

일반논문

정부와 시민사회의 재정적 관계 : 지원에서 공조로 패러다임 전환*

주성수(한양대)

이 논문은 정부와 시민사회의 재정적 관계가 상호 신뢰와 자율성을 바탕으로 동등한 파트너십으로 새로 정립되는 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. 연구결과로 제시하는 파트너십 방안은 새로운 법률 제정이나 새로운 규정의 신설로 법의 시행을 모니터링하는 역할이 정부나 시민사회의 공조로 뒷받침되는 방안에 초점이 맞춰진다. 새로 도입중인 법률(공익증진을 위한 시민사회발전법) 제정이나 기존의 법률(비영리민간단체지원법)에 공조적 재정관계 조항의 신설로 이명박-박근혜 정부에서 국정농단의 사태로 번진 블랙/화이트리스트 불법정치나 관변단체 편향 지원의 정치를 차단하는 철저한 제도방안이 필요하다. 법률 규정이 마련되면 정부-시민사회의 재정 관계는 전통적인 '지원' 에서 새로운 '공조' 로 패러다임이 전환될 것으로 기대된다.

주제어 : 시민사회단체(NGO, NPO), 정부, 재정 관계, 블랙리스트, 화이트리스트, 관변단체

1. 머리말

한국 시민사회 30년의 역사에서 정부와 시민사회는 정권에 따라 공조 또는 대립이라는 대조적인 관계를 보였다. 1987년 민주항쟁 이후 김영삼-김대중-노무현 정부 기간에는 협력과 공조가 지배적이었다면, 이명박-박근혜 정부 기간에는 대립과 갈등이 지배적이었다(주성수 2017: 71-72).

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2016년도).

정부와 시민사회는 재정 관계에서도 대립과 갈등이 지속되어 왔다. 이명박 정부의 집권과 동시에 발생한 미국산쇠고기수입반대 촛불집회를 계기로 정부는 시민사회단체에 대한 지원 차단 또는 축소에서 시작되었다¹⁾. 나아가 촛불집회 참여하거나 4대강 사업 등 정부정책에 반대하는 시민사회단체들에 대한 지원을 차단하는 블랙리스트 정치뿐 아니라 친정부 성향의 수구단체들을 지원하는 화이트리스트 정치를 동시에 개시하였다. 뒤이은 박근혜 정부 또한 같은 블랙/화이트리스트 정치를 이어갔다. 정권은 시민사회의 자율성을 심각하게 침해하고 정부정책에 반대하는 시민사회단체 활동에 맞불을 놓는 수구단체들의 관계 집회나 시위를 사주하는 불법을 일삼았다. 또 특별법으로 많은 특혜를 받는 이른바 국민운동단체 또는 관변단체(새마을운동, 자유총연맹, 바르게살기)에 대한 국가보조금 등 지원비는 이명박-박근혜 정부 기간에 크게 늘면서 정부의 편파 지원에 따른 공정성, 형평성 문제가 제기되었다. 관변단체에 대한 정치적 지원 문제는 이들의 설립부터 지금까지 30년 묵은 국정 이슈가 되고 있다.

정부의 시민사회의 재정적 관계는 계약 관계상 정부가 ‘갑’이며 시민사회가 ‘을’이 되지만, 정권에 따라 ‘갑질 정치’도 더해지는 경우가 적지 않았다. 일종의 불공정, 불평등 계약 관계이며, 그로 인해 국민의 세금에 대한 투명성과 책무성 문제가 심각하게 제기되어 왔다. 국가보조금이나 각종 지원사업비는 각기 보조금지원 법률이나 비영리민간단체지원법에 기초해 시행되지만, 자격과 선정기준, 사업영역, 평가 등 전반에 걸쳐 정부가 주도한다. 계약 관계상 ‘을’에 해당되는 시민사회단체들은 개선방안을 여러 차례 제시해왔지만, 지금도 개선되지 않은 채 중앙부처 전체, 시도와 시군구 지자체, 전국에 걸쳐 국가보조금과 공익지원사업이 관행대로 시행되고 있다. 갑을의 재정적 관계는 화이트리스트, 블랙리스트 국정농단으

1) 시민사회단체는 시민사회(비정부, 비영리 영역)를 구성하는 비정부, 비영리단체로, 비영리민간단체지원법의 비영리민간단체와도 같은 개념으로 통용된다.

로 악화된 것이 드러남으로써 이를 개선되어야 하는 국정과제가 제기되고 있다.

이 글은 정부와 시민사회의 재정적 관계가 상호 신뢰와 자율성을 바탕으로 동등한 파트너십으로 정립되는 다양한 개선방안을 제안하는데 목적이 있다. 이를 위해 20년 전에 정부와 시민사회의 관계를 파트너십 협약(Compact)으로 체결했던 영국의 사례를 참고해 한국형 공조적 파트너십 방안을 제시해본다. 정부와 시민사회의 재정적 관계를 전통적인 정부주도의 지원방식에서 정부와 시민사회의 공조적 파트너십으로 패러다임을 전환시키는 국정혁신이 요청되고 있다. 이를 위해 현행 비영리민간단체지원법에 새로운 규정을 마련하거나 국정과제로 제시된 ‘시민사회발전법’²⁾에 규정을 마련하는 방안을 제시해본다.

2. 시민사회의 재정 수입 : 정부보조금과 시민기부금

시민사회단체는 시민들의 자발적인 참여에 기초해 조직되므로, 시민들의 회비, 이용료나 수수료 등 재정 지원에 크게 의존한다. 그럼에도 회비나 수수료에만 의존하는 시민사회단체들은 소수에 지나지 않고, 대부분이 일반 모금, 정부로부터의 보조금, 용역 등의 수입, 기업 후원금 등 복합적인 수입원에 의존한다. 최근 시민들의 기부금이 점차 늘면서 지정기부금 단체에 등록된 시민사회단체들의 재정 안정화에 다소 기여하지만 중소 단체들의 재정은 여전히 취약하다. 시민들로부터의 회비, 기부, 수수료 등의 수입이 많지 않기 때문에 정부의 보조금과 용역 등의 수입에 대한 상대적 의존도가 줄지 않고 있다.

²⁾ 국정기획자문위원회, 2017.7. “문제인 정부 국정운영 5개년 계획.”

1) 시민사회단체의 정부재정 의존도

시민사회단체의 수입원 중 정부로부터의 수입은 시민사회단체 전체 수입의 30%를 넘지 않는다. 최초의 공식적인 통계가 되는 2015년 국세청 공시자료에서는 9,500개의 비영리법인과 비영리단체 등 시민사회 전체 평균이 사업수입금 55%, 정부지원 28%, 기부금 34%로 나타나 있다³⁾. 기부금 모금이 상당히 개선되었는데, 그간 기부금품모집과 사용 법률의 개정, 기부금단체 지정 확대 등 제도적 개선뿐 아니라, 시민들의 나눔문화 인식 개선과 기부와 자원봉사 활동 확대 등도 시민사회의 재정적 안정화에 기여한 것으로 볼 수 있다(주성수 2017: 344; 고경환 2016)⁴⁾.

시민사회단체를 지원하지 않은 정부기관은 거의 없을 정도로 광범위하다. 2000년 비영리민간단체지원법의 시행 훨씬 이전부터 정부기관들의 재정지원이 이뤄졌다. 중앙부처들이 시민사회단체에 지원하는 지원금은 2011년 총 3,227억원으로 나타났다(조홍식 외 2011). 각 부처가 비영리민간단체에 지원하는 빈도의 평균은 31.9개 단체였는데 적게는 1개만을 지원하는 부처들은 법무부, 지식경제부, 특허청 등이 있고, 많게는 100개 이상의 단체를 대상으로 공모사업을 하는 고용노동부, 여성가족부, 행정자치부가 있다⁵⁾.

한국 시민사회의 정부 재정 의존도는 외국에 비교하면 낮은 수준이다. 국제적인 34개국 평균에서 시민사회단체의 정부 수입은 34%를 넘는데,

3) 국세청 공시자료 http://www.guidestar.or.kr/npo/search/npo_search.asp#

4) 2015년 가계동향조사를 통해 2인 이상 가구의 가계지출액과 월평균 기부금 지출액을 살펴보면, 사회단체 및 기타기관 기부금은 금액과 비율이 2011년 3,259원 (7.5%)에서 2015년 5,160원 (11.3%)로 점차 증가하였다(고경환 2016: 97).

5) 정부부처마다 ‘민간단체에 대한 경상보조를 포함시킨 부처, 기획재정부에 등록된 공공기관까지 포함시킨 부처, ‘민간단체와의 협력사업’이나 ‘민간위탁사업’의 일부만 제한적으로 포함시킨 부처 등 다양한 차이가 존재하므로 해석에는 주의가 필요하다(조홍식 외 2011: 74).

