정책연구보고서 2015-58

지방정부의 공익활동 지원시스템에 대한 비교 연구

-대전광역시를 중심으로-

A comparative study on the local governments' policy for the promotion of civic activities: focusing on Daejeon

장수찬·박영선·김제선

대전발전연구원
DAEJEON DEVELOPMENT INSTITUTE

연구진

연구책임	• 장수찬 / 목원대학교 행정학과 교수
연구원	• 박영선 / 경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수
	• 김제선 / 사단법인 풀뿌리사람들 상임이사

제 출 문

대전발전연구원장 귀하

본 보고서를 [지방정부의 공익활동 지원시스템에 대한 비교연구]의 최종 성과품으로 제출합니다.

2015년 12월

(사)한국NGO학회
회 장 장 수 찬

참여연구진

연구수행기관 : (사) 한국NGO학회

연 구 책 임 : 장수찬 / 목원대학교 행정학과 교수

연 구 원 : 박영선 / 경희대학교 후마니타스칼리지 객원교수

: 김제선 / 사단법인 풀뿌리사람들 상임이사

- 목 차 -

제1장 연구 개요 13

제1절 연구 배경 13

제2절 연구 목적 14

제3절 연구 내용 16

1. 정부의 민간공익활동 지원제도 및 정책 연구 16

2. 민간공익활동 지원전략으로서의 중간지원기관제도 16

3. 대전광역시의 공익활동 지원 현황과 과제 17

제4절 연구 방법 18

제2장 정부의 민간공익활동 지원의 이론적 근거 23

제1절 정부의 민간공익활동 지원의 필요성과 근거 25

제2절 정부의 민간공익활동 지원의 효과 28

제3장 정부의 민간공익활동 지원 정책 35

제1절 정부의 민간공익활동 지원 정책 유형 35

제2절 정부의 민간공익활동 지원 제도 38

1. 보편적 지원 법제- 비영리민간단체지원법 39

2. 특별법과 개별법에 따른 지원 41

3. 보조금 지원의 근거가 되는 법률 46

4. 자치법규- 공익활동 활성화 조례 48

제3절 정부의 민간공익활동 지원 정책의 흐름 51

제4절 정부의 민간공익활동 지원 현황 55

1. 비영리민간단체의 현황 55

2. 정부의 민간공익활동 지원 현황 63
3. 지방자치단체의 민간공익활동 지원 현황 68
제5절 소 결 : 정부의 민간공익활동 지원사업 평가 및 향후 개선방안..... 82
1. 정부의 민간공익활동 지원 사업 평가 82
2. 정책 방향 83

제4장 시민사회 역량강화 전략: 중간지원기관을 중심으로 91
제1절 시민사회 역량강화의 이론적 배경 91
1. 시민사회 역량강화의 정의 91
2. 정부적 측면에서의 시민역량강화의 필요성 92
제2절 시민사회 내부의 실패와 중간지원기관 95
1. 시민사회의 내부적 도전과 시민사회 실패 95
2. 시민사회 실패의 극복전략으로서의 중간지원기관 99
제3절 정부지원전략과 중간지원기관 106
1. 지방정부의 중간지원기관 지원방식 개괄 106
2. 한국 NGO센터의 진화와 현황 113
3. NGO지원센터의 목적 및 기능 119
4. NGO센터의 사업분석 124
제4절 소 결 148
1. 지방정부의 중간지원기관 지원방식의 문제점과 대안 148
2. 중간지원기관 운영의 개선 152

제5장 대전광역시 비영리민간단체 지원정책 수요조사 결과 157
제1절 설문조사 설계내용 157
제2절 설문조사 결과 분석 159
1. 등록 및 지원정책 159

2. 단체 상호 협력 및 거버넌스 173
3. 향후 계획 및 지원정책 방향 179

제6장 대전광역시 공익활동지원 현황과 발전과제 187
제1절 대전광역시 비영리민간단체 등록 현황 187
제2절 대전광역시 비영리민간단체 지원 제도 194
제3절 대전광역시 비영리민간단체 지원 현황 199
제4절 소 결: 대전광역시 공익활동 지원사업의 발전 과제 206

참고문헌 213

부록 : 대전광역시 비영리민간단체 설문조사지 219

- 표 목 차 -

<표 3-1> 서울지역 NPO지원 대안들에 대해 활동가들이 느끼는 필요성의 정도 37
<표 3-2> 특정 조직 육성을 위한 주요 법률 42
<표 3-3> 정부의 3대 국민운동단체 지원 조항 43
<표 3-4> 개별법에 근거를 둔 지원 법률 44
<표 3-5> 공익활동 촉진 및 NGO설립에 관한 조례 현황 50
<표 3-6> 시민사회 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의의 지형 54
<표 3-7> 비영리민간단체 등록 추이 56
<표 3-8> 7개 광역시 비영리민간단체 등록 추이 57
<표 3-9> 비영리민간단체 등록 현황 59
<표 3-10> 행자부 비영리민간단체 공익활동 지원 현황 65
<표 3-11> 7대 광역시별 사회단체보조금 총액(2010~2014) 71
<표 3-12> 5대 광역시 민간공익활동 공모사업 지원 총액 72
<표 3-13> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원 총액 74
<표 3-14> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원 현황 75
<표 3-15> 7대 광역시 3대 국민운동단체 보조금 총액 연도별 현황 78
<표 3-16> 7대 광역시별 3대 국민운동단체 보조금 지원 현황 80
<표 3-17> 정부의 민간공익활동 정책 방향과 과제 87
<표 4-1> 정부 패러다임의 변화 93
<표 4-2> 시민사회에 대한 도전 97
<표 4-3> 지원기관과 시민사회 실패의 극복 102
<표 4-4> NGO 센터 설치 근거 조례 현황 108
<표 4-5> 지방정부 지원방식의 분류 체크 리스트 108

<표 4-6> 조례분석을 통해서 살펴본 광역시도의 지원방식 110
<표 4-7> 전국 NGO(NPO)센터 설립형태 및 운영법인 117
<표 4-8> 한국 NGO 센터 현황 117
<표 4-9> 조례를 통해 본 NGO센터 설립 목적 120
<표 4-10> 개별 중간지원기관들의 기능 122
<표 4-11> NGO센터의 주요사업 분류 125
<표 4-12>개별 NGO 센터의 주요 사업 빈번도(frequency)에 기초한 사업방향성 분석 127
<표 4-13> 센터들 간의 사업비 비교 129
<표 4-14> 서울NPO센터 2015년 주요사업목록 140
<표 4-15> 충북NGO센터 주요사업목록 및 추진실적 141
<표 4-16> 부산시민센터의 사업목록 및 추진실적 142
<표 4-17> 대구시민센터의 사업목록 및 추진실적 144
<표 4-18> 광주 NGO센터 사업목록 및 추진실적 145
<표 5-1> 대전시 비영리민간단체 설문조사 내용 157
<표 5-2> 설문조사 응답자가 속한 비영리민간단체 특성 158
<표 5-3> 정부 및 대전시 등록여부 160
<표 5-4> 등록기관 160
<표 5-5> 등록과정의 어려움 161
<표 5-6> 「비영리민간단체지원법」상의 소요경비 지원규정에 대한 의견 161
<표 5-7> 공모사업 신청 경험 유무 162
<표 5-8> 공모사업 선정 지원 유무 163
<표 5-9> 공모사업 매년 지속 신청 여부 163
<표 5-10> 공모사업 신청 않거나 연속 신청 않은 사유 164
<표 5-11> 공모사업 신청 시기의 부적합성 165
<표 5-12> 공모사업 신청 절차의 어려움 165

<표 5-13> 공모사업 행정절차의 어려움 166
<표 5-14> 공모사업의 회계정산의 어려움 166
<표 5-15> 공모사업 신청과 집행의 불편사항 비교 167
<표 5-16> 지원사업의 일회성 168
<표 5-17> 지원사업의 정책 홍보성 169
<표 5-18> 지원사업의 시민사회단체 요구 반영 못함 169
<표 5-19> 지원사업의 일부단체 및 사업 편중성 170
<표 5-20> 단체의 설립 목적에 부합하지 않는 사업 수행 171
<표 5-21> 공모사업 특성 비교 171
<표 5-22> 간접지원 경험 유무 172
<표 5-23> 다른 비영리조직과의 협력 경험 173
<표 5-24> 다른 단체와 협력 방식 173
<표 5-25> 사회적경제부문의 지원정책 및 최근 동향에 대한 인지 여부..... 174
<표 5-26> 마을공동체, 사회적경제 부문과의 협력 관계 유무 175
<표 5-27> 마을공동체, 사회적경제 부문과의 협력 경험 176
<표 5-28>시민단체 간의 네트워크 활성화도 176
<표 5-29> 시민단체와 지방정부 거버넌스 장애요인 177
<표 5-30> NGO지원센터 인지도 178
<표 5-31> NGO지원센터를 통한 지원 희망 사업 178
<표 5-32> 설립 당시의 조직 유형 179
<표 5-33> 법인으로 전환 계획 179
<표 5-34> 비영리민간단체로의 지속적 활동 및 사회적경제조직 전환 계획 180
<표 5-35> 비영리민간단체 활성화 대안 선호도 결과 181
<표 6-1> 대전시 비영리민간단체 연도별 등록현황 187
<표 6-2> 대전시 등록 비영리민간단체 소재지 189
<표 6-3> 자치구별 인구대비 단체밀도 189

<표 6-4> 대전시 비영리민간단체 등록단체 주무부서(실·국) 현황 190
<표 6-5> 대전시 등록 비영리민간단체 주무부서(주무과) 현황 191
<표 6-6> 대전광역시 민간 지원 조례 현황 195
<표 6-7> 대전광역시 2013년 사회단체보조금 분야별 예산 현황 199
<표 6-8>대전광역시 2010년 지원액 상위 5개 단체 200
<표 6-9> 2012년 지원액 상위 5개 단체 200
<표 6-10>대전광역시 공익활동지원사업 추이 201
<표 6-11> 지방보조금 교부 연도별 현황 203
<표 6-12> 대전시 2013~2014년 민간이전 보조금 203
<표 6-13> 민간경상보조금 지원 수혜 기관 유형 204
<표 6-14> 민간행사보조금 지원 수혜기관 유형 204
<표 6-15> 대전시 민간공익활동 정책방향과 과제 206
<표 6-16> 공익활동의 발전 과정별 지원 210

- 그 림 목 차 -

<그림 1-1> 연구 흐름도 19
<그림 3-1> 단체 활동가들의 월 소득 현황 36
<그림 3-2> 비영리민간단체 전년대비 증감수 57
<그림 3-3> 7개 광역시 비영리민간단체 등록추이(2000-2014) 58
<그림 3-4> 등록 비영리민간단체 구성비율 59
<그림 3-5> 중앙행정기관 등록현황 61
<그림 3-6> 전국 시도 비영리민간단체 등록 현황 62
<그림 3-7> 행자부 비영리민간단체 공익활동 평균지원액 추이 67
<그림 3-8> 7대 광역시 민간공익활동 공모사업 지원총액 73
<그림 3-9> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원총액 74
<그림 3-10> 대전시 민간공익활동 공모사업 지원현황 75
<그림 3-11> 부산시 민간공익활동 공모사업 지원현황 76
<그림 3-12> 서울시 민간공익활동 공모사업 지원현황 76
<그림 3-13> 울산시 민간공익활동 공모사업 지원현황 77
<그림 3-14> 인천시 민간공익활동 공모사업 지원현황 77
<그림 3-15> 7대 광역시 3대 관변단체 보조금 총액 연도별 현황 79
<그림 3-16> 7대 광역시별 3대 관변단체보조금 지원현황 80
<그림 3-17> 7대 광역시 국민운동단체 보조금 구성 비중 81
<그림 4-1> 기능과 역할에 따른 중간지원센터의 유형 105
<그림 4-2> 정부지원방식 107
<그림 4-3> 중간지원기관의 세가지 유형 114
<그림 4-4> 진화된 시민사회의 구조 116

<그림 4-5> 서울NPO센터 사업 분석 135
<그림 4-6> 충북NGO센터 사업 분석 136
<그림 4-7> 부산시민센터 사업 분석 137
<그림 4-8> 대구시민센터 사업 분석 138
<그림 4-9> 광주NGO센터 사업 분석 139
<그림 4-10> 중간지원기관을 둘러싼 민관협치 구상도 151

제 1 장

연구 개요

제1절 연구 배경

제2절 연구 목적

제3절 연구 내용

제4절 연구 방법

제1장 연구 개요

제1절 연구 배경

지구전적 차원에서 거버넌스 논의가 확대되면서, 민관협치의 중요한 파트너인 시민사회를 강화하는 것이 주요한 사회적 과제로 대두되고 있다. 시민사회의 역량강화란, 시민사회단체들의 활동을 활성화하고 이들의 사회적 역량(social capacity)을 강화하는 것이다. 일반 시민들의 자발적 결사체 참여를 촉진시키고 사회적 개입을 유도하기 위한 다양한 방안들이 시도되어 왔다. 특히 1990년 이후 시민사회를 강화하기 위한 전략으로, 중간지원기관이 주목을 받으면서, 한국에서도 2000년 이후 많은 지방정부가 중간지원기관 전략을 시민사회역량강화를 주요한 핵심적 수단으로 채택하고 있다.

중간지원기관 설립이 광역 시·도를 중심으로 빠른 속도로 진행되고 있음에도 불구하고, 공익활동 지원 전반에 대한 이론적 혹은 실증적인 검증은 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 특히, NGO 센터 건립은 2006년부터 논의가 시작되어, 2009년 이후 부산, 광주, 대구, 충북, 서울, 대전 등에 건립되어 운영되고 있다. 그럼에도 불구하고 지방정부-시민사회 간에 공익활동 지원 체계에 대한 이해가 부족하거나, 혹은 효과적인 지원방식을 잘 알지 못해서 많은 사회적 비용을 지불하는 경우가 허다하다. 본 연구의 목적은 불필요한 사회적 비용을 줄이고 보다 효과적이고 지속가능한 공익활동지원방식을 제안하는데 있다.

예를 들면, ‘공익활동 지원’이 지방정부가 중간지원기관을 선정하여 단순히 사업을 제3섹터에 위탁하는 것으로 이해되어서는 안 된다. 공익활동지원은 지방정부 차원의 거버넌스의 핵심과제의 하나로 위치 지워져야 하고, 사업을 위탁하는 방식도 민관 협치적 방식으로 진행되어야 한다. 여기서 ‘민관 협치적(民官協治的)’ 방

식이란, 지방정부와 시민사회가 어떻게 시민사회를 강화시킬 것인가에 대한 사회적 합의를 가지고 출발해야 하며, 시민사회역량강화를 위한 과제들을 실행하고 평가하고 감독할 단위를 정부-시민사회가 공동으로 주관해 나가야 한다는 것을 의미한다.

NGO 센터 건립에 대한 논의들은 2006년 이후 지방정부 차원에서 다양하게 논의되어 왔다. NGO 센터 운영 경험이 축적되고 NGO 센터의 역할에 대한 논의가 확장되면서, NGO 센터에게 부여된 기능이 공간적 역할에서부터 시민사회를 강화하기 위한 전략적으로 자리매김하고 있다. NGO 센터는 개별 단체를 지원하고, 시민들의 다양한 참여와 서비스 욕구를 충족시키는데 머물지 않고, 시민사회 활성화를 위한 생태계를 확보하는 역할에 이르기 까지 자신의 기능을 확대하고 있다.

위에서 언급한 대로 지방정부의 시민사회의 공익활동지원에 대한 다양한 정책이 실행되고 있음에도 불구하고, 이들 정책과정, 실행방식, 그리고 사회적 효과들에 대한 체계적이고 과학적인 분석은 이루어지지 못했다. 본 연구는 이러한 현실과 이론과의 간극을 메우고 나아가서 새로운 공익활동지원방식을 제안하고자 시도한다.

제2절 연구 목적

민·관 협치를 효율적으로 수행하기 위해서 민간 파트너의 성장을 지방정부가 어떻게 지원해야 하는가를 연구하는 것이 필요하다. 시민사회역량강화라는 과제를 달성하기 위해서는, 우선적으로 기존 공익활동지원 제도, 공익활동지원 수단으로서의 중간지원기관, 그리고 재정·행정·법률적 지원들이 어떤 한계를 가지고 있는지, 왜 비효율적인지를 경험적으로 검토하는 것이 필요하다. 중앙정부 혹은 지방정부 차원의 공익활동 지원제도인 「비영리민간단체지원법」, 사회단체보조금 실태 등에 대한 문제점을 파악하는 것이 선행되어야 한다. 그리고 현재 진행 중인 중앙정부와 지방정부 차원의 공익활동 지원현황도 경험적으로 파악될 필요가 있을 것이다. 결론적으로 말해서, 본 연구가 선행적으로 실행하고자 하는 것은 공익활동지

원 현황에 대한 과학적이고 체계적인 분석이다.

공익활동지원제도와 재정지원 등에 대한 현황분석을 기초로 하여, 본 연구는 2000년 초반이후 정부의 시민사회역량강화의 전략적 수단으로 도입되었던 '중간지원기관 전략'를 분석하고자 한다. 우선적으로 시민사회 내부의 실패가 무엇이고 이를 극복하기 위한 수단으로서 중간지원기관이 적절한 대안인가를 검토하고자 한다. 중간지원기관의 정의, 그리고 기능과 역할을 이론적으로 검토할 뿐만 아니라 외국의 사례를 통하여 중간지원기관을 유형화(typology)하는 연구를 시도할 것이다.

중간지원기관에 대한 이론 및 사례연구에 기초하여, 지방정부들이 현재 취하고 있는 중간지원기관 지원방식에 어떤 문제점이 있는가를 파악한다. 그리고 현재 한국에 존재하고 있는 NGO센터들을 집중분석해 보고자 한다. NGO센터들을 집중분석하은 이유는 다음과 같다; ① 우선 한국NGO센터들이 외국과 비교하여 어떤 수준으로 진화하고 있는지를 살펴보고, ② 지방정부의 지원방식 및 지원규모에 어떤 차이가 있는가를 구체적으로 파악하고, ③ 개별 NGO센터들의 목적 및 기능이 조례에 제시된 목표를 성실히 수행하고 있는가를 경험적으로 확인하고, ④ 개별 NGO센터들의 사업목록과 사업비를 미시적으로 경험적으로 분석해 봄으로서 개별NGO센터들의 역할과 기능을 비교·대조한다. 센터들 간의 사업을 비교·대조함으로써 센터들의 유형화(typology)를 시도한다.

마지막 장에서는, 우선적으로 대전시 공익활동 지원제도 및 지원현황을 경험적으로 파악한다한다. 대전시 공익활동 지원제도를 타시·도와 비교·대조하여 봄으로서 문제점을 파악하고, 대전시 민간단체보조금의 추이와 현황을 파악해 봄으로써 현재의 재정지원의 수준을 정확하게 파악할 수 있을 것이다.

두 번째 단계에서는, 경험적 현황분석을 바탕으로 대전시의 공익활동지원 방향 및 목표를 제안하고, 제시된 목표를 성취하기 위한 전략적 과제 및 세부 실행과제들을 제시할 것이다. 예를 들면, 실행과제로서 공익활동보육 방안, 사회혁신센터 설립, 공익활동촉진위원회 설치, 민관협치 포럼활동 강화, 시민사회활성화 기본법 제안 등이 거론될 수 있을 것이다.

제3절 연구 내용

1. 정부의 민간공익활동 지원제도 및 정책 연구

먼저 정부의 공익활동 지원의 필요성과 의의에 대해서 정리할 필요가 있다. 민간공익활동 지원은 단순히 시민사회역량강화의 문제가 아니라 좋은 정부를 만들고 나아가서 좋은 거버넌스를 실현하기 위해 필수불가결한 요소임을 이론적으로 확인하는 것이 필요하다. 우선적으로 비영리민간단체에 대한 정부재정 지원제도의 유형과 특징을 알아 볼 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 정부재정지원 제도가 어떤 역사적 배경을 가지고 있고 이것이 어떤 역할을 해왔는지를 정확히 파악하는 것이 필요하다. 정부의 민간공익활동 지원 정책의 흐름이 파악되면 이러한 정책들의 한계와 문제점이 도출될 것으로 보인다. 물론 지원정책의 성과도 함께 살펴보는 것이 필요하다.

중앙정부의 민간공익활동 지원제도가 무엇이 있는지, 그리고 이 제도들이 어떤 이론적 배경을 가지고 제도화되었는지를 살핀다. 그리고 민간공익활동 지원제도가 가지고 있는 한계가 무엇인지를 밝힌 다음, 어떤 철학과 이론을 가지고 새로운 제도가 도입되는 것이 바람직한 것인지를 논의한다. 그리고 이러한 제도아래 진행되고 있는 정부의 민간공익활동 지원현황을 중앙정부 차원에서, 그리고 광역 시·도 차원에서 살펴본다. 지방자치단체별 지원제도 및 사업비교 분석을 통하여 어떤 제도들이 성과를 거두고 있고 지속가능한 시민사회를 만드는데 기여하고 있는지를 평가해 본다. 이러한 모든 실증적 비교 분석은 정부의 민간공익활동 지원 사업을 개선하는데 많은 시사점을 주리라고 판단한다.

2. 민간공익활동 지원전략으로서의 중간지원기관제도

시민사회역량강화 전략으로서 중간지원기관제도를 선택하는 이유는 무엇일까? 우

선적으로 간단히 이론적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 시민사회의 실패의 주된 내용이 무엇인가를 정확히 살펴볼 필요가 있고, 그 실패를 극복할 대안은 무엇인가? 외국중간지원 기관에 대한 사례연구를 통하여, 왜 선진국들이 '중간지원기관제도'를 시민사회 실패를 극복할 대안으로, 혹은 시민사회역량강화를 위한 전략으로 선택했는가를 분명히 한다. 다시 말해서, '중간지원기관은 왜 효과적인 지원 방안인가?' 에 대한 분명한 이론적 실증적 근거를 제시할 필요가 있다.

나아가서 중간지원기관의 보편적 역할과 지위를 살펴본다. 외국 선진사례를 통하여 중간지원기관의 기능과 역할이 현재 한국사회에 어떻게 자리매김하는 것이 필요한지, 우리가 할 수 있는 과제들은 무엇인지를 숙고할 필요가 있다. 그리고 외국 중간지원기관과 한국의 중간지원 기관 현황을 비교·대조하여 본다. 2015년 말 현재, 광역 시·도 단위에서 설치되어 운영되어온 NGO(NPO)센터는 5개 밖에 되지 못한다. 이들 중간지원기관들에 대한 비교·대조(comparing & contrasting)를 통하여 지역단위에서 이들 중간지원기관들의 역할을 과학적으로 분석하여 본다. 경험적 분석과정에서 개별 중간지원기관들의 특징, 문제점 등이 파악될 것으로 기대된다. 마지막으로, 경험적 분석에 기초하여 지방정부의 중간지원 기관 운용 개선방안을 제시한다.

3. 대전광역시의 공익활동 지원 현황과 과제

우선은 대전시 공익활동 지원 현황을 경험적으로 파악할 필요가 있다. 나아가 공익활동 지원제도가 어떤 체계와 연관성을 가지고 진행되고 있는지를 파악함으로서 대전시 지원체계의 한계와 문제점을 살핀다. 그리고 그동안 진행되어온 대전시 민간단체 지원금의 추이와 배경을 이해할 필요가 있다. 중앙정부의 지원정책이 대전시 지원정책에 어떤 영향력을 발휘해 왔는지, 지원정책의 추이는 무엇인지, 그리고 대전시만이 가지는 지원정책의 사회적 배경과 정책목표는 무엇인가를 살펴본다.

대전시 공익활동지원 제도 전반 (사회단체 보조금 지원제도의 문제점 등을 포함)에 대한 문제점이 파악되면, 공익활동 지원의 방향과 목표를 제시한다. 예를 들면, 새로운 공공개념의 창조, 시민사회활동 생태계 조성, 협업과 민관협치를 통한 공익

활동 활성화, 간접지원 인프라의 확충방안 등을 제시한다. 예를 들면, 실행과제로서 공익활동보육 방안, 사회혁신센터 설립, 공익활동촉진위원회 설치, 민관협치 포럼활동 강화, 시민사회활성화 기본법 제안 등이 거론될 수 있을 것이다.

제4절 연구 방법

연구의 방법은 기존 문헌검토를 우선적으로 실행한 다음, 다면적, 통합적, 실증적 연구를 기조로 하여 진행한다. 시민사회 역량강화와 관련된 광범위한 문헌 검토가 이루어지고 난 후에, 연구 분석을 위한 분석틀이 준비되면 이에 기초하여 정부와 시민사회를 관찰하거나, 관계자들에 대한 의견조사, 정보수집 등이 실행할 예정이다. 수집된 정보와 관찰을 통하여 기존의 공익활동지원 방식에 대한 평가 및 검증을 실시한다. 이에 기초하여 새로운 정책대안을 제시할 계획이다. 연구 방법 중심으로 본 연구 흐름도은 아래 <그림 1-1>과 같다.

핵심적인 연구결과로서, 본 연구는 공익활동지언제도에 대한 개선방안을 제시하고, 지방정부의 효과적이고 바람직한 중간지원기관 설립과 지원방식을 제안하고, 그리고 대전시 공익활동 지원에 대한 평가를 통하여 새로운 공익활동지원 방향 및 지원방식을 제시한다. 연구의 흐름을 다시 정리하면 다음과 같다.

⑴ 공익활동지원제도, 사회보조금, 중간지원기관, 시민사회역량강화 등 공익활동지원과 관련된 이론들을 일차적으로 연구한다.

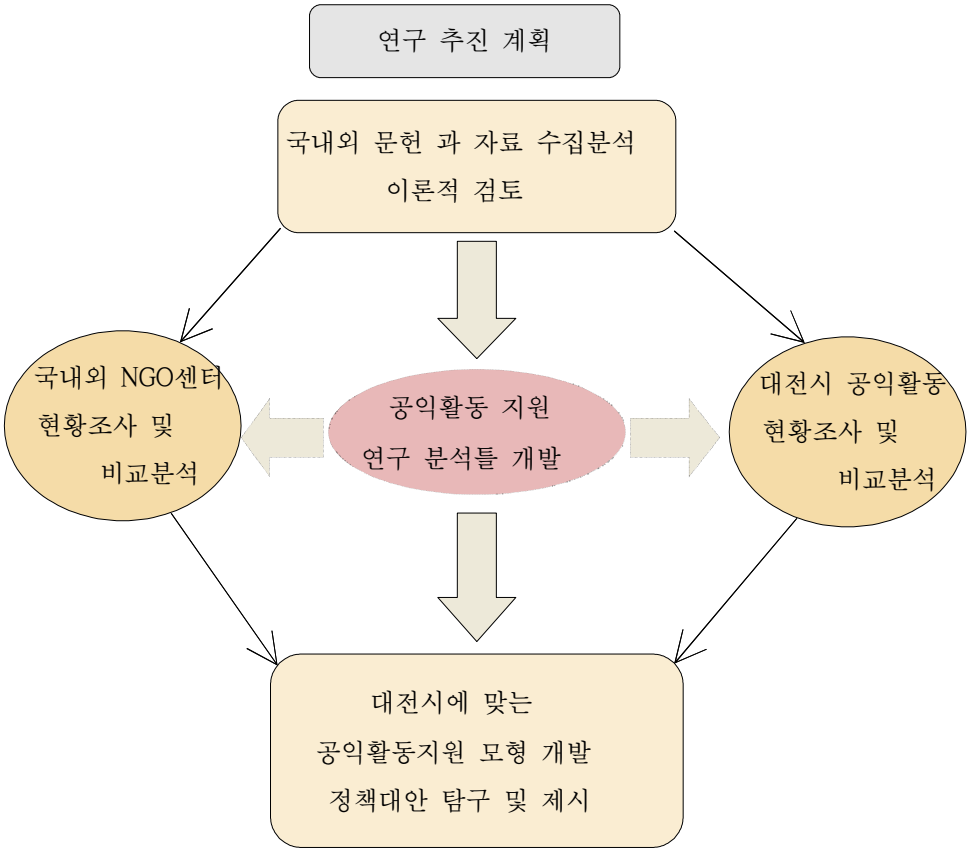
⑵ 검토된 이론에 기초하여 분석틀을 작성하고 이 분석틀을 활용하여 현실을 관찰한다.

⑶ 경험적 분석은 국내 지원현황, 해외 중간지원기관 사례연구, 국내 NGO센터 연구, 대전시 지원현황연구, 대전시 NGO센터 및 시민단체 지원 연구를 실행한다.

⑷ 공익활동지원에 대한 대안 탐색-제도적 차원, 지원방식, 지원규모, 지원수단을 검토

⑸ 지방정부 차원의 공익활동 지원 모형개발 및 주요 정책제안

<그림 1-1> 연구 흐름도


연구 추진 계획
국내외 문헌 과 자료 수집분석
이론적 검토
국내외 NGO센터
현황조사 및
비교분석
공익활동 지원
연구 분석틀 개발
대전시 공익활동
현황조사 및
비교분석
대전시에 맞는
공익활동지원 모형 개발
정책대안 탐구 및 제시

제2장

정부의 민간공익활동 지원의 이론적 근거

제1절 정부의 민간공익활동 지원의 필요성과 근거

제2절 정부의 민간공익활동 지원의 효과

제2장 정부의 민간공익활동 지원의 이론적 근거

정부는 다양한 방식을 통해 시민사회단체를 지원한다. 정부의 지원은 크게 직접 계약과 보조금 지급(direct grant and contracts), 수수료(fees), 세액공제와 소득공제(tax credits and deductions소득공제), 면세채권(tax-exempt bonds)[1], 규제(regulations)라는 방식을 통해 이루어진다(Smith 1999). 현실에서 주로 체감되는 방식은 정부가 '조직에 직접 제공하거나 매개기관들을 통해 전국적 또는 지역적으로 보조금과 계약의 형태'로 지원되는 재정지원방식이다. 2009년 발표된 연구 결과, OECD 주요 국가의 NPO 재원 수입원을 정부지원금, 민간기부금, 수수료 수입으로 구분해봤을 때, 21개국 평균 정부지원금이 차지하는 비중은 45%로 나타났다(Salamon et al 2009, 주성수 외 2014, 18 재인용). 지속적으로 자선적 기부의 중요성이 강조되고 있는 추세이지만, 2013년 국가별 재정원천 국제 비교 연구 결과에서도 정부지원금 비중은 여전히 민간기부금 규모보다 높았다(Salamon et al 2013). 2010년 기준으로 우리나라 중앙정부에서 비영리민간단체에 지원하는 지원금은 전체 결산액의 약 2%정도에 불과하지만(유니세프한국위원회・한국NPO공동회의 2012, 193),[2] 한국에서도 정부의 보조금 지원은 '사회복지분야에서 중요한 위치를 차지하고 있으며, 지역균형발전 분야에 있어서도 상당한 비중을 차지'하고 있다는 평가를 받고 있다(김준기 2006, 126).

그렇다면 왜 정부는 비영리민간단체를 지원하는가. 가장 현실적인 근거는 현재 비영리민간단체의 공익활동지원에 관한 규율하고 있는 비영리민간단체지원법에서 찾을 수 있다. 비영리민간단체지원법 제1조는 "비영리민간단체의 자발적인 활동을

1) 미국에서는 병원이나 대학 같은 대규모 비영리기관들이 자본개선(capital improvements)비용을 조달하는 데 면세채권을 이용해왔으며, 최근에는 소규모 비영리기관들도 사용한다고 하나, 아직 한국에서는 낯선 방식이다. 최근 제도화된 일명 크라우딩펀딩법이 이와 유사한 정책수단으로 볼 수 있다.
2) 2010년 중앙부처의 비영리민간단체 지원액은 총3,227억 원 정도로 조사되었다. 정부 예산의 0.13%에 해당한다. 그러나 여러 한계로 인하여 일정 규모의 지원액이 누락되었으며, 누락분을 고려했을 때 약 2%에 이를 것으로 연구진은 추정하고 있다.

보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 입법 목적을 밝히고 있다. 즉 비영리민간단체에 대한 지원이 공익활동 증진과 민주사회 발전에 기여한다는 것이다. 그러나 2000년 비영리민간단체지원법이 제정된 지 15년이 된 현재 시점에도 정부의 비영리민간단체 지원에 대한 사회적 의의와 효과에 대해 여전히 이의가 제기되는 현실이다. 이에 제2장에서는 정부의 민간공익활동 지원의 필요성과 의의, 그 효과를 이론적으로 살펴보면서 우리 사회에서 정부의 민간공익활동 지원 정책과 제도에 대한 사회적 합의 수준을 높여보고자 한다.

본 연구에서 민간공익활동이란 비영리민간단체[3]가 수행하는 공익활동을 의미한다. 비영리민간단체란 포괄적으로 국가나 시장으로부터 독립된 자율적 영역에서 자발적으로 운영, 활동하는 조직을 의미한다. 그러나 국가마다의 고유한 역사적 배경과 정치사회적 맥락에 따라 시민사회단체, NGO, 자원조직, 비영리부문 등 다양한 호칭으로 불린다. 때때로 명칭마다 강조되는 정체적 특징이 있기도 하다. 예를 들어 한국에서 NGO는 국가에 저항적인 개혁적인 정치사회형 조직을 의미하지만, 일본에서는 국제개발협력 영역에서 활동하는 조직을 주로 의미한다. 하지만 최소적으로 충족해야 하는 특성이 있다. 바로 정부로부터의 독립(private), 이윤배분 금지(non-private-distributing), 자치적 운영(self-governing), 자발적 참여(voluntary)라는 특성을 가지고 공익성(public)을 추구하는 조직(organization)이라는 6가지 특징이다(Salamon 1999). 공익활동이란 개념 역시 정치사회적으로 매우 다양하게 해석되며, 때때로 갈등적인 용례를 갖고 있기도 하다. 실제로 시민사회에서 터전하고 있는 많은 조직들이 추구하는 이익이 공적인지, 사적인지 분별하기 어려운 경우가 많다. 이익집단의 활동이 공적인 담론으로 포장되어 있기도 하고, 사적인 결사체의 활동이 공익과 만나는 사례도 빈번하다. 이에 본 연구에서는 공익활동에 대한 정의를 공익활동 자체의 본질적 의미를 좇거나, 특정 가치를 염두에 두기 보다는 활동 목적, 이익의 수혜 대상자를 배타적으로 설정하지 않는 활동 일반을 의미하는 것으로 본다. 즉 공익이란 특정 개인 또는 집단의 이익이 아닌 국가를 포함한 사회의 공통

3) 본고에서는 주로 비영리민간단체라는 용어를 사용하되, 위에서 언급한 명칭들을 구분 없이 함께 사용한다.

된 이익을 의미하며, 공익활동이란 ‘활동의 목적과 이익의 배분이 특정 집단에 한정되지 않고, 일반 공중에게 보편적 혜택을 제공하는 활동’이다(박영선 외 2015b, 10). 이는 앞에서 언급한 비영리민간단체에 대한 정의에 더해 비영리민간단체지원법에서 규정하고 있는 “사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것”이라는 조항에 부합하는 정의이기도 하다.

제1절 정부의 민간공익활동 지원의 필요성과 근거

정부의 민간공익활동 지원의 필요성을 크게 여섯 가지 측면에서 접근해보고자 한다. 첫째는 정부와 시장의 실패 혹은 한계에 대한 시민단체의 보충적 역할에서 정부의 민간공익활동 지원의 근거를 찾는 이론이다. 가장 대표적인 이론은 시장-정부 실패 이론(Weisbrod 1998)이다. 시장은 이윤추구의 동기로 인해 다수 시민에게 수혜가 돌아가는 이른바 공공재(public goods) 공급에 실패한다. 정부는 세금으로 공공재를 공급하며 시장의 실패를 보완한다. 하지만 정부는 다수의 지지를 얻을 수 있는 범위와 양만큼만 수준에서만 공공재를 공급할 수 있다. 정경유착이나 관료부패 및 이기주의, 행정의 비효율성 등의 문제도 정부가 갖는 한계이다. 이처럼 시장과 정부의 고유한 원리나 기제를 통해 충족하고 해결할 수 없는 사회서비스나 공적 문제가 발생했을 때, 공공재의 대안적이고 보완적인 공급자로서의 역할을 비영리 부문이 담당하게 된다. 시민사회가 정부-시장의 실패로 인한 공공재 공급의 한계를 보완하는 사회적 기능을 수행한다는 점이 정부의 민간공익활동 지원의 첫 번째 근거이다.

둘째, 민관파트너십에 바탕을 둔 접근으로, 자원부문 실패 이론을 들 수 있다(Salamon 1995). Salamon은 자원부문 역시 사회적 욕구에 대응하는 데 본질적인 실

패 요소가 있다고 주장하며, 그 요소로 박애적 불충분성(philanthropic insufficiency), 박애적 배타주의(philanthropic particularism), 박애적 온정주의(philanthropic paternalism), 박애적 아마추어리즘(philanthropic amateurism)을 꼽는다. 이런 자원부문의 실패에 대해 정부는 자원 부문의 한계적 요소를 보완할 수 있는 지원을 통해 사회적 문제 해결에 기여할 수 있다. 특히 사회서비스 분야에서 제3자정부(third party government)와 같은 정부와 비영리부문의 협력적 파트너십 모델의 근거가 되기도 하는 이 이론은 미국의 복지국가를 대상으로 탐색되었지만, 점차 확장되어 한국 사회를 설명하는 데도 보편성을 지닌다. 시민공동생산이론(coproduction)도 민관파트너십에 기초해서 정부의 민간공익활동 지원을 설명해주는 이론적 배경 중 하나이다. 공동생산, 혹은 시민공동생산(citizen coproduction)등으로 정의되기도 하는 이 이론은 한 마디로 민간부문을 공공서비스의 공동생산자로 활용하는 것을 의미한다(최선우 2001). 정부의 서비스 전달 담당자와 연계된 민간 조직이 서비스 생산 활동에 참여하는 공동생산은 민관협력(private-public partnership)이라는 맥락에서 정부가 비영리민간단체들의 성장에 필요한 자원을 공급하는 역할을 한다. 사회적 가치 창출을 위해 섹터 간 융합의 필요성을 강조하는 사회생태계 이론도(social ecosystem)도 유사한 맥락에서 이해할 수 있다(미우라 히로키・한주희 2013). 민관파트너십을 강조하는 이들 이론들은 모두 정부의 시민사회단체에 대한 재정적, 행정적 지원의 필요성을 강조한다.

셋째. 시민사회단체들이 사회 공동의 문제를 해결해나가고자 하는 것은 헌법에 명시된 민주와 자결, 자치와 같은 기본 가치들을 실현하는 과정이며, 시민의 기본적 권리로서 결사의 자유와 표현의 자유가 발현되는 장이다. 나아가 시민단체들의 공익활동은 시민들의 기본권을 공익의 증진과 연결시키며, 민주주의의 공고화에 중요한 기능을 한다(김동춘 외 2004, 16). 실제로 한국 시민사회조직들은 한국 민주주의 발전과정에서 막중한 역할을 담당해왔으며, 현재까지도 민주주의 주창자로서의 역할을 놓지 않고 있다. 따라서 정부는 민주주의와 시민권 옹호 차원에서 적극적으로 시민사회에서 활동하는 다양한 유형과 성격의 단체 활동에 대한 지원을 해야 한다. 이와 같이 정부의 역할을 적극적으로 강조하는 관점에서 볼 때 정부의 민간

단체 지원은 시혜적 조치가 아니라 ‘시민적 자력화와 공신력 형성을 위한 환경을 제공’ 하는 것이다(김동춘 외 2004, 91-92). 다른 한편 시민권 보장이란 측면에서 정부의 민간공익활동에 대한 지원이 한국사회에서 헌법적 근거를 지니고 있다는 주장도 제기된다(조한상 2007, 강재규 2012). 시민적 역량 강화와 이를 통한 민주주의 성숙을 위해서 시민사회에 대한 공적 지원이 필요하다는 입장이다.

넷째. 점점 복잡하고, 다원화되는 사회에서 정부가 제공하는 각종 사회정책 및 서비스 전달은 한계 상황에 도달했다. 시민사회 조직들이 해당 분야의 전문성과 시민사회와의 친화성, 시민참여 등의 가치를 통해 정부의 기능을 보충하거나 대체하는 역할을 효율적으로 수행하고 있다. 나아가 전통적인 행위자인 정부와 대비되어 시민사회 조직들은 잔여적 지위를 넘어 사회문제 해결의 혁신적 주체로서의 역할을 담당하고 있다(박영선 2015b, 11). 비영리민간단체들이 기존 지배질서에서는 담보하기 어려웠던 문제 해결을 위한 대안으로 부상한 것이다(조소영 2012, 11-12). 정부 역할의 한계와 혁신성을 무기로 한 NGO의 문제 해결 능력의 신장은 거버넌스의 등장 배경이 된다. 거버넌스 패러다임은 다양한 접근에서 정의가 가능하지만, 과거의 패러다임과 구분되는 가장 중요한 점은 그동안 정부가 독점적으로 행사했던 권력과 권한을 민간에 이전하고, 상호 협력을 통해 문제 해결에 나선다는 것이다. 이 때 NGO는 통치과정에 실질적으로 참여하여 권력을 행사하는 중요한 주체가 된다(박상필 2005, 315-317). 거버넌스 패러다임에서 정부의 민간단체로의 권한 이양과 공적인 통치과정에 적절히 참여할 수 있게 하기 위한 지원은 필연적이다.

다섯째, 정부의 시민사회단체 지원은 한국 사회의 불균형 체제를 시정하는 데 기여한다는 논리이다. 분균형성장론은 특히 한국적 현실에서 정당성을 갖는다(강성철 외 2009). 앞 단락에서 언급한 거버넌스 상황을 예를 들어 설명하면, 거버넌스의 실질화를 위해서는 거버넌스를 구성하는 주체들의 참여가 매우 중요한데, 한국 시민사회의 수준은 정부나 기업 등 다른 부문에 비해 지체되어 있기 때문이다. 따라서 정부는 그 중요성에도 불구하고 충분히 발전하지 못한 시민사회를 지원해서 사회의 불균형 시스템을 개선해야 할 필요가 있다.

여섯째, 비영리민간단체의 재정 동원의 어려움이라는 현실도 정부의 민간단체 지

원의 중요한 근거 중 하나이다. 이 역시 한국사회의 맥락에서 특히 그 정당성과 의의가 높다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국의 경우 ‘NGO의 재정난은 일시적인 문제가 아니라, 시민사회의 토대가 빈약하다는 구조적인 한계’이기 때문이다(박상필 2002 , 184). 비영리민간단체들은 활동에 필요한 자원을 회비, 후원금 등 시민의 참여로 조성하는데, 많은 국가가 시민사회의 미성숙으로 인해 회비나 후원금만으로 재원을 마련하는 데 한계가 있다(김선혁・문명재 2006. 24). 이에 정부는 다양한 방식으로 시민사회 조직들의 재정 안정성을 도모하기 위한 지원 정책을 펼친다. 그 결과 정부는 ‘시민사회자금의 중요한 원천’이 된다(Pinter 2004, 184).

제2절 정부의 민간공익활동 지원의 효과[4)]

정부의 민간공익활동 지원은 다양한 차원에서 직접적 효과가 있다. 우선 시민사회단체의 재정적 안정성에 직접적으로 기여한다. 미국 NPO들의 초기 조직화에 필요한 자금 90% 가량이 정부 등의 외부 지원에 의한 것이라고 추산되며, 영국의 인큐베이터 지원 제도도 NPO생성에 큰 역할을 담당하고 있다(Loomis & Cigler 1998, 14, 주성수 외 2014, 11 재인용). 이른바 종자돈 효과(seed money effect)이다. 특히 정부의 재정 지원은 지속성과 예측성 측면에서 신뢰할 수 있는 재원이므로, 시민단체의 안정적 운영에 큰 도움을 준다(김선혁・문명재 2006, 26). 정부의 보조금 지급을 통한 지원 정책의 효과성에 대해서 공무원과 시민사회단체 모두 긍정적으로 평가하고 있다는 국내 연구 결과도 제출된 바 있다(김시형・남창우 2014). 정부의 지원을 받은 시민단체가 역량을 키워 더욱 적극적으로 재원을 확충하는 지원의 구인효과는 재정안정에만 기여하는 것이 아니다. 정부의 재정지원은 정부의 공식적인 인정과 보상효과(recognition and reward effect)를 가져온다(박중훈, 2006, 110-115). 간접지원 정책을 통해서도 그에 상응하는 효과를 발휘한다. 대표적인 간접지원 정책인 조세감면 정책은 외부에 시민사회 조직의 적정한 성실성에 대한 일종의 보증효과이다. 정부 보조금처럼 조직의 질에 대한 일종의 검증 제도처럼 이해되어 기부

4) 이 절은 박영선 외 2015a, 18-26의 내용을 토대로 작성되었다.

자에게 주목을 끌게 하는 신호효과(signal effect)를 갖는 것이다(박경래·이민창, 2001). 이처럼 정부의 지원은 시민사회단체들의 활동에 우호적인 환경을 조성하여, 직접적인 재정적 효과 외에도 단체 활동에 필요한 정치적 지지 확보의 역할까지 하게 된다.

정부의 민간단체 지원의 종국적인 효과는 시민사회의 공익활동이 촉진되어 보다 건강한 시민사회를 만드는 데 기여한다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 시민단체는 공익활동을 통해 정부와 시장이 지닌 부족함을 채운다. 정부나 시장의 원리나 기제를 통해 충족하고 해결할 수 없는 요구나 문제에 효과적으로 대응한다. 한편 시민사회가 시장과 정부의 실패로 인한 결손을 보완한다는 차원의 수동성을 넘어 시장이나 정부에 비해 더욱 더 잘하는 일이 있다는 관점에서 민간공익활동의 효과성을 찾아볼 수 있다. 이에 관련하여 공공재 이론이나 초과수요이론, 계약실패이론과 같은 몇 가지 학술적 논의들이 이미 제출되어 있다. 공공재 이론에서는 주기적인 선거를 통해 재창출되는 정부는 숫자가 많은 중위투표자(median voter)—중산층과 같은—들의 의사를 주로 반영하는 경향을 보이며, 그 결과 소외계층의 의사가 잘 반영되지 않는 문제가 나타난다고 주장한다. 이런 문제를 해결할 수 있는 주체가 바로 소외계층의 요구에 민감하게 반응하여 이들의 요구를 충족시킬 수 있는 장점을 지니고 있는 시민사회 조직들이다. 유사한 맥락에서 초과수요이론에서도 주로 대다수 시민들을 대상으로 집합적 재화를 공급하는 정부의 활동방식에 따라 충족되지 못하는 시민들의 구체적인 요구에 대해, 정부보다 시민들과 가까이 있는 시민사회 단체들이 잘 부응할 수 있다고 주장한다. 계약실패이론은 시장과 정부에 대한 시민들의 불신이 커짐에 따라 나타나는 신뢰의 문제를 제기하면서, 시민단체들의 경우 잉여이윤의 배분을 금지하고 있고, 정치적 권력을 지니고 있지 않아 시민들이 신뢰할 수 있고, 이에 따라 공공재 공급에 있어서 거래비용을 낮출 수 있다는 점을 제시하고 있다. 이처럼 시민사회는 시민들의 욕구에 구체적으로 반응하고 시민친화적인 방식, 호혜와 참여, 연대의 원리를 통해 문제를 풀어나감으로써 정부나 기업에 비해 좀 더 효과적으로 공공문제 해결에 기여한다.

그러나 정부의 비영리민간단체에 대한 지원이 NGO의 성장과 활동에 있어 반드

시 긍정적 효과만 초래하는 것은 아니다. 가장 대표적으로 지적되는 문제는 시민사회 조직의 자율성이 훼손된다는 것이다(박상필 2002). 정부의 지원에 정치적 동기가 분명히 작동하기 때문이다. 즉 비정부조직의 재정적 상황이 실제로 매우 열악하기 때문에 정부의 지원이 불가피하다거나, 서국 선진국의 경험처럼 국가역할의 변화 속에서 민간부문에 대한 지원 및 협력을 하는 경우 외에도 정치적인 차원에서 정부가 시민단체를 개혁의 도구이며 전위세력으로 활용하고자 하는 욕구가 있는 것이다(이연호 2001). 실제로 정부에 자원의존을 하다보면, 정부의 통제를 받고 정부가 의도하는 방향으로 유인되기도 하는 결과가 발생할 수도 있다. 관변화 효과(bureaucratization) 또는 준정부 효과(quasi-government effect)와 같은 것이다. 특히 이런 부정적 효과에 대한 우려는 정부가 직접 단체를 육성하는 법을 제정해 국민운동단체를 만들었던 한국의 역사에서는 매우 근거가 있어 보인다.

그러나 정부의 지원으로 시민단체의 자율성이 훼손된다는 주장은 현 시점에서 재고해볼 필요가 있다. 정부의 지원이 가져올 수 있는 시민단체의 자율성 침해 등에도 불구하고 점차 그 중요성을 더하고 있는 상황이기 때문이다(류영아 2013, 41). 자율성 훼손에 대한 적극적인 반론 중 하나는 민간단체 지원의 공정성을 확보하기 위해 독립적인 기관을 설립하여 운영하자는 것이다. 행정기관이나 정치세력으로부터 독립적인 기관을 운영하여 이 조직에서 시민사회단체 지원을 위한 사업들의 심사와 평가를 담당한다면, 시민사회단체에 대한 지원의 정당성을 확보하고, 시민사회단체는 '어용화'라는 굴레에서 자유로울 수 있을 것이라는 주장이다(강성철 외 2009). 무엇보다 한국 시민사회의 자율성이 한층 강화되었다는 점을 고려해야 할 것이다(특임장관실 2012, 208). 한국 시민사회는 형성 과정에서 저항적 특성을 배태해왔으며, 자율성과 독립성에 대한 강한 지향을 표방해왔다. 따라서 매우 빈약한 수준의 정부 지원으로 시민사회의 자율성이 훼손될 것이라는 추측은 일부 관변단체의 경우가 있다고 하더라도 과장된 우려라고 판단된다. 또한 현재 정부의 공익활동 지원 방식을 앞서 언급했던 독립재단이나 중간지원조직 등을 통해 실시하고, 직접적인 보조금 지원보다는 시민사회 활성화 인프라 구축이나 시민사회단체 역량강화 프로그램 개발, 조세 감면 제도의 혁신 등 간접지원 정책을 확대하는 식으로

변화한다면 자율성 훼손에 대한 가능성은 대폭 줄어들 것이다. 또한 비영리민간단체가 정부의 지원을 받으려면 매칭펀드제나 조직의 공신력을 사회적으로 입증해야 하는 등 일정한 조건을 충족해야 한다는 점도 고려해야 한다. 이런 점에서 정부가 민간단체에 지원을 하게 되면, 시민사회단체 스스로 회비나 후원금, 기타 재원 마련 노력을 소극적으로 전개하게 된다는 우려 역시 현실화될 가능성이 높지 않다고 판단된다.

제 3 장

정부의 민간공익활동 지원 정책

제1절 정부의 민간공익활동 지원 정책 유형

제2절 정부의 민간공익활동 지원 제도

제3절 정부의 민간공익활동 지원 정책의 흐름

제4절 정부의 민간공익활동 지원 현황

제5절 소 결

제3장 정부의 민간공익활동 지원 정책

제1절 정부의 민간공익활동 지원 정책 유형

정부는 민간공익활동을 지원하기 위해 구체적인 정책 수단들을 동원한다. 법률, 직접적인 정부 보조금 지출, 조세 정책, 서비스 제공 등이 기본적인 정책 수단이다. 공익적 이익집단을 지원할 새로운 행정단위의 설립 등을 추진할 수 있다(Vogel, 1980). 이 밖에도 정보 제공, 정치적인 지원(political support), 정당성(legitimacy), 법률외적인 정책과정에 대한 접근(access) 등을 중요한 정책 수단으로 꼽을 수 있다(김선혁・문명재 2006, 26). 박상필은 시민사회단체에 대한 정부 지원을 네 가지 유형으로 구분한다. 첫째 유형은 행정적 지원이다. 사무실 실비대여, 공공요금 할인, 정보인프라 구축, 상근자 재교육 등이 그에 해당하는 지원 내용이다. 둘째 유형은 법률적 지원으로, 기부금, 법인 설립, 면세혜택, 정책 참여에 대한 법률 개정 및 제정에 관한 지원이다. 셋째는 단체 활동에 대한 직・간접적 재정 지원을 의미하는 재정적 지원 유형이다. 마지막으로 시민참여 여론 조성, 정책 참여 강화, 홍보 강화 등을 지원 내용으로 하는 인지적 지원이다(박상필 2013, 송재봉 2015, 32 재인용). 최근에는 인지적 지원 유형의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 정부의 인지적 지원을 통해서 우리 사회에서 시민사회단체의 필요성이 확산되고, 민간단체들의 공익활동의 사회적 변화를 널리 알릴 수 있기 때문이다. 이런 이유로 시민사회 조직들이 시민사회에 대한 정부의 민간단체 지원에 있어 시민참여 및 협력 지원이 강조되기도 한다(류영아 2013). 이와 같은 정부의 직・간접적인 보조금 지급, 각종 세금 감면, 특별 우편요금 적용 등과 같은 지원 정책은 NGO의 기능 활성화에 중요한 역할을 한다(Fama & Jensen 1983, 김준기 2006, 126 재인용).

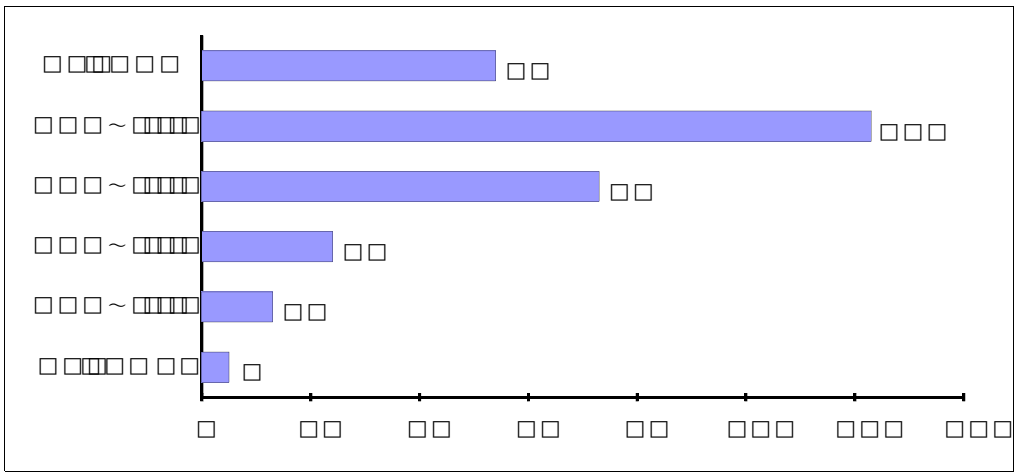
정부의 다양한 지원 유형 중 시민사회 조직들이 가장 선호하는 유형은 재정적 지원으로 나타났다(강성철 2009, 이자성 2012, 조권중 2012). 정부의 재정 지원 필

요성에 대해 특히 시민사회단체 활동가들의 호응이 높다(김동춘 외 2004, 정상호 2008). 간접 지원 방식은 그 효과가 빠르게 나타나지도 않고, 직접 체감하기도 어렵기 때문이다(박천일 2011, 26-27). 인식 조사 결과 보조금을 통한 재정 지원의 효과성에 대해서도 공무원이나 시민단체 모두 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다(김시형・남창우 2014).

