

## 정부의 민간공익활동 지원 제도 연구 - 시민사회 조직 지원법을 중심으로\*

박영선(경희대)

최근 시민사회의 공익활동을 활성화하고자 하는 목적의 조례가 잇따라 제정되고 있다. 정부에서 매우 적극적으로 시민사회 조직의 공익활동을 지원하는 것처럼 보인다. 그러나 시민사회의 공익활동 현장에서는 정부의 민간공익활동 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제의식이 여전하다. 이런 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 향후 정부의 민간공익활동 지원 제도의 개선을 위해 법률을 중심으로 그동안 한국 시민사회 조직에 대한 지원 제도를 살펴보고, 정책의 흐름과 특징을 찾아보고자 한다. 법률을 중심으로 살펴보는 이유는 현재 정부의 시민단체에 대한 직·간접적 지원 정책이 대부분 법률을 통해 추진되고 있기 때문이다. 시민사회 조직에 대한 지원 법제 분석 결과 민주화 이전에는 특정단체에 대한 지원을 목적으로 하는 특별법이 주로 제정되었으며, 민주화 이후에는 모든 단체들에게 지원 혜택이 돌아가는 일반법 형식의 법률이 주로 제정되었다. 지원 혜택의 정도는 특별법 형식보다 일반법 형식의 법률이 적은 것으로 나타났다. 최근에는 사회적경제조직에 대한 지원 정책이 활성화되고 있다. 대표적인 사례로 사회적기업육성법을 들 수 있다. 종합적으로 볼 때 시민사회 조직에 대한 지원 법제의 가장 핵심적인 이슈는 공정성이라고 할 수 있다. 따라서 향후 시민사회 조직에 대한 지원 제도를 개선하기 위해서는 무엇보다 공정성과 형평성을 제고해야 할 필요가 있다.

주제어: 비영리민간단체지원법, 공익활동지원조례, 시민사회 조직, 비영리단체, 정부 지원, 시민사회 활성화 정책

\* 본 논문은 2015년 한국NGO학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 기초로 작성하였습니다.

\*\* 유익한 논평을 해주신 심사위원께 깊은 감사의 마음을 전합니다. 형평성과 공정성 등 개념에 대한 검토에서부터 법률 비교 분석 틀, 논문 체계에 이르기까지 모두 논문의 완성도를 높이기 위해 꼭 필요한 학문적 조언이었습니다. 그러나 모두 이번 논문에서 담지 못하였습니다. 해의 사례 연구 등은 차기 연구에서 집중적으로 다루고자 합니다.

## 1. 들어가는 글

최근 시민사회의 공익활동을 활성화하고자 하는 목적의 조례가 잇따라 제정되고 있다. 2015년 7월, ‘대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례’에 이어, 10월에는 ‘충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례’가 제정되었다. 시민들의 자발적인 공익활동을 증진하고 시민사회 조직<sup>1)</sup>에 대한 정부의 체계적인 지원을 도모하고자 NGO센터와 같은 중간지원조직을 설립하기 위한 취지로 제정된 조례까지 감안한다면 정부에서 매우 적극적으로 시민사회 조직의 공익활동을 지원 하는 것처럼 보인다. 그러나 시민사회의 공익활동 현장에서는 정부의 민간공익활동 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제의식이 여전하다.

시민사회의 문제의식은 지난 2014년 12월, 박근혜 정부 들어 처음으로 시민사회 활성화 의제를 주제로 하여 개최된 국무총리실 연찬회에서 공식적으로 표출되었다. 보수 진보 구분 없이 모인 150여명 가량의 시민사회단체 활동가들은 이구동성으로 민간공익활동 지원정책이

---

1) 시민사회 조직이란 국가나 시장으로부터 독립된 자율적 영역에서 자발적으로 운영, 활동하는 조직을 의미한다. NGO, 비영리민간단체, 자원조직 등 다양한 명칭과 혼용되기도 한다. 본 고에서는 다양한 역사적 배경과 사회정치적 환경에 따라 각각의 명칭이 함의하고 있는 고유성보다는, 통상 시민사회 국제 비교에서 사용하고 있는 최소주의적 정의, 즉 정부로부터의 독립(private), 이윤배분 금지(non-private-distributing), 자치적 운영(self-governing), 자발적 참여(voluntary)라는 특성을 가진 조직(organization)이라고 이해한다(Salamon et al 2013). 여기에 현행 비영리민간단체지원법에서 규정하고 있는 비영리민간단체의 정의인 “영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체”라는 특성을 더하고자 한다. 비영리민간단체지원법에서는 기본 정의 외에 “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, 상시 구성원 수가 100인 이상일 것, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것”이란 6개의 세부 요건을 충족하도록 하고 있다.

개선되어야 한다고 주장했다. 정부의 민간공익활동 지원 사업에 관한 인식이 전환되어야 한다는 지적에서부터 인건비를 지급하지 않는 문제, 실효성 없는 간접지원제도에 이르기까지 다양한 의견이 개진되었는데, 최종적으로는 비영리민간단체지원법 개정과 같은 법제도의 개선이 필요하다는 것으로 의견이 모아졌다. 참가자들은 특히 형평성 차원에서의 문제를 많이 제기했다. 새마을운동조직육성법, 한국자유총연맹육성에관한법률 등과 같은 특별법적 지위를 갖고 있는 국민운동단체들과 비교했을 때 지원이 매우 약소하다고 느끼고 있었다.<sup>2)</sup> 또한 시민사회의 특정 영역에서 활동하는 조직들에게만 혜택이 부여되는 개별법에 비해서도 지원 범위가 제한적이라는 문제를 제기하기도 했다. 최근 지방재정법 개정<sup>3)</sup>으로 인해 법령에 명시적 근거가 없다는 이유로 그동안 지방자치단체가 비영리민간단체에 교부해오던 지방보조금을 인건비, 임차료, 공과금 등 운영비로 지원하지 못하게 되자, 정부의 민간공익활동 지원 정책에 대한 불만은 더욱 증폭되었다. 시민사회 조직들의 수는 계속 증가하는데도 정부의 비영리민간단체들에 대한 지원 규모는 확대되지 않은 채, 법적 지위에 따라 지원의 범위나 수준이 다르다보니 정부의 민간공익활동 지원 제도에 대한 비판은 더욱 가중되고 있는 상황이다.

이런 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 정부의 공익활동 지원 제도 개선 과제를 제안해보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 법률을 중심으로 그동안 한국 시민사회 조직에 대한 지원 제도를 살펴보고, 정책의 흐름과 특징을 찾아보고자 한다. 법률을 중심으로 살펴보는 까

<sup>2)</sup> 충청남도의 2011-2015년 전체 보조금 지원 총액에서 3대 국민운동단체 보조금이 차지하는 지급 비중은 평균 46.8%에 달한다. 이런 현황은 타시도와 비슷할 것으로 추정된다(김돈곤 2015).

<sup>3)</sup> 지방재정법 제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) “지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다.”

답은 현재 정부의 시민단체에 대한 직·간접적 지원 정책이 대부분 법을 통해 추진되고 있기 때문이다. 최근 지방재정법 개정으로 인한 파동도 시민단체 지원의 근거로서 법이 불비했기 때문에 발생한 문제라고도 할 수 있다. 법의 역할과 기능에 관해 다양한 학술적 실천적 논쟁이 전개되었지만, 현대 사회에서 정책이 법률의 형식을 띠게 된다는 점은 부정할 수 없을 것이다. 입법을 통해 각종의 법적 의무가 발생하고, 제도적인 틀과 재원이 제공된다(이상영 1994, 이상수 1999). 법률을 통해 다양한 사회적 제도들이 구성되고, 변화가 촉진되게끔 하는 환경을 만드는 법적 의무가 창출되어 사회변동의 성격과 속도에 직접 영향을 끼치는 역할을 수행하게 되는 것이다(Cotterrell 1992). 법이 일종의 정책적 표현이 되고, 정책이 법률이라는 형태로 제시되기 때문에 정책의 형성이 입법 행위로 나타나고(박영도 2005), 이 때문에 중요한 정책실현의 수단으로서 입법이 주목받게 되었다(최대권 2007). 시민사회 조직에 대한 지원 정책도 예외가 아니다. 법은 조직을 창조하고 형성하게 하며, 통제하는 역할을 한다. 또한 조직을 정의하고, 권한을 부여하기도 한다. 법과 조직의 상호작용을 통해 법적 환경이 구축된다고 할 수 있다(Edelman and Suchman 1997). 법과 조직의 상호작용 속에서 법은 행위자를 제약하는 중요한 환경적인 요인 내지는 구조가 되기도 하지만, 그 행위자에 의해서 특정 목적을 위해 동원될 수 있는 자원이거나 사용될 수 있는 도구가 되기도 한다(신동준 2009).

