

2015년 제2차 정책포럼

정부의 비영리민간단체 지원 제도 개선 방향:
비영리민간단체 지원 법제를 중심으로

주관: (사)시민 정책위원회

주최: 서울시NPO지원센터, 한국시민센터협의회

수록 목차

사 회 : 박영선 (사)시민 정책위원장, 경희대 후마니타스칼리지 객원교수	
발표1 : 조철민 (사)시민 운영위원, 한일장신대 NGO정책연구소 연구원 〈비영리민간단체 법제 개선 운동의 맥락과 지형 이해〉 1	1
발표2 : 좌세준 법무법인한맥 변호사, 민변, 천주교인권위원회 위원 〈(가칭)시민사회발전기본법'에 담길 핵심 가치와 주요 내용〉 30	30
토 론 : 정희선 한국자원봉사문화 사무총장 〈자원봉사계 2개 기본법 쟁점: 자원봉사활동기본법과 나눔기본법〉 45	45
서경원 아름다운재단 기획조정실장 〈시민사회 성장과 발전을 위한 제도 개선 : 시민사회 재정역량 강화에 영향을 미치는 기존 법률을 중심으로〉 49	49
김중호 서울시마을공동체종합지원센터 사무국장 〈마을만들기 여건 변화와 중앙정부의 정책〉 63	63
윤기돈 녹색연합 활동가 〈현장 활동가의 눈으로 본 시민사회 활성화를 위한 요소〉 66	66
김해몽 (사)부산시민센터 센터장 〈NGO활성화와 지속가능한 발전을 위해 근본적인 새로운 입법필요성〉 70	70
윤종화 (사)대구시민센터 상임이사 〈시민사회 역량을 강화하는 접근의 필요성〉 74	74
서정훈 광주NGO센터 센터장 〈비영리 민간단체 지원에 대한정부나 지자체의 인식과 의지, 태도의 문제〉 77	77

시민사회의 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의의 지형

조철민

(사)시민 운영위원 / 한일장신대 NGO정책연구소 연구원

1. 개괄

○ 1990년대 들어 시민사회의 공익활동 지원에 대한 논의가 이루어지다가, 1994년 당시 공보처(이후 국정홍보처)의 ‘민주공동체 의식 실천사업’이 10년간 진행됐고, 이후 2000년 행정자치부의 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’을 비롯한 중앙정부의 지원제도와 더불어 서울시의 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’을 비롯한 각급 지방자치단체의 시민사회 지원제도가 마련됐다.

○ 이런 흐름과 발맞춰 시민사회의 공익활동 지원제도에 관한 다양한 학술적·사회적 논의가 활발하게 이어져 왔다. 여기서는 시민사회의 공익활동 지원에 관한 좀 더 심도 깊고 종합적인 논의를 위해 그간의 어떤 논의들이 제출돼 왔고, 한국 사회에 있어서 관련 논의는 어떤 양상을 띠고 있는지 살펴볼 것이다. 이를 통해 향후 시민사회의 공익활동 지원에 관한 논의의 근본적인 진전을 위한 지적 토대를 마련하고자 한다.

2. 학술적 논의들

○ 1999~2014까지 시민사회 공익활동 지원에 관해 다룬 학술논문(국내 학술지에 등재된), 연구보고서 및 박사학위논문 36건을 중심으로 살펴보고자함.¹⁾ 2000년대에 접어들면서 박상필은 공익활동 지원에 있어서 중요한 전제조건으로 단체의 ‘활동자율성’을 상정하면서 관련 학술적 논의의 출발을 알렸고(박상필 1999), 정부의 재정 지원방식을 ‘공개경쟁’, ‘단독계약’, ‘단체설립지원’, ‘특별지원’ 등으로 유형화하면서 공개경쟁 방식을 대안으로 제시해 관련 논의를 정초했다(박상필 2001, 151). 한편 이근주(2000)는 향후 본격화 될 비영리민간단체 지원제도에 관한 다양한 논점들을

1) 공익활동 지원제도에 관한 석사학위논문도 2001년부터 2013년 까지 21건이 제출돼 있음. 여기서는 이들에 관한 분석은 생략했음. 관련 석사학위논문 목록은 불임참조.

망라한 바 있다. 이후 시민사회 공익활동 지원과 관련한 다양한 논의들이 이어졌다.

○ 시민사회 공익활동 지원과 관련한 논의는 크게 ‘기존제도의 개선’, ‘민관 관계 방식’, ‘시민사회 역량강화’, ‘정책원리’ 등 4가지 주제로 나누어 볼 수 있는데, ‘기존제도의 개선’과 관련된 논의가 가장 큰 비중을 차지한다. 논의 내용과 관련해서는 대부분의 주요한 방향과 과제는 각 논의들에서 공통적으로 나타나고 있다. 하지만 일부 논점의 경우 논의에 따라 서로 상충되는 견해를 나타내기도 하고, 개별 논의가 지닌 참신한 제안들이 나타나기도 한다.

1) 기존 제도의 개선

○ 가장 많은 논의가 축적된 부문인 관련 규정의 합리화는 ‘사업과정 전반’에 대한 것과 더불어 사업추진 과정인 ‘사업공모’, ‘사업심사’, ‘사업진행’, ‘사업평가’에 관한 것으로 나누어 살펴볼 수 있다.

○ 사업공모

<p>공모방식 (다양화 VS 안정성)</p>	<p>○ 협업(컨소시엄)이나 연속지원 방식, 사업주기 다양화 검토(주성수 2014, 148) ○ 재정지원 규모를 소규모, 중규모, 대규모로 다양화(주성수 2014, 148) ○ 다년도 사업추진방식 도입(임승빈 2001, 450) VS ○ 다수사업(물아주기), 계속사업(사업의 부실화 우려), 컨소시엄 방식의 공모(참여단체 간 의사소통·역할분담 문제, ‘실세’와 ‘들러리’) 지양(박천일 2011, 167)</p>
<p>사업유형 (자율성 VS 관리수월성)</p>	<p>○ 지원사업 유형의 지나친 세분화 보다는 포괄적 유형화(이희태 2002, 161-162) ○ 정부의 정책지향이 반영된 주제로 공모사업을 실시하는 하는 것은 자율성, 독립성 훼손의 우려가 있어 폐지해야(주성수 2014, 145) VS ○ 사업유형명의 구체화(박천일 2011, 174) ○ 관련 시행령이나 훈령에 사업유형을 직접 명시함으로써 정권별 특성에 따른 변동의 제어(박치성·하혜영·한승준 2011, 87-88) VS ○ 사회서비스 뿐 아니라 권리주창(advocacy)과 시민적 자력화와 공신력 형성을 위한 환경을 제공 등이 지원사업에 포함돼야(김동춘 2004, 91-92). VS ○ 정부 입김, 정권성향에 따른 편중지원 방지를 위해 주창형 단체(표현형 사업) 보다 복지형 단체(서비스형 사업) 지원 확대(박천일 2011, 177-178; 박천일·김선영 2011, 20-21)</p>

○ 사업선정

선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업중심의 명확하고 객관적인 보조금 지원기준 확립필요(황종규·노인만 2005, 852; 이강웅·허철행 2006, 253; 류영아 2013, 279-280) ○ 단체선정을 위한 합리적 지표개발 및 과학적·체계적 평가(이희태 2002, 163) ○ 단체설립목적과 지원사업이 연관되도록(정윤수 2000, 549-550) ○ 일회성·캠페인성 사업보다는 지속성이 높은 사업에 대한 지원 증대(이희태 2002, 164) ○ 사회적 가치와 공익성(회원이 아닌 시민에게 수혜가 돌아가도록, 지원선정과 함께 사후관리 철저)(조권중 2012, 100-101) ○ 나누어 주기식 배분 지양. 타당성·효과성이 높은 사업 집중지원(이희태 2002, 161-162)
심사/선정위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 공익사업선정위원회의 내실화(남정일 2001, 65) ○ 공정한 심사위원회 구성(박경래·이민창 2001, 82; 이강웅·허철행 2006, 253) ○ 공익사업선정위원회에 민간단체를 잘 아는 각계 인사로 구성(이희태 2002, 164) ○ 상당수 자치단체에서 공무원이 위원회의 거의 반수 정도를 차지하는 상황. 위원회 구성의 민간화 필요(황종규·노인만 2005, 852) ○ 위원선정 과정에의 정부의 입김 문제 개선 필요(조한상 2007, 22-23) ○ 현행 선정위원회가 아닌, 외부 전문심사단이 지원사업 심사를 담당하도록 하는 방식 고려(류영아 2013, 279-280) ○ 주무공무원들의 심사참여(고경훈·최창수 2007, 16-17) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민사회에 대한 인식이나 시민운동에 대한 이해와 전문성을 갖춘 위원들로 구성. 선정위원회의 규모확대 및 민간단체 위원 비중 증가(주성수 2014, 146) ○ 사업선정 과정에 비영리민간단체 대표 참여(이희태 2002, 162) <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리민간단체가 자신이 속한단체의 임직원을 공익사업선정위원회의 위원으로 추천할 수 없도록 제도화(류영아 2013, 279-280)
선정과정의 진행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사시기 앞당기기(고경훈·최창수 2007, 16-17) ○ 공정하고 심층적 심사/선정을 위한 단계별 심사제도(이희태 2002, 163) ○ 선정·심사 과정의 충실도를 높이고, 사업효과성을 높이기 위해 사업계획서 양식 개선 필요(주성수 2014, 146) ○ 서류심사를 보완할 방법 보완 필요. 현장방문심사나 PT심사(주성수 2014, 146)

○ 사업진행

사업일정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업일정의 합리화(박천일 2011, 163) ○ 사업수행 공고를 일관된 시점실시로 사업예측 가능하도록(전년도 11-12 사전공고, 1월에 공모)(주성수 2014, 145) ○ 사업 수행기간은 최대한 확대하는 것이 바람직. 하지만 사업심사의 충실도를 높이고 전년도 사업평가 반영을 위해서는 현행과 같이 4-12월이 현실적(주성수 2014, 145)
단체의 사업진행 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원금 관리방식에서 사업내용 관리방식으로의 전환 필요(임승빈 2001, 450) ○ 선정단체들에게 1:1컨설팅, 중간평가 컨설팅, 모금, 홍보 등 단체의 취약역량강화를 위한 지원 필요(주성수 2014, 145)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회계처리 프로그램 개발보급(고경훈·최창수 2007, 17-18). 회계처리와 관련한 특별 교육 프로그램 운영(이희태 2002, 162) ○ 사업 수행과정에서 발생하는 다양한 문제해결에 위원들이 실질적인 도움이 될 수 있도록(주성수 2014, 146)
사업관리 관행의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집행의 자율성을 통한 사업성과의 제고(박천일 2011, 167) ○ 지원사업비의 일부 경상비 사용 인정(정윤수 2000, 549) ○ 사업내용 일부 변경 인정(정윤수 2000, 549; 민현정 2004, 128) ○ NGO의 현실적 입장을 반영한 회계규정 개선(남정일 2001, 65; 이희태 2002; 민현정 2004, 128) ○ 보조금사업 예산편성기준표는 행자부의 보조금 예산편성원칙 및 회계처리기준을 따르는데 이의 현실화 필요. (주성수 2014, 146) ○ 행정중심적, 문서주의적 관행 지양(이희태 2002, 164) ○ 부정지출 관련 철저한 관리(이희태 2002, 162) ○ 소액지원의 경우 사업비 분할지급 지양(사업의 집중추진 어려움)(이희태 2002, 163) ○ 선정 후 예산삭감 사유는 엄격하게 제한·심의돼야 함. 또한 삭감사유에 대한 정확하고 세심한 설명 필요.(주성수 2014, 146) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자체사업비 요구는 이후 정부지원 중단 후 지속적 사업을 위해 필요한 조항(정윤수 2000, 549-550) <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 열악한 단체재정에 자체부담 비율의 어려움(이희태 2002, 163)

○ 사업평가

회계중심에서 사업중심 평가로	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가의 내실화(박천일 2011, 170) ○ 회계중심적 평가 탈피, 사업성과를 종합적으로 평가할 수 있는 명문화된 평가표 제시(남정일 2001, 65; 민현정 2004, 128; 주성수 2014, 147; 양재열·박치성 2010, 138) ○ 사업과 회계평가의 분리: 사업부문은 단체활동에 실질적으로 조력자 역할을 할 수 있는 전문가가 컨설팅 과정을 통해 평가를 실시하고, 회계 및 행정절차 평가만 전담 공무원이 담당하는 방안이 바람직(주성수 2014, 146) ○ 체계적인 참여형 심사·평가제의 도입(김동춘 2004, 93)
평가기준	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조금 배분상의 자의성을 방지할 평가체계의 개발 필요(박경래·이민창 2001, 82) ○ 현장방문 컨설팅·중간평가 과정을 통해 사업의 성과를 객관화하고, (주성수 2014, 146) ○ 평가모형 개발 필요. 공익사업선정위원들을 중심으로 점검표에 의한 자료검토 수준의 평가가 전부임(주성수 2014, 148)
평가결과의 적극적 환류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가결과의 적극적 환류. 차년도 사업심사에 반영(박천일 2011, 170; 이희태 2002, 164) ○ 평가에서 우수 프로그램을 평가받은 사업은 공모과정 없이 지원하는 '다년'지원 방식(남정일 2001, 63-64) ○ 잘못된 사업에 대한 과감한 예산환수(고경훈·최창수 2007, 18)

평가과정의 진행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간단체들에게 평가계획에 대한 명확한 지침(고경훈·최창수 2007, 17-18) ○ 민간단체들의 자체평가 역량 제고를 위한 지원 프로그램 필요. 평가의 중요성에 대한 인식, 평가 툴 제공 등. (주성수 2014, 147) ○ 공익지원 사업평가를 평가전문기관이나 중간지원조직 등에서 총괄하는 방안도 바람직. 열악한 재정상황 속에서 일시적으로 결합하는 평가위원들에게 너무 큰 부담을 주는 것은 바람직하지 않음. 이를 통한 평가의 전문화도모(주성수 2014, 147)
----------	--

○ 사업전반

공정성의 확대 (특히 지방자치단체)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리민간단체지원사업 외 각 부처가 지원하는 사업의 경우 공개모집 절차가 의무화되지 않은 경우가 있음(하승수 2004, 98) ○ 민간경상보조, 민간행사위탁보조와 같은 실질적 보조효과가 있는 보조금의 결정에도 사회단체보조금과 같이 공개적 위원회제도를 도입하는 것을 검토 필요(황종규·노인만 2005, 852) ○ 지방자치단체의 민간단체 재정지원의 근거가 되는 지방재정법의 규정도 정비로 공정성·투명성 확보(하승수 2004, 105) ○ 정기공모 사업 외에 법정단체지원사업, 수시공모사업, 성과기반보상 사업 등 다른 유형의 사업들에도 일원화된 관리확대 필요(주성수 2014, 148) ○ 국민운동단체에 대한 지원은 심사 이전에 이미 기정사실화 돼 있음(하승수 2004, 99) ○ 지방정부는 중앙정부에 비해 민간단체 지원에 있어서 엄격한 기준이 정립되어 있지 않고, 단체선정과 예산집행에 있어서의 투명성이 상대적으로 떨어짐(정예술·김현 2012, 246) ○ 자치단체 사전검토 배제 및 심의절차상 신청단체의 사업설명을 조례로 명시하도록(황종규·노인만 2005, 852) ○ 공공성과 절차적 투명성 증대. 불투명한 특혜성 지원 폐지를 통한 형평성 확보(김동춘 2004, 92)
투명성 확보 (정보공개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회 심사과정의 회의록, 지원기준, 사후정산결과, 사후평가 결과 등 모든 심사 자료를 공개(황종규·노인만 2005, 852; 주성수 2014, 147) ○ 보조금 배분결과 및 사업평가 회의록/결과 공개(이희태 2002, 164; 하승수 2004, 99; 주성수 2014, 146; 류영아 2013, 279-280) ○ 공익사업 선정 후 선정위원회의 위원 명단을 공개를 통한 위원회 구성과 사업선정의 공정성 확보(류영아 2013, 279-280) ○ 투명성과 형평성의 실현을 위한 원칙(이인경 2003, 51-52)

2) 민관 관계방식

협력적 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부와 NGO 관계에 있어 사회적 자본의 확대를 통한 사회적 낭비의 감소(양재성·박치성 2010, 139) ○ 사업비가 정부가 NPO에게 배분해주는 사업비처럼 인식되는 오해가 불식되지 않음. 불편한 거버넌스 관계 극복 필요(주성수 2014, 141) ○ 행정기관의 NGO에 대한 신뢰 부족 극복(민현정 2004, 128-129) ○ 시행기관의 공무원과 사업수행단체 실무자간의 민관네트워크 구축을 위한 방안 마
--------	---

	<p>련 필요(남정일 2001, 65)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법제정비를 위한 시민사회와의 협의(김동춘 2004, 93) ○ 다양성의 존중을 통한 상호 이해의 확대, 통합성의 확대 / 민관 파트너십 강화(이인경 2003, 51-52)
단체의 변화	<p>투명성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 철저한 회계투명성(정윤수 2000, 549). ○ 인터넷에 재정상태와 보조금 사업비 집행내역 정보를 공개(박경래·이민창 2001, 82; 양재성·박치성 2010, 139) <p>일정액 이상의 예산을 가지는 비영리단체들에게 자신들의 회계정보를 의무적으로 국세청에 보고하고, 이를 모든 국민들에게 공개(박치성·하혜영·한승준 2011, 88)</p> <hr/> <p>책임성</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사이버 시민단체 걸러낼 장치 필요(자율성 침해의 우려는 있지만, 단체의 내부 공공성 기준 및 정보공개(조한상 2007, 22-23) ○ 평가지표, 평가방법을 단체들이 제시(정윤수 2000, 548) ○ 사업보고서 성과제시(정윤수 2000, 548) ○ 비영리민간단체의 전문성과 공익성 제고 노력 필요(정상호·임승빈 2006, 312) ○ 단체의 책임성을 위한 법인화 유도(정상호·임승빈 2006, 312) ○ 신뢰성 있는 연구기관의 단체에 대한 사전 검증 시스템 도입, 혹은 비영리민간단체를 대표할 수 있는 협의체 기구 등이 단체의 선별을 책임지도록 하는 것을 고려(류영아 2013, 279-280)
특혜·편파 지원 폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관변형 단체에 대한 지원은 제고되어야 한다(박천일·김선영 2011, 20-21). ○ 관변단체 지원의 편중성 시정(정윤수 2000, 550; 박경래·이민창 2001, 81; 민현정 2004, 193; 이강웅·허철형 2006, 253) ○ 특혜지원법 폐지로 형평성 제고(김동춘 2004, 93; 하승수 2004, 93; 박치성·하혜영·한승준 2011, 87) ○ 3개 단체의 영향력은 제도의 변화만으로 개선하기 어려움(정예슬·김현 2012, 246)

3) 시민사회 역량강화

관리통제보다 시민사회의 자율성·다양성 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 자본과 공동체 접근(단체지원 이전에 시민사회 인프라 구축이 먼저)(조권중 2012, 99-100) ○ 정부에 대립하는 성격의 사업일지라도 지원(정윤수 2000, 549) ○ 선정/평가기준에 민간단체 육성 지원에 기여 포함(정윤수 2000, 549-550; 이희태 2002, 163) ○ 비정치성·비종교성 관련 조항의 유연하고 제한적인 적용(조한상 2007, 17) ○ 법인화 여건의 확대(김동춘 2004, 93) ○ 법인격 부여 관련 조항의 구체화 및 유연화(허가제에서 신고제로)(조한상 2007, 18-19)
단체의 균형발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로 시작하는 단체들만 지원할 수 있는 트랙 따로(주성수 2014, 148). 신생단체들을 2-3년간 지속 지원 및 자유지원 형식 고려(남정일 2001, 63-64) ○ 신생단체들을 2-3년간 지속 지원해주는 영국의 core funding 제도 참조(남정일 2001, 63-64)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단체간 정보 비대칭성 줄이도록(정윤수 2000, 549) ○ 소규모 단체 지원 확대를 통한 단체간·지역간 불균형 완화(이희태 2002, 162-163) ○ 최대 지원금 제한액 설정(민현정 2004, 129) ○ 서울과 지방의 단체간 재정지원의 양극화 현상 시정(정성호·임승빈 2006, 312).
간접 지원	<p><u>간접지원 확충의 의의</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민사회단체 지원을 위해 조세지원, 공공요금감면, 사무실 지원 등 행정편의 등 각종 간접지원체계를 종합적으로 고려해 보아야 한다(강성철 외 2009, 209) ○ 시민사회단체에 대한 간접적 지원의 중요한 기초는 시민사회발전, 시민참여, 시민사회단체 등의 주체에 대한 교육을 강화하는 일(강성철 외 2009, 209) <hr/> <p><u>조세감면 및 각종 공제</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 조세감면, 기부금에 대한 소득공제 확대(박상필 2001, 153; 김동춘 2004, 93) ○ 우편료 통신료 등의 감면(현재 우편료 감면은 실제로 도움이 되지 않고 있고, 통신료는 감면대상에서 제외돼 있음) 확대(박상필 2001, 153; 이인경 2003, 49; 김동춘 2004, 93; 좌세준 2011, 235) ○ 조세감면과 관련한 규정 구체화. 기부자에 대한 조세감면 필요(조한상 2007, 25-26; 좌세준 2011, 232) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ 중간지원조직(NGO지원센터)의 설립(박상필 2001, 153; 김동춘 2004, 93; 조권중 2012, 101-102) ○ 비영리홍보/언론매체 지원(서울시 지하철 광고 사례)(김동춘 2004, 93). 시민단체들이 회원 확보나 추진사업을 광고할 수 있는 퍼블릭 액세스 채널 제공 및 광고비용 지원(좌세준 2011, 235). ○ 상근자의 재교육 지원(박상필 2001, 153). 해외연수 및 인력개발 지원(이인경 2003, 49). ○ 재교육, 초기정착, 신규설립, 개척 프로그램 지원 등. NGO경영기법 개발제공, NGO경영 프로그램 기술훈련 지원(김동춘 2004, 93) ○ 시민단체에 전문가 지원 및 인력파견을 지원하는 체계필요(임승빈 2001, 450) ○ NGO 정보인프라 구축(박상필 2001, 153; 이인경 2003, 49; 김동춘 2004, 93)) ○ 자원봉사 제도의 개선 및 시민참여 기회 확대 등(이인경 2003, 49) ○ NGO에 관한 전국적 실태조사 및 사회적 홍보(김동춘 2004, 93) ○ NGO/NPO 학과 실천분야 연계 지원(김동춘 2004, 93) ○ 공공시설의 민간개방 확대(김동춘 2004, 93)(서울시 시민청 사례) ○ 자원봉사 회계사를 시민단체에 소개하는 시민단체, 블런티어 컴퓨터 기사를 시민단체 소개하는 시민단체 등이 활동하는 미국 사례 참조(임승빈 2001, 450)
단체의 재정자립성 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자율성 저해를 방지하기 위해 단체들의 자발적인 재원확보를 용이하게 하는 제도적 개선. 중개적 모금기관 활성화 등(박경래·이민창 2001, 82) ○ 기부금에 대한 조세감면 관련 세제정비(이인경 2003, 50; 하승수 2004, 106) ○ 기부금품모집규제법 폐지(하승수 2004, 106) ○ 각종 민간기금의 활발한 설립운영 지원(박상필 2001, 153). 민간공익재단의 설립(남정일 2001, 64; 이인경 2003, 49; 김동춘 2004, 93; 하승수 2004,

	<p>105)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정부사업 중심 지원 지양. 단체의 고유한 특성이 반영될 수 있도록 용역형 사업 방지장치 마련(이희태 2002, 162) ○ 단체의 회원확보 및 그를 통한 자발적 재정기반 마련 의지를 해치지 않는 선에서 지원이 이루어지도록 하는 규정 도입 필요(조한상 2007, 24-25) ○ 비영리민간단체지원법 제5조의 ‘국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승 효과를 가지는 사업’이라는 조항에 관한 해석 문제(좌세준 2011, 235)
--	---

