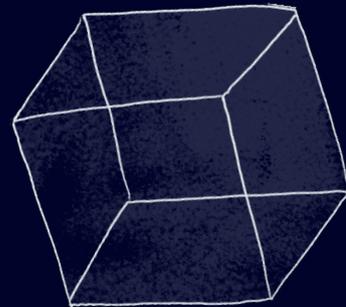
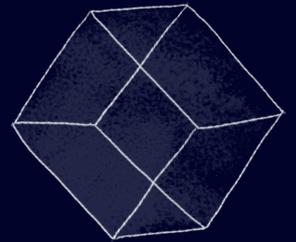
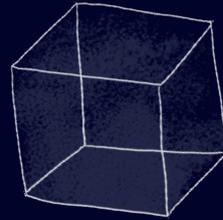
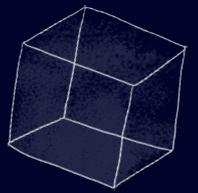
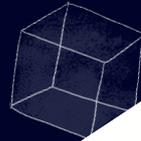


시민사회 대토론회

# 전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망

2021년 5월 12일(수) 14:00~17:00

#법제화 추진전략 중심으로



주 최 국무총리소속 시민사회위원회 | 한병도 의원실 | 민형배 의원실

주 관 국무총리비서실 | 사단법인 시민

# 프로그램

## 1부

	진행: 국무총리실 시민사회비서관    윤순희
개회사	시민사회위원회 위원장    권태선
환영사	국회의원    한병도
	국회의원    민형배
축사	행정안전부 장관    전해철
	경제·인문사회연구회 이사장    정해구
기조발제	전환의 시대, 시민사회의 역할과 국가의 책임 한국학중앙연구원 이사장    임현진
주제발표	시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제 재단법인 동천 변호사    이희숙
	시민사회 활성화를 위한 정부-시민사회의 성과 평가와 추진전략 시민사회위원회 제도개선분과 간사    류홍번
	휴식

## 2부

	좌장: 시민사회위원회 부위원장    하태훈
지정토론	시민사회현장연구자모임 들파 대표    김소연
	국제개발협력민간협의회(KCOC) 정책·교육센터장    신재은
	국회입법조사처 입법조사관    하혜영
	시민사회위원회 소통협력분과위원장 대구시민센터 대표이사    윤종화
	국무총리실 시민사회기획행정관    오정우
종합토론 및 질의·응답	

# 목 차

## 개 회 사

시민사회위원회 위원장 || 권태선 07

## 환 영 사

국회의원 || 한병도 10

국회의원 || 민형배 12

## 기 조 발 제

전환의 시대, 시민사회의 역할과 국가의 책임

한국학중앙연구원 이사장 || 임현진 17

## 주 제 발 표

시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제

재단법인 동천 변호사 || 이희숙 37

시민사회 활성화를 위한 정부-시민사회의 성과 평가와 추진전략

시민사회위원회 제도개선분과 간사 || 류홍변 65

## 토 론

시민사회 활성화에 대한 21대 국회의 최소한의 책무

시민사회현장연구자모임 들과 대표 || 김소연 87

국제사회 시민사회 파트너십의 주요 흐름과

한국의 시민사회 활성화를 위한 법제도 기틀 마련의 필요성

국제개발협력민간협의회(KCOC) 정책교육센터장 || 신재은 93

시민사회 법안, 국회 발의 현황과 쟁점

국회입법조사처 입법조사관 || 하혜영 98

시민사회 활성화를 위한 정부와 시민사회의 과제

시민사회위원회 소통협력분과위원장  
대구시민센터 대표이사 || 윤종화 103

시민사회 활성화 관련 국정과제 추진 상황과 과제

국무총리실 시민사회기획행정관 || 오정우 108

# 인사말

# 개회사

권태선  
시민사회위원회 위원장



시민사회위원회가 전환의 시대에 걸맞은 시민사회의 역할을 다할 방안을 모색하는 시민사회 대토론회를 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 무엇보다 코로나 위기라는 엄중한 상황 속에서도 함께 의견을 나누기 위해 온라인과 오프라인으로 참석해주신 시민사회 관련자 여러분께 감사의 인사를 드리고 싶습니다. 아울러 이 토론회를 함께 주최해주신 한병도 의원님과 민형배 의원님, 기초 발제를 해주실 임현진 한국학중앙연구원 이사장님, 귀한 의견을 나누어주실 발제자와 토론자 여러분 그리고 토론회 준비를 위해 애써주신 국무총리 비서실과 사단법인 시민 관계자 여러분께도 심심한 감사의 말씀을 전합니다.

아시다시피 오늘 대토론회의 주제는 ‘전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망’입니다. ‘전환의 시대’와 ‘시민사회 활성화’가 오늘 토론회의 두 열쇳말입니다. 지금이 왜 전환의 시대인가에 대해서는 굳이 부연할 필요가 없을 것입니다. 지금 코로나바이러스와 기후위기로 상징되는 생태위기, 그리고 인공지능으로 상징되는 급격한 기술의 발전은 인류에게 어떤 미래를 선택할 것인지 묻고 있습니다. 인류를 절멸로 이끌 수 있는 현재와 같은 삶의 방식을 그대로 유지할지, 아

니면 우리의 후손들이 더 나은 환경에서 지속 가능한 삶을 살아갈 수 있도록 우리의 삶의 방식을 전면적으로 전환할지 선택해야 할 갈림길에 우리가 서 있는 것입니다. 기존의 삶의 문법을 완전히 바꾸는 대전환 없이는 인간뿐만 아니라 못 생명이 더불어 살아가는 사회, 모두가 서로를 보듬으며 인간답게 살 수 있는 평화롭고 공평한 사회란 우리의 꿈은 결코 이루어질 수 없습니다.

그렇다면 이 대전환의 시대와 시민사회 활성화는 어떤 관련이 있을까요? 우리의 삶의 전면적 전환이 요구되는 이 엄청난 과제를 국가의 힘만으로 극복할 수 없다는 사실은 너무도 자명합니다. 실제로 코로나 위기를 헤쳐온 지난 1년여의 세월은 국가의 빈틈을 메우고, 국가를 견인해내는 시민사회의 중요성을 새삼 확인할 수 있었던 시간이기도 했습니다. 나를 넘어선 연대와 공감의 가치를 확산시켜, 우리 시민들이 협력해 위기를 극복하도록 이끈 것은 시민사회였습니다. 사회적 약자들이 소외되고 배제되지 않도록 그들을 대변해 목소리를 낸 것도 시민사회였습니다.

코로나 이전에도 우리 시민사회는 민주주의와 경제발전, 인권과 평화의 증진, 생태 보호 등에서 의미 있는 기여를 해왔다는 평가를 받아왔습니다. 우리 시민사회는 4년 전 촛불혁명에서도 중요한 한 축을 담당해 꺼져가는 민주주의를 되살려 낸 바 있습니다.

하지만 새로운 전환의 시대는 시민사회에 그 이상의 역할을 요구하고 있습니다. 그것은 생태위기를 극복해 지구를 지키고, 모든 인간이 인간다운 삶을 누릴 수 있게 하며, 경제·사회·기술의 진보가 자연과 조화 속에서 이뤄지고, 평화롭고 정의로운 포용 사회를 가꾸어갈 수 있도록 우리의 삶의 방식을 전면적으로 전환해야 할 필요성을 시민 각자의 가슴 속에 심어주는 일일 것입니다.

시민사회가 이런 역할을 다하기 위해서는 시민사회의 주체적 역량을 키우고 활성화하는 일이 긴급합니다. 시민사회가 좀 더 내실 있게 기초를 다져 시민들의 자발적 역량을 결집해낼 수 있을 때 비로소 우리는 시민 스스로 우리의 환경과 우리의 미래를 책임지고 열어나가는 진정한 의미의 ‘시민주권 시대’로 나아갈 수 있게 될 터이기 때문입니다.

촛불 정부를 자임해온 문재인 정부가 시민사회 성장기반 마련을 국정과제로 선정하고 그 실현을 위해 애써온 것도 바로 그런 문제의식의 발로였다고 생각합니다. 문재인 정부는 시민사회발전기본법 제정과 시민사회발전위원회 설치 그리고 민주시민 교육체계 수립을 통해 시민사회 성장의 기반을 마련하고, 자원봉사 및 기부문화를 활성화해 시민사회의 인적·물적 기반을 안정시키겠다고 약속한 바 있습니다. 시민사회도 이 약속에 큰 기대를 걸었습니다.

하지만 임기 5년 중 4년이 지나가고 있는 지금, 그 약속의 이행 정도를 보면 실망하지 않을 수 없습니다. 물론 대통령령으로 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」이 제정돼, 시민사회위원회의 위상이 자문기구에서 심의기구로 격상되고 「시민사회발전기본계획」을 국가 차원에서 수립하게 되는 등의 진전이 있는 것을 평가하지 않는 것은 아닙니다. 그러나 애초에 약속했던 「시민사회발전기본법」을 비롯해, 「민주시민교육지원법」, 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 등 시민사회 관련 법령은 하나도 제·개정되지 못하고 있습니다. 이쯤 되면, 대통령의 공약(公約)이 빌 공자 ‘공약(空約)’이 되는 것 아닌가 하고 우려하지 않을 수 없는 상황입니다.

이렇게 된 원인이 정부에게만 있는 것은 아닐 것입니다. 어쩌면 더 큰 책임은 입법부인 국회, 그리고 그 국회의 다수당으로서 문 대통령의 공약을 실현해야 할 민주당에 있다고 말할 수도 있을 것입니다. 사실 시민사회 관련 법의 제·개정은 국민 다수의 지지를 받는 이슈입니다. 지난 3기 시민사회발전위원회에서 조사한 바에 따르면 국민의 절대다수는 시민사회를 지원하는 법적 제도적 장치가 필요하다는 데 동의하고 시민사회와 정부의 협치 수준도 높아져야 한다고 답했습니다. 그런데도 국회가 이에 미온적인 까닭은 이해하기 어려운 일입니다. 문재인 대통령이 말했듯이 우리 시민사회가 국정의 동반자이자 참여자라면, 국정운영을 원활하게 하기 위해서도 그 동반자를 튼실하게 키우는 일은 중요한 일일 것입니다.

이번 토론회가 전환의 시대에 시민사회가 갖는 중요성을 환기해, 정부와 국회가 시민사회 관련 법의 제·개정에 적극적으로 나섬으로써 문 대통령의 공약을 실천하는 계기가 되기를 바랍니다. 토론회가 의미 있는 결실을 보기를 기대하며, 다시 한번 참여해주신 모든 분에게 감사드립니다.

# 환영사

한병도  
익산시(을) 국회의원



여러분 안녕하십니까.

더불어민주당 익산시(을) 국회의원 한병도입니다.

<전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망> 시민사회 대토론회에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사합니다. 바쁜 시기에도 토론회를 함께 준비해주신 민형배 의원님 그리고 시민사회위원회 권태선 위원장님께 감사드립니다. 더불어 양질의 발제와 토론을 마련해준 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

코로나19와 4차 산업혁명 그리고 양극화의 심화 등 우리 사회의 문제는 점점 더 복잡·다양해지고 있습니다. 그만큼 모든 사회적 문제에 대해 정부가 답을 내리고 해결하는 것이 어려운 시대가 되어가고 있습니다. 그 가운데 시민사회는 정부를 보완해 각종 사회적 의제에 대한 공론의 장을 마련하고 해법을 제시하는 역할을 충실히 하고 있습니다.

그만큼 현대사회 곳곳에서 시민사회의 역할이 점점 더 많이 요구되고 있습니다. 결국 사회적 문제 해결을 위한 정부의 역할을 보완한다는 점에서 시민사회의 역량은 그 국가와 사회의 역량이라고도 할 수 있습니다. 문재인 정부가 100대 국정과제에 시민사회 지원과 민주시민교육의 활성화를 포함한 이유입니다.

시민사회의 역할 중에서도 민주시민교육은 시민의 민주적 역량을 함양하고 시민사회의 자양분을 마련한다는 점에서 더욱 중요합니다. 시민 개개인의 민주적 소양은 그 사회의 역량과 직결되며, 나아가 성숙한 민주주의의 기반이 되기 때문입니다. 저는 지난 11월 민주시민교육을 지원하고 체계적인 발전을 도모하기 위한 「민주시민교육지원법안」을 대표발의 한 바 있습니다.

시민사회의 사회적 역할이 커지는 만큼 이를 육성하기 위한 제도적 보완과 지원은 필수적입니다. 보조금 지급과 같은 지금까지의 시혜적 지원에서 탈피해 체계적으로 시민사회를 지원할 제도적 뒷받침이 절실한 때입니다.

따라서 시민사회 활성화를 위한 제도적 보완과 국회 차원에서의 입법은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. 오늘 <전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망> 시민사회 대토론회에서 이를 위한 다양한 의견과 전략이 풍부하게 논의할 수 있기를 기대합니다.

끝으로 오늘 토론회를 통해 시민사회 활성화를 위한 활발한 논의가 이루어지기를 바라며, 바쁘신 중에도 참석해주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 저 또한 시민사회 활성화와 관련 법안의 조속한 입법을 위해 노력하겠습니다. 감사합니다.

# 환영사

민형배  
광주 광산구(을) 국회의원



반갑습니다. 더불어민주당 민형배 의원입니다.

<전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망> 시민사회 대토론회 개최를 진심으로 축하합니다.

저와 함께 토론회를 주최해주신 한병도 의원님과 시민사회위원회 관계자분께 감사드립니다. 공동 주관한 국무총리비서실, 사단법인 시민 관계자분께서도 애 많이 쓰셨습니다. 발제와 토론에 나서주신 분들께도 고맙다는 인사 올립니다.

우리는 지금 대전환의 시대에 서 있습니다. 코로나 팬데믹, 기후위기에 따른 에너지 전환, 과학기술의 혁명적 발전에 따른 디지털 전환 등 다양한 변화의 중심에 있습니다.

이러한 변화는 사람의 사회적 관계를 재정립하는 계기가 될 것입니다.

또한, 우리 사회는 여러 가지 사회경제적 문제에 직면해 있습니다. 시민사회가 사회문제 해결에 나서야 합니다. 시민 삶의 질 향상을 위해 자발적으로 공익활동에 힘써야 합니다.

저 또한 힘을 보태고자 올해 2월, <시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안>을 발의했습니다.

사법은 어제를 심판하고, 행정은 오늘을 집행합니다.

입법은 내일을 준비합니다.

시민의 발걸음이 곧 역사입니다.

오늘 토론회를 통해, 더 나은 시민 시대를 열어가는, 전환의 계기가 될 것입니다. 또한, 시민사회 활성화를 위한 좋은 방법을 찾길 기대합니다.

<전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망> 시민사회 대토론회에 함께 하신 모든 분께 건강과 평화가 함께하시길 소망합니다.

고맙습니다.

# 기조발제

전환의 시대, 시민사회의 역할과 국가의 과제

임현진 || 한국학중앙연구원 이사장

# 전환의 시대, 시민사회의 역할과 국가의 과제

임현진

|| 한국학중앙연구원 이사장

## 1. 전환의 시대

작금의 코로나19라는 팬데믹은 전세계가 당면한 전대미문의 재난으로서 우리로 하여금 지금까지의 발전 패러다임에 일대전환을 요구하고 있다. 국가의 예고된 귀환, 시장의 잠정적 후퇴, 그리고 시민사회의 본원적 위축이 일어나고 있다. 이에 자본주의와 민주주의가 지닌 본질적 한계에 대해 돌아보면서 인류사회의 지속 가능한 미래를 위한 새로운 체제와 문명에 대해 진지한 고민이 필요한 시점이다.

세계보건기구(WHO)는 앞으로 코로나19보다 더 고약한 세계적 대유행병이 계속 나올 것이라고 경고하고 있다. 인류가 지구를 혹사함에 따라 나타난 자연의 응징에 다름아니다. 인간과 생물이 공존하는 자연의 질서를 회복하지 않는 한 생태계의 교란에 따른 재난과 재앙이 이어지면 인류의 생존과 안녕은 보장받기 어렵다. 과거는 찾아갈 수 있지만 만들 수 없고, 미래는 찾아갈 수 없지만 만들 수 있다. 역사는 현재의 시점에서 과거와의 대화이기도 하지만 그것을 넘어 미래로의 호출이라는 점에서, 적어도 한 세기를 내다보면서 문제해결을 위한 거시적(巨視的)이고 총합적(總合的)인 시야를 가져야 한다.

우리가 살고 있는 지구가 50년 안에 종말에 이를지도 모른다는 예상이 현실이 될 수 있다. 세계적으로 동·식물의 10%가 멸종의 위협 아래 놓여 있다. 인류를 포함한 지구의 모든 생물체에 치명적인 위협을 일으켜온 이른바 ‘인류세’(Anthropocene)의 파괴가 멀지 않을 수 있다. 이는 자연에 대한 지나친 개발이 파괴로 이어진 결과이다. 화석에너지의 대량소비로 인한 이산화탄소의 급증이 생태계에 끼친 충격으로 인해 앞으로 탄소중립으로 나아가지 않는 한 자본주의 산업문명의 시대가 지고 있다는 중대한 의미를 지닌다.

세계적 감염병의 대유행은 미중간 무역전쟁 아래 글로벌 가치사슬의 단절을 통해 세계화를 약화(de-globalization)시키면서 보호무역주의에도 불구하고 자본, 상품, 노동의 거래를 다시 부활시키는 세계화(re-globalization)의 방향으로 나아가 갈 것이다. 그러므로 로드리크(Rodrik 1997)이 오래전에 지적한대로 재(再)세계화 아래 모든 나라들은 경쟁과 효율을 위해 ‘바닥을 향한 질주’(race to the bottom)를 통해 노동의 불안이 커지고 과세의 부담이 높아지는 가운데 복지국가를 향한 에너지는 소진되고 보통 사람들의 삶의 질은 나빠질 것이다. 지구상의 거의 모든 나라들에서 눈사람 모양의 80 대 20이란 숫자가 상징하듯 ‘두 개의 국민’이 이미 나타나고 있다. 이 와중에서 민족, 인종, 젠더, 세대, 계층, 집단 등 사이에서 균열이 복합화되면서 포용과 연대 대신 혐오와 차별이 늘어날 우려가 있다. 비단 신생 민주주의뿐만 아니라 선진 민주주의 국가들에서 자국 중심주의(nativist nationalism) 아래 포퓰리즘이 휩쓸면서 민주주의가 흔들리고 시민사회도 갈라지고 있다. 포퓰리즘의 등장은 북미와 유럽에 국한되지 않고 남미와 아시아로도 파급되고 있다.

근래 선진 민주주의 국가나 신생 민주주의 국가에서 나타나고 있는 서로 다른 정치적 지향을 보이는 좌우 포퓰리즘의 등장은 정당정치(不)에 따른 대의민주주의의 실패에서 기인하고 있다. 급속한 세계화의 와중에서 경제적 불평등과 사회적 양극화가 심화되면서 대의민주주의를 이끌어온 중도 좌파나 우파 정당의 지지기반이 무너지고 있다. 우파 포퓰리즘은 ‘국가주권’(national sovereignty)의 시각에서 외국인 혐오, 이민자 유입 반대, 사회적 소수자의 권리 억제, 그리고 좌파 포퓰리즘은 ‘인민주권’(popular sovereignty)의 관점에서 노동권의 보호, 복지증진, 재정확대를 내세우고 있다. 이러한 좌우성향의 서로 다른 포퓰리즘에 대해 우파 포퓰리즘과 달리 좌파 포퓰리즘이 기존의 지배 체계모니의 해체를 통해 민주주의의 급진화를 향해 나아갈 수 있는 기회를 제공한다는 견해도 있다 (Mouffe 2018).

포퓰리즘은 출발이 좋고 나쁘고를 떠나 결과가 바람직하지 않다. 베네주엘라를 보라. 의식주 해결이 어렵다보니 국민의 해외탈출이 인구의 10%를 넘는 300만 명에 이르고 과도한 복지지출로 인한 국가재정의 파탄 아래 사회균열과 정치 갈등이 심각하다. 포퓰리즘은 좌나 우 성향을 불문하고 정치적 수사는 강하지만 일관된 체계적 이데올로기를 결여하고 있다(Mudde 2004). 그것은 국민을 ‘부패한 엘리트’와 ‘깨끗한 대중’으로 이원화하여 전체 국민의 ‘일반의지’(volonte generale)라는 명분 아래 그러한 정치 및 경제 지배 엘리트를 징치하고자 한다(Muller 2016). 국민의 위와 아래 사이 즉, 엘리트와 대중 사이의 격차를 파고들고 있다. 세계화의 와중에서 늘어나는 소득과 자산의 불평등으로 인한 생활, 의식, 문화, 규범의 양극화가 그것이다. 지난날의 진보와 보수라는 1차원적 사고로는 설명이 어려운 것이 오늘의 현실이다. 오늘날 한국사회에서 일어나고 있는 갑질문제, 끈대현상, 미투운동, 이대남, 이대녀 등은 독립적 문화를 지향하는 세대와 젠더의 표출로서 이념으로만은 설명이 안 된다고 할 수 있다. 작금의 정당정치라는 이익대표체계로는 반영이 어려운 측면이라 할 수 있다.

포퓰리즘은 국민이란 이름 아래 모든 국민이 아닌 일부 특정 계층·집단·부문을 지지기반으로 한다. 그러므로 포용이란 이름 아래 배제가 일어난다. 결과적으로 다원주의 아래 게임의 규칙에 따른 타협과 공존의 정치를 부정한다. 시민의 자발적 참여를 이끌어내기보다 뉴미디어를 통한 여론 조성에 의해 집회와 시위를 조직하여 동조적 집단·부문·계층을 동원하는 국가주의의 속성을 지니고 있다. 선전과 선동을 위해 가짜뉴스, 허위정보, 댓글 조작이 늘어나면서 공론장의 왜곡이 일어난다.

우리의 경우 이미 오래전부터 한국에서 시민운동이 진보와 보수로 갈라져 왔지만, 문재인 정부에 들어와 ‘조국사태’이후 진영논리 아래 ‘서초동’과 ‘광화문’에서 두 개의 극단적인 집회와 시위가 이루어진 바 있다. 이른바 친(親)정부적 ‘문빠’와 반(反)정부적 ‘박빠’의 등장이 그것이다. 이러한 시민운동의 양극화는 이데올로기적 편차에 추가하여 자기편향적 도덕적 판단 아래 정치적 이해의 차이에 기인하고 있다는 점에서 포퓰리즘적 성향을 적지 않게 보인다(Lim 2021). 최장집은 한국 민주주의의 위기를 현재 한국 사회 중심부에 자리잡은 86학생 운동권 세대의 엘리트 그룹과 이와 결합된 이른바 ‘빠’세력의 잘못된 정치행태에서 유래하고 있다고 지적한다. 그는 “특정 정치인을 열광적으로 따르는 ‘빠’ 현상은 강고한

결속력과 공격성을 핵심으로 한 정치 운동”이라며 “가상으로 조직된 다수가 인터넷 소셜 미디어를 통해 여론을 주도하고, 이견(異見)이나 비판을 공격하면서 사실상 언론 자유를 제약하는 결과를 만들어 냈다”라고 분석한다(최장집 2020: 13).

유럽의 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 스위스, 노르웨이 등은 경제성장과 사회복지를 잘 조화하여 세계에서 가장 행복한 나라로 손꼽힌다. 이들의 성취는 공공의 제도와 신뢰의 문화 아래 포용적 사회경제정책을 펴왔기 때문이다. 특히 소통과 대화의 문화에 바탕한 사회적 자본의 확충이 고용, 성장, 분배, 복지의 선순환을 가져왔다.

한국의 경우 사적 신뢰는 높으나 공적 신뢰는 매우 낮다. 끼리끼리 패거리 짓는 ‘나쁜(bad) 사회적 자본’이 ‘좋은(good) 사회적 자본’의 확대와 정착을 억누르고 있기 때문이다. 신뢰의 반경이 좁아지면서 내부적으로 결속력은 강하지만 외부적으로 포용력이 결여된 일종의 마피아적 작당이 나타날 수 있다. 내가 하면 로맨스지만 남이 하면 불륜이라는 이른바 ‘내로남불’도 사회적 자본의 협애화에 다름 아니다. 정사(正邪)와 선악(善惡)의 판별이 없다. 자기편이면 틀려도 무조건 맞고, 상대방이면 맞아도 무작정 틀린 것이다. 모든 잘못이 내 탓이라는 반구제기(反求諸己)의 자세가 그리워진다.

우리는 새로운 사회체제를 향해 갈 길이 멀다. 그런데 촛불혁명 이후 민주주의를 부활시킨 광장이 정파적 이해충돌로 인해 심각하게 갈라져 있다. 해방 이후 최악의 분열과 반목이라 할 수 있다. 문재인 정부가 집권 5년 차를 맞이하여 코로나 방역과 경제 살리기에 힘쓰고 있지만, 애초 국민이 기대한 사회통합에 가까이 가지 못하고 있다. 공정, 정의, 평등을 외쳤지만, 반칙, 특권, 위선이 있었음을 반성해야 한다. 역사의 하중은 무거울 뿐이다. 적폐청산이라는 이름 아래 국민을 편 가르기함으로써 혁명보다 어렵다는 개혁은 추동력을 잃고 정권 유지를 위한 구두선이 되고 말은 감이 없지 않다.

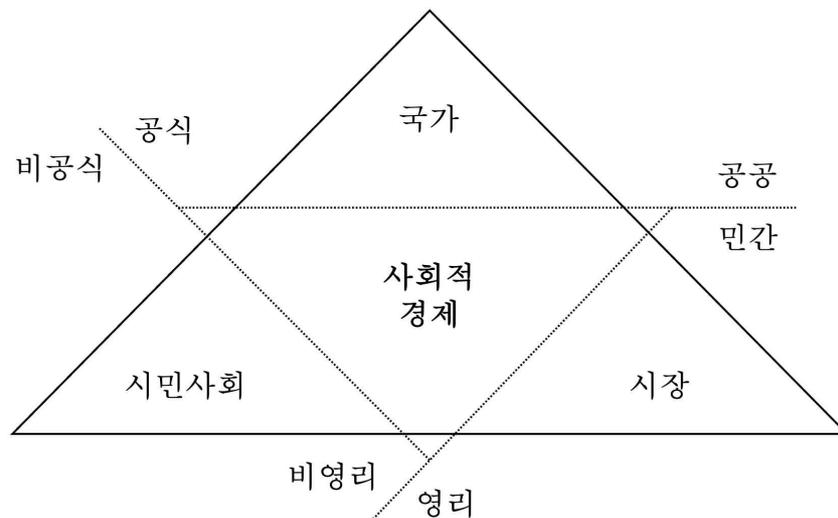
## 2. 국가와 시민사회의 관계를 보는 시각

한국사회의 본질을 적확히 이해하기 위해서 국가-시민사회-시장 3분 모델을 살펴볼 필요가 있다. 권력의 관리와 행사를 하는 국가, 생산과 소비가 이루어지는 시장, 그리고 시민들의 자유로운 연합으로서 시민사회를 구분할 수 있다.