본 연구에서는 정부의 시민사회 조직들의 지원 제도를 분석하기 위해, 그동안 제정된 시민사회 조직 관련 법제 현황을 파악하고, 지원 정책의 경향과 특징을 밝혀내고자 한다. 나아가 특징별로 대표적인 법률을 선정하여 비교 분석을 시도하고, 이를 통해 현행 시민사회 조직들에 대한 정부의 지원 정책에 대한 평가와 향후 개선 방향을 도출하고자 한다. 분석 대상이 되는 시민사회 조직에 대한 지원 법률은 실정법

거의 대부분이 검토의 대상이 될 수도 있을 정도로(차병직 2002, 138), 매우 다양하고 많다고 할 수 있다. 실제로 시민사회 조직과 법에 관한 선행 연구에서 검토가 된 법률은 우편법, 옥외광고물등관리법에서부터 행정절차법, 공공기관의정보공개에관한법률, 국가보안법에 이르기까지 그 범위가 매우 넓었다. 이에 본 연구에서는 환경적 차원<sup>4)</sup>에서 시민사회 조직에게 지원을 하는 광범위한 법률 중에서도 검토 범위를 더욱 한정할 필요가 있다고 판단했다. 이에 주제어 검색<sup>5)</sup>을 통해 시민운동 조직에 관한 법률을 추출하고 이들 가운데 입법 목적이나 취지에서 시민운동 조직에 대한 지원을 직접 명시한 법률을 검토 대상으로 삼았다. 이런 경우 특정 단체의 지원을 염두에 둔 특별법이 제외되는 경우가 발생하므로, 시민사회 조직 중 특정 단체의 이름이 법률명에 포함되어 있는 법률을 추가로 조사하였다. 그 결과 대한적십자사조직법, 대한민국재향군인회법, 재건국민운동에관한법률, 유네스코활동에관한법률, 한국반공연맹법, 국민운동에관한법률, 스카우트활동육성에관한법률, 대한민국재향경우회법, 새마을운동조직육성법, 한국청소년연맹육성에관한법률, 사회정화운동조직육성법, 한국해양소년단연맹육성에관한법률, 한국자유총연맹 육성에 관한 법률, 바르게살기운동조직 육성법, 비영리민간단체지원법, 한국4에이치활동지원법, 대한노인회지원에관한법률이 주요 검토 대상으로 선별되었다. 이 밖에 지원 제

4) 국제적 차원에서 각 국의 시민사회를 비교하는 시민사회지표(Civil Society Index, CSI)를 살펴보면, 환경의 하위차원에 법률적 환경을 측정하도록 되어 있다. 법률적 환경에서는 CSO등록, 권익주창 활동 허용정도, 정부를 비판할 자유, CSO면세혜택, 기부금에 대한 세금 우대에 관한 법률을 통해 평가한다(주성수 편 2006). 이 경우만 하더라도 검토해야 할 법률은 민법, 비영리민간단체지원법을 비롯해서 헌법, 국가보안법, 집회 및 시위에 관한 법률, 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 등으로, 검토해야 할 법률의 범위가 매우 넓다는 점을 알 수 있다.

5) ‘공익’, ‘비영리’, ‘민간’, ‘시민’, ‘국민’, ‘사회’, ‘운동’, ‘단체’, ‘조직’, ‘지원’, ‘발전’, ‘육성’, ‘촉진’, ‘자발’, ‘시민사회’, ‘사회단체’, ‘시민운동’, ‘공익운동’, ‘국민운동’, ‘비영리운동’

도의 비교를 위하여 시민사회 조직 지원을 명시적으로 입법 목적으로 표방하고 있지 않지만, 시민사회에서 추구하고 있는 주요 정책을 규율하고 있는 법률 중 환경, 여성, 자원봉사, 소비자권리, 국제개발협력, 사회적경제 분야의 법들도 함께 검토하였다. 검토 대상이 된 법률은 국제개발협력기본법, 사회적기업육성법, 소비자기본법, 양성평등기본법(여성발전기본법)<sup>6)</sup>, 자원봉사활동기본법, 협동조합기본법, 환경정책기본법이다. 이들 법률은 모두 기본법 형식을 갖추고 있으며, 수준에 대한 편차는 심하지만, 관련 민간단체에 대한 지원 내용을 포함하고 있다. 사례를 들면, 양성평등기본법 51조(비영리법인·비영리민간단체의 지원)에서는 “국가와 지방자치단체는 양성평등 참여 확대, 양성평등 문화 확산, 양성평등 촉진과 여성 인권보호 및 복지 증진 등을 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 행정적 지원 및 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다.”

## 2. 정부의 시민사회 지원 정책의 근거

정부는 다양한 방식을 통해 시민사회 조직을 지원한다. OECD 주요 국가의 NPO 재원 수입원을 정부지원금, 민간기부금, 수수료 수입으로 구분해봤을 때, 21개국 평균 정부지원금이 차지하는 비중은 45%였다. 한국 NPO의 정부지원금은 29%로, 조사 국가 평균의 2/3 수준이다. 벨기에, 아일랜드는 정부지원금의 비중이 70%가 넘었으며, 정부지원금 비율이 60%를 상회하는 국가에는 프랑스, 독일, 네덜란드가 있다 (Salamon et al 2009, 주성수 외 2014, 18 재인용). 이런 현황은 NPO에 대한 정부지원규모가 개별국가들의 경제발전 수준과 깊은 상관관계를

<sup>6)</sup> 여성발전기본법은 전면개정방식을 통해 2015년 7월 1일부터 양성평등기본법으로 개정되어 시행되고 있다.

갖고 있어, GDP가 높을수록 정부지원 우세형(Government Dominant Pattern)의 현상을 보인다는 연구 결과(Wang 2006)와도 상통한다. 자선적 기부의 중요성이 강조되고 증대되고 있는 추세이지만, 2013년 국가별 재정원천 국제 비교 연구 결과에서도 정부지원금 비중이 32%, 23%를 차지한 민간기부금 규모보다 높은 것으로 나타났다(Salamon et al 2013). 민주주의 사회에서 정부와 정부기관들은 시민사회자금의 중요한 원천이다(Pinter 2004). 이런 현상은 시민사회운동이 제도화되고, 자원 동원도 외부 제도와의 관계를 통해 충원되고 있는 한국에서도 관찰되는 현상이기도 하다(김희송·오재일 2010).

정부의 시민사회단체 지원에 대한 근거는 다양한 이론적 배경을 갖고 있다. NGO의 생성과 역할을 설명하는 대표적 이론인 시장-정부 실패 이론(Weisbrod 1977)과 자원부문 실패 이론(Salamon 1995)을 들 수 있다. 이들 이론에 따르면, 공익적인 사회서비스와 같은 공공재를 시장에서 공급하는 경우 공급 부족이 야기된다. 한편 정부는 다수의 지지를 얻을 수 있는 범위와 양만큼만 공공재를 공급한다. 그 결과 충족되지 않는 수요가 남게 되고, 정부와 시장에 의해 충족되지 않는 수요를 위해서는 민간자원부문이 필요하게 된다. 공공재의 대안적 보완적 공급자로서의 역할을 NGO가 맡게 되는 것이다. 그러나 자원부문 역시 한계가 있다. Salamon은 자원부문에서도 사회적 욕구에 대응하는데 박애적 불충분성(philanthropic insufficiency), 박애적 배타주의(philanthropic particularism), 박애적 온정주의(philanthropic paternalism), 박애적 아마추어리즘(philanthropic amateurism)이라는 본질적인 한계가 있다고 지적한다. 따라서 자원 부문은 정부활동의 강점과 상응하며 사회적 문제 해결에 기여해야 한다. 이처럼 NGO등 자원부문 실패에 대한 보완으로 정부의 지원을 바라보는 인식은 특히 사회서비스 분야에 서 제3자정부(third party government)와 같은 정부와 비영리부문의 협

력적 파트너십 모델의 근거가 되기도 한다. 그러나 시민사회 조직, 자원부문의 역할이 시장과 정부의 실패나 한계를 보완하는 것에 그치는 것은 아니다. 비영리 영역은 서비스 기능, 사회적 기능, 대표적 기능을 모두 갖고 있으며, 이런 기능에 따라 사회적으로 다양한 역할을 수행하며, 정부와 관계를 맺게 된다. 즉 시민사회 조직은 정부의 공공재 공급의 보충적 역할 뿐만 아니라, 사회 변화의 혁신자 역할, 시장과 국가 권력에 대한 감시와 비판자 역할, 사회적 소수자 권리 옹호와 대변자 역할 등을 수행하며 정부가 하지 못한 것을 해주는 차원을 넘어서 존재하고 있다(Gidron·Kramer·Salamon 1992).

이 밖에도 시민공동생산(coproduction)이나 사회생태계적(social ecosystem) 이론도 정부의 시민사회단체 지원의 배경으로 작용한다. 시민공동생산 이론은 정부의 서비스 전달 담당자와 연계된 민간 조직이 서비스 생산 활동에 참여하는 과정을 의미하는데, 거시적인 차원에서 볼 때 공동생산은 민관협력(private-public partnership)의 한 유형으로 파악되기도 한다(최선우 2001). 사회생태계적 관점에서는 사회적 가치 창출을 위해 섹터 간 융합의 필요성을 강조한다. 민간위탁, 지역허브조직, 관설 중간지원조직 등이 정부·비정부 섹터의 대표적인 융합 사례이다(미우라 히로키·한주희 2013). 이와 같은 정부·비정부 섹터 간 융합이나 시민공동생산 이론의 바탕에는 정부의 시민사회단체에 대한 재정적, 행정적 지원이 자리 잡고 있다.