4) 정책원리에 관한 논의들

시혜가 아닌 시민권 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이러한 조치는 국가의 시혜적 조치가 아니라 시민권 보장의 일환으로 이해되고 추진되어야 한다(김동춘 2004, 91)
자율성 / 시민사회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공성과 절차적 투명성 증대. 불투명한 특혜성 지원 폐지를 통한 형평성 확보(김동춘 2004, 92) ○ 자주성, 자율성의 존중 / 시민운동의 활성화를 위한 환경의 개선 / 시민 또는 시민운동이 사회공익을 위한 활동으로 발전될 가능성에 대한 존중 / 시민사회의 독자성, 창의적인 노력에 대한 존중과 그 성장 촉진(이인경 2003, 51-52) ○ 단체의 권능화(empowerment), 자기규제와 자율존중(이숙종·양세진 2007, 23)
통합적 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신청사업의 내용에 대한 교차점검(고경훈·최창수 2007, 16-17) ○ 정부가 비영리민간단체를 지원하는 것을 관리할 수 있는 관리정보시스템을 구축할 수 있다(고경훈·최창수 2007, 16-17; 류영아 2013, 279-280) ○ 부처간 중복방지 및 협력(정운수 2000, 548). 주체기관들 간의 대상영역의 명확한 구분 필요(남정일 2001, 64) ○ 중앙부처의 사회단체 보조금을 통합·관리해 정부의 재정적 지원에 대한 투명성 제고(정상호·임승빈 2006, 312; 조권중 2012, 97) <p style="text-align: center;">VS</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하나의 부처로 창구가 통일되면 시민사회의 다원성을 파괴하고 비효율적인 선정·감독·평가를 초래할 수 있음(박상필 2001, 153) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원 조정기구 설치(각 부서의 개별적 접근 지양)(조권중 2012, 97) ○ 지원사업의 평가와 감시, 운영개선을 위한 독립적 기관을 설립(강성철 외 2009, 208) <p><u>정부차원의 통합지원기구</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민간단체 지원 사업을 총괄관리할 사업단 구성. 혹은 부처별 관련사항 공유를 위한 민간단체지원위원회/평가단 운영(남정일 2001, 64-65) <p><u>민관공동 통합지원기구</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민관공동 (가)‘비영리민간단체보조금지원사업위원회’ 설치(이희태 2002, 164) ○ 공익성과 투명성, 자율성 향상을 위해 학술진흥재단과 같은 반관반민의 중간단체 설립해 전국적 차원에서 지원하고 평가하도록(정상호·임승빈 2006, 312) ○ 독립적 중간단체 설립 필요(임승빈 2001, 450)
공익활동 지원확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리조직 정부 보조금은 전반적으로 확대되어야(박경래·이민창 2001, 81; 이희태 2002, 161-162; 민현경 2004, 93; 강성철 외 2009, 208) ○ 개별사업에 대한 지원금액 상향조정(고경훈·최창수 2007, 16-17)

	○ 공익지원 사업의 예산규모가 확대돼야. 단체의 증가, 시민사회의 의미확장에 부응하도록(주성수 2014, 148)
간접지원 중심으로	○ 직접지원을 하는 것이 상당한 문제점을 갖고 있는 활동의 경우 간접지원의 방식으로 지원할 수 있도록 해야 함(김동춘 2004, 92). ○ 장기적으로는 간접적인 지원의 규모를 늘리는 방향으로 나아가야(박치성·하혜영·한승준 2011, 88; 류영아 2013, 279-280)

5) 기타

○ 국가의 대 시민사회 전략의 관점에서 한국 시민사회 관련법의 형성과 변화에 관한 논의(박영선 2011)

○ 정권의 변화에 따른 공익활동 지원정책의 변화 및 편향성(박영선 2010; 좌세준 2011), 관변단체에 대한 지원정책의 변화(정예슬·김현, 2012: 229)에 관한 논의

○ 단체의 특성과 재정지원의 상관관계에 관한 논의들(정진경 2000; 노연희 2002; 김정숙·문명재 2014, 580)

○ 비영리민간단체 지원사업 평가지표 개발에 관한 논의(최창수·김태영 2005, 19)

○ 선정기준 모델링에 관한 논의(조민경·김렬 2000)

○ 공익활동 지원사업의 효율성 분석에 관한 논의(최홍근·유연우 2014)

3. 사회적 논의들

1) 사회적 논의의 출발

○ 학술적 논의가 비영리민간단체지원법의 제정 이후 시작된 것에 비해, 사회적 논의는 그 이전부터 이루어졌다. 1980년대 말 민주화의 진전에 따라 시민사회가 급격히 활성화 됐는데, 이 흐름을 이끈 것은 다양한 시민사회단체들이었다. 시민사회단체들의 정치·사회개혁이나 사회적 서비스 제공과 관련한 활동의 가치가 인정되면서, 시민사회의 공익활동을 지원해야 한다는 목소리가 시민사회로부터 형성됐다.

○ 정치권의 경우 이미 정부로부터 광범위한 지원을 받고 있는 국민운동 단체를 비롯한 이른바 보수단체들과의 형평성 문제로 인해 새로이 출현한 시민사회단체들에 대한 지원 제도의 마련을 외면하기 어려운 상황이었다.²⁾

2) 대표적인 것이 한국자유총연맹(이승만 정권 시기인 1963년 한국반공연맹으로 창립), 새마을운동 조직(박정희 정권 시기인 1970년 창립), 바르게살기운동조직(전두환 정권 시기인 1980년 사회정화위원회로 창립) 등 3개 국민운동단체다. 이 단체들은 각각 새마을운동조직육성법

2) 국민운동단체(관변단체)³⁾ 지원에 관한 논의

○ 시민사회 공익활동 지원에 관한 논의는 과거로부터 이어져온 관변단체에 대한 특혜지원 문제에 대한 지난한 대응으로부터 시작됐다. 민주화의 진전 이후 언론을 통해 관변단체에 대한 특혜지원을 비판하는 논의가 제기되기 시작했다. 이런 가운데 1989년 정부는 한국반공연맹을 자유총연맹으로 전환·지원하는 법령을 통과시키고, 사회정화위원회 설치령을 폐지했다.⁴⁾

○ 하지만 정부 및 지방자치단체의 관변단체에 대한 특혜지원은 계속됐다. 1988년 총선을 통해 구성된 13대 국회에서 야당은 1989년 정기국회에서 정부와 지방자치단체의 관변단체 지원에 관해 본격적으로 문제제기를 하기 시작했다.⁵⁾ 이후 1990년 이문옥 감사관이 1987년 대선 당시 서울시 예산이 관변단체 회원들에게 지원된 사실을 폭로하고,⁶⁾ 한국방송광고공사 공익기금의 관변단체 편중 지원에 관한 문제가 불거지는 등,⁷⁾ 정부나 지방자치단체의 관변단체 지원에 관한 사회적 문제가 끊임없이 제기됐다. 더불어 매년 정기국회에서는 관변단체 지원문제가 ‘단골이슈’로 등장했다.

○ 1992년 대선을 앞둔 1991년 말 정부는 기존 사회정화위원회의 후신인 바르게살기 운동을 육성하는 법을 강행해 파문을 일으켰다.⁸⁾ 이후 정부와 지방자치단체는 관변단체 지원문제에 관한 개선의지를 표명했다가, 선거를 앞두고 다시 지원을 확대하는 경우가 반복적으로 나타났다.

○ 1993년 문민정부가 개혁정책의 일환으로 관변단체 지원 삭감 및 정비를 천

(1980년 제정), 한국자유총연맹육성에관한법률(1989년 제정), 바르게살기운동조직육성법(1991년 제정)을 근거로 정부·지방자치단체의 지원을 받고 있다. 이 외에도 다음과 같은 단체들이 각각의 관련 법령을 근거로 지원을 받고 있다. △한국예총(문화예술진흥법) △대한노인회(노인복지법) △광복회·상이군경회·전몰군경유족회·전몰군경미망인회·대한무공수훈자회(국가유공자등단체설립에관한법률) △지방문화원(지방문화원진흥법) △한국소비자연맹(소비자보호법) △대한체육회(국민체육진흥법)(정예슬·김현, 2012: 229).

3) 기존에 관변단체로 불리던 단체들이 1990년대 들어서면서 관변적 성격을 극복하기 위한 노력을 기울이면서 국민운동단체라는 명칭이 사용되기 시작했다. 이후 민간단체 지원이 제도화 되면서 주무부처인 당시 행정자치부가 국민운동단체라는 용어를 공식적인 행정명칭으로 사용하기 시작했다. 지역사회에서 활동하는 이들 단체의 지부들은 직능단체로 불리기도 한다.

4) “반공연맹法 폐지 自由총연맹 육성 사회淨化委 없애”. 매일경제 1989. 2.16.

5) “관변단체 특혜 중지촉구”. 한겨레 1989. 10. 6.

6) “이씨 자료로 본 서울시예산 선거전용”. 한겨레 1990. 5. 25.

7) “공익자금 관변단체 편중”. 한겨레 1990. 12. 19.

8) “바르게살기 운동·육성법 강행 파문”. 한겨레 1991. 11. 7.

명하고 나선 가운데, 그 즈음 활성화되기 시작한 시민사회단체들이 최초로 목소리를 냈다. 흥사단, 경실련 등의 단체들은 정기국회에서 다뤄져야 할 의제 중 하나로 관변단체 지원 폐지를 제안하고, 기부금품법 모집과 관변단체 지원 폐지를 위한 입법 청원 및 대국민 홍보활동을 전개했다.⁹⁾

○ 하지만 정부의 정책의지 천명과 사회적 여론에도 불구하고, 오랜 시간 이어져온 정부와 지방자치단체의 관변단체 지원 관행은 지속됐다. 정부의 정책의지 천명에 여당이 반대하고, 과거 관변적 성격을 탈피한 이른바 ‘국민운동단체’로의 이미지 변신을 위한 관변단체들의 노력이 더해지면서, 관변단체 지원은 다시금 증가됐고, 선거를 앞둔 시기에는 지원이 확대되는 경향이 복원됐다.¹⁰⁾

○ 1994년 정기국회를 앞두고 정부와 여당은 관변단체 지원법을 폐지하기로 합의했다. 하지만 곧바로 관변단체 지원폐지 시기를 1995년 지방선거 이후로 미뤘고— 새마을운동은 1996년, 바르게살기운동은 1995년으로,¹¹⁾ 시민사회단체들은 강력하게 반발했다.¹²⁾ 1994년 결성된 한국시민단체협의회¹³⁾는 1994-1995년에 걸쳐 관변단체 지원에 항의하는 활동을 전개했고, 지방선거 후 야당 성향의 일부 자치단체장들이 관변단체 지원중단을 천명하기도 했다.¹⁴⁾ 이에 정부는 민간단체 국고지원에 대한 감사에 착수하고, 보조금 지원방식을 단체 운영비 보조에서 사업비 지원으로 전환하는 방안을 제시했다.

○ 1996년 정부는 지방자치단체에 관변단체 재정지원 예산의 절반 이상에 대한 배정권을 부여하고, 지방자치단체 산하 각종 단체에도 지방 국민운동 사업비 명목으로 정부 재정지원이 가능토록 하는 조치를 취했다.¹⁵⁾ 그 해 정기국회에서 야당은 자

9) "국회 힘내세요 개혁입법 부탁드립니다". 한겨레 1993. 9. 5.

10) "관변단체지원 당장중단공란" 민자(민자) 정책위의장. 경향 1994. 3. 12; "市民(시민)단체로 거듭나기 '몸부림'". 매일경제 1993. 9. 22.

11) "관변단체 지원법 폐지키로, 정부·민자당". 한겨레 1994. 8. 26.; "「관변단체 지원 중단」 규정 與, 法제정 보류". 동아 1994. 11. 3.; "새마을등 관변단체 지원 중단방침실종". 한겨레 1994. 11. 13. "내년 중단예정 관변단체 지원 민자 '2년 연장'...민주 거센 반발" 한겨레 1994. 11. 17.

12) "관변단체지원 철회운동". 한겨레 1994. 3. 13.

13) 1994년 9월 3일 창립. 경실련, YMCA, 흥사단, 환경운동연합, 주부클럽연합회 등 50여개의 단체들이 모여 구성한 연대기구이다. 창립 당시부터 시민운동의 활성화를 위한 법적 제도적 개혁을 요구하는 활동도 염두에 두고 시민사회발전기본법 제안등의 활동을 펼쳤다. 2000년 낙천낙선운동을 전개했던 총선연대의 조직적 성과를 이어받은 시민사회단체연대회의가 구성된 후 해산했다.

14) "관변단체 지원말라". 경향 1995.09.15.; "서울·광주 관변단체 지원중단" 한겨레 1995. 9. 29.

유총연맹 지원법 폐지안을 제출했고, 참여연대는 관변단체에 대한 예산증액에 대한 비판의견을 제시했다.¹⁶⁾

○ 1997년 대선을 통해 당선된 국민의 정부는 관변단체에 대해 ‘개혁’ 보다는 ‘포섭’의 태도를 취했다.¹⁷⁾ 이후 한국YMCA전국연맹과 한국시민단체협회의 지도자이던 강문규가 새마을운동중앙협의회 회장에 취임했다. 그해 연말 한국여성단체연합, 경실련 등 시민단체들은 관변단체에 대한 지원 철회를 요구하는 시위를 벌였고, 정부는 관변단체 관련법 폐지 방침을 천명했다.¹⁸⁾

○ 1998년에는 국민운동단체 41곳에 대한 정부지원을 중단하되, 새마을, 바르게 살기, 자유총연맹 에는 국민운동지원 사업비 150억원을 활용한 지원 근거를 마련했다. 이에 대해 시민사회단체들은 관변단체 특혜지원의 완전한 중단을 촉구했다.¹⁹⁾ 이후 1999년 비영리민간단체지원법의 제정과 함께 국민운동단체도 정부가 주관하는 공모사업에 참여해 민간전문가로 구성된 심사위원회의 심사를 통과해야 지원을 받을 수 있게 됐다. 참여정부 시기인 2004년 행정자치부는 13개 정책보조단체에 대한 보조금을 폐지한다는 지침을 마련하고, 2005년 조성래, 홍미영, 이영순 의원의 공동발의로 3개 국민운동단체 육성법 폐지안을 발의하기도 했다. 하지만 정부지원이 국민운동단체에 편중되는 현상은 크게 개선되지 않았다.

○ 이에 대해 2004년 함께하는시민행동, 한국여성민우회 등 76개 시민단체가 모여 ‘사회단체보조금제도개선전국네트워크’를 발족해 2007년 까지 활동했다.²⁰⁾ 이들은 전국 지방자치단체의 사회단체 보조금 지원내역 조사, 관련 제도개선을 위한 토론회 개최, 관련 사안에 대한 대응 등의 활동을 전개했다. 하지만 2007년 이후 국민운동단체 지원에 관한 시민사회단체들의 문제제기는 뜸해졌다.

○ 2008년 보수성향 정권의 출범 이후 국민운동단체에 대한 정부의 편파적 지원은 다시 복원됐다(박영선 2010). 2010년 행정안전부는 비영리민간단체 시행에 있

15) “관변단체 지원금 지자체 위임”. 한겨레 1996. 9. 25.

16) “자유總聯(총련) 지원 중단해야” 국민회의,관련法(법) 폐지안 제출“. 동아 1996. 11. 20.; “내년 예산안 합리성·형평 결여” 참여연대 의견서 제출“. 한겨레 1996. 11. 7.

17) “DJ 관변단체에 구애’태도변화”. 매일경제 1997. 6. 19.

18) “관변단체 예산지원 철회를”. 한겨레 1997. 12. 13.; ““관변단체 지원중단”. 동아 1998. 1. 23.; ”여, 관변단체 민간화 추진“. 한겨레 1998. 5. 21.

19) 한국시민단체협회의 성명서 “정부는 추가경정예산에서 관변단체에 대한 지원을 전면 중단하라”(1998. 2. 10); “국회는 관변단체 예산 지원 합의를 즉각 철회하라”(1998. 12. 8).

20) http://goodbudget.kr/data_subsidy

어서 ‘보조금 지원 제외’ 단체로 3개 국민운동단체를 명시하고 있다. 이는 새마을운동은 2009년부터, 바르게살기와 자유총연맹의 경우 2010년부터 ‘국고보조사업을 직접 지원받는 단체’로 지정됐기 때문이다. 여기에 이들 3개 단체의 지부 조직들은 지방자치단체가 교부하는 별도의 보조금 지원도 받고 있다(좌세준 2011, 230-231). 이러한 경향은 지역 수준에서도 재생산 되는데, 2010년 이후 21개 지방자치단체가 3개 국민운동단체 지원에 관한 조례를 제정했다.

3) 지원제도 도입에 관한 논의

○ 앞서 살펴본 것처럼 한국의 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의는 기존 국민운동단체에 지원의 존폐에 관한 쟁론으로부터 출발했다. 이후 포괄적인 지원제도의 마련을 위한 논의가 또 다른 흐름을 형성해 왔다.

○ 1993년 출범한 문민정부는 개혁정책의 일환으로 관변단체 예산삭감 및 정비에 나서는 한편, 여당은 기존 관변단체가 순수 민간단체로 전환하는 것을 촉진하고, 여타 민간단체의 육성기반을 구축하기 위한 민간단체 지원법을 마련하겠다고 밝혔다. 이후 국회에서 민자당과 민주당이 각각 의원발의를 통해 민간운동지원에 관한 법안을 제출한 바 있다. 이어서 정부는 1990년대 들어 창립된 다양한 시민사회단체들의 활동을 지원하기 위해 당시 공보처가 주관하는 ‘민주공동체 의식 실천사업’을 시행했다-이 사업은 2004년 까지 지속됐다. 1996년 서울시는 관변단체 중심의 지원에서 벗어나 비영리 공익지향 시민단체에 대한 재정지원을 시작했다.²¹⁾

○ 시민사회에서도 공익활동 지원제도 도입에 관한 주장이 나타나기 시작했다. 1993, 1994년 전개된 관변단체 지원법 폐지 운동과정에서 경실련, 흥사단, YMCA 등 시민단체들은 관변단체 지원법을 폐지하는 대신, 공공성을 띤 단체들에 대해 활동과 사회적 기여 정도에 따라 형평에 맞게 지원하는 ‘사회단체육성법’ 도입을 제안한 바 있다. 이후 1995년 한국시민단체협의회는 ‘민간단체의 건전한 발전을 위한 관련 법안’ 청원활동을 전개했다. 법안에는 공익자원봉사진흥법안이나 민간운동지원에 관한 법률, 기부금품모집금지법, 관변단체특별법 폐지등 주로 시민사회 활성화에 대한 국가의 지원과 시민사회 조직들의 재정 환경과 관련한 내용들이 포함됐다(박영선 2010).

○ 1997년 대선을 통해 출범한 국민의 정부와 여당은 대통령직인수위원회 단계에서부터 관변단체 관련법 폐지 및 민간운동지원 및 자원봉사활동 지원 관련법 마련

21) “순수 시민단체에 첫 재정지원 서울시”. 동아 1996. 1. 12.

방침을 천명했다.²²⁾ 1997년 한국시민단체협의회는 산하에 ‘민간단체 활동관련 법률 정비 특별위원회’를 설치하고, 1998년 시민사회 의견수렴 및 정부의견 제출 등을 통해 ‘시민사회발전기본법안’을 성안했다. 하지만 성안 이후 시민사회 공익활동 지원 제도화를 위한 지속적인 활동이 이어지지는 않았다(박영선 2010).

○ 1999년 정부와 여당은 3개 국민운동단체 중 새마을운동 조직에 관한 특별법만 폐지하는 한편, 민간단체 지원을 위한 법률안을 마련했고,²³⁾ 같은 해 국회통과를 거쳐 2000년에 현재의 비영리민간단체지원법이 제정됐다.

4) 지원제도 개선에 관한 논의

○ 비영리민간단체지원법 개정에 관한 논의의 흐름²⁴⁾

제안일자	대표제안자	의결결과	주요내용
2005.6.7	유기준	임기만료폐기	○ 선사업시행 후 사업 평가에 의한 교부금의 사후 지원 ○ 공익사업선정 및 평가위원회 개선 ○ 정치적 악용 등을 방지하기 위해 공익사업의 유형과 지원대상을 한정하도록
2006.6.26	이상배	철회	○ 단체 구성원이 집시법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우, 그 형이 확정된 연도의 다음 연도부터 3년간 법의 지원대상에서 제외. 또 해당 회계연도에 그가 받은 보조금 환수.
2006.7.21	전여옥	임기만료폐기	○ 불법 폭력 시위로 형이 확정된 등록 비영리민간단체는 보조금 지원 대상에서 제외, 이미 받은 보조금도 환수 ○ 불법 폭력 시위로 형이 확정된 등록 비영리민간단체라는 사실을 숨기고 보조금을 교부받은 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처하도록
2006.9.5	이상배	임기만료폐기	○ 단체의 구성원이 집시법을 위반하여 벌금 이상의 형이 확정된 경우, 그로부터 3년간 이 법에 의한 비영리민간단체의 지위 박탈, 또 당해 행위가 발생한 해당 회계연도에 정부로부터 지원받은 보조금 환수. ○ 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천한 4인, 대법원장 또는 당해 지방법원장이 추천한 4인, 국무총리 또는 당해 시·도지사가 추천한 4인 그리고 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계 전문가 4인으로 구성하도록 함 ○ 경찰청장은 비영리민간단체의 구성원이 집시법을 위반

22) “관변단체 예산지원 철회를”. 한겨레 1997. 12. 13.; ““관변단체 지원중단”. 동아 1998. 1. 23.; ”여, 관변단체 민간화 추진“. 한겨레 1998. 5. 21.; ”與, '민간운동지원법' 제정키로“. 동아 1998. 10. 27.

23) “시민단체 법인세등 감면 당정, 지원법안 확정”. 한겨레 1999. 7. 12.