시민사회를 국가와 시장으로부터 구분시켜 주는 경계는 ‘비공식/공식’이라는 기준이며, 시장을 국가와 시민사회로부터 구분시켜 주는 경계는 ‘비영리/영리’, 그리고 국가를 시민사회와 시장으로부터 구분시켜 주는 경계는 ‘공공/민간’이라는 기준이다. 이들은 정부, 기업, 시민단체에서 보듯 각기 지배, 교환, 연대라는 독자적인 원리아래 서로 갈등하면서 협력한다(Cohen and Arato 1992). 그런데 여기서 중요한 것은 이러한 변동에도 불구하고 국가, 시장, 시민사회 어디에도 완전히 포괄되지 않은 제4의 영역이 존재한다는 사실이다. 이 영역을 협동조합, 마을기업, 사회적 기업 등으로 이루어지는 ‘사회적 경제’로 파악할 수 있다.

20세기 중반 케인즈주의적 복지국가 시기에는 국가와 시민사회-시장을 구분하는 공공/민간의 경계선이 확장되었던 반면, 20세기 후반의 신자유주의 시기에는 이 경계선은 축소되고 시장과 국가-시민사회를 구분하는 비영리/영리의 경계선이 확장되는 것이다. 코로나19 팬데믹 이후에는 국가의 팽창 아래 시장의 후퇴와 시민사회의 위축이 나타나고 있다.

<그림1> 국가, 시장, 그리고 시민사회



출처: 한국협동조합연구소(2011)에서 재구성

이와 같은 3분 모델에서 가장 중요한 것이 시민사회의 연대의 원리이다. 일반적으로 시민사회란 시민을 능동적 행위자로 만들어주는 사회운동 단체들, 가치와 이해의 공유를 위한 사회적 대화를 마련해 주는 공론장, 그리고 신뢰와 관계에 기반하여 협조와 조정을 해주는 사회적 자본으로 구성된다. 이러한 시민사회는 그 내부에서 상호관계를 맺는 행위자들이 자신들의 이익만을 특권화하지 않고 전체사회의 공동체적 이익을 고려하는 상호 협력과 부조를 모색하는 것을 말한다. 이러한 연대의 원리가 자체적으로 성숙하지 못하거나 또는 국가의 지배와 시장의 경쟁 논리에 의해 압도당할 때 시민사회는 ‘만인에 대한 만인의 투쟁’으로 전화될 가능성이 높다. 사회통합을 저해하는 분열과 반목이 나타나는 것이다.

한국 민주주의는 대의민주주의로서 주기적인 선거를 통한 대의과정의 공정성을 통해 대표성과 책임성을 표현하는 특징을 갖는다. 그러나 대의민주주의 아래에서 국가적 결정에 대한 사실상의 통제를 다른 사람에게 양도하는 것이 불가피하며, 또 모든 통제가 간접적으로만 행사되기 때문에 시민들의 자율성을 침해할 가능성을 배제하기 어렵다. 대의민주주의에 내재하는 권력의 집중화와 관료제의 심화 경향은 상향적 의사결정과정을 약화시키는 경향이 있다. 이 때문에 선거라는 형식적 민주주의에 사회경제적 시민권이라는 실질적인 내용을 추가하여 민주주의를 심화시키기 위해서는 시민사회의 활성화가 중대한 과제가 된다(김호기 2000). 즉 시민사회는 형식적 민주주의의 제도적 구축을 넘어서 민주주의의 실질적 심화가 이루어지는 핵심 영역이 되는 것이다.

여기서 시민사회는 한편으로 국가에 대해 저항하는 비판적 기능과 다른 한편으로 국가와의 타협이라는 참여적 역할을 동시에 수행할 수 있다. 시민사회는 저항과 타협의 이중전선을 펼쳐야 한다는 것이다. 초기 민주주의 성장과정에서는 시민사회의 급진적 저항성이 필요하다면, 민주주의의 성숙과정에서는 타협적 대항성이 요청된다. 시민사회는 국가권력의 공유를 위해 시민참여를 추구하면서 정부와 타협적 관계를 확장할 수 있다. 타협 없는 저항이나 비판 없는 참여는 바람직하지 않다(김성국 외 2006: 141, 155).

한국의 국가와 시민사회 관계는 ‘국가권위형 모델’(statist-authoritarian model)과 ‘이익협상형 모델’(interest-bargaining model)에 의해 접근 가능하다(김상준 2004). 국가권위형 모델은 국가에 사회 전체에 대한 절대적이고 배타적인 권위를 부여하고 참여적 요소를 최소화한 권위주의적 대의제도이다. 국가단원주의, 국가조합주의가 대표적인 경우이다. 시민사회의 권능이 최소화되고 국가에

의해 하향적으로 조직된다. 이에 반해 이익협상형 모델은 국가권위형 모델과 달리 국가와 시민사회 사이의 유연하고 탄력적인 관계를 상정한다. 이 모델은 조직화된 이익들이 다원적으로 존재하는 것을 권장하고, 이러한 이익단체들의 다원적 상황에서 이루어지는 교섭과 협상을 통해 민주주의가 보다 참여적으로 이루어질 수 있을 것이라고 파악한다. 사회다원주의, 사회조합주의가 전형적인 사례이다. 오늘날 한국은 국가권위형 국가-시민사회 관계에서 이익협상형 국가-시민사회 관계로 옮겨갔지만, 아직도 시민사회의 다양한 이해표출과 결집이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

<표1> 이해갈등 조정의 네 가지 모델

구분	사회다원주의	사회조합주의	국가조합주의	국가단원주의
정치체제	민주주의 선발국	민주주의 선발국	권위주의 후발국	권위주의 후발국
이익집단구조	자율적, 수평적, 경쟁적	자율적, 수직적, 경쟁적	강제적, 수직적, 비경쟁적	강제적, 수직적, 비경쟁적
대표국가	미국, 영국	스웨덴, 오스트리아, 네덜란드, 독일	멕시코, 브라질	한국, 대만
행동주체	집단	집단과 국가	국가	국가
이익집단활동	정부기구 밖에서 활동, 대의회 및 정당활동 중시	정부기구 밖에서 활동하나 정부기구와 의회에 제도적으로 참여	관제화된 이익집단들 동원	관제화된 이익집단을 통해 억압
계급관계	경쟁적	상호보완적	상호배타적	상호배타적
정부역할	중립자	조절자	통제자	통제자

출처: 김영래 외(1995: 2)에서 재구성. 국가단원주의는 필자의 추가임.

한 걸음 더 나아가 국가와 시민사회는 서로 연계를 통해 이른바 ‘상승효과’(synergy)를 창출해 낼 수 있다. 에반스(Evans 1997)는 사회자본이론을 수용하여 국가와 사회를 서로 대립적인 것으로 파악했던 기존의 관점에 대해 중대한 수정을 가한다. 이미 지적하였듯이 사회적 자본이란 하나의 공동체 내부에서 작동하는 신뢰와 관계의 규범에 입각하여 개인들 사이에 반복적으로 이루어지는 상호작용의 연결망을 가리킨다. 만약 국가가 시민사회에 대해 일방적으로 권한을 행사하는 것을 멈추고 다양한 행위자들의 신뢰의 관계에 바탕한 사회적 자본의 형성을 통해 협력을 이루어낼 수 있다면 서로 보완이 될 수 있다는 것이다. 사회적 자본을 매개로 국가가 시민참여를 위한 환경을 조성한다면 정부는 정책형성과 집행 과정에서 공공적 책무를 높일 수 있는 것이다(Putnam 1993: 42).

하지만 국가와 시민사회 사이의 상승효과는 주어지는 것이 아니다. Evans에 의하면 상승효과를 위해서는 공공과 민간 사이의 상보성(complementarity)과 시민사회에 대한 국가의 배태성(embeddedness)이라는 두 가지 요건이 충족되어야 한다. 상보성이란 공적 행위자와 민간 행위자 사이의 분업관계에 기초한 전통적 관계를 지칭한다. 공적 행위자로서 정부는 민간 행위자들이 제공하는 민간재를 보완하는 공공재를 제공하며 공공재와 민간재가 서로 결합하면서, 공적 행위자나 민간 행위자가 독자적으로 만들어낼 수 있는 것보다 더 큰 성과를 낳게 된다. 배태성은 공사의 경계를 가로질러 시민들과 관료들을 연결시키는 연계(tie)를 의미한다. 이러한 연계는 부패나 지대추구의 수단이 되기보다는 보다 가치 있는 사회적 자본의 저장소로 작동할 수 있다. 국가와 시민사회를 연결하는 구체적인 연계로서 사회적 자본을 확장함으로써 사회경제정책의 포용성과 공공성을 제고할 수 있는 것이다(Evans 1997: 179-180, 204-205). 그러나 이를 위해 국가는 자신이 독점적으로 점유해온 권력과 기능의 일부를 시민사회로 이전시켜야 하고, 시민사회는 국가로부터 물질적·신분적 특혜로부터 벗어날 수 있는 최소한의 도덕성을 견지해야 한다.

### 3. 제3의 시민사회 형성: 시민단체의 역할

해방 이후, 한국이라는 시민도 없고 사회도 약한 곳에서 사회운동은 ‘시민권’을 찾아내고 ‘시민사회’를 만들어 내는 데 주도적 역할을 수행해 왔다. 한국의 경

우 노동자, 농민, 도시빈민 등에 기반한 계급지향의 구(舊)사회운동의 전개와 환경, 여성, 인권, 평화 등 탈계급적 신(新)사회운동의 출현이 맞물리면서, 민중이나 시민 진영의 사회운동 단체들이 민주주의를 향하여 변화와 개혁이라는 기치 아래 때로는 같이 때로는 따로 움직여 왔다. 보다 아름답고 건강한 사회를 위해 국민주권, 민관협치, 경제정의, 시민참여, 지방분권, 환경보전, 부패추방, 주민복지 등을 바로잡는 데 우리의 사회운동 단체들이 일정한 역할을 해왔다.

그러나 한국의 시민사회는 바뀌었다. 1980년대 말기이래 사회운동 단체들이 양적·질적으로 성장하였다. 동원적 시민사회(mobilizational civil society)로부터 제도적 시민사회(institutional civil society)로 전환이 이루어졌다. 동원적 시민사회가 민주주의로의 이행기에 권위주의 정권을 끌어내기 위해 시민들을 거리로 동원하는 성격을 가진다면, 제도적 시민사회는 민주주의의 공고화 과정에서 법과 제도를 통해 시민들의 요구를 대변하고 정권을 감시하는 특징을 지닌다.

이러한 전환의 과정에서 사회운동 단체들은 시민들로부터 신뢰도와 영향력에서 높은 인정을 받았다. 그러나 2000년대 초반 이래 신뢰도와 영향력이 낮아져 왔다. 가장 최근의 조사라 할 2013년 자료에 의하면 한국사회에서 가장 높은 신뢰도와 영향력을 지닌 집단이 대기업이고 반면에 정당은 낮게 평가받았다. 특히 시민단체가 정부기관보다는 영향력과 신뢰도에서 하위에 위치했다는 사실에 주목할 필요가 있다.

우리의 경우 1인당 국민소득 2만 불을 넘은 이후부터 사회관계에서 개인화가 이루어져 왔고, 신자유주의 세계화의 와중에서 경제적 불평등과 사회적 양극화의 심화에 따라 각자도생하기 바쁘다 보니 ‘시민의식은 커지는데 운동단체에 가담하는 회원이 줄어드는 시민사회’가 되고 있다.

시민들이 시민단체보다 빨리 민생문제에 대해 SNS를 통해 의견을 표출하고 행동에 나서는데, 시민단체들은 이념적 정파성에 따라 거대 이슈를 다루다 보니 시민과 시민단체 사이에 괴리가 나타나고 있다. 이제 사회운동 단체는 쇠퇴하고 다중이 제기하는 다양한 이슈를 처리할 전문가 사회집단이 부상한다. 이제 싱크탱크와 같은 전문가 사회집단을 중심으로 이들이 회원조직 없이 민간부문으로부터 지원을 받거나 시민들로부터 자발적으로 후원을 받는 새로운 형태의 시민사회가 나타나고 있는 것이다.

한국도 미국이나 유럽처럼 스카치폴(Skocpol 1999)이 일찍이 지적한 ‘회원 없

는 대변인 권리주창 집단’(advocates without members) 현상이 나타나면서 사회운동 단체들이 시민사회의 중심에서 서서히 밀려나고 있다. 과거 권리주창과 대안제시에서 사회운동 단체들이 중심을 잡았다면, 이제는 아니다. 시민은 살아나는데 시민단체는 약해지고 있다. 이는 ‘시민 없는 시민사회’인가 ‘시민 있는 시민사회’인가의 문제가 아니라 시민들이 다양한 방식으로 참여를 하면서 카페나 밴드, 페이스북이나 카카오톡 등 SNS에서 만나는 제3의 시민사회(tertiary civil society)를 형성하고 있는 것과 맥락을 같이 한다. 시민들은 홀로 혹은 같이 직접 행동에 나선다. 1990년대에는 시민이 시민단체를 찾아와 권리를 의탁하는 방식이었다. 그러나 2000년대에 들어 시민단체를 찾는 시민을 줄어들이고, 후원회원은 있지만 시민단체와 같이 활동하는 회원은 많지 않다. 시민들은 시간이나 다른 이유로 직접 참여하지 못할 때 자발적 후원을 통해 자신의 권리를 대신 주창하고 대변하게 하는 외주 방식의 전문가 중심 사회집단의 태동을 가져올 수 있다(임현진 2018:22).

요즈음 시민단체가 안팎으로 어렵다. 시민들은 SNS를 통해 독자적으로 움직이고, 활동가들은 불안한 노동에 시달리고 있다. 시민단체가 본래의 권리주창, 정책감시, 대안제시에서 입지가 줄어들고 있다. 특히 개혁성, 전문성, 도덕성, 민주성, 공정성, 투명성을 덕목으로 하고 있는 시민단체 일부의 회계부정과 지도자 일부의 정치편향으로 인해 과거의 신뢰도와 영향력이 급격히 떨어지고 있다.

이미 오래전부터 시민단체의 일부 지도자들이 진보와 보수 정권 아래 제각기 권력친화적으로 나아감으로써 시민운동의 공공적 가치를 훼손하여 순수성과 공정성에 대한 의구심이 제기된 바 있다. 시민단체가 일종의 사적인 이익집단화되면서 NGO를 New Government Office라고 꼬집기까지 한다. 특히 ‘조국사태’ 이후 시민단체들이 진영논리에 의해 심각하게 갈라지면서 본연의 계도적 역할을 제대로 수행하지 못하고 사회통합에 역행하는 불행한 사태가 전개되고 있다. 시민사회의 분열과 갈등을 극복하기 위해서는 시민단체의 균형감과 책임성을 높일 수 있도록 시민의 권능화(civic empowerment)가 중요하다.

우리가 흔히 시민단체라고 이야기하는 NGO가 전세계에 1,500만여개가 있다. 이 중 환경, 인권, 평화, 여성, 복지 등 시민사회 영역에서 활동하는 것이 10퍼센트도 안 되는 150만 개쯤 된다. 대부분의 NGO는 말이 시민단체이지 개인적 용도나 정치적 목적으로 세금감면이나 재정지원을 위해 만든 것으로 시민의 권익증진과 사회의 개혁추진에 기여하는 바가 거의 없다.

우리나라에는 대략 10만 여개 정도의 사회운동단체가 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 행안부와 같은 중앙정부의 통계에는 신규 시민단체가 매년 들어가고 기존 시민단체는 활동이 중지된 것도 그대로 잡히기 때문에 규모가 부풀려져 있다. 세계에서 일곱 나라밖에 안 되는 30-50클럽의 일원이라고 하기에는 통계가 부실하여 시민사회의 위상을 적확히 파악하기 쉽지 않은 실정이다.

한국의 사회운동단체 중 순전히 시민사회에서 활동하고 있는 단체는 15,000여 개에 달한다. 비영리 사단·재단 형태의 법인이 5,000여개로 법적으로 주무부서에 재정을 보고하게 되어 있다. 이들은 양적 성장에 비취 질적 발전을 해야 하는 중대한 전기를 맞이하고 있다. 거의 모두 재정상태가 취약하고 회원확충에 힘들어한다. 해외활동을 하는 시민단체를 예외로 하고 지구적 연대구축에도 미약하다. 지난날의 백화점식 종합형 사회운동으로는 다원화되는 우리 사회의 다양하고 복잡한 이해와 욕구를 수용하는 데 한계를 지닌다. 시민운동의 대중화를 위해 풀뿌리를 강화하면서 특정 이슈 중심의 전문화가 필요한 시점이다. 이러한 기반 위에서 시민운동과 민중운동 사이의 협력과 연대가 이루어져야 한다. 그러나 중앙과 지방 수준 사이의 역량격차는 여전하고 여러 부문운동들 사이의 병행발전이 이루어지지 않아 시너지가 잘 나타나지 않고 있다.

한국의 사회운동 단체들은 정당정치가 부실한 가운데 대의의 대행기관으로서 ‘준(準)정당적’ 역할을 수행하는 과정에서 시민의 정치참여에 기여하면서도 그 자발성을 왜곡하는 부작용을 만들어 내기도 하였다. 항시 정치권력과 적정한 거리를 두어야 할 사회운동 단체들이 개혁이라는 명분 아래 권력지향적인 모습을 보여줄 수밖에 없었던 역설이다. 그러나 대의민주주의의 한계를 보완하려는 시민참여가 참여민주주의라는 이상아래 대중민주주의의 이상을 가져온다면 이는 사회운동 단체들이 지향한 원래의 의도는 아닐 것이다.

문재인 정부의 출범과 동시에 시민사회의 독자적 활동기반을 마련하기 위하여 ‘시민사회발전기본법’이란 것이 제20대 국회에서 발의된 바 있다. 민주시민교육을 통한 시민사회의 공익증진을 위한 상호협력, 즉 시민참여를 통한 협치를 늘려 민주주의의 심화에 기여하자는 것이 취지였다. 이에 대해 시민사회 내부에서 과연 정부의 지원을 받으면서 홀로 설 수 있겠는가에 대한 논란이 있었다. 그래도 독자적인 제도적 기반을 만들기 위해서는 기본법이 필요하다는 합의에 이르렀다.

이 기본법에 대해 당시 야당인 미래통합당(국민의 힘 전신)만 반대하는지 알았

더니 여당인 더불어민주당도 적극적이지 않았다. “정치인은 시민단체를 생애적으로 좋아하지 않습니다. 비판하고 감시하는 것을 싫어하는 것은 기업이나 권력이다 마찬가지입니다. 정치인의 본심은 여야를 가리지 않고 시민사회가 힘을 갖는 것을 반기지 않습니다.” 양식과 덕망을 지닌 한 국회의원이 내게 한 말이다. 현재 “시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정”을 대통령령에 의해 국무총리실이 과도기적으로 운영하고 있지만 제21대 국회에서 충분한 토의를 거쳐 입법화되기를 희망한다.

원래 시민사회는 한편으로 국가, 다른 한편으로 시장, 즉 정부와 기업으로부터 이중적 자율성(dual autonomy)을 지녀야 한다. 시민사회는 공공영역에서 공공적 가치라 할 공익을 추구해야 하기 때문에 정치사회로부터 권력을 찬탈하거나 경제사회로부터 자본을 탈취할 수 없다(Schmitter 1997). 이중적 자율성의 주체로서 시민사회는 자유 헌정질서의 테두리 안에서 법에 의한 지배를 인정하면서 시민성(civility)이란 덕성을 통해 권력과 자본을 감시하고 견제하는 것이다.

그러므로 시민사회가 정당이나 국가기구로 진출하기 위한 통로가 될 때 시민사회의 공공성은 심각하게 훼손될 수 있다. 우리는 지난날 진보와 보수 정권을 불문하고 시민단체의 구성원들의 과도한 정치진출로 인한 비찬탈성(non-usurpation)의 원칙이 훼손된 것을 보았다. 이는 문재인 정부 아래 시민사회 핵심인사들의 지나친 정치참여가 개혁이란 이름 아래 시민사회의 공공성과 순수성을 심각하게 해치고 있다는 사실과 무관치 않다. 2004년 경실련은 시민운동의 ‘정치적 중립’이란 원칙을 마련하여 대표와 사무총장 등이 정치권 진출 6개월 전에 사퇴해야 한다는 내부 윤리강령을 만들었다. 시민단체 출신 인물이 정관계로 진출할 경우 그와의 공식적 관련을 최소화하도록 유도한 것이다. 그러나 지금까지 이 윤리강령은 시민사회 안에서 제대로 지켜지지 않고 있다.

#### 4. 시민단체와 정부의 관계: ‘협력적 갈등’

한국은 역사적으로 강한 국가, 약한 시민사회로 특징 지워진다. 해방 이후 국가가 억압적이었기에 시민사회가 성장하기 어려웠다. 사회운동 단체들이 사회 전면에 나서기도 하였지만, 남북분단과 극심한 반공 이데올로기 아래 통제와 탄압이 심해 거의 소멸되거나 일부는 지하화되었다. 그러나 1980년대 말 민주화 이후 이

러한 강한 국가 아래 점차로 시민사회가 성장하면서 협력과 갈등이 서로 교차하는 상호강화적인 모습을 보여주어 왔다.

아래의 <그림 2>는 국가의 제도적 강도와 시민사회에 대한 지배전략 사이의 관계를 보여주고 있다. 강한 국가의 전통 아래 사회운동을 배제하는가 혹은 수용하는가의 여부에 따라 프랑스의 ‘선택적 배제’와 네덜란드의 ‘비공식적 포섭’이 나뉘어지며, 약한 국가의 전통 아래 사회운동이 통합되는가 혹은 배제되는가의 여부에 따라 독일의 ‘공식적 배제’와 스위스의 ‘과정적 통합’이 구분된다.

<그림2> 사회운동에 대한 네 가지 지배전략

		국가의 강도	
		강성	약성
지배 전략	배제	선택적 배제 프랑스	공식적 배제 독일
	통합	비공식적 포섭 네덜란드	과정적 통합 스위스

출처: Kriesi Hanspeter et al, 1995, p. 215.

한국사회에서 사회운동은 대체로 박정희 정부에서 전두환 정부를 거쳐 노태우 정부에 이르는 권위주의 체제 아래에서 국가에 의해 의도적으로 배제되어 왔으나, 민주주의로의 이행이 이루어진 김영삼 정부에서 김대중 정부를 거쳐 노무현 정부에 이르기까지 ‘선택적 배제’와 ‘비공식적 포섭’이 동시에 이루어졌다고 사료된다.

김영삼 정부와 김대중 정부는 ‘선택적 배제’와 ‘비공식적 포섭’을 동시에 사용했다고 여겨진다. 민간정부에 들어와서 이루어진 정치적 기회구조의 확장은 사회운동 단체들에 대한 정부의 재정적 지원은 물론 정책결정 과정에의 부분적 참여를 유도함으로써 그 어느 때보다도 시민단체와 정부 사이의 관계를 협조적으

로 만들어 왔다. 실제로 민간정부들이 새롭게 창출된 권력의 정당성을 강화하기 위한 자리의 재분배 과정에서 일부 사회운동단체 구성원들의 정치권 진입은 물론 이거니와 과거 권위주의 시절 민주화운동 과정에서 만들어진 비공식적 관계망을 통해 정부·여당과 사회운동단체 사이의 정책협약이 간헐적으로 이루어져 왔다.

사회운동 단체들을 적극적으로 활용하기 시작한 것은 김영삼 정부에 들어와서였다. 김영삼 정부는 ‘비공식적 포섭’을 통해 사회운동 단체들의 주요 구성원들을 정부와 여당에 수용하였다. 특히 김대중 정부에 들어와서 사회단체에 대한 포섭이 비공식적인 수준에서 공개적으로 시도된 바가 있다는 중요한 사실을 눈여겨볼 필요가 있다. 선택적 배제와 비공식적 포섭이라는 이중적 전략이 ‘제2건국’이라는 명분 아래 국민운동 네트워크 차원에서 사회단체들을 정부 주도 아래 연합회로 동원하려는 일종의 ‘공식적 포섭’이 이루어졌던 것이다. 대다수 시민단체가 자율성과 독립성을 저해한다는 취지에서 불참과 반대를 표명함으로써 제2건국 국민운동은 아무런 성과 없이 명맥만 유지하다가 유야무야 되었다. 권위주의 시대의 대표적 관변단체인 ‘새마을운동중앙협의회’를 제2건국 국민운동의 핵심단체로 설정했다는 점에서 국가에 의해 시민사회를 동원하려는 김대중 정부의 비공식적 포섭의 강력한 의도를 볼 수 있다.

노무현 정부는 김대중 정부의 연장선 위에서 ‘공식적 포섭’을 강화하였다. 사회운동 단체들을 국정개혁을 위한 공식적인 파트너로 삼음으로써, 보다 시민사회와 가까워지려는 시도가 있었다. 지방 분권과 혁신이라는 차원에서 시도한 전국적인 개혁네트워크도 일종의 공식적 포섭을 위한 하부구조 건설로 볼 수 있다.

이와 대조적으로 이명박 정부와 박근혜 정부는 주로 ‘선택적 배제’를 통해 사회운동 단체를 통제하였다. 광우병 파동 이후 당시 시위에 가담한 사회운동 단체들은 재정적 지원 대상에서 공식적으로 제외되었으며, 보수적 시민단체의 동원을 통해 진보적 시민단체의 활동에 맞불을 놓은 저열한 수법을 썼던 것이다. 박근혜 정부에 들어와 국가의 억압적인 통치행태가 강화되면서 사회운동 단체들의 활동은 더욱 위축되었다. 그러나 시민사회의 ‘운동정치’는 겉으로 약화되면서 안으로 동력을 잠재화시켰다고 볼 수 있다. 박근혜 정부 아래 세월호참사는 이러한 시민사회의 잠재된 불만이 한꺼번에 표출된 것으로 풀이할 수 있다. 결국 헌법유린과 국정농단에서 시민사회의 폭발이 일어나고 급기야 대통령의 탄핵이라는 헌정사 초유의 사태를 가져왔다.

이명박 정부와 박근혜 정부의 지속적 억압에도 불구하고, 한국 시민사회의 정치적 성격은 쉽게 약화되지 않았다. 광우병과동, 세월호참사, 메르스사태, 가습기 피해, AI재앙, 국정농단, 코로나 사태를 통해 볼 때, 시민들의 문제제기는 저항을 넘어 참여를 통해 변화와 개혁을 추구한 것으로 이해할 수 있다. 특히 촛불에서 과거 한국 사회의 민주화를 이끌어냈던 열정과 열망이 소멸되지 않은 채 시민사회 저변에 흐르고 있음을 다시 확인할 수 있다.