같은 조사에서 한국의 경우 24%에 지나지 않는다(Salamon et al. 2004: 30-37). 34개국 평균에서 정부 이외의 수입에서 회비와 수수료가 53%로 가장 많은 비중을 차지하고, 기업이나 개인의 기부금이 12%를 차지하는데, 한국은 회비를 포함한 사업수입이 대부분(71%)을 차지하고, 개인이나 기업 등의 기부금(4%)이 매우 저조하다. 최근의 조사에서도 시민사회단체의 정부 재정수입 의존도는 미국과 영국의 경우 30% 이상을 차지한다. 미국의 경우, 2015년 정부로부터의 수입(보조금과 사업수익)이 32.5%를 차지한다(Urban Institute 2015)⁶⁾. 2015년 시민사회 전체 수입 중 정부로부터의 보조금과 용역 등 사업수입이 영국에서는 34%(NCVO 2016), 그리고 EU 29개국 평균 또한 34%로 조사되었다(Salamon & Sokolowski 2016: 11).

2) 정부의 재정지원 제도 : 관변단체지원 특별법과 비영리민간단체지원법

시민사회단체에 대한 정부의 재정지원의 시대적 배경은 법과 제도로서 국가보조금 법률, 3대 관변단체(새마을운동, 자유총연맹, 바르게살기)를 지원하는 특별법, 그리고 2000년에 시행된 비영리민간단체지원법을 통해 살펴볼 수 있다. 국가보조금 제도는 이승만 정권 시절인 1949년 반공을 이념으로 만들어진 반공연맹을 지원하면서 정부가 관변단체들에 특혜 지원을 하는 역사가 시작되었다. 1970~80년대 박정희 정권을 거치면서 새마을운동중앙회·바르게살기운동중앙협의회 등 정권과 밀착해 각종 특혜를

⁶⁾ 먼저 '재화와 서비스 사업수입' 중, 민간부문 47.5%, 정부 24.5%이며, 정부의 보조금(grants)은 8%에 불과하다. 그밖에 민간(개인과 법인)의 기부금이 13.3%로 높은 비중을 차지하고, 투자수입 4.8%, 기타 수입 1.9% 등이다. 지난 10년간(2004-13) 기간의 주이는 민간부문 사업수익과 정부 사업 수입이 각기 2-2.5% 늘었고, 민간 기부금도 1% 가량 늘었지만 정부의 보조금은 9% -> 8%로 줄었다.

누렸던 관변단체들이 지금까지 상당한 특혜를 누려왔다. 새마을운동은 유신정권의 국가보위입법회의에서 ‘새마을운동조직육성법’을 제정하여 새마을운동중앙본부를 설립한 것이다(박영선 2011). 새마을운동중앙본부 및 부녀, 직장, 공장 등 기타산하조직에 국가의 출연금 조성 및 보조금 교부, 국·공유재산 대부, 조세 감면 등 특혜를 제공한다. 또 한국자유총연맹육성에 관한 법률은 노태우 정부가 박정희 정권 당시에 제정된 한국반공연맹법을 폐지한 후, 그를 대체하기 위해 1989년 제정한 법률이다. 바르게살기운동조직육성법 또한 5공화국 군사정권에서 제정된 사회정화운동조직육성법의 후신이다⁷⁾.

87 민주항쟁 이후 시민사회의 성장을 지원하는 정부의 새로운 정책은 시민사회단체의 ‘사업에 공모지원’ 방식으로, 국가보조금 사업을 보완하였다. 김영삼 문민정부부터 1994년, 공모처가 시민사회 주도의 개혁을 지원한다는 명분에서 흥사단, YMCA 등 13개 단체에 대해 6억7천만원을 지원하기 시작했다(주성수 2017: 175). 1996년에는 서울시가 공모처에 이어 시민사회단체를 지원하는 시정참여지원사업을 시행하였다. ‘시정참여’라는 의미에서 서울시가 당면한 문제들을 시민사회단체들의 참여로 공동 해결하는 거버넌스(governance)를 중시하는 정책 시행이었다(주성수, 박영선 2014).

1999년 김대중 정부에서는 정부 예산으로 지원하는 ‘민간단체 보조사업’이 처음 중앙정부 부처들과 전국 16개 시도에서 일제히 시행되었다. 그간 관변단체들만 지원을 받다가 이들을 포함한 모든 시민사회단체가 공모로 경쟁해서 보조금 지원을 받는 새로운 패러다임 전환이다. 전체 150억원의 지원금 가운데 절반은 행정자치부가 전국단위 시민단체들의 프로젝트를 심사, 직접 집행하고 다른 절반 75억원은 전국 16개 시도에 배분해

7) 사회정화위원회는 지역, 직장, 학교 등 사회 각 분야에 반강제적으로 설치된 조직으로, 쿠데타로 집권한 5공화국의 합리화를 위한 조직으로 동원되었다(박영선 2011). 사회정화위원회는 각 단위에서 초법적 월권을 자행하며 정부기관 위에 군림하였다.

지역 시민단체들의 사업을 지원하였다⁸⁾. 그런데 지원 내역을 보면 전체 보조금중 41%가 관변단체에 편중되었다⁹⁾. 관변단체 특별법 폐지를 주장해온 시민사회의 요구와 압력에 비하면 상당히 실망스런 출발이었고, 이어서 김대중-노무현 정부에도 그대로 유지되었고 이명박-박근혜 정부에서는 보수단체 편향의 화이트리스트 특혜 지원의 역사로 확대되었다¹⁰⁾.

국고보조금뿐 아니라 공모에 의한 공익지원사업에서도 관변단체에 대한 재정지원 편중은 정권의 ‘화이트리스트’ 정치에 기인한 것으로 볼 수 있다. 공익지원사업 자체도 정권 교체에 따라 두드러진 급변의 정치적 소용돌이에 휘몰렸다. 먼저 사업지원 규모가 크게 축소-확대를 거듭했고, 참여의 배제 블랙리스트와 정치적 화이트리스트가 횡행하는 제도로 변질되었다. 먼저 공익지원사업 예산은 김대중-노무현 정부를 거치면서 현상유지를 하다 2008년 촛불시위를 계기로 이후 이명박 정부 기간 2009년과 2010년에 50억 원 규모로 대폭 축소되다 다시 2011년에 150억 원 규모로 원상 회복, 그리고 박근혜 정부 기간(2014-15-16-17년) 136 -> 91 -> 91 -> 64억원으로 다시 축소되는 급변이 있었다(주성수, 박영선 2014)¹¹⁾. 이명박-박근혜 정부 기간의 공익지원사업은 보수단체 편파지원으로 변질되는 블랙리스트와 화이트리스트 정치의 수단으로 전락되었다.

8) 중앙의 행정자치부 사업 공모에는 경실련.녹색연합.YMCA 등 316개 단체가 436건의 프로젝트를 제출했고, 지원금 신청액은 책정예산의 12배가 넘는 9백16억원에 달했다.

9) 30억8천만원이 새마을운동(17억5천만원)와 바르게살기(5억2천만원), 자유총연맹(8억1천만원)의 10개 사업에 배정된 반면, 인권운동사랑방 등 34개 단체 각 1천만원, 사회발전시민실천협의회 등 29개단체에는 2천만원씩만 배분됐다.

10) 3대 국민운동단체에 예산지원 현황을 보면, 박근혜 정부가 예산편성에 관여한 2014년부터 2017년까지 4년간 194억원이 지급되어, 이는 연평균 49억원꼴로 이명박 정부(연평균 44억원) 때 지원금을 뛰어넘는 역대 최고 수준이다(경향신문 2017.4.20).

11) 2014-17년 자료는 비영리민간단체 공익활동지원사업 관리정보시스템 아래 참조.
<https://npas.mois.go.kr/nsbms/hmp/infoPblntf/sbsidySportYearTrnsitn/sbsidySportYearTrnsitnChart.do>

3) 시민사회의 시민기부금 재정 수입

정부가 시민사회단체에 대한 블랙/화이트리스트 정치의 역사가 전개되면서도 다른 한편으로는 시민들의 자발적인 회비와 기부로 시민사회를 뒷받침해주는 새로운 발전도 있었다. 시민사회단체에 대한 재정수입에서 정부가 차지하는 비중이 줄거나 정채되는 추이에서 민간(시민, 기업 등)의 기부, 후원금은 지속적으로 증가해온 것이다. 시민 납세자들의 자발적인 기부에 의한 소득공제 혜택이 점차 늘었기 때문인데, 정부(기획재정부)는 소득공제를 받는 지정기부금단체를 매년 분기마다 ‘지정’하고 있다. 1996년부터 공익성 기부금단체를 지정해왔는데, 2000년에는 조세특례제한법과 소득세법을 개정해, “특정 사회복지 관련 기부금에 대한 전액 소득공제”를 시행하였다. 그간 지정기부금단체는 사단법인이나 재단법인에만 국한되었지만 등록된 비영리단체 전체로 확대되었다. 참여연대, 경실련 등 대규모 시민단체들도 대부분 임의단체로 기부금을 내는 회원들이 소득공제 혜택을 못받았다¹²⁾.