비영리민간단체들이 가장 절실한 지원 정책으로 재정적 지원을 꼽은 것은 무엇보다 시민단체들이 현재 재정적으로 열악하고, 불안정한 현실이기 때문이다. 전국의 활동가 292명을 대상으로 이루어진 NPO실태 조사 결과(김동춘 외 2014)에 따르면, 활동가들의 임금수준은 100~150만 원 사이라고 답한 응답자가 가장 많았고, 평균임금은 133만 원가량으로 나타났다.[5)]

<그림 3-1 > 단체 활동가들의 월 소득 현황

(단위: 명)



자료: 김동춘 외 2014, 25

5) 조사가 이루어진 2012년 당시, 정부가 정한 최저임금 957,220원(시급 4,580원×주40시간 노동), 4인 가족 기준 최저생계비 1,495,550원(1인 가족의 경우 553,354원)이었다. 이런 현실에 비추어 볼 때 비영리민간단체들의 수준이 얼마나 열악한지 짐작할 수 있다.

이런 열악한 현실 때문에 활동가들이 바라는 정부의 민간공익활동 지원 제도들에 대한 대안 중 필요성 정도가 가장 높게 나타난 것이 '상근자에 대한 인건비 지원' 이었다. 상근자 인건비 지원은 정부의 지원 정책 중 가장 논란이 많다. 그럼에도 불구하고 공익활동 현장에서 가장 핵심적인 요구는 인건비 지원으로 수렴되는 결과를 보이는 것이 현실이다.

<표 3-1 > 서울 지역 NPO 지원 대안들에 대해 활동가들이 느끼는 필요성의 정도

(단위: 점)

상근자에 대한 인건비 지원	4.6
비영리단체의 모금 및 기부의 활성화	4.4
상근활동가의 전문성 강화를 위한 교육	4.1
사무공간 및 사무집기 지원	4.1
자발적 시민참여의 확대를 위한 홍보의 필요성	4.1
비영리민단단체를 위한 지원센터 건립	4.1
정책결정참여 네트워크 구축	4.1
비영리민간단체들간의 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화	4.1
회원확보 및 회원훈련 프로그램 개발	4.0
시민의 자발적 참여의식 함양을 위한 시민교육	4.0
지도자의 리더십을 위한 프로그램 개발	3.9
정보인프라 및 홈페이지 개선	3.9
시민단체의 조직과 운영에 대한 법제 개선	3.9
자원봉사의 활성화・자원봉사 프로그램 개발, 자원봉사자의 확보 및 활용	3.8
조직운영, 인력, 재정에 관한 컨설팅 지원	3.8

주. 각 점수는 5점 척도에 기반한 응답을 5점 만점으로 환산한 점수임.
자료: 조권중 2012, 92.

다른 한편, 조례제정을 통한 지원에 대해서도 많은 활동가들이 필요성을 인정하고 있다. 재정적 지원이 현실적으로 절실하다고 보지만 제도적으로 지원체계를 마련하는 것을 보다 중요하게 인식하고 있는 것으로 판단된다(강성철 2009 외, 22). 비영리민간단체의 공익활동을 활성화하기 위해 제도적인 지원 체계를 마련하는 것

은 개별단체에 직접 보조금을 지원하는 직접지원 정책에 비해 지원 정책의 효과가 좀 더 보편적이라는 점에서 향후 민간공익활동 정책 개선에 있어서 보다 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있다.

제2절 정부의 민간공익활동 지원 제도

제도적 지원 체계는 법률을 통해 가능하다. 정부가 민간공익활동을 지원할 때 법률을 통한 규제(regulation)와 조세 및 보조금 정책(tax/subsidy), 직접 사회서비스 제공(direct provision)과 같은 정책을 구사하는데(Le Grand·Propper·Robinson, 1992). 모두 법률을 통해 추진된다. 현대 사회에서 정책은 법률의 형식을 갖는다는 점에서 법은 일종의 '정책의 표현'이므로(이시원·김주찬 2005; 박영도 2005), 정책의 근거가 되는 법제를 살펴보는 것은 의의가 있을 것이다. 이에 법제도를 중심으로 정부의 민간공익활동 지원 정책을 살펴보고자 한다. 보조금 정책은 정부의 민간단체 보조금 지원 현황을 통해 4절에서 보다 구체적으로 다룰 예정이다. 보조금 정책도 모두 근거 법률을 갖고 실시된다.

비영리민간단체를 지원하는 법제는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 정부의 비영리민간단체 지원 및 민간공익활동 지원 사업에 대한 근거 규정을 담은 법이다. 지원 대상이 보편적이며, 직접적인 재정 지원 외에 행정 지원 등의 간접 지원책이 포괄되어 있다. 비영리민간단체지원법이 이에 해당한다. 둘째, 특정한 단체의 육성을 목적으로 제정된 법이다. 새마을운동조직육성법 등과 같은 3대국민운동단체 지원 특별법[6]이 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. 지방재정법이나 보조금 관리에 관한 법률이 이런 목적으로 제정되었다. 세 가지 특성의 법률을 살펴보고, 자치법규로서 지방자치단체의 민간단체 지원과 공익활동 활성화와 관련

6) 많은 지자체에서 이들 특별법에 근거를 둔 조례가 제정되어 있다.

한 조례를 분석해보고자 한다.

1. 보편적 지원 법제 - 비영리민간단체지원법

비영리민간단체지원법은 2000년 1월 12일부터 시행되었다. “이 법은 오랫동안 특별법 형태로 일부 특정단체에 대하여 정부가 배타적으로 재정을 지원하던 관행을 보편적 지원제도로 변경시키고자 하는 노력”의 산물이었다(조소영 외 2012, 88). 비영리민간단체지원법 제정 이전부터 관변단체의 특혜적 재정 지원에 대한 논란이 있었지만, 사회적 호응은 문민정부 집권이후부터였다. 1994년 민자당과 민주당이 민간단체에 대한 형평성 있는 지원을 내용으로 각각 민간운동지원에관한법률안을 제안했다. 한국시민단체협의회와 같은 시민사회단체들의 연대 기구에서도 민간단체의 건전한 발전을 위한 관련 법안의 입법 청원안을 제출하거나, 시민사회발전기본법을 성안하여 정부에 제출하는 등의 노력을 기울였다(박영선 2011, 116-126).

시민사회의 주장이 충분히 반영되지는 못했지만, 비영리민간단체지원법의 제정은 정부가 시민단체의 활동을 보장하고 지원하는 것을 받아들였다는 점에서(차병직 2002, 17), 매우 중요한 의의를 지니고 있다. 또한 정부가 민간공익활동을 지원함에 있어 비영리민간단체의 고유성과 자율성 존중이라는 원칙을 명시했다는 점도 주목해야 할 내용이다.

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

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

제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ① 비영리민간단체의 활동은 자율성이

보장되어야 한다.

비영리민간단체지원법이 비영리민간단체의 범위와 등록 요건을 명시하는 조항을 갖추면서, 시민사회 조직들은 과거 사회단체신고법에 따른 신고 의무에서 벗어날 수 있게 되었다. 무엇보다 중요한 것은 비영리민간단체지원법이 기존의 특별법과 달리 등록 조건을 갖춘 단체들 모두에게 적용되는 법이라는 측면에서, 한국의 시민사회 지원 조직 법제도에서도 일반 추상적 법규범을 갖춘 법이 만들어졌다는 점이다(박영선 2015b, 152).

비영리민간단체지원법은 총 13개의 조문에 비영리민간단체의 범위 및 등록 요건과 비영리민간단체에 대한 지원을 규정하는 내용을 담고 있다. 정부 지원을 받을 수 있는 조건은 비영리민간단체로 등록하는 것이다. 등록을 하기 위해서는 불특정 다수를 위한 사업, 내부 구성원의 이익 분배 불가, 비당파·비종교활동, 100인 이상의 구성원, 1년 이상의 공익활동실적 등과 같은 조건을 충족해야 한다. 이는 세금으로 조성된 정부의 공적 지원을 하는 데 요구되는 최소한의 조건을 제시한 것이나, 시민사회 일부에서는 매우 까다로운 조건이란 비판을 받기도 한다. 하나의 예로 최근 공익활동은 조직적 틀을 갖춘 조직 뿐 아니라, 개인적으로 이루어지기도 하고, 소규모의 임의적인 모임이나 온라인 동호회 등에서 더욱 활성화되고 있는 실정인데, ‘상시 구성원수가 100인 이상일 것’이라는 요건은 지나치게 엄격하다는 것이다. 또한 최근 마을공동체활성화 사업이나 협동조합 등 사회적 경제 영역에서는 3인이나 5인 정도의 규모만 갖추어도 공익활동 지원을 받을 수 있기 때문에, 비영리민간단체지원법의 문턱이 높다는 지적이 많이 나오고 있는 실정이다.

비영리민간단체지원법에 따라 등록된 단체는 크게 보조금 지원(제6조), 조세감면(제10조), 우편요금 지원(제11조)을 받을 수 있다. 그러나 현행 비영리민간단체지원법에 규정된 지원 정책은 그 범위와 혜택이 매우 제한적이며, 사회의 변화에 부합하지 않는 지원책이라는 비판이 많다. 보조금 지원은 규모가 지나치게 작고, 우편요금 지원 조항은 실효성이 떨어진다는 지적이다.

이에 비영리민간단체지원법은 정부의 민간공익활동 지원 사업에 필요한 등록절

차만을 담고 있고, 행자부라는 한 부처의 지원 사업만을 규정하는 제한적인 적용성 때문에 행정자치부령 정도로 전락해서(김동춘 외 2004, 92), 비영리부문의 활성화에 큰 기능을 담당하지 못하고 있다는 비판을 받고 있다(조소영 외 2012, 91). 규율 대상의 한계로 인하여 미래지향적 시민사회 활성화와 포괄적 지원을 뒷받침하기 위한 법률로는 근본적 한계가 있는 것이다(좌세준 2015, 15). 이 때문에 비영리민간단체지원법 개정의 목소리가 높다.

시민사회에서 논의되어 온 비영리민간단체지원법의 개정 필요 사항은 비영리민간단체 등록요건 완화, 비영리민간단체에 운영비 포함 지원 확대, 간접지원 제도의 확충 등이다. 이 밖에도 비영리민간단체 지원을 위한 중간지원조직 설치, 발전기금 조성, 지원 관련 의사결정을 위한 독립기구 설치 등의 내용이 추가되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(김성진 2015).

2. 특별법과 개별법에 따른 지원

정부는 비영리민간단체지원법 제정 이전에는 주로 특정 조직을 육성하는 법률을 통해 지원을 해왔다. 비영리민간단체지원법이 모든 시민사회 조직 전체를 대상으로 하여 지원 정책을 규율하는 보편성을 갖춘 법률인 반면, 특별법은 지원 대상이 명백히 한정되어 있다는 점에서 비영리민간단체지원법과 배치되는 성격을 갖고 있다. 또한 비영리민간단체지원법 상 근거를 두고 있는 보조금 지원 정책이 민간단체의 공익 '사업'을 지원하는 반면, 특별법에 근거를 둔 지원 정책은 '조직' 자체를 지원한다는 점도 큰 차이이다(김선혁・문명재 2006, 103).

이들 특별법은 주로 권위주의 정부 집권 시기에 제정되거나(새마을운동조직육성법), 민주화 이후 제정되었지만 과거 권위주의 정부 때 제정된 법률을 계수(한국자유총연맹육성에관한법률, 바르게살기운동조직육성법)하고 있어 관변단체 특별법이라는 오명을 갖고 있다. 이들 법에는 국·공유재산의 대부 및 시설지원 조항, 조직과 활동에 필요한 운영경비와 시설비, 그 밖의 경비를 위해 출연금이나 보조금 지급 조항, 조세감면 조항 등이 공통적으로 담겨 있다(박영선 2011, 50-56). 특정 단체에 대한 지원을 입법 목적으로 하는 법은 아래와 같다.

<표 3-2> 특정 조직 육성을 위한 주요 법률[7)]

법률	주요 지원 내용
대한적십자사조직법 (49.04.30)	국가 또는 지방자치단체의 보조금 지원 국·공유 재산의 무상 대부 등
대한민국재향군인회법 (61.05.10)	보조금 지급, 조세감면 등
스카우트활동육성에관한법률 (69.7.28)	시설비·운영비, 행사 경비 보조
대한민국재향경우회법 (73.12.31)	유사명칭 사용 금지 정부 보조금 교부
새마을운동조직육성법 (80.12.13)	국가의 출연금 조성 및 보조금 교부, 국·공유재산 대부, 조세 감면 등
한국자유총연맹 육성에 관한 법률(1989.4.1)	국공유재산의 무상 대부 사용 수익 운영경비와 시설비 등 보조·출연, 유사명칭 사용금지
바르게살기운동조직 육성법 (1991.12.31)	출연금이나 보조금 지급 , 국공유시설 무상사용 정부에 자료 제공 요청권한
한국4에이치활동지원법 (2008.3.22)	운영에 필요한 경비지원 유사명칭 등의 사용금지
대한노인회지원에관한법률 (2011.3.30)	국공유재산 무상 대부 사용 수익 조직과 활동에 필요한 경비 지원, 조세감면

7) 이들 법률 외에도 특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률(특수임무유공자 지원에 관한 법률), 한국청소년연맹육성에관한법률 등이 있다.

이 가운데 가장 심각한 논란이 되고 있는 법이 이른바 3대 조직에 대한 정부의 지원 내용을 살펴보면, 아래와 같다.

<표 3-3> 정부의 3대 국민운동단체 지원 조항

<table>
<tr><th></th><th>자유총연맹</th><th>새마을운동조직</th><th>바르게살기운동조직</th></tr>
<tr><td rowspan="3">출연 및 보조</td><td colspan="3">국가와 지방자치단체는 운영비용으로 출연금 및 보조금을 지급할 수 있다
개인·법인 또는 단체는 운영지원을 위해 금전 등의 재산을 출연·기부할 수 있다</td></tr>
<tr><td rowspan="2"></td><td colspan="2">출연금 및 보조금의 교부와 그 사용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</td></tr>
<tr><td>출연금, 기부금을 재원으로 조직의 다른 회계와 구분되는 적립금을 둘 수 있다</td><td></td></tr>
<tr><td>국공유재산의 대부 및 시설지원</td><td colspan="3">국가나 지방자치단체는 국공유재산 및 시설을</td></tr>
<tr><td></td><td>무상으로 사용·수익케 할 수 있다</td><td>무상으로 대부·양여하거나 사용·수익하게 할 수 있다</td><td>무상으로 사용하게 할 수 있다</td></tr>
<tr><td>조세감면 등</td><td colspan="2">정부는 조세특례제한법이나 그 밖에 세법에서 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다
해당 조직에 출연·기부한 재산에 대해서도 소득계산/과세 특례를 적용한다</td><td></td></tr>
<tr><td>자료제공 요청</td><td></td><td colspan="2">국가, 공공단체, 교육기관 및 연구단체에 해당 운동과 관련된 연구논문·조사서·보고서 등 간행물과 그 밖의 자료의 제공을 요청할 수 있다</td></tr>
<tr><td>요원 파견</td><td>각급 행정기관과 새마을운동 관련 법인 또는 단체에 새마을운동 요원의 파견을 요청할 수 있다</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>기념일</td><td>매년4월 22일을 새마을의날로 지정. 적합한 행사 등을 실시하도록 노력</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

자료: 조철민 2015a(미발표 자료) 필자 수정 보완

특별법 외에도 개별법을 통하여 특정한 단체에게 경비 보조 등의 지원 규정을 갖고 있는 법들이 있다. 국가유공자 등 단체설립에 관한 법률과 국민체육진흥법이 대표적이다. 그러나 국민체육진흥법은 특정한 단체 외에도 지원할 수 있는 규정이 있다. 이 밖에도 특정한 활동이나 목적을 가지고 있는 단체를 지정하거나, 등록하게 하여 해당 단체들에게 지원하는 법률도 있다. 문화예술과 소비자 영역 등에서 제정되었다. 한편 해당 목적의 사업을 지향하는 단체들을 지원하는 법들도 있다. 이는 민주화 이후 활성화된 입법 경향이다. 양성평등기본법이나 자원봉사활동기본법이 이에 해당하는데, 이들 법률들은 앞의 두 법률 유형에 비해 지원 대상이 포괄적이다.

<표 3-4> 개별법에 근거를 둔 지원 법률

유형	해당 주요 법률	지원 대상
특정 단체 지원 유형	국가유공자 등 단체설립에 관한 법률	대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경유족회, 대한민국전몰군경미망인회, 광복회, 4·19민주혁명회, 4·19혁명희생자유족회, 4·19혁명공로자회, 재일학도의용군동지회 대한민국무공수훈자회
	국민체육진흥법	통합체육회, 대한장애인체육회, 한국도핑방지위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 그 밖의 체육단체와 체육 과학 연구기관
조건부 단체 지원 유형	문화예술진흥법	지정 전문예술법인· 단체
	소비자기본법	등록소비자단체
특정 목적·활동 단체 지원 유형	양성평등기본법	양성평등 촉진과 여성 인권보호 및 복지 증진 등을 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체
	국제개발협력기본법	국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하는 민간국제개발협력단체 또는 그 단체의 연합체

특별법이나 개별법 차원에 근거를 둔 법률은 일반법적 성격이 강한 비영리민간단체지원법에 비해 지원 대상의 범위가 제한적이지만, 지원 혜택의 폭과 범위는 상대적으로 넓다. 특별법의 경우는 다른 법률들에 비해 예외적이라고 할 정도로 지원 혜택이 크기 때문에 형평성이 가장 큰 이슈가 된다. 국가로부터 막대하고 배타적인 지원을 받으면서도 사회적 감시는 제대로 이루어지지 않고 있다는 점도 또 다른 문제이다. 이 때문에 민주화 이후 국회에서 폐지안이 계속 제출된 바 있다. 새마을운동조직육성법의 경우만 살펴봐도 13대[8]부터 14대[9], 15대[10], 17대[11]에 지속적으로 폐지안이 제출되었다. 하지만 3대 관변단체의 정치적 영향력이 막강한 이유로, 계속 임기만료로 자동 폐기되고 있는 상황이다. 19대 국회에서는 새마을운동조직육성법 폐지 법률안이 아예 제출되지 않고 있다.

특별법 폐지 근거로는 첫째, 통제・동원・관리라는 과거 권위주의 정부의 유습이라는 점을 들 수 있다. 둘째, 시민사회 지원 정책에서 형평성과 공정성, 투명성을 훼손하기 때문이다. 특별법에서 지원의 원칙과 기준은 공익성보다는 친정부성이 우선하는 경우가 많다. 셋째, 풀뿌리 기초로 내려갈수록 3개 조직 육성법이 자의적이고 공격적으로 지원 사업을 운용하고 있는데 반해 비영리민간단체지원법은 방어적이고 소극적으로 운용되고 있어, 그 결과 지역민주화가 더욱 지체되고 있다는 점이다(이상선 2015). 이 밖에도 행자부에서 개선 조치를 취하고 있지만, 여전히 지방자치단체에서는 3개 단체의 경우 특별법적 지위에 따른 지위와 일반 공모 사업에 지원이 가능해서 편중지원의 문제가 심각하다(박치성 외 2011). 또한 일부 단체들은 지자체로부터 재정 지원을 받아 건물을 마련한 후 유상으로 임대하는 사업을 하는 등 비영리성을 훼손하는 사례도 있다(정예슬・김헌 2012). 이 과정에서 부적절한 예산 집행의 문제가 발생하기도 한다. 과거 권위주의 정부가 집권하던 시기, 시민사회가 성숙하지 않았다는 명분하에 정부가 국민을 동원하기 위해 인위적으로 조직을 육성하던 때는 지났다. 거버넌스 패러다임이 주류화 되는 현재 시점에서는 특정

8) 1988. 7.18 문정수 의원 대표 발의
9) 1993.10.28. 박상천 의원 대표 발의
10) 1996.9.20. 김옥두 의원 대표 발의
11) 2005.7.13 홍미영 의원 대표 발의

단체만을 육성하는 법은 시민사회의 다양성을 해치고, 종속성을 가중시킬 우려가 있으므로 특정 단체만을 지원하는 특별법을 폐지하고, 근거 규정을 갖는 법률에서 해당 조문을 삭제해야 한다(사회단체보조금개선전국네트워크 2006).

3. 보조금 지원의 근거가 되는 법률 - 지방재정법, 보조금 관리에 관한 법률[12)]

정부가 민간단체에게 재정 지원을 한다고 했을 때, 그것은 보조금을 지급한다는 의미이다. 이를 규율하는 법이 보조금관리에 관한 법률이다. 이 법에 따르면 보조금이란 '국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금'이다. 보조금은 지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다고 정의되어 있다.[13)] 이에 따라 사회단체보조금은 "지방자치단체가 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 각종 사회단체에 대하여 사업비 또는 운영비를 지원하는 경비"로 정의할 수 있다(강태구 2007).

보조금은 사업성 기금과 더불어 정부의 시민사회 조직을 지원하는 중요한 재정자원이나, 보조금을 잘못 교부하는 경우 공적활동에 참여하는 민간부문의 질서를 혼란스럽게 만들며, 정치적 성격을 띤 보조금이 지방 선출직 공무원을 지지하는 수단으로 변질되거나, 민간단체를 관변화하는 부정적 효과가 있다(김시형·남창우 2014, 224). 민간단체에게 지급하는 보조금은 정액단체보조금, 임의단체보조금, 개별보조금으로 나누어진다. 정액단체보조금에 대한 지원은 새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 자유총연맹과 같은 특정 단체 육성법에 근거하여 편중적으로 이루어졌다. 정액보조금 정책은 정액보조단체에 대한 편중 지원 현상을 해소하기 위해 2004년 행정자치부의 '지방자치단체예산편성기본지침'을 통해 폐지되었으나, 지방자치단체 현실에서 볼 때 문제가 크게 개선되지 않았다는 진단이 나오고 있다(사회단

12) 종전 법률명은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률이었다.
13) 보조금 관리에 관한 법률 제2조(정의)

체보조금개선전국네트워크・홍미영의원실 2006, 5). 임의보조단체는 보조금 지급 대상 단체 중에서 정액보조단체를 제외한 사회단체를 지칭하는 것으로 장애인 관련 단체, 종합사회복지관, 어린이도서관, 재향회, 어머니회, 문화예술인회 등의 단체가 이에 해당된다. 임의보조단체는 활동분야 등이 다양하여 보조금 지급과 관련한 법적 근거나 지원규정이 없는 경우가 대부분이다(인천발전연구원 2012, 29).

지방자치단체는 민간단체를 대상으로 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조 방식의 경비이전을 통해 재정적 지원을 시행하고 있다. 지자체가 민간단체에게 재정 지원을 하는 것은 원칙적으로 제한되어 있으나, "법률에 근거가 있는 경우, 국고 보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도를 지정한 기부금의 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우"[14] 재정 지원이 가능하다(인천발전연구원 2012, 23). 민간이전경비 중 공익활동을 주목적으로 하는 법인 또는 단체를 대상으로 지원하는 항목이 사회단체보조금이다. 사회단체보조금 지원 대상 단체 및 법인에 대해서는 지방자치단체 예산편성 규정에 설정되어 있는 기준경비 범위 내에서 지방자치단체별 방침에 따라 보조금이 지원된다. 그 지원범위는 사업비에 대한 지원을 원칙으로 하되, 법령·조례의 규정이 있거나 사회단체의 특성을 고려하여 필요한 경우에는 운영비를 지원할 수 있도록 되어 있다(강태구 2007, 225).

이와 같이 보조금의 지급 주체가 지방자치단체인 경우, 보조금에 관한 사항을 규율하는 법이 지방재정법이다. 최근 지방재정법이 "지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다."[15]라고 개정되어, 지역 공익활동 현장에서는 큰 혼란이 있었다. 개정된 지방재정법은 보조금 지원 대상이 되는 민간단체 선정 절차의 투명성 확보, 불명확한 보조금 지원 기준에 따라 운영되던 특정단체에 대한 중복・편중 지원 등 자의적 보조금 교부 관행을 시정하고자 하는 취지에서 마련되었다.[16] 그러나 기존에 각 지자체에서 조례 등을 근거로 비영리민

14) 지방재정법 제17조
15) 지방재정법 제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등)
16) 국민권익위원회 권고(2012.11)

간단체에 교부되어 오던 운영비 지원의 중단이라는 새로운 문제점을 발생시켰다. 이 때문에 지자체 정부나 의회 등과 협력적 거버넌스의 틀을 통해 운영비 지원을 받던 풀뿌리단체나 중간지원조직들이 재정적으로 타격을 받았다(박영선 2015b, 140-141). 사회단체보조금 지원과 관련하여 지자체에서는 사회단체보조금조례, 지방보조금관리조례 등의 자치법규를 갖고 있다. 이 밖에도 비영리민간단체의 공익활동을 촉진하고 지원하기 위해 제정된 조례들도 민간단체에 대한 보조금 지원의 근거 법규이다.

4. 자치법규 - 공익활동 활성화 조례

서울특별시를 비롯한 지방자치단체들은 시민사회조직들의 공익활동을 촉진하고, 공익활동을 하는 민간단체들에 대한 체계적 지원을 규정하고자 하는 목적의 조례를 제정하고 있다. 자치법규를 제공하는 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)에서 주요 검색어를 이용하여 조례 현황을 조사했다. 검색에 사용한 검색어는 시민, 시민사회, 시민운동, 시민단체, 비영리민간단체, NGO, NPO, 시민운동, 공익, 공익활동이었다.

조례 제정의 목적과 주요 내용에 따라 조사된 조례를 크게 세 가지로 분류했다. 첫째, 포괄적으로 시민들과 비영리민간단체들의 공익활동 증진과 지역 사회의 지속가능한 발전을 목적으로 하여 조례를 제정한 경우이다. 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례와 대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례가 대표적인 사례이다. 이들 조례는 '자발적인 공익활동 증진'과 '시민공익활동단체의 체계적 지원', '지역사회의 지속가능한 발전'을 주요 목적으로 한다. 광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례도 이에 해당하는데, 광산구 조례는 공익활동의 범위[17]에 협

17) 광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례
제2조(사업의 범위) 이 조례에서 정하는 공익활동에 해당하는 사업은 다음 각 호와 같다.
1. 협동조합 설립 및 운영지원에 관한 사업
2. 사회적 기업(마을기업 등) 육성에 관한 사업
3. 공익적 주민활동의 주체 발굴 및 양성사업
4. 지역자원 조사 및 발굴사업
5. 주민자치 정착을 위한 교육 지원 사업

동조합 설립 및 운영지원에 관한 사업과 사회적 기업(마을기업 등) 육성에 관한 사업을 특정하여 제시하고 있다는 점에서 주목되는 사례이다. 다른 지자체들은 시민공익활동을 '시민이 자발적으로 행하는 공익성이 있는 활동으로 영리 또는 친목을 목적으로 하지 아니하는 활동'[18]과 같은 식으로 포괄적으로 규정하고 있다. 광산시의 경우 조례 제정의 목적을 '호혜, 사회적 가치를 중시하는 공익경제활동을 증진'이라고 명시하고 있는 것에서 알 수 있듯이, 사회적 경제에 관한 공익활동을 강조하고 있다.

둘째, 조례 제정의 우선적인 목적이 NGO센터와 같은 공익활동 촉진을 위한 중간지원조직의 설치 및 운영에 관한 규정을 만드는 데 두고 있는 경우이다. 충청북도 NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례나 광주광역시, 대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례가 이에 해당한다.

셋째, 지원 목적이나 지원 대상의 범위가 한정적인 특징을 지닌 조례이다. '지역사회 안전'을 위한 조례나, '공용차량의 공익활동 지원'에 관한 조례 등이 대표적인 사례이다. 지역사회 안전을 위한 조례는 의정부시와 포항시 등에서 제정되었다. 의정부시 지역사회 안전을 위한 시민단체 지원 등에 관한 조례의 목적은 '범죄예방 활동을 수행하는 시민단체를 육성·지원하고 범죄로부터 아동·청소년을 보호함으로써 지역사회의 안전과 시민의 복리증진에 기여'하는 것이다. '공용차량의 공익활동 지원'에 관한 조례의 목적은 공용차량을 시민 등의 공익목적 활동에 지원하는 것으로, 세종특별자치시를 비롯해 21개 지자체에서 제정되었다. 21개 조례 모두 기초 지자체 차원에서 제정되었다. 인상적인 것은 21개 조례 중 13개가 충청도에서 제정되었다는 것이다. 이 밖에 '문화시민운동'[19]지원 조례, '군(軍)의 우리시민운동 지원' 조례[20] 등이 조사되었다. 이들 조례는 해당 지역의 민

---

6. 주민공익단체 지원 및 교류 활성화 사업
7. 그 밖에 주민의 자치역량 강화, 정서적 유대증진, 연대와 호혜의 공동체를 실현하기 위한 사회적 경제활동 지원 사업 등

18) 서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례 제2조(정의)

19) 대구시의 문화시민운동 지원 조례에 따르면, '문화시민운동이란 친절, 질서, 청결 등 실천운동을 추진함으로써 시민문화의식을 함양하고 선진문화시민사회를 정착시키고자 하는 운동'을 말한다.

20) 이 조례는 원주시와 강릉시에서 제정되었다. 원주시의 조례에 따르면, '군의 우리시민운동이란

간공익활동 촉진을 보편적으로 규정하기 위한 목적보다는 특정한 공익활동 분야나 지원 대상을 지원하거나 지원 범위도 한정적이어서 앞의 두 경향에 비해 정책 효과는 미미하다고 할 수 있다.

검색어를 통해 확인된 조례 중, 민간의 공익활동 촉진이나 지원을 목적으로 제정된 조례는 9개로 조사되었다. 9개 중, 5개가 광역시 차원에서 제정된 조례였다. 7대 광역시 중, 민간 공익활동 활성화 관련 조례가 제정되지 않은 광역시는 인천과 울산이다. 9개도(道)중 관련 조례가 제정된 지역은 충남과 충북이다. 전국적으로 조례 현황을 살펴보았을 때 충청도 지역에서 관련 조례가 제정된 곳이 3개 지자체로 가장 많았으며, 그 다음이 광주광역시로 나타났다. 광주시에는 광역시와 광산구 2개 지자체에서 관련 조례가 제정되었다. 조례 제정 시기를 살펴보면, 천안NGO센터 설치 및 운영 조례가 2007년 12월 26일 제일 먼저 제정되었으며, 부산광역시 시민운동 지원 조례가 가장 최근인 2015년 11월 4일 제정되었다. 1987년 6월 민주화 운동 이래 한국 시민운동의 역사가 본격화되어 2000년 총선연대의 낙천낙선운동으로 시민사회의 공익활동이나 NGO가 한국 사회의 주요 키워드로 부상했다는 점을 고려한다면 민간 공익활동 활성화 관련 조례가 2007년 이후에나 제정되기 시작했다는 점은 매우 늦다고 할 수 있다. 더욱이 비영리민간단체지원법이 2000년에 제정되어 비영리민간단체 지원 제도에 큰 변화를 가져왔다는 점을 고려한다면 더욱 그러하다. 또한 전국적인 차원에서 민간 공익활동 활성화 관련 조례가 9개 지자체에서만 제정되었다는 사실에서 지자체의 시민사회 활성화에 대한 관심 정도가 매우 낮다고 할 수 있다.

<표 3-5> 공익활동 촉진 및 NGO설립에 관한 조례 현황

조례명(제정일자)	목적
천안NGO센터 설치 및 운영 조례 (2007-12-26)	시민의 공익활동 증진, NGO의 자립적 발전기반 조성과 NGO와 지방자치단체간의 협력체계 구축 및 지역사회의 지속가능한 발전을 위하여 천안NGO센터의 설치 및

군을 시 발전의 동반자로 인식하여, 우리 시민으로 만들기 위해 추진하는 군 관련 시책'을 말한다.

	운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례 (2012-07-16)	연대와 호혜, 사회적 가치를 중시하는 공익경제활동을 증진하여 지속가능한 지역공동체 형성을 위한 공익활동 지원에 필요한 사항을 규정함
충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례 (2012-7-16)	충청북도 안에서의 NGO의 자립적 발전 지원, NGO와 지방자치단체간의 협력체계 구축을 위하여 NGO센터의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례 (2013-5-16)	서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여
대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례 (2014-12-31)	비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 지원하는 대전광역시 NGO지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을
광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례 (2015-05-15)	자발적인 시민공익활동을 보장하고 엔지오(NGO)를 건전한 민간단체로 성장하도록 지원하는 광주광역시 엔지오(NGO)지원센터의 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 지역사회 발전에 이바지함
대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례 (2015-7-30)	대구광역시민의 자발적인 공익활동을 증진하고 시민공익활동단체의 체계적 지원을 통해 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로
충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례 (2015-10-30)	충청남도 도민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 지역사회의 공익활동 증진과 지속가능한 발전에 기여함을
부산광역시 시민운동 지원 조례 (2015-11-04)	시민운동 지원에 관한 사항을 규정함으로써 시민의 자발적인 시민운동을 보장하고 시민운동의 건전한 성장과 활성화로 지역발전에 이바지함을

제3절 정부의 민간공익활동 지원 정책의 흐름

정부의 민간공익활동 지원 정책의 흐름을 크게 민주화 이전 시기, 민주화 정부 수립 이후부터 노무현 정부 시기, 이명박 정부부터 현재까지로 크게 나누어서 살펴

보고자 한다.

민주화[21]이전 시기, 즉 권위주의적 정치체제가 지배하던 시기 민간공익활동 지원 정책의 가장 큰 특성은 특정단체 육성 정책이라고 할 수 있다. 정부는 정권의 정당성을 홍보하고, 집권 정부의 정치적 목표를 달성하기 위한 동원 조직을 효과적으로 육성하기 위해 특별법 형태의 조직육성법을 제정했다. 법적 근거를 마련하고, 이들 단체에 대한 편중 지원의 근거를 노골화했다(정예슬・김헌 2012, 219). 정책상 필요하거나 정부의 정책방향에 대해 동조하고 순응하는 단체들에 대해서는 지원을 아끼지 않았으며(유팔무 1998, 100), 그 근거를 마련하기 위해 특별법을 제정한 것이다. 특정 조직을 배타적으로 육성하려는 입법 목적으로 제정된 특별법에는 국・공유재산의 대부 및 시설지원 조항, 조직과 활동에 필요한 운영경비와 시설비, 그 밖의 경비를 위한 출연금이나 보조금 지원, 조세감면 등의 조항이 담겨 있어 이들 단체들은 물적 기반을 용이하게 확보하여 조직의 영향력을 확보할 수 있었다.

민주화 이후 시민사회에는 괄목할만한 변화가 나타났다. 염재호는 시민사회단체 실태 조사를 통해 주요한 변화 양상으로 첫째, 시민단체 수의 급격한 증가 둘째, 시민사회단체의 특성 다양화 셋째, 환경운동연합, 참여연대, 경실련 등과 같은 대표적인 시민사회단체들의 급속한 세력 증가 넷째, 기존에 국가에 의해 동원화된 결사체 조직들의 조직 내 민주화 다섯째, 정부의 시민단체 지원 체제 마련을 꼽았다(염재호 2002, 116- 119). 정부의 시민단체 지원 체제는 김대중 정부 들어야 본격화되었다. 문민정부에서 특별법을 폐지하고 국고 보조금 근거를 없애기로 하였지만, 1995년 지방선거를 앞둔 시점에서 지원은 다시 재개되고, 3대 국민운동단체 폐지안이 통과되지 못하는 등 실질적인 변화가 없었기 때문이다(조소영 외 2012, 94).

국민의정부는 민간운동의 체계적 추진과 지원강화를 100대 국정과제에 포함시키고 실제로 추진했다. 그 성과가 비영리민간단체지원법의 제정이다. 비영리민간단체지원법의 제정에 따라 행자부의 민간공익활동 지원은 모든 비영리민간단체를 대상으로 공모 절차에 따라 이루어지게 되었다. 국민운동단체 빅3에 대한 정부의 지원

21) 본 연구에서는 한국 정치체제가 권위주의에서 민주주의로 이행한 시점을 1987년 6월 민주화 항쟁과 선거에 의한 정부 수립부터라고 이해한다.

액도 삭감되었다(이숙종 2002). 김대중 정부 들어 비로소 국민운동단체에 대한 편중 지원의 문제가 제대로 인식되었으며, 민간공익활동 지원 제도의 변화를 추구하게 된 것이다. 노무현 정부 집권 시기인 2004년에는 정액사회단체보조금 제도를 폐지했다. 새마을단체 등 정액보조를 받던 13개[22] 단체 상한 기준을 폐지하고, 기존 임의보조단체와 정액보조단체를 묶어서 자치단체별로 사회단체보조금상한제도(ceiling)제를 도입하고, 지자체별로 사회단체보조금 지원조례를 제정하여, 투명하고 공정한 보조금 관리를 하겠다는 방침을 발표했다(사회단체보조금개선전국네트워크・홍미영의원실 2006, 4).

이명박 정부는 민간단체의 성향을 친정부・ 반정부라는 이분법적인 구도로 규정하고, 정부의 국정 목표를 추진하는 데 효율적 파트너로 사업을 수행할 수 있는 민간단체를 중점적으로 지원했다(정예슬・김헌 2012, 30). 특히 이명박 정부의 국정 목표나 국정 과제에 비판적인 입장을 보이는 단체들에게는 통제 정책을 구사했다. 대표적인 사례가 2008년 촛불시위에 참여했던 단체들을 공모 대상에서 배제한 것이다. 심지어는 2009년 국고 보조금 규모를 절반으로 삭감하고, 삭감한 국비 50억원을 녹색성장을 위한 지역공동체 활성화 사업에 지원하기도 했다. 시민사회가 자율적으로 실시하는 공익사업을 국가시책이라는 틀에 가두어놓고 그에 부합하는 경우에만 지원하는 처사였다. 또한 민간공익활동 지원 사업 유형으로 이명박 정부의 국정 과제와 부합하는 100대 국정과제, 저탄소 녹색 성장 정책, 일자리창출 및 4대강 살리기 등을 제시하여 비영리민간단체의 자율성을 침해했다는 비판을 받기도 했다. 전체적으로 이명박 정부는 우호적인 세력에게는 지원을 통한 포섭 전략을, 비판적인 세력에게는 배제 전략을 취하며 공정성과 투명성 보다는 편향적 지원 정책을 구사했다고 평가할 수 있다(박영선 2010). 한편 박근혜 정부의 민간공익활동 지원 정책은 이명박 정부와 큰 차이점을 보이고 있지 않다. 그러나 2015년에 눈에 띄는 변화는 보조금 지원에 대한 엄격한 관리 의지를 보이고 있다는 점이다. 대표적인 것이 지방재정법 개정이다. 앞에서 살펴본 대로 지방재정법 개정은 투명하고

22) 한국예총, 대한노인회, 광복회, 상이군경회, 전물군경유족회, 전몰군경미망인회, 대한무공수훈자회, 지방문화원, 한국소비자연맹, 체육회, 새마을단체, 바르게단체, 한국자유총연맹(사회단체보조금개선전국네트워크·홍미영의원실 2006, 4)

공정하게 보조금을 관리한다는 취지에서 출발하였으나, 결과적으로 여러 지자체의 거버넌스형 중간지원조직이나 기초 지자체의 작은 풀뿌리 단체들이 갑자기 재정 지원을 받지 못하게 되었다. 박근혜 정부에서는 매칭 펀드 비율(현재 5%)이 낮다는 이유로 행자부가 주관하는 비영리민간단체 공모사업 지원액을 단계적으로 감축하라는 판정을 내리기도 했다. 이로 인해 비영리민간단체들이 체감하는 재정적 불안정성은 더욱 높아졌다. 한편 박근혜 정부 들어 특임장관실이 폐지된 후 시민사회 업무를 이관 받은 국무총리비서실에 시민사회비서관실이 신설되고, 국무총리 자문기구인 시민사회발전위원회가 재구성되었다. 시민사회발전위원회는 한국 시민사회 발전 과제 중, 우선 검토 과제로 Good Governance 구현 방안, 시민사회단체의 재정 확충 방안, 청년층의 시민사회 활동가 인턴십 프로그램, 시민교육 활성화 방안, 인프라 구축 방안을 설정하고, 이에 따라 정부의 지원 정책 개선 방안에 대한 개선 과제를 제시한 바 있다(시민사회발전위원회 2015). 그러나 시민사회발전위원회의 여러 한계로 말미암아 구체적인 실행 계획으로 개발되고 있지는 못한 상태이다.

정부의 비영리민간단체 지원 정책의 역사를 살펴보고, 중요한 특징을 도출해보았다. 조철민은 이런 비영리민간단체 지원 제도의 논의를 '국민운동단체 지원 폐지', '지원법 제개정', '지원 거버넌스 혁신'이라는 세 가지 갈래로 나누고, '논의 주체의 입장'과 '제도변화의 정도'라는 두 가지 차원의 기준을 설정하여 분석하기도 했다. 그 결과 제시된 시민사회 공익활동 지원 제도를 둘러싼 논의의 지형은 다음과 같다.

<표 3-6> 시민사회 공익활동 지원 제도를 둘러싼 논의의 지형

논의주체의 입장 / 변화의 정도		행정	정치	시민사회
		관리	통제	효과적 지원
기존제도의 개선		무난하고 수월한 관리를 위한 최소한의 변화	정치적 성향에 따른 지원통제 요구	산발적인 개선 요구
민관 관계방식의	협력적 관계구축	외형적인 동의, 소극적인 태도	-	일선의 불만이 의제화 되지 않음
	특정단체	-	정치적 성향에	특혜지원 폐지,

개혁	특혜지원		따른 입장대립	단체 간 갈등우려
지원 거버넌스의 혁신	시민사회 역량강화	권한이양에 대한 부담	정치적 성향에 따른 입장차이	의제화 돼 있으나 시급한 의제에 밀려 공론화 소홀
	기본법적 지원제도	-	-	

자료: 조철민 2015a, 20

이런 논의 지형을 통해 우리는 향후 비영리민간단체 지원 정책의 개선을 위한 논의의 큰 방향을 도출할 수 있다. 앞에서 살펴본 대로 NGO가 직면하고 있는 가장 심각한 문제는 재정의 빈곤임이 틀림없다(박상필 2002, 173). 공익활동 현장에서 들려오는 이구동성이다. 그러나 재정 지원 중심의 논의를 뛰어넘어야 할 필요성도 있다. 지원제도에 관한 논의가 재정문제로만 집중될 경우, 시민사회 공익활동활성화에 관련한 다른 의제들이 상실되는 경우가 있기 때문이다. 또한 우리 사회의 지원제도에 관한 논의는 "국민운동단체에 대한 정부의 재정지원 관행으로부터 출발하다보니, 이들과 민주화의 진전 이후 활성화된 여타 단체들 간의 재정을 둘러싼 다툼"이란 맥락에서 이해되는 경향이 강했다. 이른바 '밥그릇 싸움'의 프레임에 갇히게 된 것이다(박영선 외 2015a, 27-28). 이런 점에서 비영리민간단체지원에 관한 제도 개선에 관한 논의는 "시민사회단체들의 이해관계에 관한 의제가 아니라, 시민사회단체들의 존재근거이자, 다양한 사회문제 해결의 잠재력을 지닌 영역인 전체 시민사회의 활성화에 기여"한다는 목적에서 이루어져야 할 것이다(조철민 2015a, 21). 비영리민간단체 지원 정책 개선에 관한 문제는 바로 전(全)사회적 의제라는 관점에서 향후 제도 개선에 관한 논의가 전개되어야 한다.

제4절 정부의 민간공익활동 지원 현황

1. 비영리민간단체 현황

한국의 비영리민간단체 규모를 정확히 파악하는 것은 불가한 상황이다. 한국민간단체총람에서 조사된 시민사회단체의 수는 2003년 3,937개, 2006년 5,556개, 2009년 7,925개, 2012년 11,934개로 파악되었지만, 몇 가지 한계가 있다고 지적되고 있다(시민사회발전위원회 2015, 58). 이에 본 연구에서는 비영리민간단체 현황을 정부에 등록한 비영리민간단체 현황을 중심으로 파악하고자 한다.

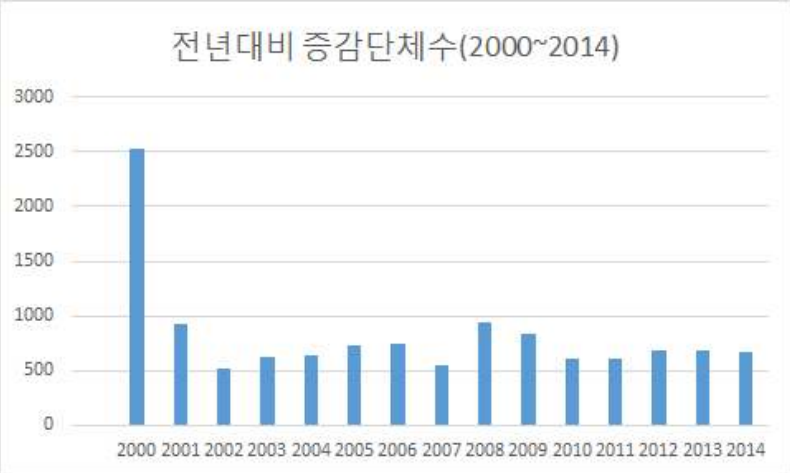
먼저 비영리민간단체지원법이 실시된 2000년 이후부터 등록 비영리민간단체의 전체적인 현황을 살펴보고자 한다. 비영리민간단체지원법 실시 1년 후 36.7%의 증가폭을 보여준 이래 비영리민간단체 등록 수는 꾸준히 증가하고 있다. 2007년을 제외하고 2000년대 10%대 증가 추이를 보여주고 있다. 2000년대 평균 증가율은 13.87%이다. 그러나 2010년대 이후 증가폭은 점차 하락하는 추세이다. 2010년부터 2014년까지 평균 증가율은 6.36%에 머물렀다.

<표 3-7> 비영리민간단체 등록 추이(2000-2014)

연도	등록누계(개)	구분		전년대비 증감단체수	증감비(%)
		중앙행정기관(개)	시 · 도(개)		
2000	2,524	292	2,232	2,524	0
2001	3,451	372	3,079	927	36.7
2002	3,972	428	3,544	521	15.1
2003	4,588	480	4,108	616	15.5
2004	5,232	555	4,677	644	14
2005	5,953	663	5,290	721	13.8
2006	6,699	743	5,956	746	12.5
2007	7,241	790	6,451	542	8.1
2008	8,175	845	7,330	934	12.9
2009	9,003	981	8,022	828	10.1
2010	9,603	1,092	8,511	600	6.7
2011	10,209	1,189	9,020	606	6.3
2012	10,889	1,319	9,570	680	6.7
2013	11,579	1,413	10,166	690	6.3
2014	12,252	1,494	10,758	673	5.8

자료: 행자부 홈페이지

<그림 3-2> 비영리민간단체 전년대비 증감수



본 연구의 대상인 7개 광역 지자체[23]의 비영리민간단체 등록 추이는 아래와 같다.

<표 3-8> 7개 광역시 비영리민간단체 등록 추이(2000-2014)

(단위: 개수)

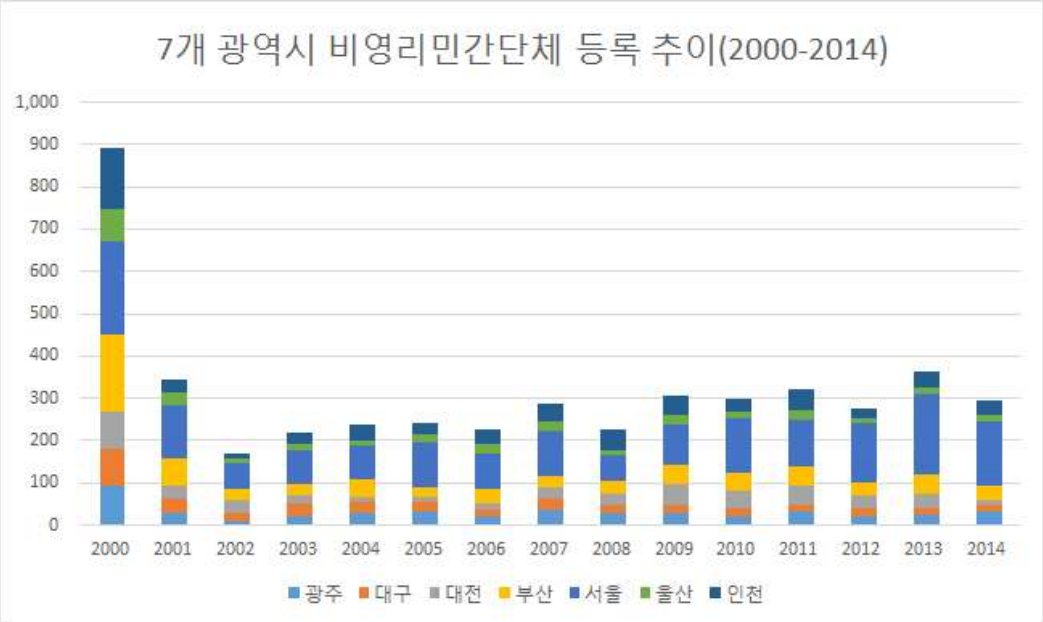
연도	광주	대구	대전	부산	서울	울산	인천	등록단체수
2000	92	90	86	184	218	77	146	893
2001	28	35	32	63	127	29	31	345
2002	10	18	30	26	62	13	11	170
2003	23	29	20	26	80	15	24	217
2004	30	26	12	41	78	14	38	239
2005	33	22	11	24	107	18	25	240
2006	22	16	15	31	84	24	33	225
2007	35	28	27	27	107	20	42	286
2008	30	19	27	29	59	13	48	225
2009	28	18	53	42	95	25	45	306
2010	20	20	42	42	129	16	31	300

23) 서울특별시 1, 광주, 대구, 대전, 부산, 울산, 인천광역시 6개를 7대 광역시로 지칭한다.

2011	33	16	43	47	111	21	50	321
2012	22	17	31	31	140	12	22	275
2013	26	15	32	47	189	15	39	363
2014	34	14	12	35	151	13	36	295
합계	466	383	473	695	1,737	325	621	4,700

자료: 2014.12.31 현재 등록 비영리민간단체 현황 자료에서 등록 시점에 따라 연도별로 분류하여 작성

<그림 3-3> 7개 광역시 비영리민간단체 등록추이(2000-2014)



2015년 9월 30일 기준으로 비영리민간단체 등록 현황을 살펴보고자 한다. 2015년 9월 30일 현재, 중앙행정기관 및 시도에 등록한 비영리민간단체의 수는 12,755개이다. 이 가운데 중앙행정기관에 등록한 단체는 1,550개이며, 나머지 11,205개의 단체는 17개 시도 지방자치단체에 등록해 있다.

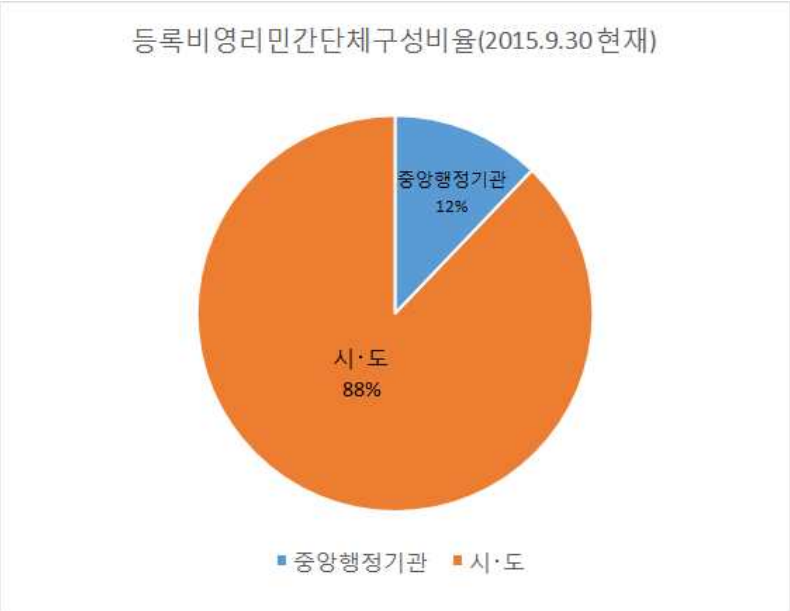
<표 3-9> 비영리민간단체 등록 현황(2015.9.30. 현재)

(단위: 개)

계	중앙행정기관	시·도
12,755	1,550	11,205
증 125	증 19	증 106
(2015. 6. 30. 대비)	(2015. 6. 30. 대비)	(2015. 6. 30. 대비)

<그림 3-4> 등록비영리민간단체구성비율

(2015.9.30.현재)



33개 중앙부처 가운데에 비영리민간단체가 가장 많이 등록한 부처 순위는 행정자치부, 외교부, 보건복지부, 문화체육관광부 순이다. 국가인권위원회와 국세청, 통계청에는 각각 1개의 비영리민간단체만 등록하였다. 이 밖에 10개미만의 비영리민

간단체가 등록한 중앙행정기관에는 인사혁신처, 식품의약품안전처, 공정거래위원회, 기획재정부, 산업통상자원부, 문화재청, 농촌진흥청, 중소기업청, 특허청이 있다. 이런 현황은 아직 해당 분야의 비영리민간단체들의 활동이 활성화되지 못한 상황을 나타내준다. 기획재정부의 경우 국가정책 결정과정에 핵심적인 역할을 담당하는 부처이며, 비영리민간단체 지원 규모[24]가 상당한데도 불구하고, 등록 단체 수가 7개에 불과하다는 것은 여러 측면에서 주목해야 할 현상이다. 현재 시민사회 활동의 한계를 보여줌과 동시에 확장가능성을 함의한다. 한편 전통적으로 '시민사회단체 주류를 이루어 온 정치경제, 통일, 여성, 교육 부분이 상대적으로 감소' 하고 있다는 조사 결과[25]가 제시된 바 있지만(시민사회발전위원회 2015, 66), 2015년 9월 현재 그런 경향성은 뚜렷이 관찰되고 있지 않다. 정치경제 영역의 활동 시민사회단체들의 경우 등록 부처를 특정하기 어렵지만, 여성이나 통일, 교육 등은 상대적으로 부처가 특정된다고 했을 때, 해당 부처의 비영리민간단체 등록 수를 확인한 결과 매년 조금씩 증가하고 있는 추세이며, 증가 추이는 다른 부처와 크게 다르지 않았다.

