
지속가능한 시민사회의 모색과 연대·협력을 위한
시민사회활성화전국네트워크 워크숍

2019년 3월 7일(목) 13:30 - 18:30
서울시NPO지원센터 1층 품다

시민사회활성화전국네트워크

국제개발협력민간협의회, 시민사회단체연대회의, 전국지속가능발전협의회, 한국마을지원센터연합, 한국사회적경제연대회의,
한국시민센터협의회, 한국자원봉사센터협회, 한국자원봉사협의회, 한국지역재단협의회

지속가능한 시민사회의 모색과 연대·협력을 위한 시민사회활성화전국네트워크 활동가 워크숍

¶ 접수(13:30~14:00)

¶ 오리엔테이션(14:00~15:00)

..... 진행 : 권미영(한국중앙자원봉사센터 센터장)

각 네트워크 소개(5분 이내, 이그나이트 방식)

¶ 워크숍 I : 지속가능한 시민사회 활성화를 위한 공유와 모색(15:00~16:40)

..... 진행 : 정란아(한국시민센터협의회 운영위원)

▪ 발표 1 : 시민사회활성화전국네트워크 추진배경과 논의경과, 주요과제

..... 류홍번(시민사회단체연대회의의 시민사회활성화위원장)

▪ 발표 2 : 시민사회 활성화를 위한 과제: 서울시 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로

..... 김소연(시민사회현장연구자모임, 들파 대표)

▪ 발표 3 : 시민사회 활성화 정책 및 제도개선 현황

..... 이희숙(재단법인 동천 변호사)

▪ 질문과 토론

¶ 휴식(16:40~17:00)

¶ 워크숍 II : 공동의 실천과제에 대한 원탁토론(17:00~18:30)

..... 진행 : 임지순(시민사회단체연대회의의 사무국장)

토론1. 네트워크 공동 실천과제 중 우선순위 토론

"올 해, 이것만은 꼭 해봅시다!"

토론2. 선정된 우선과제 실행을 위한 실천계획 토론

지속가능한 시민사회 활성화를 위한 공유와 모색

p. 5

- 발표 1 : 시민사회활성화전국네트워크 추진배경과 논의경과, 주요과제
..... 류홍번(시민사회단체연대회의 시민사회활성화위원장)

p. 11

- 발표 2 : 시민사회 활성화를 위한 과제: 서울시 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로
..... 김소연(시민사회현장연구자모임, 들파 대표)

p. 33

- 발표 3 : 시민사회 활성화 정책 및 제도개선 현황
..... 이희숙(재단법인 동천 변호사)

시민사회활성화전국네트워크 추진배경과 논의경과, 주요과제

류홍번(시민사회단체연대회의 시민사회활성화공동위원장)

I. 시민사회 활성화 관련 활동 경과

1. 시민사회활성화 관련 법제 개선 논의 시작

- 2016년 5월 4일~ 6월 14일 : '비영리민간단체지원법 개정 TF' 4차례 모임
- 2016년 6월 30일~11월 15일 : '시민사회활성화법제개선위원회'로 확대 4차례 모임
- 2016년 6월 1일, 7월 19일, 11월15일 : '시민사회활성화 집담회' 3회 개최

2. 대선 등 시민사회 활성화 정책 반영을 위한 대응

- 2017년 3월 22일 : 시민사회활성화를 위한 제3섹터 정책 네트워크 1차회의
- 2017년 4월 6일 : 시민사회 활성화 10대 과제 대선 정책 제안서 발표 및
더불어민주당 문재인 대선후보 선거대책위원회 더혁신과 정책간담회
- 2017년 4월 21일 : 국민의당 안철수 대선후보 선거대책위원회 시민사회위원회 간담회
- 2017년 5월 : 더불어민주당 대선 공약집에 시민사회 관련 공약 반영
- 2017년 6월 7일 : '시민사회활성화 제도혁신 전국 네트워크' 준비위원회 1차 회의
(시민사회단체연대회의, 한국마을지원센터연합, 한국자원봉사센터협회,
한국시민센터협의회, 종교계자원봉사협의회, 국제개발협력민간협의회)
- 2017년 6.22 / 6.29 : 시민사회발전 관련 정부와의 간담회 2차례 개최
(청와대 시민사회비서관실, 행자부 지방정책행정관실, 전문가, 시민단체관계자)
- 2017년 7월 19일 : 문재인 정부 국정운영5개년 계획 발표
- 2017년 7월~9월 : 시민사회활성화기본법 제정 및 시민사회활성화를 위한 전국순회토론회
개최(대구(7.31일)/ 강원도(8.22일)/ 충북(8.23일)/ 대전(8.24일)/ 충남(8.29일)/
부산(8.30일)/ 광주(9.5일)/ 전북(9.6일)/ 경기(9.15일)/ 서울(9.21일) 10개지역)
- 2017년 7월~2018년 6월 : 시민사회발전TF 운영
- 2018년 2월~12월 : '공익위원회법' 제정 관련 대응을 중심으로 시민사회 법제정 활동
(12월 12일 정부 공익위원회법안에 대한 시민사회 의견서 제출)
- 2018년 5월 : 6.13 지방선거 시민사회활성화 정책공약 제안

3. 시민사회활성화를 위한 전국네트워크 재조직

- 2018. 12.19/ 2019.1.21./2.15 : 시민사회활성화전국네트워크 정례화 등 활성화 방안협의
- 2019년 3. 7일 : 연대와 협력을 위한 시민사회활성화전국네트워크 확대 워크숍 개최

II. 시민사회활성화전국네트워크 구성 배경

1. 주민기반 다양한 시민사회조직의 성장에 따른 시민사회 연대의 확장 필요성 제기

- 2000년대 초 또는 2010년을 전후한 기점으로 마을만들기, 사회적경제, 에너지전환 등 주민 기반의 시민사회조직이 전국적으로 급속히 성장하였음. 이를 계기로 한국마을지원센터연합 등 전국 단위 중간지원조직 연합들의 구성은 물론 마을만들기전국네트워크, 한국사회적경제연대회의, 민주시민교육전국네트워크 등 영역별 전국네트워크 조직이 결성되었거나 구성되고 있음. 현재 이들 영역별 중간지원조직 연합과 전국네트워크를 중심으로 제도개선은 물론 사회문제 해결의 중심주체로 발전하고 있음.
- 이로 인해 그동안 한국 시민사회를 대표해 온 시민운동단체 중심의 시민사회단체연대회의 틀만으로는 시민사회 전반을 대변하거나 사회문제를 해결하기에는 어려운 상황임. 이에 시민사회단체연대회의를 비롯해 주민 기반 다양한 영역의 시민사회조직이 참여하는 보다 확대된 연대 또는 네트워크 구성 및 설립 필요성 제기¹⁾

2. 시민사회의 내적·사회적 위기에 따른 근본적인 대책 및 대응책 마련 요구

- 주민기반 다양한 영역의 성장에 비해 전통적인 시민사회운동 조직들은 심각한 위기에 직면해 있음. 취약한 재정기반과 운동지도력 이탈과 충원의 어려움, 각종 이슈의 제도화, 시민사회단체에 대한 견제와 비판 등으로 시민사회단체들의 조직력과 운동력, 사회적 영향력이 급격히 약화되고 있음. 특히 지역 시민사회조직의 약화나 위기는 사실 매우 심각한 수준임. 현재의 시민사회 조직의 여건으로는 제3섹터로서 권력(국가)과 자본(시장)의 견제자로서의 역할을 담당하거나 지속가능한 사회를 추동하는 동력으로 기능하기에는 불가능한 상황임.
- 양극화와 불평등의 심화, 이로 인한 민주주의와 공동체, 지구 위기의 심화를 극복하기 위해서는 여전히 제3섹터로서의 시민사회의 역할이 중요해지고 있음. 이와 관련해 선진국들의 경우 시민사회 활성화를 위한 국가 차원의 제도적·정책적 기반을 마련하고 다

1) 한국시민사회운동의 연대조직은 지속적으로 확장되어왔고 확장되어야 함(1994년 한국시민단체협의회 창립 → 2001년 시민사회단체연대회의 → (예)2019년 시민사회활성화네트워크)

양한 지원방안을 모색하고 있음¹⁾. 이에 비해 한국사회는 시민사회에 대한 이해의 부족으로 단순 사업비 지원대상이거나 견제·관리해야할 대상으로 정책과 제도를 운영해왔음. 이로 인해 시민사회는 갈수록 확장되지만 시민사회의 자립과 자생력은 약화되었음.

- 시민사회 활성화가 단순한 시민단체 지원을 넘어 사회의 건강성과 지속가능성을 담보하는 핵심 요체라는 점에서 지속가능한 시민사회를 촉진시키고 활성화시키기 위한 사회적 기반과 생태계를 마련해야 하며, 이를 위한 정책과 제도를 시급히 구축해야할 상황임. 이를 조직적으로 추진하기 위한 필요성에서 전국네트워크 구성이 제안됨.

3. 촛불시민혁명 및 문재인 정부 출범 등 우호적인 정치사회적 여건 형성

- 과거 시민사회 활성화의 가장 큰 어려움은 정부차원의 시민사회 전담 정책기구가 부재한 것이었음. 그러나 문재인 정부 출범 후 ■청와대 시민사회수석실 시민사회비서관이 설치되고 ■나아가 시민사회활성화 실무를 총괄하는 국무총리실 시민사회비서관실이 구축되고 ■국무총리실 훈령에 의거 시민사회활성화위원회 구성·운영되면서 ■실무부서라고 할 수 있는 행안부 차원에서도 일정정도 협력하는 분위기와 조건이 형성되면서 사실상 <정부 차원의 시민사회활성화 컨트롤 타워>가 구축·운영되었다고 평가할 수 있음. 특히 정부 컨트롤타워의 주요 실무주체들이 시민사회 출신 인사들로 배치되면서 시민사회와 파트너십이 긴밀히 구축되고 있음. 시민사회활성화의 제도 및 정책 지원에 우호적 환경이 조성되었다고 평가됨.
- 그러나 우호적 여건이 형성되었다고 하여 시민사회 활성화가 저절로 형성되지는 않음. 과거 김대중, 노무현 정부 시기 시민사회활성화와 관련한 제도적·정책적 기반을 충분히 확보하지 못하였음. 따라서 문재인 정부에서 시민사회 제도 및 정책과제를 강력히 추진할 수 있는 조직적 기반을 조성하고, 정부의 시민사회 전담기구들과 대등한 정책협의 및 파트너십 관계를 형성할 수 있어야 함. 이에 시민운동단체와 주민기반 시민사회조직 등이 폭넓게 참여하는 시민사회활성화전국네트워크와 같은 조직구성이 필요함.

Ⅲ. 시민사회활성화전국네트워크 구성 및 활동, 그리고 과제

1. 시민사회활성화전국네트워크 참가기관 : 9개 기관 (2019년 3월 기준)

- 국제개발협력민간협의회(137개), 시민사회단체연대회의(342개), 전국지속가능발전협의회(139개), 한국마을지원센터연합(52개), 한국사회적경제연대회의(63개), 한국시민센터협의회(18개), 한국자원봉사센터협회(246개), 한국자원봉사협의회(125개), 한국지역재단협의회(11개)

1) 영국의 시민사회청 설립, 사회협약 추진, 미국의 경우는 사회혁신기금 조성 등

- 네트워크의 성격 : 전국단위 조직들의 네트워크
네트워크의 네트워크
중간지원조직 + 민간조직이 함께하는 네트워크

2. 네트워크의 시민사회 활성화 주요활동 요약

- 대선과 지방선거 등을 거치면서 과거와 달리 시민사회 활성화 이슈와 과제를 독자적인 정책화하여 공론화하였고, 시민사회 내 사회적 합의와 공감대를 확산시켜왔음.
- 시민사회활성화 정책적 과제로 시민사회 10대 정책공약 - ①시민사회발전 기본법 제정 ②시민사회 협치를 위한 시민사회처 설치 ③소득세1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화 ④사회변화에 조응하는 비영리 공익법인 제도 혁신 ⑤기부활성화를 위한 법 제도 개선 ⑥시민사회 공익활동가 공제회법 제정 ⑦제3섹터 성장과 자립을 위한 사회적 금융활성화 ⑧ 민을 위한 공유재로 공공유희시설 활용 ⑨사회적 가치를 만드는 공익적 일자리 확대 ⑩시민성 강화를 위한 자원봉사 정책 쇄신 -을 다층적으로 추진해왔고
- 우선적 실천과제로 ■ 시민사회활성화기본법 ■ 기부금품법 ■ 시민공제회법 ■ 민주시민교육법 ■ 비영리민간단체지원법 ■ 공익위원회법 등을 중심으로 제도적 과제 실현에 집중해왔음. 위 6개 입법과정에서 시민사회 차원의 입법안과 의견서를 제안하였음.
- 법안 제·개정 외에도 시민사회 정책과제로는 ■ 사회적 일자리로서의 비영리민간단체 인력지원 개선(2019년 지역주도형 청년일자리사업 시행지침에 비영리민간단체도 지원대상 포함) ■ 보조금 지원 및 운영방식 개선(인건비 공식 반영 등) ■ 민간위탁 운영방식 개선 ■ 공유재 확대 등과 같은 시민사회 활성화 및 지원 정책도 추진해왔음. 특히 서울시 협치를 통해 보조금 지원방식이나 민간위탁 운영방식 등에 대한 선도적 도입방안 등에 대해 노력해왔음.
- 그러나 자유한국당 등 보수야당의 강력한 반대, 정부와 여당의 입법 추진의지 미약(국정 과제 우선 순위에서 한참 밀려있음), 강력하지 못한 시민사회의 대응 등 여러 현실적 여건으로 법 제정과 같은 구체적인 성과는 내지 못하였음.

3. 시민사회활성화전국네트워크의 활동 성과와 한계

1) 시민사회 활성화 이슈를 독자적인 정책으로 공론화

- 대선 시민사회 활성화 10대 공약 제시 등 시민사회 차원의 독자적인 논의구조 마련
- 문재인 정부 국정과제에 시민사회 활성화 과제 반영 및 국무총리 산하 시민사회발전위원회, 행자부 등 정부차원에서 시민사회 활성화 정책과제 논의 및 추동

2) 주민기반 시민사회 조직 등 다양한 영역의 시민사회조직과 새로운 연대 확장

- 시민사회단체연대회의를 넘어 마을, 사회적경제, 자원봉사 등 주민기반 시민사회조직, 국제협력, 지역재단, 시민센터 등 새롭게 시민사회의 중심영역으로 성장하고 있는 다양한 영역의 전국 네트워크와 연대구조를 확장한 것은 성과.
- 향후 시민사회의 연대의 폭과 힘을 강화시키는 계기가 될 것임.

