

우리나라 시민사회단체의 책무성 향상 방안에 관한 연구

임 승 빈*

1990년대 이후 급격히 팽창한 한국 시민단체는 한국의 민주주의와 복지수준을 한 단계 업그레이드 시키는 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 본고의 분석에 의하면 시민단체의 활동을 살펴보면 참여의식의 부족, 재정적 부족 등의 이유로 시민단체들이 자율성과 책임성에 큰 제약을 받고 있다. 시민단체의 책무성의 향상을 위해서는 정부의 지원이 필요하기는 하나 중간단체의 설립과 세제혜택의 확대 등의 간접적 지원을 요구하고 있다. 또한, 시민사회단체의 자율성과 책무성 향상을 위한 중간조직 성격의 독립재단의 설립이 필요하기는 하나 우선적으로 시민단체의 공익성을 평가하는 영국과 일본과 같이 민간전문가로 구성된 “시민단체에 대한 공익성 평가위원회”의 구성도 고려해 볼 단계이다.

주제어 : 시민단체, 책무성, 자율성, 중간조직, 공익성 평가위원회

* 명지대 행정학과

1. 들어가며

1990년대 이후 급격히 팽창한 한국 시민단체는 한국의 민주주의와 복지수준을 한 단계 업그레이드 시키는 중요한 역할을 하고 있다. 1987년 이후 비약적으로 성장한 시민단체는 민주화운동을 선도하고 사회개혁 의제를 선점함으로써 국민의 지지를 획득하였다. 최근에는 인권·여성·복지·문화·환경·소비 등 다양한 영역에서 정부가 하기 어려운 공익활동을 하며 시민의 참여욕구를 만족시키고 시민의 삶의 질을 높이는 역할을 하여 왔다.

그러나 좀 더 구체적으로 시민단체의 활동을 살펴보면 참여의식의 부족, 재정의 부족 등의 이유로 시민단체들이 자율성과 책임성뿐만 아니라 여러 가지 활동상의 제약을 받고 있다. 특히, 대다수의 시민단체들은 재정의 부족으로 어려움을 겪고 있는 형편이다. 우리나라는 선진국에 비해 시민참여와 기부금 문화가 낮은 수준에 머물러 있어 우리나라 시민단체들이 선진국의 시민단체에 비하여 더 큰 어려움을 겪고 있다.

한편 일찍이 시민사회단체의 역할을 강조한 구미의 여러 나라들은 시민사회의 자발적 에너지를 사회발전에 적극적으로 활용하고자 직·간접적으로 시민단체의 재정을 지원해 주고 있고, 시민단체의 자율성과 책임성을 보장할 수 있는 재정 지원 방법 및 감독 방법 등을 마련하고 있다. 반면에, 우리나라는 시민단체의 현황을 파악할 수 있는 정보도 부재할 뿐만 아니라 재원 규모 및 재원 배분 방식도 투명성이 떨어져 정치적 개입 요소가 큰 형편이다. 2000년에 제정된 ‘비영리민간단체지원법’에 의거한 공익사업 보조금 지원은 초보적이거나 기준과 체계를 갖추고 있으나, 아직도 많은 재정적 지원은 비공개·비경쟁적으로 결정되어 정부와 시민단체간의 관계에 의구심을 일으키고 있는

것이 현실이다. 또한, 최근에 시민사회단체 일각에서 발생한 재정운영과 관련된 비리는 사회 각계각층으로부터 시민사회단체의 재정적 책무성에 대한 관심을 불러일으키기에 충분했다. 왜냐하면 그 동안 우리 사회의 양심 세력의 축이었던 시민사회단체에 대한 평판의 훼손을 가져왔으며 이는 시민사회단체의 책무성을 요구하기에 이르렀다. 왜냐하면 시민사회단체의 책무성은 비단 재정적 투명성 요구뿐만 아니라 사회적 자본의 이념 가운데 가장 큰 핵심인 신뢰성(trust)과도 직결되기 때문이다.

따라서 본고에서는 시민사회단체의 책무성을 향상시키기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 위하여 현재 우리나라 주요 시민사회단체들의 재정, 재정정보 공개 현황 등에 대하여 살펴보고 시민사회단체의 책무성 향상을 위한 인식조사와 외국의 사례 연구 등을 통하여 제시하고자 한다.

2. 정부의 시민사회단체에 대한 책무성과 재정적 지원에 관한 논의

1) 왜 시민사회단체에 책무성이 요구되는가

책무성이라 함은 행정학적 관점에서 보면 회계적 책임성(accountability)과 설명적 책임성(responsibility)의 혼합용어라고 볼 수 있다. 즉, 책무성이란 정부의 고유한 영역이라고 간주되었던 것이다. 그러나 시민사회단체의 공익적 활동이 증가됨에 따라 정부수준까지는 아닐지언정 시민사회단체의 책무성 요구가 사회적으로 증대되고 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 2005년도 영국의 “Charity Law”에서는 공익의 개념을 구체적으로 12개 항목으로 들고 있다. ①빈곤의 방지 및 구제, ②교육의

진흥, ③종교의 진흥, ④의료 및 인명구조의 증진, ⑤사회 및 커뮤니티개발의 진흥, ⑥예술·문화·문화유산 및 과학의 진흥, ⑦아마추어 스포츠의 진흥, ⑧인권옹호·분쟁해결·분쟁조정·인권조화·권리다양성 조화, ⑨환경보호 및 개선의 촉진, ⑩청소년·고령자·장애자들의 불이익 등의 이유에 의한 구제, ⑪동물애호의 정신, ⑫그 외의 본법 및 1958년 오락 “Charity Law”에 의한 공익목적 달성을 위한 유익한 활동 등으로 규정되어 있다.