24) 박영선. (사)시민 정책위원회 회의자료(2015. 2. 25)

			하여 벌금 이상의 형이 확정된 경우, 그 사실을 지체 없이 행정자치부장관, 주무장관 또는 시·도지사에게 통지
2008.7.24	신지호	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리민간단체의 요건을 갖추지 못하게 된 단체나 구성원이 집시법 등 위반하여 벌금 이상의 형이 확정된 경우 등에 등록 말소 ○ 구성원이 집시법 등을 위반하여 벌금 이상의 형이 확정된 경우 등록 신청 금지 및 교부받은 보조금 환수 ○ 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천한 4인, 대법원장 또는 당해 지방법원장이 추천한 4인, 국무총리 또는 당해 시·도지사가 추천한 4인 그리고 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계 전문가 4인으로 구성
2009.05.14	강기정	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 시행령에 규정된 비영리민간단체 공익사업의 유형을 법에서 규정하도록 하고, 그 구체적 유형을 신설하여 명확히 함
2009.5.21	김유정	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사업선정위원회를 국회의장 또는 시·도의회 의장이 추천한 자가 3분의 2 이상 포함하여 구성토록 하고, 국회의장이 추천하는 위원의 경우 국회의장이 교섭단체와 협의하여 추천
2009.6.3	정갑윤	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체로부터 제출받은 사업계획서와 사업보고서를, 비영리민간단체는 보조금 사용내역을 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 각각 공개
2009.7.29	정부	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어려운 법령 용어의 순화, 어문 규범의 준수, 정확하고 자연스러운 법 문장의 구성
2011.07.12	문학진	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원사업 및 지원금액 등의 결정에 관한 사항을 국회에 보고하도록 함으로써 비영리민간단체에 대한 지원이 객관적이고 공정하게 이루어지도록 함
2011.08.22	정부	임기만료폐기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조금 신청 기한을 3월 말에서 2월 말로 앞당김으로써 보조금이 조기에 교부될 수 있도록 함.
2012.11.07	정부	원안가결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리민간단체 등록관청에 처(處)나 청(廳) 단위의 중앙행정기관도 포함하고, 시·도지사에게 특별자치시장과 특별자치도지사를 추가. ○ 비영리민간단체가 추진하는 공익사업의 사업기간을 앞당길 수 있도록 공익사업 선정기준 공고일과 비영리민간단체의 사업계획서 제출기한 조정.
2013.01.30	임수경	법안심사소위 검토	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원사업 및 지원금액 등의 결정에 관한 사항을 국회에 보고.
2013.12.06	문희상	상임위 검토	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보조금을 지원받는 비영리민간단체에 정치활동 금지의무를 부여하여 그 단체의 명의 또는 대표의 명의로 특정정당을 지지·반대하거나 특정인을 위한 선거운동을 할 수 없도록 하고 위반 시의 벌칙규정을 마련

2013.12.10	이낙연	원안가결	○ 법정형 정비에 따른 편차 조정(보조금 부정 집행 법정형 상향 조정)
2014.11.07	김우남	소위원회	○ 공익사업선정위원회의 민간위원에게 벌칙을 적용하는 경우에는 공무원으로 의제
2014.12.15	김민기	소위원회	○ 비영리민간단체가 제출한 사업보고서, 행정자치부장관 또는 시·도지사의 평가결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개

○ 국회를 중심으로 한 정치권의 논의는 대략 시민단체들에 대한 지원을 제한하고자 하는 것과 지원의 공정성 제고를 위한 논의가 주류를 이루고 있음을 알 수 있다. 정부의 지향 역시 이와 일맥상통한데, 행정자치부는 2004년 지원의 형평성 제고를 위한 사회단체보조금 상한제 도입 지침을, 2005년에는 지방자치단체 재정건전성 평가에 ‘민간이전경비 비율’을 포함시키는 지침을 마련하기도 했다.

○ 2000년대 들어 공익활동 지원에 관한 시민사회의 논의는 이른바 시민단체와 보수단체 진영으로 양분된다. 전자와 관련해서는 한국시민단체협의회의 뒤를 이어 시민단체들의 공동의제를 다루는 연대체인 시민사회단체연대회의가 논의를 이끌어왔다. 이들은 창립시기(2002년)부터 시민사회활성화를 주요 의제로 설정하고 비영리 민간단체와 조세관계법 개선, 기부금품모집규제법 개선, 비영리민간단체지원법 대체 법안 마련 등의 입법활동을 추진하는 한편, 각종 토론회 개최, 외국 사례조사, 지역 순회 설명회 등 담론 형성을 위한 활동을 전개했다.

○ 이에 반해 2000년대 중반 이후 성장한 뉴라이트 운동진영으로부터 비영리 민간단체 지원제도에 대한 비판과 정치공세가 활성화 됐다(조용승 2006; 신지호 2008). 여기에 보수적 성향의 언론들이 시민단체 정부지원금에 대한 공세적 담론을 형성했고, 정부 및 정치권은 정부비판 단체 및 불법폭력시위단체에 대한 정부지원을 제한해야 한다는 논의를 펼쳤다. 더불어 앞서 언급한 것처럼 국민운동단체 및 보수 성향 단체들에 대한 지원은 확대됐다.

○ 중앙부처의 민간단체 지원의 경우 정치권, 언론, 시민사회단체 등에 의해 감시·견제가 이루어진 반면, 지역수준의 민간단체 지원은 많은 경우 감시·견제의 사각지대에 놓인 경우가 많았다—물론 일부 지역에서 풀뿌리단체 및 지역언론 등에 의한 문제제기는 있어왔다. 특히 1996년 정부가 국민운동단체들에 대한 재정지원 권한을 많은 부분 지방자치단체에 넘긴 후, 해당 자치단체장의 성향이나 지역사회의 역학관계에 따라 편파적이고 불합리한 관행이 나타났다.

○ 이에 대한 다양한 사회적 문제제기 속에, 2012년에는 지방자치단체 보조금 지원개선과 관련한 국민권익위원회의 권고조치가 내려진다.²⁵⁾ 이후 2014년에는 지방자치단체의 민간단체 재정지원에 관한 사항을 규정하는 지방재정법의 개정이 이루어졌다. 개정법의 골자는 관련 법령에 명시적 근거가 있는 경우가 아니면 민간단체의 운영비를 지원할 수 없도록 한 것이고, 이와 관련한 부대 조항들이 포함돼 있다. 이러한 조치는 지방자치단체의 자의적 단체지원을 제어할 수 있는 긍정적 취지를 지니고 있다고 평가된다. 반면 그간 편파지원으로 비판받아 온 국민운동단체의 지부조직들 뿐 아니라, 의제21, NGO센터 등 시민사회 활성화를 위해 지방자치단체와 지역시민사회간 협력을 통해 구성된 조직들에 대한 보조금 지원 역시 중단될 위기에 처해 혼란이 일어나고 있다. 또한 지역수준에서 조례제정 등을 통해 이루어지는 민관협력 활동에 대해 상위법이 지나치게 제한을 가한다는 비판도 존재한다.

5) 시민사회 활성화를 위한 거버넌스

○ 시민사회발전위원회

- 참여정부 시기인 2003년 시민사회의 발전을 위한 기반을 마련하고, 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항들을 종합적으로 연구·개선하기 위해 국무총리실 산하 시민사회발전위원회를 설치해 현재에 이르고 있다.
- 2004년에는 위원회의 기능이 ‘연구·개선’에서 ‘자문’기능으로 축소되고, 위원회 활동을 뒷받침할 실무위원회도 폐지됐다.
- 위원회의 활동은 이명박, 박근혜 정부에서도 이어지고 있다. 2013년에는 이 위원회의 기능이 ‘정부와 시민사회간 바람직한 관계정립 및 시민사회단체의 활동과 관련된 제도에 관한 심의’로 변화된다.
- 시민사회 발전과 관련한 학계 및 현장전문가들의 위원회 참여로 관련된 시민사회의 여론전달과 관련된 의제설정 기능을 수행하고 있다.

○ 중간지원조직

NGO센터	일본의 NPO센터 등 외국의 시민사회 중간지원조직 사례가 알려지고, 시민사회 활성화를 위한 활동을 담당할 민관협력 혹은 독립적인 조직의 필요성에 대한 공감대가 높아지면서, 2005년부터 시민사회단체연대회의를 중심으로 지역별 NGO센터 설립을 위한 논의가 촉발됨. 이후 광주, 부산, 대구, 천안, 서울에 관련 조직이 설립돼 활동 중에 있고, 다른 지역들에서도 NGO센터 설립에 관한 논의가 진행중에 있다.
지역재단	천안 풀뿌리희망재단, 부천 희망재단 등 지역 시민사회 활성화를 위한 자생적 기금을 마련하기 위한 시도들이 이어져 왔다. 시민사회단체연대회도 2008년부터 지역재

25) “권익위, 지방자치단체 보조금 부패고리 끊는다: 민간보조금 지원절차 개선하고, 위법·부당 행위시 강력제재 권고”. 국민권익위원회 보도자료(2012. 11. 29).

	단 설립과 관련한 논의를 시작했다. NGO센터를 민관협력 방식이 아닌 독립조직으로 마련한 지역에서 운영기금 마련을 위한 시민재단을 설립하고 있다.
공익활동가 공제회	2012년 시민사회단체연대회의를 중심으로 많은 경우 경제적으로 어려움에 처해 있는 공익활동가들의 기본적인 생활보장을 위한 공제회 설립논의가 시작됐다. 이후 '시민사회공익활동가공제회 동행'이 관련 사업추진을 위한 조직으로 구성돼 활동하고 있다.

○ 국무총리실 연찬회

- 2014년 12월 국무총리 비서실과 (사)시민이 “정부의 민간공익활동 지원사업 개선방안 모색”을 주제로 공동 연찬회를 개최했다. 연찬회는 시민사회 지원과 관련해 그간 이루어진 논의들을 종합했다는 의의를 지닌다.
- 연찬회의 내용으로는 공익활동 지원사업이 현황과 개선방안에 대한 전문가 기초발제, 현장 활동가들이 느끼는 고충에 관한 5분 발표, 그리고 참가자 전원이 참여하는 원탁토론 등이 이어졌다.
- 연찬회 논의사항 종합((사)시민 2014, 75-78)

정부의 민간공익활동 지원 사업에 관한 인식의 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미관협력 파트너십의 형성 ○ 대화와 소통의 채널 마련 ○ 공무원 교육 및 민관협력 담당 전문직제의 필요성
전문적 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정 시스템의 변화(원스톱 지원, 지원업무 매뉴얼 등) ○ 전문적인 컨설팅과 지원 서비스 ○ 중장기적인 지원 방안 개선제도 마련
정부의 민간공익활동 지원정책 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신생단체나 소규모 단체 지원강화 ○ 집행지침의 개선(일부 인건비 사용인정, 예산항목 경직성 개선 등) ○ 공모사업을 통한 시민단체의 역량강화
법제개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비영리민간단체지원법의 기본법적 위상 확보 ○ 기부금에 대한 소득공제 한도 상향조정 ○ 기부금품법 개정
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시민단체 스스로의 노력필요(공익활동 홍보, 제도개선을 위한 네트워킹, 시민사회 중간지원 조직 설립) ○ 기업과의 협력 제고 ○ 민간공익활동 지원사업의 충실화를 위한 행정의 보다 적극적인 참여 필요

4. 지형과 쟁점들

1) 지형

○ 우리 사회의 시민사회 공익활동 지원의 역사는 정부가 최초로 시민사회의 공익활동을 지원한 ‘민주공동체 의식 실천사업’이 시작된 1994년으로부터 20주년, 그리고 공익활동 지원사업의 보편화를 가져온 ‘비영리민간단체기본법’이 제정된 1999년으로부터 15주년 가량이 됐다. 이제 시민사회 공익활동 지원제도와 사업에 대한 평가와, 질적 발전을 위한 논의가 필요하다.

○ 앞서 살펴본 것처럼, 그간 많은 학술적·사회적 논의들이 꾸준히 이어져 왔고 –비록 분절적·간헐적이기는 하지만–양적으로는 다양한 의견들이 제출됐고, 그 중에 실현된 것들도 있다. 하지만 시민사회 공익활동 지원의 역사와 사회적 필요성에 비추어 볼 때, 그 평가는 그리 만족스럽지 않다. 이는 기존의 지원제도에 대한 미세한 개선들은 이루어져 왔지만, 이것만으로 해결되지 않는 어떤 병목지점이 존재하고, 이것을 넘어설 수 있는 좀 더 근본적인 변화, 즉, ‘시민사회 공익활동 지원제도 2.0’에 관한 논의가 필요함을 의미한다.

○ 모든 사회적 논의는 일정한 객관성을 띄고 있는 반면, 논의주체의 정치적·사회적 입장을 내포하는 주관성 역시 지니고 있다. 그것이 학술적 논의일 경우 객관성을 갖추기 위한 논리와 방법들이 더 정교하지만, 역시 논의주체가 지닌 정치적·사회적 입장이 투영된다. 더불어 그 논의가 제도나 문화의 변화에 관한 것이라면 어떻게 얼마만큼 변화시킬 것인가, 즉 방법과 정도의 문제도 뒤따르는데, 이 역시 앞서 살펴본 논의주체들의 정치적·사회적 입장의 문제와 결부돼 있다. 따라서 하나의 사회적 쟁점을 살펴봄에 있어서, 그에 관해 난무하는 다양한 논의들을 단지 나열하는 것을 넘어, 논의주체들의 입장과 변화의 정도라는 관점으로 살펴볼 때 해당 논의의 지형을 좀 더 구체적이고 역동적으로 파악할 수 있다. 특히 그 논의가 기존의 무언가를 다른 방향으로 변화시키고자 할 때 더욱 그러하다.

○ 여기서는 앞서 살펴본 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 우리 사회의 다양한 논의들을 ‘논의주체의 입장’과 ‘변화의 정도’라는 2가지 차원을 가지고 분류하고자 한다. 이렇게 보면 그간 평면적으로 보였던 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의들이 지닌 영역과 구도들이 드러난다. 이러한 영역과 구도들이 유기적으로 구성된 전체그림이 곧 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의의 지형을 이룬다. 또한 기계적인 객관성 보다는 민간단체를 비롯해 시민사회의 활성화를 위해 노력하는 주체들의 관점, 즉 내부적 비판(inside critics)의 태도를 취할 것이다. 시민사회의

주체들이 논의의 당사자이면서, 공익활동 지원제도의 근본적인 변화를 이끌어낼 동기(motivation)를 지니고 있기 때문이다.

○ 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의의 지형을 구획하는 첫 번째 차원은 ‘논의주체의 입장’이다. 논의주체의 입장을 구분하는 방법에는 여러 가지가 있겠지만, 여기서는 크게 ‘행정’, ‘정치’, ‘시민사회’ 등 3가지 입장으로 나누고자 한다.

행정은 주로 세금으로 조성된 공공재정을 활용해 민간단체들을 지원하는 업무를 담당하는 주체들이 지니는 입장이다. 이 주체들은 대체로 지원사업이 합리적이고 효율적으로, 그리고 무난히 ‘관리’되는 것이 중요하다.

정치는 시민사회에 관한 정치세력간의 이해와 역학관계에 따라 복잡한 양상이 나타난다. 하지만 시민사회 공익활동 지원에 대해 찬성하던 반대하던, 기본적으로 ‘통제’의 욕구가 드러난다. 즉 자신들의 신념이나 이해관계와 부합하는 경우 진흥을, 아닌 경우 억제를 하고자 하는 경향이 나타난다. 물론 공적 담론이 되기 위해 일정한 명분과 객관성은 표방한다.

시민사회는 공익활동 지원제도의 당사자로서 시민사회가 ‘활성화’ 되는 것에 관심이 있다. 즉 비영리민간단체지원법의 근본취지²⁶⁾에 가장 가까운 요구를 지니고 있다.

여기서 주체란 한사람의 개인이라기보다는, 해당 영역을 의미한다. 해당 영역에 속한 개인들 간에는 당연히 입장의 편차가 있겠지만, 해당 영역이 지니는 사회구조적 위치에 따라 발현되는 입장은 특정해서 언급할 수 있다. 3가지 입장은 같은 사안을 두고 공감대를 형성하기도 하고, 입장차로 인해 갈등이 일어나기도 한다.

○ 시민사회 공익활동 지원제도 논의의 지형을 구획하는 또 다른 차원은 ‘변화의 정도’다. 앞서 살펴본 모든 논의들은 지원제도의 개선을 그 근본취지로 표명하고 있다. 여기서도 지원제도 논의와 관련해서 중요하게 다루고자 하는 의제는 기존제도의 변화다. 중요한 것은 변화의 방향과 정도인데, 전자는 앞서 살펴본 논의주체의 입장과 관련이 있다. 변화의 정도를 구분하는 방식 역시 다양하지만, 여기서는 간략하게 부분적인 개선, 상당한 개혁, 근본적인 혁신 등 3가지 단계로 분류하고자 한다.

개선의 수준에 해당하는 논의들은 ‘기존제도의 개선’에 관한 것들이다. 이와 관련해서는 행정, 정치, 시민사회 영역의 주체들이 대체로 공감하는 부분으로 그간 개선이 이루어진 부분도 있다. 주로 기존 사업과정을 합리화·투명화 하거나, 사업선정 및 재정배분의 공정성을 높이기 위한 제안들이다.

26) 비영리민간단체지원법 제1조 “이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.”

개혁의 수준에 해당하는 중요한 의제는 ‘민관 관계방식의 개혁’이다. 여기에는 다시 재정을 지원하는 관과 지원을 받는 민 사이의 수평적·협력적 관계에 관한 것과 일부 단체에 대한 편파적인 특혜지원의 폐지에 관한 문제가 포함된다.

혁신의 수준에 해당하는 논의들은 ‘공익활동 지원 거버넌스의 혁신’으로 묶을 수 있다. 여기에는 시민사회 활성화 중심의 지원, 기본법적 성격의 대체제도 마련에 관한 의제가 포함된다.

○ 시민사회 공익활동 지원제도 관련 논의 지형 분석틀

		논의주체의 입장		
		행정	정치	시민사회
변화의 정도	기존제도의 개선	○ 비영리민간단체지원법 및 관련 법령의 개선		
	민관 관계방식의 개혁	○ 민관간 수평적·협력적 관계구축 ○ 특정단체 편파적 특혜지원 폐지 문제		
	공익활동 지원 거버넌스의 혁신	○ 시민사회 역량강화에 기반한 공익활동 지원 ○ 기본법적 성격의 공익활동 지원제도 마련		

2) 쟁점영역 1: 기존제도의 개선

○ 앞서 살펴본 바대로 기존제도의 개선과 관련해서는 지원사업의 진행과정별 혹은 전반에 관해 이미 많은 제안들이 제출돼 있고, 많은 부분 공감대가 형성돼 있다. 이미 공감대가 형성된 제안들의 경우 이들을 선결과제로 목록화 하고, 우선순위를 부여해 해결에 나서는 것이 필요하다. 특히 중앙정부의 시행령이나 규칙, 지침 및 관행의 변화만으로도 많은 것이 해결가능한 상황으로 시민사회단체의 적극적인 주창활동이 필요하다. 특히 지방자치단체의 경우 아직 기본적인 개선조치 이루어지지 않은 곳이 많은데, 2004년 발족했던 사회단체보조금제도개선전국네트워크와 같은 공동의 집중적인 대응이 요청된다.

사업공모 과정	공모방식의 다양화 / 사업유형의 다양화 /
사업선정 과정	명확한 선정기준 제시 / 심사·선정위원회 개선 / 선정과정의 진행절차 개선
사업진행 과정	사업일정의 합리화 / 단체의 사업진행 지원 / 사업관리 관행의 개선
사업평가 과정	회계보다는 사업중심의 평가 / 명확한 평가기준 제시 / 평가결과의 적극적 환류 / 평가과정의 진행절차 개선
사업전반	공정성의 확대 / 투명성의 확보

○ 그리고 사회적 공감대와 명분은 충분하지만, 지원사업 관리주체인 행정의 영역에서 여러 가지 이유로 개선에 소극적인 의제들이 있다. 이를테면 단체의 사업진

행 과정에 대한 적극적 지원이나 사업평가의 민간이양의 경우 예산과 인력의 부족을 이유로, 회계감사 보다는 사업성과 중심의 평가의 경우 모두가 인정하는 평가기준이 부재하다는 이유로 잘 수용되지 않는다. 보다 근본적으로는 행정자치부나 서울시 등의 단위에서 정착되고 있는 좋은 사례들이 다른 부처나 지역으로 일반화 될 수 있도록 하는 공정성의 확대나 지원사업 전 과정에 관련된 정보를 공개하는 투명성의 확보는 매우 핵심적인 의제임에도 불구하고 잘 논의되지 않는다. 행정이나 정치영역의 주체들에게 있어 이런 의제를 논의할 동기가 없기 때문이다. 이런 사안들은 사회적 합의와 정치적 과정을 요하는 것으로 전략적 판단과 대응이 요구된다.

○ 한편 논의주체의 입장에 따라 견해가 엇갈리는 의제들도 존재한다. 공모방식의 다양화나 사업유형의 다양화는 시민사회를 활성화하고 자율성을 높이는 효과를 갖지만, 행정의 입장에서는 관리의 수월성의 관점에서 이러한 제안에 조심스럽다. 심사선정위원회와 관련해 그 운영의 합리화와 구성의 공정성 확대라는 취지에는 공감대가 형성돼있다. 하지만 그 핵심인 심사위원회의 민간위원 비율확대나 민간위원에 시민사회단체 관련자나 관련 전문가가 포함되는 문제, 그리고 민간위원 추천권의 문제는 행정과 정치, 그리고 시민사회의 입장이 엇갈리는 예민한 사안이다.

3) 쟁점영역 2: 민관 관계방식의 개혁

○ 시민사회 공익활동 지원사업의 본질은 지원주체와 사업수행주체간의 상호작용에 있다. 많은 단체 활동가들이 지원사업을 통해 관(官)과 관계를 맺을 때 협력관계가 아닌 상하관계나 시장경제의 교환관계라는 느낌을 받는다고 토로한다. 반면 공무원들은 많은 시민사회단체들의 사업수행능력(책임성)이나 도덕성(투명성)에 의심을 지니고 있고, “재정은 지원하되 간섭은 말라”고 하는 민원집단이라는 느낌을 받는다. 오랜 중앙집중적 정치구조와 관존민비(官尊民卑)의 역사적 맥락과 관계라는 것의 본질에 비추어 볼 때, 협력적 관계의 구축은 행정과 시민사회 양측의 노력이 요구된다. 그리고 이러한 공동의 노력의 시작을 추동하는 것은 시민사회의 몫이다.

○ 민관의 관계는 사회적 자본의 성격을 지니고 있어서 단지 어떤 제도를 도입한다고 해서 개선되는 것이 아니며, 지속적이고 비가시적인 노력이 요구된다. 우선은 정부의 민간단체 지원이 어떤 민원의 처리나 수혜적 지원이 아니라, 관(官)이 하지 못하는 혹은 민(民)이 하는 것이 더 효과적인 공익적 사안을 민관이 협력해서 해결한다는 관점의 재정립이 필요하다. 더불어 지원사업과 연루된 기관(공무원)과 단체(활동가)의 만남과 상호이해, 그리고 지원사업 이전에 관과 민, 그리고 사회공헌 활동에 관심있는 기업 등 시민사회 공익활동 지원에 관심있는 주체들 간의 만남과 상호이해를 위한 지속적인 접근이 필요하다. 이를 위해서는 시민사회단체들이 당장의

지원사업에 국한된 시각에서 벗어나 공익활동 지원을 둘러싼 민간관계로 시야를 넓힐 필요가 있다.

○ 민관 관계방식의 개혁과 관련해서 한국 사회가 지닌 특유의 난제(難題)인 특정 단체에 대한 편파적 특혜지원 문제가 있다. 이 문제와 관련해서는 주로 정치와 시민사회간의 입장이 엇갈린다. 앞서 살펴본 것처럼 특정단체 지원폐지 문제는 해묵은 과제이지만, 선거 시기 표를 의식하는 정치권의 생리로 인해 해결되지 못했다. 또한 정권의 성향에 따라 지원의 편중성이 더 심화되기도 한다. 따라서 이 문제는 제도의 변화와 같은 정책적 수준에서만 풀기 어렵다(정예슬·김현 2012, 246). 시민사회단체들 역시 2004년 전국적인 대응 이후에는 산발적인 대응만이 간헐적으로 나타나고 있다.

○ 시민사회단체가 이 문제에 개입함에 있어서 겪는 어려움은 이 문제가 늘 특혜지원을 받는 단체와 아닌 단체간, 혹은 보수성향 단체와 진보성향 단체간의 ‘밥그릇 싸움’을 논점이 치환되는데 있다. 정치권에 있어서 보수성향 정치인들은 기존의 지원관행을 옹호하는 편이고, 대부분의 정치인들은 이 문제를 회피하고자 하는 한편, 일부 정치인들은 이 문제의 해결을 위한 개입을 하기도 한다. 역학관계에 있어서 시민사회의 영향력이 강할 때는 보수성향 정치인들이 ‘형평성’의 논리에 기반해 시민사회단체를 포함한 다른 영역의 단체들에게도 재정지원책을 내놓는다. 반대로 시민사회의 영향력이 약할 때는 진보적 성향을 지닌 소수 정치인들이 ‘공정성’의 논리에 기반해 특정단체에 편중된 지원을 완화하고자 하는 조치를 제안하게 된다. 이러한 길항작용의 반복이 20년 넘게 지속되고, 특정단체 지원의 관행은 점점 더 고착화되면서 근본적인 해결이 요원해 지고 있다.