3) 특정 사안 중심의 일회적 논의구조로 지속적·조직적 대응의 한계

- 대선과 지방선거 시기 정책공약 제안 및 시민사회활성화기본법 제정에 한정해 모이다보니 해당 사안의 상황변화에 따라 논의가 단절되거나 문제 발생 후 사후적으로 대응하는 한계 나타남.
- 시민사회 활성화의 지속적인 논의 및 협력구조로 발전하지 못했음.
- 이로 인해 문재인정부의 시민사회활성화 정책에 적극적 대응을 조직하지 못하고 있음.

4. 시민사회활성화전국네트워크 활성화 과제 및 역할¹⁾

1) 전국네트워크의 목표

- 문재인 정부 시기 시민사회 활성화 관련 제도적, 정책적, 물리적 기반 마련
- 시민사회 공동비전 및 협력구조 마련 : 공동의 시민사회 비전 및 영역별 협력구조
- 이를 통한 시민사회 연대 강화 및 지속가능한 시민사회 기반 구축

2) 시민사회 활성화 공동과제

- 시민사회활성화와 관련 추진 중인 법제도 제개정 운동
 - 2019년 상반기 입법 대책 마련 : 하반기 이후 법제정은 더욱 어려울 것으로 예상
 - 법제정이 현실적으로 어려운 상황을 고려해
 - 대통령령이나 국무총리 훈령, 장관 부령 등으로 입법할 수 있는 방안 모색
: 예, 청렴사회민관협의회 설치 및 운영 규정(국무총리 훈령)으로 협의회 운영 및 전국 17개 시도에 관련 조례 제정·지역협의회 구성운영
 - 법이나 훈령 제정 아닌 규정이나 지침 개정을 통해 추진할 수 있는 방안 모색
: 예, 지역주도형 일자리 지원 규정 변경으로 NGO 인력지원 사례
: 보조금 및 민간위탁 규정 및 지침 개정 - 인건비 사용, 법인 위탁관리비 등
 - 지자체 조례를 통해 추진할 수 있는 방안 마련
: 민주시민교육지원조례 전국 30여개 지역에서 제정

1) 본 제안과 관련하여 각 네트워크 단위에서 내부 검토 및 협의 후 최종 확정할 예정임

- 시민사회 영역간의 공동 협력과제 개발 및 융합적 사업 모색
 - 영역과 영역 간의 협력방안 또는 공동사업 추진 방안 모색 : 예, 사경과 에너지
 - 시민사회운동과 영역별 운동의 연대와 협력 : 예, 사회적경제와 시민운동의 연대
 - 공동사업을 통한 시민사회 일자리 창출
 - 사회적가치연대기금 활성화 공동행동 및 연대방안
 - 지역운동, 지역시민사회 활성화 지원 및 연대 방안

- 연대와 협력을 위한 시민사회 활동가 워크숍 또는 대회
 - 연대와 협력을 위한 공동 정책워크숍 추진
 - 시민사회 활동가 대회 공동 개최

- 영역별 활동 상호 지지·지원하기
 - 예, 사회적경제기본법, 마을공동체기본법 제정운동 연대지원 등

- 정부 또는 정치권 대상 입법로비 및 협의 등에 대한 공동대응 또는 상호 지원
 - 2019년 상반기 입법 전략 방안 : 국회 법안소위 및 주요 정당 대응전략 등
 - 총선 정책 대응 및 후속전략
 - 광역 지자체 시민사회활성화 관련 필요 조례 제정 추진방안 등 검토

3) 네트워크 조직강화 및 활성화 추진

- 상설적 논의구조 마련 : 회의 정례화 / 년 중 사업계획 마련 등
- 정부와의 협의 및 대응 조직구조 확보
- 효율적인 운영구조 마련
 - : 운영규정 마련 / 효율적인 조직 및 사무 체계 마련 / 분담금 및 재정방안 마련 등
- 참여기관의 확대 및 연대성 강화

시민사회 활성화를 위한 과제: 서울시 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로1)

김소연(들과 대표·(사)시민 운영위원)

- 글 순서 -

1. 시민사회 활성화 담론과 정책환경
2. 비영리민간단체로 등록된 서울 시민사회단체 현황
3. 설문조사 결과와 시사점 (1) 경향, 행동역량, 애로점
4. 설문조사 결과와 시사점 (2) 거버넌스, 정책 평가와 수요
5. 시민사회 정책 방향과 과제 제언 (서울시)
6. 시민사회 활성화를 위한 시민사회 공동의 노력 & 과제

1. 시민사회 활성화 담론과 정책환경

○ 시민사회는 민주주의와 지속가능한 사회발전을 위한 주요한 동력

- 활성화된 시민사회란, 시민사회의 다양한 기능, 즉 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능이 활력을 갖고 원활하게 이루어지는 사회를 의미한다. 또한, 각각의 역할과 기능을 수행하기 위한 시민의 참여와 행동이 자발적이고 적극적인 사회, 이를 보장하고 확대하기 위한 제도적 장치와 사회적 지지 등이 만연한 사회를 일컫는다.
- 국제적으로 다양한 시민들의 결사조직들이 자유롭게 만들어지고, 다양성과 자율성을 유지하면서 활동하느냐를 한 사회의 시민사회 활성화 정도를 평가하는 주요한 지표가 삼고 있다. 최근 개인들이 스스로 목소리를 내고 의견을 개진할 수 있는 통로가 다양해지고 있지만, 개인 단위의 참여는 일시적인 불만 표출에 머물 수 있으며 사회의 근본적인 변화를 만드는 데 한계가 있다. 시민들에게 다양한 교육과 경험 제공, 사회적 연대와 호혜의 촉진, 새로운 사회운영원리의 발전 등을 위해서 다양한 시민사회단체들의 존재와 지속성 여부는 시민사회 활성화의 매우 중요한 요소이다.

1) 이 글은 '서울시 시민사회(활성화) 정책제언'(서울시NPO지원센터·서울연구원, 2018) 연구에서 발췌, 요약하였으며, 워크숍의 취지에 따라 시민사회의 노력과 과제를 일부 추가하여 작성함.

- 시민사회를 활성화하는 책임은 시민사회와 정부 모두에게 있다. 특히 시민들로부터 국가 운영을 위임받고 있는 정부는 시민사회의 다양성과 자율성이 유지되고 성장하기 위한 사회적, 제도적 조건을 마련하는 역할을 해야 한다. 이때 시민사회에 대한 지원은 국가의 시혜적 조치가 아니라 시민권 보장의 차원에서 이루어져야 한다. 또한, 구빈, 복지 등 사회서비스 분야만이 아니라 권리 주창, 견제와 비판, 문제해결, 사회적 자본 창출 등의 다양한 분야가 고루 성장하고 연결될 수 있도록 하는 종합적인 시민사회 성장 정책을 수립해야 한다.

○ 통제·동원·관리 차원에서 제개정된 한국 시민사회 제도

- 우리 사회에서 시민사회의 성장과 활성화를 위한 사회적, 제도적 토대는 여전히 약하다. 일제 식민지, 분단, 군사정권 시대를 거치며 한국의 시민사회 관련법들은 정부와 시민사회간의 동반자적 관계보다는 정부가 시민사회를 동원, 관리, 통제하는 차원에서 제·개정되어 왔다.
- 이러한 역사 속에서 제도적으로는 정부와 시민사회의 관계가 여전히 시혜자-수혜자 틀에 갇혀있다. 시민사회 지원법은 새마을중앙회, 바르게살기협의회, 자유총연맹 등에 대한 지원을 담은 특별법이 주류를 이루고 있다. 비영리민간단체지원법, 기부금품법 등과 같은 포괄적인 지원법률은 지원혜택이 특별법에 비해 약소하거나 관리, 감독의 차원에 머물고 있다.
- 문재인 정부에 들어서 시민사회발전기본법 제정, 시민사회발전위원회 설치가 국정과제로 제시된 바 있다. 국회에서도 시민사회발전기본법, 공익활동가공제회법, 지역공동체 활성화기본법, 민주시민교육지원법, 비영리민간단체지원법 등 시민사회 관련 법제들의 제·개정 논의가 다시금 시작되고 있다. 그러나 여전히 시혜적 관점에서 정부가 시민사회를 관리하거나 부분적으로 지원해주는 차원에서 벗어나지 못하고 있다. 나아가 보수와 진보 진영 간의 논리에 매몰돼 진전을 이루지 못하고 있다.

○ 관리, 지원정책에서 포괄적 시민사회 정책으로 패러다임 전환 필요

- 영국 노동당 정부의 사회협약, 보수당 정부의 빅소사이어티 정책처럼 세계적으로 이념적 지향과는 무관하게 시민사회 활성화를 사회발전의 주요한 동력으로 삼고 정책을 수립하는 국가나 도시들이 많아지고 있다. 이는 기존 근대적 주체인 국가와 시장 중심의 사회 운영 체제로는 현대 사회가 직면한 불평등, 환경위기, 인권문제, 분쟁 등의 사회적 난제를 해결할 수 없다는 역사적 경험에 기인한다.
- 실제로 한국의 현대사가 보여주듯 민주주의와 지속가능한 발전에서 시민사회는 큰 기여를 해왔다. 민주주의가 제대로 정착되지 않았던 시절 시민사회는 국가와 시장을 견제하며 금융실명제, 토지공개념의 도입, 고위공무원 재산등록, 기초생활보장법, 부패방

지법, 정치관계법 등과 같은 개혁 이슈를 성공시키며 우리 사회의 정치, 경제적 민주주의의 기틀을 마련하는데 결정적인 공헌을 했다. 동시에 여성, 환경, 문화, 평화, 국제협력 분야의 이슈들을 사회 의제화하면서 사회의 지속가능성을 높이고 국제사회에서 한국의 위상을 높이는데 기여했다. 최근 마을만들기, 도시재생, 사회혁신, 공유경제, 협동조합, 사회적기업 등의 부문에서 나타나듯이 이제 시민사회는 정부감시와 시장견제의 역할만이 아니라 사회문제를 새로운 방식으로 해결하고 대안을 만드는 주체로 나서고 있다.

- 이제 시민사회 정책에 근본적 전환이 필요하다. 시민사회는 민주주의의 필요조건이자 민주주의를 성장시키는 기반인 동시에 사회발전의 주요한 동력이다. 시민사회가 지원의 수혜자가 아니라 사회문제를 해결하고 사회를 발전시키는 공공서비스를 정부와 함께 기획하고 실행하는 공동 설계자이자 집행자로 인식하고 이를 반영한 포괄적인 시민사회 정책이 요구된다.

○ 현장의 실태와 요구를 반영한 서울시 시민사회 정책 수립 요구

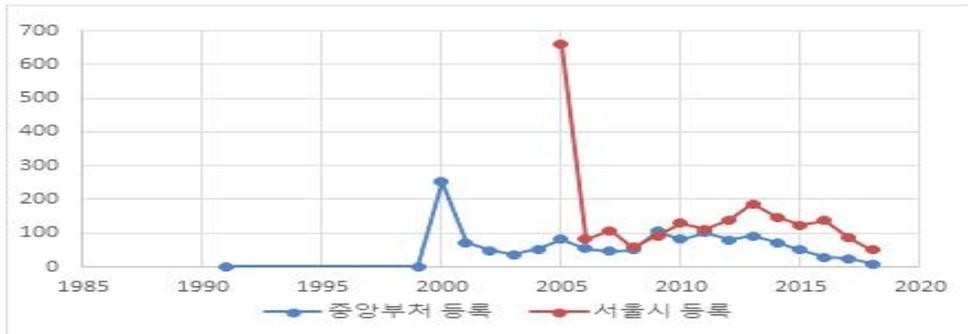
- 서울시 차원에서는, 박원순 시장 취임이후인 민선 5, 6기에 협치와 혁신이라는 핵심시정 기조를 통해 직간접적으로 시민사회 활성화를 꾀하여 왔다. 지난 7년간 마을만들기, 사회적경제, 사회주택, 사회혁신, 도시재생 등 시민사회의 주요 의제와 실천들에 어느 때보다 개방적이고 적극적인 행정의 협력이 있었다. 다양한 중간조직들이 설립되어 행정과 시민사회의 소통을 매개하고 시민참여를 독려해왔다. 시민참여예산제를 통해 행정이 독점하던 권한을 시민들에게 일부 돌려주고 참여민주주의를 실현하고자 시도했다,
- 민선 7기에 들어서며 서울시는 혁신과 협치 시정이 이루어낸 성과를 발전시켜 시민민주주의를 더 넓고 깊게 실현하는 한편 통합적이고 포괄적인 차원에서 시민사회 활성화 정책을 펼치겠다고 발표한 바 있다. 민선 5, 6기에는 시민사회 활성화를 명시적으로 표방하지 않았던데 비해 7기에는 시민사회 활성화를 목적으로 한 정책들을 수립하기 시작한 것이다. 5%시민숙의예산제, 사회협약체결, 시민사회활성화 기본조례 제정, 권역·자치구 NPO지원체계 확대, 민간보조금제도개선 등이 주요 공약사항이었다. 그간 시민사회가 제기한 의제와 의견들이 상당수 반영되었다고 할 수 있다.
- 그런데도 정작 시민사회 현장에서는 서울시가 진행했거나 계획 중인 시민사회 정책에 대한 평가나 기대가 높지 않다. 이러한 원인의 핵심 요인 중 하나는 서울시 행정과 시민사회 현장 간에 서울시 시민사회를 둘러싼 현실 진단, 역할 인식, 정책 방향과 우선과제 설정 등에 있어 간극이 존재하기 때문이다. 이러한 간극이 좁혀지지 않으면 서울시와 시민사회간의 동반자적 관계를 통한 민주주의 성숙과 지속가능한 사회발전은 요원하다. 서울시 시민사회 활성화 정책은 시민사회 현장의 실태를 파악하고 다양한 의

건을 수렴하는 것에서 출발해야 한다.

2. 비영리민간단체로 등록된 서울 시민사회단체 기본현황

○ 서울시 소재 등록 비영리민간단체 3,360개

- 2018년 5월 기준으로 서울시에 사무소가 있고, 비영리민간단체로 등록된 단체는 총 3,360개임. 중앙부처 등록 1,313개(38.4%), 서울시 등록 2,078개(60.7%)를 더한 3,422개 중 중복등록단체 31개를 제외한 숫자임
- 법적 형태는 사단법인 35.1%, 재단법인 1.6%, 사회복지법인 4.7%, 특수법인 0.1%, 자료미비 58.6%임
- 등록 년도는 중앙부처는 1991년부터, 서울시는 2005년부터 시작.