따라서 상기의 공익의 개념을 실천하는 활동은 국가뿐만 아니라 시민사회단체도 주요한 활동내역이 되고 또한 이러한 활동을 위하여 때로는 정부 및 기부단체로부터 재정적 지원을 받기 때문에 시민사회단체의 책무성이 요구되는 것이다.

2) 시민사회단체에 대한 정부 재정지원의 찬반 논의

공익적 활동을 하는 시민사회단체에 대한 정부 지원의 필요성은 Salamon(1987)의 논의에서와 같이 자원부분의 실패를 원인으로, 정부에 의한 서비스제공의 한계 및 비효율성을 원인으로 하여 꾸준히 제기되어 왔다. 우리나라에서도 국정홍보처 주관으로 민주공동체실천사업(1994년), 행정자치부(행정안전부)를 통해 민간단체지원사업(1999년), 실업극복국민운동, 정보화사업지원, 반부패국민연대를 통한 지원 등 행정자치부, 환경부, 보건복지부, 문화관광부, 국정홍보처 등 많은 부처를 통해 다양한 NGO 지원프로그램을 운영하고 있다. 그리고 각 지방자치단체의 수준에서도 행정자치부 비영리 민간단체지원 사업에 배정된 예산 가운데 50%를 NGO에 제공하는 것을 비롯해 여러 지원프로그램이 실시되고 있다. 즉, 이를 정리하자면 현재 민간단체에 대한 정부의 재정지원은 매년 국회의 의결을 거쳐 독립된 예산항목으로 책

정되는 정부의 ‘민간단체 보조금’과 각 부처별로 개별적 법률에 의해 매년 일정금액을 지원하는 보조금이 있으며, 이외에 중앙부처나 지방자치단체가 각 부서별 예산사업의 집행과정에서 여러 가지 형태로 민간단체에 재정을 지원하는 3가지 유형이 있다.

이러한 NGO에 대한 정부재정 지원에 대해 찬반양론이 팽팽하게 맞서 있다. “정부 정책을 비판하고 감시하는 권력감시 단체들은 정부로부터 예산지원을 받지 않는 것이 좋다”는 주장도 있지만, 또 “국민세금의 일부로 시민단체를 지원해준다고 해서 이를 색안경을 끼고 봐서는 안 된다”는 주장도 있다. 박상필(2001)은 정부지원은 NGO의 자율성·자발성·창의성을 침해할 가능성을 안고 있으며, NGO의 책임성확보에도 한계가 있으며, 사업자 선정과 사업비 배분상의 문제도 갖고 있다고 한다. 이와 같은 논쟁은 클린턴 행정부가 국가봉사조직인 아메리코(AmeriCorps) 제도를 도입했을 때 의회 다수파였던 공화당이 적극 반대했던 사례에서도 발견된다. 당시 공화당은 정부가 시민사회에 대해 간섭이나 개입해서는 안 되며 시민사회 스스로가 사회문제 해결에 노력하도록 장려해주는 정도의 정책으로 충분하다는 원칙을 내세웠다. 이런 심각한 정치이념상의 입장 차이가 있었지만 예산을 일부 삭감하고, 특히 아메리코가 서비스 활동 이외에 권익옹호와 정책변화 주장을 하는 ‘애드버커시(advocacy)’ 활동을 하지 않는 선에서 양당이 타협을 함으로써 아메리코 제도가 출범할 수 있었다.

한편 자원봉사단체가 세계 최초로 공인된 역사적 경위도 있어 영국에서는 비영리 영역을 자원봉사 영역이라고 부르는 전통이 있다. 자원봉사 영역의 역사는 깊고 내용도 여러 갈래로 다양하다. 중세 시대에는 귀족과 교회(카톨릭)에 의한 빈민구제, 의료 활동 등의 공익활동이 자원봉사 영역에 있어 중심적인 역할을 다해왔다. 현재에도 영국왕실은 적극적으로 자선활동을 지원하고 있다. 특히, 자원봉사영역에는 전

통적으로 ‘정부로부터의 독립성’이라는 위상정립이 있었다. ‘정부로부터의 독립성’이 위태롭게 된 것은, 1979년 이후, 마가렛 대처의 보수정권시대이다. 대처정권은 행정의 슬림화, 공익사업의 민영화를 추진하고 사회적인 문제해결을 자원봉사 영역을 포함한 민간영역에 의존하는 방침을 취했다. 그 중에서 ‘컨트랙트 컬처(contract culture)’라고 불리워 지는 풍토가 양성되어 왔다. 즉, 종전에는 정부로부터 자원봉사 영역으로 투입된 조성금은 단체가 자유로 사용했으나, 행정과 위탁규약에 의해 자원봉사 단체가 시민 서비스제공을 행하고, 그 담보로 이용 수입 및 정부로부터의 조성금을 얻기로 한 ‘서비스 구입계약 시스템’으로 바뀐 것이다.

영국도 미국과 마찬가지로 정부에서의 제도적 지원방법을 시장의 원리와 시민단체의 정체성을 잃지 않도록 하는 간접적 지원방법을 채택하고 있다. 조세에 대한 지원으로써 국세는 1998년 소득 및 법인에 관한 세법(Income & Corporation Taxes Act, 1998), 1992년 과세대상이득 과세법(Capital Gain Taxes), 1984년 상속재산법(상속세), 1994년 부가가치세법(부가가치세)등에서 혜택을 제공하며, 지방세는 1988년 지방정부재정법(Local Government Finance Act, 1988)등에서 면세혜택을 주고 있다. 또한, 자선단체는 반드시 법인격을 취득하고 있지 않아도 되는 것이 전제이며, 법인격과 세제우대조치는 직접적인 관계가 없다. 법인격의 유무에 관계없이 자선단체 등록한 경우에만 세제우대조치를 받을 수 있다. 등록자선단체는 본래 면세이지만, 운용상 자선단체자격을 가진 시점에서 자동적으로 세제우대조치를 받을 수 있다.