이런 이론적 배경 속에서 정부의 시민사회 지원의 정책적 근거를 살펴보고자 한다. 통상 정부의 시민사회 지원 정책은 제3섹터 일반 또는 시민사회의 영역과, 시민사회를 구성하는 조직과 단체에 대한 지원으로 구성되는데 본 연구에서는 후자에 집중한다. 비영리민간단체와 같은 시민사회 조직이 시민사회 지원의 핵심적인 대상이기 때문이다(조권중 2012, 103). 우선적인 정책적 근거로는 시민단체의 공익적 역

할을 들 수 있다. 사회서비스를 직접 제공하는 단체(social service), 권력 감시와 견제를 주요 역할로 하는 주창형 단체(advocacy), 시민들의 역량 강화를 위해 힘쓰는 풀뿌리 단체(empowerment)등 시민사회 조직들의 역할과 기능은 다양하지만, 그 핵심 가치와 원리는 비영리, 비정부에 기초하여 자발적으로 우리 사회의 발전에 기여하고자 하는 공익과 공공성을 띠고 있다는 보편적 특성을 갖고 있다. 점점 복잡하고, 다원화되는 사회에서 정부가 제공하는 각종 사회정책 및 서비스의 전달이 한계에 직면해있다. 이런 상황에서 시민사회 조직들은 해당 분야의 전문성과 시민사회와의 친화성, 시민참여 등의 가치를 통해 정부의 기능을 보충하거나 대체하는 역할을 효율적으로 수행하고 있는 것이다. 또한 앞서 언급한 것처럼 시민사회 조직은 정부와 같은 전통적 사회부문에 대한 잔여적 지위에 머무르지 않고, 복합적인 사회문제 해결을 위한 혁신적 주체로서의 역할을 부여받고 있다. 이 때문에 시민사회는 민주화의 시대, 거버넌스의 시대에서 전 세계적으로 광범위하게 확립된 시대 정신적 지위를 갖고 있다고까지 진술되고 있는 것이다. 이 때 시민사회단체들은 “정부 정책의 대상으로서 순응 혹은 저항의 주체로, 정부 정책과정에 대한 투입자로서 접촉과 압력행위의 주체로, 시민의 이익 취합과 표출의 주체로, 행정의 주요 수요자 겸 고객으로, 정부 성과의 감시와 평가 및 검증의 주체” 등 다양한 역할을 수행하는 것으로 평가된다(김선혁 2011, 67-69).

둘째, 시민적 자력화를 위한 환경제공자로서의 정부의 역할이다. 정부의 역할을 적극적으로 강조하는 관점은 민간단체 지원의 필요성과 근거를 시민의 결사와 의사 표현의 자유에 기초를 둔 시민권에 바탕을 두고 있다. 시민들의 자발적, 비영리적, 자치적 결사체 활동에 대한 우호적인 환경 조성은 민주주의와 인권을 옹호하는 정부의 역할이자 의무라는 것이다. 이런 근거로 정부의 민간단체 지원은 시혜적 조치가

아니라 시민권 보장의 일환으로 인식된다(김동춘 외 2004, 91-92). 시민사회 조직이 공적 역할을 담당하고 있기 때문에 시민사회 조직의 활동을 활성화시키고 민간공익활동을 촉진하기 위한 정부의 지원은 헌법적 근거를 갖게 되므로, 시민사회단체 활동에 대한 제도적인 보장이 필요하다는 주장이다(정종섭 1998, 박원순 2002, 조한상 2007, 강재규 2012).

셋째, 시민사회가 성장하고 활성화하는 데 정부의 지원이 효과적이라는 것이다. 시민사회 조직에 대한 정부의 지원은 정부의 지원을 받은 시민단체가 역량을 키워 더욱 적극적으로 재원을 확충하게 되는 종자돈 효과(seed money effect)와 정당성 효과(legitimacy effect)와 같은 구인효과를 가져오게 된다. 한 예로, 조세감면정책은 시민사회 조직의 적정한 성실성에 대한 보증(guarantee of due diligence)을 외부에 보여주는 효과가 있다. 정부 보조금처럼 조직의 질에 대한 일종의 검증 제도처럼 이해되어 기부자에게 주목을 끌게 하는 신호효과(signal effect)를 갖는 것이다(박경래·이민창, 2001). 이처럼 정부의 지원은 시민사회 조직에게 정부의 공식적인 인정과 보상효과(recognition and reward effect)를 가져다주며(박중훈 2006, 110-115), 직접적인 재정적 효과 외에도 단체 활동에 필요한 정치적 지지 확보의 역할까지 하게 된다.

이처럼 정부의 지원은 가장 직접적으로는 시민단체의 재정적 안정성에 기여하고, 나아가 시민사회 조직들의 활동에 우호적인 환경을 조성하는 등의 효과를 지닌다. 이런 정책적 효과는 국제적 차원에서도 확인할 수 있다. 대표적인 사례가 일본에서 특정비영리활동촉진법을 제정한 이후 비영리법인 수가 급증했다는 보고이다(네모토 2012). 이 밖에도 영국의 core funding 제도를 통한 신생 NPO 인큐베이팅 촉진, 라트비아나 미국의 NGO센터, 헝가리의 비영리단체 1% 후원법이나 일본 이치카와 시 정부의 주민세 1% 후원 제도 등을 통한 납세자들의

시민단체 기부 확대 등의 결과를 들 수 있다.

하지만 NGO의 성장과 활동에 있어 정부의 지원이 반드시 긍정적 효과만 초래하는 것은 아니다. 가장 대표적으로 지적되는 문제는 시민사회 조직의 자율성이 훼손된다는 것이다(박상필 2011). 정부에 자원 의존을 하다보면, 정부의 통제를 받고 정부가 의도하는 방향으로 유인되기도 하는 결과가 발생할 수도 있다. 관변화 효과(bureaucratization) 또는 준정부효과(quasi-government effect)와 같은 구축 효과도 나타난다. 특히 이런 부정적 효과에 대한 우려는 우리 사회에서 더욱 심각하다. 이른바 관변단체, 국민운동단체라고 불리는 사례들이다. 이런 이유로 한국 사회에서 정부의 시민사회단체 지원은 비정부조직의 열악한 재정적 상황을 개선한다든가 서국 선진국의 경험처럼 국가역할의 변화 속에서 민간부문에 대한 지원 및 협력을 하는 경우 외에 정치적 목적의 지원이라는 또 다른 근거를 갖게 되는 것이다. 즉 정부가 정치적 목적으로 비정부기구를 통제하거나 선별적 지원, 성장관리 등을 통해 정부정책에 협력하도록 하고, 다른 한편에선 시민단체를 개혁의 도구로 삼고자 하는 동기가 작동되는 것이다(이연호 2001). 이는 권위주의적 통치를 경험한 개발도상국에서 일반적으로 관찰되는 현상이기도 하다. 권위주의적 국가에서 정부는 지배세력에 도전하는 NGO에게는 강력한 통제를 가하고, 개발 이데올로기에 순치되어 국가의 에이전트로서 역할을 하는 비영리 조직만 성장하는 정책을 추진한다. 이 때 권위주의적 정치체제는 비영리 조직을 매우 제한적으로 운영하게 하는 법적 구조를 갖게 되며, 그 결과 비영리 영역의 성장이 위축되는 결과를 낳는다(Salamon & Anheir 1998).

### 3. 시민사회 지원 정책의 흐름과 특징

시민사회 조직에 대한 지원 방식은 크게 직접적 지원방식과 간접적 지원방식으로 구분할 수 있다. 직접적 지원방식은 “비영리민간단체의 전체 예산 혹은 일부 예산을 정부의 예산진출을 통해 지원하는 방식”이다(조권중 2012, 44). 주로 보조금을 통한 지원이다. 간접적 지원방식에는 비영리단체에 대한 세금 감면 및 기부금에 대한 세제 혜택, 우편요금 및 통신요금 할인, 무료 공익광고, 정보 인프라 구축, 활동가 및 단체 역량 강화 지원, 공간 제공 등이 있다. 최근에는 중간지원조직을 통해 정부의 시민사회단체 지원이 활성화되고 있는 추세이다. 시민사회단체 활동가들은 직접지원방식을 선호한다. 간접지원방식은 그 효과가 빠르게 나타나지도 않고, 직접 체감하기 어렵기 때문이다(박천일 2011, 26-27). 그러나 시민단체 활동의 독립성과 자율성의 측면에서, 지원 정책의 효과가 좀 더 보편적이라는 점에서 간접지원정책의 확대가 더욱 적절한 방식이라고 할 수 있다. 정부 지원은 지원 내용에 따라 재정지원, 행정지원, 협력지원으로 구분하기도 한다. 재정지원은 시민단체 재원(예산)을 보장하는 법제도 구축이나 보조금 등의 지원을 의미한다. 행정지원은 금전 이외의 정부 지원, 협력지원은 시민참여 및 협력에 대한 지원을 말한다(류영아 2013, 66).

이처럼 정부는 다양한 정책 수단을 동원하여 시민사회 조직을 지원하는데, 앞에서 언급한 것처럼 대부분의 시민사회 지원 정책은 법을 통해 실행된다. 조세 감면과 같은 간접지원정책이든 보조금 지급과 같은 직접지원정책이든 모두 법률을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 이런 점에서 시민사회의 형성과 규모, 발전에 있어 법적인 환경은 매우 중요하다(Salamon & Anheir 1998; Heinrich & Shea 2008). 한국 시민사회 역사에서도 시민사회 조직들에 대한 정부의 지원이 다양한 법적

근거를 갖고 시행되었음을 알 수 있다. 시민사회 조직에 대한 육성, 지원, 촉진 등을 규율하는 법률은 크게 시민사회 조직 전체를 규율하는 법과 특정 조직을 육성하기 위한 법률로 구분해볼 수 있다. 특정 조직에 대한 육성 지원 정책이 아닌, 시민사회 조직에 대한 보편적인 지원 정책이 포함된 법률은 민주화 이후에야 제정되기 시작했다. 2000년 제정되어 현재까지 유지되고 있는 비영리민간단체지원법은 시민사회 조직에 대한 등록부터 지원 제도까지 포괄적으로 규율하고 있는 대표적인 법률이다. 비영리민간단체지원법은 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적”으로 한다는 입법 목적을 갖고 제정되었다. 아래 표에서 확인해볼 수 있는 것처럼 비영리민간단체지원법을 제외하고 시민사회 조직에 대한 지원을 입법 목적으로 제정된 법률은 모두 개별법, 특별법 형식으로 특정 단체, 조직, 기관에 대한 지원을 입법 목적으로 하여 제정되었다.

