

서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획 수립 연구

2019. 11.

시민사회현장연구자 모임 들과



제 출 문

서울시NPO지원센터장 귀하

본 보고서를 서울시NPO지원센터에서 위탁한 「서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획 수립 연구」에 관한 최종보고서로 제출합니다.

2019. 11.

■ 연구수행기관

시민사회현장연구자모임 들파

들파는 시민사회 현장의 다양한 이슈와 영역에 걸쳐 연구하고 실천하는 연구자들의 모임입니다. 생활과 지식, 연구와 실천, 현장과 정책의 긴밀한 연결을 통해 더 나은 세상을 만들고자 합니다.

■ 연구책임

김소연 시민사회현장연구자 모임, 들파 대표

■ 연구진

오현순 한국매니페스토실천본부 전문위원
조철민 성공회대학교 사회과학연구소 연구위원
김문주 경희대학교 후마니타스 칼리지 강사

이 보고서는 용역수행기관의 결과물로서 서울시NPO지원센터의 입장과는 다를 수도 있습니다. 이 보고서에 수록된 연구결과물을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

※ 출처 표기(예): 김소연·오현순·조철민·김문주. 2019. 「서울시 시민사회 활성화 조례와 기본계획 수립 연구」, 서울시NPO지원센터.

연구요약

서울시는 민선 7기에 들어서 시민사회의 지속가능한 성장과 활성화 정책의 필요성을 인식하고, 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획 수립을 서울시정 4개년 계획에 담았다. 지방정부 차원에서 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임을 공식화하고 제도적인 근거와 실질적인 지원계획을 수립하겠다는 첫 사례이다. 이 연구의 목적은 이론적, 정책적, 실천적 논의를 검토하여 기본조례와 기본계획의 초안을 작성하는 데 있다. 연구는 크게 정책프레임 개발, 내외적 환경 분석, 정책진단, 비전·전략 과제 도출, 초안 작성과 의견 수렴의 과정을 거쳤다.

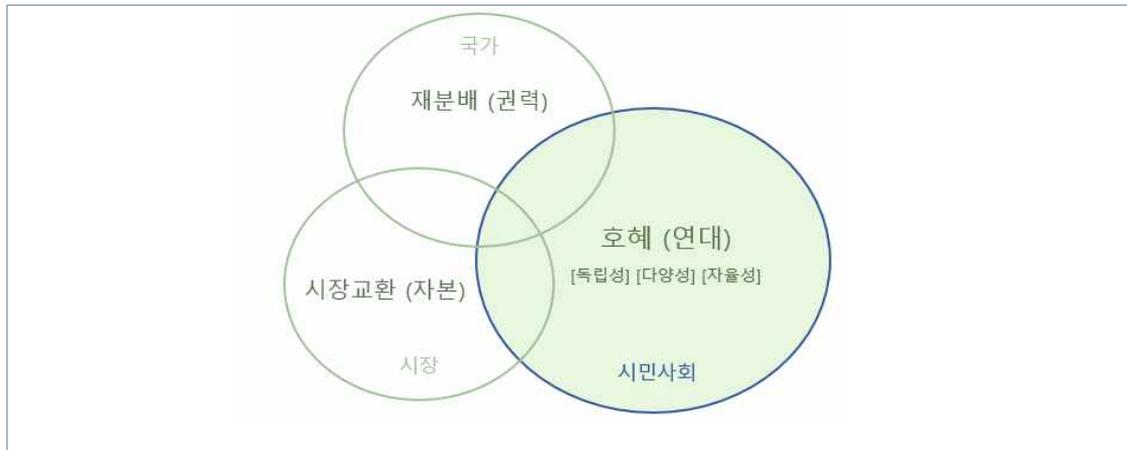
시민사회 활성화 정책프레임 개발을 위한 이론과 담론 분석

시민사회를 시민운동단체 또는 특정 의제 영역으로 협소하게 인식하는 것을 벗어나 포괄적으로 이해할 필요가 있다. 복잡하고 역동적으로 변화하는 시민사회의 양상을 포착하고 이를 지원하는 정책 수립을 지원하기 위해 이 연구는 기본적으로 시민사회를 생태계(Civil Society Ecosystem)로 이해하는 사회구성주의적(Social Constructionism) 관점을 견지한다.

□ 시민사회의 개념과 의미

이 연구는 시민사회를 국가와 시장이 아닌 영역으로, 다양한 시민사회의 주체들이 ‘자율’과 ‘호혜’의 원리에 기반해 공익활동을 하는 영역으로 정의하였다. 개념상, 권력을 통한 재분배, 자본을 통한 시장교환을 존재 이유로 하는 국가 또는 시장과 달리 시민사회는 연대를 통한 호혜 창출을 존재 이유로 한다. 시민사회는 체계(국가와 시장)의 통제와 지배로부터 벗어나 (“독립성”), 시민의 자유와 권리, 그리고 사회적 삶의 “자율성”을 확보하고, 다양한 가치와 의견, 소수자의 권리가 존중받는 “다양성”을 핵심가치로 한다.

시민사회의 핵심가치



에드워즈의 ‘좋은 사회로서’, ‘결사적 삶으로서’, ‘공공영역으로서’ 시민사회라는 세 가지 개념에 따라 이 연구는 시민사회가 지닌 속성을 ‘가치’(공익활동), ‘주체(결사체)’, ‘공간(생태계)’의 측면에서 논의하였다. 시민사회는 본질적으로 좋은 사회라는 가치지향을 지닌 ‘공익활동’으로 발현되고, 시민들의 집합적 행동의 매개체이면서 시민사회 활동의 주된 주체인 ‘결사체’들로 구성된다. 나아가 시민사회는 역사적 과정에서 형성된 시민사회 내적 관계들을 상호 연결하는 한편 외부 정치·경제체계와 상호작용하면서 시민사회의 고유한 가치를 생성, 유지, 발전시키는 ‘생태계’를 형성한다. 시민사회의 3가지 측면을 상호 연결함으로써 시민사회를 온전히 이해하고 시민사회를 더 나은 사회를 위한 기반으로 성장시키는 전략을 모색할 수 있다.

시민사회의 역할과 의미



□ 시민사회 활성화의 정의와 4대 요소

‘활성화된 시민사회’란 ‘사회 전반에 걸쳐 사회 공동의 더 나은 삶을 위한 시민들의 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태’로 정의하였다. 이론적 논의와 현장의 의견을 종합하여 시민사회 활성화의 핵심요소를 참여, 결사, 협력, 토대의 4개 영역으로 제시하였다.

(1) 참여: 시민들의 공익활동 참여 확대

자기 이해를 넘어 ‘공공을 생각하는 마음의 습관’은 저절로 획득되지 않는다. 이는 시민들의 부단한 사유와 실천을 통해 형성되고, 시민사회를 건강하게 하는 토양이 된다. 동네, 학교, 직장 등 삶의 일상에서부터 정책과정에 이르기까지 시민들이 공적 시민으로서의 소양을 갖추고 이를 성숙시킬 계기가 지속적으로 제공되어야 한다. 시간적, 물리적, 경제적 한계로 인해 공익

활동에 참여하기 어렵거나 소외되는 시민들이 없도록 사회·경제·문화적 환경을 조성해야 한다.

(2) 결사: 시민사회조직의 지속가능성 촉진

결사체는 시민의 사회참여를 북돋우며, 시민의 권익을 옹호하고, 다양한 사회적 서비스를 제공하며, 감시·비판만이 아닌 정부나 기업과의 협력을 통해 사회문제 해결에 나서는 주요한 주체로 자리 잡고 있다. 공식적, 비공식적 결사조직들이 활동할 수 있는 사회적 여건을 조성하고, 공익활동가들과 단체의 지속가능성을 촉진하는 방안이 필요하다.

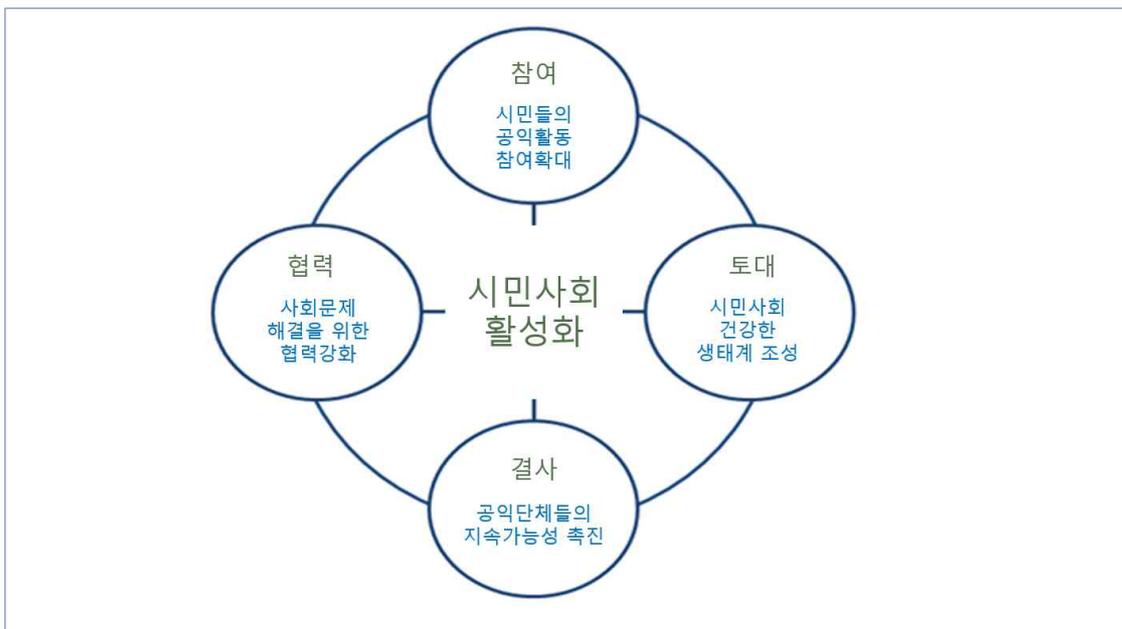
(3) 협력: 사회문제 해결을 위한 협력 강화

국가, 시장, 시민사회 중 어느 한 영역의 활동만으로 해결되기 어려운 사회문제들이 증가하고 있다. 이에 대응하기 위해 시민사회와 국가 및 시장영역 간 협력, 나아가 이 세 영역의 공동대응이 유력한 대안으로 모색되고 있다. 민관협치를 질적으로 발전시키는 한편 기업의 사회적 역할을 높이고 시민사회 내 다양한 영역 간 협력을 강화해야 한다.

(4) 토대: 시민사회의 건강한 생태계 조성

시민사회 생태계(Civil Society Ecosystem) 개념은 시민사회 내외적 요소들의 ‘상호의존성’과 내적 ‘지속가능성’을 핵심적인 활성화 요소로 간주한다. 공모사업, 분야별, 단기적 지원 방식을 넘어 지식생태계 구축, 인적자원강화, 시민자산화 등을 포함해 시민사회가 지닌 독특한 가치와 활동을 성숙시키는 한편, 공익활동의 성과가 시민사회 자산으로 축적, 순환되도록 해야 한다.

시민사회 활성화 4대 요소



□ 정부의 책임과 역할

활성화된 시민사회는 시민 개개인이 노력이나 시민사회의 독자적인 노력만으로 가능하지 않다. 국가와 시민사회를 서로 배타적인 관계로 보는 관점에서 탈피하여 시민사회의 강화를 국가발전의 동력으로 삼는 관점이 필요하다. 정부는 정치·사회·문화 전반에 걸쳐 민주주의 원리를 발전시키고 시민과 단체의 공익활동을 저해하는 장애물을 제거하는 한편 시민사회의 건강한 생태계 구축을 위한 다양한 방안을 마련해야 한다. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할을 6가지로 정리하여 제시하였다.

< 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할 >

- ① 시민사회의 가치와 역할에 대한 인정
- ② 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무 인식
- ③ 시민사회 활성화를 위한 제도적 환경조성
- ④ 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성을 존중하는 정책수립
- ⑤ 시민사회 변화에 조응하는 정책수단의 다각화
- ⑥ 시민사회의 공공재정 사용에 대한 전환적 인식

서울시 시민사회 활성화 정책수립의 외부 환경: 시민사회 제도와 쟁점

시민사회에서 활동하는 시민과 단체는 물론 서울시와 같은 지방정부의 정책 또한 중앙정부의 제도와 정책에 직간접적인 영향을 받는다. 한국 시민사회 제도의 특징과 현 정부의 시민사회 정책추진 현황, 해외사례 등 서울시 시민사회 활성화 정책수립의 외부적 환경을 파악하였다.

□ 한국 시민사회 제도와 정책의 기초

한국 시민사회 제도와 정책은 정부와 시민사회 간의 동반자적 관계보다는 정부가 시민사회를 동원, 관리, 통제하는 관점에서 형성된 역사가 있다. 1987년 이후 민주화 진전에 따라 비영리민간단체지원법이 제정되는 진전도 있었지만, 시민사회의 꾸준한 요구에도 불구하고 개혁을 표방한 정부조차도 특정 조직과 영역의 육성에 초점을 맞춘 정책 기초를 유지하였다. 특별법과 개별법 위주로 발전한 한국의 시민사회 제도는 시민사회의 통합성과 영향력을 위축시키는 한편 지원의 공정성, 형평성, 실효성 등의 이슈를 야기하고 있다.

□ 시민사회 관련 법체계와 제·개정 쟁점

한국의 시민사회 관련 법은 통합적인 정책적 목표나 청사진 없이 정권의 기초에 따라 특별법·

개별법을 중심으로 제정되어왔다. 특별법·개별법과 더불어 일반 민법, 상법, 세법 등이 시민사회의 공익활동과 시민사회조직의 설립·운영을 매우 복잡적이고 중복적으로 규율하고 있다. 20대 국회에서 시민사회발전기본법 제정(진선미, 권미혁 의원 발의), 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 개정 작업이 진행되었으나, 국회 마비로 인해 전면 중단된 상태이다.

시민사회발전기본법 제정은 시민사회 활성화를 위한 핵심과제로 제기되어 문재인 정부의 국정과제에 포함되었다. 시민사회발전기본법이 국회에서 공전하자, 정부는 시민사회와 공동으로 구성된 대통령직속 정책기획위원회 시민사회TF의 제언에 따라 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정’(이하, ‘시민사회발전규정’)을 대통령 훈령으로 입법예고했다. ‘시민사회발전 규정’은 시민사회 발전, 정부와 시민사회 간의 소통과 협력 강화, 시민사회의 공익활동 증진·지원을 위해 필요한 기본적인 사항을 규정하려는 목적을 지님. 시민사회 발전을 위해 정부뿐만 아니라 지방 정부 차원에서의 시민사회발전위원회 설치, 기본계획·시행계획의 수립을 촉구하는 내용을 담고 있다.

< 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정 >

- ◇ 목적: 시민사회 발전, 정부와 시민사회 간의 소통과 협력 강화, 시민사회의 공익활동 증진·지원을 위해 필요한 기본적인 사항을 규정
- ◇ 국가·지자체의 책무: 시민사회와의 소통협력과 공익활동을 증진함에 있어 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장하며, 불합리한 제도와 관행의 개선, 실질적인 지원방안의 마련 등에 대한 정부의 책무 명시
- ◇ 시민사회발전위원회 설치: 국무총리 소속 심의·의결 기구(35명 이내, 민간위원장)
 - * 조례에 따라 시도 위원회 설치
- ◇ 기본계획·시행계획 수립: 위원회는 관계중앙행정기관의 장과 협의해 3년마다 정부기본계획 수립, 관계 중앙행정기관은 매년 시행계획 수립
- ◇ 시도 계획: 위원회는 시·도지사가 기본계획 수립할 시 정부 기본계획 반영과 보고 요청 가능
- ◇ 기타: 분과위원회 및 전문위원, 관계부처 협의회, 연구기관의 지정 등

□ 해외 시민사회 활성화 정책 사례의 시사점

영국의 ‘시민사회 전략’, 미국의 ‘시민사회 지원정책’, 그리고 세계시민단체연합의 ‘전략계획 2017-2022’의 사례가 시민사회 활성화 기본계획에 주는 시사점은 첫째, 시민사회 ‘조직’에 대한 지원을 넘어 시민사회 ‘영역’의 다양한 요소들을 고려하고 있다는 점, 둘째, 정부가 시민사회의 정

책적·사회적 중요성을 인식하고 구체적인 지원방안을 제시하고 있다는 점, 셋째, 시민사회 활성화를 통한 기대효과를 분명히 제시하고 있다는 점이다.

서울 시민사회의 환경과 조건

서울시 시민사회 활성화의 정도와 실태를 가늠하기 위해 서울의 일반현황, 서울시민의 시민의식과 사회참여, 단체와 공익활동가 실태, 시민사회 내 연대와 지원 활동 현황을 통계자료와 선행연구를 통해 진단하였다.

□ 서울의 인구나 권역별 특성

서울시는 2010년 이후 시간이 갈수록 고령화 현상과 1인 가구의 주거 형태가 뚜렷하게 나타난다. 다문화 가구도 증가하여 서울시 전체 가구의 약 4.7%를 차지한다. 서울시 5개 생활권역별(동북권, 도심권, 서북권, 서남권, 동남권)로 서울시민의 생활만족도는 동남권이 다른 권역에 비해 주거환경, 사회환경, 교육환경 영역에서 모두 높으며, 동북권과 도심권은 낮다. 서울시는 서울시NPO지원센터 외에 추가로 권역별NPO지원센터를 조성할 계획으로, 2019년 11월 기준 서울시 동북권NPO지원센터를 운영하고 있고, 동남권NPO지원센터 설립을 준비 중이다.

□ 시민의식

서울시민의 주관적 행복지수는 10점 만점에 평균 6.9점으로, 건강만족도(7.22)가 가장 높고, 재정만족도(6.13)가 가장 낮다. 서울시민의 주관적 개인성향은 진보(36.1%), 보수(32.0%), 중도(31.8%) 순이며, 소득보다는 연령과 학력이 주로 영향을 미친다. 계층인식은 ‘보통이상’(68.9%), 계층이동 가능성은 ‘보통’(48.4%)으로 응답한 경우가 가장 많다. 사회적 신뢰도는 증가추세이고, ‘가족’(8.47점), ‘친구’(7.08점), ‘공공기관’(5.37점), ‘이웃’(5.22점) 순으로 신뢰가 높다. 사회적약자에 대한 서울 시민의 수용적 태도는 종합점수 5.64점이며, 장애아교류(6.26), 여성제도개선(6.06)이 상대적으로 높고, 가난(5.25), 노인사회복지(4.98)는 낮다. 사회적 차별 분야에서는 ‘교육기회’는 평등하다(54.3%)는 답변이 많지만, ‘법의 집행’, ‘공평 과세’, ‘성 평등’ 항목의 경우 ‘불평등하다’는 답변이 높다.

□ 사회참여

서울시민의 기부활동은 2003년 조사이후 가파르게 상승하여 2010년 45.8%로 정점을 찍은 이후 감소와 증가를 반복하고 있다. 1년 간 기부경험은 여성(39.5%)이 남성(38.4%)에 비해 약간 높고, 연령별로는 40대(45.4%), 학력별로는 대학원 이상(64.2%)이 가장 높으며, 기부를 방해하는 요인으로 ‘경제적 여유 없음’(64.6%)이 높게 꼽혔다. 서울시민의 자원봉사활동은

2010년 24.6%로 최고 정점을 기록한 이후 점차 줄어들어 2018년 최저점인 12.2%를 기록하였다. 경기침체, 도시화, 개인주의 확대, 민간 서비스 확대가 자원봉사활동의 감소요인으로 거론된다. 서울시민의 사회단체 참여는 동창회·동창모임(46.8%), 친목회·친목계(39.8%)를 중심으로 이루어지고 있으며, 종교단체(12.2%), 각종 동호회(8.7%), 지역모임·향우회·종친회(8.3%), 인터넷 커뮤니티(7.9%)의 순으로 참여가 높은 것으로 나타난다. 자원봉사단체(1.3%)와 시민운동단체(0.5%)의 시민참여는 매우 낮다. 그러나 이러한 통계는 2000년대 들어서 활발해진 '자율적 시민'의 사회참여 현상을 반영하고 있지 못하므로, 사회현상을 반영할 수 있는 조사 설계가 필요하다.

□ 서울시 소재 단체 현황

2019년 3월 31일 기준으로 서울시 등록단체는 2,162개, 16개 시·도 등록단체는 10,567개, 그리고 중앙정부 부처 등록단체는 1,675개이다. 2018년 5월 기준으로 했을 때, 중앙정부와 서울시에 등록된 비영리민간단체를 합해 중복을 제외한 서울시 소재 단체는 3,422개로 추정하고 있다. 2018년 자료를 기준으로 하면, 자치구별 평균 단체 수는 136.88개 이고, 많은 곳은 종로구(508개), 마포구(305개), 영등포구(286개)순이며, 적은 곳은 중랑구(40개), 금천구(53개), 강북구(55개)순이다. 5대 권역별로 보면 도심권(27%), 서남권(25.2%), 동남권(19%), 서북권(16%), 동북권(15%) 순으로 나타난다.

서울시 소재 단체를 대상으로 한 연구결과(2018)를 보면, 서울시 소재 단체는 전국을 활동대상으로 한 단체가 많고, 활동주제와 방식의 다양성이 증가하고 있다. 과반 정도의 단체가 회원수가 200명 수준이며, 회비납부 회원의 비율이 높지 않았다. 상근 활동가가 5인 이하인 경우가 61.2%를 차지하고, 경력활동가가 있는 경우가 낮다. 마지막으로 재정 규모가 2억 원 이하인 경우가 과반을 차지하고 있으며, 정부지원보다는 후원금 비중이 22.7%로 가장 높게 나타났다. 단체 애로사항으로는 활동예산 부족(68.4%)이 설립년도나 활동범위와 무관하게 가장 큰 어려움으로 조사되어, 재정안정화를 위한 정책이 시급함을 보여주고 있다. 이어 기업과의 협력(59.8%), 상근활동가 충원 문제(54.5%), 공간확보(47.8%), 국제활동 및 국제연대(44.6%), 정부와의 협력(43.0%)에 40%가 넘는 단체들이 어려움을 겪는 것으로 조사되었다.

□ 공익활동가의 삶과 노동 현황

전국 공익활동가 853명이 응답한 동행(2019)의 설문조사를 토대로 살펴본 공익활동가의 삶의 질과 노동조건은 열악했다. 많은 공익활동가들이 낮은 임금, 열악한 복지조건, 과중한 업무 등 불안정한 노동조건에서 활동하고 있으며, 건강과 재정 상황이 악화됐을 때 공익활동가라는 직업적 불안정으로 인해 대출 등에 제한이 있어 사회적 안전망 밖의 사각지대에 놓여있다.

< 공익활동가들의 삶과 노동조건 >

- ◇ 공익활동가들의 신체적, 정서적 건강 이슈가 증가하나 건강유지에 시간과 돈을 쓰기가 여의치 않은 상황. 스트레스, 우울, 근골격계 질환은 전국 성인과 비교해 심각한 수준으로 나타남
- ◇ 공익활동가들의 월평균 소득(세전 기준, 급여 외 소득 합산)은 231.9만 원으로 전체 임금근로자보다 1년 환산 약 300만 원 정도 낮으며, 활동경력/나이 등을 감안하거나, 특정 직업군(사회복지사, 공무원 등)과 비교했을 때는 현저히 낮음
- ◇ 월세거주인 경우 소득대비임대로 비율이 수도권 평균보다 높아 주거비 부담이 큰 편임
- ◇ 공익활동가들은 소속 단체에서 재정부담이 큰 복리후생(학비, 주택마련비 용자) 등의 혜택을 받지 못하고 있음
- ◇ 공익활동가들은 활동내용, 조직 내부의 의사소통과 업무내용 보다는 임금·소득, 복리후생, 일/생활 균형면에서 만족도가 낮음. 공익활동 선택을 후회한 이유는 생활불안정, 적은임금/수입, 장래발전가능성 낮음 등의 순으로 높음
- ◇ 향후 공익활동의 주요 주축이 될 30대와 4~5년 차 내외 그룹이 공익활동의 만족도나 미래의 전망이 상대적으로 어두운 것으로 나타남
- ◇ 지속가능한 공익활동을 위한 정책지원의 우선과제는 공익활동가 기본소득도입, 정부보조금사업의 인건비 개선, 공익활동을 위한 시민자산화, 공익활동가 공식 직업군 분류, 시민공제회법 제정 순

서울시 시민사회 관련 정책의 진단과 평가

서울시 민선 5기~7기의 시정 기조를 시민사회 활성화의 관점에서 조망하고 관련 조례와 정책실행 단위를 개괄한 후, 선행연구와 문헌 자료를 근거로 하여 서울시 시민사회 활성화와 직접 관련된 제도와 정책을 진단하였다.

□ 서울시 시민사회 정책의 시정기조와 여건

박원순 시장이 2011년 재임한 이후 시민사회 친화적인 시정 기조를 유지했다고 볼 수 있다. 민선 5기는 시민참여와 소통, 신뢰를 기조로 하여 주민참여제도, 마을공동체사업과, 사회적경제 영역을 확장했다. 민선 6기에는 시민의 자발적 참여를 중심으로 실험 도입했던 정책을 심화, 발전시키며 혁신과크 조성, 민관협치 활성화 등 ‘혁신과 협치’를 제도화하는 데 집중했다. 현재 민선 7기에는 ‘시민민주주의’ 시정기조 하에, 혁신과 협치 시정이 이루어낸 성과를 민주주의의 내적 발전으로 전환하려는 차원에서 5%시민숙의예산제, 사회협약체결, 개방형 사회의제 플랫폼 구축 등을 추진하고 있다. 또한 시민사회활성화 기본조례 제정, 권역·자치구 NPO지원체계 확대, 민간보조금제도개선 등 시민사회 활성화 관점을 견지한 정책을 추진하고 있다.

현재 서울시가 포괄적인 관점에서 시민사회 정책을 추진하는 주요 근거는 ‘비영리민간단체지원법’이다. 법에 따라 서울시가 매년 시행하는 공모사업은 지원 규모와 운영경비 및 인건비 사용에 제한이 있어 실효성 문제가 제기 되고 있다. ‘서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(공익활동촉진조례)’는 2013년 서울시가 서울시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원하기 위해 제정하였고, 노원구, 강동구, 구로구도 별도의 조례가 있다. 각 조례들은 NPO지원센터의 운영을 규율하는 정도만 담고 있어 시민사회 활성화의 종합 비전과 정책을 담은 조례제정(또는 개정)이 필요하다. 민선 5, 6기 시민사회 관련 정책은 주로 ‘서울혁신기획관’의 민관협력담당관 내 시민협력팀에서 담당했다. 민선 7기에는 2019년 5월 제정된 ‘서울민주주의 기본조례’에 의해 설치된 합의제 행정기구인 서울민주주의위원회가 관장하게 되었다.

□ 시민사회 활성화 관련 정책 및 제도 진단

비영리민간단체 보조사업은 2000년부터 2019년까지 연평균 143개 단체에 각 1,347만 원을 지원하였다. 1년 총예산이 보조사업을 시작한 2000년(서울등록단체 219개소)에 약 16억이었는데 2019년(서울등록단체 2,367개소)에도 약 22억에 불과했다. 예산 규모가 지난 20여 년간 꾸준히 증가한 등록단체 수와 물가상승률을 반영하지 못하고 있는 것이다. 시도별 지원사업과 비교했을 때도 등록단체 수 대비 지원단체 비율은 서울시가 7.4%로 부산시(27.4%), 광주시(29.2%), 울산시(15.8%), 대전시(10.9%), 인천시(10.9%)보다 낮다. 인지도와 선호도가 높은 제도지만 다년도 사업허용, 성과기반 보조, 표준협약서 마련, 인건비 지급기준 개선, 정산절차 간소화 등 개선과제가 있다.

시민소통·정보공개 정책은 민선 5, 6기에 시민소통과 참여의 기회를 양적으로 확장했다는 성과가 있으나, 민원제거나 이벤트가 아닌 일상적 ‘시민공론장’으로 전환해야 하는 과제가 있다. 정보공개는 중앙정부나 여타 지자체 중 가장 잘 운영됐다는 평가를 받는다. 서울시의 정보공개율은 꾸준히 증가하여 2013년 97.8%로 최고치를 기록하였고 이후 평균 95%를 유지하고 있다.

주민참여예산제(시민참여예산제, 시민숙의예산제)는 2012년 이래 몇 차례 개선과정을 거쳤다. 2017년 시민참여예산제로 명칭을 바꾸고, 민관예산협의회 신설, 예산 규모 확대(기존 500 → 700억 원) 등 민간주도적 제도로 개선되어 왔다. 그러나 여전히 제한적인 규모(예산의 0.03% 정도), 참여 시민의 다양성 부족, 숙의와 공론 미흡, 단년도 사업 운영, 진단과 평가절차 결여 등이 개선과제로 제시됐다. 민선 7기에 시민숙의예산제로 명칭을 바꾸고 서울시 총예산(2018년 기준 31조 8,141억 원) 중 실 집행예산 규모(19조 7,960억 원)의 5% 상당하는 1조 원에 대해 시민들이 참여하여 숙의와 공론에 기초해 예산을 편성하는 시스템으로의 전환을 모색 중이다.

위원회제는 대표적인 협치정책으로 2011년 103개에서 2018년에 202개로 그 수가 대폭

증가하였다. 신설된 위원회는 원전하나줄이기, 마을공동체, 청년정책, 동물복지 등 시민사회의 이슈를 시정에 적극적으로 반영했다. 그러나 시민사회 주체들의 시정 참여를 촉진했다는 성과에도 불구하고, 위원회의 개방성·대표성 부족, 지문·심의 중심의 제한적 역할 등의 개선과제가 있다. 2017년 진단과 권고가 7개 항의 개선과제를 권고했으나 이행이 미흡한 상황이다.

민간위탁제도는 민간의 높은 전문성과 역량을 통해 양질의 공공서비스를 효과적으로 제공하려고 도입된 정책이다. 서울시의 민간위탁 사업 규모는 꾸준히 증가하였고, 2013년 예산 규모가 1조 원을 넘은 이후, 2018년 4월 기준 380건 7,525억 원의 위탁사무를 운영하고 있다. 민간위탁제의 핵심적인 문제로 첫째, 관리·통제적인 방식의 규정과 절차, 사업이행 평가로 인한 수탁기관의 자율경영 위축, 둘째, 수탁기관의 운영정보의 체계적 관리 미흡을 꼽을 수 있다. 2018년 진단과 권고는 ‘신뢰·협력 기반 민간위탁제’ 혁신을 위해 4개 권고, 6개 추진 방향, 14개 세부과제를 개선할 것을 권고하였으나 이행이 미흡한 상황이다.

중간지원조직은 2000년대 들어 시민사회 내 조직들과 주체들의 공익활동을 지원하고 행정과 연계하기 위한 전략에서 도입됐다. 2017년 기준, 전체 370개 민간위탁사업 중 서울시가 ‘중간지원조직형’으로 구분한 7개 지원조직은 서울시 마을공동체 종합지원센터, 서울시NPO지원센터, 협동조합지원센터, 도심권50+센터, 사회적경제지원센터, 서울혁신센터, 서울시청년허브이다. 전반적으로 시민참여와 연대의 새로운 방식을 창출·확장하고, 새로운 민관협력 방식을 형성하는 매개 역할을 했다는 평가다. 또한 중간지원조직의 지원사업에 대한 참여 만족도가 높은 것으로 조사되었다. 중간지원조직의 자율성 범위, 중간지원조직간 공동비전과 전략의 부재, 행정친화적 매개역할, 시민사회 인력의 쏠림현상 등은 개선과제로 조사되었다.

□ 시민사회 현장의 경험과 평가

정책기조 평가 민선 5, 6기에 시민사회에서 제기한 의제가 서울시 정책으로 반영되고 협력의 분위기가 조성됐다고 평가한다. 정보공개 확대, 협치제도화, 마을공동체 지원사업 등을 통해 행정정보의 투명성이 높아지고, 시민들의 시정 참여의 기회가 대폭 확장되었다는 점이 주요한 성과로 꼽혔다. 반면 시민사회에 대한 인식과 정책목표의 부재, 단기성과 중심의 지원방식, 협치 정책으로 집중된 자원이 주요 문제로 지적되었다.

민관협력 분야 평가 박원순 시장 취임이후 시민사회에서 제기된 의제의 정책 반영, 위원회 활성화, 중간지원조직 설립 등을 통해 서울시 행정과·시민사회조직 간 협력이 강화됐다는 평가다. 서울협치를 통해 민관협치 기본조례 제정, 서울협치협의회 구성, 주민·시민 참여예산제 등 제도적 기반을 구축한 점에 대해서도 긍정적이다. 권한과 자원이 불균형한 상태에서 진행된 민관협치가 시민사회의 비판적 기능을 약화하고 시민사회를 정부의 사업수행기관으로 전락하게 했다는 평가와 함께 과잉대표성, 성과주의, 칸막이 문제 등이 개선과제로 제시되었다.

서울시 시민사회 관련 지원사업 참여경험 서울시의 시민사회 지원 관련 11개 사업에 대한 단체들의 참여율과 참여 만족도를 설문 조사한 결과, 참여율은 10%대에서 70%대로 편차가 컸으며, 만족율은 5점 만점에서 평균 3.5점 이하로 나타났다. 만족도를 보면, ‘중간지원조직 지원사업’(51.5%), ‘공간, 집기 등 지원’(48.6%) ‘우편요금 감면, 조세감면 지원’(48.6%), ‘뉴딜일자리 사업’(48.4%) 등이 상대적으로 약간 높았지만, ‘협치사업 진행’(33.6%), ‘법률, 행정 등 컨설팅 지원사업’(32.2%)은 상대적으로 낮게 나타났다.

■ 시민사회 정책의 전략과 과제 도출

시민사회 활성화 정책의 비전체계를 제시하고, 전략과제를 발굴하기 위해 2차 자료와 정책보고서를 분석하였다. ① 서울시 소재 등록된 비영리민간단체 433곳 설문조사 데이터(2018), ② 심층 인터뷰(27명) 녹취본 ③ 정책전문가(18명) 서면 자문서 ④ 강한시민사회포럼 4회차 발제문과 토론문 ⑤ 서울시NPO지원센터와 권역 NPO지원센터 발행보고서 7종 ⑥ 서울연구원 발행보고서 중 6종을 분석하여, 개별 데이터별로 도출된 의견을 분류한 후 조례와 기본계획 수립에 반영할 수 있게 재구조화하고 종합하였다.

정책의 관점과 방향과 관련해서 서울시의 시민사회에 대한 인식과 정책 철학의 부재에 대한 비판적 견해와 함께 공익활동에 대한 사회적 인정, 시민사회의 건강한 생태계 조성을 위한 포괄적인 지원으로의 전환을 요구하였다. 이와 관련하여 시민사회의 정책 개념 정립과 중앙 시민사회와 구분되는 서울 시민사회에 대한 진단과 비전 공유의 필요성도 제시되었다.

정책의 수립과 집행의 원칙으로 시민사회의 자율성·독립성 보장, 다양성·형평성·투명성 원칙, 시민사회 영역 간의 연계와 융합 전략, 지속적이며 장기적 관점, 현장 맞춤형 설계, 민관의 수평적 협력이 제시되었다.

제도적 과제로는 우선, 시민사회 활성화를 제약하는 현행 제도·규칙의 개선(공모사업, 위탁사업 등)이 요구되었다. 나아가 시민사회 성장에 대한 서울시의 역할 명시, 시민사회 영역 간 연계 전략, 시민사회 주체들과의 충분한 협의 원칙, 관련 정책과 사업의 통합조정 기능 등을 담은 조례 제정, 기본계획 수립, 기구 설립이 제도적 과제로 함께 제시되었다. 다양한 정책적 과제가 도출되었는데, 이는 시민소통·참여·협치, 시민사회조직 지속가능성, 공간지원, 공익기금과 재정사용, 협치·협력, 기반 조성으로 구분할 수 있다.

기본조례 제안

서울시는 서울시 시민사회 활성화의 종합적인 비전과 정책을 담고, 시민사회 각 영역에 분산된 정책을 통합적으로 운영할 제도적 근거를 규정한 「시민사회 활성화 기본조례」 제정을 민선 7기 계획으로 발표하였다. 시민사회발전규정(대통령훈령)이 발표되면 각 지방정부 차원의 시민사회 활성화 조례의 제정 사례가 늘어날 것으로 보인다.

시민사회·시민사회 활성화 개념과 의미, 서울시 관련 조례와의 관계 등을 종합 검토하여 ‘서울시 시민사회 활성화 기본조례 초안’을 작성하였다. 조례 초안은 ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’의 공론과정을 거쳐 조례의 위상, 시장의 책무와 정책 범위, 시민사회 전담부서 설치 등 각종 쟁점 사항이 검토되었고, 이 과정에서 제시된 의견을 반영해 수정, 보완되었다.

기본조례(안)는 시민사회 영역 간 연계와 통합을 통한 시민사회의 건강한 생태계 조성을 주요 목적으로 한다. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무, 정책 수립과 집행의 원칙을 명시하여 지원과정에서 발생할 수 있는 시민사회 가치 훼손과 역할 왜곡문제를 방지하고자 하였다. 지원 내용에서는 NPO, 마을공동체, 사회적경제, 청년, 자원봉사, 민주시민교육, 시민민주주의 등 기존에 수립된 조례가 규정하는 바에 따라 추진되는 정책이 보다 촉진되고 유기적으로 연계될 수 있는 내용을 중심으로 규정하였다.

< 기본 조례의 주요 내용 >

- ◇ 조례는 4개의 장과 23개 조로 구성됨
- ◇ 시민사회 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 시민사회의 건강한 생태계를 조성하여 더불어 잘사는 서울을 만드는 것을 목적으로 함(안 제1조)
- ◇ 협의의 NPO만이 아닌 광의의 ‘시민사회’에 대한 포괄적 지원, 시민사회의 독립성과 자율성 보장 원칙, 시장의 책무, 정책 수립과 집행 원칙 등을 규정함(안 제2조, 제4조, 제5조)
- ◇ 5개년 계획으로 수립되는 기본계획에는 중장기 목표, 추진 방향, 추진 체계, 정책 과제 및 정책 추진을 위한 재원과 조달 방안을 포함하도록 하며, 자치구별 자치구 계획 수립을 촉진토록 함(안 제7조-9조)
- ◇ 시민사회 활성화에 관한 사항을 심의하기 위해 시민사회활성화위원회를 두며(안 제10조-13조), 관계 중간지원조직 정책협의회 등을 개최(안 제15조)하고, 시민사회 전담부서 설치를 규정함(안 제16조)
- ◇ 시민사회 활성화를 위한 주요 정책으로 제도 개선 및 정책 평가, 시민사회 조사 및 연구, 교육·훈련, 공익활동 사회적 인정체계 구축, 공익활동 공간 설치·운영, 비영리일자리 확대, 시민사회 발전기금 조성을 규정함(안 제17-23조)

기본계획 제안

시민사회 활성화 기본계획의 근거가 되는 시민사회 활성화 정책의 비전체계(비전, 목표, 원칙)와 함께 4대 정책목표별 전략과제가 연구내용을 바탕으로 초안으로 작성되었다. 기본계획 초안은 ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’ 회의, 정책토론회, 워크숍에서 추가과제, 우선순위 등이 검토된 후 수정, 보완되어 최종 제시되었다.

[서울시 시민사회 활성화 정책 비전체계]

| | |
|----------|--|
| 비전 | 참여하는 시민, 모두의 시민사회, 활력있는 서울 |
| 정책 목표 | <p>1. 시민들의 공익활동 확대 시민이 주권자로서 공공의 문제에 권한을 행사하도록 행정을 개방하고, 더 많은 시민이 일상에서 지속적으로 공익활동에 참여할 수 있는 사회·경제·문화적 환경을 조성한다.</p> <p>2. 시민사회조직의 지속가능성 촉진 공익활동가와 단체들이 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 활발하게 지속하도록 사회적 지원을 강화한다.</p> <p>3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화 사회문제 해결과 민주주의 발전을 위해 시민사회, 기업, 정부는 상호신뢰를 구축하고 다양한 층위와 영역에서 사회 공동의 이익을 위해 협력한다.</p> <p>4. 시민사회의 성장 생태계 조성 시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환, 지속되어 건강한 시민사회 성장의 자양분이 되는 토대를 마련한다.</p> |
| 정책 원칙 | <p>1. 시민사회의 공익증진과 사회적 가치창출 역할 존중</p> <p>2. 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성 보장</p> <p>3. 시민사회 성장에 대한 정부의 책무 인식</p> <p>4. 시민 공익활동의 다양성 보장과 사회적 인정</p> <p>5. 시민사회조직과의 소통과 협력 강화</p> <p>6. 서울 시민사회의 역할 존중과 지역성 강화</p> <p>7. 자치구 시민사회 생태계 존중과 활성화 지원</p> <p>8. 시민사회 생태계 조성을 위한 포괄적 정책으로 전환</p> |
| 추진체계 | <p>서울시 시민사회 활성화 기본 조례 제정</p> <p>서울시 시민사회 활성화 기본 계획 마련</p> <p>시민사회 활성화위원회 구성 및 운영</p> |

[시민사회 활성화 4대 목표별 전략 및 과제]

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|---|--------------------------|--|
| 1. 시민들의 공익활동 확대 | 민주시민 의식 강화 | -시민력 향상을 위한 민주주의 심화교양 교육 -다양한 시민참여 현장과 민주시민교육 연결 |
| | 시민 공익활동 촉진 | -시민 기초 사회참여 증진의 정책목표 제시 -시민 공익활동 사회적 인정 방안 공론화 |
| | 일상적인 시민공론장 활성화 | -공공정보의 접근성 및 활용성 증진 -민간 주도의 공론장 활성화 방안 모색 |
| | 시민 정책과정 참여 확대·심화 | -다양한 시민참여제도의 공고화 -시민들의 공익적 정책과정 개입 활동 활성화 |
| 2. 시민사회조직 의 지속가능성 촉진 | 공익활동가 사회안전망 구축 | -(가칭)공익활동지원기금 구축 -미등록단체 및 개인 활동가 맞춤형 지원 |
| | 비영리 일자리 확대 및 지원 | -비영리일자리관련 온오프라인 플랫폼 구축 -비영리 맞춤형 고용장려금제 도입 -비영리스타트업 확대 |
| | 공익활동 거점 공간 조성 | -단체 입주·협업공간 조성 -공공 유휴공간 정보 인프라 구축 및 활성화 |
| | 단체 지원 제도·사업 혁신 | -공익활동 관련 제도 및 지침 정비 -새로운 유형의 비영리스타트업 확대 -단체 맞춤형 성장 지원 |
| 3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화 | 서울시-시민사회 파트너십 증진 | -초기논의부터 함께 하는 민관간 협업과정 정착 -적극적인 시민사회 참여 기반 협치서울협약 추진 -수평적 파트너십 지향 민간위탁제도 개선 |
| | 기업과 시민사회 주체간 연계·협력 촉진 | -기업의 시민사회 지원 영역·방식의 다양화 촉진 -시민사회 지원 산업 활성화 |
| | 시민사회 내 협력 네트워크 구축 지원 | -서울 시민사회 대표성을 띤 협의기구 구성·운영 -통합적인 시민사회 지원을 위한 융합체계 구축 방안 모색 |
| 4. 시민사회 성장 생태계 조성 | 시민사회 지식생태계 조성 | -서울 시민사회 기본통계 및 통합 DB구축 -서울 시민사회 개방형 연구협력체계 구축 -시민사회 도서관 설립 |
| | 시민사회 발전기금 조성 | -서울시 시민사회발전기금 설치 및 운영 -시민사회 재원확보 다변화 지원 |
| | 시민사회 정책 전담체계 구축 | -서울시 시민사회발전위원회 구성 및 운영 -협치형 중간지원조직의 상시협력체계 구축 및 지원 -행정 전담기구 ‘시민사회담당관’(가칭) 설치 |

목 차

| | |
|----------------------------|-----------|
| 요약 | i~xviii |
| 1장 연구개요 | 1 |
| 1. 연구의 배경과 목적 | 2 |
| 2. 연구의 내용과 방법 | 4 |
| 3. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할 | 6 |
| 2장 이론과 담론 | 9 |
| 1. 시민사회 개념과 의미 | 10 |
| 2. 시민사회 활성화의 의미와 요소 | 21 |
| 3. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할 | 28 |
| 3장 시민사회 제도와 쟁점 | 35 |
| 1. 한국 시민사회 제도와 정책의 기초 | 36 |
| 2. 시민사회 관련법 체계와 제·개정 쟁점 | 43 |
| 3. 해외 시민사회 활성화 정책 사례 | 50 |
| 4장 서울시 시민사회 환경과 실태 | 55 |
| 1. 인구 및 권역별 특성 | 56 |
| 2. 시민의식과 사회참여 현황 | 63 |
| 3. 단체와 공익활동가 현황 | 74 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| 4. 시민사회 내 연대와 지원 노력 ----- | 88 |
| 5장 서울시 시민사회 관련 정책의 진단 ----- | 91 |
| 1. 서울시 시민사회 정책의 기초와 여건 ----- | 92 |
| 2. 서울시 시민사회 관련 제도 및 정책 진단 ----- | 101 |
| 3. 시민사회 현장의 경험과 평가 ----- | 112 |
| 6장 시민사회 활성화 정책의 전략과 과제 ----- | 119 |
| 1. 개별 데이터별 전략과 과제 ----- | 120 |
| 2. 통합과 재구성 ----- | 133 |
| 7장 서울시 시민사회 활성화 기본조례(안) ----- | 139 |
| 1. 시민사회 활성화 기본조례의 제정 배경과 개요 ----- | 140 |
| 2. 시민사회 활성화 기본조례(안) 조문별 해설 ----- | 147 |
| 8장 서울시 시민사회 활성화 기본계획(안) ----- | 165 |
| 1. 서울시 시민사회 활성화 정책의 비전체계 ----- | 166 |
| 2. 4대 목표별 전략 및 과제 ----- | 173 |
| 참고문헌 ----- | 207 |
| 부록 ----- | 214 |

표 목차

| | |
|--|----|
| [표 1-1] 시민사회 활성화 정책권고 추진단 명단 | 7 |
| [표 2-1] 시민사회조직의 공익적 역할 유형 | 15 |
| [표 2-2] 시민사회조직의 명칭과 특징 | 17 |
| [표 2-3] 활성화된 시민사회의 모습 | 21 |
| [표 2-4] 시민참여단계 | 24 |
| [표 2-5] 행정·신공공관리·거버넌스 패러다임 비교 | 26 |
| [표 3-1] 시민사회발전위원회 시민사회 발전 10대 과제 | 38 |
| [표 3-2] 문재인 정부 시민사회 관련 국정과제 | 39 |
| [표 3-3] 시민사회 제안 시민사회 활성화 정책과제 | 40 |
| [표 3-4] 시민사회비서관실 시민사회 관련 추진과제 | 41 |
| [표 3-5] 비영리단체·공익법인 법체계 | 45 |
| [표 3-6] 영국 시민사회전략 주요내용 | 51 |
| [표 3-7] 미국 시민사회 지원정책 주요내용 | 52 |
| [표 3-7] 세계시민단체연합 전략계획 2017-2022 | 53 |
| [표 4-1] 서울시 총인구 | 56 |
| [표 4-2] 서울시 가구원 수별 가구 수(2000~2018) | 57 |
| [표 4-3] 서울시 전체 세대 주택 유형 | 58 |
| [표 4-4] 서울시 다문화 가구 현황(2016~2018) | 58 |
| [표 4-5] 서울시 외국인 주민현황(2016~2018) | 59 |
| [표 4-6] 서울시 5대 권역 개요 | 60 |
| [표 4-7] 서울시 집회·시위 현황(2019) | 73 |

| | |
|---|-----|
| [표 4-8] 서울시 사회단체활동 참여도 ----- | 75 |
| [표 4-9] 비영리민간단체 등록 현황 ----- | 77 |
| [표 4-10] 서울시 비영리민간단체 주요 특징 ----- | 78 |
| [표 4-11] 활동가 특성에 따른 지속가능한 공익활동 조건 우선순위 --- | 82 |
| [표 4-12] 공익활동가 정책과제 선호비교 ----- | 83 |
| [표 4-13] 숫자로 보는 마을공동체 종합지원센터(2012-2017) ----- | 84 |
| [표 4-14] 서울지역 사회적경제조직 현황 ----- | 86 |
| [표 4-15] 시민사회활성화 전국네트워크 참여단체 ----- | 89 |
| [표 4-16] 민간지원재단 기초현황 조사 ----- | 90 |
| | |
| [표 5-1] 서울 민선 7기 시민사회 활성화 관련 공약 ----- | 94 |
| [표 5-2] 서울 민선 7기 시정 4개년계획 시민사회활성화 정책 ----- | 95 |
| [표 5-3] 서울시 공익지원사업 신청·선정단체·지원금액 ----- | 101 |
| [표 5-4] 광역·특별시 공익활동 지원사업 현황 ----- | 102 |
| [표 5-5] 서울시 민간보조사업 개선과제와 혁신 방안 ----- | 103 |
| [표 5-6] 서울시 정보공개율 ----- | 105 |
| [표 5-7] 서울시 신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신 방안 ----- | 108 |
| [표 5-8] 서울시 중간지원조직형 민간위탁사업 현황 ----- | 110 |
| [표 5-9] 서울시 시민사회 활성화 정책의 진단과 방향 ----- | 112 |
| [표 5-10] 서울시 민관협력에 대한 비판적 평가 ----- | 114 |
| [표 5-11] 서울시 시민사회 지원사업 참여율과 만족도 ----- | 115 |
| | |
| [표 6-1] 설문조사에서 도출된 과제 ----- | 121 |
| [표 6-2] 심층 인터뷰에서 도출된 과제 ----- | 124 |
| [표 6-3] 정책자문에서 도출된 과제 ----- | 126 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| [표 6-4] 강한 시민사회포럼에서 도출된 과제 | 128 |
| [표 6-5] 서울시 NPO센터 발간 자료에서 도출된 과제 | 129 |
| [표 6-6] 서울연구원 발간 보고서에서 도출된 과제 | 130 |
| [표 6-7] 시민사회활성화 정책 비전체계 종합 | 133 |
| [표 6-8] 시민사회활성화 정책수립과 집행 원칙 종합 | 134 |
| [표 6-9] 시민들의 공익활동 확대 분야 종합 | 135 |
| [표 6-10] 시민사회조직 지속가능성 촉진 분야 종합 | 136 |
| [표 6-11] 사회문제 해결을 위한 협력 강화 분야 종합 | 137 |
| [표 6-12] 시민사회 건강한 생태계 조성 지원 분야 종합 | 138 |
| | |
| [표 7-1] 시민공익활동 지원 관련 조례 | 142 |
| [표 7-2] 혁신형 중간지원조직 설치 및 운영 근거조례 | 143 |
| [표 7-3] 서울시 시정참여 및 협치 관련 조례 | 144 |
| [표 7-4] 서울시 자원봉사·민주시민교육 조례 | 145 |
| | |
| [표 8-1] 서울시 시민사회 활성화 정책 비전체계 | 166 |
| [표 8-2] 시민사회 활성화 4대 목표별 전략 및 과제 | 173 |

그림 목차

| | |
|---|----|
| [그림 1-1] 연구개요 | 8 |
| [그림 2-1] 시민사회 개념과 범주 | 11 |
| [그림 2-2] 시민사회 핵심가치 | 12 |
| [그림 2-3] 시민사회 역할과 의미 | 13 |
| [그림 2-4] 활성화된 시민사회 모습을 나타내는 키워드 | 22 |
| [그림 2-5] 시민사회 활성화 4대 요소 | 23 |
| [그림 3-1] 시민사회조직 법적 지위로 본 관련법 | 43 |
| [그림 4-1] 고령인구비율 | 57 |
| [그림 4-2] 서울시 권역별 생활권 계획 수립 현황 | 60 |
| [그림 4-3] 서울시 권역별 생활환경 만족도 | 61 |
| [그림 4-4] 서울시민 행복지수 | 63 |
| [그림 4-5] 서울시민 개인성향 | 64 |
| [그림 4-6] 서울시민 계층의식 | 65 |
| [그림 4-7] 서울시민 계층이동 가능성 인식 | 65 |
| [그림 4-8] 서울시민 사회적 신뢰도 | 66 |
| [그림 4-9] 서울시민 사회적 약자에 대한 수용태도 | 67 |
| [그림 4-10] 서울시민 다문화에 대한 인식 | 67 |
| [그림 4-11] 서울시민 사회적 차별 인식 | 68 |
| [그림 4-12] 서울시민 기부 경험률 | 69 |
| [그림 4-13] 서울시민 최근 1년 간 기부 경험 비율 | 69 |
| [그림 4-14] 전국 자원봉사 참여율 변화(1980-2015) | 70 |

| | |
|---|-----|
| [그림 4-15] 서울시민 자원봉사 참여율 ----- | 71 |
| [그림 4-16] 서울시민 자원봉사활동 경험 및 분야별 횟수 ----- | 72 |
| [그림 4-17] 서울시 자치구별 비영리민간단체 분포 ----- | 77 |
| [그림 4-18] 시민사회단체 행동 역량 평가 ----- | 79 |
| [그림 4-19] 시민사회단체 애로사항 ----- | 80 |
| [그림 4-20] 주민 선정 마을 의제 및 실행방식 ----- | 85 |
| [그림 4-21] 서울시 사회적 경제 추이변동 ----- | 87 |
| | |
| [그림 5-1] 서울시 민선 7기 조직도 ----- | 99 |
| [그림 5-2] 서울민주주의위원회 조직도 ----- | 99 |
| [그림 5-3] 서울혁신기획관 조직도 ----- | 100 |
| [그림 5-4] 서울시 민관협력 인식·장애 요인 ----- | 115 |
| [그림 5-5] 시민사회 지원사업 참여율·만족도 Matrix ----- | 116 |

1장 연구개요

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 내용과 방법

01. 연구개요

1. 연구의 배경과 목적

서울시는 2012년 박원순 시장이 취임한 이후부터 줄곧 ‘협치’와 ‘혁신’의 기조에서 시민사회 친화적인 정책을 표방해 왔다. 시민사회에서 발전시킨 마을공동체, 에너지, 청년, 여성 등의 의제를 시정에 반영하고 민관협치를 강화해왔다. 지난 7여 년간 서울시에는 많은 변화가 있었다. 마을공동체 활성화를 통해 이전보다 많은 시민이 이웃과 만나고, 동네일에 참여하기 시작했으며, 생활문제를 공공 의제화하고 공동해결하는 단계로 나아가고 있다. 또한, 행정정보 제공, 위원회제 개선, 시민참여예산제 확대 등 행정의 독점적 권한을 시민에게 이관하는 다양한 정책을 통해 대의민주주의의 한계를 넘어 참여·숙의 민주주의의 초석을 다졌다는 평가를 받는다. 서울시가 시민사회와 협력하여 사회적 성과를 보인 마을공동체, 도시재생, 청년 정책 등은 정부 정책으로 채택되어 전국으로 퍼지고 있다.

그러나 시민사회 주체들은 소진과 한계를 토로한다. 사회 불평등, 환경위기, 세대갈등 등으로 시민사회가 마땅히 나서야 할 일은 늘어나고 있고, 동시에 협치처럼 새로운 역할도 더해지고 있지만, 정작 시민사회 내 자원이 고갈된다고 느끼기 때문이다. 최근 진행된 설문조사를 보면, 시민사회 활동가는 공익활동에 자부심을 느끼지만, 경제적인 이유로 활동을 중단하고, 스트레스나 우울증에 시달리는 경우도 많았다(동행, 2019; 권영은 외, 2019). 마을모임, 자원봉사조직, 시민운동단체 등 크고 작은 시민사회 내 조직들이 공간이나 활동가를 구하는 데 어려움을 겪고 있었다(김소연 외, 2018). 이 같은 상황이 그대로 유지된다면 시민사회 생태계는 제 기능을 지속하기 어려울 것이다. 이는 사회 전체적으로 권력감시, 상호돌봄, 문제해결, 사회적자본 창출 등 ‘함께 잘사는 사회’를 만드는데 필요한 순기능이 약해진다는 것을 의미한다.

시민사회 자원고갈은 사회적 책임이 크다. 지난 30여 년간 시민사회의 늘어나는 공익적 역할에도 불구하고 시민사회에 대한 사회적 지원은 늘지 않았다. 기부금의 투명성 강화, 공익법인의 관리 일원화 등으로 추가되는 관리 규정은 공익활동을 무겁게 만들고, 제정된 지 20여 년이 지난 비영리민간단체지원법, 지방재정법, 보조금법 등은 더 많은 역할을 요구받는 시민사회 공익활동을 낡은 규정으로 둔화시킨다. 이는 사회발전에 대한 시민사회의 역할을 인정하고,

그에 상응하여 시민사회의 자율성을 강화하며, 국가적 지원을 늘리고 있는 국제적 추세와는 다른 행보다. 서울수도 최근까지 지방정부란 이유로 시민사회의 활성화를 목적으로 한 적극적인 정책을 마련하지 않았다.

이 연구는 서울시의 민선 7기 ‘시민사회 활성화 정책’에 근거한다. 최근 2~3년간 시민사회 활성화에 대한 서울시의 책임을 명확히 하고, 시민사회의 건강한 생태계를 지원하는 정책에 대한 요구가 증가했다. 서울시는 시민사회 현장의 의견을 받아들여 ‘시민사회의 성장과 활성화를 위한 서울시의 선도적 역할’을 강조한 바 있다.¹⁾ 민선 7기에 들어서서 시민사회의 지속가능한 성장과 활성화 정책이 필요하다는 정책 기초를 수립하고, 그 내용을 『서울시정 4개년 계획』에 담았다. ‘시민이 주인되는 민주서울’을 목표로 시민사회 활성화 기본조례 제정 및 종합계획 수립을 비롯해 민간보조금제도 혁신, 권역 NPO지원센터 조성, NPO도서관 설립 등의 활성화 계획을 제시하였다(서울시, 2019a). 지방자치단체 차원에서는 서울시가 처음으로 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임을 공식화하고 제도적인 근거와 실질적인 지원계획을 수립하겠다고 명시했다는 점에서 큰 의미가 있다.

이 연구의 목적은 서울시의 시민사회 활성화 정책의 제도적 근거가 될 ‘서울시 시민사회 활성화 기본조례’와 ‘기본계획’의 초안을 작성하는 데 있다. 이론적, 정책적, 실천적 논의를 검토하여 연구의 결과로 제시하는 ‘서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획’은 초안이라는 말 그대로 밑그림이다. 연구가 종료된 후, 서울민주주의위원회가 주관하여 더욱 광범위한 토론과 정밀한 심의 과정을 거치면서 초안을 수정, 보완하여 최종안으로 발전시키게 될 것이다. 더욱 많은 사람의 경험과 지혜를 통해 오류가 수정되고 내용이 풍부해진 최종안이 실제 정책으로 추진되어, 서울 시민사회에 활력을 불어넣고 나아가 한국 시민사회의 지속가능성과 성장을 견인하기를 기대한다.

1) 박원순 서울시장, 2017.05.16., “서울시NPO지원센터 3주년 성과 토론회” 축사 (박영선·정병순 2019에서 재인용)

2. 연구의 주요 내용과 방법

이 연구는 2019년 7월 착수하여 11월까지 5개월간 수행되었다. 연구의 목적인 서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획의 초안을 작성하기 위해, 정책프레임을 개발하고 내·외부환경을 분석하며 서울시 정책을 진단하는 과정을 거쳤다. 문헌과 2차 자료 분석을 통해 도출한 서울시 시민사회 활성화 정책 비전체계와 전략과제를 바탕으로 기본조례와 기본계획의 초안을 작성하였다. 초안은 ‘시민사회 활성화 정책권고추진단’²⁾의 회의와 공론과정(정책토론회, 워크숍)을 통해 수정, 보완되었다(그림 1-1 참조). 연구는 크게 정책프레임 개발, 외부환경 분석, 내부환경 분석, 정책 진단, 비전·전략 과제 도출, 초안 작성과 의견 수렴으로 나눌 수 있다. 연구는 본 보고서의 2~8장으로 정리하여 보고하였다. 주요 내용과 방법을 개괄적으로 설명한다.

정책프레임 개발: 2장 이론과 담론

시민사회의 개념은 역사적 맥락, 사회적 조건, 또는 사용 목적이나 의도에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 시민사회 활성화 정책의 대상, 범위, 방법 등도 시민사회와 국가의 관계를 보는 관점에 따라 크게 달라질 수 있다. 이론적 논의와 선행연구를 검토하여 이 연구가 취하고 있는 시민사회의 개념과 의미를 제시하였으며, 시민사회 활성화의 의미와 요소, 그리고 시민사회 활성화를 위한 정부의 책임과 역할에 대해 논의하였다.

외부환경 분석: 3장 시민사회 제도와 쟁점

시민사회에서 활동하는 시민과 단체들은 제도적 환경에 크게 영향을 받는다. 법 제정의 취지와 내용에 따라 공익활동이 촉진되기도 하고 반대로 위축되기도 한다. 서울시와 같은 지방정부의 정책 또한 중앙정부의 제도와 정책에 직간접적인 영향을 받는다. 자치 권한은 법령의 위임 사항에 한하며, 그 외는 법령을 따라야 하기 때문이다. 3장에서 한국 시민사회 제도의 특징, 문재인 정부의 시민사회 정책추진 현황, 시민사회 관련 제도의 제·개정 쟁점을 개괄함으로써 서울시 시민사회 활성화 정책 수립의 외부적 환경을 파악하였다. 아울러 영국, 미국, 세계시민단체연합에서 수립한 시민사회 전략계획을 검토하여 정책적 시사점을 도출하였다.

내부환경 분석: 4장 서울시 시민사회 환경과 실태

서울시 시민사회의 환경과 실태를 파악하기 위해 서울의 인구 현황, 가구·주거 형태, 다문화 가구·외국인주민 현황, 권역별 특성 등을 국가통계 포털, 서울시 도시정책지표조사(2019), 권역별 NPO 기초조사 자료 등을 활용해 개괄하였다. 서울시 시민사회 활성화의 정도와 실태를

2) 시민사회 활성화 정책권고 추진단에 대해서는 다음절에서 자세히 설명한다.

가능하기 위해서 서울 시민의식과 사회참여, 단체와 공익활동가 실태, 시민사회 내 연대와 지원 활동 현황 등을 통계자료와 선행연구를 통해 정리하였다.

서울시 정책 진단과 평가: 5장 서울시 시민사회 관련 정책진단

서울시 시민사회 활성화 정책 수립여건을 파악하기 위해 민선 5기~7기의 시정 기초를 시민사회 활성화의 관점에서 조망한 후 관련 조례와 정책실행 단위를 개괄하였다. 다음으로 선행연구와 문헌 자료를 근거로 하여 서울시 시민사회 활성화와 직접 관련된 제도와 정책을 진단하였다. 마지막으로 선행연구의 설문조사와 심층인터뷰 데이터를 재분석하여 서울시 시민사회 정책 기초, 민관협력사업 등에 대한 참여경험을 분석하였다.

비전 및 전략과제 도출: 6장 시민사회 활성화 정책의 전략과 과제

시민사회 활성화 정책의 비전체계를 제시하고, 전략과제를 발굴하기 위해 2차 자료와 정책보고서를 분석하였다. 2018년 서울시NPO지원센터·서울연구원이 발주해 진행된 <서울시 시민사회 정책제언-시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로> 연구의 ① 설문조사 데이터 ② 심층 인터뷰 녹취본 ③ 정책전문가 서면 자문서와 함께 ④ 강한시민사회포럼 1~6차 발제문과 토론문 ⑤ 서울시NPO지원센터와 권역 NPO지원센터 발행보고서 ⑥ 서울연구원 발행보고서에서 관련 정보를 취합하였다. 개별 데이터별로 도출된 정보를 분류한 후 이를 조례와 기본계획 수립에 반영하도록 재구조화하고 종합하여 서울시 시민사회 활성화 비전체계와 전략 과제를 도출하였다.

기본조례와 기본계획 초안 작성 및 의견 수렴: 7-8장 기본조례·기본계획(안)

시민사회·시민사회 활성화 개념과 의미 검토, 서울시 시민사회 활성화 정책 수립의 내외적 여건 분석, 정책 비전체계와 전략 과제 도출 등 연구결과를 종합하여 서울시 시민사회 활성화 기본조례와 기본계획의 초안을 작성하였다.

연구진이 작성한 조례 초안은 연구자문회의, ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’의 공론과정을 거쳐 각종 쟁점 사항이 검토되었고, 이 과정에서 제시된 의견을 반영해 수정, 보완되었다. 공론 과정에서 주요 쟁점이 된 법률과 조례와의 관계, 서울시 관련 조례와의 관계, 개념 정의, 시장의 책무와 정책 범위 등을 7장의 조문별 해설을 통해 수록하였다.

기본계획은 6장의 연구결과를 기본으로 하여, 시민사회 활성화 기본계획의 근거가 되는 시민사회 활성화 정책의 비전체계(비전, 목표, 원칙)와 함께 4대 정책목표별 전략과제가 초안으로 작성되었다. 연구진이 작성한 기본계획 초안은 ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’ 회의, 정책토론회, 워크숍에서 검토된 후 추가과제, 우선순위 등의 의견을 반영하여 8장에 수록하였다.

3. ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’ 구성과 논의내용

이 연구는 참여정책연구(participatory policy research) 방법을 채택하여 설계했다. 참여정책연구는 정책에 영향을 받는 다양한 그룹이 정책 결정 과정에 참여하여 정책의 책임성과 투명성을 확보함과 동시에 정책 입안 이후의 실효성을 확보하려는 목적을 가진다. 참여정책연구 설계에 따라 서울시와 서울시NPO지원센터와 협의해 ‘시민사회 활성화 정책권고추진단’(이하 정책권고추진단)과의 긴밀한 협의를 통해 연구를 진행하였다.

정책권고추진단은 구)진단과권고의 2019년 과제로 선정된 ‘시민사회 활성화 정책’을 진단하고 권고하기 위해 구성되었다.³⁾ 구)진단과권고 위원은 기획위원으로 참여하고, 자원봉사·사회적경제·마을 등 시민사회 현장실천가, 연구자, 중간지원조직, 행정 관계자들이 실무TF위원으로 참여하였다(표 1-1). 기획회의는 ‘17년과 ‘18년 과제였던 위원회제와 민간위탁제의 이행을 점검하고 ‘19년 과제 추진에 따른 의견을 서울민주주의위원회에 전달하는 역할을 한다. 실무TF는 다양한 분야에 걸친 경험과 전문지식으로 시민사회 활성화 정책을 진단하고 개선책을 제시하는 역할을 한다. 연구책임자는 실무TF의 위원으로 참여하여 공론과정에서 필요한 자료를 지원하고, 제기된 의견을 연구 과정과 결과에 반영하였다.

시민사회 활성화 과제를 위한 공론과정은 2019년 1월부터 11월까지 진단과권고 회의 7회, 추진단 회의 8회, 워크숍(9/9) 1회, 정책토론회(10/10) 1회 등 총 17회에 걸쳐 이루어졌다. 2019년 1~3월까지 구)진단과 권고가 과제 선정을 위한 탐색작업으로 시민사회의 정의와 가치, 서울 시민사회 실태와 정책적 수요 등을 주제로 논의하였다. 이어 4~5월에는 시민사회 활성화 정책의 범위, 서울시의 책무 등을 검토한 후, ‘시민사회 활성화 정책’을 ‘19년 과제로 선정하였다. 2019년 5월에 구)진단과권고가 해체된 이후 7월부터 새로 구성된 정책권고 추진단이 시민사회 활성화 쟁점 진단과 우선 정책과제 선정 등을 위한 공론과정을 진행하였다.

정책권고추진단은 2019년 활동을 통해 ‘시민사회 활성화를 위한 서울시의 추진과제’를 2가지 차원에서 제안하였다. 첫째, 시민사회 활성화를 위한 조례를 제정(또는 기존 조례 개정)하고 서울시 시민사회 활성화 종합계획을 수립하는 과제를 제안하였다. 둘째, 시민사회 활성화를 위한 우선 과제로 ① 시민사회의 안정적인 자립 지원, ② 시민사회 활성화를 위한 지원방식 개선, ③ 시민 및 시민사회의 공익활동에 대한 인정·보상방안 마련의 3가지 의제를 추진할

3) 서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례(제8조 제2항)는 ‘시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 시장에게 권고할 수 있고, 시장은 이를 실행하도록 노력’하도록 규정한다. 이 조례에 따라 서울협치협의회 산하 진단과 권고 분과위원회(이하 진단과권고)는 2017년 ‘서울시 위원회제도 혁신을 위한 정책 권고’, 2018년 ‘협치서울을 위한 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책 권고’를 한 바 있다. 진단과권고는 2019년 과제로 ‘시민사회 활성화 정책’을 선정하였으나 서울시민주주의조례의 제정으로 ‘민관협치 활성화를 위한 기본조례’가 자동 폐지(2019.5)됨에 따라 진단과권고의 활동이 종료되었고, 이에 ‘시민사회 활성화 정책권고 추진단’을 한시적으로 구성한다.

것을 제안하였다. 정책권고추진단의 의견은 서울민주주의위원회의 회의 안건으로 제출될 예정이다.

정책권고추진단이 검토한 ‘서울시 시민사회 활성화 기본조례’에 관련된 개념, 정의, 책무, 정책과제 등에 대한 의견은 7장의 조례 조문별 해설에 수록하였다. 또한 시민사회 활성화의 목표, 원칙, 전략 과제 등은 정책권고추진단의 워크숍에서 검토된 후 추가과제, 우선순위 등의 의견을 반영해 확정하였고 이는 보고서 8장에 담았다.

[표 1-1] 시민사회 활성화 정책권고 추진단 명단

| 구분 | 이름 | 소속 | 구분 | 전문분야 |
|-------|------|--------------------|--------|----------------------|
| 기획회의 | 신상선 | 친해교육사회적협동조합 이사장 | 위원장 | 협치 |
| | 김성훈 | 사단법인 강북마을 대표 | 기획위원 | |
| | 송문식 | 서울민주주의위원회 위원 | 기획위원 | |
| | 정병순 | 서울연구원 서울협치연구센터장 | 기획위원 | |
| | 이동식 | 서울협치담당관 | 기획위원 | |
| 실무 TF | 강민수 | 쿵비즈협동조합 이사장 | 현장 | 사회적경제 |
| | 김소연 | 시민사회현장연구자모임. 들과 대표 | 연구자 | 연구 책임 |
| | 민성환 | 생태보전시민모임 대표 | 현장 | 시민사회 |
| | 송시현 | 재단법인 동천 변호사 | 전문가 | 법률자문, 서울시민간보조 혁신TF위원 |
| | 신권화정 | 사단법인 시민 사무처장 | 현장 | 시민사회지원, 활동가지원 |
| | 윤찬영 | 새로운사회를여는연구원 연구센터장 | 연구자 | 사회혁신, 행정개혁 |
| | 정란아 | 서울시NPO지원센터 센터장 | 중간지원조직 | NPO 지원 전반 |
| | 천 희 | 자원봉사사이음 사무처장 | 현장 | 자원봉사 |
| | 조경만 | 서울시 협치총괄지원관 | 행정(시정) | 서울시 협치시정 총괄지원 |
| | 김창주 | 서울시 협치지원관 | 행정(지역) | 서울시 협치지원 |

* 소속은 2019년 7월 구성 당시를 기준으로 함

[그림 1-1] 연구개요

| 단계 | 주요 목적 | 주요 내용 | 주방법 |
|---------------|---|---|---------------------------------------|
| 연구기획 및 착수 | ◇ 연구팀 구성 ◇ 정책권고추진단 협의 | - 연구목적, 내용, 추진방법 등 - 서울시NPO지원센터, 서울시 행정과 추진단 참여, 일정 협의 | 협의회의 자문회의 |
| 정책프레임 개발 | ◇ 정책프레임 개발 ◇ 정책의 근거 도출 | - 시민사회 개념, 의미 - 시민사회 활성화의 의미와 요소 - 정부의 역할과 정책 수단 | 문헌분석 |
| 외부환경 분석 | ◇ 서울시 시민사회 활성화 정책 수립에 영향을 미치는 중앙정부의 제도와 정책 분석 | - 한국의 시민사회 제도의 개요 - 문재인 정부 시민사회 정책 분석 - 시민사회 관련 제도 제개정 현황 및 쟁점 분석 - 영국, 미국, 세계시민단체연합 시민사회 전략계획 사례 검토 | 문헌분석, 관계자 인터뷰 |
| 내부환경 분석 | ◇ 서울시 시민사회 환경과 활성화 정도 진단 | - 서울시 인구 현황, 권역별 특성 - 서울 시민의식, 사회참여 현황 - 단체와 공익활동가 실태 - 시민사회 연대와 지원 활동 현황 | 문헌분석 국가통계분석 관계자 인터뷰 |
| 서울시 정책 진단과 평가 | ◇ 조례제정과 기본계획 수립의 여건 파악 ◇ 관련 정책 진단 | - 서울시 시민사회 정책 기초 - 시민사회 관련 조례와 제도 진단 - 이해관계자 경험과 제언 분석 | 문헌분석, 2차자료 분석 |
| 비전 및 전략과제 도출 | ◇ 서울시 시민사회 활성화 정책의 비전체계 제시 및 전략과제 도출 | - 서울시 시민사회 활성화 정책의 비전, 정책목표, 정책방향 종합 - 정책의 수립과 집행원칙 종합 - 분야별 추진전략 및 과제 종합 | 문헌조사, 2차자료 분석 정책권고추진단 (회의, 워크숍) |
| 초안 작성 | ◇ 조례와 기본계획 초안 작성 | - 조례: 총칙, 정책, 조직 등 - 기본계획: 비전체계, 목표, 정책 수립원칙, 전략과제 등 | 연구진회의, 자문회의 |
| 공론 | ◇ 초안 검토 ◇ 쟁점 논의 | - 시민사회 활성화 위상, 시장의 책무, 용어 정의, 정책 범위 등 쟁점 사항 검토 | 정책권고추진단 토론회, 워크숍 |
| 최종보고 | ◇ 최종 결과 보고 | - 연구보고서 작성 - NPO지원센터, 서울시 최종 보고 | 최종 보고서 작성 발주처, 행정보고 |

2장

이론과 담론

1. 시민사회 개념과 의미
2. 시민사회 활성화의 의미와 요소
3. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할

02. 이론과 담론

1. 시민사회에 대한 이해

시민사회의 개념은 공동체의 역사적, 사회적 조건에 따라 다양한 의미와 양상으로 변화해 왔다. 어느 나라보다 급속한 산업화와 민주화를 이룬 한국의 시민사회는 다른 나라와 비교가 안 될 정도로 빠른 성장과 변화를 경험하고 있다. 특히 공익과 관련하여 시민사회와 정부, 시장 영역 간의 경계 또한 불명확하고 상호 중첩되어 가고 있다. 변화된 사회에 맞추어 시민사회를 시민운동단체 또는 특정 의제 영역으로 협소하게 인식하는 것에서 벗어나 포괄적으로 이해할 필요가 있다. 1절에서는 시민사회의 개념과 의미를 고찰하고, 시민사회에 대한 보다 구체적인 이해를 위해 시민사회의 대표적인 사유의 흐름인 가치, 주체, 공간의 측면에서 살펴본다.

1) 시민사회

(1) 개념

한 사회의 영역을 구분하는 방식에는 여러 가지가 있다. 가장 일반적인 것은 한 사회를 정부, 시장, 시민사회 3개 영역으로 나누어 보는 방식이다. 여기서 시민사회는 흔히 ‘사회’라고 칭하고, 학술적으로는 ‘제3섹터’(Third Sector), ‘비영리영역’(Nonprofit Sector), ‘자원부문’(Voluntary Sector), ‘민간부문’(Private Sector), ‘자선부문’(Charitable Sector), ‘독립부문’(Independent Sector) 등 다양한 이름으로 일컫는다(노연희 2002). 각각의 명칭은 시민사회의 각기 다른 측면에 주목하고 있지만, 공통적으로는 정부와 시장이 아닌 영역으로 다양한 시민사회의 주체들이 ‘자율’과 ‘호혜’의 원리에 기반 해 활동하는 공간을 의미한다.

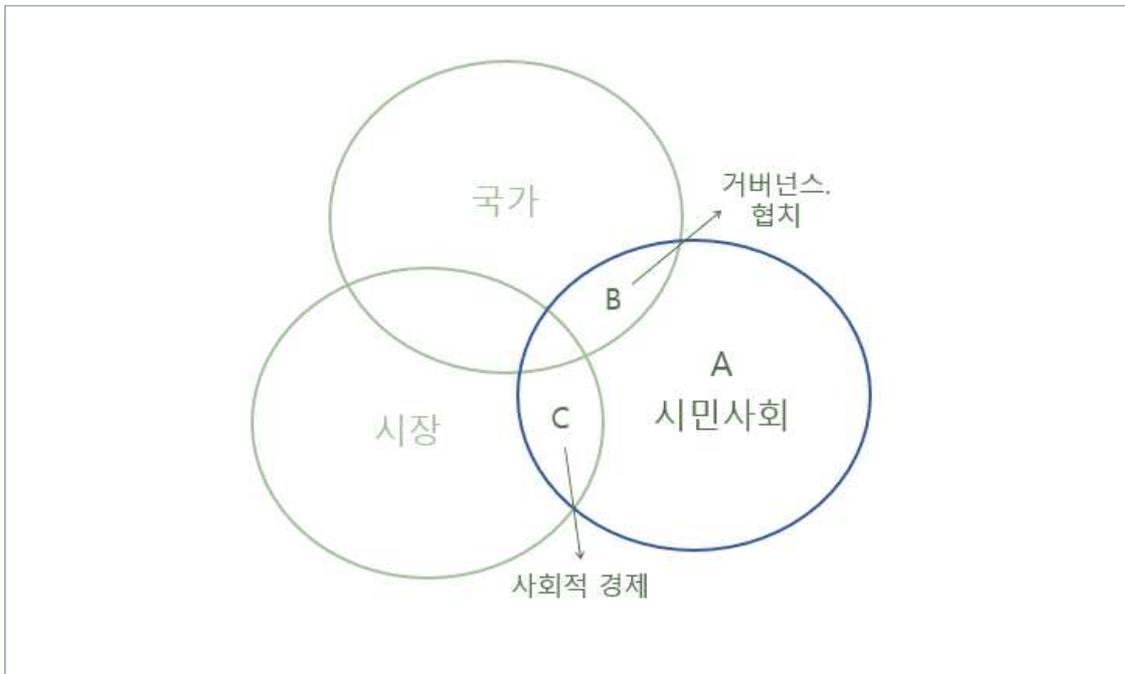
시민사회는 고대 그리스와 로마의 전통에서 국가와 동일시되다가 근대에 접어들면서 국가로부터 분리되었다. 이어서 동일시되던 시장과의 차이를 발견하고 의미화하는 과정을 거쳐 시민사회의 고유한 정체성을 형성해 왔다. 전 세계적으로 시민사회에 관한 논의는 오랜 역사가

있지만, 현재적 의미의 시민사회에 관한 담론이 활발해진 것은 1990년대에 접어들면서이다.

한국에서도 비슷한 시기인, 민주화 이후 1990년대 접어들어서 시민사회에 관한 논의와 실천이 본격화되었다. 그러나 “새로 정치기관을 만드는 데는 6개월이 걸리지만 절반쯤 생존 가능성이 있는 경제체제를 창조하는 데는 6년 (...) 하나의 시민사회를 창조하는 데는 60년이 걸린다”는 랄프 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)의 말에 비추어 보면, 한국의 시민사회는 아직 한창 성장기에 있다고 볼 수 있다. 한국의 시민사회는 서구의 개념을 수용해 세계적으로 공유하는 공통점을 지니면서도 역사적·사회적 조건에 따른 차이점들을 형성해 오고 있다.

이 연구는 시민사회 개념의 구성적 성격에 주목한다. 한국 시민사회는 어느 나라의 시민사회보다 급속한 발전과 변화를 경험해 왔다. 기존에는 시민사회의 활동이 아니라고 여겨지던 것이 시민사회의 활동으로 이해되기도 하고, 그 범주도 크게 변화하고 넓어지고 있다. 빠르게 성장·분화하는 한국 시민사회를 온전하게 이해하기 위해서는 변화하는 구성적 성격을 유연하게 포착하기 위한 관점과 함께 포괄적 시민사회 개념이 필요하다. 시민사회는 정부·시장영역과 구별되지만, 그 경계는 명확치 않고 상호 중첩된다. 정부와 시장과의 중첩영역은 주로 ‘거버넌스’(Governance)와 ‘사회적 경제’로 개념화 된다. 이 연구는 시민사회를 지칭하며 시민사회 고유영역([그림 2-1]의 A) 뿐 아니라 정부·시장과 중첩되는 영역([그림 2-1]의 B·C)까지 포괄하여 범주화한다.