이와 같은 정부와 사회단체들과의 파트너십을 보다 제도화 시킨 것이 콤팩트제도의 도입이라고 볼 수 있다. ‘콤팩트(compact)’라고 하는 것은 자원봉사(voluntary)조직과 정부 간 협정문서로서, 전국수준의 ‘내셔널 콤팩트(national compact)’와 지방수준의 ‘로컬콤팩트(local compact)’

가 있다. 전국수준의 콤팩트는 영국의 분권적인 정치제도를 반영하여 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 그리고 북아일랜드를 개별적으로 책정하고 있다.

〈콤팩트의 공유 8대 원칙〉

1. 자발적인 활동은 민주사회의 불가결의 구성요소이다.
2. 자립한 다양한 볼런터리 커뮤니티섹터(voluntary community sector)가 사회복지의 기초가 된다.
3. 공공정책과 공공서비스의 개발, 제공에서 정부와 볼런터리 커뮤니티섹터는 명확하게 구별되어 상호적인 역할을 가지게 된다.
4. 공통의 목표, 목적을 위한 파트너십으로 양자가 일하면, 부가가치가 생기게 된다. 양자의 뜻있는 협의를 통해 보다 좋은 관계가 구축되고, 정책의 책정이 개선되며, 서비스나 사업계획과 시설을 향상시킬 수 있다.
5. 정부와 볼런터리 커뮤니티 섹터는 다른 형태의 업무와 다른 범위에서의 돈을 보관하는 제3자에 대해 책임이 있다. 그러나 쌍방에게 공통적으로 요구되는 것은 성실함, 객관성, 책무, 공개성, 정직성, 그리고 리더십이 필요하다는 것이다.
6. 볼런터리 커뮤니티 조직은 그 목적을 달성하기 위해, 법의 범위 내에서 캠페인을 할 권리가 주어지고 있다.
7. 정부는 특히 볼런터리 커뮤니티 조직의 자금제공자로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 자금제공은 정부와 볼런터리 커뮤니티섹터와의 관계에 있어 주요한 요소가 되고 있다.
8. 정부와 볼런터리 커뮤니티 섹터는 인종, 연령, 장애의 유무, 성별, 성적지향, 종교에 관계없이 모든 사람들에게 평등적인 기회를 제공하는 데 중요성을 두고 있다.

이상의 논의에서 살펴 본바와 같이 정부 재정지원이 문제가 되는 것은 시민단체 활동의 자율성과 독립성의 문제, 활동목표의 변질, 그

리고 조직의 관료화와 그 결과 나타나는 유연성의 상실 등이 있다. 또한, 정부의 재정지원 뿐만 아니라 시민들로부터 기부금을 받아 활동하는 것 자체가 공익적 활동을 목표로 하여야 하므로 시민사회단체는 사회에 대한 책무성을 갖추어야 한다는 것이다.

이러한 관점에서 본고에서는 우리나라 주요 시민사회단체가 집중되어 있는 서울시에 소재지를 둔 938개의 단체에 대하여 책무성에 관한 의식조사를 실시하였다.

3. 시민사회단체의 재정실태와 책무성에 관한 의식조사:

서울시 소재 938개 시민사회단체에 대한 전화조사를 중심으로

1) 자체재원 비율 분석

서울시에 2008년 8월 현재 등록되어 있는 938개의 민간단체를 대상으로 전화설문을 통하여 재정확보수단을 조사하였으며 그 결과 170개의 답변을 받을 수 있었다.¹⁾ 조사기간은 2008년 8월 29일부터 9월 5일까지 약 1주일에 걸쳐 이루어졌다.

질문내용은 시민사회단체의 자체 재원 비율을 알기 위하여 다음과 같이 조사하였다. 질문 항목은 다음과 같다. ①100~70% 가량을 자체 사업, 회비, 기부금, 자비 등으로 운영한다. ②70~50% 가량을 자체사업, 회비, 기부금, 자비 등으로 운영한다. ③50~30% 가량을 자체 사업, 회비, 기부금, 자비 등으로 운영한다. ④대부분의 재정을 정부보조금에 의존한다. ⑤대부분의 재정을 정부 등의 자유공모 사업 등을 통해 확보한다고 하여 질문하였고 그 결과는 <표 1>과 같이 나타났다.²⁾

1) 답변에 응해준 170여개의 단체의 목록은 <별첨 1>을 참고.

2) 단, FAX, 메일, 전화통화에서 소속을 밝히지 않거나 분류가 되지 않은 25개는 제외함

〈표 1〉 서울시 소재 시민사회단체의 자체재원 확보 비율

	70% 이상 가량을 자체재원	50%-70%	30%-50%	정부 보조금	자유 공모사업	무응답(거 부)
응답자 수 (총 145개)	86 (59.3%)	16 (11%)	29 (20%)	5 (3.4%)	7 (4.8%)	2 (1.3)

<표 1>에서 나타나듯이 100~70%를 자체 사업이나 회비, 기부금, 자비 등으로 운영하는 단체들이 60%에 가까운 매우 높은 수치를 나타냈으며, 상대적으로 정부 보조금에 의존하는 민간단체의 수는 가장 낮은 3.4%로 나타났다. 이는 2004년도와 비교했을 때보다는 상당 부분 자체적으로 재원을 확보하는 능력이 향상되었음을 의미한다.