**<표 1> 주요 시민사회 조직 관련 입법 현황(1948-2014)**

법률	주요 지원 내용	비고
대한적십자사조직법 (49.04.30)	국가 또는 지방자치단체의 보조금 지원 국·공유 재산의 무상 대부 등	현행 유지
대한민국재향군인회법 (61.05.10)	보조금 지급, 조세감면 등	현행 유지
재건국민운동에관한법률 (61.6.12)	조직과 직능 외 특별한 지원 조항 없음	63.12. 16 폐지
유네스코활동에관한법률 (63.4.27)	국가 또는 지방자치단체의 재정적 원조	현행 유지
한국반공연맹법 (63.12.5)	유사명칭 사용 금지 공보부장관의 감독. 보조금 교부	89.3.31 폐지

		자유 총연 맹법 계수
국민운동에관한법률 (63.12.16)	보조금 교부	64.8.14 폐지
스카우트활동육성에관 한법률 (69.7.28)	시설비·운영비, 행사 경비 보조	현행 유지
대한민국재향경우회법 (73.12.31)	유사명칭 사용 금지 정부 보조금 교부	현행 유지
새마을운동조직육성법 (80.12.13)	국가의 출연금 조성 및 보조금 교부, 국·공유재산 대부, 조세 감면 등	현행 유지
한국청소년연맹육성에 관한법률 (81.4.13)	조세감면, 유사명칭 금지 국공유재산의 대부 및 운영경비·시설비·행사 경비 지원	현행 유지
사회정화운동조직육성법 (83.5.21)	출연금 교부, 국·공유 재산의 대부	89.3.25 폐지
한국해양소년단연맹육 성에관한 법률(84.12.31)	조직과 활동에 필요한 편의 제공, 협조와 지원. 조세 감면, 운영경비와 행사 경비 보조 등	현행 유지
한국자유총연맹 육성에 관한 법률 (1989.4.1)	국공유재산의 무상 대부 사용 수익 운영경비와 시설비 등 보조·출연, 유사명칭 사용금지	현행 유지
바르게살기운동조직 육성법 (1991.12.31)	출연금이나 보조금 지급, 국공유시설 무상 사용 정부에 자료 제공 요청권한	현행 유지
비영리민간단체지원법 (2000.4.13)	비영리민간단체의 자율적 활동과 지원에 대한 국가의 역할 명시, 보조금 지원 조세감면 우편요금 지원	현행 유지
한국4에이치활동지원법 (2008.3.22)	운영에 필요한 경비지원 유사명칭 등의 사용금지	현행 유지
대한노인회지원에관한 법률 (2011.3.30)	국공유재산 무상 대부 사용 수익 조직과 활동에 필요한 경비 지원, 조세감면	현행 유지

출처. 박영선(2011) 보완하여 재구성.

위 표에서 확인할 수 있는 정부의 시민사회 지원 정책은 다음과 같은 특징을 보여준다. 첫째, 민주화<sup>7)</sup> 이전 시기에 국가는 특별법 제정을 통해 시민사회 내의 특정 조직에 대해 적극적이고 구체적인 지원 정책을 구사했다. 정부는 “정권의 정당성과 정책방향을 적극적으로 부인하거나 비판하는 운동단체들에 대해서 사법적인 수단을 동원하여 억압했지만, 정책상 필요하거나 정부의 정책방향에 대해 적극 동조하고 순응하는 단체들에 대해서는 행정적, 재정적 지원을 아끼지 않았다(유팔무 1998, 100).” 대표적인 법률이 관련단체 특별법으로 평가받는 새마을운동조직육성법이다.<sup>8)</sup> 흥미로운 점은 이들 법률 가운데 한국자유총연맹육성에관한법률로 계수된 한국반공연맹법과 바르게살기운동조직육성법으로 계수된 사회정화운동조직육성법을 제외하고 폐지된 법률은 재건국민운동에관한법률과 이 법이 계수된 국민운동에관한법률뿐, 모두 현재까지 존치되고 있다는 사실이다. 이들 법률에는 국·공유재산의 대부 및 시설지원 조항, 조직과 활동에 필요한 운영경비와 시설비, 그 밖의 경비를 위해 출연금이나 보조금 지급 조항, 조세감면 조항을 두고, 특정 단체들이 지원을 받을 수 있도록 했다. 이 밖에 유사명칭의 사용금지 조항을 통해 그 독점적 지위를 행사할 수 있도록 했다(박영선 2011, 50-56).

둘째, 정부의 특별법을 통한 개별 단체 육성 지원 정책은 민주화 이전에 주요하게 관찰되는 특징이지만, 민주화 이후에도 입법 사례를 찾을 수 있다. 바로 참여정부 때인 2007년 제정된 한국4에이치활동지원

7) 본 연구에서는 1987년 6월 민주화운동과 선거에 의한 정부 수립을 민주화의 기점으로 삼는다.

8) 한국자유총연맹육성에관한법률, 바르게살기운동조직육성법은 1987년 민주화 이후인 노태우 정부 집권 시기에 제정되었지만, 1989년 제정된 한국자유총연맹육성에관한법률은 1963년 한국반공연맹법을, 1991년 제정된 바르게살기운동조직육성법은 1983년 제정된 사회정화운동조직육성법을 계수했다는 점에서 민주화 이후 새로이 제정되었다고 볼 수 없다.

법과 이명박 정부 집권기인 2011년 제정된 대한노인회지원에관한법률이다. 두 법은 개별 단체만을 특정해서 지원하는 법이라는 공통점을 갖고 있지만, 지원의 수준과 범위를 구체적으로 살펴보면 다른 점이 발견된다.

먼저 한국4에이치(4-H)활동지원법을 살펴보면, 지원 내용이 과거 권위주의 정권하에서 제정된 법률들에 비해 약화되었다는 점을 알 수 있다. 처음 이 법의 발의 안에는 4에이치활동주관단체의 육성을 위해 경비지원 조항 외에 국·공유재산의 대부 및 시설지원, 보조 등을 할 수 있도록 하는 내용과 조세감면 및 재산에 대한 소득계산의 특례를 적용하는 내용이 담겨 있었다. 그러나 다른 단체와의 형평성과 자율성 침해라는 이유로 대부분의 특혜적 지원 내용은 삭제되고 경비지원 조항만 남았다.<sup>9)</sup> 더 이상 개별법에 근거를 두고 정부가 특정한 단체를 지원하는 방식에 대해 사회적으로 제동이 걸린 것이다.

대한노인회법의 경우, 한국4에이치활동지원법 제정 당시 문제가 되었던 내용이 동일하게 제기되었다. 핵심 논지는 대한노인회 외에도 여러 개의 노인단체가 있는 현실에서 특정한 단체에 대한 지원법을 제정할 경우, 별도의 지원법이 없거나, 해당 분야에 대한 지원법이 없는 단체의 경우와 형평성의 문제가 발생할 수 있다는 것이었다.<sup>10)</sup> 그러나 대한노인회법은 법안 제정에 신중한 검토가 필요하다는 입장에도 불구하고, 관련 조항 삭제 등 수정 조치 없이 개별단체에 대한 특혜적 지원 사항이 고스란히 유지된 채 제정되었다. 정부가 대한노인회 조직과 활동에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 국·공유 시설을 무상으로 대부하거나 사용할 수 있고, 그 업무수행에 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 내용이 그대로 수용된 것이다. 대한노인회법 제

<sup>9)</sup> 한국4에이치활동 육성 및 지원에 관한 법률안 검토보고서(2007.4)

<sup>10)</sup> 대한노인회 지원에 관한 법률안 심사보고서(2011.3)

정 당시에도 대한노인회에 총 106억 4,500만원의 국고보조가 이루어지고 있던 현실임을 감안한다면, 대단히 특혜적인 성격의 법률이라고 할 수 있다. 이 두 법률은 민주화 이후 특정한 시민사회 조직만을 대상으로 한 특별법이 더 이상 제정되지 않고 있는 상황에서 예외적이라고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편, 대한노인회법은 민주화 이후에도 정치적 목적으로 입법이 이루어질 수도 있음을 보여주는 입법례로서, 시민사회의 독립성과 정치적 환경의 관계를 환기시키는 사례로서 이후 후속 연구가 필요하다.

셋째, 민주화 이후 시민사회 전체를 대상으로 하는 일반적 성격의 법률이 제정되기 시작했다. 그 이전의 시민사회 관련법이 특별법, 개별법형식으로, 특정한 단체에 집중적인 특혜성 지원을 통해 육성하였다면, 민주화 이후에 시민사회 일반에 모두 적용되는 지원 법률이 입법되기 시작한 것이다. 1995년 제정된 여성발전기본법과 2000년 제정된 비영리민간단체지원법, 2005년 제정된 자원봉사활동기본법 등이 그 예이다(박영선 2011, 75-77). 세 법률을 세부적으로 분석해보면 질적으로 다른 특성을 발견할 수 있다. 여성발전기본법, 자원봉사활동기본법은 모두 기본법적 위상을 가지고, 해당 부문의 활성화 정책과 이와 관련한 지원 정책을 포괄하고 있다.<sup>11)</sup> 이에 비해 비영리민간단체지

---

<sup>11)</sup> 기본법적 특성의 전형을 파악할 수 있는 대표적인 사례는 국제개발협력기본법이다. 시민사회에서 법 제정의 필요성을 강력히 촉구했던 법이기도 하다. 국제개발협력기본법은 제1조에서 “국제개발협력에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국제개발협력정책의 적정성과 집행의 효율성을 제고하고 국제개발협력의 정책목표를 효과적으로 달성”하고자 하는 입법 목적을 갖고, 이 법이 추구하는 국제개발협력의 기본정신 및 목표, 기본원칙을 제시한다. 국제개발협력 현장마다 인권의 가치와 경제개발의 가치가 일상적으로 충돌하고 있는 현실에서 “국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성·아동·장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.”는 조항은 국제개발협력 정책의 방향을 분명히 제시해주는 역할을 한다. 앞서 언급한대로 정책 목적과 방향을 구체화시키는 실질적인 정책수단이라고 할 수 있는 국가기본계획 수립에 관한 내용도 중요하다. 국제개발협력정책의 기