[그림 2-1] 시민사회 개념과 범주

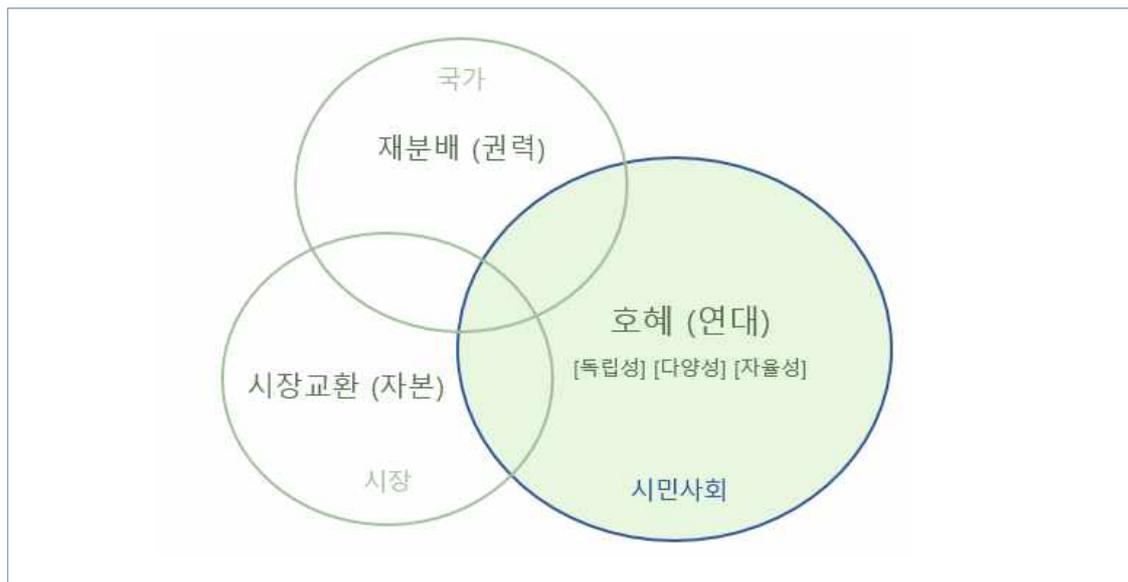


(2) 의미

카프와 설리반(Karp & Sullivan 1997)은 시민사회에 관해 사유의 흐름에는 각각 현실, 합리, 규범에 뿌리를 둔 3가지 관점이 존재한다고 분석한다. 현실적 관점으로 보자면, 사회는 주로 지배 시스템(법, 제재, 그리고 중국적으로는 강제력에 의해 부여되는)에 의해 질서가 유지되므로 시민사회는 잔여적 영역이다. 합리적 관점에서, 시민사회란 개인의 다양한 욕망과 선호들이 발현되는 영역이다. 마지막 규범적 관점은 시민사회를 본연의 가치와 존재 이유가 실현되는 영역으로 이해한다. 본 연구는 규범적 관점에서 서울 지역 시민사회의 활성화와 정부의 역할을 논의한다.

시민사회의 존재 이유와 본연의 가치는 고정불변하지 않다. 사회변화에 따라 시민사회 구성원의 합의와 공유에 의해 정립되고 존중된다. 가변적 성격에도 불구하고, 개념적으로는 각각 ‘권력’과 ‘자본’에 의해 ‘재분배’와 ‘시장교환’을 존재 이유로 하는 국가와 시장과 달리 ‘연대’를 통한 ‘호혜’를 존재 이유로 한다(그림 2-2). 시민사회는 체계(국가와 시장)의 통제와 지배로부터 벗어나(“독립성”), 시민의 자유와 권리, 그리고 사회적 삶의 “자율성”을 확보하고, 다양한 가치와 의견, 소수자의 권리가 존중받는 “다양성”을 핵심가치로 한다.

[그림 2-2] 시민사회 핵심가치



마이클 에드워즈(Michael Edwards 2004)는 시민사회 분석의 이론적 흐름을 크게 3가지로 분류한다. 첫째, ‘좋은 사회로서’(as good society) 시민사회는 규범적 용어—자기 이익의 영역 이라기보다는 서비스의 영역으로, 그리고 ‘마음의 습관들’을 배양하는 토대—로 정의되고, 긍정적인 사회상을 그려내는 역할이 부여된다. 둘째, ‘결사적 삶으로서’(as associational life) 시민

사회는 가정과 국가, 시장 사이에 존재하는 모든 결사체와 네트워크들로 구성된다. 셋째, ‘**공공 영역으로서(as public sphere) 시민사회**’는 공적 심의와 합리적 대화 그리고 공익 추구의 일환으로 ‘적극적 시민권’이 행사되는 장(場)으로 개념화 된다(그림 2-3).

에드워즈가 갈무리 한 시민사회에 관한 3가지 사유의 흐름은 각각 시민사회가 지닌 ‘가치’, ‘주체’, ‘공간’의 측면을 지니고 있다. 시민사회는 본질적으로 좋은 사회라는 가치지향을 지닌 ‘공익활동’으로 발현되고, 시민들의 집합적 행동의 매개체이면서 시민사회 활동의 주된 주체인 ‘결사체’들로 구성되며, 시민들의 사회참여가 일어나고, 시민적 삶을 정치·경제체계와 연결하는 ‘생태계’라 할 수 있다. 이런 시민사회의 3가지 측면은 각기 다른 측면이지만 상호 연결함으로써 시민사회를 온전히 이해하고 시민사회를 더 나은 사회를 위한 기반으로 성장시킬 수 있다.

[그림 2-3] 시민사회 역할과 의미



2) 가치: 공익활동

(1) 공익

시민사회를 시민사회이게 하고, 시민사회가 사회적 삶의 중요한 토대로 인정받고, 이를 위한 후원과 지원이 정당화되는 것은 시민사회가 지닌 공익적 성격에 기반 한다. 특히 시민사회에서 활동하는 단체들은 공익 달성이라는 사명을 지니고 있으며, 이것을 실현하기 위해 활동한다. 공익성은 단체들의 태생적 조건과 이유라 할 수 있다(안득기 2006). 공익성은 우리 사회에 있어 법적·정책적으로 불특정 다수이익, 사회적 약자보호 등의 의미를 지녀왔지만, 그 개념은

매우 포괄적이고 추상적이다(이계만·안병철 2011). 아울러 시민사회의 공익성 개념은 논쟁적이다. 시민사회의 공익성은 법조문으로 명시할 수 없고, 동시대 시민사회 구성원들의 사유와 대화, 그리고 실천을 통해 끊임없이 재구성된다. 하지만 시공간을 넘어 사회구성원들의 공감대가 공고화되어 온 자유, 평등, 연대, 민주주의, 인권, 정의와 같은 가치들이 시민사회가 지닌 공익성의 근간이 된다.

일반적으로 시민사회에 관한 논의는 사회에 긍정적인 영향을 미치는 ‘좋은 일’과 연관 지어 이루어진다. “좋은 사회는 자원하는 사람들이 하는 일과 그들이 일하는 이유에 의해 좌우”되기 때문이다(에드워즈 2004: 100). 시민사회의 다양한 활동들의 근간이 되는 자원봉사(volunteering)를 규정하는 원칙은 국가마다 조금씩 다른데, 국제적으로 통용되는 원칙은 스스로 참여하는 자발성, 대가를 전제로 하지 않는 무보수성, 그리고 사회에 긍정적인 영향을 미치는 공익성이다. 공익성의 내용에 관한 확정된 개념은 제시할 수 없지만, 시민사회 구성원들은 공익성에 대해 공유하는 감각을 기반으로 공익을 이야기하고, 공익을 실천한다. 아울러 시민사회에 관해 이야기할 때 자연스럽게 공익성과 연관해 생각하고, 올바른 시민사회는 공익을 지향해야 한다는 공감대가 형성돼 있다.

최근에 논의가 활성화 되고 있는 시민의 기본적인 삶을 위한 소득을 사회가 조건 없이 책임지는 기본소득(Basic Income)의 인식론적 전제는 모든 시민이 삶의 여건이 안정되면 사회에 긍정적인 영향을 미치는 공익적인 활동을 하게 될 것이라는 믿음이다. 이런 인식에 기반해 무차별적 기본소득의 전 단계로서 공익활동을 하는 시민들에게 선별적으로 기본소득을 지급하는 참여소득(Participation Income)도 제안되고 있다(김을식·이지혜 2018). 이 연구는 시민사회의 공익적 부문, 혹은 공익적 성격의 시민사회를 주된 논의 주제로 상정한다. 아울러 시민사회 안에서 공익적 가치와 활동이 활성화되고, 이를 통해 시민사회가 더 나은 사회를 향한 여정에 기여하고, 이를 주도할 수 있는 영역으로 성장하기 위한 방안을 모색한다.

(2) 활동

좋은 사회로서 시민사회는 한 번의 계기로 성취되는 정태적 상태라기보다는, 시민들의 활동, 그리고 시민사회와 정부·시장 간 상호작용을 통해 끊임없이 발전되고 재확인된다. “시간과 공간, 문화를 가로질러 수백만 가지가 넘는 방식으로 명시화되었을지라도, 좋은 사회를 탐색하려는 집합적인 행동은 보편화된 인간 경험의 일부다”(에드워즈 2004: 22). 한나 아렌트(Hannah Arendt)가 인간의 조건으로서 제시하는 ‘활동적 삶’(Vita Activa)은 시민사회에서 일어나는 활동과 일맥상통한다. 그녀는 활동을 생계유지를 위한 노동(Labor)과 생계에서 벗어난 예술활동 등을 일컫는 작업(Work), 그리고 집단적, 사회적, 정치적 맥락에서 이루어지는 타인과의 상호작용인 행위(Action)로 구분한다. 대다수 시민의 일상적인 행위가 이루어지는 공간이 시민사회라 할 수 있다.

역사적으로 시민사회 주체들은 공익성을 실현하기 위한 다양한 활동의 갈래들을 형성해 왔다. 시민사회는 민주, 정의, 인권 등 기본적인 공익적 가치들이 침해될 때 그것을 바로잡기 위해 저항하고, 정치적·경제적 권력이 좀 더 민주적인 방식으로 작동하도록 감시하고 비판하며, 우리 사회가 나아가야 할 새로운 방향을 제시하고, 이를 위한 정책을 제안한다. 시민사회는 권력과 자본의 논리에 경도된 사회의 균형을 회복하기 위해 호혜와 자율의 원리에 기반한 공동체와 대안적인 삶의 방식을 고안하고, 실험하며, 동료 시민들에게 제안하는 활동을 전개한다. 시민사회는 불의의 사고 혹은 사회구조적 원인으로 어려움에 처한 동료 시민들을 돕고, 이들이 다시 일어설 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 시민사회는 국가나 시장의 영역이 해결하지 못하는 복잡한 사회적 문제나 욕구의 해결에 있어서 특유의 유연성과 창의성을 활용해 새로운 접근방식을 제시한다. 일반적으로 시민사회 조직들이 수행하는 공익적 역할들은 감시자, 주창자, 서비스제공자, 전문가, 역량강화자, 인큐베이터, 대변자, 시민성옹호, 연대지원자, 기준설정자로 구분할 수 있다(표2-1).

[표 2-1] 시민사회조직의 공익적 역할 유형

| 명칭 | 주요특징 |
|----------------------------------|--|
| 감시자 (Watchdog) | 제도들의 투명성과 책무성 진작시키기 |
| 주창자 (Advocate) | 사회적 이슈와 도전들의 인식을 증진하고, 변화를 주창하기 |
| 서비스 제공자 (Service provider) | 교육, 건강, 식량, 안전 등 사회적 요구에 부응하는 서비스 제공, 재난의 관리, 예방, 대응 |
| 전문가 (Expert) | 정책과 전략을 형성하는 고유한 지식과 경험 불러일으키기, 문제해결책의 규정과 창안 |
| 역량강화자 (Capacity builder) | 교육과 훈련의 제공 및 그 밖의 역량강화 활동 |
| 인큐베이터 (Incubator) | 오랜 기간의 숙성 혹은 투자 회수기간이 필요한 문제해결 방안 개발 |
| 대변자 (Representative) | 소외되거나 억압받는 사람들의 목소리에 힘을 불어 넣기 |
| 시민성 옹호 (Citizenship champion) | 사회변혁을 지향하는 진보적 단체 |
| 연대 지원자 (Solidarity Supporter) | 근본적이고 보편적인 가치의 증진 |
| 기준설정자 (Definer of standards) | 시장과 정부 활동을 형성하는 규범의 창출 |

* 출처: WEF 2013.

시민사회가 발달시켜온, 그리고 지금도 전개하고 있고, 새롭게 형성되는 공익활동은 본 연구의 주된 분석대상이자, 시민사회 활성화의 주된 정책대상이기도 하다. 시민사회가 지닌 공익성은 결국 다양한 공익활동을 통해 발현되고, 사회에 영향을 미친다.

3) 주체: 결사체

(1) 결사

시민사회의 공익활동은 주로 복수 시민들의 모임, 즉 결사(結社, Association)의 형태에 기반해 이루어진다. 결사는 여러 사람이 공동의 목적을 이루기 위하여 단체를 조직하는 것을 의미한다. 사회가 형성되면서 사람들은 혼자서 하기 힘든 일, 혹은 공동의 이해와 관심을 도모하기 위해 집단을 형성하고 상호 협력하게 된다. 그리고 이런 활동과 관계를 지속적으로 유지하고, 사회적 영향력을 강화하기 위해 공식적인 조직형태로 발전시키기도 한다. 결사는 포괄적인 개념으로 여기에는 소규모의 자조모임에서부터 규모가 큰 협회에 이르기까지 다양한 형태들을 포함한다. 이승훈은 자발적 결사체들을 ‘공공(公共)-사사(私事)’의 기준으로 분류하는데(이승훈 2002), 본 연구에서 주목하는 것은 공공, 즉 공익적 목적을 지닌 결사체들이다.

시민사회는 인류의 역사를 통해 결사적 삶의 토대로서 기능을 수행해 왔는데, 1990년대 접어들면서 전 세계적으로 ‘결사적 혁명’(Associational Revolution)이 나타났고, 이를 통해 거대한 규모의 조직화된 개인들과 자발적인 활동들이 세계 곳곳에서 급증했다(Salamon et al. 1999). 결사체들은 “새로운 아이디어를 생산하는 인큐베이터이자 사회적 고통을 공론화시키는 포럼이며, 빈곤층과 무의탁 계층이 도움의 손을 찾을 수 있는 곳”으로 자리 잡아 왔다(리프킨 2005). 구체적으로는 사회서비스 및 고용제공, 민주주의의 발전 및 사회변혁, 자원결사체들에 의한 이익 조정 및 매개, 사회적 신뢰에 기초한 사회적 자본 함양 등의 역할을 수행한다(김인춘 2016: 51). 아울러 결사체들의 발전된 역할에 기반해 국가와 시장, 시민사회가 함께 협력해 사회문제를 해결하고 사회발전을 모색해 나가는 세계 각국의 정책들이—제3의길, 신지방주의, 온정적 보수주의 등—활성화 됐다(에드워즈 2004: 41). 나아가 폴 허스트(Paul Hirst)는 결사체를 개인과 가족을 국가와 시장에 연결해 주는 매개집단(intermediary)으로 정의하면서, 사회 이슈들이 자발적인 결사체들에 맡겨질 때 가장 효과적으로 해결될 수 있고, 결사체 참여가 민주적 시민성 형성을 넘어, 대의민주주의를 보완할 새로운 형태의 ‘결사체민주주의’로 나아갈 수 있다는 전망을 제시하기도 한다(Hirst 1994).

“우리에게 위대한 기업만 있다면, 풍요로운 사회를 건설할 수는 있을지 몰라도 위대한 사회를 건설하지는 못할 것이다. 경제 성장이나 경제력은 위대한 국가를 건설하는 수단일 뿐 그것만으로 위대한 국가를 건설할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 그러므로 우리에게 위대한 사회를 건설할 위대한 비영리단체가 절실히 필요하다(콜린스 2015).”

결사체는 시민사회를 구성하는 가장 일반화된 요소이며, 결사체를 매개로 시민들은 사회에 참여하고, 공익활동을 경험한다. 또한 결사체는 시민들의 참여를 북돋우며, 시민들의 권익을 옹호하고 다양한 사회적 서비스를 제공하며, 정부나 기업과의 감시·비판이나 협력을 통한 사회

개혁과 사회문제 해결에 나서는 주요한 주체로 자리 잡고 있다. 시민사회 결사의 기제 (mechanism)와 과정, 그리고 결사체들의 현황과 특성은 본 연구의 중요한 주제로 상정된다.

(2) 조직

시민사회 결사체 중 가장 유력한 형태는 공식적인 틀을 갖춘 조직(organization)들이다. 조직은 시민사회 연구나 정책 모두에서 자주 채택되는 분석대상이자 협력대상이다. 시민사회만큼이나 시민사회 조직들에 대한 개념규정은 쉽지 않으며, 시민사회에 관한 다양한 명칭들에 조응해 비정부단체(Non-Governmental Organization, NGO), 비영리단체(Non-Profit Organization, NPO), 시민사회조직(Civil Society Organization, CSO), 자원조직(Voluntary Organization, VO), 자선조직(Charities), GRO(Grass Roots Organization, 풀뿌리 조직), 사회운동조직(Social Movement Organization, SMO) 등 다양한 명칭이 통용되고 있다(주성수 2018).

학술적인 명칭 외에도 국내 법령에서는 시민사회조직들에 관한 다양한 명칭들이 사용되고 있다. 여기에는 비영리법인(민법), 공익법인(상속세 및 법인세법·공익법인의 설비운영에 관한 법률), 비영리민간단체(비영리민간단체지원법), 자원봉사단체(자원봉사활동기본법), 민간국제개발협력단체(국제개발협력기본법) 등이 포함된다. 법률적 명칭보다는 언론이나 세간에서는 다음 [표2-2]와 같은 명칭들을 각각이 가진 특징을 강조해 사용한다.

[표 2-2] 시민사회조직의 명칭과 특징

| 명칭 | 주요특징 |
|---------|-----------------------------------|
| NPO | 시민사회 내에서 공익을 추구하거나 공동이익을 추구하는 단체 |
| 민간단체 | 공공단체에 상대적인 개념 |
| 공익단체 | 공익을 추구하는 단체 |
| 시민단체 | 시민이 자발적으로 결성하여 공익을 추구하는 결사체 |
| NGO | 시민단체와 거의 유사한 의미로 이해되는 개념 |
| 민중단체 | 민중적 주체성을 가진 사람이 체제변혁을 목표로 모인 단체 |
| 관변단체 | 정부주도로 설립되어 재정지원을 받고 체제유지에 협력하는 단체 |
| 사회단체 | 사회변혁을 지향하는 진보적 단체 |
| ·시민사회조직 | 시민사회 내의 역동적인 자발적 결사체 |
| 이익집단 | 정부에 대한 영향력 행사를 통해 집단의 이익 추구 |

* 출처: 박상필 2011, 일부 수정.

이 연구는 공식적인 조직의 형태를 띤 결사체들을 중심에 두되, 그 밖의 형태들에 대해서도 폭넓게 다루고자 한다. 앞서 시민사회를 본래적인 영역([그림 2-1]의 A)과 함께 정부·시장과 중첩되는 영역도 논의범주에 포함한 것에 발맞춰, 시민사회 조직 역시 본래적인 영역에 속하는 것들 외에도 정부와의 중첩영역에 있는 조직들—시민사회를 지원하는 중간지원조직, 지속가능발전협의회와 같은 거버넌스형 단체, 국민운동단체 등—과 시장과의 중첩영역에 있는 조직들—사회적 기업, 마을기업, 사회적 협동조합, 비영리스타트업(start-up), 공동체이익회사(Community Interest company)—등도 논의대상에 포함한다. 아울러 공식적인 조직의 형태 외에도 필요에 따라 다양한 형태의 결사체들을 논의대상으로 포괄한다. 여기에는 규모가 작고 비공식성이 공존하는 소모임이나 공동체 조직, 공유공간에 기반한 시민사회 관련 동호회, 느슨하게 연결된 네트워크, 활동가가 결사체의 성격을 띠고 활동하는 '1인 NGO' 혹은 '1인 활동가', 다양한 조직과 직업을 넘나드는 활동가인 '비영리 프로N잡러' 등이 포함된다.

4) 공간: 생태계

(1) 기반

결사체는 시민사회의 중요한 비중을 차지하지만, 결사체들의 합이 곧 시민사회는 아니다—물론 결사체들을 곧 시민사회로 바라보는 관점도 존재한다. 여기에는 결사체들로 환원되지 않는 대규모 사회운동이나 대중행동, 시민들의 개별적인 참여가 존재한다. 아울러 시민사회에는 다양한 하위 영역과 층위가 존재한다. 전자와 관련해서는 자원봉사, 시민운동, 개발복지, 사회적 경제, 사회혁신과 같은 다양한 영역의 시민사회가, 후자와 관련해서는 전국 수준으로부터 서울 광역 및 권역 수준, 자치구나 동 단위 지역 시민사회가 각각 무형의 공간을 형성해 왔다. 서울 시민사회는 균질하지 않은 하위 부문, 즉 다양한 시민사회'들'로 구성된 거대한 생태계에 비유할 수 있다.

시민사회 생태계(Civil Society Ecosystem)는 복잡하고 역동적으로 변화하는 시민사회의 양상을 포착하기 위해 고안됐다(Vandyck 2017). 생태계 개념은 시민사회를 개인과 집단의 행동, 조직, 제도 등 개별화된 요소 중심으로 바라보는 정태적인 이해를 넘어, 국가와 시장, 그리고 가족의 사이 공간에 존재하는 조직화된 혹은 유기적인 사회적·문화적 '관계들'로 이해한다. 시민사회 생태계는 결사적 관계와 상호작용의 풍부한 역사적 과정에서 형성된 복잡하고 상호연결된 개인과 집단들의 네트워크로 구현된다. 시민사회 생태계는 단체들(NGO, NPO, CSO 등), 온라인 집단(소셜 미디어 커뮤니티 등), 사회운동, 종교공동체, 종교기반 단체, 노동조합, 사회적 기업(사회적 성과를 지향하는), 협동조합(민주적으로 통제되는) 등을 포괄한다(WEF 2013).

이 연구는 시민사회의 가치와 주체가 만나 공익활동이 이루어지는 공간으로서 시민사회의

지속가능한 발전 방안을 모색한다. 시민사회를 다양한 주체들이 고유한 활동을 펼치며 시민사회를 구성하고, 그것과 관련된 다양한 요소들이 상호작용하는 생태계로 설정함으로써, 시민사회 활성화 정책의 중심을 시민사회가 온전한 생태계로 성립하고 발전하기 위한 기반을 구축하는 데 둔다.

(2) 공론장

공익은 정부의 지시가 아니라 오직 폭넓은 사회적 토론을 통해 정의할 수 있다. 그러한 토론들이 바로 민주주의 체계의 실질 내용이 된다. 시민사회는 민주주의 국가에 적합한, 즉 독립적인 다수의 공공영역이 게임의 규칙을 설정하는 데 동등하게 참여할 수 있도록 허용하는 포용력 있는 결사의 생태계로 기능한다(에드워즈 2004: 121, 202). 오늘날 우리가 겪고 있는 사회공공성 위기는 시민사회의 다양한 조직들이 스스로 도덕과 규범, 자율성과 공공성을 가짐으로써 현재의 시장화되고 개체화된 사회를 변화시킬 수 있을 때 비로소 극복할 수 있을 것이다(정구현·김인춘 2016: 22).

시민사회 생태계는 외부의 생태계들, 즉 국가와 시장, 그리고 가정(사적영역)과 연결되고 상호작용한다. 그리고 이들이 모여 전체 사회라는 커다란 생태계를 구성한다. 시민사회 주체들의 공익활동, 그리고 이를 통해 생성되는 가치는 다른 생태계—국가, 시장, 가정—로부터 영향을 받는 동시에, 다른 영역에 영향을 미치며 상호작용한다. 이와 관련해 김상준은 NGO를 진보지향을 가진 사회운동적 시민단체로 국한하거나 NPO를 탈정치적인 사회서비스단체로 한정하려는 경향을 ‘배타적 경향’이라고 비판하면서, 정확한 개념적 이해와 올바른 실천 방향 정립을 위해서는 국가-시장-시민사회가 공공성이라는 공통매체를 통해서 긴밀히 연관되어 있다는 점에 주목할 것을 제안하기도 한다(김상준 2004).

시민사회가 다른 영역들에 영향을 미치고, 전체 사회의 발전과 변화에 기여하는 주된 통로는 공론장이다. 개별 시민들이 제기하는 민원과 대의민주주의 제도 사이에는 크고 작은 다양한 공론장이 형성돼 있다. 전통적인 공론장은 여론의 형태로, 때로는 사회운동의 형태로 영향력을 행사하거나 사회변혁을 이끄는 방식으로 작동했다. 최근 들어서는 서울시를 비롯한 지방정부와 중앙정부가 시민들이 함께 모이고, 때로는 민관 주체가 만나 공적인 일을 숙의하고 결정하는 다양한 숙의공론제도를 도입하고 관련 정책사업을 추진하고 있다. 본 연구에서는 시민사회 생태계를 구성하는 하나의 요소이면서, 그것을 다른 생태계, 즉 국가·시장과 연결하는 상호작용의 통로로써 공론장 역시 중요한 주제로 포괄하고자 한다.

요컨대 시민사회는 그 생태계 내의 주체, 관계, 지역, 영역 등의 무수한 요소의 상호작용을 통해 고유한 시민적 가치를 생성하고 유지하며 갱신한다. 시민사회의 자율과 호혜의 원리에 기반한 공익활동은 이런 과정을 작동시키는 동력이 된다. 정부가 공공서비스를, 기업이 재화를

생산하듯, 공익활동 역시 시민사회의 다양한 주체들이 생산한다. 공익활동을 실행하는 주체들은 주로 시민들의 자율적인 결사를 통해 형성된다. 결사체의 일반적인 형태는 공식적인 조직의 형태를 띤 단체들이지만, 최근 들어 비공식적 형태의 소모임이나 느슨한 네트워크, 그리고 '1인 NGO' 등 다양한 형태들로 확장되고 있다.

시민사회의 주체와 가치들은 시민사회 생태계라는 공간에서 만난다. 가치와 주체, 그리고 공간의 차원에서 시민사회의 의미를 살펴본 바대로, 시민사회가 온전한 생태계로 성립하고 발전하기 위해서는 기반(Infra)—자원, 사람, 문화 등—의 구축과 시민사회의 영향력 확대를 위한 공론장의 조성이 요청된다. 이 과제에는 시민사회 주체 및 이해관계자들의 노력과 함께 정부의 제도적·정책적 노력이 요청된다.

2. 시민사회 활성화의 의미와 요소

시민사회 활성화 정책의 요소를 도출하기 위해서는 정책으로 도달해야 하는 상태, 즉 ‘활성화된 시민사회’의 모습을 그려볼 필요가 있다. 김소연(2019)은 시민사회 활동가와 관련 전문가 27명의 심층인터뷰 자료를 분석하여, 활성화된 시민사회의 모습을 ‘활력있는 시민’, ‘열린문화·공론장’, ‘결사·사회변화’, ‘연대·공동행동’, ‘협력·협치’의 5개 주제군으로 분류하였다.

[표 2-3] 활성화된 시민사회의 모습

| 주제군 | 인터뷰 발언 |
|----------|---|
| 활력있는 시민 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민의 목소리, 발언력, 행동이 더 자유롭게 많아지는 사회 - 시민들의 주체적인 문제해결 기회가 많아지는 것 - 권력을 위임한 정치인, 행정가들을 끊임없이 감시하고 자신의 권리를 외면하거나 잃지 않는 사회, 시민들이 그럴 수 있도록 기본권이 보장된 사회 - 시민들의 공적 문제에 대한 발언, 행동, 참여가 활발한 상태 - 공동의 가치와 지향으로 살아가는 사람들이 많아지는 사회 - 더 많은 시민의 참여가 계속 일어나는 사회 |
| 열린문화·공론장 | <ul style="list-style-type: none"> - 줄세우기 없는 열린 사회 - 자유로운 토론과 논쟁이 가능한 사회 - 새롭게 제기되는 이슈나 사회문제에 대한 수용적 태도 - 다양한 활동이나 흐름들이 나타날 수 있는 환경이 갖추어진 사회 |
| 결사·사회변화 | <ul style="list-style-type: none"> - 많은 사람들이 시민단체 활동에 참여하는 것 - 공공성에 민감하게 반응하고, 다양한 조직이 있는, 함께 행동하는 사회 - 작은 활동들이 대안사회를 구축하는 방향으로 힘이 모아지는 것 - 시민들의 요구를 대변하고 활동하는 단체 기반이 튼튼한 사회 - 생활과 가까운, 지역 풀뿌리 단체들의 증가 - 시민사회조직들의 양적/질적 발전 - 시민사회, 공익활동가들이 행복한 사회 - 소수자 그룹을 대의하는 단체의 성장 |
| 연대·공동행동 | <ul style="list-style-type: none"> - 파편화되는 시민들이 연대하여 사회변화라는 큰 방향에서 공동으로 행동하는 사회 - 개별 생각들이 네트워킹 되고 서로 영향을 주고받으며 변화를 함께 도모하는 연결지점들이 많은 상태 - 사회발전의 걸림돌이 되는 부정적 요소를 제거하는 역량, 사회문제를 해결하려는 실천과 행동이 계속 일어나는 모습 - 개인적/작은 활동들이 대안사회를 구축하는 방향으로 힘이 모아지는 사회 |
| 협력·협치 | <ul style="list-style-type: none"> - 시장과 국가권력의 일방적 의사결정에 휘둘리지 않는, 견제하는 시민사회 역량 - 시민들의 관심, 혹은 이해요구 같은 것들이 거리낌 없이 표현되고, 그것이 필요하다면 실제로 정책화되며, 혜택이 시민들에게 돌아가는 순환구조 - 행정과 민간의 힘의 균형이 비슷한 상태 - 시민사회조직과 제도정치의 선순환 관계 형성, 의사결정구조에서 사회구성원의 다양한 목소리가 충분히 반영되는 틀이 갖추어진 사회 |

* 출처: 김소연 2019, 22.

인터뷰 내용을 정리하면, 활성화된 시민사회는 원자화된 시민 개개인이 사적 이익에 매몰되지 않고 공적 시민으로 사회에 참여하고, 행동하며, 협력하는 행위가 자발적으로 활발하게 이루어지는 사회이며, 이는 사회적·경제적·정치적 기본권보장과 함께 열린 문화, 공론장, 거버넌스 등의 제도적 기반을 필요로 한다. 주요 키워드(그림 2-4)와 주요 인터뷰 발언은 다음과 같다.

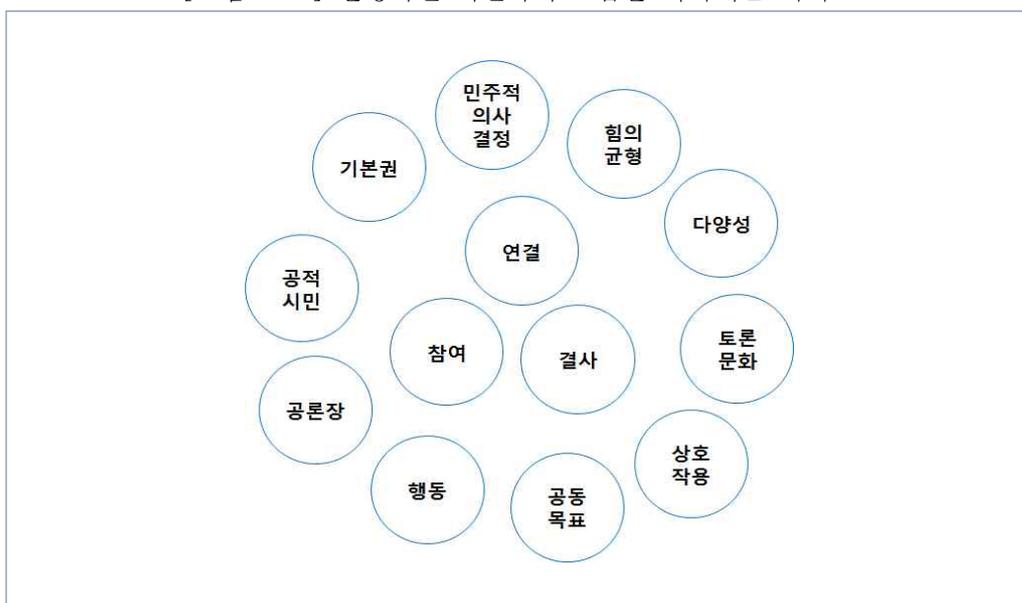
“사람들이 자꾸 모여야 하는데, 많은 사람들이 모이려면 노동시간이 줄어야 하고, 경제적으로 너무 힘들지 않아야 한다.(...) 사람들이 다른 사람이나 사회에 관심을 갖고 시간을 낼 수 있는 조건이 갖추어진 사회다” (30대, 여성, NPO)

“보통 자기 혼자서는 생각을 유지할 수 없다. 아무리 좋은 교육을 받고 오더라도 삶의 현장에 돌아가면 되돌아가듯이 시민사회라는 생태계가 중요하다.” (40대, 남성, NPO)

“요약하면, 활성화된 시민사회란, 첫째, 활력 있는, 사회적 활동을 하는 개인 시민들이 많음, 둘째, 개인 시민들이 무언가에 연결되는 지점이 많음, 셋째 연결의 힘들이 사회발전의 걸림돌이 되는, 부정적 요소들을 보완하거나 바뀌어나가는, 긍정적인 새로운 흐름, 다종 다양한 복지, 자원봉사, 공동체 영역과 같은 대안들, 모형들을 만드는 것이라고 표현할 수 있겠다.” (50대, 여성, 행정)

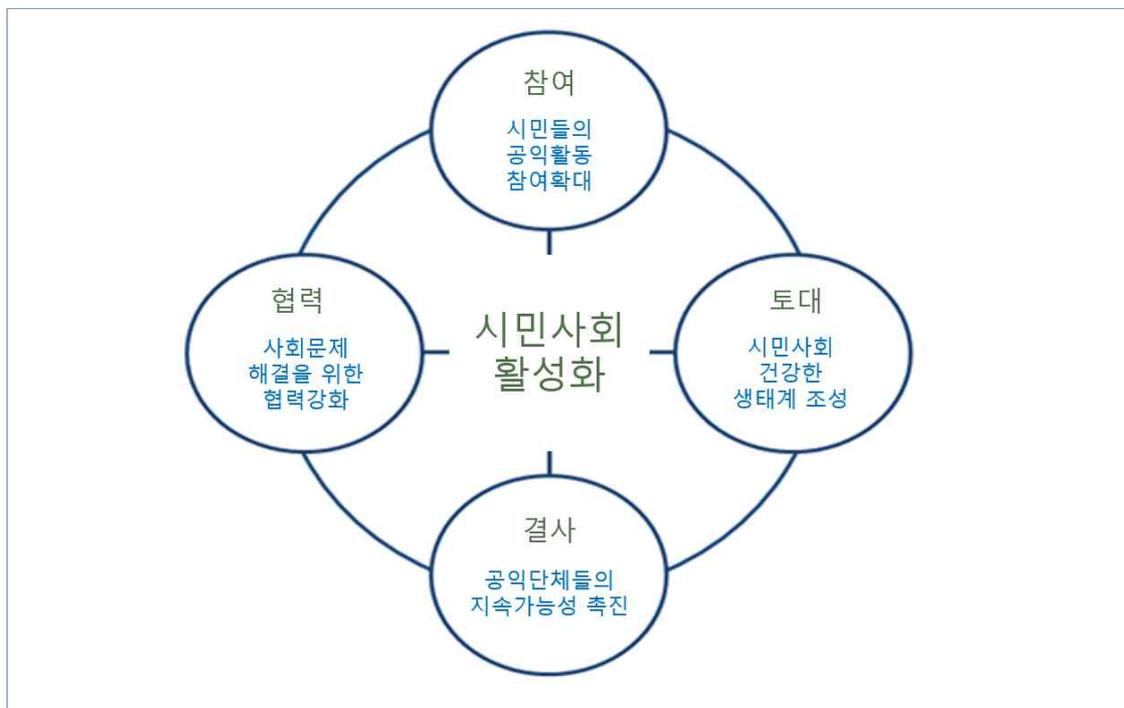
“땀글처럼 정제되지 않은 형태로 집단화된 표출이 많아지고 있다. 시민들의 발언, 행동, 참여가 활발할 수 있도록 시민이 소통하고 의견을 내는 더 안정적인 구조가 만들어져야 한다.” (50대, 남성, NPO)

[그림 2-4] 활성화된 시민사회 모습을 나타내는 키워드



앞서 진행한 개념적 논의와 현장의 의견을 종합하면, ‘활성화된 시민사회’란 ‘사회 전반에 걸쳐 사회 공동의 더 나은 삶을 위한 시민들의 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태’ 라고 정의할 수 있다. 이어서 시민사회 활성화를 촉진하기 위한 4가지 요소를 ‘시민참여’ ‘결사’ ‘협력’ ‘토대’로 분류하여 그 각각의 의미를 논의한다(그림 2-5).

[그림 2-5] 시민사회 활성화 4대 요소



1) 참여: 시민들의 공익활동 참여 확대

참여란 시민의 권한을 위임할 대표를 선출하는 투표 참여에 한정되지 않는다. “선거 때만 자유인이고 선거가 끝난 이후 다시 노예로 전락한다”라는 루소의 말이 의미하듯 선거 참여만으로 온전한 민주시민의 권리가 행사됐다고 할 수 없다. 시민들의 사회참여를 저해하는 장애물을 제거하고 표현과 집회의 자유를 포함한 제반 민주주의 제도를 발전시키는 등 시민권이 더욱 일상적으로 행사될 수 있도록 해야 한다(O’Connell 1999).

한국에서도 행정정보공개, 공청회를 비롯해 주민소환제, 주민투표제, 시민참여예산제 등 다양한 시민참여제도가 발달하고 있지만, 여전히 참여 요건의 까다로움, ‘들러리’ 수준의 형식적 참여, 행정 정보 공개의 불투명성 등이 개선되어야 할 과제로 제기된다. 아른스타인(Arnstein)의 시민참여 단계별 유형을 참조하면(표2-4), 현재의 정책 수준은 자문과 정보제공 차원의

형식적 참여에 머물러 있다고 볼 수 있다. 파트너십(partnership), 권한 위임(delegated power), 시민의 통제(citizen control) 등 시민 권력의 실질적 참여를 보장하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 경제적, 사회적, 계층적 불평등과 갈등이 심화하는 상황에서 과대 또는 과소 대표성 문제를 진지하게 고민해야 한다. 일부 직업이나 계층에 있는 사람들이 정책의 수립과 결정 과정을 독점한다면 이는 정책과 현장의 괴리, 나아가 사회 불평등을 고착화하는 원인이 된다. 시간적, 물리적, 또는 정보취득 등의 문제로 공공정책의 일련의 과정에 참여할 수 없는 개인과 집단에 대한 적극적인 조치가 필요하다.

[표 2-4] 시민참여단계

| 참여단계 | 참여형태 |
|----------------------------|--|
| 8) 시민의 통제(citizen control) | 시민권력의 실질적 참여 (degrees of citizen power) |
| 7) 권한 위임(delegated power) | |
| 6) 파트너십(partnership) | |
| 5) 회유(placation) | 형식적 참여(degrees of tokenism) |
| 4) 자문(consulting) | |
| 3) 정보제공(informing) | |
| 2) 치료(therapy) | 참여가 아님(non-participation) |
| 1) 조작(manipulation) | |

출처: Arnstein, 1969, 217

참여는 시민들의 공공정책 참여만 의미하지 않는다. 미국의 교육학자 존 듀이(John Dewey, 2013)가 정치형태로서의 민주주의를 넘어 삶의 양식으로서의 민주주의를 설교했듯이, 민주주의는 정치적 차원을 넘어 사회적 관계, 문화적·도덕적 문제와도 연결된다(장은주, 2014: 27). 삶의 양식으로써의 민주주의는 자기 이해를 넘어 공공을 생각하는 ‘마음의 습관들’을 꾸준히 배양하는 토대에서, 그리고 시민 개개인의 부단한 사유와 실천을 통해 꽃피운다. 봉사활동과 자기 주도적 기부활동은 개인의 부정적 감정을 완화하여 삶의 만족도를 높이며 지속적인 사회 참여의 동기를 부여한다(오준범, 2014). 민주시민교육, 자원(봉사)활동, 시민기부 활성화는 시민참여의 기본 정책이라고 할 수 있다.

2) 결사 : 시민사회조직의 지속가능성 촉진

일찍이 토크빌(Alexis de Tocqueville)은 시민결사체들(civic associations)은 미덕(virtue)을 통해 민주주의를 발전시키고 공적 기능을 담당할 수 있다고 강조했다. 코헨과 로저스(Cohen and Rogers 1992; 1995)는 시민결사체들이 인민주권, 정치적 평등, 분배적 공평성, 시민적 의식, 경제적 성과, 그리고 정부의 능력의 측면에서 긍정적으로 기여할 수 있으며, 워렌(Warren 2001)은 개인적 효능감, 정치적 능력, 시민적 덕성, 비판 능력 함양 등 민주주의의 학교 역할을 담당할 수 있다고 봤다(김의영 2005: 435-436). 이러한 이유로 허스트(Hirst 1994)는 이상적

인 사회를 시민단체와 같은 결사체들이 활발하게 활동하는 사회로 간주하며, 정부가 시민들이 다양한 조직을 구성하여 활동하고, 조직된 결사체들이 자율적으로 활동할 수 있는 사회적 여건을 마련해야 한다고 강조했다.

그러나 한국 사회에서 현재의 조건에서는 시민결사체의 활발한 활동을 기대하기 어렵다. 비영리민간단체지원법, 기부금품법, 민간위탁법 등 관련 제도는 단체의 공익활동을 지원하기 보다는 관리·감독하는데 중점을 두고 있다(정책기획위 2019). 민간위탁법의 경우처럼 비영리나 공익단체라는 이유로 영리 영역과 비교해 상대적으로 불이익을 감수하도록 요구받는다. 또한, 사회적경제, 자원봉사, 국제협력, 비영리부문 등 활동주체나 주체에 따라 정부 지원원칙과 방식이 달라져 현장의 혼선과 공정성 문제가 제기되기도 한다. 시민사회 친화적인 정책을 추진하고 있는 서울시조차 단체에 대한 지원은 1년 단위의 사업비 보조에 한정하고 있다. 이마저도 공익활동의 자율성과 활력의 걸림돌로 지적되어왔던 행정증빙과다, 인건비사용제한 등이 해결되지 않고 있다(김소연 외, 2018: 202). 공익활동가들의 임금, 노동조건, 복지, 정신적/육체적 건강, 공익활동가 발굴, 경력개발 등의 문제는 시민사회의 전반에 걸쳐 심각한 상황에 있다(동행 2019; 권영은 외 2019).

앞서 [표2-1]에 제시했듯이, 시민사회조직들은 감시자, 주창자, 서비스제공자, 전문가, 역량강화자, 인큐베이터, 시민성옹호자, 연대지원자 등의 역할을 하고 있다. 사회 전체적으로 시민사회조직의 사회적 기여에 대한 합당한 인정과 보상체계를 마련하지 않고, 그들에게 내외부적 환경에 조응하며 공익활동을 지속하라는 것은 무리한 기대이자 요구이다. 민간단체 지원제도의 확대와 개선, 시민사회 공익활동가의 사회적 안전망 확보, 공익활동공간 확대, 공익활동가 교육 지원 등을 포함한 시민사회 공익활동가와 단체의 지속가능한 활동을 지원할 수 있는 정책이 필요하다.

3) 협력: 사회문제 해결을 위한 협력 강화

국가, 시장, 시민사회 중 어느 한 영역의 활동만으로 해결되기 어려운 사회문제들이 증가하고 있다. 이에 대응하기 위해 시민사회와 국가 및 시장 영역 간 협력, 나아가 이 세 영역의 공동대응이 유력한 대안으로 모색되고 있다. 사회문제 해결을 위한 공동대응에서 가장 발전하고 있는 분야는 정부와 시민사회간의 관계이다. 1990년대 들어 국가 중심의 행정과 신공공관리론에 대한 비판의 대안으로 이해관계자를 행정과정에 참여토록 하여 민주주의의 특성을 강화하는 방향에서 거버넌스 패러다임이 등장하였다(김석준 외 2000). 이전의 행정, 신공공관리 패러다임과 달리 거버넌스 패러다임은 시민이 공공 사안에 단순히 형식적으로 참여하는 것이 아니라 주체적으로 권한을 행사할 수 있도록 행정을 개방하고 권한을 부여하도록 한다(표 2-5).

[표 2-5] 행정·신공공관리·거버넌스 패러다임 비교

| | 행정 (public administration) | 신공공관리 (NPM) | 거버넌스 (governance) |
|--|---|-------------------------------------|--|
| 시민-국가 관계 | 복종 (obedience) | 수혜권 (entitlement) | 권한 강화 (empowerment) |
| 공무원의 책임 (accountability of officials) | 정치가 (politicians) | 고객 (customers) | 시민과 이해당사자 (citizens and stakeholders) |
| 지침·원칙 (guiding principles) | 법, 규제에 대한 순응 (compliance with rules and regulations) | 효율성과 성과 (efficiency and results) | 책임성, 투명성, 참여 (accountability, transparency and participation) |
| 성공 기준 (criteria for success) | 산출 (output) | 성과 (outcome) | 과정 (process) |
| 핵심 속성 (key attributes) | 불편부당 (impartiality) | 전문성 (professionalism) | 반응성 (responsiveness) |

* 출처: UNDESA 2005; 김의영 2012 재인용

중앙정부를 비롯해 많은 지방자치단체가 거버넌스 패러다임 흐름에서 행정의 혁신을 시도하고 있다. 특히 서울시는 민선 5, 6기 동안 ‘협치’를 시정의 핵심 기조로 하여 민관협치활성화 기본조례제정, 협치위원회 구성, 시민참여예산제 등을 통해 기존에 행정의 독점한 권한을 시민과 단체와 공유하는 실험을 꾸준히 진행했다(서울시, 2019b). 그러나 아직 많은 민관주체가 협치에 대한 이해와 문화가 성숙하지 않아 시행착오를 거치고 있다. 거버넌스 논의에서 제시된 협력의 주요 조건들, 즉 사회문제의 공동 해결을 위한 민간의 참여 확대, 다양성 및 개방성 확보, 민관의 힘의 불균형 해소를 통한 주체 간 신뢰 증대, 행정의 정보제공과 투명성을 제고하기 위한 제도개선, 폐쇄적인 관료조직문화의 개혁, 행위자 간 네트워크의 전략적 구축 등(김의영 2011; 서희석 외 2015)에 대한 면밀한 검토를 통해 협치 정책을 질적으로 개선해야 한다.

사회문제 해결을 위한 협력에 있어 기업의 역할에 주목할 필요가 있다. 최근 기업의 사회적책임경영(Corporate Social Responsibility, CSR)은 법적, 경제적, 윤리적 규제를 따르는 소극적 의미를 넘어 자원봉사, 기부/후원, 사업지원 등을 통한 적극적 사회공헌 활동으로 그 의미가 확장됐다. 공유가치경영(Creating Shared Value: CSV)의 흐름이 보여주듯 점차 영리와 비영리의 전통적인 경계가 허물어지고 경제적 가치와 사회적 가치가 공존할 수 있음을 보여주는 사례가 늘어나고 있다(서진석·유승권 2019). 기업의 사회적 가치에 기반을 둔 경영 및 공헌활동을 촉진하고, 나아가 기업과 시민사회 간 협력을 강화하여 각 영역이 가지고 있는 아이디어와 자원이 상호보완을 이루면서 사회문제 해결에 시너지를 높이는 전략이 필요하다.

다른 한편으로, 시민사회 내 민민협력이 강화될 필요가 있다. 한국의 시민사회는 사회복지, 자원봉사, 시민운동, 풀뿌리운동, 사회적경제, 국제협력 등 다양한 영역으로 분화/발전해 왔는데, 최근 들어 각 영역의 연결과 협력이 약화되고 있다는 내외부적 비판이 존재한다. 정부와

기업과 비교하면, 물질 자원이 부족한 시민사회가 정부와 기업과 건강한 긴장 관계를 유지하는 힘의 원천은 시민사회 내 다양한 분야가 서로 연결되고 협력하여 생기는 ‘연대의 힘’이다. 정책적으로 지역 층위별, 영역별, 이슈별, 세대별로 전문화된 시민사회 주체들이 사회문제에 공동의 목소리를 내고 협력할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

4) 토대: 시민사회의 건강한 생태계 조성

정책적 용어로 ‘생태계’가 자주 등장하는 이유는 정책개입 대상의 내외부적 환경의 ‘상호의존성’과 그 자체의 ‘지속가능성’에 대한 중요성을 인정한 때문이다.⁴⁾ 반다이크(VanDyck 2017)는 시민사회의 진화하는 모습을 포착하여 ‘시민사회 생태계(civil society ecosystem)’ 개념을 제안한 바 있다(1절 참조). 그는 시민사회 생태계의 지속가능성에 영향을 미치는 다양한 요소들의 상호작용을 내외부적 요소로 제시하였다. 첫째, 내부적 요소로는 운영 차원의 거버넌스와 리더십, 재정과 기술 등의 자원, 정체성과 대표성을 가늠하는 타당성·합법성·책임성, 사회적 영향을 위한 개입의 확장성·신뢰성, 둘째, 외부적 요소로는, 시민적 공간(civic space)의 개방성·폐쇄성, 법률과 규제 정책의 촉진적·규제적 성격, 국제 지정학적 위치와 국가적 우선순위에 따른 외교정책이 시민사회 생태계의 지속가능성에 영향을 미친다고 보았다.

반다이크의 생태계 개념과 시민사회 지속가능성 요소는 시민사회 활성화 정책의 설정하는데 주는 시사점이 크다. 시민사회가 생태계의 속성을 지닌다면, 그것의 유지·발전을 위해서는 해당 생태계의 지속가능성이 중요한 이슈가 된다. 문명에 의한 오·남용으로 인해 자연 생태계가 위기에 처하듯, 시민사회 생태계 역시 국가나 시장의 체계에 의한 생활세계의 ‘식민화’나 ‘사회의 ‘자기보호’ 기제의 약화 경향으로 인해 지속가능성을 위협받고 있다(하버마스 2006; 플라니 2009).

그간 서울시의 시민사회 정책이란 비영리민간단체에 보조금을 주거나 공간을 지원하는 정도를 의미했다. 또한, 시민사회 활성화와 관련된 대다수 정책은 협치의 관점에서 설계됐다(서울시 2019a). 시민사회 활성화가 아닌 협치의 목적에서 수행된 정책들은 행정사무의 칸막이와 예산 흐름에 따라 시민사회 활동을 영역화하고 활동 흐름을 왜곡한다는 비판이 제기됐다(김소연 외 2018). 시민사회는 고립된 특정 개인이나 영역의 문제가 아니다. 활동의 성과는 산술적으로 계산되거나 당장 드러나지 않을 때도 많다. 공모사업, 분야별, 단기적 지원 방식을 넘어 지식생태계 구축, 인적자원강화, 시민자산화 등을 포함해 시민사회가 지닌 독특한 가치와 활동을 성숙시키는 한편 공익활동의 성과가 시민사회의 자산으로 축적, 순환되도록 하는 정책이 필요하다.

4) 생태계란 상호작용하는 유기체들과 또 그들과 서로 영향을 주고받는 주변의 무생물 환경을 아우르는 말이다. 여기서 가장 핵심적인 개념은 서로 그물처럼 연결되어 있다는 ‘상호의존성’과 그 체계 자체의 ‘지속가능성’이라 할 수 있다.

3. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임과 역할

2절에서 시민사회 활성화의 4대 요소로 ‘시민참여’ ‘결사’ ‘협력’ ‘토대’를 제시하고 그 의미를 논의하였다. 3절에서는 선행연구를 통해 시민사회 활성화를 위한 정부의 책임과 역할을 여섯 가지로 구분해 제시한다.

1) 시민사회의 가치와 역할에 대한 인정

정부의 시민사회 활성화 정책은 시민사회가 그간 함께 잘 사는 사회를 만드는 데(“공익”) 기여해 왔으며, 복잡다단해지는 사회문제에 직면해 그 공익적 역할이 더 다양해지고 확대되어야 한다는 전제에서 출발한다. 시민사회는 개념적으로는 각각 ‘권력’과 ‘자본’에 의해 ‘재분배’와 ‘시장교환’을 존재 이유로 하는 국가와 시장과 달리 ‘연대’를 통한 ‘호혜’를 존재 이유로 한다. 에드워즈의 ‘좋은 사회로서’ ‘결사적 삶으로서’ ‘공공영역으로서’ 시민사회라는 세 가지 개념에 따라 이 연구는 1절에서 시민사회가 지닌 속성을 ‘가치’(공익활동), ‘주체(결사체)’, ‘공간(생태계)’의 측면에서 논의한 바 있다. 개념적으로 시민사회는 시민들이 ‘좋은 사회’라는 가치를 지향하면서 타인과 상호교류하며 다양한 결사 활동을 하는 공간이다. 시민사회라는 생태계는 시민과 단체가 더 나은 삶을 위해 끊임없이 새로운 의제를 제기하고, 실험하고, 그 활동의 성과를 토대로 새로운 사회운영원리를 확산시키는 공간이다.

실제로, 최근 30여 년간의 역사를 되돌아보더라도 우리 사회는 시민사회의 역할에 기대어 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 전반에 민주주의를 발전시키고 사회의 지속가능성을 확대해왔다. 조철민(2017)이 대항, 호혜, 자율, 문제해결이라는 네 가지 키워드로 논의한 바 있듯이, 한국에서 시민사회는 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호와 상호연대, 공론장과 사회적 자본 창출, 사회의 다양한 문제 해결 등의 다양한 공익적 활동이 발현되는 토대였다.

시민사회 주도로 이루어낸 사회적 성과는 금융실명제, 남녀고용평등법, 부정부패방지법, 개인정보법, 기초생활보장법 제정 등 우리 사회의 경제, 정치, 사회적 민주주의를 제도화하는 법제도 제개정에서부터, 여성, 환경, 문화, 평화, 국제협력 분야에서 지속가능성 이슈를 제기하는 등 사회 전반에 걸쳐 있다.⁵⁾ 최근 정부 정책으로 채택된 마을만들기, 도시재생, 사회혁신, 사회적경제 등도 시민사회에서 먼저 제기해 시행착오를 거쳐 발전시키고 그 실효성을 검증한

5) 서울시NPO지원센터는 지난 30년간 시민사회가 주도해 이루어낸 사회적 성과에 대해 아카이브하는 작업을 진행하고 있다. 우선 100여 개의 성과를 발굴하여, 2018년에 카카오킷이 가치와 공동으로 ‘퍼스트 펙귄’ 캠페인을, 2019년에 ‘시민사회조직연대회의’와 공동으로 ‘액션도미노’ 캠페인을 진행한 바 있다. 일부 자료는 서울시NPO지원센터 홈페이지 아카이브-임팩트스토리에서 구체적으로 확인할 수 있다.

http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_story

의제들이다. 이렇듯 시민사회는 정부의 행정 문화와 시스템만으로는 불가능한 공익적 일들을 시민들의 끊임없는 문제제기와 실천, 그리고 성찰과 연대를 통해 가능하게 한다.

신자유주의적 구조조정의 결과가 경제영역만이 아니라 교육, 문화, 정치 등 생활세계의 전반에 침투하면서 시민사회 역할은 그 어느 때보다 강조되고 있다(김소연 2019). 승자독식의 사회, 경쟁의 사회, 이익추구의 사회에서 국가와 시장의 운영원리만으로 좋은 사회를 실현하는 일은 구조적으로 힘들어지고 있다.⁶⁾ 사적 이익이 아닌 사회 공공의 이익을 위한 생각과 실천이 멈추지 않게 하는 방안이 시민사회 활성화라는 인식이 필요하다.

2) 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무 인식

윌리엄 베버리지(William H. Beveridge)는 “좋은 사회를 만드는 것은 정부에 의해서 성취되는 것이 아니라 좋은 시민들에 의하여 성취되는 것”이라 했다. 그렇다면 좋은 시민은 어떻게 만들어지는 것인가? 아무리 시민 개개인이 합리적이고 헌신적이더라도 비민주적이고 불공정한 제도를 갖춘 사회에서는 시민 개인의 덕성을 발휘하며 좋은 시민이 되는 것은 요원하다. 즉 “백락의 구체성을 떠나서 어떤 한 개인을 원칙론적인 시민으로 각성시키는 일은 논리적으로도 가능하지 않을뿐더러 현실성도 없다.”(한승희 2013: 43). 결국, 좋은 사회를 만들기 위해서는 개인의 시민적 덕성에만 책임을 떠넘기지 말고 시민성을 배양할 수 있는 제도적, 문화적 기반을 갖추는 것이 중요하다.

시민사회 활성화도 마찬가지다. 활성화된 시민사회는 시민 개개인의 노력이나 시민사회의 독자적인 노력만으로 가능하지 않다. 민주적인 국가만이 민주적인 시민사회를 창출하고, 민주적인 시민사회만이 민주적인 국가를 유지할 수 있다는 왈저(Walzer)의 말처럼, 상호 독립적인 영역인 국가와 시민사회는 끊임없이 상호 영향을 주고받으며 발전한다. 국가와 시민사회를 서로 배타적인 관계로 보는 관점에서 탈피하여 시민사회 강화를 국가발전의 동력으로 삼는 관점이 필요하다.

정부는 시민으로부터 공공적 의무를 집행할 권력을 위임받은 기관이다. 시민사회의 공익적 역할은 정부가 시민사회 활성화 정책을 수립해야 할 근거가 된다. 정부로서도 행정 서비스의 생산과 집행의 과정에 시민사회를 참여시키는 것은 정책의 정당성과 정책 결과에 대한 책임을 넓은 당사자 속에 분산시키는 효과적인 방안이기도 하다(김상준 2004). 시민사회 정책의 근거에 대한 이론적·실천적 논의는 다음과 같다(장수찬·김제선·박영선 2015: 25~28; 박영선·정병

6) 하버마스(2006)는 이러한 상황을 국가 권력의 강화와 자본주의의 심화가 자신들의 모태인 생활세계(시민사회)를 지배하는 상황, 즉 “생활세계의 식민화”로 일컬은 바 있다. 이를 극복하는 방안으로 그는 공공성, 지식인 토론그룹, 공론의 장을 주요 요소로 하는 생활세계의 회복을 통해 권력과 자본에 의해 통제되고 감시당하는 현실 모순에 저항해야 한다고 주장한 바 있다.

< 정부의 시민사회 정책의 이론적·실천적 논거 >

① 정부-시장의 실패 이론: 정부와 시장의 실패 혹은 한계에 대한 시민사회의 보충적 역할에서 정부의 시민사회 지원의 근거를 삼는다. 시장-정부 실패 이론이 대표적이다.

② 민관파트너십의 필요성: 자원부문실패 이론과 함께 제3자 정부, 시민공동생산(citizen co-production), 사회생태계 이론 등의 맥락에서 민관파트너십에 대한 중요성이 대두되었다. 공공영역에서의 민간 서비스 생산의 역할이 더욱 확대되고 있고, 사회적 가치 창출을 위해 각 섹터 간 융합이 더욱 요구되고 있는 상황에서 시민사회의 역할은 더욱 주목받고 있다.

③ 시민권 보장 차원: 시민사회의 활동이 헌법에 명시된 시민적 권리에 기반을 두고 공익과 민주주의에 기여하고 있으므로, 정부의 시민사회 지원은 시민권 보장에서 접근해야 한다는 입장이다.

④ 사회문제 해결의 혁신적 주체로서의 시민사회 역할: 그간 정부의 전통적인 문제해결 패러다임으로는 산적한 사회 문제 해결이 요원하다는 지적이 많았다. 정부 역할의 한계를 극복하고 혁신적 방안을 통해 사회 문제에 접근하고 해법을 제시했던 시민사회에 독점됐던 정부의 권한을 위임하고 통치 과정에 접근하여 의사 결정에 실질적으로 참여하도록 해야 한다는 주장이다.

⑤ 기타: 한국적 맥락에서 정부의 시민사회조직 지원이 한국 사회의 불균형 체제를 시정하는 데 기여한다는 논리나, 시민사회조직들이 처한 재정적 현실을 개선하기 위해서는 정부 지원이 확대되어야 한다는 주장이다.

3) 시민사회 활성화를 위한 제도적 환경 조성

제도는 사회적 목적을 달성하기 위한 주요한 수단이고, 중요한 정책은 법률의 형식을 띠며 정책 시행을 보장하는 근거가 된다. 이 때문에 시민사회를 활성화하는 데 있어서의 제도의 중요성이 많은 선행연구에서 강조된 바 있다. 시민사회 관련 법적 환경은 주로 시민적 권리에 대한 보장, 시민사회의 등록이나 주창 활동의 허용, 시민사회조직 및 개인·기업의 자선 행위에 대한 조세 혜택, 국가로부터의 시민사회의 자율성 보장 여부로 파악하며, 우호적인 제도적 환경의 조성은 시민사회 활성화에 매우 중요하다(박영선 2015a: 143).

학자들은 시민사회의 활동을 적극적으로 보장하기 위한 입법 분야를 구체적으로 제시하기도 하였다. 우선, 오코넬(O'Connell 1999)은 언론·출판, 집회·결사와 같은 제반 자유의 보장과 시민참여를 촉진하는 제도가 시민사회의 존재와 질을 결정한다고 보았다. 바버(Barber 2006: 116-117)는 '사적 경제활동'으로부터 시민사회를 보호하기 위해 정부의 '입법권 발동'을 특히 강조하며, 그 예로 공익적 공간의 확대, 시민을 위한 정보기술의 활용, 기업의 사회적 책임 강화, 노동권의 보장, 자원봉사프로그램 강화, 예술과 인문학의 강화 등을 위한 입법을 주요한 과제로 제시했다. 한편 허스트(Hirst 1994)는 이상적인 시민사회는 다양한 결사체들이 성장하고 활동하며 상호 경쟁하도록 보장하는 제도적 환경을 통해 가능하다고 보았다.

국내에서도 법제도 개선과제는 시민사회 활성화에 있어서 매우 주요한 정책과제로 꼽혀왔다. 한국의 시민사회 관련 법 제도는 규제적 성격이 강하며, 개별법·특별법 위주로 되어 있어 시민사회의 공익활동을 위축시킬 뿐만 아니라 개별 법률간 상호충돌이나 공정성에 대한 문제도 지속적으로 제기되어 왔다(박영선 2015a; 김소연 외 2018; 박영선·정병순 2019). 비영리민간단체 지원법, 기부금품법, 인건비 규정 등 시민사회 관련 제도의 제개정 동향과 쟁점에 대해서는 3장에서 별도로 다루기로 한다.

4) 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성을 존중하는 정책 수립

시민사회의 사회적 기여를 가능하게 하는 본질적 특성에 대한 이해와 존중이 수반될 때 시민사회 활성화 정책은 그 목적을 달성할 수 있다. 만약 정부 정책이 시민사회가 지니는 고유한 특성과 활동방식을 보장하지 못한다면 오히려 시민사회는 그 정책으로 인해 위축되고 약화될 수 있다. 이명박 정부의 광우병춧불시위 참가단체에 대한 정부지원 배제조치나 박근혜 정부의 블랙리스트 작성이 대표적 사례라고 할 수 있다. 해외 정책사례(예: 영국)와 선행연구(김소연 외, 2018)를 정리하면, 시민사회 활동의 독립성과 자율성, 그리고 다양성을 보장하는 것이 시민사회 활성화 정책의 기본원칙이라 할 수 있다.

첫째, ‘독립성’을 보장해야 한다. 집권 정부와의 관계에 상관없이 시민사회의 독립적인 공익활동이 정책적으로 보장되어야 한다. 영국 정부가 시민사회조직과 맺은 사회협약의 5대 목표 중 첫째 목표는 “강력하고 다양하며 독립적인 시민사회(A strong, diverse, and independent civil society)”이다. 이를 위해 정부는 “정부와의 관계에 상관없이 시민사회조직의 임무를 수행하기 위한 독립성을 존중하고 지지해야 함”을 명시하고 있다.

둘째, ‘자율성’을 보장해야 한다. 한국에서 정부와 시민사회 간 협력 관계에서 민간지원사업, 민간위탁사업, 공동사업들이 늘고 있다. 그러나 시민사회의 활동방식을 행정체계에 맞추도록 요구하면서 상호불신이 생기고 시민사회의 장점이 발휘되지 못하는 경우가 종종 있다. 시민사회의 독특한 특성에 대한 이해와 신뢰 속에서 시민사회의 다양한 주체들이 그들에게 맞는 방식으로 역할을 할 수 있도록 관련 정책과 관행을 재정비해야 한다.

셋째, ‘다양성’을 보장해야 한다. 시민사회는 사회적 자본 창출, 사회문제해결, 국가권력의 감시, 시장독점의 견제, 사회적 약자의 옹호, 공공서비스의 제공, 국제연대 등 다양한 공익활동이 일어나는 공간이다. 유무형의 자원이 수반되는 정부 정책은 시민사회의 내부지형에 상당한 영향을 끼친다.⁷⁾ 사회적 요구에 따라 정책의 우선순위가 달라질 수 있지만 정부의 정치적

7) 이명박, 박근혜 정부 때에 운동적 특성이 강한 비영리민간단체와 갈등을 빚자 시민사회지원정책의 핵심 대상을 일반적인 시민사회조직에서 사회적 경제 부문으로 전환하게 된다. 사회적기업육성법(2006), 협동조합기본법(2012)의 제정으로 사회경제적 부문을 육성하는 지원책이 제도화되었고, 그 결과 비영리민간단체

의도에 따라 특정 단체나 영역을 우대하거나 불리하게 배제하지 말아야 한다.

이상에서 논의한 독립성, 자율성, 다양성 원칙은 20대 국회에 발의된 시민사회발전기본법안(진선미 의원안)에 많은 부분 견지되어 있다. 진선미 안에서 제시된 “국가와 지방자치단체가 시민사회와의 협력, 시민 공익활동 및 시민사회조직을 지원하는 데 있어 지켜야 할 원칙”(제3조)은 다음과 같다.

< 시민사회 발전기본법 (진선미 의원 발의안)에 규정된 기본원칙>

제3조(기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 시민사회와의 협력, 시민공익활동 및 시민사회조직을 지원하는 데 있어 다음의 각호의 원칙에 따라야 한다.

- ① 시민공익활동 및 시민사회조직의 가치를 존중하고 독립성과 자율성을 보장할 것
- ② 누구든지 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니하고 다양한 시민사회조직에 참여할 수 있도록 촉진할 것
- ③ 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 수립 및 집행 과정에 시민사회의 참여를 보장할 것
- ④ 특정한 사람이나 단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우함이 없이 평등하게 지원할 것
- ⑤ 시민공익활동의 다양성·자발성 및 시민사회조직의 설립·활동의 자유를 침해하지 말 것
- ⑥ 시민공익활동에 참여하는 시민과 시민사회조직에 실질적 도움이 될 수 있는 수단과 절차를 모색하고 지원 효과 등을 고려할 것
- ⑦ 민주적이고 투명한 절차를 마련하여 다양한 시민과 시민사회조직이 시민공익활동에 참여하도록 할 것
- ⑧ 시민공익활동 등에 정치적인 유착 등 부당한 조건을 대가로 지원하지 말 것
- ⑨ 시민공익활동 등을 지원하는 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회의 의견을 수렴할 것
- ⑩ 시민공익활동 등의 지원이 사회적 가치창출에 기여할 수 있도록 할 것

5) 시민사회 변화에 조응하는 정책 수단의 다각화

시민사회에 대한 지원수단은 크게 재정지원, 행정지원, 협력지원으로 구분할 수 있고(류영아 2013), 구체적인 지원수단이나 유형에 따라 직접지원과 간접지원으로 나눌 수 있다(박영선·정병순 2019: 21). 직접지원은 정부 예산 지출을 통해 시민사회조직을 지원하는 방식이다. 공모사업이라고 불리는 보조금 사업이 주를 이루고 있으며, 특별법이나 기금을 통해 단체설립과 운영자금을 지원하기도 한다. 간접지원에는 조세감면, 기부금 소득공제, 행정 간소화, 우편요금·통신료 감면, 법률·행정 등 교육·컨설팅, 시민사회지원 행정기관 설치, 공익활동 공간 및 집기 등 지원, 정보 인프라 구축 지원 등이 있다. 조권중(2012)은 서울시 지방정부 차원에서 추진할 수 있는 시민사회 지원모델을 직접지원과 간접지원 분야로 나눠 7가지 영역으로 제시하였다. 직접지원 분야는 재정지원으로, 사업비와 인건비 지원 방식이 있다. 간접지원 분야는 조직지원(지역사회네트워크), 인력지원(자원봉사 등 참여자), 컨설팅지원(조직운영, 인력, 재정), 간접지원(세금, 조례), 참여지원(정책 네트워크), 시설지원(사무공간, 사무집기, 정보인프라, 홈페이지

들이 사회적기업이나 마을기업으로 전환하는 사례가 증가하였다(박영선·정병순 2019: 18).

이지) 등이다.

사회적으로 시민사회조직의 자율성과 재정적 독립성을 이유로 간접지원 방식을 선호하는 경향이 있었으나, 간접지원은 직접지원처럼 지원의 효과가 즉각적으로 나타나지 않는다는 문제가 있다(박영선 2015b). 이러한 이유로 시민사회조직들은 간접지원보다는 직접지원 방식을 선호한다(조권중 2012). 정병순 외(2019)의 조사에서 서울시 소재 시민사회조직은 민간보조사업, 참여예산, 주민자치, 민간위탁, 자원봉사 등 서울시가 진행한 정책 중에 민간보조사업이 가장 도움이 된다고 답하고 있다. 김소연 외(2018)의 조사에서도 민간보조사업에 대한 시민사회조직의 참여도가 높았다. 그러나 인건비사용기준, 다년도 허용 등 민간보조사업에 대한 개선 요구 또한 높았고, 공간지원, 공익활동 인식개선, 중간지원조직을 통한 사업지원 등과 같은 간접지원에 대한 정책 수요도 많았다.

선행연구에서 정부의 시민사회 지원수단에 관한 방향과 과제가 제시된 바 있다. 우선, 단년도 공모사업 지원 방식 외에 사람, 공간, 사회적 인식제고 등 현장의 수요에 부응하는 다양한 지원책을 마련해야 한다는 것이다(김소연 외 2018: 199). 또한, 시민사회 생태계 변화에 걸맞는 정책의 대상, 방법 등이 요청되었는데, 특히 임의적이고 비공식적인 틀에서 소규모나 온라인 커뮤니티를 기반으로 이루어지는 공익활동에 주목해야 한다는 제언이다(박영선·정병순 2019). 구체적인 지원방안으로, 박상필(2013)은 시민사회의 정책참여 활성화를 위한 거버넌스위원회 설치와 시민사회조직 활동지원을 위한 지역재단 설립을 제안했다. 김제선(2017)은 시민의 문제해결 역량 강화의 중요성을 강조하며, 민간위탁 제도의 개혁, 사회성과보상제도 도입, 경상비지원이 포함되도록 보조사업비제도 개선, 정책연구과제에 대한 NPO 참여 할당 도입, 중간지원의 혁신을 과제로 제시했다. 조권중(2012)은 시민사회 다양한 영역의 개별화된 지원제도로 인한 효율성 문제를 지적하며, 시민사회 통합조정 지원기구의 설치를 제시했다.

6) 시민사회의 공공재정 사용에 대한 전환적 인식

시민사회(특히 단체)의 공공재정 사용에 대한 논란이 분분하다. 그간 한국에서는 정부가 단체에 재정을 지원하는 방안이 단체의 자율성과 독립성을 침해할 수 있다는 이유로 꺼리는 경향이 지배적이었다. 그러나 최근 시민사회의 발전과 성숙에 있어서 시민사회조직의 역할에 주목하며, 단체의 공공재원 사용에 대한 보다 전환적인 사고가 필요하다는 의견이 대두되고 있다.

공공재정을 통한 지원을 우려하는 견해는 시민사회조직은 기본적으로 시민들의 자발적인 기부와 후원을 통해 활동할 때 그 건강성을 유지할 수 있다는 인식을 전제로 한다(박성수 외 2019: 74). 정부에 의한 재정지원이 시민사회조직의 재정적 의존성을 심화시키고, 혹은 정치적 경향과 정책적 편향에 따라 시민사회조직의 역할을 변질시킬 수 있다는 것이다. 즉, 시민사회

조직의 관변화 효과(bureaucratization) 또는 준정부 효과(quasi-government effect)를 우려한다(박영선 2015b: 13).

공공재정을 활용한 지원이 필요하다는 견해는 시민사회의 비영리성이라는 특수성과 공적 역할을 그 근거로 제시한다. 시민사회조직은 정부와 기업과 비교해 활동의 과정이나 결과로 자원을 획득하는 구조가 아니므로, 사회적 역할이 늘수록 자원이 고갈되는 상황에 놓이기 쉽다는 것이다. 이러한 이유로 왕(Wang, 2006)은 시민사회의 자급자족 논리는 일종의 ‘신화’ (myth of civil society self-sufficiency)에 가깝다고 주장하며, 시민사회가 발달한 선진국에 정부재정 지원이 많다는 조사결과를 사례로 제시한다(박성수 외 2019: 74-75). 실제로, 세계적으로 정부 차원에서 공공재정을 활용해 시민사회조직에 대한 지원을 늘리고 있다. 2009년 기준으로 비영리민간단체의 재원비율을 조사한 결과를 보면, 한국은 정부지원금이 29%로 세계 21개국의 평균인 45%에 훨씬 못 미치는 수준이다(장계련 외 2015: 16).

시민사회조직이 수행하는 공적 역할도 공공재정 사용에 대한 정당성을 뒷받침한다. 많은 단체가 인적, 재정적 자원의 부족으로 공익활동을 지속하기 어려운 상황에 직면해 있다. 이미 시민사회가 다양한 사회문제 해결에 주도적으로 참여하고 있고 그 효과도 검증되고 있는 상황에서 시민사회에 대한 다양한 방식의 공적 지원을 확대해야 한다는 의견에 공감대가 확대되는 추세다(강성철 외 2006; 류영아 2013; 박영선·정병순 2019). 비슷한 맥락에서 전대옥(2017)은 시민사회의 사회적 성과에 대한 적절한 경제적 보상을 강조하며, 공공재원을 활용한 정부의 시민사회에 대한 직접 지원과 간접투자 활성화를 주장했다. 직접적인 재정지원 방안으로 기금 지원 및 기타 보조금 경직성 해소를 꼽았고, 비현금성 재정지원 방안으로 시민자산화 전략, 공공 자산 접근 활용, 공공조달 및 세제 혜택 등을 제시했다. 또한 간접투자 활성화 방안으로 투·융자 방식의 도입, 클라우드 펀딩 및 모금, 공제·보험 등에 대한 정책적 지원, 사회성과보상방식(SIB) 등을 제시했다.

독립성과 자율성 훼손 문제를 해결하면서 시민사회조직의 재정문제를 해결할 방안을 정부가 함께 모색해야 한다. 시민사회의 국가로부터의 ‘독립성’ 또는 ‘자율성’ 강조가 시민사회가 독자적인 발전을 해야 한다거나 혹은 시민사회의 자발적인 노력에 의존하여 단체를 운영해야 한다는 논리로 비약하는 것을 경계해야 한다(김소연 외 2018). 정부는 지원은 하되 개입을 최소화하고 지원금을 받은 시민사회조직은 본연의 공익적 역할에 충실하고 투명하게 사용해야 한다.

3장

시민사회

제도와 쟁점

1. 한국 시민사회 제도와 정책의 기초
2. 시민사회 관련법 체계와 제개정 쟁점
3. 해외 시민사회 활성화 정책 사례

03. 시민사회 제도와 정책

1. 한국 시민사회 제도와 정책의 기초

서울시 시민사회 정책은 직간접으로 중앙정부 제도와 정책에 영향을 받는다. 본 절에서는 한국 시민사회 제도의 제·개정 흐름과 시민사회성장기본법 제정을 포함한 문재인 정부의 시민사회 정책추진 현황을 개괄함으로써 서울시 시민사회 활성화 조례와 기본계획 수립의 환경을 조망한다.

1) 문재인 정부 이전의 시민사회 제도와 주요 정책

문재인 정부 이전 한국의 시민사회 법제도는 망아기(~1960년), 형성기(1961~1987년), 전환기(1988~2007년), 분화기(2008~2017년)의 4개 시기로 구분해 볼 수 있다. 우선, 망아기(~1960년)에는 일제 강점기와 한국 전쟁을 거치며 국가 재건을 위해 시민사회를 동원하거나 해외 원조에 활용하기 위한 제도, 또는 시민사회의 정치활동을 통제하기 위한 제도가 주로 제정되었다. 대표적인 제도가 대한적십자조직법, 재해부흥조직법, 한국유네스코위원회설치령, 농업협동조합법, 기부금모집통제금지법, 정치운동에관한법 등이다.

둘째, 형성기(1961-1987)에는 4.19와 군부독재로 이어지는 현대사의 정치·사회적 조건 속에서 정부의 정책적 필요에 부응하는 부문에 '선택적으로 지원'하는 한편 권력에 대한 저항과 감시·비판 활동을 펼치는 부문은 억압하는 '통제' 정책이 펼쳐진다. 선택적 지원을 위한 대표적인 제도는 국민운동에 관한 법률, 사회정화운동조직육성법, 대한민국재향경우회법, 새마을운동조직육성법 등이다. 반면 사회단체등록에 관한 법률, 기부금품모집규제법, 집회 및 시위에 관한법률 등은 통제정책 흐름에서 제정된 법이다.

셋째, 전환기(1988-2007)에는 민주화의 진전에 따른 시민사회의 본격적 형성에 따라 시민사회에 대한 포괄적 지원의 기초가 마련되었다. 비영리민간단체지원법 제정(2000년), 시민사회발전위원회 설치·운영(2003년)이 대표적이다. 비영리민간단체지원법은 등록된 비영리민간단체 모두가 정부 지원의 대상이 된다는 점에서 특정 단체에 대한 정부 지원을 명시한 개별법에 비해 진전한 기본법적인 성격을 지닌다. 그러나 지원 공정성과 실효성 등의 문제가 지속해서 제기되었다(자세한 내용은 3절에서 다룬다).

< 비영리민간단체지원법 >

- ◇ 「비영리민간단체지원법」은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여하고자 하는 취지에서 김대중 정부 시기인 2000년 1월 12일에 제정되었다.
- ◇ 「비영리민간단체지원법」은 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하고 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 하고 있다. 지원을 위해 비영리민간단체의 등록, 보조금, 조세감면 등 재정 지원에 관한 내용을 규정하고 있다.
- ◇ 보조금 지원의 경우에는 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업 외 사업으로 한정하고 있으며, 공익 활동을 추진하기 위한 사업에 대한 소요경비 중 사업비로 한정하고 있다. 보조금에 대한 구체적인 사항은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법」을 준용하도록 규정하고 있다.
- ◇ 「비영리민간단체지원법」이 정한 지원을 받고자 하는 “비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 등록을 신청”하여야 한다.
- ◇ 비영리민간단체로 등록하려면 ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, ② 구성원 상호간의 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 것이라는 민간단체의 정의(제2조)에 부합하여야 한다.

시민사회발전위원회 설치·운영 또한 주목할 만한 정책이다. 시민사회발전위원회는 시민사회발전기반 마련과 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항을 심의하고 자문하는 기구로, 노무현 정부 시기인 2003년 국무총리실 산하 자문기구로 설치되었다. 국무총리훈령으로 규정된 시민사회발전위원회의 기능은 ① 정부와 시민사회 간의 바람직한 관계 정립, ② 시민사회단체의 활동과 관련된 법령 및 제도의 제정·정비, ③ 시민사회단체의 활성화에 관하여 필요한 사항 등의 심의이다. 시민사회발전위원회는 2004년 시민의식 함양, 자원봉사·기부문화 활성화, 시민사회단체의 역량 강화 등을 포함한 시민사회 발전을 위한 10대 과제를 발표하였다(표3-1).

마지막으로, 분화기(2008-2017)에는 이명박, 박근혜 정부에서 시민사회에 대한 포괄적 지원 정책은 퇴행을 거듭하는 반면 정치적 성향에 따른 특정 단체를 지원하는 정책이 강화됐다. 이른바 촛불단체 등에 보조금 지원을 중단하는 등 포괄적 지원 정책의 퇴조에도 불구하고, 시민사회의 사회문제 해결이 강조되는 세계적 추세에 따라 사회적기업육성법(2007), 국제개발협력기본법(2010), 협동조합기본법(2012) 등이 제정되고, 시민사회 정책기반도 최소한으로 유지되었다. 이명박 정부 시기에 시민사회발전자문위원회는 특임장관실로 소관 부처가 변경되었으며, 2012년 제2차 시민사회발전 10대 과제를 제시하였다. 박근혜 정부에서도 국무총리훈령을 제정하여 2013년 시민사회발전위원회를 재개하고, 시민사회 역량 강화 사업의 일환인

해외연수 프로그램이 유지되었다.

