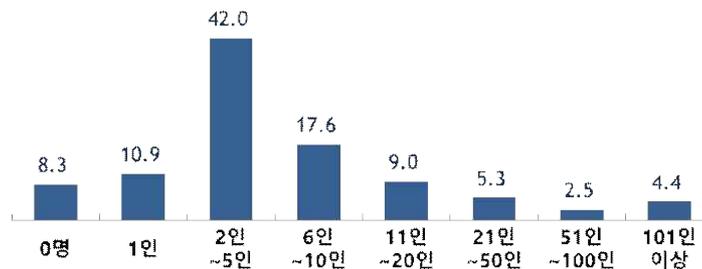
- 응답 단체들은 주로 회비(29.8%)와 후원금(22.7%)을 통해 예산을 확보하고 있고, 그밖에는 정부지원금(15.9%), 사업수익(13.5%), 민간기관지원금(8.6%) 등의 순으로 나타남. 한편 예산지출 항목에 있어서는 공익활동 사업비가 37.4%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데, 운영비와 인건비를 합한 경직성 경비가 57.7%로 큰 부분을 차지함.

<그림 3-3> 서울시 소재 시민사회단체 수입 지출 (2018)



- 상근활동가 수는 2~5인인 단체가 가장 많았고(42%), 상근활동가가 없거나 1인인 단체도 19.2%를 차지하고 있으며, 응답 단체의 60%가 신입활동가(1년 미만)가 없는 상태에 처해있었음.

<그림 3-4> 서울시 소재 시민사회단체 상근활동가 수 (2018)



- 사무공간 조사에 응한 서울 지역 시민사회단체들 중 56.1%가 사무공간을 월세 형태로 임대해 사용하고 있는 것으로 확인됐다. 그 밖에 공유공간을 사용하는 경우가 15.7%, 자가사용 (11.3%), 무상임대 및 기부공간 사용(7.9%)등의 형태로 사용하는 경우와 사무공간이 없는 경우(1.4%)도 있음.

<그림 3-5> 서울시 소재 시민사회단체 사무공간 규모 (2018)



2) 상증세법상 공익법인 현황

- 2019년 기준 국세청 국세통계에 따르면 상증세법상 공익법인(이하 공익법인)은 39,897개로 지난해 대비 5,054개 증가함. 이 중 50%가 넘는 종교법인을 제외하면 분류가 되어있지 않은 기타가 5,505개(13.8%)로 가장 많았고, 학술장학 4,875개(12.2%), 사회복지 4,165개(10.4%), 교육 1,820개(4.6%), 예술·문화 1,613개(4.0%), 의료 1,043개(2.6%) 순임.
- 2019년 결산자료를 공시한 공익법인(종교법인 제외)은 9,860개이고, 자산규모별로는 총자산 3억 원 이하인 공익법인이 2,374개(24.0%), 100억원 초과인 공익법인은 1,710개(17.3%)임.
- 공익법인의 고유목적사업 수입금액은 총 112.3조원이며, 그 중 기타고유목적사업 수입이 56.7조 원, 보조금이 47조 원, 기부금이 6.4조 원, 회비가 2조 원을 차지함. 기부금 유형으로는 기업 등 영리법인 기부금이 전체의 41%로 가장 많았고, 개인기부금 31.9%, 기타기부금품 17.8%, 모금단체·재단 등 다른 공익법인으로부터의 지원금품 9.2% 순임.
- 공익법인 수입 중 기부금 수입 3억 이하의 법인이 8,304개로 대부분을 차지하지만 전체 기부금 비중으로 보면 4.2%에 불과함. 보조금 수입 역시 3억원 미만의 법인이 7,360개로 74.6%를 차지하지만 전체 보조금 비중의 0.3%에 불과함.

〈표 3-1〉 수입종류별 법인수와 수입금액 비중(2019년)

(단위:백만원)

종류별 수입금액	기부금				보조금			
	법인수	누계	금액	누계	법인수	누계	금액	누계
3억 이하	8,304	84.2%	269,973	4.2%	7,360	74.6%	127,226	0.3%
5억 이하	412	88.4%	160,036	6.7%	383	78.5%	151,017	0.6%
10억 이하	446	92.9%	317,134	11.7%	412	82.7%	296,636	1.2%
20억 이하	327	96.2%	457,495	18.9%	475	87.5%	692,522	2.7%
30억 이하	108	97.3%	263,671	23.0%	228	89.8%	559,361	3.9%
50억 이하	97	98.3%	370,679	28.8%	244	92.3%	961,542	5.9%
100억 이하	79	99.1%	544,459	37.3%	317	95.5%	2,285,561	10.8%
500억 이하	70	99.8%	1,348,709	58.5%	370	99.3%	7,724,610	27.2%
1000억 이하	9	99.9%	596,775	67.8%	46	99.7%	2,923,366	33.4%
1000억 초과	8	100.0%	2,053,927	100.0%	25	100.0%	31,311,692	100.0%
계	9,860		6,382,858		9,860		47,033,533	

출처 : 2020년 국세통계연보

3) 기부현황

- 2019년 통계청 사회조사 결과에 의하면, 지난 1년 동안 기부 경험이 있는 사람은 25.6%, 향후 기부 의향이 있는 사람은 39.9%, 유산기부 의향이 있는 사람은 26.7%로 감소 추세임.
- 기부 경험(있음): ('11년) 36.4% → ('13년) 34.6% → ('15년) 29.9% → ('17년) 26.7% → ('19년) 25.6%
- 향후 기부 의향(있음): ('11년) 45.8% → ('13년) 48.4% → ('15년) 45.2% → ('17년) 41.2% → ('19년) 39.9%
- 유산 기부 의향(있음): ('15년) 34.5% → ('19년) 26.7%
- 기부를 하지 않은 이유로 「경제적 여유가 없어서(51.9%)」가 가장 많음. 「기부 단체 등을 신뢰할 수 없어서(14.9%)」는 2년 전(8.9%)보다 6.0%p 증가함

<그림3-6> 기부경험과 향후 기부 의향



출처 : 2019년 통계청 사회조사

- 현금 기부는 24.0%(9.2회), 물품 기부는 4.4%(2.9회)로, 2년 전보다 각각 0.3%p, 1.8%p 감소함.
- 현금 기부 경로는 「모금단체」가 56.0%로 가장 많았고, 이어서 「종교단체(28.5%)」, 「대상자에게 직접(17.0%)」 순으로 많음.
- 현금 기부 비중은 2년 전보다 감소하였으나, 기부 횟수(8.7회→9.2회)와 1인당 평균 기부금액(378천원→406천원)은 증가함.

4) 정부지원 사업 현황

□ 행정안전부 비영리민간단체 공익활동지원사업

- 비영리민간단체지원법 제5조에 따라 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체가 신청한 사업 계획을 유형별로 공개경쟁방식에 의해 심사·선정하여 사업비 일부 지원
 - 1998년 12월 국회(예결위) 의결에 따라 1999년부터 시행. 1999년 사업비 75억 중 새마을운동중앙협의회·자유총연맹·바르게살기운동협의회 등 3개 단체가 10건의 사업에 30억8천만원(전체의 41%)을 배정받음.
 - 2019년에는 사회통합, 사회복지, 시민사회, 자원봉사·기부문화, 민생경제 및 문화·관광, 생태·환경, 평화증진 및 국가안보, 사회안전, 국제교류협력 등 총 9개 유형 225개 사업을 선정하여 총 70억8천8백만 원을 지원함. (사업당 평균 약 3천2백만 원)
 - 비영리민간단체 지원사업의 경우 2013년 144억8천만원으로 보조금 규모가 가장 컸다가 점차 하락하는 추세를 보였음.

〈그림 3-7〉 행안부 연도별 민간단체보조 예산(중앙)



출처 : 행정안전부 (단위:백만원)

□ 지자체 비영리민간단체 공익활동지원사업

- 지자체별로 몇 개 분야를 나누어 매년 비영리민간단체 공익활동지원사업을 공모사업 형태로 진행하고 있음. 2020년 서울시의 경우 22.5억 규모, 부산시 13.8억, 경기도 12.5억, 광주 5억 규모 등이며 공모사업 선정결과가 비공개인 경우도 있어 전국 규모 파악이 어려움.

5) 민간위탁현황

- 한국민간위탁경영연구소(2018)의 조사결과에 따르면 공공부문의 민간위탁 사무는 총 10,099개로 이 중 지방자치단체가 8,807(87.2%)로 가장 많았고 중앙행정기관 613개(6.1%), 공공기관 464개(4.6%), 교육기관 130개(1.3%), 지방공기업 85개(0.8%) 순임.
- 지방자치단체는 1개 기관당 35.9개의 민간위탁 사무를 운영하고 있고, 중앙행정 기관은 12.5개, 공공기관 1.4개, 교육기관 1.7개, 지방공기업 0.6개를 운영하고 있음.
- 민간위탁 사무의 유형은 사무위탁 4,145개(64.2%), 시설위탁이 2,316개(35.8%)로 사무위탁이 더 많은 것으로 나타남.
- 공공부문 민간위탁 사무를 수행하는 수탁기관은 총 22,743개로 이중 비영리 수탁기관이 10,961개(48.2%), 영리 수탁기관이 10,516개(46.2%), 사회적 경제 기업이 1,266개(5.6%)를 차지함¹²⁾. 비영리 수탁기관의 경우 지방자치단체(7,714개, 70.4%)가 가장 많으며 중앙행정기관(2,432개, 22.2%), 공공기관(489개, 4.4%), 교육기관(292개, 2.7%), 지방공기업(34개, 0.3%) 순임.
- 서울시의 경우 민선 5기 이후 ‘협치시정’의 기조에 따라 협치친화형·협치선도형 시책들이 도입·활성화되면서 민간의 참여가 대폭 확대되었고, 민간위탁 수행기관 중 비영리 기관의 수와 비율이 증가함(정병순, 2018).
- 민간위탁 중 비영리 기관 비중이 2012년 59.6%(155개)에서 2018년 68.1%(166개)로 9% 정도 증가
- 2018년 전체 166개 비영리 조직 중 재단법인은 86개, 사단법인은 78개, 비영리단체는 2개임.

12) 비영리법인은 민법 제32조에 따른 사단 또는 재단법인, 비영리기업·사회적경제조직은 사회적기업, 예비사회적기업, 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업으로 구분

2. 시민사회조직의 운영 관점에서의 이슈

1) 비영리단체의 투명성과 책무성 강화

K재단, 미르재단과 같은 권력형 비리사건, ‘새희망씨앗재단’이나 ‘어금니아빠 사건’에 이어 ‘정의연·정대협 사태’ 등으로 비영리 투명성과 책무성을 강화하는 법안과 시행령 개정이 논의되고 있음. 가장 대표적인 법안으로 공익법인법 개정안과 기부금품법 시행령 개정을 들 수 있는데, 기부투명성에 대한 사회적 요구와는 달리 공익법인법은 법안 개정의 취지와 적용대상이 다르다는 점에서, 기부금품법 시행령은 (상증세법상)공익법인의 경우 공시를 통한 공개의무를 다 하고 있음에도 무리한 별도의 규정을 마련했다는 점에서 법안의 초점이 어긋남.

□ 공익법인법 관련 (전면)개정안

- 문재인 대통령 100대 공약 중 하나로 법무부 내 ‘공익법인 총괄기구 설치를 위한 법률 개정 태스크포스’를 만들고 여야 모두 공익법인법 개정안을 제출했으나 관련 부처간의 합의가 도출되지 않아 제20대 국회 회기 종료로 관련 법령 개정안 모두 폐기, 제21대 국회·정부에서 새롭게 발의된 공익법인법안만 8개에 달함.
- 관련 법안 제개정안이 쏟아지고 있지만 문제가 되었던 법인들은 공익법인법에 의한 공익법인이 아니라 민법상 비영리법인이라는 점, 그 중에서도 K스포츠재단, 미르재단은 정부가 개입한 사건, 어금니아빠 이영학 사건은 기부금품 모집등록도 하지 않은 불법 모금이라는 점에서 법안 개정 취지와 적용 대상이 상응하지 않음.
- 특히 이영학 사건은 등록하지 않은 모금을 5년 이상 지속했음에도 어느 부처도 적발하지 않음. 이는 법률이 미비했던 것이라기보다 법률을 집행하는 기능이 없어서라는 지적이 제기됨 (전현경, 2019).

□ 기부금품법 시행령 개정

- 기부금품 모집·사용의 투명성을 높이고 기부자의 알권리를 강화하기 위한 목적으로 기부자가 모집자에게 장부¹³⁾ 공개를 요청할 수 있다는 내용을 명문화함.
- 그러나 개인이 아닌 공익법인의 경우 기부금품의 모집이나 지출에 대한 주요한 내용은 공익법인이 공시하는 기부금품 모집 및 사용명세서, 결산서류 등을 통해 확인할 수 있는 내용임에도 별도의 공개가 필요한 상황인지 의문임. 또한 모집단체에 상시적인 장부 제공 의무를 지우는 내용은 모집단체의 기본권을 제한하는 내용으로서 반드시 법률에 근거해야 함에도 법률에서는 규정하고 있지 않고, 그에 관한 내용을 대통령령에 위임하고 있지도 않음.(정순문,2019)
- 본 시행령 관련 이행사항은 기부금품법에 의한 모금에 한하지만, 기부금품법을 적용받지 않는 대부분의 일반 후원금과의 구분, 지급처 및 수혜자의 개인정보, 기부자의 요구에 따라 단체가 제공해야 하는 정보의 수준을 두고 단체와 기부자간의 불필요한 다툼이 발생할 우려가 있음.

13) ①기부금 모집 명세서(해당 기부자의 기부내용으로 한정), ②기부금 지출 명세서, ③기부물품 모집 명세서(해당 기부자의 기부내용으로 한정), ④기부물품 출급 명세서, ⑤기부금품 모집비용 지출부

2) 기부활성화를 저해하는 제도

공익활동을 위한 다양한 세제지원이 있지만, 이와 관련한 의무사항 규정이 과하거나 취지와 맞지 않아 오히려 기부활성화를 저해하는 제도를 사례를 통해 살펴봄.

□ 기부금의 소득공제와 세액공제

○ 기부금 소득공제(2014년 이전)

- 개인이 기부할 경우 소득금액의 30~100% 범위 내에서 기부금을 소득공제(또는 비용처리)할 수 있었으나 현재는 세액공제를 적용하고 있음.
- 법인이 기부 하는 경우는 소득의 10~50% 한도에서 기부금을 손금에 산입함.

○ 기부금 세액공제(2014년 이후)

- 소득세법 개정으로 소득공제에서 세액공제로 전환되어 1천만원 이하 기부금에 대해서는 지출금액의 15%, 1천만원 초과 고액기부는 세액공제율 30%를 적용.
- 연 소득이 다른 개인 기부자가 100만원을 기부한 경우, 소득공제방식과 세액공제방식의 세부담 효과를 볼 때 고소득층일수록 소득공제가 유리하며, 1,200만원 이하 저소득층의 경우에는 세액공제가 유리한 것을 알 수 있음(임동원, 2019).

<표 3-2> 소득공제와 세액공제의 세부담 효과 비교 (임동원,2019)

기부자의 연소득	기부액	소득공제	세액공제(B)	B-A
		<세액공제효과(A)>		
1천만 원(6% 세율)	100만 원	100만 원	15만 원	9만 원
		<6만 원>		
5천만 원(24% 세율)		100만 원	15만 원	△9만 원
		<24만 원>		
1억 원(35% 세율)		100만 원	15만 원	△20만 원
		<35만 원>		

- 표 3-2의 예를 통해 볼 때, 세액공제의 경우 연간 소득과 무관하지만, 소득공제를 적용하면 고소득층이 더 많은 세제혜택을 받는 것을 알 수 있음. 연 1천만원 이하 소득자는 세액공제 전환보다 더 적은 공제를 받게 되지만 이들 중 기부에 참여하는 사람은 많지 않을 것임.
- 정부가 기부금 소득공제에서 세액공제로 세법을 개정한 이유는 세입기반 확충과 더불어 소득 공제를 적용하면 세율이 낮은 저소득자보다 세율이 높은 고소득자에게 절세혜택이 더 많이 돌아가기 때문에 과세형평에 맞지 않다는 것이었음. 그러나 세액공제 방식으로 세법이 개정된 2014년과 2013년을 비교한 연구에 의하면 고세율자들이 평균적으로 세제혜택의 규모에 맞춰 기부금을 줄인 것을 확인할 수 있었으며(선우희연·전병욱·정운오, 2017), 2012년 2조 원대였던 개인기부금이 2016년에는 1조 원대로 49% 감소했고, 기부인원도 2016년 86만 명에서 2016년 39만 명으로 54% 감소하는 등 정부정책이 기부문화 조성에 역행하고 있음.
- 따라서 기부활성화를 위해서는 세액공제 방식을 소득공제로 다시 전환하거나 기존 소득공제 제도와 세액공제제도를 병행하여 선택하게 하는 것도 방법일 수 있음.

□ 공익법인의 주식보유 제한 및 과세

- 대기업의 공익법인 출자와 관련해 탈세나 경영권 승계 등의 수단으로 악용하는 사례에 대해 상증세법상 주식 출연한도의 축소를 통해 규제하고 있음.
- 공익법인이 주식¹⁴⁾을 출연받거나 출연받은 재산으로 주식을 취득하는 경우, 출연일 또는 취득일 현재 주식을 합한 것이 당해 발행주식 총수의 5%를 초과하는 경우에는 그 초과분을 상증세 과세가액에 산입하거나(출연받을 때) 초과하는 주식을 취득할 때 증여세를 부과하고 있음(상증법 제48조).
- ‘구원장학재단’ 사건의 영향으로, 의결권을 행사하지 않는 조건으로 주식 등을 출연받은 상호출자제한기업 집단과 특수관계가 없는 자선·장학·사회복지 목적의 성실공익법인¹⁵⁾의 주식 보유한도는 10%에서 20%로 상향 조정됨.

〈참고〉 ‘구원장학재단’ 사건

○ 고 황필상 박사가 2002년 수원교차로 주식의 90%(218억 상당)을 기부하여 구원장학재단을 설립, 2010년까지 87억 원의 장학사업을 실시했으나 2008년 수원세무서장이 5% 초과 주식에 대하여 140억 원의 증여세를 부과함. 본 사건은 고 황필상 박사가 특수관계에 있지 않은 제 3의 공익법인에 주식을 출연한 것이 아니라 직접 공익법인을 설립하고 이사장을 역임했고, 구원장학재단이 증여세를 납부하지 못할 경우 출연자인 황필상 박사에게 연대납세 의무를 부과했기 때문에 발생한 사건임. 이후 행정소송 1심에서 승소, 2심에서 패소한 후 2017년에 이르러서야 대법원으로부터 “경제력 세습과 무관하게 기부를 목적으로 한 주식 증여에까지 거액의 증여세를 부과하는 것은 부당하다”고 판결받음.

- 현재의 규정이 조세회피라는 측면을 지나치게 강조하여 출연자의 주식출연을 제한하는 방향으로 치우친 측면이 있는데, 주식 출연 자체에 대한 제한보다는 공익법인의 영리법인 지배를 방지하는 관점으로 방향을 수정하는 것이 바람직함. 공익법인을 통한 지배를 목적으로 주식출연을 하더라도 2대, 3대로 넘어갈수록 우호지분적 영향력이 약해지므로 카네기, 록펠러 재단의 사례¹⁶⁾와 같이 장기적으로 바라볼 필요가 있음(이상신,2014).
- 이와는 별개로 최근 공익법인이 취약계층을 위한 목적이거나 취약계층이 직접 사회적 기업을 설립·운영하는 것을 지원하는데 있어 공익법인의 5% 주식취득제한 규정이 문제가 되고 있음. 취약계층에게 일시적인 시혜적 도움이 아니라 다양한 지원방법을 모색하는데 있어 걸림돌이 되는 상황은 법제도의 개선이 필요한 지점임.
- 외국사례에서는 공익법인의 주식 취득에 대해서 우리나라만큼 엄격하지 않으며, 일부 국가의 경우에는 취득에 대한 제한 자체가 없음. 사실상 소수의 대기업 규제에 방점이 있는 상증세법상 규정은 오히려 다수의 공익법인에까지 파급효과가 있어서 과도한 규제가 아닌지 재고할 필요(김무열,2019).
- 한편 2018년 공정거래위원회 분석에 따르면, 대기업집단 소속 공익법인의 자산 중 주식의 비중은 21.8%였으나 수입에서 차지하는 비중은 1.15%에 불과함. 사업내용별로 볼 때 고유목

14) 내국법인의 의결권 있는 주식을 말 함.

15) 2020년 7월, 성실공익법인 명칭이 폐지되고 사용의무 비율이 일원화되는 세법개정안이 입법예고 됨.

16) 미국의 카네기, 록펠러 재단도 재산 출연시에는 상속증여세 회피라는 비판이 제기됨.

적사업을 위한 수입·지출도, 전체 수입·지출에서 차지하는 비중이 30%로 전체 공익법인(60% 수준)의 절반에 불과함. 이들 법인은 총수일가가 세제혜택을 받고 설립한 뒤 이사장 등 직책을 통해 지배하고 있고, 그룹 내 핵심 출자회사의 지분을 집중 보유하고 있는 것으로 나타남.¹⁷⁾ 이에 대해 2020년 12월 대기업 소속 공익법인은 자사가 보유한 계열사 주식에 대해 의결권을 행사할 수 없고(100% 보유시에는 허용), 일정 규모 이상 내부거래 등을 공시해야 하는 소위 ‘공정경제 3법’이 통과됨.

□ 기부금대상민간단체의 개인기부금비율 유지 의무

- 비영리민간단체지원법에 따라 등록된 비영리민간단체는 소득세법에 따라 일정 요건을 갖출 경우 기부금대상민간단체로 지정받을 수 있음. 기부금대상민간단체의 지정요건은 법인세법에 따른 지정기부금단체의 지정요건과 전반적으로 유사하지만, 수입(국가 또는 지방자치단체로부터 받는 보조금 수입은 제외) 중 개인 회비·후원금이 차지하는 비율이 50%를 초과하도록 유지해야 한다는 요건¹⁸⁾은 기부금대상민간단체에게만 적용됨.
- 소규모 비영리민간단체는 목적사업을 수행하기 위해 일시적으로 배분사업을 하는 재단으로부터 받는 사업지원금을 재원으로 사용할 수가 있는데, 이로 인해 개인 기부금 비율 유지가 안 될 경우 기부금대상민간단체의 지위가 취소될 수 있음. 기대보다 수익사업의 성과가 높은 경우, 다른 단체에서 사업비나 기부금을 전달한 경우, 예측보다 개인 기부금이 줄어든 경우 등에는 그 해 일시적으로 개인기부금 비율이 50% 이하로 내려갈 수 있는데, 이를 기부금대상민간단체 취소 사유로 삼거나 재지정을 거부하게 되면 해당 단체는 물론, 그 단체를 후원한 기부자들에 대한 피해로까지 연결됨.
- 최근과 같이 기부금 쏠림현상이 심각해질 때, 대형기관이 소규모 기관을 적극적으로 지원할 수 있도록 장려되어야 하며 다양한 현장에 대한 전문성을 지닌 기부금대상민간단체와의 유기적인 협력을 증진시킬 수 있도록 해야 함. 따라서 현 소득세법 시행령 제80조 제1항, 제2항, 시행규칙 44조의2 제3항은 비영리단체의 활동을 위축시키고 단체로서의 지속성을 위협하는 독소조항이라 할 수 있음(시민사회단체연대회의,아름다운재단 의견서, 2018).

<참고> 난민인권센터 기부금대상민간단체 재지정 거부

- 국제아동구조개발NGO인 세이브더칠드런은 난민아동에 대한 긴급지원을 위해 전문성을 가진 파트너를 찾던 중 난민인권센터에 사업을 지원함. 이에 따라 2012년부터 매년 약 30-50명의 아동에게 월 20-30만원의 보육비, 교육비를 지원하는 과정에서 난민인권센터를 거쳐 지급되는 아동지원금의 총액이 난민인권센터의 수입으로 집계되어 개인후원금 비율을 충족시키지 못해 기부금대상민간단체 재지정이 거부되었음.
- 이에 대해 난민인권센터는 행정소송을 진행했고, 2018년 6월 서울행정법원은 조정권고를 내려 “난민인권센터에 대한 기부금대상민간단체지정을 거부한 것을 취소하도록 권고” 함. 그러나 기재부장관은 조정권고안을 수용하지 않았고, 2018년 8월 서울행정법원은 난민인권센터에 대해 패소 판결을 내렸고, 2019년 대법원 상고에서도 패소함.

출처 : 난민인권센터 홈페이지

17) 2018.7.2. 공정거래위원회 보도자료, “대기업집단 소속 공익법인 실태조사 결과 발표”

18) 소득세법 시행령 제80조

3) 보조금, 민간위탁 예산 편성의 경직성

□ 예산지원 항목을 세부기준까지 지침으로 마련하고, 인건비·운영비는 편성 제외지만 이행보증보험은 자부담 강제

○ 민간경상보조를 통한 공익사업지원의 경우 예산편성기준을 통해 세부항목에 대해 기준과 사용한도액을 명시하고 있음.

- 상근직원 인건비, 임대료·공과금·전화요금, 차량유지·관리비(수리비, 보험료) 등 공익사업에 직접적으로 소요되지 않는 단체 운영경비 편성 제외
- 인건비의 경우 강사비와 회의참석비, 자문료, 원고료, 단순인건비, 통역료, 번역료, 수어통역 등 7개 세목으로 나눈 뒤 강사비의 경우 특급, 1급, 2급, 3급, 보조강사, 다수인 공연 등 등급을 매겨 차등 적용하는 등 세세한 내용까지 지침을 내리고 있음. 또한 1일 인건비 최대 3시간까지만 인정함에 따라 숙박위크숍과 같은 형태의 교육시 정당한 대가 보상을 하지 못하고, 비대면 온라인회의시 '사이버회의참석비'라는 형태로 1인 2시간 5만원으로 규정(서울시 지침의 경우)하는 등 불합리한 측면이 있음.

<참고> 보조금 예산편성 기준 (2020 비영리민간단체 공익활동지원사업 설명자료)

① 인건비 편성 기준 (계좌입금 원칙)

- 단체(참여단체 포함)와 지부·지회의 대표, 상근자 및 사업수행자에게 직급불가
- 급여 등 대가를 받지않는 비상근임원·회원 강사비 반기별 1회 또는 예산의 50% 범위 내 지급
- 세목구성 : 강사비·회의참석비·자문료·원고료·단순인건비·통역료·번역료·수어통역, 세목별 지급기준 및 지급절차 세부적으로 규정

② 사업집행비 편성 기준

- 비목기준·규정·사용한도액, 세부산출근거(단가×수량×횟수=금액, 인원목표)에 따라 편성
- 인쇄비·홍보비·물품구입비·임차비의 경우 50만원 초과시 견적필요
- 소모품구입·다량인쇄·홍보물제작·임차비 등 총 지출액 200만원을 초과시 표준계약서 첨부
- 세목구성 : 국내여비·국외여비·인쇄비·홍보비·소모품구입비·임차비·제세공과금(단, 보증보험료 자부담 편성), 공무원 여비 규정 등 세부기준 및 상한액 제시

③ 업무추진비 편성 기준 (총사업비의 10% 이내, 법인카드 사용만 가능하며 거래내역 표시)

- 사업수행에 따라 발생하는 내부 임직원 경비로 배정 보조금 금액에 따른 한도금액 준수
- 사업목적에 맞게 편성, 관련성 증명할 수 있는 증빙자료 첨부필요
- 특근매식비는 정규근무시간 2시간 전 출근, 근무종료 후 2시간 이상 근무, 휴일 근무 2시간 이상 일 경우만 가능
- 세목구성 : 사업수행 관련 행사 및 간담회 경비(식비, 다과비)로 집행목적·일시·장소·인원 명시, 50명 이상 참석명단 첨부, 특근매식비는 특근명령대장(성명·초과근무시간·내용) 필수로 1인 10,000원 한도

※ 예비비는 총사업비의 3% 내 편성가능

○ 보조금사업을 수행할 때 이행보증보험 가입을 의무로 하고, 그 비용을 보조사업자의 자부담으로 처리하도록 하고 있음. 그러나 서울시지방보조금운영관리지침(2020)의 경우 「지방재정법」, 「서울시지방보조금 관리 조례」, 「지방보조금관리기준(행정안전부 예규 제92호)」 및 「세출예산 집행기준(행정안전부 예규 제99호)」를 참고로 작성했다고 하지만, 관련 법규 어디에도 이행보증보험에 대한 내용은 없음.

- 입찰보증과 관련한 조항이 「국가재정법」과 「지방재정법」에 있지만, 일반적으로 보조금

을 “국가 또는 지방자치단체가 공익적 사업을 지원하기 위해 반대급부 없이 교부하는 금전급부”¹⁹⁾라고 했을 때 물품 또는 용역과 같은 대가지급을 위한 계약과는 다른 성격이라 할 수 있음.

- 국가나 지자체와의 계약을 통해 이루어지는 연구용역의 경우 인건비나 일반관리비를 편성할 수 있는 것은 물론이고, 일반관리비의 경우 정산을 하지 않아도 됨.²⁰⁾ 그러나 사업수행과 관련한 이윤이나 인건비, 관리운영비를 지급하지 않는 보조금의 경우에도 이행보증보험을 강제하고 자부담 원칙을 고수해야 하는지는 의문임.

□ 민간위탁 기관에까지 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)을 강요함으로써 위탁기관의 자율성을 침해함.

○ 지방계약법 시행규칙 제14조에 의하면 입찰 참가자격으로 ‘사업자등록증을 발급받거나 고유번호를 부여’받은 업체 또는 단체만이 당사자가 될 수 있음.

- 문제는 지자체가 사무를 위임한 민간위탁기관이 수의계약을 할 때에도 이와 같은 지방계약법령을 적용하도록 강제함으로써 경험과 전문성이 있는 개인활동가의 사업참여를 제한한다는 것임.
- 예를 들어 지역의 공익활동현황을 조사할 때 오랜 기간 해당 지역에서 활동해 온 활동가가 참여하거나 NPO에서 홍보·마케팅을 담당하는 활동가가 NPO 대상 컨설팅 프로그램에 컨설턴트로 참여하고자 할 때 지방계약법에 따르면 계약당사자가 될 수 없음.
- 이에 따라 영리를 추구하는 사업자의 참여가 보장되는 것과는 달리 사회적 가치나 공익적 목적을 위한 개인의 활동기회는 제약을 받을 수밖에 없고, 민간의 자율성과 창의성에 기대어 위탁한 기관에 경직된 지방계약법을 그대로 적용함으로써 소기의 목적을 달성하는데 불합리한 제약을 가하고 있음.

19) 정부입법지원센터 <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2236&astClsCd=>

20) 2020년 행안부 공모사업 예산으로 쓸 수 있는 식대가 1인당 1만 원, 서울시는 8천 원, 연구용역의 경우 별도의 지침이 없다면 3만 원 것도 차이임.

제 2 절 시민사회조직 운영 관련 법

시민사회조직 운영 측면에서 세법과 기부 등 간접지원 제도와 정부가 직접 공익사업에 지원하는 보조금, 민간위탁 관련 법과 제도를 살펴보고, 법 실행과 관련한 쟁점을 정리함.

1. 세법

공익활동을 지원하기 위한 세법상 조세혜택은 공익활동을 하는 주체인 공익법인에 대한 지원과 기부금 등을 출연하는 기부자(법인)에 대한 지원으로 나뉠 수 있음. 조세혜택을 통해 공익법인을 지원하고 의무를 부과하는 세법으로 「법인세법」 「상증세법」 「부가가치세법」 「지방세특례제한법」 「조세특례제한법」 이 있음.

가. 법인세법

□ 고유목적사업에 대해서는 면세, 수익사업에 대해서는 납세의무가 있지만 수익사업에서 발생한 소득이라고 하더라도 고유목적사업준비금을 설정하는 경우 손금에 산입하여 사실상 법인세 감면

□ 법의 주요 내용

- 영리법인과 비영리법인을 구분함으로써 세제혜택과 의무를 규정함. 대체로 민법 제32조에 따라 설립된 법인을 포괄하고 있으나 국세기본법 제13조 제4항의 규정에 의한 ‘법인으로 보는 단체’에 대해서도 비영리법인 범주에 포함시키고 있음²¹⁾.
- 고유목적사업소득은 비과세, 수익사업소득은 과세
 - 고유목적사업으로 인한 소득은 납세의무를 지우지 않으나 수익사업에서 생긴 소득에 대해서는 법인세를 신고·납부할 의무가 있음(법인세법 제4조, 시행령 제2조).
 - 따라서 비영리법인이 수익사업을 할 때는 자산부채 및 손익을 그 수익사업에 속하는 것과 고유목적사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분 기록해야 함(법인세법 제113조, 법규칙 제75조, 제76조).
- 수익사업의 범위
 - 수익사업을 하려는 법인은 정관에 수익사업의 근거조항이 있어야 하며, 수익사업의 범위는 법령에 정해져 있음(법인세법 제4조, 시행령 제3조).

21) 법인세법상 비영리법인의 종류는 크게 세 유형으로 구분됨 (법인세법 제2조)

- ① 민법 제32조에 따라 설립된 법인으로서 주무관청의 허가를 얻어 설립한 사단법인과 재단법인
- ② 「사립학교법이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인, 대표적으로 사회복지사업법에 의한 사회복지법인, 의료법에 의한 의료법인 등
- ③ 국세기본법 제13조 제4항에 따른 법인으로 보는 단체로서 법인이 아님에도 세법상 법인으로 간주하는 단체 (고유번호 부여)

- 법인세법상 신고 대상 수익사업 : ① 제조업, 도·소매업 등 한국표준산업분류표에 의한 사업 중 수익이 발생하는 사업, ② 이자소득, 배당소득 ③ 주식·신주인수권, 출자지분 양도 수입, ④ 부동산 및 기타 자산 처분 수입 ⑤ 고정자산 처분 수입(3년간 고유 목적 사용분 제외), ⑥ 회보, 출판물 등에 의한 발간을 제외한 광고수입 등
- 법인세 부과 대상이 아닌 수익사업 : ① 축산업·조경관리 및 유사 서비스업 이외의 농업, ② 연구개발업 ③ 유치원 및 초중고등 교육법에 따른 학교와 특별법에 따라 설립된 외국교육 기관 등이 제공하는 교육서비스업 ④ 사회복지사업법 등에 따른 사회복지사업 등 법인세법 시행령 제3조에서 규정하고 있는 사업

〈표 3-3〉 수익사업과 비수익사업의 구분 예시

수익사업에 속하는 것	비수익사업에 속하는 것
<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교법인의 임야에서 발생한 수입과 임업수입 2. 학교부설연구소의 원가계산 등의 용역수입 3. 학교에서 전문의를 고용하여 운영하는 의료수입 4. 주무관청에 등록된 종교단체 등의 임대수입(부가가치세법 제12조제1항제17호에 따라 면제되는 경우 제외) 5. 전답을 대여 또는 이용하게 함으로써 생신 소득 6. 정기간행물 발간사업²²⁾ 7. 광고수입 8. 회원에게 실비제공하는 구내식당 운영수입 9. 급수시설에 의한 용역대가로 받는 수입 10. 운동경기의 중계료, 입장료 11. 회원에게 대부한 용자금의 이자수입 12. 유가증권대여로 인한 수수료수입 13. 조합공판장 판매수수료수입 14. 교육훈련에 따른 수수료수입 15. 평생교육법에 의한 학교부설 평생교육기관인 전산정보교육원 등의 운영수입 16. 금융결제원이 금융공동망,어음교환,지로,공동전산업무를 수행하고 소요경비를 그 이용자(사원·준사원 및 참가기관)로부터 받아 회비로 충당하는 경우 그 회비 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 징발보상금 2. 일시적인 저작권의 사용료로 받은 인세수입 3. 회원으로부터 받는 회비 또는 추천수수료(간행물 등의 대가가 포함된 경우에는 그 대가상당액 제외) 4. 외국원조수입 또는 구호기금수입 5. 업무와 직접 관계없이 타인으로부터 무상으로 받은 자산의 가액 6. 소액신용대출사업을 영위하는 비영리법인이 소액 신용대출사업에 사용할 자금을 금융기관에 일시적으로 예치함에 따라 발생하는 이자수입 7. 비영리법인인 아파트 입주자대표회의가 1차량을 초과하여 주차하는 세대에 아파트 관리비 외 주차장 유지·보수 등 관리 목적으로 별도 징수하는 주차료

* 법인세 집행기준 3-2-2

○ 고유목적사업준비금 제도를 통한 세액 감면

- 고유목적사업준비금은 비영리법인에만 있는 계정으로 이익금 중 법인의 고유목적사업 수행을 위해 별도로 구분해 놓은 비용임.
- 비영리법인의 수익사업소득에 대해 전액 법인세를 과세하는 것이 아니라 고유목적사업준비금을 설정하여 손금산입을 허용함으로써 사실상 결과적으로 법인세 감면혜택을 부여함(법인세법 제29조).

22) 정기간행물 발간사업에는 특별히 정해진 법률상의 자격을 가진 자를 회원으로 하는 법인이 그 대부분을 소속회원에게 배포하기 위하여 주로 회원의 소식, 기타 이에 준하는 내용을 기사로 하는 회보 또는 회원명부 발간사업과 학술, 종교의 보급, 자선, 기타 공익을 목적으로 하는 법인이 그 고유목적 달성을 위하여 회보 등을 발간하고 이를 회원 또는 불특정 다수인에게 무상으로 배포하는 것으로서 통상 상품으로 판매되지 아니하는 것은 제외

- 이자, 배당수익의 경우 수익사업에 속하지만 고유목적사업준비금으로 100% 설정할 수 있고, 그 외 사업소득에 대해서는 80%, 50%를 제외한 나머지 금액에 대해서 과세함.
- 원칙적으로 비영리법인도 수익사업을 통해 벌어들인 이익에 대해서 납세의무가 있지만, 해당 이익을 공익목적으로 사용한다는 전제하에 세금부과를 유예한 것임에도 공익법인 여부와 관련 없이 비영리법인에 일괄적으로 적용하고 있음.

○ 특례조항

- 이자소득에 대한 법인세 신고 특례 : 비영리법인은 이자소득 전부 또는 일부에 대하여 법인세 과세표준을 신고하지 않을 수 있음(법인세법 제62조, 시행령 제99조).
- 토지 등 자산양도소득에 대한 과세 특례 : 비영리법인이 토지 등을 양도할 경우 각 사업연도에 대한 법인세를 신고·납부해야 하지만 처분일 기준 3년 이상 고유목적사업에 직접 사용한 고정자산의 처분으로 생기는 수입에 대해서는 과세가 제외됨(법인세법 제55조).

□ 평가 및 개선방향

- 비영리법인이 기금 확보 차원에서 벌이는 다양한 사업이 정관상 고유목적사업임에도 수익사업이라 할 수 있는지 모호함. 법인세법에서 수익사업을 ‘한국표준산업분류에 의한 각 사업’이라 광범위하게 규정함으로써 사실상 모든 사업을 수익사업으로 해석할 수 있게 해놓음.
 - 대법원 판례²³⁾를 해석해 볼 때 비영리법인의 수익사업은 정관상 고유목적사업과 동일한 사업이든 아니든 법인세법에서 정한 수익사업에 해당하면 과세대상으로 하되, 다만 발생한 소득이 수익성이 있거나 수익을 목적으로 한 것이어야 한다는 것임. 그렇다면 소액의 이익이 발생하더라도 실비수준에 불과할 경우에는 과세대상으로 분류하지 않을 수 있다는 것인데 결국 비영리법인의 수익사업 해당 여부는 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없는 상황임.
 - 비영리법인에 쓰이는 ‘수익사업’을 ‘영리사업’ 또는 ‘비관련사업’이라고 변경하면 세법상의 수익·비수익사업의 구분과 정관상 목적사업과 기타사업이 서로 달라 겪는 문제를 해결할 수 있다는 의견도 있음.²⁴⁾
 - 한편 비영리법인이 운영하는 고유목적사업이 모두 공익성을 지니는 것은 아니므로, 모든 비영리법인에게 비과세혜택을 부여하는 것은 타당하지 않고, 영리법인과 경쟁경쟁을 해한다는 문제의식도 있음.
 - 박종수(2011)는 경쟁중립성의 기본이념에 충실하기 위해서는 비영리법인의 수익사업소득에 대해서도 영리법인과 마찬가지로 전액 법인세를 부과하는 한편, 수익사업소득을 고유목적사업 등에 지출하는 경우 해당 지출액을 이른바 내적 기부금으로 보아 그 기부금의 성격에 따라 손금산입을 해야한다고 주장함.

23) 대법원 2005. 9. 9. 선고 2003두12455 판결 「법인세부과처분취소」

24) 배원기, 「배원기 교수의 비영리 회계와 투명성⑨」 더나은미래, 2018.12.29.

<https://futurechosun.com/archives/38370>

나. 상속세 및 증여세법(상증세법)

□ 공익법인의 기부받은 출연재산에 대해 상속세 및 증여세에 대해 세제혜택을 주는 대신, 조세 지원제도를 악용하는 행위를 방지하기 위하여 출연재산의 사용 및 각종 보고의무 등을 규정함.

□ 법의 주요 내용

○ 상증세법상 공익법인은 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익사업을 영위하는 것으로 한정(상증세법 시행령 제12조)

- 법인세법에서 규정하는 비영리법인보다 좁은 범위로서 공익사업에 출연된 재산에 대한 상속세 및 증여세를 과세하지 않는 만큼 높은 수준의 공익성을 요구하기 때문

- 공익법인에는 종교단체, 학교법인, 유치원, 사회복지법인, 의료법인과 법정기부금단체 및 지정기부금단체, 기부금 수령단체 등이 해당되나 상증세법상 시행령에는 사업으로 열거되는 방식임.²⁵⁾

- 법인세법 및 소득세법상 기부금단체와 상증세법상 공익법인의 범위가 유사하면서도 조금씩 다름에 따라 상증세법상 공익법인에는 해당하지만 법인세법상 지정기부금단체에는 해당하지 않는다가, 비영리사업을 영위하고 있음에도 불구하고 지정기부금단체 및 공익법인 그 어디에도 속하지 않는 경우 발생

- 2018년 상증세법상 공익법인의 범위를 명확히 하고 법인세법상 지정기부금단체 및 소득세법상 기부금대상민간단체와의 통일성 등을 위해 상증세법 시행령 제12조에서 열거하고 있는 공익법인의 범위가 개정됨에 따라, 종전에는 당연 지정기부금단체였던 장학, 학술, 문화·예술 단체와 기부금대상민간단체 등은 앞으로 동일한 지정절차를 진행해야 함.

○ 상속세 과세가액 불산입(상증세법 제16조)

- 상속재산 중 피상속인이나 상속인이 공익법인 등에게 상속세 신고기한 이내에 출연한 재산의 가액은 상속세 과세가액에 산입하지 않음.

· 피상속인이 출연하는 경우 : 공익법인 이사장 및 이사와 피상속인 또는 상속인과 특수관계

25) 1. 종교의 보급 기타 교화에 현저히 기여하는 사업

2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「유아교육법」에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업

3. 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업

4. 「의료법」에 따른 의료법인이 운영하는 사업

5. 삭제 <2018. 2. 13.>

6. 삭제 <2018. 2. 13.>

7. 삭제 <2018. 2. 13.>

8. 「법인세법」 제24조제3항에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업

9. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호 각 목에 의한 지정기부금단체등 및 「소득세법 시행령」 제80조제1항제5호에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적사업

10. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업

11. 삭제 <2018. 2. 13.>

- 상속인이 출연하는 경우 : 상속인이 공익법인 이사 현원의 5분의 1을 초과하여 이사가 되지 않아야 하며, 이사의 선임 등 사업운영에 관한 중요사항을 결정할 권한이 없어야 함(상증세법시행령 제13조).
- 상속재산 중 주식 또는 출자지분을 출연하는 경우 : 해당 주식이 그 내국법인의 발행주식총수 등의 5%(또는 10%, 20%) 이내인 경우에 한하여 상속세과세가액에 산입하지 않음.
- 증여세 과세가액 불산입(상증세법 제48조)
 - 공익법인 등이 출연받은 재산의 가액은 증여세 과세가액에 산입하지 않음. 다만 공익법인이 내국법인의 주식을 출연받은 경우로서 발행주식총수 등의 5%(또는 10%, 20%)를 초과하여 보유하는 경우에는 상속세의 경우와 같이 초과분에 대해 증여세가 과세됨.
- 공익법인 등에 대한 규제 및 감독
 - 공익법인을 기업의 탈세수단 등으로 악용하는 사례가 빈번히 발생함에 따라 상증세법상 규제가 더욱 강화되는 추세인 반면, 이러한 규제가 탈세와는 무관하게 성실히 공익활동을 수행하는 공익법인에게도 적용된다는 점에서 협력의무의 과도한 부담으로 인한 공익활동의 위축이 우려됨.

〈표 3-4〉 공익법인이 지켜야 할 일

의무사항	내 용	의무 위반시 가산세	관련법령
직접 공익목적사업 에 사용	(출연재산) 출연받은 날로부터 3년 이내에 공익목적사업 등에 사용	증여세 부과 : 공익목적사업 외 사용, 3년내 미사용금액에 부과	상증법§48② 1호 상증령§38
	(출연재산의 매각대금) 매각한 날이 속하는 사업연도의 종료일부터 1년 이내 30%, 2년 이내 60%, 3년 이내 90%에 상당하는 금액 이상을 직접 공익목적사업에 사용하여야 함	공익목적사업 외 사용 : 90%에 미달 사용한 금액에 증여세 부과 · 1년 이내 30%, 2년 이내 60% 미달 사용시 가산세 부과 - 미달 사용한 금액의 10%	상증법§48② (4·5호) 상증령§38 ④, ⑦ 상증법§78⑨
	(출연재산의 운용소득) 출연재산을 수익사업용 또는 수익용으로 운용하는 경우 그 운용소득의 70%(성실공익법인 80%)에 상당하는 금액 이상을 소득이 발생한 사업연도 종료일부터 1년 이내에 직접 공익목적사업에 사용하여야 함	증여세 부과 : 출연재산평가액 × 목적외사업용금액/운용소득금액 가산세 부과 : 운용소득금액의 70% 미달 사용한 금액의 10%	상증법§48② 3·5호 상증령§38 ⑤, ⑥ 상증법§78⑨
주식취득 및 보유시 지켜야 할 일	(내국법인의 의결권 있는 주식등을 출연받은 경우) 동일한 내국법인의 의결권 있는 발행주식총수 등의 5%(10%, 20%) 초과 금지	증여세 부과 : 초과하는 가액에 부과	상증법 § 48 ① 상증령§37
	(출연받은 재산으로 내국법인의 의결권 있는 주식등을 취득하는 데 사용하는 경우) 동일한 내국법인의 의결권 있는 발행주식 총수 등의 5% (10%, 20%) 초과금지	증여세 부과 : 초과부분을 득하는데 사용한 재산의 가액	상증법 § 16 ② 상증법§48② 2호 상증령§37

〈표 3-4〉 공익법인이 지켜야 할 일

의무사항	내용	의무 위반시 가산세	관련법령
주식취득 및 보유시 지켜야 할 일	(5% 초과 보유주식에 대한 매각의무) '96. 12. 31. 현재 동일한 내국법인에 대한 발행주식총수 등의 100분의 5를 초과하여 주식 등을 보유하고 있는 경우 일정기한까지 매각하여야 함 - 5%~20% 이하 : 3년이내('99. 12. 31.) 처분 - 20% 초과 : 5년이내('01. 12. 31.) 처분	가산세 부과 : 5%초과 보유주식의 매사업연도말 현재의 시가 × 5% (부과기간 : 10년) - 성실공익법인 등은 제외	상증법§49 상증법§78④
	(계열기업의 주식보유 한도) 총재산가액 중 특수관계에 있는 내국법인의 주식 등의 가액이 30%(50%*) 초과 금지 * 외부감사, 전용계좌개설·사용, 결산서류공시 이행하는 경우	가산세 부과 : 30%(50%) 초과보유 주식의 매사업연도말 현재의 시가 × 5% -성실공익법인 제외	상증법§48⑨ 상증법§78⑦
	(성실공익법인 등의 출연재산 의무 사용) 내국법인의의결권있는발행주식총수등의5%를 초과하여 주식을 보유하고 있는 성실공익법인 등은 출연재산가액의 일정비율 직접공익목적사업에사용하여야 함 - 5% 초과 : 출연재산가액 1% 이상 - 10% 초과 : 출연재산가액 3% 이상	가산세 부과 : (사용기준금액 - 직접 공익목적 사용금액) × 10%	상증법§48② 7호 상증법§78⑨
출연자 등의 이사 취임시 지켜야 할 일	출연자 또는 그의 특수관계인이 공익법인 등 (의료법인제외)의 현재 이사 수의 1/5을 초과하여 이사가 되거나, 그 공익법인 등의 임직원으로 취임 금지	가산세 부과 : 기준 초과한 이사등과 관련하여 지출된 직·간접경비 상당액 전액	상증법§48⑧ 상증법§78⑥
특정기업의 광고 등 행위 금지	특수관계에 있는 내국법인의 이익을 증가시키기 위하여 정당한 대가를 받지 아니하고 광고·홍보 금지	가산세 부과 : - 신문, 잡지 등 : 광고, 홍보 매체비용 - 팸플렛·입장권 등 : 행사비용 전액	상증법§48⑩ 상증법§78⑧
자기내부거래시 지켜야 할 일	출연받은 재산을 출연자 및 그의 특수관계자가 정당한 대가를 지급하지 않고 사용·수익 금지	증여세 부과 - 무상사용: 출연재산가액에 부과 - 낮은가액으로 사용 : 차액이 증여가액	상 증 법 § 4 8 ③ 상증령§39
특정계층에만 공익사업의 혜택 제공 금지	출생지·직업·학연 등 특정계층에만 혜택이 제공되는 경우 출연받은 재산을 공익목적에 사용하지 않은 것으로 봄	증여세 부과 : 특정계층에 제공된 재산가액 ·이익이 증여가액	상증법§48② 8호 상증령§38⑧ 2호
공익법인 해산 시 지켜야 할 일	공익사업을 종료하고 해산 시 그 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 공익사업을 영위하는 공익법인에 귀속시켜야 함	증여세(법인세) 부과 : 국가 등에 귀속하지 않은 재산가액	상증법§48② 8호 상증령§38⑧ 1호

출처 : 국세청(2020)

〈표 3-5〉 공익법인 납세협력 의무

의무사항	내 용	의무 위반시 가산세	관련법령
보고서 등 제출의무	(대상) 출연재산이 있는 공익법인 (제출) 결산에 관한 서류, 공익법인 출연 재산 등 보고서 (기한) 사업연도 종료일부터 3개월 이내	미제출·불분명금액 관련 증여세액 x 1% (5천만원 한도)	상증법 \$48 ⑤, \$78 ③
결산서류 등 공시의무	(대상) 모든 공익법인(종교법인 제외) 단, 자산5억원 미만, 수입금액 3억 미만은 간편 서식 공시 (기한) 사업연도 종료일부터 4개월 이내 (방법) 국세청 홈페이지 게재	시정 요구(1개월 이내 공시, 오류 시정)를 하지 않은 경우 : 자산총액x 0.5%	상증법 \$50의3, \$78 ⑩
장부의 작성·비치 의무	사업연도별로 출연받은 재산 및 공익사업 운용내용 등에 대한 장부 작성하고 관계 증명 서류와 함께 10년간 보존	(수입금액 + 출연 재산) × 0.07%	상증법 \$51, \$78 ⑤
외부전문가 세무확인서 보고	(대상) 자산총액 5억원 이상 또는 수입금액과 그 사업연도에 출연받은 재산가액 합계액이 3 억원 이상인 경우 (제출) 출연재산의 운용과 공익사업 운영내역 등을 2명 이상의 외부전문가로부터 세무확인 을 받아 제출 (기한) 사업연도 종료일부터 3개월 이내	MAX (①, ②) ① (수입금액+출연재산)× 0.07% ② 100만원	상증법 \$50, \$78 ⑤
외부회계감사를 받아야 할 의무	(대상) 수입금액 50억원 이상 또는 기부금 20 억 이상 법인은 주식회사 등의 외부감사에 관 한 법률 제2조 제7호에 따른 감사인에게 회계 감사를 받아야 함(종교법인, 학교법인 제외) (제출) 감사보고서	(수입금액+출연재산) × 0.07%	상증법 \$50 ③, \$78 ⑤
전용계좌 개설 ·사용의무	(대상) 직접 공익목적사업과 관련하여 수입과 지출이 있는 경우 (기한) 최초 공익법인에 해당하게 된 날부터 3 개월 이내 개설신고	미사용금액의 0.5% 미신고시 : MAX(①, ②) ①공 익수입금액× 0.5% ② 대상거 래금액× 0.5%	상증법 \$50의2, \$78 ⑩
공익법인 회계기준 적용의무	(대상) 외부 회계감사의무, 결산서류공시의무 이행시 기획재정부 「공익법인 회계기준 심의 위원회」 에서 정한 회계기준 적용(의료법인, 학교법인 제외)		상증법 \$50의4
기부금영수증 발급내역작성· 보존·제출의무	(대상) 기부금영수증을 발급하는 법인 (제출) 기부금영수증 발급명세서 (기한) 사업연도 종료일부터 6개월 이내 관할 세무서에 제출, 5년간 보관 미작성·미보관시 불성실기부금 수령단체 명단 공개 대상(국세기본법\$85의5)	사실과 다르게 발급한 금액 × 5% 명세서 미작성 금액 × 0.2%	법법 \$112 의2, 법법 \$75의 4
계산서합계표등 자료제출 의무	(대상) 계산서를 수취 또는 교부한 경우 (제출) 매입처별 세금계산서합계표 및 매출·매 입처별 계산서합계표 제출 (기한) 매년 2월 10일까지 제출 국가·지방자치단체, 비영리법인(수익사업부 분 제외)은 가산세 적용 제외	미제출한 공급가액 × 0.5%	법법 \$120 의3 법법 \$121 법법 \$75의 8 부법 \$54

출처 : 국세청(2020)

□ 평가 및 개선방향

- 공익법인 투명성 제고를 위해 외부회계감사 대상 공익법인을 종전 자산 100억 원 이상에서 연간 수입금액 50억 원 이상 또는 기부금 20억 원 이상으로 확대함²⁶⁾.
 - 영리법인의 경우 외부회계감사 제외 대상 기준이 자산 120억 원, 부채 70억 원 미만, 매출액 100억 원 미만, 종업원수 100명 미만(사원 수 50인 미만) 중 3개 요건 충족인 것과 비교할 때 공익법인 입장에서 급격하고 과도한 규제라 여겨질 수 있음.
 - 특히 외부회계감사는 단체의 운영경비면에서 부담이 될 수 밖에 없는데, 기부금품법에 의한 모집등록을 한 공익법인의 경우 예산집행과 관련해 기부금품법과 상증세법에 따라 두 번의 회계감사를 받는 결과를 초래할 수 있고, 지부가 있는 단체가 한 법인으로 묶여있음으로 인해 기부금이 초과되는 경우도 어려운 지점임.
 - 회계감사는 전수조사가 아닌 샘플링 방식으로 진행하며, 문서의 진위여부까지 확인하지 않음. 감사인이 전문가로서 일정 수준의 전문성과 직업윤리를 갖추고 있다고 전제하더라도, 이들이 자신들에게 보수를 지급하는 주체인 공익법인의 업무를 엄격하게 검사하고 확인하려 할 것인가의 문제, 출연재산이 어디에 얼마나 쓰였는지, 수혜자 선정의 적정성 등 어느 한 분야의 전문가가 전반적으로 충실한 확인이 가능한지는 의문이라는 지적(윤지현, 2016)
 - 무엇보다 공익법인 관리감독의 일차적 책임은 과세관청 혹은 주무부처가 되어야 함에도 불구하고 그 업무를 외부전문가 집단에 간편하게 위탁한 것에 대한 비판적 시각이 있음.
- 공익법인 공시제도 및 회계기준은 공시를 불과 한 달여 남겨둔 시점에서야 개정서식을 공개, 단체의 유형이 다양함에도 불구하고 자선단체를 모델로 서식을 마련함에 따라 기재방법이 불명확하거나 내용의 이해가 어려워 일선에서 혼선을 야기함.
 - 가장 논란이 되었던 <기부금품의 수입 및 지출명세서> 서식의 경우, 수혜인원을 기재해야 하는데 직접적인 수혜자(단체)가 없거나 불특정 다수일 경우 작성기준이 불명확하고, 자산취득이나 경비지출시에도 수혜인원을 기재하도록 되어 있음. 또한 연간 100만 원 이상 개별 수혜자 및 수혜단체를 명시해야 하는데, 수혜자의 개인정보 노출이나 낙인문제가 발생할 수 있음.
- 결산 서류 공시 외에도 사업연도 종료일로부터 3개월 이내에 기부금 모집액 및 활용실적 명세²⁷⁾와 출연재산 명세²⁸⁾ 등을 보고해야 하는데 결산서류와 중복되는 부분이 많고, 이와는 별개로 주무관청에 매년 수입·지출 예산서, 당 사업연도의 사업실적 및 수입·지출 결산서, 해당 사업연도 말 현재의 재산목록 등을 제출해야 함. 또 기부금품 모집등록 대상인 경우에는 등록처인 행안부 또는 지자체장에 대하여 사실상 같은 내용인 기부금품의 모집등록, 모집완료, 변경, 사용 완료, 회계감사 등의 보고를 해야 함. 이러한 서식은 근본적으로 기부금의 수입과 지출에 관한 데이터임에도 불구하고, 각각의 작성기준이나 서식이 달라 서류마다 별도의 가공이 필요해 실무상 부담을 가중시킴(정순문, 2020).

