

서울시 시민사회(활성화) 정책 제언  
: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로

2018. 12

서울시NPO지원센터 · 서울연구원

## 연구책임

김소연 시민사회 현장연구자 모임, 들고파다, 들파 대표

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

## 연구진

조철민 성공회대학교 사회과학연구소 연구위원

이강준 경희사이버대 NGO사회혁신과 강사

오현순 한국매니페스토실천본부 전문위원

옥미애 신촌문화정치연구 그룹 연구원

김문주 경희대학교 후마니타스 칼리지 강사

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울시NPO지원센터, 서울연구원의 입장과는 다를 수도  
있습니다.

## 요약

### 시민사회는 민주주의와 지속가능한 사회발전을 위한 주요한 동력

- 활성화된 시민사회란, 시민사회의 다양한 기능, 즉 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능이 활력을 갖고 원활하게 이루어지는 사회를 의미한다. 또한, 각각의 역할과 기능을 수행하기 위한 시민의 참여와 행동이 자발적이고 적극적인 사회, 이를 보장하고 확대하기 위한 제도적 장치와 사회적 지지 등이 폭넓게 퍼진 사회를 일컫는다.
- 국제적으로 다양한 시민들의 결사조직들이 자유롭게 만들어지고, 다양성과 자율성을 유지하면서 활동할 수 있느냐를 한 사회의 시민사회 활성화 정도를 평가하는 주요한 지표로 삼고 있다. 최근 개인들이 스스로 목소리를 내고 의견을 개진할 수 있는 통로가 다양해지고 있지만, 개인 단위의 참여는 일시적인 불만 표출에 머물 수 있으며 사회의 근본적인 변화를 만드는 데 한계가 있다. 시민들에 대한 다양한 교육과 경험의 제공, 사회적 연대와 호혜의 촉진, 새로운 사회운영 원리의 발전 등을 위해서 다양한 시민사회단체들의 존재와 지속성 여부는 시민사회 활성화의 매우 중요한 요소이다.
- 시민사회를 활성화하는 책임은 시민사회와 정부 모두에게 있다. 특히 시민들로부터 국가 운영을 위임받고 있는 정부는 시민사회의 다양성과 자율성이 유지되고 성장하기 위한 사회적, 제도적 조건을 마련하는 역할을 해야 한다. 이때 시민사회에 대한 지원은 국가의 시혜적 조치가 아니라 시민권 보장의 차원에서 이루어져야 한다. 또한, 구빈, 복지 등 사회서비스 분야만이 아니라 권리 주창, 견제와 비판, 문제해결, 사회적 자본 창출 등의 다양한 분야가 고루 성장하고 연결될 수 있도록 하는 시민사회 포괄적 성장 정책을 수립해야 한다.

### 통제·동원·관리 차원에서 제개정된 시민사회 제도

- 우리 사회에서 시민사회의 성장과 활성화를 위한 사회적, 제도적 토대는 여전히 약하다. 일제 식민지, 분단, 군사정권 시대를 거치며 한국의 시민사회 관련법들은 정부와 시민사회간의 동반자적 관계보다는 정부가 시민사회를 동원, 관리, 통제하는 차원에서 제·개정되어 왔다.

- 이러한 역사 속에서, 제도적으로는 정부와 시민사회의 관계는 여전히 시혜자-수혜자 틀에 갇혀있다. 시민사회 지원법은 이른바 관변단체로 불리는 새마을중앙회, 바르게살기협의회, 자유총연맹 등에 대한 지원을 담은 특별법이 주류를 이루고 있다. 비영리민간단체지원법, 기부금품법 등과 같은 포괄적인 지원법률은 지원혜택이 특별법에 비해 약소하거나와 관리, 감독의 차원에 머물고 있다.
- 문재인 정부에 들어서 시민사회발전기본법 제정, 시민사회발전위원회 설치가 국정과제로 제시된 바 있다. 국회에서도 시민사회발전기본법, 공익활동가공제회법, 지역공동체활성화기본법, 민주시민교육지원법, 비영리민간단체지원법 등 시민사회 관련 법제들의 제·개정 논의가 다시금 시작되고 있다. 그러나 여전히 시혜적 관점에서 정부가 시민사회를 관리하거나 부분적으로 지원해주는 차원에서 벗어나지 못하고 있다. 나아가 보수와 진보 진영 간의 논리에 매몰돼 진전을 이루지 못하고 있다.

### 관리, 지원정책에서 포괄적 시민사회 정책으로 패러다임 전환 필요

- 영국 노동당 정부의 사회협약, 보수당 정부의 빅소사이어티 정책처럼 세계적으로 이념적 지향과는 무관하게 시민사회 활성화를 사회발전의 주요한 동력으로 삼고 정책을 수립하는 국가나 도시들이 많아지고 있다. 이는 기존 근대적 주체인 국가와 시장 중심의 사회 운영 체제로는 현대 사회가 직면한 불평등, 환경위기, 인권문제, 분쟁 등의 사회적 난제를 해결할 수 없다는 역사적 경험에 기인한다.
- 실제로 한국의 현대사가 보여주듯 민주주의와 지속가능한 발전에서 시민사회는 큰 기여를 해왔다. 민주주의가 제대로 정착되지 않았던 시절 시민사회는 국가와 시장을 견제하며 금융실명제, 토지공개념의 도입, 고위공무원 재산등록, 기초생활보장법, 부패방지법, 정치관계법 등과 같은 개혁 이슈를 성공시키며 우리 사회의 정치, 경제적 민주주의의 기틀을 마련하는데 결정적인 공헌을 했다. 동시에 여성, 환경, 문화, 평화, 국제협력 분야의 이슈들을 사회 의제화하면서 사회의 지속가능성을 높이고 국제사회에서 한국의 위상을 높이는데 기여했다. 최근 마을만들기, 도시재생, 사회혁신, 공유경제, 협동조합, 사회적기업 등의 부문에서 나타나듯이 이제 시민사회는 정부감시와 시장견제의 역할만이 아니라 사회문제를 새로운 방식으로 해결하고 대안을 만드는 주역으로 나서고 있다.
- 이제 시민사회 정책에 근본적 전환이 필요하다. 시민사회는 민주주의의 필요요건이자 민주주의를 성장시키는 기반인 동시에 사회발전의 주요한 동력이다. 시

민사회가 지원의 수혜자가 아닌, 사회문제를 해결하고 사회를 발전시키는 공공 서비스를 정부와 함께 기획하고 실행하는 공동 설계자이자 집행자로 인식하고 이를 반영한 포괄적인 시민사회 정책이 요구된다.

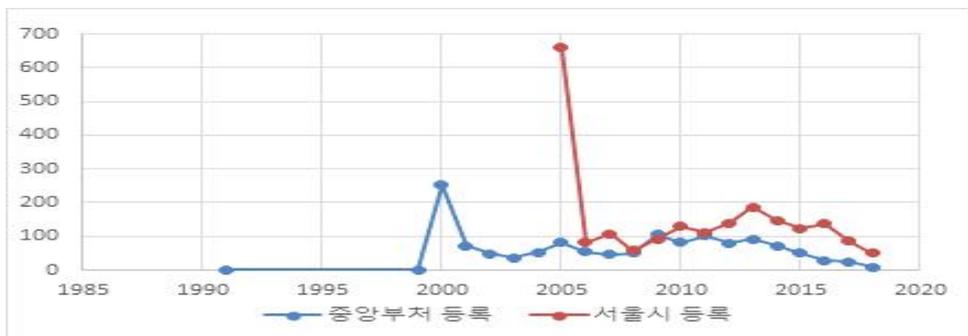
### 현장의 실태와 요구를 반영한 서울시 시민사회 정책 수립 요구

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

## 비영리민간단체로 등록된 서울시 소재 시민사회단체 기본현황

### ○ 서울시 소재 등록 비영리민간단체 3,360개

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

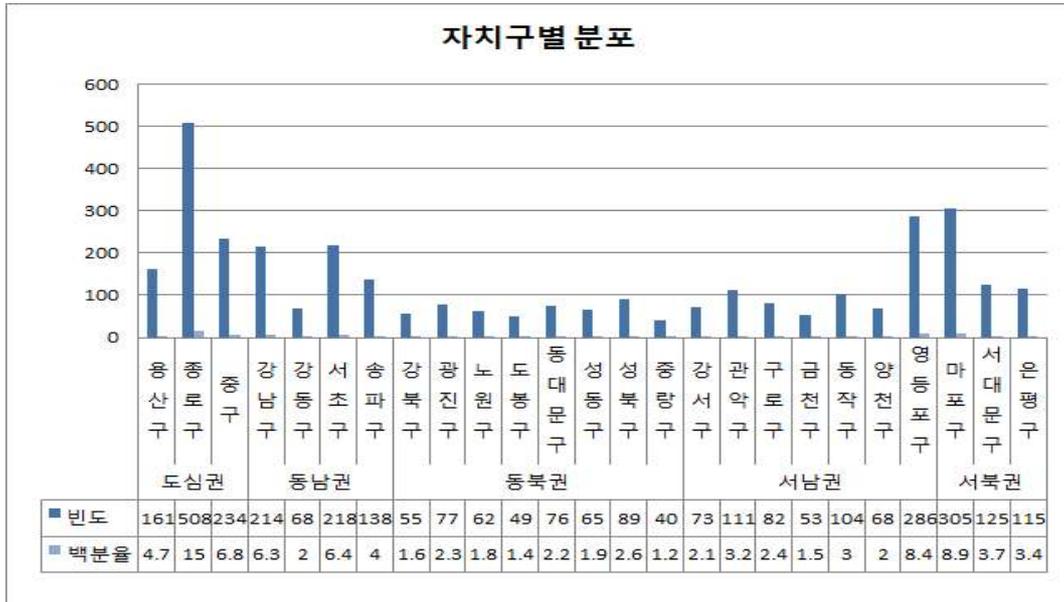


### ○ 소관별 상위 5개 부처, 부서 분포

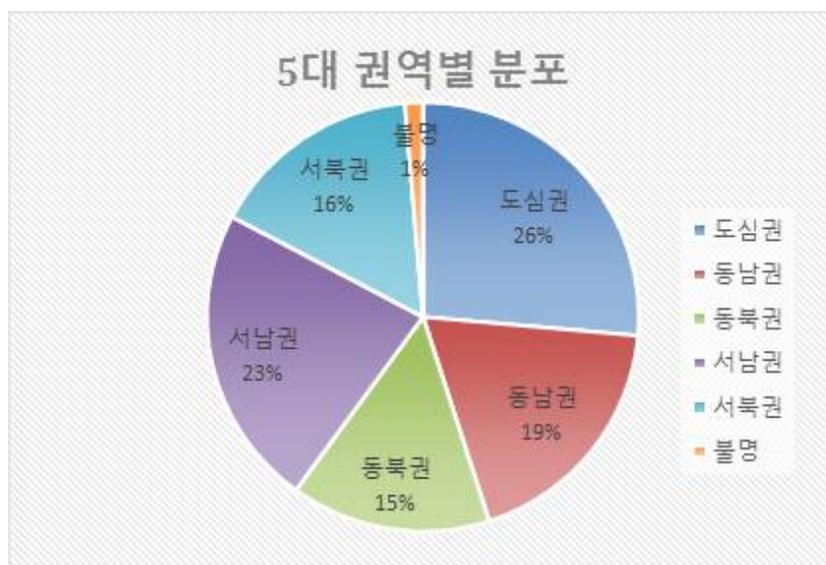


○ 자치구·5대 권역별 분포

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



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



## 서울시 소재 433개 비영리민간단체 설문조사 결과와 시사점

### ○ 실태분석을 통한 서울시 소재 시민사회단체(비영리민간단체) 경향성

경향성	주요 설문분석 내용
전국 단위 활동단체가 많음. 민선 5,6기 서울시와 마을 단위 활동 단체 늘고 있음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체의 48.0%가 전국을 단위로 활동, 세계를 단위로 활동하는 비율도 14.1%임</li> <li>• 서울시 전체를 단위로 활동하는 비율은 27.7%이며, 마을/자치구/권역 단위 활동은 10.2%임</li> <li>• 전국단위는 1990년 이전, 세계단위는 1990-1999년 사이, 서울시전체와 마을/자치구/권역 단위 단체는 모두 2010-2018년 사이에 상대적으로 많이 설립</li> </ul>
활동주제와 방식의 다양성 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년대 이후 복지, 인권, 보건, 자원봉사 분야가, 2000년 이후에는 국제개발협력 분야 단체 설립 증가</li> <li>• 시위·집회·항의·서명운동(11.3%) 보다는 상담·교육·인력양성(45%)과 네트워크·협업(40.6%), 자원봉사·시민참여활동 조직(39.3%) 방식이 높음.</li> <li>• 당사자 조직화(9.7%)와 온라인기반(7.2%) 활동은 아직 높지 않음.</li> <li>• 활동단위별 중점활동 분야는 동·구·권역은 장애인(18.2%), 복지(13.6%), 서울시전체는 교육/문화/체육(23.37%), 생태환경(8.3%), 전국단위는 교육 문화체육(19.7%), 평화통일(14.8%). 세계는 국제개발협력 분야(19.7%), 교육문화체육(18%)로 나타남</li> </ul>
회원규모와 과반 정도의 회비납부 회원은 높지 않음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100명 이하(21.2%)에서 1만명 초과(7.9%)로 편차가 큼</li> <li>• 회원이 101-150명인 경우가 19.2%로 가장 많고, 과반 정도(50.5%)가 회원 200명 이하임</li> <li>• 전체 회원 중 회비납부 회원의 비중은 평균 42.8%이고, 37.2%에서 회비납부회원의 비중이 20% 미만으로 나타남.</li> <li>• 회비납부율이 80% 이상은 회원규모가 201-500명 규모 단체(38.4%)이거나 1990년-99년 사이 설립된 단체(29.6%)에서 상대적으로 높게 나타남</li> </ul>
소규모 활동가 규모와 경력활동가 보유 낮음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상근활동가는 2-5인이 42.0% 가장 많으며. 5인 이하가 61.2%</li> <li>• 상근활동가가 없거나 1인인 비율 19.2%</li> <li>• 3-7년차 중견활동가가 없는 비율이 절반 이상을 차지</li> <li>• 비상근활동가는 2-5인이 29.1%로 가장 많음</li> </ul>
소규모 재정과 회비/후원금 비중 높은편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5천만원 미만이 30.5%이며 전체적으로 2억원 이하가 과반 이상</li> <li>• 예산은 주로 회비(29.8%)와 후원금(22.7%), 총 53.5% 자체 확보</li> <li>• 정부지원(15.9%), 민간단체지원금(8.6%)은 총 24.5%로 낮음</li> <li>• 동·구·권역 단위 단체의 경우는 정부지원금이 31.6%를 차지해 세계(14.3%), 전국(13.0%), 서울시(16.0%)와 큰 차이를 보임</li> </ul>
지출의 절반 이상이 경직성 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익활동 사업비가 37.4%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데 인건비(29.1%)와 운영비(28.6%)를 합한 경직성 경비가 57.7%</li> </ul>
월세임대공간 비중 높아	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 98.6%가 사무 공간이 있지만 56.1%가 월세임대</li> <li>• 자가 사용(11.3%), 공유공간 사용(15.7%), 무상임대/기부공간 사용(7.9%) 등 임대료를 지불하지 않는 공간 이용은 34.9%임</li> </ul>

○ 행동역량 평가와 정책 시사점

- 단체의 역량과 환경(16개 요소)에 관한 종합 평점은 3.3점(5점 만점)으로 단체들 스스로는 행동역량을 긍정적으로 평가하고 있음
- 시민의식 증진 기여(4.0), 시민·회원 참여 활발(3.9), 거버넌스 역량(3.7), 구성원들간 의사소통(3.7)은 높은 평가를, 활동가 충원 안정성(2.8), 재정의 안정성(2.6), 급여 적정성(2.5)은 낮은 평가를 받아 단체들의 스스로의 사회활동의 성과를 높이 평가하는데 반해 재정, 인력 충원에 어려움을 겪고 있음을 시사
- 서울시정부 정책참여와 환경 평가에서 단체의 거버넌스 역량(3.7)은 종합평정(3.3)보다 높는데 서울시 정책 참여 활발(3.2), 서울시 정책 변화 영향(3.1), 서울시 정치제도 환경변화(3.1), 서울시와의 관계 긍정 변화(3.1) 항목은 낮다는 점은 단체들이 단체의 거버넌스 역량보다 현재 서울시 거버넌스 참여 조건과 환경이 잘 갖추어지지 않았다고 느낀다는 것을 보여주는 것으로 관련 정책의 개선이 필요함

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

○ 단체 애로사항과 정책 시사점

- 단체들이 겪는 어려움(15개 항목)은 활동예산 부족(68.4%)을 비롯, 상근활동가 신규 충원(54.5%), 공간 확보(47.8%) 등 조직운영 측면에서 높게 나타남. 활동예산부족은 설립년도나 활동범위와 상관없이 어렵다고 응답해 안정적인 재정확보를 위한 정책방안이 요구됨
- 상근활동가 신규 충원은 1990년 이전설립단체(30.4%)보다 이후설립단체(56.9%)가 더 어려워하는 경향이 있고, 공간확보도 1990년 이전단체(31.6%)보다는 2010년 이후 설립된 신생단체(51.8%)가 더 어려워했다. 동·구·권역 단체들은 상근활동가 충원(45.5%)보다는 공간확보(50%)에 더 큰 어려움을 표시
- 단체 운영외에도 기업과의 협력(59.8%), 정부와의 협력(43.0%), 국제연대(44.6%)와 같이 다른 주체나 영역 간 협력에 애로를 나타냄. 정부와의 협력은 1990년 이전(21.7%), 1990-1999년(36.6%), 2000-2009년(45.1%), 2010-2018년(46.2%) 순으로 설립년도가 최근일수록 협력에 애로를 나타내 신규설립단체들과의 협력관계 증진에 보다 세심한 노력을 기울일 필요가 있음

항목	매우어렵다		어렵다		보통이다		어렵다 (4점+5점)	평균 (5점만점)
	어렵지않다	전혀어렵지않다	어렵다	매우어렵다	보통이다	전혀어렵다		
활동 예산 확보 (사업비, 인건비 등)	29.6	38.8	24.9	5.3	1.4	68.4%	3.9점	
기업과의 협력	22.6	37.2	28.2	9.9	2.1	59.8%	3.7점	
상근 활동가 신규 충원	19.9	34.6	30.7	12.2	2.5	54.5%	3.6점	
공간 확보 (임대료, 이전 등)	16.2	31.6	31.4	14.8	6.0	47.8%	3.4점	
국제활동 또는 국제연대	16.2	28.4	34.6	14.5	6.2	44.6%	3.3점	
정부와의 협력	11.5	31.4	39.0	15.7	2.3	43.0%	3.3점	
회원, 지지자 확보	9.0	27.7	39.3	18.7	5.3	36.7%	3.2점	
사업 참여자 확보	5.3	29.8	37.6	22.4	4.8	35.1%	3.1점	
상근 활동가 역량 강화	6.7	25.9	39.3	24.2	3.9	32.6%	3.1점	
사회적 영향력 확보	5.1	24.7	43.9	23.3	3.0	29.8%	3.1점	
사회변화 대응 (비전, 운영 등)	4.2	20.3	43.2	27.0	5.3	24.5%	2.9점	
전문가 참여, 단체의 전문성 증진	4.6	18.7	37.2	33.0	6.5	23.3%	2.8점	
의제 발굴, 사업 아이디어 발굴	3.3	16.9	35.8	36.7	8.3	19.2%	2.7점	
다른 단체와의 네트워크 형성	3.2	13.9	39.5	33.7	9.7	17.1%	2.7점	
내부의사결정(소통, 책임부재 등)	3.0	12.0	40.9	34.2	9.9	15.0%	2.6점	

○ 상근활동가의 지속적인 활동을 위한 과제

- 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제(9개 항목)의 우선 순위를 묻는 질문에서, 적절한 경제적 보상(1순위 43.4%, 3순위 총합 74.6%)이 가장 순위가 높은 과제로 선택. 이외 활동의 전문성 및 경력 인정, 활동에 대한 사회적 인정 순
- 활동가들의 지속가능한 활동을 위해서는 활동가들의 공적 활동을 무임금 봉사나 헌신으로 보는 인식을 탈피하여 사회적 인정과 보상에 대한 공적 지불의 중요성을 제고해야 하며 이를 위한 제도적 개선이 시급함

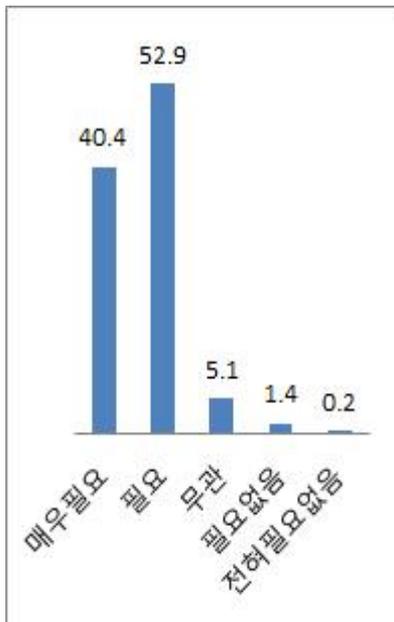
(Base: 전체 응답자, n=433, 단위: %)



## ○ 서울시와의 거버넌스 경험과 만족도

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

<거버넌스 인식>

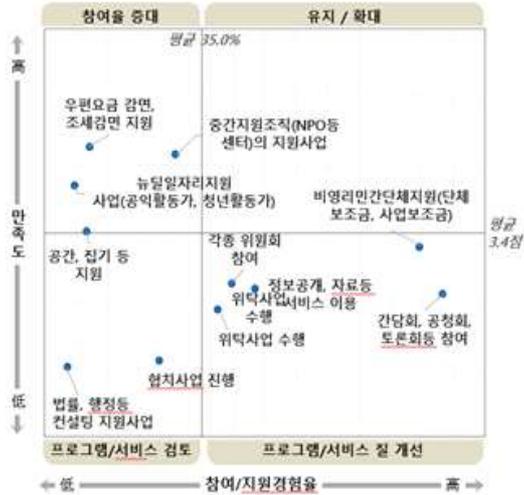


<거버넌스 장애요인>

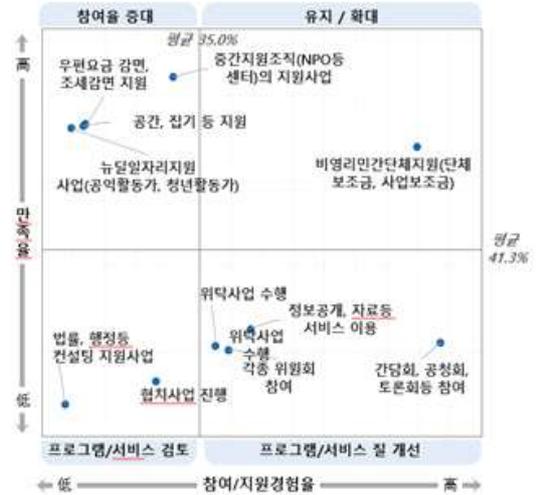


## ○ 서울시 정책 거버넌스 경험 및 만족도 Matrix와 정책 시사점

참여율 X 만족도 평균



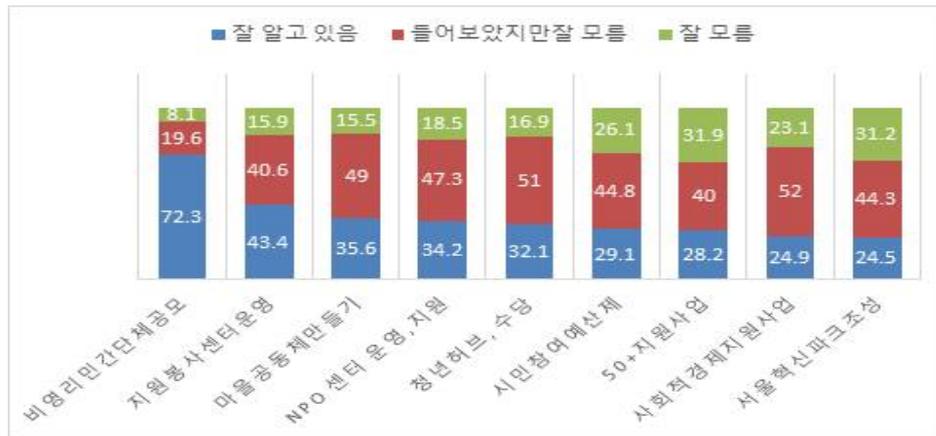
참여율 X 만족율 (만족+매우만족)



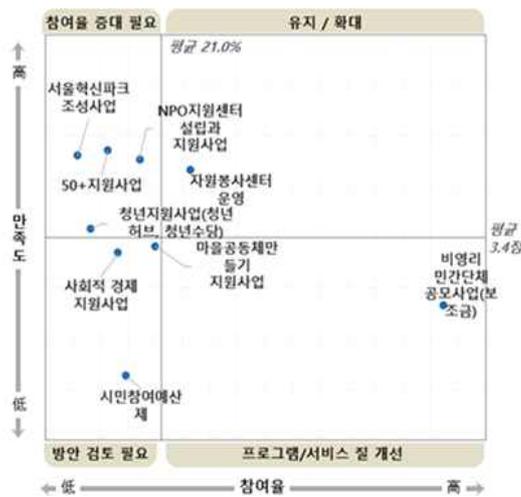
정책 및 사업	개선 방향
① 간담회, 공청회, 토론회 등 참여	1번째로 높은 참여율(73.4%)과 낮은 만족도(35.8%)를 나타내 만족도 증대를 위한 정책개선 필요
② 각종 위원회 참여	참여율(39.7%)과 만족도(39.7%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선 필요
③ 비리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)	2번째로 높은 참여율(68.7%)과 낮지 않은 만족도(47.4%)를 보여 제도를 확대하면서 만족도를 높이기 위한 전략 필요
④ 위탁사업 수행	참여율(37.6%)과 만족도(35.6%)가 모두 높지 않으므로 전반적인 개선 필요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

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

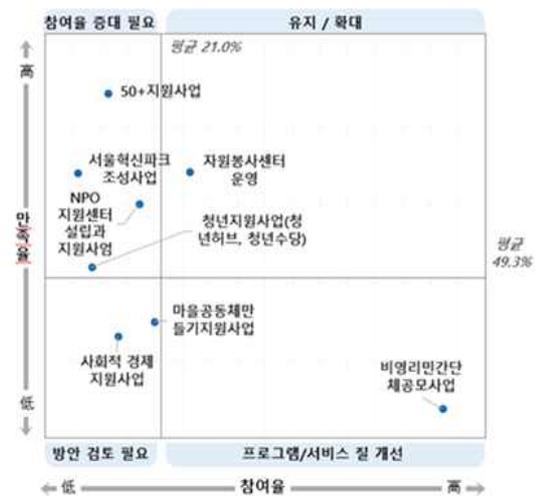
• 인지율



참여율 X 만족도 평균



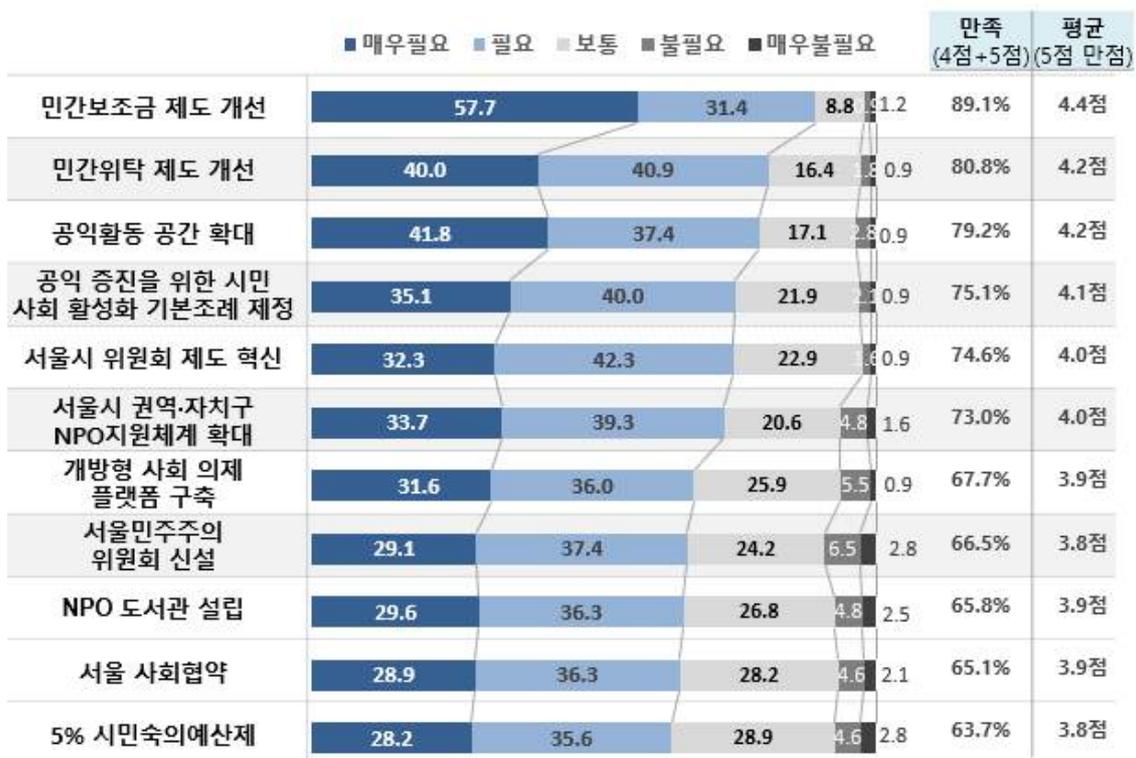
참여율 X 만족도 (만족+매우 만족)



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

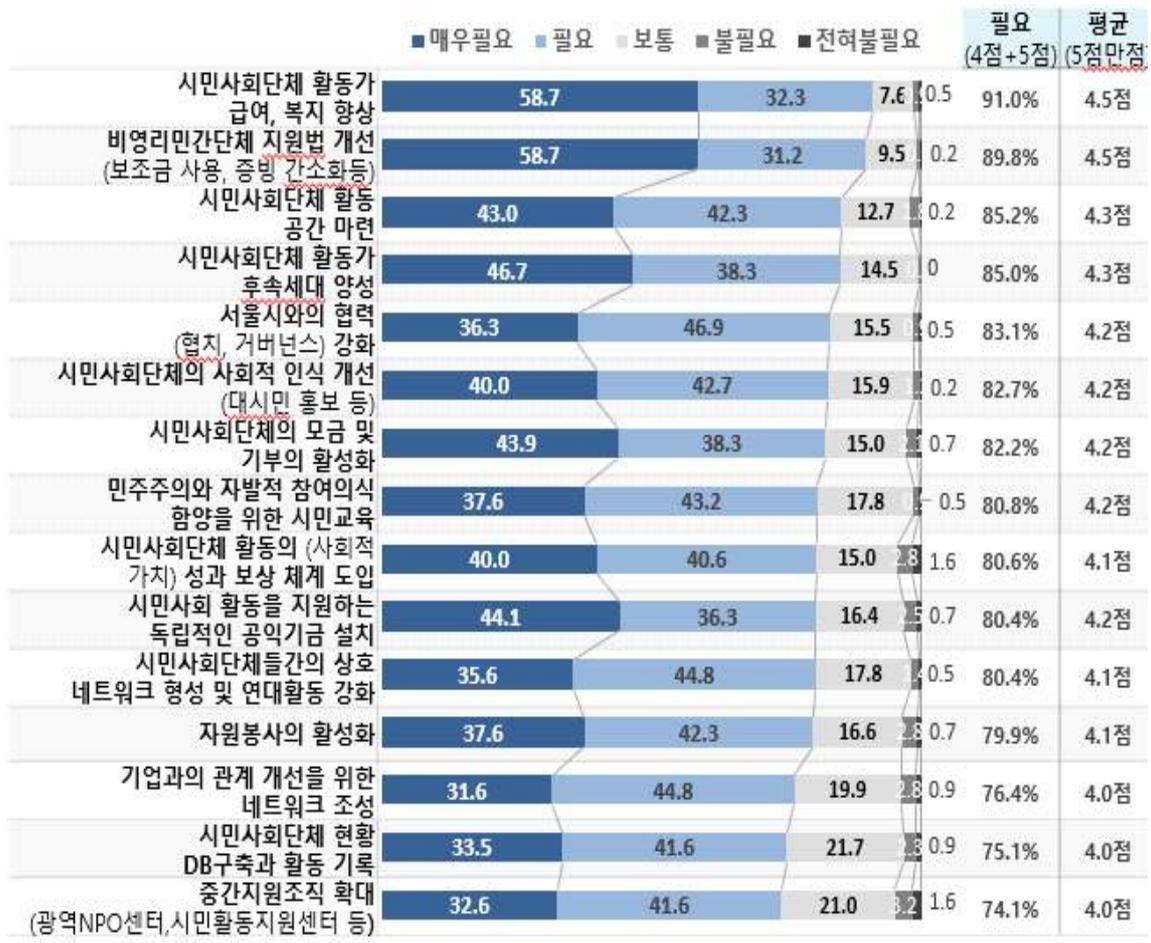
○ 민선 7기 시민사회 활성화 정책

- 민선 7기의 공약이행 사항인 시민사회 활성화 11개 정책별 필요를 묻는 질문에 서 모두 3.8점 이상의 높은 동의
- 매우필요와 필요를 합하면 민간보조금 제도 개선(89.1%), 민간위탁 제도 개선(80.9%), 공익활동 공간 확대(79.2%), 시민사회 활성화 기본조례 제정(75.1%), 위원회 제도 혁신(74.6%), 권역/자치구 NPO지원체계 마련(73%)이 상대적으로 높은 동의
- 5% 시민숙의예산제(63.8%), 서울민주주의 위원회 신설(66.5%), 서울 사회협약(65.2%), NPO도서관 설립(65.9%), 개방형 사회의제 플랫폼 구축(67.6%)은 상대적으로 우선순위가 낮아 보다 적극적인 홍보와 현장 의견수렴 필요



## ○ 시민사회 활성화 과제

- 시민사회 활성화 방안의 필요도 조사의 경우 15개 항목 모두 4.0이상(5.0만점)으로 동의가 높음
- 매우필요와 필요를 합하면, 활동가 급여·복지 향상(91%), 비영리민간단체 지원법 개선(89.9%), 단체 활동공간 마련(85.3%), 활동가 후속세대 양성(85%) 순으로 우선순위가 높음



• 자유의견 개진을 통해 제시된 시민사회 활성화 정책

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

## 심층인터뷰와 정책자문 의견을 종합, 제안하는 서울시 시민사회 정책

### ○ 정책방향과 주요 과제

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

#### 주요 과제

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

○ 5대 분야별 주요 과제

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

○ 서울시 시민사회 활성화 정책 체계도(예시)

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

# 목차

요약 .....	i~xviii
<b>I . 연구개요 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경과 목적 .....	1
2. 연구의 내용과 방법 .....	2
3. 연구의 범위와 주요개념 .....	5
4. 연구의 추진체계 .....	11
<b>II . 담론과 정책 환경: 문헌조사 .....</b>	<b>12</b>
1. 시민사회 활성화 담론 .....	12
2. 중앙정부의 시민사회 정책 .....	24
3. 서울의 시민사회 정책 .....	40
4. 해외 시민사회 활성화 정책 .....	65
<b>III . 현황들: 서울 시민사회단체 설문조사 .....</b>	<b>84</b>
1. 조사개요 .....	84
2. (설문조사) 단체 기본 현황 .....	89
3. (설문조사) 단체 행동역량 .....	97
4. (설문조사) 네트워크와 거버넌스 .....	104
5. (설문조사) 정책평가와 수요 .....	109
6. 소결 .....	117
<b>IV . 목소리들: 시민사회 활성화 심층면접조사 .....</b>	<b>121</b>
1. 조사개요 .....	121
2. 시민사회 활성화 .....	123

3. 시민사회단체의 역할 .....	126
4. (지방)정부의 역할 .....	131
5. 시민사회 활성화 정책방향 .....	139
6. 소결 .....	143
<b>V . 과제들: 전문가 정책서면질의 .....</b>	<b>146</b>
1. 조사개요 .....	146
2. 정책서면질의 결과 .....	147
1) 비전 .....	147
2) 목표와 핵심요소 .....	150
3) 법제도 .....	156
4) 추진방식 .....	160
5) 정책 과제 ① - 시민소통, 참여, 협치 분야 .....	164
6) 정책 과제 ② - 시민사회단체 역량 강화 .....	168
7) 정책 과제 ③ - 공익재원 및 시민자산화 분야 .....	172
8) 정책 과제 ④ - 중간지원조직의 역할과 기능 .....	176
3. 소결 .....	180
<b>VI . 제언들: 종합과 시민사회 활성화 정책 제언 .....</b>	<b>182</b>
1. 시민사회 활성화 담론과 정책 환경 .....	182
2. 서울시 시민사회단체 실태와 정책 수요 .....	187
3. 시민사회 현장의 목소리와 과제들 .....	192
1) 시민사회 활성화 정책의 방향 .....	192
2) 분야별 정책 진단과 과제 .....	200
참고문헌 .....	212
<부록 1> 서울시 시민사회활성화 설문지 .....	220

# 표

<표 1-1> 연구 내용과 방법 .....	4
<표 1-2> 시민사회단체 용어와 의미 .....	7
<표 2-1> 시민사회 활성화 방안 논의 종합 .....	21
<표 2-2> 맹아기(~1960) 제정된 시민사회 관련 법령 .....	25
<표 2-3> 형성기(1961~1987) 제정된 시민사회 관련 법령 .....	27
<표 2-4> 전환기(1988~2007) 제정된 시민사회 관련 법령 .....	31
<표 2-5> 제1차 시민사회발전 10대 과제 .....	32
<표 2-6> 분화기(2008~) 제정된 시민사회 관련 법령 .....	34
<표 2-7> 제2차 시민사회발전 10대 과제 .....	36
<표 2-8> 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제 .....	37
<표 2-9> 제20대 국회에 상정된 시민사회 정책 관련 법률안 .....	38
<표 2-10> 서울시 혁신정책 사례: 박원순 시장 발언을 중심으로 .....	46
<표 2-11> 시민사회단체 재정지원 관련 법령 .....	51
<표 2-12> 서울시 공익지원사업 지원단체 및 규모(2000~2017) .....	52
<표 2-13> 서울시 공익지원사업 신청, 선정 단체, 지원금액 .....	53
<표 2-14> 영역별 지원금(2017) .....	53
<표 2-15> 단체에 대한 지원금 현황 및 추이(2013~2017) .....	54
<표 2-16> 중간지원조직의 정의 및 관련 조례 .....	56
<표 2-17> 서울시 민간위탁 현황 .....	57
<표 2-18> 2016년 중간지원조직형 민간위탁사업 .....	58
<표 2-19> 민간위탁 사무를 통해 본 중간지원조직 현황 .....	59
<표 2-20> 민주주의 특별시 공약 요약표 .....	61
<표 2-23> 2010년 사회협약 2차 개정안에 대한 의견수렴 내용 및 최종 개정안 .....	70
<표 2-24> 시민사회 활성화 전략(내각부, 2018) .....	75
<표 2-25> 램베스 자치구 조직 구성 .....	78
<표 2-26> 램베스 자치구 협동조합형 위탁사업 .....	79
<표 2-27> 오픈 워크스(Open Works) 프로젝트 사례 .....	80
<표 3-1> 서울시 시민사회단체 현황 및 정책 수요 설문조사 내용 .....	85
<표 3-2> 서울 지역 중앙부처 등록 단체의 소관 부처별 분포 .....	85

<표 3-3> 서울 지역 서울시 등록 단체의 소관 부서별 분포 .....	86
<표 3-4> 서울 지역 비영리민간단체의 자치구별 분포 .....	87
<표 3-5> 조사 참여단체 및 응답자 특성 .....	88
<표 3-6> 단체의 모든 활동 분야(복수응답) .....	89
<표 3-7> 단체의 중점 활동 분야(단수응답) .....	89
<표 3-8> 설립년도 별 단체 회원 규모 .....	91
<표 3-9> 회원 남부 회원 수 비중 .....	92
<표 3-10> 상근활동가 활동경력별 인원수 .....	93
<표 3-11> 활동 권역별 예산 확보 방법 .....	95
<표 3-12> 단체의 역량 및 환경에 대한 평가 .....	97
<표 3-13> 서울시 정책 관련 단체 행동 역량 평가 .....	99
<표 3-14> 단체들이 겪는 문제들의 어려움의 정도 .....	99
<표 3-15> 단체 애로사항: 상근 활동가 신규 충원 .....	101
<표 3-16> 단체 애로사항 : 공간확보 .....	102
<표 3-17> 단체 애로사항 : 정부와의 협력 .....	102
<표 3-18> 서울시 정책참여 및 피지원 경험 .....	105
<표 3-19> 시민사회 활성화 방안 .....	109
<표 3-20> 서울시가 계획 중인 시민사회 활성화 관련 정책별 필요도 .....	112
<표 3-21> 서울 시민사회 활성화를 위한 의견제시 핵심내용 요약 .....	116
<표 4-1> 면접조사 개요 .....	121
<표 4-2> 서울시 시민사회 활성화 면접조사 내용 .....	122
<표 4-3> 면접조사 응답자 현황 .....	123
<표 5-1> 정책서면질의 응답자 특성 .....	146
<표 5-2> 비전에 관한 질의 문항 .....	147
<표 5-3> 목표와 핵심요소에 관한 질의 문항 .....	151
<표 5-4> 법제도에 관한 질의 문항 .....	156
<표 5-5> 추진방식에 관한 질의 문항 .....	160
<표 5-6> 정책 과제(1) 시민소통, 참여, 협치 분야에 관한 질의 문항 .....	164
<표 5-7> 정책 과제(2) 시민사회단체 역량 강화에 관한 질의 문항 .....	168
<표 5-8> 정책 과제(3) 공익재원 및 시민자산화 분야에 관한 질의 문항 ...	172
<표 5-9> 정책 과제(4) 중간지원조직의 역할과 기능에 관한 질의 문항 ....	176
<표 6-1> 시민사회 활성화 정책의 진단, 방향, 과제 .....	193
<표 6-2> 서울시 시민사회 활성화 정책 체계도(예시) .....	211

## 그림

<그림 1-1> 국가, 시장, 시민사회의 관계와 핵심운영 원리 .....	6
<그림 1-2> 연구추진체계 .....	11
<그림 2-1> 협치 서울 추진체계 .....	44
<그림 2-2> 서울 협치 프로세스 .....	45
<그림 2-3> 서울시 NPO지원센터의 비전과 미션 .....	55
<그림 2-4> 사회협약의 구성 .....	68
<그림 2-5> 람베스 자치구 위탁 사업 실행 과정 .....	78
<그림 3-1> 단체의 활동방식 .....	90
<그림 3-2> 단체 회원 규모 .....	91
<그림 3-3> 단체 회원 중 회비납부 회원비율 .....	92
<그림 3-4> 상근활동가 규모 .....	93
<그림 3-5> 비상근활동가 규모 .....	94
<그림 3-6> 자원활동가 규모 .....	94
<그림 3-7> 단체의 연간 예산규모 .....	95
<그림 3-8> 단체 예산확보 방법(왼쪽)과 예산지출 항목(오른쪽) .....	96
<그림 3-9> 단체 사무공간 마련 방식 .....	96
<그림 3-10> 단체 애로사항 : 활동 예산 확보 .....	100
<그림 3-11> 단체 애로사항 : 기업과의 협력 .....	101
<그림 3-12> 단체 애로사항 : 국제 활동 또는 국제 연대 .....	103
<그림 3-13> 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제 .....	103
<그림 3-14> 주로 교류하는 단체의 유형 .....	104
<그림 3-15> 서울시 정책과정 참여/지원 경험율과 만족도 Matrix 분석 .....	106
<그림 3-16> 서울시 협치 정책에 대한 인식 .....	106
<그림 3-17> 서울시와 협력의 장애요소 .....	107
<그림 3-18> 서울시와 협력의 필요성 인식 .....	108
<그림 3-19> 서울시 시민사회 활성화 관련 정책 인지율과 참여율 .....	110
<그림 3-20> 서울시 시민사회 활성화 관련 정책 사업에 대한 만족도 .....	110
<그림 3-21> 서울시 시민사회 활성화 관련 정책 참여율과 만족도 Matrix ..	111

## 1. 연구의 배경과 목적

서울시는 21세기 도시 서울의 번영을 위한 다양한 도전과 실험을 진행하고 있다. 민선 5, 6기에 마을만들기, 도시재생, 사회혁신, 공유경제, 사회적기업 등 이전에 드물게 보였던 정책들이 시정의 전면에 등장하여 그 속도를 붙이고 있다. 이렇게 추진된 정책들은 시정의 주요한 동반자로서 시민사회에 주목하고 있다. 더 이상 서울시 정부만의 노력으로는 소득 불균형, 사회적 차별, 환경위기와 같은 세계적 난제와 더불어 주택·주거 불안, 저출생, 초고령화, 일자리부족, 청년빈곤, 지역공동체 붕괴 등 날로 심각해지는 대도시 서울의 문제를 해결할 수 없다는 인식에서이다. 권력과 자본이 아닌 호혜와 연대의 원리로 작동하는 시민사회의 민주주의 정신, 공동체 문화, 그리고 사회문제 해결의 혁신성에 주목하고 있는 것이다.

지난 서울시 민선 5, 6기 시정의 핵심 기조였던 ‘혁신’과 ‘협치’는 시정방향의 대전환을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다. 실제로 지난 7년간 서울시가 혁신과 협치를 강조하며 진행한 정책들, 예를 들면, 마을공동체만들기, 사회적경제, 원전하나줄이기, 사회주택, 청년수당, 서울혁신파크 조성사업은 정책의 수립과 집행 과정에 시민사회를 주요한 파트너로 삼았다. 또한 행정과 시민사회의 중간에서 정부와 시민사회의 소통을 매개하고 시민참여를 독려하고 모임을 조직하고 단체활동을 지원하기 위해 마을공동체종합지원센터, NPO지원센터, 사회적경제지원센터, 사회혁신센터, 청년허브, 50+센터, 협동조합상담지원센터와 같은 중간지원조직들을 설립하였다.

이제, 민선 7기에 들어서며 서울시는 혁신과 협치 시정이 이루어낸 성과를 발전시켜 시민민주주의를 더 넓고 깊게 실현하는 한편 통합적이고 포괄적인 차원에서 시민사회 활성화 정책을 펼치겠다고 발표했다. 민선 5, 6기에 시민사회 활성화를 명시적으로 표방하지 않았던 것에 비하여 7기에는 시민사회 활성화를 목적으로 한 정책들을 수립하기 시작한 것이다. 5%시민숙의예산제, 사회협약체결, 시민사회활성화 기본조례 제정, 권역·자치구 NPO지원체계 확대, 민간보조금제도 개선 등이 주요 공약사항이었다. 그러나 정작 시민사회 현장은 조용하다. 얼핏 보기에 그간 시민사회가 제기한 의견들이 많이 반영되고 숙원사업들이었던 기본조례 제정, 민간

보조금제도 개선 등이 포함되어 있음에도 불구하고 환영은 고사하고 관심도 없어 보인다. 심지어 시민사회 활성화 정책이 준비되고 있는지 모르는 경우가 태반으로 보인다. 의견을 내는 일부는 서울시의 주도성을 비판하고, 서울시의 정책이 행정의 관점과 조건에 맞추어 수립된 계획이라고도 평가한다. 5, 6기에 진행한 협치·혁신 기조 하의 사업처럼, 서울시로서는 가시적인 효과를 얻을지 몰라도 시민사회의 질적 성장은 이루어지기 어렵다고 예견하기도 한다. 무엇이 문제인가? 시민사회 현장은 어떠한가? 시민사회 현장은 서울시 민선 5, 6기 시민사회 관련 정책을 어떻게 평가하는가? 7기 정책으로 기대하는 것은 무엇인가? 시민사회 활성화에서 정부는 어떠한 역할을 해야 하는가? 또한 시민사회는 어떠한 역할을 해야 하는가? 그리고 어떻게 해야 시민사회 활성화를 목적으로 한 정책들이 실제로 현장에서 시민사회의 성장과 활성화로 이어질 수 있을까? 이 연구가 시작된 배경이자 출발하면서 가졌던 질문들이다.

이러한 문제의식과 질문에서 시작한 이 연구는 서울시 시민사회단체를 중심으로 시민사회 현장의 실태를 파악하고, 서울시 시민사회 활성화 정책에 대한 현장의 평가와 요구를 조사, 분석한다. 이를 바탕으로 서울시 시민사회 활성화 정책의 기본 방향과 핵심 과제를 도출하는 것을 연구의 목적으로 삼았다.

## 2. 연구의 내용과 방법

이 연구는 서울시 시민사회 활성화 정책의 기본 방향과 핵심과제를 도출하기 위해 정책 환경 탐구, 서울시 시민사회단체 현황과 실태분석, 정책의 평가와 수요 조사, 시민사회 활성화 정책과제 제시를 주요 연구 내용으로 구성했다. 각 연구결과는 각 장으로 나누어 정책환경(2장), 현황들(3장), 목소리들(4장), 과제들(5장)이라는 제목 하에 보고하고, 결론으로 정책제언(6장)을 담았다. 연구내용에 따라 문헌연구, 설문조사, 심층인터뷰, 전문가 서면자문 등의 연구방법을 활용했다. 조사는 2018년 7월에서 12월 사이에 진행했다. 주요 연구 내용과 방법은 아래에 개괄한다. 해당 장에 보다 자세한 조사와 분석 방법을 서술했다.

### 1) 담론과 정책환경: 문헌조사

시민사회 활성화와 관련한 이론과 정책에 관한 문헌탐구를 통해 서울시 시민사회 활성화 정책의 방향과 범주를 설정하고자 시도했다. 시민사회 활성화 담론으로 시민사회의 필요성, 활성화의 의미와 조건을 검토하고, 87년 이후 한국 시민사회의 변화와 전망, 시민사회 활성화를 위한 정부와 시민사회단체의 역할에 관한 논의를 검토하였다.

국내의 시민사회 활성화 정책 환경을 분석했다. 먼저, 중앙정부 차원에서 수립된 시민사회 정책을 시민사회 관련법들의 역사적 흐름을 살펴봄으로써 현재와 같은 지원제도와 담론이 형성된 역사적 맥락을 고찰했다. 아울러 박원순 시장 취임이후 서울시 차원에서 수립된 시민사회 관련 정책을 개괄하였다. 민선 5, 6기에는 명시화된 시민사회 정책이 없기 때문에 시민사회 활성화와 개연성이 높다고 판단한 시민참여, 협치, 혁신 정책을 다루었다. 또한 민선 7기 공약으로 발표된 서울 시민민주주의와 시민사회활성화 정책을 조사에 포함했다. 마지막으로 1970년대 이후부터 현재까지 영국의 시민사회 정책의 변화를 집권 정당의 국정 철학을 중심으로 살펴 보았다. 중앙정부 차원에서는 사회협약과 빅소사이어티 프로그램, 지방정부 차원에서는 램베스자치구의 협동조합형 지방혁신 사례를 조사해 그 시사점을 도출하였다.

## 2) 현황들: 서울시 시민사회단체 설문조사

서울시 비영리민간단체로 등록된 시민사회단체를 대상으로 설문조사를 실시했다. 설문조사는 서울시 소재 시민사회단체의 현황을 정확히 이해하고 현재 서울시의 시민사회 정책에 대한 평가와 의견을 수렴하여 향후 시민사회 활성화를 위한 정책 수립에 기초자료로 삼고자 실시했다.

서울시 시민사회단체의 모집단은 행정안전부가 2018년 5월 작성한 비영리민간단체 목록을 활용했다. 문헌조사와 예비조사를 통해 ① 일반 현황과 개요, ② 단체행동 역량, ③ 네트워크와 거버넌스, ④ 서울시 시민사회 활성화정책 평가와 수요의 4개 분야 25개 세부질문으로 문항을 구성했다. 조사는 2018년 11월20일에서 12월11일 동안 구조화된 설문지를 이용한 웹서베이(web survey) 방식으로 진행하였다.

## 3) 목소리들: 현장 심층면접조사

시민사회 활성화 정책의 필요성, 평가, 수요를 보다 면밀하게 파악하기 위해 시민사회 영역의 다양한 행위자를 대상으로 일대일 심층면접 조사를 실시하였다. 면접 조사는 시민사회단체와 중간지원조직 활동가, 연대조직 관계자, 서울시 공무원 등 총 28명을 대상으로 2018년 10-11월 약 2개월 동안 진행되었다. 공통질문으로 ① 시민사회 활성화, ② 시민사회단체의 역할, ③ 정부의 역할(서울시 민선 5·6기 서울시 관련 정책 평가), ④ 서울시 시민사회 활성화 정책방향의 4개 영역, 15개 질문을 마련했다. 그러나 면접 참여자가 질문에 답하기 어려워하거나 공통질문 외에 의견이 있는 경우 등 상황에 따라 질문을 조정하는 식의 반구조화 된 방법을 택했다. 취합된 자료는 전사한 후 4개 영역에서 주요 키워드를 선정하고 재범주화 하는 방식으로 분석, 해석하였다.

#### 4) 과제들: 전문가 정책의견 서면조사

서울시 시민사회 정책에 직간접적으로 참여하고 있는 전문가들을 대상으로 서면 정책 질의를 실시하였다. 심층면접조사에서 제기된 평가와 대안에 대한 추가적인 해석과 함께 구체적 정책방안을 도출하기 위함이다. 질의서는 심층면접 참여자들의 주요 진술 내용을 ① 비전, ② 목표와 핵심요소, ③ 법제도, ④ 추진방식, ⑤ 시민소통·참여·협치 분야 ⑥ 시민사회단체 역량강화 분야, ⑦ 공익재원 및 시민자산화 분야, ⑧ 중간지원조직의 기능·역할 분야로 나눈 후 다시 각 영역을 진단·평가, 대안·제안의 2개 영역으로 구조화하여 이에 대한 의견을 구하는 내용으로 작성했다. 서면질의는 12월 초에 학계, 현장, 행정, 지역으로 나누어 총 30명에게 의뢰하였다.

<표 1-1>은 지금까지 기술한 연구의 주요 내용과 각각의 조사방법을 개괄한다.

<표 1-1> 연구 내용과 방법

범주	내용	방법
정책환경: 시민사회 활성화 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 활성화 정책 담론</li> <li>• 한국 시민사회 정책의 역사적 흐름과 현황, 쟁점 개괄</li> <li>• 서울시 민선 5, 6기 시민사회 정책 조사, 서울시 민선 7기 시민사회 정책 공약 조사</li> <li>• 영국의 사회협약, 빅 소사이어티 정책, 람베스 자치구 사례 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문헌연구</li> <li>• 활용자료: 학술논문, 정책보고서, 토론회·심포지엄 발표문, 실천현장 회의록 논의 결과</li> </ul>
현황들: 서울시 시민사회단 체 현황과 실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회단체 실태, 현황 파악</li> <li>• 정책 평가·수요조사</li> <li>• 조사내용: ①일반 현황과 개요 ②단체행동역량, ③네트워크와 거버넌스, ④정책 평가와 수요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설문문항 개발: 문헌연구, 예비조사</li> <li>• 조사대상: 서울시에 소재지를 둔 비영리민간단체</li> <li>• 설문조사 진행: 웹서베이 설문조사</li> </ul>
목소리들: 정책평가와 수요조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 현장과 정책 관계자 의견조사</li> <li>• 조사내용: ①시민사회 활성화, ②시민사회단체의 역할, ③정부의 역할(서울시 민선 5·6기 서울시 관련 정책 평가), ④서울시 시민사회 활성화 정책방향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회단체, 중간지원조직 활동가, 연대조직 활동가, 서울시 공무원 등</li> <li>• 반구조화 된 면대면 심층면접</li> </ul>
과제들: 정책과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장 의견의 해석, 정책 과제 도출</li> <li>• ①비전, ②목표와 핵심요소, ③법제도, ④추진방식, ⑤시민소통, 참여, 협치 ⑥시민사회단체 역량강화, ⑦공익재원 및 시민자산화, ⑧중간지원조직의 기능과 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학계, 현장, 행정, 지역의 정책관련 전문가 대상</li> <li>• 정책의견 서면조사</li> </ul>

### 3. 연구의 범위와 주요개념

이 연구에서 자주 언급되는 시민사회와 시민사회단체의 의미와 연구범위를 정리하면 다음과 같다.

#### 1) 시민사회 (civil society)

시민사회(civil society)는 일상에서 흔히 접하는 용어가 됐지만 정의하기 쉽지 않다. 통상 시민사회는 국가(state)와 시장(market)과는 자율적으로 존재하는 제3의 영역을 의미하지만, 시대 및 국가에 따라 또는 학자에 따라 그리고 국가기제, 정치사회, 법의 지배, 경제사회 등과의 관계성에 따라 2분법, 3분법, 4분법, 5분법 등 시민사회를 다양한 방식으로 정의한다(주성수, 2001; 김상준 2003; 임현진 2018). 또한 국가나 시장 등과는 구별되는 조직 원리로써 시민사회를 규정하기도 하지만 공적담론의 생산과 소통이 이루어지는 공간, 다양한 층위의 사적·공적 결사체, 또는 결사체가 산출하는 문화와 가치, 관계들과 제도들을 의미하기도 한다(주성수, 2002; 박상필, 2010).

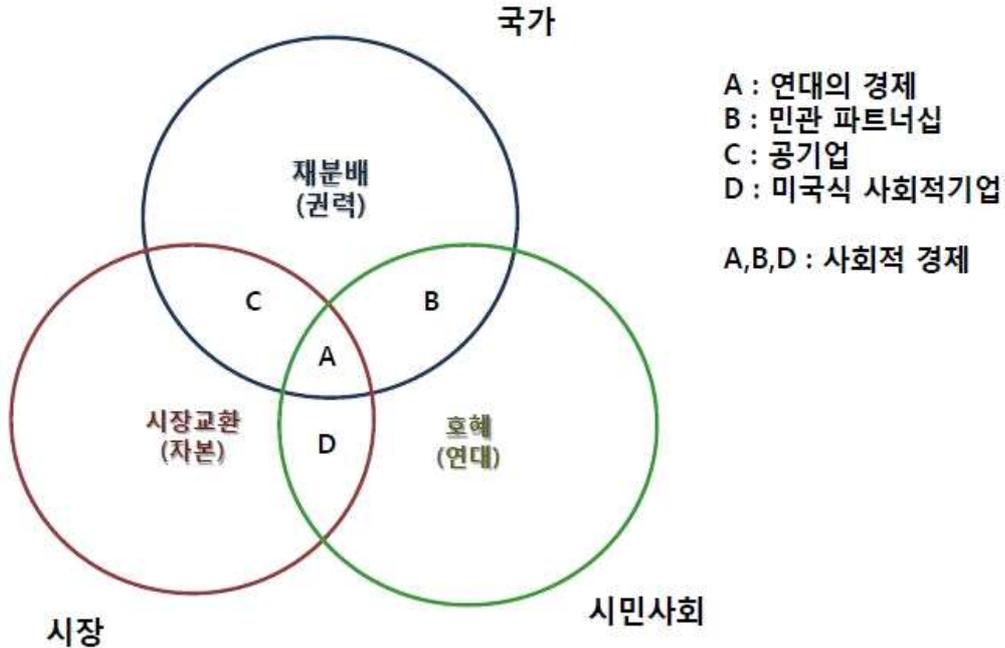
시민사회 자체를 규정하는 것이 이 연구의 주된 목적이 아니므로 이 연구는 우리 사회에서 상대적으로 널리 알려진 3분법에 기초한 시민사회 개념을 사용한다. 즉, 시민사회를 정치 권력이 재생산되는 국가와 상품의 생산과 소비가 주되게 이루어지는 시장과 구분하여 공동체적 영역, 비영리적 성격을 갖는 사회적 활동 영역을 지칭한다(김상준 2003; 노대명 2011). 시민사회 영역은 친밀성의 관계(가족), 다양한 결사체, 사회운동, 의사소통행위 등으로 이루어진다고 본다.

전통적으로 국가, 시장, 시민사회는 각각 재분배(권력), 시장교환(자본), 호혜(연대)의 독자적인 원리에 의해 작동되는 것으로 논의되어왔다. 그러나 최근에는 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 하이브리드 조직이 등장하여 각 영역 간 전통적 경계가 약화되고 시민사회와 정부, 시장 영역 간 구분이 점차 어려워지고 있다(노대명, 2011; 김인춘, 2014). 이 연구에서는 각 영역간 협력과 거버넌스는 시민사회-국가 간에, 사회적경제는 시민사회-시장 간의 중첩영역에서 주요하게 나타난다고 해석한다. <그림 1-1>은 국가, 시장, 시민사회의 관계와 각각의 핵심운영원리를 보여준다.

한국 사회에서는 1987년 민주항쟁 이후 민중운동과는 구별되는 정치세력으로 등장한 주창형(advocacy) 시민운동단체(civil movement organization) 또는 비정부기구(NGO, Non governmental organization)를 시민사회와 등치 하는 경향도 존재한다(김정희, 2016). 그러나 이 연구는 한국 사회에서 시민사회를 형성하고 견지하는데 시

민운동단체가 많은 역할을 했다고 평가하지만, 시민사회를 시민운동단체나 NGO와 동일한 개념으로 사용하지 않는다.

<그림 1-1> 국가, 시장, 시민사회의 관계와 핵심운영 원리



자료 출처: 장원봉,

[http://www.dhmynews.com/NWS\\_Web/view/ss\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001680635](http://www.dhmynews.com/NWS_Web/view/ss_pg.aspx?CNTN_CD=A0001680635)

## 2) 시민사회단체 (civil society organization)

### (1) 시민사회단체 용어와 의미

시민사회의 행위자들이 국가와 시장에 대해 취하는 관계와 태도가 다양하기 때문에 이들을 규정하는 용어와 개념 역시 각 사회마다 다양하게 정의되어 왔다. 비정부, 비국가 조직체를 강조하는 비정부기구(NGO, non-governmental organization), 비영리성을 강조하는 비영리단체(NPO, non-profit organization)가 대표적이다. 우리 사회에서는 1987년 6월 민주화 항쟁 이후의 여성, 환경, 정치, 경제 등 분야에서 생겨난 단체들을 시민단체로 지칭하면서 이전의 학생운동이나 민중운동 그룹과는 구별하여 사용하는 경향도 있다. 또한 NGO는 정부에 비판적인 운동단체를 지칭하고, NPO는 서비스 제공단체로 여겨지기도 한다. 최근에는 마을(주민, 지역), 사회적경제, 협동조합, 사회혁신 조직을 시민단체, NGO, NPO와 분리하는 경향도 나타난다.

이 연구는 이러한 용어들이 우리 사회의 역사와 문화 속에서 자연스럽게 형성된 용어로 이해한다. 이 연구는 이들을 엄밀하게 구분하지 않고 시민사회의 모든 자발적 결사체를 포함하고 통칭하는 용어로 시민사회단체(CSO, civil society organization)를 쓴다. 다만, 문헌이나 면접 참여자들의 맥락을 보다 잘 전달하기 위해 필요한 경우에는 사용자의 용어를 그대로 사용한다. <표 1-2>에 우리 사회에서 시민사회단체와 자주 혼용해서 사용하는 용어에 대한 일반적 의미를 개괄한다.

<표 1-2> 시민사회단체 용어와 의미

용어	의미
NGO(비정부조직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부나 외부의 권력기관, 영리기관에게도 간섭받지 않고, 시민들 또는 시민들이 설립한 민간단체에 의해 자발적으로 조직되고 운영되는 단체</li> <li>• 비정부적, 비국가적 조직체로서 자발성을 기초로 하여 비영리를 추구하는 집단이나 조직 또는 결사체 기구나 단체 그리고 운동세력(UN헌장 제71조에 의한 정의)</li> </ul>
NPO(비영리단체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영리를 목적으로 하는 이익집단과는 달리 시민사회가 추구하고자 하는 사회적 가치와 이념을 실현하기 위하여 자발적으로 운영되는 공익법인이나 시민단체</li> <li>• 이익을 회원들에게 배분하지 않는 공식조직으로서 연방정부나 주정부의 조세체계 상 공익목적 활동단체로서 조세감면대상 조직과 단체(미국 조세법상 정의)</li> </ul>
제3섹터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영미의 전통적 비영리단체와 유럽 국가들의 사회적기업 등을 포괄하기 위해 사용된 용어</li> <li>• 유럽 대륙 국가들은 제3섹터 개념을 사회적 경제(Social Economy) 개념과 동일시하며, 협동조합(Cooperatives), 공제조합(Mutuals), 자발적 결사체 (Associations) 등을 포괄하기도 함</li> </ul>
사회적경제조직 (social economy org.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국은 사회적기업, 자활기업, 마을기업, 협동조합을 통칭하는 용어로 사용</li> <li>• 유럽은 사회적 경제조직보다는 제3섹터라는 용어로 사용하는 경향이 있음</li> </ul>
시민단체 (Civic Organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국에서는 주로 비정부적 활동에 참여하는 자발적 조직을 지칭하면서 87년 이전에 활발했던 노동, 빈민, 농민 등 계급에 기반한 민중운동과 구별하는 경향이 있음</li> </ul>

용어	의미
시민운동단체 (Civil Movement Organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1987년 6월 항쟁 이후 등장한 단체로 주로 대변적 영역에서 행동지향적, 개혁적 단체를 지칭하는 경우가 많음</li> </ul>
민중조직 (People's organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회경제적 약자를 강조하거나 진보적 사회개혁, 계급운동에 기반한 조직을 지칭하는 용어로 쓰임</li> </ul>
VO(voluntary org.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>자선 및 자원봉사 부문을 특정하여 지칭하기 위해 사용</li> </ul>
지역조직, 공동체조직, 풀뿌리조직 (CBO, community based organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>어느 한정된 지역에서 발생한 특정(현안) 문제를 해결하기 위하여 지역주민들에 의해 공식적으로 구성된 조직으로서 지방정부를 상대로 주민의 가치를 실현시키려는 조직, 지역사회 주민들의 자발적 결사체를 강조</li> <li>한국에서는 풀뿌리조직, 주민조직, 주민자치모임, 마을모임, 마을공동체 등 다양한 용어가 있음</li> </ul>
관변단체(Quasi-autonomous Non-Governmental Organization)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 긴밀하고 협조적인 관계를 유지하면서 정부에서 위임한 업무를 수행하는 것을 주활동 영역으로 삼는 준공공적 조직(quasi-autonomous NGO)을 일컫음.</li> <li>정부에 대한 재정 의존도가 매우 높고 정부에 의해 직간접적인 영향을 받는 경우가 많아 엄밀한 의미에서 시민사회단체에 포함되지 않는다는 견해도 있음</li> </ul>

## (2) 한국 법 규정에 따른 용어

이 연구가 다루는 시민사회단체는 법, 제도적 규정에 따라 다른 용어로 지칭되기도 한다. 비법인단체, 비영리단체(법인격단체), 협동조합단체를 살펴본다.

우선, 비법인단체는 비영리민간단체와 임의단체로 구분된다. 2000년에 제정된 「비영리민간단체 지원법」에 규율을 받는 비영리민간단체(Non-Profit Organization)가 있다. 해당법은 비영리민간단체를 ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수여야 하며, ② 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 않으며, ③ 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 지원하는 것을 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립되거나 운영되지 않으며, ④ 공익추구 활동에 1년 이상 참여하면서, 회원이 적어도 상시 100인 이상이어야 하며, ⑤ 법인이 아닌 단체일 경우 대표자 또는 관리인이 있어야 할 것을 규정하고 있다. 또한 법이 정한 지원을 받고자 하면

관련 정부부처나 지방정부에 등록되어 있어야 한다. 비영리민간단체 지원법에서는 회원을 100인 이상으로 한다. 법인은 아니지만 법인으로 보는 단체로, 통상, 비법인 단체 또는 임의단체라고 칭하여, 등록절차는 줄이고 행정과 실무에 필요한 최소한의 자격을 갖추면 고유번호증과 사업자등록증을 발급받을 수 있는 경우도 있다.

둘째, 비영리법인(Incorporated Non-Profit Organization)은 「민법」, 「사립학교법」, 「의료법」, 「사회복지사업법」 등 각종 특별법에 따라 주무 부서에 등록된 법인 자격을 획득한 비영리단체를 의미한다. 사립학교, 대학교, 대규모 병원뿐만 아니라 각종 문화 및 여가 조직, 연구소, 종교단체, 전문직업인 및 학술단체, 재단이나 협회로서 설립된 사회복지서비스 제공조직 등을 포함해 「비영리민간단체 지원법」의 규정보다 대상에 있어서 포괄성을 지니고 있다. 비영리법인의 하위 개념으로 공익법인(Public Interest Corporation)이 있다. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 및 「상속세 및 증여세법」에 의해 정의된다. 재단법인이나 사단법인으로 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금, 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인을 의미한다. 상속세 및 증여세, 법인세, 재산세 등 특별한 감면혜택이 있다.

셋째, 협동조합 기본법에 의한 일반협동조합과 사회적 협동조합이 있다. 5명 이상 모이면 설립이 가능하고 3개 이상의 협동조합이면 연합회의 구성이 가능하도록 했다. 협동조합은 영리법인으로 조합원에게 배당이 가능하지만 사회적협동조합은 비영리법인으로 공익사업을 40% 이상 수행해야 하며, 배당이 금지된다.

### 3) 연구의 범위

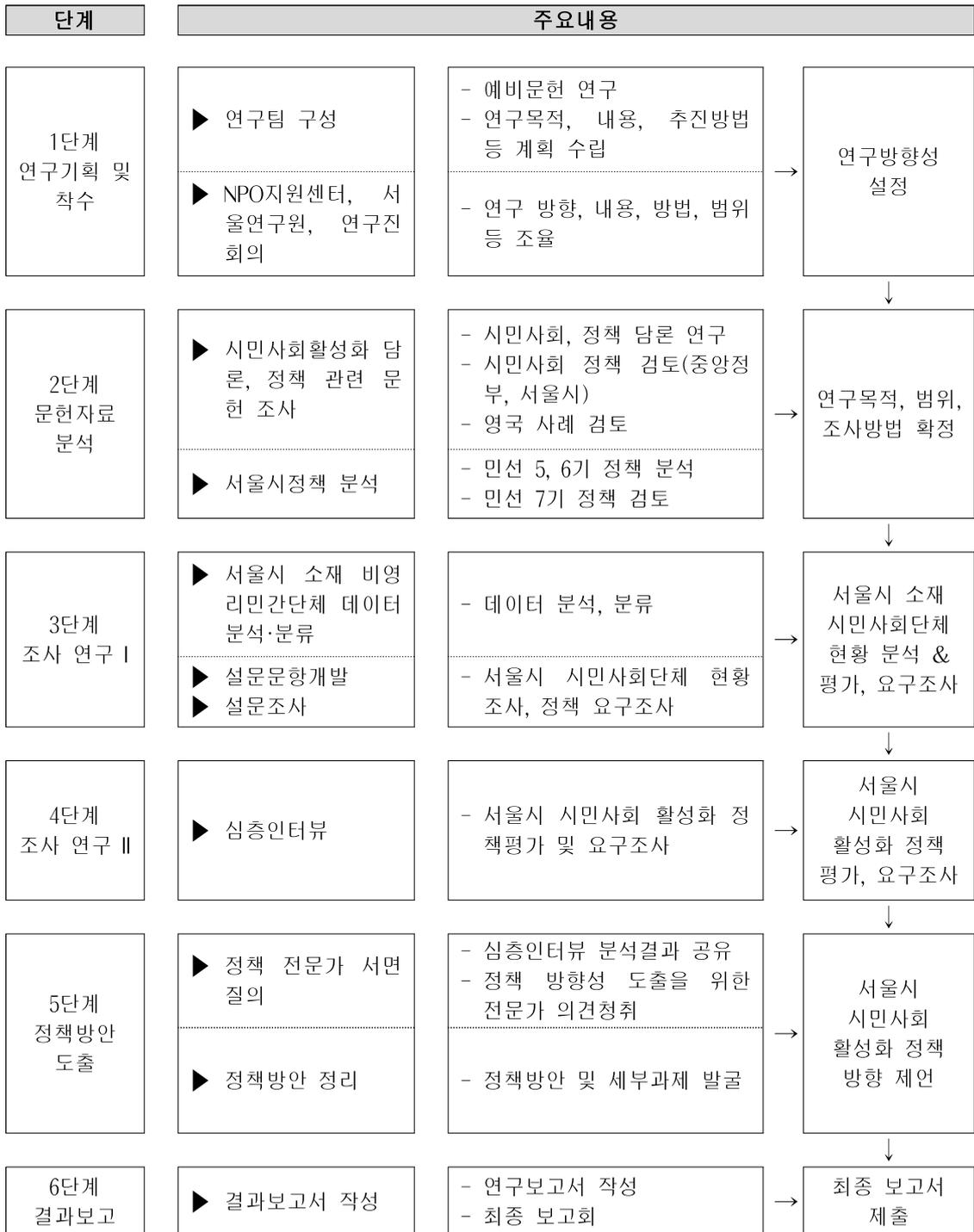
이 연구는 서울에 주소지를 둔 시민사회단체를 연구와 조사, 분석 대상으로 했다. 앞서 시민사회의 특징을 비정부적이고 비경제적인 관계들과 자발적 결사체로 보았기 때문에 교회, 클럽, 정당, 노조, 이해관계자 집단 등도 연구의 범주에 포함되어야 하지만, 이 연구는 공공적 가치와 민주적 이념을 실현시키기 위한 비당파적(non-partisan), 공익적(for public good), 자발적(voluntary), 자율적(self-governing) 성격을 지닌 조직에 초점을 맞춘다. 또한 원칙적으로 시민사회 단체에는 시민사회 영역에 있는 모임, 단체, 기관 등이 등록 여부와 상관없이 포함된다. 협동조합과 사회적기업 등 사회적경제 영역도 포괄하는 의미이다. 그러나 설문조사의 경우, 연구기간과 비용 등의 제한으로 행자부와 서울시에 비영리민간단체로 등록된 시민사회단체로 한정하였다. 이로 인해 미등록단체와 협동조합, 사회적기업과 같이 다른 등록법에 의해 규율을 받는 조직은 포함하지 못했다는 한계가 있다.

이 연구에서 사용하는 서울시 시민사회단체는 서울시에 소재하는 단체를 지칭한다. 한국의 수도이자 특별시라는 서울의 특수성으로 인해 서울에 소재한 시민사회단체의 주된 활동이 서울시를 넘어 중앙정부나 타 시도까지 범위가 확장되어있는 경우가 많다. 예를 들면 서울에 소재한 시민사회단체라도 타 시도에 있는 지부의 본부 역할에 중심을 두거나 주된 활동 파트너가 중앙정부인 경우도 있다. 그럼에도 불구하고, 설문조사의 경우에 서울에 사무소 주소를 둔 경우는 역할과 상관없이 모두 서울시 시민사회단체로 포함하여 조사하였다. 다만, 심층인터뷰 참여자를 선정하는 경우에는 중앙 본부 역할에 충실한 경우는 제외하고 서울시나 자치구에 활동기반을 두고 있는 단체를 대상으로 하였다.

## 4. 연구의 추진체계

<그림 1-2>은 각 연구단계별 주요 연구 내용과 조사방법을 포함한 추진체계도이다.

<그림 1-2> 연구추진체계



## 1. 시민사회 활성화 담론

본 장은 시민사회 활성화를 위한 구체적인 정책 사례를 고찰하기에 앞서 시민사회 활성화의 의미와 중요성, 시민사회의 역할과 기능, 시민사회의 변화와 전망, 활성화 방안에 관한 주요 논자들의 주장을 통해 시민사회 활성화 정책 방향과 과제 개발을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

### 1) 시민사회는 왜 중요한가

우선 시민사회 활성화 방안을 모색하기에 앞서 왜 시민사회가 필요하며 시민사회 활성화의 의미와 조건은 무엇인지 큰 틀에서 논의하고자 한다.

#### (1) 시민사회의 필요성

시민사회(civil society)는 일상에서 흔히 접하는 용어가 됐지만 정의하기 쉽지 않다. 사용하는 사람이나 의도에 따라 시민사회는 국가(state)와 시장(market)과는 달리 자율적으로 존재하는 제3의 섹터로 정의하기도 하고, 공적 담론의 생산과 소통이 이루어지는 공간, 다양한 층위의 사적, 공적 결사체, 또는 결사체가 산출하는 문화와 가치, 관계들과 제도들을 의미하기도 한다(주성수, 2001; 박상필, 2010). 한국 사회에서는 1987년 민주항쟁 이후 민중운동과는 구별되는 정치세력으로 등장한 주창형(advocacy) 시민운동단체(civil movement organization) 또는 비정부기구(NGO, Non governmental organization)를 시민사회와 등치 하는 경향도 존재한다(김정희, 2016).

개념적 엄밀성에 비취 시민사회를 어떻게 정의하는가와 별개로 시민사회의 필요성은 1980년대 후반 동구권 사회주의의 붕괴, 복지국가의 위기가 확산되면서 높아졌다고 보는 것이 일반적이다. 시장과 정부의 실패이론(Weisbrod, 1977)과 자원부문 실패 이론(Salamon, 1996)에 의하면 정부와 시장의 실패에 따른 한계를 보완하기 위한 역할로서 시민사회의 중요성을 제시한다. 금융위기, 소득의 불균형, 사회불안, 기후위기 등 신자유주의의 폐해를 지역, 국가, 글로벌 차원에서 해결할 강력한 주체로 시민사회를 거론하기도 한다(Salamon, 1994; Van Til, 2000; UNDP, 1997; Edwards, 2000). 더 나아가 시민사회는 국가 권력과 시장 횡포에 대한 견제와 비판의 기능을 수행하는 동시에 국가와 시장의 영역에서는 불가능한 공론장의 형성과

상호 연대를 창출할 역량이 있다고 본다. 종합해보면, 시민사회는 정부의 공공재 공급의 보충적 역할뿐만 아니라 사회 변화를 위한 혁신자, 국가권력과 시장에 대한 감시와 비판자, 사회적 약자와 소수자 권리의 대변자 역할(박영선, 2015: 9-10)을 중요하게 수행하고 있다. 이 외에도 푸트남과 후쿠야마(Putnam et al., 1994; Fukuyama, 1995)는 민주주의 발전과 공익을 촉진할 사회자본은 국가나 기업 영역 보다는 시민사회의 영역에서 창출된다고 보았다.

## (2) 시민사회 활성화의 의미와 토대

시민사회가 활성화의 의미는 앞서 제시한 시민사회의 필요성과 기능에서 찾아볼 수 있다. 시민사회가 활성화되었다는 것은 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제 해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능이 활력을 갖고 원활하게 이루어지는 것을 의미한다. 더불어서 이러한 각각의 역할과 기능을 수행하기 위한 시민의 참여와 행동이 자발적이고 적극적인 사회, 이를 보장하고 확대하기 위한 제도적 장치와 사회적 지지 등이 폭넓게 받아들여지는 사회를 일컫는다.

시민사회는 개인을 비롯한 각종 결사체들이 자율적이고 독립적인 가치와 주장을 표명하고 조율하는 공간이다. 의지할 곳 없이 막다른 길에 내몰린 개인들이 또는 혈연, 학연, 지연의 연줄 결사체와 이익집단들이 편협한 자기 이익에 골몰하는 사회에서는 시민사회의 긍정적 역할을 기대하기 어렵다. Skocpol(1999)은 단순한 참여 혹은 집단적 행동에 대한 낭만적 공상화를 경계했으며 시민사회가 조화로 가득한 천국이 아니라고 역설한다. 따라서 사회적 연대와 호혜를 바탕으로 한 ‘건강한’ 시민사회가 어떠한 조건에서 어떠한 방식을 통해 활성화되고 성숙할 수 있는냐의 문제는 중요하다.

건강한 시민사회 논의에서 시민사회의 다양한 결사체 가운데 ‘공익(public good)’을 추구하는 시민사회단체의 역할은 대단히 중요하다. 루소에 의하면 시민은 개별자로서 자유롭고 평등한 개인으로부터 출발하지만, 스스로의 행복, 안전, 생존 등을 보다 안정적으로 확보하기 위해 공통의 약속을 만들고 국가를 형성하는 집합적 주체를 의미한다. 이는 곧 시민은 스스로의 기본권과 시민권을 국가의 존립목적인 공공적 의무로 만들며 이 공공적 의무를 실현하기 위한 도구로써 정부와 권력을 형성(또는 위임)하는 주체인 것이다. 더 나아가 국가와 시장의 권력에 대한 견제와 비판, 공공의 문제 해결을 위한 정책과정에 참여, 사회적 약자의 이익 옹호는 원자화된 개인이 아니라 조직화된 시민이 그 기능을 수행할 수 있다.

시민으로서 갖추어야 할 시민권(citizenship)의 자질은 자신이 살고 있는 구체적인 현실을 인지하고, 해석하고, 개입하고, 실천하는 과정을 통해서 습득된다. 그렇기 때문에 사적 개인들이 자신의 생각을 타인들과 공유하고, 사회 속에서 자신의 이익을 조정하며, 이러한 것들을 훈련받을 수 있는 학습의 장, 다시 말해 사적 개인들이 시민으로 성장할 기회를 제공하는 다양한 유형의 시민사회조직은 무엇보다 중요하다. 다양한 시민사회단체들이 그 사회에 존재하고 자유롭게 형성되고 발전할 수 있느냐를 한 나라의 시민사회 활성화의 주요 지표로 삼고 있는 것도 이 때문이다. 박영선·이재현·조철민(2015)는 “시민사회는 다양한 시민사회단체들이 탄생하고 그것으로부터 자원을 얻고 활동하는 일종의 생태계이며, 동시에 다양한 시민사회단체들의 활동은 시민사회가 활력을 갖는 토대”로 시민사회와 시민사회단체의 상호관계를 설명한다.

## 2) 87년 체제 이후 한국의 시민사회의 변화와 전망

한국 시민사회는 1960년대 4월 혁명 이후 초기 형태를 가졌고, 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 그 역할과 영향력이 본격적으로 확대되었다(손호철, 2001; 유팔무·김호기, 1995; 박상필, 2011). 1987년 이후 다양성과 전문성을 바탕으로 하는 많은 시민사회단체들이 결성되었고 금융실명제, 토지공개념의 도입, 고위공무원 재산등록, 기초생활보장법, 부패방지법, 정치관계법 등과 같은 개혁 이슈를 성공시키며 시민사회 형성의 기본 토대인 정치, 경제적 민주주의의 기틀을 마련하는데 결정적인 공헌을 했다. 동시에 여성, 환경, 문화, 평화, 국제협력 분야의 이슈들을 사회 의제화하면서 시민사회의 역동성을 증대시켰다. 시민 없는 시민운동, 백화점식 사회운동, 전문가와 활동가 중심의 시민단체 등의 비판에 직면하기도 했지만 한국 사회에서 시민사회단체는 시민권 확보를 위한 법적·제도적 장치 마련, 국가와 시장의 견제와 감시, 공공서비스의 생산과 제공, 그리고 시민적 규범을 갖는 자기 정당성의 확보 등 다차원의 영역에서 한국 사회에 시민사회가 뿌리내리고 한 단계 성장하는데 결정적인 역할을 수행했다.

한편, 개념 정의와 관점에 따라 한국 시민사회에 대한 다양한 진단이 존재한다. 대표적으로 최장집은 ‘시민사회 보수화론’을 펼치며 민주화 이후 시민사회가 보수화되었다고 주장한다. 따라서 한국 시민사회의 특성은 ‘이성적 다원주의가 없는 시민사회’, ‘노동 없는 시민사회’, ‘비정치적 비계급적 시민사회’로써 “현 시민사회는 적극적 민주개혁을 지향하는 시민사회가 확대된 결과라기보다는 구체제에서의 시민사회의 보수적 부문이 확대발전 된 결과”(최장집, 2002: 196-198; 오현철, 2004: 248 재인용)라는 것이다. 하지만 오현철(2004)은 이러한 분석은 대의민

주주의의 한계를 간과한 상태에서 한국 사회의 변화 과정을 지나치게 사적 이익의 편향적 발흥에 초점을 맞췄다고 비판한다. 그는 시민사회를 하버마스의 관점을 따라 ‘공론’이 펼쳐지는 영역으로 바라본다면 한국의 시민사회는 진보적 발전적 특성을 보여주고 있다고 파악한다. 오히려 한국사회의 문제는 “시민사회의 보수화가 아니라 생활세계의 전근대성과 산업화에 따른 급속한 식민화에 있다”(오현철, 2004: 249)는 것이다.

2000년대 중반 이래 한국 시민사회의 지형은 빠르게 변화하고 있다. 시민사회의 형성과 발전의 초기 단계에서 주도적인 역할을 해왔던 이른바 진보적 성향의 시민사회단체의 주창활동이 쇠퇴하고 정부나 기업에 대한 시민사회의 영향력도 과거에 비해 떨어졌다는 평가다(박상필, 2015; 김정훈, 2010). 가장 두드러진 변화는 개인과 탈조직화로 상징되는 시민들의 사회참여 방식이다. 미군장갑차 여중생 사망 추모 촛불집회(2002), 노무현 대통령 탄핵 반대 촛불집회(2004), 미국산 쇠고기 수입 중단 촛불집회(2008), 박근혜 대통령 퇴진 촉진 촛불집회(2016)가 상징적으로 보여주듯이 참여연대, 경실련을 비롯한 이른바 ‘활동가 중심 대변형 조직’은 전체 시민사회 내에서 주도권을 잃어간다는 평가와는 대조적으로 조직을 통하지 않은 개인들이 시민사회의 공론장을 주도하고 있다. 또한 풀뿌리조직, 사회적 경제조직, 사회혁신그룹, 청년그룹 등 과거와는 다른 활동방식을 채택한 시민사회단체들이 빠르게 성장하고 있는 추세다. 이에 정부와 시민사회, 시민사회와 기업 간의 관계에도 상당한 변화를 가져오고 있다.