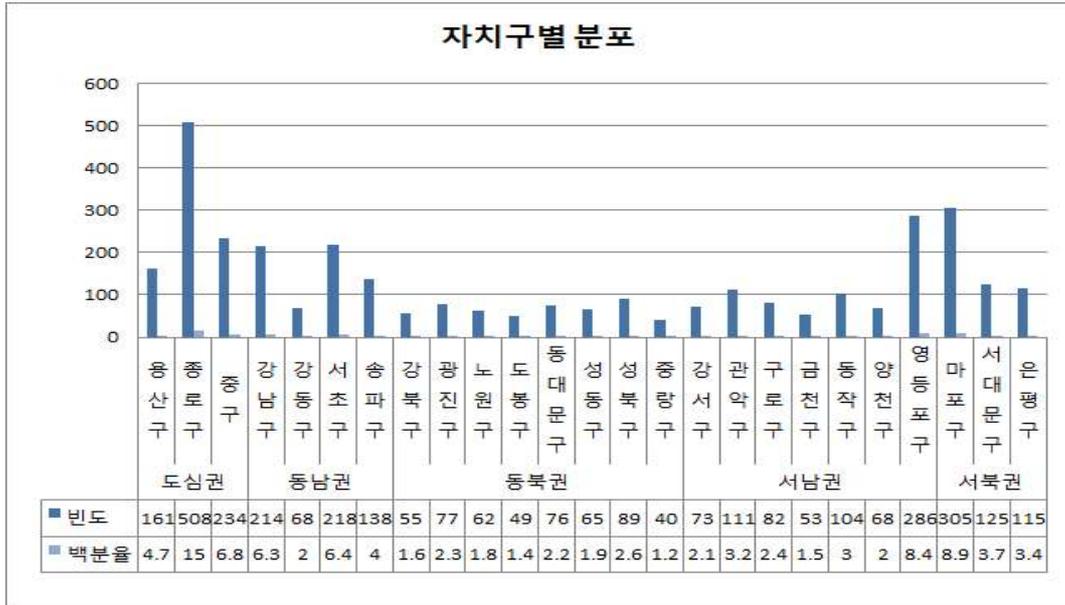


○ 소관별 상위 5개 부처, 부서 분포

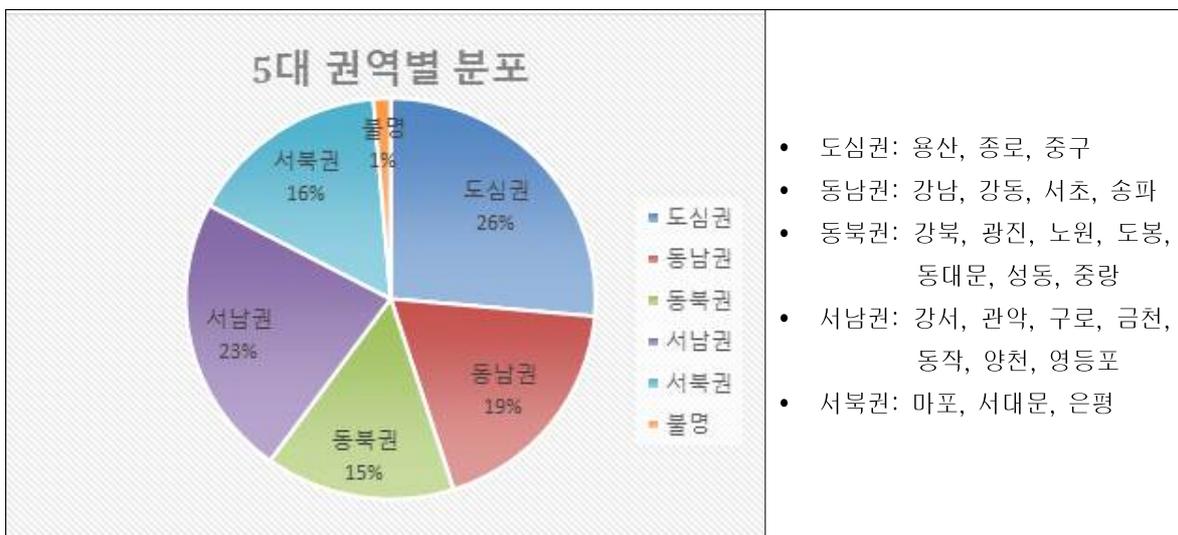


○ 자치구·5대 권역별 분포

- 서울시 25개 자치구별 평균 137개 설립 등록
- 가장 많은 곳은 종로구(503개), 마포구(305개), 영등포구(286개)의 순. 가장 적은 곳은 중랑구(40개), 금천구(53개), 강북구(55개) 순



- 서울시 5대 권역별로는 도심권(27%), 서남권(23%)의 비율이 높지만 비교적 서울 5대 권역에 고루 분포



3. 설문조사 결과와 시사점 (1) 변화, 행동역량, 애로점

○ 433개 단체 설문분석 통한 서울시 소재 시민사회단체(비영리민간단체) 경향성

경향성	주요 설문분석 내용
전국 단위 활동단체가 많음. 민선 5,6기 서울시와 마을 단위 활동 단체 늘고 있음	<ul style="list-style-type: none"> • 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, 서울시전체와 마을/자치구/권역 단위 단체는 모두 2010-2018년 사이에 설립 증가
활동주제와 방식의 다양성 증대	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년대 이후 복지, 인권, 보건, 자원봉사 분야가, 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 온라인기반(7.2%) 활동은 아직 높지 않음. • 활동단위별 중점활동 분야는 동·구·권역은 장애인(18.2%), 복지(13.6%), 서울시전체는 교육/문화/체육(23.37%), 생태환경(8.3%), 전국단위는 교육문화체육(19.7%), 평화통일(14.8%). 세계는 국제개발협력 분야(19.7%), 교육문화체육(18%)로 나타남
200명 이하 회원규모 & 회원 42.8% 회비납부	<ul style="list-style-type: none"> • 100명 이하(21.2%)에서 1만명 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. • 회비납부율이 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	<ul style="list-style-type: none"> • 상근활동가는 2-5인이 42.0% 가장 많으며, 5인 이하가 61.2% • 상근활동가가 없거나 1인인 비율 19.2% 차지 • 3-7년차 중견활동가가 없는 비율이 절반 이상을 차지 • 비상근활동가는 2-5인이 29.1%로 가장 많음
소규모 재정과 회비/후원금 비중 높은편	<ul style="list-style-type: none"> • 5천만원 미만이 30.5%이며 전체적으로 2억원 이하가 과반 이상 • 예산은 회비(29.8%)와 후원금(22.7%)으로 총 53.5% 자체 확보 • 정부지원(15.9%), 민간단체지원금(8.6%)은 총 24.5%로 낮음 • 동·구·권역 단위 단체인 경우는 정부지원금이 31.6%를 차지해 세계(14.3%), 전국(13.0%), 서울시(16.0%)와 차이를 보임
지출의 절반 이상 경직성 경비	<ul style="list-style-type: none"> • 공익활동 사업비가 37.4%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데 인건비(29.1%)와 운영비(28.6%)를 합한 경직성 경비가 57.7% 차지
월세임대공간 비중 높아	<ul style="list-style-type: none"> • 98.6%가 사무 공간이 있지만 56.1%가 월세임대 • 자가 사용(11.3%), 공유공간 사용(15.7%), 무상임대/기부공간 사용(7.9%) 등 임대료를 지불하지 않는 공간 이용은 34.9%임

○ 행동역량 평가와 정책 시사점

- 단체의 역량과 환경(16개 요소)에 관한 종합 평점은 3.3점(5점 만점)으로 단체들 스스로는 조직의 행동역량을 긍정적으로 평가하고 있음
- 시민의식증진기여(4.0), 시민·회원참여활발(3.9), 거버넌스역량(3.7), 구성원들간의사소통(3.7)은 높은 평가를, 활동가충원안정성(2.8), 재정의안정성(2.6), 급여적정성(2.5)은 낮은 평가를 받아 단체들이 스스로의 사회활동의 성과를 높이 평가하는데 반해 재정, 인력충원에 어려움을 겪고 있음을 시사
- 서울시정부 정책참여와 환경 평가에서 단체의거버넌스역량(3.7)은 종합평점(3.3)보다 높는데 서울시정책참여활발(3.2), 서울시정책변화영향(3.1), 서울시정치제도 환경변화(3.1), 서울시와의관계긍정변화(3.1) 항목은 낮다는 점은 단체들이 단체의 거버넌스 역량보다 서울시 거버넌스 참여 조건과 환경이 잘 갖추어지지 않다고 느낀다는 것을 보여주므로 관련 정책의 개선이 필요

평가항목	매우그렇다		그렇다		보통이다		그렇다 (4점+5점)	평균 (5점만점)
	■	■	■	■	■	■		
시민의식 증진 기여	28.6	48.7	19.9	3.0	77.4%	4.0점		
시민/회원 참여 활발	26.8	42.7	26.1	3.9	69.5%	3.9점		
거버넌스 역량	21.7	38.8	29.1	8.8	60.5%	3.7점		
구성원들간의 의사소통	16.6	43.0	31.6	6.5	59.6%	3.7점		
지역사회변화 개혁활동	15.5	41.1	33.0	8.8	56.6%	3.6점		
환경변화 적응역량	12.9	38.6	29.8	13.4	51.5%	3.4점		
공간의 안정성	12.2	39.3	39.3	8.5	51.5%	3.5점		
활동가 전문성	16.4	28.2	26.8	19.9	44.6%	3.2점		
사회적 긍정/지지 환경	8.5	34.4	41.3	13.9	43.0%	3.3점		
정부정책 참여 활발	14.3	23.6	35.6	19.2	37.9%	3.2점		
정부정책 변화 영향	10.6	24.9	37.4	20.6	35.6%	3.1점		
정치제도 환경 개선	6.9	26.8	41.3	19.9	33.7%	3.1점		
정부와의 관계 긍정변화	8.3	24.9	41.6	19.2	33.3%	3.1점		
활동가 충원 안정성	4.8	18.0	34.9	33.5	22.9%	2.8점		
급여 적정성	4.6	14.3	27.9	29.8	18.9%	2.5점		
재정의 안정성	4.2	14.5	32.1	38.6	18.7%	2.6점		

○ 단체 애로사항과 정책 시사점

- 단체들이 겪는 어려움(15개 항목)은 활동예산부족(68.4%)을 비롯, 상근활동가신규충원

(54.5%), 공간확보(47.8%) 등 조직운영 측면에서 높게 나타남. 활동예산부족은 설립년도나 활동범위와 상관없이 어렵다고 응답해 안정적인 재정확보를 위한 정책방안이 요구됨

- 상근활동가신규충원은 1990년 이전설립단체(30.4%)보다 이후설립단체(56.9%)가 더 어려워하는 경향이 있고, 공간확보도 1990년 이전단체(31.6%)보다는 2010년 이후 설립된 신생단체(51.8%)가 더 어려워했다. 동·구·권역 단체들은 상근활동가 충원(45.5%)보다는 공간확보(50%)에 더 큰 어려움을 표시함
- 단체 운영외에도 기업과의협력(59.8%), 정부와의협력(43.0%), 국제연대(44.6%)와 같이 다른 주체나 영역 간 협력에 애로를 나타냄. 정부와의 협력은 1990년 이전(21.7%), 1990-1999년(36.6%), 2000-2009년(45.1%), 2010-2018년(46.2%) 순으로 설립년도가 최근일수록 협력에 애로를 나타내 신규설립단체들과의 협력관계 증진에 보다 세심한 노력을 기울일 필요가 있음

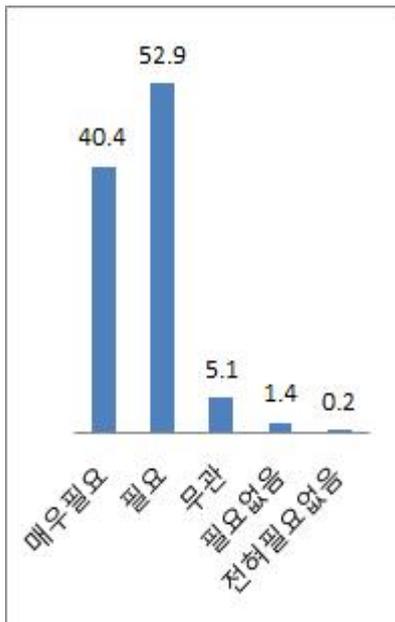
항목	■ 매우 어렵다 ■ 어렵지않다				■ 보통이다		어렵다 (4점+5점)	평균 (5점만점)
	■ 매우 어렵다	■ 어렵지않다	■ 보통이다	■ 전혀어렵지않다	■ 보통이다	■ 전혀어렵지않다		
활동 예산 확보 (사업비, 인건비 등)	29.6	38.8	24.9	5.3	1.4	68.4%	3.9점	
기업과의 협력	22.6	37.2	28.2	9.9	2.1	59.8%	3.7점	
상근 활동가 신규 충원	19.9	34.6	30.7	12.2	2.5	54.5%	3.6점	
공간 확보 (임대료, 이전 등)	16.2	31.6	31.4	14.8	6.0	47.8%	3.4점	
국제활동 또는 국제연대	16.2	28.4	34.6	14.5	6.2	44.6%	3.3점	
정부와의 협력	11.5	31.4	39.0	15.7	2.3	43.0%	3.3점	
회원, 지지자 확보	9.0	27.7	39.3	18.7	5.3	36.7%	3.2점	
사업 참여자 확보	5.3	29.8	37.6	22.4	4.8	35.1%	3.1점	
상근 활동가 역량 강화	6.7	25.9	39.3	24.2	3.9	32.6%	3.1점	
사회적 영향력 확보	5.1	24.7	43.9	23.3	3.0	29.8%	3.1점	
사회변화 대응 (비전, 운영 등)	1.2	20.3	43.2	27.0	5.3	24.5%	2.9점	
전문가 참여, 단체의 전문성 증진	1.6	18.7	37.2	33.0	6.5	23.3%	2.8점	
의제 발굴, 사업 아이디어 발굴	1.5	16.9	35.8	36.7	8.3	19.2%	2.7점	
다른 단체와의 네트워크 형성	1.2	13.9	39.5	33.7	9.7	17.1%	2.7점	
내부의사결정(소통, 책임부재 등)	1.0	12.0	40.9	34.2	9.9	15.0%	2.6점	

4. 설문조사 결과와 시사점 (2) 거버넌스, 정책 평가와 수요

○ 서울시와의 거버넌스 경험과 만족도

- 조사단체들이 단체 외에 교류하는 대상의 1순위는 서울시(27.4%), 중앙정부(19.1%), 구청(15.8%) 순
- 서울시와 단체간 협력에 대해 93.3%가 절대적으로 필요하다고 응답
- 협력의 장애요인은 협력과정에서 발생하는 행정절차(54.7%), 의사소통·참여경로의 부재(48.5%), 단체가 하고자 하는 협력사업이 없거나 부족(41.1%), 정책반영기대없음(37.0%), 권한불균형(33%) 등의 순
- 단체들이 민관협치의 필요성에 대해 절대적으로 동의하나 협치 과정에서 발생하는 행정절차나 의사소통 및 참여경로의 부족에 있어서 불만족을 드러내고 있음을 확인한바 향후 협치사업의 전반적인 개선이 시급