다음의 <표 2>는 어떠한 활동을 통하여 재정을 확보하고 있는가에 대한 질문이었다.

〈표 2〉 시민사회단체 재정확보 수단에 대한 질문 답변

	70% 이상 가량을 자체재원	50%-70%	30%-50%	정부 보조금에 의존	자유 공모사업에 의존
시민사회	23	7	6	2	1
교육·학술	4	·	3	·	·
국제연합·협력	2	·	2	·	·
노동·농어민	3	·	·	·	·
문화	7	1	3	2	1
사회서비스	26	1	11	2	4
여성	8	2	1	1	·
종교	2	1	·	·	·
지역자치·빈민	3	1	·	·	·
환경	5	3	3	·	1
온라인	·	·	·	·	·
기타	3	·	·	·	·

였다. 조사과정에서 940여개의 단체를 조사하였으나 단체의 전화번호가 바뀌거나 단체가 없어진 경우, 전화번호만 타인에게 등록된 경우 등이 많아 조사하는데 어려움이 있었다.

<표 2>는 재정확보수단을 묻는 질문을 통해 얻은 답변들을 단체별 성질에 따라 분류한 것이다. 이를 살펴보면 사회서비스와 시민사회 영역에서 활동하고 있는 단체들의 자체 재원 확보 비율이 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 정부의 보조금에 재원 대부분을 의존하고 있는 단체들은 시민사회 관련 단체 1개, 문화 관련 단체 1개, 사회서비스 관련 단체 2개, 여성 관련 단체 1개로 정부 보조금에 의존하는 경향이 매우 낮게 나타나고 있다. <표 2>를 살펴보면 응답한 단체들의 상당부분은 자체재원 비율이 높아 재정의 건전성을 이루고 있다고 볼 수 있다.

<표 3>은 행정자치부(2008년도부터는 행정안전부)와 서울시가 비영리민간단체지원법을 근거로 시민사회단체에게 재정지원 현황을 분석한 것이다.

<표 3> 행정안전부 및 서울시의 시민사회단체에 대한 재정지원 현황 분석

구 분	행정자치(안전)부		서울특별시		사업당 재정지원 평균 금액	
	사업수	지원 금액	사업수	지원 금액	행정안전부	서울특별시
전체	1,635	54,307	1,241	15,498	33.22	12.49
2000년	195	7,500	113	1,640	38.46	14.51
2001년	216	7,500	114	1,586	34.72	13.91
2002년	237	7,500	120	1,655	31.65	13.79
2003년	240	7,610	121	1,671	31.71	13.81
2004년	153	5,000	128	1,610	32.68	12.58
2005년	158	4,900	139	1,701	31.01	12.24
2006년	148	4,497	160	1,764	30.39	11.03
2007년	155	4,900	162	1,838	31.61	11.35
2008년	133	4,900	184	2,033	36.84	11.05

출처 : 행정자치부(2000-2007), 행정안전부(2008), 서울시(2000-2008) 각각 내부자료

<표 3>에서 보면 지난 2000년도 제정된 “비영리민간단체지원법”에 의하여 시민사회단체에게 지원된 액수 평균은 중앙정부인 행정자치부(2008년도부터 행정안전부)가 약 3,300여만원, 서울시는 약 1,250만원 정도가 지원됐다. 이와 같은 평균 지원 액수는 <표 8>에서 보여지는 바와 같이 초기인 2000년도부터 2008년도까지 큰 변화가 없었다.

2) 정부의 시민사회단체 재정지원방식에 대한 민간단체의 의견

정부의 재정지원방식에 대한 전화조사를 하였다. 전화가 연결된 곳 728개의 민간단체에 전화설문을 하여 170개의 답변을 받을 수 있었다. 질문내용은 “향후 정부의 재정지원 방식이 어떻게 가는 것이 바람직하다고 생각하십니까?”라는 질문으로 “①후원금 등에 있어서의 조세 감면, ②우편, 임대료 등에 있어서의 재정지원, ③정부의 직접사업공모방식의 확대, ④민·관 협력의 중간단체를 설립하여 이를 통한 지원확대, ⑤기타”로 보기를 두었으며 그 결과 <표 4>와 같은 답변결과가 나왔다³⁾.

<표 4> 정부의 NGO 재정지원방식에 대한 서울시 소재 주요 단체의 의견

	조세감면	우편,임대료등 간접지원	정부의 직접지원확대	민관의 중간지원조직 설립	기타
응답한 NGO	21 (12.3%)	84 (49.4%)	37 (21.7%)	24 (14.1%)	4 (2.3%)

NGO의 정부의 재정지원방식에 대한 조사 결과는 <표 9>에서 나타나듯이 우편, 임대료 등의 재정지원을 바라는 민간단체가 전체의

³⁾ <표 4>의 작성을 위하여 응답해준 단체들의 목록은 별첨2에 제시.

49.4%로 절반 정도를 차지하면서 가장 높게 나타났고, 정부의 직접사업 공모방식의 확대(21.7%), 중간단체를 통한 지원확대(14.1%) 순으로 나타났다. 재정지원과 관련된 답변이 50%에 가깝게 나타난 것은 현재 민간단체의 재정운영에 있어서의 어려움을 나타낸 것을 의미할 수 있으며, 이는 우리나라의 민간단체들이 소규모의 단체들이 많이 존재하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 직접사업 공모방식의 확대가 21.7%로 나타난 것은 현재까지의 공모사업에 있어서 거대 민간단체들의 독점적 영향력 행사를 통해 대부분의 중소 민간단체들의 참여폭이 제한되어 있었음을 의미한다고 할 수 있다.