기부금단체의 지정은 기부금모집 규제를 완화시키는 탈규제정책이며 또 세제를 통한 비영리단체 지원정책에 해당된다. 2015년초 현재 법정기부금단체는 39개이며, 지정기부금단체는 15,000개에 달한다¹³⁾. 또 2011년에 대한노인회가 이명박 정부에 와서 특별한 대우를 받는 새로운 관변단체가 되었다. 대한노인회를 지원하는 법률이 2011년에 제정되어, 중앙 본부뿐 아니라 전국 시도와 시군구 차원까지 안정적인 재정지원을 받는다¹⁴⁾. 법정기부금단체 중 과반수 이상(39개 단체중 21개)이 각 부처 소속

12) 소득공제 대상이 되는 비영리민간단체 등록을 받으려면, 특정정당 지지를 주된 목적으로 설정해선 안되며, 최근 1년 이상 공익활동 실적을 갖춰야 하고, 총예산 중 법인이 아닌 개인의 회비·후원금 수입비율이 50%를 넘어야 하는 규정을 충족시켜야 한다.

13) 법정기부금단체의 경우 개인은 소득의 100%, 법인은 50%까지 공제를 받을 수 있고, 지정기부금단체는 각각 30%와 10%까지만 공제를 받을 수 있다.

의 학술 연구에 치중되어 있다¹⁵⁾.

지정기부금단체는 지속적으로 늘면서, 이제는 단체들이 시민들로부터 직접 기부금을 받아 사업과 활동을 수행할 수 있는 기회가 확장되고 있다. 사업과 활동이 뛰어난 단체들이 시민들의 많은 지지를 받으며 회원확대와 재정적 안정을 갖추게 되었고, 그럼으로써 시민사회는 지속적으로 새로운 변화와 혁신을 추구해야 하는 과제를 안고 있다.

또 시민사회단체가 공익 활동을 위한 기부금품 모집에서도 정부규제가 완화되면서 기부금품의 모집과 사용의 자유도가 늘어난 것도 재정 수입의 점진적 증가세에 기여한 배경으로 보여진다. 지금의 ‘기부금품모집 및 사용에 관한 법률’은 그간 여러 차례의 개정을 거쳐 왔다. 2006년부터 변화하게 된 현행 법은 명칭부터 변경했고 내용에서도 기부금품 모금의 허가요건을 등록요건으로 완화하였다. 이같은 기부금품 규제의 완화로 사후관리를 강화하겠다는 취지인데, 이는 자율적이고 성숙한 기부문화 확산을 위해 긍정적인 방향이다.

3. 정권의 블랙리스트와 화이트리스트 공익사업지원

정부의 비영리민간단체 지원사업은 국고보조금 지원과 함께 무수한 정치적 논란의 대상이 되어 왔다. 먼저 관변단체에 대한 편중 지원이 오래 된 논란이 되었고, 이어 불법시위단체에 대한 배제 논란도 뒤따랐다.

-
- 14) 또 국가 또는 지방자치단체가 대한노인회의 조직과 활동에 관하여 필요한 편의를 제공하고 협조지원할 수 있으며, 필요한 때에는 국유공유재산울 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 규정하고 있다.
- 15) 그밖에 문화단체 6개, 보훈단체 5개, 사회복지 단체 5개 등이다. 시민사회와 직접적으로 관련되는 단체들은 기부금모집 분야의 ‘마보의 나눔’ 재단, 사회복지 분야, 그리고 문화 분야의 문화유산국민신탁, 자연환경국민신탁에 불과하다.

1) 관변단체 편중 지원 : 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지

관변단체에 대한 국고보조금 지원은 국가의 법적 의무는 아니다. 관변단체를 지원하는 특별법 모두가 새마을운동처럼, “국가 또는 지방자치단체는 새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다”는 규정에 근거해 지속적으로 지원해왔다¹⁶⁾. 관변단체에 대한 과도한 재정지원으로 다른 시민사회단체의 사업의 상대적 위축을 조장한 것이다. 또 일부 수구단체들은 국가정보원이나 기업의 자금을 지원받아 정부 정책에 반대하는 시민사회단체에 주로 맞불집회나 시위를 하며 수시로 정권의 사주를 받았다.

그러다 수년전부터 공익활동 지원사업에도 관변단체에 대한 우선적 지원이 문제로 제기되자 공모사업에서 ‘관변단체 중복지원’을 이유로 사업참여 자격을 제한시켰다. 그러나 또 다른 지원방식이 되는 민간경상보조금 대신해, 오히려 관변단체들이 공모 경쟁 없이 특혜 지원을 받은 셈이 되었다. 행정자치부의 <공익활동 지원사업>은 2014년부터 보조금 지원에서 새마을운동, 자유총연맹, 바르게살기를 배제시켰으나, 대신 민간경상보조를 통해 공개경쟁 없이 더 많은 국고보조금 특혜를 주었다¹⁷⁾.

민주화 이전 시기부터 정부는 특별법 제정으로 관변단체 조직부터 지원해 다양한 재정지원을 해왔다. 김영삼 정부가 집권한 이후에도 관변단체에 대한 예산지원은 오히려 늘어났다¹⁸⁾. 김대중 정부에 와서도 새로운

¹⁶⁾ 1980.12.13. 제정, 전문개정 2011.25.30. 자유총연맹, 바르게살기 또한 똑같은 규정을 두고 있다.

¹⁷⁾ 국고보조금 공시 자료를 보면(<http://www.gosims.go.kr/ha/ha001/retrieveMain.do>), 2017년 비영리민간단체지원사업 민간경상보조금은 전체 64억원인데 비해, 새마을운동에 지원된 국가보조금은 86억 1,100만원이며, 그밖에 자유총연맹 2억5,000만, 바르게살기 5억8,500만 등이다.

¹⁸⁾ 이들 관변단체의 중앙본부와 시도지부, 시·군·구 지회가 올해 지원받는 예산은 3백억 여원에 이르는 것으로 나타났다(한겨레신문 1993.10.6.). 이는 노태우 정부 시절인 1992년보다 오히려 늘어난 것이다.

법 시행에도 불구하고 관변단체에 대한 편중 지원은 지속되었고, 노무현 정부 기간에도 관변단체에 대한 편중 지원은 지속되었다¹⁹⁾. 관변단체에 대한 편중 지원은 이명박 정부와 박근혜 정부에 와서 더 확대되었고²⁰⁾, 또 국정원의 개입으로 정권의 화이트리스트에서 최상위 특혜 대상으로 공기업이나 대기업의 매칭 지원을 받은 것으로 밝혀지고 있다²¹⁾. 지방의회 들은 이들을 지원하는 조례까지 잇달아 만들었는데, 관변단체 지원조례는 이명박 정부 집권 중기인 2010년 6.2 지방선거 이후 크게 늘어나, 제정된 조례는 전국적으로 모두 240개로, 이 가운데 65%인 158개가 6.2 지방선거 이후 만들어졌다²²⁾.

2) 불법시위단체 보조금 중단 : 노무현 정부부터 박근혜 정부까지

정부와 시민사회 사이의 대립과 갈등은 집회와 시위에 초점이 맞춰졌

-
- ¹⁹⁾ 1999-2000년 기간 지급한 150억원의 보조금은 209개 시민사회단체에 지원됐으며, 그 중 약 30%는 새마을운동을 비롯한 3개 관변단체가 받은 것이다. 노무현 정부에서도 3대 관변단체와 체육회, 대한노인회 등을 포함한 13개 주요 단체에 집중 배정 되었는데, 이 단체들은 읍·면·동까지 조직을 갖추고 있어 운영비를 삭감할 경우 반발이 크다. 자치단체장이 선거에 이용하려는 생각도 갖고 있기 때문이다(한겨레신문 2007.4.11.). 2004년 13개 관변단체가 받은 액수는 734억원으로 전체의 60%로, 3개 관변단체가 받은 액수만 339억8310만원(27.7%)에 이른다.
- ²⁰⁾ 이명박 정부는 2009~2013년 5년 동안 세 개 관변단체에 연평균 44억원씩, 219억원을 지급했다. 세 개 관변단체에 대한 국고보조금은 김대중 정부 5년간 총액은 60억원으로 연평균 12억원이 지출됐고, 노무현 정부 5년간 3대 단체에 지급된 국고보조금은 연평균 3억원씩, 13억원에 그쳤다. 3개 관변단체에 지원된 보조금이 2013년에만 모두 346억 원에 이른다(경향신문 2017.4.20.).
- ²¹⁾ 보수단체 지원에 동원된 기업은 진경련과 삼성, 현대자동차, LG, SK, 한국토지주택공사(LH), 산업은행 등 17곳이었고, 화이트 리스트는 5개 등급으로 나뉘었는데 최고 등급인 S급은 자유총연맹과 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회 등 3곳이다(한국일보 2017.10.23.).
- ²²⁾ 지원 조례의 급증은 지방의회에 이들 단체 출신 의원들이 진출한 것과 무관하지 않은 것으로 볼 수 있다. 조례를 제정한 132개 지방의회 의원들의 경력을 분석한 결과 85개(64%)에는 해당 단체 출신들이었다(뉴스타파 2014.1.28.). 관변단체 출신 의원들이 자신이 몸담았던 단체에 대한 지원 조례를 만들고, 이를 바탕으로 세금으로 해당 관변단체에 지원될 수 있는 구조를 갖춘 것이다.