[표 3-1] 시민사회발전위원회 시민사회 발전 10대 과제

| 항목 | 내용 |
|----------|--|
| 1차(2004) | ① 시민의식 함양과 시민참여 ② 자원봉사 활성화 ③ 기부문화 활성화 ④ 시민사회단체의 재정자립도 제고 ⑤ 시민사회단체의 역량 강화 ⑥ 한국 시민사회단체의 국제역량 강화 ⑦ 시민사회단체와 지방자치단체의 파트너십 구축 ⑧ 시민사회단체와 정부·국회의 파트너십 구축 ⑨ 시민사회단체와 기업의 파트너십 구축 ⑩ 시민사회단체와 타 영역의 파트너십 구축(언론·종교) |
| 2차(2012) | ① 시민교육 활성화 ② 나눔문화(기부·자원봉사) 활성화 ③ 시민사회 센서스(전수조사) ④ NGO 기금 설치 ⑤ NGO 센터 설치 ⑥ 사회적 경제(협동조합·사회적기업 활성화) ⑦ 국제연대 및 협력역량 강화 ⑧ 시민사회발전법·제도정비 ⑨ 정부-시민단체간 거버넌스 문화확산과 제도화 ⑩ 제3섹터 중앙부처 신설 |

* 2004, 2012년 모두 시민사회발전위원회 차원에서 제안한 후 정부가 공식 채택하여 발표·추진한 것은 아님

* 국무총리실 시민사회발전위원회 2004, 특임장관실 시민사회발전위원회 2012

개괄적으로 살펴보았듯이, 문재인 정부 이전의 한국 시민사회 제도와 정책은 정부와 시민사회 간의 동반자적 관계보다는 정부가 시민사회를 동원, 관리, 통제하는 관점에서 이루어졌다. 시민사회의 꾸준한 요구에도 불구하고 개혁을 표방한 정부조차도 특정 조직의 육성에 초점을 맞춘 정책 기조가 유지되었다. 이른바 국민운동단체로 불리는 3대 관변단체 특별법이 폐지되지 않고 있고, 자원봉사·국제개발협력·사회적경제 등 시민사회 영역별로 활성화하는 개별법 마련에 치중하면서 시민사회의 통합성과 문제해결능력, 사회적 영향력이 약화되는 상황에 놓이게 됐다는 평가다(박영선 2015: 김소연외 2018: 박영선·정병순 2019). 또한, 시민사회 정책을 관장하는 시민사회발전위원회는 정부 자문기구의 위상으로 제기된 정책의제를 실현하는데 극히 형식적이고 제한적이었다.

2) 문재인 정부 시민사회 정책과 추진현황

‘국민주권시대’를 표방하며 2017년 출범한 문재인 정부는 시민사회와의 소통·협력의 의지를 강조해왔다. 문재인 정부의 주요 정책을 담은 100대 국정과제에는 「시민사회발전기본법」 제정, 기부·자원봉사 활성화, 민주시민교육 지원체계 개선 등 시민사회가 지속해서 요구해왔던 과제가 다수 포함되었다. 시민사회 활성화 관련 국정과제를 개괄하면 [표3-2]와 같다.

[표 3-2] 문재인 정부 시민사회 관련 국정과제

| 국정과제 번호 | 정책과제 | 시민사회 관련 세부내용 |
|---------|--|--|
| 2 | 반부패 개혁으로 청렴한국 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 및 기부문화 활성화) '18년부터 전국 단위 민간 자원봉사 인프라 확충, 기부자 예우 강화 및 기부문화 조성을 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 |
| 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 |

* 출처 : 국정기획자문위원회 2017 토대로 구성

여러 과제 중 국정과제 6번의 세부과제로 포함된 시민사회 성장기반 마련을 위한 시민사회발전기본법 제정은 시민사회가 요구한 가장 핵심적인 과제이다. 시민사회는 19대 대선을 앞두고 시민사회활성화전국네트워크를 구성해 시민사회 활성화를 위한 정책과제를 제안한 바 있다(표 3-3).

[표 3-3] 시민사회 제안 시민사회 활성화 정책과제

| 구분 | 시민사회 관련 세부내용 |
|------------------------|---|
| 시민사회 관련 10대 정책 공약과제 | <ul style="list-style-type: none"> ① 시민사회발전 기본법 제정 ② 시민사회 협치를 위한 시민사회처 설치 ③ 소득세 1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화 ④ 사회변화에 조응하는 비영리 공익법인 제도 혁신 ⑤ 기부활성화를 위한 법 제도 개선 ⑥ 시민사회 공익활동가 공제회법 제정 ⑦ 제3섹터 성장과 자립을 위한 사회적금융 활성화 ⑧ 민을 위한 공유재로 공공유희시설 활용 ⑨ 사회적 가치를 만드는 공익적 일자리 확대 ⑩ 시민성 강화를 위한 자원봉사 정책 쇄신 |
| 법제개정 6대 우선 과제 | <ul style="list-style-type: none"> ① 시민사회활성화 기본법 ② 기부금품법 ③ 시민공제회법 ④ 민주시민교육법 ⑤ 비영리민간단체지원법 ⑥ 공익위원회법 |
| 행정개혁 등 정책 과제 | <ul style="list-style-type: none"> ① 사회적 일자리로서의 비영리민간단체 인력지원 개선: 2019년 지역주도형 청년일자리 사업 시행 지침에 비영리민간단체도 지원대상으로 포함 의견 ② 보조금 지원 및 운영방식 개선: 사업 수행 관련 인건비 인정 등 ③ 민간위탁 운영방식 개선 ④ 유희 공익활동 공간 확대 |

* 출처 : 정선에 2017, (사)시민 내부 자료를 토대로 재구성

시민사회가 제안한 핵심은 ① 규제와 관리 감독 중심의 시민사회 관련 제도의 혁신, ② 국가와 지방자치단체의 시민사회 활성화에 대한 책무 강화와 실질적 지원, 아울러 이를 제도적으로 규정한 ③ 시민사회발전기본법 제정이다. 시민사회가 제안한 시민사회발전기본법은 시민사회 영역들을 연결하고 기능간의 통합성을 높이는 기본법적 성격으로, 법이 제정된다면 시민사회 활성화에 대한 국가와 지방자치단체의 책무, 기본계획 수립, 재단설립 등의 내용을 담게 되어 국가와 지방자치단체가 시민사회 활성화 정책을 추진하는 강력한 제도적 근거가 된다.

출범 이후 문재인 정부는 민관 공동 ‘시민사회발전 TF’를 구성해 시민사회발전기본법 제정안에 대한 사회적 공감대를 형성하는 한편 진선미, 권미혁 의원과의 협의를 통해 시민사회발전기

본법의 국회 발의를 추진하였다(권미혁안 전문은 보고서 부록 참조). 그러나 출범 2년이 지난 현재 시민사회발전기본법을 비롯해 국정과제 차원에서 추진하고 있는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 개정도 담보상태에 놓여 있다.

한편, 문재인 정부에서 임기를 시작한 3기 시민사회발전위원회는 4개 분과위원회 구성⁸⁾, 관계부처협의회 신설, 관련 부처의 차관급 공무원 위원회 참여 등 운영방안의 개선을 통해 1·2기에 비해 역할을 강화하고 시민사회 관련 각종 의제를 활발히 논의했다고 평가할 수 있다. 그러나 행정 공무원들의 시민사회에 대한 인식 부족, 시민사회발전위원회의 권한 부족 등으로 의제를 점검하고 의견을 제시하는 이상의 실질적이고 통합적인 정책을 마련하지 못했다는 한계도 있다. 문재인 정부에서는 국무총리비서실 산하 시민사회비서관실이 시민사회 관련 과제들을 종합해 추진하는 정부 실행단위이다. 시민사회비서관이 밝힌 추진과제에는 국정과제에 해당하는 것과 시민사회비서관실이 자체적으로 의견을 수렴해 추진하는 과제들이 포함된다(표 3-4).

[표 3-4] 시민사회비서관실 시민사회 관련 추진과제

| 항목 | 과제 | 추진방향 |
|-------------|----------------------|--|
| 국정과제 | 공익위원회 설치(법무부) | -공익법인 전부개정안 추진 -공익위원회 설치법안 등 협의 |
| | 시민사회발전기본법 제정 추진(행안부) | -시민사회발전위원회 설치, 국가기본계획 수립, 시민사회 지원체계 구축 등 |
| | 기부활성화 추진(부처합동) | -기부 투명성 제고 및 활성화 5개 부처 종합방안 추진 -세부과제 추진을 위한 기부TF 운영(비영리분야 국가통계구축, 비영리법인 통합관리 매뉴얼, 기부정보시스템 연계 및 기부포털 구축) |
| | 자원봉사 활성화 추진(행안부) | -자원봉사센터 민간화 등 자원봉사활동기본법 개정 추진 |
| | 민주시민교육 지원체계 개선 | -시민사회 주도 민주시민교육체계 확립을 위한 연구·교육 사업 및 '민주시민교육센터' 건립 추진 -민주시민교육체계 구축 및 제도화, 사회적 협약 등 협의 |
| 시민사회 역량강화 | 비영리 일자리 확충방안 수립 | -비영리일자리 확충 정책과제 추진 중 |
| | 비영리단체 지원체계 개선 | -보조금 등 혁신과제 추진 |
| | 시민사회단체 정책연수 | -시민사회 활동가 해외 연수 진행 중 |
| | 시민사회단체 연찬회 | -시민사회단체 연찬회 개최 |
| 지역시민 사회 활성화 | 공공기관 및 공기업 공간시설 활용 | - 공공기관 및 공기업 공간시설 시민사회단체 활용지원 협의 |
| | 지방계약법, 지방보조금법 검토 | - 중간지원조직, 일반 시민 및 개인활동가 계약불가(지자체)로 인한 지역현장활동 애로 해소 |

* 출처: 국무총리비서실 시민사회비서관실 내부자료(2019.7)

8) 시민사회발전위원회 4개 분과: ①시민사회 발전 기반 조성 ②기부·자원봉사 활성화 ③시민사회단체 활성화 관련 제도개선 ④소통·협력 분과

이상에서 살펴보듯이, 문재인 정부에 들어 시민사회가 지속적으로 요구한 시민사회발전기본법을 비롯해 자원봉사 및 기부문화 활성화를 100대 국정과제에 반영하고, 시민사회발전위원회의 위상 강화, 국무총리실 시민사회비서관실의 시민사회활성화 정책 총괄 기능 추진 등 최소한의 정부 차원의 시민사회 정책 기능을 구축했다는 점에서는 긍정적인 성과라 할 수 있다. 그러나 법제도 개선과제가 국회 입법 환경의 악화로 인해 진척을 이루지 못하고, 행정부처 차원에서도 정책의 우선순위에서 벗어나며 정부 초기에 보였던 의욕적인 과제 설정에 부응하는 구체적인 성과를 거두지 못하고 있다.

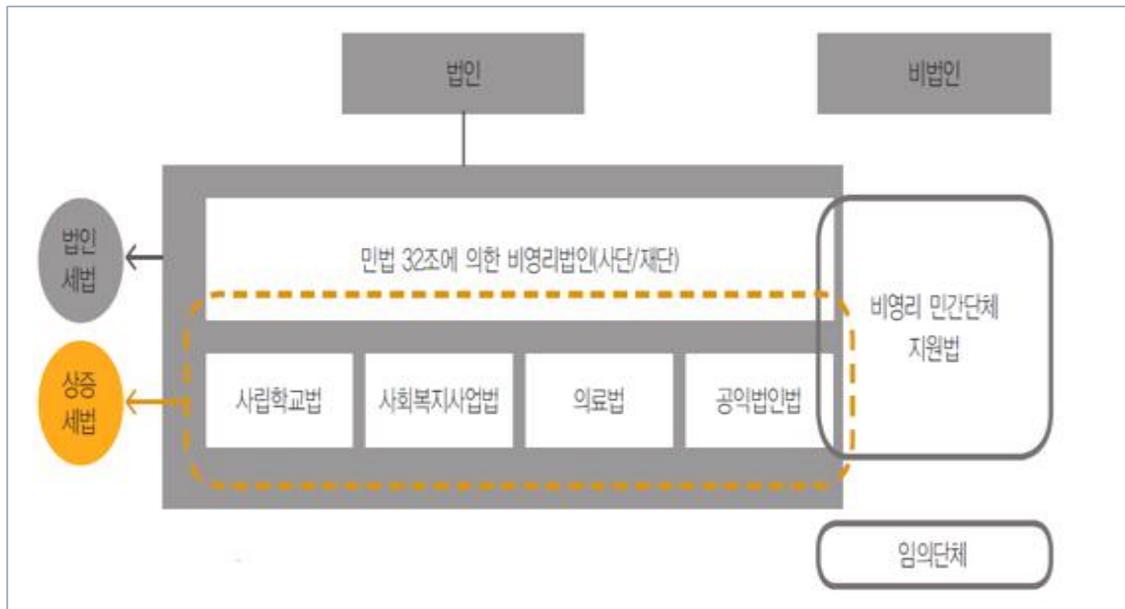
2. 시민사회 관련 법체계와 제·개정 쟁점

앞 절에서 살펴보았듯이 한국의 시민사회 관련 법은 통합적인 정책적 목표나 청사진 없이 정권의 기조에 따라 특별법·개별법을 중심으로 제정되어왔다. 특별법·개별법과 더불어 일반 민법, 상법, 세법 등이 시민사회의 공익활동과 시민사회조직의 설립·운영에 관해 매우 복잡적이고 중복으로도 규율하고 있다. 본 절에서는 시민사회 공익활동을 규율하는 법의 열개를 큰 테두리에서 개괄하고, 최근 쟁점이 된 법제도 제·개정 현황을 개괄한다.

1) 시민사회 관련 법체계

시민사회 관련 법체계는 대상, 규제내용, 지원내용 등 다양한 각도에서 정리할 수 있겠지만 중첩된 지점이 많아 체계적으로 구분하기가 쉽지 않다. 우선, 비영리단체나, 사단/재단법인, 공익법인 등을 법적 지위를 중심으로 관련법을 조망해보면 다음 [그림 3-1]과 같다. 가로축으로 법인격⁹⁾의 유무에 따라 ① 법인은 ‘민법’ 또는 ‘공익법인 설립 및 운영에 관한 법(공익법인법)’, ‘특별법(사립학교법, 사회복지사업법, 의료법)’ 등에 ② 비법인 경우는 비영리민간단체지원법에 적용받는다. 세로축은 납세의 의무를 중심으로 ① 법인세법 또는 ②상속 및 증여세법(상증세법)에 규율대상이 된다.

[그림 3-1] 비영리단체의 법적 유형과 규율 법령



*출처: 장윤주·이영주·전현경, 2018: 10

9) 법인격을 취득한다는 것은 법인의 이름으로 계약을 하고, 통장을 개설할 수 있는 등 개인이 아닌 집단이 법적 주체가 됨을 의미한다.

정순문(2019)은 시민사회 관련 법체계를 단체나 공익법인의 설립과 운영, 그리고 규제내용을 중심에 놓고 설립근거법, 세법, 기부금품법의 3가지 분야로 분류하고 있다. 우선, 단체의 설립과 등록에 관련해 가장 대표적인 법률은 민법이다. 민법은 사단법인과 재단법인의 설립근거를 두며, 각 법인의 정관과 등기, 회의체계의 권한과 역할, 해산·청산 절차 등 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 민법은 지원에 관한 내용을 규정하지 않기 때문에 비영리법인의 경우는 ‘공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률’에 따라 공익법인으로 설립할 수 있다. 그러나 공익법인으로 등록해도 조세감면 등 혜택은 적고 임원선임과 재산관리 등 규제가 많아 실익이 많지 않기 때문에 등록하는 사례가 많지 않다. 법인이 아닌 임의단체는 비영리민간단체지원법 규정에 따라 등록한다. 비영리민간단체는 법인이 아니므로 법인 운영에 관한 규제는 없으며 공익사업에 대해 보조금 신청자격, 우편요금 감액, 조세감면 등의 혜택이 있다. 그 외에도 사회복지사회법, 협동조합기본법이 사회복지법인과 협동조합의 설립과 운영을 규정하고 있다.

세법에 속하는 법인세법, 소득세법, 상속세 및 증여세법(이하 상증세법)은 법인과 단체에 기부금 관련 세제 혜택과 함께 그에 따른 준수 의무를 부과한다. 상증세법에 따라 법인과 단체는 기부받으면 증여세를 납부해야 하므로 기부금을 통해 활동하는 비영리법인의 경우는 지정기부금단체로 지정받아야 증여세 납부 의무를 면제받을 수 있다. 그러나 지정기부금단체로 등록하면 출연재산의 3년 내 직접 공익목적사업 사용의무, 운용소득 사용의무, 특수관계인 이사취임 금지의무, 출연재산보고서 제출의무, 결산서류 공시의무, 전용계좌 사용의무 등 세법상 다양한 의무를 지게 된다.

한편 비영리법인이 기부금을 받는 것을 넘어 적극적으로 타인에게 기부를 의뢰·권유 또는 요구하는 행위를 하는 경우, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 기부금품법)상 모집등록의무 및 각종 보고의무가 발생하며, 이를 위반할 경우 형사 처벌의 대상이 된다. 기부금품법은 모집비용의 제한, 공개의무, 보고의무 등 규제 중심으로 이루어져 기부의 활성화를 위한 관점에서 개정되어야 한다는 의견이 많다.

[표 3-5] 비영리단체·공익법인 법체계

| | 관련 법령 | 대상 | 규제내용 | 지원내용 |
|---------|--|---|--|---|
| 설립 근거 법 | <ul style="list-style-type: none"> - 민법 - 공익법인법 - 사회복지사업법 - 비영리민간단체 지원법 - 협동조합기본법 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 사단/재단법인 - 공익법인 - 사회복지법인 - 비영리민간단체 - 사회적협동조합 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 설립허가주의 - 주무관청에 대한 사업실적, 계획 등 보고의무 - 기본재산 처분제한 - 특수관계인 임원선임 제한 - 주무관청에 의한 감독 등* | <ul style="list-style-type: none"> - 공익법인 출연재산에 대한 조세감면 - 사회복지법인에 대한 보조금지원 |
| 세법 | <ul style="list-style-type: none"> - 법인세법 - 소득세법 - 상속세 및 증여세법 | <ul style="list-style-type: none"> - 지정기부금단체 - 기부금대상민간단체 - 공익법인등** | <ul style="list-style-type: none"> - 출연재산을 3년 내 직접공익목적에 사용 - 출연재산 운용소득을 1년 이내에 70% 이상 직접공익목적에 사용 - 내국법인 주식은 발행주식총수의 5% 이하 취득 및 보유 - 특수관계인 임원선임 제한 - 특정기업의 광고 등 금지 - 특수관계인간 부당 내부거래 금지 - 특정 계층에만 공익사업의 혜택 제공 금지 - 공익법인 출연재산 등에 대한 보고서 제출의무 - 공익법인 결산서류 공시의무 - 외부전문가의 세무확인, 회계감사의무 - 공익목적사업용 전용계좌 개설·사용의무 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부자의 기부금에 대한 손금인정 또는 세액공제 - 기부금에 대한 증여세 과세가액 불산입 |
| 기부금품법 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부금품을 모집하는 자 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부금품 모집등록 - 모집비용 사용제한 - 기부금품 모집, 사용내역에 관한 결과 공개의무 - 기부금품 모집, 사용내역에 관한 회계 감사 및 주무관청 보고의무 | |

* 규제 내용은 각 법령별로 약간의 차이가 있으나, 법인 규제를 하지 않는 비영리민간단체지원법을 제외하고는 대동소이함

** 상속세 및 증여세법에서 지정기부금단체, 기부금대상민간단체, 사회복지법인 등을 포함하는 의미로 사용되고 있는 용어이며, 위의 공익법인법상 공익법인과는 무관한 개념임

* 출처: 정순문 2019

2) 시민사회 관련 법제도 제·개정 동향 및 쟁점

19대 대선 과정에서 시민사회는 시민사회발전기본법 제정과 함께 시민사회 활성화에 제약이 되는 법제도 개정을 요구하였다. 문재인 정부의 국정과제인 시민사회발전기본법 제정을 비롯해 개정 논의가 본격화된 된 공익위원회법, 기부금품법, 보조금제도혁신에 관한 최근 동향과 쟁점을 개괄한다.

(1) 「공익증진을 위한 시민사회발전기본법」 (이하 시민사회발전기본법) 제정

시민사회발전기본법은 특정 단체 위주의 지원 정책에 대한 혁신적 개혁 요구와 비영리민간단체지원법의 한계를 보완한 새로운 입법 제정의 맥락에서 제기됐다. 앞서 논의한 바대로 한국사회에서 시민사회에 대한 지원은 주로 특정 단체를 육성하는 정책으로 이루어져 개별 조직이 아닌 시민사회 전체에 고루 혜택이 가는 포괄적인 지원 법에 대한 입법 요구가 지속해서 있었다.¹⁰⁾ 1999년 제정된 비영리민간단체지원법은 시민단체의 활동을 보장하고 지원하는 것을 정부의 의무로 명시한 점이나 특정한 단체가 아닌 등록된 비영리민간단체 모두가 혜택을 받을 수 있다는 점에서 진전된 의미가 있다. 그러나 법안 자체의 위상과 지원 범위의 한계, 운용 과정에서 드러난 정치적 편향성으로 인해 이를 전면 개정하거나, 또는 새로운 입법을 대체해야 한다는 논의가 꾸준히 제기됐다(박영선 2015).

시민사회발전기본법 제정은 포괄적인 시민사회 활성화를 위한 핵심과제로 제기되어 문재인 정부의 국정과제에 포함되었다. 시민사회발전기본법안은 20대 국회에서 진선미 의원안(2018), 권미혁 의원안(2019)이 발의되어 있다. 두 법안 모두 국가 및 지자체와 시민사회의 상호협력, 시민사회 발전에 관한 정책의 방향과 추진에 필요한 사항을 규정하고 있고, 국가/지자체의 책무, 국가기본계획·시행계획 수립, 시민사회발전위원회 설치, 시민사회지원센터 설립을 주요 내용으로 한다. 다만, 진선미 의원안에는 지원기금 설치 조항이 포함되어 있다.

시민사회발전기본법은 이미 1990년대 후반부터 시민사회 진영에서 요구해왔고 문재인 정부도 집권 초기 적극적으로 제정 노력을 기울였지만, 국회의 입법단계를 넘어서고 있지 못하다. 이처럼 시민사회발전기본법이 국회에서 공전하고 있자 정부는 시민사회와 공동으로 시민사회 의제TF를 대통령직속 정책기획위원회 산하에 구성해 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정’(이하, 시민사회발전규정)을 대통령 훈령으로 제정하는 것을 추진하고 있다. 대통령훈령

10) 시민사회 진영은 한국시민단체협의회를 중심으로 1998년에 시민사회발전기본법을 성안하여 의견서를 정부에 제출하는 등 시민사회 활성화를 위한 포괄 입법에 적극적으로 나섰다. 이후 이를 적극적으로 추진하지 못했다. 그러는 사이 국회 차원에서는 국민회의가 주도하여 비영리민간단체지원법을 제정하게 된다. 비영리민간단체지원법은 시민사회에 대한 등록과 최소한의 지원 내용으로 한정되어 애초에 시민사회가 기대하고 요구했던 포괄적인 시민사회 활성화 입법의 수준에 미치지 못한 내용으로 제정되었다(박영선, 2015a: 149-151).

은 지방자치단체에 대한 강제, 재단이나 행정조직의 신설, 기금 마련 등에 제약이 따르지만, 행정부 차원에서나마 시민사회 발전에 대한 정부의 의지와 책임을 명문화하고, 정책 수립과 집행의 원칙을 재확인했다는 점, 기본계획을 3년마다 수립하게 되었다는 점 등에서 의미가 있다고 하겠다.

< 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정(안)>

- ◇ 시민사회의제TF에서 제안한 대통령령은 시민사회 발전, 정부와 시민사회 간의 소통과 협력 강화, 시민사회의 공익활동 증진·지원을 위해 필요한 기본적인 사항을 규정하려는 목적을 지닌다.
- ◇ 주요내용은 다음과 같다.
 - 국가·지자체의 책무: 시민사회와의 소통협력과 공익활동을 증진함에 있어 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장하며, 불합리한 제도와 관행의 개선, 실질적인 지원방안의 마련 등에 대한 정부의 책무 명시
 - 시민사회발전위원회 설치: 국무총리 소속 심의·의결 기구(35명 이내, 민간위원장) * 조례에 따라 시도 위원회 설치
 - 기본계획·시행계획 수립: 위원회는 관계중앙행정기관의 장과 협의해 3년마다 정부기본계획 수립, 관계 중앙행정기관은 매년 시행계획 수립
 - 시도 계획: 위원회는 시·도지사가 기본계획 수립할 시 정부 기본계획 반영과 보고 요청 가능
 - 기타: 분과위원회 및 전문위원, 관계부처 협의회, 연구기관의 지정 등
- ◇ 시민사회의제 TF안의 전문은 본 보고서 첨부를 참고하되 이후 입법예고 과정에서 변경될 수 있음을 참작해야 한다.

* 출처: 정책기획위원회 2019

(2) 인건비 관련 규정에 대한 개정

시민사회 지원제도 개정에서 현장의 요구가 가장 높은 이슈는 인건비 관련 내용이다. 비영리 민간단체지원법의 지원의 실효성이 낮다는 평가를 받은 가장 주된 이유는 보조금 지급을 목적 사업비로만 한정하여 사용하도록 규정하기 때문이다.

처음 법안을 논의할 당시 시민사회는 비영리민간단체지원법에 ‘운영비 인정’(공익사업의 수행 시 일정액/15%의 운영비를 인정하는 방안) 규정과 ‘국공유시설의 사용·수익 허용’(국가 또는 지방자치단체가 등록 비영리민간단체에 대해 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에도 불구하고 국공유시설을 무상 또는 실비로 사용·수익하게 허용하는 방안)을 법안에 반영하도록 요구했었다. 그러나, 입법과정에서 운영비 인정은 단체의 자율적인 운영을 훼손할 수 있다는 이유로, 그리고 국공유시설의 사용·수익 허용은 문제의 소지가 많다는 이유로 실제 법에 반영되지 못했다(박영선 2015: 149-150). 이에 따라 비영리민간단체지원법에 의해 사업비로 보조금을 받는 경우는 해당 사업에만 보조금을 사용할 수 있게 됐다.

여기에 2014년 지방재정법이 개정되면서 법령에 명시적 근거가 없는 경우에 그동안 지방자

치단체가 시민사회단체에 교부해 오던 지방보조금을 운영비(인건비, 임차료, 공과금, 사무관리비 등)로 교부할 수 없게 되자 지원제도의 운영비 사용 논란이 촉발되었다. 또한, 기부금품법에서도 기부금 모집단체의 목적사업비에 인건비 사용 및 모집비용을 최소한으로 제한하고 있어 시민사회단체들은 비영리민간단체지원법, 기부금품법을 포함한 법과 관련 규정에 대한 전면적인 개정을 요구해왔다.

쟁점은 인건비에 대한 해석과 형평성 이슈로 압축할 수 있다. 우선, 정부의 사업비를 보조받아 목적사업을 수행하는데 필수적으로 부수되어 발생하는 인건비를 ‘운영비’로 해석하고 있지만, 시민사회 진영은 이를 ‘사업비’로 봐야 한다는 것이다. 각종 법과 지침에 따라 인건비의 성격 규정이 달라 현장의 혼선이 더욱 심하다. 게다가 국제개발협력, 마을만들기, 사회적경제 분야에서는 다양한 이름으로 일정 범위 내에서 인건비 지원을 명시적으로 허용하거나 사업비로 해석하고 있어서 형평성 문제도 제기된다.

시민사회 현장에서는 공익사업의 수행에 큰 비율을 차지하는 인건비에 대한 일정 비율의 보조금 사용을 인정하지 않는 것이 공익활동가의 활동 지속과 전문성을 약화하는 한편 보조금 지원을 통한 공익사업이 행사성 위주의 보여주기식 사업으로 변질되게 하는 핵심적인 고리라고 판단한다. 또한, 과거보다 높은 수준의 책무성과 투명성이 요구되는 상황에서 사업을 진행하면서 발생하는 행정처리를 위한 인건비의 증가를 피할 수 없는 추세에서 제도적으로 인건비 사용을 허용할 필요가 있다는 주장이다.

20대 국회에서는 권미혁 의원이 사업비 지원을 원칙으로 하되, 필요시 운영비도 지원가능하도록 하는 방향에서 비영리민간단체지원법 개정안을 발의하였고, 진선미·이재정 의원이 모집비용의 상향조정(15%에서 30%)을 포함한 기부금품법 개정안을 발의하였으나, 모두 국회 계류 중이다. 정부는 법의 범위 내에서 기부금품 모집제도 해설서 개정, 행안부 지방보조금 관리기준 예규 개정 등을 통해 인건비 인정 범위나 혼선을 줄이겠다는 계획이다. 또한 비영리민간단체지원법 상의 인건비 규정과 관련해서는, 사업비의 실비의 범주에 대한 해석을 확장하여 사업추진에 직접 투입된 상근인력에 대한 인건비를 지급할 수 있도록 개선하겠다는 의지를 보이지만 법의 개정 없이는 행정적으로 가능한 권한은 많지 않아 보인다.

(3) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 (이하 기부금품법) 개정

기부금품법은 1949년 기부통제법이 제정된 이래 모집금지법-모집규제법-현행 기부금품법으로 시대적 여건을 반영하여, 통제-금지-규제-완화의 흐름으로 변천해 왔다.¹¹⁾ 그간 제정된 기부금품법은 규제의 관점에서 무분별한 모집을 규제하고 모집된 기부금품의 적정사용을

11) ('49년)기부통제법 → ('51년)기부금품모집금지법 → ('95년)기부금품모집규제법 → ('06년)기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(현행)

관리 감독하는 기조가 유지되어왔다. 따라서 현재의 제도도 여전히 기부금 모집과 집행에서의 행정 절차가 지나치게 규제 중심으로 되어 있어 이를 개선하고 민간기부를 활성화하는 방안을 담은 법으로 개정해야 한다는 요구가 수년간 지속하여 왔다.

2017년 이재정 의원이 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 및 기부자 예우 등을 담은 기부금품법 개정안을 발의하였다. 이외에도 유민봉, 진선미, 김병욱 의원안 등이 발의되어 있다. 그러나 다수의 개정안이 발의되어 있을 뿐 기부금여제 도입 여부, 모집충당비율 상향, 공익법인 모집 등록면제, 벌칙 조항 등 다양한 쟁점에 대한 논의가 이루어지지 않은 채로 있다.

정부 차원에서는 법 개정 없이 시행령으로 추진할 수 있는 사항을 우선으로 개선한다는 방침이다. 정부가 마련한 시행령 개정안의 주요 내용은 ① 기부금품 모집출납부 서식 개선, ② 기부자 정보공개 수단·방법·범위 및 공개기간 보완, ③ 모집자의 사용명세 서식 구체화 및 공개기간 확대, ④ 등록청의 모집상황 등 공개시기 명시, ⑤ 기부금품 모집등록증 법정화 및 서식 개정, ⑥ 고유식별 정보 등의 처리 규정 신설을 포함하고 있다.

시민사회는 정부 시행령이 여전히 기부의 '활성화' 방안은 빠져 있고, '투명성'을 제고하는 방안에만 집중되어 있다고 비판한다. 또한, 정부 시행령 개정안 중 제19조 사항의 현실성에 대해서도 우려하고 있다. 개정안 제19조 4항(신설)에 따르면, 기부자가 자신의 기부금품을 접수한 모집자에게 장부의 공개를 요청할 수 있고, 모집자는 요청을 받은 날로부터 7일 이내에 개인정보를 제외하고 요청한 자에게 공개해야 하는 의무를 두고 있다. 시민사회는 ① 정보공개 범위, 시기 방법, 공개비용 수수료 등이 불명확하여 단체와 기부자간의 불필요한 다툼 발생 우려, ② 소규모 모금단체의 열악한 여건을 감안할 때 과중한 업무 부담 우려, ③ 세법 개정으로 모든 공익법인이 결산서류를 공시하므로 중복규제 이슈를 제기하고 있다.

3. 해외 시민사회 활성화 정책 사례

전 세계적으로 지속가능한 사회발전을 위해 정부·시장과 함께 시민사회 영역의 적극적인 역할에 관한 논의와 실천이 활성화되면서, 여러 나라에서 시민사회를 지원하고 활성화하기 위한 다양한 정책들이 추진되고 있다. 이중 단편적인 정책을 넘어 시민사회 활성화를 위한 포괄적인 전략계획을 수립·추진하는 사례들은 시민사회 활성화 기본계획 수립과 관련해 유의미한 시사점들을 제공해 줄 수 있다. 여기서는 시민사회 활성화를 지원하기 위한 포괄적인 전략계획과 관련해 영국의 ‘시민사회 전략’, 미국의 ‘시민사회 지원정책’, 그리고 세계시민단체연합의 ‘전략계획 2017-2022’ 사례를 살펴보고자 한다.

1) 영국: 시민사회 전략

영국은 1990년대 후반 노동당 정부 시기 시민사회 활성화를 위한 사회협약(The Compact)을 추진하고, 관련 정책을 전담하는 기구인 제3섹터청(Office of Third Sector)을 설치한 바 있다. 이후 보수당 정부에서도 빅 소사이어티(Big Society) 정책 등 시민사회 활성화 정책이 이어지고 있고, 전담기구는 시민사회청(Office for Civil Society)으로 개편돼 운영 중이다. 영국의 시민사회 활성화 정책은 자원봉사, 자선단체(Charities), 사회적 경제 등을 포괄하고 있다(서울시NPO지원센터 2016). 2018년 영국 정부는 시민사회청을 중심으로 시민사회 활성화를 지원하기 위한 중장기 계획인 ‘시민사회 전략: 모두를 위한 미래 만들기’(Civil Society Strategy: building a future that works for everyone)를 수립했다. 구체적인 전략은 ‘사람들’, ‘장소’, ‘사회적 영역’, ‘사적 영역’, ‘공적 영역’ 등 5가지 영역으로 나뉘어 제시되고 있다(HM Government 2018). 다음 [표 3-6]에 5개 영역의 주요 내용을 요약했다.

[표 3-6] 영국 시민사회전략 주요내용

| 명칭 | 주요 내용 |
|---------------------------|---|
| 사람들 (People) | 일생에 걸친 사회적 기여 복돋우기 훈련된 공동체조직가(Community Organizer)를 2020년까지 3500명 양성: 공동체의 의견을 수렴하고, 공동체를 연결 15~17세 청소년의 사회참여 촉진을 위해 전국시민봉사신탁(National Citizen Service Trust) 설립: 시민사회 조직과 기업의 협력을 통한 청소년 사회참여 및 진로 지원 |
| 장소 (Places) | 지역 공동체를 위한 역량강화와 투자 공동체 의사결정 과정에 참여하는 민주주의 증진 프로그램 주택부서와 함께 지속가능한 지역의 공간을 만드는 협업 공동체 만들기 등을 통한 지역자산에 대한 소유권(ownership)을 갖도록 유도 커뮤니티를 위한 새로운 모금 모델 개발 |
| 사회적 영역 (Social Sector) | 민간단체와 사회적 경제 지원 사회협약 발전 시민사회의 발언력을 높이고 강화하기 위한 비법률적인 방안 모색 사회문제를 해결하는 대규모 펀드를 조성할 수 있는 기부자 풀(pool) 구축 및 기부활성화 사회적 영역의 디지털 역량강화 |
| 사적 영역 (Private Sector) | 공공선을 위한 사업, 금융, 기술의 진흥 기업의 사회적 책임 강화 포용적인 경제 파트너십을 발전시킴 금융적인 배제 없이 독립적인 조직들이 파트너들과 일할 수 있도록 복권기금(Lottery Fund)과 협력 |
| 공적 영역 (Public Sector) | 협력적 권한위임 보장 공공서비스의 공동생산자이자 전달자로서 시민사회 공공서비스를 전달하고자 하는 사회적 영역 조직들과 상호협력 공공조달에 구매에 있어서 상품과 서비스가 사회적 가치를 만들어내도록 촉진(사회적 가치법에 근거) 정책결정과정에서 사회적 가치가 적용되도록 함 |

* 출처: HM Government 2018

2) 미국: 시민사회 지원 정책

2009년 미국 정부는 백악관에 ‘사회혁신과 시민참여국’(Office of Social Innovation and Civic Participation)을 설치한 바 있다. 이 기구의 사명은 “좀 더 성과에 기반한 정부와 사회적 영역을 창출함으로써, 기회, 평등 및 정의를 향상시키는 것”으로, 이를 위해 “지역사회 강화, 경제적 유동성 증대, 효과적인 사회적 해결방안을 발굴·보급”하기 위한 정책을 추진해 왔다. 백악관 사회혁신과 시민참여국 시민사회 지원 정책의 주요내용은 다음 [표 3-7]와 같다.

[표 3-7] 미국 시민사회 지원정책 주요내용

| 항목 | 내용 |
|---------------------------------------|--|
| 사명 (Mission) | 보다 성과 중심의 정부와 사회 부문을 창출함으로써 기회, 평등 및 정의를 발전시킨다. 이를 위해 지역 사회를 강화하고 경제적 유동성을 증대시키는 정책의 우선 순위를 향상시키고, 보다 효과적인 사회 솔루션을 식별하고 확장한다. |
| 접근 (Approach) | 정부와 사회적 영역은 교육, 일자리 창출, 안전한 지역에서부터 경제 발전, 건강한 삶, 더 강한 지역 사회에 이르기까지 필수 우선 순위를 발전시키는 데 상당한 자원을 투입한다. 이런 노력의 핵심 목적은 봉사하는 개인과 지역 사회를 위해 더 나은 성과를 달성하는 것이다. 새로운 도구들 덕분에 우리는 어떤 접근 방식이 최상의 성과를 거두고 더 많은 사람들에게 효과를 발휘할 수 있는지 명확하게 이해할 수 있게 됐다. |
| 변화의 이론 (Theory of Change) | <p>일감탐색 (find the works)</p> <p>데이터 가용성 및 분석 능력을 높이고 평가에 기반해 투자하며, 책임감 있게 실험하여 어떤 사회적 서비스에 대한 근거를 마련도록 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기관 간 근거 프로세스(Interagency Evidence Process) - 근거 기반 정책 결정위원회(Commission on Evidence Based Policy Making) - 행동과학의 진전(Advancing Behavioral Science) - 성공 기반 보상 프로그램의 기관 간 상호학습 네트워크(Pay for Success Interagency Learning Network) |
| | <p>일감재정 지원 (fund the works)</p> <p>기존 및 신규 자원을 제공해 가장 잘 작동하는 것을 보급한다. 단계별 근거기반 기금(tiered evidence fund) 및 성공 기반 보상(pay for success)과 같은 모금 혁신은 성과에 대한 자금 지원을 지원한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pay for Success(성공 기반 보상) - Tiered-Evidence Funds(계층화된 근거기반 기금) - 보조금 조성 근거의 가치부여(Valuing evidence in grantmaking) |
| | <p>지원기반 마련 (building the enabling infrastru cture)</p> <p>공공서비스의 공동생산자이자 전달자로서 시민사회 투입물 및 공정 준수에 대한 성과 달성을 장려하는 사전 정책은 결과에 초점을 맞추지 못하는 자원 배수, 장벽 및 제약을 줄이면서 결과에 수행 할 서비스 제공 업체의 역량에 투자한다. 투입과 과정 준수를 넘어선 성과에 대해 인센티브를 제공하거나, 결과에 집중하는 것을 방해하는 자원낭비나 장애요인, 제약 등을 줄이는 성과를 수행한 서비스 제공자들의 역량에 투자하는 정책을 장려한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장애물 제거(Removing Barriers) <ul style="list-style-type: none"> 교차사일로(cross-silo) 협업을 위한 장애물 제거 근거 기반 및 결과 중심 접근 방식에 대한 장애물 제거 보조금 수령자 경험 이니셔티브 - 성과에 대한 인센티브(Incentivizing Outcomes) - 역량강화(Building Capacity) <ul style="list-style-type: none"> 역량 증진 및 실행을 위한 간접비 지원(Funding Overhead Costs to Enhance Capacity and Performance) 성과 중심 기술 지원(Outcomes-Focused Technical Assistance) 데이터 역량 강화를 위한 사회혁신 보조금(Social Innovation Grants to Build Data Capacity) 근거 교환소(Evidence Clearinghouses) |

* 출처: 오바마 정부 백악관 사회혁신과 시민참여국(<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/sicp>).

3) 세계시민단체연합: 전략계획 2017-2022

전세계 시민사회단체들의 연합체인 세계시민단체연합(CIVICUS)은 2017년 세계 시민사회를 둘러싼 환경분석을 토대로, 시민사회의 과제를 도출하고 이를 지원하기 위한 ‘세계시민단체연합 전략계획 2017-2022’(CIVICUS Strategic Priority for 2017-2022)을 수립·추진 중에 있다. 이 전략계획의 가치체계와 구체적인 전략사업은 다음 [표 3-8]과 같다.

[표 3-8] 세계시민단체연합 전략계획 2017-2022

| 항목 | 내용 |
|-------------------------------|--|
| 사명(Mission) | 전 세계의 시민행동과 시민사회를 강화한다 |
| 비전(Vision) | 인류가 직면한 도전들에 대한 응전에 참여하는 유식하고, 탁월하고, 책임감 있는 시민들의 전세계적 공동체 |
| 도전 (Challenges) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 연합(unite): 우리의 신념을 실현하기 위해 연대를 통해 활동하기 2. 책임요청(demand accountability): 의사결정자들이 책무에 충실하도록 하기 3. 주창(advocate): 정책에 영향을 미치고 공적 지지를 이끌어 내기 4. 동원(mobilise): 시민행동과 참여를 지원하기 5. 혁신(innovate): 전환적인 변화를 추동하기 위해 실험하고 혁신하기 6. 언행일치(walk the talk): 투명하고 책임 있고 포용적이며 다양한 조직과 운동으로, 시민사회 안의 권력불균형에 문제제기 하기 |
| 전략목표 (Strategic Goals) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민적 자유와 민주적 가치의 수호 2. 조직하고, 동원하고, 행동에 착수할 수 있는 사람들의 역량 강화 3. 더 책무성 있고, 효과적이며 혁신적인 시민사회 강화 |
| 지원 (Support Civil Society) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민사회의 ‘역량’과 ‘회복력’ 강화 2. 시민사회간, 시민사회와 다른 영역간 이슈와 지역, 조직모델을 넘어선 ‘연결’ 3. 시민사회의 동향에 관한 ‘사고리더십’(Thought Leadership) 제공 4. 시민사회를 위한 ‘자원’ 동원 5. 시민사회와 시민들의 국제적 운동에 ‘영감’과 ‘힘’을 불어넣기 6. 시민사회의 활성화와 방어를 위한 ‘주창’(Advocate) 7. 지구적 수준에서 시민사회의 목소리를 증폭시키며, 특히 가장 소외된 사람들의 시각 ‘옹호’(Amplify) 8. 시민사회의 영향력을 복돋을 새로운 아이디어와 접근 인큐베이트(Incubate) |

* 출처: CIVICUS 2017

영국의 ‘시민사회 전략’, 미국의 ‘시민사회 지원정책’, 그리고 세계시민단체연합의 ‘전략계획 2017-2022’의 사례들은 각각의 여건과 지향에 따라 다양한 방향과 내용을 제시하는 반면, 각각의 사례들을 가로질러 나타나는 공통성도 포착된다. 3가지 사례의 공통성에 기반해 시민사회 활성화 기본계획 수립에 도움이 될 수 있는 시사점은 다음 3가지로 정리해 볼 수 있다.

우선, 시민사회‘조직’에 대한 지원을 넘어선 시민사회‘영역’의 다양한 요소들을 포괄하고 있다. 흔히 시민사회는 곧 시민사회‘단체’들로 이해되는 경향이 있고, 이에 따라 시민사회 지원

역시 시민사회‘단체’에 대한 지원으로 논의가 한정되는 경우가 많다. 물론 단체들에 대한 지원은 시민사회 활성화의 중요한 부분이지만, 그것을 넘어 시민참여, 시민사회와 정부·시장과의 관계, 지역사회 등 다양한 측면들이 종합적으로 고려될 필요가 있다. 다음으로, 정부의 적극적인 지원을 촉구하고 있다. 과거에도 시민사회에 대한 정부의 지원과 협력은 존재해 왔지만, 최근 들어 증대되고 있는 시민사회의 정책적·사회적 중요성에 기반해 정부가 이전과 다른 차원의 적극적인 지원과 협력의 필요성을 강조하고, 이에 따른 구체적인 방안들을 제시하고 있다. 마지막으로 시민사회 활성화를 통한 기대효과가 분명히 제시되고 있다. 시민사회는 기본적인 시민적 삶과 사회의 유지를 위한 다양한 기능을 수행하며, 전통적으로 그것의 긍정적인 측면은 인정돼 왔다. 하지만 최근 들어 정부와 시장이 다루지 못하는 사회문제들의 해결을 위한 주체이자 기체로서, 상호간의 협력을 통한 혁신적인 사회변화의 토대로서 시민사회에 부여되는 역할이 구체적으로 제시되고 있다.

4장

서울시

시민사회 환경

1. 인구 및 권역별 특성
2. 시민의식과 사회참여
3. 단체와 공익활동가
4. 시민사회 내 연대와 지원

04. 서울시 시민사회 환경

1. 인구 및 권역별 특성

1) 서울 시민 인구 현황

서울시는 2018년을 기준으로 인구 천만 이상(10,049,607명)이 거주하는 대한민국의 최대 도시이다. 2015년~2018년 동안 서울시 총인구의 변화를 살펴보면(표 4-1), 65세 이상은 증가했지만 20대를 제외한 65세 이하 전체 연령대가 해마다 감소하고 있다. 특히 2015년, 65세 이상 인구수가 서울 시민 전체의 12%(9,904,312명 중 1,221,006명), 전체 인구의 7% 이상을 차지하여 고령화 사회로 이미 진입했다. 2018년에는 65세 이상 인구수가 서울 시민 전체의 14%(9,673,851명 중 1,356,475명)로 고령화 현상이 심화되고 있음을 알 수 있다. 2018년과 2019년 전국과 서울의 고령 인구비율을 비교하는 [그림 4-1] 그래프 역시 전국 뿐 아니라 서울시에서도 고령 인구비율이 증가하고 있음을 재확인할 수 있다.

[표 4-1] 서울시 총인구

(단위: 명)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 0~9 | 765,018 | 749,951 | 717,811 | 680,448 |
| 10~19 | 956,113 | 906,879 | 867,631 | 828,965 |
| 20~29 | 1,477,598 | 1,469,139 | 1,477,163 | 1,490,977 |
| 30~39 | 1,650,837 | 1,606,190 | 1,572,820 | 1,542,820 |
| 40~49 | 1,661,074 | 1,631,864 | 1,604,021 | 1,556,709 |
| 50~59 | 1,590,246 | 1,569,167 | 1,546,473 | 1,543,618 |
| 60~69 | 1,027,907 | 1,070,129 | 1,104,377 | 1,137,430 |
| 70~79 | 569,810 | 583,441 | 614,528 | 638,851 |
| 80~89 | 181,238 | 193,620 | 209,691 | 224,407 |
| 90~99 | 23,928 | 24,533 | 26,691 | 29,033 |
| 65세 이상 | 1,221,006 | 1,247,946 | 1,310,065 | 1,356,475 |
| 100세 이상 | 543 | 593 | 593 | 593 |
| 총인구 | 9,904,312 | 9,804,506 | 9,741,799 | 9,673,851 |

* 출처: 국가통계포털 2019 데이터 재가공.

* 연령/성별 인구-읍면동(2015), 시군구(2016~) 데이터 활용. 5년 단위를 10년 단위로 합산

[그림 4-1] 고령인구비율



*전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율
* 출처: 국가통계포털 2019

2) 가구 및 주거 형태

2018년을 기준으로 서울시 가구원 수별 가구 수의 점유비율은 1인 가구(32%), 2인 가구(25.4%), 3인 가구(21%), 4인 가구(16.5%), 5인 가구(3.8%), 6인 가구(0.8%), 7인 가구(0.2%) 순이다(표4-2). 약 20년 전인 2000년 가구 점유비율이 4인 가구, 3인 가구, 2인 가구, 1인 가구 순이었던 것과 달리 완전히 바뀌었다. 서울시 1인 가구의 점유율 변화 추이를 보면, 2010년을 기점으로 4인 가구 수를 앞선 이후, 2018년 현재 32%로 서울시 전체 가구 수의 약 1/3을 차지한다. 또한 2015년 이전까지는 3인 가구 수가 2인 가구 수를 앞질렀으나, 2015년 이후 2인 가구 수가 3인 가구 수보다 많아지고 있는 것으로 나타났다. 즉, 서울시에서 1인 또는 2인으로 구성된 가구의 비율이 높아지고 있음을 확인할 수 있다.

[표 4-2] 서울시 가구원 수별 가구 수(2000~2018)

| | 1인 가구 | 2인 가구 | 3인 가구 | 4인 가구 | 5인 가구 | 6인 가구 | 7인 가구 | 계 |
|------|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|-----------|
| 2000 | 502,245 | 524,663 | 670,538 | 989,621 | 312,946 | 63,668 | 22,255 | 3,085,936 |
| 2005 | 675,739 | 670,455 | 732,043 | 917,243 | 248,450 | 49,781 | 16,179 | 3,309,890 |
| 2010 | 854,606 | 781,527 | 788,115 | 807,836 | 209,061 | 47,659 | 15,493 | 3,504,297 |
| 2015 | 1,115,744 | 930,467 | 817,440 | 701,945 | 169,436 | 38,547 | 10,911 | 3,784,490 |
| 2016 | 1,138,860 | 931,262 | 816,946 | 686,469 | 163,555 | 37,153 | 10,460 | 3,784,705 |
| 2017 | 1,180,540 | 956,978 | 813,629 | 662,920 | 154,992 | 34,649 | 9,552 | 3,813,260 |
| 2018 | 1,229,421 | 977,469 | 807,545 | 637,385 | 147,231 | 32,059 | 8,656 | 3,839,766 |

* 출처: 국가통계포털 2019 인구총조사 일반가구¹²⁾ .

서울시 도시정책지표조사 보고서(2019)에 의하면, 서울 시민들의 주거형태는 아파트가 43%로 가장 많고, 단독주택 또는 다가구주택에 거주하는 경우가 32.8%로 그 다음을 차지한다. 그 외, 다세대주택 거주자는 12.3%, 연립주택 또는 기타 주거형태에 거주하는 사람은 11.8%이다[표 4-3].

[표 4-3] 서울시 전체 세대 주택유형

(단위: 세대, 명)

| 구분 | 전체 | 단독주택 /다가구주택 | 아파트 | 다세대주택 | 연립주택/기타 |
|------|-----------|----------------|-----------|---------|---------|
| 세대 수 | 4,112,696 | 1,350,347 | 1,768,222 | 507,478 | 486,649 |
| | 100% | 32.8% | 43.0% | 12.3% | 11.8% |

* 주민등록표상의 혈연관계로 구성된 구성원. 2018년 8월 주민등록세대수 기준.

* 출처: 서울시 도시정책지표 2019: 7

3) 다문화 가구와 외국인 주민 현황

다문화 가구란 귀화의 방법으로 국적을 취득한 자 또는 외국인이 한국인(귀화자 포함)과 결혼한 결혼이민자가 존재하는 일반 가구를 의미한다(다문화 대상자의 자녀가 있는 가구 포함). 가구 통계조사는 집단시설에 거주하는 사람이나 그 자녀는 포함하지 않고 있다. 2018년 기준, 다문화 가구는 서울시 전체 가구 수의 약 4.7%를 차지한다.

[표 4-4] 서울시 다문화가구 현황(2016~2018)

| | 합계 | 한국인 배우자 | 결혼이민자 및 귀화자 | | 자녀 | | 기타동거인 ¹³⁾ | |
|------|---------|------------|----------------|--------|--------------------|--------|----------------------|--------|
| | | | 결혼 이민자 | 귀화자 | 귀화 및 외국국적 자녀 | 국내출생 | 내국인 | 외국인 |
| 2016 | 188,450 | 49,811 | 32,988 | 38,418 | 2,655 | 27,932 | 19,747 | 16,899 |
| 2017 | 179,426 | 48,116 | 31,929 | 39,179 | 2,459 | 28,302 | 15,062 | 14,379 |
| 2018 | 183,149 | 48,938 | 32,513 | 39,320 | 2,663 | 29,935 | 14,995 | 14,785 |

* 출처: 국가통계포털 2019 '지방자치단체외국인주민현황'

12) 일반가구: 가족으로 이루어진 가구, 가족과 5인 이하의 남남이 함께 사는 가구, 1인 가구, 가족이 아닌 남남끼리 사는 5인 이하의 가구

집단가구: 가족이 아닌 남남끼리 함께 사는 6인 이상의 가구, 기숙사나 노인요양시설, 보육원 등 사회시설에 집단으로 살고 있는 가구.

외국인가구: 외국인으로만 구성된 가구. => 한국인과 외국인이 함께 사는 가구는 '일반가구'로 분류.

(* 인구총조사_가구원수별_가구_읍면동_2015_시군구_2016 통계 설명 자료에 명시된 개념 정의 참조.)

13) 한국인 배우자의 직계존속 또는 외국인 배우자의 직계존속 등 다문화가구 구성원이나 한국인 배우자,

외국인 주민이란 90일을 초과하여 거주하는 등록외국인으로, 외국인근로자, 결혼이민자, 외국국적동포, 유학생 및 기타를 포함한다. 기타 항목에는 기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인 근로자·결혼이민자·유학생·외국국적동포에 해당하지 않는 자 및 단기체류기간 초과 불법체류자가 해당된다. [표4-5]에서 확인하듯이, 서울시에 거주하는 외국인 주민은 점진적으로 증가하고 있으며, 유학생 및 외국국적동포, 기타외국인, 한국 국적을 취득한 자, 외국인 주민자녀 등 대부분의 항목에서 꾸준한 증가추세를 보이고 있다.

[표 4-5] 서울시 외국인 주민현황(2016~2018)

| | 합계 | 한국 국적을 가지지 않은 자 | | | | | 한국 국적을 취득한 자 | 외국인 주민자녀 ¹⁴⁾ (출생) |
|------|---------|-----------------|--------|--------|---------|---------|--------------|---------------------------------|
| | | 외국인 근로자 | 결혼 이민자 | 유학생 | 외국국적 동포 | 기타 외국인 | | |
| 2016 | 404,037 | 85,878 | 33,139 | 37,178 | 80,712 | 98,260 | 40,775 | 28,095 |
| 2017 | 413,943 | 70,077 | 32,061 | 44,150 | 92,060 | 105,579 | 41,692 | 28,324 |
| 2018 | 446,473 | 80,567 | 32,677 | 50,488 | 93,067 | 117,626 | 42,040 | 30,008 |

* 출처: 국가통계포털 2019 '지방자치단체외국인주민현황'

4) 권역별 특성

서울시는 천만 인구와 25개 자치구로 이루어져 있는 거대도시이다. 서울시는 시민의 눈높이에서 지역 특성에 맞는 생활개선과제를 발굴하고 정책을 수립하기 위해 생활권계획을 수립하고 있다. '생활권'이란 경제 활동이 이루어지는 대권역(권역생활권)과 통근·통학·쇼핑·여가 등 주민들의 일상적인 생활 활동이 이루어지는 소권역(지역생활권)을 의미한다.

5대 권역 생활권은 도시 규모, 행정 경계, 중심지 체계, 주요 지형, 활동의 목적과 성격, 시설별 서비스 권역 등을 기준으로 나뉘는데, 도심권, 동북권, 서북권, 서남권, 동남권으로 구분한다(표 4-6). 5개 권역 생활권은 다시 주민의 일상적인 생활 활동이 이루어지는 공간인 116개 지역 생활권으로 나누어진다. 자치구 행정구역 내 3개 내외 행정동(인구 10만 이내)을 1개 지역 생활권으로 하였다. 서울시는 5대 권역과 116개 지역 생활권을 구획해 '2030 서울생활권 계획'을 수립하였다(그림 4-2).

결혼이민자, 귀화자, 자녀가 아닌 동거인.

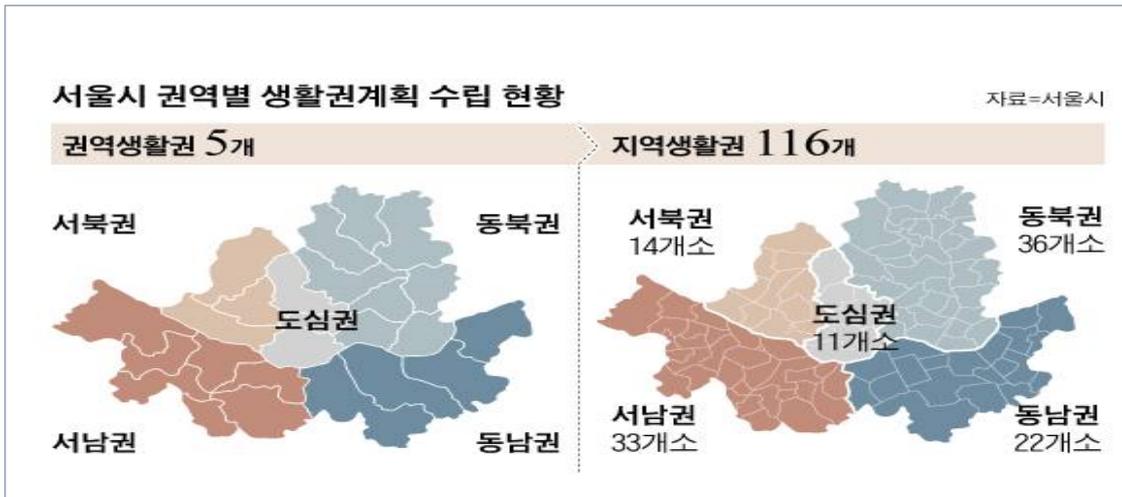
14) 외국인 또는 귀화한 자의 자녀로서 국적법 제2조(출생에 의한 국적취득)에 따른 출생과 동시에 한국 국적을 취득한 자.

[표 4-6] 서울시 5대 권역 개요

| 5대 권역 | 면적 | 인구 (만명) | 행정구역 | 116개 지역생활권 (개소) |
|-------|------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|
| 도심권 | 약 5,574ha | 약54.6만명 | 종로구, 중구, 용산구 | 11 |
| 동북권 | 약 17,326ha | 동북 1권 약 148.6만명 | 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구 | 15 |
| | | 동북 2권 약 176.9만명 | 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구 | 21 |
| 서북권 | 약 7,113ha | 약122.3만 명 | 은평구, 서대구문구, 마포구 | 14 |
| 서남권 | 약 16,247ha | 약317.2만 명 | 양천구, 영등포구, 강서구, 동작구, 구로구, 관악구, 금천구 | 33 |
| 동남권 | 약 14,497ha | 약 216.1만 명 | 서초구, 강남구, 송파구, 강동구 | 22 |

* 출처: 2030 서울생활권계획

[그림 4-2] 서울시 권역별 생활권계획 수립 현황

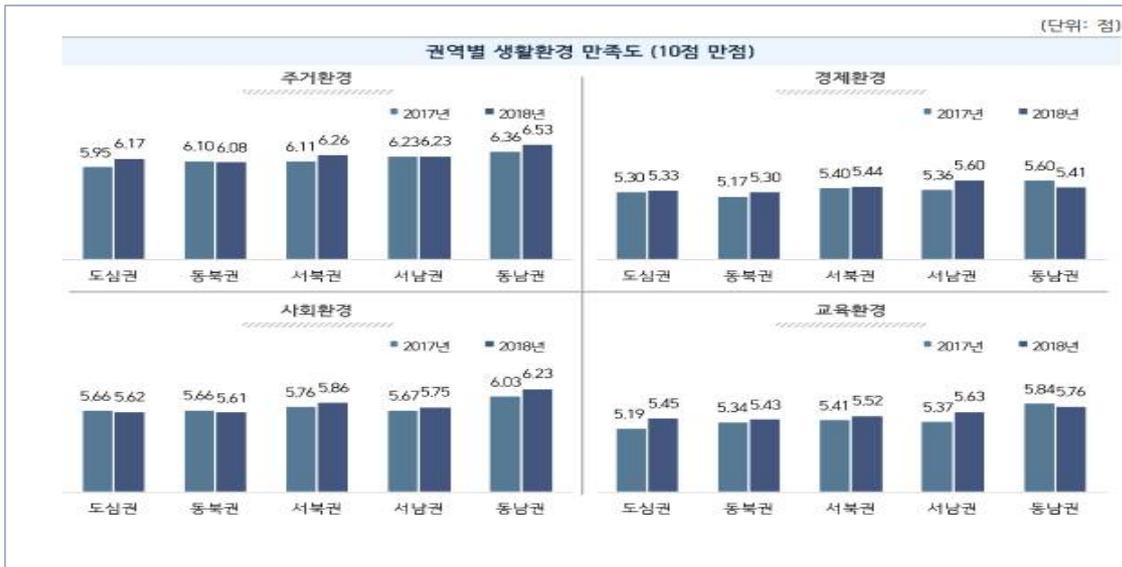


* 출처: ChosunBiz. 2018년 3월 7일 기사.
(https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/03/07/2018030701038.html)

(1) 권역별 생활환경 만족도

서울시도시정책지표(2019) 조사에 따르면, 동남권이 주거환경 및 사회환경, 교육환경 등 거의 모든 영역에서 만족도 1위를 차지했으며, 경제환경은 2017년 1위였다가 2018년에만 서남권에 이어 2위를 기록하였다. 동남권에 거주하는 시민의 생활환경에 대한 만족도가 전반적으로 높다고 볼 수 있다. 반면 동북권 거주 시민은 주거환경, 경제환경, 사회환경, 교육환경 전 분야에서 각각 6.08, 5.30, 5.61, 5.43으로 가장 낮은 만족도를 나타낸다. 도심권 역시 동북권에 비해 약간 높을 뿐 전반적으로 낮은 만족도(그림 4-3)를 나타낸다.

[그림 4-3] 서울시 권역별 생활환경 만족도



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 53

(2) 권역별 시민사회 특성: 동북권, 동남권, 서남권

권역별 구분에 주목하는 이유는 서울시가 2030서울생활권계획에 따라 5개 권역 단위로 정책을 수립·집행하기 때문이다. 예를 들어, 서울시 지역발전본부는 부서를 동북권, 동남권, 서남권, 서북권 등으로 분류하고 있으며, 서울시 예산 역시 ‘권역’을 기준으로 편성한다. 시민사회단체들 또한 1990년대 지방자치제가 시작되면서 자치구나 권역을 기반으로 활동하는 경우가 늘어나고 있다. 이는 행정체계의 변화에 대응하기 위한 것으로, 행정 당국이 권역별로 정책과 사업을 추진할 경우 시민사회 역시 권역별로 사업을 추진하게 될 가능성이 높다(이기호 외 2017:22). 한 예로 서울 시민사회의 공익활동 증진 및 지역사회의 지속가능한 발전을 지원한다는 비전 아래 설립된 광역 단위 서울 NPO지원센터 이외에, 5개 권역을 기반으로 한 NPO지원센터가 구축되었거나, 추가 조성될 계획이다. 2019년 현재, 서울시 동북권NPO지원센터(동북2권 / 2018년 6월 개관)가 운영되고 있고, 동남권NPO지원센터 설립을 준비하고 있으며, 상기 권역과 도심권을 제외한 나머지 3개 권역의 NPO지원체계 수립을 위한 기초조사가 진행 중이다.

권역별 NPO지원센터 설립을 위한 조사연구(동북2권, 동남권, 서남권)는 권역별로 조사내용과 범위에 차이가 있어 권역별 특성을 동일 범주에서 비교하는 것은 불가능하지만, 권역 시민사회의 특성을 가늠할 수 있는 의미 있는 자료이므로, 이들 자료를 활용하여 권역별 특성을 살펴보면 다음과 같다.

이기호·이재경·안영신(2017)의 조사에 따르면, 동북권(동북2권)은 권역별 사업이 가장 선

도적으로 진행되고 있는 곳이다. 자치구-서울시-시민사회가 참여한 동북4구 플랜, 동북4구 도시재생협력지원센터(도봉구 창동 위치) 등 다른 지역에 비해 권역의 프레임이 가장 강하게 작동하고 있다. 또한 동북권은 다른 권역에 없는 동북4구 행정협의회와 민간 거버넌스가 존재한다는 특징을 지닌다. 동북권은 서울시 25개 자치구 가운데 재정자립도 최하위 3개 구(도봉구 19.5%, 강북구 18.6%, 노원구 15.9%)가 포함된 권역이기도 하다. 이는 지난 2015년 서울시 재정자립도 평균 31.5%에 크게 밀도는 수치이다.

위정희·신은희·안수정·김숙정(2018)은 동남권활동가네트워크와 함께 동남권의 시민사회 여건을 조사한 바 있다. 위정희 외(2018)에 따르면, 기본 현황에 있어 동남권은 서울시 전체와 비교해 경제적 조건과 기반시설, 주거만족도가 높은 편이다. 하지만 지역사회 공동체와 관련한 여건은 부족한 편에 속한다. 대표적인 지역사회 공익활동인 시민운동, 풀뿌리운동, 마을만들기, 자원봉사, 사회적 경제 등의 기반이 취약하고 분석하고 있다. 2017년 기준, 동남권의 자원봉사 참여율은 12.3%로 서울시 평균(12.9%)보다 약간 낮게 나타났고, 기부참여율은 41.7%를 기록해 서울시 평균(39.3%)보다 높았다. 하지만 자원봉사단체, 시민운동단체, 노조/직능 단체 참여 비율은 0.6%로 서울시 평균(0.8%)을 밀도는 수치다. 단체 유형별 활동참여율을 보면, 자원봉사단체가 0.9%로 가장 높고 시민운동단체가 0.3%로 가장 낮게 나타난다. 한편 조철민(2015)은 동남권은 서울에서 가장 많은 비정부단체(전국의 1/4)가 활동하고 있지만, 지역사회(광역 및 기초수준)에 관심을 둔 단체가 많지 않다고 분석한다. 아울러 2012년 발간된 비영리민간단체총람에 의하면, 보유하고 있는 단체 중 중앙 수준의 의제를 다루는 단체 비율이 가장 높은 자치구 1위는 강남구, 2위는 서초구이다.

김미경·이용희·황현실(2019)은 서남권을 물리적, 사회경제적 특성에 따라 서남 1권(강서구, 양천구), 서남 2권(영등포구, 구로구, 금천구), 서남 3권(관악구, 동작구)으로 나누어 시민사회 여건을 조사하였다. 서남 1권은 신도시 개념이 강하고 환경과 문화재 보호 중심으로 시민사회가 성장했고, 서남 2권은 대규모 산업단지를 중심으로 한 노동운동에서 출발하여 생활형 주민 운동으로 변화했으며 서남 3권은 재개발지역 빈민운동에서 출발하여 지역으로 발전했다는 특징을 지닌다. 서남권은 서울시 평균(24.4%)보다 1인 가구 비율(25.9%)이 높고, 외국인 밀집 주거지(영등포구, 구로구, 금천구)도 포함되어 있다. 타 권역과 비교하면 공원녹지가 서울시 최저수준이고, 문화시설, 보건소, 장애복지시설이 매우 부족한 열악한 환경으로 시급한 지원을 요청하고 있다.

2. 시민의식과 사회참여

지금까지 한국 시민사회는 가치 수준과 시민운동단체 등 결사체 조직 수준은 높지만, 시민사회의 구조나 시민참여 수준은 낮다는 평가를 받아 왔다(주성수 2011). 그러나 2000년대에 들어서면서 다양한 정치적 공간과 사회적 실천의 장에서 성숙해 온 시민들이 시민사회의 공식적 행위자로 등장하게 되었다. ‘촛불시민’으로 상징되는 자율적 시민이 등장한 것이다(박영선·정병순 2019). 여기서 자율적 시민이란 온·오프라인 공동체에서 다양한 방식으로 활동하며, 자기 삶의 세계에서 사회적 실천을 행하고 있는 일단의 시민들을 의미한다(신진욱 2011). 최근 시민사회는 이러한 자율적 개인들의 활동이 활발하게 전개되는 양상을 보이고 있다(박영선·정병순 2019). 서울시도시정책지표(2019) 조사를 바탕으로 서울시민의 시민의식, 사회참여 활동을 살펴본다.

1) 시민의식

서울시민이 스스로 얼마나 행복하다고 생각하는지를 측정한 행복지수는 10점 만점 기준 6.90점을 기록하고 있다. 세부 항목 중 건강상태에 대한 만족도가 7.22점으로 가장 높았으며, 재정상태에 대한 만족도가 6.13으로 가장 낮게 나타났다.

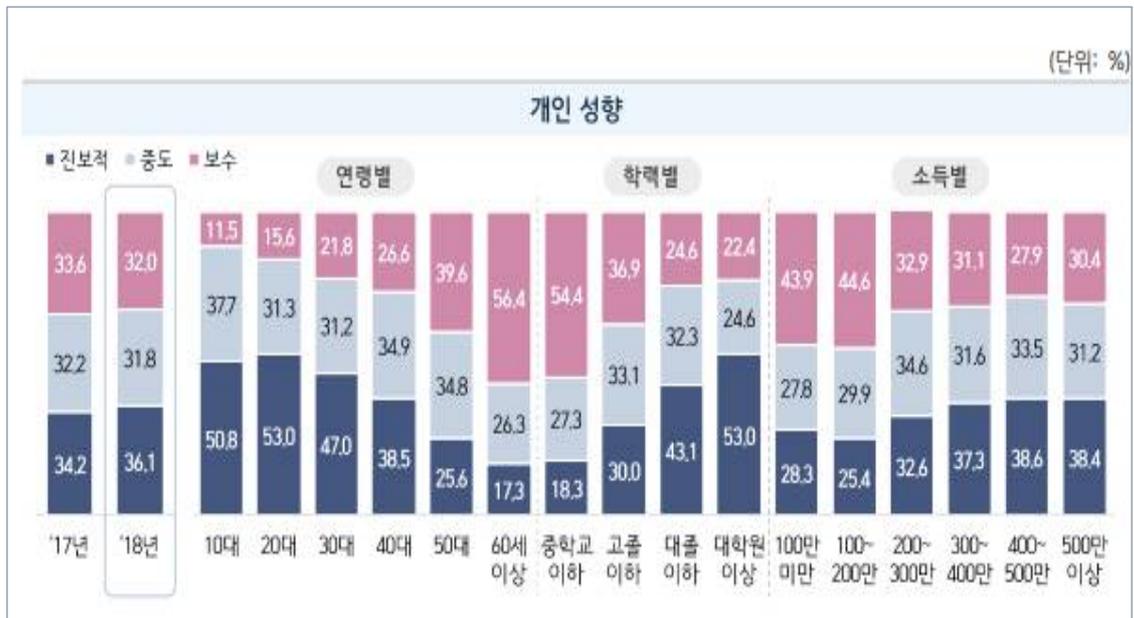
[그림 4-4] 서울시민 행복지수



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 55

서울시민의 개인성향은 ‘진보’(36.1%), ‘보수’(32.0%), ‘중도’(31.8%) 순으로 나타났다. 2017년과 비교하면 보수와 중도 성향은 줄어든 반면 진보 성향은 34.2%에서 36.1%로 늘어났다. 연령대별로는 10대와 20대에서 진보성향이라는 응답이 각각 50.8%와 53%를 기록해 압도적으로 높았던 반면, 60대 이상에서는 보수성향이라는 응답이 56.4%로 압도적 우위를 차지하고 있어 세대에 따른 이념 격차가 매우 크다고 볼 수 있다. 30대와 40대, 50대는 나이가 많아질수록 보수성향이 높아지는 경향을 나타낸다. 학력별로는 중학교 이하일 경우 보수성향이라는 응답이 54.4%로 절반을 넘어섰지만, 대학원 이상 학력에서는 진보성향이라는 응답이 53%를 기록하고 있어 학력이 낮을수록 보수 성향이 높게 나타났다. 소득별로는 소득이 적을수록 보수 성향을 나타내지만 연령이나 학력에 따른 뚜렷한 차이에 비해서는 전반적으로 ‘진보-중도-보수’ 성향이 고르게 분포되어 있다. 따라서 개인성향에 크게 영향을 미치는 요인은 나이와 학력임을 알 수 있다(그림 4-5).

[그림 4-5] 서울시민 개인성향



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 56

계층의식과 관련해서는 서울시민의 68.9%가 자신의 계층이 ‘보통 이상’이라고 응답했으며, 31.1%는 ‘보통 이하’에 속한다고 응답했다. 연령별로는 40대와 50대의 계층의식이 각각 6.30점으로 높고, 60세 이상이 5.81점으로 가장 낮은 것으로 조사되었다.

한국 사회의 계층이동 가능성에 대해서는 ‘보통’이 48.4%로 가장 많았으며, ‘낮다’는 응답이 27.7%, ‘높다’는 응답은 24.0% 순으로 나타났다. 계층이동 가능성이 ‘낮다’는 응답의 경우

2019년에 처음으로 '높다'보다 높아졌다는 특징을 보인다. 연령별로는 20대를 제외한 전 연령대에서 2017년에 비해 2018년에 계층이동 가능성을 낮게 인식하고 있다.

[그림 4-6] 서울시민 계층의식



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 57

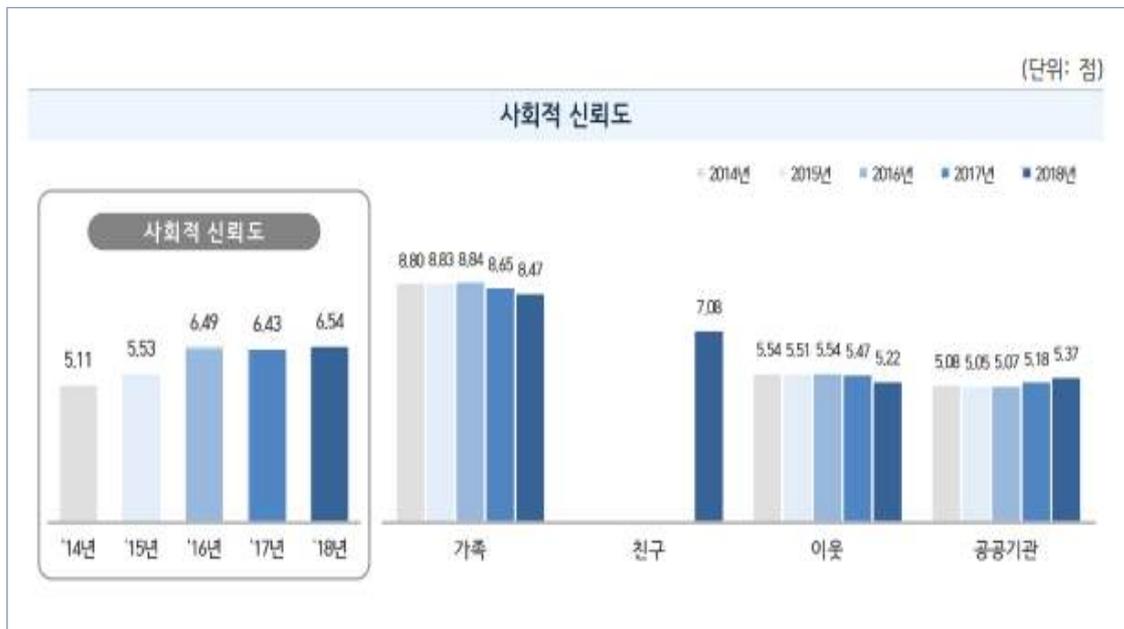
[그림 4-7] 서울시민 계층이동 가능성 인식



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 57

서울시민들의 사회적 신뢰도는 2017년을 제외하고 전반적으로 증가추세다. 세부 항목 중 ‘친구’의 경우 2018년 처음으로 추가되어 이전 자료와 비교할 수 없으나, 7.08점으로 가족을 제외하고 이웃이나 공공기관에 비해 높은 점수를 얻었다. 전체 순위는 ‘가족’(8.47점), ‘친구’(7.08점), ‘공공기관’(5.37점), ‘이웃’(5.22점) 순이다. ‘가족’의 경우 1위를 기록하였으나, 2014년 8.80점이었던 것에 비해 2017년 8.65점, 2018년 8.47점으로 매년 점수가 낮아지고 있다. ‘이웃’도 2014년 5.54점이었던 것에 비해 2018년은 5.22점으로 점수가 많이 떨어졌다. 이에 반해 ‘공공기관’의 경우 2014년 5.08점에서 2015년 5.05점으로 점수가 소폭 낮아졌다가, 2016년 5.07점, 2017년 5.18점, 2018년 5.37점으로 점차 높아지고 있다.

[그림 4-8] 서울시민 사회적 신뢰도



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 58

서울시민의 사회적 약자에 대한 수용적 태도의 종합점수는 5.64점이다. ‘장애아와 어울리는 것은 상관없다.’(6.26), ‘가난은 사회제도 책임’(5.25), ‘여성 사회참여를 위한 제도적 개선 필요’(6.06)라는 응답 모두 해마다 소폭 증가추세를 보이거나, ‘노인들에 대한 사회복지 확대하기 위해 세금 부담의향’을 묻는 항목은 4.98점으로 2014년 이후 최저치를 기록했다.

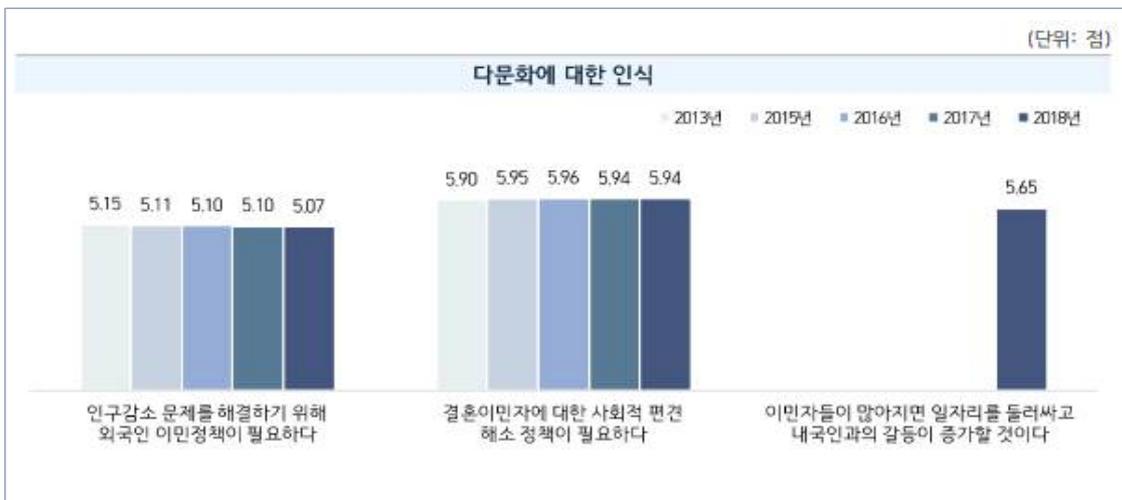
[그림 4-9] 서울시민 사회적 약자에 대한 수용태도



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 58

서울시민의 다문화 사회에 대한 인식은 ‘결혼이민자에 대한 사회적 편견 해소 정책 필요’(5.94점)가 가장 높게 나타났다. ‘인구감소 문제를 해결하기 위해 외국인 이민정책이 필요하다’는 응답은 2013년 이후 소폭 감소 추세다.

[그림 4-10] 서울시민 다문화에 대한 인식



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 59

한국 사회의 차별에 대한 인식조사 결과, ‘교육 기회’가 평등하다는 인식이 54.3%로 가장 높았고, 반면 ‘취업 기회’, ‘법의 집행’, ‘공평 과세’, ‘성 평등’ 여부를 묻는 항목에서는 보통이라는 응답한 경우가 가장 높다. 특히 ‘법의 집행’, ‘공평 과세’, ‘성 평등’ 항목의 경우 불평등하다는 답변이 각각 32.0%, 34.8%, 36.4%로, 평등하다는 답변 26.9%, 24.9%, 25.9%에 비해 높은 응답률을 보아 이 분야의 특별한 조치가 필요하다.