원법은 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원”한다는 입법 목적을 밝히면서도 입법 목적에 조응하는 정책의 구체적인 내용이 부재하다. 기본법이란 “정책입법, 프로그램 법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식이다. 즉 특정한 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형”이다(박영도 2008, 127). “기존의 입법형태가 새로운 행정사항을 그때그때의 필요성에 따라 규율하고자 하는 내용만을 입법화”하는 것이었다면, 기본법은 “보다 전망적인 것이나 프로그램적인 것 또는 정책의 지향점, 방향을 제시”한다는 특징이 있다(황승흠 2010, 245). 따라서 기본법에는 핵심적인 정책 목표, 추구하는 기본 가치 및 정책 방향, 원칙 등이 담긴 조항과 정책 추진 체계, 국가 차원의 기본계획 수립 및 정책 평가 조항 등이 담기게 된다. 시민사회에서 주목할 만한 특징으로는 해당 정책 분야의 민간운동단체와의 관계나 지원 정책에 관한 내용도 포함한다는 것이다. 그러나 기본법 형식을 취하고 있더라도 지원 정책의 수준은 법마다 다르다. 자원봉사활동기본법에 비해 여성발전기본법의 지원 수준이 더욱 높다. 여성발전기본법에는 행정적 지원 및 사업비에 대한 보조, 나아가 기금 조성을 통한 지원 내용이 포함되어 있지만, 자원봉사활동기본법의 지원 내용은 비영리민간단체지원법보다 조금 진전되었을 뿐이다.

넷째, 정부의 시민사회단체 지원 정책의 외연이 점차 확대되어 사회

---

본방향, 국제개발협력의 규모 및 운용계획, 중점협력대상국에 대한 중기지원전략, 국제개발협력의 제공 등이 기본계획에 담길 주요 내용이다. 이 밖에 국제개발협력에 관한 정책이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 조정 및 심사·의결하기 위한 체계(국제개발협력위원회)와 국제개발협력의 기본정신 및 목표 등에 부합하는 활동을 하는 민간국제개발협력단체 또는 그 단체의 연합체에 대한 지원 조항이 있다.

적경제 지원 법률이 속속 제정되고 있다. “비영리단체에 대한 지원이 주춤하는 과정에서 정부는 사회경제적 부문을 적극 육성하는 지원책을 제도화하였다(조권중 2012, 18).” 복지정책과 함께 다양한 사회적 정책을 모색하는 과정에서 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적경제가 시민사회에 포괄하게 되었다고 할 수 있다. 2006년에 사회적기업육성법이, 2012년에 협동조합기본법이 제정되었으며, 현재 19대 국회에서는 각 당에서 경쟁적으로 사회적경제기본법안이 발의되어 있는 상태이다.

사회적기업과 협동조합 등이 과연 시민사회 조직이라고 볼 수 있는냐 하는 논쟁에도 불구하고, 본 연구에서는 사회적경제에서 추구하는 경제활동이 사회적 양극화나 공동체 붕괴 등 우리 사회가 직면해 있는 문제 해결을 연대와 협동의 원리를 통해 해결하고자 한다는 취지에 주목했다. 활동의 주요 목적이 자본에 대한 이익을 얻는 것이 아니라라는 점에서 비영리영역에 존재하며, 활동의 기반이 구성원들의 참여와 자원 활동에 있다는 점도 사회적경제의 일반적 특성이다. EC에서는 재단이나 상호조합, 비영리단체 등도 사회적경제에 포함한다고 적극적으로 해석하고 있으며,<sup>12)</sup> 프랑스에서도 사회적경제(사회연대경제, Social Solidarity Economy)의 범위는 협동조합, 상호공제조합, 협회, 재단으로 파악하고 있다. 한국에서도 사회적경제의 범위를 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 비영리단체 등으로 파악하고 있는 실정이다(김현희 2013). 사회적경제 관련법에서 확인할 수 있는 것처럼, 법적으로 사회적기업은 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구”한다는 공동체적 가치를 주요 목적으로 하고 있

---

<sup>12)</sup> <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/>

으며, 특히 사회적협동조합의 경우는 지역주민의 권익복리 증진 등 영리를 목적으로 하지 않고, 공익적 가치를 추구한다는 점을 명시하고 있다.

현실에서 사회적경제 분야와 비영리민간단체를 가르는 시민사회 조직의 경계는 더욱 분명치 않다. 서울시에서 추구하고 있는 마을만들기 공동체사업의 경우에서처럼 마을공동체와 마을기업은 매우 밀접하다. 한 연구에서는 자원봉사단체에서 사회적경제조직으로 전환하거나, 사회적경제조직을 설립한 경우를 조사했는데, 조사대상 137개 기관 중 32개의 사례가 파악되었다. 사회적 기업 비중이 66.7%로 가장 높았으며, 마을기업으로 전환한 사례가 18.5%를 차지했다(주성수 외 2013). 이런 경향은 비영리민간단체에 대한 지원과 달리 사회적기업이나 마을기업의 경우 사업비 지원과 함께 인건비 지원이 가능했기 때문에 촉진되었다고 할 수 있다(조권중 2012, 19). 즉 사회적경제에 대한 제도적 여건이 마련되자, 비영리민간단체에서도 사회적 기업을 설립하는 것으로 보인다. 사회적경제 지원 법률 중 대표사례라 할 수 있는 사회적기업육성법에서는 사회적기업 육성에 관한 기본계획 및 지원계획 수립이라는 기본법적 형식을 갖추고 일관된 정책 목적을 추진하고 있는데, 가장 눈에 띄는 점은 사회적기업의 설립 및 운영에 필요한 지원 정책이다. 재정 지원이나 조세감면 등 그동안 시민사회 조직 육성이나 지원법에 포함되어 있던 지원에 더해 실질적인 역량강화에 필요한 경영지원, 교육훈련지원 등의 내용이 포함되어 있다. 이는 과거의 시민사회 조직 지원법의 수준과 비교해볼 때 매우 획기적인 지원 정책으로 평가할 수 있다.

#### 4. 시민사회 조직 지원 법제 비교

시민사회 조직 지원 법제의 흐름을 요약해서 서술해본다면, 1987년 민주화 이전에 특별법, 개별법 형식으로 특정 조직을 육성·지원하던 경향은 시민사회 조직에 보편적으로 적용되는 일반법적 형식으로 전환되었으며, 조직 대상의 측면에서 볼 때 전통적인 시민사회단체들에서 2000년대 이후에는 사회적경제 조직을 대상으로 하는 지원 법률이 입법화되기 시작했다고 할 수 있다. 본 장에서는 좀 더 구체적으로 정부의 시민사회 조직 지원 정책의 내용을 비교 분석하고자 한다. 이를 위해 3장에서 기술한 특성에 따라 대표적인 법률을 선정해 구체적인 지원 내용을 살펴보고자 한다. 대상 법률은 크게 특별법 유형과 일반법 유형으로 나눌 수 있다. 특별법 유형은 과거 권위주의 체제에서 제정된 법률인 새마을운동조직육성법과 민주화 이후 제정된 대한노인회 지원에 관한 법률 두 가지를 살펴보았다. 일반법적 유형에서는 일반법 사례 중 가장 대표적이라 할 수 있는 비영리민간단체지원법과 최근 시민사회 지원 정책에서 가장 각광받고 있는 사회적경제 지원 법제 중 사회적기업육성법을 분석하였다. 정부의 지원 정책을 중심으로 네 법률을 비교해보면 다음과 같다.

〈표 2〉 유형에 따른 지원 법률 비교

구분	특별법 유형		일반법 유형	
	새마을운동 조직육성법	대한노인회 지원에관한법률	비영리민간단체 지원법	사회적기업육성법
제정	1980.12.31	2011.3.30	2000.1.12	2007.1.3
목적	새마을운동조직 지원·육성	대한노인회 발전 지원	비영리민간단체 활동보장 건전한 민간단체로의 성장 지원	사회적기업의 설립·운영 지원 사회적기업 육성

국가와 지자체의 역할	-	대한노인회 조직과 활동에 관한 편의 제공, 협조 지원	비영리민간단체의 고유한 활동영역 존중, 공익활동에 참여할 수 있도록 노력	사회적기업에 대한 지원대책을 수립하고 필요한 시책을 종합적으로 추진	
국가기본 계획	-	-	-	○	
전달체계	-	-	-	한국사회적기업진흥원	
지 원 내 용	지원 대상	새마을운동중앙회와 산하 조직	대한노인회	등록 비영리민간단체	인증 사회적기업
	행정 지원	○	○	○	○
	재정 지원	새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 및 보조금	조직과 활동에 필요한 비용의 전부 또는 일부보조, 업무수행에 필요한 지원	공익사업 소요 경비 지원, 사업비 원칙	사회적기업의 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문 비용 등의 지원
	국·공유 재산의 대부 및 시설 지원	○	○		○
	조세 감면	○	○	○	○
	사회 보험				○

료				
촉진 행사	새마을의 날			사회적기업의 날
유사 명칭 사용 금지		○		○
기타 지원	새마을운동요원 과견요청 권한, 자료제공요청 권한		우편요금 지원	경영지원 교육훈련 지원 공공기관 우선 구매

네 법률을 비교했을 때 나타난 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 재정 지원의 측면에서 볼 때, 지원 대상이 가장 보편적인 비영리민간단체지원법의 지원 혜택이 가장 적다. 비영리민간단체지원법에 따른 재정적 지원은 공모사업에 선정된 단체들이 받을 수 있는 사업비뿐이다. 앞에서 언급한대로 공익지원 사업 규모는 불안정할 뿐 아니라, 정체되는 추세여서 일반 단체들이 재정적 지원을 받을 수 있는 기회는 점점 축소되고 있는 상황이다. 2015년 대한노인회에 대한 국고보조금은 147억으로 추산된다.<sup>13)</sup> 이는 보건복지부에서 관할하고 있는 대한노인회 운영비 지원 18억, 대한노인회 취업지원센터 79억, 대한노인회 노인자원봉사센터 50억만을 합산한 수치일 뿐, 이외 타 중앙부처, 지자체 등의 지원은 산정하지 못한 액수이다. 반면 2015년 비영리민간단체

<sup>13)</sup> 2015년 보건복지부 예산 예비심사검토보고서. 지원규모는 2011년 대한노인회지원에 관한 법률안 심사보고서의 국고보조금 구성 항목과 동일하게 추산하였다.