기타의견으로는 비용의 현실화와 조직의 특수성을 고려한 규제완화, 민간단체에 대한 공공기관의 장소대여, 정치성에 영향을 받지 않도록 법적인 지원책 마련, 사업에 있어서의 인건비 지원 등의 의견이 있었다.

3) NGO의 투명성과 책임성 확보 방안

NGO의 투명성과 책임성 확보 방안을 알아보기 위해 다음과 같은 조사를 하였다. 질문내용은 “NGO의 투명성과 책임성을 높일 수 있는 방안은 무엇인가”라는 질문으로 “①법인화를 통한 민간단체 스스로의 투명성 확보, ②민·관 협력의 중간단체 설립을 통한 투명성 확보, ③기타”로 보기를 두었으며, 그 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> NGO 투명성과 책임성 확보 방안 질문 답변

	법인등록	민관의 중간단체 설립을 통하여 재정지원	기타
민간단체 수 (총 170개)	70 (41.1%)	70 (41.1%)	30 (17.6%)

<표 5>의 응답결과에서 나타나듯이 시민사회단체들 스스로가 책무성을 향상시키기 위해서는 법인화와 중간단체 설립의 필요성을 강하게 느끼고 있다고 볼 수 있다. 두 개의 응답율이 80% 이상 달한다는 의미는 다음과 같이 해석할 수 있다. 지금까지 대부분의 시민사회단체가 자발적 임의단체로 되어 있어 사회적 책무성에 대한 책임의식이 약해질 수 있다는 인식과 아울러 법인화 추진이 바람직하다고 할 수 있으나 법인화의 요건이 까다로워 사실상 법인화 추진에 어려움이 있다는 의견이라고 볼 수 있다. 또한, 민과 관의 공정한 중간단체의 설립이 필요하다고 인식하는 이유는 정부의 직접사업공모방식에 있어서의 공평한 참여기회 보장 및 의사결정의 투명성이 보다 필요하다는 인식을 갖고 있다고 판단된다.

4) NGO의 재정정보의 공개 현황

〈표 6〉 재정정보를 공개한 NGO들의 재정 운영현황

	예산	회비	후원금	수익사업	공모사업	정부보조	기타
각당복지재단	3억	20%	30%	25%	7%		18%
간디공동체	3억	35%	10%	30%	25%		
경기도새마을회	14억6천	9%	1%	33%	10%	25%	22%
경실련	12억	63%	19%	17%	1%		
광주YMCA	33억6천	10%		84%			6%
녹색연합	11억	40%	10%		50%		
내일여성센터	6억	25%	15%	20%		10%	30%
대안가정운동본부	1억4천	33%	54%		11%	1%	1%
동북이평화연대	8억	20%	25%		40%		15%
바르게살기운동중앙협의회	5억6천	82%				18%	
서울YMCA	14억5천	6%	1%	85%			8%
어린이재단	14억3천		100%				
참여연대	8억5천	20%	3%	18%	49%		10%
한국지역사회교육협의회	20억	17%		70%			13%
환경운동연합		60%	20%		20%		

시민운동정보센터에서 조사된 8,000개 시민단체들 중에서 1년 예산 규모가 조사된 약 1,100개의 단체들 가운데 홈페이지를 통하여 재정정보 공개를 하는 곳은 <표 6>과 같았다.

4. 시민사회단체의 책무성 제고를 위한 방안

이상 시민사회단체의 재정실태 분석과 책무성 향상을 위하여 간단한 전화 설문조사한 결과 다음과 같은 시사점이 도출될 수 있겠다. 첫째는, 정부의 재정지원이 필요하기는 하나 직접적인 지원방식보다는 간접적인 지원방식이 활성화되어야 한다는 것이다. 둘째는, 정부의 재정지원 방식이 필요하기는 하나 정부가 공급자의 주체로 하는 것 보다는 민관의 합동으로 구성되는 중간조직을 통한 지원이 바람직하다는 것이다. 이들 분석결과의 시사점을 구체화시키기 위해서는 다음과 같은 방안이 강구되어야 할 것이다.

첫 번째 시사점인 정부의 시민사회단체에 대한 간접적 지원의 확대를 위해서는 단체들의 재정적 그리고 활동의 자율성을 향상시키기 위한 모금활동이 자유롭게 개방될 필요가 있다. 그렇게 되기 위해서는 새로운 법률의 제정을 통해 일정한 자격을 지닌 시민단체에게 ‘NGO 법인’의 자격을 부여하여 한다. 따라서 현재 “기부금품모집 및 사용에 관한 법률”을 전향적으로 개선하여 공익성이 강한 시민단체가 자유롭게 기부금품을 모집할 수 있도록 한다. 또한, 일본의 ‘NPO센터’의 전례를 따라 각 지역마다 ‘NGO센터’를 건립하여 공익성이 강한 시민단체가 상주하고, 시민단체의 연락사무소나 도서관, 회의실 등을 제공할 필요가 있다. 이것은 우선은 전국 16개 광역자치단체에 설치하고, 나아가 점점 기초자치단체로 확대한다. 그 비용은 건축비는 중앙정부

가 제공하고 부지는 지방정부가 제공하는 연합방식으로 충당할 수 있다. 이러한 공간이 생김으로써 정부와 NGO 간에 거버넌스가 활성화되고 후기산업사회의 다양한 생활복지서비스의 제공이 활발해질 수 있다. 이렇게 되면 정보인프라 구축의 지원에 대한 시민단체의 지원요구도 자연스럽게 해결된다.