다. 정부는 시민사회단체들이 정부정책에 반대하는 집회나 시위를 불법으로 규정하고 반면에 시민사회단체들은 정당한 집회와 표현의 자유라고 맞서 대립한 것이다. 이에 따라 정부가 지원하는 각종 지원사업에서 이른바 불법시위에 참석한 단체들의 명단을 경찰로부터 넘겨받아 이들을 지원대상에서 제외시키는 일이 성행했다.

이명박 정부에서 쟁점이 되었지만, 노무현 정부 말기부터 시작된 일이다. 정부의 주무부서인 행정자치부는 2006년 11월 1일 “FTA 반대 시민단체 지원금 끊어라”며 공문으로 전국 시·도에 지시했다²³⁾. 이후 2008년 이후 이명박 정부 기간 내내 정부는 불법시위에 참여한 시민사회단체들을 보조금 지원 대상에서 제외시켜 논란은 지속되었다. 2008년 행정자치부는 한미 자유무역협정(FTA) 반대 범국민운동본부, 전국민주노동조합총연맹 등 정부보조금 지급 대상에서 제외하는 25개 단체의 명단을 작성했다고 밝혔다²⁴⁾.

2009년에는 비영리단체 보조금은 50억으로 절반이 줄었다. 2008년 미국 산최고기수입반대 촛불집회를 주도한 ‘광우병 국민대책회의’소속 1842개 단체 모두를 ‘불법·폭력시위 관련 단체’로 규정하고 해당 정부 부처에 통보한 것이다²⁵⁾. 기획재정부의 ‘2009년도 예산 및 기금 운용계획 집행지침’은 불법 시위에 적극 참여한 단체 등에 보조금 지원을 제한할 것을 명시하고 있다. 또 방송통신위원회가 시청자단체 활동을 지원하기 위한 ‘시청자 권익증진 지원사업’ 공모에서, 경찰의 ‘불법폭력단체 목록’에 들어 있다는 이유로

23) 전국 시·도 행정부시장 및 부지사 회의에서도 사회단체 보조금, 민간 경상 보조금 등 민간단체에 지원하는 보조금이 국가정책에 반하는 시위 활동 등에 직·간접적으로 사용되는 일이 없도록 지침을 내렸다(한겨레신문 2006.11.10). 서울시도 단체 153곳을 선정해 18억3800만원을 지원하는 과정에서 불법·폭력시위 전력이 있는 단체를 제외하기로 해 일부 시민단체들이 아예 지원을 거부하는 일도 빚어졌다.

24) 경찰청이 넘겨준 68개 단체의 불법·폭력시위 전력 자료를 근거로 만들었다. 이에 25개 단체는 보조금을 신청하지 않았지만 불법·폭력시위 전력을 이유로 정부가 보조금 대상에서 제외하자 강한 불만을 나타냈다(동아일보 2008.5.2.).

25) 또 정부 부처들이 2008년 촛불집회에 참여한 시민단체들한테 정부 보조금 지원의 전제조건으로 ‘불법 시위에 참여하지 않겠다’는 내용의 확인서를 요구한 것으로 드러났다.

오랫동안 시청자 권익보호 활동을 했던 단체들을 대부분 배제시켰다²⁶⁾.

이같은 정부와 시민사회의 대립은 법원의 판결로 판가름되었다. 2009년 12월에는 시민사회를 지지하는 판결이 나왔고, 2010년 11월 촛불집회에 참가한 시민단체에 대해 정부가 일방적으로 보조금 지급을 중단한 것은 부당하다는 대법원의 확정 판결이 나왔다²⁷⁾.

3) 정권의 블랙리스트와 화이트리스트 : 이명박과 박근혜 정부

이명박 보수정권의 출범은 보수단체들에게 정치적 기회를 제공해주었다, 반면 2008년 미국산소고기수입반대 촛불시위에 정부에 비판적인 진보단체들에게는 불법시위단체 명목으로 보조금 지원을 배제시키는 블랙리스트 정치가 개시되었다. 이명박 정부의 집권으로 뉴라이트 단체, 군대와 안보 관련 단체, 북한에 비판적인 반북 단체 등 다양한 단체들이 새로 조직되거나 활동이 활성화되었다(주성수 2017: 334-5). 행정안전부의 비영리 민간단체 공익사업 지원 내역을 분석해보면, ‘국가안보 증진’을 내세운 민간단체와 정부 지원액은 2007~08년 전무했다가 2009년 5곳(1억6700만원), 2010년 11곳(4억400만원), 2011년 23곳(10억5100만원), 2012년 27곳(14억2600만원)으로 급증했다. 보조금 지원액만 4년 새 8.5배 이상 커졌다²⁸⁾.

반면에 상당수 시민사회단체들이 ‘불법·폭력시위 단체’라는 이유로 선정

26) 서울YMCA, 한국여성민우회, 서울YWCA 등 시청자 보호 활동을 지속적으로 벌여 온 단체들이 경찰청·불법폭력 단체 목록에 포함돼 지원 대상에서 빠졌다(한겨레신문 2009.5.15.). 반면 선진미래연대, 자유교육연합 등 보수 성향 단체들이 상당수 지원 대상에 포함됐다.

27) 대법원은“국민의 법 감정에 배치되고 비영리민간단체지원법 취지에도 반한다”며 원고패소 판결했다(한국일보 2010.11.27.).

28) 국방부 등록 단체들은 정권 초 2008년 3월엔 1곳뿐이었으나, 2009년 10곳, 2010-2011년 19곳, 2012년 25곳으로 크게 늘었다(한겨레신문 2012.8.7.). 모두 15곳이 4년 새 ‘안보사업’ 명목으로 14억7900만원을 지원받았다.

과정에서 탈락하거나 스스로 지원을 포기했다. 159개 단체의 162개 사업에 49억원을 지원했는데, 이들 중 120곳(75%)이 새로 선정되었다²⁹⁾. 반면에 한국여성노동자회, 한글문화연대, 강살리기네트워크 등은 공익사업 지원을 신청했으나, 촛불집회를 주도한 ‘광우병국민대책회의’에 참여했다는 이유로 제외됐다. 상당수의 시민사회단체들은 행안부가 제시한 지원사업의 유형이 지난해와 크게 달라지자 아예 신청을 포기했다.

전국 16개 시도에서도 진보단체 배제, 보수단체 편중이 확인되었다. 기초 시군에서 활동하는 시민단체에 신청 자격을 준 지방정부는 인천·대구·대전·전북·제주 등에 불과했다. 나머지 지방정부 대부분은 시위를 주도하거나 시위로 처벌을 받은 경력이 있는 단체에 신청 자격을 주지 않았다³⁰⁾. 반면에 뉴라이트 계열인 민생정책경제연구소가 설립한지 7개월만에 정부뿐 아니라 기업 등의 소액대출·사회적기업 관련 비영리 공익사업을 세 개나 따내는 정치력을 보였다.

박근혜 정권도 블랙리스트 정치에 의존해 많은 문화예술단체들을 정부 지원사업에서 배제시키며 상당한 불이익을 준 것으로 확인되었다³¹⁾. 2013년부터 2015년까지 문체부의 민간단체 예산지원에서 블랙리스트에 오른 개인이나 단체 대다수가 예산이 삭감되거나 아예 심의에서 탈락했다³²⁾.

29) 새로 선정된 단체들 가운데는 ‘국가안보’ ‘국민선진화’ 등을 내세운 곳이 많다. 새로 선정된 단체 가운데 뉴라이트 및 보수 계열인 20여 곳은 공익사업 지원 신청 마감일인 지난 2월27일 직전에 ‘비영리 민간단체’로 등록한 것으로 드러났다.(한겨레신문 2009.5.11.)

30) 인천·전북·제주를 뺀 나머지 13개 지방정부는 △시위를 주최·주도하거나 △시위에 적극적으로 참여하거나 △구성원이 시위에 참여해 ‘집회 및 시위에 관한 법률’위반으로 처벌받은 단체는 신청 자격이 없다고 사업 시행 공고에 명시했다(한겨레신문 2009.10.6.).