지원법에 의거한 공익활동 지원 사업 규모는 2014년 130억 규모에서 2015년 105억 원으로 축소되었다. 현재 중앙부처 및 시도지자체에 등록되어 있는 비영리민간단체지원 수<sup>14)</sup>가 2015년 3월 31일 현재 12,514개임을 고려했을 때, 지원 규모는 턱없이 작다고 할 수 있다. 게다가 2007년부터 2012년까지 연도별 중복지원 비영리민간단체를 조사한 결과, 5년간 중복지원 백분율이 총 사업수의 24.6%에 해당(조소영 외 2012, 53-54)할 정도로, 정부의 지원에서 소수의 단체가 중복 지원의 혜택을 받는 문제가 심각한 현실에서 본다면, 지원 수준이 얼마나 열악한지 쉽게 가늠할 수 있다.

둘째, 간접지원정책 측면에서 살펴보아도 지원 대상의 범위가 가장 넓고 보편적인 유형인, 비영리민간단체지원법에 규정된 지원 내용이 가장 미약하다. 특정한 조직에 제한 없이 일반적으로 적용되는 일반법 일수록 법의 효력이 더욱 넓다면, 간접 지원 제도가 효과적으로 운영되어야 정책 효과를 기대할 수 있다. 특히 법에서 기대하는 보편적 지원은 주로 간접적 지원 방식을 통해 이루어지기 때문에 간접지원 정책의 실효성이 매우 중요하다. 그러나 현행 비영리민간단체지원법에 규정하고 있는 간접지원제도는 조세 감면, 우편료 감면 조항뿐이다. 그나마 이 조항들도 실효가 없다는 지적이다. 많은 시민사회단체들이 비영리민간단체지원법의 조세감면조항(제10조)에도 불구하고 조세감면혜택을 받기 위해서는 별도로 지정기부금단체 지위를 얻도록 되어 있어, 비영리민간단체지원법에 따른 규정이 임의화하고 되고 있다. 우편요금과 같은 지원 제도는 더욱 효과적이지 못하다. 우편물을 통한 활동은 고비용일 뿐만 아니라, 현재의 정보통신 환경을 고려할 때 시

---

14) 이 수치는 정부에 등록된 비영리민간단체만일 뿐이다. 정부의 행정규제에 대한 의의 등 의도적으로 등록하지 않거나 자격을 갖추지 못해 미처 등록하지 못한 수많은 시민사회 조직들이 제외되어 있다.

민사회운동의 조건과 활동방식에 부합하지 않는다는 비판을 받고 있다. 이런 점에서 비영리민간단체지원법상 시행되고 있는 간접지원제도에 대한 정책적 실효성의 수준은 매우 낮다.

셋째, 국가의 정책 의지가 담긴 기본법적 성격의 법률이 지원 수준이 높다. 사회적기업육성법이 이에 해당한다. 사회적기업육성법은 비영리민간단체지원법에 비해 지원 대상이 적지만, 특정한 조직만을 지원하도록 만들어진 법은 아니라는 점에서 일반법 유형에 해당한다. 그러나 비영리민간단체지원법에 비해 법에서 규율하는 내용이 매우 포괄적인 기본법 형식을 지니고 있다. 사회적기업육성법에서는 해당 정책 목표와 이를 실현하기 위한 다양한 정책 도구에 관한 내용을 담고 있다는 점이 눈에 띈다. 정책도구는 재화 또는 활동의 유형, 보조금, 바우처(voucher), 서비스 직접 제공, 조세 제도와 같은 재화 또는 활동의 전달수단, 재화와 활동을 제공하는 데 관여하는 일련의 조직들, 예를 들어 정부 기관, 비영리단체, 지방정부, 기업 등, 전달체계를 구성하는 실체들 사이의 관계를 규정하는 공식·비공식 규칙으로 구성되어 있는데(Salamon 2002, 19-22), 사회적기업육성법에는 이와 같은 정책수단들이 망라되어 있다고 할 수 있다.

사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 재정 지원이나, 사회보험 지원, 부지구입비, 시설비 지원 등 다양한 지원책이 담겨 있는 사회적기업육성법에서 현재 시점에서 특히 주목해야 하는 내용은 경영지원, 교육훈련지원 등 일하는 사람의 역량 강화까지를 고려한 지원 조항들이다. 시민사회 영역에서 활동하는 조직의 경우 경영·기술·세무·노동·회계 등의 분야가 매우 취약하다. 전문화된 회계나 세무 역량이 부족하여 의도치 않게 사회적 신뢰도가 추락하는 경우도 발생하지만, 역량 개발이 안 되는 고질적 분야로 남아 있다. 이런 점에서 시민사회 조직의 기초 체력을 양성하여 지속가능한 성장을 가능하게 할 수 있

는 사회적기업육성법의 역량 강화 지원 정책은 적실한 지원 정책으로 평가할 수 있다.

이 밖에도 특별법 유형이 일반법 유형에 비해 지원 수준이 높은 가운데, 민주화 이후 제정된 특별법의 지원 혜택이 민주화 이전에 제정된 특별법에 비해 상대적으로 적다는 점이 관찰된다. 즉 대한노인회법이 법안에 대한 검토 보고서에 부정적으로 평가된 것처럼 특혜적 성격의 법률이지만, 군부독재 체제에서 입법이 추진된 새마을운동조직육성법에 비하면 그 지원이 약화되었다. 새마을운동조직육성법의 경우, 국가나 지방자치단체가 나서 새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 및 보조금을 지급하고, 국유재산·공유재산을 무상으로 대부·양여하거나 사용·수익하게 할 수 있는 경제적 물질적 지원 외에, 새마을의 날을 지정하여 국가와 지방자치단체가 새마을의 날에 적합한 행사 등 사업 실시에 노력한다는 조항 등 국민운동단체로서의 지위를 부여하며 육성 지원 정책을 추구하고 있지만, 대한노인회법에 대한 정부의 지원 수준은 그에 미치지 못하는 못한다.

## 5. 결론 - 시민사회 조직 지원 법제 개선 방향

정부의 시민사회단체에 대한 지원 정책은 시민사회에 대한 정당한 인식에서 비롯된다. 정부 차원에서 시민사회단체의 사회적 역할을 공식적으로 표방한 것은 국민의 정부 때부터였다. 국민의정부는 ‘민간운동의 체계적 추진과 지원강화’를 국민의정부 100대 국정과제로 채택하고, 실제로 민간운동지원을 위한 법률제정에 나섰다. 1987년 이전 정부가 통제 정책으로 일관한 것과 달리, 민주화 이후 정부는 “시민단체를 적극적으로 지원하는 체제를 마련함으로써 시민사회화로의 발전을 돕는” 역할을 한 것이다(염재호 2002). 참여정부는 시민사회발전 3

대 목표로 시민사회의 기반 확충, 시민사회단체의 활성화, 시민사회단체와 정부 및 타 영역의 파트너십 구축을 제시하고 시민사회발전 10대 과제를 발표했다. 이런 행보의 바탕에는 “시민사회의 발전이 시민들의 자발적 참여와 자율성을 높여주고, 국가권력에 대한 시민사회의 견제와 사안에 따른 협력이 정부의 정책집행과정에서 투명성과 효율성 제고에 기여”할 것이라는 인식이 바탕이 되었다(시민사회발전위원회 2004). 시민사회발전위원회는 현 박근혜 정부에서도 구성되어 현재 2기가 구성, 운영되고 있으나, 시민사회 지원 정책적 측면에서 진보하는 모습을 보여주고 있지는 못하다. 오히려 역행하는 듯하다. 기획재정부에서는 비영리민간단체지원법에 근거를 둔 안전행정부의 비영리민간단체지원 사업을 단계적으로 감축하라는 판정 결과를 내놓았다.<sup>15)</sup>

이런 현실에서 시민사회 조직의 공익활동을 활성화시키기 위한 시민사회 조직 지원 법제 개선의 방향을 결론으로 제안하고자 한다. 첫째, 시민사회 조직의 공익활동 지원을 위한 법제는 공정성 제고를 우선적 방향으로 설정해야 한다. 2014년 국고보조사업에 대한 기재부의 판정결과나 지방재정법 개정으로 발생한 문제의 핵심 이슈는 공정성이라고 할 수 있다. 현재 공정성 훼손에 대한 논란은 직접 지원 정책,