조사결과의 두 번째 시사점인 시민사회단체의 자율성과 책무성 향상을 위한 중간조직 성격의 독립재단의 설립의의는 다음과 같다. <표 5>에서 나타난 바와 같이 조사에 응답한 41%의 시민사회단체는 시민단체에 대한 지원을 자율적으로, 그리고 책무성을 향상시킬 수 있도록 관리·감독할 수 있는 중간단체의 설립이 필요하다고 인식하고 있다. 이는 중앙정부 및 지방정부에서 직접 혹은 간접이든 시민단체에 대한 재정적 지원 예산재량권을 공공부문이 가지고 있는 이상 정부로부터의 자율성은 약할 수밖에 없다. 따라서 반관반민의 기금으로 운영하는 중간단체를 설립하여 시민단체에게 재정적 지원을 하자는 논리이다. 미국에서도 클린턴 행정부 때 미국의 의회에 설치되어 있는 NED(National Endowment for Democracy)도 이러한 구조로 되어 있다. 영국에서도 공익테스트라는 제도를 통하여 시민사회단체의 책무성을 높이고 있다. 영국에서의 공익테스트란 시민사회단체가 공익적 활동을 하는지 여부에 대하여 제3자기관인 CC(Charity Commission for England and Wales)가 판단하는 것이다. 판단하는 기준은 ①사회적 신용의 목표, ②공익의 목표, ③승낙의 목표(단체의 관리와 경영에 있어 합법적 의무를 가진 수탁자에 대한 승낙의 증진), ④단체자원의 목표, ⑤응답 책임의 목표(기부자, 수익자와 공공에 대한 단체의 설명책임의 향상) 등 다섯 가지 기준을 가지고 9명의 CC위원들이 단체의 공익 여부를 판단하는 것이다. 일본의 경우에도 이와 유사하게 “공익법인법률”(2007년)을 제정하여 시민사회단체의 책무성과 자율성을 높이려고

하고 있으며 공익테스트 또한 영국과 유사하게 운영하고 있다.

결론적으로 공익적 활동을 하는 시민사회단체에 대한 책무성을 증진시키는 것은 바람직하나 이를 정부 차원에서 추진할 경우에는 불필요한 정치논리에 휩쓸릴 가능성이 있다. 따라서 우리나라도 제3자 성격의 기구를 설립하여 시민사회단체의 공익적 활동에 대한 사회적 인증시스템을 구축하고 이들 단체들에게는 직간접적인 재정지원을 통하여 사회적 자본을 확충하여야 할 것이다.

참고문헌

- 박상필. 2001. 『NGO와 현대사회』. 서울: 아르케.
- 박상필. 2005. 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』. 서울: 아르케.
- 박상필. 2008. 『NGO와 정부 그리고 정책』. 서울: 한울.
- 박원순. 2001a. “한국시민사회 발전을 위한 고민과 대안.” 시민운동지원기금 주최. 2001년 포럼: 시민사회-시민운동 발전을 위한 대토론회 발표논문집.
- 박원순. 2001b. “제대로 된 부패방지입법을 위한 시민운동은 중단없이 계속된다.” 미간행.
- 시민의신문. 1997. 『한국민간단체총람』. 시민의신문사.
- 시민의신문. 1999. 『한국민간단체총람』. 시민의신문사.
- 시민의신문. 2003. 『한국민간단체총람』. 시민의신문사.
- 신광영. 1995. “시민사회 개념과 시민사회 형성.” 유희무·김호기(편), 『시민사회와 시민운동』. 서울: 한울.
- 신광영. 1999. “비정부조직(NGO)과 국가정책.” 『한국행정연구』. 8(1). 29-43.
- 임승빈. 1999. 『행정과 NGO의 네트워크관계』. 서울: 한국행정연구원.
- 임승빈. 2000. 『2000 민주공동체 실천사업 심포지엄』, 국정홍보처 민주공동체

실천사업 자료집.

- 임승빈. 2005. 『서울시와 비영리민간단체의 파트너십강화와 역량평가에 관한 연구』. 명지대학교 지방자치연구센터 · 한국행정학회.
- 임승빈. 2006. 『행정과 NGO』. 서울: 명지대학교.
- 임승빈. 2007. 『서울시와 비영리민간단체의 파트너십강화와 사업평가에 관한 연구』. 명지대학교 지방자치연구센터.
- 임승빈. 2008. 『행정자치부와 비영리민간단체의 파트너십 강화와 사업평가에 관한 연구』. 한국행정학회.
- 임현진. 2001. 『21세기 한국사회의 안과 밖』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 조희연. 1995. “민중운동과 시민사회, 시민운동.” 유광무 · 김호기 편. 『시민사회와 시민운동』. 서울: 한울. 298-336.
- 주성수. 1999. “자원봉사활동지원법의 주요 쟁점과 제정방향” 『사회복지』. 141. 31-45.
- 주성수. 2001a. 『서울시와 NGO의 파트너십 현황과 과제』. 2000 서울시정참여사업 심포지엄 자료집.
- 주성수. 2001b. “거버넌스 시대의 정부와 NGO.” 한국NGO학회 추계콜로키움 발표논문집.
- 주성수. 2001c. 『시민사회와 NGO논쟁』. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수 · 서영진. 2000. 『UN, NGO, 글로벌 시민사회』. 서울: 한양대출판부.
- 참여사회연구소 편. 1997. 『참여민주주의와 한국 사회』. 서울: 창작과비평사.
- 하승수. 2001. “시민운동과 법.” 조희연 편. 『NGO가이드』. 서울: 한겨레출판사.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. London: Andrew Nurnberg Associates. 1998. (한상진 · 박찬욱(공역). 1998. 『제3의 길』. 서울: 생각의 나무)
- Gidron, Benjamin, Kranmer, Ralph M., and Salamon, Lester M. (eds.). 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.

Princeton: Princeton University Press.