이러한 사회 변화에 대한 평가로서, 관점에 따라서는 전통적인 시민사회단체의 쇠퇴를 거론하며 한국 시민사회의 성장이 둔화되고 있다거나 영향력이 줄어들었다고 보는 경우도 있지만, 이를 한국 시민사회나 시민사회단체 전체의 약화로 귀결하기에는 무리가 있다는 것이 중론이다. 차명제(2016)는 최근에 목도되는 현상을 ‘포스트 87체제 시민운동’이 ‘87체제 시민운동’을 서서히 대체하고 있는 것으로 해석한다. 그는 시민들의 자발적 참여와 자율적 운영, 생활 세계 이슈에서 국가와 환경과 평화 문제 등 공익성에 대한 관심, 참여와 탈퇴의 유연성, 자기 해방과 국가와 시장에 대한 견제·감시 등을 특징으로 하는 포스트 87체제의 시민운동은 한국의 시민사회의 역동성을 견인할 뿐만 아니라 사회에 대한 보다 본질적이고 광범위한 영향력을 행사할 것으로 예견한다.

비슷한 맥락에서 조철민(2017)은 시민사회의 다양한 흐름 속에서 현재는 좀 더 전통적이라 여겨지는 ‘대항’과 ‘호혜’ 흐름의 성장이 다소 활력을 잃은 사이, 상대적으로 새로운 흐름이라 할 수 있는 ‘자율’과 ‘문제해결’의 흐름은 거버넌

스의 흐름을 타고 한창 활성화되고 있다고 분석한다. 물론 그 흐름이 대항과 호혜의 중요성이 약화되었다는 것을 말하는 것은 아니다. 여전히 경제 불황 속에서 경제적, 사회적 약자의 대변을 위한 옹호와 지원은 시민사회에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

시민운동의 맥락에서 시민사회를 분석한 김정희(2016)는 SNS 등 정보화에 힘입어 시민운동 양식이 단체에서 개인 중심으로 변화하는 것은 자연스러운 현상이지만 개인 단위의 참여가 극단적 주관주의에 빠지거나 일시적인 불만표출에 머문다면 시민사회의 건강성과 역량 강화에 도움이 되지 않는다고 보았다. 그렇기 때문에 저항의 정당성에 의존하던 과거의 시민행동을 넘어, 건전한 비판세력을 등장시키고 공적 담론을 형성하며 시민의 자치역량을 강화하는 거버넌스 주체로서의 역할이 여전히 시민사회단체에게 요구된다고 보았다. 마찬가지로, 김정훈(2010)도 개인간 네트워크를 통해 형성된 약한 연대(weak tie)만으로 근본적인 사회변화를 만들지 못한다고 주장한다. 때문에 시민사회단체는 문제제기 집단으로서, 진보적 공론장의 형성자로서, 그리고 강한 연대(strong tie)의 구심자로서의 역할을 지속적으로 수행해야 한다고 강조한다. 신진욱(2009)과 홍성태(2017) 역시 촛불집회에 보인 자기결정권을 갖는 개별화된 시민들이 만들어낸 미시연대의 휘발성을 경계하면서, 미시연대의 원심력을 조직운동의 구심력과 결합시키는 전략을 한국 시민사회 성장에 있어 주요한 과제로 제시하고 있다.<sup>1)</sup>

### 3) 시민사회 활성화를 위한 모색들

시민사회 활성화 방안은 대체로 정부와 시민사회의 역할, 시민사회단체에 대한 법·제도적 지원 방안, 시민사회의 변화와 과제 논의에서 다뤄지고 있다. 우선 시민사회의 성장과 활성화를 위한 광범위한 논의를 바탕으로 시민사회 활성화를 위한 정부의 정책과 역할을 모색해 볼 수 있을 것이다.

Barber(2006)는 시민사회를 실질적으로 육성해야 하는 과제는 정부가 안고 있으며 정부는 적극적인 촉매제로서, 시민사회의 동반자로서 시민사회에 대한 부정적인 영향을 미치는 장애물을 제거해 주는 역할을 해야 한다고 강조한다. 뿐만 아니라 공

---

1) 최장집(2017)은 촛불집회와 이어진 광장의 민주주의를 대의민주주의를 넘어 직접민주주의를 상징하는 사건으로 보는 견해에 반대한다. 이렇게 운동이 주도하는 시민사회는 국가와 사적 영역의 개인 사이에 광범위하게 존재하면서 양자를 매개하는 중간 층위의 결사체들이 자리 잡기 어려운 허약하고 자율성이 작은 한국의 시민사회의 구조에 기인한다고 본다. 시민사회 내에 다양한 사회적 기구와, 조직, 이익조직을 포함하는 자율적 결사체들이 중심적 구성 요소로써 작동할 때 수많은 결사체들이 다원적 사회구조를 창출할 수 있으며, 그렇게 분산되고 다원화된 권력과 사회경제적 자원은 다시금 개인 자유의 공간을 확대하는 것을 통해 실질적 민주주의가 일상에서 작동할 수 있다고 본다.

동체주의적 집단형제애가 시민의식의 범위를 축소시키려 할 때나, 사적 경제활동이 소비자 전체주의를 촉진시키려고 할 때 시민사회의 편에 서서 입법권을 발동하는 것이 필요하다고 보았다. 다만 정부는 민주주의의 틀 안에 존재해야 하며 시민사회의 대리인이자 최선의 수단에 그쳐야 한다고 당부한다. 이에 Barber는 시민사회를 지원하기 위한 입법화에 필요한 영역을 다음의 6가지로 제시한다(Barber, 2006: 116).

- ① 공적 공간의 확대와 강화, 특히 다목적용 상업공간을 재활용하여 독특한 공적 공간을 만들어낸다.
- ② 새로운 텔레커뮤니케이션과 정보기술을 시민을 위한 용도로 활용한다. 시민적 잠재성과 파괴하는 그러한 수단의 상업화를 방지한다. 특히 시민의 인터넷, 공중을 위한 케이블 텔레비전 등이 중요하다. 그리고 어린이를 겨냥하는 대중매체의 광고를 감시해야 하고, 어린이를 상업적으로 이용하지 못하도록 한다.
- ③ 글로벌 경제에서 국내생산을 촉진하고 민주화시킨다. 노동시장을 보호하고, 손쉽게 노동자를 해고하는 관행을 감시한다. 정부의 규제권을 손상시키지 않으면서 시민사회 구성원으로서의 기업의 책임을 강화한다.
- ④ 정당한 임금정책, 노동현장의 안전, 그리고 환경을 보존한다. 즉 노동의 안전, 환경을 중시한다는 것이다. 그리고 아동노동법을 무시한 채 생산되는 상품을 찾아내고 불매 운동을 벌인다.
- ⑤ 국가적, 공동체적 수준의 봉사, 봉사자 훈련 프로그램, 그리고 시민을 양성하기 위한 자원봉사 프로그램 등을 강화한다.
- ⑥ 자유로운 다원주의 사회에서 없어서는 안 될 토대로서 예술과 인문학을 육성한다. 정부가 지원하는 예술교육과 봉사 프로그램을 통해 시민을 예술가로, 예술가를 시민으로 길러낸다.

정부의 역할에 대한 강조는 Hirst에게서도 발견된다. Hirst(1994)는 가장 이상적인 사회를 시민사회단체와 같은 결사체들이 활발하게 활동하는 사회로 간주하며 시민사회를 발전시키기 위해 정부의 역할을 중요하게 평가하였다. 정부는 결사체들이 성장하고 활동하며 상호 경쟁하도록 보장해야 한다는 것이다. O'Connell(1999)도 시민사회의 존재와 활동에 필요한 표현의 자유, 집회의 자유 등 제반 자유를 보장할 의무, 시민참여 촉진을 위한 제도 마련 등을 포함해 시민사회의 존재와 질을 결정할 주요한 역할이 정부에 있다고 보았다.

정부와 시민사회단체 간 네트워크를 구축하여 사회자본을 형성하는 것을 시민사회 활성화에 중요한 요소로 보기도 한다. 박상필(2013)은 지방정부 차원에서 NGO가 필요로 하는 다양한 자원을 제공할 수 있는 역할을 해야 하는데, 정책적으로 실행할 수 있는 지원방안에 대해 2가지로 제시한다. 하나는 거버넌스위원회를 설치하여 각종 시민사회단체의 정책참여를 활성화하는 것이다. 그리고 다른 하나는 지역재단을 설립한 후 이곳에 자금을 투입하여 시민사회단체의 활동을 지원하는 것을 내용으로 한다.

김제선(2017)은 시민사회단체의 위기의 양상을 내부자의 시각과 위기의 악순환으로 구분하여 지적한다. 내부자의 시각에서는 은폐된 착취, 문화적 폐쇄, 기술적 고착으로 설명하고 있으며 신뢰, 경영, 정체성의 위기가 악순환을 이루고 있다고 보았다. 그러면서 시민사회의 위기를 탈출하기 위하여 시민사회 혁신 생태계 조성이라는 큰 그림을 제안한다. 이 방안의 기본 관점은 시민의 문제해결 역량의 강화에 기여함으로써, 좋은 시민사회를 통해 좋은 정부와 시장의 창출을 지향한다는 것이다. 아울러 지역사회와 다양한 자원과 역량의 활용과 다양한 주체의 참여를 추진하고, 지역사회 문제의 해결을 통한 사회혁신의 효능감 강화를 내용으로 한다. 이런 논의를 바탕으로, 공공지원의 변화 필요성을 ① 민간위탁 제도의 개혁: 공공사무 위탁에서 시민주권 구현으로 전환, ② 사회성과보상제도의 도입과 활성화, ③ 경상비 지원이 포함된 보조사업비제도, ④ 정책연구 과제에 대한 NPO참여 할당, ⑤ 사회혁신연대의 활성화, ⑥ 중간지원의 혁신의 여섯 가지로 제시한다.

전대욱(2017)은 시민사회가 창출한 공공의 편익, 사회적 성과에 대한 적절한 경제적 보상이 시민사회 활성화를 위해 중요하다고 강조하며 공공재원을 활용한 재정확충 방안을 중심으로 시민사회 정책의 과제를 제시하고 있다. 첫째, 직접적인 재정지원 방안으로 ① 정부의 보조금 지급 정책, ② 기금지원 및 기타 보조금 경직성 해소를 꼽았다. 둘째, 정책금융 및 간접 투자 활성화 방안으로 ③ 투·융자 방식 도입, 클라우드 펀딩 및 모금, 공제·보험 등에 대한 정책적 지원, 사회성과보상방식(SIB) 등을 제시했다. 셋째, 비현금성 재정지원 방안으로써, ④ 시민자산화 전략 및 공공자산 접근·활용권, 신용제공·보증 및 이자·수수료 지원, 공공조달 확대 및 세제 혜택 등을 예시로 들고 있다.

일부 논자는 시민사회단체의 성장과 활성화를 위한 다양한 방안 가운데 정부의 지원이 반드시 긍정적인 효과로 나타나는 것은 아니라고 지적한다. 우선 시민사회단체의 자율성이 훼손될 수 있다는 관점이다(박상필, 2011). 정부의 감시와 개혁을 담당해야 할 시민사회의 정부자원에 대한 의존은 시민사회가 정부의 통제를 받고 정

부가 의도하는 방향으로 결론을 내릴 수 있다는 한계가 있으며 관변화 효과(bureaucratization) 또는 준정부 효과(quasi-government effect)가 나타날 수 있다(박영선, 2015: 13)는 지적이다. 그리고 조직의 유연성 상실 문제, 지원 목적과 지원액의 합치성, 지원대상 선정과 평가의 공정성 및 객관성(이념 편향성) 문제로 인해 정부의 지원에 대해 부정적인 견해를 갖고 있다(전대욱, 2017)는 의견도 있다.

또한 박상필(2015)은 한국 시민사회의 다양한 변화를 참여방식의 다양화, 조직구조의 유연화, 중간지원조직의 확대, 풀뿌리조직 및 대안 사회운동조직의 증대 등 4가지로 중심으로 분석하고, 이런 변화에 기초하여 시민사회의 향후 방향을 제시한다. 참여방식의 다양화와 용이성으로 인해 시민사회 전체의 주도권 및 구조가 변화하고 있음을 부인할 수는 없으나, 이는 기존 NGO의 위상을 축소하는 결과를 가져왔으며, 익명성에 기반한 사이버상에서의 가벼운 의사표현으로는 정부에 대한 견제나 시민의식의 성장 면에서는 한계가 있다고 보았다. 중간지원조직의 확대는 NGO의 비판능력과 자율성이 침해되고 정부의 하청기업으로 활동하는 NGO를 생산하게 될 것이라고 지적하며 중간지원조직의 한계를 지적한다. 풀뿌리조직 및 대안사회운동조직의 증대는 자본주의의 대안으로 새로운 일자리를 창출하고 사회적 가치를 확산한다는 측면에서 긍정적인 측면이 있지만 “많은 활동가들이 사회적 기업이나 협동조합으로 이동하면서 상대적으로 임금과 노동에서 취약한 전통적인 시민운동 영역이 황폐될 수 있다”는 우려를 제기한다. 이러한 시민사회의 변화에 기초하여 박상필(2015)이 제시한 시민사회의 향후 방향과 역할은 다음과 같다.

- ① 시민사회의 공공서비스를 생산하고, 대안사회운동을 활발하게 전개하는 것도 중요하나, 국가에 대한 감시와 정책을 생산하는 주창활동이 약화되어 시민사회의 정체성이 변질되어서는 안 된다. 국가와 시장에 대한 견제 역할을 견지할 필요가 있다.
- ② 거버넌스 측면에서도 국가중심의 행정이 아닌 시민사회의 권한과 능력을 강화하는 것이 중요하다. 권력분화를 통한 자율성과 책임, 수평적 파트너십을 제대로 실행할 수 있는 거버넌스를 강화하는 쪽으로 유도해야 하며 이를 위해 거버넌스 전문가 양성을 위한 교육을 강화해야 한다.
- ③ 사회적 경제 등 대안사회운동 조직이 과도하게 경제성에 치우치지 않고 시민사회적 가치를 지향하는 조직이 많이 생길 수 있게 유도하고 이러한 조직이 지속적으로 활성화되기 위하여 정부의 정책개발과 재정지원이 필요하다. 사회적 경제 영역에서도 전문가 양성에 주목해야 한다.

④ 장기적인 관점에서는 공공시민을 양성하기 위한 민주시민교육을 실행하고 입법청원 또한 필요하다.

조철민(2017)은 시민사회와 정부, 시장과의 관계에서 시민사회의 역할에 따라 대항, 호혜, 자율, 문제해결 4가지 흐름으로 나누어 평가하고 앞으로의 과제와 전망에 대해 논하고 있다. 대항의 흐름에서는 간헐적으로 폭발하는 저항의 힘을 일상의 변혁의 힘으로 만들어나가는 것에 대한 고민이 필요하며, 호혜의 흐름에서는 시민사회 주체들이 정부의 ‘말단기관’ 처럼 되고 있고, 자율과 문제해결의 흐름에서는 시민사회 주체들이 동원되는 것에 그침으로써 사회구조적 변화에는 힘이 미치지 않거나 상대적으로 관심을 기울이지 않고 있다고 분석한다. 이러한 문제를 풀기 위한 과제로 다음과 같이 제안한다.

① 시민사회의 주도성 : 시민사회는 여전히 정부나 시장의 주변부 위상을 부여 받고 있다. 시민사회에 걸맞는 권한과 위상을 세우고 시민사회의 주도성을 높이기 위한 방안, 이를테면 시민사회 담론이 사회적으로 주류화 될 수 있도록 해야 한다. 성주류화의 경험이 참조가 될 수 있다.

② 시민사회의 자산 : 현재 시민사회의 공공적 역할을 봤을 때, 시민사회 주체들의 공공재정 사용은 정당성을 갖고 있지만, 정부의 간섭과 영향을 받지 않고 책임성 있게 사용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 나아가 공공 사유자산의 공동신탁, 영리사업을 통한 수익금의 공익활동에 투자 등 시민사회 고유의 자산을 형성하기 위한 방안 모색이 필요하다. 이러한 자산의 형성은 자율성을 지키고 좋은 인재들의 유입을 촉진하여 활동역량을 증진시키고 시장경제와 공공경제와 견줄만한 독자적인 경제생태계로 발전할 수 있게 도움을 줄 것이다.

③ 4가지 흐름간의 연결 : 대항, 호혜, 자율, 문제해결 흐름의 연결을 통해 서로 다른 장단점을 상호보완하고 다양한 경험들을 토대로 협력함으로써 시민사회의 지속성과 역동성을 발휘할 수 있을 것이다.

④ 도덕에서 삶의 양식으로 : 시민사회가 도덕적, 규범적 의미를 넘어 시민들의 삶과 연결되어, 시민들의 자신의 삶을 결정하고 좋은 사회를 형성하는 등 누구나 활용해야 할 삶의 양식으로 삼을 수 있게 해야 한다. 시민사회에 대해 배우고, 다양한 모임과 공론장, 정치과정에 참여할 수 있는 기회를 만들기 위한 노력이 필요하다.

이상에서 살펴봤듯이, 시민사회의 성장을 위해서는 정부와 시민사회(단체)의 공동의 주체적인 노력이 필요하다. 특히, 다수의 학자들(김동춘·조희연·김정훈·김형철, 2013; 박영선, 2018; Hefner, 1998; Skocpol, 1998; Wang, 2006)은 시민사회나 시민사회단체의 국가로부터의 ‘독립영역’ 또는 ‘자율성’ 강조가 시민사회가 독자적인 발전을 해야 한다거나 혹은 시민사회단체의 지속가능성은 시민사회의 자발적인 노력에 의존해야 한다는 논리로 비약하는 것을 경계해야 한다고 주장한다.

지금까지 살펴본 시민사회 활성화 방안 연구를 핵심방향, 활성화 방안으로 구분하여 <표2-1> 과 같이 요약하였다.

<표 2-1> 시민사회 활성화 방안 논의 종합

논자	핵심 방향	활성화 방안
Benjamin R. Barber(1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부역할 강조</li> <li>공동체주의적 집단형태와 소비자전체주의의 장애물을 제거하기 위한 정부의 입법화 노력.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적 공간 확대</li> <li>정보기술 활용, 상업화 방지</li> <li>국내생산 촉진, 노동시장 보호, 기업의 책임 강화</li> <li>국내소비 활성화, 임금정책과 노동의 안전, 환경 중시 등</li> <li>봉사자 훈련 프로그램, 시민 양성 자원봉사 프로그램 강화</li> <li>예술과 인문학 육성</li> </ul>
O'connell(1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 역할 강조</li> <li>시민사회의 존재와 활동에 필요한 제도 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>표현의 자유, 집회의 자유 등 제반 자유를 보장할 의무, 시민참여 촉진을 위한 제도 마련 등 정부의 역할 강조</li> </ul>
박상필(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 역할 필요</li> <li>네트워크 구축, 사회자본 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>거버넌스위원회 설치를 통한 시민단체 정책참여 활성화</li> <li>지역재단 설립을 통한 시민단체 자금지원</li> </ul>
박상필(2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민사회 주도성 강조</li> <li>감시와 견제 기능 견지 및 시민사회 권한과 능력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 시장 감시, 견제 견지</li> <li>권한과 자율성 기초로 한 거버넌스 강화와 전문가 양성</li> <li>사회적 경제 등 시민사회적 가치 지향 유도, 공공구매 확대 등 지원정책 개발, 재정지원</li> <li>공공시민 양성을 위한 민주시민교육</li> </ul>

김제선(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부역할 강조</li> <li>• 시민사회 혁신 생태계 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간위탁 제도의 개혁-공공사무 위탁에서 시민 주권 구현으로 전환</li> <li>• 사회성과보상제도의 도입과 활성화</li> <li>• 경상비 지원이 포함된 보조사업비제도</li> <li>• 사회적 실험(실패 존중)지원 도입</li> <li>• 정책연구 과제에 대한 NPO참여 할당</li> <li>• 사회혁신연대의 활성화</li> <li>• 중간지원의 혁신</li> </ul>
전대욱(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부역할 강조</li> <li>• 시민사회의 창출된 공공의 편익, 사회적 성과에 대한 적절한 경제적 보상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 보조금 지급 정책</li> <li>• 기금지원 및 기타 보조금 경직성 해소 방안</li> <li>• 투·융자 방식 도입, 크라우드 펀딩 및 모금, 공제·보험 등에 대한 정책적 지원, 사회성과보상 방식(SIB) 등</li> <li>• 시민자산화 전략 및 공공자산 접근·활용권, 신용제공·보증 및 이자·수수료 지원, 공공조달 확대 및 세제혜택 등</li> </ul>
조철민(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 주도성 강조</li> <li>• 시민사회의 다양한 흐름과 조우, 삶의 양식으로의 시민사회 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회의 주도성</li> <li>• 시민사회의 자산</li> <li>• 대항, 호혜, 자율, 문제해결의 연결</li> <li>• 도덕에서 삶의 양식으로</li> </ul>

#### 4) 소결

지금까지 살펴봤듯이 시민사회가 활성화되었다는 것은 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능이 활력을 갖고 원활하게 이루어지는 것을 의미한다. 또한 각각의 역할과 기능을 수행하기 위한 시민의 참여와 행동이 자발적이고 적극적인 사회, 이를 보장하고 확대하기 위한 제도적 장치와 사회적 지지 등이 폭넓게 퍼진 사회를 일컫는다.

그렇다면 어떠한 조건에서 시민사회가 활성화가 가능할 것인가. 이른바 시민사회가 건강하고 성숙되기 위해서는 각자 개인의 노력과 실천으로는 한계가 있다. 개인 단위의 참여는 일시적인 불만 표출에 머물 수 있으며 지속적인 참여 동기를 유발시키기 어려워 사회문제의 해결과 시민사회의 건강성에 도움이 되지 않는다. ‘사회적 연대와 호혜가 촉진되고 공공적 의무를 실현하기 위한 주체들의 연대’, ‘근본적인 사회변화를 만들기 위한 역량 집중, ‘시민의 자치역량 강화를 위한 다양한 교육과 경험의 제공’ 을 위해서는 시민사회단체의 조력과 협력이 필요하다. 이는

곧 시민사회조직이 시민사회가 활력을 갖는 중요한 토대이며, 다양한 시민사회조직의 육성이 시민사회 활성화의 주요한 과제임을 시사한다.

이에 시민사회조직의 육성에 초점을 맞춰 다음과 같이 정부의 역할과 시민사회단체의 역할을 나눠서 시사점을 도출해 볼 수 있을 것이다. 우선 시민사회 활성화를 위한 정부의 역할은 ① 시민사회의 존재와 시민참여 촉진을 위한 법제도적 보장, ② 결사체 성장과 상호 경쟁 보장, ③ 시민사회 주도성 제고 및 시민사회 주류화를 기초로 한 행정혁신, ④ 정부 보조금 제도 개선, ⑤ 다양한 공공재원 확충 및 시민자산화 ⑥ 사회적 성과에 대한 인정 및 적절한 경제적 보상 등으로 제시한다.

시민사회의 역할로는 ① 정부와 시장에 대한 시민사회의 감시와 견제 기능 견지 및 시민사회의 권한과 역량 강화, ② 시민사회의 다양한 자원, 역량 활용을 통한 시민사회 생태계 조성, ③ 시민사회의 다양한 영역 간 연결 및 공론장 활성화, ④ 시민력 제고를 위한 민주시민교육 강화 및 공적 참여 기회 확대 등이 있다.

## 2. 중앙정부의 시민사회 정책

서울시의 시민사회 정책은 중앙 정부의 정책과 상호작용하면서 형성·발전해 왔다. 즉 중앙 정부의 시민사회정책은 서울시 정책의 기본적인 틀을 제시하는 규정력을 지녀왔지만, 최근 들어 서울의 시민사회 정책의 방향은 중앙 정부의 정책에 영향을 미치기도 한다. 따라서 서울의 시민사회 정책을 살펴보기에 앞서 중앙정부의 시민사회 정책의 흐름과 내용을 살펴보는 것이 필요하다. 여기서는 주로 중앙정부의 시민사회 관련 법제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 아울러 한국의 시민사회 정책이 왜 현재와 같은 양상을 띠고 있으며, 그것은 어떤 사회적 효과를 지니고 있는지에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 이는 한국의 시민사회 정책이 형성·발전해 온 역사적 과정을 살펴보는 것으로부터 출발할 필요가 있다. 이를 위해 한국의 시민사회 정책의 역사적 흐름을 맹아기(~1960), 형성기(1961~1987), 전환기(1988~2007), 분화기(~2017)의 4시기로 구분해 살펴보고, 이를 토대로 중앙정부 시민사회 정책의 특성을 일별하고, 최근 동향과 향후 전망에 관해 간략하게 논의하고자 한다.

### 1) 맹아기(~1960): 원형적 특성의 출현

한국 시민사회의 기원을 민(民)의 자발적이고 체제변혁적 저항인 동학농민운동으로부터 찾기도 하지만(카치아피카스 2015), 일반적으로는 일제강점기에 생겨난 단체들과 활동들이 한국 시민사회의 원형적 형태들로 논의된다. 이 시기 시민사회의 주요 활동 주체들로는 황성기독교청년회(현재 서울YMCA, 1903) 개신교 선교사들이나 국체단체들이 한국에서 설립한 단체들, 신간회(1927)와 같은 독립운동단체, 반열방(1906)과 같은 민중의 열악한 삶을 돕기 위한 사회복지조직 등이 있다. 민족국가가 존재하지 않는 상황에서, 이들을 중심으로 한국 시민사회의 시초는 국가로부터 시민사회가 분리되는 서구적 경로가 아닌, 시민사회가 결집해 국가건립에 참여하는 양상으로 전개됐다(이향순 2001: 18).

한편, 한 국가의 시민사회는 시민사회의 자발적인 활동에 근거해 형성되기도 하지만, 그것을 규율하는 정치권력과의 관계에 기반해 형성되는 측면도 존재한다. 이에 따라 한국의 시민사회는 서구와는 달리 “외세 의존적 국가권력의 지도하에 ‘바깥에서 안으로’, ‘위로부터 아래로’의 경로로 형성됐다”(정학섭, 1997: 77). 이나미(2016)는 일제강점기와 국가형성기로 이어지는 시기의 한국 시민사회의 형성 과정에 관한 분석을 제출한 바 있다. 그는 이 시기 시민사회에 관한 국가정책에서는 식민화, 해방, 전쟁, 반공, 권력유지가 중요한 변수가 됐으며, 특히 한국전쟁은 사회

제도 전반의 변화를 가져왔다고 파악한다. 또한 일반적으로 국가가 수립한 사회제도에서는 시민사회에게 구제, 사회 서비스의 기능을 발휘하는 역할을 기대하는데, 이러한 기능보다는 국가가 시민사회에 대해 자신의 권력과 영향력을 유지, 강화하기 위해 사회제도를 활용했다고 분석한다.

시민사회에 대한 중앙정부의 시민사회 정책의 모든 측면을 살펴보기는 어려운데, 여기서는 이 시기에 제정된 시민사회와 관련이 깊은 법령들을 살펴보는 것으로 갈음하고자 한다. 한국의 중앙정부가 시민사회 정책을 수립할 수 있는 것은 해방 이후였는데, 이 시기에 제정된 시민사회 관련 법령들은 <표 2-2>과 같다.

<표 2-2> 맹아기(~1960) 제정된 시민사회 관련 법령

법령	제정	주요취지	비고
대한적십자사조직법	1949	이 법은 대한적십자사의 조직과 그 업무에 관한 대강의 사항을 정하여 제네바협약의 정신과 국제적십자운동 기본원칙에 따른 적십자사업의 원활한 수행을 도모함으로써 적십자의 이상(理想)인 인도주의를 실현하고 세계평화와 인류의 복지에 공헌함을 목적으로 한다.	현행
기부통제법	1949	이 법은 기부금품의 모집을 금지하여 국민의 재산권을 보장하며 그 생활안정에 기여함을 목적으로 한다.	기부금품모집금지법으로 대체 (1951)
재해부흥조합법	1950	재해부흥조합(以下 復興組合이라 稱한다.)은 천재지변과 기타 비상사변으로 인하여 가옥과 재산등의 재해를 당한 이재자의 재해부흥과 그 생업에 필요한 자금을 융자하여 재해복구에 대한 공동사업을 함을 목적으로 한다.	폐지 (1962)
기부금품모집금지법	1951	이 법은 기부금품의 모집을 금지하여 국민의 재산권을 보장하며 그 생활안정에 기여함을 목적으로 한다.	기부금품모집규제법으로 개정 (1996)
한국유네스코위원회 설치령	1953	유네스코헌장 제7조에 의하여 문교부장관소속하에 한국유네스코위원회를 둔다.	현행
농업협동조합법	1957	이 법은 농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력 강화를 통하여 농업인의 삶의 질을 높이며, 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
정치운동에 관한 법률	1960	본법은 정치운동을 자유롭고 공정하고 평온하게 전개시킴으로써 민주정치 실현을 보장함을 목적으로 한다.	폐지 (1963)
국제개발협회에의 가입조치에 관한 법률	1960	본법은 대한민국이 국제개발협회에 가입함에 있어서 필요한 조치를 취하며 국제개발협회협정을 이행할 수 있도록 함을 목적으로 한다.	폐지 (1963)

이 시기 시민사회 관련 법령들은 다음과 같은 특징을 지닌다. 먼저 일제의 식민지배와 한국전쟁(1950~1953)으로 인해 무너진 사회를 재건하기 위해 온 나라의 역량을 결집해야 하는 필요가 생겼고, 이를위해 시민사회를 동원하거나 외국의 원조를 끌어오기 위한 정책이 추진된다. 여기에는 대한적십자사조직법, 재해부흥조합법, 한국유네스코위원회 설치령, 농업협동조합법 등이 포함될 수 있다. 그리고 동시에 정치적 정통성 측면에서 약점을 지닌 정권이 시민사회의 자율적인 활동과 저항을 통제하기 위한 정책이 병행 추진된다. 해방 이후 남한을 신탁통치한 미군정은 ‘군정법령 제55호’를 통해 시민사회의 정치활동을 통제했고, 4.19혁명 이후 정치운동에 관한 법률로 대체된 바 있다.<sup>2)</sup> 하지만 새로운 법률 역시 시민사회의 정치활동을 ‘평온하게’ 규제하고자 하는 취지를 담고 있다. 또한 시민사회의 자율적인 기부금 모집을 통제하다가(1949), 금지하는 것(1961)으로 규제를 강화했다. 하지만 사회 재건을 위한 기부금 모집은 선별적으로 허용했다. 4.19혁명 직후인 1960년 10월에는 시민들의 정치운동을 통제하는 ‘정치운동에 관한 법률’을 제정했다.

## 2) 형성기(1961~1987): 통제와 선택적 지원

이 시기는 대한민국 헌법 전문에 3.1운동, 대한민국임시정부 활동과 함께 민주주의의 역사적 근간으로 명시된 4.19혁명(1960)으로 시작됐지만, 곧바로 이어진 기나긴 군부독재의 시기로 접어들었다. 이 시기 민주주의 자체가 위협받고 왜곡됐던 만큼, 시민사회에 대한 정책 역시 같은 맥락을 형성했다. 맹아기 일제강점기와 전쟁을 거치면서 형성된 ‘통제’와 ‘동원’이라는 시민사회 정책의 원형적 특성이 이 시기에 들어와서 더욱 강화되고 체계화된다.

5.16쿠데타로 등장한 군부정권은 ‘국가재건최고회의포고 제6호’를 통해 모든 정당사회단체의 해체를 명령한다.<sup>3)</sup> 이후 정부는 다양한 시민사회단체들을 ‘사회단체 등록에관한법률’, ‘기부금품모집규제법’, ‘사회복지사업법’과 같은 법령들이 지닌 광범위한 허가권을 통해 통제했다고 분석한다. 등록의 인허가에서부터 세부

2) 군정법령 제55호(정당에 관한 규칙) 제1조 (정당의 등록)

가. 등록의무자

정치적 활동을 행할 목적으로 단체 또는 협회를 조직하여서 었던 형식이나 정치적 활동에 종사하는 자로써 된 3인 이상의 각 단체는 이전 등록 보고한 이외에 정당으로써 등록할 자.

단체 또는 협회의 명의로나 단체 또는 협회가 행한 활동이 공론, 서면 혹은 구두 형식의 일반 선전 또는 일반적 행동을 포함하여 그것이 법률정체기구, 역직원의 선발, 추천, 선임 급 임면, 시정, 제반 수속 법률의 제정, 집행, 시행을 포함한 정부의 정책, 대외 관계와 국민의 권리, 권력, 의무, 자유 급 특권에 대하여서 통치와 관련하여 영향을 미치는 경향이 있을 때에는 정치적 활동이 됨.

이러한 정치적 영향을 미치지 쉬운 활동을 은밀히 행하는 단체 또는 협회는 자에 금지함.

3) 국가재건최고회의포고 제6호 모든 정당사회단체는 단기4294년 5월 23일을 기하여 이를 해체한다. 단, 정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체, 기타 국가재건최고회의에서 별도 허가하는 단체는 소정의 절차에 의하여 재등록을 단기 4294년 5월31일까지 실시하라.

활동에 이르기까지 임의로 개입할 수 있었던 광범한 규제권한이 정부에게 있었기 때문에 정부에 대한 단체의 자율적 압력활동과 감시활동은 억제될 수 밖에 없었다(정상호, 2016).

이에 따라 1961년부터 1987년에 이르는 권위주의 체제하에서 시민사회 안에는 세 가지 갈래의 부문이 형성됐다. 첫째, 지배체제에 저항하면서 지배체제의 변화를 도모하고자 하는 저항적인 사회운동 부문이다. 이 부문은 지배체제가 규정하는 ‘합법성’에 구애받지 않고 특정한 시대의 과제를 해결하기 위한 투쟁에 나섰다. 둘째, 흔히 관변단체라 부르는 부문으로, 정부나 지배권력의 후원 또는 인정 속에서 존재하고 그래서 정치적 종속성을 띤다. 셋째로는 지배권력에 종속적인 단체들과 저항적인 단체들의 중간 존재하는 부문이다. 이들은 관변단체들처럼 정부에 종속적인 단체는 아니나, 그렇다고 저항적 단체들처럼 지배권력에 적극적인 저항의 성격을 띤 것도 아니다(조희연 2004: 50-51).

이 시기에 제정된 시민사회 관련 법령들을 살펴보면, 중앙정부의 시민사회 정책의 방향을 구체적으로 파악해 볼 수 있다. 핵심적인 방향은 이전 시기로부터 이어져 온 ‘통제’와 적극적 동원으로서 ‘선택적 지원’이라는 열쇠말로 요약해 볼 수 있다. 형성기에 제정된 시민사회 관련 법령들은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 형성기(1961~1987) 제정된 시민사회 관련 법령

법령	제정	주요취지	비고
사회단체 등록에 관한 법률	1961	본법은 국가재건최고회의포고 제6호에 의거하여 해체된 사회단체와 기타의 사회단체의 재등록 또는 등록에 관한 절차를 규정함을 목적으로 한다.	사회단체신고에 관한법률로 개정 (1994)
대한민국재향군인회법	1961	대한민국재향군인회는 재향군인 상호간의 친목을 도모하고 군인정신의 양양과 군사능력을 증진하여 국가의 간성으로서 국민의 중견이 되고 민주조국의 독립과 자유수호의 선봉으로 심신을 바쳐 국토방위와 사회공익에 공헌함을 목적으로 한다.	현행
재건국민운동에 관한 법률	1961	본법에서 재건국민운동이라함은 전국민이 단결하여 반공이념을 확고히 하고 신생활체제를 확립하며 청신한 기풍을 배양하여 새로운 민주공화국의 굳건한 토대를 이룩하기 위하여 하는 다음 각호에 계기하는 사항에 관한 정신운동을 말한다.	폐지 (1963)
유네스코 활동에 관한 법률	1963	이 법은 국제연합 헌장 및 국제연합교육과학문화기구 헌장과 세계인권선언이 추구하는 숭고한 정신을 구현하기 위하여 대한민국 정부와 국민이 국제연합교육과학문화기구의 활동에 적극적으로 참여하도록 하고, 그 활동을 지원하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.	현행

법령	제정	주요취지	비고
한국반공연맹법	1963	이 법은 공산주의의 침략으로부터 자유민주주의를 수호하고, 세계의 제민족과의 반공뉴대를 강화하기 위하여 한국반공연맹을 설치하여 반공활동의 지도적 역할을 하게 함을 목적으로 한다.	한국자유총연맹 육성에 관한 법률로 대체(1989)
집회 및 시위에 관한 법률	1963	옥외에서 집회 또는 시위를 주최하고자 하는 그 목적, 일시, 장소, 참가예정인원과 주최자의 주소, 성명 및 시위방법을 기재한 신고서를 옥외집회 또는 시위의 48시간 전에 관할경찰서장에게 제출하여야 한다. 단, 2이상 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 경찰국장에게 제출하여야 한다.	현행
국민운동에 관한 법률	1963	이 법에서 "국민운동"이라 함은 복지국가를 이룩하기 위하여 전 국민이 민주주의 이념아래 협동·단결하고 자립자조정신으로 향도를 개발하며 새로운 생활체제를 확립하는 운동을 말한다.	폐지 (1964)
스카우트 활동 육성에 관한 법률	1969	이 법에서 "스카우트활동"이라 함은 스카우트교육방법에 의하여 청소년 및 소녀의 품성을 도야하고, 체력을 증진시키며, 유용한 기능을 체득케 하여 사회에 헌신하는 봉사정신을 배양함으로써 국가발전에 공헌하고, 나아가서는 세계인류의 친선증진에 기여하게 하는 활동을 말한다.	현행
사회복지사업법	1970	이 법은 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 그 운영의 공정적절을 기함으로써 사회복지의 증진을 도모함을 목적으로 한다.	현행
신용협동조합법	1972	이 법은 상호뉴대를 가진 자간의 협동조직을 통하여 자금의 조성 및 이용과 구성원의 자질향상을 도모함으로써 건전한 국민정신의 함양과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
대한민국재향경우회법	1973	이 법은 대한민국재향경우회를 설립하여 회원 상호간의 친목을 도모하고 상부상조하는 협동정신을 복돋움으로써 조국의 평화적 통일과 자유의 수호에 기여함을 목적으로 한다.	현행
새마을운동조직육성법	1980	이 법은 국민의 자발적 운동에 의하여 조직된 새마을운동조직을 지원·육성함으로써 새마을운동의 지속적인 추진과 향상을 도모하고 국가·사회발전에 기여함을 목적으로 한다.	현행
한국청소년연맹 육성에 관한 법률	1981	이 법은 대한민국청소년 및 소녀의 전인교육·훈련을 통하여 새로운 민족관과 국가관을 정립시켜 조국통일과 민족옹비의 새 역사창조에 이바지할 수 있는 민족주체세력을 양성함과 동시에 세계로 향한 진취적 기상을 진작시키기 위하여 설립된 사단법인 한국청소년연맹을 지원·육성함으로써 민족의 번영과 국가·사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.	현행

법령	제정	주요취지	비고
사회정화운동조직 육성법	1983	이 법은 정직·질서·창조의 정신을 기본이념으로 하는 사회정화운동을 선도하고, 이를 계몽하며, 그 이념과 방향을 연구·개발하기 위하여 국민 스스로 조직한 각종의 사회정화운동에 관한 단체와 법인을 지원·육성함으로써 사회정화운동의 범국민적인 확산과 지속적인 추진·향상을 도모하며 나아가 정의사회구현에 기여함을 목적으로 한다.	바르게살기운동 조직육성법으로 대체 (1991)
국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률	1984	이 법은 대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경유족회, 대한민국전몰군경미망인회, 광복회, 4·19민주혁명회, 4·19혁명희생자유족회, 4·19혁명공로자회, 재일학도의용군동지회 및 대한민국무공수훈자회를 설립함으로써 국가유공자와 그 유족이 상부상조하여 자활능력을 기르고 순국선열과 호국전몰장병의 유지를 이어 민족정기를 선양하고 국민의 애국정신을 함양하며 자유민주주의의 수호 및 조국의 평화적 통일과 국제평화의 유지에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률	1984	이 법은 소년과 소녀의 해양에 관한 교육훈련을 통하여 해양사상을 고취하고 투철한 국가관과 진취적인 기상을 함양하기 위하여 설립된 한국해양소년단연맹을 지원·육성함으로써 해양의 개발과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.	현행

첫째, 시민사회에 대한 강력한 통제정책이다. 군사정권이 들어서자마자 가장 먼저 취한 조치 중 하나가 바로 정당·사회단체를 해체하고, ‘정치성이 없는’ 단체만을 시민사회로 인정하는 것이었다.<sup>4)</sup> 아울러 시민사회의 정치활동 수단인 집회·시위를 규제하는 법률이 제정됐다. 이로 인해 시민사회에 대한 탈정치화 되고 협소한 관점이 형성됐고, 이는 시민사회에 대한 일반적인 사고방식에도 오랜 동안 영향을 미치게 된다.

둘째, 앞서 맹아기 중앙정부의 시민사회 정책의 주요 방향으로 ‘통제’와 함께 ‘동원’을 언급했는데, 형성기의 시민사회 정책은 좀 더 적극적인 동원으로서 ‘선택적 지원’의 형태를 띠고 있다. 이 시기 제정된 시민사회 관련 법률들의 특징은 특정 단체들을 명시해 지원하는 특별법의 성격을 띠는 것이다. 여기에는 군사정권 초기에 시도된 재건국민운동으로부터 재향군인회, 한국반공연맹, 재향경우회, 새마을운동, 국가유공자단체 등이 포함된다. 이중 이승만 정부 시기 만들어진

4) 사회단체등록에관한법률 제2조 (사회단체의 정의) ① 본법에서 사회단체라 함은 정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체와 국가재건최고회의의 허가를 얻은 단체를 말한다.

한국반공연맹, 박정희 정부의 새마을운동조직, 전두환 정부의 사회정화위원회는 현재에도 이른바 ‘3대 관변단체’라 불리는 한국자유총연맹, 새마을운동중앙회, 바르게살기운동중앙협의회와 각각의 광역·기초단위 지부 조직들로 이어져 존재하고 있다.

### 3) 전환기(1988~2007): 포괄적 지원, 진전과 한계

1970년대부터 시작된 반독재 민주화운동이 1980년대 들어 매우 급진화되고 활성화 됐다. 시민사회의 ‘저항적 활성화’는 이 시기 시민사회의 특징적인 양상이다(조희연, 2006: 8). 여기에는 1980년 광주민중항쟁의 공유된 경험이 큰 영향을 미쳤다. 광주의 상흔은 민주화운동의 집합적 신념으로 살아나 마침내 87년 6월 거대한 도전을 일구었다(조대엽, 2007). 1970년대 재야 민주화운동에 비해 1980년대 민주화운동은 대중적 기반이 크게 확장됐는데, 다양한 단체들이 참여한 ‘KBS 수신료 납부 거부운동’이 좋은 예다. 여기에 1980년 광주민중항쟁 이후 수세에 몰린 전두환 정권이 1983~1984년 취한 이른바 ‘유화조치’도 하나의 계기가 됐다.

1980년대에는 민주화의 진전 이전에도 한국여성의전화(1983), 한국여성민우회와 한국여성단체연합(1987), 한국공해추방운동연합(1988) 등이 창립된 바 있다. 하지만 한국에 있어서 시민사회가 본격적으로 활성화 된 것은 1987년 6월 민주화운동과 6.29 선언을 정점으로 하는 민주화의 진전에 힘입은 바가 크다. 민주화 이후 경제정의실천시민연합(경실련, 1989)의 창립을 필두로 환경운동연합(1993), 참여민주사회와인권을위한시민연대(참여연대, 1994) 등 다양한 시민사회단체들이 창립됐다. 아울러 1991년 지방자치제가 부활하면서 각 지역 시민사회가 활성화 될 수 있는 조건이 마련됐다. 1990년대에서 2000년대는 이른바 ‘NGO의 시대’로 불릴 만큼 시민사회가 폭발적으로 성장하는 시기로 기록된다.

민주화 이후, 특히 1993년 출범한 문민정부가 들어서면서 정부와 시민사회의 관계는 이전과는 판이하게 다른 양상으로 전환됐다. 민주화 이전 시기로부터 누적돼온 다양한 정치적·사회적 개혁 과제가 터져 나왔고, 시민사회단체들은 다양한 영역에서 다양한 방식으로 개혁의제를 제시했다. 문민정부에서는 시민사회의 다양한 개혁의제들을 수용하고, 개혁을 위해 함께 협력하는 이른바 ‘개혁 거버넌스’의 시도들도 나타났다. 이런 맥락 속에 정부는 시민사회 활성화를 지원하기 위한 정책들을 마련하기도 했다. 이 시기에 제정된 시민사회 관련 법령들은 <표 2-4> 과 같다.

<표 2-4> 전환기(1988~2007) 제정된 시민사회 관련 법령

법령	제정	주요취지	비고
한국자유총연맹 육성에 관한 법률	1989	이 법은 사단법인 한국자유총연맹을 지원·육성함으로써 대한민국의 자유민주주의를 항구적으로 지키고 발전시키는 데 이바지하게 함을 목적으로 한다.	반공연맹법 대체 / 현행
바르게살기운동조직 육성법	1991	이 법은 바르게살기운동을 선도(先導)하고 확산시키기 위하여 국민의 자발적 참여로 설립된 바르게살기운동조직을 지원·육성함으로써 바르게살기운동의 지속적인 추진과 발전을 도모하고 나아가 밝고 건강한 국가·사회 건설에 이바지함을 목적으로 한다.	사회정화운동조직 육성법 대체 / 현행
사회단체 신고에 관한 법률	1994	이 법은 사회단체의 신고에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 사회단체의 활동을 촉진하고 건전한 사회질서를 유지하는 데에 기여함을 목적으로 한다.	사회단체 등록에 관한 법률 개정/ 비영리민간단체 지원법으로 대체(2000)
기부금품모집규제법	1996	이 법은 기부금품의 모집절차 및 사용방법등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 기부금품의 무분별한 모집을 규제하고, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다.	기부금품 모집 금지법 개정/ 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률로 대체(2006)
사회복지공동모금회법	1998	이 법은 사회복지공동모금회의 공동모금을 통하여 국민이 사회복지를 이해하고 참여하도록 함과 아울러 국민의 자발적인 성금으로 조성된 재원(財源)을 효율적이고 공정하게 관리·운용함으로써 사회복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
비영리민간단체지원법	2000	이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.	현행
자원봉사활동기본법	2005	이 법은 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
기부금품 모집 및 사용에 관한 법률	2006	이 법은 기부금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 성숙한 기부문화를 조성하고 건전한 기부금품 모집제도를 정착시키며, 모집된 기부금품이 적정하게 사용될 수 있게 함을 목적으로 한다.	기부금품모집규 제법 개정 / 현행
고엽제 후유의증 환자지원 및 단체설립에 관한 법률	2007	이 법은 고엽제 후유증환자에 대한 보상과 고엽제 후유의증환자 및 고엽제 후유증 2세 환자에 대한 지원에 필요한 사항과 고엽제가 인체에 미치는 영향 등에 관한 역학조사 및 연구 등을 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	현행
사회적기업육성법	2007	이 법은 사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질향상에 이바지함을 목적으로 한다.	현행

이 시기 시민사회 정책의 특성은 시민사회단체들에 대한 포괄적인 지원으로의 전환과 그것이 지닌 한계로 요약할 수 있다. 앞서 민주화 이전에는 정부가 시민사회를 통제하는 한편, 정부의 필요에 부응하는 단체들은 선별적으로 지원하는 흐름이 형성됐음을 살펴봤다. 하지만 민주화 이후에 다양한 시민사회단체들에 대한 포괄적인 지원을 위한 사회적 논의가 시작됐고, 이에 부응하는 정책적 전환이 이루어졌다. 1993년 출범한 문민정부는 1994년 시민사회단체들의 공익활동에 대해 공공재정을 지원하기 위해 당시 공보처가 주관하는 ‘민주공동체 의식 실천사업’을 시행했고 이 사업은 2004년 까지 지속됐다. 1996년에는 서울시가 관변단체 중심의 지원에서 벗어나 비영리 공익지향 시민단체에 대한 재정지원을 시작했다. 1998년 출범한 국민의 정부와 여당은 민간단체 지원을 위한 법률안을 마련했고, 같은 해 국회 통과를 거쳐 2000년에 현재의 비영리민간단체 지원법이 제정됐다. 이후 행정자치부는 2004년 지원의 형평성 제고를 위한 사회단체보조금 상한제 도입 지침을, 2005년에는 지방자치단체 재정건전성 평가에 ‘민간이전경비 비율’을 포함시키는 보완 지침을 마련하기도 했다.

한편 시민사회단체에 대한 지원을 넘어 시민사회 전반의 활성화를 위한 포괄적 관점의 사회적 논의와 정책적 접근도 나타났다. 2002년 출범한 참여정부는 2003년 시민사회의 발전을 위한 기반을 마련하고, 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항들을 종합적으로 연구·개선하기 위해 국무총리실 산하 시민사회발전위원회를 설치했다. 제1기 시민사회발전위원회는 사회적 공론을 수렴해 제1차 시민사회발전 10대 과제를 <표 2-5>과 같이 제시하기도 했다(국무총리실 시민사회발전위원회, 2004: 211).

<표 2-5> 제1차 시민사회발전 10대 과제

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 시민의식 함양과 시민참여</li> <li>② 자원봉사 활성화</li> <li>③ 기부문화 활성화</li> <li>④ 시민사회단체의 재정자립도 제고</li> <li>⑤ 시민사회단체의 역량 강화</li> <li>⑥ 한국 시민사회단체의 국제역량 강화</li> <li>⑦ 시민사회단체와 지방자치단체의 파트너십 구축</li> <li>⑧ 시민사회단체와 정부·국회의 파트너십 구축</li> <li>⑨ 시민사회단체와 기업의 파트너십 구축</li> <li>⑩ 시민사회단체와 타영역의 파트너십 구축(언론·종교)</li> </ul> |
|---|

과거 통제와 선별적 지원에서 시민사회단체들에 대한 포괄적인 지원으로의 전환은 중앙정부의 시민사회 정책의 중대한 전환점이 됐다. 하지만 이런 변화는 시민사회의 요구가 충분히 수용되기 보다는 정치적 타협의 산물로 출발된 측면이 있다. 즉

민주화 이후 관변단체들에 대한 특혜지원에 대한 시민사회의 개혁 요구가 터져 나왔다. 하지만 정치권은 기존 단체들에 대한 선별적 지원은 존치한 채, 새로이 활성화된 전체 시민사회단체 간 균형을 맞추는 관점에서 비영리민간단체 지원법이 추진됐다(조철민 2015). 이런 맥락은 이후 시민사회 지원정책에 관한 논의를 편협하게 한계 지우는 초기조건으로 작용하고 있다. 더욱이 특정 단체들에 대한 선별적 지원은 더욱 강화됐다. 과거 관변단체로 불리던 단체들이 민주화 이후 새로운 법률로 갈아타면서, 국민운동단체로 변신했고, ‘고엽제 후유의증 환자지원 및 단체설립에 관한 법률’ 등 새로운 선별적인 단체지원을 위한 법률은 꾸준히 늘어나고 있다. 1996년에는 국민운동단체들에 대한 재정지원 권한을 많은 부분 지방자치단체에 넘긴 후, 해당 자치단체장의 성향이나 지역사회의 역학관계에 따라 편파적이고 불합리한 관행들이 나타나기도 했다(정예슬·김현, 2012: 246). 이렇게 형성된 왜곡된 시민사회 정책의 경로는 모든 시민사회 단체를 고루 지원하는 포괄적 지원과 단체를 넘어 시민들의 활동과 시민사회 생태계 조성을 위한 지원을 논의하는데 걸림돌이 되고 있다. 실제 시민사회에 대한 지원정책은 여전히 특정단체를 지원하는 특별법이 주류를 이루고, 포괄적인 지원 법률의 경우 지원혜택의 정도도 특별법에 비해 약소한 것으로 나타나고 있다(박영선, 2015).

#### 4) 분화기(2008~): 퇴행과 분화 속의 활성화

분화기로 구분되는 시기 중앙정부의 시민사회 정책의 양상은 이명박·박근혜 정권으로 이어지는 보수적인 성향의 정치적 조건을 배경으로 한다. 두 차례에 걸친 보수정부의 시기는 앞선 개혁적 성향의 정부가 펼쳤던 정책들에 대한 강한 반작용들이 나타났다. 이런 과정 속에 통제와 선택적 지원으로부터 포괄적 지원의 가능성을 열어낸 전환기의 변화들은 퇴행을 겪게 된다. 그와 동시에 2000년대 후반으로 접어들면서 전세계적으로 정부실패(government failure)에 대한 해독제로서, 혹은 신자유주의적 정책기조 속에 복잡 다양한 사회문제 해결의 새로운 주체로서 시민사회가 부각되는 흐름이 활성화 된다. 이러한 흐름을 이끄는 대표적인 두 가지 열쇠말은 ‘거버넌스’ (governance)와 ‘사회적 경제’라 할 수 있다. 전자는 공공의 문제를 다룸에 있어서 정부가 시민사회 주체들과 협업하고 권한을 나누고자 하는 흐름으로, 마을만들기, 도시재생, 사회혁신, 사회문제 해결형 자원봉사 등의 정책사업 혹은 활동으로 나타난다. 후자는 경제적 필요를 해결하면서도 사회적 가치를 추구하는 활동들로, 사회적 기업, 협동조합, 지역화폐, 공정무역, 공유경제, 비영리스타트업(start-up)과 같은 활동과 조직들로 나타난다. 이를 통해 시민사회는 그 어느 때 보다 다양한 주체와 활동의 형태들로 분화되고 있다.

이 시기 중앙정부의 시민사회 정책은 일정 정도 퇴행을 겪는 한편, 복잡다양해지는 사회문제 해결과 사회변화의 새로운 동력으로서 시민사회의 역할이 재조명되는 가운데 시민사회의 다양한 역할과 활동, 그리고 조직형태들이 나타났다. 이런 퇴행과 분화, 과거와 미래의 흐름이 교차하는 가운데 정부의 시민사회 정책은 또 다른 단계로 이행하고 있는 것처럼 보인다. 이 시기에 제정된 시민사회 관련 법령들은 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 분화기(2008~) 제정된 시민사회 관련 법령

법령	제정	주요취지	비고
특수임무유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률	2008	이 법은 특수임무와 관련하여 국가를 위하여 특별한 희생을 한 특수임무유공자와 그 유족 또는 가족에게 국가가 합당한 예우를 함으로써 특수임무유공자의 명예를 선양(宣揚)하고 국민의 애국정신을 기르는 데에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
한국4에이치 활동 지원법	2008	이 법은 대한민국 청소년의 4에이치활동을 지원하여 청소년의 인격을 도야하고 농심을 배양하며 창조적 미래세대로 육성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.	현행
참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률	2010	이 법은 국가에 공헌하고 헌신한 참전유공자에게 국가가 합당한 예우와 지원을 함으로써 참전유공자의 명예를 선양(宣揚)하고 국민의 애국정신을 기르는 데 이바지함을 목적으로 한다.	현행
국제개발협력기본법	2010	이 법은 국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성하게 함으로써 국제개발협력을 통한 인류의 공동번영과 세계평화의 증진에 기여함을 목적으로 한다.	현행
대한노인회 지원에 관한 법률	2011	이 법은 대한민국 노인의 권익신장과 복지증진 및 사회참여 촉진을 위하여 설립된 사단법인 대한노인회의 발전을 지원함으로써 민족의 번영과 국가·사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.	현행
협동조합기본법	2012	이 법은 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 촉진하고, 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.	현행

이 시기 들어서도 ‘특수임무유공자단체’, ‘한국4에이치 활동’, ‘참전유공자단체’, ‘대한노인회’, ‘대한노인회’ 등 특정 단체를 지원하는 법령은 계속해서 제정됐다. 2008년 출범한 이명박 정부는 이전 정부들에 비해 다양한 통제기제를 수립해 시민사회 자율성을 현저히 저하시켰다. 사회적 대화도 일부 시민단체에 국한되어 있을 뿐 아니라 대화창구 역시 제 기능을 발휘하지 못했고, 지원정책 역시 정

치적 성격에 따라 이루어진 것으로 파악된다(박영선, 2010). 특정 단체들에 대한 정부의 지원은 지속됐고, 이전 정부에서 비영리민간단체지원 대상으로 분류됐던 이른바 ‘3대 국민운동단체’는 다시 ‘국고보조사업을 직접 지원받는 단체’로 지정됐다(좌세준, 2011: 230-31). 또한 이들 단체의 지부 조직들이 지방자치단체로부터 받는 별도의 지원 역시 확대·강화 됐는데, 이 시기에 3대 국민운동단체 지부 조직 지원을 위한 조례를 제정한 지방자치단체들이 급증하기도 했다. 반면 이명박 정부는 2008년 일어난 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불시위 이후 보조금을 지원 받는 단체들에게 ‘불법시위에 참여하지 않겠다’는 확인서를 받고, 2009년 기획재정부의 ‘예산 및 기금 운용계획 집행지침’을 통해 불법 시위에 적극적으로 참여한 단체들에게는 재정지원을 하지 않기로 해 시민사회의 저항에 부딪치기도 했다(주성수, 2017: 180-181).

2013년 출범한 박근혜 정부에서는 가히 시민사회의 ‘보수적 활성화’라 불릴만한 경향이 나타났다. 이명박 정부 시절 뉴라이트 계열 단체들이 급증하던 흐름을 이어 받아, 박근혜 정부 시기에는 대규모의 연합체적 성격을 띤 보수성향 단체들의 창립이 줄을 이었다. 이미 대선을 앞두고 창립된 뉴라이트 계열의 한국시민단체협의회(2011)와 보수·극우·뉴라이트 단체들이 망라된 범시민단체연합(2012)에 이어, 2013년에는 애국협회(1월), 대한민국애국시민연합(애국연합, 8월), 바른역사국민연합(9월), 민주와평화를위한국민행동(11월), 나라사랑구국단체연합회(11월), 그리고 2014년 1월 보수대연합 등이 창립됐고, ‘범시민사회단체 합동신년회’가 개최되기도 했다. 그리고 이들 단체들 중 일부는 밀양 송전탑 반대, 철도 민영화 반대, 국정교과서 반대 등 시민사회의 진보성향 단체들의 활동을 억압하는 활동을 펼쳤다. 이러한 상황은 보수성향 단체들에 대한 편중된 지원과 나머지 시민사회 부분에 대한 통제와 억압이라는 시민사회 정책 방향에 기반하고 있다(조철민, 2015). 이런 상황은 중앙정부 수준에서뿐만 아니라 광역자치단체에서의 시민사회단체 지원 현황에서도 유사하게 나타났다. 이와 관련해 2012년 지방자치단체 보조금 지원개선과 관련한 국민권익위원회의 권고조치가 내려지고, 2014년에는 지방자치단체의 민간단체 재정지원에 관한 사항을 규정하는 지방재정법의 개정이 이루어졌다. 개정의 골자는 관련 법령에 명시적 근거가 있는 경우가 아니면 민간단체의 운영비를 지원할 수 없도록 했다. 이러한 조치는 지방자치단체의 자의적 단체지원을 제어할 수 있는 긍정적 취지를 지닌 반면, 그간 편파지원으로 비판받아 온 국민운동단체의 지부조직들 뿐 아니라, 지방의제21, NGO센터 등 시민사회 활성화를 위해 지방자치단체와 지역시민사회 간 협력을 통해 구성된 조직들에 대한 보조금 지원 역시 중단될 위기에 처해 혼란이 일어나기도 했다. 심지어 박근혜 정부는 정치적 성향이 다른 시민사회단체 뿐 아니라 문화예술인, 지식인들에 대한 광범위한 이른바 ‘블랙리스

트’를 작성하고, 이들에 대해 다양한 차원의 불이익을 준 사실이 드러나 큰 충격을 주기도 했다(주성수, 2017: 183-184).

앞서 살펴본 퇴행적인 상황 속에서도 민주화 이후 맞이한 시민사회에 대한 포괄적 지원으로의 전환적 흐름 역시 면면이 이어졌다. 시민사회 활성화와 관련된 사회적 기업 육성법(2007), 국제개발협력 기본법(2010), 협동조합 기본법(2012)이 제정됐고, 박근혜 정부에서는 ‘개방, 공유, 협력을 통한 정부3.0 달성’을 국정추진전략으로, ‘사회적 기업 육성’을 국정과제로 설정하는 등 시민사회의 적극적인 역할이 전제된 거버넌스와 사회적 경제 관련 정책은 꾸준히 증가해 왔다. 아울러 이명박 정부의 시민사회발전자문위원회는 그간의 논의를 종합해 제2차 시민사회발전 10대 과제를 <표 2-7>과 같이 제시하기도 했다(특임장관실 시민사회발전자문위원회, 2012: 214).

<표 2-7> 제2차 시민사회발전 10대 과제

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 시민교육 활성화</li> <li>② 나눔문화(기부·자원봉사) 활성화</li> <li>③ 시민사회 센서스(전수조사)</li> <li>④ NGO 기금 설치</li> <li>⑤ NGO 센터 설치</li> <li>⑥ 사회적 경제(협동조합·사회적기업 활성화)</li> <li>⑦ 국제연대 및 협력역량 강화</li> <li>⑧ 시민사회발전법·제도정비</li> <li>⑨ 정부-시민단체간 거버넌스 문화확산과 제도화</li> <li>⑩ 제3섹터 중앙부처 신설</li> </ul> |
|--|

## 5) 최근 동향

2000년대 후반부터 이어진 두 차례의 보수적 성향의 정부 기간 동안 중앙정부의 시민사회 정책의 진전이 답보상태에 머무는 동안, 지방자치단체 수준에서 시민사회 정책은 비약적으로 발전하였다. 이런 흐름은 1992년 ‘리우회의’에서 채택된 UN의 21세기 개발의제 ‘의제21’ (Agenda21)의 세부조항인 ‘지방의제21’ (Local Agenda21)을 실천하기 위한 시민사회의 실천운동과 이에 부응하는 지방정부의 지원·협력 활동의 추진으로부터 시작됐다. 이후 2004년에는 환경부가 ‘지방의제21 추진기구 설치 운영 및 지원조례 표준준칙’을 마련하면서 각 지방자치단체에 지방의제21 추진을 위한 민관협력 방식의 단체들이 설립됐다. 이후 이 단체들은 2015년 UN이 주창한 지속가능발전목표(SDGs)를 실천하기 위해 ‘지속가능발전협의회’로 명칭을 변경했다. 아울러 정부는 1997년 IMF 외환위기 이후 경제난을 극복하기 위

해 시민사회의 적극적인 협력을 요청했다. 여기에는 시민사회단체들을 통한 공공일자리 사업, 실업극복국민운동 등이 포함되는데, 이런 정책의 흐름 속에 경제난을 겪는 시민들의 자활을 지원하는 지방자치단체 수준의 중간지원기구인 자활후견기관(현 지역자활센터)이 설치돼 지금도 활동 중에 있다.

지방자치단체의 시민사회 정책이 본격화 된 계기는 2011년 재보궐 선거를 통해 당선된 박원순 서울 시장이 기존에 시민사회에서 주창한 마을만들기, 사회적 경제 등을 적극적으로 정책화시키기 시작하고, 2014년 재선 이후 NPO지원센터, 공유경제, 도시재생, 사회혁신, 협치, 시민참여예산, 주민자치회, 민주시민교육과 같은 정책들을 추진하면서이다. 이런 흐름은 서울시 뿐 아니라 2014년 지방선거에서 당선된 개혁적 성향의 지방자치단체장과 교육감들이 당선된 지역에서도 공통적으로 나타났다. 특징적인 것은 이런 정책들의 추진을 위해 마을만들기지원센터, 사회적경제지원센터, 도시재생센터, 사회혁신센터 등 중간지원기구를 설립해 관련 정책의 추진과 시민사회 주체들을 지원하는 역할을 전담케 한다는 것이다. 이 중 NGO센터는 시민사회를 포괄적으로 지원하는 중간지원조직의 필요성에 대한 공감대가 높아지면서, 광주, 부산, 대구, 충북, 충남, 서울 등의 지역에 설립되어 활동 중이고, 다른 지역들에서도 NGO센터 설립에 관한 논의가 진행 중에 있다.

지방자치단체들을 중심으로 활성화된 시민사회 정책들은 2017년 개혁적 성향의 문재인 정부의 출범과 함께 중앙정부의 시민사회 정책에도 적극적으로 반영되고 있다. 문재인 정부가 발표한 100대 국정과제에 시민사회 정책과 관련해 <표 2-8>과 같은 과제들이 포함됐다(국정기획자문위원회, 2017).

<표 2-8> 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제

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

연번	정책과제	시민사회 관련 세부내용
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 주민참여 예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화
79	도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진(국토부)	(도시재생뉴딜사업 발굴·지원) 구도심과 노후주거지 등을 포함하여 정비가 시급히 필요한 곳부터 우선적으로 선정하여 지역특성에 맞게 지원 (지역역량 강화) 지역 중심의 뉴딜사업 추진을 위해 지자체·지역전문가 등 추진주체 역량 강화 지원

아울러 최근 국회에서도 비영리민간단체 지원법, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 등 기존 법률의 개정에 관한 논의와 함께, 시민사회단체, 마을공동체, 민주시민 교육, 사회적 가치와 관련한 새로운 법률안들이 그간 사회적 논의를 반영해 상정돼 있다. 특히 1990년대 초부터 시민사회에서 제안됐던 시민사회의 다양한 영역과 주체, 활동을 포괄적으로 다루는 ‘시민사회발전기본법’에 관한 논의도 진행되고 있다. 제20대 국회에 상정돼 있는 시민사회 정책 관련 법률안들은 다음과 같다.

<표 2-9> 제20대 국회에 상정된 시민사회 정책 관련 법률안

법령	발의연도	발의자
비영리법인의 설립 운영 및 감독에 관한 법률안	2016	민병두 의원 등 14인
사회적경제기본법안	2016	유승민 의원 등 15인
사회적경제기본법안	2016	윤호중 의원 등 27인
공익활동가공제회법안	2016	유재중 의원 등 29인
민주시민교육지원법안	2016	남인순 의원 등 12인
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안	2016	김경수 의원 등 51인
공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안	2017	박광은 의원 등 21인

지역공동체활성화기본법안	2016	유민봉 의원 등 10인
농촌 마을공동체 활성화 지원법안	2016	홍문표 의원 등 10인
마을공동체기본법안	2017	진선미 의원 등 14인
공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안	2017	윤호중 의원 등 17인
공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안	2018	진선미 의원 등 10인

## 6) 소결

한국에 있어 중앙정부의 시민사회 정책은 일제강점기와 한국전쟁, 그리고 군부독재로 이어지는 현대사의 정치·사회적 조건 속에서 정부의 정책적 필요에 부응하는 부문과는 적극적인 협력과 선택적 지원을 교환하는 방식의 ‘동원’에 기반한 흐름을, 권력에 대한 저항과 감시·비판 활동을 펼치는 부문에 대해서는 억압하는 ‘통제’에 기반한 흐름을 형성해왔다. 하지만 1980년대 후반 이후 민주화와 시민사회의 활성화가 진전되면서 비영리민간단체 지원에 관한 법률을 비롯해 시민사회를 포괄적으로 지원하기 위한 정책의 흐름도 형성됐다. 하지만 오랜 시간에 걸쳐 형성된 ‘동원’과 ‘통제’에 기반한 정책적 관성이 여전히 영향력을 갖는 가운데, 정부의 시민사회 정책은 아직 많은 한계점을 지니고 있음을 살펴봤다. 한편 한국의 시민사회는 지속적으로 성장해 왔고, 다양한 내용과 방식의 활동들로 분화가 이루어졌다. 아울러 복잡 다양한 사회적 문제와 욕구의 해결을 위한 시민사회의 역할이 증대하면서, 거버넌스(협치)와 사회적 경제와 같은 영역을 중심으로 한 정부의 시민사회 정책이 활성화되고 있다. 한국의 시민사회가 놓인 상황과 그것이 지닌 사회적 의미에 큰 변화가 나타나면서, 이에 부응하기 위한 정부의 시민사회 정책 역시 근본적인 혁신이 요구되고 있다.

### 3. 서울시의 시민사회 정책

서울시가 시민사회(활성화) 정책을 명시적으로 규정한 바 없기 때문에 박원순 시장이 취임한 이후인 민선 5기(2011년-2014년)와 6기(2014-2018년)에 시민 참여와 시민사회와의 협력을 강조한 ① 시민소통·협치·혁신, ② 비영리민간단체 공익활동지원, ③ 중간지원조직의 설립과 운영과 ④ 민선7기 시민사회 관련 공약을 중심으로 서울시 시민사회(활성화) 정책을 개괄한다.

#### 1) 5, 6기 시정기조 : 소통, 협치, 혁신 정책

민선 5, 6기 서울시는 ‘시민이 시장이다’ 라는 슬로건에 드러나듯이 시민과 시민사회와의 소통을 강조하고, 시민(사회)의 참여를 촉진하기 위한 행정혁신에 매진했다. 별도의 종합적이고, 정책통합 관점에서 추진한 시민사회 정책은 없었지만, 행정전 분야에서 시민과 시민사회와의 소통과 협치를 일관되게 강조해왔다. 민선 5, 6기 시정기조인 시민소통, 협치, 혁신 정책을 살펴본다.

##### (1) 시민소통

박원순 시장은 지난 2014년 신년사를 통해 이통안민(以通安民), 즉 “소통으로 시민을 편안하게 한다.” 를 시정의 핵심 기조로 삼겠다고 발표한 바 있다. 일방적인 통보나 형식적인 절차 대신에 쌍방향적인 소통과 협업을 통해 갈등을 줄이고 정책의 실효성을 강화하겠다는 전략이다. 구체적인 정책이나 성과보다는 먼저 행정의 올바른 절차와 과정을 바꾸는 패러다임의 변화를 강조한 것이다(서울연구원 2016). 다음은 민선 5, 6기 서울시가 소통을 키워드로 진행한 주요사업이다.

- ① 현장시장실은 지역의 주요 현안을 시민과 소통하며 해결방안을 모색하기 위해 현장에 설치한 시장실을 뜻한다. 현장에서 문제의 본질과 해답을 찾을 수 있다는 서울시의 시정철학이 담겼다.
- ② 청책토론회는 서울시에서 만든 신조어이다. 정책을 수립하고 시행하기 전에 시민의 의견을 듣고(聽) 새로운 정책(策)을 민관이 공동으로 창조하는 협치 과정을 뜻한다. 일주일에 1회씩 분야별 현장 활동가, 전문가, 시민, 공무원 등이 참여하는 현장 경청 투어를 진행하며 시정의 전 과정에 시민참여 체계를 구축하고자 시도했다.
- ③ 시민청을 개관(2013년 1월 12일)하여 전시, 공연 등을 기획하여 시청의 공간

을 시민에게 개방했다.

④ 정책박람회는 2012년 10월에 시작되었다. 스웨덴의 알메달렌(Almedalen) 박람회를 모델로 삼았다. 정책박람회는 서울시 정책을 시민들에게 보다 쉽게 알리고 정책 아이디어를 시민들과 자유롭게 교환하고자 기획되었다.

⑤ 시민 발언대의 ‘할 말 있어요’ 코너는 시민이라면 누구나 시정에 관련된 건의 사항이나 사회적 관심사는 물론 삶의 애환까지 자유롭게 자기 의견을 표현하는 현대판 신문고다. 특정 요일에 프리 스피치(Free Speech)를 마련하고 시민들의 발언을 청취한 뒤 시정에 반영함으로써 시민과 소통하는 참여 행정을 구현하고자 기획되었다.

⑥ 1일 시민시장과 명예 부시장은 서울시와 시민 사이에서 가교 역할을 수행하는 무보수 명예직이다. ‘시민이 시장’이라는 박원순 시장의 시정 철학을 바탕으로 시행되었다. 1일 시민시장과 명예 부시장은 각 분야에서 열정적으로 활동하는 사람을 시민이 직접 추천하여 선발하며, 이들은 시민들의 의견을 수렴하여 서울시장과 의견을 교환하고 주요 행사나 회의에 참석해 의견을 제시한다.

⑦ 시장과의 주말데이트는 서울시장이 시정의 주요 현안에 대한 민원을 직접 듣고 해결 방안을 모색하기 위해 마련된 시민과의 소통 창구다. 시민과의 면담 내용, 홈페이지에 올라온 시민들의 제안 사항, 시민발언대 중 주요 현안 위주로 안건을 상정하며, 해당 부서 담당 공무원도 배석해 실현 가능성과 문제점을 함께 고민한다.

⑧ 정보소통광장은 서울시의 모든 것을 알겠다고 기획된 소통의 아고라다. 모든 국민이 서울시에 정보공개청구를 할 수 있으며, 국내에 거주하거나 학술·연구를 위해 일시적으로 체류하는 외국인도 가능하다. 공개 대상 정보는 서울시에서 직무상 작성하거나 취득해 관리하고 있는 문서(전자문서 포함), 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 등에 기록된 사항이다.

⑨ 응답소는 서울시의 민원제안 통합관리 시스템이다. 그동안 서울시 홈페이지 내에 민원 및 제안 채널이 복잡하게 운영되어 혼란이 가중되었고, 접수창구는 있었지만 처리 시스템이 갖춰지지 않아 시민들의 의견이 누락되는 사례도 발생했다는 평가의 대안으로 만들어졌다. 응답소는 단순 질의나 의견에 대한 행정의 답변을 즉시 받아볼 수 있는 체계를 마련했다.

⑩ 라이브서울은 시민에게 유익한 정보를 이해하기 쉽게 전달하는 서울시의 소셜 방송 플랫폼이다. 인터넷, 모바일 웹으로 제공되며 정책 이슈 중심으로 시정을 공개해 시민들의 정책 관심도와 이해도를 높이도록 했다.

⑪ 열린 데이터 광장은 서울시의 공공데이터를 개방함으로써 시민이 원하는 다양한 정보와 서비스를 직접 접하는 열린 시정 기초에서 만들어졌다. 공공 데이터를 활용해 새로운 경제적 가치와 일자리를 창출하는데 보다 주목한다.

⑫ 서울스마트불편신고는 2012년 8월에 시작된 지도 기반의 생활 불편 신고 시스템이다. 지역 주민이 지역 내 각종 불편 사항을 스마트폰 앱으로 직접 신고하고 처리 결과까지 확인할 수 있도록 기획했다.

⑬ 천만상상오아시스는 시민들의 아이디어를 소중히 평가하고 생명력 있는 정책으로 키워가기 위해 시작되었다. 시정에 반영할 제안을 시민과 함께 선정하고, 정책 아이디어로 달라진 시정 모습을 공개하는 내용으로 구성되었다.

서울시 민선 5, 6기에는 ‘시민소통’이라는 시정 기초에 따라 다양한 프로그램을 개발해 시민과의 소통을 행정의 일반적인 프로세스로 안착시키는 열린행정을 구현하고자 했다. 이는 그 동안 공공정책 생산, 수립, 평가 등의 과정에 배제되거나, 소외되어 온 다수의 시민을 초대하고, 정책과정에서의 시민참여를 양적으로 대폭 확대시켰다는데 의미가 있다. 다만 정책과정 참여의 질적인 측면, 즉 결정권한, 공개정보의 질, 소수계층의 참여문제, 지속가능한 지원체계 등에 있어서 여전히 과제를 안고 있다.

## (2) 협치 정책

민선 5, 6기 서울시의 대표적인 협치정책은 민관협치협의체 구성, 시민참여예산제, 복지·여성·청년·마을·사경 등 정책영역별 민관협의체(혹은 각종 위원회)를 꼽을 수 있다. 여기서는 민간협치협의체 구성을 중심으로 민선 5, 6기의 협치 행정의 특징을 개괄한다.

서울시의 협치정책의 중요성은 박원순 서울시장의 발언에서 잘 드러난다. 지난 2011년 10월 27일, 첫 출근길에 박원순 서울시장은 새 시정의 운영방향에 대해 “자문기구를 통한 협치가 박원순 시정의 핵심”이라고 언론에 밝힌 바 있다. 또한 지난 2016년 9월 23일, 박원순 시장은 스티븐 버브 경(전 영국 시민단체대표협회장, ACEVO)과의 좌담회에서, “서울시 공무원들에게 모든 시정은 ‘혁신과 협치’의

두 날개로 날아간다”고 강조하며, “정책 실패는 용서할 수 있어도 협치 실패는 용서하지 않는다. (...) 협치를 잘한 공무원을 높게 평가했다”라고 강조했다(한겨레. 2016).

협치의 핵심은 참여자간 권한과 책임을 함께 나누는 것이고, 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 왜 하는지에 따라 다양한 양태로 나타난다. 예를 들어, 민선 6기 경기도의 경우, 야당과 예산권과 인사권을 나누는 연정을 추진했었고, 문재인 정부 이후 여의도 정치권과 언론에서도 늘 정당간, 정치권간 협치를 강조하고 있다. 경기도와 여의도의 협치를 정치권력 중심의 협치라면, 서울시는 시민과의 연정, 즉 민관협치라는 점에서 차별점이 있다고 할 수 있다.

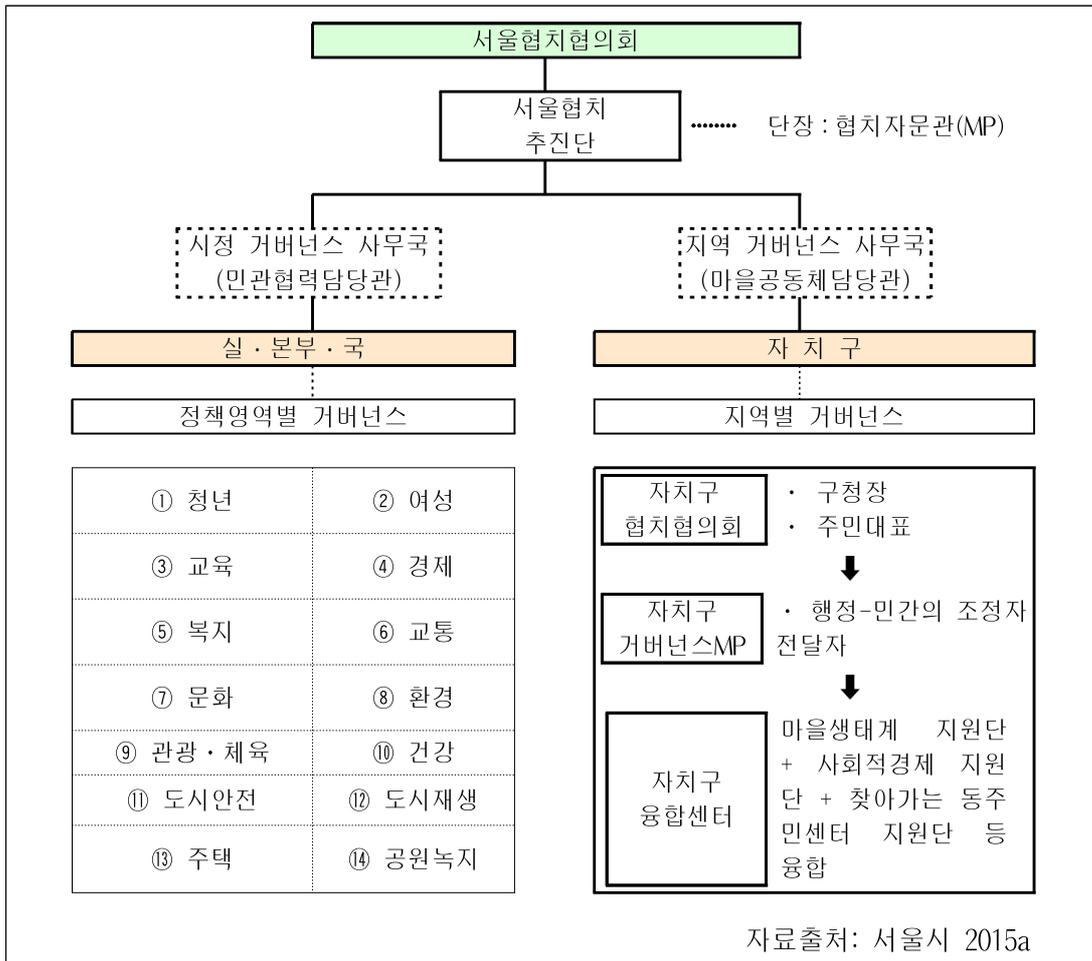
서울시의 민관협치(서울협치)는 ‘행정과 시민’ 이(누가), ‘상시적’ 으로(언제), ‘서울시 전역’ 에서(어디서), ‘정책과 예산’ 을(무엇을), ‘함께 결정·집행·평가’ 하고(어떻게), ‘시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현’ 을 목적(왜)으로 한다(이강준 2018). 이러한 서울시의 민간협치는 협치조례제정, 협치추진계획 수립, 협치거버넌스 체계를 통해 구체화된다.

서울시 [민관협치 활성화를 위한 기본조례] 제2조1항은 민관협치를 “사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등”으로 정의한다. 서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례는 ① 민관협치 활성화 기본계획과 실행계획, ② 민관협치 협약, ③ 제도개선 및 정책평가, ④ 지역사회 민관협치 지원, ⑤ 백서 발간 등을 규정하고 있다.

협치서울추진계획은 민관숙의를 거쳐 시장방침(320호)으로 확정되었는데, 시민생태계를 강화하고 기존의 거버넌스 방식을 획기적으로 혁신함으로써 혁신, 협치 시정의 극대화의 기반을 만드는 것을 목표로 한다(서울시 2015a). 아울러 지속가능한 지역발전을 지향하는 자치구별 ‘지역사회 혁신계획’ 수립한다. 지역사회 혁신계획은 개별 부서에서 각기 추진되는 거버넌스형 정책을 종합하는 전략계획으로, 사회적경제, 마을공동체, 주거재생, 찾아가는 동주민센터, 지역사회복지, 에너지 등 ‘거버넌스 선도정책·사업’을 자치구 특성에 따라 재조합한다.

서울협치협의회 체계는 <그림 2-2>와 같다. 서울협치협의회는 시민사회 대표, 시의원, 서울시 최고 의사결정자 등 총 20여명으로 구성된다. 협치시정에 관한 최고 협의·조정 기구로 민관협력과 관련된 중요사항을 논의·결정하는 상시기구이며, 정책영역별 시정 거버넌스 및 자치구 단위 지역 거버넌스를 포괄한다.

<그림 2-1> 협치서울 추진체계



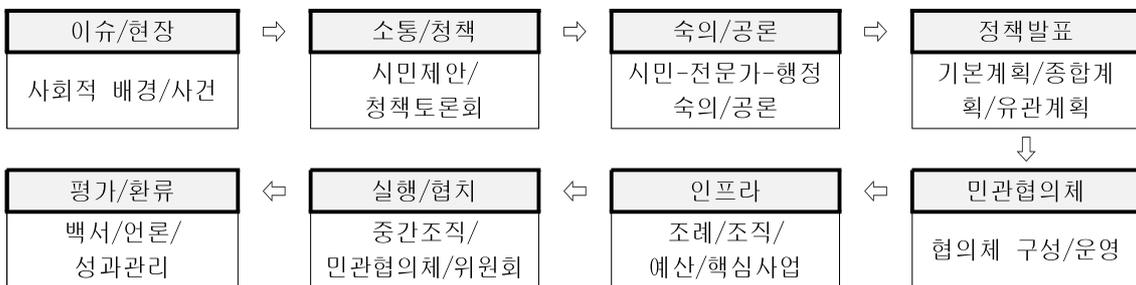
서울협치협의회 체계에서 서울협치추진단은 행정 실·국·과장과 시민사회 등 10여명으로 구성되고, 서울협치협의회가 정한 기조와 방향에 따라 협치사업을 집행하는 민관공동 TF 기구이다. 단장은 시정·지역 거버넌스 사무국을 지휘하는 총괄 협치조정자 역할을 수행하고, 시정 거버넌스와 지역 거버넌스를 아우를 수 있는 대표성과 전문성을 갖춘 인사를 위촉하고, 단장은 비상근(위촉직)이다.

서울협치추진단은 ① 시정 정책영역별 정책의제 발굴 및 확정, ② 협치시정 전반에 대한 민관 간 역할 조정, ③ 협치시정이 실질적으로 추진될 수 있도록 조직·예산·인사 등 제도 혁신계획 수립·실행, ④ 발굴된 정책분야를 실행할 담당부서(총괄·협조) 지정 및 각 부서에서 추진하는 정책의제 및 단위사업 추진 지원·점검 등의 기능을 수행한다.

지역거버넌스 추진체계는 주민대표, 구청장, 자치구 거버넌스 MP 등으로 자치구협치협의회를 구성하고, ① 자치구 정책의제에 관한 협의 및 결정(자치구별 지역사회 혁신계획 수립), ② 자치구 거버넌스를 위한 과제 설정과 민관협약 체결, ③ 지역사회 혁신계획 및 거버넌스 과제 수행과정에 대한 지원·점검 등의 기능을 수행한다. 이 외에 구청장이 임명하는 자치구별 거버넌스 담당 공무원 1명을 두어 자치구 협치협의회 운영을 지원하고 지역사회 혁신계획의 수립·실행을 지원한다.