오늘날 한국의 사회운동은 여러 가지 도전에 직면하고 있다. 한국사회가 겪고 있는 전(前)근대→근대와 반(反)근대→탈(脫)근대라는 이중적 전환의 와중에서 예전부터 직면해 온 이슈들과 이번에 새롭게 부각된 이슈들을 동시에 마주하고 있기 때문이다. 예를 들어, 남북관계, 민생경제, 환경문제, 정치개혁, 재벌개혁 등 오래된 이슈들과 검찰개혁, 교육개혁, 공직개혁, 부동산문제, 부패청산 등과 같은 새로운 이슈들을 모두 사회운동이 풀어야 하는 과제를 안고 있다.

국가는 시민사회와의 협치를 통해 개혁의 동력을 확대할 수 있다. 그러나 정부가 국정의 동반자라는 명분 아래 시민단체를 자기 편으로 끌어들이기 위해 포섭하거나 동원하는 방식으로부터 벗어나야 한다. 역대 정부를 돌아보면 거의 모두 정권유지라는 협애한 차원에서 시민단체를 재정보조나 관직 제공을 통해 유인함으로써 국내외 정책현안의 근본적 문제해결을 왜곡해왔다. 시민단체들의 자율성과 독립성을 인정하는 전제 아래 그들의 정책비판과 대안제시를 받아들임으로써 정부 정책의 공공성, 책임성 및 효과성을 강화하는 것이 매우 중요하다. 정부와 시민단체는 서로 외면해서도 안 되지만 서로 밀착해서도 안 된다. 그들의 관계가 바람직하게 돌아가기 위해서는 ‘갈등적 협력’의 원칙 아래 견제와 균형의 역학이 살아 움직여야 할 것이다.

앞으로 시민단체도 시민을 이끌어가는 리더라는 생각을 버려야 한다. 겸손하게 듣고 진솔하게 답하면서, 온라인 안팎에서 서로 소통할 수 있는 공론장을 통해 사회적 자본의 확충을 돕는 플랫폼의 역할을 수행해야 한다. 시민단체는 시민사회에서 와일드카드(wildcard)이지 주연이 아니다. 주인공은 시민들이 되어야 한다.

## [참고문헌]

- 김성국 외 2006. 『21세기 한국사회발전모델: 민주화와 세계화의 전망과 전략』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 김상준 2004. “성찰적 합의체제와 국가-시장-시민사회 관계의 재구성: R+PAD 거버넌스 모델,” 『NGO연구』 2(2):5-58.
- 김영래 외 1995. “이익갈등 조정제도의 비교연구,” 『국제정치논총』, 35(1):1-26.
- 김호기 2000. “시민사회의 구조와 변동: 1987~2000,” 『한국사회』 3:63-87.
- 임현진 2018. “변화하는 한국의 시민사회: 과제와 전망.” 공석기 외, 『한국 시민사회를 새롭게 하라』, 진인진, 19-54쪽.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안,” 『한국정치연구』, 제29집 제2호, 1-26쪽.
- 한국협동조합연구소 2011. 『한국 협동조합 섹터의 발전방향과 사회적 기업의 연계 가능성』 ((재)함께일하는재단 정책연구원).
- Cohen, Jean and Arato, Andrew. 1992. *Civil society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Evans, Peter. 1997. “Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.” In: *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Evans, Peter. ed. University of California at Berkeley Press.
- Hanspeter, Krisie et al, 1995, *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*, Twin City: University of Minnesota Press,
- Lim, Hyun-Chin. 2021. “Populism amid Globalization: Drifting Civil Society in South Korea,” Paper presented at IV International Sociological Association Virtual Forum of Sociology, Porto Alegre, Brazil, February 23-26, 2021.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For A Left Populism*. Verso.
- Mudde, Cas. 2004. “The Populist Zeitgeist,” *Government and Opposition* 39 (Autumn 2004).
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Putnam, Robert. 1993. “The Prosperous Community,” *American Prospect* 13(Spring): 35-42.
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Schmitter, Philippe C. 1997. “Civil Society: East and West,” Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu, and Hung Mao Tien (eds.), *Consolidating Third World Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University.
- Skocpol, Theda. 1999. “Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life,” Theda Skocpol and Morris P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp.461-509.

# 주제발표 I

시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제

이희숙 || 재단법인 동천 변호사

# 시민사회 활성화 법제 주요 쟁점과 과제

이희숙  
|| 재단법인 동천 변호사

## 1. 시민사회 정의와 역할

얼마 전 서울시가 시민단체에 5년 간 7,000억 원을 지원했다는 뉴스가 보도되어 이슈가 되었다.<sup>1)</sup> 이에 위 7,000억 원은 서울시 지방보조금 민간보조 공모사업의 총액으로 시민단체뿐 아니라 일반기업과 각종 산업협회, 협동조합, 재단, 장애인 시설 등 민간단체와 개인 지원금까지 모두 포함된 금액이므로 거짓 보도라는 기사가 나가기도 하였다.<sup>2)</sup>

위 기사에서는 “서울시 민간보조 지원을 받는 시민단체가 2016년 1,433곳에서 2020년 3,339곳으로 급증했다고 밝혔지만, 이 또한 민간단체 전체 숫자였다.”라고 팩트체크를 하고 있는데 시민단체와 민간단체의 차이는 무엇일까. 협동조합, 재단, 장애인 시설 등과 시민단체는 어떻게 다른 것인가. 시민단체를 정책 활동을 하는 특정 성향의 단체로 한정해서 인식하는 경향이 있지만, 오늘날 시민단체는 우리 사회 전반의 영역에서 다양하고 폭넓게 존재하며 활동한다. 시민사회 활성화

1) 매일경제, 박원순 서울시, 시민단체에 5년간 7000억 지원 (21. 4. 11)

2) 오마이뉴스, "박원순 서울시, 시민단체 7천억 원 지원" 보도는 '거짓'(21. 04. 14)

를 위한 법제도 개선에 있어 시민단체, 시민사회의 개념 정의와 이에 대한 공감대 형성이 선행될 필요가 있다.

### (1) 시민사회 정의

각 나라마다 시민사회 개념 요소에 차이가 있고, 일률적으로 이를 정의하기는 어렵다. 우리나라의 경우 초기 시민사회는 반민주적인 국가권력에 대항하여 민주주의를 옹호하는 사회 운동적 의미가 강하였고, 오늘날까지 위와 같은 의미에서 시민사회와 시민단체가 인식되기도 한다. 그러나 시민사회는 보다 포괄적인 의미로 ‘공동의 이해를 추구하기 위하여 자발적으로 결합한 사람들이 모인 국가 및 시장 사이에 위치한 제도, 조직 및 개인의 영역’으로 정의되기도 하고(Anheier, 2004), 국제사회에서는 ‘국가와 개인 사이에 존재하며 다양한 속성을 가진 자치적·조직적·집합적 활동들을 개발할 수 있는 공공영역’(OECD, 1997), ‘정부와 독립적으로 사회적 가치 창출을 우선적인 목적으로 하는 개인과 조직’(영국 내각의 시민사회전략, 2018) 등으로 통용된다.<sup>3)</sup> 박영선(2019)은 시민사회를 국가 및 가족, 시장과 구별되는 영역으로 개인 및 다양한 결사체들이 공익활동을 하는 공간으로 정의한다.<sup>4)</sup> 종합하면 시민사회는 국가, 시장과 구별되는 공공(사회적 가치 창출)의 영역으로, 시민과 그 결사체가 주체가 된다고 할 것이다. 시민사회를 이루는 주체로서의 결사체는 시민사회조직, 시민사회단체, 시민단체 등으로 표현할 수 있을 것이며(이하 ‘시민사회조직’이라 함), 법적 형식에 있어서는 비영리법인, 협동조합, 비영리민간단체 등이 있고, 비법인사단에 이르지 못한 모임·단체들도 모두 포함될 수 있을 것이다.

위와 같은 포괄적 의미의 시민사회조직은 20대 국회에서 발의된 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안에서도 구체적으로 적시되고 있다.<sup>5)</sup> 위 법안은 시민사회조직을 시민공익활동을 하기 위하여 설립된 공익법인, 자활기업, 마을기업, 비영리법인, 법정기부금단체, 비영리민간단체, 사회복지법인, 사회적기업, 소비자단체, 소비자생활협동조합, 자원봉사단체, 협동조합, 3명 이상의 구성원을 둔 법인 또는 단체로 정의하였다(제2조). 여기서 시민공익활동이란 공익을 위하여 시민,

3) 박영선, “시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향:새로운 공익활동 주체 중심으로”, 서울연구원(2019), 1~2면.

4) 박영선, “위의 논문”, 2면.

5) 의안번호 2012390 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안(진선미의원 대표 발의)

법인 또는 단체가 자발적으로 하는 행위로 규정되므로 공공의 이익을 위하여 자발적인 활동을 하는 다양한 유형의 법인 또는 단체가 시민사회조직에 해당한다고 할 것이다.

법안뿐 아니라 실무에서도 다양한 단체들이 시민단체로 연대하고 활동한다. 시민사회단체연대회의의 회원단체에는 건강사회를 위한 약사회, 공동육아와 공동체 교육, 공익활동가사회적협동조합 동행, 교통문화운동본부, 국립공원을 지키는 시민의 모임, 국제개발협력민간협의회, 대구여성인권센터, 보건의료단체연합, 사랑의 장기기증운동본부, 실업극복국민운동인천본부, 전북희망나눔재단 등 지역, 사업, 재단·협동조합 등 법적 형식을 망라한 다양한 조직들이 포함되어 있다.<sup>6)</sup> 시민사회활성화전국네트워크에는 시민사회단체연대회의, 한국시민사회지원조직협의회, 한국자원봉사센터협회, 한국마을지원센터연합, 국제개발협력민간협의회, 한국사회적경제연대회의, 전국지속가능발전협의회, 한국지역재단협의회가 회원단체로 활동하고 있다.

시민사회조직의 구체적 현황을 살펴보면, 중앙행정기관과 시도에 등록된 비영리민간단체의 수는 14,699개(2019. 12. 31. 기준), 협동조합과 사회적협동조합은 19,263개(2021. 12. 기준), 사회적기업은 2,704개(2020. 11. 기준), 마을기업은 1,592개(2019. 6. 기준), 자활기업 1,176개(2019년 말 기준), 상속세및증여세법상 공익법인 등(이하 ‘상증세법상 공익법인’이라 함)은 39,897개(2019년 말 기준)에 이른다.<sup>7)</sup> 상당한 규모로 볼 수 있으나 법인세를 신고하는 영리법인이 751,474개(2019년 말 기준)인 점과 비교하면 시장(기업) 영역에는 훨씬 못 미치는 숫자이다.

영국의 경우 자선위원회(Charity Commission)에 등록된 자선단체가 200,000여 개이고, 호주 ACNC(Australian Charities and Not-for-profits Commission)에 등록된 단체는 56,000여 개에 이른다.<sup>8)</sup> Urban Institute의 비영리연감(Nonprofit Almanac)(2016)에 따르면 미국에서 활동하는 비영리단체는 2013년 기준 294,000개에 이른다.<sup>9)</sup> 프랑스의 경우 비영리사단(associations, 아소시아시

6) 시민사회단체연대회의 홈페이지 참고, <https://civilnet.net/> (2021. 4. 21. 확인)

7) 2020 국세통계연보 8-7-1 사업목적별 공익법인 가동 법인수; 김소연 외, “한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제”, 사단법인 시민(2020), 13~17면.

8) 잉글랜드/웨일즈 16,803개(2020. 3. 기준, Charity Commission Annual Report 2019-2020), 스코틀랜드 25,239개(2021. 4. 기준, <https://www.oscr.org.uk/>), 북아일랜드 6,127개(2016년 기준, Figures from NI CVA's State of the Sector 2016), ACNC 홈페이지 참조, <https://www.acnc.gov.au/for-public/understanding-charities/are-there-too-many-charities-australia> (2021. 4. 21. 확인).

9) 서울시NPO지원센터, “미국사례 연구를 통한 비영리영역의 일자리 창출 및 채용시장 활성화 방안 모색”, 2019 미국 정책연수 보고서, 94면.

용)이 크게 늘어나 아소시아시옹 붐, 왈테크 루소의 제2의 성공시대가 도래되었다고 회자되고 있고, 실제로 15세 이상의 프랑스인 2명 중 1명이 특정한 아소시아시옹에서 활동하고 있다.<sup>10)</sup>

## (2) 시민사회의 역할 확대

그동안의 영리 기업, 특히 대기업 중심의 일자리 확대 정책은 일정한 한계에 이르렀고, 기술 발전에 따라 노동 수요는 급격하게 감소하고 있다. 현 상황에서는 기계가 대체하기 어려운 영역의 일자리를 확대하여야 하고, 노동시간 감소에 따라 늘어나는 여유 시간을 공공의 영역으로 연결시킬 필요가 있는데 그 해답이 제3섹터, 시민사회 활성화에 있다. 제레미 리프킨(2005)이 노동의 종말이 문명화에 사형 선고를 내리기 전 마지막 대안이 제3부문에 있음을 강조하는 바와 같이 시장에서 급격하게 줄어드는 노동수요를 흡수하고 사회적 서비스, 문화적 생활을 제공하는 역할을 시민사회가 담당해야 한다.

미국의 경우 보건 및 사회부조 서비스 영역에서의 고용 증가율이 가장 크고, 2015년 기준으로 12.9%에 이른다. 또한 2019년 총 고용규모 중 비영리 부문 고용인원이 전체의 10.2%를 차지한다. 2007년에서 2016년 기간 동안 비영리 부문의 노동력이 16.7%가 증가하여 영리 부문 증가율보다 4배가 높은 등 경제침체에 고용창출 능력을 입증한 것으로 평가되기도 한다.<sup>11)</sup> 영국의 경우 보건의료, 사회복지, 공공서비스 등 사회서비스 영역의 종사자는 전체 고용자의 15.4%이고, 독일의 보건의료 및 사회복지 고용 규모는 전체 고용 규모의 14.5%에 이른다(2015년 기준). 가까이 일본의 경우에도 보건의료 및 사회복지 영역이 전체 고용 규모의 13%이며, 그 비율이 급격하게 증가하는 것으로 분석되고 있다.<sup>12)</sup> 참고로 2015년 우리나라의 보건업 및 사회복지서비스업은 전체 고용인원의 6.8%이고, 2019년에는 211만여 명으로 전체 고용인원의 8.7%이다. 협회 및 단체 종사자는 24만여 명이다.<sup>13)</sup> 사회서비스 영역의 고용인원이 증가하고 있으나 여전히 낮은

10) 권철, “『일본의 새로운 비영리·공익법인 법제 시행 및 그 이후의 동향』-프랑스의 법제 소개 및 일본의 법제 개혁에 따른 「공익인정등위원회」를 중심으로-, 2017년도 법무부 연구용역 과제 보고서, 77~78면.

11) 존스홉킨스센터, The 2019 nonprofit employment report, 서울시NPO지원센터, “미국사례 연구를 통한 비영리영역의 일자리 창출 및 채용시장 활성화 방안 모색”, 2019 미국 정책연수 보고서, 95면에서 재인용.

12) “경기도 사회서비스 일자리 영역 및 모델 발굴:사회적 일자리를 중심으로”, 19~38면.

13) 통계청, 일자리행정통계, 산업분류별 일자리, [https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?parentId=D.1&vwcd=MT\\_ZTITLE&menuId=M\\_01\\_01#content-group](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?parentId=D.1&vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group) (2021. 4. 21. 확인).

비율이고, 지원이 곧바로 일자리와 연결될 수 있는 특성을 고려할 때, 시민사회 활성화를 통해 단기간에 고용율을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

또한 시민들은 노동 감소로 늘어나는 여유 시간에 관심 분야에 따라 단체를 조직하고 활동하며, 여러 자원 봉사 활동에 참여할 수 있고, 위와 같은 시민단체 및 활동 확대는 더 많은 활동가의 일자리 창출과 사회적 성과를 만들어낼 것이다.

그러나 시민사회 활성화를 위한 정부 정책은 미비하고, 공익단체 비리 사건 등 이슈가 있을 때마다 규제만 강화되어 단체들의 활동과 존속이 위협당하고 있는 상황이다. 산발적이고 누적된 규제들을 일일이 개선하는 것은 한계가 있고, 시민사회의 정의와 중요성, 활성화를 위한 정부의 역할에 대한 재구성이 필요하다.

## 2. 시민사회 법제도 현황과 쟁점

### 가. 시민사회 법제도 현황

시민사회조직의 근거법령과 내용을 살펴보면 아래 표와 같다.

[시민사회조직의 유형별 법령 종합]

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스
임의조직	국세기본법	법인으로 보는 단체	-관할세무서	없음	없음	없음
비영리법인	재단법인 사단법인	민법(32조) 재산기반 비영리법인 사람기반 비영리법인	-영리 아닌 사업 목적 -주무관청 허가	-사무검사/감독, 허가취소 -정관변경에 대한 주무관청 허가	없음	없음
	공익법인	공익법	공익목적의 법인	-임원(5-15인 이하, 2인 감사) -기본재산으로 목적사업 가능 -주무관청 허가	-재산, 예산/결산 주무관청 보고 -잔여재산 귀속 -허가취소/청문/감사/벌칙 등	조세감면

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스
사회복지법인	사회복지사업법	특수법인	-사회복지사업 목적설립법인 -임원(7인 이상, 감사2인), 시도사회보장위원회, 지역사회보장협의체 추천인 중 1/3선임 필수 -시도지사 허가	-사회복지사 자격관리 -해산시 재산귀속, 수익사업회계구분 필요 -벌칙 등	-사회복지자원봉사권장 -사회복지사 자격증발급/국가시험/채용, 교육/사회복지의날, 가정봉사원양성 등 -보조금, 국유/공유 재산 우선매각 -지자체 지원금	-사회복지협의회(중앙, 시도 필수, 군구 가능) -한국사회복지사협회
비영리 민간단체		임의단체, 법인 중 6개 요건 부합한 민간단체	-영리가 아닌 공익 활동하는 민간단체 -6개 자격요건/100인 이상, 1년이상 활동 실적 등 -중앙행정기관의 장이나 시도지사/신청	-등록말소 -보조금환수, 벌칙 등	-행정/재정지원가능(원칙) -공익사업에 대한 소요경비 지원가능(원칙) -조세감면 -우편요금지원	없음
협동조합	협동조합	조합원 권익, 지역사회공헌 협동조합	-5인 이상 -시도지사에 신고	*공동 -공직선거관여금지 -출자좌수 관계없는 1인1표  *사협: 공익사업의 무(40%), 배당금지, 청산시 잔여재산 비영리법인, 국가 등에 귀속	*공동 -경영지원, 교육훈련지원, 협동조합정책, 협동조합의날/주간  *사협 -출자금 범위내 조합원대상 소액대출/상호부조가능 -지정기부금단체, 공공기관 우선구매, 부과금면제	-협동조합촉진기본계획(3년) -재정부 소속 협동조합 정책심의위원회
	협동연합회	협동조합의 공익이익 도모하는 연합회	-3개 이상 협동조합 -기재부장관에 신고			
	사회적협동(사협)조합	협동조합 중 영리를 목적하지 않은 협동조합	-5인 이상 -기재부장관의 인가			
	사협연합회	사협의 공동이익도모하는 연합회	-3개 이상 사협 -기재부장관의 인가			
생협	생협	자주/자립/자치 목적의 소비자생협	-30인 이상 -시도지사의 인가	-공직선거관여 금지, 지역사회에 대한 기여 -출자좌수 관계없는 1인 1표	-국가/공공단체가 조합 사업 자금/시설지원, 국유재산사용료면제, 의견반영 -조합사업/공체사업에 양곡관리법, 보험업법 예외	없음
	생협연합회	생협의 연합회	-5개 이상 조합 -공정거래위원회 인가			
	전국생협연합회	생협의 전국연합회	-15개 이상 조합 -공정거래위원회 인가			

구분	근거법	성격/정의	등록/허가	감독/규제	혜택	국가계획/거버넌스	
기업	사회적기업	사회적기업육성법	사회적 목적을 추구하는 사회적기업	-기업 중 사회적 목적 추구 -인증요건(4개항) -노동부장관 인증	-사업보고서보고 -사회적기업의 운영평가/시정명령 -인증취소 -유사명칭사용금지, 과태료	-경영, 교육훈련 지원 -시설비 등 지원 -공공기관 우선구매, 조세감면, 사회보험료 지원 -재정지원 -연계기업 등 조세감면 -사회적기업의 날 지정	-사회적기업육성계획(5년) -실태조사 -한국사회적기업진흥원
기업	마을기업	도시재생법, 마을기업육성사업시행지침(행안부)	공동체성, 공공성, 지역성, 기업성을 갖춘 기업(시행지침)	-지역주민 5인 이상 출자한, 법인 -행안부 심사로 선정	-협약체결, 보조금 정산보고, 실태/지도검검 -불법행위 등에 행정안전부 직권으로 지정취소/약정해지 등	-도시재생법에 따른 사업 참여, 보조/융자대상 -지정시 3년간 1억원 지원 가능, 정책적 지원(교육, 판로홍보, 네트워크 조성 등)(시행령)	-도시재생지원센터가 창업/운영지원
	자활기업	국민기초생활보장법, 시행규칙(보건복지부)	2인 이상의 수급자 또는 차상위자로 구성된 조합 등	-설립요건 갖춘 기업이 보장기관(해당 지자체)에 신청 -보장기관이 인정 심사 및 인정서 발급	-보장기관의 지도 점검 -인증취소 및 지원 내역 환수	-사업용자, 국유지/공유지 우선임대, 공공사업위탁, 조달구매시 우선구매, 자활촉진 사업 등	-한국자활복지개발원 -광역자활센터 -도시재생지원센터
부문	자원봉사단체	자원봉사활동기본법	자원봉사활동을 주된 사업으로 하거나 이를 지원하기 위해 설립된 비영리법인 또는 단체	-법인, 단체의 설립 절차에 따름	-단체명의 사용정지/활동금지, 자원봉사활동관리	-국가의 자원봉사장려, 포상, 자원봉사자의날/주간, 자원봉사자보호 -국유/공유재산의 사용, 자원봉사단체에 대한 지원 -자원봉사센터설치/운영 지원	-국가기본계획(5년) -자원봉사진흥위원회(국무총리소속) -한국자원봉사협의회(행안부) -자원봉사센터
	소비자단체	소비자기본법	소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체	-법이 규정한 소비자단체 업무 수행 등 요건을 갖춰 신청 -공정거래위원회 또는 지자체장이 요건 심사, 등록여부 결정	-소비자권익증진의 정보공개, 손해배상 시 책임 -등록취소	-조사분석결과공표, 단체소송자격(요건), 자료/정보제공 요청, 보조금의 지급	

<출처: 한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제><sup>14)</sup>

14) 김소연 외, 앞의 연구, 53~54면.

각 조직은 근거 법률에 따라 설립·규율되고, 해당 주무관청의 감독을 받는다. 비영리법인 또는 비영리민간단체는 기획재정부장관 지정 등을 통해 상증세법상 공익법인이 될 수 있고, 위 경우 각종 세법상의 의무를 부담하게 되며, 국세청의 감독을 받는다. 또한 1,000만 원 이상 모금을 하려는 조직은 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률(이하 ‘기부금품법’)에 따라 모집 등록을 하여야 하고, 법에서 정한 방법에 따라 사용하고 관리하여야 하며, 행정안전부 등의 감독을 받는다. 지방자치단체의 보조금을 수령하는 경우 보조금 사용 관련 주무부서의 감독을 받는다.

시민사회조직은 보조금, 회비, 기부금, 수익사업의 수입 등으로 운영된다. 상증세법상 공익법인의 수입금 현황을 살펴보면 총 수입금액 112.3조 원 중 기타 고유목적사업 수입이 56.7조 원(50%), 보조금이 47조 원(42%), 기부금이 6.4조 원(6%), 회비가 2.1조 원(2%) 가량이다.<sup>15)</sup> 비영리조직인 상증세법상 공익법인의 경우에도 기부금 수입은 전체 수입의 6%에 불과하다. 전체 시민사회조직을 기준으로 하면 그 비율이 현저히 낮음에도 기부금 모금 및 사용과 관련하여 주무관청의 감독, 국세청의 감독, 기부금품법에 따른 감독이 중복되고 감독 기준도 상이하다. 위 공익법인의 수입 중 기부금 수입이 3억원 이하의 법인은 8,304개로 대다수(84%)를 차지하고 있어 사실상 소규모 기부금 단체들에게 각종 규제가 집중되어 있는 상황인 것이다.<sup>16)</sup> 반면 수익사업과 관련하여서는 비영리법인이기만 하면, 고유목적사업준비금 손금산입을 통한 법인세 감면 혜택을 받을 수 있다.<sup>17)</sup>

시민사회조직이 보조금을 받는 경우 각 근거법률상 규제와 보조금 관리에 관한 법률, 지방재정법, 비영리민간단체지원법 등의 규제가 적용된다. 지방보조금의 경우 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비를 교부할 수 없어 각 시민사회조직의 근거 법률에 운영비 교부에 관한 근거 규정이 있는지 여부에 따라 사용 용도가 달라진다.<sup>18)</sup> 비영리민간단체지원법에 따른 보조금은 사업비로만 사용할 수 있는데, 사업에 소요되는 인적 경비에서 단체 임·직원에 대한 보수를 제외하고 있어 일체 내부 인건비로 사용하지 못하고 있다.<sup>19)</sup> 기부금품법에 따른 모금한 기부금의 경우 15%만 모집비용으로 사용할 수 있는데, 실무상 목적사업 수행을 위한 내부 인건비도 모집비용 15% 내에서만 인정되고 있다.

15) 2020년 국세통계연보 8-7-5 공익법인의 공익목적사업 수입 세부현황.

16) 2020년 국세통계연보 8-7-4 공익법인의 공익목적사업 사업수익 현황

17) 법인세법 제29조 제1항.

18) 지방재정법 제32조의 2 제2항.

19) 비영리민간단체지원법 시행령 제2조.

사회적기업의 경우 인건비, 운영비 등 재정지원이 이루어지고 있으나 지원 종료 후 고용유지율이 낮아지는 점, 수익률이 급격히 하락하는 점 등의 문제점이 있어<sup>20)</sup> 기업의 사회적 가치 성과 평가와 연계된 지원이 이루어져야 한다는 논의가 확장되고 있다. 이는 비영리의 공익활동에 대한 성과 측정 및 이에 대한 지원으로도 연결될 수 있을 것이다.

종합하면, 수익사업 중심의 조직에 대하여는 상대적으로 높은 지원이 이루어지고 있고, 법인세 감면 혜택도 폭넓게 이루어지고 있다. 공익목적사업에 집중하고, 수익활동을 통한 수입을 기대하기 어려운 단체들은 기부금 및 정부 지원금으로 운영될 수밖에 없는데, 모금된 기부금은 대부분이 외부로 집행되어야 하고, 보조금은 원칙적으로 운영비로 사용할 수 없어 단체 운영·존속을 위한 재원을 마련하기 어렵다.