[그림 4-11] 서울시민 사회적 차별 인식



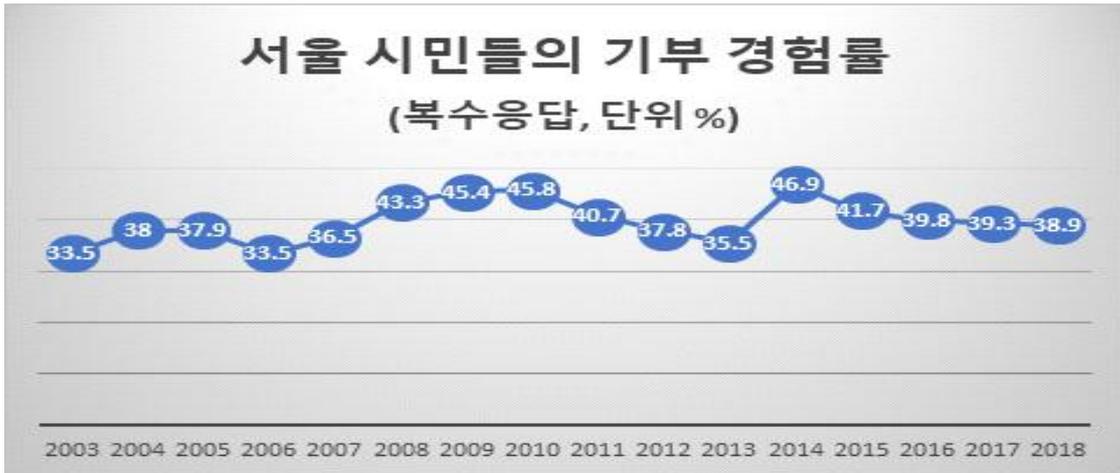
*출처: 서울시도시정책지표 2019: 60

2) 사회참여

(1) 기부

서울시민들의 기부 경험률은 2003년 조사를 시작한 이후 2008년부터 가파르게 상승하여 2010년 45.8%로 정점을 찍은 이후 2013년까지 급격하게 감소하다 2014년 46.9%로 최고점을 기록한 이후 다시 감소 추세를 보인다(그림 4-12). 서울시민의 기부활동 조사결과에 따르면, 기부하지 않는 가장 큰 이유는 ‘경제적 여유가 없어서(64.6%)’인 것으로 나타났으며, ‘기부단체 불신’ 때문이라는 응답이 11.7%에 달하고 있어 신뢰도 증진을 위한 노력이 필요하다. 기부희망 분야는 ‘사회복지’가 61.8%로 압도적 1위이며, ‘해외 구호활동’이 15.2%로 2위를 기록했다(서울연구원 2016).

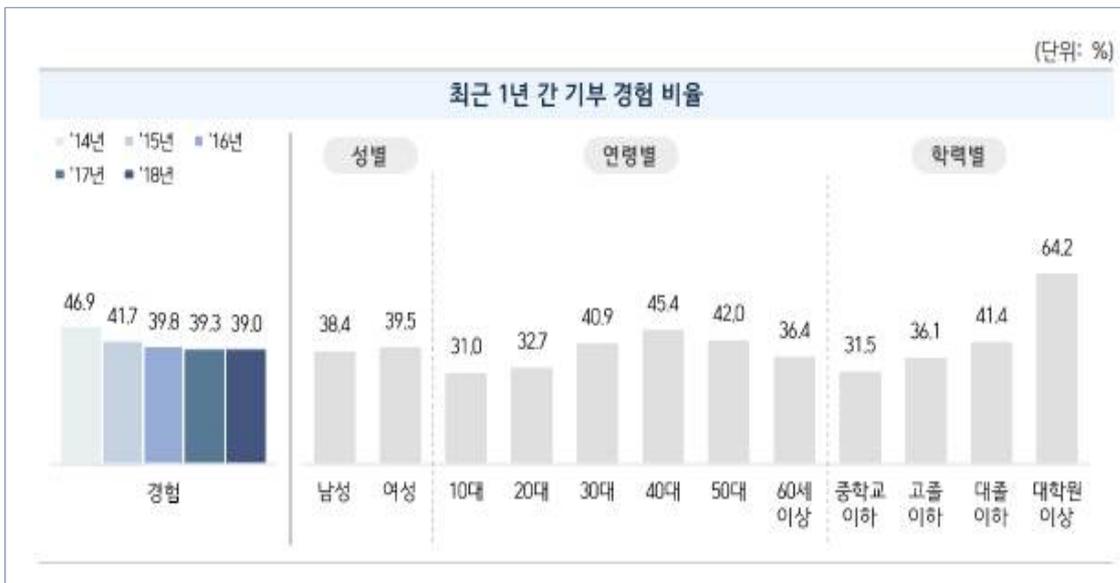
[그림 4-12] 서울시민 기부 경험률



* 출처: 서울열린데이터광장 2019

성별로 보면, 여성(39.5%)이 남성(38.4%)에 비해 기부 경험이 더 많았고, 연령별로는 40대가 45.4%로 가장 높았다. 학력별로는 대학원 이상이 64.2%로 가장 높은 비율을 기록했다(그림 4-13).

[그림 4-13] 서울시민 최근 1년 간 기부 경험 비율



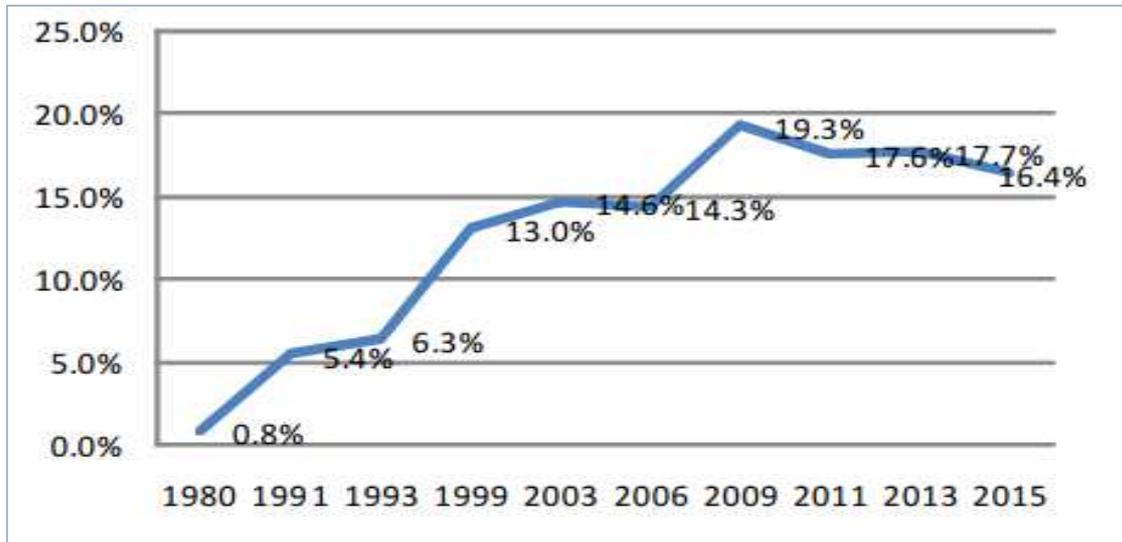
* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 64

(2) 자원봉사

자원봉사활동은 ‘어떠한 대가를 바라지 않는 헌신적인 자발적 도움의 제공’이라는 특성을 지니고 있어, 경쟁과 개별화가 심화된 사회에서 공동체 회복을 위해 그 중요성이 더욱 강조되는 시민참여 활동 중 하나이다(정진경 외 2017:3). 국제적 차원에서도 자원봉사는 GDP를 넘어 인류복지 증진 및 인류발전의 정도를 표현하는 지표이며, 시민참여의 확장과 사회통합의 장치 및 사회적 연대를 공고하게 하는 기반으로 유엔 지속가능개발목표(SDGs)에서도 강조되고 있다(UNV 2015). 국내 자원봉사활동이 전 산업에 미치는 경제적 파급효과는 최소 1조 9,641억 원에서 최대 3조 2,924억 원으로 추정된다. 이 중 사회서비스 사업을 보완하는 인력 규모를 54,021명~ 90,528명으로 추정할 때 정부는 최소 1조 1,359억 원에서 최대 1조 9,035억 원의 인건비 절감효과가 있는 것으로 추정된다(이철선 외 2016).

전국 전체로 봤을 때 한국의 자원봉사 참여율은 감소 추세를 나타내고 있다. 자원봉사 참여율은 1980년대 초기 0.8%에서 시작하여, 1990년대에 빠른 증가추세를 보이며 2009년 19.3%로 정점을 찍었으나, 2011년부터 감소 및 정체 국면을 보인다(정진경 외 2017:19).

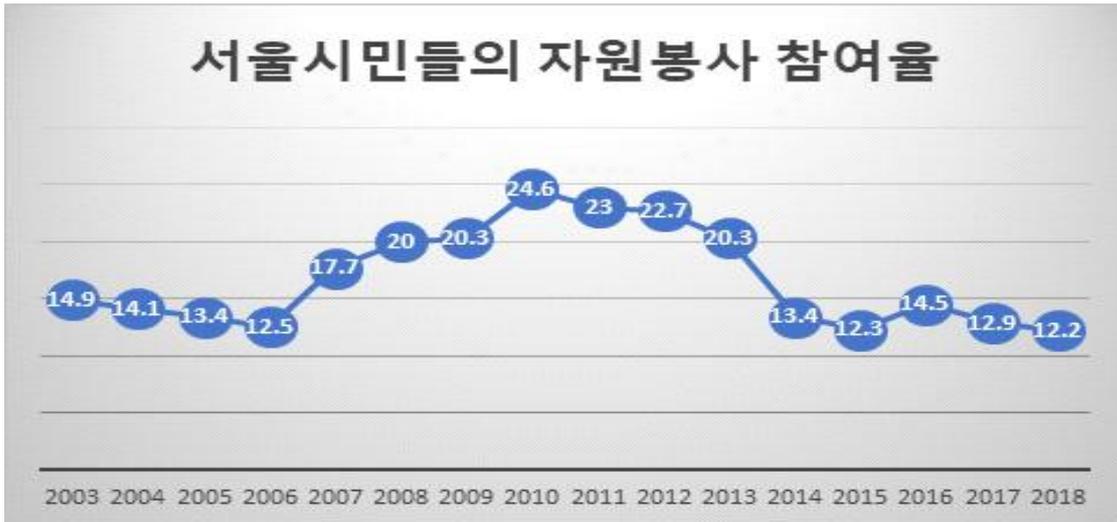
[그림 4-14] 전국 자원봉사 참여율 변화(1980-2015)



* 출처: (원자료: 한국의 사회지표(1980-1991, 경제기획원·통계청, 전 국민 대상) 사회통계조사(1993-1999-2006, 통계청, 만 15세 이상), 사회조사(2009-2011-2013-2015, 통계청, 만 15세 이상), 정진경 외, 2017에서 재인용.

이러한 감소 추세는 서울시민들의 자원봉사 참여율에서도 같게 나타난다. 2010년 24.6%로 최고 정점을 기록한 이후 점차 줄어들기 시작하였고, 2018년에는 관련 데이터가 수집된 이후 최저점인 12.2%를 기록하였다(그림 4-15).

[그림 4-15] 서울시민 자원봉사 참여율

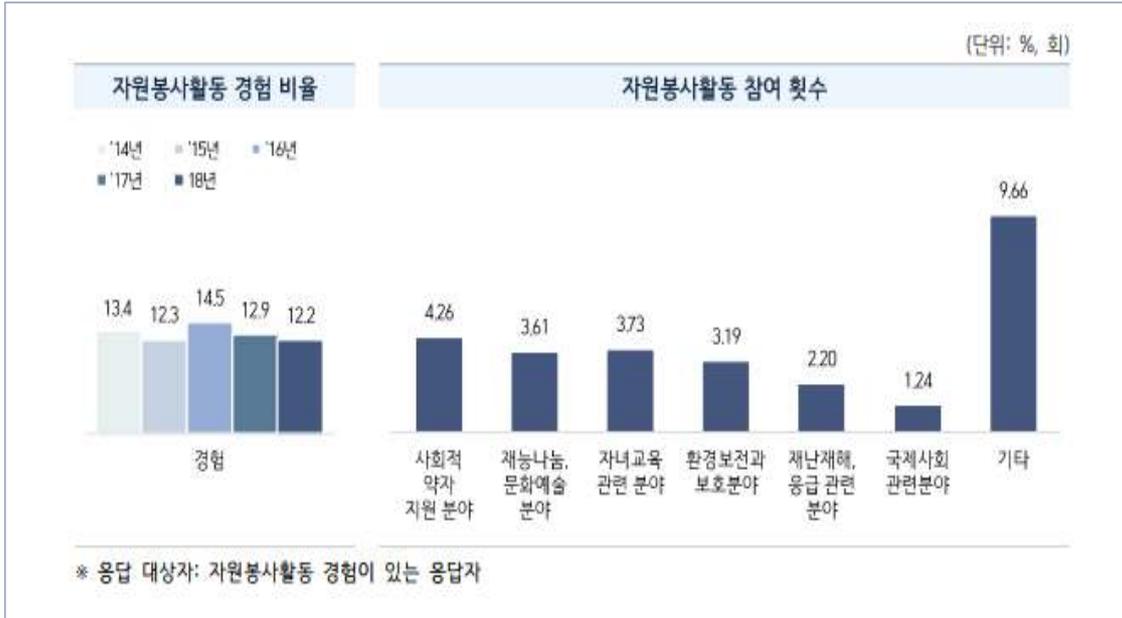


* 출처: 서울열린데이터광장 2019

한국자원봉사협의회에 따르면, 전국 단위 자원봉사 참여율의 감소 추세는 다음과 같은 요인으로 인해 기인한다(정희선 외 2016: 8). ① 자원봉사와 시민사회 간 상호확장의 한계 ② 국가적 경제위기로 시민들의 여유와 시간, 관심 부족 ③ 정부·기업·시민사회 섹터, 민관·민민, 중간조직과 개별 단체 간 연대 부족 ④ 변화와 혁신이 일어나기 힘들게 하는 자원봉사조직들의 관료화 소진 ⑤ 중고등학교에서 의무화된 자원봉사학습 설계의 영향 ⑥ 자원봉사정책 및 제도의 실효성 하락 등이다. 한편, 자원봉사활동의 참여 감소는 경기침체, 도시화, 개인주의의 확대 등으로 인한 자원봉사자 공급의 감소와 더불어, 사회서비스 바우처 사업과 사회적 경제 활성화로 인해 사회복지시설의 봉사수요가 감소한 것에 기인한다는 분석도 제기되었다(최상미 외 2017).

자원봉사활동에 참여하는 분야를 조사한 [그림 4-16]을 보면, 기타 분야 9.66회를 제외하고 ‘사회적 약자 지원 분야’(4.26회) 활동에 가장 많이 참여한 것으로 나타난다. 그다음으로는 ‘자녀교육 관련 분야’가 3.73회로 많지만, ‘국제사회 관련 분야’의 자원봉사활동 참여 횟수는 1.24회로 가장 낮은 수준이다.

[그림 4-16] 서울시민 자원봉사활동 경험 및 분야별 횟수



* 출처: 서울시도시정책지표 2019: 63

(3) 직접행동: 집회·시위

시민들의 직접행동에 해당하는 집회 및 시위 현황은 이명박 정부의 미국산 쇠고기 수입 재개 협상 내용에 대한 반대 촛불시위가 활발했던 2008년을 정점으로 감소 경향을 보인다. 그러나 [표 4-7]의 서울열린데이터광장 최신 자료에는 ‘효순이 미선이 사건’을 계기로 촛불집회가 활발하게 형성되었던 2002년 자료를 포함하여 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵 촛불집회가 열렸던 2016년 이후 기록도 빠져 있어서 경향성을 분명히 해석하기에 어려운 점이 있다. [표4-7]에 빠진 2002년과 2016년 자료가 추가된다면, 굵직한 사회적 이슈가 있을 때마다 집회 및 시위에 참여하는 서울시민들의 수가 폭발적으로 증가했다고 보일 것이다. 이는 사회적 갈등을 해결하기 위한 제도적 장치인 정당 정치가 제 기능을 하지 못하고 있음을 반증한다.

[표 4-7] 서울시 집회·시위 현황(2019)

| 기간 | 계 | | 학원 | | 노사 | | 사회·기타 | |
|------|-------|-----------|-----|---------|-------|---------|-------|-----------|
| | 회수 | 인원 | 회수 | 인원 | 회수 | 인원 | 회수 | 인원 |
| 2003 | 6,412 | 1,477,053 | 737 | 195,622 | 1,997 | 454,075 | 3,678 | 827,356 |
| 2004 | 6,612 | 1,856,021 | 615 | 164,626 | 1,857 | 445,171 | 4,140 | 1,246,224 |
| 2005 | 5,708 | 1,743,307 | 331 | 109,801 | 2,147 | 507,104 | 3,230 | 1,126,402 |
| 2006 | 5,766 | 1,430,824 | 452 | 167,598 | 1,761 | 511,171 | 3,553 | 752,055 |
| 2007 | 7,188 | 1,339,958 | 361 | 90,986 | 2,219 | 452,966 | 4,608 | 796,006 |
| 2008 | 7,503 | 2,159,021 | 367 | 76,555 | 2,325 | 536,752 | 4,811 | 1,545,714 |
| 2009 | 7,366 | 1,737,613 | 471 | 129,507 | 1,850 | 385,299 | 5,045 | 1,222,807 |
| 2010 | 4,217 | 664,083 | 203 | 63,130 | 1,145 | 198,747 | 2,869 | 402,206 |
| 2011 | 3,751 | 973,186 | 292 | 59,841 | 1,286 | 375,380 | 2,173 | 537,965 |
| 2012 | 4,521 | 1,038,121 | 145 | 13,093 | 1,646 | 481,586 | 2,730 | 543,442 |
| 2013 | 5,357 | 1,179,971 | 209 | 34,968 | 1,842 | 441,791 | 3,306 | 703,212 |
| 2014 | 4,939 | 1,146,792 | 239 | 34,909 | 2,084 | 645,614 | 2,616 | 466,269 |
| 2015 | 4,502 | 892,442 | 230 | 33,908 | 1,886 | 522,154 | 2,386 | 336,380 |

* 출처: 서울열린데이터광장 2019

3. 단체와 공익활동가 현황

본 연구에서 시민사회단체라 함은 공식적으로 등록된 단체뿐 아니라 미등록되거나 비공식적인 모임(예: 개인모임 또는 주민모임 등) 중 공익활동을 목적으로 하는 모든 조직을 포함하는 개념이다. 공익(公益, public interest)이란 ‘특정 개인 또는 집단의 이익이 아닌 국가를 포함한 사회의 공통된 이익’(박영선 외 2015: 6)을 뜻한다. 또한 공익활동이란 ‘시민을 비롯한 다양한 결사체들의 사회적 가치와 공공의 이익을 위한 활동’으로 정의된다. 자발적이고 자율적인 원리를 통해 활동의 목적과 결과, 그리고 편익이 개인이 아닌, 보편적 다수를 지향한다는 점에서 사적인 동호 활동이나 이익집단의 활동과 구별된다.¹⁵⁾

미등록되거나 비공식적인 모임의 경우, 관련 현황을 파악하기 어려우므로, 본 절에서는 먼저 서울시민의 결사 참여 경향을 개괄한 이후, 서울시 소재 비영리민간단체로 등록된 단체의 정보를 통해 서울시 소재 비영리민간단체의 특징을 살펴본다. 또한 서울시가 추진하고 있는 대표적인 혁신정책인 마을공동체와 사회적경제 영역의 시민활동을 검토한다.

1) 서울시민의 단체(결사) 참여 경향

결사는 시민사회 영역에서 이루어지는 다양한 모임이나 단체 활동을 의미한다. 이는 개인적인 친목회, 동창회에서부터 온라인상의 네트워크 조직까지 아우르기 때문에 시민들의 결사 활동을 확인하는 것은 불가능하다. 여기서는 선행자료를 통해 경향성을 확인한다. 우선, 서울열린데이터광장(2019) 정보를 활용해 서울시민의 사회단체 참여경향을 살펴본 후 박영선·정병순(2019) 연구결과를 통해 새롭게 등장하는 ‘자율적 시민’의 공익활동 특징을 정리한다.

(1) 서울시민의 사회단체 참여 경향

서울시민들의 사회단체활동 참여 통계 [표4-8]를 보면, 친목회, 동창회, 향우회 등 친목 모임이 높은 비율을 차지한다. 2016년 친목회를 제외한 모든 사회단체활동 참여가 큰 폭으로 증가한 이후, 2017년부터 저조한 양상을 보인다. 또한 시민운동단체, 노조 및 직능단체, 정당 등의 참여는 2008년부터 2018년에 이르는 시기 동안 각각 1%, 1.9%, 0.7%를 넘지 못하고 있어, 결사체 참여가 다양하게 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다.

15) “시민사회에는 다양한 공익활동 주체가 있다. 2018년 현재, 법적으로 규율되고 있는 시민사회 공익활동 주체만 꼽아보더라도 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 14,089개의 비영리민간단체, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 3,407개의 공익법인, 「자원봉사활동 기본법」 제3조 제3호에 따른 6,170개의 자원봉사단체, 「민법」 제32조에 따른 20,414개의 비영리법인 등이 있다. (진선미의원 대표발의안에 대한) 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법 검토보고서(2018.08).” (박영선·정병순, 2019:16)

[표 4-8] 서울시 사회단체활동 참여도

(단위: %, 중복응답)

| 구분 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 친목회·친목계 | 41.3 | 42.5 | 41.4 | 41.7 | 41.2 | 44.3 | 43.0 | 44.1 | 44.1 | 42.5 | 39.8 |
| 동창회·동창모임 | 41.1 | 44.3 | 41.5 | 41.5 | 45.1 | 46.3 | 47.0 | 53.2 | 54.3 | 49.7 | 46.8 |
| 지역모임·향우회·종친회 | 10.2 | 10.1 | 9.3 | 8.9 | 11.7 | 12.2 | 13.3 | 18.6 | 19.7 | 10 | 8.3 |
| 인터넷 커뮤니티 | 6.9 | 7.2 | 8.2 | 7.8 | 10.8 | 10.0 | 9.0 | 12.8 | 13.9 | 8.4 | 7.9 |
| 각종 동호회 | 8.4 | 8.1 | 7.4 | 7.6 | 8.6 | 9.0 | 11.1 | 16 | 17.1 | 8.3 | 8.7 |
| 자원봉사 단체 | 3.5 | 3.7 | 3.8 | 2.4 | 1.8 | 1.9 | 2.0 | 2.6 | 4 | 1.3 | 1.3 |
| 시민운동 단체 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.5 | 0.8 | 1 | 0.4 | 0.5 |
| 노조 및 직능단체 | 0.6 | 0.9 | 1.3 | 0.6 | 1.1 | 1.3 | 0.8 | 1.5 | 1.9 | 0.7 | 0.8 |
| 정당 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.4 |
| 종교단체 | 14.7 | 14.4 | 16.2 | 12.2 | 18.1 | 17.2 | 13.2 | 17.2 | 18.1 | 10.9 | 12.2 |
| 기타 | - | - | - | - | - | - | - | 0 | 0 | 0 | 0 |

* 출처: 서울열린데이터광장 2019

(2) 새롭게 등장하는 시민공익활동의 경향

박영선·정병순(2019)은 2000년대 이후 확장된 정치적 공간과 사회적 실천의 장에서 성숙한 시민들이 시민사회 공익활동의 주요한 행위자로 부상했다는 점을 주목하였다. 이들은 그간 한국의 시민사회 정책이 사회적·법적으로 공식화된 시민사회단체에 치중하였음을 지적하며 ‘자율적 시민’의 등장에 따라 변화한 시민사회 생태계에 조응하는 정책을 요청한다. 온·오프라인 공익활동 사례와 심층 인터뷰의 분석 결과를 근거로 하여 박영선·정병순(2019)은 새로운 공익활동의 주체와 활동의 특성을 다음의 여섯 가지로 제시한다(87-93).

우선, 새로운 공익활동 주체들이 “공식적 조직에 의존하지 않는다”는 점을 첫 번째 특성으로 꼽는다(87-88). 지난 30년간 제도화·전문화된 시민운동단체가 시민사회 공익활동을 주도적으로 이끌어갔다면, 최근의 경향은 제도화된 단체를 거치지 않고 온라인이나 공간을 매개로 느슨한 네트워크를 형성한 시민들이 독자적으로 공익활동에 나서고 있다는 것이다. 자발적 시민층이 그간 시민운동단체가 열어놓은 정치적 공간에서 성장했지만, 이들은 거대한 사회적 명분이나 집단적 정체성으로 움직이는 단체에 대한 거부감을 지니고 있다고 해석한다.

두 번째로 새로운 공익활동 주체들이 “스스로를 조직한다”고 보았다(88-89). 문제를 느낀 당사자 스스로가 그 문제의 원인을 진단하고, 이를 해결하기 위해 스스로 정보와 자원을 마련하고 활동에 나선다는 것이다. 당사자로서 스스로 변화를 만들기 위해 내부 자원을 모으고 필요한

경우 외부적 자원과 연대하는 당사자운동의 대표사례로 ‘정치하는 엄마들’을 소개한다.

세 번째 특성으로, “‘하고 싶은 사람이’, ‘하고 싶은 일’, ‘하고 싶은 만큼’ 한다”는 점을 꼽는다(89-90). 공익활동의 동기나 지향가치에서 개별성이 강하며, 활동의 결합 수준과 관계 방식도 고정적이지 않다는 것이다. 분석 사례의 많은 경우 공식성을 지향하지 않으며, 사무실을 별도로 필요로 하지 않았다고 보고한다. 모임이나 조직을 결성한 때도 소규모, 온라인 기반으로 움직이고, 위계를 갖추기보다는 수평적인 네트워크 방식을 선호했다고 보고한다.

네 번째, “대표 없는 운동, 자율적이고 수평적인 운영을 지향한다”라는 점을 주요한 특성 중 하나로 제시한다(90-91). 이들이 살펴본 공익활동 사례는 대표 없는 활동을 추구하였으며, 대외활동을 위해 대표를 두는 경우가 있더라도 이에 큰 의미를 주지 않았으며, 대신 참여하는 구성원들의 동등한 참여와 수평적인 의사결정을 중시하였다고 분석하였다. 연구는 그 원인을 사회 전체적인 탈조직화와 개별화 흐름과 함께 기존의 수직적이고 위계적 조직에 대한 저항감에서 찾고 있다.

다섯 번째는 새로운 공익활동 주체들이 “자기의미실현에 주목한다”는 점을 제시한다(91-92). 새롭게 등장한 공익활동 주체들은 사회변화를 위해 거대한 대의, 사회적 명분, 추상적 가치보다는 구체적인 개인적 동기와 참여과정에서의 자기실현에 관심을 둔다고 분석한다. 공익활동 주체들이 참여하는 의제의 성격이 사회적이고 변혁적 맥락에 있더라도 그들은 이를 공익활동의 일환으로 규정하기보다는 개인적 삶의 변화나 가치를 지향하는 행위로 인식하는 경향이 있다는 것이다.

마지막 여섯 번째로 제시한 특성은, “한 가지(single) 이슈에 집중한다”는 점이다(92-93). 2000년대 이후 등장한 공익활동의 새로운 주체들은 개인의 삶의 방식과 취향에 따라 이슈를 선택하고, 선택한 이슈에 집중하여 활동하는 경향이 강하다는 것이다. 이 특성은 경실련, 참여연대, 환경연합 등 시민운동단체들이 종합적인 운동단체를 표방하고 한 단체가 다양한 사회문제를 풀어나가는 방식과 분명하게 차이가 있다고 보았다. 다른 한편으로는 2000년대 이후 종합형 시민사회조직이 쇠퇴하고 단일이슈집중형 조직이 더욱 많이 만들어지는 추세와 일맥상통하는 점이 있다고 설명한다.

2) 비영리민간단체 현황

2019년 3월 31일 기준으로 중앙행정기관 및 시·도에 등록된 비영리민간단체는 총 14,404개이다(행정안전부, 2019). 이중 서울시 등록단체는 2,162개, 16개 시·도 등록단체는 10,567개, 그리고 중앙정부 부처 등록단체는 1,675개이다. 김소연 외(2018)는 2018년 5월 기준으로 서울시 소재 비영리민간단체(등록기준)를 3,422개로 보고 있다. 중앙정부 부처 등록단체 중

서울시 소재 단체(1,344개)와 서울시에 등록된 단체(2,109개)를 합해 중복 등록된 31개 단체를 제외한 숫자이다.

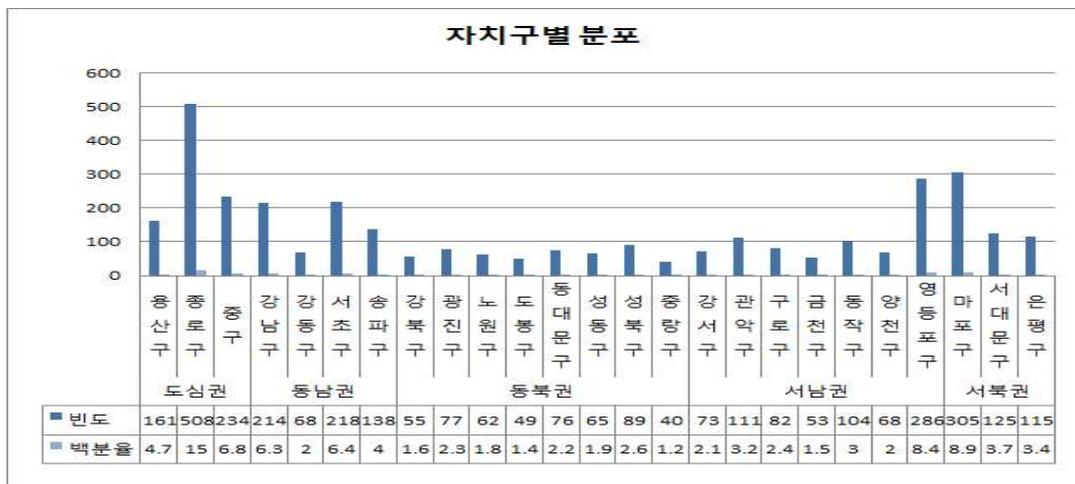
[표 4-9] 비영리민간단체 등록 현황

| 년도 | 서울시(+증가분) | 서울시 제외 시·도 합계 | 중앙행정기관 |
|-----------|-------------|---------------|--------|
| 2007 | 910 | 5,541 | 790 |
| 2008 | 965(+55) | 6,365 | 845 |
| 2009 | 1,052(+87) | 6,970 | 981 |
| 2010 | 1,186(+134) | 7,325 | 1,092 |
| 2011 | 1,278(+92) | 7,742 | 1,189 |
| 2012 | 1,404(+126) | 8,155 | 1,301 |
| 2013 | 1,590(+186) | 8,576 | 1,413 |
| 2014 | 1,737(+147) | 9,021 | 1,494 |
| 2015 | 1,858(+121) | 9,475 | 1,561 |
| 2016 | 1,959(+101) | 9,869 | 1,599 |
| 2017 | 2,071(+112) | 10,238 | 1,624 |
| 2018. 3분기 | 2,145(+74) | 10,420 | 1,651 |
| 2019. 1분기 | 2,162(+17) | 10,567 | 1,675 |

* 출처: 행정안전부, 비영리민간단체 등록현황(2007~2019)

2018년 5월 집계자료를 기준으로 보면, 서울시 자치구별 평균 단체 수는 136.88개 이고, 많은 곳은 종로구(508개), 마포구(305개), 영등포구(286개)순이며, 적은 곳은 중랑구(40개), 금천구(53개), 강북구(55개)순이다(그림 4-17). 서울시 5대 권역별로는 도심권(27%), 서남권(23%), 동남권(19%), 서북권(16%), 동북권(15%)의 순으로 분포되어 있다.

[그림 4-17] 서울시 자치구별 비영리민간단체 분포



* 출처: 김소연 외 2018: 요약 v.

(1) 서울시 소재 비영리민간단체 특징

김소연 외(2018)의 설문조사에 응한 서울시 비영리민간단체의 주요 특징을 정리하면 [표 4-10]과 같다.¹⁶⁾ 전국을 활동대상으로 한 단체가 많고, 활동주제와 방식의 다양성이 증가하고 있다. 51% 정도의 단체가 회원이 200명 이하이며, 회비납부 회원의 비율이 높지 않다. 상근 활동가가 5인 이하인 경우가 61.2%를 차지하며, 경력활동가가 있는 경우가 낮다. 마지막으로 재정 규모가 2억 원 이하인 경우가 과반을 차지하고 있으며, 정부지원보다는 후원금 비중이 22.7%로 가장 높게 나타났다.

[표 4-10] 서울시 비영리민간단체 주요 특징

| 경향성 | 설문분석 주요내용 |
|--|---|
| 전국 단위 활동단체가 많음. 민선 5,6기 서울시와 마을 단위 활동 단체 늘고 있음. | -단체의 48.0%가 전국을 단위로 활동. 세계를 단위로 활동하는 비율도 14.1%임. -서울시 전체를 단위로 활동하는 비율은 27.7%이며, 마을·자치구·권역 단위 활동은 10.2%임. -전국단위는 1990년 이전, 세계단위는 1990-1999년 사이, 서울시 전체와 마을·자치구·권역 단위 단체는 모두 2010-2018년 사이에 상대적으로 많이 설립. |
| 활동주제와 방식의 다양성 증대 | -1990년대 이후 복지, 인권, 보건, 자원봉사 분야, 2000년 이후에는 국제개발협력 분야 단체 설립 증가. -시위·집회·항의·서명운동(11.3%)보다는 상담·교육·인력양성(45%)과 네트워크·협업(40.6%), 자원봉사·시민참여활동 조직(39.3%) 방식이 높음. -당사자 조직화(9.7%)와 온라인 기반(7.2%) 활동은 아직 높지 않음. -활동단위별 중점 활동 분야는 동·구·권역은 장애인(18.2%), 복지(13.6%), 서울시 전체는 교육·문화·체육(23.37%), 생태환경(8.3%), 전국 단위는 교육문화체육(19.7%), 평화통일(14.8%), 세계는 국제개발협력(19.7%), 교육문화체육(18%)으로 나타남. |
| 회원규모와 과반 정도의 회비납부 회원은 높지 않음 | -100명 이하(21.2%)에서 1만 명 초과(7.9%)로 편차가 큼. -회원이 101-150명인 경우가 19.2%로 가장 많고, 과반 정도(50.5%)가 회원이 200명 이하임. -전체 회원 중 회비납부 회원의 비중은 평균 42.8%이고, 37.2%에서 회비납부회원의 비중이 20% 미만으로 나타남. -회비납부율 80% 이상은 회원규모가 201-500명 규모 단체(38.4%)이거나 1990년-99년 사이 설립된 단체(29.6%)에서 상대적으로 높게 나타남. |
| 소규모 활동가 규모와 경력활동가 보유 낮음 | -상근활동가는 2-5인이 42.0% 가장 많음. 5인 이하가 61.2% -상근활동가가 없거나 1인인 비율 19.2% 차지. -3-7년차 중견활동가가 없는 비율이 절반 이상을 차지. -비상근활동가는 2-5인 29.1%로 가장 많음. |
| 소규모 재정과 회비·후원금 비중 높은 편 | -5천만 원 미만이 30.5%이며 전체적으로 2억 원 이하가 과반 이상. -예산은 주로 회비(29.8%)와 후원금(22.7%), 총 53.5% 자체 확보. -정부지원(15.9%), 민간단체지원금(8.6%)은 총 24.5%로 낮음. |

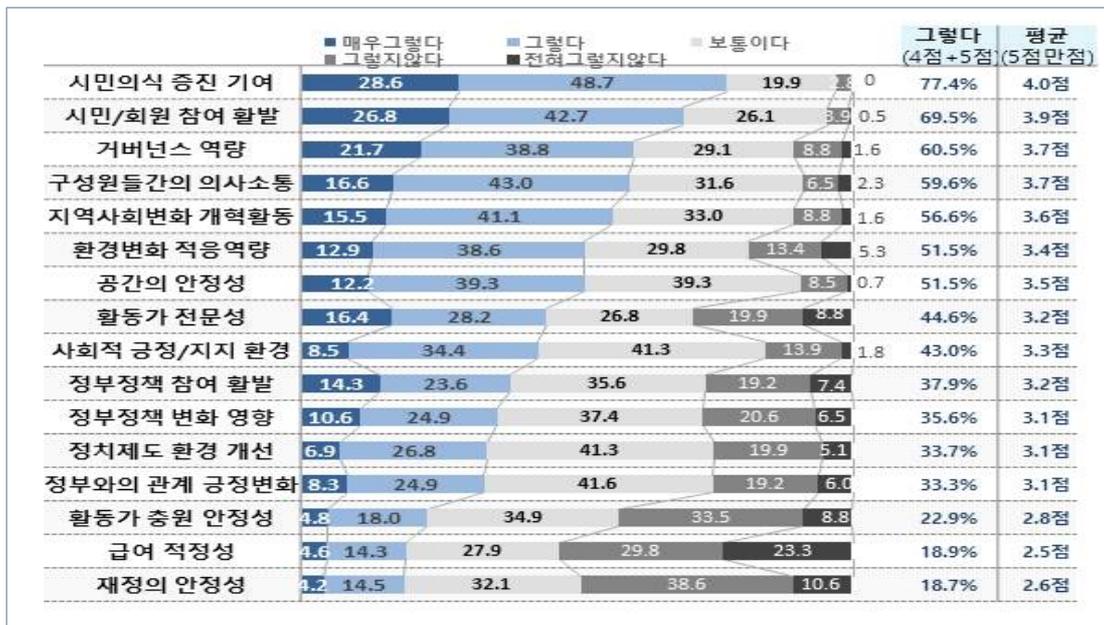
* 출처: 김소연 외 2018: 요약 vi.

16) 2018년 11월20에서 12월11일 진행한 설문조사에 총 433개 단체가 응답하였다(신뢰도 95%, 한계허용 표본 오차 ±4.11%).

(2) 단체의 행동역량 평가

김소연 외(2018) 설문조사에서 조사된 단체의 역량과 환경(16개 요소)에 관한 자체 종합 평점은 3.3점(5점 만점)이다. 응답단체는 시민의식증진기여(4.0), 시민·회원참여활발(3.9), 거버넌스역량(3.7), 구성원들간의 의사소통(3.7)은 높게 평가했고, 활동가충원안정성(2.8), 재정 의안정성(2.6), 급여적정성(2.5)은 낮게 평가했다. 이는 단체가 스스로의 사회활동의 성과를 높이 평가하는데 반해 재정, 인력 충원에 어려움을 겪고 있음을 시사한다. 서울시 거버넌스 관련 문항에서는 단체의 거버넌스역량(3.7)만 평균보다 높고 서울시정책참여활발(3.2), 서울시정책변화영향(3.1), 서울시정치제도 환경변화(3.1), 서울시와의관계긍정변화(3.1) 항목은 낮다. 이는 단체들이 평가하는 자체 거버넌스 역량보다 서울시 거버넌스 참여 조건과 환경이 잘 갖추어지지 않았다고 느낀다는 것을 시사한다(그림 4-18).

[그림 4-18] 시민사회단체 행동 역량 평가



* 출처: 김소연 외, 2018: v.

(3) 단체의 애로사항과 정책 수요

김소연 외(2018) 설문조사에서 단체 운영의 애로사항을 묻는 15개 항목 중에 활동예산부족 (68.4%)이 설립년도나 활동범위와 무관하게 가장 큰 어려움으로 조사되어 재정안정화를 위한 정책 방안이 필요함을 보여주고 있다. 두 번째는 기업과의 협력(59.8%)과의 협력의 어려움으로 조사되었다. 세 번째는 상근활동가 충원 문제(54.5%)로, 1990년 이전 설립단체(30.4%)보다 이후 설립단체(56.9%)가 더 어려워하는 경향을 보였다. 이외 공간확보(47.8%), 국제활동

및 국제연대(44.6%), 정부와의 협력(43.0%)에 40%가 넘는 단체들이 어려움을 겪고 있었다. 기업, 국제연대, 정부와의 협력 등의 애로사항으로 응답한 비율도 높아 협력 또는 연대 활성화를 위한 정책 모색이 필요함을 보여준다(그림 4-19).

[그림 4-19] 시민사회단체 애로사항



* 출처: 김소연 외 2018: viii.

상근활동가들이 지속적으로 활동하기 위해 필요한 과제들에 대한 질문에, ‘적절한 경제적 보상’이 절반에 가까운 43.4%의 응답자가 1순위, 74.6%가 3순위 안에 포함하면서 압도적으로 중요시 되는 과제로 나타났다. 그 밖에 3순위 안에 30% 이상의 응답자가 선택한 과제들로는 ‘활동의 전문성 및 경력인정’(38.6%), ‘활동에 대한 사회적 인정’(37.6%), ‘삶과 일의 공존할 수 있는 조직문화’(32.8%), ‘활동경험을 통한 개인의 성장가능성’(31.9%)이 꼽혔다. 이러한 조사결과는 활동가들의 지속가능한 활동을 위해서는 활동가들의 공적 활동에 대해 무임금 봉사나 헌신이라는 인식을 탈피하여 사회적 인정과 보상에 대한 공적 지불의 중요성을 제고하고 이에 대한 제도적 개선이 시급함을 보여준다.

(3) 공익활동가 삶과 노동 현황

공익활동가들의 개인적 삶과 노동 현황을 보다 구체적으로 들여다보기 위해 동행(2019)의 설문조사 분석자료를 활용하였다. 동행은 공익활동가의 삶과 지속가능한 활동에 필요한 지원방안을 마련하기 위하여 2019년 9월 한달간 조합원(1,100명 중 674명 응답, 61.3%)과 한국시민센터협의회 소속 전국 공익활동가(1,500명 중 179명, 11.9%)를 대상으로 공익활동가의 건강,

소득과 복지제도, 공익활동 만족도, 정책지원방안에 대해 설문조사를 진행하였다.

설문조사 결과를 통해 본 공익활동가의 삶과 노동 실태를 요약하면 다음과 같다(고정근 2019; 안현찬 2019; 여진 2019). 첫째 건강과 관련해서, 공익활동가의 주관적 건강수준은 전체 노동자와 비교해 낮다. 특히 전국 성인에 비해 스트레스는 3배 이상, 우울감은 5배 이상으로 높은 것으로 조사되었고, 이는 20, 30대 젊은 활동가들에게서 더 문제가 되었다. 유병률(순환기계, 내분비계, 근골격계, 호흡기계)은 전국 성인보다 근골격계만 7.4%가 많고, 나머지 유형은 모두 낮거나 비슷하였다.

둘째, 월 소득과 주거복지 현황을 보면, 공익활동가들의(평균 10.5년 활동 경력, 평균나이 43세) 소득은 월평균(기본급, 수당, 외부활동 수당 포함)은 세전 231.9만으로 조사되었다. 응답자의 25%가 최저 임금 175만원 미만의 급여를 받고 있었다. 응답자 중 월세 거주자만을 대상으로 했을 때 소득대비임대료비율(RIR)은 20.6로 전국 평균과 수도권 평균보다 높게 나타나 주거비용이 소득의 높은 비중을 차지하는 것을 알 수 있다.

셋째, 공익활동가의 복지후생 실태를 보면, 4대 보험 가입여부는 전체 임금근로자보다 높았다. 소속 단체 내 후생복지에서는 전체 임금근로자에 비해 ‘시간적’(유급휴가, 산전후휴가, 병가, 대체휴가 등) 복리후생은 제공받고 있으나 소액 수당 외에는 ‘금전적’(학비보조, 주택마련 지원 용자, 사내근로복지기금 등) 복지후생 여건은 열악한 것으로 나타났다.

넷째, 공익활동가들의 일에 대한 항목별(임금·소득, 활동안정성, 활동내용, 업무량, 일/생활 균형, 개인발전가능성, 의사소통·인간관계, 업무공정성, 복리후생) 점수(5점 만점)를 보면, 공익활동가는 전체 임금근로자에 비해 활동내용, 업무공정성, 의사소통 및 인간관계에서는 상대적으로 높은 만족도를 보였고, 임금, 복지후생, 일과생활 균형 면에서는 낮은 만족도를 보였다. 응답자의 특성에 따른 만족도 차이를 보였다. 여성은 남성보다 모든 항목에서 만족도가 떨어졌는데 특히 업무량, 일생활균형, 업무공정성에서 두드러지게 낮았다. 연령에서는 30대가 활동의 내용, 업무량, 의사소통, 업무공정성 등 모든 항목에서 만족도가 낮았다.

다섯째, 공익활동 전망은(① 한국의 공익활동 전망 ② 활동분야·의제 전망 ③ 단체의 공익활동 전망 ④ 개인의 공익활동 전망)은 활동·의제, 단체, 개인, 한국의 공익활동 순으로 나타났다. 구체 항목별로 살펴보면, 공익활동 만족도와 유사하게 공익활동의 모든 전망에서 30대, 경력 4-5년차, 평활동가가 모든 영역의 공익활동 전망을 부정적으로 보고 있었다. 또한 공익활동을 직업으로 선택한 것을 후회한 이유는 생활 불안정(30%)이 가장 많고, 임금 또는 수입이 적어서란 답변도 20%에 달하여 안정적 재확보 방안에 대한 정책적 지원이 필요하다는 점을 재확인할 수 있다.

여섯째, 지속가능한 공익활동의 조건으로 공익활동가는 의사소통(21.8%), 사회적으로 인정

받는 공익활동(20.2%), 단체소속의 안정성(15.9%), 자신의 적성 및 취향에 맞는 공익활동(15.6%)의 순으로 나타났다. 응답자의 특성에 따라 우선순위 차이가 나타났다. 성별로 보면, 여성은 조직문화, 남성은 사회적 인정을 가장 주요한 조건으로 꼽았다. 연령별로는 20대와 30대는 각각 의사소통, 40대, 50대, 60대는 모두 사회적 인정을 1위로 꼽고 있다. 경력별로는 3년차 이하의 의사소통, 10년차 이상은 사회적 인정을 1위로 꼽았다. 직급별로는 평활동가는 의사소통, 중간책임자와 상급책임자는 사회적 인정을 1위로 꼽았다(표 4-11).

[표 4-11] 활동가의 특성에 따른 지속가능한 공익활동 조건 우선순위(1, 2순위 합산)

| 구분 | | 우선순위 |
|----|--------|------------------------|
| 전체 | | 의사소통 > 사회적 인정 > 적성·취향 |
| 성별 | 여성 | 의사소통 >> 사회적 인정 ≒ 적성·취향 |
| | 남성 | 의사소통 ≒ 사회적 인정 > 적성·취향 |
| 연령 | 20대 | 의사소통 >> 적성·취향 > 임금 |
| | 30대 | 의사소통 > 적성·취향 > 장래 발전 |
| | 40대 | 의사소통 > 사회적 인정 > 적성·취향 |
| | 50대 | 사회적 인정 > 의사소통 ≒ 적성·취향 |
| | 60대 이상 | 사회적 인정 > 단체 안정성 > 의사소통 |
| 경력 | 3년 이하 | 의사소통 >> 적성·취향 > 단체 안정성 |
| | 4-5년 | 의사소통 >> 적성·취향 > 장래 발전 |
| | 6-10년 | 의사소통 >> 적성·취향 > 사회적 인정 |
| | 10년 이상 | 사회적 인정 > 의사소통 > 단체 안정성 |
| 직급 | 평활동가 | 의사소통 > 적성·취향 > 사회적 인정 |
| | 중간책임자 | 의사소통 ≒ 사회적 인정 > 단체 안정성 |
| | 상급책임자 | 사회적 인정 > 의사소통 > 단체 안정성 |

* 출처: 고정근, 2019

일급제, 지속가능한 공익활동을 위한 정책지원 5개 방안(① 공익활동가 공식 직업군 분류 ② 정부보조금사업의 인건비 개선 ③ 공익활동을 위한 시민자산화 ④ 시민공제회법 제정 ⑤ 공익활동가 기본소득 도입)의 수요를 조사한 결과, 우선 추진과제로 공익활동가 기본 소득이 꼽혔다(32.9%). 그 다음으로 인건비개선(31.5%), 시민자산화(15.5%), 직업군분류(15.1%), 시민공제회법제정(4.9%) 순으로 나타났다. 공익활동가의 특성에 따라 선호도에서 차이가 났는데, 직업 분류는 사회적경제조직 소속과 35세 이하에서 상대적으로 많이 선택하였다. 인건비 개선은 중간지원조직 소속, 50세 이상, 상급자직급에서 많이 선택하였다. 시민자산화와 시민공제회는 임의단체와 중간지원조직 소속일 경우 많이 선택하였다. 마지막으로 기본소득은 직급구분이 없는 단체 소속일 경우 많이 선택했는데, 이는 개인활동가나 소정의 활동비만 받고 활동하고 있는 경우에 많은 선택한 것으로 추정할 수 있다(표 4-12)

[표 4-12] 공익활동가 정책과제 선호 비교

(단위: %, 빈도)

| 구분 | | 공익활동가 공식직업군 분류 | 정부 보조금 사업의 인건비 개선 | 공익활동을 위한 시민자산화 | 시민공제회 법 제정 | 공익활동가 기본소득 도입 | 사례수 |
|----------|--------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|---------------|---------------------|-----|
| 전체 | | 15.1 | 31.5 | 15.5 | 4.9 | 32.9 | 733 |
| 성별 | 남성 | 13.8 | 27.5 | 18.8 | 6.7 | 33.2 | 356 |
| | 여성 | 16.1 | 34.4 | 13.1 | 3.6 | 32.8 | 497 |
| 연령 | 35세 이하 | 20.3 | 31.0 | 13.2 | 2.9 | 32.6 | 242 |
| | 36~49세 | 14.0 | 29.8 | 18.3 | 5.5 | 32.3 | 399 |
| | 50세 이상 | 10.9 | 35.6 | 12.8 | 6.2 | 34.6 | 211 |
| 직급 | 평활동가 (간사) | 18.1 | 31.9 | 9.7 | 4.6 | 35.7 | 216 |
| | 팀장 및 부장 (중간책임자) | 19.7 | 29.0 | 18.6 | 7.1 | 25.7 | 183 |
| | 사무국(처)장 및 사무총장 | 9.6 | 36.7 | 15.6 | 4.6 | 33.5 | 218 |
| | 기타 | 17.3 | 29.3 | 14.7 | 4.0 | 34.7 | 75 |
| | 직급 구분 없음 | 12.2 | 17.1 | 14.6 | 4.9 | 51.2 | 41 |
| 조직 형태 | 임의단체 | 14.4 | 23.5 | 16.3 | 7.8 | 37.9 | 153 |
| | 비영리법인 | 15.5 | 34.0 | 13.8 | 4.0 | 32.6 | 470 |
| | 사회적 경제조직 | 21.2 | 33.3 | 6.1 | 3.0 | 36.4 | 33 |
| | 중간지원조직 | 7.9 | 42.1 | 15.8 | 13.2 | 21.1 | 38 |
| | 기타 | 23.1 | 20.5 | 20.5 | 2.6 | 33.3 | 39 |

* 출처: 고정근, 2019

*주) 제시된 값은 %로 행의 합이 100%임.

동행의 설문조사 결과는 주요한 정책적 과제를 제시한다. 우선, 공익활동가의 마음 건강에 대한 심층조사와 지원책 마련이 시급하다. 가치지향적이지만 경제적 보상과 사회적 인정이 낮고 대인 업무가 많은 공익활동은 스트레스와 우울감을 불러올 가능성이 크다. 20, 30대의 공익활동가는 다른 연령층에 비해 마음건강에 더 많이 어려움을 겪고 있고, 30대는 공익활동에 대한 만족도가 낮고 전망도 부정적으로 보고 있다는 있음을 유의할 필요가 있다.

또한 공익활동의 사회적 기여에 대한 사회적 보상에 대한 논의를 적극적으로 시작해야 한다. 공익활동가의 직업만족도는 전반적으로 임금근로자보다 높지만, 직업선택을 후회한 이유는 생활불안정과 임금 문제였다. 응답자의 25%가 최저 임금 175만원 미만의 급여를 받고 있을 정도로 공익활동가들의 임금 문제는 열악하다. 정책지원방안의 1, 2순위가 기본소득제, 정부보조금사업의 인건비 개선 정책이라는 점은 공익활동가들이 경제적인 이유로 공익활동을 그만두지 않도록 사회적 안전망을 조속히 구축해야 함을 보여준다.

3) 마을공동체 영역

마을공동체는 핵심적인 서울시 혁신사업의 하나이며, 지속가능한 삶을 위해서는 ‘지역 회복력(Regional resilience)’이 필요하다는 문제의식이 확산됨에 따라 탄력성 있는 공동체를 민과 관이 협력하여 만들어가기 위해 시작되었다(서울시 마을공동체 종합지원센터 2013). 마을 단위에서 주민이란 이름으로 존재했던 이들이 마을공동체란 이름으로 공익활동을 수행하는 새로운 형태의 주체로 거듭나고 있다는 점에서 마을공동체는 새로운 주체 형성의 장이자 가장 활발한 시민들의 상호작용이 이루어지는 공간이라는 의미를 지닌다.

2012년도부터 본격적으로 진행되고 있는 서울시의 마을공동체 활성화 사업 수행 결과 다양한 커뮤니티가 생겨났다(표 4-13). 우리마을공간 100개, 마을예술창작소 40개, 마을기업 95개 등 다채로운 커뮤니티가 생성되었고, 자치구마을센터 활동가 및 마을강사, 마을사업 전문가 등 세분화된 영역에서 활동가들을 육성해내는 결과를 도출했다. 또한 주민들이 제안한 사업을 서울시와 자치구 마을공동체가 지원한 수만 4만 9천여 개에 달하며, 서울시와 마을 주체들과의 회의를 정기적으로 개최해 소통을 통한 협력구조를 창출하고 있다.

[표 4-13] 숫자로 보는 마을공동체 종합지원센터(2012-17)

| 구분 | 규모 | 비고 |
|----------|----------------------------|---|
| 참여자 수 | 최소 128,743명 최대 230,000명 | 주민모임 회원수 기준 2012년~2015년 기준 |
| 투입예산 | 총 63,754백만원 | 직접지원 44,305백만원 간접지원 3,351백만원 기반조성 16,098백만원 (2012년~2015년 기준) |
| 지원 사업 수 | 49,768개 | 서울시와 자치구 마을공동체 지원 사업 총 선정 건수(2012년~2015년 기준) |
| 주민 모임 수 | 3,509개 | 지원사업에 선정되어 활동하고 있는 마을공동체 주민모임 2,795개, 단체 714개(2015년 기준) |
| 커뮤니티 공간수 | 찾동활력소 12개 | 동주민센터 일부를 커뮤니티공간으로 조성 |
| | 마을활력소 3개 | 사용 않는 공공건물을 커뮤니티공간으로 조성 |
| | 우리마을공간 100개 | |
| | 마을예술창작소 40개 | |
| | 마을기업 95개 | |
| 마을활동가 수 | 광역 중간지원조직 59명 | |
| | 자치구마을센터 105명 | |
| | 마을강사 60명 | |
| | 마을사업 전문가 67명 | |
| | 마을계획 촉진자 49명 | |
| | 마을지원활동가 407명 | 2012-2016 누적 |
| 중간지원조직 | 자치구 마을센터 24개 자치구 | 2017년 기준 |

| | | |
|---------------------|------------------------------------|---------------|
| | 찾아가는 동주민센터 자치구 추진지원단 20개 자치구 | |
| | 서울시 주민자치시범사업 자치구 주민자치사업단 4개 자치구 | |
| 민간협력(협력) =주체간 협력 | 마을공동체 위원회 회의 26건 | |
| | 서울시 실국 협의 회의 2건 | 26명(2017년 개시) |
| | 서울시·자치구 마을부서 소통회의 19건 | |
| | 자치구 중간지원조직 정기협의 회의 29건 | 1,017명 |
| | 주민모임 수 44건 | 1,092명 |

* 출처: 서울시 마을공동체종합지원센터 2017: 22-25.

[그림 4-20] 주민 선정 마을 의제 및 실행방식



* 출처: 서울시 마을공동체종합지원센터 2017: 41

[그림 4-20]에서 나타나듯, 주민이 선정한 마을 의제가 다양한 분야에 걸쳐 제안되고 있고, 의제 실행 방식에 있어서도 주민주도가 47.8%를 기록하고 있다. 이는 마을 주민들이 마을 살림이라는 공동체를 위해 활동하는 공익활동 주체로 거듭나고 있음을 보여주는 사례이다.

4) 사회적경제 영역

사회적경제 역시 서울시 핵심 사업 중 하나로, 사회적 경제 생태계 조성을 위해 노력해 왔다. 사회적경제 영역을 이 절에서 다루는 이유는 기존의 시장 영역으로 분류되었던 기업 활동이 사회적경제란 이름으로 공익활동에 기여하고 있기 때문이다. 사회적경제 영역에서 기업 활동은 단순한 이익 창출을 넘어선 공익을 위한 활동으로 재탄생하고 있다.

사회적경제 영역이 본격적으로 활성화된 계기는 「사회적기업육성법」(2006), 「협동조합 기본법」(2012)과 같이 사회적 경제 부문을 육성하는 지원책이 제도화됨에 따라 기존의 비영리민간단체들이 사회적 기업이나 마을 기업으로 전환되는 사례가 많아졌기 때문이다(조권중 2012: 18-20). 2013년 사회적 기업¹⁷⁾, 협동조합¹⁸⁾, 마을기업¹⁹⁾, 자활기업²⁰⁾(서울특별시 사회적경제지원센터 2014a) 등 사회적경제 조직들의 네트워크 구축을 지원하기 위한 서울시 사회적경제지원센터가 개소됨에 따라 사회적 경제 생태계 조성 및 활성화 지원이 본격적으로 시작되었다. 서울시 사회적경제지원센터는 주로 사회적 경제 관련 교육 및 세미나, 강연회, 워크숍 등을 통해 정보를 교환하고, 기관 입주 공간 및 업무 공간, 행사 공간을 제공할 뿐 아니라, 생협 매장 및 사회적 경제 상품 입점 등을 통해 생태계 순환을 촉진하는 활동을 한다(서울특별시 사회적경제지원센터 2014b). 2017년 새 정부가 출범한 이후, 사회적 경제 활성화 대책을 발표하고 구체적인 정책 수립 논의를 진행함에 따라 2017년 한 해에만 총 3,806개의 사회적 기업이 조직되는 등 사회적 경제 조직이 양적으로 성장하였다. 이 중 협동조합이 압도적으로 많은 숫자를 차지하고 있다(서울특별시 사회적경제지원센터 2017)(표4-14).

[표 4-14] 서울지역 사회적경제조직 현황

(단위:개, 2017)

| 계 | 사회적 기업 | 마을기업 | 협동조합 | 자활기업 | 소비생협 |
|-------|--------|------|-------|------|------|
| 3,806 | 518 | 103 | 2,976 | 171 | 38 |

* 출처: 서울시 사회적경제지원센터 2017

서울시 사회적경제 영역의 추이 변동(그림 4-21)을 보면, 협동조합의 경우 2013년 폭발적으로 증가한 이후 계속 증가하고 있다. 반면 사회적 기업은 2013년과 2014년에 오히려 감소

17) 공공의 이익에 부합하는 사회적 가치를 추구하며 영업활동을 하는 기업.

18) 공동 소유, 민주적 운영을 통하여 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 이루려는 사람들이 자발적으로 결성한 기업.

19) 마을공동체를 기반으로 주민의 자발적 참여와 협동적 관계망에 기초해 주민 욕구와 지역문제 해결을 추구하는 기업.

20) 사람의 사회, 경제적 자활(자립)을 돕는 일자리 창출을 가장 큰 목표로 하고, 국민기초생활보장법에 따른 기업.

양상을 나타내다가 2015년부터 다시 조금씩 증가하고 있다.

[그림 4-21] 서울시 사회적경제 추이 변동



* 출처: 서울시사회적경제지원센터 2017: 11

4. 시민사회 내 연대와 지원

본 절에서는 시민사회 생태계 조성을 위한 민간영역의 활동과 관련하여 시민사회단체 네트워크 및 민간 재단의 지원사업 현황을 개괄한다.

1) 연대·지원 조직

시민사회 영역에 연대조직이 많지만, 여기서는 특정 이슈나 지역의 문제가 아닌 시민사회 활성화와 관련한 이슈를 다루는 연대조직을 개괄한다.

(1) 시민사회단체연대회의

시민사회단체연대회의는 2001년 2월 27일 창립된 이후, 시민사회가 공동으로 협력해야 할 사회현안에 대한 시민사회의 공동입장을 발표·대변하고, 시민사회 활성화를 위해 필요한 법과 제도, 인프라를 구축하며, 그 결실로 중간지원조직을 결성하고 공익활동가 공제회 설립을 추진하는 등 다양한 활동을 수행하고 있다. 이외에도 지역과 부문, 개별 단체별로 추진되는 다양한 공익활동을 공유하는 정보플랫폼 역할을 하고 있으며, 지속가능한 발전과 활동가 역량강화를 위한 다양한 정책, 교육 활동을 진행한다. 사회개혁을 위한 연대, 시민사회 네트워크, 시민사회 활동가 역량강화, 시민사회 활성화를 주요 활동으로 선정하고 수행 중이다.

(2) 동행

공익활동가들을 위한 사회적 협동조합인 동행은 2013년 창립된 이후 ① 공익활동가들의 생활 전반의 어려움을 해결하기 위한 공제회법 입법 운동 및 공제회 설립 추진, ② 사회적협동조합의 형태로 공익활동가들의 상호부조·협동·연대 지원, ③ 시민사회단체, 자활후견기관, 협동조합, 노동조합들 간의 연대의식 증진 등 공익사업을 통한 시민사회 활성화, ④ 공공적인 자조금융기반 구축 활동을 벌이고 있다.

(3) (사)시민

사단법인 시민은 시민사회운동 지원과 시민사회 활성화를 위한 시민사회 중간지원조직으로서 2013년 2월에 창립하였다. 시민사회단체와 공익적 시민활동의 경험과 자원을 나누고, 시민사회단체 구성원 및 공익적 시민활동의 성장을 도우며, 시민사회 활성화를 위한 쉼넷 역할을 수행하고 있다. 주요 사업으로는 중견활동가들의 재충전을 통해 활동 경험을 공유함으로써 시민사회 활성화와 성장을 유도하는 ‘시민펠로우’ 강좌, 시민단체 시민교육 현황 조사 및 시민교육 담당자 교육을 담당하는 ‘시민교육위원회’ 포럼, 시민사회 활성화 의제 관련 조사 및 정책연구, 지역사회 변화를 위한 네트워크 형성을 위한 ‘상생토크’ 등을 진행한다.

2) 시민사회활성화 전국네트워크

2010년을 전후로 마을만들기, 사회적경제, 에너지전환 등 주민 기반의 시민사회조직이 급속하게 성장하였다. 이러한 변화로 인해 기존의 시민운동단체 중심의 시민사회단체연대회의의 연대틀 만으로는 다양한 분야에서 제기되는 시민사회의 요청을 아우르기 어려워 보다 확대된 형태의 네트워크 조직체가 필요하다는 문제의식을 갖게 되었다. 다른 한편으로 네트워크 조직체는 단순히 시민단체에 대한 지원을 넘어 시민사회 내에 축적되어 있는 역량을 활성화시킬 수 있는 사회적기반과 생태계를 조성해야 한다는 문제의식이 대두되었다.

시민사회 활성화를 위한 관련 법제 개선 논의가 본격적으로 시작된 것은 2016년 5월이다. ‘비영리민간단체지원법 개정 TF’가 구성되었고, 같은 해 ‘시민사회활성화법제개선위원회’로 확대 운영되었다. 2017년 3월에는 ‘시민사회 활성화를 위한 제3섹터 정책 네트워크’를 결성하여 ‘시민사회 활성화 10대 과제 대선 정책 제안서’를 발표하였고²¹⁾, 이는 더불어민주당 대선공약집에 시민사회 관련 공약으로 반영되었다(보다 자세한 내용은 3장 1절 참조).

2017년 6월, 시민사회단체연대회의, 한국마을지원센터연합, 한국자원봉사센터협회, 한국시민센터협의회, 종교계자원봉사협의회, 국제개발협력민간협의회 등 총 6개 단체를 중심으로 ‘시민사회활성화 제도혁신 전국네트워크’발족을 위한 준비모임이 시작되었으며, 2019년 현재에는 7개 분야(영역) 9개 네트워크가 시민사회 활성화를 위한 모임을 지속하고 있다.

[표 4-15] 시민사회활성화 전국네트워크 참여단체

| 2017년 | 2019년 |
|---|--|
| 시민사회단체연대회의 한국시민센터협의회 한국마을지원센터연합 국제개발협력민간협의회 한국자원봉사센터협회 종교계자원봉사협의회(4개 종단) | 시민사회단체연대회의(342개) 한국시민센터협의회(18개) 한국마을지원센터연합(52개) 국제개발협력민간협의회(137개) 한국자원봉사센터협회(246개) 한국자원봉사협의회(125개) 전국지속가능발전협의회(139개) 한국사회적경제연대회의(63개) 한국지역재단협의회(11개) |
| 총 6개 네트워크 | 총 9개 네트워크 (1133개 단체) |

* 출처: 시민사회활성화전국네트워크 2019: 7

21) ① 시민사회발전 기본법 제정 ② 시민사회 협치를 위한 시민사회처 설치 ③ 소득세1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화 ④ 사회변화에 조응하는 비영리 공익법인 제도 혁신 ⑤ 기부활성화를 위한 법 제도 개선 ⑥ 시민사회 공익활동가 공제회법 제정 ⑦ 제3섹터 성장과 자립을 위한 사회적금융 활성화 ⑧ 민을 위한 공유재로 공공유희시설 활용 ⑨ 사회적 가치를 만드는 공익적 일자리 확대 ⑩ 시민성 강화를 위한 자원봉사 정책 쇄신

시민사회활성화 전국네트워크는 2019년 현재에 이르기까지 매달 월례회의를 개최해 시민사회활성화 관련 활동과 이슈를 공유하고 대응방안을 모색하고 있다. 예를 들어, 지난 8월에 있었던 월례회의에서는 비영리단체 투명성 강화를 위한 민관협력방안 토론회 기획안을 논의하였다.

3) 민간지원재단네트워크

민간지원재단네트워크는 공익활동의 주체와 활동방식이 다양해지고 있음에도 불구하고 NPO의 사회적 영향력은 약화되고 있다는 문제의식에서 시작되었고, NPO가 활동하기 좋은 환경, 즉 지원생태계 조성을 위해 노력한다. 2018년 4월 27일 7개 재단으로 출발하여 「시민사회발전기본법」, 기부활성화 관련 동향, 공익활동 투명성 및 책무성을 둘러싼 정책을 공유하며 모임을 지속하고 있다. 2019년 현재 민간지원재단네트워크에 참여하고 있는 기관은 총 9개이며, [표 4-16]과 같다.

[표 4-16] 민간지원재단 기초현황 조사

(2018년 4월 기준)

| 기관명 | NPO관련 주요 지원사업(일부 예시) |
|------------|--|
| 사회복지공동모금회 | - 비영리스타트업, 나눔문화 확산 연구, 빈곤/질병/소외 분야 지원, 비영리현장 연구(비영리콜로키움) |
| 한국여성재단 | -여성 NGO 장학사업(유한킴벌리), 변화를 만드는 여성리더 지원, 여성운동네트워크 지원, 짧은여행 긴호흡, 여성단체 공간문화개선사업(아모레퍼시픽복지재단), 여성활동가 암치료 지원 |
| 아름다운재단 | -공익단체 인큐베이팅 지원, 공익활동가 네트워크 지원, 공익활동가 쉼 지원, 공익활동가 해외연수 지원, 기부문화 기획연구, 기부문화 도서지원, 기부문화연구 석박사 논문지원, 기부문화 총서 발간, 기빙코리아, 나눔교육, 변화의시나리오 스폰서 지원, 변화의 시나리오 프로젝트 지원, 아시아 민주주의와 인권 기금, 작은변화지원센터 지원, 지역활동가 역량강화 지원(활동가이야기주간), 청소년 공익활동 지원 |
| 다음세대재단 | -비영리 투자(비영리스타트업), 비영리 혁신(체인지온컨퍼런스), 소셜이노베이션캠프36, 비영리미디어 연구 |
| 환경재단 | -시민단체 상근자 장학사업, 임길진NGO스쿨, , 그린보트, 시민사회단체 활동지원/공간지원, 그린아시아그랜트, 그린아시아포럼, 그린아시아 연수, 2030에코포럼, 4차 산업혁명 리더십 과정, 우리가 Green 미래 (포드재단) |
| 인권재단사람 | - 인권 프로젝트 지원, 회원단체 재정안정기금 배분, 인권활동가 재충전 프로젝트, 개인인권활동가 시상, 지역인권활동가 교통/숙식비 지원, 인권활동가 선물 나눔 캠페인, 인권활동가 네트워크 지원, 동행 조합원 가입 지원, 활동가 역량강화 교육 |
| 재단법인 동천 | - 공익법률 지원, 공익인권단체 지원, NPO법제도 개선지원, NPO프로보노 활동지원, NPO법률교육 및 매뉴얼 발간, NPO운영전문가 워크숍 |
| 재단법인 바보의나눔 | - 비영리단체실무자 역량강화 지원, 지역아동센터 종사자 지원, 소규모단체 지원, 공익활동지원 |
| 한국지역재단협의회 | -지역재단학교, 지역재단 실무자교육/네트워크(11개 지역재단), 공동모금 |

* 출처: 민간지원재단네트워크 2019: 4.

5장

서울시 시민사회 정책의 기반과 진단

1. 서울시 시민사회 정책의 기반
2. 시민사회 활성화 관련 정책 및 제도 진단
3. 시민사회 현장의 경험과 평가

05. 서울시 시민사회 정책의 진단

1. 서울시 시민사회 정책의 기조와 여건

사회 전반의 정치, 경제적 여건이 시민사회에 직간접적으로 영향을 미치므로 시민사회 정책의 테두리를 정하기는 쉽지 않다. 시민사회 정책은 집회·결사의 자유와 같은 넓은 의미의 사회적 여건과 시민사회의 활동에 적용되는 정부의 규제와 같은 좁은 의미의 정책적 여건으로 구분할 수 있다. 그간 서울시가 시민사회 정책으로 명시한 정책은 없지만, 박원순 시장이 2011년 재보궐 선거를 통해 당선되어 재임한 후부터 시민사회가 주장해왔던 마을공동체의 강화, 사회적경제 활성화, 시민사회조직의 역할 강화 등을 적극적으로 시정에 반영했다(박영선·정병순, 2019). 시민사회 활성화의 관점에서 박원순 재임 기간인 민선 5기(2011-14년), 6기(2014-18년), 7기(2018-현재)의 시정 기조를 해석한 후 시민사회 정책의 제도적·행정적 여건을 개괄한다.

1) 박원순 민선 5~7기 시정 기조

(1) 민선 5기 (2011.10.27.~ 2014.6.30. 박원순 시장 재임) : 시민참여, 소통, 신뢰

시민사회 출신으로 2011년 10월 26일 재·보궐선거에서 서울시장으로 당선된 박원순 시장의 시정 철학은 “시민이 시장이다”라는 슬로건으로 상징된다. 민선 5기 출범 이후 ‘함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울’을 시정의 비전으로 삼고, ‘시민이 주인 되는 열린 시정’을 시정의 기조로 설정했다. 민선 5기에 도입된 대표적인 서울시의 시민참여제도는 ‘주민참여예산제도’를 비롯하여 ‘정책박람회’, ‘청책워크숍’, ‘현장시장실’ 등이다.

서울시 민선 5기의 또 다른 특징은 주민의 자발적 참여를 바탕으로 마을공동체사업을 시작한 점이다. 마을공동체종합지원센터를 설립하여 마을성장 단계별 맞춤형 주민 지원, 마을활동가 발굴·육성 및 주민 네트워크 지원, 대안적 마을사업 모델 개발 및 지원 활동을 추진했다. 또한 민선 5기에 사회적경제·협동조합 등 사회 혁신도시 기반을 구축하였으며(정희윤·신민철·하민

지·이규명·이정화, 2015: 28-29), 2013년에 제정한 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」와 서울시NPO지원센터 설립도 대표적인 시민사회 정책으로 꼽을 수 있다.

(2) 민선 6기(2014.7.1. ~2018.6.30.) : 혁신과 협치

서울시 민선 6기의 시정 기조는 ‘혁신과 협치’로 압축된다.²²⁾ 민선 5기 박원순 시정 전반의 중점 과제로 삼았던 소통과 신뢰, 주민의 자발적 참여를 중심으로 실험적으로 도입되었던 다양한 제도와 프로그램을 심화, 발전시켜 혁신과 협치 정책으로 제도화시킨 것이다.

혁신정책은 국가와 시장이 해결하지 못하는 사회문제를 시민 주도로 해결하고자 하는 접근법이자 수단이다(김병권 2017). 서울시는 2015년 4월 (구)질병관리본부 부지 109,000㎡에 서울 혁신파크를 조성했다. 새로운 사회적 가치 창출과 혁신의 허브 역할을 목적으로 조성된 혁신파크에는 서울시의 다양한 중간지원조직(마을종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년허브, 인생이모작지원센터)과 사회적경제기업, 혁신단체들이 입주하였다. 서울시는 사회적경제, 마을공동체, 에너지정책(원전하나줄이기), 노동정책(공공부문 비정규직 정규직 전환) 등을 사회혁신 관점이 반영된 대표적인 사례로 꼽고 있다.

서울시의 협치정책은 ‘참여에서 권한으로’라는 슬로건에서 드러나듯이, 정책의 전 과정(정책 의제설정, 결정, 집행, 평가 및 환류)에서 행정과 시민이 함께 결정하고 책임지겠다는 구상이다. 협치정책(서울협치)은 서울시 행정을 정당 간, 정치권 간 협치가 아닌, 시민과의 연정, 즉 ‘민관’ 협치를 표방한다(이강준 2018).²³⁾ 민관협치는 “사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등”으로 정의된다(민관협치 활성화를 위한 기본조례, 제2조 1항). 서울시는 민관협치를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2016년 9월 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정하였고, 같은 조례 제7조에 따라 서울협치협의회를 설치했다. 사회적경제, 마을공동체, 도시재생(주거재생), 찾아가는 동주민센터, 지역사회복지, 에너지 분야는 상대적으로 민관협치의 원리가 강하게 작용하는 ‘민관협치 선도사업’으로 꼽힌다(정병순·황원실 2018).

(3) 민선 7기 (2018.7.1.~현재) : 시민이 주인되는 민주서울

민선 7기의 시민사회 정책을 파악하는데 유용한 자료는 박원순 시장 후보의 7기 공약과 당선된 이후 발표한 서울시정 4개년계획이다. 우선, 박원순 시장은 2018년 후보 시절에 ‘시민민

22) “지난 4년간 서울시정에는 크고 작은 변화와 혁신이 있었습니다. 시민을 시장으로 모시는 협치가 시정의 기반이 되었습니다. 혁신은 누구도 거부할 수 없는 시정의 원칙이 되었습니다. 협치와 혁신은 이제 명실상부 서울시정을 상징하는 이름이 되었습니다.” (박원순 서울시장 2016년 신년사 중)

23) “서울협치는 행정과 시민이(누가), 상시적으로(언제), 서울시 전역에서(어디서), 정책과 예산을(무엇을), 함께 결정·집행·평가하고(어떻게), 시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현을 목적(왜)으로 한다” (이강준, 2018)

주주의'를 시정의 새로운 기조로 내걸었다. 혁신과 협치 시정이 이루어낸 성과를 발전시켜 시민민주주의를 더 넓고 깊게 실현하는 차원에서, 5%시민숙의예산제, 사회협약체결, 시민사회 활성화 기본조례 제정, 권역·자치구 NPO지원체계 확대, 민간보조금제도개선 등 시민사회 활성화 관련 공약을 발표하였다(표 5-1).

[표 5-1] 서울 민선 7기 시민사회 활성화 관련 공약

| 정책명 | 주요 내용 |
|---------------------------|---|
| 민간보조금제도 개선 | -민간보조사업 규모 확대 -운영비·인건비 사용규정 개선, 성과 인센티브 지급, 행정절차 간소화 등 포함하여 제도 개선 |
| 민간위탁제도 개선 | -선정체계 개선(신입 사업자 진입장벽 철폐 등), 민간위탁 평가체계 재정비 -위탁 기관의 운영 자율성 확대, 수탁법인의 권한 강화 |
| 서울시위원회제도 혁신 | -운영체계 혁신과 위원회협의체 구성을 통해 공공 주도에서 탈피 -시민 참여 확대를 위해 참여희망 시민에게 정보와 교육('위원회 학교') 제공 |
| 공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정 | -시민사회 활성화를 위한 종합정책과 중장기 계획 수립의 근거가 되는 조례제정 -시민사회발전을 위한 기본원칙, 시장의 책무, 기본계획 수립 및 시행과 평가, 지원체계, 재원 조성 등 규정 |
| 서울시 권역·자치구 NPO지원체계 마련 | -시민들의 공익활동을 활성화하고 시민사회단체 활동을 지원하기 위한 권역·자치구 단위 중간지원조직 설립 |
| 공익활동 공간확대 | -공익활동 촉진과 시민사회단체의 지속가능성 확대를 위한 공익활동 거점 공간 조성 -공익활동 민간단체 입주·협업 공간확대, 우리마을 활력공간 조성, 운영 지원 |
| NPO 도서관 설립 | -시민사회 공익활동 관련 기록·도서·자료를 모으고 공유하는 도서관 조성 -공익활동에 관심 있는 시민들이 공익활동을 접할 수 있는 체험형 공간 |
| 개방형 사회의제 플랫폼 구축 | -독립연구자, 민간연구소, 국책연구소 등이 참여하는 정책 네트워크 구성 -활동(연구결과물) 아카이브 및 정보자원 DB 구축, 공동연구공간 구성 등 |
| 5% 시민숙의예산제 | -시민들이 참여해 서울시 예산 5%의 사용에 대해 숙의, 결정하는 제도 |
| 서울 사회협약 | -범 서울시 차원에서 공공(행정)과 민간이 실질적 협치 서울 실현을 위해 다양한 노력을 함께 모색한다는 사회적 합의를 담은 협약 체결 -협약은 행정과 시민사회가 공동으로 실현하고자 하는 가치, 목적, 기본사항, 정책의 제의 범위와 내용, 권한과 책임, 제도적 지원사항 포함 |
| 서울민주주의위원회 신설 | -서울시 행정-시민·지역사회 간 수평적 파트너십을 맺을 행정기구 신설·운영 |

* 출처 : 김소연 외 2018. 설문조사 문항

김소연 외(2018)가 실시한 설문조사에 따르면, 시민사회단체 활동가들의 11개 관련 공약에 대한 동의 수준은 높았다. 모든 공약이 5점 만점 기준에서 3.8점 이상의 높은 동의를 받았다. 구체적으로 보면, 민간보조금제도개선(89.1%), 민간위탁제도개선(80.9%), 공익활동공간확

대(79.2%), 시민사회 활성화 기본조례제정(75.1%), 위원회제도혁신(74.6%), 권역·자치구 NPO지원체계마련(73%), 개방형사회의제플랫폼구축(67.6%), 서울민주주의위원회신설(66.5%), NPO도서관설립(65.9%), 서울사회협약(65.2%), 5% 시민숙의예산제(63.8%) 순으로 지지도가 높았다.

[표 5-2] 서울 민선7기 시정 4개년계획 시민사회활성화 정책

| 분야 | 과제 | 주요 사업 |
|------------|---------------------------------|---|
| 2. 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 |
| 3. 협치 분야 | 선도적 민관 거버넌스 서울민주주의 설치(핵심) | -서울민주주의위원회 설치 및 운영 |
| | 재정민주주의 프로세스 도입 | -서울시 재정전략회의의 구성·운영 -민관예산협의회의 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 |
| 4. 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, 2019a: 919-975 내용을 목록화

[표 5-2]에 정리했듯이, 3선 서울시장으로 당선된 박원순 시장의 민선 7기의 청사진은 『서울시정 4개년 계획』을 통해 확인할 수 있다. 민선 7기는 ‘내 삶이 행복한 서울, 시민이 주인인 서울’을 비전으로 하여, 미래·안전·복지·균형·민주 서울이라는 5대 시정목표를 제시하고 있다.

5대 시정목표는 24개 시정 분야, 176개 추진과제를 통해 달성될 계획이다(서울시 서울시정 4개년 계획: 43). 시민사회 정책은 5대 시정목표의 하나인 ‘시민이 주인 되는 민주 서울’ 아래 6개 분야 중 시민참여, 협치, 자치의 3개 분야에 집약되어 있다(표 5-2). 주요 사업으로 시민사회 활성화 기본조례 제정 및 종합계획 수립, 민간보조금제도 혁신, 권역 NPO지원센터 조성 등이 있어 민선 7기에는 5, 6기와 비교해 시민사회 활성화를 직접 목표로 한 정책이 다수 포함되어 있다.

박영선·정병순(2019: 45)은 서울시의 민선 7기 정책이 시민사회 활성화의 관점에서 5·6기에 비해 진전되었다고 평가한다. 그 이유로 첫째, 시민과 시민사회단체들의 시정 개입 수준이 ‘참여’에서 ‘권한’을 강화하는 방향으로 추진되고 있는 점, 둘째, 분산된 시민사회 정책들의 통합성을 높이는 방향으로 제도가 설계되고 있는 점, 셋째, 규제 중심의 시민사회 지원 패러다임을 신뢰 기반으로 전환하고 있다는 점을 꼽고 있다.