○ 시민사회단체들의 경우 시민사회의 일원인 특정단체들과의 자원경쟁을 벌이는 프레임이나, 정치권에 대해 문제를 해결하라는 선언적인 요구를 반복하는 프레임 모두를 넘어설 필요가 있다. 이를 통해 2004년에 전개된 실태조사와 정치권에 대한 해결촉구를 넘어서는 활동양식도 도출될 수 있을 것이다. 여기에는 어떤 단체가 됐던 특정단체에 대한 특혜지원은 시민사회 전체의 건강성을 해치는 일이라는 관점과 논리의 개발이나, 역사 속에서 뒤엉켜 갈등이 첨예해진 특정단체 지원문제의 폐지를 의제화 하기 보다는, 그것을 우회적·포괄적으로 다룰 수 있는 새로운 프레임의 설정과 같은 것이 그 출발이 될 것이다.

4) 쟁점영역 3: 공익활동 지원 거버넌스의 혁신

○ 기존제도 개선과 민관 관계방식 개혁과 관련한 의제는 꾸준히 논의돼온 반

면, 공익활동 지원 거버넌스의 혁신에 관한 논의는 의제화 되지 못하는 실정이다. 시민사회단체들도 1998년 ‘시민사회발전기본법안’을 마련하는데 그친 이후 뚜렷하게 공론화하지 못하고 있다.

○ 기존제도의 개선이 지닌 한계지점, 그리고 민관 관계방식의 개혁에 있어서 첨예한 갈등과 “적절한 방법 없음”의 상황은 시민사회 공익활동 지원을 다루는 방식과 시스템, 즉 거버넌스의 근본적인 혁신의 필요를 제기한다. 개선과 개혁은 혁신으로 나아가는 토대가 되기도 하지만, 개선과 개혁에 있어 핵심적인 문제들은 혁신이 병행되지 않으면 풀리지 않는 것들도 있다. 거버넌스의 혁신과 관련된 제안들은 시민사회의 역량강화를 위한 제안과 기본법적 성격의 지원제도 도입 논의와 연관이 있다.

시민사회 역량강화	시민사회의 자율성·다양성 확대를 고려한 지원 / 단체간 균형발전 / 간접지원 / 단체의 재정자립성 확대
기본법적 성격의 지원제도 도입	통합적 관리 / 시혜가 아닌 시민권 보장 / 시민사회 활성화 / 공익활동 지원확대 / 간접지원 강화

○ 시민사회의 역량강화는 현행 비영리민간단체기본법의 근본목적이지만, 현실적으로 잘 논의되지 않는 원칙이다. 여기에는 다양한 제안들이 제출돼 있지만, 사회적으로 공론화 되거나 현실화를 위한 본격적인 활동이 이루어진 경우는 많지 않다. 시민사회 공익활동 지원에 있어서 시민사회 역량강화의 핵심은 관련된 권한을 많은 부분 시민사회에 적절히 이양함으로써, 정부주도 지원체계에서 민관 공동지원체계로의 변화를 이끌어 내는 것이다(임승빈 2001, 450). 즉 시민사회단체들이 단지 정부가 부여하는 예산을 받아서 사업을 수행하고 그 과정에서 겪는 불만을 제기하는 주체에서, 시민사회의 필요를 포착하고 필요한 공익사업을 설정하고 공공예산을 활용한 사업을 정부와 함께 벌여나가는 주체로의 변화를 의미한다. 하지만 이는 행정과 정치영역의 주체들이 자신들의 권한과 권력을 나누는 문제로 쉽지 않은 또 하나의 민주화 프로젝트가 될 것이다.

○ 최근 시민들의 욕구와 사회문제들이 복잡다양해지고, 이를 해결함에 있어 정부와 시장의 한계가 부각되면서 시민사회의 자율적인 문제해결을 위한 노력이 강조되고 있다. 시민사회의 역사가 우리보다 앞선 나라들의 경우에도 시민사회의 활성화를 위한 노력이 강조되고 있고, 향후 시민사회가 시장과 정부보다 더 많은 고용을 창출할 것이라고 예견하기도 한다. 이런 흐름 속에 우리 사회도 시민사회 활성화를 위한 지원의 양적성장과 함께, 질적 발전을 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

○ 그 첫걸음은 지금까지 분절적인 관리와 대중적인 개선에 머물러 있는 공익 활동 지원정책을 거시적이고 통합적인 차원으로 끌어 올리는 일이다. 시민사회의 활성화를 거시적인 안목에서 바라보고, 짜임새 있는 계획을 세우고 지속적으로 추진하기 위해서는 분절화된 영역-소위 국민운동단체와 시민사회단체, 그리고 사회복지, 국제개발협력, 자원봉사 등-과 기능-사업비 지원 뿐 아니라 각종 간접지원, NGO 센터 설립, 민간재단 및 기금 활성화 등-간의 통합성을 높이는 기본법적 성격을 지닌 시민사회 공익활동 지원제도의 마련이 필요하다. 시민사회단체들은 이미 1998년 '시민사회기본법안'을 성안한 경험이 있다.

○ 기본법적 성격의 제도마련에서 핵심적인 사안 중 하나는 시민사회 공익활동 지원에 관한 사항을 통합관장 하는 독자적 주체의 설정이 필요하다. 이 의제는 앞서 언급한 시민사회의 역량강화 및 시민사회로의 권한이양과 연결돼 있다. 현재 지원업무의 통합관장에 관해서는 정부중심형 방안과 민관협력형 방안이 제출돼 있다. 전자는 각 부처간 협력을 높이는 방안이나 지원업무로 특화된 정부내 기구를 설립하는 방안 등 공익활동 지원에 있어서 정부중심성을 유지하되 통합성만을 높이는 것이다. 후자는 민관협력의 관장기구나 지원기금을 설치하거나, 협력적이면서도 실효성 있는 거버넌스 시스템을 구축하는 것이다. 이를 통해 개별화된 시민사회단체들이 정부를 향해 요구하는 형태가 아닌, 통합관장 주체를 중심으로 시민사회의 자율적인 의사결정이 반영되고, 이를 통해 시민사회의 역량이 길러질 수 있다. 이와 관련해서는 영국의 '정부와 시민사회간 협약(The Compact: the agreement between government and the voluntary/community sector)'과 '제3섹터청(The office of the third sector)'과 같은 사례들을 참조해 볼 수 있다.

참고문헌

- (사)시민. 2014. “정부의 민간공익활동 지원사업 개선방안 모색”. 2014 민관소통과 협력을 위한 연찬회. 국무총리비서실.
- 강성철·박영강·문유석·김상구·허철행. 2009. “거버넌스 구축을 위한 시민단체지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로”. 2009년 한국지방정부학회 동계학술대회 자료집. pp. 181-214.
- 고경훈·최창수. 2007. “비영리민간단체 지원사업에 대한 평가”. 2007년 한국행정학회 하계학술대회 발표자료.
- 김동춘. 2004. 시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구. 행정자치부 연구용역 보고서
- 김정숙·문명재. 2014. “국제개발 비영리조직의 역량과 책임성이 정부의 재정지원에 미치는 영향분석”. 2014 한국정책학회 춘계학술대회 자료집. pp. 561-584.
- 남정일. 2001. 정부의 비영리민간단체 지원사업의 현황과 과제. 도시와빈곤 제50호. pp. 49-65
- 노연희. 2002. 비영리조직에 대한 정부재정 지원에 영향을 미치는 요인: 미국사례를 중심으로. 한국사회복지학. 제49호. pp. 129-161.
- 류영아. 2013. 시민사회 활성화를 위한 정부의 지원 방안. 2013년 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집. pp. 259-283.
- 민현정. 2004. “NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점: 광주광역시 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’에 대한 NGO 활동가들의 평가를 중심으로. 한국지방자치학회보. 제16권 3호. pp. 111-130.
- 박경래·이민창. 2001. 비영리조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석. 지방정부연구 제5권 3호. pp. 65-85
- 박상필. 1999. “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제”. 한국행정학보. 제33권 1회. pp. 261-278.
- 박상필. 2001. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교. 행정논총 제39권 4호. pp. 129-155.
- 박영선. 2010. 자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박 정부와 시민사회 관계. 시민사회와NGO. 제8권 1호. pp. 55-89.
- 박영선. 2011. 한국 시민사회 관련법의 변화에 대한 연구: 87년 전후 국가의 대 시민사회 전략과 관계. 성공회대학교 박사학위논문
- 박천일. 2011. 비영리민간단체 지원정책 개선 방안: 공익활동 지원사업을 중심으로. 경희대학교 박사학위논문
- 박천일·김선영. 2011. 비영리민간단체 재정지원의 특성에 관한 연구: 행정안전부 공

- 익활동 지원사업을 중심으로. 사회과학연구 제27집 4호. pp. 153-176.
- 박치성·하혜영·한승준. 2011. 정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체간 관계분석: 비영리민간단체지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로. 한국행정연구 제20권 1호. pp. 67-91.
- 신지호. 2008. 금년도 민간(시민)단체 지원금이 4330억원. 한국논단 2008년 11월호. pp. 42-45
- 양재열·박치성. 2010. 정부보조금의 정치경제적 속성: NGO에 대한 지원의 게임이론적 설명. 행정논총 제48권 1호 pp.121-141
- 이강웅·허철행. 2006. 지방정부 지원단체의 역할평가와 재편방향: 관변단체를 중심으로. 지방정부연구. 제10권 1호. pp. 235-255.
- 이근주. 2000. NGO 지원과 정부. 한국행정연구원
- 이숙중·양세진. 2007. 시민단체의 책무성과 정부의 역할에 대한 연구: 행정자치부의 비영리민간단체지원사업을 중심으로. 2007년 한국행정학회 학술대회 발표논문집. pp. 1-27.
- 이인경. 2003. 민간단체지원 제도의 문제점과 개선방안. 도시와빈곤. 제62호. pp. 42-59.
- 이희태. 2002. 지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제. 한국지방자치학회보. 제14권 4호. pp. 143-167.
- 임승빈. 2001. 비영리민간단체지원사업과 NGO 참여에 대한 평가. 2001년 한국지방정부학회 학술대회자료집. pp. 432-452.
- 정상호·임승빈. 2006. 정부의 NGO 재정지원정책에 대한 성과분석: 행정자치부의 비영리민간 단체지원사업을 중심으로. 주성수. 「한국시민사회지표」. 아르케. pp. 287-314.
- 정예슬·김현. 2012. 중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로. 지방행정연구 제26권 2호. pp. 217-250.
- 정윤수. 2000. 비영리민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안. 2000년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. pp. 537-552.
- 정진경. 2000. 정부지원 NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구. 한국행정학회보 제36권 2호. pp. 231-247.
- 조권중. 2012. 서울시 제3섹터 지원정책 연구: 서울시 비영리민간단체를 중심으로. 서울연구원
- 조민경·김렬. 2007. 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준. 대한정치학회보 제15집 1호. pp. 195-218.
- 조용승. 2006. 시민단체라는 이름의 폭력시위자들. 한국논단 2006년 7월호. pp. 52-57.

- 조한상. 2007. 현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선방향에 관한 고찰. 안암법학 제24권. pp. 1-31.
- 좌세준. 2011. 이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원정책의 변화. 시민과세계 제19호. pp. 223-236.
- 주성수. 2014. 서울시 민간단체 공익활동지원사업 실태조사 연구보고서. 서울시NPO 지원센터.
- 최창수·김태영. 2005. 비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용. 한국행정연구 제14권 1호. pp. 3-33.
- 최홍근·유연우. 2014. 비영리민간단체의 공익활동 지원사업 효율성 분석. 디지털융복합연구 제12권 6호. pp.181-192
- 최홍근·유연우. 2014. 비영리민간단체의 공익활동 지원사업 효율성 분석. 디지털융복합연구 제12권 6호. pp.181-192
- 하승수. 2004. 정부의 민간단체 지원금 어디로 가고 있나: 사회단체보조금 개선을 중심으로. 도시와빈곤 제70호. pp. 87-107.
- 황종규·노인만. 2005. 지방정부 비영리조직 재정지원에 관한 실증적 연구: 사회단체보조금을 중심으로. 한국행정논집. 제17권 3호. pp. 833-855

붙임: 시민사회 공익활동 지원제도 관련 석사학위논문 목록
(2001-2013까지 21건)

- 김경훈. 2010. “정부의 비영리민간단체보조금 지원에 관한 분석: 행정안전부, 서울특별시, 서울 3개 자치구를 중심으로”. 중앙대학교 석사학위논문
- 김경희. 2001. “중앙정부 NGOs지원정책의 평가에 관한 연구: 「비영리민간단체지원사업」을 중심으로”. 이화여자대학교 석사학위논문
- 김용범. 2008. “非營利民間團體 公益活動 支援의 活性化 方案에 관한 研究: 京畿道 NGO를 中心으로”. 경희대학교 석사학위논문.
- 김혜영. 2007. “비영리민간단체의 지원방법 및 체계에 대한 연구: Q방법론적 접근을 중심으로”. 한국외국어대학교 석사학위논문
- 김홍태. 2007. “地域NGO의 財政支援 合理化 方案에 관한 研究:光州廣域市の 非營利民間團體公募支援事業을 中心으로”. 전남대학교 석사학위논문
- 나석훈. “비영리민간단체 지원사업 실태분석 및 개선방안에 대한 연구”. 고려대학교 석사학위논문
- 남재석. 2003. “한국 NGO의 자율성 확보를 위한 재정자립방안연구: NGO에 대한 정부의 규제 및 지원제도를 중심으로”. 연세대학교 석사학위논문

- 민영미. 2007. “NGO에 대한 지방정부 재정지원사업의 활성화 방안: 구미시 여성단체를 중심으로”. 영남대학교 석사학위논문
- 박혜라. 2009. “정부지원과 NGO의 자율성 연구: 비영리민간단체지원법을 중심으로”. 동의대학교 석사학위논문
- 송승중. 2002. “지역 NGO의 재정지원 방안에 관한 연구: 광주광역시 비영리민간단체공모지원사업을 중심으로”. 전남대학교 석사학위논문.
- 윤성수. 2005. “地方政府의 NGO 財政支援 改善方案에 관한 研究: 光州廣域市 非營利民間團體를 中心으로”. 전남대학교 석사학위논문
- 이명진. 2011. “NGO의 내·외부적 특성과 정부지원간의 관계 연구: 행정안전부 비영리민간단체 지원을 중심으로”. 서울대학교 석사학위논문
- 이상락. 2012. “비영리민간단체 지원사업의 운영 및 성과에 관한 연구: 중앙행정기관 등록단체의 지원을 중심으로”. 고려대학교 석사학위논문
- 이성숙. 2006. “비영리단체에 대한 정부재정 지원 정책”. 동아대학교 석사학위논문
- 이진원. “한국과 일본 정부의 NGO 지원정책 비교 연구: 한국의 비영리민간단체지원법과 일본의 특정비영리활동촉진법을 중심으로”. 경희대학교 석사학위논문
- 정예슬. 2010. “한국 민간단체 지원제도의 형성과 변화: 역사적 제도주의 접근을 중심으로”. 고려대학교 석사학위논문
- 정제석. 2004. “非營利民間團體 支援事業의 改善方案에 關한 研究: 忠淸南道 事例를 中心으로”. 한남대학교 석사학위논문
- 조민경. 2007. “비영리민간단체에 대한 지방자치단체 보조금 지원기준의 개선방안”. 영남대학교 석사학위논문
- 최영수. 2009. “한국 비영리민간단체(NGO)의 실태와 지원정책에 관한 연구”. 대진대학교 석사학위논문.
- 한현량. 2013. “정부와 복지 NGO의 파트너십 활성화 방안: 정부의 재정 지원 방식을 중심으로”. 경희대학교 석사학위논문
- 홍성희. 2006. “NGO에 대한 정부지원의 성격과 한계: 중앙정부의 비영리민간단체 지원사업을 중심으로”. 성공회대학교 석사학위논문

(가칭)시민사회발전기본법에 담길 핵심 가치와 주요 내용

좌세준

법무법인한맥 변호사, 민변, 천주교인권위원회 위원

1. 개요

한국 사회에서 시민사회 영역, 좁혀 말해서 비영리단체의 영향력이 확대되기 시작한 기점(起點)은 1987년 6월 항쟁과 ‘민주화’ 이후이다. 1987년 민주화 ‘이전’까지 비영리단체²⁷⁾는 규제의 대상이었다. 사회단체는 ‘등록’되어야 했고, 그 활동의 대부분은 인·허가나 신고의 대상이 되어야 했다. 한 마디로 시민사회에 대한 ‘법제적 억압’의 시대였다.²⁸⁾

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

아울러 제1발표자가 적절히 지적하고 있는 것처럼, 시민사회의 성장과 발전을 위한 제도 개선 논의가 학계와 비영리단체를 중심으로 계속적으로 제기되어 왔으나, 최근 들어 이와 같은 논의와 제안들이 뚜렷한 돌파구를 찾지 못한 채 일종의 ‘병목(Bottleneck)’ 지점에 이르렀다는 인식에 공감한다.

27) 비영리단체, 시민단체, 시민사회단체 등 다양한 표현이 가능할 것이나, 본 발표문에서는 다른 용어들과의 엄격한 개념 구분 등을 의식하지 아니하고 ‘비영리단체’라는 용어를 사용하기로 한다.

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

발표자는 이와 같은 상황 인식에 기초하여, 본 발표를 통해 현행 비영리단체법의 단순한 ‘개정’을 넘어서는 기본법 형식의 포괄적인 비영리단체 지원제도의 입법 가능성을 검토하고자 한다. 기본법의 구체적인 법률 명칭은 ‘(가칭) 시민사회발전기본법’ 또는 ‘민간공익활동 지원에 관한 기본법’ 등 다양할 수 있을 것이다.

발표의 순서는 우선 ‘기본법’ 형식의 비영리단체 지원 법률의 필요성에 대하여 시민사회 내부의 공감대가 형성되어 있는지를 검토하고, 기본법에 담겨야 할 핵심가치, 기본법에 규정되어야 할 구체적인 지원제도의 유형과 내용을 살펴본 다음, 이와 같은 기본법 제정을 위한 절차와 입법운동의 방향을 살펴보기로 한다.

발표의 형식은, 발제자는 말 그대로 기본법의 필요성, 기본법에 담겨야 할 핵심가치, 구체적 지원제도의 개요에 대하여 ‘문제를 던지는’ 역할에 한정될 것이다. 필요한 경우 각 쟁점별로 필요한 토론의 주제를 몇 가지 제시하게 될 것이고, 이에 대해 토론자와 참여자들의 자유토론을 통해, 기본법 제정과 관련한 쟁점들이 하나 또는 여러 개의 공통분모로 수렴되기를 기대한다.

2. 시민사회발전기본법 제정의 필요성 : 시민사회발전기본법의 위상

가. 새로운 ‘기본법’은 어떻게 탄생되는가?

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

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

○ 이외에도 현재 국회에 입법안이 발의되어 있는 기본법에는 다음과 같은 것들이 있다. 아래 기본법(안)들을 보면, 기본법의 탄생(제정)에는 입법을 전후하여 발생한 주요 사건, 시대상황 등이 중요한 입법 동력이 될 수 있음을 추측해 볼 수 있다.

- 아동기본법, 이주아동권리기본법(이자스민 의원 발의), 주거기본법, 군인권기본

법, 기후변화건강관리기본법, 교통기본법, 사회적경제기본법(유승민 발의, 신계륜 발의, 박원석 발의) 등

[쟁점]

- ① 국회 입법과정에서 새로운 ‘기본법’은 어떤 과정을 통해 탄생(제정)되는가?
- ② 새로운 ‘기본법’의 제정을 위한 입법운동은 어떻게 형성되고 전개되는가?
 - 입법운동의 주체, 입법운동의 방법(여론 형성, 입법 청원, 공청회와 토론회)
- ③ 기본법에 제정되기 이전과 이후의 변화는 어느 정도인가?
 - 입법운동 과정에서 기대했던 효과가 법 제정으로 어느 정도 실현되었는가? (해당 분야 활동가들의 이른바 ‘피부 체감도’는?)

나. 시민사회의 발전을 위한 ‘기본법’ 제정은 필요한가?

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

법은 본질적으로 강제력을 본질로 한다. 시민사회 발전을 위한 기본법 제정을 논의하는 근본적인 이유는, 현 한국 사회에서 시민사회의 건전한 발전, 비영리단체의 공익활동 지원을 위해 필요하고, 요구되는 지원 방법과 제도가 논의되거나 제안되고 있고, 그와 같은 제도의 도입이 충분히 가능성에도 불구하고 시행되지 않고 있는 교착 상태를 ‘기본법’이라는 법률을 통해 정부와 지방자치단체 등에게 ‘법적인’ 의무를 부과하는데 있다.

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

(2) 따라서 시민사회 발전을 위한 기본법 제정 문제를 논의함에 있어서는 「현 상황

에서 반드시 ‘기본법’ 형태의 지원 법률이 필요한가?」, 「‘기본법’ 형태의 법률이 필요한 구체적 이유는 무엇인가?」 라는 본질적인 질문을 던져보아야 한다.

다. 현행 비영리단체법의 한계

(1) 시민사회의 발전을 위한 비영리단체에 대한 지원제도를 규율하는 기본법 형태의 입법이 필요한지 여부를 판단하기 위해서는, 시행 15년을 맞고 있는 현행 비영리단체법의 운영 현실과 그 한계 및 문제점에 대한 비영리단체 내부의 문제 제기와 상황 인식이 필수적이다. 이하에서 제기되는 내용들은 최근 토론회나 포럼 등을 통해 제기되었던 비영리단체법의 운영현실과 문제점에 대한 의견을 요약한 것이다.

(2) 비영리단체법의 근본적 한계

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

비영리단체법은 시행 이후 이 법 제6조가 규정하고 있는 행정자치부(시·도)의 ‘공익활동 지원사업’을 중심으로 운용되어 왔으며, 시민사회와 비영리단체들 또한 이 법률을 공익활동 지원사업 선정 절차, 사업계획서 및 사업보고서 제출 절차 등을 규정하고 있는 정도로 인식하고 있으며, 이와 같은 상황에 대하여 비영리단체법이 사실상 행정자치부령 정도로 전락한 것이 큰 문제”라는 지적이 있을 정도이다.²⁹⁾

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

① 행정자치부 등의 지원사업에 필요한 비영리단체 등록절차만을 담고 있을 뿐 비영리단체의 법인격 취득에 관한 규정이 없다.

② 보조금(소요경비) 지원 또한 “다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외

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

의 사업”으로 한정하고 있어(제6조 제1항), 중앙부처와 지방자치단체가 개별 법령에 의해 비영리단체에 지급하고 있는 보조금을 통일적, 포괄적으로 규율하지 못하는 한계가 있다.

③ 비영리단체 지원에 필요한 중간지원조직 설치 및 이들 조직의 운영 및 지원에 관한 명시적 규정이 없다.

④ 비영리단체법에 근거한 보조금 지원의 집행-정산-평가절차에 대한 통일된 기준과 제도를 시행령 등에 충분히 규정하지 못하고 있다.

(3) 보편적 지원 시스템을 무시한 3대 관변단체에 대한 편향적 보조금 지원

○ 비영리단체법의 입법 목적이 비영리단체에 대한 ‘보편적 지원’ 시스템을 마련하는 것이었으므로, 이 법 시행 이후 시민단체에 대한 보조금 지원은 ‘평등’과 ‘보편적 지원’의 원칙하에 이루어져야 했다.

그러나 비영리단체법 시행 이후에도 이른바 ‘BIG3 관변단체’(새마을운동중앙회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹)에 대한 편향적 정부 보조금 지원은 그대로 유지되고 있어, 비영리단체법 시행의 의미를 무색케 하고 있다.³⁰⁾

○ 이들 3개 단체에 대한 국고 보조금은 비영리단체지원법에 의한 보조금이 ‘사업비’ 지원³¹⁾인 것과는 달리, 각 단체의 조직과 활동에 필요한 운영경비 보조금이다. 뿐만 아니라 이들 3개 단체의 지역조직들은 지방자치단체가 교부하는 별도의 보조금 지원까지 받고 있다.