또한 법에서 정한 요건을 갖추어 상증세법상 공익법인으로 인정받은 곳에 대하여는 세법상 여러 의무가 발생하고, 이에 대응하기 위한 행정 관리 비용이 계속해서 증가되는 반면, 이에 대한 지원책이 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 수익사업에 대한 법인세 등의 혜택에 있어서는 일반 비영리법인과 차이가 없다. 공익목적사업 위해 자발적으로 단체를 조직하는 경우, 각종 규제로 인하여 운영비 재원 확보가 제한되고, 행정비용이 과도하게 발생하는 비영리·공익법인을 선택하는 것은 무모할 수 있으며, 위 영역이 급격하게 축소될 것으로 예상된다.

## 나. 시민사회 법제도 문제점 및 쟁점

### (1) 시민사회 활성화를 종합적으로 계획하고 지원할 거버넌스 부재

앞에서 살펴본 바와 같이 시민사회조직의 균형 있는 활성화에 대한 대책이 마련되지 못하는 이유는 이를 총괄하는 정부 조직의 부재와 연결된다. 정부가 왜 시민사회를 활성화해야 하는가에 대한 의문이 제기되기도 하지만, 이미 정부의 많은

20) IBK경제연구소, “사회적기업의 이슈진단과 시사점”(2018), 6면.

재원이 시민사회로 전달되고 더불어 많은 규제가 적용되고 있다. 지원과 규제가 편중되지 않도록 조율하고, 정책 효과를 극대화하기 위한 노력이 필요하다.

관련하여 영국의 자선위원회, 호주의 ACNC 모델과 같은 공익단체 총괄관리기구의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 정부는 공익법인 총괄관리기구인 시민공익위원회 설립을 추진 중이고, 입법예고도 이루어졌지만 내용을 살펴보면, 대상 범위가 매우 한정적이다.<sup>21)</sup> 얼마 전 시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정이 제정되어 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본 계획 수립 및 시민사회발전위원회에 관한 내용이 반영되는 성과가 있었지만, 행정조직 내부 규율을 위한 행정명령이고, 실질적으로 활동할 인력이나 예산도 부족하여 일정한 한계가 있다. 시민사회 활성화를 위한 장기 전략을 수립하고, 시민사회조직에 대한 규제완화와 효율적 지원을 조율하는 역할을 할 거버넌스가 필요하다.

## (2) 기부 활성화를 저해하는 기부금품법

우리나라는 1,000만원 이상의 기부금을 모집하는 모든 단체 및 개인은 기부금품법에 따른 등록을 하여야 하며, 이를 위반하는 자에게는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형이 부과될 수 있다. 기부금품법에 따라 모집 등록을 한 이후에도 모집비용을 초과하여 사용하였거나 모집 상황이나 명세 등에 대한 보고서를 제출하지 아니하였거나 승인을 받지 않고 등록된 모집 목적과 유사한 용도로 처분한 경우 등에는 동일한 벌칙을 받을 수 있다(기부금품법 제16조). 최근 유튜브 등이 다양한 콘텐츠를 제작·제공하며, 후원금을 모금하기도 하는데, 위 취지에 공감하여 후원자들이 후원하는 경우 모금한 자는 형사처벌 대상이 될 수 있다. 모집 등록을 하지 않은 탓을 할 수 있겠지만 모집 등록 대상이 제한되어 있고, 등록 시 사용 방법도 제한되어 있어 다양한 기부 수요를 충족하지 못한다.

예를 들어 모금된 기부금의 15% 이내에서 모집비용으로 쓸 수 있고, 나머지는 사업비로 사용하여야 하는데, 사업을 수행하고 직접 운동을 펼치는 활동가들의 인건비 사용이 실무상 사업비 항목에서 허용되지 않는다. 동물 보호를 위한 공간

21) 법무부, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안 [입법예고(2020. 10. 21~2020. 11. 30) 완료, 법제처 심사 중]; 공익법인 설립 및 운영에 관한 법률상 공익법인과 민법상 비영리법인 중 공익법인 인정 신청을 통해 등록된 법인을 대상으로 하고 있으나 규제적 내용이 많아 다수의 비영리법인이 인정 신청을 할 것으로 기대하기는 어렵다.

구입, 장애 어린이 병원 건립을 위한 기금 마련 등의 경우에도 조직 내부의 자산 형성이라는 이유로 기부금 사용이 허용되지 않는다. 발달 장애인들을 고용하는 사회적 기업이 인건비 마련을 위해 기부금을 모금하는 것 역시 허용되지 않는데 이러한 기부를 제한할 필요가 있는가.

거리 모금 등은 시민들에게 불편을 줄 수도 있지만, 온라인 모금은 기부자들에게 다양한 기부 정보를 제공하고 선택권을 넓히는 효과가 있다. 일본의 경우 과거에는 사회복지법에서 기부모집 시 사전 허가를 요하고 있었으나, 위 규정이 삭제되었고, 현재는 어느 단체든 자유롭게 모금을 할 수 있다.<sup>22)</sup> 영국의 자선단체는 자선위원회로부터 모금활동증을 받으면 모금이 가능하다.<sup>23)</sup> 미국의 경우 주법으로 모금행위를 규율하고 있는데 모금비용에 대하여는 규제하지 않는다. 미국 연방 대법원은 모금비용에 관한 소송에서 모금 비용의 제한은 표현의 자유 및 기타 권리에 대한 침해라고 판단한 바 있다.<sup>24)</sup>

등록 대상과 사용방법이 제한되는 사전등록제도를 통해 모금을 규제할 것이 아니라 자유로운 모금을 허용하되, 모금 강요, 정부 기관 등의 모금 등 모금이 제한되는 주체나 행위 등을 규제하고, 사용 계획 고지, 결과 보고 등 필요한 절차나 방법 등을 규정하는 것으로 기부금품법을 전면 개정하여야 할 것이다.

### (3) 신생 비영리 조직의 설립을 저해하는 법제도

시민사회조직의 활성화를 위하여는 새로운 시민 모임 등이 확대되고 조직화될 필요가 있다. 신생조직이 기부금 모금을 하는 경우, 먼저 법인을 설립하지 않고 비영리민간단체로 등록 후 소득세법상 공익단체로 지정받는 방법이 있다. 그러나 단체는 기업에 대하여 기부금 영수증 발급이 불가능하여 기업 기부를 받을 수 없고, 개인 후원이 전체 수입의 50%를 초과하여야 하므로 배분단체의 사업비를 많이 받기도 어렵다. 불가피하게 법인을 설립하는 경우 통상 수천만 원의 기본재산이 필요하고, 위 기본재산은 주무관청의 허가 없이는 사용할 수 없으므로 별도의

22) 김진우 외, “기부문화 활성화를 위한 법 제도개선에 관한 연구”, 행정자치부(2016), 16.; 이창호, “기부금품 모집규제법의 대체입법을 중심으로-미국, 영국, 일본의 관련법을 중심으로”, 사회복지142(99), 178~179면.

23) 이희숙 외, “공익위원회 설치와 법제 개선 방향-정부 공익법인법 전부개정안과 해외 사례비교를 중심으로-”, 2021 한국민사법학회 춘계공동학술대회 자료집(2021. 4.10), 83면.

24) 이창호, “기부금품모집규제법의 대체입법을 중심으로-미국, 영국, 일본의 관련법을 중심으로”, 사회복지 142(99), 184면.

운영비 수입이 지속적으로 확보되어야 한다. 법인 설립 후 상증세법상 공익법인으로 인정을 받고 1,000만원 이상의 모금을 계획한다면, 주무관청의 각종 보고의무, 법인 등기 업무, 공익법인에 대하여 적용되는 각종 세법상 의무, 기부금품법상 의무 및 보고 등 행정 업무 대응만을 위한 전담 인력이 필요하고 그만큼 활동력이 감소한다.

서울시 소재 시민사회단체 상근활동가 실태조사 결과에 따르면 설문에 참여한 단체 중 상근활동가 수가 2~5인 사이의 단체가 42%에 이른다. 상증세법상 공익법인의 수입을 살펴보다도 기부금이 3억원 이하인 단체가 84.2%, 보조금 수입이 3억원 이하인 단체가 74.6%에 이른다.<sup>25)</sup> 소규모 단체에 대하여는 세법상 의무를 현재 보다 더 완화하는 방안, 기부금품 모집 등록 금액을 상향하여 소규모 모금을 자유롭게 허용하는 방안, 법인이 아닌 경우에도 일정 범위 내에서 기업 후원금을 받을 수 있도록 하는 방안, 전문 모금 기관들을 통한 모금 및 배분이 활성화되도록 신생·소규모 단체가 배분단체로부터 지원금을 받는 경우 일정 범위 내에서 증여세를 면제하는 방안 등 신생조직, 소규모 조직을 위한 정책 마련이 필수적이다.

#### (4) 보조금 운영비 제한 문제

단체가 원활하게 사업을 수행하기 위하여는 단체 운영에 필요한 비용의 안정적인 확보가 필요하다. 그러나 살펴본 바와 같이 회원의 회비 수입은 전체 수입의 2% 정도에 불과하고, 모금된 기부금은 기부금품법에 따라 등록하는 경우 15% 이하로만 모집비용으로 사용할 수 있다. 지방보조금의 경우 법적 근거가 없는 경우 운영비 사용이 불가능하고, 비영리민간단체지원법에 따른 보조금의 경우 일체 사업비로만 사용할 수 있다. 뿐만 아니라 사업 수행을 위한 인력의 인건비도 사업비에 포함되지 아니함에 따라 보조 사업을 할수록 단체의 운영은 더욱 어려워지는 결과로 이어진다. 또한 사업비의 외부 집행을 위해 조직 외 자에게 강의, 활동, 연구 등을 의뢰할 수밖에 없어 활동가의 전문성을 쌓을 기회도 줄어든다. 공익법인 회계 기준의 경우 사업수행비용에 사업을 수행하는 인력의 인건비가 포함되는

25) 김소연 외, 앞의 연구, 58~59면.

점을 참조하여 관리·운영에 필요한 비용과 사업 수행에 필요한 비용을 구분하고, 내부 인건비의 경우에도 사업 수행에 필요한 인력에 대하여는 보조금으로 인건비를 지급할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 새마을운동조직육성법 · 바르게살기운동조직육성법 · 한국자유총연맹육성법 등 특정 단체에 대하여 지원의 근거를 둔 법령들이 있는데 형평성 논란의 대상이 되고 있다. 보편적으로 운영비를 지급할 수 있도록 하는 체계로 개편하되, 지급 원칙과 방법, 한계 등을 명확히 하고, 객관적인 성과 평가와 연계한 지원이 이루어질 수 있도록 정비될 필요가 있다.

### 3. 시민사회 3법

앞서 언급한 바와 같이 여러 과제들이 있지만, 이를 해결하기 위한 기반으로서 시민사회발전기본법, 민주시민교육법, 기부금품법 제·개정이 우선적으로 추진될 필요가 있다.

#### 가. 시민사회발전기본법

시민사회발전기본법은 20여 년간 시민사회에서 추진되어 온 숙원과제이며, 2017년 정부 100대 국정과제로 선정되어 정부와 시민사회의 TF가 구성되어 법안 내용이 논의되었고, 2018년에 진선미 의원이 「공익증진을 위한 시민사회발전기본법안」을 대표발의 하였다. 이후 시민사회발전위원회의 추가 논의를 거쳐 2019년에 권미혁 의원이 수정된 법안을 발의하였으나 20대 국회에서는 상임위에서 논의조차 이루어지지 않은 채 임기만료로 자동 폐기되었다. 이후 2020년에 민형배 의원이 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안」을 발의하였고, 진선미 의원도 2018년에 발의한 법안을 재발의하였다.<sup>26)</sup>

현재 추진 중인 시민사회발전 기본법 주요 내용은 아래와 같다.<sup>27)</sup>

26) 의안번호 2108089 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안 (민형배 의원 대표 발의); 의안번호 2107300 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안 (진선미 의원 대표 발의).

[시민사회발전 기본법안 요지]

명칭	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안
정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익활동: 사회구성원 전체에 영향을 미치는 공익을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 행하는 활동으로 영리 또는 친목의 목적이 아닌 사회 일반의 이익을 위한 활동</li> <li>- 시민사회: 시민, 법인 또는 단체 등이 공익활동을 하는 영역</li> <li>- 시민사회단체: <u>시민공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체</u></li> </ul>
국가 및 지방자치 단체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회단체의 공익활동이 시민사회 활성화에 기여할 수 있도록 환경 조성 및 지원 시책 수립·추진</li> <li>- 시민사회 활성화 정책 수립·시행·평가 등에 있어 시민사회와 협의하고, 시민사회와의 협력체계 구축 위해 노력</li> </ul>
기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장</li> <li>- 사회문제 해결에 있어 공익활동의 사회적 기여 존중</li> <li>- <u>공익활동을 제약하는 제도 개선</u></li> <li>- <u>공익활동을 촉진하기 위하여 다양, 공정, 실질적인 지원 방안 마련</u></li> <li>- 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와의 소통·협력 강화</li> </ul>
기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부 장관이 관계중앙행정기관의 장, 지방자치단체 장과 협의하여 5년마다 수립·시행</li> <li>- 시민사회위원회 심의를 거쳐 확정</li> </ul>
연도별 시행계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계 중앙행정기관의 장은 시행계획 매년 수립·시행</li> </ul>
시·도 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사는 시·도 계획 5년마다 수립·시행</li> <li>- 시·도 시민사회위원회의 심의를 거쳐 확정</li> <li>- 매년 시행계획 수립·시행</li> </ul>
시민사회 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무총리 소속, 위원장 2명, 부위원장 2명, 간사 1명 포함하여 총 40명 이내</li> <li>- 위원장 1명은 국무총리, 다른 위원장 1명은 민간위원 중에서 호선, 위원은 민간위원(위원장이 위촉) 및 정부위원,</li> <li>- 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항</li> <li>2. 시행계획의 수립 및 추진실적 점검에 관한 사항</li> <li>3. 시민사회 활성화와 공익활동 증진 관련 정책의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 시민사회 활성화와 공익활동 증진 관련 정책의 제도개선에 관한 사항</li> </ol> </li> </ul>

27) 시민사회 논의 및 법안 발의 과정에서 명칭 등 일부 내용이 변경될 수 있다.

명칭	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안
	5. 시민사회 활성화와 공익활동 증진 관련 정책에 관한 국가와 지방자치단체 간 역할 조정에 관한 사항 6. 정부와 시민사회 간 소통·협력에 관한 사항 7. 그 밖에 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
시·도 시민사회 위원회	- 각 시·도에 시민사회위원회 설치
한국시민 사회재단	- 재단법인 - 사업: 1. 시·도 시민사회지원센터 및 시·군·구 시민사회지원센터와의 연계·협력 사업 2. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 지정하거나 위탁하는 사업 3. 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구 사업 4. 정부와 시민사회 간 소통·협력 활성화 방안에 관한 연구 사업 5. 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 교육·훈련 프로그램의 개발·운영 사업 6. 시민사회단체 관련 현황 및 통계조사 사업 7. 그 밖에 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 이 법의 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 사업 - 정부는 재단 설립과 운영에 필요한 경비 출연 또는 보조
시·도 및 자치구 시민사회 지원센터	- 시·도는 센터를 설치하거나 전문기관을 시·도 시민사회지원센터로 지정하여 운영 - 시·도는 필수, 시·군·구는 임의

위 안에 따르면 시민사회발전위원회는 국무총리실에 설치되고 행정안전부가 기본계획 수립 및 실무 역할을 담당한다. 한국시민사회재단 설립과 관련하여서는 예산 문제로 기획재정부의 반대가 있을 수 있고, 시·도의 센터 설치 의무에 관하여는 지방자치단체의 자율성 이슈로 반대가 제기될 수 있다. 본 법안은 시민사회 단체나 공익활동에 대한 직접적인 지원 내용을 포함하고 있지 않다. 위원회 설치나 기본계획 등이 실행력을 가지기 위하여는 재단 및 센터 설치가 필수적이다.

그 외에도 시민사회단체의 범위나 시민사회의 범위가 포괄적이이라는 점, 사회적경제기본법안, 마을공동체기본법안 등 다른 기본법안과의 중복된다는 이슈가 제기될 수 있다. 위 법안은 개별 조직에 대한 직접 관리나 지원의 내용을 규정하고 있지 아니하므로 일부 대상 기관이 중복된다고 하더라도 중복 규제나 지원으로

보기는 어렵고, 오히려 포괄적인 조직을 대상으로 하여 균형있는 발전을 위한 계획 수립 및 제도 개선 등이 가능할 것이다.

시민사회조직을 직접 관리·지원하는 통합관리기구가 설치되는 것은 아니지만, 기본계획 수립, 공익활동을 제약하는 제도 개선, 공익활동을 촉진하기 위한 방안 마련 등 시민사회 활성화에 필요한 인프라 조성에 기여할 수 있을 것이다.

## 나. 민주시민교육지원법

1990년 후반부터 시민사회단체들은 민주시민교육포럼을 구성하여 민주시민교육지원법 제정운동을 전개하였다. 민주시민교육과 관련 있는 법률로서 1999년에는 통일교육지원법, 2008년에는 환경교육진흥법, 2008년에는 법교육지원법, 2009년에는 교육지원법, 2014년에는 인성교육진흥법 등이 제정되었으나, 민주시민교육지원법은 법제정에 이르지 못하고 있다. 법률이 부재한 상황에서도 지방자치단체에서 민주시민교육 조례 제정이 활발하게 진행되었고, 현재 광역자치단체 12곳, 기초자치단체 38곳에서 조례가 제정되었다.<sup>28)</sup> 추진 중인 법안의 요지는 아래와 같다.<sup>29)</sup>

### [민주시민교육지원법안 요지]

명칭	민주시민교육지원법안
정의	- 민주시민 교육: 모든 국민이 헌법적 가치에 기초하여 일상생활의 각 영역에서 민주주의를 실현하는 데 필요한 자질과 역량을 기를 수 있도록 하는 모든 형태의 교육
기본원칙	- 민주시민이 지녀야 할 권리와 책임의식을 함양하는데 기여 - 국민의 자발적인 참여를 기초로 이루어져야 함 - 공정성과 중립성 담보, 특정 정파의 의견 관철을 위한 방편으로 사용되어서는 아니됨 - 사회 각 영역에서 모든 사람에게 평생 동안 장려 - 민주시민교육기관의 조직 및 활동의 독립성과 자율성 보장

28) 박성호, “민주시민교육지원법 제정안과 주요쟁점”, 시민사회활성화전국네트워크, 전국민주시민교육네트워크 주최 시민사회3법 촉구를 위한 시민사회 토론회 자료집(2001. 4. 23), 58면.

29) 의안번호 2105818 민주시민교육지원법안(한병도의원 대표발의).

명칭	민주시민교육지원법안
국가 및 지방자치 단체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회 각 영역에서 민주시민교육의 기회가 충분히 제공될 수 있도록 노력</li> <li>- 전문성 있는 민주시민교육 전문인력 체계적 양성 노력</li> <li>- 민주시민교육의 활성화를 위하여 필요한 행정 및 재정적 지원</li> </ul>
기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부 장관, 3년 단위로 수립</li> <li>- 민주시민교육위원회 심의를 거쳐야 함</li> </ul>
시행계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부장관, 시·도지사는 연도별로 시행계획 수립</li> <li>- 시·도지사는 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 함</li> </ul>
민주시민 교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부장관 소속 위원회 설치</li> <li>- 위원장 1명 포함하여 20명 이내 위원(관계부처 차관, 국회 추천 10명, 민주시 민교육에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람)</li> <li>- 기본계획 수립에 관한 사항, 민주시민교육 정책에 관한 평가 및 제도개선에 관한 사항, 민주시민교육 지원 업무의 협력과 조정에 관한 사항, 민주시민교 육기관 간의 협력과 운영지원에 관한 사항, 민주시민교육원 원장 추천에 관한 사항 등 심의·의결</li> </ul>
지역 민주시민 교육위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도: 필수</li> <li>- 시·군·구: 임의</li> </ul>
민주시민 교육원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주시민교육원(법인) 설치: 원장은 위원회에서 추천, 행정안전부장관이 임명</li> <li>- 교육원 역할: 1. 기본계획 및 시행계획 수립의 지원, 2. 민주시민교육 프로그 램 개발을 위한 연구 및 지원, 3. 민주시민교육을 위한 전문인력의 양성 및 지원, 4. 민주시민교육기관 및 사업에 대한 지원, 5. 민주시민교육기관 간의 협력체제 구축, 6. 민주시민교육기관의 운영현황에 관한 조사, 7. 제14조에 따른 지역민주시민교육센터에 대한 지원, 8. 민주시민교육 종합정보시스템의 구축·운영, 9. 민주시민교육 관련 국제협력 지원 등</li> </ul>
지역 민주시민 교육센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도: 필수</li> <li>- 시·군·구: 임의</li> </ul>
민주시민 교육기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주시민교육기관을 운영하려는 자는 시·도지사에게 등록</li> <li>- 시·도지사는 법에서 정한 요건에 따라 등록취소, 업무정지 명할 수 있음.</li> <li>- 국가 및 지방자치단체는 민주시민교육기관에 대하여 활동에 필요한 경비의 전 부 또는 일부를 지원할 수 있음.</li> </ul>

명칭	민주시민교육지원법안
학교 민주시민 교육 지원 협력	- 행정안전부장관은 민주시민교육과 관련하여 교육부장관과 협의·협력·지원
지방자치 단체협의회	- 지방자치단체는 민주시민교육과 관련한 사항을 협의·조정하기 위하여 지방자치단체협의회를 구성·운영할 수 있음
전문인력 양성	- 국가 또는 지방자치단체는 민주시민교육 전문인력 양성, 연수, 재교육 기회 제공 노력
민주시민 교육 지원 보고	- 행정안전부장관은 기본계획 수립하거나 변경 시 국회에 보고 - 행정안전부장관 및 지방자치단체장은 시행계획 수립·시행 시 결과 보고서를 홈페이지 등에 공개

민주시민교육지원법 입법운동의 큰 장애요인 중 하나는 민주시민교육이 특정 정당을 위한 교육 내지는 특정 이념교육이라는 오해와 편견이다. 법안에서 규정하는 민주시민교육은 민주주의를 일상에서 실현하는데 필요한 교육으로서 헌법적 가치를 실현하기 위한 것으로 이념, 성향에 한정되는 이슈가 아니다. 그럼에도 불구하고 편향된 교육이 이루어질 위험성에 대한 문제제기가 지속되고 있는데 이를 방지하기 위한 제도적 보호조치들이 필요하다. 본 법안에서는 정치적 공정성·중립성 비정파성 등을 기본원칙에 담고 있고, 민주시민교육위원회 구성에 있어 중립성 확보를 위해 위원 10명을 국회가 추천하도록 규정하고 있다. 또한 민주시민교육원의 독립성 및 자율성을 규정하고, 민주시민교육의 기본원칙을 훼손하는 경우 민주시민교육기관 등록을 취소할 수 있도록 규정한다. 또한 기본계획 수립 등을 국회에 보고하도록 하고 있다.

중립적인 교육은 민주시민교육지원법에 한정된 논란은 아니며, 통일교육, 법교육, 경제교육 등의 경우에도 동일하게 편향된 교육이 이루어지지 아니하도록 하여야 한다. 온라인 환경에서의 알고리즘에 따라 정보취득의 편향성이 심화되고 있어 중립적이고 다양한 관점에서의 민주시민 교육의 필요성이 더욱 높아지고 있다. 중립성 확보를 위한 규정들과 시민 참여를 통한 감시와 통제를 신뢰하고, 조속히 법 제정을 통해 민주시민교육이 확대되도록 해야 할 것이다.

## 다. 기부금품법 개정

앞에서 살펴본 바와 같이 기부금품법의 여러 규제가 기부활성화를 저해하고 있고, 달라진 모금 환경을 반영하지 못하는 점에 대한 지적이 계속되어 왔고, 여러 차례 국회에 개정안이 상정되었으나 임기만료로 폐기되었다. 최근에는 특정 사건 등이 계기가 되어 규제 및 감독을 강화하는 개정안이 다수 상정되어 있다. 상정된 법안의 요지 및 문제점은 아래와 같다.

### (1) 한정애 의원 안<sup>30)</sup>

#### -기부 활성화 기반 마련(안 제3조, 제4조)

개정안	의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (국가·지자체 책무) 기부활성화, 성숙하고 건전한 기부문화 조성 등을 위한 다양한 지원방안 마련</li> </ul>	동의
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기부주간) 매년 12월 중 첫 번째 월요일부터 1주간을 기부주간으로 지정·운영</li> </ul>	동의

#### -기부금품 모집자의 편의성 제고(안 제6조)

개정안	의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (모집등록) 영리·정치·종교활동 등의 목적 외에는 원칙적으로 허용하는 네거티브 방식으로 전환</li> </ul>	동의
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (사후등록) 사전등록 없이 실모금액이 1천만원 초과한 경우에도 14일 이내에는 등록 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사후 등록 동의</li> <li>- 등록 대상이 될 것으로 예상되는 경우에 등록 의무를 부과하는 것은 기준이 모호함. 6조 4항 1호 삭제 필요</li> <li>- 모집 목표액 초과 시 사후 등록 허용 내용 반영 필요</li> <li>- 대안: 박완주 의원 안</li> </ul>

30) 의안번호 2107132 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(한정애 의원 대표발의).

\*박완주 안 제4조 ② 제1항에 따른 등록을 하지 아니하고 기부금품을 모집하였으나 등록대상 금액 이상을 모집한 자 또는 같은 항에 따른 모집목표액을 초과하여 모집한 자는 각각 그 날부터 14일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 준하는 등록을 하여야 한다.

-소속원 정의(안 제2조 제1호 가목)

개정안	의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (소속원 정의) 정관·규약 또는 회칙 등에 따라 사원·당원 또는 회원 등으로 가입되어 있는 자를 말한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재단, 사단, 단체 등 법인 유형별로 소속원 정의나 범위가 다를 수 있음. 후원 회원이 제외되는 근거로 활용될 우려</li> </ul>

-기부금품 모집·사용의 투명성 강화(안 제11조, 제16조, 제17조, 제19조)

개정안	의견
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (검사범위) 모집·접수행위 외 사용행위까지 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정기부금단체 등은 사용행위 검사 대상 제외</li> <li>- 국세청과 이중 감독, 정부와 단체의 행정력 낭비</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기부통합관리시스템) 구축·운영 근거 마련, 모집 등록과 관련된 서류 전자적 처리, 기부관련 정보 통합제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시스템 도입 동의</li> <li>- 장부공개는 단체의 자율권 및 영업 노하우 침해</li> <li>- 기부자와의 분쟁 확대 초래</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (알권리) 기부자에 기부금품 모집·사용 관련 정보 공개 요청 권한 부여, 모집자에 14일 이내 공개의무 부여</li> <li>* 정당한 사유없이 거부 → 1년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장부 공개 범위 한정 필요</li> <li>- 형사 처벌 제외</li> <li>- 대안: 박완주 의원 안</li> </ul>

\*제9조(검사 등) ① 등록청은 기부금품의 모집·접수·사용행위가 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는지를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 모집자나 모집종사자에게 관계 서류, 장부, 그 밖의 사업보고서를 제출하게 하거나 소속 공무원에게 모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사하도록 할 수 있다. 다만, 상속세및증여세법 제16조 제1항에 따른 공익법인 등은 사용행위 검사 대상에서 제외되고, 모집자의 모집목표액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우에는 모집 또는 사용기간 중 1회 이상 검사하도록 하여야 한다.