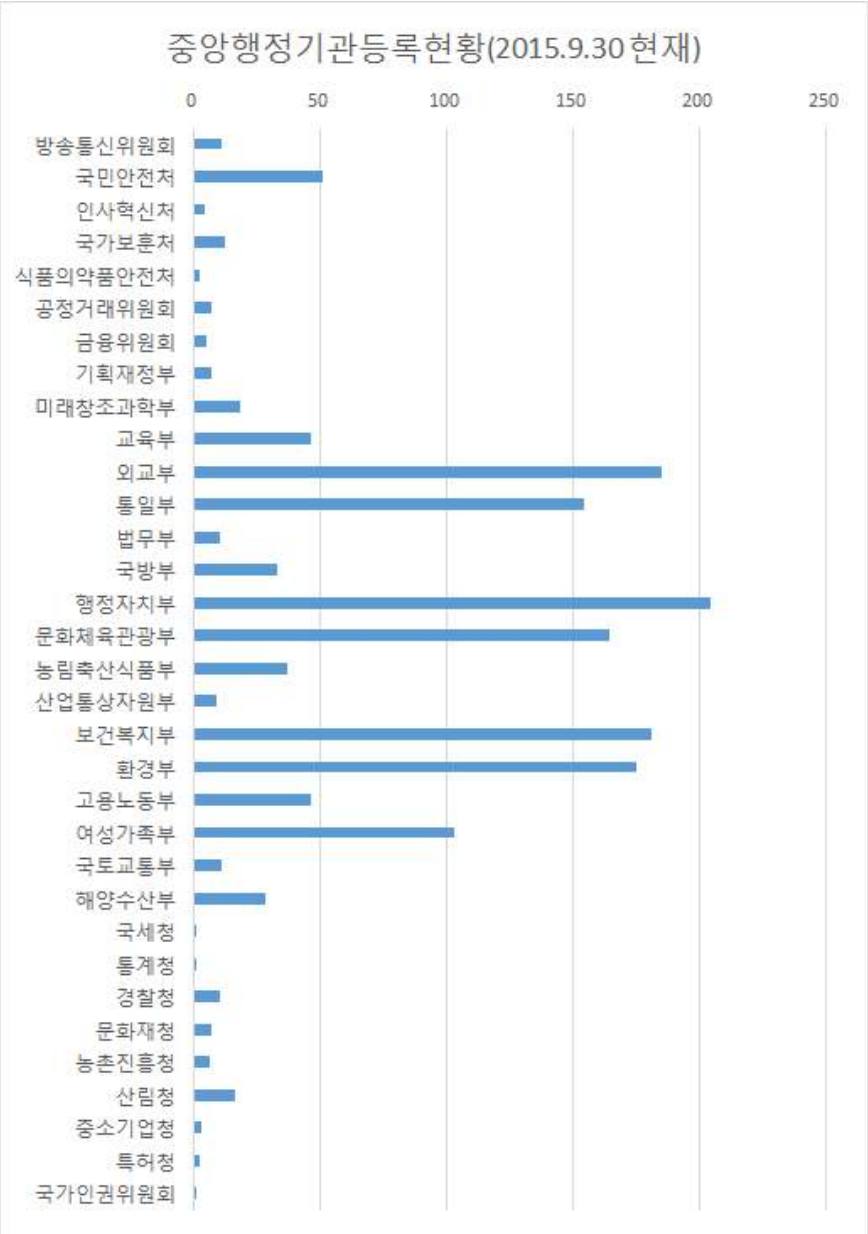
시도별 등록 현황을 살펴보면, 경기도와 서울시에 등록한 단체가 가장 많다. 두 지역의 등록 비영리민간단체의 수를 합치면 전체의 34.4%를 차지할 정도이다. 그 뒤를 이어 전북과 부산 지역비영리민간단체의 수가 많았다. 주목할 점은 전년도에 비해 경기와 광주 지역의 증가폭이 매우 컸다는 것이다. 경기도에서는 144개, 광주시에서는 100개의 단체가 새로 등록했다. 2014년 9월 대비, 시도 등록 비영리민간단체의 수는 608개 증가했는데, 증가폭에서 두 지역의 비영리민간단체가 차지하는 비중은 무려 40.1%였다.

24) 기재부는 2010년 조사결과, 26개의 중앙부처 중 비영리민간단체 지원액이 100억이 넘는 상위 7개 부처 중 조사되었다. 보다 자세한 내용은 유니세프한국위원회·한국NPO공동회의(2011) 참고.

25) 이 조사는 2013년 시민사회발전위원회(1기)의 제안으로 국무총리실 민간경상보조사업 예산으로 수행한 시민사회단체 센서스 사전 조사 결과이다. 조사는 (사)시민운동정보센터와 서울대 아시아연구소 시민사회연구센터에서 연구 컨소시엄을 구성하여 진행했다.

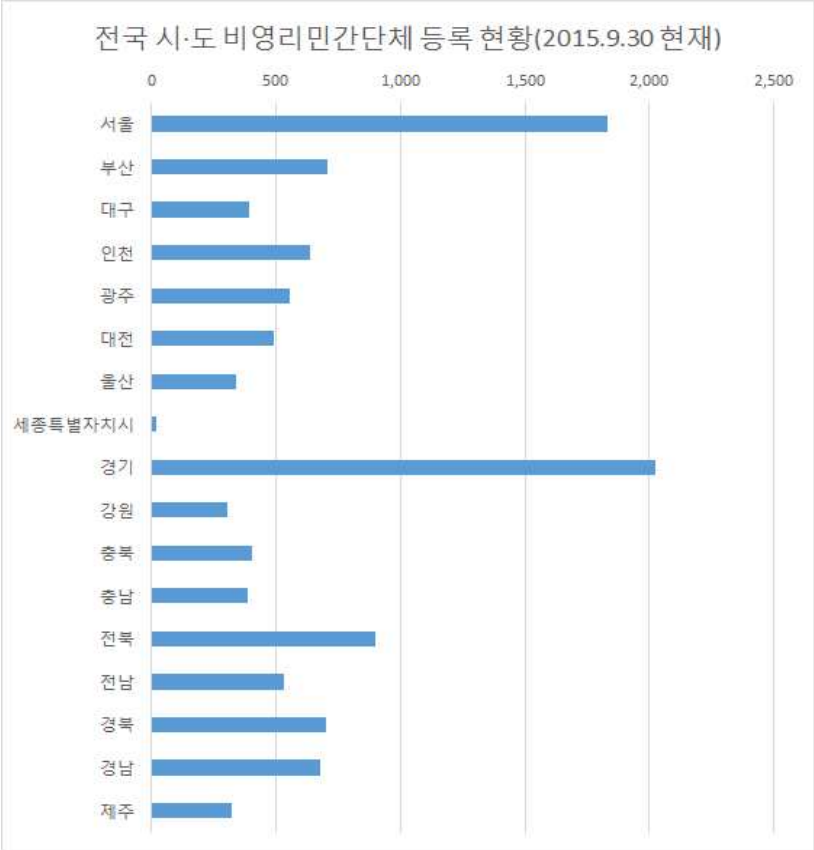
<그림 3-5> 중앙행정기관 등록현황

(2015.9.30.현재)



<그림 3-6> 전국 시도 비영리민간단체 등록 현황

(2015.9.30. 현재)



그러나 실제 한국 비영리민간단체 규모는 이를 상회할 것으로 추정된다. 왜냐하면 현행 비영리민간단체지원법에 따라 등록을 위한 최소 회원(상시 구성원 수) 기준이 100인 이상으로 규정되어 있기 때문에, 이런 기준을 충족하지 못하는 단체나, 의도적으로 정부 등록을 피하는 단체의 경우 등을 고려했을 때, 그 숫자는 훨씬 많기 때문이다. 2012년 현재 25,000개가 넘을 것이라고 추산된다는 보고도 제출된 바 있다(특임장관실 2012, 31).

2. 정부의 민간공익활동 지원 현황

본 절에서는 비영리민간단체지원법을 근거로 하여 민간공익지원 사업 현황을 살펴보고자 한다.[26] 정부는 비영리민간단체지원법에 의해 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에게 행정지원 및 재정지원을 할 수 있다. 지원은 보조금, 조세감면, 우편요금과 같은 수단으로 이루어지는데, 보조금 지원 사업을 중심으로 현황 파악을 하고자 한다.

비영리민간단체지원법을 통해 확인할 수 있는 정부의 민간공익활동 지원 사업의 중요한 특징은 다음과 같다.

첫째, 지원 대상은 등록[27] 비영리민간단체이다.

둘째, 비영리민간단체의 공익활동을 추진하기 위한 사업에 필요한 소요 경비를 지원한다.

셋째, 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

넷째, 지원할 수 있는 공익사업의 유형은 정부가 결정한다.[28]

다섯째, 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.

이런 특징을 바탕으로 행정자치부는 중앙행정기관에 등록한 단체를 대상으로 민간공익활동 지원 사업을 실시하며, 시도 등록단체는 해당 지자체 정부가 민간공익활동 지원 사업을 실시한다.

비영리민간단체지원법이 제정된 2000년부터 현재까지 보조금 규모와 보조금 배

---

26) 그러나 행자부를 통한 비영리민간단체 공익활동 지원 사업은 1999년부터 실시되었다.

27) 비영리민간단체지원법 제2조에 따라, 비영리민간단체의 등록을 위해서는 다음의 6가지 요건을 갖추어야 한다. 1.사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것 3. 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것 5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것.

28) 비영리민간단체지원법 제7조① 행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다.

분 방식에는 크고 작은 변화가 있었다. 2000년부터 2003년까지 비영리민간단체에 지원하는 보조금은 연간 150억 원이었다. 총 보조금의 50%는 중앙행정기관 등록단체에게 행자부 주관으로 공모사업을 통해 지원하고, 나머지 50%는 시·도를 경유하여 지원하였다. 그러나 2004년, 당시 야당이었던 한나라당의 예산 삭감 주장이 관철되어 2008년까지 보조금 지원 규모는 150억 원에서 100억 원으로 축소되었다. 중앙행정기관과 지자체 등록 단체 간의 50:50 재원 배분방식은 동일하게 유지되었다. 2009년부터는 보조금이 행자부 주관과 시·도 지자체로 분리되어 지원되기 시작했다. 즉 2008년까지는 국비로 비영리민간단체 지원 사업을 행자부 주관과 시도지자체 주관으로 50:50으로 배분했다면, 2009년부터는 시도지자체에 국비를 통한 보조금 지원을 중단한 것이다. 그 결과 시도에 50%씩 배정하던 지원 예산이 배정되지 않고, 행자부의 중앙행정기관 등록 대상 비영리민간단체 공모사업만 49억 규모로 진행되었으며, 시도지자체는 개별적으로 비영리민간단체에 대한 공모사업을 실시했다. 국비 예산 책정이 더 이상 배정되지 않자, 비영리민간단체지원법에 근거를 둔 민간공익활동 지원 공모 사업을 중단한 지자체도 있다. 2009년의 이런 변화에는 이명박 정부의 시민사회의 공익활동에 대한 부정적 평가가 바탕이 된 것으로 보인다.

이명박 정부는 2008년 촛불집회 이후 "비영리민간단체에 대하여는 자율성 보장을 원칙으로 하여 1999년 이후 10년간 1,250억 원의 국비를 지원한 바 있으나 자율성에 상응하는 사회적 책임 및 국민운동의 건실화에는 미흡하다."[29]는 인식을 내비친 바 있다. 시민사회단체들은 이명박 정부가 촛불집회 이후 시민사회단체들의 활동을 위축시키기 위해 재정 지원 규모를 줄였다고 비판했다. 비영리민간단체지원법에 따른 공모사업 지원 규모는 절반으로 줄인 채, 3대 국민운동단체와 국민운동협약을 맺어 '녹색성장을 위한 지역공동체 활성화사업'에 총 60억 원의 예산을 별도로 배정해서 특정 단체에게 특정 사업을 수행하도록 했기 때문이다(박영선 2010, 79). 60억의 예산은 국비에서 50억, 지방비에서 9억 9천2백만 원으로 조성하였는데, 결국 축소한 국비 50억 원은 이명박 정부가 중점적으로 추진하던 녹색성장

29) 2009년 행정안전부 비영리민간단체 보조금 지원 계획

사업으로 고스란히 이전된 것이다. 2011년부터 2013년까지 공익활동 지원 사업 예산 규모는 150억 원으로 다시 확대되었다. 그러나 2014년 135억 원, 2015년 105억으로 다시 감축되는 경향을 보여주고 있다.

<표 3-10> 행자부(중앙부처 등록 단체 대상)비영리민간단체 공익활동 지원 현황

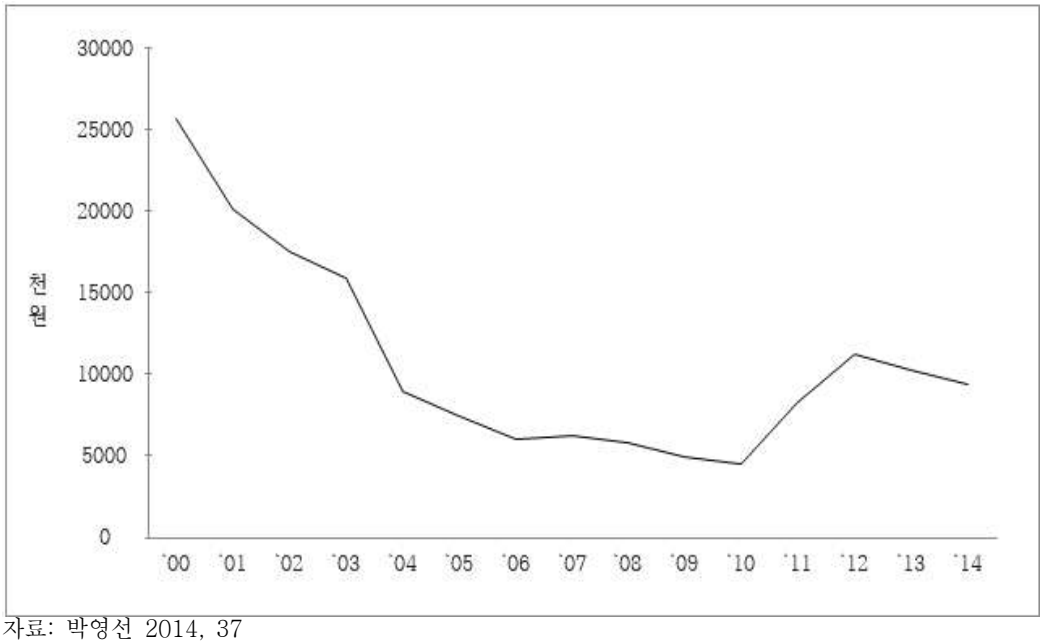
연도	총지원액 (백만 원)	등록 단체수 (개)	지원 사업수 (개)	선정율 (%)	단체당 평균지원액 (천원)	지원사업당 평균지원액 (천원)
’00	7,500	292	195	66.8	25,685	38,462
’01	7,500	372	216	58.1	20,161	34,722
’02	7,500	428	237	55.4	17,523	31,646
’03	7,610	480	237	49.4	15,854	32,110
’04	5,000	555	154	27.7	9,009	32,468
’05	4,900	663	158	23.8	7,391	31,013
’06	4,497	743	148	19.9	6,052	30,385
’07	4,900	790	144	18.2	6,203	34,028
’08	4,900	845	133	15.7	5,799	36,842
’09	4,900	981	162	16.5	4,995	30,247
’10	4,900	1,092	158	14.5	4,487	31,013
’11	9,870	1,189	220	18.5	8,301	44,864
’12	14,780	1,319	293	22.2	11,205	50,444
’13	14,480	1,413	289	20.5	10,248	50,104
’14	13,270	1,413	293	20.7	9,391	45,290

자료: 박치성 2010, 필자 보완 재작성
주: 2014년 등록 단체수는 2014년 공익사업 신청 공고가 1월~2월임을 고려하여 2013년 12월 31일 기준 1,413개로 간주.

비영리민간단체지원법에 의거하여 집행되는 행자부 주관의 민간공익활동 지원 사업은 법적 근거에 따라 지원의 목적과 절차를 갖추고 정부의 민간공익지원 정책을 체계화시켰다. 나아가 제도적 강점을 바탕으로 시민사회의 발전과 정부·시민사회 관계 정립에 중요한 기여를 했다는 평가를 받기도 한다(김동춘 외 2004, 48). 최근 들어 지원 사업 방식에서 중요한 개선이 이루어지고 있기도 하다. 대표적으로 그동안 정부의 민간공익지원 사업에서 반복적으로 문제가 되었던 중복·편향의 문제를 해결하기 위한 개선책을 꼽을 수 있다. 특별법에 따라 상당한 보조금을 지원받고 있는 국민운동단체와 산하조직, 다른 중앙행정기관 또는 시도에서 동일하거나 유사한 사업을 지원받는 단체를 아예 지원 대상에서 제외한 것이다. 또한 단체별로 1개 사업만 지원할 수 있도록 하고, 2개 이상 단체의 대표자가 동일인일 경우 1개 단체만 지원하도록 선정 절차 및 조건을 정비했다.

그러나 문제점과 한계도 여전히 제기되고 있다. 시민사회의 공익활동 현장에서 가장 절실한 문제는 재정 지원 규모가 절대적으로 작다는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 등록 비영리민간단체의 수는 계속 늘어나고 있다. 2000년대 초반처럼 증가 폭이 크지는 않지만, 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보여주고 있다. 그러나 지원 사업 금액은 증감의 폭이 매우 큰데다, 최근에는 축소되는 경향을 보여주고 있다. 이런 하향 추세는 당분간 이어질 것으로 예측된다. 왜냐하면 기재부가 2014년 국고보조사업을 평가하며, 행자부의 비영리민간단체 공모사업 규모의 단계적 축소라는 판정 결과를 내렸기 때문이다(기재부 2015). 이에 더해 정부의 민간공익활동 재정 지원 규모와 방식의 잦은 변화는 정부의 민간공익활동 지원 정책의 안정성을 해치고 있다. 특히 한국 사회는 정부에 대한 정치적·정책적 신뢰도가 낮기 때문에 정책의 일관성과 안정성의 유지가 매우 중요하지만, 그러지 못한 실정이다. 이에 따라 비영리민간단체가 지원받는 사업비 규모에도 영향을 미치고 있다. 아래 그림에서 확인할 수 있는 것처럼 매년 평균지원액 추이는 불안정한 양상이다.

<그림 3-7> 행자부(중앙부처 등록 단체 대상)
비영리민간단체 공익활동 평균지원액 추이



자료: 박영선 2014, 37

둘째, 재정 지원 규모가 크지 않은데다, 지원을 사업비로 한정하고 있는 현행 제도도 지속적으로 개선이 요구되는 사항이다. 이는 현행 비영리민간단체지원법의 한계이기도 하다. 현재 마을만들기사업이나 국제개발협력 분야 등 다른 민간공익활동 지원 사업에서 다양한 명목으로 인건비를 실시하는 사례가 많이 있다. 무엇보다 3대 국민운동단체는 수십 년 동안 운영비를 지원받아 왔다. 심지어는 민간자본보조금을 통해 시설수리비까지 지원받고 있는 상황이다. 이에 행자부의 공모절차에 따라 민간공익활동지원 사업에 참여하는 비영리민간단체들은 형평성의 차원에서 큰 불만을 제기하고 있는 것이다.

셋째, 정치적 편향성과 시민사회단체의 자율성 훼손 문제도 고질적이다. 예외 없이 2015년 행정자치위원회 국정감사장에서도 공익지원사업의 공정성을 훼손한 사례가 폭로되었다. 문제가 된 포럼동서남북이란 단체는 노골적으로 현 정권을 추종

하며 비영리민간단체지원법에서 명시하고 있는 ‘특정정당 또는 선출직 후보를 지지, 지원할 것을 주된 목적으로 설립·운영’하지 말아야 한다는 조항을 위반하였지만, 공익지원 사업 대상 단체로 선정되었다. 모집과정과 공익심사위원회에 의한 선정과정에서 문제가 되지 않았던 것이다. 이런 정치편향성 논란은 필연적으로 정부의 민간공익활동 지원 사업에 대한 공정성과 신뢰성을 훼손시킨다. 나아가 시민사회단체의 자율성을 침해하는 결과를 가져오기도 한다.

넷째, 정부의 민간공익지원 사업의 최종 목표는 시민사회의 공익활동 활성화를 통해 한국 사회가 직면한 문제 해결력을 높이는 것이다. 그러나 현재 정부의 비영리민간단체 지원 사업 평가 과정을 종합해보았을 때, 실질적인 사회적 영향력은 확인되고 있지 못하다. 실제 선정된 공익활동지원 사업 평가 내용을 확인해보았을 때 단체의 고유사업이나 상시 사업, 타 부처와의 중복지원 사업, 사업효과성을 고려하지 않은 전시성 사업 등을 쉽게 발견할 수 있다. 애초에 사업의 목표가 매우 추상적인데다, 평가와 환류 과정의 설계가 미비하여 비영리민간단체의 공익활동과 사회문제해결의 선순환 구조를 현실화시키기 어려운 상황이다. 행자부가 지원 사업의 효과성을 높이기 위해 다년간 지원, 컨소시엄 구성, 비영리민간단체의 역량강화를 위한 교육 강화, 컨설팅 제공 등 다양한 차원에서 대안을 제시하고 있지만, 시간이 좀 더 경과해야 그 결과를 평가할 수 있을 것이다. 물론 이런 문제의 해결을 위해서는 시민사회단체 스스로도 역량강화를 위한 노력이 필요하다. 지원 사업에 공모하려는 단체들이 사회적 영향력의 관점과 목표를 가지고 사업을 설계하고, 정부도 사회적 영향 평가를 반영하는 것도 정부의 민간공익활동 지원 사업의 효과성을 높이는 한 방안이 될 것이다.

3. 지방자치단체의 민간공익활동지원 현황 - 서울특별시와 광역시 재정 지원을 중심으로[30)]

서울특별시와 부산, 울산, 대구, 대전, 광주, 인천광역시의 지방자치단체의 민간공

30) 현황에 관한 기초자료는 (사)시민이 2015년 10월~11월까지 전국 16개 시도지자체에 정보공개청구한 결과이다.

익활동 지원 사업의 현황을 보조금 지원 중심으로 살펴보고자 한다. 지방자치단체의 민간공익활동 지원 정책에 대한 현황과 활성화 방안에 대한 연구는 여러 차원에서 이루어졌다. 류영아는 중앙정부 및 지방자치단체의 시민사회 활성화 지원 방안으로 시민사회와 대응관계에 있는 정부의 협력과 지원이 필요하다고 주장한다. 그동안의 정부 지원의 역할을 재검토하고, 비영리민간단체지원에 관한 제도를 수정, 보완하여 원활한 정부 지원이 이루어지도록 하는 전략을 제안하는데, 주민세 중 일부를 시민이 지정하는 단체에 지원하도록 하는 제안이 인상적이다(2013). 보다 구체적으로 지방자치단체의 비영리민간단체 지원 현황을 분석한 연구도 진행되었는데, 광주(민현정 2004), 부산(이희태 2002, 강성철 외 2009), 서울(조권중 2013, 주성수 외 2014), 경상남도(이자성 2012)를 분석한 연구가 대표적이다. 이들 연구가 공통적으로 시사하는 내용은 지역 시민사회 활성화와 민관협력, 거버넌스의 발전을 위해서는 지방정부가 민간공익활동 지원 사업을 확대해야 하며, 지원 방식에 있어서도 획기적인 개선이 필요하다는 것이다.

지방자치단체의 민간공익활동 지원 사례 연구 중 서울시 경우는 최근 정부의 민간공익활동 지원 정책의 경향을 제시하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 조권중은 서울시의 비영리민간단체 활성화 지원 정책이 전체적으로 중앙정부 정책에 조응하면서 사회적 경제에 대해서는 개별적으로 접근하고 있다고 보았다. 특히 중간조직의 설립을 통한 지원을 특징으로 한다고 평가했다. 기존에 비영리민간단체를 중심으로 시민사회 정책이 사회적경제로 영역을 넓혀가고 있는 점은 전국적으로 관찰되는 현상이다. 또한 지원 정책이 담당 실국의 정책으로 개별적 접근 하에 이루어진다는 점도 또 하나의 특징으로 보았다. 그러나 각 부서의 개별적인 접근을 통한 정책은 시민사회의 변화, 특히 제3섹터의 특정 부문과의 관계에서만 구체화되기 때문에 선택적이고 편향적인 정책이 될 우려가 있으며, 시민사회의 자율적인 성장과 발전을 저해할 수도 있다는 지적도 함께 제시하고 있다(2012, 97-98). 대안으로 특정 부처를 뛰어 넘는 통합적인 접근을 제시하고 있는데, 실제로 정책 수립과 집행에 있어서 통합성과 일관성은 매우 중요한 요소이다. 서울시의 민간공익활동 지원 사업 정책 기조를 포함해 전체적인 사업 과정을 분석한 연구에서는 지원 사업 예

산 규모의 확대, 통합적인 관리체계, 다양한 공모방식 및 평가 모형 개발, 민간단체에 대한 지원 체계 내실화 등의 방안 등을 향후 과제로 제시하였다(주성수 외 2014).

광역지방자치단체는 주로 비영리민간단체지원법이나 사회단체보조금, 지방보조금 관련 조례에 따른 지원, 특별법에 따른 개별 단체 지원 등의 방식으로 민간단체에 대한 재정적 지원을 하고 있다. 이 밖에도 양성평등기본법에 근거를 둔 양성평등기금과 같이 개별법에 규정된 기금에 따라 지원이 가능하다. 본 연구에서는 서울특별시와 6개 광역시의 민간단체 지원 실태를 사회단체보조금, 공모지원 사업, 3대국민운동단체지원금 현황을 통해 확인해보고자 한다.

1) 사회단체보조금 지원 현황

사회단체보조금은 사회단체에 대하여 사업비 또는 운영비를 지원하는 경비를 일컫는다. 앞 절에서 살펴본 대로 사회단체보조금은 비영리단체지원법, 지방재정법과 같은 법령과 지방자치단체의 사회단체보조금 및 지방보조금 조례에 근거를 두고 민간단체에게 지원된다. 따라서 지원 대상이나 지원 절차는 비영리민간단체지원법의 규정과 크게 다르지 않다. 즉 공익활동을 하는 비영리민간단체가 대상이 되며, 사회단체보조금 혹은 지방보조금심의위원회를 두고, 공개적으로 지원 신청을 받아 심사 후 지원을 결정하게 된다. 정보공개청구 결과 민간이전경비 중 사회단체보조금이 차지하는 비중이 가장 적은 것으로 나타났다. 가장 많은 비중을 차지한 것은 민간경상보조, 민간자본보조이며, 그 다음이 민간행사보조인데, 절대 규모에서 민간행사보조와 사회단체보조금의 규모는 매우 낮았다. 국고보조금 실태를 조사한 연구에서는 2010년 42.6조원이었던 보조금 액수가 2012년 46.5조원으로 증가했으며, 보조금 증가율이 연 평균 9% 이상을 보여주고 있다고 한다(조소영 외 2012, 40-42). 이런 추산은 현실에 부합한 것으로 보이나, 국고보조금 명목이나 민간이전경비 현황에서 공익활동을 하는 민간단체지원 규모도 증가 추세에 있는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 다만, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조 항목으로 이전되는 사업의 지원 대상이 공익활동을 하는

민간단체로 한정되어 있지 않지만, 비영리민간단체들에 대한 보조금 지원도 일정하게 포함되어 있으며, 지원 사업의 목적이나 내용도 유사한 경우가 있다는 점을 고려해야 한다는 점을 주지할 필요가 있다. 왜냐하면 예산 항목은 다르지만, 유사한 성격과 목표를 가진 사업에 지원되는 중복·편중의 문제가 발생하고 있기 때문이다. 또한 사업 지원을 받는 대상들이 국민운동단체나, 해당 지자체 정부의 중점 추진 정책에 우호적인 태도를 갖거나 실제 집행에 나서고 있는 단체들이기 때문이다.

7대광역시의 연도별 사회단체보조금 총액은 아래와 같다. 2010년 7대 광역시에서 사회단체에 지원한 총액은 약 5백1십억 원으로 나타났다. 현재 지방자치단체의 사회단체보조금 지원 사업에서는 지원 대상, 지원 유형, 선정기준, 회계 관리 기준 등에 대한 불명확성과 사회단체에 대한 이원적인 경비 이전 문제가 지적되고 있는 바(강태구 2007), 사회단체보조금에는 3대 국민운동단체에 대한 지원액이 상당 부분 포함되었다는 점을 고려해야 한다.

<표 3-11> 7대 광역시별 사회단체보조금 총액(2010~2014)

(단위: 천원)

지역	사회단체보조
광주	4,896,527
대구	4,955,226
대전	4,360,373
부산	5,524,004
서울	14,200,000
울산	6,800,000
인천	10,298,256
합계	51,034,386

지역별 현황을 살펴보면, 서울지역이 압도적으로 많다. 서울시는 2010년부터 2014년까지 매년 28억 원에서 30억 원씩 사회단체에 보조금으로 지급했다. 인천의 사회단체보조금 규모도 꽤 크다. 인천시는 2010년 36억 원이 넘는 보조금을 지원했는데, 이 수치는 다른 해의 두 배가 넘는 규모이다. 나머지 울산, 부산, 대구, 광주, 대전 지역은 7대 광역시의 5년 치 평균 사회단체보조금인 72억 원에 못 미치는 것으로 조사되었다.

2) 비영리민간단체 공모사업을 통한 보조금 지원 현황

정부와 지자체는 비영리민간단체지원법에 따라 보조금을 지원할 수 있으며, 앞에서 살펴본 대로 중앙부처 등록 단체는 행자부가 공모사업을 담당하며, 각 지자체별로 공모사업을 통해 비영리민간단체들의 공익활동 사업을 지원하고 있다. 그러나 본 장의 분석 대상인 7대 광역시 중에서는 비영리민간단체지원법에 근거하여 공모사업을 진행하지 않는다고 답한 지역이 있어 5개 지역만을 대상으로 한다. 광주와 대구광역시가 이에 해당한다. 하지만 별도의 조사 결과 광주 지역은 빛고을사랑운동이란 지원사업명으로 매년 4억 원 규모로 공모사업을 실시하고 있음을 확인했다.

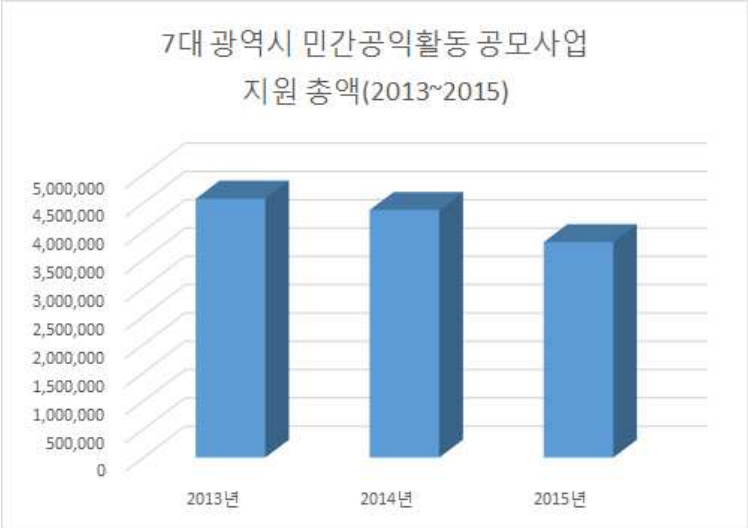
2012년부터 2015년까지 5대 광역시가 공모사업을 통해 지원한 총액을 연도별로 살펴보면 다음과 같다. 2013년, 2014년 약 45억 원 규모였으나, 2015년 지원 규모가 38억 원대로 축소되었다.

<표 3-12> 5대 광역시 민간공익활동 공모사업 지원 총액(2013~2015)

(단위: 천원)

연도	공모사업보조금 지원총액
2013	4,575,000
2014	4,374,050
2015	3,806,800
합계	12,755,850

<그림 3-8> 7대 광역시 민간공익활동 공모사업 지원총액(2013~2015)



광역시 별로 현황을 살펴보면, 서울지역의 지원 규모가 가장 컸으며, 그 다음이 인천, 부산으로 나타났다. 서울과 인천 지역이 상대적으로 지원 규모가 컸으며, 울산시와 대전시는 3년 치 합산 지원액이 10억 원 미만에 불과할 정도로 매우 지원 규모 수준이 매우 낮았다. 울산시의 1개 단체 평균 지원 금액이 5백만 원에 못 미친다. 대전시의 1년 치 평균 지원액은 고작 2억 9백만 원가량으로 나타났으며, 단위 사업 당 지원 액수는 약 3백 8십만 원 정도이다. 이는 서울시의 2013년 평균 지원액이 1천4백만 원의 1/3에 더 못 미치는 규모이다. 행자부의 1개 단체 평균 지원액이 약 4천만 원가량과 비교한다면 그 격차는 더욱 커진다.

<표 3-13> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원 총액(2013~2015)

(단위: 천원)

지역	공모사업보조금 지원총액
광주	0
대구	0
대전	629,050
부산	1,460,000
서울	5,737,000
울산	889,800
인천	4,040,000
합계	12,755,850

<그림 3-9> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원총액(2013~2015)

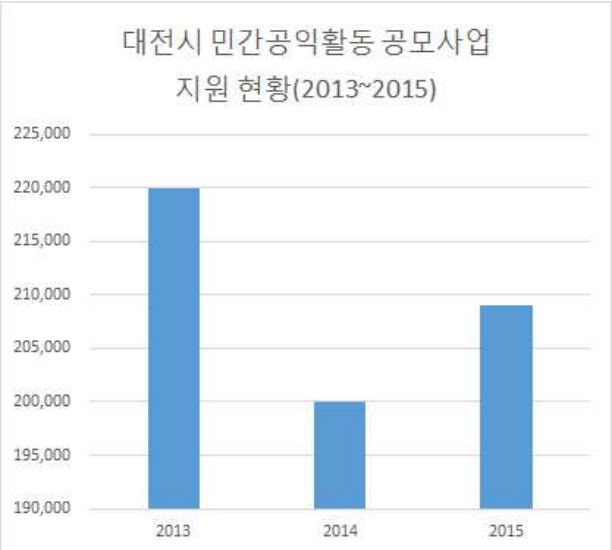
좀 더 구체적인 지원 현황을 살펴보면 아래와 같다.

<표 3-14> 7대 광역시별 민간공익활동 공모사업 지원 현황(2013~2015)

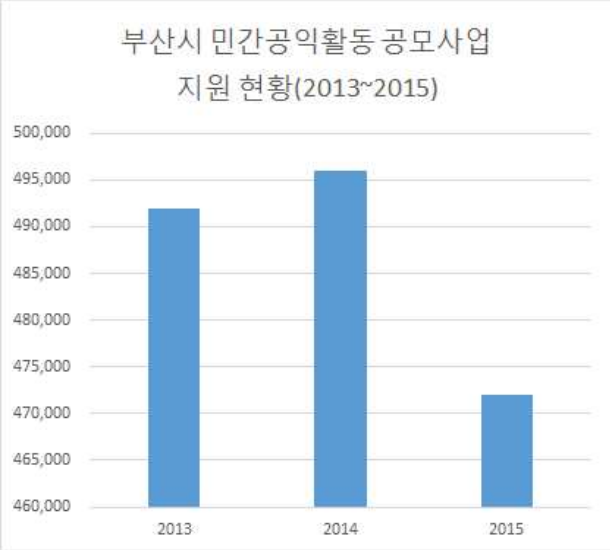
(단위: 천원)

연도	광주	대구	대전	부산	서울	울산	인천	합계
2013	0	0	220,000	492,000	1,943,000	300,000	1,620,000	4,575,000
2014	0	0	200,050	496,000	1,758,000	300,000	1,620,000	4,374,050
2015	0	0	209,000	472,000	2,036,000	289,800	800,000	3,806,800
합계	0	0	629,050	1,460,000	5,737,000	889,800	4,040,000	12,755,850

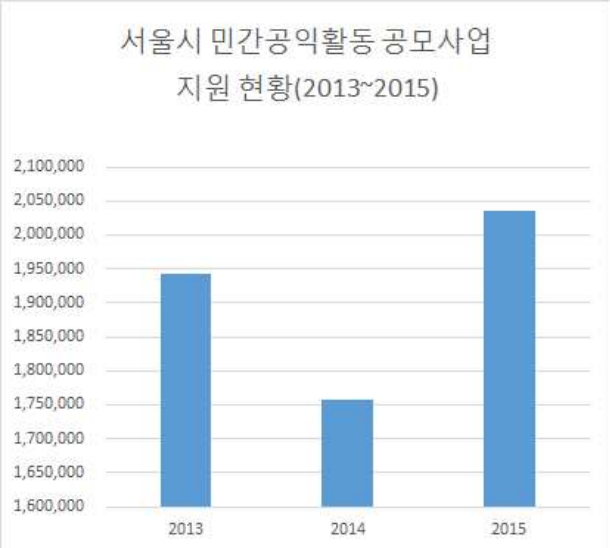
<그림 3-10> 대전시 민간공익활동 공모사업 지원현황(2013~2015)



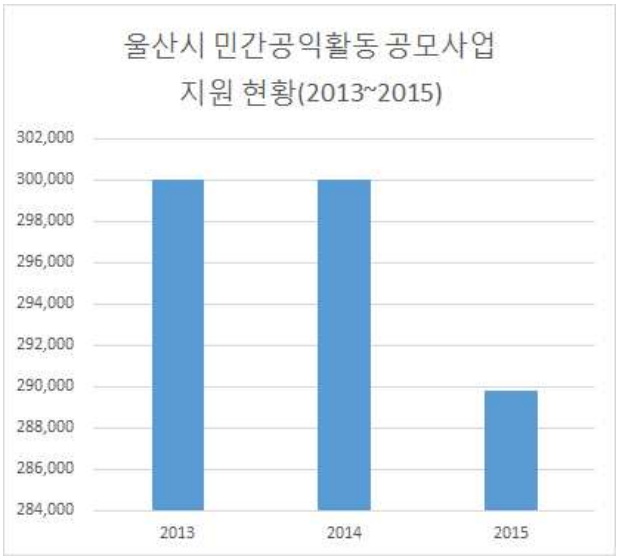
<그림 3-11> 부산시 민간공익활동 공모사업 지원현황(2013~2015)



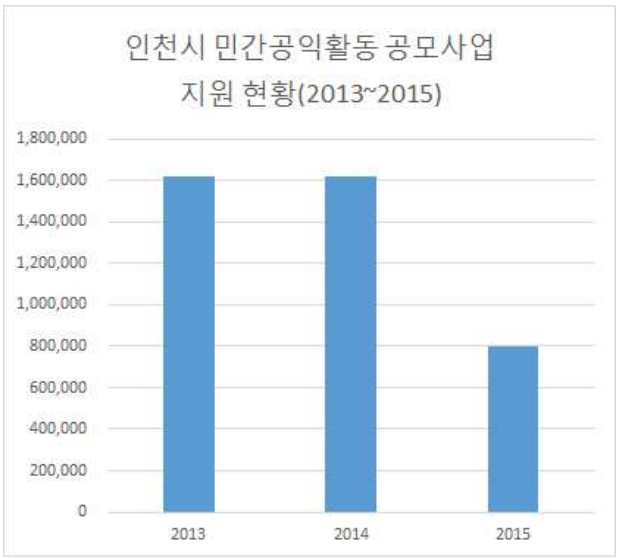
<그림 3-12> 서울시 민간공익활동 공모사업 지원현황(2013~2015)



<그림 3-13> 울산시 민간공익활동 공모사업 지원현황(2013~2015)



<그림 3-14> 인천시 민간공익활동 공모사업 지원현황(2013~2015)



3) 국민운동단체 보조금 현황

3대 국민운동단체에 대한 지원 현황을 살펴볼 때, 각각의 특별법에 근거를 둔 국민운동단체에 대한 지원은 공익 '사업' 에만 한정되는 것은 아니고, 운영 및 시설 등에 대한 지원도 포함되어 있다는 점에 주목해야 한다.

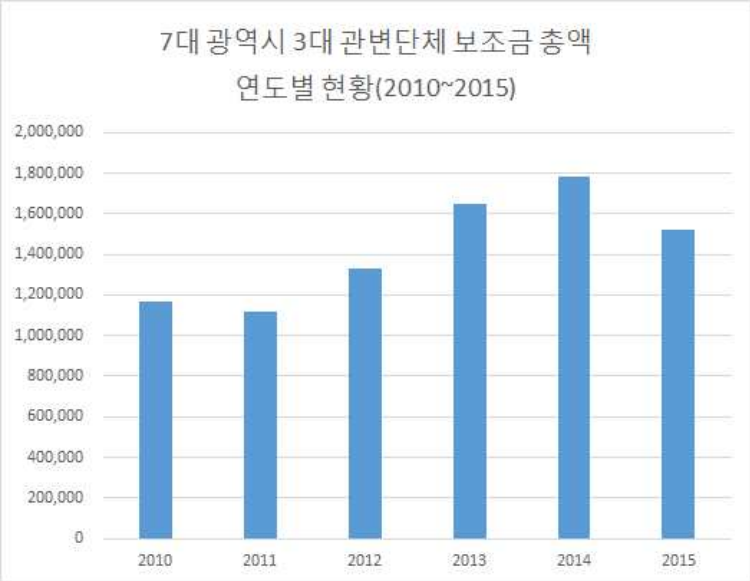
먼저 7대 광역시의 2010년부터 2015년 치 보조금 총액은 85억 원 규모로 조사되었다. 7대 광역시의 국민운동단체에 대한 연간 평균 지원액은 14억 2천 6백만 원가량이다. 국민운동단체에 대한 지원액을 축소하라는 사회적 요구에도 불구하고, 3대 특별법에 따른 지원 규모는 크게 변화하고 있지 않고 있다. 오히려 비영리민간단체 지원법 제정 이후 꾸준히 감소해오던 3대 국민운동단체에 대한 지원액이 이명박 정부 이후 비율이 현저히 증가했다(정예슬 2010, 124).

<표 3-15> 7대 광역시 3대 국민운동단체 보조금 총액 연도별 현황(2010~2015)

(단위: 천원)

연도	3대국민운동단체 보조금 총액
2010	1,164,643
2011	1,116,198
2012	1,327,945
2013	1,645,049
2014	1,785,391
2015	1,518,720
합계	8,557,946

<그림 3-15> 7대 광역시 3대 관변단체 보조금 총액 연도별 현황(2010~2015)



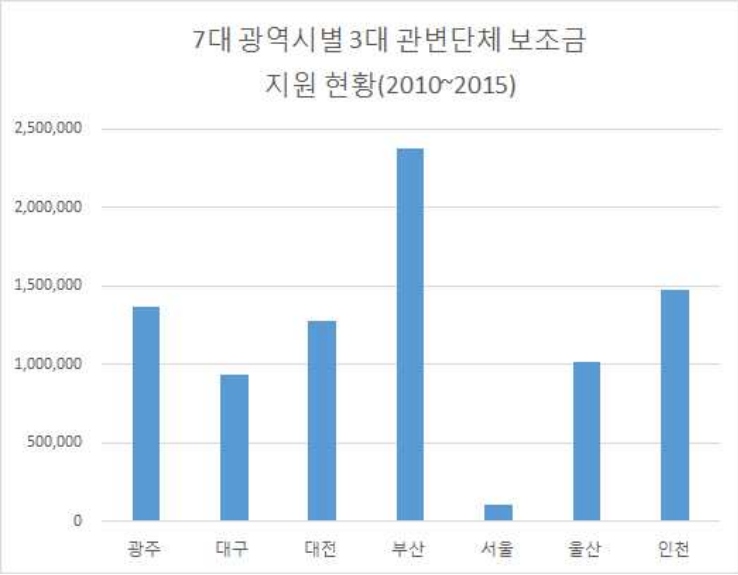
7대 광역시별로 보면, 부산 지역이 압도적으로 보조금 지원 규모가 크다는 것을 알 수 있다. 이에 반해 서울시의 지원 규모는 매우 작다. 서울시의 비영리민간단체들의 공모사업 지원 액수가 가장 컸던 결과와 대조적이다. 서울시는 세 단체에 각각 민간경상보조금만 정액 보조하고 있는데, 새마을운동조직에는 6백만 원에서 7백6십만 원, 바르게살기운동조직에는 5백만 원, 자유총연맹에는 5백만 원을 지원하고 있었다. 다른 지자체들이 민간경상보조 외에도 사회단체보조, 민간행사보조, 민간자본보조, 법정운영비보조 등 다양한 방식으로 지원하고 있는 실태에 비추어 보았을 때 서울시는 예외적으로 나타났다.

<표 3-16> 7대 광역시별 3대 국민운동단체 보조금 지원 현황(2010~2015)

(단위: 천원)

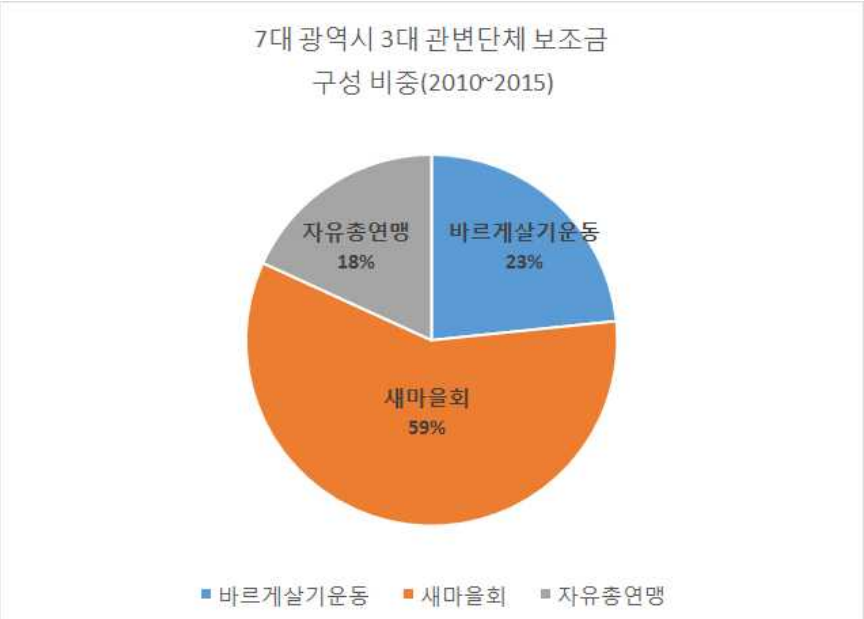
지역	총액
광주	1,365,039
대구	938,270
대전	1,280,431
부산	2,375,800
서울	106,800
울산	1,014,480
인천	1,477,126
합계	8,557,946

<그림 3-16> 7대 광역시별 3대 관변단체보조금 지원현황(2010~2015)



3대 국민운동단체에 대한 2010년부터 2015년 치 보조금을 합산한 결과 새마을회가 59%를 차지하는 것으로 나타났다. 지원 비중이 가장 높다. 이는 앞에서 살펴본 법제 비교에서도 새마을회가 지원 혜택의 수준이 높았다는 점과 일관되는 사실이다.

<그림 3-17> 7대 광역시 국민운동단체 보조금 구성 비중(2010~2015)



7대 광역시 모두 기본적으로 비영리민간단체지원법에 근거를 두고 지원 정책을 구사하지만, 지자체별로 차이가 있다. 관련 조례를 갖고 있는 지역은 서울, 부산, 광주, 대전, 대구였으며 인천과 울산은 지자체 차원의 민간공익활동 지원 체계를 법제도로 갖추고 있지 않았다. 그 결과 시민사회 조직의 역량강화를 지원하고, 시민들의 공익활동을 촉진하는 역할을 하는 NGO센터와 같은 중간지원조직도 울산, 인천 지역에는 설립되어 있지 않다. 민간공익활동 활성화 전담기구가 설립된 지 얼마 안 된 시점에서 그 효과나 영향력 등 평가를 내리는 것은 무리이나, 많은 지역

에서 중간지원조직을 통한 공익활동지원 인프라 구축과 간접지원제도의 확충을 요구한다고 할 때, 지원 정책과 제도에 있어서 큰 변화를 가져온 것만큼은 분명하다.

보조금 정책 차원에서 비교해보면, 아직도 보편적인 지원 체계가 정착했다고 보긴 어렵다. 서울시를 제외한 다른 광역시에서 여전히 국민운동단체에 대한 지원이 상당하다. 공개경쟁을 통한 공모 사업의 경우 지역별로 평균 지원액이 연간 약 9억원 정도로 추산되는데, 3대 국민운동단체에 대한 지원 규모는 이를 상회하고 있다. 이런 현상은 다른 지자체에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 충북도에서도 2011년에서 2015년까지 보조금 지급 현황을 조사한 결과, 3대 국민운동단체 보조금이 보조금 지원 총액의 46.8%를 차지하는 것으로 나타났다(김돈곤 2015, 94). 이는 지방정부에서는 지역 토호세력과 정치인들 간의 정치적 후견-피후견 관계가 성립하고, 이것이 지방정치에서 시민사회와 정치사회를 연결하는 메커니즘으로 기능하고 있기 때문이다(정예슬・김헌 2012, 245).

제5절 소결론
- 정부의 민간공익활동 지원 사업 평가 및 향후 개선 방안

1. 정부의 민간공익활동 지원 사업 평가

정부의 민간공익활동 지원 사업을 평가해보았을 때 가장 큰 문제는 지원 제도가 매우 분절적이며, 비체계적이란 점이다. 앞에서 살펴본 것처럼 비영리민간체지원법에 근거를 둔 지원 사업은 행자부의 공모사업에 한정되어 있다. 중앙부처에 대한 지원조차 행자부가 총괄하고 있지 못한 것이다. 지방자치단체로 내려가면 그 분절성은 더욱 심각해진다. 현재 각 부처별로 개별법에 따라 지원 제도가 상이하고, 예산사업과 별도로 기금에서 지출되는 지원 사업도 다수이며, 지자체에서도 다양한 근거의 법령과 자치법규에 의해 산발적으로 지원이 이루어지고 있기 때문이다(조소영 외 2012, 136). 따라서 지원 사업의 집행은 중앙부처와 지자체 별로 이루어지더라도, 일관된 민간공익활동 지원 정책의 수립과 집행 기관 사이에서 나타나는 정책

조정 등의 책임을 담당하는 체계가 필요하다.

둘째, 편향적 지원 정책으로 말미암아 공정성과 정책 신뢰도가 높지 않다. 가장 핵심적인 문제는 특별법에 의거한 국민운동단체들의 편중 지원 문제이다. 이들 단체들에게 몰아주기식 집중·편중은 특별법 폐지를 통해서 가능할 것이다(박치성 외 2010). 그러나 민주화 이후부터 끊임없이 국민운동단체에 대한 편향적 정책을 중단해야 한다는 사회적 요구는 김대중 정부, 노무현 정부에서도 해결되지 않았으며, 현재 더욱 강화되고 있는 추세이다. 이에 더해 정권의 편향적인 정책이 가중되어 민간공익활동 지원 제도의 공정성에 대한 회의가 제기되고 있는 현실이다. 이명박 정부의 촛불집회 참여단체를 공모사업에서 배제토록 한 방침이 가장 대표적일 것이다. 공익성보다 친정부성이 우선시되어 지원이 이루어지고 있다는 식으로 정치적 편향에 따른 공정성이나 절차의 투명성에 대한 시비가 제기되는 것은 정부의 비영리민간단체 지원정책에 대한 신뢰도 하락의 주요 요인으로 작용한다. 종국에는 공익활동에 불리한 환경이 되는 것이다.

셋째, 정책의 실효성이 낮다. 이는 직접적인 재정 지원의 측면에서 볼 때 지원 규모가 절대적으로 낮다는 문제와 간접지원의 측면에서 볼 때 실효적이지 않다는 것을 의미한다. 정부의 민간공익단체에 대한 지원이 어느 정도가 적정한지에 대한 절대적 기준을 제시하는 것은 어려운 문제일 것이다. 그러나 각국의 NPO 재원 수입원의 구성비는 정부의 지원 규모를 제시하는 데 시사점을 제공한다. 앞에서 언급한 미국, 프랑스, 이탈리아, 일본, 독일, 아일랜드 등 21개국을 비교 조사 결과에서 정부지원금은 평균 45%로 나타난 반면, 한국의 정부지원금은 29%로 21개국 중 뉴질랜드 다음의 하위 순위를 기록했다(주성수 외 2014, 18-19). 또한 간접지원의 경우, 실질적인 지원 정책으로의 기능이 없다고 해도 과언이 아니다. 특히 새로운 사회적 환경 변화에 조응하는 지원 제도가 필요한 시점이나 여전히 비영리민간단체 원법이 제정될 당시의 시민사회 현실에 머무르고 있다.

2. 정책방향

구체적인 정책 제언을 하기 전에 정책 수립의 방향과 원칙을 먼저 제시하고자

한다. 우선적으로 제시하고자 하는 방향은 통합성 제고이다. 이때 통합성이란 정책과 지원체계의 통합성 모두를 포함한다. 현재 각 중앙부처와 시·도 지자체로 분산되어 있는 공익지원 사업 절차를 체계화하고 통합적으로 관리할 수 있는 일관된 정책 방안과 제도의 마련이 필요한 때이다. 정부 차원에서 NGO에 대한 지원 사업을 종합적으로 파악하고 체계적으로 정리하는 작업부터 착수해야 한다(박충훈·김연수 2002, 136). 정부의 공익지원 사업 전략과 계획의 수립을 통한 정책일관성에 입각한 통합적 지원 체계 구축에 대한 제안은 학계와 시민사회계가 이미 오래전부터 제안해온 바 이다. NGO센터의 설치나, 제3섹터 중앙부처 등과 같은 시민사회 활성화 전담 기관이나 중간지원조직의 설치에 대해서는 일정한 사회적 합의가 이루어져 이미 이명박 정부 당시 시민사회발전과제로 설정된 바 있기도 하다. 통합적 지원 체계의 최소주의적 목표는 지원 정책을 총괄하는 것이며 최대의 목표는 시민사회 활성화를 위한 전담하는 독립기구이다.