이렇게 조례제정, 기본계획수립, 거버넌스 추진체계 마련을 통해 민선 5, 6기에 서울시는 현장의 목소리를 듣고(정책), 민관이 함께 논의하여(숙의), 공동의 계획을 수립하고(계획), 제도적 기반을 만들고(조례·기구), 함께 문제를 풀어가는(공동집행), 서울협치 프로세스를 구축하고자 했다(그림 2-1).

<그림 2-2> 서울협치 프로세스



서울협치프로세스의 대표적인 사례로 사회적경제정책 추진을 꼽을 수 있다. 박원순 시장은 당선된 직후인 2011년 11월 30일 사회적기업 청책토론회에 참석하였고, 이해관계자 숙의·공론을 거쳐 2012년 사회적경제종합지원계획을 발표하고 전국에서 처음으로 행정 부서로 사회적경제과를 설치했다. 이후 민관 거버넌스 구조를 통해 종합지원계획을 이행하기로 합의하고, 2012년 7월 서울시 사회적경제민관정책협의회라는 협치구조를 만들었다. 또한, 2013년에는 서울시 중간지원조직인 사회적경제 지원센터를 설치하고 2014년에 [사회적경제기본조례]를 제정한다. 이후 사회적경제 민관정책협의회를 통해 서울시 사회적경제정책은 ‘민관이 공동수립·공동집행·공동책임’ 원칙하에 진행되고 있으며, 이 사례는 전국적으로 벤치마킹되고 있다.

민선 5, 6기 서울시의 협치정책은 ‘참여에서 권한으로’ 라는 슬로건에서 드러나듯이, 정책의 전 과정(정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 환류)에서 행정과 시민이 함께 결정하고 책임지겠다는 구상이다. 그러나 정책영역별 민관협치의 폭이나 질의 편차가 있고, 참여하는 시민의 대표성 문제, 참여하는 시민의 역량과 책임 문제, 정책 영역간 분절 문제 등 여전히 크고 작은 과제를 안고 있다.

### (3) 혁신정책

사회혁신은 첫째 국가와 시장이 해결하지 못한 절실한 시민적 사회적 필요가 있는 모든 생활의 현장에서, 둘째 신뢰와 협동이라는 새로운 가치의 접근법에 따라, 셋째 공동체 기반의 자체적 문제해결을 모색하는, 넷째 시민 주도의 사회변화 추진계획과 실행과정이라고 정의할 수 있다(김병권, 2016: 36-38). 혁신은 접근법이자 수단이기 때문에 혁신정책으로 범주화하는 것은 불가능하다. 다만 <표 2-10>은 서울연구원이 2016년부터 2017년까지 서울을 바꾸는 정책 시리즈로 발간하며 소개한 대표적인 사회혁신 정책과 박원순 시장의 발언을 중심으로 서울시 혁신정책 사례를 개괄한다.

<표 2-10> 서울시 혁신정책 사례 : 박원순 시장 발언을 중심으로

구분	주요 내용
사회적 경제	『사회적 경제: 경쟁을 넘어 협동으로 함께 꾸는 꿈』
	<p>“이제 우리는 국민 10명 중 9명이 경제정의와 경제민주화의 필요성을 인정하고 있다는 사실을 더 이상 외면해서는 안 된다. 포용적 성장론이 주장되고 동반성장이 논의되며 경제민주화가 화두가 되고 있는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 경제민주화를 통해 새로운 성장 동력과 역동적인 시장 환경을 조성하여 시장경제의 지속가능한 미래를 열고, 불평등을 완화하여 대등한 경제 참여 기회를 제공함으로써 더 큰 경제 성장의 시대를 열어갈 것이다.”</p> <p>2016.2.12. 경제민주화 도시 서울 선언</p>
마을 공동체	『마을 공동체 : 살맛 나는 도시』
	<p>“많은 사람들이 밀집해서 살 때 개개인은 더욱 고독해지고 고립되기 쉽습니다. 그래서 사회적 연결이 필요합니다. 물질적·외형적 성장과 발전만으로 우리는 행복할 수 없습니다. 이웃과 연대하고 유대하고 서로 연결되어야 행복할 수 있습니다. 서울시가 마을 공동체를 중시하는 것도 그 때문입니다.”</p> <p>2015. 12. 찰스 몽고메리와 의 대담 中</p>
원전하나줄이기	『원전하나줄이기 : 에너지소비도시에서 에너지생산도시로!』
	<p>“원전하나줄이기는 가치와 정책의 명백한 전환입니다. 그간의 서울이 에너지 절약 도시에 머물렀다면 이제 서울은 에너지 생산 도시로 갑니다. 이것은 시민 모두의 지속가능한 삶을 위한 가치 있는 투자이자 우리의 시대정신을 상생과 공생을 위한 방향으로 바꾸는 작업입니다. 이제 시작하는 2014년까지의 원전하나줄이기는 이 모든 시대적 상황에 대비하는 서울시 행정의 시작입니다. 전력 자급 능력을 제고하고 안전하고 지속가능한 에너지를 확보해 궁극적으로 온실가스를 감축하기 위한 것입니다. 그렇게 우리의 가까운 미래를 위한, 다음 세대를 위한 아름다운 투자인 것입니다.”</p> <p>2014.4.26. 원전하나줄이기 종합대책 기자회견</p>
함께 걷는 노동	『함께 걷는 노동 : 노동이 존중받는 사회』
	<p>“비정규직의 증가는 미래세대에 대한 부담으로 이어져 국가적 손실을 초래할 수 있습니다. 비정규직 문제를 해결하지 않고는 사회통합과 미래발전은 없습니다. 근로자에게</p>

	<p>좋은 일자리를 제공하는 것은 국가와 지자체의 책무입니다. 또한 정규직 사회근간을 틈틈히 하기 위한 사람에 대한 투자입니다. 사람에 대한 투자는 추가비용이 들어가는 비효율적인 것이 아닌 창조적 부가가치를 창출하는 기반이 된다는 인식과 철학의 전환이 필요합니다.”</p> <p>2012.3.22. 공공부문 비정규직, 정규직 전환 기자설명회</p>
복지 정책	<p>『찾아가는 동주민센터 : 복지도시를 만드는 우리 동네의 변화』</p> <p>“복지는 공짜도 아니고 낭비는 더욱 아닙니다. 복지는 인간에 대한 가장 높은 이율의 저축이며, 미래에 대한 최고 수입의 투자입니다. 복지나, 성장이나의 이분법은 이제 통하지 않습니다. 지난 10여 년 동안 성장이 반드시 복지를 가져오지 않는다는 것이 분명해 졌습니다. 오히려 복지가 성장을 견인하는 시대가 되었습니다. 무엇보다 우리는 OECD 국가 최하위의 복지수준이라는 부끄러움에서 벗어나야 합니다. 복지는 시혜가 아니라 시민의 권리임을 저는 선언하고자 합니다.”</p> <p>2011.11.16. 제35대 서울특별시장 취임사</p>
걷는도시 서울	<p>『걷는 도시 서울 : 걷는 즐거움의 재발견』</p> <p>“보행친화도시 서울의 비전은 길을 걸으면서 한 번쯤 불편하거나 위험하다고 생각했던 것에 대한 성찰에서 비롯됐습니다. 부지불식 자동차에 중독되어 있던 도시 체질을 천천히 바꿔, 시민 모두가 걸어서 해결하고, 걷는 데서 해답을 찾는, ‘보행친화도시’로 만들어 나가겠습니다.”</p> <p>2013.1.21. 보행친화도시 서울비전 발표 기자설명회</p>
주택 정책	<p>『뉴타운 출구전략 : 함께 잘사는 행복한 도시재생』</p> <p>“공공임대주택은 어떤 가난한 이들의 이야기가 아니라, 우리가 함께 이루는 풍경에 대한 이야기입니다. 공공임대주택의 문제를 푸는 것은, 지금 서울의 삶을 속속들이 들여다보는 데서 시작하고, 다시 삶으로 돌아갑니다. 수요자 맞춤형은 서로 다른 삶을 인정하고 ‘공존’하는 것입니다. 자투리땅을 활용한 복합 개발은 도시 공간을 ‘공유’하려는 것입니다. 임차형과 리모델링은 집 주인과 세입자, 기존 주인과 새 주인이 서로 도와 상생하는 ‘공생’의 모색입니다. 희망동지의 내일은 희망입니다. 자연과 환경, 다음 세대까지 함께 품는 넉넉함은 우리 옛 마을의 오랜 지혜를 되살리는 일이기도 할 것입니다. ‘우리’가 점점 넓어집니다.”</p> <p>2014.9. 민선5기 공공임대주택 8만호 백서</p>
문화 정책	<p>『한양도성 : 시민과 함께 서울의 역사를 걷다』</p> <p>“서울시 미래유산 프로젝트는 ‘더 늦어서는 안 된다’는 위기 의식 속에서 시작됐습니다. 초고속 성장 도시인 서울은 수많은 근현대 역사문화 유산이 재개발, 재건축 등으로 파괴되어 사라지고 있는 실정입니다. 또, 문화재보호법에 의해 보호되지 못하는 근·현대 문화유산은 아무런 보호 장치도 없이 소실되고 있습니다. 그래서 서울시가 나섰습니다. 더 늦기 전에, 비록 현재는 문화재로 보호받지 못하고 있으나 50년, 100년 후에는 문화재로 지정될 수 있는 잠재적 가치가 있는 유산을 찾아내 보존하고자 합들과 합니다...또한 이 프로젝트는 법이나 서울시가 일방통행으로 주도해 나가는 게 아니라 시민과 협력하는 사업입니다. 시민, 민간단체, 자치구 등에서 제안해 주신 보존대상을 우리 위원회에서 선정하여 내셔널트러스트 단체와 협력하는 과정을 거쳐게 됩니다.”</p> <p>2012.10.5. 서울시 미래유산 보존위원회 위촉식</p>

50플러스 세대	『50플러스 세대 : 오십 이후 삶이 즐거운 도시』
	<p>“서울은 어르신 100만 시대를 맞고 있으나, 어르신의 현실은 그리 녹록치 못한 것이 사실입니다. 대학생들에게 물어 본 적이 있습니다. ‘서울의 노인’ 하면 생각나는 것은 ‘종로’와 ‘종묘·탐골공원’이 가장 많이 나왔습니다. 저도 종묘광장과 탐골공원 주변을 둘러보았는데, 약 1,000여명의 어르신들이 바둑·장기를 두거나 구경하는 분이 대부분이었습니다. 저는 고민하였습니다. 어떻게 하면 서울의 어르신들께서 하루하루를 즐겁고 생산적으로 보내실 수 있을까. 그리고 그 고민의 결과를 오늘 발표하는 ‘어르신 종합계획’에 담아 보았습니다.”</p> <p>2012.10.20. ‘행복한 노년, 인생이모작 도시 서울 어르신 종합계획’ 기자설명회</p>
여성 정책	『여성안심특별시 : 여성이 안전한 도시 모두가 안전한 도시』
	<p>“여성이 웃어야 서울이 웃는다. 생각할수록 멋지고 맞는 말입니다. 서울시 행정도 결국에는 사람의 일입니다. 어디든 살펴보면 여성이 웃는 가정, 사회, 국가가 윤기 나고, 여유 있고, 행복합니다. 따라서 서울시의 모든 정책에 여성의 관점과 여성의 요구를 반영함으로써 금년도를 실질적 성평등 시정의 원년으로 만들어가겠다는 약속을 다시 드리겠습니다.”</p> <p>2012.4.16. 여성정책 10대 핵심과제 실천보고회</p>

서울시 민선 5, 6기 혁신정책의 대표적인 사례로는 2015년 4월 문을 연 서울혁신파크가 있다. 서울혁신파크는 구)질병관리본부 부지 109,000㎡에 새로운 사회적 가치 창출 및 혁신의 허브 역할을 목표로 조성됐다. 2013년 5월 조성 기본계획안 발표를 시작으로 서울시의 다양한 중간지원조직(마을종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년허브, 인생이모작지원센터)과 민간의 사회적경제기업과 혁신단체들이 차례로 입주하였다. 그러나 노후 건물과 미숙한 관리체계, 입주단체들의 거버넌스, 지역사회와의 갈등과 협업 등 풀어야 할 다양한 과제를 안고 있다.

#### (4) 소통, 협치, 혁신 정책의 종합평가

사회문제의 해결을 위한 사회혁신의 필요성에는 사회적 공감대가 형성돼 있다. 이때 사회혁신의 ‘주체’의 문제를 고민할 필요가 있는데, 어떤 혁신이나 못지않게, 누구에 의한 혁신이나의 문제가 중요하기 때문이다. 이는 사회혁신의 지속가능성과도 연동된 질문이기도 하다. 공무원에 의한 행정혁신, 정치인에 의한 정치개혁, 시민사회단체 스스로 하는 혁신 등 혁신의 대상이 혁신의 주체가 됐을 때 오는 한계를 넘어설 필요가 있다.

협치는 ①혁신의 주체를 견고하게 형성하는 효과가 있고, ②사회문제 해결이라는 목표에 더해서 ③사회문제 해결역량을 키우는 것이 중요한 과제로 설정될 필요가 있다.

먼저, 정책과정에서의 국민참여, 즉 민관협치의 목표는 ‘복잡다기한 도시문제의 해결’에 있다. 이러한 목표는 여전히 유의미하지만, 협치의 과정에서 사회문제의 ‘해결능력’이 강화되는가에 대해서 고민할 필요가 있다. 이는 행정혁신, 정치개혁, 시민사회역량 강화 등 협치의 골격, 혹은 근력과 관련한 문제이다.

둘째, OECD의 ‘성공적인 민관협치를 위한 10계명’에서 첫 번째로 꼽은 것은 “리더십의 민관협치에 대한 결단(정치인의 인식변화)”이었다. 행정(공공)기관이 국민과 협치를 할 때, 그 출발은 기관장의 ‘결단’에서부터 시작되는 것이다. 이때 협치 리더십을 확인·강제하는 출발은 시민참여 친화형 행정혁신에 있다. 정치인(리더십)의 결단은 법과 예산이라는 구조적 측면도 있고, 인사원칙으로도 확인할 수 있고, 무엇보다 시민체감형 협치 정책의 도입으로 검증되는 것이다.

셋째, 협치를 둘러싼 제 영역의 ‘시점의 차이’에서 오는 딜레마를 고민할 필요가 있다. 행정의 협치 피로도, 즉 민간의 대표성과 책임성 문제는 협치를 고민하는 민간에게는 중요한 도전이다. 민간 주도의 공론장과 절차적 정당성을 갖는 대표체를 구성하는 것은 민간의 자발성에 근거한 권리의 문제 못지않은 중요한 문제이다. 개방적인 절차를 통한 합의에 근거하여 협치의 민간 대표체를 구성하는 것이 중요하다. 시민의 개방적인 참여가 보장되지 않는 시민단체협의체만으로는 제약이 있다.

넷째, 행정과 민간의 속도차이에서 오는 간극을 메울 필요가 있다. 단년도 회계중심의 업무처리 패턴과 상명하복의 성과주의 행정에서 오는 경직성은 한계인 동시에 현실적 조건이다. 또한 자발성과 충분한 숙의를 통한 공감과 합의는 시민사회 힘의 원천이기도 하지만 비효율성이라는 비판에 직면해 있기도 하다. 현실에서 존재하는 조건과 문화의 차이를 외면할 수 없다면, 그 차이에서 오는 협치의 걸림들을 보완하는 완충지대의 설계를 고민할 필요가 있다.

다섯째, 재정적 유인정책 중심의 협치에 대해 재고할 필요가 있다. 물론 참여하지 않는 시민을 등장시키는 데 있어 재정적 유인 정책은 매우 가시적 효과가 있다. 과거의 제한적인 민간단체경상보조 방식에서 다양한 시민들이 직접 지원금을 받을 수 있도록 확장하는 노력은 여전히 필요하다. 그러나 이렇게 등장한 다양한 시민의 재조직화, 혹은 역량강화에 있어 재정지원은 역으로 독이 되는 경우도 많다. 프로젝트형 시민참여, 민간의 자립역량 저하, 혹은 재정을 매개로 한 행정 예속화 등에 대한 비판이 그것이다. 따라서 재정적 수단 이외의 다양한 시민참여 인센티브 정책에 대한 고민이 필요하다.

## 2) 서울시 비영리민간단체 지원정책

### (1) 비영리민간단체지원 법제도

시민사회단체에 대한 재정지원 정책은 대부분 각종 법령에 근거하는데, 이는 크게 세 가지로 분류할 수 있다(박상필, 2017). 첫째, 시민사회단체 지원 및 민간공익활동 지원 사업에 대한 근거 규정을 담은 법이다. 지원 대상이 보편적이며, 직접적인 재정 지원 외에 행정지원과 같은 간접 지원책도 포함되어 있다. [비영리민간단체 지원법]이 이에 해당한다. 둘째, 특정한 단체의 육성을 목적으로 제정된 법이다. 이른바 빅3의 관변단체로 불리는 새마을중앙회, 바르게살기협의회, 자유총연맹에 대한 지원을 담은 특별법이 대표적인 사례이다. 지원 대상은 특정 단체로 한정되어 있지만, 지원 내용은 역시 직·간접 지원을 모두 포함하고 있다. 셋째, 정부의 민간단체에 대한 재정적 지원의 근거와 절차를 규정하기 위해 제정된 법이다. [지방재정법]이나 [보조금 관리에 관한 법률]이 이런 목적으로 제정되었다. 이와 같은 중앙정부의 시민사회단체 지원에 대한 역사적 고찰은 이미 앞 절에서 다룬바 있으니 보다 자세한 내용은 참조하기 바란다.

서울시의 비영리민간단체 지원을 위한 제도는 2000년도 중앙정부에서 제정한 비영리민간단체 지원법을 근간으로 한다. 서울시는 [비영리민간단체 지원법]을 근간으로 2006년 [서울특별시사회단체보조금지원조례]를 제정하였다. 동 조례 1조는 [비영리민간단체 지원법] 및 [지방재정법]에 의하여 서울시가 사회단체보조금을 공정하고 투명하게 지원함으로써 비영리민간단체의 자발적인 활동을 유도하고 공익에 이바지하도록 이에 필요한 사항을 규정한다는 목적을 명시하고 있다.

2013년에는 서울 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는 [서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(이하 공익촉진조례)]를 제정하면서 비영리민간단체에 대한 지원을 강화하고, 행·재정적으로 열악한 비영리민간단체가 당해 목적을 달성하고 운영을 지속할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다. 공익촉진조례에는 서울특별시 시민공익활동촉진위원회를 두도록 하여 시민공익활동 촉진과 시민사회발전을 위한 정책을 자문하고 NPO 지원센터 운영에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다. 또한, 서울특별시 NPO지원센터의 설치, 기능, 위탁 등 운영에 관한 규정을 포함하고 있다. <표 2-11>에 서울시의 시민사회단체 재정 지원에 관련한 중앙정부 법률과 서울시 조례를 개괄했다.

<표 2-11> 시민사회단체 재정지원 관련 법령

명칭	제정일	주관부처	제정목적	시민단체 지원관련 주요내용
지방재정법	법률 제1443호, 1963.11.11. 제정	행정자치부	지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장 <개정 2016.5 .29.>	민간단체 경상비 보조 법적근거
보조금 관리에 관한 법률	법률 제1431호 1963.11.1 제정	기획재정부	보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리를 도모함 <전문개정 2011. 7. 25.>	민간단체 경상비 운영의 법적 근거
비영리민간단체 지원법	법률 제6118호, 2000.1.12. 제정	행정자치부	비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리 민간단체의 공익활동증진과 민주 사회발전에 기여함	비영리민간단체 사업비 지원, 조세감면, 우편요금 지원 등의 직간접 지원 의 근거
서울특별시 공익사업선정 위원회 설치 및 운영에 관한 조례	서울특별시조례 제4919호 2010.1.7. 제정	서울시	「비영리민간단체 지원법」 제7조 2항에 따른 서울특별시 공익사업 선정위원회의 설치·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함	공익사업 선정을 위한 위원회 구성 및 운영 관련 사항
서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	서울특별시조례 제5493호 2013.5.16. 제정	서울시	서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속 가능한 발전에 기여함	시민공익활동 촉진위원회 설치 구성 운영 관련 사항, 서울시NPO지원센터 설치 기능 위탁 운영 등에 관한 사항
서울특별시 지방보조금 관리 조례	서울특별시조례 제6540호 1988.5.7. 제정	서울시	「지방재정법」 제17조 및 제32조의2부터 제32조의10에 따라 서울특별시의 예산을 재원으로 하는 지방보조금의 예산편성 기준, 지방보조금심의위원회 구성·운영, 지방보조금 교부신청 및 교부결정 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(2015년 5월 14일 서울특별시 사회단체 보조금 지원 조례 폐지)	법률에 규정한 비영리민간단체 지원, 집행, 평가, 교부결정, 취소 등 운영에 관한 사항

자료출처 : 박상필 2017, 53

## (2) 비영리민간단체 지원 담당 조직

서울시는 비영리민간단체 지원 및 관리업무를 2015년도부터 기존 행정국 행정과에서 신설조직인 서울혁신기획관 산하 민관협력담당관으로 이관하였다. 민관협력담당관은 협치 및 소통 관련 업무를 수행함으로써 공유·신뢰·협력으로 시민의 삶의 새로운 변화를 유도하는 것을 그 목적으로 한다. 주요 업무사항은 시민과 함께하는 협치와 거버넌스 행정체계를 구축하고 시민협력의 확산 및 실행을 추진하는데 역점을 두었다. 민관협력담당관 내에는 협치기획팀, 협치지원팀, 시민협력팀 그리고 사회협력팀이 각각의 사업들을 담당하고 있는데, 특히 비영리민간단체 관련 업무는 시민협력팀에서 주도적으로 담당하고 있다. 민관협력담당관이 담당하는 주요 사무영역은 △공익활동 지원사업 계획 수립 △비영리민간단체 공익활동 지원사업 총괄 △공익사업선정위원회 운영 △공익활동 지원사업 선정단체 교육 및 평가 △비영리법인 허가 및 관리 총괄 △지정기부금 단체 관리 △비영리민간단체 등록 및 관리 총괄 △서울시 NPO지원센터 운영 △서울시 동북권NPO지원센터 설립·운영 △시민공익활동촉진위원회 운영 △공익활동 기반조성 관련 업무 등이다.

## (3) 비영리 민간단체 공익활동 지원사업

서울시는 2000년부터 [비영리민간단체 지원법] 제7조 제4항의 규정에 의거 비영리 민간단체의 공익활동 지원 사업을 실시하고 있다. <표 2-12>에서 나타나듯이 2000년부터 2017년까지 비영리민간단체의 공익활동 지원 사업으로 총 2,557개 단체에 34,577백만 원을 지원하였다. 동 기간 연평균 142개 단체에 19.2억 원을 지원하였다.

<표 2-12> 서울시 공익지원사업 지원단체 및 규모(2000~2017)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
선정사업 수	113	114	120	121	128	139	160	162	184	179
지원 금액	1,640	1,586	1,655	1,671	1,610	1,701	1,764	1,838	2,033	1,956
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계	평균
선정사업 수	153	138	138	141	122	143	144	158	2,557	142
지원금액	1,856	2,183	2,183	2,460	1,758	2,036	2,447	2,200	34,577	1,921

자료출처 : 주성수 외 2014, 25; 박상필 외 2017, 24 자료를 활용하여 재구성

한편, 2009년 이후 서울시의 비영리민간단체에 대한 단체의 신청 및 지원 추이는 <표 2-13>과 같다. 신청단체는 매년 350개 안팎인데, 2017년에 와서 434개로 크게 늘었다. 지원액은 2014년에 약 17.6억 원으로 가장 적었고, 2013년에 약 24.6억 원으로 가장 많았다. 단체별 평균지원금은 예산이 많았던 2013년에 약 1,740만원으로 가장 많았고, 신청단체수와 지원단체수가 많았던 2017년에는 약 1,390만원으로 가장 적었다. 평균적으로 단체별 지원금은 약 1,460만원이었다.

<표 2-13> 서울시 공익지원사업 신청, 선정 단체, 지원금액

	신청사업 수(건)	선정사업 수(건)	선정 비율(%)	경쟁률	지원 금액 (백만원)	평균 지원금액 (백만원)
2009	301	179	59.5%	1.7 : 1	1,956	10.9
2010	331	153	46.2%	2.2 : 1	1,856	12.1
2011	388	138	35.6%	2.8 : 1	2,183	15.8
2012	325	138	42.5%	2.4 : 1	2,183	15.8
2013	358	141	39.4%	2.5 : 1	2,460	17.4
2014	354	122	34.5%	2.9 : 1	1,758	14.4
2015	350	143	40.9%	2.4 : 1	2,036	14.2
2016	361	144	39.9%	2.5 : 1	2,447	17.0
2017	434	158	36.4%	2.7 : 1	2,200	13.9
평균	356	146	21.4%	2.5 : 1	2,120	14.6

자료출처 : 주성수 외 2014, 25; 박상필 외 2017, 24 자료를 활용하여 재구성

자유분야에서 2017년 비영리민간단체에 대한 지원액(법정단체 지원 제외)을 사업유형별로 나누면 <표 2-14>와 같다(박상필 외, 2017: 25). 복지·인권신장, 기타공익사업, 문화·관광도시, 아동·청소년, 환경보전·자원재활용 분야순으로 상대적으로 높은 비중을 차지했다.

<표 2-14> 영역별 지원금(2017)

구분	사업유형	금액(백만원)	비율(%)
자유분야	문화·관광도시	242	11.0
	복지·인권신장	318	14.5
	아동·청소년 지원	219.7	10.0

	시민의식 개선	179	8.1
	외국인 노동자·이주민 지원	85	3.9
	NPO 활동지원	93	4.2
	교통안전	175	8.0
	통일·안보	175	8.0
	북한 이탈주민 지원	128	5.8
	환경보전·자원재활용	225.3	10.2
	도시재생	62	2.8
	기타 공익사업	298	13.5
	계	2,200	100

자료출처 : 박상필 외 2017, 25

단체에 대한 지원금의 현황과 연도별 추이를 살펴보면 <표 2-15>와 같다(박상필 외 2017). 2013년 이후 5년 간 살펴보면, 1,000만원 이상 1,500만원 미만인 경우가 가장 많았다. 5년 평균으로 보면 이 구간이 전체의 51.4%를 차지했다. 그 다음으로는 1,500만원 이상 2,000만원 미만이 31.8%를 차지하였다. 1천만원 미만이나 2,500만원 이상은 매우 적었다. 2016년에 3,000만원 이상 지원받은 단체가 8개 단체나 있었는데, 이는 경쟁시스템과는 별도로 특수한 사업에 대해 민관협력 사업을 지원한 것이었다.

<표 2-15> 단체에 대한 지원금 현황 및 추이(2013-2017년)

	2013		2014		2015		2016		2017		계	
	수	비율	수	비율								
1,000만원 미만	1	0.7	2	1.6	6	4.2	4	2.8	7	4.4	20	2.8
1,000~1,500만원	79	56.0	62	50.8	80	55.9	57	39.6	86	54.4	364	51.4
1,500~2,000만원	40	28.4	46	37.7	38	26.6	53	36.8	48	30.4	225	31.8
2,000~2,500만원	19	13.5	10	8.2	19	13.3	21	14.6	17	10.8	86	12.1
2,500~3,000만원	1	0.7	1	0.8	-	-	1	0.7	-	-	3	0.4
3,000만원 이상	1	0.7	1	0.8	-	-	8	5.6	-	-	10	1.4
계	141	100	122	100	143	100	144	100	158	100	708	100

자료출처 : 박상필 외 2017, 26

#### (4) 서울시 NPO지원센터 설립과 운영

서울시 NPO 지원센터는 [공익촉진조례] 제11조에 근거하여 시민공익활동촉진, 지속 가능한 NPO의 성장토대 마련, 시민사회와 서울시와의 생산적 파트너십 구축을 위한 NPO 활동의 체계적인 지원을 위하여 설립·운영되고 있다. 2013년도 사단법인 시민은 서울시NPO지원센터 수탁기관으로 선정되어, 2014년도 10월 센터를 공식 개소했다. 2017년 기준 예산은 약 23억 원이며, 이 가운데 사업비와 기관운영비가 각각 약 10억원이다(서울시NPO지원센터 2018, 118). 서울시NPO지원센터는 센터장 및 2실(경영지원실·변화지원실), 4팀(경영지원팀·소통협력팀·성장지원팀·변화지원팀·전략사업TF) 15명으로 운영 중이다. 그 외 운영위원회, 인사위원회, 선정위원회 등의 운영구조를 갖추고 있다(서울시NPO지원센터 2018, 14).

<그림 2-3>이 보여주듯이 서울시NPO지원센터는 서울 시민공익활동의 베이스캠프로서 다양한 시민공익활동과 NPO의 사회적 영향력 강화와 지속가능한 성장을 체계적으로 지원하는 것을 주요 미션으로 한다.

<그림 2-3> 서울시 NPO지원센터의 비전과 미션

I. 서울시NPO지원센터	비전 Vision	미션 Mission	지원방향 Direction of Support
12	<p><b>서울 시민공익활동의 베이스캠프</b> 필요한 도구를 얻고 공익활동의 경험을 공유하고 유익한 정보를 나누고 미래변화에 대응합니다.</p>	<p><b>다양한 시민공익활동과 NPO의 사회적 영향력 강화를 위한 지속가능한 성장지원</b> 공익활동의 참여기회를 제공하고 NPO의 성장과 활동가의 역량을 키우는 지원을 펼쳐 시민공익 활동과 NPO의 사회적 영향력을 강화하는 기반을 만듭니다.</p> <p><b>건강한 조직</b> - 사람의 성장 - 자원의 지속성 - 활동의 영향력 - 운영의 안정성</p> <p><b>다양한 공익활동</b> - 작은 실험, 실천 - 네트워크 조성 - 경험의 공유 - 공익활동 생태계 확장</p>	<p><b>지속가능</b> NPO의 조직운영, 활동가의 성장, 단체의 활동이 지속가능하도록 지원합니다.</p> <p><b>공공재</b> 모든 활동의 결과를 기록, 정리, 공유함으로써 공익활동에 관심있는 누구나 활용할 수 있도록 지원합니다.</p> <p><b>관계력</b> 사업과 예산의 배분이 아닌 다양한 인적 네트워크와 교류를 통해 관계를 바탕으로 공익활동을 하도록 지원합니다.</p>

자료출처 : 서울시NPO지원센터 2018, 12

### 3) 중간지원조직 설립과 운영

앞서 살펴보았듯이 서울시는 민선 5, 6기에 협치를 시정기조로 채택하면서 다양한 협치형 정책과 사업들을 도입하는 한편 민간주체들의 시정참여를 촉진하고 행정과 민간의 파트너십을 형성하기 위해 중간지원조직을 설립하였다. 중간지원조직(Intermediary Organization)이란 자원의 동원 및 연계를 통해 다른 조직의 효과성을 높임으로써 간접적 부가가치를 창출하는 조직을 의미한다(Briggs 2003. 정병순 외 2018 재인용). 중간지원조직은 서로 다른 두 조직 간의 연계를 통해 기존의 관계에서 얻을 수 없는 새로운 가치를 창출하는 조직이라고 할 수 있다. 현재 서울시 광역단위에서 마을공동체종합지원센터, 사회적경제지원센터, NPO지원센터 등의 중간지원조직들이 운영 중이다. 서울연구원의 정병순·황원실(2018)의 연구에서 많은 부분을 참조해 서울시 중간지원조직의 현황과 과제를 개괄한다.

#### (1) 중간지원조직의 제도적 현황

2000년대 들어 시민사회의 활성화와 민관협력 확대에 따라 다양한 형태와 기능의 중간지원조직이 설치·운영되고 있으나, 중간지원조직의 개념 기준이나 법적 근거는 부재한 실정이다. 중간지원조직이 명시된 법률은 없으며, 서울시 조례의 경우 [서울특별시 사회적경제 기본조례(이하 사경조례)]에서 중간지원조직을 명시하고 있다. 사경조례 제3조는 중간지원조직을 “중앙부처 또는 지방자치단체와 사회적경제 기업간의 가교 역할, 사회적경제기업 간의 연계, 사회적경제기업 지원 등 사회적경제 생태계 조성을 지원하는 조직”으로 정의하고 있다.

민간위탁제에서 중간지원조직형으로 분류하고 있는 여타 중간지원조직의 경우 개별 조례에 근거하여 설치·운영 중으로, 중간지원조직 전체를 포괄하는 법적 기반은 부재하다. 각각의 조례는 중간지원조직이라는 명시적 정의 없이 <표 2-16>과 같이 각 센터의 역할을 기술하고 있다.

<표 2-16> 중간지원조직의 정의 및 관련 조례

구분	관련 정의	관련 조례
마을공동체종합지원센터	사업을 체계적으로 추진하기 위한 조직	서울특별시마을공동체만들기 지원등에 관한조례
사회적경제지원센터	사회적경제 활성화 및 생태계 조성을 위한 업무를 효율적으로 수행하는 조직	서울특별시사회적경제기본조례
NPO지원센터	시민의 자발적인 공익활동을 촉진하고 건전한 성장을 지원하는 조직	서울특별시시민공익활동의 촉진에 관한 조례

서울시협동조합 상담지원센터	협동조합 설립 및 운영 등을 지원하는 조직	서울특별시협동조합활성화 지원조례
도심권50+센터	장년층의 교육·상담, 사회공헌 및 사회참여 활동 등 의 서비스를 지역주민에게 제공하는 지역기반 시설	서울특별시장년층인생이모 작지원에 관한조례
서울혁신센터	혁신파크를 효율적으로 관리·운영하는 조직	서울특별시서울혁신파크설 치및운영에 관한조례
서울시청년허브	청년정책 추진을 위한 조직	서울특별시청년기본조례

자료출처 : 정병순·황원실, 2018: 10

## (2) 서울시 중간지원조직 현황

공공서비스의 민간위탁 체계도 비약적으로 확대되어 비영리조직을 포함한 다양한 민간주체들이 공공정책에 참여하고 있다. 2018년 4월 기준으로 서울시의 민간위탁 사업은 총 380건이 운영되고 있으며, 예산 규모로는 7천억 원을 상회하는 민간위탁 사업이 진행 중이다. <표 2-17>에 드러나듯, 민간위탁사업의 대부분(92.6%)은 서울시가 운영예산을 지원하는 예산지원형 사무이며, 위탁기관이 운영을 통해 수익을 창출하는 수익창출형은 2.6%에 불과하다. 2016년 현재 민간위탁 종사자는 총 14,551명이고, 이 가운데 85.7%가 정규직이다.

<표 2-17> 서울시 민간위탁 현황(단위 : 건, 백만 원)

계		예산지원형						수익창출형	
		소계		시설		사무			
건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산
380 (100%)	75,256	352 (92.6%)	74,505	223 (58.7%)	56,798	119 (31.3%)	16,133	10 (2.6%)	1,572

자료출처: 서울시 기획조정실(2018.4.), 정병순·황원실, 2018 재인용

현재 중간지원조직에 대한 명시적 규정은 부재하며, 민간위탁 평가제도에서 단편적으로 규정하고 있는 실정이다. 서울시는 2015년부터 민간위탁사무에 대한 종합성과 평가를 실시하고 있는데, 2016년부터는 종합성과평가에서 기존 ‘시설형’ 과 ‘사무형’ 으로만 분류하던 사무유형을 ‘시설형’, ‘사무형’, ‘중간지원기구형’ 의 3가지 유형으로 세분화하면서 중간지원조직이라는 용어를 처음으로 규정했다(표 2-18).

<표 2-18> 2016년 중간지원조직형 민간위탁사업 현황

부서명	위탁사무명	시설보유 유형	수탁업체	위탁 기간	지원예산*	평가여부
지역공동체 담당관	마을공동체 종합지원센터 운영	사무	(사)마을	3년	약 52억원	'15년 1차
민관협력 담당관	NPO지원센터	시설	사단법인 시민	3년	약 19억원	'16년 1차
사회적경제과	서울시협동조합 상담지원센터 운영	사무	서울지역협동 조합협의회	2년	약 7억원	'15년 3차
인생이모작 지원과	도심권50+센터 운영	시설	(사)고령사회고 용진흥원	3년	약 8억원	'16년 3차
사회적경제과	사회적경제 지원센터	시설	(사)서울사회적 경제네트워크	3년	약 52억원	예정
사회혁신담당관	서울혁신센터	시설	(사)사회혁신 공간 테어	3년	약 62억원	예정
청년정책담당관	서울시 청년허브 운영	시설	(학교법인)연세 대학교	3년	약 40억원	예정

\*지원예산은 2016년 한 해 동안 지원받은 예산에 해당

자료출처: 2016년도 서울특별시 민간위탁 사업현황, 정병순·황원실: 15 재인용

정병순·황원실(2018)은 민간위탁제에서 종합성과평가를 목적으로 중간지원조직으로 설정하고 있는 것을 ‘협의’로 보고, 이와 대비하여 ‘광의’의 개념기준에 따른 중간지원조직은 시민사회 및 지역사회의 다양한 풀뿌리 주체들 사이에서 다양한 역할을 수행하는 조직으로 정의한다.

2018년 광의의 중간지원조직(사무) 수는 21개 41,246,257천원으로 전체 민간위탁 대비 6%, 예산은 5.7%를 차지했다(<표 2-19> 참조). 중간지원조직(사무)의 사업비 증가는 2015년~2018년 동안 88.52%, 동기간 민간위탁사무의 증가는 13.2%였다.

<표 2-19> 민간위탁 사무를 통해 본 중간지원조직 현황(단위 : 건, 천원)

분야	중간지원조직 규모		예산(2018)	
	중간지원조직(비중)	민간위탁사무	중간지원사무(비중)	민간위탁사무
가족교육	8 (6.6%)	121	11,620,479 (9.5%)	122,735,331
기획경제	3 (6.6%)	45	6,620,528 (7.9%)	84,290,228
도시교통	1 (4.5%)	22	5,050,000 (4.4%)	114,427,028
문화체육관광	-	20	-	32,487,798
보건복지	6 (5.7%)	105	2,821,113 (1.5%)	184,239,457
행정자치	-	6	-	6,866,036
환경수자원	-	23	-	160,767,748
기타	3 (33%)	9	15,134,137 (82.2%)	18,417,064
계	21 (6%)	351	41,246,257 (5.7%)	724,230,690

자료출처: 서울시 민간위탁 현황자료(2018년 1월 기준), 정병순·황원실, 2018 재인용

### (3) 서울시 중간지원조직 운영실태 및 현안과제

정병순·황원실(2018)은 2018년 4월 25일부터 5월 9일까지 서울시 중간지원조직 중장기 발전전략 수립을 위한 설문조사를 실시하였다. 실태조사는 공무원(44명), 민간위탁에 참여하는 민간담당자(109명), 비영리법인 직원(29명), 비영리 민간단체 구성원(38명) 등 220명을 대상으로 했다. 조사내용은 서울시 중간지원조직에 대한 일반적 인식, 운영여건, 정책수요 등으로 구성했다. 다음은 주요 조사 결과다.

먼저, 중간지원조직을 어떻게 이해하고 있는지 묻는 질문에 대해 대부분이 행정영역과 민간영역을 중개·가교하는 조직(62.7%)으로 인식하고 있었다. 일반 공공조직과 중간지원조직의 차이에 대해서는 역할(기능)의 차이(44.5%), 업무수행 방식의 차이(34.5%), 행정영역과 관계하는 방식의 차이(33.2%), 조직운영 방식의 차이(33.2%)를 중요하게 인식했다. 중간지원조직이 시정에 기여하고 있다는 응답이 전체의 78.2%로 대다수가 긍정적으로 인식하고 있었다. 한편 중간지원조직으로 고려할 수 있는 개념적 기준으로 사회적 가치 실현 여부(53.2%), 중간지원조직의 고유 역할(기능)(52.3%), 개방적·민주적 참여구조(48.4%)를 중요하게 인식했고, 행정과 민간의 중간적 위치(41.4%)와 기관의 효율적 운영여부(38.2%) 등도 중요하게 인식했다.

둘째, 현재의 중간지원조직의 운영방식, 즉 행정 주도로 설치하고 민간에게 운영을 위탁하는 방식의 적절성에 관한 조사에서 관설민영 방식에 대해 적절하다는 응답이 전체의 66.8%를 차지했다. 다른 29.1%는 부적절하다고 응답했는데, 민간 주체들이 공동 설치하고 직접 운영하는 방안(37.5%)이 바람직한 운영방식으로 인식했다. 또한 중간지원조직의 사업계획(사업예산 편성 포함) 수립은 행정이 부과한 지침에 따라 수립(41.2%), 행정과 협의해 민간이 공동으로 수립·결정(29.4%), 관련된 민간 주체들과 협의해 수립(16.0%), 기관이 신중하게 고려해 단독으로 수립(12.6%) 등이었다. 한편 중간지원조직에 대한 현행 종합성과평가에 대해 부적절하다는 인식이 전체의 60.5%에 달했고, 중간지원조직의 운영에 대한 평가는 5점 만점에 평균 민주성 3.13점, 투명성 3.35점, 효율성 3.16점으로 나타났다.

셋째, 중간지원조직의 운영 애로요인은 자립화를 위한 자원 부족(43.2%), 사업예산의 부족(32.7%), 행정과의 연계 및 협력 부족(31.8%), 행정의 지나친 간섭(25.5%), 우수한 인력의 부족(16.8%) 등이었다. 또한 제도 개선 시 고려할 사항으로 중간지원조직에 부합하는 제도적 규정(기준) 미비(40.0%), 중간지원조직에 대한 명확한 개념 부재(32.3%), 민간위탁제로 운영되는 계약제도 및 절차(21.8%), 계약 이외의 사무처리 요구(3.2%) 순으로 조사됐다. 관련 정책 추진시 서울시의 고려 방향으로 중간지원조직에 대한 명확한 제도적 기준 마련(45.9%), 중간지원조직의 재정자립화를 위한 제도적 지원(40.5%), 중간지원조직에 대한 운영 자율성 강화(37.3%), 중간지원조직에 대한 법률적 지원근거 확립(25.3%), 중간지원조직과 행정부서의 관계개선(20.0%) 등이었다. 그 외 자체 자원조달 등을 통한 자립화의 가능성을 낮게(45.9%) 보고 있었고, 평가 방식으로는 중간지원조직만을 대상으로 별도 평가체계 구축(34.1%)을 선호하고 있었고, 중간지원조직 간 상호 연계 및 융합에 대해서 높은 수준의 긍정적 인식이 존재했다. 공동사업이나 협력사업 활성화에 대해 80% 정도가 효과적 방안이라고 응답했다.

#### 4) 민선 7기 공약 속 시민사회 활성화 정책

민선 5, 6기와 다르게 민선 7기는 시민사회 활성화 정책을 핵심공약 중 하나로 제시하고 선출됐다. 시민사회 활성화 정책은 민선 7기의 6대 핵심 공약분야 중 하나인 <민주주의 특별시>에 포함되어 있다. <표 2-20>에 보듯이 민주주의 특별시는 행정혁신, 민관협치 인프라, 시민사회 성장 지원 등을 기본축으로 하여 재정민주주의, 사회협약, 협치추진체계, 숙의와 협치친화형 평가체계, 시민사회활성화 기본조례, 공익활동 공간과 도서관 등을 세부공약으로 제시하고 있다.

<표 2-20> 민주주의 특별시 공약 요약표

구분	주요 내용
시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부 서울	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민 참여와 역할을 확대한 재정민주주의 프로세스 도입</li> <li>- ‘시예산 5% 시민 결정’ : 시민이 예산 사용을 (행정과) 공동으로 결정하는 프로세스 구축</li> <li>- 행정-시민사회-지역사회 간 사회적 협약 체결 : 각종 민관협치에 관련된 개별제도를 대상으로 거시적 차원의 사회적 협약 체결</li> </ul> </li> <li>● 시민 정책참여 플랫폼의 확대, 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울난제 해결을 위한 시민숙의 공론장 플랫폼 ‘민주주의 서울’ 활성화 및 지식연구 협력의 ‘개방형 사회의제 플랫폼’ 구축·연계</li> </ul> </li> </ul>
개방형 협치시정 3.0 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 선도적 민관 거버넌스로서 행정위원회 성격의 ‘서울협치혁신위원회’ 설치</li> <li>● 숙의민주주의 시대, 개방형 플랫폼 행정을 선도하는 ‘시민참여형 위원회’ 모델 도입</li> <li>● 성과와 협치역량을 균형적으로 평가하는 ‘협치진화형 평가제’ 도입, 운영</li> <li>● 권역별 NPO활동 거점공간 및 지원센터 확대</li> <li>● NPO활동을 쉽고 즐겁게 경험할 수 있는 NPO 도서관, NPO 체험 공간 조성</li> <li>● 공익활동을 통한 사회적성과 창출 지원 및 보상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익활동 성과에 대한 임팩트를 측정할 지원금 제공</li> </ul> </li> <li>● ‘공익증진을 위한 시민사회활성화 및 지원에 관한 기본조례’ 제정</li> </ul>

자료출처 : 더불어민주당, 2018

민주주의 특별시는 3대 공약, 9개 세부공약으로 구성돼 있다. 3대 공약 중 ‘시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부 서울’은 행정혁신 과제를, ‘개방형 협치시정 3.0’은 민관협치의 진화를, ‘사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장지원’은 행정의 파트너인 시민사회의 성장을 지원하는 내용이다. 보다 구체적인 내용을 살펴보겠다.

먼저, 시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부 서울은 세부공약으로 ① 재정민주주의 프로세스 도입, ② 시예산 5% 시민 결정, ③ 행정-시민사회-지역사회 간 사회적 협약 체결, ④ 시민 정책참여 플랫폼의 확대·활성화 등을 제시하고 있다. 이는 행정혁신을 통해 정책과정에서의 시민참여의 핵심인 재정민주주의를 강조하고, 시

예산의 5%(약 1조원)를 편성하는 과정에서 시민이 결정권한을 높이겠다는 구상이다. 동시에 사회협약을 통해 민관의 수평적이고, 협력적인 파트너십의 신뢰기반을 구축하겠다는 구상을 제시했다.

둘째, 개방형 협치시정 3.0은 세부공약으로 ① 선도적 민관 거버넌스로서 행정위원회 성격의 ‘서울협치혁신위원회’ 설치, ② 숙의민주주의 시대, 개방형 플랫폼 행정을 선도하는 ‘시민참여형 위원회’ 모델 도입, ③ 성과와 협치역량을 균형적으로 평가하는 ‘협치친화형 평가제’ 도입·운영 등을 제시하고 있다. 이는 협치기구를 행정위원회로 전환하여 민선 5, 6기의 협치 추진구조의 한계를 극복하고, 숙의민주주의를 확대·강화하고, 공무원의 협치 성과보상체계를 통해 협치친화적인 행정혁신을 추진하겠다는 의지로 보인다.

셋째, 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장지원은 세부공약으로 ① 권역별 NPO활동 거점공간 및 지원센터 확대, ② NPO활동을 쉽고 즐겁게 경험할 수 있는 NPO 도서관, NPO 체험 공간 조성, ③ 공익활동을 통한 사회적 성과 창출 지원 및 보상, ④ 공익증진을 위한 시민사회활성화 및 지원에 관한 기본조례 제정 등을 제시하고 있다. 이는 사회적 가치 창출과 공익증진에 있어 시민사회의 역할이 중요하고, 시민사회의 성장을 위한 행정의 책임과 역할을 인정하고 있다는 점에서 고무적이다. 특히 행정주도형 협치와 혁신의 한계 또는 부작용으로 지적되어 온 시민사회의 역량과 자원을 관 주도 사업에 동원하여 시민사회의 활력을 저해했다는 평가에 대한 대안으로 보인다.

## 5) 소결

지금까지 서울시 민선 5, 6기 ① 시민소통·협치·혁신, ② 비영리민간단체 지원법에 근거한 시민사회단체 사업비 보조, ③ 중간지원조직의 설립과 운영과 ④ 민선7기 시민사회 관련 공약을 중심으로 서울시 시민사회(활성화)정책을 개괄하였다. 각각의 정책에 대한 간략한 평가를 덧붙인다.

첫째, 민선 5, 6기를 거치면서 다양한 정책영역에서 시민과 시민사회 참여·소통·협치가 강조되고, 이 기조가 일반적인 행정의 관행으로 자리 잡아 갔음에도 불구하고, 서울시의 시민사회 활성화 종합정책의 부재에 따른 정책효과성에 대해 비판이 제기된다. 행정주도가 갖는 강점, 즉 자원 동원과 집행을 통한 단기적이고 가시적인 효과를 보였지만 민관의 자원과 권한이 불균형한 상태에서 시민사회와의 협력이 결과적으로 시민사회 생태계를 불안정하게 만들었다는 것이다. 현장의 엇갈린 평가에도 전반적으로 소통·협치·혁신 정책으로 이전과 비교해 비약적으로 많은

시민들이 공공정책에 참여하게 되었다고 평가할 수 있다.

둘째, 비영리민간단체 지원법에 근거한 시민사회단체 재정지원 정책을 살펴보았다. 서울시는 지난 2000년부터 시민사회 발전을 위하여 비영리민간단체 지원법 제7조 제4항의 규정에 의거 비영리민간단체의 공익활동을 지원해왔다. 서울시는 2000년부터 2017년까지 매년 평균 142개 단체에 약 1,350만원씩 지원하였다. 그러나 규제중심의 관리·감독 체계로 공익활동 지원 사업을 진행하는 과정에서 시민사회단체는 운영상 자율성이 크게 제약되어 지원의 효과성에 대한 비판이 지속돼 왔다. 무엇보다 공유·신뢰·협력을 바탕으로 시민사회단체의 성장을 지원하는 방향으로 새로운 재정지원 정책을 수립할 필요가 있다.

셋째, 서울시는 민선 5, 6기에 다양한 사회 영역의 중간지원조직을 설립하고 운영하였다. 중간지원조직은 여러 정책 영역에서 서울시가 추진하고 있는 협치 친화형 사업들의 원활한 추진뿐만 아니라 해당 영역에서 시민사회 주체들의 활동을 지원하기 위한 목적에서 설립되었다. 이러한 중간지원조직의 설립과 운영은 민선 5, 6기 서울시의 시민사회활성화정책과 관련해 주목할 만한 특징 중의 하나이다. 그러나 21개의 중간지원조직(사무)들은 개별 조례에 근거하여 설치·운영 중으로, 중간지원조직 전체를 포괄하는 법적 기반은 부재하다. 또한 각각의 조례에는 중간지원조직이라는 명시적 정의 없이 각 센터의 역할을 바로 기술하고 있어, 역할과 기능에 대한 사회적 합의가 취약하다. 이후 시민사회 활성화를 위한 기본조례를 제정하는 과정에서 이를 명시적으로 정의할 필요가 있다. 또한, 행정과의 수평적인 관계를 위한 민간위탁제도 전반에 대한 개혁이 필요하고, 행정에 전적으로 의존하고 있는 재정구조의 다각화와 중간지원조직간 연계·융합을 위한 실천적 노력이 필요하다.

넷째, 지난 민선 5, 6기가 시민사회 활성화를 전면에 내세운 정책이 없었던 반면, 민선 7기는 시민사회활성화 정책을 핵심공약으로 전면에 내세웠다. 민선 7기 정책영역 공약 6개 중 하나로 ‘민주주의 특별시’를 제시하고, 시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부 서울, 개방형 협치시정 3.0, 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장지원의 3대 분야를 제시하고 있다. 민선 7기 공약의 핵심 정책방향은 시민민주주의 구현을 위한 시민정부 실현으로 볼 수 있다. 특히 선도적 민관협치기구로 합의제 행정기구인 ‘서울민주주의위원회’를 설치하고, 재정민주주의 프로세스를 도입하여 시 예산의 5%(약 1조원)를 시민이 직접 결정하는 제도를 도입하겠다고 한 것은 이전 정책에 비해 큰 진전이다. 또한 시민정책참여 플랫폼, 공익활동거점 공간 조성, 행정-시민사회-지역사회 간 사회협약 체결, 협치 친화형 평가제도

채택 등도 시민사회활성화를 위해 주목할 만한 정책이다. 그러나 초기 정책의 형성과 채택과정에 주목할 필요가 있다. 협치의 기본원리가 정책의 전 과정을 함께 결정·책임지는 것이라고 할 때, 시민사회 활성화 정책의 형성-채택-집행-평가 전 과정에 시민사회의 의견을 수렴하고 합의하는 과정이 있어야 정책효과성이 높아질 수 있다. 민선 5, 6기에 경험했던 행정과 민간의 역량과 권한의 차이로 인한 크고 작은 갈등 발생과 정책효과성 저하라는 악순환의 고리를 끊을 필요가 있다.

요약하면, 민선 5, 6기의 시정기조는 행정혁신을 통한 열린행정을 통해 시민의 의견을 듣는 ‘정책’을 강화하고, 시민과의 ‘소통’과 ‘협치’를 통한 ‘혁신’으로 대도시 서울의 문제를 해결하겠다는 것으로 압축할 수 있다. 이러한 시정기조는 여전히 유효한 전략으로 보인다. 특히 민선 7기 공약으로 사회적 가치와 공익 증진을 위한 시민사회 성장지원을 중요한 정책으로 설정한 것은 바람직한 방향으로 보인다. 행정만으로 복잡·다기한 대도시 서울의 문제를 풀 수 없는 것은 자명한 사실이고, 건강한 시민사회를 위한 지원 없이 지속가능한 민관협치는 불가능하기 때문이다. 그러나 시민사회 활성화 정책도 당사자의 요구와 숙의·공론을 통해 계획을 수립하고, 함께 집행하고 평가하는 과정을 거칠 때 정책효과성을 기대할 수 있다는 것을 유념할 필요가 있다.

## 4. 해외 시민사회 활성화 정책

1980년대 초반 영국과 미국을 중심으로 시작된 신자유주의 정책은 복잡한 사회문제를 해결함에 있어 정부의 한계를 인정하고 시장을 중심으로 한 민간 영역을 통해 해결책을 찾고자 노력했다. 그러나 날로 심해지는 빈부격차와 청년실업, 고령화와 다문화 등 새로운 유형의 사회문제와 환경·에너지 문제와 같은 전 지구적 의제 등이 산적해 있는 상황을 해결하기엔 시장 역시 역부족임이 분명해지고 있다. 시민사회 영역은 이러한 정부와 시장의 실패에 대한 대안으로 주목받기 시작했다. 영국의 경우 ‘자율 영역(Voluntary Sector)<sup>5)</sup>’으로 시작하여 ‘제3섹터(The Third Sector)’를 거쳐 현재의 ‘시민사회(Civil Society)’로 용어가 변화·발전해왔고, 이 과정에서 시민사회 영역에 포함되는 대상 또한 꾸준히 확대되고 있다. 이는 시민사회 영역의 중요성이 날로 커지고 있을 뿐 아니라 시민사회 영역 자체가 다원화 되고 있는 현실을 반영한다. 실제로 영국 신노동당과 보수당 모두 복잡한 사회문제를 해결함에 있어 ‘강한 시민사회’가 중요함을 강조하고 있다. 반면 신노동당과 보수당이 상정하는 ‘강한 시민사회’의 그림은 상이하므로 시민사회를 활성화시키기 위한 전략과 그에 따른 결과물 또한 다르다. 본 절에서는 집권 정당에 따른 시민사회 활성화 정책의 변화를 영국 사례를 중심으로 살펴보고, 한국 사회에 주는 시사점을 고찰해 본다.

### 1) 중앙정부의 시민사회 정책

1970년대 중반 경기침체로 복지국가의 위기를 경험한 영국 보수당 정부는 국가의 부담을 줄이고 복지 시스템의 비효율성과 관료화를 해소하는 실용적 방안으로 자선과 박애 정신에서 비롯된 기존의 다양한 활동들과 광범위한 조직들을 ‘자율 영역(Voluntary Sector)’<sup>6)</sup>으로 통칭하고 공식화하는 작업을 전개한다. 즉 자율 영역은 정부의 복지 서비스 생산을 보완해주는 대안적 주체로 부상한 것이다(Ungerson, 2003: 200; 김순양, 2006: 146 재인용). 자율 영역에 대한 이러한 발굴은 시장과 정부라는 이분법적 발상을 지양하고, 시장과 정부는 물론 자율 영역으로 대표되는 비공식영역에 이르기까지 함께 복지 서비스를 생산하는 새로운 모델을 제시한 것이기도 하다(김순양, 2006: 146-147). 그러나 이는 어디까지나 보수당 정부가 추진했던 신자유주의 정책의 일환으로 제시된 것이므로 복지 서비스 제공의 주체 또는 책임

5) Voluntary Sector의 번역어는 다양하다. 본 글에서 주요하게 인용하고 있는 저자들의 경우만 보더라도, 송백석·곽진오는 Voluntary Sector를 자율 영역/섹터로 공선회는 자원 부문으로 번역하고 있어 서로 일치하지 않는다. 본 글에서는 송백석·곽진오(2010)의 번역어를 사용한다.

6) 켄달(Kendall, 2003)에 따르면, 1978년 웰펜던 위원회(Wolfenden Committee)의 보고서 <자율 조직의 미래(The Future of Voluntary Organisations)>에서 국가와 자율 영역 간의 협력이 강조되었고, 여기에서 처음으로 이 영역을 ‘자율 영역’이라고 명명하였다고 한다.(공선희, 2017, 246쪽, 재인용)

이 민간 영역으로 이양됨을 의미하는 것이기도 했다. 즉 기존 정부가 제공하던 복지 시스템의 비효율성과 관료화 문제를 해결하기 위한 최선의 방안은 시장에서의 경쟁을 통해 발굴된 질적 서비스 제공에 있다는 믿음에서 비롯된 것이었다. 따라서 자발적 영역 역시 복지 서비스의 주체로 살아남기 위해서는 시장 경쟁에서 살아남아야 했고 이 과정에서 기존의 자발적 영역이 지니고 있던 자율적·비판적·혁신적 특성을 잃은 채 정부가 외주화한 복지 서비스를 대리하는 입장으로 전락했다는 비판을 받기도 한다(공선희, 2017).

1997년 신노동당은 신자유주의를 신봉하던 보수당과 국가사회주의를 추구하던 구노동당 기존 노선과의 중간노선인 ‘제3의 길’<sup>7)</sup>을 표방함으로써 집권에 성공한다. 제3의 길은 국가와 시장의 이분법적 구도에서 벗어나 자발적 영역의 다양성과 독립성을 인정하고 이들의 활동 토대를 개선한다면 강한 시민사회를 건설할 수 있으며 이를 통해 경제성장과 사회발전이라는 두 가지 과제를 동시에 실현할 수 있다는 신노동당의 정책 비전이였다(공선희, 2017; 송백석·곽진오, 2010). 사회협약(Labour Government’s Compact with the voluntary and Community sector: 이하 Compact)은 이러한 신노동당의 정책비전이 담긴 대표적 정책이라 할 수 있다(공선희, 2017; 김보영, 2006; 송정안·이혜영, 2017; 한상진, 2005). 사회 협약에 관한 주요 내용은 다음에서 개괄한다.

### (1) 노동당 정부의 국정 정책 ‘제 3의 길’ : 사회협약

사회협약(compact)이란 1998년 11월 세계 최초로 정부와 시민사회 영역 사이에 타결된 공동 협력 원칙을 지칭한다. 사회협약은 5대 공동목표로 ① 강한 시민사회, 다양한 시민사회, 독립적인 시민사회 건설, ② 공공 정책, 프로그램, 공공 서비스의 효과적이며 투명한 디자인과 개발, ③ 책임성이 담보되는 양질의 프로그램 및 서비스 제공, ④ 공공 프로그램 및 서비스 운영 방식의 변화를 이끌어 내기 위한 명확한 협의 도출, ⑤ 평등하면서 공정한 사회 건설을 제시하고 있다(정선애, 2017). 이를 위해 협약은 국가적 수준(national level)에서 지방 수준(local level)에 이르기까지 파트너십 강화, 평등 구현, 지역공동체 통합, 자율 영역의 독립성 담보 등을 강조한다(OTS, 2009a). 또한 자원봉사(volunteering), 자문과 정책참여(Consultation and policy appraisal), 흑인과 소수인종 자선단체(black and minority ethnic voluntary and community organizations), 재정과 조달(funding and procurement), 지역협약(local compacts, community groups) 등 총 5개 부분으로 이루어진 협약실행규칙을

7) 제3의 길은 국가중심·반시장을 지향하는 구좌파 노동과 시장중심·반국가를 지향하는 우파 대처리즘에 동시에 거리를 두면서 시민사회를 변화의 원동력으로 상정한다(송백석·곽진오, 2010, 106). 기든스에 따르면 “역동적인 시민사회를 배양하는 것이 제3의 길 정치의 핵심적 부분”이다(Giddens, 1998:78).

제정하여 각 부문에서의 협력을 독려하고 있다(송정안·이혜영, 2017: 223).

이러한 사회협약 체결을 제일 먼저 주장한 것은 영국 자율 영역(Voluntary Sector)의 발전 방향을 논의하기 위해 1995년 결성된 디킨 위원회(Deakin Commission)였다. 디킨 위원회는 1996년 <자율 영역의 미래(Future of the Voluntary Sector)>라는 보고서를 발간하면서 정부가 자율 영역의 긍정적 영향력을 인정하고 시민사회 발전을 위해 책임을 다할 것을 요청함과 동시에 이를 위한 정부와 자율 영역 사이의 협약(Concordat<sup>8)</sup>) 체결을 권고하고 있다. 당시 집권 정당이었던 보수당 정부는 이러한 디킨 보고서의 권고안에 귀 기울이지 않았던 반면, 신노동당은 ‘제3의 길’을 구현하기 위한 방안 중 하나로 협약 체결에 대한 디킨 보고서 권고 내용을 적극 수용한다. 그 결과 1997년 신노동당이 발표한 <함께 하는 미래 건설(Building the Future Together)>이라는 정책 보고서에서 정부와 자율 영역 간의 사회협약 체결을 강조하게 된다. 1997년 5월 집권에 성공한 신노동당은 그해 10월부터 다음해 2월까지 5개월 동안 2만 5천여 개의 시민조직을 대상으로 우편 협의 과정을 거쳐 1998년 세계 최초로 중앙 정부와 시민사회 영역 간에 사회협약을 체결하기에 이른다. 바로 다음 해인 1999년에는 잉글랜드 남서부 지역 Dorset에서 지방정부와 시민사회 간 사회협약이 체결됨에 따라 정부와 시민사회 영역 간의 협력 관계는 지방정부 차원으로 확대되었다.<sup>9)</sup>

집권 초기에 노동당은 제3섹터<sup>10)</sup> 업무에 전념하는 공동체진흥국(Active Community

8) 이후 시민사회 조직과의 협의를 통해 사회협약(Compact)이란 용어로 변경하였다.

9) 송백석·곽진오에 따르면, 협약은 공동체의 수준 별로 공동체의 전체성과 자율성을 동시에 고려한다. 국가별 수준에서 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드는 각각 자체적으로 그 지역의 제3섹터 조직들과의 협상을 통하여 협약을 만들어 내었다. 그 결과 4개 국가별 수준에서 체결된 협약은 약간의 차이점이 나타난다. 예를 들어 잉글랜드 협약은 정부와 제3섹터 사이에 동등한 수준의 의무와 책임을 부과하고 있다는 점에서 대칭적이라 말할 수 있지만 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 협약은 정부의 의무와 책임을 더 강조한다는 점에서 비대칭적이다.

지역협약(Regional Compacts)과 지방협약(Local Compacts)을 구분하는 것도 중요하다. 잉글랜드의 사례를 통해 보자면, 지역협약은 잉글랜드 내 광역 행정구역에서의 협약을 지칭한다. 반면 지방협약은 그 광역 구역 안에 있는 기초 행정구역에서의 협약을 의미한다. 지역협약은 이미 존재하고 있는 시와 구 수준의 지방협약을 보완하고 발전시키기 위해서 만들어진 것이므로 지방협약을 대체할 수 없다. 동시에 지역 협약과 지방협약은 국가협약의 원칙과 가이드라인, 정신에 상충하지 않아야 한다(OTS, 2009a; 송백석·곽진오, 2010, 119에서 재인용).

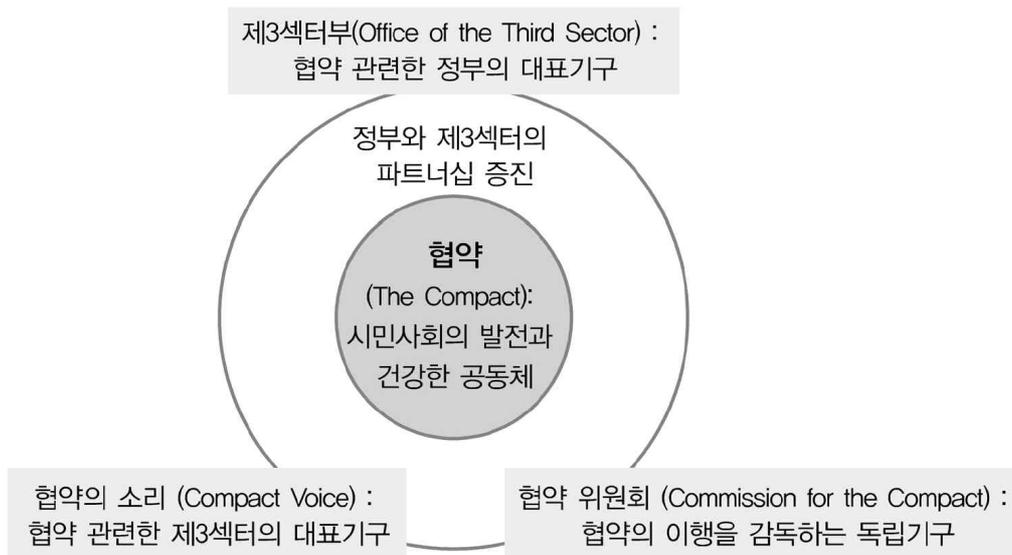
2008년을 기준으로 11개 지방행정구역(local authority areas)을 제외하고 모든 지역에서 지방 사회협약이 결성된 상태이다. (OTS, 2009 b, The History of the Compact 1998 to 2008).

10) 영국에서 ‘자발적 영역’이란 표현 대신 ‘제3섹터’라는 표현을 쓰기 시작한 것은 정부와 시민사회 대표 사이에 합의된 ‘공동 협약 이행 계획 2006-08’(Joint Compact Action Plan 2006-08)부터이다(송백석·곽진오, 2010, 108-109).

기존 보수당 정부가 자신과 박애 정신에서 비롯된 기존의 다양한 활동들과 광범위한 조직들을 ‘자발적 영역’으로 통칭하고 공식화하는 작업을 전개했던(Kendall, 2003) 반면, 노동당 정부가 정의 내린 ‘제3섹터’에는 자선단체(charities), 사회적 기업(social enterprises), 비공식 공동체 조직(informal community organisations), 협동조합(cooperatives), 상호부조조직(mutuals) 등 모든 조직을 포함하는 의미로 사용된다. 이들은 각기 상이한 기능을 가지지만 모두 비정부조직이며, 이윤 추구가 아니라 가치를 지향하며, 창출된 이윤을 사회를 위해 재투자 한다는 점에서 공통적이다. (송백석·곽진오, 2010, 109).

Unit)을 내무청(Home Office) 안에 설치하였고, 2006년 이를 총리 직속 내각청(Cabinet Office) 내의 제3섹터부(Office of the Third Sector: OTS)로 확대 개편하였다(송백석·곽진오, 2010).<sup>11)</sup> 또한 2007년에는 사회협약 이행 사항을 관리, 감독, 평가하기 위한 사회협약 위원회(Commission for the Compact)를 설립한다. 이러한 조직 개편 및 조직 설립은 시민사회 영역과의 파트너십 관계 구축을 위한 신노동당 정부의 정책 의지를 잘 표현해 준다. 완성된 사회협약의 구성을 그림으로 표현하면 <그림 2-4>와 같다. 아래 그림처럼 제3섹터부, 협약의 소리, 협약위원회가 협약의 3개축을 구성하고 있지만 실질적으로 협약 이행을 주도한 것은 제3섹터부이다. 이는 2008년 3월 제3섹터부가 협약위원회에 6백만 파운드, 협약의 소리에 1백만 파운드의 지원금을 지원할 것을 의결했다는 사실을 통해서도 확인할 수 있다. 즉 정부의 지원금으로 조직이 운영되었다는 점에서 동등한 파트너십 관계보다는 국가 주도 성격이 강하다는 평가가 내려지기도 한다(송백석·곽진오, 2010: 118).

<그림 2-4> 사회협약의 구성



자료 출처: 송백석, 곽진오(2010), 118쪽 (OTS, 2008a, The Compact: Joint Statement of Roles and Responsibilities, p. 2의 자료 재구성, 재인용)

11) 영국 정부 부서에 대한 통일된 번역이 없는 관계로 많은 혼란이 비롯되고 있다. Office of the Third Sector는 Cabinet office 내에 설치된 하위 조직이므로 어떻게 번역해야 하는가란 문제가 발생하는데, 이 글에서는 Cabinet Office가 장관급 부서(Department)인 점을 고려하여 '내각청'으로 office of the Thrid Sector는 하위 부사이므로 '제3섹터부'라고 해석한 송백석·곽진오의 번역을 따른다.

이러한 비판에도 불구하고 신노동당이 사회협약을 준거 틀로 하여 공공 서비스 제공에 시민사회 조직을 적극 참여시키고자 노력했다는 사실은 부인할 수 없다. 협약은 전국수준에서 정부부서, 공공단체, 제3섹터 조직들에 적용되고 있으며 지방수준에서 지방협약은 해당지역의 지방정부, NHS 조직, 치안과 사법기구, 제3섹터 조직들에 적용되고 있다. 지방의 제3섹터 조직들은 지방 협약을 통해서 지방의 공공기관과 관계를 설정하며, 지역의 현안을 파악하고 지역주민과 서비스 수급자를 위한 목소리를 내고 있다(송백석·곽진오, 2010: 119). 협약으로 대변되는 노동당의 시민사회 영역 구축 노력은 성공적이었다는 평가다. 자원봉사 영역만을 놓고 보더라도 1970년대부터 형식적으로나마 존재했던 자원봉사센터 외 여러 유형의 자원봉사단체들이 생기고 인프라가 구축될 수 있었다(Finnegan & Brewis, 2012; 송정안·이혜영, 2017: 224)<sup>12)</sup>

이후 사회협약은 2009년 1차 수정을 통해 정부와 시민사회의 책무를 더욱 구체적으로 강조하기에 이른다. 그러나 2010년 총선에서 노동당이 실각하고 보수당 정부를 중심으로 한 자유민주당과의 연립정부가 집권하자마자 조직 개편을 통한 구조조정이 이루어졌다. 제3섹터부는 시민사회부<sup>13)</sup>로 명칭이 변경되었고 현재는 내각청 산하에서 디지털, 문화, 미디어, 스포츠청(Department for Digital, Culture, Media&Sport) 산하로 바뀐 상태이다. 2007년 시작된 사회협약위원회는 2011년을 마지막으로 공식적으로 활동이 종료된 상태이다.

보수당 연립정부는 사회협약을 존치시켰으나, 2010년 집권 후 바로 진행된 2차 개정을 통해 변화를 시도했다. <표 2-23>는 ‘협약의 소리(Compact Voice)’와 시민사회부가 연립정부에 제시한 2차 개정안 초안에 대해 시민사회조직들의 의견을 수렴한 내용 중 주요 내용과 반영 여부를 정리한 것이다. 시민사회조직들의 의견은 2010년 10월부터 6주간(10.17~11.30) 수렴된 것이며(Compactvoice, 2010 a), 2차 개정안은 이러한 의견들을 반영하여 같은 해 12월 잉글랜드 국가 차원의 협약으로 중앙 정부와 시민사회조직 간 체결된 것이다.

12) 그 예로 자원봉사단체들의 협의체인 영국자원봉사단체협의회(Volunteering England), 자원봉사자와 비영리 조직을 연계하는 온라인시스템(Do-it)을 든다.

13) 1995년 사회협약이 체결될 당시 시민사회 측 실행조직으로는 마을공동체 조직, 자원봉사 전국위원회(National Council for Voluntary Organization:NCVO), 흑인과 소수인종 윤리 기구(Black and Minority Ethnic organizations) 등 전국적인 우산 조직과 Reference Group들이 포함되었다. 사회협약 2차 개정에서 새롭게 정의 내려진 시민사회조직 개념에는 비영리법인(Charities), 사회적 기업, 자원 및 공동체 집단 등이 추가적으로 포함되었다.

<표 2-23> 2010년 사회협약 2차 개정안에 대한 의견수렴 내용 및 최종 개정안

	주제	의견들 (Compactvoice, 2010a)	개정안 반영 여부 (Compactvoice, 2010b)
1	책무성 메커니즘 (Accountability Mechanisms)	<ul style="list-style-type: none"> <li>총리실이 협약 위원회 (Commission for the Compact) 활동 종료를 공식화함에 따라, 협약의 이행 여부를 감독하는 역할은 타 부서로 이관되어서라도 지속되어야 한다는 의견이 많았다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>반영되지 않음</li> </ul>
2	제3섹터(Third Sector)에서 시민사회조직(Civil Society organization)으로의 명칭 변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민사회조직 개념을 보다 분명하게 정의내릴 필요가 있다.</li> <li>시민사회조직 개념에 노조, 정당 등 이전 협약에 포함되지 않은 조직들도 포함되어야 한다.</li> <li>정부의 일방적인 명칭 변경이므로 '자원 및 공동체 섹터(voluntary and Community Sector)'라 명명하는 것이 더 바람직하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>"시민사회조직에는 비영리법인(Charities), 사회적 기업, 자원 및 공동체 집단들이 포함된다"고 규정하였다.</li> </ul>
3	지방 협약	<ul style="list-style-type: none"> <li>개정 협약은 중앙 정부와 시민사회조직 사이에 체결되는 국가 차원의 협약으로 지방 협약 역시 국가 차원 협약에서 합의된 원칙들에 따를 것을 독려하고 있으나, 시민사회조직들에게 있어서는 국가 차원의 협약보다 지방 협약이 더 중요하다는 의견이 많았다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개정 초안 그대로 서문에서 지방 협약이 개정안에서 합의된 내용을 따르도록 요청하고 있다.</li> </ul>
4	빅소사이어티(Big Society) 비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>협약의 소리는 기존 협약이 빅소사이어티 정책 실행에 있어 핵심적인 역할을 수행할 수 있다는 의견을 제시하고 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서문에서 연립 정부의 정책 비전으로서 빅소사이어티가 추구하는 목표만 언급하는 것으로 바뀌었다.</li> </ul>
5	독립성	<ul style="list-style-type: none"> <li>"재정지출 삭감과 자원 경쟁의 심화 현상 속에서도 시민사회조직들의 독립성을 유지하는 것이 중요하다."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;1.1&gt;재정적 또는 다른 어떤 관계와 무관하게 시민사회조직의 독립성을 존중하고 지지한다.</li> </ul>
6	인프라	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 지방 인프라 조직(중간 지원조직)에 대한 언급이 없다는 지적이 많았다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;1.3&gt; 긍정적인 결과물을 도출하는 시민사회조직들의 역량을 이끌어내기 위해서 국가(national)/지방(local) 차원의 지원과 개발 조직(development organisations) 자원을 필요로 함을 내각부(Cabinet office)를 중심으로 정부 부처 모두가 집단적으로 보장한다.</li> </ul>

	주제	의견들 (Compactvoice, 2010a)	개정안 반영 여부 (Compactvoice, 2010b)
7	정보 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보 공유에 관한 언급이 없다는 지적이 많았다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;1.4&gt; 데이터와 정보 접근성을 제고하여 시민사회조직들이 기존의 서비스 공급 문제를 해결하고 새로운 시장에 접근하며 정부의 책무성 제고에 기여할 수 있도록 지원하고 투명성을 보장한다.</li> </ul>
8	장애물 제거	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민사회조직들이 정책 개발에 기여하는 것을 방해하는 장애물 제거에 관한 언급이 없다는 지적이 제기되었다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;2.3&gt;정책, 프로그램, 서비스를 디자인하는 초기 단계부터 시민사회조직과 함께 작업한다. 시민사회조직들의 기여를 막을 수 있는 장애물을 제거하고 시작 단계부터 시민사회조직들의 관점을 포함시키도록 보장한다.</li> </ul>
10	지원 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형 마을공동체 등 작은 규모의 단체들에게도 사무실, 무상 훈련 기회 등이 제공될 필요가 있다는 요청이 제기되었다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;3.2&gt;정부 보조금, 용역, 용자금 융, 부지(premises) 사용 등을 포함하여 광범위한 방법으로 시민사회조직들을 지원할 수 있는 방법을 고려한다. 정부 기금에 접근하는 것을 막는 장애물들을 제거함으로써 작은 규모의 조직들도 서비스 제공 과정에 포함될 수 있도록 한다.</li> </ul>
11	지원 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>다년간의 재정지원은 시민사회조직들이 지속적으로 요청해오던 것이다. 개정 초안에는 3년 재정지원을 언급하고 있으나 이를 다년 재정지원으로 바꿔 줄 것을 요청했다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;3.4&gt; 적절한 경우 그리고 금전의 부가가치가 있는 경우 다년 재정 지원을 실행한다. 재정지원 기간은 계획된 결과 달성에 필요한 시간이 고려되어야 한다. 다년 지원이 목표 달성에 최상의 방법으로 판단되지 않는 경우 그 결정에 대한 이유를 설명한다.</li> </ul>
12	선지불 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형 단체들은 선지불 지급 방식에 취약하다는 지적이 제기되었다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;3.10&gt; 가능하면 많은 수의 조직들이 적절한 재정지원과 금융 모델을 통해 서비스 공급에 동참할 수 있도록 보장한다. 선지불 지급 방식은 금전 가치에 기반하되 사례에 따라 다르게 고려되어야 한다.</li> </ul>

자료 출처: CompactVoice 2010a, 2010b 참조

## (2) 보수당 정부의 사회 정책비전: ‘빅 소사이어티’

‘빅소사이어티(Big Society, 큰 사회)’ 라는 용어는 2010년 영국 보수당이 재집권에 성공하면서 핵심 정책비전으로 제시한 것이다. 보수당의 총수였던 캐머론(D. Cameron) 전 총리는 테러의 위협과 빈곤, 경제 불황으로 양극화된 영국 사회를 ‘붕괴된 사회(broken society)’ 로 규정하며, 이들 문제가 개인과 사회 차원의 책임 약화와 사회적 가치의 쇠퇴에 근본적인 원인이 있다고 진단하였다. 그리고 신노동당의 제3섹터 정책이 여전히 관료주의적이며 과도한 국가 개입으로 시민들의 능동적인 참여를 질식시키고 ‘사회’ 를 무력화시켰다고 비판한다. 캐머론은 붕괴된 사회를 회복하는 것은 ‘멀리 있는 국가’ 보다 ‘가까이 있는 커뮤니티’ 에서 해결하는 것이 가장 바람직하고, 이를 위해 시민사회의 자원조직과 사회적 기업의 역할이 확대되는 ‘사회의 전진 배치(rolling society forward)’ 가 필요하다는 것을 피력했다(공선회, 2015: 31).

<차세대 정부>라는 연설문을 분석한 황기식(2015: 284)에 따르면, 빅소사이어티는 국민에게 더 많은 권한을 이양하여 그들이 스스로 자신의 삶을 조절할 수 있는 상황에서 이루어지며, 인간에 대한 이해에서 출발한 정책이 정보 혁신과 맞물려 실현되는 것이다<sup>14</sup>. 이때 투명성(Transparency), 선택성(Choice), 책임성(Accountability)이 가장 중요한 특성으로 꼽히는데 이는 △공동체에게 더 많은 권한 부여, △지역사회에서 주민들의 적극적 역할 강화, △중앙정부에서 지방정부로 권력 이양, △사회적 경제 활성화(협동조합, 상조보험사들, 자선단체 및 사회적기업에 대한 지원), △정부의 정보 공개와 공공정보에 대한 접근성 강화 등의 주요 정책 내용들을 관통하는 것이다(Cabinet Office, 2010). 빅소사이어티는 비단 제3섹터에 속한 조직과 활동가, 봉사자뿐만 아니라 지역과 사회문제에 관심을 가진 능동적인 시민, 가족, 사회적 기업 등의 다양한 주체와 단위들이 “중앙의 권력을 나눠 갖고”, “공동체가 필요로 하는 각종 서비스” 를 “다양한 방식으로 대체” 해 나가는 것이다(황기식, 2015: 284).

빅소사이어티와 관련된 정책들의 주요 내용을 살펴보자. 공선회(2015)의 연구를 참고해보면, 이 정책 아젠다는 △커뮤니티 역량 강화(community empowerment), △공공서비스 개방(opening up public services), △사회적 행동의 증진(promoting social action)이라는 3개의 목표로 구성되어 있다고 설명한다. 각 항목별 자세한 내용은 아래와 같다(공선회, 2015: 32-35).

14) 이런 맥락에서 보면빅소사이어티라는 아젠다는 당대의 정권이 수립했던 구체적인 사회 정책과 제도인 동시에 (보수/노동당의 이념을 초월한) 다음 세대가 살아갈 미래사회에 대한 메타포라고도 볼 수 있다.

(가) 커뮤니티 역량 강화(community empowerment)

‘커뮤니티 역량 강화’는 빅소사이어티 프로젝트에서 영국 정부가 가장 주력한 부문이라고 할 수 있다. 커뮤니티 시설과 서비스(공원과 도서관, 우체국, 운송, 펍과 숍 등)의 운영을 커뮤니티가 맡는 다거나, 지방정부가 운영하는 서비스까지도 커뮤니티 조직들이 운영하는 등, 대부분의 정책은 지역주민과 커뮤니티가 지역의 자산 운영에 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 공동체 정책을 결정할 권한 등 나눌 수 있도록 구체화되었다. 2011년에 의결된 로컬리즘 법(Localism Act 2011)은 커뮤니티가 가지는 권한과 권리를 한층 강화한 것으로, 커뮤니티 서비스에 대한 집합적 의사결정과 개인 서비스에 대한 의사결정을 법제화했다. 그리고 지역발전을 위해 공동체가 직접 토지와 건물을 매입하여 상가, 공동체 회관, 도서관 등을 보유할 수 있는 권한을 규정하고 있다. 커뮤니티 조직들이 지역 자산 경매에 참여할 수 있는 권리라든가, 위기 가족을 지원하는 커뮤니티 예산(Community Budgeting), 지역 모임을 재정적으로 지원하는 커뮤니티 퍼스트(Community First)(정부기금 8천만 파운드 지원) 설립, 지방 재정 정보 공개의 확대 등이 포함된다.

(나) 공공서비스 개방(opening up public services)

‘공공서비스 개방’은 지역 주민과 커뮤니티 조직이 사회문제 해결을 주도해갈 수 있도록 공공영역의 관료주의 장벽을 걷어내고, 공제조합, 협동조합, 자선기관, 사회적 기업 등 제3섹터의 다양한 조직들이 공공서비스를 생산할 수 있도록 공공서비스 운영을 개방하는 한편, 이와 같은 활동에 참여할 단체들의 설립과 확장을 지원하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다(공공부문 근로자 또한 협동조합을 설립해서 공공서비스 운영에 참여할 수 있다). 공공서비스 생산에 지역의 다양한 조직들이 참여할 수 있도록 개방하는 이 정책은 지역 사회의 문제는 국가보다는 지역 커뮤니티를 중심으로 해결하는 것이 더 효과적이라는 캐머런 정부의 관점이 반영된 것이라고 할 수 있다. 캐머런 정부는 서비스 생산자들의 책임성을 담보하고 합리적인 가격이 제시될 수 있도록 경쟁 입찰과 이들의 실적을 함께 공개토록 하고 있는데 이는 이용자들의 선택권을 확보하는데도 유효한 장치라고 할 수 있겠다.

공공서비스 생산 주체를 다변화하려는 노력은 사회적 기업 등에 창업자금을 지원하는 것에서 나아가 사회적 경제 영역에 대규모 펀드 조성으로도 이어졌다. 휴먼계좌 예금을 활용한 ‘빅 소사이어티 은행(Big Society Bank)’이 2010년부터 추진된 데 이어, 사회적 금융투자상품인 사회성과연계채권(SIB: Social Impact Bonds)이 도입되어 사회 혁신 상품에 민간 부문의 투자 활성화를 도모하였다. 2012년 출범한 ‘빅소사이어티 캐피탈(BSC: Big Society Capital)’은 영국 정부가 사회투자시장 발

전을 위해 4대 은행의 출자를 기반으로 설립한 사회투자 금융기관이다<sup>15)</sup>. 영국 정부의 사회적 투자시장 육성 정책은 빅소사이어티라는 정책이념을 달성하는 것이면서 사회적 기업 육성을 통해 경제성장을 도모하는 한편, 혁신적인 사회서비스 생산을 통해 사회통합을 강화하려는 정책목표를 배경으로 수립된 것이라고 할 수 있다. 황기식(2015)은 빅소사이어티 프로젝트가 실행되면서 제3섹터의 예산지출이 삭감된 것에 대해 비판이 제기되고 있지만, 동시에 이를 대체할 만큼 영국 사회에서 사회적 투자가 급성장하고 있다는 점을 주목하면서 제3섹터의 개발과 확장 가능성을 점치고 있다.