26) * 20.1.1 이후 개시하는 사업연도 분부터 적용. 위반시 수입금액의 0.07% 가산세 부과.

27) 법인세법 시행령 제39조

28) 상증세법 제48조 제5항

다. 부가가치세법

□ 단체가 고유목적을 위하여 일시적으로 공급하거나 실비·무상으로 공급하는 경우에 부가가치세 면세

□ 법의 주요 내용

- 부가가치세법상 공익단체의 범위는 주무관청의 허가 또는 인가를 받거나 주무관청에 등록된 상속세 및 증여세법상 공익법인을 포함함. 공익법인 이외에도 학술연구단체, 문화재 관리 종교단체, 공익목적으로 기숙사를 운영 하는 단체, 저작권 위탁업자 등이 공익단체에 해당하는데 법인의 경우 대체적으로 법인세법상 비영리법인에 해당함.
- 영리목적 유무와 상관없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 사업자는 부가가치세를 납부할 의무가 있음. 면세는 이러한 원칙에 대한 예외로서, 종교·자선·학술·구호 기타 공익을 목적으로 한 단체가 고유목적을 위하여 일시적으로 공급하거나 실비·무상으로 공급하는 경우임(부가세법 제26조, 시행령 제45조²⁹⁾).
- 공익법인이라 하더라도 수익사업의 경우에는 부가가치세가 부과되며, 부가가치세가 면제된 고유목적사업은 매입한 세금계산서가 있더라도 공제(환급)되지 않음.
- 원칙적으로 고유목적사업에 대해서 납세의무는 없지만, 매입처별 세금계산서 집계표 제출(법인세법 제120조)의 협력의무는 있음(불이행시 가산세 대상은 아님).

□ 평가 및 개선방향

- 비영리법인이 정부나 타 기관의 용역사업을 수주받을 때 부가가치세 면세 대상인지 기준이 모호함. 고유목적사업에 해당하는지는 정관에 기재되어 있는지 여부에 따라 확인하지만, 제공되는 용역이 구체적으로 실비에 해당하는지 여부는 명확하게 판단내리기 어려움.

29) 종교, 자선, 학술, 구호 등의 공익 목적 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 면세하는 것의 범위

1. 주무관청의 허가 또는 인가를 받거나 주무관청에 등록된 단체로서 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 각 호의 어느 하나에 따른 사업 또는 기획재정부령으로 정하는 사업을 하는 단체가 그 고유의 사업목적에 위하여 일시적으로 공급하거나 실비(實費) 또는 무상으로 공급하는 재화 또는 용역
2. 학술 및 기술 발전을 위하여 학술 및 기술의 연구와 발표를 주된 목적으로 하는 단체(이하 “학술 등 연구단체”라 한다)가 그 연구와 관련하여 실비 또는 무상으로 공급하는 재화 또는 용역
3. 「문화재보호법」에 따른 지정문화재(지방문화재를 포함하며, 무형문화재는 제외한다)를 소유하거나 관리하고 있는 종교단체(주무관청에 등록된 종교단체로 한정한다)의 경내지(境內地) 및 경내지 안의 건물과 공작물의 임대용역
4. 공익을 목적으로 기획재정부령으로 정하는 기숙사를 운영하는 자가 학생이나 근로자를 위하여 실비 또는 무상으로 공급하는 음식 및 숙박 용역
5. 「저작권법」 제105조제1항에 따라 문화체육관광부장관의 허가를 받아 설립된 저작권위탁관리업자로서 기획재정부령으로 정하는 사업자가 저작권자를 위하여 실비 또는 무상으로 공급하는 신탁관리 용역
6. 「법인세법」 제24조제3항제4호나목에 따른 비영리 교육재단이 「초·중등교육법」 제60조의2제1항에 따른 외국인학교의 설립·경영 사업을 하는 자에게 제공하는 학교시설 이용 등 교육환경 개선과 관련된 용역

라. 지방세특례제한법

□ 비영리공익단체가 소유하는 일정한 부동산 중 고유의 업무에 직접 사용하는 부동산에 대하여 지방세 등을 면제하여 이들 단체나 법인을 육성하려는 취지

□ 법의 주요 내용

- 비영리사업자 등 공익법인도 원칙적으로 취득세, 등록면허세, 주민세, 재산세 등의 지방세 납세의무가 존재하나 공익과 관련된 법인의 목적사업을 위한 취득, 보유 등에 대하여는 비과세, 감면 또는 면제의 규정을 두어 목적사업에 세제혜택을 주고 있음. 지방세 감면은 일몰기한을 설정한 뒤 심사를 거쳐 연장함.
- 고유업무에 '직접 사용'하는 부동산이어야 하고, 임대나 유료일 경우 면제 대상이 아니거나 취득일로부터 3년 이내 사용할 것 등 별도의 조건이 있음.

〈표 3-6〉 지방세특례제한법에 따른 감면 및 일몰 내용

지방세특례제한법	취득세	재산세	기타	일몰시기
제21조 청소년단체 등에 대한 감면	75% 경감	100% 면제		20.12.31
제22조 사회복지법인 등에 대한 감면	100% 면제	100% 면제	등록면허세/ 주민세 재산분 및 종 업원분 균등분100% 면제	22.12.31
제22조의4 사회적기업에 대한 감면	50% 경감	23% 경감	등록면허세 50% 경감	21.12.31
제45조 학술단체 및 장학법인에 대한 감면	학술단체(대통령령) 100% 면제	100% 면제		21.12.31
	장학법인(공익법인 법)직접사용 부동산 100% / 장학금지급용 임대부동산 80%	80% 경감		21.12.31
제50조 종교단체 또는 향교에 대한 면제	100% 면제	100% 면제 & 지역자 원시설세 면제	등록면허세/ 주민세 재산분 및 종 업원분/ 지역자원시 설세/ 종교시설의 경 우 주민세 균등분 100%면제	
제52조 문화·예술 지원을 위한 과세특례	100% 면제	100% 면제		21.12.31
제53조 사회단체 등에 대한 감면	100% 면제	100% 면제	지역자원시설세 100% 면제	21.12.31
제88조 새마을운동조직 등에 대한 감면	100% 면제	100% 면제		22.12.31
제90조 마을회 등에 대한 감면	마을회 등 주민공동 체 100% 면제	100% 면제 & 지역자 원시설세 면제	주민세 재산분 및 종 업원분 100% 면제	22.12.31

- 각 조항에서 규정한 취득세 및 재산세의 세율 전부에 대한 면제 규정에도 불구하고, 지방세 감면 특례의 제한 조항³⁰⁾에 따라 별도 예외 규정을 제외하고 85%에 해당하는 감면율을 적용하고 있음. 최소납부세제의 입법취지는 정책적 목적에 따라 면제혜택을 부여하더라도 지방공공재 사용에 따른 최소한의 납세의무를 부담해야 할 필요와 타 납세자와의 조세형평을 위한 것임(지방세 법령정보시스템, 서울세제-4489)³¹⁾.

□ 평가 및 개선방향

- 비영리공익단체에 대한 지방세 혜택과 관련해 ‘직접 사용’의 해석을 고유목적으로 한정할 것인지 비록 고유목적에 ‘직접 사용’한 것은 아니더라도 정관상 사업의 내용까지로 확대해석할 것인지에 대한 논점이 있음. 독일의 경우에는 ‘직접 사용’을 고유목적사업으로 한정하지 않으며, 과세에서 제외되는 수익사업으로 사용되는 경우에도 세제상 혜택을 주는 등 공익활동 활성화를 위해 노력하고 있음(김무열, 2016).
- 각각의 기관이 공익성의 차이를 명확히 구분할 수 없음에도 서로 다른 특례를 적용함으로써 형평성의 문제를 야기하고 있음.

마. 조세특례제한법

- 기부로 돌려받은 세금도 기부하는 기부장려금, 예를 들어 납세자가 200만 원을 기부하면 연말정산에서 해당액의 15%인 30만 원을 세액공제 형태로 돌려받게 되는데 이 또한 기부금 단체에 기부하는 제도임.

□ 법의 주요 내용

- 소득세법 제59조에 따라 기부금 세액공제를 신청한 기부자 본인이 기부금 세액공제를 받는 대신 기부금에 대한 세액공제 상당액(기부장려금)을 원래 기부한 단체(기부장려금단체)가 받을 수 있도록 하는 제도(조세특례제한법 제75조)
- 기부장려금 신청을 받을 수 있는 단체는 회계투명성·사후관리·납세협력의무이행 등 대통령령으로 정하는 요건을 감안하여 국세청장의 추천을 받아 기획재정부장관이 ‘기부장려금단체’로 지정함.
 - 지정요건 : ① 기부금영수증을 사실과 다르게 발급하지 아니할 것, ② 기부자별 기부금영수증 발급명세를 작성·보관·제출, ③ 기부금세액공제 증명서류를 연말정산간소화서비스에 제공, ④ 연간 기부금 모금액·활용실적 공개(단체 및 국세청 홈페이지), ⑤ 외부회계감사를 받을 것, ⑥ 전용계좌를 개설하여 사용할 것, ⑦ 결산서류 등을 공시할 것(단체 및 국세청 홈페이지)
 - 절차 : ① 기부금단체가 기부금영수증을 발급할 때 세액공제 대상인 기부자에게 기부장려금

30) 지방세특례제한법 제177조의2.

31) <https://olta.re.kr/explainInfo/autholInterpretationDetail.do?num=60083201>

신청여부를 확인, ② 기부자가 기부장려금 신청서를 기부장려금 단체에 제출, ③ 기부금단체는 다음연도 6월 30일까지 관할 세무서장에게 기부금영수증 발급명세서와 함께 기부장려금 신청명세서를 제출, ④ 국세청의 확인을 거친 후 기부금 단체에 세액공제 상당액을 환급

□ 평가 및 개선방향

- 1990년 영국에서 도입된 ‘기프트 에이트(Gift Aid)’를 모델로 열악한 기부금단체의 재정을 지원하기 위한 목적으로 2016년부터 시행됨. 그러나 2020년 상반기 기획재정부에서 공고한 기부장려금단체는 대한적십자사, 사회복지공동모금회, 대형 사회복지법인 등 10개에 불과함.³²⁾

32) 대한적십자사, 사회복지공동모금회, 사회복지법인 아이들과 미래, 사회복지법인 세이브더칠드런, 사회복지법인 월드비전, 사회복지법인 굿네이버스, 사단법인 굿네이버스 인터내셔널, 사회복지법인 한국컴패션, 사회복지법인 어린이재단, 사단법인 한국국제기아대책기구 이상 10개 단체

2. 기부 관련 법

기부자에 대한 조세혜택과 기부단체가 되기 위한 조건을 규정한 「법인세법」과 「소득세법」, 불특정 다수를 대상으로 한 기부금품 모집과 관련한 제반사항을 규정하는 「기부금품법」이 있음.

가. 법인세법과 소득세법

□ 우리나라의 기부금단체는 크게 법정기부금단체와 지정기부금단체로 구분되고, 이에 따라 기부자가 기부한 기부금의 조세 혜택 차이가 있음.

□ 법의 주요 내용

○ 기부금 정의

- 법인세법과 소득세법에서 기부금이란 ‘사업과 직접 관계없이 무상으로 지출하는 금액’이라 정의함.³³⁾
- 기부금의 요건으로는 특수관계인이 아닐 것³⁴⁾, 사업과 직접적인 관계가 없을 것, 반대급부 없이 무상으로 제공할 것, 강제가 아니라 기부자의 자발적 의사에 의하여 이루어지는 것이어야 함.
- 기부금은 증여, 유증, 채무면제, 채무인수, 혼합증여, 용역기부로 구분할 수 있으나 현행 세법상 특별재난지역을 복구하기 위한 자원봉사 활동만을 용역기부로 인정하고 다른 형태의 용역기부는 인정하고 있지 않음.³⁵⁾

○ 기부금 단체

- 기부금단체는 법정기부금단체와 지정기부금단체로 구분되고, 기부자가 기부한 기부금의 조세혜택의 차이가 있음.
- 법정기부금단체와 지정기부금단체의 구분은 기부금단체의 공익성을 기준으로 함.

33) 기부금품법에서 기부금품이란 ‘환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품’으로 정의

34) 다만, 법정기부금·지정기부금 단체 등 공익성이 있는 곳에 기부하는 경우에는 그 공익성 단체가 법인과 특수관계인에 해당되더라도 기부금으로 보고 있음. 법인세법 기본통칙 24-36...6

35) 「재난 및 안전관리기본법」에 의한 특별재난지역을 복구하기 위하여 자원봉사를 한 경우 그 용역의 가액을 법정기부금으로 하고 있음(소득세법 제34조 제2항 제2호)

〈표 3-7〉 기부금단체 분류

구분		범위
법정기부금단체	법령에 의한 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 국가·지자체 기증 금품, 국방헌금, 위문금품, 이재민 구호금품 - 사립학교·비영리교육재단·기능대학·원격대학·산학협력단·외국교육기관 등에 대한 시설비·교육비·연구비·장학금 - 국립대병원·서울대병원·사립학교병원·대한적십자병원·국립암센터·지방의료원 등에 대한 시설비·교육비·연구비
	기획재정부 고시에 의한 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 한국학교(재외국민에게 초·중·고·대학 교육을 실시하기 위해 교육부장관의 승인을 얻어 외국에 설립된 교육기관) - 전문모금기관(사회복지공동모금회, 재단법인 바보의 나눔) - 공공기관 등(지정기간 만료 후에는 지정기부금단체로 지정되어야 함)
지정기부금단체	법령에 의한 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지·의료법인 - 어린이집, 유치원, 초·중·고·대학교 - 사립학교 등의 장이 추천한 개인의 교육비 등 - 공익신탁으로 신탁하는 기부금 - 사회복지시설 중 무료·실비로 이용하는 시설 - 종교의 보급·교화 등 문화체육관광부 장관 또는 지방자치단체의 허가를 받은 비영리법인
	기획재정부 고시에 의한 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 노동조합비, 교원단체 회비, 직장협의회 회비 (소득세법 시행령) - 주무부장관의 추천을 받아 기획재정부 장관이 지정하는 법인 ① 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인 ② 사회적협동조합 ③ 공공기관 및 법률에 따라 직접 설립된 기관으로서 공공성 요건을 갖춘 기관 - 기획재정부 장관이 지정하여 고시하는 국제기구 등 해외지정기부금단체

- 개인기부금의 경우 기부금 1천만원까지는 15%의 세액공제를 받을 수 있고, 기부금이 1천만원을 초과하면 30%의 세액공제가 적용됨. 다만 법정기부금은 소득금액 전액을 기부금으로 인정받을 수 있는 반면, 지정기부금은 소득금액의 30%까지만 기부금이 인정됨(법인세법 제24조).
- 기업(법인) 기부금의 경우에는 비용처리(손금산입)를 통해 법인세 과세대상에서 제외시킬 수 있음. 법인의 기부금 인정한도는 지정기부금일 경우 소득금액의 10%, 법정기부금일 경우 50%까지 비용으로 인정됨(법인세법 제24조).

〈표 3-8〉 기부금 세제혜택 정리

구분	세제혜택	기부금 인정한도	
개인	기부금의 15% 세액공제 (2천만원 초과분 30%)	지정기부금	소득금액의 30%까지 인정
		법정기부금	소득금액 100% 인정
기업	기부금 비용처리 (손금처리)	지정기부금	소득금액의 10%까지 인정
		법정기부금	소득금액의 50%까지 인정

- 모든 지정기부금 단체는 사업연도 종료일로부터 3개월 내에 법인세법상 의무이행³⁶⁾ 여부를 매년 주무관청(2022년부터 국세청)에 보고해야 함(종교단체 제외).
- 기부금대상민간단체와 지정기부금단체
 - 기부금대상민간단체는 비영리민간단체지원법에 따라 등록된 단체가 행정안전부장관의 추천을 받아 기획재정부로부터 지정받는 절차를 거치는 반면(소득세법 시행령 제80조), 지정기부금단체는 비영리법인 또는 사회적협동조합이 주무관청의 추천 후 기획재정부로부터 지정받는 절차를 거침. 2021년부터는 지정기부금단체 관리(지정 추천 및 의무 이행 점검)가 국세청으로 일원화됨에 따라 지정 추천을 받으려는 단체는 주무관청이 아닌 국세청(소재지 관할 세무서)으로 지정 신청해야 하고, 지정기부금단체 지정기간이 신규일 경우 종전 6년에서 3년으로 변경됨³⁷⁾(법인세법 시행령 제39조).
 - 기부금대상민간단체는 개인기부자에 대해서는 지정기부금단체와 동일한 세제혜택과 손비처리가 가능하지만 법인기부자에 대해서는 세제혜택 및 손비처리가 인정되지 않음.
 - 수입(국가 또는 지방자치단체로부터 받는 보조금 수입 제외) 중 개인의 회비·후원금이 차지하는 비율이 100분의 50을 초과하도록 유지해야 한다는 조건은 기부금대상민간단체에게만 적용되는 조항임.

□ 평가 및 개선방향

- 지정기부금단체의 지정기간은 지정일이 속하는 연도의 1월 1일부터 6년간인데, 지정기부금단체 신청은 분기별로 접수를 하게 되어 있음. 때문에 혹시라도 신청서류의 보완 등의 이유로 지정시기를 놓쳐 재지정을 받지 못할 경우 그 해 수령한 기부금에 대해 기부금영수증을 발급할 수 없을 뿐만 아니라 증여세가 과세되어 공익법인 존립의 위협에 처할 수 있음.

-
- 36) ① 다음의 요건을 충족할 것(기재부장관이 지정 · 고시한 지정기부금단체만 해당)
- (1)정관의 내용상 수입을 공익을 위하여 사용하고 수혜자가 불특정 다수일 것 등
 - (2)해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체, 유사 공익법인에 귀속하는 내용을 정관에 포함할 것
 - (3)기부금단체의 홈페이지를 개설하고 기부금을 공개하는 내용을 정관에 포함할 것
 - ② 수입을 공익을 위하여 사용하고 수혜자가 불특정 다수일 것 등
 - ③ 매년 기부금 모금액과 활용실적을 사업연도 종료일로부터 3개월 이내에 기부금단체의 인터넷 홈페이지와 국세청 홈택스에 각각 공개할 것
 - ④ 기부금단체 명의 또는 그 대표자 명의로 공직선거법에 따른 선거운동을 한 것으로 권한있는 기관이 확인한 사실이 없을 것
 - ⑤ 각 사업연도의 수익사업 지출을 제외한 지출액의 100분의 80 이상 직접 고유목적사업에 지출할 것
 - ⑥ 공익목적사업용 전용계좌를 개설하여 사용할 것
 - ⑦ 결산서류를 단체의 인터넷 홈페이지와 국세청 홈택스에 각각 공시할 것(의무공시 대상이 아닐 경우 제외)
 - ⑧ 공익법인 회계기준에 따라 외부 회계감사를 받을 것(외부 회계감사의무 대상에 해당하지 않는 경우 제외)
- ☞ 기재부장관이 지정 · 고시한 법정기부금단체는 ③, ⑤만 해당
- 37) 기부금대상민간단체의 경우는 지정일이 속한 과세기간의 1월1일부터 5년간임(소득세법 시행령 제80조).

나. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률

□ 불특정 다수에게 모금을 요청할 경우 사전에 등록할 때, 모금 모집이 완료될 때, 사용이 완료될 때 절차별로 보고해야 함.

□ 법의 주요 내용

○ 기부금품이란 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품으로 1천만원 이상의 금액을 불특정 다수에게 모금을 요청할 때는 사전에 등록하고 모집완료 및 사용내역을 보고해야 함(기부금품법 제2조).

- 기부금품은 1천만원 미만일 경우에는 등록의무가 없으나 1천만원 이상 10억 원 이하일 경우에는 시도지사, 10억 원 이상일 경우에는 행정안전부장관에 등록해야 함.

〈표 3-9〉 기부금품 모집금액에 따른 등록처

모집금액	등록처	비고
1천만 원 미만	등록 의무 없음	
1천만 원 이상 10억 원 이하	시·도지사	1억 원 이하인 경우 회계감사보고서 생략, 영수증 등 지출증빙서류로 대체 가능
10억 원 초과	행정안전부 장관	50억 원 이상인 경우 모집 기간 중 1회 이상 검사 의무

- 모집 등록을 할 수 있는 공익활동의 범주³⁸⁾가 나열되어 있으며, 영리나 정치활동, 종교활동 등은 모집등록이 불가능함.

- 기부금품 모집이 종료되면 60일 이내에 모집완료를 보고해야 하며, 기부금품을 사용한 후에는 사용보고를 해야 하는데 모집금액이 1억원이 초과한 경우에는 기부금품의 사용을 끝낸 날부터 60일 이내에 공인회계사나 감사인이 작성한 회계감사보고서를 첨부해야 함(기부금품법 제14조).

○ 1천만원 미만의 기부금품 모집 외에 모집 등록을 하지 않고 모금을 할 수 있는 경우³⁹⁾는

38) 기부금품법 제4조 5항

1. 국제적으로 행하여지는 구제사업
2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 재난(「재난 및 안전 관리기본법」 제3조제1호가목에 따른 재해는 제외한다)의 구휼사업(救恤事業)
3. 불우이웃돕기 등 자선사업
4. 영리 또는 정치·종교 활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
 - 가. 교육, 문화, 예술, 과학 등의 진흥을 위한 사업
 - 나. 소비자 보호 등 건전한 경제활동에 관한 사업
 - 다. 환경보전에 관한 사업
 - 라. 사회적 약자의 권익 신장에 관한 사업
 - 마. 보건·복지 증진을 위한 사업
 - 바. 남북통일, 평화구축 등 국제교류·협력에 관한 사업
 - 사. 시민참여, 자원봉사 등 건전한 시민사회 구축에 관한 사업
 - 아. 그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

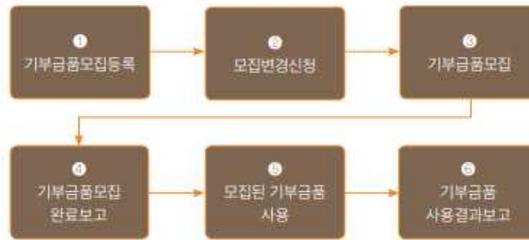
39) 기부금품법 제2조 1항

- 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 신도로부터

첫째, 「기부금품법」의 적용을 받지 않는 기부·후원금을 모집하는 경우, 둘째 영리·정치·종교 활동 등의 모집등록 대상 외 사업을 위한 모금활동, 셋째, 「기부금품법」에서 적용제외를 받는 다른 법률⁴⁰⁾에 따라 이루어지는 기부·후원금이 있음.

- 두 차례의 전면개정에도 「기부금품모집금지법」에서 시작한 취지와 방향이 이어져 기부문화 변화의 흐름을 반영하지 못함.

<그림 3-8> 기부금품 모집등록에 따른 모집자의 의무이행



□ 평가 및 개선방향

- 최근 크라우드펀딩 등 온라인 기반 모금 플랫폼이 늘어나고 있는데, 이와 관련한 수수료 정책이나 기부금품법 등 새로운 모금시장에 대한 관리나 법안 반영이 안 되고 있는 상황임.
- 건물매입 등 자산 취득과 관련한 모금은 허가하지 않고, 2년 이내 모금액을 다 사용하도록 하지만 관련 법 조항은 없음.⁴¹⁾
- 기부금품법은 조문 자체가 많지 않음에도 위반시 단순 과태료뿐만 아니라 형사처벌을 하는 규정을 두고 있기 때문에 기부금을 모집하는 입장에서 볼 때 법적용과 관련한 사실 판단에 어려움을 겪을 수 있음. 기부금품법이 기부문화를 확산하고 장려하기 위한 역할을 하기 위해서는 절차상 단순한 과실은 과태료로 처벌하고, 기부금품 모집을 통한 사기, 횡령 등의 문제는 형법의 문제로 삼는 것이 더 타당할 수 있음(박훈, 2017).
- 기부금품의 15% 이내에서 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 경비를 충당할 수 있음. 이는 다른 국가에서는 찾아볼 수 없는 조항이며, 기부금액이 연간 1천억 원을 모금하는 기관과 연간 3천만 원을 모금하는 기관의 15%는 다를 수밖에 없음. 특이할 만한 것은 기부금 모금 행위가 민간활동의 재원 확보책이며, 국가 또는 지방자치단체 등의 공권력이 있는 주체는 모금을 할 수 없도록 제한하였음에도 불구하고 이 법과 시행령의 상당히 많은 조항들은 기부금품을 수령할 수 있는 예외적 방안들을 다루고 있음(황신애,2018).

모은 금품

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

라. 학교기성회,후원회,장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립이나 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 모은 금품

40) 정치자금법, 결핵예방법,보훈기금법,문화예술진흥법,한국국제교류재단법,사회복지공동모금회법,재해구호법,문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법, 식품등 기부활성화에 관한 법률, 한국장학재단 설립 등에 관한 법률에 따라 설립된 기관 또는 실행되는 모집의 경우에는 기부금품법 적용 예외

41) 박혜연. “갈 곳 없는 생명 넘쳐나는데...모금 막는 ‘기부금품법’ ”. 더나은미래. 2018.9.18.

<https://futurechosun.com/archives/35996>

3. 보조금과 민간위탁

국고보조금과 지방보조금, 민간위탁 등 시민사회단체의 사업수행에 대한 직접적 재정지원과 관련한 법과 제도를 살펴봄.

가. 국고보조금

□ 국가가 지방자치단체와 민간이 수행하는 특정한 목적의 사업을 장려하기 위해 비용의 전부 또는 일부를 지원해 주는 제도

□ 법의 주요 내용

- 국고보조금의 근거 법령은 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 보조금법) 과 시행령이 있으며, 5개 규정⁴²⁾에 의거해 보조사업을 관리함.
- 보조금 지급의 공정성을 위해 2개 이상의 법인, 단체, 개인이 수행할 수 있는 사업의 경우 공모를 통해 보조사업자를 선정해야 함(보조금법 제 16조).
 - 중앙관서의 장이 공모방식을 통해 보조사업자를 선정할 때는 e나라도움을 통해 사업자 선정 공고문을 게시하되 해당 부처 홈페이지나 일간지 등에 공고문을 함께 게시할 수 있음(국고보조금 통합관리지침 제14조).
 - 보조사업자 선정기준은 보조사업자의 재무 안전성, 자부담 능력, 사업 능력, 사업 관리 체계의 적정성 등을 고려해야 함(국고보조금 통합관리지침 제13조).
- 보조금은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 원칙적으로 보조사업자는 보조금 결제 전용 보조사업비 카드를 발급받아 사용해야 함. (보조금법 제 22조, 국고보조금 통합관리지침 제19조)
- 보조금 또는 간접보조금⁴³⁾ 총액이 3억 원 이상인 경우 감사인으로부터 정산보고서를 검증받아야 함(보조금법 제27조, 시행령 제12조).
- 같은 회계연도 중 보조사업 또는 간접보조사업 총액이 1천만 원 이상일 경우 보조사업자는 보조금 통합관리망에 의무적으로 정보공시를 해야 함(보조금법 제26조, 시행령 제11조).
- 보조금을 지정된 용도로 사용하지 않으면 보조금 지원이 취소되거나, 향후 보조금사업에서 배제, 벌칙 불이익(5년이하의 징역형 또는 5천만원이하의 벌금형)을 받을 수 있으며, 사업의 내용 변경이나 경비의 변경시 경미한 경우를 제외하고 사전 승인이 필요함(보조금법 제30조, 제31조의2, 제41조).

42) ① 국고보조금 통합관리지침, ② 보조사업 정산보고서 작성지침, ③ 보조사업 정산보고서 검증지침, ④ 보조사업자 회계감사 세부기준, ⑤ 보조사업자 정보고시 세부기준

43) 간접보조금은 국가로부터 교부된 보조금이 지방자치단체를 통하여 민간(단체)이나 타기관에 재교부되는 보조금을 말함 (출처:한국재정정보원)

〈표 3-10〉 보조금 관리에 관한 법 주요 내용

보조금법	주요내용
제2조(정의)	-보조금은 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금 -보조사업자는 보조사업을 수행하는 자, 간접보조사업자는 간접보조사업을 수행하는 자를 지칭
제18조(보고금의 교부조건)	-중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정시, 법령과 예산에서 정하는 보조금의 교부 목적 달성의 조건, 보조사업이 완료시, 보조사업자에게 상당한 수익이 발생하는 경우 보조금의 교부 목적에 위배되지 아니하는 범위에서 교부한 보조금의 전부 또는 일부 반환 조건을 붙일 수 있음.
제22조(용도 외 사용금지)	-보조사업자·간접보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 됨.
제30조(법령 위반에 따른 교부 결정의 취소)	-중앙관서의 장은 보조사업자·간접보조사업자가 보조금을 다른 용도로 사용한 경우, 법령, 법령을 위반한 경우, 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있음.
제31조의 2 (보조사업 수행배제 등)	-중앙관서의 장은 보조사업자·간접보조사업자가 부정교부에 따라 교부 결정의 전부 또는 일부 취소를 1회 이상 받거나, 전용으로 교부 결정의 전부 또는 일부 취소를 2회 이상 받은 경우, 처분 위반 사유로 교부 결정의 전부 또는 일부 취소를 3회 이상 받은 경우 교부를 제한 해야함. -중앙관서의 장은 보조사업자·간접보조사업자가 부정교부에 따라 반환명령을 1회 이상 받은 경우, 전용으로 반환명령을 2회 이상 받은 경우, 지급요건미달로 반환명령을 3회 이상 받은 경우 교부를 제한 해야함.
제36조 (검사)	-중앙관서의 장은 보조금 예산의 적절한 집행을 위해 보조사업자·간접보조사업자에게 보고하게 하거나 소속 공무원은 장부·서류·그 밖의 재산 검사나 관계자에게 질문하게 할 수 있음. -공무원은 권한을 나타내는 증표를 지니거나 제시해야 함.
제41조 (벌칙)	-보조금·간접보조금 전용, 보조금정보 목적외 사용하거나 누설, 보조금통합관리망 위조·변경, 권한이 없거나, 초과하여 보조금관리정보 처리, 보조금·간접보조금으로 취득·효용이 증가한 중요재산에 대하여 보조사업 완료 후 승인없이 전용·양도·교환·대여·담보제공 한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함.
제33조 (보조금수령자에 대한 보조금의 환수)	-보조금수령자는 부정교부, 전용, 지급요건미달인 경우 보조금·간접보조금의 전부 또는 일부를 기한을 정하여 반환해야 함. -보조금수령자는 반환하는 기간동안 보조금을 지급받지 못함. -보조금수령자는 부정교부, 전용, 지급요건미달인 경우 일정한 기간 동안 보조금의 지급제한을 받을 수 있음.

□ 국고보조금통합관리시스템(e나라도움)⁴⁴⁾ 구축

- 2017년 보조금법을 개정하기 전에는 국고보조금 지급 주체가 중앙부처, 지방자치단체에 분산되어 있어 유사·중복사업 검증이 어려웠음.
- 선지급·후정산 방식은 담당 부처가 실시간으로 모니터링 할 수 없는 한계가 있었고, 증빙서류의 위조, 개인 용도 사용 등 부정수급을 사전에 방지하기 어려움.
- 보조금 예산 편성, 교부, 집행, 사후 정산, 정보공개 등 보조사업 전체 프로세스를 통합하여

44) 한국재정정보원이 기획재정부로부터 위탁받아 운영하고 있음.

관리

- 국고보조금은 통합예탁기관의 계좌에 예치하고, 자부담금은 보조사업자의 계좌에 예치. 보조사업자가 보조금 전용카드를 사용하면 실시간으로 사용 내역을 검증하고, e나라도움의 보조금 예탁계좌에서 보조사업자에게 건별로 지급하는 방식
- 보조금을 사업별·재원별로 관리하며 예탁계좌는 시스템을 통해서면 입출금이 가능하고 검증된 거래처의 계좌에 실시간으로 건별로 지급
- 정산보고서와 잔액 및 이자 반환업무를 시스템을 통해 처리
- 보조금 예산, 집행 현황, 연도별 추이, 보조사업 수행 단계별 평가, 서비스 유형별 현황, 보조사업자 현황 등 보조사업과 보조사업자에 대한 통계 생산

〈표 3-11〉 e나라도움 주요 기능

업무	주요기능
보조사업 관리 사업수행 관리	사업 기준 정보 관리, 내역 사업 편성 및 배정, 공모 관리, 보조사업 교부 관리, 지출관리, 교부신청, 보조금신청, 계약관리
보조금 포털	사용자 포털 및 업무 포털 관리, 사용자 로그인
집행 정산	교부 관리, 집행 관리, 카드·계좌 관리 정산 관리, 반납 관리
중복·부정 수급 관리	수급자 통합 관리, 자격 검증 항목 관리, 부정 징후 모니터링, 부정수급 패턴 분석
통계 분석	보조사업 및 보조사업자별 통계 관리, 집행 실적 통계
총괄 조정	회의 관리, 평가 관리, 집행 모니터링
정보공개	공모 사업 조회, 보조금 맞춤형 정보 공개

출처 : 한국재정정보원

□ 평가 및 개선방향

- 비영리민간단체지원법 제6조 3항에 따른 비영리민간단체의 공익사업 소요경비 지원은 보조금법을 준용하고 있어 비영리민간단체 지원사업 등의 예산편성 원칙 및 회계처리 기준의 근거로 작용함. 이에 따라 세부적인 예산편성 원칙과 기준, 상근직원 인건비·간접경비 사용불가, 보조사업 참가비 및 후원요청 불가, 현물출자 자부담 5% 의무⁴⁵⁾ 등 보조금법에 따른 예산집행의 경직성은 시민모금이나 기업후원 등이 부족하고, 재정구조가 취약한 시민사회단체에 행정처리의 복잡성에 반해, 실질적인 참여유인 요소는 부족함(주성수, 2017). 공익법인 회계기준에 따르면, 사업수행에 따른 상근자인건비를 간접경비로 보고 있지 않음.
- 특정단체에 대한 특혜성 지원근거 법률의 정비가 필요함. 특히, 3대 특별법(새마을운동조직육성법·바르게살기운동조직육성법·한국자유총연맹육성법)에 따른 특정단체에 대한 국고보조금 지원이 법적의무가 아님에도 관련법을 근거로 이들 단체의 공익사업수익 중 정부보조금이

45) 행안부 ‘비영리민간단체 공익활동지원 집행지침’ 개정을 통해 그동안 비영리민간단체 보조사업에서 의무강제사항이었던 의무 자부담 제도를 폐지하되 자율적자부담비율에 따라 가점을 부여할 수 있는 것으로 변경함. (지자체 지침 개정은 다를 수 있음)

2015년 기준 절반 이상을 차지하는 등 시민사회단체 보조금 지원정책의 형평성에도 논란이 있음(김동춘, 2004; 주성수, 2017). 보조금은 통일적으로 결정되는 것이 바람직하므로 개별법이 지원하는 별도의 민간단체에 관한 법률(새마을운동조직 육성법, 바르게살기 운동조직, 한국자유총연맹 육성에 관한 법률) 등의 폐지 내지 해당 보조금 조항의 폐지를 검토하고 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업에 대하여 보조금을 지원할 수 있도록 한 기존 규정을 개정하는 것이 바람직함(고영훈·안영훈, 2015).

나. 지방보조금

□ 지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시·도가 정책상 또는 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 시·군·구에 지원하는 재정상의 원조

□ 법의 주요 내용

- 지방보조금의 근거 법령은 「지방재정법」 과 시행령, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법」, 각 지자체의 조례, 「지방보조금 관리기준(행안부 예규 제108호)」 등이 있음.
- 지방보조금은 교부대상 및 내용, 산정방법에 따라 구분

〈표 3-12〉 지방보조금 분류

구분	지방보조금의 분류
대상별	- 공공단체 보조 : 자치단체, 공기관, 교육기관 등에 대한 보 - 민간 보조 : 법인 또는 단체, 개인에 대한 보조금
내용별	- 경상보조 : 보조사업자의 경상적 사업경비의 지급을 위한 보조 - 자본보조 : 보조사업자의 자본형성을 위한 보조

○ 민간보조의 종류

- 민간경상사업보조 : 민간(단체, 법인, 개인)이 행하는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금
- 민간단체 법정운영비보조 : 지방재정법 제17조 및 제32조의2제2항에 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비. 운영비 이외의 사업비 편성 불가
- 민간행사사업보조 : 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금. 단체운영비(사무실임대료, 상근직원인건비 등) 지원 불가, 자치단체가 행사를 사실상 주관하여 시행하는 행사의 경우에는 보조금으로 예산 편성 금지
- 운수업계보조금 : 버스·택시·화물운송사업용 자동차운수업계에 유류세액 인상분 보전을 위해 지급되는 보조금, 비수익·결손노선 등 운수업계에 지급되는 보조금
- 사회복지시설 법정운영비보조 : 사회복지시설에 대하여 운영비 지원 목적으로 편성
- 사회복지사업보조 : 생활보호, 노인·아동·장애 등 주민 복지를 위해 법령 또는 조례상 지원기

준에 따라 의무적으로 지출하는 보조금 등

- 민간자본사업보조(자체재원) : 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 자치단체 자체 재원으로 직접 지급하는 보조금. 교부조건에 구체적인 사용 용도(영리행위 허용범위 등)기재하고, 단체 해산시 환수내용 기재
- 민간자본사업보조(이전재원) : 민간의 자본형성을 위하여 민간이 추진하는 사업을 권장할 목적으로 민간에게 국비 또는 시비를 자치구에서 지급하는 보조금

○ 지방보조금 지원 대상(지방재정법 제17조, 제23조)

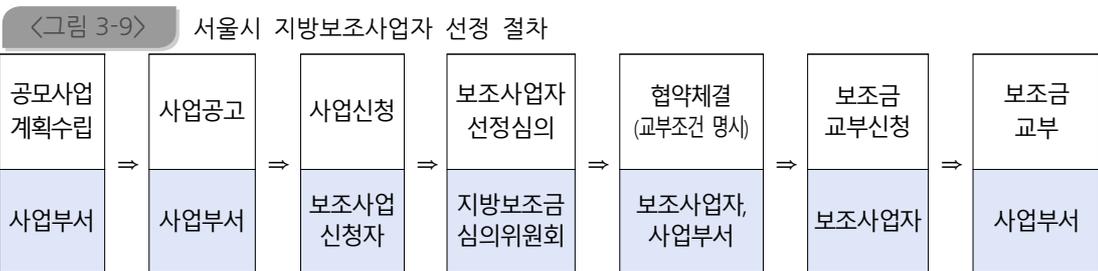
- 법률에 규정이 있는 경우
- 국고보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
- 용도가 지정된 기부금의 경우
- 보조금 지출에 관한 근거가 조례에 직접 규정되어 있고, 그 보조금을 지급하지 않으면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 당해 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 공공기관⁴⁶⁾에 지원하는 경우
- 시가 정책상 또는 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정하여 자치구에 지원하는 경우

○ 지방보조금 예산은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」⁴⁷⁾에 의한 총한도액 범위 내에서 예산 편성

○ 지방보조금심의위원회 설치 및 운영(지방재정법 제32조의3, 지방보조금관리기준 등)

- 민간전문가와 공무원으로 15명 이내 구성(공무원 위원은 전체 1/4 이내), 임기 3년 이내, 위원장은 민간위원 중 호선
- 지방보조금 예산편성 및 운영, 성과평가, 보조사업자 선정 등 역할

○ 지방보조사업자 선정 절차(서울시 예시)



○ 지방보조사업 예산편성원칙

- 단체에 대한 지방보조금 지원대상은 「비영리민간단체 지원법」 제2조의 비영리민간단체 요건을 참조하여 자치단체가 자율적으로 판단
- 법령, 조례에 따라 당해 지자체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성. 강사료·원고료·출장여비 등 지급 단가 및 지자체 적용 기준을 제시

46) 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

47) 2020년도 예산편성운영기준 및 기금운영계획수립기준 (행정안전부 훈령 제96호 : 발간 2019.7.1.)

- 법령, 조례에 따라 사무와 관련한 사업비 예산으로 편성. 법령에 명시적 근거⁴⁸⁾가 있는 경우 외에는 운영비를 목적으로 교부할 수 없음. 다만, 특정 보조사업의 추진에 따라 그 사업기간 동안 직접 소요되는 인건비, 재료비 등은 운영비에 포함되지 않음.

<참고> 2020년 서울시 공모사업 예산편성 기준 예시

- 단순인건비 : 기본시급 10,523원 준용(「서울시 생활임금 조례」에 따른 ‘20년 서울시 생활임금 고시’)
- 강사료·원고료 등 : 서울시 인재개발원 강사수당 등의 지급기준표 준용
- * 다만, 지리적 접근성 등 우수강사 확보의 어려움을 감안하여 지급액을 기준액의 20%범위 내에서 추가로 지급 가능(세출예산집행기준 준용)
- 업무추진비(매식비) : 1인당 1식당 기본 8,000원(세출예산집행기준 준용)

- 지방보조금으로 편성불가능한 단체운영 기본경비
 - 시설비·수선비·시설부대비·전신전화 설비 등 자본적 경비
 - 상근직원 인건비·사무실임대료·사무용 집기구입·공과금·전화요금 등 단체운영경비
 - 연구기관, 대학(교)부설 연구소, 동영상 제작 등 전문기관에 일괄 의뢰하여 지출하는 경비(용역성 경비)
 - 불우이웃돕기성금, 진료비 지급, 시상금, 장학금 등 현금성 지출 경비
 - * 사업수행관련 보조금으로 편성할 수 없는 사업비는 자부담 예산으로 처리하여야 함.
- 지방보조사업 집행은 보조금 전용관리통장과 연결된 보조금결제 카드(체크카드) 사용이 원칙이며, 지방보조금관리시스템 등을 사용해야 함(국고보조금이 1%라도 포함된 보조사업은 국고보조금통합관리시스템인 e나라도움 사용).
- 법령 위반 등에 대한 처분 (지방재정법 제32조의8, 제97조, 제98조, 시행령 제37조의4)
 - 법령 위반 등에 따라 보조금 교부 결정을 취소한 지방보조금 사업자에게는 다른 지방보조금의 교부를 5년의 범위 내에서 제한
 - 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 자와 그 사실을 알면서 지방보조금을 교부한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금 부과
 - 전용한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 부과, 사전 승인 없이 사업내용 및 경비 변경 등 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 부과
 - 보조사업 수행관련 자료를 보관하지 않거나, 실적보고서를 거짓으로 작성 제출 등에 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과
 - 보조사업자에 속한 자가 어느 하나에 해당하는 위반행위를 할 경우 그 행위자를 벌하는 외에 법인 또는 개인에게도 해당 벌금형 부과
 - * 지방보조금 교부 결정시 지방보조사업자로부터 보조금 청렴사용서약서 작성 및 제출 의무화

48) 법령에서 지방보조금을 운영비로 규정할 수 있음을 명시해야 함. 법령이라 함은 법률, 대통령령, 총리령, 부령까지를 말하며, 자치법규인 조례와 규칙은 해당되지 않음.

□ 평가 및 개선방향

- 지방자치단체의 사회단체보조금 사업은 지방재정법에 따른 것으로 비영리민간단체지원법과 시행령, 각 지방자치단체의 보조금 지원 조례 등에 근거하나 구체적 명시 규정이 없어 실제 운영과 관련해서는 보조금 관리에 관한 법률과 시행령, 지방자치단체 예산편성 운영기준 등을 따르고 있음. 따라서 국고보조금과 유사한 문제점을 안고 있으며, 지역별 차이를 반영하지 못 함(김용동, 2013).
- 2014년 지방재정법이 개정됨에 따라 법령에 명시적 근거가 있는 경우를 제외하고는 운영비 교부가 금지됨(지방재정법 제32조의 2). 이에 따라 비영리단체에 인건비, 임차료 등 운영비 지원이 원칙적으로 금지되면서 사업수행에 어려움을 겪었던 만큼 지방자치단체의 자체적인 판단에 따라 조례에 근거를 둘 경우 운영비 지급이 가능할 수 있도록 지방재정법 개정하는 것이 검토되어야 할 것임(고영훈·안영훈, 2015).
- 최근 지방자치단체 보조금의 투명하고 효율적인 관리를 목적으로 한 ‘지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률’이 국회를 통과함(2020.12.9)⁴⁹⁾. 그동안 지방재정법에서 일반적인 사항만 규정하고 대부분의 관리규정을 조례로 위임해 왔었는데, 지방보조금의 예산편성·교부절차·관리 등을 법률로 규정하여 지방자치단체가 법인·단체 또는 개인에게 지급하는 보조금에 대한 체계적이고 통일적인 관리를 명목으로 함.
 - 주요 내용은 부정수급 사전예방과 처벌강화, 행정안전부와 지방자치단체 공동 지방보조금통합관리망 구축 등임. 그러나 보조금 부정수급 등 보조금 관리는 지속적으로 제기되어 온 문제이며, 지방보조금에 대한 국고보조금과 상응하는 법률제정은 효율적인 관리에 편중된 문제해결 방식으로 한계가 있을 수 있음. 특히 시민사회단체는 단순 재정지원의 대상이 아니라 시민들의 자발적, 비영리적, 자치적 결합체로 포괄적인 공익성을 지원의 근거로 보아야 하며, 그에 따라 지원제도의 보편성 확보, 특혜성 지원 폐지, 근거가 되는 법률 정비 등 종합적인 접근이 필요함(김동춘, 2004).

49) 행정안전부 보도자료(2020.12.9.) 주요 내용은 다음과 같음.

- 부정수급 사전 예방 : 지방보조금 총액 3억 이상인 지방보조사업자 감사인 실적보고서의 적정성 검증 의무, 회계연도 중 지방보조금 총액 10억 이상인 지방보조사업자 외부회계감사 의무화
- 부정수급자 제재조치 및 처벌 강화(국고보조금 수준) : 부정수급자는 소관 지방보조사업 수행대상에서 배제 또는 지방보조금 지급 제한, 반환시 지방보조금 총액의 5배 이내의 범위 제재부가금을 부과·징수, 부정수급자의 명단과 위반행위, 처분내용 홈페이지 공표 등
- 행정안전부와 지방자치단체 공동 지방보조금통합관리망 구축 근거 마련 : 지방보조금 편성·공모·교부·집행·정산의 전 과정 전자화·정보화

※ ‘23년 1월 개통 예정(구축비 약 1천억)

다. 민간위탁

□ 민간위탁은 정부의 역할인 공공서비스를 서비스의 공급 결정과 대가 지불은 정부가 담당하고 서비스의 생산을 민간부문이 담당하도록 한 것으로, 해마다 민간위탁 사무가 증가하고 있음에도 상위 법률 없이 개별 법령이나 조례, 지침에 따라 운용되고 있음.