둘째, 보편성과 형평성을 지원 정책의 원칙으로 삼아야 한다. 현재 지원 정책은 근거가 되는 법령에 따라, 비영리민간단체 등록 여부나 법인격 취득 여부와 같은 조직 형식에 따라, 정부의 임의적이고 자의적인 지원 정책의 변동 등 다양한 조건과 변수에 따라 달라지고 있다. 이에 따라 지원 대상이 되는 단체들은 공익활동 수행 여부가 아닌, 다른 외적 조건에 따라 지원 혜택에서 차등적 조치를 감수해야 한다. 따라서 기본 요건을 충족한다면, 어떤 유형의 조직이든, 어떤 활동을 수행하든, 어떤 법적 근거에 따라 운영을 하든지에 관계없이 보편적 지원 정책이 실행되어야 한다. 헌법이 보장하는 법 앞의 평등과 차별금지의 원칙이 정부의 지원 정책에서 중요한 방향으로 담겨야 한다(박영선 2015a, 좌세준 2015). 보편성을 확대하기 위해서는 특정단체에만 지원 정책의 효과가 독점되지 않고, 가능한 모든 비영리민간단체에게 지원 혜택이 갈 수 있도록 해야 하므로, 지원 정책의 방향은 간접지원 방식의 확대로 설계되어야 할 것이다. 이를 위해서는 비영리민간단체지원법을 시민사회 활성화의 종합적인 지원 기본법으로 전환할 필요가 있다. 현재 민간단체에 보조금을 지원하는 각종 법률들을 통합하여 시민사회 조직들의 공익활동을 지원하는 기준 및 근거를 마련할 가칭 민관협력기본법이나 시민사회발전법과 같은 기본법 제

정이 그 대안이다(조소영 외 2012 147-151, 좌세준 2015)). 두 가지 입법 대안 모두 지원 정책의 보편성을 강조하고 있다.

셋째, 지원 정책에서 공정성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 공정성은 앞에서 강조한 보편성과 형평성의 방향과 긴밀히 관련되어 있는 정책 방향이라고 할 수 있다. 공정성이란 단순히 기존 지원 정책과의 형평성을 맞추는 것에 그치지 않고, 지원 정책이나 체계를 마련하는 과정에서 민주주의적 가치가 준수되어야 한다는 의미이다. 공정성을 확보하기 위한 가장 최소한적인 조치는 공개경쟁 시스템을 확대하는 것이다. 물론 현재도 행자부나 각 지방자치단체의 보조금 공모 과정이 공개경쟁 시스템을 채택하고 있지만, 끊임없이 편향성에 대한 시비와 논란이 발생하고 있는 상황이다. 그러나 다른 한편 제도 바깥에서 집권 정부의 정치적 기반에 따라 민간단체에 대한 지원이 이루어지는 경우나, 최소한의 공익성도 담보하고 있지 못한 사업에 지원이 이루어지는 경우 역시 비일비재한 실정이다. 또한 사회단체보조금에서 기존의 특별법적 지위를 갖고 있는 단체들이 중복 지원을 받는 현실도 심각한 문제이다. 대부분의 비영리민간단체들이 공개경쟁시스템을 통해 공익활동에 필요한 사업비 일부를 지원받는 데 반해, 과거 새마을운동단체육성법 등의 특별법에 의해 재정 지원을 받는 단체들이 다양한 명목으로 운영비를 보조받는 것은 지원 혜택의 차등이라는 문제 뿐 아니라 공정성에도 심각한 도전이 되는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 과거의 지원 관행과 같은 수준의 지원 혜택을 다른 단체에게 부여하는 것을 넘어, 전 사회적 차원의 공익적 활동의 방향을 수립하는 전략 속에서 제도 설계를 해야 한다.

넷째, 지원 정책의 실효성을 높여야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 비영리민간단체의 수는 계속 증가하고 있으며, 공익활동의 사회적 효과도 점차 시민들에게 인식되어 지원의 필요성이 높아지고 있지만, 정부의 공익지원 규모는 계속 낮아지고 있다. 중앙부처 및 서울시 등 일부를 제외한 시·도 지자체의 평균지원액이 매우 열악한 실정이다. 이에 당장 현재 실시하고 있는 시민사회단체에 대한 재정지원 사업을 확대할 필요가 있다(강성철 외 2009, 25). 실효성을 높이기 위해서는 지원 규모의 확대 외에도 지원 사업의 혁신적 개선이 필요하다. 소극적 수준에서도 공모방식

과 사업유형의 다양화, 사업 선정기준 제시와 투명한 선정 절차 마련, 사업 일정의 합리화와 평가 과정의 진행절차 개선 등 아주 많은 제도 개선 과제가 산적해있다(조철민 2015, 21). 현실에서 작은 변화가 있기도 하다. 행자부에서 2015년 민관협력 발전방안을 마련하여 비영리민간단체 공익활동 지원 사업을 개선하기 위한 시도가 그 예이다. 대표적인 변화로는 컨소시엄 결성을 통한 공동사업 추진과 다년도 사업 지원이다. 그 결과 기존에 1단체 1사업을 하는 경우 통상 3천만 원에서 최대 1억까지 지원이 가능했다면, 컨소시엄 방식으로는 최대 5억까지 지원할 수 있게 되었다.[31] 다른 한편, 간접 지원 제도의 내실화도 지원의 실효성을 높이는 중요한 방향으로 설정할 수 있다. 비영리민간단체들의 운영과 활동에 실제적인 효과를 줄 수 있는 방안으로는 국·공유건물 또는 시설 중 일부를 비영리민간단체의 사무실로 제공하거나, 우편 요금 외에 통신료 감면 제도의 신설, 공공 공익 채널을 통한 비영리민간단체 활동에 대한 홍보 지원 등의 내용이 있다(좌세준 2015).

다섯째, 비영리민간단체들의 역량 강화에 기여하는 방향에서 정부의 공익활동지원 정책이 설계되어야 한다. 그동안 공익사업 지원 유형을 살펴보았을 때 NGO역량 강화에 대해 상대적으로 적은 액수가 지원되어 왔으며, 지속적으로 낮은 수준을 보이고 있다(박치성·한승준 2009, 43-46). 그러나 활동가들의 역량개발이나 조직의 지속가능성에 대한 지원이 이루어지지 않는다면 공익활동 활성화를 제대로 추진하기는 어려울 것이다. 이에 비영리민간단체의 역량 강화를 도모하는 차원에서 공익지원 사업 과정에 변화를 모색하는 여러 흐름들도 포착되고 있다. 현재 행자부와 서울시는 공익사업 추진역량 제고를 적극적으로 지원하기 위해 사업실행도우미제, 현장방문 컨설팅과 같은 컨설팅 체계와 한층 강화된 교육 프로그램을 실시하고 있다. 특히 서울시는 NPO역량강화 분야를 특정해서 지원 사업 분야로 선정하여 지원하기도 했다(주성수 외 2014, 95).

이런 원칙과 방향 속에서 구체적인 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

31) 행자부 보도자료(2015.1.26)

<표 3-17> 정부의 민간공익활동 정책 방향과 과제

방향	정책 기조	개선 과제
통합성	· 중앙 · 지자체 지원 실태 파악 · 분절적 지원 체계 정비 · 통합적 지원 체계 구축	· 정부의 민간공익활동 지원 현황 조사 · 통합정보망 구축 · 중앙NGO지원센터 · 제3섹터청과 같은 총괄 통합 조직설치
보편성	· 지원 대상에 대한 차등적 지원 정책 중지 · 보편적 지원 제도 설계	· 시민사회 활성화 관련 법 법제 정비 · 비영리민간단체지원법 개정 (가칭 공익활동촉진법 제정)
공정성	· 정치적 편향에 기초한 임의적 지원 정책 중지 · 특혜적 지원 제도 및 폐지	· 공정하고 투명한 보조금 지원 시스템 확대 · 특별법 폐지
실효성	· 지원 사업 규모 확대 · 지원 사업 과정 혁신 · 간접 지원제도 내실화	· 민간공익활동 재원 기반 마련 제도 개선 (주민세1%, 가칭 시민단체지원세[32]) · 민간공익활동 통합 기금 조성 · 시민사회단체 조사(센서스 혹은 통계청 조사) · 사업비 외에 인건비 인정 · 간접지원제도 정비 및 확대 (조세감면제도 확대 등)
역량 강화	· 역량강화에 기초를 둔 지원 사업 설계 · 공익사업 지원 유형에 NPO역량 강화 부문 확대	· 컨설팅 제도 강화 · NGO역량 강화 프로그램 확대

정부의 민간공익활동 지원 제도 개선을 하기 위해서 가장 중요한 것은 정부의 시민사회에 대한 인식이 변화해야 한다는 점이다. 많은 활동가들이 지원 사업에서 정부의 전근대적이고 시혜적인 태도에 큰 불만을 제기하고 있다. 공모사업에 지원한 경우이든, 위탁사업에 참여한 경우이든 지원 사업 유형을 불문하고, 시민사회

32) 류영아는 시민이 내는 주민세 중 일부를 시민이 지정하는 시민이 지원하도록 하여 시민이 시민단체를 재정적으로 지원하는 제도를 신설하자고 주장한다(류영아 2013, 145-146). 이미 이러한 제도는 헝가리와 일본에서 실시되고 있다.

공익활동 현장에서는 행정의 시민단체에 대한 이해 부족과 파트너십 마인드의 부재를 질타하는 목소리가 높다. 심지어는 공익활동 지원을 매개로 한 민관의 관계를 갑을로 비유하는 경우가 있기도 하다. 민관협력의 계기가 확대되고, 이에 따라 상호 이해에 필요한 시간과 경험이 축적되면서 파트너십에 대한 이해의 수준이 조금씩 높아지고 있지만, 민관의 파트너십에 대한 인식 차는 쉽게 극복이 되지 않는 것처럼 보인다. 정부의 민간공익활동 정책이 제대로 이루어지려면 시민사회 조직들의 행정에 대한 이해도 필요하지만 무엇보다 정부의 민간공익활동지원 사업의 의의와 중요성에 대한 일차적 인식 개선이 필수적이라 보인다.

비영리민간단체들이 전개하는 공익적 활동은 사회의 공공재이며, 정부의 민간공익활동 지원은 행정의 시혜적 조치가 아니라 공공성 실현의 또 다른 방식이라는 점을 환기하는 것으로 이 장을 마무리하고자 한다.

제 4 장

시민사회 역량강화 전략

: 중간지원기관을 중심으로

제1절 시민사회 역량강화의 이론적 배경

제2절 시민사회 내부의 실패와 중간지원기관

제3절 정부지원전략과 중간지원기관

제4절 소 결

제 4장 시민사회역량강화 전략
: 중간지원기관을 중심으로

제1절 시민사회 역량 강화의 이론적 배경

1. 시민사회 역량강화의 정의

시민사회 역량강화란 시민들이 다음 사항을 어떻게 이해하느냐와 관련된다; ① 사회적 자각(social awareness): 사회경제적 현실에 대한 자각(awareness), 사회적 다이나믹에 대한 이해, 집단적 계층적 이해, 다른 집단과의 갈등에 대한 이해, 조직화가 가져다주는 가치에 대한 이해, 자신들의 정체성에 대한 가치에 대한 이해 등을 포함한다; ② 사회적 지식(social knowledge)은 그룹화 혹은 조직화 과정에 대한 지식, 조직의 본질, 권리, 사회적 책임과 의무, 그룹 멤버십의 의무, 그리고 국가를 통한 권리와 책임에 대한 지식을 말한다; ③ 사회적 기술(social skills)이란 사람들을 동원하고 조직하는 능력, 집단행동을 기획하고 실행하는 능력, 중요한 정보를 수집하고, 프로세싱하고, 배분하여 다른 사람들에게 영향력을 행사하는 기술을 말한다; ④ 사회적 행동(social actions)이란 타인들과 관계를 맺고, 개입하고(engaging), 집단행동을 통하여 영향력을 행사하고, 집단행동의 성공과 실패를 성찰하는 능력을 말한다 ((Bandyopadhyay & Dogra 2005;2).

유럽이나 북미에서 정부나 재단 등에 의해 이루어지는 시민사회역량 강화(civil society capacity development)란 시민사회조직들에 대한 재정지원과 다양한 지원역량강화 프로그램을 의미한다. 정부지원을 통해서 시민사회조직들은 사회적 소수자 혹은 특정 섹터에 위치한 시민들의 정보에 대한 접근성을 높이고, 이슈를 이해하게

하며, 공공정책과 시민권한을 이해할 수 있도록 하며, 정책형성과정에 효과적으로 개입하게 하며, 그리고 정책을 보다 밀착하여 모니터링하게 한다. 그리고 사회발전에 기여하게 할 뿐만 아니라 건설적으로 정부와 기업이 사회적 책임을 다하도록 하는 것을 의미 한다 (Tembo 2008, 16).

시민사회에 대한 정부지원에 대한 기존 논의들은 주로 시장실패 혹은 정부 실패에 근거하고 있었다. 즉 NGO를 정부 실패 시 일어나는 공공재 부족분에 대한 보완적 대안적 제공자로 보고 이들의 기능을 강화하는 것이 정부의 책임으로 보았다 (민현정 2004, 114). 그러나 본 논문은 정부실패나 시장실패라는 틈새영역에서 소극적, 보조적 역할과 기능을 담당하는 것이 아니라 공공 서비스에 대한 정부의 대안으로서 적극적인 역할을 수행해야 될 뿐만 아니라, 정부와 함께 공공재를 배분하고 선택하는 자치정부의 당당한 파트너로서 기능해야 한다고 주장한다. 뿐만 아니라 공공재 보급 및 사회 서비스와 관련하여 정부영역과 시민사회영역의 이분법에서 벗어나서 새로운 공적 공간개념을 발전시켜야 한다고 주장한다. 본 논문은 시민사회에 대한 정부지원에 대한 이론적 근거를, 정부적 입장에서는 '좋은 정부 논의'에서 시민사회의 입장에서는 '시민사회 실패(civil society failure, voluntary failure theory)'에서 찾아보고자 한다.

2. 정부적 측면에서의 시민역량강화의 필요성

좋은 정부에 대한 정의는 행정개혁 역사와 함께 변천하여 왔다. 가장 최근의 좋은 정부의 정의는 '자치역량'과 등치된다. 아래 <표 4-1>을 통해서 알 수 있듯이, 1980 초반이후 보수주의자들의 이론적 도구였던 '기업가적 정부' 혹은 '작은 정부 이론'에서 좋은 정부는 효율적이고 책임 있는 정부였다. 행정의 핵심가치는 '고객 중심', '수익창출' '임무 중심적'이었다. 따라서 정부예산을 운영하는데 있어서도 성과를 연계시키고 서비스제공에 경쟁체제를 도입하였다. 그러나 주민참여와 공적가치를 중요하게 여기는 최근 행정 패러다임에서는 핵심 행정가치가 고객이 아니라 시민중심이고, 이 시민들은 공적가치의 집합적 소비자이다. 정부예산을 배분하는 방식에서도 시장주의적 성과를 중요하게 여기기보다는 주민들의

참여에 의한 선택과 배분을 강조한다. 행정의 주체, 방식, 활동, 관리방식의 중심에 시민이 있다. 따라서 주민자치역량에 의해 좋은 정부는 정의된다 (곽현근 2011).

‘기업가적 정부론’ 은 1980년 초반이후 거의 30년 동안 행정담론을 지배했었다. 작은 정부론은 복지프로그램의 성장과 함께 비대화된 큰 정부와 거대 국가제도를 해체해야 된다고 공격했다. 거대국가제도가 개인의 정치적 표현과 욕구를 수용하는데 비효율적일 뿐만 아니라 개인과 사회를 정치적으로 소외시키는 결과를 가져왔다고 주장하였다. 경제학적으로는 ‘레이거 노믹스’와 공급측면의 경제학이 부상하면서 작은 정부, 효율적인 정부를 지향하여 왔다.

그러나 탈물질주의(脫物質主義) 가치가 확산되면서 기업가적 정부론은 높은 스트레스에 시달렸다. 시민들은 공적영역에 대한 정치적 참여를 강력하게 원했다. 자기표현의 가치 (self-expression value)가 확산되면서 정부의사결정과정에 자신들의 정치적 표현을 투입하기를 원하는 행동들이 나타났다. 수동적이고 소극적인 정치참여행태인 투표참여는 현격히 줄어들고 있지만 적극적이고 능동적인 정치참여행태인 청원, 기고, 가두시위, 연좌, 주민소환, 주민발의 등의 직접적인 참여행동은 확산되었다(Inglehart & Welzel 2011). 다양한 정치참여와 자원결사체가 조직되면서 정부는 이들의 목소리를 의사결정과정에 수용해야할 필요성이 생겨났다. 지금까지 언급한 사회정치적 트렌드는 ‘기업가적 정부론’으로는 수용하기 힘들게 되었고 공적가치 관리론이 등장하였고, 주민 참여형 정부를 요구하게 되었다.

<표 4-1> 정부 패러다임의 변화

기준	관료제정부	기업가적 정부	주민참여적 정부
정부역할	행위자 역할	방향잡기 역할	제도적 용기제공
정부활동	직접 서비스	혁신과 기업과 활동	조정과 촉진자
서비스공급	서비스의 독점적 공급	서비스제공에 경쟁도입	시민과 공동으로 공급
관리방식	규칙중심관리	임무중심관리	주민중심관리
예산제도	투입중심예산		주민참여예산

행정가치	관료중심	성과연계 예산	시민중심
	지출지향	고객중심	공적가치-집합적소비
	사후치료	수익창출	참여와 협의
행정주체	집권적 계층제	예측과 예방	정부와 시민
행정방식	명령과 통제	정부(기업가)와 고객	주민과 네트워크형성
주요운영기제	행정 메카니즘	고객과 네트워크형성	숙의와 시민역량
좋은정부평가	규칙과 책임성	시장 메카니즘	주민자치역량
		효율성, 책임성	

조경호・박재홍 (2006; 19)에서 재구성

좋은 시민 없이 좋은 정부가 가능한가? 자치능력을 가진 능동적 주민 혹은 비판적 시민(critical citizens) 없이 좋은 정부를 만드는 것이 가능한가? 최근의 '공적가치관리 이론'에 따르면 좋은 정부란 좋은 시민 없이는 불가능하다. '공적가치관리 이론'은 공공 서비스의 대상을 고객이 아닌 시민으로 대체한다. 공적 가치는 고객에 의해 개인적으로 소비되는 것이라기보다 시민에 의해 집합적으로 소비되는 가치이다. 그리고 공공 관리자들의 역할 중에서 시민의 지지와 정당성을 동원하고 유지하기 위한 '정치적 관리'를 강조한다. '정치적 관리'를 위한 주요한 방식으로 직접 민주주의 제도를 도입하고 대의 민주주의를 보완한다. 즉 대의 민주주의가 가진 대표의 간접성, 쌍방향 소통부족, 엘리트주의 등을 직접 민주주의 혹은 토의 민주주의를 통해 보완하고 수정한다. 정책을 집행하는 과정에서 오류의 발견을 '시장적 신호'를 통해서 인식하기보다는 사회의 '정치적 신호'를 통해서 인식한다.

시민들을 단순히 공공 서비스를 소비하는 고객으로 치부하지 않고, 공적가치를 정의하는 주체로서 시민들을 간주한다. 따라서 시민들의 역량강화와 이들과의 숙의(熟議)는 공공관리의 중요한 부분이 된다. 다른 말로 말해서 최근의 '공적가치관리 이론'은 공적 가치를 정의하는 주체로서 시민들의 역량강화와 숙의를 강조하고, 촉진자 그리고 협력자로서의 관료들의 역할을 강조한다. 시민들의 사적인 욕구인 정치와 관료들의 행정적 전문성이 만나고 교차될 때 거버넌스가 이루어 진다고 믿

는다.

‘공적가치관리 이론’에 따르면, 실질적 주민 자치역량 수준이 어느 정도인지가 좋은 정부를 평가하는 주요한 기준이 된다. 한국은 주민자치역량이 대단히 낮은 수준이고 만약 현재의 저급한 주민자치역량을 방치하게 되면 ‘지속발전 가능한 사회’로부터 이탈할 가능성이 높다.

제2절 시민사회 내부의 실패와 중간지원 기관

1. 시민사회의 내부적 도전과 시민사회 실패(Civil Society Failure)

시민사회는 다양한 기능을 한다. 정부와 시장에 대한 감독·감시 기능(watchdogs), 사회적 문제를 푸는 혁신자(innovators), 그리고 공공 서비스의 공급자(service provider)로 기능한다. 시민사회는 정부실패나 시장실패로 인해 발생하는 섹터에 서비스를 공급할 수 있는 적임자로서 종종 거론된다. 그러나 시민사회 역시 정부나 시장이 실패하는 것과 마찬가지로 ‘시민사회실패(civil society failure)에 직면하게 되는 경우가 종종 발생한다. Brown & Kalegaonkar (1999)에 따르면, 시민사회는 두 가지 종류의 도전으로 인해 실패를 경험하게 되는데, 하나는 시민사회단체의 특성으로 인해 발생하는 즉 내부적 도전으로 인한 실패이고, 다른 하나는 시민사회가 다른 영역과의 관계, 즉 외부적 도전으로 인해 발생하는 실패이다.

1) 시민사회 내부적 도전

시민사회에 제기되는 도전은 개별 국가사회의 정치·경제적 배경에 따라서, 제도적 맥락에 따라서, 혹은 그 사회의 지배적인 가치와 비전에 따라서 다르다. 그러나 대체로 다음에 언급하는 이유들로 인해 시민사회 실패가 발생할 가능성이 높다; 1) 제한된 관심(restricted focus), 2) 아마추어리즘 (amateurism), 3) 자원부족(material Scarcity), 4) 섹터적인 파편화 (sector fragmentation), 5) 섹터 편협주의(sector Parochialism) 등이다.

우선적으로 시민사회는 다양한 그룹으로 구성되어 있고, 개별 단체들은 특정한 핵심가치를 중심으로 형성된 구성원들에게 서비스를 제공한다. 따라서 시민단체는 아주 다양한 특정한 관심과 필요에 신속하게 반응할 수 있는 장점을 가진다. 그러나 다양성의 토대가 되는 특정주의(particularism)은 섹터 중심주의로 발전할 가능성이 있고 섹터를 벗어나는 다른 요구와 필요에 대해서는 반응하지 않을 가능성이 높다 (salamon, 1987). 특수한 이슈를 중심으로 구성된 멤버십으로 인해 개별 시민단체는 보다 포괄적인 혹은 거시적 수준의 사회문제에 관심을 가지지 못할 가능성이 높다.

둘째, 시민사회는 아마추어리즘으로 인해 실패할 가능성이 높다. 자발성(voluntarism)은 시민사회의 가장 핵심적인 자원이다. 그러나 자원자들의 기술적 무능력은 요구되는 프로그램 수행을 불가능하게 만들기도 한다. 성공한 시민단체들의 초기 설립자들은 가치를 중심으로 시민 지지자들을 조직할 줄 아는 재능 있는 기업가 혹은 비전가들 이었다. 그러나 상당수의 시민단체들은 조직능력, 경영능력 혹은 프로그램 운용능력을 갖지 못하는 경우가 많다. 또는 특정 이슈들이 어떻게 전체 사회정치적 문제와 연관되어 있는지를 이해하지 못하거나 한정된 자원을 효율적으로 배분하는 능력을 갖추지 못한 경우가 있다. 그 결과 자신들의 이슈들와 관련항 어떻게 사회적 파급효과를 확장시키거나 어떻게 프로그램의 효과를 강력하게 조직하는가를 알지 못하는 경우가 허다하다 (Brown & Kalegaonkar, 1999; 3).

셋째, 시민사회단체는 기본적으로 가치와 비전에 대한 동의를 기초로 시민들로부터 재정지원 약속을 받아낸다. 그러나 시민들로부터 장기적으로 대규모 재정적 지원을 확보할 수 있는 사회이슈들은 많지 않다. 따라서 공공 서비스를 확대하거나 지속시키기 위해 시민사회단체는 국가, 기업, 혹은 국제기구로부터 재정적 지원이 이루어져야 한다. 대부분의 시민단체들은 그들의 활동으로부터 많은 혜택을 보지만 재정적으로 기부하지 않는 수혜자들의 무임승차문제를 심각하게 가지고 있다. 물적 토대의 허약함으로 인해 시민단체는 심각한 딜레마에 봉착할 수 있다. 국가기금을 수용하는 NGO들은 관료주의적 행정절차와 기준에 맞춰 주어야 하며, 때로는 정치엘리트의 정치적 이해를 수용해야 하는 현실에 직면하기도 한다. 뿐만 아니라 까다

로운 회계처리과정을 수용해야 하고, 때로는 기부자를 비판하고 감시하는데 커다란 제약이 되기도 한다 (Edwards and Hulme, 1996). 한국 NGO가 직면하고 있는 가장 심각한 문제라고 판단된다.

<표 4-2> 시민사회에 대한 도전 (Challenges to Civil Society>

내부적 실패 (Internal Failure)	시민사회에 대한 영향 (Implications for civil society)
① 제한된 관심 (restricted focus)	· 큰 규모의 사회적문제와 결과에 대해 무지 · 초기 멤버들의 이해를 넘어서는 것이 거의 불가능 · 다른 NGO와 중복되거나 경쟁 · 성공적인 프로그램을 확장하는데 한계
② 아마추어리즘 (amateurism)	· 낮은 수준의 인적 자원 · 한정된 조직자원 · 비효율적인 조직과 비효율적 프로그램 매니지먼트
③ 자원부족 (material Scarcity)	· 가치에 근거한 자원봉사자 확보가능 그러나 자원부족 · 좋은 프로그램을 확장하는데 한계 · 소수의 재정지원자에게 의존하는 경우 독립성 침해 · 현저한 재원부족
④ 섹터적인 파편화 (Sector Fragmentation)	· 코디네이션에 대한 실패로 영향력이 줄어들고 자원 낭비 · NGO 내부의 경쟁이 정부와 재정지원자에 대한 영향력을 축소 · NGO들 간의 공동의 이익을 인식하지 못함 · 집단적 공동행동 실패
⑤ 편협주의 (sector Parochialism)	· NGO 내부의 소통부재 · 공동이익 성취 불가 · 프로그램을 대체하거나 확장시키는 것이 불가능
외부적 실패 (External Failure)	시민사회에 대한 영향 (Implications for civil society)
① 정당성과 책임성 (Legitimacy& Accountability)	· (도덕적 등)공격 받았을 경우에 시민의 지지가 쉽게 와해 · 법적 보호막이 얕고

	· 엘리트주의로 비난받을 경우에 취약함 · 일반 공중이 시민사회의 역할을 인정하지 않는 경우 · 이해당사자들에 대해서 정치적 책임을 지지 않음
② 정부와의 관계 (relation with state)	· 국가가 NGO를 경쟁자로 보는 경우 · 정부의 선호도에 시민사회가 맞춰주는 경우 · 정치적 공간의 축소
③ 시장관계 (Market relation)	· 비즈니스가 시민사회단체의 비판에 부정적으로 반응하여 거리 를 두는 경우 · 비즈니스 선호도에 시민사회가 맞춰주기 · 지원자원의 축소, 비즈니스 주도 NGO가 자원을 잠식
④ 국제관계 (International context)	· 지역적 가치와 선호도에 어떻게 국제적 자원을 링크할 것인가 · 분명한 지역적 가치와 역할에 대한 정체성을 갖는 것

참조: IDR report (1999)를 재구성

넷째, 다양한 섹터에 다양한 가치와 비전을 가지고 생겨난 NGO들은 혁신적인 방식으로 문제를 해결하기도 하고 새로운 사회적 행동을 창안하기도 한다. 그러나 섹터 다원주의(sector pluralism)는 때로는 NGO들의 중복설립, 유사한 NGO의 난립으로 이어질 가능성을 높인다. 뿐만 아니라 사회적 이슈에 대한 코디네이션과 시너지 효과를 내지 못하는 경우가 발생한다. 희소한 자원에 대한 경쟁으로 인해 섹터 안의 NGO들이 갈등하게 되면, 혁신을 공유하고, 상호간의 학습효과, 프로그램을 코디네이터 하는 기회를 잃게 된다. 그리고 정부와 시장 행위자와 같은 외부 세력에 대한 영향력과 압력을 행사하는 것이 어려워 질 뿐만 아니라 외부 기부자들에게 휘둘리게 되는 것을 차단하는 것이 어려워진다.

마지막으로, 특정한 가치와 비전을 중심으로 특정 섹터에 설립된 NGO들은 이데올로기적으로 편협주의(ideological parochialism)적일 가능성이 높다. 다른 관점과 동기를 가지고 행동하고 있는 조직들에 대해 조소하거나 배타적일 가능성이 높다. NGO들의 이러한 태도는, 정부 혹은 기업사회와 공통 이득이 존재할 때조차, 공동

의 이익을 인식하고 공동행동을 취하는 것을 어렵게 만든다. 이데올로기적 편협주의는 비즈니스와 정부 행위자에 대한 이해와 영향력을 감소시키는 결과를 가져온다.

2) 외부적 도전: NGO와 정부・시장관계

NGO 활동은 법적 환경, 국가권력의 집중도, 그리고 사회경제적 발전 정도에 크게 영향을 받는다. 외부적 도전은 기본적으로 공적영역, 국가와의 관계, 그리고 기업과의 관계로부터 온다. 그러나 위의 <표 4-2>에서 요약하고 있는 외부적 도전은 실제적으로 중간지원기관과 직접적인 관련이 많지 않기 때문에 여기서는 외부적 도전에 대한 논의는 생략하기로 한다.

2. 시민사회 실패의 극복전략으로서의 중간지원기관

1) 중간지원기관의 정의, 기능 및 종류

위에서 언급한 대로 시민사회는 내부로부터 혹은 외부로부터 도전으로 인해 실패할 소지를 다분히 안고 있다. 시민사회 실패를 줄이기 위해서 나온 제도적 대안이 중간지원 기관(Intermediate Support Organization)이다. 시민사회 지원기간은 시민사회를 강화하는데 그 역할이 점차적으로 더욱 중요해 지고 있다(Bandyopadhyay & Dogra 2005;2). '지원기관이란 정부로부터 독립적이고, 가치에 기초한 시민사회조직으로서 시민사회를 강화하기 위해서, '훈련 및 교육', '연구와 정보 확보', '환경, 여성, 소수자, 아동, 인권, 지역 거버넌스와 같은 가치들에 대한 주창(advocacy)', '네트워킹' 등의 기술적인 서비스를 제공하는 기관을 말한다.(IDR Report 1999;9)'. 또 일본 내각부가 정의한 중간지원조직(Intermediary)란 "다원적 사회에 있어 공생과 협동이라는 목표를 향해서, 지역사회와 NPO의 변화와 요구를 파악하며, 인재・자금・정보 등의 제공자로서, 또한 NPO 간의 중계 또는 광의의 의미에서는 각종 서비스의 수요와 공급을 코디네이터 하는 조직"이다(주성수 2012, 25에서 재인용).

지원기관들은 자신들의 독자적인 세계관을 가지고 있고 새로운 사회에 대한 비전을 가지고 있으며 NGO 운동을 가이드하기 위한 철학과 이데올로기적 토대를 가지고 있다. 지원기관으로서 제대로 기능하기 위해서는 세 가지 핵심적인 능력을 가져야 한다. 우선은 '관점에 대한 능력(capacity related to perspective)' 이다. '관점에 대한 능력' 이란 새로운 사회에 대한 비전을 명료화 할 수 있는 능력, 사회현실을 분석할 수 있는 능력, 사회적 행동에 대한 지침을 가질 수 있는 능력을 말한다. 이 능력이 사회적 이슈에 대해 어느 정도 독립적이고 자율적인 위치를 가질 수 있는 지를 결정한다. 여기서 '관점' 이란 자발적 행위의 기반이 되는 가치, 윤리, 도덕적 기반을 말한다(Brown & Kalegaonkar, 1999; Bandyopadhyay & Dogra 2005).

둘째, 지원기관은 앞에서 언급한 시민사회실패가 발생할 수 있는 요소들을 극복할 수 있는 장점을 분명히 가지고 있다. 즉 보다 광범위하고 포괄적인 사회적 이슈를 다룰 수 있고, 아마추어리즘으로부터 다소 벗어날 수 있으며, 자원부족과 섹터적 협소한 이기주의를 넘어설 수 있다. 지원기관의 가장 기본적인 기능은 시민사회의 필요에 부응하는 기술적인 서비스를 제공함으로서 개별 시민단체들이 제공하는 서비스의 질을 높이고 주민들의 필요에 적극 부응할 수 있도록 하는 것이다.

지원기관의 명칭은 다양한 형태로 언급되고 있다. 자발적 자원기관(voluntary resources organization)은 특정 서비스를 코디네이션하거나 높은 수준의 전략적 프로그램을 촉진하는 역할을 한다. 정부와 NGO 사이에 접촉을 촉진하는 역할, 기부자들의 기금을 다양한 NGO 프로젝트에 배분하는 역할, 주요한 사회적 이슈에 대해 포럼을 조직하는 역할, 그리고 서비스를 제공하는 역할 등을 한다.

일반적으로 지원기관(Support Organization, SO) (Brown & Tandon , 1999)이라고 불리는 기관은 연구 및 조사, 훈련, 기술적 지원, 정보의 공유, 주창(advocacy), 네트워킹 등의 역할을 하는 기관을 말한다. 또 풀뿌리 지원기관(Grassroots support organization, GSO) (Carroll, 1992)은 수혜자와 정부 혹은 기부자 사이에 링크를 하는 역할, 풀뿌리 조직을 지원하기 위해 코디네이션, 네트워킹, 혹은 새로운 사회운동조직을 인큐베이트 하는 역할을 담당한다. 마지막으로 NGO 지원기관(NGO Support Organization, NGOSO)은, 특정 시민집단 이익 혹은 멤버십을 가지고 있지

않으면서, NGO가 필요로 하는 기술과 지식을 습득하여 분배하고, 출판, 훈련프로그램, 세미나, 상담 등을 통하여 NGO에 대한 원조기능과 정보를 공유하는 기관을 의미한다(Fowler, 1997).

2) 중간지원기관과 시민사회 실패의 극복

어떻게 중간기원기관이 시민사회 실패를 극복하는데 도움이 되는가? 시민사회 실패를 극복하기 위해 설립된 지원기관의 종류는 크게 5가지 범주로 나누어 질 수 있다; ① 연대와 네트워킹을 위한 기관, ② 인적 자원 관리 조직발전을 위한 기관, ③ 재정지원 기관, ④ 연구와 정보수집기관, ⑤ 정부, 기업과의 교량역할을 위한 기관 등이다. 한국의 경우에는 아직도 중간지원기관이 발전되어 있지 않는 관계로 언급하는 5가지 범주가 하나의 중간지원기관에서 실행되는 경우가 허다하다.

우선적으로, 지원기관의 중심적 역할 중에 하나는 '연대와 네트워킹(Alliances and networks)' 이다. 시민단체 상호간의 교류를 조장하기 위해 다양한 유형의 포럼과 네트워크 사업을 진행한다. 토론을 촉진하고, 사회적 이슈들에 대한 이해를 공유하며, 그리고 사회적 이슈들을 해결하기 위한 전략을 코디네이터하는 역할을 한다. 언급한 중간기관의 역할이 섹터별로 분화되어 생겨날 수 있는 시민단체의 파편성(fragmentation)을 극복하는데 기여함으로서 시민단체들이 공통된 관심을 찾아내고 상호간의 교육과 교류에 기초하여 연대를 만들어 낸다. 정보교환과 잘 조율된 행동계획은 시민사회의 이니셔티브를 확장시키고 정책에 대한 영향력을 확대하는데 기여한다. 즉 개별단체들로서는 도저히 상상할 수 없는 사회적 영향력을 만들어 내는데 필요한 구조를 제공한다.

둘째, 많은 NGO들이 프로그램을 확장하고 개선하는데 결정적인 요소인 인적 자원의 부족을 느끼고 있다. 프로그램을 수행할 리더들이 준비가 되지 않아서 문제가 발생하는 경우가 종종 있다. 지원 기관들은 전략적 사고훈련, 조직발전, 리더십 기술, 그리고 재정 매니저먼트에 이르는 다양한 문제들을 준비하여 줌으로서 NGO 내부의 문제들을 해결하는데 기여할 수 있다 (Brown & Korten, 1991). 인적 자원이 준비되면 될수록 보다 광범위한 이슈에 대한 인식을 넓혀 갈수 있고 활동가들의

편협성을 극복하는데 긍정적 영향을 미치게 될 것이다. 예를 들면, 공통의 훈련 프로그램들은 관점을 확대하고 지역과 조직을 넘어서서 사고하도록 활동가들을 도와줌으로서 편협주의와 파편화를 극복할 수 있을 것이다.

<표 4-3> 지원기관과 시민사회 실패의 극복

지원기관유형	시민사회실패	어떻게 시민사회실패가 해결되는가?
연대와 네트워킹	· 파편화 · 제한된 관심 · 정부관계의 한계 · 국제관계	· 이슈를 공유하고 합의하기 위한 포럼, 세미나 조직 · 공동행동을 위한 코디네이터로서 기능 · 특정 섹터운동을 외부자로서 대표
인적자원관리 및 조직발전	· 아마추어리즘 · 편협주의 · 파편화	· 기술적인 능력과 조직적 능력 배가 · 폭넓은 시야와 관점 · 이슈에 대한 공통의 이해를 추구
재정지원 기관	· 물적 자원의 한계 · 제한된 관심 · 아마추어리즘 · 편협주의 · 기부자와의 관계	· 기금모금과 분배 · 지원기관을 코디네이터하고 네트워킹하는 작업 · 기금모금에 대한 기술적인 지원 · 섹터 간의 매개자로서 기능
연구와 정보수집 기관	· 제한된 관심 · 파편화 · 편협성 · 국가, 기업, 국제관계	· NGO 역할에 대한 확장된 관점 · 운동관점을 세우는 역할 · 정보의 공유를 통해 시민사회단체를 코디네이터 · 섹터의 상호의존성에 대한 이해를 증진 · 다른 섹터 NGO에 대한 역할에 대한 관점을 획득
교량역할	· 편협성 · 제한된 관심 · 국가, 기업, 국제관계	· 섹터적 관심과 이익을 전달 · 공동의 이익에 대한 이해를 증진 · 국가, 기업, 국제기구와의 교량역할 담당

참조: IDR Report (p.14)를 재구성

셋째, NGO의 외부자원(정부와 기업)에 대한 의존은 기부자와 정부의 단속과 통제에 대한 위험성을 갖게 한다. 재정지원 조직은 많은 NGO들이 직면하고 있는 재정부족을 해결하기 위한 목적으로 설립된다. 기금을 조성하고 분배하는 역할을 주로 담당한다. 재정지원 조직은 해외자원과 지역 활동가들 사이에 다리를 놓아주는 역할을 할 뿐만 아니라 기부자와 수혜자 사이를 연결시켜주기도 한다. 재정지원조직은 재원을 조성하는 과정에서 국가와 시장기구들의 관계를 맺게 되는데, 중간매개자로서 시장기구와 정부가 시민사회의 자율성을 해칠 수 있는 가능성을 우선적으로 차단하고 경고음을 낼 수 있다. 뿐만 아니라 중간지원조직은 NGO-정부, NGO-비즈니스 사이에 발행할 수 있는 갈등을 조율하는 제삼자로서 기능하기도 한다.

넷째, '연구와 정보수집기관'은 아디이어를 생산하고, 수단을 제공하고, 그리고 나아가서 관점을 제공하는 역할을 한다. 프로그램을 평가하고, 정책을 생산하며, 이슈를 공유하고, NGO 활동에 필요한 정보를 수집하고 배분하는 역할을 함으로서 섹터 중심적 활동으로 벗어나서 다른 NGO들과 협력이 가능하게 만든다. 뿐만 아니라 타 지역 혹은 다른 국가에서 시도된 아이디어와 프로그램을 지역에 맞게 변형하여 실험하게 끔 함으로서 시민사회의 빠른 진화를 도울 수 있다.

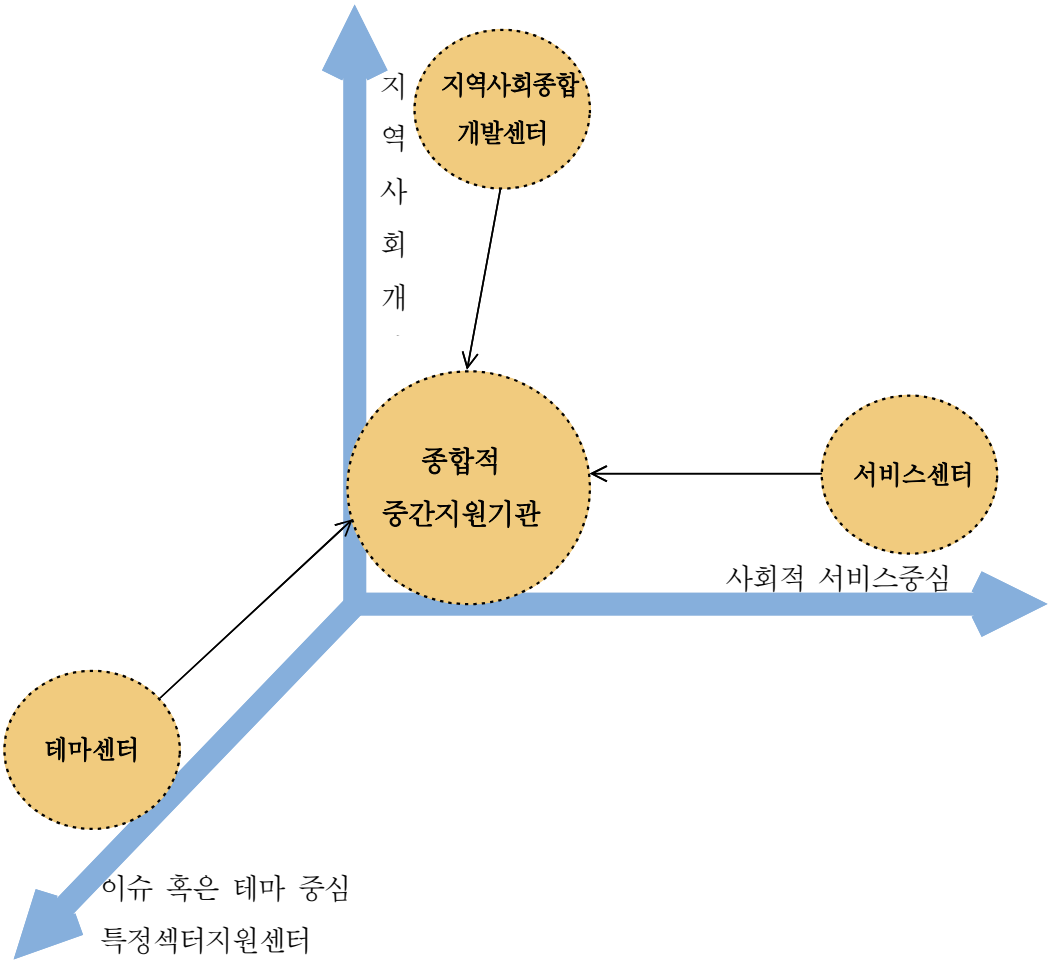
마지막 종류의 지원기관(Inter-sectoral bridging organization)은 NGO-정부 그리고 NGO-시장행위자 사이에 교량역할을 한다. 국가-시민사회 사이에 혹은 기업-시민사회 간의 상호의존성이 높아지면서 영역 사이에 교량역할을 하는 지원기관의 필요성이 대두되고 있다 (Brown 1993). 이미 사회 서비스를 공급하는데 정부-NGO 관계는 중대한 요소로 부상하고 있다. 교량기관들은 어떻게 정부정책에 영향력을 확대할 수 있는지를 학습하고 어떤 사회적 이슈를 주창(advocacy)해야 하는지를 파악한다. 그리고 정부-시민사회의 협력적 이니셔티브를 고양시키는 역할을 함으로서 정부-NGO 사이의 파트너십을 증진시킨다. 지식, 자원, 그리고 관심을 영역을 뛰어 넘어 배분함으로서 NGO들이 영역 편협주의적(偏狹主義的) 사고를 벗어나도록 도와준다.

3) 외국 사례를 통하여 살펴본 중간지원기관 실태

미국의 경우에, 재단(foundation)과 중간지원기관(NPO Support Center) 간의 기능과 역할이 뚜렷하게 나누어져 있었다. 최근에 들어와서 재단의 역할이 확대되면서 25%의 가량의 공익재단들이 전통적인 NPO 지원방식에서 벗어나서 직접적인 사업들(교육 프로그램, NPO 기술 및 전문성 지원 등)을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다. 현재 미국에 존재하고 있는 최대 규모의 공익재단들은, Human Rights Watch, Museum of Modern, Doctors Without Borders, Human Rights Campaign, Do Something, Sierra Club, Feeding America, Samaritan's Purse, Save the Children 등이다.

이들 공익재단 혹은 중간지원기관들은 이들의 역할과 기능에 따라 다음과 같이 분류될 수 있다; ① 종합중간지원기관 , ② 지역사회개발센터(local community development center), ③ 테마 센터(tema center), ④ 서비스 센터(service center) 등이다 (주성수 등 2012, p.50-62 참조). 이 분류방식을 그림으로 나타내 보면, <그림 4-1>과 같다. 종합중간지원기관으로는 위에서 언급한 'Do Somethig', 델라웨어에 운영되고 있는 'Community Service Building', Carter Center, Global Impact, Hand of Hope, National Priority Project, Shard Hope International Hope 등이 있다. 테마 센터로는 Center for Women's Global Leadership, Feminists for Life, Fund for Wild Nature, Human Rights Foundation, National Council fo Women of United States, Partners for Democratic Change, Rainforest Foundation US 등이 있다. 그리고 서비스를 중심으로 하는 센터들에는 Champlain Housing Trust, The Family Center, Hannan House, Food Democracy Now, Grandma's Gifts, National Congress of Neighborhood Women, National Rural Water Association, Nomadicare, Refugees International 등이 있다. 그리고 지역사회개발을 위해 설립된 중간지원기관으로는 City of Muskogee Foundation, Illinois Policy Institute, Mackinac Center for Public Policy, Maryland Coastal Bays Program, Youth Entrereneurs Kansaa, Morristown Sustainability Center, The Wilson Historic District 등이 있다.

<그림 4-1> 기능과 역할에 따른 중간지원센터의 유형



재단 혹은 중간지원기관의 명칭을 통하여 쉽게 이들의 기능을 알 수 있다. 종합지원기관의 경우에는, 특정 이슈 혹은 사회적 아젠다에 국한하지 않고 지역사회가 필요한 모든 공익활동에 간여한다. 델라웨어에 듀퐁화학회사가 설립한 지역의 Community Service Building의 경우에는 NGO들에 대한 공간대여 기능을 중심으로, 공익활동기반확장, 재정지원, 조사 및 연구 활동을 수행하고 있다. 지역사회개발센

터의 경우에는, 지역 커뮤니티의 사회경제적 발전 혹은 사회의제해결 등을 하기 위해서 설립된 중간지원기관이다. 기본적으로 지역 커뮤니티의 범죄문제, 주택문제, 교통문제, 혹은 의료문제 등을 해결하기 위해서 교회, 자발적 봉사단체, 소규모 자원결사체 등과 협업에 참여시키거나 네트워킹하는 역할을 담당한다.

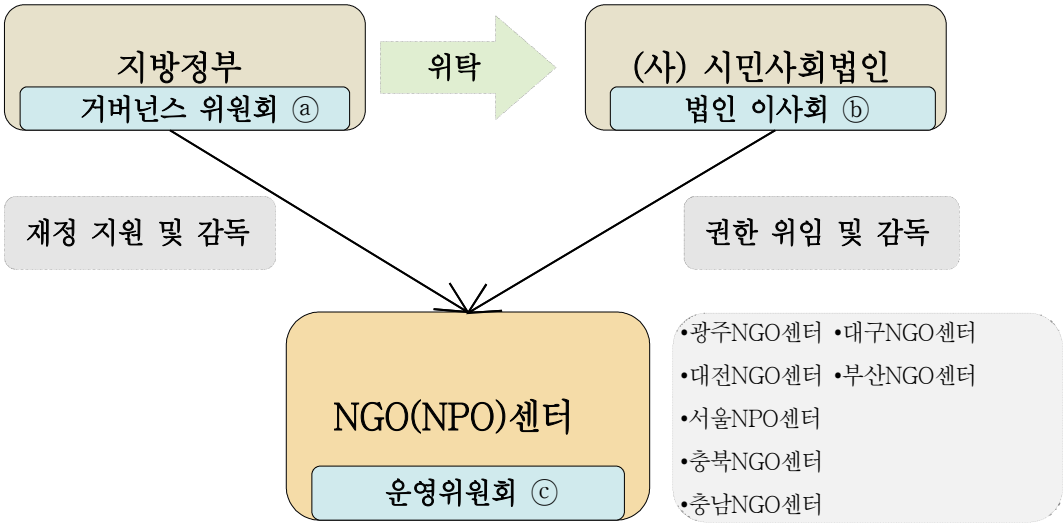
세 번째로는 소수자인종, 여성인권, 민주주의, 야생동물보호, 난민보호, 동성애자 권리증진, 청소년 문제 등의 특정이슈를 지원하기 위해서 설립된 테마 중심형 중간지원기관들이 있다. 현재 미국에 존재하는 절대다수의 대규모 재단 혹은 센터들은 특정이슈를 수행하기 위해서 설립된 기관들이다. 마지막으로는, 사회가 필요로 하는 서비스를 공급하기 위해서 설립된 서비스 중간지원기관들이 있다. 알코올 중독문제, 주택문제, 마약문제, 가족문제, 빈곤문제, 노인문제, 의료문제, 건강문제, 난민문제, 자살예방문제 등을 해결하기 위해 활동하는 기관들이다.

제3절 정부지원 전략과 중간지원기관

1. 지방정부의 중간지원기관 지원방식 개괄

정부의 공익활동에 대한 지원은 다양한 방식으로 나타나고 있다. 2015년 말 현재, 대부분의 광역 시·도들은 중간지원기관을 공익활동을 활성화하기 위한 주요한 전략으로 선택하고 있다. 현재까지 시행되어온 중간지원기관에 대한 지원들을 정리하여 보면, 대부분의 정부지원은 시민사회운동단체 연합 혹은 협의체가 설립한 사단법인에게 NGO 중간지원기관을 위탁하는 방식을 취하고 있다 (<그림 4-2>를 참조). 아래 그림에 나타난 지방정부-(사) 법인-NGO센터 각각은 거버넌스 구조를 가지고 있고 이들 사이의 관계는 그림에 나타난 바와 같이 지원, 감독, 위탁, 권한 위임의 관계를 갖는다.

<그림 4-2 > 정부지원방식



개별 지방정부의 중간지원센터 관련 조례들을 살펴보면 지방정부에 따라 지원방식에 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 지원방식이 거버넌스 일반 원칙을 제대로 따르지 않고 있거나, 민관협치 네트워크 구조화 전략이 상당히 미비되어 있음을 알 수 있다. 아래 <표 4-5>은 지방정부 지원방식에 어떤 문제가 있는가를 살피기 위한 체크리스트이다. 연구자는 지방정부의 지원방식을 분류하기 위해 <표 4-5>에 나타난 6가지 요소들을 사용하였다. 특히 이들 요소들 중에서 지방정부의 '지원과 감독'에 대한 책임소재를 어디에 두고 있는가(공익활동촉진위원회의 존재여부)?, 그리고 '거버넌스 위원회의 운영이 정부-민간 공동으로 이루어지고 있는가?'가 일차적으로 중요하다. 왜냐하면, '공익활동촉진위원회'와 같은 거버넌스 구조가 존재하지 않을 경우에, 지원과 감독의 책임은 형식상으로 단체장에게 있지만 실제적으로는 담당 공무원이 되기 십상이다. 설사 거버넌스 구조가 설치되어 있다고 하더라도, 거버넌스 위원회의 운영이 민관 파트너십 체제로 운영되지 않을

경우에, 거버넌스 위원회의 권한은 대단히 제한적이고 거버넌스 위원회는 담당 공무원에 의해 좌지우지 되는 경우가 허다하다. 따라서 거버넌스 위원회의 운영이 실제적으로 민관 파트너십 체제로 운영되게 하는 민관협치의 구조화가 필요하다.

<표 4-4> NGO 센터 설치 근거 조례 현황

지역	조 례 명	제정일
충북	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례	2012. 7.16
서울	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	2013. 5.16
대전	대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례	2014. 12.31
광주	광주광역시 엔지오(NGO)지원센터 설치 및 운영 조례	2015. 5.15
대구	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	2015. 7.30
충남	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2015. 10.30
부산	부산광역시 시민운동 지원 조례	2015. 11.04

<표 4-5 > 지방정부 지원방식의 분류 체크 리스트

번호	내용	해당 광역 시·도
1	조례에 기초한 지원인가, 임의적 방식인가?	조례기초- 모든 시·도
		임의적 방식- 없음
2	조례가 ‘공익활동지원 조례’ 인가 ? ‘NGO 설치에 관한 조례’ 인가?	공익조례-서울, 충남, 대구
		NGO조례-충북,대전,광주 시민운동지원조례-부산
3	지방정부의 ‘지원과 감독’에 대한 책임소재는?	위원회존재-서울,충남,대구
		위원회부존재-충북,대전,광주,부산

	(‘거버넌스위원회(예,공익활동촉진위원회)’ 의 존재유무)	
4	공익활동지원 ‘거버넌스위원회’ 의 운영방식?	정부주도-서울,충남,대구
		공동주도-해당 시·도 없음
		시민주도-해당 시·도 없음
5	중간지원기관의 지원대상의 범주를 어떻게 정하고 있는가?	등록된비영리민간단체에 한하여 지원-활동가 생활비 지원
6	재정지원의 범위	운영비(임금비)&시설비-충북,충남,대전,광주,대구,부산
		사업비포함-서울, 대전

지방정부 지원방식에서 가장 커다란 차이가 나는 것은 재정지원의 범위를 운영비(임금비 포함)와 시설비로 한정 지우는지, 아니면 사업비 까지 포함시키는가의 문제이다. 현재 대부분의 광역 시·도들은 운영비와 시설비를 지원하고 있지만 사업비까지 지원하는 자치단체는 서울시와 대전시가 유일하다. NGO 센터를 수탁 받은 운영법인들이 대부분이 모금능력이 매우 제한적이기 때문에, 사업비 지원이 없는 경우에 중간지원기관으로 역할을 제대로 할 수가 없다. 사업비 지원이 없는 경우에, NGO센터는 운영법인을 통하여 사업비를 조달하거나, 다른 사업들을 정부로부터 수주하여 사업을 해나가는 방식을 선택할 수밖에 없다. 차후의 비교·대조 분석을 통하여 밝혀지겠지만, 서울NPO 센터가 중간지원기관으로서의 다양한 기능을 수준 높게 소화할 수 있는 것은 사업비가 책정되어 있기 때문이며, 충북 NGO 센터가 중간지원기관으로서 좋은 성과를 내고 있는 것도 운영법인의 모금능력과 절대적인 상관관계를 갖고 있다. 결론적으로 말해서, 사업비지원은 NGO 센터의 역할을 결정짓는 가장 중요한 변수가 되고 있다.