#### (다) 사회적 행동의 증진(promoting social action)

‘사회적 행동’은 커뮤니티 내에서의 문제를 해결하고 삶의 질 향상을 위해 모인 사람들이 실천/수행하는 자원활동, 기부 활동, 커뮤니티 활동, 근린 활동 등을 의미한다. 영국 정부는 시민들이 커뮤니티를 이루고 사회적 행동을 실천해 갈 수 있도록 지원 센터(Centre for Social Action)를 운영하고, 지원 기금(Gift Aid, Community First Endowment Match Challenge, Innovation in Giving Fund)을 설치했다. 그리고 정부가 직접 공동체 조직화(community organizing)를 지원하는 프로그램을 운영하고 있다. 주민조직 등 공동체 조직들을 이끌 주체를 발굴하고 청소년 활동가를 양성하는 프로그램인 ‘전국 시민 서비스(National Citizen Service, 이하 NCS) 등이 이에 해당된다. 특히 NCS는 16~17세 청소년들을 대상으로 사회참여 준비와 지역사회 봉사 참여를 돕는 자발적 프로그램으로 다양한 사회문화 배경을 가진 청소년들이 교류할 수 있는 기회이자 적극적이고 책임감 있는 시민으로 성장하는 기회라고 평가받고 있다.<sup>16)</sup> 공동체조직가(community organizers) 프로그램은 모든 성인이 근린집단(neighbourhood groups)에 참여하고 이 집단들이 발전할 수 있는 환경을 조성하기 위해 구상된 것이다. 이를 위해 지역의 근린보조금(neighbourhood grant)이 제공되고, 지원조직(Community Organizers)이 운영되고 있다. 2011년경, 런던, 버밍엄, 브리스톨, 콘웰 등 대도시의 커뮤니티 네트워크

15) 빅소사이어티 캐피탈(BSC)은 휴먼예금, 영국 4대 은행, 빅 소사이어티 재단을 통한 기부금 등을 통해 약 6억 파운드(한화 약1조)의 기금이 조성되어 2012년 4월 출범했다. 개별 사회적 경제 조직에 직접 자금지원을 하지 않고, 사회투자전문기관을 통해 투자가 이루어지는 방식을 선택하고 있다. 투자를 중재하는 방식을 선택한 것은, 사회적 경제의 양적 성장보다는 이들이 성장할 수 있는 환경과 시장을 만들어 내려고 하는 정책적 판단이 있다고 하겠다. 더 자세한 논의는 황기식(2015)를 참고할 것.

16) NCS는 방학기간 동안 집을 떠나 지역사회 안에서 생활하며 새로운 친구를 사귀고, 직업과 생활에 필요한 개인적· 사회적 기술을 배우고 이 과정에서의 의사소통을 통해 팀워크와 리더십을 함양하고, 시민으로서의 자의식과 책임감을 발전시킨다는 목표를 가지고 있다. 정부는 각 NCS 참가자에게 1,000파운드(약 141만5,000원) 이상의 재정지원을 실시하고 있으나, 각 참가자는 50파운드(약 7만5,000원)의 참가비를 내야한다. 참가자의 개인적 상황 및 지역 NCS 제공자에 따라 이보다 저렴한 참가비를 내거나 무료로 참여할 수도 있다. 더 자세한 내용은 NCS 홈페이지를 참고할 것.

<https://www.ncsyoes.co.uk/>

(“Locality”)에서 처음 5천명의 커뮤니티 활동가를 선발했고, 정규직 활동가(5백 명)에게 첫 해에 지원금 2만 파운드를 지급하고, 시간제 활동가들(4천5백 명)이 이들을 돕도록 했다.<sup>17)</sup> 이밖에도 사회적 행동에 대한 사회적 관심을 환기하고 자원 활동에 직접적인 혜택을 제공하기 위해 각종 어워즈(Big Society Awards, the Queen’s Award for Voluntary Service, the Points of Light award)를 지원하고 있다(Cabinet Office, 2015).

이러한 빅소사이어티 정책은 2015년 선거에서 보수당이 연정을 구성하지 않고도 재집권에 성공함에 따라 탄력을 받게 되었다. <표 2-24>는 내각청(Cabinet Office)이 2018년에 발표한 시민사회 활성화 전략 보고서의 주요 내용을 정리한 것이다. 이 보고서는 시민사회를 활성화시키기 위하여 ①사람 ②공간 ③사회적 영역 ④사적 영역 ⑤공적 영역이라는 다섯 가지 기반을 전제하고, 이를 발전시키기 위한 전략을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 2-24> 시민사회 활성화 전략(내각부, 2018)

기반	전략	
사람 (People)	목표	삶에 기여할 수 있는 권능 부여
	세부 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 1</b> - 연계 작업: 사람&amp;지역 통합&amp;지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 연계: 정부, 복권 기금(Big Lottery Fund), 쿼 운영 재단(Co-op Foundation) 협력.</li> <li>- 지역 통합 전략 수립.</li> <li>- 통합 혁신 기금(the Integration Innovation Fund) 지원</li> <li>- 전문적인 통합 네트워크 설립.</li> </ul> </li>   <li>• <b>Mission 2</b> - 개인의 사회적 책임 증진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주 시민 양성: 민주적 참여 계획(2017), 국가 민주주의 주간(2018) 등.</li> <li>- 6,500명의 공동체 조직가 훈련. 2017년부터 2020년 사이에 3,500명의 공동체 조직가(Community Organisers) 추가 양성.</li> <li>- 장소 기반 사회적 행동 프로그램(The Place Based Social Action programme) : 지역 주민, 공동체 그룹, 기업, 서비스 제공자, 지방 정부 연계 프로그램(공동체 비전 공유).</li> <li>- 사회적 행동 프로그램: 지방 정부와 시민의 협력을 통한 공공서비스 제공, 대학과 협력 사업.</li> </ul> </li>   <li>• <b>Mission 3</b> - 젊은이들에게 기회 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뮤직&amp;예술 교육 프로그램 지원(2016~2020)</li> <li>- 아동 및 청소년 스포츠 교육 지원(2016~2021)</li> <li>- 지역 청년 재단 등을 활용한 지역 청년 지원 사업.</li> <li>- 국가 시민 서비스(The National Citizen Service) 프로그램(2011~):</li> </ul> </li> </ul>

17) 공동체조직가(community organizers) 프로그램에 대한 더 자세한 사항은 홈페이지를 참고할 것  
<https://www.corganisers.org.uk/>

기반	전략	
		아동기부터 사회적 책임 습관 형성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제 시민 서비스 프로그램(18세~ 25세): 국제 빈곤 퇴치.</li> <li>- 취약 계층 아동 지원(약물 중독 등)</li> <li>- 디지털, 문화, 미디어 부 산하로 시민사회 청년 그룹 설립</li> </ul>
공간 (Place)	목표	지역 공동체의 권한 강화 및 투자 활성화
	세부 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 4) 권한 분산(Empowerment)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 공동체로 권력 이양(분권화): The Localism Act 2011.</li> <li>- 참여 민주주의 실현 : 시민배심원제 등 참여 민주주의 방법 시행.</li> <li>- 공동체 자산화: 공동체에게 공공 자산 입찰 우선권 부여, 공공도서관 운영(Hub 기능 수행), 공동체 자산 기금(공동체 조직 지원) 등.</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 5) 투자</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 산업과 협력 관계 구축(우선 정책 과제).</li> <li>- 새로운 재정 모델 개발(단기/장기 재정 확보 모델: 클라우드 펀딩, 사회적 임팩트 투자 방식 등)</li> </ul> </li> </ul>
사회적 영역 (The Social Sector)	목표	자선 단체 및 사회적 기업 지원
	세부 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 6) 시민사회 의견</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 결정 과정에서 다양한 시민사회(젊은 세대 포함) 의견 반영: 열린 정책(the UK's next National Action Plan for Open Government).</li> <li>- 시민사회의 약자를 위한 캠페인, 주장 활동 보장(정치 캠페인, 로비 활동 제외).</li> <li>- 사회협약 원칙 개정(2010).</li> <li>- 정책 결정 과정에 청년 참여 방안 마련.</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 7) 사회적 영역 재정 확보</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원 조달 방식의 다각화.</li> <li>- 지원 방식의 변화: 소규모 자선단체/ 지역 시민사회 지원(기부금 지원 방식에서 계약 자금(Contract funding) 지원 방식으로 변화.</li> <li>- 사회적 기업 지원 전략(2018~2023) 수립.</li> <li>- 자선 신탁 및 풀뿌리 단체 지원.</li> <li>- 공간 기반 기부 제도 성장 지원.</li> <li>- 세금 공제 및 경감(사회적 투자 세금 경감 등)</li> <li>- 사회적 기업을 위한 정기 포럼 개최(디지털, 문화, 미디어, 스포츠부).</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 8) 리더십, 지원 규정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 리더십 양성.</li> <li>- 지역 지원 시스템(정보, 지식, 기술, 적합한 활동 장소, 협력을 위한 우대책 등).</li> <li>- 자선활동 규정 완화. 온라인 기금 조성 플랫폼의 투명성 증진.</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 9) 디지털화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자선활동 영역의 지속가능성, 회복력 증진을 위한 디지털 기술 도입.</li> </ul> </li> </ul>
사적 영역 (The Private Sector)	목표	공공선을 위한 기업, 자금&기술 촉진
	세부 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 10) 기업의 책임 증진</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 책임 기업 지원</li> </ul> </li> </ul>

기반	전략	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유엔 원칙(SDGs)에 부합하는 산업 전략(온실가스 배출 절감을 위한 청정 성장 전략 등) 수립.</li> <li>- 책임 기업 리더십 그룹 설립(2018).</li> <li>- 기업 경영 구조 법안 개정.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 11) 재정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 임팩트 투자 활성화.</li> <li>- 공동체 나눔(지속가능한 사회적 투자 모델).</li> <li>- 자금 조직 설립(휴면 계좌 자금 이용).</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 12) 기술</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 디지털 산업 전략.</li> </ul> </li> </ul>
공적 영역 (The Public Sector)	목표	공동 위원회(Collaborative Commissioning) 활동 보증
	세부 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Mission 13) 공동 위원회 활동을 위한 작업</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회적 기업, 공동체 기반 기업, 자선단체 등 포괄적 참여.</li> <li>- 시민 위원 지원.</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 14) 공적 서비스를 위한 자금 모금</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과 기반 사업 지원.</li> <li>- 자금 2.0사업: 수행 능력 및 책무성을 결합시킨 사회적 임팩트 투자.</li> </ul> </li> <li>• <b>Mission 15) 사회적 가치를 위한 위원회</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공서비스 조약(사회적 가치 조약)(2012) 강화.</li> </ul> </li> </ul>

자료 출처(Cabinet Office, 2018)

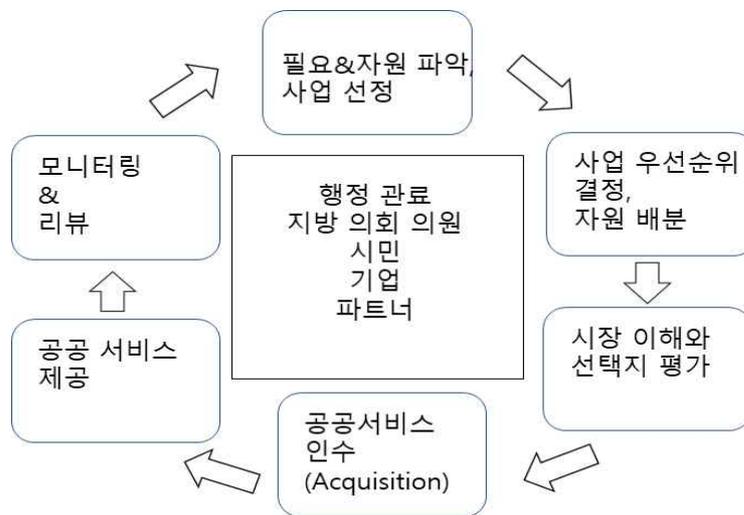
## 2) 지방정부의 시민사회 정책 : 램베스 자치구

램베스 자치구 사례는 지방정부 차원에서 이루어진 시민사회 정책으로, 시민사회 정책 관련 간담회에 자주 소개된 바 있고, 주요 언론을 통해서도 보도된 대표적인 성공 사례이다. 김소연·김문주·조철민(2018)을 참조하여 소개한다.

2008년 세계 금융 위기로 중앙 정부의 공공서비스 예산이 삭감되자 램베스구를 포함 총 23개의 지방 의회가 모여 ‘협동조합형 지방의회 혁신네트워크(Co-operative Council Innovation Network, 이하 혁신네트워크)를 결성하였다. 혁신네트워크의 핵심은 기존의 정부 중심이었던 공공 서비스 제공 주체를 시민과 함께 하는 ‘협동조합형 위탁사업(Cooperative Commissioning)’으로 전환하였다는 사실에 있다. 이중 램베스 자치구의 사례는 가디언지(2012)에도 소개된 바 있는데, 램베스 자치구는 지역 주민들과 함께 공공서비스 의제를 발굴하여 실행하며, 10대들에게도 지방 의회에 참여할 수 있게 하는 등 참여 범위를 대폭 확대했다. 김정원(2015)에 따르면, 130여개의 지역 풀뿌리 단체와 3천여 명의 구민이 참여하는 램베스 협동조합구 위

원회를 조직하여 함께 운영방식을 결정하고, ‘협동조합형 위탁사업(Cooperative Commissioning)’ 을 실행하였다. ‘협동조합형 위탁사업’ 은 시민들의 필요 뿐 아니라 시민들이 기여할 수 있는 바를 고민하며, 단순한 자문 제공이 아니라 공동체 촉진자로서의 역할을 강조한다. 또한 자치구의 공공정보 및 의사결정 과정을 공개하여 투명성을 높이며, 혁신적인 방법을 수행하는 과정에서 발생하는 위험을 감수한다는 점에서 기존 방식과 차별화 된다(람베스구 홈페이지, 2012). 람베스 자치구의 위탁 사업 실행 과정은 <그림 2-5>와 같다.

<그림 2-5> 람베스 자치구 위탁 사업 실행 과정



자료 출처: 람베스 자치구 홈페이지, 2012

람베스 자치구는 이상의 ‘협동조합형 위탁사업’ 에 시민들이 쉽게 참여할 수 있도록 하려는 목적에 맞춰 관련 조직 또한 혁신적으로 개편했다(표 2-25).

<표 2-25> 람베스 자치구 조직 구성

부서	주요 사업 내용
위원회 지원국 (Commissioning Support Cluster)	• 사업의 우선순위 및 자원 분배 결정
서비스 제공국 (Delivery Cluster)	• 양질의 공공서비스 제공 유지 및 관리
서비스운영 지원국 (Enabling Cluster)	• 사업 업무 지원 - 협동조합형 자치구 네트워크와 같은 외부 조직 지원
협동조합 사업 개발국 (Cooperative Business Development Cluster)	• 혁신적 실행 방안 개발

자료 출처: 김소연·김문주·조철민, 2018 재인용.

람베스 협동조합구 위원회가 선정한 시범사업들은 다음 세 가지 단계로 진행되었다. 1단계는 기존 람베스 자치구 내 시민사회 단체나 사회적 경제 조직과의 협업을

통해 이미 진행되고 있는 사업들에 시민 참여를 확장하도록 하는 시범 사업, 2단계는 기존 램베스구가 제공하던 서비스를 구민 참여를 통해 새로운 방식으로 전환하는 시범 사업, 3단계는 구가 소유하고 있는 시설의 소유권을 구민에게 이전함으로써 구민 중심의 사회적 경제 조직 등이 직접 운영에 참여하도록 하는 시범사업이다(Randle, 2014; 김정원, 2015 재인용) 이 중 몇 가지 대표적인 사례를 살펴보면 <표 2-26>와 같다.

<표 2-26> 램베스 자치구 협동조합형 위탁사업

협동조합	내용
<b>어스파이어 웰빙 센터</b> <b>(Aspire Wellbeing Center,</b> <b>구 Lambeth Resource</b> <b>Center)</b> <a href="https://aspirewellbeing.org/">https://aspirewellbeing.org/</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 램베스구 소유 건물에서 커뮤니티 서비스부가 직영으로 운영하던 장애인 쉼터였으나 위탁 사업으로 선정된 이후 사회적 기업으로 전환됨.</li> <li>• 소유권 및 운영권을 조합으로 이전.</li> <li>• 협동조합 형태로 운영됨에 따라 램베스구, 센터직원, 이용자, 지역사회 관련 단체들이 의사결정 과정에 참여.</li> </ul>
<b>청소년 램베스 협동조합</b> <b>(Young Lambeth</b> <b>Co-operative)</b> <a href="http://www.younglambethcoop.co.uk/">http://www.younglambethcoop.co.uk/</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 청소년을 위한 협동조합 설립(2014).</li> <li>• 지역의 청소년, 청소년 단체, 램베스 자치구 청소년 담당 공무원, 지역 자원봉사단체, 종교단체, 교육기관 등 다양한 이해관계자가 조합원으로 참여하여, 11세-19세 청소년 1,000여명 가입.</li> </ul>
<b>브릭스톤 에너지</b> <b>(Brixton Energy)</b> <a href="https://brixtonenergy.co.uk/">https://brixtonenergy.co.uk/</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 태양광 에너지발전협동조합(2013)으로 램베스 자치구가 조합원으로 참여.</li> <li>• 지역주민의 투자를 받아 지역민들이 소유하는 태양광 발전기를 런던 주택 단지에 설치하여 에너지를 주민과 공유. 공유 후 남은 에너지는 에너지회사에 판매하여 수익 창출.</li> <li>• 수익금은 지역사회 에너지 효율 기금(The Community Energy Efficiency Fund)으로 조성되어, 지역민을 위한 에너지 사용 교육프로그램 제공.</li> </ul>

자료 출처: 김정원(2015) 참조하여 재구성, 김소연·김문주·조철민(2018) 재인용.

이외에도 램베스 자치구의 웨스트노우드(West Norwood) 지역에서 2014년 2월부터 1년간 진행되었던 오픈 워크스(Open Works) 시범 사업은 정부와 시민사회가 협력하여 진행한 프로젝트로 참고할 만하다. 오픈워크스는 지역주민의 잠재적인 참여의식과 행동을 이끌어내어, 지역에 의미 있고 다양한 프로젝트를 진행해보고 향후 사회적 기업의 창업까지를 목표로 하는 혁신 프로젝트였다(전성환, 2018). 오픈워크스에서 추진한 프로젝트 중 일부 사례를 <표 2-27>로 개괄한다.

<표 2-27> 오픈웍스(Open Works) 프로젝트 사례

사례명	주요 내용
Trade School (재능교환 학교)	<ul style="list-style-type: none"> <li>강사와 학생 간의 물물교환을 기반으로 한 비금전적 가치의 교환 및 학습 경험 제공</li> </ul>
Start Here (아이디어 창작소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>젊은이들이 디자인하고 만들고자 하는 것을 쉽게 할 수 있는 아이디어 인큐베이터 시설로써 새로운 탐구의 기회 제공</li> </ul>
Bzz Garage (버스 차고지 정원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>벌꿀 친화적인 플랜팅을 장려하고 공유지에서 자란 농수산물을 공유하기 위한 프로젝트</li> <li>사람들에게 사용되지 않고 있는 길가 녹지, 집 앞 정원, 창틀 등을 활용할 것을 제안</li> </ul>
Library of Things (물품 도서관)	<ul style="list-style-type: none"> <li>DIY, 메이킹, 쿠킹, 가드닝, 레저 생활 등을 위한 장비와 도구를 누구든 빌릴 수 있는 공간 조성</li> </ul>
Rock Paper Scissors (소규모 생산자를 위한 편집샵)	<ul style="list-style-type: none"> <li>메이커스 및 판매자들이 시내 중심가의 매장을 공유하는 공동상점</li> <li>위탁 수수료를 내는 대신 근무 당번표에 따라 돌아가며 상점을 돌보고 제품을 판매함</li> <li>제작과 판매를 하며 생계를 유지하는 사람들이 공간을 함께 쓰며 일을 하게 되면 위험과 비용을 줄일 수 있고, 이 모델의 유연성으로 말미암아 학교를 다니거나 가정에서 자녀를 돌보는 경우에도 판매 아이디어를 키울 수 있었음.</li> </ul>
West Norwood Soup (클라우드 펀딩 식당)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민들이 서로의 프로젝트를 지지하고 후원하는 프로그램</li> <li>모든 티켓은 한 끼의 식사를 포함하며, 하나의 프로젝트를 후원할 수 있음(티켓 구입비의 50%는 프로젝트 후원비로 50%는 식사재료값으로 충당됨)</li> <li>프로젝트 제안자들은 저녁에 그들의 아이디어를 발표하고, 참석자들은 식사를 하며 무슨 프로젝트를 지원할지 투표를 함</li> </ul>

자료 출처: 전성환(2018); 김소연·김문주·조철민(2018) 재인용.

### 3) 소결

영국의 경우 1970년대부터 자원봉사 영역을 중심으로 시민사회 영역의 중요성을 인지하고 내무청 산하로 ‘자원서비스 부서(Voluntary Service unit)를 설치했지만, 별도의 예산이 책정되지 않은 매우 미약한 상태였다(Finnegan&Brewis, 2012; 송정안·이혜영, 2017, 223). 이어지는 1980년대는 특히 마가렛 대처 총리를 중심으로 한 신자유주의 정책이 추진됨에 따라 작은 정부에 대한 강조와 함께 개인의 자발성이 강조되기는 했으나, 시민사회 영역의 능동적 참여를 위한 정책은 취해지지 않

았다. 영국에서 시민사회 활성화 정책이 중앙 정부 차원에서 적극적으로 실행되기 시작한 것은 1997년 노동당 정부가 집권하여 사회협약을 체결한 이후이며, 2010년 보수당 정부가 재집권하면서 제시한 빅소사이어티 정책으로 이어지고 있다. 따라서 이 글에서는 강한 시민사회를 강조하는 노동당의 사회협약과 보수당의 빅소사이어티 정책을 중심으로 시민사회 활성화 정책을 살펴보았다.

먼저, 노동당이 추진한 ‘사회협약’은 세계 최초로 정부와 시민사회 영역 간에 체결된 공동 협력 원칙이라는 점에서 큰 의의를 지닌다. 이는 시민사회 영역을 정부와 동등한 협력 주체로 인정함을 공표하는 것이었으며, 실제로 노동당은 이러한 사회협약을 준거 틀로 하여 공공정책을 생산함에 있어 시민사회 영역을 적극적으로 참여시켰다. 국가(nation) 차원에서 뿐만 아니라 지역(region)과 지방(local) 차원에서 이루어진 사회협약은 영국 사회의 각 영역을 사회협약이라는 공동의 원칙 아래 하나로 묶어냈고 다양한 시민사회 단체들을 육성·발전시키는데 성공했다. 일련의 과정은 시민사회부(the office of civil society)를 중심으로 진행되었으며, 사회협약에 참여하는 시민사회단체들은 정부의 지원금을 받는다는 점에서 국가 주도성이 지나치게 강하다는 비판을 받기도 한다.

2010년 재집권에 성공한 보수당이 문제시 삼은 것은 바로 이러한 노동당 정부의 국가 주도성이다. 신노동당의 제3섹터 정책 일환으로 실행된 사회협약은 여전히 관료주의적이며 과도한 국가 개입으로 시민들의 능동적인 참여를 질식시키고 사회를 약화시켰다는 것이 보수당 연립 정부의 문제인식이다. 따라서 보수당의 연립 정부는 ‘큰 사회·작은 정부’라는 슬로건 하에 ‘빅소사이어티(Big Society)’ 정책을 추진하게 된다. 이에 따라 보수당 연립정부는 사회협약을 존속시키기는 했으나, 협약의 이행 여부를 관리 감독하는 협약위원회의 활동은 2011년을 마지막으로 종결되었고 관련 정부 지원의 상당 부분은 축소되거나 폐지되기에 이른다. 실제로 비영리조직들에 대한 정부 재정지원을 축소함에 따라 시민사회 영역을 축소시키는 결과를 초래했다는 비판이 제기되고 있는 상황이다. 또한 자원봉사 영역에 있어서도 상당한 규모의 자원봉사개발조직이 축소되고 자원봉사개발조직들의 협의체(영국자원봉사협의회)가 사라졌다(송정안·이혜영, 2017: 224, 228). 대신 빅소사이어티 정책은 개인과 마을 공동체에 주목하며 사회적 임팩트 투자 등 투자 방식의 변화를 꾀한다. 이 과정에서 정부의 역할은 네트워크 구축 등 소극적 역할에 한정되므로, 정부의 책임을 민간 영역에 떠넘긴다는 비판을 받기도 한다.

다른 한편, 램베스 자치구의 사례는 지방정부 차원에서 이루어진 시민사회 활성화 정책 사례이다. 2008년 금융 위기로 인하여 공공 재정 지원이 삭감되자 이에 대한

자구책의 일환으로 모색된 것으로, 램베스 자치구 사례의 핵심은 공공 서비스 제공의 주체로 시민들을 상정하고, 지역 사회의 기존 역량을 최대한 이끌어내는데 제도적 초점이 맞춰 있다는 사실에 있다. 램베스 자치구가 실시한 ‘협동조합형 위탁사업(Cooperative Commissioning)’에서 시민은 단순한 공공서비스의 수혜자가 아니라 공공서비스의 기획자이자 정책결정자인 동시에 제공자 역할을 수행한다. 지방 정부는 이러한 시민들의 참여를 보장하고, 독려할 수 있는 행정 시스템을 제공할 뿐 아니라 정부 소유 건물의 소유권 이전 등 혁신적인 방안을 시도하여 지역 사회 내의 자원을 최대한 활용할 수 있도록 돕는 역할을 한다. 또한 램베스 자치구는 청소년들의 참여를 독려함으로써 공공서비스 제공 과정에 참여하는 시민의 범위를 대폭 확장시켰다. 이러한 램베스 자치구의 사례는 시기적으로 노동당의 사회협약과 보수당의 빅소사이어티 정책 중간 시점에 시작되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 지방 차원의 사회협약이 체결되어 지방 정부와 기존 시민사회단체들 간의 협력 경험이 축적되어 있는 상황에서 빅소사이어티 정책이 추구하는 개인에 대한 강조와 정부의 투명성 확보 등이 반영된 사례로 이해되어야 한다.

요약하자면 노동당의 ‘사회협약’이나 보수당의 ‘빅소사이어티 정책’ 그리고 ‘램베스 자치구 사례’ 모두 시민사회 영역의 중요성을 강조한다는 점에서 동일하다. 시민사회 영역에 대한 이러한 인식은 정부와 시장의 실패에 따른 대안으로써 시민사회 영역이 지니는 잠재적 역량에 주목한 결과이다. 그러나 사회협약이 시민사회조직 활동에 대한 참여를 강조하는 반면, 빅소사이어티 정책은 마을 또는 지역 사회 내에서 개인의 활동을 강조한다는 점에서 차이가 난다. 흥미로운 점은 보수당의 빅소사이어티 정책이 자원봉사 영역에 대한 정부의 재정 지원을 대폭 축소했음에도 불구하고, 캐머런 정부 3년차인 2013년에 이르러 블레어 정부 중후반 계속 감소하던 공식·비공식 자원봉사 참여율은 모두 증가하기 시작했다(Cabinet Office, 2013; 송정안·이혜영, 2017))는 것이다. 정책 성공으로 해석할 수 있는 이러한 실제 자료가 제시됨에 따라 캐머런 정부는 빅소사이어티 정책에 더 큰 자신감을 얻게 된다(Hilton, 2012; 송정안·이혜영 2017: 232). 또한 2015년 연립 정부를 구성하지 않고도 보수당 단독으로 재집권에 성공함에 따라 앞으로도 빅소사이어티 정책의 핵심 기조는 유지될 것으로 보인다. 따라서 빅소사이어티 정책이 시민사회 활성화와 관련하여 앞으로 어떠한 성과를 거둘 것인지는 조금 더 지켜봐야 한다.

분명한 사실은 복잡한 사회문제와 환경과 에너지 등 산적해 있는 전 지구적 의제를 해결하기 위해서는 정부, 시장, 시민사회 중 어느 한 영역의 역할만을 강조해서는 안 되며, 각 영역의 긴밀한 협력을 전제로 해야 한다는 것이다. 영국 노동당의 사회협약은 세 영역 중 정부와 시민사회 영역의 파트너십을 강조함으로써 시장의

참여를 축소시켰다는 한계를 지니며, 보수당 정부의 빅소사이어티 정책은 시장과 시민사회 영역의 능력 강화에 방점을 찍는 탓에 정부 차원의 공적 지원이 취약하다는 문제점이 나타난다. 최상의 결과는 정부-시장-시민사회 세 영역의 역할이 균형을 이루며 효과적으로 협력할 때 도출 가능하다. 그러므로 한국의 정책 설계 또한 영국의 경험을 발판 삼아 정부-시장-시민사회 영역의 균형 잡힌 역할 분담 및 효율적인 협력을 위한 방안을 모색하여야 한다.

## 1. 조사개요

### 1) 목적과 과정

서울시 시민사회단체의 현황을 파악하고, 현재 서울시의 시민사회 정책 평가와 수요를 파악하여 시민사회 활성화를 위한 정책 방향과 과제를 도출하기 위해 ‘서울시 시민사회단체 현황 및 정책 수요 설문조사’를 실시했다. 조사는 구조화된 설문지를 토대로 웹 서베이(Web Survey)을 활용한 비대면 방식으로, 2018년 11월 20일에서 12월 11일 까지 실시했다.

조사대상인 서울시 시민사회단체의 모집단을 구성할 만한 유용한 자료가 없는 조건에서, 현실적으로 공신력과 포괄성을 지닌 것으로 판단되는 비영리민간단체 목록을 활용했다. 행정안전부가 2018년 5월에 작성한 중앙부처에 등록된 단체 목록 중 서울 지역에 근거지를 둔 단체들을 추출한 1,313개 단체목록과 서울시가 2018년 5월 작성한 서울시 등록단체 2,078개 단체목록이 포함된다. 이 중 중앙부처와 서울시에 모두 등록된 단체 31개를 중복처리하고, 연락처를 파악할 수 없는 단체들을 확인 및 제외하는 등의 보정과정을 거쳐 총 2,555개의 조사대상 단체 목록을 구성했다.

본격적인 조사를 위해 우선 전체 2,555개 조사 대상 가운데 이메일 주소가 확보된 1,860개 단체에 설문지를 발송했다. 이후 이메일 회신이 없는 단체들에 전화로 설문참여를 독려하고, 이메일 주소가 확보되지 않은 단체는 전화연락을 통해 설문지를 전달했다(1,281개 단체). 이 중 16.95%에 해당하는 433부가 회수되었으며, 조사의 신뢰도는 95%, 한계허용 표본오차는  $\pm 4.11\%$ 다.

조사내용은 △단체들의 기본현황 △서울시 시민사회단체의 행동 역량 △네트워크와 거버넌스 △서울시 시민사회 활성화 정책 평가와 수요 △서울시 시민사회 활성화를 위한 제안 의견 등 다섯 가지 영역에 관한 질문들로 구성돼 있다.

<표 3-1> 서울시 시민사회단체 현황 및 정책 수요 설문조사 내용

영역	내용
단체들의 기본현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본현황: 단체 설립년도, 법적 등록형태, 단체 주소지</li> <li>• 활동현황: 활동범위, 활동분야, 활동방식</li> <li>• 회원·활동가 현황: 회원규모, 회원납부 회원규모, 상근활동가규모, 상근활동가 활동경력, 비상근활동가 규모, 자원활동가 규모</li> <li>• 재정현황: 단체 연간예산, 예산확보 방법, 예산지출항목, 사무공간</li> </ul>
서울시 시민사회단체의 행동역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단체의 역량과 환경</li> <li>• 단체들이 겪는 어려움</li> <li>• 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제</li> </ul>
네트워크와 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 교류하는 단체들의 유형</li> <li>• 주로 교류하는 단체 외 대상들의 유형</li> <li>• 서울시 행정에 참여하거나 지원을 받은 경험</li> <li>• 서울시 협치정책에 관한 인식</li> <li>• 서울시와 협력의 장애요소</li> <li>• 서울시와 협력의 필요성</li> </ul>
서울시 시민사회 활성화 정책수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 활성화 방안의 필요도</li> <li>• 기존 시민사회 활성화 정책에 대한 평가</li> <li>• 서울시가 계획 중인 시민사회 활성화 정책의 필요도</li> </ul>
서울시 시민사회 활성화를 위한 제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자유 의견 개선</li> </ul>

## 2) 모집단 특성

본 조사에서 모집단으로 간주하고자 하는 서울 지역 비영리민간단체 목록에 포함된 3,422개 단체들의 기본적인 현황을 살펴보면 다음과 같다. 중앙부처에 등록된 단체들의 부처별 분포를 보면, 행정안전부에 등록된 단체가 228개로 가장 많았고, 그 밖에 보건복지부(168개), 통일부(155개), 외교부(151개), 문화체육관광부(142개) 순으로 나타났다.

<표 3-2> 서울 지역 중앙부처 등록 단체의 소관 부처별 분포(단위: 개, %)

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
경찰청	9	0.3	보건복지부	168	4.9
고용노동부	41	1.2	산림청	16	0.5
공정거래위원회	8	0.2	산업통상자원부	9	0.3
과학기술정보통신부	17	0.5	소방청	8	0.2
교육부	40	1.2	식품의약품안전처	1	0.0
국가보훈처	10	0.3	여성가족부	89	2.6
국가인권위원회	1	0.0	외교부	151	4.4
국방부	34	1.0	인사혁신처	3	0.1
국세청	1	0.0	중소벤처기업부	3	0.1
국토교통부	7	0.2	통계청	1	0.0
금융위원회	5	0.1	통일부	155	4.5

부처명	빈도	백분율	부처명	빈도	백분율
기상청	1	0.0	특허청	2	0.1
기획재정부	7	0.2	해양경찰청	3	0.1
농림축산식품부	29	0.8	해양수산부	19	0.6
문화재청	6	0.2	행정안전부	228	6.7
문화체육관광부	142	4.1	환경부	110	3.2
방송통신위원회	9	0.3	합계	1,344	39.3
법무부	10	0.3	서울시 등록	2,078	60.7
법제처	1	0.0	합계	3,422	100.0

이어서 서울시에 등록된 단체들의 소관 부서별 분포를 보면, 문화본부에 등록된 단체가 316개로 가장 많았고, 서울혁신기획담당관(307개), 복지본부(273개), 평생교육국(217개), 기후환경본부(154개)가 그 뒤를 잇고 있다.

<표 3-3> 서울 지역 서울시 등록 단체의 소관 부서별 분포(단위: 개, %)

부서명	빈도	백분율	부서명	빈도	백분율
감사위원회	4	0.1	소방재난본부	9	0.3
경제진흥본부	75	2.2	시민건강국	98	2.9
관광체육국	49	1.4	안전총괄본부	1	0.0
기획조정실	134	3.9	여성가족정책실	149	4.4
<b>기후환경본부</b>	<b>154</b>	<b>4.5</b>	일자리노동정책관	48	1.4
대변인	16	0.5	재무국	1	0.0
도시계획국	4	0.1	정보기획관	10	0.3
도시교통본부	54	1.6	주택건축국	16	0.5
도시재생본부	2	0.1	<b>평생교육국</b>	<b>217</b>	<b>6.3</b>
<b>문화본부</b>	<b>316</b>	<b>9.2</b>	푸른도시국	42	1.2
물순환안전국	23	0.7	행정국	82	2.4
<b>복지본부</b>	<b>273</b>	<b>8.0</b>	합계	2,109	61.6
비상기획관	25	0.7	중앙부처 등록	1,313	38.4
<b>서울혁신기획담당관</b>	<b>307</b>	<b>9.0</b>	합계	3,422	100.0

전체 단체들의 근거지의 분포를 서울 지역 25개 자치구별로 살펴보면 가장 많은 곳은 종로구(508개), 마포구(305개), 영등포구(286개). 가장 적은 곳은 중랑구(40개), 금천구(53개), 강북구(55개)로, 평균 136.88개로 나타나 자치구별 단체 수에 편차가 큰 것으로 나타났다. 서울시 2030 도시계획에 의거한 서울 5대 권역으로 단체 소재지를 분류하면 도심권 (27%), 서남권 (25.2%)의 비율이 높기는 하지만 동남권(19%), 서북권(16%), 동북권(15%)에 비교적 고루 분포되어 있다.

<표 3-4> 서울 지역 비영리민간단체의 자치구별 분포(단위: 개, %)

권역	자치구	빈도	백분율	빈도	백분율
도심권	용산구	161	4.7	903	26.4
	종로구	<b>*508</b>	<b>14.8</b>		
	중구	234	6.8		
동남권	강남구	214	6.3	638	18.6
	강동구	68	2		
	서초구	218	6.4		
	송파구	138	4		
동북권	강북구	55	1.6	513	15.0
	광진구	77	2.3		
	노원구	62	1.8		
	도봉구	49	1.4		
	동대문구	76	2.2		
	성동구	65	1.9		
	성북구	89	2.6		
중랑구	<b>*40</b>	<b>1.2</b>			
서남권	강서구	73	2.1	777	22.7
	관악구	111	3.2		
	구로구	82	2.4		
	금천구	53	1.5		
	동작구	104	3		
	양천구	68	2		
	영등포구	<b>*286</b>	<b>8.4</b>		
서북권	마포구	<b>*305</b>	<b>8.9</b>	545	15.9
	서대문구	125	3.7		
	은평구	115	3.4		
합계	25개 자치구	3,376	98.7	3,376	98.7
자료 없음		46	1.3	46	1.3
총계		3,422	100.0	3,422	100.0

### 3) 조사 참여단체 및 응답자 특성

우선 조사에 참여한 단체 설립년도를 살펴보면, 2010년 이후 설립한 단체가 45.5%로 가장 많았고, 그 다음으로 2001~2009년 33.2%, 1990~1999년 16.4% 순으로 나타났다. 법적 등록 형태는 비영리민간단체가 80.1%로 가장 많으며, 사단법인은 43.9%, 공익법인, 협동조합·사회적 경제조직, 재단법인, 사회복지법인은 모두 5% 미만으로 낮은 분포를 보였다. 서울 5대 권역으로 단체 소재지를 분류하면 도심권(22.9%), 서남권(25.2%)의 비율이 높기는 하지만, 서북권(19.4%), 동남권(18.2%), 동북권(14.3%)에 비교적 고루 분포되어 있다. 조사 참여단체의 주요 활동 범위의 경우 48.0%가 전국을 단위로 활동하고 있으며, 서울시 전체 단위는 27.7%, 마을·자치구·권역 단위는 10.2%로 나타났다.

응답자의 인구학적 특성으로는 우선 여성이 52.7%, 남성이 47.3%이고, 연령대는 40대와 50대가 각각 24.5%, 30대가 23.8%이다. 응답자의 직위는 상근활동대표자(36.5%)와 중견활동가(34.2%)가 전체 응답자의 70.7%를 차지했다. 여성과 남성이 대체로 고르게 조사에 참여하였고, 대체로 단체에서 활발하게 활동하는 시기가 30~50대라는 점을 감안할 때 연령별 응답자도 적절하게 분포되었다. 아울러 단체 현황과 서울시 정책을 잘 파악하고 있는 중견활동가 및 상근활동대표자가 압도적으로 많다는 점에서 응답의 정확성을 기했다고 볼 수 있겠다.

<표 3-5> 조사 참여단체 및 응답자 특성

구분		사례수	비율(%)
전체		433	100.0
단체 설립년도	1990년 이전		5.3
	1990~1999년		16.4
	2000~2009년		33.3
	2010~2018년		45.0
단체 소재지	도심권	중구, 종로, 용산	22.9
	동남권	강남, 서초, 송파, 강동	18.2
	동북권	성동, 노원, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉	14.3
	서남권	양천, 영등포, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악	25.2
	서북권	마포, 서대문, 은평	19.4
단체 주요활동범위	동, 구, 권역 단위		10.2
	서울시 전체		27.7
	전국 단위		48.0
	세계		14.1
응답자 성	여자		52.7
	남자		47.3
응답자 연령	20대		10.9
	30대		23.8
	40대		24.5
	50대		24.5
	60대 이상		16.4
	신입활동가		12.5
응답자 직위	중견활동가		34.2
	상근활동대표자		36.5
	비상근임원		6.9
	자원활동가		4.2
	기타		5.8

## 2. (설문조사) 단체 기본 현황

**활동분야** 서울 지역 시민사회단체의 활동분야를 묻는 질문에 있어, 모든 활동분야를 묻는 복수응답형 질문에 ‘교육·문화·체육’ (51.3%) 분야가 가장 많은 것으로 나타났다. 그 밖에 복수응답 질문에는 ‘아동·청소년’ (30.5%), ‘복지’ (29.8%), ‘자원봉사’ (28.2%), ‘인권’ (23.1%) 순으로 나타났다.

<표 3-6> 단체의 모든 활동분야(복수응답)(단위: %)

		응답자수	교육·문화·체육	아동·청소년	복지	자원봉사	인권	다문화·이주민	생태·환경	평화·통일	여성	장애인	건강·보건·의료	청년	주민자치·풀뿌리·마을공동체	국제개발·협력
전체		(433)	51.3	30.5	29.8	28.2	23.1	19.6	16.6	16.4	15.9	14.5	13.4	12.5	10.6	10.2
설립년도	1990년 이전	(23)	52.2	26.1	17.4	30.4	17.4	21.7	30.4	30.4	13.0	13.0		8.7	4.3	
	1990~1999년	(71)	49.3	32.4	26.8	19.7	19.7	21.1	21.1	21.1	14.1	11.3	14.1	8.5	11.3	7.0
	2000~2009년	(144)	50.7	34.7	30.6	25.7	23.6	22.2	13.9	13.9	13.9	18.1	15.3	11.1	6.9	11.8
	2010 ~2018년	(195)	52.3	27.2	31.8	32.8	24.6	16.9	15.4	14.9	18.5	13.3	13.3	15.4	13.8	11.3

※전체 기준 10% 이상 응답된 활동만 제시

<표 3-7> 단체의 중점 활동 분야(단수응답)(단위: %)

		응답자수	교육·문화·체육	평화·통일	아동·청소년	생태·환경	장애인	복지	다문화·이주민	인권	건강·보건·의료	자원봉사	국제개발·협력
전체		(433)	19.9	8.1	7.6	7.6	7.4	5.3	4.8	4.6	4.4	4.2	3.0
설립년도	1990년 이전	(23)	13.0	13.0	13.0	13.0	4.3						
	1990~1999년	(71)	15.5	12.7	12.7	9.9	5.6	5.6	2.8	5.6	5.6	2.8	
	2000~2009년	(144)	17.4	6.9	9.0	7.6	11.1	5.6	6.3	5.6	5.6	4.9	3.5
	2010 ~2018년	(195)	24.1	6.7	4.1	6.2	5.6	5.6	5.1	4.1	3.6	4.6	4.1

※ 전체 기준 3% 중점 활동만 제시

응답 단체의 활동분야에 관한 복수 응답 결과를 보면, 1990년대 이후 건강·보건·의료, 청년, 주민자치·풀뿌리·마을공동체, 국제개발·협력 등으로 활동 분야가 확

대되는 것을 확인할 수 있다. 중점 활동 분야에 대한 단수 응답 또한 1990년 이후 설립된 시민사회단체의 경우 복지, 다문화·이주민, 인권, 건강·보건·의료, 자원봉사 영역으로 활동 분야가 확대되었고, 2000년 이후부터는 국제개발·협력 활동 분야가 추가되어 단체별 주력 활동 분야가 다양해지고 있음을 보여준다.

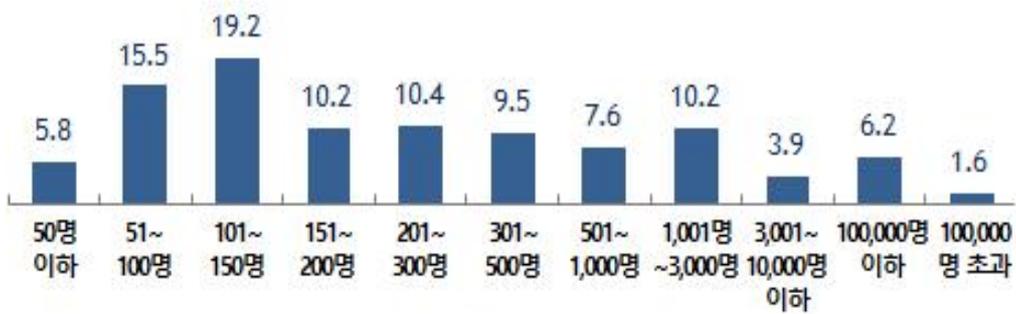
**활동방식** 응답 단체의 활동방식에 있어서 상담·교육·훈련·인력양성(45.0%)이 가장 많이 나타난 가운데, 단체 네트워크 및 협업(40.6%), 자원봉사·시민참여 활동 조직(39.3%)이 뒤를 잇고 있다. 반면 당사자조직화(9.7%), IT·온라인기반(7.2%) 활동은 아직 낮은 것으로 나타났다.

<그림 3-1> 단체의 활동방식(단위: %)



**회원규모** 응답 단체의 50.5%가 200명 이하의 회원을 보유하고 있고, 회원이 101~150명인 경우가 19.2%로 가장 많았다. 한편 회원규모가 1,000명을 넘는 경우도 22%로 회원규모의 격차가 큰 것으로 나타났다.

<그림 3-2> 단체 회원 규모(단위: %)



설립년도에 따른 회원규모를 살펴보면, 1990년 이전에 설립된 단체인 경우 1,001명에서 10,000명 이하는 39.1%, 10,000명 초과인 경우 26.1%를 차지하였다. 그러나 2010년 이후 설립된 단체는 100명 이하가 25.6%, 200명 이하가 39.5%로 절반이 훨씬 넘는 65.1%가 200명 이하 회원을 보유하고 있음을 알 수 있다. 하지만 이러한 회원 수의 저조 현상을 시민사회단체의 위기로 진단해서는 안 된다. 90년대 이전 설립된 단체보다 단체별 회원 규모가 상대적으로 작긴 하지만 시민사회단체 수가 점차 늘어나고 있고 활동분야도 다양해지는 추세에서 특정 활동분야에 회원 쏠림 현상이 아닌 사회의 다양한 이슈와 의제로 관심이 분산, 증대되고 있다는 것을 반증하는 대목으로 해석될 수 있다.

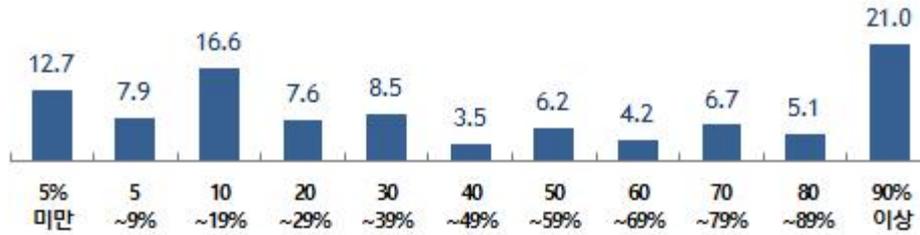
<표 3-8> 설립년도 별 단체 회원 규모 (단위: %)

		응답 자수	100명 이하	200명 이하	500명 이하	1000명 이하	1만명 이하	1만명 초과
전체		(433)	21.2	29.3	19.9	7.6	14.1	7.9
설 립 년 도	1990년 이전	(23)	8.7	8.7	8.7	8.7	39.1	26.1
	1990 ~1999년	(71)	18.3	23.9	15.5	11.3	22.5	8.5
	2000 ~2009년	(144)	18.8	21.5	25.7	6.9	14.6	12.5
	2010 ~2018년	(195)	25.6	39.5	18.5	6.7	7.7	2.1

**회비납부 회원규모** 회원 중 회비를 납부하는 회원은 42.8%인 것으로 나타났다. 구체적으로는 회비납부 회원비중이 20% 미만인 단체가 37.2%인 반면, 회비납부 회원 비중이 80% 이상인 단체가 26.1%로 나타나 역시 다양한 분포를 보이고 있다. 특이한 사실은 회원 규모가 1,000명 이하인 단체의 회비납부 회원 규모가 1001명 이상 대규모 단체에 비해 크다는 사실이다. 특히 회원 규모가 10,000 명을 초과하는 단

체의 회비 납부 회원은 평균 19%로 매우 낮다. 오히려 회원 규모가 1,000명 이하 단체들의 80% 이상 회비 납부 회원의 비중이 가장 크다. 회원 수 증가에 따라 반드시 회비 납부 회원 수가 비례적으로 증대되는 것은 아니라는 점을 보여준다.

<그림 3-3> 단체 회원 중 회비납부 회원비율(단위: %)



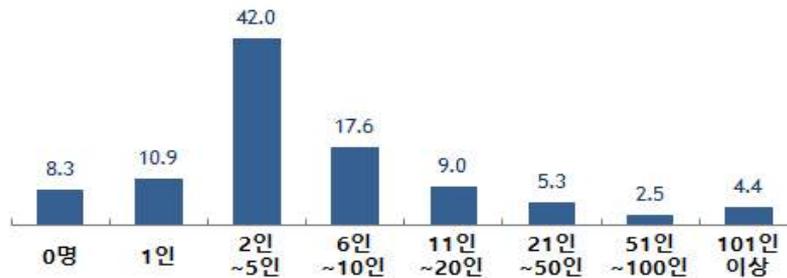
<표 3-9> 회원 납부 회원 수 비중

	응답 자수	10%미 만	10~19%	20~39%	40~59%	60~79%	80% 이상	평균
전체	(433)	20.6	16.6	16.2	9.7	10.9	26.1	42.8
100명 이하	(92)	22.8	12.0	21.7	5.4	12.0	26.1	43.1
101~200명	(127)	14.2	17.3	18.9	13.4	11.0	25.2	44.3
201~500명	(86)	12.8	11.6	15.1	12.8	9.3	38.4	54.0
501~1000명	(33)	6.1	30.3	6.1	12.1	12.1	33.3	48.3
1001~1만명	(61)	31.1	21.3	9.8	8.2	11.5	18.0	34.1
1만명 초과	(34)	52.9	17.6	14.7	0.0	8.8	5.0	19.0

또한 1990년 이전에 설립된 시민사회단체인 경우 회비를 납부하는 회원의 비중이 10% 미만인 경우가 34.8%로 가장 높게 나타났고, 1990년에서 1999년 사이에 설립된 시민사회단체인 경우 회비 납부를 하는 회원의 수가 80% 이상인 단체가 29.6%로 가장 높게 나타났다. 전체 평균에 있어서도 이 기간 설립된 시민사회단체의 회비 납부 회원이 51.4%로 가장 높은 분포를 보이고 있다. 본 조사결과를 통해 응답 단체의 회비 납부 회원의 비중이 42.8%로 예상보다 많은 부분 차지하는 것으로 나타났다지만, 지속적이고 안정적인 재정 확보를 위해서는 적극적인 후원회원 모집 외에도 다른 지원 방안이 함께 모색되어야 함을 시사한다.

**상근활동가 규모 및 활동경력** 응답 단체의 상근활동가는 모든 활동 권역과 모든 설립년도에서 2인~5인이 가장 높게 나왔고 평균 42.0%를 차지하였다. 5인 이하는 61.2%, 6인 이상은 38.8%로 소규모 단체가 주류를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 아울러 상근활동가가 없거나(8.3%) 1인인 단체(10.9%)가 있는가 하면, 101인 이상인 단체(4.4%)도 있어 단체 간 상근활동가 규모에 격차가 큰 것으로 나타났다.

<그림 3-4> 상근활동가 규모(단위: %)



응답 단체의 상근활동가들의 활동경력별 분포를 보면 60%에 가까운 단체들이 신입 활동가(1년 미만)가 없는 상태에 놓여 있으며, 절반가량의 단체들은 활동의 주축을 이룰 1~3년, 3~5년, 5~7년 정도의 경력을 지닌 활동가를 보유하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 시민사회단체의 수가 증가하고 있고 활동분야도 다양화되고 있는 상황에서 안정적으로 인력이 공급되지 못하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 인적 자원의 부족은 시민사회단체의 역량 강화와 시민사회 활성화에 주요 장애요소로 작용할 수 있다는 점에서 앞으로 활동가 양성에 대한 대책이 필요하다고 사료된다.

<표 3-10> 상근활동가 활동경력별 인원수(단위: %)

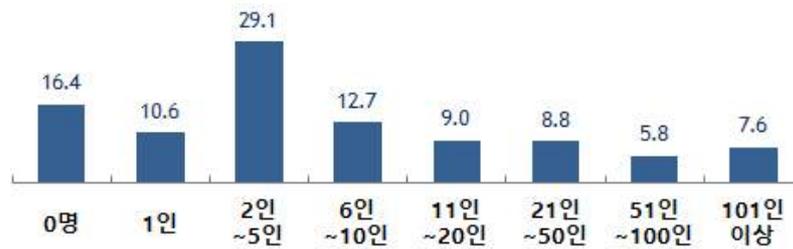
	0명	1인	2~5인	6~10인	11~20인	21~50인	51~100인	101인 이상
7년 이상	32.1	26.8	30.7	4.8	1.6	1.8	0.9	1.2
5년~7년	53.3	18.5	20.8	2.3	1.4	1.4	1.4	0.9
3년~5년	53.8	17.8	20.1	2.3	2.5	1.6	1.2	0.7
1년~3년	42.0	22.6	26.8	3.5	0.5	2.5	1.4	0.7
1년 미만	57.3	21.0	14.8	3.0	0.7	2.1	0.5	0.7

**비상근활동가 및 자원활동가 규모** 응답 단체의 비상근 활동가가 5인 이하는 56.1%로 가장 많으며 21인 이상이 22.2%, 6~20인이 21.7% 순으로 나타났다. 이 가

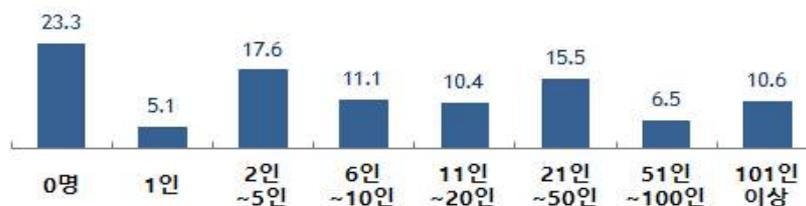
운데 2~5인이 있는 단체가 29.1%로 가장 많으며, 비상근 활동가가 없거나 1인인 비율도 27.0%로 나타났다. 자원활동가 수는 다양한 분포를 보이는 가운데, 5인 이하가 46.0%로 가장 많이 차지하고 있으며, 다음으로 21인 이상 32.6%, 6~20인 21.5% 순이다. 자원활동가가 없거나 1인인 비율도 28.4%로 나타났다.

비상근 활동가와 자원활동가는 단체의 다양한 활동을 지원할 뿐만 아니라 공적 활동의 경험을 쌓아 미래의 책임 있는 활동가로 성장하는 데 중요한 자원이다. 하지만 5인 이하가 있는 단체가 절반을 상회하고 0명인 단체도 작지 않다는 점에서 비상근활동가와 자원활동가의 확보 및 육성에 대한 방안이 필요하다고 판단된다.

<그림 3-5> 비상근활동가 규모(단위: %)

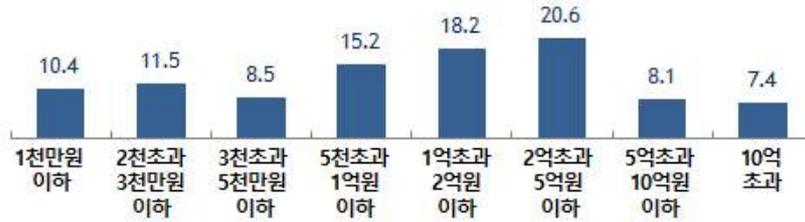


<그림 3-6> 자원활동가 규모(단위: %)



**예산규모 및 운영 현황** 응답 단체들의 2017년 기준 연간예산 규모가 2~5억 (20.6%), 1~2억(18.2%)인 경우가 가장 많은 가운데, 1천만 원 이하인 단체(10.4%)에서 10억 원이 넘는 단체(7.4%)까지 재정규모의 격차가 큰 것으로 나타났다. 그러나 2017년을 기준으로 예산 5천만 원 이하의 단체가 전체 30.5%를 나타냄으로써 열악한 재정상황을 확인할 수 있다.

<그림 3-7> 단체의 연간 예산규모(단위: %)



응답 단체들은 주로 회비(29.8%)와 후원금(22.7%)을 통해 예산을 확보하고 있고, 그 밖에는 정부지원금(15.9%), 사업수익(13.5%), 민간단체지원금(8.6%) 등의 순으로 나타났다. 한편 예산지출 항목에 있어서는 공익활동 사업비가 37.4%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데, 운영비와 인건비를 합한 경직성 경비가 57.7%로 큰 부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

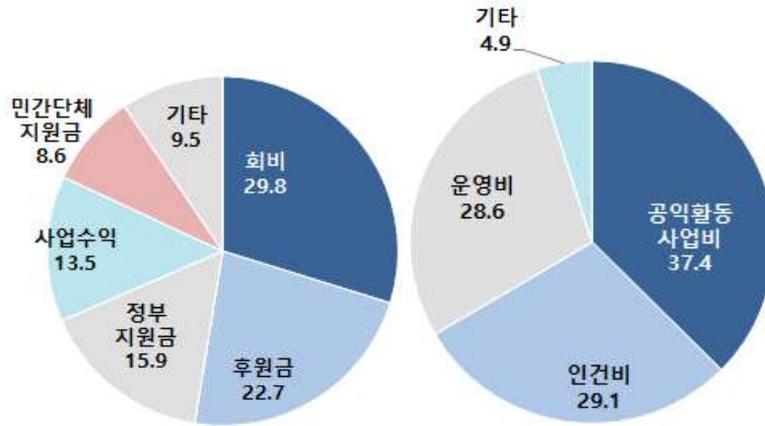
특이한 점은 동·구권역을 활동 권역으로 하는 시민사회단체 중 연간예산이 10억을 초과하는 경우가 13.6%로, 활동 권역이 서울시 전체인 시민사회단체의 3.3%, 전국단위 시민사회단체 6.7%는 물론이고, 세계수준에서 활동하는 시민사회단체의 13.1%보다도 많다는 점이다. 또한 단체 예산 확보 방안을 살펴보면 동·구권역의 경우 정부지원금이 가장 많이 차지하는 것으로 나타났다. 이는 풀뿌리, 자치, 마을공동체 등에 대한 서울시 정책이 확대됨에 따른 결과로 보인다.

<표 3-11> 활동 권역별 예산 확보 방법

	응답자수	회비	후원금	정부지원금	사업수익	민간단체지원금	기타
동·구권역	(44)	25.2	17.7	31.6	7.9	6.3	11.3
서울시전체	(120)	33.0	21.3	16.0	10.4	10.2	9.1
전국단위	(208)	30.3	22.2	13.0	17.4	7.6	9.4
세계수준	(61)	25.1	30.9	14.3	10.4	10.2	9.1

결론적으로 전체 시민사회단체 중 연간 예산 규모가 2억 원 이하에 해당하는 경우가 전체 63.8%를 차지하는 가운데, 비교적 소규모 재정 구조에서 회비가 주요 예산 확보 방안 중 하나이기는 하지만 그 비율은 29.8%로 낮고, 정부지원금 역시 15.9%에 그치고 있다. 변동성이 큰 후원금과 사업수익의 비율 대신 회비와 정부지원금의 비중을 높여야 안정적인 재정 확보가 가능할 것으로 보인다. 아울러 인건비가 29.1%를 차지하고 있는 상황에서 비영리민간단체 보조금을 사용할 때 인건비가 인정되지 않아 공적 활동에 큰 걸림돌이 되고 있다. 공적 활동의 확산과 활력을 증대시키기 위해 정부 보조금 제도의 개선이 필요한 시점이다.

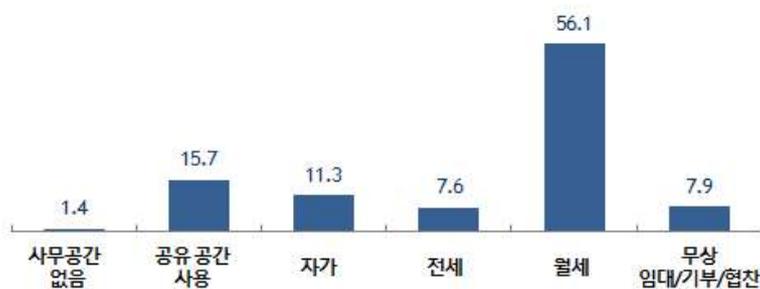
<그림 3-8> 단체 예산확보 방법(왼쪽)과 예산지출 항목(오른쪽)(단위: %)



**사무공간** 조사에 응한 서울 지역 시민사회단체들 중 56.1%가 사무공간을 월세 형태로 임대해 사용하고 있는 것으로 확인됐다. 그 밖에 공유공간을 사용하는 경우가 15.7%, 자가사용(11.3%), 무상임대 및 기부공간 사용(7.9%)등의 형태로 사용하는 경우와 사무공간이 없는 경우(1.4%)도 있었다. 열악한 재정적 상황에서 임대료가 재정적 압박 요소로 작용하고 있음을 예측해 볼 수 있는 대목이다.

영국 램베스 자치구의 사례처럼 정부 소유의 국·공유재산의 일부를 시민사회단체로 소유권을 이전하는 방식이나, 도시재생 방향 가운데 자주 거론되고 있는 시민자산화 같은 전략을 통해 사무실 임대료 등 공적 활동을 위한 공간 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 더불어 상대적으로 예산 확보에 어려움을 겪는 소규모 시민사회단체들의 설립을 촉진할 수 있으며, 사무 공간의 공유는 시민사회단체들 간의 협력 또한 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

<그림 3-9> 단체 사무공간 마련 방식(단위: %)



### 3. (설문조사) 단체 행동역량

#### 1) 단체의 역량과 환경

단체의 역량과 단체를 둘러싼 환경의 변화에 관한 16가지 요소를 도출하고 이에 대해 응답자들에게 평가를 요청했다. 평가요소에는 △시민의식 증진 기여 △시민/회원 참여 활발 △거버넌스 역량 △구성원들 간 의사소통 △지역사회변화 개혁활동 △환경변화 적응역량 △공간의 안정성 △활동가 전문성 △사회적 긍정/지지 환경 △정부정책 참여 활발 △정부정책 변화영향 △정치제도환경개선 △정부와의 관계 긍정변화 △활동가충원 안정성 △급여적정성 △재정의 안정성이 포함됐다.

각 요소 별 평가를 요청하는 질문을 제시하고, 응답은 질문 별 동의하는 정도에 따라 적게는 1점에서 많게는 5점을 부여하게 했다. 그 결과는 다음과 같다.

<표 3-12> 단체의 역량 및 환경에 대한 평가(5점 만점, 단위: 점)

요소	질문	평점
시민의식 증진 기여	지난 3년간 우리 단체는 시민의식(시민권리의식, 시민의 의무와 책임, 배려와 나눔의 덕목 등)에 기여했다	4.0
시민/회원 참여 활발	지난 3년간 우리 단체의 활동에 회원, 지역주민, 또는 시민들의 참여가 활발하게 이루어졌다	3.9
거버넌스 역량	우리단체는 서울시 정책의 제안 및 개입을 위한 충분한 역량을 갖추고 있다	3.7
구성원들 간 의사소통	우리단체는 구성원들 간의 소통(회원-활동가-임원)이 원활하게 이루어지고 있다	3.7
지역사회변화 개혁활동	지난 3년간 우리단체는 서울의 지역사회 변화를 위한 사회개혁 활동을 활발하게 전개했다	3.6
공간의 안정성	우리 단체는 활동 및 운영에 필요한 공간을 확보하고 있다	3.5
환경변화 적응역량	우리단체는 시민사회 환경변화 (예: 개인화, 정보화, 세계화, 지역화 등)에 잘 대응하고 있다.	3.4
사회적 긍정/지지환경	지난 3년 간 시민사회단체에 대한 사회적 인식, 시민들의 지지가 긍정적으로 변화했다	3.3
활동가 전문성	우리 단체는 근속년수 5년 이상의 경력 있는 활동가 비중이 높다	3.2
정부정책 참여 활발	지난 3년간 서울시에 정책을 제안하거나 관련 위원회 활동 등을 활발하게 전개했다	3.2
정부정책 변화영향	지난 3년간 우리단체는 서울시 정책의 변화에 의미 있는 영향을 미쳤다.	3.1
정치제도환경개선	지난 3년 간 단체 활동과 관련한 서울시의 정치·제도적 환경이 좋아졌다(관련 법·제도 개정, 시민사회단체 활동 지원 및 보장 등)	3.1
정부와의 관계 긍정변화	지난 3년간 서울시와의 거버넌스 또는 파트너십이 긍정적으로 변화했다	3.1

요소	질문	평점
활동가충원 안정성	우리단체는 활동가 충원이 원활하게 이루어지고 있다	2.8
재정의 안정성	우리 단체의 재정은 안정적으로 충당되고 있다	2.6
급여적정성	사회 일반적인 기준에 비추어 볼 때, 우리단체는 활동가들에게 적정한 활동비를 지급하고 있다	2.5
종합		3.3

16개 요소에 대한 평가의 종합 평점은 3.3점으로 중위수준을 나타낸 가운데, 각 요소별로 동의율이 다양하게 분포되어 있다. 먼저 단체활동의 성과와 관련된 요소들 중 가장 높은 점수를 받은 ‘시민의식 증진 기여’ (4.0)를 비롯해 ‘시민·회원참여 활발’ (3.9), ‘지역사회 변화 개혁활동’ (3.6)이 뒤를 잇고 있다. 단체의 역량과 관련해서는 ‘거버넌스 역량’ (3.7), ‘구성원들간 의사소통’ (3.7), ‘공간의 안정성’ (3.5), ‘환경변화 적응역량’ (3.4), ‘사회적 긍정·지지 환경’ (3.3)이 평균 이상의 동의율을 보이고 있다. 반면, 단체 환경 평가에서 가장 낮은 점수를 받은 ‘급여적정성’ (2.5)을 비롯해, ‘재정안정성’ (2.6), ‘활동가충원안정성’ (2.8), ‘활동가 전문성’ (3.2)은 동의율이 낮았다. 재정, 인건비, 인력 등에 대해 어려움을 겪고 있음을 재확인 할 수 있다.

여기서 주목할 만한 것은 ‘정부정책참여 활발’ (3.2)과 ‘정부정책변화 영향’ (3.1), 정치제도 환경개선’ (3.1), ‘정부와의 관계 긍정변화’ (3.1) 등이 평균 이하의 동의율을 나타내고 있다는 점이다. 이는 본 조사에 참여하는 단체 가운데 활동 권역이 동·구권역인 경우 중점적인 활동범위가 구청이고 세계수준인 경우 중앙정부, 교육 기관 등이라는 점을 고려해야 한다(표 3-5 참조). 또한 본 조사의 응답 단체의 주된 활동방식은 ‘상담·교육·훈련·인력양성, 단체 네트워크 및 협업, 자원봉사·시민참여활동 조직’ 등으로 나타났고, 정부 정책에 참여하고 정부 정책의 변화에 영향을 미치기 위한 주된 활동 방식인 ‘조사·연구·학술, 의제발굴 및 정책제안, 시민의견 수렴 및 전달, 집단 행동’ 등은 낮게 차지함으로써 서울시 정부와의 관계와 서울시 정책 변화에 미치는 영향에 대한 긍정동의율이 낮게 나타날 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

하지만 긍정동의율이 낮음에도 불구하고 부정적 평가보다 높다는 점에서 시민사회 단체가 여전히 정부 정책의 변화를 위한 견인 역할을 하고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 구체적으로 살펴보면, ‘서울시 정책 참여 활발’에 긍정 평가율은 37.5%, 보통 35.5%, 부정적 평가는 26.6%이고 ‘서울시 정책 변화 영향’에 긍정평가율(매우그렇다+그렇다)은 35.6%, 보통 37.4%, 부정평가율(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)

은 27.1%이다. ‘정치제도 환경개선’ 과 ‘정부와의 관계의 긍정 변화’ 또한 비슷한 수준에서 긍정 및 부정적 평가를 내놓고 있으며 이 항목에 대한 설립년도 별, 활동 권역 별 단체 간 유의미한 차이점은 나타나지 않는다. 복잡다단한 사회 문제를 공동해결하기 위한 시민사회단체의 참여와 협력은 거스를 수 없는 흐름이다. 공적 활동을 기반으로 하는 시민사회단체의 활발한 정책적 참여를 위해 해결해야 할 과제와 제도적 개선방안은 무엇인지 민관의 진지한 논의가 필요할 것으로 보인다.

<표 3-13> 서울시 정책 관련 단체 행동 역량 평가

정부 정책 참여 활발	긍정(4점+5점)	보통(3점)	부정(1점+2점)	평균(5점만점)
	37.9%	35.6%	26.6%	3.2점
정부 정책 변화 영향	긍정(4점+5점)	보통(3점)	부정(1점+2점)	평균(5점만점)
	35.6%	37.4%	27.0%	3.1점
정부와의 긍정 관계	긍정(4점+5점)	보통(3점)	부정(1점+2점)	평균(5점만점)
	33.3%	41.6%	25.2%	3.1점
정치제도 환경 개선	긍정(4점+5점)	보통(3점)	부정(1점+2점)	평균(5점만점)
	33.7%	41.3%	24.9%	3.1점

## 2) 단체들이 겪는 어려움

시민사회단체들이 주로 겪는 어려움의 요소 15가지를 제시하고, 응답자들로 하여금 어려움의 정도를 ‘매우 어렵지 않다’ (1점)에서 ‘매우 어렵다’ (5점)까지 5단계의 답변을 선택하도록 했다. 전체응답자의 응답을 5점 만점의 평점으로 환산한 결과를 높은 점수(어려움의 정도가 큰)의 순으로 정렬해 보면 다음과 같다.

<표 3-14> 단체들이 겪는 문제들의 어려움의 정도(단위: 점)

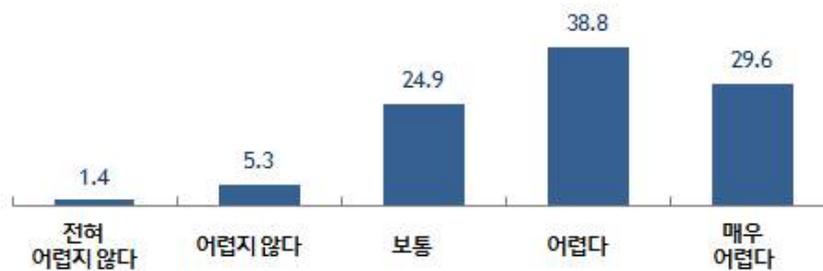
요소	평점
활동 예산의 부족(사업비, 인건비 등)	3.9
기업과의 협력에서의 어려움	3.7
상근 활동가 신규 충원 어려움	3.6
공간 확보의 어려움(임대료, 이전 등)	3.4
정부와의 협력에서의 어려움	3.3
국제 활동 또는 국제연대에서의 어려움	3.3
회원, 지지자 확보의 어려움	3.2
상근 활동가 역량 강화 어려움	3.1
사회적 영향력 약화에 따른 어려움	3.1

요소	평점
사업 참여자 확보 어려움	3.1
사회변화 대응 어려움(비전, 운영 등)	2.9
전문가 참여, 단체의 전문성 증진 어려움	2.8
다른 단체와의 네트워크 형성 어려움	2.7
의제 발굴, 사업 아이디어 발굴 어려움	2.7
내부 의사결정체계의 문제(소통, 책임부재 등)	2.6
종합	3.2

모든 요소들에 대한 전반적인 평균점수인 3.2점보다 높게 나타난, 즉 어려움의 정도가 큰 요소들에는 가장 높은 점수를 받은 ‘활동 예산의 부족’을 비롯해, ‘상근활동가의 충원’ (3.6), ‘공간 확보’ (3.4) 등 조직운영과 관련된 것과 ‘기업과의 협력’ (3.7), ‘정부와의 협력’ (3.3), ‘국제연대’ (3.3) 등 다른 주체 및 영역 간 협력에 관한 것들이 포함됐다.

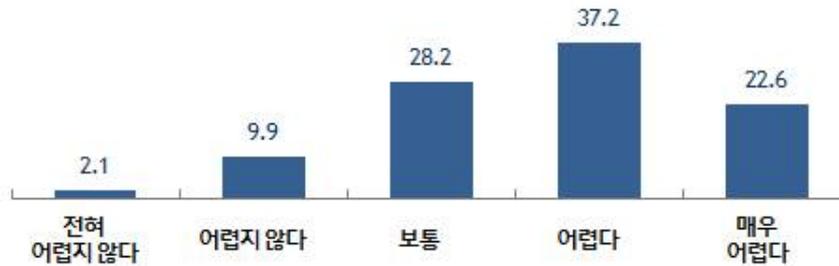
어려움 정도가 높은 항목을 구체적으로 살펴보면, 응답 단체는 ‘활동 예산 부족’을 가장 큰 어려움으로 꼽고 있다. ‘매우 어렵다’ 29.6%, ‘어렵다’ 38.8%, ‘보통’ 24.9%, ‘어렵지 않다’ 5.3%, ‘전혀 어렵지 않다’ 1.4%의 응답률을 보인다. 예산 확보에 대한 애로점(매우 어렵다+어렵다)이 68.4%를 기록하고 있어, 시민사회 단체들의 가장 큰 어려움은 역시 안정적인 재정 확보에 있음을 확인시켜 준다.

<그림 3-10> 단체 애로사항 : 활동 예산 확보(단위, %)



다음으로 ‘기업과의 협력’의 경우 ‘매우 어렵다’ 22.6%, ‘어렵다’ 37.2%, ‘보통’ 28.2%, ‘어렵지 않다’ 9.9%, ‘전혀 어렵지 않다’ 2.1%로 각각 답했다. 애로 인정 정도(매우 어렵다+어렵다)가 59.8%에 달하고 있다. 시민사회 활성화를 위해서는 정부 뿐 아니라 기업을 위시로 한 시장 영역의 협력을 필요로 하는 만큼 기업과의 협력을 증진시킬 수 있는 정책 모색이 요청되고 있음을 보여주는 결과다.

<그림 3-11> 단체 애로사항 : 기업과의 협력(단위: %)



‘상근 활동가 신규 총원’의 경우 ‘매우 어렵다’ 19.9%, ‘어렵다’ 34.6%로 54.5%가 어려움을 겪고 있다고 응답했다. 1990년 이전 설립된 단체의 경우에만 어려움 정도(매우 어렵다+어렵다)가 30.4%로 상대적으로 낮은 응답률을 기록하고 있을 뿐 이후 설립된 단체들은 모두 50% 이상이 활동가 총원에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악됐다. 활동 권역을 대상으로 살펴보면, 동·구권역 활동 단체들의 경우 45.5%가 가장 낮은 수치이나 이외 활동 권역의 단체들은 모두 50% 이상 신규 총원이 어렵다는 응답률을 보이고 있다.

<표 3-15> 단체 애로사항: 상근 활동가 신규 총원(단위: %, 점)

		응답 자수	전혀 어렵지 않다	어렵지 않다	보통	어렵다	매우 어렵다	애로인 정% (4점+5점)	평균(점)
전체		(433)	2.5	12.2	30.7	34.6	19.9	54.5	3.6
설 립 년 도	1990년 이전	(23)	8.7	13.0	47.8	17.4	13.0	30.4	3.1
	1990 ~ 1999년	(71)	1.4	5.6	32.4	38.0	22.5	60.6	3.7
	2000 ~ 2009년	(144)	0.7	10.4	31.9	36.8	20.1	56.9	3.7
	2010 ~ 2018년	(195)	3.6	15.9	27.2	33.8	19.5	53.3	3.5
활 동 권 역	동·구권역	(44)	4.5	15.9	34.1	38.6	6.8	45.5	3.3
	서울시 전체	(120)	2.5	12.5	30.8	30.0	24.2	54.2	3.6
	전국단위	(208)	2.4	11.5	29.8	37.0	19.2	56.3	3.6
	세계수준	(61)	1.6	11.5	31.1	32.8	23.0	55.7	3.6

‘공간 확보’에 있어 애로사항이 ‘매우 어렵다’ 16.2%, ‘어렵다’ 31.6%로 47.8%에 달한다. 설립년도 별 응답률을 보면 2010년 이후 설립된 신생 단체의 51.8%가 어려움을 호소하고 있는 반면, 1990년 이전 설립된 단체인 경우 30.4%만이 공간 확보에 어려움이 있다는 답변이다. 활동 권역별로는 동·구권역이 50%로 가장 높게 나타났다.

<표 3-16> 단체 애로사항 : 공간확보(단위: %, 점)

		응답 자수	전혀 어렵지 않다	어렵지 않다	보통	어렵다	매우 어렵다	애로인 정% (4점+5점)	평균(점)
전체		(433)	6.0	14.8	31.4	31.6	16.2	47.8	3.4
설 립 년 도	1990년 이전	(23)	21.7	13.0	34.8	17.4	13.0	30.4	2.9
	1990 ~ 1999년	(71)	2.8	23.9	33.8	31.0	8.5	39.4	3.2
	2000 ~ 2009년	(144)	6.3	11.1	33.3	29.9	19.4	49.3	3.5
	2010 ~ 2018년	(195)	5.1	14.4	28.7	34.9	16.9	51.8	3.4
활 동 방 면 역	동·구권역	(44)	4.5	15.9	29.5	31.8	18.2	50.0	3.4
	서울시 전체	(120)	8.3	15.8	29.2	30.8	15.8	46.7	3.3
	전국단위	(208)	6.7	13.0	32.2	30.8	17.3	48.1	3.4
	세계수준	(61)		18.0	34.4	36.1	11.5	47.5	3.4

‘정부와의 협력’에 있어서는 ‘매우 어렵다’ 11.5%, ‘어렵다’ 31.4%, ‘보통’ 39.0%, ‘어렵지 않다’ 15.7%, ‘전혀 어렵지 않다’ 2.3%의 응답률을 보인다. 애로 인정(매우 어렵다+어렵다) 응답률이 43.0%를 기록하고 있는데, 설립연도가 최근일수록 정부와의 협력을 어려워하는 것으로 나타났다. 1990년 이전 21.7%, 1990~1999년 36.6%, 2000~2009년 45.1%, 2010~2018년 46.2%가 각각 애로사항이 있다고 응답하고 있다. 이러한 응답 결과는 정부와의 협력을 위한 정책 마련이 필요함을 말해 준다.

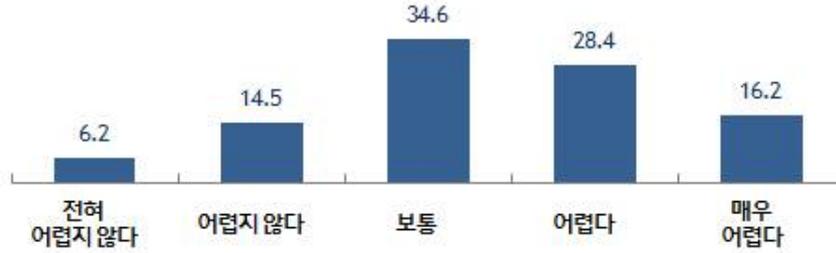
<표 3-17> 단체 애로사항 : 정부와의 협력(단위: %)

		응답 자수	전혀 어렵지 않다	어렵지 않다	보통	어렵다	매우 어렵다	애로인 정% (4점+5점)	평균(점)
전체		(433)	2.3	15.7	39.0	31.4	11.5	43.0	3.3
설 립 년 도	1990년 이전	(23)	13.0	8.7	56.5	13.0	8.7	21.7	3.0
	1990 ~1999년	(71)	1.4	15.5	46.5	22.5	14.1	36.6	3.3
	2000 ~2009년	(144)		17.4	37.5	34.7	10.4	45.1	3.4
	2010 ~2018년	(195)	3.1	15.4	35.4	34.4	11.8	46.2	3.4

‘국제 활동 또는 국제 연대’에 관한 답변을 살펴보면, ‘매우 어렵다’ 16.2%, ‘어렵다’ 28.4%, ‘보통’ 34.6%, ‘어렵지 않다’ 14.5%, ‘전혀 어렵지 않다’ 6.2%의 응답률을 보인다. 애로 인정(매우 어렵다+어렵다)이 44.6%에 달하고 있어, ‘국제 활동 또는 국제 연대’를 활성화시키기 위한 방안도 모색될 필요가

있다고 보여 진다.

<그림 3-12> 단체 애로사항 : 국제 활동 또는 국제 연대(단위: %)



### 3) 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제

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

<그림 3-13> 활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제(단위: %)



## 4. (설문조사) 네트워크와 거버넌스

### 1) 네트워크

**교류대상1: 중점 교류 단체** 주로 교류하는 단체의 유형을 2순위 까지 묻는 질문에, 80% 가량의 응답자가 1순위 교류대상으로 ‘비슷한 이슈를 가진 시민사회단체’를 꼽았고, ‘전문가 그룹 또는 연구단체’ (51.0%), 자원봉사(43.9%), 마을공동체·지역·주민자치(43.9%)가 뒤를 이었다. 2순위를 고려해도 비슷한 경향이 나타났다.

<그림 3-14> 주로 교류하는 단체 및 그 외 단체의 유형(단위: %)



**교류대상2: 중점 협력 기관** 단체 외에 주로 교류하는 대상의 유형을 2순위 까지 묻는 질문에, 1순위는 ‘서울시’가 가장 많이 선택됐고(27.4%), 중앙정부(19.1%), 구청(15.8%)의 순으로 나타났다. 2순위 까지 고려할 경우 중앙정부와 구청의 순위가 바뀌는 것을 제외하면 대체로 비슷한 경향이 나타났다.

### 2) 거버넌스

**행정참여 경험율과 만족도** 서울시 행정에 참여하거나 지원을 받은 경험의 유무와 만족도를 물었다. 만족도는 1점에서 5점까지 5단계의 점수로 부여하도록 했다. 단체들이 가장 빈번히 활용한 참여한 통로는 ‘간담회, 공청회, 토론회’ (73.4%)였고,

‘비영리민간단체지원’ (69.7%), ‘정보공개, 자료 등 서비스 이용’ (43.4%)으로 나타났다. 반면, ‘법률, 행정등의 컨설팅 지원사업’, ‘뉴딜 일자리 지원사업’, ‘공간, 집기등 지원’, ‘우편요금 감면 및 조세 감면지원’ 경험율은 20% 미만으로 낮은 수치를 보였다.

서울시의 정책과정 참여·지원 경험자의 만족도를 조사한 결과, 큰 편차를 보이지 않는 가운데 전반적으로 만족율 50% 이하, 5점 만점 평균 3.5점 이하로 나타나 만족 수준이 높지 않았다. ‘중간지원조직 지원사업’ (51.5%), ‘공간, 집기 등 지원’ (48.6%) ‘우편요금 감면, 조세감면 지원’ (48.6%), ‘뉴딜일자리 사업’ (48.4%) 등이 상대적으로 약간 높았지만, ‘협치사업 진행’ (33.6%), ‘법률, 행정 등 컨설팅 지원사업’ (32.2%) 만족도는 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 3-18> 서울시 정책참여 및 피지원 경험

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

아래의 서울시 정책과정 참여/지원 경험율과 만족도 Matrix 분석을 보면 정책별 개선방향을 보다 쉽게 파악할 수 있다. 우선 ‘비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)’은 참여율과 만족도가 모두 높으므로, 비영리 민간단체 지원 프로그램을 유지, 확대, 강화할 필요가 있겠다.

다음으로 ‘우편요금 감면’, ‘조세 감면 지원’, ‘중간지원조직(사경, 마을, NPO 등) 지원사업’, ‘뉴딜일자리지원사업’, ‘공간, 집기 등 지원’은 참여율은 낮으나 만족도가 높으므로 참여율 증대를 위한 방안이 필요하다. 이에 반해 ‘간담회, 공청회, 토론회’, ‘정보공개, 자료 등 서비스 이용’은 참여율이 높은 대신 만족

도가 낮으므로 만족도 증대를 위한 방안이 요청된다. ‘각종 위원회’, ‘위탁사업’은 높지 않은 참여율과 낮은 만족도를 나타내고 있으므로, 위원회의 내용/진행 방법/진행결과 등 위원회 전반에 대한 프로그램 및 서비스 질의 개선이 요청된다.

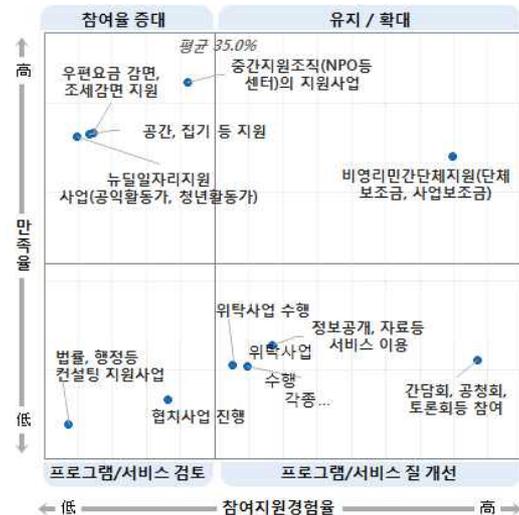
‘협치사업’, ‘법률, 행정 등 컨설팅 지원사업’의 경우 참여율과 만족도가 모두 낮은 수치이며, 특히 ‘협치사업’의 경우 만족도가 두드러지게 낮게 나타나고 있다. 앞으로 이 지원 사업에 대한 프로그램 및 서비스 등 전반적인 검토가 요청된다.