31) 블랙리스트에는 야당 정치인 지지 선언을 했거나 이들과 조금이라도 함께 활동한 이력이 있으면 명단에 올랐다. 세월호 참사 등 사회적 이슈에 의견을 표명한 행위도 검증 대상이었다. 비정규직 노동자 시위를 지지한다거나, 쌍용자동차 국정조사 촉구 운동에 참여했다는 사실만으로 블랙리스트에 포함됐다. 서울대와 연세대 교수 등 모두 14명이 용산 참사 해결이나 이명박 정부 규탄과 관련한 시국선언에 참여했다는 이유로 명단에 올랐다.

정권 유지를 위한 화이트리스트 정치 또한 이명박·박근혜 정부의 공통점이다. 이명박 정부는 국가정보원이 주도하는 관제 집회와 시위를 사주한 협의를 받고 있다³³⁾. 박근혜 정부 또한 정권초기부터 좌파 척결에 갖은 수단을 동원했는데, 대기업의 자금으로 친정부 단체들의 관제 집회와 시위를 사주했다³⁴⁾. 청와대와 결탁한 수구단체들은 세월호 특별법 반대 집회, 세월호 특별조사위원회 활동을 저지하는 활동, 국정교과서 지지뿐 아니라, 위안부 한일 합의와 관련해 “할머니들이 희생해달라”는 주장도 폈다(JTBC 2017. 1. 19).

4. 시민사회의 재정수입 분석 : 정부보조금과 시민기부금

시민사회단체의 재정 수입은 정확하게 파악하기 어렵지만 최근 국세청 공시자료에는 연간 수입 3억원 이상의 비영리법인과 단체들의 회계 정보를 참고해볼 수 있다. 2015년 국세청 공시자료에서는 9,500개의 비영리법인과 비영리단체의 재무정보가 올라와 있다. 공익법인의 공시 의무는

-
- 32) 문화체육관광부의 대외비 문건에는 2014년에 지원대상에 선정된 극단 10곳 가운데 7곳이 블랙리스트에 있었으며, 정부의 입맛에 맞는 극단을 찾기 어려울 정도가 되자 2016년에는 지원사업을 아예 폐지시켰다(SBS 2016.12.26.).
- 33) 어버이연합은 박원순 시장을 겨냥한 19차례의 집회를 열었는데, 모두 국정원의 청부 집회였다는 게 국정원 개혁위원회 조사 결과다(KBS 2017.9.20.). 또 '자유주의진보연합'이라는 단체는 2009년 말부터 2010년 상반기 당시 이용훈 대법원장의 사퇴를 촉구하는 광고를 주요 일간지에 대대적으로 실었는데, 이 광고비는 수억원대로 검찰이 계좌추적을 해본 결과, 모두 국정원 직원이 낸 것으로 나타났다(JTBC 2017.9.23.).
- 34) 청와대가 2013년부터 추진한 엄마부대, 어버이연합 등의 수구단체에 지원한 70억원 중 전경련이 삼성과 현대차, SK, LG 등에서 거두는 창구역할을 했다(JTBC 2017. 1. 31). 전경련의 사회협력회계 계좌 거래 내역에는 대통령 탄핵반대 집회를 주도한 어버이연합, 국민행동본부에 수억원이 지원되었고, 청와대가 전경련에 지원을 요청한 단체는 30곳에 달하는데, 청와대는 각 단체의 활동을 확인한 뒤 1년에 10억 곳 정도로 지원 대상을 추리며 단체들 사이에 충성경쟁을 하도록 했다는 것이다(JTBC 2017. 2. 6). 박영수 특별검사팀은 청와대 정부수석실 주도로 2014년부터 지난해 10월까지 전경련을 통해 68억원을 대기업에서 걷어 특정 보수단체에 지원되었다고 밝혔다(연합뉴스 2017.9.18.).

2009년부터 자산 총액 10억원, 수입 총액 5억원 이상 단체에 해당되며, 2015년부터 연간 수입 3억원 이상으로 상향 조정되었다. 공익법인의 투명성 강화와 기부문화 활성화를 위해 기본정보를 열람할 수 있도록 하는 투명성 제고 방안이다.

1) 정권의 리스트에서 자유로운 개발과 주창 시민사회단체

2015년 현재 주요 모금단체들과 재단들의 수입원을 살펴보면, 사회복지공동모금회와 적십자사가 연간 5천억원 이상의 모금을 하고, 뒤이어 월드비전 등 국제구호단체들이 가장 많은 모금을 한다. 다른 상위 모금 기관들도 대부분 국제구호와 사회복지 법인들이다. 이들은 대부분이 시민 기부금에 의존해 사업을 한다는 의미에서 정치적으로 자유로워 정권의 블랙이나 화이트 리스트 정치에 휩쓸리지 않은 특징을 갖고 있다. 이에 비해 주요 관변단체와 시민사회단체 중 주창활동 단체들을 제외한 대부분이 정권의 블랙/화이트리스트 정치에 표적이 되어 심각한 영향을 받은 특징이 있다.

참여연대와 민주사회를 위한 변호사모임(민변) 등은 정부보조금을 전혀 받지 않고 환경운동연합의 경우, 이명박 정부 이전에 일부 정부보조금을 받다 정부의 정치적 세무조사의 표적이 되어 파격을 입은 다음에 정부보조금에서 완전히 해방되는 경험을 치뤘다(주성수 2017: 340-41). 정부나 기업에 대한 견제와 감시 등의 주창활동을 하는 경실련, 참여연대 등은 정부나 기업의 지원에서 벗어나 회원들의 회비 중심의 독자적인 재정적 지속가능성을 갖추야 하는 시대적 상황에 처했다. 이 시기가 정치권에 불복중운동을 했던 21세기 초의 낙선운동을 계기로, 참여연대와 경실련 등 일부 주창 단체들은 정부나 기업의 지원금에서 완전히 벗어나는 선언을 하였다(앞글: 339).

〈표 1〉 주요 관변단체와 시민사회단체의 재정 수입 비교 : 2015년

	공익사업 : 수익사업	공익사업 수입금	기부금(1) 대중모금	기부금(2) 기업/단체	정부보조금	기타 사업수입
대한노인회	99 : 1	152억원	1%	2%	95%	0
자유총연맹	46 : 54	79.7억원 (전체수입 174 억원)	25%	23%	52%	0
새마을운동중앙회	33 : 67	64.4 (전체 수입 198 억원)	0	21%	51%	28%
홍사단	84 : 16	55.3 (총수입 65억원)	0.3%	기타 8%	0%	75% 사업전좌 지부사업수입
녹색소비자연대	100 : 0	34.5	7%	2%	74%	용역사업수입 12.1%
한국여성소비자연합	87 : 13	33.5	6%	8%	52%	17% 회비
동물보호단체 커다	91 : 9	25.1	91%	0	0	기타 8%
동물자유연대	99 : 1	25.0	15%	0	0	84%
안전생활실천시민연합	89 : 11	22.3	1%	0	0	99%
한국장애인단체총연맹	100 : 0	25.8	1%	54%	20%	25%
장애우권익문제연구소	19 : 81	15.3 (총수입 79억원)	9%	8%	76%	7%
환경운동연합	92 : 8	14.7	92%	0	0	기타 8%
한국여성민우회	99 : 1	13.4	41%	6%	15%	14% 회비 22% 정책/교육사업
민주사회변호사모임	99 : 1	8.3	99%	0	0	0
공익인권변호사모임	100 : 0	3.4	87%	0	0	13%
녹색교통운동	100: 0	5.4	10%	기타 89%	0	0
여성환경연대	100 : 0	4.9	35%	기타 62%	0	0
열린사회시민연합	100 : 0	4.6	38%	21%	0	41% 회비
문화연대	96 : 4	3.4	54%	14% 기타 32%	0	0
한국투명성기구	100 : 0	2.5	7%	3%	7%	82%
민주연론시민연합	100 : 0	1.8	86%	0	0	14%

자료: 국세청 공시자료, http://www.guidestar.or.kr/npo/search/npo_search.asp#에서
검색(2017.9.8.)

2) 수익사업 관변단체와 공익사업 시민사회단체

정부의 특혜를 받는 관변단체들은 공익사업보다는 수익사업의 재정수입에 크게 의존하면서도 정부의 보조금 지원에도 이종의 특혜 지원을 받고 있다. 이는 국민세금의 형평성과 공정성 이슈가 된다. 이이 비해 일반 시민사회단체들은 수익사업보다는 공익사업(공익지원사업과 공공기관에 대한 재화와 서비스 수익 등)에 의존하는 특징이 있다.