(4) 편향적 보조금 집행을 통제할 수 있는 제도(기구)의 부재

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

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

○ 비영리단체법 시행으로, 행정자치부(시·도)가 공개경쟁을 통해 비영리단체에 보조금을 지원하는 보편적 지원 시스템은 구축되었으나, 실제 시행 과정에서는 정권의 성향에 따라 편향적인 보조금 집행의 문제점이 드러났다.³²⁾

○ 문제는 법 시행 이후 발생한 위와 같은 편향적 보조금 집행을 통제할 수 있는 시스템(제도나 기구)이 비영리단체법에 규정되어 있지 않다는 점이다. 법 제7조 및 시행령 제6조의 ‘공익사업 선정위원회’는 행정자치부장관 또는 시·도지사가 매년 결정하는 ‘공익사업의 유형’의 범위 내에서, 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정할 수 있는 권한 정도를 가지고 있을 뿐이다.

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

(5) 비영리단체에게 필요한 다양한 지원제도에 대한 근거 규정 미흡

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

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

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

[쟁점]

- ① 내가 활동하고 있는 비영리단체의 업무영역에서, 현행 비영리단체법의 영향력은 어느 정도인가?
- ② 내가 활동하고 있는 비영리단체의 업무영역에서, 정부나 지자체의 지원이 필

32) 편향적 보조금 집행의 구체적 사례들을 인용하는 것은 생략함.

요한 제도나 지원방법은 어떠한 것이 있나? (순서대로 3가지만 꼽는다면?)

③ 내가 활동하고 있는 비영리단체의 업무영역에서, 이미 시행되고 있는 기본법이 있는 경우(예 : 여성발전기본법, 자원봉사활동기본법, 협동조합기본법, 사회적기업육성법, '사회적경제기본법'이 제정되는 경우, 기타), 별도의 기본법 제정을 통해 기대되는 지원 제도의 변화나 입법 효과는 어떤 것들이 있나?

3. (가칭) 시민사회발전기본법에 담겨야 할 핵심 가치

가. 총칙 규정

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

【총칙(안)】

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(기본이념 / 기본원칙)

제4조(국가, 지방자치단체 등의 책무)

제5조(국민, 시민사회의 책무)

제6조(다른 법률과의 관계)

(2) 핵심가치 : 제1조(목적), 제3조(기본이념 / 기본원칙)

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

[비영리민간단체지원법]

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

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

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

[1] 결사의 자유의 본질적 내용 : ‘비영리단체의 자율성’ 규정

■ 헌법이 보장하는 결사의 자유(헌법 제21조 제1항)의 본질적 내용은 ‘결사 내부조직, 구성원 결정, 의사결정기구, 업무처리 방법 등’에 있어서 단체의 자율성이 보장되어야 한다는 것이므로, 이와 같은 헌법적 가치가 기본법의 기본이념, 기본원칙으로 선언되어야 함.

■ 비영리단체에 대한 지원정책은 단체 활동의 자율성을 보장하고 존중하는 가운데 이루어져야 한다는 원칙이 규정되어야 함.

[2] 보편적 지원, 평등의 원칙

■ 헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙(제11조 제1항)이 비영리단체에 대한 정부나 지자체의 지원 원칙으로 기본법에 선언되어야 함.

■ 특정 단체에 대한 특혜성 지원은 헌법이 보장하는 평등의 원칙, 차별금지의 원칙에 반하므로, 모든 비영리단체에 대한 보편적 지원을 원칙으로 한다는 규정이 포함되어야 함.

[3] 실효적 지원의 원칙

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

[4] 절차적 정당성 / 중앙부처와 지방자치단체의 권한 분배 등

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

나. 구체적 입법규정(안)

(1) 제4조(국가, 지방자치단체 등의 책무)

위와 같은 [1] ~ [4]의 핵심가치들은 제1조(목적), 제3조(기본이념 / 기본원칙)에서 선언됨과 동시에, 제4조(국가, 지방자치단체 등의 책무)에서 국가와 지방자치단체의 구체적 책무로 유형화하여 규정되어야 할 것이다.

(2) 제5조(국민, 비영리단체의 책무)

시민사회의 주체인 시민(국민), 비영리단체는 헌법이 보장하는 결사의 자유의 주체로서 기본권을 향유함과 동시에 시민으로서의 기본적인 권리행사와 의무수행의 책무가 있으므로 이에 대한 원칙적 내용들을 유형화하여 제5조(국민, 비영리단체의 책무)로 규정하는 것이 고려되어야 할 것이다.

(3) 제6조(다른 법률과의 관계)

○ 기본법의 성격을 감안할 때 다른 법률과의 관계에 대해서는 다음과 같은 정도의 규정을 두는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

【예시안】 33)

제6조(다른 법률과의 관계)

- ① 시민사회의 발전 및 시민사회단체 지원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.
- ② 시민사회의 발전 및 시민사회단체 지원에 관하여 법률을 제정하거나 다른 법률을 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.
- ③ 이 법 시행 당시 이미 시행중인 시민사회단체 지원에 관한 다른 법률은 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 개정하여야 한다.

○ 기본법이 제정되는 경우 이른바 3대 특별법(새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에관한법률)이 규정하고 있는 이른바 BIG3 단체에 대한 특혜성 운영비 지원 등은 기본법 제3조(기본이념)이 규정하는 ‘법 앞의 평등, 차별금지의 원칙’, ‘보편적 지원의 원칙’에 반하게 되므로, 위 【예시안】 제6조 제3항의 규정과 부칙 규정(경과규정)을 두는 방법으로 기본법에 의한 ‘보편적 지원’ 체계로 흡수(3대 특별법의 폐지 또는 특혜성 지원 조항을 삭제하는 형태의 법 개정)하

33) 현재 국회에 제출되어 있는, 3개의 사회적경제기본법(안) 또한 ‘다른 법률과의 관계’를 규정함에 있어 이와 유사한 형태의 규정을 두고 있다.

여야 할 것이다.

[쟁점]

① 기본법이 제정되는 경우, 현행 여성발전기본법, 자원봉사활동기본법, 협동조합 기본법, 사회적기업육성법 상의 지원제도와 충돌되는 상황이 발생할 가능성은?

③ 기본법이 제정되고 시행되는 경우, 이른바 3대 특별법 수혜 단체들의 반발, 입 법과정에서 예상되는 상황이나 어려움은 어떤 것들이 있을까? 이를 극복하는 방 법이나 대안은 어떤 것들이 있는가?

4. 세부규정 : 기본법에 규정되어야 할 지원제도에 대한 가이드라인

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

[1] 비영리단체의 법인격 취득의 편의를 위한 규정

■ 비영리단체가 법인으로의 조직 변경을 원하는 경우, 보다 용이하게 법인격을 취득할 수 있도록, 현재의 법인 설립 허가주의를 인가주의로 완화하는 규정을 도입할 필요가 있다.

■ 최근 국무회의를 통과한 민법 개정안에서도 법인 설립인가주의가 규정되어 있으므로, 비영리단체의 법인격 취득을 인가주의로 전환하는 데는 법리적으로도 무리가 없을 것으로 판단된다.

[쟁점]

① 내가 활동하고 있는 비영리단체가 사단법인 또는 재단법인의 법인격을 취득하기를 희망하는가?

② 내가 활동하고 있는 비영리단체가 정부 또는 지방자치단체의 공모사업, 위탁 사업에 지원하기 위한 절차에서 지원 조건 또는 위탁계약의 조건으로 ‘법인일 것’을 요구받은 경험이 있는가?

[2] 중앙 부처 및 지방자치단체가 비영리단체에 대한 재정 지원을 할 수 있는 보편

적 근거규정

■ 최근 지방재정법 개정과 관련하여 발생하고 있는 혼선(이하 ※ 표 부분 참조)은 중앙 부처와 지방자치단체의 비영리단체에 대한 재정 지원을 규율하는 통합적이고 일관된 규정이 없는 데서 비롯된 것이다. 따라서 새로 마련되는 기본법에 중앙 부처 및 지방자치단체가 비영리단체에 재정지원을 할 수 있는 근거 규정 및 재정지원의 절차, 사후감독에 대한 기본규정을 둬으로써, 비영리단체에 대한 재정지원의 일관성을 갖출 필요가 있다.

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

법 개정으로 인하여 혼선이 발생하고 있는 대표적 사례는, 개정법 제32조의2 제2항에 「지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다」는 규정이 신설된 부분이다.

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

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

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

기본법에 별도의 근거 규정을 두는 경우, 다음 예시안과 같은 규정 방식이 검토될 수 있다.

【예시안】

제*조(보조금의 지급 등) ① 국가나 지방자치단체는 본 법에 의하여 등록된 비영리단체의 사업비 또는 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금의 범위 및 지급 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[쟁점]

① 내가 활동하고 있는 비영리단체가 지방재정법 개정으로 운영비를 지급받지 못하게 된 사례가 있는가? 만약 있다면 해당 비영리단체가 활동하고 있는 지방자치단체가 2015~2016년도 보조금 교부(운영비 지급)와 관련하여 취하고 있는 대안은 어떤 것들이 있는가?

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

[3] 민간공익활동 지원(비영리단체 지원)에 관한 기본계획 수립, 비영리단체 지원을 담당하는 독립기구 설치 규정

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

■ 비영리단체 지원을 담당하는 독립기구의 설치는 다양한 형태(위원회, 독립재단)가 고려될 수 있을 것이다.³⁴⁾ 현행 비영리단체법도 규정하고 있는 것처럼, 비영리단체의 생명은 ‘자발적인 활동의 보장’(제1조)과 ‘비영리단체의 고유한 활동 영역 존중’(제3조), ‘자율성 보장’(제5조 제1항)이므로 이와 같은 원칙이 준수될 수 있는 ‘중간지원조직’으로서 중앙 정부나 지방자치단체로부터 일정한 독립성을 갖는 담당

34) 1997. 10. 22.에 발의되었던 「민간운동지원에 관한 법률안」(이기문 의원 외 68인 발의)에서는, 국무총리 산하에 ‘민간운동지원위원회’, 지방자치단체에 ‘지역민간운동지원위원회’를 두고, 이와 별도로 내무부 장관의 인가를 받아 ‘민간운동진흥재단’을 설치하는 내용을 포함하고 있다.

기구(재단 등)의 설치가 신중히 검토되어야 한다.

[4] 시민사회발전기금 조성

■ 비영리단체법에 따라 교부되는 보조금, 지방자치단체에 의해 교부되는 보조금은 중앙 부처 또는 지방자치단체가 직접 교부하는 보조금이라는 점에서 비영리단체의 자율성 침해 등의 근본적 한계가 있는바, 정부 또는 지방자치단체의 위탁사업 등에 의해 교부되는 보조금 등을 제외한 통상적인 비영리단체에 대한 재정지원은 별도의 기금(가칭 ‘시민사회발전기금’)을 조성하여 상대적인 독립성을 가지고 장기적이고 안정적인 지원체계를 마련할 필요가 있음.

■ 시민사회발전기금 또한 기금관리주체가 주무부서(예 : 여성발전기금의 경우, 여성가족부)가 있을 수 있으나, 기금의 성격상 정부 출연금, 복권기금 등 다른 기금의 출연금, 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품·기타 재산 등 다양한 출연방법에 의한 재원 마련이 가능하다는 점에서, 정부나 지자체가 비영리단체에 직접 교부하는 보조금에 비해 상대적인 독립성, 자율성, 탄력 있는 재정 지원 등을 기대할 수 있음.

■ 특히, 시민사회발전기금은 효과적으로 운영할 경우 자생적인 시민단체 인큐베이팅, 정책개발 능력 향상 등의 파급효과를 기대할 수 있을 것이며, 그동안 제기되었던 보조금 지급의 편파성 논란을 해소하는 계기가 될 수 있을 것이다.

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

[5] 국·공유건물 또는 시설 중 일부를 비영리단체의 사무실로 제공

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

[6] 비영리단체 활동가 역량강화, 지원제도

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

[7] 통신료 감면제도

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

[8] 공공·공익채널을 통한 비영리단체 홍보 및 방영권 지원

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

[9] 지역NPO센터의 정착을 위한 종합적 지원제도

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

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

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

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

[쟁점]

비영리단체 활동의 경험상, 가장 시급한 정부나 지자체의 지원제도가 있다면(기본

법에 최우선적으로 규정되어야 할 지원제도를 든다면) 어떤 것들이 있는가?

5. 기본법 제정을 위한 절차와 입법운동의 방향

- 입법안에 대한 의견 수렴
- 입법안 마련
- 입법운동의 방향
 - 최대치와 최소치 목표 설정
 - 단계적 접근방법

6. 결론 : 기타사항

자원봉사계 2개 기본법 쟁점

- 자원봉사활동기본법과 나눔기본법

정희선

(사)한국자원봉사문화 사무총장

최근 자원봉사계는 두 가지 기본법 관련한 논쟁이 이루어지고 있다. 그러나 여전히 합의점을 찾지 못한 채 표류중이다. 그중 하나는 지난 2005년 제정되고 2009년부터 개정 논의가 있었던 자원봉사활동기본법에 대한 것이며, 다른 하나는 2012년부터 연구하고 준비한 나눔기본법안에 대한 것이다. 본 글에서는 두 가지 기본법에서 정부와 민간단체 사이에 상충되는 쟁점을 제시하고, 문제해결을 위한 필자의 의견을 말하고자 한다.

□ 자원봉사활동기본법

먼저 자원봉사활동기본법은 지난 2005년 제정되었다. 당시 정부와 민간단체 간에는 법 내용에 대하여 상충된 의견이 있었지만, 일단 법을 통과시킨 후 개정작업과 시행령을 통하여 보완하는 것으로 합의하여 어렵사리 제정하게 되었다. 2009년 말 이후에는 기본법 개정을 위한 시도가 행정자치부 및 국회를 중심으로 산발적으로 이루어졌다. 개정에 따른 주요 쟁점은 대체로 인정보상 및 인센티브를 좀 더 공식화, 체계화하자는 것이었다. 자원봉사계는 반대 입장을 견지하였으며, 나아가 민간 자원봉사 활성화를 위해 ‘자원봉사센터의 민영화’ 및 ‘민관 파트너십을 위한 자원봉사진흥위원회의 실질적인 운영’을 보장할 수 있는 방향으로의 법개정을 주장하였다. 이를 둘러싼 정부와 자원봉사계간 주요 쟁점은 다음과 같다.

1) 자원봉사센터 민영화

기본법에는 자원봉사 인프라로서 ‘자원봉사센터’를 민간단체로 규정하고 있다. 다만 모든 시군구별로 250여개 자원봉사센터를 설치하는 과정에서, 재정이나 운영의 어려움으로 인해 정부(지방자치단체)의 직영으로 시작하는 경우가 많을 수 있겠으나 점차 민영화하는 것으로 규정했다. 그럼에도 불구하고, 현실은 정부가 운영주체인 직영이 점점 늘어났고, 이에 따른 관변화, 정치화 등 많은 문제가 발생하고 있다. 그리고 이는 정부도 인지하고 있는 사항이다. 따라서 민간 자원봉사계의 의견은 자원봉사활동 기본법에서 직영의 근거조항을 삭제해야 한다는 것이다. 그러나 정부는 일괄

적으로 민영화할 수 없다는 입장이다. 이유는 ‘여전히 자원봉사센터를 운영하기에 민간의 예산과 인력이 부족하고, 또 직영으로도 충분히 훌륭하게 운영하는 곳이 많다’는 점을 논거로 들고 있다.

2) 자원봉사진흥위원회 강화의 필요성

기본법에는 자원봉사 주요정책을 심의하는 기구로서 국무총리 산하에 자원봉사진흥위원회를 운영하도록 하고 있다. 이는 자원봉사활동이 민관 파트너십으로 운영될 수 있도록 하는 가장 실질적인 규정이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 자원봉사진흥위원회는 매우 형식적으로 운영되고 있다는 점에 정부와 자원봉사계 모두 공감하고 있다. 다만 해결방법에 있어서, 자원봉사계가 자원봉사진흥위원회의 법적 요건을 보다 강화해야 한다는 입장이라면 정부는 위원회의 소속을 국무총리에서 행정자치부장관으로 변경하도록 하여 실질적 운영을 보장하자는 개정안을 내어 놓은 상태이다. 그러나 자원봉사계는 이러한 발상이 오히려 자원봉사진흥위원회의 위상을 떨어뜨리는 결과라고 반발하고 있다.

3) 자원봉사 인정보상의 공식화 논쟁

자원봉사 인정·보상에 관련된 논의도 2009년부터 꾸준히 논의되어 왔다. 정부와 국회의원들은 자원봉사 활성화를 위해서는 자원봉사자들에게 감사를 표하고 보람을 느낄 수 있도록 하는 최소한의 사회적 인센티브가 제도적으로 필요하므로 이와 관련한 근거조항을 기본법에 적시하자는 입장이다. 그리고 최근에는 봉사자들의 실적을 체계적으로 관리하기 위하여 자원봉사관리시스템 구축 비용도 기본법 내용에 추가해야 한다는 의견이다. 그러나 자원봉사계는 지금 상황에서도 자원봉사활동을 인정하고 감사를 표하는 방법이 도를 넘어 실적이나 스펙을 쌓기 위한 봉사활동으로 흘러 오히려 자원봉사의 가치가 훼손되는 상황이 벌어지고 있는데 이에 대한 근거조항을 만드는 것은 오히려 자원봉사 활성화에 악영향을 끼칠 것이라고 주장한다.

□ 나눔기본법(안)

나눔기본법(안)에 관련해서는 행정자치부와 보건복지부 간에도 다소 다른 의견이 있어 보이나 그 차이가 분명하지 않다. 하지만 정부와 자원봉사계 간에는 간극이 크다. 자원봉사계는 나눔기본법 반대운동을 2013년부터 꾸준히 전개해 왔으며, 2014~5년에는 시민단체연대회의와도 공동대응을 하였으나 아직 합의점을 찾지 못한 채 국회에 법안을 상정해 놓은 상태이다. 나눔기본법을 둘러싼 쟁점사항 몇 가지는

다음과 같다.

1) 나눔기본법 제정 필요성에 대한 상반된 입장

보건복지부는 나눔기본법 제정 취지가 기존의 기부, 자원봉사, 생명 나눔 등을 나눔으로 묶어서 사회전반의 나눔 문화를 활성화하기 위한 목적이라고 한다. 그러나 나눔문화 활성화가 기본법을 만드는 것으로 그 해결방안을 찾는 것에 대하여 자원봉사계가 선뜻 동의하지 못하고 있다. 기존 관련법(지정기부금단체 지원법, 기부금품모집법, 법인세법, 자원봉사활동기본법, 사회복지공동모금회법 등)들을 충분히 검토하고 진단 평가하는 것이 선결되어야 한다는 것이다.

2) 나눔 개념의 모호성과 자원봉사활동의 역동성 제한

‘나눔’이라는 개념을 기본법(안)에서는 “물적, 인적 요소를 이전, 사용, 제공하거나 그밖에 공공복리에 도움을 주는 행위”라고 규정하고 있는데, 자원봉사계의 입장에서는 이러한 개념이 매우 모호하다고 판단하고 있다. 특히 여기서의 “인적요소”라는 것이 자원봉사를 의미하는 것인지? 그렇다면 ‘나눔기본법’에서 자원봉사를 나눔활동의 일부로 취급함으로써, 나눔기본법의 원 취지와는 상관없이 자원봉사의 사회복지적 측면이 강조되고 별수 없이 자원봉사의 개념이 “사회복지 프레임”에 갇혀 버릴 것은 불을 보듯 뻔하다.

따라서 자칫 자원봉사활동이 가지고 있는 ‘참여’ 및 ‘변화’라고 하는 역동적 성격이 상실될 가능성이 우려되며 이는 우리나라 자원봉사 활동을 시민활동으로 확장하는 데에 걸림돌이 될 것이다.

3) 자원봉사활동 기본법과의 상충성

나눔기본법안은 기부를 중심으로 하고 있는 법이다. 법안에서 자원봉사활동에 관련된 내용은 “자원봉사활동 기본법에 따른 자원봉사활동 등 지식과 기술의 나눔, 교육기부 중 인적자원, 재능 등의 나눔”으로 국한시키고 있다. 자원봉사 개념을 일부만 포함하고 있는 것이다. 그렇다면 나눔기본법은 자원봉사기본법과는 별개의 법으로 접근해야 한다. 그럼에도 현재 논의되는 법안은 마치 자원봉사기본법 내용을 포괄하는 것처럼 논의되고 있다.

□ 맺으며

현재 자원봉사기본법 개정안이나 나눔기본법 제정안 모두 정부입법, 의원입법 상관없이 정부의 관점에서 시민사회를 해석하고, 행정의 효율성만을 고려하여 만들고자한다. 자원봉사계와 시민사회의 역량 강화 혹은 활성화라는 측면에 대한 고려는 없다고 보여진다. 반면, 자원봉사계는 주장은 있으나 이를 관철하기 위한 치밀한 전략과 연대를 구현하지 못하고 있다. 이 문제를 해결하기 위해 주요 아젠다를 중심으로 단체간 네트워크를 형성하여 시민사회의 의견을 하나로 통합하고, 이것이 관철될 때까지 함께 지속적인 운동을 펼칠 것을 제안한다.

한편 이와 같은 지속적인 연대움직임과 더불어 보다 근본적인 문제인식이 필요하다. 정부-민간의 균열이 일어나는 기저에는 자원봉사계가 시민사회 속에서의 역할이 부족하며, 민간운동을 펼치는데 필요한 재원을 제대로 마련하지 못하고 있다. 민간영역을 활성화하는 것이 자원봉사 활성화의 초석이 되는 것이라는 인식을 공유한다면, 정부로부터 독립되어 자원봉사의 발전을 위한 “발전기금”을 만드는 데 역량을 집중하는 것이 필요하다고 생각한다.

시민사회 성장과 발전을 위한 제도 개선

시민사회 재정 역량 강화에 영향을 미치는 기존 법률을 중심으로

서경원

아름다운재단 기획조정실장

0. 토론에 앞서

“양적으로 증가한 비영리단체가 지속가능성(자생력)을 가지고 존립할 수 있도록 하는 법률적 지원체계가 여전히 미흡한 상태이며, 미래지향적 시민사회 활성화와 포괄적 지원을 뒷받침하는 법률 개선 논의가 필요하다(좌세준)”는 발표자의 입장에 전적으로 동의하며, 다만 “그 첫걸음은 지금까지 분절적인 관리와 대중적인 개선에 머물러 있는 공익활동 지원 정책을 거시적이고 통합적인 차원으로 끌어올리는 것은 물론 시민사회의 활성화를 거시적인 안목에서 바라보고, 짜임새 있는 계획을 세우고 지속적으로 추진하기 위해서는 분절화된 영역(다양한 단체성격)과 기능(다양한 역할) 간의 통합성을 높이는 시민사회 공익활동 지원제도 마련이 필요하다(조철민)”는 발표자와의 동일한 상황인식에 기초하되 기본법 형식의 포괄적 비영리단체 지원제도가 아닌 비영리민간단체지원법을 제외하고 시민사회활동 재정에 영향을 미치거나 미칠 수 있는 여타 법률의 저해요소와 기회요소를 검토하고 그 방향성과 대안을 검토하고자 한다.