Salamon, Lester. 1995. *Partners in Public Service*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

〈별첨1〉 시민사회단체의 재정현황조사에 답변한 서울시 소재 단체

공동체의식개혁 국민운동마포구 협의회, 청소년폭력 예방재단, (사)탁틴내일, 푸른 교실, 교육환경개선실천운동협회, 서울독서교육연구회, 민족문제연구소, 아시아청소년교정연구원, 시각장애인여성회, 서울녹색어머니연합회, 국민생활체육서울특별시단 학기공, 한국아동단체협의회, 민족정기수호중앙회, 천주교인권위원회, 장애여성공감, 각당복지재단, 사회복지아카데미, 마들주민회, 서울YWCA, 서울외국인노동자센터, 한국여성정보원, 사랑의로바스회, 한국암환자회, 연회복지원, 녹색색상환경감시단, 강서양친환경운동연합, 노원생활환경실천단, 환경통신원회각북지회, 고려다중이공예협회, 품초소년문화공동체, 함께하는시민행동, 성동희망나눔, 녹색각동연대, 서울평생교육연합, 국민정화운동본부, 열린치과의사회, 남북통일운동국민연합서울시위원회, 인간시대사단, 한국재활사단, 구월산유격부대전우회, 대한노인회성동구지회, 청춘합시다 운동중앙회, 평화통일이북7도연합회, 731한국인희생자진상규명의위원회, 범국민예생활실천운동본부등대문지회, 한민족평화선교연구원, 한국여성사단, 범국민예생활실천운동본부서울시, 환경지기, 범예의생활실천운동구로본부, 카라(동물)보호, 한중미래숲, 글로벌피스메이커스, 여성이만드는일과미래, 한국동물사단, 한국동물보호연합, 평화삼천사단, 한국자유총연맹서울시지도, 해병대전우회홍릉봉사단, 한국복지회, 의거기순용사회, 시각장애인재활복지회, 풀빛문화연대, 제일노인대학, 인투뮤지엄, ym복지재단, 천주교노동자목회위원회, 서울시품질개선연구회, 천주교안마한몸운동본부, 대한성공회성북나눔의집, 문화복지연대, 한국곰두리복지회, 참여자치를위한마포연대, 생명평화연대, 중증장애인독립생활연대, 한국동화구연지도사협회, 습지를가꾸는사람들, 청소년대안공간'돋음', 반도상담소, 서울카톨릭지역아동센터, 21세기녹색환경네트워크, 미래준비서울지부, 서울문화사학회, 어울림복지협의회, 서울노동광장, (재)서울그린트러스트, 생명, 환경, 자연봉사실천회, 상록회, 사랑터, 건강사회를 위한 치과의사회, 대한어머니 서울시 연합, 한국여성의 전화연합 서울 여성의 전화, 한국소비자연맹서울시지회, 꿈터청소년대안공동회, (사)강서자원봉사단, 청년평화센터 푸름, 한국미술산업진흥회, 강동시민연대, 사단법인 청소년문화마을, 환경재활용창작품 연구회, 환경감시중앙본부 등대문지부, 동부밀거름 학교, 너머서(Beyond It), 대한민국 독도향우회, 한국여가문화 운동연합회, 서울토박이 전통문화진흥회, 노원나눔의 집, (사)서울문화홍보원, 복십자후원회, 노년기희망봉사단, (사)서울시아파트입주자 대표연합회, (사)에너지나눔과 평화, 숲지기강지기, 신사회고통선연합 서울특별시지부, (사)궁중대례청, (사)한국제나가족지원센터, 내마음의노래우리가곡운동본부, 서울국학원, (사)국가관하립 범국민운동연합, 양재천사랑환경지킴이, 마포장애인자립생활센터, (사)인터내셔널 에이드 한국본부, 상록수, 불교자원봉사연합회, 푸른한강지킴이 운동본부, 녹색삶을 위한 여성들의 모임, 한벗장애인이동봉사대, 서울장애인연맹, (사)청년여성문화원, 사랑의쌀나눔운동본부, 성북장애인 자립생활센터, 용산연대, 청소년폭력예방학생선도협의회, 생명누리공동체, 사랑나눔, 한국소비자평가연대, 서울어머니학교, 한국해양소년단 서울연맹, 미디어세상열린마음, 한사랑, 국제자원봉사협회, 한국전통민속놀이보존협회, 한국여성문예원, 정보공유연대 IP Left, 곰두리봉사협회, Service For Peace, 충효예실천운동본부 서울특별시, 서울환경운동연합, 화장실 문화시민연대, 대한출판문화협회, 구로건강복지센터, 산돌여성모임, 자동차10년타기 시민운동연합, 한국도시연구소, 성미산 청소년교육활동 연구회, 성북구 바른선거실천시민모임, 열린가족상담센터, 아프리카 아시아 난민 교육후원회, 은평사랑나눔회, 장애여성네트워크, 세계평화 여성연합, 새마을봉사회, 교통문화 바로세우기 시민연대, 한국청소년복지회, 한국뇌성마비부모회, 한국기독교법률협회 서울지부, 한국여성사학회, 한국노동복지센터, (사)주거복지연대