\*박완주 안 제16조(기부통합관리시스템 운영) ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 시스템을 구축·운영하기 위하여 필요한 자료를 관련 기관·단체 등에 요청할 수 있다. 이 경우 기관·단체 등은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

\*박완주 안 제17조 ③ 기부자는 제2항에 따라 공개된 사항만으로는 기부금품의 모집 상황 및 사용명세를 파악하기 어렵다고 판단하는 경우에는 자신의 기부금품을 접수한 모집자에게 제1항에 따른 장부(기부금품의 모집과 관련된 장부는 해당 기부자의 기부 내용으로 한정한다)의 공개를 요청할 수 있다. 이 경우 모집자는 요청을 받은 날로부터 14일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 기부자가 확인할 수 있도록 안내하여야 한다.

## (2) 박완주, 진선미, 김형동 의원 안<sup>31)</sup>

### -모집비용 현실화

진선미 의원 개정안	의견
▸ (모집비용 상향) 15%→30%	1) 모집비용 재정의 - 모집비용을 기부금품의 모집, 관리, 운영, 사용, 결과보고 등에 필요한 비용으로 규정하고 있고, 운영을 폭넓게 해석하여 목적사업 수행 인건비도 모집비용에 포함시키고 있음 - 공익법인 회계기준과 불일치 하여 실무 혼란 가중되며, 배분단체가 아닌 직접 목적사업 수행 단체에서는 기부금품법 적용이 불가능함  2) 모집비용 상향 - 투명성 강화 요구에 따라 세무 회계 관련 비용 등 증가하였으므로 모집 비용 상향 필요

\*공익법인 회계기준에 따르면 공익목적사업비용은 활동의 성격에 따라 사업수행비용, 일반관리비용, 모금비용으로 구분되며, 인력비용(인건비)은 일반관리비나 모금비용 뿐만 아니라 사업수행비용에도 포함됨.

\*개정안 제13조(모집비용 총당비율)모집자는 모집된 기부금품의 규모에 따라 100분의 15이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 아니하는 기부금품의 일부를 모집비용(기부금품의 모집 홍보, 기부자 관리, 기부금 사용 보고 등 기부금의 모집 및 관리 활동에서 발생하는 비용)에 필요한 비용에 충당할 수 있다.

31) 의안번호 2109173 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김형동 의원 대표발의); 의안번호 2109165 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(박완주 의원 대표발의); 의안번호 2107498 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(진선미 의원 대표발의).

-모집등록 기준금액 상향

박완주 의원 개정안	의견
<p>· (모집등록) 1천만 원 → 2천만 원</p>	<p>- 1천만 원→3천만 원                      : 유튜브, 온라인 모금 등 기부 시장 확대, 현실적으로 1천만 원 이상 모금을 규제·감독하는 것은 불가능하고 실익이 낮음                      : 규제 범위를 현실화하고, 실질적으로 감독을 강화하는 방향이 바람직함</p>

-미등록 처벌 규정 개선

김형동 의원 개정안	의견
<p>· (시정조치) 미등록 모금 시정조치 명령에 따르지 아니한 경우 벌칙 적용</p>	<p>1) 시정 조치                      - 유튜브 등 개인 모금이 확대되고 있고, 공익 단체들도 기부금품 모집 등록 제도에 대하여 정확히 인식하고 있지 못한 경우가 많음                      - 시정 조치 기회 제공 필요</p> <p>2) 과태료                      - 거짓말로 기부를 받았다면 사기죄에 해당, 기부금 사용 목적·취지를 정확히 설명하고 받은 기부금에 대하여 모집자를 형사 처벌하는 것은 과잉 규제임                      - 등록을 강제하기 위한 제재수단으로 과태료가 적절함</p>

(3) 그 외 아래와 같은 개정안 등이 상정되어 있음

개정안	의견
<p><b>윤창현 의원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현금 모금 <u>즉석에서 영수증 발급 의무화</u></li> <li>- 실명확인 불가능한 기부금에 대해서도 익명 영수증 발급</li> <li>- <u>1회 10만원, 연간 120만원 초과 기부금에 대해서 기부자 명단 공개</u></li> <li>- <u>수입·지출 항목 전체를 사업 단위별·비목별(인건비, 식비, 물품구입비 등)로 세분화 시켜 행정안전부 기부금통합관리시스템에 공개</u></li> <li>- 회계부정, 자금유용 등 중대한 위반 사항이 확인될 경우 행정안전부가 국세청에 세무조사 의뢰</li> <li>- <u>전용계좌 사용 의무화</u>하고, 미사용시 전년도 모금액의 10%를 감축한 액수를 당해 연도 모금 최고액으로 제한하는</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 즉석에서 영수증 발급 실무적으로 어려울 수 있음.</li> <li>- 익명 영수증 발급 찬성</li> <li>- 기부자 명단 공개 개인정보 보호에 반함</li> <li>- 사업단위별·비목별 관리는 행정 부담 과중</li> <li>- 전용계좌 사용은 상증법에 규정하고 패널티도 규정하고 있음</li> </ul>

개정안		의견
	<p>패널티 부여함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이상의 사항을 위반할 경우 과태료를 부과하고 해당 사실을 단체의 홈페이지나 기부금통합관리시스템에 공개하도록 함</li> </ul>	
한무경 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모집자는 기부금품의 모집 및 사용을 담당하는 회계책임자를 선임하여야 함</li> <li>- 등록청은 기부금품의 모집에 관한 자료제출 및 검사에서 이 법에 위반되는 사항이 발견되는 때에는 수사기관에 고발 또는 수사를 의뢰하여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고발 또는 수사 의뢰는 재량으로 규정해야 함. 형사처벌이 필요하지 않은 경미한 위반 있을 수 있음</li> </ul>
조정태 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록청의 반환명령을 받은 모집자에 대하여 기부자가 기부금품 반환을 청구할 수 있고 모집자는 1개월 이내에 반환하여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 익명기부의 경우 반환이 어려울 수 있음</li> </ul>
김정재 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정 규모 이하(1억 이하) 단체에 감사보고서의 첨부를 생략할 수 있도록 하는 규정을 삭제</li> <li>- 모집상황 및 사용명세 등에 대한 보고서를 허위로 작성한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단체 규모 별로 규제를 차별화하는 방향으로 나아가야 함</li> <li>- 고의가 없이 사실과 다르게 기재될 수 있고, 경미한 사실 오기재가 있을 수 있음</li> <li>- 과도한 처벌 규정</li> </ul>
유상범 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기부자는 공개된 사항만으로 기부금품의 모집상황 및 사용명세를 파악하기 어렵다고 판단하는 경우, 모집자에게 기부금품의 모집 및 사용에 관한 사항의 공개를 요청할 수 있음</li> <li>- 모집자는 요청받은 날로부터 10일 이내에 안내하여야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과도한 요구 있을 수 있음</li> <li>- 10일 기일 내 처리 어려움</li> </ul>
송언석 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록 대상임에도 등록하지 않고 기부금품을 모집한 때에는 그 모집 내용을 등록청에 신고하고, 모집한 기부금품을 기부자에게 반환하여야 함</li> <li>- 모집목표액이 10억 원 초과하면 1회 이상 등록청의 검사(자료제출, 출입하여 장부 검사 등)를 받도록 함(현행 50억 원)</li> <li>- 기부금품모집 등록을 한 모든 자에게 회계감사 보고서를 제출하게 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모집 등록 한 모든 자에게 회계 감사 보고서 제출하도록 할 경우 행정 비용 증가</li> </ul>

개정안		의견
윤재옥 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 법령은 기부금품의 모집 또는 접수행위에 대하여 검사할 수 있도록 규정하고 있는데, <u>검사 대상에 사용행위를 추가함</u></li> <li>- <u>필수적인 검사 대상으로 모집목표액이 10억원을 초과하는 경우로 확대함(현재 50억 원 이상)</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사 대상 확대로 행정력 낭비, 문제가 있는 경우 조사하는 방향 검토 필요</li> </ul>
정운천 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록청의 말소, 반환명령 사유에 기부자가 사용용도를 지정했음에도 <u>지정한 사용용도에 따라 사용하지 않은 경우를 포함함</u></li> <li>- <u>모집자의 결과 공개 사유에 대통령령으로 정하는 금액 이상의 기부금품을 기부한 자가 사용 내역 등 기부금품의 모집 및 사용과 관련한 자료의 공개를 요청하는 경우 포함</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기부자가 요청하는 시점에 결과 공유를 하여야 하는바, 수시로 결과를 정리하여야 하는 행정부담 증가</li> </ul>
안병길 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행안부는 <u>기부금품정보화시스템을 구축운영하여야 함</u></li> <li>- 모집자는 기부금품의 모집상황과 사용명세를 정보화시스템에 등록하고 이를 증빙하는 장부서류를 작성하고 갖추어야 함</li> <li>- 모집자가 모집 중단, 다른 목적으로 사용한 때에는 정보화시스템에 그 결과 공개</li> <li>- <u>벌칙: 3년 3천만 원에서 5년 5천만 원 이하로 개정</u></li> <li>- <u>기부금품의 모집상황과 사용명세를 정보화시스템에 등록하지 아니하거나 이를 증빙하기 위한 장부나 서류 등을 갖추지 않은 1년 이하, 1천만 원 이하 벌칙</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙 규정 과도함</li> </ul>

기부 투명성 요구가 기부금품법 개정안으로 이어지는 상황이나 문제가 되는 사안은 대부분 기부금품법에 따른 모집등록을 하지 않은 단체들이며, 위 법률의 규제를 강화한다고 하여 비위행위를 막는 효과를 기대하기도 어렵다. 기부금 모집에서의 사기, 사용에서의 횡령 등이 경우 형법에 따라 충분히 처벌 가능하므로 기부금품법에서 처벌을 강화하기 보다는 주무관청 등의 감독을 강화하여야 할 것이다.

현재는 앞에서 살펴본 바와 같이 국회에 상정되어 있는 개정안의 문제점을 피력하고, 대안을 제시하는 형태의 입법운동이 불가피하나, 장기적으로는 자유로운 기부금 모집을 허용하고, 필요한 사항만 규제하는 방식으로의 전면 개정이 추진되어야 할 것이다.

## 4. 나오며

제시된 3법 외에도 시민사회 관련 제·개정이 시급한 여러 법안이 산적해있다. 사회적경제 기본법안, 마을공동체 기본법안, 자원봉사활동 기본법 개정안, 공익활동가 공제회법안, 사회복지사업법 개정안, 협동조합기본법 개정안, 소비자생활협동조합법 개정안 등이 발의되어 있고, 비영리민간단체지원법 개정, 공익법인 관련 세법 개정이 추진 중이다. 정부는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부 개정안을 추진하며 입법예고를 거쳐 법제처 심사 중이다. 그 외에도 비영리법인 설립, 합병·분할, 전자서명 등과 관련한 민법개정, 의사록 인증 관련 공증인법령 개정 이슈 등이 있다. 시민사회발전기본법, 민주시민교육기본법, 기부금품법 제·개정을 통해 시민사회의 정의와 역할을 정립하고, 시민들의 기부와 활동 참여, 시민사회에 대한 관심 증대를 통해 관련 법제도의 미비점들을 조속히 해결해나갈 수 있기를 기대한다.

# 주제발표 II

시민사회 활성화를 위한  
정부-시민사회의 성과 평가와 추진전략

-시민사회 법제화를 중심으로

류홍변 || 시민사회위원회 제도개선분과 간사

# 시민사회 활성화를 위한 정부-시민사회의 성과 평가와 추진전략

-시민사회 법제화를 중심으로

류흥번

|| 시민사회위원회 제도개선분과 간사

## 1. 시민사회 성장과 활성화의 필요성

### (1) 시민사회 활성화를 통한 사회발전 전략 제기

- 현대 사회 운영구조로 ‘3분 사회론’은 익히 알려진 바임. 국가(정부)-시장(기업)- 시민사회(시민사회조직) 3영역으로 구분하고, 시민사회를 3섹터로 정의하고 있음.
- 과거 국가(1섹터)와 시장(2섹터) 중심의 사회가 실패하면서 3섹터로서 시민사회 역할의 중요성이 부각되었음. 즉 국가와 시장 중심의 사회발전 전략에서 벗어나 강한 시민사회 건설을 통한 사회발전 전략이 제시되고 있음.

### (2) 국가 책무와 역할로서 시민사회 활성화 비전과 전략

- 서구사회는 오래전부터 시민사회의 강화 및 활성화를 국가의 핵심전략으로 수립하고 있으며, 이를 국가의 책무로 인식하고 있음(영국 블레어 정부, 미국 클린턴 정부, 독일 슈뢰더 정부 등).
- 정부가 경제발전을 위해 시장의 생태계를 조성하고 기업의 경쟁력을 키우기 위

해 정책을 수립하고 관련 법제도를 제정하며 지원체계를 구축하듯이 시민사회 생태계를 조성하고 시민사회조직의 역량을 강화, 경쟁력과 힘을 키우는 제도 및 지원체계를 구축하는 것 또한 국가와 정부의 책무로 인식하게 된 것임.

- 대표적으로 영국의 경우 1997년 ‘제3의 길<sup>32)</sup>’을 표방하며 집권에 성공한 노동당 토니 블레어 정부는 영국이 처한 사회문제의 해결을 위한 강한 시민사회 형성의 필요성을 인식하고, 1998년 정부와 시민사회 간 공동비전과 이행계획을 담은 「사회협약(The Compact)」을 체결함. 1999년에는 지방정부와 시민사회 간 사회협약 체결해 사회협약이 전국적으로 확산되었고 2010년에는 정부-시민사회 간 파트너십을 통한 5개 목표를 담은 비전을 발표함. 이를 위해 정부 내 시민사회청을 신설하여 시민사회 생태계 조성 및 활성화에 정부정책을 집중하였음. 토니 블레어에 이어 당선된 보수당의 캐머런 정부는 시민사회 발전전략으로 시민에게 더 많은 참여와 권한, 역할을 강화하는 「빅 소사이어티<sup>33)</sup>」를 제시하고, 지역·마을 등 풀뿌리에서부터 시민사회단체의 역할을 강화한 2018년 ‘시민사회 전략’을 발표함. 지방정부에서는 ‘자원봉사 및 공동체섹터 전략’을 수립하였음. 정치적 입장은 다르지만 영국의 두 정부 모두 급변하는 사회변화와 시민들의 다양한 수요 증가에 대응하기 위해 새로운 국가 발전전략으로 시민사회 활성화, 강한 시민사회 형성을 추진하였고, 이를 위해 제도개선 및 생태계 구축에 앞장서 왔음.
- 실제 영국의 사회협약 5대 목표 48개 임무 중 정부의 32개 임무를 보면, 시민사회 활성화에 필요한 종합적인 정책 - 시민사회 독립성 보장 및 사회적 존중, 제도 개선, 기금·시설 등 시민사회 활성화에 필요한 자원 마련 및 지원, 지원 절차의 개선, 정책 전 과정에서 시민사회 참여, 정부 정책이 시민사회에 미치는 영향 등 - 이 제시되어 있음(별첨1 참조).

## 2. 정부의 시민사회 활성화 제도화 진단 - 법제화를 중심으로

### (1) 문재인 정부 이전 정부의 주요 시민사회 정책 - 시민사회발전위원회 운영

- 1987년 6.10 민주항쟁 이후 한국사회에서 시민사회 영역은 지속적으로 성장해

32) 제3의길 : 국가와 시장 주도의 사회발전 전략에서 벗어나 강한 시민사회 건설을 통해 경제성장과 사회발전을 실현하겠다는 정책비전. “역동적인 시민사회를 배양하는 것이 제3의 길의 핵심적 부분”임(기든스, 1998).

33) 빅 소사이어티는 테러 위협과 빈곤, 경제불황으로 양극화된 영국사회를 ‘붕괴된 사회’로 규정. 이를 해결하기 위해 개인의 사회참여, 커뮤니티 활성화, 이를 위한 시민사회 조직과 사회적기업의 역할 확대 필요성 강조

왔음. 김영삼 정부에서도 시민사회 법제 관련 논의가 없었던 것은 아니지만 실효성 있는 정책이 마련되지는 않았음. 1998년 김대중 정부 출범 이후 2000년에 「비영리민간단체지원법」이 제정되면서 시민사회 관련 지원 제도가 최초로 마련되었음. 그러나 이 당시 제정된 비영리민간단체지원법은 국가 차원의 지원 제도가 마련되었다는 측면에서 그 의미와 성과가 크지만, 시민사회 영역의 생태계 조성보다는 ‘단체지원사업’ 정도로 추진되었다는 한계가 분명하였음.

- 국가 차원에서 시민사회 영역을 제도적으로 접근하기 시작한 것은 노무현 정부를 시작으로 문재인 정부까지 이어져 온 「시민사회발전위원회」 관련 규정임.
- 시민참여정치의 새로운 장을 연 노무현 정부는 시민사회 역할의 중요성을 인식하여 2003년 국무총리 훈령으로 「시민사회발전위원회 규정」을 제정함. 엄밀하게 보면 ‘시민사회’영역 관련 최초의 법령이라 할 수 있음. 시민사회발전위원회 규정에 근거해 국무총리실 산하에 ‘시민사회 발전과 성장 기반을 마련하고 시민사회단체의 활성화를 위한’ 정책논의 기구로 「시민사회발전위원회<sup>34)</sup>」를 설치함. 시민사회발전위원회가 국가 차원에서 시민사회 활성화 10대 과제를 제시했다는 의의에도 불구하고, 단순 자문기구 이상의 기능과 역할을 벗어나지 못한 근본적 한계를 지녔다는 평가를 받음.
- 이명박·박근혜 정부 시기에는 진보적 시민사회를 정권의 반대세력으로 규정하면서 시민사회 정책 전반이 오히려 퇴행되었음. 지방재정법과 세법<sup>35)</sup> 등이 개정되면서 시민사회 활동을 위축시켜왔음. 다만 이명박·박근혜 정부 시기에도 시민사회발전위원회가 운영되었다는 점이며, 이명박 정부시기에는 시민사회발전위원회가 국무총리실이 아닌 별도의 특임장관실 산하 자문위원회 형태의 운영되었고, 10대 시민사회 정책과제를 마련하기도 하였으나 그 이상의 활동은 존재하지 않았음.

34) 3기 시민사회발전위원회 백서자료에는 위원회 구성 및 출범이 1기(2013.6~2015.5), 2기(2015.8~2017.7), 3기(2017.11~2019.10), 4기(2020.8~현재)로 기록되어 있음. 실제 시민사회발전위원회가 정식 기구로 출범·운영된 시기는 2003년 노무현 정부 시기이나, 2013년 박근혜 정부에서 기존 훈령을 폐지하고 새로운 훈령을 제정하면서 새로운 훈령 기준에 따라 시민사회발전위원회 기수를 산정해 표기함으로써 발생한 차이임.

35) 2014년 박근혜 정부시기 지방재정법을 개정. 32조 2의 2항‘지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다’는 조항을 신설하여 시민사회단체의 보조사업에서 운영비 사용을 제약함으로써 시민사회의 공익활동을 크게 위축시켰음. 또한 기부금 공제액을 소득공제에서 세액공제로 세법을 개정함으로써 고액기부자의 기부동력을 감소시켜 기부활성화를 저해함.

또한 이명박·박근혜 정부시기인 2010~2017년 사이에 시민사회단체의 기부금 모집활동과 관련이 있는 법인세법상 지정기부금단체 지정요건과 상증세법상 공익법인에 관한 관리 규제- 지정기부금단체 공개 확대, 공시의무 확대, 공익법인 회계기준 적용 등 -도 대폭 강화되었음.

- 참고로 노무현 정부와 이명박 정부 시기 시민사회발전(자문)위원회에서 제시한 10대 과제를 비교해보면, 아래 표와 같음. 두 정부에서 제시된 시민사회 주요과제 10개 중 8개 과제 - • 시민교육 • 자원봉사 • 기부활성화 • 지원 및 역량강화 • 국제연대 • 민관협력 • 제도 개선 • 추진기구 등-에서 전반적으로 유사한 내용을 보임. 다만, 노무현 정부의 시민사회발전위원회는 주로 시민사회단체와 정부, 국회, 지자체, 기업 등과의 거버넌스 강화를 4개 과제 영역에 걸쳐 제시할 정도로 민관협력을 매우 강조한 측면이 있음. 상대적으로 이명박 정부의 시민사회발전자문위원회는 시민사회발전법·제도 정비와 제3섹터 중앙부처 신설과 같은 정책이 강조되었음. 다만 두 정부 시민사회발전위원회에서 제시한 10대 시민사회 과제가 일부 반영되기도 했으나 전반적으로는 정책에 반영되어 추진되었다고 평가하기 어려움.

<표1> 시민사회발전위원회 시민사회 정책 10대 과제

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

## (2) 문재인 정부 시민사회 관련 정책 및 제도 추진 현황

### 1) 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제

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

36) 시민사회 활성화 정책 진단과 과제:법제도 개선과제를 중심으로(2019.11 대통령직속 정책기획위원회)

<표2> 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제<sup>36)</sup>

구분	정책과제	시민사회 관련 세부내용
2	반부패 개혁으로 청렴 한국 실현 (권익위·법무부)	(시민공익위원회 설치) '19년부터 민관이 공동 참여하는 시민공익위원회 설치 및 공익법인 투명성·공정성 강화
6	국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화 (법무부·행안부·인권위)	(시민사회 성장기반 마련) 시민사회발전기본법 제정, 시민사회 지원조직으로서 시민사회발전위원회 설치 등 시민사회 지원체계 구축 (자원봉사·기부문화 활성화) '18년부터 전국 민간 자원봉사 인프라 확충, 기부자 예우 강화 및 기부문화 조성 위한 국가·지자체 책무 강화
7	국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁 (국조실)	(국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 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 추진 주체 역량 강화 지원

## 2) 문재인 정부의 시민사회 제도 및 정책의 진단

### ○시민사회 관련 법률 제·개정 추진현황<sup>37)</sup>

- 다양한 영역으로 구성되어 있는 시민사회활성화전국네트워크<sup>38)</sup>는 문재인 정부 출범 후 시민사회 법제 관련 6대 우선 법안 - 시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법, 공익활동가 공제회법, 공익법인 설립 및 운영에 관한 법, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법, 비영리민간단체지원법-을 제안하였음. 시민사회가 제안한 6대 법안들은 20대 국회에서도 발의되었으나 임기만료로 자동 폐기된 법률임
- 6대 법안 중 시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법(민주시민교육원 설립), 공익법인 설립 및 운영에 관한 법(시민공익위원회 설치), 기부금품 모집 및 사용에 관한 법(기부활성화 등) 등 4개 법안이 국정과제로 채택됨.
- 21대 국회에서는 시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법, 공익활동가 공제회법이 시민사회 제안으로 입법 발의되었고, 공익법인 설립 및 운영에 관한 법은 여당의원 및 정부(법무부) 입법으로 발의 또는 발의 예정에 있으며, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법은 시민사회를 포함해 다수의 의원들이 입법 발의하였음.

<표3> 문재인 정부에서의 시민사회 관련 제도 추진현황

법안명	성격	현황 및 대표의원	시민사회 협의	정부와의 합의	
① 시민사회발전 기본법 (제정)	문재인 대통령 공약 및 국정과제	20대	진선미의원	시민사회 협의 및 수정안/임기만료 폐기	<u>행안부와 공감대 형성</u> - 법안 검토 및 조정 합의
			권미혁의원		
		21대	진선미의원	20대 국회 합의안	
			민형배의원	시민사회 합의안	
② 민주시민교육 지원법 (제정)	문재인 대통령 공약 및 국정과제	20대	남인순의원	시민사회 협의 및 수정안/임기만료 폐기	<u>행안부와 공감대 형성</u> - 법안 검토 및 조정 합의
			소병훈의원		
		21대	남인순의원	시민사회 협의 및 수정안	
			한병도의원 (행안위)		

37) 여기서 언급하는 시민사회 관련 법제는 시민사회활성화전국네트워크에서 제안한 법안을 의미함. 시민사회활성화전국네트워크 외 사회적경제, 마을, 사회혁신, 자원봉사 등에서 사회적경제기본법, 마을공동체기본법, 자원봉사기본법, 사회혁신법 등을 별도의 법안으로 입법 발의하였음.

38) 소속단체 : 시민사회단체연대회의(304개), 한국시민사회지원조직협의회(23개), 한국자원봉사센터협회(225개), 한국마을지원센터연합(46개), 국제개발협력민간협의회(138개), 한국사회적경제연대회의(54개), 전국지속가능발전협의회(103개), 한국지역재단협의회(11개)

법안명	성격	현황 및 대표의원		시민사회 협의	정부와의 합의
③ 공익법인 설립 및 운영에 관한 법 (전부개정)	문재인 대통령 공약 및 국정과제	20대	윤호중 (법사위)	임기만료 폐기	TF등을 통해 법무부 입법발의 시민사회 차원의 법안발의(X) 발의법안 시민사회와 이견존재
		21대	윤호중 (법사위)	-	
			법무부	TF안	
④ 기부금품 모집 및 사용에 관한 법 (개정)	문재인 대통령 공약 및 국정과제	20대	진선미의원	시민사회 합의 및 수정안/임기만료 폐기	행안부와 법안 협의 중
			이재정의의원		
		21대	진선미의원	시민사회안	
			박완주의의원 (행안위)	시민사회 합의안 수정	
⑤ 비영리민간단체 지원법 (개정)		20대	권미혁의원	임기만료 폐기	행안부와 이견 존재
		21대	-	-	
⑥ 공익활동가 공제회법 (제정)		20대	유재중의원	시민사회 합의안 /임기만료 폐기	행안부와 협의 부재
		21대	민형배의원 (정무위)	시민사회 합의안	

### 3) 문재인 정부의 시민사회 제도화 약평

○시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정(대통령령)<sup>39)</sup>의 제정은 시민사회 제도화에서 의미있는 성과로 평가됨

- 2019년 5월 시민사회발전위원회 주최 ‘시민사회발전 대토론회’에서 공론화된 이후 대통령 직속 정책기획위원회 주관으로 시민사회TF를 구성, 6개월간의 논의과정을 거쳐 규정안이 제출되었고, 정부 검토를 거쳐 2019년 12월 입법예고, 2020년 5월 26일 국무회의를 통과하면서 공표되었음.
- 「시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 제정<sup>40)</sup>은 국가 최초로 시민사회 활성화를 국가의 책무로 규정하고 시민사회 생태계 조성을 시책사업으로 추진하도록 의무화하는 최초의 법령이라는 점에서 그 의미가 큼.
- 대통령령 제정을 통해 국가 차원에서 시민사회 기본계획 수립 및 시행계획 수립, 이행평가 등의 정책 및 제도화를 추진할 수 있는 근거를 마련하였다는 점에서 매우 의미있는 진전으로 평가됨.