<거버넌스 인식>

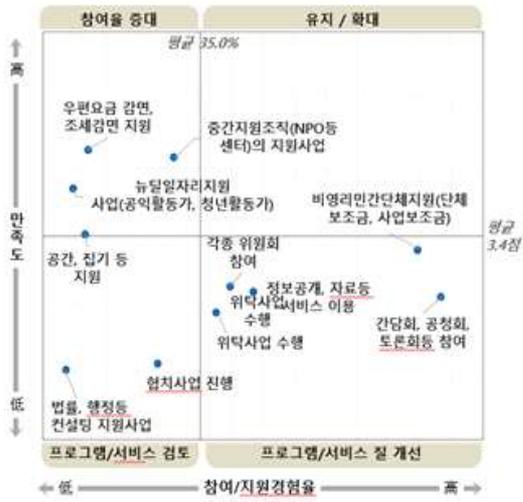


<거버넌스 장애요인>



○ 서울시 정책 거버넌스 경험 및 만족도 Matrix와 정책 시사점

참여율 X 만족도 평균



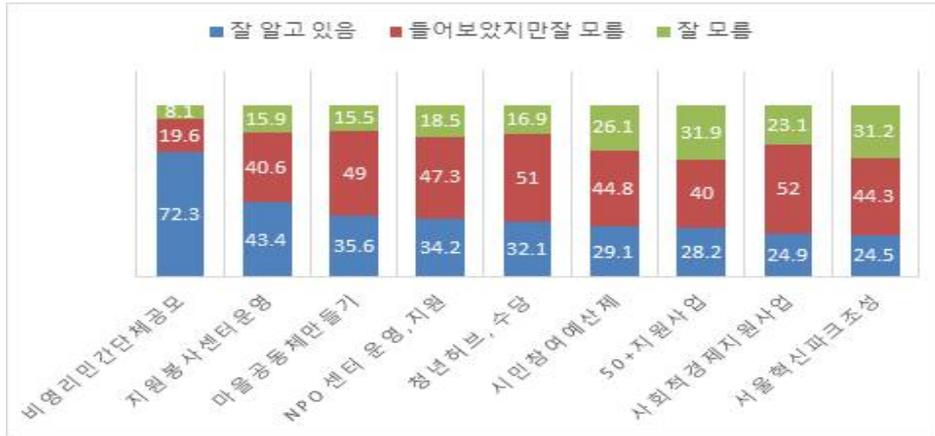
참여율 X 만족율 (만족+매우만족)



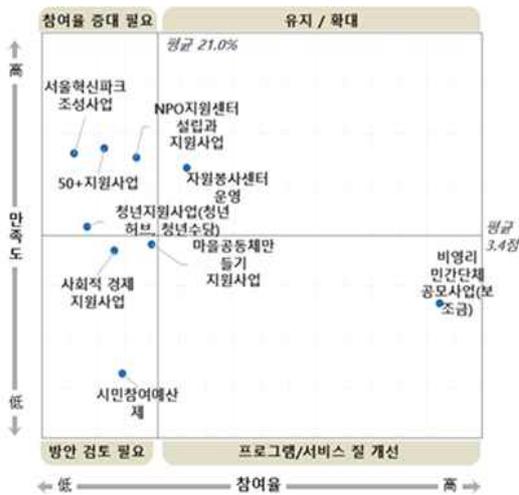
정책 및 사업	개선 방향
① 간담회, 공청회, 토론회 등 참여	1번째로 높은 참여율(73.4%)과 낮은 만족도(35.8%)를 나타내 만족도 증대를 위한 정책개선 필요
② 각종 위원회 참여	참여율(39.7%)과 만족도(39.7%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선 필요
③ 비리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)	2번째로 높은 참여율(68.7%)과 낮지 않은 만족도(47.4%)를 보여 제도를 확대하면서 만족도를 높이기 위한 전략 필요
④ 위탁사업 수행	참여율(37.6%)과 만족도(35.6%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선 필요
⑤ 협치사업 참여 또는 공동사업 진행	참여율(28.2%)과 만족도(32.2%)가 모두 낮으므로 사업 지속여부에 대한 전반적인 검토 필요
⑥ 공간, 집기 등 지원	참여율은 낮지만(16.6%) 만족도가 낮지 않으므로(48.6%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안 모색
⑦ 법률, 행정적 지원	참여율(13.5%)과 만족도(33.6%)가 모두 낮으므로 사업 지속여부에 대한 전반적인 검토 필요
⑧ 정보공개, 자료 등 서비스 이용	참여율(43.3%)과 만족도(36.7%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선 필요
⑨ 우편요금 감면, 조세감면 지원	참여율 낮지만(17.1%) 만족도 낮지 않으므로(48.6%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안 모색
⑩ 뉴딜일자리지원 사업(공익활동가, 청년활동가)	참여율 낮지만(14.8%) 만족도 낮지 않으므로(48.4%), 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안 모색
⑪ 중간지원조직(사경, 마을, NPO 등) 지원사업	1번째로 높은 만족도(51.5%)이 비해 낮은 참여율(30.9%)이 나타나므로 사업의 확대를 통해 참여자 증대 필요

○ 민선 5, 6기 시민사회 관련 정책 인지율, 참여율과 만족도 Matrix, 정책 시사점

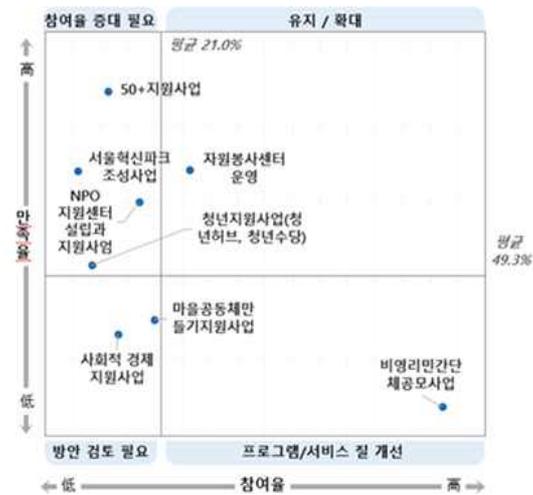
• 인지율



참여율 X 만족도 평균



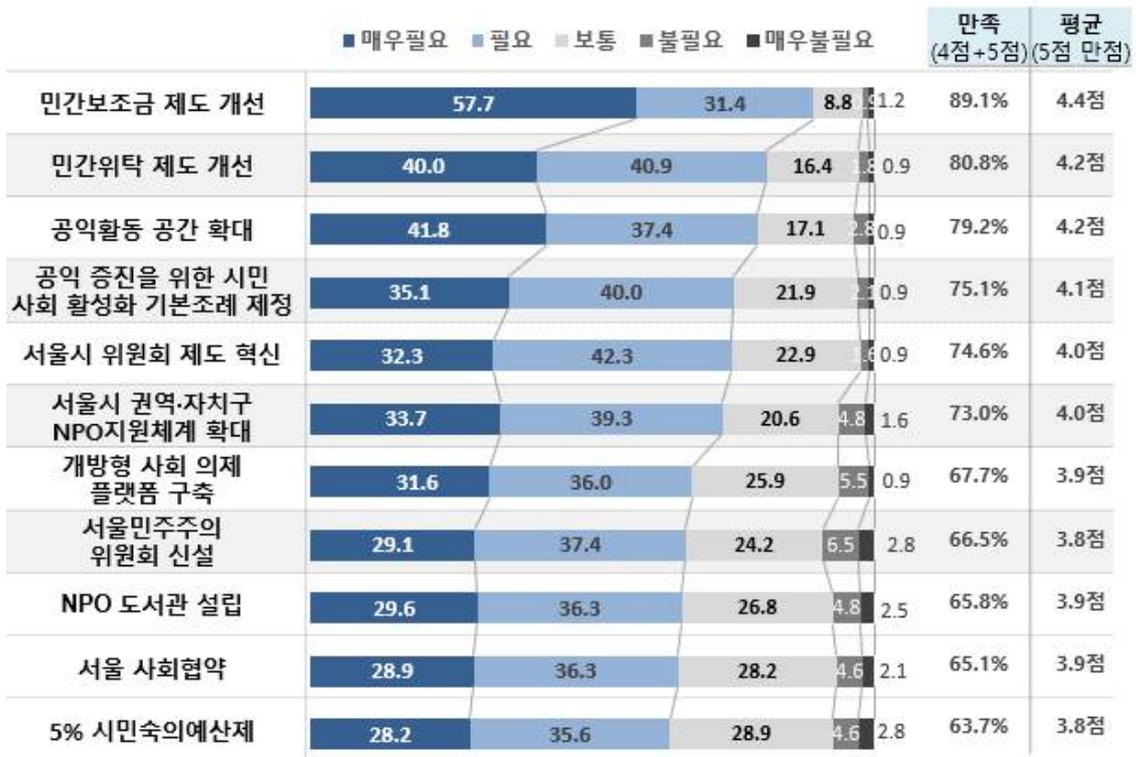
참여율 X 만족율 (만족+매우 만족)



- 참여율이 낮지만 만족도가 높은 50+지원사업(11.3%, 61.2%), 자원봉사센터운영(17.1%, 56.1%), 서울혁신파크조성(5.8%, 56.0%), NPO지원센터설립·지원(17.1%, 54.1%), 청년지원(8.3%, 50.1%)은 사업 확대와 참여율을 높이는 방안 고려.
- 비영리민간단체공모사업은 인지율(72.3%), 참여율(72.3%)이 모두 높으나 만족도(40.9%)가 낮아 정책 개선 필요
- 참여율과 만족도가 모두 낮은 시민참여예산제(14.8%, 32.8%)는 전면 검토 필요

○ 민선 7기 시민사회 활성화 정책에 대한 인식과 동의

- 민선 7기의 공약이행 사항인 시민사회 활성화 정책별(11개) 필요를 묻는 질문에서 모두 3.8점 이상의 높은 동의
- 매우필요와 필요를 합하면 민간보조금제도개선(89.1%), 민간위탁제도개선(80.9%), 공익 활동공간확대(79.2%), 시민사회활성화기본조례제정(75.1%), 위원회제도혁신(74.6%), 권역/ 자치구NPO지원체계마련(73%)이 상대적으로 높은 동의
- 5%시민숙의예산제(63.8%), 서울민주주의위원회신설(66.5%), 서울사회협약(65.2%), NPO도서관설립(65.9%), 개방형사회의제플랫폼구축(67.6%)은 상대적으로 우선순위가 낮아 보다 적극적인 홍보와 현장 의견수렴 필요



5. 시민사회 정책 방향과 과제 제언(서울시)

○ 정책방향과 주요 과제

구 분	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 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 추진 기구를 구성한다.
제도화	지방정부의 자치입법 권한 활용에 소극적이다. 시민사회 관련 제도와 정책 실행 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 분산되어 있는 정책들을 통합하고 연계한다.
정책수단	시민들의 양적 참여확대나 시민사회단체들을 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.

주요 과제

- 서울 시민사회 기초자료 수집, 서울 시민사회 지식생태계 조성
- 시민사회 활성화를 위한 민관 TFT 구성, 운영
- 민관, 시민사회 영역간 시민사회 활성화 공동목표 수립, 의제 종합을 위한 공론장 마련
- 시민사회 발전을 가로막는 관련 조례 및 규정 개정, 관행 개선
- 광역, 기초별 시민사회 관련 정책 조사, 연계성 강화
- 시민사회활성화 기본 조례 제정, 기본계획 수립, 통합/조정 기구 설립

○ 5대 분야별 주요 과제

분야	과제
시민소통과 참여증진	① 소통·참여의 일상화와 온-오프라인 사회문제 공론장 구축 ② 행정의 의무를 분명히 하고, 시민참여의 목표와 한계 설정 ③ 다양한 시민참여 활동 지원을 통한 공익생태계 강화
시민사회단체 역량강화와 지속가능성 확보	① 서울시 민간단체 지원제도 확대와 개선 ② 시민사회 공익 활동가 지속가능성 지원: (가칭)서울시 공익활동가지원기금 조성. 공모사업 인건비 규정 개선, 공익활동가 공공주택 지원 혜택 등 ③ 사무공간과 활동 공간의 공유 및 지원 ④ 시민사회단체의 사회적 성과의 홍보 ⑤ 시민사회단체 각 영역별 실태 조사 및 DB구축
공익재원 및 시민자산화 분야	① 상호 신뢰와 협력 기반 재원확보 방안 마련을 위한 상시기구 구성 ② 기부 문화 활성화 및 다양한 재원 확보 방안 마련 ③ 경제적 토대 구축을 위한 시민자산화 ④ 시민사회 공익활동에 대한 사회적 인정 및 보상
중간지원조직의 역할과 기능	① 중간지원조직의 정체성, 목표, 역할 재정립 ② 현장의 요구와 조건에 따른 중간지원조직의 위상과 기능 업그레이드 ③ 중간지원조직의 물적 기반 마련과 정책통합 방안 마련
협치	① 이해관계자 참여에 기반한 협치 친화형 평가제도 도입 ② 민관 협치 교육과 사례 공유 ③ 시민 대표성과 책임성 강화

○ 서울시 시민사회 활성화 정책 체계도(예시)

비 전	시민성과 공공성으로 활력 있는 서울 시민사회
핵심가치	참여, 결사, 자산, 연대, 협치
5대 목표	<ul style="list-style-type: none"> 1. 시민참여: 시민들이 공공의 문제에 주도적이고 자율적으로 참여할 수 있는 사회, 경제적 환경을 조성한다. 1. 시민결사: 시민사회단체들이 만들어지고 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 지속할 수 있게 한다. 1. 시민연대: 다양한 영역에서 활동하는 시민들과 단체들이 사회 공동의 이익을 위해 서로 협력하고 행동할 수 있게 한다. 1. 시민자산: 시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환, 지속되어 건강한 시민사회 성장의 자양분이 되는 토대를 마련한다. 1. 시민협치: 사회문제해결과 민주주의 발전을 위해 서울시와 시민사회는 신뢰를 구축하고 동반자적 관계에서 협력한다.
정책범주	<ul style="list-style-type: none"> 1. 시민들의 사회, 정치적 참여를 가능케 하는 삶의 조건 마련: 예: 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶, 기본소득, 청년배당 등 2. 시민들의 사회 참여와 시민사회단체들의 공익활동을 가로막는 제약요인의 개선: 예: 단체 설립 절차 간소화 akc 정보공개제도, 기부금법, 비영리단체 지원법 등의 제개정 3. 시민사회단체의 다양성과 지속가능성 촉진: 예: 시민사회 성과 홍보, 사회적 인식개선, 공간제공, 활동가 양성 및 복지 지원 등 4. 정부가 시민사회와 협력하는 태도, 관행, 제도의 변화: 예: 각종 위원회 기능과 위상 강화, 위탁제도 개선 등
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 1. 서울시 시민사회 활성화 기본 조례 제정 1. 서울시 시민사회 활성화 기본 계획 마련 1. 시민사회 활성화 기구 구성 및 운영