□ 법의 주요 내용

○ 민간위탁제도는 별도의 상위 법률 없이 「헌법」·「정부조직법」·「지방자치법」·「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등에 근거하고 있으며, 2016년 민간위탁에 대한 포괄적인 법적 토대로서 「민간위탁기본법」이 발의되었으나 폐기됨. 최근 행안부에서는 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」이 발표됨.

〈표 3-13〉 민간위탁의 법적 근거

법규	내용	근거
헌법	행정관청의 권한은 법률에 의하여 정해지며 위탁은 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 원칙적으로 법률의 명시적 근거를 필요로 함	제96조
정부조직법	행정기관의 사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 위탁할 수 있음	제6조제3항
지방자치법	지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음	제104조제3항
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관 사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 사무를 민간위탁 할 수 있음. ① 단순 사실행위인 행정작용, ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 ③ 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무 ④ 그 밖의 국민 생활과 직결된 단순 행정사무	제11조 제1항
서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 (예시)	지방자치법 제104에 따라 서울특별시장의 권한에 속하는 사무중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 증대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 함	제1조
행안부 협치형 민간위탁 활성화 가이드라인 (2020)	협치형 민간위탁에 적합한 위탁사무 적용 ① 서비스 대상 및 제공 방식 : 수탁기관이 주민에게 직접 서비스를 제공하기보다는, 주민에게 서비스를 제공하는 민간주체들을 지원하는 기능을 주로 수행할 것을 계획하고 있는지 여부 ② 광범위한 지원 역할 여부 : 수탁기관이 민간주체들을 대상으로 광범위한 지원기능을 수행할 것을 계획하고 있는지, 민간주체 활동의 촉진·활성화 지원, 민간주체의 의견수렴, 이해관계 대변, 민간주체 간 상호 연계 협력 촉진 지원 여부 ③ 거버넌스 역할 여부 : 수탁기관이 자치단체, 시민사회, 유관 기관, 시민 등 다양한 이해관계자들과의 네트워크를 통하여 거버넌스 구축하는 것을 목표로 하는지 여부 ④ 사회적 가치 지향 여부 : 수탁기관 및 관련 민간주체들이 수행하는 사무가 사회적 가치를 지향하고 있는지 여부	

- 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 민간위탁에 대한 규정을 별도의 장으로 분리하고 있는데, 민간위탁의 기준과 대상기관의 선정 기준, 계약 체결, 지휘·감독 등의 내용을 포함하고 있음.

〈표 3-14〉 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 중 제3장 민간위탁 주요내용

	주요내용
제10조(다른 법령과의 관계)	-민간위탁사무에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 없으면 이 영에서 정하는 바에 따름
제11조(민간위탁의 기준)	-행정기관은 다음의 사무를 민간위탁할 수 있음 ① 단순 사실행위인 행정작용, ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 ③ 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무 ④ 그 밖의 국민 생활과 직결된 단순 행정사무
제12조(민간위탁 대상기관의 선정기준 등)	-인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토 -공개모집 -사무처리 지연, 불필요한 서류의 요구 등 보완조치 마련
제13조(계약의 체결 등)	-계약 내용에 목적,수수료 또는 비용, 위탁기간, 의무, 계약 위반시 책임과 그 밖에 필요한 사항 포함
제14조(지휘·감독)	-민간수탁기관 지휘·감독 -보고, 계약 취소 -계약 취소 또는 정지시 정지의 사유 통보, 의견 진술 기회
제15조(사무편람)	-수탁기관 사무편람 작성과 위탁기관 승인
제16조(처리 상황의 감사)	-연1회 이상 감사 -시정 조치 및 임직원 문책 요구

- 협치형 민간위탁 활성화 가이드라인은 2020년 정부혁신과제로서 중간지원조직형 수탁기관을 협치형 민간위탁 대상으로 규정하고, 기존의 근거로 삼았던 지방자치법, 지자체의 민간위탁 기본조례 및 규정의 내용을 최대한 준수하되 협치형 민간위탁 활성화를 위한 최소한의 규정과 운영방식 개선을 목적으로 함.
 - 노인종합복지관, 청소년 센터처럼 직접 서비스를 제공하거나, 거버넌스 역할이 목적이 아닌 민간위탁기관은 제외
 - 위탁비용 산정과 관련해 지방계약법령의 기준 및 절차를 준용하여 민간위탁 업무를 처리하는 방식이 당연한 것은 아니며, 지자체의 여건 및 위탁사무의 특성에 맞게 지방계약법령의 기준 및 절차를 변형하거나 새로운 기준 및 절차 등을 수립할 수 있고 협치형 민간위탁의 경우에는 지방계약법령의 기준 및 절차를 과도하게 반영하지 않을 것을 권고
 - 적정 위탁수수료 및 일반관리비를 민간위탁예산에 포함하여 운영할 것을 권장
 - 협치형 민간위탁 평가기준에 거버넌스 구축도, 민간주체에 대한 지원 노력도, 사회문제 해결도 등을 가중해서 평가하는 별도의 지표를 개발·활용할 것을 제안

□ 평가 및 개선방향

- 협치형 민간위탁의 경우 사회문제해결과 사회적 가치 추구를 목적으로 대다수가 비영리기관이 위탁을 받고 있지만 지방계약법 제7조, 시행령 제6조에 따른 위탁수수료 지급이 이익발생이라는 측면에서 비영리단체는 지급이 불가하다는 행정의 논리가 있음.
- 현대 행정에서 민간위탁제가 민관협치를 매개하는 핵심 제도적 수단으로, 지속적인 제도개선에도 불구하고 행정과 민간의 관계와 절차를 둘러싼 불합리성이 지속되고 있음(정병순, 2018). 민간위탁은 지자체 행정의 사무를 전문성이 있는 민간에 위탁하는 것임에도 행정의 관리감독으로 인해 수직적인 통제와 자율성 침해의 문제가 발생하고 있으며, 수탁기관에 과도한 책임이 부과되고 있음.

<소결>

- 시민사회조직의 현황 및 운영실태를 확인한 결과 소규모 단체, 법인이 시민사회조직 대다수를 차지함. 그러나 국민의 기부금과 정부 보조금의 대부분은 규모가 큰 조직에 집중되어 있어 규모가 작은 조직의 재정적 여건은 매우 불안정함.
- 비영리민간단체의 연간 예산은 2~5억 원 규모이며, 재정은 정부(15.9%)보다는 시민사회 내부(회비/29.8%, 후원금/22.7%, 민간기관지원/8.6%)적으로 조달하는 비중이 월등히 높음. 활동가 규모는 2~5인이 가장 많았고, 재정의 상당 부분이 경직성 경비(운영비, 인건비가 전체 57.7%)로 지출됨(2018 서울시 소재 등록 단체, 설문 응답 443개 단체 기준).
- 국세청 2019년 기준, 공익법인은 39,897개로 전년 대비 5,054개 증가함. 이중 결산자료를 공시한 공익법인⁵⁰⁾ 9,860개이고, 자산규모별로는 총자산 3억 원 이하인 공익법인이 2,374개(24.0%), 100억 원 초과인 공익법인은 1,710개(17.3%)임. 공익법인의 고유목적사업 수입 금액은 총 112.3조 원(기타 고유목적사업 수입이 56.7조 원, 보조금이 47조 원, 기부금이 6.4조 원, 회비가 2조 원).
- 통계청 2019년 기준, 기부 현황은 지난 1년 동안 기부 경험이 있는 사람은 25.6%, 향후 기부 의향이 있는 사람은 39.9%, 유산기부 의향이 있는 사람은 26.7%로 2011년 이후 매년 감소 추세임. 기부금 소득공제에서 세액공제로 세제가 바뀌면서 고액기부자의 세제혜택이 줄어든 2015년 조사에서 기부경험이 급격히 감소한 것으로 나타남.
- 보조금은 행안부 비영리민간단체지원사업 기준으로, 보조금 규모는 1999년 75억 원에서 시작해 2013년 약 145억 원으로 가장 많았다가 2020년에는 약 71억 원으로 점차 하락하는 추세를 보임. 1999년의 보조금 75억 원 중 새마을운동중앙협의회·자유총연맹·바르게살기운동협의회 등 3개 단체가 10건의 사업에 30억8천만원(전체의 41%)을 배정받는 등 중복지원, 특혜시비가 이어짐.
- 공공부문 민간위탁 사무는 총 10,099개로 이 중 지자체의 위탁이 8,807(87.2%)로 가장 많았고, 지자체 평균 35.9개의 민간위탁 사무를 운영하고 있음(한국민간위탁경영연구소, 2018). 공공부문 민간위탁 사무의 수탁기관은 총 22,743개로 이중 비영리 기관이 10,961개(48.2%), 영리기관이 10,516개(46.2%), 사회적 경제 기업이 1,266개(5.6%)를 차지함. 서울시의 경우 민선 5기 이후 ‘협치시정’의 기조에 따라 민간위탁 중 비영리 기관 비중이 2012년 59.6%(155개)에서 2018년 68.1%(166개)로 9% 정도 증가하는 등 민간의 참여가 확대되었음.
- 시민사회 현장에서 집중적으로 제기되는 조직의 운영 관련한 법제 이슈는 ‘비영리단체의 투명성과 책무성 강화’, ‘기부활성화를 저해하는 제도’, ‘보조금/민간위탁 예산 편성의 경직성’

50) 종교법인은 공시의무에서 제외됨. 그 외는 자산 5억 원 또는 연간 수입금액 3억 원 이상의 공익법인이 결산서류 등을 공시해야 하는 대상임. 그러나 2021년 4월에 2020년 결산을 공시할 때는 모든 공익법인이 공시해야 하는 것으로 변경됨. 다만 이전에 공시의무가 없었던 자산 5억 원, 수입금 3억 원 미만 법인은 간편 양식이 허용.

으로 요약할 수 있음.

〈표 3-15〉 시민사회조직 운영관련 이슈

이슈	주요내용	관련 법제도 제개정 이슈
비영리단체의 투명성과 책무성 강화	-공익법인법 제개정안 다수 발의 -기부금품법 시행령, 기부자 알권리 강화	-공익법인법 관련 (전면) 개정 -기부금품법 시행령 개정
기부활성화를 저해하는 제도 규정	-기부의 소득공제와 세액공제 -공익법인의 주식보유 제한 및 과세 -기부금대상민간단체의 개인기부금비율 유지의무	-소득세법 개정 -상증세법 개정
보조금, 민간위탁 예산 편성의 경직성	-예산지원 항목 세부지침 마련 -인건비, 운영비 편성 제외지만 이행보증보험은 강제 -민간위탁기관의 수의계약시 개인활동가 참여 제한	- 보조금운영관리지침 - 지방계약법 적용상의 문제

□ 조세, 기부, 보조금, 민간위탁의 4개 분야에서 시민사회조직 운영과 관련된 법 규정과 쟁점을 종합하면 다음 표와 같음.

〈표 3-16〉 시민사회 운영 관련 법 쟁점

분류	법취지와 주요규정	평가 및 개선방향	
조세	법인세법	조세혜택	-면세혜택이 주어지는 수익사업에 대한 주관적 판단
	상증세법	세제혜택 보고의무	-투명성 제고 방안의 과도한 규제 -외부회계감사: 행정/경비 부담, 중복감사, 적격성 -공시제도 및 회계기준 공시 서식(개정): 불명확성/혼선, 정보노출 등 문제 -보고사항(기부금모집액, 활용실적, 출연재산명세): 결산서류와의 중복, 과도한 행정업무, 작성기준과 서식의 일관성 없음
	부가가치세법	고유목적 사업 부가가치세 면제	-부가가치세 면제대상 기준의 모호 -자의적인 판단 여지 많음
	지방세특례제한법	공익 목적사업 사용 부동산 지방세 면제	-고유업무에 ‘직접사용’ 하는 부동산에 대한 면제에서 ‘직접사용’ 해석 논점. -특례 적용, 형평성 문제
	조세특례제한법	기부장려금 제도	-기부금단체의 재정지원목적으로 도입되었으나 기부장려금단체 10개에 불과
기부	법인세법 소득세법	기부금단체 구분에 따른 조세혜택	-기부금단체 신청 분기별 접수로 지정시기를 놓칠 경우 존립 위험
	기부금품법	기부금 모집 등록, 모금, 사업완료 보고	-최근 모금시장 관리나 법안 반영 안 됨 -건물매입 등 자산 취득 모금 불허, 2년 내 사용의무 -과도한 형사처벌 규정 -모집비용 15% 이내 지출
보조금	보조금법	국고보조금 e나라도움 시스템	-비영리민간단체지원사업 예산편성 및 회계처리기준 경직(인건비/운영비 사용불가 등) -특정단체에 대한 특혜성 지원근거 정비 필요
	지방재정법, 행안부 예규, 각 지자체 조례 등	민간경상 사업보조	-비영리민간단체지원법과 각 지자체 보조금 지원 조례 등을 근거로 사업을 진행하나 보조금법 준용, 국고보조금과 유사한 문제점 -지방재정법에 따라 법령에 명시적 근거가 있는 경우 제외하고 운영비 금지 -보조금 부정수급 관리과 처벌강화
민간위탁	지방계약법, 협치형민간위탁가이드라인	협치형 민간위탁 수수료 및 일반관리비 산정	-민간위탁 상위법 부재 -민간위탁수수료 지급 불가(지방계약법) -수탁기관에 대한 수직적 통제, 자율성 침해와 과도한 책임부과

- 이상과 같이 현행법은 시민사회의 영역과 활동방식은 다양하게 변모하고 있지만, 기부 관련 사회적 분위기는 냉랭하고 시민사회조직을 지원하는 법과 제도는 경직되어 있어 시민사회조직이 성장하는데 여러 한계를 내포하고 있음을 확인할 수 있음. 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있음.
- 첫째, 2016년 이후 비영리민간단체의 증가세는 둔화되고 있으며, 서울시 소재 시민사회단체 조사에 따르면 50%의 단체가 200명 이하의 회원을 보유하고 있고 연간 예산 5천만 원 이하의 단체가 전체 30.5%를 차지하는 등 열악한 조건에 놓여 있음.
 - 결산자료를 공시하는 공익법인을 살펴보면 기부금 3억 이하의 법인이 84.2%로 대부분을 차지하지만, 기부금 비중으로 보면 4.2%에 불과하고, 보조금 수령액은 전체 보조금의 1%에도 미치지 못하고 있어 기관 간 재정 격차가 매우 큼.
 - 2019년 통계청 사회조사 결과, 기부현황은 기부금 소득공제에서 세액공제로 세제가 바뀐 이후 2015년을 기준으로 기부 경험, 향후 기부의향 모두 점차 하락하고 있음.
 - 행안부 비영리민간단체지원사업 보조금 규모는 1999년 75억 원이었지만 20년이 지난 2019년에는 약 71억 원으로 오히려 감소함. 2006년에는 약 45억 원, 2013년 약 145억 원까지 늘어났다가 점차 감소하는 추세를 보임.
- 둘째, 비영리 세법과 기부 관련 제도는 소수의 불법 사례가 생기거나 대기업 공익재단의 조세회피 문제로 인해 전체 공익법인의 의무와 벌칙규정이 강화되는 추세임.
 - 공익법인 투명성 제고를 위해 외부회계감사 대상 공익법인 기준이 종전 자산 100억 원 이상에서 연간 수입금액 50억 원 이상 또는 기부금 20억 원 이상으로 확대됨. 공익법인 결산 서류 공시 서식이 개정되었으나 기재방법이 불명확하고 공시되는 내용의 이해가 어려워 일선에서 혼선이 야기되고 있음.
 - 이에 따라 세무·회계·법률적 지식이 부족하거나 전문가의 도움을 구하기 어려운 소규모 법인들의 행정적 부담이 증가하고 있음. 반면 기부금품법은 단체가 활용할 수 있는 운영과 관련한 경비의 단체의 규모와 상관없이 일률적으로 정하거나 아예 포함할 수 없어 재정이 열악한 단체가 성장할 수 있는 기회가 마련되지 않음.
 - 기부금품법의 경우 건물매입 등 자산 취득과 관련한 모금은 허가하지 않고, 기부금품의 15% 이내에서만 운영비를 사용할 수 있도록 되어있어 사업수행에 따른 상근자인건비를 책정할 수 없는 한편, 기부금품법상 예외 단체, 조세특례, 특별법 등을 통해 일부 단체는 공익성의 차이를 명확히 구분할 수 없음에도 서로 다른 특례를 적용해 운영비를 지원받을 수 있도록 함으로써 형평성 문제를 야기함.
- 셋째, 비영리민간단체지원법에 따른 공익사업 지원 보조금, 지방재정법에 의한 지방자치단체의 사회단체 보조금 등은 각각 보조금법을 준용함으로써 예산 및 회계처리 기준의 근거로 삼고 있음.
 - 보조금은 상근직원 인건비/간접경비 사용 불가, 보조사업 참가비 및 후원요청 불가 등 예산편

성 원칙과 기준의 경직성과 더불어 보조금관리시스템으로 인한 행정처리의 복잡성까지 더해져 보조금을 활용한 단체의 공익활동을 어렵게 하고 있음.

- 민간위탁 비영리기관의 위탁수수료, 일반관리비 설정을 어렵게 하고 행정으로부터의 수직적인 통제와 자율성 침해, 수탁기관에 과도한 책임이 부과되고 있음.

※ 참조

□ 보조금, 민간위탁 제도와 규정의 제·개정에서 서울시 논의자료를 참조할 필요가 있음.

〈표 3-17〉 서울시 민간보조사업 개선 과제와 혁신 방안 의제(2019)

분류	과제	쟁점, 방안, 고려사항
민간보조사업 구조 혁신	다년도 민간 보조사업 도입 및 지원 확대	-사업의 지속성 및 안정성 확보를 위한 다년도 사업허용 -다년도 사업의 성과 달성 시 계약 연장의 신뢰성 보장 방안 모색
	다자간 협력사업 촉진 및 소규모단체 성장지원	-신생, 소규모단체 등을 고려한 지원 트랙 마련 -다자간 협력의 주사업자와 보조사업자 간 위계관계 방지 모델 필요
	사회적 성과기반 보상 민간보조사업 운영모델 마련	-성과지표보다 성과 기준(목표치) 설정, 사회적 비용의 정량화
민간보조사업 제도개선	상호신뢰 및 협력에 기반을 둔 표준협약서 마련	-민간의 자율성에 대한 보장 원칙 명시 -자율성 보장에 대한 구체적인 방안제시
	장사료, 인건비 등 지급 기준 개선	-정산 등 행정, 컨소시엄 구성 등 소요 비용의 보전 -인건비 이슈에 대한 서울시 차원의 혁신안 마련 -자부담폐지 방안(예: 상근직원 투입 등을 자부담으로 인정 등) -회계 지원 도입: 회계 전문서비스 외주화·지원, 고용인력(예:고용 촉진장려금 등) 지원을 통한 회계 인력의 안정성 확보 등 -뉴딜일자리를 활용한 회계 컨설턴트 지원방안 검토
	예산변경 자율성 확대 및 절차 간소화	-예산변경, 전용 등의 자율성 확대, 행정 절차 간소화
	정산절차의 간소화를 통한 업무 효율성 증대	-개인별 식비지출 등 과다정산 요구 규정의 개정 -전문회계 검증기관의 상시 모니터링 방안 현장 의견 적극 검토(단체 행정부담 증대, 추가적인 관리·감독 이슈 등)

자료: 김소연외(2019) p. 103. 일부 수정

- 서울시는 2018년 ‘민간보조사업 혁신추진단’을 구성하여 비영리민간단체 공모사업을 비롯한 서울시 차원의 민간보조사업의 개선방안을 검토한 바 있음.
- 서울시가 민관협치 조례에 따라 운영한 ‘진단과 권고’ 위원회는 2018년 민간위탁제도에 대한 조사와 연구를 통해 ‘신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신방안’으로 서울시장에 주는 4개항의 권고와 함께 6개의 추진방향, 14개의 세부과제를 제시함.

〈표 3-18〉 서울시 신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신 방안에 대한 진단과 권고(2018)

권고	추진 방향	세부과제
신뢰와 협력 기반의 파트너십 패러다임으로 혁신	1. 민간위탁 수탁 주체의 경영 자율성 보장	① 경영 전반에 관한 수탁 주체의 자율성을 보장하는 표준협약서를 마련하고 이에 기초한 위수탁자간 자율경영협약 체결 ② 수탁자 주도의 사업계획 수립 및 변경, 예산 운용에서의 재량권 대폭 확대 ③ 협치 친화적 평가체계의로의 전환 ④ 수탁기관의 재정적 자립기반 강화를 위한 제도 개선 ⑤ 위탁의 지속성과 혁신성의 조화를 위한 위탁 기간 설정 및 신규 주체 참여촉진
	2. 서울형 사회적 가치 사무를 수행하는 혁신형 민간위탁 운영모델 도입	⑥ 민관협약모델 및 사회성과 연계채권 모델 등 혁신형 민간위탁 운영모델 도입
	3. 장기적으로 참여형 민간위탁 계획 수립체계 확립	⑦ 참여형 민간위탁계획 수립체계 확립
투명성, 개방성 확대를 통한 사회적 책임성 강화 방안 마련	4. 민간위탁 운영정보의 종합적 관리 및 공개 방안, 개방형 민간위탁기관 운영위원회 운영방안 마련	⑧ 민간위탁 투명성 강화를 위한 운영정보의 적극적 공개와 종합적 관리 ⑨ 개방형 민간위탁기관 운영위원회 운영 의무화
예산편성 및 고용 등 현 민간위탁제의 불합리한 요소의 개선	5. 회계제도 및 고용 관련 규정 등에서의 불합리한 요소 개선	⑩ 예산계획 수립, 인건비 산정, 민간위탁수수료 등 불합리한 예산편성 기준 재정립 ⑪ 좋은 민간위탁 일자리를 위한 고용 관련 제도 개선 ⑫ 이행보증보험 요율 경감 등 수탁법인의 부담을 최소화하는 방안 마련 ⑬ 민간위탁사무 및 사업적격자 심의·선정 절차의 합리적 개선
서울시 차원의 '민간위탁기본법 제정' 등 법제도 개선을 위한 적극적인 노력	6. '신뢰와 협력에 기반한 파트너십' 제도 형성을 위한 법제도 개선 노력	⑭ '신뢰와 협력에 기반한 파트너십' 제도 형성을 위한 법제도 개선

자료: 김소연외(2019) p. 108. 일부 수정

4장 지자체 시민사회 관련 조례

제 1 절 지방자치단체 시민사회 정책의 변화와 사례

1. 지방자치와 시민사회 역할

- 지방자치는 ‘지방자치단체의 자치’만이 아닌 ‘시민(주민)자치’를 통해 실현됨. 시민자치는 지역의 ‘시민력’과 ‘지역시민사회 활성화’가 동반됐을 때 비로소 실현될 수 있음.
- 지방자치는 중앙정부로부터 지방정부로 권한을 이전(분권)하여 지역의 조건과 역량에 맞는 풀뿌리민주주의를 실현하자는 것임.
 - 1991년 4월 지방의회가 재구성되면서 시작한 민선지방자치가 부활한지 30여 년이 흘렀음. 1995년에 자치단체장과 지방의원을 모두 직접선거로 선출한 이후 2018년 6월 지방선거를 통해 민선 7기 지방정부가 출범함.
- 지방자치는 중앙정부로 집중된 권력을 지방과 시민사회로 이전하는 것으로 지역의 자치역량은 소규모 지역공동체 내의 일상적인 문제를 다루는 시민력과 지역 시민사회 활성화를 통해 가능함(조명래, 2003; 성경룡, 2013).
 - 지자체의 자치능력은 지역 시민의 사회참여→대인신뢰(협력)→정치참여→정치효능감→지방정부신뢰로 이어지는 순 순환의 지역정치(virtuous circle of local politics)를 통해 강화될 수 있음(장수찬, 2003).
- 자치와 분권을 비전으로 하는 지방자치에서 지방정부의 다양한 행위자들과의 거버넌스는 매우 중요함. 이전의 신공공관리 패러다임과는 달리 거버넌스는 지역 시민과 단체가 공공사 안에서 주체적으로 권한을 행사할 수 있도록 권한을 부여하고 조건을 마련하는 것임.
- 효율과 경쟁을 강조한 신공공관리 패러다임에 대한 비판에서 대두된 거버넌스 개념은 정부가 ‘정부 이외의 다양한 행위자들과 소통과 신뢰를 중심으로 지식과 경험을 공유하면서 공동의 문제해결과 발전방안을 모색해 나가는 협력적 공치양식(mode of cooperative-public governing) 또는 조종을 통한 공동의 목표추구 과정(process of steering and pursuing common goals)’을 의미(이동수 외, 2012: 173-174)
- 지역거버넌스(local governance)는 ‘현재 자신들이 속한 지역사회에서 공동의 목표를 달성하기 위해 정부나 민간조직, 지역주민을 포함한 각 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는 것을 말하며, 이는 수직적 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고, 함께 결정하며, 책임도 함께 지는 방식’을 말함(이동수 외, 2012: 187).
- ‘참여, 파트너십(협력), 네트워크’는 거버넌스의 핵심 요소이며, 특히 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십은 지역거버넌스에 상당한 영향을 끼침. 박홍윤·송재봉(2015)은 국내 학술논문을 분석해 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인을 다음 표와 같이 정리함.

〈표 4-1〉 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인

저자	성공 요인(개선점 등)
김수현, 박은철(2000)	상호이해, 협력의 제도화
임승빈(2000)	NGO의 자율성·정체성·중립성·공익성·전문성
문인수, 이종열(2002)	리더십, 협력의 제도화, 파트너십 전문가
오수길(2003)	리더십, 몰입
이동기(2003)	지식 창출, 공유, 대응
권오상, 이정훈, 노인만(2004)	상호이해: 파트너로 인정, NGO의 전문성
이미정(2004)	리더십, 정보공유, 조정
장인봉, 고종욱(2004)	공무원 인식 전환, 상호이해: 파트너로 인정, 정보공개, 상호의존성, 공동사업, 협력 네트워크, NGO지원, NGO의 전문성·활동성, 주민 참여의식
조의수(2004)	상호이해, 협력의 제도화, NGO 지원, 차별적 접근, 실질적 참여, NGO의 사회적 책임
성향숙(2006)	공무원 인식 전환(교육), 커뮤니케이션, NGO지원, NGO의 전문성
주재현(2006)	최고관리자지지, 전문성 제고, 신뢰구축, 체계적 접근, 통합적 업무 담당 기관
이자성(2012)	참여 다양화, 정보공개, 커뮤니케이션, NGO지원, 협력 사업 및 기회 확대, 인식격차 완화
이현수, 이상엽(2013)	리더십, 정보공유, 커뮤니케이션, 신뢰, 몰입

자료: 박홍윤, 송재봉(2015). p. 187

- 지방자치체가 시행된 이후 지역을 기반으로 활동하는 단체는 늘고 있으나, 지자체의 정책 기조에 따라 시민사회 관련 정책의 편차가 큼.
 - 중앙행정기관과 시도별 등록단체의 비교하였을 때 시도별 등록현황이 높음. 비영리민간단체가 중앙 차원의 정책 대응 활동 이외에도 시도를 중심으로 다양한 활동을 하고 있음을 보여주는 예라 할 수 있음.
 - 2019년 4분기를 기점으로 등록 비영리민간단체의 수는 중앙행정기관이 총 1,675개이며, 시도등록 단체는 12,613개임.
 - 지자체에 따라 차이가 있지만, 가장 일반적인 형태는 시도에 등록된 단체에 사업보조금을 지원하는 것임. 「비영리민간단체지원법」(제6조)은 일정 조건을 갖추고 등록된 단체가 공익 활동을 추진하는 사업에 정부와 지자체가 소요경비를 지급할 수 있다고 규정하고 있음.
 - 등록단체의 수를 고려하지 않고, 예산만을 봤을 때 예산 규모가 큰 순서는 2019년 기준으로 서울, 부산, 경기, 인천 순임.
 - 그러나, 등록단체수 대비 지원단체 비율로 비교했을 경우는 광주(29.2%), 부산(27.4%), 울산(15.8%), 대전(10.9%), 인천(10.9%)이며, 서울시는 7.4%임.

〈표 4-2〉 17개 시도 공익활동 지원사업 예산 현황

지역	지원단체수	지원예산(백만원)		담당부서	자부담율
		2018	2019		
서울특별시	159	2,200	2,260	서울혁신기획관 민관협력담당관	5%
부산광역시	229	1,200	1,246	기획행정관 자치행정담당과	10%
광주광역시	184	1,200	1,200	자치행정국 자치분권과	없음
대전광역시	61	390	390	자치행정국 자치분권과	10%
대구광역시	부서별 추진	479	479	자치행정국 자치행정과	-
울산광역시	57	300	300	행정지원국 자치행정과	10%
인천광역시	75	1,000	1,000	행정관리국 자치행정과	10%
세종특별자치시	미시행	미시행	미시행	행정복지국 자치행정과	-
경기도	85	1,107	1,239	자치행정국 자치행정과	10%
강원도	부서별 추진	60 (자치, 총무분야)	60 (자치, 총무분야)	총무행정관 민관협력과	20%
충청남도	미시행('15까지 시행)	미시행	미시행	공동체새마을정책 관 사회혁신팀	-
충청북도	83	800	800	행정국 자치행정과	2018 10% 2019 없음
전라북도	부서별 추진	미시행	미시행	대외협력국 정무기획과	10%
전라남도	부서별 추진	미시행	미시행	도민소통실 민간협력팀	-
경상북도	63	400	440	자치행정국 새마을봉사과	10%
경상남도	682	200	400	행정국 자치행정과	없음
제주특별자치도	27	500	475	특별자치행정국 자치행정과	10%

자료: 서울시(2019). 불임자료

〈표 4-3〉 광역·특별시 공익활동 지원사업 현황

구분	등록단체수 (2018 기준)	지원단체 수 (2019기준)	지원예산		사업 기간	자부담률
			2018	2019		
서울특별시	2,145	159	2,200	2,260	1년 단위	5%
부산광역시	835	229	1,200	1,246	1년 단위	10%
광주광역시	630	184	1,200	1,200	1년 단위	의무자 부담률 없음
대전광역시	559	61	390	390	1년 단위	10%
대구광역시	431	부서별 추진	479	479	1년 단위	-
울산광역시	361	57	300	300	1년 단위	10%
인천광역시	690	75	1,000	1,000	1년 단위	10%

출처 : 김소연 외(2019) p. 102.

2. 서울시 사례: 민선 5-7기를 중심으로

시민사회 정책은 매우 폭넓고 통계가 충분하지 않은 조건에서 지자체별 시민사회 정책을 파악하는 것은 한계가 있음. 마을공동체, 민관협치, 사회적경제 등 영역에서 서울시의 정책은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 정책에 상당한 영향을 주었음. 정부 차원 법제도개선 정책에 주는 시사점을 얻고자 서울시의 민선 5-7기에 진행한 시민사회 정책을 개괄함.

□ 서울시 시민사회 정책의 기초와 주요사업

- 민선 5기(2011.10.-2014.6)에는 ‘시민이 주인되는 열린 시정’을 기초로 한 시민소통·참여제도 확대, 마을공동체사업 등이 추진됨.
 - 시민참여제도로 주민참여예산제도의 확대, 정책박람회, 청책워크숍, 현장시장실이 대표적임.
 - 마을성장 단계별 맞춤형 주민지원사업, 마을활동가 발굴·육성 및 주민 네트워크 지원사업, 대안적 마을사업 모델 개발 등 주민참여에 기반한 마을공동체사업이 시작됨.
 - 2013년 제정된 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」에 근거해 서울시NPO지원센터가 설립되고, 「서울시 협동조합 활성화 지원조례」, 「서울시 사회적경제 기본조례」 등 사회적 경제 관련 조례를 제정하고 사회적기업·협동조합 등 사회적경제 활성화 사업이 추진됨.
- 민선 6기 (2014.7.-2018.6)에는 ‘참여에서 권한으로’ 하는 기초에서 서울시정 전반에 혁신과 협치의 철학을 반영코자 함.
 - 사회적 가치창출과 혁신의 허브역할을 위해 2015년에 조성된 혁신파크에 마을종합지원센터, 인생이모작지원센터, 사회적경제지원센터와 사회적기업들이 입주함.
 - 서울의 민관협치인 ‘서울협치’의 제도적 근거로 2016년 9월 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」가 제정되었고, 조례 7조에 따라 서울협치협의회가 설치됨.
 - 사회적경제, 마을공동체, 도시재생, 찾아가는 동주민센터, 지역사회복지, 에너지줄이기 등의 시정 분야에서 혁신과 협치의 가치와 체계를 접목
- 민선 7기 (2018.7-현재)는 ‘시민이 주인되는 민주서울’이라는 기초에서 ‘시민민주주의’가 시정의 기초로 제시됨.
 - 시민민주주의는 “시민이 서울특별시 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영체계”를 의미함(서울특별시 시민민주주의 기본조례, 1장, 2조의 2).
 - 시민민주주의를 실현하려는 방안으로 합의제 행정기관인 서울민주주의위원회를 설치함. 서울시 정책의 최종 의사결정권을 시장이 아닌 시민-시의회-서울시 공동으로 논의하고, 결정하며 책임진다는 구조임.
 - 5, 6기에 시민사회 정책이 협치, 혁신의 기초에서 분산적으로 추진되었다면, 민선 7기에는 기존의 분산된 시민사회 정책의 통합성을 높이는 방향에서 정책이 추진되고 있음. 서울시 민선7기의 청사진을 담은 「서울시정 4개년계획」의 5대 목표 중 ‘시민이 주인되는 민주서울’에는 시민참여, 협치, 자치의 3개 분야에 걸쳐 시민사회 정책이 다수 포함되어 있음.

〈표 4-4〉 서울 민선7기 시정 4개년계획 시민사회활성화 정책

분야	과제	주요 사업
시민참여 분야	시민 정책 참여 플랫폼 「민주주의 서울」 확대 및 활성화	-온라인 시민공론장 활성화 -민주주의 서울 확장 및 활성화
	서울시 권역·자치구 NPO지원체계 확대	-공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정 및 종합계획 수립 -권역 NPO지원센터 추가 조성 -자치구 NPO 지원체계 확대
	‘서울시민회의’ 신설·운영	-시민회의의 구성 및 운영
	공익활동 거점 공간 조성 및 활성화	-NPO 도서관 조성 -민간단체 입주·협업공간 확대 -우리마을 활력공간 조성
	신뢰기반 민간보조금 제도 개선	-민간보조금 제도혁신 추진단 구성, 운영 -민간보조사업 성과평가 모델 개발
협치 분야	선도적 민관 거버넌스 서울민주주의 설치(핵심)	-서울민주주의위원회 설치 및 운영
	재정민주주의 프로세스 도입	-서울시 재정전략회의의 구성·운영 -민관예산협의회 재구조화
	행정-시민사회-지역사회 간 사회협약 체결	-협약 체결을 위한 공론과정, 협약 추진, 모니터링
	협치역량평가를 반영한 시정 성과평가제도 운영	-서울형 협치평가지표 개발 -기관별 성과평가
	협치 육성전략 수립 및 협력 기반 조성 지원	-생태계 진단, 협치 인재육성, 협치 교육, 시민넷 구축 등
자치 분야	시예산 5%시민숙의예산제 추진(핵심)	-5%시민숙의예산제 성공적 안착 지원을 위한 단계별 추진
	동 단위 주민자치 활성화를 통한 주민자치 혁신	-서울형 주민자치회 제도화, 주민 결정 권한 강화, 골목 단위 소모임 활성화 등
	시 예산 5% 연계한 자치 분권형 예산제 도입·운영	-자치구 예산 권한 강화, 자치 분권형 예산제 추진 지원 등
	자치구 협치 기반 지원체계 구축	-지역사회 협치 기반 조성, 지역사회혁신계획 확대 등

출처 : 서울특별시, 2019: 919-975 내용을 목록화, 김소연 외(2019) p. 95에서 재인용

- 2020년 10월5일 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(이하 공익활동촉진조례)」의 전부 개정으로 ‘서울시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례’가 만들어짐.
- ‘공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정 및 종합계획 수립’은 민선 7기 시정4개년 계획에 포함된 주요 사업임(‘시민참여분야’). 이는 기존의 「공익활동촉진조례」가 서울시 NPO지원센터의 설립과 운영을 규율하는 수준으로 2013년 이후 변화된 서울의 시민사회 생태계를 반영하지 못한다는 평가에서 비롯됨.
- 서울시 시민사회 현장의 오랜 토론과정과 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정(2020.5.26.)’(대통령령) 제정에 힘입어 2013년 공익활동촉진 조례를 대표발의한 신의철 의원의 발의로 제정됨.
- 전부 개정된 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례’는 5장 26조로 구성되어 있으며, 총칙에서 시민사회 성장지원이 서울시장의 책무이며, 정책의 수립과 집행의 전반에 있어

시민사회의 독립성, 자율성, 다양성을 보장하기 위한 구체적인 방안을 명시했다는 점에서 의미가 있음.

- 또한, 시민사회 생태계를 활성화하기 위해 권역 NPO지원센터와 입주 협업 공간을 비롯한 시민사회 지원시설 설치, 시민사회 활성화를 위한 재원 마련, 비영리 영역 일자리 지원, 공익활동의 사회적 인정체계 마련 등의 근거를 갖추게 했음.
- 조례에 따라 서울시는 2021년 발표를 목표로 시민사회 활성화 기본계획(3년단위)을 수립 중임.

〈표 4-5〉 서울시 시민사회활성화와 공익활동증진에 관한 조례 주요 내용

장	조항	주요내용
제1장 총칙 (1-6조)	1조(목적) 2조(기본이념) 3조(정의) 4조(시장의 책무와 지원) 5조(정책 수립과 집행의 원칙) 6조(다른법령 또는 조례 등과의 관계)	-서울시의 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성을 보장하며, 시민사회 활성화에 책임과 의무가 있음을 규정(2조) -시민사회활성화를 “사회전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태” 로 정의(3조) -시민사회 활성화에 대한 시장의 책무와 정책수립·집행의 원칙을 명시함(4, 5조)
제2장 시민사회 활성화와 공익활동 증진 기본계획 (7-9조)	7조(기본계획 수립) 8조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) 9조(자치구에 대한 권고 등)	-시민사회 활성화에 관한 기본계획을 3년단위로 수립(7조) -자치구에 5조의 원칙을 따르도록 권고하고, 자치구 기본계획의 수립과 시행에 행정적·재정적 지원 근거 마련(9조)
제3장 시민사회 활성화와 공익활동 증진 지원(10-12조)	10조(시민사회 활성화 기반 조성 등) 11조(공익활동 지원시설의 설치·운영) 12조(시민사회 전담부서 지정)	-시민사회 현황·통계조사, 교육훈련, 사회적인정체계, 비영리일자리, 공익활동지원시설의 설치·운영 등 시민사회 활성화 기반조성을 위한 정책 마련 및 지원
제4장 시민사회활성화위 원회 등 (13-19조)	13조(시민사회활성화위원회설치) 14조(구성) 15조(해촉) 16조(운영) 17조(분과위원회 설치) 18조(시민사회 영역간 연계·협력 촉진) 19조(위원회 존속기한)	-관련 정책을 심의·조정하기 위한 위원회 -30명 이내, 2년 임기, 1차례만 연임 가능 -분과위원회 설치 -시민사회 영역간 연계·협력 촉진을 위한 관계 중간지원조직 또는 민간협의체 회의
제5장 서울특별시 NPO지원센터 등 (20-26조)	20조(설치) 21조(기능) 22조(센터의 위탁) 23조(운영비 교부 및 정산) 24조(센터의 운영) 25조(이용료 등) 26조(시행규칙)	-광역단위와 권역별 NPO지원센터 설치, 기능 등에 관한 규정

자료: 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) 검색일: 2020.12.10.

제 2 절 지방자치단체의 조례 현황 및 특징

지방자치 실현과 밀접하게 연관된 지역 내 시민사회 활성화와 다양한 행위자들 간 거버넌스와 관련한 조례들을 살펴봄. 특히, 상위법이 없이 지방자치단체에서 먼저 제도화가 이루어지고 있는 공익활동 촉진, 민주시민교육, 마을공동체, 민관협치, 사회적경제 등과 관련한 조례의 시기적, 지역적, 내용적 특징을 다룸.

1. 공익활동 촉진 관련 조례

□ 조례 현황 개요⁵¹⁾

- 제정현황: 10개 광역시도와 18개 기초시군구 제정 (총 28곳)
- 조례명칭: 공익활동의 포괄적 지원과 촉진에 관한 사항에 포함된 ‘공익활동 촉진(활성화) 및 지원에 관한 조례’와 공익활동 촉진을 위한 중간지원조직의 설치 및 운영에 대한 규정 중심의 ‘지원센터 설치 및 운영에 관한 조례(광역-광주시/대전시/충청북도, 기초-완주군/천안시)’로 구분
- 주요내용: 목적, 공익활동과 공익활동단체의 정의, 공익활동 촉진 지원을 위한 기본계획수립, 사업(활동)지원 범위와 절차, 지원센터 설치 및 운영, 자문·심의 위원회 설치 및 운영 등 포함.

<공익활동 촉진 조례에 포함된 주요 내용>

(목적) 시민(단체)의 자발적 공익활동 보장과 촉진(활성화), 시민공익활동(비영리민간단체)의 공익활동 참여와 성장지원, 자치역량 강화와 지속가능한 지역사회 발전

(정의) ‘공익활동’은 민간영역에서 지역사회 전체의 이익을 위해 자발성과 공익성에 기초한 활동, ‘공익활동단체’는 공익활동을 행하거나 지원하기 위해 설립된 자치단체 소재 비영리민간단체 또는 법인, 특정정당지지 및 특정종교교리전파를 목적으로 설립된 단체는 제외

(기본계획) 공익활동 환경조성, 주체 발굴과 역량강화, 정책재선과 연구조사 등 공익활동 촉진·지원하기 위한 기본계획 수립과 시행에 관련 사항

(사업지원) 주민운동 및 시민공익활동단체 지원, 시민사회 역량강화, 지역공동체 형성, 기타 공익활동 촉진 및 기반조성 관련 사업 등 공익활동 촉진 및 지원과 관련하여 공익활동단체의 재정적 지원 대상되는 활동의 범위와 절차

(지원센터) 시민공익활동 상담·컨설팅, 시민사회조직의 네트워크와 민관협력체계 구축, 공익활동 정보제공, 공익활동 지원시설 조성 및 운영 등 주요기능 외 공익활동 촉진 및 지원을 위한 조직으로 센터의 설치, 명칭, 위치, 운영, 위탁 등

(위원회) 공익활동 활성화와 시민사회 발전정책을 자문·심의하기 위한 기구의 설치, 기능, 운영, 위원 구성 등

51) 조사방법 : 공익활동, 공익, 시민운동, 시민사회, NGO를 검색어로 국가법령정보센터 자치법규 검색, 검색한 결과 중에 포괄적 시민공익활동 촉진과 지원에 관한 조례와 그 기반이 될 수 있는 중간지원조직 설치운영에 관해 규정한 조례를 중심으로 정리, 지원 목적이나 범위가 한정적인 보조금 지원에 관한 사항, 특정분야 단체 지원에 관한 사항 등을 규정하는 조례 제외

〈표 4-6〉 공익활동 촉진 조례 제정현황

조례의 명칭		제·개정일
I. 광역지방자치단체(총 10곳)		
1	경기도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2019. 1. 14.
2	경상남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2019. 3. 28.
3	광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례	2015. 5. 15.
4	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례(2015.7.30.)	2020. 5. 11.
5	대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례(2014.12.31.)	2016. 8. 12.
6	부산광역시 시민운동 지원 조례	2015. 11. 4.
7	서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례(2013.5.16.)	2020. 10. 5.
8	제주특별자치도 도민공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2017. 9. 27.
9	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2015. 10. 30.
10	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례(2012.7.16.)	2015. 10. 30.
II. 기초지방자치단체(총 18곳)		
1	구리시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	2017. 12. 27.
2	군포시 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2020. 3. 16.
3	부천시 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2020. 10. 12.
4	평택시 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2020. 12. 18.
5	김해시 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례(2019.10.4.)	2020. 6. 26.
6	광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례(2012.7.16.)	2013. 1. 4.
7	부산광역시 동구 공익활동 지원에 관한 조례	2017. 11. 2.
8	서울특별시 강동구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2017. 7. 5.
9	서울특별시 구로구 공익활동 촉진에 관한 조례	2019. 11. 14.
10	서울특별시 금천구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2019. 12. 31.
11	서울특별시 노원구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2017. 1. 11.
12	나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례(2016.6.30.)	2020. 3. 6.
13	순천시 시민공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2019. 9. 25.
14	완주군 민간협력센터 설치 및 운영 조례	2018. 7. 12.
15	공주시 시민단체의 공익활동 지원에 관한 조례	2016. 6. 1.
16	논산시 자치분권 공익활동지원센터 설치 및 공익활동 촉진·지원에 관한 조례	2018. 11. 12.
17	서산시 시민 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2020. 3. 31.
18	천안NGO센터 설치 및 운영(2014.12.22.)	2020. 6. 1.

자료 : 국가법령정보센터 검색하여 작성 (검색일: 2020년 12월)

□ 시기적 특징

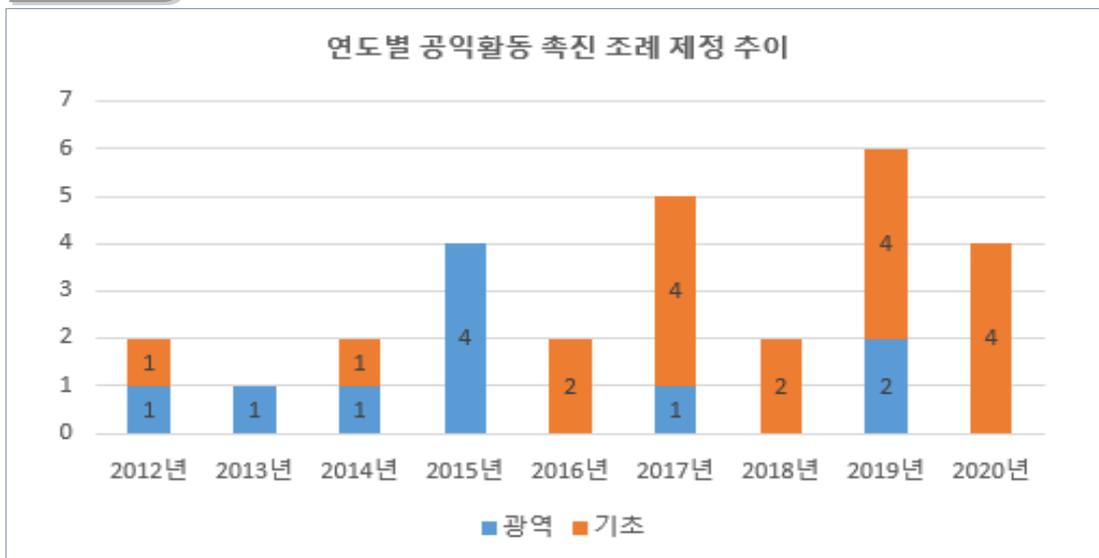
○ 충청북도와 광주시 광산구에서 처음 제정, 이후 2015년부터 제정 지역이 늘어남.

- 2012년 충청북도에서 중간지원조직 설치 및 운영에 대한 규정을 담은 ‘충청북도 NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례(2012. 7. 16)’와 ‘광주시 광산구 공익활동지원센터 지원 조례(2012.

7. 16)'가 제정됨.

- 이후 서울시 시민공익활동촉진에 관한 조례(2013.5.16.)가 제정되었고, 2014년 2곳(대전시, 천안시), 2015년 4곳(광주시, 대구시, 충청남도, 부산시), 2016년 2곳(공주시, 나주시), 2017년 5곳(제주도, 서울시 노원구, 서울시 강동구, 부산시 동구, 구리시), 2018년 2곳(완주군, 논산시), 2019년 6곳(경기도, 경남도, 서울시 금천구, 순천시, 김해시, 서울시 구로구), 2020년 4곳(군포시, 서산시, 부천시, 평택시) 제정됨.

<그림 4-1> 연도별 공익활동 촉진 조례 제정 추이



□ 지역적 특징

- 광역은 2019년을 기준으로 전체 광역시도 대비 제정율이 과반을 넘었으며(58.8%), 기초의 경우 2017년 이후 매년 평균 3개소 이상 제정되고 있으나, 전체 기초시군구 대비 제정비율은 7.5%로 미미함.
- 서울시, 경기도, 충청남도가 소속 기초지자체 각 5곳에서 제정되었으며, 대구시, 대전시, 충북 북도는 광역 외 제정된 기초시군구가 없음.
- 반면 전라북도와 전라남도의 경우는 광역에선 조례가 제정되지 않았으나 기초시군구 각 1곳, 2곳에서 조례가 제정되었음.

□ 내용적 특징

- 서울시는 최근 '시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정(2020.5.26.)'(대통령령) 제정 등 정책적인 환경 변화에 따라 '시민공익활동의 촉진에 관한 조례'를 '시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례'로 전부개정(2020.10.5.). 개정된 조례는 시민사회 건강안 생태계 조성을 목적으로 권역별NPO지원센터 설치, 공익활동 지원시설의 설치·운영 및 재정지원, 시민사회 전담부서 지정, 공익활동의 사회적 인정체계 구축 및 비영리일자리 지원에 대한 사항을 포함하고 있음.

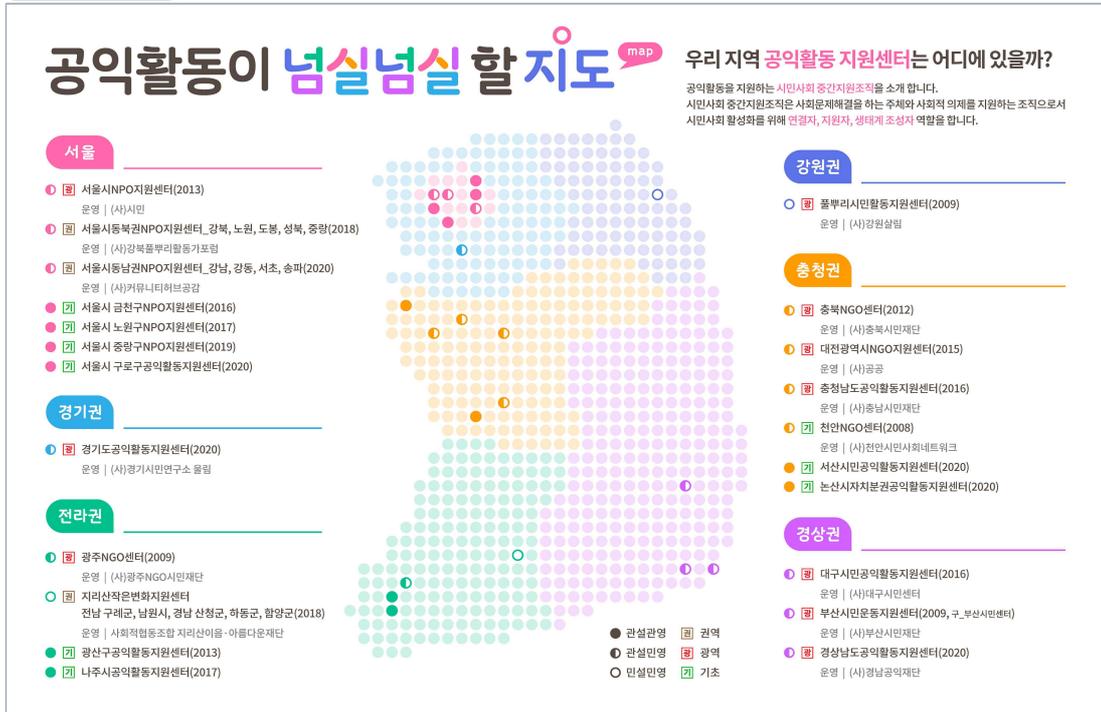
- 시민운동 분야를 지원하거나, 사회적경제 영역을 강조하는 등 지역별로 공익활동을 촉진하는 방안이 있어 지역적 특색이 나타나기도 함.
 - 부산시는 향토자료의 발굴·계승 및 애향심 고취를 위한 시민운동, 기부 및 나눔 문화 확산을 위한 시민운동, 교통문화와 교통질서 확립 및 공항 건설을 위한 시민운동 등을 시민운동 영역에 포함.
 - 광주시 광산구(협동조합 설립 및 운영지원사업, 사회적기업 육성사업, 연대와 호혜의 공동체를 실현하기 위한 사회적 경제활동 지원사업 등)와 논산시(사회적 경제 육성을 위한 교육 및 활동지원 사업)는 사회적 경제와 관련한 공익활동을 강조함.
 - 그 외 서울시 강동구(재난시 인명구조, 복구활동 및 자율방범 순찰활동 캠페인 사업, 교통안전봉사활동 및 거리질서 홍보활동 사업, 소외된 이웃 및 재난사고 위문·급식봉사활동 사업), 서울시 금천구(사회안전망 구축 및 도시안전 주민 체감도 향상을 위한 사업, 자원봉사 및 기부문화 확산, 취약계층 사회복지 증진 사업, 문화·예술·체육·관광 진흥 사업), 공주시(인구증가 시책추진 및 장려에 관한 활동, 충·효·예 정신 함양과 실천에 관한 활동, 3·1만세운동 정신 함양에 관한 활동)가 지원사업 범위에 있어 다른 지역과 차이를 보임.
- 지원대상과 대부분 비영리민간단체지원법의 규정(100인 이상의 회원, 1년 이상 활동증빙 등을 한 등록단체)을 근거로 하나, 대전시는 공익활동을 주된 목적으로 하는 등록 전 비영리민간단체도 지원 가능토록 하였으며, 서산시는 공익활동단체를 '회원 5인 이상의 비영리단체'로 규정함. 김해시는 '자원봉사를 목적으로 하는 활동'을 공익활동에서 제외하였고 구로구는 거주자 외 근무자도 주민으로 포함하고 있음.
- 부산시, 서울시 강동구/구로구, 김해시, 부산시 동구는 공로가 있는 개인 또는 단체의 포상, 공주시와 서울시 금천구는 단체의 회원대상 교육과 관련한 사항을 포함하고 있음.