<표 4-6> 조례분석을 통해서 살펴본 광역시도의 지원방식

중간지원 기관명칭	조례유무	공익활동 지원조례	거버넌스 위원회	거버넌스 위원회 운영방식	지원대상 (포괄적)	재정지원 (사업비)	비교
서울	○	○	○	×	○	○	가장우수
충북	○	×	×	×	○	×	
부산	○	시민운동	×	×	○	×	시민운동 지원조례 (2015제정)
대구	○	○	○	×	○	×	2015제정
광주	○	×	×	×	○	×	
대전	○	×	×	×	○	×	
충남	○	○	○	×	○	×	2015제정

① 조례유무: 조례에 기초한 지원인가?

② 공익활동지원조례: 조례명칭이 '공익활동지원조례'인가 혹은 'NGO 설치에 관한 조례'인가 (부산의 경우--시민운동지원조례)?

③ 거버넌스위원회: '공익활동촉진위원회'가 중간지원조직의 책임소재인가?

④ 거번넌스위원회 운영방식: 위원회가 완전한 민관 파트너십 형태로 운영되고 있는가?

⑤ 지원대상: 중간지원기관의 지원대상의 범주를 포괄적으로 하고 있는가?

⑥ 재정지원: 운영비(임금비)+시설비(관리비)+사업비 모두를 지원하고 있는가?

위의 <표 4-6>은 광역시도의 지원방식의 차이를 한 눈에 알아 볼 수 있도록 정리한 것이다. 가장 이상적인 지원방식을 선택하고 있는 자치단체는 서울특별시이다. 그리고 최근에 조례제정이 이루어진 대구(2015년)와 충남도(2015년)가 진전된 조례양식을 취하고 있다.

우선 중간지원기관에 대한 지원은 철저히 거버넌스적 관점에서 접근해야 한다. 거버넌스 네트워크 구조화 전략의 일반지침을 철저히 준수하여야 한다. 다음은 네트워크 구조화 과정에서 고려해야 할 사항들이다. 거버넌스에 관여하는 행위자들 사이의 상호의존성 및 관계, 이들을 가이드 하는 규칙들을 고려해야한다. Sharf(1978)과 Ostrom(1990) 등은 지방정부수준에서 거버넌스를 형성할 때 실질적인 해결책이 무엇인가를 정보 및 전략의 공유방식, 참여 행위자들의 역할 및 책임 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 구체적이고 실질적인 제안을 요구하고 있다.

① '누가 『공익활동촉진위원회』 관리의 주체자가 될 것인가?'

누가 네트워크 관리의 주체가 되어 주도할 것인가 하는 문제는 거버넌스 전략 수립 시 가장 먼저 고려해야할 사항이다. 정부조직들은 다양한 방법으로 정책네트워크의 존재에 대해 반응하는데, 첫째는 네트워크 과정에 관여하지 않으려고 하는 경향이며, 둘째는 다른 당사자들과 같은 하나의 당사자 자격으로 참여하는 것, 셋째는 네트워크에 존재하는 여러 당사자들에 해결책을 제시하는 등의 형태로 '특별 당사자' 자격으로 참여하는 것, 넷째는 네트워크 관리자의 역할을 수행하면서 거버넌스의 주도적인 역할을 담당하는 것 등이다. 현재 대부분의 광역 시·도 들의 『공익활동촉진위원회』 는 구성되어 있지 않거나, 정부 주도적으로 운영되고 있다.

② 이해관계자의 범위를 누구로 할 것인가?

Cloke(2000)는 파트너십을 형성하는데 있어서 누가 참여하며 누가 배제되는가 하는 문제가 중요하다고 제시한다. 『공익활동촉진위원회』는 대체로 NGO 전문가, 행정담당자, NGO 관계자, 그리고 법률 전문가 등이 참여하고 있다. 만약 해당 NGO들이 직접적인 이해당사자들이기 때문에, 『공익활동촉진위원회』가 성과평가 혹은 재위탁 여부를 결정하게 될 때, 객관성을 유지하기 위해 타지역 NGO 관계자를 평가소위원회 혹은 『공익활동촉진위원회』에 초대하는 것도 고려해 볼 수 있다.

③ 네트워크의 형태는 어떻게 구성될 수 있는가?

거버넌스에 있어서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위자들이 균형을 유지하면서 밀고 당기고 하는 과정 속에서 형성된다(Koolman, 1994) 각 행위자들은 서로 정보와 자원을 교환하면서 균형을 유지하고, 모든 행위자들은 관련된 다른 행위자들과 자원을 교환하면서 균형을 유지하는 것을 전제로 한다. 민관 파트너십의 균형유지를 위해서 『공익활동촉진위원회』의 운영간사는 반드시 민간부분과 행정부분이 공동으로 담당할 필요가 있다. 예를 들면, 민관협치 분야에 외부채용방식으로 NGO 전문가를 계약직으로 참여시키고 이들 외부전문가들이 운영간사를 담당하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

④ 누구에게 책임을 지며 이해관계자간 책임소재를 어떻게 할 것인가?

많은 이해관계자들이 정책에 참여하게 되면 필연적으로 책임문제가 수반되는데, 책임의 종류는 3가지로 나누어진다(OECD,1999). 파트너들 사이의 책임, 각 파트너와 행정기관 사이의 책임 및 각 파트너가 일반 국민에게 지는 책임 등을 말한다. 특히 가장 중요한 것은 『공익활동촉진위원회』가 일반국민에게 정치적 책임을 지는 구조를 어떻게 체계화할 것인가의 문제이다. 예를 들면, 잘못된 위탁배정, 위탁규모설정, 혹은 성과평가 등에 대한 책임소재를 분명히 해 둘 필요가 있다. 따라서 『공익활동촉진위원회』가 주도하여 성과평가 측정위원회를 보다 전문화하고 객관성을 유지하려고 노력해야 한다.

⑤ 내부운영의 룰을 어떻게 구성할 것인가?

내부운영의 룰은 구조화된 네트워크 내에서 일어나는 상호작용들의 관리에 관한 내용이다. 『공익활동촉진위원회』가 성공적으로 운영되기 위한 전략으로서 관련된 이해당사자들의 합의도출 과정 및 영향력 행사를 위해 필요한 제 조건들이 분명히 제시될 필요가 있다. 내부운영의 룰은 네트워크 내부의 상호작용과정의 조정을 위

한 과정으로 이해될 수 있다. 여기에는 네트워크 활성화, 상호작용 주선(arranging interaction), 중개(brokerage), 상호작용 촉진(facilitating interaction), 조정과 중재(mediation and arbitration) 등의 세부 전략이 필요하다.

2. 한국의 NGO 센터의 진화와 현황

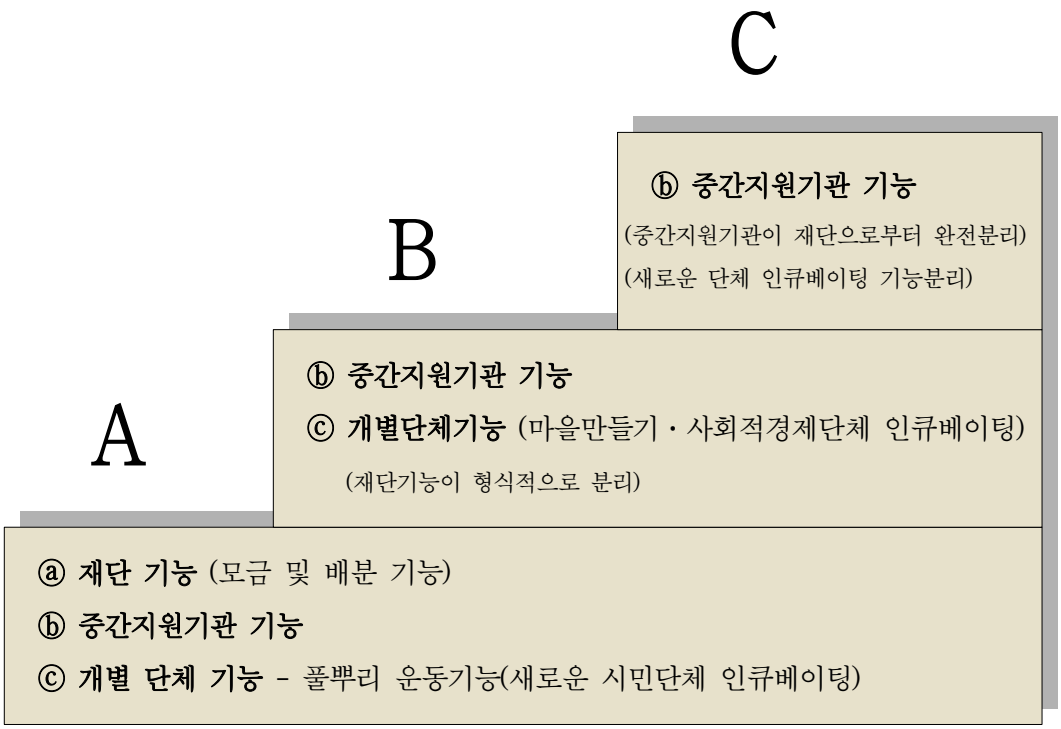
2015년 11월 현재, 광역 시·도 단위에는 7개 NGO(NPO)센터가 존재하며, 기초단위에는 3개 정도 NGO 센터가 존재한다. 현재 광역단위에 설립이 완료된 곳은 6곳이나, 대전 NGO 센터의 경우에는 2015년 11월에 개관한 관계로, 본 연구는 이들 5개 센터를 중심으로 분석하였다. 이미 설립된 6개 센터 이외에 NGO센터 설립을 위해 광역단위의 움직임이 부산하다. 충남도의 경우에는 충남시민재단이 2년 전에 창립되어 NGO 설립을 추진하여 왔다. 현재 공익활동지원조례가 통과되었고 2016년 예산이 수립되어 2016년 초에는 수립될 것으로 예측된다. 제주도의 경우에도 센터 설립에 대한 준비가 거의 완료되어 2016년에 센터가 설립될 예정이다. 그리고 전북의 경우에는 NGO 센터 추진위가 구성되어 활동하는 NGO 센터 준비에 박차를 가하고 있다. 지난 6.4 지방선거 공약으로 NGO 센터 추진이 준비 중인 곳이 몇 군데나 더 있기 때문에 2016년 들어서는 NGO센터 설립이 본격적으로 전국화 할 것으로 예견된다.

2008~2015년까지 설립된 NGO센터의 특징은 핵심기능에 따라 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 현재 운영되고 있는 중간지원기관의 핵심기능을 세 가지로 구분하여 보면, 중간지원기능, 재단기능, 그리고 개별 단체기능이 있다. 조례에 명기된 기능들은 주로 중간지원기능에 해당되지만, 설립주체에 따라, 지방정부의 지원규모 및 범위에 따라, 혹은 지역운동 환경에 따라, 다양한 형태로 핵심기능이 조합되어 있다.

현재 **A유형**에 해당하는 NGO센터는 대구, 부산, 그리고 광주이다. 대구의 경우에는 재단기능, 새로운 운동 인큐베이트 기능, 그리고 중간지원기능이 복합되어 있다. 대구시민센터는 민간주도형 중간지원기관으로 민설민영을 형태를 띠고 있다. 지방정부로부터 위탁을 받아서 설립된 법인이 아니다 보니 재정확보를 위해서 모금사

업(기부문화포럼, 나눔대학, 모금가 파티, 모금 아이디어 전시회 등)을 중요한 기능 중에 하나이다. 부산시민센터의 경우에도 사정은 마찬가지이다. 형식적으로 부산시민재단과 부산시민센터가 분리되어 있기는 하지만 사업내역을 보면 재단과 센터의 사업이 분리되지 못하고, 센터의 사업 중에서 모금역량강화사업이 중요한 위치를 차지한다. 부산의 경우에는 조례에 근거한 민간위탁이 이루어 진 것이 아니라 민간경상보조 사업을 통해서 운영되어 오다가, 2015년 11월에 관련조례가 통과되어 2016년부터 조례에 근거한 재정지원이 이루어질 것으로 예상된다. 그동안 부산시민센터의 경우에, 대부분의 재정문제를 자체적으로 해결해야 하기 때문에 재단과 센터를 분리하여 분석하는 것이 커다란 의미를 갖지 못한다. 광주 NGO 센터는 광주NGO시민재단으로부터 위탁을 받아서 센터업무를 수행하기 보다는 재단의 산하기관으로 구성되어 있다. 따라서 재단의 중요한 업무인 모금사업이 중요한 비중을 차지한다.

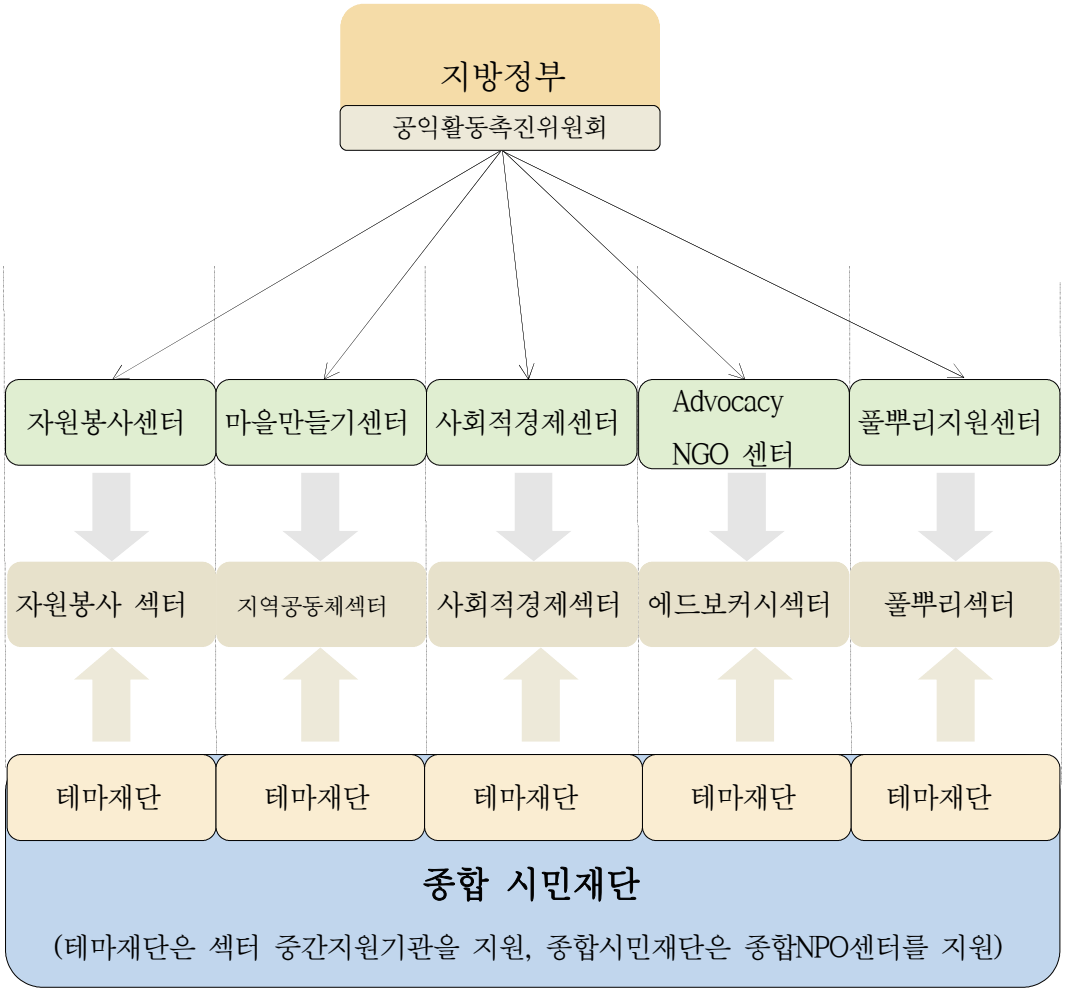
<그림 4-3> 중간지원기관의 세 가지 유형(대분류 핵심기능을 중심으로)



A유형에 해당하는 중간지원기관의 또 다른 특징은, 새로운 운동을 인큐베이팅하거나 새로운 운동자체를 직접담당하고 있다는 것이다. 특히 풀뿌리 운동영역인 마을만들기(지역공동체)와 사회적 경제운동을 직접 담당하는 경우이다. 이들 지역에서 지역공동체와 사회적 경제를 담당할 주체들이 준비되지 않은 상태에서, 혹은 이들 섹터들에 중간지원기관 설립이 지체되면서 NGO센터가 풀뿌리 운동을 직적담당하거나 혹은 지원자로서 사업을 담당할 수밖에 없었던 것으로 보인다. A유형의 중간지원기관이 가진 문제점은, 재단이 해야 할 모금사업이나 개별단체가 해야 할 특정분야의 사회운동 인큐베이팅을 전담하게 됨으로서, 중간지원기관으로서의 보편적 기능, 즉 '연대와 네트워킹', '조직발전 및 전문화', '연구 및 조사(정보제공)', '공익활동 생태계조성', '민관협치 및 섹터 간 교량역할', '사회적 의제설정' 등을 수행하는데 공백이 발생한다는 사실이다.

B 형의 경우에는, A형 보다는 약간 진화된 형태를 띤다. B형의 경우에 해당하는 경우가 충북NGO 센터이다. B형과 A형 간의 본질적인 차이는 재단과 센터의 역할이 중복되지 않고 분리되어 있다는 것이다. 재단의 이사회와 센터의 운영위원회가 나름대로 분리되어 있고, 재단이 모금능력을 가지고 있어서 센터로 하여금 주요한 사업들을 위임하여 관리하는 체제를 갖추고 있다. 그리고 재단의 회계와 센터의 회계가 분리되어 있다. 뿐만 아니라 센터가 중간지원기관의 역할을 상당부분 소화할 수 있는 인적 재정적 구조를 갖추고 있다. 이것은 충북NGO센터가 지방정부로부터 관설민영형식으로 설치되어 재정지원을 받고 있을 뿐만 아니라, 충북시민재단이 모금동원능력을 가지고 있기 때문이라고 보여 진다. 충북NGO센터의 사업내용을 분석해 보면, 부산, 대구, 광주와 달리 시민사회기반구축, 활동가 양성 및 조직역량강화(전문성) 등에 보다 집중하고 있는 것이 관찰된다. 그러나 충북NGO센터 역시 사회적 경제단체의 인큐베이팅과 같은 사업들을 동시적으로 담당하고 있다. 물론 사회적 경제단체를 지원하거나 인큐베이팅하는 사업을 전담하는 것이 잘못된 것은 아니다. 시민사회 구조화가 제대로 진화되지 않은 사회에서 혹은 정부의 시민사회지원체계가 낮은 단계에서 NGO센터들의 복합적인 기능은 불가피해 보인다.

<그림 4-4> 진화된 시민사회의 구조 (정부-재단-중간지원기관-개별섹터)



마지막으로 C 유형의 중간지원기관이 존재한다. C유형에 속하는 중간지원기관은 서울NPO 센터이다. C유형은 몇 가지 점에서 B유형과 차이가 있다. 우선 새로운 운동 인큐베이팅과 같은 직접 사업은 실행하지 않는다. 서울의 경우에, 이미 마을만들기 종합지원센터, 사회적 경제 종합지원센터, 혹은 풀뿌리 시민운동 네트워크 등이 존재하고 있어서, 중간지원기관이 새로운 운동 인큐베이팅에 직접 간여할

필요가 없다. 둘째, 재단과 센터가 완전히 분리되어 별개의 거버넌스 구조를 갖추고 있다. 그리고 재단이 시민사회운동의 최후 배후지에 위치하고 중간지원기관이 중간지대에 위치하여 개별 단체들을 지원한다. 2015년 11월에 개설한 대전 NGO 센터의 경우에도, 이미 지역공동체 사업을 「대전 사회적자본센터」가, 사회적 경제 센터로서의 기능을 「대전 풀뿌리 재단」이, 그리고 도시재생 사업은 「도시재생센터」가 수행하고 있기 때문에, 새로 개설된 대전NGO 센터는 지역공동체운동과 사회적 경제사업에 직접 간여할 필요가 없을 것으로 예견된다.

<표 4-7> 전국 NGO(NPO)센터 설립형태 및 운영법인

센터명	설립일	운영법인	형태
부산시민센터	2009.7.16	(사) 부산시민재단	**관설민영**
광주NGO센터	2009.7.30	(사) 광주NGO시민재단	**관설민영**
대구시민센터	2010.4.30	(사) 대구시민센터	민설민영
충북NGO센터	2012.10.18	(사) 충북시민재단	**관설민영**
서울NPO지원센터	2013.11.18	(사) 시민	**관설민영**
대전NGO지원센터	2015. 10	(사) 공공	관설민영
충남NGO센터	2016년 예정	(사) 충남시민재단	**관설민영**

<표 4-8> 한국 NGO 센터 현황 (2015년 12월 현재)

센터명	설립유형	핵심기능	운영현황 (설립당시 기준)	설립 연도
부산 시민센터 (민간경상보조-2016년	•(사)부산 •시민재단 •조례제정 •민관협력	• 시민사회 정보 센터 • 풀뿌리 주민운동 활성화지원(마을만들기) • NGO활성화 지원	• 공간규모 330㎡ • 상근직원 3명 • 운영비 1억2천 (민간경상보조)	2008 (2015년 11월 조례

부터 민간위탁)		(활동가 역량강화프로그램) • 민간협력 사업(지역 사회주요 의제협력) (갈등관리 포럼) • 주민조직 역량강화 지원	• 설립비 7억 (국비3억,시비4억)	제정)
광주 NGO센터 (민간위탁)	• 사)광주 NGO 시민재단 •조례제정 민간위탁 •민관협력 모델	• 지역활동 연구 조사 • 공익활동가 지원 • 시민교육 • 풀뿌리활동 공간지원 •교류 연대 협력 •공익활동 정보제공 •사회적경제센터(사회적기업, 마을기업, 협동조합 지원. 사회적기업가 육성	•공간규모: 1.163㎡ (370평) •상근직원: 3명 •운영비: 1억2천 •설립비: 5억7천 (국비3억,시비2억7천)	2009
대구 시민 센터 (민간)	• 대구시민센터 •조례 없음 • 시민주도형	•시민사회 활동 지원 •주민운동 역량개발 및 풀뿌리 주민조직 보육직원 •정책대안 개발 및 연구 •기부문화 활성화 •공익활동 공간제공 •기금조성과 배분	•공간규모: 330㎡ •상근직원: 3명 •운영비: 지원 없음 •사업비: 1억7천	2009
충북 NGO센터 (민간위탁)	•(사)충북시민재단 •NGO센터 설립운영조례 •민관협력	•시민사회 정보센터 •지역별 NGO균형 발전 •풀뿌리주민 운동지원과 육성 •시민교육 활동지원 •민관협치 •인적자원 관리 및 지원 •사회적기업가 육성 •시민사회 공동사업 •상담지원 기능	•공간 1140㎡ (345평) •상근직원 3명 •운영비1억2천 (충북도위탁 3년) •시설비(도비6억) •사업비(년 5천)	2012

		•공간지원 기능 •NGO,사회적경제 기금조성		
서울 NPO지원 센터 (민간위탁)	•사)시민 •시민공익 활동촉진조 례 •민관협력	•NPO활성화 공간 시설 •시민사회 인프라 조성 •교육훈련 등 인재육성 •상담 및 컨설팅 •네트워크 및 민관협력 •조사연구 •정보 집적 및 제공	•공간: 867㎡ •상근직원: 12명 •수탁사업비: 1,430백만원 •서울시위탁(3년)	2013
대전 NGO센터 (민간위탁)	•법인 준비 •NGO센터 설치및운영 조례민간위 탁 •민관협력	• NGO들간의 협력, 연대, 네트워킹 기능 • 연구 및 정보배급기능 • 활동가 자원관리 및 경영 •NGO훈련 · 상담 · 정책분석, 조사연구 등 기술적인 서비스 와 전문성을 제공	• 공 간: 529㎡ • 직 원: 3명 • 설립비: 1억3천 • 운영비: 3억	2015.10

※송재봉(2015) p.16-17에서 재구성

＊사업비 : 센터 설립당시 투입된 비용(건물임차료, 시설설치, 비품구입 등)

위에서 언급된 중간지원기관 유형들을 정리해 본다면, 재단의 기능, 개별단체 기능, 그리고 중간지원기관 기능이 다층적 중복적으로 나타나는 A유형이 있고, 재단과 중간지원기관의 기능이 다소 분리되어 있으나 개별단체 인큐베이팅 기능을 강하게 가지고 있는 B유형이 있고, 마지막으로 중간지원기관 기능만 하는 C유형이 있다고 할 수 있다.

3. NGO지원 센터의 목적 및 기능

위에서 언급된 것처럼 중간지원기관들이 ＡＢＣ 유형으로 나누어지기는 하나, 한

국의 NGO지원센터는 다목적인 기능을 가지고 있는 ‘종합적 중간지원기관’이라고 할 수 있다. 종합적 중간지원기관이란, 지역사회개발센터, 지역공동체활성화센터, 혹은 단일 사회적 의제를 다루는 테마센터들과는 다른 차원의 중간지원기관을 말한다. NGO 센터들은 지역에 따라 설립 주체에 따라 조금씩 다른 특징을 보이고 있다. 우선적으로 조례상에 나타난 설립목적을 통하여 이들이 어떤 차이를 가지고 있는지 살펴보자.

1) NGO센터 설립 목적

NGO센터의 설립 목적은 각 나라와 지역에 따라 다양하게 나타난다. 미국의 NPO센터들은 공간 문제를 중심으로 접근하고 있으며, 일본의 경우는 비영리 조직 경영능력 향상과 네트워킹, 정보력 강화에 두고 있다(송재봉 2015, 10). 한국의 NGO센터 설립 목적은 일본의 목적과 비슷하지만, 대부분의 지방자치단체들은 공익활동의 지원과 장려를 주목적으로 하고 있으며, 공익활동을 장려함으로써 지속발전 가능한 지역사회를 만드는 것을 최종목표로 하고 있다. 예외적으로 충북의 경우에는 민관협치를 주요한 NGO센터 설립목적으로 두고 있으며, 대전의 경우에는 최종목표에 대한 특별한 언급이 되어 있지 않다. 조례에 나타난 NGO 센터 설립목적을 정리해 보면 아래와 같다.

<표 4-9> 조례를 통해 본 NGO센터 설립 목적

지역	NGO(NPO)센터 설립 목적	비고
충북	충청북도 안에서의 NGO의 자립적 발전을 지원하며 NGO와 지방자치단체간의 협력체계구축을 위하여 NGO센터의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	민관협력
서울	서울특별시 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.	지역사회 지속가능발전

광주	자발적인 시민공익활동을 보장하고 엔지오(NGO)를 건전한 민간단체로 성장하도록 지원하는 광주광역시 엔지오(NGO)지원센터의 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 지역사회 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	지역사회 발전
대전	비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 지원하는 대전광역시 NGO지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	언급없음
대구	대구광역시민의 자발적인 공익활동을 증진하고 시민공익활동단체의 체계적 지원을 통해 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.	지역사회지속가능발전
부산	시민의 자발적인 시민운동을 보장하고 시민운동의 건전한 성장과 활성화로 지역발전에 이바지함으로 목적으로 한다	시민운동성장 지역발전기여
충남	충청남도 도민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 지역사회의 공익활동 증진과 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 한다.	지속가능한 발전

송재봉(2015년)에 대전, 부산, 충남을 추가하여 재구성

2) NGO센터의 기능

지방정부 조례에 나타난 NGO센터의 기능을 비교해 보면 다음과 같다 (<표 4-10>을 참조할 것). 조례들에 명기된 센터의 기능들을 대체로 다음과 같은 공통된 요소들을 공유하고 있다; ① 공익활동 활성화를 위한 공간, 시설의 제공; ② 공익활동과 관련되는 교육·훈련을 통한 인재육성; ③ 공익활동에 관한 상담 및 컨설팅; ④ 공익활동단체의 네트워크 및 민관협력 체계 구축; ⑤ 공익활동 활성화를 위한 조사 및 연구; ⑥ 공익활동 관련 정보의 집적·제공 등이 가장 공통적인 기능으로 제시되고 있다.

<표 4-10> 개별 중간지원기관들의 기능(조례에 나타난)

서울특별시 NPO 센터	충청북도 NGO 센터
1. 센터의 사업계획 수립 및 시행 2. 시민공익활동 및 NPO의 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등의 제공 3. 시민공익활동 및 NPO 관련되는 교육·훈련 등의 인재육성 4. 시민공익활동 및 NPO에 관한 상담·컨설팅 5. NPO의 네트워크 및 민·관협력체계 구축 6. 시민공익활동 및 NPO에 관한 조사·연구 7. 시민공익활동 및 NPO 관련 정보의 집적·제공 8. 그 밖에 시민공익활동 및 NPO의 발전을 위하여 필요하고 인정되는 사업	1. NGO 활동을 위한 회의, 교육, 정보검색 등 인프라 및 편의시설 지원 2. NGO의 창립, 자원봉사 안내 등 상담지원 3. NGO 구성원의 소양교육, 활동가 육성 등 교육실시 4. 시민사회단체의 네트워크, 민간협력사업 등 교류협력체계 구축 5. NGO의 균형발전 도모 6. 사회통합, 소통, 갈등예방 및 해결, 사회적 기업과 마을공동체 육성
대전 광역시 NGO 센터	**광주 광역시 엔지오(NGO)센터**
1. 비영리민간단체 활동을 위한 회의, 교육, 정보검색 등 기반시설 및 편의시설 지원 2. 단체의 창립, 자원봉사 안내 등 상담지원 3. 단체 구성원의 소양교육 등 활동가 육성 4. 단체 네트워크, 협력사업 등 교류협력체계 구축 5. 단체 상호간 통합, 소통, 갈등예방 및 해결 6. 단체의 건강한 성숙과 발전을 위한 조사 및 연구 7. 그 밖에 비영리민간단체 발전방안에 관한 사항	1. 시민공익활동 활성화를 위한 제도와 정책 개선 활동 2. 장소와 시설 제공 및 교육과 훈련 3. 엔지오 설립과 운영에 관련한 상담 및 지원 4. 엔지오 간 연계 및 민간 협력 체계 구축 5. 지역 발전을 위한 주요 시책의 개발·제안 및 여론 조사 6. 지역 중장기 발전 과제 및 현안 과제 논의를 위한 정책토론회 등 개최 및 지원 7. 지역공동체 형성과 사회적자본 촉진 지원 활동 8. 사회 통합, 소통, 갈등 예방 및 해결과 관

	련한 활동 9. 그 밖에 엔지오 발전 방안 등
대구시민공익활동지원센터	**충청남도 NGO센터**
1. 시민공익활동 및 시민공익활동단체에 대한 체계적인 지언과 발전을 위한 조사·연구 2.시민공익활동을 위한 회의,교육 정보검색 등 인프라 구축 및 공익시설 지원 3. 시민공익활동단체 설립, 자원봉사 안내 등 상담지원 4. 시민·시민공익활동단체 구성원의 교육실시 5. 시민공익활동단체간 네트워크 및 민관협력체계 구축 6. 시민공익활동단체 상호간의 소통 증진, 갈등예방·해결 7. 그 밖에 시민공익활동 지원에 필요한 사항	1. 센터의 사업계획 수립 및 시행 2. 도민의 공익활동 및 센터 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등의 제공 3. 도민의 공익활동과 관련되는 교육·훈련 등 인재육성 4. 공익활동에 관한 상담·컨설팅 5. 공익활동단체의 네트워크 및 민관협력 체계 구축 6. 공익활동 및 활성화에 관한 조사·연구 7. 공익활동 관련 정보의 집적·제공 8. 그 밖의 공익활동 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사업
부산광역시 시민운동 지원 조례	
1. 시민운동 활성화를 위한 제도개선 및 정책개선 활동 2. 시민운동단체 설립 및 운영과 관련한 상담·컨설팅 3. 시민운동단체 상호 연계 및 민관협력체계 구축 4. 지역발전을 위한 의견수렴 및 주요시책의 제안 5. 지역발전 현안과제 논의를 위한 정책토론회 등의 개최 및 지원 6. 사회 소통·통합, 갈등 예방 및 해결과 관련한 활동 7. 시민운동 관련 교육·훈련 및 조사·연구 8. 그 밖에 시민운동 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사업	

위에서 언급한 6가지 공통적 기능에 이외에도 자치단체의 요구들이 조례에 반영되어 있다. 서울NGO지원센터, 대전NGO지원센터, 충남도 NGO 센터는 중간지원기관의 보편적 기능에 초점을 맞추어 기능들을 제시하고 있다. 반면에 충북 NGO센터는 '사회적 기업과 마을공동체 육성'을 주요한 기능으로 적시해 놓고 있으며, '민간협력사업', '사회통합과 갈등예방' 등을 적시하여 '지역사회 공동체 발전'을 강조하고 있다. 광주NGO센터의 경우에는, 여기에서 한 발 더 나아가 '지역발전을 위한 주요시책의 개발·제안', '지역공동체 형성과 사회적 자본 촉진 지원활동', 그리고 '지역 중장기 발전과제 및 현안 과제 논의를 위한 정책토론회 개최' 등을 강조하여 지역사회개발센터로서의 기능을 강조하고 있다. 결론적으로 말해서, 충북 NGO센터, 부산시민센터, 그리고 광주NGO 센터는 지역공동체 활성화 및 민관협치를 통한 지역사회발전을 주요한 과제로 제시해 놓고 있다. 따라서 이들 중간지원기관들의 사업내용은 지역공동체 활성화와 지역사회발전이 중요한 위치를 차지한다.

4. NGO 센터의 사업 분석

위에서 연구자는 조례에 나타난 중간지원기관들의 기능들을 살펴보았다. 이제 개별 NGO센터들의 사업을 비교·대조하여 봄으로써 개별 센터들이 중간지원기관으로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지, 아니면 어떤 사업적 특징을 가지고 있는지를 살펴보고자 한다. 사업 분석을 수행하는 과정을 요약하면, ① 우선적으로 비교·대조가 가능하도록 NGO센터들의 주요사업을 분류하여 <표 4-11>을 작성한 다음, ② NGO센터들의 사업 목록 빈번도(frequency)를 작성하여 개별 NGO센터 사업들이 어느 분야로 집중되고 있는지를 비교분석한다, ③ 사업비 비중이 어느 분야로 치중되고 있는지를 살펴보기 위해서 사업비분석을 실시한다, 그리고 ④ 마지막으로 개별 센터들의 사업들에 대한 질적 평가를 통하여 사업의 특성을 분석한다.

지난 몇 년 동안 운영경험을 가진 5개 센터들의 주요사업을 분류하여 보면 아래 <표 4-11>과 같이 요약될 수 있다; ① 연대와 네트워킹 ② 조직발전 및 전문화 ③ 재정지원 ④ 연구 및 조사 ⑤ 사회적 의제설정 ⑥ 공익활동기반확장 (공익활동 생

태계조성) ⑦ 교량역할 ⑧ 새로운 운동 인큐베이팅 (지역공동체 사업, 사회적 기업, 협동조합 등). <표 4-11>과 같이 사업들을 8개 범주로 나누고 8개 범주의 세부항목을 표에 적시하였다. 주요사업 분류표는 개별 NGO센터들의 특징을 잡아내기 위한 기준표로 활용될 것이다.

사업 분석과정에서 몇 가지 문제점들이 발생하였다. 우선은 재단사업과 센터사업이 전혀 분리되어 있지 않은 경우이다. 이 경우에 재단사업을 센터사업에 포함시켜서 분석하였다. 둘째는 센터들의 주요한 기능 중에 하나인 공간대여기능 혹은 장비 및 시설지원은 재정지원에 포함하였다. 셋째, 공익활동 생태계조성과 사회적 의제설정이 중요한 사업 분야의 하나로 부상하고 있다고 판단하여 이 분야들을 추가하였다.

<표 4-11> NGO센터의 주요사업 분류

8개 분야	주요 사업내용
연대와 네트워킹	· 활동가 네트워킹 · NGO 간 자원봉사 연계망 구축 관리 · NGO 센터 간 전국 네트워크 구축 및 협력사업 · 지역 내 NGO 간의 네트워크 사업
조직발전&전문화	· 조직역량 강화 컨설팅(오리엔테이션, 사례기반 컨설팅 등) · 비영리기관 회계프로그램 훈련 및 교육 (엑셀회계 등) · 조직평가 보고서 작성지원(지속가능보고서 발간지원) · 활동가 직무교육 · 공익활동가 교육프로그램 지원 · 공익활동가 역량의 맵 구축사업 (학습지원 센터 협력사업 등) · 공익활동 프로그램 실태 DB 구축
재정지원	· 기금모금과 분배 · 기금모금 기법 교육 및 훈련 (기술적 지원) · 개별 단체에 사업 프로젝트 위탁 · (공간지원)-협업공간 등

연구 및 조사	・지역사회 조사 및 지역 NGO 연구 및 조사 ・지속가능한 공익활동 확장을 위한 기획연구 ・NGO 사업 효율성 평가 및 성과측정 연구 등 ・공익활동 활성화를 위한 법・제도 개선활동 ・사회적 의제 발굴 및 플랫폼 구축
사회의제설정	・주요 지역사회의제 토론회 개최 ・새로운 미래사회 의제 담론화 ・갈등예방 및 사회통합을 위한 의제설정 ・지역사회의제 제안 등
공익활동기반확장 (공익활동생태계)	・공익활동정보 아카이브 제공 ・공익활동 시민공감대 확장(impact story lab) ・공익활동영상제작 ・공익활동 공간지원(센터공간지원 및 공공기관 공간 활용 지원) ・NGO 센터 홍보 (뉴스레터, SNS운영, 영상제작 등)
교량역할 (민관협치 등)	・중간지원조직 간의 협력 및 연계사업 ・공공기관과의 협력 사업 ・지방정부와의 민・관 협치 사업 ・해외 NGO와의 연계
새로운 운동 인큐베이팅 (지역공동체 활성화)	・소규모 새로운 풀뿌리 운동 인큐베이팅 ・사회적 경제 단체(협동조합, 사회적경제, 마을기업) 인큐베이팅 ・지역공동체 운동(마을만들기, 도시재생 등) 인큐베이팅 ・시민들의 풀뿌리 공익단체 설립과정 교육 및 지원 ・NGO 설립・운영에 관한 안내서 발간 및 홍보 ・새로운 사회운동의 의제 발굴 (의제 플랫폼 구축)

1) NGO 센터의 사업영역별 빈번도 분석

위에서 제시된 주요사업 분류표에 근거하여 개별 센터들의 영역별 사업 빈번도를 분석하여 보았다. 빈번도 분석은 다음과 같은 원칙을 가지고 실행하였다; ① 기준연도는 2014년(2015년 총회자료를 사용)를 사용, ② 총회자료에 기록된 사업들을 중심으로, ③ 사업의 건수는 총회자료의 분류를 그대로 사용하였다, ④ 예산이 수반되지 않는 사업과 예산수반사업을 구분하지 않았다. 서울NPO의 경우에는 모든 사업에 재정이 수반되기 때문에 재정수반이 되지 않은 사업들은 사업방향성 분석에서 제외되는 결과를 낳았다. 따라서 <표 4-12>의 지역 NGO센터들에 기록된 주요사업숫자(괄호 안 숫자 참조)는 중요하지 않다.

<표 4-12>에 나타난 사업 빈번도에 기초한 경험적 분석은 개별 센터의 사업방향성을 분석하는데 주안점이 주어져 있다. 빈번도를 가지고 센터들 간의 방향성을 직접 비교하는 데에는 많은 문제가 있다. 사업 빈번도 분석을 통해서 드러나 가장 중요한 특징은 다음과 같다; ① 서울NPO센터를 제외한 여타 센터들의 경우에, 사회적 경제・협동조합・지역공동체 등의 인큐베이팅 사업에 많은 노력을 기울이고 있다. 반면에 서울NPO센터는 NGO의 조직역량강화 및 전문화(활동가 역량강화 및 조직역량강화), NGO간의 협업과 네트워킹, 그리고 공익활동 생태계조성에 많은 노력을 기울이고 있다. ② 서울NPO센터와 충북NGO센터를 제외한 여타 센터들의 경우에, 중간지원기관의 일반적 기능들에 균형을 가지고 있기 보다는 특정분야(사회적 경제 혹은 지역공동체 활성화)에 활동이 집중되는 현상이 나타나고 있다.

<표 4-12>개별 NGO 센터의 주요 사업 빈번도(frequency)에 기초한 사업방향성 분석

센터	연대	조직 발전	재정 지원	연구 조사	기반 조성	교량 역할	인큐 베이팅	의제 설정	비교
서울 (15)	3	5	1	1	3	1	0	1	・모든 사업이 예산수반
	20	33.3	6.6	6.6	20	6.6	0	6.6	
충북 (23)	2	4	1	3	7	0	6	0	・다수 사업이 예산수반
	8.7	17.4	4.3	13	30.4	0	26.1	0	

부산 (51)	18	4	0	0	4	5	18	2	·예산 없는 사업이 대부분
	35.3	7.8	0	0	7.8	9.8	35.2	3.9	·연대사업과 풀뿌리 운동 인큐베이팅이 중심
대구 (22)	2	7	2	0	3	1	7	0	·대부분의 사업들이 풀뿌리 운동의 조직발전을 지원 또는 인큐베이팅하는데 집중
	9.1	31.8	9.1	0	13.6	4.5	31.8	0	
광주 (27)	3	7	2	1	1	3	10	0	·별도의 사회경제센터 ·풀뿌리 인큐베이팅
	11	25.9	7.4	3.7	3.7	11	37	0	
비교	부산	서울 대구 광주 충북			서울 충북		충북 부산 대구 광주		

③ 전체적으로 보면 대부분의 센터들은 '조직발전 및 전문화'에 가장 비중을 두고 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 분야를 자세히 살펴보면, 서울과 충북이 다양한 NGO들과 풀뿌리단체를 포함하여 조직발전과 전문화 (조직컨설팅, 회계프로그램 지원, 활동가교육, 조직평가 보고서, 활동가 역량강화, 활동가 직무교육 등)를 위한 지원을 하고 있는 반면에, 대구의 경우에는, 주로 마을 만들기 및 사회적 경제 관련 조직들에 대한 지원에 집중되고 있는 것으로 나타났다. ④ 센터들의 가장 취약한 부분은 재정지원, 연구조사, 그리고 의제설정으로 나타났다 (재정지원의 경우에 재단의 역할은 제외). 특히 예산이 수반되는 연구조사는 서울, 충북, 그리고 광주지역에 그치고 있으며, 예산이 수반되는 의제설정 노력은 서울 NPO센터에 한정되었다. ⑤ 사업비가 소규모인 부산의 경우에는, 비용이 수반되지 않는 '연대와 네트워킹' 혹은 위탁사업이 가능한 지역공동체 활동 분야(새로운 운동 인큐베이팅)로 사업이 집중되는 현상이 나타났다.

2) 개별 NGO 센터의 사업유형 분석

여기에서는 개별 NGO센터의 사업유형을 미시적 수준에서 살펴보고자 한다. 특히 개별 NGO센터들의 사업비 내용을 분석해 봄으로써 센터들의 특징을 잡아내고자 한다. 사업비 분석은 빈번도 분석과 마찬가지로 센터들 간의 직접비교가 불가능하다. 특히 사업비규모에 있어서 센터들 간에 대단한 차이가 있기 때문에 사업비 분석은 센터 내부의 사업 비중을 대조하는데 한정하여 사용한다. 사업비에 기초한 분석은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다; ① 사업비에 초점을 맞추어서 분석이 진행되기 때문에 비용이 수반되지 않는 사업들의 경우에는 과소평가되는 경향이 있다; ② 연말 총회 자료집이 제시하고 데이터를 사용하기 때문에 생기는 오류들(2015년 총회자료, 2014년 연말결산자료를 사용하고 있기 때문)이 발생할 가능성이 높다; ③ 총회자료집에 기록된 사업내용과 사업비 내역이 상세하지 못한 센터들의 경우에는 사업유형 분석에 더욱 많은 한계를 갖는다. 언급된 한계에도 불구하고 사업비 분석은 개별 센터들의 사업방향을 이해하는데 가장 중요한 데이터로 판단하여, 사업비에 기초한 사업방향성 분석을 실시하였다. 사업비 분석을 하는 과정에서 연구자의 판단에 따라 <표 4-11>에 제시한 기준에 의거하여 사업비 항목을 재분류하였다.

<표 4-13> 센터들 간의 사업비 비교 (운영비(임금비 등) 및 시설비 제외)

(단위: 천원)

지역 센터	기준년도	사업비 규모	비교
서울NPO센터	2015년	567,000	
충북NGO센터	2014결산	153,220	
부산시민센터	2014결산	97,613	
대구시민센터	2015년	97,700	특별회계포함시 (순수자체예산420만원)
광주NGO센터	2014결산	180,825	사회경제센터 결산을 포함할 경우에 예산규모 대폭확대

(1) 서울 NPO 센터의 사업 분석

서울 NPO 센터의 사업비는 전액 서울시로부터 지원되며 총사업비 규모는 56,700만원이다. 사업비 분석을 통해서 서울시NPO센터의 활동내역을 분석해 보면, 센터가 가장 중요한 기능은 '조직발전 및 전문화'와 '공익활동기반확장(공익활동 생태계조성)'에 집중되어 있다 (<그림 4-5>를 참조할 것). 그리고 다른 NGO센터들과 달리 서울센터의 경우에는, 중간지원기관의 8개 기능을 균형 있게 실행하고 있는 편이다. 서울의 경우에는 일상적인 네트워킹은 사업으로 기록하지 않고 단지 비용이 수반되는 네트워킹 사업들만 보고서에 기록되어 있기 때문에 네트워킹사업의 비중이 적게 나타나고 있다(<그림 4-5>를 참조할 것). 사업비를 가장 많이 사용하고 있는 '조직발전 및 전문화' 분야는, ① 지속가능한 보고서 발간지원(조직평가 및 점검), ② 조직역량강화 컨설팅, ③ 회계프로그램 업데이트, ④ 공익활동가 역량의 맵 구축, ⑤ 공익활동가 교육 프로그램 지원 등이 있다. 그리고 두 번째로 사업비를 많이 사용하고 있는 '공익활동기반확장' 분야는, ① 공익활동 정보 아카이브 사업, ② 임팩트 스토리 랩, ③ 센터 사업 홍보 등이 있다.

서울시NPO지원센터 핵심목표와 추진전략은 "서울 시민공익활동의 베이스캠프" 기능을 하는 것이다. 시민공익활동 베이스 캠프(base camp)로 기능하기 위해 사용하는 수단과 방법은 주로 네트워킹, 협업, 그리고 플랫폼 방식이다. 지역 NGO센터들이 다소 구조화된(hard) 사업방식을 사용한다면, 서울NPO센터의 경우에는 열린 네트워크를 사용하고, 센터가 플랫폼 역할을 자임하는 유연하고 소프트한 사업방식을 채택하고 있다. 언급된 시민공익활동의 베이스 캠프 역할을 하기 위해서, ①시민공익활동을 위한 경험공유 실천 플랫폼 미트쉐어(Meet-Share) 안정화, ② 공익활동가 성장지원을 위한 학습센터 구축, ③ NPO의 사회적 영향력 확산을 위한 서울 '공익생활의제' 플랫폼, ④ 운영역량강화를 통한 NPO 조직 혁신 등을 지원하고 있다. 서울NPO센터의 중장기 계획에 따르면, 센터는 1기(2013.11~현재)는 기반조성, 2기(2016~2017)는 사회적 영향력 확산, 3기(2018~)는 지속가능한 성장을 위한 학습생태계 조성을 목표로 하고 있다.

(2) 충북 NGO센터의 사업 분석

충북NGO 센터의 사업비(운영비 제외, 2014년 결산기준)는 충북시민재단 전입금(11000만원) + 충북도보조금(2000만원) + 위탁사업비(1200만원) + 기타수입 등으로 구성되어 있고, 총사업비 규모는 15,322만원이다. 사업비 지출내역을 분석하여 보면, 다음과 같은 특징을 보여주고 있다; ① 풀뿌리 네트워크, 마을 만들기, 사회적 경제 사업 등(새로운 운동 인큐베이팅)에 가장 많은 예산을 투자하고 있으며, 다음으로 조사 및 연구(정보수집)에 많은 지출을 하고 있다. 다른 센터들과 비교할 때 충북NGO센터는 조사 및 연구 분야에 지출이 상대적으로 두드러지게 높은 편이다(<그림 4-6>를 참조할 것); ② <그림 4-6> 과 <표 4-15>를 종합하여 보면, 충북NGO센터의 경우에는, 새로운 운동 인큐베이팅에 다소 활동이 집중되는 경향성을 가지기는 하나, 대체로 공익활동기반확장, 조사 및 연구, 조직발전 및 전문화, 그리고 연대와 네트워킹 분야에 균형 있는 활동을 보여주고 있다. 참고로 사업숫자로 이들 분야별 사업 비중을 살펴보면, 공익활동 기반확장 분야에 7개, 새로운 운동 인큐베이팅이 6개, 조직발전 및 전문화 분야에 4개, 조사 및 연구 분야에 3개, 연대와 네트워킹 분야 2개 (예산수반하지 않는 네트워킹 사업 누락) 등이다; ③ 충북NGO센터와 충북시민재단은 거버넌스 구조가 분리되어 있어서 NGO단체들에 대한 시민재단의 재정지원은 센터사업의 분석에서 제외하였다. 따라서 재정지원이 크게 나타나고 있지 않지만, 시민재단의 재정지원을 포함시킨다면 개별 NGO단체들에 대한 재정지원이 가장 높은 센터에 해당된다.

충북NGO센터의 2015년 사업은 NGO활동 인프라 조성사업, 공공리더 양성사업, 마을 만들기 및 사회적 경제 분야 사업 등을 중심으로 해서, 지역적 수요인 지역공동체 활성화와 지역발전을 고려하여 사업을 수립하고 있다. 충북NGO센터는 충청북도의 센터운영 관련 지원이 부족한 상황에서 시·군단위로 분산되어 있어서 어려움을 겪고 있다. 특히 절대적인 공익활동단체의 수가 부족한 문제를 개선하기 위해 민간 공익활동 모금을 통해 NGO 센터의 재정적 자립을 확보하려고 노력하고 있다. 현재 충북시민재단은 다른 지역과 비교하여 모금과 배분 분야에서 가장 좋은 성과를 거두고 있다. 2015년 9월 말로 1차로 3년 위탁기간이 종료되었고 이 과정에서

전반적인 평가가 이루어져 활동전반에 대한 점검이 이루어졌다. 3년 계약기간을 연장하면서 충청북도와 도의회와의 간담회 등을 통해 센터 운영 인력을 현 3명에서 5명으로 확대하고, 부족한 운영비 및 사업비 확충하였다.

(3) 부산 시민센터 사업 분석

2014년 결산 기준 부산시민센터의 총사업비 규모는 2,062만원이다. 他지역 센터들과 비교하여 자체사업비 규모가 대단히 영세한 편이다. 2014년 사업비 결산서에 따르면, 시민사회협력과 교류에 677만원, 풀뿌리 활성화에 151만원, 정보제공에 850만원, 그리고 대안과 모색(사회적 경제 세미나)에 383만원이 사용되었다. 따라서 사업비를 분석하면, 분야별 사업비 비중은 <그림 4-7>와 같이 나타났다. 사업비 규모가 소규모인 관계로 인해, 가장 기초적인 중간지원기관의 임무에 해당되는 NGO단체들의 '조직발전 및 전문화', '공익활동 생태계 조성'에는 상대적으로 기여도가 낮은 편이다.

지방정부의 사업비 지원이나 자체 모금조달 능력이 없기 때문에, 자체사업비로 할 수 있는 사업들은 연대 사업, 홈페이지운영(정보제공), 간단한 세미나 운영(사회적 경제 세미나 1회 운영) 정도이다 (<그림 4-7>를 참조할 것). 그러나 사업비 분석은 부산시민센터의 역할을 대단히 곡해할 가능성이 높다. 지방정부의 사업비 지원이나 자체 모금조달 능력이 없는 관계로 자체사업비가 지극히 소규모이기 때문에 센터는 다시 지방정부의 위탁사업을 수주할 수밖에 없는 상황으로 몰리고 있다. 사업비 분석에 전적으로 의존하여 활동내역을 파악하는 것이 어렵기 때문에, 사업목록을 분석하여 보았다. 사업목록에 따르면 (<표 4-16>을 참조할 것), 센터는 '지역공동체 활성화'에 사업의 최우선순위를 두고 있으며, 다음으로 비용이 적게 수반되는 '연대 사업 및 네트워킹' 사업이 次순위를 차지하고 있다. 다음으로 '활동가 역량강화'와 '시민사회 인프라 구축(공익활동 생태계조성)'이 후순위에 랭크되어있다.

다른 지역 중간지원기관과 비교하여 보면, 부산시민센터의 경우에는 지역공동체 활성화 사업으로 지나치게 사업이 편중되어 있다. 다른 중간지원기관들은 사업목록

에 적시하지 않는 ‘연대 사업’을 제외시키면, 부산시민센터의 경우에 마을 만들기 위탁기관으로서의 성격이 더욱 부각된다. 부산시민센터의 경우에는 지극히 한정된 부분에서 중간지원기관으로서의 역할을 담당하고 있는 편이다. 장기적으로 보면, 마을 만들기 사업을 분리하여 새로운 중간지원기관을 설립할 필요가 있다. 부산의 경우에는 시민사회섹터의 분화와 중간지원기관 시스템의 체계화가 시급히 진행될 필요가 있다.

(4) 대구 시민센터의 사업분석

2014년 결산기준으로 대구 시민센터의 총사업비 규모(특별회계 포함)는 약 9,770만원이다. 그러나 특별회계사업, 즉 지역기관 혹은 지방정부위탁 사업을 제외하면 실질적인 자체사업비는 420만원에 불과하다. 특별회계비를 포함한 전체 사업비 지출내역을 분석하여 보면, 다음과 같은 특징을 보여주고 있다; ① 풀뿌리 네트워크, 마을 만들기, 사회적 경제 사업 등(새로운 운동 인큐베이팅)에 가장 많은 예산을 투자하고 있다. ② <그림 4-8> 과 <표 4-17>를 종합하여 보면, 대구시민센터의 경우에는, 센터의 활동이 풀뿌리 운동 인큐베이팅에 사업이 집중되는 경향성을 가지고 있다. ③ ‘조직발전 및 전문화 분야’에 해당하는 활동가 전문성 강화 및 역량강화에 사업비중이 다소 있는 편이다. ④ 그러나, ‘시민사회 생태계 구축’분야 및 ‘연대와 네트워킹’분야에 대한 투자는 상당히 낮은 편이다.