<그림 3-15> 서울시 정책과정 참여/지원 경험율과 만족도 Matrix 분석

<참여율×만족도 평균>



<참여율×만족율(만족+매우만족)>



단체와의 협력 강조에 대한 평가 최근 서울시는 시민사회단체와의 협력과 협치를 강조해 왔는데, 이에 대한 전반적인 인식을 묻는 질문에, ‘43.6%가 긍정적으로 평가하고 있으며 보통은 37.4%, 부정적인 평가는 18.9%로 낮게 나타났다.

<그림 3-16> 서울시 협치정책에 대한 인식(단위: %)



**협력의 장애요소** 서울시와 협력을 함에 있어 가장 장애가 되는 요소목록에 순위를 부여해 달라는 요청에, ‘협력과정에서 발생하는 행정절차’ (54.7%), ‘협력을 위한 의사소통·참여경로의 부재’ (48.5%), ‘단체가 하고자 하는 협력사업이 없거나 부족’ (41.1%) 순으로 나타났다. 3순위 중복으로 선택한 결과도 수치는 다르지만 거의 동일한 결과를 보였다.

<그림 3-17> 서울시와 협력의 장애요소(단위: %)<sup>18)</sup>



**서울시와 협력의 필요성** 현재와 비교했을 때 단체가 서울시와의 협력이 어느 정도 필요하다고 생각하는가에 관한 질문에 93.3%로 절대적으로 높으며, 매우 필요하다는 응답도 40.4%를 보임으로써 필요의 강도가 매우 높은 것으로 나타났다.

18) ‘기타’를 선택한 응답자들은 다음과 같은 활동분야를 제시했다. △담당자가 바뀌어서 인수인계가 잘 안 이루어졌음 △연간공모사업을 능력저하단체에 승인하는 관행 △기존의 연계된 단체 중심으로 사업진행 △정보 불균형 △단체 인원 부족 △지원의 효율성이 기대에 이르지 못함 △인건비 불인정 △정보 미흡 △재정구조가 작은 조직 경우, 매년 사회사업 추진단체 선정 시 당 단체에 대한 편견과 잘못된 고정관념 △형식적인 협력(간담회의 경우, 일회성 회의 또는 요청).

<그림 3-18> 서울시와 협력의 필요성 인식(단위: %)



서울시와 협력의 필요성도 절대적으로 높게 인식하고 있고, 서울시의 협력(협치)의 강조에 대해 긍정적인 평가가 부정적인 평가보다 높게 나왔지만, 앞서 매트리스 분석에서 확인할 수 있듯이 서울시 협치사업에 대한 참여율 및 만족도가 매우 낮은 수치를 보이고 있다. 협치의 중요성이 증명된 바, 향후 협치 사업에 대한 전반적인 개선이 시급하다고 하겠다.

## 5. (설문조사) 정책평가와 수요

### 1) 시민사회 활성화 방안

시민사회 활성화 방안을 조사하기 위하여 시민사회 활성화를 위한 15가지 방안을 제시하고, 각 방안의 필요한 정도에 따라 ‘매우 불필요’ (1점)부터 ‘매우 필요’ (5점)까지 5단계 항목 중 선택하게 하였다. 5점을 만점으로 하여 평점으로 환산한 점수를 높은 순으로 나열하면 다음과 같다.

<표 3-19> 시민사회 활성화 방안(단위: 점, %)

시민사회 활성화 방안	필요도 (점)	매우 필요 (%)	필요 (%)
시민사회단체 활동가 급여, 복지 향상	4.5	58.7	32.3
비영리민간단체 지원법 개선(보조금 사용, 증빙 간소화 등)	4.5	58.7	31.2
시민사회단체 활동 공간 마련	4.3	43.0	42.3
시민사회단체 활동가 후속세대 양성	4.3	46.7	38.3
서울시와의 협력(협치, 거버넌스)강화	4.2	36.3	46.9
시민사회단체의 사회적 인식 개선(대시민 홍보 등)	4.2	40.0	42.7
시민사회단체의 모금 및 기부의 활성화	4.2	43.9	38.3
민주주의와 자발적 참여의식 함양을 위한 시민교육	4.2	37.6	43.2
시민사회단체 활동의 (사회적 가치)성과보상체계 도입	4.1	40.0	40.6
시민사회 활동을 지원하는 독립적인 공익기금 설치	4.1	44.1	36.3
시민사회단체간의 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화	4.1	35.6	44.8
자원봉사의 활성화	4.1	37.6	42.3
기업과의 관계 개선을 위한 네트워크 조성	4.0	31.6	44.8
시민사회단체현황 DB구축과 활동 기록	4.0	33.5	41.6
중간지원조직 확대(광역NPO센터, 시민활동지원센터 등)	4.0	32.6	41.6

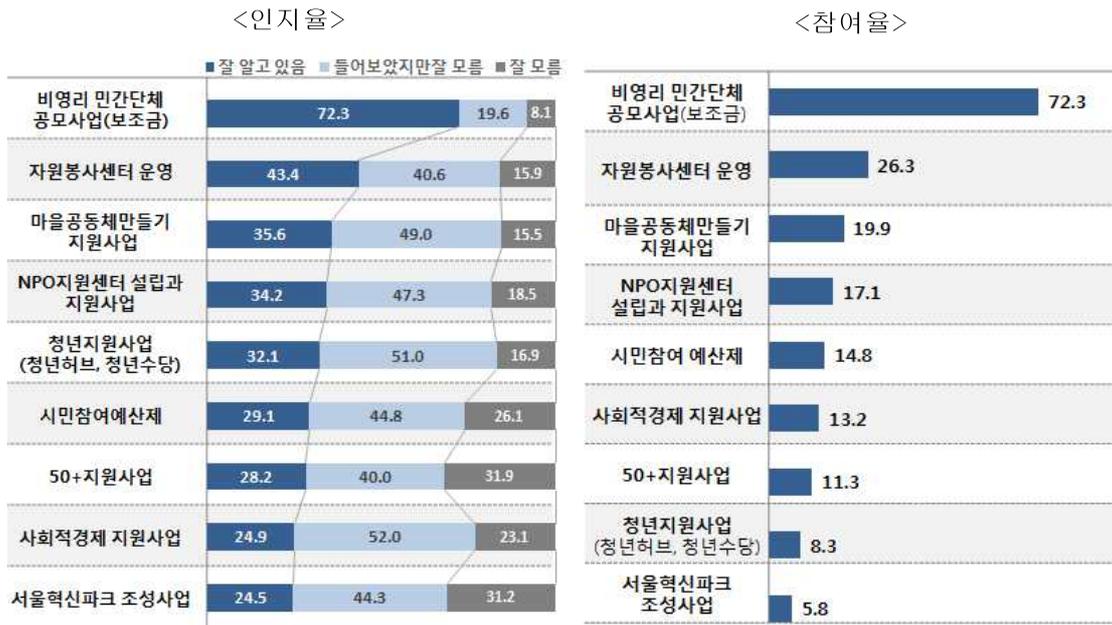
15가지 항목 간 점수의 편차가 크지 않고, 모두 4점 이상을 받았다는 점에서 모든 방안의 필요성이 제기된다고 볼 수 있다. 그 중에서도 ‘시민사회단체 활동가 급여, 복지 향상’ (4.5), 비영리 민간단체 지원법 개선(4.5), 시민사회단체 활동 공간 마련(4.3), 시민사회단체 활동가 후속세대 양성 ‘(4.3)이 높은 필요도를 나타냈다.

### 2) 기존 시민사회 활성화 정책 (민선 5, 6기)

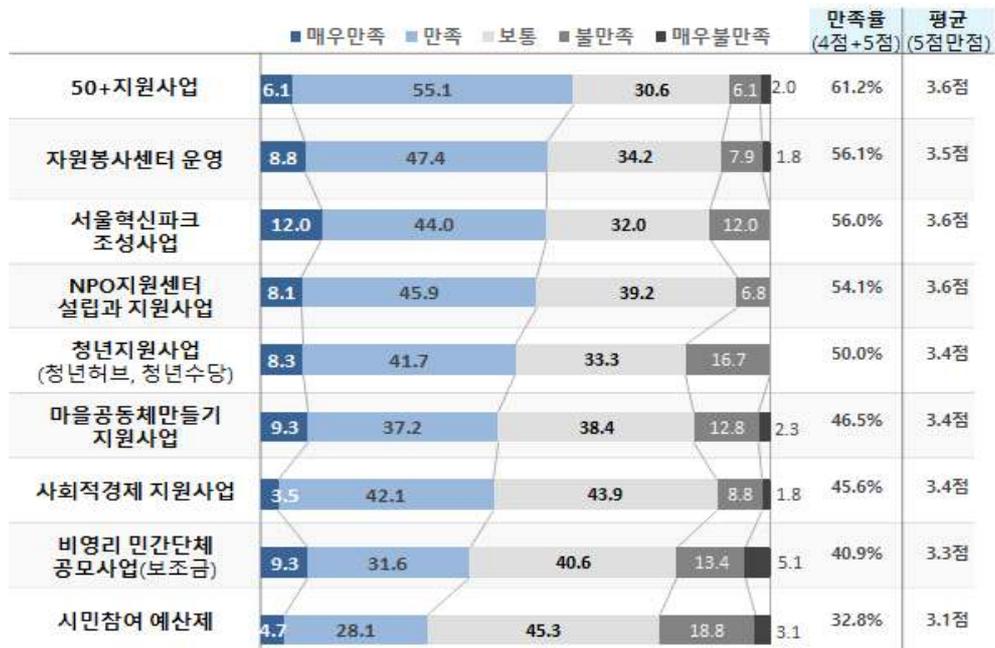
서울시가 추진한 시민사회 활성화 사업에 대한 인지율과 참여율을 살펴보면, ‘비영리 민간단체 공모사업’ 이 가장 높으며, 그 다음으로 ‘자원봉사센터 운영’, ‘마을 공동체만들기 지원사업’ 이 높은 것으로 분석되었다. 이에 반해 ‘사회혁신

파크 조성사업' 은 인지율과 참여율 모두 최하위로 나타났다.

<그림 3-19> 서울시 시민사회 활성화 관련 정책 인지율과 참여율(단위: %)



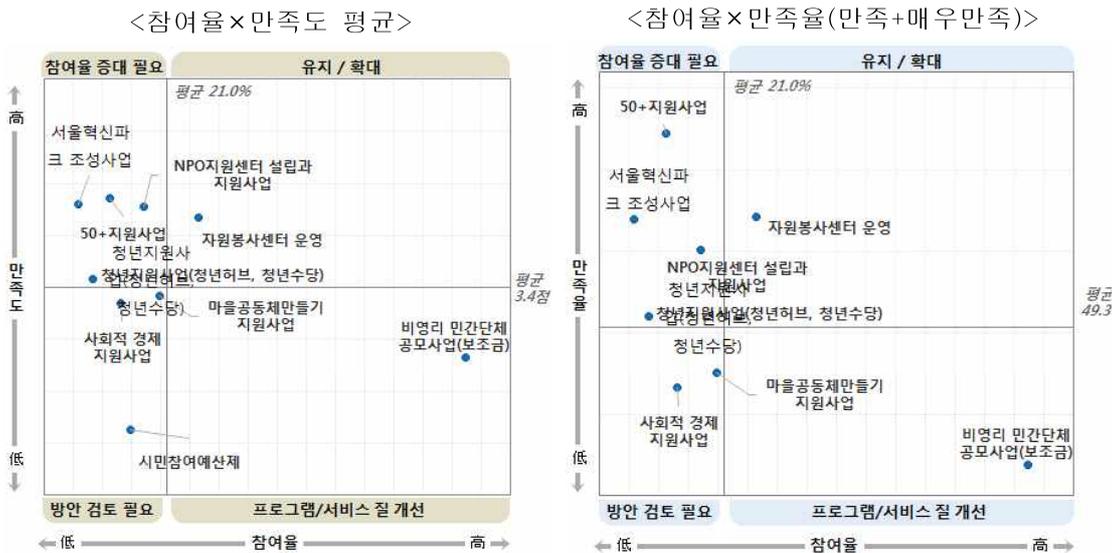
<그림 3-20> 서울시 시민사회 활성화 관련 사업에 대한 만족도(단위: %, 점)



서울시에서 추진하고 있는 시민사회 활성화 사업에 참여한 단체를 대상으로 만족도를 조사한 결과, ‘50+지원사업’이 62.1%(매우만족+만족)로 가장 높은 만족도를 보이고 있으며, ‘자원봉사 센터 운영’ (56.1%), ‘서울 혁신파크 조성사업’ (56.1%) 순으로 분석되었다. 이에 반해 ‘비영리 민간단체 공모사업’ (40.9%)과 ‘시민참여 예산제’ (32.8%)는 만족율이 41% 이하의 낮은 만족도를 보였다.

참여율과 만족도를 Matrix 분석한 결과, ‘서울혁신파크 조성사업’, ‘50+지원사업’, ‘NPO 지원센터 설립과 지원사업’, ‘청년지원사업’은 만족도가 높은 반면 참여율은 낮은 것으로 분석되었다. 향후 참여율 증대를 위한 방안이 고려되어야 할 것이다. ‘사회적 경제 지원사업’, ‘시민참여 예산제’의 경우 참여율과 만족도가 모두 낮아 추진사업에 대한 검토가 시급한 것으로 나타났다. 그리고 ‘비영리 민간단체 공모사업’은 참여율은 높으나 만족도는 낮은 것으로 파악되었고, 이는 비영리 민간단체 공모사업에 대한 개선이 시급하다는 점을 반증하고 있다고 볼 수 있다.

<그림 3-21> 서울시 시민사회 활성화 관련 정책 참여율과 만족도 Matrix



### 3) 서울시가 계획 중인 시민사회 활성화 정책 (민선 7기)

서울시가 계획하고 있는 시민사회 활성화 관련 사업들에 대한 필요성을 묻는 질문에 대해 ‘매우 불필요’ (1점)부터 ‘매우 필요’ (5점)까지 5단계의 항목 중 선택하도록 한 응답 결과를 5점 만점의 평점으로 환산하여 그 결과를 순위별로 나열하면 다음과 같다.

<표 3-20> 서울시가 계획 중인 시민사회 활성화 관련 정책별 필요도(단위: 점, %)

정책명칭	주요내용	필요도 (점)	매우 필요 (%)	필요 (%)
민간보조금 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간보조사업 규모 확대</li> <li>• 운영비/인건비 사용규정 개선, 성과 인센티브 지급, 행정절차 간소화 등 포함하여 제도 개선</li> </ul>	4.4	57.7	31.4
민간위탁 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정체계 개선(신입 사업자 진입장벽 철폐 등), 민간위탁 평가체계 재정비</li> <li>• 위탁 기관의 운영 자율성 확대, 수탁법인의 권한 강화</li> </ul>	4.2	40.0	40.9
공익활동 공간 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익활동 촉진과 시민사회단체의 지속가능성 확대를 위한 공익활동 거점공간 조성</li> <li>• 공익활동 민간단체 입주·협업 공간 확대, 우리마을 활력공간 조성, 운영 지원</li> </ul>	4.2	41.8	37.4
공익증진을 위한 시민사 회활성화 기 본조례 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 활성화를 위한 종합정책과 중장기 계획 수립의 근거가 되는 조례 제정</li> <li>• 시민사회 발전을 위한 기본원칙, 시장의 책무, 기본 계획 수립 및 시행과 평가, 지원체계, 재원 조성 등 규정</li> </ul>	4.1	35.1	40.0
서울시 위원 회 제도 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영체계 혁신과 위원회협의체 구성을 통해 공공 주도에서 탈피</li> <li>• 시민 참여 확대를 위해 참여희망 시민에게 정보와 교육(‘위원회 학교’) 제공</li> </ul>	4.0	32.3	42.3
서울시 권 역·자치구 NPO지원체 계 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민들의 공익활동을 활성화하고 시민사회단체 활동을 지원하기 위한 권역·자치구 단위 중간지원조직 설립</li> </ul>	4.0	33.7	39.3
개방형 사회 의제 플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립연구자, 민간연구소, 국책연구소 등이 참여하는 정책 네트워크 구성</li> <li>• 활동(연구 결과물) 아카이브 및 정보자원 DB 구축, 공동연구공간 구성 등</li> </ul>	3.9	31.6	36.0
NPO 도서관 설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 공익활동 관련 기록·도서·자료를 모으고 공유하는 도서관 조성</li> <li>• 공익활동에 관심 있는 시민들이 공익활동을 접할 수 있는 체험형 공간</li> </ul>	3.9	29.6	36.3
서울 사회협 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 범서울시 차원에서 공공(행정)과 민간이 실질적 협치 서울 실현을 위해 다양한 노력을 함께 모색한다는 사회적 합의를 담은 협약 체결</li> <li>• 협약은 행정과 시민사회가 공동으로 실현하고자 하는 가치, 목적, 기본사항, 정책의제의 범위와 내용, 권한과 책임, 제도적 지원사항 포함</li> </ul>	3.9	28.9	36.3
서울민주주의 위원회 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시 행정-시민/지역사회 간 수평적 파트너십을 맺을 행정기구 신설·운영</li> </ul>	3.8	29.1	37.4
5% 시민숙 의예산제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민들이 참여해 서울시 예산 5%의 사용에 대해 숙의, 결정하는 제도</li> </ul>	3.8	28.2	35.6

정책 간 점수 격차가 크지 않은 가운데, 시민사회 활성화 정책에 대해 대부분이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 파악됐다. 특히 ‘민간보조금 제도 개선’ (4.4)이 상대적으로 높은 필요도를 나타냈고, ‘민간위탁 제도 개선’ (4.2), ‘공익활동 공간 확대’ (4.2), ‘공익증진을 위한 시민사회활성화 기본조례 제정’ (4.1), ‘서울시 위원회 제도 혁신’ (4.0)이 뒤를 이었다.

#### 4) 서울 시민사회 활성화를 위한 의견제시

끝으로 응답자들에게 서울 시민사회 활성화를 위한 의견을 자유롭게 개진해 줄 것을 요청해 아래와 같이 다양한 의견들이 제출됐다. 서울 시민사회 활성화를 위한 의견은 △정책방향 관련 의견 △공모사업 보조금 지원 관련 의견 △공모사업 이외 지원 관련 의견 △인적 자원 관련 의견 △민관 협치 및 행정문화 관련 의견 △시민 참여 관련 의견 등 6가지 주제로 구분하였고 이 가운데 공모사업 보조금 지원 관련 의견이 압도적으로 많이 제출되었다. 주제별 핵심 내용은 이 절의 마지막에 제시하는 <표 3-21>(116쪽)과 같다.

##### (1) 정책방향 관련 의견

서울시가 새롭게 추진하는 정책과 이에 부응하는 시민사회 주체들도 중요하지만, 여전히 지역 시민사회에서 중요한 역할을 수행하는 전통적인 사회복지, 시민운동 관련 단체들에 대한 지원도 중요하다는 의견이 많았다. 그리고 지원금을 주기 보다는 단체가 자립할 수 있도록 돕고, 단체들이 활동할 수 있는 기반여건을 조성하는 것이 필요하다는 의견도 많이 제출됐다. 민관협력에 있어서 서울시와 시민사회 간 수평적 관계가 좀 더 증진되고, 시민들이 민주적으로 참여하고 성장할 수 있는 더 많은 기회와 권한이 시민들에게 개방되어야 한다는 요구가 있었다. 시민사회 단체들이 하던 활동을 정부나 중간지원조직이 하는 경우, 단체들이 참가비를 받고 진행하던 행사들을 정부가 무료로 진행하는 경우에는 단체들이 어려움을 겪게 되기 때문에 기존 단체들을 위축시키거나 의존성을 키우는 것이 아니라 활성화 하는 방향으로 지원할 것을 촉구하였다. 그리고 시민사회에게는 시민들이 체감할 수 있는 활동을 펼치고, 네트워크를 구성하여 상호 협력을 하는 등 공동의 성과를 창출하기 위한 노력이 요구된다. 아울러 정부는 시민사회에서 오랜 시간 활동해온 활동가들의 사회적 노동을 합당하게 대우하는 관점의 전환이 필요하다는 의견이 제출됐다.

##### (2) 공모사업 보조금 지원 관련

기존 시민사회 활성화를 위한 기본적인 정책수단인 공모사업 기반 보조금 지원 정

책 전반에 대해 가장 많은 의견들이 제출됐다. 먼저 사업의 연속성과 성과를 위해 다년도 사업 허용을 제안하였고, 최근 시민사회 단체들의 어려움이 가중되고 있는 상황에서 지원규모의 확대와 의제의 다양화, 그리고 지원 대상에 있어 잘 알려지지 않은 소규모 단체들에 대한 지원이 필요하다는 의견도 많았다. 지원대상의 공정한 선정, 특정 단체에 편중된 지원 지양, 관료적 평가와 구별되는 사회적 평가기준과 방식, 신규단체들의 진입장벽 낮추기, 예산지출/회계처리/보고자료 제출 등에 있어 불필요한 규제 완화, 행정절차의 합리화 등을 요구하였다. 아울러 연구용역의 방식처럼 공공사업을 수행하는데 긴요한 인건비나 운영비를 어느 정도 허용하는 것이 필요하다는 의견도 있었다. 한편 역량이 부족한 단체가 공모사업을 진행하거나, 부정부패 사례도 나타나고 있어 모니터링과 평가, 단체현황 관리 등 단체들의 책임성을 확보하기 위한 방안도 강조되었다.

### (3) 공모사업 이외 지원 관한 의견

시민사회 활성화를 위한 지원은 많은 부분 재정지원에 기반하여 이루어지지만, 그 외에도 다양한 지원의 필요하다는 의견이 제기됐다. 여기에는 단체운동을 위한 사무공간이나 활동에 필요한 고가의 장비 등과 같은 자원의 지원과 활동과 단체운영에 유용한 정보제공 등이 포함된다. 공간지원의 경우 시민들의 참여 공간 확보가 사업의 성과에 중요한 요인임을 지적하며, 시민자산화의 적극적인 도입의 필요성을 제기하였다. 장비 지원에 대한 의견으로 인명구조와 재난 안전 관련 활동 단체의 경우에 고가의 장비 구입이 어렵기 때문에 소방서가 사용하다 폐기처분한 장비들을 지원받기를 희망하기도 하였다. 정보제공 관련해서는 더 많은 공공정보들이 투명하게 공개되고 정보에 대한 접근성이 더 향상되어야 각종 사업에 필요한 정보들이 공유되고 사업에 대한 실효성 또한 높아질 수 있을 것이라는 의견들이 있었다.

### (4) 인적 자원 관련 의견

활동가들의 처우를 개선하고 역량을 강화하는 지원 그리고 활동가들의 공익활동 전문성과 경력을 사회적으로 인정하는 방향으로 나가기 위한 지원을 통해 기존 활동가들과 후속세대 활동가들의 활동여건을 개선하고자 하는 의견이 제시됐다. 우선 활동가 처우개선을 위해서는 활동가 급여, 사회복지, 휴식 및 재충전을 위한 경제적 지원이 필요하다는 의견이 있었다. 전문성 인정 및 강화에 있어서는 공무원 임용 시, 특정의제에 대해 오랫동안 고민하고 경험을 쌓아온 것을 전문성으로 인정해야 한다는 의견과 역량강화를 위한 프로그램이 지속적으로 제공되어야 한다는 의견도 제시되었다. 아울러 시민사회 단체와 활동가들의 고충을 듣고 해결을 모색하는 조직의 신설이나, 기존 중간지원조직이 단체를 ‘위한’ 사업을 넘어 단체들과

‘함께’ 만들어가는 방식으로 지원방식이 변화해야 한다는 의견들이 제출됐다.

#### (5) 민관 협치 및 행정문화 관련 의견

최근 서울시가 민관협치에 관한 정책과 사업을 활성화하고 있다는 기본적인 인식을 바탕으로 민관협치의 발전을 위한 의견들이 제시되었다. 먼저 민관협치가 긴요한 과제이지만, 관주도로 이끌고 가는 것 보다는 여건을 조성하는 방식이 바람직하다는 의견이었다. 이를 통해 민간의 자율성을 보장하는 수평적인 민관협치로 나아가야 한다고 강조하였다. 정부에 협조적인 단체들 뿐 아니라 비관적인 단체들과도 소통하고 협력해야 한다는 의견과 아울러 시민사회를 지원하고 민관협치를 추진하는 공직자들의 의식 및 행정문화의 변화나 전문성 배양 등을 요구하는 목소리도 많았다. 특히 권위의식에 젖은 탁상공론이 아니라 수요자 중심의 정책을 발굴하기 위한 행정 실무자들의 혁신적 마인드와 실행의지 제고가 필요하다는 의견이다. 행정에 익숙하지 않아서 발생하는 시민사회의 어려움을 해소하기 위해서는 적극적인 노력이 필요하며 담당 공무원의 잦은 교체에 따른 전문성 저하를 문제로 지적하는 의견도 있었다. 또한 부서 간 칸막이로 인한 사업간 연결 및 협력의 미흡, 시민사회 공익활동의 특성을 고려치 않은 관료적 성과주의 등의 개선이 필요하다고 강조하기도 하였다.

#### (6) 시민참여 관련 의견

좀 더 다양한 시민들이 더 많이 참여할 수 있어야 한다는 공감대가 나타난 가운데 관련된 의견들이 제시됐다. 우선 시민참여 정보와 기회가 충분히 제공돼야 하며, 시민사회 활성화와 공익활동에 관한 대국민 캠페인 등을 통해 시민들의 인식증진을 위한 노력이 필요하다는 의견이 있었고, 다양한 영역에서 참여하는 시민들, 다양한 공익활동을 펼치는 단체들 간, 그리고 단체와 기업 간 만남과 교류, 네트워크의 장이 마련돼야 한다는 의견도 있었다. 아울러 시민사회기금 등을 마련해 시민들이 공익활동을 체계적으로 후원할 수 있는 조건을 마련하고, 시민참여의 확장을 위해 좀 더 다양한 시민들의 목소리가 정책과정에 반영될 수 있는 통로가 확대되어야 하고, 시민참여를 위한 인프라가 자치구나 마을 등 좀 더 작은 규모의 현장으로 확산돼야 한다는 의견을 제출했다.

<표 3-21> 서울 시민사회 활성화를 위한 의견제시 핵심내용 요약

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

## 6. 소결

지금까지 살펴본 서울 지역 시민사회단체에 대한 설문조사 결과는 시민사회단체에 대한 기초조사와 목록이 부재한 상황에서 비영리민간단체 목록을 조사대상으로 채택하였다. 시민사회가 지속적으로 성장하고 있고, 최근 들어 급격하게 분화되고 있는 시민사회단체들의 현황을 정확히 재현(representation)하는 데 한계가 있을 수 있다는 점에서 본 설문조사의 결과는 경향성을 파악하는 수준에서 제한적으로 이해될 필요가 있다.

우선 조사에 참여한 단체들의 설립년도를 살펴보면, 2010년 이후 설립한 단체가 45.5%로 가장 많았고, 그 다음으로 2001~2009년 33.2%, 1990~1999년 16.4% 순으로 나타났다. 법적 등록 형태는 비영리 민간단체가 80.1%로 가장 많으며, 사단법인은 43.9%, 공익법인, 협동조합·사회적 경제조직, 재단법인, 사회복지법인은 모두 5% 미만으로 낮은 분포를 보였다. 조사 참여단체의 주요 활동 범위의 경우 48.0%가 전국을 단위로 활동하고 있으며, 서울시 전체 단위는 27.7%, 마을·자치구·권역 단위는 10.2%으로 나타났다.

단체들의 기본현황과 관련해서는 서울 지역 시민사회단체 규모는 지속적으로 성장하고 있음을 알 수 있었고, 활동범위와 관련해서는 전국단위의 지향과 활동을 지닌 단체들이 많은데(48.0%), 이는 서울에 많은 단체들이 있지만 서울에 ‘관심’을 가진 단체가 다수는 아니라는 점을 확인할 수 있었다(37.9%). 활동영역에 대한 복수응답에 있어서는 ‘교육·문화·체육’ (51.3%)이 가장 많았고, ‘아동·청소년’ (30.5%), ‘복지’ (29.8%) 등이 뒤를 이었다. 1990년 이후 설립된 시민사회단체인 경우 복지, 다문화·이주민, 인권, 건강·보건·의료, 자원봉사 영역으로 활동분야가 확대되었고, 2000년 이후부터는 국제개발·협력 활동 분야가 추가되어 단체별 주력 활동 분야가 다양해지고 있음을 확인할 수 있었다. 활동방식에 있어서는 시민들을 만나고 참여를 이끌어 내는 ‘상담·교육·훈련·인력양성’ (45.0%), ‘단체 네트워크 및 협업’ (40.6%), ‘자원봉사·시민참여 활동조직’ (40.6%)순으로 나타났다. 단체의 활동가, 참여자(회원·자원봉사자), 재정규모에 있어서는 작은 단체에서부터 매우 큰 단체까지 큰 편차와 다양한 분포가 나타났다. 우선 응답 단체의 50.5%가 200명 이하의 작은 규모의 회원을 보유하고 있으나, 2010년 이후 설립된 단체에서 그와 같은 현상이 두드러지게 나타나고 있다는 점에서 특정 활동분야에 회원 쏠림현상이 아닌 사회의 다양한 이슈와 의제로 관심이 분산, 증대되고 있다는 것을 반증하는 대목으로 해석될 수 있을 것이다. 상근 활동가는 2인~5인이 가장 높게 나왔고 평균 42.0%를 차지하였다. 5인 이하는 61.2%, 6인 이상은 38.8%로 소규

모 단체가 주류를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 비상근 활동가의 경우 5인 이하가 56.1%로 가장 많으며 21인 이상이 22.2%, 6~20인이 21.7% 순으로 나타났다. 자원활동가 수는 다양한 분포를 보이는 가운데, 5인 이하가 46.0%로 상근 및 비상근 활동가와 마찬가지로 가장 많이 차지하고 있으며, 반면에 0명인 단체도 23.2%를 차지하였다. 비상근 활동가와 자원활동가는 단체의 다양한 활동을 지원할 뿐만 아니라 공적 활동의 경험을 쌓아 미래의 책임 있는 활동가로 육성하는 데 중요한 자원이기 때문에 활동가 확보 및 육성에 대한 방안이 필요할 것으로 보인다. 응답 단체의 재정수입은 자발적인 자원동원(회비·후원금)이 가장 많았고(52.5%), 지출은 경직성경비(인건비·운영비)가 가장 많았다(66.5%). 재정규모의 경우 2017년을 기준으로 연간 예산 5천만 원 이하의 단체가 전체 30.5%, 2억 원 이하에 해당하는 시민사회단체가 전체 63.8%를 나타냄으로써 열악한 재정상황을 확인할 수 있었다. 사무공간 또한 시민사회단체들 중 56.1%가 사무공간을 월세 형태로 임대해 사용하고 있는 것으로 확인되었는데, 이는 열악한 재정적 상황에서 임대료가 재정적 압박 요소로 작용하고 있음을 예측해 볼 수 있는 대목이다.

단체의 행동역량에 관한 동의 정도를 묻는 설문조사 결과, 응답자들은 단체와 공익활동의 여건은 여전히 어려운 가운데서도, ‘거버넌스 역량’ (60.5%), ‘구성원 간의 의사소통’ (59.6%), ‘환경변화 역량’ (51.5%) 등 역량은 축적해 왔고, 이를 토대로 ‘시민의식 증진 기여’ (77.4%), ‘시민·회원참여 활발’ (69.5%), ‘지역사회 변화 개혁활동’ (56.6%) 등 활동의 성과는 거두고 있다고 평가했다. 반면 정부정책 참여 활발(37.9%), 정부정책 변화 영향(35.6%), 정부와의 관계 긍정 변화(33.3%) 등에 있어서는 아쉬움을 나타냈다. ‘급여의 적정성’ (18.9%), ‘재정안정성’ (18.7%), ‘활동가 충원 안정성’ (22.9%) 등에 있어서는 부정적인 인식이 강했다. 단체들이 겪는 어려움에 대한 질문에서도 ‘활동 예산의 부족’ (68.4%)을 비롯해, ‘상근활동가의 충원’ (54.5%), ‘공간 확보’ (47.8%) 등 조직운영과 관련된 것과 ‘기업과의 협력’ (59.8%), ‘정부와의 협력’ (43.0%), ‘국제연대’ (44.6%) 등 다른 주체 및 영역 간 협력에 관한 것들이 애로사항으로 포함됐다.

네트워크 및 거버넌스와 관련해서는 비슷한 이슈를 지닌 단체들과 서울시 및 자치구와의 협력이 가장 빈번한 것으로 나타났다. 행정참여 만족도 조사결과에서는, 만족율이 50% 이하로 만족 수준이 그리 높지 않은 것을 나타냈다. 서울시 정책과정 참여/지원 경험율과 만족도 Matrix 분석 결과를 통해 각 정책별 개선방향을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다. 우선 ‘비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)’은 참여율과 만족도가 모두 높으므로, 비영리 민간단체 지원 프로그램을 유지, 확대, 강화할 필요가 있겠다. 다음으로 ‘우편요금 감면’, ‘조세 감면 지원’, ‘중

간지원조직(사경, 마을, NPO 등) 지원사업’, ‘뉴딜 일자리 지원사업’, ‘공간, 집기 등 지원’은 참여율은 낮으나 만족도가 높으므로 참여율 증대를 위한 방안이 필요하다. 이에 반해 ‘간담회, 공청회, 토론회’, ‘정보공개, 자료 등 서비스 이용’은 참여율이 높은 반면 만족도가 낮으므로 만족도 증대를 위한 방안이 요청된다. ‘각종 위원회’, ‘위탁사업’ 또한 높지 않은 참여율과 낮은 만족도를 나타내고 있으므로, 위원회의 내용·진행방법·진행결과 등 위원회 전반에 대한 프로그램 및 서비스 질의 개선이 요청된다. ‘협치사업’, ‘법률, 행정 등 컨설팅 지원 사업’의 경우 참여율과 만족도가 모두 낮은 수치이며, 특히 ‘협치사업’의 경우 만족도가 두드러지게 낮게 나타나고 있다. 앞으로 이 지원 사업에 대한 프로그램 및 서비스 등 전반적인 검토가 요청된다. 협력의 장애요소를 묻는 질문에는 협력과정에서 발생하는 행정절차(54.7%)가 가장 많이 차지했고, ‘협력을 위한 의사소통·참여경로의 부재’(48.5%), ‘단체가 하고자 하는 협력사업이 없거나 부족’(41.1%) 순으로 나타났다. 협치에 있어서 발생하는 행정절차나 의사소통 및 참여경로의 부족에 있어서 불만족을 드러내고 있음을 확인할 수 있다.

서울시 정책평가와 수요에 대한 조사 결과, 우선 시민사회 활성화 방안으로 ‘시민사회단체 활동가 급여, 복지 향상’(91%), 비영리민간단체 지원법 개선(89.9%), 시민사회단체 활동 공간 마련(85.3%), 시민사회단체 활동가 후속세대 양성(85%) 순으로 필요도가 나타났다. 기존 시민사회 활성화 정책에 대한 인지율과 참여율 Matrix 분석을 통해 개선방향을 제시하자면, 우선 ‘서울혁신파크 조성사업’, ‘50+지원사업’, ‘NPO 지원센터 설립과 지원사업’, ‘청년지원사업’은 만족도가 높은 편이지만, 참여율은 낮은 것으로 분석되었다. 향후 참여율 증대를 위한 방안이 고려되어야 할 것이다. ‘사회적 경제 지원사업’, ‘시민참여 예산제’의 경우 참여율과 만족도가 모두 낮아 추진사업에 대한 검토가 시급한 것으로 나타났다. 이와 함께 ‘비영리 민간단체 공모사업’은 참여율은 높으나 만족도는 낮은 것으로 파악되었고, 이는 비영리 민간단체 공모사업에 대한 개선이 급선무라는 점을 반증하고 있다고 볼 수 있다. 마지막으로 서울시가 계획 중인 시민사회 활성화 정책별 필요도를 묻는 질문에는 정책별 격차가 크지 않은 가운데 민간보조금 제도 개선(89.1)이 상대적으로 높은 필요도를 나타냈고, ‘민간위탁 제도 개선’(80.9%), ‘공익활동 공간 확대’(79.2%), ‘공익증진을 위한 시민사회활성화 기본조례 제정’(75.1%), ‘서울시 위원회 제도 혁신’(74.6%)이 뒤를 이었다.

이런 조사결과와 관련한 현장의 구체적인 상황은 응답자들의 자유의견 개진을 통해 다양한 목소리들로 제시됐는데, △정책방향 관련 의견 △공모사업 보조금 지원 관련 의견 △공모사업 이외 지원 관련 의견 △인적 자원 관련 의견 △민관 협치

및 행정문화 관련 의견 △시민 참여 관련 의견 등 6가지 주제로 구분할 수 있었다. 이 가운데 공모사업 보조금 지원 관련 의견이 압도적으로 많이 제출되었다.

설문조사를 통해 확인한 서울 시민사회 현장의 목소리들을 통해, 추후 시민사회 활성화 정책방향과 관련한 시사점을 다음과 같이 도출해 볼 수 있다. 첫째, 서울 지역사회의 다양한 문제와 욕구의 해결을 위한 시민사회의 역할이 중요하다는 공감대가 형성돼 있다. 시민사회 단체들은 점점 더 많은 공익활동을 수행하고 있고, 이를 통한 성과들을 거두고 있다. 이에 따라 시민사회 활성화를 위한 지원은 중요한 과제로 상정되며, 사회적 문제를 해결하기 위한 민관협력의 필요성에 대해 강한 공감대가 존재한다.

둘째, 그간 서울 시민사회는 많이 성장했고, 왕성한 활동을 통해 긍정적인 성과와 영향을 창출해 왔지만, 많은 단체들은 여전히 어려운 여건 속에서 활동하고 있다. 단체들이 가장 어려움을 겪는 요소는 ‘자원’ 과 ‘사람’ 에 관한 것이다. 전자에는 활동가들의 급여와 단체운영을 위한 재정, 사무공간에 관한 문제들이, 후자에는 공익활동에 대한 사회적 인정과 활동가들의 안정적인 처우와 근무여건, 후속세대 충원에 관한 문제들이 포함된다. 하지만 단체들이 겪는 어려움은 균질하지 않고 단체의 규모, 다루는 의제, 활동수준—전국, 광역, 기초—에 따라 큰 편차를 보이고 있다.

셋째, 서울시는 최근 들어 시민사회 활성화와 민관협치의 증진을 위한 많은 노력을 기울여 왔다. 이런 노력들에 대해 많은 성과가 있었고 대체적으로 긍정적인 인식이 형성된 반면, 비판적인 의견이나 좀 더 개선이 필요하다는 목소리들도 적지 않았다. 여기에는 서울시의 시민사회 관련 정책의 관점과 방향이 좀 더 시민사회의 가치를 존중할 것과 지속가능한 활성화를 향할 것을 주문하고 있다. 이를 위해 서울시는 시민사회 주체들과 좀 더 소통하고 함께 정책을 만들어감으로써 현장의 구체적인 필요에 부응하기 위해 노력할 필요가 있다. 정책대상과 관련해 협소한 이해를 넘어, 시민사회의 다양한 주체와 활동을 포괄할 것을 요청했다. 정책수단과 관련해서는 먼저 주된 지원수단인 공모사업과 보조금 관련 제도와 관행에 대한 개선에 많은 목소리들이 제출됐는데, 이에 관한 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 아울러 단체와 활동가를 위한 개별적인 지원 외에도 시민사회 공익활동의 지속가능한 생태계 조성을 위한 포괄적인 지원에 관한 의견들은 관련 정책의 거시적 방향과 관련한 시사점을 제공하고 있다.

## 1. 조사개요

### 1) 목적과 과정

본 연구과정의 일환으로 2018년 10월부터 11월까지 서울시 시민사회 정책 방향과 과제를 도출하기 위한 목적으로 면접조사를 진행했다. 면접조사는 연령과 성비를 고려하고, 서울시 시민사회 정책 관련 NPO·중간지원조직·우산조직·공무원 등 총 27명에 대해 질의서 사전 배포 후 1대 1 대면 인터뷰 방식으로 진행했다(표 4-1 참조).

<표 4-1> 면접조사 개요

기간	2018년 10월~11월
방법	질의서 사전배포 후 1대 1 대면 인터뷰
응답자 특성	- 총 27명 (남 13명, 여 14명) - 2·30대 6명, 40대 12명, 50대 9명 - NPO 12명, 공무원 5명, 중간지원조직-우산조직 10명 등

조사내용은 △시민사회 활성화 △시민사회단체의 역할 △정부의 역할과 민선 5, 6기 서울시 정책 평가 △서울시 시민사회 활성화 정책 방향 네 가지 영역에 관한 질문들로 구성돼 있다(표 4-2 참조).

조사과정은 먼저 면접조사 대상자에게 질의서를 사전 발송했다. 이후 연구원들이 사전 배포한 질의서를 중심으로 1대 1 대면 인터뷰를 진행했다. 조사결과는 문항별 응답자 특성을 고려한 1차 분석을 통해 “정책서면 질의조사”를 체계적으로 수행하기 위한 사전 조사결과로 활용하고, 이해당사자들의 서울시 시민사회 활성화 정책 평가와 정책수요에 관한 시사점을 도출하는 방식으로 제시될 것이다.

<표 4-2> 서울시 시민사회 활성화 면접조사 내용

영역	내용
시민사회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “시민사회가 활성화되어야 한다. 중요하다”는 말들을 많이 합니다. 이에 대한 선생님의 의견은 어떠십니까? 시민사회 활성화가 왜 중요할까요?</li> <li>• 활성화된 시민사회의 모습이란 무엇일까요? 시민사회 활성화는 어떻게 가능할까요?</li> <li>• 서울시의 시민사회는 어떠하다고 생각하십니까?(특징, 활성화 정도 등). 현재 서울에 특별히 요구되는 시민사회의 역할이 있을까요?</li> </ul>
시민사회단체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 사회에서 시민사회단체는 시민사회의 형성과 출현과 발전에 상당한 기여를 해왔다고 평가받아왔습니다. 그러나 시민사회를 둘러싼 환경이 빠르게 변화하고 있습니다(시민 개인의 출현, 사회참여 방식의 변화, 정보기술의 발전 등). 이러한 이유로 혹은 시민사회단체들의 역할의 축소를 얘기하기도 합니다. 선생님은 어떻게 생각하십니까?</li> <li>• 시민사회 활성화를 위해 시민사회단체는 어떠한 역할을 해야 할까요?</li> <li>• 서울시에 소재하는 시민사회단체는 어떠하다고 생각하십니까?(실태, 특징, 활동, 전망 등)</li> <li>• 최근 5년간 서울시와 시민사회단체와의 관계는 어떠해졌다고 생각하십니까?</li> </ul>
정부의 역할과 서울시 정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회 활성화를 위한 (지방)정부의 역할은 무엇일까요?</li> <li>• 지난 7년간 서울시는 시민사회 활성화를 위해 어떠한 역할을 했다고 생각하십니까? 이에 대해 어떻게 평가하십니까?</li> <li>• 지난 7년간 서울시의 시민사회 활성화 정책은 주로 ‘시민소통·참여’, ‘협치’, ‘혁신’을 중심으로 이루어졌다고 할 수 있습니다. 참여하신 경험이 있으십니까? 어떻게 평가하십니까?</li> <li>• (중간지원조직) 지난 7년간 서울시는 혁신형 중간지원조직을 설립하는 방식으로 시민사회를 지원해왔습니다. 어떻게 평가하십니까? (※ 혁신형 중간지원조직의 예: NPO지원센터, 도시재생지원센터, 마을종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년허브, 청년활동지원센터, 혁신센터)</li> <li>• (서울시 NPO지원센터) 서울시 NPO지원센터는 &lt;시민사회 성장과 시민공익활동 촉진을 위한 조례(2013년 제정)&gt;에 의거해 시민사회 활동 전반을 지원하고자 설립(2014년 설립)되었습니다. 어떻게 평가하십니까?</li> </ul>
서울시 시민사회 활성화 정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시가 계획하고 있는 시민사회 관련 정책을 알고 계십니까? 어떻게 생각하십니까?(※ 예: 비영리민간단체 민간보조금 제도 개선, 5% 시민숙의 예산제, 사회협약, 공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정, 서울시 권역/자치구 NPO지원체계 확대, 시민사회 공익활동 도서관 설립, 공익활동 공간 확대 등)</li> <li>• 시민사회 활성화를 위해 서울시는 무엇을 해야 할까요? 서울시 시민사회 활성화 정책의 방향과 과제를 구체적으로 말씀해 주실 수 있을까요?</li> <li>• 서울시와 시민사회단체는 어떻게 협력해야 할까요?</li> </ul>

## 2) 응답자 특성

조사는 연구원들이 사전에 배포한 질문을 중심으로 면접조사에 응한 인터뷰이가 응답하는 방식으로 이루어졌다. 응답자 현황은 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 면접조사 응답자 현황

	NPO			(준)공무원			중간조직/우산조직			계		
	남	여	소계	남	여	소계	남	여	소계	남	여	계
20~30대	2	2	4	-	1	1	1	-	1	3	3	6
40대	1	3	4	1	-	1	2	5	7	4	8	12
50대 이상	4	1	5	-	2	2	2	-	2	6	3	13
계	7	6	13	1	3	4	5	5	10	13	14	27

## 2. 시민사회 활성화

다수의 응답자들은 시민사회 활성화 (정책)개념의 혼선과 시민사회 활성화와 관련한 ‘비전’ 과 ‘상’ 의 부재를 지적하였고, 시민사회 활성화는 ‘접근성과 참여의 확대’ 로 사회구성원의 다양한 목소리가 충분히 반영되는 ‘공론’ 을 통한 ‘사회적 합의’ 로 ‘공동체 문제해결과 대안창출’ 에 기여한다고 인식했다.

시민사회 활성화를 위해서는 활성화 담론, 그리고 공동의 비전과 목표를 합의할 필요가 있다고 보았다. 특히 서울은 상대적으로 시민사회가 활발하고, 행정의 시민사회(단체)의 의견을 정책에 반영하려는 노력을 해왔으나, 서울 시민사회는 ‘서울 정체성’ 이 약하고, ‘중앙 권력 감시(개입)나 마을단위 활동에 편중’ 돼 있다고 인식했다. 또한 서울시 행정과의 소통과 참여가 늘었으나, 정책과정에 시민사회의 의사가 실질적으로 반영됐다고 보기는 어렵고, 여전히 의견수렴 수준으로 평가했다.

### 1) 시민사회 활성화가 중요한 이유

응답자들은 시민사회가 활성화되어야 한다는 점에 이견 없이 동의하고 있었다. 반면 활성화된 시민사회의 모습에 대해서는 ‘다양성’ , ‘사회적 합의’ , ‘공론’ 등 다소 추상적인 답변이 많았다. 이는 시민사회 활성화에 대한 개념 정립과 공동

의 ‘비전’ 과 ‘상’ 이 필요하고, 행정과 민간, 혹은 공동의 제3섹터 비전 수립이 중요하다는 것을 강하게 시사한다.

“다양성이 살아 있는 사회가 좋은 사회라 생각한다. 그러한 사회가 시민사회 활성화 모습 아닐까? 지금의 한국 사회는 한쪽으로 쏠려 있다. 경제/정치적 보수화 등등. 갈등이 만연한 사회가 우려스럽다.” (30대 남성 공무원)

“시민사회라는 것을 무엇으로 상정하고 있는지가 궁금하다. 서로 입장이 다를 텐데. 시민단체들은 시민사회와 시민단체를 통 쳐서 쓰는 것 같다. 반면에 공공은 시민사회와 시민단체를 통 치기도, 갈라치기도 하는 것 같다. 이것을 확실히 정의될 필요가 있다.” (30대 여성 NPO)

“서울시도 시민사회도 시민사회 활성화를 얘기하는데, 내 생각에는 그것이 무엇이나에 대해서 동의되거나 합의된 내용이 있느냐 에서 출발해야 한다고 본다. 시민사회 활성화가 무엇인지 공감의 필요하다. 기본적으로 공동체의 이해와 요구, 문제의식이 공유되고 반영되어야 한다.” (40대 남성 우산조직)

“시민들의 요구 자체가 다양하고 많아지는 경향이다. 시민사회 내에서 범주·개념정의가 필요하겠지만, 그것을 담아내는 혹은 담아낼 수 있는 구조나 과정이 그것을 못 따라 가고 있다. 시민의 이해와 관심 요구의 팽창을 해소하고, 그것을 담아내기 위한 과정·역할이 중요하다.” (50대 남성 NPO)

## 2) 활성화된 시민사회의 모습

응답자들은 활성화된 시민사회의 모습에 대해 ‘시민들의 발언·행동·참여가 활발한 상태’, ‘시민들의 주체적인 문제해결 기회가 많아지는 것’, ‘공적문제에 개입하는 시민들이 많아지는 사회’ 등 강하고 활력 있는 시민이 많은 사회를 제시했다. 또한 ‘의사결정구조에서 사회 구성원의 다양한 목소리가 충분히 반영될 수 있는 틀이 갖추어진 사회’와 같이 사회문화와 구조의 문제, 즉 열린 공론장이 활성화된 상태를 떠올렸다. 그 외 ‘각각의 생각들이 네트워킹 되고, 서로 영향을 주고받으며 뭔가를 함께 도모하는 연결지점이 많은 상태’, ‘권력과 행정’에 휘둘리지 않는 ‘행정과 민간의 힘의 균형이 비슷한 상태’와 같은 결사와 협치 파트너십 등을 제시했다.

응답자 의견을 종합하면, 활성화된 시민사회의 모습은 ‘활력 있는 개인 시민들’이 많고, 그러한 ‘개인들이 연결되는 지점’이 많아지고, ‘연결의 힘들이 사회발전의 걸림돌이 되는 것을 해결하고 바뀌어나가는 것’으로 압축할 수 있다.

“시민들의 발언, 행동, 참여들이 활발한 상태. 시민들이 사회문제를 많이 생각하고, 맺

글, 모임, 토론을 통한 의견표명이 있을 것이다. 의사결정 과정에 좀 더 체계적이고, 안정적으로 참여하는 구조가 부족하다 보니, 한국 시민사회의 힘은 격정적이고 감정적인 형태의 의사표현을 통해 이뤄지는 한계가 있다. 댓글처럼 정제되지 않은 형태로 집단화된 표출이 시민사회의 대표적인 형태. 이것이 안 되면 토론회나 기자회견 밖에 없고, 시민이 소통하고 의견을 내는 더 안정적인 구조가 만들어져야 한다.” (50대 남성 NPO)

“일단 많은 사람들이 모이고 하는 것이 필요하다. 그런데 많은 사람들이 모이려면 노동시간이 줄어야 하고, 경제적으로 너무 힘들지 않아야 한다. 삶의 여건이 갖춰지지 않아서 기대한 만큼 활성화가 안 돼 있다. 개인 개인이 시민사회에 관심가질 만큼...” (30대 여성 NPO)

“의회가 시민을 대변하지 못하잖아요. 사실 행정·사법은 더 심해요. 그 사람들은 선거로도 바꿀 수도 없으니까. 자신들이 고시를 패스라고, 시험을 거쳐 됐으니까 행정권력이나 사법권력을 자기 권력이라고 착각해요. 민주주의나 사회가 잘 굴러가기 위해서는 시민이 권력을 계속 감시해야 해요. 한국이 안타까운 게 그 기능을 하는 시민단체가 참 적어요. 언론이 많이 하는데, 사실 언론도 권력이에요. 그 기능을 내가 해야 한다는 생각을 많이 못하는 거 같아요.” (40대 여성 NPO)

시민사회 활성화 방안으로는 먼저, ‘개인들이 공적문제에 관심’을 가질 수 있도록 ‘노동시간을 줄이거나, 경제적으로 너무 힘든 조건’을 개선하는 등 기본 조건을 마련해야 한다고 제안했다. 둘째, 시민사회 스스로 시민의 요구를 파악하고 분석하는 역량을 강화하고, ‘사회발전에 대한 공통의 목표를 가지고 합의’하는 것이 필요하다는 제안이다. 셋째, 시민사회단체의 ‘자립구조를 확보’하고, 제도 변화의 구상을 함께 수행할 수 있는 ‘전문성’을 높여야 한다는 제안이 있었다.

### 3) 서울시 시민사회의 특징과 활성화 정도

다수의 응답자들은 서울 시민사회는 ‘다른 지자체에 비해 활발’하고, ‘의제 전문성’이 높으나, ‘사회영역 간 분절문제’가 심각하다고 인식했다. 그리고 마을과 전국 사이, 즉 ‘광역시를 대응하는 단체가 부재’하고, ‘서울 정체성이 취약’하다는 의견이 많았다. 이는 ‘주체’의 문제로 볼 수 있는데, 서울의 사회적 문제를 진단하고 해법을 모색하는 ‘통합적인 접근’과 관주도에서 ‘민주도’로의 전환 과제가 있음을 시사한다.

한편 서울시는 시민사회의 의견을 정책에 반영하려 노력해 왔으나, 여전히 의견수렴 수준이라는 평가가 많았다. 정책과정 단계별 시민사회 참여 프로세스를 체계화하고, 사회문제의 진단과 프로세스를 합의(사회협약)하는 과정이 중요하다.

“서울의 시민사회는 극단적. 극과 극이다. 완전 동네에 집중하거나 중앙정부에 집중하거나. 마을단위 활동들과 정부를 상대로 하는 활동 이 두 가지이다. 중간에 서울시를 상대로 감시나 정책 활동 잘 보이지 않는다.” (30대 여성 NPO)

“다양화되고 있다는 생각이 든다. 지역을 가보고 하면 서울이 훨씬 앞서가고 있지만 서울 인구를 감안한다면 다양하지 않은 걸 수도 있어. 분야별로 대표선수들이 보이는데, 이걸 양면이 있는 듯. 뒤에 좀 더 설명이 될 것 같은 한데, 대표선수가 보이는 건 필요하지만 계속 대표선수만 오래가는 건 문제가 되는 거니까, 다양한 주체들이 나와야 하는 거죠.” (40대 여성 중간지원조직)

“서울은 서울 단체가 없는 것이 문제다. 서울의 문제를 자기 문제로 보는 단체가 없다. 서울시민사회단체연대회의도 없다. 서울시의 파트너가 없다. 중앙단체들은 중앙에 좀 더 많은 에너지를 쏟고 있다. 서울만을 대상으로 하는 단체를 구축하는 것이 필요하다. 이걸 정부가 해줄 수는 없고 서울 지역 단체들이 고민해야 할 부분이다.” (50대 남성 NPO)

“중앙단체들이 서울시민들의 대표성이 없다. 대표성을 갖고 의견을 내려면, 서울시 사업에 애정을 갖고, 성실한 입장, 제언해야 하는데, 지금은 아이디어를 내고 서울시를 통해서 구현하는 방식에만 집중한다. 그것이 나쁘다는 것은 아니지만, 그것보다 조금 더 서울시에 대한, 서울시의 시민사회에 대한, 서울시를 특별시라는 것만이 아니라, 서울시를 1/n로, 하나의 지역사회로 보고 서울시에 심층적 고민, 그런 역할에 대한 공백이 있다.” (50대 여성 공무원)

“다양한 협치 사업에 시민사회 주체들이 참여하면서 시민사회는 지도력이 빠져 나가서 축소되고, 중요한 이슈들도 뺏겨서 새로운 이슈를 찾아야 해서 위축될 수밖에 없는 구조. 시민사회가 조례 만들고 센터 만들고, 주민들과 어떻게 연계시킬까 고민이 없다 보니, 시민사회는 약화되는 현상이 있다.” (50대 남성 NPO)

응답자들은 서울시가 다른 지역에 비해 ‘다양성’ 과 ‘전문성’ 에 있어 시민사회가 활성화되어 있다고 인식하고 있었고, 서울시가 시민사회의 의견을 정책에 반영하려 노력하고 있다고 평가했다. 반면에 서울정체성이 약하고, 영역 간 불균형과 분절의 문제점이 있고, 서울시민사회에 대한 역량·책임감·영향력이 부족하고, 서울시와의 관계에서 시민사회의 영향력이 오히려 감소되었다는 비판이 있었다.

### 3. 시민사회단체의 역할

다수의 응답자들은 ‘대변형 운동’ 은 줄었지만, ‘시민들의 직접 참여는 확대’ 되었으며, ‘풀뿌리 기반은 강화’ 되었으며, ‘축소가 아닌 다양한 방식으로 확장되는 것’ 으로 봐야 한다고 인식하고 있었다. 또한, 시민사회단체의 역할은 ‘주장보다

판을 까는 역할’, ‘현장 삶의 이슈를 사회의제로 연결하는 역할’ 이 중요하다고 응답했다.

서울소재 단체들은 ‘서울기반 정체성이 취약’ 하고, ‘전국과 자치구 단위 단체로 양극화’ 되어 있으나, 박원순 시장 이후 공공정책과정에 ‘참여의 과정과 계기’ 는 많아지고 다양해졌고, 시민사회 의견이 정책에 반영되는 긍정적인 효과가 있었으나, 서울시를 감시·견제할 힘 약화되었다는 의견이 있었다.

## 1) 환경의 변화와 시민사회단체의 역할 변화

다수의 응답자들은 과거에 비해 시민사회단체의 역할이 축소되었다고 인식하고 있었으나, 이를 ‘변화’ 내지는 ‘새로운 시민사회의 형성’ 으로 이해해야 한다는 의견이 많았다. 특히 정보통신기술(ICT)의 발달과 직접민주주의 활성화로 ‘대변형 운동’ 이 축소되었으나, 시민이 ‘사회적 주체’ 로 성장하는데 시민사회단체의 역할이 여전히 중요하고, ‘풀뿌리 지역시민사회가 성장’ 하고 있는 점에 주목해야 한다는 의견이다.

“환경변화에 따라 ‘역할’이 축소됐다. 사람들을 사회적 주체로 만드는 역할을 시민사회 단체가 잘 못하고 있는 현실이다. 일종의 조직화 기능이 약화됐다. 목소리를 내는 것과, 그 문제의 주체가 되는 것은 다른 것이다. 조합원이 되는 것과 조합원이 되어 사회 변화에 호응하는 사람이 되는 것은 다른 문제인 것과 같은 이치다.” (40대 여성 NPO)

“시민사회단체들이 예전 같지 않은 건 분명하다. 근데 그게 뭘까. 시민사회운동이 위기인 것과 단체역할의 축소가 같은 말은 아니다. 시민사회운동의 위기는 어떤 조직의 위기일수도 있고, 아니면 그 조직의 내용이나 이슈의 성격이 변한 것일 수도 있다. 이건 다른 문제다. 시민사회단체의 역할이 축소됐다고보다는 관계랄까, 그런 것들이 예전 같지 않다.” (40대 여성 우산조직)

“역할의 축소는 오래된 단체들의 고민일 수 있다. 대기업과 중소기업이 있는 것처럼 끊임없이 생겨나지 않을까? 필요성과 역할도 있을 것 같다.” (40대 남성 공무원)

“제가 주목하는 것은 신생기관이다. 본인들이 시민사회 단체를 형성하고 있다는 것 자체를 인식하지 못하면서 열심히 참여하는 사람들이 많다. 이분들이 미래의 씨앗이다. 사회의 활동이 커지면 기존의 앞서했던 시민단체의 역할을 이어갈 것이다. 기존과 신생이 서로 만날 것이다.” (40대 여성 중간지원조직)

“전국단위 시민사회의 영향력 축소된 것은 사실이다. 자연스레 개인 활동, 인터넷 기반으로 시민이 움직임이 활성화되고, 어드보커시 운동의 역할이 줄었다. 그럼에도 개별적으로 할 수 없는 문제들이 있어 조직화된 시민단체 필요하다. 지금은 과거방식이 아닌 새로운 시민사회가 출현했다. 중앙집중형 시민사회가 약화됐다고 해서 시민사회가 축소된 것은 아니고, 잘 안보이지만 풀뿌리 기반 시민 사회는 강화되었다.” (50대 남성 NPO)

## 2) 시민사회 활성화를 위한 시민사회단체의 역할

다수의 응답자들은 시민사회 활성화를 위한 시민사회단체의 역할의 중요성을 강조했다. 주요내용은 다음과 같다. ① 시민사회단체들은 ‘시민들에게 민주주의 가치를 훈련할 수 있는 기회’를 제공한다. ② 현장 삶의 이슈를 사회의제로 연결하는 역할, 즉 ‘현장소통’을 강화하고 ‘생활밀착형 활동’을 늘려야 한다. 특히 사회 문제에 어떻게 의견을 내고 참여해야 하는지 모르는 시민들과 소통하고 직접 행동에 나설 수 있도록 지원하는 역할이 중요하다. ③ 다양한 시민과 집단들이 서로 접촉할 수 있는 플랫폼 역할이 필요하다. 다른 입장을 가진 사람·모임·단체를 포용하고, 숙의·공론하는 안내자, 촉진자, 중재자 역할이 중요하다. ④ 정부가 다루지 않는 사각지대에 놓인 의제를 제기하고, 소수자를 위한 대변·감시·견제·주창활동은 여전히 중요하다. 동시에 과정에서 시민들이 체감할 수 있는 변화사례를 만드는 것이 필요하다. ⑤ 독자적인 시민사회 활성화 담론·비전·전략·활동이 필요하다.

“시민사회단체는 어떤 역할을 하고 어떤 이슈를 다루던, 공적인 시민을 만들어내는 것을 간과하면 안 된다. 표면적으로 시민교육 이렇게 하지 않더라도, 회원으로 참여하게 하는 것 자체가 한 사람의 평범한 자연인이 민주시민으로 성장하는 장이라고 생각한다. 시민사회단체가 시민들에게 활동의 기회를 제공한다.” (50대 여성 공무원)

“시민들이 감시하는 역할을 할 수 있도록 시민단체들이 기회를 확대해야 한다. 시민단체가 효율성 위주로 굴러가지 않도록 대의를 높이고, 숙의과정이 중요하다.” (40대 여성 NPO)

“실제로 체감할 수 있는 것들로부터 시작하는 변화사례를 많이 만들어야 한다. 너무 엘리트 같은 느낌이 있다. 사람들이 관심을 가지려할 때 어렵다. 그래서 시민 개인이 시민단체와 스스로 분리시키게끔 만드는 것은 아닐까? 실제로 경험할 수 있는 작은 성과나 작은 변화의 이야기를 쉬운 언어로 얘기하는 공론장을 많이 만들어야 한다.” (30대 여성 NPO)

“플랫폼 역할이 중요하다. 다양한 시민들이, 집단들이 접촉할 수 있는 플랫폼. 다양한 생각을 가진, 나와 다른 생각을 가진 사람들도 참여하고, 진보 보수를 넘어야 한다. 시민사회 단체라면 입장이 다른 시민모임도 결사를 행할 수 있어야 한다. 우리사회가 각각의 의사에 대한 존중 필요하다. 인간이 자기 입장을 갖는 것에 대해 존중해주고, 다만 공공성을 위해 숙의 공론 필요하다. 건강한 의사결정이 이루어지고 다양한 의견을 잘 조율할 수 있게 시민사회는 안내자, 촉진자, 중재자 역할 해야 한다.” (40대 여성 중간지원조직)

“변화된 환경에 맞게 자기 발전노력 필요하다. 운동의 방식, 아젠다도 달라야 한다. 그리고 시민사회 공동의 과제를 만드는 노력 필요하다. 서울시도 그렇고 시민사회 자체도 그렇고, 자기역할 강화가 필요하다. 서울이라는 공간에서 시민사회의 역할과 활동방

법 공통의 과제와 풀어가려는 노력 필요하다. 지금은 연대회의라든지 분야별 네트워크가 활발해 보이지 않는데, 어려울수록 그런 고민 필요하다.” (50대 남성 NPO)

요약하면 응답자들은 시민사회활성화를 위한 시민사회단체의 역할로 ‘시민참여, 민주주의 가치 고양’, ‘현장과의 소통 강화’, ‘연결과 네트워크’, ‘대변·감시·견제·주창’, ‘대안창출과 실험’, ‘담론과 공동비전 제시’ 등을 꼽았다.

### 3) 서울소재 시민사회단체의 특징과 전망

서울소재 시민사회단체의 특징과 전망에 대해 다음과 같이 응답했다. ① 다수의 응답자들은 서울소재 시민사회단체의 특징으로 다른 지역에 비해 ‘양적’ 으로나 ‘전문성’ 에서 활성화돼 있다고 인식한 반면, ‘서울 정체성’ 부재를 문제점으로 꼽았다. ②영역별 ‘전문성’ 이 강점으로도 작용하지만, 각 단체가 너무 전문화·개별화되다 보니 공동의 비전과 종합적인 전망을 만들지 못하는 문제점이 되고 있다는 부정적 측면에 대한 지적도 많았다. 나아가 일종의 ‘생존’ 을 위한 과정이 ‘경쟁’ 과 ‘분절’ 로 이어지고, 그것을 다시 ‘전문성’ 이라고 얘기하는 경향이 있다는 지적도 있었다. ③ 단체 간 빈익빈부익부 문제가 있다는 지적과 함께 단체 내부의 관료주의·비민주주의·세대갈등 등으로 지속가능성과 내부 결속력이 약화되는 것을 우려하는 의견도 있었다. 노동인권이나 엘리트주의에 대한 문제, 여성·인권감수성 등이 떨어지는 등의 문제 속에서 조직의 지속가능성과 운동의 확장을 고민해야 한다는 의견이다. ④ 현장성과 소통의 부족에 대한 비판적 의견이 있었다. 시민을 대상화하고, 수단으로 여겨 동원하면서 시민의 지지를 받지 못하고 있다는 비판이다. 비슷한 맥락에서 현장을 모르거나 소통 없이 결정단위에 들어가서 결정만 하고 과정과 결과에 대한 공유가 없는 ‘대표성의 위기’ 에 대한 비판도 있었다. ⑤ 서울시와의 관계에서 재정 등의 의존도가 높아지고, 민과 관의 관계가 모호해진 중간지대의 시민사회단체들만 많아지고 있다는 비판이 있었다. 특히 행정의 지원 사업 중심으로 활동이 쏠리는 현상과 자생력 약화에 대한 우려가 있었다.

“서울이라는 공동체성에 기반 하지 못하는 경우가 대단히 많다. 이 부분이 하나의 지역으로서 정체성을 확보하지 못한 한계. 서울의 지속가능성 고민이 부족하다. 단체들 같은 경우도 좀 더 서울을 종합적이고 총체적으로 보기 위한 노력 필요하다. 예컨대 시민사회단체연대회의 구성단위들이 사실은 연대회의로 묶여지지 않으면 다 산개했을 것이다. 묶여 있어서 정체성이 만들어진 측면이 있다. 서울단체는 서울이라는 정체성으로 만들어져야 하는 것 아닌가. 우리가 어떻게 서울을 더 좋게 만들 것인가를 고민하고, 실천하고, 협력의 지점이 생길 것으로 생각한다.” (50대 남성 NPO)

“거시적인 관점에서 보면, 섹터를 넘나드는 관점에서 비전을 보여줄 필요가 있다고 생각한다. 일본하고 비슷한 얘기일 수도 있는데, 너무 지역적인 사업 등에 치중된 것은 아닌가 싶다. 예컨대 환경문제만 가지고 얘기하는 게 아니라 문화나 교육 등 다양한 분야와 결합할 수도 있고, 좀 더 거시적인 비전을 보여줘서 풀뿌리 시민사회가 같이 결합할 수 있는 그런 비전을 보여줘야 할 것으로 생각한다.” (40대 여성 중간지원조직)

“중간지원조직 중심으로 범주화되고 있는 듯하다. 단체들 상황은 한 번도 괜찮았던 적이 없어서 모르겠다. 여전히 회원수는 그대로고, 회비금액도 줄고, 상근자 수는 말도 안 되게 줄었다. 활동가의 유출은 분화되는 게 기본적인 것이니 정상적인 현상이고 다양화 되는 것은 좋아진 거라고 생각한다. 문제는 총원인데 전체적(진지)으로는 커지고 있으니 이것을 시민단체들의 문제일 것이다. 시민단체가 처음 만들어졌던 시기의 문화에 걸착되어 있어서 요즘 청년들 경우 굳이 여기에서 일할 필요가 있나 하고 생각하게 만들지 않을까 싶다.” (40대 남성 NPO)

“서울이 전체 인구의 20%이다. 서울의 정체성을 갖는 단체들이 생겨나야 하고, 날 것이다. 그런 일을 하기 위해 서울시의 활성화 방안 필요하다.” (50대 남성 NPO)

#### 4) 민선 5, 6기 서울시와 시민사회단체와의 관계

응답자들의 ‘긍정적인 평가’는 ① 시민 참여의 과정과 계기가 훨씬 많아지고 다양해졌다는 점을 꼽았다. ② 단체장의 의지로 시민사회단체와의 긴밀한 관계가 맺어졌고, 시민사회단체의 의견이 정책에 반영되는 긍정적인 효과가 있었다. ③ 서울시NPO지원센터와 같이 시민사회와 연계된 중간지원조직들이 만들어지는 변화를 긍정적으로 평가했다. ④ 민관협치의 과정에서 공무원의 인식과 자세가 긍정적으로 변화하기 시작했다는 평가도 있었다.

‘부정적인 평가’는 ① 서울시와의 협치과정에서 감시와 견제 기능이 약화됐다는 평가가 많았다. 협치과정에서 관계가 모호해지고, 서울시를 견제할 힘이 약화되었다는 비판이다. ② 다수의 현장의 활동가들이 늘어나는 중간지원조직으로 이전하고, 현장에는 새로운 활동가들이 원활히 공급되지 않으면서 ‘자원유출’ 문제가 심각해졌다는 평가가 있었다. ③ 서울소재 시민사회단체들이 서울시 의제에 관심이 없는 구조적인 문제도 있고, 자원과 정보가 소수 활동가에게 집중되고, 소외되고 배제되는 현상에 대한 비판이 있었다. ④ 회의는 많이 하지만 실효성과 효능감이 없다는 비판이 있었다. 시민사회단체의 의견을 참고만 할뿐 결정은 여전히 행정의 몫이라는 비판이다. ⑤ 행정의 성과주의에 대한 비판이다. 행정은 단기적·가시적 성과를 원하는데 반해, 단체들은 장기적이고 가치 지향적이라는 점에서 오는 간극에 대한 지적이다. 또한 상호 관계는 좋으나 프로세스가 약하다는 지적도 있었다.

“박원순 시장 이후 가장 큰 성과는 시민이 참여할 수 있는 다양한 영역들이 대폭 확장된 것이라고 생각한다. 고민은 행정력을 통해서 자원이 투입되면서 만들어진 영역들이라 이 자원이 회수되거나 박원순 시장 이후에도 이 영역의 자생력이 있을 것인가에 대한 것이다.” (30대 여성 공무원)

“민관 협치가 활성화된 상황이라고 본다. 그러나 민관의 협치를 하자는 것이 사회의 큰 지향이고 다수의 의견이라고 볼 수는 있지만 그렇지 않은 영역들이 존중받을 필요가 있다. 파트너십이 아닌 감독/견제/비판을 해야 하는 부분이 여기 해당된다.” (40대 남성 중간지원조직)

“서울시 행정에 직간접적 참여가 가능하게 한 건 좋다. 중간지원조직이 시민사회를 대표하고 있는 방식이 옳은지에 대해 판단이 필요하다. 지원조직이 아니라 박시장 정책 실행, 서비스전달 기구로서의 역할이 있고, 다른 한편 일반시민사회조직을 지원해야 하는 역할도 있다. 사람이 있고 예산이 많아서 후자에 중간지원조직의 역할이 많이 부각되어 있다. 마치 중간지원조직이 시민사회 조직을 대변하고 있는 걸로 인지되고 있으나, 정확한 판단은 아니다.” (40대 여성 중간지원조직)

“명망가들은 활동을 하면 수당을 받지만, 단체 입장에서는 돈이 마른다. 혹은 중간지원조직 들어가는 사람 말고는, 대부분의 활동가와 단체는 돈이 없다. 특히 젊은 활동가와 단체는 말라간다. 중앙이 아니라 광역과 지역으로 갈수록 이런 현상은 심화된다. 인건비를 못 버니 조직이 점점 축소된다. 중간지원조직으로 갔다가 조직으로 안 돌아간다. 경제적 차이가 너무 커진다. 중간지원조직을 만들고 그것을 위탁받는 단체보다 중간지원조직의 임금이 훨씬 크다.” (50대 남성 NPO)

#### 4. (지방)정부의 역할

다수의 응답자들은 (지방)정부는 “건강한 시민사회”가 존재했을 때 건강한 파트너로서 정부가 존재할 수 있다는 인식과 “시민사회 참여구조 확대 등 환경조성과 배후(기반/인프라)를 지원”해야 한다고 인식하고 있었다. 서울시 민선 5, 6기는 좀더 “혁신적인 것들을 상상하는 것을 넓혀주는 자극”이 되었고, “시민들의 관심과 참여를 만드는 다양한 시도는 양적인 측면에서 긍정적”이었으나, “아직은 관 주도적이고, 주체의 성장했냐는 점에서 아쉬움”이 있다고 평가했다.

특히 서울시의 시정기조인 “소통·협치·혁신은 바람직한 방향이나 질적 변화 측면에선 의구심”이 있고, 소통·참여 정책은 “초기 센세이셔널 했으나, 지금은 또 듣기만 하냐는 피로감”이 생겼다는 비판적 평가가 있었다.

대표적인 시민사회 활성화 정책인 시민참여예산제, 민간단체 보조사업, 민간위탁제도, 위원회제도 등은 “시민 결정권한의 확대 방향으로 개혁”이 필요하다고 인식했다. 또한 서울시 혁신정책은 대체적으로 긍정적이나, “서울시가 주도한 경향”

이 많고, 보완할 점이 있다고 평가했다.

혁신형 중간지원조직에 대한 평가는 민간협력을 현실화하는 적절한 경로이고, NPO 지원센터는 “거점공간, NPO 역량강화와 컨설팅 등 전반적인 평가”가 좋으나, “제3섹터 공유비전과 제도개혁, 그리고 현장과 거리감 좁히기” 등의 과제가 있다고 제안했다.

### 1) 시민사회 활성화를 위한 서울시의 역할

응답자들은 시민사회 활성화를 위한 서울시의 역할로 ① 건강한 시민사회가 존재했을 때 건강한 파트너로서 정부가 존재할 수 있다는 인식을 가질 것을 주문했다. ② 정보접근성이나 참여의 개방성이 지금보다 훨씬 더 투명해지고 쉬워져야 한다고 강조했다. 특히 서울시가 시민참여의 환경조성과 기반을 지원하는 역할, 즉 행정혁신이 중요하다고 지적했다 ③ 현장의 수요를 파악해 당사자들의 필요와 요구에 맞는 지원할 것을 제안했다. ④ 시민사회를 재충원의 예비군정도로 판단할 것이 아니라, 진정한 거버넌스 주체로 인정해야 한다고 제안했다. 공동책임을 강조만 할 것이 아니라, 정보접근권과 정책결정권한을 부여해야 한다는 것이다. ⑤ 지속적으로 지원하는 시스템을 만들어야 하고, 지원은 최대화하되 개입은 최소화하는 방향으로 ‘지속성’ 과 ‘자율성’ 을 강조했다. 그 외 의제별 네트워크 지원, 서울시 시민사회를 묶어줄 수 있는 공유된 정체성 등이 의견이 있었다.

### 2) 민선 5, 6기 서울시 시민사회 활성화 정책 평가

응답자들의 ‘긍정적 평가’ 는 ① 시민들의 관심과 참여를 만드는 다양한 시도로 좀 더 혁신적인 것들을 상상하는 것을 넓혀주는 자극이 되었다는 점이었다. ② 시민사회활동을 지원하는 중간조직·허브역할 많이 생겼고, 시민사회 주창 의제들이 시민들에게 친숙해진 점을 꼽았다. ③ 또한 관성화 된 행정의 틀을 깨고, 시민사회의 관심 혹은 변화를 이끌어내기 위한 지원과정을 만들었고, 이 과정에서 시정에 대해, 혹은 더 나은 삶에 대해 고민하는 시민 주체들이 많이 등장했다는 평가도 있었다. ④ 그리고 권한 배분, 참여확장, 시민사회 지원정책 업그레이드되었고, 시민사회에서 다양한 전문성 쌓은 활동가들의 행정 진출을 통해 민간 지원을 위한 지속가능한 시스템 만들고 있다는 평가가 있었고 ⑤ 서울에서의 혁신적인 시도가 지방으로 확산되는 긍정적인 영향을 미쳤다는 점을 긍정적으로 평가했다.

그러나 노력했지만 당사자의 필요에 기반 한 정책이었냐는 점에서는 아쉬웠던 부분이 있었고, 현장이 정책을 이해하기 전부터 행정 기준이 강요되다보니 활성화의

제약이 있었다는 점과 과정에서 주체가 성장했느냐는 점에서 아쉽다는 평가도 있었다.

‘부정적인 평가’는 ① 서울시는 시민사회 성장전략 자체가 없었고, 시민사회가 도리어 허약해지고 행정에 종속화 되었다는 비판이 많았다. ② 관주도로 행정 기준 맞춰 가다보니 단체가 자신의 내용을 알차게 채우지 못하게 된다는 평가가 있었다. ③ 전시성 퍼포먼스가 많고, 시민참여가 행정 영역으로 나뉘면서 시민사회의 분절이 가속되었다는 평가도 있었다.

“민선 5, 6기가 시민참여, 소통을 강조하긴 했다. 그런 면에 있어서는 형식은 앞으로 계속 확장돼야 할 것 같다. 하지만 그것이 실제 시정에 어떻게 반영이 됐는지, 그런 부분들이 피드백이 필요하다. 시민참여가 형식으로만 남지 않게 하는 것, 즉 권한을 주는 것이 필요하다. 주민참여예산도 아직 작은 부분만이 맡겨지고, 진행 과정도 관 주도로 이루어지는 느낌이 있다. 시민참여의 틀은 잘 만들었지만, 권한부여 등은 확대할 필요가 있다.” (40대 여성 NPO)

“기준에 안하던 것들을 많이 했고, 여러 가지 인프라들을 만들었다. 대표적으로는 중간지원조직. 실질적으로 재정적인 지원이 늘어난 것이 사실이다.” (40대 남성 공무원)

“대부분의 많은 단체들이 선배들이나 전문가를 위원회나 서울시의 조직에 넣어두고 있기 때문에 단체들이 중요한 순간에 자기 역할을 할 수 없는 경우가 많다. 아주 일상적으로 자연스럽게 요청이 오는 상황에서 체계적으로 배제가 일어난다. 예를 들어 우리가 추천권을 가지고 있는 경우 추천을 하면 위원회나 서울시 조직에 있는 선배가 행정이 부담스러워하는 사람들을 배제하는 상황이 벌어진다.” (40대 남성 NPO)

“시민사회가 도리어 허약해지고 종속화 되었다. 시민사회 의제라기보다는 시장의 관심 의제를 중심으로 시가 움직였고, 미세먼지도 상황에 밀려서 2부제라든지 대중교통존(zone)이라든지 도입된 것이지, 민관이 함께 진지하게 검토하고 과제로 받아들인 것이 아니었다.” (50대 남성 NPO)

### 3) 시민 소통·참여·협치·혁신 정책 참여 경험과 평가

응답자들은 민선 5, 6기 시정기조인 시민 소통·참여·협치·혁신 정책에 대해 긍정적으로 평가했다. 다만 ‘비전에 대한 이야기 없이 바로 사업으로 들어가 사업기술자들만 양산되는 느낌’, ‘관의 속도와 시민사회 성장속도의 격차, 스며들기 전에(축적되기 전에) 바뀌는 정책’, ‘평가환류의 문제’, ‘시민사회가 도리어 허약해지고 종속화’, ‘행정전반을 개혁하는 문제’ 등의 비판적 평가도 있었다.

## (1) 소통·참여

응답자들은 소통·참여 정책과 관련해 다음과 같이 답변했다. ① 응답소·정책토론회 등은 시민들이 쉽게 직접 자기 목소리 낼 수 있다는 장점이라고 평가했다. 그러나 민원해결소를 넘어서려면 숙의·공론 과정이 필요하고, 구속력 있는 피드백이나 세밀함이 떨어져 ‘또 듣기만 하나’ 라는 피로감을 지적하기도 했다. ② 정보소통광장·정보공개는 활용도도 높고, 시민참여를 촉진하는데 큰 역할을 했다는 평가가 많았다. ③ 정책박람회는 일방적인 관의 퍼포먼스를 보여주는 게 아니라 상시적으로 시민을 만나고 의견을 듣고 피드백을 주는 방식으로 진행되었다는 평가가 있었다. ④ 천만상상오아시스·민주주의 서울플랫폼은 소통에 대한 시장의 의지와 기술 혁신 접목되어 만들어진 획기적인 시스템이었지만, 공무원에게 업무과중이 되면서 제도가 잘 작동하진 못했다는 평가가 있었다.

“정보소통광장은 큰 역할을 했다고 평가한다. 특히 지역에서 활동하는 많은 시민들이 정보소통광장을 통해 정보를 굉장히 많이 확인하고 있다.” (30대 여성 NPO)

“시민이 직접 자기 목소리 낼 수 있는 창구가 필요하다. 시민이 직접 자기 정치까지는 아니더라도 아직 광장은 없지만, 온라인 광장이 용이하게 자기 얘기할 수 있는 장점이 있다. 제도적으로 답변해주는 이런 시스템은 괜찮다고 본다.” (40대 여성 중간지원조직)

“어차피 뭐, 쇼에 가깝다. 소통참여와 협치는 비슷한 거라고 생각하는데 어차피 그쪽은 공무원이 바뀌어야 하는 문제인데 공무원이 바뀐 건 아닌 것 같으니까. 관료사회의 실질적인 변화가 필요하다. 그리고 권한이 문제라고 생각한다. 권한을 주던지 혹은 청책(聽策) 같은 걸 하면서 구속력 있는 피드백을 주던지 해야 하는데 이게 주어지지 않으면 별 의미가 없다.” (40대 남성 NPO)

“정책토론회는 초기 센세이셔널 했으나 지금은 또 듣기만 하나는 피로감이 있다. 정책에서 자주 논의되었으나 해결되지 않았던 문제들은 별도로 행정과 논의해보는 발전단계가 필요하다.” (30대 여성 공무원)

“정보공개제도는 정말 잘되어 있는 듯하다. 찾으려고 하면 정말 많은 정보가 공개되어 있다.” (40대 여성 중간지원조직)

“시민단체 대표로써 박원순 시장의 특징은 다른 사람의 말을 듣지 않는다. 혼자 결정하는 스타일. 그걸 직언할 수 있는 사람도 없고, 주변에도 없고. 풀뿌리 재선을 공개적으로 지지하고 그랬는데, 민주당에서 박원순 시장의 입지가 없으니까 우리가 비판을 하면 안 된다고 생각하니까, 그러지도 못했다. 시민사회가 거버넌스가 아니고 투항이지, 시민사회가 비판하는 목소리를 내지 못해왔다. 현재로는 비판하는 그룹이 없다. 위원회에 들어가서 대놓고 뭐라 할 수 없고.” (50대 여성 NPO)

## (2) 협치

응답자들은 공무원의 인식과 자세가 변화하고는 있으나, 시민 결정권한이 좀 더 확대될 필요가 있다고 평가했다. 또한 전문적 언어로 진행되다보니 소통과 대화가 어렵다는 지적이 있었다. 특히 청년, 소수자 등 정말 소외된 사람들, 시간 내기 어려운 자영업자, 노동하는 사람들이 참여할 수 있는 세밀한 프로세스 설계를 주문했다. 아울러 협치추진단 역할 모호성을 지적하기도 했다.

시민참여예산은 지역 자치구의 이해관계자들 위주로 예산이 편성되는 문제점이 있고, 알바생, 맞벌이 부부도 참여할 수 있는 시간대 및 보육시스템 등 보통의 시민이 참여할 수 있는 체계적 지원이 필요하다는 평가가 있었다.

민간보조금사업은 과도한 행정업무로 오히려 활동에 해가 된다는 평가 있었고, 민간위탁제도는 구속이 많고 자율권이 많이 없다는 문제 지적이 있었다. 뿐만 아니라 감사를 위한 감사, 성과내기 감사는 지양해야한다는 의견도 있었다. 또한 각종 위원회는 시간 들여 공들인 것에 비해 수용된 것이 거의 없고, 시민사회를 파트너로 여기지 않고, 장식정도로 여기는 것 같다는 평가도 있었다. 또한, 참여하는 위원이 시민사회 대표성을 가지고 있는가 하는 문제와 위원회별 양극화 심화를 지적했고, 청책토론회와 위원회제도를 결합하는 방식의 제안도 있었다.