□ 조례에 따른 중간지원조직의 설치 및 운영⁵²⁾

- 광역시도 조례는 모두 지원센터 설치·운영 규정을 두고 있음. 이에 따라 9개 광역시도 9개소(제주도 제외)와 서울시 권역별 NPO지원센터 2개소를 포함하여 총 11개 센터가 설치·운영 중에 있음.
- 기초시군구 조례에 따라 9개소, 서울시(구로구, 금천구, 노원구), 전남(광주 광산구, 나주시), 전북(완주군), 충남(논산시, 서산시, 천안시)에 지원센터를 설치·운영 중임. 조례가 없으나 서울시중랑구NPO지원센터가 운영 중임(단, 금천구의 경우 조례는 있으나 지원센터 설치·운영에 대한 규정은 없음).

52) 시민사회 중간지원조직으로 공익활동지원센터는 공익활동 촉진을 위한 제도와 정책 개선, 공익활동 촉진을 위한 교육·훈련 및 조사연구, 공익활동 촉진을 위한 상담·컨설팅, 공익활동 네트워크 및 민관협력체계구축 등 시민사회 활성화를 위한 연결자, 지원자, 생태계 조성자 역할을 담당(박영선 외, 2019)

<그림 4-2> 공익활동지원센터 현황(2020.9월 기준)⁵³⁾



출처: 서울시NPO지원센터 블로그(blog.naver.com/snp02013/222096131843)

53) 완주군 민간협력지원센터(2015년 근거 조례의 ‘공익사업 발굴과 민간단체 활성화’ 에도 불구하고 입주협업공간으로 제한된 기능으로 설치되었으며, 설치 이후 운영에 대한 자료 확인이 불가) 제외, 시민사회와 민간재단의 지원과 민간 기금으로 만들고, 민간이 직접 운영하는 민영민설(강원권 풀뿌리시민활동지원센터, 전라권 지리산작은변화지원센터) 포함.

2. 민주시민교육 조례

□ 조례 현황 개요⁵⁴⁾

- 제정현황 : 11개 광역시도와 35개 기초시군구, 14개 교육자치단체 제정 (총 60곳)
- 조례명칭 : 광역 및 기초지방자치단체의 경우 ‘민주시민교육 지원 또는 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례’ 교육행정자치단체는 ‘학교민주시민교육(진흥·활성화)에 관한 조례’
- 주요내용 : 목적, 민주시민교육 또는 학교민주시민교육 정의, 기본원칙, 단체장의 책무, 종합계획의 수립 및 시행, 민주시민교육의 내용 및 방법, 위원회 설치 및 운영, 지원센터 설치 및 위탁 등

〈민주시민교육에 관한 조례의 주요 내용〉

(목적) 민주시민의 권리와 책임의식 함양, 민주주의 발전과 사회구현에 이바지함, 민주시민으로 적극적 정치참여 문화의 조성 및 민주시민교육 활성화 지원

(정의) ‘민주시민교육’은 민주사회의 지속 발전을 위한 지식·가치·태도 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 함양하여 행동(실천)으로 이어지도록 하는 교육 또는 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는 데 필요한 자질과 역량을 기를 수 있도록 하는 모든 형태의 교육, ‘학교민주시민교육’은 「초·중등교육법」 제2조55)에 따른 학교의 학생, 학부모, 교사, 직원(이하 “학교시민”이라 한다)에게 실시하는 민주시민교육

(기본원칙) 시민성, 공익성, 정치적 중립성, 보편성, 자발성 등을 중심으로 규정, 대한민국 헌법과 국제규약에 의해 보장된 보편적 민주주의 가치 계승을 원칙으로 제시

(단체장의 책무) 민주시민교육 기회제공, 활성화 시책 수립·시행 외

(기본계획) 목표와 추진방향, 계획 및 방법, 재원조달, 기반구축 및 활성화, 연구·개발·평가 등에 대한 사항을 포함하여 민주시민교육 활성화 및 지원을 위한 계획수립

(민주시민교육 내용) 민주주의 기본이해와 정치 참여, 합리적 의사소통과 민주적 문제해결 역량, 자유·공정·다양성 등 공유가치, 인권·환경·노동 등 삶의 가치 등

(위원회) 자문 및 의견수렴을 위한 기구의 명칭, 설치 및 구성, 운영 등

〈표 4-7〉 민주시민교육 조례 제정현황

조례의 명칭		제·개정일
I. 광역지방자치단체(총 11곳)		
1	경기도 민주시민교육 조례(2015.10.13.)	2020.11.12.
2	광주광역시 민주시민교육 조례	2020.4.1.
3	대전광역시 민주시민교육 조례	2019.2.15.
4	부산광역시 민주시민교육 조례	2019.1.1.
5	서울특별시 민주시민교육에 관한 조례(2014. 1. 9.)	2020.3.26.
6	세종특별자치시 민주시민교육 조례	2018.4.10.
7	인천광역시 민주시민교육에 관한 조례	2019.2.20.
8	전라남도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례	2017.9.28.
9	전라북도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례	2016.3.25.
10	충청남도 민주시민교육 조례	2019.8.7.
11	충청북도 민주시민교육 조례	2019.11.14.

54) 민주시민교육을 키워드로 국가법령정보센터 자치법규 검색

55) 제2조(학교의 종류)는 초등학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교를 포함, 전라북도교육청의 경우 「유아교육법」 제2조(정의) 제2호에 따른 유치원도 포함

II. 기초지방자치단체 (총 35곳)		
1	안양시 민주시민교육 조례(2016. 2.18.)	2019.11.15.
2	의정부시 민주시민교육에 관한 조례(2017. 1. 9.)	2017.11.15.
3	하남시 민주시민교육 조례	2017.12.27.
4	고양시 민주시민교육 지원에 관한 조례(2018.5.25.)	2020.1.7.
5	양주시 민주시민교육에 관한 조례	2018.10.30.
6	용인시 민주시민교육 진흥에 관한 조례(2016.10.12.)	2018.12.14.
7	남양주시 민주시민교육에 관한 조례	2018.12.27.
8	수원시 참여와 소통을 위한 민주시민교육 조례	2018.2.12.
9	파주시 민주시민교육 조례	2018.9.28.
10	양평군 민주시민교육에 관한 조례	2019.12.26.
11	군포시 민주시민교육 조례(2019.4.18.)	2020.9.29.
12	포천시 민주시민교육에 관한 조례(2019.5.22.)	2020.9.23.
13	화성시 민주시민교육에 관한 조례	2019.5.24.
14	이천시 민주시민교육에 관한 조례	2019.5.8.
15	구리시 민주시민교육에 관한 조례	2019.6.20.
16	광명시 민주시민교육에 관한 조례(2019. 6.25.)	2019.6.25.
17	성남시 민주시민교육에 관한 조례(2015.11.11.)	2019.7.15.
18	안산시 민주시민교육에 관한 조례	2019.9.11.
19	연천군 민주시민교육 지원 조례	2019.9.25
20	여주시 민주시민교육 조례	2020.6.15.
21	서울특별시 광진구 민주시민교육에 관한 조례	2017.10.17.
22	서울특별시 노원구 민주시민교육에 관한 조례	2017.3.23.
23	서울특별시 강서구 민주시민교육에 관한 조례	2017.6.7.
24	서울특별시 도봉구 민주시민교육에 관한 조례	2017.7.13.
25	서울특별시 서대문구 민주시민교육에 관한 조례	2019.4.10.
26	서울특별시 강북구 민주시민교육에 관한 조례	2020.9.18.
27	서울특별시 구로구 민주시민교육에 관한 조례	2020.9.29.
28	인천광역시 서구 민주시민교육 조례	2019.4.10.
29	아산시 민주시민교육에 관한 조례	2018.12.17.
30	천안시 참여와 소통을 위한 민주시민교육 조례	2019.12.27.
31	계룡시 민주시민교육에 관한 조례	2020.7.10.
32	여주시 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례	2020.5.27.
33	목포시 민주시민교육에 관한 조례	2019.12.23.
34	울산광역시 울주군 민주시민교육에 관한 조례	2018.12.31.
35	김해시 민주시민교육에 관한 조례(2018.4.27.)	2020.6.26.
III. 교육자치단체(총 14곳)		
1	강원도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	2019.3.8.
2	경기도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2015. 3. 3.)	2020.5.19.
3	경상북도교육청 학교민주시민교육 활성화에 관한 조례	2019.7.11.
4	광주광역시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	2018.3.1.
5	부산광역시교육청 학교민주시민교육 활성화 조례	2019.4.17.
6	서울특별시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2018.1.4.)	2020.7.16.
7	세종특별자치시교육청 학교민주시민교육 활성화에 관한 조례	2019.11.11.
8	울산광역시교육청 학교민주시민교육 활성화 조례	2020.12.17
9	인천광역시교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	2019.9.23.
10	전라북도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2016.3.18.)	2019.12.6.
11	전라남도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례(2016.12.29.)	2020.7.2.
12	제주특별자치도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	2019.10.10.
13	충청남도교육청 학교민주 시민교육 진흥 조례	2017.10.10.
14	충청북도교육청 학교민주시민교육 진흥 조례	2016.5.20.

자료 : 국가법령정보센터 검색하여 작성 (검색일: 2020년 12월)

□ 시기적 특징

- 서울시 민주시민교육지원 조례(2014.1.9.)가 최초로 제정된 후, 2015년 3곳(경기도, 성남시, 경기교육청), 2016년 6곳(전라북도, 안양시, 용인시, 전북교육청, 전남교육청, 충북교육청)이 제정됨.
- 2017년 출범한 문재인 정부의 국정과제에 민주시민교육의 제도화가 포함된 이후 2017년 8곳, 2018년 11곳, 2019년 24곳, 2020년 7곳 등 광역과 기초 단위에서 민주시민교육 관련 조례가 속도감 있게 제정 중임.
- 촛불시민혁명(2017년) 이후 조례의 제정 목적에 ‘시민의 적극적 참여나 실천’을 강조하거나, 민주시민교육 정의에 ‘세계시민’과 ‘주권자’ 규정을 반영하는 경향을 보임, ‘대한민국 헌법과 초국가적 국제규약에 의해 보장되는 보편적 민주주의’를 민주주의 가치 범위와 내용으로 포함하는 흐름도 나타남(류홍번, 2020).

□ 지역적 특징

- 광역으로 보면, 서울시(2014), 경기도(2015), 전라북도(2016), 전라남도(2017), 세종시(2018) 순으로 조례가 제정되었음. 2020년 11월을 기준으로 대구시, 울산시, 제주도, 강원도, 경상북도, 경기도 6곳을 제외한 광역에서 조례가 제정되어 있으며, 교육자치단체의 경우 대구 교육청, 대전교육청, 경남교육청을 제외하고 모두 제정되었음.
- 기초는 광역단위 조례가 있는 경기도(20곳), 서울시(7곳), 충청남도(3곳), 전라남도(2곳) 중심으로 제정되어 있으며, 예외적으로 울산 울주군, 경남 김해시에 광역에 조례가 없음에도 기초단위에서 조례가 제정됨.
- 지자체와 교육자치단체를 포함하면 조례 수는 경기도(22), 서울시(9), 충청남도(5), 전라남도(4) 순으로 많으나 경기도로 지역적 편중이 심함.
- 대전시는 광역단위 조례만, 경남은 김해시 기초 1곳만, 강원도, 경북도, 제주도는 교육자치단체에서만 조례가 제정되었으며, 대구시는 기초, 광역, 교육자치단체 모두 민주시민교육 조례가 제정되지 않음.

□ 내용적 특징

- 류홍번(2020)에 따르면 민주시민교육 조례는 내용상 약간의 차이가 있으나 대체로 유사한 내용을 담고 있으며, 차이점을 보이는 기본계획, 위원회, 중간지원조직 등을 중심으로 광역자치단체에서 제정된 조례 내용을 비교함.
 - 민주시민교육 계획의 명칭은 대체로 ‘종합계획’으로 규정, 독자계획으로 수립하나 전라북도와 세종시의 경우 평생교육부속계획으로 ‘시행계획’임. 수립 주기는 대부분 3년이나 광주시와 전라남도는 5년이며, 서울시와 세종시는 주기가 없음.
 - 위원회 명칭은 부산시, 대전시, 충청남도는 ‘민주시민위원회’로 나머지는 ‘민주시민교육자문위원’로 하고 있음. 권한에 있어서 부산시는 심의기구, 대전시는 심의의결기구로 강화되어

있으나, 나머지 지역은 의견수렴의 자문기구로 한정되어 있음. 위원의 수는 대체로 15인 이며, 대전시는 20인 이내, 인천시는 13인 이내로 규정하고 있음.

- 중간지원조직으로 센터의 설치 및 운영에 대한 사항은 대전시(민주시민교육지원센터)와 충청북도(민주시민교육센터)만 규정하고 있음. 이와 별개로 운영기구는 대부분 광역자치단체 평생교육진흥원에서 담당함. 경기도는 평생교육진흥원 내 민주시민교육지원센터, 광주시는 평생교육진흥원 내 광주시민대학을 설치해 운영하고 있으며, 예외적으로 서울시는 사무위탁으로 별도의 생활속민주주의학습지원센터를 설립해 운영하고 있음.

〈표 4-8〉 광역지방자치단체 민주시민교육 조례 내용 비교표

지역	기본(종합)계획 규정			위원회 규정			중간지원조직 규정	위탁	운영기구
	명칭	위상	주기	명칭	인원	권한			
서울	종합 계획	독자계획	없음	민주시민교육 자문위원회	15인	자문	없음	사무 위탁	생활속민주주의 학습지원센터
경기	종합 계획	독자계획	3년	민주시민교육 자문위원회	15인	자문	없음	사무 위탁	경기평생교육진 흥원 민주시민교육지 원센터
전북	시행 계획	평생교육 부속계획	3년	민주시민교육 자문위원회	위임	자문	없음	사무 위탁	전북평생교육진 흥원
전남	기본 계획	독자계획	3년	민주시민교육 자문위원회	15인	자문	없음	사무 위탁	전남인재평생교 육진흥원
세종	시행 계획	평생교육 부속계획	없음	조항 없음	-	-	없음	사무 위탁	세종시인재육성 평생교육진흥원
부산	종합 계획	독자계획	3년	민주시민교육 위원회	15인	심의	없음	사무 위탁	부산인재평생교 육진흥원
대전	종합 계획	독자계획	3년	민주시민교육 위원회	20인	심의· 의결	민주시민교육 지원센터	운영 위탁	대전평생교육진 흥원
인천	종합 계획	독자계획	3년	민주시민교육 자문위원회	13인	자문	없음	사무 위탁	인천시평생교육 진흥원
광주	기본 계획	독자계획	5년	민주시민교육 자문위원회	15인	자문	없음	사무 위탁	광주평생교육진 흥원 광주시민대학
충남	종합 계획	독자계획	5년	민주시민교육 위원회	15인	자문	없음	운영 위탁	충남평생교육진 흥원
충북	종합 계획	독자계획	3년	민주시민교육 자문위원회	15인	자문	민주시민교육 센터	사무 위탁	충청북도평생공 육진흥원

자료 : 류홍변(2020)을 참조, 재구성

- 민주시민교육의 적용대상과 관련하여 교육자치단체는 정의에 대한 조항에서 학교시민, 지방자치단체는 ‘거주민’으로 규정하고 있음. 2018년 이후 제정된 기초단위에서는 민주시민교육에 대한 이해를 필요로 하는 외국인을 적용범위에 포함하는(계룡시/광명시/김해시/남양주시/수원시/아산시/안산시/여주시/울주군) 지역이 있으며, 특히 양평군, 화성시, 서울시 종로구는 체류 등록된 외국인으로 표현을 보다 명확히 하고 있음. 서울시 서대문구는 ‘거주하거나, 배우거나, 일하거나, 활동하는 모든 주민’으로 규정하고 거주를 넘어 실제 생활에 활동하고

있는 확장된 개념으로 규정하고 있음.

- 민주시민교육의 기회를 제공하고 활성화를 위한 시책 수립 및 시행이라는 단체장의 일반적인 책무 외에, 광역자치단체(경기도/부산시/서울시/전라남·북도/충청남·북도)는 관할 기초자치단체에 민주시민교육 활성화에 대한 규정을 포함하기도 함. 민주시민교육 인력양성에 대한 사항(경기도 여주시, 양평군/서울시 구로구)이나, 공무원 대상 민주시민교육 실시에 대한 사항(경기도/계룡시/광명시/김해시/아산시/안산시/용인시/여주시)을 포함하기도 하며, 서울시 구로구는 평생교육 진흥계획 수립 시 민주시민교육 진흥계획을 포함할 것을 단체장의 책무로 규정하고 있음.
- 민주시민교육 내용에는 ‘적극적인 토론 참여 등 쌍방향의 의사소통을 가능하게 하는 등’ 방법에 대한 사항도 대체로 포함하고 있으며, ‘민주시민교육 교육과정 이수한 사람에게 이수증 또는 수료증을 발급한다’는 규정과 ‘민주시민교육의 기반구축 및 활성화를 위하여 중앙정부, 기초자치단체, 관련 법인·단체 등과 긴밀한 교류 및 협력체계를 마련하고, 이를 위해 협약을 체결 할 수 있다’는 규정 또한 대부분의 조례에 포함.
- 기초지자체 중 3곳(용인시, 파주시, 포천시)이 민주시민교육(지원)센터 설치 및 운영에 대한 사항을 포함하고, 교육자치단체 중에는 서울교육청이 학교민주시민교육센터 설치 및 운영에 대한 사항을 규정, 경기교육청은 학생참여예산제공모사업을 개별조항으로 규정하고 있음.

3. 마을공동체 관련 조례

□ 조례 현황 개요⁵⁶⁾

- 제정현황 : 17개 광역시도와 186개 기초시군구 제정 (광역시도 중 충청남도 제정 조례 2개, 기초시군구 중 강진군/부여군/진안군/진천군/합안군 제정 조례 각 2개로 총 209개 조례 제정)
- 조례명칭 : 지역공동체·마을공동체 지원·활성화 조례 또는 자치공동체·마을공동체·마을 만들기를 포함, 지속가능한, 희망, 살기 좋은, 아름다운 등 지역마다 수식어에 차이를 보임.
- 주요내용 : 목적, 기본원칙(또는 이념), 기본계획 및 지원계획 수립, 지원사업의 범위, 위원회 구성 및 운영, 지원센터 설치 및 위탁 등

〈마을공동체관련 조례 주요 내용〉

- (목적) 주민자치실현과 주민주도의 지역공동체 형성을 통해 지역사회의 지속가능한 발전과 민주주의 발전에 기여
- (기본원칙) 공동체 회복에 바탕한 삶의질 향상, 참여에 기반한 지역민 주도, 개성과 문화의 다양성 존중, 지역민과 행정기관의 상호신뢰와 협력 등
- (기본계획) 정책방향, 지원센터 설치·운영, 위원회 등 민관 협력체계 구성·운영, 마을공동체 활동 또는 주민자치 활동 지원 등을 포함한 기본계획수립
- (지원사업) 주거환경 및 공공시설 개선, 공동체 기반 경제 활동 지원, 복지증진, 주민역량강화, 마을공동체 관련 연구·조사 등 사업의 범위
- (위원회) 마을공동체 활성화 정책 및 사업의 심의와 발전방향 자문 기구의 설치 및 운영
- (지원센터) 마을공동체 관련 연구조사, 주민주도 발전계획 수립, 민간단체 네트워크, 공동체 활성화 사업 등을 수행하는 조직 설치 및 운영

56) 조사방법: 마을, 공동체, 마을공동체를 키워드로 국가법령정보센터 자치법규 검색, 검색 결과 중 마을교육공동체, 사회적공동체, 미디어공동체, 새마을운동, 마을환경정비, 특성화마을 조성 등과 관련한 조례 제외하고 주민자치 실현과 역량강화, 공동체 활성화와 지역사회 지속가능 발전을 목적으로 포함하고 있는 조례 중심으로 정리

〈표 4-9〉 마을공동체 조례제정 현황⁵⁷⁾

구분	광역조례명	광역조례 제정연도	전체 시군구	조례제정 시군구	제정 비율 (광역포함)
서울특별시	마을공동체 활성화 지원 조례	2012	25	25	1.00
부산광역시	마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2012	16	10	0.65
대구광역시	마을공동체 지원 등에 관한 조례	2013	8	7	0.89
인천광역시	마을공동체 만들기 지원 조례	2013	10	9	0.91
광주광역시	살기좋은 마을만들기 지원조례	2010	5	4	0.83
대전광역시	지역공동체 활성화 조례	2017	5	4	0.83
울산광역시	마을공동체 만들기 지원 조례	2017	5	5	1.00
세종특별자치시	마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2013	-	-	-
경기도	마을공동체 만들기 지원 조례	2012	31	31	1.00
강원도	마을공동체 만들기 지원 조례	2014	18	14	0.79
충청북도	지역공동체 활성화 지원 조례	2016	11	9(1)	0.83
충청남도	지역공동체 활성화 기본조례 살기 좋은 희망마을 만들기 지원 조례	2012(2)	15	15(1)	1.00
전라북도	마을만들기 지원 조례	2009	14	13(1)	0.93
전라남도	마을공동체 지원 등에 관한 조례	2015	22	22(1)	1.00
경상북도	마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2018	23	7	0.33
경상남도	마을공동체 활성화 지원 조례	2019	18	11(1)	0.63
제주특별자치도	특별자치마을 만들기 지원 조례	2009	-	-	-
합계		총 17곳 (18개)	226	총 186곳 (191개)	0.84

□ 시기적 특징

- 광역자치단체는 2009년 제주도 특별자치마을만들기 조례(2009.1.7.), 전라북도 마을만들기 지원 조례(2009.12.28.) 제정을 시작으로 2010년 1곳(광주시), 2012년 4곳(서울시, 부산시, 경기도, 충청남도), 2013년 3곳(대구시, 인천시, 세종시), 2014년 1곳(강원도), 2015년 1곳(전라남도), 2016년 1곳(충청북도), 2017년 2곳(울산시, 대전시), 2018년 1곳(경상북도) 등 지속적으로 제정되어 왔으며, 2019년 경상남도 마을공동체 활성화 지원 조례(2019.11.7.)가 마지막으로 제정
- 기초자치단체는 2004년 광주시 북구 아름다운 마을 만들기 조례(2004.3.25., 마을만들기사업 지원 위주)가 최초로 제정되었으며, 이후 2007년부터 2010년까지 매년 2,3곳 제정되다, 2011년 6곳, 2012년 서울 22곳을 포함 33곳으로 제정지역이 크게 늘어남. 이후에는 매년 10곳 이상 증가 추세를 보이며 2016년에는 21곳에 제정되어 총 113곳으로 전국 기초시군구 50%에 조례가 제정됨. 2017년 17곳, 2018년 24곳, 2019년 23곳, 2020년 9곳 제정되어 2020년 현재 총 186곳으로 전체 기초시군구의 77%에 조례가 제정됨.
- 초기 제정된 조례는 주로 마을만들기라는 명칭으로 제정되었으나, 2012년 서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례(2012.3.15.)가 제정되면서 많은 수의 조례명칭에 ‘마을공동체’를 포함하기 시작함(2012년 이전 제정 조례 중 공동체 용어 사용 조례 25%, 2012년 이후 제정

57) 광역조례 제정연도의 괄호는 제정 조례 수가 1개 초과일 경우 제정된 조례 수, 조례제정 시군구의 괄호는 제정 조례 수가 1개를 초과하는 지자체의 수

조례는 73% 사용).

〈표 4-10〉 연도별 기초시군구 마을공동체 조례제정 지역

광역 구분	04'	07'	08'	09'	10'	11'	12'	13'	14'	15'	16'	17'	18'	19'	20'	계
계	1	2	2	3	3	6	33	18	11	13	21	17	24	23	9	186
서울				1		2	22									25
부산							1	2	1		2	1	2	1		10
대구										1			2	3		6
인천							2	2	3		1		1			9
광주	1		1	1				1								4
대전											1	1	1	2		5
울산						1	1				1		1	1		5
세종	해당없음															
경기		1			2	2	2	7	2	7	5	1		2	1	32
강원			1				1	1		1	1	3	1	3	1	13
충북								1				2	5	1		9
충남								2		1	3	1	3	3	2	15
전북		1		1	1		2		1		2	2	1	2	2	13
전남						1		2	1	1	5	2	4	4	1	22
경북							2		1				1	1	2	7
경남									2	2		3	2		2	11
제주	해당없음															

□ 지역적 특징

- 관련 조례가 2개 이상 제정된 지역으로 광역은 충청남도(살기좋은희망마을만들기지원, 지역공동체활성화), 기초는 강진군(마을공동체만들기지원, 살기좋은마을만들기), 부여군(마을만들기지원, 지역공동체활성화지원), 진안군(진안군마을만들기지원센터설치및운영, 살기 좋고 살고싶은마을만들기), 진천군(마을만들기지원, 지역공동체활성화지원), 함안군(마을만들기지원, 지역공동체활성화지원조직 설립·운영)이 확인되며, 이중 진안군과 함안군은 지원센터 등 지원조직과 관련한 사항에 대한 규정이 분리된 것으로 볼 수 있음.
- 광역 및 기초 모두 포함하여 조례제정 비율 50% 미만지역은 경북뿐이며, 100% 제정된 지역은 서울시, 경기도, 전라남도 지역이며, 전체평균인 제정비율 84% 이상 지역은 대구시, 인천시, 전라북도로 확인됨.

□ 내용적 특징

- 마을공동체관련 조례의 주요사업 내용은 대체로 유사하지만, 도시재생(부산시 금정구/남구/부산진구/사하구/해운대구 등), 청장년육성(철원군), 지역경제활성화(인천시 계양구, 의정부시, 완주군, 삼척시, 무안군 등) 등 세부적으로 지역 특성에 따른 차이를 보임.
- 마을만들기 계획수립과 추진체계를 중심으로 광역자치단체 내용을 비교해 봄.
 - 대부분 기본계획은 5년마다 수립하며, 그에 따라 매년 시행계획(지원계획) 수립에 대해 규정하고 있으나, 광주시는 기본계획규정, 강원도와 전라북도는 기본계획 수립 주기가 없으며, 부산은 시행계획에 대한 규정이 없음.
 - 부산을 제외한 모든 광역시도에 마을공동체위원회·마을공동체만들기위원회 등 심의기구에

대한 규정이 있으며, 15인~25인으로 구성, 위원장은 당연직 위원으로 참여하는 부단체장이 하는 곳이 7곳(대구시, 인천시, 울산시, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도)이며, 나머지는 공동위원장제이거나 위원 중 호선하는 것으로 되어있음.

- 위원회 외 행정 내 부서들의 원활한 업무추진을 위한 행정협의회는 일부 지역(인천시, 광주 시, 전라북도, 경상북도, 경상남도)을 제외한 대부분에 포함되어 있으며, 대구시, 인천시, 울산 시, 전라남도, 제주도는 마을자체사업 전담기구로 주민협의회에 대해 규정하고 있음. 광주시의 경우 행정협의회 대체 시스템으로 부서간의 정보공유와 협력·연계에 대한 마을정책플랫폼 규정을 두고 있음.
- 마을공동체지원센터, 지역공동체지원센터 등 대부분 중간지원조직으로 센터 설치 및 운영에 대해 규정하고 있으나, 부산시는 관련 규정이 없으며, 전라북도는 마을만들기를 포함한 ‘농어촌 종합지원센터 설치 및 운영 조례’(2016) 제정에 따라 관련 조항 삭제 함. 서울시는 마을활력소 등 마을공동체 활성화를 위해 마을공간을 자치구 또는 지역별로 설치·운영 할 수 있는 공간지원, 제주시는 마을만들기 활성화를 위해 마을 또는 읍·면·동 단위로 마을활동가 운영에 대한 사항을 포함하고 있음.

〈표 4-11〉 광역지방자치단체 마을공동체 조례 내용 비교표

지역	계획수립(유무/주기)		추진체계			기타사항
	기본계획	시행계획	위원회(수/위원장)	협의회	중간지원조직	
서울	유(5년)	유(1년)	마을공동체위원회 (20인/공동위원장)	행정협의회	마을공동체 종합지원센터	공간지원 (마을활력소 등)
부산	유(5년)	무	무	행정협의회	무	
대구	유(5년)	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/행정)	행정지원협의회 마을별주민협의회	마을공동체만들기 지원센터	전담부서지정
인천	유(5년)	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/행정)	주민추진협의회	마을공동체만들기 지원센터	
광주	무	유(1년)	살기좋은마을만들기위원회 (15명/공동위원장)		마을만들기 지원센터	마을정책플랫폼
대전	유(5년)	유(1년)	지역공동체활성화위원회 (15명/호선)	행정협의회	지역공동체활성화 지원센터	
울산	유(5년)	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/행정)	행정지원협의회 마을별주민협의회	마을공동체만들기 지원센터	전담부서지정
세종	유(5년)	유(1년)	마을공동체위원회 (20인/공동위원장)	행정협의회	마을공동체 지원센터	전담부서지정
경기	유(5년)	유(1년)	마을공동체위원회 (25인/공동위원장)	행정협의회	마을공동체 지원센터	
강원	유	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/호선)	행정협의회	마을공동체 지원센터	전담부서지정
충북	유(5년)	유(1년)	지역공동체활성화위원회 (15인/호선)	행정협의회	지역공동체활성화 지원센터	전담부서지정
충남	유(5년)	유(1년)	지역공동체위원회 (20인/행정)	행정협의회	지역공동체 지원센터	전담부서설치
전북	유	유(1년)	마을만들기 운영위원회 (20인/행정)		농어촌종합 지원센터	마을단위발전 계획수립
전남	유(5년)	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/행정)	행정지원협의회 마을별주민협의회	마을공동체만들기 지원센터	전담부서설치

〈표 4-11〉 광역지방자치단체 마을공동체 조례 내용 비교표

지역	계획수립(유무/주기)		추진체계			기타사항
	기본계획	시행계획	위원회(수/위원장)	협의회	중간지원조직	
경북	유(5년)	유(1년)	마을공동체만들기위원회 (20인/행정)		마을공동체만들기 지원센터	전담부서지정
경남	유(5년)	유(1년)	마을공동체활성화위원회 (15인/호선)		마을공동체 지원센터	
제주	유(5년)	유(1년)	특별자치마을만들기위원회 (20인/호선)	행정지원협의회 마을만들기추진위원회	마을만들기 종합지원센터	전담부서설치 마을활동가운영

4. 민관협치 관련 조례

□ 조례 현황 개요⁵⁸⁾

- 제정현황 : 광역시도 7곳, 기초시군구 서울시 23곳, 경기도 10곳, 강원도 1곳으로 34곳 제정
- 조례명칭 : 민관협치 (활성화) 기본조례
- 주요내용 : 목적, 정의, 기본원칙, 기본계획 및 지원계획 수립, 협치회의 설치 및 구성, 운영에 대한 사항, 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획 수립, 협치조정관, 민관협치 협약 등
- 내용: 민관협치 체계의 구축과 활성화에 관한 사항을 심의·조정하는 기구의 구성 및 운영, 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 정책목표와 계획수립 등

<민관협치 조례 주요 내용>

(목적) 민관협치를 활성화하는데 필요한 사항 규정, 시민과 지역사회의 다양한 참여와 합의로 자치 역량 강화하고, 민주주의 가치 실현에 기여함 등

(정의) ‘민관협치’는 행정과 민간이 공동으로 정책의 결정·집행·평가하는 운영 방식 및 체계 (기본원칙) 자발성과 수평적 협력관계, 협치의 과정에 대한 가치 인식, 상호신뢰

(협치회의, 협치위원회) 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항에 대한 심의·조정 기구 설치, 구성, 기능에 대한 사항 규정

(기본계획, 실행계획) 정책과정에서의 의견 반영 및 참여 확대를 위해 일정 기간 마다 민관협치 활성화 정책 방향, 목표, 추진계획, 재원조달 및 기타 관련 사항에 대한 계획 수립

(협치조정관) 민·관 협력 촉진, 협치 사업 전반에 대한 조정·자문을 위한 민간전문가 채용

(민관협치 협약) 사회문제 해결, 지속가능한 사회발전 위한 정책의 추진 시 이해관계자 간의 민관 협치에 관한 협약 체결

58) 조사방법 : 협치, 거버넌스를 키워드로 국가법령정보센터 자치법규 검색, 국가행정이나 입법기관 간 협치, 복지협치 등 특정분야 협치에 대해 규정하고 있는 조례 제외

〈표 4-12〉 민관협치 조례 제정현황

조례의 명칭		제·개정일
I. 광역지방자치단체(총 7곳)		
1	경기도 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2017. 11. 13)	2019. 1. 7.
2	광주광역시 민관협치 활성화 기본 조례	2020. 7. 6.
3	부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례	2019. 7. 10.
4	인천광역시 민관협치 활성화 기본 조례	2019. 7. 17.
5	충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2018. 10. 1)	2020. 7. 10.
6	서울특별시 시민민주주의 기본 조례	2019. 5. 16.
7	세종특별자치시 협력적 거버넌스 체제 구축 및 활성화에 관한 조례	2012. 7. 2
II. 기초지방자치단체(총 34곳)		
1	광명시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2018. 12. 21.
2	군포시 협치 활성화를 위한 100인 위원회 구성 및 운영 조례(2019. 7. 9.)	2020. 9. 29.
3	서울특별시 강동구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2018. 2. 14.)	2020. 4. 1.
4	서울특별시 강북구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2019. 2. 15.)	2020. 5. 15.
5	서울특별시 강서구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2017. 6. 7.)	2020. 11. 18.
6	서울특별시 관악구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2018. 10. 25.
7	서울특별시 광진구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 4. 1.
8	서울특별시 구로구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 5. 2.
9	서울특별시 금천구 민관협치 활성화를 위한 기본조례(2017. 3. 13.)	2020. 7. 17.
10	서울특별시 노원구 민관협치 활성화를 위한 기본조례(2018. 9. 10.)	2020. 9. 24.
11	서울특별시 도봉구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2016. 12. 29.)	2020. 1. 23.
12	서울특별시 동대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2017. 4. 27.
13	서울특별시 동작구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2018. 3. 2.
14	서울특별시 마포구 민관협치 기본 조례	2019. 7. 11.
15	서울특별시 서대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2017. 5. 31.)	2020. 5. 1.
16	서울특별시 성동구 민관협치 활성화를 위한 기본조례(2017. 7. 13.)	2019. 5. 9.
17	서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례(2018. 3. 29.)	2019. 4. 11.
18	서울특별시 송파구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 11. 14.
19	서울특별시 양천구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2018. 10. 1.
20	서울특별시 영등포구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2017. 6. 1.)	2019. 10. 31.
21	서울특별시 용산구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 7. 26.
22	서울특별시 은평구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2017. 3. 16.
23	서울특별시 종로구 민관협치 활성화를 위한 조례	2018. 10. 5.
24	서울특별시 중구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020. 11. 6.
25	서울특별시 중랑구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 2. 14.
26	수원시 협치 조례	2019. 1. 10.
27	안산시 협치 활성화를 위한 기본조례	2018. 12. 27.
28	양구군 민관협치 활성화 지원조례(2018. 11. 23.)	2020. 6. 5.
29	양평군 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2019. 4. 17.
30	용인시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2019. 4. 8.)	2020. 7. 2.
31	의정부시 민관협치 활성화 기본 조례	2020. 7. 15.
32	파주시 민관협치 활성화 기본 조례	2020. 2. 14.
33	평택시 협치 기본 조례(2019. 3. 15.)	2019. 6. 28.
34	하남시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	2020. 11. 30.

자료 : 국가법령정보센터 검색하여 작성 (검색일: 2020년 12월)

□ 시기적 특징

- 2012년 세종시 협력적 거버넌스 체제 구축 및 활성화에 관한 조례(2012.7.2.) 최초 제정 후, 2016년 서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례(2016. 9. 29.)가 만들어지면서 제정지역이 확대되기 시작함.
- 기초단위에서는 2016년 서울 도봉구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(2016. 12. 29.)가 최초로 제정되었으며, 광역과 기초 모두 포함 2017년 8곳(경기도, 서울시 강서구/금천구/동대문구/서대문구/성동구/영등포구/은평구), 2018년 11곳, 2019년 14곳, 2020년 5곳 제정, 현재 총 41곳 제정

□ 지역적 특징

- 광역은 50% 비율로 조례 제정이 이루어졌으며(경기도/광주시/부산시/인천시/충청남도/서울시/세종시), 기초는 서울시(서초구/강남구 제외, 23곳) 경기도(광명시/군포시/용인시/평택시/수원시/안산시/양평군/의정부시/파주시/하남시, 10곳)를 중심으로 조례 제정이 편중되어 있으며, 양구군은 관할 광역인 강원도에 조례가 없음에도 제정된 것으로 확인됨.

□ 내용적 특징

- 서울시의 경우, 민관협치조례를 민주주의조례로 발전시킴
 - 2016년 제정된 ‘서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례’(이하 민관협치조례)가 있었으나, ‘서울특별시 시민민주주의 기본 조례’(이하 민주주의기본조례)가 제정됨에 따라 민관협치조례는 폐지됨.
 - 민주주의 기본조례는 기존의 민관협치 조례에 따라 추진된 민관협치 사업을 지속하는 규정을 두었으며, 기존의 민관협치 사업을 심의·조정하는 ‘서울협치협의회’는 합의제 행정기관⁵⁹⁾인 ‘서울민주주의위원회’로 변경됨.
- 세종시의 경우, 협력적 거버넌스 체계 구축에 주목
 - 다층적인 거버넌스 체계를 강조. 인근 지방자치단체 등과의 협의체인 광역거버넌스, 세종시 내 행정기관 및 민간단체 등과의 협의체인 지역거버넌스 등 다층적인 거버넌스를 통해 세종시의 지속발전가능성을 높이고자 조례 제정.
 - 이에 따라 주민참여, 기후변화 대응, 사회통합 및 지역사회 과제 외 광역권 경제 개발, 지방자치단체 간 공동대응 및 협력에 필요한 사항 등을 논의 대상으로 두고 있음.
- 기본계획과 위원회(회의)를 중심으로 광역자치단체 조례의 주요내용을 비교해 봄.
 - 거버넌스 체계를 중심으로 규정한 세종시 제외, 조례가 제정된 모든 지역에 기본계획관련 사항을 ‘민관협치활성화 기본계획’ 또는 ‘시민민주주의활성화 기본계획(서울시)’으로 포함,

59) 여러 사람으로 구성되는 합의체에 조직의 의사결정권을 부여하고, 그 운영 또는 행정이 여러 사람의 합의에 의하여 이루어지도록 하는 조직형태를 갖는 행정기관. 독립성, 공정성, 신중성, 민주성 내지 참여의 폭을 넓혀 민주적인 정당성 보완이 필요하거나, 다양한 경험과 아이디어를 수렴할 필요가 있는 경우 등에 합의제행정기관을 설치함(행정안전부 국가기록원).

- 매년 실행계획에 대한 내용도 규정하고 있음. 다만, 수립주기는 지역마다 상이함(3-5년).
- 심의권한을 가진 위원회(회의) 기구를 민관협치위원회 또는 시민협치위원회(부산시), 민관동행위원회(인천시) 등 다양한 명칭으로 두고 있으며, 앞서 살펴본 바와 같이 서울시(민주주의위원회)와 세종시(협력적거버넌스위원회)는 조례 규정 사항에 따라 차이를 보임.
 - 위원회 개최 주기는 정기회의 기준으로 연2회(경기도, 인천시, 충청남도) 또는 연4회(광주시, 부산시, 세종시)이나 합의제 행정기관의 지위를 가진 서울시는 매월 1회 개최로 되어있음.
 - 위원장(의장)은 행정이 3곳(경기도, 부산시, 서울시), 민간이 1곳(세종시), 공동이 3곳(광주시, 인천시, 충청남도)이며, 이중 서울시는 민주주의위원회가 합의제 행정기관인 이유로 개방직으로 되어 있음.
 - 기타사항으로 경기도는 '민관협치 활성화의 내용과 추진상황 등을 도민에게 알리기 위한' 협치백서 발간, 충청남도는 '도민참여와 협력으로 지역문제 해결을 촉진하는 민관협치를 활성화하기 위해 민관협치 활성화 공간'에 대한 설치 및 운영, 세종시는 '거버넌스 체제 구축 및 활성화를 위하여 거버넌스 체제별 표준 정관안과 거버넌스 체제 설치 절차 등 표준 매뉴얼'에 대한 사항을 규정하고 있음.

〈표 4-13〉 광역지방자치단체 민관협치 조례 내용 비교표

지역	기본계획			회의/위원회					기타
	명칭	주기	실행 ⁶⁰⁾	명칭	인원	개최	권한	의장/위원장	
경기	민관협치 활성화 기본계획	4년	유	민관협치위원회	30인 (공무원 40%제한)	연2회	심의	행정(도지사)	협치백서 발간
광주	민관협치 활성화 기본계획	3년	유	민관협치협의회	50인	연4회	심의조정	공동(시장/시민대표)	실무기구 설치
부산	민관협치 활성화 기본계획	3년	유	시민협치협의회	30인 (민간위원 1/2이상)	연4회	심의조정	행정(시장)	
인천	민관협치 활성화 기본계획	3년	유	민관동행위원회	40인	연2회	심의조정	공동(시장/위촉위원 호선)	
충남	민관협치 활성화 기본계획	5년	유	민관협치회의	30인	연2회	심의자문	공동(도지사/위촉위원 호선)	협치활성화 공간설치
서울	시민민주주의 활성화 기본계획	4년	유	서울민주주의위원회	15인	연12회	심의조정	행정(개방직)	사무기구
세종				협력적거버넌스위원회	30인	연4회	운영지원	민간(호선)	전담기구 설치 표준매뉴얼

자료 : 국가법령정보센터

60) 기본계획에 따른 연단위 실행계획 규정 포함 유무

5. 사회적경제 관련 조례

□ 조례 현황 개요⁶¹⁾

- 제정현황 : 광역시도 17곳, 기초시군구 165곳 교육자치단체 4곳, 총 186개 제정
- 조례명칭 : ‘사회적경제 육성 및 지원기본 조례’ 또는 ‘사회적경제 육성, 활성화 조례’, ‘사회적경제 기본 조례’ 등
- 주요내용 : 목적, 정의, 단체장의 책무, 기본계획 수립, 위원회 구성 및 운영, 지원센터 설치 및 운영, 재정지원 및 기금 설치 등

〈사회적경제 활성화 조례 주요 내용〉

- (목적) 사회적경제 조직의 설립·운영을 지원하고 사회적경제 생태계를 조성하여 사회통합과 지역민의 삶의 질 향상에 기여함 등
- (정의) ‘사회적가치’는 각 분야에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 성과, ‘사회적경제’는 사회적가치 실현을 위하여 협력과 호혜를 바탕으로 사회적경제 조직들의 생산·교환·분배·소비가 이루어지는 경제시스템, ‘사회적경제조직’⁶²⁾은 사회적목적을 추구하는 기업과 개별법에 의해 설립된 협동조합 등
- (단체장의 책무) 사회적경제 활성화 및 조직 간 연대와 협력을 위한 예산과 조직 확보, 기본계획 및 시행계획 수립·추진, 자치단체의 정책수립 및 사업 집행에서 사회적경제와 연계 촉진, 사회적경제 관련 정책의 수립·시행·평가와 관련한 사회적경제조직과 협력체계 구축 및 의견수렴
- (기본계획) 기본방향, 발전전략과 기반조성, 조직발굴과 육성 등 사회적경제조직의 자율적 활동 촉진과 체계적 지원을 위한 기본계획수립과 시행
- (위원회) 계획수립과 평가, 조직의 발굴 및 지정, 생태계 조성, 발전기금 조성과 기금운영 방침 등 사회적경제 주요정책 및 기본계획과 그 이행에 관한 사항의 심의·자문 기구 설치, 운영, 위원회 구성 등
- (지원센터 및 지원기관) 사회적경제조직의 종합지원, 기본계획 수립지원, 지원제도 및 정책연구개발·홍보 및 교육지원 등 사회적경제 활성화 및 생태계 조성을 위한 업무의 효율적 수행을 위한 조직의 설치 및 기능, 위탁 등
- (재정지원 및 기금설치) 사회적경제 조직의 자립을 위해 필요하다고 인정되는 경우 예산범위 내 재정지원과 안정적 재원확보를 위한 사회적경제발전기금 조성

61) 조사방법 : 사회적, 사회적경제를 키워드로 국가법령정보센터 자치법규 검색, 사회적경제 기금설치 및 운영, 사회적경제기업이 생산한 제품이나 서비스에 대한 구매촉진, 판로지원, 공공조달과 관련한 사항을 규정한 조례 제외, 사회적경제 지원, 활성화, 육성 등 기본조례 중심으로 정리

62) 「사회적기업 육성법」에 따른 (예비)사회적기업, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 마을기업, 「협동조합 기본법」에 따른 (사회적)협동조합(연합회), 「국민기초생활보장법」에 따른 자활기업, 개별법으로 「소비자생활협동조합법」, 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」, 「업연초생산협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「새마을금고법」, 「중소기업협동조합법」 등 개별법에 의해 설립된 협동조합, 사회적경제 생태계 조성을 지원하는 중간지원조직, 그 밖에 사회적경제의 가치를 추구하는 민간 조직 포함

〈표 4-14〉 사회적경제 조례제정 현황⁶³⁾

구분	광역조례 제정연도	전체 시군구	조례제정 시군구	제정 비율 (광역포함)
서울특별시	2014	25	24	0.96
부산광역시	2016	16	6	0.41
대구광역시	2015	8	5	0.67
인천광역시	2014(전부개정)	10	9	0.91
광주광역시	2013	5	5	1.00
대전광역시	2019	5	5	1.00
울산광역시	2018	5	4	0.83
세종특별자치시	2017(전부개정)	-	-	-
경기도	2014	31	27	0.88
강원도	2014(전부개정)	18	13	0.74
충청북도	2020	11	2	0.25
충청남도	2012(전부개정)	15	10	0.69
전라북도	2018	14	6	0.47
전라남도	2014	22	22	1.00
경상북도	2017	23	16	0.71
경상남도	2018	18	11	0.63
제주특별자치도	2014	-	-	-
합계	총 17곳	226	165	0.75

□ 시기적 특징

- 2012년 충청남도가 사회적경제 개념을 정의하고, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등 사회적 목적을 추구하는 사회적 경제 조직을 육성 지원을 목적으로 '사회적기업 육성지원에 관한 조례'를 전부 개정함에 따라 최초의 사회적경제 활성화 관련 조례 제정
- 2013년 광역 1곳(광주시), 기초 6곳, 2014년 광역 6곳(서울시, 인천시, 경기도, 강원도, 전라남도, 제주도), 기초 14곳에 제정되면서 이후 조례 제정 지역이 확대되기 시작함.
- 2018년에 전국 120개 기초자치단체에 조례가 제정됨에 따라 기초단위 제정율이 53%로 과반을 넘었으며, 2020년 충청북도를 마지막으로 모든 광역단위 지자체에 제정이 이루어짐.

63) 교육자치단체 4곳, 광주광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례(사회적기업 지원 조례 2015 전부개정), 부산광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례(사회적기업 지원 조례 2019 전부개정), 세종특별자치시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례(2016), 울산광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례(2019) 제외

<표 4-15> 기초시군구 사회적경제 조례 연도별 제정현황

광역 구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
계	6	14	27	17	26	30	26	19	165
서울	1	2	6	2	3	2	6	2	24
부산					1	1	4		6
대구				1		1	2	1	5
인천	1	2	1	2	1	2			9
광주	1	1	2	1					5
대전		1					1	3	5
울산			1		1	1		1	4
세종	해당없음								
경기	1	4	9	7	3	1	2		27
강원		1	2	2	1	3	2	2	13
충북			1				1		2
충남	2		1		1	2	1	3	10
전북		1		2		1		2	6
전남		1	4		6	8	1	2	22
경북		1			8	4	2	1	16
경남					1	4	4	2	11
제주	해당없음								

□ 지역별 특징

- 광주시, 대전시, 전라남도 등 조례 제정율이 100%이며, 전체평균인 제정비율 75%를 넘는 지역은 서울시, 인천시, 울산시, 경기도로, 서울시(96%)와 인천시(91%)는 90%이상 제정됨.
- 부산시, 충청북도, 전라북도 등 제정율이 50% 미만으로 특히, 충청북도의 경우 광역 외 2개의 기초에만 조례가 있어 제정율이 가장 낮게 나타남.
- 의정부시(살기 좋은 마을 만들기 및 사회적경제 육성 지원), 인천시 계양구(마을만들기 및 사회적경제 육성 지원)는 마을공동체 활성화에 대한 마을만들기와 통합된 구성으로 다른 지역들과 조례의 형식과 내용면에서 차이를 보임.

□ 내용적 특징

- 인천시, 세종시, 강원도, 충청남도 등 「사회적기업 육성법」에 의한 사회적기업의 설립 및 육성 지원을 목적으로 한 사회적기업 육성지원 조례가 사회적경제 활성화에 대한 확장된 내용으로 발전시킨 지역을 다수 확인할 수 있음.
- 사회적 경제 조직 지원을 위한 재정지원 및 기금설치는 경기도, 충청남도, 전라북도, 경상남도, 서울시 성동구, 화성시 등 6곳에 개별 조례가 있으며, 우선구매 등 구매촉진 및 판로개척 지원은 서울시, 부산시, 대구시 등 12개 광역시도를 포함 43곳에서 개별 조례가 제정되어 있음.
- 사회적경제 조직 범위는 (예비)사회적기업, (사회적)협동조합(연합회), 마을기업, 자활기업을 대부분 포함하며, 그 외 중증장애인생산품 생산시설, 사회적가치 실현을 목적으로 경제적 활동을 하는 기업 및 비영리법인·민간단체, 농업협동조합, 산림조합 등 개별법에 따른 협동조합, 사회적경제 생태계 원성을 지원하는 중간지원조직, 자치단체별조례에 따른 기업 등 지역

마다 차이를 보임.