2015년 9,024개의 공시시스템 등록 비영리법인과 단체들의 고유목적사업수익 전체(85조 6,608억원)에서 기타 사업수익이 절반(51%, 43조 3,870억원)의 비중을 차지하고, 다음으로 정부보조금(43%, 36조 6,178억원), 기부금(6.6%, 5조 6,558억원)로 나타난다. 기타 사업수입이란 교육비 등 수수료나 회원 회비, 용역 수입 등 복합적이다. 정부보조금 의존도가 높은 가운데, 회원 회비와 고유목적 사업수입이나 기부금(대중 모금과 기업과 단체 기부금, 행사모금 등) 비중이 상대적으로 낮다.

관변단체는 사업수익에 의존하고, 일반 시민사회단체는 공익사업에 의존하는 차이점이 있다. 자유총연맹과 새마을운동의 경우 자체 부동산 자산 등이 상당해 이를 통한 수익사업 비중이 매우 높다(표 1). 장애우문제연구소 또한 정부보조금 의존이 매우 높지만 또 수익사업 비중도 높은 복지법인이다. 다른 대부분의 비영리법인과 단체들은 공익사업 수익금이 대부분을 차지한다. 자유총연맹은 자산은 1,324억원(토지 374억원, 주식 및 출자지분 867억원)으로 연간 수입액 중 공익사업수입(79.7억원)보다 수익사업수입(94.4억원)이 더 많다. 특별법에 의해 국·공유재산의 대부 및 시설지원, 조세감면, 소득계산 특례 적용 등의 특혜가 주어졌다(박영선 2011).

새마을운동의 경우, 중앙 및 전국 시도 지회가 수익사업 유형과 공익사업 유형으로 양분된다. 국세청 공시시스템에 등록된 전국의 84개 중앙 및

지회들 중 절반 이상이 1억원 이상의 수익을 내고 있는데, 16개 시도의 경우 총수입 중 수익사업이 절반 이상을 차지하는 수익사업 유형은 중앙회(67%)를 포함해 경기도(74%), 충북(100%), 전남(59%) 등 네 개이며, 나머지가 공익사업 유형에 해당되는데, 여기에서도 수익사업 비중이 적게는 11%에서 많게는 39%에 이를 정도이다. 중앙회의 자산은 1,254억원(금융 709억, 토지 151억, 건물 132억, 주식 및 출자지분 76억 원 등)으로 연간 수입액은 수익사업수입(133.8억원)이 2/3, 공익사업수입(64.4억원)이 1/3을 차지한다.

3) 정부보조금 의존 관변단체와 시민기부금 의존 시민사회단체

또 특별법의 특혜 지원을 받는 관변단체들의 경우, 정부보조금 의존도 또한 매우 높다. 새마을운동과 자유총연맹의 경우 중앙 정부기관을 비롯해 전국 시도와 시군구의 보조금까지 지원을 받아 상당한 보조금을 받는다. <표 1>에 제시된 자유총연맹의 경우 총수입은 174억으로 공익사업 수입액(80억원)의 두 배가 넘는 수익사업을 하며, 새마을 중앙회도 총수입 198억원은 공익사업수익(64억원)의 세 배가 넘는다. 그럼에도 공익사업수익 중에서도 기부금이나 기타 사업수익보다는 정부보조금이 차지하는 비중이 자유총연맹과 새마을중앙회, 둘 다 절반 이상을 차지한다. 새마을운동의 경우, 공시시스템에 등록된 84개 중앙 및 지회 가운데 연수입 1억원 이상의 45개 지회 대부분의 공익사업수익금의 절반 이상을 정부보조금에 의존하며³⁵⁾, 대중모금 등 기부금 의존은 가장 낮다³⁶⁾.

35) 공익사업수입액 중 정부보조금이 차지하는 비중은 새마을중앙회 51%를 비롯해, 경기도 66%, 부산시 66%, 경남 67%, 충남 57%, 인천시 54%, 대전시 55%, 강원도 56%, 울산시 69%, 그리고 서울시 8.6%, 전남 32%, 광주시 41% 등이다, 다른 시도 지회의 경우도 정부보조금 의존도가 가장 높다.

36) 공익사업수익금 중 기부금이 차지하는 비중은 서울시(59%)만 절반 이상을 차지하고 새마을중앙회 21%, 경기도 15%, 부산시 11%, 대구시 16%, 인천시 19%, 광주시

대한노인회는 새마을운동과 자유총연맹이 전통적인 관변단체와 다른 새로운 관변단체이다. 연간 150억원이 넘는 수입 대부분이 정부보조금으로 지원되며, 전국적으로 중앙기관과 시도, 시군구 지자체들도 대한노인회 사업비 등을 지원하고 있다. 대한노인회를 지원하는 법률이 2011년에 여야 만장일치로 제정되어, 중앙 본부뿐 아니라 전국 시도와 시군구 기초자치단체 차원까지 정부의 재정 지원을 받는다. 또 설립과 동시에 법정기부금단체의 지위를 인정받아 개인이나 법인의 기부금은 각기 100%와 50% 세금공제 혜택도 받는다³⁷⁾.

한편 대부분의 시민사회단체는 시민모금에 크게 의존하는 공익사업을 한다. 흥사단의 경우도 일부 사업수익이 있어 총수입액(65억) 중 공익사업 수익(55억원)이 85% 가량을 차지한다. 정부보조금 의존이 전혀 없는 가운데 일부 기부금에 의존하지만 일반적으로 회비, 지부수익사업, 사업찬조금 등 기타 사업수익에 의존하는 유형이다. 그밖에 21개 법인과 단체 중 15개 대다수가 공익사업 중심의 일반 시민사회단체 유형에 속하는데, 여기에서도 여러 유형으로 구분될 수 있다. 정부의존형, 대중모금형, 회원회비형이 대표적이다. 정부의존형은 수입의 절반 이상을 정부보조금에 의존하는 단체로 꼽으면 6개가 해당된다(표 2). 다음으로 대중모금형이 가장 많은 7개 단체들인데, 지정기부금단체에 대한 기부가 면세혜택이 주어지면서 향후 증가 가능성이 가장 높다. 또 기업/기금형은 기업의 사회공헌 지원금이나 다양한 모금기관의 기금 지원을 받는 유형으로, 한국장애인단체연맹, 녹색교통연합, 여성환경연대 가 여기에 수입의 절반 이상을 의존하고 있다. 마지막은 일반 회원의 회비를 포함한 사업수익형으로 흥사단,

41%, 대전시 12%, 울산시 3%, 강원 26%, 전남 27%, 경남 9%, 충남 8% 등이다.

37) 국가 또는 지방자치단체가 대한노인회의 조직과 활동에 관하여 필요한 편의를 제공하고 협조·지원할 수 있으며, 필요한 때에는 국유·공유재산을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 규정하고 있다(대한노인회법, 국가법령정보센터).

동물자유연대, 열린사회시민연합, 한국투명성기구가 여기에 해당된다. 그런데 열린사회시민연합과 한국여성민우회는 기부금, 정부보조금, 기타 사업수익이 복합된 혼합형으로 구분해볼 만하다.

〈표 2〉 비영리법인과 단체의 수입 유형 분류 : 21개 사례 분석 (2015년)

	정부의존형	대중모금형	기업/기금형	회비/사업형
수익사업 재정수입형	자유총연맹 새마을운동 장애우문제연구소			
공익사업 재정수입형	대한노인회 녹색소비자연대 한국여성소비자연합	키라 환경운동연합 한국여성민우회 민주사회변호사 공익인권변호사 문화연대 민주언론연합	한국장애인단체연맹 녹색교통연합 여성환경연대	홍사단 동물자유연대 안전생활실천 열린사회시민 한국투명성기구

자료: 국세청 공시자료 http://www.guidestar.or.kr/npo/search/npo_search.asp#에서 검색(2017.9.8.)

5. 정부와 시민사회의 재정관계 개혁 : 지원에서 공조로

정부가 보조금이나 지원금 등으로 시민사회에 대해 권력을 행사하는 특징은 한국 시민사회사 30년의 역사에서 잘 드러나 있다. 먼저 정부-시민사회의 재정적 관계 관련 법률과 제도에서 정부의 일방적인 정치적 결정에 의해 관변단체들을 지원하는 특별법을 제정해, 특별법에 의해 국·공유재산의 대부 및 시설지원, 조세감면, 소득계산 특례 적용 등의 특혜를 주었다. 국가보조금으로 지원하는 동시에 시도, 시군구 지자체들도 각기 지방보조금이나 공익지원사업 등을 통해 이중, 삼중의 지원을 해왔다. 이런 특혜는 시민사회와 정치적 갈등에 처한 이명박, 박근혜 정부에 와서는 재정

지원 확대에 절정에 달했다. 특히 진보단체를 배제하는 블랙리스트, 그리고 수구단체들의 맞불 집회나 시위를 국가정보원이나 청와대가 직접 지원하는 화이트리스트 정치는 불법적인 국정농단의 역사로 기록되고 있다.