2) 제도적 기반

서울시와 같은 지방정부는 사업비 보조, 민간위탁, 비영리단체 지원 등을 포함해 시민사회 영역을 지원할 때 중앙 상위법의 규율을 받는다. 3장에서 개괄했듯이, 시민사회 관련 법들은 민법, 상법, 특별법, 개별법 등으로 산재해 있다. 현재 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」, 「시민사회발전기본법」 등이 제·개정 작업에 있거나 완료된 상황이 아니므로 지금 시점에서 시민사회의 공익활동을 지원하는 대표적인 법률은 「비영리민간단체 지원법」이다. 본 절에서는 「비영리민간단체지원법」에 따라 제정된 서울시 조례와 함께 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」와 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」를 살펴본다.

(1) 비영리민간단체지원법 - 「서울특별시 지방보조금 관리조례」, 「서울특별시 공익사업선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」

「비영리민간단체지원법」은 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하고 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여하도록 지원하기 위해 2000년 1월 12일에 제정되었다. 비영리단체 지원사항으로 ‘비영리민간단체의 등록, 보조금, 조세감면 등 재정 지원에 관한 내용을 규정하고 있다(더 자세한 내용은 보고서 3장 참조). 이 법에 따라 서울시는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」²⁴⁾와 「서울특별시 공익사업선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정해 비영리민간단체에 대한 등록 수리와 공익사업 소요경비에 대한 지원사업을 진행하고 있다. 시장은 매년 지원할 수 있는 공익사업의 유형을

24) 2006년 서울시는 「비영리민간단체지원법」에 따라 「서울특별시사회단체보조금지원조례」를 제정하였지만 2015년 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」가 개정되면서 폐지되었다.

결정하고, 공익사업선정위원회에서 개별적인 지원사업과 지원금액을 정한다. 지원사업 선정은 공개경쟁 방식을 원칙으로 한다.

비영리민간단체지원법에 의해 매년 시행되는 공모사업은 시민사회단체에 가장 잘 알려져 있고 선호하는 직접지원방식이다(조권중 2012). 그러나 「지방재정법」과 「비영리민간단체 지원법」 시행령을 이유로 서울시가 사업비 내 운영경비와 인건비사용을 제한하고 있어 지원 규모와 방식에 대한 비판이 지속되었다(김소연 외 2018).

(2) 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례

「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(이하 공익활동촉진조례)」는 2013년 서울시가 자체적으로 제정한 조례이다. 공익활동촉진조례는 서울시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 서울시는 이 조례를 통해 비영리민간단체에 대한 지원을 강화하고자 하였다. 구체적으로 ‘서울특별시 시민공익활동촉진위원회’를 두도록 하여 시민공익활동 촉진과 시민사회발전을 위한 정책을 자문하고 NPO 지원센터 운영에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다. 또한, 서울시민의 공익활동을 촉진하기 위한 조직으로 ‘서울특별시 NPO지원센터’의 설치, 기능, 위탁 등 운영에 관한 규정을 포함하고 있다. 조례에 근거해 ‘서울시NPO지원센터’(2013.11.18. 설립)와 ‘서울시동북권NPO지원센터’(2018.6.16. 설립)가 운영 중이다.

한편, 서울시 공익활동촉진조례와 별도로 노원구, 강동구, 구로구도 공익활동 활성화를 위한 조례를 제정하였다. 이들 자치구 조례들은 서울시 조례와 제정 목적과 정의가 대동소이하며 추진체계와 구체적인 지원내용에서 약간의 차이가 있다(자치구별 규정은 보고서 7장 참조).

공익활동촉진조례는 서울시NPO지원센터의 운영을 규율하는 수준에 머물러 있다는 평가를 받아왔다. 이에 서울시는 서울시 시민사회 활성화의 종합적인 비전과 정책을 담고, 시민사회 각 영역에 분산된 정책을 통합적으로 운영할 제도적 근거를 규정한 「시민사회 활성화 기본조례」 제정을 계획하고 있다.

(3) 서울특별시 시민민주주의 기본조례 - 시민민주주의위원회

「서울민주주의조례」는 2019년 5월 제정되었다. 「시정 4개년계획」의 시민참여, 협치, 자치 분야의 정책을 관장하는 서울민주주의위원회의 구성과 운영은 이 조례에 근거한다. 「서울민주주의조례」는 시민민주주의의 기반 마련을 위한 정책 참여에 실질적 기회와 공정한 절차 보장을 골자로 하여 총 3장으로 구성되어 있다.²⁵⁾ 서울민주주의조례는 시민민주주의의 기본원

25) 서울민주주의조례 구성

- 제1장 총칙: 목적(1조), 정의(2), 기본원칙(3), 시민의 권리(4), 시장의 책무(5), 다른 조례와의 관계(6조)

칙과 정책 제안, 심의, 결정, 평가 참여에 대한 시민의 권리와 의무를 명시하고 있다.

조례 2장은 ‘서울민주주의위원회’의 설치 근거를 담았다.²⁶⁾ 서울민주주의위원회는 시민-시의회-서울시(행정)의 3자 간 참여구조로 설계됐다. 통상 서울시 정책의 최종 의사결정권이 시장에게 있다면 합의제 행정기관인 서울민주주의위원회는 시민과 시의회, 서울시가 함께 논의해 결정하는 구조이다.

서울민주주의위원회는 시장 직속 기구로 위원장 1명을 포함해 총 15명으로 구성된다. 위원장은 개방형 직위이고, 시민위원 6명, 의회 추천 3명, 구청장협의회 추천 2명, 서울시 국장급 공무원 3명이 위원을 맡는다. 모든 위원의 임기는 2년이고 1회 연임할 수 있다. 위원회는 월 1회 정기회의를 개최하며, 필요하면 임시회를 개최하게 된다. 위원회의 주요 역할은 첫째, 시민민주주의 기본계획을 수립하고, 둘째, 마을공동체, 민관협치와 같은 시민민주주의 실현을 위한 다양한 서울시 정책을 관장하게 된다. 셋째, 마을 단위 모임, 온라인 플랫폼, 시민사회와의 거버넌스 등을 통해 다양한 시민제안을 발굴하고, 넷째, 숙의와 공론화 과정을 통해 시민의 목소리를 실제 정책과 예산에 반영하는 역할을 부여받고 있다.

3) 정책실행단위

민선 5, 6기에 시민사회 관련 정책들은 주로 ‘서울혁신기획관’에서 관장하였다.²⁷⁾ 민선 7기를 맞아 2018년 실시한 1, 2단계 조직개편에서 서울혁신기획관의 5개 담당관 중 민관협력담당관과 지역공동체담당관은 ‘서울민주주의위원회’로 이관되었다. 이와 함께 서울혁신기획관 소관 청년정책은 시장 직속으로 신설된 ‘청년청’으로 이관되었다. [그림 5-1]는 개편이 완료된 서울시 민선 7기 조직도이다.

- 제2장 서울민주주의위원회: 서울민주주의위원회설치(7), 사무기구 및 소속직원(8), 위원의 구성(9), 위원의 자격(10), 위원의 임기(11), 위원의 제척·기피·회피(12), 위원장의 직무(14), 회의(15), 분과위원회(16), 수당 등(17)

- 제3장 시민민주주의 확산 등: 시민민주주의 기본계획(18), 제도 진단 및 개선(19), 시행규칙(20)

26) 서울시의회는 2019년 6월 17일 시의원들의 예산심의권 축소 우려와 소통 부족 등을 이유로 위원회 설치에 관한 조례안을 부결시킨 바 있다. 이후 서울시와 시의원 간의 조정을 통해 시의회는 7월 1일 수정된 조례안을 통과시켰다.

27) 당시 서울혁신기획관은 사회혁신담당관, 전환도시담당관, 민관협력담당관, 지역공동체담당관, 갈등조정담당관의 5개 담당관을 두고 있었다. 민관협력담당관 내에는 협치기획팀, 협치지원팀, 시민협력팀, 사회협력팀이 있었고, 비영리민간단체 관련 업무는 ‘시민협력팀’이 맡았었다. 2015년부터 이전에 행정국 행정과에서 담당했던 비영리민간단체 지원 관련 업무는 서울혁신기획관실로 이관되었다.

[그림 5-1] 서울시 민선 7기 조직도



* 출처: 서울시 홈페이지 <http://org.seoul.go.kr/g/orgChartView.do>(2019.10.20. 접속)

시민사회 정책을 주로 관장하게 될 조직은 서울민주주의위원회로 보인다(그림 5-2). 앞서 살펴보았듯이 서울민주주의조례에 근거한 서울민주주의위원회는 합의제 행정기관이다. 실행 체계로 서울민주주의담당관, 시민숙의예산담당관, 서울협치담당관, 지역공동체담당관의 4개 과, 16팀(70여 명)을 둔다. 이전 민관협력담당관의 시민협력팀 소관 업무는 ‘서울협치담당관’의 공익활동지원팀으로 이관되었다. 이밖에도 민주시민교육, 민주주의공론운영, 숙의예산, 사회협약, 시정협치, 마을공동체사업 등 시민사회 관련 사업의 대부분이 서울민주주의위원회의 4개 과에서 실행될 것으로 보인다.

[그림 5-2] 서울민주주의위원회 조직도



* 출처: 서울시 홈페이지 <http://org.seoul.go.kr/org/orgChartView.do>(2019.10.20. 접속)

서울혁신기획관도 시민사회 정책을 일부 다룰 것으로 보인다. 새롭게 개편된 서울혁신기획관은 사회혁신담당관, 전환도시담당관, 갈등조정담당관의 3개 담당관에 8개 팀을 두고 있다(그림 5-3). 서울혁신기획관의 관장 업무에는 혁신파크 조성, 뉴딜일자리사업, 기부금품 모집등록 관리, 민관협력사업 활성화 지원, 기업사회공헌 지원, 유휴공간시민활용사업 등 시민사회 관련 사업이 배치되어 있다.

[그림 5-3] 서울혁신기획관 조직도



* 출처: 서울시 홈페이지 <http://org.seoul.go.kr/org/orgChartView.do>(2019.10.20. 접속)

2. 시민사회 활성화 관련 제도 및 정책 진단

서울시 민선 5, 6기에 ‘시민사회 활성화’를 목적으로 명시한 정책이 없었고, 민선 7기가 출범한 지 1년이 지나 초기 이행 중인 정책을 평가한다는 것 자체가 무리가 있다. 그러나 시민사회 활성화 정책의 방향과 과제를 도출하기 위해서는 관련 정책을 ‘시민사회 활성화’라는 관점에서 제한적이거나 진단할 필요가 있다. 본 절에서는 민선 5, 6기 진행했던 정책과 민선 7기 공약 중 ① 선행연구에 근거해 시민사회 활성화의 주요 정책으로 제시됐거나 ② 서울시가 시민사회 성장을 주요 목적으로 삼았거나, ③ 시민사회 활성화 관련 공론장에서 자주 언급되었던 정책을 주요 진단대상으로 하였다. 비영리민간단체 보조사업, 시민소통·정보공개, 위원회제, 참여예산제, 민간위탁제, 중간지원조직의 설립·운영을 진단대상으로 삼았다.

1) 비영리민간단체 보조사업

서울시는 2000년 1월 비영리민간단체지원법이 제정된 이후, 서울시 보조금관리 조례 등을 근거로 비영리민간단체로 등록된 시민사회단체에 사업비를 보조해왔다. 2000년부터 2019년까지 지원사업의 내용을 보면 연평균 143개 단체에 각 1,347만 원을 지원하였다(표5-3). 박원순 시장 재임(2012~2019년) 기간만 보면, 연평균 145개 단체에 각 1,471만 원을 지원하였다. 이전인 2000년~2011년을 보면, 12년간 연평균 143개 단체에 1,275만 원을 지원하였다. 예산 규모, 지원단체 수, 지원액이 20여 년간 꾸준히 증가한 등록단체 수와 물가상승률을 반영하지 못하고 있다.

[표 5-3] 서울시 공익지원사업 신청·선정단체·지원금액

| 기간 | 등록단체 | 신청단체 (개) | 선정단체 | 선정비율 (신청단체 대비 선정단체 비율) | 총예산액 (백만 원) | 평균 지원금액 (만원) | 최소 지원비 (만원) | 최대 지원비 (만원) |
|------|-------|-------------|------|------------------------------|----------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 2000 | 219 | - | 113 | - | 1,640 | 1,450 | 500 | 2,700 |
| 2001 | 347 | - | 114 | - | 1,586 | 1,390 | 700 | 2,500 |
| 2002 | 408 | - | 120 | - | 1,655 | 1,379 | 700 | 2,700 |
| 2003 | 489 | - | 121 | - | 1,671 | 1,381 | 600 | 2,700 |
| 2004 | 567 | - | 128 | - | 1,610 | 1,258 | 1,000 | 2,500 |
| 2005 | 674 | - | 139 | - | 1,701 | 1,224 | 900 | 2,500 |
| 2006 | 758 | - | 160 | - | 1,764 | 1,102 | 900 | 2,400 |
| 2007 | 865 | - | 162 | - | 1,838 | 1,125 | 1,000 | 2,500 |
| 2008 | 925 | - | 184 | - | 2,033 | 1,105 | 1,000 | 2,000 |
| 2009 | 1,020 | 301 | 179 | 59.5% | 1,956 | 1,093 | 700 | 1,700 |

| | | | | | | | | |
|------|-------|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2010 | 1,150 | 331 | 153 | 46.2% | 1,856 | 1,212 | 900 | 3,000 |
| 2011 | 1,261 | 388 | 138 | 35.6% | 2,183 | 1,582 | 1,000 | 3,000 |
| 2012 | 1,401 | 325 | 138 | 42.5% | 2,183 | 1,582 | 1,000 | 3,000 |
| 2013 | 1,590 | 358 | 141 | 39.4% | 2,460 | 1,378 | 1,000 | 3,000 |
| 2014 | 1,737 | 354 | 122 | 34.5% | 1,758 | 1,440 | - | 3,000 |
| 2015 | 1,858 | 350 | 143 | 40.9% | 2,036 | 1,420 | - | 3,000 |
| 2016 | 1,959 | 361 | 144 | 39.9% | 2,447 | 1,700 | - | 3,000 |
| 2017 | 2,071 | 434 | 158 | 36.4% | 2,200 | 1,390 | - | 3,000 |
| 2018 | 2,287 | 490 | 151 | 30.8% | 2,200 | 1,450 | - | 3,000 |
| 2019 | 2,367 | 476 | 159 | 33.4% | 2,260 | 1,410 | - | 3,000 |
| 평균 | - | - | 143 | - | 1,952 | 1,354 | - | - |

* 출처 : 장계련 외 2015, 서울시 내부 자료 2019를 활용하여 구성
* 등록단체는 서울특별시 비영리민간단체 등록을 기준으로 함. 2019년은 9월 30일 기준

[표 5-4]에서 보듯이 각 시도별 지원사업과 비교했을 경우 2019년 기준으로 서울시는 159개 단체에 총 2,260백만 원을 지원하고 있어 전체 시도 중에서 가장 큰 규모로 보인다. 그러나 서울시 등록단체수가 타 시도와 비교해 월등히 많다는 점을 고려했을 때는 오히려 작은 규모이다. 자료가 없는 대구를 제외하고, 등록단체수 대비 지원단체 비율은 서울시가 7.4%로 광주시 29.2%, 부산시 27.4%, 울산시 15.8%, 대전시 10.9%, 인천시 10.9%에 비해 가장 낮다.

[표 5-4] 광역·특별시 공익활동 지원사업 현황(2019년 기준)

| 구분 | 등록단체수 | 지원단체 수 | 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 | 각 부서 단위 사업추진 | 479 | 479 | 1년 단위 | - |
| 울산광역시 | 361 | 57 | 300 | 300 | 1년 단위 | 10% |
| 인천광역시 | 690 | 75 | 1,000 | 1,000 | 1년 단위 | 10% |

* 출처 : 서울시 2019, 행정자치부 2019 토대로 재구성
* 등록단체수는 2018년 4/4분기 시도등록 기준

비영리민간단체 공모사업은 서울시가 추진한 시민사회 정책 중 시민사회단체들에 인지율과 참여율에서 모두 가장 높은 평가를 받았지만, 만족도는 매우 낮다(김소연 외 2018). 자격요건,

경상비사용제한 규정, 과도한 증빙처리 등 시민사회단체들이 지속해서 제기했던 문제를 해결하지 못하고 있기 때문이다. 개선이 시급한 사항으로 ‘복잡하고 과도한 행정처리’(37.3%), ‘인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재’ (25.7%), ‘단년도 사업 위주의 사업추진체계’ (22.2%) 등이 꼽혔다(정병순 외 2019: 35-37). 비영리민간단체로 등록된 단체(예를 들어, 민간단체 등록요건은 상시 구성원 수가 100인 이상일 것으로 규정하고 있음)가 아니더라도 서울시에 새롭게 생겨나는 풀뿌리모임과 단체들이 배제되지 않게 하는 법, 제도적 개선과제도 제기되고 있다(박영선·정병순 2019).

서울시는 2018년 ‘민간보조사업 혁신추진단’을 구성하여 비영리민간단체 공모사업을 비롯한 서울시 전체 민간보조사업의 개선방안을 검토한 바 있다. 2019년 3월 민간보조사업 혁신추진단에서 제안된 개선과제는 다음 [표 5-5]와 같다.

[표 5-5] 서울시 민간보조사업 개선과제와 혁신 방안

| 분류 | 과제 | 쟁점 및 방안 |
|-----------------|----------------------------------|--|
| 민간보조사업 구조 혁신 | 다년도 민간 보조사업 도입 및 지원 확대 | -사업의 지속성 및 안정성 확보를 위해 다년도 사업 허용 - 법적 이슈 존재하나 다년도 사업의 성과 달성 시 계약 연장의 신뢰성 보장 방안 고려 |
| | 다자간 협력사업 촉진 및 소규모단체 성장지원 | -신생단체, 소규모단체 등 구분한 지원 트랙 마련 -다자간 협력사업 내 주사업자와 보조사업자 간 위계관계 방지를 위한 모델 필요 |
| | 사회적 성과기반 보상 민간보조사업 운영모델 마련 | -성과지표보다 성과 기준(목표치) 설정, 사회적 비용의 정량화 |
| 민간보조사업 제도 개선 | 상호신뢰 및 협력에 기반을 둔 표준협약서 마련 | -민간의 자율성을 최대한 보장한다는 협약서의 기본원칙은 보조사업자의 관점에서 자율성 침해 시 항변의 근거가 될 수 있음 -자율성 보장에 대한 구체적인 방안제시 |
| | 강사료, 인건비 등 지급기준 개선 | -예산 정산, 컨소시엄 구성 등에 드는 비용의 보전 -인건비 이슈는 법 규정이 아닌 해석의 문제로, 서울시 차원의 혁신안 마련 -상근직원 투입 등에 따른 인건비를 자부담으로 인정하여 자부담을 폐지하는 방안 고려 -서울시의 사회적 기업에 대한 세무회계 지원서비스 참조하여 보조사업 단체에 대한 회계 지원 도입: 회계 전문서비스 외주화·지원, 보조금에 대한 회계지원비용 별도 포함, 별도의 고용인력(예:고용촉진장려금 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 |
| | 정산절차의 간소화를 통한 업무 효율성 증대 | -개인별 식비지출 등 과도한 정산을 요구하는 규정의 개정 -전문회계 검증기관을 통한 상시 모니터링은 단체의 행정부담 증대 우려와 추가적인 관리·감독으로 여겨질 수 있음을 고려 |

* 출처: 서울시 민간보조사업 혁신추진단 5차 회의(2019.3.27.) 회의 결과를 표로 재구성

민간보조혁신추진단은 변호사 등의 자문을 통해 비영리민간단체지원법, 지방재정법 등 상위 법의 규율상 제한적이지만, 서울시 자체적으로 인건비사용, 증빙 간소화 등의 방안을 마련할 수 있다고 보고 있다. 다년도 사업허용, 성과기반 보조, 표준협약서 마련, 인건비 지급기준 개선, 정산절차 간소화 등 민간보조사업 혁신추진단에서 제시한 과제에 대한 적극적인 검토와 실질적인 이행이 필요하다.

2) 시민소통 · 정보공개

서울시는 민선 5, 6기에 응답소, 정보소통광장, 정책박람회, 청책토론회 등을 통해 시민과 소통하고 참여의 기회를 양적으로 확장했다고 자체 평가한다. 양적 성과에도 불구하고 서울시 정책에 대한 의견 개선이나 일회성 행사 참여를 넘어 시민들이 일상적으로, 그리고 지속해서 공익활동에 관심을 두고 참여하도록 이끄는가, 또한 이러한 활동이 개인과 사회의 변화와 연결되고 있는냐는 차원에서는 미흡하다는 평가다. 소통과 참여의 기회로부터 소외된 시민들의 접근성을 향상하고, 시민들의 목소리를 실제로 정책에 반영하기 위한 노력이 필요하다고 지적되어 왔다(정회윤 외 2015: 140-141).

시민소통 정책 중 정보공개는 중앙정부나 여타 지자체보다 가장 잘 운영됐다는 평가이다(김소연 외 2018). 서울시는 [열린 시정을 위한 행정정보공개 조례]를 제정하여 정보공개 업무를 수행하고 있다. 민선 5기에 서울시는 정보공개 강화를 위해 ‘정보소통광장’, ‘정보소통 백서’, ‘시민 알 권리 10대 원칙’ 등을 포함한 [열린시정 2.0 프로젝트]를 실시하였다. 서울시의 정보공개율은 꾸준히 증가하여 2013년 97.8%로 최고치를 기록하였고 이후 평균 95%를 유지하고 있다(표 5-6).

서울시는 ‘서울열린데이터 광장’을 구축해 기업, 학교, 연구기관과 시민들이 공공데이터를 활용할 수 있는데 2012년 5월 오픈한 이래 이용건수가 꾸준히 늘어나 2019년 11월 기준으로 시민이나 기관에서 하루 평균 15만여 건의 데이터를 활용하고 있다(서울시 2019c: 46-47).

서울시는 2017년 10월 ‘민주주의 서울’ 온라인 플랫폼을 구축하였다. 시민들의 시정 참여요구와 참여 창구가 다양해짐에도 불구하고 기존의 창구를 통해서만 시민의 단순 의견수렴에 그쳐 개선이 필요하다는 요구를 반영한 정책이다. 민주주의 서울 온라인 플랫폼을 통해 접수된 시민의 제안은 공론과 숙의를 통해 정책에 반영하여 시민이 정책에 더욱 깊이 참여토록 한다는 것이다. 서울시는 서울시 성평등기본조례 개정, 공공시설 비상용 생리대 비치 확대 사례를 민주주의 서울 플랫폼의 주요 성과로 꼽고 있다(서울시 2018: 247).

[표 5-6] 서울시 정보공개율

| 기간 | 청구건수 | 처리건수 | | | | 기타 (취하 부존재등) | 정보공개율 |
|------|--------|-------|-------|-------|-----|-----------------|-------|
| | | 계 | 전부공개 | 부분공개 | 비공개 | | |
| 2008 | 3,649 | 2,036 | 1,666 | 181 | 189 | 1,613 | 90.72 |
| 2009 | 4,127 | 2,540 | 2,055 | 274 | 211 | 1,587 | 91.69 |
| 2010 | 3,746 | 2,274 | 1,883 | 217 | 174 | 1,472 | 92.35 |
| 2011 | 5,077 | 2,521 | 2,153 | 232 | 136 | 2,556 | 94.61 |
| 2012 | 9,133 | 3,387 | 2,955 | 348 | 84 | 5,746 | 97.52 |
| 2013 | 5,367 | 3,263 | 2,781 | 411 | 71 | 2,104 | 97.82 |
| 2014 | 6,327 | 3,617 | 2,944 | 537 | 136 | 2,710 | 96.24 |
| 2015 | 8,320 | 4,332 | 3,281 | 823 | 228 | 3,988 | 94.74 |
| 2016 | 10,490 | 5,770 | 4,081 | 1,413 | 276 | 4,720 | 95.22 |
| 2017 | 13,365 | 7,381 | 4,817 | 2,196 | 368 | 5,984 | 95.01 |
| 2018 | 16,570 | 9,355 | 5,824 | 2,985 | 546 | 7,215 | 94.16 |

* 출처: 서울열린데이터 광장

3) 주민참여예산제(시민참여예산제, 시민숙의예산제)

주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성에 지역주민이 직접 참여할 수 있도록 설계한 제도로, 서울시 민선 5기에 본격화된 주민참여제도의 대표적인 제도이다. 주민참여예산제도는 2011년 3월 정부의 「지방재정법」 개정으로 모든 자치단체가 의무시행하게 되었다(지방재정법 제39)²⁸⁾. 서울시는 2012년에 「서울특별시 주민참여예산 운영 조례」를 제정한 후, 2013년 서울시 예산편성부터 매년 5백억 원 규모의 참여예산을 별도 배정하였다.

서울시의 주민참여예산제도는 2012년 이래로 몇 차례의 개선과정을 거쳤다(정희운 외, 2015; 오현순·송주영 2018; 정병순·유기현 2019). 시민참여를 보장하기 위해, 2014년에 관련 규정을 개정하고, 시민참여를 확대하여, 위원 234명에 시민참여단 1,533명을 추가 구성했다. 2016년에는 시민들의 참여기반을 확대하기 위해 「주민참여예산지원협의회」를 설치, 운영하게 된다. 2013년에 132건 499억 원, 2014년에는 223건 503억 원, 2015년에는 352건 500억 원, 2016년 524건 498억 원의 예산 규모로 사업이 진행되었다.

주민참여예산제는 2017년에 큰 폭의 변화를 거친다. 기존의 주민참여예산제를 ‘시민참여예산제’로 명칭 및 조례를 변경하고, 제안사업에 대한 심의를 강화하기 위해 ‘민관예산협의회’라는

28) 정부(안전행정부)는 2003년 7월 「지방자치단체 예산편성 운영기준」을 마련하여 주민참여형 예산편성 제도의 도입을 모색하고 이를 지자체에 권고한 바 있다.

절차도 새롭게 마련한다. 기존의 500억 원에서 700억 원으로 사업 규모를 확대하고, 5개 유형으로 사업을 구분하여, 시정참여형(350억 원), 시정협치형(100억 원), 지역참여형(125억 원), 구단위계획형(75억 원), 동단위계획형(27억 원)을 운영하고 있다. 추진절차는 유형별 차이는 있지만, 2018년부터 시민참여예산사업의 최종 선정에 참여예산위원의 현장투표, 예산학교 회원과 시민 엠보팅 결과를 합산하여 결정하고 있다.

서울시 참여예산제는 시민들이 시정에 참여할 새로운 기회를 제공했으며, 참여예산위원회 운영과 사회적 약자의 참여보장 등 민간 주도적인 제도로 개선해 왔다는 평가다(정희운 외, 2015: 140-143). 그럼에도 제한적인 규모(700억 원, 예산의 0.03% 정도), 참여 시민의 다양성 부족, 숙의와 공론 미흡, 단년도 사업 운영, 진단과 평가절차의 결여 등의 개선과제가 제시되었다(정병순·유기현 2019).

서울시는 주민참여예산제도를 개선, 발전시킨 '시민숙의예산제'로 전환을 시도하고 있다. 시민숙의예산제는 서울시 총예산(2018년 기준 31조 8,141억 원) 중 회계 간 전입 및 전출과 법정 의무경비를 제외한 실 집행예산 규모(19조 7,960억 원)의 5% 상당하는 1조 원에 대해 시민들이 참여해 숙의와 공론에 기초해 예산을 편성하려는 절차이다. 2019년에는 시예산의 1% 수준인 2천억 원을 대상으로 하여 시범사업 성격으로 추진하고, 향후 시범사업의 결과를 바탕으로 2020년 이후부터 사업의 규모를 6천억 원(2020년), 1조 원(2021년)으로 확대하겠다는 계획이다.

4) 위원회제도

서울시 위원회제도는 대표적인 협치 정책이다. 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제2조에 따르면, 위원회는 행정의 의사결정의 민주성을 확보하고 다양한 이해의 협의, 조정 등을 위해 설치한다. 서울시 위원회는 2011년 103개에서 2018년 12월 기준으로 총 202개로 그 수가 큰 폭으로 증가하였다. 박원순 시장 취임 이후 신설된 위원회는 법령보다는 서울시 조례에 근거하여 설치된 위원회가 많고 대부분 시정 혁신과제와 관련되어 있다는 특징을 지닌다(진단과 권고 2017). 원전 하나 줄이기 시민위원회, 마을공동체위원회, 시민참여예산위원회, 청년정책위원회, 일자리위원회, 시민건강위원회, 동물복지위원회 등이 대표적이다.

서울시 5, 6기에 증가한 위원회가 시민사회 주체들의 시정 참여를 촉진했다는 성과에도 불구하고, 정책과정에서 의견을 개진할 수 있는 주체들의 다양성과 시민 대표성이 부족하며, 대부분의 위원회가 시민사회 주체들의 의견을 단순히 청취하는 수준이었으며, 때로는 민관 합의를 이유로 정부 정책의 정당성을 취득하는 데 활용되거나 시민사회의 정부 정책에 대한 비판역할을 위축시키는 부작용을 낳는다는 지적이다(김소연 외 2018). 서울시도 전문가 중심의 위원 선정에 따른 위원회의 개방성·대표성 부족, 자문·심의 중심의 제한적 역할을 개선과제로 삼고

있다(서울혁신기획관, 2019).

서울협치협의회 진단과 권고²⁹⁾는 2017년도에 제도 개선 1차 연도 과제로 위원회제도를 선정했다. 서울연구원과 공동으로 10개월여 동안 설문조사, 심층 인터뷰, 문헌연구 등을 진행하여 ‘서울시 위원회가 협치 시정 활성화의 제도적 기반의 하나로 기여했음에도 전문가 중심구성과 실효성의 문제’가 있음을 진단했다. 평가를 바탕으로 진단과 권고는 2017년 12월 15일 시장에게 ① 위원 선임 절차 개방 및 시민위원 수 확대, ② 성별, 세대별, 지역별 참여 및 사회적 소수계층의 참여보장, ③ 위원회 활동과 시정을 학습하는 ‘시민위원회 학교’ 운영, ④ 위원회 간 연계와 융합을 위한 ‘위원회협의체’ 구성, ⑤ 정책 관련 민간 주체들과의 교류 확대 및 현장소통 강화, ⑥ 위원들의 자율적, 능동적 활동을 위한 위원회 운영 지원 확대, ⑦ 권고 사항의 원활한 이행을 위한 관련 조례 개정 및 신규조례 제정을 권고하였다.

진단과 권고(2017)의 권고에 따라 서울시는 2018~2019년 임기만료 위원회 22개 중 3개 위원회에 시민위원으로 28명(도시농업위원회 2명, 지역거점위원회 3명, 서울도서관 네트워크위원회 23명)을 선정하고, 서울혁신기획관에 ‘위원회협의체’를 구성하였다고 밝힌 바 있지만, 그 구체적인 이행 사항이 공개되거나 공유되지 않고 있다.

5) 민간위탁제도

민간위탁제도는 민간의 높은 전문성과 역량을 통해 양질의 공공서비스를 효과적으로 제공하려고 도입된 제도이다. 민간위탁제도는 별도의 상위법 없이 지방자치법 제104조, 사회복지사업법 제34조 제4항, 근로복지기본법 제28조 및 제29조, 청소년기본법 제18조 등 다양한 법률과 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례와 사회복지시설조례, 청소년시설설치조례, 근로자복지시설조례, 사회적경제기본조례 등 다양한 조례에 따라 규정되고 있다.

서울시는 1999년 ‘서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례’를 제정하고, 2013년 ‘민간위탁팀’을 설치한 이래 지속적인 제도 개선을 모색했다. 진단과 권고(2018)의 자료에 따르면, 사업 규모는 매년 꾸준히 증가하여 2013년 예산 규모 1조 원을 웃돈 이후, 2018년 4월 기준으로 380건 7,525억 원의 위탁사무를 운영하고 있다.

진단과 권고는 2017년도 위원회제도에 이어 2차연도인 2018년 민간위탁제도를 개선과제로 선정했다. 연구조사를 통해 민간위탁제의 핵심적인 문제로 두 가지를 진단했다. 첫째, 사회적

29) 진단과 권고 분과는 2016년 9월 제정된 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」(제8조 제2항)에 근거하여 서울협치협의회 산하에 구성되어 “시정 활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 시장에게 권고”하는 역할을 한다. 진단과 권고는 2017년 서울시 위원회제도를 위한 정책, 2018년 협치서울을 위한 신뢰·기반 민간위탁제도 혁신정책을 서울시장에게 권고하였다.

가치 사무의 성장과 시민사회의 참여확대 등 행정환경의 다변화에도 불구하고 여전히 관리·통제적인 방식으로 각종 규정과 절차, 사업이행 평가가 이루어져 수탁기관의 자율경영이 어렵다는 점이다. 둘째, 수탁기관의 운영 내역에 관한 정보가 서비스 이용자 등에게 충분히 공개되지 않는 경향이 있으며 운영정보에 대한 체계적 관리 역시 미흡하다고 보고 있다. 이러한 진단을 통해 진단과 권고는 ‘신뢰·협력 기반 민간위탁제’ 혁신을 위해 4개 권고, 6개 추진 방향, 14개 세부과제를 서울시장에게 권고하였다(표5-7). 서울시는 민간위탁제 개선 권고 사항에 대한 이행을 위해 노력하고 있다고 밝히고 있지만, 구체적인 이행 사항이 아직 공개되지 않았다.

[표 5-7] 서울시 신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신 방안

| 권고 | 추진 방향 | 세부과제 |
|---|---|--|
| 권고 하나, 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 평가체계로의 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 |
| 권고 둘, 투명성, 개방성 확대를 통한 사회적 책임성 강화 방안 마련 | 4. 민간위탁 운영정보의 종합적 관리 및 공개 방안, 개방형 민간위탁 기관 운영위원회 운영방안 마련 | ⑧ 민간위탁 투명성 강화를 위한 운영정보의 적극적 공개와 종합적 관리 ⑨ 개방형 민간위탁기관 운영위원회 운영 의무화 |
| 권고 셋, 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 |
| 권고 넷, 서울특별시장은 ‘민간위탁기본법 제정’을 중앙정부에 요구하는 등 필요한 법·제도 개선을 위해 적극적으로 노력할 것 | 6. ‘신뢰와 협력에 기반한 파트너십’ 제도 형성을 위한 법제도 개선 노력 | ⑭ ‘신뢰와 협력에 기반한 파트너십’ 제도 형성을 위한 법제도 개선 |

* 출처: 진단과 권고 2018 토대로 표로 구성

6) 중간지원조직 설치·운영

한국에서 중간지원조직은 2000년대 들어 시민사회 내 조직들과 주체들의 공익활동을 지원하고 연계하기 위한 전략에서 도입되기 시작했다. 한국의 중간지원조직과 비슷한 조직으로 일본의 중간지원조직(中間支援組織), 미국의 인프라조직(Infrastructure Organization), 영국의 우산조직(Umbrella Organization) 등이 있다. 서울시는 민선 5, 6기에 다양한 시민사회 영역에서 중간지원조직을 설립·운영하였고, 이는 서울시의 시민사회 활성화 정책과 관련해 주목할 만한 특징 중의 하나이다.

서울시 중간지원조직의 운영 사례를 고찰한 박영선·정병순(2019)은 중간지원조직이 첫째, 사회적 가치지향, 둘째, 행정과 시민사회의 가교, 민간과 민간의 연결, 셋째, 시민사회 역량 강화를 위한 기능을 수행한다는 점에서 일반적인 민간위탁사업과는 차별성이 있다고 분석하였다. 시민참여와 사회적 가치를 실현하기 위해 민관협력방식을 채택한 중간조직을 일컬어 ‘중간지원조직형 민간위탁기관’, ‘협치 선도형 중간지원조직’, 또는 ‘혁신형 중간지원조직’으로 분류하기도 한다(정병순·이성호·김성아 2017; 정병순·황원실 2018).

중간지원조직은 아직 한국에서 별도의 법적 정의를 부여받지 않고 기존의 민간위탁제도에 근거해 규정된다. 서울시도 중간지원조직에 대해 별도의 제도를 두지 않고 민간위탁 종합성과 평가에서 일부 수탁기관을 ‘중간지원조직형’으로 임의로 구분한다(정병순·이성호·김성아, 2017).³⁰⁾ 민간위탁제에서 중간지원조직형으로 분류하는 중간지원조직은 개별 조례에 근거하여 설치·운영하고 있다.

2017년 기준으로 전체 370개 민간위탁사업 중 서울시가 ‘중간지원조직형’으로 구분한 7개 중간지원조직은 [표 5-8]과 같다. [표 5-8]은 서울시의 민간위탁금 예산으로 운영하는 광역단위 중간지원조직만 리스트에 포함하였다. 기초(예: 강남구마을공동체지원센터), 권역(서울시 동북권NPO지원센터) 센터, 관련 사업(예: 사회적경제 우수기업 육성 및 지원사업, 청년활동지원사업), 관련 공간(예: 청년공간 무중력지대, 마포 마을활력소) 등의 민간위탁사업은 제외하고 있다.

30) 서울시의 2016년 민간위탁사업 종합성과 추진계획은 첫째, 각종 지원과 기술 알선 및 조정, 둘째, 조직운영, 재정, 홍보 등의 관리를 위한 교육 및 컨설팅, 셋째, 사회기반의 정비, 조사, 연구, 여론형성, 입법화/제도화를 위한 로비활동 등의 기능을 수행하는 사무를 중간지원조직형으로 정의한다.

[표 5-8] 서울시 중간지원조직형 민간위탁사업 현황

| 구분 | 관련 조례 | 관련 정의 | 설립 | 수탁기관 | 예산 |
|--------------|-----------------------|--|-------|----------------|---------------------|
| 마을공동체 종합지원센터 | 서울특별시마을공동체지원등에 관한 조례 | 주민이 주도하는 마을공동체 만들기의 체계적인 지원 조직 | 2012년 | (사)마을 | 약 55억원 |
| NPO지원센터 | 서울특별시시민공익활동의촉진에 관한조례 | 시민의 자발적인 공익활동을 촉진하고 건전한 성장을 지원하는 조직 | 2013년 | (사) 시민 | 약 23억원 |
| 협동조합지원센터 | 서울특별시협동조합활성화지원조례 | 협동조합 설립 및 운영 등을 지원하는 조직 | 2012년 | 서울지역협동조합협의회 | 약 11억원 |
| 도심권50+센터 | 서울특별시장년층인생이모작지원에 관한조례 | 장년층의 교육·상담, 사회공헌 및 사회참여활동 등의 서비스를 지역주민에게 제공하는 지역기반시설 | 2014년 | 서울시50플러스재단 | 약 6억원 |
| 사회적경제지원센터 | 서울특별시사회적경제기본조례 | 사회적경제활성화 및 생태계 조성을 위한 업무를 효율적으로 수행하는 조직 | 2013년 | (사)서울사회적경제네트워크 | 약 47억원 |
| 서울혁신센터 | 서울특별시서울혁신파크설치및운영에관한조례 | 혁신파크를 효율적으로 관리·운영하는 조직 | 2015년 | (사)사회혁신공간 데어 | 약 27억원 (2015년기준) |
| 서울시 청년허브 | 서울특별시청년기본조례 | 청년정책 추진을 위한 조직 | 2014년 | (학교법인)연세대학교 | 약 30억원 |

* 출처: 서울시 법무행정서비스, 서울열린데이터 광장 자료를 토대로 재구성

중간지원조직에 대한 평가는 전반적으로 긍정적이다. 이들 중간지원조직은 다양한 사회문제를 다루는 공적 영역에서 시민참여와 연대의 새로운 방식을 창출하고 확장하는 한편 저항과 비판, 견제라는 기존의 민관 대립의 구도에서 공공서비스를 공동생산하는 새로운 민관협력 방식을 형성하는 매개역할을 했다는 평가다(이강준 2018b). 정병순·황원실(2018)의 연구에 따르면, 중간지원조직이 시정에 기여한다는 응답이 78.2%로, 응답자 대다수가 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 김소연 외(2018)의 설문조사에서도 다른 지원사업(위원회 참여, 위탁사업, 사업보조금, 정보공개 등)에 비해 중간지원조직을 매개로 한 지원사업에 대한 참여 만족도(51.8%)가 가장 높은 것으로 나타났다. 다만, 참여한 경험은 낮아(30.9%) 사업의 확대를 통해 참여기회를 넓히는 방안이 제시되었다.

긍정적인 평가와 함께 부정적 평가와 개선과제도 제시되었다(김소연 외, 2018). 앞서 언급했듯이 혁신형 중간지원조직은 2010년대 이후 사회혁신과 민관협치의 시정 기조에서 새롭게

만들어진 기관이지만 법적으로 행정사무의 위탁 기관과 같은 규정을 적용받으면서 중간지원조직의 자율성 범위가 논란이 되고 있다. 자율성 문제는 민관이 중간지원조직을 인식하는 차이에도 기인한다. 시민사회는 중간지원조직이 시민사회 주체와 단체를 대변하는 역할을 해야 한다고 보지만, 행정은 서울시 행정사무를 대행하는 역할을 해야 한다고 본다. 이외에도 중간지원조직 간 공동 비전과 전략의 부재, 시민사회 영역별 중간지원조직들의 사업공유 부재와 경쟁구조, 행정의 속도와 조건에 맞춘 행정 친화적 매개역할, 단기성과 중심, 전문성의 부재, 시민사회 인력의 중간지원조직으로의 쏠림현상 등이 해결되어야 할 과제로 제기되었다.

3. 시민사회 현장의 경험과 평가

앞 절에서 문헌 자료를 근거로 서울시 시민사회 관련 제도와 정책을 진단했다면, 본 절에서는 2018년 서울시NPO지원센터·서울연구원이 발주해 진행된 <서울시 시민사회 정책제언-시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로> 연구(김소연 외 2018)의 ① 설문조사(433개 단체 응답) ② 심층 인터뷰 녹취본 (27명) ③ 정책전문가 서면 자문(18명) 데이터를 활용해 서울시 시민사회 관련 정책 기초, 민관협력 사업을 평가하고 사업 참여경험을 분석한다.

1) 서울시 시민사회 정책 기초

민선 5, 6기에 들어 시민사회에서 제기한 의제가 서울시 정책으로 반영되고 협력의 분위기가 조성됐다고 평가한다. 정보공개 확대, 협치제도화, 마을공동체 지원사업 등을 통해 행정정보의 투명성이 높아지고, 시민들의 시정 참여의 기회가 대폭 확장되었다는 점이 주요한 성과로 꼽혔다. 반면 시민사회에 대한 인식과 정책목표의 부재, 단기성과 중심의 지원방식, 협치 정책으로 집중된 자원이 주요 문제로 지적되었다. 김소연 외(2018)는 심층인터뷰와 정책자문의 결과를 종합해 비전, 목표, 주체, 제도화, 정책범주, 정책수단의 측면에서 시민사회 활성화 정책을 진단하고, 향후 방향을 제시하였다. 이를 요약하면 다음과 같다(표 5-9).

[표 5-9] 서울시 시민사회 활성화 정책의 진단과 방향

| 구분 | 진단 | 방향 |
|------|--|---|
| 비전 | 시민사회 활성화에 대한 정책적 개념과 비전이 부재하다. | → 시민사회 현장의 조건과 수요를 반영하고, 시민들이 공감할 수 있는, 서울시 시민사회 미래상이 담긴 포괄적인 시민사회 활성화 비전을 설정한다. |
| 목표 | 시민사회 활성화 정책 목표가 모호한 가운데, 협치나 혁신 정책사업의 구현을 위한 수단으로 되고 있다. | → 시민권 보장의 차원에서 또한 정부 정책 참여 여부와 상관없이 시민사회의 다양한 영역이 균형 있게 성장할 수 있는 관점에서 정책목표를 수립한다. |
| 추진주체 | 행정 주도에 의해 시민사회 정책이 수립되고 추진되고 있다. | → 시민사회의 현장 의견을 수렴하고, 민관의 공동 노력을 통해 정책을 수립, 추진한다. 시민사회 활성화를 위한 민관 공동 추진기구를 구성한다. |
| 제도화 | 지방정부의 자치입법 권한 활용에 소극적이다. 시민사회 관련 제도와 조직이 영역별로 분산되어 있다. | → 서울시 자치입법 권한을 보다 강화하는 차원에서 시민사회 관련 조례와 규정을 제개정한다. 시민사회 활성화 기본 조례 제정, 중장기 기본계획을 수립한다. |
| 정책범주 | 시민사회 활성화 정책 영역을 협소하게 보거나, 일부 영역에 편중되는 경향이 있다. | → 시민사회 활성화가 서울의 지속가능한 발전을 담보한다는 관점에서 정책을 범주화하고, 시민사회 각 영역에 분산된 정책들을 통합하고 연계한다. |
| 정책수단 | 시민들의 양적 참여확대나 시민사회 단체들을 관리하는 정도의 개별적, 시혜적인 지원에 머물고 있다. | → 공모사업이나 단순 지원 등의 시혜적 방식이 아니라 권한부여, 인적자원강화, 시민자산화 등 시민사회의 건강한 생태계 조성 과 역량 강화에 집중한다. |

* 출처: 김소연 외 2018: 193 일부 수정

첫째, 서울시가 민선 5, 6기에 시민들의 시정 참여와 시민사회와의 협력을 강조했지만, 서울시 차원에서 정작 시민사회가 무엇인지, 왜 필요한지, 어떻게 지원할 것인지에 대한 정책철학과 비전이 제시되지 못했다. 국가와 시장과는 다른 고유한 영역으로서 시민사회를 공식화하고, 이에 맞는 시민사회 활성화 정책의 비전을 설정해야 한다.

둘째, 시민사회 활성화의 정책 목표가 부재했다는 진단이다. 시민사회 활성화에 대한 독자적인 정책 목표가 없는 채 협치 전략 차원에서 시민사회 정책이 설계됨에 따라 결과적으로 시민사회 내 역할의 불균형과 자원 쏠림 현상을 초래했다는 평가다. 협치 정책의 보조수단이 아닌 시민사회의 다양한 역할, 즉 견제와 비판, 사회문제 해결, 사회적 자본 창출, 공공서비스 대행, 공론장 활성화 등이 활발히 일어날 수 있는 건강한 생태계를 구축하는 차원에서 정책 목표가 설정되어야 한다.

셋째, 시민사회 정책의 수립과 집행 측면에서, 시민사회와의 충분한 소통이나 조건의 고려 없이 행정의 일정에 따른 계획 수립, 단기목표, 성과 중심의 평가에 대한 개선 요구가 많았다. 시민사회 활성화 정책은 서울시가 마련해서 제공하는 것이 아니라 시민사회 현장의 조건과 속도를 고려하면서 시작단계부터 시민사회의 충분한 협의를 통해 함께 수립되어야 한다. 또한, 특정 계층, 그룹, 단체 등이 정보제공과 소통에서 소외되지 않도록 해야 한다.

넷째, 현재 서울시의 행정 제도와 환경이 시민사회 현장의 특수성을 반영하지 못하고 있으며, 제도 개선 노력에 소극적이라는 평가다. 서울시가 중앙정부의 제도와 행정 지침을 보수적으로 따르거나 혹은 더 엄격한 잣대로 공모사업, 위탁관리 업무 등을 하면서 시민사회 현장의 자율성, 주도성을 떨어뜨리고 행정 업무의 과부하를 초래한다는 것이다. 서울시 자치입법 권한을 보다 강화하는 차원에서 시민사회 관련 조례와 규정을 제·개정하는 노력과 함께 개별화된 시민사회 관련 조례들을 연결, 통합하는 제도적 장치가 필요하다.

다섯째, 서울시 시민사회 정책범주가 비영리민간단체 보조금이나 공간을 지원하는 정도로 협소하게 설정되어 있다는 진단이다. 시민사회를 시민사회단체와 동일시하는 편협한 시각에서 벗어나 시민과 단체가 공익활동을 하는 영역으로 인식할 필요가 있으며, 지속가능발전이나 성인지 정책과 같은 총체주의적 위상에서 시민사회 각 영역에 분산된 정책을 통합, 연계해야 할 과제가 제시되었다.

여섯째, 시민사회 관련 정책수단들이 개인 시민들의 시정 참여의 양적 확대와 시민사회단체들에 일부 보조금을 지급하는 정도로 매우 소극적이고 낮은 수준에서 이루어지고 있다는 평가다. 공모사업이나 일회성 지원 등의 시혜적 방식이 아니라 건강한 시민사회 생태계 조성을 위한 인적자원강화, 시민자산화, 공익활동 인정보상체계 마련 등 다양한 지원수단이 개발되어야 한다.

2) 서울시 정부-시민사회(단체) 협력

박원순 시장 취임이후 시민사회에서 제기된 의제의 정책 반영, 위원회 활성화, 중간지원조직 설립 등을 통해 서울시 행정과 시민사회단체 간 협력이 강화됐다는 평가다. 서울협치³¹⁾를 통해 민관협치 기본조례 제정, 서울협치협의회 구성, 주민·시민 참여예산제 등 제도적 기반을 구축한 점에 대해서도 긍정적으로 평가한다.

그러나 행정의 권한을 과감하게 시민과 시민사회에 분배하고, 협치의 결과가 시민사회의 역량강화와 연결됐느냐는 관점에서는 한계가 많았다는 평가다. 시민사회 정책 논의가 협치의 관점에서 진행되고 이 분야로 자원이 집중되면서 시민사회 내부의 자원의 불균형과 경쟁을 낳았다는 비판도 제기된다. 즉, 권한과 자원이 불균형한 상태에서 진행된 민관협치가 시민사회의 비판적 기능을 약화하고 시민사회를 정부의 사업수행기관으로 전락하게 했다는 진단이다. 이외에도 심층인터뷰와 정책자문에서 과잉대표성, 성과주의, 칸막이 문제 등이 제기되었다(표 5-10).

[표 5-10] 서울시 민관협력에 대한 비판적 평가

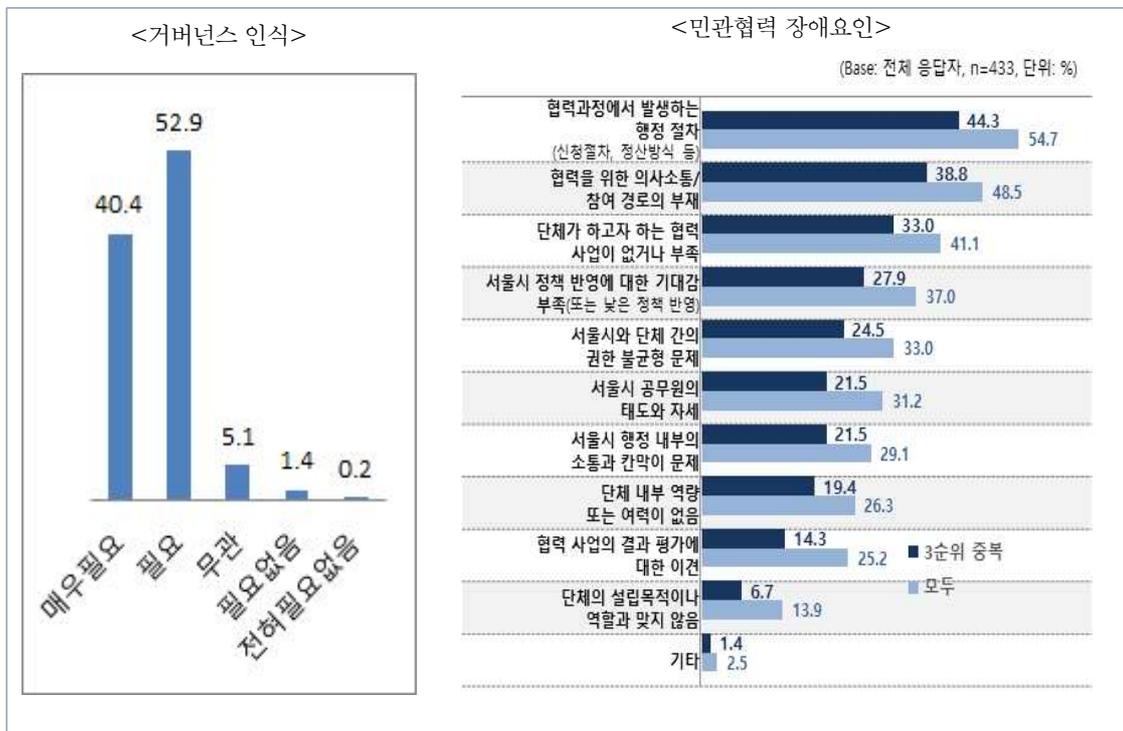
| 분류 | 주요진술내용 |
|--------------|--|
| 비판과 견제 기능 약화 | <ul style="list-style-type: none"> - 인적 관계, 협치로의 자원집중 등으로 민관관계가 모호해지고, 시민사회의 시정 감시와 견제 기능 약화 - 실질적 권한이 없는 위원회가 서울시 정책의 정당성을 획득하는 데 활용되고, 민관 합의를 이유로 정책에 대한 비판의 목소리를 낼 수 없는 상황 증가 |
| 자원유출, 의제 소비 | <ul style="list-style-type: none"> - 현장에는 새로운 활동가들이 원활히 공급되지 않은 상황에서 다수 중견 활동가가 늘어나는 중간지원조직, 행정의 개방직으로 이직 - 서울시가 시민사회 의제를 행정 단기적, 가시적 관점에서 채택하면서 의제의 소비 |
| 과잉대표성, 소외그룹 | <ul style="list-style-type: none"> - 행정이 초대할 시민사회의 일부 개인이 참여, 현장과의 소통, 책임감 부재 - 민관협력 관련 자원과 정보가 소수 명망가 활동가에게 집중, 과잉대표성 문제 - 작은 단체나 미등록 단체 또는 특정 연령, 계층이 소외되고 배제되는 상황 |
| 갑을관계, 권한불균형 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회단체의 의견을 참고만 할 뿐 결정은 여전히 행정의 몫 - 시민사회로의 구체적인 권한 이양을 수반하지 않은 협치는 시민사회를 도구화할 위험 - 프로젝트 방식, 민간위탁제도 등에서 갑을관계 지속 |
| 칸막이, 행정문화 | <ul style="list-style-type: none"> - 행정의 부서간 칸막이가 중간지원조직, 시민사회 현장의 협력 단절로 이어짐 - 시민사회 공익활동의 특성을 고려하지 않은 행정의 관점, 시간, 평가체계 중심 - 담당공무원의 잦은 교체, 민관협력에 대한 편협한 인식, 방어적인 문화 등의 문제 |

* 출처: 김소연 외 2018 심층인터뷰, 정책자문 데이터

31) 서울시의 민관협치는 “사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등”(「민관협치 활성화를 위한 기본조례」 제2조1항)으로 정의된다. 서울시가 민관협치를 시정운영 방식으로 정착하기 위해 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」 제정하고 이를 근거로 서울협치협의회 구성하고 협치서울추진계획을 수립하였다.

민관협치에 대한 비판적 진단에도 불구하고, 서울시와 단체 간 협력의 필요성에 대해서는 93.3%가 ‘매우 필요’, ‘필요하다’고 응답하고 있다(그림 5-4). 실질적인 민관협력을 위한 장애 요인으로 ‘협력과정에서 발생하는 행정절차’(54.7%), ‘의사소통·참여경로의 부재’(48.5%), ‘단체가 하고자 하는 협력사업이 없거나 부족’(41.1%), ‘정책 반영에 대한 기대 없음’(37.0%), ‘권한불균형’(33%) 등의 순으로 나타났다. 단체들이 민관협치의 필요성에 대해 동의하나 협치 과정에서 발생하는 행정절차나 의사소통 및 참여 경로의 부재에 있어서 불만족을 드러내고 있음을 확인한바 향후 협치사업의 전반적인 개선이 필요하다.

[그림 5-4] 서울시 민관협력 인식·장애 요인



* 출처: 김소연 외 2018: 106-107

3) 서울시 시민사회 관련 지원사업 참여경험

서울시의 시민사회 지원 관련 11개 사업에 대한 단체들의 참여율과 참여 만족도를 설문 조사한 결과, 전반적으로 참여율은 10%대에서 70%대로 편차가 컸으며, 만족율은 5점 만점에 서 평균 3.5점 이하로 나타났다. 만족도를 보면, ‘중간지원조직 지원사업’(51.5%), ‘공간, 집기 등 지원’(48.6%) ‘우편요금 감면, 조세감면 지원’(48.6%), ‘뉴딜일자리 사업’(48.4%) 등이

상대적으로 약간 높았지만, ‘협치사업 진행’(33.6%), ‘법률, 행정 등 컨설팅 지원사업’(32.2%)은 상대적으로 낮게 나타났다.

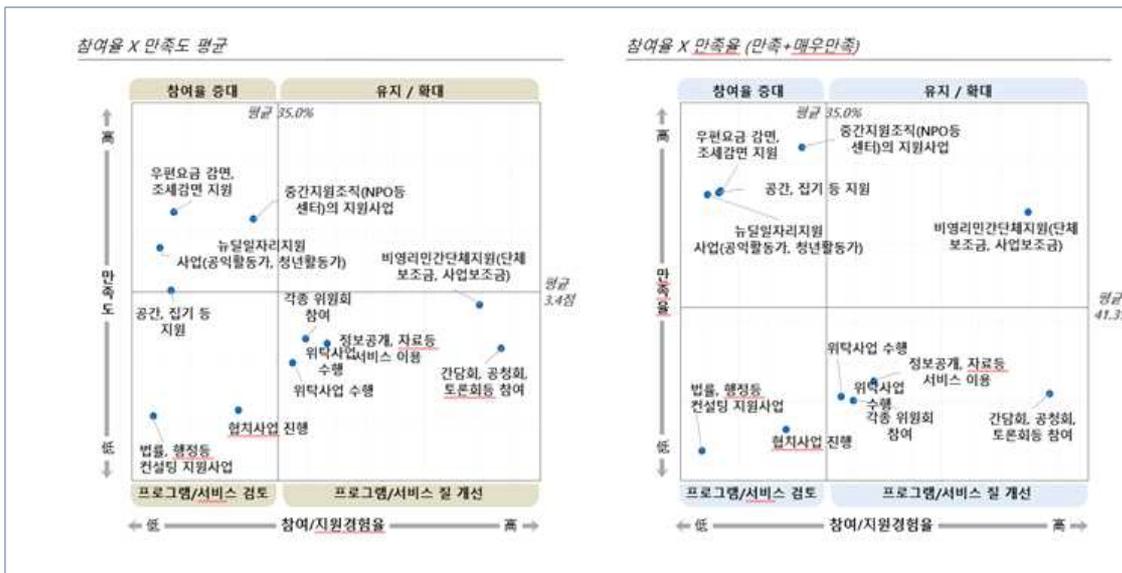
[표 5-11] 서울시 시민사회 지원사업 참여율과 만족도

| 서울시 시민사회 관련 사업 | 참여율 | 만족도 | 만족율 (매우 만족+만족) |
|----------------------------|-------|------|-------------------|
| 우편요금 감면, 조세감면 지원 | 17.1% | 3.5점 | 48.6% |
| 중간지원조직(사경, 마을, NPO 등) 지원사업 | 30.9% | 3.5점 | 51.5% |
| 뉴딜일자리지원 사업(공익활동가, 청년활동가) | 14.8% | 3.5점 | 48.4% |
| 비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금) | 69.7% | 3.4점 | 47.4% |
| 공간, 집기 등 지원 사업 | 16.6% | 3.4점 | 48.6% |
| 간담회, 공청회, 토론회 등 | 73.4% | 3.3점 | 35.8% |
| 각종 위원회 참여 | 39.7% | 3.3점 | 39.7% |
| 위탁사업 수행 | 37.6% | 3.3점 | 35.6% |
| 정보공개, 자료 등 서비스 이용 | 43.4% | 3.3점 | 36.7% |
| 협치사업 참여 또는 공동사업 진행 | 28.2% | 3.2점 | 33.6% |
| 법률, 행정 컨설팅 지원 | 13.6% | 3.2점 | 32.2% |

* 출처: 김소연 외 2018: 105

정책별 개선 방향을 파악하기 위해 참여경험과 만족도를 Matrix 분석을 하면 [그림 5-5]과 같다. 분석 결과를 해석하면 다음과 같다.

[그림 5-5] 시민사회 지원사업 참여율·만족도 Matrix



* 출처: 김소연 외 2018: 106

① 간담회/공청회/토론회는 가장 높은 참여율(73.4%)을 나타낸 데 비해 낮은 만족도(35.8%)를 나타내 만족도 증대를 위한 정책개선이 필요하다.

② 각종 위원회 참여는 참여율(39.7%)과 만족도(39.7%)가 모두 높지 않으므로 참여 대상의 확대와 만족도를 높이기 위한 사업의 전반적인 개선이 필요하다.

③ 비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)은 두 번째로 높은 참여율(68.7%)과 낮지 않은 만족도(47.4%)를 보여 제도를 확대하면서 만족도를 보다 높이기 위한 전략이 필요하다.

④ 위탁사업 수행은 참여율(37.6%)과 만족도(35.6%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선이 필요하다.

⑤ 협치사업 참여 또는 민관 공동사업 진행은 참여율(28.2%)과 만족도(32.2%)가 모두 낮으므로 사업의 지속 여부에 대한 검토 또는 방식에 대한 혁신적인 개선이 필요하다.

⑥ 공간, 집기 등 지원에 대한 참여율은 낮지만(16.6%) 만족도가 낮지 않으므로(48.6%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안을 모색해야 한다.

⑦ 법률, 행정적 지원은 참여율(13.5%)과 만족도(33.6%)가 모두 낮으므로 사업 지속 여부에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

⑧ 정보공개, 자료 등 서비스 이용은 참여율(43.3%)과 만족도(36.7%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선이 필요하다.

⑨ 우편요금 감면, 조세감면 지원은 참여율은 낮지만(17.1%) 만족도는 낮지 않으므로(48.6%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안을 모색해야 한다.

⑩ 뉴딜일자리지원 사업(공익활동가, 청년활동가)은 참여율은 낮지만(14.8%) 만족도는 낮지 않으므로(48.4%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안을 모색해야 한다.

⑪ 중간지원조직(사경, 마을, NPO 등)을 매개로 한 지원사업은 첫 번째로 높은 만족도(51.5%)에 비해 낮은 참여율(30.9%)이 나타나므로 사업의 확대를 통해 참여기회의 확대가 필요하다.

6장

시민사회 정책의 전략과 과제

1. 개별 데이터별 전략과 과제
2. 통합과 재구성

06. 시민사회 정책의 전략과 과제

시민사회 활성화 조례와 기본계획이 시민사회 현장에 실질적인 도움이 되려면 시민사회 활동가, 연구자, 행정가 등 관계자의 의견을 최대한 반영해야 한다. 6장에서는 다양한 관계자의 생각을 이해하고 제안된 의견을 반영하고자 관련 자료를 분석하였다. 2018년 서울시NPO지원센터·서울연구원이 발주해 진행된 <서울시 시민사회 정책제언-시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로> 연구(김소연 외, 2018)의 ① 설문조사 데이터 (433곳 설문응답) ② 심층 인터뷰 녹취본(27명) ③ 정책전문가 서면 자문서(18명)와 함께 ④ 강한시민사회포럼 4회차분 발제문과 토론문 ⑤ 서울시NPO지원센터와 권역 NPO지원센터 발행보고서 7종 ⑥ 서울연구원 발행보고서 6종을 분석하였다. 우선 1절에서 개별 데이터별로 도출된 의견을 분류한 후, 이를 2절에서 조례와 기본계획 수립에 반영할 수 있게 재구조화하고 종합한다.

1. 개별 데이터별 전략과 과제

1) 설문조사

설문조사는 서울시 소재 시민사회단체의 현황과 시민사회 정책에 대한 평가와 수요를 파악하기 위해 2018년 11월 20일에서 12월 11일까지 진행되었다. 서울시 소재 비영리민간단체 중 433곳이 5개 분야(단체 기본현황, 행동역량, 네트워크와 거버넌스, 시민사회 활성화 정책평가, 정책 수요·제안), 25개 설문 질의에 응답하였다.

설문조사의 25개 질문 중 ①질문13 상근활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제(9개 과제 제시, 3순위 선택) ②질문21 시민사회 활성화 방안 동의(15개 방안제시, 5점 척도) ③질문23 민선 7기 시민사회 관련 정책에 대한 동의(11개 정책제시, 5점 척도) ④질문25 시민사회 활성화 정책 제안(개방형 질문)의 답변을 분석하였다. 순위형 질문은 3순위 항목까지, 동의형 질문은 5점 만점에 4점 이상 나온 항목, 개방형 질문에 답한 의견은 중복이나 유사과제를 통합하여 7개 항목으로 재분류하여 리스트에 포함하였다(표6-1).

상근활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제로는 ‘적절한 경제적 보상’을 43.4%가 1순위로,

74.6%가 3순위 내로 선정하였다. 그 뒤로 활동의 전문성 및 경력 인정, 활동에 대한 사회적 인정을 꼽고 있어 활동가들에 대한 경제적, 사회적 인정에 대한 중요성을 확인할 수 있다. 질문21에서 제시한 15개 시민사회 활성화 방안은 5점 만점 기준에서 모두 4점 이상으로 평가받았으며, 시민사회단체 활동가의 급여와 복지향상, 비영리민간단체지원법 개선이 가장 중요성 과제로 제시되었다. 질문23의 서울시가 민선 7기에 계획 중인 시민사회 관련 11개 정책에³²⁾ 대한 필요성에 대해서는 신규 정책보다는 민간보조금제, 민간위탁제, 위원회제와 같은 제도 개선에 대한 요구가 높았다. 마지막으로 개방형으로 다양한 의견들이 제시됐는데, 정책방향, 공모사업 보조금 지원, 공모사업 이외 지원, 인적자원, 민관협치, 시민참여, 단체연대 등 7가지 주제로 구분할 수 있다. 공모사업 보조금 지원과 관련한 의견이 많아 공모사업에 대한 개선의 필요성이 재확인되었다.

[표 6-1] 설문조사에서 도출된 과제

| 구분 | 내용 |
|---------------------------------|---|
| 질문 13. 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제 | <ul style="list-style-type: none"> - 적절한 경제적 보상(1순위) - 활동의 전문성 및 경력 인정(2순위) - 활동에 대한 사회적 인정 (3순위) |
| 질문 21. 시민사회 활성화 방안 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회단체 활동가 급여, 복지 향상 (4.5) - 비영리민간단체지원법 개선(보조금, 증빙 간소화 등)(4.5) - 시민사회단체 활동공간 마련(4.3) - 시민사회단체 활동가 후속세대 양성(4.3) - 서울시와의 협력(협치, 거버넌스) 강화(4.2) - 시민사회단체의 사회적 인식 개선(대시민 홍보 등) (4.2) - 시민사회단체의 모금 및 기부 활성화(4.2) - 민주주의와 자발적 참여의식 함양을 위한 시민교육(4.2) - 시민사회단체 활동의(사회적 가치) 성과 보상체계 도입(4.1) - 시민사회 활동을 지원하는 독립적인 공익기금 설치(4.1) - 시민사회단체 간 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화(4.1) - 자원봉사의 활성화(4.1) - 기업과의 관계개선을 위한 네트워크 조성(4.0) - 시민사회단체 현황 DB 구축 및 활동 기록(4.0) - 중간지원조직 확대(광역 NPO 센터, 시민활동 지원센터 등) (4.0) |
| 질문 23. 서울시 계획 중인 시민사회 활성화 관련 정책 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간보조금 개선(4.4) - 민간위탁제도 개선(4.2) - 공익활동공간확대(4.2) - 공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정(4.1) - 서울시 위원회 제도 혁신(4.0) - 서울시 권역/자치구 NPO 지원체계 확대(4.0) |

32) 민간보조금제도 개선, 민간위탁제도 개선, 서울시위원회제도 개선, 시민사회활성화 조례제정, 서울시 권역·자치구 NPO지원체계 마련, 공익활동 공간확대, NPO 도서관 설립, 개방형 사회의제 플랫폼 구축, 5% 시민숙의예산제, 서울 사회협약, 서울민주주의위원회 신설)

| | | |
|------------------------------|-----------------------|--|
| <p>질문 25. 개방형 제안</p> | <p>관점과 방향</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 영역의 다양성 존중 - 단체 자립을 위한 기반 여건 조성 - 하부조직으로 인식하거나 단체 활동 위축시키는 정책 방향 개선 - 상호협력 및 공동의 성과 창출 지원 - 수평적 민관관계 협력 - 사회적 노동에 대한 합당한 대우 |
| | <p>공모사업, 보조금</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 지원확대 - 신규단체 진입장벽 낮추기 - 지원단체 선정의 공정성 - 다년도 사업 허용 - 행정 관료 방식, 문화와 구분된 평가방식 도입 - 지원금 운영의 자율성 확대 - 불필요한 규제 완화 - 행정 절차 합리화 - 인건비 및 운영비 허용 - 단체 모니터링과 단체 현황관리 |
| | <p>공모사업 이외 지원</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 공간지원 - 장비 지원 - 고충 센터 운영 - 정보공개 - 지원센터 확대 |
| | <p>인적자원</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 활동가 급여, 복지, 휴식 보장 등 처우 개선지원 - 공익활동 전문성 및 경력의 사회적 인정 - 역량 강화 프로그램 확대 - 후속세대 양성 |
| | <p>민관협치</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 관 주도 협치 체계, 문화 개선 - 수평적 관계 - 민간자율성 보장 - 정부 비관적인 단체와의 소통 확대 - 공직자의 수요자 중심의 사고 및 실행 의지 제고 - 공직자의 전문성 강화 - 부서 간 칸막이 해소 - 관료적 성과주의 개선 |
| | <p>시민참여</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 시민참여 통로 확대 - 시민참여 관련 정보 및 기회 확대 - 공적 활동 인식 개선을 위한 대국민 홍보 |
| | <p>단체 연대</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 단체 간의 의사소통 및 네트워크 확대 |

2) 심층 인터뷰

심층 인터뷰는 시민사회 활성화 정책에 대한 인식, 평가, 수요를 파악하기 위해 2018년 10월~11월간 진행되었다. 총 27명이 참여했으며, 남성 13명, 여성 14명, 연령대는 2·30대 6명, 40대 12명, 50대 9명이었다. 소속별로, 시민사회 활동가 12명, 공무원 5명, 중간지원조직·지원재단 10명이었다. 인터뷰 참여자에게 공통으로 ① 시민사회 활성화의 의미, ② 시민사회단체의 역할, ③ 정부의 역할과 서울시 정책평가, ④ 서울시 시민사회 활성화 정책과제에 대해 질문하였다. 여기서는 정부의 역할, 서울시 시민사회 활성화 정책과제 질의에 답변한 진술을 중심으로 분석하였다. 인터뷰 참여자의 진술을 조례와 기본계획에 반영할 수 있도록 시민사회 활성화 정책의 관점과 방향, 수립의 원칙, 제안과제 등으로 코딩하여 분류하였다(표 6-2).

정책의 관점과 방향과 관련해서 서울시의 시민사회에 대한 인식과 정책 철학의 부재에 대한 비판적 견해와 함께 공익활동에 대한 사회적 인정, 시민사회의 건강한 생태계 조성을 위한 포괄적인 지원으로의 전환을 요구하였다. 이와 관련하여 시민사회의 정책 개념 정립과 중앙 시민사회와 구분되는 서울 시민사회에 대한 진단과 비전 공유의 필요성도 제시되었다.

정책의 수립과 집행의 원칙으로 시민사회의 자율성·독립성 보장, 다양성·형평성·투명성 원칙, 시민사회 영역 간의 연계와 융합 전략, 지속적이며 장기적 관점, 현장 맞춤형 설계, 민관의 수평적 협력이 제시되었다.

제도적 과제로는 우선, 시민사회 활성화를 제약하는 현행제도·규칙의 개선(공모사업, 위탁사업 등)이 요구되었다. 나아가 시민사회 성장에 대한 서울시의 역할 명시, 시민사회 영역 간 연계 전략, 시민사회 주체들과의 충분한 협의 원칙, 관련 정책과 사업의 통합조정 기능 등을 담은 조례제정, 기본계획 수립, 기구 설립이 제도적 과제로 함께 제시되었다. 다양한 정책적 과제가 도출되었는데, 이는 시민소통·참여·협치, 시민사회단체 지속가능성, 공간지원, 공익기금과 재정사용, 협치·협력, 기반 조성으로 구분할 수 있다.

[표 6-2] 심층 인터뷰에서 도출된 과제

| 구분 | 주제군 | 주요 진술 |
|--------------|-------------|---|
| 관점과 방향 | 철학과 인식 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회, 시민사회 활성화와 관련한 개념, 원칙 합의 필요 - 사회문제 해결에 있어 시민사회 성장이 필수적이라는 인식에서 출발 - 시민사회에 대한 서울시의 입장(가치와 철학) 재정비 - 시민사회의 역할, 작동원리에 대한 이해 없는 정책은 시민사회 역할 왜곡 - 정부와 시민사회의 수평적 협력에 대한 충분한 인식, 태도 변화 필요 |
| | 방향 | <ul style="list-style-type: none"> - 민관협력의 좁은 틀에서 벗어나 시민사회 성장이 목표가 되어야 함 - 민이 부족한 것을 채우는 방식으로 전환 - 공익활동에 대한 인정과 지원의 확대 - 단기, 성과 증명 방식의 공모사업 지원방식에서 장기, 포괄적 지원으로 전환 - 대정부 시민사회가 아니라 서울시에 기반을 두는 지역사회를 바꾸는 시민사회 활성화 관점 필요 |
| 정책 수립과 집행 원칙 | 자율성/독립성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 독립성, 자율성 존중, 보장 - 지원은 하되 최대한 개입은 하지 않는 방식 |
| | 다양성/형평성/투명성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 다양성 유지 - 사회혁신 같은 새로운 활동 말고 전통적인 활동들도 활성화 지원 - 거버넌스에 참여하는 기관, 단체를 특별대우하지 않고 다양한 영역과 단체가 균등하게 성장할 수 있게 해야 함 - 서울시 공적 자원을 보다 투명하게 공개하고 접근성 확대 |
| | 연계와 융합 | <ul style="list-style-type: none"> - 중간지원조직 간 연결·융합 필요 - 시민사회 다양한 그룹 간 연계를 강화하는 전략 - 파편화되는 시민들을 연결하는 전략 - 지역사회 내에서 이해를 맞는 사업을 ‘공동설계’ 하도록 유도 - 포괄적 정책: 기본권 보장, 참여촉진, 협치 등 분야 연계 |
| | 지속성/장기투자 | <ul style="list-style-type: none"> - 조급함을 내려놓아야. 변화를 위한 장기투자의 관점 필요 - 박 시장의 대선 프로젝트가 되지 않도록 - 활성화는 결과가 아닌 과정, 실험하고 시도하는 과정에 지원 |
| | 현장 중심 | <ul style="list-style-type: none"> - 현장이 원하는 것 파악, 맞춤형 설계 필요 - 현장 중심성 세워야 정책 효과성과 효능감 생겨 - 관이 계획하고 동원하는 것이 아니라 현장이 정말 필요한 요구 반영 |
| | 민관 수평적 협력 | <ul style="list-style-type: none"> - 정책수립부터 평가까지 시민사회의 참여와 협의 필요 - 민관의 공동목표에 대한 합의 필요 |
| | 제도 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 활성화를 위한 각종 법률이나 규칙을 시대에 맞게 바꾸는 것 - 시민사회 주체들의 공공재정 사용이 정당하다는 인식과 제도의 제·개정 - 단체가 모금을 쉽게 하도록 관련 제도 개선 - 행정 편의에 맞춘 공모사업, 위탁제, 각종 규칙을 시민사회의 활성화에 도움이 되도록 바꾸는 관점의 변화 |
| | 기본조례 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 성장기반을 마련하고 시민사회발전에 대한 정부 역할 명시 |

| | | |
|----------|---------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 제정 과정에서 시민사회 다양한 주체들과의 충분한 협의 |
| | 기본계획 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 활성화 기본계획과 중장기 종합계획 필요 - 정책의 위상과 타 정책과의 관계 조정 필요 |
| | 기구 설립 | <ul style="list-style-type: none"> - 산발적, 개별적으로 추진되는 정책과 사업을 통합하고 조정할 기구 필요 |
| 제안 과제 | 시민 공익활동 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민들이 주인이라는 메시지를 지속해서 제공 - 공공의 이익에 복무한 사람들의 활동에 대해 인정하는 방식으로 기본소득처럼 공공수당 도입 - 저소득층 일자리만 아니라 공공활동을 일자리창출과 연결하는 방법 고안 - 시민들이 공익활동에 참여할 여건 마련: 생활임금제, 노동시간 단축, 저녁이 있는 삶 등 사회/경제적 기본권 보장, 여건 마련 |
| | 단체 지속가능성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회단체의 자립 구조와 지속가능성을 담보할 수 있는 제도적 지원체계 필요 - 시민단체 참여에 십일조처럼, 조세감면 - 활동가, 후속세대 키우는 것이 중요 - 시민단체 인식 개선을 위해 시민단체 활동 알리기(예:서울방송, TBS 활용) - 개인 참여도 중요하지만, 조직 활성화와 연결하도록(예: 단체를 만들 때마다 인센티브 제공) - 시민단체가 원래 하고자 했던 일에 집중할 수 있도록 시민사회단체 지원시스템 정비(프로젝트형 단기 사업에서 탈피) - 단체의 자립 구조를 만드는 방안에 지원 중심 이동 |
| | 공간지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 협업공간 확대(지원 기간과 기회의 확대) - 주민, 시민단체가 활동할 수 있는 공간을 다양하고 지속적인 방식으로 제공 - 권역별이 아닌 자치구별 지원센터/공간 필요 |
| | 공익기금/ 재정사용 | <ul style="list-style-type: none"> - 단체가 모금을 쉽게 하도록 관련 제도 개선 - 시민공익기금을 마련해 지역에서 의제 사업 제안하면 그걸 장기적으로 지원 - 시민사회 주체들의 공공재정 사용이 정당하다는 인식과 제도의 제 개정 |
| | 협치/협력 | <ul style="list-style-type: none"> - 인맥·코드 중심의 관계에서 벗어나, 참여과정이 공정하고, 과정과 결과가 공개되고 책임지는 구조 - 시민사회와 협력하는 공무원들에게 승진 등 인센티브 부여 - 정책을 한번 시작하면 일정 기간 지속 - 낱것의 목소리 듣는 과정 필요, 단체들과 직접 소통하는 기회를 1년에 1~2번 정도라도 지속해서 진행 - 영국처럼 민간이 실행하고 공무원은 지원만 해 주는 방향 - 정책이 만들어지는 출발부터 평가까지 상시로 함께 하는 구조가 문화로 만들어져야 함 - 권한 배분이라는 측면에서 행정과 시민사회 역할을 명확히 해야 함 - 커뮤니티와 단체·기업이 협업해서 큰 프로젝트를 만들어서 단계별로 2~3단계로 레벨업, 정부 지원, 인센티브 제공 |
| | 기반 조성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 생태계 발전을 위해 시민사회 교류장(공론장) 지원 - 중간지원조직 간 협력, 시민사회 현장 지원을 위한 공동목표 수립 - 서울 시민사회 현황이나 활동가들 실태조사가 정기적으로 있어야 함 |

3) 전문가 정책자문

정책자문은 서울시 시민사회 정책 수립과 집행과정에 직접 참여한 경험이 있는 전문가를 대상으로 2018년 12월에 진행되었다. 자문에 응한 전문가는 학계 4명, 정책전문가 6명, 시민사회활동가 7명, 지역활동가 2명이다. 서면으로 제출된 총 18명의 답변서를 분석하여 조례와 기본계획에 반영할 수 있도록 비전, 정책 방향, 목표 등으로 분류하여 [표6-3]에 정리하였다.