- 경기도와 충청북도, 전라남도, 경상남도는 사회적경제 통합지원센터, 세종시는 사회적경제 지원기관으로 명칭에 차이를 보이나 17개 광역시도는 사회적경제지원센터의 설치 및 운영에 대한 조항을 모두 포함하고 있음. 기초시군구 또한 사회적경제 허브센터(서울시 강서구), 마을만들기 및 사회적경제 통합지원센터(인천시 계양구) 등 일부 지역은 명칭에 차이를 보이며, 부산시 북구, 광주시 남구, 전북 완주군, 충남 서산시 등 사회적경제지원센터에 대한 내용이 포함되지 않은 지역들이 있으며, 특히 경북은 조례가 제정된 16개 시군구 중 5곳(안동시, 포항시, 김천시, 청송군, 영주시)만 사회적경제지원센터에 대한 조항이 있음.
- 대부분 사회적경제 인재양성과 사회적경제 기업의 설립·운영에 필요한 전문인력의 육성 등 사회적경제 구성원의 역량강화를 위한 교육훈련에 대한 조항을 포함하고 있으며, 특히, 광주시의 경우 사회적경제를 이끌어갈 활동가·전문가 등의 양성을 위해 ‘사회적경제 활동가 아카데미 설립’에 대한 조항이 포함되어 있음.

<소결>

- 균형발전과 민주주의 실현을 위한 지방자치는 지역시민사회의 활성화 및 수평적 방식을 내포한 거버넌스를 통해 가능하나, 이를 위한 지자체의 정책제도 여건은 편차가 큼.
 - 지방자치는 지역의 조건과 역량에 맞는 풀뿌리 민주주의의 실현으로 이는 지역공동체 내 일상적인 문제를 다루는 시민력과 지역시민사회 활성화를 통해 가능하며, 이 과정에 지역 시민과 단체가 공공사안에 주체적인 행위자로 역할 할 수 있도록 거버넌스 형성이 중요함.
 - 시민사회 정책에 대한 서울시 사례는 주민참여 기반 마을공동체사업, 사회적경제 활성화 사업 등 영역별 활성화 정책 수립, 시민사회가 지역사회 내 다양한 영역의 정책 수립과 이행 과정에 주체적인 행위자로 역할하기 위한 협치체계 구축, 개별 시민사회 활성화 정책의 통합적 추진을 위한 제도적 기반 마련을 주요 내용으로 하고 있음.
 - 1991년 4월 지방의회가 재구성되면서 민선지방자치가 부활한지 30여 년이 흘렀고, 개별 시도를 중심으로 활동하는 시도등록 비영리민간단체가 전체 비영리미간단체 88%에 이르지만, 서울시 사례와 같은 다양한 영역과 의사결정과정을 포괄하는 통합적 시민사회 활성화 정책 추진에 대한 제도적 여건이 마련된 지역은 예외적임.
- 본 장에서 조사한 5개 영역(공익활동촉진, 민주시민교육, 마을공동체, 민관협치, 사회적경제) 조례는 주민자치에 기반을 둔 민주주의 실현을 위해 해당 분야의 정책 수립과 시행을 규정하는 자치법규임. 조례제정의 내용적, 시기적, 지역적 특징을 종합하면 다음과 같음.
- 내용상으로, 5개 영역 조례는 영역별로 조례의 명칭, 세부 규정 등에서 약간의 차이가 있지만, 기본원칙, 단체장의 책무, 기본계획수립, 심의/자문위원회 설치 등의 비슷한 구조와 규정을 담고 있음.
 - 5개 영역 조례 제정의 목적은 각각 자발적 공익활동 보장과 촉진(공익활동촉진), 민주시민의 권리와 책임의식 함양(민주시민교육), 주민주도의 지역공동체 형성(마을공동체), 시민과 지역사회의 다양한 참여 보장(민관협치), 사회적경제 생태계 조성(사회적경제) 등으로 약간씩 다름. 그러나 궁극적으로 시민사회 역량에 기초한 지방자치를 추구한다는 점에서 공통의 비전 안에 있다고 할 수 있음.
 - 조례 대부분이 자발성, 공익성, 보편성, 다양성, 상호신뢰와 협력 등 기본원칙, 단체장의 정책 수립 및 시행에 대한 책무, 기본계획수립과 심의·자문 위원회 설치의 규정을 포함하고 있음.
 - 중간지원조직의 설립과 운영 규정을 두는 조례가 많음.
 - 공익활동촉진, 마을공동체, 사회적경제 관련 조례는 조사·연구, 상담·컨설팅, 협력네트워크 구축, 교육·훈련 등 각 분야의 생태계 조성과 활성화를 지원하는 센터 설치 규정을 두고 있음.
 - 민주시민교육 조례는 대전, 충북, 경기도 용인/파주/포천 등 일부 지역만 센터 설치규정이 있음.

- 단, 민관협치 조례는 중간지원조직의 설립이 아닌 협치 활성화 관련 기관·단체와의 협력 또는 지원에 대한 사항을 규정
 - 기금조성 규정은 사회적 경제 관련 조례에만 있음. 그 외 조례는 사업비지원과 역량강화를 위한 교육·훈련 등에 대한 사항만 규정하고 있음.
- 시기적으로 보면 5개 영역 조례는 2014년 민선 6기에 들어 본격화되기 시작하여, 2016년 촛불시민혁명과 2017년 문재인 정부 출범을 거치며 확대되는 양상임.
- 민선6기는 1995년 출범 이래 20년의 민선자치 역사를 통해 새로운 접근이 요구되고, 저출산고령화, 저성장고복지, 도시중심과밀 현상, ICT기반의 융합현상 등 환경적 변화 흐름과 더불어 주민생활 자치와 다양화협업적 시스템으로 정책 전환을 모색했던 시기로 볼 수 있으며(금창호, 2018), 그에 따라 주민자치, 지역시민사회 활성화, 수평적 거버넌스 체계와 관련한 조례 제정이 확대됨.
 - 2020년 12월 기준, 지자체(광역 17개, 기초 226개)에 공익활동촉진 58.8%, 8.0%, 민주시민교육 64.7%, 15.5%, 마을공동체 100%, 82.3%, 민관협치 41.2%, 15.0%, 사회적경제 100%, 73.0%의 비율로 영역별 조례가 제정되어 있음.
 - 최초 제정 시점으로 보면, 마을공동체 조례가 2004년 기초지자체에서 먼저 제정되기 시작하였으며, 공익활동촉진, 민관협치, 사회적경제 조례는 2012년에, 민주시민교육 조례는 2014년에 광역지자체에서 처음 제정되었음.
 - 증가추세를 봤을 때, 마을공동체 조례는 2012년 이후 제정 사례가 급증하기 시작해 현재 가장 많은 지역에 제정됨. 사회적경제 조례는 2014년, 공익활동촉진 조례는 2015년, 민주시민교육과 민관협치 조례는 2017년부터 제정 사례가 확대됨.
 - 2016년 촛불시민혁명 이후 증가세가 가속화되는 양상임. 민주시민교육조례의 경우 60개 조례 중 2016년 이후에 56개(93.3%)의 조례가 제정되었고, 사회적경제조례의 경우는 165개 중 118개(71.5%)의 조례가 2016년 이후에 제정되었음. 마을만들기조례의 경우 기초지자체의 경우 186개 중 94개(50.5%)가 2016년 이후 제정되었음.

〈표 4-16〉 시민사회 5개 분야 조례 현황 종합(시기별)

구분	공익활동촉진		민주시민교육		마을공동체		민관협치		사회적 경제		계
	광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초	광역	기초	
2004						1					1
2007						2					2
2008						2					2
2009					2	3					5
2010					1	3					4
2011						6					6
2012	1	1			4	33	1		1		41
2013	1				3	18			1	6	29
2014	1	1	1		1	11			6	14	35
2015	4		1	1	1	13			1	27	48
2016		2	1	2	1	21	1	1	1	17	47

2017	1	4	1	6	2	17	1	7	2	26	67
2018		2	1	8	1	24	1	10	3	30	80
2019	2	4	5	13	1	23	2	12	1	26	89
2020		4	1	5		9	1	4	1	19	44
계	10	18	11	35	17	186	7	34	17	165	500
제정 비율	58.8%	8.0%	64.7%	15.5%	100%	82.3%	41.2%	15.0%	100%	73.0%	41.2%

□ 지역적으로 보면 시민사회 관련 5개 조례는 서울 및 수도권에서 제정된 비율이 높으며, 영남권과 강원 지역의 경우 전반적으로 낮음.

- 시민사회 관련 5개 조례가 모두 제정된 광역은 서울, 경기, 부산, 광주, 충남, 5개 지역임.
 - 4개 조례가 제정된 광역은 인천, 대전, 세종, 충북, 4개 지역임.
 - 3개 조례가 제정된 광역은 대구, 전남, 전북, 경남, 제주, 5개 지역임.
 - 2개 조례가 제정된 광역은 울산, 강원, 경북, 3개 지역임.
- 광역지자체가 기초지자체보다 전반적으로 조례 제정비율이 높음.
- 기초지자체의 경우 전국적으로 마을공동체(82.3%), 사회적경제(73.0%) 조례의 제정 비율이 높으나, 공익활동촉진(8%), 민주시민교육(15.5%), 민관협치(15.0%)로 매우 저조함.
 - 대구, 대전, 충북, 경북지역의 기초지자체는 공익활동촉진, 민주시민교육, 민관협치 관련 조례제정 사례가 없음.

<표 4-17> 시민사회 5개 분야 조례 현황 종합(지역별)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주	계
광역	공익활동촉진	○	○	○		○	○		○		○	○			○		○	10 (58.8)
	민주시민교육	○	○		○	○		○	○		○	○	○					11 (64.7)
	마을공동체	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	17 (100)
	민관협치	○	○		○	○			○	○								7 (41.2)
	사회적경제	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	17 (100)
기초자치단체수	25	16	8	10	5	5	5	-	31	18	15	11	22	14	18	23	-	226
기초	공익활동촉진	4	1			1			4		4		2	1	1			18 (8.0)
	민주시민교육	7			1		1		20		3		2		1			35 (15.5)
	마을공동체	25	10	6	9	4	5	5	32	13	15	9	22	13	11	7		186 (82.3)
	민관협치	23							10	1								34 (15.0)
	사회적경제	24	6	5	9	5	5	4	27	13	10	2	22	6	11	16		165 (73.0)

□ 본 장에서 검토한 지역 시민사회 활성화와 밀접한 5개의 조례는 상위법인 법률의 근거나 위임 없이 지역 자체적으로 제정한 제도임⁶⁴⁾.

64) 1991년 7월 청주시의회에서 ‘청주시의 행정정보공개조례’를 통과시켰으나 당시 내무부(현 행정

- 많은 경우, 시민사회는 조례 제정에 앞서 관련 법안(민주시민교육지원법, 사회적경제기본법, 시민사회발전기본법 등) 제정을 추진하였으나 법안 제정이 늦어지거나 어려워지자, 지역에서 조례를 제정하는 방향으로 전략을 전환하였음. 이는 지자체 및 지역사회 스스로가 지역문제 해결을 위해 각 지역의 조건과 지향에 맞는 조례 제정을 주도적으로 추진해야 함을 시사함.
 - 중요한 것은 조례가 있다는 자체가 아니라, 조례를 제정하는 과정에서 모이는 사람들, 그들의 지혜와 지역에 관한 관심, 공동의 미래 전략임. 지역의 다양한 주체들이 지혜와 역량을 모아 각 지역의 특색과 조건에 맞는 전략을 수립하는 과정이자 전략적 방안으로 조례 제정이 의미를 지님.
- 지방자치와 시민사회 활성화의 근간이 되는 조례 제정의 활성화를 위해서는 정부 차원의 지원과 함께 관련 법률 제정에 속도를 낼 필요가 있음.
- 경제, 사회, 문화 등 다른 영역과 마찬가지로 시민사회의 자원이 서울, 수도권으로 집중되어 있음. 또한, 지역의 시민사회의 적극적인 요구에도 불구하고 지자체장과 의회의 정치적 성향에 따라 조례 제정이 막혀 있는 경우도 많음.
 - 본 장에서 분석한 대로, 중앙정부가 정책적, 행정적인 지원을 했던 분야인 사회적경제와 마을공동체 분야의 조례가 민주시민교육, 민관협력, 공익활동촉진 분야의 조례보다 광역과 기초 단위까지 활성화되어 있다는 점을 주지할 필요가 있음.
 - 또한, 지역의 자체역량에 의해 203개 마을만들기조례, 182개 사회적경제기본조례, 60개 민주시민교육조례가 제정되어 있으므로, 이를 보다 정부 차원에서 통합적으로 지원할 마을공동체기본법, 사회적경제기본법, 민주시민교육지원법의 제정을 통해 지역 조례가 더욱 실질적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 해야 함.
- 시민사회의 성장과 분화에 따른 민간영역 간 칸막이는 시민사회 활성화를 위해 조속히 풀어야 할 과제임. 조례는 개별 정책의 집중성을 높여주지만, 반면 문제로 지적되는 시민사회 영역 간 경계를 강화하는 요소로 작용함. 공익촉진, 마을, 공동체, 민주시민교육, 사회적경제 정책들이 지역 시민사회의 역량 강화의 측면에서 연계 통합될 수 있는 전략을 2021년 수립 예정인 1차 ‘국가 시민사회발전기본계획’에 주요한 과제로 포함해야 함.

안전부)는 상위법이 존재하지 않는다는 이유로 재의결을 요구. 청주시의회가 재의결하자 청주시가 대법원에 조례 제정 취소소송 제기. 대법원은 1992년 이 조례를 합법으로 판단하여 1992년 10월 1일부터 시행됨. 이 판결은 상위법인 법률의 위임 없이도 법률에 위배되지 않다면 지역에서 자율적으로 조례를 제정할 수 있다는 법적 판단이라는 점에서 한국 조례사에 매우 큰 의미를 지님. 청주시 행정정보공개조례 제정 이후 1996년에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’이 국회에서 제정되었음. 조례가 법률을 제정하게 한 최초의 사례이자 지역 주도의 조례 제정이 활성화되는 결정적 계기가 되었음.

5장 시민사회 관련 법 제개정 현황 및 쟁점

제 1 절 법제개정 관련 시민사회 활동과 정부 정책

1. 시민사회 제도 개선 추진활동 및 경과

- 시민사회는 금융실명제, 집시법, 호주제 폐지 등 사회 일반의 민주주의를 정착하기 위한 제도뿐만 아니라 시민사회의 공익활동에 직접적인 영향을 끼치는 제도의 제개정을 위해 노력해왔음.
- 지난 2016년 이후 시민사회 법제도개선 활동은 시민사회조직과 전문가 등으로 구성된 네트워크를 중심으로 이루어졌음.
- 시민사회활성화 법제개선위원회(2016. 06. 01 ~ 2016. 11. 15): ‘시민사회활성화 법제개선위원회’는 20대 총선 직후 시민사회에 대한 이해가 있는 국회의원과 시민사회 관련 제도를 개선하고자 모인 시민단체, 변호사, 학계 전문가로 구성된 네트워크 조직임.

<참고> 시민사회활성화 법제개선위원회 개요⁶⁵⁾

1. 활동목적

- 시민사회 활성화 제도 및 정책 개선 제안을 통해 시민사회 제도의 법제화

2. 구성

- 시민단체(시민사회단체연대회의, 시민, 환경운동연합, 참여연대, 한국여성단체연합, NPO공동회의, 동행, 한국YMCA전국연맹, KCOC 등), 국회의원실(권미혁, 박주민, 이재정), 전문가 등

3. 주요활동 및 성과

① 시민사회 활성화 집담회1(2016/06/01)

- 비영리민간단체지원법 개정안 토론

⇒ 비영리민간단체지원법 개정안 입법발의(더불어민주당 권미혁 국회의원)

② 시민사회 활성화 집담회2(2016/07/19)

- 시민사회발전기본법 및 마을공동체지원법 제정안

⇒ 시민사회발전기본법 제정안 입법 발의(더불어민주당 진선미 국회의원)

③ 공익활동가 공제회법 간담회(2016/08/17)

- 공익활동가 공제회법 제정 간담

⇒ 공익활동가 공제회법 제정안 입법 발의(새누리당 유재중 국회의원)

④ 기부금품법 공청회(2016/08/23)

- 기부금품법 개정안 공청회

⇒ 기부금품법 개정안 입법 발의(더불어민주당 이재정 국회의원)

- 시민사회활성화 제3섹터 네트워크(2017년 3월~2019년 1월): 2017년 19대 대선에서 정책공약을 제안하고 정책에 반영시키기 위한 목적에서 시민사회단체연대회의, 한국시민센터협의회⁶⁶⁾, 한국마을지원센터연합, 한국사회적기업중앙협의회 등 전국단위 네트워크 조직이 네트워크 구성하고, 법제TF 운영

65) (사)시민 홈페이지 ‘시민사회활성화법제개선위원회 활동(2016.06.01.~2016.11.15.)’ 자료 인용

66) 2020년 4월, 현 한국시민사회지원조직협의회로 명칭 변경됨.

<참고> 시민사회 활성화를 위한 제3섹터 정책 네트워크 개요⁶⁷⁾

1. 활동목적

- 19대 대선에서 시민사회 정책공약 제안 및 정책반영 활동

2. 초기 논의단체

- 시민사회단체연대회의, 한국시민센터협의회, 한국마을지원센터연합, 서울사회적경제네트워크, 서울지역자활센터협회, 한국사회적기업중앙협의회

3. 19대 대선 공약 주요 제안내용

- ① 시민사회발전 기본법 제정
- ② 시민사회와 협치를 위한 독립기구 설치
- ③ 소득세 1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화
- ④ 사회변화에 조응하는 비영리 공익단체·법인제도 혁신
- ⑤ 기부활성화를 위한 법 제도 개선
- ⑥ 시민사회 공익활동가 공제회법 제정
- ⑦ 제3섹터 성장과 자립을 위한 사회적 금융 활성화
- ⑧ 시민을 위한 공유제로 공공 유희시설 활용
- ⑨ 사회적 가치를 만드는 공익적 일자리 확대
- ⑩ 시민성 강화를 위한 자원봉사 정책 쇄신

4. 주요활동 및 추진경과

- 2017.3.22. 시민사회활성화를 위한 제3섹터정책 네트워크 1차회의
- 2017.4.5. 시민사회 활성화 대선 정책 제안서 발표
- 2017.4.6. 문재인 대선후보 선거대책위원회 더혁신과의 정책간담회
- 2017.4.21. 안철수 대선후보 선거대책위원회 시민사회위원회와의 간담회
- 2017.5. 더불어민주당 대선공약집에 시민사회관련 공약 반영
- 2017.6.7. 시민사회활성화 제도혁신 전국네트워크 준비위 1차 회의 (시민사회단체연대회의, 한국시민센터협의회, 한국마을지원센터연합, 한국자원봉사센터협회, 종교계자원봉사협의회, 국제개발협력민간협의회)
- 2017.6.22. 6.29 시민사회발전 간담회 2차례 개최 (청와대 시민사회비서관실, 행자부 지방정책행정관실, 전문가, 시민단체 등)
- 2017.7.19. 문재인 정부 국정운영 5개년 계획 발표
- 2017.7~9. 시민사회활성화기본법 제정과 시민사회활성화를 위한 전국 순회토론회 개최(대구/강원/충북/대전/충남/부산/광주/전북/경기/서울 10개 지역)
- 2017.7~2018.6 : 시민사회발전TF 운영
- 2018.2~12. ‘공익위원회법’ 제정 관련 시민사회 법 대응 활동 (12월 12일 정부 공익위원회법안에 대한 시민사회 의견서 제출)
- 2018.5. 6.13 지방선거 시민사회활성화 정책공약 제안

67) 시민사회활성화 간담회(2017. 9월 정선에 발표자료 수정)

- 시민사회활성화전국네트워크(2019년 2월~현재): 시민사회활성화전국네트워크는 시민사회 활성화 법제개선위원회와 제3섹터네트워크 법제TF에서 마련한 시민사회 법안을 지역과 영역을 아우르며 힘있게 추진하기 위해 모인 전국단위 네트워크 조직들의 연대체임.

<참고> 시민사회활성화전국네트워크 개요

1. 활동목표

- 시민사회를 구성하고 있는 다양한 영역의 네트워크들이 협력해 상시적이고 적극적으로 시민사회 제도과제 실현 및 개선 추진

2. 참여단체

- 시민사회단체연대회의(304개), 한국시민사회지원조직협의회(23개), 한국자원봉사센터협회(225개), 한국자원봉사단체협의회(예정), 한국마을지원센터연합(46개), 국제개발협력민간협의회(138개), 한국사회적경제연대회의(54개), 전국지속가능발전협의회(103개), 한국지역재단협의회(11개) (사무국 : 사단법인 시민, 시민사회단체연대회의)

3. 조직성격

- 전국단위 조직들의 네트워크(네트워크의 네트워크)
- 중간지원조직 + 민간조직이 함께하는 네트워크

4. 실천과제

- 6개 우선 입법과제: 시민사회발전기본법, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법, 공익활동가 공제회법, 민주시민교육지원법, 비영리민간단체지원법, 공익법인 설립 및 운영에 관한 법
- 법안 제·개정 외에도 시민사회 정책과제 : 비영리일자리 고용지원 개선 `보조금 지원 및 운영방식 개선, 민간위탁 운영방식 개선 등 추진

2. 정부의 국정과제로서 시민사회 주요 정책

가. 문재인 정부 이전 시민사회 정책 -시민사회발전위원회를 중심으로

- 문재인 정부 이전 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 시민사회 정책은 주로 시민사회발전위원회를 중심으로 이루어졌음.
- 시민사회발전위원회는 시민사회 발전기반 마련과 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항을 심의하고 자문하는 기구임.
 - 노무현 정부 시기인 2003년 국무총리실 산하 자문기구로 설치되었음. 이명박 정부 시기에는 특임장관실 산하 시민사회발전자문위원회 형태의 자문기구로 운영되었음.
 - 국무총리 훈령으로 규정된 시민사회발전위원의 기능은 ① 정부와 시민사회 간의 바람직한 관계 정립, ② 시민사회단체의 활동과 관련된 법령 및 제도의 제정·정비, ③ 시민사회단체의 활성화에 관하여 필요한 사항 등의 심의하는 것임.
- 노무현 정부와 이명박 정부 시기 시민사회발전(자문)위원회는 각각 10대 과제를 제안함.
 - 다음 표에 정리한 바대로 두 정부에서 제시된 과제는 10개 중 8개 영역(시민교육, 자원봉사, 기부, 역량, 국제, 민관협력, 제도, 추진기구 등)에서 전반적으로 유사한 내용을 보임.
 - 다만, 노무현 정부의 시민사회발전위원회는 주로 시민사회단체와 정부, 국회, 지자체, 기업 등과의 거버넌스 강화를 4개 과제 영역에 걸쳐 제시할 정도로 민관협력을 매우 강조한 측면이 있음. 상대적으로 이명박 정부의 시민사회발전자문위원회는 시민사회발전법·제도 정비와 제3섹터 중앙부처 신설과 같은 정책이 강조되었음.

〈표 5-1〉 시민사회발전위원회 시민사회 정책 10대 과제

과제	노무현 정부의 시민사회 정책 - 국무총리실 시민사회발전위원회	이명박정부의 시민사회정책 - 특임장관실 시민사회발전자문위원회
시민참여	①시민의식 함양과 시민참여	①시민교육 활성화
자원봉사	②자원봉사 활성화	②나눔문화(기부·자원봉사) 활성화
기부활성화	③기부문화 활성화	
활동지원	④시민사회단체의 재정자립도 제고 ⑤시민사회단체 역량 강화	③NGO 기금 설치 ④NGO 센터 설치 ⑤사회적경제 활성화 ⑥시민사회 센서스(전수조사)
국제연대	⑥한국 시민사회단체의 국제역량 강화	⑦국제연대 및 협력역량 강화
민관협력 활성화	⑦시민사회단체와 지방자치단체의 파트너십 구축 ⑧시민사회단체와 정부·국회와의 파트너십 구축 ⑨시민사회단체와 기업의 파트너십 구축 ⑩시민사회단체와 타영역 파트너십 구축	⑧정부-시민단체간 거버넌스 문화확산과 제도화
제도개선		⑨시민사회발전법·제도정비
추진기구		⑩제3섹터 중앙부처 신설

나. 문재인 정부 시민사회 관련 정책과 추진 현황

- 문재인 정부의 시민사회 정책 및 제도개선 과제는 아래 표에서 보듯이 100대 국정과제 중 9개 과제(국정과제 2, 6, 7, 8, 12, 26, 74, 75, 79번)에 분산되어 제시됨.
- 이전 정부에 비해 상당히 많은 수의 시민사회 정책이 매우 다양하고 체계적으로 반영되었다고 볼 수 있음. 이는 촛불시민혁명을 통해 표출된 시민참여와 주권자 욕구를 시민사회 제도로 반영하겠다는 의미로 해석될 수 있음.
 - 특히 「시민사회발전기본법 제정 및 시민사회발전위원회 설치 등 시민사회 지원체계 구축」이 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’에 반영된 점, 「사회혁신기본법 제정 및 사회혁신기금 조성」 과제가 ‘열린 혁신 정부, 서비스하는 행정’과제에, 「사회적경제기본법 제정 및 생태계 구축」 등은 ‘사회적경제 활성화’에 반영된 점 등은 문재인 정부가 이전 어떤 정부와도 달리 시민사회 활성화의 제도적 기반과 인프라를 보다 강력하게 구축하겠다는 정책적 의지로 평가할 수 있음.
- 100대 국정과제에 포함된 시민사회정책은 그 범주나 가치 측면에서 비판이 제기되기도 함.
- 대표적으로 시민공익위원회의 경우 ‘반부패 개혁으로 청렴 한국 실현’에 반영되어 있는데, 이는 시민공익위원회가 공익법인 및 공익활동 단체들의 체계적인 관리나 지원·육성 개념보다는 부패 척결의 관점에서 접근하고 있다는 측면에서 정책의 타당성에 대한 문제가 제기됨.
 - 민주시민교육은 ‘국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁’ 내 <국민의 정치참여 확대>에 포함되어 있는데, 민주시민교육을 일상의 시민성 교육이나 가치보다 정치참여를 위한 교육적 성격으로 협소하게 이해한 점 등은 해당 영역에서 논란이 되기도 하였음.

〈표 5-2〉 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제⁶⁸⁾

	정책과제	시민사회 관련 세부내용
2	반부패 개혁으로 청렴 한국 실현 (권익위·법무부)	(시민공익위원회 설치) * 19년부터 민관이 공동 참여하는 시민공익위원회 설치 및 공익법인 투명성·공정성 강화
6	국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화 (법무부·행안부·인권위)	(시민사회 성장기반 마련) 시민사회발전기본법 제정, 시민사회 지원조직으로서 시민사회발전위원회 설치 등 시민사회 지원체계 구축 (자원봉사·기부문화 활성화) * 18년부터 전국 민간 자원봉사 인프라 확충, 기부자 예우 강화 및 기부문화 조성 위한 국가·지자체 책무 강화
7	국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁 (국조실)	(국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대
8	열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 (행안부)	(소통·협력의 사회혁신) * 18년 사회혁신 관련 기본법(가칭) 제정, * 19년까지 사회혁신기금 및 사회투자재단 설치, 사회혁신파크 전국 확산
12	사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관 (기재부)	(사회적 가치 실현 선도) 인권·안전·환경 및 양질의 일자리 등 사회적 가치를 적극 실현하도록 공공기관 운영

68) 시민사회 활성화 정책 진단과 과제: 법제도 개선과제를 중심으로(2019.11 대통령 직속 정책기획위원회)

〈표 5-2〉 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제⁶⁸⁾

	정책과제	시민사회 관련 세부내용
26	사회적경제 활성화 (기재부)	(법·제도 및 추진체계 구축) 사회적경제기본법 등 법 제정 및 사회적 경제의 통합적 추진체계 구축을 통해 사회적경제 정책 지원을 효율화 (생태계 구축) 금융접근성 제고, 공공조달 활성화, 인재 양성 등 사회적 경제가 지속적으로 성장할 수 있는 제도 기반 마련 (좋은 일자리 창출 및 지역공동체 활성화) '17년부터 도시재생 분야 등의 진출을 지원하고, '18년부터 지역 일자리 사업 등과의 연계 강화 추진
74	획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화(행안부)	(마을자치 활성화) '18년까지 주민자치회 제도개선안 마련 및 법률 개정, '17년에 주민중심 행정복지서비스 혁신 추진계획 수립 및 추진체계 구축
75	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행안부·기재부)	(주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화
79	도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진(국토부)	(도시재생뉴딜사업 발굴·지원) 구도심과 노후주거지 등을 포함하여 정비가 시급히 필요한 곳부터 우선적으로 선정하여 지역특성에 맞게 지원 (지역역량 강화) 지역 중심의 뉴딜사업 추진을 위해 지자체·지역전문가 등 추진주체 역량 강화 지원

□ 문재인 정부에서 시민사회 관련 여러 제도가 법령 제개정에서부터 지침이나 규정 개정 형태로 추진 중에 있음.

- 법 제정 사항으로 「시민사회발전기본법」, 「민주시민교육지원법」, 「공익활동가 공제회법」 등이 있고, 법 개정사항으로는 「공익법인 설립 및 운영에 관한 법」, 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법」, 「비영리민간단체지원법」, 「지방재정법」 등이 있음.
- 시행령이나 규정, 지침 개정사항으로는 「비영리민간단체지원법 시행령」 개정 「지방보조금 관리기준」 개정, 「기부금품법 해설서」 개정, 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 제정, 「민간위탁 활성화 가이드라인」 제정 등이 있음.

□ 2020년 5월 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 이 대통령령으로 제정됨.

- 추진배경
 - 공수처 설치 등 극단적인 정치적 대립으로 20대 국회를 통해 시민사회 관련 법안이 통과될 가능성이 희박하다고 판단한 시민사회는 대안으로 법률이 아닌 대통령령 규정을 제안. 2019년 5월 시민사회발전위원회 주최 '시민사회발전 대토론회'에서 공론화 됨.
 - 이후 대통령 직속 정책기획위원회 주관으로 시민사회의제TF를 구성해 6개월간의 논의과정을 거쳐 규정안이 제출되었고, 정부 검토를 거쳐 2019년 12월 입법예고, 2020년 5월 26일 국무회의를 통과하면서 공포됨.
- 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 제정의 의미
 - 우선 국무총리 훈령인 '시민사회발전위원회 규정'이 대통령령으로 위상이 격상되면서 시민사회 발전 및 활성화 관련 조항이 대폭 강화되었음. 특히 국가로 하여금 <시민사회 발전 및 공익활동 증진 기본계획>을 수립하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장과 시도지사로 하여금 시행계획 수립 및 실행결과 보고 등을 의무화하였음.
 - 위원회가 차관급에서 장관급으로 격상되어 시민사회활성화를 위한 정부 컨트롤타워로서의

‘시민사회발전위원회’의 역할과 책임, 권한이 강화됨.

- ‘시도별 시민사회 발전 및 공익활동 증진 조례’를 제정해 ‘시·도 시민사회발전위원회’ 구성, 시민사회 발전과 공익활동 증진 시·도계획’을 수립할 수 있도록 지역시민사회 활성화의 제도적, 조직적 근거 마련
 - 그 외에도 시민사회 관련 연구기능 활성화 기반을 마련하는 등 대통령령이 시민사회발전기본법 제정 전까지 과도기적 법령으로서의 역할하도록 했다는 점에서 의미가 있음.
- 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」의 한계
- 우선 3기에 이어 4기에서도 시민사회발전위원회를 뒷받침할 사무국이 구성되지 않았음. 이는 위원회의 정책 실행력의 부재 또는 약화를 의미하는 것으로, 당초 국무총리실 내 ‘시민사회협력실’ 설치가 제안되었으나 반영되지 않았음.
 - 대통령령은 법률에 근거한 시행령이 아닌 훈령 성격의 행정 명령으로 대통령이 직접 관할하는 정부의 모든 행정기관에 대해서는 강제성을 가짐. 그러나 시·도 등 지방자치단체나 민간조직 등에는 강제성과 권한이 미치지 않으며 단지 권고 권한만 가진다는 점에서 한계도 분명함.
 - 공익활동에 대한 명확한 규정이 없어 이후 적용할 때 혼란이 발생할 소지가 있음. 당초 입법예고 안에는 공익활동에 대한 정의가 포함되어 있었으나 법제처 심사과정에서 추상적이라는 이유로 제외되었음. 공익활동에 대한 ‘정의’ 부재는 이후 지원대상 선정, 정부부처와의 협력 등을 추진하는데 갈등 또는 장애 요인이 될 수 있음.

<참고> 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령령) 요약 : 16조로 구성

제1조(목적) 이 영은 정부와 시민사회 간 소통·협력을 통해 시민사회 발전과 공익활동 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본 원칙) ① 정부는 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위해 다음 각 호의 원칙에 따라 종합적이고 체계적으로 정책을 수립·추진해야 한다.

1. 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장할 것
2. 사회문제 해결에 있어 시민 공익활동의 가치를 존중할 것
3. 시민의 공익활동을 위축시키는 제도와 관행을 없앨 것
4. 시민의 공익활동을 촉진하기 위해 시민사회 전반에 대한 다양하고 공정하며 실질적인 지원방안을 마련할 것
5. 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와 소통·협력을 강화할 것

제3조(시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본계획) ① 정부는 제6조에 따른 시민사회발전위원회의 심의를 거쳐 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본계획을 3년마다 수립해야 한다.

제4조(시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시행계획) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획을 효과적으로 추진하기 위하여 제6조에 따른 시민사회발전위원회의 심의를 거쳐 매년 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시행계획을 수립하여 시행해야 한다. ② 관계 중앙행정기관의 장은 제6조에 따른 시민사회발전위원회에 전년도 시행계획의 추진 실적을 제출해야 한다.

제5조(시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시·도계획) ① 시도지사는 조례로 정하는 바에 따라 시도의 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시·도계획을 수립·시행할 수 있다.

② 정부는 시·도지사에게 시·도계획 수립 시 기본계획의 내용을 반영하도록 요청할 수 있으며, 시·도계획이 수립된 경우에는 이를 송부하도록 요청할 수 있다.

제6조(시민사회발전위원회) ① 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 시민사회발전위원회를 둔다.

제7조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함하여 35명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우

제2항제2호에 따른 위원의 수가 전체 위원 수의 5분의 3 이상이 되어야 한다.
 ② 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 민간위원은 특정 성이 10분의 6을 초과하지 않도록 해야 한다.
 1. 기획재정부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국무조정실장 및 국무총리비서실장
 2. 시민사회단체 또는 학계 등에 종사하는 사람 등 시민사회 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 국무총리가 위촉하는 사람
 제10조(분과위원회 및 전문위원 등) ① 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 분과위원회와 실무위원회를 둘 수 있다.
 ② 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사·연구업무를 수행하기 위하여 전문위원을 둘 수 있다.
 ③ 위원회는 위원회의 사무를 처리하는 데 필요한 인력과 예산 확보를 위하여 노력해야 한다.
 제13조(시·도 시민사회발전위원회) 시·도지사는 지역 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 사항을 심의하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도지사 소속으로 시·도 시민사회발전위원회를 둘 수 있다.
 제16조(시민사회 및 공익활동 연구기관의 지정·운영) ① 국무총리가 지명하는 정부위원(이하 “지정권자”라 한다)은 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 대학, 연구기관 또는 단체를 시민사회 및 공익활동 연구기관으로 지정할 수 있다.

□ 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 외 시민사회에서 주요 개선과제로 제기했던 민간위탁 관련 지침과 비영리민간단체 지원 규정 개선

- 협치형 민간위탁시설에 대한 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」 작성 및 배포
 - 최근 마을만들기, 사회적경제, 비영리공익활동, 청년활동 등을 지원하는 중간지원조직이 증가하고 있음. 이는 기존의 ‘시설형’ 또는 ‘사무형’ 민간위탁사무와 달리 주체의 자발성과 가치지향성, 네트워크 지향성을 특징으로 하고 있지만, 관리규정은 기존 민간위탁사무의 규정과 지침에 의해 운영됨으로써 위탁법인과 지자체간의 갈등이 증폭되었고 이에 따른 제도개선 요구가 강하게 제기되었음.
 - 정부는 정부혁신과제로 협치형 민간위탁시설 운영에 관한 규정 논의를 통해 지난 9월 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」을 작성, 전국 지방자치단체에 배포하였고, 이를 통해 위탁법인 관리 수수료 문제와 계약방식에서의 지방계약법령의 기준 및 절차를 다소 융통성 있게 적용할 수 있는 근거를 마련함.
- ‘비영리민간단체 공익활동지원 집행지침’ 개정
 - 비영리민간단체 보조사업에서 의무조항이었던 자부담 제도가 폐지되었고, 5종의 정산 서류를 3종으로 줄이는 등 정산이 간소화됨.
 - 강사비 지급과 관련해 상대적으로 저평가되었던 시민단체 활동가들의 경력을 재산정하고, 그동안 강의를 하더라도 비용지급이 불가능했던 단체 임직원에게 강사비의 50% 내에서 예산을 편성할 수 있는 근거를 마련함.

□ 2020년 12월 현재 공익위원회법과 민주시민교육지원법이 입법 발의되어 있고, 시민사회발전기본법과 비영리민간단체지원법, 공익활동가 공제회법 등이 입법 발의 예정임.

제 2 절 시민사회 관련 법 제개정 현황 및 쟁점

본 절에서는 시민사회활성화전국네트워크 등 시민사회에서 법제 개선 우선 과제로 제시한 6개 법안(①시민사회발전기본법 ②기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 ③ 비영리민간단체지원법 ④ 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 ⑤ 민주시민교육지원법 ⑥ 공익활동가 공제회법)의 제안배경, 추진경과, 법안(최근 제안된 법안 기준), 쟁점 등을 개괄적으로 살펴봄.

1. 공익증진을 위한 시민사회발전기본법(이하 시민사회발전기본법) 제정

□ 추진배경

- 환경위기, 사회양극화, 감염병 증가 등 복잡한 사회경제적 난제에 직면하면서, 전 세계 많은 국가는 시민사회 공익활동을 촉진하고 정부와 시민사회 간 공동 노력을 통한 사회문제 해결과 더 나은 사회발전을 모색하는 사회운영 패러다임으로 전환하고 있음.
- 「시민사회발전기본법」은 정권의 선호에 따라 특별법이나 개별법으로 특정 영역이나 개별 단체를 육성하던 기존의 정책 패러다임에서 탈피해, 공익활동에 대한 사회적 인정과 이를 촉진하는 정부와 지자체의 책무를 명시함으로써 시민사회 활성화를 위한 근간이 되는 법임.
- 문재인 정부는 100대 국정과제에 「시민사회발전기본법」 제정, 시민사회발전위원회 설치 등을 포함하였으며, 2020년 5월 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」을 대통령령으로 제정하였음.

□ 추진 경과 및 현황

- 2016년 4월 시민사회에서 제19대 대선공약으로 시민사회발전기본법 제정 제안
- 2017년 7월 문재인 후보가 공약으로 채택 후 ‘정부 100대 국정과제’로 선정
- 2018년 3월 진선미 의원이 「공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안」 대표 발의
- 2018년 6월 부처 의견 조회, 진선미의원 입법안에 대한 시민사회발전위원회 의견회신
- 2018년 8월 국회 행정안전위원회 전체 회의 상정
- 2019년 1월 법안 수정 및 발의 참여의원 확대 취지로 권미혁 의원 대표 수정 발의
- 2020년 5월 「시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 규정」(대통령령) 제정 공포
- 2020년 7월 20대 국회 임기만료로 시민사회발전기본법안이 자동 폐기
- 2020년 10월 시민사회활성화전국네트워크 차원에서 시민사회발전기본법안 재검토 및 수정 법안 초안 마련
- 2020년 12월 더불어민주당 민형배 국회의원이 입법발의 준비 중

□ 법안 검토

- 검토법안 : 시민사회활성화전국네트워크가 제안한 법안(이하 시활넷 제안 법안)⁶⁹⁾
- 구조 : 총 14개 조항

○ 제정 취지 및 목적

- 시민사회 공익활동 촉진의 체계적 기틀을 마련하고 국가와 지방자치단체가 이를 법적·제도적으로 뒷받침하도록 함으로써 시민사회의 자율적이고 다양한 공익활동과 민관협력을 통한 사회문제 해결, 국가 발전 및 국민 개개인의 삶의 질 향상에 기여하고자 함.

○ 주요내용

〈표 5-3〉 시민사회활성화전국네트워크 2020년 제안 시민사회발전기본법 주요내용

	주요내용
국가 및 지방자치단체의 책무 규정(제3조)	- 공익증진에 대한 시민사회의 역할과 기여 인정 - 시민사회 발전에 관한 종합적인 정책 수립·시행, 이에 필요한 조직·인력·예산 확보 - 시민사회 종합정책의 수립·시행·평가에 있어서 시민사회와의 협의체계 구축
기본계획 및 시행계획 수립 및 보고 의무화(제6~8조)	- 국가는 시민사회발전 국가기본계획을 3년마다 수립, 시·도는 시·도기본계획을 3년마다 수립 - 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매년 시행계획 수립 및 추진실적 보고
거버넌스 조직으로 국무총리 소속 심의·의결의 시민사회발전위원회 설치(제9~10조)	- 위원회는 위원장 2명과 부위원장 2명 및 간사위원 1명을 포함한 40명 이내 구성 - 위원회의 사무를 지원하기 위하여 위원회에 사무국 설치 - 시·도지사는 거버넌스 조직으로 시·도 시민사회발전위원회를 설치
중간지원조직으로서 실행기구 설치 규정(제12~13조)	- 국가 단위는 한국시민사회재단을 법인으로 설립 - 시·도는 시도 시민사회지원센터 설립 의무 - 시·군·구는 시·군·구 시민사회지원센터 설립 또는 전문기관 지정 권고
시민사회 발전 기반조성 과제 규정(제14조)	- 시민사회 제반 부문에 관한 현황조사 및 통계 구축 - 시민사회 발전과 관련한 학술·정책 연구 - 시민공익활동에 관한 사례 발굴, 축적 및 홍보 - 시민공익활동 종사자의 역량 강화를 위한 교육·훈련 - 시민공익활동 참여자의 사회적 존중 및 인정체계 구축 - 비영리일자리 지원, 비영리일자리 구인·구직, 교육 등에 관한 정보 제공 - 공유재산 활용 및 시민공익활동 지원시설 설치 및 운영 - 국가·부문·지역 간 시민사회 상호협력 네트워크 구축

출처 : 시민사회활성화전국네트워크 (2020)

□ 시활넷 제안 법안과 20대 국회 진선미·권미혁 의원 법안 비교

- 시활넷 제안 법안은 기존 진선미, 권미혁 의원 법안과 비교했을 때 구성, 목적, 표현 등을 간명하게 하고 기금과 지원사항을 포함했지만 기본 취지와 구조는 비슷함.

○ 1조(목적)

- 시활넷 제안 법안은 “시민사회 발전”이라는 포괄적인 정의를 통해 시민사회 관련 법의 상위 법적 위상을 분명히 함.
- 진선미, 권미혁 의원 법안의 목적에서 민관 ‘상호협력’ 표현 등은 2017년 이후 다수의 지자체

69) 시민사회활성화네트워크는 시민사회법제개선 TF를 구성하여 시민사회 현장의견을 수렴하고 변화된 시민사회 현장과 정책여건을 반영하여 시민사회발전 기본법안을 새로 작성, 시활넷 운영위원회를 거쳐 확정 (2020년 10월)

에서 민관협력에 관한 조례가 제정되었다는 점과 민관협력은 시민사회 발전의 한 요소라는 의견을 반영하여 삭제함.

○ 2조(정의)

- 시활넷 제안 법안은 ‘공익’, ‘시민공익활동’, ‘시민사회조직’, ‘시민사회’, 4개의 용어를 포괄적으로 정의하고, 기존의 법안에 있던 구체적인 목 제외
- 진선미 의원안은 ‘시민공익활동’, ‘시민사회조직’, ‘시민사회’, 3개 용어를 정의하고, ‘시민사회조직’ 용어를 13개 목으로 구체적으로 제시
- 권미혁 의원안은 ‘공익’, ‘시민공익활동’, ‘시민사회조직’, ‘시민사회’, 4개 용어를 정의하고, ‘공익’ 용어를 15개 목으로 열거

○ 3조(국가와 지방자치단체의 책무), 5조(정책수립·시행상의 기본원칙)

- 진선미, 권미혁 의원안의 3조(기본원칙), 4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에서 혼재되어 있던 기본책무와 정책수립·시행상의 원칙을 분리해서 재구성

○ 9조(시민사회발전위원회)

- 시활넷 제안 법안은 공동위원장을 국무총리와 민간위원 2인으로, 부위원장은 행정안전부장관과 민간위원 2인으로 규정해 민관공동의 역할과 책임을 강화
- 진선미, 권미혁 의원안에서는 위원장을 민간위원 중에서 호선토록 함.

○ 12조(한국시민사회협력재단)

- 시활넷 제안 법안은 지원기관의 명칭을 ‘한국시민사회협력재단’으로 하고, 사업지원을 넘어 시민사회 내 다양한 영역들을 연계·협력하는 역할을 강조함.
- 진선미 의원안은 ‘공익증진시민사회발전지원재단’, 권미혁 의원안은 ‘중앙 공익증진 시민사회발전지원센터’의 명칭을 제안하고 있으며, 법적 지위는 법인, 역할은 네트워크 지원, 정책연구조사, 교육훈련 등으로 동일함.

○ 14조(시민사회발전 기반조성)

- 시활넷 제안 법안은 기금조성, 특례조항 등 논란이 많았던 조항을 삭제하고, 시민사회 활성화를 위한 기반조성을 명시
- 진선미 의원안은 시민사회발전기금 조성·운용·관리(16-17조), 재정지원(18조), 조세감면(19조), 국유·공유재산에 대한 특례(20조) 시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련(21조), 포상(22조)을 포함하고 있음. 반면 권미혁 의원안은 진선미 의원안에서 기금 등 지원조항을 삭제하고 교육훈련과 포상만을 남겨둠.

〈표 5-4〉 시민사회발전기본법 제정안 비교

구분	진선미 의원안	권미혁 의원안	시민사회활성화전국네트워크안
구조	22조로 구성	16조로 구성	14조로 구성
목적	국가, 지방자치단체 및 시민사회의 공익증진을 위한 상호협력, 시민의 공익활동 증대 및 시민사회발전 등에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 시민참여를 통하여 사회문제를 해결하고 삶의 질 개선		시민사회 발전에 관한 기본적인 사항을 규정하여 공익활동 촉진을 통한 사회문제 해결, 민주국가 발전 및 국민 개개인의 삶의 질 향상에 기여

〈표 5-4〉 시민사회발전기본법 제정안 비교

구분	진선미 의원안	권미혁 의원안	시민사회활성화전국네트워크안
정의	공익 정의 없음	공익이란 불특정 다수의 이익을 의미	공익이란 사회적 약자 등 시민의 권리 보호와 증진, 사회의 지속가능한 발전 등 사회일반의 이익을 의미
	시민공익활동이란 공익을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 하는 행위.		동일
	시민사회조직이란 시민공익활동을 하기 위하여 설립된 법인이나 단체	시민사회조직이란 시민공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체로서 사적 자본의 이윤창출과 축적보다 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치를 추구하는 조직.	권미혁안과 동일
	시민사회란 시민과 시민사회조직이 시민공익활동을 하는 영역		시민사회란 시민, 법인 또는 단체 등 공익활동을 하는 주체와 공익활동의 영역
기본계획시행계획	행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체와 시민사회와의 협력 및 시민사회발전을 위하여 3년마다 공익증진을 위한 시민사회발전 기본계획을 수립		정부는 시민사회발전 기본계획을 3년마다 수립.
	관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 중앙시행계획 수립시행.		관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 시행계획을 각각 수립·시행.
	시·도지사는 기본계획에 따라 매년 시도의 공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 지역시행계획을 수립·시행.		시·도지사는 기본계획을 기초로 시도 시민사회발전 계획을 3년마다 수립하고, 매년 시행계획 수립시행.
거버넌스조직	중앙 시민사회발전위원회, 국무총리 소속 심의의결기구 - 위원수 : 30명 이내 - 위원장 1명, 부위원장 2명, 간사위원 1명 포함 - 민간위원은 전체의 3/5 이상 * 다만, 권미혁의원안에는 특정 성별이 민간위원 수의 6/10 이하 포함		시민사회발전위원회, 국무총리 소속 심의의결기구 위원수 40명 이내. - 위원장은 국무총리와 민간위원 중 1인 2명, - 부위원장은 행정안전부장관과 민간위원 1인 2명 - 간사 1명
	시·도 공익증진 시민사회발전위원회 설치		시·도 시민사회발전위원회 설치
지원조직	공익증진 시민사회발전지원재단 설립	중앙 공익증진 시민사회발전 지원센터 설립	한국시민사회협력재단
	지역 공익증진시민사회발전지원센터	시·도 공익증진 시민사회발전지원센터 등	시·도 시민사회지원센터
	시·군·구 공익증진 시민사회발전지원센터 설치 또는 전문기관을 지원센터로 지정할 수 있다.		시·군·구 시민사회지원센터를 설치하거나 전문기관을 지원센터로 지정할 수 있다.
기금	공익증진 시민사회발전기금 설치	없음	없음

〈표 5-4〉 시민사회발전기본법 제정안 비교

구분	진선미 의원안	권미혁 의원안	시민사회활성화전국네트워크안
지원 사항	공익활동, 시민사회 조직 재정지원 시민사회조직에 국세·지방세 감면	없음	시민사회발전 기반조성으로 -시민사회 제반 부문에 관한 현황조사 및 통계 구축 -시민사회 발전과 관련한 학술·정책 연구 -시민공익활동에 관한 사례발굴·축적·홍보 -시민공익활동 종사자의 교육·훈련 -시민공익활동 참여자 사회적 존중 및 인정체계 구축 -비영리일자리 교육·정보 제공 -공유재산활용·시민공익활동지원시설 설치운영 -국가·부문·지역 시민사회 상호협력 네트워크 구축

자료 : 시민사회활성화전국네트워크 법제TF 김소연 작성(2020년)

□ 주요 쟁점 및 의견

(1) 시민사회발전기본법안의 명칭

- 법안 명칭 논의에서 가장 큰 쟁점은 ‘공익 증진’과 ‘시민사회 발전’과의 관계 설정 문제였음.
- 2017년 초기 논의 당시 시민사회가 제안한 법안명은 ‘공익증진 및 시민사회발전에 관한 기본법’으로 ‘공익 증진’과 ‘시민사회 발전’을 구분하여 제시하였음. 당초는 제 3섹터로서의 시민사회 영역의 발전 또는 활성화를 위한 주된 법안으로 검토되었으나, 법안명을 단순히 시민사회발전기본법으로 발의할 경우 일각에서 시민단체 지원법으로 오해 또는 왜곡할 우려가 있다는 점을 고려, 내용적으로 반영되어 있었던 시민사회 활동의 주요 목적인 ‘공익 증진’을 법안명에 반영하였음.
- 이에 비해 정부는 ‘시민사회발전 기본법’으로 제안했는데, 시민사회 활동이 공익증진 활동을 포괄하는 것으로 이해한 것으로 보임.
- 최종적으로는 ‘공익 증진’이 ‘시민사회 발전의 목적’이라는 관계 규정을 통해 ‘공익증진을 위한 시민사회발전기본법’으로 합의 되었음. 2018년 진선미의원이 ‘공익증진을 위한 시민사회발전기본법안’으로 발의한 후 2020년 시활넷의 제안 법안명으로 이어지고 있음.
- 다만, 시민사회에서 제안해 입법 발의를 검토하고 있는 민형배의원은 ‘공익활동의 증진 및 시민사회 발전 기본법안’으로 법안명칭을 제안하고 있음. 이는 현재 제정되어 있는 ‘시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정’(대통령령)을 참고로 한 것으로 이해됨.

(2) 기본법에 포함해야 할 지원 범위

- 진선미 안처럼 기금, 재정지원, 세제혜택 등 구체적인 지원사항을 포함해야 한다는 주장과 권미혁 안처럼 기본 정신만 담아야 한다는 주장으로 구분됨.
- 시활넷 제안 법안은 시민사회 활성화에 대한 정부와 지자체의 책무를 강조하고, 14조에 시민사회 기반조성 및 생태계 조성 관련 인프라 구축 사항만 포함하고 있음.