6. 시민사회 활성화를 위한 시민사회 공동의 노력 & 과제

○ 법제 및 정부 정책 대응 및 모니터, 공론화 노력

- 3가지 흐름: 국민운동단체 지원폐지, 시민사회 관련 지원법 제개정, 거버넌스 구축(조철민, 2015)
- (사)시민, 비영리민간단체지원법 개정 TFT → 시민사회활성화법제개선위원회 → 시민사회활성화 전국네트워크 준비위원회 전국 순회 간담회 → 시민사회 발전을 위한 10대 과제 제안
- 법제 제정원칙: (1) 정책의 수립, 집행, 평가의 전과정에서 시민참여의 기본원칙을 제시하고, 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고, 시민사회의 성장지원을 체계화할 것, (2) 시민단체, 마을공동체, 자원봉사, 사회적경제 등 다양하게 분화하는 시민사회 영역을 포괄하는 체계를 구축할 것, (3) 민관협력과 지원법의 기본법 위상으로 기금조성, 전담 지원기구 등 인프라 구축과 실효적인 지원체계를 구축할 것

2017 시민사회활성화 전국 네트워크 제안 국정과제

번호	10대 과제명	국정과제 제안	국정과제
1	시민사회발전 기본법 제정	시민사회발전 기본법 제정	시민사회발전기본법제정: (시민사회 성장기반 마련을 위한) 시민사회발전기본법 제정, 시민사회 지원조직으로서 ‘시민사회발전위원회’ 설치 등 시민사회 지원체계 구축
2	시민사회 협치를 위한 시민사회처 설치	독립적 민관 거버넌스 기구 설치	
3	소득세 1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화	논의 필요	
4	사회변화에 조응하는 비영리공익법인제도 혁신	공익법인법 개정안 제출	공익위원회
5	기부활성화를 위한 법 제도 개선	기부금품법 개정안 제출	기부문화 활성화기부자 예우 강화 및 기부문화 조성을 위한 국가·지자체 책무 강화, 부금품 통합관리 시스템 구축·운영
6	시민사회 공익활동가 공제회법 제정	공제회법 발의안에 대한 대응	
7	제3섹터 성장과 자립을 위한 사회적 금융 활성화	사회혁신 기금에 대한 시민사회 의견수렴	사회혁신기금, 사회혁신기본법
8	시민을 위한 공유제로 공공유희시설 활용	공익법인법 개정안 제출 시민사회발전기본법	사회적 경제
9	사회적 가치를 만드는 공익적 일자리 확대	논의 필요	사회서비스공단, 청년고용의무제 확대, 청년구직촉진수당
10	시민성 강화를 위한 자원봉사 정책 쇄신	논의 필요	18년부터 전국 단위 민간 자원봉사 인프라 확충

※ 출처: 정선애(2017)

제20대 국회에 상정된 시민사회 정책 관련 법률안

법령	발의연도	발의자
비영리법인의 설립 운영 및 감독에 관한 법률안	2016	민병두 의원 등 14인
사회적경제기본법안	2016	유승민 의원 등 15인
사회적경제기본법안	2016	윤호중 의원 등 27인
공익활동가공제회법안	2016	유재중 의원 등 29인
민주시민교육지원법안	2016	남인순 의원 등 12인 (소병훈 의원 발의 준비중)
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안	2016	김경수 의원 등 51인
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안	2017	박광온 의원 등 21인
지역공동체활성화기본법안	2016	유민봉 의원 등 10인
농촌 마을공동체 활성화 지원법안	2016	홍문표 의원 등 10인
마을공동체기본법안	2017	진선미 의원 등 14인
공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안	2017	윤호중 의원 등 17인
공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안	2018	진선미 의원 등 10인 권미혁 의원 (2019.1 수정 발의)

문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제

연번	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·인 권위)	(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 정치 참여 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)

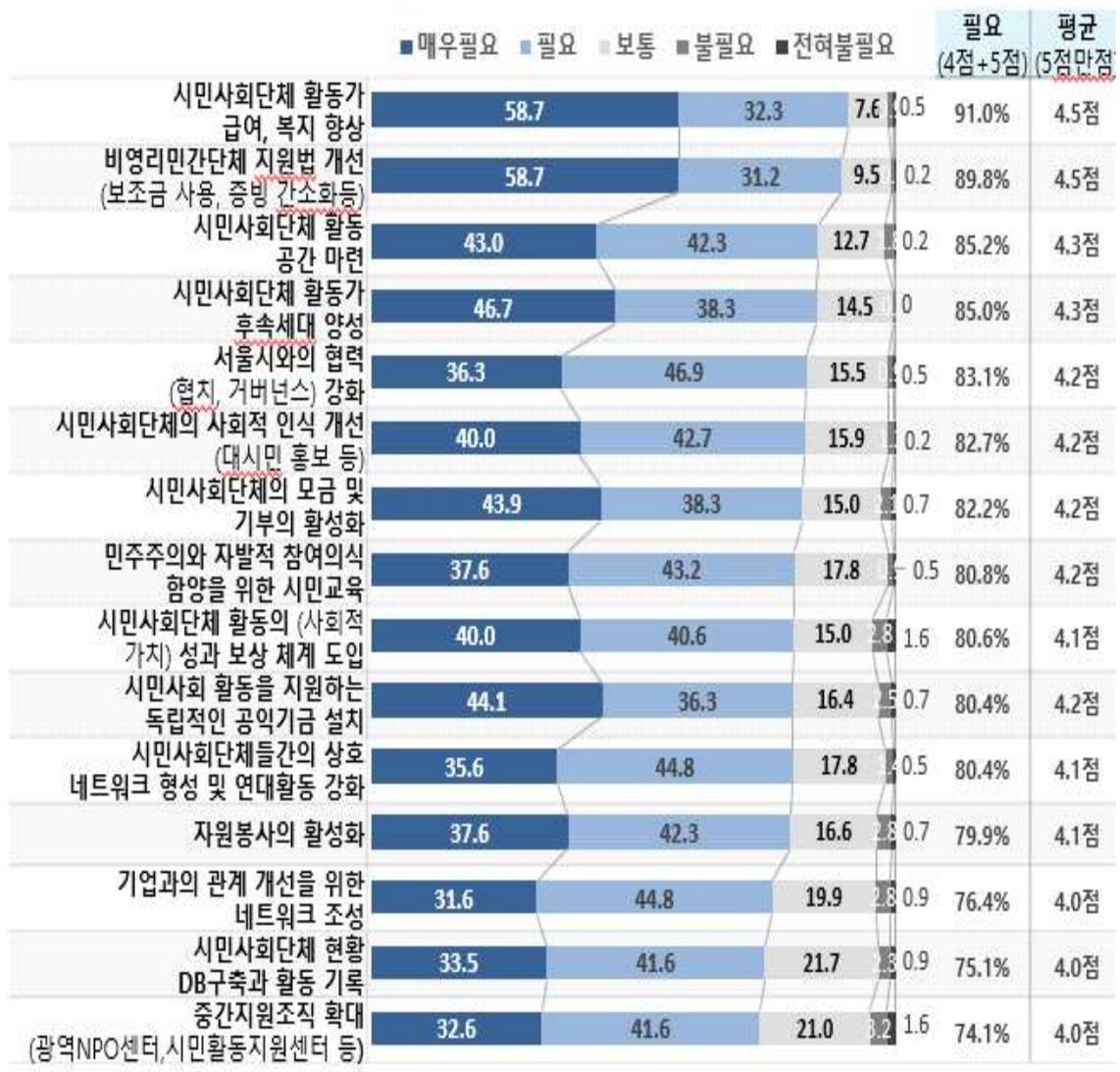
○ 시민사회 공동의 과제

- 1) 시민사회 활성화 담론 정립
- 2) 시민사회 각 영역에 대한 진단 및 공유, 과제 도출
- 3) 공론화와 숙의 과정을 통한 중장기 시민사회 활성화 공동목표 수립
- 4) 중점과제 선정 및 역할 분담

※ 참조

○ 시민사회 활성화 과제 설문 결과

- 시민사회 활성화 방안(15개 방안)의 필요도 조사에서 15개 항목 모두 4.0이상(5.0 만점)으로 동의가 높음
- 매우필요와 필요를 합하면, 활동가급여·복지향상(91%), 비영리민간단체지원법개선(89.9%), 단체활동공간마련(85.3%), 활동가후속세대양성(85%) 순으로 우선순위가 높음



○ 상근활동가의 지속적인 활동을 위한 과제

- 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제(9개 항목)의 우선 순위를 묻는 질문에서, 적절한경제적보상(1순위 43.4%, 3순위 총합 74.6%)이 가장 순위가 높은 과제로 선택. 이외 활동의전문성및경력인정, 활동에대한사회적인정 순
- 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 시급함

(Base: 전체 응답자, n=433, 단위: %)



○ 자유의견 개진을 통해 제시된 시민사회 활성화 정책 과제

구분	핵심 내용
시민사회 활성화 정책 관점과 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 영역의 다양성 존중 • 단체 자립을 위한 기반 여건 조성 • 하부조직으로 인식하거나 단체 활동 위축시키는 정책 방향 개선 • 상호 협력 및 공동의 성과 창출 • 수평적 민관관계, 협력 • 사회적 노동에 대한 합당한 대우
공모사업 보조금 지원 관련 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 지원확대 • 신규단체 진입 장벽 낮추기 • 지원 단체선정의 공정성 • 다년도 사업 허용 • 관료적 방식과 구분된 평가방식으로 개선 • 지원금 운영의 자율성 • 불필요한 규제 완화 • 행정절차 합리화 • 인건비 및 운영비 허용 • 단체 모니터링과 단체 현황 관리
공모사업 이외 지원 관련 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 공간지원 • 장비지원 • 고충센터 운영 • 정보공개 • 지원센터
인적 자원 관련 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 급여, 복지, 휴식 보장 등 처우개선 • 공익활동 전문성 및 경력의 사회적 인정 • 역량강화를 위한 프로그램 확대 • 후속 세대 양성
민관 협치 및 행정문화 관련 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 관 주도 협치 개선 • 수평적 관계 • 민간 자율성 보장 • 정부에 비판적인 단체와의 소통 확대 • 공직자의 수요자 중심의 사고 및 실행의지 제고 • 공직자의 전문성 강화 • 부서 간 칸막이 해소 • 관료적 성과주의 개선
시민 참여 관련 의견	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여 통로 확대 • 시민참여 관련 정보 및 기회 확대 • 단체들 간의 의사소통 및 네트워크 확대 • 공적활동 인식 개선을 위한 대국민 홍보

시민사회 활성화 정책 및 제도개선 현황

이희숙(재단법인 동천 변호사)

1. 들어가며

2017년 4월 시민 사회 주요 정책 과제를 선정하여 ‘제3섹터 정책네트워크 명의로 시민사회활성화과제 대선정책 제안서(이하 ‘2017년 정책제안서’)가 작성·제출되었다. 당시 제안된 제도 개선 이슈는 아래와 같다.

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

이 중 일부는 100대 국정과제에 포함되어 정부 TF 구성을 통해 입법 과정에 있고, 구체적인 정책 계획으로 발표되기도 하였다. 이하에서는 이와 관련하여 주요 시민사회 활성화 관련 법제도 개선 현황과 과제를 살펴보도록 하겠다.

2. 민관 협약의 기초, 시민사회발전 기본법

(1) 경과

시민사회발전기본법은 시민사회단체의 숙원 사업으로 장기간 논의와 입법 노력이 이어져왔으며, 그 결과 2017년 발표된 100대 국정과제에 포함되었다. 17. 7.경 행정안전부는 법안 마련을 위한 TF를 구성하였고, TF에서 논의된 내용을 바탕으로 지역별 간담회를 거쳐 공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(이하, ‘시민사회발전기본법안’) 초안이 마련되었다. 위 법안을 기초로 하여 18. 3. 8. 진선미 의원이 시민사회발전기본법안을 발의하였다. 이후 국무총리실 시민사회발전위원회 논의를 반영하고, 기금 및 직접 지원 등의 내용을 제외하여 권미혁 의원이 18. 8. 14. 시민사회발전기본법안(이하 ‘권미혁 안’)을 발의하였다.

(2) 권미혁안 요지

- 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 함(제4조 제2항)
- 3년 단위로 시민사회와의 협력 및 발전을 위한 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립(제6조~제8조)
- 민관협력 및 시민사회발전에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속 공익증진 시민사회발전위원회(중앙 위원회), 시·도 시민사회발전위원회 설치(제9조 ~ 제12조)
- 중앙 공익증진 시민사회발전지원센터, 지역(시·도, 시·군·구) 공익증진 시민사회발전지원센터 설치(제14조, 제15조)
- 시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련(제16조)

(3) 검토

본 법안의 취지는 정부와 시민사회가 협력하여 공익증진을 이룬다는 목표 하에 민관협약의 기초를 마련하고, 시민사회발전을 위한 인프라를 지원·강화하는 것이다. 위 법안에 따르면 시민사회발전위원회의 심의를 통해 민관협력 및 시민사회 발전을 위한 기본계획과 시행계획이 세워진다¹⁾. 중앙과 지역의 시민사회발전지원센터가 시민사회단체를 직접 지원하는 역할을 하게 될 것이다. 중앙, 지역 단위로 민관협약과 시민사회발전지원 정책을 다루는 조직이 생기고, 현재 지역의 NPO센터의 법적 근거가 마련되며 전국적으로 보다 확대될 수 있는 기회가 될 것이다.

시민사회발전기본법 논의 초기에는 시민사회조직을 위한 구체적인 지원 내용이 포함되어 있었으나, 교육·훈련 외에 직접적인 지원 사항들은 제외되었다. 위 법안은 사회적경제조직, 비영리조직 전반을 포함하는 있고, 각 조직 관련 개별 법령이 다수 있어 기본법에서 직접 지원을 규정하는데 한계가 있었다. 향후 위원회 조직 등의 적극적인 활동을 통해 비영리민간단체지원법 등 관련 법령의 개정, 실무 개선 등을 통해 실효성 있는 지원이 확대되는 효과를 기대해볼 수 있다. 그 외에도 시민사회발전재단에 대한 논의가 있었으나, 재단의 모금에 대한 우려 지점이 있어 명칭을 시민사회발전지원센터로 변경하였고, 시민사회포털에 대한 논의가 있었으나, 지역별 간담회 의견 수렴 과정에서 제외되었다.