---

15) 기재부의 단계적 감축 판정의 핵심적 근거는 “비영리민간단체의 건전한 성장을 위하여 정부의 재정 지원이 필요하지만, 민간단체의 자부담 비율이 낮기 때문에 민간단체가 정부의 재정 지원에 의존하여 운영됨에 따라 자발성이 떨어지고 관변화(또는 정치화)될 수 있다는 문제점을 안고” 있다는 것이다. 이런 문제를 개선하기 위해 기재부는 현행 사업예산 자부담비율인 5%를 10%로 상향 조정하고, 중장기적으로 사업 규모를 축소할 것을 권고하고 있다. 그러나 이는 현재 비영리민간단체지원법에 근거를 둔 지원 사업 대상이 단체 운영에 관한 재정 지원이 아니고, 단체에서 추진하는 여러 공익활동 사업 중 하나의 프로그램에 대한 사업비를 지원한다는 점을 간과한 것이다. 또한 현행 비영리민간단체지원법에서는 사업비만을 보조금으로 지급하게 되어 있어, 해당 비영리민간단체에서는 인건비를 포함한 운영비를 상당부분 자비로 운용하고 있는 까닭에 다른 국고보조금사업에 비해 이 사업의 자부담 비율이 낮은 현실을 고려하고 있지 못하고 있다고 할 수 있다. 보다 자세한 판정결과 내용은 기획재정부의 2014년 국고보조사업 운용평가 보고서 참고. [www.openfiscaldata.go.kr](http://www.openfiscaldata.go.kr)

간접 지원 정책 모두에서 발생하고 있다. 직접 지원 정책에서 운영비, 특히 인건비를 둘러싼 논란의 문제를 해결해야 한다. 개별단체에만 적용되는 특별법에 근거를 두고 지원을 받는 단체들의 경우 운영경비와 시설비, 그 밖의 경비를 보조할 수 있다는 조항을 두고 조직 운영 측면에서 큰 지원을 받고 있다. 국민운동단체에 대한 특혜성 지원에 더해 최근 시민사회에서 부상하고 있는 ODA나 사회적기업, 마을기업 등에서 인건비가 가능한 지원책이 시행되고 있다. 그러나 대부분의 단체들은 비영리민간단체지원법 상의 소요경비 범위가 사업비를 원칙으로 하고 있기 때문에 사업 집행에 있어 가장 중요하고, 가장 많은 재원이 소요되는 인력 운영에 난항을 겪고 있다. 비영리민간단체 활성화 대안을 조사한 결과 상근자에 대한 인건비 지원 항목이 평균 4.6점, 93.3% (필요+매우 필요)로 15개 항목 중에서 가장 높았다(조권중 2012, 92).

그동안 인건비 지원 정책은 시민사회단체들의 자율성을 훼손한다는 논리에서 줄곧 시행되지 못했다. 그러나 정부가 시민사회단체의 자율성을 훼손할 정도로 지원을 할 것인가도 미지수이지만, 기부금품 모집 총당비율의 제한을 두는 입법례처럼 총 예산에 인건비 및 운영비 상한 규정을 두고 운영하는 등 우려를 최소화할 수 있는 가능성이 많다는 점에서 반대의 근거가 빈약하다. 현재 공익사업을 지원하는 민간재단들은 인건비를 포함한 운영비를 전체 사업비에 포함시키고 있다. 또한 “NGO의 자율성이 상대적으로 향상되었다(특임장관실 2012, 208)”는 점과 정부가 사업인건비 등 다양한 형식으로 실제 인건비 및 운영비를 지원하고 있는 현실을 고려할 필요가 있다. 무엇보다 모든 비영리민간단체에 대한 보편적 지원을 통해 형평성과 공정성을 제고하는 방향에서 비영리민간단체지원 법제의 개선이 이루어져야 할 것이다.

직접지원제도 뿐 아니라 간접지원제도에서도 공정성에 어긋나는 사례들이 많다. 바로 기부금에 대한 조세감면제도의 차별성이다. 기부금

에 대한 면세혜택이 높지 않은 것(2014년부터 지출액의 15% 세액 공제, 개인 소득금액의 30%까지만 기부금 인정)도 문제이나, 공익성의 정도에 따라 면세혜택 범위를 차등 적용하는 문제가 더욱 심각하다. 현재 사회복지공동모금회, 적십자사 기부금과 같은 법정단체 기부금이나 정치자금 기부금인 경우 소득금액에서 10만원까지 기부금액의 110분의 100에 상당하는 금액 세액공제, 10만원 초과 금액에 대해서는 기부금 소득공제를 하고 있다. 이는 정부가 공익성의 정도를 구분하여 국가에 대한 기부와 민간 조직에 대한 기부 행위에 차등적으로 혜택을 부여하는 차별적 지원 정책이다(박영선 2014). 따라서 향후 정부의 시민사회 조직에 대한 지원 정책에서는 ‘헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙’이 핵심가치로 제시되어(좌세준 2015), 기존의 잘못된 특혜적 지원정책의 시정과 보편적 지원정책의 확대가 이루어져야 한다.

둘째, 통합적 접근이 필요하다. 한국의 시민사회 관련 법제는 시민사회 활성화와 시민사회 조직 역량강화라는 종합적 비전을 갖지 못한 채 국민운동조직, 사회복지기관, 자원봉사조직, 비영리민간단체, 여성운동단체, 사회적기업, 협동조합 등 각각의 집단과 운동 세력이 개별적으로 제도화를 추진하게 되었다. 그 결과 각각 만들어진 법들은 해당 정책 분야에 한해서 정책 추구의 목적과 방향, 기본 가치와 원칙, 정책 목표에 대응하는 정부의 역할, 자원 조달을 비롯한 전달체계 등 중요한 도구를 얻게 되었지만, 해당 정책 분야에서 활동하는 민간 영역의 다양한 시민사회 조직들에 대한 지원 체계는 형평성 등의 측면에서 많은 문제를 발생시켰다. 특히 시민사회 조직들에 대한 육성과 진흥이란 명분하에 개별 입법 방식으로 추구된 제도화는 시민사회의 다양한 행위자들을 각각 견고한 울타리에 가둔 채, 각자도생하는 방식으로 개별 영역의 활성화 전략을 모색하도록 했다. 그 결과 시민사회

내적으로 이질성과 분절성이 구조화되었다. 따라서 시민사회 조직들에 대한 지원 정책을 추구함에 있어서 통합적인 접근이 요구된다. 이런 점에서 현행 시민사회 각 영역의 지원 법제에 대한 검토를 통해 시민사회 활성화를 위한 종합적인 입법 패키지 운동이나 시민사회의 공익활동 활성화를 위한 (가칭)시민사회발전기본법과 같은 구체적인 입법 제안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이미 1990년에 시민사회단체들은 ‘민간단체의 건전한 발전을 위한 관련 법안’ 청원과 같은 입법 활동을 전개한 바 있다.

셋째, 지원의 폭을 확대하고, 지원의 실효성을 높이는 방향으로 법제 개선이 이루어져야 한다. 이는 향후 정부의 시민사회 조직 지원 정책에서 간접지원제도가 더욱 실효성 있게 추진해야 한다는 함의를 갖는다. 간접지원제도에는 기부금에 대한 소득 공제를 비롯한 세금 감면, 법인격 획득이나 재단 설립 간소화, 자율적인 모금 환경 구축과 같은 법제 정비, 단체 상근자 재교육이나 연수 기회 제공과 같은 역량 강화 지원, 정보 인프라 구축, 공익광고 지원과 같은 행정적 지원, 사무실 공간 제공 등이 있다. 그러나 현행 시민사회 조직에 대한 지원 현황을 분석해보았을 때 지원 정책이 시민사회 조직에 실제로 도움이 되는지에 대해서는 만족도가 높지 않은 게 현실이다.

최근에는 NGO센터 등 중간지원 조직을 통한 지원 정책이 활성화되고 있는데, 이는 다양한 간접지원제도 중 가장 포괄적이며 보편적인 수단이라고 할 수 있다. 왜냐하면 중간지원조직들의 기본 기능이 시민사회를 강화하기 위해서 외부(개인, 정부기관, 재단, 기업 등)의 자원을 비영리조직에게 배분하고 훈련, 연구, 정보제공, 주창활동, 네트워킹과 같은 기술적인 지원을 제공하는 역할을 담당하고 있기 때문에(White House Faith-Based and Community Initiative 2008) 정부가 추구하는 시민사회 조직들에 대한 다양한 지원 정책을 포용할 수 있다. 중간지원

조직의 또 다른 큰 장점은 그 자체로 독립적이고 가치에 기초한 시민 사회 조직이므로(David & Kalegaonkar 1999), 정치적 편향에서 자유로울 수 있는 가능성이 높고, 무엇보다 전문성을 가지고 있다는 것이다. 특히 정부가 정책 목표를 달성하기 위해 “직접 개입방식에서 탈피하여 준정부조직과 민간조직을 개입시키는 네트워크 방식의 거버넌스로 이행(남궁근 2012, 84)”하고 있는 추세이므로, 현실성 있는 정책 방향이라고 할 수 있다. 간접지원 제도를 적극적으로 활성화시켜 지원 정책의 효과가 보다 넓은 범위에서 확인될 수 있도록 하는 정책 방향이 필요하며, 이런 간접지원정책을 제공하거나 매개하는 기관조차 정부가 아닌 중간지원조직이 수행하는 것이 적절한 정책 집행 방향이라고 할 수 있다.

위에서 제시한 세 가지 방향 외에도 시민사회의 공익활동 활성화 법제 개선을 위해서는 시민사회의 자율성과 독립성 제고, 지원 정책에 대한 신뢰 구축 등 좀 더 다양한 모색이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 시민사회는 공익활동 법제 논의가 이른바 밥그릇 싸움의 프레임에 넘어설 수 있도록 세밀한 준비를 해야 한다. 시민사회 조직에 대한 지원 정책의 연원이 국민운동단체에 대한 편향된 정부의 재정 지원 관행을 시정하고자 하는 시도에서 비롯되다보니, 민주화 이후에도 시민사회 조직 간에 제한된 공적 자원을 둘러싼 내부 경쟁이나 다툼으로 이해되는 경향이 있다. 한국 사회가 직면한 다양하고 복잡한 사회 문제 해결을 위해 효과적이고 올바른 공익활동 지원 체계를 어떻게 구성하는 것이 바람직한지를 모색하는 차원에서 사회적 논의가 이루어져야 한다(박영선 외 2015).