1. 문제제기 - 정부의 비영리민간단체 지원제도의 정치적 악용과 대응 취약성

2009년 5월 행안부 공익성단체 재정 지원 중 촛불집회 참여하거나 이름을 올린 2,000여 단체 불법폭력단체로 규정, 비영리단체 지원에서 배제하거나 장애우권익문제연구소 등은 아예 신청 거부, 국민행동본부 등 보수단체 등의 선진화, 질서, 녹색성장 등 정권에 우호적이거나 정책홍보용 사업을 지원하여 관변, 보수, 향군 등 신생단체 증가

2009년 3월 노동부, 보건복지부 등의 정부부처 민간공익사업에서 진보성향 시민단체 배제 방침, 노동부의 사회적기업 교육지원사업이나 휴면예금의 마이크로크레딧사업 등에서 민생정치연구소(김진홍 목사) 두각, 설립 7개월 만에 대형 비영리사업 3개나 지원 결정, 노동부와 SK의 사회적기업 지원교육사업에서도 대행단체로 결정, 나눔과기쁨(서경석 목사)과 민생포럼(한나라당 여의도연구소) 등도 사회연대은행이나

한겨레경제연구소를 제치고 신생단체로 선정

2009년 5월 부천시 등 자치단체 4대강 살리기 비판적인 단체에 사회단체 보조금 배제 등 정부비판발언 단체에 대한 각 부처의 체계적인 보조금 중단, 각종 공익사업 및 기업후원 중단과 봉쇄, 시민사회단체들의 위기

당시. 정부부처에서 민간공익사업까지 신규사업투자 우선원칙 내세워 진보성향 시민사회단체 배제, 오랫동안 축적한 전문성 무시, 공익사업은 진보, 보수를 가릴 일이 아님에도 공정한 기준이나 실력이 무시되어 시민단체 활동위축은 물론, 행정사각지대 및 사회적 약자 지원까지 약화

정권에 따라 중앙부처 및 자치단체의 보조금은 비판세력을 재정적으로 압박해 고사시키려는 재정 목조르기로 활용될 가능성, 정부 등의 프로포절과 중간지원재단 등의 배분에 재정원천의 대다수를 기대는 불균형한 재정구조는 여전히 존재하는 현실이고, 이에 대한 뚜렷한 돌파구를 찾지 못하는 상황 속에서 개별 대응

2. 시민사회단체 재정역량에 영향을 미치는 외부환경 흐름

- 가. 세계 최대 규모 국제NGO 한국사무소 설치 본격화, 전문적 해외 모금 기법과 경쟁
- 나. 재단센터 등 국내 중간지원기관에 대한 관심 증대
- 다. 빠른 지식과 정보의 변화와 까다로운 기부자로 인한 협업과 연대의 불가피성
- 라. 재정위기 가속화 및 단체간 상대적 악순환, 수익구조 고민
- 마. 사회복지 재정 축소, 반면 수요는 팽창
- 바. 단순한 호소 아닌 성과 보여주는 비영리활동 요구
- 사. 전통적 모금방식의 축소 전망, 홍보 활용
- 아. 사회공헌 간 경쟁 치열, 차별화 욕구 증대, 글로벌·환경·문화, 아동 정서지원·건강·안전·청년창업 등에 관심, 예산은 동결하거나 축소
- 자. 비영리단체에 대한 인지는 여전히 낮은 상황, 관심도가 낮은 섹. 의제 설정 및 캠페인 중요성 강조
- 차. 기부의 폭발적 증가세는 더 이상 없음, 사업의 가치 전달 노력 필요

전반적으로 시민사회단체 입장에서는 재정이, 기부자 입장에서는 투명성과 책임성이 강조되는 상황 흐름

3. 시민사회단체 운영과 활동에 영향을 미치는 기존 법률

가. 기부금품모집 및 사용에 관한 법률

1) 수많은 개정안 발의 및 헌법소원 제기

○ 기부금품 모집제도는 과거 허가제(기부금품모집규제법,1995)로 운영되어 오던 것을 2006년에 등록제(기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 2006)로 전환

○ 이러한 전환은 그동안 기부금품의 모집과 사용에 있어서 드러났던 바람직하지 못한 모습들이 많이 줄어들면서 성숙한 기부문화가 조성되었기 때문에 법률에 의한 규제 역시 최소한의 공익성을 담보하는 범위 내에서 이루어져야 한다는 취지에서 비롯된 것

○ 이 법률은 불특정 다수인들을 대상으로 하는 1천만 원 이상의 기부금품을 모집할 경우 미리 등록을 하도록 하면서 모집 계획에 관한 구체적인 내용을 등록관청에 제출하도록 하여, 등록 관청은 등록제 도입의 취지에 맞게 등록요건 부합 여부를 확인하도록 함으로써 행정청의 자의적인 판단을 배제하면서도 최소한의 사전검증 장치를 두어 기부금품 모집행위의 무분별한 난립을 방지하고자 하는데 그 의의가 있음

○ 하지만 이 기부금품법의 애매한 기준과 구시대적인 규제조항으로 인해 이미 법적 제한의 필요성이 없다고 할 만큼 성숙해진 시민들의 기부 의지와 행동을 가로막아 오히려 성숙한 기부문화 조성에 방해가 되고 있다는 수많은 지적이 이어지고 있고, 이에 국회에서도 이미 수많은 개정안이 발의되고 있는 상태임

○ 전체 모금액의 1%도 안 되는 금액만이 이 법률에 따른 등록을 하고 있는 현실만 보더라도 기부금품법은 이미 사문화의 길을 걷고 있다고 볼 수밖에 없음

○ 또한 현행 기부금품법은 정보통신 기술 분야의 성과들을 접목한 새로운 기부형태나 개개인의 기부 의식 확산에 따른 다양한 기부 활동들은 물론 새롭게 등장하는 모금 조직 형태를 전혀 담아내지 못하고 있기 때문에, 이 법률을 집행하는 행정기관조차도 적극적으로 이 법률의 준수를 장려하거나 홍보하지 못하는 현실

○ 현행 민법이나 세법을 통해 비영리기관이 사전·사후 보고 및 공개의무를 충실히 이행하고 있으며, 기부금품의 모집이나 사용 과정에서 발생할 수 있는 사기, 공갈,

횡령 등의 행위에 대해서는 현행 형법에서 충분히 규율할 수 있음에도 불구하고, 법률조항조차 불분명한 해당 법률이 시민사회단체의 각종 활동의 제약이 되거나 최근 정치적인 이유로 활용되는 악용사례가 증가하고 있음

○ 스스로를 ‘시민단체’라 칭하며 활동하는 정체불명의 인사들에 의해 우리사회의 기부문화 확산과 사회적 약자 지원을 위해 애써온 수많은 민간단체들이 선거시기와 맞물려 기부금품법에 따른 등록을 하지 않았다는 이유로 무차별적인 고소·고발하거나, 강정, 밀양 등에서도 기부금품법 위반으로 고소 고발되는 상황 발생 속에서 정당한 비영리 활동이 크게 위축되는 결과를 초래할 것으로 예상되는 것은 물론, 시민사회단체의 회원모집 활동이나 재정 확보 활동이 잠재적인 범법행위로 몰리지 않도록 적극적 개정은 물론 폐기의 수순을 검토해야 하는 상황

○ 실제 해당법률이 시민사회단체 활동에 있어 재정은 물론, 정치적 악용으로 인한 시민사회 위축과, 위협, 그리고 해당법률로 인한 존립자체를 위협할 수 있는 상황에 대해 많은 시민사회단체가 인지하지 못하는 상황도 있음

2) 헌법적 정당성 위배, 위헌적 요소

가) 기본권의 침해

○ 헌법재판소 판례, 기부금품 모집에 행정자치부장관 등의 허가를 얻도록 규정한 것은 ‘행복추구권’ 및 ‘일반적 행동의 자유’에 대한 제한(헌재 1998.5. 28. 96헌가5)

○ 한편으로는 자발적 기부 등의 자유의사를 법적으로 제한하는 것 자체가 행복추구권 제한이라는 의견도 있음

○ 기부자의 입장에서 사전등록을 하지 않았다는 이유로 자발적인 마음으로 낸 기부금품을 반환받아야 하거나 기부 자체를 할 수 없도록 막는 것은 “자기결정권을 지닌 창의적이고 성숙한 개체로서의 국민을 마치 다 자라지 아니한 어린이처럼 다룸으로써, 오히려 국민이 기부행위를 통하여 사회형성에 적극적으로 참여하는 자아실현의 기회를 가로막는 처사”에 다름 아니며, 아무도 이러한 결과가 공익에 부합하지도 않음

○ ‘기부금품의 모집’ 행위란, “서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연(出捐)을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위”라고 볼 때 이는 기본적으로 ‘기부금

품의 출연이 우리의 공동체적 삶에 바람직하다’는 모집행위자의 의견을 표명하고 그 타인으로 하여금 기부금에 동참할 것을 호소하는 의미가 있는 점에서, 헌법 제21조 제1항의 보호대상인 의사표현에 해당. 그러한 의사표현을 했다고 해서 형사처벌 하는 것은 헌법 제21조 제1항에서 보장한 ‘표현의 자유’에 대한 중대한 제한에 해당한다는 의견

○ 기부금품모집법을 위반할 경우의 “3년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금”은 유사 형벌에 비춰볼 때, 그리고 그 목적성이 사회에 해악을 끼치는 경우가 아님에도 불구하고, 또한 사기 및 공갈, 횡령 등 여타 법률로 제제가 가능함에도 불구하고 합리적 사유없이 불리하게 취급을 받는 점은 평등권 침해일 수 있다는 지적

나) 명확성 원칙 위배

○ 법치국가에서 법규범의 내용은 명확하여 일반국민이 그 내용과 효과를 미리 알 수 있을 정도여야 하며, 규범의 내용으로부터 무엇이 금지되고 무엇이 허용되는지를 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 되며, 자칫 자의적 법집행의 빌미를 줄 수도 있다는 지적

○ 특히 기부금품법의 경우 형벌을 예정하고 있는 형벌법규로, 한편으로는 표현의 자유를 규제하는 경우에 더욱 특별히 다른 경우에 비해 명확성의 원칙이 더 엄격히 관철될 필요가 있음에도 불구하고 기부금품법의 각 근거조항은 무엇을 금지하고 무엇을 허용하는지가 지나치게 불명확하다는 지적이 끊임없이 제기됨

① 회원기부에 대한 모호성

○ 기부금품법 제 2조 제1호 가목에서 “법인, 정당, 사회단체, 종친회, 친목단체 등이 정관, 규약 또는 회칙 등에 따라 소속원으로부터 가입금, 일시금, 회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 모은 금품”에 대해 기부금품의 규율을 받을 대상에서 명시적으로 제외하고 있음

○ ‘기부회원’이 기부금품법 제2조 제1호 가목 및 다목에서 의미하는 “소속원”에 해당하는지에 대해 사법당국 및 행정청의 해석이 각각 상이함

○ 그 개념이 법문에서 명시적으로 정의되어 있지 않아 “소속원”의 개념에 사단의 회원을 제외하고 모든 임의단체, 재단법인, 사회복지법인 등의 ‘기부회원’은 포함되

지 않는 것으로 보는 의견이 존재함 즉, ‘기부회원’에게 기부금품의 출연을 권유하는 것이 기부금품법상 등록을 요하는 ‘기부금품의 모집’에 해당하는지가 명확하게 규정되지 않아 위법 가능성을 늘 상존하고 있음. 또한 기부금품법 제16조 제1항 제1호는 “제4조 제1항에 따른 등록을 하지 않고 기부금품을 모집한 자”를 처벌하는 것으로 규정하고 있지만, 여기서 “기부금품을 모집한다”는 개념의 불명확성 발생

② 자발성의 모호성

○ 기실 모든 기부는 ‘자발성’에 기초함에도 불구하고 기부금품법은 “서신, 광고, 그 밖의 방법으로 기부금품의 출연을 타인에게 의뢰·권유 또는 요구하는 행위”와 ‘기부금품 출연의 의뢰·권유 또는 요구’와는 관계없이 타인이 자발적으로 금품을 기탁하는 경우를 소위 ‘자발적 기부’로 구분하여 등록 여부를 가르는 기준으로 활용하고 있음

○ 그러나 자발적 기부에 대한 법적 증명이 모호하고, 자발성과 비자발성을 가르는 직, 간접적 투여행위와 그 투여시기 및 유효성, 그리고 광고와 서신에 대한 법적 해석 및 그 내용 증명의 모호성으로 인해 심지어 행정청 간에도 서로 광고 노출 항목에 따라 위법성의 결정을 달리하고 있음

○ 모집기간이 지나 기부금품의 모집을 종료했음에도 자발적으로 찾아와 금품을 기탁할 경우, 광고행위가 아닌 단순 공지 및 사업소개를 광고행위로 인지했을 경우, 직접 홍보하지 않았음에도 다른 사람이나 인터넷을 통해 정보가 복사되어 널리 퍼질 경우, SNS나 유튜브에 공개된 소개 영상이나 사업 영상 등을 본 기부자의 개인적 해석여부와 자의적 판단에 따라 모집자 스스로는 ‘기부금품 모집’에 해당하여 등록이 필요한지 아니면 ‘자발적 기부’이므로 등록이 필요하지 않은지에 대해 혼란을 느끼고, 기부자 스스로 자발과 비자발의 경계를 판단해야 하는 상황이 발생

③ 모집기간 1년 이내와 1천만원 기준의 모호성

○ 기부금품법은 1천만원 이상의 금액을 모집하려고 할 모집기간을 1년 이내로 하여야 한다고 규정하고 있으나, ‘1년 이내에 1천만 원을 초과하는 경우’가 특정 모집 계획서 상의 구체적 모집 금품 사용계획에 따른 사업인지, 기관 전체 사업에서 1년 이내에 모집하는 금액인지가 모호하여 혼란을 일으키고 있음

○ 특히 1천만원 규정은 모집금액이 1천만 원 이상에 이를지 혹은 10억 원을 초과

할지 등은 사전에 정확히 예측하기 어렵다는 것은 물론 모금 목표액을 1천만 원 이상으로 하여 모집등록을 했는데, 나중에 실제 모금액이 그에 훨씬 못 미치는 것으로 나타나면, 결과적으로 등록청은 모집등록절차의 실익이 없는 사안에 대해 불필요하게 등록여부 심의절차를 거친 셈이 됨은 물론 계획과 실제의 사용액의 상이성으로 인한 사업 책임성의 혼란을 자초하고 있는 상황임

○ 반대로, 모금 목표액을 당초 1천만 원 미만으로 예상하여 사전 모집등록을 하지 않았는데, 실제 모금액이 1천만 원을 조금이라도 초과하면 즉시 모집행위를 중단하고, 그 초과분을 기부자에게 반납해야 하며 즉시 등록을 하지 않으면 불법모금이 되는 상황은 되려 “기부문화를 조성”한다는 입법목적과 반대로 기부자에게 불법이라는 의혹과 불신만 가져오는 상황을 만들 수 있으며, 행정적 감독의 편의를 위한 ‘수단’에 불과한 사전등록제가 오히려 목적을 저해하는 주객전도 상태가 발생하고 있는 상태

○ 한편으로는 1천만원 미만 모집과 1천만원 이상의 차이점, 긴급구호 등 등록 시점과 등록청의 행정절차 기간 간의 공백, 가령 지해재난이 발생하여 긴급한 구호가 필요한 상황임에도 기부금품을 모집할 필요가 있는 경우 반드시 사전에 기부금품 모집·사용계획서를 작성하게 하고 그 심사를 거쳐 등록 여부를 결정하는 절차를 밟아야 한다면(통상적으로 모집·사용계획서 접수일부터 등록 완료까지는 14일 가량이 소요된다고 합니다), 지원이 그만큼 지체되어 모금의 효과가 현저히 떨어질 것

④ 자의적 결정과 판단 가능성

○ 기부금품법 제4조 제2항 제4호에서는 “영리 또는 정치·종교활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업”에 대해 모집등록을 할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 호 각 목 중 가령 라목에서는 “사회적 약자의 권익신장에 관한 사업”을, 마목에서는 “보건·복지 증진을 위한 사업”을 그러한 사업의 예로 들고 있음

○ 예컨대 만약 종교단체가 신도들을 동원해서 행인들을 상대로 사회적 약자를 위한 기부금을 모집한다면, 일차적으로 그것이 종교활동인지 아닌지 판단하기 어려움. 만일 그것이 종교활동이라고 한다면, 기부금품법 제4조 제2항 제1문에 따라 모집등록을 할 수도 없고 기부금품의 모집행위를 해서도 안 된다고 보아야 하는지, 아니면 종교활동이기 때문에 (종교의 자유의 보장 차원에서) 모집등록 없이 모집행위를 해도 무방한지가 불명하고, 또 한편으로는 법 제 2조 1항 나목의 “사찰, 교회, 향교,

그 밖의 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도로부터 모은 금품”은 기부금품 등록에서 제외한다는 규정에 따라 “신도”를 통한 “고유활동”으로 봐야 하는지도 불분명함.

⑤ 헌법상 금지된 사전검열 위배 및 정치적 제한이 정치적 악용의 가능성

○ 기부금품법은 ① ‘타인에게 기부금품의 출연을 권유·의뢰 또는 요구하려는 자’에게 사전에 그런 의사표현의 목표와 의사표현을 할 지역, 기간 등에 관한 계획서를 제출할 의무를 부과하고(제4조 제1항), ② 등록청은 기부금품법 제4조 제2항에 열거된 사업을 위한 것인지를 심사하여 그 계획서의 등록 여부를 결정하며, ③ 이러한 절차에 따른 등록이 없이는 ‘타인에게 기부금품의 출연을 권유·의뢰 또는 요구하는 의사표현’을 하지 못하게 하고, 만일 이를 위반할 시에는 3년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음(제16조 제1항 제1호)

○ 통상적으로 검열이 가진, 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 않은 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등 사전검열의 기본적 요건들이 모두 충족되었다고 할 수 있음

○ 기부금품법 제4조 제2항 제4호에서는 “영리 또는 정치·종교활동이 아닌 사업으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업”에 대해 모집등록을 할 수 있고 “등록청은 기부금품법 제4조 제2항에 열거된 사업을 위한 것인지를 심사하여 그 계획서의 등록 여부를 결정한다는 요건과 관련하여 기부금품법 제4조에서는 비록 “기부금품 모집등록”이라는 명칭을 사용하고 있으나, 실제로는 ‘허가제’와 다를 바 없이 운영되는 것을 확인할 수 있음

○ 특히 기부금품법 제4조 제2항 제4호 아목에서 “그 밖에 공익을 목적으로 하는 사업”이라고 할 때, 그 “공익”의 개념이 극히 모호하고, ‘과연 공익목적 사업에 해당하는지’는 거의 전적으로 등록청의 심사재량에 맡겨지고 있는 상황에서 여러 사례를 통해 등록청이 기부금 모집목적과 별개로 그 기관의 성격은 물론 무죄추정의 원칙조차도 부정하고, 시민사회의 본질적 존재이유가 정책감시와 견제임에도 불구하고, 그와 같은 활동이 정부의 시책에 반한다는 이유로 불법행위로 간주하여 등록신청을 반려하는 초사법적 판단 사례도 발생하고 있음

○ 특히 이 사항은 기부금품법에 대한 정부개정안으로 현실화 될 가능성을 가지고 있음. 현행 국제구제, 구휼, 자선, 등 영리, 정치, 종교활동이 아닌 공익사업 등 11개

사업에 대해 기부금품 모집을 허용하는 것에서 영리, 정치, 종교활동, 불법행위, 공공질서, 공중도덕, 사회 윤리침해를 목적으로 하는 사업을 제외하고 모두 허용하는 것으로 [기부문화 활성화 및 기부금품의 모집 사용에 관한 법률]로 개정을 추진, 사회질서 보호를 명분으로 행정기관의 자의적 판단과 해석이 더욱 강해질 것

○ 이와 별개로 최근 의원입법안을 통해 “제3조(다른 법률과의 관계) 각호의 법률에 따른 기부금품의 모집에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항을 들어 이해관계집단, 직능기관의 법인을 예외로 두려는 시도도 발생하고 있음

다) 입법목적의 정당성에 대한 의문

○ 현행 기부금품법은 제1조에서 “이 법은 기부금품(寄附金品)의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다”고 표방하나 실상은 “성숙한 기부문화를 조성”하거나(하였다는 아무런 평가와 근거가 없음) “건전한 기부금품 모집제도를 정착”시키는 것(을 위한 적절한 행위자체가 없음)과는 거리가 멀고, 오로지 민간부문의 자발적 기부에 대해 행정편의적 규제수단을 확보하는 데에만 집중

○ 기부에 대한 시민의식이 성장하고 국가가 임의로 기부금을 남용할 가능성이 희박해졌음에도 여전히 지원보다는 규제에 비중을 두고 있는 상황. 2011년 7월 28일자 행정안전부 보도자료에 따르면, 2009년도 연간 기부금 총액은 9.5조 원에 이르는 데 반하여, 기부금품 모집등록액은 1,000억 원대 수준으로서, 등록청에서 관리·감독하는 기부규모는 전체 모집시장의 1%정도에 그쳐 실효성이 희박하고, 그나마 등록을 하고 있는 단체들도 “불필요한 행정절차만 많아졌을 뿐, 단체의 모금이 투명해지지도 활성화되지도 않았다”고 평가하는 상황에서 규제의 불필요성, 법규의 불명확성, 형사제재의 부적절성 등이 함께 제기되고 있는 상태

○ ‘기부금품 모집 사전등록제’의 요건이 심히 불명확하게 규정되어 있어, 기부금 모집에 관련된 많은 시민사회단체는 물론 ‘단체’가 아닌 ‘시민’들 또한 단지 법규의 정확한 내용을 알지 못했다는 이유로 잠재적 범법자가 되게 할 위험성이 상당히 높은 법률

○ 특히 이 점은 최근 정치적 이유로 기부금품등록위반 고발을 남발하는 정체불명의 인사들과 최근의 경남도 무상급식에서도 학부모들의 자발적 바자회를 기부금품위반

으로 고발하는 것처럼 정부와 갈등을 빚고 있는 특정 집단에 대한 지원사업을 억제하기 위한 정치적 의도에서 악용될 소지도 다분히 발생하고 있음

○ 기부금품 모집의 사전등록제가 거둘 수 있는 공익적 성과에 비해 위반의 경우 시민사회단체 활동 자체는 물론 존립자체를 위협할 수 있는 위험성. 횡령이나 사기가 발생한 것도 아니고 단지 사전등록을 하지 않았다는 이유만으로도 '3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금'의 형벌을 받을 수 있으며 이 근거조항에 의해 법인 또는 개인에게 징역 또는 벌금형이 확정된 경우에는 국세청장은 '지정기부금단체 지정'을 취소할 수 있고, 같은 조 제1항 제1호 사목의 5)에 의하면, 그 경우 해당 법인은 3년 동안 '지정기부금단체 지정'을 받을 수 없게 된다면 실제 단체의 존립자체가 흔들리는 것은 물론 사실상 '해산'에 가까운 타격을 줄 수 있음

나. 나눔과 관련한 옥상옥의 기본법 추진 - 나눔 기본법

1) 나눔기본법 개요

○ 2012. 12. 18. 보건복지부 입법예고, 시민사회단체와 모금단체·자원봉사단체 등으로부터 여러 우려와 반대의견이 제출된바 그 후 의원입법으로 형식만 바꾼 채 지난 2013. 11. 29. 문정림 의원이 대표발의

○ 시민사회단체들과 보건복지부간 여러차례 조정안을 서로 주고받은 상태이나 본질적인 법안의 입법 목적과 그 활용이 여전히 분명치 않은 상태에서 실제 법안 발효가 되었을 때 시민사회단체 재정활동에 악영향을 미칠 것으로 예상됨

2) '나눔기본법' 제정의 부적절성

○ 나눔(또는 기부, 이하 나눔으로 통칭)은 반대급부 없이 자발적으로 제공하는 금품이나 물건, 자원봉사를 말하듯 그 자체가 개인과 개인, 개인과 기업, 개인과 단체간의 자발성에 기인한 것으로 정부가 일방적으로 '나눔'을 정의하고 기부와 자원봉사 관련 현행 법률을 통합한 단일안을 추진하는 것은 물론 시민사회의 폭넓은 논의와 합의 없이 정부 주도로 진행할 경우, 자칫 나눔의 자발성과 다양성, 공정성을 침해하는 결과를 초래할 가능성