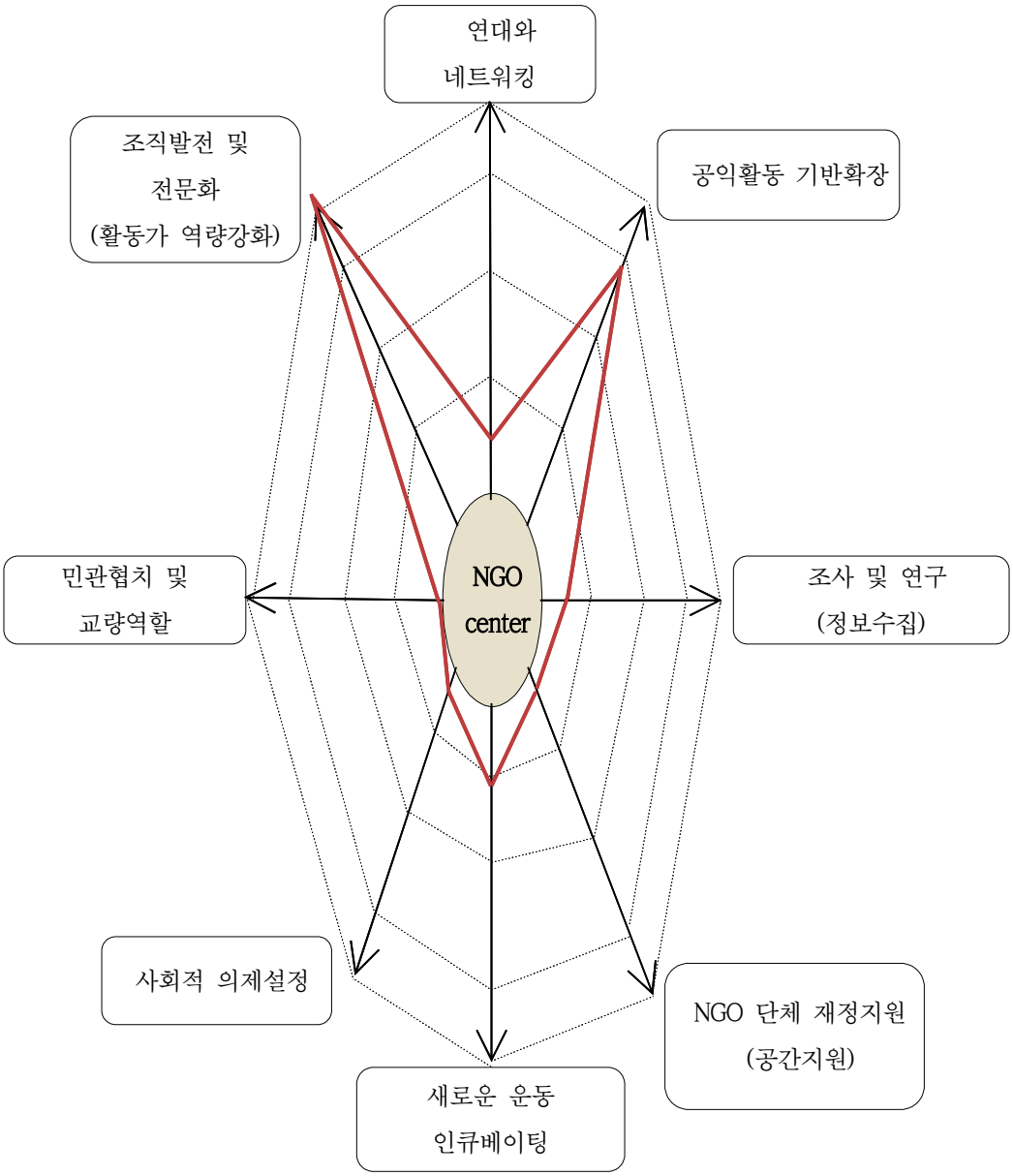
대구시민센터의 경우에, 민설민영으로 운영되면서 지방정부로부터 사업비를 포함한 운영비 및 시설지원이 전무한 상황이어서, 운영의 어려움이 사업비 분석을 통하여 고스란히 드러나고 있다. <표 4-11>에서 제시하고 있는 센터들의 주요사업 분류표와 대조하여 보면, 대구시민센터는 재정의 어려움 때문에, ‘연구 및 조사’, ‘공익활동 생태계조성’, ‘사회의제설정’과 같은 역할은 거의 수행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 다행인 것은 2015년에 시민공익활동지원 조례가 통과되어 2016년부터 지방정부의 예산지원이 가능하게 될 것으로 예견된다.

(5) 광주 NGO 센터의 사업분석

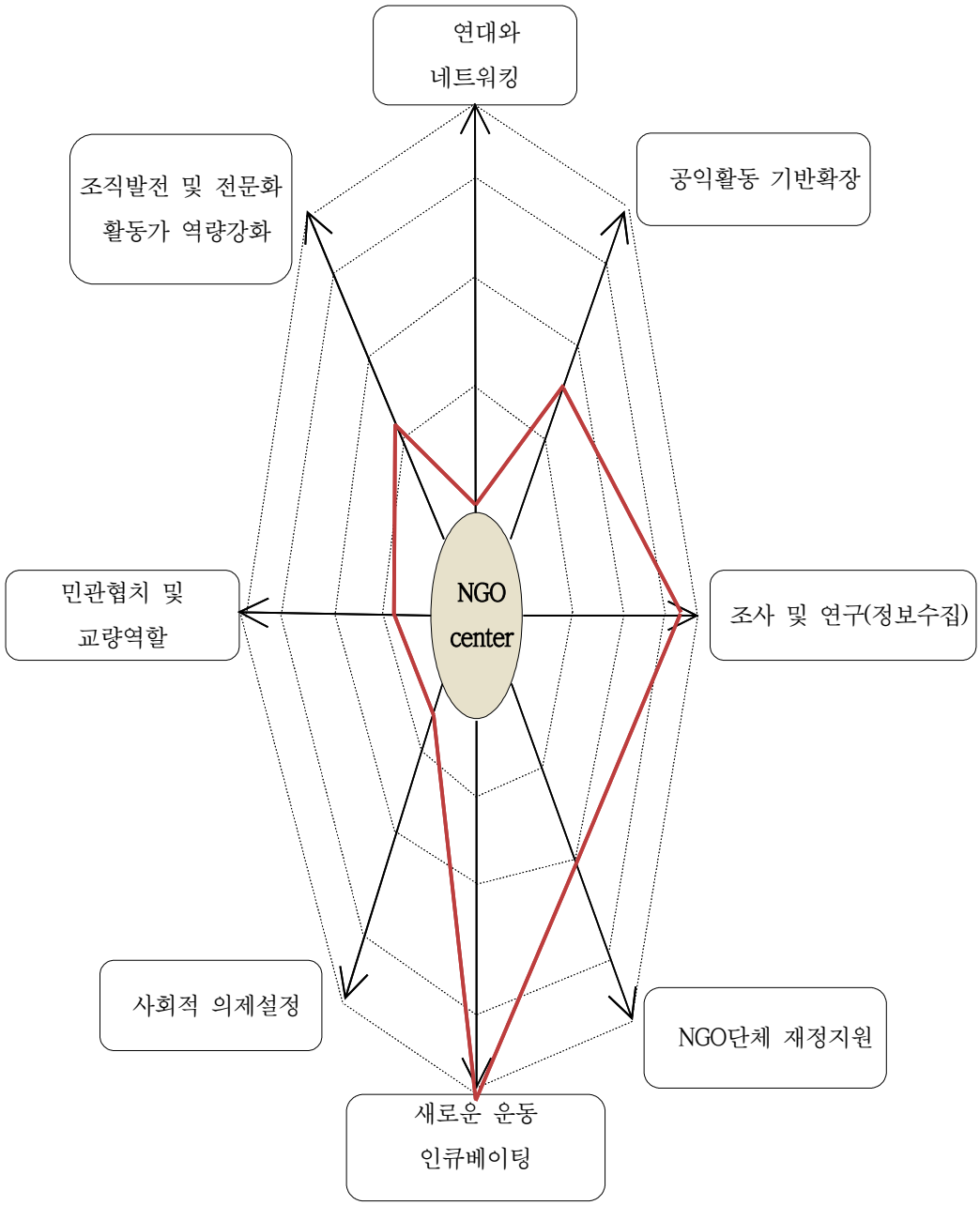
2014년 기준 광주NGO 센터의 총사업비규모는 18,082만원이다(사회경제센터 예산은 제외). 이중에 자체사업비는 1,232만원이고, 다른 사업비는 공동주관 혹은 위탁사업이다. 사업비 지출내역을 분석하여 보면, 다음과 같은 특징을 보여주고 있다; ① '조직발전 및 전문역량강화' 와 '풀뿌리 공익활동 지원' 에 가장 많은 예산을 배정하고 있다. 예산편성만을 놓고 보았을 때, 광주NGO센터는 대구시민센터 혹은 부산시민센터와 유사한 형태를 띠고 있다. ② '공익활동생태계 구축' 및 '사회적 의제설정' 과 관련한 예산배정은 대단히 적은 편이다. ③ 그러나 광주의 경우에는 부산·대구와 달리, 센터의 역할이 '조직발전 및 전문화', '조사 및 연구' '교량역할 및 민관협치', '공익활동 생태계구축', '풀뿌리 공익활동 지원' 등의 분야에 나름대로 역할을 하고 있음이 관찰된다. ④ 가장 눈에 띄는 사업방식 중에 하나는 퇴직자 인적자원을 활용한 시민사회 인프라 구축 프로그램들이다. 예들 들면, '시민교양강좌' 혹은 '사회공헌활동 지원사업' 은 퇴직한 전문인력을 활용한다는 차원에서 뿐만 아니라, 퇴직 전문인력이 시민운동의 외연을 확장시켜준다는 측면에서도 긍정적 사회적 파급효과가 클 것으로 예상된다. ⑤ 지원의 중심축이 비영리민간단체 전반에 균형있게 배분되기 보다는 풀뿌리운동(마을공동체운동) 혹은 사회적경제단체에 편향되어 있다는 인상을 지울 수가 없다. 특히 '마을학교 사업', '공익활동 활성화 지원사업', '공익활동지원 인큐베이팅사업' 등의 규모를 고려하면, 사업의 중심이 지역공동체 지원으로 편향되어 있다고 판단된다.

광주 NGO센터의 경우에는, 재단과 센터의 거버넌스 구조가 완전히 분리되지 않은 상태에서, NGO센터 안에 사회경제센터를 NGO센터의 특별기구 형태로 두고 있다. 장기적으로 보면, 사회경제센터는 독립된 중간지원기관으로 설치되어야 하고, 독자적인 영역으로 발전해 가야 할 것이다. 그리고 재단과 센터가 분리되어 있지 않아서 재단의 직접사업에 해당될 수 있는 사업, 예를 들면, 모금특강이 센터사업에 들어와 있다.

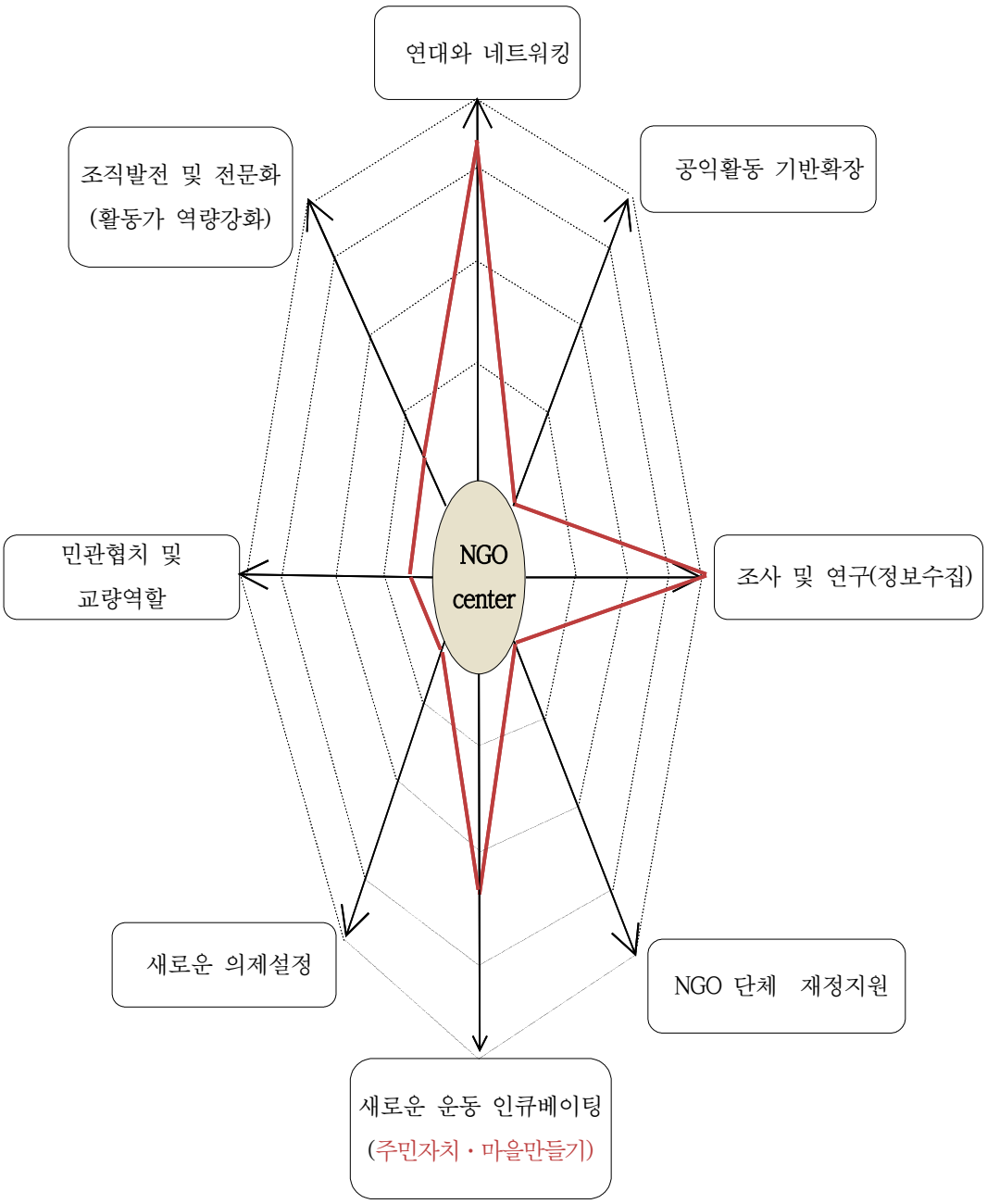
<그림 4-5> 서울NPO센터 사업 분석 (8개 분야)



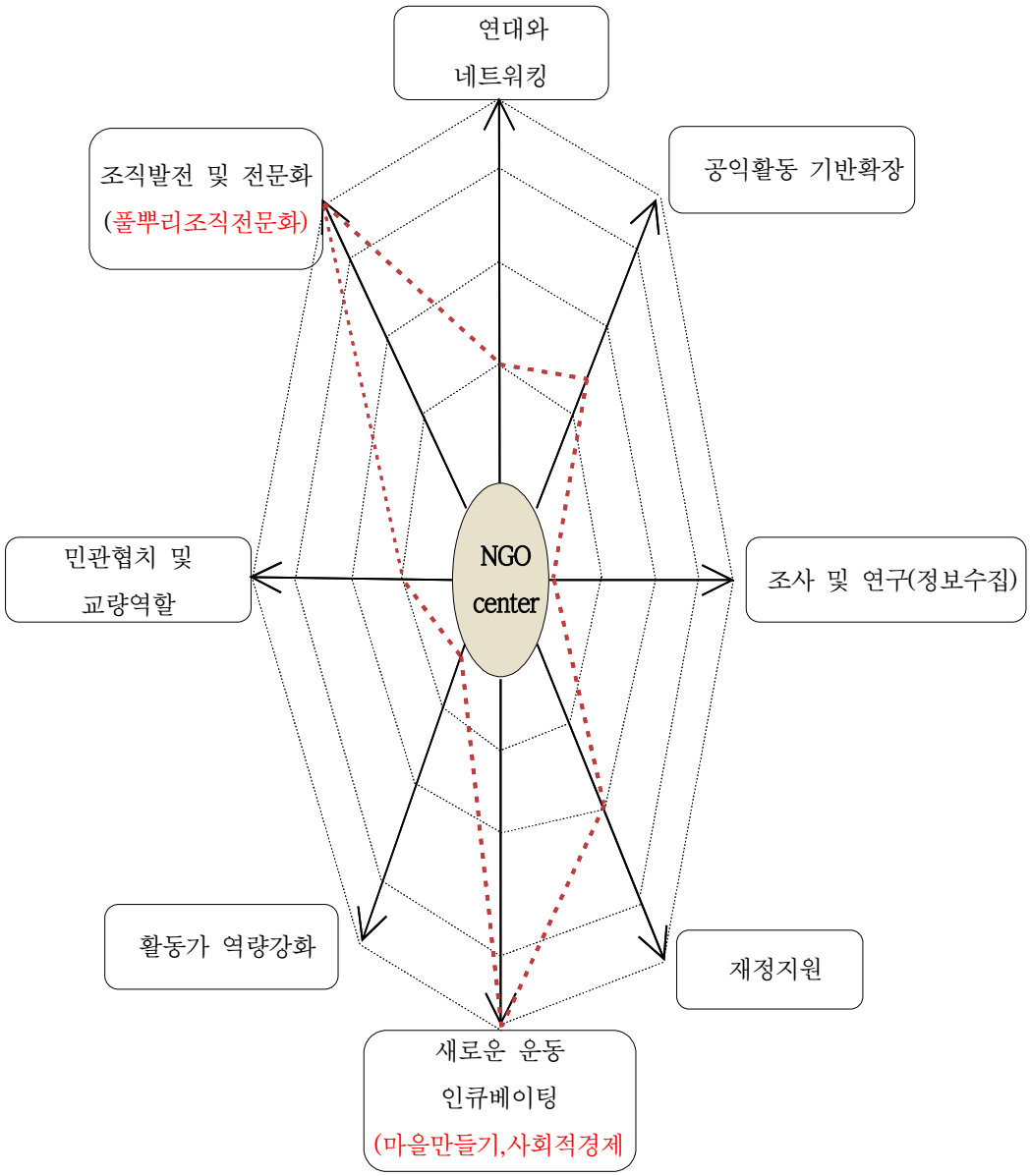
<그림 4-6> 충북 NGO센터의 사업 분석



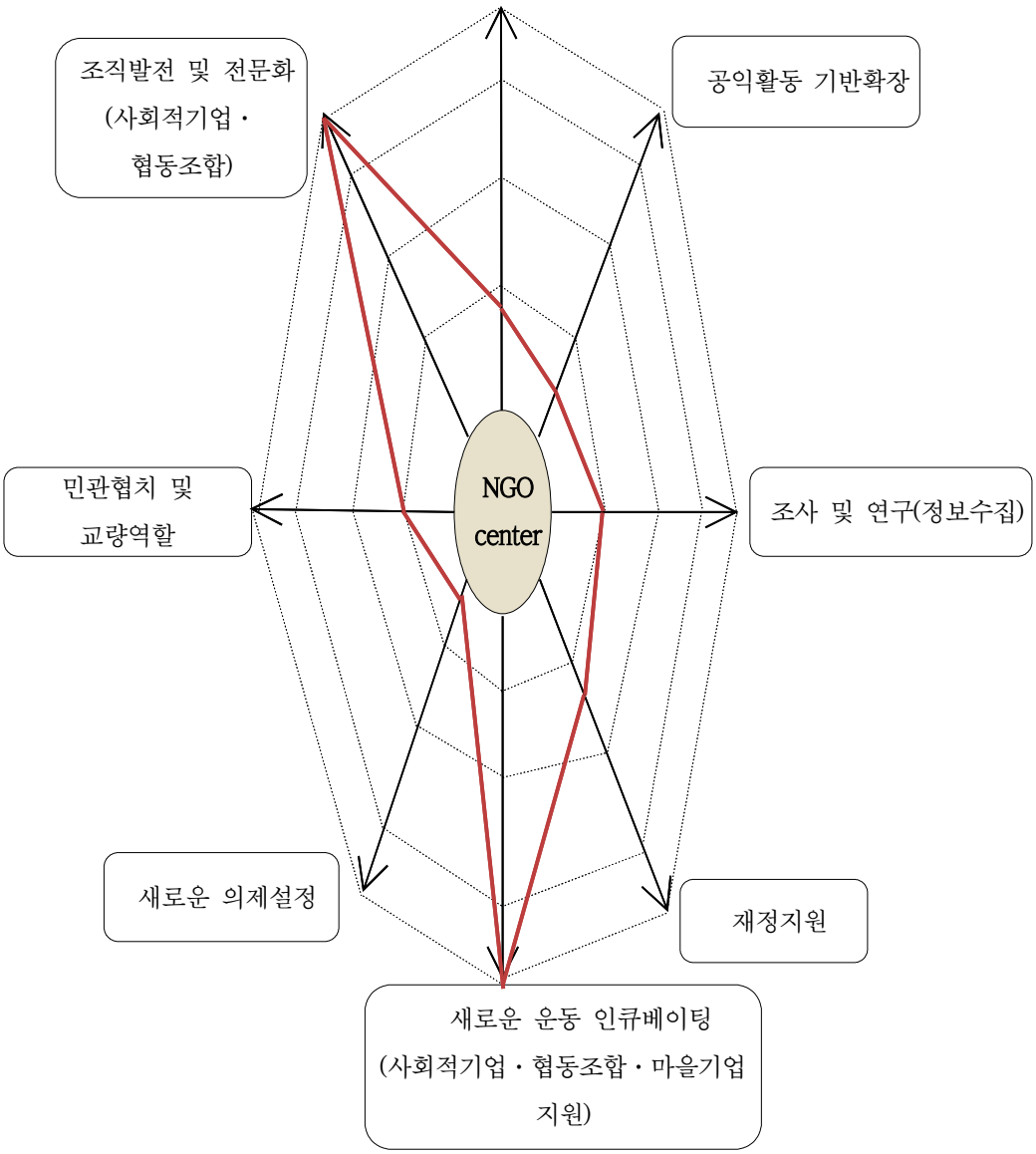
<그림 4-7> 부산시민센터 사업 분석



<그림 4-8> 대구시민센터 사업 분석



<그림 4-9> 광주 NGO센터 사업 분석



<표 4-14> 서울NPO센터 2015년 주요사업목록

사업명	추진실적	2015년 계획
기반사업		
정보데이터 및 경험공유 콘텐츠 아카이브	• 센터 홈페이지/정보아카이브/경험공유플랫폼 개통 • 15개분야, 2200여개 정보아카이브	•전문영역별 정보아카이빙 확대 •사업별콘텐츠 웹 아카이빙 및 유통
임팩트 스토리 랩	• 영상제작 13편, 웹진 2편 제작	•시민참여확산을 위한 임팩트스토리 발굴
조사·연구 및 정책개발	• 기획연구과제 수행(3건) - 서울시 민간단체 공익활동 지원사업 실태조사 연구 - NPO의 소셜임팩트 측정을 위한 프레임워크 개발연구 - NPO의 이슈맵핑 조사연구	〈교육 및 정책사업으로 통합〉 - 2014년 연구과제 심화연구 2편 - 신규지정과제 2편 - 공익활동가현장연구과제 3편
홍보	• 페이스북 팬 약 1,750명 / 월간 뉴스레터 구독 2,100명 • 기본 홍보물제작 / 영상 및 사진 기록물 제작	•페이스북 팬 및 뉴스레터구독자 확대 •NPO 온라인홍보공간 지원
공간조성 및 대관	• 대강당, 사무공간, 협업공간, 회의실, 교육장, 휴게실 조성 • 대관시스템 구축 및 운영/3개월간 5,000여명 시설 사용	〈공간운영프로그램 별도 첨부〉 •NPO홍보공간운영/전시기획/공간홍보
NPO의 성장기반 지원		
공익활동 협업 프로그램 발굴 및 지원	• 총 3개의 협업프로그램 지원	〈시민공익활동지원사업으로 통합〉
공익활동 경험공유 지원사업	• 7개 주제 분야, 101개 모임 지원, 310여명의 참여	•경험공유모임 •공익활동프로젝트 •성장형 모임 (14년~15년 연속지원)
대학생 공익활동 지원	• 대학생 공익활동 13개 모임 지원 / 32개 프로젝트 진행	〈시민공익활동지원사업으로 통합〉
조직진단컨설팅	• 재정자립유형 컨설팅 4개 단체 • 조직의 사회적 영향력 강화 컨설팅(12개 단체, 20명 참여)	〈조직역량강화컨설팅으로 개편〉 •조직역량강화 워크샵•사례기반컨설팅
NPO운영 필수 프로그램 개발 및 보급	• 비영리 '처음 엑셀회계' 개발 무료 다운로드 지원 382건)	•업데이트 및 확산
지속가능보고서 발간 지원	• 유형이 다른 4개 단체 보고서 발간 • 비영리 지속가능보고서 가이드라인 개발/배포/확산	•소규모단체를 위한 지속가능보고서 워크샵 •4개단체 발간 컨설팅
공익활동 협업공간 지원사업	• NPO지원의 전문 역량을 가진 4개 기관 선정/공간배정	•상시지원방식 도입으로 활용성 증대 •입주기간 프로젝트 수행 지원

사업명	추진실적	2015년 계획
활동가 역량강화		교육 및 정책사업으로 개편
신입활동가 교육	• 신입활동가대상 워크숍(2회) 및 기본교육(3회)진행	〈공익활동가 역량의 맵 구축사업으로 통합〉 • 공익활동가 역량의 맵 구축 • 공익활동가 교육프로그램 실태조사 및 D/B 구축 • 협력기관과의 교육프로그램 공유
경력(중견)활동가 교육	• 활동경력 5년차 이상 활동가 대상 • OT(1회), 워크숍(2회), 학습과 대화(10회), 과제발표 및 수료식(1회) / 총 7개월 과정	
NPO PRE SCHOOL	• 공익활동가로서 전망을 가진 청년 대상 교육 실시 : 학습(4회), NPO활동가 인터뷰(1회), 포트폴리오 설계 및 발표회(1회)	
교육프로그램 운영지원	• 활동가 역량강화를 위한 10개 교육프로그램 지원	•신규지원 10개, 연속지원 3개
공익활동가 경력개발 컨설팅	• 역량의 맵 워크숍 2회 개최 (7년차 이상 활동가 16명) • 역량 파악 및 개발을 위한 워크북 제작	〈공익활동가 역량의 맵 구축사업으로 통합〉
네트워크 촉진 및 협력		
NPO한마당	• 개관식 및 개관기념전시 개최	
대외협력사업 (사업계획변경에 의한 추가사업)	• 한양대학교 공공정책대학원 공익활동가 장학사업 • NPO CLOUD DAY 공동주최(한국MS공동주최) • 2014 민간단체 공익활동 지원사업 선정단체 워크숍 • 사회혁신 컨퍼런스 -소셜뮤지엄서울2014	〈자원연계사업으로 통합 개편〉 •기업 및 프로보노를 연계를 통한 운영기반지원 •중간지원조직 / 공공기관 자원연계 •자원연계 확산을 위한 시범사업(3개)
NPO의 회계역량강화를 위한 네크워크 구축지원	• 서울시공익회계사네트워크 '맑은'과의 협력사업 • 비영리회계 교육교재 발간	
파트너십의 혁신 프로젝트	• 파트너십의 혁신을 위한 아젠다 발굴 및 로드맵 작성 - 협력기관 : 동그라미재단, 사단법인 시민, 아쇼카한국	

<표 4-15> 충북NGO센터 주요사업목록 및 추진실적

사업명	추진실적
A. 공공리더 양성사업	
1. 비영리모금전문가학교	· 7회(특강포함) 32명 참여 (20명 수료)
2. 활동가 직무역량강화	· 총4주 16시간, 18개 단체 실무자 20명참여(15명이수)
3. 생활자치아카데미(3기)	· 총7회, NGO활동자, 지방의원, 공무원 등 48명참여(27명 수료)
4. 리더십의 철학세미나	· 1박2일 세미나, 비영리단체 상근자,회원,일반인 12명 참가
5. 도서발간사업	· '함께가자&GO' 출간 (지역신문기자-집필진)-활동가의 삶소개
6. 주민조직가 양성사업	· 3개월간, 8명의 비영리단체활동가, 사회복지사-주민조직이론공부
7. 오연호의 기자 만들기	· 사회적 글쓰기 교육-총17회 31명참여,오연호기자주관
8. NGO의이해-NGO의이해	· NGO에 대한 체계적 학습-비영리단체 실무자(20명)-총9회
B. 시민사회 인프라구축	
1. 시민사회단체활동소개	· 비영리민간단체 소개 및 홍보사업 (NGO에 놀러와-32회,착한광고-38회,뉴스레터-39회)
2. 비영리민간단체실태조사	· 도내 비영리민간단체450개조사-기초현황조사-조사보고서발간
3. NGO도서관 어울림운영	· 도서1,730권-도서대출 및 독서프로그램운영-NGO정보제공 (철학독서모임, 문학작품과치유모임, 작은도서관네트워크활동)
4. 활동가 재충전 프로그램	· 상·하반기 2회-비영리민간단체 상근자 및 주요임원-22명참여
5. NGO홍보영상 제작지원	· 비영리민간단체 홍보영상물제작지원 (이주민노동인권센터,청주YWCA,충북여성장애인연대)
6. NGO 인큐베이팅	· NGO활동컨설팅-6개단체
7. 공익활동프로그램공모사업	· 3개단체 신청-사업비 총900만원 (청주YMCA, 청주KYC, 생활공동체 '공룡' 당선)
8. 도민참여활성화 연구사업	· 시민단체운영실태분석, 도정참여활성화방안연구,시민단체이론 (연구기간 2개월 반, 충북도의회와 공동사업)
C. 지역공동체활성화 및 네트워킹	
1. 풀뿌리 단체지원	· 1000만원지원-'옥천순환경제공동체', '충북참여연대 음성지부
2. 공동교육사업	· 제천시민정치 아카데미-총8주 7강의-제천지역비영리단체회원

	(30명참여)-제천참여연대준비모임과 공동사업 · 보은시민자치학교-총7주 8강의-보은지역시민 40명 참여 · 충주시민자치학교-총6주 6강의-충주지역 시민20명 참여
3. 마을 만들기 네트워크사업	· 마을공동체교육-60명 참여 (12개월) · 마을활동가교육-40명-마을공동체 현황과과제를 중심으로 · 마을현장탐방프로그램-20명-우수마을탐방 · 사례발표회-활동가 30명 참여-마을만들기사례발표
4. 시군단위 NGO간담회	· 보은지역 4개 민간단체
5. 동범상위원회 사무국운영	· 동범 최병준 선생 시민운동기념사업-시상식,추모제, 사무국운영 등
6. 함께하는 충북 사무국운영	· 지역사회발전을 위한 민관협치위원회 (문화예술단체, 예술인, 전문가 등23명 참여)-회의 및 토론회 주관
D. 사회적 경제활성화 사업	
1. 사회적 경제기금 사업	· 사회적경제기금위원회 운영-사회적경제홍보 · 사회적경제기금 모금 및 배분-1500만원 배분
2. 사회적 기업가 육성사업	· 신규창업팀발굴=총46개팀발굴 참여-최종17개팀-사회적기업진흥원 으로부터 배정 · 창업 및 인증-14개팀-3개팀 예비사회적기업 인증 · 멘토링 및 컨설팅 · 쇼설벤쳐경연대회
3. 사회적경제협의회 활성화	· 정책연구 및 의제 발굴(충북사회적경제협의회)

<표 4-16> 부산시민센터의 사업목록 및 추진실적

사업명	추진실적
A. 활동가 역량강화	
1. 공명리더십 워크숍	· 8시간, 시민사회단체활동가 16명 교육
2. 모금특강	· 2시간, (사)도움과 나눔과 공동주체, 30명 활동가 역량교육

3. 비영리활동가 컨퍼런스	· 2일간 교육, 40명 활동가 참여-리더십,모금,마케팅 등 교육
4. smart-working 협업교육	· 1일 교육, 15명 활동가 참여-스마트워킹 시스템 이해 및 실습
B. 시민사회 인프라구축	
1. 정보구축 안정화	· 645개 비영리민간단체 조사 자료 수록-홈페이지 수록
2. 홈페이지 운영	· 공지사항,활동소식,시민게시판, NGO 소식 등
3. 자원봉사활성화	· 대학생과 시민단체 연계사업- '사회속으로' -10개단체 대학생20명
C. 지역공동체활성화(풀뿌리 활성화 지원)	
1. 주민자치지원센터	· 부산시 찾아가는 주민자치교육 강사단 간담회-교육현황공유 · 부산시 찾아가는 주민자치교육-32개동 9명강사 지원 · 사상구 찾아가는 주민자치교육=7개동 월1회 강의 · 부산시 주민자치역량강화 합동워크숍 위탁운영 (주민자치위원 담당공무원 등 100여명-2일 교육) · 사상구 주민자치위원 합동워크숍-2시간, 50명 교육 · 사상구 학장동 주민자치대학-총3회, 32명-주민자치위원,통장,운영위원 등 · 부산진구 개금2동 주민자치대학-총3회, 23명 교육 · 희망북구 주민자치대학 위탁운영-총1회, 신규주민자치위원 35명교육
2. 마을공동체사업지원	· 구포3동 마을의제 발굴 주민간담회-1회 10명-통장 주민자치위원 · 구포3동 마을의제발굴 및 마을만들기 사례교육-1회-30명 교육 · 구포3동 마을의제발굴 및 주민원탁회의 등 (총 5회에 걸쳐 다양한 마을만들기 기초작업 지원-평균 30명참여) · 부산진구 마을공동체협의회 준비모임,운영위원회, 마을교육 지원 (사례발표 및 우수마을탐방교육 실시-5회 운영위, 사례탐방교육) · 만덕3동 희망찾기 주민자치대학 실시-1회 주민35명 (주민자치의 이해와 주민리더십)
D. 민관협치 (교량역할)	
1. 주민참여예산제참여	· 해운대구 지역리더 양성과정 위탁운영-지역리더33명 교육 (퍼실리테이션 교육 실시-2시간) · 해운대구 예산참여 지역회의 지원-17개동 의제발굴및우선순위선정 · 해운대구 예산참여 마을리더모임 지원

	· 해운대구 예산학교 지원-사례교육,사업우선순위선정(33명) · 해운대구 주민참여예산위원회 총회지원-사업우선순위선정과정지원
E. 연대사업 및 네트워킹	
1. 한국시민센터협의회	· 동계워크숍 참여-1박2일(광덕산환경교육센터) · 정기모임 및 운영위원회 참여(3회) · 공간공유 단체투어 · 시민사회영역과 자원봉사영역의 만남 워크숍 · 정책간담회
2. 청렴사회실천부산네트워크	· 청렴사회실천부산네트워 실무회의, 간담회,정기총회, 전체회의, 협약식 등 참여
3. 부산인권문화제	· 무산인권문화제 집행위원회, 문화제 등 참여
4. 기타연대사업	· 분권연대, 지역각종 연대회의 참여 (총 20여회)

<표 4-17> 대구시민센터의 사업목록 및 추진실적

사업명	추진실적
A. 조직강화 및 전문화(활동가 역량강화)	
1. 비영리민간단체 회계교육	· 활동가 회계기법 교육 3회 12명 참여 (광역자활센터,시민센터,협동경제, 풀뿌리단체 등)
2. 모금학교 개설	· 모금담당자의 역량강화-평균 5~10명 참여 (19회에 걸쳐서 모금방법, 기부자분석, 모금전략 등 세미나)
3. 비영리 세미나	· 비영리단체의 전문성 강화-실무자직무교육 (회계,세무,커뮤니케이션기법, IT활용기법, 이벤트기획 및 관리)
4. 지역사회사회혁신가 양성	· 지역사회혁신가 포럼(동행)-30여명 참여 (포럼 '동행' 결성)
B. 시민사회 인프라구축	
1. 공익과 예술의 만남	· 문화예술가 공익활동참여기회 제공-기부문화 대안모델 모색 (문화예술인 140명, 참여 작가 10명 작품출시-도예,조각,미술 등)

2. 기부문화 활성화	· 지역기부문화 포럼-기부의 이해, 법제도 논의,방향성제시 (5회에 걸쳐서 토론회 개최, 평균 15~20명 참여)
C. 풀뿌리 공익활동 활성화	
1. 풀뿌리 공익활동지원 배분	· 1400만원지원-5개 단체 프로그램지원 (대구노동세상,메세지팩토리,협동조합울림,안지랑마을공동체,청소년) · 활동가역량강화 1명-30만원 · 활동가자녀장학금-총 270만원 3명 · 풀뿌리 자랑대회-20명 참여
2. 풀뿌리 활동가 역량강화	· 풀뿌리 활동가 수련회-1박2일, 48명 참여-사례탐방,학습, 네트워킹 · 풀뿌리 활동가 잔치-참가인원50명, 풀뿌리운동 방향성논의 · 주민운동조직가 심화과정-10주간,매회5시간-참여인원 8명
3. 풀뿌리 네트워크 및 협업	· 60여명 참여-공모대회-마르기업, 예비사회적 기업참여 · 풀뿌리단체 네트워크 운영지원-30개 단체, 총12회 연인원116명
D. 연대와 네트워킹	
1. 도시농업박람회	· 도시농업교육 - 도시농업 이론 및 실습- 도시농업과 이웃공동체 (총4회 대상자 시민 400여명 참여-도시농업 힐링관 운영)
2. 한국시민센터협의회	· 전국중간지원조직 협의회-센터 간의 협력과 정보공유 (총6회, 공동워크숍, 정책제안 및 정보교환)

<표 4-18> 광주 NGO센터 사업목록 및 추진실적

사업명	추진실적
A. 조직발전 및 전문화(활동가 역량강화)	
1. 광주마을학교	· 마을공동체 맞춤형 컨설팅 (총2회 185개마을 주민 500명-성공적 공동체사업을 위한 컨설팅) · 맞춤형 마을교실 (119명 참여) (총2회 기본과정-마을조사, 공동체의 필요성,마을비전 등 학습) · 마을학교 평가회: 활동가 60여명 참여
2. 공익활동가 연찬회	· 지역활동가 비전찾기-지역활동가의 현실진단, 활동가공제조합 · 지역운동 디자인 프로그램-지역운동현황 및 관계 맺기

	(비영리민간단체 활동가 및 NGO 연구자 등 60명 참석)
3. 모금특강	· 모금철학, 모금기법, 전략방안 등 모색-전문모금컨설팅 회사 (참가자 활동가 50명)
4. 활동가 역량강화	· 센터활동가 역량강화 프로그램-비전,사회혁신,인간관계, 평가 등
5. 공익활동가 일본어 강좌	· 매주말 2시간 15회, 공익활동가 15명 내외 참여
6. 민간단체임직원 해외연수	· 광주시 후원-시민사회단체 임원NGO 활동참관 및 연수 소요예산 4500만원(광주시 3000만원지원) 참가인원-16개 우수단체 16명
B. 조사 및 연구 (정보수집 등)	
1. 공익활동가 실태조사	· 공익활동가 DB 구축-전업활동가 (분야:NGO 마을공동체,사회경제) (258개 단체, 1533명 활동가조사-활동가인적사항 등 DB제작)
C. 교량역학 및 민관협치	
1. 주민자치컨퍼런스	· 주민자치경험공유, 네트워킹 (각 동별 주민자치위원장, 17개 시·도, 산업부 관계자)
2. 외부기관 업무협약	· 총5개 단체와 협약식 -협력과 지원체계
3. 국제교류행사	· 국제사회적경제전문가 초청 포럼-총3회 · 한-베트남 NGO교류 행사
D. 시민사회 인프라구축	
1. 시민교양강좌	· '빛고을 시민아카데미' 운영-4월~10월 기간 (2년째 지속) (시민50여명을 대상으로 퇴직자 지식인 재능기부형태로 진행) (총44강좌 20여명의 재능기부자 참여)
2. 사회공헌활동 지원사업	· 50세 이상의 퇴직한 전문인력의 사회공헌활동지원-시민사회단체 및 사회적 경제단체 지원 · 참여기관 47개 전체참여자 96명 (기초교육, 전문교육, 간담회, 지도점검 실시)
E. 풀뿌리 공익활동 지원	
1. 공간대여	· 총650건, 이용자 22,301명

2. 공익활동지원 인큐베이팅	· 5개 단체, 센터공간에 주거하다 준비가 되면 퇴실
3. 공익활동 활성화 지원사업	· 공익활동동아리 모임 활성화 사업 (소요예산 900만원-동아리 3개선정(각기 100만원), 네트워크 3개(각기 200만원)

3) 사업분석요약

현재 운영 중인 5개 NGO센터의 사업목록과 사업비를 분석한 결과, 다음과 같은 결론이 도달하였다; ⓐ 절대다수의 센터들은 비영리민간단체의 '조직발전 및 전문화(특히 활동가 역량 강화)' 영역에서, 의미 있는 공헌을 하고 있는 것으로 분석되었다. 모든 센터들의 사업우선순위에서 '조직발전 및 전문화' 분야는 1위 혹은 2위를 차지하였다. 개별 사업목록들을 미시적으로 검토해 보았을 때, 활동가 역량 배가에 기여할 수 있는 프로그램들이 많았다.

ⓑ 서울NPO를 제외한 대부분의 지역 NGO센터들이 과도하게 '지역공동체분야' 혹은 '사회적경제분야'에 편중되는 경향을 가지고 있었다. 풀뿌리운동 치중현상은 다음 두 가지 이유 때문에 생겨난 현상으로 추정 된다; 첫째, 센터들이 시작하는 시점에 사회적경제 혹은 마을만들기 운동이 시작되었기 때문이다. 지역 NGO들이 새로운 운동을 인큐베이팅 할 수 있는 역량이 없는 상황에서, 센터들이 풀뿌리 운동을 인큐베이팅하는 역할을 담당하게 되었다. 둘째, NGO센터들에 대한 지방정부의 예산지원이 운영비 혹은 시설비에 한정된 상황에서, 사업비가 없는 센터들이 위탁 프로그램이 많은 영역으로 사업방향의 가닥을 잡게 되었다.

ⓒ 재정적으로 다소 여유가 있는 센터들(서울NPO센터, 충북NGO센터)이 '지속가능한 시민사회 생태계'를 준비하는 경향이 있다. 즉 공익활동 기반사업이란 기본적으로 재정을 수반하기 때문에 재정이 확보되는 수준에 따라 센터의 역할이 변화되어 가는 것을 관찰할 수 있다.

ⓓ 절대다수의 센터들이 개별단체 혹은 개인 활동가들에 대한 '재정지원'이 절대적으로 미약한 수준이다. 재정지원은 중간지원기관의 중요한 역할 중에 하나임

에도 불구하고, 현재 중간지원기관의 재정지원 역할은 거의 없는 편이다. 그리고 '조사 및 연구(정보수집)' 분야는 재정지원 분야에 비교하여 다소 앞서 있기는 하나 제대로 투자가 이루어지지 못하고 있는 분야이다.

ⓔ 절대다수의 센터들이 아직까지 '교량역할 및 민관협치' 분야에서 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. NGO 내부의 교량역할은 긍정적으로 평가할 수 있는 수준에 이르렀으나, 정부-공익단체, 시장(기업)-공익단체, 그리고 국제NGO 간의 연대 등에서는 낮은 성적을 받았다. 특히 정부-기업-비영리민간단체 분야 등 전체를 아우르는 民官協治的 실험은 거의 관찰되지 않았다.

ⓕ 중간지원기관의 역할과 기능에 가장 크게 영향을 미치는 요소는 지방정부의 성격인 것으로 나타났다. 지방정부가 비영리민간단체에 대해서 다원주의를 수용하고 파트너로서 인정하는 경우에, 지역 중간지원기관의 기능이 제대로 발휘될 가능성이 높다. 반면에, 운동가들의 선택과 역량이 센터의 역할과 기능에 지대한 영향을 미치는 요소인 것으로 보여 진다.

ⓖ 사업목록과 사업비 분석을 통해서 확인한대로, 지역에 따라 센터의 역할과 기능은 아주 다르게 나타났다.

제4절 소결

1. 지방정부의 중간지원기관 지원방식의 문제점과 대안

본 연구의 경험적 분석에 따르면, 정부의 중간지원기관 지원방식에 다음과 같은 몇 가지 문제점이 발견된다. 우선은 지방정부의 지원 및 감독의 책임소재를 분명히 하지 않는 경우가 있다. 이를 경우에 형식상 중간지원기관이 선출직 공직자인 단체장에 대해서 책임(accountability)을 지지만, 실제적으로는 담당공무원에 대해서 책임지는 경우가 발생하여, 정부(지원자)-위탁인(중간지원기관) 사이에 갑-을(patron-client) 관계가 성립된다. 이를 피하기 위해서는 '공익활동 촉진위원회'와 같은 거버넌스 위원회가 절대적으로 필요하다.

둘째, 거버넌스 위원회가 설치되어 있다고 하더라도 거버넌스 위원회 운영에 대한 룰(rule)이 민관협치적 관점에서 공식화되어 있지 못할 경우에, '공익활동위원회 활동'은 정부 주도적으로 이루어지게 된다. 정부 주도적으로 이루어지게 되는 경우에, 민-관 파트너십은 힘의 균형을 잃게 되어 많은 문제점을 야기시킨다. '공익활동 위원회'의 운영의 룰에서 가장 중요한 것은 위탁결정과 성과평가에 대한 정치적 책임소재를 분명히 하는 것이다(<그림 4-10>을 참조). 행정담당자가 정치적 행정적 책임을 지게 되는 룰(rule)이 지속된다면 행정담당자는 보수적인 태도를 취할 수밖에 없을 것이다. 잘못된 위탁결정과 성과평가에 대해서 공익활동촉진위원회가 공동으로 책임지는 것을 명문화할 필요가 있다. 결론적으로 말해서, 공익활동촉진위원회 활동의 투명성, 합리성, 그리고 책임성을 제고하기 위한 공식화된 내부규정이 필요하다.

셋째, '공익활동촉진위원회'의 구성 자체가 거버넌스 구성을 갖도록 해야 한다. 예를 들면, 이해당사자인 NGO 활동가, 현장 전문성과 합리성을 확보하기 위해서 NGO 전문가, 법적 행정적 절차와 객관성을 유지하기 위해서 법률-행정전문가, 정부 지원기관을 대표하여 행정담당자, 그리고 시장의 기부자를 대표하여 기업인 등으로 위원회를 구성할 필요가 있다(<그림 4-10>을 참조). 다시 말해서, 공익활동과 관련된 거버넌스 활동의 원칙이 거버넌스 위원회에 철저히 스며들 수 있는 내부구성전략이 필요하다. 그리고 공익활동위원회는 법적 지위를 갖는 정부위원회로 기능하지만 정부안에 설치할 것이 아니라 정부시설 밖에 설치하여 보다 NGO 친화적인 형태를 띨 수 있도록 하여야 한다(<그림 4-10>을 참조).

넷째, 중간지원기관에 대한 성과평가는 철저히 수요자인 NGO의 관점에서 이루어질 수 있도록 개별단체들이 직접 참여할 수 있어야 한다. 평가의 객관성을 유지하기 위해서 지역 공익활동촉진위원회가 직접 평가하지 않고, 타 지역 외부전문가, 행정 및 법률전문가, 그리고 서비스 수요자들이 공식적 평가위원회를 구성하여 성과평가를 엄격히 진행할 수 있도록 해야 할 것이다 (<그림 4-10>을 참조할 것).

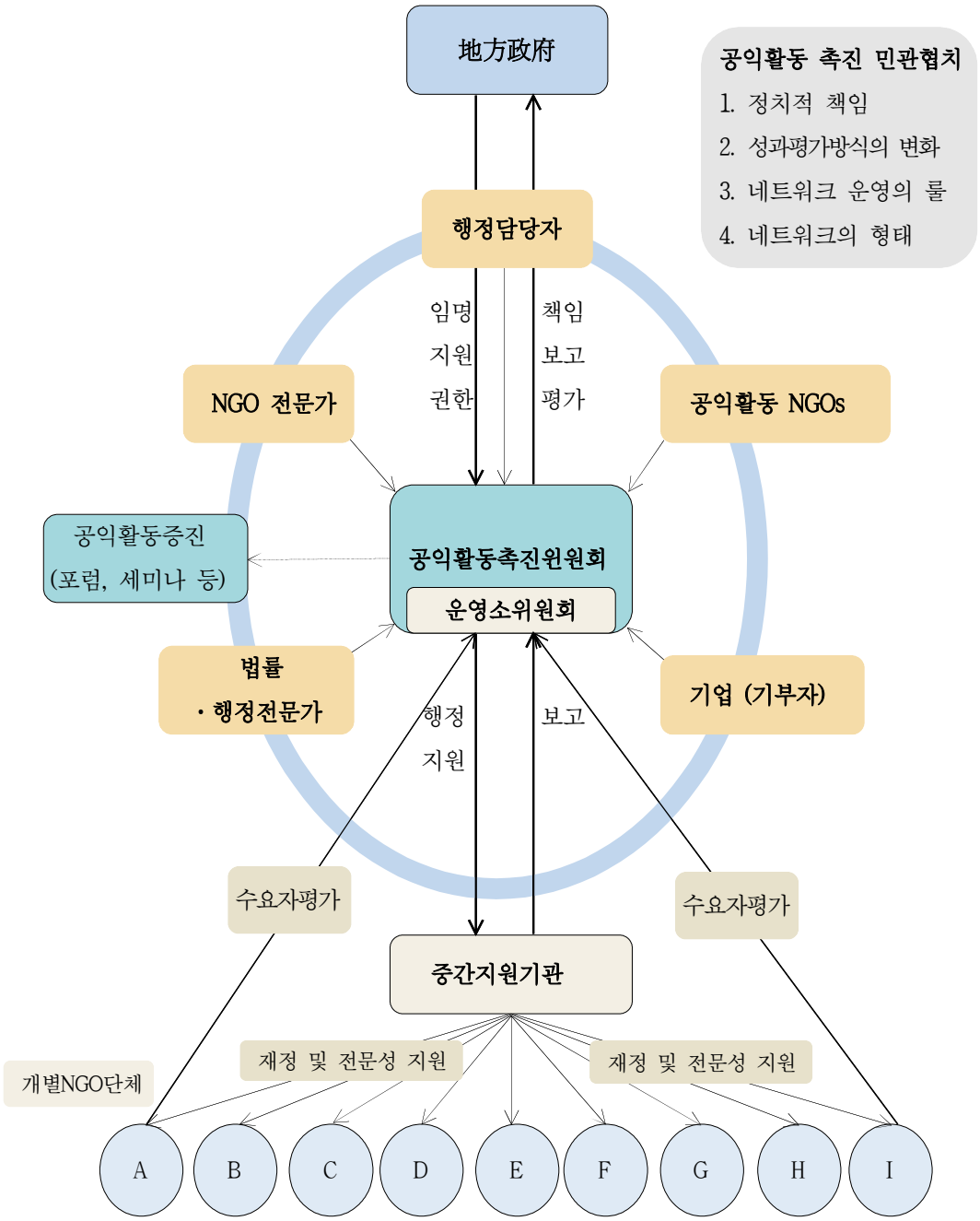
다섯째, 공익활동 촉진을 위한 사업의 계속성과 일관성을 보장하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 현재 중간지원기관 지원 사업은 정부 담당자의 보직변경에 따라

변화하는 경향을 가지고 있다. 공익활동 촉진을 담당하는 부서의 책임자가 '공무원 순환 보직제'에 의해서 교체되면 민관협치 네트워크에 문제가 발생하는 경우가 종종 있다. 공익활동지원은 네트워크사업방식을 취해야 하는데 책임자의 교체로 네트워크 내에 신뢰, 의사조정능력, 소통 등에 문제가 발생한다. 따라서 전문 담당직제를 사용하거나 전문계약직을 사용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 사업의 지속성을 보장하는 또 다른 방법 중에 하나는 '공익활동 촉진위원회'의 임기를 5년 이상 장기적으로 보장하는 것이다. 대부분의 정부 법정위원회의 임기가 짧고 회의가 적은 관계로 민간위원회의 영향력이 대단히 미약하다. 이를 극복하기 위한 방안의 하나로 위원회의 임기를 장기적으로 보장하는 것을 고려해 볼 수 있다.

여섯째, '공익활동 촉진 위원회'가, <그림 4-10>가 제시하고 있는 것처럼, 공익활동을 증진시키기 위한 사업들을 직접 수행할 필요가 있다. 촉진위원회의 기능을 단순히 사업의 배분과 성과평가에 한정할 것이 아니라 '공익활동 증진'이라는 사회적 목표를 위해 시민들의 관심과 참여를 조직하는데 직접적이 역할을 해야 한다. 촉진위원회는 정부의 권위를 활용하여 다양한 분야의 전문가들을 '공익활동 증진'이라는 사회적 명제에 참여시킬 수 있다. 공익활동증진을 위한 활동으로는, 열린 포럼, 세미나, 공익활동증진대회 등이 효과적인 방법이 될 수 있다.

마지막으로, 대부분의 지방정부들은 현존하는 '비영리민간단체 지원법'에 따라 중간지원기관이 개별단체에 지원할 수 있는 범위를 대단히 한정적으로 규정하고 있다. 예를 들면, 아직 태동하지 않은 NGO들에 대한 지원을 제외하거나 NGO 활동가들에 대한 생활비 지원 등을 제외시키고 있다. 재정지원의 효과적인 방안이 무엇인가는 정부가 규제할 것이 아니라 현장전문가와 학계 전문가들의 논의에 따라 결정되도록 열어두어야 할 것이다. 중간지원기관이 기구적 자율성을 가지고 시민들의 잠재적 공익활동을 발견하고 이를 장려하는 것을 금지하지 말아야 한다. 그리고 외국의 사례에서, 활동가 생활비 지원이 가장 효과적 재정지원 방안의 하나로 급부상하고 있다는 사실에 주목해야 한다.

<그림 4-10> 중간지원기관을 둘러싼 민관협치 구상도



2. 중간지원기관 운영의 개선

본 연구에서는 광역시·도 단위에 설치되어 운영되어 온 5개 NGO센터를 집중분석하였다. NGO 센터의 역할과 기능은 개별지역의 시민운동지형을 반영하여 다양한 형태로 나타났다. 종합하여 본다면, 현재 NGO센터들이 해결해야 할 과제들은 다음과 같다.

첫째, 서울과 충북을 제외한 대부분의 센터들이 사업비 부족으로 인해 중간지원기관으로서의 몇몇 핵심기능을 포기하고 있다. 예를 들면, '재정지원', '연구 및 조사', '공익활동 생태계 조성' 등의 분야이다. 지방정부의 중간지원기관에 대한 재정지원이 시설비 및 운영비에 한정되어 있다. 서울시를 제외한 여타 시·도들은 사업비를 책정하지 않고 있다. 그리고 위탁 받는 대부분의 사업들이 직접적인 사업비(공익서비스 제공 및 프로그램 수행) 위주로 편성 집행되어, 실제 사업을 수행하는 중간지원기관이 자체사업비를 확보하는 것이 용이하지 않다.

둘째, 재단과 센터 간의 기능 및 역할이 충분히 분화되어 있지 못하고, 심지어 개별단체 기능까지 중복되는 경우가 허다하다. 재단-센터-개별단체 기능은 운동이 진화하는 과정에서 해소되어야 할 숙제로 보인다.