위 과정을 통해 쟁점이 되는 여러 내용들이 축소되는 방향으로 간추려졌다. 그러나 여전히 법안의 통과 과정이 순탄하지는 않을 것으로 예측된다. 정부가 100대 국정과제를 발표했을 당시 곧바로 보수 야당에서 시민사회발전기본법에 대한 반대 입장을 표명하였고,²⁾

1) 기본계획 사항: 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 시민사회전문가 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 시민사회조직에 대한 지원체계의 구축 방안 9. 그 밖에 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회의 지속적 발전에 관한 사항

법안 발의 시에도 당시 국민의당 발의를 추진했으나 이 역시 쉽지 않았다. 반대논리에 대한 적극적인 입법적 대응이 필요할 것으로 보인다.

2. 비영리 법제도 개혁 -민법, 공익법인법-

(1) 공익법인법 개정

1) 입법 현황

2017년 정책제안서에서는 비영리·공익법인 제도개혁의 정책 과제로 비영리·공익법인 설립절차를 허가주의에서 인가주의로 전환, 공익위원회 설치하여 공공성지표 개발하고 행정절차 일원화, 시민사회 공익포털 구축 등이 제안되었다. 이후 정부 국정과제에 시민공익위원회 설치가 포함되었는데 공익위원회 설치에 대한 시민사회의 요청도 있었지만, K·미르 사건 등에 기인한 비영리·공익법인 규제·감독의 취지가 보다 강한 것으로 보인다.

법무부는 본 정책과제의 주관부서로 비영리·공익법인에 대한 현황조사, 해외 사례 조사 등을 진행하였고, 2018년에 TF를 구성하여 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(이하 ‘공익법인법’) 개정안 초안을 마련하였다. 법무부 공익법인법 개정안 초안은 2017년 정책제안서에서 제안한 내용 중 공익위원회 설치와 행정절차 일원화의 내용을 담고 있다. 위 초안은 현재 정부 기관 의견수렴 단계에 있으며, 부처 간 의견을 달리 하는 부분이 있어 일정보다 법안 발의가 늦어지고 있다. 2019년도 1월에 발표된 정부 입법계획안에 따르면 정부는 공익법인법 전면개정안을 2019년 4월까지 법제처 제출, 6월까지 국회에 제출할 계획이다.

그 외에도 이은권 의원이 국민공익위원회 설치와 공익인정제도를 주요 내용으로 한 공익법인법 전부개정안을 발의하였고, 17. 8. 16. 윤호중 의원이 시민공익위원회 설치 및 관리 강화를 주요 내용으로 한 ‘공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안’을 발의하여 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중이다.

2) 주요 내용

법안 내용을 살펴보면, 이은권 안은 국민공익위원회 설치 및 공익법인 인정제도를 도입하고 있다. 사단법인 및 재단법인은 법에서 정한 공익성 요건을¹⁾ 갖추어 국민공익위원회의 공익인정을 받으면 공익법인이 될 수 있다(제2조의 2, 제6조, 제7조). 비영리법인이 공익인정을 받아 공익법인이 되는 경우 외에도 곧바로 공익인정 및 인가를 받아 공익법인으로 설립할 수도 있다(제8조). 법인 설립에 있어 민법의 허가주의와 달리 인가주의를 도입한 특징이 있다. 공익인정 요건인 공익목적사업을 별표에서 나열하고 있는데, 아마추어 생

2) 동아일보, “보수 2野 “국정과제 37개 반대”... 입법-예산확보 험로 예고“(2017. 8. 2.)

1) 공익목적사업을 주요한 목적으로 할 것, 법인의 관계자에게 특별한 이익을 부여하지 않을 것, 공익법인의 사회적 품위를 유지하는데 적합하지 않은 투기적 거래, 높은 금리의 융자, 공공질서 등 선량한 풍속을 해칠 우려가 있는 사업을 하지 않을 것, 정치활동 등 금지에 관한 사항을 준수하고 있을 것, 불법적이거나 기본적인 공공정책을 위반하는 활동이나 목적을 가지고 있지 않을 것, 매년 공익목적사업에 지출할 일정액을 지출하는 운영계획이 5년 단위로 실시되고 있을 것, 이사, 감사, 사원 등에 대한 보수 지급 규정이 있고, 그 범위가 부당하게 고액이 되지 않을 것, 다른 단체의 의사결정에 관여할 수 있는 주식을 보유하지 않을 것 등(제7조).

활체육 스포츠, 동물보호 등을 포함하여 27개 항목에 이르는 등 그 범위를 폭넓게 확대하였다(제2조 제1호, 별표1). 그 외에도 공익법인의 재산을 기본재산과 운영재산으로 구분하고, 기본재산을 최소화하되, 운영재산은 매년 5% 사용할 의무를 부과한다(제23조). 공익법인은 정치 활동이 금지되며(제7조), 법에서 정한 의무사항을 위반하거나 자체 정관을 위반한 경우에도 처벌 대상이 된다(제30조 제1항). 공익법인에 대한 지원으로는 조세 감면에 대하여 규정하고 있다(제27조).

윤호중 안은 시민공익위원회 설치를 규정하고, 시민공익위원회가 공익성을 결정하도록 한다(제4조, 제16조). 현행 공익법인법 보다 공익목적사업을 확대하고 있는데, ‘시민공익위원회가 공익성을 인정하는 사업을 목적으로 하는 법인’을 추가하였다. 공익법인 설립 허가 신청을 받으면 시민공익위원회가 재원의 수입으로 공익사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되고, 공익성 결정을 받은 공익사업을 수행하는 경우 설립허가를 하는 구조로서, 기존의 공익법인 설립 구조에 공익성 결정 요건이 추가된 것이다. 공익법인 설립에 대하여만 규정하고, 기존의 비영리법인의 공익법인 전환과 관련한 내용은 포함하고 있지 않다. 그 외 시민공익위원회가 기부금 통합시스템을 구축하도록 규정하고 있고(제23조), 지정기부금 단체는 기부금 모집 내역과 지출 결과를 위원회에 보고하며, 공익법인은 세무확인 및 회계 감사 결과를 세무서장에게 보고할 때 위원회의 공익성 승인을 받도록 규정한다(제35조). 지원 사항으로는 공익법인의 설립 및 운영을 위해 회계 및 세무 등 행정적·법률적 지원을 할 수 있는 공익법인 지원단을 둘 수 있도록 규정한다(제37조). 그 외 사항은 현행 공익법인법 규정과 유사하다.

정부안은 공익법인의 인정 및 관리·감독·지원 업무를 수행하는 공익법인 총괄기구 설치 및 구성 등 규정, 공익법인에 대한 전문인력 육성, 교육훈련 실시, 보조금 지원, 조세·지방세 감면 혜택 등 각종 지원 근거 규정을 담을 것으로 예상된다.

정부안은 TF 논의, 국무총리실 시민사회발전위원회 논의 과정을 거치며 시민단체의 의견이나 상황이 일부 반영된 안이 제시될 것으로 예측된다. 의원안의 경우 과도한 규제가 포함되어 있는바, 정부안이 발표되고 의원안과 함께 국회에서 심의되는 과정에서 규제적 성격이 강화되지 않도록 지속적인 모니터링과 의견표명이 필요하다. 또한 공익법인법 개정안이 통과된다면 1년 후에 시행될 예정이다. 시민사회, 공익법인에 대한 충분한 이해를 가지고 있는 자가 공익위원회 위원, 실무자로 구성될 수 있도록 관심을 기울여야 할 것이다.

(2) 민법 개정 과제

비영리·공익법인의 법제 개혁은 민법상 비영리법인의 설립과 운영을 용이하게 하고, 공익활동을 하는 법인에 대하여는 공익위원회가 감독·지원하는 방향으로 나아가야 한다. 법무부 TF에서도 공익법인법 개정안은 민법상 비영리법인의 설립 허가주의를 인가주의로 개정하는 것을 전제로 논의가 이루어졌다. 관련하여 황주홍 의원이 2016. 11. 8. 비영리법인 설립 허가주의를 인가주의로 변경하는 민법 개정안을 발의하였고, 현재 법제사법위원회에 계류 중이다. 공익법인법 개정과 민법 개정이 동시에 추진되어야 법제 개혁의 의미가 있을

것이다.

다수 비영리단체들이 법인화를 추진하지 않는 이유에는 설립절차의 어려움도 있지만, 정부의 과도한 개입도 원인이다. 공익활동을 하는 비영리법인을 공익법인으로 등록·관리한다면, 일반 비영리법인에 대하여는 자율성을 강화하는 방향으로 개정될 필요가 있다. 일본의 경우 공익법인 제도개혁을 통해 비영리법인을 일반법인과 공익법인으로 나누었는데, 일반사단법인, 일반재단법인은 법에서 정한 요건에 따라 설립등기를 함으로써 성립된다.¹⁾ 운영은 주무관청의 감독이 아닌 내부 조직에 의해 통제되도록 하였다. 구체적으로 보면, 일반사단법인의 정관변경과 사업의 양도는 사원총회 결의만 있으면 가능하다(일반사단법인 및 재단법인에 관한 법률 제146조, 제147조). 일반재단법인에는 평의원, 평의원회, 이사, 이사회 및 감사가 있고(제170조), 평의원회 결의를 통해 정관 변경, 사업양도가 가능하다(제200조, 제201조).

또한 비영리법인의 합병 규정이 신설될 필요가 있다. 예산부족으로 어려움을 겪는 법인, 실질적으로 활동하지 않으나 기본재산은 남아있는 법인들이 다른 비영리법인과 합병을 통해 보다 내실 있게 활동할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 현재 사회복지사업법에 사회복지법인 합병규정이 있고, 정부 공익법인법 개정안에서 공익법인의 합병 규정이 논의되고 있다. 개별법에서부터 시작하더라도 궁극적으로는 민법 개정을 통해 비영리법인의 합병 근거를 마련해야 할 것이다.

민법은 총회의 결의는 정관에 다른 규정이 없으면 사원 과반수의 출석과 출석사원의 결의권의 과반수로써 하고, 서면이나 대리인으로 결의권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 위와 같은 주주 총회 개최에 있어 많은 행정력을 요구한다. 주식회사의 경우 이사회의 결의로 주주가 총회에 출석하지 아니하고 전자적 방법으로 의결권을 행사할 수 있다(상법 제368조의 4). 일본 일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률에서도 전자적 방법에 의한 의결권 행사에 관하여 규정하고 있다(제52조). 또 상법은 이사의 전부 또는 일부가 직접 출석하지 아니하고 모든 이사가 음성을 동시에 송수신하는 원격통신수단에 의하여 이사회 결의에 참가하는 것을 허용하는 규정을 두고 있는데(제391조), 특히 전국 단위의 비영리법인의 경우 이러한 원격통신수단에 의한 이사회 결의 등이 필요하다.

기술 발전으로 전자 총회, 원격 회의 등이 보다 용이해지는 점을 고려해 민법 개정을 통해 비영리법인에도 위와 같은 제도들이 도입될 수 있도록 연구가 필요할 것이다.

3. 기부활성화, 기부금품법 개정에서부터

(1) 기부금품법 개정 현황

1) 일반사단법인은 사원이 되고자 하는 자가 공동으로 정관을 작성하고, 공증인의 인증을 받아 주된 사무소 소재지에 설립 등기함으로써 성립된다(일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률 제10조, 제13조, 제22조). 일반재단법인은 설립자가 정관을 작성하고, 공증인의 정관 인증을 받아 300만원 이상의 재산을 출연하여 설립등기를 함으로써 성립된다(동 법률 제152조, 제153조, 제155조, 제157조, 제163조).

시민사회 가장 시급한 현안 중 하나는 현실과 동떨어진 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(이하 ‘기부금품법’)의 개정이다. 위 법안의 개정을 위한 입법노력은 수년 간 지속되어 왔으나 좀처럼 성과가 보이지 않는다.

관련하여 2018. 10. 4. 정부 관계부처 합동으로 기부 투명성 제고 및 활성화 방안이 발표되었다. 이 중 기부금품법 개정이 필요한 사항으로 ① 기부연금제도 도입 ② 기부의 날 지정 및 포상 ③ 모집등록시 신원조회 간소화, 모집완료보고서 제출 생략, ④ 사후등록 및 사후변경등록 허용, 모집비용비율 상향조정(15%→20%(예)) 등록기준금액 요건 완화(1천만원→2천만원 이상(예)), 포괄적 모집 허용 등이다. 정부는 별도의 정부 법안을 발의하지 않고, 기존 의원 발의 기부금품법 개정안을 근거로 제도 개선을 추진한다는 입장이다.

위 쟁점과 관련하여 기 발의된 의원 안의 내용은 아래와 같다.

- 기부연금제도 도입
유민봉안) 기부자가 자신이 소유한 재산의 전부 또는 일부를 기부하면서 종신 또는 특정기간 동안 정기적으로 금전 등을 지급받을 수 있도록 함(안 제14조)¹⁾
- 기부의 날 지정 및 포상
유민봉안) 국가는 기부의 날을 지정·운영할 수 있고, 국가와 지방자치단체는 모범 기부자에게 포상을 하거나 적절한 예우 등의 조치를 할 수 있도록 함(안 제6조 및 안 제7조).
- 모집등록시 신원조회 간소화, 모집완료보고서 제출 생략, 사후등록 및 사후변경 등록 허용
이재정안) 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였으나 등록대상 금액 이상을 모집한 자 또는 모집목표액을 초과하여 모집한 자는 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 둠(안 제4조 제2항 신설).
유민봉안) 대표자나 상근임원에 대해서만 결격사유를 조회하여 재난 등 긴급한 상황이 발생한 경우 기부재산의 모집이 신속히 이루어지도록 함(안 제10조제2항).
기부재산의 모집등록 대상이 아닌 모집자가 1천만원을 초과하여 모집하거나 모집등록한 모집자가 모집목표액을 초과하여 모집한 경우 14일 이내에 변경하도록 함(안 제10조제4항 및 안 제11조)
진선미, 이재정 안) 모집된 기부금품이 5억원 이하이면 감사보고서의 첨부를 생략할 수 있도록 함
- 포괄적 모집허용, 모집비율 상향 조정, 모집 등록기준 금액 요건 완화
이재정안) 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).
기부금품의 모집비용으로 사용할 수 있는 금액을 모집된 기부금품 금액의 “100분의 15”에서 “100분의 30”으로 높이고, 모집된 기부금품을 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액으로 구분하여 공개하도록 함(안 제13조, 제14조의2 신설).