〈별첨2〉 정부의 NGO 재정지원방식에 대해 의견을 제시한 단체

녹색삶을위한여성들의모임, 전국주부교실중앙회, 서울시지부, 한벗장애인이동봉사대, 장애인편의시설축전, 시민연대부설 편의시설, 연구센터, 서울시장애인부모회, 강북구 장애인단체연합회, 서울장애인연맹, 한국여성정치문화연구소, 세계평화 여성연합, 언론개혁 시민연대, 새마음봉사회, 한국교통시민협회, 서울시지회, 교통문화운동본부, 서울본부, 국민문화연구소, 새마을지도자, 서울특별시협의회, 민족통일서울특별시협의회, 서울YMCA, 서울홍사단, 정신개혁시민협의회, 남북문화교류협회, 한국자유총연맹, 강남구지부, 한국자유총연맹, 서대문구지부, 한국자유총연맹, 동대문구지부, 한국자유총연맹, 중로구지부, 한국환경정보·연구센터, 한국환경교육협회, 환경소송센터, 환경보호국민운동본부, 용산구지회, 환경보호감시국민, 운동본부서울시지부, 사랑채, 건강사회를위한 치과의사회, 서울·경기지부, 한국여성정치연구소, 대한어머니회, 서울시연합회, 지구촌나눔운동, 서울민족혼뿌리내리기시민연합, 한국아마추어무선연맹, 서울시지부, 자전거타기운동, 서울본부, 부스러그사랑나눔회, 참사랑봉사회, 미나시클럽, 열린문화복지센터, 청소년폭력 예방재단, 서울의국인노동자센터, 주거권실험을위한국민연합, 여성환경연대, 한국교회여성연합회, 사회복지법인 은평천사원, 연화복지원, 초록장애우이동봉사대, 성북구자율방법대연합회, 함께하는시민행동, 노인생활환경실천단, 강서양친환경운동연합, 국제워크캠프지구, 한국아동단체협의회, 시각장애인여성회, 민족문제연구소, 녹색환경운동모임, 서울북부실업자, 사업단노원지부, 서울북부실업자, 사업단강북지부, 촛불봉사단, 진보네트워크센터, 고난받는이들과 함께하는모임, 서울지역사회교육협의회, UNEP 한국위원회, 한국뇌성마비부모회, 구로건강복지센터, 자동차10년타기, 시민운동연합, 한국도시연구소, 한국라보서울지부, 미디어세상열린사람들, 한사랑, 정보공유연대 IP Left, 곰두리봉사협회, Service For Peace, 충효예실천운동본부, 서울특별시지회, 한국여성향토문화연구소, 가예원, 해병대정릉봉사회, 위례역사문화연구회, 전국산림보호협회, 서울특별시협의회, 사랑의우편함달기, 운동본부서울특별시지부, 암환자가족을 사랑, 하는 시민연대, 동대문구 바른선거시민모임, 인권실천시민연대, 서울어머니학교, (사)몽골·울란바타르 문화진흥원, (사)한국연예인 한마음회, 한국해양소년단 서울연맹, 서울청년회의소, 중·효·예실천운동 서초구지회, 불교환경연대, 도봉시민회, 기업책임을위한시민연대, 지구촌한가족운동본부, 알자 알코올약물중독 상담재활센터, 환경교육센터, 양천구바른선거시민모임, 중증장애인독립생활연대, 클럽문화협회, 사회단체대안환경보호기동, 감시단총연맹, 21C도시정책개발원, 한중문화예술교류협회, 안중근의사 숭모회, 대한불교조계종 자비의전화, 에스.티효립원, 한국자연경관보전회, 북한자유화 국민협의회, 한국여학사협회, 서울시지부, 대안교육연대, 서울기능장애인협회, 한중경제문화연구소, 한국고유문화 콘텐츠진흥회, 인공지반협회, 코리아글로벌, 시민운동협의회, 가족사랑연구소, 서울서남지역사회교육협의회, 생명평화연대, 더불어함께서초장애인 자립생활센터, 사랑사랑 양천장애인 자립생활센터, 교육복지연구원, 서울시 의사회 의료봉사단, 밀레니얼스, 카라, (사)한국동물복지협회, 한국알트루사, 국제문화친선협회, (사)마포공동체라디오, (사)한국장애인소비자연합, 한국자유총연맹서울시지도협의회, 해병대전우회흑룡봉사단, 한국복지회, (사)더불어사는 사회, 시각장애인재활복지회, 풀빛문화연대, 희귀망막질환회, 비폭력평화물결, 인투뮤지엄, 천주교노동사목위원회, 서울가톨릭지역아동센터, 공부방협의회, 서울시품질개선연구회, 대한성공회성북나눔의집, (사)한국 맨스ترا피 협회, 미래사회자원봉사연합, 사랑과행복나눔회, 놀이미디어교육센터, 문화와사람들, 환경재활용창작품연구회, (사)주거복지연대, 한중양아시아교류진흥회, 한국기독교법률협회 서울시지부, 민족운동진영총연합, 복심자유회, 노년기희망봉사단, 서울동물학대방지연합, 구생회, 서울청소년요행봉사단, 한국여성사학회, 동부밀거름학교, 청소년문화예술센터, (사) 한마음, 너머서(Beyond It), 대한민국 독도향우회, 서울문화사학회, 북한산지킴이해룡봉사회, 서울노동당장, 한강사랑시민연대, 청계천사랑, 동작생활환경실천단, (사)열린치과의사회, 우리아이 지키기 시민연대

A Study on the Responsibility of NGOs in Korea

Suhng-bin Lim

Since 1990s, NGOs in Korea have drastically increased their influences to government and Korean society. However, People has also criticized to the Responsibility of NGOs in Korea. This paper has the following findings. NGOs in Korea depend financially too much upon governmental support. Therefore, NGOs in Korea have decreased their autonomy to government and responsibility to civil society. To improve of Responsibility of NGOs in Korea, combining the findings in this paper, three suggestions are derived. First, directly government subsidy should be converted to indirectly government subsidies. Second, new mutual foundation between public sector and private sector should be founded. Third, “Committee of public interest test” should be also founded likely UK and Japan.

Key words : Responsibility of NGOs in Korea, autonomy, new mutual foundation, Committee of public interest test