3) 법률 중복 등 기본법의 취지 무색

○ ‘나눔기본법안’의 제정이유는 “현행 나눔과 관련된 업무는 목적별·대상별·부처별로 분산되어 다수법률 적용으로 인한 혼란 및 총괄적 기능이 미흡”함을 지적, 그러나 “다수법률 적용으로 인한 혼란 및 총괄적 기능이 미흡”함을 지적만 할 뿐, 기존 ‘비영리민간단체지원법’, ‘기부금품모집법’, ‘법인세법’ 등 현재 시행되고 있는 법 관련 규정과 관리의 중복에 대한 해결기준이나 조정방안이 전혀 제시되지 않음

○ ‘기부금품모집 및 사용에 관한 법률’ 과 ‘공익성기부금 또는 지정기부금단체’ 이 행실적 보고의무 및 모금액 실적 공개 의무, 공익법인의 기본 공시의무로 인해, 주무관청에 대한 보고의무 등 중복적인 보고와 그로 인한 행정낭비에 대한 개선 기준을 전혀 제시하지 못함

4) 기부금품모집법보다 더한 통제와 관리

○ 나눔기본법안 조정안 제2조(정의)는 이 법이 정의하는 나눔을 정의하고 그 대상의 의무 및 책임의 범위 등을 결정하고 있는데 이 법안이 규정하는 나눔은 현행 법률의 적용범위보다 확장되어 있거나 현행 법률과의 충돌이 예상

○ 특히, [기부금품 모집 및 사용에 관한 법률]에서 제외하는 기부행위를 모두 포함하는 광범위한 개념을 설정, 이에 따라, 나눔기본법안의 제2조4항의 나눔단체 이외에도 종친회, 친목단체, 동호회 등이 소속원으로부터 모은 회비, 교회 등이 신도로부터 모은 금품, 정당 등이 제3자에게 기부할 목적으로 구성원으로부터 모은 금품 등 모든 기부금을 모집하는 개인 및 단체 등이 포함되어 동 법안의 제19조(정보공개)에 따른 모집과 배분에 대한 정보망 공개의무 및 제20조(장부의 작성 및 비치의무)에 따른 모집 상황과 사용명세를 나타내는 장부 등을 작성 비치해야 하는 부담을 가지게 할 가능성 배제하지 못함

○ [기부금품법]이 기부금품의 모집방법 등의 특수성을 인정하여 제외대상으로 둔 소속원으로부터의 회비 등을 모두 포괄하여 [기부금품법]에 따른 의무조항을 적용하는 것은 기부금품법과의 충돌이 예상됨은 물론이고, 나눔기본법안의 실제 적용에 따른 관리·감독의 범위를 넘어설 수 있어 실효성확보에 치명적인 규정이라고 판단됨

○ 나눔기본법안 제19조(정보공개 등)에 따르면 나눔단체는 나눔의 모집과 배분 등에 관한 사항을 매년 나눔단체 홈페이지 또는 제10조에 따른 나눔정보망에 공개하여야 한다고 명시

○ 제20조(장부의 작성, 비치 의무)에 따라 나눔의 모집 상황과 사용명세를 나타내는 장부 등을 작성하고 비치하여야 하지만 [상속세 및 증여세법] 제50조의3제1항에 따라 국세청 홈페이지에 게재하는 경우에는 나눔정보망에 공개하지 아니할 수 있고, 다른 법령에 따라 자체 외부회계감사 규정을 두고 있는 경우에는 그에 따를 수 있다고 명시하고 있음

○ 다만 이와 같은 결산서류의 공시의무 이외에도 비영리법인 등의 경우 무수한 관련 법률에서 정보공개 및 장부 작성의 비치 의무를 명시하고 있는 바, 예외사항의 협소성은 물론 현행 법률과의 중복으로 인해 비영리단체의 업무 피로도를 증가시킬 소지가 있으며 이를 공개하지 않거나, 공개된 자료에 대한 각각의 해석으로 인해 투명성에 대한 우리사회의 인식의 충돌을 야기하거나 혼란을 가중시켜 나눔문화 자체를 되려 저해할 수 있는 소지가 있음

5) ‘기본법’제정 시 검토해야 할 사항에 대한 시사점

○ 나눔기본법안은 보건복지부 입법예고 당시부터 이 법을 만들려는 이유에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔고 여전히 법의 실효성이 없을 뿐 아니라 오히려 개별 법의 나쁜 조항을 강화시킬 우려가 많다는 지적이 이어지고 있음에도 정부는 오히려 앞서 이야기한 시민사회단체가 처한 외부 환경에 기인하여 일부조항에 불과한 기부 연금조항의 효과성을 들어 기부문화 활성화 및 재정안정화에 기여할 수 있다는 입장과 더불어, 다양한 나눔 활성화 지원, 그리고 정보공개 등 나눔주체들의 투명성 요구를 반영해야 한다는 이유를 들어 법 제정을 꾸준히 압박하고 있는 상황

다. 2014년 3월 <상속세 및 증여세법 시행규칙> 개정에 따른 공시양식 개정

○ 자산 총액이 5억 원 이상 혹은 수입 총액이 3억 원 이상인 공익 법인은 국세청 결산서류 공시시스템 홈페이지(www.hometax.go.kr)을 통해 사업 및 결산내용을 입력공시

○ 비영리단체 활동의 투명성을 이유로 자산 5억원 이상, 수입 3억원 이상 공익법인은 모두 결산서류를 공시 의무와. 이를 통해 개인 기부금이 가장 많은 곳, 사업비를 가장 많이 쓰는 곳 등 기부자들이 원하는 정보들이 다양하게 조합되어 제공될 예정

○ 그러나 공시항목에 대한 해석 차이와 준비미비를 이유로 이견과 혼란 존재. 이로

인한 오해와 불신 가중은 물론 오히려 기부금에 대한 부정적인 이슈가 언론에 다수 등장해 오히려 기부가 위축되고 한편으로는 단체의 빈익빈 부익부가 가속화될 가능성도 있음

라. 기타 기본법에 규정되어야 할 지원제도에 대한 가이드라인으로 제시한 - 비영리단체의 법인격 취득 편의를 위한 규정

○ 2015.3.19. 공익신탁법 시행, 현재 기부 제도의 문제점을 보완하여 국민들이 신뢰를 갖고 편리하게 이용할 수 있는 새로운 기부방법을 제시함은 물론, 기부단체의 자금운영 투명성의 확보, 그리고 정부의 복지확충을 완화하고 보완하는 민간차원의 기부활성화를 위해 도입

○ 공익사업을 목적으로 한 신탁계약을 통해 인가만으로도 별도의 조직을 운영할 필요없이 공익적 목적사업을 수행할 수 있도록 함

○ 실제 고액기부자의 공익법인 설립 허가나 등기 등의 어려움. 법인 운용비용의 최소화를 위해 도입되었으나 이를 적극적으로 활용할 경우, 시민사회단체 재정과 법인격 취득 없이 목적활동을 수행할 수 있는 기회는 물론 세제혜택을 얻을 수 있는 적극적 기회도 가능할 것으로 기대되나. 아직 시민사회단체 차원의 대응은 미비

마. 기타 기본법에 규정되어야 할 지원제도에 대한 가이드라인으로 제시한 - 민간 공익활동 지원 담당 독립기구 설치 및 시민사회발전기금 조성

○ 비영리단체에 대한 지원업무를 담당하는 독립 기구 설치 필요성 및 비영리단체에 대한 재정지원을 위한 별도의 기금을 조성하여 상대적인 독립성을 가지고 장기적이고 안정적인 지원체계를 마련해야 한다는 두 발표자의 의견에 동의할 때, 현재의 공동모금회 및 공동모금회법을 짚고 넘어가지 않으면 안 될 것으로 판단됨

○ 공동모금회는 순수 민간기구를 표방하지만 사회복지공동모금회법의 관리를 받는 독특한 민간 기구이면서 동시에 다양한 법인이 모여 운영되는 형태가 아닌 법을 통해 만들어지는 지회들의 집합체

○ 사회적 혼란기에 민간단체의 무분별한 반강제적인 모금행위로 인한 국민의 재산권 침해가 사회문제로 대두되었고 이에 정부주도의 필요성이 대두되어 복지부 주도로 이웃돕기중앙운동추진협의회가 성금 모금을 맡아왔지만, 한편으로는 국가 또는

지방자치단체 주도의 부당한 '성금모금 관행'과 이로 발생하는 정부와 단체장들의 불법 비리가 드러나면서 사회복지공동모금회법을 만들어 공동모금회를 독립 민간 모금기구로 탄생

○ 정부의 각종 지원은 받되 모금의 운영은 철저히 민간에 맡긴다는 것이 모금회법의 취지이고 그런 만큼 정부가 민간영역에서의 기부행위에 관여할 필요가 없으며 3년에 한번 복지부의 감사를 통해 사후관리에 집중할 것을 요구하고 있음. 그럼에도 불구하고 공동모금회가 국가의 입김에서 온전히 자유로운지에 대해서는 여전히 의구심이 제기된다고 밖에 볼 수 없는 상황들이 발생

○ 법에 의해 설립을 추진하고자 하는 민관협력의 통합관장 독자 주체나 지원기금(조철민)이 정부가 해야 할 일을 정부의 예산이 아닌 '국민의 기금'으로 해결한다는 의심은 물론 정부의 인사권 개입과 정부 입김이 작용한 길들이기 지적, 과도한 행정처리 요구와 정부정책을 대신한다는 의심, 재원의 과도한 집중으로 인한 재정 독립을 위한 노력의 반감 등의 부작용에서 자유로울 수 있을지를 판단해봐야 함

마을만들기 여건 변화와 중앙정부의 정책

김종호

서울시마을공동체종합지원센터 사무국장

■ 2012년 서울시 마을공동체사업/기대와 우려

보수적 시민사회	진보적 시민사회
- 박원순 부대	- 낭만적 접근: “어느 세월에?” - 관 주도 우려: 칸막이, 형식적 거버넌스, 조급한 성과주의

■ 서울시형 마을공동체 |주민주도 마을공동체|

- 행정혁신: 마을지향행정
- 시민사회혁신

■ 공모제의 개선

- 수시공모제
: 배식에서 뷔페식으로(주민 3인 공모 자격)
- 포괄예산제
: 꼬리표예산에서 바구니예산으로(주민참여심사)

■ 협력적 거버넌스란?

용역수행자	시정참여자
지원한 돈을 잘 썼는지 감시하고 과업을 잘 수행했는지 점검한다	주체적인 시정참여고 구체적인 시정체감이다
감시와 추궁 = 평가의 대상	발견과 청취 = 평가의 주체

■ 민관협력 어떻게 해야 하는가?

☞ 혁신적 지원시스템 (서울시 마을공동체 사업)

- 3인 이상 연대(주민 모임 형태) 가능: 주민 등장
- 1년 多회 공모
- 사전 지원, 심사 피드백, 네트워크
- 주민참여 심사

☞ 다 하려고 하지 마라!

- 권한과 책임을 넘기는 일이다 → 신뢰
- 행정시스템의 이해!(민)
- 되는 이유 먼저!(관): 보조금 집행 기준의 강화<기초지자체 200만원이상, 광역단체 500만원 이상>

☞ 자발적 민관을 만드는 일이 핵심이다!

- 자발성/책임성/지속성

■ 마을만들기를 둘러싼 지형

- 최근 중앙정부의 지역발전 정책은 주민들이 생활 속에서 체감할 수 있도록 현장과 밀착되고, 주민과 지자체의 주도적 역할을 강조하는 방향으로 전환하고 있으며 이에 따른 법과 제도를 정비하고 있음
- 지역공동체 활성화지원, 주민참여형 도시재생(근린재생), 문화도시·문화마을만들기 등
- 전국의 지자체에서 마을지원시스템 구축 및 지원: 지속가능한 마을만들기를 위한 오랜 고민과 민관의 노력을 바탕으로 자치조례 및 마을중간지원조직 설립·운영

■ 중앙정부의 마을정책 동향

- 행정자치부 : 지역공동체활성화지원법<지역사회문제 해결>을 위해 2013년부터 법률 제정을 위해 노력하고는 있음. 현재는 마을기본법으로 전환되는 국면임
- 국토교통부: 도시재생지원및활성화에 관한 특별법
- 문화체육관광부 : 지역문화진흥법
- 농림축산식품부 : 농촌마을공동체활성화지원법
- 이밖에도 사회적경제기본법, 공익신탁법, 농어촌마을리모델링특별법 등 마을만들기와 관련된 법률이 제정되었거나 제정 논의중임
- 이러한 각종 영역의 사업을 총괄하기 위한 컨트롤 타워이자 지원기구를 중앙에

설치하고, 자치단체 차원의 민관협력 거버넌스 조직의 설치·운영을 지원해 유연한 ‘정책서비스 전달체계’를 갖추겠다고 계획하고 있으나!!!

■ 중앙정부 주도의 지원체계의 문제점

- 표준화·정량화된 지표와 표준조례는 사업의 관리가 우선.
- 지역특성, 행정역량, 공동체의 속도 등이 제대로 반영되기 보다는 지역특성에 기반한 마을만들기 시스템과 방향을 재편할 우려 발생.
- 정책목표, 사업종료시 지원이 종료되는 한시적 운영구조로 마을공동체 사업의 핵심인 지속가능성에 대한 한계 봉착.

현장 활동가의 눈으로 본 시민사회 활성화를 위한 요소

윤기돈

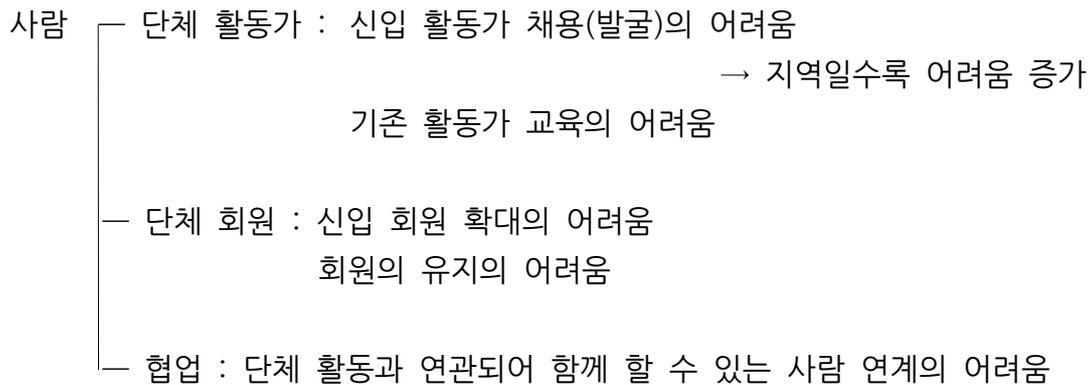
녹색연합 활동가

다양한 이유로 시민사회 활성화가 필요하다는 의제에 모두가 동의한다는 전제 아래, 두 발제자의 발표 내용을 현장 활동가의 시각으로 새롭게 구성하였다.

토론에 앞서 일단 시민사회가 다양하게 분화 발전 중이라는 사실에 대한 확인이 필요하다. 1인 NGO로부터 다양한 개인들의 한시적 프로젝트팀 형태까지 이전 단체 중심의 활동에서 탈피 중이며, 중간지원조직들(서울시NPO지원센터 등)도 생겨난다는 점이다. 따라서 이후 시민사회 활성화 논의는 이들에 대한 지원책도 고민해야 할 것이다.

단체의 활성화가 시민사회의 활성화에 기여한다는 전제 아래, 단체의 역량 강화 과정에서 현장 활동가로서 부딪치는 고민은 크게 4가지 분야로 압축할 수 있다.

1) 사람



단체나 1인 NGO가 겪는 사람의 문제를 국가(이하 정부)나 지방자치단체가 직접 해결해 줄 수는 없고, 그래서도 안 된다. 다만 국민이나 지역주민이 온전한 시민³⁵⁾으로 거듭날 수 있도록, 교육하는 다양한 프로그램을 발굴하고, 그 프로그램을 운

35) 온전한 시민이란 현 사회가 겪고 있는 여러 문제에 대해 질문을 던지고, 올바른 해답을 찾아나갈 수 있도록 노력하는 사람으로 정의한다.

영하는 단체를 지원하는 정책은 정부와 지방자치단체가 책임지고 펼쳐나가야 한다. 협업할 수 있는 사람의 연계에 있어서도 정부의 통합적 관리는 불필요하며, 그래서 도 안 된다. 다만 중간지원조직이나, 다양한 네트워크들을 통해 이러한 정보들이 소외되지 않고 자유롭게 공유될 수 있도록 중간지원조직이나 네트워크를 지원하는 정책이 필요하다. 단체 활동가나 1인 NGO의 교육도 중간지원조직 등을 통해 이뤄질 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다.

2) 재정

재정이 비교적 탄탄하면, 열정 넘치는 활동가의 재생산이나, 사회 변화를 가져올 수 있는 활동을 긴 호흡으로 독심 있게 밀고갈 수 있는 여력이 있다. 재정은 2가지로 구분할 수 있다. 수입의 증대와 지출의 감소다. 각각의 구체 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 수입
 - 회비 : 신규 회원 확대의 어려움
 - 공모/연구 사업 : 공모사업의 경우 단체 운영비 확보의 어려움이 있으며, 연구사업의 경우, 수주의 어려움이 존재함.
 - 목적성 기부 : 기부자(처) 발굴의 어려움

단체의 재정 확보방안은 크게 위에 언급한 3가지 내용으로 압축할 수 있다.

회비, 즉 회원 확대와 관련해서도 정부와 지방자치단체의 직접적 역할이 있을 수는 없다. 그러나 기부금의 세액에 대해서 면제해주는 내용을 정치 후원금 정도로 높이는 방안에 대해서는 적극 검토가 필요하다. 이와 함께 단체의 활동을 통해 인지도를 높일 수 있는 홍보를 지원할 수 있는 방안 마련도 정부나 지자체 차원에서 검토되어야 한다. 이와 함께 회원을 확대하는 방안 중 가장 효과적이고 강력하다고 입증된 거리캠페인을 통한 회원확대와 관련해서 재정능력이 있는 거대단체(특히 국제 NGO)외에도 관심 있는 단체들이 함께 할 수 있는 방안 마련에 중간지원단체를 활용한 지원방안 마련이 필요할 것으로 보인다. 하나의 예시로 개발비용을 한번에 다 지불하는 방안이 아니라, 회원의 회비에 일부를 나누어 받는 방식을 하나의 방안으로 고려할 수 있도록 토대를 만드는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

지방자치단체나 정부가 비영리단체를 대상으로 진행하는 공모사업의 경우 단체 운영비의 지원은 매우 한정적이다. 이는 재단이 발주하는 프로젝트의 경우도 크게 다를 바 없다. 발주처가 원하는 특정 주제(목적)가 없는 경우, 인건비의 지원은 필요 없다 하더라도, 특정 주제가 있는 경우 인건비와 운영비를 책정할 수 있도록 관련 법/제도의 정비가 필요하다. 또한 이와 함께 단순히 프로젝트를 관리하는 수준을 넘어서, 프로젝트 운영과정에서 단체가 성장할 수 있도록 하는 방안도 녹여낼 수 있도록 프로젝트 관리자의 교육이 진행될 수 있도록 하는 방안도 마련되었으면 한다. 이는 프로젝트 결과물의 질을 높이는 것과는 연계될 수 있기에 적극 투자가 필요한 사안이기도 하다.

연구사업의 경우, 같은 주제라 하더라도 비영리단체를 대상으로 하는 경우와 학계를 대상으로 하는 경우 책정되는 비용이 매우 다르다. 이러한 부분도 보완되어, 현장에서 느끼는 활동가들의 자괴감이 사라질 수 있도록 관련 법/제도가 정비되어야 한다. 또한 특정 조건을 명기함으로써, 연구사업의 지원자체가 불가능한 경우가 있는데, 이 또한 바뀌어야 한다.

목적성 기부는 단체가 고유 목적을 가지고 활동하는 사업에 대해 별도의 후원 그룹을 모으거나, 특정 기업에 사업을 제안하는 형태로 진행된다. 이 경우 적절하게 사업을 제안할 수 있는 자리를 마련하는 것만으로도 도움이 될 수 있다. 각 섹터가 자신의 일을 공유하며, 서로의 협업을 모색할 수 있는 공간을 중간지원단체나 정부, 지방자치단체가 주체가 되어 여는 것은 너무 과한 기대일까?

② 지출

지출을 줄이는 방안과 관련해서는 통신비와 임대료를 줄일 수 있는 방안을 마련하는 것이 매우 유의미하다고 판단한다. 이를 위해서 지방자치단체 소유의 건물 중 활용도가 낮은 공간을 협업공간의 형태로 새롭게 디자인하며, 지역의 시민사회 구성원들이 활용할 수 있게 하는 것이 주요한 방안일 것이다. 그리고 각 단체나 모임을 주도하는 주최가 값싸게 활용할 수 있는 대여공간을 많이 운영하는 것도 시민사회 활성화에 도움이 될 것이다. 이외에 자료나 기기를 기증받아, 이를 지역사회와 공유하는 시스템을 운영하는 것도 열악한 지역기반 단체에는 꽤 도움을 줄 수 있는 것으로 판단된다.

3) 사회변화 기획(아이디어)의 확장과 실현 담보를 위한 방안

한 단체나 개인이 현실에 부딪치는 가장 큰 난관 중 하나는 여러 사업 기획들이 단체의 역량을 뛰어넘지 못한다는 사실이다. 이는 단순히 아이디어나 기획력의 부재일 수도 있으며, 다른 하나는 기획이나 아이디어를 실현할 수 있는 방안에 대한 자기 확신이 없기에 스스로의 기획력을 축소하기 때문에 발생하기도 한다. 사회의 의미 있는 변화를 모색하는 단체나 개인이 스스로의 기획력을 좁히기보다 확산할 수 있는 방안으로 나아갈 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다. 한 단체나 개인이 가지고 있는 아이디어나 기획력이 사회와 어떻게 피드백을 주고받으며, 풍부하고 구체화할 수 있는지는 협업 시스템의 도약을 통해 가능할 것으로 보인다. 따라서 정부나 지방자치단체, 중간지원단체가 이러한 공간 창출과 시스템 안착에 역할을 할 수 있도록 관련 법/제도의 정비와 예산, 인력 투여가 절실할 것으로 판단된다.

글을 마치며

어설픈 그 동안의 고민을 쏟아놓았다. 몇 가지는 현장의 고민을 적절하게 풀어낸 것 같기도 하고, 몇 가지는 수박 겉핥기식 진단에 불과하다. 마지막으로 공모사업과 관련한 아이디어를 하나 더한다면, 다양한 그룹들이 사회의 의미 있는 변화를 위한 파일럿 프로젝트를 시도할 수 있도록 공모사업의 내용을 열어 놓으면 좋겠다는 판단이다. 예를 들면 ‘성북구의 의미 있는 변화를 위한 사업 공모’로 내용과 형식 모두를 열어 놓는 것이다. 이를 선정하는 과정과 평가하는 과정도 지역주민들로부터 심사위원을 지원 받아 구성된 위원회에서 진행된다면, 지역주민이 지역시민 사회의 일에 한층 더 관심을 가질 수 있는 계기가 될 것이다.