유민봉안) 영리, 정치 또는 종교 활동을 목적으로 하는 사업, 불법행위를 목적으로 하는 사업, 공공질서, 사회윤리 등을 현저히 침해하는 것을 목적으로 하는 사업을 제외하고는 모집할 수 있도록 함(안 제9조).

진선미안) 모집목표액을 초과하여 모집하거나 모집과정에서 등록대상 금액 이상을 모집하게 된 경우 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 신설함(안 제4조제2항 신설).
영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).
기부금품의 모집비용 부담비율을 “100분의 15”에서 “100분의 30”으로 높이고, 모집된 기

부금품을 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액으로 구분하여 공개하게 함(안 제13조 및 제14조의2 신설).

이재정안은 시민단체들과 협의를 거쳐 발의된 안이고, 정부가 추진하고자 하는 제도 개선 내용도 상당수 담고 있다. 위 법안은 2017. 7. 13. 행정안전위원회에 회부된 이후 국회 논의에서 진전이 없다. 주요 내용은 아래와 같다.

- 기부금품 모집방법에 정보통신망을 포함한 공개된 장소에서의 모집, 방문, 대면접촉 등의 방법을 추가하고, 기부금품을 접수하는 행위를 기부금품의 모집에 포함함
- 등록 대상 기부금품의 금액을 1천만원 이상에서 3천만원 이상으로 확대하고, 기부금품의 모집계획을 모집기간에 끝낼 수 없는 사유가 발생한 경우에는 1년의 범위에서 한차례만 연장할 수 있으며, 모집금품 사용계획의 경우 사용기한은 3년 이내로 하되, 사용기한까지 모집된 기부금품을 사용할 수 없는 사유가 발생한 경우에는 3년의 범위에서 연장할 수 있도록 함(안 제4조제1항).
- 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였으나 등록대상 금액 이상을 모집한 자 또는 모집목표액을 초과하여 모집한 자는 14일 이내에 등록청에 등록하도록 함으로써 기부금품 모집행위가 중단되지 않도록 하고, 등록에 대한 등록청의 지도절차를 둠(안 제4조제2항 신설).
- 영리 목적, 종교활동 목적 및 특정 정당과 후보자를 지지·지원할 목적의 사업을 제외하고는 포괄적으로 기부금품의 모집을 허용함(안 제4조제3항).
- 모집자와 일정한 계약을 체결하고 기부금품의 모집을 위한 홍보 및 모집에 필요한 결제 수단을 제공하는 등의 방법으로 기부금품의 모집을 중개하는 자를 모집중개자로 규정하고, 모집중개자의 의무를 규정함(안 제4조의2 신설).
- 공익법인과 비영리민간단체로서 행정자치부장관의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 법인은 이 법에 따른 기부금품 모집 및 등록 절차에 따르지 아니하고 기부금품을 모집·사용할 수 있도록 특례를 규정함(안 제4조의3 신설).
- 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서만 기부금품을 접수할 수 있도록 하는 규정을 삭제함(안 제7조제1항 삭제).
- 기부금품의 모집비용으로 사용할 수 있는 금액을 모집된 기부금품 금액의 “100분의 15”에서 “100분의 30”으로 높이고, 모집된 기부금품을 모집비용으로 사용하는 금액과 사업목적에 사용하는 금액으로 구분하여 공개하도록 함(안 제13조, 제14조의2 신설).
- 형벌과 양벌규정을 삭제하고, 형벌에 규정된 사항을 과태료로 전환함(안 제16조 및

- 1) 제14조(기부급여계약의 체결) ① 기부자가 기부를 실천하고 기부문화 활성화에 기여할 수 있도록 재산의 전부 또는 일부를 공익목적으로 기부하면서 자신 또는 제3자(이하 “기부급여수급자”라 한다)가 정기적인 급여를 받을 수 있도록 기부급여를 모집·접수하는 자(이하 “기부급여모집자” 또는 “기부급여접수자”라 한다)와 기부급여계약을 체결할 수 있다.
- ② 기부급여계약은 기부급여모집자가 기부급여수급자에게 종신 또는 특정의 기간까지 정기적으로 금전 또는 기타의 재화나 용역을 지급 또는 제공할 것을 기부자와 약정함으로써 그 효력이 발생한다.
- ③ 기부급여수급자가 지급받는 금전 또는 기타 재화나 용역의 총액은 기부당시의 기부재산 가액의 100분의 50을 초과하지 못한다. 이 경우 기부재산 가액에 따른 기부급여 재원의 한도액은 해당 기부재산의 규모 및 기부급여수급자의 기대여명 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.
- ④ 기부급여모집자는 기부재산을 받은 날로부터 1개월 내에 대통령령으로 정하는 기관에 관리 및 운용을 위탁하여야 한다.
- ⑤ 기부급여모집자, 기부재산의 관리 및 운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 삭제, 제18조).

이재정 안은 상증세법상 공익법인은 기부금품법의 규율을 받지 않고, 기부금품을 모집·사용할 수 있는 것으로 규정하고 있는데, 이 중 일부는 정부 공익법인법 개정을 통해 기부금품법 배제가 가능할 수 있을 것으로 예측된다. 이재정 안에서 정부 추진 과제와 연계하여 시급한 사항부터 순차적으로 개정되도록 하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

(2) 기부금품 모집 등록 실무 개선 사항

법 개정 사항 외에도 실무상 개선이 필요한 사항들이 있다.

첫째, 행정안전부, 지방자치단체는 부동산 취득 목적 기부금품 모집 등록에 부정적 입장이다. 법률은 1천만원 이상 기부금품을 모집하려는 자는 모집·사용계획서를 작성하여 등록을 하여야 하고, 등록청은 법에서 나열한 사업에 해당하는지, 모집자의 결격 사유에 해당하는지 여부를 확인한 후 등록증을 내줘야 함에도(기부금품법 제4조 제1항, 제3항) 등록청은 법적인 근거 없이 부동산 매입 목적의 기부금품 모집에 대해 실무상 이를 거절하는 것이다.¹⁾

비영리법인의 사업에 따라서는 부동산 임차가 어렵거나 장기적·안정적 사업을 위하여 부동산 매입이 필요한 경우가 있다. 예를 들어 기피시설 설치가 필요한 경우 등에는 부동산 임차가 어려워 매입이 불가피할 수 있으며, (대안) 학교 운영 등 수십 년간의 안정적 사업이 전제되어야 하는 경우 건물 매입이 필수적이다. 그 외에도 기부금이 매번 임차료로 소진되는 것보다 건물 매입을 하는 것이 보다 효율적일 수 있으며, 기부자의 의사가 건물 매입을 위한 것이라면, 기부금품 모집 단계에서 이를 제한할 이유가 없다. 특히 최근에는 시민들이 스스로 공간을 소유하며 이를 기반으로 지역공동체 활성화를 추진하는 등의 시민 자산화 운동도 활발하게 이루어지고 있는 점을 고려하더라도 자산 취득 목적의 기부금품 모집을 허용하지 않는 것은 사회변화나 시민사회의 요구에 역행하는 행정 관행이다.

둘째, 기부금품모집법령에는 사용기한에 대하여 규정하고 있지 아니하나²⁾, 실무상 2년 이내로 사용기한을 작성할 것이 요구되고 있다.³⁾ 단기 재정 지원 사업을 넘어 수혜계층의 생애 주기에 따라 또는 자활이 가능할 때까지, 실제 제도 변화에 이르도록 장기 전략으로 지원하는 것이 필요한 경우가 있다. 또 큰 규모의 사업의 경우 모금에만 수년이 소요될 수 있으며, 집행기간 역시 장기화되는 것이 불가피한 경우가 있다. 사용기한이 2년으로 제한되는 경우 기한 내에 기부금을 사용하기 위하여 단기성 프로젝트를 반복하게 될 수 있고, 기한 문제로 인해 다양하고 창의적인 지원 사업이 제한될 수 있다. 이와 같은 문제제기에

1) [더 나은 미래], [어떻게 생각하십니까] 갈 곳 없는 생명 넘쳐나는데... 모금 막는 '기부금품법', 2018. 9. 18): 행안부는 "건물 매입을 위한 기부금품 모집은 불가능하다"는 입장이다. 기자와의 통화에서 행안부 담당자는 "기부금품 모집 이후 건물 등 형태로 자산이 남을 경우 추후 관리가 어렵기 때문에 웬만하면 2년 안에는 모집 금품을 다 사용하도록 하고 있다"고 말했다. ~ 이에 대해 행안부 담당자는 "법적 근거는 없으나 부처 해석상 일관적으로 그렇게 보고 있다"며 "건물이 꼭 필요한 경우라면 지자체와 연계해 건물을 '기부채납' 하고 비영리단체가 운영권만 갖는 조건으로는 가능할 것"이라고 답했다.

2) 기부금품 모집 등록을 신청할 때 모집비용의 예정액 명세와 조달방법, 모집금품의 사용방법 및 사용기한 등을 구체적으로 밝힌 모집금품 사용계획 등을 기재하여야 함(기부금품법 제4조 제1항 제3호).

3) 서울시 기부금품 모집등록 제도 안내(2018. 7. 서울특별시)

대하여 행정안전부는 사용기한 제한에는 법적 근거가 없고 개선 사항임을 이야기하였는바, 실무적으로 개선되었는지 확인할 필요가 있다.

셋째, 등록청은 대체로 목적사업을 위한 상근 직원의 인건비를 사업비에 포함시키지 않는다. 기부금품법은 모집비용을 '모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용'으로 정의하고 있고(기부금품법 제14조), 행정안전부는 홍보비, 인쇄비, 회계감사비, 모집종사자 인건비, 모집종사자 경비, 사용경비 등이 모집비용에 해당한다고 해석하고 있다. 법에서 모집비용을 포괄적으로 규정하고 있어 모집종사자 인건비 외에 사업 관련 인건비도 모집비용과 무관하게 집행이 가능한지 쟁점이 된다. 이에 대한 명확한 판례나 공식적인 유권해석은 없는 상황이며, 실무상 행정안전부나 지방자치단체에서는 인건비를 모집비용에 해당하는 것으로 해석하여 모집비용이 아닌 사업비로 집행하는 것을 제한하는 것이다.

그러나 모집비용은 그 의미상 모집을 위한 비용에 한정되어야 할 것이고, 목적사업과 관련하여 발생한 인건비는 모집한 기부금품의 목적사업에 따른 사용으로 집행이 가능하여야 할 것이다. 지난 해부터 시행된 공익법인 회계기준에 따르면 공익목적사업비용은 활동의 성격에 따라 사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용으로 구분되며(제27조 제3항), 인력비용(인건비 포함)은 일반관리비나 모금비용 뿐만 아니라 사업수행비용에도 포함된다. 사업수행비용은 다시 분배비용, 인력비용, 시설비용, 기타비용으로 나누어 기재해야 한다(제27조 제5항). 직원이 일반관리업무 사업수행을 동시에 수행하는 경우 사업수행과 일반관리 업무에 투입한 시간 등을 합리적 기준에 따라 나누어 사업수행에 투입한 부분은 사업수행 비용에 포함하는 것으로 해석되고 있다.

시민운동, 연구 등의 경우와 같이 직원, 연구자 등의 활동이 그 자체로 목적사업인 경우 모집된 기부금이 상당부분 인건비로 사용될 수밖에 없다. 인건비는 모두 모집비용에 포함된다는 일률적인 행정 해석의 관행을 개선하고, 공익법인 회계기준 해석에 의거하여 사업수행 인건비는 모집비용이 아닌 사업비에 포함될 수 있도록 해야 할 것이다. (다만, 법규정이 모집비용을 지나치게 포괄적으로 규정하고 있고, 행정안전부도 이에 근거하여 보수적인 해석을 하고 있는바, 행정안전부 실무 해석이 변경되지 않는다면, 법개정 추진이 필요할 것으로 보인다.)

4. 보조금 제도 개선

지방재정법은 '지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다'고 규정한다(제32조의 2 제2항). 관련하여 행정안전부 예규 지방보조금 관리기준은 아래와 같이 규정한다.

<p>[2] 지방보조금의 종류 ○ (민간 보조) 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조</p> <p>[1] 예산편성 원칙 (법 제32조의2, 예산편성기준) ○ 지방보조금은 법령 또는 조례에 따라 당해 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성 ※ 강사로 원고료 출장여비 등 자치단체가 적용하는 공통기준을 보조사업자에게 제시하여 동일</p>

자치단체내에서 지급단가를 통일하되, 법령 또는 조례 등에서 다르게 기준을 제시한 경우에는 예외 가능

- 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 목적으로 교부할 수 없음

※ 보조단체 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등 운영비 지원 목적의 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 지원할 수 있으며, 이 경우 ‘민간단체 법정 운영비 보조’ 또는 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’ 예산으로 편성

○ 지방보조사업과 직접 관련이 없는 보조단체 운영경비 지출 불가

- ‘민간단체 법정운영비 보조’와 ‘사회복지시설 법정운영비 보조’이외의 보조금 예산에서 보조단체 상근직원의 인건비, 단체 사무실 임대료 및 공과금 등 운영비 명목으로 지출할 수 없음

위 지방보조금 관리 기준은 “행정안전부장관은 법 제32조의7 및 제32조의8제8항에 따라 지방보조사업의 평가 및 예산 편성, 운영 관리 등에 관한 기준을 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다”는 지방재정법시행령 규정(제37조의4 제3항)을 근거로 한다. 위 근거 조항에 따라 행정안전부 장관이 예산 편성 기준으로 상근직원의 인건비는 법령에 명시적 근거가 있는 경우에 한해 지원할 수 있도록 한 것이며, 위 관리 기준에 따라 지방자치단체에서도 원칙적으로 인건비 교부를 제한하고 있다.

지방보조금 관리기준은 민간 보조를 민간경상사업보조, 민간자본사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조 등으로 구별하고, 운영비에 상근직원의 인건비, 사무실 임차료, 공과금, 사무관리비 등을 포함하고 있다.

지방보조금 관리기준을 개정하여 상근직원의 일반관리 업무에 수반되는 인건비만 운영비에 포함되고, 사업 수행에 수반되는 인건비는 사업비에 포함되는 것으로 규정하며, 사업에 투입되는 인건비 등을 산정하는 합리적인 기준과 필요시 인건비 한도를 정하여 제시하는 방안도 고려해볼 수 있다.