“시민참여예산을 통해 협치 많이 발전했다. 잘 하고 있다. 물론 아직 본질에는 못 갔다. 형식적 민주주의 진화 정도. 시민권력 행사 즉, 결정권한 확대까지는 못 갔다. 좀 더 혁신이 필요하다.” (40대 여성 중간지원조직)

“시민참여예산제는 청년위원들이 말하기에는 과소 대표되는 전형적인 테이블이다. 청년이 거의 없고, 청년 참여 힘든 낮 시간. 주로 어르신 위주로 구성. 참여해도 의견을 말하기 어렵다.” (30대 여성 공무원)

“민간위탁제도는 굉장한 구속이 많고 자율권이 많이 없다. 감사가 좀 더 세련되게 바뀌어야 한다고 생각하고, 감사를 위한 감사, 성과내기 감사가 너무 많고, 정말 필요로 하는 감사인지라는 의문이 들 때가 있다. 일은 못해도 행정서류 잘 만들어놓으면 일 잘 했다는 말을 들으니깐, 감사제도는 진짜 시대에 맞게 바뀔 필요가 있다고 생각한다.” (40대 여성 중간지원조직)

“위원회 제도 혁신은 노력하고 있는 것 같다. 하지만 잘 안 된다. 위원회 들어가는 시민들, 특히 뉴페이스가 필요하다. 위원회를 대단한 기구로 상정하거나 아예 형식적으로 하는 곳도 많다.” (40대 여성 중간지원조직)

“관이 정책을 끌고나가는 것과, 주민이 성장하는 것과의 속도의 차이가 너무 크다. 행정은 주민들이 성장하는 것을 기다려 줄 여건도 못된다. 예를 들어 혁신교육지구에 있어서, 혁신교육지구의 개념이나 비전도 체화가 안됐는데, 대뜸 사업 얘기부터 한다. 그

리고 사업도 엄청 많다. 결국 그걸 아는 행정이나 몇몇 활동가가 주도하게 되는 상황이다. 거기에 거버넌스라고 해서 참여하는 시민들은 한 두번 회의하러 왔다가 효능감을 못 느끼면 안 나오게 되고, 몇 년 안에 무엇을 해내야 하는 방식으로 가다보니 깊이 있게 다뤄지지 않는다. 결국 시민을 육성해 내기 보다는, 시민들을 활용해서 사업을 해내는 방식의 느낌이 있다. 이 과정에서 시민들의 진정한 성장보다는, ‘공모사업 기술자’들만 생겨나기도 한다.” (40대 여성 NPO)

### (3) 혁신

응답자들은 혁신정책에 대해 ① 대체적으로 긍정적으로 보지만 시민사회의 호응을 따랐다고 보다는 서울시가 주도한 경향이 있다고 평가했다. ② 전문가가 아닌 사회 문제에 관심을 가진 시민주체가 많이 등장했으나 관변 성격이 있다고 평가했다. ③ 시 단위의 혁신이 모세혈관처럼 구 단위로 뻗어가는 것은 중요하지만 그 결과 일선공무원과 활동가에게 업무가 과중되는 문제점이 있다는 평가가 있었다. ④ 청년이 고립된 경우가 많은데 다양한 계층별·지역별로 확장이 필요하다는 평가가 있었다. ⑤ 주거재생 돈이 몰리니까 지역에선 갈등의 소지가 많은데 시민사회가 이에 대응하는 역량 부족하다는 평가가 있었다. ⑥ 청년정책의 경우 주체가 발굴되는 과정과 그 발굴을 통해서 서로의 존재를 확인하는 과정 그리고 자연스럽게 서로 ‘연결’ 되는 흐름까지 현재 진행됐다는 평가가 있었다. ⑦ 시민참여예산에서 핵심은 시민자산, 공유자산으로 얼마나 만들어내느냐가 중요하다는 제안이 있었다. 그 외 혁신을 시민사회활성화 정책으로 구분하는 것은 무리가 있다는 지적이 있었다.

“찾동은 기존의 행정력으로 불가능했던 것이면서 일자리를 만들었다. 청년도 고립된 경우가 많은데 찾동 서비스는 계층별/지역별로 확장되면 좋겠다. 그리고 마을센터가 마을상담사를 따로 두는 것처럼, 행정이 운영하고 있는 사회 서비스 노동자들을 주체로 묶어내는 역할/지원을 중간지원조직들이 고민해보아도 좋을 것 같다.” (30대 여성 공무원)

“찾동, 시민참여예산제, 주거재생은 시민사회 정책이라고 생각 안한다. 행정의 예산지원이 없으면 안 되는 사업들이다. 도시의 재생 문제는 지방정부의 고유기능 가운데 하나. 이런 걸 시민사회 지원정책이라고 보기에 어렵다. 이걸 빼고 나면, 사회적 경제, 청년정책 등인데, 시민사회의 자발성과 창의성을 지원하는 정책은 거의 없다. 그나마 시정협치형사업이라고 할 수 있다. 그러나 진행과정을 보면 정책화라는 것은 유명무실하다. 행정, 시민사회 모두보조금 지원사업으로 생각하고 있다. (40대 여성 중간지원 조직)

“바람직한 방향으로 가고 있다. 할 수 있는 모든 것들을 해 오고 있다고 보는데, 하나의 고민은 서울시정책이 시민들 속으로 지역으로 충분히 스며들기 전에 자꾸 정책의 변화가 생긴다. 서울시 정책의 호흡조절 필요하다. 변화가 정말 발전인가? 정책들이 뿌

리까지 충분이 전달되고 자연스럽게 변화발전의 과정으로 갔으면 좋겠다.” (50대 남성 NPO)

“시민사회단체를 지원하는 데 있어서 단체입장에서 NPO센터에 고마움을 가지고 있다. 대부분 공익활동 지원이 복지사업이라던지 이런 곳에 지원하는 경향이 많다. 어드보커시 단체를 지원하지 않는다. 사업비 지원이 아니라 지속가능성을 지원하는 것에 고마움. 예산지원이 아닌 단체의 지속가능성을 만들어 내고, 운영의 건강성을 지원하는 타겟을 잘 잡았다. 이후 센터가 시민사회단체 활동을 확산시키거나 위축시키는 것을 막는 제도의 변화를 했으면 좋겠다.” (30대 여성 NPO)

“혁신의 질적인 재고가 필요한데, 이걸 갖춰 나가는 과정은 험난하다. 전체적으로 행정 전반을 개혁하는 문제와 연결돼 있다. 그리고 여기에 이 모든 정책들의 시민사회가 참여하고, 위원으로서 아니면 어공으로 아니면 수혜자나 수탁자로 참여하고 있지만, 아직 까지 본질을 변화시킬 정도로 날카롭지 않은 듯하다. 정부에 대한 감시와 견제라 하는 데, 같이 일을 해보면.... NGO활동가들은 다들 너무 바쁘다.” (40대 남성 공무원)

#### 4) 중간지원조직 평가

중간지원조직에 대한 긍정적인 평가는 ① 행정이 혁신성을 발휘할 수 없으니 민간 전문가의 역량을 활용해서 협치시정을 만든다는 취지는 가시적인 성과도 있고, 어느 정도 달성됐다는 평가가 있었다. ② 행정의 역량이 미약한 상태에서 민간협력을 현실화하는 적절한 경로로 중간조직의 역할은 한동안 필요하다. ③ 새로운 그룹 발굴에 기여하고, 시민사회 성장지원과 시민사회단체가 도움을 구할 수 있는 통로가 마련됐다는 평가다. 그 외 성과가 당장 나타나지 않지만, 시민사회 활성화의 기반이 될 것이라는 의견과 서울시가 가장 잘한 사업 중 하나라는 평가도 있었다.

부정적 평가는 ① 재정이 모두 중간지원조직으로 가면서, 현장의 단체는 의제와 재정을 잃고 소외되는 경향에 대한 우려가 많았다. 아울러 현장 활동가들의 자원유출에 대한 우려가 있었다. ② 중간지원조직의 정체성이 아직 정립 안 된 것 같고, 중간지원조직의 행정 하부 기관화되고 있다는 의견이 있었다. 행정 산하기구와 중간지원센터는 달라야하는데 중간지원센터가 산하기구 같은 역할을 한다는 비판이다. ③ 자생적인 시민사회가 축소되고, 중간조직에 기생하는 조직이 증가한다는 비판이 있었다. ④ 중간조직에 대해, 준공무원이 되었고, 운동영역을 대표하는 것으로 과잉 대표 되고 있다는 평가가 있었다. ⑤ 누구를 타겟으로 하는지 잘 안 보이고, 비슷한 곳이 우후죽순 생겨나고 있다는 평가가 있었다. ⑥ 행정의 부서 간 칸막이가 투영되어 중간지원조직과 영역별 연계·협력이 잘 안되고 있다는 평가가 있었다.

“산하기관과 중간지원조직은 달라야 한다. 산하기관은 행정이 해야 하는 일을 하는 곳이고, 중간지원조직은 달라야 한다. 중간지원조직은 주어진 역할에 최선을 다했지만, 도시재생 엄청 욕먹고, 혁신센터, 사경 욕먹고, 서울마을공동체 종합지원센터, 엔피오지원센터는 잘 한편이라고 생각한다.” (50대 여성 NPO)

“중간조직이 분야별로 필요하다고 하는데, 그런데 모든 영역의 중간조직을 만드는 것이 필요한지 고민스럽다. 꼭 필요하지 않은 영역도 있을 듯. 지역사회 또는 시민사회가 성장과정에서 필요한 상황에서 만들어야 한다. 인위적으로 만들면 자생적인 시민사회가 사라지고, 중간조직에 기생하는 조직을 만든다. 지원이라는 이름으로 자생력 약화시킬 수도 있다. 재원을 지원함으로써 시민사회 성장전략은 초기에는 도움이 될 수 있지만, 독이 될 수도. 근육을 키우는데 집중해야 한다.” (50대 남성 NPO)

“중간조직은 긍정적이고 필요한 기능도 하지만, 그 자원을 들여서 하는 만큼의 아웃풋이 있나? 초기라서 그럴 수도 있지만, 중간조직 만드는 것은 자기들 일자리 만드는 것이라 비판도 있다.” (40대 여성 NPO)

“시장이 처음 하고 싶어 하셨던 것들을 빠르게 눈에 보이는 이행에 큰 도움이 됐다. 그러나 이게 근본적으로 행정의 체질을 바꿨다고보다는 정말 위탁이 된 것 같다. 내 과제라기보다는 돈 주고 제도적으로 관리할 것만 하고, 내용이나 사업은 알아서 하고, 다만 (행정은) 의회나 감사에 문제가 되지 않을 정도로 관리하고, 그렇게 되지 않았나?” (40대 남성 공무원)

## 5) NPO지원센터 평가

서울시NPO지원센터에 대한 긍정적인 평가는 ① 거점공간으로의 의미가 있고, 연결·공유·공간제공은 좋다는 평가다. 특히 대부분의 응답자는 공간 활용에 대한 평가가 매우 좋았다. ② 교육프로그램이 좋았고, 참여하는 사람들이 확대되고 있는 것을 좋게 평가했다. ③ 기존의 큰 조직들 아니라, 중소규모 단위 NPO 대상으로 이들의 지속가능성을 위해 역량강화와 컨설팅을 지원한 것을 긍정적으로 평가했다. 대체로 응답자들은 서울시NPO지원센터가 다양한 프로그램으로 시민사회단체의 역량을 강화해주고 필요한 부분을 지원하고 있다는 점을 매우 긍정적으로 평가했다.

부정적 평가는 ① 시민사회단체랑 연관성이 잘 안 느껴진다는 평가가 있었는데, 웬지 새롭고 세련돼야 NPO지원센터에 접근할 수 있을 것 같은 느낌이라는 평가다. 응답자 중 ‘모양이 예쁜 서울시 기구 같은 느낌’ 이라고 표현한 사례도 있었다. ② 시민운동가 성장에 무슨 도움이 됐는지 의문이고, 지원사업과 같은 본연의 역할에 좀 더 힘이 실려야 한다는 의견도 있었다. ③ 개인이나 새롭게 등장하는 그룹, 10명 미만의 조직을 지원하는데 관심을 쏟았지 기존 시민사회단체와 함께 고민을 풀어가려는 노력 없었다는 평가도 있었다. 전통적(자원봉사, 시민운동 등) 시민사회 조직보다 핫하고 트렌디한 시민사회에 더 많이 지원한 것에 대한 기존 조직의 불

만표현으로 보인다. ④ 중간조직인데 자체 진행 사업이 과다하다는 평가도 있었다.

서울시NPO지원센터에 대한 기대로 ① 시민사회단체 활동 활성화 관련 제도 변화에 역할, ② 종합상담사, 토탈 상담사와 같은 역할을 상시적 수행, ③ 센터 협력과제, 정책기능 강화, ④ 협치를 위한 활동가 교육지원, ⑤ 직원들이 활동가 정체성 강화, ⑥ 경험 없는 사람, 영세한 단체에 지원 강화 등을 제안했다.

“NPO센터는 서울시 같아. 모양이 예쁜 서울시 기구 같다. 현장과 멀다. 장소 외에 시민사회, 시민운동가 성장에 무슨 도움이 된 것인가?” (50대 남성 NPO)

“관이 하는 것과 어떻게 다르게 움직일지 고민이 더 필요하다.” (40대 남성 NPO)

“사회혁신은 큰 틀의 시민사회의 다른 이름이라고 생각한다. 민간 자생을 고민해야 한다. 기존 주체들이 공동의 비전을 위한 협업과 큰 그룹 공동체 역할 분담이 중요하다.” (30대 여성 공무원)

“시민사회를 지원하는 제도도 NPO센터에서 해야 된다고 생각한다. 그 예산을 서울시에서 받아서 NPO센터가 운영을 해야 하는 거죠.” (40대 여성 중간지원조직)

“중간지원조직이 이렇게 많아 졌는데, 이들이 운동과 정책의 중간에서 연결하는 위치에서, 운동을 활성화하기 위한 역할은 무엇이어서 할까 심도 있게 논의했으면 좋겠다.” (40대 여성 우산조직)

“정서적으로 거리가 멀다. 세련된 사람들만 간다는 인식이 있다. 배워야 할 것 같고, 쫓아가야 할 것 같다. 바닥에서 열심히 하는 단체들에게는 정서적으로 거리가 있다.” (50대 여성 공무원)

“시민사회가 오랫동안 다뤘던 의제들을 공익활동을 하려는 사람들과 연결하는 것을 좀 더 많이 많이 했으면 좋겠다.” (40대 여성 NPO)

## 5. 시민사회 활성화 정책방향

다수의 응답자들은 서울시의 시민사회 활성화 관련 “정책계획에 대해 대체로 잘 모르고” 있었고, 관이 만들어서 뿌리기보다는 “정책(공약)을 만드는 과정도 사회와 함께” 해야 한다고 인식했다.

서울시의 민선 7기 시민사회 활성화 정책과 관련해서 “공익활동 공간”, “사회협약”, “시민사회활성화조례” 등에 대해서 긍정적으로 평가했다. 그러나 “서울시 예산 5% 시민결정제”와 “민주주의위원회”에 대해 일부 우려를 제기했다. 또한 시민사회가 무엇인지에 대한 “서울시의 가치와 철학을 재정비” 하여, “시민사회

활성화 종합계획”이 나와야 함을 강조했다. 특히 서울시는 “시민사회단체의 독립성과 자율성을 최대한 보장하는 방향에서 직간접적인 지원”을 해야 한다는 의견이 있었다.

## 1) 민선 7기 시민사회 관련 정책에 대한 평가

응답자들은 ‘사회협약’과 ‘시민사회활성화조례’에 대해 긍정적인 평가가 많았고, ① 시민사회 활성화 정책의 범위를 명확히 해야 하고, ②관이 만들어서 뿌리기 보다는, 만드는 과정도 시민사회와 함께하고, ③ 시민사회가 진지의 역할을 하기 위해서 서울시의 정보와 자산, 예산 등의 관리 권한도 이양해야하고, ④ 공무원 중심이 아니라 시민중심의 프로세스 설계가 필요하다는 의견을 제시했다.

또한, ① 담론만 존재하지 구체적인 정책이 없고, ② 취지에 공감하나 시민사회가 준비되었는지는 의문이고, ③ 공약이 만들어지는 프로세스에서 시민사회와 상의하지 않았다는 비판적 의견이 있었다.

그 외 ① 민간보조금 사업비 지원방식의 변화, ② 공익활동 공간의 확대와 권역별 NPO센터, ③ 5% 예산제의 취지는 좋지만 보조금 따먹기 경쟁이 우려되는 것에 대한 대비, ④ 합의제 행정기구 민간 위원의 대표성 등 정당성 확보 등에 대한 의견을 제시했다.

“무언가 추동하려는 사람은 밑그림을 그리는 작업만 해야 한다. 완성된 그림을 그리려고 하면 관료화되고 수동적으로 만든다.” (40대 남성 중간지원조직)

“논의의 과정이 시민사회와 공유되고 함께 만들어 갔으면 좋겠다. 아무튼 이 모든 정책들이 공모사업 뿌리는 방식으로 가지 않고 실질적인 내용을 만들어 갔으면 좋겠다.” (40대 여성 NPO)

“협치와 참여는 다르다. 주민들이 참여하는 것을 곧 협치로 여기는 경향이 있다. 시정에 관해 공동의 결정을 한다는 것, 권한을 준다는 것이다. 실제 권한을 주고 있는가?” (50대 남성 NPO)

“대면방식의 아날로그방식의 정책추진으로 보인다. 타겟과 대상으로 삼는 시민은 청년이 많은데, 이 사람들의 삶의 패턴이라던가, 접근방식을 별로 고려하지 않은 느낌이다.” (30대 여성 NPO)

## 2) 시민사회 활성화를 위한 서울시의 과제

응답자들은 시민사회활성화를 위한 서울시의 역할로 ①지하철, 버스, 공공장소에

시민사회단체 홍보공간 마련, ② 단체들이 자치적으로 자유롭게 활용할 수 있는 공간, ③ 시민노동에 대한 인정과 시민사회 재정지원이 연구용역처럼 사업비가 아닌 인건비 베이스로 변화, ④ 시민사회 활성화를 위한 아이디어에 투자, <폴리시랩>과 같은 시민정책연구실을 설치하여 시 정책과 연관된 시민사회활동 지원, ⑤ 새로운 시민사회단체 활성화를 위한 정책적 지원, ⑥ 서울시 차원의 지원도 중요하지만 국가차원에서 법제도를 바꾸는 문제도 함께 논의, ⑦ 공공의 문제를 다루는 시민들의 노력에 대한 감사한 마음과 적절한 보상, ⑧ 다양한 실험에 대해, 간섭 없는 신뢰 기반 보상과 가치기반 보상, ⑨ 시민사회 활성화를 전담하는 ‘국’ 단위의 조직 등을 제안했다.

또한, 시민사회활성화를 위한 단체의 역할로 ① 시민참여, 민주주의 가치 고양, ② 현장소통 강화, ③ 연결·네트워크, ④ 대변·감시·견제·주창, ⑤ 대안·혁신실험, ⑥ 담론, 공동비전제시, 공동활동 등을 제안했다.

“시민단체, 조직들의 체질 개선에 지원이 맞춰지면 좋겠다. 특정한 의제 사업이 아니라. 단체들의 체질 개선을 위한 지원으로 그 조직이 활성화되면 단체들 스스로 자신들이 설정한 사회문제에 대한 미션을 해결해나갈 것이다.” (40대 남성 중간지원조직)

“혁신 파트는 서울시가 공공재를 만들려고 추진해온 영역이라고 생각한다. 근데 공공재로 제대로 작동하기 위해서는 행정으로부터의 자율성 확보가 중요하다. 특히 의사결정 이런 부분에 대해서는 고민해볼 필요가 있다.” (40대 남성 NPO)

“결국 사람을 키우는 것이 중요하다. 사업 보다는 사람을 키우는 정책이 필요하다. 그리고 중간지원조직간의 협력과 융합이 필요하다.” (40대 여성 NPO)

“기본조례 제정 같은 것은 필요한 것 같다. 재원이나 이런 것들 대다수가 활성화를 시키려고 하는 주체들에게 대부분 갖다는 느낌이 있다. 본래의 운동단위들에는 잘 가지 않은 느낌이 있다.” (40대 여성 중간지원조직)

“신뢰가 중요. 시민사회에 대한 신뢰. 시민사회 활성화 정책이 자기 단체를 키우려고 하는 것이 아니다. 시민사회 활성화가 결국 서울시민들의 윤택하고, 평화롭게 만들 것이라는 신뢰를 가질 필요가 있음. 이런 신뢰가 있으면 민간보조금 이런 건 쉽게 풀릴 것이다.” (50대 여성 공무원)

“정책방향에서 가장 중요한 것이 지속성이다. 서울시에서 선도적으로 진짜 시민사회활성화 전략 수립을 했으면 한다.” (50대 여성 NPO)

“서울시 지원의 포커스를 자치구로 가야한다. 구단위의 활동을 어떻게 지원할 수 있을 것인가. 지역에서 사람을 기르는 건 지역인데, 사람이 두 종류. 지역에서는 동네에서는 아무것도 안하고 서울시에 가서 결정만 하는 사람. 아니면 지역에서 활동하고, 결정은 못하는 사람...” (50대 여성 NPO)

“서울시를 베이스로 활동하는 시민사회에 대한 정확한 진단 필요. 어느 정도로 있고, 기반을 얼마나 튼튼한지, 어떤 고민인지 ... 그런 것을 바탕으로 해서 맞춤형 설계. 서울시가 뭘 하려고 하지 말고, 시민사회가 뭐가 필요한지를 중심으로 설계 ... 서울시 주도로 하면 관변단체 만드는 것이다.” (50대 남성 NPO)

### 3) 서울시와 시민사회단체의 협력 방안

응답자들은 서울시와 시민사회단체의 협력 방안으로 ① 상호 적당한 거리가 필요하다는 의견이 있었다. 서울시가 많은 일을 직접 하면서 시민사회와 경쟁하는 양상이 되면 시는 과잉되고 민간역할은 축소될 수 있기 때문에, 시민사회단체는 정부와의 구속성을 항상 경계해야 한다는 의견이다. ② 공정하고 투명한 과정과 절차가 중요하다는 점에서, 인맥/코드 중심의 관계에서 벗어나, 참여과정에 공정하게 공개되고 책임지는 구조, 누구나 들어가고 빠져나갈 수 있는 거버넌스 구조가 필요하다는 의견이 있었다. ③ 정책이 만들어지는 출발부터 평가까지 상시적으로 함께 하는 구조가 문화로 만들어져야 한다는 의견과 관련해서는 관(官)의 문화, 의식의 변화 필요, 조급함을 내려놓아야 한다는 점, 특히 협치 업무 등 시민사회와 관계 맺는 업무를 담당하는 공무원들에게 승진 등 인센티브 부여가 필요하다는 지적이 있었다. ④ 시민사회는 자기 성찰을 통해 시민사회발전 전략을 스스로 만들어야 하고, 시는 민간이 주도하도록 지원하는 역할을 함으로써 시민사회단체들과 함께 시민사회활성화에 대한 공동비전을 마련해야 한다는 의견도 있었다. ⑤ 분야에 대한 전문성을 보여주는 것이 필요, 구현될 수 있도록 깊이 있게 제기하고, 그것을 체크하는 방식으로 제안해야 한다. 특히 행정과 협력할 때는 정체성과 깊이와 실천적인 것을 관리하면서 가야한다는 의견이다.

“돈을 주는 쪽에서 방향을 세팅하고 그것을 대신 실행해 보라는 식은 단체의 체질을 약화시키는 것이다. 서구에서는 비영리 조직이 선하다는 믿음이 있다. 책무성검토나 평가를 하지만 시민사회단체가 자기 이익이 아니라 공공의 이익을 위해 일한다고 믿고 출발한다. 정부나 기업은 비영리 조직이 자기 비전을 구현할 수 있도록 지원하는 형태인 셈이다.” (40대 남성 중간지원조직)

“행정은 평가시스템으로 컨트롤이 가능하지만 시민사회는 균질적인 집단이 아니기 때문에, 협력에 대해, 행정을 컨트롤 하는 것이 효과적일 수도 있다. 시민사회활동가들도 조금 교육이 필요한 것 같다. 그게 NPO지원센터에서 해야 할 일이라고 본다.” (40대 여성 중간지원조직)

“협력이 시민사회활동가들을 이른바 ‘어공’으로 많이 유입시키는 것이 답은 아닌 것 같다. 민과 관이 상호 신뢰 관계를 형성하는 것이 중요하다.” (40대 여성 NPO)

“협치 하는 부서와 공무원은 인센티브 줄 필요가 있다. 그리고 공무원들이 스스로 협치과제를 제안하고, 협치를 어떤 식으로 할지 제안하게 해주면 좋겠다. 협치조정관은 그것을 모아내고, 체크해주고, 지원해주면 된다. 잘 되는지, 시간이 지나면서 관료화 되는지, 잘하는 사람은 승진시켜 주고 ... 공무원 스스로가 어느 업무를 맡든 협치로 풀면 좋은 것들이 있다는 것이 필요하다.” (50대 남성 NPO)

“행정은 시민사회단체에 대한 신뢰에 역량에 대한 믿음이 있어야 하겠고, 시민사회는 역량강화가 되어야 한다는 생각이 든다. 역량강화를 위한 고민이 있다.” (50대 여성 공무원)

“시장의 의지가 강해서, 오히려 역으로 시민사회를 취약하게 만드는 일을 하는 일일지도 모르겠다. 공적영역을 확대하면서.” (50대 남성 NPO)

## 6. 소결

### 1) 시민사회 활성화에 대한 비전과 전략 수립 필요

응답자들은 소속과 상관없이 시민사회가 활성화되어야 한다는 데 이견이 없었다. 다수의 응답을 요약하면, 활성화된 시민사회의 모습은 ‘시민들의 발언·행동·참여가 활발한 상태’이고, ‘공적문제에 개입하는 시민’이 많아지고, 결국 시민들의 ‘주체적인 문제해결 기회가 많아지는 것’으로 이해하고 있었다. 그러나 많은 응답자들이 시민사회 활성화(정책) 개념의 혼선과 시민사회 활성화와 관련한 ‘비전’과 ‘상’의 부재를 지적하였다. 이는 시민사회 활성화에 대한 개념 정립과 공동의 ‘비전’과 ‘상’이 필요하고, 행정과 민간, 혹은 공동의 제3섹터 비전 수립이 중요하다는 것을 강하게 시사한다.

### 2) 마을과 국가 사이의 ‘서울 정체성’ 강화를 위한 정책 필요

서울은 상대적으로 시민사회가 활발하고, 행정이 시민사회(단체)의 의견을 정책에 반영하려는 노력해 왔으나, 서울 시민사회는 ‘서울 정체성’이 약하고, ‘중앙 권력 감시(개입)나 마을단위 활동에 편중’돼 있다고 인식했다. 또한 서울시 행정과의 소통과 참여가 늘었으나, 정책과정에서 시민사회의 의사가 실질적으로 반영됐다고 보기는 어렵고, 여전히 의견수렴 수준으로 평가했다. 서울시가 공약으로 내세운 ‘민주주의특별시’를 구체화하는 과정에서 시민사회단체의 ‘서울 정체성’ 강화를 위한 정책을 강구할 필요가 있다. 예컨대 사회문제의 진단과 프로세스를 합의(예: 사회협약)하는 과정에서 서울광역단위가 갖는 특성(강점과 제약)을 민관이 공유하고, 영역 간 융합(정책통합)을 유도하는 등 ‘공론화 프로세스’를 ‘서울정체성’과 연계하는 방안을 세밀하게 설계하는 방안을 검토할 수 있다.

### 3) 소통·협치·혁신의 ‘진화’를 위한 성과보상과 정책통합 필요

대부분의 응답자들은 민선 5, 6기 시정기조인 “소통·협치·혁신”은 바람직한 방향으로 인식하고 있었다. 그러나 “아직은 관 주도적이라는 점과, 시민사회 주체가 성장했냐는 점에서 아쉬움”이 있다고 평가했다. 따라서 민선 7기에서는 협치의 어려움을 인정하고, 민관 주체에 대한 “성과보상체계”를 도입하자는 의견이 있었다. 또한, 참여하는 위원의 시민사회 대표성 문제와 위원회별 양극화 심화를 지적했고, 정책토론회와 위원회제도를 결합하는 방식을 제안한 응답자가 있었다. 아울러 의제설정과 호명의 주체가 다각화될 필요가 있다는 점, 즉 시민사회 주도성을 엄호하는 행정의 역할이 필요하다는 의견이 있었다.

### 4) 시정 중점사업 외 시민사회 고유의 기능 강화 지원 필요

민선 5, 6기 서울시의 소통·협치·혁신정책에 대한 호의에도 불구하고, 다수의 응답자들은 “관주도”와 “의견청취 수준”으로 인식하고 있었다. 이는 시가 설정한 핵심 사업에의 소통과 협치도 중요하지만, 시민사회가 설정한 아젠다에 대한 행정의 반응을 비판적으로 평가하고 있는 것으로 보인다. 응답자들은 시민사회활성화를 위한 시민사회단체의 역할로 ① 시민참여, 민주주의 가치 고양, ② 현장과의 소통 강화, ③ 연결과 네트워크, ④ 대변·감시·견제·주창, ⑤ 대안창출과 실험, ⑥ 담론과 공동비전 제시 등을 꼽았다. 시민사회 고유의 기능이 활성화될 수 있는 “배후를 지원”하는 정책이 필요하다.

### 5) 중간지원조직의 혁신 필요

다수의 응답자들이 서울시의 가장 대표적인 혁신정책으로 중간지원조직의 설치·운영을 꼽았다. 시민사회 성장지원과 시민사회단체가 도움을 구할 수 있는 통로가 마련됐다는 평가다. 그러나 현장 활동가들의 자원유출에 대한 우려가 많았고, 자생적인 시민사회의 축소와 중간조직에 기생하는 조직이 증가한다는 비판 등이 있었다. 그 외 행정의 부서 간 칸막이가 투영되어 중간지원조직과 영역별 연계·협력이 잘 안되고 있다는 평가도 있었다. 중간지원조직 본연의 역할을 활성화하기 위해서는 자율성 강화와 평가제도 개혁 등 현행 민간위탁제도의 혁신이 필요하고, 중간지원조직간 연계·협력이 활성화되도록 관련 시스템을 정비할 필요가 있다.

### 6) 시민사회와 함께 만드는 시민사회활성화 정책 필요

다수의 응답자들은 서울시의 시민사회 활성화 관련 정책계획에 대해 “잘 모르고” 있었고, 관이 만들어서 뿌리기보다는 “정책(공약)을 만드는 과정도 사회와 함

께” 해야 한다고 인식했다. 행정과 시민사회의 속도와 방향의 차이에 대한 고려가 필요하다. 민선 5기와 6기의 다양한 시행착오를 통해 일정하게 협치를 행정의 관행으로 안착시켰다면, 민선 7기에서는 협치의 파트너인 시민사회를 강하게 만드는 것에 중점을 두고 접근할 필요가 있다. 특히 정책의 이해당사자인 시민사회단체와 함께 만드는 “시민사회활성화 정책의 소통·협치·혁신 프로세스”가 필요하다.

#### 7) 시민사회 활성화를 위한 서울시의 과제들

응답자들은 공간, 시민노동에 대한 인정(보조금 인건비 산정), 시민정책연구실 설치·지원, 국가차원의 제도개혁 공동노력, 활동에 대한 신뢰기반 보상과 가치기반 보상, 시민사회 활성화를 전담 조직 등 다양한 시민사회활성화 정책 의견들을 제시했다.

## 1. 조사개요

심층면접조사에서 제기된 평가와 대안, 이를 해결할 수 있는 조건 혹은 과제들을 보다 구체적으로 알아보기 위하여 서울시 시민사회 정책에 직간접적으로 참여하고 있는 전문가를 대상으로 2018년 12월 10일부터 12월 17일까지 서면 인터뷰를 실시하였다.

조사내용은 면대면 심층면접조사에서 제시된 주요 진술 내용을 8개 영역으로 분류하고 이를 진단·평가, 대안·제안의 2개 영역으로 구조화하여 각각의 영역별 전문가의 의견을 묻는 것으로 구성하였다. 또한 최종적으로 종합의견도 함께 물었다. 8개 영역은 시민사회 활성화 정책의 1)비전, 2)목표와 핵심요소, 3)법제도, 4)추진방식, 5)정책과제①-시민 소통, 참여, 협치 6)정책과제②-시민사회단체 역량강화, 7)정책과제③-공익재원 및 시민자산화, 8)정책과제④-중간지원조직의 기능과 역할이다. 영역별 제시된 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 찬반 의견, 기타 추가 의견 등을 자유롭게 기술하는 방식으로 질의서를 작성하였다. 서면질의는 총 30명에게 의뢰했으며 이 가운데 학계 4, 현장 7, 정책 5, 지역 2명 등 18명이 응답하였다. 서면질의 대상은 아래 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 정책 서면질의 응답자 특성

순번	구분	직급	소속
1	학계	교수	대학교
2	학계	교수	대학교
3	학계	교수	대학교
4	학계	교수	대학교
5	정책	이사장	서울시/중간지원조직
6	정책	지문관	서울시
7	정책	보좌관	국회
8	정책	전 협치지원관	서울시
9	정책	팀장	시민사회
10	현장	사무담당위원	시민사회
11	현장	이사	시민사회
12	현장	센터장	중간지원조직
13	현장	소장	시민사회
14	현장	대표	시민사회
15	현장	실행위원	시민사회
16	현장	사무처장	시민사회
17	지역	대표	중간지원조직
18	지역	센터장	중간지원조직

## 2. 정책서면질의 결과

전문가 정책서면질의서 결과는 8개 영역에 대한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 전문가의 동의 여부와 추가의견을 중심으로 정리하였고 이를 바탕으로 영역별 정책 방향, 과제, 고려 사항을 제시하였다.

### 1) 비전

첫 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화의 비전과 관련하여 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의와 반대, 추가의견 작성을 요청하였다.

<표 5-2> 비전에 관한 질의 문항

#### □ 진단/평가

- 인터뷰 참여자들은 공통적으로 서울이 현재, 또는 미래에 직면할 다양한 사회문제를 해결하기 위해서 건강한 시민사회가 존재해야 한다고 보고 있습니다. 정부와 시장과 구분되는 시민사회의 역할로 (1)시민들의 참여와 성장의 공간 제공, (2)갈등완화와 사회적 합의의 장 제공, (3)정부와 기업에 대한 감시와 견제, (4)정부와 시장의 실패 보완, (5)새로운 사회운영원리 창출, (6)공동체 형성을 주요하게 꼽았습니다.
- 서울 시민사회에 대한 긍정적, 부정적 평가가 혼재합니다. 긍정적 평가는 다른 광역도시에 비해 상대적으로 시민사회에서 제기되는 의제가 다양하고, 행정이 시민과 소통하고, 시민사회의 의견을 정책에 반영하려는 노력을 해왔다는 의견입니다. 반면 서울의 시민사회는 중앙정부 차원의 의제감시운동과 마을단위의 공동체 형성 활동은 활발한 반면 정작 서울을 지역으로 바라보는 주체와 활동은 도시의 규모에 비해 부족하다는 진단이 있습니다. 또한 민선 5, 6기에 서울시 행정과 의회를 감시하고 견제하는 시민사회의 역할은 오히려 축소됐다는 평가도 있습니다.
- 시민사회, 시민사회단체, 제3섹터 등 관련 개념/용어의 혼선에서 나타나는 부작용도 지적했습니다. 한국 사회의 특성상 시민사회를 자원봉사, 민주시민교육, 사회적 경제, 마을공동체 등 다양한 영역에서 일어나고 있는 개인과 단체의 활동을 포괄하는 의미로 사용하기보다는 주로 애드보커시 시민운동이나 시민운동단체를 일컫는 용어로 사용하는 경향이 있습니다. 이는 시민사회 정책을 일부 시민운동단체의 의견을 수렴하거나 재정을 지원하는 정도로 이해하게 합니다. 또한 자원봉사, 사회적경제, 마을공동체, NPO지원 관련 정책을 시민사회 활성화 정책과 통합적 관점에서 연결시키기보다 개별 정책으로 구분 짓고, 이는 시민사회 공통비전의 부재로 이어지며, 정책적으로는 예산 낭비, 사업효과성 저하 등의 문제를 야기한다고 진단합니다.

#### □ 대안/제안

- 시민사회의 활성화는 무엇이며, 왜 필요하고, 어떻게 실현할 것인가에 관한 서울시의 정책 패러다임을 정립해야 합니다. 또한 광의의 개념에서 시민사회의 공익활동을 포괄하기 위한 시민사회 개념적 틀을 개발하기 위한 기초조사와 정책연구를 추진할 필요가 있습니다. 공공·민간연구소, 담론형성의 주체들의 네트워크 구성을 통해 시민사회 지식생태계 조성을 지원해야 합니다. 또한 '중앙' 시민사회와 구분되는 '서울' 시민사회의 진단과 비전 공유에 관한 공론의 장을 마련해야 합니다.

- 국가 차원이지만, 영국의 시민사회 정책에서 시사점을 찾을 수 있습니다. 2018년 영국정부는 시민사회 정책자료집(Civil Society Strategy: building a future that works for everyone)을 발간한 바 있습니다. 여기서 영국정부가 시민사회를 어떻게 정의하는지, 왜 시민사회가 중요한지, 강한 시민사회를 위해 정부와 시민사회가 어떻게 협업할 것인지에 대한 영국정의 정부의 정책철학과 비전을 제시하고 있습니다. 이 정책철학과 비전에 입각해 사람, 장소, 사회섹터, 시장섹터, 공공섹터의 5개 영역에서 시민사회 성장 전략을 제시하고 있습니다.
- 담론을 형성하고, 정책을 지속적으로 수정, 보완하기 위해 영국 정부는 ‘Civil Society Futures’라는 공론장을 운영하고 있습니다. 빠르게 변화하는 사회에서 시민활동의 특성을 이해하고 시민들 간, 지역 간, 각 섹터 간 소통을 확장하고 시민활동의 긍정적인 효과를 극대화하는 방안을 찾는 것을 목적으로 합니다. 학술연구, 이벤트, 온오프라인 토론 등에서 생산되는 정보, 사례, 지식을 지속적으로 공개하고 정책에 수렴합니다.

### (1) 진단과 평가에 관한 의견

다수의 응답자들은 상기 제시한 시민사회 활성화에 관한 진단과 평가를 대체로 동의하였고, 서울시 시민사회에 대한 부정적 평가에 있어서는 다양한 추가의견이 제시되었다. 우선 서울시가 ‘생활실천형 프로젝트를 확대하면서 제도정치가 이슈를 선정함에 따라 시민사회단체는 정부 사업 대행자, 조력자 역할에 그치고 있다’는 진단이다. 또한 ‘시민사회의 핵심 역할인 견제와 협력을 어떻게 결합할 것인지’를 과제로 던지고 있다.

‘시민사회를 다양한 영역에서의 개인, 단체 활동을 포괄하는 의미가 아닌 시민운동단체로 협애하게 인식’ 하고 있다는 부분에 대해서는 대부분 강하게 공감하였다. 구체적으로는 ‘시민사회의 전통적 영역(시민운동부문)과 새로운 영역(마을, 사회적경제 등) 간의 분절화’, ‘다양한 영역 간 법제도적 분리 및 관련 행정구조 분리에 따른 통합적 모색 부족’, ‘진보적인 시민단체 중심의 사고’, ‘시민운동 중심의 사회 문제 진단과 대안 설정’, ‘시민사회의 다양성이 아닌 특정 시민사회집단에 집중함으로써 야기된 시민사회 개념 왜곡’, ‘시민사회의 대표성 결핍 문제’, ‘NPO와 시민사회를 일치시킬 경우 대표성 문제 발생의 우려’ 등을 지적하였다.

다만 ‘서울시 중심의 활동 주체가 부족하다’는 진단에 대해서는 대체로 동의하면서도 ‘서울에 비해 상대적으로 감시와 견제가 취약한 타 지역의 시민사회단체들을 대신하여 서울지역 단체들이 중앙정부에 대응하는 역할들을 수행할 수밖에 없는 특수성을 이해해야 한다.’는 의견도 제시되었다.

### (2) 대안과 제안에 관한 의견

진단과 평가에 따른 대안과 제안으로 제시한 ‘서울시의 시민사회 활성화를 위한 정책 패러다임 정립 및 시민사회 성장 전략 제시, 시민사회 개념적 틀을 개발하기 위한 기초조사와 정책연구 추진, 시민사회 지식생태계 조성 지원, 서울의 시민사회의 진단과 비전 공유를 위한 공론의 장 마련’ 등에 대해 대부분의 전문가들이 동의하였고 이와 같은 대안을 실행하는 과정에서 고려해야 할 점을 몇 가지 제시하였다.

개념 정립, 정책적 비전 설정에 있어 고려해야 할 사항으로 우선 ‘서울시 시민사회 조직, 시민참여 현황 분석, 담론 형성이 선행’ 되어야 한다. 다음으로 ‘시민사회와 지역사회를 활동범위와 진영논리에 따라 구분하는 것에서 탈피’, ‘영역 간 경쟁과 갈등이 아닌 협력을 통한 공동의 사회문제 해결에 집중’, ‘자기 영역만을 고집하는 것에 대한 성찰과 대안 정책을 발굴하기 위한 영역 간 연대’, ‘NPO와 의회와의 새로운 관계 모색’, ‘중장기적 시민사회 활성화 기본계획 수립’, ‘민관 협치와 시민사회 활성화 전략과 함께 활동가들의 역량 및 네트워크 강화 전략 등을 수립하고 체계적인 관리 시스템이 필요’ 하다고 강조하였다.

“시민사회 스스로도 칸막이를 만들어 만나지 않고 있다. 이슈가 내용적으로 수렴하면서 대안정책을 발굴하기 위해 영역 간 연대는 필수이다. 자기 영역만을 고집하는 현실을 성찰해야 한다. 개발협력, 복지, 봉사, 사회적경제 등의 영역이 점차 시민사회운동단체와 더욱 자주 만나 신뢰 및 연대의 경험을 더욱 강화해야 한다.”(학계)

특히 학술적 시민사회 개념에 기초한 발전 전략의 수립은 특정 부문 영역의 이해가 반영될 수 있기 때문에 ‘시민사회의 각 영역이 연대하여 공동 수립’ 해야 한다는 점을 강조하였다. 또한 ‘주권자로서 시민의 참여를 촉진하기 위한 지원과 시민사회 자체의 문제와 대안을 만들어가는 것을 분리하여 논의’ 하고, ‘이론적 접근과 해외 사례 모방이 아닌 한국의 시민사회 발전의 역사적 맥락을 바탕으로 시민사회를 규정’ 해야 하며, ‘다양한 사회문제와 생활적폐를 해소하기 위해 기존 시민단체 외에도 더 많은 시민적 자원 재구성의 필요성’ 을 고려사항으로 제시하였다.

“적폐는 사무실, 식당, 학교, 아파트... 생활 곳곳에 산재한다. 극단적인 사익 추구, 배타성, 혐오 태도는 적폐청산 동력을 갉아먹는다. 이러한 생활적폐를 해소하기 위해서라도 광범위한 시민적 자원을 재구성 하는 전략적 사고가 필요하다. 그런데 현재의 시민사회 개념으로는 그러한 시민적 자원을 조직, 배분하기 어렵다. 비유하자면 카드 한도 100만원으로는 1000만원까지 물건을 사기 어렵다. 현재 시민사회단체연대회의에 가입되어 있는 514개 단체가 시민을 대표한다고 보기는 어렵다. 나머지 900만원(90%)에 해당하는 1800만 비조직 노동자, 600만 자영업자, 500만 자원봉사시민, 평생학습시민, 지역주민들은 시야에서 벗

어나 있다. 엄청난 자원과 동력이 방치되고 있는 것이다.”(현장활동가)

‘서울시 행정의 역할을 우선적으로 요구하는 것’에 대한 부정적인 의견도 있었다. 정확히 말하자면, 행정의 역할을 부정하는 것이 아니라 시민사회의 역할이 더 우선적으로 강조되어야 한다는 지적이다. ‘영국의 사례에서처럼 정부의 주도가 아닌 CitizensUK(www.citizensuk.or)와 같은 시민사회 주도(Civil Society Led)의 공론장 형성 및 시민사회의 제역할 찾기’, ‘학술연구나 정보제공, 데이터 축적을 넘어 시민사회 지원을 위한 공공의 정책수립의 실효성 파악’, ‘시민사회 영역 간의 공동의 담론 형성을 위한 자조적 활동과 연대구조 구축’ 등을 제시하였다.

### (3) 기타 의견

기타의견으로는 성숙된 사회를 만들기 위해 ‘시민사회 활동가와 조직들의 역할과 목표 등에 대한 끊임없는 논의의 장’이 필요하다는 의견이다. 자칫 정치적 변화에 따라 그간의 노력이 무너지거나 새로 등장한 많은 시민활동가들이 길을 잃는 것은 아닌지 걱정을 토로하기도 하였다. ‘지속성을 중심으로 새로운 실험들에 도전하는 시민사회의 비전이 필요’ 하다고 강조했다.

### (4) 비전에 관한 과제 도출

비전에 관한 정책 과제로 ‘서울시 시민사회 활성화를 위해 시민사회 개념 개발, 정책 비전 설정, 시민사회 성장 전략’을 제시한다. 그리고 전문가 검토의견에서 제시된 시민사회 개념 설정, 정책적 비전 설정을 위한 고려사항은 다음과 같다.

① 서울시 시민사회 조직 및 시민참여 현황 분석, ② 학술 및 해외 사례 접근보다 한국 사회의 역사적·문화적 맥락 고려, ③ 각 영역 간 연대하여 공동 수립, ④ 시민사회와 지역사회를 활동범위와 진영논리에 따라 구분하는 것에서 탈피, ⑤ 다양한 시민적 자원 재구성, ⑥ 대안 정책 발굴을 위한, 영역 간 경쟁과 갈등이 아닌 협력과 연대, ⑦ 견제와 협력의 결합, ⑧ 민관 협치와 시민사회 활성화 전략, 활동가들의 역량 및 네트워크 강화 전략 등 수립, 체계적 관리 시스템 마련

## 2) 목표와 핵심요소

두 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화의 목표와 핵심요소 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의여부와 추가의견을 요청하였다. 이와

더불어 구체적인 정책목표와 핵심요소를 제시해 줄 것으로 주문하였다.

<표 5-3> 목표와 핵심요소에 관한 질의서

<p><b>□ 진단/평가</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 심층인터뷰 참여자들은 ‘활성화된 시민사회’의 모습을 다음과 같이 그리고 있습니다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민들의 공적 문제에 대한 발언/행동/참여가 활발한 상태, 시민들의 주체적인 문제해결 기회가 많아지는 것, 공적문제에 개입하는 시민들이 많아진 사회 등</li> <li>- 자유로운 토론과 논쟁이 가능한 사회, 새롭게 제기되는 이슈나 사회문제에 대한 수용적 태도, 다양한 활동이나 다양한 흐름들이 나타날 수 있는 환경이 갖추어진 사회 등</li> <li>- 많은 사람들이 시민단체 활동에 참여하는 것, 시민사회단체들의 양적/질적 발전, 소수자그룹을 대의하는 단체의 발전, 풀뿌리 단체들의 증가, 시민들의 참여가 조직적으로 연계되는 것, 시장과 국가권력의 일방적 의사결정을 견제하는 시민사회 역량 등</li> <li>- 개별 생각들이 네트워크 되고 서로 영향을 주고받으며 변화를 함께 도모하는 연결지점들이 많은 시민사회, 연결된 힘들이 사회발전의 걸림돌이 되는 부정적 요소를 제거하는 역량, 사회문제를 해결하려는 실천과 행동이 계속 일어나는 모습, 개인적/작은 활동들이 대안사회를 구축하는 방향으로 힘이 모아지는 사회 등</li> <li>- 시민들의 이해요구가 정책화되는 사회, 행정과 민간의 힘의 균형이 비슷한 상태, 시민사회단체와 제도정치의 선순환 관계 형성, 의사결정구조에서 사회구성원의 다양한 목소리가 충분히 반영되는 틀이 갖추어진 사회 등</li> </ul> </li> <li>○ 지난 민선 5, 6기 서울시는 협치형 시민참여예산제, 위원회 제도개선, 마을만들기, 청년, 50플러스, 인권 등 시민사회 활성화를 전제로 하는, 혹은 시민사회 활성화의 효과를 지닌 다양한 정책과 사업을 추진해 왔다고 평가하고 있습니다. 그러나 정작 서울의 시민사회 활성화 정책의 목표나 전략, 사업이 무엇인지 명확하게 제시된 바 없으며, 많은 경우 시민사회 활성화가 서울시가 설정한 협치나 혁신 사업의 틀 안에서 논의되고, 이곳으로 지원이 집중되면서, 시민사회의 역할이 왜곡되거나, 시민사회 내 자원의 부익부 빈익부 현상이 초래됐다는 비판도 다수 제기했습니다.</li> </ul> <p><b>□ 대안/제안</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울의 시민사회의 여건과 수요를 반영하고, 서울시 각 부처와 시민사회 각 영역에 산재하는 다양한 정책/사업을 아우르는, 시민사회 활성화를 위한 포괄적이고 체계적인 정책목표가 설정·제시될 필요가 있다는 의견이 제시됐습니다.</li> <li>○ 시민사회가 활성화되기 위한 기본 조건/방안으로, 1) 시민들이 사회, 정치적 참여를 가능케 하는 삶의 조건 마련 (예: 기본소득, 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶 등), 2) 시민들의 사회 참여와 시민사회단체들의 공익활동을 가로막는 제약요인의 개선 (예: 정보공개, 기부금법, 비영리단체지원법 등), 3) 정부가 시민사회와 협력하는 태도와 방식의 변화(행정혁신), 4) 새로운 사회 변화에 맞춘 시민사회단체의 변화(시민과의 소통, 운영방식, 리더십 변화, 활동가 복지 등), 5) 민민 간, 민관 간 시민사회 활성화에 대한 공동목표 설정과 합의 등이 제시됐습니다.</li> </ul>
--

**(1) 진단과 평가에 관한 의견**

다수의 응답자들은 활성화된 시민사회의 모습에 대한 인식에 동의하였다. 다만 그러한 이상이 실제 현실에서는 구현되지 못하고 있다는 지적과 함께 현실에 맞는 활성화 정책이 필요하다는 점을 강조하였고, 활성화된 시민사회의 상을 추가적으로

제시하기도 하였다.

우선 질문지에 제시된 활성화된 시민사회의 모습 가운데 ‘많은 시민들이 시민단체 활동에 참여하는 것’에 대해서는 이제는 단체를 통하지 않고 개인 또는 네트워크 집단의 직접 행동이 대세를 이루고 있기 때문에 시민단체 참여 현황, 단체의 활동 내용에 대한 조사 분석이 철저히 이루어진 후 정책 목표 및 활성화 방안이 모색되어야 한다고 강조한다. ‘행정과 민간의 힘의 균형이 비슷한 상태’에 대해서는 아래 인용과 같이 공무원들이 시민사회 단체를 수평적 파트너로 인정하지 않고 있다는 점을 지적하며, 시민사회와 행정 간 바람직한 관계 설정을 위한 솔직한 평가가 필요하다고 역설하였다.

“시민사회 단체를 10급 공무원 집단 아니 그것만도 못하는 정책 개발 하청조직(컨설팅 회사)으로 인식하고 있지는 않은지를 솔직히 평가해야 한다.”(학계)

새로운 활성화된 시민사회의 상을 다음과 같이 제시하기도 하였다. 활성화된 시민사회란 ‘서울 지역의 문제를 생활단위로 인식하고 지역사회의 문제를 해결하기 위한 활동이 활성화 된 상태’를 의미하며 이는 시민사회단체에 대한 보조금 지원이 아닌 지역사회의 문제를 어떻게 해결하고 그 과정에 어떻게 시민들을 참여시킬 것인지 고민하는 것이다. ‘보다 더 다양하고 많은 사회적 약자들과 만나고 차별과 불평등이 정치·경제·사회적으로 극복되어 가는 과정에 있는 사회’를 활성화된 시민사회의 상으로 제시하기도 하였다. 이를 위해 정부와 일부 민간 기관에 의해 이루어지는 참여와 개입에 대한 반성, 서울시의 다양한 사업(예: 마을만들기, 청년, 50 플러스, 인권, 시민참여예산제 등)에서 배제되고 소외된 시민은 없는지에 대한 평가, 시민사회의 모습이 왜곡되거나 자원의 부익부, 빈익빈 현상을 초래하지 않기 위한 시민사회단체의 역할에 대한 평가가 필요하다고 강조하였다. 이 외에도 활성화된 시민사회의 상으로 ‘시민들의 권한과 책임이 확대되는 사회’, ‘다양한 시민들이 정책에 참여 할 수 있고, 정책 결정, 실행, 평가까지 할 수 있는 기회와 역량이 풍성한 상태’ 등이 제시되었다.

다음으로 ‘서울의 시민사회 활성화 정책의 목표나 전략, 사업이 무엇인지 명확하게 제시된 바 없으며, 협치나 혁신 사업 틀 안에서 논의됨에 따라 이곳으로 지원이 집중되면서 시민사회 내 자원의 부익부, 빈익빈 현상이 초래된 것에 대한 비판적 평가’에 대해 대부분 동의하는 의견이 많았고, 이를 해결하기 위한 정책 목표의 방향이 제시되었다. ‘시정에 협력한 시민사회는 자원을 배분받고 전달자로서 자격을 얻었으나, 시정과 거리가 멀고 비협력적인 영역들은 그런 기회조차 얻지 못하는 상

황’이라고 진단하며 이러한 상황이 지속될 경우 시민사회 전체 성숙과 성장을 기대할 수 없다는 지적이다. 또한 부익부, 빈익빈 현상은 자원 집중의 문제 보다는 ‘시민사회 모든 영역들의 분산과 연결지점 부족’에 원인이 있다고 보았다. 따라서 서울시 시민사회 활성화 전략은 마을, 사회적 경제, 청년, 도시재생, 기존의 시민단체 등 ‘각각의 영역을 망라하고 연결하는 정책으로 사고’되어야 한다는 것이다. 이를 위해 기존의 영역으로 포괄되지 않는 일상적인 시민 커뮤니티에 대한 자원 조사의 필요성을 제기하였다. 아래 인용과 같이 ‘자원과 권한을 가진 일부 주체들이 선호하는 정책이 아닌 시민사회를 포괄적으로 보는 성장과 지원에 대한 균형적 시각이 필요하다’는 의견도 제시되었다.

“민선 5.6기 시민사회 활성화보다 협치나 혁신에 초점을 맞춰 서울시 시민사회정책이 성장해온 것은 자원과 권한을 가진 시장과 몇몇의 민간관료가 선호하는 것에 따른 정책이었으므로 시민사회를 포괄적으로 보고, 이에 대한 시야를 확대시켜 성장과 지원에 대해 균형을 맞출 필요가 있다.”(정책관계자)

종합적으로 진단과 평가에서 다수의 전문가들이 강조한 점은 시민사회 활성화 정책 목표를 설정함에 있어 시민사회를 시민단체 중심으로 보는 접근 방식, 특히 일부 시민단체와 시민이 시민사회 대표성을 독점하는 문제를 개선하여 시민사회를 포괄적으로 이해해야 한다는 점이다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

전문가들은 ‘시민사회 활성화를 위한 포괄적이고 체계적인 정책 목표 설정’, ‘5가지의 활성화 조건’에 대체로 동의하였다. 그리고 이러한 정책 목표를 설정하기 위한 다양한 정책 방향 또는 활성화 조건에 대한 추가 의견을 제시하였다. ‘자발적, 자율적 성장 목표를 가진 시민사회 비영리 영역의 통·융합적 발전 목표의 제시 및 단계적 접근’, ‘3, 4섹터로 구분되는 전 시민사회의 자기 인식과 네트워크, 결속 등을 가능하게 하는 전략’, ‘시민의 권리보장만이 아니라 권리와 책임을 조화시킨 시민력 제고’, ‘시민단체는 문제해결 대행인이 아니라 사고와 시민 스스로 시민단체가 될 수 있는 방안으로 관점 전환’, ‘시민과 시민의 관계에 있어 민주주의 원리 구현’, ‘시민참여 활성화를 위해 불평등하고 낮은 삶의 질 등 생활 구조 개선’, ‘시민사회의 자생력을 해치는 시민사회 활성화 지원 정책 지양’, ‘시민사회를 파트너십, 거버넌스의 균형 축으로 인정, 특히 시민들의 공익활동을 적당히 활용하기 쉬운 자원 정도로 여기는 자세 개선’, ‘주권자로서 시민들의 공익활동을 촉진할 인프라 구축과 시민사회 활성화 정책을 구분해서 대안 제시’, ‘민간과 행정의 관계 설정에 있어 시민주권 측면에서는 민간이 행정보다 우

위에 있다는 사고 필요, 반면 사회 문제 공동해결 측면에서는 동등한 관계 설정 필요, 행정사무의 위탁에 기초한 민간위탁관계법을 개선하여 시민주권 실현의 관점으로 시스템 전환’ 등을 제시하였다.

“민간과 행정의 동등한 관계의 접근도 시민주권의 측면과 시민사회의 문제 해결 측면을 따로 접근하는 것이 필요하다. 시민주권 측면에서는 동등한 관계가 되어선 안 되고 시민우위가 되어야 한다. 민간위탁에 대해서는 공무원이 수행하여야 할 행정사무의 위탁-행정의 신자유주의 및 효율화-의 관념에 기초한 민간위탁관계법을 극복하고 시민주권을 실현하는 시스템 및 과정으로 전환해야 한다. 시민이 결정하고 시민이 집행하는 접근, 이를 공무원이 지원하는 구조로의 개혁 패러다임을 제시하고 이를 실현하는 로드맵이 마련되어야 한다. 이를 위한 정부, 자치단체, 시민의 각 영역별 과제도 검토 되어야한다.”(현장활동가)

시민사회 활성화를 위한 구체적인 법제도적 개선 방향도 제시하였다. 정부와 시민사회의 파트너십 수준이 ‘자문위원회’, ‘전문위원회’ 등의 형식으로 시민사회가 정부 정책 수립의 사후적·보충적 기능을 담당하여 정부의 보조적 위치에 놓이게 되었다는 평가다. 이를 개선하기 위해 「시민사회기본법」 제정, 「정보공개법」 개정 필요하다는 것이다. 아래 인용과 같이 「시민사회기본법」의 경우 정부와 시민사회 간의 협력관계에 대한 통일적·체계적·제도적으로 규율하고 「정보공개법」은 시민의 정보접근권을 수동적인 정보 제공에서 능동적인 제공으로 개선해야 한다는 내용을 담고 있다.

“「시민사회기본법」 제정을 통해 공익증진을 위한 정부와 시민사회 간의 협력관계에 필요한 기본적인 사항을 통일적·체계적으로 규율함으로써 국가 중심에서 시민사회와의 협력 중심으로 바뀌고 있는 국정운영 패러다임의 변화를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 이런 관점에서 본다면 「정보공개법」은 정보를 필요로 하는 자의 신청주의 방식을 택하고 있는데, 국가 및 공공기관의 정책에 대한 시민의 정보접근권을 수동적 정보 제공에서 능동적 정보 제공으로 바꾸어야 할 것이다.”(정책관계자)

「시민사회기본법」이 당장 제정되지 않더라도 선제적으로 공익증진을 위해 정부와 시민사회 간의 파트너십을 서울시 조직 구조 안에 구현할 필요가 있다는 것이다. 이는 조례로 가능할 것이며 법제정의 견인차 역할을 할 것으로 전망하였다.

이 외에도 모든 정책에 시민사회 참여, 의견 반영 정도, 시민교육 여부 등을 확인할 수 있는 시스템으로 행정의 시민사회 활성화 체크리스트 작성을 제안하였다.

### (3) 정책 목표 및 핵심요소 답변 내용

시민사회 활성화 정책 목표로 ‘참여에서 배제된 시민에 주목’, ‘지역 기반 혹은

의제 기반의 풀뿌리 단체들 혹은 주민 모임의 활성화’, ‘시민사회의 균형적 발전을 위해 메이저 단체와 풀뿌리 단체의 역할 구분을 명확히 한 후 그 특성에 맞는 지원’, ‘계층·지역·이해관계·성별·국적 등이 다른 집단 간에 공유되는 교량적, 사회적 자본 확충’, ‘시민들의 일상적인 시정 참여를 높이기 위해 전자투표, 온라인 참여 활성화’, ‘주권재민의 원리에 따라 모든 시책에 시민참여 구현’, ‘시민의 성장, 시민주도의 사회문제 해결, 시민력 증대’ 등이 제시되었다.

시민사회 활성화 핵심요소(가치)는 ‘연대’, ‘권한부여’, ‘시민자산화(공동자산화)’, ‘협치의 구조화’, ‘시민권 회복’, ‘개방과 공유’, ‘자발적 참여’, ‘호혜적 관계’, ‘과정 중심’ 등이 제시되었다.

“<연대> 시민사회는 연대하지 않으면 경쟁력이 없어진다. 시민사회의 분절화를 막아야 한다. 과거처럼 사람(연줄), 이념, 정당, 지역 등으로 편 가르기는 시민사회를 더욱 왜소화시킬 것이다. 복지, 개발협력, 자원봉사 부문과 만나 답을 찾아야 한다. 복지부문과 사회적 경제 연계처럼”(학계)

“<협치 구조화> 협치형 시민참여예산제, 위원회 제도개선, 마을만들기, 청년, 50플러스, 인권 등은 사업별 대상으로 구성된 조직으로 지속성, 일관성, 연속성 등에서 문제 발생. 서울시의 공익적 목표, 목표를 실현하기 위한 수단과 방법을 논의하기 위한 서울시-시민사회 간 협치시스템이 필요하고, 이를 서울시 행정 조직 안에 구현할 필요가 있다.”(정책관계자)

#### (4) 목표 및 핵심요소에 관한 과제 도출

지금까지 제시된 의견을 종합하여 시민사회 활성화를 위한 포괄적이고 체계적인 정책 목표 및 핵심요소 설정을 위한 정책 방향 및 고려 사항을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다.

##### ① 시민사회의 포괄성, 다양성, 개방성에 기반 한 활성화 정책 마련

단체 중심적인 사고에서 벗어나 문제 중심으로 목표 전환, 일부 단체와 전문가들의 독점을 방지하여 함께 성장하는 과정 보장, 참여에서 배제된 약자·집단들에 대한 목소리를 반영할 수 있는 포용적 활성화 정책, 시민사회를 포괄적으로 보고 균형적 사고에 기반 한 성장과 지원 등이 주요하게 고려되어야 한다.

##### ② 민간과 행정의 관계 재정립 및 행정적 지원 방향 개선

행정과 민간 간 수평적 관계를 설정하고, 지원은 하되 개입하지 않는 방식의 민간 위탁 사업에 대한 개혁, 중복지원을 지양하고 새로운 개인 활동가들의 성장 지원을 위한 사고의 전환, 전통적 시민운동 단체와 풀뿌리 단체의 역할 구분 및 특성에 따

른 지원, 시민자산화(공동자산화) 등 재정적·공간적 지원의 장기적이고 지속적인 장치 마련 등이 고려되어야 한다.

### ③ 시민역량 강화 정책 확대

시민사회 활성화를 단순한 시민참여 확대를 넘어 시민 성장, 시민주도의 사회문제 해결, 시민력 증대를 정책 목표로 설정하고, 시민의 ‘권리보장’ 만이 아니라 권리와 책임을 조화시킨 시민력 제고에 집중해야 한다.

### ④ 시민주권 회복 및 시민참여의 일상화를 위한 제도적 개선

시민참여 실현을 목표로 하여 모든 정책에 시민의 충분한 참여를 보장하고, 참여와 개입의 단계를 넘어 공공정책 결정 권한을 부여하며, 시민들의 일상적인 시정 참여를 높이기 위해 전자투표나 온라인 참여를 활성화해야 한다.

### ⑤ 시민참여 활성화를 위한 생활 조건 개선

궁극적으로는 시민참여 활성화를 가로막는 불평등하고 낮은 삶의 질을 개선하여 보다 평등한 삶, 수준 높은 삶을 살 수 있도록 경제적 기반을 향상시킬 수 있는 방안도 함께 모색되어야 한다.

### ⑥ 시민사회의 변화와 새로운 시민참여 양상 분석

개인 또는 네트워크 집단의 직접 행동이라는 시민사회의 변화가 감지됨에 따라, 시민사회가 기존의 시민단체에 직접 참여하는 방식을 넘어, 더 다양한 방안을 모색하고 체계적이고 포괄적인 정책 목표를 설정하기 위하여 시민사회의 변화와 시민참여 양상 분석이 선행되어야 한다.

## 3) 법제도

세 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 법제도와 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의여부와 추가의견 작성을 요청하였다.

<표 5-4> 법제도에 관한 질의 문항

#### 진단/평가

- 서울시는 2019년 「서울시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」(2013년 5월 제정)를 확대한 「공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례(이하 기본조례)」의 제정을 추진하고 있습니다. 현재 조례가 서울시 NPO지원센터의 설립과 운영을 규율하는 정도라면, 새롭게 제정될 기본조례는 보다 포괄적이고 종합적인 차원에서 시민들의 공익활동과 시민사회 발전을 촉진하기 위한 기본 원칙, 활성화 방향, 종합적인 계획과 실천 방안 등을 담을 예정이라고 발표된 바 있습니다.

니다.

□ **대안/제안**

- 심층인터뷰 참여자들의 대부분은 시민사회의 성장 기반을 마련하고 시민사회 발전을 위한 정부의 역할을 명시할 기본조례 제정이 필요하다는데 동의하였습니다. 관련하여 강조된 점은 아래 세 가지입니다.
- 복잡한 사회문제를 해결하기 위해 시민사회의 성장이 필수적이라는 점, 정부와 시민사회가 협력해 문제를 해결한다는 철학이 명시적으로 담겨야 한다.
- 주민참여기본조례, 민관협치활성화기본조례, 마을공동체민들기기본조례, 사회적경제기본조례, 시민민주주의 기본조례(현 입법예고 상태) 등 다양한 시민사회 주체를 다루는 조례가 혼재되어 있는 상황에서 기본조례가 시민사회의 다양한 그룹 간 연계를 강화할 수 있도록 제정 과정에서 시민사회의 다양한 주제들과 충분히 논의하고 협의해야 한다.
- 행정 부서나 중간지원조직에서 산발적, 개별적으로 추진되고 있는 관련 정책과 사업들을 통합하고 조정할 기구가 필요하다.

**(1) 진단과 평가에 관한 의견**

다수의 응답자들은 다양한 시민들의 공익활동과 시민사회 발전을 촉진하기 위한 기본조례의 부재에 강하게 비판하였다. 질의서에 제시된 바와 같이 시민사회를 다루는 다양한 조례가 혼재되어 있고 행정부서나 중간지원조직에서 추진하고 있는 정책들이 산발적, 개별적이라는 비판에 대해서도 의견을 같이했다. 그러면서 더 복잡해지고 있는 현장의 문제와 다양한 참여 주체들이 등장함에 따라 포괄적이고 종합적인 차원에서 기본조례가 필요하다고 강조하며, 현재 추진 중에 있는 「공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례(이하 기본조례)」의 제정에 이견이 없었다.

“각각의 기본 조례는 있는데, 전체를 아우르는 기본조례(이를 테면 시민사회기본조례)는 없습니다. 진정한 기본조례가 없다는 겁니다. 이를 테면, 소상공인지원법도 있고, 중소기업 지원법도 있고, 벤처활성화법도 있는데, ‘상법’이 없는 거나 마찬가지입니다. 엄청 아이러니이죠. 또 하나는, 이제 지방정부의 조례로 해결할 수 있는 것은 더 이상 한계에 온 듯합니다. 보조금도, 민간위탁도, 비영리 지원도 모두 중앙정부가 ‘시민사회’를 보호하고 지원하는 법을 제대로 갖추지 못한 한계 아래서 작동하고 있고 지금은 이 한계에 부딪히고 있다고 봅니다. 노동 3법이 있어야 개별 노동조합이 작동되는 것처럼, 시민사회도 마찬가지라고 봅니다.”(정책관계자)

다만 법제도적 장치 외에도 시민사회의 역할에 대해 주문하기도 하였다. 법제도가 시민사회 활성화의 토대이긴 하지만 그것만으로 시민사회가 성장하는 것은 아니며 법 제도가 명시한 지원 분야로 사업 및 활동을 제한한다면 시민사회가 활성화되기 보다는 제도정치 내로 착근되는 문제를 야기하기 때문에 시민사회 스스로 시민들

의 적극적인 지지와 후원을 끌어내기 위한 사회운동성을 견지해야 한다는 것이다. NPO 스스로 자립할 수 있는 방안도 적극적으로 모색해야한다는 지적이다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

「공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례(이하 기본조례)」가 통합적으로 운영, 조정되어야 한다는 의견에 대부분 동의하며 기본조례의 방향과 내용에 대해 추가적으로 다양한 의견들이 제시되었다.

우선 ‘조례 제정에서부터 실행단계까지 공동논의 과정이 필요’ 하다고 강조하였다. 기본조례의 내용에 있어서는 ‘사업 평가 및 심의에 국한된 기존 조례를 개선한 시민사회 활성화 정책 수립, 활동가 지원, 민관 협치 활성화 등 종합적인 시민사회 정책’, ‘분절된 부문 간 공동 미션, 공유가치, 협업과 경험의 축적을 위한 법제도 방향과 조율 기구 마련’, ‘상호 독립성과 자율성 중시’, ‘마을공동체, 사회적 경제 등도 넓은 의미에서 시민사회로 포함’, ‘불합리한 민간위탁 제도 및 평가방법 개선’, ‘중간지원조직의 지원방식을 자원전달형에서 관계형으로 전환’, ‘시민사회의 속도를 고려하지 않는 행정 중심의 운영 방식으로 인한 단기적 성과주의 문제점 해소’, ‘사업 중첩에 따른 동일한 수혜자 발생을 방지하기 위한 부처 간 칸막이 해소 및 협력, 통합적인 정책과 사업 명시’, ‘조례, 정책, 행정, 민간 등 전체에 칸막이를 없애고 현장 문제 해결에 집중하고 공익을 증진시키는 것을 기본 목표로 설정’, ‘정책의 통합적 관리부서 외에도 이를 지원하는 기구 마련’, ‘정권이 바뀌어도 지속가능한 시민공익활동 지원 방안 모색’ 등을 기본조례의 방향으로 제시하였다.

통합적 조례 제정에 있어 유의할 점으로 ‘통합 조정 과정에서 통일성과 다양성이 함께 구현되는 방식, 즉 통합강조가 다양성의 훼손으로, 다양성 보장이 상호 분절화로 이어지지 않게 주의’ 해야 한다는 의견을 제시하였다. 이에 균형적 실행을 위한 방안도 제시하였다. ‘광역은 각 분야의 전문성을 살리면서 협업할 수 있는 구조를 만들고, 기초에서는 통합적 운영을 지향하는 다양한 사례를(예: 위탁의 경우 공동법인 운영, 통합지원센터를 운영할 경우 인센티브 제공, 한 개의 공간에서 사무실 운영하는 방안 등)’ 예로 들었다.

앞서 제시한 통합, 관리, 조율 기구에 대해 구체적으로 제안하기도 하였다. 서울시가 수립한 지속가능발전목표(SDGs)에 따라 다양한 중간지원조직이 지속가능발전협의회와 함께 자주 모여 통합적인 의제를 논의하자는 것이다. 지속가능발전협의회 민간사무국 설치 및 다양한 영역의 시민사회단체와의 연계가 시민사회 활성화를

모색하는 데 기여할 것으로 보았다.

이 외에도 기본조례가 단순히 기존의 『시민공익활동 촉진에 관한 조례』의 확대가 아니라 ‘시민주권실현을 위한 기본조례 또는 사회문제 해결을 위한 시민참여기본조례로 개념과 범주가 확대’ 되어야 한다는 의견에도 주목할 필요가 있다. 시민사회와 의회, 공직자들이 공동으로 참여하여 ‘시민주권헌장’을 만들고 공동 선언을 하는 것을 강조하기도 하였다. 또한 시민사회 영역별 특수성이 반영된 계획이 아니라 기본계획과 이에 따른 재정계획 수립 및 주체적 역할 제시를 제안하였다.

### (3) 기타 의견

기타 의견으로 공공활동 촉진을 위한 시민 성장 지원을 위해 단계별 지원 방안을 설계해야 한다는 의견이 나왔다. 우선 협치형 사업 등 10여개 지원체계를 통해 성장기반이 확장된 준조직 활동가에 대한 성장지원, 다음으로 서울형 주민자치회 등 새롭게 등장할 지역활동가 성장지원, 마지막으로 기존 공공서비스형 조직(복지, 자원봉사)과 주창형 시민단체 네트워크 설계 지원 등을 제안하였다.

시민이 행복한 서울시를 중점에 놓고 고민해야 한다는 의견도 있었다. 행정, 전문가에 의하여 만들어진 지표가 아닌 시민들이 만든 실천모형으로 다양한 플랫폼을 통해 시민 행복도를 측정할 수 있을 것이다. 공익활동 및 시민사회 촉진을 위한 조례도 중요하지만 새로운 삶의 모형을 만들어가는 시민 플랫폼에 귀를 기울여야 한다고 강조한다.

### (4) 법제도에 관한 과제 도출

「공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례(이하 기본조례)」 제정을 위한 기본방향과 내용을 다음과 같이 도출하였다.

#### ① 종합적인 시민사회 활성화 정책 설계

기존 조례에서 중복·상충되는 지점을 검토하여 기본조례로 통합하고, 행정체계 및 시민사회의 역할을 구체적으로 명시·통합·조정해야 한다. 분절된 부문 간 공동미션 및 공유가치, 협업과 경험의 축적을 위한 제도 방향이 모색되어야 한다. 사업평가 및 심의에 국한된 기존 조례를 개선하고 시민사회 활성화 정책 수립, 활동가 지원, 민관 협치 활성화 등 종합적인 시민사회 정책을 담아야 한다. 산별적인 정책통합관리 부서와 이를 개별적이고 통합적으로 지원하기 위한 조율 기구 또한 필요하다.

② 통합과 다양성의 조화, 조직의 독립성과 자율성 보장

통합의 강조가 다양성의 훼손으로, 다양성 보장이 상호 분절화로 이어지지 않게 통합과 다양성의 조화를 위한 균형적인 조례 제정 및 실행 방안이 모색되어야 한다. 아울러 조직의 독립성과 자율성을 보장해야 한다.

③ 시민사회 활성화 개념 및 대상 확대

시민사회에 대한 포괄적 이해, 공익증진을 위한 시민사회 활성화를 넘어 시민주권 실현으로 개념 및 범주를 확대하고, 새롭게 등장하는 지역활동가의 성장 지원도 모색되어야 한다.

④ 부서 칸막이 해소 및 통합적인 정책 및 사업 명시

사업 중첩에 따른 동일한 수혜자 발생을 방지하기 위한 부처 간 칸막이 해소 및 협력, 통합적인 정책과 사업 명시가 포함되어야 한다. 사업 중복에 따른 예산낭비를 막기 위한 방안이기도 하다.

⑤ 중간지원조직의 지원 방식 개선

민간위탁의 경우 정부와 민간단체 간 불합리한 갑을 관계, 평가방식에 있어서 부문 간 비교평가에 따른 인센티브 제공 등에 대한 개선이 필요하고, 중간지원조직을 통제형 자원전달형 지원에서 관계형 지원방식으로 전환해야 한다.

⑥ 단기주의 및 성과주의 탈피

시민사회가 행정의 빠른 속도를 따라가는 데는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다. 시민사회의 준비 시간도 고려되지 않은 채, 행정의 운영 속도에 맞춘 단기주의와 성과주의를 개선해야 한다.

#### 4) 추진방식

네 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 추진방식과 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의여부와 추가의견 작성을 요청하였다.

<표 5-5> 추진방식에 관한 질의 문항

<p><input type="checkbox"/> 진단/평가</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 서울시는 민선 7기의 시민사회 활성화 관련 정책을 공약으로 발표한 바 있습니다. 예: '신뢰기반 보조금제도혁신', '5%시민숙의예산제', '사회협약(서울협약)', '서울민주주의 위원회', '시민사회 공익활동 도서관 설립', '서울시 권역·자치구 NPO 지원체계 확대' 등.</li></ul>
--

- 인터뷰 참여자 대부분은 시민사회 활성화 관련 공약에 대해 잘 모르고 있었습니다. 각각의 정책/사업에 대한 반대보다는 정책과제 수립 ‘과정’이나 서울시 주도에 대한 우려의 목소리가 다수였습니다.
  - 일부에서는 서울시의 주도성을 문제 삼을 것이 아니라 오히려 시민사회단체들이 각각의 의제와 활동에 매몰되어 전체 시민사회 성장에 대한 관심이나 공동의 노력을 기울이지 않고 있는 점을 성찰해야 한다는 관점도 제기됐습니다.
- 대안/제안**
- 시민사회 활성화는 결과이기도 하지만, 현장과의 소통과 숙의과정이 중요합니다. 시민사회 활성화 정책은 정부가 마련해서 제공하는 방식이 아닌, 시민사회의 다양한 주체들과 함께 만들어가는 방식으로 추진돼야 한다는 의견이 원칙 차원에서 제기됐습니다.

### (1) 진단과 평가에 관한 의견

일부 응답자들은 서울시 정책의 추진방식에 대한 평가에 의견을 같이했지만 반대 의견을 제시하거나 다른 시각으로 접근하는 전문가도 많았다.

우선 서울시 정책의 추진방식에 대한 진단과 평가에 대해 동의하면서 추가적으로 ‘서울시 중심의 top-down 방식이 여전히 지배적이지만, 시민사회가 급변하는 사회 흐름에 발맞추지 못하고 있는 것이 주요 원인’이며, ‘다양한 담론 주체들과 새로운 시대, 새로운 운동방식에 대한 토론 부재’를 지적하였다. ‘대중적 참여기반이 부실한 시민사회 조직으로 이루어진 시민사회협의체들의 과잉대표성 문제’, ‘고질적인 칸막이 행정으로 다양한 사회 문제 해결 요원’ 또한 문제점으로 제시하였다.

“‘시민사회협의체들의 과잉대표성 문제’이다. 즉, 현재 시민사회 부문별 대표체가 서울시와 정책협의를 추진하는 거버넌스구조는 다양하나, 거버넌스구조에 제안될 의제 상정과 합의 결과에 대한 부문조직 내부공유에서 대표조직(인사)의 대표성 문제가 발생하고 있다. 서울시가 각종 협치구조를 ‘자문회의’ 수준으로 운영하더라도 참여자가 ‘자문위원’처럼 즉흥적, 개인적 의견으로 대응하지 않고 조직적 확산과 쌍방향 소통을 매개자가 된다면 다른 결과도 나올 것이다. 게다가 민선 5, 6기에 각종 시민사회 관련 정책을 통해 등장한 시민이 30만 명이 넘었다고 하나, 부문별 협의체/대표체의 조직화율은 아마 30%선일 것이다. 대중적 참여기반이 부실한 시민사회 조직들에게 시민들이 과연 의결권을 위임하고 있는 것인지 의문이며, 특정 단체나 협의체 대표가 명예직으로 다중의 대표성을 발휘하는 것도 문제라고 본다. 이에 이러한 간접민주주의 방식 뿐 아니라 시민들의 직접민주주의적 참여통로를 보장하는 병행전략이 나와야 한다. 그것이 민선7기에 고민되는 온라인참여플랫폼이 가장 적정한가는 물론 논의와 합의가 필요하다.”(현장활동가)

“시민사회의 공익활동을 촉진시키기 위한 서울시의 노력이 정부나 행정이 해야 할 역할까지 시민사회로 넘기는 계기가 될까 염려도 된다. 행정의 지원은 양날의 칼날이라 마중물이 되면 좋지만 지속성을 갖기 위한 방안을 찾기가 어려울 경우 자생력은 어려울 수 있

다. 또한 시민사회가 준비할 시간도 없이 행정의 속도대로 가다보면 (...) 성과 위주로 갈 수 밖에 없을 것이다. 이미 정치인의 공약으로 발표되었고 추진이 시작되었다면 기존 시민사회단체에서 적극적으로 참여하고 견제하여 목적과 의도에 맞게 갈 수 있도록 노력을 해야 할 것이다.”(현장활동가)

다음으로 ‘서울시 주도에 의한 공약, 정책과제 수립 과정에 대한 우려’의 목소리가 있다는 진단과 평가에 대해 반대 의견이 많았고, 대체로 서울시가 아닌 시민사회의 문제로 인식되고 있는 것으로 파악되었다. 행정혁신과정에서 더 많은 일을 하려는 서울시의 주도성을 문제 삼는 것은 옳지 않으며, 공약은 충분하지 못하더라도 사회화 과정을 거친 것이기에 활용 및 보완에 초점을 맞춰야’ 한다는 것이다. 또한 ‘정치적 반대세력 약화에 따른 선거공약의 공론화 과정 부족을 인정해야’ 한다는 의견도 있었다. ‘서울시가 주도할 수밖에 없는 시민사회 역량과 관심의 부족에 대한 냉철한 성찰’이 필요하다는 의견도 자주 등장했다. 특히 시민사회 역량 부족과 관련하여 ‘시가 주도하는 것이 문제가 아니라 시의 정책에 대해 무관심할 수밖에 없는 전문가, 단체 및 활동가들의 이슈분산 및 열악한 생존에 대한 성찰’이 우선 필요하다고 강조하였다. ‘시민사회 활성화 공약은 서울협치협의회의 위원회 조직의 시민사회 출신의 전문가와 활동가들이 만들었고 모든 시민들과 공론을 통해 만드는 것은 사실상 어렵기 때문에 공약이 정책화되고 실행하는 과정에서 시민참여가 더 중요’하다는 의견도 있었다.

시민사회의 역할에 대해서도 당부하였다. ‘급변하고 있는 사회의 흐름에 따라 시민사회 스스로 시민사회 성장에 대한 새롭고 구체적인 목표와 계획에 대한 고민’이 필요하고 ‘한국사회 변화를 이끄는 의제 설정을 주도하고 실행과정에서 문제제기와 시정 요구가 필요하다’는 지적이다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

대안과 제안으로 제시된 ‘현장과의 소통이 중요하며, 정부 주도가 아닌 시민사회의 다양한 주체들과 함께 만들어가는 방식으로 시민사회 활성화 방안이 추진되어야 한다는’ 의견에 전문가들은 대체로 동의하였고, 보다 다양하고 구체적인 추진방식을 다음과 같이 제시하였다.

가장 많은 의견으로는 다양한 주체들과 민주적 과정을 통한 시민사회 활성화 정책 마련이다. ‘아래로부터 투명한 의견 수렴 및 현장의 책임 있는 실천’, ‘단체로 포괄되지 않는 다양한 담론형성 주체들과 함께 새로운 시대, 새로운 운동방식과 의제에 대한 심도 깊은 토론 필요’, ‘각 현장 조직들과의 연계 강화 및 의견 수렴

과정 필요’, ‘함께 숙의하고 소통하는 시민사회의 범주를 확대하고 확장하려는 노력이 필요하며, 직접민주주의 참여 통로 보장이라는 병행 전략과 디지털 민주주의 흐름을 참고해서 더 많은 시민들이 참여할 수 있도록 다양한 방식과 전략 모색’, ‘반대 집단의 존재를 인식하는 숙의와 참여의 지혜 필요’ 등 대동소이했다.

이 외에도 ‘정부의 논의 공간과 현장 간의 거리의 간극을 좁혀주는 시민사회 역할 기대’, ‘효용성, 수용성 높은 정책의 성과를 기반으로 시민사회 사후 승인절차 필요’, ‘중간지원조직과 권역별 NPO센터와의 역할 구분 및 목적 등에 대해 시민사회와 합의 필요’, ‘신뢰에 기반한 협약 및 역할 명시와 이에 대한 행정조직의 충분한 동의’, ‘선별적 단체를 중심으로 한 추진보다는 서울시 의회의 역할을 우선 고려’, ‘기본정신은 기본조례에 명시하고, 현안과제별 협약을 체결하는 실용주의 전략’ 이 필요하다는 의견이 제시되었다.

### (3) 기타 의견

현재의 서울시 조직 구조는 고질적인 분절적, 칸막이 행정으로 시민들의 새로운 삶의 방식 요구를 따라가는 데 걸림돌이라고 지적하며, 다양하게 얽혀 있는 문제를 해결하기 위하여 관련 부서를 가로지르는 ‘사회부시장’이라는 총괄부서가 필요하다는 제안이 있었다.

행정의 정책적 지원이 전폭적인 상황에서 시민사회 역할 가운데 하나인 ‘비판적 대안형’ 조직육성은 시민사회 활성화 정책의 방향과 맞지 않는다는 지적도 있다. 비판적 역할은 시민사회 자체 동력으로 생성되어야 하고, 시민사회 활성화 정책은 시민사회 성장이라는 기초보다는 공공경영(governance)의 성장 지원이라는 개념을 통한 공공활동력의 강화라는 관점에서 제도 설계가 되어야 한다는 의견도 제시됐다.

### (4) 추진방식에 관한 과제 도출

시민사회 활성화 정책 마련을 위한 추진방식으로 다음과 같은 정책 방향 및 고려할 점을 제시한다.

#### ① 다양한 주체들과 민주적 과정을 통한 시민사회 활성화 정책 마련

다양한 영역의 주체 및 조직, 단체로 포괄되지 않은 다양한 담론 형성 주체 등 시민사회의 다양한 주체의 대상과 범위가 확장되어야 하며, 그에 따른 새로운 운동 방식, 의제 설정, 시민사회 활성화 정책이 모색되어야 한다.

② 다양한 시민이 참여할 수 있는 소통과 참여 장치 구축

직접민주주의의 병행 전략에 따라 시민들이 쉽고 빠르게 참여할 수 있는 온라인 플랫폼 등을 구축하여 디지털 민주주의를 구현한다.

③ 신뢰에 기반 한 협약과 역할 명시 및 행정조직의 충분한 동의

신뢰에 기반 한 협약과 역할을 명시하여 현재의 위탁 및 공모제도와 같은 상호계약의 문제점을 해결하고 신뢰의 연속성을 위해 행정의 충분한 동의를 이끌어내야 한다.