39) 2021. 5. 4. 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」으로 일부개정

40) 본 규정 제정으로 2003년에 국무총리 훈령으로 제정되어 운영되어왔던 「시민사회발전위원회 운영규정」은 폐지되었음.

- 국무총리 훈령 ⇒ 대통령령으로 위상격상
- 컨트롤타워로서 시민사회발전위원회 위상 강화 : 차관급 ⇒ 장관급
- 시민사회 발전 및 공익활동 증진 기본계획 수립 의무화
  - 시민사회 발전 및 공익활동 증진 시행계획 수립 : 관계 중앙행정기관의 장과 시도지사
- 지역시민사회 활성화의 제도적, 조직적 근거 마련
  - 시도별 시민사회 발전 및 공익활동 증진 조례 제정
  - 시·도 시민사회발전위원회 구성
  - 시민사회 발전과 공익활동 증진 시·도계획 수립
- 시민사회 관련 연구기능 활성화 기반 마련

○대통령령에 근거한 후속조치 시행으로 시민사회 활성화 기반 확산

- 4기 시민사회발전위원회 구성 및 운영(2020년 8월 출범)
  - 35명 위원 참여(민간위원 26명 / 정부위원 9명)
  - : 전체회의 3회 / 위원장 및 분과회의 12회 / 실무위원회 등 총 22회 개최
  - 전체회의 및 분과(제도개선분과와 소통협력분과)로 운영 중임
- 국가 최초로 「시민사회발전기본계획」 수립 중
  - 시민사회발전기본계획 연구용역 완료(2020.6~2021.1월/ 한국행정연구원)
  - 기본계획 수립 실무TF 운영(2020년 6월~2021년 4월)
  - 기본계획 수립 초안 완료 예정(2021. 6월):부처회람 및 시민사회 공론화 등
- 시도 시민사회발전위원회, 기본 및 시행계획 수립, 조례 제정 근거 마련
  - 시민사회발전과 공익활동 증진을 위한 표준조례 작성/권고(2020.12월)
  - 전국 시도 순회간담회 개최 중(5개 시도 완료)
  - 서울시, 충남, 울산 등에서 조례 제정 완료

○일부 규정 및 지침의 제·개정 - 협치형 민간위탁 활성화 가이드라인 및

비영리민간단체 공익활동지원 집행지침 개정 등

- 정부는 정부혁신과제로 협치형 민간위탁시설 운영에 관한 규정 논의를 통해 지난 9월 「협치형 민간위탁 활성화 가이드라인」을 작성, 전국 지방자치단체에

배포하였음. 마을만들기, 사회적경제, 비영리공익활동, 청년활동 등을 지원하는 중간지원조직들이 증가하면서 기존의 ‘시설형’ 또는 ‘사무형’ 민간위탁사무와 달리 주체의 자발성과 가치지향성, 네트워크 지향성을 특징으로 하고 있지만, 관리규정은 기존 민간위탁사무의 규정과 지침에 의해 운영됨으로써 위탁법인과 지자체간의 갈등이 증폭되었고 이에 따른 제도개선 요구가 강하게 제기되었음. 이번 가이드라인을 통해 위탁법인 관리 수수료 문제와 계약방식에서 개선 근거를 마련함.

- 비영리민간단체 공익활동지원 집행지침 개정도 작지만 의미있는 성과임. 비영리 민간단체 보조사업에서 지속적으로 문제제기 되었던 조항으로 자부담 의무제도 폐지, 5종의 정산 서류를 3종으로 간소화, 강사비 지급과 관련해 상대적으로 저평가되었던 시민단체 활동가들의 경력 재산정, 그동안 강의를 하더라도 비용지급이 불가능했던 단체 임직원에게 강사비의 50% 내에서 예산을 편성할 수 있는 근거를 마련함으로써 비영리민간단체 보조사업을 보다 효율적으로 운영할 수 있는 계기를 마련함.
- 그 외 부분적이지만 공익법인 공시약식 및 공시제도를 개선한 점, 온라인 총회 관련 지침을 마련한 점 등은 소소하지만 시민사회 제도의 작은 변화로 판단됨.

○그러나 정작 가장 중요한 시민사회 법률 제·개정 이행은 전혀 기대에 못 미침.

- 그러나 이러한 성과는 촛불시민혁명으로 탄생한 정부, 광장의 민주주의를 시민사회 제도화로 정책시키겠다는 문재인 정부의 국민적 약속에 비하면 시민사회 기대에는 한참 못 미침. 이 정도의 결과를 성과로 평가하는 것이 타당한가 싶은 정도로 아쉬움과 안타까움, 비판이 적지 않음.
- 특히 시민사회 제도과제는 문재인 대통령의 국정과제로 반영되었지만 임기 4년이 끝나가는 지금도 매우 요원한 상태임. 법률 제·개정은 고사하고 시민사회 관련 법안 어느 것도 야당의 반대를 이유로 상임위 안건으로조차 상정되지 못한 것이 현실임. 민주시민교육지원법은 15대 국회에서부터 20대 국회까지 매번 발의되었으나 제대로 된 논의 없이 국회 임기만료로 자동 폐기되었고, 시민사회발전기본법, 공익법인법, 기부금품법, 비영리민간단체지원법 등도 20대 국회에 모두 발의되었으나 안건 상정조차 해보지 못한 채 20대 국회 임기만료로 자동 폐기되었던 전철을 되풀이하지 않을까하는 우려가 제기됨.

- 안타까운 것은 이전 국회에서는 의석수가 충분하지 않아서 입법추진에 어려움이 있다는 주장에 이해되는 부분도 있었지만 21대 국회는 여당이 180석의 압도적 다수당인 점을 고려할 때 반대의견이 강한 야당과도 적극적인 협의와 협상을 통해 법안을 통과시키기 위한 실질적인 노력이 필요함. 따라서 현재와 같이 사실상 시민사회 법안을 손놓고(?) 있는 상황은 이해하기 어려움. 문재인 정부와 여당이 과연 시민사회 법제화에 의지가 있는 것인지 의심하지 않을 수 없는 상황임. 실제 시민사회 관련 법안 발의 과정에서도 정부와 여당의 주도적인 입법 노력을 확인하기 어려움. 시민사회의 요구를 반영하여 법안을 발의하는 수동적인 태도가 대다수이거나 법안 통과를 위한 실천적 노력 없이 법안 발의만 반복되는 경우도 존재함.
- 특히 앞서 국정과제로 제시된 시민사회발전기본법, 민주시민교육법, 사회적경제기본법, 사회혁신법, 마을공동체기본법 등의 시민사회가 요구해 온 주요 법안들의 제·개정은 고사하고, 그나마 정부 의지가 반영되고 있는 기부금품법, 공익법인법은 시민사회 활성화가 아닌 오히려 시민사회를 더욱 규제하는 악법(?)으로 발의되고 있어 시민사회의 비판이 제기되고 있는 점을 고려하면 촛불시민혁명으로 탄생한 정부와 여당인지 의심하지 않을 수 없음.
- 공약과 국정과제는 문재인 대통령은 물론 정부여당 스스로가 한 국민적 약속임. 따라서 책임 있는 이행조치와 노력이 전제되어야 함. 그런 점에서 문재인 정부와 정부여당이 보여주고 있는 시민사회 관련 법제화 상황은 무관심, 무책임, 무능력이라는 비판을 받을 수밖에 없음.

### 3. 정책제안

#### (1) 국가 주도에서 시민사회 활성화를 통한 사회문제 해결이라는 인식변화 필요.

- 한국사회는 여전히 기울어진 운동장임. 국가-시장-시민사회 영역이 균형적 관계이기 보다는 국가와 시장 우위의 사회이고 시민사회 영역은 갈수록 약화되고 있음. 이는 지속가능한 사회발전과 민주주의 실현이라는 측면에서도 바람직하지 않은 사회구조임. 국가와 시장 못지않게 시민사회를 강화하는 것이 필요하며, 이는 촛불시민혁명으로 탄생한 문재인 정부에 기대하는 국민적 요구라고 생각함.

- 지금까지 나타난 문재인 대통령과 정부여당의 시민사회 정책은 실패했음. 이는 시민사회에 대한 인식의 결여에서 기인한다고 생각함. 문재인 대통령은 수차례 시민사회를 ‘국정의 동반자이자 참여자’로 언급하지만 시민사회를 여전히 주창형 운동으로 인식, 촛불시민혁명과 같은 위기 시기에 협력해야 할 주체 또는 사회현안과 갈등 시 정책대안 제시나 갈등조정자 역할, 비슷한 사회의식을 가진 우호적인 세력 또는 협력대상, 크고 작은 지원 대상 정도로 인식하는 경향이 큼. 또는 시민사회 출신 인사들을 장관 등 고위급 인사로 발탁하거나 시민사회와 몇 번의 간담회나 의견수렴 절차를 개최하는 것으로 시민사회를 국정의 동반자로 인식하고 있는 듯함. 즉 3섹터인 시민사회의 활성화를 국가 또는 사회의 발전전략 차원에서 인식하거나 정책을 구상하지 못하고 있으며, 그 결과로 사회문제 해결의 파트너 즉 협치의 주체로 인식하고 있지 못함.
- 최근 한국사회의 주요 이슈인 코로나19 위기나 기후위기 극복, 검찰개혁 등의 사안에서 문재인 정부와 여당의 대응방식은 여전히 국가가 모든 것을 해결하려는 국가 주도의 사회발전 패러다임이 작동하고 있음을 확인할 수 있음. 정책 컨트롤타워로서 국가의 역할이 중요하지만 문제해결 과정은 시민사회와 협력.협조 없이 성공하기 불가능함. 오히려 국가의 과도한 개입과 일방적 추진은 문제해결보다 국민적 불신과 사회갈등을 초래하는 경우가 많음.
- 기후위기의 경우, 문재인 대통령이 2050년 탄소중립사회를 선언하고 이를 실행하기 위한 수많은 정책과 예산을 제시하고 있지만 그것만으로 문제 해결을 기대하는 것은 시대착오적임. 이명박.박근혜 정부 시기에도 기후위기 관련 국가온실가스 감축목표를 선언을 하고 수많은 유사 정책을 제시했지만 오히려 온실가스 사용량은 증가하는 등 정책의 실패를 보여 왔음. 문재인 정부에서의 기후정책이 이전 정부들보다 진일보한 것은 사실이지만 정책 추진방식과 과정은 정부 중심의 일방성이 강하다는 측면에서 크게 다르지 않음. 기후위기 극복은 결코 정부의 선언과 정책 제시만으로 성공할 수 없음. 시민사회의 광범위한 참여와 공론형성, 지속적인 사회적 압력과 시민행동이 높아질 때 비로소 해결될 수 있는 사회적 문제들임. 이는 코로나19 위기극복 과정도 크게 다르지 않음.
- 문재인 대통령과 정부여당은 시민사회 활성화와 이를 위한 제도화를 또 하나의 법제정이 아닌 시민이 사회 주체가 되는, 국민주권 시대에 맞는 한국사회의 새로운 사회발전 전략 및 사회문제 해결의 관점에서 정책 추진이 검토되어야 함.

**(2) 문재인 대통령과 정부여당의 시민사회 관련 국정과제에 대한 이행 점검 필요**

- 문재인 대통령의 임기가 끝나가고 있음. 앞서 언급한 것과 같이 문재인 정부의 100대 국정과제 중 시민사회 관련 국정과제 추진이 어디까지 와 있는지 점검해야 할 시기임.
- 문재인 정부의 공약과 국정과제는 국민적 약속임. 촛불시민혁명으로 탄생한 정부와 여당이 국민과의 약속을 외면해서는 안 됨. 광장의 민주주의를 시민사회 제도화로 강화해야 하는 문재인 정부의 책임과 사명은 매우 큼. 그런 점에서 시민사회 국정과제 추진에 대한 엄정한 평가가 필요함.
- 남은 임기 1년 동안 시민사회 국정과제 이행에 대한 방안을 마련해야 함. 이를 위해 시민사회 국정과제와 관련 있는 정부 부처를 포함해 청와대와 여당, 시민사회발전위원회, 시민사회 등이 참여하는 ‘시민사회 국정과제 이행TF’를 구성할 것을 제안함.

**(3) 시민사회 우선 법안으로 시민사회 3법 제·개정 추진할 것을 정부여당에 제안함**

- 현재 시민사회가 제안한 많은 법안들이 존재함. 발의된 시민사회 모든 법안들이 중요하고 시급하지만 시민사회 전체의 활성화와 성장기반 조성 차원에서 시민사회 3법(시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법, 기부금품법)을 일괄법 형태로 우선 법안으로 추진할 것을 제안함.
- 시민사회 3법은 무엇보다 ■ 문재인 대통령의 시민사회 분야 국정과제라는 점 ■ 시민사회 활성화의 가장 기반 또는 기본이 되는 법안이라는 점 ■ 시민사회에서 20여 년 동안 추진되어 온 법안으로 법안의 완성도나 시민사회 전체의 사회적 합의가 상당히 이루어진 법안이라는 점, ■ 정부(행안부)와 여당, 시민사회 간의 법안 합의가 이루어진 법안<sup>41)</sup>이라는 점에서 우선 추진 과제로 제안함.
- 특히 내년 3월 대선을 앞두고 하반기 각 당에서 대선후보 경선 등으로 국회 입법활동이 제한적일 것을 고려할 때 문재인 대통령 임기 중 6월 국회가 사실상 마지막 입법 시기가 될 수 있다는 우려와 절박함이 있음.
- 이에 문재인 정부의 시민사회 공약이자 국정과제인 시민사회 3법에 대한 이행 책임 차원에서 시민사회 3법을 정부여당의 전략입법으로 채택하고 야당과의 진지하고 치열한 토론과 협상을 통해 6월 국회에서는 일괄 통과시킬 것을 요구하는 바임.

41) 시민사회발전기본법, 민주시민교육지원법은 행안부·여당의원·시민사회 간 상당한 합의를 이루었고, 기부금품법은 행안부와 법안TF 구성해 논의 중임

#### (4) 시민사회의 입법의 절박함만큼, 시민사회 단체들의 적극적 시민행동 조직해야

- 지난 20여 년 동안 시민사회단체들은 시민사회 제도화를 위해 수많은 노력을 해왔고 시민사회의 노력과 헌신 그 자체는 존중받아야 함. 그러나 입법 추진 전략과 방식에 대해서는 냉정한 평가와 더불어 그간 시민사회 제도화의 노력이 실패한 이유와 원인에 대한 진단도 필요함.
- 우선 입법 전략 측면에서 시민사회의 방식은 크게 몇 가지 방식을 취해왔음. ■ 시민사회가 입법안을 만들고 개별의원을 대표의원으로 발의하면서 개별의원에게 법안 통과에 책임을 전적으로 위임 또는 의존하는 방식으로 추진하였고, ■ 매 국회 때마다 다수의 법안을 발의하면서 개별법 형태로 분리하여 추진해왔으며, ■ 보수(야)당의 반대를 고려하여 조용한 방식(low-key)으로 입법 활동을 추진해 왔음. 또한 ■ 반대하는 당에 대한 설득과 협력 노력이 부재하였고 ■ 시민사회 다양한 영역이 성장함에 따라 시민사회 영역별로 법안을 발의하고 법제·개정을 추진해왔음.
- 이러한 입법 전략 또는 방식은 유용한 측면도 있었을 것으로 판단되나 그동안 수차례의 법제·개정에서 실패했던 경험을 고려한다면 새로운 접근과 전략변화가 필요했다고 보여짐. 그런 점에서 ■ 개별법이 아닌 일괄법으로 ■ 조용한 방식(low-key)이 아닌 적극적인 입법활동((hi-key)으로 ■ 개별 의원이 아닌 정부여당 차원의 전략입법으로 추진하는 입법전략이 필요한 시점임. ■ 쉽지는 않지만 반대하는 보수야당의 설득 노력과 전방위적이고 체계적으로 추진해야 함. 특히 시민사회 활성화가 진보 시민운동단체만을 지원하는 제도가 아니라 진보와 보수를 포함해 다양한 주민조직 등 시민사회조직 전반을 지원함으로써 시민사회의 건강한 생태계를 조성하는 것임을 설득할 필요가 있음.
- 또한 ■ 시민사회가 시민사회 영역별 법안 제·개정 중심의 대응 방식을 넘어 영역별 법안과 공통의 법안을 연계하거나 우선 입법 과제를 선정하는 등의 전략적 연대와 협력이 필요함. 사실 전통적인 시민사회조직의 사회적 영향력이 약화되고, 이에 비해 마을과 사회적경제, NPO 등 새로운 시민사회 영역의 성장으로 시민사회 저변이 확대되기는 했으나 시민사회 전체적인 힘과 역량은 아직 미약한 것이 사실임. 그런 점에서 시민사회 각 영역별 법안 대응이 쉽지 않은 구조라는 점에서 시민사회 제 영역이 연대협력을 통해 힘을 집중할 필요성이 제기됨.
- 앞서 언급한 바와 같이 문재인 정부 임기 말인 점을 고려할 때 시민사회 제도

화를 위한 시민사회 차원의 전방위적인 총력대응이 필요함. ■ 촛불시민혁명으로 탄생한 문재인 정부이고 ■ 야당과의 협상력을 적극 가질 수 있는 180석의 절대 다수 여당이며 ■ 국정과제 채택으로 인한 정부 부처와의 입법 공감대가 형성(보수야당 못지않게 정부(행정) 차원의 입법 반대가 법 제개정 실패의 주요원인이었음)된 점 등 유리한 입법 환경은 향후 다시 오기 어려운 입법 기회임. 특히 5월 새로운 당 지도부가 선출된 후 ‘정부여당(야당)-시민사회 간 시민사회 제도 입법 정책협약’추진도 적극 검토해볼 필요가 있음. 우선 입법의 절박성, 시기적 촉박성 등을 고려할 때 시민사회 전체가 6월 입법에서부터 총력대응에 나설 것을 제안하며 오늘 토론회가 이를 촉진하는 계기가 되기를 기대함.

#### (5) 시민사회발전위원회<sup>42)</sup>의 책임과 역할이 어느 때보다 필요한 시기.

- 제도적으로 보면 시민사회발전위원회가 시민사회 정책 및 제도화의 컨트롤타워로서의 기능과 역할을 부여받고 있음. 문재인 정부 출범 후 3기 위원회에 이어 4기 위원회가 출범하면서 시민사회 관련 많은 정책 진단과 제안, 권고를 추진해 왔음. 실제 3기 시민사회발전위원회에서 시민사회발전기본법을 비롯해 기부금품법, 공익법인법, 비영리민간단체지원법 등 시민사회 관련 법 등 시민사회 제도 개선을 논의해왔고 입법 촉구를 한 바 있음. 다만 아쉽게도 기대만큼 입법 성과는 만들지는 못했음.
- 대통령령 제정으로 위상이 강화된 4기 위원회가 출범해 「제도개선분과」를 구성해 시민사회발전기본법, 공익법인법, 기부금품법 등을 검토하고, 관계 부처와 정책협의 및 정책건의서를 제출하는 등의 활발한 제도개선 노력을 추진하였지만 여전히 행정력과 집행력을 갖는 기구가 아니라는 점에서 많은 한계<sup>43)</sup>를 드러내고 있음.
- 하지만 시기와 조건, 시민사회발전위원회의 노력과 활동에 따라 시민사회 제도화 입법에 적지 않은 영향을 줄 수도 있음. 시민사회발전위원회가 시민사회의 요구와 정책을 책임 있게 추진할 의무가 있다는 점에서 지금보다 강력한 정책적 노력과 행동이 필요함. 즉 대통령령에 의해 구성된 조직인 만큼 문재인 대통

42) 2021. 5. 4. 대통령령 개정으로 시민사회위원회로 명칭 변경

43) 3기 시민사회발전위원회는 활동을 마무리하면서 시민사회발전위원회의 활성화 및 정책 추진력을 강화하기 위한 국무총리실 내에 시민사회소통협력실과 같은 전담 사무국 설치의 제안을 바 있음.

령과 직접적인 대화(방문)를 통해 시민사회 국정과제 이행을 촉구하는 보다 적극적인 방안을 검토할 필요가 있음. 정부여당 및 야당 지도부와도 시민사회 입법 추진에 대해 협의 및 협력을 요구하고 실행해야 함. 이번에 시민사회 3법 등 시민사회 제도 개선과 관련한 대통령과 정부, 국회 차원에서 책임 있는 조치가 이루어지지 않는다면 위원 전원이 사퇴하는 각오로 대응해야 함.

- 시민사회발전위원회 개별 위원으로서 4기 시민사회발전위원회에 주어진 임무와 사명이 시민사회 입법과제이고, 지금이 시민사회발전위원회에 부여된 사명과 책임을 위해 행동해야 할 때라고 생각함. 시민사회발전위원회가 한국사회가 진정한 시민사회로의 전환하는 밑거름이자 분기점이 되길 기대함.

[별첨 1] 영국의 시민사회 정책

1. 영국 블레어 정부의 「사회협약 목표와 약속 - 2010 비전」

목표	정부·시민사회단체 임무	
<p>목표1. 강력하고, 다양하며 독립적인 시민사회</p>	정부	<p>1.1 시민사회단체의 독립성 존중 및 지원 1.2 정부 협력 시 시민사회단체에 대한 자원지원 1.3 국가 및 지역지원의 필요에 대한 내각의 인식 1.4 시민사회단체의 데이터 및 정보 접근 향상 지원 1.5 국가 소유의 부동산 및 자원에 대한 접근성 지원 등 시민사회단체에 대한 다양한 지원방법 고려 1.6 자원봉사자들의 정보접근 허용, 절차 간소화</p>
	시민사회 단체	<p>1.7. 시민사회단체 캠페인, 지지활동에 대한 근거 제공 1.8. 재정적 또는 그 외 정부와의 관계에 상관없이 시민사회단체 대표 명분에 중점을 두고 독립적인 활동</p>
<p>목표2. 정책, 프로그램 및 공공 서비스를 효율적이고, 투명하게 고안 및 개발</p>	정부	<p>2.1. 사회,환경,경제적 가치를 바탕으로 정책, 프로그램 및 서비스를 고안, 개발 등 2.2. 정책 및 프로그램 개발이 사회적 행동 장려와 지역사회 권한 부여 등에 미치는 영향 고려 등 2.3. 정책, 프로그램, 서비스 고안 최초단계에서부터 시민사회단체와 협력 등 2.4 시민사회단체의 대응 준비 기간 보장, 협의 등 2.5. 의견 청취와 의견에 대한 피드백 등 2.6. 새로운 정책, 입법 및 지침이 시민사회, 특히 소규모 단체에 미치는 영향 평가</p>
	시민사회 단체	<p>2.7. 정부와의 협의 추진 및 그에 대한 대응 2.8. 정부 건의시, 대표역량, 근거의 명확한 제공 2.9. 아이디어 제시할 때 증거기반 해결안 집중</p>

목표	정부-시민사회단체 임무	
<p>목표3. 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스</p>	정부	<p>3.1. 시민사회단체의 공공서비스 참여 기회 확대 등 3.2. 보조금, 계약, 대출금융, 부동산의 활용 등 시민사회단체에 자금 또는 자원을 제공해줄 수 있는 다양한 방법 고려. 정부자금 접근 장벽 제거 등 3.3. 모든 자금 관련 결정에 대한 명확한 근거 제공, 투명성 보장 3.4. 목적달성을 위한 소요될 시간 반영 3.5. 목적과 성과 달성에 알맞은 적용 및 입찰 절차 등 3.6. 성과의 가치 평가, 관리 감독 방법 등에 대한 시민사회단체와 합의 등 3.7. 계약 입찰시, 동등한 처리 등 3.8. 시민사회단체의 보조금에 간접비용의 포함할 수 있음에 대한 인지 3.9. 주계약업체와 외주업체간 협약서의 원칙 준수, 위험 분담 등 3.10. 적절한 자금 및 재원 조달 모델 등 사항 3.11. 모든 관련 기관의 본 협약서 준수 의무 등 3.12. 유럽의 자금배분 시 본 협약서 적용 사항 등 3.13. 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 실효성 등에 대한 피드백을 공공의 영역에서 다룰 것 고려 등</p>
	시민사회단체	<p>3.14. 자금 제공의 적합성 보장, 성과 달성 방식 명료화 3.15. 자금 사용 시 자금 제공자에게 상황변화에 대한 사전 고지, 위험 관리 등 3.16. 내외부 모니터링, 개방적이고 투명한 보고 3.17. 해당되는 경우, 프로그램과 서비스의 사회적, 환경적, 또는 경제적 가치 입증 3.18. 사용자 및 지역사회가 정부에게 피드백을 제공하도록 독려 3.19. 시민사회단체가 정부자금을 제공받는 것에 대한 정부공개에 대한 타당성 인지</p>
<p>목표4. 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 확실한 준비</p>	정부	<p>4.1. 재정적 관계 종결 발생 시 이전에 성과향상 조치 일정에 대해 시민사회단체와 합의 4.2. 자금감축, 자금제공 종결 결정시 파생 영향 평가 4.3 미래의 자원에 대한 제약 또는 변화 발생 예측 시 시민사회단체와 논의, 대응기획 제공 등 4.4. 자금 제공 등 변경 시 최소 3개월 전에 서면으로 고지, 분명한 이유 제공</p>
	시민사회단체	<p>4.5. 수혜자 및 해당 단체에 미치는 잠재적인 부정적 영향을 감소시키기 위해 자금 종료에 대한 계획 수립 4.6. 프로그램 및 자금 제공에 대한 검토시 긍정적으로 기여 4.7. 자금 제공변경이 미치는 각종 영향을 최소화하는 방식에 대해 정부에 자문</p>
<p>목표5. 평등하고 공정한 사회</p>	정부	<p>5.1. 사회 소외 약자를 대변, 지원 등을 하는 시민사회단체와 협업 등 5.2.. 특정 사회적 약자 또는 소수자 집단을 대표하는 조직들이 국가자금을 동등하게 접근해야 함을 인지 등 5.3. 불법적인 차별 철폐, 평등 증진, 소수자 및 사회적 약자를 위한 목소리를 낼 수 있도록 실질적인 조치 이행</p>
	시민사회단체	<p>5.4. 정부기관으로부터 자금을 제공받을 경우, 단체수행업무가 해당 기관의 평등증진, 차별철폐의 임무에 기여하는지에 대한 입증 5.5. 불법적인 차별철폐, 평등증진, 보다 강력한 지역사회를 구축하기 위한 자금조달에 대한 입찰 등의 실질적인 조치 수행</p>

\*출처: Office for Civil Society ([www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk)) 협약서 내용을 재구성

## 2. 영국 캐머런 정부의 「2018년 시민사회 전략」

분야	미션	정부역할
사람 (People)	<p>일생에 걸친 사회적 기여 복돋우기</p> <p>미션1: 연결되고, 풍족한 사회</p> <p>미션2: 책임 있는 사람</p> <p>미션3: 청년을 위한 기회</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈련된 공동체조직가(Community Organizer)를 2020년까지 3500명 양성: 공동체의 의견을 수렴하고, 공동체를 연결</li> <li>- 15~17세 청소년의 사회참여 촉진을 위해 전국시민봉사신탁 (National Citizen Service Trust) 설립: 시민사회 조직과 기업의 협력을 통한 청소년 사회참여 및 진로 지원</li> </ul>
장소 (Places)	<p>지역 공동체를 위한 권한 이양과 투자</p> <p>미션4: 임파워먼트</p> <p>미션5: 투자</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체 의사결정 과정에 참여하는 민주주의 증진 프로그램</li> <li>- 주택부서와 함께 지속가능한 지역의 공간을 만드는 협업</li> <li>- 공동체 만들기 등을 통한 지역자산에 대한 소유권 갖도록 유도</li> <li>- 커뮤니티를 위한 새로운 모금 모델 개발</li> </ul>
사회영역 (Social Sector)	<p>민간단체와 사회적 경제에 대한 지원</p> <p>미션6: 시민사회의 목소리</p> <p>미션7: 사회영역의 자금조성과 출자</p> <p>미션8: 리더십, 지원, 그리고 규제</p> <p>미션9: 디지털에 자신감을 갖는 사회영역</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회협약의 발전</li> <li>- 시민사회의 발언력을 높이고 강화 위한 법률 외적인 방안 모색</li> <li>- 사회문제를 해결하는 대규모 펀드를 조성할 수 있는 기부자 풀(pool) 구축 및 기부활성화</li> <li>- 사회영역의 디지털 역량강화</li> </ul>
민간영역 (Private Sector)	<p>공공선을 위한 사업, 금융, 기술의 촉진</p> <p>미션10: 책임 있는 기업</p> <p>미션11: 공공선을 위한 금융</p> <p>미션12: 기술의 역할</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 사회적 책임 강화</li> <li>- 포용적인 경제 파트너십을 발전시킴</li> <li>- 금융적인 배제 없이 독립적인 조직들이 파트너들과 일할 수 있도록 복권기금(Lottery Fund)과 협력</li> </ul>
공공영역 (Public Sector)	<p>협력적 수탁(collaborative commissioning)의 보장</p> <p>미션13: 협력적 권한위임을 위한 프레임</p> <p>미션14: 공공서비스의 미래를 위한 자금조성</p> <p>사회적 가치를 위한 수탁</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공서비스의 공동생산자이자 전달자로서 시민사회</li> <li>- 공공서비스를 전달하고자 하는 사회적영역 조직들과 상호협력</li> <li>- 공공조달에 구매에 있어서 상품과 서비스가 사회적 가치를 만들어내도록 촉진(사회적 가치법에 근거)</li> <li>- 정책결정과정에서 사회적 가치가 적용되도록 함</li> </ul>

\* 출처: HM Government 2018. 자료를 토대로 표로 구성

# 지정토론

시민사회현장연구자모임 들파 대표 || 김소연

국제개발협력민간협의회(KCOC) 정책·교육센터장 || 신재은

국회 입법조사처 입법조사관 || 하혜영

시민사회위원회 소통협력분과위원장 | 대구시민센터 대표이사 || 윤종화

국무총리실 시민사회기획행정관 || 오정우



# 시민사회 활성화에 대한 21대 국회의 최소한의 책무

김소연

|| 시민사회현장연구자모임 들파 대표

기조 발제에서도 강조됐듯, 지금 우리는 사회불평등과 기후위기 극복이라는 인류사적 도전에 직면해 있다. 양극화의 심화, 실질과 해고의 상시화, 이상기후와 감염병 증가 등 우리가 직면한 과제는 근대 이후 인류가 구축해온 사회운영체제의 결과이다. 해법은 새로운 관점과 전략을 요구한다. 국가(정부)와 시장(기업) 중심의 사회운영으로는 시대가 맞닥뜨린 문제를 해결할 수 없다.