- 이는 기본법의 위상에서 시민사회 활성화에 대한 정부와 지자체의 책임과 역할을 규정하고, 구체적인 지원사항은 정책의 대상을 확정할 수 있는 개별법(비영리민간단체지원법, 공익법인법, 사회적기업육성법, 협동조합기본법 등)에 담자는 의견을 반영한 것으로 볼 수 있음.
- (3) 공익, 시민사회조직 등에 대한 정의
- 정부는 시행대상이 특정되어야 예산 추계에 따른 정책 수립이 가능하다는 이유로 공익, 시민사회조직 등을 구체적으로 열거하는 방식의 정의 선호
 - 열거방식은 새로운 의제나 영역이 배제될 수 있다는 우려에서 포괄적인 정의 방식 제안
- (4) 주무 부처 문제: 행정안전부 또는 국무총리실
- 기재부, 행안부 등 여러 부처에서 산발적으로 시행되는 시민사회 정책 전반을 조정하고 총괄하기 위해서는 국무총리실이 주무 부처로 적합하다는 것이 시민사회활성화네트워크와 시민사회발전위원회 등 시민사회의 중론임
 - 현재 시민사회발전위원회 업무 소관 부서인 국무총리실 시민사회비서실은 ‘비서실’이라는 한계로 국무총리의 정책을 보좌할 뿐 정책 수립 및 실행력을 담보할 수 없다는 것이 법제처와 국무총리실 입장임. 반면 행정안전부는 시민사회발전위원회 소관 부서인 국무총리실이 담당해야 한다는 의견으로, 정부 부처간 조정이 필요
- (5) 중간지원조직의 주요 기능
- 시민과 조직의 공익활동을 직접 지원해야 한다는 의견과 시민사회 영역 간의 소통·협력·연계·융합 활동을 지원해야 한다는 의견으로 구분할 수 있음. 두 가지 모두가 중간지원조직의 역할이지만 강조점에 따라 조직의 명칭, 구성, 기능에 영향을 미침.
 - 시민사회는 지난 30여 년간 비영리부문, 사회적경제, 마을공동체, 자원봉사 등으로 분야별 빠른 성장을 이루었으나 공동의 비전과 협력이 부족하다는 평가가 시활넷 제안 법안의 ‘한국 시민사회협력재단’이라는 명칭에 반영되어 있다고 보여짐.
 - 권미혁 의원안의 ‘중앙 공익증진 시민사회발전지원센터’는 광역 및 기초지자체 단위에서 설립 운영 중인 ‘지원센터’들과의 혼선 문제, ‘중앙’이라는 용어가 갖는 위계의 문제로 부정적인 의견이 제시됨.
- (6) 시도 및 시·군·구 중간지원조직의 의무 설치 여부
- ‘시도 및 시군구 모두 권고 사항’으로 하는 안, ‘시도는 의무로 하고 시군구는 권고’로 하는 안, ‘시도와 시군구 모두 의무’로 하는 안이 제안된 바 있음.
 - 시도는 시군구 지원의 역할이 큰 만큼 의무사항으로 하고, 시군구는 지역 역량과 조건을 고려하여 자율적(기존의 기관이 해당 역할을 할 수 있는 경우 지정 가능)으로 설치하도록 하는 방안이 중론

2. 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률(이하 공익법인법) 전부개정

□ 추진배경

- 박근혜 정부 당시 K재단과 미르재단 등 공익재단에 대한 정권의 특혜와 관리상의 문제가 드러나면서 공익위원회법 개정이 사회적으로 공론화됨.
- K재단과 미르재단 사태 이전부터 공익법인법 개정을 통해 공익법인의 투명성·공익성을 강화하고 공익법인의 활성화를 도모해야 한다는 요구는 있었음.
 - 공익법인에 대한 관리가 개별 주문관청별로 이루어지면서 통일적 기준의 부재, 담당 공무원의 자의적 판단, 순환보직에 따른 전문성 부재 등의 문제가 제기됨.
 - 민법에 따른 비영리법인, 공익법인법에 따른 공익법인, 특수법인법에 따른 사회복지법인 등에 대한 통합적인 관리·감독체계 구축과 함께 현실에 맞는 공익법인의 설립과 운영방안 규정에 대한 개선 요구
- ‘시민공익위원회 설치’를 공약으로 제시한 문재인 정부는 취임 후 ‘공익법인의 투명성·공정성 강화를 위한 ‘시민공익위원회(가칭) 설치’를 100대 국정과제(2-5번)로 포함시키고 법안의 전면개정을 추진 중에 있음.

□ 진행경과 및 현황

- 문재인 정부 100대 국정과제로 「시민공익위원회 설치」 선정(17.7. 발표)
- 국회 차원의 추진 경과
 - 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부 개정안」(17.2.6. 이은권 의원 대표 발의)
 - 「공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안」(17.8.16. 윤호중 의원 대표 발의)
 - 「공익위원회의 설치 및 공익법인의 활성화에 관한 법률안」 (18.8월. 원혜영 의원이 발의안 마련하였으나 실제로는 발의하지 않음)
 - 21대 국회에서 윤호중 의원의 「공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안」(20. 6)을 포함해 6개의 공익법인법 개정안이 의원 입법으로 발의됨(정부 입법 1개 포함 시 7개).

<참고> 21대 국회 공익법인법 개정안 발의 위원별 주요 내용

1. 김정재 의원안 (국민의힘)

- 공익법인의 결산보고서에 공인회계사의 감사증명서 첨부 의무화
- 결산보고서 공개

2. 김도읍 의원안 (국민의힘)

- 회계감사인선임위원회를 통해 선임된 공인회계사의 감사를 받고 결산보고서에 감사증명서 첨부
- 주무관청은 회계감사인 선임을 위한 회계감사인 선임위원회를 구성, 운영
- 벌칙을 5년 이하 5천만 원 이하로 상향 조정

3-4. 박용진 의원안 (더민주) : 2건

- 공익법인의 비상근임직원에게 보수 지급 금지. 신용카드 제공 금지
- 공익법인의 임직원의 법인 업무에 관한 부당한 금전적 이익 수수 금지
- 법인의 업무와 무관하게 사적으로 법인카드의 사용 금지
- 임직원 채용 및 보수 지급 등 인사 운영에 있어 공정하고 객관적인 기준 수립 등

- 5. 윤호중 의원안 (더민주)
 - 공익법인 확대, 시민공익위원회 설치, 기부금통합관리시스템 구축, 공익법인 지원단 설치 등
- 6. 정운천 의원안 (국민의힘)
 - 주무관청의 공익법인회계정보시스템 구축운영
 - 국가로부터 보조금, 지원금, 출연금을 지급받는 공익법인은 회계관리 업무를 위해 정보시스템 사용

○ 정부 차원의 입법 추진 경과

- 법무부 주관으로 ‘공익법인 총괄기구 설치를 위한 법률개정 T/F’ 구성, 1-9차 회의(18.3~7월) 후 국무총리실 산하 중앙행정기구설치를 주요 내용으로 하는 법무부안 마련(18.11월)
- 공익위원회의 역할 및 업무량 등 고려 시 중앙행정기관 설치가 어렵다는 행안부의 의견에 따라 국무총리 소속 행정위원회로 정부안 수정(19.4월)
- 총리 소속 행정위원회(9개)는 심의의결 역할 외에 행정 권한이 없다는 법리적 검토의견(4.26, 5.22 관계부처회의)에 따라 법무부 소속 행정위원회로 설치 변경(19.6월)
- 법무부 소속 행정위원회에 대한 시민사회발전위원회(3기) 반대 의견 표명(19.6.11, 19.7.5), 다양한 분야의 공익법인을 총괄하고 정치적 독립성을 유지하기 위해서는 총리실 소속으로 위원회 설치할 것을 주장(7.12)
- 공익위원회를 총리실 소속 행정위원회로 설치 조율 진행(19.7-10), 특정 집행기구 관리·감독 곤란 이유로 법무부 소속 행정위원회로 설치 최종 협의(19.12)
- 시민사회발전위원회(4기), 법무부 소속 공익위원회 설치 반대 입장 표명(20. 9월)
- 법무부 「공익법인 운영 및 활성화에 관한 법률」 입법예고(20.10월)
- 법무부 「공익법인 운영 및 활성화에 관한 법률」 공청회 개최(20.11월)

□ 법안 검토

- 검토법안: 법무부 「공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정안」
- 구조 : 6개의 장과 50개 조로 구성
 - 제1장 총칙 : 목적, 정의(제1~3조)
 - 제2장 공익위원회 : 공익위원회 설치, 독립성 확보, 위원 구성 등(제4~20조)
 - 제3장 공익법인의 인정 및 감독 : 공익법인 인정 및 등록 등(제21~30조)
 - 제4장 공익법인의 지원 : 공익법인 지원, 기부금품의 모집, 조세감면 등(제31~33조)
 - 제5장 공익법인의 운영 : 정관, 이사회, 기본재산 등(제34~47조)
 - 제6장 벌칙 : 벌칙, 과태료, 양벌규정 등(제48~50조)
- 개정 취지 및 목적
 - 각 행정부처가 주무관청이 되어 개별적인 심사기준에 따라 관리·감독함으로써, 통일적인 관리·감독이 불가능하고 특혜성 공익법인이 설립될 우려가 있음.
 - 민관이 공동으로 참여하는 공익법인 총괄기구인 ‘공익위원회’를 설치하여 공익법인에 대한 통일적인 인정 및 관리·감독·지원 업무를 실시함으로써, 공익법인의 투명성·공정성을 강화함과

동시에 공익법인의 활성화를 도모

- 법인의 설립·운영 등에 관한 「민법」의 규정을 보완하고, 공익위원회의 설치 및 운영, 공익법인의 인정에 관한 기준 및 절차 등에 필요한 사항을 규정하여 공익법인의 건전한 운영 및 활성화를 지원하고자 함.

○ 주요내용

〈표 5-5〉 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정 정부안 주요 내용

	주요내용
공익목적사업 범위 (1장 제2조)	○ 학술, 자선, 장학사업 등에 한정되었던 공익목적 사업의 범위를 시민사회 공익활동 전반으로 확대(10가지 열거)
공익위원회 설치 (2장 제4조~제20조)	○ 개별 주무관청을 통합해 「공익위원회」를 공익법인 관리·감독 행정위원회로 설립 - 법무부장관 소속으로 공익위원회 설치. 시도 지부 설치 - 위원회는 위원장, 상임위원 각 1명을 포함 위원 11명으로 구성 1. 대통령이 지명하는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 2명 2. 국회에서 추천하는 민간위원 7명 - 위원장은 정무직공무원, 상임위원은 고위직 별정직공무원으로 임명 - 위원회 독립성(제5조) 조항 설치 - 위원장(제8조) 제3항 예산 요구·집행권 법무부장관으로부터 위임받은 것으로 하고, 제4항은 이를 변경 시 위원장 동의 조항 설치 - 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 사무처 설치
공익법인 인정 (3장 제21조~제30조)	○ 통일적인 기준에 근거해 공익법인 인정제도 도입, 공익법인에 대한 지속적인 관리 - 「민법」 제32조에 따라 설립된 재단법인/사단법인은 공익법인 인정 신청 - 공익법인으로 인정하는 경우 해당 법인을 공익법인 등록부에 즉시 등록 - 공익법인이 아닌 자는 공익법인이라는 명칭을 사용 금지 - 공익법인의 주무관청은 위원회로 하며, 공익법인의 사무는 위원회가 검사, 감독
공익법인 지원 (4장 제31조~제33조)	○ 공익법인에 대한 지원 확대 - 기부금품 모집등록 특례규정 - 조세감면 혜택, 국·공유재산에 대한 사용 혜택 - 경비지원, 교육·회계 지원 등
공익법인 운영 (5장 제34조~47조)	- 5명 이상 15명 이하의 이사와 1명 이상의 감사 선임 - 위원 수의 증감은 위원회의 승인사항 - 특수관계자의 수는 이사 현원(現員)의 5분의 1 초과 금지 - 기본재산 처분, 보통재산으로 편입 등은 위원회의 허가사항 - 공익법인 합병 규정 신설
벌칙 (6장 제48~50조)	- 형사처벌 또는 벌금, 1~3년 이하의 징역 또는 1~3천만원 이하의 벌금 - 1천만원 이하의 과태료를 부과 - 양벌규정 : 이사/감사가 죄를 범했을 때 행위자 처벌 및 공익법인도 벌금 부과

자료: 정부 공익법인법 전부개정안

□ 주요 쟁점 및 의견

(1) 공익위원회의 소속 부처 및 독립성·전문성 확보방안

○ 쟁점

- 공익위원회가 공익법인 인정·등록, 지원·심사, 관리·처분·폐지 등의 업무 전반을 관장한다는 점에서 정치적 독립성과 전문성이 높아야 함. 공익위원회의 소속 부처는 공익위원회의 독립성과 전문성에 영향을 미치는 사안임.

- 정부안은 공익위원회를 법무부 소속으로, 윤호중 의원안과 시민사회는 국무총리실 소속으로 설치할 것을 제안하고 있음.

○ 시민사회 의견

- 공익위원회의 독립성·전문성 확보 차원에서 국무총리실 소속으로 설치
- 법무부가 공익활동 현장에 대한 이해가 낮고, 실제 공익활동을 하는 시민사회와의 협력적 네트워크나 파트너십이 형성되어 있지 않아 공익법인에 대한 지원과 육성, 체계적인 관리 감독이 어려움. 또한 과거 법무부가 주로 검사 중심 조직으로 운영되어온 점을 고려, 자칫 애드보커시 단체를 포함 공익법인들의 정보를 활용하여 시민사회를 감시·통제하는 수단으로 악용할 수 있어 공익위원회의 독립성과 중립성이 우려됨.
- 현재 업무 소관으로 볼 때, 국무총리실이 시민사회 공익활동과 관련한 정책, 제도를 관장하고 있으며, 시민사회와 일상적인 소통, 협력체계를 구축하고 있음(시민사회발전과 공익활동 증진 대통령령에 따른 기본계획 수립·시행, 시민사회발전위원회 운영, 시민사회와의 소통협의체 운영 등). 공익위원회의 독립성, 전문성뿐만 아니라 정책의 일관성 차원에서 국무총리실이 적합함.

○ 정부 의견

- 관계부처의 협의와 검토를 완료한 사항임: 공익위원회의 중앙행정기관으로 설립(법무부TF안)→업무와 역할 규모가 작아 적절치 않음(행안부 검토의견)→국무총리실 소속 행정위원회로 설립 검토→국무총리실 행정위원회의 경우 정책조정기능에 적합하고 행정처분 역할에서 제한적(법제처 검토)→법무부 소속 공익위원회로 협의
- 5조(위원회 독립성 등)와 8조(위원장) 1항·3항에 예산과 인사의 독립성 보장 조항을 추가해 공익위원회의 독립성을 최대한 보장하도록 조치할 수 있음.

(2) 공익법인 지원의 실효성 문제

○ 쟁점

- 단체나 법인이 공익법인으로서 감수해야 하는 의무사항(규제, 감독)보다 혜택이 우위에 있다는 판단이 있어야 공익법인으로 신청·등록할 것인데, 이 점에서 법무부의 개정안이 공익법인으로 등록할 충분한 유인책이 되는지가 쟁점임.
- 정부 개정안은 △기부금품 모집등록 특례규정 △조세감면 혜택 △국·공유재산에 대한 사용 혜택 △경비지원 △교육·회계 지원 등 공익법인에 대한 지원사항을 신설함.

○ 시민사회 의견

- 정부 개정안에 지원사항이 확대되었으나 유인책이 될 정도로 크지 않음.
- △기부금 관련 특례조항 확대강화, △기부금 관련 보고·공시의무의 간소화 △비영리 고용지원 △정부와 지자체 보조금의 사업운영비 사용에 대한 근거 규정 제안

○ 정부 의견

- 공익위원회 설립 이후 공익법인에 대한 투명성이 강화되고, 지원방안에 대한 사회적 공감대가 확보된 후 단계적으로 개선할 예정

(3) 벌칙 규정의 적정성

○ 쟁점

- 정부안 48조 벌칙조항으로 기존 공익법인법의 벌칙규정 외에 공익위원회 위원의 비밀준수의무와 공익법인 유사 명칭 사용 등에 관한 벌칙 규정을 추가함.

〈표 5-6〉 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정 정부안 중 48조(벌칙) 주요 내용

조항	세부 규정	벌칙
48조 1항	1. 제18(비밀누설의 금지) 위반	3년 이하징역 3천만원 이하 벌금
	2. 제21조(공익법인의 인정) 제5항(공익법인이 수익사업 할 경우 또는 변경 시 사전 승인) 위반	
	3. 제32조(기부금품의 모집) 제1항(기부금품 모집 시 위원회에 모집계획 사전 등록) 위반	
	4. 제42조(재산) 제3항(기본재산의 보통재산으로 편입, 기본재산 처분 및 관리행위 할 경우 위원회 허가) 위반,	
	5. 제 42조(재산) 제4항(성실공익법인이 기본재산의 100분의 20의 범위 내 기본재산의 매도, 교환, 용도변경을 할 경우 등 위원회 신고) 위반	
	6. 제43조(예산 및 결산 등) 제3항(결산상 잉여금을 기본재산에 편입하거나 다음해 이월하여 목적사업에 사용하여야 함) 위반	
48조 2항	1. 제23조(명칭사용의 금지) 위반(유사명칭 포함)	2년 이하징역 2천만원 이하 벌금
	2. 제36조(입원 선임 관련 금품 등 수수 금지) 위반	
48조 3항	1. 제30조(공익법인의 회계감사 등)에 따른 업무보고서의 제출 또는 감사를 거부하거나 기피한 자	1년 이하징역 1천만원 이하 벌금
	2. 제43조(예산 및 결산 등) 제2항(회계년도 종료 후 2개월 이내에 서류 제출 및 대통령령이 정한 법인의 경우 결산서에 공인회계사의 감사증명서 첨부) 위반	

자료: 정부 공익법인법 전부개정안

- 정의기억연대 회계 투명성 이슈 이후 공익법인 투명성 강화 차원에서 불가피하다는 주장과 처벌 강화가 비영리법인들의 공익법인으로의 등록을 제약한다는 점, 사소한 실수까지 형사 처벌하는 것은 과도하다는 비판이 제기됨.

○ 시민사회 의견

- 표 5-6에서 보듯이 48조 벌칙 조항 중 제21조(공익법인의 인정), 제23조(명칭 사용의 금지), 제32조 1항(기부금 모집신고), 제43조 2항(예산 및 결산 등), 제43조 3항(잉여금의 기본재산 편입 등) 등은 공익법인의 책임자 또는 회계담당자의 의도치 않은 실수로 발생할 수 있는 사항임.
- 부정이나 비리 행위가 아닌 실수로 발생할 여지가 많은 경우는 징역이나 벌금과 같은 형사 처벌 보다는 과태료로 전환하는 방안이나 사전 주의나 경고를 한 후 이행하지 않을 시 처벌하는 절차로 변경해야 함.

○ 정부 의견

- 2018년 법무부TF에서 제48조 벌칙 규정을 완화하는 방향으로 협의하였으나 정의기억연대 회계투명성 문제가 불거진 후 공익법인의 관리감독을 강화해야 한다는 사회 여론을 반영하지 않을 수 없음.
- 공익위원회가 설치되고 관리감독을 강화하는 과정에서 공익법인에 대한 사회적 신뢰와 합의

가 높아진다면 추후 벌칙 규정을 완화할 수 있음.

- (4) 그 외 △대통령과 국회가 추천하는 공익위원회 위원의 정치적 중립과 독립성 보장 여부 △사회복지법인이 공익법인으로 전환할 수 있는 규정의 신설(2/3 이상의 이사회 의결, 주무관청 허가 조건 등) △합병 규정은 있으나 분할 규정이 없는 문제 △공익법인 인정 시 의사록 인증 제외대상 법인으로 지정하는 문제 등이 있음.

3. 비영리민간단체지원법(개정)

□ 추진 배경

- 김대중 정부 시기인 지난 2000년에 「비영리민간단체지원법」이 제정되어 등록된 비영리민간단체를 대상으로 정부가 행·재정적으로 지원할 수 있는 근거가 마련됨.
- 그러나 정부가 개별 조직이나 운동을 육성하기 위해 제정된 특별법과 비교해 「비영리민간단체지원법」은 지원 규모와 방식이 법의 제정 취지에 못 미쳐 지난 20여 년간 끊임없이 개정 요구가 제기되어 왔음.
 - 「바르게살기운동조직육성법」, 「한국자유총연맹 육성에 관한 법률」, 「새마을운동조직 육성법」은 국가 또는 지자체의 출연금의 교부, 국유재산·공유재산의 무상 대부, 조세감면 등의 지원 규정을 명시하고 있음.
 - 특별법과 달리 특정 단체가 아닌 모든 비영리민간단체에 대한 포괄적 지원법의 위상을 지닌 비영리민간단체지원법에는 “행안부 장관과 시도지사가 행정지원 및 재정지원이 가능하다”는 추상적 규정(5조)이 있을 뿐 구체적인 지원사항은 보조금지원(6조), 조세감면(10조), 우편요금감면(11조)으로 매우 제한적임. 이 중 보조금은 공익사업수행에 부수되는 인건비와 운영비까지 제한하여 공익활동 활성화를 제약하는 요인으로 꼽혀왔음.
- 제정된 지 20년이 지난 시점에서 사회환경의 변화를 반영할 필요성이 제기됨.
 - “상시 구성원 수 100인 이상”으로 규정한 비영리민간단체 등록요건이 최근 급증하는 소규모 공익활동 그룹의 신생단체 등록을 제약함.
 - 정부의 각종 지원정책에서 비영리민간단체가 배제되는 문제에 대한 개선 필요. 예를 들어, 코로나19 대응과 관련해 정부·지자체가 고용유지지원금, 소상공인 대출, 전·월세 지원책 등을 통해 중소기업이나 소상공인을 지원했지만, 비영리민간단체는 지원근거 규정이 명확하지 않아 지원대상에는 포함될 수 있으나 입증하기 어려운 조건과 서류 등으로 각종 지원대상에서 제외되고 있음.

□ 경과 및 현황

- 20대 국회에서 12개의 비영리민간단체지원법 개정안이 발의되었고⁷⁰⁾, 이재정 의원의 개정안이 논의된 바 있음.
 - 시민사회 각계에서 요구한 종합지원책을 담은 개정안은 더불어민주당 권미혁 의원을 통해 법안이 발의됨(2016.8월).
 - 더불어민주당 이재정 의원이 권미혁 의원안을 보완한 개정안을 마련했으나 행안부의 부정적 의견으로 발의까지 이어지지 못함.
- 21대 국회에서 미래통합당 김정재(2020.6.29.), 김예지(2020.6.26.), 정운천(2020.6.5.) 의원

70) 20대 국회 대표발의 의원: 박인숙(2019.11.28.), 김정재(2018.12.28.), 김용태(2018.11.1.), 송갑석(2018.10.31.), 박광온(2018.10.10.), 권은희(2018.2.26.), 신보라(2018.1.19.), 강창일(2017.12.5.), 박남춘(2017.1.2.), 문희상(2016.7.26.), 백재현(2016.8.29.), 권미혁(2016.8.30.)

이 대표 발의함. 비영리민간단체에 대한 규제와 처벌을 강화하는 개정안이라는 점에서 그간 시민사회가 제기한 개정 취지를 반영하고 있다고 볼 수 없음.

- 더불어민주당 김영배 의원은 시활넷의 의견을 반영해 일부 지원조항을 추가한 내용으로 비영리민간단체지원법 개정안을 준비 중.

□ 법안 검토

- 검토법안: 김영배 의원의 비영리민간단체지원법 개정안
- 구조 : 총 11조
- 개정 취지
 - 비영리민간단체 등록 기준을 완화하고, 등록 비영리민간단체에 대한 지원을 강화함으로써 “비영리민간단체의 자발적인 활동보장, 건전한 민간단체로의 성장지원을 통한 비영리민간단체의 공익활동 증진과 민주사회발전에 기여”하고자 하는 법의 목적을 실현하고자 함.
- 주요 내용
 - 2조(정의)의 비영리민간단체 요건 완화(4호, 100인 이상에서 30인 이상으로)
 - 6조(보조금의 지원)의 2항 “사업비 원칙” 삭제
 - 지원사업 추가: 국유·공유재산 무상 대부 또는 사용·수익 가능, 세무·회계 등 행정적·법률적 지원, 비영리 일자리 지원시책 수립·시행

□ 주요 쟁점 및 의견

- 21대 국회에서 발의 예정인 김영배의원의 개정안과 20대 국회에서 발의된 권미혁·이재정 의원의 개정안을 비교하면 다음 표와 같음.

〈표 5-7〉 비영리민간단체지원법 개정안 비교

	김영배의원 개정안	권미혁 / 이재정의원 개정안
등록요건	-30인 이상	-권미혁 안: 50인 이상 -이재정 안: 30인 이상
기본계획	-제외	-국가기본계획 5년마다 수립(행안부장관)
시행계획	-제외	-국가, 중앙행정기관, 시도 시행계획 수립시행
위원회	-제외	-국무총리 소속 비영리민간단체지원위원회 설치
중간 지원조직	-제외	-중앙 비영리민간단체 통합지원센터 설치 -시도비영리민간단체 통합지원센터 설치·지정 -공익위원회를 시군구로 확대(이재정)
운영비 사용	-현행 6조 2항 사업비 지원원칙 조항 삭제(대통령령에서 규정)	-사업비 지원원칙, 필요시 운영비 사용(권미혁) -사업수행에 필요한 운영비 사용(이재정)
지원사업	-국유·공유재산 무상 대부 또는 사용·수익 가능 -세무·회계 등 행정적·법률적 지원 -비영리 일자리 지원시책 수립·시행	-우편요금과 통신요금 지원 -경영지원 -시설비·임대료 등 지원 대출·융자지원 -국유·공유 재산 및 물품을 대부·사용
정보공개	-제외	-지자체의 정보공개의무 강화(이재정)

자료: 비영리민간단체지원법 일부 개정법률안 - 김영배의원(2020.12월), 권미혁의원(2018.8월)

○ 비영리민간단체지원법의 개정과 관련한 쟁점은 크게 법의 위상, 등록요건, 보조금 운영비, 지원방안으로 나눌 수 있음.

(1) 비영리민간단체지원법의 위상과 규정 범위

- 비영리민간단체지원법의 위상을 시민사회 전반의 활성화에 관한 종합법으로 할 것인지 또는 비영리민간단체라는 법적 등록단체에 대한 지원 성격의 법으로 개정할 것인지에 대한 이슈임.
- 권미혁·이재정 의원 법안은 2016년 당시 시민사회발전기본법 제정이 본격화되지 않아 비영리민간단체지원법 전부개정을 통해 비영리민간단체에 대한 종합적인 지원구조를 마련하고자 하는 시민사회의 의견을 반영한 것이었음. 이러한 맥락에서 두 개의 개정안에는 비영리민간단체 등록요건 완화를 비롯해, 기본계획·시행계획, 시도계획, 중앙·시도 비영리민간단체 지원위원회와 통합지원센터 설치 등 다양한 지원사항이 규정되어 있음.⁷¹⁾
- 이에 비해 김영배 의원의 개정안은 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 대통령령’이 이미 제정되었고, 시민사회발전기본법이 본격적으로 추진되는 상황을 반영하여 대통령령이나 향후 기본법⁷²⁾에서 포함하지 않은 지원사항을 중심으로 구성됨.

(2) 비영리민간단체 등록요건 완화

- 2000년 비영리민간단체지원법 제정 당시 정부는 비영리민간단체의 자립기준을 상시구성원(회원) 최소 100명 이상으로 추정하고 이를 제도에 반영함.
- 그러나 100명 이상 기준으로 한 등록요건이 오히려 비영리민간단체들의 결성과 활동을 제약한다는 비판이 제기됨. 특히 협동조합기본법은 5인 이상으로 협동조합 결성이 가능하고, 마을공동체 영역은 3인 이상을 주민조직으로 인정하는 변화 흐름을 고려할 때 비영리민간단체 등록요건이 시대에 맞지 않다는 평가임.
- 이와 관련해 권미혁 의원은 상시 구성원 수를 50인 이하로, 이재정 의원과 김영배 의원은 30인 이하로 완화하였음. 30인 이하로 규정한 근거는 확인할 수 없음. 30인으로 규정 완화에 대한 시민사회 내 두드러진 반대 의견은 없으나, 1인 공익활동가 조직이 활성화되고 있는 흐름을 고려한다면 30인도 과하다는 의견이 제시된 바 있음.⁷³⁾

71) 권미혁의원 법안과 이재정의원 법안은 내용과 구성상에 있어서 거의 동일함. 다만 이재정의원 법안이 시민사회 의견을 보다 적극 반영하여 ‘등록요건을 30인 이상으로 완화’ 하고 ‘사업수행에 따른 운영비 사용’ 을 명확히 하였으며, ‘시도로 한정된 중간지원조직을 시군구까지 확대’ 하였음.

72) 제정 추진되고 있는 「시민사회발전기본법」에 기본계획·시행계획, 시민사회발전위원회, 시민사회협력재단 규정이 포함되어 있음

73) 설립유형별 최소 인원 비교

구분	비영리법인 (사단법인)	협동조합	소비자생활 협동조합	중소기업 협동조합	주식회사
최소인원	2인 이상 (주무관청별 상이)	5인 이상	30인 이상	50명 이상	1명 이상 (주주 겸 사내이사)
설립행위	설립허가 설립등기	설립신고	설립인가	설립인가	설립등기
근거법	민법	협동조합기 본법 - 제15조(설 립신고 등)	소비자생활협 동조합법 - 제21조(설립 인가 등)	중소기업협 동조합법 - 제27조(발 기인)	상법

- 정부는 완화 자체에는 동의하나 급격한 완화(예, 30인 이상)보다는 점차적 완화(예, 50인 이상)를 선호하고 있는 것으로 보임.

(3) 보조금의 사업수행에 따른 운영비 규정

- 현행 비영리민간단체지원법 제6조 2항은 “지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다”고 규정하여 비영리민간단체가 정부의 보조금을 교부받아 공익사업을 수행할 때 운영비를 사용할 수 없도록 함.
- 해당 문구를 권미혁 의원은 “사업비 지원을 원칙으로 하고 필요시 운영비를 지원할 수 있다”로, 이재정 의원은 “사업수행에 필요한 운영비를 지원할 수 있다”로 개정 의견을 제시함.
- 김영배 의원은 “사업비 지원을 원칙으로 한다”라는 조항을 삭제하고 운영비 사용에 관한 구체적인 내용과 범위를 대통령령으로 규정토록 함으로써 공익사업을 수행하면서 부수되는 운영비와 인건비에 대한 사용을 보다 탄력적으로 운영할 수 있도록 함.

(4) 지원방안

- 현행법은 보조금지원(6조), 조세감면(10조), 우편요금감면(11조) 등 매우 제한적인 지원만 규정하고 있어 비영리민간단체 지원생태계 구축 차원에서 볼 때 다양하고 다층적인 지원이 이루어지고 있지 않음.
- 권미혁, 이재정 의원은 현행 지원 외에 통신요금지원, 경영지원, 시설비·임대료 등 대출·융자지원, 국유·공유 재산 및 물품 대부·사용 등을 추가해 지원사항을 강화했음.
- 김영배 의원은 현행 지원 외에 국유·공유재산 무상으로 대부 또는 사용·수익 가능, 세무·회계 등 행정적·법률적 지원, 고용촉진 및 일자리의 질 향상을 위한 시책 수립 규정을 두고 있음.⁷⁴⁾

74) 국유·공유재산을 ‘무상’으로 대부하거나 사용·수익할 수 있다는 조항은 공익활동 공간마련의 문제를 고려한 조항이며, 세무회계 지원은 최근 불거진 정의기억연대 회계투명성 사태를 위한 정책적 지원사항으로 포함되었으며, 비영리 일자리 지원과 관련한 조항은 최근 코로나19 위기상황을 고려한 정책사항으로 포함된 개정안으로 볼 수 있음.

4. 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 기부금품법) 개정

□ 추진 배경

- 규제중심에서 기부문화 촉진하는 취지로 기부금품법 개정에 대한 요구
 - 우리나라의 기부금품 관련 법률은 통제, 금지·규제, 완화 순으로 변천해왔음.⁷⁵⁾
 - 통제와 규제의 관점에서 제개정된 기부금품법은 지나치게 규제중심으로 일관되어 현실에 부합하지 않는 규제의 개선과 민간 기부 활성화 방안에 대한 필요성이 제기됨.
- 문재인 정부는 ‘기부문화 활성화 기반 마련’을 100대 국정과제에 반영

□ 경과 및 현황

- 20대 국회에서 총 26개의 기부금품법 개정안이 발의됨.
 - 20대 국회에서 발의된 개정안 중 진선미 의원안(2016. 12월)과 이재정 의원안(2017. 7월)이 시민사회의 의견을 반영한 법안이라고 할 수 있음.⁷⁶⁾
 - 기부금품법 개정 주요 내용(이재정 의원안): ① 기부금품 모집 방법 확대, ② 등록기준금액 상향조정, ③ 사후등록 및 변경등록 허용, ④ 모집 중개자 규정, ⑤ 공익법인 기부금품 모집 등록 배제, ⑥ 기부금품 모집비용 비율 상향, ⑦ 형벌규정 과태료로 전환 ⑧ 기부의 날 지정, 기부자 예우 등
 - 다수의 개정안 발의와 다양한 쟁점으로 인해 개정이 지연
- 20대 국회 당시 정부는 법개정 외의 정책 마련 및 시행령 개정 추진
 - 국무총리실 주관 관계부처 협의를 통해 ‘기부 투명성 제고와 활성화 방안’ 마련(2018년 2월), 3기 시민사회발전위원회 의결(2018.9.19.) 거쳐 5개 중앙행정기관(기재부, 법무부, 행안부, 복지부, 국세청)의 25개 세부이행계획 확정·발표(2018.12.10.)
 - 행정안전부는 기부자·모집자 편의를 위한 ‘기부금통합관리정보시스템 구축’ 사업추진. 기부금품법 시행령 19조 3항의 개정(기부자의 알권리 명시, 모집자의 기부금 관련 사항 공개의무 강화)⁷⁷⁾
- 21대 국회에서 11월 말 기준으로 총 15개의 개정안이 발의됨. 정의기억연대 회계 투명성 이슈가 계기가 되어 발의된 개정안 대부분이 기부 활성화보다는 규제를 강화하는 취지에서 발의됐다고 볼 수 있음.

75) 기부금품법은 1949년 「기부통제법」으로 최초로 제정됨. 이후 1951년 「기부금 모집금지법」이 제정되었으나 헌법재판소의 위헌 판결로 1995년 「기부금품모집규제법」으로 개정되었고, 다시 2006년 현재의 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」로 개정되었음.

76) 시민사회 영역에서 토론회 등을 거쳐 마련한 개정안은 2016년 12월 진선미 의원과의 협의를 거쳐 발의되었으며, 이후 시민사회의 추가의견을 반영한 이재정 의원안이 2017년 7월에 발의되었음.

77) 시민사회는 행안부가 제시한 시행령 개정에 대해 정보공개로 인한 단체의 업무 가중, 자율적인 운영 침해, 모금활동 위축 등의 이유로 반대입장이었음. 이후 행안부와 시민사회와 간의 협의 및 조정을 거쳐 공개의무 강화(14일→ 30일) 등을 반영한 19조 3항을 개정함.

<참고> 부처합동 기부투명성 제고 및 활성화 방안 세부이행과제

기부금품 모집 및 사용의 투명성 강화(10개 세부과제)	
① 민간투명성지원기관 운영	② 공시자료를 일괄 제공받는 민간기관 확대
③ 공익법인 의무이행 제고 관리체계 강화	④ 회계기준 실무매뉴얼 작성 및 교육 실시
⑤ 공익법인 회계기준 적용대상 확대검토	⑥ 공익법인 직무집행정지제도 마련
⑦ 기부자 요구에 충실한 응대토록 권고	⑧ 기부자 알권리 홍보 및 실천협약 체결
⑨ 기부자 사용명세 서식 구체화	⑩ 정보시스템 연계 및 공익법인시스템 구축
2. 기부 촉진 제도적 기반 강화 및 문화 확산(9개 세부과제)	
① 사회적 상속 캠페인 지원 및 제도 개선검토	② 사회적 상속 상담 및 법률지원
③ 공익신탁 제도 활성화	④ 기부장려금 홍보 및 교육 강화
⑤ 소외기부시설에 대한 정보제공	⑥ 사회복지공동모금회 기부금품 배분방법 개선
⑦ 기부연금제도 도입	⑧ 기부의 날 지정·운영 및 모범기부자 포상
⑨ 기부문화 캠페인 전개	
3. 기부 관련 행정체계 효율화(6개 세부과제)	
① 비영리법인·단체 관리운영 매뉴얼 마련	② (가칭) 시민공익위원회 설치
③ 보고서식 표준화 및 결산공시 서류보완	④ 모집자 신원조회 간소화, 사후등록 허용
⑤ 기부금품 모집등록 간소화	⑥ 비영리분야 국가통계 생산 추진

*자료 기부 투명성 제고 및 활성화 세부이행과제: 정부 5개 부처(기재부, 행안부, 법무부, 복지부, 국세청)

□ 법안 검토

○ 검토법안: 20대 국회 진선미, 이재정 의원 개정안

○ 구조 : 총 18조로 구성

○ 취지 및 목적

- 기부금품 모집에 있어 과도한 규제를 해소하고, 기부금품 모집과 사용에 있어 투명성을 높이며, 위법한 기부금품 모집에 대한 처벌을 과태료로 전환하는 등 현행법의 미비점을 보완함으로써 시민들의 사회참여를 넓히고 기부문화를 진작하고자 함.

○ 주요 내용

- 20대 국회 진선미 의원과 이재정 의원이 발의한 개정안은 모두 시민사회와의 협력을 통해 마련된 것으로 개정 취지나 목적은 유사함.

- 시기적으로 나중에 발의된 이재정 의원안이 시민사회의 의견을 추가 반영한 개정안이라고 할 수 있음. 이재정 의원 개정안은 모집등록 기준금액 및 사용기간(4조1항), 벌칙·양형 규정(16-17조) 등을 수정·보완함.

<표 5-8> 진선미/이재정 의원 기부금품법 개정안 비교

구분	진선미 법안(2016. 2월)	이재정 법안(2017. 7월)
기부금 모집방법 확대(2조 2호)	-온라인을 포함한 공개된 장소에서의 모금, 방문, 대면접촉 등의 방법 추가	동일
모집등록 기준금액 상향, 모금 사용기한 연장(4조 1항)		-1천만원 이상 ⇒ 3천만원 이상으로 확대 -모집기간 1년의 범위에서 1회 연장 가능 -모집금품 사용기한 3년 이내로 하되, 3년 범위에서 연장 가능
사후등록 및 변경등록 허용(4조 2항)	-모집목표액 초과 시 14일 이내 등록청 등록 허용 -등록에 대한 등록청의 지도절차 신설	동일

〈표 5-8〉 진선미/이재정 의원 기부금품법 개정안 비교

구분	진선미 법안(2016. 2월)	이재정 법안(2017. 7월)
포괄적 모집 허용(4조 3항)	-영리, 종교 및 특정 정당·후보자를 지원 목적사업 제외하고 기부금품 모집 허용	동일
모집중개인 규정(4조 2 신설)	신설	신설 동일
모집등록 특례 (4조 3 신설)		-기재부장관이 지정한 공익법인과 행안부장관이 인정한 비영리민간단체는 기부금품 모집 및 등록 절차 배제(특례)
기부금 접수 장소 제한규정 삭제 (7조 1항)	삭제	삭제 동일
모집비용 비율상향(13조, 14조 2 신설)	-15% ⇒ 30%로 상향 -모집된 기부금품을 모집비용 사용금액과 사업목적 사용금액으로 구분하여 공개	동일
벌칙·양형규정(16~17조), 과태료(18조 신설)		-형벌과 양벌규정을 삭제 -과태료로 전환
기타	-전체 금액에 대한 사용보고서로 기부금품에 대한 보고서 대체(14조 4항 신설)	삭제

자료: 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안 : 진선미 법안(2016. 2월)/이재정 법안(2017. 7월)

□ 주요 쟁점과 의견

- 기부금품법 개정에 대한 시민사회 각계의 입장이 다양하나, 시민사회활성화네트워크는 장기적으로 기부금품법이 폐지되어야 한다고 주장
 - 지정기부금단체는 모집된 기부금과 그 사용 내역 등을 국세청에 보고하고 있으므로, 기부금품법상의 각종 의무는 중복규제임.
 - 지금은 과거와 같이 기부금품의 모집행위를 금지하거나 제한할만한 명분이 없으므로 기부금품법은 독자적인 의의를 상실하였음.
 - 장기적으로 기부금품법은 폐지되어야 하며, 만일 규제 공백이 발생하는 경우 세법이나 설립 근거법에서 규율하면 됨. 무분별한 모집행위에 대해서는 경범죄 처벌로 규제하는 방안을 검토하는 것이 타당함.
- 이처럼 시민사회네트워크를 중심으로 시민사회단체들은 원칙적으로 기부금품법 폐지를 주장하나, 기부금품법 폐지가 당장 현실이지 않다는 점에서 아래와 같은 개정 의견을 제시

(1) 모집등록 기준금액 상향의 문제

- 현행 기부금 모집등록 기준금액은 1천만 원 이상임. 즉, 1천만 원 이상의 기부금을 모집할 때는 사전에 주무관청에 모집등록 신청해야 하고, 1천만 원 미만일 경우는 등록하지 않고 기부금품을 모집할 수 있음.
 - 실제 상황에선 예측과 달리 1천만 원 이상의 기부금이 모집되는 경우가 있는데, 이때 사전에

모집등록 신청하지 않았을 경우 기부금품법을 위반한 것으로 간주되어 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금형에 처하게 됨. 이 규정에 의하면 처벌을 피하기 위해서는, 모금이 잘 되더라도 1천만 원을 넘지 않도록 모금을 중단해야 하는 상황이 발생함.

- 모집등록 기준금액이 너무 낮아 모금 활동을 지나치게 제약하고 있다는 측면에서 이를 3천만 원 이상으로 확대하여야 함.

(2) 사후등록 및 변경등록 허용

- 사전 등록하지 않고 기부금품을 모집하였으나 1천만 원 이상을 모집한 경우나, 등록된 모집목표액을 초과하였을 때 14일 이내 사후등록 및 변경 등록할 수 있도록 유예기간을 두어 불필요한 범법자 양산을 막아야 함.

(3) 모집비용 범위와 비율 문제

- 현행 기부금품법은 ‘모집비용’의 사용을 모집된 기부금의 15% 이내로 제한하고 있음.
- 현행법은 ‘모집비용’을 기부금 모집만이 아니라 공익목적사업 수행에 지출되는 인건비와 운영비도 포함하는 것으로 해석하고 있어, 사실상 단체의 인적·물적 자원의 부담을 강제하고 있음.
- 이는 다른 국가에서는 찾아볼 수 없는 조항이며, 기부금액이 연간 1천억 원을 모금하는 기관과 연간 3천만 원을 모금하는 기관의 15%는 다를 수밖에 없음.
- 따라서 ① 모집 비용의 비율을 15%에서 30%로 상향하여 사업의 질적 관리와 함께 기부자에 대한 다양한 공적 서비스 등을 제공할 수 있도록 유도하고 ② 공익법인 회계기준을 준용하여, 공익목적에 직접 사용된 인건비를 모집비용⁷⁸⁾이 아닌 공익목적 사업수행비용⁷⁹⁾으로 인정하고, 이를 모집비용과 사업목적 사용금액으로 구분하여 공개하도록 해야 함.
- 현행 기부금품법은 벌칙 규정이 과도하다는 의견임. 책임자나 회계담당자의 실수·착오·행정미숙 등으로 규정을 어겼을 때도 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하게 되는 상황이 발생할 수 있음.
- 횡령, 배임, 뇌물 등 심각한 범법행위에 대해서는 별도의 형법 등에서 처벌이 가능한 만큼, 기부금품법에서는 의도치 않게 발생하는 의무 위반에 대해서는 형사 처벌규정을 삭제하고 이를 과태료로 대체해야 함.

78) 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용

79) 공익법인 본연의 임무나 목적을 달성하기 위한 활동에서 발생하는 비용

5. 민주시민교육지원법

□ 배경

- 한국 민주주의의 과제는 광장의 민주주의를 일상의 민주주의로 확대·강화하는데 있음. 가정과 직장, 마을과 지역에서 참여와 자치, 공론과 숙의, 협치를 일상적으로 실천하고 생활문화화하는 것임. 민주시민교육은 시민성 및 민주시민으로서의 역량 강화를 통해 일상의 민주주의를 실현하는 가장 중요한 전략수단임.
- 특히 현대 민주주의를 위협하는 사회갈등의 해결과 가짜뉴스, 차별혐오 등으로 인한 공동체 분열과 파괴를 막는 핵심 수단으로도 민주시민교육의 중요성이 부각되고 있음.
- 현재 60여 개 지방자치단체에서 민주시민교육조례가 제정되었음. 지역에서 자발적으로 시민성 함양을 위한 다양한 민주시민교육과 활동이 확산됨에 따라 정부 차원에서 민주시민교육을 체계적으로 관리하고 지원할 필요성이 제기됨.

□ 경과 및 현황

- 국회 입법 추진 현황
 - 민주시민교육지원법은 1997년 15대 국회에서 최초로 발의된 후 20대 국회에 이르기까지 8회에 걸쳐 공식적으로 발의되었음. 그러나 제대로 된 논의조차 못한 채 국회 임기만료로 자동 폐기되었음.
 - 19대 국회, 이연주 의원과 남인순 의원이 같은 당 소속이지만 다른 내용의 법안을 발의하였고, 20대 국회에서는 같은 당 소속 남인순 의원의 법안을 기반으로 소병훈 의원이 보완입법으로 발의하였으나 19대, 20대 국회가 임기만료됨에 따라 자동 폐기됨.
 - 21대 국회에 들어서 남인순 의원이 1호 법안으로 재발의, 같은 당 소속 한병도 의원이 남인순 의원의 법안을 기초로 정부와 시민사회 간의 합의된 내용을 반영하여 지난 11월에 입법 발의함.

〈표 5-9〉 민주시민교육지원법 입법 현황(15대~21대 국회 / 2020년 11월 말)

국회	년도	법안명	대표발의	당시 민주시민교육 연대활동단체
15대	1997	민주시민교육지원법	박명환의원	민주시민교육협의회
16대	2000	시민교육진흥법	김찬진의원	민주시민교육포럼 민주시민교육학회
17대	2007	민주시민교육지원법	이은영의원	바른사회밝은정치시민연합 시민사회단체연대회의
18대	2011	민주시민교육지원법	김충환의원	민주시민교육거버넌스 바른사회밝은정치시민연합 시민사회단체연대회의
19대	2015	민주시민교육지원법	이연주의원	시민교육포럼 (경희대 후마니타스칼리지, 민주화운동기념사업회, 시민)
		민주시민교육지원법	남인순의원	
20대	2016	민주시민교육지원법	남인순의원	시민사회단체연대회의
	2018	민주시민교육지원법	소병훈의원	전국민주시민교육네트워크 시민사회단체연대회의 등
21대	2020	민주시민교육지원법	남인순의원	전국민주시민교육네트워크
	2020	민주시민교육지원법	한병도의원	전국민주시민교육네트워크

자료: 전국민주시민교육네트워크

○ 정부 추진현황

- 그동안 행정안전부는 정치적 중립성을 이유로 국가의 민주시민교육 관여에 반대 입장
- 2017. 7월 : 민주시민교육 활성화 과제가 문재인 정부의 10대 국정과제로 채택
- 2019. 6월 : 6.10민주항쟁 기념식에서 문재인 대통령이 민주시민교육 추진기구 설치 발표
- 2020. 10월 : 민주화운동기념사업회 내 민주시민교육센터 설립
- 2020. 9월~10월 : 행안부와 시민사회, 전문가가 참여한 민주시민교육지원법 워킹그룹 운영
- 2020. 10월~12월 : 민주시민교육체계 구축 연구용역 진행
- 2020. 12월 : 전국 60개 광역 및 기초지자체, 광역 교육청에서 민주시민교육조례 제정·운영 (국가법령정보센터)

○ 시민사회 활동

- 시민사회는 1997년부터 민주시민교육지원법 제정을 추진, 민주시민교육지원법안에 대한 합의와 공감대가 형성되어 있으며, 국회 법안 대다수가 시민사회와 합의해 마련된 법안임.
- 지역조례 제정운동을 통해 2014년 서울시 민주시민교육조례 제정 후 2020년 11월 말 현재 60개 지자체와 시도교육청에서 조례를 제정하여 민주시민교육의 지역적 기반을 강화하였음.
- 2018년 11월 전국민주시민교육네트워크 출범. 중앙 중심에서 지역과 풀뿌리 시민사회 중심의 민주시민교육으로 확대·개편. 제주도를 제외한 전국 16개 광역네트워크와 10개 기초네트워크 설립, 민주시민교육의 지역적·조직적 기반이 확대·강화됨.
- 전국네트워크와 국민운동 3단체(새마을, 바르게살기, 자유총연맹) 공동으로 2019년 전국 4개 권역(호남권, 영남권, 충청권, 수도권), 2020년 10개 광역에서 '민주시민교육 사회적합의' 프로그램 추진, 진보와 보수의 협력여건도 상당히 확대되어 민주시민교육지원법 제정의 사회적 기반이 구축됨.

□ 법안 검토

○ 검토법안: 한병도 의원이 입법 발의한 민주시민교육지원법안(2020년 11월)

○ 구조 : 제4장 25조로 구성

○ 취지

- 민주시민교육에 대한 종합적·체계적인 지원체계를 구축하여 사회 각 영역에서 민주시민교육의 기회를 충분히 제공, 국민의 자발적인 참여를 이끌어내는 한편, 교육의 공정성과 중립성을 보장하여 민주주의의 가치를 실현하고 사회통합에 기여하고자 함.

○ 목적

- 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는데 필요한 자질과 역량 강화
- 선거·정치교육, 타인에 대한 배려와 존중, 공동 문제해결에 함께하는 공동체의식, 민주시민으로서의 소통능력, 허위·조작정보 판별능력 강화
- 지역사회에 대한 이해와 참여, 주민자치의 강화와 내실 있는 자치분권을 달성하는 등 풀뿌리 민주주의 구축에 기여
- 사회적 갈등을 완화하여 사회적 비용감소 등 경제적 효과 기대

- 지역민주시민교육에 관한 법적 근거 마련을 통한 지역민주시민교육 활성화

○ 특징

- 본 법안은 19대부터 입법 발의된 남인순 의원의 법안을 기반으로 행정안전부, 전국민주시민교육네트워크, 전문가 등이 참여하는 민주시민교육지원법 워킹그룹의 합의에 의해 법안 내용이 작성됨.