NGO활성화와 지속가능한 발전을 위해 근본적인 새로운 입법필요성

김해몽
부산시민센터 센터장

□ 시민사회의 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의의 지형(조철민)

조철민의 시민사회의 공익활동 지원제도의 논의 과정 설명은 시민사회를 이해하는데 많은 도움이 되었다. 한국 사회 변혁의 시점마다 NGO가 보여준 활동의 역동적인 힘은 역사의 물줄기를 변화시키는 힘을 보여주기도 했지만 공익이라는 명분아래 이름 없는 풀뿌리의 일원으로서 묵묵히 봉사하며 걸어온 또 다른 얼굴도 있는 것이다. 현 시점에서 우리사회를 들여다 볼 때 시민사회의 공익활동 역량에 대해 정부의 열린 자세가 요구되며, 이러한 관점에서 민. 관 거버넌스가 구축되어야할 필요성은 충분하며, 이에 지원제도의 개혁과 변화는 반드시 필요한 시점이라 할 수 있다.

발제에서는 1990년대 이후 시민사회 공익활동 지원논의는 제도개선, 민관관계방식, 시민사회역량강화, 정책원리를 주제로 다루어지는데 이중 제도개선분야가 가장 많다. 기존 제도개선분야에서 사업공모방식의 다양화와 안정성, 사업유형의 자율성과 관리수월성을 높이는 방향으로 발전하였고, 사업선정 분야는 객관적인 보조금 선정기준 마련과 심사과정에서 선정위원회 구성의 적절성 및 선정과정에서 단계별 심사와 사업 효과성강화 방향으로 사업진행분야는 적절한 사업일정에 맞추고 사업진행에 있어서 단체의 사업진행을 지원, 집행의 자율성을 통한 사업성과 제고 등 사업관리관행 개선에 주력했다. 사업평가분야에서는 회계와 사업 분야의 분리를 통한 평가 내실화를 강화해 왔으며, 회계처리기준 현실화, 평가기준모형개발, 평가결과의 환류 등으로 자체 내부 역량강화의 틀을 제하는 등 평가의 전문화를 도모하고 있다. 결국 지원제도의 핵심은 단체의 균형적 발전, 공정성의 확대, 투명성 확보가 가장 핵심적인 사안이며 단체들은 이러한 직, 간접적인 지원을 통해 단체의 안정화와 지속가능한 발전의 틀을 마련할 수 있었다.

1998년 관변단체 지원문제 논쟁이 격화되고 이러한 논쟁의 밑바닥에는 관변단체든 일반시민단체든 정권의 정치적 필요에 의해 시민운동의 지원은 좌지우지 되어왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 1999년 비영리 민간단체지원에 관한 법률 제정 이후 시대 변화에 따른 법 개정이 지속적으로 이루어져야함에도 불구하고 현실과 동떨어진 우

편 감면료 같은 비현실적이고 소극적 지원이 남아있는 편이다. 그리고 2014년 지방재정법이 개정되어 지방자치의 발전과 모색에 따라 설립되고 운영되고 있는 지역시민사회단체나 NGO지원단체인 중간지원조직 등이 피해를 보고 있는 것이 현실이다.

현 시민운동의 지원근거는 1999년 제정된 비영리민간단체 지원에 관한 법률이다. 그러나 이법의 한계는 법의 내용이 시대적 변화에 조응하여 개정을 전혀 하지 않은 채 지속되고 있다는 것이다. 정보통신의 발달로 지원의 내용을 가장 보편적으로 담을 수 있는 정보통신지원금 등의 제도는 아직도 전혀 반영되어있지 않아서 현실과 동떨어진 사문화된 법으로 남아있는 편이다. 이러한 현실에서 2014년 지방재정법개정으로 운영비 등의 지원을 받는 것이 어렵게 되거나 이에 지원 대상 속에 들어가려고 위탁을 택할 수밖에 없는 단체나 NGO센터 등이 늘어나고 있다. 위탁제도는 한편으로 보면 정당한 절차에 따라 진행되는 모습인거 같지만 행정의 역할을 대신하는 공공영역에서 복지관이나 보육과 육아, 청소년 등 지원센터의 운영은 정부나 지자체가 공간을 확보하고 위탁절차에 따라 선정기관에게 운영권을 맡겨 목적을 실현하면 된다. 그러나 자발적이고 주체적인 결사체조직인 시민사회단체의 경우 위와 같은 방식으로 위탁에 참여하게 되면 결국 갑 과 을의 관계로 전락 할 가능성이 매우 높아 행정과의 관계가 왜곡된 형태로 변하게 될 가능성이 매우 높다. 이러한 사태를 막기 위해서도 거버넌스에 의해 공익사업을 추진하는 형태의 시민사회단체들은 공공재정 지원의 정당성을 확보하기 위해 우선 이 법의 개정을 서둘러 지원 근거를 마련하는 것이 우선순위라 생각한다. NGO의 지원에 관한 근본적인 방안은 공익활동지원에 관한 법률 등 새로운 법을 만드는 것이 가장 좋으나 이는 매우 어려울 것이다. 그동안 정권의 정치적 성향에 따라 시민단체의 지원근거가 달라지는 것이었기 때문에 현 박근혜정부하에서는 이러한 기존법 개정시도조차도 어려워서 낙관할 수 없지만 시도해보는 것이 필요하다. 예를 들어 ②항에 (운영비 등)을 지원할 수 있도록 개정하는 것을 말한다.

(비영리민간단체지원법) 제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ① 비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

② 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다. (개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.)



② 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 **(운영비 등)** 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다. (개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19.)

이와 함께 근본적인 해결책을 위해 조철민이 제시한 P18(아래 표)에서 제시한 이러한 내용이 충분히 포함된 공익활동지원에 관한 법률을 제정하는 입법 작업이 필요하다.

○ 시민사회 공익활동 지원제도 관련 논의 지형 분석틀

		논의주체의 입장		
		행정	정치	시민사회
변화의 정도	기존제도의 개선	○ 비영리민간단체지원법 및 관련 법령의 개선		
	민관 관계방식의 개혁	○ 민관간 수평적·협력적 관계구축 ○ 특정단체 편파적 특혜지원 폐지 문제		
	공익활동 지원 거버넌스의 혁신	○ 시민사회 역량강화에 기반한 공익활동 지원 ○ 기본법적 성격의 공익활동 지원제도 마련		

□(가칭)시민사회발전기본법에 담길 핵심가치와 주요 내용(좌세준)

좌세준이 P1개요에서 언급한 -시행된 지 15년을 맞는 비영리민간단체지원법(약칭 : 비영리단체법)은 그 규율대상의 한계로 인하여 미래지향적 시민사회 활성화와 포괄적 지원을 뒷받침하기 위한 법률로는 근본적 한계를 갖는다는 지적은 매우 정확한 문제의식이라 할 수 있다. 그리고 -발표자는 이와 같은 상황 인식에 기초하여, 본 발표를 통해 현행 비영리단체법의 단순한 '개정'을 넘어서는 기본법 형식의 포괄적인 비영리단체 지원제도의 입법 가능성을 검토하고자 한다. 라고 언급한 것에 적극 동감의 의사를 표한다.

현 비영리민간단체지원법의 근본적 한계로 언급한 P4의 4가지 문제점은 최근 NGO의 활동이 많이 위축되었고 영향력이 줄어들었다고는 하나 아직 사회적 공익활동의 영향력 측면에서 보면 이러한 낮은 법으로 지원운운 하는 것은 부끄러운 현실이라 할 수 있다. 따라서 현 법은 NGO의 발전과 활성화 측면에서 보면 너무 동떨어지고 비현실적이기 때문에 새로운 입법제정 필요성에 대한 지적은 매우 일리가 있다고 할 수 있다.

P7이후 (가칭)시민사회발전기본법에 담아야 할 핵심가치로 총칙, 핵심가치, 구체적

입법규정안 등은 좀 더 시간을 두고 적극적 논의의 과제로 삼아야 할 필요가 있다. 이와 함께 P11에서 지방재정법 개정안에 따른 지역 NPO센터의 지원중단문제에 대한 해법 제시는 이러한 문제에 직면해있는 부산시민센터의 입장에서는 매우 고마운 부분이다.

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

NGO활성화와 지속가능한 발전을 위해 근본적인 새로운 입법필요성과 그 내용에 대해 시민사회와 전문가 그룹인 학계가 이제 좀 더 본격적인 논의의 장으로 참여할 필요가 있다. 발제에서 보여준 법의 내용은 매우 의미 있지만 현 시점에서 우선적으로 기존 법을 개정할 것인지, 새로운 입법 노력에 집중해야 할 지에 대해서는 진지한 논의와 함께 실천의 시점에서는 선택이 필요하다.

시민사회 역량을 강화하는 접근의 필요성

윤종화

(사)대구시민센터 상임이사

발제문 『시민사회의 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의의 지형』, 『(가칭)시민사회 발전기본법에 담긴 핵심가치와 주요 내용』을 잘 봤습니다. 최근 몇 년간 지역적 차원에서는 마을공동체 활성화, 사회적경제 활성화, 비영리단체 활성화를 위한 조례제정 등의 활동이 다소 활발하게 추진되었지만, 한국사회 전체적 차원에서 시민사회 활성화를 위한 논의가 산발적으로 진행되는 듯하고, 발제에서 지적하고 있듯이 출구를 찾지 못하여 병목현상이 벌어지는 가운데, 본 논의는 그동안 축적되고 성장(분화)하고 있는, 혹은 진화하고 있는 시민사회와 시민공익활동을 제도적, 법률적, 행정적 측면에서 다루어 보자는 시발점이 될 수 있다는 점에서 긍정적입니다.

우선 ‘논의의 지형’과 관련하여 시민사회 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의 현황과 논의의 지형을 정리한 것으로 현재 시민사회 활성화를 둘러싼 행위주체들의 인식 정도, 준비정도 등을 파악할 수 있습니다. 또한 특히 ‘3. 사회적 논의들’에서 과거로부터 현재까지 한 눈에 볼 수 있습니다. 한편으로는 발제에서 주요관심이 논의지형과 쟁점들인바, 이를 논의주체의 입장과 변화의 정도 두 가지 차원으로 분석하여 그동안 시민사회 활성화를 위한 쟁점에 대해 대체적으로 잘 정리하였다고 봅니다. 그런 의미에서 공익활동 지원정책을 거시적이고 통합적인 차원으로 끌어올리고 이를 통합관장 하는 독자적 주체 설정이 필요하다는 주장에 동의합니다.

그러나 이러한 분석은 다소 과거형일 가능성이 높습니다. 현재 시민사회의 성장(성숙, 분화, 진화, 새로운 유형 등장 등)에 따른 그들의 필요와 요구에 대응하는가에 대해서는 의문이 듭니다. 또한 행위주체들 간의 입장을 상호비교 하는 것은 지형을 있는 그대로 이해하는 장점은 있지만 행정과 정치는 환경적 요소로 본다면 행정지형과 정치지형을 하나로 볼 때, 시민사회를 주체화시키고 그 역동성을 잘 드러나게 한다고 봅니다.

왜, ‘지원제도’인가에 대해서도 추가 논의가 필요하다고 봅니다. 가령 시민사회 활성화를 둘러싼 논의의 지형이 아니라...

‘기본법’ 발제에서 비영리단체지원법의 단순한 개정을 넘어서 기본법 형식의 포괄적

인 비영리단체 지원제도의 입법 가능성을 논하는 것은 필요하고 적절한 제안입니다. 이는 현행 비영리단체법의 근본적 한계, 보편적 지원시스템을 무시한 3대 관변단체에 대한 편향적 보조금 지원, 비영리단체에 필요한 다양한 지원제도에 대한 근거 규정 미흡 등으로, 기본법에 어떤 내용과 규정이 있어야 하는지에 대해서는 여러 논의 과정에서 다루면 될 것입니다.

다만, 발제자의 지적처럼, 보다 중요한 요인은 기본법 제정을 위한 입법운동을 어떻게 형성하고 전개할 것인가입니다. 더 구체적으로 얘기하면 논의를 책임질 수 있는가입니다. 한번 던지면 뭔가 성과를 봐야할 과제이기에 논의를 제기하는 방식, 논의 주체, 확산 방안 등을 꼼꼼하게 다듬어야 할 것입니다. 시민사회 활성화를 위한 많은 과제 중에 과연 입법화 과제가 우선하는가에 대해서는 의문을 가지고 있습니다.

이와 더불어 몇 가지 제안말씀을 드리면...

- 변화하는 현실 반영 : 다양한 형태의 비영리운동(시민공익활동)이 등장하고 있는데 이를 어떻게 반영할 것인가? 기본법 내에 시민공익활동을 개념화할 때 시민사회의 역동성을 저해하지 않도록 충분한 논의가 필요할 것
- 제도적 접근의 핵심은 시민공익활동단체 설립을 용이하게 하는 것이 아닐까. 협동조합기본법처럼 5명만 모이면 누구든지 시민공익활동 법인격을 획득할 수 있게끔. 새로운 법인격 생성. 다만, 주체들의 필요와 가치관에 따라서 시민공익활동 법인격, 비영리단체, 임의단체 중 선택을 가능하게 하면 될 것 (일본 특정비영리활동 촉진법)
- 이러한 논의는 시민사회의 역량을 강화하는 방향으로 논의가 진행되어야 할 것
- 사회적 인프라 구축의 관점
- 수혜의 다수자 관점
- 제도화를 위한 주체의 정비와 조직화

마지막으로 이러한 논의를 제기하는 시점 선택이 중요하다고 봅니다. 이는 자칫 정치화의 위험성과 정치적 성과를 선점하려는 위험성이 동시에 있기 때문입니다. 또한

현재 시민공익활동단체들의 상황과 입법운동을 할 때 형성 가능한 동력을 먼저 점검하는 것이 필요하다고 봅니다. 내적으로 동의와 동력이 형성되지 않은 가운데 추진하는 것은 부적절할 것입니다.

이와 더불어 시민사회와 연관된 전체 법률(조례 등)-사회적경제, 마을공동체, 중간지원조직, 지역재단 등-을 살펴보아야 할 것입니다. 입법과정에서 가장 어려운 점은 기본적 사항임 개념규정일 것입니다. 종합적으로 접근해야할 필요성.

참고사항

대구지역에서는 ‘대구시 시민공익활동 활성화 조례’ 제정 활동을 전개하고 있음. 시민사회단체, 대구시가 시민사회 활성화를 위한 포럼을 개최하였으며 6월 중순에 2차 포럼을 준비 중에 있음.

시민사회 활성화를 위한 대구시의 역할, 시민공익활동지원센터 설치, 시민사회 활성화를 위한 민관협력체계 구축, 유관정책과의 융복합 추진 등을 명시하고 있음.

대구시의회의 태도. 마을공동체지원사업, 사회적경제지원사업, 도시재생사업 등 각종 지원사업이 난립하고 있다는 인식을 갖고 있으며, 각 정책의 차별성을 인정하지 않으려는 태도

대안으로 모색하고 있는 바로는, 공간융복합과 정책협의채널 형성을 통한 예산절감, 효율성을 높이고 성과를 높이는 방향으로 제안하고 있음. 시니어, 청년, 마을공동체, 사회적경제, 시민공익활동, 도시재생 사업 간의 정책협의기구 결성하고, 공동의 공간에서 활동

비영리 민간단체 지원에 대한 정부나 지자체의 인식과 의지, 태도의 문제

서정훈

광주NGO센터장

비영리 민간단체 지원에 관한 구체적인 조항이나 문구 자체보다 정부나 지자체의 인식과 의지, 태도의 문제가 큰 것이 현실의 문제이다. 국회가 의지를 가지고 입법을 하고 밑으로부터 시민사회단체들의 몇 개 조항삽입을 요구하더라도 결국 이를 실행할 정부 공무원과 태만과 지자체의 소극적 자세는 시민사회의 다양성과 자발성을 위축시키고 답보 상태를 강요하게 하고 있다. 시민사회에 대한 이해 부족과 시혜적 태도가 시민사회를 관리통제의 둘 것이라는 우려를 낳게 하고 있다.

비영리민간단체에 대한 보조금 지급 사업보다 더 우선적으로 선행되어야 할 사항은 시민활동 인프라 구축이다. 자유로운 시민 활동에 대한 공간지원이다. 공익적 시민활동 촉진을 위한 공간 제공은 다른 무엇보다 선행 되어야 한다. 만날 수 있는 공간, 활동할 수 공간이 절대적으로 구축되어야만 한다. 공익활동 기회를 제공한다는 측면에서 공간 확보는 필수적 요건이다. 자유로운 시민참여 공간을 열어놓고 시민들의 참여와 활동을 기대해야 한다. 정부와 지자체는 현실을 너무 모른다. 인프라도 안 갖춰진 상태에서 예산만 지원하려는 정부와 지자체의 태도는 관성적이고 안이하다.

다양한 자원봉사 활동, 사회 서비스 활동과 자유로운 시민참여 활동을 준비하고 실천하기 위한 필수 공간을 공공시설로 인정하고 지자체가 이를 의무적으로 확보할 수 있도록 하여 민간에게 제공 할 수 있게 해줘야 한다.

NPO보조금 사업에 있어서 국가의 시혜적 조치로 인식하고 있는 경향이 아직 강하다. 공무원의 태도가 이를 벗지 못하고 언론과 시민들의 인식도 이와 동일한 수준에 머물러 있다. 지원받는 단체들은 뻔뻔스럽고 능청스런 태도를 갖지 않으면 안 될 정도로 위축된 상태로 접근 해야만 한다. 따라서 정부가 가급적이면 직접지원 형태를 달리해야 한다. 정치적으로 예민한 정부의 눈치를 왜 시민사회가 살피면서 지원금을 받아야 하나. 불편하다. 지자체에 대폭 이관하여 지원해도 된다. 지자체도 그동안 많은 노하우가 쌓여 있고 투명하고 공정하게 현장 단체들의 형편을 충분 감안하여 배분할 수 있는 경험을 가지고 있다. 오히려 보조금 사업의 성공을 위해서는 정

부의 역할을 따로 설정하는 것이 요구된다. 보조금이 원칙대로 지급되고 환류되고 있는지 지자체를 통해 관찰하고 관리하는 입장에 서는 쪽이 효과적일 것이다.

동시에 중간지원 조직을 통한 지원방식을 적극 도입해야 한다. 누구보다 단체의 사정을 잘 알고 있어서 신뢰성과 전문성이 높아져 있고, 장기적으로 봤을 때 시민사회 역량을 높이는 쪽으로 가는 것이어서 정부의 직접 사업을 줄이는 대안이 된다고 판단한다.

동시에 다양성과 자발성을 떨어뜨리고 자칫 회일적인 시민사회 길들이기가 될 수 있는 직접지원 방식보다는 간접지원 방식을 강화하는 것을 택해야 할 때이다. 조세 지원, 공공요금, 사무실지원 등 행정편의를 적극적으로 제공해야 하고 상근자 재교육을 위한 직무향상 프로그램이나 해외연수, 인력개발 지원에 힘써야 한다. 또한 모금과 기금 모금기법 프로그램을 지원하는 것, 또 NGO경영기법을 개발해서 제공하고, 기술훈련 등을 위한 지원제도가 구비되어야 한다.

다음으로 정부나 지자체에 의존성을 줄이고 자발적 재원 확보가 용이할 수 있고, 자립적 재정운영의 역량을 키울 수 있도록 중개적 모금기관을 활성화 시켜야 한다. 기부금품 모집규제를 사실상 폐지하고, 각종 민간기금의 활발한 설립운영을 지원하는데 힘써야 필요성이 커지고 있다.

마지막으로 정부에 의한 보조금 사업 단체를 심사 평가 하는 것 자체가 시민사회 자율 원칙에 저해 되지 않을까 우려가 존재한다. 시민사회 평가제도 자체가 상당한 모순이다. 심사위원의 전문성과 정확성을 어떻게 신뢰하고 그에 따른 결과를 위탁할 수 있는가. 더군다나 단체운영이나 프로그램 방식에 대한 심사나 평가 과정 자체는 시민사회의 자발성과 창의성을 심대하게 떨어뜨리고 외부의 기준과 틀에 길들이는 꼴이 되고 시민사회를 점점 정부의 용역기관으로 내몰고 가는 기재로 작용할 것이다. 따라서 정부나 지자체에 의한 평가 반영 과정이 아니라, 단체들에 의한 상호 비교 평가 과정에 의한 시너지 효과를 제공하는 방식으로 가야 한다.

2015년 서울시NPO지원센터 정책포럼

시민사회와 서울의 공익이슈를 주제로 2015년 총 7회가 개최됩니다.

지난 회차의 포럼 자료집 내려받기와
이후 개최되는 포럼에 대한 안내는
서울시NPO지원센터 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.

www.seoulnpocenter.kr

■ 문의

서울시NPO지원센터 교육정책팀

임오윤 매니저 070-7727-7649 romaroo@seoulnpocenter.kr

01

NPO의 소셜임팩트와 이슈의 흐름



급변하는 사회변화의 흐름 속에서 시민사회 생태계의 지금을 확인하고, 미래를 그려내는 것은 NPO의 지속가능한 성장기반을 위해 중요합니다.

서울시NPO지원센터는 작년 한 해 NPO에 대한 기초 데이터를 축적하고, 시민사회 생태계의 지형적 흐름을 추적하여 NPO의 지속가능한 성장기반을 위한 근거와 대안을 제시하기 위한 연구조사를 진행하였습니다.

이 연구를 토대로 NPO의 사회적 영향력을 다지기 위한 시민사회의 새로운 변화와 시도, 시민사회 지형의 변화에 대한 생각을 함께 나누고자 합니다.

관심있는 분들의 많은 참여 바랍니다.

시간	내용
16:00 - 16:30	발표 1. NPO와 소셜임팩트 측정을 위한 프레임워크 개발 연구 보고 김정태 주MYSC 대표
16:30 - 17:00	발표 2. 서울시NPO이슈분석 연구 보고 조철민 성공회대 민주주의연구소/한일장신대 NGO정책연구소 연구원
17:00 - 17:20	지정토론 1. 강희영 여성환경연대 사무처장 "NPO 관점의 소셜임팩트에 대해" 2. 공석기 서울대 아시아연구소 교수 "NPO이슈 및 조직의 사회적 연결망에 대해"
17:20 - 18:00	종합토론 및 질의응답

●사회_주성수 교수 [한양대 공공정책대학원/서울시NPO지원센터 운영위원장]

02

정부의 비영리민간단체 지원 제도
개선 방향: 비영리민간단체지원
법제를 중심으로



비영리민간단체 지원 제도에 관한 시
민사회 각계의 다양한 의견을 확인하고,
향후 비영리민간단체 지원 제도의 개
선 과제와 방향에 대한 대응을 논의합니다.

관심있는 분들의 많은 참여 바랍니다.

내용

발표 1. 비영리민간단체 법제 개선 운동의 맥락과 지형 이해
조철민 한일장신대 연구교수

발표 2. <[가칭] 시민사회발전기본법>에 담길 핵심 가치와 주요 내용
좌세준 법무법인한맥 변호사

토론
서경원 아름다운재단 기획조정실장
윤기돈 녹색연합 활동가
김종호 서울시마을공동체종합지원센터 사무국장
정희선 한국자원봉사문화 사무총장
서정훈 광주NGO센터 센터장
김해몽 (사)부산시민센터 센터장
윤종화 (사)대구시민센터 상임이사

03

민주시민교육 변화지형과 지역
거버넌스의 역할



한국사회 시민의식의 성장과 함께 민주시민 교육에 대한 관심이 높아지며 2014년 서울시 민주시민 교육지원 조례 등 민관 협력 거버넌스가 중요해지고 있습니다.

그 동안 추진되었던 민주시민 교육의 경험과 지형을 살펴보고, 지역 단위 거버넌스의 역할을 살펴보고 방향을 모색합니다.

내용

발표	〈지역 거버넌스 사례를 통해 본 민주시민교육 지형의 변화〉 김미란 경기도 광명시평생학습원 원장
토론 1.	〈중간지원조직 공공기관 거버넌스 사례〉 이필규 시민사회단체연대회의 교육위원장
토론 2.	〈기초자치단체와 거버넌스 사례〉 박신연속 좋은세상을 만드는 사람들 사무국장
토론 3.	〈기초단위의 거버넌스 사례〉 오경옥 청소년문화발전소 소장