또한, 시민사회에서 공익활동 지원 법제 개선 의제가 중요한 정책적 의제로 부상될 수 있도록 보다 적극적인 움직임이 보여야 할 것이다. 지난 이명박 정부 때 구성되었던 특임장관실 시민사회발전자문위원회

에서는 민관소통과 협력을 위한 워크숍, 지역단체간담회, 민관연석회의 등을 통해 시민사회발전 10대 과제를 도출한 바 있으며, 10대 과제에는 이미 NGO기금 설치, 제3섹터 중앙부처 설립 등의 정책 제안이 포함되어 있다. 이런 정책 제안은 김대중 정부 때부터 꾸준히 제기되고 있으나, 여전히 국정과제의 우선순위에 밀려 진척이 미비한 상태이다. 이렇게 시민사회 공익활동 지원 관련 의제가 정책의 우선순위에서 배제되는 현상은 시민사회 내부에서도 마찬가지이다. 대부분의 시민사회 조직들이 현안에만 골몰하고 있기 때문이다. 그 결과 시민사회 내부 간 경쟁만 치열해지고, 시민사회 영역, 부문 간 경계만 더욱 공고해져 현재와 같은 상태에 이르렀다. 이제 시민사회의 다양한 유형의 조직들에 대한 종합적이고 포괄적인 지원이 가능하도록 하는 법제의 마련이 절실하다는 인식하에 전 사회적 노력을 기울일 필요가 있다.

(접수 2015. 9. 29. 심사완료 11. 6. 게재확정 11. 7)

참고문헌

- 강재규. 2012. “시민단체의 공법적 지위” <공법학연구> 13(1).
- 국무총리자문 시민사회발전위원회. 2004. <한국 시민사회 발전을 위한 청사진>.
- 네모토 마사쓰구. 2012. “사회적 기업에 대한 재정·세제지원 개선 방향” <한국사회와 행정연구>. 23(1).
- 김돈곤. 2015. “충남도의 공익활동 활성화 시책 방향” <충남 공익활동 활성화를 위한 워크숍> 자료집.
- 김동춘·조효계·이대훈. 2004. <시민단체 활동 여건 개선을 위한 비영리민간단체사업 성과 분석 및 발전방안 연구>.
- 김선혁. 2011. “정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론” <정부학연구>. 17(3).
- 김현희. 2013. <프랑스의 사회적경제에 관한 규범적 의미 해석 연구>. 한국법제연구원.
- 김희승·오재일. 2010. “NGO의 제도화에 대한 비판적 고찰-광주시민단체협의회를 중심으로” <한국지방자치학회보> 22(1).
- 남궁근. 2012. <정책학: 이론과 경험적 연구>(2판). 법문사.
- 류영아. 2013. “시민사회 활성화를 위한 정부의 지원방안” 한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집.
- 미우라 히로키·한주희. 2013. “한국 사회생태계에서 정부 기업 시민섹터 간 융합적 영역” <한국정치연구> 22(3).
- 박경래·이민창. 2001. “비영리 조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석” <지방정부연구> 5(3).
- 박상필. 2011. <NGO학>. 아르케.
- 박영도. 2005. “입법학과 입법정책” <법과 정책연구> 5(1).
- ..... 2008. <입법학입문>. 한국법제연구원.
- 박영선. 2011. <한국 시민사회 관련법의 변화에 대한 연구>. 성공회대 사회학과 박사학위논문

- ..... 2014. “정부의 비영리민간단체 공익활동 지원 사업 현황과 개선 방안”  
 <국무총리비서실 연찬회 자료집>.
- ..... 2015. “정부의 시민사회 공익활동 지원 사업 개선 방향” <비영리민간  
 단체지원 법제 개선 토론회 자료집>.
- 박원순. 2002 <한국의 시민운동 프로크루스테스의 침대>. 당대.
- 박중훈. 2006. <NGO와 21세기 국가사회발전(V)>. 한국행정연구원.
- 박천일. 2011. <비영리민간단체 지원정책 개선방안:공익활동 지원 사업 중심으  
 로>. 경희대학교 박사학위 논문.
- 신동준. 2009. “경험적 법사회학 연구의 방향과 제도주의 이론” <법과 사회> 36.
- 염재호. 2002. “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성” <아세아연구>  
 45(3).
- 유팔무. 1998 “비정부사회운동단체의 역사와 사회적 역할 - 시민운동과 정부와  
 의 관계를 중심으로” <동서연구> 10(2).
- 이상수. 1999. “입법을 통한 사회변동전략의 유용성과 한계” <민주법학> 16.
- 이상영. 1994. “열린 법학을 위하여 - 입법에 관한 연구” <민주법학> 7.
- 이연호. 2001. “김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구” <한국정치  
 학회보> 35(4).
- 정종섭. 1998. “시민단체와 참여민주주의 : 그 개괄적 논의” <공법연구> 26(1).
- 조권중. 2012. <서울시 제3섹터 지원정책 연구:서울시 비영리 민간단체를 중심  
 으로> 서울연구원.
- 조소영 외. 2012. <사회문제해결을 위한 민간협력 강화방안>.
- 조한상. 2007. “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선 방향  
 에 관한 고찰” <안암법학>. 24.
- 주성수 편. 2006. <한국 시민사회지표>. 아르케.
- 주성수 외. 2012. <자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획>. 행자부.
- ..... 2013. <자원봉사와 사회적경제 생태계의 확장을 위한 상생 모델 개  
 발>. 한국자 원봉사협의회.
- ..... 2014. <서울시 민간단체 공익활동 지원사업 실태조사 연구보고서>.

- 서울시NPO지원센터.
- 좌세준. 2015. “(가칭) 시민사회발전기본법에 담길 핵심 가치와 주요 내용” <서울시NPO지원센터 정책포럼 자료집>.
- 차병직. 2002. <NGO와 법>. 이화여대출판부.
- 최대권. 2007. “사회변화와 입법” <국회도서관보> 44(11).
- 최선우. 2001. “치안서비스의 공동생산론적 접근” <한국공안행정학회보> 11.
- 특임장관실 시민사회발전자문위원회. 2012. <민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진>.
- 황승흠. 2010. “기본법체제에 대한 법학적 이해” <공법학연구> 11(1).
- Brown, D & Kalegaonkar, A. 1999. "Addressing Civil Society's Challenges:Support Organization as Emerging Institutions" *IDR Reports* 15(2)
- Cotterrell, R. 1984. *The Sociology of Law:Introduction*. Butterworths. 김광수 외 옮김  
1992. <법사회학입문>. 터
- Edelman, Lauren B & Suchman, Mark C.. 1997. "The Legal Environments of Organization". *Annual Review of Sociology*. Vol 23.
- Heinrich, F & Shea, C. 2008 "Assesing the Legal Environment for Civil Society around World" Heinrich, F & Fioramonti, L *Civicus Global Survey of the State of Civil Society volume 2:Comparative Perspective*. Kumarian.
- Gidron, Benjamin·Kramer, Ralph M·Salamon, Lester M.. 1992. "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? Gidron, Benjamin·Kramer, Ralph M·Salamon, Lester M.(eds). *Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare States*. Jossey-Bass Publishers.
- Pinter, F. 2004. "지구시민사회 조직의 자원동원“. 조효제·진영중 옮김. 아르케
- Salamon, L. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern State*. The Johns Hopkins University Press.
- 2002. *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Salamon, L & Anheir, H. 1998. "Towards an Understanding of the Nonprofit Sector

- in the Developing World" *The Nonprofit Sector in the Developing World*. Manchester University Press.
- Salamon et al. 2013. "The State of Global Civil Society Volunteering Center for Civil Society Studies" Johns Hopkins University.
- Wang, S. 2006. "Money and Autonomy: Patterns of Civil Society Finance and Their Implications democratization, and economic and political development in former socialist countries and East Asian countries" *Studies in Comparative International Development* 40(4).
- Weisbrod, B. 1977. *The Voluntary Nonprofit Sector : An Economic Analysis*. Lexington Books.
- White House Faith-Based and Community Initiative. 2008. "Breakthrough Performance : Ten Emerging Practice of Leading Intermediary"

The study on government's assistance systems for civil society organizations : focusing on the laws

*Park Youngsun*

Recently the Municipal Ordinance to invigorate the public interest activities of civil society has been enacted in turn. The government seems to support very actively in public activities of civil society organizations(CSOs). However, there remains the critical mind of public interest activity support of the government that does not work properly in the field of public interest activities of civil society. On the basis of the perception, this study explores the government's assistance system on public activities of CSOs and the trends and characteristics of that through legal analysis. The reason to examine the laws is most of the government's assistance system has been carried out through laws. At the authoritarian government, some special laws which support the pro-government organizations were established. The government supported some selective organizations closely connected to government through the supportive law such as Support of the Saemaeul Movement Organization Act. But this tendency has weakened since the democratization in 1987, a general law as Assistance for Non-profit, Non-Government Organization Act begins to be established. The comparative analysis of two types of laws is that the degree of assistance benefits on the general law is smaller than the special law. In recent years, support policies for the social economy organizations were active. A representative law is Social Enterprise Promotion Act. This study argues that the most serious issue of the legal environments is fairness among the laws. So there is a need to raise fairness and equity to

improve the support system of CSOs.

Key words: Assistance for Non-profit, Non-Government Organization Act, Municipal Ordinance on Promotion and Support of the Public Interest Activities, Civil Society Organization(CSO), Non Profit Organization(NPO), Government assistance for CSOs, Policy to activate civil society