셋째, 지역별로 차이가 존재하지만, 종합중간지원기관들이 과도하게 지역공동체 활성화 분야 혹은 사회적 경제 분야로 지원이 편중되는 현상이 나타났다. 아직 마을 만들기 종합지원센터 혹은 사회적 경제센터가 준비되지 않은 지역사정을 고려하면 불가피한 선택으로 보이지만, 이들 섹터들은 중간지원기관들이 별개로 준비되어야 하며, 장기적으로 보면 종합지원센터로부터 이들 중간지원기관을 분리하는 방안이 바람직해 보인다. <그림 4-4>는 , 재단-센터-개별단체들의 관계를 다소 도식적으로 보여주고 있는 한계를 갖지만, 정부-재단-센터-개별단체가 공익활동 증진이라는 사회적 과제를 위해서 어떤 위치와 역할을 가지고 있는가를 개괄적으로 보여준다.

넷째, 공익활동기반확장, 연구 및 조사, 사회적 의제개발 등 장기적으로 중대한 과제들을 소홀히 하는 경향성이 나타났다. 지역 현안과제를 해결하기 위한 연대 사업, 지방정부의 수요를 해결하기 위한 위탁사업, 혹은 사회적 경제 및 지역공동체

활성화와 같은 개별사업들에 치중하다 보니, ‘시민사회 발전에 대한 기본계획의 수립’ 혹은 ‘공익활동의 생태계를 향상시키기 위한 장기적 계획 수립’이 다소 무시되는 경향성이 있다. 물론 시간이 지남에 따라 이러한 문제점이 개선되어 나가고 있는 모습도 관찰되었다.

다섯째, 에드보커시(advocacy) 시민단체, 자원봉사, 사회적 경제, 복지, 주민자치, 마을 만들기, 풀뿌리 등 영역 간 단절을 해결하기 위한 사업방식을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 센터의 플랫폼 기능을 강화하여 개별 단체 혹은 활동가들 사이에 의제 소통, 사업 네트워킹, 협업, 과제의 융복합 등을 도와줄 필요가 있다. 그동안 센터들은 단체들 혹은 활동가들 사이에 존재하는 섹터주의와 편협성을 극복하기 위한 중간 매개자 역할을 충실히 수행하였다. 그러나 사회운동진영의 복잡성, 다기성, 변화가 더욱 강화되고 있는 상황이어서 지역문제 해결을 위해서 보다 진화된 수단과 방법을 동원하는 노력이 필요해 보인다.

마지막으로, 중간지원기관들의 협치적 관심이 정부로 한정되는 경향이 강하게 나타나고 있다. 시장영역의 주요 행위자인 기업, 노동조합, 중소상인 등과의 네트워크, 사회 주요 섹터에 존재하는 전문가 집단과의 협업을 장려할 필요가 있다. 지역단위에서 정부-기업-시민사회 간의 네트워크를 구축하기 위해 보다 많은 실험과 노력이 필요해 보인다.

제 5 장

대전광역시 비영리민간단체 지원정책의 수요조사 결과

제1절 설문조사 설계내용

제2절 설문조사 결과분석

제5장 대전광역시 비영리민간단체 지원정책 수요 조사 결과

제1절 설문조사 설계 내용

향후 대전시의 비영리민간단체 지원 정책 방안 수립에 필요한 기초자료 수집을 위해 연구진은 비영리민간단체의 전반적인 현황과 애로점, 정책수요 등을 알아보는 설문조사를 실시하였다. 설문의 문항은 조권중의 연구(조권중, 2012)를 기본으로 하여 대전 지역의 실정에 맞도록 일부 수정하였다.

설문조사는 2015년 11월1일부터 30일 까지 이메일과 설문지를 배부하여 회수된 64부를 분석하였다.

설문문항은 총 20문항으로 ① 단체 현황 및 기본개요, ② 등록 및 관련 법률, ③ 지원정책, ④ 협력거버넌스 및 커뮤니티, ⑤ 향후계획 및 지원정책 방향 등 5개 영역으로 구성되었고 구체적인 설문 항목은 다음과 같다.

<표 5-1> 대전시 비영리민간단체 설문조사 내용

구분	설문항목
단체 현황 및 기본개요	단체명, 소재지, 홈페이지 유무, 설립연도, 규모, 주요 수입원, 주요 활동분야
등록 및 관련 법률	등록 여부, 등록과정에서의 애로사항, 보조금 지원 소요경비 범위의 사업비 원칙 규정에 대한 의견 등
지원정책	대전시 공모사업 신청 경험, 공모사업 지원절차 및 집행 과정에 대한 의견, 지원액 및 지원방식에 대한 의견, 지원사업에 대한 의견, 간접지원 여부 및 만족도, 추가지원에 대한 의견 등
협력 거버넌스 및	다른 비영리조직과의 협력관계 유무, 사회적경제조직의 최근 동

커뮤니티	향에 관한 인지여부 및 협력관계 유무, 다른 단체와의 협력 방법, 시민단체 간 네트워크 활성화에 대한 의견, 지역의 시민단체와 지방정부의 거버넌스 구성에 장애요인. 대전시NGO지원센터의 인지여부 등
향후계획 및 지원정책 방향	설립 시 조직 유형, 사회적경제조직으로의 전환계획, 비영리민간단체 활성화를 위한 대안의 필요정도, 기타 애로 사항 및 개선사항

설문에 응한 사람들이 속한 비영리민간단체들의 특성은 다음의 표와 같다.

<표 5-2 > 설문조사 응답자가 속한 비영리민간단체 특성

		항목	빈도	백분율(%)
설립연도		~1989년	3	4.9
		1990~1999년	17	26.5
		2000~2009년	9	14.0
		2010년대	27	42.2
		무응답	8	12.5
규모	상근 직원 수	없음・무응답	13	20.3
		1인	10	15.6
		3인 이하	12	18.7
		5인 이하	15	23.4
		10인 이하	10	15.6
		10인 초과	4	6.2
가장 큰 수입원		회원 회비	27	42.2
		민간 기부금	4	6.3
		정부 및 지자체의 보조금	19	29.7
		기타 수입	7	10.9

	무응답	7	10.9
주요활동분야	환경	13	20.3
	교육・연구	3	4.7
	평화・통일	1	1.6
	문화・체육	2	3.1
	복지	2	3.1
	청년・아동・여성・장애인	9	14.1
	노동・빈민	5	7.8
	자원봉사	2	3.1
	대안사회	4	6.3
	온라인활동	1	1.6
	사회적경제	2	3.1
	인권	3	4.7
	권력감시	1	1.6
	정치경제	3	4.7
	무응답	13	20.3

응답자의 인구학적 특성은 여성이 33명(52%), 남성이 31명(48%)이었다. 연령대는 40대가 30명(47%), 30대가 18명(28%), 50대가 10명(15%), 60대 이상과 20대는 각 3명(각 5%)이었다. 응답자의 학력은 대졸 40명(62%), 대학원졸 이상 19명(30%), 고졸 5명, 8%)의 비중을 보였다.

제2절 설문조사 결과분석

1. 등록 및 지원정책

1) 등록 및 관련법률

(1)중앙정부 및 대전시 등록여부

설문 응답자 중 중앙정부 또는 대전시에 등록된 단체는 57개(89%) 단체가 등록을 하였으면 비등록 단체는 7개(11%)로 조사되었다. 등록된 단체 중 대전시 등록단체는 46개(80.7%), 중앙정부에 등록한 단체는 11개(19.3%)로 나타났다.

<표 5-3> 정부 및 대전시 등록여부

구분	빈도	백분율(%)
등록단체	57	89
비등록단체	7	11
합계	64	100

<표 5-4> 등록기관

구분	빈도	백분율(%)
중앙정부 등록단체	11	19.3
대전시 등록단체	46	8.7
합계	57	100.0

(2) 비영리민간단체 등록과정에서의 애로사항

등록단체는 등록과정에서의 애로사항을, 비등록 단체는 등록하지 않은 이유에 대한 의견을 들어본 결과 '등록절차가 까다로와서'가 41%로 가장 높게 나타났으며, 기타가 20%, 서류작성의 어려움이 17%로 나타났다.

<표 5-5> 등록과정의 어려움 (복수응답)

항목	빈도수	비중(%)
등록대상에 해당치 않음	5	11
등록 절차가 까다로움	19	41
서류작성이 어려움	8	17
등록단체 혜택 없을듯해서	2	4
비등록에도 운영에 어려움 없음	3	7
기타	9	20

(3) 「비영리민간단체지원법」 상의 소요경비 범위

「비영리민간단체지원법」 제6조 2항에 소요경비의 지원 범위는 사업비를 원칙으로 하고 있다고 규정되어 있다. 이 조항의 적정여부에 대해 살펴본 결과 '적정하지 못하다'는 의견이 54.2%로 '적정하다'는 의견 45.8% 보다 8.4%p 더 높게 조사되었다. 적정하지 못하다고 응답한 단체들의 대다수가 소요경비의 범위 확대, 특히 인건비 및 진행비의 일부 지원이 필요하다고 지적했다.

<표 5-6> 「비영리민간단체지원법」 상의 소요경비 지원규정에 대한 의견

구분	빈도	백분율(%)
적정하다	27	45.8
적정하지 못하다	32	54.2
합계	59	100

비영리민간단체 등록과정 및 관련 법률에 대한 설문조사의 결과는 등록과정이 까다롭기는 하지만 등록할 수는 있다고 평가할 수 있는 반면, 법률상 사업비로 한

정된 소요경비의 범위에 대한 의견은 다양하였다. 사업비 조항과 관련한 의견을 살펴보면 대다수가 사업을 수행하기 위한 최소한의 활동경비 및 운영비 지원 등을 꼽았으며, 특히 사업을 수행하는 데 있어 가장 중요한 활동가들의 인건비 지원이 필요하다는 의견이 기타 의견으로 제시되었다.

2) 지원정책

(1) 대전시 공익활동 지원사업 신청경험 및 보조금 지원 경험 유무

현재 대전시는 대전시에 주사무소를 두고 있는 등록비영리민간단체에 한하여 공모방식으로 사업신청을 제출받아 심사를 거쳐 선정된 단체에게 공익사업을 추진하는 데 필요한 사업비의 일부를 지원해주는 재정지원을 하고 있다. 설문조사에 응답한 사람 중 공모활동 지원 사업 신청 경험이 있는 단체는 36개(58.1%), 신청경험이 없는 단체는 26개(41.9%)로 조사되었다.

<표 5-7> 공모사업 신청 경험 유무

구분	빈도	백분율(%)
있다	36	58.1
없다	26	41.9
합계	62	100

공익활동 지원 사업에 신청 경험이 있는 36개 단체 중 공모사업에 선정되어 보조금을 지원받은 경험이 있는 단체는 30개 단체로 83%로 높게 나타났다.

<표 5-8> 공모사업 선정 지원 유무

구분	빈도	백분율(%)
있다	30	83.3
없다	6	16.7
합계	36	100

대전시의 공모사업을 통해 보조금을 받은 단체로 처음 신청한 이후 매년 지속적으로 사업을 신청했는지를 물어보는 질문에 대해 전체의 18개 단체(60%)가 그렇다고 응답하였고, 12개 단체(40%)는 매년 신청하지 않았다고 응답했다.

<표 5-9> 공모사업 매년 지속 신청 여부

구분	빈도	백분율(%)
예	18	60.0
아니오	12	40.0
합계	30	100

보조금을 신청하지 않거나 매년 신청하지 않은 응답자(38개)에게 그 이유에 대한 설문 결과 '재정지원에 따른 정부 또는 대전시의 관여가 우려 되서가' 라는 이유가 6개, '단체의 설립 목적에 부합되지 않아서' 와 '기타' 를 꼽은 응답이 각각 5개로 나타났다. '신청 요건 또는 절차가 복잡해서', '사업비 지원에 따른 인력 등 간접 경비 부담이 어려워서', '사업비 지원규모가 작아 실효성이 없어서' 각 2회 응답되었고, '선정 방식 및 과정이 모호해서' 와 '신청 서류의 작성이 어려워서', '신청 준비를 할 여력이 없어서' 가 각 1회씩 응답 되었다.

<표 5-10> 공모사업 신청 않거나 연속 신청 않은 사유(중복 응답)

구분	빈도수	백분율(%)
신청요건 및 절차가 복잡해서	2	5.3
단체 설립 목적에 부합되지 않아서	5	13.2
선정 방식 및 과정이 모호해서	1	2.6
신청서류 작성이 어려워서	1	2.6
신청 준비할 여력이 없어서	1	2.6
재정지원에 따른 정부 또는 대전시의 관여가 우려	6	15.8
사업비 지원에 따른 인력 등 간접 경비 부담	2	5.3
사업비 지원의 규모가 작아 실효성이 없어	2	5.3
기타	5	13.2

(2) 공모사업 지원 절차 및 집행과정

공모사업 지원 절차 및 집행과정과 관련하여 연구진은 지원사업의 신청 시기, 신청 절차, 행정절차, 회계 정산방식의 4가지 문항을 5점 척도(전혀 그렇지 않다 1점, 그렇지 않다 2점, 보통이다 3점, 그렇다 4점, 매우 그렇다 5점)로 조사하였다.

‘지원사업의 신청 시기가 단체의 사업 수행계획 시기와 맞지 않아 불편하다’는 질문에 대한 평균은 3.1점으로 크게 불편함이 없는 것으로 나타났다. ‘보통이다’라는 응답률이 45.3%로 가장 높았다. 그러나 신청시기가 불편하다는 응답률은 32.8%이지만 불편함이 없다는 응답률은 21.9%에 지나지 않아 불편함을 느끼는 응답률이 더 높았다.

<표 5-11> 공모사업의 신청 시기의 부적합성 (5점 척도)

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	3	4.7
그렇지 않다(2)	11	17.2
보통이다(3)	29	45.3
그렇다(4)	19	29.7
매우 그렇다(5)	2	3.1
합계	64	100.0
평균	3.1	

‘공모사업의 신청절차와 조건이 까다롭다’ 는 문항에 대한 평균 점수는 3.1점으로 신청시기의 불편함과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 그러나 신청절차가 까다롭지 않다고 느끼는 응답률은 21.9%인데 반해서 불편하다는 응답률은 32.9%에 이르러 불편함을 느끼는 응답률이 높았다.

<표 5-12> 공모사업의 신청 절차의 어려움(5점 척도)

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	1	1.6
그렇지 않다(2)	17	26.5
보통이다(3)	23	35.9
그렇다(4)	19	29.7
매우 그렇다(5)	4	6.3
합계	64	100
평균	3.1	

‘지원금 집행과정에서 보고 사항 및 회계결산을 수시로 요구하는 등 행정 절차가 복잡하다’ 는 문항의 평균 점수는 3.44점으로 행정절차의 복잡함에 대해 불편을 느끼는 단체들이 많은 것으로 조사되었다. 집행의 행정절차에 대해 불편하지 않다고 응답률이 10.9%인데 반해서 불편함을 느끼는 응답률이 50%에 달해 절반이 불편함을 느끼는 것으로 조사되었다. 공모사업의 어려움에 대한 가장 큰 응답률을 기록해 사업집행 과정에서 행정 지도가 상당한 부담이 되고 있는 것으로 보인다.

<표 5-13> 공모사업 행정절차의 어려움

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	4	6.3
그렇지 않다(2)	3	4.6
보통이다(3)	25	39.1
그렇다(4)	25	39.1
매우 그렇다(5)	7	10.9
합계	64	100
평균	3.4	

마지막으로 ‘지원금의 회계 정산 방식이 복잡하다’ 는 질문의 평균 점수 역시 신청절차의 까다로움, 행정 절차의 복잡함과 마찬가지로 3.44점으로 조사되었다. 회계정산 방식의 복잡하지 않다는 응답률이 15.6%인데 반해서 복잡하다는 응답률이 46.9%에 이르러 불편함을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-14> 공모사업의 회계정산의 어려움

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	2	3.1

그렇지 않다(2)	8	12.5
보통이다(3)	24	37.5
그렇다(4)	20	31.3
매우 그렇다(5)	10	15.6
합계	64	100
평균	3.4	

공모사업 지원 절차 및 집행과정에 관련된 4가지 문항의 결과를 종합해 보면, 사업 신청시기와 단체 수행계획 시기의 부적합, 신청절차와 조건의 까다로움, 행정절차의 복잡함, 회계정산 방식의 복잡함을 각각 5점 척도를 하였을 때 평균 3.1 점, 3.1점, 3.4점, 3,4점으로 비슷한 평균 수치를 보였다. 하지만 '그렇다+매우 그렇다' 는 긍정적인 응답의 비중을 비교하여 보면 '지원금의 회계정산 방식이 복잡하다' (46.9%), '지원금 집행 과정에서 보고 사항 및 회계결산을 수시로 요구하는 등 행정 절차가 복잡하다' (50%)가 신청시기와 신청절차에 비해 상대적으로 높은 응답률을 보여 비영리민간단체가 공모사업을 지원하고 집행하는 과정에서 신청과정보다는 사후 행정절차에 애로사항이 있음을 알 수 있다.

<표 5-15> 공모사업 신청과 집행의 불편사항 비교

항목	그렇다+매우그렇다	평균
지원사업의 신청시기가 단체의 사업 수행 계획 시기와 맞지 않아 불편하다	32.8%	3.1
공모사업의 신청 절차와 조건이 까다롭다	36.0%	3.1
지원금 집행과정에서 보고 사항 및 회계결산을 수시로 요구하는 등 행정 절차가 복잡하다	50.0%	3.4
지원금의 회계정산 방식이 복잡하다	46.9%	3.4

(3) 지원사업의 특성

연구진은 공모사업의 특성과 관련하여 사업의 일회성, 대전시 홍소사업 위주, 시민사회단체 요구 반영, 일부단체 및 사업에 편중, 단체의 설립 목적과 부합되지 않는 사업 수행 등 5개 문항을 5점 척도로 조사하였다.

‘지원사업이 주로 일회적이고 기간이 짧다’는 문항에 대한 평균 점수는 3.5점으로, ‘그렇다’고 응답률이 전체의 45.3%로 가장 높은 응답률을 보였고, ‘그렇다+ 매우 그렇다’ 응답률이 58.3%로 절반이 넘는 응답률을 보여 지원사업이 일회적이고 기간이 짧다고 느끼는 비중이 높았다.

<표 5-16> 지원사업의 일회성

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	1	1.6
그렇지 않다(2)	13	20.3
보통이다(3)	12	18.8
그렇다(4)	29	45.3
매우 그렇다(5)	9	14.0
합계	64	100
평균	3.5	

‘지원사업은 주로 정부 및 지자체 정책을 홍보하는 사업에 집중되고 있다’는 문항에 대한 평균 점수는 2.9점으로 ‘그렇지 않다’와 ‘보통이다’는 응답률이 각각 32.8%로 높게 나타났다. 이 항목은 ‘전혀 그렇지 않다+그렇지 않다’의 비중이 37.5%인데 ‘그렇다+매우 그렇다’의 비중이 29.7%를 보여 대체로 정책홍보에 치중하고 있다고 평가하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 5-17> 지원사업의 정책 홍보성

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	3	4.7
그렇지 않다(2)	21	32.8
보통이다(3)	21	32.8
그렇다(4)	16	25.0
매우 그렇다(5)	3	4.7
합계	64	100
평균	2.9	

‘지원사업이 시민사회단체의 요구를 반영하지 못한다’는 문항의 평균 점수는 3.2점으로, ‘그렇다’는 응답률이 39.1%로 가장 높았다. ‘그렇다+매우 그렇다’는 응답률이 46.9%에 달하고 ‘전혀 그렇지 않다+그렇지 않다’가 17.2%에 그쳐 시민사회단체의 요구를 반영한 사업지원이 이루어지지 않고 있다는 의견이 많았다.

<표 5-18> 지원사업의 시민사회단체 요구 반영 못함

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	1	1.6
그렇지 않다(2)	10	15.6
보통이다(3)	23	35.9
그렇다(4)	25	39.1
매우 그렇다(5)	5	7.8
합계	64	100
평균	3.2	

공모사업의 특성과 관련하여 ‘일부단체/사업에 대해 지원이 편중되는 경향이 있다’는 문항에 대한 평균 점수는 3.4점으로 ‘보통이다’는 응답률이 42.2%을 보였다. 그러나 ‘전혀 그렇지 않다+그렇지 않다’의 응답률이 14.1%에 그친 반면에 ‘그렇다+매우 그렇다’는 응답률은 43.7%에 달해 사업의 편중성이 있다는 의견이 높은 것으로 나타났다.

<표 5-19> 지원사업의 일부단체 및 사업 편중성

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	1	1.6
그렇지 않다(2)	8	12.5
보통이다(3)	27	42.2
그렇다(4)	22	34.4
매우 그렇다(5)	6	9.3
합계	64	100
평균	3.4	

마지막으로 공모사업의 특성과 관련하여 ‘재정지원을 받기 위해서 단체의 설립 목적과 맞지 않는 사업을 수행할 때도 종종 있다’는 질문에 대한 평균 점수는 2.81점으로 낮았으며, ‘그렇지 않다’와 ‘그렇다’는 응답이 28.6%의 같은 빈도수를 보였다. ‘전혀 그렇지 않다+그렇지 않다’는 응답률이 39.7%를 차지한 반면 ‘그렇다+ 매우 그렇다’는 응답률은 30.2%로 나타나 공익 활동 지원사업을 신청하여 사업보조금을 지원 받기 위해 단체 성격과 맞지 않는 사업을 하는 경우가 많지 않은 것으로 나타났다.

<표 5-20> 단체의 설립 목적에 부합하지 않는 사업 수행

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	7	11.1
그렇지 않다(2)	18	28.6
보통이다(3)	19	30.1
그렇다(4)	18	28.6
매우 그렇다(5)	1	1.6
합계	63	100
평균	2.8	

공모사업 특성과 관련한 5가지 문항의 결과를 종합해 보면, 지원사업의 일회성 및 단기간에 대한 의견('그렇다+매우 그렇다(58.3%)')과 재정지원의 일부 단체 편중에 대한 의견('그렇다+매우 그렇다(43.7%)'), 지원사업이 시민사회단체의 요구를 반영치 못한다는 의견('그렇다+매우 그렇다(46.9%)')이 평균 점수 3.5점, 3.4점, 3.2점으로 다른 문항에 비해 상대적으로 높게 조사되었다. 지원사업이 지자체의 홍보사업 집중 및 재정지원을 받기 위해 단체의 설립 목적에 벗어난 사업 수행에 대한 평균점수는 각 2.9점, 2.8점으로 그렇지 않다는 의견이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 5-21> 공모사업 특성 비교

항목	그렇다+매우그렇다	평균
지원사업은 주로 일회적이고 기간이 짧다	58.3	3.5
지원사업은 주로 정부 및 지자체 정책을 홍보하는 사업에 집중되어 있다	29.7	2.9
지원사업이 시민사회단체의 요구를 반영하지 못 한다	46.9	3.2

일부 단체/사업에 대해 지원이 편중 되는 경향이 있다	43.7	3.4
재정 지원을 받기 위해서 단체의 설립 목적과 맞지 않는 사업을 수행할 때도 있다.	28.6	2.8

(4) 간접지원 경험 유무

비영리민간단체를 지원하는 방법에는 공익활동 지원사업을 통한 사업보조금 재공등의 직접적인 재정지원뿐만 아니라 우편요금감면, 조세감면, 행정기관에 협력요청 등의 간접 지원이 있다. 이는 「비영리민간단체지원법」에 각각 규정되어 있다. 그러나 이러한 간접지원을 경험해보았다는 응답률은 17.2%밖에 되지 않는 것으로 조사되었다. 이는 간접지원의 실효성이 낮을 뿐만 아니라 이를 인지하지 못하고 있는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다.

우편요금감면의 경우 100통 이상의 발송, 우편번호별 분류를 조건으로 하고 있고, 수익사업이 없는 비영리민간단체의 경우 조세감면의 대상이 되지 않는다는 점에서 실효성이 없는 것이 현실이다.

다만 사업수행자가 행정기관에 협력요청을 할 수 있다는 비영리민간단체지원법 시행령 제13조②(지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 당해 사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대한 협조를 요청할 수 있다)에 대한 인지도가 낮아 활용되고 있지 못하고 있다. 사업수행과정의 행정절차의 까다로움을 느끼고 있지만 행정기관 등 공공기관의 자원을 활용하고자 하는 노력이 더욱 필요함으로 보여준다.

<표 5-22> 간접지원 경험 유무

구분	빈도	백분율(%)
있다	11	17.2

없다	53	82.8
합계	64	100.0

2. 단체 상호 협력 및 거버넌스

1) 비영리조직과의 협력관계

설문에 응합 비영리민간단체 중 다른 비영리조직과 협력관계를 맺고 있는지에 대해 조사한 결과, 다른 비영리조직과 협력관계를 맺고 있는 단체는 전체의 92.2%로 매우 높은 것으로 나타났다.

<표 5-23> 다른 비영리조직과의 협력 경험

구분	빈도	백분율(%)
있다	59	92.2
없다	5	7.8
합계	64	100

다른 단체와의 협력 방식에 대해 질문한 결과 '협의회 등 연대조직 형식(50%)' '활동가들의 개인적 친분(45.3%)', '특정 사안에 따라 공동대처(45.3%)'가 주된 방식이었으며 '중앙조직을 통한 교류'는 낮은 빈도수를 보였다. 응답자들간에는 공동현안 대처와 연대네트워크 조직이 활성화 되어 있다고 평가할 수 있다.

<표 5-24> 다른 단체와 협력 방식(중복응답)

구분	빈도수	백분율(%)
활동가들의 개인적 친분	29	45.3

특정사안에 따라 공동 대처	29	45.3
협의회 등 연대조직 형식	32	50.0
중앙조직을 통한 교류	6	11.1
기타	4	6.3

2) 마을공동체・사회적경제부문과의 협력

마을공동체, 공유네트워크, 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제 조직에서 대한 지원정책 및 최근 동향에 대한 인지 여부를 조사한 결과 사회적기업(79.4%), 마을기업(71.4%),마을공동체(73.0%), 협동조합(69.8%),, 공유네트워크(63.9%)의 순서로 인지도가 높았다.

대전시가 2015년부터 시작한 사업인 공유네트워크 지원사업도 63%에 이르는 인지도를 보이고 있어 마을공동체와 사회적경제 부문에 대한 인지도는 높은 것으로 볼 수 있다.

<표 5-25> 사회적경제부문의 지원정책 및 최근 동향에 대한 인지 여부

구분	알고 있다	모른다
	빈도수	빈도수
	백분율(%)	백분율(%)
(예비)사회적기업 지원 정책 및 최근 동향에 대해 알고 있다.	50	13
	79.4	20.6

마을기업 지원 정책 및 최근 동향을 알고 있다.	45	18
	71.4	28.6
협동조합 기본법과 협동조합에 대한 최근 정책 동향을 알고 있다.	44	19
	69.8	30.2
대전시 마을공동체 지원정책과 최근 동향에 대해 알고 있다.	46	17
	73.0	27.0
대전시 공유네트워크 지원정책과 최근 동향에 대해 알고 있다	39	22
	63.9	36.1

마을공동체와 사회적경제 부문에 대해 인지하고 있는 경우 협력관계를 맺고 있는지를 질문한 결과 '협력 관계를 맺고 있다'는 응답률이 79.6%로 나타나 해당 정책에 대한 이해에 그치지 않고 협력관계를 맺고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-26> 마을공동체, 사회적경제 부문과의 협력 관계 유무

구분	빈도수	백분율(%)
협력관계 맺고 있다	43	79.6
협력관계 맺고 있지 않다	11	20.4

마을공동체, 사회적경제 조직과의 협력 경험에 대해 질문한 결과 (예비)사회적기업(43.8%), 마을기업(42.2%), 협동조합(35.9%), 마을공동체(29.7%), 공유네트워크(21.9%)를 기록 했다. 비영리민간단체들이 마을공동체, 사회적경제 조직과의 교류와

협력이 상당하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

다만 사회적기업, 마을기업들과는 40%대의 협력경험을 응답한 반면 마을공동체와 공유네트워크와의 협력경험은 20%를 기록해 상대적 교류협력이 부족한 것으로 나타났다.

<표 5-27> 마을공동체, 사회적경제 부문과의 협력 경험

구분	빈도수	백분율(%)
(예비)사회적기업	28	43.8
마을기업	27	42.2
협동조합	23	35.9
마을공동체	19	29.7
공유네트워크	14	21.9

3) 비영리민간단체 간의 네트워크 활성화

지방정부와의 협력사업 또는 견제 및 감시활동을 진행하는데 있어 지역 시민단체 간에 네트워크가 활성화되어 있는지에 대해 5점 척도로 조사한 결과 평균 점수는 3.2점으로 네트워크가 활성화가 잘 되어있다고 생각하는 응답 비율이 높았다.

'보통(56.2%)'이라고 응답한 비율이 가장 높았고, 다음으로 '그렇다(29.7%)'의 응답률이 높았다. 응답자들의 집단적 특성이 연대와 협력에 대한 적극성이 반영되어 있다고 볼 수도 있다.

<표 5-28>시민단체 간의 네트워크 활성화도

구분	빈도	백분율(%)
전혀 그렇지 않다(1)	1	1.6

그렇지 않다(2)	7	10.9
보통이다(3)	36	56.2
그렇다(4)	19	29.7
매우 그렇다(5)	1	1.6
합계	64	100
평균	3.2점	

4) 지역의 시민단체 및 지방정부와의 거버넌스 구성의 장애요인

지역의 시민단체와 지방정부가 거버넌스를 구성하는 데 있어 장애요인을 조사한 결과, '공식적 의사소통 경로 부재(54.7%)', '낮은 정책 반영도(45.3%)', '지방정부와 시민사회단체 상호 불신(32.8%)', '행정기관의 정보 공개 미흡(28.1%)' 의 순서로 꼽혔다.

일반적으로 대표성과 시민사회단체의 전문성 부족에 대한 응답률이 낮은 것은 비영리민간단체를 대상으로 한 설문의 특성이 반영된 것으로 보이나 '협력사업의 부족(26.6%)' 이 거버넌스의 장애의 우선순위가 높지 않은 것은 상호 소통과 정보공개에 대한 욕구가 높다는 해석을 할 수 있다.

<표 5-29> 시민단체와 지방정부 거버넌스 장애요인(중복응답)

구분	빈도수	백분율
공식적 의사소통 경로 부재	35	54.7
협력사업의 부족	17	26.6
행정기관의 정보 공개 미흡	18	28.1
낮은 정책 반영도	29	45.3
지방정부와 시민사회단체 상호 불신	21	32.8

시민 참여 부족으로 인한 시민사회단체 대표성 부족	5	7.8
시민사회단체의 전문성 부족	3	4.7

5) 대전시NGO지원센터를 통한 희망 지원사업

대전시가 설치 운영하는 NGO지원센터의 인지도를 묻는 질문에 대다수가 알고 있다고 응답하였으며, NGO지원센터를 통해 지원 받고 싶은 사항에 대해 '회의 및 교육 장소 임대(59.4%)', '단체 상호간 네트워크, 협력 등 교류협력(56.3%)', '활동 관련 정보 제공(34.4%)', '단체 회원의 소양 교육 등 활동가 육성(32.8%)', '단체 상호간 통합과 소통 및 갈등예방 및 해결(21.9%)', '단체의 성숙과 발전을 위한 조사 및 연구(14.1%)' 순서로 응답률이 높았다.

NGO지원센터는 공간지원에 그치지 않고 단체 간 교류협력, 활동 관련정보 제공, 활동가 육성 등의 추가적 사업 추진이 필요하다.

<표 5-30> NGO지원센터 인지도

구분	빈도수	백분율(%)
알고 있다	60	93.8
모른다	4	6.2

<표 5-31> NGO지원센터를 통한 지원 희망 사업

구분	빈도수	백분율(%)
회의 및 교육 장소 임대	38	59.4
활동 관련 정보 제공	22	34.4

단체 창립 및 자원봉사 안내 등 상담	11	17.2
단체 회원의 소양 교육 등 활동가 육성	21	32.8
단체 상호간 네트워크, 협력 등 교류협력	36	56.3
단체 상호간 통합과 소통 및 갈등예방 및 해결	14	21.9
단체의 성숙과 발전을 위한 조사 및 연구	9	14.1

3. 향후 계획 및 지원정책 방향

1) 설립 시 조직유형 및 법인으로의 전환 계획

설문에 응답한 단체 중 법인으로 설립된 유형이 59%, 비법인이 41%였으며, 비법인 단체의 경우 법인으로 전환 계획이 있는지 질문한 결과 법인으로 전환할 계획이 없는 경우가 80%에 달했다. 대체로 현재의 단체 유형을 유지하고자 한다고 볼 수 있다.

<표 5-32> 설립 당시의 조직 유형

구분	빈도수	백분율(%)
법인	36	59
비법인	25	41

<표 5-33> 법인으로 전환 계획

구분	빈도수	백분율(%)
없다	20	80.0
있다	5	20.0

2) 비영리민간단체 형식으로 활동 지속 여부

앞으로도 계속 비영리민간단체로 활동할 것인지, 사회적경제 조직으로 전환하거나 사회적경제 조직을 설립 운영할 계획이 있는지를 질문한 결과 75%가 비영리민간단체로서의 활동을 계속 유지하겠다고 답했고, 18.7%에 달하는 12개 단체가 사회적경제 조직으로의 전환이나 사회적경제 조직의 설립 추진 의사가 있다고 응답했다.

사회적경제 조직으로 전환을 추진하는 사유로는 지속적 활동을 위한 수익 확보, 인적자원 유출 방지, 활동 안정성 확보 등을 사유로 적시했다.,

<표 5-34> 비영리민간단체로의 지속적 활동 및 사회적경제조직 전환 계획

구분	빈도수	백분율(%)
계속 비영리단체 활동	48	75.0
마을기업 전환 또는 설립	3	4.7
사회적기업 전환 또는 설립	4	6.25
협동조합 전환 또는 설립	5	7.8
기타	4	6.25
합계	64	100

3) 비영리민간단체 활성화를 위한 대안의 필요성 정도

설문조사의 마지막 문항으로 향후 비영리민간단체를 활성화시키기 위한 대안들을 나열하고 이에 대한 필요성 정도를 조사하였다. 총 16가지 문항이 필요에 따라 5점 척도로 조사하였다. 평균 점수를 기준으로 보았을 때 '상근자에 대한 인건비 지원' 이 평균 4.4점으로 가장 높은 응답률을 보였다. 상근자에 대한 인건비 지원

은 소요경비 범위의 사업비 제한 규정에 대한 의견에서도 나타났듯이 비영리민간단체에 가장 필요한 지원인 것으로 보인다.

이외에도 '공익활동의 모금 및 기부의 활성화', '정책결정 참여 네트워크 구축', '비영리민간단체들 간의 상호네트워크 형성 및 연대활동 강화', '비영리민간단체의 조직과 운영에 대한 법제 개선' 이 평균 점수 4.3점을 기록 했다.

'시민의 자발적 참여의식 제고를 위한 시민교육', '상근자 활동가의 전문성 강화를 위한 교육', '비영리민간단체의 독립적 지원을 위한 민간 공익활동지원재단의 설립과 지원' 이 평점 4.2점을 기록했다.

'지도자의 리더쉽을 위한 프로그램 개발', '시민참여제도의 확충과 실질화', '온라인 시민차여 플랫폼 구축', '민관이 공동으로 참여하는 거버넌스 교육의 개설과 운영' 이 평균 점수 4.1점을 기록했다.

평균 4점대 이기는 하지만 상대적으로 후순위로 조사된 대안들로는 '자원종사 활성화-자원봉사 프로그램 개발, 자원봉사자의 확보 및 활용', '사무공간 및 사무집기 지원', '조직 운영, 인력, 재정에 관한 컨설팅 지원' 이 각각 평균 4.0점을 기록 했다.

가장 낮은 필요 대안으로 응답된 대안은 평균 3.9점을 기록한 '정보인프라 지원 및 홈페이지 개선' 이었다.

<표 5-35> 비영리민간단체 활성화 대안 선호도 결과

구분	전혀 필요 없다	필요 없다	보통	필요	매우 필요	평점
	빈도수	빈도수	빈도수	빈도수	빈도수	
	백분율	백분율	백분율	백분율	백분율	
지도자 리더십 개발	0	2	8	36	18	4.1
	0.0	3.1	12.5	56.3	28.1	
상근자 전문성 강화	0	1	5	32	25	4.2

교육	0.0	1.6	7.8	50.0	39.0	
자원봉사 활성화	0	1	10	42	11	4.0
	0.0	1.6	15.6	65.6	17.1	
상근자 인건비 지원	0	1	7	23	33	4.4
	0.0	1.6	10.9	35.9	51.6	
모금 기부 활성화	0	0	6	32	26	4.3
	0.0	0	9.4	50.0	40.6	
사무 공간 집기 지원	0	2	15	28	19	4.0
	0.0	3.1	24.3	43.8	29.7	
정보인프라지원	0	4	10	40	10	3.9
	0.0	6.3	15.6	62.5	15.6	
조직 운영 컨설팅	1	3	9	34	17	4.0
	1.6	4.7	14.0	53.1	26.6	
시민참여 제고 시민교육	0	1	8	30	25	4.2
	0.0	1.6	12.5	46.9	39.0	
정책 결정 참여 네트워크 구축	0	1	6	29	28	4.3
	0.0	1.6	9.4	45.3	43.8	
단체간 네트워크 연대 강화	0	0	5	34	25	4.3
	0.0	0.0	708	53.1	39.0	
비영리민간단체 법제 개선	1	0	4	34	25	4.3
	1.6	0.0	6.3	53.1	39.0	
민간공익활동지원재단 설립 지원	1	2	9	36	18	4.2
	1.6	3.1	14.0	56.3	28.1	
시민참여 제도 확충과 실질화	0	1	9	36	18	4.1
	0.0	1.6	14.0	56.3	28.1	
온라인 시민참여	0	1	11	32	20	4.1

플랫폼 구축	0.0	1.6	17.1	50.0	31.2	
민관공동 참여 거버넌스교육 운영	0	0	11	35	18	4.1
	0.0	0.0	17.1	54.7	28.1	

제 6 장

대전광역시 공익활동지원 현황과 발전과제

제1절 대전광역시 비영리민간단체 등록현황

제2절 대전광역시 비영리민간단체 지원 제도

제3절 대전광역시 비영리민간단체 지원 현황

제4절 소결: 대전시 공익활동 지원사업의 발전과제

제6장 대전광역시의 공익활동지원 현황과 발전 과제

제1절 대전시 비영리민간단체 등록 현황

대전시에 등록된 비영리민간단체는 총 502개에 이르렀다.(대전광역시 홈페이지 자료, 2015.12.1.현재). 등록이 말소된 10의 단체를 제외하면 실제 등록된 단체는 492개 단체가 등록 활동 중이다.

비영리민간단체지원법이 시행된 2000년에 등록한 단체(90개)를 제외하곤 2009년(53개), 2010, 2011년에 40개 대의 등록을 기록했으며 2001년, 2002년, 2012년, 2013년이 30개대의 등록이 되었다.

<표 6-1> 대전시 비영리민간단체 연도별 등록현황

구분	등록단체 수(말소 단체수)
2000년	90(3)
2001년	33(1)
2002년	33(2)
2003년	19
2004년	13(1)
2005년	12(1)
2006년	15
2007년	27
2008년	27

2009년	53
2010년	43(1)
2011년	43
2012년	31(1)
2013년	32
2014년	12
2015년	19
합계	502(10)

※ 2015년의 경우 12월 1일까지 등록 현황

등록단체의 소재지는 중구(171개, 34.8%), 서구(144개, 29.3%), 유성구(65개, 13.2%), 동구(64개, 13%), 대덕구(48개,9.7%)의 순서로 분포되어 있다. 그러나 자치구별 인구의 편차가 크기 때문에 자치구별 소재지를 인구규모와 비교하는 자치구별 단체밀도를 분석하면 자치구별 밀도는 상당히 다르게 나타난다.

대전시 전체의 등록된 비영리민간단체의 밀도는 인구 3012명당 1개의 비영리민간단체가 설립 운영되고 있으며, 동구가 3801명, 중구가 1513명, 서구가 3439명, 유성구가 5068명, 대덕구가 4160명으로 나타났다. 인구규모 대비 단체의 소재지의 순서는 중구, 서구, 동구, 대덕구, 유성구 순서로 나타났다.

등록단체들이 대전시 전역을 대상으로 활동하는 경우가 많이 때문에 지리적 소재가 자치구별 비영리민간단체의 활성화 정도를 나타내주는 것으로 해석할 수는 없지만 인구구성 대비 유성구와 대덕구가 비영리민간단체의 분포가 취약하다고 볼 수 있다. 비영리민간단체와의 협업을 통해 거버넌스 활성화와 지역 활성화 추진을 위해 자치구의 노력도 필요함을 보여준다고 할 수 있다.

<표 6-2> 대전시 등록 비영리민간단체 소재지

구분	개수	비중
동구	64	13.0
중구	171	34.8
서구	144	29.3
유성구	65	13.2
대덕구	48	9.7
합계	492	100

※ 단체 소재지는 대전시 비영리민간단체등록 현황(2015.12) 재구성

<표 6-3> 자치구별 인구대비 단체밀도

구분	대전시	동구	중구	서구	유성구	**대덕구**
인구수(A)	1,526,568	243,266	258,794	495,350	329,464	**199,694**
등록단체 소재지(B)	492	64	171	144	65	**48**
단체밀도(A/B)	3012	3801	1513	3439	5068	**4160**

※ 인구통계는 대전광역시 인구통계(2015. 5)

등록된 단체의 주된 활동의 유형을 주무과를 통해 분류하면 보건복지여성국(213개, 43.3%), 자치행정국(79개,16.1%), 문화체육관광국(59개, 12.0%), 기획조정실(49, 10.0%), 환경녹지국(47개, 9.6%)의 순서로 분포되었다. 압도적인 주무부서를 보이고 있는 보건복지여성국은 계층별 사업을 담당하는 부서가 많은 특성이 반영되어 있기 때문인 것으로 보인다.

전체 3%이하인 등록단체의 주무과의 빈도가 나타난 실국은 시민안전실, 경제산

업국, 과학문화산업본부, 도시재생본부, 교통건설국, 도시주택국, 소방본부로 나타났다. 경제산업, 도시계획, 건설 안전 분야의 비영리민간단체가 활성화 되어 있지 않다.

비영리민간단체의 등록 현황을 중심으로 평가한다면 상대적으로 보건복지여성국, 자치행정국, 문화체육관광국, 기획조정실, 환경녹지국의 업무와 관련하여 시민 참여와 협력거버넌스의 구축 가능성이 높은 반면에 시민안전실, 경제산업국, 과학문화산업본부, 도시재생본부, 교통건설국, 도시주택국, 소방본부는 등록단체가 빈약함으로써 시민참여와 협력적거버넌스의 파트너을 찾기가 어렵거나 직접적 이해당사자 중심의 협력이 이루어질 가능성이 높다고 볼 수 있다.

<표 6-4> 대전시 비영리민간단체 등록단체 주무부서(실・국) 현황

구분	개 수	백분율(%)
기획조정실	49	10.0
시민안전실	5	1.0
경제산업국	13	2.6
과학문화산업본부	4	0.8
자치행정국	79	16.1
문화체육관광국	59	12.0
보건복지여성국	213	43.3
도시재생본부	0	0
환경녹지국	47	9.6
교통건설국	5	1.0
도시주택국	3	0.6
소방본부	1	0.2
감사관	1	0.2

공보관	3	0.6
기 타	10	2.0
합계	492	100

비영리민간단체 등록 주무과별로 등록 단체 수를 살펴보면 여성가족청소년과(78개), 자치행정과(77개), 장애인복지과(51개), 문화예술과(46개), 노인보육정책과(36개), 복지정책과(34개), 환경정책과(29개), 교육협력담당관(26개), 국제협력담당관(14개), 보건정책과(13개), 경제정책과(11개)순으로 나타났다.

하나도 등록된 단체가 없는 주무과로 예산담당관, 재난관리과, 비상대비과, 민생사법경찰, 기업투자유치과, 기업지원과, 산업정책과, 문화산업과, 시민봉사과, 세정과, 회계과, 도시재생정책과, 균형발전과, 도시정비과, 맑은물정책과, 버스정책과, 도시디자인과, 토지정책과, 예방안전과,119종합상황실 등이 있고 그 외의 과는 1~5개의 등록단체가 있는 경우가 많았다.

등록 단체가 특정과에 몰리는 것은 각 실국의 정책기획 부서에 해당하는 부서가 주무과가 되는 경우가 많을 수밖에 없고, 계층별 복지정책을 수행하는 보건복지국의 경우 계층별 민간단체가 형성 운영되기 쉬운 조건인 탓이 클 것으로 보인다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 등록된 단체가 하나도 없는 부서도 20개에 이르는는데 이런 경우 해당분야 시민참여와 협력거버넌스 구축에 어려움이 있을 것으로 보인다.

<표 6-5> 대전시 등록 비영리민간단체 주무부서(주무과) 현황

실국	과	개수
기획조정실	정책기획관	4
	예산담당관	0
	국제협력담당관	14
	교육협력담당관	26
	정보화담당관	3

	법무담당관	2
시민안전실	안전정책과	5
	재난관리과	0
	비상대비과	0
	민생사법경찰과	0
경제산업국	경제정책과	11
	일자리정책과	1
	기업투자유치과	0
	기업지원과	0
	농업유통과	1
과학문화산업본부	산업정책과	0
	과학특구과	4
	문화산업과	0
자치행정국	총무과	2
	자치행정과	77
	시민봉사과	0
	세정과	0
	회계과	0
문화체육관광국	문화예술과	46
	체육지원과	3
	문화재종무과	8
	관광진흥과	2
보건복지여성국	복지정책과	34
	여성가족청소년과	78
	노인보육정책과	36

	장애인복지과	51
	보건정책과	13
	식품안전과	1
도시재생본부	도시쟁생정책과	0
	균형발전과	0
	도시정비과	0
환경녹지국	환경정책과	29
	기후대기정책과	1
	맑은물정책과	0
	공원녹지과	7
	자원순환과	1
	생태하천과	9
교통건설국	교통정책과	3
	버스정책과	0
	운송주차과	1
	건설도로과	1
	대중교통혁신단	0
도시주택국	도시계획과	1
	주택정책과	2
	도시디자인과	0
	토지정책과	0
소방본부	소방행정과	0
	예방안전과	0
	대응관리과	1
	119종합상황실	0

감사관	1
공보관	3
기 타	10
합계	492

※ 기타는 주무과가 중복되는 등 분명치 않은 단체임

대전시에 등록된 비영리민간단체에 대한 더 상세한 정보는 확인이 되고 있지 않다. 등록 당시가 아리나 현재의 활동 여부, 회원의 규모, 재정의 규모, 주된 사업의 내용 등에 대한 실태조사가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 보다 실효성 있는 비영리민간단체 지원을 위해 주기적인 활동 실태 조사가 필요하다.

제2절 대전시 비영리민간단체 지원 제도

대전시의 사회단체 보조금 지원 사업은 지방재정법과 동법 시행령, 비영리민간단체지원법과 동법 시행령 및 대전광역시 지방보조금 관리 조례 등에 근거하여 수행되고 있다. 실제 운영과 관련해서는 보조금 관리에 관한 법률과 동법 시행령과 예산편성 운영기준 등을 따르고 있는 실정으로 다른 자치단체에 비해 특이한 내용은 없다고 볼 수 있다.

다만 공익활동지원사업과 별도로 대전사랑시민운동 시범사업으로 이원화되어 추진되고 있다. 이와는 별도로 개별적으로 각 실국이 관리하는 조례에 의거하여 사무의 민간위탁 및 다양한 공익사업에 대한 재정 지원 사업이 진행되고 있다.

민간에 지원을 규정하고 있는 개별 조례의 현황 표는 아래와 같다. 시민의 행정참여를 촉진하고 보장하기 위한 조례는 14개에 이르고 있다. 민선 6기 들어서 명예시장제, 시민행복위, 시장직인수위 등의 조례가 새롭게 제정되었다.

일반적 민간활동에 대한 지원 근거를 규정한 조례는 43개에 이른다. 공익활동을 지원하는 대전시의 사무에 대한 민간 위탁 근거 조항을 포함한 조례는 23개이며,

인건비 등 경상경비에 대한 지원을 할 수 있도록 규정한 조례는 3개이다.(각종 기금에 의한 지원은 조사 대상에서 제외)

지역경제의 진흥 목적의 민간지원 규정을 포함한 조례는 11개이며, 일부 조례는 순수 민간공익 활동의 지원을 포함하고 있다. 산업진흥을 통해 지역민의 삶의 질을 높이고자 한다는 점에서 공익활동의 범주에도 포함할 수 있으나 산업진흥의 특성상 별도로 분류하는 것이 타당할 것으로 보인다.

특별법에 의해 설치되고 경상적 경비를 지원 받을 수 있는 국민운동단체적 성격의 단체에 대한 추가적인 별도의 지원과 관련한 조례는 8개에 이른다. 다만 대전시가 설립 운영하는 대전사랑시민운동협의회는 특별법 상의 모법이 없어 지방재정법 개정에 따라 지금까지의 방식으로 지원은 불가능한 상황이다. 기타 실비 보전형 민간지원, 복지적 측면의 민간지원과 관련된 조례는 9개로 나타났다.

<표 6-6> 대전광역시 민간 지원 조례 현황 (2015년 6월 1일 현재)[33]

유형	조례명칭과 주요 지원 내용	비고
시민참여제도	조례제정 및 개폐청구에 관한 조례 주민투표조례 주민참여기본조례 명예시장운영조례 시민행복위원회 조례 정보공개 조례 시민옴브즈만 운영 조례 주민감사청구에 관한 조례 부조리신고 포상금 지급 조례 원자력안전시민협의회 운영 조례 안전도시조례 시장직인수위원회 조례 예산절약 및 낭비사례 공개조례	14개

33) 대전광역시 홈페이지-자치법규에서 조사

	주민 참여 예산제 운영조례	
공익활동지원	3.8민주의거기념조례: 기념행사 추진 비영리단체 위탁 및 비용 지원 남북교류협력에 관한 조례: 남북교류협력사업의 추진의 위탁 및 비용지원 인권보장 및 증진조례: 인권 증진 추진 인권기관단체에 대한 행재정적 지원 민주화운동 기념 및 정신계승에 관한 조례: 민주화운동 계승 사업 민간위탁 재정지원 자원봉사활동지원조례: 센터의 설치, 운영, 위탁 및 자원봉사활동지원 NGO센터설치 및 운영조례: NGO센터의 설치 운영 및 민간위탁 한국전쟁민간인희생자위령사업 등 지원조례: 민간인 희생자 위령사업에 대한 예산지원 안전도시조례: 안전증진 목적 단체 시설 사업비 재정지원, 인건비, 관리비 지원 국제교류센터설치운영조례: 외국인 및 시민 국제화의식 지원 센터설치 지원 학교폭력예방 및 대책활동 지원조례: 관련기관 단체의 필요경비 지원 에너지조례: 지속가능한에너지 이용 촉진 기관단체 정보 기술 재정 지원 소비자기본조례: 소비생활센터 구성 운영 근로자종합복지회관조례: 민간위탁 사회적기업육성및지원에 관한 조례: 각종 사회적기업 발굴 지원 협동조합육성지원조례: 각종 간접지원 및 협동조합 기념행사지원, 협동조합지원센터설치운영 청년일자리창출촉진조례: 청년일자리지원센터 설치 비정규직근로자지원센터설치 및 운영조례: 비정규직지원센터 설치운영 및 운영사업비 지원 도시농업육성 및 지원조례: 도시농업지원센터 설치 운영 식생활교육지원조례: 식생활교육지원센터운영 및 위탁 문화예술진흥조례: 전문예술단체 경비보조	43개 사무 민간 위탁 규정 23개 경상 경비 지원 3개

	생활예술진흥조례: 생활예술 관련 단체의 보조금 지원 및 민간위탁 작은도서관진흥조례: 작은도서관진흥 조성설치 및 자료구입비 등 경비 지원 예술인복지증진조례: 창작공간제공 및 관련 사업 경비지원 생활체육진흥조례: 법인단체 보조금 지급 및 민간위탁 무형문화재전수시설설치 및 운영조례: 전수시설 민간위탁 축제육성조례: 지정축제 예산 지원 사회적자본확충조례: 사회적자본확충 지원, 민간위탁 공유활성화지원조례: 공유단체, 기업 사업비 지원 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례: (시민)협의체 활동지원, 도시재생지원센터 설치, 민간위탁 도시균형발전지원조례: 사업지구지정 및 지원 대전의제21추진협의회지원조례: 보조금 및 환경정책 사무 민간위탁 녹색제품구매촉진조례: 녹색구매지원센터 설치 운영 및 민간위탁 환경교육진흥조례: 환경교육 사업비 지원 자연환경보전조례: 민간자연환경보전단체 육성, 경비 지원 저탄소녹색성장기본조례: 녹색생활운동촉진 행재정적 지원, 물의재이용 촉진 및 지원조례: 물재이용시설 설치 비용 지원 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례:교통약자이동편의센터의 설치 운영 및 위탁 교통문화센터조례:교통문화센터설치 운영과 민간위탁 어린이통학로교통안전조례: 어린이통학안전지도 지원 자전거이용활성화조례: 자전거 이용활성화 비용 지원 주택조례: 공동체활성화 사업비의 지원, 소규모공동주택의 안전관리비 지원. 범죄예방도시디자인조례: 사무의 민간위탁, 범죄예방디자인교육 실시 공유재산관리조례: 대부료감면(사회적기업, 장애인기업, 전통시장 등)	
산업진	외국인투자지원조례: 외국인 투자유치활동 촉진, 민간 위탁 벤처기업육성 및 지원등에 관한 조례: 벤처기업 집적시설 설치 및 각종 지원	11개

흥	기업인과학기술인등에 대한 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례 여성 기업 지원에 관한 조례 지식재산 진흥 조례: 지식재산 창출활동 촉진 지원 및 민간위탁 첨단산업 육성 및 지원 조례: 첨단산업신기술연구개발 보조 출연지원 과학기술혁신및대덕밸리조성을위한지원조례:벤처기업, 과학대중화 지원, 관광공예품 및 산업디자인개발육성에 관한 조례: 우수업체 및 기능보유자 육성 각종 지원 관광진흥조례: 관광객유치 등 보조금 지원 지역 건설산업 활성화 촉진조례: 지역건설산업체의 공사참여기획 확충 농기계교육 및 임대사업 운영조례	
국민운동	새마을장학금조례: 새마을지도자 자녀 장학금 지급(지도자 총수의 7%) 새마을운동조직지원조례: 새마을 조직과 사업의 경비 지원 범죄피해자보호조례: 등록법인의 육성과 활동 촉진을 위한 보조금 지급 대전사랑운동실천지원조례: 행정 및 경비 지원(법적 근거 없음) 자율방재단연합회 구성 및 운영조례: 연합회 운영 경비지원 행정동우회육성지원조례: 사업과 경비 지원 의용소방대자녀장학금 지급 조례: 3년 이상 의용소방대원의 자녀 장학금 지급 의용소방대설치 및 운영조례: 의용소방대 경비지원	8개
실비보전및복지이전	근대건조물보호에 관한 조례: 근대건조물 보존 관리 매수 수리 비용 지원 문화재보호조례: 무형문화재 보호 육성, 전수장학생, 문화재 관리 보호 수리 보조금 지원 산불방지및지원조례: 산불방지를 위한 인력장비 지원 신일동환경에너지사업소인접지역지원조례:환겨취약지역 주민사업 지원 여객운수사업자재정보조등 조례: 사업비 일부 재정보조주민지원사업 영세노점상 전업자금융자에 대한 이자보조금지급조례:철거노점싱생계금융자금(5백만원)의 융자 금리 지원 영구임대주택공동전기요금 지원조례: 119시민수상구조대설치및운영조례: 수상구조대원 실비 지급	9개

	대학생아르바이트운영조례	

민간지원이 가능한 근거조례는 총 71개이며 이중 공익적 시민활동에 대한 지원 규정을 갖고 있는 것이 43개로 60.6%를 차지하고 있다. 공익적 시민활동에 대한 지원조례 중 사무의 민간위탁과 관련된 규정이 23건에 달하고 있어 실제 사무의 민간위탁이 시행되고 있는지 여부, 민간 위탁된 사무의 재정 규모와 위탁기관에 의한 민간지원 사업비의 내용이 확인되어야 할 필요가 있다. 현재 까지 대전시의 예산과 결산에 대한 엑셀 형식의 정보가 제공되고 있지 않아 민간보조 총액과 민간위탁 규모에 대한 추계가 어려운 형편이다.