[표 6-3] 정책자문에서 도출된 과제

| 구분 | 내용 |
|----------------|---|
| 비전과 정책 방향 | <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 시민사회조직 및 시민참여 현황분석 - 학술 및 해외사례 접근보다 한국 사회의 역사적·문화적 맥락 고려 - 시민사회 각 영역 간 연대하여 공동 비전 수립 - 시민사회와 지역사회를 활동 범위와 진영 논리에 따른 구분에서 탈피 - 다양한 시민적 자원 재구성하는 전략 - 대안 정책 발굴을 위한 영역 간 경쟁과 갈등이 아닌 협력과 연대 - 견제와 협력의 결합 - 민관협치와 시민사회 활성화 전략, 활동가들의 역량 강화 및 네트워크 강화 전략 등 수립, 체계적 관리 시스템 마련 |
| 목표와 핵심 요소 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 포괄성, 다양성, 개방성에 기반을 둔 활성화 정책 마련 - 민간과 행정의 관계 재정립 및 행정적 지원 방향 개선 - 시민역량 강화 정책 확대 - 시민주권 회복 및 시민참여의 일상화를 위한 제도적 개선 - 시민참여 활성화를 위한 생활 조건 개선 |
| 법제도 | <ul style="list-style-type: none"> - 종합적인 시민사회 활성화 정책 설계 - 통합과 다양성의 조화, 조직의 독립성과 자율성 보장 원칙 - 시민사회 활성화 개념 및 대상 확대 명시 - 부서 칸막이 해소 및 통합적인 정책 및 사업 명시 - 중간지원조직의 지원 방식 개선 명시 - 단기주의 및 성과주의 탈피 |
| 추진방식 | <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 주체들과 민주적 과정을 통한 시민사회 활성화 정책 마련 - 다양한 시민이 참여할 수 있는 소통과 참여 장치 구축 - 신뢰에 기반을 둔 협약과 역할 명시 및 행정조직의 충분한 동의 - 시민사회의 변화와 새로운 시민참여 양상 분석 |
| 시민소통, 참여, 협치 | <ul style="list-style-type: none"> - 소통·참여의 일상화와 사회문제의 공론화를 위한 다층적인 참여통로 구축 - 시민 제안 의견의 선정, 집행, 결과, 환류 등 전 과정 공개 - 협치 증진을 위한 권한 배분의 현실화 및 협치 교육의 확대 - 공익활동 참여 및 협치의 활력을 높이는 방향으로 제도적 지원 개선 - 다양한 시민참여 활동 지원 |
| 시민사회단체 역량 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회단체의 다변화를 고려한 시민사회 활성화 정책수립 - 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책 - '사회협약'을 통한 비영리민간단체 지원방식 개선 |
| 공익재원 및 시민 자산화 | <ul style="list-style-type: none"> - 공공재정 사용에 대한 인식 전환 및 이를 논의할 상시기구 구성 - 기부 활성화 저해요인 해결 및 다양한 기부문화 활성화 지원 - 시민사회 고유의 자원과 경제적 토대 구축을 위한 다양한 제도적 장치 마련 - 사회적 가치활동에 대한 합당한 보상 |
| 중간지원조직의 역할과 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 중간지원조직의 정체성, 목표, 역할 재검토 - 현장의 성숙도에 따른 중간지원조직의 위상과 기능 업그레이드 - 중간지원조직의 지속성을 위한 물적 기반 마련 - 현장의 사업지원을 위한 전문성 확보 |

4) 2019년 강한시민사회포럼

강한시민사회포럼은 시민사회발전과 활성화를 위한 담론 형성 및 구체적 과제를 도출하기 위한 목적으로 서울시NPO지원센터와 사단법인 시민이 공동으로 진행한 포럼이다. 연구가 진행된 2019년 11월까지 개최된 포럼의 주제는 다음과 같다.

- ⊙ 1차 포럼 2019.3.7. 지속가능한 시민사회의 모색과 연대·협력
- ⊙ 2차 포럼 2019.4.19. 시민사회의 역할과 활성화 전략, ‘시민사회의 역할은 무엇이고, 어떻게 활성화되는가?’
- ⊙ 3차 포럼 2019.5.16. 시민사회의 새로운 흐름, ‘시민사회 지형의 새로운 변화 어떻게 대응할 것인가?’
- ⊙ 4차 포럼 2019.6.20 공익활동의 사회적 인정을 위해 필요한 것은 무엇인가?
- ⊙ 5차 포럼 2019.9. 민간위탁제도에 대한 문제점과 개선방안 내부간담회
- ⊙ 6차 포럼 2019.11.26 쉼 많은 직업으로서의 공익활동, 어떻게 만들 것인가?

6회 포럼 중 시민사회발전 기본법 제정을 비롯한 중앙 제도를 중심으로 논의한 1차 포럼과 내부간담회로 진행된 5차 포럼을 제외하고, 포럼 발제문과 토론문에서 서울시가 정책적으로 고려할 사항을 중심으로 도출하여 [표 6-4]에 정리하였다.

2차 포럼에서는 시민사회 가치 존중에 대한 전제, 건강한 시민사회 생태계 조성을 위한 포괄적이고 장기적 지원으로의 관점 전환, 시민사회와 시민단체의 개념적 구분의 필요와 함께 운영과 사람에 대한 지원 필요성이 제기됐다.

3차 포럼에서는 다양하게 분화하고 변화하고 있는 시민사회의 의제, 조직형태, 활동방식 등에 맞는 정책 수립이 필요하다는 진단에서 새로운 유형의 조직이나 활동가에 대한 정책적 고려, 사회적 가치활동보상에 대한 방안, 공론장 활성화 등이 제안되었다.

4차 포럼에서는 시민사회 공익활동에 대한 정당한 평가와 함께 관련 제도(인건비 운영규정, 지방계약법 등)에 대한 개선이 정책과제로 제시되었다. 공익활동에 대한 사회적 보상방안으로 시민사회(주민)자원에 대한 지역화폐 제공, 보조금 자부담제 개선, 타임뱅크·참여소득 도입, 활동가 경력 인정 등이 제시되었다.

6차 포럼에서는 공익활동가가 쉼 많은 직업인으로 일할 수 있는 조건에 대한 방안으로 공익활동가 직업군 분류, 경력인정, 비영리일자리 확대, 비영리채용시장 활성화, 비영리협업공간 지원 등이 정책 방안으로 제시되었다.

[표 6-4] 강한 시민사회포럼에서 도출된 과제

| 구분 | 내용 |
|--|--|
| <p>2차 포럼 시민사회의 역할과 활성화 전략</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 역할에 대한 사회적 이해, 공감대 형성 - 정책 방향: 시민사회 가치 존중, 건강한 시민사회 생태계 조성, 포괄적 지원, 단기적 관점에서 장기적 관점으로 전환 - 정책대상: 시민사회와 시민단체 개념적 구분 필요, 다양한 주체와 활동 포함 - 자원(급여, 단체운영재정, 사무공간), 사람(공익활동가에 대한 사회적 인정, 활동가들의 근무여건 개선, 후속세대 충원) - 우선 과제: 공모사업, 보조금 관련 제도와 관행 개선 |
| <p>3차 포럼 단체중심의 시민사회는 무엇으로부터 도전받는가?</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민사회 정의: 시민들의 중요한 삶의 영역, 진화 발전하는 영역, 잔여 공간이 아닌 인간사회 전체의 근원 뿌리 같은 영역 ○ 정책방향 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 커뮤니티 조직화, 작은 조직 간의 연계 - 1인 활동가/독립연구자들의 시민활동 증가 주목, 연계/규모화, 진입장벽 제거 - 작은 커뮤니티의 자치와 협력 경험의 축적, 공유 - 당사자/시민주도 공익활동의 중요성 인정 - 거버넌스 모델, 기술, 제도개발을 위한 정부/시민사회 공동의 노력 ○ 정책제안 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 가치활동 보상 제도화: 참여소득(사회적 기여 보상, 타임뱅크 제도, 돈이 아닌 시간의 활용으로 공익활동 참여를 가능케 하는 방안 등) - 세금 일부를 시민이 직접 시민사회에 기부하는 방안 - 시민들이 활동할 다양한 형태의 공론장, 거버넌스 모델 개발: 시민 제안, 실험, 공론화, 공동 결정에 참여하는 공론장 구축, 다양한 층위의 공론장 운영, 정부 운영방식 혁신 - 시민들이 공론장에 참여하는데 필요한 기반 기술/제도 마련: 공공데이터 확대, 시민참여 플랫폼 구축, 온라인상 쟁점 폭력에 대한 방지 대책/제도, 개인정보보호 대책, 대표성과 신뢰도를 가진 시민참여를 위한 기술과 제도 마련, 시민의 기술 주권 확보 - 비영리의 영리지분 5% 제한 조치 개선 - 공익사업에 대한 여신 제공자 확대, 투자프로그램, 펀드 양성 |
| <p>4차 포럼 공익활동의 사회적 인정</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정책방향 <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 공익증진과 사회적 가치창출에 대한 인정 - 관리/규제에서 시민사회 활성화를 목표로 지원 - 권한위임을 통한 사회적 가치 공동생산자로서의 파트너십 강화 ○ 정책제안 <ul style="list-style-type: none"> - 유무형의 시민사회(주민) 자원의 인정(보조금 현금 자부담 10% 이상 규정) - 시민사회(주민) 자원의 일정 비율에 대한 지역 화폐, 마일리지 제공 - 자원봉사, 공익활동에 대한 실비 지급 - 타임뱅크(주민주도의 호혜적 보상방식)의 도입 - 등록단체가 아닌 1인 독립활동가, 비영리스타트업 등 새롭게 등장한 시민사회 주체들의 진입장벽 제거 - 보조금 인건비사용 제한 폐지(다른 분야와 형평성 어긋남) - 사회적 기여에 대한 보상방식으로 참여소득 도입 - 시민운동 30년 기록 및 사회적 성과 아카이브 기록 지원 - 시민들의 단체활동 참여 경로 활성화 지원 - 제도개선① 인건비 운영규정/비영리민간단체지원법, 지방보조금 운영비 규정, 기부금 |

| | |
|------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> 품 모집 및 사용에 관한 법률, 활동가의 경력인정 합리화·인건비 집행기준 - 제도개선② 지방계약법 시행규칙 개정·사업자등록증 규정 등 |
| 6차 포럼 팬클럽은 직업으로서의 공익활동 | <ul style="list-style-type: none"> - 공익활동가 직업군 분류, 공익활동가 경력인정, 기본소득도입 등 - 비영리일자리 창출: 서울시 단위의 비영리 일자리 양적 확대 - 비영리 채용시장 활성화: 서울시 단위 비영리일자리 확대, 비영리일자리 구인구직 관련 정보 제공, 상담/컨설팅 제공, 구인구직 온오프라인 플랫폼 설립, 비영리경력 설계 지원 - 비영리 공익활동가의 근로조건 개선: 비영리 활동에 대한 사회적 인정 및 정당한 보상체계 마련, 비영리단체의 자체 수익모델 개발 및 대외적 모금 역량 강화 지원 - 비영리일자리생태계 조성: 비영리 일자리 관련 연구지원(비영리일자리 고용효과 등), 비영리일자리 관련 민간중간지원조직 육성, 지속가능한 일자리정책 공론화/정책개발 - 시민사회 지원을 위한 공동모금회(가칭) 설립 - 공간(입주/협업), 정보(도서관, 연구소), 사람(활동가), 생태계 조성(투자기관 연계, 매체/미디어 기반 구축) 등 시민사회 생태계 강화 지원 |

5) 2017~2019년 서울시·권역 NPO지원센터 발간 자료

지난 3년간 서울시NPO지원센터와 권역NPO지원센터에서 발간된 보고서에서 제시된 전략과 과제를 [표6-5]에 정리하였다.

[표 6-5] 서울시 NPO센터 발간자료에서 도출된 과제

| 구분 | 내용 | |
|--|--|--|
| 최소연 외(2018) NPO 도서관 조성을 위한 공간개념 연구 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 도시로서의 정체성 확산을 위한 NPO 도서관 설립 - 주요기능: NPO 활동의 체계적인 기록, 관리, NPO 활동을 위한 정보제공, 공익활동 경험 공간 역할 | |
| 비영리스타트업 지원생태계 구축: 샌프란시스코 출장보고서 2017.6. | <ul style="list-style-type: none"> - 비영리스타트업(Non-profit startup) 개념의 통용: 사라지고 있는 비영리와 영리의 경계 - 자생적 비영리스타트업 생태계 존재 및 다양한 역할(비영리기관, 펀더, 엑셀러레이트, 중간지원조직, 멘토, 정부/공공기관) - 비영리스타트업의 핵심요소: 문제 해결력과 사회적 임팩트 | |
| 동남권 | 박성수 외(2019) 동남권 NPO지원센터 설립 타당성 및 운영전략 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방향과 관점 - 서울시 차원, 혹은 자치구나 생활권 차원의 지역 시민사회의 균형 있는 발전 필요 ○ 광역 차원의 시민사회 지원 세부과제 - 자원: 공익활동에 대한 사회적 인식 형성 - 교육: 행정 절차, 직무역량, 시민의식 향상 교육, 활동가 개인 성장을 위한 교육의 기회 제공, 이를 위한 교육기금 마련 - 연구·아카이빙: 공익활동의 지속가능한 활동을 위한 인정체계 구축, NPO에 대한 새로운 관점 제시 |
| | 위정희 외 (2018) 동남권 공익활동 거점 공간 조성 기초조사 | <ul style="list-style-type: none"> - 지역자원의 발굴과 연결 - 물리적 활동 공간의 확보 - 권역 차원의 네트워킹 기회 확대: 시민사회/시민사회 간, 소셜가치 지향적 민간기업/시민사회, 마을기업/시민사회, 사회적기업/협동조합, 시민/시민 등 제 부문 간 민간영역의 |

| | | |
|-------------|--|--|
| | 2018.12 | 네트워크 확장 - 행정/기업/시민사회 간 협력적 거버넌스 구조 실험 |
| 동 북 권 | 이재경·최소영 (2018) 동북권 공익활동가 포커스인터뷰 조사 연구 | ○ 동북권 NPO지원센터의 역할 - 활동가들에 대한 교육 지원 - 실천적 싱크탱크 역할, 대학-지역사회연계프로그램 모색 - 새로운 콘텐츠보다는 기존 사업들에 대한 내실화 |
| | 이선근·원석현 (2018) 동북권NPO단체 현황 조사 분석 | ○ 동북권 소재 단체 설문조사 분석을 통해 도출된 정책과제 - 여성리더십 과정 등 개설 - 활동 기간에 따른 맞춤형 지원(신생조직/성숙조직의 요구의 차이 존재) - 조직형태에 따른 맞춤형 지원: 맞춤형 홍보/교육/컨설팅, 영세조직간 네트워크 등 - 찾아가는 교육프로그램, 외부역량 강화 프로그램의 질적인 향상 - 네트워크 콘텐츠 개발 - 동북권NPO지원센터 인지도 확대: 홍보확대, 찾아가는 공론장 사업 등 - 인적자원 확보: 청년 뉴딜 사업, 50+인턴십, 지역 내 대학과의 연계 |
| | 이기호·이재경·안 영신(2017) 동북권NPO지원 센터 설립 타당성 및 운영전략 | ○ 동북권 NPO지원센터에 대한 시민사회 현장의 요구 - 지역협력 촉진 및 자생력을 갖추기 위한 마중물 사업 - 청년활동가 육성, 지원 및 세대 간 연대 프로그램 - 시민사회의 확장과 지역 공공성의 활성화: 시민단체 영역 간 연대, 기업과 연대, 다양한 중등교육기관 및 대학과의 협업, 시민사회-자치단체와의 협력 - 쉼네트워크의 구축: 활동가들의 창의 지성 공간, 대학/연구소 등의 전문인력과의 협업 |

6) 2017~2019년 서울연구원 발간 자료

지난 3년간 서울연구원 발간 관련 보고서에서 제시된 전략과 과제를 [표6-6]에 정리하였다.

[표 6-6] 서울연구원 발간 보고서에서 도출된 과제

| 구분 | 내용 |
|--|---|
| 박영선·정병순(2019) 시민사회 생태계 진단과 활성화 정책방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로 | ○ 관점과 방향 - 시민사회의 역할을 제고하기 위해 사회적 차원의 노력이 필요하다는 인식에서 출발 - 시민사회를 조직이 아닌 공익적 활동이 벌어지는 공간(영역)으로 바라보는 관점 - 시민사회의 중요한 행위자로 공식화된 조직뿐만 아니라 자율적 개인과 네트워크가 등장 하고 있는 현실을 고려한 정책 설계 ○ 시민사회 활성화 정책의 목적과 목표 - 공적 문제에 개입하는 시민과 시민사회단체들의 역량 강화에 대한 사회적 지원을 통해 공익 증진과 사회적 가치 추구가 사회의 핵심 원리로 자리매김하도록 하는 것 - 시민사회의 지속가능성 확보, 공적 시민의 창출과 시민 공익활동 활성화, 사회적 가치의 주류화와 소셜 영역의 확장 ○ 새로운 공익 주체의 등장과 생태계 변화를 고려한 정책 과제 - 공익활동의 다양성 보장을 위한 제도화: 자율적시민·비공식 조직 고려, 시민친화적 지원 제도 확대(예: 마을공동체사업의 3인모임 지원, 수시공모제 등) |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 공익활동 참여 기회 확대: 사회적 가치에 기반을 둔 공공영역의 확대, 중간지원조직의 공익추진 활동 강화, 공익적 성격이 강화된 자원봉사 프로그램 활성화, 시민공익활동 거점 공간의 확대 - 공익활동의 연결과 성장: 공익활동 연결·추진 활동가 양성, 공익활동 플랫폼, 통합적 학습과 훈련 기회 제공 - 공익활동에 대한 사회적 인정: 타임뱅크(주민주도의 호혜적 보상방식), 공익활동에 대한 사회적 예우와 명예 부여, 거버넌스 참여 접근성 확대 및 대표성 부여 등 |
| <p>안현찬·조윤정·채혜인 (2019) 서울시 마을공동체사업의 주민자원 활용 촉진방안</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자원의 확인 방식과 절차 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 객관성과 함께 자율성/간소화 - 사전계획과 협의를 통한 민관 상호신뢰를 바탕으로 절차 운영 - 마을공동체사업 절차 개선 ○ 주민자원 활용 촉진방안 <ul style="list-style-type: none"> - 순수성 훼손을 예방하되 실효성 있는 보상 방안 마련: 단체 단위, 비현금 초점 - 보상 인정 방안: 사업성과 인정, 비현금 주민자원의 자부담 사업비로 인정, 후속사업의 인센티브 제공, 주민자원에 비례한 보조금 차등 지원, 지역화폐/마일리지 환급 - 단계적 개선 전략: 준비기(공론장, 시범사업 실시), 단기(자치구 통합공모사업 적용 및 자부담 인정 시범 실시), 중장기(서울시 실국사업 적용 및 지역화폐 환급방안 시범 실시) |
| <p>주재욱·조달호·윤종진 (2019) 서울시 소셜벤처 실태와 정책 방향</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 소셜벤처 정의: 사회문제를 해결하기 위해 혁신적인 수단을 동원하는 기업. 다수 NGO에서 전환한 사례 많음 ○ 정책과제 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 사회적경제 지원체계의 정책 범위 확장 - 소셜벤처의 집적지별 특성과 발전모델을 고려 생태계의 다양성을 촉진하는 방향으로 진화 - 창업과 인큐베이팅의 단계를 넘어 서로 다른 성장단계에 따른 차별화된 정책적 지원 인프라 마련 - 사회적경제의 저변 확대를 위한 사회적 자본 확충 |
| <p>정병순·황원실·양세중 (2019) 협치 시정 구현을 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 4대 제도개선 과제 <ul style="list-style-type: none"> - 행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임에 대비한 민간위탁제의 개선 필요 - 위·수탁자 관계개선과 운영의 자율성 강화 필요 - 불합리한 제도적 절차 및 기준의 재정비 필요 - 개방적·민주적인 민간위탁 운영체계로의 재정립 필요 ○ 5대 개선방안 <ul style="list-style-type: none"> - 협치 친화적 '혁신형 민간위탁운영 모델' 도입 - 불합리한 민간위탁 제도의 질적 개선 - 민간위탁 심의절차와 평가체계 개선 - 민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축 - 신뢰 기반 통합적 위탁관리체계 구축 |
| <p>정병순·황원실(2018) 서울시 중간지원조직 발전방안</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중간지원조직의 제도적 지원 기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 중간지원조직 개념화 및 기준 정립 - 서울시 중간지원조직 활성화 및 지원에 대한 조례 제정 ○ 중간지원조직과 행정의 협력적 관계 재정립 <ul style="list-style-type: none"> - 민간협약제(가칭)도입 ○ 중간지원조직의 재정적 자립기반 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 후원금 및 기부금과 같은 사회적 재원 조달 방안 마련 - 서울시 산하기관 재산 활용을 통한 자체 수익기반 확충 |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 재단화에 기초한 공유재산 자산화 ○ 중간지원조직 내부 운영체계 개선 - 운영위원회 활성화 및 위원 구성의 다양화 - 중간지원조직 인적 역량 강화계획 수립 ○ 중간지원조직 간 연계융합 촉진을 위한 운영모델 구축 - 중간지원조직간 협의체 구축 - 융합형 중간지원조직의 설치/운영 |
| <p>정병순·이성호·김성아 (2017) 서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 협치 시정 구현을 위한 7개 추진전략의 하나로 서울시민사회2.0 제시 ○ 서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화 - 목적 및 기본방향: ① 지속가능한 협치 서울 실현을 위한 토대로써 시민사회 육성 및 활성화를 위한 중장기 발전전략 모색 ② 시민사회의 자율성 및 자립성을 강화하고 협치역량을 향상시킬 수 있는 다양한 제도적 지원체계 마련 ○ 세부추진과제 - 시민사회육성기반조성사업: 서울특별시 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례 제정, 서울시 시민사회발전 5개년 기본계획 수립, 서울시 시민사회발전기금 조성 - 시민사회 활성화 지원사업: NPO공간네트워크 지원사업, 청년 공익활동 지원사업추진, 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입 운영 - 시민사회 협력플랫폼 활성화 사업추진: 서울시정에 관여하는 시민사회단체들의 시민사회 네트워킹을 위한 온·오프라인플랫폼(가칭 시민활역) 구축, 서울시 시민아카데미 운영지원, 개방형 연구협력체계 구축사업 추진 |

2. 통합과 재구성

조례와 기본계획에 수립하기 위해 앞서 개별 데이터별로 취합한 전략과 과제는 중복되는 주제군으로 묶어 통합하는 과정을 거쳐 이를 ① 정책 비전체계 관련 사항 ② 정책의 수립과 집행 원칙 관련 사항 ③ 추진전략 및 과제로 재분류하였다. 중앙정부나 시민사회 자체로 해결해야 할 과제는 제외하였고, 2개 이상의 목표에 걸쳐 있는 과제의 경우 중점 목표나 다른 과제와의 연결성 등을 고려하여 조정하였다.

1) 시민사회 정책 비전체계 관련 사항

[표 6-7] 시민사회활성화 정책 비전체계 종합

| 구분 | 내용 |
|-------|---|
| 비전 | <ul style="list-style-type: none"> - 사회발전과 민주주의 성숙 - 공공성과 혁신성에 기반을 둔 사회문제 해결 - 서울 시민민주주의 도시로서의 정체성 확산 |
| 정책 목표 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민참여 확대, 시민주권 회복: 민주시민의식 고양, 시민주권 회복·강화, 시민역량 강화 정책 확대, 시민참여 촉진을 위한 생활 조건 개선, 시민참여의 일상화를 위한 제도적 개선 2. 결사의 확대, 단체의 고유활동 활성화 지원: 개인과 시민단체의 연결, 활동의 지속가능성 확대, 단체 자립을 위한 기반 여건 조성, 시민사회단체 활동가들의 안전망 확보, 활동가 후속세대 양성, 활동가 교육과 재충전기회 확대 3. 사회문제 해결을 위한 사회적 협력 여건 조성: 민간과 행정의 관계 재정립 및 행정적 지원 방향 개선, 서울시-시민사회 간 협력(협치, 거버넌스) 강화, 기업의 사회적 책임 강화, 기업과 시민사회 단체 간 협력 증진, 시민사회단체·영역 간 상호협력, 공동의 성과 창출 4. 시민사회 성장기반 마련: 공익 증진과 사회적 가치 추구가 사회의 핵심 원리로 자리매김, 법 제도적 근거 마련, 자생력 확보, 통합조정 기구 설립 |
| 정책 방향 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민사회의 공익증진과 사회적 가치창출 역할 인정 <ul style="list-style-type: none"> - 사회문제 해결과 민주주의 증진은 더 이상 정부의 역할만으로는 이룰 수 없는 과제임 - 호혜와 연대를 핵심 원리로 하는 시민사회 성장은 더 나은 사회를 위한 전제조건임 - 복잡해지는 사회문제, 사회불평등 확산에서 시민사회 역할 더욱 중요 2. 시민사회 성장은 서울시 정부의 책임에 대한 인식 <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 성장에 대한 책임에서 정부는 자유로울 수 없음, 시민사회 성장을 촉진하는 정책을 수립, 집행하는 것은 시민(사회)로부터 많은 권한을 위임받은 정부의 책무에 관한 사항임 - 시민사회 성장은 사회 전체의 법·제도, 사회문화적 배경 등과 밀접하게 연결됨 3. 시민사회의 고유한 가치와 작동원리에 대한 존중 <ul style="list-style-type: none"> - 행정의 정책수립과 집행에서 부족한 자원을 채우는 방식, 또는 관점에서 시민사회 정책이 수립될 때의 부작용, 편향성에 대한 성찰이 필요함 - 시민사회의 독립성, 자율성에 대한 존중, 다양한 영역의 균형 있는 성장의 중요성 인식 중요 |

| |
|---|
| <p>4. 시민사회 건강한 생태계 조성을 위한 포괄적 정책으로 전환</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업비 보조 형태가 아닌 시민사회의 역할이나 활동이 유지될 수 있도록 하는 새로운 접근에서 정책 구조를 만들어야 함 - 시민사회(단체)를 관리·규제 방식에서 포괄적 지원으로 전환 필요 - 단기성과 중심의 공모사업 지원방식에서 장기적, 비가시적 성과에 주목하는 정책 필요 - 시민사회를 행정편의주의 관점에서 분할시키는 방식에서 탈피하여 시민 공익활동의 각 층위와 영역이 상호 연결되어 시너지가 상승할 수 있는 방향에서 정책수립 <p>5. 서울시 시민사회의 역사와 미래 비전 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한국의 민주주의와 사회발전의 중추적 역할을 해왔던 서울 시민사회의 역할을 발전시키는 한편, 서울시민의 주권회복과 서울시의 특수한 사회문제에 대처하기 위한 서울 시민사회 성장에 대한 이중전략·상호침투 전략이 필요 <p>6. 서울시 광역, 지역 시민사회의 균형발전 전략</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 차원, 혹은 자치구나 생활권 차원의 지역 시민사회의 균형 발전 필요 - 자치구 시민사회의 자생력을 제고할 수 있도록 서울시 차원의 지원 전략 필요 <p>7. 시민사회 공익활동의 변화에 맞는 정책 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회를 조직이 아닌 공익적 활동이 벌어지는 공간(영역)으로 바라보는 관점 견지 - 시민사회의 중요한 행위자로 공식화된 조직뿐만 아니라 자율적 개인과 네트워크가 등장하고 있는 현실을 고려한 정책 설계 - 공익활동으로 창출된 사회적 가치에 대한 인정과 보상 방안 마련 |
|---|

2) 시민사회 정책의 수립과 집행 원칙 관련 사항

[표 6-8] 시민사회활성화 정책수립과 집행 원칙 종합

| 구분 | 내용 |
|----------|--|
| 수립 절차 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회, 시민사회 활성화와 관련한 개념, 원칙, 합의 필요 - 서울 시민사회의 변화와 새로운 시민참여 양상 분석 - 서울시 시민사회 관련 정책의 현장 평가 반영 - 시민사회 각 영역의 공동비전 수립, 정책 반영 - 서울시와 시민사회 간 공동목표 합의 필요 - 시민사회 다양한 주체들과 소통을 통한 우선 과제 선정 - 일회적인 정책으로 끝나지 않도록 하는 방안(조례, 기구) 모색 |
| 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회의 자율성, 독립성 존중 - 시민사회의 다양성 유지 - 정책의 연계, 융합, 포괄성 - 정책 지원의 형평성, 개방성, 투명성, 지속성 견지 - 서울시와 자치구의 협력 강화 |

3) 분야별 추진전략 및 과제에 대한 제안

(1) 시민들의 공익활동 확대

[표 6-9] 시민들의 공익활동 확대 분야 종합

| 추진전략 | 추진과제 |
|--------------------|---|
| 사회·경제적 조건 마련 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본권 보장 - 사회 불평등 해소 - 저녁 있는 삶, 생활임금제 |
| 민주시민의식 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 학습모임 지원: 시민 공부 모임, 학습동아리 지원 - 민주시민교육: 민주시민교육 확대, 강화, 민주주의와 자발적 참여의식 함양을 위한 시민교육, 인권의식 고양 - 공익활동에 대한 통합적 학습과 훈련 기회 제공 - 서울시 시민아카데미 운영지원 |
| 소통, 정보공개, 시민공론장 확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 소통: 소통의 일상화, 확대 - 정보공개: 정보공개 투명성 및 접근성 강화 - 참여통로: 사회문제의 공론화를 위한 다층적인 참여통로 구축, 시민참여 관련 정보 및 기회 확대, 사회 소외계층 참여 조건·기회 확대 - 공론장: 온·오프라인 사회문제 공론장 구축, 시민들이 활동할 다양한 층위의 공론장, 거버넌스 모델 개발 - 공론장을 위한 기술과 제도: 시민들이 공론장에 참여하는데 필요한 기반 기술과 제도 마련: 공공데이터 확대, 시민참여 플랫폼 구축, 온라인상의 젠더 폭력에 대한 방지 대책·제도, 개인정보보호 대책, 대표성과 신뢰도를 가진 시민참여를 위한 기술과 제도 마련, 시민의 기술 주권확보 |
| 시민주권 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민 제안 정책화: 시민 제안, 실험, 공론화, 공동 결정에 참여하는 공론장 구축, 시민아카데미 운영 - 결정 권한 강화: 시민참여제도의 시민결정권한 강화 - 예산: 시민숙의예산제 정착 및 확대, 세금의 일부를 시민사회단체나 활동에 기부하는 방안 - 대표성 다양화: 비공식모임, 자율적 시민 등에 거버넌스 참여 접근성 확대 및 대표성 부여 |
| 시민 공익활동 촉진 | <ul style="list-style-type: none"> - 기부 활성화: 기부 활성화 저해요인 해결, 다양한 기부문화 활성화 지원 - 자원봉사 활성화: 공익적 성격이 강화된 자원봉사 프로그램 활성화 - 공익활동에 대한 사회적 인정: 공익활동에 대한 사회적 예우와 명예부여, 자원봉사/공익활동에 대한 실비 지급, 회비가 아닌 시간으로 공익활동 (타임뱅크 제도)·타임뱅크(주민 주도의 호혜적 보상방식)의 도입 ·시민사회(주민) 자원의 일정 비율에 대한 지역 화폐, 마일리지 제공 - 다양성보장 위한 제도화: 자율적시민·비공식 조직 고려, 시민친화적 지원제도 확대(예: 마을공동체사업의 3인모임 지원, 수시공모제 등) - 공익일자리: 공공활동과 일자리창출 연계, 공익적 일자리 확대 - 공공수당 도입, 사회적 기여에 대한 보상방식으로 참여소득 도입, 사회적 가치활동 보상 제도화(사회적 기여를 하면 소득을 주는·보상을 주는 방식) |

2) 시민사회단체 지속가능성 촉진

[표 6-10] 시민사회단체 지속가능성 촉진 분야 종합

| 추진전략 | 추진과제 |
|--------------------|---|
| 공익단체의 사회적 인식 개선 | <ul style="list-style-type: none"> - 아카이브: 시민운동 30년 기록 및 사회적 성과 아카이브 기록 지원 - 성과홍보: 공익단체 활동 성과홍보 (서울방송, TBS 활용) - 인식 개선: 시민사회단체의 사회적 인식 개선(대시민 홍보 등), 공익활동 공공재정 사용에 대한 정당성 인식 확대, 공익활동체험공간 마련(NPO 도서관 설립) - 회원, 모금: 시민사회단체의 모금 및 기부 활성화, 시민들의 단체활동 참여 경로 활성화 지원 |
| 공익활동가 양성 및 노동여건 개선 | <ul style="list-style-type: none"> - 임금·복지: 적절한 경제적 보장, 시민사회단체 활동가 급여, 복지, 휴식 보장 등 처우 개선, 공익활동가 안전망 (공익기금) - 경력·전문성 인정: 활동의 전문성 및 경력인정, 경력에 대한 사회적 인정, 활동가의 경력인정 합리화·인건비 집행기준(지방보조금 집행 운영규정) - 교육기회 확대: 확대활동 기간에 따른 맞춤형 지원(신생조직/성숙조직의 요구의 차이 존재), 조직형태에 따른 맞춤형 지원(홍보/교육/컨설팅, 영세조직간 네트워크 등), 여성 리더십 과정 등 개설 - 후속세대, 인적자원 확보: 공익활동가 후속세대 양성, 청년 뉴딜 사업, 50+인턴십, 지역 내 대학과의 연계, 청년활동가 육성, 세대 간 연대 프로그램 - 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입 |
| 공익활동 공간확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 현행제도 개선 및 확대: 현행 공간지원 기간 확대, 공익활동 공간확대 - 협업공간: 자치구별 지원센터, 1인 활동가, 비등록 단체 협업공간 확대 - 공익단체 공간 임대료, 시설비, 시설개조 지원 |
| 공익단체 설립, 운영 지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 설립: 단체 설립 시 인센티브 제공, 지역 커뮤니티들의 조직화, 단체설립 절차 간소화 - 운영: 1인 활동가, 비등록 활동 지원, 공익활동 사무 지원, 장비, 사무기기 지원 |
| 비영리민간단체 지원·공모사업 혁신 | <ul style="list-style-type: none"> - 방향: 지원확대, 자율성 확대, 규제 완화, 성과주의·관료적 방식 개선, 신뢰기반 - 선정: 신규단체 진입장벽 낮추기, 선정 공정성 - 제도 개선: 다년도 사업허용, 증빙 간소화, 인건비·운영비 제한 폐지(다른 분야와 형평성 어긋남), 예산변경 자율성 확대 및 절차 간소화, 단체 모니터링과 단체 현황관리·투명성 감독, 정산절차의 간소화 등 |
| | <ul style="list-style-type: none"> - 공익활동의 사회적 기여에 대한 정당한 보상, 시민사회단체 활동의(사회적 가치) 성과 보상체계 도입 - 조세감면, 십일조 |

(3) 사회문제 해결을 위한 협력 강화

[표 6-11] 사회문제 해결을 위한 협력 강화 분야 종합

| 추진전략 | 추진과제 |
|--|--|
| <p>행정 관행 혁신과 제도 개선 (정부-시민사회 파트너십 증진)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 협치서울협약: 상호 신뢰, 민관의 공동목표 확인, 수평적 관계, 민간에게 권한위임을 통한 사회적 가치 공동생산자로서의 파트너십 존중, 신뢰에 기반을 둔 협약과 역할 명시 및 행정조직의 충분한 동의 - 태도·관행: 행정 관행 혁신, 민간자율성 보장, 정부에 비판적인 단체와의 소통 확대, 공직자의 수요자 중심의 사고 및 실행 의지 제고, 공직자의 전문성 강화, 관료적 성과주의 개선 - 협치 정책: 관 주도 협치 개선, 협치 증진을 위한 권한 배분의 현실화, 부서 간 칸막이 해소·정책영역·사업간 분절적 사업추진체계 개선, 참여과정 공정성, 참여자 대표성, 협치 교육 확대 - 제도 및 운영 혁신: 민간위탁제도(협치친화적 혁신형 민간위탁운영모델도입), 위원회 제도(위원선임절차의 투명성, 성별·세대별·지역별 참여 및 사회적 소수계층 참여보장, 권고사항의 이행 강제 등), 민간보조금·지방보조금 운영비(지방보조금 운영비 규정, 지방계약법 시행규칙 개정·사업자등록증 규정 등) - 공공재원사용: 사회문제 해결, 사회적 가치활동에 대한 합당한 보상, 공공재원 사용 범위 확대 |
| <p>시민사회 내 협력 네트워크 촉진</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 지역 단위 협력: 주민모임과 시민단체들과의 연계, 작은 조직 간의 연계 - 영역 간 협력: 마을공동체, 청년, 사경 등 시민사회 활동영역 간 협력, 중간지원조직의 공동목표, 연계 활동 - 교육기관과의 연계: 대학-지역사회연계프로그램 모색, 다양한 중등교육기관 및 대학과의 협업 - 공익활동의 연결과 성장: 공익활동 연결·촉진 활동가 양성, 공익활동 플랫폼, 통합적 학습과 훈련 기회 제공 - 시민사회단체 간의 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화, 서울시정에 관여하는 시민사회 단체들의 시민사회 네트워킹을 위한 온·오프라인플랫폼(가칭 시민활력) 구축 - 시민사회 협력플랫폼, 시민넷 설치와 운영지원 |
| <p>기업의 사회적 책임 촉진</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 소셜벤처 성장 지원: 서울시 사회적경제 지원체계의 정책 범위 확장, 소셜벤처의 집적지별 특성과 발전모델 고려, 생태계의 다양성을 촉진하는 방향으로 진화, 창업과 인큐베이팅의 단계를 넘어 서로 다른 성장단계에 따른 차별화된 정책적 지원 인프라 마련 - 비영리스타트업의 생태계 지원, 사회적 문제해결 역량 강화 촉진 - 커뮤니티와 단체, 기업이 협업해서 큰 프로젝트 만들어서 2-3단계로 레벨업 하는 방안 - 시민사회-기업간 네트워크 조성 |

(4) 시민사회 건강한 생태계 조성 지원

[표 6-12] 시민사회 건강한 생태계 조성 지원 분야 종합

| 추진전략 | 추진과제 |
|----------------------------|--|
| <p>시민사회 지식생태계 조성</p> | <ul style="list-style-type: none"> - DB 구축, 아카이브, 성과기록: 시민사회단체 현황 DB 구축, 활동의 체계적인 기록, 관리, 성과기록, 시민사회의 변화와 새로운 시민참여 양상 분석 - 정보제공: NPO활동을 위한 정보제공, 서울 시민민주주의 아카데미 - 연구자 지원: 독립연구자 연구공간 지원, 정보 접근성 확대, 연구 참여기회 확대(행정 절차 개편, 선정평가방식 개선) - 시민주도·현장 중심 연구지원, 공동연구·개방형 연구 협력체계 구축사업추진, 실천적 싱크탱크 역할 강화, 활동가들의 창의 지성 공간 마련, 대학·연구소 등의 전문인력과의 협업 |
| <p>기금 조성 시민자산</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 공공재정 사용과 배분: 공공재정 사용에 대한 인식 전환, 공공재정의 공익활동 배분에 대한 상시기구 구성, 국·공유 재산 활용(시민 자산화) - 정부 출연기금: 시민사회발전기금(서울시 시민사회발전기금 설치 및 운영에 관한 조례 제정, 사회투자기금과 통합 운영), 시민사회 활동을 지원하는 독립적인 공익기금 설치, - 민간주도기금: 시민 공익기금 마련, 시민사회 고유의 자원과 경제적 토대 구축 제도 마련 제3 섹터 성장과 자립을 위한 사회적 금융 - 비영리의 영리지분 5% 제한 조치 개선 - 공익사업에 대한 여신 제공자 확대, 투자프로그램, 펀드 양성 |
| <p>시민사회 정책 전담체계 구축</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 전담기구: 행정체계 밖의 전담기구 필요, 산발적·개별적으로 추진되는 정책과 사업을 통합하고 조정할 기구 필요 - 행정체계: ‘시민사회담당관’(가칭) 설치 - 중간지원조직: 현장의 성숙도에 따른 중간지원조직의 위상·목표·역할 재정비(시민사회 현장 친화형), 중간지원조직의 제도적 지원기반조성(개념/기준 정립, 조례제정), 중간지원조직과 행정의 협력적 관계제정립(민간협약제 도입), 중간지원조직의 재정적 자립기반강화(사회적 재원조달 방안 마련, 서울시 산하기관 재산활용을 통한 수익기반 확충, 재단화 모색), 중간지원조직 내부운영체계개선(운영위원회 다양화, 활성화, 인적역량 강화), 중간지원조직간 연계융합 촉진(중간지원조직간 협의체 구축, 융합형 중간지원조직 설치), 현장의 사업지원을 위한 전문성 확보 - NPO지원센터: NPO지원체계 확대, 중앙·권역·지역 NPO지원센터(동북권·동남권·자치구별 NPO지원센터: 노원구, 금천구, 중랑구) 역할 조정 |
| <p>법·제도적 근거 마련</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 조례: 시민사회활성화 기본조례 제정, 시민사회의 성장기반을 마련하고 시민사회발전을 위한 정부의 역할을 명시 - 기본계획: 시민사회 활성화 기본계획과 중장기 종합계획 필요, 정책의 위상과 타 정책과의 관계 조정 필요 |

7장

조례(안)

1. 서울시 시민사회 활성화 기본조례 제정 배경과 개요
2. 시민사회 활성화 기본조례(안) 조문별 해설

07. 조례(안)

1. 서울시 시민사회 활성화 기본조례 제정 배경과 개요

1) 시민사회활성화 기본조례 제정의 배경

시민사회는 자율과 호혜, 다양성을 기반으로 존엄성, 자유, 평등, 인권, 민주주의, 인간다운 삶 등 시민적·사회적·공익적 가치를 추구하는 공간이다. 시민사회는 시민 개개인이 시민성을 함양하고 공동체 성원들과 더욱더 평화롭게 공존할 수 있는 사회를 만드는 역할을 한다. 지난 30여 년간 한국의 시민사회는 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 다양한 사회문제 해결, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 다양한 공익적 활동이 발휘되는 토대였다. 사회 불평등, 사회갈등, 복잡하게 얽힌 사회문제 등에 직면해 모두가 더불어 잘사는 사회를 만드는데 시민사회의 역할은 더욱 증가하고 있다.

시민사회가 사회의 기대에 부응하기 위해서는 정부의 역할이 무엇보다 중요하다. 영국의 시민사회 전략의 경우처럼 세계적으로 시민사회를 강화하기 위한 국가 차원의 지원사태가 늘고 있다. 한국 정부도 최근 시민사회 관련 제도의 제·개정 작업을 새롭게 시작하고 있다. 문재인 정부는 시민사회 성장기반 마련을 약속하며, 「시민사회발전기본법」 제정, 기부 및 자원봉사 활성화, 민주시민교육 지원체계 개선 등 시민사회 활성화 과제를 100대 국정과제로 포함하여 정책을 추진하고 있다. 최근 대통령령으로 ‘시민사회 성장과 공익활동 증진에 관한 규정’이 입법예고 되어 있으며, 「공익증진을 위한 시민사회발전 기본법」이 국회에 발의되어 있다.

서울시는 박원순 시장 취임 이후 시민사회 친화적인 정책을 추진해 왔다. 민선 5, 6기에 소통, 혁신, 협치 중심의 시정 기조를 바탕으로 시민참여를 촉진하고 민관 협력을 강화해왔다. 그러나 시민사회 활성화에 대한 명확한 인식과 정책 비전이 부재하며, 관련 정책이 영역별로 분산되어 추진되었다는 한계도 보였다. 이에, 민선 7기에 들어 서울시는 ‘시민이 주인 되는 민주서울’이라는 기조에서 시민사회 활성화 종합계획 수립, 서울시 권역·자치구 NPO 지원체계 확대, 공익활동 거점 공간 조성 등 시민사회 활성화 정책을 추진하고 있으며, 이를 제도적으로 근거할 ‘시민사회활성화 기본조례’(이하 기본조례) 제정을 추진하고 있다.

2) 법률과 서울시 조례의 관계 검토

지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 조례 조항들이 관련 법령의 목적과 효과에 저해되지 않아야 하지만, 일정 범위 내에서 지방의 실정에 맞게 규정을 둘 수 있다. 즉 입법형성의 재량을 발휘할 수 있으며, 이는 법령에 위반되는 것은 아니다.

「시민사회발전기본법」이 국회에 계류 중으로, 현재 여건에선 지방정부의 시민사회 지원 규정을 명시한 대표적인 법률은 「비영리민간단체지원법」이다. 2000년 1월 12일에 제정된 「비영리민간단체지원법」은 국가 또는 지방자치단체가 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하고, 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 지원토록 명시했다는 점에서 기본조례 제정의 대표적인 법적 근거이다.

국무총리 훈령으로 마련된 시민사회발전위원회 규정 또한 서울시 시민사회활성화 기본조례 제정의 근거가 된다. 훈령에 따르면 시민사회발전위원회의 기능은 ① 정부와 시민사회 간의 바람직한 관계 정립에 관한 사항, ② 시민사회조직의 활동과 관련된 법령 및 제도의 제정·정비에 관한 사항 ③ 시민사회조직의 활성화에 관하여 필요한 사항 등을 심의하게 되어 있다.

그 외 민법 제32조, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 최근 입법예고된 ‘시민사회 성장과 공익활동 증진에 관한 규정’(대통령령)도 기본 조례 제정의 주요한 법적 근거가 된다.

3) 서울시 조례 간 관계 검토

새로운 조례를 제정할 때 이미 제정된 조례의 내용과 일부 중복되거나 상호연관성을 갖게 된다. 종합적인 법체계에서 개별 조례들은 고립 규정이 아닌 상호 연관되어 있다는 사실을 고려하여 현실 정책에서 상호 충돌되거나 중복되지 않도록 조화시킬 방안을 마련해야 한다. 기본조례와 유사한 목적을 지니는 서울시 조례를 4가지 분야로 분류하여 검토한다.

(1) 시민 공익활동 지원 관련 조례

「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」(이하 공익활동촉진조례)는 2013년 제정되었다. 공익활동촉진조례는 서울시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하는 것이 목적이다. 공익활동촉진조례는 ‘서울특별시 시민공익활동촉진위원회’가 시민공익활동 촉진과 시민사회 발전을 위한 정책을 자문하도록 규정을 두고 있다. 또한, 서울 시민의 공익활동을 촉진하기 위한 조직인 ‘서울특별시 NPO지원센터’의 설치, 기능, 위탁 등 운영에 관한 규정을 포함하고

있다.

자치구 단위로는 노원구, 강동구, 구로구 3곳이 시민공익활동을 지원하는 조례를 제정했다. 이들 자치구 조례는 제정 목적에 있어 서울시 조례와 대동소이하나 추진체계와 구체적인 지원 내용에서 미세한 차이가 있다. 예를 들어, 강동구는 기본계획 수립과 단체 경비지원을 규정했지만, 위원회, 지원센터 설립 등 추진체계는 규정하지 않았다. 반면 노원구는 단체 지원, NPO지원센터 설립 등을 규정했지만, 기본계획 수립과 위원회 설립은 규정하지 않았다. 가장 최근에 제정된 구로구 조례에는 위원회와 지원센터 설립 규정은 있지만, 기본계획 수립과 단체지원 규정은 없는 식이다.

[표 7-1] 시민공익활동 지원 관련 조례

| 조례명 | 목적 | 주요 내용 |
|---|---|---|
| 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례 (2013) | 서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여 | - 기본원칙(제3조) - 시민공익활동 촉진위원회 설치 및 기능, 운영 등(제2장) - NPO지원센터 등(제3장) |
| 서울특별시 강동구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례(2017) | 서울특별시 강동구 구민의 자발적인 공익활동을 수행하는 비영리민간단체 등의 건전한 성장을 지원함으로써 구민의 자치 역량을 강화하고 공익활동 사업의 증진발전에 기여 | - 기본원칙(제3조) - 기본계획 수립(제7조) - 공익활동 활성화 및 지원 활동내용(제8조) - 비영리민간단체 등 경비지원(제9조) |
| 서울특별시 노원구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례(2017) | 서울특별시 노원구 구민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 구민의 자치 역량을 강화하고 나아가 지역사회의 지속가능한 발전에 기여 | - 기본원칙(제3조) - 공익활동 활성화 및 지원 활동내용(제8조) - 민간단체 등의 지원(제9조) - 노원구 NPO지원센터 등(제3장) |
| 서울특별시 구로구 공익활동 촉진에 관한 조례(2019) | 서울특별시 구로구 주민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 지역사회의 공익활동 증진과 지속가능한 발전에 기여 | - 기본원칙(제3조) - 구로구 공익활동 촉진위원회 설치 및 기능 등(제2장) - 구로구 공익활동 지원센터 등(제3장) |

(2) 시민사회 영역별 조례 - 혁신형 중간지원조직의 설립근거가 되는 조례

서울시에는 행정과 민간의 중간에서 시민사회 주체들의 역량 강화를 지원하고 민관협치를 촉진하는 다수의 중간지원조직이 운영되고 있다. 민선 5, 6기의 혁신과 협치 기조하에서 설립된 중간지원조직들은 이른바 ‘혁신형 중간지원조직’으로 일컬어지는데, 서울시NPO지원센터, 서

울시마을종합지원센터, 서울시사회적경제센터, 서울시청년활동지원센터 등이 포함된다.

[표 7-2]에 대표적인 혁신형 중간지원조직의 설치 및 운영의 근거가 되는 조례를 개괄한다. 2012년 「서울특별시 마을공동체만들기 지원조례」(이하 마을공동체조례)가 제정된 이래 공익활동촉진조례, 「서울특별시 사회적경제기본조례」(이하 사경조례), 「서울특별시 청년기본조례」(이하 청년조례)가 수립되었다. 이 조례들에는 관련 사업을 심의 또는 자문하기 위한 위원회 설치·운영, 관련 지원센터 설치·운영 등에 관한 사항이 공통으로 규정되어 있다.

조례마다 구체적인 지원내용에서는 차이가 있다. 우선, 공익활동촉진 조례는 추진체계와 지원센터 설치·운영에 관한 사항을 규정하고 구체적인 지원내용을 명시하고 있지 않다. 공익활동촉진 조례와는 달리 마을공동체, 사경, 청년 조례는 연구·조사, 재정지원·기금의 설치, 교육훈련 등을 포함해 지원사항을 구체적으로 명시하고 있다.

[표 7-2] 혁신형 중간지원조직 설치 및 운영 근거조례

| 조례명 | 목적 | 주요 내용 |
|-----------------------------------|--|---|
| 서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례(2012) | 주민자치의 실현과 민주주의의 발전에 기여하기 위하여 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본원칙, 주민의 권리와 책무, 시장 책무(제1장) - 마을공동체 만들기 사업(제2장) - 마을공동체 위원회(제3장) - 마을공동체 종합지원센터 등(제4장) |
| 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(2013) | 서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본원칙(제3조) - 시민공익활동 촉진위원회 설치 및 기능, 운영 등(제2장) - NPO지원센터 등(제3장) |
| 서울특별시 사회적경제 기본 조례(2014) | 사회적경제의 이념과 구성 주체, 공통의 기본원칙을 수립하고, 관련 정책을 추진함에 있어 각 사회적경제 주체와 서울특별시의 역할에 대한 기본적인 사항을 규정함으로써 서울특별시의 사회적경제 활성화와 지속가능한 사회적경제 생태계 구축에 이바지 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본원칙(제4조) - 사회적경제위원회(제9조) - 사회적 경제 특구의 지정 및 지원(제10조) - 사회적경제지원센터 및 부문별 지원기관(제11조) - 경영지원 등(14조), 시설비 등 지원(15조), 재정지원 및 기금 설치(제16조), 교육훈련 및 연구지원 등(제17조), 우선구매 등 지원(제18조), 사회적경제 당사자 연합체 등의 지원(제19조) |
| 서울특별시 청년 기본조례(2015) | 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 서울특별시 청년의 능동적인 사회 참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통해 청년의 권익 증진과 발전에 기여 | <ul style="list-style-type: none"> - 청년정책위원회(제9조) - 청년의 참여확대 등(제10조) - 청년의 능력 등의 개발, 청년의 고용 확대 등, 청년의 주거안정 등, 부채경감, 생활안정, 문화 활성화, 권리 보호, 건강증진, 청년허브 설치 운영, 청년시설 설치 운영 등(제10조~제20조) |

(3) 시정 참여 및 협치 조례

시민사회 활성화와 관련해 시민의 시정 참여보장 및 촉진, 행정 및 정책과정의 민주성과 투명성 강화를 위한 방안을 규정한 조례로는 「서울특별시 주민참여 기본조례」(이하 주민참여조례), 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」(이하 시민참여예산조례), 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」(이하 서울민주주의조례)가 대표적이다.

주민참여조례는 시에 설치된 각종 위원회/공청회/토론회와 예산편성 과정 등 시정에 참여할 수 있는 시민의 권리를 제도화하고 있다. 시민참여예산조례는 예산과정의 시민참여를 보장하려는 방안으로, 시민참여예산위원회·민관예산협의회 구성/운영, 심사기준, 총회, 지원협의회 구성/운영 등을 규정하고 있다. 서울민주주의조례는 민관합의제 행정기구인 서울민주주의위원회 설치를 규정하고 있다. 위원회의 심의 사항으로 시민민주주의 계획, 민관협치, 위원회 운영계획, 마을공동체 계획, 시민참여예산제(숙의예산제) 운영 등을 포함하고 있어 시민참여 및 민관협치를 포괄하는 위상을 갖는다.

[표 7-3] 서울시 시정참여 및 협치 관련 조례

| 조례명 | 목적 | 주요 내용 |
|---------------------------|---|--|
| 서울특별시 주민참여 기본 조례(2011) | 서울특별시민의 시정에 대한 참여를 활성화하고 서울특별시 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써, 시와 주민이 협력하여 민주적 협치를 실현하고 주민들의 자치 역량을 강화하며, 지역사회의 발전을 도모하는 것 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본이념, 시장 책무, 주민 권리와 의무 (제3조~제5조) - 위원회의 주민 참여(제6조) - 공청회 등의 주민 참여(제7조) - 예산편성의 주민 참여(제8조) - 시정정책 토론 등의 청구(제9조) - 회의공개 원칙(제10조) |
| 서울특별시 시민참여예산제 운영 조례(2012) | 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 서울특별시 예산편성과정에 시민참여를 보장함으로써 시 예산의 투명성·민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본이념(제3조) - 운영계획 수립 및 의견 수렴(제2장) - 시민참여예산 지역회의의 구성 및 운영(제3장) - 시민참여예산위원회 구성 및 운영 등(제4장) - 시민참여예산지원협의회의 구성 및 운영 등(제5장) - 지원 등(제6장) |
| 서울특별시 시민민주주의 기본조례(2019) | 시민의 시정 참여를 촉진하고 정책추진에서 민관협치를 활성화함으로써 시민민주주의 실현에 기여 | <ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 기본 원칙(안 제3조) - 합의제 행정기관으로 서울민주주의 위원회 설치(안 제7조) - 서울특별시 서울민주주의 위원회 구성 및 임기 등(안 제9조 및 제10조) |

(4) 자원봉사와 민주시민교육 조례

자원봉사와 민주시민교육은 시민 개개인의 민주시민으로의 성장과 공익활동을 촉진한다는 측면에서 시민사회를 활성화하기 위한 중요한 토대를 구성한다. 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」(이하 자원봉사조례), 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」(이하 민주시민교육조례)는 시민들의 민주시민으로써의 권리와 책임의식을 함양하고, 사회적 실천을 지원할 목적으로 제정되었다.

자원봉사조례는 서울특별시자원봉사센터 설립 및 사업에 관한 사항, 자원봉사활동의 진흥을 위한 자원봉사자의 날 및 자원봉사주간, 보험가입, 자원봉사활동 등의 지원, 자원봉사캠프 지원 등을 규정하고 있다. 민주시민교육조례는 종합계획 수립과 시행을 위한 민주시민교육위원회 설치와 운영을 비롯해 재정지원, 이수증 발급, 교류협력 등의 내용을 명시하고 있다.

[표 7-4] 서울시 자원봉사·민주시민교육 조례

| 조례명(제정일) | 목적 | 주요 내용 |
|---------------------------------|--|---|
| 서울특별시 자원봉사활동 지원 조례(2000) | 「자원봉사활동 기본법」의 규정에 따라 자원봉사활동을 활성화하기 위하여 자원봉사활동에 대한 지원에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 더불어 사는 행복한 공동체를 이루는데 기여 | <ul style="list-style-type: none"> - 시장 책무(제3조) - 자원봉사활동의 범위(제2조2) - 서울특별시자원봉사센터(제2장) - 자원봉사활동의 진흥(제3장) |
| 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례(2014) | 민주시민교육을 활성화하고 민주시민교육의 지원에 필요한 사항 등을 정하여 시민이 민주시민으로서 지녀야 할 권리와 책임의식의 함양에 이바지 | <ul style="list-style-type: none"> - 기본원칙(제5조) - 민주시민교육 내용(제6조) - 종합계획의 수립 및 시행(제7조) - 민주시민교육자문위원회 설치 및 운영(제8조) - 재정지원 등(제13조) - 이수증 발급(제14조) |

살펴보았듯이, 2010년대 들어 서울시에는 시민사회 활성화에 직접 영향을 주는 다양한 조례가 새롭게 제정되었다. 특히 시민들의 시정 참여와 협치, 시민사회의 다양한 영역을 지원하는데 근거가 되는 조례가 크게 늘었다. 이로 인해 지난 10여 년간 다양한 나이와 계층의 시민들이 시정과 공익활동에 참여하는 계기가 양적으로 확장되었다. 대의민주주의를 넘어 시민들의 직접 참여와 숙의를 발전시켰다는 점에서 고무적이다. 그러나, 다양한 시민의 시정 참여 계기의 확대가 실질적으로 사회문제를 해결하고, 궁극적으로 시민사회의 전반적인 활성화로 이어졌는지는 회의적인 평가가 있다. 특히 시민사회 활성화에 대한 정부의 정책 철학과 비전이 부재한 상황에서 행정의 관점과 일정에 맞춘 제도로 인해 사업 효율성 저하, 시민사회의 내적 분화의 결과가 초래됐다는 비판이 제기되고 있다.

기본조례(안)는 시민사회 영역 간 연계와 통합을 통해 시민사회의 건강한 생태계 조성을 주요 목적으로 한다. 또한, 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무와 정책 수립과 집행의 원칙을 명시하여 정부가 시민사회에 대해 지원하면서 발생할 수 있는 시민사회 가치 훼손과 역할 왜곡의 문제를 방지하고자 하였다. 지원내용에서는 NPO, 마을공동체, 사회적경제, 청년, 자원봉사, 민주시민교육, 시민민주주의 등 기존에 수립된 조례가 규정하는 바에 따라 추진되는 정책이 보다 촉진되고 유기적으로 연계될 수 있는 내용을 중심으로 규정하였다.

4) 기본조례(안) 구성

기본조례안은 제1장 총칙, 제2장 시민사회 활성화 기본계획, 제3장 시민사회 활성화위원회, 제4장 시민사회 활성화 정책 등 전체 4장으로 구성하였다.

제1장 총칙은 조례의 목적과 기본정신 및 위상을 밝히고 있다. 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시장의 책무와 지원), 제5조(정책수립과 집행의 원칙), 제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계)로 구성하였다.

제2장 시민사회 활성화 기본계획은 공익활동 증진과 시민사회 활성화에 필요한 기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정하고 있다. 제7조(기본계획 수립), 제8조(연도별 시행계획의 수립, 시행 및 공표), 제9조(자치구 계획의 수립 및 시행)로 구성하였다.

제3장 시민사회 활성화위원회는 시민사회 활성화 정책을 심의·의결하기 위하여 필요한 위원회 설치 및 운영, 지원조직 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 제10조(시민사회활성화위원회 설치 및 기능), 제11조(구성), 제12조(해촉), 제13조(운영), 제14조(분과위원회와 자문위원회), 제15조(시민사회 영역 간 연계·협력 촉진), 제16조(시민사회 전담부서 설치)로 구성하였다.

제4장 시민사회 활성화 정책은 시민사회 활성화를 위한 주요 정책을 7개 조로 규정하고 있다. 제17조(제도 개선 및 정책평가), 제18조(시민사회 조사 및 연구 등), 제19조(교육·훈련), 제20조(공익활동 사회적 인정체계 구축 등), 제21조(공익활동 공간 설치·운영), 제22조(비영리일자리 확대 등), 제23조(시민사회 발전기금 조성 등)로 구성하였다.

2. 시민사회 활성화 기본조례(안) 조문별 해설

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울시 시민사회 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 시민사회의 건강한 생태계를 조성하여 더불어 잘사는 서울을 만드는 것을 목적으로 한다.

□ 해설

- 목적 조항은 조례의 입법 취지 또는 조례가 달성하고자 하는 입법목적에 밝히는 규정으로써 정책수단과 방법 등을 통하여 지향 또는 달성하고자 하는 바를 표현
- 조례안은 시민사회 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 직접적으로는 시민사회 건강한 생태계 조성을, 궁극적으로는 ‘더불어 잘사는 서울’을 만드는 것을 목적으로 제시

□ 참조 및 검토사항

- 관련법을 살펴보면 공익활동 증진, 지속가능한 발전, 민주사회 발전, 사회문제 해결 및 삶의 질 개선을 입법목적으로 하고 있음.
- 목적을 달성하려는 방안으로 ‘공익활동’, ‘비영리민간단체의 자발적 활동’의 보장과 지원을 규정하고 있음. 여기에 권미혁·진선미 의원안은 상호협력을 추가하고 있음.

| 법 및 법안 | 입법 목적 | 규정 내용 |
|------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| 서울시 시민공익활동 촉진 조례 | 시민사회 공익활동 증진 지역사회 지속가능한 발전 | 시민 공익활동 보장 건전한 성장지원 |
| 서울시 은평구 (안) | 지역사회 공익활동 증진 지역사회 지속가능한 발전 | 주민 공익활동 보장 시민사회 건강한 성장지원 |
| 비영리민간단체지원법 | 비영리민간단체 공익활동증진 민주사회발전 | 비영리민간단체 자발적 활동 보장 건전한 민간단체로의 성장지원 |
| 권미혁·진선미 의원(안) | 시민참여 통한 사회문제 해결 삶의 질 개선 | 국가와 시민사회 간 상호협력 공익활동 증대 시민사회발전 |

- ☞ 서울 시민공익활동 촉진 조례: 이 조례는 서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- ☞ 은평구 공익활동 활성화 지원 조례(안): 이 조례는 서울특별시 은평구 주민의 연대와 호혜, 사회적 가치를 중시하는 자발적인 공익활동을 보장하고 시민사회의 건전한 성장을

지원함으로써 지역사회의 공익활동 증진과 지속 가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

- ☞ 비영리민간단체 지원법: 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.
- ☞ 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안(권미혁·진선미 의원 발의안): 이 법은 국가, 지방자치단체 및 시민사회의 공익증진을 위한 상호협력, 시민의 공익활동 증대 및 시민사회발전 등에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 시민참여를 통하여 사회문제를 해결하고 삶의 질이 개선될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.
- ☞ 시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령 시행령안): 이 영은 정부와 시민사회 간 소통·협력을 통해 시민사회발전과 공익활동 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 조례는 서울특별시(이하 "시"라 한다)가 시민사회의 가치와 역할을 존중하고 독립성, 자율성, 다양성을 보장하며 시민사회 활성화에 책임과 의무를 다하도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

□ 해설

- 기본이념 조항은 조례의 입법 이념, 즉 이 조례가 추구하는 정신과 방향을 밝히는 것을 목적으로 함. 조례가 추구하는 정신과 방향을 이념적, 내용적, 절차적 측면에서 다양하게 제시 가능함
- 조례안은 시민사회의 가치와 역할 존중, 독립성·자율성·다양성 보장, 그리고 시민사회 활성화를 위한 책무가 정부에게 있음을 명시함

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각호와 같다.

1. “시민”이란 서울특별시에 거주하거나, 배우거나, 일하거나, 활동하는 모든 사람을 말한다.
2. “공익”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련된 불특정 다수의 이익을 의미한다.
 - 가. 학문·과학기술·문화·예술의 증진
 - 나. 여성·장애인·이주자·난민·아동·청소년의 권리증진 및 육성
 - 다. 사회적 취약계층에 대한 역량 강화, 일자리 확대 및 삶의 질 개선
 - 라. 사고·재해 또는 범죄 예방을 목적으로 하거나 이로 인한 피해자 지원

- 마. 교육·스포츠 등을 통한 심신의 건전한 발달 및 풍부한 인성 함양
 - 바. 인종·성별, 그 밖의 사유로 인한 부당한 차별 및 편견 예방과 평등사회의 증진
 - 사. 사상·양심·종교·표현의 자유 증진 및 옹호
 - 아. 교육권, 주거권, 노동권, 문화권, 복지권 등 사회적 권리증진 및 옹호
 - 자. 남북통일, 평화구축, 국제 상호이해 또는 국제개발협력 증진
 - 차. 지속가능한 환경과 생태계 보호, 공중위생 또는 안전의 증진
 - 카. 지역사회의 지속가능한 발전
 - 타. 공정하고 자유로운 경제활동이나 소비자의 권익 증진
 - 파. 부정부패와 권력 남용에 대한 감시, 비판, 견제
 - 하. 동물 학대 방지와 동물권 보호
 - 거. 그 밖에 사회구성원의 이익을 위한 것으로 규칙으로 정하는 사항
3. “공익활동”이란 공익증진을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 하는 행위를 말한다.
 4. “시민사회”란 시민과 시민사회조직이 공익활동을 하는 영역을 말한다.
 5. “시민사회 활성화”란 사회 전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태를 말한다.
 6. “시민사회조직”이란 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 모임, 단체, 법인 등으로서 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치를 추구하는 조직을 포함한다. 다만 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되는 모임, 단체, 법인 등은 제외한다.
 7. “비영리일자리”란 시민사회조직에서의 일자리를 말한다.

□ 해설

- 정의 규정은 해당 법령에서 사용하는 용어 가운데 중요하거나 명확하게 의미가 표현되어야 하는 용어에 대하여 개념을 규정하는 것을 목적으로 함. 해당 법령의 해석 기능을 하며 다른 법령과의 관계에서 적용 범위와 한계를 명확히 하는 기준이 됨.
- 1항 ‘시민’인 경우, 「지방자치법」에서 시민은 지방자치단체의 구역 안에 주소로 가진 자에 국한하고 있지만(제12조), 이 조례는 ‘정책권고단’의 의견에 따라, 서대문구 민주시민교육 조례를 준용하여 타 시도에 주소로 두고 있더라도 서울시에서 배우거나 일하거나 활동하는 예도 포함되도록 ‘생활시민’ 개념을 사용함(다음 페이지 참조표 참조).
- 2항 ‘공익’을 정의함에, “사회적 약자 등 시민의 권리 보호와 증진, 사회의 지속가능한 발전 등 사회 일반의 이익”과 같이 간략하게 표기하는 방법(대통령령)이 검토되었으나 의미가 다소 불명확하다는 의견에 따라 권미혁 의원 안의 공익 규정을 따름

- 4항 ‘시민사회’는 시민사회단체를 지칭하는 것이 아닌, 시민 또는 시민사회조직이 공익활동을 하는 영역으로 정의하였음. ‘시민과 시민사회조직이 시민공익활동을 하는 영역’으로 시민사회를 규정한 대통령령, 권미혁 의원 발의안 고려함.
- 5항 ‘시민사회 활성화’는 시민참여, 결사, 협력 등을 통해 사회 전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태로 규정하였음.
- 6항 ‘시민사회조직’은 권미혁 안을 준용하여 비영리민간단체뿐만 아니라 공동의 이익과 사회적 가치를 추구하는 단체, 모임을 포함할 수 있도록 함.
 - ☞ 진선미 의원 안에는 시민사회조직의 범위를 13항으로 제시하고 있음(아래 참조).
 - ☞ 이후 발의된 권미혁 의원 안은 이를 삭제하고 “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”(제2조 제3호)라고 정의하고 있음.
 - ☞ 권미혁 의원 안은 시민사회조직을 정의하면서 열거방식보다는 포괄적이고 유연하도록 주요 특징을 기술하는 방식을 제안한 국무총리실 시민사회발전위원회 의견을 반영한 결과임.
- 7항 ‘비영리일자리’는 시민사회조직에서의 일자리를 정의함. 정책권고단에서 ‘공익활동 일자리’, ‘공익일자리’, ‘비영리영역일자리’ 등 관련 용어를 검토하였으나, ① ‘비영리일자리’가 의미 전달이 쉽고, ② 중앙정부의 ‘비영리일자리’ 정책과 일관성이 유지된다는 긍정적 요소로 비영리일자리를 용어로 선택함.

□ 참조 및 검토사항

- 서울시 조례상에 규정된 ‘시민’의 정의

| 조례명 | 규정 내용 |
|---------------------|--|
| 서울특별시 시민민주주의 기본조례 | 제2조(정의) 1. "시민"이란 「지방자치법」 제12조에 따라 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 말한다. |
| 서울특별시 주민 참여 기본조례 | 제2조(정의) 1. "주민"이란 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 주소를 두고 있는 자를 말한다. |
| 서울특별시 시민참여예산제 운영 조례 | 제2조(용어의 정의) ① 이 조례에서 "시민"이란 다음 각호의 자를 말한다. 1. 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 주소를 두고 있는 자 2. 시 관할 지역에 소재한 기관에 근무하는 자 3. 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임직원 4. 시 소재 「초·중등교육법」 과 「고등교육법」 상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자 ② 제1항에도 불구하고 서울시와 자치구의 공무원 및 산하 출연기관이나 투자 |

| | |
|------------------------------|---|
| | 기관에 종사하는 자(이하 "공무원"이라 한다)는 시민에서 제외한다. |
| 서울특별시 서대문구 민주시민교육에 관한 조례 | 제3조(적용대상) 이 조례에 따른 민주시민교육 대상은 서울특별시 서대문구에 거주하거나, 배우거나, 일하거나, 활동하는 모든 주민으로 한다. |
| 서울특별시 은평구 공익활동 활성화 지원 조례안 | 제2조(정의) 제2호 "주민"이란 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 서울특별시 은평구(이하 "구"라 한다)에 주소를 두고 있는 사람 나. 구에 소재한 기관에 근무하는 사람 다. 구에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임직원 |

- 진선미 의원 발의안에 규정된 시민사회조직 범위
 - ① 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인
 - ② 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업
 - ③ 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따른 마을기업
 - ④ 「민법」 제32조에 따른 비영리법인
 - ⑤ 「법인세법」 제24조 제2항 및 「소득세법」 제34조 제2항에 따른 법정 기부금을 받는 단체(국가, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항에 따른 공공기관 제외)
 - ⑥ 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체
 - ⑦ 「사회복지사업법」 제2조 제3호에 따른 사회복지법인
 - ⑧ 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업
 - ⑨ 「소비자기본법」 제2조 제3호에 따른 소비자단체
 - ⑩ 「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 조합, 연합회 및 전국연합회
 - ⑪ 「자원봉사활동 기본법」 제3조 제3호에 따른 자원봉사단체
 - ⑫ 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회
 - ⑬ 그 밖에 3명 이상의 구성원을 둔 대통령령으로 정하는 법인 또는 단체

- 이 조례가 다양한 시민사회조직의 포괄적 지원을 목적으로 함으로써 자원봉사단체, 사회적기업, 협동조합, 사회복지법인 등 중앙행정기관 또는 서울시의 개별 법령에 따라 지원을 받는 경우 중복지원이라는 문제가 제기될 수 있음. 예를 들어 사회적경제도 본 조례의 규율 대상에 포함한다면 이 영역의 적용 범위와 이 영역과의 관계를 어떻게 규정할 것인지 검토 필요

제4조(시장의 책무 및 지원) ① 서울특별시장은(이하 "시장"이라 한다) 시민사회 활성화를

위하여 실효적인 정책을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 조직·인력·예산 등을 확보하여야 한다.

② 시장은 시민사회 활성화를 위축시키는 제도와 관행을 제거하고 공정하고 실질적인 지원방안을 마련하여야 한다.

③ 시장은 시민사회 활성화를 위한 정책의 수립·시행·평가 등에 있어서 시민사회와 협의하며, 이와 관련하여 시민사회와 협력 체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

□ 해설

- 시장의 책무 및 지원 규정은, 법령의 목적을 달성하기 위한 정책수단의 책임자를 명시하며, 정책을 수행할 때 준수해야 할 내용적, 절차적 기본원칙을 제시
- 조례안은 시장의 책무로 정책 수립 및 시행, 조직·인력·예산 확보 등을 명시하였고, 시민사회 활성화를 방해하거나 위축시키는 제도와 관행 제거, 공정하고 실질적인 지원방안 마련 등을 규정하였음. 아울러 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와의 협력 체계 구축강화를 규정하였음.

제5조(정책 수립과 집행의 원칙) 서울시 시민사회 활성화 정책을 수립하고 집행하는데 다음의 원칙을 준수해야 한다.

- ① 시민사회의 공익증진과 사회적 가치창출 역할을 존중한다.
- ② 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성을 보장한다.
- ③ 시민사회를 활성화하는 책임이 시민사회와 정부 모두에게 있음을 인식한다.
- ④ 경제적, 시간적 이유 등으로 시민들이 공익활동에 참여하는데 소외당하지 않도록 한다.
- ⑤ 정부 주도가 아닌 시민사회의 다양한 주체들과의 소통과 숙의 과정을 충분히 거친다.
- ⑥ 서울시민사회의 역사성과 지역성을 고루 반영한다.
- ⑦ 자치구 시민사회의 생태계를 존중하고 활성화 방안을 지원한다.
- ⑧ 시민사회의 성장 생태계 조성을 위한 포괄적 정책을 펼친다.

□ 해설

- 제5조는 시민사회 정책 수립과 집행에 있어 서울시가 지켜야 할 원칙을 명시하고 있음. 선행 문헌과 현장의 의견, 정책권고단의 의견을 종합하여 제시함.

□ 참조 및 검토사항

- 진선미 의원 발의안에 규정된 기본원칙(제3조)
제3조(기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 시민사회와의 협력, 시민공익활동 및 시민사회조직을 지원하는 데 있어 다음의 각호의 원칙에 따라야 한다.
 1. 시민공익활동 및 시민사회조직의 가치를 존중하고 독립성과 자율성을 보장할 것
 2. 누구든지 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니하고 다양한 시민사회조직에 참여할 수 있도록 촉진할 것
 3. 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 수립 및 집행과정에 시민사회의 참여를 보장할 것
 4. 특정한 사람이나 단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우함이 없이 평등하게 지원할 것
 5. 시민공익활동의 다양성·자발성 및 시민사회조직의 설립·활동의 자유를 침해하지 말 것
 6. 시민공익활동에 참여하는 시민과 시민사회조직에 실질적 도움이 될 수 있는 수단과 절차를 모색하고 지원 효과 등을 고려할 것
 7. 민주적이고 투명한 절차를 마련하여 다양한 시민과 시민사회조직이 시민공익활동에 참여하도록 할 것
 8. 시민공익활동 등에 정치적인 유착 등 부당한 조건을 대가로 지원하지 말 것
 9. 시민공익활동 등을 지원하는 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회의 의견을 수렴할 것
 10. 시민공익활동 등의 지원이 사회적 가치창출에 기여할 수 있도록 할 것

제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계) 시민사회 활성화 지원에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

□ 해설

- 개별 법령들은 독립적으로 존재하지만 동시에 유사 법령들이 상호 간에 유기적으로 연결되어 종합적인 법체계를 구성하고 있음. 새로운 법을 제정할 시에는 다른 법과의 관계를 명확하게 규정하여 조화와 균형을 도모해야 함.
- 조례안은 시민사회의 다양한 영역을 망라하여 시민사회 활성화에 대한 지원을 보다 포괄적으로 규정하기 위한 목적을 지님. 개별(특별)법적 성격을 가지는 조례가 있는 경우(예: NPO, 마을공동체, 사회적경제, 청년, 자원봉사, 민주시민교육, 시민민주주의, 주민참여, 시민참여예산 등)는 그 규정을 우선 적용하고 이외의 사항은 이 기본조례안의 규정에 따름.

□ 참조 및 검토사항

- 서울시장 공약 사항으로 제시된 시민사회 활성화 조례가 공익활동촉진조례의 개정 차원인지 또는 별개의 조례제정인지가 명확하지 않음.
- 정책권고단은 「서울특별시 시민 공익활동의 촉진에 관한 조례」 (이하 공익활동촉진조례)와의 관계에 대해 논의하고 공익촉진조례를 남겨두고 별도의 기본조례 제정을 제안함.
 - ☞ 공익활동촉진조례 개정 시 우려 사항: ① 현재의 공익활동촉진조례는 공촉위원회와 서울시 NPO지원센터 설립과 운영을 규정하는 외에는 시민사회 활성화에 대한 구체적인 규정사항이 없으므로 개정으로는 이 조례가 다루고자 하는 시민사회의 통합적이고 체계적인 지원방안을 담는 데는 한계가 있음. ② 서울시NPO지원센터에게 시민사회 영역 간 통합·조정역할을 부여하더라도 지난 6년간 센터가 비영리민간단체(NPO)를 담당한다는 인식이 강한 상황에서 새로운 임무를 수행하기 어려움.
 - ☞ 공익촉진조례는 존속하고, 별개의 기본조례로 제정할 것을 제안함. 기본조례는 정부의 책무를 명시하고, 개별 영역이 아닌 시민사회 전반의 건강한 생태계 조성을 핵심 입법 목적으로 함. 또한, 시민사회 전반에 대한 지원, 분절된 시민사회 전반의 연계를 위한 방안이 주요하게 담겨 있음.
 - ☞ 영역 간 통합연계를 위한 구체 방안에 대한 검토 필요. 조례안은 제3장에 시민사회활성화위원회 구성을 규정했으나, 별도의 센터 구성은 규정하지 않았음. 향후 공론화 과정에서 시민사회 영역 간 통합연계 정책을 위한 컨트롤타워 기구의 설치 문제를 논의해야 함. 시민사회활성화통합·센터 설립, 서울시NPO지원센터에 역할을 추가하는 방안 등

제2장 시민사회 활성화 기본계획

제7조(기본계획 수립) ① 시장은 시민사회 활성화 지원에 필요한 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시민사회 활성화를 위한 정책 진단·평가
2. 시민사회 활성화 정책의 추진 방향, 목표, 계획
3. 시민공익활동 촉진과 시민사회조직의 설립·운영의 지원방안
4. 시민사회 활동가 양성 등 시민사회 역량 강화를 위한 교육 방안
5. 시민사회 인식 개선을 위한 홍보 방안
6. 시민사회 기초조사와 시민사회 정책 개발 지원방안
7. 기본계획 실행을 위한 재원의 규모와 재원조달 방안
8. 그 밖에 시장이 시민사회 활성화 촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 시장은 기본계획을 수립하거나 수립한 기본계획의 주요한 내용을 변경할 때에는 제 10조에 따른 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 등의 의견을 수렴할 수 있다.

⑤ 시장은 기본계획 수립과 평가를 외부 전문기관에 위탁할 수 있고 그 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제8조(연도별 시행계획의 수립, 시행 및 공표) ① 시장은 기본계획을 추진하기 위하여 시민사회 활성화 정책 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 시행계획을 수립한 경우에 제10조에 따른 위원회에 제출하여 심의를 받아야 한다.

③ 시장은 제1항에 따라 시행계획을 수립한 경우에는 시행계획의 내용, 수립절차 등을 공표하여야 한다.

④ 시장은 제1항에 따라 시행계획을 시행한 경우에는 제10조에 따른 위원회에 전년도 시행계획의 추진실적을 보고하여야 한다.

제9조(자치구 계획의 수립 및 시행) ① 자치구는 조례로 정하는 바에 따라 자치구의 공익 활동 촉진과 시민사회 활성화를 위한 자치구 계획을 수립·시행할 수 있다.

② 제10조에 의해 시장은 지방자치단체에 기본계획을 보내고 그 내용이 자치구 계획에 반영될 수 있도록 요청할 수 있다.

③ 시장은 자치구 계획의 수립 및 시행에 관해 행정적·재정적인 지원을 할 수 있다.

□ 해설

- 기본계획의 규정은 해당 조례의 목적 달성을 위한 효율적이고 효과적인 정책 추진을 위하여 해당 과제의 청사진과 이행계획을 담은 기본계획과 시행계획 수립 등을 정하는 것을 목적으로 함.
- 국가 및 지방자치단체가 수립하는 계획 주기는 통상 3~5년임. 시장의 임기, 계획 대상을 둘러싼 환경 변화의 속도와 시민사회의 변화 속도, 중앙시행계획 및 서울시의 계획 수립 업무의 과중 등을 참작하여 적절한 주기를 정할 필요 있음. 이 조례는 정책권고단의 검토의견 ① 3년은 주기가 짧아 성과 측정이 쉽지 않고 행정 업무가 가중된다는 점, ② 시민사회 활성화위원회의 임기가 2년으로 되어 있는 상황에서 4년으로 할 때 정책의 연속성을 확보하기 어렵다는 점 등을 고려하여 5년으로 정함. 그러나 5년으로 했을 경우, 변화하는 시민사회 생태계와 내외부적 정책변경을 반영하기 어렵다는 의견도 있으므로 추후 재논의가 필요할 것으로 보임.
- 시민사회 활성화를 위한 정책 수립·시행·공표·평가 전반에 대한 사항과 그 가운데 특별히 중요하게 고려해야 할 사항을 규정하였음.
- 상위 법적 근거가 없으므로 광역시장이 조례에 자치구 조례 수립을 강제할 수 없음. 다만 제9조 자치구 계획의 수립 및 시행 조항을 두어 시는 기본계획을 자치구 시행계획에 반영될 수 있게 요청하고 자치구는 지역의 실정에 맞게 내용 및 수립 주기를 규정할 수 있도록 함. 현재 서울시 자치구 가운데 3곳(강동구, 노원구, 구로구)이 공익활동 촉진 관련 조례를 제정하였고 은평구가 준비 중임.