**5) 정책 과제 ① - 시민소통, 참여, 협치 분야**

다섯 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 정책 과제 ① 시민소통, 참여, 협치 분야와 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의 여부, 추가의견 작성을 요청하였다.

<표5-6> 정책 과제 ① - 시민소통, 참여, 협치 분야 관한 질의 문항

<p><input type="checkbox"/> 진단/평가</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 서울시 민선 5, 6기에 응답소, 청책박람회, 정보소통광장 등을 통해 시민과 소통하고 참여의 기회를 양적으로 확장했다는 점이 긍정적으로 평가됐습니다. 특히 정보공개는 중앙정부나 여타 지자체보다 가장 잘 운영했다고 평가하는 경우가 많았습니다. 하지만 아직 많은 시민들이 소통과 참여의 기회로부터 소외돼 있어 더 많은 시민의 접근성을 향상하고, 시민들의 목소리를 반영하기 위한 노력이 필요하다는 의견들이 제출됐습니다. 또한 의견개진, 일회성 행사 참여를 넘어 시민들이 일상적으로, 그리고 지속적으로 공익활동에 참여하고 있는가, 이러한 활동이 개인과 사회의 변화와 연결되고 있는가라는 차원에서는 미흡했다는 진단이 많았습니다.</li><li>○ 서울시 민선 5, 6기에 위원회 수를 꾸준히 늘리며, 시민사회 주체들의 참여를 촉진했으나, 정책과정에서 의견을 개진할 수 있는 주체들의 다양성과 시민대표성이 부족하며, 대부분의 위원회가 시민사회 주체들의 의견을 단순히 청취하는 수준이었으며, 때로는 ‘민관 함의’를 이유로 정부 정책의 정당성을 취득하는데 활용되거나 시민사회의 정부정책 비판역할을 위축시키는 부작용을 낳고 있다는 지적도 있었습니다.</li><li>○ 서울시 민선 5, 6기의 시민참여형 정책을 도입하고 민관협치 기본조례 제정, 서울협치협의회 구성, 주민/시민 참여예산제 등 제도적 기반을 구축한 점은 긍정적으로 평가됐으나, 행정의 권한을 과감하게 시민과 시민사회에 분배하고, 협치의 결과가 시민사회의 역량강화와 연결됐느냐는 관점에서는 한계가 많다는 평가가 많았습니다.</li></ul> <p><input type="checkbox"/> 대안/제안</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 응답소, 청책박람회, 정보소통광장 등 자리를 잡아가고 있는 정책들은 더 많은 시민들의 접근성과 반응성을 높이는 방향으로 개선해 나갈 필요가 있습니다. 개별화된 시민들이나 지역의 경쟁적/민원성 의견개진이 아닌 실질적인 소통과 공론이 가능하며, 시민들이 개진한 의견이 실제 정책에 반영되고, 그 결과가 공유될 수 있는 체계의 필요성이 제기됐습니다.</li><li>○ 시민들의 공익활동 참여를 촉진하기 위한 정책 방안으로 자원봉사 기회 확대, 민주시민교육 확대, 학습/실천모임 지원, 시민사회단체 역할변화(현장 의제 발굴, 시민들의 결사 지원 등) 지원,</li></ul>
--

당사자운동 지원, 기본생활보장과 삶의 질 증대(기본소득, 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶 등) 등이 제안됐습니다.

- 협치분야에서 제기된 정책 과제: 행정/공무원/공공서비스의 혁신(목표/일정/방식 사전공개, 피드백체계, 협치친화형 평가제도), 행정중심의 결정권한의 분배 또는 시민사회에 부여, 협치학교의 확대와 지속(공무원 인식개선, 협치사례 공유, 시민사회 이해 확대 등), 민간위탁제도 개혁(조직/인력/예산의 자율성과 권한 확대, 민간위탁 평가제도 혁신 등), 시민대표성/책임성 강화(소외계층, 당사자들의 참여와 대표성 부여) 등

## (1) 진단과 평가에 관한 의견

응답자들은 서울시가 시도하는 소통, 참여, 협치 정책에 대해 대체로 긍정적으로 평가하고 연구진에 제시한 진단과 평가에 대해서도 대부분 동의하였다.

‘소통과 참여 제도’에 대해서는 ‘권한 부여(권한 분배, 획득)를 위한 과정에서 누가 소외되고 배제되고 있는지 진단 필요’ 하다며, 참여의 기회가 배제되었거나 참여의 통로가 여전히 좁다는 인식이 많았다. 또한 양적 참여에서 질적 참여로 이어지지 않는 원인으로 ‘참여에 대한 경험 및 교육 부족’, ‘시정참여의 낮은 효능감’ 등을 들었다.

특히 ‘시정참여의 낮은 효능감’에 대한 문제의식의 경우 ‘제도는 구축되었으나 시정참여 효능감은 제도의 다양성과 노력에 비해 성과가 미흡’하다는 지적이다. 효능감이 낮은 이유로 ‘일회성 참여’, ‘실제 시정 정책으로 수용되지 않는 한계’, ‘반영된 정책의 집행 과정에 대한 정보 제공 미흡’, ‘시민들의 피로도와 행정에 대한 불신을 높이는 일방적 의견 청취’ 등을 꼽았다.

‘협치 분야’에 대한 문제의식도 추가적으로 제시되었다. 대부분의 전문가들은 협치의 핵심을 ‘권한과 책임의 분배’, ‘정보의 개방’으로 이해하고 있는 것으로 파악됐다. 일부는 ‘실질적 권한 분배가 미흡’하고 ‘행정과 시민사회 간 수평적 파트너십을 위한 참여의 통로가 여전히 좁다’고 지적하였고, 더 나아가 ‘구체적인 권한 이양을 수반하지 않은 협치는 시민사회를 도구화할 위험’이 있다는 점을 우려하기도 했다.

반면 ‘소통과 참여의 기회와 접근성이 떨어진다.’는 진단에 대해서 다양한 참여 제도가 존재함에도 불구하고 시민들이 모르거나 참여가 배제되고 있다는 식의 비판은 문제해결에 도움이 되지 않으며 구체적으로 참여 구조와 통로에 대한 문제점 분석을 통해 해결과제 및 보완책을 중심으로 논의되어야 한다고 강조하였다. ‘시민대표성이 부족하다’는 지적에 대해서는 선출되지 않은 모든 사람은 대표성이

없다는 시민사회 부정론으로 연결될 가능성이 있기 때문에 그에 대한 지적은 매우 신중하게 접근해야 한다고 당부하였다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

응답자들은 ‘소통, 참여, 협치분야’에서 제시된 대안에 대체로 동의하였으며, 다양하고 일상화된 시민참여 통로 구축의 중요성을 역설하였다. ‘장소 불문하고 다층적인 참여 통로 형성’, ‘소통과 참여의 방식이 일회적이고 단순히 불만을 토로하는 방식이 아닌 생활의 문제를 이웃과 함께 나누고 해결하기 위한 숙의 과정으로 참여의 일상화’ 등이 필요하다. 구체적으로 ‘실질적인 소통과 공론, 결과의 공유 체계 구축에 대한 대안으로 (가칭)서울민주주의위원회가 그 역할을 수행할 수 있을 것’으로 기대하였고, ‘지속적인 참여 구조 방안을 모색하고 찾동, 주민자치회 등 근린단위 장소에서 시민의견청취, 제안, 숙의가 이루어질 수 있게 홍보 강화’, ‘마을 단위에서 생활민주주의를 구현하기 위한 소통과 참여의 경험 축적’에서 시작해야 한다는 응답도 있었다.

“다층적인 참여의 통로를 열어주어야 하지 않을까 싶다. 시청 앞 광장뿐 아니라, 구청 앞 광장, 동주민센터 광장, 골목 광장들이 다 열리고, 각 단위에서 참여할 수 있는 길이 열려야 협치라는 것이 진짜 시민에게 가지 않을까 싶다. 424개 행정동에서 주민자치회 전환을 하게 되면 그 길에 조금 가깝게 가지 않을까 하는 생각이다.”

‘협치분야’에서 제기된 정책 과제에 대해 구체적인 실행방안을 제시하기도 하였다. ‘협치학교는 공무원교육과 적절히 연결되어 프로그램화하고, 서울자유시민대학의 경우 대학의 동아리나 청년층, 시민사회단체, 지역주민단체 등과 연결한 계약교육의 추진’을 제안하였다. 또한 협치를 위한 행정 혁신을 위해 ‘행정과 시민사회가 공동으로 정책 수립단계부터 집행, 사후평가를 진행하고 그 과정에서 나타난 입장별 차이와 한계를 평가하고, ‘시민의 공익활동의 활성화를 위해 문제의 선택 권한, 문제의 정의 권한, 문제의 대안 탐색 권한, 문제의 해결을 위한 자원선택의 권한, 문제해결을 위한 집행의 권한, 문제해결과정에 대한 평가의 권한이 어떻게 배분되어 있으며, 이를 어떻게 개선할 것인지 대안을 검토하는 방안’을 제시하였다.

다수의 응답자들은 시민참여와 협치를 아우르는 활성화의 핵심은 ‘시민의 정책 제안, 채택, 집행, 결과 과정에 대한 정보 공유’로 이해하고 있었다. 협치를 포함한 공익활동 참여 증진을 촉진하기 위해서는 ‘협치와 소통을 가로막는 행정적, 제도적 장벽을 해소하고, 민간의 참여와 활동을 격려하고 지원하는 방향으로 개선이

필요하다’ 는 지적 또한 반복적으로 제기되었다.

### (3) 기타 의견

소통과 협치 과정은 ‘단순히 참여를 확장하고 기능적으로 소비되는 것이 아니라 지식과 배움과 경험을 승화, 축적, 확산하여 스스로 삶의 질을 높이기 위한 것’ 이라며 소통, 참여, 협치 과정의 필요성에 대해 강조하였다.

반면 생활민주주의를 중요하게 인식하면서도 자치관리력이 부족한 상황에서 인프라 확대에 따른 인프라 관리운영자의 역할에 매몰되는 것은 아닌지 시민사회의 역할에 대한 재조명이 필요하다는 의견도 있었다. 이 외에도 시민들의 공익활동 참여를 촉진하기 위한 정책 방안으로 ‘기본생활보장과 삶의 질 증대’ 는 ‘지자체 단위가 아닌 국가 단위에서 실행되어야 할 계획’ 이라는 의견을 제출하였고, ‘시민주권의 문제와 공익활동 활성화를 혼재하면 대안을 만들기 어렵다’ 는 의견을 이번 과제에서도 반복적으로 제기하였다.

### (4) 시민소통, 참여, 협치 분야에 대한 과제

시민사회 활성화를 위한 첫 번째 정책 과제인 시민소통, 참여, 협치 분야에 있어서 정책 방향 및 고려사항을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다.

#### ① 소통·참여의 일상화와 사회문제의 공론화를 위한 다층적인 참여 통로 구축

생활공간 및 광역단위에서 실질적인 소통과 공론이 가능하고 시민 의견이 반영되는 열린 플랫폼 구축이 필요하다. 이를 위해 마을 광장, 서울민주주의위원회, 424개 행정동의 주민자치회 등 다양한 온-오프라인 공론장을 활성화하여야 한다. 일회적, 단순 불만 토로 방식이 아닌 지속적으로 개인의 문제를 함께 논의하는 공론 과정을 통해 지식과 경험을 축적하여 사회문제를 해결하고 삶의 질을 높이는 데 기여할 것이다. 또한 시정참여에 대한 효능감이 높아져 참여에 대한 지속적인 동기부여를 제공할 것이다.

#### ② 시민 제안 의견의 선정, 집행, 결과, 환류 등 전 과정 공개

시민 제안 정책의 채택 여부, 선정된 정책의 집행, 결과, 환류 등에 대한 정보 공개가 필요하다. 실행과정 및 결과의 피드백은 행정의 투명성 제고뿐만 아니라 시민참여의 효능감을 높여줄 수 있을 것이다.

#### ③ 협치 증진을 위한 권한 배분의 현실화 및 협치 교육의 확대

협치 증진을 위한 권한 배분과 협치 교육의 실제화가 필요하며 이를 위해 협치에

대한 면밀한 평가와 다양한 실험이 모색되어야 한다. 우선 협치 및 공익활동 활성화를 위해 참여 단계별, 과제별 권한배분에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 시범적으로 행정과 시민사회가 공동으로 정책 수립단계부터 집행, 사후평가를 진행하고 그 과정에서 나타난 입장별 차이와 한계를 진단하는 과정을 제안한다. 협치 학교의 확대를 위해 협치학교와 공무원 교육 간의 연계 및 서울자유시민대학과 다양한 단체들과 연계 방안도 모색해 볼 수 있을 것이다.

④ 공익활동 참여 및 협치의 활력을 제고하는 방향으로 제도적 지원 개선

민간위탁제도의 개선을 통해 공익활동의 활력을 방해하고 있는 제도적, 행정적 규제를 완화하고 민간의 참여와 활동을 격려하는 방향으로 개선되어야 한다. 조직·인력·예산의 자율성과 권한 확대, 민간위탁 평가제도 혁신을 그 내용으로 한다.

⑤ 다양한 시민참여 활동 지원

시민들의 공익활동 참여를 촉진하기 위한 정책 방안으로 자원봉사 기회 확대, 민주 시민교육 확대, 학습/실천모임 지원, 시민사회단체 역할변화(현장 의제 발굴, 시민들의 결사 지원 등) 지원, 당사자운동 지원, 기본생활보장과 삶의 질 증대(기본소득, 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶 등) 가 수반되어야 한다.

**6) 정책 과제 ② - 시민사회단체 역량 강화**

여섯 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 정책 과제 ② - 시민사회단체 역량 강화와 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의 여부와 추가의견 작성을 요청하였다.

<표5-7> 정책 과제 ② - 시민사회단체 역량 강화에 관한 질의 문항

<p><input type="checkbox"/> 진단/평가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인의 사회참여 방식의 변화와 정보기술의 발전 등으로 시민사회단체의 역할과 영향력이 축소되는 현상을 우려하는 의견도 있었지만, 인터뷰 참여자의 대부분은 마을, 청년, 사회적 경제, 국제개발 등 다양한 분야로 시민사회단체의 활동영역이 확장되고, 당사자, 시민주도, 풀뿌리, 국제협력 등으로 활동방식이 다변화되고 있는 현상으로 해석합니다. 개인화 현상, 사회 불평등 심화, 위험사회 등으로 인해 시민사회단체의 역할은 향후 더욱 중요해질 것으로 예견하는 의견도 있습니다.</li> <li>○ 시민사회활성화를 위한 시민사회단체의 핵심 역할로는 시민참여 촉진, 시민활동의 연결, 공론장 활성화, 민주주의 가치고양, 현장이슈 발굴, 사회발전과 시민사회 강화를 위한 공동비전제시 등이 제시됐습니다. 특히 시민들이 사적 이익보다는 공공이익에 민감하게 반응하고 성장하는 기회를 제공하고, 삶의 이슈를 사회의제로 연결하는 역할을 수행하기 위해서 조직운영, 인사관리, 활동방식 등에 걸쳐 대대적인 변화가 필요함에도 시민사회단체의 열악한 현실로 요구되는</li> </ul>
---

변화를 만들기 못하고 있다고 우려하는 목소리가 많았습니다.

- 서울을 중심으로 봤을 때, 청년, 에너지, 마을공동체, 사회적경제 등의 영역에서 시민사회단체들의 활동이 두드러진 반면, 서울시 행정과 의회를 감시하고 견제하는 활동은 미약했다고 평가합니다. 또한 서울 소재 단체들은 타 지역에 비해 양적으로 많고, 분야 전문성도 높으나, 서울기반 정체성이 취약하고 전국과 자치구 단위 단체로 양극화되어 있는 문제, 시민사회 전반에 대한 공동의 비전이나 종합 운동적 전망을 만들어 내지 못하는 점이 문제점으로 지적됐습니다.
- 현재 서울시의 시민사회 활성화에 관한 정책과 자원이 주로 정부와 시민사회 간 중첩영역인 협치와 시장과 시민사회 간 중첩영역인 사회적 경제에 집중되는 반면, 시민사회 고유의 영역에서는 단체들의 공익 사업비 보조 외에는 등한시됐다는 평가가 있습니다. 서울시의 시민사회단체 지원이 목적사업으로 한정되거나 정부가 선호하는 사업에 편중되고, 1년 단위 성과중심의 프로젝트성 사업이 주를 이루면서 시민사회의 성장으로 연결되는데 실패했다는 평가도 자주 나왔습니다.

#### □ 대안/제안

- 서울 소재 시민사회단체들의 기본현황과 시민사회의 지형에 관한 지속적인 기초조사와 연구에 기초해 시민사회 활성화 정립이 수립되어야 합니다.
- 다양한 이슈와 방식으로 활동하는 시민사회단체들이 고루, 균형 있게 성장할 수 있는, 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책이 필요합니다.
- 비영리민간단체 지원방식의 개선(예: 운영비/인건비 사용 인정, 증빙간소화, 성과 중심이 아닌 가치와 과정 인정, 1년 단위가 아닌 장기 지원 등), 시민사회단체 설립 절차 간소화 및 지원, 시민사회단체에 대한 홍보/사회인식 개선(예: 공익활동 성과 알리기, 1시민 1단체 캠페인), 공익활동공간지원, 공익활동가지원, 공익활동일자리창출 등이 제안됐습니다.

### (1) 진단과 평가에 관한 의견

응답자들은 시민사회단체 역량강화에 대한 전반적인 진단과 평가에 대해 대체로 동의하였다. 한국사회가 급격하게 변화하면서 시민사회단체의 역할도 바뀌어야 한다는 데 의견을 같이하면서도 어떤 원리와 기준에 의해서, 어떻게 변화시켜야 하는가에 대한 논의는 전문가별 관점에 따라 차이를 보였다.

시민사회의 변화의 양상에 있어서 ‘다양한 분야로 시민사회단체의 활동영역이 확장되고, 활동방식이 다변화되고 있다는 해석’과 ‘시민사회단체의 역할은 향후 더욱 중요해질 것’이라는 전망에도 광범위한 동의를 나타냈다. ‘자기필요에 의해 자발적으로 활동하는 당사자그룹의 커뮤니티가 증가’하고 있으므로 ‘시민사회단체 설립 조건과 절차를 간소화하여 다양한 계층에서 NPO 창업을 통한 사회참여’를 유도해야 한다는 의견이 제시되었다.

시민사회 활성화를 위한 시민사회단체의 핵심 역할인 ‘시민참여 촉진, 시민활동의 연결, 공론장 활성화, 민주주의 가치고양, 현장이슈 발굴, 사회발전과 시민사회 강화를 위한 공동비전제시’에 대해서도 대체적으로 동의하였다. 이에 반해 ‘청년,

에너지, 마을공동체, 사회적경제 등의 영역에서 시민사회단체들의 활동이 두드러진 반면 서울시 행정과 의회를 감시하고 견제하는 활동은 미약했다' 는 진단과 평가에 대해서는 서울시의 중간지원조직 사업에 대한 이해와 충돌하면서 의견이 갈렸다. '시민사회가 주도했던 의제가 중앙정부, 시정부의 막강한 재정과 권한으로 흡수되어 시민사회단체의 경쟁력이 약화' 되었다는 주장도 있었다.

'서울시의 시민사회 활성화에 관한 정책과 자원이 시민사회 고유의 영역에서는 단체들의 공익 사업비 보조 외에는 등한시됐다는 평가' 에 대해서는 '시민사회를 지원하는 방식이 투자나 인프라 구축이 아니라 지원금을 배분하는 방식이었기 때문에 지원금의 투명성, 효과성을 중심으로 행정은 시민사회를 감시하고, 시민사회는 행정에 지원금 운영의 무고함을 입증하는 방식으로 왜곡된 관계를 맺어왔다' 고 진단하였다.

반면에 '고유한 시민사회단체 영역에서 조차 서울시의 재정책임이 우선인가에 대한 반성과 대안마련도 필요하다' 는 의견과 '시민사회 성장과 역량확대를 위한 고유사업의 중요성은 매우 중요하지만 행정의 거버넌스화, 스마트폰의 일반화, 언론기능의 다각화로 시민단체의 대변형 운동이 약화된 상황에서 회원 가입 등 양적 성장이 시민사회성장인지는 다소의문' 이라는 지적도 제기되었다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

대안으로 제안된 '서울 소재 시민사회단체들의 기본현황과 시민사회의 지형에 관한 지속적인 기초조사와 연구에 기초한 시민사회 활성화 정책 수립' 이 필요하다는 의견에 대부분 동의하였다. 정책 수립 과정에서 '전통적 비영리 시민사회조직과 시민참여로 물적 기반을 만드는 새로운 시민사회조직(사회적경제, 도시재생, 공유경제 등등) 간의 역할 분배 및 관계설정'에 대한 고민이 필요하다' 는 의견이 있었고, '건강한 시민사회를 이루기 위해서는 도덕성, 공공성, 책무성 등을 겸비한 건강한 시민들이 성장할 수 있는 기회와 공간을 끊임없이 제공' 하는 방향으로 시민사회 활성화 정책 수립이 필요하다고 강조하였다.

'다양한 이슈와 방식으로 활동하는 시민사회단체들이 균형 있게 성장할 수 있는, 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책이 필요하다' 는 대안에도 대부분 동의하면서 이를 위해서는 '새로운 유형의 시민활동과 전통적인 시민단체 활동 간의 연결과 교류가 필요' 하다고 응답했다.

'비영리민간단체 지원방식의 개선, 시민사회단체 설립 절차 간소화 및 지원, 시민

사회단체에 대한 홍보/사회인식 개선, 공익활동공간지원, 공익활동가지원, 공익활동 일자리창출’ 등의 제안에 대해서도 대부분 동의하였고, ‘공익기금을 조성하여 투명한 심사를 통해 단체운영비, 교육훈련비, 재충전비용 등을 지원하는 방안으로 소득, 업무량 등에 대해 개선’이 필요하다는 의견이 있었다. 또한 ‘감독과 감시 중심의 공모사업으로는 재정적으로 열악한 시민사회의 공적활동의 지속성을 담보하는데 한계’가 있으므로 ‘공모사업 수행에 있어서 인력에 대한 일부 인건비 지원을 통해 사업이 본래 목적으로 성실하게 수행될 수 있도록 법제도 개선’, ‘단기적인 공모사업을 다년 사업으로 지원할 수 있는 분야 확대’와 ‘다년도 지원을 위한 기금회계의 조성 및 독립적 운영 재단의 설립’의 필요성을 강조하기도 하였다.

“기존 시민사회 지원 역시 감독과 감시중심, 일방적으로 산정된 규칙에 의한 공모사업 중심이어서 재정적으로 열악한 시민사회의 공적활동의 지속성을 담보하는데 한계를 지녔다. 공모사업을 수행하기 위한 인력에 대한 일부인건비 지원을 통해 사업이 본래 목적으로 성실하게 수행될 수 있도록 장치마련이 필요하며 단기적인 공모사업 중심의 규칙을 다년 사업 지원을 다양한 분야에서 확대할 필요가 있다. 이러한 사업기간, 일부 인건비 지원 등이 실질적인 ‘사회협약’을 통해 해결될 수 있도록 관련제도를 개선하는 것이 시민사회 활성화에 가장 필요한 부분으로 보인다.”(정책관계자)

이에 반해 ‘지원 방식에 대한 개선과 사업 방향 재설정이 어떤 결과와 영향을 낳았는지에 좀 더 초점을 맞춰 논의하고 평가해야 한다.’는 의견도 있었다.

### (3) 기타 의견

서울시의 다양한 정책을 수립함에 있어서 단순 논의에 그치지 않기 위해 ‘설명회, 토론회, 공청회가 아닌 원탁회의, 타운홀미팅 방식을 활용’하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다. ‘시민사회단체에게 영리 기업에 준하는 회계 기준을 요구하고 있는데 반해 구체적 지원 프로그램은 없다.’는 점도 지적하였다.

### (4) 시민사회단체 역량 강화에 관한 과제 도출

시민사회 활성화를 위한 두 번째 정책 과제인 시민사회단체 역량 강화에 있어서 정책 방향 및 고려사항을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다.

#### ① 시민사회단체의 다변화를 고려한 시민사회 활성화 정책 수립

전통적 비영리 시민사회조직과 시민참여로 물적 기반을 만드는 새로운 시민사회조직(사회적 경제, 도시재생, 공유경제 등등) 간의 역할 분배와 관계를 설정해야 한다. 이를 위해서는 시민사회단체들의 현황 및 지형에 대한 면밀한 조사와 분석이 필요

하다.

② 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책

다양한 이슈와 방식으로 활동하는 시민사회단체들이 균형 있게 성장할 수 있는, 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책이 필요하며, 새로운 유형의 시민활동과 전통적인 시민단체 활동 간의 연결과 교류가 활발해야 한다.

③ ‘사회협약’ 을 통한 비영리민간단체 지원방식 개선

건강한 시민사회를 위해서는 건강한 시민, 활동가들이 성장할 수 있는 환경 조성이 중요하다. 이를 위해서는 행정과 시민사회단체 간의 ‘사회 협약’ 을 통한 비영리 민간단체 지원 방식을 개선할 필요가 있다. 구체적으로 운영비/인건비 사용 인정, 증빙간소화, 성과 중심이 아닌 가치와 과정 인정, 1년 단위가 아닌 장기 지원 등), 시민사회단체 설립 절차 간소화 및 지원, 시민사회단체에 대한 홍보/사회인식 개선 (예: 공익활동 성과 알리기, 1시민 1단체 캠페인), 공익활동공간지원, 공익활동가 지원, 공익활동일자리창출 등이 필요하다.

**7) 정책 과제 ③ - 공익재원 및 시민자산화 분야**

일곱 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 정책 과제 ③ - 공익재원 및 시민자산화 분야와 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의여부와 추가의견 작성을 요청하였다.

<표5- 8> 정책 과제 ③ - 공익재원 및 시민자산화 분야 관한 질의 문항

<p><input type="checkbox"/> <b>진단/평가</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 시민사회가 성숙된 나라의 경우에도 시민사회단체들의 재원의 주요 원천이 회비, 후원금보다 정부 재정이 높음에도 불구하고, 유독 우리나라에서는 시민사회 주체들이 정부 지원금을 받는 문제를 시민사회의 독립성과 자율성과 연결하며 부정적으로 보는 인식이 팽배하며, 이는 시민사회의 성장을 가로막는 주요 원인으로 지적됐습니다.</li><li>○ 시민사회 주체들이 복잡다단한 사회문제를 해결하는데 더 많은 역할을 해야 하며, 그에 걸맞은 책무성과 전문성이 요구되는 상황에서 시민사회 주체들의 공공재정 사용은 정당한 것이며, 그것이 자칫 정부가 베푸는 시혜의 성격으로 오해해서는 안 된다는 관점이 제시됐습니다.</li><li>○ 사회인식과 정부보조금 시스템 개선 노력과 함께 시민사회 주체들 스스로 전통적인 기부와 회비 이외의 혁신적인 방식으로 재원을 마련하고, 이를 시민사회 공동의 자산으로 축적해야 한다는 의견도 제기됐습니다(사례: 광진협동기금, 관악뿌리기금 등).</li></ul> <p><input type="checkbox"/> <b>대안/제안</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 시민사회/단체가 공공재정을 사용하는 이슈에 대한 사회적 인식 전환이 필요합니다.</li></ul>
---

- 기부문화가 활성화 되지 않고 시민들의 기부가 특정 영역과 단체들에 편중된 상황에서, 기부 활성화를 저해하는 제도의 개선과 크라우드 펀딩(Cloud Funding)과 같은 새로운 방식의 기부문화 활성화를 지원해야 합니다.
- 시민사회 고유의 자원과 경제적 토대를 구축하기 위해 지역기금, 유휴 공간의 공공자산화, 공동체 회사 설립 등 다양한 제도적 장치들이 마련돼야 합니다.
- 시민사회 주체들의 공익적 목적의 활동이 사회적 노동으로 인정하고, 창출된 사회적 가치에 대한 합당한 보상을 부여할 방법을 고안해야 합니다.

### (1) 진단과 평가에 관한 의견

응답자들은 ‘시민단체 주체들이 공익재정으로 사회활동을 하는 것을 독립성과 자율성 훼손 등으로 연결시키는 것이 시민사회 성장을 가로막는 주요 원인’이라는 점에 강하게 동의하며, ‘사회적 가치 활동에 대한 사회적 보상과 지불’에 대한 긍정적인 인식 변화가 시급하다는 의견이 많았다. 이에 반해 ‘공적 자원의 쓰임새는 뿌리 깊은 역사와 이로 인한 국민적 인식에 기반 한 것이기에 좀 더 심도 깊게 진단되어야 한다.’는 지적도 있었다.

‘공익재원 활용 문제에 있어서 기부금과 관련해서는 개인기부금이 기업기부금보다 월등히 높은 미국과는 정반대로 한국사회는 개인기부금보다 기업기부금이 4배나 많은 사회라는 점에서 공공재원을 사용할 권리를 제한하는 것은 시민사회가 기업친화적 활동으로 포섭될 가능성을 높이는 원인’이 될 것이라는 주장이 제기되었다. ‘시민자산화’에서는 ‘공익활동기금 등 기금설립에 대한 제도적 장치를 마련해야 한다.’는 의견이 많았다. 이를 위해 ‘개별적 접근이 아닌 공동 전략과 추진구조 마련이 필요하며 정책적으로 시민사회 기금을 정부와 지자체가 앞서서 만들고 기업과 시민이 참여하는 과정이 필요하다.’는 의견이 제시되었다.

한편, ‘시민사회가 공익재정을 사용하는 것은 공공성 확보에 얼마나 어떻게 기여했는지에 초점을 맞추고 논의될 필요가 있다.’는 지적도 있었다. 구체적으로 보자면, ‘공익재정을 사용한다는 것은 세금을 사용한다는 것이며, 더 투명하고 책임 있게 사업을 추진하는 신뢰의 대상으로 전환되어야 한다.’는 의견과 함께 ‘필벌주의, 엄벌주의가 동시에 진행되어야 한다.’는 지적이다. 아울러 ‘정부보조금을 받는 것 자체는 문제가 아니지만 그 보조금을 받는 과정에서 어떤 계약관계가 설정되었는지, 보조금을 받은 이후 시민사회 성장에 얼마나 기여했는지 평가가 뒤따라야 한다.’는 의견도 있었다.

### (2) 대안과 제안에 관한 의견

‘공공재정을 사용하는 이슈에 대한 사회적 인식 전환’을 위해서는 ‘시민사회단체 가입하기 캠페인을 범국민적 운동으로 진행이 필요하다.’는 의견과 ‘모든 사회적 가치 노동을 자유롭게 할 수 있도록 사회적 보상을 주는 새로운 제도와 새로운 사회계약을 고안할 필요하다.’는 제안을 하였다. ‘이와 같은 문제를 집중적으로 고민하고 대안을 만들어 내야하는 상시기구의 구성이 필요하다.’는 의견도 함께 제안하였다.

‘기부 활성화를 저해하는 제도의 개선과 클라우드 펀딩(Cloud Funding)과 같은 새로운 방식의 기부문화 활성화 지원 있어야 한다.’는 대안에 대해서는 일부 동의하면서 추가적으로 대안을 제시하였다. 우선 단일한 방식이 아닌 ‘정부보조금, 민간기금의 설립 운영, 수익사업의 추진, 후원회원의 확보 등 자립적 재정기반의 다변화’가 추진되어야 한다는 지적이다. ‘개발부담금이나 폐기물 부담금 등 기업으로부터 징수하는 준조세 성격의 기금 활용 방안을 모색해보는 것’도 고려해 볼 필요가 있다는 제안도 있었다.

‘시민사회 고유의 자원과 경제적 토대를 구축하기 위해 지역기금, 유휴 공간의 공공자산화, 공동체 회사 설립 등 다양한 제도적 장치들이 마련돼야 한다.’는 분석에도 강하게 동의하였다. ‘한국 같이 급격한 근대화 와 이로 인한 토지가격의 급변을 겪은 사회일수록 사유지, 국유지 중 유휴공간의 시민자산화는 토지의 공적 사용에 대한 경험치를 늘려가는 것은 매우 중요한 시도’로 보인다고 적극적인 공감을 표출하였다. 구체적으로 ‘지역기금(마을기금), 커뮤니티기금, 공익활동기금 등 기금설립에 대한 제도적 장치를 마련해야 한다.’는 의견을 제시하였다.

더 나아가 ‘공경매 물건에 대한 시민사회의 우선 입찰권, 유휴 부동산 중과세를 통한 시민사회 활용 유도, 공유재산 및 물품관리법 상 매각 대상물에 시민사회 선매요구 자산(Asset for Civil Value) 등록 등과 같은 제도개선이 필요하다.’, ‘새마을금고처럼 행자부 관리기관의 모금구조의 전환 등 공공이 우선적으로 가능한 변화를 이끌어내야 하며, 그것을 통해 공공유휴지의 자산화전략, 공공건물의 공익성강화의 전환이 가능하다.’는 보다 적극적인 제안도 있었다.

‘민간 영역에서의 자산화신탁기금(공익기부형), 공공의 장기무이자 대출 기금, 비영리임팩트펀드, 자산화소득공제펀드상품, 자산화전용부동산신탁, 시민자산관리조직, 시민자산관리사 양성, 생활SOC와의 연계, 도시재생, 사회주택 등 공간관련 정책연계 등의 다양한 전략들이 함께 구현되어야 한다.’는 구체적인 제안도 제시되었다.

‘시민사회 주체들의 공익적 목적의 활동이 사회적 노동으로 인정하고, 창출된 사회적 가치에 대한 합당한 보상을 부여할 방법을 고안해야 한다.’ 는 분석에도 시민사회활동가의 안정적 소득에 대한 문제의식으로 동의하였다.

‘사회적 가치 활동에 대한 사회적 보상과 지불’ 을 해야 하며, 그것이 진화해서 ‘참여소득, 기본소득으로 가는 방향도 모색되어야 한다.’ 고 강조하였다. 또한 ‘협약을 통한 공적영역 활동의 역할분담과 활동비, 인건비 지원을 위한 제도개선이 필요하다.’ 고 응답하였다.

### (3) 추가 의견

기타 의견으로 기업 등 민간자본의 시민사회 지원 활성화가 필요하며, 서구에서 유행하는 임팩트 투자 활성화를 위한 세미나 워크숍뿐만 아니라 정부, 민간재단, 기업 등과 공동 사업 추진이 필요하다고 제안하였다. 든든한 중간지원기관과 전문가 결합도 중요하며, 성과지불제(pay for results) 이해와 교육 또한 필요하다는 지적도 나왔다. 기부를 활성화하는 최고의 무기는 후원하는 NPO와 내가 공감을 통해 동질화되는 느낌을 갖는 것인데 감동 없는 관료화/비즈니스화에 지나치게 경도된 것은 아닌지에 대한 평가를 우선해야 한다는 지적도 있었다.

### (4) 공익재원 및 시민자산화에 관한 과제 도출

시민사회 활성화를 위한 세 번째 정책 과제인 공익재원 및 시민자산화에 있어서 정책 방향 및 고려사항을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다.

#### ① 공공재정을 사용에 대한 인식 전환 및 이를 논의할 상시기구 구성

사회적 가치 활동에 대한 사회적 보상과 지불이 수반되어야 한다는 인식 전환이 우선 강조되어야 하며 이와 더불어 공공성, 투명성에 대한 책임도 간과해서는 안 된다. 공공재정 사용의 목적, 방법 등에 대한 사회 전반의 인식 전환뿐 아니라 실행방안, 행정과 시민사회의 역할 등을 모색하기 위한 상시기구의 구성이 필요하다.

#### ② 기부 활성화 저해 요인 해결 및 다양한 기부 문화 활성화 지원

개인 기부 문화 활성화뿐만 아니라 다양한 수입원을 고려해야 한다. 정부보조금, 민간 기금의 설립 운영, 수익사업의 추진, 후원회원의 확보 등 자립적 재정기반의 다변화가 필요하다. ‘개발부담금’, ‘폐기물 부담금’ 등 기업으로부터 징수하는 준조세 성격의 기금들의 활용 방안을 모색하는 것도 한 방법이다.

#### ③ 시민사회 고유의 자원과 경제적 토대 구축을 위한 다양한 제도적 장치 마련

시민사회의 공적 활동을 증진시키기 위한 경제적 토대 구축을 위해 공익기금, 유휴 공간의 공공자산화, 공동체 회사 설립 등 다양한 제도적 방안이 모색되어야 한다. 공경매 물건에 대한 시민사회의 우선 입찰권, 유휴 부동산에 대한 중과세를 통한 시민사회 활용 유도, 공유재산 및 물품관리법 상 매각 대상물에 시민사회 선매요구 자산(Asset for Civil Value) 등록, 민간 영역에서의 자산화신탁기금(공익기부형), 공공의 장기무이자 대출 기금, 비영리임팩트펀드 등 다양하게 제시해 볼 수 있겠다.

④ 사회적 가치 활동에 대한 합당한 보상

시민사회 주체들의 공익적 목적의 활동을 사회적 노동으로 인정하고, 창출된 사회적 가치에 대해 합당한 보상을 부여할 방법을 고안해야 한다.

**8) 정책 과제 ④ - 중간지원조직의 역할과 기능**

여덟 번째 정책서면 질의에서는 아래 표와 같이 시민사회 활성화를 위한 정책 과제 ④ - 중간지원조직의 역할과 기능에 관련한 진단과 평가, 대안과 제안에 대한 동의여부와 추가의견 작성을 요청하였다.

<표5-9> 정책과제④ 중간지원조직의 역할과 기능에 관한 질의 문항

<p><input type="checkbox"/> <b>진단/평가</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울시 민선 5, 6기에 서울시와 시민사회와의 협력을 촉진하기 위한 중간지원조직이 다수 설립됐습니다. 2010년대 이후 시민사회 주체들의 요구를 수렴하고 활동을 지원하기 위해 설립한 서울시 NPO지원센터, 도시재생지원센터, 서울시마을공동체종합지원센터, 사회적경제지원센터, 서울시청년활동지원센터 등을 흔히 ‘혁신형 중간지원조직’이라고 지칭하기도 합니다. 각각의 중간지원조직에 대한 평가가 상이하나, 중간지원조직 전반에 대한 평가는 아래와 같이 요약할 수 있습니다.</li> <li>○ 긍정적인 평가: 사회문제에 시민참여 촉진/양적기여, 새로운 시민참여경로 확보, 청년수당·찾동·주민참여예산 등 새로운 의제생산과 정착에 기여, 공익활동 공간 확장 등</li> <li>○ 부정적인 평가: 영역별 분절, 중간지원조직간 공동의 비전과 전략부재, 사업공유부재, 경쟁관계, 행정의 속도와 조건에 맞춘 행정친화적 매개역할, 단기성과 압박, 전문성 부재, 시민사회 인력자원의 중간지원조직으로의 쏠림현상 등</li> </ul> <p><input type="checkbox"/> <b>대안/제안</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간에서 주로 제기된 의견: 서울시 행정의 산하기구가 아닌, 행정과 시민사회 사이의 중간지원조직으로서의 정체성과 역할에 대한 성찰이 필요합니다. 행정과 시민사회의 역량과 자원의 불균등한 현 시점에서 중간지원조직은 시민사회 주체와 단체들을 대변하는 역할을 강화하고, 시민사회 현장이 강화되는 지원방식에 대한 고민을 보다 적극적으로 해야 합니다. 시민사회 성장과 시민력 강화를 공동목표로 하여, 공동으로 사업을 발굴하고 추진해야 합니다.</li> <li>○ 행정의 입장에서는 중간지원조직을 민선 5, 6기 혁신정책을 원활히 추진하기 위해 설립했고, 그 법적지위도 서울시 행정사무의 위탁기관이므로 시민사회 성장이라는 프레임에서 역할과 기능을 논의할 수 없다는 의견도 있습니다.</li> </ul>
---

## (1) 진단과 평가에 관한 의견

중간지원조직에 대한 응답자들의 진단과 평가는 엇갈렸다. 우선 중간지원 조직들이 어려운 여건 속에서도 많은 일들을 해왔고 여러 성과들을 만들어 냈다는 점을 높이 평가하였고 몇 가지 부정적인 평가의견도 제시하였다.

부정적 평가 가운데 ‘중간지원조직이 중앙집중형’이라는 점에 우려를 나타내는 응답자가 많았다. ‘중간지원조직 시민사회 활성화를 위한 주요 전략이나 다양한 중간지원조직과 현장의 갈등도 존재하는 것이 사실이며, 이러한 문제를 극복하기 위해서는 중간지원조직의 정체성을 분명히 해야 한다.’는 지적도 있었다. ‘중간지원조직과 행정기관이 서로 동등한 협력자의 입장에서 문제를 풀어가려는 노력이 없으면 서로간의 불신감만 더 커질 수도 있다.’는 점도 제시되었다. 또한 ‘시민적 삶의 공간을 중심으로 봤을 때 분절적이고 개별적인 성과에 초점을 맞추다보니 다양한 영역간 상호 연결되는데 한계를 지니고 있으며, 그러한 한계로 인해 적극적 참여계층인 시민들이 각각의 영역에 중복해서 등장하거나 이에 대한 피로도를 호소하는 경우가 발생하고 있다.’고 평가했다.

이러한 부정적 평가에 대해 ‘중간지원조직을 하나의 시민사회단체라고 생각하고 있는 데서 문제가 비롯되는 것은 아닌지 검토가 필요하다.’는 의견도 있었다. 아울러 ‘중간지원조직이 시민사회, 시민사회단체를 대변할 수는 없으며 돈을 배분하는 조직에서 시민을 성장시키는 조직으로 위상을 정립해야 한다.’는 의견도 상당했다.

## (2) 대안과 제안에 관한 의견

응답자들은 다양한 중간지원조직의 방향과 역할을 주문했다. 우선 응답자 의견을 종합해 보면 중간지원조직의 역할과 기능을 ‘서울시와 시민사회의 교량 및 중개, 시민사회 역량 강화, 시민사회 연결과 생태계 구축’을 위한 역할 등으로 압축해 볼 수 있겠다.

중간지원조직에 대한 적극적인 역할을 요구하는 내용으로는 ‘공적 자원의 전달체계라는 자원의 전달자가 아닌 시민들과 커뮤니티를 일으키는 ‘활동가’ 체계로 전환’, ‘자원 전달형에서 네트워크형으로 진화’, ‘시민사회 활성화를 위해 생태계의 현 단계를 진단하고 선순환 구조를 만들기 위한 단계별 과제 제시’, ‘플랫폼 전략-학습조직전략-시민자산화전략-사회문제해결 체감전략이 동시에 추진되는 전략 모색’ 등이 제시되었다. ‘정부, 기업, 재단 등의 재정지원을 시민사회단체

에 중개하는 역할이 매우 미흡한 상황’을 지적하며, ‘중간지원조직에 기업출신들이 임직원으로 참여하는 방안 또는 위원회 설치, 세미나, 특강, 교육 등 다양한 기업공조의 활동이 필요하다.’는 의견도 있었다.

다른 한편, 중간지원조직이 행정사무 위임기관으로서 전문성을 강조하기도 한다. ‘서울시정이 당면한 과제들을 시민사회가 공조해 해결하는 방안에 관한 사업계획 수립-시행-평가 등 일련의 과정, 재원마련 등에 대한 중간지원조직의 역량 강화가 필요하다.’, ‘중간지원조직이 직접 의제 사업을 직접 수행하는 것은 지원조직의 정체성 혼란을 가중할 것이기 때문에 현장이 하는 사업을 지원하고 체계적 지원을 위한 전문성이 강화돼야 한다.’, 아울러 ‘중간지원조직이 척추 역할을 잘 할 수 있도록 전문 역량교육 강화가 중요하며, 중간지원조직 전문교육과정이 지속적으로 마련될 필요가 있다.’는 의견과 ‘중간지원조직은 행정의 언어를 시민의 언어로 바꿔서 시민이나 시민사회에 잘 전달하는 데 초점을 맞추어야 한다.’는 의견이 제시되었다.

“ ‘지원’인지 ‘사업’인지 조직의 정체성을 분명히 해야 한다. 대체로 중간지원조직이 특정 의제 사업을 직접 또는 용역화 하는 방식으로 문제를 직접 풀어나가려 한다. 이는 지원조직의 정체성에 혼란을 가하는 행위이다. 지원과 사업의 구분을 명확히 해서 현장에서 일어나는 ‘사업’을 ‘지원’하는 역할에 집중해야 한다. 이를 위해서 중간지원조직은 전문화 되어야 하고, 네트워크화 해야 한다. 현장의 의제 사업들을 풀어나가는 과정에서 지원자의 역할로 전문성을 갖추어야 한다. 의제 등장, 파일럿, 인큐베이팅, 액셀러레이팅, 펀드레이징, 모니터링, 정책제도개선, 네트워킹 등의 역할에 집중하고 시민사회의 지속가능한 성장을 위한 현장 활동(사업)주체들의 다양성을 보장해 주는 지원기능을 갖추어야 한다.”

(정책관계자)

중간지원 조직의 ‘구조적 문제에 대한 혁신’을 주문하기도 하였다. ‘현재의 중간지원조직은 자치구 단위의 공무원들과 서울시 정책 사이에서 애매한 역할’을 하고 있고, ‘오랫동안 고착된 구조적 문제와 공무원들의 인식과 습성은 혁신의 큰 장애가 되고 있다.’는 진단이다. ‘주민들이 소비자가 아니라 생산자로 참여할 수 있어야 하며, 프로그램 지원을 통해 주민들의 다양한 실험을 지원해야 한다.’는 의견도 있었다.

“중간지원조직의 위상과 기능은 현장의 성숙도에 따라 변화하는 게 당연하다. 기능별 전문 중간조직(금융, 교육, 홍보 등)이라면 좀 다르겠으나, 민선 5,6기 설립된 ‘공공설립 민간위탁형 중간지원조직’들은 기대되는 사회적 역할을 수행했고 이제 재편을 고민할 시기이기도 하다. 그 방안은 부문을 넘는 연대사업 기획조율기구로 일부 통합과 잔류-기능별/지역별로 재비치나 일부 전환-전달체제로 전환 등 다양한 방법이 시기별로 다르게 요구되며 재편되어야 한다. 무엇보다 민간 중간지원조직과 달리 재정의 100%를 서울시에 의

존한 중간조직들의 지속성 문제나 비대화, 분절화, 관료화 등을 깨려면 (혹은 이런 비판에서 벗어나려면) 자조적 물질기반을 만드는 과정이 병행되어야 한다.”(현장활동가)

끝으로, 민간위탁 제도를 개선해야 한다는 의견을 제시한 응답자도 다수였다. ‘행정의 하위기구로 전락되지 않는 방향으로 제도 개선’ 이 필요하다고 강조하였다.

### (3) 추가 의견

중간지원조직의 지속가능성에 대한 고민과 그에 따른 대안에 대한 추가 의견이 많았다. ‘중간지원조직의 역할 축소 또는 와해시도가 있을 때에도 제도들이 유지되고 발전될 수 있는가에 대한 제도적 모색과 대안마련이 필요하다.’ 는 의견과 ‘재정과 인적 인프라를 갖고 있는 중간지원조직이 시민사회에 비해 막강한 경쟁력을 가진 만큼 이를 시민사회에 분산할 수 있는 시정부 차원의 재정적, 인적 지원에 대한 다양한 제도가 마련되어야 한다.’ 는 제안이 있었다.

중간지원조직에 대한 성격 규정이 우선 이루어져야 한다는 지적도 제기됐다. ‘NGO지원센터의 경우는 강한 시민사회, 역동성을 역사적으로 축적해 왔고 시민사회 스스로 역량을 집중할 수 있는 강점을 갖고 있다.’ 며, ‘협회의 시민사회운동단체로 국한하기 보다는 광의의 시민사회단체로 확대, 연대성을 강화하여 그 결과물로 중간지원조직을 구성하는 과정을 만들고 그것이 결국 바람직한 모델이 되어 다른 영역(복지, 봉사, 국제협력, 사회적경제 등)으로 벤치마킹될 수 있을 것’ 이라고 강조하였다.

### (4) 중간지원조직의 역할과 기능에 관한 과제 도출

시민사회 활성화를 위한 네 번째 정책 과제인 중간지원조직의 역할과 기능에 있어서 정책 방향 및 고려사항을 다음과 같이 제시해 볼 수 있겠다.

#### ① 중간지원조직의 정체성, 목표, 역할 재검토

서울시의 위탁기관으로서 단순히 자원을 전달하는 기구가 아닌 시민사회 생태계를 구축하기 위한 네트워크형 기구로 전환해야 한다. 이는 시민사회의 성장과 시민력 제고에도 기여할 것이다.

#### ② 현장의 성숙도에 따른 중간지원조직의 위상과 기능 업그레이드

부문별 지원을 넘어 연대 사업에 대한 기획 및 조율, 기능별 지역별 재배치 등 현장의 성숙도와 요구에 따른 중간지원조직의 기능이 재편되어야 한다.

#### ③ 중간지원조직의 지속성을 위한 물질 기반 마련

중간지원조직의 지속성을 확보하고 분절화, 관료화를 극복하기 위해서는 자조적 물적 기반 과정이 병행되어야 한다.

#### ④ 현장의 사업 지원을 위한 전문성 확보

중간지원조직은 지원조직으로서의 정체성을 견지하며 현장에서 진행하고 있는 사업들을 적극적으로 지원해야 한다. 의제 등장, 파일럿, 인큐베이팅, 액셀러레이팅, 펀드레이징, 모니터링, 정책제도개선, 네트워킹 등의 역할에 집중하고 시민사회의 지속가능한 성장을 위한 현장 주체들의 다양성 보장을 기초로 지원책이 마련되어야 한다.

### 3. 소결

각 영역별 대안에 대한 정책 방향 및 고려사항에 대해 다음과 같이 압축하여 제시한다.

첫째, 시민사회 활성화 정책의 비전을 위한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 서울시 시민사회 조직 및 시민참여 현황 분석, ② 학술 및 해외 사례 접근보다 한국 사회의 역사적·문화적 맥락 고려, ③ 각 영역 간 연대하여 공동 수립, ④ 시민사회와 지역사회를 활동범위와 진영논리에 따른 구분에서 탈피, ⑤ 다양한 시민적 자원 재구성, ⑥ 대안 정책 발굴을 위한 영역 간 경쟁과 갈등이 아닌 협력과 연대, ⑦ 견제와 협력의 결합, ⑧ 민관 협치와 시민사회 활성화 전략, 활동가들의 역량 강화 및 네트워크 강화 전략 등 수립, 체계적 관리 시스템 마련

둘째, 목표와 핵심요소에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 시민사회의 포괄성, 다양성, 개방성에 기반 한 활성화 정책 마련, ② 민간과 행정의 관계 재정립 및 행정적 지원 방향 개선, ③ 시민역량 강화 정책 확대, ④ 시민주권 회복 및 시민참여의 일상화를 위한 제도적 개선, ⑤ 시민참여 활성화를 위한 생활 조건 개선, ⑥ 시민사회의 변화와 새로운 시민참여 양상 분석

셋째, 법제도에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 종합적인 시민사회 활성화 정책 설계, ② 통합과 다양성의 조화, 조직의 독립성과 자율성 보장, ③ 시민사회 활성화 개념 및 대상 확대, ④ 부서 칸막이 해소 및 통합적인 정책 및 사업 명시, ⑥ 중간지원조직의 지원 방식 개선, ⑦ 단기주의 및 성과주의 탈피

넷째, 추진방식에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 다양한 주체들과 민주적 과

정을 통한 시민사회 활성화 정책 마련, ② 다양한 시민이 참여할 수 있는 소통과 참여 장치 구축, ③ 신뢰에 기반 한 협약과 역할 명시 및 행정조직의 충분한 동의

다섯째, 시민소통, 참여, 협치 분야에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 소통·참여의 일상화와 사회문제의 공론화를 위한 다층적인 참여 통로 구축, ② 시민 제안 의견의 선정, 집행, 결과, 환류 등 전 과정 공개, ③ 협치 증진을 위한 권한 배분의 현실화 및 협치 교육의 확대, ④ 공익활동 참여 및 협치의 활력을 제고하는 방향으로 제도적 지원 개선, ⑤ 다양한 시민참여 활동 지원

여섯째, 시민사회단체 역량 강화에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 시민사회단체의 다변화를 고려한 시민사회 활성화 정책 수립, ② 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책, ③ ‘사회협약’을 통한 비영리민간단체 지원방식 개선

일곱째, 공익재원 및 시민자산화 분야에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 공공재정을 사용에 대한 인식 전환 및 이를 논의할 상시기구 구성, ② 기부 활성화 저해 요인 해결 및 다양한 기부 문화 활성화 지원, ③ 시민사회 고유의 자원과 경제적 토대 구축을 위한 다양한 제도적 장치 마련, ④ 사회적 가치 활동에 대한 합당한 보상

여덟째, 중간지원조직의 역할과 기능에 관한 정책 방향 및 고려사항이다. ① 중간지원조직의 정체성, 목표, 역할 재검토, ② 현장의 성숙도에 따른 중간지원조직의 위상과 기능 업그레이드, ③ 중간지원조직의 지속성을 위한 물적 기반 마련, ④ 현장의 사업 지원을 위한 전문성 확보

서울시는 민선 5, 6기에 시민소통, 협치, 혁신을 핵심 시정 기조로 하여 이전 어느 때보다 시민사회에 개방적이고 협력적인 정책을 시도했다고 평가받는다. 나아가 민선 7기는 민주주의 서울(Democracy Seoul)을 표방하며 민주주의위원회 설치, 행정-시민사회-지역사회간 사회협약 체결, 시민사회활성화 기본법 제정 등 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장 지원을 핵심공약의 하나로 하여 출발했다. 그럼에도 불구하고, 시민사회 현장에서 느끼는 시민사회 정책에 대한 효용감과 기대감이 높지 않은 이유는 무엇인가?

그간 시민사회 현장에서 경험을 쌓고 다양한 분야의 시민사회 영역 행위자들과 오랜 기간 교류를 맺어온 우리 연구자들은 그 핵심 요인 중 하나는 서울시 행정과 시민사회 현장 간에 서울시 시민사회를 둘러싼 현실 진단, 역할에 대한 인식, 정책 방향과 우선과제 설정 등에 있어 상당한 간극이 존재하기 때문으로 보았다. 또한 서울시 행정과 시민사회 간에 이러한 간극이 좁혀지지 않으면 상호불신은 증대할 것이며, 그간 어려운 조건에서 현장과 행정의 곳곳에서 시민참여와 협치, 혁신의 싹을 틔워오고 가꾸어온 많은 사람들의 노력과 성과가 제대로 된 결실을 맺을 수 없을 것을 우려했다.

이러한 현실 진단과 우려에서 이 연구는 민선 7기의 시민사회 활성화 정책들이 본격적으로 수립, 집행되기 시작되는 시점에서 정책과 현장 간의 현실진단과 지향의 괴리를 줄이기 위한 출발로써 서울시 시민사회 활성화 정책의 담론과 정책현황에 대한 문헌조사, 서울시 시민사회단체 실태 조사와 함께 시민사회 활성화 정책에 대한 현장의 평가와 수요 조사를 실시하였다. 각 장의 소결로 조사결과와 시사점을 수록하였으므로 이 장에서는 서울시 시민사회 활성화 정책 제언과 관련한 시사점을 중심으로 연구결과를 요약한다. 이어 연구의 결론으로 서울시 시민사회 활성화 정책의 기본 방향과 핵심과제를 제안한다.

## 1. 시민사회 활성화 담론과 정책 환경

2장은 시민사회 활성화와 관련한 이론과 정책에 관한 문헌탐구를 통해 서울시 시

민사회 활성화 정책 수립에 주는 시사점을 도출하고자 시도하였다. 시민사회 활성화의 의미와 조건, 정부와 시민사회단체의 역할을 중심으로 형성된 담론을 검토하였다. 중앙정부 차원과 서울시 차원에서 수립된 시민사회 정책을 개괄하고, 영국 중앙정부의 사회협약과 빅소사이어티 정책, 램베스자치구의 협동조합형 지방혁신 사례를 조사해 그 시사점을 도출하였다.

## 1) 시민사회 활성화의 의미와 정부의 역할

국내외 학술연구에 대한 문헌조사를 통해 시민사회에 거는 기대는 전세계적인 추세임을 알 수 있었다. 이는 더 이상 국가(정부)와 시장(기업)의 어느 한 부분의 노력으로는 전 세계가 직면하고 있는 복잡다단한 사회문제를 해결할 수 없다는 역사적 경험에 기인한 것이다. 시민사회는 국가권력과 시장힘포에 대한 견제와 비판을 수행하는 동시에 국가와 시장 영역에서는 불가능한 공론장의 형성과 상호연대를 창출할 역량이 있다고 보기 때문이다. 특히 최근에는 기존 근대적 주체인 국가와 시장 중심의 사회운영 체제가 야기한 사회불평등, 환경위기, 인권 문제 등의 사회경제적 난제를 해결하기 위한 주요한 주체이자 국정운영의 동반자로서 시민사회 역할이 더욱 부각되고 있다.

활성화된 시민사회란, 시민사회의 다양한 기능, 즉 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제 해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능이 활력을 갖고 원활하게 이루어지는 사회를 의미한다. 또한 각각의 역할과 기능을 수행하기 위한 시민의 참여와 행동이 자발적이고 적극적인 사회, 이를 보장하고 확대하기 위한 제도적 장치와 사회적 지지 등이 폭넓게 퍼진 사회를 일컫는다.

시민사회를 활성화시키는 방안으로 다수의 학자들은 ‘조직화된 시민’, 나아가 공익을 추구하는 시민사회단체의 역할을 강조한다. 원자화된 개인들이 자기 이익에 골몰하거나 혈연, 학연, 지연의 연줄사회가 강화된다면 시민사회의 긍정적 역할을 기대할 수 없기 때문이다. 최근 폭발적으로 급증하는 SNS를 통한 참여, 또는 개인적 차원에서 이루어지는 사회참여는 일시적인 불만 표출이나 의견개진에 머무는 한계가 자주 제기됐다. 따라서 시민들이 타인과 생각을 나누고 자신의 삶의 문제를 사회구조와 연결하고 이타심과 공동체 의식을 확장하는 장으로써의 시민사회조직들이 그 사회에 자유롭게 형성될 수 있고 다양성이 유지되고 지속가능하게 발전할 수 있는냐는 한 사회의 시민사회의 성숙도를 측정하는 주요한 지표가 되고 있다.

다수의 문헌들은 시민사회의 국가로부터의 독립영역 또는 자율성 강조가 시민사회

의 독자발전이나 자발적인 노력만을 강조하는 논리로 비약되는 것을 경계해야 한다고 강조한다. 시민사회를 실질적으로 육성해야 하는 과제는 정부가 안고 있으며, 정부의 시민사회 정책은 국가의 시혜적 조치가 아니라 시민권 보장의 일환으로 인식해야 한다는 것이다.

## 2) 중앙정부의 시민사회 정책

한국에서 시민사회를 활성화시키고 역량을 강화하기 위한 사회적, 제도적 지원은 크게 진전을 이루지 못하고 있음을 확인했다. 2장의 2절에서, 건국이후 현재에 이르기까지 시민사회 지원법이 형성·발전해온 역사적 과정을 맹아기, 형성기, 전환기, 분화기의 4단계로 구분해 개괄했다.

우선, 맹아기와 형성기에는 주로 국가 재건에 시민사회를 동원하거나 또는 시민사회의 자율적인 활동과 저항을 통제하기 위한 흐름에서 관련 제도가 제정되었음을 볼 수 있었다. 전환기에는 87년 6월 민주화 운동이후 비영리민간단체 지원법 제정, 시민사회발전 10대 과제 발표 등 시민사회에 대한 포괄적 지원을 위한 정책적 시도들이 시작됐다. 그러나 다시 분화기에 보수적 성향의 정부가 집권함에 따라 전환기에 일정 정도 진전을 보인 시민사회의 포괄적 성장을 지원하기 위한 사회적 노력들이 오히려 과거로 회귀하게 된다. 특히 박근혜 정부에서 보수성향의 단체들에 대한 편중된 지원과 나머지 시민사회 영역에 대한 통제와 억압으로 시민사회 정책이 퇴보했다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회적기업, 국제개발, 협동조합 영역에서 새로운 법이 제정되는 진전도 있었다.

문재인 정부에 들어서 시민사회발전기본법 제정, 시민사회발전위원회 설치가 국정과제로 제시하고, 국회에서 비영리민간단체 지원법, 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 등의 개정이 논의가 다시금 시작되고 있다. 그러나 여전히 법제와 관련해서는 정부가 시민사회를 관리하거나 부분적으로 지원해주는 방식에서 크게 벗어나지 못하는 한계를 보이고 있다.

역사적으로 짚어보았듯이 중앙정부의 시민사회 관련법은 정부와 시민사회간의 동반자적 관계보다는 정부가 시민사회를 동원, 관리, 통제하는 차원에서 제정되고 개정된 역사를 가지고 있다. 이러한 역사성 속에서 제·개정되어 온 현재의 시민사회 관련법들은 대표적으로 이른바 관변단체로 불리는 새마을중앙회, 바르게살기협의회, 자유총연맹 등에 대한 지원을 담은 특별법이 주류를 이루고, 비영리민간단체 지원법과 같은 포괄적인 지원 법률은 지원혜택의 정도가 특별법에 비해 약소하거나 또는 관리감독의 차원에 머물고 있다. 비록 중앙정부 정책으로 제한적일지라도

서울시는 지방정부의 재량범위와 권한을 보다 적극적으로 활용하여 시민사회 성장을 위한 포괄적 지원으로 시민사회 정책을 전환해야 한다.

### 3) 서울시 5, 6기 시민사회 정책

2장의 3절에서 서울시 시민사회 정책을 개괄, 평가하고자 시도했다. 서울시가 시민사회(활성화) 정책을 명시적으로 규정한 바 없기 때문에 박원순 시장이 취임한 이후로 시민 참여와 시민사회와의 협력을 강조한 ① 시민소통·협치·혁신, ② 비영리민간단체 지원사업, ③ 중간지원조직의 설립과 운영, ④ 민선7기 시민사회 관련 공약을 중심으로 살펴보았다.

비록 민선 5, 6기 시민사회의 포괄적인 성장을 지원하는 정책은 없었지만, 열린 행정을 통해 시민의 의견을 듣는 정책을 강화하고, 시민과의 ‘소통’ 과 ‘협치’ 를 통한 ‘혁신’ 으로 대도시 서울의 문제를 해결하겠다는 점에서는 시민사회를 시정의 파트너로 삼으려는 의지는 분명했다고 보인다. 다만 시민사회 성장이나 활성화의 측면에서 봤을 때는 의견개진, 일회성 행사 참여를 넘어 시민들이 일상적으로, 그리고 지속적으로 공익활동에 참여하고 있는가, 이러한 활동들이 개인과 사회의 변화와 연결되고 중국에는 시민사회 건강한 생태계를 구축하는데 기여했는가라는 점에서는 미흡했다고 평가할 수 있다. 개인과의 소통, 참여를 넘어 조직화된 시민의 양성, 시민사회단체 활성화에 보다 초점을 맞는 정책이 필요하다.

두 번째로 살펴보았던 비영리민간단체지원 분야는 오랫동안 시민사회의 발전의 걸림돌로 지적되었던 문제들이 해결되지 않고 있었다. 비영리민간단체 공익활동 지원사업은 2000년-2017년 동안 1년 평균 142개 단체(1개 단체 평균 1,350만 원)를 지원했다. 박원순 시장 5, 6기에 해당하는 2012-2017년(6년간)의 지원규모도 1년 평균 141개 단체(1,547만원)에 머물고 있어 이전의 2000-2011년(12년간) 1년 평균 143개 단체(1,256만원)와 비슷한 규모다. 단체 증가와 물가상승률을 감안했을 때 오히려 지원규모는 축소됐다고 해석할 수 있다. 또한 규제 중심 관리감독의 방식으로 단체의 자율성과 건강한 시민사회 생태계 조성에는 기여하지 못했다는 평가다. 지원 규모, 유형, 기간, 재정 사용 규정을 포함한 비영리민간단체 지원제도의 전면적인 개선이 시급하다.

세 번째, 중간지원조직의 설립과 운영은 민선 5, 6기의 특징적인 정책으로 민과 관 사이에서 시민참여의 새로운 경로와 의제 생산에 기여했다고 평가받는다. 그러나 중간지원조직에 대한 명시적 규정이 부재하며, 2016년을 기준으로 마을, NPO, 협동조합, 50+, 사회적경제, 혁신센터, 청년허브의 7개 중간지원조직의 예산은 7억 원에

서 62억 원까지 편차가 심하고 거의 전액 서울시 예산에 의존하고 있다. 민간위탁 제도 개선, 중간지원조직의 위상과 역할 명료화, 정부 의존적 재정구조의 다각화, 중간지원조직간 연계와 융합 과제를 안고 있다.

마지막으로 서울시 민선 7기가 시민사회 활성화 정책을 핵심공약으로 하여 시작했다는 점이 주목된다. 특히 민관 합의제 행정기구인 서울민주주의위원회를 설치하고 재정민주주의 프로세스를 도입하겠다는 공약은 시민사회 생태계를 조성하는데 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다. 다만 정책의 형성, 채택, 집행, 평가의 전 과정에 보다 적극적인 시민사회와의 소통과 협력이라는 과제가 남아있다.

#### 4) 영국의 시민사회 정책 사례

2장 4절에서는 1990년대 이후부터 현재까지 영국의 시민사회 활성화 정책의 변화를 집권 정당의 국정 철학을 중심으로 살펴보고 그 시사점을 도출하였다.

1970년대부터 자원봉사 영역을 중심으로 비교적 탄탄한 시민사회를 구축하고 있던 영국의 경우도 시민사회 활성화 정책을 본격적으로 추진한 것은 1997년 노동당 정부가 집권하면서였다. 1998년 세계 최초로 중앙정부와 시민사회 영역 간 체결한 사회협약은 시민사회를 국정 운영의 동등한 협력주체로 인정한 것이다. 실제로 노동당은 이러한 사회협약을 준거 틀로 하여 공공정책의 생산과정에 시민사회를 적극적으로 참여시켰다. 국가 차원에서뿐 아니라 지방, 풀뿌리 차원에서 이루어진 사회협약은 시민사회의 위상을 정부와 동등한 협력 주체로 끌어올림과 동시에 다양한 비영리조직들을 육성·발전시켰다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있으나 이러한 과정들이 지나치게 국가 주도하에 이루어졌다는 비판을 받는다.

반면, 2010년 보수당 연립 정부가 재집권하면서 내세운 정책 비전인 빅소사이어티 정책은 작은 정부를 지향하고 있다는 점에서 1980년대 보수당 정부가 추진한 신자유주의 정책의 연속선상에 있다. 다만 대처 정부로 대변되던 1980년대 보수당 정부에 비해 캐머런 총리를 중심으로 한 보수당 정부는 과거에 비해 시민사회의 중요성을 강조한다. 빅소사이어티 정책은 사회적 임팩트 투자 등 사적 영역을 중심으로 한 기금 마련에 초점을 맞추고 정부의 재정 지원은 대폭 축소시키고 있다는 점에서 정부의 역할을 민간영역으로 전가시키고 있다는 비판을 받는다. 그럼에도 불구하고 개인과 마을공동체를 강조함으로써 공식적·비공식적 자원 부문의 참여율이 증가하는 등의 성과를 거두고 있다는 긍정적 평가도 받고 있다.

람베스 자치구의 사례는 지방정부 차원에서 실행된 시민사회 활성화 방안으로 노

동당이 추구했던 사회협약과 보수당이 추진 중인 빅소사이어티 정책을 혼합시킨 방식이다. 지역의 다양한 시민사회 조직들의 참여 및 정부와의 협력을 강조한다는 점에서는 사회협약의 정신을 반영하며, 10대 청소년을 포함시키는 등 정책 결정 과정으로의 참여 범위를 확대하는 등 개인의 참여를 강조하고 정부의 역할은 정보 투명성 담보 및 시민참여를 위한 제도적 지원에 초점을 맞추고 있다는 점에서는 보수당 정부가 추구하는 빅소사이어티 정책 기조를 반영한다.

영국 사례는 서울시 시민사회 활성화 정책 설계에 있어 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 시민사회는 정당 이념과는 무관하게 중요성을 인정받고 있다. 이는 시민사회가 지니고 있는 인적·재정적 자원을 배제한 채 복잡다단한 사회 문제를 해결하는 것을 불가능하다는 문제인식에서 비롯된다.

둘째, 시민사회 영역은 시민사회단체와 마을공동체, 개인 모두를 포괄하는 개념으로 이해되어야 한다. 사회협약은 시민사회단체를 중심으로 한 조직 참여를 강조한 탓에 개인의 참여는 저조한 결과를 가져왔고, 빅소사이어티 정책은 개인의 참여를 강조함에 따라 기존 시민사회단체의 지원이 축소되거나 폐지되는 결과를 가져왔다. 단체와 개인의 참여는 각각 다른 장점을 지니므로 이 둘은 선택의 문제가 아니라 각각의 연계성 속에서 동시에 발전시켜야 한다. 다른 한편, 램베스 자치구 사례에서 보듯이 10대나 외국인 등을 포괄하도록 참여의 저변을 확대할 필요가 있다.

셋째, 정책 지속성을 담보해야 한다. 2010년에 보수당이 재집권하면서 사회협약의 형태는 존치시켰으나, 사회협약이 추진하던 핵심 정책은 단절되었다. 예를 들어, 사회협약 위원회는 국가·지방·지역 단위에서 사회협약의 준수여부를 관리·감독하는 독립기구로 활동했으나 2011년 공식적으로 활동을 종료하게 됨에 따라 시민사회 단체들의 거센 반발이 있었다. 하나의 제도가 정착되어 효과를 발휘하기 위해서는 일정 정도의 시간을 필요로 하며, 정책에 대한 신뢰도를 확보하기 위해서도 주요 정책의 지속성은 담보되어야 한다.

## 2. 서울시 시민사회단체 실태와 정책 수요

3장은 서울시 시민사회단체의 실태와 정책 평가·요구를 파악하기 위해 진행한 설문조사의 분석 결과를 담았다. 모집단을 파악할 유용한 자료가 없는 조건에서 행자부와 서울시에 비영리민간단체로 등록한, 서울에 소재지를 둔 단체를 조사대상으로 채택했다. 미등록과 사회적경제영역 단체를 포함하지 못했지만 서울시 소재 시민사

회단체에 대한 기초조사가 전무한 상황에서 최근의 경향성을 파악할 수 있는 기초 자료로 가치를 지닌다. 총 2,555개 조사대상 단체 중 16.95%에 해당하는 433부를 분석대상으로 삼았으며 조사의 신뢰도는 95%, 한계허용 표본오차는  $\pm 4.11\%$ 다.

## 1) 조사단체의 기본현황

전체 433개 응답단체 중 79%가 2000년대 이후 설립되었다. 1990년 이후부터 복지, 인권, 보건, 자원봉사 분야, 2000년 이후부터 국제개발협력 분야에서 활동하는 단체의 설립되어 다양성이 늘어나는 추세로 보인다. 활동방식에서도 시위·집회·항의·서명운동(11.3%) 보다는 상담·교육·인력양성(45%)과 네트워크·협업(40.6%) 방식이 압도적으로 많았다. 활동범위는 전국(48.0%), 서울시전체(27.7%), 세계(14.1%), 동·구·권역(10.2%) 순으로 나타나 전국단위로 활동하는 단체가 많았다.

상근활동가와 인적 자원 규모는 매우 큰 편차와 분포가 나타내지만 대부분 소규모에 집중되어 있다. 조사단체의 50.5%가 200명 이하의 회원규모였으며, 비상근활동가와 자원활동가 보유 규모도 5인 이하가 각각 56.1%, 46.0%를 차지했다. 상근활동가는 5인 이하가 61.2%이며, 1인(10.9%)이거나 없는(8.3%) 경우도 나타났다. 상근활동가들의 활동경력은 신입활동가가 없는 경우가 60%에 달하고, 과반 이상의 단체들이 3-7년차 경력의 중견활동가가 없어 단체들의 활동가 충원과 육성이 시급한 과제로 보인다.

재정규모는 2017년을 기준 연간 예산은 5천만 원 이하 전체에서 30.5%, 2억 원 이하 전체에서 63.8%를 차지했다. 예산 확보 방법은 회비(29.8%)와 후원금(22.7%)를 합치면 52.5%로 공공지원 24.5%(정부지원금 15.9%, 민간단체지원금 8.6%)를 2배 이상 상회했다. 동·구·권역 단위 단체의 경우는 정부지원금이 31.6%를 차지해 세계(14.3%), 전국(13.0%), 서울시(16.0%)와 큰 차이를 보인다. 지출항목에 있어서는 공익활동 사업비가 37.4%로 가장 큰 비중을 차지한 가운데 인건비(29.1%)와 운영비(28.6%)를 합한 경직성 경비가 57.7%로 나타났다. 98.6%가 사무 공간이 있었지만 이중 56.1%가 월세임대이다. 비영리민간단체 보조금의 경상비 사용 허용이나 공간 지원 정책은 단체들이 겪고 있는 재정적 어려움을 완화할 수 있는 실질적 방안으로 보인다.

## 2) 행동역량 평가

단체의 역량과 환경(16개 요소)에 관한 종합 평점은 3.3점(5점 만점)으로 스스로 평가하는 단체의 행동역량은 중위 수준 이상으로 나타났다. 시민의식증진기여(4.0),

시민·회원참여활발(3.9), 거버넌스역량(3.7), 구성원들간의사소통(3.7)은 높은 평가를, 활동가충원안정성(2.8), 재정의안정성(2.6), 급여성정성(2.5)은 낮은 평가를 받았다. 이는 단체들의 스스로의 사회활동의 성과를 높이 평가하는데 반해 재정, 인력 충원에 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

서울시정부 정책참여와 환경 평가에서는 단체의거버넌스역량(3.7)은 종합평정(3.3)보다 높는데 서울시정책참여활발(3.2), 서울시정책변화영향(3.1), 서울시정치제도 환경변화(3.1), 서울시와의관계긍정변화(3.1) 항목은 낮은 점을 유념해 볼 필요가 있다. 응답단체의 특징요인이 있지만, 이 결과는 단체들이 단체의 거버넌스 역량보다 현재 서울시 거버넌스 참여 조건과 환경이 잘 갖추어지지 않았다고 느낀다는 것을 보여준다. 관련 정책의 개선이 필요하다.

### 3) 단체운영 애로점과 활동가의 지속가능성 과제

단체들이 겪는 어려움(15개 항목)은 활동예산 부족(68.4%)을 비롯해, 상근활동가 신규 충원(54.5%), 공간확보(47.8%) 등 조직운영 측면에서 높게 나타났다. 활동예산 부족은 설립년도나 활동범위와 상관없이 어렵다고 응답해 안정적인 재정보호를 위한 정책방안이 요구된다. 상근활동가 신규 충원은 1990년 이전설립단체(30.4%)보다 이후설립단체(56.9%)가 더 어려워하는 경향이 있고, 공간확보도 1990년 이전단체(31.6%)보다는 2010년 이후 설립된 신생단체(51.8%)가 더 어려워했다. 동·구·권역 단체들은 상근활동가 충원(45.5%)보다는 공간확보(50%)에 더 큰 어려움을 표시했다. 보다 면밀한 조사를 통해 현장에 실제로 도움이 되는 지원 정책을 마련해야 한다.

단체 운영외에도 기업과의 협력(59.8%), 정부와의 협력(43.0%), 국제연대(44.6%)와 같이 다른 주체나 영역 간 협력에 애로를 나타냈다. 정부와의 협력은 1990년 이전(21.7%), 1990-1999년(36.6%), 2000-2009년(45.1%), 2010-2018년(46.2%) 순으로 설립년도가 최근일수록 협력을 어려워하고 있다. 서울시는 신규설립 단체들과의 협력관계 증진에 보다 세심한 노력을 기울일 필요가 있다.

활동가들의 지속적인 활동을 위한 과제(9개 항목)의 우선 순위를 묻는 질문에서, 적절한 경제적 보상(1순위 43.4%, 3순위 총합 74.6%)이 가장 순위가 높은 과제로 꼽혔다. 다음이 활동의 전문성 및 경력 인정, 활동에 대한 사회적 인정 순이었다. 이러한 조사 결과는 활동가들의 지속가능한 활동을 위해서는 활동가들의 공적 활동에 대해 무임금 봉사나 헌신이라는 인식을 탈피하여 사회적 인정과 보상에 대한 공적 지불의 중요성을 제고하고 이에 대한 제도적 개선이 시급함을 보여준다.

#### 4) 거버넌스 경험과 만족도

조사단체들이 단체 외에 교류하는 대상의 1순위는 서울시(27.4%), 중앙정부(19.1%), 구청(15.8%)로 서울시와의 협력이 가장 빈번한 것으로 나타났다. 서울시 정책 참여율과 만족도 Matrix 분석 결과에 기초해 정책 개선과제 또는 고려사항을 제시한다.

- ① 간담회·공청회·토론회는 1번째로 높은 참여율(73.4%)과 낮은 만족도(35.8%)를 나타내 만족도 증대를 위한 정책개선이 필요하다.
- ② 비영리민간단체지원은 2번째로 높은 참여율(68.7%)과 낮지 않은 만족도(47.4%)를 보여 제도를 확대하면서 만족도를 보다 높이기 위한 개선이 필요하다.
- ③ 중간지원조직을 통한 지원사업은 1번째로 높은 만족도(51.5%)이 비해 낮은 참여율(30.9%)이 나타나므로 사업의 확대를 통해 참여자 증대가 필요하다.
- ④ 참여율은 낮지만 만족도가 낮지 않은 우편요금·조세감면(17.1%-48.6%), 공간·집기지원(16.6%-48.6%), 뉴딜일자리지원(14.8%-48.4%)은 사업을 확대하면서 참여율을 높이는 방안을 모색해야 한다.
- ⑤ 참여율과 만족도가 모두 높지 않은 정보공개(43.4%-36.7%), 위원회참여(39.7%, 39.7%), 위탁사업수행(37.6%, 35.6%)은 전반적인 개선이 요청된다.
- ⑥ 참여율과 만족도가 모두 낮은 협치사업(28.2%, 32.2%)과 법률·행정컨설팅지원(13.5%, 33.6%)은 사업 지속 여부에 대한 전반적인 검토가 요청된다.

조사단체들은 서울시와 단체간 협력에 대해 93.3%가 절대적으로 필요하다고 응답하고 있다. 협력의 장애요인은 협력과정에서 발생하는 행정절차(54.7%), 의사소통·참여경로의 부재(48.5%), 단체가 하고자 하는 협력사업이 없거나 부족(41.1%), 정책 반영 기대없음(37.0%), 권한 불균형(33%) 등의 순으로 나타났다. 단체들이 민관협치의 필요성에 대해 절대적으로 동의하나 협치 과정에서 발생하는 행정절차나 의사소통 및 참여경로의 부족에 있어서 불만족을 드러내고 있음을 확인한바 향후 협치사업의 전반적인 개선이 시급하다.

#### 5) 정책평가와 수요

제시된 시민사회 활성화 방안(15개 방안)의 필요도 조사에서 15개 항목 모두 4.0이상의 필요(5.0만점)를 받았다. 이 중에서도 매우필요와 필요를 합하면, 활동가 급

여·복지 향상(91%), 비영리민간단체 지원법 개선(89.9%), 단체 활동공간 마련(85.3%), 활동가 후속세대 양성(85%) 순으로 지원정책이 필요하다는 응답을 보여 정책의 우선순위에 놓을 필요가 있다.

아울러, 민선 5, 6기에 진행한 시민사회 관련 정책에 대한 인지율·참여율·참여만족도를 조사한 결과, 비영리민간단체 공모사업이 가장 높은 인지율(72.3%)과 참여율(72.3%)을 보였다. 만족율은 50+지원사업(61.2%) 가장 높았다. 반면 서울혁신파크조성이 가장 낮은 인지율(24.5%)과 참여율(5.5%), 시민참여 예산제가 가장 낮은 만족율(32.8%)을 나타냈다. 참여율과 만족도 Matrix 분석에 기초해 정책 개선과제 또는 고려사항을 제시한다.

- ① 참여율이 낮지만 만족도가 높은 50+지원사업(11.3%, 61.2%), 자원봉사센터운영(17.1%, 56.1%), 서울혁신파크조성(5.8%, 56.0%), NPO지원센터설립·지원(17.1%, 54.1%), 청년지원(8.3%, 50.1%)은 사업을 확대하거나 참여율을 높이는 방안을 고려해야 한다.
- ② 비영리민간단체공모사업은 참여율(72.3%)은 높으나 만족도(40.9%)가 낮아 정책 개선이 필요하다.
- ③ 참여율과 만족도가 모두 낮은 시민참여예산제(14.8%, 32.8%)는 전면적인 검토가 필요하다.

민선 7기의 공약이행 사항인 시민사회 활성화 정책별(11개)의 필요를 묻는 질문에서 모두 3.8점 이상의 높은 동의를 받았다. 이 중에서 매우필요와 필요를 합하면 민간보조금 제도 개선(89.1%), 민간위탁제도 개선(80.9%), 공익활동 공간확대(79.2%), 시민사회활성화 기본조례 제정(75.1%), 위원회 제도 혁신(74.6%), 권역/자치구NPO지원체계 마련(73%)이 상대적으로 높은 동의를 보였다. 5%시민숙의예산제(63.8%), 서울 민주주의위원회 신설(66.5%), 서울사회협약(65.2%), NPO도서관 설립(65.9%), 개방형 사회의제 플랫폼 구축(67.6%)은 상대적으로 우선순위가 낮았다. 보다 자세한 정책 설명 함께 현장의 의견을 수렴해 정책의 우선순위를 정할 필요가 있다.

## 6) 자유 의견과 제안

자유의견 개진을 통해 시민사회 활성화 정책에 대한 다양한 의견들이 제시됐다.

- ① 시민사회 활성화 정책의 관점으로 시민사회 영역의 다양성 존중, 시민사회단

체 자립기반여건조성, 권한균등과 수평적 민관관계, 사회적 노동에 대한 합당한 대우를 견지할 것이 요구됐다.

② 공모사업보조금지원에 대한 의견이 가장 많았다. 지원확대, 단체선정 공정성 문제, 신규단체진입장벽제거, 다년도사업인정, 지원금운영자율성보장, 규제완화, 행정절차 합리화, 평가방식 개선 등이 제시됐다.

③ 공모사업이외에도 공간·장비 지원, 고충센터운영, 정보공개 등이 지원과제로 제시됐다.

④ 활동가처우개선, 역량강화, 공익활동전문성향상, 공익경력사회적인정, 후속세 대양성을 위한 정부 지원정책의 필요성이 제시됐다.

⑤ 협치·행정문화와 관련해서, 관 주도 협치의 개선과 민간 자율성 보장 과제가 제시됐다. 아울러 행정부서간칸막이해소, 관료적성과주의개선, 공무원전문성확보와 함께 정부에 비판적인 단체들과의 소통의 필요성이 제시됐다.

⑥ 시민참여분야 과제로 참여통로·정보제공의 확대와 함께 공익활동에 대한 대시민 캠페인을 통해 시민들의 공익활동 참여를 촉진하자는 의견이 제시됐다.

### 3. 시민사회 현장의 목소리와 과제들

4장과 5장에는 시민사회 현장, 행정, 학계 분야의 다양한 사람들(이하 ‘연구참여자로 칭함)에게서 취합한 의견과 과제를 담았다. 연구참여자들이 이해하는 시민사회 개념과 정의, 활동영역과 경험, 정책이해 정도 등에 따라 다양한 관점, 의견, 과제가 제출되었다. 4장과 5장에서 그들의 진술을 가급적 생생하게 전달하려고 노력하였다. 이들의 생각은 향후 시민사회 관련 조례를 제정하고 정책과제를 도출하는 의미 있는 자료로 사용될 것으로 기대한다. 본 절에서는 결론을 대신하여 심층인터뷰와 정책질의를 통해 얻은 진술내용 중심으로 정책방향과 주요사업 분야의 2개 영역으로 구조화하여 정책제언을 한다.

#### 1) 시민사회 활성화 정책의 방향

시민사회 활성화 정책 방향은 비전, 목표, 추진주체, 제도화, 정책영역, 정책수단, 성과평가의 6개 영역으로 구조화하여 도출하였다. 각각은 문제의식 중심의 진단과 이에 대응하기 위한 정책 방향으로 구성했다.