## 시민사회의 의미와 가치

‘시민사회(civil society)’는 현대적 개념이지만, 그 연원은 고대 그리스까지 거슬러 올라간다. ‘어떠한 사회운영체제가 이상적인가’라는 근원적 질문에서 고대, 근대, 현대를 거치면서 사상가들은 국가, 시장과는 독자적인 영역으로 시민사회를 정의하고, 그 가치와 역할을 논의해왔다. 오늘날 시민사회는 국가와 시장 영역에서 발생하는 권력 남용과 자원 독점을 견제하면서 능동적 시민, 사회적 자본, 자율적 공론장을 창출하는 공동체적 삶의 중요한 토대이자 민주주의 발전의 동력으로 이해되고 있다.

이론적 논의가 아니더라도, 우리는 국가 권력이 얼마나 ‘폭압적’이고 ‘무능’할 수 있는지 그리고 시장 자본이 얼마나 ‘약탈적’이고 ‘비도덕적’일 수 있는지를 수많은 역사적 사실에서 배웠다. 다른 한편, 사회적 불의가 아무리 폭압적이고 기만적이어도 이를 바로잡는 힘은 권력과 자본을 가진 ‘특별한 사람들’에게서 나오지 않았다는 것 또한 배웠다. 역사를 통틀어 사회의 전환은 일상을 사는 ‘보통의 사람들’의 분노와 희망에서 시작했다.

자신과 사회공동체의 행복을 추구하는 보통 사람들, 다른 말로 ‘시민’은 시민사회를 움직이는 주체이다. 이론가들은 시민사회의 핵심 자원을 이들 시민이 사회적 교류와 결사를 통해 만들어내는 ‘호혜’로 보았다. 마이클 에드워드(Michael Edwards)의 논의를 빌리자면, 시민사회는 ‘좋은 사회를 지향하는’ 시민들의 ‘결사적 삶이 이루어지는’, ‘공공적 대화와 문화가 창출되는 영역’이다.

### 코로나19 재난에서 확인한 시민사회의 역할

좋은 사회를 지향하는 시민들의 연대가 만들어낸 총체적 집합으로써 ‘시민사회의 기여’는 코로나19 재난에서도 확인할 수 있었다. 필자는 작년 동료들과 시민사회의 코로나19대응활동을 조사한 바 있다.<sup>44)</sup> 시민사회의 활동을 양적, 질적으로 조사·분석해, 국가와 시장과 구별되는 시민사회의 독특한 역할을 5개 범주로 분류하였다: ① 방역 지침에 시민의 동의와 참여를 끌어내는 정부 협력의 역할, ② 재난현장의 요구에 부응하여 신속하게 자원을 동원·투입·배분하는 역할, ③ 재난대응과정에서 소외되거나 차별받는 사회적 약자를 대변하는 역할, ④ 민주주의, 지속가능성 등 사회적 보편적 가치를 수호하는 역할, ⑤ 비대면 사회에서 상호연대와 협력을 지원하는 역할이다.

두 가지만 강조하겠다. 연구 조건상, 활동 일부만 파악했음에도, 시민사회는 코로나19로 인한 대혼란의 발화 시점에서 매우 중요한 역할을 하고 있었다. 팬데믹 초기인 2~3월에 시민들은 천마스크를 직접 제작하거나 긴급물품과 성금을 모아 시민사회 네트워크를 가동해 필요한 곳에 나눠주면서 사회적 불안을 다독여

44) 김소연·강세진·류홍번·신권화정·김승순(2020). 「재난위기 극복을 위한 시민사회의 역할과 민관협력방안」, 새로운 사회를 여는 연구원·국가균형발전위원회.

정부가 재난 시스템을 갖출 수 있도록 도왔다. 시민사회가 주도한 물적지원(마스크, 세정제, 음식료품, 기타물품), 비물적지원(마스크제작 참여, 물품배포, 격리지원, 상담/교육 등)은 조사 기간인 6월까지 지속되었다. 작년 2~6월 자원봉사센터와 시민사회연대회의가 집계한 자료만으로도 당시 시민사회 자체적인 물적지원(마스크, 세정제, 음식료품, 기타물품)은 481만 8천여 개로 금액으로 환산하면 약 153억 원에 달한다.

또 하나는 사회적 공론장의 역할이다. 전대미문의 감염병이라는 재난에서 서로를 경계하고 혐오와 증오의 대상을 찾을 때 시민들이 내민 작은 호혜는 사회 전체가 ‘만인에 대한 만인의 투쟁’으로 빠지는 재앙을 막았다. 대표적인 예가 ‘We are Asan’ 해시태그운동이다. 우한교민의 격리시설 지정을 둘러싼 치열한 시민간, 지역 간 갈등이 불과 며칠 만에 ‘우한 교민 환영합니다’로 바뀌는 마술을 보았다. 멀리서 보기엔 마술 같지만, 그러나 내막을 들여다보면, 오랜 기간 쌓인 연대의 결과이다. 조금만 들여다봐도 아산 해시태그 운동은 아산시민사회단체연대협의회 소속단체들의 신속한 판단과 시민의식, 그리고 코로나19 이전부터 오랜 시간 축적된 다양한 연대의 경험과 지역적 신뢰, 민관 네트워크가 있었기에 가능했음을 알 수 있다.<sup>45)</sup>

시민사회 코로나19 대응활동을 기록하고 분석하면서 연구진은 시민사회의 사회적 기여는 하루아침에 딱딱 생긴 것이 아닌, 긴 시간 동안 축적한 시민사회 주체들의 연대 경험과 신뢰 관계로 가능했음을 깨달았다. 지역별 비영리민간단체 등록 수, 마을공동체 조례의 여부가 코로나19대응 공익활동과 유의미한 상관관계가 지닌다는 연구의 통계 결과는 우리의 깨달음을 더욱 강하게 뒷받침했다.

## 시민사회에 대한 부당한 매도와 희생의 강요

다양성과 자율성을 핵심가치로 움직이는 시민사회를 몇몇 명망가와 규모 있는 단체가 대표할 수 없다. 이희숙 변호사가 발제에서 강조했듯이 시민사회는 수많은

45) 2020 강한시민사회포럼 4차. 「지금 다시, 연대와 협력: 뉴노멀 시대, 연대와 협력은 어디로 향해야 하는가」, 윤영숙 발표. 2020. 10. 16.

시민과 크고 작은 단체가 공익활동을 하는 영역이다. 여기에 좌파냐 우파냐, 또는 야당 쪽이냐 여당 쪽이냐 하는 진영논리가 끼어들 근거도 이유도 없다.

우리는 행정기관이나 정치권으로 이동한 ‘전직’ 활동가와 임원들을 둘러싼 논란의 불똥이 맥락 없이 시민사회조직이나 영역으로 옮겨붙는 것을 종종 경험한다. 대부분, 이들의 선택은 매우 개인적이어서, 해당 단체, 또는 시민사회에서 공론화된 적이 없다. 다른 영역, 예를 들면, 검찰, 언론사, 대학, 대기업의 경력으로 정치인이 된 경우엔 그렇지 않은데 유독 시민사회 ‘전직’들의 문제는, 그들이 시민사회조직에서 얼마나 어떻게 관계 맺었는지와 상관없이, 시민사회 전체를 매도하는 근거로 사용된다. 임현진 교수가 예시를 든 경실련의 윤리강령을 비롯해 시민사회 내의 성찰과 논의가 분명 필요하지만, 그렇다고 지금과 같이 시민사회의 대부분의 일원과 하등 관계없는 이들 때문에, 또는 가짜뉴스로 시민사회 전체가 매도당하는 행위는 정당하지 않다.

시민사회 활동경력만으로 정치인이나 행정가가 되는 사람은, 주로 규모 있는 중앙단체의, 아주 극소수 사람들의 일이다. 현재 시민사회 생태계의 큰 비중을 차지하는 중소규모 단체의, 다양한 분야에서 일하는 활동가들의 대부분은 공익활동을 천직으로 삼아 그 영역에서 성장하길 희망한다. 그러나 이들의 활동여건은 매우 열악하다. 동행(2019)의 설문조사 결과를 보면,<sup>46)</sup> 전국 활동가들의 월평균 소득은 임금과 외부활동 수입을 모두 합해도 세전 기준 232만 원이다. 응답자 853명의 평균 나이가 43.4세, 활동경력이 10.5년인 것을 고려하면 매우 낮은 수준이다. 교육, 육아, 의료, 주거 등 복지 관련 조직 내부의 인프라도 매우 열악하다. 어려운 조건은 지방 소재 단체나 인권, 장애인 단체와 같은 약자를 지원하는 활동을 하는 경우 더욱 심각하다.

지난 코로나19 정부의 긴급대책에서 시민사회 영역 활동가와 단체에 대한 고려는 전무했다. 정부와 지방자치단체가 마련한 고용유지지원금, 소상공인 대출, 전월세 지원금은 주로 시장 영역인 중소기업과 소상공인에게 맞추어져 있어, ‘매출’이 없는 비영리민간단체의 처지는 외면당했다. 사회적 재난을 대비하기 위해서

---

46) 동행(2019). 「공익활동가의 지속가능한 삶과 활동을 위한 지원방안 수요조사」. 서울시NPO센터.공익조합 동행.

도, 또는 극복하기 위해서도 시민사회 영역의 다양한 단체들이 공익활동을 유지하는 것은 매우 중요하다. 기부금 감소, 사업취소 등 코로나19 위기를 겪는 시민사회 영역에 긴급 지원책을 마련한 해외 정부사례와 국내 민간재단의 노력에 주목할 필요가 있다.<sup>47)</sup>

## 정부의 통제, 포섭, 동원: 현행 시민사회 제도, 이대로 괜찮은가?

이번 코로나19 긴급대책에서만 시민사회가 외면당한 것은 아니다. 여태껏 그 래왔다. 발제자 세 사람이 모두 지적했듯이 한국사회에서 역대 정부는 시민사회의 주도적인 행위주체인 시민사회단체들을 통제하거나 정권유지를 위해 포섭하거나 동원했다. 정부 정책의 근거가 되는 시민사회 관련법은 대부분 이러한 통제 또는 포섭/동원의 기초에서 제정되었다.<sup>48)</sup> 이른바 관변단체 지원을 위한 3대 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에 관한 법률)이 대표적인 예이다. 각 특별법은 해당 특정 단체가 국가/지자체의 출연금, 국유재산/공유재산의 무상대부, 조세 감면 등의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 이들 단체가 조직운영(임대료, 인건비 등)에 필요한 비용을 정부로부터 지원받도록 법으로 명시한 것이다.

이와는 대조적으로, 일정 요건만 갖추면 등록이 가능한 ‘비영리민간단체’는 운영비논커녕, 정부가 지정한 공익사업의 공모에 참여하여 엄격한 심사를 거쳐 선발되어 그 공익활동을 수행할지라도 평균 1천만 원 정도 되는 보조금에서 해당 사업을 수행하는데 드는 인건비는 사용할 수 없다. 거기에 자부담까지 조달해야 한다. 특별한 이유가 없는 한 ‘법 앞의 평등, 차별 금지의 원칙’을 준수해야 할 국가적 의무에 어긋난다고 할 수 있다.

47) 아름다운재단 기부문화연구소(2020)는 해외 사례를 소개한 바 있다. 예를 들어, 영국의 경우, 정부에서 설립한 기관, 지자체, 각종 재단에서 코로나19 위기 극복을 위해 막대한 기금을 조성하여 지역재단 및 단체에 지원하였다(National Emergencies Trust, Bridge Trust, 스티브모건재단, Coronavirus Charity Help Fund 등). 미국 정부가 제정한 CARES(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)는 비영리단체 지원내용(개인/기업기부금 과세면제, 비영리단체 긴급유자, 비영리단체 고용지원 등)을 포함하였다. 김소연 외(2020)는 술과나눔, 인권재단사람, 사무금융우분투재단, 공익활동가사회적협동조합 동행 등 국내 민간재단 차원에서 코로나19에서 위기를 겪고 있는 단체와 활동가를 지원한 사례를 발굴하여 소개하였다.

48) 한국의 시민사회 관련 법에 대한 역사적 검토는 김소연·조철민·이강준·오현순·옥미애·김문주(2018). 「서울시 시민사회(활성화) 정책 제언: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로」, 서울시NPO지원센터·서울연구원. pp. 24-39 참조.

## 진영논리에서 벗어나 21대 여야 의원들의 적극적인 입법 노력을 기대하며

우선순위로, 제·개정이 필요하다고 제시한 세 개의 법은 특별법과 같은 ‘특혜’를 요구하지 않는다. 정당한 이유가 없이 특정 영역과 단체를 국민의 세금으로 지원하겠다는 법은 시민사회가 나서서 막아야 한다. 세 개의 법은 건강한 시민사회를 유지하기 위한 최소한의 사회적 장치이고, 21대 국회는 진영논리에서 벗어나 이를 책임 있게 입법 추진해야 한다.

새롭게 제정이 제안된 ‘시민사회활성화 기본법’은 시민사회단체에 대한 정부의 직접 지원규정은 전혀 없다. 시민사회 공익활동의 자율성, 다양성, 독립성을 훼손하지 않고 전체 시민사회 활성화의 기반조성에 대한 근거 규정을 두고 있다. ‘민주시민교육지원법’은 12개 광역지자체의 조례에 따라 이미 행해지고 있는 민주시민교육의 법적 근거를 마련해 정치적 개입 여지를 방지하고 시민들이 이기적인 동기보다는 이타적인 삶을 살도록 돕기 위함이다. ‘기부금품법’은 시대에 뒤쳐진 규정들을 개정해 세금이 미치지 않는 사회의 구석진 곳을 살피기 위한 시민들의 자발적인 모금을 촉진하자는 목적이다.<sup>49)</sup>

제시된 3개의 법안 모두 정치적인 이데올로기와 전혀 상관없다. 그럴 여지가 있다면 이는 입법 과정에서 논의하여 사회적 합의를 찾으려 할 것이다. 지난 20대 국회처럼 시민사회의 공론화를 거쳐 작성된 법안을 가져가 발의만 한 채 야당 반대를 탓하며 이렇다 할 노력을 하지 않는 여당 국회의원들이나, 또는 법안의 내용은 검토하지 않고 ‘일부 시민단체에 특혜를 주는 법’으로 치부하고 반대부터 하는 야당 국회의원들이 21대 국회에는 없기를 바란다. 거기에 입법은 국회의 몫이라고 방관하는 정부의 무책임한 태도도 더는 보지 않기를 간절히 바란다. 국민의 세금을 받는 국회의원과 공무원들이 최소한의 책임의식을 느끼고 최선을 다하기를 강력하게 요구한다.

---

49) 염형국은 지난 2021년 4월 23일 있었던 시민사회 토론회에서 현행 기부금품법은 기부문화의 확대와 장려보다는 기부에 대한 통제와 규제가 우선시되고 있으며, 이는 21대 국회에서 발의된 21개의 법안에서도 그 기초에서 크게 벗어나지 못했다고 평가한다.

# 국제사회 시민사회 파트너십의 주요 흐름과 한국의 시민사회 활성화를 위한 법제도 기틀 마련의 필요성

신재은

|| 국제개발협력민간협의회(KCOC) 정책·교육센터장

국제사회는 2016년 지속가능발전목표를 수립하면서 지속 가능한 삶을 영위하기 위한 본격적인 논의와 실천을 시작함. 이 과정에서 시민사회와의 협력을 강조하고 있어, 오늘 토론을 통해 그 내용과 의미를 살펴보고, 이어서 국제개발협력 분야에서 시민사회와의 협력 부분이 어느 정도 수준까지 확장되었으며, 한국에서는 어떻게 적용되고 있는지 사례를 살펴보려 함. 이를 통해 우리나라의 시민사회 활성화를 위한 법적·제도적 기틀 마련의 필요성과 당위성을 찾아보려 함.

## 1. 지속가능발전목표와 시민사회

- 2015년 제70차 유엔총회는 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 채택함으로써 우리 인류가 지구환경과 조화를 이루면서 평화와 번영으로 나아가야 한다는 공동의 목표를 설정.
- 유엔은 '단 한 사람도 소외되지 않는 것(Leave no one behind)'이라는 원칙을 바탕으로, 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십이라는 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향성을 17개 목표와 169개 세부목표로 제시하고, 향후 15년(2016~2030년) 동안 다뤄야 할 전 세계의 우선순위 이슈를 공표.

- SDGs는 다음의 3가지 특성을 통해 시민사회와의 파트너십을 강조.
    - ① 먼저, SDGs는 수립과 이행, 그리고 모니터링/평가 과정에 참여하는 주체로 시민사회를 포함하고, 시민사회를 세분화하여 구체적으로 누가 참여할 수 있는지 시민사회의 범위를 제시.
- <상자1>은 SDGs가 포괄하는 주요 그룹과 다른 이해관계자(Major Groups and Other Stakeholders, MGoS)를 설명하는데, 그중 지방자치단체와 기업 및 산업계, 과학과 기술계를 제외하면 넓은 의미의 시민사회로 분류 가능.

<상자1> SDGs의 주요 그룹과 다른 이해관계자

- 여성 (Women)
- 아동과 청소년 (Children and Youth)
- 선주민 (Indigenous Peoples)
- 비정부기구 (Non-Governmental Organizations, NGOs)
- 지방자치단체 (Local Authorities)
- 노동자와 노동조합 (Workers and Trade Unions)
- 기업 및 산업계 (Business and Industry)
- 과학과 기술계 (Scientific and Technological Community)
- 농민 (Farmers)
- 장애인(Persons with Disabilities)
- 자원봉사자(Volunteers)
- 노인(Ageing)
- 교육과 학술단체(Education and Academia)

- ② 유엔은 SDGs 수립과 이행, 모니터링과 평가 등 전 과정에서 시민사회의 참여를 강조. 지속가능한 발전을 실현하기 위해서는 인권, 빈곤 종식, 성평등, 기후변화 대응, 일자리와 경제성장, 평화와 정의·제도 등 다양한 글로벌 이슈를 해결해야 함. 그러나 이러한 과제들은 서로 복잡하게 얽혀있기 때문에 정부와 국제기구의 대응만으로는 한계가 있고, 시민사회와 기업 등 다양한 구성원들이 다층적·다각적으로 협력 필요.

- ③ SDGs는 다양한 이해관계자들의 책무성 확보가 중요하나, 여러 주체들의 책무성 확보 메커니즘까지는 다루지 않음.

※ Voluntary National Review: 자발적국별리뷰 v.s. 자발적국별평가

## 2. OECD 개발원조위원회의 시민사회 파트너십과 우호적 환경 조성

- OECD 공여국들은 시민사회단체들이 현지 주민들을 보다 효과적으로 직접 지원하고, 파트너국의 민주주의를 증진하며, 공여국의 긍정적인 이미지를 증진한다는 점에서 시민사회와의 협력을 확대.
- 2008년 제3차 원조효과성을 위한 고위급포럼(HLF3)에서 시민사회를 ‘독립적 개발 주체’로 인정, 시민사회는 공식적인 글로벌 거버넌스 논의에 참여. 이후 부산에서 열린 2011년 제4차 원조효과성을 위한 고위급포럼(HLF4)에서 시민사회의 주요 주장을 부산총회 결과 문서에 포함(OECD 2011).<sup>50)</sup>
- 2008년~2011년 시민사회는 개발효과성 증진을 위해 정부에게 변화를 요구함과 동시에 시민사회 스스로가 변화의 주체가 될 수 있도록 정부에게 시민사회에 우호적인 환경조성을 요구하기 시작.
- 코로나19는 시민사회 주체의 역할에 대해 다시 한번 주목하도록 만들었는데, 그 이유는 시민사회가 지역사회에서 코로나19 대응, 복구 및 복원력 구축에 중요한 역할을 함.
- 올해 OECD는 시민사회를 위한 우호적 환경조성을 회원국의 책무로 인식하고, 시민사회의 의견을 수렴하기 위해 관련 정책 문서(초안)을 마련·회람 중.  
-본 문서는 시민사회와 시민사회 공간(civic space)에 대한 정의, 시민사회 공간을 존중·보호·증진하기 위한 제언, 시민사회 지원 및 참여를 위한 권고, 시민사회의 효과성·투명성·책무성을 증진하는 방안 등을 포함.

※ 책무성 이론: 주인-대리인(principal-agent) 이론 v.s. 자기규제

## 3. 한국 국제개발협력 분야의 시민사회 파트너십 사례

- 한국 국제개발협력 분야 시민사회 협력의 법적 기반은 국제개발협력기본법으로,

50) <https://blog.naver.com/snpo2013/222123553107>

제11조(국제개발협력 종합기본계획의 수립 등), 제17조(민간국제개발협력단체 등에 대한 지원), 제18조(국민 참여를 위한 홍보 등)에 민간 지원 포함. 그러나 정책적 차원보다는 사업 집행 차원에 불과.

- 한국 국제개발협력 분야 시민사회 협력의 제도적 기반은 지난 2017년 OECD 개발원조위원회(DAC)가 한국에 대한 동료검토 결과보고서에서 ‘정부가 규범적 틀을 마련해 시민사회와의 협력관계를 명확하고 심화할 필요가 있다’고 권고한 이후 3년여 동안 진행된 정부와 시민사회 간 공동 작업이 결실을 맺음.
- 2019년 1월 채택된 국제개발협력분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책(이하 기본정책) 문서는 한국 최초로 국제개발협력 정부-시민사회 파트너십을 규정 한 범정부 정책 문서라는 점에서 의의.
- 또한, 본 기본정책은 시민사회의 사업수행자 역할 외에 혁신적 대안 제시, 인도적 위기 대응, 옹호와 감시 및 연대, 시민사회 활성화 및 민주주의 기여, 그리고 국제개발협력 공론화 기여 등 폭넓은 시민사회의 역할을 포괄적으로 담음.
- 2020년 약 1년간 이행방안 논의를 통해 2021년 2월 결정된 ‘국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안(이하 이행방안)’에는 2021년에서 2025년까지 5년간 수행할 총 31개의 과제가 포함.
  - 효과적인 국제개발협력 이행을 위한 과제 18개, 투명성과 책무성 제고를 위한 과제 4개, 취약층 지원 및 협력 확대를 위한 과제 6개, 국제개발협력 인지도 및 국민 참여를 위한 과제 3개.
- 본 기본정책과 이행방안은 향후 정부-시민사회 정책협의회(연 2회)를 통한 이행 및 개선 여부 검토도 포함. 이로 인해 양자간의 파트너십이 선언적이고 형식적인 협력이 아닌 모니터링과 증거에 기반을 둔 정책으로 그 기틀을 마련
- 기본정책과 이행방안의 내용은 정부의 국제개발협력 중기 전략인 제3차 국제개발협력 기본계획에 포함되어, 향후 5년간 정부-시민사회 파트너십의 변화(progress)의 지속성과 예측성을 담보하고 있다는 점에서도 고무적.
- 본 기본정책과 이행방안이 상호 합의한 문서라는 점에서 협력의 주체인 정부와 시민사회 모두 그 이행과 결과에 대한 책무가 있음.
- 정부와 시민사회 모두 국제개발협력 전 과정과 결과에 대한 투명성과 책무성 강화에도 노력할 책임이 있음.

※ KCOC: 행동강령(2007), 책무성자가진단(2014), 세이프가딩지침(2021예정)

- 정부와 시민사회는 이러한 파트너십의 과정과 결과가 정부와 시민사회 안에서만 머무르는 것이 아니라, 납세자이자 후원자인 시민들이 이해할 수 있도록 세계시민교육 등의 활동과 더불어 시민 참여의 기회 확대에도 적극적으로 노력할 필요가 있음.