제3장 시민사회활성화위원회

제10조(시민사회활성화위원회 설치 목적·기능 및 성격) ① 시장은 시민사회 활성화를 위한 정책을 자문·조정·심의하기 위해 서울특별시 시민사회활성화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영한다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 시민사회 활성화 기본계획 및 분야별 정책의 수립·시행에 관한 사항
2. 시민사회 활성화와 공익활동 촉진과 관련된 법령과 제도의 제정·수립·정비 및 정책 제안에 관한 사항
3. 시민사회 활성화 재원 마련에 관한 사항
4. 시민사회 활성화 정책 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항
5. 공익활동 참여촉진에 관한 사항
6. 공익활동의 확대, 연결, 성장을 위해 필요한 사항
7. 시민사회의 건강한 생태계 조성에 관한 사항
8. 그 밖에 시민사회 활성화에 필요하다고 인정되는 사항

③ 시장은 시민사회활성화위원회의 자문·조정·심의의 결과에 대한 실질적인 정책의 수용성을 높이고, 이를 위한 행정과의 긴밀한 협력이 가능하기 위한 방안을 세워야 한다. 이와 관련된 사항은 규칙으로 정한다.

□ 해설

- 상위 법령이 없는 경우 의결기능 부여가 어렵다는 정책권고단 검토에 따라 위원회 기능을 자문, 조정, 심의로 정함.
- 위원회의 의견이 실질적으로 정책에 반영되고, 행정과의 긴밀한 협력이 가능하도록 방안을 마련한다는 규정과 이에 대한 사항은 규칙으로 정한다는 내용을 명시하였음.

□ 참조 및 검토사항

- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제2조에 따르면, 위원회는 ‘서울특별시와 시 산하기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위하여 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관’을 말함. 위원회는 행정의 의사결정의 민주성을 확보하고 다양한 이해의 협의, 조정 등을 위하여 설치하는 것을 목적으로 함.
- 2016년 기준 서울시 산하 위원회는 187개이며 심의 기능은 145개, 자문은 30개, 의결은 10개, 행정위원회는 2개로 자문과 심의가 주를 이루고 있음. 「시민민주주의 기본조례」, 「시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 또한 심의 기능으로 국한되어 있음. 자문·심의 중심

으로 역할을 주면 형식적인 참여로 흐를 뿐만 아니라 정책 현장의 목소리를 제대로 반영할 수 없게 됨. 이에 위원회를 단순히 자문·심의라는 기능주의적 접근에서 탈피하여 실질적인 숙의와 공론과정으로 활용하고 의결기능을 보장하여 권한과 책임을 부여할 수 있는 방향으로 구성·운영할 필요가 있음.

- 서울시 위원회 조례 제11조는 위원회의 존속기한을 5년 이내로 하게 되어 있음. 존속기한을 두어야 한다면, 위원들의 임기가 2년+2년인 점을 고려하여 “④ 위원회의 존속기한은 4년으로 한다” 와 같은 항을 추가할 필요가 있는지에 대한 논의 필요

☞ 제11조(위원회의 존속기한) ① 시장 등은 위원회를 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 위원회의 존속기한을 조례 또는 규칙에 명시하여야 한다. ② 제1항의 존속기한은 5년의 범위에서 위원회의 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

제11조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내로 구성하며, 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례 연임할 수 있다.

② 제1항에 따른 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직은 관련 부서 국장급 이상 공무원으로 한다.

③ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉한다.

1. 시민사회와 공익활동에 전문성과 경험이 풍부한 사람으로서 시민사회조직이 추천한 사람

2. 서울특별시의회가 추천하는 시의원 1명

3. 그 밖에 시민사회 활성화를 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사람

④ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 한다.

⑤ 위원회의 사무처리를 위해 간사와 서기를 둘 수 있다. 이때 간사는 시민사회 활성화 지원 업무 담당 팀장으로 한다.

⑥ 이 조례에서 정한 것 외에 위원회 구성에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」의 규정에 따른다.

제12조(해촉) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기 중이라도 위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원 스스로가 위촉 해제를 희망한 경우

2. 장기 치료를 해야 하는 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우

3. 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우

4. 위원회의 직무와 관련하여 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고

인정되는 비위 사실이 발생한 경우

5. 회피신청 대상자에 해당하지만 회피하지 아니한 경우

6. 직무 태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제13조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없으면 그 직무를 대행한다.

③ 위원회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연 4회 개최하고, 임시회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 소집한다.

1. 시장의 소집요구가 있을 때

2. 재적 위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있을 때

3. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 때

④ 위원회 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 비치하여야 한다.

⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원이나 관계전문가 등 위원회 회의에 출석하는 위원에게는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 이 조례에서 정한 것 외에 위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」의 규정에 따른다.

제14조(분과위원회와 자문위원회) ① 위원회의 효율적인 운영을 위하여 분과위원회 또는 자문위원회를 둘 수 있다.

② 분과위원회 또는 자문위원회의 설치·운영에 관한 사항은 위원회의 의결로 결정한다.

□ 해설

- 위원회 구성, 해촉, 운영 등은 「서울특별시 각종 위원회 설치·운영에 관한 조례」의 규정을 따랐음.
- 정기회의는 분기별 1회로 하면 휴가 기간 등의 제약으로 지키지 못하는 경우가 있어 연 4회로 규정하였음.
- 추가로 위원회의 효율적인 운영을 위하여 필요에 따라 분과위원회 또는 자문위원회를 구성할 수 있다고 규정하였고, 구체적인 사항은 위원회의 논의와 의결에 따라 정하는 것으로 명시하였음.

□ 참조 및 검토사항

- 제11조(구성) 제2항의 위원회의 심의 사항에 대한 정책 수용을 촉진하기 위하여 당연직 위원을 관련 부서 국장급 이상 공무원으로 구성하는 규정이 적절한지에 대한 논의 필요. 추가로 관련 부서 공무원을 넘어 시장 또는 부시장이 참여하는 방안도 검토할 필요가 있음.
- 제11조(구성) 제3항의 위촉직 위원 가운데 제1호의 ‘시민사회와 공익활동에 전문성과 경력이 풍부한 사람으로서 시민사회조직이 추천한 사람’에서 추천방식 규정 여부에 대한 검토 필요(예: 공개모집 등)
- 제11조(구성) 제4항의 성별 규정 외에 장애인 등 소수자 배려에 관한 규정 여부 논의 필요. 현행 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」의 제8조(위원회 구성)에 따르면 이와 관련한 사항은 ‘특정성별이 10분의 6을 초과하지 아니한다.’는 규정만 명시되어 있음.

제15조(시민사회 영역 간 연계·협력 촉진) ① 위원회는 시민사회 활성화를 목적으로 시민사회 영역별 연계·협력의 기능을 수행하기 위해 관계 중간지원조직 정책협의회 또는 연속회의 등을 개최할 수 있다.
 ② 정책협의회 또는 연속회의의 구성 및 운영에 관한 사항은 규칙으로 정한다.

□ 해설

- 제15조는 시민사회 영역 간 연계와 협력을 촉진하기 위한 관계 중간지원조직의 협의회 개최를 규정하고 있음.
- 시민사회발전과 공익활동 촉진을 위한 다양한 영역들이 분절되어 있어 정책의 실효성에 문제가 제기되고 있는 상황에서 영역 간 시민사회 관련 정책의 통합, 연계의 기능을 수행하기 위하여 관계 중간지원조직 정책협의회 또는 연속회의 등을 개최할 수 있다는 내용을 명시하고자 하였음.

□ 참조 및 검토사항

- 관계 중간지원조직은 이른바 ‘혁신형 중간지원조직’으로 일컬어지는 서울시NPO지원센터, 서울시도시재생지원센터, 서울시마을종합지원센터, 서울시사회적경제센터, 서울시청년활동지원센터, 서울혁신센터, 서울시청년허브 등이 포함될 수 있음.
- 향후 통합재단 또는 통합지원센터 설립 등에 대해 논의할 필요가 있음. 진선미 의원과 권미혁 의원 발의안은 각각 <공익증진 시민사회발전지원재단>, <공익증진 시민사회발전지원센터> 설립을 규정하고 있으며 이는 모두 재단법인임. 또한, 두 의원의 발의안 모두 시도에도 재단법인 설치를 의무화하고 있음.
- 현재 서울시는 「서울특별시 50플러스재단 설립 및 운영에 관한 조례」를 마련하여 50+재

단을 운영하고 있음.

제16조(시민사회 전담부서 설치) ① 시장은 시민사회 활성화 정책을 전담하는 시민사회전담부서를 설치할 수 있다.

② 시민사회 전담부서는 기본계획 및 주요 사업 수립 및 추진, 추진실적 평가 및 환류, 영역별 시민사회 정책의 통합·조정, 시민사회활성화위원회 지원, 그 밖의 시민사회 활성화를 위해 필요한 정책을 지원한다.

③ 시민사회 전담부서의 업무를 수행하는 데 필요한 경우 시민사회 관련 분야의 민간전문가를 직원으로 둘 수 있다.

④ 시민사회 전담부서는 관련 중간지원조직 간의 연계·협력을 위해 행정적·재정적으로 지원한다.

□ 해설

- 시민사회 전담부서는 시민사회활성화 정책의 수립·시행·평가·환류 과정을 지원하고 각 부서에 분산된 다양한 시민사회 정책을 통합적이고 일관성 있게 조정하며 시민사회활성화위원회의 실질적인 운영이 가능하도록 지원하기 위하여 규정하였음.
- 시민사회의 전반적인 수요와 정책을 이해하고 다양한 시민사회의 이해와 의견을 조정하기 위하여 시민사회에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가를 직원으로 둘 수 있도록 하였음.

□ 참조 및 검토사항

- 관련 판례에 따라 1항은 “설치해야 한다”와 같은 의무가 아닌 “설치할 수 있다”라는 권한 부여방식으로 규정함. 판례는 지방자치단체의 행정기구 설치에 지방자치단체의 장의 전속적인 권한으로 보고 있음. 따라서, 지방의회에서 조례를 통해 행정조직을 구성토록 하는 것은 지방의회가 지방자치단체장의 의사를 반영하지 않은 채 조례로 지방자치단체의 장의 고유권한인 조직편성권에 사전적·적극적으로 개입하는 것으로 위법하다고 볼 수 있음(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결례, 대법원 2014. 11. 13. 선고 2013추111 판결례)
- 시민사회 관련 정책을 통합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 전담부서를 어느 단위에 설치할 것이냐에 대한 논의 필요. 현재 시민사회 관련 정책은 주로 서울 민주주의위원회 4개 과(서울민주주의담당관, 시민숙의예산담당관, 서울협치담당관, 지역공동체담당관)에서 담당하고 있음. 또한, 서울혁신기획관도 사회혁신담당관, 전환도시담당관, 갈등조정담당관 등 3개 담당관을 두고 있으며 이 부서에도 민관협력사업 활성화 지원, 기업사회공헌 지원, 유희공간 시민 활용사업 등 시민사회 활성화 관련 업무가 분담되어 있음.

제4장 시민사회 활성화 정책

제17조 (제도 개선 및 정책평가) 시장은 시민사회 활성화를 위해 시민사회와의 소통·협력을 통해 지속해서 행정절차와 제도를 마련·개선하고 그 결과에 대해 정책평가를 시행하여야 한다.

제18조(시민사회 조사 및 연구 등) ① 시장은 시민사회의 제반 영역에 대한 현황·통계조사와 학술·정책 연구를 시행하고, 통합적인 자료·정보를 집적·공유하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 조사·연구 활동, 통합적인 정보 집적·공유 등에 드는 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제19조(교육·훈련) ① 시장은 공익활동을 희망하는 시민과 시민사회조직 종사자의 역량 강화와 전문성 향상을 위하여 교육·훈련을 시행하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 교육·훈련에 관한 업무 일부를 전문성이 있는 기관·법인 또는 단체 위탁할 수 있다.

제20조(공익활동 사회적 인정체계 구축 등) ① 시장은 시민과 시민사회조직의 지속적인 공익활동을 위해 공익활동의 사회적 인정과 안정적인 기반 조성을 위한 방안을 세워야 한다.

제21조(공익활동 공간 설치·운영) ① 시장은 공익활동 증진 및 시민사회의 네트워크 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등을 제공하여야 하며, 예산의 범위에서 시설 운영 및 그 활동 등에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

② 시장은 제1항의 시설을 설치·운영 및 지원하는 과정에서 시민과 시민사회조직의 참여와 자유로운 활동이 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.

제22조(비영리일자리 확대 등) ① 시장은 비영리일 자리를 확대하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 시민에게 비영리일 자리 구인·구직·관련 교육 등에 관한 최신 정보를 제공하여야 한다.

③ 시장은 컨설팅, 법무·회계, 홍보·행사 등 시민사회 공익활동을 지원하는 관련 산업을 활성화하기 위해 노력하여야 한다.

제23조(시민사회 발전기금 조성 등) ① 시장은 지속적이고 안정적인 시민사회 활성화의 촉진과 지원을 위하여 시민사회발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치할 수 있다.

② 기금의 설치·운영·관리에 필요한 사항은 별도의 조례로 정한다.

□ 해설

- 시민사회 활성화 정책 규정은 시민사회 활성화를 위한 주요 정책 추진의 근거를 마련하기 위한 것을 목적으로 함.

- 현재 시민사회 현황, 실태 등 제반에 대한 기초조사가 안 되어 있는 상황이며, 이는 실효성 있는 시민사회 정책을 수립하는 데 장애 요소로 제기되고 있음. 또한, 시민사회 활성화를 위한 기본 조건으로서 역량 강화, 물리적·재정적 기반 등을 마련하는 것이 중요할 것임. 이에 이 조례는 시민사회 활성화를 위한 주요 정책으로 제도 개선 및 정책평가, 시민사회 조사 및 연구, 비영리일자리 확대 및 정보공개, 공익활동 지원 산업 활성화, 시민 및 시민사회조직의 종사자 교육 및 훈련, 공익활동 공간 설치 및 운영, 시민사회 발전기금 조성 등을 규정하였음.

□ 참조 및 검토사항

- 예산편성을 강제하는 것과 같이 예산편성권을 실제적으로 제약하는 자치법규의 경우에는 지방자치단체의 장의 전속적인 권한을 침해하는 것으로 볼 수 있으므로(2018 자치법규 입안 길라잡이 p.56), 23조는 “할 수 있다”로 규정하였음. 추후 「지방자치법」 제142조에 근거하여 기금 설치에 관한 조례를 만들 때는 “설치한다”라고 규정할 수 있음.

| 조례명 | 기금 규정 내용 |
|---|---|
| 서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 (제26조 도시재생기금의 설치) | ① 시장은 지속적이고 안정적인 도시재생 활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 「지방자치법」 제142조에 따라 도시재생기금(이하 ‘기금’이라 한다)을 둔다. ② 기금의 설치·운영·관리에 관한 세부사항은 별도 조례로 정한다. ③ 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조에 따른 도시재생특별회계는 서울특별시 도시재생기금으로 통합운용한다. |
| 서울특별시 사회적경제 기본조례 (제16조 재정 지원 및 기금의 설치) | ① 시장은 사회적경제기업의 자립을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위에서 다음 각호의 업무에 대하여 사업비를 지원할 수 있다. 1. 사회적경제 관련 교육훈련 및 연구 2. 사회적경제 당사자 연합체 지원 3. 지역별 사회적경제 생태계 조성 4. 사회적경제 특구 육성 5. 사회문제 해결을 위한 혁신형 사회적경제 기업 육성 6. 사회적경제 금융 활성화 7. 사회적경제조직 공간지원 8. 사회적경제 기업 판로확대 지원 ② 시장은 사회적경제기업의 자본조달을 위해 관계 법규에 따라 사회적 금융 시스템을 구축할 수 있다. ③ 시장은 사회적경제 활성화 및 지속가능한 사회적경제 생태계 조성을 위하여 사회적경제에 관한 기금을 설치·운영할 수 있다. ④ 제2항의 사회적 금융 및 제3항의 기금 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다. |
| 서울특별시 중구 사회적경제 활성화 및 지원에 관한 조례 (제9조, 기금의 조성) | ① 구청장은 사회적경제의 활성화를 위하여 사회적경제 활성화 기금(이하 “기금”이라 한다)을 조성하여 운영할 수 있다. ② 제1항의 기금 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 조례로 정한다. |

| | |
|---------------------------------|--|
| 정선군 청년지원 기본조례 (제10조, 청년발전기금) | ① 군수는 청년 정책사업의 안정적 추진과 필요한 재원을 확보하기 위하여 정선군 청년발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치할 수 있다. |
| 영광군 청년발전기금 설치 및 운용 조례 | 제1조(목적) 이 조례는 청년을 종합적으로 지원하고 청년 정책을 체계적으로 추진하기 위하여 「지방자치법」 제142조에 따라 영광군 청년발전기금을 설치하고, 그 관리·운영에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다. 제3조(기금의 설치) 군수는 이 조례의 목적 달성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 영광군 청년발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. |

제24조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

□ 참조 및 검토사항

- 서울시 위원회 조례 제11조는 위원회의 존속기한을 5년 이내로 하게 되어 있음. 존속기한 규정에 대한 논의 필요.
 - ☞ 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」
 - 제10조(사무기구 등) 위원회에는 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 다른 법령의 규정에 따라 설치하거나 둘 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - 제11조(위원회의 존속기한) ① 시장 등은 위원회를 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 위원회의 존속기한을 조례 또는 규칙에 명시하여야 한다. ② 제1항의 존속기한은 5년의 범위에서 위원회의 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

8장

기본계획(안)

1. 서울시 시민사회 활성화 정책의 비전체계
2. 4대 정책목표별 전략과 과제

08. 기본계획(안)

1. 서울시 시민사회 활성화 정책의 비전체계

[표 8-1] 서울시 시민사회 활성화 정책 비전체계

| 비전 | 참여하는 시민, 모두의 시민사회, 활력있는 서울 |
|----------|---|
| 정책 목표 | <p>1. 시민들의 공익활동 확대 시민이 주권자로서 공공의 문제에 권한을 행사하도록 행정을 개방하고, 더 많은 시민이 일상에서 지속적으로 공익활동에 참여할 수 있는 사회·경제·문화 환경을 조성한다.</p> <p>2. 시민사회조직의 지속가능성 촉진 공익활동가와 단체들이 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 활발하게 지속하도록 제반 제도를 개선하고 사회적 지원을 강화한다.</p> <p>3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화 사회문제 해결과 민주주의 발전을 위해 시민사회, 기업, 정부는 상호신뢰를 구축하고 다양한 층위와 영역에서 사회 공동의 이익을 위해 협력한다.</p> <p>4. 시민사회의 성장 생태계 조성 시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환, 지속되어 건강한 시민사회 성장의 자양분이 되는 토대를 마련한다.</p> |
| 정책 원칙 | <p>1. 시민사회의 공익증진과 사회적 가치창출 역할 존중</p> <p>2. 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성 보장</p> <p>3. 시민사회 성장에 대한 정부의 책무 인식</p> <p>4. 시민 공익활동의 다양성 보장과 사회적 인정</p> <p>5. 시민사회조직과의 소통과 협력 강화</p> <p>6. 서울 시민사회의 역할 존중과 지역성 강화</p> <p>7. 자치구 시민사회 생태계 존중과 활성화 지원</p> <p>8. 시민사회 생태계 조성을 위한 포괄적 정책으로 전환</p> |
| 추진체계 | <p>서울시 시민사회 활성화 기본 조례 제정</p> <p>서울시 시민사회 활성화 기본 계획 마련</p> <p>시민사회 활성화위원회 구성 및 운영</p> |

비전

참여하는 시민, 모두의 시민사회, 활력 있는 서울

○ 검토했던 비전 문구

서울시민 모두가 함께 행복하고 풍요로운 사회

시민들의 참여와 연대로 풍요로운 사회

참여하는 시민, 풍요로운 공동체, 활력 있는 시민사회

공공성과 연대로 활력 있는 시민사회

활성화된 시민사회, 공정한 사회, 더 나은 서울

활력있는 시민사회, 더 나은 서울, 모두가 성장하는 서울

※ ‘공익증진을 위한 시민사회 활성화 정책’의 비전과 관련한 키워드는 ‘시민민주주의’, ‘정의로운 사회’, ‘시민주권시대’ ‘참여와 실천’, ‘포용력 있는 사회’ ‘행복한 시민’ ‘풍요로운 사회적 역량’ 등이 제시되었다. 정책권고추진단의 1, 2차 공론장 논의를 바탕으로 제시함.³³⁾

33) 영국 내각의 시민사회전략(2018)의 목표를 “사회적 가치 창출을 통한 모두에게 풍요로운 삶과 공정한 사회”로 삼고 있다.

4대 목표

1 시민들의 공익활동 확대

시민들이 주권자로서 공공의 문제에 권한을 행사하도록 행정을 개방하고, 더 많은 시민들이 일상에서 지속적으로 공익활동에 참여할 수 있는 사회·경제·문화 환경을 조성한다.

사회 공공의 문제에 참여하는 공적 시민(public citizen)의 존재는 활성화된 시민사회의 핵심 요소다. 평범한 시민들 스스로가 자신이 속한 공동체와 사회에 관심을 갖고, 이웃 시민들과 관계를 맺으며, 나아가 공동으로 문제를 해결하는 과정에서 형성되는 시민력과 연대감이 시민사회를 지속가능하게 한다.

서울시는 시민들이 더 많은 분야에서 공익활동에 참여하도록 정보와 기회를 제공하고 행정을 개방해야 한다. 또한, 시간적, 물리적, 경제적 한계로 공익활동 참여가 어렵거나 소외되는 시민들이 없도록 사회·경제·문화적 환경을 조성해야 한다.

2 시민사회조직의 지속가능성 촉진

공익활동가와 단체들이 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 활발하게 지속하도록 제반 제도를 개선하고 사회적 지원을 강화한다.

개별 시민들의 사회참여와 더불어 공익활동을 지속적으로 진행하는 공익활동가와 단체의 역할은 시민사회 활성화에 있어 매우 중요하다. 그러나 지난 30여 년간 사회발전을 위해 기여해 온 공익활동가들과 단체에 대한 사회적 지원이 매우 미약하며, 시장 등 영역과 비교했을 때 불공정한 제도와 관행이 존재한다.

공익활동가들이 생활고로 활동을 중단하지 않고 사회적으로 존중받도록, 또한 단체들이 설립 목적에 맞는 활동에 집중하여 사회적 가치를 창출할 수 있도록 공익활동의 가치와 성과를 훼손하는 각종 제도와 관행을 혁신하며 공익활동에 대한 정당한 보상체계를 마련해야 한다.

3 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화

사회문제 해결과 민주주의 발전을 위해 시민사회, 기업, 정부는 상호신뢰를 구축하고 다양한 층위와 영역에서 사회 공동의 이익을 위해 협력한다.

한 사회의 근본적인 발전을 위해서는 정부·시장과 함께 시민사회의 활성화가 중요한 과제로 제시된다. 최근 들어 사회가 갈수록 복잡·다양해지면서 전통적으로 정부나 시장이 다뤘던 사회문제들의 해결에 시민사회의 역할이 증대되고 있다.

시민사회 활성화는 그 자체로 중요한 정책목표이기도 하지만, 민주주의의 실현과 더 나은 사회를 만들어가는 과정에 기여하는 정책수단이기도 하다. 자율과 호혜의 원리에 기반 해 공익활동을 전개하는 시민사회 주체들이 정부(서울시)와 시장(기업)과 협력함으로써 서울의 사회문제 해결 역량을 높일 수 있다. 시민사회의 다양한 영역과 조직들도 분절화 된 관성을 넘어 서로 연결하고 협력하기 위한 여건의 조성이 필요하다.

4 시민사회 성장 생태계 조성

시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환, 지속되어 건강한 시민사회 성장의 자양분이 되는 토대를 마련한다.

시민사회는 자율과 호혜, 다양성을 기반으로 존엄성, 자유, 평등, 인권, 민주주의, 인간다운 삶 등 시민적·사회적·공익적 가치를 추구하는 공간이다. 시민사회는 시민 개개인이 시민성을 함양하고 공동체 성원들과 보다 더 평화롭게 공존할 수 있는 사회를 만드는 역할을 한다.

시민들의 공익활동의 장으로써 시민사회가 지속적으로 성장할 수 있는 기반을 마련하기 위해 공모사업이나 분야별 지원 방식을 넘어 시민사회 지식생태계 구축, 인적자원강화, 시민자산화 등 시민사회의 지속가능한 생태계를 조성하는 정책을 강화해야 한다.

8대 원칙

1 시민사회의 공익증진과 사회적 가치 창출 역할 존중

- 서울시 시민사회 활성화 정책은 시민사회가 서울이 직면한 도시문제를 해결하고 지속가능한 미래 사회로 전환하는데 중요한 역할을 담당하고 있다는 인식에서 출발한다.
- 시민사회의 역할은 시정 참여에 국한되지 않는다. 지난 30여 년간 한국의 시민사회는 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제 해결, 공익서비스 제공, 공론장과 사회적 자본 창출 등을 통해 우리 사회의 공익증진과 사회적 가치를 창출해왔음을 존중한다.
- 공공성과 연대보다는 효율성과 경쟁이 만연해가는 불평등의 시대에 모두가 함께 잘 사는 서울을 건설하기 위해 강한 시민사회의 존재는 그 어느 때보다 필요하다.

2 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성 보장

- 시민사회는 체계(국가와 시장)의 통제와 지배로부터 벗어나(“독립성”), 시민의 자유와 권리, 그리고 사회적 삶의 “자율성”을 확보하고, 다양한 가치와 의견, 소수자의 권리가 존중받을 수 있는 “다양성”을 핵심가치로 한다.
- 시민사회의 가치를 보장하지 않는 시민사회 정책은 오히려 시민사회의 토대를 약화시킨다. 국가와 시장과는 다른 고유한 영역으로서의 시민사회를 공식화하고, 자율성과 다양성을 인정하는 정책적 관점을 명백하게 견지한다.

3 시민사회 성장에 대한 정부의 책무 인식

- 시민사회를 활성화하는 책임은 시민사회와 정부 모두에게 있다. 특히 시민들로부터 시정 운영을 위임받고 있는 서울시는 시민사회의 자율적이고 다양한 활동을 방해하는 요소를 제거하고 활성화를 위한 사회적, 제도적 토대를 마련한다.
- 시민사회의 국가로부터의 독립 영역, 또는 자율성 강조가 시민사회의 독자발전이나 자발적인 성장 논리로 비약되는 것을 경계한다. 시민사회 활동에 대한 보장과 지원은 국가의 시혜적 조치가 아닌 의무이자 책임이다.

- 구빈, 복지 등 사회서비스 분야만이 아니라 권리 주창, 견제와 비판, 문제해결, 사회적 자본 창출 등의 다양한 분야가 골고루 성장하고 상호 연결될 수 있도록 하는 포괄적 성장 정책을 수립한다.

4 공익활동의 다양성 보장과 사회적 인정

- 시민사회를 움직이는 가장 강력하고 핵심적인 주체는 시민 개개인들이다. 시민들에게 보다 많은 권한을 이양하고 민주적이고 투명한 절차를 마련하여 시민들이 자신들의 삶과 지역사회에 관여하고 통제할 수 있는 조건을 마련한다.
- 시민들의 공익활동이 일부 지식인이나 여유 있는 사람들에 의해서만 이루어진다면, 궁극적으로 시민참여를 통해 이루고자 하는 일상의 민주주의 발전과 사회변화를 가져오는데 한계가 있다. 물리적, 경제적 여유가 없는 시민들이 공익활동에 참여하는데 소외되지 않게 한다.
- 온라인커뮤니티, 마을공동체모임, 자원봉사, 시민단체 참여 등 시민 공익활동의 다양성을 보장하고, 공익활동을 통해 만들어진 공공의 이익을 사회적으로 인정하고 보상할 방안을 다각도로 마련한다.

5 시민사회조직들과의 소통과 협력 강화

- 시민사회 활성화에 있어 시민들에게 학습의장, 공론의장, 실천의장을 적극적으로 제공하고, 소수자의 권리를 옹호, 대변하는 시민사회조직들의 역할은 중요하다. 정부가 경제(시장)를 활성화하기 위해 시장의 주요 주체인 기업들과 협력하는 것처럼 정부는 시민사회 활성화를 위해 다양한 시민사회조직들과 협력한다.
- ‘정부와의 관계에 상관없이’, 다양한 영역과 층위에서 공익적 역할을 수행하는 단체들과 소통하고 협력한다. 또한, 법적 조직 외에 비공식적이고 작은 규모의 조직들이 서울시와 소통, 협력하는데 차별받지 않게 한다.
- 시민사회 활성화 정책은 정부가 마련해서 제공하는 방식이 아닌, 시민사회의 다양한 주체들과의 충분한 소통과 숙의 과정을 통해 만들고 평가한다.

6 서울 시민사회의 역할 존중과 지역성 강화

- 한국의 민주주의와 사회발전의 중추적 역할을 해왔던 서울 시민사회의 역할을 존중하는

한편, 서울시민의 주권회복과 대도시 서울이 겪는 특수한 삶의 문제에 적극적으로 대처하는 서울 시민사회를 강화한다.

7 자치구 시민사회 생태계 존중과 활성화 지원

- 서울시와 자치구가 동등한 위치에 있는 동반자로서 시민사회 활성화를 위해 소통·협력하며, 시 차원에서 추진하는 정책이 자치구에 행·재정적 부담이 되지 않도록 지원한다.
- 서울시는 주민과 단체들의 공익활동, 자치구 내 네트워크·거버넌스 구축활동 등 자치구 시민사회의 자생력 제고를 위해 예산지원에서부터 행정역량 강화에 이르기까지 다방면에서 지원한다.

8 시민사회의 성장 생태계 조성을 위한 포괄적 정책으로 전환

- ‘시민사회 활성화(활성화된 시민사회)’란 시민사회의 다양한 공적 기능을 수행하기 위한 시민의 참여, 조직화, 연대와 협력이 활발히 이루어지고 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 사회를 의미한다.
- 공모사업이나 분야별 지원 방식을 넘어 인적자원강화, 시민자산화 등 시민사회의 지속가능한 생태계를 조성하는 정책을 강화한다.
- NPO, 마을공동체, 사회적경제 등 시민사회 영역간 분절화를 가속화시키는 정책에서 각 영역이 상호연결되어 시너지를 내도록 행정 부서나 중간지원조직에서 산발적, 개별적으로 추진되고 있는 관련 정책과 사업들을 통합하고 조정한다.

2. 4대 정책목표별 전략 및 과제

[표 8-2] 시민사회 활성화 4대 목표별 전략 및 과제

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|--------------------------|-----------------------|--|
| 1. 시민들의 공익활동 확대 | 민주시민 의식 강화 | -시민력 향상을 위한 민주주의 심화교양 교육 -다양한 시민참여 현장과 민주시민교육 연결 |
| | 시민 공익활동 촉진 | -시민 기초 사회참여 증진의 정책목표 제시 -시민 공익활동 사회적 인정 방안 공론화 |
| | 일상적인 시민공론장 활성화 | -공공정보의 접근성 및 활용성 증진 -민간 주도의 공론장 활성화 방안 모색 |
| | 시민 정책과정 참여 확대·심화 | -다양한 시민참여제도의 공고화 -시민들의 공익적 정책과정 개입 활동 활성화 |
| 2. 시민사회조직의 지속가능성 촉진 | 공익활동가 사회안전망 구축 | -(가칭)공익활동지원기금 구축 -미등록단체 및 개인 활동가 맞춤형 지원 |
| | 비영리 일자리 확대 및 지원 | -비영리일자리관련 온오프라인 플랫폼 구축 -비영리 맞춤형 고용장려금제 도입 -비영리스타트업 확대 |
| | 공익활동 거점 공간 조성 | -단체 입주·협업공간 조성 -공공 유휴공간 정보 인프라 구축 및 활성화 |
| | 단체 지원 제도·사업 혁신 | -공익활동 관련 제도 및 지침 정비 -새로운 유형의 비영리스타트업 확대 -단체 맞춤형 성장 지원 |
| 3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화 | 서울시-시민사회 파트너십 증진 | -초기논의부터 함께 하는 민관간 협업과정 정착 -적극적인 시민사회 참여 기반 협치서울협약 추진 -수평적 파트너십 지향 민간위탁제도 개선 |
| | 기업과 시민사회 주체간 연계·협력 촉진 | -기업의 시민사회 지원 영역·방식의 다양화 촉진 -시민사회 지원 산업 활성화 |
| | 시민사회 내 협력 네트워크 구축 지원 | -서울 시민사회 대표성을 띤 협의기구 구성·운영 -통합적인 시민사회 지원을 위한 융합체계 구축 방안 모색 |
| 4. 시민사회 성장 생태계 조성 | 시민사회 지식생태계 조성 | -서울 시민사회 기본통계 및 통합 DB구축 -서울 시민사회 개방형 연구협력체계 구축 -시민사회 도서관 설립 |
| | 시민사회 발전기금 조성 | -서울시 시민사회발전기금 설치 및 운영 -시민사회 재원확보 다변화 지원 |
| | 시민사회 정책 전담체계 구축 | -서울시 시민사회발전위원회 구성 및 운영 -협치형 중간지원조직의 상시협력체계 구축 및 지원 -행정 전담기구 ‘시민사회담당관’(가칭) 설치 |

정책목표 1. 시민들의 공익활동 확대

□ 의미

- 시민참여가 일부 의식 있는 지식인에 의해서만 이루어진다면 이는 대의민주주의 제도의 한계를 보완할 수 없음. 참여의식이 없고 일상생활에서 물리적, 경제적 여유가 없는 일반 시민들의 참여를 독려해야 함.
- 시민참여는 개방적인 행정과 함께 민관 거버넌스를 구성하는 두 축임. 시민참여의 활성화는 최근 서울시를 중심으로 활성화 되고 있는 다양한 시민주도 협치기반 정책사업의 지속가능한 발전의 근본적인 조건이라 할 수 있음.
- 아울러 시민참여는 시민들이 동료 시민과 함께 상호작용하고, 공동의 사회적 문제와 욕구를 해결해 나가는 과정을 통해 좋은 시민으로 성장해 나가는 일상적인 통로라 할 수 있음.

□ 정책 방향

- 적극적인 참여의 주체로서 기본적인 자질이 되는 민주시민 의식의 강화와 이를 통한 시민들의 다양하고 일상적인 공익활동 확대
- 시민들의 참여가 사회의 비전과 과제 제시로 이어지고, 시민들의 의사가 정치·정책과정과 원활하게 연결되며, 시민들이 권력을 감시·견제할 수 있는 통로의 확장

□ 추진전략과 과제

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|-----------------|------------------|---|
| 1. 시민들의 공익활동 확대 | 민주시민 의식 강화 | -시민력 향상을 위한 민주주의 심화교양 교육 -다양한 시민참여 현장과 민주시민교육 연결 |
| | 시민 공익활동 촉진 | -시민 기초 사회참여 증진의 정책목표 제시 -시민 공익활동 사회적 인정 방안 공론화 |
| | 일상적인 시민공론장 활성화 | -공공정보의 접근성 및 활용성 증진 -민간주도의 시민 공론장 활성화 방안 모색 |
| | 시민 정책과정 참여 확대·심화 | -다양한 시민참여제도의 공고화 -시민들의 공익적 정책과정 개입 활동 활성화 |

1-1. 민주시민 의식 강화

□ 필요성

- 최근 서울시는 시민참여와 민관협치 실현을 위한 일련의 정책사업을 활발하게 전개해 왔고, 2019년에는 관련 정책과 실천의 성과를 토대로 ‘시민민주주의’를 시정의 중심 철학으로 설정하고, 서울특별시 시민민주주의 기본조례를 제정한 바 있음.
- ‘시민민주주의’라는 시정 철학이 실현되기 위해서는 민주시민 의식을 함양하고, 시민의 삶과 사회운영의 원리로서 민주주의를 일상적으로 실천하는 시민문화가 필요함.
- 시민들이 생활과 활동현장에서 일상적으로 민주주의의 가치와 원리를 학습하고 훈련할 수 있는 더 많은 민주시민교육의 기회를 제공해야 함.

□ 현황

- 서울시는 2014년 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례를 제정하고 관련된 중간지원조직 설치 및 정책사업을 추진해 왔음. 최근 관련 업무의 소관이 평생교육 관련 부서에서 서울민주주의위원회로 이관된 바 있음.
- 서울시를 필두로 많은 광역자치단체와 교육청, 그리고 기초자치단체에서 민주시민교육 조례를 제정하고 관련된 정책사업을 추진하는 흐름이 활성화되고 있음. 이를 토대로 현 정부도 민주시민교육 제도화를 국정과제로 설정하고 관련된 정책과정을 진행하고 있음.
- 하지만 아직 사회적 인식이 부족하고, 관련 부서나 기관·단체만의 정책 혹은 활동으로 인식되고 있어 민주시민교육의 확산에 어려움을 겪고 있음.

□ 추진과제

1. 시민력 향상을 위한 민주주의 심화교양 교육

- 시민력 강화 평생학습 플랫폼을 기치로 최고의 인문교양 교육을 제공하기 위해 서울시가 운영하고 있는 서울자유시민대학을 심화된 민주시민교육의 장으로 발전시켜 나갈 필요가 있음.
- 서울시가 표방한 시민민주주의의 심화된 이해와 실천역량 강화를 위한 과정을 개설하고, 시민사회의 다양한 공익활동 및 서울시·자치구 정책사업 참여 주민들을 위한 민주주의 심화교양 교육 제공.

2. 다양한 시민참여 현장과 민주시민교육 연결

- 최근 평생학습, 자원봉사, 마을만들기, 사회적 경제 등 시민사회 제반 영역에서 시민참여가 활성화되면서, 다양한 시민참여 현장에서 민주주의의 관점과 역량에 대한 학습요구가 증가하고 있음.
- 이에 부응해 민주시민교육이 다양한 시민참여 현장에서 이루어지는 교육과정에 포함되도록 함.

< 서울자유시민대학 >

- ◇ 서울자유시민대학은 '시민력을 강화하는 평생학습 플랫폼'을 기치로 '인문적 감성과 지혜를 갖춘 성찰적 시민으로 성장, 행복한 배움을 통한 성숙한 시민사회 조성'을 목표로 운영되고 있음.
- ◇ 서울자유시민대학 2022 운영계획에 따르면 인문학, 서울학, 시민학, 문화예술학, 사회경제학, 환경생활학, 미래학 등 7개 학과별 강좌들이 운영되고 있는데, 이중 시민들의 민주시민 의식 강화와 관련이 깊은 것이 시민학임.
- ◇ 시민학은 함께 공동체를 살아가는 민주시민 양성을 위한 실천과정으로써 다양한 분야의 시민 활동가를 양성하는 교육과정을 지향하고 있음.
- ◇ 2019년 시민학 부문에서는 다음과 같은 강좌들이 개설됨.
 - 우리는 미래에 어떤 시민이 될 것인가? : 시민참여정치
 - 관계의 재구성: 더불어 사는 삶의 지혜 찾기 워크숍
 - 글로벌 시민과 문화다양성
 - 허위정보 톨아보기, 나도 팩트체커!
 - 당신은 나답게 살고 있나요?: 민주시민 주체되기
- ◇ 시민학 부문은 시민들의 민주시민 의식 강화를 위한 민주주의, 시민사회, 협치 등 다양한 주제들을 다룰 수 있는 플랫폼으로서 역할을 기대할 수 있음.

* 출처:

http://sll.seoul.go.kr/lms/simin_course/courseRequest/doSiminUnivMain.dunet?mnid=201510753401

1-2. 시민 공익활동 촉진

□ 필요성

- 다양한 층위의 시민사회 영역에서 시민들이 자율과 호혜의 원리에 기반해 펼쳐는 다양한 활동들은 공동체적 관계를 형성하고, 더 나은 지역사회를 실현하는 공익적 의미와 효과를 지니고 있음.
- 시민사회가 발전함에 따라 시민들의 공익활동은 그 규모와 다양성 측면에서 많은 성장을 이뤄 왔지만, 대다수 시민은 아직 공익활동 참여경험이 없음.
- 가장 광범위한 참여형태인 기부와 자원봉사 분야의 서울시민 참여율은 각각 39.3%와 12.9%이며, 마을만들기, 사회적경제, 주민자치 등 다른 형태의 참여는 더 낮은 참여율을 나타낼 것으로 보임.

□ 현황

- 더 많은 시민의 공익활동 참여를 저해하는 요인 중 하나는 시민참여의 존재와 방법을 알지 못하기 때문임.
- 시민참여가 지닌 공익성이 사회적으로 인정되고, 참여한 시민들이 자부심을 느낄 수 있는 문화가 필요함. 하지만 많은 경우 단지 개인의 선행이나, 심지어 값싸게 동원할 수 있는 노동력으로 인식하는 편견과 오해도 존재함.
- 최근 들어 시민참여 관련 교육과 홍보, 그리고 활동을 지원하는 정책사업이 활성화되고 있지만, 참여의 동기부여와 기회가 확대되는 만큼 실제 시민참여가 증가하지 않는다는 현상의 고민이 나타나고 있음.
- 시민들의 사회참여가 점차 증가하고 있지만, 아직 많은 시민들은 참여의 기회를 충분히 누리지 못하고 있음. 통계에 의하면 시민들이 참여하는 활동형태별 참여율은 기부 38.9%, 자원봉사 12.2%, 서울시 정책 관련 사업 1.4% 순으로 나타났고, 단체참여 역시 향우회 등을 제외하면 낮은 참여율을 나타내고 있음.

□ 추진과제

1. 시민 기초 사회참여 증진의 정책목표 제시

- 시민들의 다양한 참여와 시민사회 활성화의 저변을 이루는 자원봉사, 기부, 단체활동 참여 등 기초 사회참여율을 증진할 필요가 있음.

- 이를 위해 서울시와 자치구별 시민 기초 사회참여율 증진을 주요 정책목표로 설정하고, 이를 증진시키기 위한 근본적인 방안을 마련토록 할 필요가 있음.

< 공익 활동 참여·후원 캠페인 >

- ◇ 시민과의 소통, 단체의 자생력 확보를 위해 시민들이 단체 회원으로 가입하는 것은 중요. 시민사회조직에 대한 대외적 이해와 지지 확보 급선무.
- ◇ 서울시민의 단체 참여율을 보면, 동창회·친목회·종교단체·향우회 등 순으로 시민단체·자원봉사는 1.7%(서울서베이, 2017)에 불과.
- ◇ △공익단체의 활동과 성과 알리기(SNS홍보, 홍보물제작지원 등), △ 1시민 1단체 가입 캠페인 △회원모집·후원자 관리 맞춤형 교육, 지원 △ 개인과 법인에 대한 기부장려 인센티브

2. 시민 공익활동 사회적 인정방안 공론화

- 적극적 시민권 실현, 사회문제 해결, 협치 등의 관점에서 시민들의 공익활동 참여의 의미와 사회적 인식 제고
- 최근 논의되고 있는 시민공익 활동에 대한 경력인정 방안이나, 사회적 보상방안(참여기반 기본소득, 타임뱅크 등)에 대한 공론화를 통한 사회적 합의 형성
- 공익활동 경력 인정: 서울시, 서울시 부설 공공기관부터 시작해 ① 채용시 민간 경력에 대한 인정 ② 사업 참여(위원회 지원, 지원사업, 공모사업 등)시 민간경력을 인정한 경력산출, 인건비 집행기준 등 개선 필요

□ 필요성

- 시민들이 일상에서 공통적으로 겪는 문제들을 함께 논의하고 사회적으로 해결할 수 있는 기제(mechanism)가 필요함. 이를 통해 절제되지 않은 욕망 표출이나 집단·지역 이기주의를 넘어 지역사회 전체를 바라보는 공공성의 관점이 정착될 수 있음.
- 시민공론장은 시민들이 지역사회가 직면한 공동의 과제들을 제기하고, 민주적인 숙의과정을 통해 공감과 합의, 그리고 상호책임에 기반해 문제를 풀어나가는 장(場)으로, 다양한 주제와 현장에서 크고 작은 공론장이 활성화 될 필요가 있음.

□ 현황

- 서울시는 그간 주민참여의 맥락에서 온라인 정책제안 플랫폼을 운영해온 한편, 협치와 혁신을 시정방향으로 설정하면서 관련 정책과 실천의 핵심 과정으로 공론과 숙의를 제시하고 있음. 실제로 다양한 정책사업에서 크고 작은 공론장이 진행되었음.

※ 민선7기 4개년 계획. 2.시민참여분야- 과제① 시민 정책참여플랫폼 ‘민주주의서울’ 확대 및 활성화, 과제③ ‘서울시민의회’ 신설 운영

- 공론장은 전통적으로 시민사회가 지닌 중요한 기능 중 하나로, 추후 정책사업을 통해 시도된 공론장이 지역 시민사회 전반으로 확산될 수 있도록 지원.
- 서울시는 그간 공공정보의 공개를 위해 노력해 왔지만, 시민들이 쉽게 접근하고 활용하기에 아직 유용성이 낮은 상태에 있음. 합리적인 공론과 숙의의 기초가 되는 다양한 공공정보들을 공론장에 참여할 시민들이 좀 더 쉽게 접할 수 있도록 해야 함.

□ 추진과제

1. 공공정보의 접근성 및 활용성 증진

- 그간의 공공정보공개 성과를 토대로, 공론과 숙의에 필요한 형태의 정보를 가공해 제공
- 공론장 운영에 필요한 공공정보의 수요조사를 통해 기본적인 정보를 제공하고, 공공정보를 시민들의 눈높이에 맞는 콘텐츠로 생산하는 연구·조사 네트워크 구축

2. 민간주도의 시민 공론장 활성화 방안 모색

- 다양한 시민참여 협치기반 정책사업의 일환으로 추진되는 공론장 외에도 지역 시민사회의

자생적인 공론장을 발굴·지원

- 사회문제나 이해관계와 관련된 간헐적인 공론장 외에도 다양한 사회적 이슈에 관한 일상적인 공론장이 시민문화로 자리잡을 수 있도록 할 방안 모색
- 지원방식에는 갈등해결, 합의형성, 해결방안 도출 등 다양한 상황별 공론장 추진방법 교육, 공론장 추진과정 컨설팅, 공론장 추진 사업비 지원 등이 포함될 수 있음

< 미국 ‘매일 민주주의’와 ‘전국이슈포럼’>

- ◇ 미국의 시민단체인 ‘매일 민주주의’(everyday democracy)는 지역사회의 긴급한 쟁점에 대해 10여 명 정도가 함께 학습동아리를 구성하여 이슈를 명료화하고 나면 지역사회 구성원들을 중심으로 이러한 모임을 확산하고, 대화를 통해 서로 공감하고 이해하면서 관계를 형성하고, 문제를 해결해 나갈 실천방법들을 찾아 결정하고 행동하는 프로그램을 진행.
- ◇ 미국의 국가이슈포럼(National Issue Forum)은 공공숙의에 기초하는 정책형성과 집행을 위해 30개 주, 33개 시민단체가 공동으로 주요 현안에 대한 이슈 북을 제작, 공공토론을 진행.

1-4 시민 정책과정 참여 확대·심화

□ 필요성

- 투표를 통해 선출된 지방정부·의회 권력이 지역 시민사회와 괴리되거나, 주민들의 의사에 반하는 행위를 하는 대의민주주의의 결함이 제기되고 있음.
- 헌법상 명시된 시민주권의 실현을 위해서는 투표 이외에도 시민들이 지방정부·의회의 활동을 감시하고 관여할 수 있는 참여민주주의 기제가 필요함.
- 참여민주주의의 기제는 권력에 대한 감시·견제와 더불어 시민들이 민주주의를 훈련하고, 시민들의 목소리를 적극적으로 반영함으로써 행정의 대응성을 높이는 과정이기도 함.

□ 현황

- 지방자치 관련 현행 법령은 주민소환제, 주민투표제와 같은 직접민주주의의 제도를 비롯해, 조례개폐청구, 주민소송, 주민참여예산 등 다양한 참여민주주의제도를 운영하고 있음.
- 서울시와 자치구의 주민참여 조례는 주민들의 행정에 대한 참여를 활성화함으로써 행정의 민주성·투명성 증진, 행정과 주민의 민주적 협치 실현, 주민자치 역량강화를 목적으로 다양한 주민참여 제도를 운영하고 있음.
- 하지만 아직도 기본적인 주민참여 제도에 대한 주민들의 인식과 참여가 활성화 되지 않은 상황이며, 다양한 협치 관련 제도와 정책의 신설로 주민참여 관련 조례와 제도의 존재감도 약화되고 있음.
- 법령과 조례에 명시된 기본적인 주민참여 제도들의 사회적 위상과 지속가능성을 확보하고, 주민들의 활발한 참여를 촉진할 방안이 필요함.

□ 추진과제

1. 다양한 시민참여제도의 진단과 개선

- 조례에 명시된 위원회, 공청회, 시정정책토론 청구, 회의공개 제도, 주민의견조사 실시, 주민참여 연구회, 주민참여예산제 등의 운영현황에 대한 실태조사 및 발전방안 마련
- 조례에 명시돼 있지만 유명무실한 주민참여기본계획 수립을 서울시가 추진 중인 시민사회 활성화 관련 조례와 계획과의 연관성을 고려해 위상 재설정

2. 시민들의 공익적 정책과정 개입 활성화

- 1990년대 지방자치의 부활과 함께 시민사회 주체들은 시정감시, 의정감시, 예산감시, 정책 제안, 시민입법 등 정책과정에 공익적으로 개입하는 다양한 활동들을 펼쳐왔음.
- 최근 시민들의 개입활동이 지방자치단체 제도개선 등으로 제도화됐지만, 견제와 균형의 민주주의 원리상 시민들의 공익적인 정책과정 개입활동은 여전히 필요성을 지님.
- 시민들의 정책제안 단계뿐 아니라 정책의 결정·집행·평가 전반에 있어서 시민들의 다양한 감시활동(Policy Watch)이나 정책실험(Policy Lab) 활동의 활성화 방안을 모색해 나갈 필요가 있음.

< 정책실험(Policy Lab) >

- ◇ 영국은 2014년부터 디자인을 활용한 정책개발 모델인 정책실험 프로젝트를 운영해 옴. 방법과 절차에 있어 각 정책별, 정부의 역할별로 적용이 가능한 디자인 툴을 개발해 제공함.
- ◇ 핀란드는 ‘실험의 핀란드’ 프로젝트를 진행함. 정책수립 과정 개선을 위해 이론적 접근을 탈피해 실험적이면서 구체적 근거(evidence)에 기반을 둔 접근을 지향함. 사람들이 새로운 정책의 도입이나 정책 변화에 어떻게 반응하는지를 살펴보는 과학적 연구를 기반으로 정책을 수립하고 최종 결정을 내리는 방식으로 기본소득제 적용을 실험한 바 있음.
- ◇ 우리 정부도 2018년 실험 결과에 입각해 신규 정책을 추진하는 정책실험의 시범 도입 계획을 발표한 한편, 대구도시공사가 대구 스마트시티 선도 모델 개발에 ‘시민주도형 폴리시랩’을 적용하겠다고 공표한 바 있음.

정책목표 2. 시민사회조직의 지속가능성 촉진

□ 의미

- 개별 시민들의 사회참여와 더불어 공익활동을 주도적, 지속적으로 수행하는 공익활동가와 단체의 역할은 시민사회 활성화에 있어 매우 중요
- 지난 30여 년간 사회발전을 위해 기여한 공익활동가들과 단체에 대한 사회적 지원은 미약하며, 시장 등 영역과 비교했을 때 불공정한 제도와 관행 존재
- 공익활동가들이 생활고로 활동을 중단하지 않고 사회적으로 존중받도록, 또한 단체들이 설립 목적에 맞는 활동에 집중하여 사회적 가치를 창출할 수 있도록 활동가와 단체의 사회적 기여에 합당한 사회적 인정과 보상체계를 마련해야 함

□ 정책 방향

- 공익활동가와 단체들의 공익적 목적의 활동을 사회적 노동으로 인정
- 민관의 수평적 파트너십을 형성하고, 공익활동의 가치와 성과를 훼손하는 각종 제도와 관행을 혁신하고, 공익활동에 대한 정당한 보상체계 마련
- 서울시 사업의 참여나 협력 여부와 관계없이 다양한 영역과 조직형태로 활동하는 개인, 모임, 단체 등이 지원정책에서 소외되지 않도록 세심한 정책 설계
- 규제·관리 중심의 공모, 계약 방식의 지원에서 단체의 자율성과 자생력을 강화하는 현장 맞춤형 지원으로 전환

□ 추진전략과 과제

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|------------------------------|-----------------------|--|
| 2. 시민사회조직의 지속가능성 촉진 | 공익활동가 사회안전망 구축 | - (가칭)서울시 공익활동지원기금 조성 - 소규모/미등록 단체 맞춤형 지원 |
| | 비영리 일자리 확대 및 지원 | - 비영리일자리 관련 온오프라인 플랫폼 구축 - 비영리일자리 맞춤형 고용장려금제 도입 - 비영리스타트업 지원 |
| | 공익활동 거점공간 조성 및 활성화 | - 공익단체 입주·협업공간 조성 - 공공 유희공간 정보 인프라 구축 및 활성화 |
| | 단체 지원 제도·사업 혁신 | - 공익활동 관련 제도 및 지침 정비 - 단체 맞춤형 성장 지원 |

2-1 공익활동가 사회 안전망 구축

□ 필요성

- 시민사회에서 공익활동가들은 핵심적인 역할을 수행함. 그러나 서울시 소재 단체들의 54.5%가 상근활동가 신규 충원에 어려움을 겪고 있고, 이는 소규모·신생 단체에서 더 심각함. 최근에는 근무조건이 나은 중간지원조직, 재단, 행정 등으로 이직하는 경우가 많아 시민사회 현장에는 중견활동가들이 부족한 상황임.
- 공익활동에 오래 종사하더라도, 활동 특성상 경력(4대 보험 증빙 등)으로 인정받지 못하거나, 직업군으로 분류되지 않아 자긍심 저하, 경력개발과 은행 대출 등에서 불이익 발생함.
- 공익활동가 양성과 공익활동가의 건강권, 노동권을 위한 사회적 안전망 구축은 상호연결되어 있음. 최소한의 생계보장과 직업 안정성이 보장되지 않는 한, 공익활동 영역에 관심이 있어도 직업으로 선택하기 어려운 현실임.

< 공익활동가들의 삶과 활동에 관한 조사 >

※ 동행(2019) 설문조사는 많은 공익활동가들이 낮은 임금, 열악한 복지조건, 과중한 업무 등 불안정한 노동조건에서 활동하고 있으며, 건강, 재정 상황 악화 등 개인적인 어려움에 처했을 때 최소한의 안전장치가 부재함을 확인함.

- ◇ 공익활동가들의 신체적, 정서적 건강 이슈가 증가하나 건강유지에 시간과 돈을 쓰기가 여의치 않은 상황. 스트레스, 우울, 근골격계 질환은 전국 성인과 비교해 심각한 수준으로 나타남.
- ◇ 공익활동가들의 월평균 소득(세전 기준, 급여 외 소득 합산)은 231.9만 원으로 전체 임금근로자보다 1년 환산 약 300만 원 정도 낮으며, 활동경력/나이 등을 감안하거나, 특정 직업군(사회복지사, 공무원 등)과 비교했을 때는 현저히 낮음.
- ◇ 월세거주인 경우 소득대비임대료 비율이 수도권 평균보다 높아 주거비 부담이 큰 편임.
- ◇ 공익활동가들은 소속 단체에서 재정부담이 큰 복리후생(학비, 주택마련비 용자) 등의 혜택을 받지 못하고 있음.
- ◇ 공익활동가들은 활동내용, 조직 내부의 의사소통과 업무내용 보다는 임금·소득, 복리후생, 일/생활 균형면에서 만족도가 낮음. 공익활동 선택을 후회한 이유는 생활불안정, 적은임금/수입, 장애발전가능성 낮음 등의 순으로 높음.
- ◇ 향후 공익활동의 주요 주축이 될 30대와 4~5년 차 내외 그룹이 공익활동의 만족도나 미래의 전망이 상대적으로 어두운 것으로 나타남

□ 현황

- 공익활동가들의 상호부조를 촉진할 수 있는 「공익활동가 공제회법」(유재중 의원 대표발의) 제정 등의 노력을 지속하여 왔음.
- 「서울특별시 시민사회 공익활동가 지원단체 지원 등에 관한 조례」(박양숙 대표발의),

2014)가 추진된 바 있음.

□ 추진과제

1. (가칭)서울시 공익활동지원기금 조성

- ‘(가칭)서울시 공익활동지원기금’을 조성하여 유동성 위기에 놓인 단체들의 용자, 공익활동가들의 복지 증진을 지원할 필요가 있음
- 지원분야(예): 인건비(유동성 위기에 놓인 단체들에게 급여를 무상대출하거나 안식년에 들어간 활동가를 대체하는 인력에 대한 인건비 지원 등), 교육기금(학자금융자대출, 해외연수기금 등), 주거복지(서울시 맞춤형 공공주택, 공동체주택, 사회주택 프로그램과 연계), 건강지원 등

2. 미등록단체 및 개인 활동가 맞춤형 지원

- 법적 성격을 갖는 단체보다 임의단체인 경우 재정 운영과 활동가들이 겪는 불안정성은 높음. 비법인, 미등록단체로 운영되고 있거나 개인으로 활동하는 공익활동가에 대한 맞춤형 지원이 필요함.
- 서울시가 ‘소상공인 사회안전망 강화’의 일환으로 진행하는 긴급자영업자금, 서울형유급병가 등과 같은 지원방안을 마련할 필요가 있음

< 지속가능한 공익활동을 위한 지원방안 선호 조사 >

※ 지속가능한 공익활동을 위한 사회적 지원방안 선호 설문조사(동행, 2019)

- ◇ **공익활동가의 공식직업군 분류:** 공익활동은 정부의 직업분류표에서 ‘기타’ 직업군으로 분류되어 경력 인정, 보험가입 및 대출 등에서 불이익이 있음. 공익활동가를 독립된 공식 직업군으로 분류하도록 개선 (15.1%)
- ◇ **정부 보조금 사업의 인건비 개선:** 현재 정부의 공익활동 지원사업은 공익활동가의 인건비를 제대로 보장하고 있지 않음. 일정 비율 또는 기준에 따라 보조금을 인건비로 제공할 수 있도록 개선 (31.5%)
- ◇ **공익활동을 위한 시민자산화:** 다양한 기금과 펀딩으로 공익활동 단체가 토지와 건물을 소유하고 그 운영수익으로 자립기반을 마련하도록 제도 개선 (15.5%)
- ◇ **시민공제회법 제정:** 공무원, 교사, 군인 등 다양한 직업군에서는 자조자립을 목적으로 보험과 금융업무를 수행할 수 있는 공제회를 설립/운영하고 있음. 공익활동가 공제조합도 정식 공제회로 인정받아 활동가의 처우개선과 복지지원을 적극적으로 할 수 있도록 시민공제회법 제정 (4.9%)
- ◇ **공익활동가 기본소득 도입:** 청년, 농민, 문화예술인을 위한 기본소득 도입 논의처럼 공익활동가를 위한 기본소득 도입

2-2 비영리 일자리 확대 및 지원

□ 필요성

- 최근 전 세계적으로 일자리가 부족하며 고용의 질이 떨어지는 상황에서 일자리의 양적 확대뿐만 아니라 괜찮은 일자리에 대한 관심이 증대하고 있음. 특히 청년세대들은 자신이 사회적으로 쓸모 있으며 세상에 기여하고 있다는 자부심을 느낄 수 있는 의미 있는 일자리에 대한 관심이 높음(이명신·김운호, 2018)
- 비영리영역 일자리 확대는 일자리 창출효과 뿐만이 아니라 공공성 증진과 사회변화를 실현하는 이중 전략이 될 수 있음. 그러나 2019년 행안부가 추진한 ‘지역주도형 청년일자리’ 정책을 제외하고는 정부의 주요 일자리 지원정책은 중소기업·소상공인 또는 취약계층 일자리 지원에 맞추어져 있음.

< 비영리 영역 일자리의 사회적 기여 >

- ◇ 경제침체기 비영리 영역의 기능: 2009년 글로벌 경제위기 과정에서 미국에서 비영리영역(제3섹터)은 유일하게 고용감소가 일어나지 않은 영역이었으며, 정부의 재정위기와 시장의 위축이라는 힘든 상황을 극복하는데 주요한 사회적지지 기반을 강화하는 기능을 함
- ◇ “지난 2009년 글로벌 경제위기 동안 비영리부문의 활동성파가 더욱 의미가 깊다. 비영리부문에 서마져 대량 실직사태가 벌어지고 이와 함께 제공되는 비영리사업과 서비스가 줄었다면 미국 경제의 불황은 더욱 심각했을 것이고 국민들의 삶 또한 더욱 악화되었을 것이다. 미국에서 비영리 부문은 경제위기 상황에서 사회안전망을 제공하는 역할을 하고 있다.”

* 출처: 서울시NPO지원센터 2019 정책연수 보고자료

□ 현황

- 서울시(뉴딜일자리지원사업, 50+공익활동가 양성사업)를 비롯해 청년재단-시민사회연대회의(청년일경험사업), 시티은행-경희대공공대학원 등이 공익활동가 인턴제를 추진한 바 있음. 이러한 프로그램은 시민사회조직의 신규 인력 충원에 일정부분 기여했지만 작은 규모, 단기 지원, 참여제한 등으로 근본적인 해결방안이 되지 못하고 있음.
- 서울시는 서울일자리포털 (<http://job.seoul.go.kr/Main.do?method=getMain>) 운영과 뉴딜일자리 매니저 사업을 진행하면서 일부 시민사회 영역(청년, 사회적경제, 마을공동체)과 연계를 시도하고 있으나 인지도와 활용도가 낮아 비영리 영역 전반의 구직/구인 정보의 풀이 형성되지 못하고 있음.

□ 추진과제

1. 비영리 일자리 관련 구인구직 온·오프라인 플랫폼 구축

- 서울일자리포털에 공익활동가 채용창 오픈, 서울산업진흥원과의 연계 프로그램 진행, 비영리일자리 온라인 플랫폼 설치 등을 통해 비영리 영역의 다양한 구인구직 관련 정보 축적, 구인단체와 구직자 연결 지원
- 공익활동에 대한 교육, 직무역량 강화 프로그램, 경력설계를 위한 교육 등 지원

2. 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입

- 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입을 통해 공익활동가가 시민사회단체에 취업시 지원
- ※ 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입운영(정병순 외, 2017: 274): △ 신규 고용시 중소기업의 고용지원에 준해 고용장려금 지급, △ 단체·서울시 매칭방식, △ 1년간 매월 최저시급의 70%(주 40시간 기준 2018년 약 110만원)에 준하는 급여와 4대 보험 법정부담금을 지원, △서울시 또는 정부기관이 지원하는 공익활동 사업을 수행하는 단체의 경우 최대 6개월 이내에서 1회 연장지원 가능

3. 비영리스타트업(nonprofit startup) 지원

- 비영리스타트업 관련 자료의 구축, 유사단체와의 네트워크 지원, 전용공간 지원, 창업 및 운영 지원 등 비영리분야 산업생태계 조성 지원
- 비영리스타트업이 참여할 수 있는 공모사업 채널 확대, 공공입찰 기준 현실화(비영리분야라는 이유로 상대적으로 낮게 책정되는 간담회비, 식대 등 행사 진행시 소요되는 비용의 현실화)
- ※ 비영리스타트업이란?
 - ◇ 사회문제 해결, 공익추구라는 비영리단체의 운영 목적과 구체적 솔루션 중심 접근이라는 스타트업의 특성을 결합한 새로운 공익활동 모델
 - ◇ 전통적인 비영리분야인 종교, 돌봄, 자선 등의 분야뿐만 아니라 출판, 컨설팅, 공유경제, 도시재생, 교육, 문화 등의 다양한 분야에서 늘고 있음.
 - ◇ 조직은 비영리단체와 사회적경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)의 복합적인 특성을 보이고, 공유경제·소셜미디어 활용, 사회적 멘토링 도입, 기부와 자원봉사, 민관후원, 타사회단체와 연계하는 운영방식을 채택. 수익을 내는 사업을 하지만, 수익을 기업처럼 주주에게 배당하거나 자산화하지 않고 지향하는 가치 실현을 위한 목적 사업에 사용

□ 필요성

- 서울시 소재 단체들의 공간 소유형태로 볼 때 월세 비중(56.1%)이 높게 나타나 공익활동공간 확보가 단체의 재정적 부담의 주요한 요인임. 활동 공간 확보에 대한 어려움은 소규모단체, 신생단체, 미등록단체, 1인 활동가 등에서 상대적으로 높게 나타남.
- 서울시는 그간 광역, 자치구, 근린 또는 정책대상별로 지원한 공간이 동반상승 효과가 미흡했으며, 임대료·인건비 부담으로 인해 공간유지에 어려움이 있다고 자체 평가한 바 있음. 민선7기 서울시정 사업으로 ‘공익활동 거점공간 조성’(민주서울, 시민참여분야 4번과제)을 계획하고 있음.

□ 현황

- 공익활동 거점공간으로 서울혁신파크, NPO지원센터(2개), 청년시설(10개), 마을활력소(41개) 등(2018년 기준)이 개소되어 운영 중.
- 중간지원조직(예: 서울시NPO지원센터) 시설 내 일부 공간을 공익활동의 협업 공간이나 회의장소로 무료·소액 대여하고 있는 프로그램에 대한 평가가 좋음. 그러나 협업공간의 경우는 적은 규모, 단기간(평균 6개월), 비영리민간단체·임의단체 등록 시 주소지 증빙 어려움 등의 개선이 필요

□ 추진과제

1. 단체 입주·협업공간 조성

- 공익활동 단체들의 공동입주를 통한 상승효과 창출, 서울시 공익활동의 상징적 거점역할을 통한 공익활동 및 시민참여 활성화에 기여
- 초기 자금을 지원하고 장기적으로 시민사회 자산으로 전환시키는 방안으로 설계

2. 공유 유휴공간 정보 인프라 구축 및 활성화

- 공공시설이나 민간이 보유하고 있는 공간 중 유휴시설이나 유휴시간활용 공간에 대한 정보 구축, 민간참여를 촉진할 수 있는 인센티브 마련
- 토론회, 워크숍, 소모임, 교육공간 등 공간유형별로 활용 가능한 공간 정보 정리

- 통합 이용시스템 구축, 활용방안 극대화 방안 마련 등

※ NPO공간 네트워크 지원사업(정병순 외, 2017: 272)

- ◇ 기업체, 대학 등의 민간 시설을 활용하여 비영리단체, 공익형 시민활동가, 지역활동가들이 원활하게 활동할 수 있는 거점 공간을 전면적으로 확대·모임 및 활동을 위한 공간 인프라를 대대적으로 확충하여 시민사회 활동가들이 손쉽게 만나고 교류할 수 있도록 지원·특히, 대학과 지역사회의 협력체계를 모색하는 캠퍼스타운 사업과 관련해 시민사회의 활동공간 지원을 확대
- ◇ 공공시설, 민간이 보유하고 있는 공간 중 유휴시설이나 유휴시간대를 활용해 공유공간 인프라를 구축: 서울시와 시설을 보유하고 있는 민간주체와 협력체계를 구축하되 민간의 참여를 촉진할 수 있는 인센티브 마련·서울시 공공서비스 예약(www.yeeak.seoul.go.kr)을 통해 참여하는 공공이나 민간이 보유하고 있는 시설의 이용에 관한 통합적 이용시스템을 구축·이용자들의 시스템 접근 편의성 향상을 위한 전용 어플리케이션 개발·특히, 민간 시설의 경우에는 요일별, 시간대별 참여가 가능하도록 하여 참여 가능성 및 활용방안 극대화
- ◇ 시설 이용에 따른 소정의 이용료 수익 외에, 시설 소유 주체에 대해 사업 참여에 따른 별도의 인센티브를 제공·민간시설의 경우 공공시설에 준하는 시설 이용료를 이용자에게 징수하고 서울시는 이용료에 대한 재정 지원·공유시설로의 전환과정에서 시설소유주체가 부담해야 하는 시설 운영 및 개보수 비용이 발생하는 경우 비용 일부를 서울시가 지원하는 방안을 검토

□ 필요성

- 정부가 발주하는 각종 공익활동사업의 공모에 참여하거나 사업을 위탁 운영하는 경우, 이는 이미 개별단체의 사업이 아닌 공익적 서비스 활동을 국가로부터 위임받은 공적인 활동임. 그럼에도 불구하고 학교나 일반 영리 기업 등과 비교해 공익단체에게 차별적인 계약조건을 부과하고 있음
- 영리를 목적으로 하지 않는 단체들이 자체 수익사업과 기부금만으로 운영할 수 없다는 것은 국내외에서 확인된 사항임. 단체에게 공모사업을 통해 사업비를 보조하는 방식만으로는 시민사회 활성화를 기대할 수 없으므로 지원의 다양화, 다각화 필요

□ 현황

- 시민사회 지원 관련법과 규정은 단체들이 공익활동을 전개하면서도 소요한 자체 자원에 보전은 차치하고, 여타 영역에 비교해 차별적인 조건을 강요하고 있음. 또한 서울시는 공익 활동 계약(비영리민간단체 공모사업, 중간지원조직을 통한 계약 등) 등에 불필요한 증빙을 과도하게 요구하고 있음.
- 비영리민간단체 공모사업은 서울시가 추진한 시민사회 정책 중 단체들에게 인지도, 참여율에서 모두 가장 높은 평가를 받은 반면 만족도는 매우 낮음. ① 민선 5, 6기 동안 1년 평균 141개 단체에 1,547만원을 지원하고 있어, 이전 12년과 비슷해 물가상승률이나 단체 증가를 반영한다면 오히려 축소됐다고 할 수 있음. ② 운영 면에서 자격요건, 경상비사용제한 규정, 과도한 증빙처리, 단년도 사업 제한 등이 지속해서 개선과제로 제기되어 왔음.

□ 추진과제

1. 공익활동 관련 제도 및 지침 정비

- ※ 장기적으로 「지방재정법」, 「비영리민간단체지원법」 등 관련 법령의 개정을 통해 근본적인 개선책을 마련해야 하지만 단기적으로 법의 해석, 지침 개선, 관행의 혁신을 통해 지자체 차원에서 개선 가능한 부분 존재.
- 공모사업 혁신: ① 공모사업의 예산 규모 확대 ②구조 혁신: 다년도 사업 허용, 협력사업 활성화, 성과·평가 방식 개선 ③ 운영개선: 표준협약서 마련, 강사료·인건비 등 지급기준 개선(내부 인건비 및 강사료 규정 완화 등), 예산변경 자율성 확대 및 절차 간소화, 정산업무 지원 ④ 서울시의 위드우리(withWoori) 보조금관리 시스템의 개선 등

- 민간보조금 사업 개선: 민간보조금 혁신TF 논의 결과 반영 및 촉진
- 서울시 비영리민간단체 등록 요건 완화: 상시 구성원 100인 이상, 활동 증빙 등 등록요건을 완화하여 소규모 단체들이 행정적 지원을 받을 수 있도록 유도
- 인건비 항목 지침 변경: 비영리민간단체 보조금(활동인건비 제외), 기부금품법(사업비에서 인건비 제외), 민간위탁제(법인 관리운영비 제외 등)

< 사업비 지원 범위-인건비 사용 논란>

- ◇ 비영리민간단체지원법은 사업비 지원을 원칙으로 하여, 사업비중 임/직원의 보수로는 사용이 불가하도록 규정(6조). 지방재정법 또한 지방보조금의 경우에 법령에 명시적 근거가 있는 경우를 제외하고는 운영비 목적으로 교부할 수 없도록 규정하고 있음(제32조)
- ◇ 시민사회는 이러한 규정이 불합리, 불공정하다고 개선을 요구함. 즉 목적사업을 하면서 고용된 직원의 인건비는 운영비로 보기 어려우며, 보조금의 인건비 지급이 허용되는 사회적 경제 영역과 다른 기준을 비영리민간단체에 적용하는 것은 형평성에 어긋나므로 이를 개정할 필요가 있다는 의견임.
- ◇ 서울시도 중앙정부의 지방보조금 관리기준을 따라 인건비 사용을 제한하고 있음. 서울시에서 추진하고 있는 ‘마을공동체지원사업’과 ‘세대균형프로젝트’ 등 여러 민관협력 사업에서는 활동비나 인건비 항목으로 지원금을 사용할 수 있음. 서울시 지방자치정부의 재량으로 가능한 수준에서 인건비 지원항목에 대한 전반적인 개선이 필요하다는 의견이 대두됨.
- ◇ 영국 Compact은 인건비와 운영비 지원지침(제8조 비용에 대한 이해, 제9조 정책결정)을 통해 시민사회조직들이 “인건비와 운영비를 포함하는 것이 적절한 것으로 인정”하고 있으며, 지원 기간에 있어서도 “3년 또는 그 이상”이 가능하도록 설계하고 있음

2. 공익단체 맞춤형 성장지원

- 새로운 정책 수단을 만들어내기보다는 현장수요에 맞는 맞춤형 지원: 예) 공간지원(열악한 공간 조건과 시설을 재정문제로 인해 개선할 수 없는 단체들에 대한 공간 컨설팅 및 비용 지원), 성과아카이브, 시민참여독려 등
- 비영리단체 인큐베이팅, 미등록단체를 등록단체로 전환지원 등

정책목표 3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화

□ 의미

- 시민사회의 다양한 공익활동은 사회적 가치의 실현과 더 나은 사회를 만들어가는 것을 지향하는 활동임.
- 공익활동은 시민사회 주체들의 전유물은 아님. 민주주의의 실현과 사회발전을 위해 시민들로부터 권한을 부여받은 정부 역시 비영리 공익활동과 관련한 역할을 지니고 있음. 아울러 최근 들어 기업들이 사회에 공헌하기 위한 공익활동도 증가하고 있음.
- 사회가 갈수록 복잡 다양해지면서 국가, 시장, 시민사회 중 어느 한 영역의 활동만으로 해결되기 어려운 사회문제들이 증가하고 있음. 이에 대응하기 위해 시민사회와 국가 및 시장 영역 간 협력, 나아가 세 영역 공동 대응이 유력한 대안으로 모색되고 있음

□ 정책 방향

- 정부와 시민사회가 상호동원과 의존이 아닌 상호보완과 성장의 수평적 관계를 증진하고, 상호신뢰와 협력방식을 합의하는 협치서울협약 추진.
- 기업의 사회적 가치에 기반한 경영 및 공헌활동을 촉진하고, 사회문제 해결을 위한 기업과 시민사회 간 협력 활성화.
- 시민사회 내 다양한 영역과 조직을 넘어선 ‘민민협력’의 기반이 되는 네트워크 구축 지원.

□ 추진전략과 과제

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|---|--------------------------|---|
| 3. 사회문제 해결을 위한 수평적 협력 강화 | 서울시-시민사회 파트너십 증진 | -초기논의부터 함께 하는 민관간 협업과정 정착 -적극적인 시민사회 참여 기반 협치서울협약 추진 -수평적 파트너십 지향 민간위탁제도 개선 |
| | 기업과 시민사회 주체간 연계·협력 촉진 | -기업의 시민사회 지원 영역·방식의 다양화 촉진 -시민사회 지원 산업 활성화 지원 |
| | 시민사회 내 협력 네트워크 구축 지원 | -서울 시민사회 대표성을 띤 협의기구 구성·운영 -통합적인 시민사회 지원을 위한 융합체계 구축 방안 모색 |

□ 필요성

- 서울시는 최근 협치와 혁신을 시정의 중심방향으로 설정하고 관련된 다양한 정책사업을 전개하면서 이전에 비해 정부-시민사회 간 파트너십을 획기적으로 증진시켜 왔음.
- 하지만 아직 많은 민관주체들의 협치에 대한 이해와 문화가 성숙하지 않고, 시행착오를 거치고 있어 향후 정부-시민사회 파트너십 증진을 위한 지속적인 노력이 요구됨.
- 협치의 본질은 제도의 도입이나 정책사업의 추진을 넘어, 시정운영 방식과 정부와 시민사회 간 관계 전반에 정착되어야 할 체계이자 문화라 할 수 있음.

□ 현황

- 서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례는 사회문제 해결을 위해 민간과 서울시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영방식 및 체계로서 협치를 지향하고 있음.
- 2019년 제정된 서울시 시민민주주의 기본조례는 한층 진일보한 협치의 원칙으로 정부-시민사회간 상호신뢰와 수평적 협력관계를 기본원칙으로 제시하고 있음.
- 서울시가 추진해 온 협치 관련 정책의 성과를 토대로, 정부-시민사회 간 상호신뢰와 수평적 협력관계 성숙을 위한 구체적인 노력이 요구됨.

□ 추진과제

1. 초기논의 부터 함께 하는 민관간 협업과정 정착

- 최근 서울시가 민관협업에 기반한 다양한 정책사업을 펼치면서, 서울시와 시민사회간 파트너십의 획기적인 진전을 가져왔음.
- 하지만 아직 민관협업이 중요한 의사결정은 이미 내려진 상태에서 진행되거나, 시한이 촉박하게 정해진 채로 추진되는 경우가 많아 민주적 파트너십 증진의 애로가 되고 있음.
- 향후 민관간 협업과정이 초기기획과 일정에 관한 논의부터 함께 이루어질 수 있도록 할 제도와 관행의 개선이 요청됨.

2. 적극적인 시민사회 참여 기반한 협치서울협약 추진

- 서울시는 시민사회 주체들과 협치의 기본방향과 전략, 그리고 협력방식의 포괄적인 합의를

위한 협치서울협약을 추진하고 있음.

- 협치서울협약이 시민사회 주체들의 폭넓은 참여에 기반한 공론과 양자 간 생산적이고 충분한 숙의를 거쳐 추진되어야 함.

3. 수평적 파트너십 지향 민간위탁제도 개선

- 민간위탁제도는 민간의 높은 전문성과 역량을 통해 양질의 공공서비스를 효과적으로 제공하려고 도입된 제도임. 그러나 관리·통제적 패러다임에서 각종 규정과 절차, 사업이행 여부를 평가함으로써 수탁기관의 자율경영이 상당부분 위축되고 있는 등의 문제가 노정되어 왔음
- ‘신뢰·협력 기반 민간위탁제’로의 전환을 위해 ① 신뢰와 협력기반의 파트너십 패러다임으로 혁신 ② 투명성, 개방성 확대를 통한 사회적 책임성 강화방안 마련 ③ 예산편성 및 고용 등 현 민간위탁제의 불합리한 요소 개선 ④ 법제도 개선 노력 등 진단과 권고(2018)에서 제시한 과제를 조속히 이행해야 함.

< 캐나다 자원부문이니셔티브(VSI) >

◇ 캐나다 정부와 자원부문(시민사회)은 상호 관계 정립을 위한 협약인 자원부문 이니셔티브(Voluntary Sector Initiatives)를 천명함. 여기에는 정부와 시민사회 영역이 서로를 바라보는 관점과 함께 일하는 원칙이 명시돼 있음.

1. 상호의존과 협력

정부와 자원섹터는 사회의 독립적이고 상호의존적 일부라는 점을 인정하고, 각자 독자적보다 상호지원으로 협력해 사회적 복리에 기여한다는 점을 인식한다.

2. 자원섹터의 독자적 역할

정부와 자원섹터는 민주사회는 공적 목표를 추구함에 결사의 자유를 향유한다는 점을 인지하고, 자원섹터가 사회정의, 인권, 환경, 종교, 예술, 스포츠 및 문화 이슈를 설정하는 결정적 역할을 한다는 것을 인정하고, 자원섹터가 정부의 정책 프로그램 및 입법에 도전, 비판, 영향력 행사를 하는 권리를 존중하며, 정부정책 토의에서 국민들의 목소리가 경청되도록 하고 대의를 주창하는 자원섹터의 역할을 중시하고, 자원봉사와 공동체 참여를 통한 시민의 참여를 진흥해 건강한 민주주의를 강화하는 자원섹터의 역할을 중시하며, 서비스 제공의 유연성과 혁신에서 자원섹터의 독특한 역량을 인정하며, 자원섹터의 자율성을 인정하고 시민 이해당사자들에 대한 책무성을 존중한다.

3. 대화

정부와 자원섹터는 상호존중의 지속적인 대화의 필요성을 인지하고, 자원섹터의 경험과 아이디어가 공공정책의 발전에 기여하도록 지원하고 장려하며, 자원섹터와의 투명한, 시의적절한, 포용적, 책무적인 협의과정의 필요성을 인정하고, 정보를 공유하고 공조적 행동을 위한 우선순위 결정에 협력하

< 캐나다 자원부문의이니셔티브(VSI) >

며, 양자의 신뢰 유지를 위해 기밀을 유지한다.

4. 공조

정부와 자원섹터는 공통의 우선순위 결정, 보조적 목표와 목적 달성을 위해 공조의 필요성을 인지해, 공통의 우선순위 집행에 공조의 필요성을 인정하며, 융통적인 전략적 제휴 창출의 장점을 인지하고, 성공적 관계는 혁신이 필요하며 비판에 개방적임을 인정하고, 상호의존, 신뢰, 개방적 소통에 의한 효과적인 관계를 인정한다.

5. 공공 책무성

정부와 자원섹터는 모두가 국민들에게 책무성을 가지며 공적 책무성의 필요를 인정하고, 적용의 융통성이 있고 적절한 책무성을 보장하는 ‘모범적 실천’의 스탠다드 개발의 필요성을 인정한다.