제3절 대전시의 비영리민간단체지원 현황

사회단체보조금의 규모는 2013년의 경우 11억 77백만 원 규모에 달했다. 특이한 것은 2010년과 2012년의 사회단체보조금 상위 5개 단체를 살펴보면 특별법에 운영비를 보조할 수 있는 국민운동단체에 집중 지원이 이루어지고 있음을 확인된 다는 점이다. 경상경비를 지원하고 별도의 보조사업비를 또다시 지원하고 있는 셈이다. 2010년의 경우 상위 5개 단체가 전체 지원액의 22.5%를 차지했다. 2012년에도 전체 지원액의 22.9%를 차지하고 있다.(김용동, 2013참조)

<표 6-7> 대전광역시 2013년 사회단체보조금 분야별 예산 현황

(단위 : 백만원)

분야별	계	기획관리	경제과학	자치행정	문화체육	복지여성	환경교통도시
예산액	1,177	130	105	399	258	227	58

※ 상한기준액 : 2,005백만원(행안부 산정기준)/ 체육회 800백만원 별도

<표 6-8>대전광역시 2010년 지원액 상위 5개 단체

단 체 명	사 업 명	지원액	소관부서
계		206,800	
대전광역시 새마을회	시민과 함께하는 대전사랑 운동실천 운영	50,000	시민협력과
바르게살기운동대전광역시협의회	대전사랑실천운영	49,000	시민협력과
한국자유총연맹대전광역시지회	통일대비 민족동질성 회복 및 민주시민의식 함양	42,000	시민협력과
한국예총대전광역시연합회	한국예총대전시지회 운영비 등	37,000	문화예술과
한국문화원연합회	연합회 운영비	28,800	문화예술과

<표 6-9> 2012년 지원액 상위 5개 단체

단 체 명	사 업 명	지원액	소관부서
계		219,564	
시 새마을회	시민과 함께하는 대전사랑 운동실천 운영	62,997	자치행정과
바르게살기운동시협의회	대전사랑실천운영	47,000	자치행정과
자유총연맹시지회	통일대비 민족동질성 회복 및 민주시민의식 함양	44,000	자치행정과
한국예총 대전광역시연합회	한국예총대전시지회 운영비	37,000	문화예술과
대전사랑시민협의회	대전-행복청 공동설명회 및 지역방문행사 등	28,567	정책기획관실

공익활동지원사업비의 지원은 비영리민간단체 지원으로 공익활동 증진을 통한 시민참여 활성화를 도모하고, 비영리민간단체에 적극적인 업무 지원으로 건전한 사회단체를 보호 육성하고자 사회단체 중 등록된 비영리민간단체에 대한 지원을 목적으로 2000년부터 국비 사업으로 추진되었다. 2009년 이후에는 국비 전액삭감으로 시비로 편성 지원하고 있다.

<표 6-10>대전광역시 공익활동지원사업 추이 (단위 : 백만원)

구 분	국비 (전액지원)									시 비				
연 도 별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지 원 액	313	313	308	313	212	229	227	225	224	150	143	150	220	220
지원단체 수	53	61	64	70	60	64	50	44	49	41	45	46	59	58
총단체수	87	120	153	171	183	195	210	237	264	317	360	400	430	439

대전광역시의 2015년의 공익활동지원사업은 시정 시책에 보완상승 효과를 가진 사업으로서 6개의 유형으로 나누어 공모, 심사를 통해 지원하고 있다. 2015년 4월부터 12월의 기간 동안 ①시민안전 행복도시 ② 친환경 녹색도시 ③함께하는 복지도시 ④품격 높은 문화도시 ⑤시민참여 통합도시 ⑥지속가능 미래도시 분야로 나누어 91건의 신청을 받아 55건의 사업을 총 2억9백만 원 규모로 지원하고 있다. 2014년도는 52개 단체에 2억 원을 지원했다.

이외에도 시책사업으로 대전NGO축제(76백만 원, 대전사랑시민협의회 주관), 대전사랑시민협의회의 대전사랑수범사업비로 180백만 원을 별도로 지원하고 있다.[34]

대전광역시의 민간지원 제도는 43개에 달하는 개별조례에 근거한 지원제도와 함께 공익활동지원사업(일반 공모사업 및 대전사랑시민협의회 지원사업)으로 구성되어 있다. 이중 개별조례에 근거한 공익활동 지원 실적에 대한 통계는 관리되고 있지 않고 있으며, 사실상 유사한 보조금인 민간경상보조금와 민간행사지원보조금, 사회단체보조금이 분절적으로 운영되고 있는 상태다.

34) 대전광역시 자치행정국 내부자료

「시민사회활성화기본조례」나 「공익적시민활동촉진조례」등과 같이 민간단체 활동을 지원하는 보조사업의 내용적 측면을 규율하는 기본 규범이 없이 개별조례나 재정의 효율적 관리통제를 목적으로 하는 지방보조금조례로 규율하는 한계를 보이고 있다. 아울러 운영경비의 지원을 받고 있는 특별법단체에게 공익사업지원사업비가 중복편중 지원되고 있는 상황도 개선되고 있지 않다. ‘

이외에도 공모방식의 지원 사업이 갖는 일반적인 문제점을 안고 있기도 하다. 지원 대상에 있어 공익성이 뚜렷하지 않은 퇴직자들의 친선모임이나 동호회 등에도 지원이 이루어지고 있으며, 대학연구소나 학술단체와 같은 준공공 단체에도 지원이 이루어지고 있어 사업수행 단체의 공익성의 기준이 구체화되고 뚜렷해질 필요가 있다. 아울러 일시공모 방식의 사업 추진으로 인해 심도 있는 심사의 제약, 사회단체보조금에 대한 심의조서를 신청단체와 밀접한 관계를 맺고 있는 부서에서 진행함으로써 관행적 지원과 객관적 심의의 제약, 여러 부서의 분산 지원으로 인한 통합관리와 효과성 미흡, 특정단체에 대한 편중 지원, 행사위주의 사업지원, 소액지원으로 인한 사업비 부족, 전문성이 미흡한 서면평가 중심의 성과 평가 등의 문제점도 보이고 있다.(김용동, 2013)

그러나 이러한 현황 분석의 의미는 확대 해석되어선 안된다. 대전시 정보공개 내용에 따르면 대전시의 2013년~2015년의 비영리민간단체지원법에 근거한 민간공익활동 공모사업 지원금은 629백만 원이다. 그러나 대전광역시 2014년 재정공시에 따른 지방보조금 현황을 보면 사회단체보조 1,077백만 원, 민간경상보조 32,136백만 원, 민간행사보조 4,083백만 원에 달하고 있다. 대전광역시 2013년 재정공시도 사회단체보조 1,156백만 원, 민간경상보조 40,577백만 원, 민간행사보조 1,607백만 원으로 표시하고 있다. 즉 비영리민간단체 지원의 규모가 만간공익활동 지원금의 규모로만 측정할 수 없으며, 비영리민간단체에 대한 지원 또는 민간 활동에 대한 지원에 대한 정확한 통계가 발표되고 있지 않음을 알 수 있다.

<표 6-11> 지방보조금 교부 연도별 현황

(단위: 백만원, %)[35]

구 분	연 도 별				
	2010	2011	2012	2013	2014
세출결산액	2,197,916	2,355,770	2,380,298	2,828,889	2,808,961
지방보조금(민간)	47,077	38,865	42,255	76,517	65,107
비율	2.14	1.65	1.78	2.70	2.32

<표 6-12> 대전시 2013~2014년 민간이전 보조금

(단위: 백만원,%)[36]

구 분	2013	2014	합계
민간경상보조(307-02)	40,577	32,136	72,713
사회단체보조(307-03)	1,156	1,077	2,233
민간행사보조(307-04)	1,607	4,083	5,690
합계	43,340	37,296	80,636

실제 2013년과 14년의 민간이전비용의 세부내역이 공개되어 있는 민간경상보조금과 민간행사보조금의 지원 현황을 살펴보면 민간경상보조금 수혜기관의 79.4%가

35) 지방보조금은 '자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시도가 정책상 또는 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때, 시·군·구, 교육기관기관 등에 지원하는 경비'로, 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사보조, 사회복지보조, 민간자본보조 등으로 구성되어 있다.

36) 대전광역시 재정공시 민간보조 자료 재구성

사회단체이며, 민간행사보조금 수혜기관의 83.6%가 사회단체로 나타났다.

<표 6-13> 민간경상보조금 지원 수혜 기관 유형[37)]

구 분	2013	2014	합계	백분율
사회단체	261	102	363	79.4
대학・병원	45	18	63	13.8
언론사	7	2	9	2.0
기업	12	3	15	3.3
출자출연기관	7	0	7	1.5
합계	332	125	457	100

<표 6-14> 민간행사보조금 지원 수혜기관 유형[38)]

구 분	2013	2014	합계	백분율
사회단체	30	72	102	83.6
대학・병원	2	0	2	1.6
언론사	6	8	14	11.5
기업	0	0	0	0.0
출자출연기관	2	2	4	3.3
합계	40	82	122	100

따라서 공익적 시민활동에 대한 대전시의 지원이 사회단체보조금 및 공익사업비 지원이 이루어졌지만, 실질적인 공익활동에 대한 지원 규모와 내용은 민간위탁사업

37) 대전광역시 2013,2014년 재정공시 자료 재구성
38) 대전광역시 2013,2014년 재정공시 자료 재구성

이 훨씬 규모가 클 가능성이 높아 사회단체보조금 및 공익사업비 지원만을 가지고 평가하는 것은 부적절 할 수 있다. 이런 측면은 여타의 자치단체도 유사한 형편일 것으로 보이는 바 추가적인 조사와 통계를 위해 정부와 민간이 협업할 필요가 있다.

공모사업형태의 민간보조금보다 훨씬 큰 규모의 민간사업 지원금이 사회단체들에게 지원되는 형태가 확인되고 있는 상황에서 민간경상보조금과 민간행사보조금의 예산편성과정, 지원결정과 집행과정 및 평가과정에 대한 추가적 연구조사의 필요성이 확인된 셈이다.

아울러 민간경상보조와 달리 대전시가 수행할 사업을 민간에 위탁하는 경우 시설물의 조성 및 운영비와 인건비를 포함한 사업비를 지원하고 있는 실태에 대한 조사도 필요하다. 민간위탁 사업의 경우 수탁기관이 민간단체인 경우가 많고 공익적 시민활동의 기반의 조성이나 공익적 시민활동을 지원하는 경우가 많기 때문이다.

현재 지방자치단체들이 민간에 이전하는 재정 지출인 공익적 시민활동을 지원하는 유형의 사업비인 사회단체보조금, 민간경상보조금, 민간행사보조금, 민간위탁금, 출자출연금 전체 중에 공익적 시민활동을 지원하는 사업비에 대한 통계를 만들어 내야 한다. 재정공시제도를 포함해 민간이전경비에 대한 통계는 중앙정부의 지방자치단체의 재정 낭비를 통제할 목적으로 생산되고 있어 시민사회 활성화, 공익적 시민활동 촉진을 위한 재정 통계를 제대로 만들지 못하고 있다. 공익적 시민활동을 촉진하거나 민간의 역량을 강화하기 위한 목적에 입각해 통계의 작성과 생산이 필수적이다.

한편 대전시는 개별조례에 다수의 민간 지원 및 협력 사업을 상정하고 있음에도 불구하고 시민사회협업의 원칙, 공익사업 추진의 일반적 원칙에 대한 조례는 갖고 있지 않다. ‘지방 보조금 관리 조례’를 통해 지방재정법이 정한 보조금의 적정편성과 관리 측면에서의 통제 관리에 대한 규정은 갖고 있는 반면에 공익적 시민 활동의 기본원리와 가치를 독자적 영역으로 설정하는 일반적인 공익적 시민활동 촉진(지원)조례나 시민사회 활성화 기본 조례와 같은 민간영역의 특수성을 반영한 입

법이 없는 상태다.

민간단체의 활동을 지원하는 일반 원칙에 대한 입법이 없음으로 해서 사업비의 관리·통제형 지원이 일반화되어 있으며, 사업의 특성과 내용에 따른 지원과 성과 평가가 아니라 예산의 지출과 결산에 따른 관리만 강화되고 있는 형편이라고 볼 수 있다.

제4절 소 결: 대전시 공익활동 지원사업의 발전 과제

앞에서 정부의 민간공익활동 지원 사업의 문제점은 지원 제도가 분절적이고 비체계적인 점, 편향적인 지원 정책으로 말미암아 공정성과 정책신뢰도가 높지 않은 점, 재정 지원 규모가 작고 간접지원 정책의 실효성이 낮아 지원에도 불구하고 제대로 된 정책 실효성이 낮은 점을 지적했다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 민간공익활동 지원 사업절차의 체계화와 통합성 제고, 기본요건을 충족하는 공익활동 수행여부에 따른 보편성과 형평성 확보, 지원 정책과 체계의 공정성 확보, 정책의 실효성을 제고하기 위한 재정지원 규모의 확대와 국공유건물 지원 및 통신료 감면, 공공 공익채널을 통한 홍보 지원 등 간접지원 제도의 내실화, 공익활동지원의 비영리민간단체의 역량 강화 방향의 정책 설계 등이 꼽혔다.

기본적으로 대전시의 민간공익활동 지원 정책의 발전 과제도 동일하다고 볼 수 있다. 이에 따른 민간공익활동 정책 방향과 과제는 아래의 표와 같다.

<표 6-15> 대전시 민간공익활동 정책방향과 과제

방향	정책 기조	개선 과제
통합성	·다양한 지원 실태 파악 ·분절적 지원 체계 정비 ·통합적 지원 체계 구축	·민간공익활동 지원 현황 통합 조사 ·통합정보망 구축 ·민간 공익활동지원센터 운영 및 민간공익활동 총괄 통합 조직 기능강화

보편성	·지원 대상에 대한 차등적 지원 정책 중지 ·보편적 지원 제도 설계	·시민사회 활성화 관련 법 조례 정비 ·(가칭) 공익활동촉진조례 및 시민사회활성화기본조례 제정
공정성	·정치적 편향에 기초한 임의적 지원 정책 중지 ·특혜적 지원 제도 및 폐지	·공정하고 투명한 보조금 지원 시스템 확대 ·사업비보조와 경상보조의 차별 폐지
실효성	·지원 사업 규모 확대 ·지원 사업 과정 혁신 ·간접 지원제도 내실화	·민간공익활동 재원 기반 마련 제도 개선 (주민세1%, 가칭 시민단체지원세) ·민간공익활동 통합 기금 조성 ·시민사회단체 실태조사 및 통계 생산 ·사업비 외에 인건비 인정 ·국공유시설 이용 지원 등 간접지원 제도 정비 및 확대
역량 강화	·역량강화에 기초를 둔 지원 사업 설계 ·공익사업 지원 유형에 민간단체 역량 강화 부문 확대	·컨설팅 제도 강화 ·민간공익단체 역량 강화 프로그램 확대

대전지역의 특성을 반영한 발전 방향과 과제는 다음과 같다.

1. 민간공익단체 지원 관점의 전환 : 민간공익활동 인지적 행정

시민사회가 정부와 시장의 모태로서 사회문제 해결의 주체라는 관점에선 공익적 시민활동에 대한 정부의 지원은 효율성을 추구하는 '신공공관리론'을 넘어선 행정의 공적가치 창출을 중시하는 '공적가치론' 관점으로의 전환을 요구한다. 정부사업의 대행에 따른 비용의 지불이라는 접근이 아니라 시장과 정부의 실패를 넘어설 근원적 힘이 시민사회에 있으며, 복잡해진 사회의 똑똑한 대중의 출현이 새로운 사회문제의 해결 주체, 공적가치 창출의 중심 주체로 시민사회를 인정하는 것으로 전환이 되어야 한다.

아울러 민간공익활동에 대한 지원 조례와 폭 넓은 관련 부서가 산재되어 있는 현실을 개선하기 위하여 민간공익활동 인지적 행정이 추진되어야 한다. 민간공익활동 지원 사업은 「자치행정국」만의 사업이 아니며 대전시의 모든 실국이 관련되어 있는 사업임에도 불구하고 주무국인 자치행정국을 제외하고는 민간공익활동에 대한 담당자와 협력거버넌스를 확충하기 위한 기획이 부족한 것이 현실이다. 민간공익활동 활성화가 곧 공공재정의 부담은 감소시키면서 지역사회 문제를 해결해 나가는 과정이 되도록 '민간공익활동 활성화 인지적 시정'을 추진해야 한다.

2. 민간공익활동 생태계 조성의 추진

민간공익활동에 대한 지원 사업은 개별 단체와 사업에 대한 지원을 중심으로 하고 있다. 민간공익활동이 자유롭게 성장할 수 있는 환경과 기반을 조성하는 민간공익활동생태계 조성이 추진되고 있지 않다. 민간공익활동이 정부의 노력으로만 해결될 수 없는 사회문제를 민간의 시민역량과 참여를 통해 해결하는 것이라면 이러한 활동이 지속가능하도록 환경을 구축하는 것이 필수적이다. 개별적 사업과 단체의 지원에 앞서 민간공익활동의 인프라 구축을 위해 노력해야 한다. 특히 간접지원제도로 제시된 국공유재산의 활용한 민간공익활동 커뮤니티 공간의 마련, 민간공익활동의 정보인프라 구축과 시민참여 증진을 위한 인터넷 기반 조성도 필요하다.

3. 민간공익활동 지원제도 정비

대전시의 경우 다양한 민간지원 제도와 시민참여 제도를 마련하고 있지만 주권자로서 시민사회의 민주적 성숙과 활성화의 가치와 지향을 포괄하는 시민사회 활성화 기본조례와 공익적 시민활동 촉진조례와 같은 포괄적 일반 가치를 포용하는 기본 규범을 마련하는 것이 필요하다.

각 부서의 분산적 지원의 성과의 측정뿐만 아니라 상호협업을 촉진하기 위해 다양한 민간위탁사업의 실태와 재정지원 통계를 생산하고 그 데이터를 공개할 필요가 있다. 정부조직의 부서 간 칸막이가 사회단체 및 민간 위탁 사업에서도 그대로

재현됨으로써 행정 주체인 시민을 대상화하고, 공급자 중심으로 사업이 집행되는 문제를 해결하기 위해 노력해할 것이다.

아울러 시민사회단체의 실태를 조사하고, 공익적 시민활동의 활성화를 위한 대전광역시의 임무와 역할을 계획하는 시민사회활성화 기본계획을 4년 단위로 수립 시행함으로써 분산적으로 추진되어온 민간단체에 대한 지원과 시민참여, 시민역량의 강화를 위한 종합계획을 수립하여야 한다.

4. 발전 단계별 맞춤형 지원과 시민교육과 연계한 민간공익활동 활성화 추진

아울러 공익활동 지원이 비영리민간단체로서 성립하거나 성립되는 것을 전제로 설계되고 논의되는 것의 한계를 인식함이 필요하다. 마을을 기반으로 하는 공익활동의 경우 꼭 100인 이상의 회원 규모를 요구하는 것이 비현실적이기 때문이다. 협동조합기본법의 경우 비영리법인으로서 사회적협동조합의 최소 구성인원을 5인으로 규정하고 있음을 참고해야 한다. 아울러 공익활동 지원이 이미 설립된 단체들의 활동과 사업을 지원하는 것에 그쳐서는 안 되며, 공익활동을 하고자 하는 사람들의 조직을 인큐베이팅하는 접근이 매우 중요하다.

현대 사회의 특성상 사회적 고통의 개별화와 연결된 개인의 다중적 정체성(김정훈, 2015)에 비추어 소규모 집단 활동이나 네트워크형 공익활동에 대해서도 유연하게 수용할 수 있도록 준비되어야할 필요가 있다. 동시에 공익활동 조직의 사회적 순환 발전의 전 과정을 지원하고 협력하는 게 필요하다. 기성단체의 사업 지원에 그치는 것이 아니라 공익활동의 아이디어와 활동역량을 개발하도록 지원하는 일, 사업뿐만 아니라 조직과 구성원의 성장 발전을 지원하는 것이 더욱 필요한 상황이다.

<표 6-16> 공익활동의 발전 과정별 지원

발전 단계	아이디어 개발	조직설립준비	사업개시	본격 활동	사업 성장	사회적가치 확산
지원 유무	×	×	×	○	○	×

지원이 누락된 민간공익활동의 발전단계인 ‘아이디어 개발’과 ‘조직설립 준비’는 결국 지역사회 문제에 대한 조사와 민간공익활동을 추진할 수 있는 자원의 개발과정으로 볼 수 있다. 이 시기의 민간공익활동 지원 방법으로는 시민 스스로가 느끼는 사회문제를 조사하고 그 대안을 찾아 실천하도록 지원하는 사회문제실험지원사업 추진할 수가 있다. 수요자 중심의 문제해결 방법으로 알려진 리빙랩(Living-Lab)(송위진, 2014)을 사회문제해결 과정에 적용한 사회문제실험지원 사업은 사회문제 현장의 이해당사자와 전문가, 시민활동가들이 공동으로 문제를 진단하고 실현 가능한 대안을 찾아 실천함으로써 사회혁신을 만들어가는 방법이기도 한다.

현재로는 민간공익활동의 성과를 사회적으로 확산하고 성공모델의 확산을 위한 지원도 없는 상태다. 사회적 효과가 창출한 민간공익활동과 민간공익단체의 모델이 확산되도록 민간단체들간의 교류와 협력을 체계적으로 지원하는 것이 필요하다.

민간공익활동의 인큐베이팅과관련해 주목할 지점은 다양한 시민교육이 민간공익활동으로 연계되게 만드는 것이다. 대전시의 경우 시민교육을 시행하거나 지원하도록 규정되어 있는 관련 조례가 84개이고 32개 과 및 사업소가 시민교육을 담당하도록 되어 있다. 관련 예산도 2015년을 기준으로 129개 사업 108억원을 시민교육 직접사업비로 편성하고 있다. 이와 별도로 114개 사업 60억 원이 시민역량강화 사업비로 편성되어 있다. (대전시민사회연구소, 2015)

시민교육을 통한 시민역량 강화가 민간공익활동으로 반영되고 발전될 수 있도록 학습활동과 사회문제 해결활동의 상호 연계성의 확보와 지원이 필요하다. 특히 다양한 학습동아리들이 사회문제를 해결하는 민간공익활동에 참여할 수 있는 기회의

제공과 지원이 필요하다.

5. 사회혁신채권 및 사회성과보상보조금제의 도입

민간공익활동에 대한 공공 지원제도로 새롭게 확산되고 있는 것으로 사회혁신채권과 성과보상보조금제도가 있다. 사회혁신채권제도는 장기간 지속되어야하는 민간공익활동의 자산과 사업비를 대여해주되 사회적 성과가 창출될 경우 대여금의 이자율과 상환조건을 낮추어주는 것을 특징으로 한다. 예를들어 주택문제를 해결하는 민간공익활동이 필요하다면 사업비를 대출해주고 공공재정을 직접 투입하여 창출되는 성과보다 더 좋은 성과를 창출하는 것을 측정하여 채무 상환율을 낮추거나 채무상환액 자체를 줄여주는 방식의 지원이다. (문진수 ,2014)

성과보상보조금제는 서울시가 복지사업영역에서 부분적으로 도입 운영하고 있는 것으로 민간공익사업에 대해 사전에 사회적 성과를 계약하고 민간에서 사업을 추진한 결과 계약된 성과가 발생하면 사후에 보조금을 지급하는 제도로 성과가 높을 경우 투입된 비용 보다 더 높은 성과보조금을 지급하는 방식이다.(서울시사회적경제과, 2015)

사회혁신채권과 성과보상보조금제도는 단년도 사업으로 추진될 수 없는 중장기적 민간공익활동이나 자산조성이 필요한 민간공익활동의 지원 방식으로 유용하다. 재원조성의 방법과 성과측정의 방법에 대한 정교한 설계가 필요하기는 하지만 민간공익활동 지원의 새로운 형식으로 도입에 대한 연구 검토와 추진이 필요하다.

6. 「대전시NGO지원센터」의 「대전시공익활동지원센터」로의 전환

대전시의 민간공익활동 지원과 관련해 특기할 사항은 비영리민간단체의 간접지원제도로서 「대전시NGO지원센터지원조례」를 제정한데 이어 2015년 추경에서 민간위탁사업비로 1억30백만 원이 편성되어 10월 개관한 대전시NGO지원센터가 설치·운영되고 있다는 점이라 할 수 있다. 여타의 지원이 직접적인 재정 지원을 중심이라고 한다면 NGO지원센터는 간접지원을 목표로 하고 있다는 점에서 커다란

변화라고 할 수 있다. NGO지원센터는 “① 비영리민간단체 활동을 위한 회의, 교육, 정보검색 등 기반시설 및 편의시설 지원 ② 비영리민간단체의 창립, 자원봉사 안내 등 상담지원 ③ 비영리민간단체 구성원의 소양교육 등 활동가 육성 ④ 비영리민간단체 네트워크, 협력사업 등 교류협력체계 구축 ⑤ 비영리민간단체 상호간 통합, 소통, 갈등예방 및 해결 ⑥ 비영리민간단체의 건강한 성숙과 발전을 위한 조사 및 연구 ⑦ 그 밖에 비영리민간단체 발전방안에 관한 사항”을 사업과제로 하고 있다.

그러나 설치 근거 조례가 시민사회활성화나 민간공익활동 지원을 포괄하고 있지 아니하고 센터의 설치로 국한되어 있다는 한계를 안고 있다. 또한 센터설치운영조례에서 민간위탁을 전제로 하면서도 운영위원회를 시장이 구성토록 한 점, 지원 대상을 대전시장에 등록한 단체로 제한하여 대전지역에서 활동하지만 중앙정부에 등록한 단체를 배제한 문제를 안고 있기도 한다.

현재 센터의 설치 근거를 만드는 방식의 「대전시NGO센터의 설치 운영 조례」를 「공익적 시민 활동 촉진 조례」로 전면 개정하고, 이러한 사무의 위탁기관으로 NGO센터(공익활동지원센터)를 설치 운영토록 하는 포괄적 개선이 필요하다.

7. 민간공익활동가를 지원하는 민간재단의 설립 추진

민간공익활동가들의 가장 큰 고통은 낮은 임금 및 활동비이며, 정부 지원에 있어서 인건비의 지원의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 공익사업지원제도 내부에 사업 수행에 필요한 인건비나 운영비의 계상은 필요하지만 모든 민간공익단체에 운영비와 인건비를 지원하기는 현실적으로 어렵다.

정부의 지원만으로 시민사회가 활성화 될 수 없고. 시민사회 자체의 각성과 협력이 없이는 어떤 것도 실현될 수 없기 때문이다. 이런 측면에서 혁신적이고 공익적 아이디어를 갖고 있으면서 실행력을 만들어갈 수 있는 공익활동가들을 지원하는 민간재단의 설립을 통해 스스로 모금을 통한 기부금 개발이 어려운 영세한 민간공익활동 단체와 활동가들의 활동비와 운영비를 지원하는 민간재단의 설립과 운영의

추진이 필요하다.

외국의 경우 지역의 문제를 지역의 자원을 동원하여 해결해 나가는 지역재단의 설립과 운영은 일반화되어 있다. 또 외국의 경우 사회혁신기금의 설치를 통해 민간기부금을 통한 자부담 매칭을 조건으로 민간공익활동을 지원하고 있기도 하다.(김미현,2015)

참고문헌

강성철・박영강・ 문유석・ 김상구・ 허철행(2009), 거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로(사회과학연구 제 25권 1호)

강재규(2012), 시민단체의 공법적 지위(공법학연구 제13권 1호)

강태구(2007), 사회단체보조금 지원 법제의 개선방안에 관한 연구(법과 정책연구 제7권 2호)

곽현근(2011). ‘공적가치관리 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구(한국사회와 행정연구)

김돈곤(2015), 충남도의 공익활동 활성화 시책 방향, 충남공익활동 활성화를 위한 워크숍 자료집

김동춘・조효제・이대훈(2004), 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구, 성공회대학교

김동춘・조현연・김정훈・김형철(2014), 시민사회 활동가 실태조사 및 지원방안, 서울연구원.

김미현외(2015), 지속가능한 지역재단 운영방안 연구, 서울복지재단

김병권(2013), 대안적 사회변화 전력으로써 ‘사회혁신’, 새사연

김선혁・문명재(2006), 시민사회단체의 운영실태 분석과 지원방안에 대한 연구

김성진(2015), 시민단체지원 활성화를 위한 비영리민간단체지원법 등 개정 사항 검토, 비영리민간단체지원 법제 개선 토론회 자료집

김시형・남창우(2014), 지방정부의 사회단체보조금 지원제도에 대한 공무원과 사회단체의 인식 비교분석:경상북도를 중심으로(도시행장학보 제27권 4호)

김용동(2013), 대전광역시 사회단체보조금 지원 실태와 개선 방안, 대전발전연구원

김준기(2006), 정부와 NGO, 박영사

김정훈(2014), 새로운 대중의 출현과 진보의 대응, 민주정책연구원

김제선(2013), 중간지원조직으로서 시민센터의 쟁점과 과제, 풀뿌리사람들

류영아(2013), 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할, 지방행정연구원
문진수(2014), 사회적금융활성화 방안, 협동사회경제연대회의 토론회자료집
미우라 히로키・한주희(2013), 한국 사회생태계에서 정부・기업・시민섹터 간 융합적 영역 (한국정치연구 제22권 3호)
민현정(2004), NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점(한국지방자치학회보 제16권 3호)
민현정(2004). NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점: 광주광역시 비영리민간단체 공익활동 지원사업에 대한 NGO 활동가들의 평가를 중심으로 (국지방자치학회보 제16권제3호)
박관규(2012).사회단체와 정부 관계의 결정 요인: 참여, 규제, 상호의존, 제도화 및 정부수준에 따른 다양성, (지방행정연구 제26권 제4호)
박경래・이민창(2001), 비영리조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석(지방정부연구 제5권 3호)
박상필(2002). NGO의 재정 충원 방안: 정부지원을 중심으로, 한국행정학회, 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
박상필(2002), NGO와 정부 그리고 정책, 아르케
박상필(2005), NGO학-자율・참여・연대의 동학, 아르케.
박상필(2013), 시민사회단체를 위한 정부 지원 정책의 모색, 2013 지방정부와 시민사회 역량강화 정책포럼 자료집
박영도(2005), 입법학과 입법정책(법과 정책연구 제5권 1호)
박영선(2010), 자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박정부와 시민사회 관계 (시민사회와 NGO 제8권 1호)
박영선(2015a). 비영리민간단체지원법을 중심으로 살펴 본 시민사회 활성화 정책 방안 연구 (NGO연구 제10권 1호)
박영선(2015b), 정부의 민간공익활동 지원 제도 연구 - 시민사회 조직 지원법을 중심으로 (시민사회와 NGO 제13권 2호)
박영선・조철민・천희(2015a), 정부의 시민사회 공익활동 지원 사업 개선 방향, 시민사회 활성화와 비영리민간단체 지원 법제 개선 토론회 자료집
박영선・조철민・이재현(2015b), NPO지원의 중장기 전략에 관한 연구 - 서울시NPO지원센터를 중심으로, 서울시NPO지원센터
박중훈(2006), NGO와 21세기 국가사회발전(Ⅴ), 한국행정연구원
박천일(2011). ‘비영리민간단체 지원정책 개선 방안: 공익활동 지원 사업을 중심으로’, 경희대학교 행정학과 대학원 박사학위 논문.

박충훈・김연수(2002). NGO의 자율성확보를 위한 지언체제 확립방안, 수원: 경기개발연구원.

박치성・하혜영・한승준(2011), 정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체간 관계분석(한국행정연구 제20권 1호)

송위진(2014), 사회문제 해결형 혁신에서 사용자 참여 활성화 방안, 과학기술정책연구원

송재봉(2015), 한국 시민 공익활동 지원센터의 현황과 과제, 충남공익활동 활성화를 위한 워크숍 자료집

양병찬(2015), 풀뿌리 주체형성과정으로서의 시민교육의 과제와 전망, NGO학회민주시민교육포럼 자료집

염재호(2002), 한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성(아세아연구 통권 109호)

유팔무(1998), 비정부사회운동단체의 역사와 사회적 역할(동서연구 제10권 2호)

이상선(2015), 비영리민간단체 지원 법제 개선 과제, 비영리민간단체지원 법제 개선 토론회 자료집

이숙종(2002), 한국시민단체의 정책제언활동, 세종연구소 자료집

이시원・김주찬(2005), 정책결정과정에서 야당의 영향력 연구, 2005년도 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집

이연호(2001), 김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구(한국정치학회보 제35권 4호)

이희태(2002), 지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제(한국지방자치학회보 제 14권 4호)

이자성(2012), NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증연구:경상남도 사례를 중심으로(지방정부연구, 제16권 1호)

이근주(2000),NGO 지원과 정부, 서울: 한국행정연구원.

이도형・함요상 (2010). 제3부문의 가치발전과 활성화 전략; 생활협동조합을 중심으로,(정부학연구 제16권제1호)

이자성(2011),경상남도 지방자치강화를 위한 NGO 활성화 방안, 창원:경남발전연구원.

장수찬(2013), 시민사회 역량강화와 지방정부의 역할: 중간지원기관 전략을 중심으로,(NGO연구 제8권 제1호)

정상호(2008), 한국 시민단체(NGO)의 재정 위기의 현황과 해소 방안(동서연구 제20권 2호)

정예슬(2010), 한국민간단체지원제도의 형성과 변화, 고려대학교 석사학위논문

정예슬・김헌(2012), 중앙・지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의(지방행정연구 제26권 2호)

조권중(2012), 서울시 제3섹터 지원정책 연구:서울시 비영리 민간단체를 중심으로, 서울연구

원
조소영 외(2012), 사회문제해결을 위한 민간협력 강화방안
조철민(2014), NPO 활동가 교육수요 및 현황조사 보고서, 서울시NPO지원센터
조철민(2015a), 비영리민간단체 법제 개선 운동의 맥락과 지형 이해, 서울시NPO지원센터 제2차정책포럼 자료집
조철민(2015b), 3개 국민운동단체 관련 법 검토, (사)시민 내부 정책 세미나 자료(미발표)
조한상(2007), 현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선 방향에 관한 고찰(안암법학 통권 제24호)
주성수・이영재(2012), 시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구, 특임장관실
주성수・박영선・김이경(2014), 서울시 민간단체 공익활동지원사업 실태조사 연구보고서, 서울시NPO지원센터
좌세준(2011), 이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원 정책의 변화(시민과 세계 통권 19호)
좌세준(2015), 가칭 시민사회발전기본법 제정(안)의 주요 내용에 대한 제안과 검토, 서울시NPO지원센터 2015년 제5차 정책포럼 자료집
차병직(2002), NGO와 법, 이화여대출판부
최선우(2001), 치안서비스의 공동생산론적 접근(한국공안행정학회보 통권 11호)
기획재정부(2015), 국고보조사업 운용평가 보고서
대전광역시 자치행정국, 2015, 공익사업지원 현황 보고(내부자료)
대전시민사회연구소, 2015, 대전광역시 시민교육 발전 방안에 관한 연구, 대전발전연구원
사회단체보조금개선전국네트워크・홍미영 의원실(2006), 사회단체보조금의 현황 및 개선방안, 2003-2006 사회단체보조금 보고서
서울NPO지원센터, 부산시민센터, 광주NGO센터, 대구시민센터, 충북NGO센터, 천안NGO센터, 대전NGO지원센터의 2015년 총회자료집
서울시사회적경제과(2015), 사회성과보상사업국제세미나 자료집
시민사회발전위원회(2015), 제1기 시민사회발전위원회 백서, 시민사회발전위원회
유니세프한국위원회・한국NPO공동회의(2011), 2010년 정부의 비영리민간단체 지원 백서
인천발전연구원(2012), 인천광역시 사회단체보조금지원 운영개선 방안
특임장관실(2012), 민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진, 특임장관실
한국NGO학회 등(2013). 2013지방정부와 시민사회 역량강화 정책포럼 자료집, ‘시민역량강화와 지방정부의 역할’ 한국NGO학회
한국NGO학회(2015). 2015 한국NGO학회 춘계학술대회 “시민사회 활성화를 위한 정부의 민간공익활동 지원제도 모색” 자료집. 한양대학교 산학협력단(2012). 시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구.
Bandyopadhyay, Kanstuv Kanti & Dogra, Swati (2005). 'Empowerment through

Intermediation: Assessing the Role of Civil Society Support Organizations.' Aia Workshop on Next Generation Monitoring and Evaluation 9-11 November. *PRIA*, New Delhi, India.

Brown, L. David & Kalegaonkar, Archana (1999). 'Addressing Civil Society's Challenges: Support Organizations as Emerging Institutions.' *IDR (Institute for Development Research) Reports*. Vol.15, No.2. pp.1-20.

Brown, L. David & Korten, David. 1991. 'Working More effectively with Non-governmental organizations. *Non-governmental Organizations and the World Bank*, eds. Paul Samuel and Arturo Israel. Word Bank, Washington.

Edwards, Michael and David Hulme. 1996. 'Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. World Development. Vol.24. no.6. pp.961-973.

Inglehart, Ronald & Welzel, Christian 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence.*

Mahoney, C. & Beckstrand, M. J. 2009, 'following the Money: EU Funding of Civil society Organizations', Paper prepared for the 11th European Studies Association conference, los Angeles: 23-25 April.

Pinter, Frances.(2004), 지구시민사회조직의 자원동원, 조효제·진영종 옮김,지구시민사회 : 개념과 현실, 아르케

Salamon, Lester M.. 1987. 'Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-profit Relations'. The Non-porfit Sector: A Research Handbook., ed. Powell, Walter W. Yale Univ. Press, New Haven.

Salamon, L.(1999), *America's Nonprofit Sector: A Primer*(2nd Edition), 이형진 옮김 (2000), NPO란 무엇인가, 아르케.

Salamon et al(2013), *The State of Global Civil Society Volunteering Center for Civil Society Studies*, Johns Hopkins University

Smith, S.R.(1999), *Nonprofit and Government*, Washington DC: Urban Institute

Tembo, F., 2008, 'Study on Capacity Support Development Initiatives: LCDF Research and Development Phase', Report for SNV Netherlands, Overseas Development Institute, London.

Vogel, D.(Winter 1980), "The Public-Interest Movement and the American Reform Tradition" *Political Science Quarterly*, 95(4)

Wang, S., 2006, 'Money and Autonomy: Patterns of Civil Society Finance and their Implications', *studies in comparative International Development*, Vol.40, No.4, pp.3-29.

Weisbord, Burton(1998), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press
http://www.daejeon.go.kr/bud/index.do 대전광역시홈페이지 지방재정공시
http://www.daejeon.go.kr/drh/board/boardNormalList.do?boardId=normal_0169&menuSeq=1455 대전광역시홈페이지 비영리민간단체 등록현황
http://www.elis.go.kr/newlaib/laibLaws/h1126/laws.jsp?regionId=30000 대전광역시홈페이지 자치법규

#			

설문조사

안녕하십니까?

한국NGO학회와 대전광역시NGO지원센터입니다. 우리 학회와 NGO센터는 대전발전연구원의 의뢰를 받아 대전광역시NGO지원센터와 공동으로 대전시 비영리민간단체의 전반적인 현황과 애로점, 정책 수요 등을 조사하여, 향후 대전시 비영리민간단체를 지원하기 위한 정책 수립의 기초자료를 수집하고자 하는 목적으로 설문조사를 실시하고 있습니다.

귀하가 답변하신 내용은 연구를 위한 귀중한 자료로 활용될 것이며, 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거해서 비밀이 보장됩니다. 또한 조사 결과는 연구 목적 이외에는 어떠한 용도로도 사용되지 않을 것을 약속드립니다.

조사와 관련하여 의문사항이 있으시면, 아래의 연락처로 문의주시기 바랍니다.
바쁘신 와중에도 설문조사에 협조해 주셔서 대단히 감사드립니다.

2015년 11월

한국NGO학회· 대전광역시NGO지원센터

주 소 : 대전시 중구 중앙로 119, 2층(선화동, 삼성생명빌딩 2층)

담당자 : 기획팀장 정다운 (042-221-1255, ngodaejeon@gmail.com)

Part 1. 단체의 현황 및 기본 개요

1. 귀 단체의 기본개요와 관련된 질문입니다.

단체명	
소재지	
홈페이지	① 있다 ② 없다
설립연도	년 월
규모	①상근직원 수 ( )명 ②회원의 수 ( )명 ③자원봉사자 수 ( )명
가장 큰 수입원	①회원 회비 ②민간기부금 ③정부 및 지자체의 보조금 ④기타 수입( )
주요활동분야	① 환경 ② 인권 ③ 평화통일 ④ 권력 감시 ⑤ 정치·경제 ⑥ 교육·연구 ⑦ 문화·체육 ⑧ 복지 ⑨ 청년·아동·여성·장애인 ⑩ 소비자 ⑪ 도시·가정 ⑫ 노동·빈민 ⑬ 외국인 ⑭ 모금 ⑮ 자원봉사 ⑯ 국제연대 ⑰ 대안사회 ⑱ 온라인활동 ⑲ 마을공동체 ⑳ 사회적경제 조직 ㉑ 기타 ( )

※기타로 응답하신 경우 기타 종류를 구체적으로 ( )안에 기입하여 주시기 바랍니다.

Part 2. 등록 및 관련 법률

2. 귀 단체는 중앙정부 또는 대전시에 등록되어 있습니까?

① 예 ②아니오

2-1. (①예라고 응답한 경우) 등록되어 있는 기관은 어디입니까?

( ) 안에 주관 부서를 기입해 주십시오.

①중앙정부 ( ) ②대전시 ( )

2-2(①예라고 응답한 경우) 등록연도는 언제 입니까? _____년

3. 귀 단체가 중앙정부 및 대전시 단체로 등록하는 과정에서 가장 큰 애로 사항은 무엇이었습니까? 만약 등록되어 있지 않다면 등록하지 않은 이유를 답해주십시오(복수응답 가능)

① 「비영리민간단체지원법」 상의 등록대상에 해당하지 않아서

② 등록신청의 절차가 까다로워서

③ 등록신청 제출 서류 작성이 어려워서

④ 등록단체가 되어도 별 혜택이 없을 것 같아서

⑤ 등록하지 않아도 운영에 어려움이 없어서

⑥ 기타 ( )

4. 「비영리민간단체지원법」 제6조 2항에 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 하고 있다고 규정되어 있습니다. 이 조항에 대한 귀하의 생각은 어떠하십니까?

① 적정하다 ②적정하지 못하다

4-1.(②적정하지 못하다고 응답한 경우)적정하지 못하다고 생각하시는 이유를 적어주십시오.

( )

Part 3. 지원 정책

5. 대전시는 비영리민간단체에 대해 공모방식으로 사업신청을 제출 받아 심사 선정을 거쳐 선정된 단체에게 공익사업을 추진하는 데 필요한 사업비의 일부를 지원해주는 재정지원을 하고 있습니다. 귀 단체는 대전시 공모사업에 신청하신 경험이 있습니까?

① 있다 ② 없다

5-1.('① 있다'고 응답한 경우)귀 단체는 대전시 공모사업에 선정 되어 보조금을 지원 받으신 적이 있습니까? 있다면 그 횟수는 어떻게되십니까?

① 있다 (회) ② 없다

5-2.('① 있다'고 응답한 경우) 귀 단체는 대전시 공모사업을 매년 신청하셨습니까?

① 예 ② 아니오

5-3.('② 없다, ② 아니오'라고 응답한 경우)공모사업을 신청하지 않으셨다면 그 이유는 무엇입니까? (복수응답 가능)

① 신청요건 또는 절차가 복잡해서
② 단체의 설립 목적에 부합되지 않아서
③ 선정 방식 및 과정이 모호해서
④ 신청서류의 작성이 어려워서
⑤ 신청 준비를 할 여력이 없어서
⑥ 재정지원에 따른 정부 또는 대전시의 관여가 우려되서
⑦ 사업비 지원에 따른 인력 등 간접 경비 부담이 어려워서
⑧ 사업비 지원의 규모가 작아 실효성이 없어서
⑨ 기타 ( )

6. 공모사업 지원 절차 및 집행 과정에 대한 귀 단체의 의견을 묻습니다. 해당하는 항목의 동의 정도에 응답해주시기 바랍니다.

구분	전혀	그렇지	보통이	그렇다	매우

	그렇지 않다	않다	다		그렇다
1)지원사업의 신청 시기가 단체의 사업 수행계획 시기와 맞지 않아 불편하다	①	②	③	④	⑤
2) 공모사업의 신청절차와 조건이 까다롭다	①	②	③	④	⑤
3)지원금 집행과정에서 보고 사항 및 회계 결산을 수시로 요구하는 등 행정 절차가 복잡하다	①	②	③	④	⑤
4) 지원금의 회계 정산 방식이 복잡하다	①	②	③	④	⑤

7. 지원액 및 지원 방식에 대한 귀 단체의 의견을 묻습니다. 해당하는 항목의 동의 정도에 응답해 주시기 바랍니다.

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 지원 사업은 주로 일회적이고 기간이 짧다	①	②	③	④	⑤
2) 지원사업은 주로 정부 및 지자체 정책을 홍보하는 사업에 집중되고 있다	①	②	③	④	⑤
3) 지원사업이 시민사회단체의 요구를 반영하지 못한다	①	②	③	④	⑤

4) 일부단체/사업에 대해 지원이 편중되는 경향이 있다	①	②	③	④	⑤
5) 재정 지원을 받기 위해서 단체의 설립 목적과 맞지 않는 사업을 수행할 때도 있다.	①	②	③	④	⑤

8. 중앙정부와 대전시는 공모사업을 통한 재정지원 이외에 우편요금의 지원, 조세감면 등의 간접 지원을 하고 있습니다. 지원을 받으신 적이 있습니까?

① 있다 ② 없다

9-1. ('① 있다'고 응답한 경우) 간접지원을 경험하신 적이 있다면 해당 항목의 만족정도에 응답해주시기 바랍니다.

구분	지원받음	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
1) 우편요금 감면		①	②	③	④	⑤
2) 조세 감면		①	②	③	④	⑤
3) 행정기관 협력요청		①	②	③	④	⑤
4) 기타		①	②	③	④	⑤

※행정기관에 협력요청(비영리민간단체지원법 시행령 제13조②): 지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 당해 사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대한 협조를 요청할 수 있다.

10. 상기 지원 항목 외에 추가적으로 지원이 필요하다고 생각되는 항목을 구체적으로 기입하여 주십시오.

( )

Part 4. 협력거버넌스 및 커뮤니티

11. 귀 단체는 다른 비영리 조직과 협력관계를 맺고 있습니까?

① 있다(　　개)　　② 없다

12. 마을공동체, 공유네트워크, 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직에 대한 지원정책 및 최근 동향에 관한 인지여부를 알아보는 설문입니다.

구분	알고 있다	모른다
1) (예비)사회적기업 지원 정책 및 최근 동향에 대해 알고 있다.	①	②
2) 마을기업 지원 정책 및 최근 동향에 대해 알고 있다.	①	②
3) 협동조합기본법과 협동조합에 대한 최근 정책 동향에 대해 알고 있다.	①	②
4) 대전시의 마을공동체 지원 정책과 최근 동향에 대해 알고 있다.	①	②
5) 대전시의 공유네트워크 지원정책과 최근 동향에 대해 알고 있다.	①	②

12-1.('① 알고 있다'고 응답한 경우) 귀 단체는 위에 표시된 단체들과 협력 관계를 맺고 있습니까?

① 있다(　　개)　　②없다

12-2. ('① 알고 있다'고 응답한 경우) 귀 단체가 협력 관계를 맺고 있는 유형에 표시를 해주십시오. (복수 응답 가능)

① (예비)사회적기업　② 마을기업　　③ 협동조합

④ 마을공동체　　⑤ 공유네트워크

13. 다른 단체와의 협력은 어떻게 이루어지고 있습니까?(복수응답 가능)

① 활동가들의 개인적 친분　② 특정사안에 따라 공동 대처

③ 협의회 등 연대조직 형식　④ 중앙조직을 통한 교류

⑤ 기타

14. 지방정부와의 협력 사업 또는 견제 및 감시활동을 진행하는데 있어서 지역 시민단체 간의 네트워크가 활성화되어 있다고 보십니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

15. 지역의 시민단체와 지방정부와의 거버넌스 구성에 가장 장애가 되는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?(중복응답 가능)

① 공식적인 의사소통 경로의 부재

② 협력사업의 부족

③ 행정기관의 정보공개 미흡

④ 낮은 정책 반영도

⑤ 지방정부와 지역 시민사회단체 상호 간의 불신

⑥ 시민의 참여 부족으로 인한 시민사회단체의 대표성 부족

⑦ 시민사회단체의 전문성 부족

⑧ 기타 (　　)

16. 대전시는 NGO지원센터를 설치 운영하고 있습니다. 이에 대해 알고 계십니까?

① 알고 있다　　②모른다

16-1. (‘① 알고 있다’고 응답한 경우) 대전광역시NGO센터설치 및 운영조례에서 규정한 NGO지원센터의 지원 기능 중 지원 받고 싶은 분야를 선택하여 주십시오.(복수응답 가능)

① 회의 및 교육 장소 임대 지원

② 활동 관련 정보 제공 지원
③ 단체의 창립 및 자원봉사 안내 등 상담 지원
④ 단체 회원의 소양 교육 등 활동가 육성 지원
⑤ 단체 상호간의 네트워크, 협력 등 교류협력 지원
⑥ 단체 상호간 통합과 소통 및 갈등예방 및 해결
⑦ 단체의 성숙과 발전을 위한 조사 및 연구

Part 5. 향후 계획

17. 귀 단체의 설립 시 조직 유형은 무엇입니까?

① 법인(사단 및 재단, 사회적협동조합 등) ② 비법인

17-1 ('② 비법인'이라고 응답한 경우) 법인으로 전환할 계획이 있으십니까? 만약, 전환할 계획 있으시다면 그 이유를 적어주십시오.

① 없다 ② 있다(이유:)

18. 귀 단체는 향후에도 계속해서 비영리민간단체로 활동하실 생각이십니까? 혹은 사회적경제조직부문인 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등의 다른 제3 섹터로 전환하거나 설립운영할 계획이십니까?

① 계속해서 비영리단체로 활동하겠다
② 마을기업으로 전환하거나 설립 운영할 계획이다
③ 사회적기업으로 전환하거나 설립 운영할 계획이다
④ 협동조합으로 전환하거나 설립 운영할 계획이다
⑤ 기타 ( )

18-1.('전환하거나 설립 운영할 계획이다'고 응답한 경우) 그 이유를 적어 주십시오. (예 : 수익사업 수행을 위해, 지원 정책이 더 많음 등)

( )

19. 다음은 비영리민간단체 활성화를 위한 대안을 나열해 보았습니다. 해당 항목의 필요정도에 응답해 주시기 바랍니다.

세부 내용	전혀 필요 없다	필요 없다	보통이다	필요하다	매우 필요하다
1) 지도자의 리더십을 위한 프로그램의 개발	①	②	③	④	⑤
2) 상근 활동가의 전문성 강화를 위한 교육	①	②	③	④	⑤
3) 자원봉사의 활성화- 자원봉사 프로그램 개발, 자원봉사자의 확보 및 활용 등	①	②	③	④	⑤
4) 상근자에 대한 인건비 지원	①	②	③	④	⑤
5) 공익활동의 모금 및 기부의 활성화	①	②	③	④	⑤
6) 사무공간 및 사무집기 지원	①	②	③	④	⑤
7) 정보인프라 지원 및 홈페이지 개선	①	②	③	④	⑤
8) 조직 운영, 인력, 재정에 관한 컨설팅 지원	①	②	③	④	⑤
9) 시민의 자발적 참여의식 제고를 위한 시민교육	①	②	③	④	⑤
10) 정책결정 참여 네트워크의 구축	①	②	③	④	⑤
11) 비영리민간단체들간의 상호 네트워크 형성 및 연대활동 강화	①	②	③	④	⑤
12) 비영리민간단체의 조직과 운영에 대한 법제 개선	①	②	③	④	⑤
13) 비영리민간단체의 독립적 지원을 위한 민간공익활동지원재단의 설립과 지원	①	②	③	④	⑤
14) 시민참여제도의 확충과 실질화	①	②	③	④	⑤
15) 온라인 시민참여 플랫폼의 구축	①	②	③	④	⑤
16) 민관이 공동으로 참여하는 거버넌스 교육의 개설과 운영	①	②	③	④	⑤

20. 지금까지 응답하신 것 이외에 비영리민간단체 운영에서 애로사항과 비영리민간단체의 발전을 위해서 개선되어야 할 사항에 대한 의견이 있으시다면 자유롭게 적어주십시오.

애로사항	개선사항

Part 6. 응답자 일반적 사항

1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남 ② 여

2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

3.귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

① 무학 ② 초등학교 졸업③ 중학교졸업

④ 고등학교 졸업 ⑤ 대학교 졸업 ⑥ 대학원 졸업 이상

4. 귀하의 직위는 무엇입니까? ( )

5. 이전의 경력이나 학력이 현재의 단체와 관련이 있으십니까?

① 있다 ② 없다

◆ 설문에 협조해 주셔서 감사합니다 ◆