#### 4. 시사점

- 지속가능발전 의제를 어떻게 받을 것인가? 형식적 검토 v.s. 실질적 변혁
- 불평등, 갈등 심화 누가 해결하는가? 누가 중재·조정하는가?
- 책무성 높은 사회? v.s. 정부의 규제가 강한 사회?
- 시민사회를 대항의 존재로 둘 것인가? v.s. 협력의 대상으로 만들 것인가?

#### [참고자료]

국제개발협력위원회. 2019. 국제개발협력 정부-시민사회 파트너십 기본정책.

[http://www.odakorea.go.kr/hz.bltn2.ODACmtRsltSIPL2.do?brd\\_seq=24&bltn\\_div=oda#script](http://www.odakorea.go.kr/hz.bltn2.ODACmtRsltSIPL2.do?brd_seq=24&bltn_div=oda#script)

[http://www.ngokcoc.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=paper01&wr\\_id=160&&sfl=wr\\_subject&stx=%ED%8C%8C%ED%8A%B8%EB%84%88%EC%8B%AD&sop=and](http://www.ngokcoc.or.kr/bbs/board.php?bo_table=paper01&wr_id=160&&sfl=wr_subject&stx=%ED%8C%8C%ED%8A%B8%EB%84%88%EC%8B%AD&sop=and)

국무조정실. 2021. 정부-시민사회 파트너십 기본정책 이행방안.

<http://www.odakorea.go.kr/hz.bltn.domesticReportSI.do>

이성훈. 2017. 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 길라잡이.

KCOC, KoFID. 2021. 국제개발협력 정부-시민사회 파트너십 기본정책과 이행방안 수립에 대한 시민사회 입장문. [http://www.ngokcoc.or.kr/bbs/board.php?bo\\_table=news03&wr\\_id=98&&gr\\_id=community](http://www.ngokcoc.or.kr/bbs/board.php?bo_table=news03&wr_id=98&&gr_id=community)

OECD DAC. 2021. DAC Policy Instrument on Enabling Civil Society DRAFT for consultation (2021. 4. 8).

지속가능발전포털 <http://ncsd.go.kr/ksdgs>

SDGs Mgos <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>

UN SDGs <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

## 시민사회 법안, 국회 발의 현황과 쟁점

하혜영

|| 국회 입법조사처 입법조사관

- 발제문에서는 시민사회 활성화를 위한 주요 법제로 시민사회발전기본법 및 민주시민교육지원법의 제정, 그리고 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 개정의 필요성을 제시하고 있음.
- 이 중에서 제정의 논의가 필요한 시민사회발전기본법안과 민주시민교육지원법안을 중심으로 제21대 국회에서의 발의 현황과 향후 논의될 수 있는 주요 쟁점 사안을 제시하고자 함.
  
- 제21대 국회에서 발의된 시민사회발전기본법안으로는 ① 민형배의원대표발의 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안」(2021.2.15.)와 ② 진선미의원대표발의 「공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안」(2021.1.11.)이 있음.
- 제정안의 주요 내용은 [표 1]과 같음. 다음은 주요 쟁점 사안을 살펴봄.
- 첫째, 시민사회 활성화를 위한 기본법적 성격의 제정 목적에 대한 당위성 제시가 필요함.
- 둘째, 제정법안에서 정의하고 있는 공익활동, 시민사회(조직) 등의 범위가 매우 넓은데, 해당 법안의 취지와 다른 단체나 조직 등이 포함되지 않도록 검토가 필요함.

- 셋째, 다른 법률과의 관계에 대한 규정이 필요. 현재 제정법안과 유사한 취지의 다수의 법률 및 유사 입법안도 있기에 타법과의 관계에 대한 논의가 필요함.
- 넷째, 정부의 기본계획수립 필요성 및 계획수립의 주체에 대한 논의가 필요함. 현재 제정안 모두 정부가 시민사회활성화 등을 위한 계획을 수립하도록 하고 있음. 제정안의 기본원칙으로 시민사회의 자율성, 다양성, 독립성 등을 강조하고 있는데, 정부의 계획 수립이 이에 부합하는지 고려가 필요함.
- 다섯째, 시민사회발전지원재단(진선미의원안) 혹은 한국시민사회재단(민형배의원안)의 설립 필요성에 논의가 필요함. 기존의 시민조직단체 등에 대해 정부가 개별 법령 등에 따라 보조금 교부, 단체 구성원 등에 대한 교육과 훈련, 사업 등에 대한 컨설팅 등 다양한 방법으로 지원하고 있는 상황에서 별도의 재단을 설립하는 것이 필요한지 여부와 만약 필요하다면 이들의 차별적 역할 제시가 필요함.
- 여섯째, 시민사회발전기금의 조정(진선미의원안)의 경우 안정적인 재원조달에 대한 논의가 더 필요하고, 기금방식 외에 지원 방식에 대해서도 논의 필요가 있음. 국가재정법에서 기금의 설치는 국가가 특정한 목적을 위하여 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한해 법률로써 설치되는 일정한 자금이며, 기금은 설치하려면 국가재정법 별표2의 개정이 필요함.

<표 1> 시민사회발전기본법안의 발의 현황 (2021.5.7. 기준)

대표발의 (발의일)	법안명	주요 내용
민형배 의원 (2021. 2.15.)	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국무총리는 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획을 3년마다 수립·시행, 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 매년 수립·시행, 시·도지사는 기본계획에 따라 시·도계획을 3년마다 수립하여 시행(안 제5조, 제6조 및 제7조)</li> <li>- 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 시민사회위원회를, 각 시·도에 지방시민사회위원회를 설치함(안 제9조 및 제10조)</li> <li>- 정부는 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 사업 및 정책 등을 지원하기 위하여 한국시민사회재단을 설립(안 제12조)</li> <li>- 시·도 및 시·군·구는 해당 지역의 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위하여 지역시민센터를 설치·운영(안 제13조)</li> </ul>

대표발의 (발의일)	법안명	주요 내용
진선미 의원 (2021. 1.11.)	공익증진 을 위한 시민사회 발전 기본법안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체와 시민사회와의 협력 및 시민사회발전을 위하여 3년마다 기본계획을 수립하고, 기본계획에 따라 관계 중앙행정기관의 장은 매년 중앙시행계획을, 시·도지사는 매년 지역시행계획을 수립·시행(안 제6조부터 제8조까지)</li> <li>- 국무총리 소속으로 공익증진 시민사회발전위원회를 두고, 관할 지방자치단체의 특성과 자원에 맞는 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회발전에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 공익증진 시민사회발전위원회를 둠(안 제9조 및 제11조)</li> <li>- 행정안전부장관은 시민사회발전을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 공익증진 시민사회발전지원재단을 설립(안 제14조)</li> <li>- 시·도지사는 관할 지방자치단체의 특성과 자원에 맞는 민관협력 및 시민사회발전을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 시·도 공익증진 시민사회발전지원센터를 설치(안 제15조)</li> <li>- 행정안전부장관은 민관협력 및 시민사회발전을 효율적으로 지원하기 위하여 공익증진 시민사회발전기금을 설치(안 제16조)</li> </ul>

□ 다음은 제21대 국회에서 발의된 민주시민교육법안을 보면, 크게 일반 시민과 학교 학생을 대상으로 한 법률안으로 구분할 수 있음. 여기서는 일반 시민을 대상으로 한 법률안을 중심으로 검토함.<sup>51)</sup>

○ 일반 시민을 대상으로 한 민주시민교육법안으로는 ①민형배의원대표발의, 「시민교육의 실시 및 지원에 관한 법률안」(2021.04.16.), ②한병도의원대표발의, 「민주시민교육지원법안」(2020.11.27), ③남인순의원대표발의, 「민주시민교육지원법안」(2020. 6.1)이 있음.

- 민주시민교육을 체계적으로 실시하고 지원하기 위한 제도적 방안을 마련하기 위해 제15대 국회 이후 관련 법률을 개정하거나 새로운 법률을 제정하려는 시도가 이루어져 왔음.<sup>52)</sup>

○ 제정안의 주요 내용은 [표 2]와 같음. 다음은 주요 쟁점 사안을 살펴봄.

○ 첫째, 민주시민교육법안의 제정 목적에 대한 당위성 제시가 필요함. 민주시

51) 학교 학생을 대상으로 한 법률안으로는 민형배의원대표발의, 「학교민주시민교육촉진법안」(2021.3.24.)과 박찬대의원대표발의, 「학교민주시민교육법안」(2020.7.16.)가 있음

52) 보다 상세한 내용은 이정진, 「민주시민교육 현황과 개선과제」, 『이슈와 논점』 제1662호, 국회입법조사처, 2020.

민교육에 대한 특정 정치 이념교육이란 오해와 불신을 제거하기 위한 노력이 필요함.

- 둘째, 민주시민교육에 있어 중앙정부의 관여 정도에 대한 논의가 필요함. 민주시민교육의 필요성은 인정하나, 민주시민교육을 국가가 직접 수행할 경우 발생할 수 있는 정치적 논란과 공무원의 정치적 중립성 문제 제기 등이 우려될 수 있음. 따라서 중앙정부의 역할과 관여 등에 대한 논의가 좀 더 필요함.
- 셋째, 민주시민교육 관련 지방자치단체의 역할과 관여에 대한 논의가 필요함. 현재 지방자치단체에서 민주시민교육 관련 조례를 제정·운영하고 지역이 적지 않음.<sup>53)</sup> 향후 지방자치 및 분권 강화로 인해 지자체의 평생교육 등 관련 사무 확대가 예측되기 때문에, 제정안에 지방자치단체와 역할과 관계 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

[표 2] 민주시민교육법안의 발의 현황 (2021.5.4. 기준)

대표발의 (발의일)	법안명	주요 내용
민형배 의원 (2021. 4.16.)	시민 교육의 실시 및 지원에 관한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민교육 실시와 지원에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 중앙선거관리위원회에 시민교육위원회를 둠(안 제6조)</li> <li>- 시민교육의 실시 및 지원에 관한 업무를 총괄하기 위하여 시민교육위원회에 시민교육원을 둠(안 제7조)</li> <li>- 지역에서의 교육을 위해 시민교육위원회가 시·도시민교육센터 및 구·시·군시 민교육센터를 둘 수 있도록 함(안 제9조)</li> <li>- 5년 단위로 시민교육 기본계획을 수립, 기본계획에 따라 매년 1월 31일까지 해당 연도에 실시·지원할 시민교육시행계획 수립(안 제10조 및 제11조)</li> <li>- 국가는 시민교육 활성화에 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 하고, 지방 자치단체는 시민교육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 시민교육단체에 보 조하거나, 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있음(안 제14조)</li> <li>- 개인 또는 법인·단체는 시민교육단체를 지정하여 시민교육위원회에 금품을 기탁할 수 있도록 하고, 시민교육위원회는 기탁받은 금품을 해당 시민교육</li> </ul>

53) 2021. 5.4 현재기준으로 17개 광역자치단체 중에서 “민주시민교육”이란 조례를 제정하고 있는지 살펴본 결과 12개 광역자치단체가 제정·운영 중에 있음. 해당 조례는 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」, 「부산광역시 민주시민교육 조례」, 「인천광역시 민주시민교육에 관한 조례」, 「광주광역시 민주시민교육 조례」, 「대전광역시 민주시민교육 조례」, 「울산광역시 민주시민교육 조례」, 「세종특별자치시 민주시민교육 조례」, 「경기도 민주시민교육 조례」, 「충청북도 민주시민교육 조례」, 「충청남도 민주시민교육 조례」, 「전라북도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례」, 「전라남도 민주시민교육 활성화와 지원에 관한 조례」가 해당됨

대표발의 (발의일)	법안명	주요 내용
		<p>단체에 교부토록 하며, 금품을 기탁한 자 또는 기탁된 금품을 교부받은 자에 대해서 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 세액공제 함(안 제15조)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민교육위원회는 시·도시민교육센터 또는 구·시·군시민교육센터가 설치되지 않은 지역의 시민교육을 위해 필요한 경우 시·도선거관리위원회 또는 구·시·군선거관리위원회에 해당 지역에 대한 시·도시민교육센터 또는 구·시·군시민교육센터의 사무를 위탁할 수 있도록 함(안 제16조)</li> </ul>
<p>한병도 의원 (2020. 11.27.)</p>	<p>민주 시민 교육 지원 법안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주시민교육의 실시 및 지원을 체계적으로 추진을 위하여 민주시민교육 기본계획을 3년 단위로 수립하도록 함(안 제6조)</li> <li>- 행정안전부장관 및 시·도지사는 기본계획에 준하여 연도별 민주시민교육계획을 수립·시행토록 하고, 결과보고서를 홈페이지 등에 공개(안 제7조 및 안 제21조)</li> <li>- 행정안전부장관 소속으로 민주시민교육위원회를 두고, 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있도록 함(안 제8조, 및 안 제10조)</li> <li>- 시·도지사 소속으로 시·도민주시민교육위원회를 두도록 하고, 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구민주시민교육위원회를 둘 수 있도록 함(안 제11조)</li> <li>- 민주시민교육과 관련된 업무를 지원하기 위하여 민주시민교육원을 설립함(안 제13조)</li> <li>- 지역 민주시민교육 활성화를 위하여 지역민주시민교육센터를 시·도에 설치 또는 지정토록 하고, 시·군·구에 설치 또는 지정할 수 있음(안 제14조)</li> </ul>
<p>남인순 의원 (2020. 6.1.)</p>	<p>민주 시민 교육 지원 법안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 및 지방자치단체는 민주시민교육의 활성화를 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 규정함(안 제5조)</li> <li>- 민주시민교육의 실시 및 지원을 체계적으로 추진을 위하여 민주시민교육 기본계획을 5년 단위로 수립하도록 함(안 제7조)</li> <li>- 시·도지사는 기본계획에 준하여 연도별 민주시민교육계획을 수립하여 시행하도록 하고, 그 시행 결과보고서를 행정안전부장관에게 제출(안 제8조)</li> <li>- 민주시민교육의 기본방향과 실시 및 지원에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 민주시민교육위원회를 둠(안 제9조)</li> <li>- 민주시민교육과 관련된 업무를 지원하기 위하여 민주시민교육원을 설립함(안 제12조)</li> <li>- 시·도와 시·군·구에 지역민주시민교육센터를 설치 또는 지정할 수 있도록 하고, 주민 대상으로 한 민주시민교육 학습기관을 시·군·구에 설치 또는 지정·운영할 수 있도록 함(안 제13조 및 제14조)</li> <li>- 국가 및 지방자치단체로 하여금 민주시민교육기관에 대하여 그 활동에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 함(안 제16조)</li> </ul>

# 시민사회 활성화를 위한 정부와 시민사회의 과제

윤종화

|| 시민사회위원회 소통협력분과위원장 | 대구시민센터 대표이사

## 1. 새로운 환경들

현대 한국사회에서 제기되는 다양한 사회문제-충족되지 않는 사회적 욕구와 요구, 필요-들은 공공·시장의 기존 역할만으로는 더 이상 예측과 단선형 문제해결이 쉽지 않은 ‘복잡성의 시대’를 맞이하고 있다. 기존의 방법으로는 복잡하고 엉켜있는 사회적 난제들을 해결하지 못하는 상황에 직면해 있는 것이다. 우리 사회가 안고있는 수많은 과제를 해결하기 위해서는 지금까지와는 다른 접근법과 새로운 방법이 요구된다.

시민들이 절실하게 해결하고자 하는 문제를 중심으로 사회문제를 정의하고, 절실하게 해결하고자 하는 시민들이 참여하여 사회문제 해결을 위해 노력하는 새로운 접근법이 요구되는 것이다. 문제를 발견하는 과정에서부터 어떻게 문제를 정의할 것인가 등 문제에 대한 태도와 인식부터 변해야 한다. 문제해결을 위해서 아이디어를 생성하고 제안하는 과정, 아이디어를 현실 속에서 테스트하고 파일럿 실험

하는 과정, 새로운 해법을 가지고 일상생활에 정착해보고 이를 통해 확인된 혁신 사례의 성장과 확산을 위해 노력하고 나아가서 비즈니스 모델, 법과 제도, 인프라 구축 등을 통해서 시스템의 변화로 이어지는 과정이 우리가 얘기하는 사회혁신의 과정이다.

이 과정에서 주요한 특징은 문제를 포착하고 그 문제를 해결하고자 하는 절실한 당사자의 참여가 전제된다는 점이다. 지금까지 사회문제의 해결과정은 정부나 시장 혹은 시민사회가 중심이 되었다면 이제는 해당 사회문제를 해결하고자 하는 시민, 이해관계자의 참여가 문제해결의 시발점으로 작용해야 한다. 이 대목에서 시민사회 활성화를 위한 국가의 역할과 책무가 제기되는 것이다. 시민, 시민사회가 우리사회가 안고 있는 문제를 포착하고 해결하기 위한 공익적 활동을 체계적으로 정의하고 제도적 정책적 환경을 조성해야 한다.

다음으로 현대사회에서 사회문제해결을 위해서는 집합적 접근이 요구된다. 이해관계자, 갈등의 당사자, 행정, 기업, 연구자, 기술자 등이 결합하여 해당 사회문제 해결을 위해 상호이해하고 논의하고 해법을 찾아내고 이를 실험하는 과정이 요구된다. 또한 이러한 이해관계자의 참여, 집합적으로 문제해결하기 위해서는 권한의 이양, 정보의 공유, 그리고 공동 기획과 계획의 수립, 공동 평가 및 결과의 공유라는 흐름이 보장되어야 한다. 이는 사회문제해결을 위한 시민사회의 역량을 강화하고 문제해결 능력을 높이는 방향에서의 생태계 조성으로 이어져야 한다.

또한 시민들은 그동안 정책수혜자 또는 소비자의 지위에 있었다. 정부나 시장, 시민사회 단독의 힘만으로는 현대사회에서 제기되는 사회문제를 해결하지 못한다는 것은 이미 자명한 사실이다. 시민단체나 비영리단체 나아가서 사회적경제 조직들도 본질적으로는 사회문제를 해결하기 위해 시민들이 자발적으로 참여하는 과정이며 활동이다. 각 섹터간의 협력과 협업을 통해서 다양한 방법론을 찾아내고 경계를 넘는 창조적인 태도가 우리사회가 안고 있는 문제를 해결하는 유일한 경로일 것이다. 이러한 관점에서 정부나 시장은 거버넌스에 기초해서 정책의 수혜자, 소비자의 지위에 머물던 시민들과 새로운 관계를 맺어야 한다. 바로 정책의 공동생산자 지위의 확보이자 각종 정책의 생산과 실행과정에서 시민과 함께 추진하는 것이다.

한국사회에서 시민운동은 80년대 민주화운동의 뿌리를 두고 권력감시, 제도개선, 입법활동, 풀뿌리운동, 사회적경제, 마을공동체, 중간지원조직 등으로 확대 발전하고 있다. 한국사회의 민주주의 확대와 심화, 시민사회의 성장을 견인하는 역할을 수행하였다. 그렇지만 한국사회에서 시민사회는 비정부성, 비정치성, 재정에서의 자립성 등의 원칙을 세우고 이를 실현하는 과정에서 시민사회의 자율성은 지켜왔지만 역으로 시민사회 활성화를 위한 정부의 역할은 놓치고 있던 측면이 있다.

## 2. 시민사회 3법 입법 환경

- 법안의 내용과 필요성은 발제에서 충분히 제기되고 있으며 이미 여러차례 논의를 통해서 공감대를 높이고 있음. 시민사회 3법의 법안의 내용에 대해서는 대체적으로 동의함.
- 그런 반면 정부와 국회의 시민사회 활성화를 위한 입법의지가, 수십년 혹은 수년간 시민사회에서 입법을 위해서 노력하고 또한 여러차례 국회에서 관련 법률 제개정하기 위하여 노력하였음에도 불구하고 발제에서 강조하듯이 국가의 책무로서 인식하고 성과를 내고 있지 못하다는 비판을 하지 않을 수 없다.
- 또한 일종의 입법의 병목현상을 보이고 있는 듯하다. 현재 전략적으로 접근하는 시민사회3법을 포함하여 비영리민간단체지원법 등 많은 법률이 동시에 발의되면서 오히려 발의된 모든 법률이 중요하거나 혹은 모든 법률이 병렬적으로 인식되는 상황이어서 시급성과 중요성을 중심으로 입법전략을 취하지 못하는 측면이 있다, 시민사회3법이라는 전략적 표현은 이러한 병목현상을 극복하고, 시민사회 활성화 관련 법의 입법에서 가장 좋은 환경이지만 진전을 보여주지 못하는 상황에서 이번이 아니면 안된다는 절박한 심정으로 선택적 집중을 하고 있는 것이다.
- 그렇다고 해서 나머지 법률이 중요하지 않다는 얘기가 아니다. 가장 좋은 환경에서 진전을 보지 못하는 상황을 타계하기 위한 교육지책이라고 밖에 볼 수 없다.

- 시민사회3법을 비롯하여 시민사회와 관련되어 발의된 제반 법률들은 충분하게 사전 논의를 통해서 법안을 마련한 경우도 있지만 그렇지 못한 경우도 있다. 이에 전국적인 시민사회의 참여와 전폭적인 관심속에 입법을 추진하지 못한 측면도 배제할 수 없다.
- 시민사회내에서의 인식의 차이도 확인된다. 시민사회기본법은 특히 시민사회활성화 기본계획 수립 등 시민사회 활성화를 위한 정부의 책무를 밝히고 있지만 이를 시민사회 혹은 시민단체에 대한 직접적 지원을 목표로 하는 법률로 인식하고 있기도 하다. 더구나 각 영역에서 요구하고 있는 법률에 대해서도 ‘지원’을 받기 위한 법률로 인식하고 있기도 하다. 이는 시민사회내에서 극복해야할 과제이며, 또한 각 법률의 취지를 보다 명확히 하여 인식의 차이를 극복하고 입법의 동력으로 전환해야 한다.

### 3. 시민사회 활성화를 위한 과제

- 시민사회활성화전국네트워크와 시민사회위원회를 중심으로 토론회와 간담회를 통해서 전국적으로 시민사회 관련 법이 어떠한 상황에 있고 그 내용이 어떠하며 입법을 위해서 공동으로 노력해야 한다는 점에 대해서 공감대를 형성하고 있다. 그렇지만 시민사회가 전국적으로 절박함과 필요성, 입법 환경에 대한 인식, 시민사회의 과제와 역할 등에 대해서 온도차이가 분명 있을 것이다. 우리에게 주어진 시간이 극히 제한적이기는 하지만 온오프라인에서 다양한 방안을 마련하여 시민사회의 힘을 집결시켜야 한다.
- 시민사회활성화네트워크에 참여하고 있는 다양한 영역들간이 깊은 논의가 요구된다. 이는 시민사회 3법 입법만을 위한 것이 아니라 활성화네트워크를 가동하여 각 영역들간의 미션과 과제를 상호 이해하고 이를 통해서 시민사회의 보다 강한 연대성을 확보해야 한다. 또한 3법 입법 이후 시행령 제정에서부터 정부가 제대로 법을 시행하는지, 그 과정에서 시민사회의 역할을 무엇이며 어떻게 협력해야 하는지 등 많은 과제를 논의하고 합의하는 역할을 수행할 수 있도록 미리 준비해야 한다. 또한 각 법률간의 유사성으로 인한 입법의 어려움, 각 법률들간의 충돌이 발생할 수도 있다. 활성화네트워크를 통해서 사전에 조정하지 못한 아쉬움은 뒤로하고 지금부터라도 영역을 넘어서 시민사회 전체를 보는 안목으로 시민사회의 논의를 전개해야 할 것이다.

- 시민사회 활성화를 위한 입법의 전략적 선택이 어쩔 수 없는 상황이라는 하지만 3법 외에도 사회적경제 관련법, 지역사회혁신법, 마을공동체법 등등 많은 법이 있고 특히 비영리단체지원법의 개정 또한 시급한 과제이다. 시민사회기본법이 시민사회 활성화 기본계획 수립에서부터 국가의 역할과 책무를 밝히고 있다면 비영리단체지원법은 현장에서 자발적으로 비영리단체를 설립, 운영할 수 있도록 지원하는 법이어야 한다. 비록 협치형민간위탁가이드라인을 마련했다고는 하지만 시도에 협치형민간위탁 운영에 대한 제안사항으로 규정적이지 않음. 지방재정법, 비영리민간단체지원법 등을 개정하여 비영리단체 활동을 실질적으로 지원할 수 있어야 한다.
- 시민사회, 정부, 의회는 시민사회 활성화를 위한 TFT를 구성하여 3법과 더불어서 나머지 시민사회 관련법 입법을 위한 전략을 수립해야 한다. 단기적 대응과 중장기적 대응 전략을 수립해야 한다.

#### 4. 마무리

코로나19 펜데믹 대응, 기후위기 탄소중립 대응을 비롯하여 우리 사회가 안고 있는 대부분의 문제들은 결코 정부나 시장의 힘만으로 해결되지 않는다. 탄소중립 기후위기 극복의 과제만 보더라도 정부가 계획을 수립하고 정책을 추진한다고 해서 해결되는 것이 아니라 시민 한사람 한사람이 생활속에서 실천하고 정부와 기업을 압박할 때 성과를 낼 수 있다. 바로 국가가 시민사회를 활성화시키고 생태계를 조성해야할 절대적인 이유가 여기에 있다.

2020년 5월 26일 ‘시민사회발전과 공익활동 증진에 관한 규정’이 제정되면서 최초로 시민사회활성화를 국가의 책무로 규정하고 그에 따라 시민사회발전위원회를 구성하여 시민사회활성화기본계획을 준비하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 그 의의에도 불구하고 시민사회기본법을 비롯한 시민사회 활성화 법률 제개정이 난망하게 보인다는 것은 촛불 혁명으로 탄생한 정부라는 점, 국회의 압도적 우호 상황을 고려할 때 도저히 이해되지 않는다. 다시 한번 정부와 국회의 각성을 요구하며 이번에는 말로 입법이 되도록 공조하고 추진해야 할 것이다.

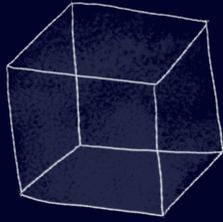
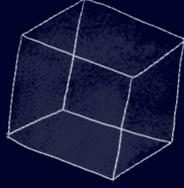
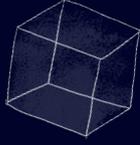
# 시민사회 활성화 관련 국정과제 추진 상황과 과제

오정우

|| 국무총리실 시민사회기획행정관

※ 별도인쇄 후 배포 예정





#법제화 추진전략 중심으로

시민사회 대토론회

# 전환의 시대, 시민사회 활성화를 위한 과제와 전망

2021년 5월 12일(수) 14:00~17:00

주 최

국무총리소속 시민사회위원회

한병도 의원실 | 민형배 의원실

주 관

국무총리비서실 | 사단법인 시민