1) 한국 정부와 시민사회의 불공정 재정 관계의 개선

정부와 시민사회 사이에 발생한 블랙리스트 또는 화이트리스트는 정권의 정치적 야욕에서 비롯된 특징이 있다. 미국산쇠고기수입반대 촛불집회로 위기에 처한 이명박 정부는 진보단체들에 재정적 지원 자격제한 등 정권의 블랙리스트 정치를 개시했다. 뿐만 아니라 수구단체들이 진보단체나 진보적 정치인, 연예인, 심지어 사법부에까지 맞서 지속적으로 집회나 신문광고 비판을 하도록 국정원의 자금을 불법 전용한 화이트리스트 정치를 일삼았다. 박근혜 정부 또한 진보단체나 정치인뿐 아니라 문화계 인사 등에 심각한 불이익을 주는 블랙리스트 정치뿐 아니라, 청와대가 직접 재벌 기업들의 자금을 동원에 수구단체들이 맞불 집회나 시위를 하도록 사주하는 화이트리스트 정치를 일삼았다. 국정농단 청문회가 열리고 특별검사의 수사가 이뤄지며 대통령이 탄핵되고 또 정권이 바뀌면서 국정원 적폐청산 TF 등이 가동되면서 정권의 추악상이 계속 밝혀지고 있다.

이제 이런 불법적 국정농단이 되풀이되지 않도록 철저히 차단하는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 가장 확고한 방안은 기존의 법을 개정하거나 새로운 법 제정으로 블랙이나 화이트 리스트 모두를 불법으로 규정해, 시행하는 것이다.

(1) 관변단체 지원 제도 개선

먼저 민주항쟁 이후 30년이 지나도록 아직 정리하지 못한 관변단체의

특혜에 대한 제한이 필요하다. 3개 관변단체의 개별 특별법을 폐지하라는 주장이 지속되었고³⁸⁾, 다른 한편으로는 특별법을 개정하거나 다른 기본법인 비영리민간단체지원법에서 관변단체 특혜를 제한하는 규정을 마련하는 방안이 유력하다. 마침 국정 100대 과제에 ‘시민사회발전법’ 제정이 있어, 새로운 법에 관변단체 특혜 지원을 없애고, 다른 단체들과 동일한 공정성과 형평성을 유지하는 원칙이 제시될 필요가 있다. 행정자치부(2013, 2015)의 <국고보조사업 운용평가 보고서>는 관변단체들이 대규모 전시성, 일회성 사업, 준비비흡 등 사업 자체의 문제를 지적하며, 경상보조금 지원보다는 공모사업 전환을 제시해왔다.

특히 국가의 기본법이나 새로운 시민사회발전법에서 규정됨으로써 중앙정부 차원뿐 아니라 시도와 시군구의 지자체 차원에서 지나치게 편중 지원되는 관변단체 특혜가 제거될 수 있을 것이다. 공시자료에서도 확인되었듯이 새마을운동과 자유총연맹의 경우, 정부의 특혜 지원 없이도 가진 자산이 많아 수익사업비로 충분히 유지될 수 있는 거대 조직이다.

(2) 정권의 ‘블랙/화이트 리스트’ 편파 지원 차단

또 정권이 재정적 관계를 이용해 시민사회단체에 불법적인 불이익을 가하거나 불법적인 유착으로 관제 집회나 시위 등을 하지 못하도록 법 규정을 마련할 필요가 있다. 기존의 비영리민간단체지원법에 새로운 조항을

³⁸⁾ 1997년 대통령선거를 앞두고 한국시민단체협의회는 새마을운동, 바르게살기운동 등 관변단체 지원 특별법을 폐지하고 모든 민간단체가 정부의 투명하고 공정한 지원을 받을 수 있도록 해야 한다는 성명을 발표했다(한국일보 1997.10.29.). 또 2004년 참여정부에서도 시민사회단체연대회의는 관변단체에 대한 편중지원은 “다른 민간단체들과의 형평성에 크게 어긋나는 것이며 참여정부의 옷에는 맞지 않는 독재 시절의 낡은 유산”으로 3개 관변단체 조직육성법을 즉각 폐지하라고 촉구하며, 지자체의 건물 무상임대, 새마을 회관건립(582억) 등 과도한 지원과 형평성 부재를 지적해 왔다(사회단체보조금 제도개선 전국네트워크 2004).

신설하거나, 새로 제정될 시민사회발전법에 다음과 같은 ‘국가와 지방자치단체의 책무’ 규정을 명시할 필요가 있다.

(국가와 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 시민사회조직을 지원함에 있어 다음 각 호의 원칙을 따라야 한다.

1. 합리적인 이유 없이 특정 사람이나 단체에 대한 배제·우대 금지,
2. 시민의 공익활동 및 시민사회조직 설립·운영의 자율성 보장,
3. 공익활동 촉진 및 성과 제고,
4. 과정의 공정성·투명성 보장.

2) 정부-시민사회의 책무 협약(Compact)

나아가 정부와 시민사회의 재정적 관계는 보다 넓은 의미에서 양측의 독립성과 자율성을 존중하는 기본원칙에서 건설적인 파트너십 관계로 규정될 필요가 있다. 현행 비영리민간단체지원법은 정부가 시민사회를 지원하는 법률로 이런 기본원칙을 제시하지 않는다. 이를 개선하기 위해 지원법에 우선하는 ‘시민사회발전기본법’에 정부와 시민사회의 관계를 상호 독립성과 자율성의 존중, 공익 증진을 위한 정책이나 서비스 제공에 공조하는 파트너 관계를 선언할 필요가 있다. 관행적인 정부 -> 시민사회 일방적 지원 관계를 정부 <-> 시민사회 공조적 파트너십으로 패러다임 전환하는 것이 핵심이다.

(1) 영국의 정부-시민사회 협약(Compact)

정부-시민사회의 재정적 관계에서 모범적인 사례로 영국의 협약(Compact)은 유럽에서 널리 참고되고 있다(ECNL 2011). Compact는 1998년 최초로 시행되면서, “시민사회 활동의 보편적인 프레임워크이자 동시

에 시민사회와 정부 사이의 관계 증진을 가능하게 하는 메카니즘(enabling mechanism)이라는 점을 인정”하였다(HM Government 1998). Compact는 중앙정부 부처들에 실제로 적용되었고, 지방정부들도 ‘지방 Compact’를 자율적으로 시행하였으며(Compact Voice 2012a, 2012b), 또 시민사회 조직들에게도 Compact 규정들을 광범하게 적용하였다(Compact Voice 2012c).

Compact의 핵심적인 철학은 시민사회 활동이 민주 사회, 포용적인 사회의 발전에 기본이라는 점이다. 시민사회조직들은 독립적이며 비영리적 조직들로 사회에 독특한 가치를 부여해 국가와 시장으로부터 구분되는 독자적인 역할을 수행한다(HM Government 2009, 2010). 시민사회조직들은 시민 개인들이 공공 생활에 기여하게 해주고 자발적인 행동의 기회를 제공해주며 공동체 개발을 하도록 해준다.

Compact는 시민사회의 독특한 특성들이 사회에 혜택이 되며, 정부는 자원봉사 진흥에서 그리고 시민사회조직의 활동에 대한 지원에서 긍정적인 역할을 할 수 있다는 점을 인식한다(HM Government 1998, 2009, 2010). Compact는 “공공 정책과 서비스의 개발과 공급에서 정부와 시민사회는 구분되면서도 상호보완적인 역할을 가지고 있다.”며, “정부와 시민사회가 공동의 목적과 목표들을 지향하는 파트너십을 실천하면 부가가치가 발생한다.”고 강조한다(HM Government 2010).

정부는 시민사회 인프라 기관들이 시민들과 지역사회를 보다 효과적으로 지원하도록 여러 형태의 역량 지원을 하며, 또 정부와의 파트너십 공조로 시민사회조직들이 부담이 되는 비용을 지원한다. 정부는 시민사회조직과의 재정적 관계에서 시민사회조직의 독립성을 훼손시키거나 약화시키려는 어떤 행위도 회피한다고 강조한다. 정책, 프로그램, 공공 서비스의 디자인 초기 단계부터 의견을 제시하는 시민사회조직들이 참여하도록 참여를 방해할 수 있는 장애물을 제거한다.

Compact는 자원의 배분에서도 기획-결정-집행-모니터링-평가에 이르는

전 과정에서 정부기관이 시민사회조직과 동등한 파트너십에서 공조할 것을 강조한다. 또 “새로운 프로그램과 서비스의 기획은 가능한 한 혁신의 가능성을 제공하며 결과에 초점”을 맞춰, “시민사회조직들과 공조해 공공 서비스 개혁을 이해하고 시민사회가 변화에 호응하도록 지원한다”고 강조한다(HM Government 2009).