○ 주요내용

<표 5-10> 한병도 의원 발의 민주시민교육지원법안 내용

장	조항	주요내용
제1장 총칙	1조(목적) 2조(정의) 3조(민주시민교육의 기본원칙) 4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 5조(다른 법률과의 관계)	-책무(4조): 민주시민교육의 기회제공 및 민주시민교육 활성화 위한 행정·재정적 지원
제2장 민주시민교육 기본계획 등	6조(민주시민교육 기본계획) 7조(민주시민교육 시행계획), 8조(민주시민교육위원회) 9조(민주시민교육위원회의 구성 및 운영) 10조(분과위원회) 11조(지역민주시민교육위원회의 설치 및 구성) 12조(공공기관 등에 대한 협조 요청)	-기본계획(6조): 민주시민교육 기본계획을 3년 단위로 수립하도록 함 -시행계획 수립시행(7, 21조): 행안부장관 및 시·도지사는 연도별 민주시민교육계획 수립 시행 -위원회(8, 10조): 행안부장관 소속으로 심의·의결기구로 민주시민교육위원회 설치 -지역 위원회(11조): 시·도 민주시민교육위원회 설치(의무), 시·군·구 민주시민교육위원회 설치(권고)
제3장 민주시민교육원 등	13조(민주시민교육원) 14조(지역민주시민교육센터의 설치 또는 지정), 15조(민주시민교육기관 등록) 16조(지정취소 등), 17조(민주시민교육기관 경비지원등) 18조(학교민주시민교육 지원협력) 19조(지방자치단체 협의회) 20조(민주시민교육 전문인력의 양성), 21조(민주시민교육 지원 관련 보고 등)	-국가 중간지원조직(13조): 민주시민교육과 관련 업무 지원위해 민주시민교육원을 설립 -지역 중간지원조직(14조): 시도 민주시민교육센터 설치(의무), 시·군·구에는 설치 또는 지정(권고) -민주시민교육기관 등록(15조): 민주시민교육기관으로 등록 -경비지원(안 17조): 국가 및 지방자치단체가 민주시민교육기관 활동 필요 경비 지원 -지방자치단체협의회(안 19조): 지방자치단체간 협의·조정 위해 지방자치단체협의회 구성·운영
제4장 보칙	22조(청문), 23조(지원된 경비의 반환), 24조(유사명칭의 사용금지), 25조(권한의 위임·위탁), 26조(과태료)	-유사명칭의 사용금지 등

자료: 한병도 의원의 민주시민교육지원법안(2020년)

□ 주요 쟁점

○ 주요 쟁점내용은 아래 표에 정리한 바대로 민주시민교육 주무관청, 위원회 구성방식, 중간지원조직 구성운영 등으로 볼 수 있음.

(1) 민주시민교육 주무관청

- 초기에는 주무관청을 정치적 독립성 강화 차원에서 국회 소속으로 하는 안(박명환, 이은영)과 시민사회가 가장 선호했던 방식으로 별도의 독립위원회로 설치하는 안(이언주)이 제안되었음.
- 국회 소속은 전례가 없고, 독립위원회 설치는 현실적 수용성이 낮아 20대 국회 이후부터는

국무총리실 설치안(소병훈)과 행안부 설치안(남인순, 한병도)이 주로 쟁점이 되었음.

- 국무총리실이 부처 정책 조정기능이어서 실행력을 갖는 기구 설치 및 운영이 어렵다는 부처 협의 결과를 반영하여 행정안전부 소속으로 입장이 정리됨.

(2) 위원회 구성방식

- 주무관청에 따라 임명 또는 추천 주체가 대통령, 국무총리, 행정안전부장관 등으로 구분. 구성방식에서도 임명주체가 일괄 임명하는 방식, 장관이 추천하고 대통령이 임명하는 방식, 대통령 또는 장관과 국회에서 동시 추천하는 방식 등으로 논의
- 민주시민교육의 정치적 중립성과 독립성과 연관되어 있어, 주로 정부 추천과 국회 추천을 일정한 비율에 따라 추천하는 방식이 선호됨.
- 한병도의원 법안은 위원 20명 중 50%인 10명을 국회 교섭단체가 추천, 당연직 공무원(차관)을 제외한 민간위원은 행정안전부 장관이 임명 또는 위촉하는 방식임.

(3) 중간지원조직 구성, 운영

- 모든 법안이 국가기관으로 민주시민교육원 설치를 규정
- 지역 중간지원조직으로는 지역민주시민교육원(이언주 의원) 설치 제안도 있으나 주로는 시도 민주시민교육지원센터와 시군구 민주시민교육지원센터 설치를 모두 규정하고 있음. 다만 시도센터는 의무사항으로, 시군구센터는 권고사항으로 제안
- 한병도의원 법안에는 시도와 시군구 모두 '설치 또는 지정'할 수 있도록 하여 시도 및 시군구의 민주시민교육지원센터 설치 부담을 완화하였음.

(4) 기타

- 민주시민교육 기본계획과 시행계획 수립시행은 여러 법안에서 동일하게 반영된 바 있음
- 민주시민교육 활동을 하는 단체나 기관을 지정 또는 등록하는 조항으로는 남인순 의원 법안의 경우 시군구의 장이 민주시민교육 학습기관을 지정하는 방안이 제시된 반면, 한병도 의원 법안에서는 시도에 민주시민교육기관으로 등록하도록 한 점에서 차이가 있음.

〈표 5-11〉 민주시민교육지원법안 비교

	박명환·이은영의원 (15대/17대)	이언주 의원 (19대)	남인순 의원 (19대/20대/21대)	한병도 의원 (21대)
주무 관청	국회	독립위원회	행정안전부	행정안전부
기본 계획 수립	-학술자문위원회	-수립 : 민주시민교육 위원회 -시행 : 중앙행정기관 의 장 및 시도지사	-중앙 : 행정안전부장 관 -광역 : 시도지사	-중앙 : 행정안전부 장 관 -광역 : 시도지사
위원회 구성	-학술자문위원회 -7인 전문가로 구성	-민주시민교육위원회 -11명으로 구성 -대통령이 임명 -국회(3인), 대통령(3 인), 대법원장(3인), 지 명위원회(2인) 추천	-민주시민교육위원회 -11명으로 구성 -행안부 장관이 임명	-민주시민교육위원회 -20명 이내 구성 -행안부장관이 민간위 원 임명·위촉 -국회에서 10명 추천 -부처 차관 당연직
			-시도 민주시민교육위 원회 -시군구 민주시민교육 위원회	-시도 민주시민교육위 원회 -시군구 민주시민교육 위원회
중앙 지원 조직	-민주시민교육원 설립 -국회 소속 -11명의 이사회	-민주시민교육원 -별도의 재단법인으로 설립 -이사회 구성 : 11명	-민주시민교육원 -별도 법인으로 설립 -행정안전부 소속	-민주시민교육원 -별도 법인으로 설립 -행정안전부 소속
지역 지원 조직	없음	-지역민주시민교육원	-지역민주시민교육센 터 설립 및 지정 -지정자: 시도 지사 -협이자: 시·군·구 장	-시도 민주시민교육센 터 설립 또는 지정 -시군구 민주시민교육 센터 설립 또는 지정
기초 교육 기관	없음	없음	-시·군·구 민주시민교 육 학습기관 지정 -지정자: 시·군·구 장	-민주시민교육기관 등 록(등록청 : 시도지사)

자료: 전국민주시민교육네트워크(2020년)

□ 시민사회 의견

- 현재 제안된 법안 대부분이 시민사회에서 제안한 법안이고 사전에 충분히 협의된 내용이라는 점에서 법안 자체에 대한 이견은 없고 공감대 수준이 높음.
- 1997년 이후 20대 국회까지 8개의 법안이 발의되었으나 제대로 된 논의 없이 국회 임기만료로 자동 폐기된 만큼 21대 국회에서는 법안이 제정될 수 있도록 해야 한다는 입장임.
- 특히 민주시민교육지원법이 문재인 대통령의 국정과제인 점, 주무부처인 행안부가 이전과 달리 법안 제정에 다소 긍정적인 점, 다수당인 여당이 법안 제정에 적극 동의한다는 점은 법안 제정의 우호적인 여건이라 판단함.

□ 정부의 입장

- 당초 민주시민교육의 소관 부처인 행정안전부는 국가가 민주시민교육을 관여할 경우 정치적 중립성 논란을 이유로 법안 제정 자체에 반대 입장을 표명
- 민주시민교육지원법 제정이 문재인 정부의 국정과제이고, 60여 개의 지자체 및 교육청에서 민주시민교육조례가 제정되어 민주시민교육이 전국적으로 확산되었으며, 지역 민주시민교

육이 방지될 경우 오히려 정치적 중립성 논란이 크게 발생할 수 있다는 우려가 있음. 따라서 지역 민주시민교육을 체계적으로 관리하기 위해 정부차원의 입법 추진이 필요하다는 입장으로 선회함에 따라 현재 국회에 입법 발의된 민주시민교육지원법안에 대해서도 긍정적인 것으로 보임.

6. 공익활동가 공제회법 제정

□ 추진배경

- 사회변화를 위해 헌신하는 공익활동가들의 대다수가 낮은 임금, 열악한 처우 등 기본적인 생활여건조차 불안정한 상황에서 활동하고 있음.
- 이에 공익활동가들을 위한 공제회를 설립하여 상호부조, 협동, 연대적 지원을 마련함으로써 공익활동가들의 생활안정과 복지를 증진함으로써 지속가능한 시민사회를 활성화하고자 공익활동가 공제회법을 추진함.

□ 경과 및 현황

- 공익활동가 공제회법 유재중 의원 등 29인이 발의(16.12.30)
- 공익활동가 공제회법(유재중 의원) 관련 중앙 및 지자체 의견 조회(17.2.8.~2.28.)
- 행정안전위원회 소위 상정(17.2.27)
- 20대 국회 임기만료로 자동 폐기됨.
- 21대 국회에 들어 민형배의원(정무위)이 공익활동가 공제회법을 발의 준비 중임.

□ 법안 검토

- 검토법안: 공익활동가 사회적협동조합 동행 제안 공익활동가 공제회법안⁸⁰⁾(2020년)
- 구조 : 전체 26조로 구성
- 취지 및 목적
 - 그동안 우리 사회는 민주화를 내실화하고, 사회적 약자들에 대한 지원이 확대되는 등 많은 발전이 있었음. 이러한 성과는 등록 또는 비등록 민간단체·법인 등에서 공익을 위해 헌신적으로 활동하는 수많은 활동가들이 있었기에 가능하였음.
 - 그러나 대다수의 공익활동가들이 낮은 임금, 열악한 처우 등 기본적인 생활여건조차 불안정한 상황에서 활동하고 있고, 공익활동가들이 건강 또는 재정적 악화 등 개인적 어려움에 처했을 때 이를 극복할 수 있는 최소한의 안전장치조차 없는 상태임.
 - 이에 공익활동가를 위한 공제회를 설립하여 상호부조·협동·연대적 지원을 할 수 있는 토대를 마련함으로써 공익활동가의 생활안정과 복지증진을 통하여 시민사회 활동이 더욱 활성화될 수 있도록 하려는 것임.

80) 본 법안은 2016년 12월 유재중의원 등 29인이 발의한 공익활동가 공제회법 일부를 수정한 법안임

○ 주요내용

〈표 5-12〉 공익활동가 사회적협동조합 동행 제안 공익활동가 공제회법안	
주요내용	
설립인가 (제2조)	-공익활동가 공제회는 법인으로 설립 -행정안전부장관의 인가를 받아 설립
회원의 자격 (제6조)	-회원은 일반회원과 특별회원으로 구분 -공익법인 임직원, 비영리단체와 법인 임직원 등은 일반회원 가입. -나머지는 정관에 명시
회원의 권리·의무 (제7조)	-회원의 권리 : 공제급여 받을 권리, 공제회의 운영에 참가할 권리, 복지시설 이용할 권리 -회원의 의무 : 부담금 납부의무, 공제회의 운영에 협조할 의무
공제회 조직 (제8조)	-의결기관으로 대의원회 및 이사회 구성 -집행기관으로 이사장과 이사 선임 -감사기관으로 감사 선임 -필요한 사무기구 설치 및 직원 채용.
공제회 사업 (제17조)	-회원에 대한 공제급여 -회원의 복지후생사업 -공제회의 자금조성을 위한 사업 -회원에 대한 소액대출 및 상호부조사업 -기타 정관으로 정하는 사업
재정 (제18조)	-공제회의 재정 수입 1. 회원의 부담금 2. 회원이 소속한 법인 또는 단체의 기부금 3. 공제사업의 운영으로 발생하는 수익금 4. 정부 또는 지방자치단체의 보조금·출연금 5. 그 밖의 수입금 -국가와 지방자치단체의 예산의 범위에서 보조하거나 출연

자료: 공익활동가 사회적협동조합 동행 ‘공익활동가 공제회법’ 제정법안(2020년)

□ 주요 쟁점 및 의견

○ 주요 쟁점은 공익활동가 공제회 설립 근거법과 정부나 지자체의 보조 및 기금 출연, 공제회 가입대상 범위 등이 있음.

(1) ‘공익활동가 공제회’ 설립 근거법 형태

- 공익활동가 공제회를 설립할 수 있는 근거법으로는 두 가지 형태가 있음.
 - 독자적인 공익활동가 공제회 설립을 규정하고 있는 특별법 형태의 ‘공익활동가 공제회법’과 공익활동가와 관련한 일반법 내 시행령 형태로 공익활동가 공제회 설립 조항을 담는 방안임.
- 초기부터 목적이 가장 명확한 형태의 독자법으로 ‘공익활동가 공제회법’ 제정이 선호되었음. 다만 독자법의 경우 우리나라에 9개 유사 법안(군인, 교직원, 경찰, 소방, 교정 등 공제회법)이 있으나 모두 가입대상이 명확한 공적조직을 대상으로 하고 있어 공익활동가 공제회법 제정이 쉽지 않다는 판단이 있음.
- 이에 일반법 형태로 2012년 11월 제정된 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에 근거해 설립된 ‘한국사회복지공제회’ 사례와 같이 가칭 ‘공익활동가 처우 및 지위 향상을 위한 법’ 제정을 대안적 법안으로 제시됨.
 - 그 외에도 공제회는 아니지만 복지안전망을 지원한다는 의미에서 2020년 6월 제정된 ‘예술인

복지법'과 같이 가칭 '공익활동가 복지법' 제정도 제안된 바 있음.

- 그러나 자조자립을 위한 공제회를 목적으로 추진된 공익활동가 공제회법을 공익활동가를 위한 일반법이나 복지법 형태로 제정하는 것은 당초 취지에도 안 맞고, 대안 법안에 대한 시민사회 내 논의 및 공감대도 부재해, '공익활동가 공제회법'을 우선적으로 추진함.
- (2) 정부나 지자체 보조나 기금 출연 여부 및 사회적 공감대 형성 여부
- 공익활동가 공제회의 보호·육성 차원에서 국가와 지자체가 필요한 예산을 보조 또는 출연할 수 있도록 한 규정이 자조자립을 원칙으로 하는 공익활동가들의 활동에 적합한가에 대한 논의가 있었음.
 - 그러나 초기 설립 시 공제회의 안정적 운영 차원에서 필요하다는 점과 대부분의 다른 법률에서도 동일한 규정을 반영하고 있다는 점을 고려, 해당 규정을 삽입하기로 함.
 - 다만 정부나 지자체가 공익활동가 공제회에 보조나 기금 출연 시 국가와 지자체 재정에 부담을 증가시킬 수 있으므로 충분한 사회적 공감대 형성이 중요하다는 점을 공유함.
- (3) 회원 범위와 가입대상 범위
- 공익활동가에 대한 개념과 정의가 포괄적이어서 가입대상을 특정화하기 어려운 측면이 있음. 특히 개인 공익활동가들이 증가하고 있고, 자원봉사자 등도 공익활동가로 포함되면서 공익활동가 대상 범위 선정에 어려움이 존재
 - 실제 공익활동가 공제회법 제6조 회원의 자격에서도 '상증세법 제16조에 따른 공익법인 등 대통령령이 정한 범위로 정한 임직원'으로 볼 때, 복지부 소관 자활센터(249), 법무부 소관 공익법인(3,407), 기재부 소관 사회적 협동조합(604) 및 민법 법인(20,414), 비영리민간단체(14,274) 등 비영리법인의 임직원 등이 모두 포함되어 회원대상이 너무 광범위하고 불명확함.
 - 회원 가입 범위와 대상을 어떻게 정할 것인지와 관련하여 공익활동가 공제회법 제6조 3항 '정관에서 회원의 범위와 대상을 규정'하도록 함.

□ 시민사회의 입장

- 공익활동가 공제회의 전 단계인 공익활동가 사회적협동조합 동행이 설립되어 운영 중임.
 - 현재 동행은 공제회 기능으로 조합원을 위한 상호부조와 대출사업을 운영하고 있음. 2020년 12월 현재 조합원 수는 2,000명을 넘어섰음.
 - 조합원 증가에 다른 복지 지원 및 서비스 요구도 갈수록 증가하고 있음. 그러나 재원조달의 한계로 조합원 요구를 충족시키기 어려운 한계에 직면함. 대부분의 사업비를 기업이나 재단 등 외부 후원금으로 조달하는 방식이어서 지원기금 규모가 커질수록 지속가능한 지원에 대한 우려가 커지고 있음.
- 공익활동가 조직이 자조·자립적 방식으로 운영 가능하기 위해서는 현재의 사회적협동조합을 넘어 보험·은행업 등을 통한 수익을 확보할 수 있는 공제회로 발전해야 함.
- 또한 청년 및 조합원을 대상으로 하는 각종 대출 지원사업이 유사 금융업 등 법적 논란의

소지가 있어 장기적으로 공제회로 발전해야 할 시급성도 대두 됨.

- 따라서 지난 20대 국회에서 발의된 법안이 논의조차 하지 못한 채 국회 임기만으로 폐기된 점을 고려, 제21대 국회에서는 반드시 공익활동가 공제회법을 제정해 공익활동가들의 지속가능한 삶과 활동을 지원할 수 있도록 해야 한다는 입장임.

<소결>

- 시민사회는 시민사회 활성화 기반구축에 대한 정부의 책임 있는 자세와 포괄적인 지원을 요구하며, 핵심정책으로 시민사회 관련 6대 법의 제·개정을 제시함.
 - 시민사회 각계각층은 지난 2016년 이후 법제 개선을 위한 네트워크(현, 시민사회활성화네트워크, 시기별로 법제개선위원회, 제3섹터 정책네트워크, 활성화네트워크로 명칭 변경)를 구성하여 시민사회 활성화 기반조성을 위한 우선 과제로 6개 법제의 제개정을 선정하고, 이를 위한 활동을 전방위적으로 진행함.
 - 시민사회 현장의 의견을 수렴하기 위해 영역별, 지역별 순회 간담회를 진행하는 한편, 국회 입법 활동으로 시민정치포럼 소속 국회의원들과 협력해 6대 법안을 중심으로 시민사회 제도 개선을 위한 입법 발의활동을 전개함. 이러한 노력에 힘입어 지난 20대 국회 4년 동안 시민사회 의견이 반영된 6개 법안 모두 입법 발의됨.
 - 입법 추진과정에서 시민사회는 지역·영역별 간담회, 토론회 등 다양한 공론과 숙의 과정을 거쳐 법안의 초안을 마련하고, 발의된 법안의 미흡한 부분이나 새로운 쟁점이 제기되면 추가 논의를 통해 수정안과 의견을 제출하는 등 매우 주도적이고 적극적인 역할을 하였음. 공익활동가 공제회법(1회 입법 발의)을 제외하고는 5개 법안이 2회 이상 입법 발의됨.
 - 이 같은 과정을 거쳐 현재 시민사회가 지지하거나 제안한 법안 대부분은 지난 5년 이상 시민사회의 집중적인 검토와 논의를 진행한 안이라고 할 수 있음.
- 국민주권시대를 표방한 문재인 정부는 출범 직후 시민사회발전기본법 제정과 시민사회발전위원회 설치 등 시민사회 지원체계 구축을 국정과제로 삼는 등 시민사회 활성화의 제도적 기반을 구축하겠다는 의지를 표명함. 실제로 몇몇 의미 있는 성과를 거두기도 함.
 - 대표적으로 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령령)」 제정은 국가 최초로 시민사회 발전을 국가의 책무로 규정하고 시민사회 생태계 조성을 위한 정책을 추진할 수 있는 법적 근거를 만든 매우 의미 있는 성과임.
 - 시민사회발전기본법의 대안 또는 차선택으로 대통령령으로 제정되었지만, 규정을 통해 4기 시민사회발전위원회가 장관급으로 위상이 높아졌으며, 국가 최초의 시민사회발전기본계획 수립, 시도 시민사회발전위원회 구성 및 시도 기본계획·시행계획 수립의 근거가 마련됐음.
 - 민간위탁 관련 지침과 비영리민간단체 지원규정의 부분 개정도 주요 성과로 꼽을 수 있음.
 - 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」의 작성과 지자체 배포는 시민사회의 자율성과 책임성을 약화하는 요인으로 지적됐던 협치형 민간위탁시설(예: 마을, 청년, NPO, 사회적경제 중간지원조직)에 대한 위탁법인 관리 수수료와 계약방식의 문제를 일부나마 개선될 수 있는 계기를 되었음.
 - 의무 자부담 제도 폐지, 강사경력기준개선, 정산서류 간소화 등 비영리민간단체 공익활동지원 집행지침' 개정은 시민사회조직 활동에 실질적으로 도움이 되는 제도개선 사례임.

- 그러나, 시민사회 관련 법의 재개정에서는 별다른 성과를 내지 못하고 있음. 20대 국회에서 입법 발의는 활발하게 추진되었으나 국회 차원의 충분한 논의를 거쳐 입법 성과로까지 발전하지는 못했음.
- 20대 국회에서 6대 법안이 입법 발의되었지만, 여야 극한 대립 등으로 법안 논의 자체가 실종되어 국회 상임위 내에서조차 충분한 토론과 논의가 이루어지지 않음.
 - 시민사회 법안 취지에 대한 충분한 이해가 없이 일부 단체를 지원하는 것으로 인식하는 야당 의원들의 반대가 있었지만, 여당 의원이나 정부가 시민사회 관련 법안에 대한 적극적인 추진 의지나 설득 노력을 하지 않은 것이 더 핵심적인 요인이라 할 수 있음.
 - 시민사회도 법안 발의까지는 적극적이었으나 발의 이후에는 법안을 발의한 국회의원에 의존할 뿐 입법화를 위한 다양한 실천과 노력이 부족했다고 할 수 있음.
- 현재 21대 국회에서도 6개 법안에 대한 입법화가 추진되고 있음,
 - 공익법인법(법무부), 민주시민교육지원법(남인순, 한병도의원)은 이미 발의되었고, 시민사회발전기본법과 공익활동가 공제회법(민형배의원), 비영리민간단체지원법(김영배의원)도 입법 발의 과정에 있음.
- 21대 국회는 여당이 압도적 다수당인 점, 청와대와 여당이 법안 추진 의지를 표명한 점, 민주시민교육지원법의 경우 주무부처가 긍정적인 태도로 선회한 점 등을 고려해 20대 국회보다 입법 여건이 나아졌다고 할 수 있음.

<표 5-13> 시민사회 주요 법제개정 현황 및 쟁점 종합

법령명	입법 추진현황	주요 내용	쟁점
시민사회발전기본법	20대 국회 -진선미의원(2018.3월) -권미혁의원(2019.1월) 21대 국회 - 민형배의원 입법 발의 중	- 시민사회 발전을 위한 국가 및 지자체 책무 규정 - 3년마다 국가기본계획 수립 - 관계 중앙행정기관 및 시·도지사 매년 시행계획 수립 - 총리 소속 심의·의결 기구로 시민사회발전위원회 설치 / 시도위원회 설치 - 행안부에 중앙지원센터(재단법인)/시도센터 설립	‘시민사회 관련 총괄법이자 기본법’으로 의미
공익법인 설립 및 운영에 관한 법률	20대 국회 - 이은권의원(2017.2) - 윤호중의원(2017.8.) 21대 국회 - 윤호중 발의(2020.7) - 법무부 전부개정안으로 발의	- 공익의 범위 : 학술, 자선, 장학사업에서 공익활동 전체로 확대 - 공익법인 인정 및 감독제도 도입 - 공익법인에 대한 통합관리 / 관리감독을 위한 규제법 성격 - 추진체계 : 행정기구로서의 행정위원회로 공익위원회 설립	‘공익법인 관리감독 및 규제에 관한 법’으로서 의미 - 공익법인의 규율 범위 제한적: 현재 3,400여개 - 공익법인에 대한 지원 및 유인책 미흡 - 공익위원회 주무부처 : 법무부 소속, 국무총리실 소속

〈표 5-13〉 시민사회 주요 법제개정 현황 및 쟁점 종합

법령명	입법 추진현황	주요 내용	쟁점
비영리민간 단체 지원법	20대 국회 -권미혁의원(2016.8월) -이재정의원 법안작성 (법안은 미발의) 21대 국회 - 김영배 의원 발의 준비 중	법안 주요내용 - 등록요건 : 상시구성원수 100명 이상 ⇒ 30명 이상으로 완화 - 국가 기본계획 수립 : 5년마다 수립· 시행 - 시행계획 수립시행 : 정부·관계 중앙 행정기관, 시·도에서 수립 - 비영리민간단체지원위원회 설치 : 국 무총리 소속 - 보조 지원사업에 사업비 및 필요한 운 영비 지원. - 경영지원, 시설비·임대료 등 지원·용 자, 국유·공유 재산 및 물품을 대부· 사용 - 중앙 및 시도별 비영리민간단체 통합 지원센터 지정·지원	‘비영리민간단체 지원 에 관한 법’으로 성격 강조 - 계획수립 및 추진체계 설치 반영여부 - 국무총리소속, 행안부 소속 여부
기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 (기부금품 법)	20대 국회 - 26개 발의 - 임기만료로 폐지	- 등록 기준금액 상향조정 : 예, 1,000원 ⇒ 3,000만원 - 사후등록 및 변경등록 허용 : 초과 시 15일 이내에 등록청 보고 - 공익법인 기부금품 모집 등록 배제(기 부금품법 특례 적용) - 기부금품 모집비용 비율을 모집비용을 15/100 ⇒ 30/100 확대 - 형벌 규정 삭제 ⇒ 과태료로 전환	
공익활동가 공제회법	20대 국회 -유민봉의원(2016.12) 21대 국회 - 민형배 의원이 입법 준비 중	법안 주요내용 - 공제급여, 복지후생사업, 수익사업, 소 액대출 및 상호부조 수행 - 운영은 회원부담금, 법인기부금, 공제 사업 수익금 등으로 충당 - 국가와 지방자치단체는 예산 범위 내 에서 보조·출연	-정부 및 지자체의 출연 시 특혜 시비 -회원의 범위 불명확
민주시민교 육 지원법	20대 국회 - 남인순 의원 발의 - 소병훈 의원 발의 21대 국회 - 남인순의원 발의 - 한병도의원 발의	- 민주시민교육 기본계획 및 연도별 민 주시민교육계획 수립 - 심의·의결 기능의 행정안전부장관 소 관 민주시민교육위원회 - 민주시민교육 관련 업무 지원을 위한 민주시민교육원 설립 - 시·도 민주시민교육센터 설치의무화 - 시·군·구 민주시민교육 학습기관 설 치 또는 지정 권고 - 국가/지방자치단체의 민주시민교육기 관 활동경비 지급가능	-국가 개입 시 정치적 중립성 논란

□ 본 장에서 6개 법안을 검토한 결과, 각 법안은 개별법 자체로는 법안 취지 및 조문의 완결성이 높으나 상호 간에는 중복성과 충돌 지점이 적지 않음을 확인함. 법안 간의 위계, 기능과 역할 규정이 명확해질 필요가 있음을 확인함. 특히 20대 국회에서 발의된 법안을 기준으로, 시민사회발전기본법, 비영리민간단체지원법, 공익법인법의 조정이 필요함.

○ 3개 법안(시민사회발전기본법, 공익법인법, 비영리민간단체지원법)은 그 제정 목적, 주무관

청, 정책체계 등 유사한 면이 있음(다음 표 참조).

- 3개 법안은 모두 정부가 ‘공익활동’을 지원한다는 취지에서 설계되었음.
- 각 법안이 주요 정책대상으로 정의한 시민사회조직, 공익법인, 비영리민간단체가 포괄범위는 다르지만, 상당 부분 겹친다는 지적이 있음.
- 시민사회는 모두 주무관청을 국무총리실에 두는 것으로 의견을 내고 있고, 이에 따르면 개별법에 따른 위원회, 중간지원조직 모두 국무총리실 소속으로 설치되게 됨.
- 각 법안에서 제시된 거버넌스조직(중앙, 시도), 정책전달체계(재단, 지원조직), 기본계획, 지원조항(교육/컨설팅, 조세감면, 국공유 재산사용 및 대부 등)을 두게 되면 중복성 이슈가 발생하게 됨.

□ 따라서 세 개 법안의 특성을 고려해 법안의 성격 및 기능과 역할 구분이 필요함

- 시민사회발전기본법은 ‘시민공익활동’을 위한 ‘시민사회 기반조성’에 초점을 맞춰 정부의 책무와 정책원칙 명시, 시민사회 기반조성에 대한 장기적이고 포괄적인 전략을 규율하는 규정에 중점을 두어야 함.
 - 시민사회발전기본법은 시민공익활동을 촉진하기 위한 시민사회 기반조성을 주요 목적으로 함. 시민공익활동은 ‘시민과 단체가 하는 공익활동’을, ‘시민사회’는 공익활동이 일어나는 영역을 의미함. 단체의 법적 유형이 공익법인이든, 비영리민간단체든, 사회적기업이든, 또는 법적 지위를 취하지 못했더라도 정책대상임.
- 비영리민간단체지원법은 시민사회조직의 일반적인 유형인 비영리민간단체들의 활동을 지원 하는 지원법으로서의 위상과 기능을 분명히 해야 함.
 - 시민사회발전기본법과의 중복을 고려해 기본계획, 추진기구 등 전략과 조직은 제외하고, 대신, 비영리민간단체로 등록한 약 14,000여 개 단체(와 최근 증가하는 소규모, 미등록, 온라인 단체까지 확대 고려)와 공익활동가를 실질적으로 지원하는 ‘지원’ 내용을 강화해야 함.
- 공익법인법은 ‘공익위원회’라는 행정기구 설치를 통해 공익법인을 통합적 관점에서 체계적으로 관리·감독하는 기능이 강함. 투명성과 함께 공익법인들의 공익적 활동을 활성화하는 균형 있는 법으로 개정되어야 함.
 - 법무부가 제시한 공익위원회법안은 민법 제32조 비영리법인 중 공익성이 인증된 약 3,400여 개의 공익법인을 대상으로 법인의 설립 및 관리·감독에 관한 규제법으로서의 성격을 가짐.
 - 공익위원회의 독립성/전문성 확보, 규제/관리만이 아닌 지원확대를 통해 공익법인의 투명하고 공익적인 활동을 촉진하는 정책의 근거가 되어야 함.

〈표 5-14〉 시민사회발전기본법, 공익위원회법, 비영리민간단체지원법 비교(20대 국회)

법명	시민사회발전기본법	공익법인법	비영리민간단체지원법
성격	총괄법 성격의 기본법 지원법 성격	설립근거법 관리규제법 성격	설립근거법 지원법 성격
대상	시민공익활동, 법인과 단체 등의 공익활동 포괄 (시민사 회)	비영리법인 중 공익법인 약 3,400여개	등록된 비영리민간단체 약 14,000여개
소속	국무총리실	국무총리실	국무총리실
국가책무	O	X	X
위원회	자문위원회(심의의결) 중앙위원회내 별도 사무처신 설	행정위원회 행정위 내 사무처 운영	자문위원회(심의)
중간지원 조직	시민사회발전재단 또는 센터	행정위원회 사무처	비영리민간단체통합지원센 터
기본계획	O(3년마다)	X(수립없음)	O(5년마다)
시행계획	O(매년)	X(수립없음)	O(매년)
지역시행 계획	O(매년)	X	O(매년)
등록/허가		설립허가 / 공익성 인증	등록
지원	시민사회 종사자 교육·훈련 조세감면 기금조성 *이재정법안에서 진선미법안 으로 입법 추진하면서 조세감면, 기금 조성, 지원사업 등 지 원조항 삭제	공익법인 지원단 회계·세무 법률·행정지원 조세감면 국유공재산 등의 지원(법무 부) 기부금품법 특례(법무부)	행정/재정지원 보조금 사업운영비 지원 조세감면 우편·통신요금의 지원 시설비·임대료·국유재산등 의 지원
관리규제	특별히 없음	관리규제 강화 정관, 이사회, 재산, 보고 등	특별히 없음
관리규제	특별히 없음	관리규제 강화 정관, 이사회, 재산, 보고 등	특별히 없음

6장 연구종합 및 정책제언

제 1 절 연구 종합 및 시사점

1. 단체 법적 지위에 따른 등록절차, 혜택과 규제, 거버넌스

- 시민사회에는 다양한 행위자가 있으며, ‘시민사회조직’은 시민사회 공익활동의 지속성과 확장에 있어 매우 필수적임. 국내외 이론가들은 다양한 단체들이 자유롭게 결성되고 활동하고 성장할 수 있는 제도적 환경조성과 전방위적 지원을 매우 핵심적인 정부의 역할로 제시함.
- [시민사회기본법안]이 정의한 시민사회조직에 대한 법적 정의, 등록·허가, 혜택·규제, 거버넌스 등을 해당 법조문을 통해 분석한 결과, 헌법의 ‘결사의 자유’와 ‘차별 금지의 원칙’에 따라 각 제도를 면밀하게 평가하고 개선할 필요가 있음을 확인함.
 - 전반적으로, 법이 규정하고 있는 해당 조직의 정의나 설립요건을 뒷받침하는 근거가 부족하여 자의적 해석의 여지와 형평성 문제가 있음(예: 설립요건이 협동조합은 5명 이상. 비영리민간단체 상시 100명 이상임). 국가 법률체계 내에서 일관성과 형평성을 갖출 필요가 있음.
 - 헌법에 명시된 ‘결사의 자유’의 관점에서 민법이 채택하고 있는 법인에 대한 설립의 ‘허가주의’를 ‘인가주의’로 전환하는 것을 적극적으로 고려해야 함.
 - 조직 설립과 관련된 허가/인가/인증/지정/등록/신고 등의 규정이 결사의 자유를 불필요하게 제한하지 않는지, 또한 일관되고 형평성 있는 적용인지를 전반적으로 평가하고, 주무관청의 정치적 판단과 재량 남용의 문제가 발생하지 않도록 일관된 지침이 마련되어야 함.
 - 조직의 법적 유형별로 규정한 지원과 규제가 형평성, 투명성, 효과성 측면에서 적절한지를 평가할 필요가 있음. 개별법의 취지를 살리더라도 시민사회 활성화라는 정책 기조에서 법적으로 특별 지위를 갖는 단체에 주는 ‘국가 또는 지자체의 출연금, 국유재산이나 공유재산의 무상대부, 조세감면’ 등의 혜택을 다수의 공익단체에 확대하는 방향을 검토해야 함.
 - 국가 차원의 기본계획, 거버넌스 조직(민관의사결정기구), 정책전달체계(재단, 지원조직, 센터)는 장기적인 전략에서 시민사회 활성화에 매우 효과적이나, 정부 정책의 집중에 따른 시민사회 생태계에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 세심히 고려해, 시민사회 기반구축이라는 관점에서 개별 전략과 정책체계의 상호 통합성과 연계성을 높이는 방안을 마련해야 함.

2. 조직운영 관련 조세, 기부, 보조금, 민간위탁의 4개 분야의 법

- 시민사회조직 운영 관련 현황과 법제도를 살펴보고 쟁점을 확인한 결과, 시민사회의 영역과 활동방식은 다양하게 변모하고 있지만, 기부 관련 사회적 분위기는 냉랭하고 시민사회조직을 지원하는 법과 제도는 경직되어 있어 시민사회조직이 성장하는데 여러 한계를 내포하고 있음을 확인할 수 있었음.

- 시민사회조직이 성장하기 위해서는 세제혜택을 통한 간접적 지원과 보조금 등 직접적 지원이 필요함. 그러나 경쟁공모를 통해 보조금 사업을 지원받더라도 경직된 회계지침은 사업내용에 까지 영향을 미칠 수밖에 없고 조직의 성장을 위한 운영비나 인건비는 사용할 수 없음.
- 기부금조차도 기부금품법의 복잡한 절차와 제한 요건이 활성화되지 않고 있고, 세제혜택을 통한 기부유인 요소마저 현실을 반영하지 못하거나 오히려 기부증가를 역행하는 제도로 변모해 왔음. 한편 투명성과 책무성 강화를 위해 기부금단체로서 지켜야 할 의무사항은 조직 내부의 전문적 역량이 성장해야 가능함에도 이에 대한 조직적 투자를 할 수 있는 제도적 기반이 없는 상황임.
- 시민사회조직이 보조금과 민간위탁 등 세금을 사용하는 문제와 관련해 투명성과 책무성이 담보되고 이를 위한 정부의 관리감독 및 규제강화의 필요성은 인정됨. 그러나 시민사회를 공익을 담당하는 한 주체로서 인정하고 그에 상응하는 지원방법에 대해서도 근본적인 인식전환이 필요함.
- 기본적으로 예산사용과 관련해 불신을 전제로 과도한 세부지침으로 활동의 재량을 가로막는 것은 개선되어야 함. e나라도움 등 투명성을 위한 시스템이 어느 정도 갖춰졌다면, 이제 사업을 선정할 때의 공정성과 사업계획을 발전시키는데 더 많은 에너지를 집중시키고 사업의 과정과 성과를 관리하고 인정하는 제도가 필요함.
- 공익법인의 경우 부처 보고 및 공시체계를 단일화하는 등 중복규제를 해소하고, 규모에 따른 책임과 의무를 구분해 공익법인으로서 누리는 혜택보다 과중한 의무가 되지 않도록 균형을 맞출 필요가 있음.
- 시민사회조직의 재정자립이라는 이유로, 등록요건으로 상시 인원수를 비현실적으로 정하고, 공익적 활동에 부수되는 인건비, 일반관리비를 통제하기보다는 다양한 세제혜택, 기부활동지원, 정당한 예산집행에 대한 자율성 보장 등을 통해 시민사회의 자생력을 키울 수 있도록 해야 함.

3. 공익활동촉진, 민주시민교육, 마을공동체, 민관협치, 사회적경제 분야 조례

- 1991년 지방자치제 시행은 87년 6월 민주항쟁이 만들어낸 대통령직선제 이후 한국사회 행정체계상의 가장 큰 변화임. 지방자치의 지난 30여 년간 시민사회도 지역에 뿌리를 둔 생활, 대안, 자치 운동을 꾸준히 진전시켜 왔으며, 이러한 노력으로 지자체 단위에 시민사회 활성화의 기반이 되는 선도적인 조례들이 제정되는 성과를 맺음.
- 시민사회 역량과 지자체장의 의지가 만나 상위법인 법률의 근거나 위임 없이 지역 자체적으로 제정된 대표적인 조례로 공익활동촉진, 민주시민교육, 마을공동체, 민관협치, 사회적경제 분야 조례를 꼽을 수 있음.

- 5개 영역 조례는 각각 자발적 공익활동의 보장과 촉진(공익활동촉진), 민주시민의 권리와 책임의식, 함양(민주시민교육), 주민주도의 지역공동체 형성(마을공동체), 시민사회 지역사회의 다양한 참여보장(민관협력), 사회적 경제 생태계 조성(사회적경제)이라는 목적을 실현하고자 제정되었으나, 모두 주민자치에 기반을 둔 민주주의와 지속가능사회 실현이라는 비전을 공유하고 있음.
 - 2020년 12월 기준, 지자체(광역시 17개, 기초 226개)에 공익활동촉진 58.8%, 8.0%, 민주시민교육 64.7%, 15.5%, 마을공동체 100%, 82.3%, 민관협치 41.2%, 15.0%, 사회적경제 100%, 73.0%의 비율로 영역별 조례가 제정되어 있음. 마을공동체 조례는 2012년 이후, 사회적경제 조례는 2014년 이후, 공익활동촉진조례는 2015년 이후, 민주시민교육과 민관협치 조례는 2017년 이후 제정 사례가 증가 흐름에 있음
 - 지역적으로 5개 영역 조례는 서울 및 수도권에서 제정된 비율이 높으며, 영남권과 강원외의 경우 전반적으로 낮음. 광역기준으로 5개 조례가 모두 제정된 지역은 서울, 경기, 부산, 광주, 부산 5개 지자체임.
- 지자체 조례 현황은 시민사회 활성화와 관련해 몇 가지 시사점을 제공함.
- 첫째, 5개 영역의 조례 모두 상위 법률이 없는 여건에서 시민사회의 역량이나 혹은 지자체 단체장의 정책 의지로 추진되었다는 점에서 시사점을 발견할 수 있음. 이는 지자체와 지역사회가 의지만 있다면, 지역에 적합한 제도적 근거를 혁신적으로 만들 수 있음을 의미함. 다른 한편으로, 시민사회 역량이 중앙 정치에 집중한 견제, 대변형 사회운동만이 아닌 자치, 협치, 생활, 대안 사회 영역으로 확장되었음을 보여주는 의미 있는 정보임.
 - 둘째, 조례는 결과 이전에 지역의 다양한 주체들이 지혜와 역량을 모아 각 지역의 특색과 조건에 맞는 전략을 수립하는 과정이자 전략적 방안으로서 의미를 지님. 시민들이 지역사회의 문제를 의제화하고, 이를 민관, 그리고 의회가 공동으로 해결하기 위한 근거로써 조례제정에 주도적인 역할을 할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
 - 셋째, 지역 시민사회의 적극적인 요구에도 불구하고 지자체장과 의회의 정치적 성향에 따라 조례제정이 막히는 경우가 자주 발생함. 이 점과 관련해 중앙정부가 정책적, 행정적인 지원을 했던 분야인 사회적경제와 마을공동체 분야의 조례가 민주시민교육, 민관협력, 공익활동촉진 분야의 조례보다 광역과 기초 단위까지 활성화된 점을 주지할 필요가 있음.
 - 넷째, 조례는 개별 정책의 집중성을 높여주지만, 반면 시민사회 영역 간 경계와 분산을 강화하면서 지역 시민사회의 역량을 저해하는 요소로 작용할 수 있음. 이는 실제로 공익활동의 현장에서 자주 목도되는 우려스러운 현상으로 정부 차원에서 해결해야 할 과제임. 개별 조례에 따라 추진되는 정책들을 연계 통합하는 구체 방안을 2021년 수립 예정인 1차 ‘국가 시민사회발전기본계획’에 주요한 전략으로 삼아 개별 영역의 발전이 지역 시민사회의 공동의 자산으로 축적될 수 있도록 해야 함.

4. 시민사회 관련 법 제개정 현황 및 쟁점

- 시민사회는 시민사회 활성화 기반구축에 대한 정부의 책임 있는 자세와 포괄적인 지원을 요구하며, 핵심정책으로 시민사회 관련 6대 법의 우선적인 제·개정을 제시함.
 - 전국 순회 간담회, 토론회 등 다양한 공론화를 거쳐 시민사회 공동의 법안을 제시하고, 시민정치포럼 소속 의원들과의 협의 등을 통해 20대 국회 4년 동안 시민사회가 제시한 6개 법안 전체가 입법 발의되어 국회 차원에서의 논의의 장이 열렸음.
 - 그러나 제20대 국회의 여야 극한 대립 등 파행으로 시민사회 법안들은 국회 상임위 내에서 제대로 된 토론과 논의도 해보지 못한 채 국회 임기만료로 자동 폐기되었음. 제도개선과제가 결실을 보지 못한 원인에는 국회 파행 외에 △ 보수적인 야당의 강한 반대 △ 정부 여당의 추진 의지와 노력 부족 △ 법안 발의 후 시민사회의 입법을 위한 실질적인 전략 및 노력 부족 등이 지적됨.
- 국민주권시대를 표방한 문재인 정부는 출범 직후 시민사회발전기본법 제정, 시민사회발전위원회 설치 등 시민사회 활성화의 제도적 기반을 구축하겠다는 의지를 표명함. 실제로 몇몇 의미 있는 성과를 거두기도 함.
 - 대표적으로 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령령)」 제정은 국가 최초로 시민사회 발전을 국가의 책무로 규정하고, 시민사회 생태계 조성을 위한 정책을 추진할 수 있는 법적 근거를 만든 의미 있는 성과임.
 - 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」 과 「비영리민간단체 공익활동 지원 집행규정」 마련으로 시민사회 공익활동 활성화의 제약요인으로 지적된 지침을 제한적이거나 개선함.
- 21대 국회에서 시민사회가 제안한 6개 법안이 다시 입법 추진되고 있음. 공익법인법(법무부), 민주시민교육지원법(남인순, 한병도의원)은 이미 발의되었고, 시민사회발전기본법과 공익활동가 공제회법(민형배의원), 비영리민간단체지원법(김영배의원)도 입법 발의 과정에 있음.
 - 법률의 제·개정은 국회가 가장 중요하고 본질적인 권한을 지니고 있음. 그러나 정부는 근거자료 제공, 현장 모니터, 사회적 합의도출, 의회와 시민사회 간 소통 연결, 행정 부처 간 조정 등을 통해 국회의 입법활동을 지원해야 함. 특히 법안을 성안하고 검토하는 과정에서 행정 부처 간 이견으로 입법과정이 지체되지 않도록 범정부 차원에서 충분한 논의가 필요함.
- 시민사회가 제안한 6개 법안을 검토한 결과, 개별법 자체로는 그 취지나 조문 내용의 완결성이 높으나, 법안 간의 위계, 기능과 역할 규정이 명확해질 필요가 있음을 확인함. 특히 20대 국회에서 발의된 법안을 기준으로, 시민사회발전기본법, 비영리민간단체지원법, 공익법인법의 조정이 필요함.
 - 시민사회발전기본법은 ‘시민사회 활성화를 위한 기반조성’에 초점을 맞춰 정부의 책무와 정책 원칙 명시, 정부의 장기적이고 포괄적인 전략, 민관거버넌스를 통한 통합실행체계 구축에

중심을 두어야 함.

- 비영리민간단체지원법은 시민사회조직의 일반적인 유형인 비영리민간단체들의 활동을 지원하는 지원법으로서의 위상과 기능을 분명히 하여, 단체와 공익활동가를 지원하는 실질적인 지원책을 강화하는 근거 규정에 중심을 두어야 함.
- 공익법인법은 ‘공익위원회’라는 행정기구 설치를 통해 공익법인을 통합적 관점에서 체계적으로 관리·감독하는 기능이 강함. 투명성과 함께 공익법인들의 공익적 활동을 활성화하는 균형 있는 법으로 개정되어야 함.

제 2 절 시민사회 관련 법의 혁신 방향과 정책 과제

1. 시민사회 활성화 관점에서 본 현행법의 문제

시민사회 활성화를 위한 시민사회 주체들의 역할도 중요하지만, 정부는 이들의 노력 앞에 놓인 장애물을 걷고 활동촉진을 위한 각종 제도적 환경을 제공해야 할 책임과 의무를 지님. 이러한 관점에서 현행법과 정책 기조는 다음과 같은 문제가 있음.

1) 시민사회에 대한 협소한 인식과 시혜적 관점 → 관리·감독에 중점 → 변화를 가로막음

- 문제인 정부는 취임 이후 ‘시민주권시대’ 라는 국정 기조에 맞춰 ‘시민사회와의 적극적인 협력’을 강조하며 ‘시민사회 성장기반 마련’을 국정과제로 채택. 그러나, 정책의 근거가 되는 법은 규제, 관리의 기조에서 크게 벗어나지 못하고 있음. 과거 시민과 단체의 사회활동을 강제하던 독재정권의 잔재가 여전히 많은 법에서 남아있음.
- ‘시민사회’를 정권에 대항하던 운동단체로 국한하거나 ‘시민공익활동’을 국가의 통제력 아래에 두려는 일부 정치인의 시대착오적 인식에서 입법이 이루어지기도 하고, 일부 공익법인과 단체의 비리 논란이 있을 때마다 이를 시민사회 전체의 일반적 문제로 환원하여 시민사회 관련 법 전반에 대한 규제를 강화하는 시도가 부지기수로 발생.

2) 청사진 없이 개별법 제정, 일부 개정 대응 → 산발적, 기형적인 법체계

- 시대가 변화했음에도 시민사회 관련 법들의 전체적인 재구조화 없이 사회적 요구를 일부 법의 개정 또는 개별법의 제정으로 대응해옴.
- 시민사회 전체에 영향을 미치는 기본 골격에 해당하는 법인세법, 공익법인법, 기부금품법, 지방세법 등은 규제의 기조를 유지한 채, 개별 조직이나 영역을 육성하는 개별법을 제정하는 방식은 실질적 효과도 크지 않을 뿐만 아니라 정부 정책에 따라 시민사회의 내부지형이 왜곡될 수 있음.

3) 특혜성, 형평성 문제 → 정책에 대한 불신과 정당성 약화

- 과거 관변단체의 육성을 위해 제정했던 특별법(예: 새마을조직법, 바르게살기조직법, 자유총연맹법)은 국가/지자체의 출연금, 국유재산/공유재산의 무상대부, 조세감면, 공무원의 파견 등 특정 조직을 육성하기 위한 전방위적인 지원책을 담고 있음.
- 이에 반해 시민사회 전반에 영향을 미치는 기부금품법, 보조금법, 지방재정법, 지방계약법, 비영리민간단체지원법 등은 매우 경직적이고 제한적 지원규정으로 형평성 문제가 제기됨.

4) 관련 법간 위계와 통합성, 연계성 부족 → 현장의 혼선, 행정 비효율 초래

○ 시민사회 관련 법들이 유기적으로 연결되기보다 개별화되어 있어 시행과정에서의 중복성과 비효율 문제가 제기되어 왔음. 법적 등록, 혜택, 규제 등에서 같은 사안이라도 다른 기조, 정의, 기준 등을 두고 있어, 현장에선 혼란과 중복보고 등의 고충을 호소하며, 중복 관리 등으로 행정업무 효율이 떨어짐.

- DGI(Doing Good Index; 공익활동 환경평가지수)⁸¹⁾는 한국 SDO(사회공익단체)의 77%가 관련법을 이해하기 어렵고, SDO를 관할하는 정부 부처가 43개로 많고, 등록하는데 소요되는 기간이 180일로 아시아에서 두 번째로 오래 걸린다고 발표한 바 있음.

5) 시민사회 현장변화를 반영 못 함 → 불필요한 위법, 논쟁 발생 → 시민사회 불신

○ 지난 30년간 시민사회조직의 규모, 활동방식, 주체는 매우 다양해졌음. 권력 감시/의제 주창 단체보다는 공공서비스제공 단체와 지역 기반 조직이 확대되는 추세임. 법적 지위를 갖지 않고 공익활동을 수행하는 시민과 단체도 증가하였으나 등록요건, 행정상 보고/결산 등의 의무가 이러한 변화를 반영하지 못함.

○ 시민사회 현장에 맞지 않는 법 규정으로 불필요한 위법과 논쟁을 발생시켜 시민사회 전체에 대한 국민적 신뢰를 낮추는 요인으로 작용.

- 사회적 요구에 맞게 시민사회의 투명성이 높아져야 하지만, 이와는 별개로 시민사회 공익활동의 조건과 방식에 맞지 않는 법 규정으로 인해 시민사회 전반에 대한 사회적 불신이 높아진다면 이는 국가적으로 큰 손실이라 할 수 있음.

6) 실질적으로 도움이 안 되는 선언적인 지원규정

○ 법 규정이 선언적 의미를 넘어서지 못하는 경우가 많음. 비영리민간단체를 정책대상으로 하는 [비영리민간단체지원법]이 대표적임. 예를 들어 제5조제2항에 ‘행정자치부장관 또는 시도지사가 비영리단체에 대한 필요한 행정지원을 할 수 있다’는 규정이 있지만, 구체적인 내용과 지원절차는 없음. 이 법에 따라 집행되는 보조금은 실제 공익사업을 수행하는데 부수되는 인건비와 운영비 사용을 금지함. 또한, 온라인 활동이 많은 상황에서 우편요금 25% 감면은 큰 실효성이 없음.

81) DGI는 아시아 자선과 사회센터(CAPS)가 주관하고 한국파트너인 아름다운재단과 아산나눔재단에서 참여해 작성

2. 시민사회 활성화 관점에서 법제도 혁신의 방향

1) 시민사회의 가치와 역할에 대한 인정

- 최근 국제적 흐름은 시민사회가 정부와 시장의 실패를 대체/보완한다는 시각을 넘어, 시민사회를 시민주권, 시민중심의 사회운영의 주체이자 중추로 보는 시각이 많음. 법제도 혁신의 전제는 이렇게 시민사회가 국가, 시장영역과 더불어 더 나은 공동체를 위해 공익적 역할을 하는 주요한 섹터임을 공식적으로 인정하는 것임.
- 이러한 전제에서 국가 운영을 위임받은 정부는 공공적 이익을 위해 시장(경제영역)을 활성화 하는 것과 같은 차원에서 시민사회(시민사회 영역)를 건강하게 만들고, 활성화하기 위한 의무와 책임을 지님.