<표 6-1> 시민사회 활성화 정책의 진단, 방향, 과제

구분	진단	방향
비전	시민사회 활성화에 대한 정책적 개념과 비전이 부재하다.	→ 시민사회 현장의 조건과 수요를 반영하고, 시민들이 공감할 수 있는, 서울시 시민사회 미래상이 담긴 포괄적인 시민사회 활성화 비전을 설정한다.
목표	시민사회 활성화 정책 목표가 모호한 가운데, 협치나 혁신 정책사업의 구현을 위한 수단으로 되고 있다.	→ 시민권 보장의 차원에서 또한 정부 정책 참여여부와 상관없이 시민사회의 다양한 영역이 균형 있게 성장할 수 있는 관점에서 정책목표를 수립한다.
추진주체	행정 주도에 의해 시민사회 정책이 수립되고 추진되고 있다.	→ 시민사회의 현장 의견을 수렴하고, 민관의 공동 노력을 통해 정책을 수립, 추진한다. 시민사회 활성화를 위한 민관 공동 추진기구를 구성한다.
제도화	지방정부의 자치입법 권한 활용에 소극적이다. 시민사회 관련 제도와 조직이 영역별로 분산되어 있다.	→ 서울시 자치입법 권한을 보다 강화하는 차원에서 시민사회 관련 조례와 규정을 제개정한다. 시민사회 활성화 기본 조례 제정, 중장기 기본계획을 수립한다.
정책범주	시민사회 활성화 정책 영역을 협소하게 보거나, 일부 영역에 편중되는 경향이 있다.	→ 시민사회 활성화가 서울의 지속가능한 발전을 담보한다는 관점에서 정책을 범주화하고, 시민사회 각 영역에 분산되어 있는 정책들을 통합하고 연계한다.
정책수단	시민들의 양적 참여확대나 시민사회단체들을 관리하는 정도의 개별적, 시혜적인 지원에 머물고 있다.	→ 공모사업이나 단순 지원 등의 시혜적 방식이 아니라 권한부여, 인적자원강화, 시민자산화 등 시민사회의 건강한 생태계 조성과 역량 강화에 집중한다.
<b>주요 과제</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울 시민사회 기초자료 수집, 서울 시민사회 지식생태계 조성</li> <li>• 시민사회 활성화를 위한 민관 TFT 구성, 운영</li> <li>• 민관, 시민사회 영역간 시민사회 활성화 공동목표 수립, 의제 종합을 위한 공론장 마련</li> <li>• 시민사회 발전을 가로막는 관련 조례 및 규정 개정, 관행 개선</li> <li>• 광역, 기초별 시민사회 관련 정책 조사, 연계성 강화</li> <li>• 시민사회활성화 기본 조례 제정, 기본계획 수립, 통합/조정 기구 설립</li> </ul>		

## (1) 비전

### □ 진단

- 서울시는 민선 5, 6기에 협치와 혁신을 핵심 시정으로 삼고 시민들의 시정 참여와 시민사회와의 협력을 강조했지만 정작 시민사회가 무엇인지, 왜 필요한지, 어떻게 성장시키고, 활성화할 것인지에 대한 정책 철학과 비전을 명시적으로 표방한 바가 없다.
- NPO, 시민단체, 지역시민사회, 제3섹터, 마을공동체, 사회혁신 등 관련 정책 용어가 특정한 선호, 관점과 이해에 따라 사용되고, 서울시 정책도 이렇게 구획된 영역 내에서 정책 메뉴들이 만들어지면서 시민사회 영역간 분절화를 가속화시키고 시민사회 성장에 관한 공동의 비전을 수립하는데 방해가 되고 있다.
- 서울 시민들이 어떻게 사회 문제에 참여하고 있으며, 시민사회단체는 얼마나 있는지, 어떠한 분야에서 어떠한 방식으로 활동하고 있는지, 활동가들의 근무와 복지조건은 어떠한지 등에 대한 기초 조사가 이루어지지 않고 있다. 시민사회단체의 설문조사 결과에도 일부 확인됐듯이 최근 시민들과 단체들의 활동은 우리 사회가 그간 통념적으로 생각하는 것을 넘어 빠르게 변화, 분화하고 있다. 또한 전국에서 가장 많은 시민사회단체가 서울에 소재하고 있지만 조사결과 많은 단체들이 전국을 활동범위로 하고 있어(48%) 서울에 집중하는 주체와 활동은 (27.7%) 도시의 규모와 다양성에 비해 부족한 것으로 나타났다. 정책의 근거자료를 서구이론이나 해외사례, 또는 오래된 자료에 의존해서는 실효성 있는 정책을 구상할 수 없다.

### □ 방향

- 서울시는 “시민이 시정의 주인이다” 라는 선언을 넘어 ‘서울의 시민사회’는 무엇을 의미하며, 시민사회 활성화는 왜 필요하고, 어떻게 실현할 것인가 등을 포함한 시민사회 정책의 철학적 담론을 정립해야 한다.
- 국가와 시장과는 다른 고유한 영역으로서의 시민사회를 공식화하고, 자율성과 다양성을 인정하는 정책적 관점이 견지되어야 한다.
- 핵심과제로 시민 공익활동과 시민사회 제반 영역에 대한 기초조사와 정책연구, 시민사회 담론 형성 및 지식생태계 조성(예: 공공·민간연구소, 담론형성의 주체들의 네트워크 구성, 시민사회 성과 아카이브, 공동연구 등)이 제안됐다.

## (2) 목표

### □ 진단

- 시민사회 활성화의 정책 목표가 부재·모호한 가운데, 협치나 혁신사업의 구현의 수단으로 전락했다는 평가가 많다. 시민사회 정책 논의가 주로 협치의 관점에서 진행되고 이 분야로 자원이 집중되면서 시민사회 내부의 자원의 불균형과 경쟁을 낳고 있다. 특히 권한과 자원이 불균형한 상태에서 진행된 민관 협치는 오히려 시민사회의 비판적 기능을 저하시키고 시민사회를 정부의 사업수행기관으로 전락시킨다는 우려도 제기됐다. 이러한 비판과 우려는 설문조사에서 협치 사업에 대한 만족도가 낮게 나타나는 원인이 되었다고 해석할 수 있다.

### □ 방향

- 시민사회는 국가와 시장 권력에 대한 견제와 비판, 사회의 다양한 문제 해결, 정부의 공공재 공급의 보충적 역할, 사회적 약자와 소수자 권리의 옹호, 공론장과 사회적 자본 창출 등의 기능을 수행한다. 서울시의 시민사회 활성화 정책은 이러한 다양한 시민사회의 역할이 균형 있게 성장하는데 목표를 두어야 한다.
- 영국의 사회협약도 정부-시민사회간 협업관계가 시민사회의 경쟁심화, 경직화, 관료화 등을 초래했다는 부정적인 평가로 인해, 협약에 “정부와 시민사회와의 관계 개선만큼 중요한 것은 시민사회조직들의 독립성을 유지하도록 조력할 필요가 있다”고 명시한 점을 유념할 필요가 있다.
- 조사결과를 토대로 5대 가치(참여, 결사, 연대, 자산, 협치)에 따른 정책 목표를 제안한다. NPO, 마을공동체, 사회적경제 등 시민사회 영역간, 그리고 민관간 시민사회 활성화를 위한 공동목표 수립의 기초자료로 사용되길 기대한다.
  - ① 시민참여: 시민들이 공공의 문제에 주도적이고 자율적으로 참여할 수 있는 사회, 경제적 환경을 조성한다.
  - ② 시민결사: 시민사회단체들이 만들어지고 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 지속할 수 있도록 지원한다.
  - ③ 시민연대: 다양한 영역에서 활동하는 시민들과 단체들이 사회 공동의 이익을 위해 서로 협력하고 행동할 수 있도록 지원한다.
  - ④ 시민자산: 시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환, 지속되어 건강한 시민사회 성장의 자양분이 되는 토대를 마련한다.
  - ⑤ 시민협치: 사회문제해결과 민주주의 발전을 위해 서울시와 시민사회는 신뢰를 구축하고 동반자적 관계에서 협력한다.

### (3) 추진 주체와 과정

#### □ 진단

- 민선 7기의 공약사항인 시민사회(활성화) 정책의 추진 주체와 속도에 대한 논란이 많았다. 시민사회의 준비 시간도 고려되지 않은 채 행정의 운영 속도에 맞춘 단기주의와 성과주의를 개선해야 한다는 비판적 의견이 제시됐다.
- 반면, 서울시의 주도성을 비판하기 보다는 오히려 “서울시가 주도할 수밖에 없는 시민사회 역량과 관심의 부족”을 성찰해야 한다는 의견도 제시됐다.
- 그 외에 서울시가 주도하는 시민사회 정책에 대해 관심을 들 수 없을 정도로 심각한 “시민사회단체와 활동가들의 열악한 생존 조건”이나 “현장과 괴리되거나 대표성을 띠지 못한 채” 또는 “의제상정과 결정내용을 소통하지 않는” 시민사회단체나 전문가들의 대표성과 소통 문제도 제기되었다.

#### □ 방향

- 시민사회 활성화는 결과이기도 하지만 과정적 가치이기도 하다. 다양한 진단이 존재하지만, 시민사회 활성화정책은 정부가 마련해서 제공하는 것이 아닌, 시민사회 현장의 조건과 속도를 고려하면서 시작단계부터 시민사회의 관점을 포함시키고 시민사회의 다양한 주체들과 함께 만들어가야 한다.
- 본 연구의 설문조사에서 파악됐듯이, 시민사회단체들의 서울시 시민사회 관련정책에 대한 인지도는 전반적으로 낮은 수준이다. 정책 추진에 앞서 시민사회와의 논의가 시급히 필요하다. 이를 위해 (가칭)시민사회 활성화를 위한 민관 TF팀을 구성, 운영할 것을 제안한다.
  - 민관 TF팀은 관련 조례가 제정되고 안정적인 기구가 구성되기 이전에 시민사회 활성화 정책에 관한 시민사회 각 영역의 폭넓은 의견을 수렴하고 종합하는 것을 주된 역할로 한다. 앞서 비전과 목적에서 제안된 기초조사, 담론형성, 공동목표 설정과 합의 등의 주요 과제로 삼을 수 있다.
  - 아울러 민관 TF팀은 조직에 소속되어 있지 않거나 정보에서 소외된 개인, 소규모 단체들의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 온라인 플랫폼 활용, 현장 순회 간담회, 분야별 간담회 등을 적극적으로 조직할 필요가 있다.

#### (4) 제도화

##### □ 진단

- 서울시에 시민사회를 포괄적으로 다루는 제도는 없다. 「서울특별시 지방보조금 관리조례」(1988.5), 「서울특별시 공익사업선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」(2010/1/17 제정)는 중앙정부의 비영리민간단체 지원법이나 새마을운동조직 육성법과 같은 이른바 관변단체를 지원하는 특별법에 의거해 규율 받는 조례로 매우 제한적이다. 2013년에 제정된 「시민공익활동의 촉진에 관한 조례(이하 공익촉진조례)」도 서울시 NPO지원센터의 설립과 운영을 규율하는 정도에 머물고 있다.
- 주민참여 기본조례, 민관협치활성화 기본조례, 마을공동체만들기 기본조례, 사회적경제 기본조례, 시민민주주의 기본조례(현 입법예고 상태) 등 다양한 시민사회 영역을 다루는 조례들이 상호 연계되지 못하고 있다.

##### □ 방향

- 지방정부의 보조금, 민간위탁, 비영리지원 등이 중앙정부의 상위법에 규율받기에 국가 차원의 시민사회 관련법의 재개정 노력이 함께 이루어져야 한다. 더불어 지방정부의 자치입법 권한을 보다 강화할 필요가 있다.
- 개별 행정가나 시정의 정치적 성향에 따라 정책의 원칙이나 방향이 흔들리지 않기 위해서는 시민사회의 성장 촉진을 담은 조례가 제정되어야 한다. (가칭) 시민사회 기본조례는 ① 시민사회의 다양성과 자율성을 존중한다는 원칙, ② 시민사회 성장에 대한 정부의 철학과 책무, ③ 시민들의 시정참여 증진과 시민사회와의 협력 방안에 대한 기본 원칙, ④ NPO, 마을공동체, 자원봉사, 사회적경제 등 다양하게 분화하는 시민사회 영역을 포괄하는 시민사회 성장 촉진 체계의 구축 방안 ⑤ 조례의 위상과 다른 조례와의 관계 등을 담아야 한다.
- 시민사회 활동을 포괄적, 종합적으로 지원하고, 특히 행정 부서나 중간지원조직에서 산발적, 개별적으로 추진되고 있는 관련 정책과 사업들을 통합하고 조정할 기구가 필요하다.
- 영국사례에서 보듯, 법제도적으로 구속되지 않는 사회협약은 정권교체에 취약하다. 7기 공약사항인 사회협약의 정신과 내용을 제도적으로 보장하는 방안과 함께 다양한 이해관계자들과의 신뢰형성과 합의를 통해 정권변화에 따라 기본 정신과 원칙이 흔들리지 않도록 해야 한다.

## (5) 정책 범주

### □ 진단

- 시민사회 활성화 정책이 비영리민간단체 보조금이나 공간을 지원하는 정도로 한정되어 논의되고 있다. 이는 시민사회를 시민사회단체로 동일시하거나 또는 시민사회를 마을공동체, 사회적경제, 사회혁신 영역과 분리하는 인식에서 주요하게 기인한다. 다른 한편으로는 2장 3절에서 살펴보았듯이 정부가 시민사회단체를 억제, 관리하는 차원에서 우리 사회의 시민사회 정책의 담론과 제도가 만들어진 역사적 관성에 영향을 받기 때문이기도 한다.

### □ 방향

- 시민사회는 고립된 특정 영역의 문제가 아니기 때문에 시민사회 정책 역시 한 분야로 축소하여 설정하기 어렵다. 따라서 ‘지속가능발전’이나 ‘성인지적정책’과 같이 총체주의적(holistic) 시각에서 시민사회 활성화 정책을 인식해야 한다.
- 시민사회는 NPO, NGO, 지역풀뿌리조직, 자치모임, 사회적경제 분야 등을 망라하고, 개인들의 시민권 증진과 조직화된 결사와 행동을 촉진시키기 위해 시민사회의 건강한 생태계에 조성에 초점을 맞추어 폭넓은 차원에서의 정책 범주가 설정되어야 한다.
- 민관 간 공동합의로 설정된 시민사회 활성화 정책 목표에 맞추어 다양한 정책 영역과 부서에서 진행하고 있는 정책들을 통합하여 연계시키고 정책의 중장기 전략에 따라 우선순위를 설정해야 한다.
- 다음은 심층인터뷰와 정책자문에서 도출된 시민사회 활성화를 위한 주요 과제다. 시민사회 정책 영역을 설정하는데 참고할 수 있다.

① 시민들의 사회, 정치적 참여를 가능케 하는 삶의 조건 마련: 예: 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶, 기본소득, 청년배당 등

② 시민들의 사회 참여와 시민사회단체들의 공익활동을 가로막는 제약요인의 개선: 예: 정보공개제도, 기부금법, 비영리단체지원법, 단체 설립 절차 간소화 등

③ 시민사회단체의 다양성과 지속가능성 촉진: 예: 시민사회 성과 홍보, 사회적 인식개선, 공간제공, 활동가 양성 및 복지 지원 등

④ 정부가 시민사회와 협력하는 태도, 관행, 제도의 변화: 예: 각종 위원회 기능과 위상 강화, 위탁제도 개선 등

## (6) 정책 수단

### □ 진단

- 서울시 시민사회 관련 정책 수단들은 개인 시민들의 양적 참여확대나 시민사회단체들을 관리하는 정도로 매우 소극적이고 낮은 수준에서 이루어지고 있다.
- 시민사회 지원의 주된 수단으로 여겨지는 비영리민간단체 지원 공모사업도 서울시 민선 5, 6기 동안(2012-2017년) 1년 평균 141개 단체에 1,547만원을 지원하고 있어 이전 12년간(143개 단체, 1,256만원)과 비슷해 그간의 단체증가와 물가상승률을 전혀 반영하지 못하고 있다. 또한 자격요건, 경상비 사용 제한 규정, 과도한 증빙처리 등은 시민사회 영역간 불균형, 자원경쟁, 시민사회의 관료화 등의 문제가 야기하고 있다. 특히 서울시에 대한 감시·견제, 대안제시의 역할을 하는 단체나 신규 설립된 단체들이 배제되는 문제도 지적되고 있다
- 시정 주도의 새로운 정책수단들이 속속 생겨나지만 현장에서 이를 이해하고 적용하기 전에 바뀌는 경우가 많아 혼란스럽고 안정감이 떨어진다는 지적이다. NPO, 마을공동체, 사회적경제 등 비슷한 수단들이 행정 부처별로 집행되어 예산낭비와 혼란이 가중된다는 지적은 반복되어 나온다.

### □ 방향

- 가장 시급하게 시민사회단체들에게 공모사업을 통해 사업비를 보조하는 방식의 변화가 필요하다. 또한 공모사업을 확대하는 한편 시민사회 생태계를 조성할 수 있는 다양한 정책수단들이 고안돼야 한다. 예를 들어 중간지원조직들은 공모사업을 발주하고 관리하기 보다는 고충상담, 인력의 충원과 양성, 성과 홍보, 시민참여 독려 등 건강한 시민사회 생태계를 조성하는데 매진해야 한다. 새로운 방식의 기부문화 활성화, 시민들과 활동가들의 공익활동에 대한 인정·보상, 지역기금·공공자산 확보 방안 등도 적극적으로 개발해야 할 정책 수단분야이다.
- 참신한 정책 수단을 만들어내기 보다는 현장에서 가장 필요로 하는 수단이 형식화되고 실효성이 감소되는 상황을 방지하는 한편 현장의 요구를 수렴해 질적으로 개선하고, 한번 시작한 프로그램의 지속성을 확보해야 한다.
- 시민사회 각 분야의 정책수단들이 파편화되고 서로 다른 방향으로 배열되는 상황들이 전개되고 있는바 이제는 각 분야의 정책과 프로그램을 총체적 시각에서 통합 조정하고 균형감을 갖추는 것이 주요한 과제로 부상하고 있다.

## 2) 분야별 정책 진단과 과제

### (1) 시민 소통과 참여 증진

#### □ 진단

소통정책은 서울시 민선 5, 6기에 가장 강조했던 정책이다. 서울시는 시민들의 소통과 시정 참여를 행정의 문화와 관행으로 안착시키는 과정, 즉 열린행정으로 시민의 다양한 의견을 듣는 ‘청책’을 강화했다. 이는 그 동안 공공정책 과정에 배제되거나, 소외되어 온 다수의 시민을 초대하고, 정책과정에 시민참여를 양적으로 대폭 확대시켰다는데 의미가 있다.

다만 정책과정에서의 시민 참여의 질의 측면, 즉 의제 도출과 정책결정의 권한은 여전히 행정이 갖고 있고, 시민 소통과 참여는 자문 수준에 머물렀다는 비판이다. 또한 정책영역별 시민 소통과 참여에 편차가 있었고, 여전한 정보제공, 참여자 집중, 지속가능한 지원체계 등에 있어서는 냉정히 평가할 지점이 있다. 아울러 의견개진이나 일회성 행사 참여를 넘어 시민들이 일상적으로, 그리고 지속적으로 공익활동에 참여하고 있는가, 이러한 활동이 개인과 사회의 변화와 연결되고 있는가라는 차원에서는 미흡했다.

#### □ 방향

아직 많은 시민들이 소통과 참여의 기회로부터 소외돼 있어 더 많은 시민의 접근성을 향상하고, 시민들의 목소리를 반영하기 위한 노력이 필요하다. 사회적 약자 및 소수자 참여 배려와 디지털 거버넌스 확대 등을 통해 더 많은 시민들의 일상적인 참여를 통한 정책의 접근성과 반응성을 높이는 방향으로의 정책개선을 모색할 필요가 있다.

또한, 정책의 효능감 측면에서 시민참여를 통한 작더라도 의미 있는 변화의 사례를 만들어내고, 이를 확산시키는 전략이 중요하다. 자칫 시민소통과 참여가 민관 당사자의 ‘피로도’로 연결되지 않도록 ‘사회적 가치’ 창출의 성과를 축적하고 공유할 필요가 있다.

끝으로 응답소, 정책박람회, 정보소통광장 등 자리를 잡아가고 있는 정책들은 더 많은 시민들의 접근성과 반응성을 높이는 방향으로 개선해 나갈 필요가 있다. 개별화된 시민들이나 지역의 경쟁적·민원성 의견개진이 아닌 실질적인 소통과 공론이 가능하며, 시민들이 개진한 의견이 실제 정책에 반영되고, 그 결과가 공유될 수 있

는 체계가 필요하다.

## □ 과제

### ① 소통·참여의 일상화와 온-오프라인 사회문제 공론장 구축

생활공간 및 광역단위에서 실질적인 소통과 공론이 가능하고 시민 의견이 반영되는 열린 플랫폼 구축이 필요하다. 이를 위해 마을 광장, 424개 행정동의 주민자치회, 서울민주주의위원회, 디지털 민주주의 플랫폼 등 다양한 온-오프라인 공론장을 활성화해야 한다. 일회적, 단순 불만 토로 방식이 아닌 지속적으로 개인의 문제를 함께 논의하는 공론 과정을 통해 지식과 경험을 축적하여 사회문제를 해결하고 삶의 질을 높이는 데 기여할 수 있다. 이는 시정참여에 대한 정책 효능감을 높여 참여에 대한 지속적인 동기부여를 제공할 것이다.

### ② 행정의 의무를 분명히 하고, 시민참여의 목표와 한계 설정

시민 제안 정책의 채택 여부, 선정된 정책의 집행, 결과, 환류 등에 대한 정보 공개가 필요하다. 실행과정 및 결과의 피드백은 행정의 투명성 제고뿐만 아니라 시민참여의 효능감을 높여줄 수 있다. OECD의 성공적인 민관협치를 위한 10계명에서 두 번째로 꼽은 것이 ‘시민의 정보취득, 정책상담, 참여권한 인정’이다(OECD, 2001). 시민의 정보 접근을 높이고, 피드백을 제공하는 것은 ‘열린행정’의 기본에 해당한다. 정책 결정에 적극적으로 참여한다는 ‘시민의 권리’를 행사할 때 시민들의 반응에 대한 ‘정부의 의무’도 분명히 명시하는 것이 중요하다. 아울러 OECD는 ‘목표와 한계’를 초기에 설정함으로써, 지나친 기대감을 피할 것을 권고한다. 정책 수립 과정에서 정보, 협의 및 적극적인 참여에 대한 목표와 한계는 처음부터 명확하게 정의하고, 시민과 정부의 역할과 책임은 모두에게 분명히 해야 한다. 이는 갈등과 행정비용 등 부작용을 예방하는 데 도움이 된다.

### ③ 다양한 시민참여 활동 지원을 통한 공익생태계 강화

시민들의 공익활동 참여를 촉진하기 위한 정책 방안으로 자원봉사 기회 확대, 민주 시민교육 확대, 학습·실천모임 지원, 시민사회단체 역할변화(현장 의제 발굴, 시민들의 결사 지원 등) 지원, 당사자운동 지원, 기본생활보장과 삶의 질 증대(기본소득, 생활임금제, 사회보장제도, 저녁 있는 삶 등)가 수반되어야 한다. 시민참여의 기반인 공익생태계를 활성화하는데 기여하는 행정의 역할, 즉 사회변화를 위한 주체의 역량과 시민사회 토대의 강화(시민력·사회력)를 지원하는 것이 도시문제 해결을 위한 행정의 목표를 달성하면서도 정책효과성을 높이는 지름길이다.

## (2) 시민사회단체 역량 강화와 지속가능성 확보

### □ 진단

개인 단위의 사회 또는 시정 참여가 극단적 주관주의에 빠지거나 일시적인 불만표출에 머문다면 건강한 시민사회는 형성되기 어렵다. 때문에 사적 개인들이 자신의 생각을 타인들과 공유하고, 사회 속에서 자신의 이익을 조정하고, 훈련받을 수 있는 학습의 장으로써 시민사회단체의 다양성과 지속가능성을 확대하는 것은 시민사회의 활력을 유지하고 성장시키는 관건이다.

시민사회활성화를 위한 시민사회단체의 핵심 역할로는 시민참여 촉진, 시민활동의 연결, 공론장 활성화, 민주주의 가치고양, 현장이슈 발굴, 사회발전과 시민사회 강화를 위한 공동비전제시 등이 제시됐다. 특히 시민들이 사적 이익보다는 공공이익에 민감하게 반응하고 성장하는 기회를 제공하고, 삶의 이슈를 사회의제로 연결하는 역할을 수행하기 위해서 조직운영, 인사관리, 활동방식 등에 걸쳐 대대적인 변화가 필요함에도 설문조사 결과에도 나타났듯이 시민사회단체의 재정압박과 인력 부족으로 요구되는 변화를 주도적으로 만들지 못하는 실정이다.

서울시 민선 5, 6기에 시민참여 활성화를 위한 정책박람회, 현장시장실 운영 등 시민 개개인의 참여제도는 획기적으로 발전시켜 왔으나 시민들의 다양한 결사 조직인 시민사회단체들에 대한 지원은 1년 단위의 사업비 보조에서 머물러 있다. 이마저도 시민사회단체들의 자율성과 활력의 걸림돌로 지적되어왔던 행정증빙과다, 경상비사용금지 등의 이슈가 해결되지 않고 있다.

아울러 서울시의 시민사회 활성화에 관한 정책과 자원이 주로 정부-시민사회간 중첩영역인 협치와 시장-시민사회간 중첩영역인 사회적 경제에 집중되어 시민사회의 다양한 영역을 고루 성장시키지 못하고 있다. 이로 인해 서울시 행정과 의회를 감시하고 견제하는 기능이나 사회적 약자를 대변하는 기능이 다른 영역에 비해 상대적으로 약화되고 있다.

### □ 방향

서울시 시정 주력 정책과는 관련 없이 다양한 이슈와 방식으로 활동하는 시민사회단체들이 고루, 균형 있게 성장할 수 있는, 시민사회 생태계를 강화하기 위한 포괄적인 성장정책이 필요하며, 새로운 유형의 시민활동과 전통적인 시민사회단체 활동간의 교류를 촉진시키는 정책이 필요하다.

서울시는 서울시 소재 시민사회단체들의 기본 현황과 실태를 파악하고, 행정의 관점이 아닌 실제로 시민사회단체들이 필요로 하는 것을 우선적으로 지원해야 한다.

## □ 과제

### ① 서울시 민간단체 지원제도 확대와 개선

비영리민간단체 지원법에 의해 등록된 비영리민간단체를 지원하는 것을 포함하여 민간단체 공모사업을 개선해야 한다. 설문조사와 심층인터뷰에서 모두 가장 우선해서 개선이 필요하다고 요구되었다. 해당 법에 의해 등록된 단체(예를 들어, 민간단체 등록요건은 상시 구성원 수가 100인 이상일 것으로 규정하고 있음)가 아니더라도 서울시에 새롭게 생겨나는 풀뿌리모임과 단체들이 배제되지 않도록 법, 제도적 개선 노력이 필요하다. 또한 시민사회단체들은 활동가들의 활동 가치를 인정받고 활동을 지속할 수 있도록 인건비 제한 규정을 개선해야 한다. 상위법인 비영리민간단체 지원법의 개정노력이 필요하지만, 개정 전이라도 서울시가 활동비를 지원하거나 증빙간소화 등의 조치를 취할 수 있다. 양적 성과 중심이 아닌 가치와 과정 인정, 1년 단위가 아닌 장기 지원도 검토가 필요하다.

### ② 시민사회 공익 활동가 지속가능성 지원

서울시 시민사회단체들은 활동가의 급여수준, 복지향상, 후속세대 양성에 대한 요구가 크다. 설문조사 분석결과에서도 시민사회가 활성화되기 위해서는 무엇보다 활동가 급여와 복지향상, 인적자원 충원과 양성이 필요하다고 조사됐다.

우선, 활동가 급여 현실화와 복지향상을 위해서는 시민사회 내 자체적인 노력이 필요하지만 다른 한편으로는 시민사회가 세금을 사용하는 문제에 대한 전환적인 사고가 요청된다. 사회문제 해결과 민주주의 발전에 있어 시민사회에 대한 사회적 기대와 요구는 높는데 비해 시민사회가 공공재원을 사용하는 문제에 있어서는 아직도 부정적이다. 공익 활동을 위해서는 사람이 필요하고, 사람을 성장시켜야 하는데, 이를 시민사회 내 자원으로 충당하라는 것은 불공정하다. 사회적 기여에 걸맞은 합당한 사회적 지원을 해야 한다. 다른 무엇보다 각종 공모사업에서 인건비를 정당하게 사용할 수 있도록 해야 한다.

또한 공익활동가들의 복지 향상 차원에서, 중앙정부 차원에서 비영리민간단체 지원법이나 공제회법 등이 제개정되기 이전이라고 서울시가 나서 (가칭)서울시 공익활동지원기금을 조성해야 한다. 이를 통해 유동성 위기에 놓인 단체들에게 급여를 무상단기대출하거나 안식년에 들어간 활동가를 대체하는 인력에 대한 인건비를 지원할 수 있다. 또한 학자금융자대출, 교육기금, 해외연수기금 등을 조성할 수 있다.

서울시 차원에서 공익활동가들을 위한 주택 지원을 고려해 볼 필요가 있는데, 현재 (맞춤형)공공주택정책이나 공동체주택을 활용해 볼 수 있다.

마지막으로, 현재 활동가의 인원수는 적고 업무가 많고, 특히 중견활동가들이 없어 신입 활동가들을 성장시키는데 자체 자원으로는 한계가 있는 실정이다. 현재 서울시가 하고 있는 뉴딜일자리지원사업(공익활동가, 청년활동가)과 50+공익가 양성사업을 보다 확대하고 현장의 요구에 맞추어 개선할 필요가 있다. 또한 영국의 빅소사이어티 정책의 일환으로 실시한 청소년활동가 양성프로그램, 공동체조직가 프로그램을 참조해 서울시도 미래의 공익활동가 양성에 보다 힘을 기울여야 한다.

### ③ 사무공간과 활동 공간의 공유 및 지원

거의 모든 단체가 사무공간을 가지고 있으나, 공간 소유형태로 볼 때 월세 비중(56.1%)로 가장 높게 나타나 단체의 재정적 부담의 요인이 되고 있다. 서울시의 공간지원사업을 보다 확대하고 수혜대상과 기간도 대폭 늘려야 한다. 사무공간뿐만 아니라 토론회, 워크숍, 소모임, 교육공간 등 공간유형별로 활용가능한 공간에 대한 정보가 일목요연하게 정리되고 공개되어 정보취득의 불균형으로 서비스를 이용하지 못하는 경우가 발생하지 않도록 해야 한다. 설문조사에서 공간문제는 신생단체가 더 어려움을 겪고 있는 파악된 바 이들에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

### ④ 시민사회단체의 사회적 성과의 홍보

시민사회단체의 자생력을 확보하기 위해서는 무엇보다도 회원들을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 회비 확보뿐만 아니라 시민들의 참여로 현장성을 담보할 수 있다. 회원을 모집하기 위해서는 시민사회단체에 대한 대외적 이해와 지지를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 관련하여 제안된 과제는 △공익단체의 활동과 성과 알리기(SNS홍보, 홍보물제작지원 등), △ 1시민 1단체 가입 캠페인 △회원모집/후원자 관리 맞춤형 교육 등이다.

### ⑤ 시민사회단체 각 영역별 실태 조사 및 DB구축

비영리민간단체로 등록되어 있거나 또는 신생 모임과 조직들의 현황을 파악해야 한다. 중장기 계획으로 전수조사하기 위해서는 예산 등이 확보되어야 하므로 단계적으로 먼저 NPO, 마을공동체, 사회적경제, 청년 등 중간지원조직과 행정부서에서 각종 증빙서식, 신청서식을 변경하고 통일하고, 이를 업데이트하는 방법으로 시작할 수 있다.

### (3) 공익재원 및 시민자산화 분야

#### □ 진단

시민사회의 공익적 활동을 위한 정부의 지원은 세계적 추세이지만, 우리나라에서는 시민사회 주체들이 정부 지원금을 받는 문제를 시민사회의 독립성과 자율성으로 연결하여 부정적으로 보는 인식이 팽배하며, 이는 시민사회의 활력을 가로막는 주요 원인 가운데 하나이다.

시민사회 주체들이 복잡다단한 사회문제를 해결하기 위한 다양한 공적 활동을 수행함에도 불구하고 시민사회 주체들의 공공재정 사용의 정당성에 문제제기를 하거나 정부의 지원을 정부가 베푸는 시혜의 성격으로 오해하는 경우도 발생한다.

여기에 기부 문화가 활성화되지 않고 기부를 저해하는 제도적 요인으로 인해 개인 기부, 회비 등을 통한 재원 확보는 더욱 어려운 상황이다. 후원회원 확보를 위한 노력과 함께 다양한 공공재원, 민간 기금, 시민 자산화 등 재원의 다변화가 필요한 시점이다.

#### □ 방향

시민사회단체가 지나친 공공재원에 대한 의존은 경계해야겠지만 시민사회의 공적 역할에 따라 공공재정의 사용이 정당하다는 인식 전환과 시민사회 주체들의 공익 활동에 대한 사회적 인정이 필요하다. 아울러 시민사회단체도 공공재정 사용에 있어서 투명하고 책임 있게 사업을 추진해야 한다. 건강한 시민사회의 지속가능성을 위해 행정과 시민사회의 신뢰 및 협력에 기초한 논의 과정이 필요하다.

개인 기부의 활성화뿐만 아니라 공공재원, 민간 기금, 시민자산화 등의 수입원의 다변화를 모색하고 이러한 다변화에 방해가 되고 있는 제도적 장치를 개선하는 방향으로 과제가 설정되어야 한다.

#### □ 과제

##### ① 상호 신뢰와 협력 기반 재원확보 방안 마련을 위한 상시기구 구성

공공재정 및 수입 재원의 다변화 모색을 위하여 행정과 시민사회가 참여하는 상시기구 구성을 제안한다. 이를 위해서는 건강한 시민사회를 지속하기 위한 경제적 기반과 사회적 가치 활동에 대한 사회적 보상이 필요하다는 행정의 인식 전환이 필요하다. 아울러 시민사회는 공익재원 활용에 대한 공공성, 투명성, 책임성을 간과해

서는 안 된다.

### ② 기부 문화 활성화 및 다양한 재원 확보 방안 마련

기부문화가 활성화 되지 않고 시민들의 기부가 특정 영역과 단체들에 편중된 상황에서, 기부 활성화를 저해하는 제도의 개선과 크라우드 펀딩(Cloud Funding)과 같은 새로운 방식의 기부 문화 활성화를 지원하는 것이 필요하다. 아울러 다양한 수입원도 함께 고려돼야 한다. 정부보조금 외에도 고향사랑기부금 활용, 커뮤니티기금 등 공적기금의 설립 운영, 수익사업 추진 등 자립적 재정기반의 다변화를 위한 제도적 개선이 수반되어야 한다. 개발부담금, 폐기물 부담금 등 기업으로부터 징수하는 준조세 성격의 기금들의 활용 방안을 모색하는 것도 방법이다.

### ③ 경제적 토대 구축을 위한 시민자산화

시민자산화는 시민사회의 지속가능성과 자생력을 강화하기 위한 방안으로 공공의 유휴 시설, 민간의 빈집, 공실 상가, 세금체납 부동산 등을 시민과 함께 자산을 공유하는 과정을 의미한다. 이를 위해서는 공경매 물건에 대한 시민사회의 우선 입찰권, 유휴 부동산에 대한 중과세를 통한 시민사회 활용 유도, 공유재산 및 물품관리법 상 매각 대상물에 시민사회 선매요구 자산(Asset for Civil Value) 등록과 같은 제도 개선이 필요하다. 더 나아가 시민자산화 생태계 조성을 위해 민간 영역에서의 자산화신탁기금(공익기부형), 공공의 장기무이자 대출 기금, 비영리임팩트펀드, 자산화소득공제펀드상품, 자산화전용부동산신탁, 시민자산관리조직, 시민자산관리사 양성, 생활SOC와의 연계, 도시재생, 사회주택 등 공간관련 정책 연계 등의 다양한 전략들이 함께 구현되어야 한다. 이러한 제도 설계가 가능하기 위해서는 우선적으로 국공유재산, 사유재산 사이에 시민자산을 규정한 제도적 근거가 마련되어야 한다.

### ④ 시민사회 공익활동에 대한 사회적 인정 및 보상

시민사회 주체들의 공익적 목적의 활동이 사회적 노동으로 인정하고, 창출된 사회적 가치에 대한 합당한 보상을 부여할 방법을 고안해야 한다. 보조금사업의 인건비 산정, 참여소득, 기본소득 등 다양한 방안을 모색해 볼 수 있다.

## **(4) 중간지원조직의 역할과 기능**

### **□ 진단**

서울시는 민선 5, 6기에 다양한 사회영역의 중간지원조직을 설립·운영하였고, 이는 서울시의 시민사회활성화정책과 관련해 주목할 만한 특징 중의 하나이다. 마을

공동체, NPO, 청년, 사회적경제, 도시재생, 사회혁신 센터 등이 대표적이다. 이들 중간지원조직들은 여러 정책영역에서 서울시가 추진하고 있는 협치 친화형 사업들의 원활한 추진뿐만 아니라, 해당 영역에서 시민사회 주체들의 성장과 활동을 지원했다. 또한 다양한 사회문제를 다루는 공적영역에 시민 참여의 새로운 경로를 창출, 확장했고, 청년수당·찾동·시민참여산 등 새로운 의제생산과 정착에 기여했으며, 시민 공익활동의 공간을 대폭 확장했다.

그러나 21개의 중간지원조직(사무)들은 개별 조례에 근거하여 설치·운영 중으로, 중간지원조직 전체를 포괄하는 법적 기반은 부재하다. 또한, 각각의 조례에서는 중간지원조직이라는 명시적 정의 없이 각 센터의 역할을 바로 기술하고 있어, 역할과 기능에 대한 사회적 합의가 취약하다. 또한, 중간지원조직간 공동의 비전과 전략부재, 정책 영역별 분절, 사업공유부재와 경쟁구조, 행정의 속도와 조건에 맞춘 행정 친화적 매개역할, 단기성과 중심, 전문성의 부재, 시민사회 인력자원의 중간지원조직으로의 쏠림현상 등의 문제점을 드러냈다.

## □ 방향

서울시 행정의 산하기구가 아닌, 행정과 시민사회 사이의 중간지원조직으로서의 정체성과 역할에 대한 성찰이 필요하다. 행정과 시민사회의 역량과 자원의 불균등한 현실 시점에서 중간지원조직은 시민사회 주체와 단체들을 대변하는 역할을 강화하고, 시민사회 현상이 강화되는 지원방식을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다. 시민사회 성장과 시민력 강화를 공동목표로 하여, 제 영역의 과제를 추진함과 함께 사회문제 해결을 위한 공동의 융·복합 사업을 발굴하고 추진해야 한다.

중간지원조직의 목표·정의·권한·책임 등을 명시적으로 정의할 필요가 있다. 또한, 행정과의 수평적인 관계를 위한 민간위탁제도의 개혁이 필요하고, 행정에 전적으로 의존하고 있는 재정구조의 다각화와 중간지원조직간 연계·융합을 위한 실천적 노력이 필요하다.

## □ 과제

### ① 중간지원조직의 정체성, 목표, 역할 재정립

중간지원조직의 정체성, 목표, 역할을 재정립해야 하고, 시민사회 활성화를 위한 기본조례를 제정하는 과정에서 이를 적극 검토할 필요가 있다. 또한, 사회문제 해결과 민주주의 발전을 위해 서울시와 시민사회는 신뢰를 구축하고 동반자적 관계에

서 협력한다는 원칙을 확립한다. 나아가 시민들이 공공의 문제에 주도적이고 자율적으로 참여할 수 있는 사회·경제적 환경을 조성해야 한다. 이를 위해 서울시의 위탁기관으로서 단순히 자원을 전달하는 기구가 아닌 시민사회 생태계를 구축하기 위한 네트워크형 플랫폼 기구로의 전환을 모색할 필요가 있다. 이는 시민사회의 성장과 시민력·사회력 제고에도 기여할 것이다.

### ② 현장의 요구와 조건에 따른 중간지원조직의 위상과 기능 업그레이드

정책 서비스의 선도적 공급자에서 현장의 요구와 조건에 응답하는 맞춤형 지원정책으로 개편하고, 이를 위해 전문성을 확보할 필요가 있다. 특히 민간위탁제도의 개선, 즉 조직·인력·예산의 자율성과 권한 확대, 민간위탁 평가제도 혁신을 통해 공익활동의 활력을 방해하고 있는 제도적 행정적 규제를 완화하고 민간의 참여와 활동을 격려하는 방향으로 개선되어야 한다. 이를 통해 행정 주도형에서 민간 주도형으로 전환해 시민사회 주도성, 즉 정책의 오너십을 형성함으로써 정책효과성을 제고할 수 있다. 또한, 행정의 관심 사업에 시민사회를 초대하는 것을 넘어 시민사회단체들이 중점적으로 고민하고 활동하고 있는 영역, 즉 견제와 비판, 돌봄과 호혜, 사회혁신 등 사회 제반 영역에서 공익 활동을 지속할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 통해 시민사회 활동의 성과가 시민사회 생태계에 축적, 순환되어 건강한 시민사회의 자양분이 되는 토대를 마련한다.

### ③ 중간지원조직의 물적 기반 마련과 정책통합 방안 마련

중간지원조직의 지속성을 확보하고 분절화, 관료화를 극복하기 위해서는 자조적 물적 기반 과정이 병행되어야 한다. 또한, 부문별 지원을 넘어 공동의 비전과 목표를 수립하고, 이에 기초한 연대 사업에 대한 기획 및 조율, 기능별 지역별 재배치 등 현장의 성숙도와 요구에 따른 중간지원조직의 기능을 재편하는 것을 검토할 필요가 있다. 아울러 다양한 분야에서 활동하는 시민들과 단체들이 사회 공동의 이익을 위해 서로 협력하고 행동할 수 있도록 지원한다.

## (5) 협치

### □ 진단

민선 5, 6기 서울시는 협치를 시정 기조로 설정했다. 서울시는 다양한 시민 참여형 정책을 도입하는 한편, 민관협치활성화를 위한 기본조례 제정, 서울협치협의회와 협치추진단 구성, 협치예산과 시민참여예산제 도입과 확대, 민관정책협의회와 시민

참여형 위원회 확대 등 민관협치의 제도적 기반을 구축했다. 이러한 협치 기조와 제도는 자치구 단위로 확산되었고 타 광역 지자체와 중앙정부의 정책에도 영향을 미쳤다.

그러나 서울협치는 정책영역별 민관협치의 폭이나 질의 편차가 있고, 참여하는 시민의 대표성, 시민의 역량과 책임, 정책 영역간 분절 등 크고 작은 과제를 안고 있다. 또한, 행정의 권한을 과감하게 시민과 시민사회에 분배하고, 협치의 결과가 시민사회의 역량강화와 연결됐느냐는 관점에서는 한계가 있었다. 아울러 BSC(균형성과관리계획) 기반 성과평가제가 시정평가제도의 근간을 이루는데, 시정 기조가 협치와 혁신으로 전환되면서 시정 운영의 거시적 프레임과 평가 프레임 간의 제도적 부조화가 초래되어 평가제도의 개선 요구가 날로 커지고 있다.

## □ 방향

정책과정에서의 시민참여, 즉 민관협치의 목표는 복잡다기한 사회문제의 해결에 있다. 이러한 목표는 여전히 유의미하지만, 협치의 과정에서 사회문제의 해결능력이 강화되는가에 대해서 고민할 필요가 있다. 이는 행정혁신, 정치개혁, 시민사회역량 강화 등 협치의 골격, 혹은 근력과 관련한 문제이다.

민간의 자발성에 근거한 권리의 문제 못지않게 민간 주도의 공론장과 절차적 정당성을 갖는 대표체를 구성하는 문제가 중요하다. 개방적인 절차를 통한 합의에 근거한 협치의 민간 대표체의 구성이 중요하다. 시민의 개방적인 참여가 보장되지 않는 시민사회단체 협의체만으로는 제약이 있다.

공공의 문제 해결과정에 참여하는 시민이 많아질수록, 그러한 경험이 쌓일수록, 협치와 민주주의는 역진 불가능한 경로에 진입할 가능성이 높아질 것이다. 결국 시민사회의 역량강화, 나아가 시민-의회, 시민-행정부, 의회-행정부 관계의 성숙이 관건이다.

## □ 과제

### ① 이해관계자 참여에 기반한 협치 친화형 평가제도 도입

협치 및 공익활동 활성화를 위해 참여 단계별, 과제별 권한 배분에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 시범적으로 행정과 시민사회가 공동으로 정책 수립단계부터 집행, 사후평가를 진행하고 그 과정에서 나타난 입장별 차이와 한계를 진단하는 과정

이 필요하다. 또한 새로운 요구 사항과 변화하는 조건에 적응하기 위해서 평가가 필수적인데, 이를 위해 이해관계자가 참여하는 협치친화형 평가제도의 도입을 제안한다. 가령 지속가능성보고서 사례처럼 정책과정에 대한 정보를 공개하고, 여론조사·공청회·간담회 등 다양한 방식으로 이해관계자의 의견을 듣고, 이를 토대로 한 평가를 통해 차기년도에 수정, 반영하는 평가, 환류하는 시스템을 구축해야 한다.

### ② 민관 협치 교육과 사례 공유

협치 증진을 위한 교육이 필요하다. 협치학교와 인재개발원의 공무원 교육 간의 연계, 서울자유시민대학 및 다양한 시민사회단체들과 연계하는 방안을 우선적으로 모색해 볼 수 있다. 아울러 협치의 다양한 성공과 실패사례를 아카이빙하고 공유해야 한다.

### ③ 시민대표성과 책임성 강화

시민의 권한 못지않게 시민의 책임에 대한 고민이 필요한데, 공무원은 역할과 책임이 분명한 반면, 시민은 권한에 따른 책임은 개인적, 주관적 외에 공적 책임을 지기가 구조적으로 어렵다. 특히 참여하는 시민의 대표성과 정당성 확보가 중요한데, 이는 개방적인 절차를 통한 합의에 근거한 민간의 대표성을 갖출 필요가 있다. 또한, 참여하는 시민을 행정이 개별적으로 호명하는 방식이 아니라, 민관의 공론과 숙의, 합의를 전제로 하는 지역사회혁신계획의 사례와 같이 정책영역별로 일련의 공론·숙의·합의를 전제로 권한과 책임을 부여할 필요가 있다. 아울러 정책영역별 위원회와 민관정책협의회가 정책 모니터링과 수요조사, 평가·환류에 일정한 권한을 부여하고, 민관협의체들의 정책영역 간 협력을 촉진하는 융·복합 사업에 대한 지원 강화를 통해 행정간막이의 한계를 보완내지는 극복할 필요가 있다.

<표 6-2> 서울시 시민사회 활성화 정책 체계도(예시)

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

## 참고문헌

- 공선희. 2015. 영국 캐머런 연립정부의 '큰 사회(Big Society)' 정책과 사회 서비스의 변화. 『유럽연구』. 33(3), 25-56.
- 공선희. 2017. 영국 신노동당 정부의 제3섹터 정책. 『유럽연구』. 35(1), 241-265.
- 국무총리실 시민사회발전위원회. 2004. 한국 시민사회 발전을 위한 청사진.
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인 정부 국정 5계년 계획.
- 김동춘·조희연·김정훈·김형철. 2013. 『시민사회 활동가 실태조사 및 지원방안』. 서울연구원.
- 김병권. 2016. 『사회혁신』. 서울연구원.
- 김상준. 2003. 시민사회 그리고 NGO NPO 의 개념: 공공성을 중심으로. 『NGO 연구』. 37-68.
- 김소연·김문주·조철민. 2018. 한국 시민사회 활성화 정책 연구. 『시민정치포럼 연구보고서』.
- 김순양. 2006. 지방정부 치매노인 복지서비스 공급체계의 효율화 방안 : 복지다원주의(Welfare Pluralism)의 관점에서. 『사회복지정책』. 24권, 143-172.
- 김인춘. 2014. 제 3섹터의 개념, 구성요소, 역할: 서구와 한국의 비교. 『동서연구』, 26(4), 195-221.
- 김정훈. 2010. 『87년체제를 넘어서』. 한울.
- 김정희. 2016. 부산 경남지역 시민사회단체의 역량과 조건 연구-시민행동지수 (CAI) 지표 비교를 중심으로. 『신학과 사회』, 30(1), 149-190.
- 김제선. 2017. 사람을 키우는 핵심전략 : 사회문제를 해결하는 시민사회 성장 전략을 찾아서. 국무총리실 주최 시민사회 발전을 위한 연찬회 발표자료.
- 노대명. 2011. 한국 제3섹터의 현황과 과제. 『보건/복지 Issue & Focus』 제76호, 한국보건사회연구원.

- 박상필. 2010. 『국가 시장 비판』. 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『NGO학』. 아르케.
- \_\_\_\_\_. 2013. 시민단체에 대한 정부지원정책의 모색. 『NGO연구』. 8(1), 35-63.
- \_\_\_\_\_. 2015. 한국 시민사회의 변화와 새로운 역할. 『NGO연구』. 10(2), 35-68.
- 박상필 외. 2017. 민간단체 공익활동 지원사업의 실효성 분석 및 제도개선방안 연구. 서울특별시의회
- 박영선. 2010. 자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박 정부와 시민사회 관계. 『시민사회와 NGO』. 8(1), 55-89.
- \_\_\_\_\_. 2015. 정부의 민간공익활동 지원 제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로. 『시민사회와 NGO』. 13(2), 3-40.
- \_\_\_\_\_. 2018. “한국 시민사회의 도전: 사회적 금융을 매개로 한 혁신적 공익재원 개발.” 2018 서울시NPO지원센터 정책연수공유회 (2018.11.29.) 발표자료.
- 박영선·이재현·조철민. 2015. 『NPO지원의 중장기 전략에 관한 연구: 서울시NPO 지원센터를 중심으로』. 서울시NPO지원센터 연구용역 보고서.
- 박원순. 2014. 소통이 돈이고, 밥이고, 일자리입니다. 소통으로 시민을 모시는 마부가 되겠습니다. 2014 서울특별시시장 신년사(2014-1-2).
- 서울시. 2013. 제35대 서울특별시시장 공약목록. 2013-1.
- \_\_\_\_\_. 2015a. 협치서울 추진계획(시장방침 제320호). 2015년 11월 15일.
- \_\_\_\_\_. 2015b. 민선6기 서울특별시시장 공약이행현황(2015년 6월 기준). 2015-10.
- \_\_\_\_\_. 2016. 함께서울 서울시정 4개년 계획.
- \_\_\_\_\_. 2018.
- 서울시NPO지원센터. 2018. 『서울시NPO지원센터 지속가능보고서』. 서울시NPO지원센터.
- 서울연구원. 2016. 『시민과 함께 만드는 서울』. 서울연구원.

- 서울특별시의회. 2015. 『서울시 비영리민간단체 지원 활성화 방안 연구』
- 손호철. 2001. 김성국 교수에 대한 반론: 자본인가, 국가인가? 유팔무·김정훈 (공편). 『시민사회와 시민운동2』. 105-22. 서울: 한울.
- 송백석·곽진오. 2010. 영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책. 『한국사회정책』. 17(2), 103-134.
- 송정안·이혜영. 2017. 영국의 자원봉사제도 변화(1998-2013)에 관한 연구: ‘협약’과 ‘큰사회’의 제도충화를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』. 24(2), 217-242.
- 신진욱. 2009. 진보의 혁신과 시민정치. 『시민과세계』 제16호, 58-83.
- 오현철. 2004. 한국 시민사회론 비판과 대안: 하버마스 이론을 중심으로. 『경제와사회』. 62권, 243-267.
- 유팔무·김호기. 1995. 『시민사회와 시민운동』, 서울: 한울.
- 이강준. 2018. 서울시 협치 체계 및 사업 사례. 한국지역자활센터협회 강의 원고.
- 이나미. 2016. 국가형성기(1945~1960년) 한국 시민사회 제도사: 사회 영역을 중심으로. 『시민사회와 NGO』. 14(1), 5-49.
- 이향순. 2001. 한국 시민 사회의 형성과 참여민주주의. 『담론201』. 4(2), 8-35.
- 임현진. 2018. 1장 변화하는 한국의 시민사회: 과제와 전망. 『한국 시민사회를 새롭게 하라』. 서울대학교 아시아연구소 세계속의 아시아연구시리즈 023. 진인진.
- 전대욱. 2017. 시민을 키우는 공공재원. 사회문제를 해결하는 시민사회 성장 전략을 찾아서. 국무총리실 주최 시민사회 발전을 위한 연찬회 발표자료.
- 정병순·황원실. 2018. 『서울시 중간지원조직 발전방안』. 서울연구원
- 정상호. 2016. 한국의 시민사회 제도사 연구: 산업화 단계(1961-1986)의 사회영역을 중심으로. 『시민사회와NGO』. 14(1), 51-92.
- 정선애. 2017. 시민사회 네트워크와 중간지원조직 역할. 사회문제를 해결하는 시민사회 성장 전략을 찾아서. 국무총리실 주최 시민사회 발전을 위한 연찬회 발표자료.

- 전성환 (2018). 영국 램베스구 사례를 통해 본 시민학습지원 및 시민연구사례. 「시민권력시대, 모든 시민이 연구자다」. 희망모을 open 기념세미나 발표문. 희망제작소.
- 정예슬·김현. 2012. 중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로. 『지방행정연구』. 26(2), 217-250.
- 정학섭. 1997. 한국 시민사회 형성과 사회운동. 『사회과학연구』. 23(0), 71-85.
- 조대엽. 2007. 『한국의 사회운동과 NGO: 새로운 운동주기의 도래』. 아르케.
- 조철민. 2014. 박근혜 정부와 보수 사회운동. 손우정·권오범·정정훈·강상구·하금철·조철민·김재민·장훈교. 『박근혜 정부 1년: 8개의 또다른 시선』. 내일의 책.
- \_\_\_\_\_. 2015. 시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의의 지형. 『NGO연구』 10(2), 1-34.
- \_\_\_\_\_. 2017. 2017년 시민사회의 과제와 전망. 한국민주주의연구소 KDF REPORT.
- 조희연. 2004. 『비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로』. 아르케.
- \_\_\_\_\_. 2006. 서문 : 새로운 도전 속의 한국사회운동: 사라지지 않은 과거와 뿌리내리지 못하는 미래. 시민운동정보센터. 『한국시민사회연감 2006』. 시민의신문사.
- 좌세준. 2011. 이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원정책의 변화. 『시민과 세계』. 19(0), 223-236.
- 주성수. 2001. 시민사회의 영향력에 관한 경험적 분석: 정부와 시민사회 관계를 중심으로. 『시민사회와 NGO』. 9(1).
- \_\_\_\_\_. 2002. 정부와 NGO의 관계: 정부의 NGO 지원사업. 『한국행정연구』. 20(1), 290-318.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『한국 시민사회사: 민주화기(1987~2017)』. 학민사.
- 주성수·박영선·김이경. 2014. 『서울시 민간단체 공익활동지원사업 실태조사 연구』. 서울시NPO지원센터 연구용역 보고서.

- 차명제. 2016. 경기도의 시민사회, ‘87체제’의 대안인가?: CAI로 분석한 경기도의 시민사회. 『신학과 사회』. 12권, 189-222.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- 카치아피카스.. (원영수 역). 2015. 『한국의 민중봉기(민중을 주인공으로 다시 쓴 남한의 사회운동사 1894 농민전쟁~2008 촛불시위)』. 오월의봄.
- 특임장관실 시민사회발전자문위원회. 2012. 『민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진』.
- 한상진. 2005. 한국과 영국의 노동연계 복지체계에 관한 비교연구. 『한국사회학』. 39(2), 196-225.
- 홍성태. 2017. 한국의 사회변동과 운동리더십의 역사적 변환. 『민주주의와 인권』. 17(1), 39-77.
- 황기식. 2015. 영국 빅 소사이어티 정책에 대한 이론적 고찰과 실천적 평가. 『EU 연구』. 39호, 283-312.
- Barber, B. 1998. *A place for us : how to make society civil and democracy strong*. New York : Hill and Wang. 이선향 (역). 2006. 『강한 시민사회 강한 민주주의』. 일신사.
- Compactvoice. 2010a. Compact Renewal Consultation 2010: Response to the Voluntary and Community Sector.
- Compactvoice. 2010b. The Compact.
- Edwards, M. 2000. *NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*, Foreign Policy Centre.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*. Free Press paperbacks. 구승희 (역). 1996. 『트러스트: 사회도덕과 번영의 창조』. 한국경제신문.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

- Hefner, R. W. 1998. Civil Society: Cultural possibility of a modern ideal. *Society*, 35, 16-27.
- Hirst, P. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- O'Connell, B. 1999. *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*, Hanover, NH: University Press of New England.
- OTS. 2009a. "The Compact"
- \_\_\_\_\_. 2009b. The History of the Compact 1998 to 2008.
- Putnam, Robert D & Leonardi, Robert. & Nanetti, Raffaella. 1994. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press ; 안청시 외 (역). 2000. 『사회적 자본과 민주주의: 이탈리아의 지방자치와 시민적 전통』. 박영사.
- Salamon, L. 1994. "The Rise of the Nonprofit Sector." *Foreign Affairs*. 73(4). 109-122.
- \_\_\_\_\_. 1996. *America's Nonprofit Sector*, 2<sup>nd</sup> edition. New York: The Foundation Center.
- Skocpol, T. 1999. "Making sense of the civic engagement debate." Skocpol, T. and Fiorina. M.(Eds.) *Civic engagement in American democracy*, Brookings Institution Press, 1-23.
- Van Til, J. 2000. *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space*. Indianapolis: Indiana Univ. Press.
- UNDP. 1997. Good Governance and Sustainable Human Development, a UNDP Policy Document.
- Wang, S. 2006. Money and autonomy: patterns of civil society finance and their implications. *Studies in Comparative International Development*, 40(4), 3-29.
- Weisbrod. B. 1977. *The Voluntary Nonprofit Sector*. MA: Lexington Books.

## 신문기사 및 온라인 자료

김정원. 2015-02-24. 협동조합 지자체-런던 램베스구 : 조용히 시작되고 있는 공공 혁신의 바람. 『평생학습동향리포트』.

URL: <http://www.wasuwon.net/79046> (인터넷 검색: 2018.12.7.)

더불어민주당. 2018. 박원순 서울특별시장후보 핵심공약. 기자설명회 참고자료. 2018-5

영국 내각(Cabinet Office) Building the Big Society(2010) 정책자료

URL: <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>

영국 내각(Cabinet Office) Civil Society Strategy: Building a Future that works for everyone(2018) 정책자료

URL:<https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-strategy-building-a-future-that-works-for-everyone>

영국 사회적 행동(2010-2015) 정책자료.

URL:<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-social-action/2010-to-2015-government-policy-social-action>

이강준. 2017-07-20. 문재인인의 '혁신-협치'가 성공하기 위한 조건. <오마이뉴스>

이현숙. 2016-09-30. 협치는 도시문제를 푸는 열쇠.<한겨레신문>

URL: [http://www.seouland.com/arti/society/society\\_general/1042.html](http://www.seouland.com/arti/society/society_general/1042.html)

The Guardian. 2012-11-21. Councils adopt a co-operative approach.(인터넷 검색: 2018.12.5.)

## 해외 사례 참고 사이트

공동체조직가 홈페이지.

URL:<https://www.corganisers.org.uk/> (인터넷 검색: 2018. 12. 26)

브릭스톤 에너지 홈페이지.

URL:<https://bristonenergy.co.uk/> (인터넷 검색: 2018. 12.7.)

람베스구 홈페이지.

URL: <https://www.lambeth.gov.uk/> (인터넷 검색: 2018.12.7.)

어스파이어 웰빙 센터 홈페이지.

URL:<https://aspirewellbeing.org/> (인터넷 검색: 2018.12.10.)

영국 오픈웍스 프로젝트 홈페이지

<http://www.participatorycity.org/news/2015/9/2/the-open-works-local-residents-collaborating-to-create-a-sustainable-future> (인터넷 검색: 2018. 11.30.)

청소년 람베스 협동조합 홈페이지.

URL: <http://www.younglambethcoop.co.uk/> (인터넷 검색: 2018.12.10.)

협동조합 지자체 혁신 네트워크 홈페이지.

URL: <http://www.councils.coop/> (인터넷 검색: 2018.12.5.)

The office of Civil Society 홈페이지.

URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-civil-society> (인터넷 검색: 2018. 11. 25.)

NCS 홈페이지.

URL:<https://www.ncsyes.co.uk/> (인터넷 검색: 2018. 12. 26)

## <부록 1> 서울시 시민사회활성화 설문지

### 서울시 시민사회단체 현황 및 정책 수요 조사

안녕하십니까?

본 설문은 서울의 시민사회 활성화를 위해 실제 현장에서 필요로 하는 정책적 지원이 무엇인지 알아보고자 서울시 NPO지원센터와 서울연구원이 함께 진행하고 있습니다.

설문의 대상이 되는 시민사회단체에는 사단·재단법인, 공익법인, 사회복지법인, 비영리민간단체 등이 포함됩니다.

설문의 주요 내용은

- 1) 단체의 운영과 활동에 대한 기본적인 사항
- 2) 서울의 시민사회 관련 정책들에 대한 평가 및 정책수요입니다.

귀 단체의 소중한 답변은 서울 지역 시민사회의 현황에 관한 정확한 이해와 시민사회의 활성화를 지원하기 위한 올바른 정책 수립에 큰 도움이 될 것입니다. 응답의 결과는 통계적 자료로만 활용되며, 선생님 개인의 정보는 통계법 제33조에 의해 철저히 비밀이 보장됩니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내시어 설문에 응해주시길 부탁드립니다.

설문에 응답해 주신 분 중 선착순으로 400명을 추첨하여 소정의 상품 (스타벅스 기프티콘)을 지급해 드리겠습니다.

감사합니다.

2018년 11월

- 조사주관기관: 서울시NPO지원센터, 서울연구원
- 조사대행기관: 서울마케팅리서치 이향옥 (연락처 : 02-6944-7514)
- 조사문의: 서울시 NPO지원센터 박승하 (연락처: 070-7727-7645)

## Part 1. 단체 일반 현황과 개요

※ 지금부터는 귀 단체의 현황과 관련된 질문입니다.

Q1. 귀 단체의 **설립년도**는 언제입니까? ( \_\_\_\_년)

Q2. 귀 단체의 **법적 등록형태**는 무엇입니까? (복수선택 가능)

- |                  |             |
|------------------|-------------|
| ① 비영리민간단체        | ② 사단법인      |
| ③ 재단법인           | ④ 사회복지법인    |
| ⑤ 공익법인           | ⑥ 특수법인      |
| ⑦ 협동조합, 사회적 경제조직 | ⑧ 기타: _____ |

Q3. 귀 단체의 **주소지**는 어디입니까?

- |       |      |      |       |       |
|-------|------|------|-------|-------|
| ①강남구  | ②강동구 | ③강북구 | ④강서구  | ⑤관악구  |
| ⑥광진구  | ⑦구로구 | ⑧금천구 | ⑨노원구  | ⑩도봉구  |
| ⑪동대문구 | ⑫동작구 | ⑬마포구 | ⑭서대문구 | ⑮서초구  |
| ⑯성동구  | ⑰성북구 | ⑱송파구 | ⑲양천구  | ⑳영등포구 |
| ㉑용산구  | ㉒은평구 | ㉓종로구 | ㉔중구   | ㉕중랑구  |

Q4. 귀 단체의 **주요 활동범위**는 무엇입니까? 한개만 선택해 주십시오.

- |                    |          |
|--------------------|----------|
| ① 마을 동단위           | ② 자치구 단위 |
| ③ 권역 단위(ex. 동북권 등) | ④ 서울시 전체 |
| ⑤ 전국 단위            | ⑥ 세계 수준  |

Q5. 귀 단체가 하는 **활동과 중점적인 활동**을 아래 보기 중에서 골라주십시오.

	귀 단체가 하는 활동 (복수 선택 가능)	귀단체의 중점적인 활동 (한가지만)
생태·환경	1	1
인권	2	2
평화·통일	3	3
정치	4	4
경제	5	5
교육·문화·체육	6	6
복지	7	7
소비자권리	8	8
노동·농민·빈민	9	9
건강·보건·의료	10	10
도시·교통	11	11
정보·통신·미디어	12	12
주민자치·풀뿌리·마을공동체	13	13
종교	14	14
주택·주거·도시재생	15	15
아동·청소년	16	16
청년	17	17

여성	18	18
다문화·이주민	19	19
장애인	20	20
모금·배분	21	21
국제개발·협력	22	22
협동조합·사회적경제	23	23
사회혁신	24	24
자원봉사	25	25
기타 (구체적으로 기입) _____	26	26

Q6. 귀 단체에서 사용하는 활동 방식은 무엇입니까?

	귀 단체의 활동방식 (복수선택 가능)
시민의견 수렴·전달	1
자원봉사·시민참여 활동 조직	2
의제 발굴 및 정책 제안	3
IT·온라인 기반 활동	4
시위, 집회, 항의, 서명운동 등 집단행동	5
공공·사회 서비스 제공	6
상담·교육·훈련·인력양성	7
조사·연구·학술	8
단체 네트워크 및 협업	9
당사자 조직화	10
기타 (구체적으로 기입) _____	11

Q7. 귀 단체의 활동가와 관련한 질문입니다. 해당되는 내용을 기재해 주십시오.

활동경력 활동구분	7년 이상	5년 이상 ~7년	3년 이상 ~5년	1년 이상 ~3년	1년 미만	없음
상근활동가	명	명	명	명	명	
비상근활동가	현재 총 인원 ( ) 명					
자원활동가	현재 총 인원 ( ) 명					

Q8. 귀 단체의 회원에 관한 질문입니다. 해당되는 내용을 기재해 주십시오.

※ 회원 수를 정확히 알 수 없는 경우는 근사치를 적어주시면 됩니다.

회원수	명	회비납부 회원	총 회원의 ____%
-----	---	---------	-------------

Q9. 귀 단체의 연간 예산 규모는 얼마입니까?..... 【 \_\_\_\_억\_\_\_\_만원】

※ 2017년 기준, 프로젝트 사업비 포함. 규모를 정확히 알 수 없는 경우는 근사치를 적어주시면 됩니다.

9-1. 귀 단체는 어떤 방법으로 예산을 확보하고 있습니까?

※ 전체의 합이 100%가 되도록 각각의 비율을 적어주시기 바랍니다.

회비	후원금	사업수익	정부 지원금	민간단체(공익재단 등) 지원금	기타	계
%	%	%	%	%	%	100% (자동계산)

9-2. 귀 단체의 예산 지출 비중은 어떠합니까? 각각의 비율을 적어주세요.

운영비	인건비	공익활동사업비	기타	계
%	%	%	%	100% (자동계산)

Q10. 귀 단체 사무공간은 어떤 조건입니까?

사무공간 형태		응답
단독 공간 없음	사무공간 없음	1
	공유 공간 사용	2
단독 공간 있음	자가	3
	전세	4
	월세	5
	기타 (구체적으로 기입_____)	6

## Part 2. 단체 행동역량

※ 지금부터는 귀 단체의 행동 역량과 관련된 질문입니다

Q11. 귀 단체의 환경과 행동역량을 고려하여 다음 각 문항에 동의하시는 정도를 체크해주시십시오.

구분	지표	질문	매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1	시민/회원 참여	지난 3년간 우리 단체의 활동에 회원, 지역주민, 또는 시민들의 참여가 활발하게 이루어졌다	⑤	④	③	②	①
2	시민의식 증진	지난 3년간 우리 단체는 시민의식(시민 권리의식, 시민의 의무와 책임, 배려와 나눔의 덕목 등)에 기여했다	⑤	④	③	②	①
3	재정의 안정성	우리단체의 재정은 안정적으로 충당되고 있다.	⑤	④	③	②	①
4	급여적정성	사회의 일반적인 기준에 비추어 볼 때, 우리단체는 활동가들에게 적절한 활동비를 지급하고 있다	⑤	④	③	②	①

5	<b>활동가충원 안정성</b>	우리단체는 활동가 충원이 원활하게 이루어지고 있다	⑤	④	③	②	①
6	<b>공간의 안정성</b>	우리단체는 활동 및 운영에 필요한 공간을 확보하고 있다	⑤	④	③	②	①
7	<b>활동가 전문성</b>	우리단체는 근속년수 5년 이상의 경력 있는 활동가 비중이 높다	⑤	④	③	②	①
8	<b>의사소통</b>	우리단체는 구성원들 간의 소통(회원-활동가-임원)이 원활하게 이루어지고 있다	⑤	④	③	②	①
9	<b>적응역량</b>	우리단체는 시민사회 환경변화(예: 개인화, 정보화, 세계화, 지역화 등)에 잘 대응하고 있다.	⑤	④	③	②	①
10	<b>지역사회 변화</b>	지난 3년간 우리단체는 서울의 지역사회 변화를 위한 사회개혁 활동을 활발하게 전개했다	⑤	④	③	②	①
11	<b>거버넌스 역량</b>	우리단체는 서울시 정책의 제안 및 개입을 위한 충분한 역량을 갖추고 있다	⑤	④	③	②	①
12	<b>정부정책 참여</b>	지난 3년간 서울시에 정책을 제안하거나 관련 위원회 활동 등을 활발하게 전개했다	⑤	④	③	②	①
13	<b>정부정책 변화</b>	지난 3년간 우리단체는 서울시 정책의 변화에 의미 있는 영향을 미쳤다.	⑤	④	③	②	①
14	<b>정부와의 관계</b>	지난 3년간 서울시와의 거버넌스 또는 파트너십이 긍정적으로 변화했다	⑤	④	③	②	①
15	<b>정치제도 환경</b>	지난 3년 간 단체 활동과 관련한 서울시의 정치·제도적 환경이 좋아졌다 (관련 법·제도 개정, 시민사회단체 활동 지원 및 보장 등)	⑤	④	③	②	①
16	<b>사회적 환경</b>	지난 3년 간 시민사회단체에 대한 사회적 인식, 시민들의 지지가 긍정적으로 변화했다	⑤	④	③	②	①

Q12. 귀 단체가 현재 겪고 있는 어려움을 묻는 질문입니다. 동의 정도를 확인해주세요. (보기 Rotation)

질문	매우 어렵다	어렵다	보통이다	어렵지 않다	전혀 어렵지 않다
상근 활동가 신규 충원	⑤	④	③	②	①
상근 활동가 역량 강화	⑤	④	③	②	①
내부 의사결정체계의 문제(소통, 책임부재 등)	⑤	④	③	②	①
회원, 지지자 확보	⑤	④	③	②	①
사업 참여자 확보	⑤	④	③	②	①
공간 확보 (임대료, 이전 등)	⑤	④	③	②	①
활동 예산 확보 (사업비, 인건비 등)	⑤	④	③	②	①
의제 발굴, 사업 아이디어 발굴	⑤	④	③	②	①

전문가 참여, 단체의 전문성 증진	⑤	④	③	②	①
사회변화 대응 (비전, 운영 등)	⑤	④	③	②	①
사회적 영향력 확보	⑤	④	③	②	①
다른 단체와의 네트워크 형성	⑤	④	③	②	①
정부와의 협력	⑤	④	③	②	①
기업과의 협력	⑤	④	③	②	①
국제활동 또는 국제연대	⑤	④	③	②	①

Q13. 상근활동가들이 활동을 지속하기 위해서 중요하다고 생각하는 것은 무엇입니까? 가장 중요하다고 생각하는 것부터 순서대로 3가지만 선택해 주십시오. (보기 Rotation)

상근활동가의 활동을 지속하기 위해 중요한 것	1순위	2순위	3순위
활동의 전문성 및 경력 인정	1	1	1
활동에 대한 사회적 인정	2	2	2
책임 있는 지위, 역할 부여	3	3	3
활동 경험을 통한 개인의 성장 가능성	4	4	4
활동가 역량강화 교육	5	5	5
활동가 쉼 기회 제공(안식년 또는 안식월 등)	6	6	6
의사소통, 조직 내 민주주의	7	7	7
삶과 일의 공존할 수 있는 조직문화	8	8	8
적절한 경제적 보상	9	9	9
기타 (구체적으로 기입_____)	10	10	10

### Part 3. 네트워크와 거버넌스

※ 지금부터는 네트워크/거버넌스와 관련된 질문입니다

Q14. 귀 단체가 교류하고 있는 시민 단체를 모두 선택해 주십시오

단체	귀 단체가 교류하고 있는 단체 (복수선택 가능)
비슷한 이슈를 가진 시민사회단체	1
다른 이슈를 가진 시민사회단체	2
전문가 그룹 또는 연구단체	3
생협, 사회적경제조직	4
마을공동체, 지역, 주민자치	5

자원봉사	6
사회혁신, IT	7
국제개발, 협력	8
재단·중간지원조직	9
기타(구체적으로 기입_____ )	10
없음 --> Q16으로 이동	11

Q14-1. 귀 단체가 교류하고 있는 시민 단체 중 가장 중점을 두고 교류하는 단체부터 순서대로 2가지만 선택해 주십시오 (\* Q14에서 선택한 보기만 제시됨)

단체	귀단체가 중점을 두고 교류하는 단체	
	1순위	2순위
비슷한 이슈를 가진 시민사회단체	1	1
다른 이슈를 가진 시민사회단체	2	2
전문가 그룹 또는 연구단체	3	3
생협, 사회적경제조직	4	4
마을공동체, 지역, 주민자치	5	5
자원봉사	6	6
사회혁신, IT	7	7
국제개발, 협력	8	8
재단·중간지원조직	9	9
기타(구체적으로 기입_____ )	10	10
없음	* 11 응답불가	*11 응답가능

Q16. 귀 단체가 시민사회단체 외에 빈번하게 협력하는 기관이나 단체를 모두 선택해 주십시오

기관/단체	귀 단체가 교류하고 있는 기관/단체 (복수선택 가능)
중앙정부	1
서울시	2
구청	3
동주민센터	4
공사 등 정부산하기관	5
기업	6
복지기관	7
종교기관	8
언론사	9
교육·연구기관(연구소, 대학 등)	10

국제기구	11
기타(구체적으로 기입 _____ )	12
없음 --> Q17로 이동	13

Q16-1. 귀 단체가 교류하고 있는 기관/단체 중 가장 중점을 두고 교류하는 단체부터 순서대로 2가지만 선택해 주십시오 (\*Q16에서 선택한 보기만 제시됨)

기관/단체	중점을 두고 교류하는 단체	
	1순위	2순위
중앙정부	1	1
서울시	2	2
구청	3	3
동주민센터	4	4
공사 등 정부산하기관	5	5
기업	6	6
복지기관	7	7
종교기관	8	8
언론사	9	9
교육·연구기관(연구소, 대학 등)	10	10
국제기구	11	11
기타(구체적으로 기입 _____ )	12	12
없음 --> Q17로 이동	13 응답불가	13 응답가능

Q17. 귀 단체가 (단체 임원과 상근자 포함) 서울시의 정책과정에 참여했거나(또는 지원받은) 경험이 있으십니까? 각 문항에 해당하는 내용을 표시해 주십시오. (보기 Rotation)

서울시 행정 참여경험	참여여부
간담회, 공청회, 토론회 등 참여	① 있음 ② 없음
각종 위원회 참여	① 있음 ② 없음
비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)	① 있음 ② 없음
위탁사업 수행	① 있음 ② 없음
협치사업 진행	① 있음 ② 없음
공간, 집기 등 지원	① 있음 ② 없음
법률, 행정등 컨설팅 지원사업	① 있음 ② 없음
정보공개, 자료 등 서비스 이용	① 있음 ② 없음
우편요금 감면, 조세감면 지원	① 있음 ② 없음
뉴딜일자리지원 사업(공익활동가, 청년활동가)	① 있음 ② 없음
중간지원조직(NPO등 센터)의 지원사업	① 있음 ② 없음

기타 (구체적으로 기입 _____)	① 있음
---------------------	------

Q17-1. 귀 단체가 (단체 임원과 상근자 포함) 서울시의 정책과정에 참여했거나(또는 지원받은) 것에 대해 얼마나 만족하십니까? (\*Q17에서 '①있음' 으로 응답한 것만 제시됨) (보기 Rotation)

서울시 행정 참여경험이 있는 것	매우만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
간담회, 공청회, 토론회 등 참여	⑤	④	③	②	①
각종 위원회 참여	⑤	④	③	②	①
비영리민간단체지원(단체보조금, 사업보조금)	⑤	④	③	②	①
위탁사업 수행	⑤	④	③	②	①
협치사업 진행	⑤	④	③	②	①
공간, 집기 등 지원	⑤	④	③	②	①
법률, 행정등 컨설팅 지원사업	⑤	④	③	②	①
정보공개, 자료 등 서비스 이용	⑤	④	③	②	①
우편요금 감면, 조세감면 지원	⑤	④	③	②	①
뉴딜일자리지원 사업(공익활동가, 청년활동가)	⑤	④	③	②	①
중간지원조직(NPO등 센터)의 지원사업	⑤	④	③	②	①
Q17 기타 응답내용 제시 (보기 Rotation에서 제외)	⑤	④	③	②	①

Q18. 최근 5년간 서울시는 시민사회단체와의 협력(협치 또는 거버넌스)을 강조해왔는데 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정적 ② 다소 긍정적 ③ 보통이다 ④ 다소 부정적 ⑤ 매우 부정적

Q19. 귀 단체가 서울시와 협력하는데 장애가 되는 것을 순서대로 모두 선택해 주십시오 (\* 순위로 표기됨) (보기 Rotation)

서울시와 협력하는데 장애가 되는 것	응답 (복수선택 가능)
단체의 설립목적이나 역할과 맞지 않음	1
단체가 하고자 하는 협력 사업이 없거나 부족	2
단체 내부 역량 또는 여력이 없음	3
협력을 위한 의사소통이나 참여 경로의 부재	4
협력과정에서 발생하는 행정 절차(신청절차, 정산방식 등)의 문제	5
서울시와 단체 간의 권한 불균형 문제	6
협력 사업의 결과 평가에 대한 이견	7
서울시 정책 반영에 대한 기대감 부족(또는 낮은 정책 반영)	8

서울시 공무원의 태도와 자세	9
서울시 행정 내부의 소통과 칸막이 문제	10
기타 (구체적으로 기입 _____)	11

Q20. 현재와 비교했을 때 귀 단체는 향후 서울시와의 협력이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요 없음 ② 필요 없음 ③ 무관 ④ 필요함 ⑤ 매우 필요함

#### Part 4. 서울 시민사회 활성화 정책 평가와 수요

※ 지금부터는 서울 시민사회의 활성화 정책에 대한 평가와 수요에 관한 질문입니다

Q21. 다음은 시민사회 활성화를 위한 방안입니다. 각 항목별로 얼마나 필요하다고 생각하십니까? 응답해 주시기 바랍니다. (보기 Rotation)

세부항목	매우 필요	필요	보통	불필요	전혀 불필요
민주주의와 자발적 참여의식 함양을 위한 시민교육	⑤	④	③	②	①
자원봉사의 활성화	⑤	④	③	②	①
시민사회단체의 모금 및 기부 활성화	⑤	④	③	②	①
시민사회단체 활동가 급여, 복지 향상	⑤	④	③	②	①
시민사회단체 활동가 후속세대 양성	⑤	④	③	②	①
시민사회단체 활동 공간 마련	⑤	④	③	②	①
시민사회단체 현황 DB구축과 활동 기록	⑤	④	③	②	①
시민사회단체 활동의 (사회적 가치) 성과 보상 체계 도입	⑤	④	③	②	①
시민사회단체의 사회적 인식 개선(대시민 홍보 등)	⑤	④	③	②	①
비영리민간단체 지원법 개선(보조금 사용, 증빙 간소화등)	⑤	④	③	②	①
중간지원조직 확대 (광역NPO센터, 시민활동지원센터 등)	⑤	④	③	②	①
시민사회 활동을 지원하는 독립적인 공익기금 설치	⑤	④	③	②	①
시민사회단체들간의 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화	⑤	④	③	②	①
기업과의 관계 개선을 위한 네트워크 조성	⑤	④	③	②	①
서울시와의 협력(협치, 거버넌스) 강화	⑤	④	③	②	①

Q22. 아래는 서울시가 추진한 사업 중 시민사회 활성화 와 상대적으로 관련성이 높은 사업입니다. 귀하께서는 서울시가 추진한 아래의 각 사업에 대해 얼마나 알고 계십니까? (보기 Rotation)

서울시 시민사회 활성화 관련 사업	알고 있는 정도
비영리 민간단체 공모사업(보조금)	① 잘 모름 ② 들어보았지만 잘모름 ③ 잘 알고 있음

NPO지원센터 설립과 지원사업	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
시민참여예산제	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
자원봉사센터 운영	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
서울혁신파크 조성사업	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
사회적경제 지원사업	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
마을공동체만들기 지원사업	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
청년지원사업(청년허브, 청년수당)	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음
50+지원사업	① 잘 모름	② 들어보았지만 잘모름	③ 잘 알고 있음

Q22-1. 서울시에서 추진한 시민사회 활성화 관련 사업 중 귀 단체에서(단체 임원과 상근자 포함) 참여하신 적이 있으십니까? (보기 Rotation)

서울시 시민사회 활성화 관련 사업	참여여부	
비영리 민간단체 공모사업(보조금)	① 참여함	② 참여하지 않음
NPO지원센터 설립과 지원사업	① 참여함	② 참여하지 않음
시민참여예산제	① 참여함	② 참여하지 않음
자원봉사센터 운영	① 참여함	② 참여하지 않음
서울혁신파크 조성사업	① 참여함	② 참여하지 않음
사회적경제 지원사업	① 참여함	② 참여하지 않음
마을공동체만들기 지원사업	① 참여함	② 참여하지 않음
청년지원사업(청년허브, 청년수당)	① 참여함	② 참여하지 않음
50+지원사업	① 참여함	② 참여하지 않음

Q22-2. 서울시에서 추진한 시민사회 활성화 관련 사업에 대해 얼마나 만족하십니까?  
(\*Q22-1에서 '①참여'한 것만 제시됨) (보기 Rotation)

서울시 시민사회 활성화 관련 사업	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
비영리 민간단체 공모사업(보조금)	⑤	④	③	②	①
NPO지원센터 설립과 지원사업	⑤	④	③	②	①
시민참여예산제	⑤	④	③	②	①
자원봉사센터 운영	⑤	④	③	②	①
서울혁신파크 조성사업	⑤	④	③	②	①
사회적경제 지원사업	⑤	④	③	②	①
마을공동체만들기 지원사업	⑤	④	③	②	①
청년지원사업(청년허브, 청년수당)	⑤	④	③	②	①
50+지원사업	⑤	④	③	②	①

Q23. 아래는 서울시가 계획하고 있는 정책입니다. 시민사회 활성화와 관련해 아래의 정책이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

정책 명칭 및 내용	매우 필요	필요	보통	불필요	매우 불필요
민간보조금 제도 개선	⑤	④	③	②	①
민간위탁 제도 개선	⑤	④	③	②	①
서울시 위원회 제도 혁신	⑤	④	③	②	①
공익증진을 위한 시민사회 활성화 기본조례 제정	⑤	④	③	②	①
서울시 권역·자치구 NPO지원체계 확대	⑤	④	③	②	①
공익활동 공간 확대	⑤	④	③	②	①
NPO 도서관 설립	⑤	④	③	②	①
개방형 사회의제 플랫폼 구축	⑤	④	③	②	①
5% 시민숙의예산제	⑤	④	③	②	①
서울 사회협약	⑤	④	③	②	①
서울민주주의위원회 신설	⑤	④	③	②	①

Q25. 서울시 시민사회 **활성화**를 위해 선생님께서 평소에 가지고 계신 의견을 자유롭게 적어주십시오.

**응답자 정보**

※ 다음은 자료분류를 위한 질문입니다

DQ1. 귀하의 **성별**은 어떻게 되십니까? ① 남자      ② 여자

DQ2. 귀하의 **연령**은 어떻게 되십니까?  
① 20세 미만 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 ⑦ 70대 이상

DQ3. 귀단체에서 **귀하의 직위**는 어떻게 되십니까?  
① 신입활동가 ② 중견활동가 ③ 상근활동대표자 ④ 비상근임원 ⑤ 자원활동가 ⑥ 기타

DQ4. **혹 귀단체에 대한 현황 및 지원사항과 관련하여 추가 확인이 필요할 때 연락을 드리기 위해** 아래 사항을 기입해 주시기 바랍니다. 원하시지 않으면 기입하지 않으셔도 됩니다

단체명	무응답 가능
주소	무응답 가능
전화 번호	무응답 가능
홈페이지	무응답 가능

A1. 지금까지 응답해 주셔서 감사합니다. 본 조사에 응답해 주신 분께 **스타벅스 모바일 상품권**을 보내드릴 예정입니다. 모바일 상품권을 보내드리기 위해서는 핸드폰 번호가 필요합니다. 핸드폰 번호는 모바일 상품권 전송에만 사용되고, 다른 용도로는 절대 사용하지 않으며 폐기하도록 하겠습니다

1) 희망                    2) 희망하지 않음 --> 완료 메시지

A2. 모바일 상품권을 받으실 핸드폰 번호를 남겨 주시기 바랍니다

핸드폰 번호		-		-	
--------	--	---	--	---	--

**\*\* 바쁘신 중에도 끝까지 성의있게 응답해주셔서 진심으로 감사드립니다 \*\***

서울시 시민사회(활성화) 정책 제언  
: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로

발행일 2018년 12월 (SNPO 2018-B-011)  
발행처 서울시NPO지원센터  
주 소 (04523) 서울시 중구 남대문로9길 39 부림빌딩 1, 2층  
전 화 02-734-1109  
전 송 02-734-1118  
메 일 contact@snpo.kr  
홈페이지 <http://snpo.kr>  
페이스북 [www.facebook.com/seoulnpocenter](http://www.facebook.com/seoulnpocenter)

이 저작물은 국제라이선스 CC BY - NO - ND (크리에이티브 커먼즈 저작자표시 - 비영리 - 변경금지)에 따라 이용할 수 있습니다.

서울시NPO지원센터는 서울특별시와 사단법인 시민이 협력하여 운영합니다.