사업의 선정 기준은 Compact에 따르면, 최고의 ‘금전의 가치’를 달성하는 가장 적합한 시행기관을 선정할 수 있도록 디자인되어야 한다. 또 3년 이상의 재정지원을 원칙으로 하며, 이것이 최고의 금전의 가치를 공급하는 최상의 방법이 아닌 경우, 정부는 어떤 대안적 재정지원 방안들이 동일한 결과를 공급할 수 있는지를 설명할 것으로 제시한다.

철저한 모니터링과 성과 측정이 중시되며, 시민사회조직들이 이에 투명하고 책무적인 실천을 협약하는 것도 특징이다. 정부와 시민사회조직과의 파트너십의 효과성에 대해 그리고 파트너십이 목표 달성에 얼마나 성공했는지에 대해 광범하게 다양한 기관들의 피드백을 진흥시켜, 피드백을 공시하는 방안도 고려한다.

Compact는 이상과 같이 정부와 시민사회 양측의 책무를 규정하고, 양측이 매년 공동계획을 수립해 추진하며 시행 여부를 모니터링하며 평가하는 시스템을 갖추고 있다(NAO 2015). 시민사회 조직들이 정부기관들이 Compact 규정을 잘 이행하는지 문제제기를 하는 창구를 개설해 접수하며 이를 정부와 시민사회 양측이 정기적으로 검토해 시정해가는 시스템을 구축하고 있다.

(2) 한국의 ‘공익증진을 위한 시민사회발전법’ 제정

국정 과제로 새로 제정될 ‘시민사회발전법’은 다음과 같이 정부-시민사회의 공익증진을 위한 파트너십 관계로 정립되는 것이 바람직하다. 첫째,

법의 명칭도 시민사회를 발전시키는 의미의 지원법 성격에서 ‘공익증진을 위한 시민사회 기본법’으로 시민사회가 정부와 공조해 공익증진을 하는 동등한 파트너 관계로 위상을 정립할 필요가 있다. 정부가 시민사회 발전을 위한 지원법의 성격에서 벗어나, 정부와 시민사회가 동등하게 공익증진을 위해 상호 공조하는 새로운 공조의 패러다임 전환을 모색할 수 있다.

둘째, 따라서 법의 제1조 목적에서 다음과 같이 목적과 기본원칙을 제시할 필요가 있다.

(목적) “이 법은 국가 및 지방자치단체와 시민사회의 상호협력 및 시민사회 발전에 관한 정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 공익증진과 국민의 삶의 질 개선에 이바지함을 목적으로 한다.”

그럼에도 영국의 Compact 제도를 한국에 적용하는 데는 일차적으로 시민사회의 동의가 필요하다. 정부에 대한 저항이나 감시와 비판의 역할을 중시해온 시민사회의 전통에서 법률에서 상호 책무성의 공조적 관계를 규정하려면 시민사회 전체의 광범위한 논의와 합의가 필요할 것 같다. 영국도 장기간 공시와 의견 접수 방식으로 Compact 합의를 이뤄냈다(Compact Voice 2012).

3) 결론적 제언

정부-시민사회 재정 관계의 가장 바람직한 대안은 정부의 재정에 의존하지 않는 독립적이며 자율적인 시민사회조직을 유지하는 것이다. 정부의 재정지원에 대한 경계는 미국의 경험에서도 많은 시사점을 제시해준다. “장기간 정부지원을 받게 되면 독립적인 세력으로서 가치를 상실하고 준정부조직(quango)이 된다”(O’Connell 1996: 223)는 경계와 함께, 정부 재정 지원 의존 등 상업화로 인해 정책혁신자와 사회비평가보다는 서비스 제공

자로 전락하는 문제도 제기된다(Salamon 1995: 218). 그럼에도 한국에서는 참여연대, 경실련 등 일부 주창 시민사회단체들만이 정부재정지원을 받지 않지만, 다른 많은 시민사회단체들은 시민모금이나 기업후원 등이 부족해서 재정적 취약성 문제에 직면해 있다. 시민사회단체에 대한 정부 재정지원은 OECD에서 가장 낮은 수준에 머물러 있다.

따라서 정부와 시민사회의 재정적 관계를 혁신적으로 개선하는 일이 더 시급한 국정이슈가 되고 있다. 앞서 제안한 법률의 규정으로 뒷받침될 때 정권의 불법적인 블랙/화이트리스트 정치를 근본적으로 차단할 수 있다. 이를 미루고 과거 정권들처럼 정권의 도덕적 판단에 맡기거나 언론이나 학계나 시민사회 등의 감시와 견제 역할을 맡기기에는 너무도 심각한 국정농단과 국력의 낭비를 초래한다. 법률 제정이나 새로운 규정의 신설로 법의 시행을 모니터링하는 역할이 정부나 시민사회, 언론 등의 지속적인 노력으로 뒷받침될 때, 한국 사회가 더 이상 블랙/화이트리스트 불법정치나 관변단체 편향 지원의 역사에서 해방될 것이다. 다른 어떤 방식보다도 법 규정의 마련으로 정부-시민사회의 지원관계를 새로운 공조 패러다임으로 전환할 필요가 있다. 또한 정부와 시민사회의 공조적 파트너십 제도화를 위해 ‘공익증진 시민사회발전법’에 시민사회의 재정적 기반 구축을 지원하는 ‘공익증진 시민사회기금’과 이를 운영하는 ‘시민사회재단’ 규정이 함께 마련되어, 정부 보조금뿐 아니라 모금 등 다양한 재원 방식이 포함되는 것도 바람직하다.

(접수 2017. 10. 10. 심사완료 11. 2. 게재확정 11. 10)

참고문헌

- 고경환 외, (2016) “나눔실태 2015.” 한국보건사회연구원.
- 박영선, (2011) “87년 전후 한국 시민사회 관련 법질서의 특징과 국가의 대 시민사회 전략.” 한양대 제3섹터연구소 세미나 발제문.
- 사회단체보조금 제도개선 전국네트워크 (2004) “2004년 사회단체보조금 전국실태 보고서”
- 조홍식 외, (2011) "2011 정부의 비영리민간단체지원 백서," 한국NPO공동회의.
- 주성수, (2017) 『한국시민사회사 : 민주화기 (1987-2017)』 . 학민사.
- 주성수, 박영선, (2014) "서울시 공익지원사업 현황 분석." 서울시NPO지원센터.
- Compact Voice, (2012a) “Government and the voluntary sector: Investigating funding and engagement.” London.
- _____, (2012b) “Local Authorities and the voluntary sector: Investigating funding and engagement.”London.
- _____, (2012c) “Central Government’s Implementation of the Compact.” London.
- European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), (2011) “Public Funding for Civil Society Organizations : Good Practices in European Union and Western Balkans.”
- HM Government, (1998) “Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector.” London.
- http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/compact_1998.pdf
- HM Government, (2009) “Compact on relations between Government and the ThirdSector in England.”London.
- http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_2009.pdf
- HM Government, (2010) “Compact on relations between Government and Civil Society in England..” London.
- http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact.pdf
- National Audit Office, (2012) “Central Government’s implementation of the national Compact.” London.

- _____, (2015) "Central Government's implementation of the national Compact."
London.
- NCVO, (2016) "UK Civil Society Almanac 2016." London.
- O'Connell, B. (1996) "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution." *Public Administration Review* 56/3, 222-5.
- Salamon, L. (1995) *Partners in Public Service*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. and Sokolowski, W. (2014) "The Third Sector in Europe: Towards a consensus conceptualization", Brussels: European Union.
- Salamon, L. and Sokolowski, W. (2016) "The Size and Scope of the European Third sector", Brussels: Third Sector Impact.
- United Nations, (2003) "Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts." New York.
- Urban Institute, (2015) "The Nonprofit Sector in Brief 2015." Washington, D.C.

Financial Relations between Government and Civil Society
: A Paradigm Shift from Supporting to Cooperation

Joo, Sung-Soo

This study aims to suggest a cooperative government-civil society partnership in the financial relations based on the principle of mutual trust and independence. This study suggests a partnership alternative that can be provided either by adopting a regulation clause in the newly formulating law(civil society promotion for public benefits) or by including a regulation clause in the existing law(governmental supporting for nonprofit organizations). The legal clause (to ban the discrimination of government institutions in financial supporting for nonprofit organizations and to promote equality in the supporting) is expected to eliminate the so called black list or white list politics during the previous governments (Lee Myong-park and Park Geun-hye). With the clause in the law, the financial relationship between government and civil society is expected to be shifted from the supporting to the cooperative paradigm.

Keywords : civil society organization(NGO, NPO), government, financial relation, black list, white list, quasi-governmental organization(Quango)