참고로 국립중앙과학관 위탁사업비 집행관리지침은 사업비 산정기준은 인건비, 직접비, 간접비로 구분하고 인건비는 내부인건비와 외부인건비로 구분한다. 여기서 내부인건비는 과학관 소속 직원 중 위탁사업 수행에 직접 참여하는 직원의 인건비로 공무원보수규정 및 수당규정에 의거 산출한 금액과 사업 참여율에 따라 산정하며, 위탁기관에서 내부인건비를 인정하는 범위 내에서 계상한다(제9조, 제10조).

그러나 법률상 운영비가 지원되는 경우 일반관리 업무 여부와 관련 없이 인건비가 포함되는 경우가 많고, 사업 인건비와 일반관리 인건비를 구별하기도 용이하지 않으며, 지방재정법상 운영비 제한 규정은 지방보조금의 관리체계 강화를 위해 도입된 것으로 비교적 최근에 시행된 점(2015년 신설)을 고려할 때 지침이나 지방재정법 개정이 쉽지는 않을 것으로 예상된다.

(2) 비영리민간단체지원법

비영리민간단체지원법은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익사업에 대하여 소요경비를 지원할 수 있는데 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 함을 규정한다(제6조). 동 시행령

은 사업비를 위 법에 따라 보조금을 받아 수행하는 공익사업에 소요되는 인적·물적 경비를 말하며 인적 경비는 단체의 임·직원에 대한 보수가 아닌 실비성격의 경비에 한정된다고 규정한다(제2조). 즉, 위 시행령 규정에 따라 비영리민간단체지원법에 따른 보조금의 사업비에 단체 임·직원에 대한 보수가 포함되지 않는 것이다. 이를 개선하기 위하여는 시행령 개정이 필요하다.

관련하여 권미혁 의원이 2016. 8. 30. 비영리민간단체지원법 개정안을 발의하였는데 위 법안에 공익사업에 대한 보조금의 지원 범위를 사업비뿐만 아니라 필요한 경우 운영비까지 지원할 수 있도록 하는 규정이 포함되어 있다. 위 법안은 2016년 발의 후 현재까지 계류 중이다.

5. 중소 비영리법인을 위한 세법 개정

(1) 세법 개정 현황

1) 개인 기부금에 대한 세액 공제 확대 등

2018년 말 소득세법 제34조와 제59조의 4가 개정되어 개인 기부금에 대한 세액 공제가 확대되었다. 기존에는 세액 공제율이 15%이고, 연 2,000만원 초과 기부한 경우 30%이었으나, 법개정에 따라 고액 기부자 기준을 낮아져 연 1,000만원 초과 기부한 경우 초과분에 대하여는 30%의 세액 공제가 적용된다. 또한 한도를 초과한 기부금에 대한 이월공제 기간이 5년에서 10년으로 변경되었다. 일시금으로 고액 기부를 하는 경우에도 10년에 걸쳐 공제 혜택을 받을 수 있으므로 부동산 등의 고액 기부 확대에 긍정적일 수 있다.

그 외 상증세법 시행령이 개정되어 공익법인등이 공시한 결산서류 등을 제공받을 수 있는 자가 기존에는 1개 특정 단체였으나 공시의무를 이행한 공익법인 등으로 확대되었다(제43조의 3 제6항).

2) 전용계좌 신고

공익법인은 공익법인에 해당하게 된 날부터 3개월 이내에 전용계좌를 개설하여 관할 세무서에 신고하여야 한다. 미신고시 수입금액의 0.5% 또는 거래금액의 0.5%의 가산세 부과된다. 2008년부터 시행된 제도이나, 국세청은 '16년부터 전용계좌 신고의무 이행여부에 대한 전산검증을 실시하여, 의무를 이행하지 않는 경우 가산세를 부과하였다.

그러나 2008년 시행 이후 충분한 홍보 및 감독이 없었고, 다수 공익법인들은 전용계좌 신고의무를 알지 못했다. 2017년 기준 전체 신고 의무 대상 중 전용계좌를 미신고 공익법인이 40%에 이르렀다. 이에 단체들은 전용계좌 신고 의무에 대한 실태조사를 하고, 언론 대응 등을 통해 전용계좌 신고 의무에 대한 고지 등이 제대로 이루어지지 않은 점에 대한 문제제기를 하였다. 이에 정부는 단체들과 협의 과정을 거쳐 상속세및증여세법(이하 '상증세법') 제50조의 2 제3항을 개정하였다.

개정 내용은 소규모 공익법인(2016년 1월 1일, 2017년 1월 1일 또는 2018년 1월 1일

이 속하는 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 수입금액과 그 과세기간 또는 사업연도에 출연받은 재산가액의 합계액이 5억원 미만인 공익법인)은 2019년 6월 30일까지 전용계좌 신고 기간을 유예한 것이다. 소규모 공익법인은 위 기간 내에 전용계좌를 신고하면 그동안 미신고에 대한 가산세가 부과되지 않는다.

위 법이 시행되고 유예기간이 4개월 밖에 남아 있지 않은 상황인데, 아직까지 전용계좌 신고의무를 알지 못하고 미신고 상태에 있는 공익법인들이 다수 있다. 많은 노력을 통해 법개정에 이른 만큼 공익법인들이 모두 전용계좌 신고의무를 파악하고 기간 내에 신고를 할 수 있도록 지속적인 홍보가 필요하다.

3) 중·소규모 공익법인 회계기준 유예

17. 11. 초 공익법인 회계기준안이 발표 되었고, 2018년도부터 전면 시행될 예정이었다. 공익법인들의 열악한 여건과 회계기준에 대한 낮은 이해도를 고려할 때, 내년부터 시행할 경우 공익법인들에게 상당한 혼란과 부담이 가중될 수 있음을 정부에 피력하였다. 그 결과 총자산가액의 합계액이 20억원 이하인 공익법인과 2018. 1. 1.부터 2018. 12. 31.까지의 기간 중에 신설되는 공익법인은 2년 간 단식부기를 적용할 수 있고, 필수적 주석기재 사항의 기재를 생략할 수 있다는 경과규정이 추가되었다(공익법인 회계기준 부칙 제5조).

(2) 중소 비영리법인을 위한 세법 개정안

세법은 공익법인에게 많은 의무를 부과하고 있는데, 몇 가지 사항을 제외하고는 규모와 관계없이 일률적인 규제를 가함으로써 작은 규모의 비영리법인의 경우 과도한 행정부담으로 활동에 어려움을 겪고 있다. 이에 2018년도 초 여러 단체, 전문가들이 모여 중소 비영리법인을 위한 세법개정안을 만들었으나, 아직 의원 발의에 이르지 못한 상태다.

개정안의 주요 내용은 아래와 같다.

- 중소기업법인의 수익사업을 법인세 과세대상에서 제외함(법인세법 시행령 제2조 제2항)
- 중소기업법인의 수익사업에서 발생하는 거래에 대하여 부가가치세를 면세함(부가가치세법 시행령 제45조)
- 지정기부금단체 지정요건을 간소화하고 다른 법률과 중복되는 의무이행 여부 보고의무를 삭제함(법인세법 시행령 제36조)
- 출연재산보고서 미제출시 세무서장의 시정요구 절차를 추가함(상속세 및 증여세법 제48조 제5항)

그 외에도 기부금대상 민간단체 지정 요건 중 개인 회비·기부금이 전체 수입의 50%를 초과해야 하는 요건 등을 삭제할 것에 대한 논의가 이루어진 바 있다(소득세법시행령 제80조 제1항 제5호 나목). 또한 출연자 또는 그의 특수관계인이 공익법인등의 이사 수의 5분의 1을 초과하여 이사가 되거나, 그 공익법인 등의 임직원이 되는 경우에는 가산세가 부과되는데(상중세법 제48조), 여기서 출연자란 총출연재산가액의 100분의 1 또는 2,000만원 이상 기부한 자이다. 위 규정으로 인하여 이사의 기부가 제한되는 문제가 있으므로 출연자 기준 금액을 상향 조정할 필요가 있다.

6. 국·공유 재산 활용, 시민자산화

시민사회의 지속적인 성장과 발전을 위하여는 단체의 안정적인 공간 확보가 필수적이다. 시민들의 기부로 자산화를 이루는 것이 가장 이상적이겠으나, 일정한 한계가 있으므로 공공의 뒷받침이 필요하다. 인구 감소, 4차 혁명 등 사회 구조 변화로 공공시설의 용도는 급격하게 변화하고 유휴 자산도 확대될 것으로 예상된다. 방치되어 있거나 충분히 활용되지 못하고 있는 공공자산을 시민 주도로 활용할 방안을 모색해야 하며 이를 위한 국·공유 자산의 활용에 대한 제도 개선이 필요하다.

현재 국유재산법, 공유재산및물품관리법(이하 ‘공유재산법’)은 임대기간, 임대조건, 계약자 선정 절차 등이 엄격히 제한되어 있다. 이에 대한 예외 규정 설정이 필요한데 현재는 매우 제한적인 단체들에 대하여 예외가 인정되고 있다. 한편, 최근에 공유재산법이 시행령이 개정되어 일반재산 대부 수의계약을 할 수 있는 자에 행정안전부장관이 정하여 고시하는 취약계층 고용비율을 충족하는 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업이 포함되었다(시행령 제 13조 제3항). 수의계약을 하는 경우 횟수에 제한 없이 계약 갱신이 가능하므로 장기간 공유자산을 활용할 수 있다. 즉, 사회적경제조직을 중심으로 공유재산 활용의 제도적 기반이 확대되고 있다.

NPO 전반에 국·공유재산법 예외를 인정하기는 쉽지 않겠으나, 상중세법상 공익법인 등 또는 등록된 비영리민간단체에게 예외를 인정하는 방안을 추진해볼 수도 있을 것이다. 정부 공익법인법 개정안에는 위 법상 공익법인에 대하여 국·공유 재산 사용 특례가 포함될 것으로 예상되므로 위 법을 시작으로 대상 범위를 점차 확대하는 방안도 고려해볼 수 있겠다.

7. 민주시민교육지원법안 추진 현황 및 쟁점

(1) 추진현황

민주시민교육지원법이 1997년 최초로 발의된 후 최근까지 7회에 걸쳐 공식적으로 발의되었으나 제대로 된 논의조차 없이 해당 국회 임기만료로 자동 폐기되었다. 남인순의원이 2015년 19대 국회에서 발의한 법안을 2016년 20대 국회 개원과 더불어 재발의 한 상태이다. 그러나 상임위원회인 행정안전위원회에서 자유한국당의 반대로 안건으로 상정조차 되고 있지 못한 상황이다. 촛불혁명 이후 주권자로서의 민주주의에 대한 관심과 시민의 역할 증대에 따라 최근 정치권에서 민주시민교육에 대한 관심 증대로 각종 토론회가 개최되고 있고, 법안 발의도 증가되고 있다. 다만, 이전 법안이 주로 시민을 주 대상으로 하는 민주시민교육지원법안이었다면 최근에는 학교 중심의 민주시민교육지원 관련 법안도 많이 검토되고 있다. 최근 발의 준비 중인 소병훈의원의 법안은 시민사회단체연대회의의 의견을 반영하여 작성한 남인순의원의 법안을 계승·보완한 형태로, 시민사회의 의견이 잘 반영되어 있다.

<표1> 민주시민교육지원법 추진현황

국회	년도	법인명	발의자	당시 민주시민교육단체	비고
15대	1997	민주시민교육지원법	박명환의원 등	민주시민교육협의회	15대 임기만료로 자동 폐기
16대	2000	시민교육진흥법	김찬진의의원 등	민주시민교육포럼 민주시민교육학회	16대 임기만료로 자동폐기
17대	2007	민주시민교육지원법	이은영의원 등	바른사회밝은정치시민연합 시민사회단체연대회의	17대 임기만료로 자동폐기
18대	2011	민주시민교육지원법	김충환의원 등	민주시민교육거버넌스 바른사회밝은정치시민연합 시민사회단체연대회의	18대 임기만료로 자동폐기
19대	2015	민주시민교육지원법	이언주의의원 등	시민교육포럼 (경희대 후마니타스칼리지, 민주화운동기념사업회, 시민)	19대 임기만료로 자동폐기
		민주시민교육지원법	남인순의원 등		
20대	2016	민주시민교육지원법	남인순의원 등	시민사회단체연대회의	행정안전위원회
	2018	민주시민교육지원법(예)	소병훈의원 등	전국민주시민교육네트워크 시민사회단체연대회의 등	발의 예정
		민주시민교육지원법(예)	이철희의원 등		

(2) 개요

- 위에 발의된 민주시민교육지원법안의 구성 형식은 대부분 민주시민교육의 •목적 •정의 •기본원칙 •내용 •추진체계(위원회, 중간지원조직, 센터 설치) •기타(지원 등) 등으로 구성되어 있다.
- 내용적인 측면에서 보면 목적, 정의, 기본원칙 등은 표현과 내용상 조금의 차이가 있으나 전반적으로는 매우 유사하다. 그러나 아래 표2>에서 보듯이 **■민주시민교육 주무관청을 어디에 설치할 것인가 ■민주시민교육위원회 구성방식 ■기본계획 수립주체 ■정부 및 지자체 중간지원조직의 설치 및 운영방식 ■주요 대상을 누구로 할 것인가** 등에서는 사실상 큰 차이가 존재한다.

(3) 핵심쟁점

- 주무관청(부처)를 어디에 둘 것인가?
 - 국무총리실 ■ 행정안전부 ■ 교육부 ■ 국회
 - 선거관리위원회 ■ 민주시민교육위원회(별도의 독립행정위원회)
- 위원회 구성방식
 - 민주시민교육위원회 설치는 동일하나 위원 임명주체와 추천방식 구성방식은 상이.
 - 임명주체 : 대통령, 국무총리, 행정자치부장관, 교육부장관 등
 - 구성방식 : 임명주체의 일괄 임명, 국회에서 추천 등
- 중앙과 지역의 민주시민교육 중간지원조직 설치 및 구성방식
 - 중앙 : 민주시민교육원(법인)
 - 지역 : 지역민주시민교육지원센터 및 지역민주시민교육학습관(기관) 설치 및 지정

(4) 시민사회단체의 기본입장 및 입법전략의 어려움

초기에는 행정기구인 독립위원회로의 설립을 주장했으나 현실적인 가능성 등을 고려 행정자치부를 주무부서로 하는 남인순 의원의 법안으로 입장 정리하였다. 최근 교육부, 행자부, 선관위 등 다양한 부처에서 추진되는 민주시민교육 정책을 고려 '총괄기구로는 국무총리실, 민주시민교육원 등 실무관청은 행정자치부'로 하는 법안으로 추진 중임. 현재 소병훈 의원이 발의 예정인 법안이 이를 반영하고 있다.

남인순, 소병훈 의원 법안이 병합 심사되기를 기대하나 현재 법안심사를 가로막고 있는 행안위 자유한국당 소속의원들을 설득할 마땅한 입법전략이 마련되어 있지 않다.