□ 필요성

- 지역사회는 시민들이 경제생활을 영위하며, 노동자이자 소비자로서의 사회적 활동과 관계가 이루어지며, 영업의 근간이 되는 사회간접자본이 조성되는 공간으로 기업이 존립할 수 있는 기반이 됨.
- 과거 지역사회의 일원으로서 기업의 사회적 책임(Cooperate Social Responsibility)은 주로 좋은 재화생산과 고용창출을 의미했으나, 최근 들어 기업과 지역사회의 공동발전의 관점에서 자원봉사, 기부·후원, 사업지원 등을 통한 기업의 사회공헌 활동으로 의미가 확장됐음.
- 세계적으로도 기업의 사회적 책임은 국제표준(ISO26000)으로 자리 잡았고, 기업의 사회적 책임을 넘어 사회적 가치실현과 사회문제 해결을 주요 경영전략으로 삼는 공유가치창출(Creating shared value)이 부각되고 있음.

□ 현황

- 서울시는 많은 기업과 시민사회조직들이 밀집해 있는 대도시로 기업의 사회적 책임 활동 활성화에 유리한 조건을 지니고 있음.
- 서울시 역시 복지정책실을 통한 민간사회공헌 협력사업(사회복지공동모금회, 사회복지협의회, 푸드뱅크 등)이나 혁신기획관을 통한 민간단체 및 기업 사회공헌 지원(사회공헌 혁신포럼, 사회공헌네트워크, 서울시-기업 간 공동협력사업 등)을 추진하고 있음.
- 향후 사회문제 해결을 위한 기업과 시민사회 간 협업과 기업의 시민사회 지원을 활성화하는 방향으로 기업의 사회적 책임을 발전시켜 나가야 함.

□ 추진과제

1. 기업의 시민사회 지원 영역·방식의 다양화 촉진

- 기업의 사회공헌 활동이 많은 성장을 이뤄 왔지만, 아직 사회복지, 환경, 여성, 청소년 등 특정 영역에 치중돼 있음.
- 향후 민주주의, 인권, 평화, 정의 등 다양한 사회적 가치와 관련한 영역에서의 사회공헌 활동이 고루 발전할 수 있도록 지원.
- 최근 다루기 어려운 사회적 난제의 해결에 기업과 시민사회 주체가 지닌 장점을 결합한 사회혁신(Social Innovation)에 기반한 협력활동 촉진.

2. 시민사회 지원 산업 활성화 지원

- 최근 시민사회 공익활동을 지원하는 컨설팅, 콘텐츠 제작, 법무·회계지원, 홍보·행사대행 등 다양한 관련 산업이 발달하고 있음.
- 아직 초창기인 시민사회 지원 산업의 사회적 인식제고와 활성화를 위한 박람회 확대 등 다양한 홍보 및 지원방안을 마련해 나가야 함.

< 서울시NPO지원센터 'NPO 파트너 페어' >

- ◇ NPO 파트너 페어: 서울시NPO지원센터에서 NPO 생태계 활성화를 위해 개최하는 NPO 지원산업 박람회
- ◇ NPO와 파트너의 교류의 장 마련: 공익적 가치를 실현하고자 하는 기업, 전문가, 기업사회공헌·사회책임활동, 기부·투자기관, 공공기관·중간지원조직·민간재단 등과 NPO가 모이는 교류의 장 마련
- ◇ 파트너를 통한 NPO 역량강화: 실무를 함께 진행할 수 있는 파트너들과의 협업 및 정보공유를 통해 NPO 역량 강화
- ◇ NPO 생태계 구축: 파트너 페어를 중심으로 지속적으로 발전가능한 NPO 생태계 및 DB를 구축하여 NPO가 더 성장할 수 있는 기반 구축
- ◇ 공익분야에 대한 대중의 관심유도: 파트너 페어를 통해 NPO 생태계를 일반 대중들에게 알리고 관심 유도

□ 필요성

- 자율과 호혜의 원리에 기반해 운영되는 시민사회는 정부와 기업의 경우처럼 권력과 자본을 충분히 보유하고 있지 않음.
- 시민사회가 정부나 기업과 대등한 관계를 형성하고, 사회적 영향력을 발휘할 힘의 원천은 서로 연결되고 협력하는 연대의 힘이라 할 수 있음.
- 한국의 시민사회는 사회복지, 자원봉사, 시민운동, 풀뿌리운동, 마을만들기, 사회적 경제 등 다양한 영역으로 분화·발전해 왔는데, 최근 들어 각 영역의 활동이 분절적으로 이루어지면서 영역간 연결과 협력이 원활하지 않다는 내외부의 비판이 존재함.
- 민관협치와 시민민주주의의 효과적인 실현을 위해서는 민관주체간 연결·협력도 중요하지만, 행정부서간 연결·협력과 더불어 시민사회의 다양한 영역과 주체간의 ‘민민협력’ 역시 중요함.

□ 현황

- 서울시는 다양한 시민참여 협치기반 정책사업을 펼치면서 각 영역의 시민사회 부문의 활성화를 위한 각종 ‘생태계 지원사업’을 추진해 왔음.
- 아울러 지역협치 정책의 일환으로 지역 시민사회 주체간 협력을 촉진하기 위한 ‘시민협력 플랫폼’과 ‘민민협력 기반’ 지원사업을 지역사회 혁신계획 사업과 함께 추진하고 있음.

□ 추진과제

1. 서울 시민사회 대표성을 띤 협의기구 구성·운영

- 서울시가 협력의 토대를 제공하고, 서울 지역 시민사회의 다양한 영역과 주체들이 폭넓게 연결되고 자율적으로 운영하는 협의구조가 필요함.
- 이를 통해 시민사회 주체들이 스스로의 지속가능한 활동여건 조성을 위해 함께 논의·협력하고, 시민사회 활성화와 관련해 서울시와의 긴밀한 소통창구 기능 수행

2. 통합적인 시민사회 지원을 위한 융합체계 구축 방안 모색

- 서울시는 NPO, 마을공동체, 사회적 경제, 사회혁신, 혁신교육, 도시재생, 주민자치, 시정·

지역협치 등 시민사회의 다양한 공익활동을 지원하고 협력하는 정책과 중간지원조직을 운영하고 있음.

- 관련 정책과 중간지원조직의 사업이 행정부서간, 민간영역간 분절화 경향 속에 사업의 중복, 영역간 협력을 통한 상승효과(synergy) 미흡, 시민사회 활성화에 대한 포괄적 관점 부족 등의 문제가 나타나고 있음.
- 시민사회 활성화와 관련한 다양한 영역의 고유한 목적과 특성을 살리면서도, 시민사회를 통합적으로 지원하기 위한 영역간 융합에 기반한 지원체계 구축을 위한 공론화 방안 마련이 요청되고 있음.

< 영국 전국자발단체협의회(NCVO)와 자발단체사무총장협회(ACEVO) >

- ◇ 영국에는 전국자발단체협의회와 자발단체사무총장협회 등 시민사회단체들의 상호연결과 권익옹호를 위한 민간 우산조직(Umbrella Organizations)이 발달했음.
- ◇ 전국자발단체협의회(National Council of Voluntary Organizations)의 기능
 - 연결(connect): 단체들을 사람, 파트너, 자원과 연결
 - 대표(represent): 정부에 대해 시민사회와 자발적인 활동의 목소리 대변. 연구조사를 통해 시민사회의 가치를 증명하고 정책결정자에게 영향을 미칠 수 있도록 지원
 - 지원(support): 유용한 지식과 전문성에 기반해 단체들을 지원
- ◇ 자발단체사무총장협의회(Association of Chief Executives of Voluntary Organizations)의 기능
 - 회원단체 지원: 회원단체 상담, 거버넌스 상담, 위기의 사무총장(CEO in crisis) 지원 등
 - 역량강화 지원: 리더십 역량강화, 워크숍과 훈련과정, 코칭, 리더십 개발 등
 - 네트워크 지원: 사무총장 포럼(CEO forums), 특별 이해관계자 그룹, 신입회원단체 오찬 등
 - 연구·출판: 블로그, 팟캐스트, 출판, 보고서, 회원단체보고서, 리더 동향 등
 - 권익옹호(advocacy): 정책연구·조사, 정책브리핑과 대응
 - 서비스: 구인구직, 데이터 베이스 검색 등

정책목표 4. 시민사회 성장 생태계 조성

□ 의미

- 산발적이고 단기적인 지원이 아닌 시민들의 공익활동의 장으로써 시민사회가 지속적으로 성장할 수 있는 기반 마련
- 공모사업이나 분야별 지원 방식을 넘어 인적자원강화, 시민자산화 등 시민사회의 지속가능한 생태계를 조성하는 정책의 강화

□ 정책 방향

- 시민사회에 대한 사회적 인식과 이해를 높이고, 사회변화와 현장의 요구에 부응하는 정책 개발을 위해 시민사회 지식생태계 구축
- 시민사회 주체들의 공익 활동의 가치에 대한 사회적 인정, 공공재정 사용의 정당성 확보, 공공재원·민간기금·시민자산화 등 시민사회 성장 지원을 위한 재원의 다변화 방안 모색
- 시민사회 활동을 포괄적, 종합적으로 지원하고, 특히 행정 부서나 중간지원조직에서 산발적, 개별적으로 추진되고 있는 관련 정책과 사업들을 통합하고 조정할 전담 기구 설립

□ 추진전략과 과제

| 정책 목표 | 추진전략 | 추진과제 |
|--------------------------|--------------------|--|
| 4. 시민사회 건강한 생태계 조성 | 시민사회 지식생태계 조성 | -서울 시민사회 기초통계 및 통합 DB구축 -서울 시민사회 개방형 연구협력체계 구축 -시민사회(NPO)도서관 설립 |
| | 시민사회 발전기금 조성 | -서울시 시민사회발전기금 설치 및 운영 -시민사회 재원확보 다변화 지원 |
| | 시민사회 정책 전담체계 구축 | -서울시 시민사회발전위원회 구성 및 운영 -협치형 중간지원조직의 상시협력체계 구축 및 지원 -행정 전담기구 '시민사회담당관'(가칭) 설치 |

□ 필요성

- 시민사회 활성화 정책과 관련해 개념적, 실천적 논의가 부족함. 시민사회가 무엇이며, 왜 필요하고, 어떻게 실현할 것인가 등 서울시 시민사회 활성화 정책패러다임을 정립할 필요가 있음. 시민사회를 둘러싼 인식의 변화 없이는 시민사회 활성화 기본계획이 수립되더라도 실제 운영과정에서 사문화되는 상황이 발생할 수 있음
- 최근 시민들과 단체들의 공익 활동은 우리 사회가 그간 통념적으로 생각하는 것을 넘어 빠르게 변화·분화하고 있음. 변화하는 정책 환경에 민첩하게 대응하기 위해 현장 경험이 많은 활동가 및 연구자들과 연계한 정책을 설계할 필요가 있음

□ 현황

- 시민사회를 일부 진보시민단체로 보는 편협한 이해, 정책용어의 혼선 등은 시민사회 활성화 정책을 협소하게 한정 짓거나, 개별 사업화하는 경향으로 나타남

□ 추진과제

1. 서울시민사회 기초통계 및 통합DB구축

- 서울시 시민사회 기초현황(예: 기부, 자원봉사, 사회참여 현황 등) 정기조사
- 시민사회 영역별 실태조사 및 통합DB구축

2. 시민사회 개방형 연구협력 체계 구축

- 서울시 풀뿌리 민간연구소들의 분야별, 활동유형별, 의제별 연구네트워크 구축 지원
- 시민 공익활동과 시민사회 제반 영역에 대한 기초조사와 정책연구, 시민사회 담론 형성 및 지식생태계 조성

3. 시민사회 도서관 설립

- 시민사회 현장 지식 보존과 확산을 위한 도서관 설립, 운영
- 민주화운동기념사업회 사료관과 같이 시민사회에 관한 자료 수집 및 아카이브

* 민주화운동기념사업회가 보관하고 있는 시민의신문 자료 이전 고려

□ 필요성

- 시민사회의 공익적 활동을 위한 정부의 지원은 세계적 추세이지만, 우리나라에서는 시민사회 주체들이 정부 지원금을 받는 문제를 시민사회의 독립성과 자율성으로 연결하여 부정적으로 보는 인식이 팽배함. 여기에 기부 문화가 활성화되지 않고 기부를 저해하는 제도적 요인으로 인해 개인 기부, 회비 등을 통한 재원 확보는 더욱 어려운 상황임.
- 개인 기부의 활성화뿐만 아니라 공공재원, 민간 기금, 시민자산화 등의 수입원의 다변화를 모색하고 이러한 다변화에 방해가 되고 있는 제도적 장치를 개선하는 방향으로 시민사회 활성화 정책 과제가 설정되어야 함.

□ 현황

- 서울시 사회투자기금이 설치되어 있으나 사회적경제와 사회주택 활성화에 특화되어 있음

< 서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례 >

- ◇ 목적(제1조): 사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원을 마련하기 위하여 서울특별시 사회투자기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항을 규정
- ◇ 기금의 용도(제4조): 1. 사회적경제기업, 2. 사회적금융을 수행하는 기관 3. 사회, 환경 및 문화 등과 관련한 문제를 개선하는 사회적 투자사업 4. 장애인기업, 여성기업, 다문화가정 및 북한이탈주민 등 사회적 배려가 필요한 기업 및 사람 5. 기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비 6. 수행기관의 사회적경제기업 대상 비유자사업비 지원, 7. 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」에 따른 사회주택의 건설 및 공급을 위한 용자 또는 보조 8. 그 밖에 시장이 인정하는 사회적 과제를 해결하기 위한 기금 공모사업 등
- ◇ 2018년 사회투자기금 사회적투자사업지원: 서울시 내에서 주거, 환경, 문화 등 사회문제 개선을 통해 사회적 가치를 창출하는 사업에 대해 프로젝트별로 10억 원 한도 내에서 투자

- 현재 국회에 발의되어 있는 진선미 위원안 제16조에는 ‘공익증진 시민사회발전기금의 조성’의 규정을 두고 있음. 재원은 ①정부 및 지방자치단체의 출연금 및 용자금, ②법인 또는 단체가 출연하는 금전, 물품, 그 밖의 재산, ③ 기금의 운영수익금, ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금으로 마련하도록 규정했으며, 행정안전부장관이 기금을 운용·관리하도록 함.

□ 추진과제

1. 시민사회발전기금 조성 (및 운영에 관한 조례 제정)

- 기금은 시민과 단체의 공익활동, 정책연구 및 조사, 공익활동가의 사회적 안전망 구축, 거점공간 마련 등 시민사회 활성화에 필요한 사항을 지원하기 위한 (가칭)시민사회발전기금 조성
- 기금 조성, 운용 등 사항은 시민사회와의 협의를 통해 정하고, '서울시 시민사회발전기금 설치 및 운용에 관한 조례' 제정으로 근거 마련

< 서울시 성평등기금 >

- ◇ **역사:** ① 서울시는 1995년 「지방자치법」 제133조에 의거해 중앙정부보다 앞서 기금을 설치하고, 「여성발전기금 설치 및 운용에 관한 조례」 제정, ② 1999년 7월, 「서울특별시 여성발전기본조례」를 제정하며, 제4장에 기금 설치를 명기, ③ 2012년 7월, 「성평등 기본조례」로 개정한 이후 2016년에 기금의 이름을 '성평등기금'으로 변경.
- ◇ **기금의 목적:** ① 설치당시- "여성의 사회참여 활동과 복지사업 지원", ② 여성발전기본조례: "남녀평등의 촉진과 여성발전을 위한 정책의 원활한 추진" ③ 성평등기본조례: "성평등을 촉진하기 위한 정책의 원활한 추진"
- ◇ **기금조성:** 기금의 재원은 일반회계로부터의 전입금, 기금운용 수익금, 그 밖의 수입금이고, 전입금 및 이자수입금 범위 내에서 기금을 사용할 수 있음.
- ◇ **기금규모:** 1999년까지 100억 원, 2007년까지 200억 원 조성. 2018년 240억 원대를 유지하고 있으며, 지원사업 규모는 점진적 증가(2018년 기준 9억5천만 원, 사업당 평균 1천9백 만 원)

* 출처: 공주·강희영(2019) 서울시 성평등기금 운영평가와 개선방안 연구

2. 시민사회 재원확보 다변화 지원

- 시민사회 재원확보 다변화를 위한 방안으로 '사회투자기금 내 시민사회 계정 설치'(정병순 외, 2017: 267)', '시민사회 버전의 공동모금회 설립'(정란아, 2019: 68), 사회성과보상제도(SIB) 등이 제안된 바 있음. 이에 대한 정책 검토 필요.

< 사회투자기금 내 시민사회 계정 설치 >

- ◇ **기금설치**
 - 기금은 별도로 설치하거나 운용목적과 사회적 기여를 고려하여 기존의 사회투자기금과 통합하여 관리하는 방안도 가능
 - 장기적으로는 이미 설치운영중인 사회투자기금을 시민사회발전기금과 통합하고 '시민사회발전기금'내에 '시민사회육성계정'과 '사회투자계정'으로 구분 운영

< 사회투자기금 내 시민사회 계정 설치 >

◇ 기금의 규모

- 서울시의 전입금과 민간기부액 등을 합쳐 약 1천억 원 규모로 조성
- 기금 설치 후 5년간 매년 서울시 일반 회계에서 주민세와 재산세 징수액의 0.5%~1.0% 정도를 '서울시 시민사회발전기금' 전입금으로 적립 (2016년 기준, 서울시 주민세액은 4,208억 원, 재산세액은 2조 278억 원 정도 규모임)
- 연간 총당액은 약 120~240억 원 정도, 5년 누적 액은 약 600~1천억 원 정도로 예상

◇ 기금사용

- 시민사회조직의 성격을 고려하여 기금 운용에 따른 수익을 활용한 비영리사업 중심으로 운용
- 지역사회의 사회적 자본육성 및 역량 강화를 위해 '공동체역량강화계정'을 별도로 설치운영

* 출처: 정병순외 (2017: 267)

□ 필요성

- 민선 5-6기에 시민사회 정책을 협치의 관점에서 시정참여나 협력으로 협소하게 한정되었던 경향에서 탈피해야 함.
- 현재 행정조직 내 시민사회 활성화를 지원하는 전담조직이 부재함. 정책이 산재되어 있어 시민사회 활성화의 관점에서 정책을 수립하고 집행하지 못함.
- 시민사회 영역별로 광역단위, 기초단위 중간지원조직들이 개소하고 있어, 시민사회 활성화 관점에서 공동비전을 세우고, 역할분담을 할 필요성이 제기되어 왔음

□ 추진여건

- 시민사회 정책을 주로 관장하는 조직은 합의제 행정기구인 서울민주주의위원회임. 서울민주주의위원회의 집행기구는 4개과(서울민주주의담당관, 시민숙의예산담당관, 서울협치담당관, 지역공동체담당관), 16개 팀으로 구성. 이전 민관협력담당관의 시민협력팀 소관업무는 ‘서울협치담당관’의 공익활동지원팀으로 이관. 이 밖에 민주시민교육, 민주주의공론운영, 숙의예산, 사회협약, 시정협치, 마을공동체사업 등 시민사회 관련 사업의 대부분이 서울민주주의위원회 4개과에 분산되어 있음.
- 새롭게 개편된 서울혁신기획관의 관장업무에 시민사회 관련 업무가 포함되어 있음(예: ‘혁신파크조성, 뉴딜일자리사업, 기부금품 모집등록 관리, 민관협력활성화 지원, 기업사회공헌 지원, 유희공간시민활용사업 등)
- 마을공동체, NPO, 협동조합, 50+, 사회적경제, 혁신, 청년 분야 등에 중간지원조직이 설립 운영 중에 있음.
- 서울시NPO지원센터, 권역단위로 동북권NPO센터 개소. 동남권센터 개소 준비(4개년계획). 기초자치구 단위인 노원구, 금천구, 중랑구에 행정직영형의 NPO지원센터가 있음.

□ 추진과제

1. 서울시 시민사회발전위원회 구성 및 운영

- 시민사회발전 기본계획 및 실행계획의 수립과 추진, 시민사회발전기금의 관리운영, 시민사회 네트워크 활성화 지원, 이외 시민사회 활성화를 위한 제도적 지원 방안 등

2. 협치형 중간지원조직의 상시협력체계 구축 및 지원

- 중간지원조직의 역할·기능 확대, 위상과 기능 조정, 행정 권한 위임 등
- 협의 및 공동의제 개발을 위한 상시협력체계 구축, 행정체계 내에 지원을 위한 담당부서

3. 시민사회 행정 전담기구 ‘시민사회담당관(가칭)’ 설치

- 서울민주주의 산하 시민사회담당관 설치: 서울시시민사회발전위원회, 중간지원조직협력체계 지원 등

참고문헌

- 강한시민사회. 2019a. 시민사회의 역할과 활성화 전략, ‘시민사회의 역할은 무엇이고, 어떻게 활성화되는가?’. 『강한시민사회 2차 포럼자료집』. 서울시NPO지원센터·(사)시민.
- _____. 2019b. 시민사회의 새로운 흐름, ‘시민사회 지형의 새로운 변화 어떻게 대응할 것인가?’. 『강한시민사회 3차 포럼자료집』. 서울시NPO지원센터·(사)시민.
- _____. 2019c. 공익활동의 사회적 인정을 위해 필요한 것은 무엇인가? 『강한시민사회 4차포럼 자료집』. 서울시NPO지원센터·(사)시민.
- _____. 2019d. 펜찮은 직업으로서의 공익활동, 어떻게 만들 것인가? 『강한시민사회 6차 포럼 자료집』. 서울시NPO지원센터·(사)시민.
- 고정근. 2019. 공익활동가의 지속가능한 삶과 활동을 위한 지원수요조사 결과. ‘활동과 삶에 대한 2019공익활동가이야기 포럼’ 발제문. 동행 2019.11.7.
- 공주·강희영. 2019. 『서울시 성평등기금 운영평가와 개선방안 연구』. 서울시여성가족재단.
- 국무총리실 시민사회발전위원회. 2004. 『한국 시민사회 발전을 위한 청사진』.
- 국정기획자문위원회. 2017. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.
- 김미경·이용화·황현실. 2019. 『서남권 NPO지원체계 수립을 위한 기초조사』. 서울시NPO지원센터.
- 김병권. 2017. 사회혁신. 『서울을 바꾸는 정책 시리즈』. 서울연구원.
- 김상준. 2004. 성찰적 합의체와 국가-시장-시민사회 관계의 재구성: R+PAD모델. 『NGO연구』. 2(2).
- 김석준 외. 2000. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김소연. 2019. 우리는 왜 시민사회를 필요로 하고, 그런 시민사회는 어떻게 존재하고 성장하는가? 『서울사회협약 정책포럼 2차자료집』 토론발제문.
- 김소연·조철민·이강준·오현순·옥미애·김문주. 2018. 『서울시 시민사회(활성화) 정책 제언: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로』. 서울시NPO지원센터·서울연구원.
- 김을식·이지혜. 2018. 사회참여형 기본소득, 참여소득. 『GRI Focus 2』. 경기연구원.
- 김의영. 2005. 결사체민주주의에 대한 소고. 『한국정치학회보』. 39(3). 433-455.
- _____. 2011. 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. 『한국정치연구』. 20(2).
- _____. 2012. 포스트 신자유주의 시대의 한국정치: 거버넌스의 정치에 대한 소고. 『한국과 국제정치』. 28(1). 185-212.
- 김인춘. 2016. 제3섹터를 어떻게 이해할 것인가: 개념, 구성요소, 역할; 박태규·정구현·김인춘 『한국의 제3섹터: 가와 시장 사이에서 길을 묻다』. 삼성경제연구소. 37-64.
- 김제선. 2017. 사람을 키우는 핵심전략: 사회문제를 해결하는 시민사회 성장 전략을 찾아서. 『국무총

- 리실 주최 시민사회 발전을 위한 연찬회 발표자료』 .
- 노연희. 2002. 제3부문의 정의와 연구경향. 『제3섹터란 무엇인가: 비영리조직에 대한 비교연구』 . 헬무트 안하이어·볼프강 사이벨, 노연희 역. 아르케. 417-435.
- 동행. 2019. 『공익활동가의 지속가능한 삶과 활동을 위한 지원방안 수요조사』 . 서울시NPO센터·공익조합 동행.
- 류영아. 2013. 『시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할』 . 한국지방행정연구원.
- 리프킨. 2005. 『노동의 종말』 . 이영호 역. 민음사.
- 마이클 에드워즈. 2004. 『시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성』 . 서유경 역. 동아시아.
- 민간지원재단네트워크. 2019. 『민간지원재단네트워크 협력 워크숍 자료집』 . 민간지원재단네트워크.
- 박상필. 2011. 『NGO학: 자율, 참여, 연대의 동학』 . 아르케.
- _____. 2013. 시민단체에 대한 정부지원정책의 모색. 『NGO연구』 . 8(1). 35-63.
- 박성수·김은정·이승원·조철민·안수정. 2019. 『동남권 NPO지원센터 설립 타당성 및 운영전략』 . 서울시NPO지원센터.
- 박영선. 2015a. 비영리민간단체지원법을 중심으로 살펴본 시민사회 활성화 정책 방안 연구. 『NGO연구』 . 10(1): 139-169.
- _____. 2015b. 정부의 민간공익활동 지원 제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로. 『시민사회와 NGO』 . 13(2). 3-40.
- 박영선·이재현·조철민. 2015. 『NPO지원의 중장기 전략에 관한 연구보고서』 . 서울시NPO지원센터.
- 박영선·정병순. 2019. 『시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로』 . 서울연구원.
- 벤자민 바버. 이선향 역. 2006. 『강한 시민사회 강한 민주주의』 . 일신사.
- 서울시. 2018. 『서울백서-2018』 .
- _____. 2019a. 『서울특별시 서울시정4개년 계획(2019-2022)』 .
- _____. 2019b. 『서울특별시 민관협치 활성화 기본계획』 .
- _____. 2019c. 『열린데이터광장 백서』 .
- 서울시도시정책지표. 2019. 『도시정책지표조사 보고서』 . 서울특별시.
- 서울시NPO지원센터. 2016. 『영국 런던 출장 자료집: 민관협력·시민사회 지원시스템 구축 사례연구』 .서울시NPO지원센터.
- 서울시NPO지원센터. 2017. 『비영리스타트업 지원생태계 구축: 샌프란시스코 탐방결과보고서』 . 서울시NPO지원센터.
- _____. 2018. 『NPO 트렌드 리포트 변화, 읽다』 .
- _____. 2019. 『미국사례 연구를 통한 비영리영역의 일자리 창출 및 채용시장 활성화』 .

- 화 방안 모색을 위한 정책연수보고 자료』. 서울시NPO지원센터.
- 서울시마을공동체종합지원센터. 2013. 『2013 서울시 마을공동체 백서』 .
- _____. 2017. 『2012-2017 마을의 시작 서울의 변화』 .
- 서울시 사회적경제지원센터. 2014a. 『인포그래픽: 서울의 사회적경제는 지금』 .
- _____. 2014b. 『인포그래픽: 숫자로 보는 2013년 사회적경제협동허브』 .
- _____. 2017. 『서울특별시 사회적경제지원센터 2017 성과보고서』 .
- 서울연구원. 2016. 서울시민의 기부활동 현황은? 『서울인포그래픽스』 . 제215호.
- 서진석·유승권, 2019. 『넥스트 CSR-파타고니아』 . 엠와이소셜컴퍼니.
- 서희석·김길곤. 2015. 협력적 거버넌스 구축 과정에 관한 연구: 원주군 로컬푸드를 중심으로. 『한국자치행정학보』 . 29(2). 45-66.
- 시민사회활성화전국네트워크. 2019. 『지속가능한 시민사회의 모색과 연대·협력을 위한 시민사회활성화전국네트워크 워크숍 자료집』 .
- 안득기. 2006. NGO의 공익성과 윤리성에 관한 연구. 『동서철학연구』 . 40(0). 213-233.
- 안현찬. 2019. 전체 임금근로자와 비교해 본 공익활동가의 현실. ‘활동과 삶에 대한 2019공익활동가이야기포럼’ 발제문. 동행 2019.11.7.
- 안현찬·조운정·채혜인. 2019. 『서울시 마을공동체사업의 주민자원 활용 촉진방안』 . 서울연구원.
- 여진. 2019. 공익활동가의 지속가능한 활동을 위한 조건. 『강한시민사회 6차포럼』 , 관찮은 직업으로서의 공익활동, 어떻게 만들 것인가? 발제문.
- 오준범. 2014. 『계층의식과 삶의 만족도』 . 현대경제연구원.
- 오현순·송주영. 2018. 『5% 시민숙의예산제 운영방안 컨설팅』 . 서울시 기획조정실 시민참여예산담당관.
- 위정화·신은희·안수정·김숙정. 2018. 『동남권 공익활동 거점공간 조성 기초조사』 . 서울시NPO지원센터·동남권활동가네트워크.
- 이강준. 2018a. 서울시 협치 체계 및 사업 사례. 「한국지역자활센터협회 강의 원고」 .
- _____. 2018b. 서울시 혁신형 중간지원조직 평가와 전망. 「서울시 혁신형 중간지원조직 평가와 전망 토론회 발표문」 .
- 이계만·안병철. 2011. 한국의 공익개념 연구: 공익관련 법률내용 분석을 중심으로. 『한국정책과 학회회보』 . 15(2). 1-27.
- 이기호·이재경·안영신. 2017. 『동북권 NPO지원센터 설립타당성 및 운영전략 연구보고서』 . 한신대학교 평화와 공공성센터·서울시NPO지원센터.
- 이명신·김운호. 2018. 비영리영역에서의 청년 일자리 창출 가능성 탐색. 『취업진로연구』 . 8(2).
- 이선근·원석현. 2018. 『동북권NPO단체 현황 조사 분석』 . 서울시NPO지원센터.
- 이승렬. 2007. 『노동자의 건강상태와 노동시장 성과: 실증적 연구』 . 한국노동연구원.
- 이승훈. 2002. 『한국 사회의 ‘시민됨’ 형성 과정: 자발 결사체 참여 경험을 중심으로』 . 연세대학

- 교 박사학위 논문.
- 이재경·최소영. 2018. 『동북권 공익활동가 포커스인터뷰 조사 연구』. 서울시NPO지원센터.
- 이철선·이연희·남상호·김진희. 2016. 『자원봉사자의 사회적·경제적 가치분석』. 한국보건의사회연구원.
- 권영은·낙타·민선·아침·어쓰·오정민·이현아·정민석·주리·한영희. 2019. 『지속가능한 인권운동을 위한 활동가 조사 보고서』. 인권재단사람·인권운동더하기.
- 장계련·정익래·김홍화·조규영·이기호. 2015. 『서울시 비영리민간단체 지원활성화방안 연구』. 서울특별시의회.
- 장수찬·김계선·박영신. 2015. 『지방정부의 공익활동 지원시스템에 대한 비교 연구 : 대전광역시를 중』. 대전발전연구원.
- 장윤주·이영주·전현경. 2018. 『한국 비영리조직의 개괄적 현황 분석』. 아름다운재단.
- 장은주. 2014. 민주주의라는 삶의 양식과 그 인간적 이상 : 한국 민주주의의 민주화라는 과제와 관련하여. 『사회와 철학』. 27.
- 전대욱. 2017. 시민을 키우는 공공재원. 사회문제를 해결하는 시민사회 성장 전략을 찾아서. 「국무총리실 주최 시민사회 발전을 위한 연찬회 발표자료」.
- 정구현·김인춘. 2016. 제3섹터, 그 자율성과 공공성을 되묻는다(17-33). 박태규·정구현·김인춘. 『한국의 제3섹터: 가와 시장 사이에서 길을 묻다』. 삼성경제연구소.
- 정란아. 2019. 기업은 '사적이익'을 생산하지만, 비영리 단체는 '공익'을 생산한다. 『강한시민사회 6차포럼』, 괜찮은 직업으로서의 공익활동, 어떻게 만들 것인가? 토론문.
- 정병순 외. 2019. 『서울사회협약 추진 관련 정책수요조사 기초분석보고서』.
- 정병순. 2018. 『협치시정 구현을 위한 서울시 위원회제 개선방안』. 서울연구원.
- 정병순·유기현. 2019. 『서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구』. 서울연구원.
- 정병순·이성호·김성아. 2017. 『서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구』. 서울연구원.
- 정병순·황원실. 2018. 『서울시 중간지원조직 발전방안』. 서울연구원.
- 정병순·황원실·양세종. 2019. 『협치 시정 구현을 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안』. 서울연구원.
- 정선애. 2017. 시민사회 활성화 과제(시민사회발전기본법을 중심으로). 『문재인 정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회 자료집』.
- 정순문. 2019. 「대통령직속 정책기획위원회 시민사회의제 TF 회의자료(2019.10)」.
- 정진경·최유미·이관화·송인주·송정안·조철민. 2017. 『자원봉사 진흥 '제3차 국가기본계획'(2018~2022) 수립 연구』. 행정안전부·한국자원봉사협의회.
- 정진경·천희. 2018. 온라인 자원봉사자의 인구사회학적 및 봉사활동 특성에 관한 연구: 온라인과 오프라인 자원봉사자의 비교. 『시민사회와 NGO』. 16(1). 49-84.
- 정책기획위. 2019. 『시민사회 활성화 정책 진단과 과제: 법제도 개선과제를 중심으로』. 대통령직

- 속 정책기획위원회 시민사회의제 TF.
- 정희윤·신민철·하민지·이규명·이정화. 2015. 서울시 민선자치 20년 회고와 전망: 시민중심의 지방분권 실현 위한 역할과 과제. 서울연구원.
- 정희선·이원규·이명산·김난희. 2016. 『한국자원봉사의해 국민운동을 위한 “10대 어젠다(Agenda) 모델사례 발굴 및 보급- 3개 기획 어젠다 중심으로”』. 한국자원봉사협의회.
- 조권중. 2012. 『서울시 제3섹터 지원정책연구: 서울시 비영리 민간단체를 중심으로』. 서울연구원.
- 조철민. 2017. 2017년 시민사회의 과제와 전망. 『KDF REPORT』. 10권. 1~20.
- 조철민. 2015. 비정부단체(NGOs)의 활동공간으로서 서울 지역시민사회의 지형. 『공간과 사회』. 25(1). 179-212.
- 존 듀이. 2013. 『민주주의와 교육』. 김성숙 역. 동서문화사.
- 주성수. 2011. 한국 시민사회의 영향과 환경: 시민사회의 영향력에 관한 경험적 분석. 『시민사회와 NGO』. 9(1). 3-29.
- 주성수. 2018. 『시민사회, 제3섹터, 비영리섹터, 사회적경제』. 한양대학교출판부.
- 주재욱·조달호·윤종진. 2019. 『서울시 소셜벤처 실태와 정책 방향』. 서울연구원.
- 진단과 권고. 2017. 『서울시 위원회제도 혁신에 관한 정책권고』. 서울협치협의회.
- 진단과 권고. 2018. 『서울시 신뢰·협력 기반 민간위탁제 혁신 방안』. 서울협치협의회.
- 최상미·신경희·이혜림. 2017. 서울시 자원봉사 실태와 활성화방안. 서울연구원.
- 최소연·장문경·김은영·강혜민·홍아영. 2018. 『NPO 도서관 조성을 위한 공간개념 연구』. 서울시 NPO지원센터.
- 콜린스. 2015. 『좋은 조직을 넘어 위대한 조직으로: 비영리 분야를 위한』. 강주현 역. 김영사.
- 특임장관실 시민사회발전자문위원회. 2012. 『민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진』. 특임장관실.
- 플라니. 2009. 『거대한 전환: 우리 시대의 정치, 경제적 기원』. 홍기빈 역. 길.
- 하버마스. 2006. 『의사소통행위이론2』. 장춘익 역. 나남.
- Hirst, Paul Q. 1994. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. University of Massachusetts Press.
- HM Government. 2018. Civil society Strategy: Building a future that works for everyone.
- Karp, David R. Sullivan, William M. 1997. The Idea of Civil Society: Scholarship and Debate. Smith Richardson Foundation.
- Last J. 1995. A Dictionary of Epidemiology. 3rd ed. Oxford. UK:Oxford University Press.
- O'Connell, B. 1999. Civil Society: The Underpinnings of American Democracy. Hanover, NH: University Press of New England.

- Salamon, L.M. 1987. Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*. 16(1-2). 29-49.
- Salamon, Lester M. & Ahheir, Helmut K. & List, Regina & Topler, Stefan & Sokolowski, S. Wojciech. 1999. *Global Civil Society: Diminutions of the Nonprofit sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Shaoguang Wang. 2006. Money and Autonomy: Patterns of Civil Society Finance and Their Implications. *Studies in Comparative International Development*. 40(4). 3-29.
- The White House. 2014. FACT SHEET: U.S. Support for Civil Society.
- UNV. 2015. Volunteering for the Sustainable Development Goals.
- VanDyck, Charles K. 2017. Concept and Definition of Civil Society Sustainability. CSIS(Center for Strategic and International Studies)(<http://www.csis.org/analysis/concept-and-definition-civil-society-sustainability>).
- WEF(World Economic Forum). 2013. The Future Role of Civil Society (http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf).

참고 사이트

- CIVICUS. 2017. CIVICUS Strategic Plan 2017-2022(https://www.civicus.org/documents/strategic-plan/civicus-strategic-plan-2017-2022_en.pdf).
- 국가통계포털(KOSIS). URL:<http://kosis.kr/index/index.do/> (인터넷 검색: 2019. 07.01.)
- 동행. URL:<http://www.activistcoop.org/> (인터넷 검색: 2019.08.05.)
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>
- 사단법인 시민. URL:<http://www.simin.or.kr/xe/> (인터넷 검색: 2019.08.05.)
- 서울도시계획포털. URL:<http://urban.seoul.go.kr/4DUPIS/index.do/> (인터넷 검색: 2019.07.15.)
- 2030서울생활권계획. URL:<https://planning.seoul.go.kr/plan/main.do/> (인터넷 검색: 2019.07.12.)
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. URL:
<http://www.seoulmaeul.org/programs/user/board/data/read.asp?idx=111&category=&searchVal=&pageno=&listsize=&fromDt=&toDt=> (인터넷 검색: 2019. 07.05.)
- 서울시사회적경제지원센터. URL:<http://sehub.net/archives/2028904>(인터넷 검색: 2019.07.05.)
- 서울시NPO지원센터. URL:http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_story
- 서울연구원. URL:<https://www.si.re.kr/node/56573/> (인터넷 검색: 2019.09.14.)

서울열린데이터광장. URL:<http://data.seoul.go.kr/> (인터넷 검색: 2019.07.03.)

서울자유시민대학.

URL:http://sll.seoul.go.kr/lms/simin_course/courseRequest/doSiminUnivMain.dunet?mnid=201510753401

시민사회단체연대회의. URL:<https://civilnet.net/> (인터넷 검색: 2019.08.03.)

자치법규정보시스템. <http://www.elis.go.kr>

조선비즈. 2018.03.07. “서울시, ‘2030 서울생활권계획’ 4년 만에 완성... 8일부터 가동”.

행정안전부.

URL:https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000058/ (인터넷 검색: 2019. 07.20.)

부록: 주요 시민사회 활성화 관련 조례와 법

1. 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례
2. 서울특별시 시민민주주의 기본조례
3. 서울특별시 은평구 공익활동 활성화 지원 조례안
4. 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정안 (대통령령)
5. 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안 (권미혁의원 대표 발의)

서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례

[시행 2017. 1. 5.] [서울특별시조례 제6386호, 2017. 1. 5., 타법개정]

서울특별시 (민관협력담당관) 02-2133-6561

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “시민공익활동”이란 시민이 자발적으로 행하는 공익성이 있는 활동으로 영리 또는 친목을 목적으로 하지 아니하는 활동을 말한다.
2. “NPO”란 시민공익활동을 행하거나 이를 지원하기 위하여 설립된 비영리민간단체(각각의 하부조직 및 설립을 준비 중인 단체를 포함한다)를 말하며, 다만 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되는 단체는 제외한다.

제3조(기본원칙) 시민사회의 발전과 시민의 공익활동을 지원하기 위하여 서울특별시, 공익활동을 행하는 시민, NPO는 각 주체의 다양성과 자발성 및 창조성을 이해하고 존중하며, 상호 신뢰와 협력을 통해 지속적으로 시민공익활동을 촉진하여야 한다.

제4조(시민참여) 시민은 누구나 시민 스스로의 삶을 풍요롭게 만드는 다양한 공익활동을 주도하고 참여할 권리를 가지며, 그 책임과 역할을 인식하고 활동내용을 널리 알리도록 노력하여야 한다.

제5조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민의 공익활동 활성화를 위해 노력하여야 하며, 관련 시책을 적극 추진하여야 한다.

제2장 서울특별시 시민공익활동 촉진 위원회

제6조(설치 및 기능) ① 시민공익활동 촉진과 시민사회발전을 위한 정책을 자문하고 NPO 지원센터 운영에 관한 사항을 심의하기 위해 서울특별시 시민공익활동 촉진 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. NPO지원센터(이하 “센터”라고 한다)의 위탁 및 운영
2. 센터의 운영계획 수립·평가에 관한 사항
3. 센터 시설물 및 물품 이용요금에 관한 사항
4. 시민의 참여 및 의견 청취에 관한 사항
5. 그 밖에 시민사회발전 및 시민공익활동에 필요하다고 인정되는 사항

제7조(구성) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내로 구성한다.

<개정 2017.1.5.>

- ② 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직은 NPO 업무를 담당하는 국장급 공무원으로 한다. <개정 2017.1.5.>
- ④ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉한다.
 - 1. NPO 활동에 전문성과 식견이 있는 사람
 - 2. 시민공익활동을 행하는 사람
 - 3. 서울특별시의회가 추천하는 시의원 2명
- ⑤ 위원회의 사무처리를 위하여 간사를 두며, 간사는 NPO 업무를 담당하는 과장이 된다.
- ⑥ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

제8조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

- ② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 경우 그 직무를 대행한다.
- ③ 위원회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연 2회 개최하고, 임시회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 소집한다.
 - 1. 시장의 소집요구가 있을 때
 - 2. 재적위원 3분의 1이상의 소집요구가 있을 때
 - 3. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 때
- ④ 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 비치하여야 한다.
- ⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원 및 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제3장 서울특별시 NPO지원센터 등

제9조(설치) 시장은 제1조의 목적을 달성하기 위한 시민공익활동을 촉진하기 위하여 서울특별시 NPO지원센터를 설치할 수 있다.

제10조(기능) 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

- 1. 센터의 사업계획 수립 및 시행
- 2. 시민공익활동 및 NPO의 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등의 제공
- 3. 시민공익활동 및 NPO 관련되는 교육·훈련 등 인재육성
- 4. 시민공익활동 및 NPO에 관한 상담·컨설팅
- 5. NPO의 네트워크 및 민관협력체계 구축
- 6. 시민공익활동 및 NPO에 관한 조사·연구
- 7. 시민공익활동 및 NPO 관련 정보의 집적·제공
- 8. 그 밖에 시민공익활동 및 NPO의 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사업

제11조(센터의 위탁) ① 시장은 센터의 자율적이고 효율적인 운영을 위하여 비영리 민간단체 또는 법인(이하 “운영자”라 한다) 등에 위탁하여 운영할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 위탁기간은 3년 이내로 하고, 시장이 필요하다고 인정할 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 재계약할 수 있다.
- ③ 수탁기관은 연도별 사업계획을 수립하여 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ 시장은 센터의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「지방공무원법」 제30조의4의 규정에 의하여 소속 공무원을 파견할 수 있다.

제12조(운영비 지원 및 정산) ① 시장은 예산의 범위 내에서 센터의 운영에 필요한 경비와 사업비 등을 지원할 수 있다.

- ② 제1항의 지원을 받은 경우 운영자는 시장에게 지원받은 비용에 대하여 정산보고 하여야 한다.

제13조(센터의 운영) 센터운영을 위탁받은 운영자는 센터관리에 필요한 운영규정 및 운영계획을 마련하여 위원회의 승인을 받아 시행하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한

같다.

제14조(사용료 등) ① 센터를 이용하는 NPO는 시설 및 설비에 대한 사용료 등을 납부하여야 한다.

② 센터의 시설 및 설비 사용료 등 이용기준은 위원회에서 심의·결정한다.

③ 제1항에 따라 징수된 사용료 등은 센터의 수입예산에 편입시켜 목적사업에 적합하도록 사용하여야 하고, 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.

제15조(운영자의 의무) ① 운영자는 센터를 운영관리함에 있어서 관계 법령에 따라 성실히 의무를 다하여야 한다.

② 운영자는 센터의 운영관리에 관한 일체의 사항을 다른 법인이나 단체 또는 개인에게 재위탁하거나 대리하게 할 수 없다.

제16조(지도 감독) ① 시장은 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁사무 지도·감독에 필요한 서류 및 시설 등을 검사할 수 있다.

② 시장은 제1항의 검사결과 위탁사무 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 필요한 조치를 할 수 있다.

③ 제2항에 따라 조치할 경우에는 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술 기회를 주어야 한다.

제17조(위탁계약 취소 등) ① 시장은 수탁기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위탁계약을 취소할 수 있다.

1. 수탁기관이 법령이나 조례를 위반한 경우

2. 수탁기관이 위탁계약을 위반한 경우

3. 사업목적에 위반하여 운영한 경우

4. 그 밖에 위탁운영 필요성이 소멸한 경우

② 시장이 제1항에 따라 위탁계약을 취소하고자 하는 경우에는 사전에 수탁기관에 의견진술의 기회를 주어야 한다.

③ 제1항에 따라 위탁계약이 취소된 때에는 수탁기관은 지체없이 위탁받은 시설 및 축적된 지적재산 등을 반납하여야 한다.

제18조(다른 법령 등과의 관계) 시민공익활동을 촉진함에 있어서 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제19조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 (서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시 시민민주주의 기본 조례

[시행 2019. 5. 16.] [서울특별시조례 제7129호, 2019. 5. 16., 제정]

서울특별시(서울민주주의담당관), 02-2133-6532

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 시민의 시정 참여를 촉진 하고 정책추진에서 민관 협치를 활성화 함으로써 시민민주주의 실현에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "시민"이란 「지방자치법」 제12조에 따라 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자를 말한다.

2. "시민민주주의"란 시민이 서울특별시 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다.

3. "민관 협치"란 시와 시민이 정책의 입안·시행·평가 과정에서 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말한다.

4. "숙의예산"이란 민주적 절차를 통해 시민이 서울특별시의 예산 편성의 과정에 참여하는 예산 제도를 말한다.

제3조(기본원칙) 시민민주주의는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 실현하여야 한다.

1. 시민민주주의 실현에 참여하는 시민에게 정책참여의 실질적 기회와 공정한 절차를 보장하여야 한다.
2. 시민민주주의 실현의 모든 과정은 시민과 서울특별시의 상호신뢰를 바탕으로 한다.
3. 시민민주주의 실현은 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계를 기반으로 이루어지도록 한다.

제4조(시민의 권리) 시민은 시의 정책 제안·심의·결정·평가 과정에 참여할 수 있다.

제5조(시장의 책무) ① 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 시민민주주의 실현을 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 시민참여 환경 조성을 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 시민의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 한다.

③ 시장은 시민민주주의 실현에 참여하는 시민에게 법령의 범위에서 신뢰할 만한 정보를 충분히 제공하도록 노력하여야 한다.

제6조(다른 조례와의 관계) 시민민주주의 실현을 위한 정책 추진에 관하여는 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제2장 서울민주주의위원회

제7조(서울민주주의위원회 설치) ① 시장은 시민민주주의 실현을 위한 다음 사항을 심의·조정하기 위하여 합의제 행정기관으로 서울민주주의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영한다.

1. 시민민주주의 계획에 관한 사항
2. 민관협치에 관한 사항
3. 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항
4. 마을공동체 계획에 관한 사항
5. 시민참여·숙의 예산제 운영 계획에 관한 사항
6. 위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
7. 위원회의 예산 요구 및 결산에 관한 사항
8. 위원회 운영규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
9. 위원의 제척·기피에 관한 사항
10. 그 밖에 위원장이 필요하다고 부의하는 사항

② 위원회는 시장 소속으로 설치한다.

제8조(사무기구 및 소속 직원) ① 위원회 산하에 사무기구와 소속 직원을 두며, 그 조직과 정원에 대하여는 각각 「서울특별시 행정기구 설치 조례」와 「서울특별시 지방공무원 정원 조례」에 따른다.

② 사무기구에서는 위원회 소관 사무를 처리하며, 그 밖에 위원회 운영 등을 위하여 위원장이 정하는 사무를 처리한다.

제9조(위원의 구성) ① 위원회는 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원은 시장이 상임 또는 비상임으로 임명 또는 위촉한다.

③ 위원장은 개방형 직위로 보할 수 있고, 위원은 비상임으로 위촉한다.

④ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉할 수 있다. 다만, 위촉직 위원의 경우에는 「양성평등기본법」 제21조제2항에 따라 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

1. 서울특별시의회에서 추천하는 사람 3명 이내
2. 서울특별시구청장협의회에서 추천하는 사람 2명 이내
3. 예산, 협치, 혁신 등 소관 실·본부·국장 또는 기획관
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람

제10조(위원의 자격) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 한다.

1. 지방자치단체 또는 중앙행정기관에서 4급 이상 공무원으로 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
2. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
3. 법률·회계 등 전문 자격을 소지하고 해당 분야에 5년 이상 재직 경력이 있는 사람
4. 사회적 신망이 높고 의회 및 행정에 관한 식견과 경험이 풍부하며 시민단체에서 10년 이상 경력이 있는 사람

제11조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 해당 직에 재직하고 있는 기간으로 한다.

- ② 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

제12조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원 중 심의·조정 등과 관련한 안건에 이해관계가 있는 위원은 해당 안건의 심의·조정 등에 대하여는 위원의 자격이 없는 것으로 본다.

- ② 위원장은 위원에게 해당 안건의 공정한 심의·조정을 기대하기 어려운 사유가 있는 경우에는 해당 위원을 해당 안건에서 제척하여야 한다.
- ③ 위원회 안건에 이해관계가 있는 자가 위원에게 공정한 심의·조정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 해당 위원의 기피 여부를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.
- ④ 위원이 제1항 또는 제3항에 해당하는 사유가 있는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·조정 등에서 회피하여야 한다.

제13조(위원의 해촉) 시장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기 중이라도 해촉할 수 있다.

1. 위원 스스로 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝힌 경우
2. 장기 치료를 요하는 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우
3. 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 사적으로 이용한 경우
4. 위원회의 직무와 관련한 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우
5. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제14조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회 사무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독한다.

- ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제15조(회의) ① 위원회의 회의(이하 "회의"라 한다)는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 월1회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

- ② 위원장은 회의 시 의장으로서 회의를 운영하며, 위원장이 회의를 운영할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 회의를 운영한다.
- ③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 위원장은 회의의 원활한 운영을 위하여 위원회의 사무기구 중 회의에 상정된 의안의 소관 부서장에게 회의에 참석하여 의안을 설명하도록 할 수 있다.
- ⑤ 회의결과는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제9조의2에 따라 공개한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상 정보의 경우에는 그러지 아니한다.

제16조(분과위원회) 위원회의 원활한 운영을 위하여 분과위원회를 설치·운영할 수 있으며, 분과위원회의 설치·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 규칙으로 정한다.

제17조(수당 등) 회의에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서 「서울특별시 위원회 수당 및 여비지급 조례」에 따라 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

제3장 시민민주주의 확산등

제18조(시민민주주의 기본계획) ① 시장은 시민민주주의 정책의 지속적 추진과 시민의 자발적 참여를 촉진하기 위하여 시민민주주의 활성화 기본계획(이하 "기본계획" 이라 한다)을 4년마다 수립한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 시민민주주의 활성화를 위한 시정 여건의 진단·평가
2. 시민민주주의 활성화 정책의 기본구상
3. 시민민주주의 활성화를 위한 분야별 정책목표와 추진계획
4. 기본계획 실행을 위한 자원조달 방안
5. 그밖에 시민민주주의 활성화를 위해 고려해야 할 주요사항

③ 시장은 제1항의 기본계획에 따라 연도별 실행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

④ 시장은 제1항의 기본계획과 제3항의 연도별 실행계획을 수립한 경우 서울특별시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 하며, 주요사항을 변경하는 경우 또한 같다.

제19조 (제도 진단 및 개선) 시장은 민관간 신뢰와 협력 관계를 촉진하기 위해 지속적이고 체계적으로 행정절차와 제도를 마련·개선하고, 그 결과에 대해 정책평가를 시행할 수 있다.

제20조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 < 제7129호, 2019. 5. 16.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」는 폐지한다.

서울특별시 은평구 공익활동 활성화 지원 조례안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 은평구 주민의 연대와 호혜, 사회적가치를 중시하는 자발적인 공익활동을 보장하고 시민사회의 건전한 성장을 지원함으로써 지역사회의 공익활동 증진과 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “공익활동”이란 주민이나 공익활동단체가 자발적으로 행하는 공익성 있는 활동으로 영리 또는 친목을 목적으로 하지 아니하는 활동을 말한다.
2. “주민”이란 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 서울특별시 은평구(이하 “구”라 한다)에 주소를 두고 있는 사람
 - 나. 구에 소재한 기관에 근무하는 사람
 - 다. 구에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임직원
3. “공익활동단체”란 구에 소재를 두고 공익활동을 하기 위하여 설립된 비영리법인, 비영리민간단체 또는 3인 이상의 주민 소모임을 말하며, 다만 특정정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되는 단체는 제외한다.
4. “공익활동플랫폼”이란 공익활동 지원사업을 수행하는 중간지원조직이면서, 다양한 공익활동의 촉진, 연결, 성장을 도모하는 공간을 말한다.

제3조(기본원칙) 공익활동 지원은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진하여야 한다.

1. 공익활동 지원은 주민의 참여와 자치를 기반으로 한다.
2. 주민, 공익활동단체, 구가 상호 신뢰와 연대, 수평적 협력에 기반한다.
3. 공익활동을 하는 각 주체의 역할과 다양성 등을 이해하고 존중한다.

제4조(구청장의 책무 및 지원) ① 서울특별시 은평구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 주민의 공익활동 활성화를 위해 지속적으로 노력하며, 다음 각호와 관련된 시책을 적극 추진하여야 한다.

1. 공익활동 환경 조성 및 주민 참여의식 제고
 2. 공익활동을 행하는 주민과 공익활동단체의 활동지원 및 역량강화 교육
 3. 공익활동 활성화를 위한 공간의 마련과 시설의 사용
 4. 지역사회발전과 공익활동 활성화를 위한 조사·연구·교육·홍보사업
 5. 주민과 공익활동단체 간 국내·외 교류 활성화
 6. 그 밖에 구청장이 공익활동 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 활동
- ② 구청장은 제1항에 따른 사업을 수행하는 공익활동단체에 예산의 범위에서 필요한 사업비의 전부 또는 일부를 보조하거나 그 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 보조금의 지원, 관리 및 정산 절차 등에 필요한 사항은 「서울특별시 은평구 보조금 관리 조례」를 따른다.

제2장 공익활동활성화 위원회

제5조(설치 및 기능) ① 공익활동 활성화와 지역사회발전을 위한 정책을 심의하기 위해 서울특별시 은평구 공익활동활성화 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 공익활동 촉진 및 활성화 정책에 관한 사항
 2. 공익활동의 지속가능성을 보장하는 제도에 관한 사항
 3. 공익활동 활성화 자원 마련에 관한 사항
 4. 공익활동을 하는 주민과 공익활동단체의 발굴과 역량향상에 관한 사항
 5. 공익활동플랫폼 운영에 관한 사항
 6. 그 밖에 공익활동 활성화에 필요하다고 인정되는 사항

제6조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내로 구성한다.

- ② 위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 한 차례만 연임할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 위원은 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직은 3인 이내로 하되, 협치조정관과 공익활동지원 부서장 및 관련 업무 부서장으로 한다.
- ④ 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 구청장이 위촉하되, 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 하며, 청년의 참여를 보장한다.
1. 공익활동에 전문성과 식견이 있는 사람으로서, 공익활동단체가 추천한 사람
 2. 서울특별시 은평구의회에서 추천하는 구의원 1명
 3. 그 밖에 공익활동 활성화를 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사람
- ⑤ 위원회의 사무처리를 위해 간사를 두며, 공익활동지원 업무 담당 팀장으로 한다.

제7조(임기) ① 위원의 임기는 2년으로 하며, 두 차례만 연임할 수 있다.

- ② 위원 중 공무원이 아닌 위원의 결원 시 새로 위촉된 위원의 임기는 전임 위원 임기의

남은 기간으로 한다.

제8조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 경우 위원장이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 위원회 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연4회 개최하고 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 소집요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

④ 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원 및 관계전문가 등에 대해서는 예산의 범위에서 관련 규정에 따라 수당을 지급할 수 있다.

제9조(위원의 해촉) 구청장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해촉할 수 있다.

1. 위원 스스로가 해촉을 희망하는 경우
2. 장기치료를 요하는 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우
3. 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우
4. 위원회의 직무와 관련하여 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우
5. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제10조(조사 연구) ① 위원회는 공익활동의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 전문기관 또는 관련 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 세미나 등을 개최하여 관계 전문가나 구민의견을 청취할 수 있다.

② 구청장은 제1항에 따른 조사·연구 활동 또는 세미나 개최 등에 소요되는 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제3장 공익활동플랫폼 등

제11조(설치) 구청장은 제1조의 목적을 달성하고 공익활동을 활성화하기 위하여 공익활동 플랫폼(이하 “플랫폼”이라 한다)을 설치 및 운영할 수 있다.

제12조(기능) 플랫폼은 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 플랫폼의 사업계획 수립 및 시행
2. 공익활동 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등의 제공
3. 공익활동과 관련되는 교육·훈련 등 인재육성
4. 공익활동에 관한 상담·컨설팅
5. 공익활동단체간 네트워크 및 협력체계 구축 지원
6. 지역자원 조사·발굴·연구 및 사업화
7. 공익활동 활성화를 위한 제도와 정책개선 활동
8. 공익활동 및 공익활동단체 관련 정보의 집적과 제공
9. 그 밖에 공익활동 지원에 필요한 사항

제13조(플랫폼의 위탁) ① 구청장은 플랫폼의 자율적이고 효율적인 운영을 위하여 비영리 법인 또는 비영리민간단체에 위탁하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 위탁기간은 3년 이내로 하고 구청장이 필요하다고 인정할 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 재계약 할 수 있다.

③ 플랫폼의 수탁운영기관(이하 “수탁기관”이라 한다)은 연도별 사업계획을 수립하여 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 플랫폼의 관리운영을 위탁하는데 필요한 절차 및 방법 등 필요한 사항은 「서울특별시 은평구 사무의 민관위탁에 관한 조례」를 적용한다.

제14조(플랫폼의 운영) 수탁기관은 플랫폼 관리에 필요한 운영규정 및 운영계획을 마련하여 위원회의 승인을 받아 시행하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

제15조(수탁기관의 의무) ① 수탁기관은 플랫폼을 운영관리 함에 있어서 관계 법령에 따라 성실히 의무를 다하여야 한다.

② 수탁기관은 플랫폼의 운영관리에 관한 사항을 다른 법인이나 단체 또는 개인에게 재위탁하거나 대리하게 할 수 없다. 단, 사업목적 달성을 위해 필요한 경우 일부 용역을 시행할 수 있다.

제16조(운영비 지원 및 정산) ① 구청장은 예산의 범위에서 플랫폼의 운영에 필요한 경비와 사업비 등을 지원할 수 있다.

② 제1항의 지원을 받은 경우 수탁기관은 구청장에게 사업결과 보고서와 정산서를 제출하여야 한다.

제17조(사용료 등) ① 플랫폼을 이용하는 주민 또는 단체는 시설 및 설비에 대한 사용료 등을 납부하여야 한다.

② 플랫폼의 시설 및 설비 사용료 등 이용기준은 위원회에서 심의·결정한다.

③ 제1항에 따라 징수된 사용료 등은 플랫폼의 수입예산에 편입시킨 후 위원회의 승인을 거쳐 목적사업에 적합하도록 사용하여야 하고, 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.

제18조(지도 점검) ① 구청장은 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁사무 지도·점검에 필요한 서류 및 시설 등을 검사할 수 있다.

② 구청장은 제1항의 검사결과 위탁사무 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 필요한 조치를 할 수 있다.

③ 제2항에 따라 조치할 경우에는 문서로 수탁기관에게 통보하고 사전에 의견진술 기회를 주어야 한다.

제19조(포상) 공익활동에 현저한 공로가 있는 개인 또는 공익활동단체에 대해서는 「서울특별시 은평구 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.

제20조(다른 법령 등과의 관계) 공익활동을 활성화함에 있어서 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제21조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

대통령령 제 호

시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정안

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

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “시민사회”란 시민, 법인 또는 단체 등 공익활동을 하는 주체와 공익활동의 영역을 말한다.
2. “공익활동”이란 사회적 약자 등 시민의 권리 보호와 증진, 사회의 지속가능한 발전 등 사회 일반의 이익을 위한 활동을 의미한다.

제3조(기본방향) 정부는 시민사회의 공익활동 가치를 존중하고 참여를 증진하며, 시민사회의 독립성과 자율성을 보장하면서 시민사회와 소통·협력한다.

제4조(중앙행정기관의 책무) ① 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령소속 기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다.)은 시민사회 발전과 공익활동을 증진함에 있어 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 시민사회의 자율성, 다양성, 독립성을 보장할 것.
 2. 민주주의 발전과 사회문제 해결에 있어 시민사회의 공익활동의 가치를 존중할 것.
 3. 시민사회의 공익활동을 위축시키는 제도와 관행을 제거할 것
 4. 시민사회의 공익활동을 촉진하기 위해 시민사회 전반에 대한 다양하고 공정하며 실질적인 지원 방안을 마련할 것.
 5. 주요 정책의 수립, 시행, 평가 과정에서 시민사회와 소통·협력을 강화할 것
- ② 정부는 지방자치단체가 제1항의 원칙을 따르도록 권고할 수 있다.

제5조(기본계획) ① 제8조에 의한 위원회는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다.)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본목표와 추진 방향
2. 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 중앙행정기관의 주요 추진과제
3. 정부와 시민사회 간의 소통 및 협력 강화 방안
4. 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안
5. 시민사회의 역량 강화 및 시민사회 전문가 양성 방안
6. 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 교육 및 홍보 방안
7. 시민사회 발전과 공익활동 증진에 필요한 자원 규모와 조달 방안
8. 지방자치단체의 시민사회 소통·협력 및 공익활동 증진·지원 체계 구축 방안
9. 그 밖에 시민사회 발전 및 공익활동 증진에 관한 사항

③ 기본계획의 수립 절차 등 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제6조(시행계획의 수립 및 시행) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다.)을 수립하여 시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 시행계획을 수립한 경우에 제8조에 따른 위원회에 제출하여 심의를 받아야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 시행계획을 시행한 경우에는 제8조에 따른 위원회에 전년도 시행계획의 추진실적을 보고하여야 한다.

④ 그 밖에 시행계획의 수립·시행 및 실적 보고 등에 필요한 사항은 총리령으로 정한다.
제7조(시·도 계획의 수립 및 시행) ① 특별시장·광역시장·도지사·특별자치시장·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 조례로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·시·도·특별자치시·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 시·도 계획(이하 “시·도 계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다.

② 제8조에 의한 위원회는 지방자치단체에 기본계획을 송부하고 그 내용이 시·도 계획에 반영될 수 있도록 요청할 수 있다.

③ 시·도지사가 시·도 계획을 수립한 경우에는 제8조에 의한 위원회는 이를 보고하도록 요청할 수 있다.

제8조(위원회) ① 시민사회의 발전과 공익활동 증진에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 시민사회발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기본계획 및 시행계획에 관한 사항
2. 시민사회 발전과 공익활동 증진과 관련된 법령과 제도의 제정·수립·정비 및 정책제안에 관한 사항
3. 시민사회의 공익활동 증진과 투명성 강화에 관한 사항
4. 기부·나눔 확산 등 시민사회 활성화를 위하여 필요한 사항
5. 민관협력 체계 구축 및 강화에 관한 사항
6. 시민사회 발전 및 공익활동 증진을 위한 자원 확보에 관한 사항
7. 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 교육·훈련에 관한 사항
8. 지방자치단체와 시민사회 간의 소통·협력과 지원에 관한 사항
9. 그 밖에 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위해 필요한 것으로 총리령으로 정하는 사항

③ 위원회는 제1항 각 호의 사항을 심의하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관에 대하여 자료 제출이나 사실조회를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제9조(위원회의 구성 등) ① 위원회의 위원은 위원장 1명과 부위원장 1명 및 간사위원 1명을 포함한 35명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 하되, 제1호에 따른 민간위원의 수가 전체 위원의 수 중 5분의 3 이상이 되도록 하여야 하고, 민간위원의 경우 특정 성별이 민간위원수의 10분의 6을 초과하지 않도록 하여야 하며 지역, 청년 등 다양한 시민사회 구성원이 참여할 수 있도록 하여야 한다.

1. 민간위원은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람으로 한다.

가. 시민사회조직·법인 또는 학계 등에 종사하는 사람으로서 시민사회 분야와 관련된 학식과 경험이 풍부한 사람

나. 시민사회 분야의 전문가로서 주도적인 활동력과 영향력이 인정되는 사람

다. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사람

2. 정부위원은 기획재정부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 보건

복지부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국무조정실장, 국무총리비서실장으로 한다.

③ 위원의 임기는 2년으로 하고 1회에 한하여 연임할 수 있다.

④ 위원장은 민간위원 중에 호선하며, 부위원장은 제2항제1호에 따른 위원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

⑤ 간사위원은 국무총리비서실장으로 하고, 위원회의 사무를 지원하기 위하여 사무국을 둔다.

⑥ 그 밖에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제10조(시·도 위원회) 시·도지사는 지역 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 사항을 심의하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시·도지사 소속으로 시·도 시민사회발전위원회를 둘 수 있다.

제11조(분과위원회 및 전문위원) ① 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 위원회의 의결을 거쳐 분과위원회와 실무위원회를 둘 수 있다.

② 위원회의 전문적인 조사연구 및 실무적인 업무지원을 담당하게 하기 위하여 전문위원을 둘 수 있다.

제12조(관계부처 협의회) ① 위원회는 사안별로 제9조제2항제2호에 따른 위원이 속하는 중앙행정기관 및 위원회의 심의 사항과 관련된 중앙행정기관 소속 고위공무원으로 구성하는 관계부처 협의회를 둘 수 있다.

② 관계부처 협의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제13조(연구기관의 지정·운영) ① 국무총리비서실장은 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위해 대학, 연구기관 또는 단체를 시민사회 발전과 공익활동 증진 연구기관으로 지정할 수 있다.

1. 시민사회 발전 방향
2. 정부와 시민사회 간 협력 및 파트너십
3. 시민사회의 공익활동 증진 및 교육·훈련에 관한 사항
4. 시민사회 관련 현황 및 통계 연구
5. 시민사회 관련 해외 사례 및 우수 사례연구
6. 그 밖에 총리령에서 지정하는 사항

② 국무총리비서실장은 제1항에 따라 지정된 기관 또는 단체에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 연구기관의 지정·운영 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제14조(관계 행정기관 등의 협조 요청) 위원회, 분과위원회, 실무위원회 및 관계부처 협의회는 업무 수행을 위하여 필요한 경우 중앙행정기관 또는 지방자치단체 소속 공무원, 관계 기관 단체의 임직원, 관계 전문가 등에게 위원회 등에 참석하여 의견을 제시하게 하거나 필요한 자료의 제출 등을 요구할 수 있다.

제15조(공무원 등의 파견 요청) 위원장은 위원회의 운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 소속 공무원의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

제16조(포상) 위원장은 총리령으로 정하는 바에 따라 시민사회 발전과 공익활동 증진에 현저한 공로가 있는 개인이나 기관·법인·단체 또는 시설에 대하여 포상할 수 있다.

부 칙

제1조 (시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안 (권미혁의원 대표발의)

제1조(목적) 이 법은 국가, 지방자치단체 및 시민사회의 공익증진을 위한 상호협력, 시민의 공익활동 증대 및 시민사회발전 등에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 시민참여를 통하여 사회문제를 해결하고 삶의 질이 개선될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공익”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련된 불특정 다수의 이익을 의미한다.
 - 가. 학문·과학기술·문화·예술의 증진
 - 나. 여성·장애인·이주자·난민·아동·청소년의 권리증진 및 육성
 - 다. 사회적 취약계층에 대한 역량강화, 일자리 확대 및 삶의 질 개선
 - 라. 사고·재해 또는 범죄 예방을 목적으로 하거나 이로 인한 피해자 지원
 - 마. 교육·스포츠 등을 통한 심신의 건전한 발달 및 풍부한 인성 함양
 - 바. 인종·성별, 그 밖의 사유로 인한 부당한 차별 및 편견 예방과 평등사회의 증진
 - 사. 사상·양심·종교·표현의 자유 증진 및 옹호
 - 아. 교육권, 주거권, 노동권, 문화권, 복지권 등 사회적 권리 증진 및 옹호
 - 자. 남북통일, 평화구축, 국제 상호이해 또는 국제개발협력 증진
 - 차. 지속가능한 환경과 생태계 보호, 공중 위생 또는 안전의 증진
 - 카. 지역사회의 지속가능한 발전
 - 타. 공정하고 자유로운 경제활동이나 소비자의 권익 증진
 - 파. 부정부패와 권력 남용에 대한 감시, 비판, 견제
 - 하. 동물학대 방지와 동물권 보호
 - 거. 그 밖에 사회구성원의 이익을 위한 것으로 대통령령으로 정하는 사항
2. “시민공익활동”이란 공익을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 하는 행위를 말한다.
3. “시민사회조직”이란 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.
4. “시민사회”란 시민과 시민사회조직이 시민공익활동을 하는 영역을 말한다.

제3조(기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 시민사회와의 협력, 시민공익활동 및 시민사회조직을 지원하는 데 있어 다음의 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 시민공익활동 및 시민사회조직의 가치를 존중하고 독립성과 자율성을 보장할 것
2. 누구든지 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니하고 다양한 시민사회조직에 참여할 수 있도록 촉진할 것
3. 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 수립 및 집행 과정에 시민사회의 참여를 보장할 것
4. 특정한 사람이나 단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우함이 없이 평등하게 지원할 것
5. 시민공익활동의 다양성·자발성 및 시민사회조직의 설립·활동의 자유를 침해하지 말

것

6. 시민공익활동과 시민사회조직의 사업 및 운영에 필요한 지원을 할 수 있고, 지원시 지원 방법의 실효성, 효과 등을 고려할 것
7. 민주적이고 투명한 절차를 마련하여 다양한 시민과 시민사회조직이 시민공익활동에 참여하도록 할 것
8. 시민공익활동 등에 정치적인 유착 등 부당한 조건을 대가로 지원하지 말 것
9. 시민공익활동 등에 대한 지원정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회의 의견을 수렴할 것
10. 시민공익활동 등의 지원이 사회적 가치창출에 기여할 수 있도록 할 것

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 공익증진을 위하여 시민사회와의 협력 및 시민사회 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하여 추진하고 이에 필요한 조직·인력·예산 등을 확보하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 공익증진에 대한 시민사회의 역할과 기여를 인정하고 공익증진을 위한 정책의 수립·시행·평가 등에 있어서 시민사회와 협의하며, 이와 관련하여 시민사회와 협약 체결 등 협력 체계를 구축·강화할 수 있도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 공익증진을 위한 시민사회의 발전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제6조(공익증진을 위한 시민사회발전 기본계획의 수립) ① 행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체와 시민사회와의 협력(이하 “민관협력”이라 한다) 및 시민사회발전을 위하여 3년마다 공익증진을 위한 시민사회발전 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의하여 제9조에 따른 공익증진 시민사회발전위원회의 심의·의결을 거쳐 수립한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 민관협력 및 시민사회발전을 위한 기본목표와 추진 방향
2. 민관협력 및 시민사회발전을 위한 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 주요 추진과제
3. 협약체결 등 민관협력 체계 구축 및 네트워크 강화 방안
4. 시민공익활동의 활성화 및 시민사회조직의 설립·운영의 지원 방안
5. 시민사회조직 종사자의 역량강화 및 시민사회 전문가 양성 방안
6. 민관협력 및 시민사회발전에 대한 교육·홍보 방안
7. 민관협력 및 시민사회발전에 필요한 재원의 규모와 조달 방안
8. 지방자치단체의 특성을 고려한 지역 중심의 민관협력과 시민공익활동 및 시민사회 조직에 대한 지원 체계의 구축 방안
9. 그 밖에 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회의 지속적 발전에 관한 사항

제7조(공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 중앙시행계획의 수립·시행 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 중앙시행계획(이하 “중앙시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 제9조에 따른 공익증진 시민사회발전위원회에 전년도의 중앙시행계획 추진실적을 보고하고, 다음 연도의 중앙시행계획을 제출하여 심의를 받아야 한다.

③ 중앙시행계획의 수립·시행 및 추진실적 보고 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 지역시행계획의 수립·시행 등) ① 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 공익증진을 위한 연도별 시민사회발전 지역시행계획(이하 “지역시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 제11조에 따른 시·도 공익증진 시민사회발전위원회에 전년도 지역시행계획 추진실적을 보고하고, 다음 연도의 지역시행계획을 제출하여 심의를 받아야 한다.

③ 지역시행계획의 수립·시행 및 추진실적 보고 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(공익증진 시민사회발전위원회) ① 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회발전에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 공익증진 시민사회발전위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를 둔다.

② 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 기본계획 및 중앙시행계획
2. 시민사회조직에 대한 지원
3. 민관협력 및 시민사회발전과 관련한 재원확보
4. 협약체결 등 민관협력 체계 구축 및 강화
5. 제14조에 따른 중앙 공익증진 시민사회발전지원센터의 운영 및 사업
6. 제16조에 따른 시민사회조직 종사자 등에 대한 교육·훈련
7. 관계 중앙행정기관에 민관협력 및 시민사회발전을 위한 정책 제안 및 권고
8. 그 밖에 민관협력 및 시민사회발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 중앙위원회는 제1항 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 등에 대하여 자료제출이나 사실조회를 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제10조(중앙위원회의 구성 등) ① 중앙위원회의 위원은 위원장 1명과 부위원장 2명 및 간사위원 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 중앙위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 하되, 제2호의 민간위원의 수가 전체위원의 수 중 5분의 3 이상이 되도록 하여야 하고, 민간위원의 경우 특정 성별이 민간위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

1. 정부위원: 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 민간위원: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 시민사회조직 또는 제11조에 따른 시·도 공익증진 시민사회발전위원회의 추천을 받아 국무총리가 위촉하는 사람
 - 가. 시민사회조직에 종사하는 사람
 - 나. 시민사회에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

③ 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다.

④ 위원장은 민간위원 중에서 호선한다.

⑤ 위원장은 중앙위원회의 심의를 효율적으로 수행하고, 중앙위원회에서 위임한 사항

을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 소위원회를 구성·운영할 수 있다.

- ⑥ 중앙위원회의 사무를 지원하기 위하여 중앙위원회에 사무국을 둔다.
- ⑦ 그 밖에 중앙위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(시·도 공익증진 시민사회발전위원회) ① 관할 지방자치단체의 특성과 자원에 맞는 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회발전에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 공익증진 시민사회발전위원회(이하 “시·도 지역위원회”라고 한다)를 둔다.

② 시·도 지역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

- 1. 지역시행계획
- 2. 시민사회조직에 대한 지원
- 3. 민관협력 및 시민사회발전과 관련한 재원확보
- 4. 협약체결 등 민관협력 체계 구축 및 강화
- 5. 제15조제1항에 따른 시·도 공익증진 시민사회발전지원센터의 운영 및 사업
- 6. 제16조에 따른 시민사회조직 종사자 등에 대한 교육·훈련
- 7. 그 밖에 민관협력 및 시민사회발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

제12조(시·도 지역위원회의 구성 등) ① 시·도 지역위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 시·도 지역위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 하되, 제2호의 민간위원의 수가 전체 위원의 수 중 2분의 1 이상이 되도록 하여야 한다.

- 1. 지방자치단체위원: 대통령령으로 정하는 관할 지방자치단체의 공무원
- 2. 민간위원: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 시민사회조직의 추천을 받아 시·도지사가 위촉하는 사람
 - 가. 시민사회조직에 종사하는 사람
 - 나. 시민사회에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

③ 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다.

④ 위원장은 민간위원 중에서 호선한다.

⑤ 그 밖에 시·도 지역위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제13조(공무원 등의 파견 요청) 중앙위원회 및 시·도 지역위원회의 위원장은 중앙위원회 및 시·도 지역위원회의 운영을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 소속 공무원의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

제14조(중앙 공익증진 시민사회발전지원센터) ① 행정안전부장관은 민관협력 및 시민사회발전을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 중앙 공익증진 시민사회발전지원센터(이하 “중앙 지원센터”라 한다)를 설립한다.

② 중앙 지원센터는 재단법인으로 한다.

③ 중앙 지원센터는 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.

④ 중앙 지원센터에는 정관으로 정하는 바에 따라서 임원과 필요한 직원을 둔다.

⑤ 중앙 지원센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다.

- 1. 시민사회조직 네트워크 지원
- 2. 제15조에 따른 시·도 공익증진 시민사회발전지원센터 및 시·군·구 공익증진 시민사회발전지원센터의 역량강화
- 3. 민관협력 및 시민사회발전을 위한 정책 연구 및 조사

4. 제16조에 따른 시민사회조직 종사자 등에 대한 교육·훈련
 5. 시민공익활동 및 시민사회조직의 활성화를 위한 장소·시설·설비 등의 제공
 6. 민관협력, 시민공익활동 및 시민사회조직에 관한 상담·컨설팅
 7. 민관협력 및 시민사회발전을 위하여 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장으로부터 위탁받은 사업
 8. 그 밖에 민관협력 및 시민사회발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업
- ⑥ 행정안전부장관은 중앙 지원센터의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연하거나 보조할 수 있다.
- ⑦ 중앙 지원센터와 관련하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ⑧ 그 밖에 중앙 지원센터의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제15조(시·도 공익증진 시민사회발전지원센터 등) ① 시·도지사는 관할 지방자치단체의 특성과 자원에 맞는 민관협력 및 시민사회발전을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 시·도 공익증진 시민사회발전지원센터(이하 “시·도 지역지원센터”라 한다)를 설치한다.
- ② 시장·군수 및 자치구의 구청장은 관할 지방자치단체의 특성과 자원에 맞는 민관협력 및 시민사회발전을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 시·군·구 공익증진 시민사회발전지원센터(이하 “시·군·구 지역지원센터”라 한다)를 설치하거나 전문기관을 시·군·구 지역지원센터로 지정할 수 있다.
- ③ 그 밖에 시·도 지역지원센터 및 시·군·구 지역지원센터의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.
- 제16조(시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련) ① 국가 및 지방자치단체는 시민사회조직 종사자의 역량강화와 전문성 향상을 위하여 교육·훈련을 실시할 수 있다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 민관협력 및 시민사회발전에 대한 인식 확산을 위하여 공무원, 학생, 시민 등을 대상으로 교육·훈련을 실시하거나 교육·훈련을 받도록 지원할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 교육·훈련에 관한 업무의 일부를 교육·훈련에 전문성이 있는 기관·법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 교육·훈련의 운영 및 위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부 칙

- 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
- 제2조(중앙 지원센터 설립 준비) ① 행정안전부장관은 이 법 시행일 3개월 전부터 30일 이내에 중앙 지원센터 설립에 관한 사무를 처리하게 하기 위하여 설립준비위원회를 구성·운영한다.
- ② 설립준비위원회는 위원장을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장과 위원은 행정안전부장관이 임명하거나 위촉한다.
- ③ 설립준비위원회는 이 법 시행 후 최초로 임명되는 중앙 지원센터의 이사장을 행정안전부장관에게 추천하여야 한다.
- ④ 설립준비위원회는 중앙 지원센터의 정관을 작성하여 행정안전부장관의 인가를 받

아야 한다.

- ⑤ 설립준비위원회는 제4항에 따른 인가를 받은 때에는 지체 없이 연명으로 중앙 지원센터의 설립등기를 하여야 한다.
- ⑥ 설립준비위원회는 제5항에 따른 설립등기를 마치면 지체 없이 그 사무를 중앙 지원센터의 이사장에게 인계하여야 하며, 사무인계가 끝나면 설립준비위원회는 해산하고 위원장과 위원은 면직되거나 해촉된 것으로 본다.

2019년

시민사회 활성화 조례와 기본계획 수립 연구

발행일 2019년 11월 29일(SNPO 2019-B-011)

발행처 서울시NPO지원센터

주 소 (04523) 서울시 중구 남대문로9길 39 부림빌딩 1, 2층

전 화 02-734-1109

전 송 02-734-1118

메 일 contact@snpo.kr

홈페이지 <http://snpo.kr> www.facebook.com/seoulnpocenter

이 저작물은 국제라이선스 CC BY- NO - ND (크리에이티브 거먼즈 저작자표시 - 비영리 - 변경금지)에 따라 이용할 수 있습니다.

서울시NPO지원센터는 서울특별시와 사단법인 시민이 협력하여 운영합니다.