2) 규제, 관리 중심에서 탈피해 시민사회 활성화 관점으로 전환

- 국제적으로 통용되는 시민사회에 대한 정의, UN, OECD 등 국제기관의 권고 사항을 맞춰 시민사회 활성화라는 통합적 관점에서 공익활동의 활성화를 위한 기반구축과 단체의 자생력(지속가능성)을 지원하는 데 중점을 두어야 함.

3) 법제의 종합 청사진 속에서 관련 법들의 위상, 역할, 기능의 정립

- 법제 간 위계 정립, 공통의 정의 사용 등을 통해, 개별 법률간 모순, 상호충돌의 최소화 필요
- 시민사회 관련 법체계 전반을 재검토해 통합적이며 상호 유기적인 법체계로 재구축 필요

4) 지원(활성화)과 규제(투명성)의 균형과 조화

- 공익단체들의 투명성 제고를 위한 규제와 관리감독을 강화하더라도 다른 한편으로 시민사회 공익활동 단체들이 활성화될 수 있는 기반과 지원책을 마련하여야 함.

5) 정당성, 형평성, 실효성 원칙의 견지

- 정당성: 시민사회 활성화 정책의 '독립성, 자율성, 다양성' 원칙을 준수
- 형평성: 정권 교체의 영향을 받지 않고, 시민사회의 다양한 주체와 영역에 고른 지원
- 실효성: 현장의 변화를 반영하고, 실제 정책 대상의 요구를 반영한 지원

3. 정부 정책과제

1) 법제도 의제를 1차 시민사회발전 기본계획의 핵심 전략과제로 설정

- ‘시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정’(대통령령)에 따라 수립될 정부 ‘시민사회발전 기본계획’은 시민사회 생태계 조성 및 시민 공익활동의 활성화에 관한 정부의 정책 비전과 방안을 제시하는 전략계획임.
 - 총리실 소속 ‘시민사회발전위원회(4기)’가 기본계획의 심의조정 역할을 하며, 총리실 시민사회비서관실이 업무를 맡음. 2년 임기로 2020년 출범한 4기 시민사회발전위원회는 ‘기본계획 수립TF’를 구성하여 2021년 상반기 정부계획을 수립하고 연내 부처별 이행계획을 수립 완료할 예정으로 추진하고 있음.
- 1차 기본계획(3개년)에 ‘제도개선’ 과제를 핵심과제로 설정하여야 함. 시민사회 활성화를 위한 제도개선 과제는 다음 사항을 포함하도록 함.
 - 시민사회 관련 법제도(국가법, 자치조례, 규정 등)의 일관성 유지 방안
 - 시민사회 관련 법제도 사이의 위상 관계와 연계·조정 방안
 - 시민사회 관련 현행법의 문제(특혜성, 산발성, 비실효성 등) 해결을 위한 구체 방안
 - 정부 차원의 제도혁신 방안: 시민사회 제도개선 범정부TF 구성, 연구조사, 추진계획 등

2) 시민사회발전위원회 역할 수행을 위한 실행부서 설치

- 규정상 시민사회발전위원회가 시민사회 관련 제도개선의 총괄기능을 담당하지만, 실질적인 역할을 하기 어려운 실행구조임
 - 2003년부터 지금까지 20여 년간 시민사회발전위원회가 시민사회 제도개선에 관한 민관거버넌스의 역할을 부여받았음. 2020년 5월 위원회의 설치·운영 근거가 국무총리 훈령에서 대통령령으로 바뀌어 그 위상 또한 정책자문에서 시민사회 정책 전반을 조정하고 기본계획에 대해 심의의결을 할 수 있도록 격상되었음.
 - 그러나 위원회는 별도의 사무국 없이 시민사회비서관실(국무총리비서실)이 업무를 담당하여 실제로는 정책자문 이상의 역할을 하기 어려운 구조임.
- 시민사회발전위원회의 강화 방안으로 다음 사항 검토
 - 1안) 시민사회발전위원회의 업무를 비서실에서 국무조정실로 이관하는 방안
 - 현재 비서실의 권한과 인력, 예산으로는 시민사회 활성화 정책에 관련된 부처(예: 행자부, 법무부, 기재부 등)를 조정하고, 기본계획수립, 위원회 지원 등의 업무를 수행하는 것이 근본적으로 불가능함.
 - 국정 전반을 조정하는 위상과 권한을 지닌 국무조정실에 ‘(가칭)시민사회실’을 신설해 시민

사회 정책이 범국가 차원에서 일관성 있고 통합적으로 추진될 수 있도록 함.

○ 2안) 시민사회발전위원회 사무국 설치

- 비서실에 시민사회발전위원회를 지원하는 사무국인 시민사회협력실로 신설하는 방안.
- 지난 2020년 5월 대통령령이 제정될 당시 3기 시민사회발전위원회의 논의로 시민사회협력실 설치방안이 제안된 바 있음.

3) 시민사회 제도개선 범정부협의회 구성·운영

□ 개별법 제개정에 있어 부처 간 조율이 필수적이나 총괄 조정 부재

- 시민사회 제도개선은 개별 부처의 노력만으로 가능하지 않음. 세법, 기부금품법, 공익법인법 등 많은 제도와 정책이 상호 연관되어 있으나 총괄 조정의 권한을 가진 부처는 없음.
- 현재 총리실이 시민사회발전기본법의 제정, 행안부가 비영리민간단체지원법과 기부금품법의 개정, 법무부가 공익법인법 개정 업무를 담당하고 있음. 부처마다 시민사회에 대한 이해 차이가 있고, 개정 방향, 주무관청 등 규정 내용에서도 이견이 발생함.

□ 시민사회 제도개선 종합시책을 제시하고, 정부 부처 간의 실질적인 조율을 담당할 (가칭)시민사회 제도개선 범정부협의회 구성 운영

- 시민사회 제도개선의 취지에 맞는 위상, 조직구성, 운영체계를 구상해 다음과 같은 (가칭) 시민사회 제도개선 범정부협의회를 운영할 것을 검토
 - 위상: 시민사회발전위원회 내 특별협의회
 - 목적: 시민사회 제도 전반에 대한 진단과 과제 도출, 이행, 모니터, 평가 등
 - 내용: 시민사회 제도개선 방향 설정과 합의, 현황/수요파악, 시민사회 관련 법들 상호 간의 위상·역할·기능 등 조정, 이행 부처 조정, 실행방안 마련, 모니터 방안 등
 - 구성: 시민사회발전위원회 법제 개선 TF 위원, 청와대 시민사회 수석실, 국무총리실, 관련 부처(행안부, 기재부, 법무부 등) 등(사안에 따라 위원은 조정), 지자체 의견반영

※ 참조사례

○ 제3기 시민사회발전위원회 내 관계부처협의회⁸²⁾

- 시민사회발전위원회 내에 '관계부처 협의회'를 신설 운영
- △ 목적: 부처 간 효율적 의견 조율 △ 주재: 국무총리비서실 민정실장 △ 위원: 5개 정부위원 소속부처 및 심의안건 관련부처 고위공무원단 △ 간사: 국무총리비서실
- * 5개 부처: 기재부, 행안부, 문체부, 복지부, 국무총리비서실장

○ 기부금 제도개선 6개 부처 합동TF

- 국무총리실 주관의 6개 부처 합동TF로 2018년 기부금 제도개선을 위한 종합시행계획을 발표

82) 관계부처협의회에 대한 국무총리비서실 보도자료 참조.

<https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=78093>

4) 시급한 시행령 및 규정, 지침의 점검 및 개선

- 근본적인 처방은 아니지만, 입법의 현실적인 한계와 시간 등을 고려할 때, 정부의 재량으로 가능한 시행령, 지침, 규정의 불합리한 조항을 시급히 개선
 - 대표적으로 공시제도를 포함해 공익법인 및 지정기부금단체 관련한 개정사항은 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」이 아닌 그 시행령을 통해서 개선 가능. 정부 보조사업에서 사업수행 인건비 사용에 관해서는 「비영리민간단체지원법」의 시행령과 「지방재정법」의 지방보조금관리지침의 개정을 통해 가능. 기부금품 모집비용과 관련해서도 기부금품법 해설서 개정으로 해결 가능한 부분이 있음.
- 일관성 있는 가이드라인 마련 및 실행에 대한 현장 모니터 필요
 - 담당 부처별로 일관성과 구체성이 결여된 규칙, 지침 등으로 현장의 혼선과 어려움이 많음.
 - 예를 들어, 코로나19팬데믹에 따른 사회적 거리두기를 계기로 비영리법인의 온라인총회가 허용되었으나, 구체적으로는 온라인총회 의사록 작성법, 공증 관련 의사록과 공증인의 참석 인정 여부 등에 대한 부처별 해석 차이가 존재함에 따라 단체의 혼선이 존재.
 - ‘협치형민간위탁가이드라인’, ‘공익활동지원사업지침’ 등 혁신사례를 확대하고, 실행에 대한 모니터, 현장 의견 수렴 등 필요
 - 정부 혁신과제로 협치형민간위탁가이드라인 제정, 비영리민간단체 지원사업의 공익활동지원 사업지침 개선 등으로 시민사회 현장에서 제기된 불합리한 규정(의무자부담 폐지, 강사 경력 및 지급기준 개정, 정산절차 간소화 등)을 일부 해소한 바 있음
 - 지역적, 부처별 행정 실무현장에서 개정된 규정이나 지침 등이 일관성 있게 적용되는지 모니터하고, 간단회, 온오프 안내서 배포 등을 통한 홍보/교육 필요
 - 비영리법인의 경우 ‘법무부 업무편람’을 각 소관 부처가 참고하므로 법무부의 업무편람 개정 시 부처별 협의 및 시민사회 의견수렴이 필요

5) 시민사회 제도개선을 위한 연구 및 조사 확대

- 통계, 근거자료 부족은 소극적인 정책 추진의 요인으로 작용
 - 현재 정부가 직면한 시민사회 제도개선의 어려움 중의 하나는 시민사회 관련 통계나 근거자료가 부족한 점임. 정책대상이 누구이며 그 범위가 어디인지, 혜택과 부작용은 무엇인지 등에 관한 예측과 판단의 어려움은 담당 부처의 소극적인 정책 추진의 요인으로 작용
- 시민사회 정책 및 제도개선의 근거와 참고자료가 될 수 있는 시민사회 관련 조사나 연구, 데이터 구축에 대한 양적, 질적 확대가 시급

참 고 문 헌

- 고경훈·안영훈, 2015. 비영리민간단체 지원체계 및 제도개선, 한국지방행정연구원.
- 국세청, 2018, 원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내.
- 금창호, 2018, 민선6기 지방자치 평가, 한국지방행정연구원.
- 김기태, 2017, 사회적경제 기본계획 수립을 위한 기초조사 보고서, 사회적기업활성화 전국네트워크.
- 김동춘, 2004, 시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구, 성공회대학교
- 김무열, 2016, 비영리공익단체에 있어서 지방세특례제한법상 '직접 사용'의 의미, 법학논고, 제54집, 57-76.
- 김무열, 2019, 공익법인의 설립·운영·해산 단계에 따른 과세제도 연구, 한국조세재정연구원.
- 김소연. 2020. 시민사회활성화전국네트워크 법제TF 회의자료.
- 김소연·조철민·이강준·오현순·옥미애·김문주, 2018, 서울시 시민사회(활성화) 정책 제언: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로, 서울시NPO지원센터·서울연구원.
- 김소연·오현순·조철민·김문주, 2019, 서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획 수립연구, 서울시NPO지원센터.
- 김용동, 2013, 대전광역시 사회단체 보조금 지원 실태와 개선방안, 대전발전연구원.
- 동행, 2019, 공익활동가의 지속가능한 삶과 활동을 위한 지원방안 수요조사, 서울시NPO센터·공익조합 동행.
- 대통령 직속 정책기획위원회. 2019. 시민사회 활성화 정책 진단과 과제:법제도 개선과제를 중심으로.
- 류홍변, 2020, 전국 민주시민교육조례 현황과 문제점, 개선과제.
- 박영선·정병순, 2019, 시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로, 서울연구원.
- 박종수, 2011, 법인세법상 비영리법인 과세체계의 선진화 방안 연구, 한국세무학회.
- 박치성·한승준, 2009, 정부의 비영리민간단체 공익사업지원에 대한 연구, 국회입법조사처.
- 박홍윤·송재봉, 2015, 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구, 지방행정연구, 제29권 제2호, 181-209.
- 박훈, 2017, 기부금품법 위반 관련 사례분석. 아름다운재단 기획연구보고서.
- 서울시, 2019, 서울특별시 서울시정4개년 계획(2019-2022), 서울시.
- 서울시정책권고단, 2019, 시민사회 활성화 정책권고추진단 워크숍 발제자료.
- 서울시협동조합지원센터, 2020, 2020협동조합 상담사례집: 상담사례로 배워보는 협동조합 설립과 운영, 서울시.
- 선우희연·전병욱·정운오, 2017, 세액공제전환에 따른 기부 의사결정변화, 통계연구 제22권 제2호. 153-182.
- 성경룡, 2003, 참여정부의 국가균형발전 전략. 한국행정학회 Conference자료집, 5-19.
- 유팔무·김호기, 1995, 시민사회와 시민운동, 서울: 한울.
- 윤지현, 2016, 공익법인제도 개선방향 - 「상속세 및 증여세법」의 관련 조항을 중심으로. 공익법인제도 개선방향에 관한 공청회. 한국조세재정연구원. 서울. 2016/6.

- 시민사회발전위원회. 2020. 3기 시민사회발전위원회 백서
- 이동수 외, 2012, 민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진, 특임장관실 시민사회발전자문위원회.
- 이상신, 2014, 공익재단 주식출연의 세법상 쟁점 및 그 개선방안연구, 한국민간공익재단의 발전방향. 아름다운재단 기부문화연구소.
- 임동원, 2019, 기부 활성화를 위한 세법상 지원제도 검토. KERI 정책제언.
- 장수찬, 2003, 분권과 균형발전 시대의 시민사회의 역할 변화: 개별적 차원 (at Individual Level)에서 알아본 분권사회에서의 시민적 참여 (Civic Engagement) 와 사회자본 (Social Capital)” 한국행정학회 Conference 자료집. 20-37.
- 전현경, 2019, 투명성, 책무성을 위한 기부단체의 자발적인 활동. 기부단체 투명성 확보를 위한 민관협력방안 토론회. 2019/9.
- 정병순, 2018, 서울시 민간위탁제 주요 쟁점과 과제. 협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안 공개토론회. 2018/7.
- 정순문, 2019, 비영리단체의 투명성 관련 법제도 개정 현황. 기부단체 투명성 확보를 위한 민관협력 방안 토론회. 2019/9.
- 정순문, 2020, 공익법인 과세체계와 개선방안. 공익법인 과세체계 현황과 개선방안 세미나. 동천 NPO법센터·서울시NPO지원센터. 2020/12.
- 정선애. 2017. 시민사회활성화 간담회 발표자료
- 조명래, 2005, 지역균형발전과 NGO역할의 가능성과 한계. NGO연구, 제3권 제1호, 219-248.
- 조철민, 2017, 2017년 시민사회의 과제와 전망, 한국민주주의연구소 KDF Report.
- 좌세준, 2017, (사)시민 시민사회발전기본법 TF회의 발제문.
- 주성수, 2017, 정부와 시민사회의 재정적 관계: 지원에서 공조로의 패러다임 전환. 시민사회와 NGO 제15권 제2호. 3-33.
- 주성수, 2010, 한국 시민사회지표 2009-2010: 참여, 조직, 가치, 영향, 환경. 시민사회와 NGO, 제8권 제1호, 5-24.
- 충남공익활동지원센터, 2019, New 설립신공: 단체설립을 위한 종합 실무 안내서. 충청남도공익활동지원센터.
- 한국민간위탁경영연구소, 2018, 공공부문 민간위탁 운영방식 실태조사 보고서. 고용노동부.
- 한국세무학회, 2011, 법인세법상 비영리법인 과세체계의 선진화 방안 연구.
- 황신애, 2018, 기부금품법 이대로 좋은가. 공익활동법에 대한 성찰과 비전에 관한 심포지엄 및 공익활동법센터 개소식. 한국외대 공익활동법센터·아름다운재단 기부문화연구소.
- Barber, B. 1998. A place for us : how to make society civil and democracy strong. New York : Hill and Wang. 이선희 (역). 2006. 『강한 시민사회 강한 민주주의』. 일신사.
- Hirst, P. 1994. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- O’Connell, B. 1999. Civil Society: The Underpinnings of American Democracy, Hanover, NH: University Press of New England.
- WEF(World Economic Forum). 2013. The Future Role of Civil Society http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf.
- 국세청, 2018, 원천징수의무자를 위한 연말정산 신고안내 지침.

- 국세청, 2020, 공익법인 세무안내.
 서울시 지방보조금 운영·관리지침(2020.2)
 한국재정정보원, 2018, 국고보조금이해하기.
 행안부, 2020, 마을기업 육상사업지침.
 행안부 세입·세출예산 (2013~2020)
- 정부(법무부), 2020, 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률 전부개정안.
 권미혁, 2018, 비영리민간단체지원법 일부 개정법률안.
 김영배, 2020, 비영리민간단체지원법 일부 개정법률안.
 진선미, 2016, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정안.
 이재정, 2017, 비영리민간단체지원법 일부 개정법률안.
 전국민주시민교육네트워크, 2019, 전국민주시민교육네트워크 민주시민교육지원법 TF 자료.
 한병도, 2020, 민주시민교육지원법안.
 공익활동가 사회적협동조합 동행, 2020, 공익활동가 공제회법안.
- e-나라지표 http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2856
 협동조합포털 <https://www.coop.go.kr/COOP/>
 공정거래위원회 소비자단체 등록현황 <https://www.ftc.go.kr/www/contents.do?key=115>
 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>
 국가통계포털(KOSIS). URL:<http://kosis.kr/index/index.do/>
 국세통계 홈페이지. <https://stats.nts.go.kr/>
 국회의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
 난민인권센터 <https://nancen.org/>
 사단법인시민 <http://www.simin.or.kr/xs/>
 서울시NPO지원센터. URL:http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_story
 아름다운재단 기부문화연구소 홈페이지. <https://research.beautifulfund.org/>
 정부입법지원센터 <https://www.lawmaking.go.kr/>
 찾기쉬운 생활법령 정보 <https://www.easylaw.go.kr/CSP/Main.laf>
 한국공인법인협회 블로그. <https://publiclab.tistory.com/>
 한국사회적기업진흥원(2020) http://socialenterprise.or.kr/kosea/selist_country_popup.do
 한국자활복지개발원 <https://www.kdissw.or.kr/menu.es?mid=a10601050000>
 행정안전부 국가기록원 <https://www.archives.go.kr>
- 공정거래위원회 보도자료(2018.7.2.). “대기업집단 소속 공익법인 실태조사 결과 발표”
 법률신문(2016.7.11.), “관례해설-비영리법인의 설립요건으로서 주무관청의 허가에 관한 검토”,
 박태준 <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlj/jdgStd/info?astSeq=2218&astClsCd=>
 시민사회단체연대회의 의견서(2018.10.30.). “소득세법 시행령 개정 요청에 관한 의견서”
 통계청 보도자료(2019.11.25.). “2019년 사회조사결과”
 행정안전부 보도자료(2020.12.9.). “「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 국회통과”

부 록

법정기부금 단체

※ 법정기부금 코드 : 10

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용	
1	법법 24 ② 1	국가 또는 지방자치단체(지방자치단체 조합 포함)	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 적용을 받는 기부금품은 동법 제5조 제2항에 따라 접수하는 것만 해당	
2	법법 24 ② 2	국방헌금과 국군장병 위문금품		
3	법법 24 ② 3	천재지변 이재민 구호금품	재난 및 안전관리기본법 제60조의 규정에 따라 특별재난 지역으로 선포된 경우 그 선포의 사유가 된 재난 포함	
4	소법 34 ② 2	특별재난지역 복구 자원봉사	봉사일수에 5만원을 곱한 금액-봉사일수=총봉사시간 / 8시간 (소수점 이하의 부분은 1일로 보아 계산) 당해 자원봉사구역에 부수하여 발생하는 유틸비 재료비 등 직접 비용 : 제공할 당시의 시가 또는 장부가액	
5	법법 24 ② 4 가	사립학교(시설비,교육비, 장학금, 연구비)	사립학교법	
6	법법 24 ② 4 나	비영리교육재단 (시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	국립·공립·사립학교의 시설비, 교육비, 장학금 또는 연구비 지급을 목적으로 설립된 비영리 재단법인으로 한정	
7	법법 24 ② 4 다	기능대학(시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	근로자직업능력 개발법	
8	법법 24 ② 4 라	전공대학의 명칭을 사용할 수 있는 평생교육시설 및 원격대학형태의 평생교육시설 (시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	평생교육법	
9	법법 24 ② 4 마	외국교육기관 (시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	
10	법법 24 ② 4 바	산학협력단(시설비,교육비, 장학금, 연구비)	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률	
11	법법 24 ② 4 사	한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 울산과학기술원(시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	한국과학기술원법, 광주과학기술원법, 대구경북과학기술원법, 울산과학기술원법	
12	법법 24 ② 4 아	서울대학교, 인천대학교, 한국개발연구원에 설치된 국제대학원, 한국학중앙연구원에 설치된 대학원, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한법률 제33조에 따라 설립된 대학원대학 (시설비, 교육비, 장학금, 연구비)	국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률, 국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률, 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률, 한국학중앙연구원 육성법, 과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	
13	법법 24 ② 4 자 (기재부 고시)	○ 한국학교(시설비, 교육비, 장학금, 연구비) <ul style="list-style-type: none"> 리야드한국학교 싱가포르한국국제학교 연대한국학교 타이베이한국학교 카오슝한국국제학교 필리핀한국국제학교 소주한국학교 광저우한국학교 말레이시아한국학교 교토국제학교 오사카금강학교 진국한국학교 동경한국학교 대련한국국제학교 무석한국학교 북경한국국제학교 상해한국학교 선양한국국제학교 아르헨티나한국학교 자카르타한국국제학교 젯다한국국제학교 친진한국국제학교 테헤란한국학교 모스크바한국학교 연변한국국제학교 칭다오청운한국학교 파라과이한국학교 하노이한국국제학교 호치민시한국국제학교 카이로한국학교 방콕한국국제학교 	2013. 1. 1.부터 2018. 12. 31.까지 2014. 1. 1.부터 2019. 12. 31.까지 2015. 1. 1.부터 2020. 12. 31.까지 2016. 1. 1.부터 2021. 12. 31.까지 2017. 1. 1.부터 2022. 12. 31.까지 2018.1.1.부터 2023. 12. 31.까지	재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 제2조 제3호
14	법법 24 ② 5 가	국립대학병원(시설비, 교육비, 연구비)	국립대학병원설치법	
15	법법 24 ② 5 나	국립대학치과병원(시설비, 교육비, 연구비)	국립대학치과병원설치법	
16	법법 24 ② 5 다	서울대학교병원(시설비, 교육비, 연구비)	서울대학교병원설치법	
17	법법 24 ② 5 라	서울대학교치과병원(시설비, 교육비, 연구비)	서울대학교치과병원설치법	
18	법법 24 ② 5 마	사립학교가 운영하는 병원(시설비, 교육비, 연구비)	사립학교법	

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
19	법법 24 ② 5 바	국립암센터(시설비, 교육비, 연구비)	암관리법
20	법법 24 ② 5 사	지방의료원(시설비, 교육비, 연구비)	지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률
21	법법 24 ② 5 아	국립중앙의료원(시설비, 교육비, 연구비)	국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률
22	법법 24 ② 5 자	대한적십자사가 운영하는 병원 (시설비, 교육비, 연구비)	대한적십자사 조직법
23	법법 24 ② 5 차	한국보훈복지의료공단이 운영하는 병원 (시설비, 교육비, 연구비)	한국보훈복지의료공단법
24	법법 24 ② 5 카	한국원자력의학원(시설비, 교육비, 연구비)	방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법 제13조의2
25	법법 24 ② 5 타	국민건강보험공단이 운영하는 병원 (시설비, 교육비, 연구비)	국민건강보험법
26	법법 24 ② 5 파	산재보험 의료기관(시설비, 교육비, 연구비)	산재재해보상보험법 제43조제1항제1호
27	법법 24 ② 6 (기재부 고시)	사회복지공동모금회	사회복지공동모금회법
28	법법 24 ② 6 (기재부 고시)	재단법인 마보의 나눔	
29	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	동학농민혁명 기념재단	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법 제9조
30	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	2014인천장애인아시아경기대회조직위원회	2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계 조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주 하계유니버시아드대회 지원법 제3조
31	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국화장실협회	공중화장실 등에 관한 법률 제15조의2
32	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	재단법인 한국노인인력개발원	공공기관의 운영에 관한 법률 제5조
33	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국기상산업진흥원	기상산업진흥법 제17조
34	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국문화예술회관연합회	문화예술진흥법 제38조
35	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국산업기술진흥원	산업기술혁신 촉진법 제38조
36	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	대한결핵협회	결핵예방법 제21조
37	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	2015경북문경세계군인체육대회조직위원회	2015경북문경세계군인체육대회 지원법 제3조
38	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	2015세계물포럼조직위원회	2015세계물포럼 지원 특별법 제3조
39	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	세종학당재단	국어기본법
40	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	국외소재문화재단	문화재보호법
41	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	국립생태원	국립생태원의 설립 및 운영에 관한 법률
42	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	재단법인 아이오엠이민정책연구원	공공기관의 운영에 관한 법률 제4조
43	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	기초과학연구원	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법 제14조
44	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	일제강제동원피해자지원재단	대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원희생자 등 지원에 관한 특별법 제37조
45	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	국립대구과학관	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제19조
46	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	국립광주과학관	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제19조
47	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	국립부산과학관	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제19조
48	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국로봇산업진흥원	지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법 제41조 제1항

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
49	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	시청자미디어재단	방송법 제90조의2 제1항
50	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	대한적십자사	대한적십자사 조직법
51	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국국제교류재단	한국국제교류재단
52	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국과학창의재단	과학기술기본법 제30조의2 제1항
53	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국사회복지협의회	사회복지사업법 제33조
54	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	북한이탈주민지원재단	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제30조
55	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국장학재단	한국장학재단 설립 등에 관한 법률 제6조
56	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국문화예술위원회	「문화예술진흥법」 제20조
57	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	독립기념관	「독립기념관법」
58	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁	「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」 제3조
59	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국해양수산연수원	「한국해양수산연수원법」
60	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	대한민국전물군경유족회, 대한민국전물군경미망인회, 광복회, 제일학도의용군동지회 및 대한민국무공수훈자회	「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」
61	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	대한장애인체육회	「국민체육진흥법」 제34조
62	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국과학기술연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국천문연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국한의학연구원, 한국생산기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 한국전기연구원 및 한국화학연구원	「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조제1항 및 별표
63	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국법무보호복지공단	「보호관찰 등에 관한 법률」 제71조
64	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국출판문화산업진흥원	「출판문화산업 진흥법」 제16조
65	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	한국선원복지고용센터	「선원법」 제142조
66	법법 24 ② 7 (기재부 고시)	아시아문화원	「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제28조

지정기부금단체

※ 지정기부금 코드 : 40

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
1	법령 §36 ① 1 마	종교단체(고유목적사업비)	종교의 보급, 그 밖의 교화를 목적으로 민법 제32조에 따라 문화체육관광부장관 또는 지방자치단체의 장의 허가를 받아 설립한 비영리법인(그 소속 단체를 포함)
2	법령 §36 ① 1 사	민법제32조의 규정에 따라 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리 법인 또는 협동조합 기본법 제85조에 따라 설립된 사회적협동조합 중 주무관청의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 법인(2018.2.13. 이전 지정분) 기획재정부 홈페이지 (www.moef.go.kr) > 법령 > 공고 “기부금단체”검색	(1) 다음의 구분에 따른 요건 가) 민법상 비영리법인 : 정관의 내용상 수입을 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수인 것이 인정될 것 나) 사회적협동조합 : 정관의 내용상 협동조합 기본법 제93조제 1항 제1호부터 제3호까지의 사업 중 어느 하나의 사업을 수행하는 것으로 인정될 것 (2) 해산시 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 다른 비영리법인에게 귀속한다는 내용이 정관에 포함되어 있을 것 (3) 인터넷 홈페이지가 개설되어 있고, 인터넷 홈페이지를 통하여 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 공개한다는 내용이 정관에 포함되어 있을 것 (4) 지정일이 속하는 연도와 그 직전 연도에 해당 비영리법인의 명 또는 그 대표자의 명의로 특정 정당 또는 특정인에 대한 공직선거법 제58조 제1항에 따른 선거운동을 한 것으로 권한 있는 기관이 확인한 사실이 없을 것 (5) 지정이 취소된 경우에는 그 취소된 날부터 3년, 제지정을 받지 못하게 된 경우에는 그 지정기간의 종료일부 터 3년이 지났을 것. 다만, 제5항 제1호의 의무를 위반한 사유만으로 지정을 취소하거나 제지정을 하지 아니한 경우에는 제외
3	법령 §36 ① 1 바	민법 제32조에 따라 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인, 비영리의국법인, 「협동조합 기본법」 제85조에 따라 설립된 사회적협동조합, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(같은 법 제5조제3항제1호에 따른 공기업은 제외) 또는 법률에 따라 직접 설립된 기관 중 주무관청의 추천을 받아 기획재정부 장관이 지정하여 고시한 법인 기획재정부 홈페이지 (www.moef.go.kr) > 법령 > 고시 “기부금단체”검색	
4	법령 §36 ① 4 사	가정폭력 관련 상담소 및 보호시설	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제5조제2항 및 제7조제2항
5	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	건설근로자공제회에 건설근로자의 복지증진 사업을 위하여 지출하는 기부금	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률
6	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	겨레말큰사전남북공동편찬사업회	겨레말큰사전남북공동편찬사업회법
7	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	공공단체에 근로자훈련사업비로 지출하는 기부금	근로자직업능력 개발법 시행령 제2조
8	소령 §80 ① 2 라	공무원노동조합 납부회비	공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률
9	소령 §80 ① 2 다	공무원직장협의회 납부회비	공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률
10	소령 §80 ① 3	공익법인 신탁(위탁자의 신탁재산이 위탁자의 사망 또는 약정한 신탁계약 기간의 종료로 인하여 「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항에 따른 공익법인 등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정한 신탁)	공익법인 신탁의 요건 1. 위탁자가 사망하거나 약정한 신탁계약기간이 위탁자의 사망 전에 종료하는 경우 신탁재산이 「상속세 및 증여세법」 제16조 제1항에 따른 공익법인 등에 기부될 것을 조건으로 거주자가 설정할 것 2. 신탁설정 후에는 계약을 해지하거나 원금 일부를 반환할 수 없음을 약관에 명시할 것 3. 위탁자와 제1호의 공익법인등 사이에 국제기본법 시행령 제20조 제13호에 해당하는 특수관계가 없을 것 4. 금전으로 신탁할 것
11	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	공탁금관리위원회	공탁법
12	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	과학관	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 따라등록
13	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	과학기술진흥기금으로 출연하는 기부금	과학기술기본법
14	소령 §80 ① 2 나	교원단체 납부회비	교육기본법 제15조
15	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	교통안전공단에 자동차손해배상보장사업비로 지출하는 기부금	교통안전공단법
16	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국가유공자 등 단체설립에 관한 법률에 따라 설립한 각 단체	국가유공자 등 단체설립에 관한 법률

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
17	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국기원	태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률
18	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국립공원관리공단	자연공원법
19	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국립대학병원	국립대학병원 설치법
20	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국립대학치과병원	국립대학치과병원 설치법
21	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국립암센터	암관리법
22	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국민건강보험공단	국민건강보험법
23	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	국민연금공단	국민연금법
24	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	국민체육진흥기금으로 출연	국민체육진흥법
25	법령 §36 ① 6 (기재부 고시)	국제기구로서 기획재정부령으로 지정 - 유엔난민기구, 세계식량계획, 국제이주기구, 글로벌녹색성장연구소, 녹색기후기금	다음의 요건을 모두 갖춘 국제기구 가. 사회복지, 문화, 예술, 교육, 종교, 자선, 학술 등 공익 을 위한 사업 수행할 것 나. 우리나라가 회원국으로 가입하였을 것
26	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	국제기능올림픽대회에 참가할 선수의 파견 비용으로 국제기능올림픽대회한국위원회에 지출하는 기부금	
27	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	국제체육대회 또는 세계선수권대회의 경기 종목에 속하는 경기와 씨름·국궁 및 태권도의 기능향상을 위하여 지방자치단체나 대한체육회 (특별시·광역시·도체육회 및 대한체육회 가맹 단체를 포함)가 추천하는 자 또는 대한체육회에 운동선수양성·단체경기비용 등으로 지출하는 기부금	
28	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	근로복지공단	산업재해보상보험법
29	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	근로복지진흥기금	근로복지기본법
30	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	기술신용보증기금	기술신용보증기금법
31	소령 §80 ① 2 가	노동조합 납부회비	노동조합 및 노동관계조정법 또는 교원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률
32	법령 §36 ① 4 나	노인복지시설(무료 또는 실비로 이용가능 시설) - 무료이용 노인여가복지시설(경로당, 노인교실, 노인휴양소)에 대한 기부금을 지정기부금으로 인정(2012.1.1. 이후 지출분부터)	노인복지법 제31조에 따른 노인복지시설 다음 시설을 제외. 다만, 1)에 따른 양로시설을 설치한 자가 해당 시설의 설치·운영에 필요한 비용을 부담하는 경우 그 부담금 중 해당 시설의 운영으로 발생한 손실금(기업회 계기준에 따라 계산한 해당 과세기간의 결손금) 범위의 금액은 1)에 따른 양로시설 외의 노인복지시설에 지급된 것으로 본다. 1) 노인복지법 제32조 제1항에 따른 노인주거복지시설 중 입소자 본인이 입소비용의 전부를 부담하는 양로시설· 노인공동생활가정 및 노인복지주택 2) 노인복지법 제34조 제1항에 따른 노인의료복지시설 중 입소자 본인이 입소비용의 전부를 부담하는 노인요양시 설·노인요양공동생활가정 및 노인전문병원 3) 노인복지법 제38조에 따른 재가노인복지시설 중 이용 자 본인이 재가복지서비스에 대한 이용대가를 전부 부 담하는 시설
33	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	농어업경영체에 대한 교육사업을 위하여 사단법인 한국농수식품씨어연합회에 지출하는 기부금	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률
34	법령 §36 ① 4 카	다문화가족지원센터	다문화가족지원법 제12조
35	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대·중소기업협력재단	대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률
36	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한결핵협회	결핵예방법

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
37	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국 6·25참전유공자회	참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률
38	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국고엽제전우회	고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률
39	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국월남전참전자회	참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률
40	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국재향경우회	대한민국재향경우회법
41	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국재향군인회	대한민국재향군인회법
42	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국재향소방동우회	대한민국재향소방동우회법
43	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국특수임무유공자회	특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률
44	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	대한민국헌정회에 정책연구비 및 헌정기념에 관한 사업비 지출	대한민국헌정회 육성법
45	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한법률구조공단	법률구조법
46	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	대한소방공제회에 직무수행 중 순직한 소방공무원의 유가족 또는 상이를 입은 소방공무원의 지원을 위하여 지출하는 기부금	대한소방공제회법
47	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한장애인체육회	국민체육진흥법
48	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	도서관 또는 작은도서관	도서관법에 따라 등록하거나 신고
49	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	도서관협회	도서관법
50	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	독도의용수비대기념사업회	독도의용수비대 지원법
51	(구)법령 §36 ① 1 라	문화·예술단체(「문화예술진흥법」에 의하여 지정을 받은 전문예술법인 및 전문예술단체를 포함) 또는 환경보호운동단체	정부로부터 허가 또는 인가(2018.2.13. 이전 지정)
52	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	문화예술진흥법제7조에 따른 전문예술단체에 문화예술진흥사업 및 활동을 지원하기 위하여 지출하는 기부금	문화예술진흥법
53	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	민주화운동기념사업회	민주화운동기념사업회법
54	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	바르게살기운동중앙협의회 (산하조직 포함)	바르게살기운동조직육성법
55	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	박물관 또는 미술관	박물관 및 미술관 진흥법에 따라 등록
56	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	발명진흥기금으로 출연하는 기부금	발명진흥법
57	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	범죄예방자원봉사위원지역협의회 및 그 전국 연합회에 청소년 선도보호와 범법자 재범방지 활동을 위하여 지출하는 기부금	보호관찰 등에 관한 법률
58	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	범죄피해자 지원법인	범죄피해자 보호법
59	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	법률구조법인 중 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 법인	법률구조법
60	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	보건복지가족부장관이 인정하는 의료취약지역에서 비영리법인이 행하는 의료사업의 사업비·시설비·운영비로 지출하는 기부금	
61	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	북한이탈주민지원재단	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률
62	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	불우이웃을 돕기 위하여 지출하는 기부금	삭제(2018.3.30.)

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
63	소령 §80 ① 5	비영리민간단체 지원법에 따라 등록된 단체 중 행정안전부장관의 추천을 받아 기획재정부 장관이 지정한 단체(기부금대상민간단체) 기획재정부 홈페이지 (www.moef.go.kr) > 법령 > 공고 “기부금대상민간단체” 검색	다음의 요건을 모두 갖춘 등록된 단체 가. 해산시 잔여재산을 국가 지방자치단체 또는 유사목적 을 가진 비영리단체에 귀속하도록 할 것 나. 수입 중 개인의 회비 후원금이 차지하는 비율이 50% 를 초과할 것 다. 수입을 친목 등 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용 하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 라. 지정을 받으려는 과세기간의 직전 과세기간 종료일부터 소급하여 1년 이상 비영리민간단체 명의의 통장으로 회비 및 후원금 등의 수입을 관리할 것 마. 과세기간별 결산보고서의 공개에 동의할 것 바. 행정자치부장관의 추천일 현재 인터넷 홈페이지가 개설 되어 있고, 인터넷 홈페이지와 국제청의 인터넷 홈페이 지를 통하여 연간 기부금 모금액 및 활용실적을 매년 3월 31일까지 공개한다는 내용이 정관에 포함되어 있을 것 사. 기부금대상민간단체 또는 그 대표자의 명의로 특정 정 당 또는 특정인에 대한 공직선거법 제58조 제1항에 따른 선거운동을 하지 아니할 것
64	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	사내근로복지기금	근로복지기금법
65	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	사단법인 한국자유총연맹	한국자유총연맹육성에 관한 법률
66	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	사단법인 한국중화총상회에 국내에서 개최되는 세계화상대회 개최비로 지출하는 기부금	
67	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	사단법인 한국회계기준원에 국제회계기준위원회 재단 재정지원을 위하여 지출하는 기부금	
68	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	사방협회	사방사업법
69	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	사학진흥재단	한국사학진흥재단법
70	법령 §36 ① 1 가	사회복지법인(교유목적사업비)	사회복지사업법
71	법령 §36 ① 4 차	사회복지시설 중 사회복지관과 부랑인·노숙인 시설	사회복지사업법 제34조
72	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익목적으로 지출하는 기부금으로서 기획 재정부령이 정하는 기부금	(구)법인세법 시행규칙 18조 2항(별표 6의3)
73	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	사회적기업(비영리법인으로 한정)의 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업을 위하여 지출 하는 기부금	사회적기업 육성법 2011.2.28. 이후 지출하는 기부금부터 적용
74	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	산림조합중앙회에 산림자원조성기금으로 출연 하는 기부금	산림조합법
75	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	산업기술보호협회	산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률
76	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	산학협력단	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률
77	법령 §36 ① 2 나	상속세 및 증여세법 시행령 제14조 각호의 요건을 갖춘 공익신탁으로 신탁하는 기부금	공익신탁의 요건 1. 공익신탁의 수익자가 제12조에 규정된 공익법인 등이거나 그 공익법인 등의 수혜자일 것 2. 공익신탁의 만기일까지 신탁계약이 중도해지되거나 취소 되지 아니할 것 3. 공익신탁의 중도해지 또는 종료시 잔여신탁재산이 국 가·지방자치단체 및 다른 공익신탁에 귀속될 것
78	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	새마을운동중앙회(그 산하조직을 포함)	새마을운동조직육성법
79	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	서울대학교병원	서울대학교병원 설치법
80	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	서울대학교치과병원	서울대학교치과병원 설치법
81	법령 §36 ① 4 바	성매매방지 지원시설 및 성매매피해상담소	「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제6조제2항 및 제10조제2항

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
82	법령 §36 ① 4 아	성폭력피해상담소 및 성폭력피해자보호시설	「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조제2항 및 제12조제2항
83	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	소상공인시장진흥공단	소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법
84	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	스카우트주관단체	스카우트활동 육성에 관한 법률
85	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	신용보증기금	신용보증기금법
86	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	신용보증재단 및 신용보증재단중앙회	지역신용보증재단법
87	법령 §36 ① 4 가	아동복지시설	아동복지법 제52조제1항
88	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	어린이육영사업을 목적으로 설립된 비영리법인	공익법인의 설립·운영에 관한 법률
89	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	어린이집 안전공제회	영유아보육법
90	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	에너지관리공단	에너지이용 합리화법
91	(구)법령 §36 ① 3	영업자가 조직한 단체로서 법인이거나 주무관청에 등록된 조합 또는 협회에 지급한 회비 중 특별회비와 조합 또는 협회의 임의로 조직된 조합 또는 협회에 지급한 회비	삭제(2018.2.13.)
92	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	외국의 국제문화친선단체	주무부장관이 추천
93	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시) 88	유네스코한국위원회	유네스코 활동에 관한 법률
94	법령 §36 ① 2 가	유치원, 초,중,고등학교, 대학교, 기능대학, 전공대학 형태의 평생교육시설, 원격대학 형태의 평생교육시설의 장이 추천하는 개인에게 교육비, 연구비 또는 장학금 지출	유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법, 근로자직업능력 개발법, 평생교육법
95	법령 §36 ① 1 나	어린이집	영유아보육법
96	법령 §36 ① 1 다	유치원, 초등학교, 중등학교, 고등학교, 대학교, 기능대학, 전공대학 형태의 평생교육시설, 원격대학 형태의 평생교육시설원격대학	유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 근로자직업능력 개발법, 평생교육법
97	법령 §36 ① 1 라	의료법인	의료법
98	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	인구보건복지협회	모자보건법
99	법령 §36 ① 4 다	장애인복지시설	「장애인복지법」 제58조제1항 다음 시설은 제외 1) 비영리법인(「사회복지사업법」 제16조제1항에 따라 설립된 사회복지법인을 포함한다) 외의 자가 운영하는 장애인 공동생활가정 2) 장애인복지법 시행령 제36조에 따른 장애인생산품 판매시설 3) 장애인 유료복지시설
100	법령 §36 ① 4 차	재가장기요양기관	노인장기요양보험법 제32조
101	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	재단법인중앙입양원	입양특례법
102	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	제외동포재단	제외동포재단법
103	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	재일본대한민국민단, 한일친선협회, 한일협력위원회	주무관청의 장의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정
104	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	저소득층의 생활 안정 및 복지 향상을 위한 신용대출사업으로서 「법인세법 시행령」 제2조 제1항제11호에 따른 사업을 수행하고 있는 비영리법인에 그 사업을 위한 비용으로 지출하는 기부금	2011.7.1.이후 최초로 지출하는 기부금부터 적용
105	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	전국재해구호협회	재해구호법
106	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	전쟁기념사업회에 전쟁기념관 또는 기념탑의 건립비용으로 지출하는 기부금	전쟁기념사업회법

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
107	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	전후남북자피해가족연합회	군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률
108	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	정신보건시설법인	정신보건법
109	법령 §36 ① 4 마	정신질환자사회복지시설 및 정신요양시설	정신보건법 제3조제4호 및 제5호
110	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	종교방송을 하는 방송법인에 방송을 위한 건물(방송에 직접 사용되는 부분에 한함)의 신축비로 지출하는 기부금	방송법
111	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	중소기업공제사업기금 또는 소기업·소상공인 공제에 출연하는 기부금	중소기업협동조합법
112	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	중소기업기술정보진흥원	중소기업기술혁신 촉진법
113	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	중소기업종합지원센터	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 시행령
114	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	중소기업중앙회에 중소기업글로벌지원센터(중소기업이 공동으로 이용하는 중소기업 지원시설만 해당)의 건립비로 지출하는 기부금	중소기업협동조합법
115	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	중소기업중앙회에 중소기업연수원 및 중소기업 제품전시장의 건립비와 운영비로 지출하는 기부금	중소기업협동조합법
116	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	중소기업중앙회에 중소기업의 정보자원(정보 및 설비, 기술, 인력 등 정보화에 필요한 자원) 도입을 무상으로 지원하기 위한 사업비로 지출하는 기부금	중소기업협동조합법
117	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	국민기초생활 보장법 제15조의2제1항에 따른 중앙자활센터와 같은 법 제16조제1항에 따른 지역자활센터에 각각 같은 법 제15조의2제1항 및 제16조제1항 각 호에 따른 사업을 위하여 지출하는 기부금	국민기초생활 보장법
118	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	지방문화원 및 한국문화원연합회	지방문화원진흥법
119	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	지역새마을사업을 위하여 지출하는 기부금	삭제(2018.3.30.)
120	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	직업능력개발훈련법인	근로자직업능력 개발법
121	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	창조경제혁신센터	창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정
122	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	태권도진흥재단	태권도 진흥 및 태권도 공원 조성 등에 관한 법률
123	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	학교안전공제회 및 학교안전공제중앙회	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률
124	(구)법령 §36 ① 1 다	학술연구단체·장학단체·기술진흥단체	정부로부터 허가 또는 인가(2018.2.13. 이전 지정)
125	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한·아세안센터	대한민국과 동남아시아국가연합 회원국간의 한·아세안센터 설립에 관한 양해각서
126	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국건강증진개발원	국민건강증진법
127	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국교육방송공사	한국교육방송공사법
128	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국국제보건의료재단	한국국제보건의료재단법
129	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국등산지원센터	산림문화·휴양에 관한 법률
130	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국법무보호복지공단	보호관찰 등에 관한 법률
131	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원 및 조세특례제한법 시행령 제16조제1항제2호의2 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
132	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국보훈복지의료공단	한국보훈복지의료공단법
133	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	한국산업인력공단에 숙련기술장려적립금으로 출연하는 기부금	숙련기술장려법 제6조
134	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국산지보전협회	산지관리법
135	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국소방안전협회	소방기본법
136	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국시설안전공단	시설물의 안전관리에 관한 특별법
137	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	한국여성경제인협회에 여성경제인박람회개최비 또는 연수원 및 여성기업종합지원센터의 건립비로 지출하는 기부금	여성기업지원에 관한 법률
138	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국연구재단	한국연구재단법
139	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)17	한국은행, 그 밖의 금융기관이 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제46조제2호 및 제3호에 따라 금융감독원에 지출하는 출연금	한국은행법, 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제46조 제2호 및 제3호
140	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	한국장애경제인협회에 장애경제인에 대한 교육 훈련비, 장애경제인 창업지원사업비, 장애경제인협회회관·연수원 건립비, 장애경제인대회 개최비 및 장애인기업종합지원센터의 설치·운영비로 지출하는 기부금	장애인기업활동 촉진법
141	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국장애인개발원	장애인복지법
142	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국장애인고용공단	장애인고용촉진 및 직업재활법
143	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	한국정보화진흥원에 지출하는 기부금(정보통신 기기 및 소프트웨어로 기부하는 것으로 한정)	국가정보화 기본법
144	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국청소년단체협의회(회원단체를 포함), 정부로부터 인가 또는 허가를 받은 청소년단체	청소년기본법, 청소년기본법 제3조제8호
145	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국청소년연맹	한국청소년연맹 육성에 관한 법률
146	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국표준협회	산업표준화법
147	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국학교	재외국민의 교육지원 등에 관한 법률
148	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국해양소년단연맹	한국해양소년단연맹육성에 관한 법률
149	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국환경산업기술원(중전의 친환경상품진흥원의 업무로 한정)	환경기술 및 환경산업 지원법
150	법령 §36 ① 4 라	한부모가족복지시설	한부모가족지원법 제19조제1항
151	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	항만운송사업법에 따른 교육훈련기관	항만운송사업법
152	법령 §36 ① 6 (기재부 고시)	유엔난민기구, 세계식량계획, 국제이주기구, 글로벌녹색성장연구소, 녹색기후기금	다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 국제기구로서 기획재정부장관이 지정하여 고시하는 국제기구가. 사회복지, 문화, 예술, 교육, 종교, 자선, 학술 등 공익을 위한 사업을 수행할 것이나. 우리나라가 회원국으로 가입하였을 것
153	(구)법령 §36 ① 5	해외지정기부금단체(비영리외국법인으로서 주무관청의 추천을 받아 기획재정부장관이 2018. 2. 13. 이전 지정한 비영리외국법인) 기획재정부 홈페이지 (www.moef.go.kr) > 법령 > 공고 "기부금단체" 검색	가. 비영리외국법인으로서 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조에 따른 재외동포의 협력·지원, 한국의 홍보 또는 국제교류·협력을 목적으로 하는 법인일 것 나. (구)법령 제36조제1항제1호사목1) 부터 5)까지의 요건을 모두 충족할 것.
154	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	환경보전협회, 환경보전법국민운동추진협의회, 환경운동연합	환경정책기본법, 주무관청의 장의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정
155	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	협력중소기업의 사내근로복지기금	조세특례제한법 제8조의3 제1항 제1호
156	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	공동근로복지기금	근로복지기금법 제86조의2

구분	법조항	기부금 단체	참고 법령 및 내용
157	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국언론진흥재단	신문 등의 진흥에 관한 법률 제29조
158	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	공간정보산업진흥원	공간정보산업진흥법 제23조
159	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	대한민국제향교정동우회	대한민국제향교정동우회법 제2조
160	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	서민금융진흥원	서민의 금융생활 지원에 관한 법률 제3조 제1항
161	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국산림복지진흥원	산림복지 진흥에 관한 법률 제49조 제1항
162	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	한국건강가정진흥원	건강가정기본법
163	법령 §36 ① 1 아 (기재부 고시)	신용회복위원회	서민의 금융생활 지원에 관한 법률
164	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률에 의한 중소기업진흥공단에 같은 법 제74조 제1항제20호에 따른 사업을 위하여 지출하는 기부금	중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률
165	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	여신전문금융업법 제62조에 따른 여신전문금융업협회에 금융사고를 예방하기 위하여 같은 법 시행령 제6조의13제1항에 따른 영세한 중소기업카드가맹점의 신용카드 단말기 교체 지원하기 위하여 지출하는 기부금	여신전문금융업법
166	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	정보통신기반 보호법 제16조에 따른 정보공유·분석센터에 금융 분야의 주요 정보통신기반 시설에 대한 침해사고 예방, 취약점의 분석·평가 등 정보통신기반시설 보호 사업을 위하여 지출하는 기부금	정보통신기반 보호법
167	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	상공회의소법에 의한 대한상공회의소에 근로자 직업능력 개발법에 따른 직업능력개발사업 및 유통산업발전법 제2조제1호에 따른 유통산업 지원 사업을 위하여 지출하는 기부금	상공회의소법
168	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	보험업법 제175조에 따른 보험협회에 생명보험 사회공헌사업 추진을 위한 협약에 따라 사회공헌기금 등을 통하여 수행하는 사회공헌사업을 위하여 지출하는 기부금	보험업법
169	법령 §36 ① 2 다 (기재부 고시)	노동조합 및 노동관계조정법 제10조제2항에 따른 총연합단체인 노동조합이 시행하는 노사상생협력증진에 관한 교육·상담 사업, 그 밖에 선진 노사문화 정착과 노사 공동의 이익증진을 위한 사업으로서 고용노동부장관이 정하는 사업을 위하여 지출하는 기부금	노동조합 및 노동관계조정법

연구보고서

한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제

발	행	2020년 12월	
발	행	처	사단법인 시민
주	소	(03085) 서울시 종로구 동숭길 68 3층 (동숭동, 호은빌딩)	
전	화	070-7733-3925	
홈	페이지	www.simin.or.kr	

*허락 없이 보고서 내용의 일부 또는 전체를 복사하거나 전재하는 행위를 금합니다.