

## 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 평가\*

박영선\*\*

문재인 정부의 정책에 대한 평가 작업이 다각도에서 이루어지고 있다. 그러나 시민사회 분야 연구는 희소한 실정이다. 그동안 정부의 시민사회 활성화 정책의 기본원칙과 방향을 제시해 왔던 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」이 윤석열 정부에서 일방적으로 폐지되는 등 시민사회 정책이 역행하고 있다는 비판이 제기되며 시민사회 활성화 정책의 의의가 환기되는 시점이지만, 시민사회 전반의 분위기는 위축되어 있기만 하다.

이에 본 연구는 시민사회 활성화 정책의 의미와 중요성을 환기하고자 하는 취지에서 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 현황을 평가하여 향후 시민사회 활성화 정책 방향을 찾아보고자 한다. 이를 위해 시민사회 활성화 정책의 의미와 구성요소를 개괄하고, 문재인 정부의 국정과제에 포함된 시민사회 활성화 정책 추진현황 분석을 통해 그 성과와 의의, 한계와 문제점을 짚어보았다. 그리고 문재인 정부의 주요 시민사회 정책에 대한 종합적인 평가를 바탕으로 시사점을 도출하였다.

**주제어:** 시민사회, 시민사회 활성화 정책, 문재인 정부, 국정과제

\* 본 논문은 경제·인문사회연구회 협동연구과제 『지방정부의 시민사회 정책 및 시민사회 공익활동 지원사업 현황조사』의 일부 내용을 바탕으로 수정·보완하여 작성한 것임.

\*\* 경희대학교 강사.

\*\*\* 유익한 논평을 해주신 심사위원께 감사드립니다. 시간과 지면의 제한으로 충분히 다루지 못한 내용은 후속연구에서 진행하겠습니다.

## 1. 들어가며

문재인 정부 임기가 끝난 후, 문재인 정부의 정책에 관한 평가 작업이 다각도에서 이루어지고 있다. 학술적 차원의 접근도 본격화되어 다양한 분야에서 연구성과가 제출되고 있다. 그러나 시민사회 분야 연구는 거의 이루어지지 않았다. 그동안 정부의 시민사회 활성화 정책의 기본원칙과 방향을 제시해 왔던 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」(이하 대통령령)이 윤석열 정부에서 일방적으로 폐지되는 등 시민사회 정책이 역행하고 있다는 비판이 제기되며<sup>1)</sup> 시민사회 활성화 정책의 의의가 환기되는 시점이지만, 시민사회 전반의 분위기는 위축되어 있기만 하다. 이런 현실에서 시민사회 활성화 정책에 관한 연구는 학술적·실천적 차원에서 매우 긴급하다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 시민사회 활성화 정책의 의미와 중요성을 환기하고자 하는 취지에서 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 현황을 분석, 정책적 시사점을 도출하여 향후 정부의 시민사회 활성화 정책 방향을 제안하고자 한다. 이를 위해 시민사회 활성화 정책의 의미와 구성요소를 개괄하고(2장), 문재인 정부의 국정과제에 포함된 시민사회 활성화 정책 추진현황 분석을 통해 그 성과와 의의, 한계와 문제점을 진단(3장), 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책을 평가해보고자 한다(4장).

문재인 정부의 정책 평가를 다른 선행연구를 구체적으로 살펴보면, 종합적으로 정치, 경제, 사회 분야에서 문재인 정부를 평가하는 연구(조영호 2022)도 수행되었지만, 대부분의 연구는 정책 분야에 따라 심층적으로 접근하는 경향이 다. 사회 분야에서는 노동 정책(이병훈

---

1) “윤석열 정부의 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 대통령령’ 폐지를 반대하며 시민사회 관련 정책협의를 요구한다.”(시민사회활성화전국네트워크, 2022.09.14.).

2021; 이창근 2021; 박나라·김교성 2022) 분야의 연구가 가장 활발한 편이며, 교육 정책은 유아교육(박창현 2021), 평생교육(이희수 2021) 등 세부 분야에 따라 진행되었다. 외교 분야도 신북방정책(변현섭·박선진 2022), 대중(對中) 정책(김동찬 2022), 대이란(對이란) 정책 등 연구대상과 연구 내용의 범위가 다양하다. 이 밖에도 경제민주화 정책(강정민 2022), 장애인 생활체육 정책(장정현 2022) 등 여러 분야에서 문재인 정부의 정책 평가 연구가 이루어졌다.

문재인 정부에서 강조되었던 자치분권 정책을 평가하는 연구(송동현·문현미 2022; 김의섭 2022) 등 문재인 정부의 국정 가치에 기반하여 특정 정책이나 사업을 분석한 사례도 눈에 띈다. 문재인 정부가 주요한 국정 기조로 내세운 ‘사회적 가치’ 주류화 정책이 기관 청렴도를 높이는 내재화된 통제 장치로 기능하는지를 실증적으로 분석한 연구(박운유 2022), 문재인 정부에서 우선순위를 가지고 추진했던 탈원전 정책을 신고리 5·6호기 중단 및 신한울 3·4호기 사업 취소 사례를 통해 신제도주의 관점에서 분석한 연구(김태은 2021), ‘정의로운 전환’이라는 정책 담론의 맥락에서 문재인 정부가 추구한 공정한 전환의 주요 기조를 살피고, 기후위기 대응 분석을 통해 한국에서 정의로운 전환을 둘러싼 이데올로기적 경합을 구체적으로 분석한 연구(김민정 2022) 등을 사례로 들 수 있다

문재인 정부의 청년 정책 형성과정 연구(김하은·이명현 2022)는 역사적 제도주의 관점에서 문재인 정부의 청년 정책 형성과정을 분석했다. 청년기본법 제정에 주목한 김하은·이명현의 청년 정책 연구는 제도의 의미와 중요성을 환기하는 한편, 정책 형성에 영향을 주는 요소와 그 동학에 주목할 것을 강조하고 있다. 같은 맥락에서 문재인 정부의 노동 정책을 분석한 이병훈(2021)은 문재인 정부가 추진한 노동 정책의 집행 과정 및 성과가 다양하다는 점에 착안하여 정책집행의 차

이를 이해하기 위해서는 노동 정책을 둘러싼 다양한 이해당사자 간의 정치적 상호작용과 정책을 추진하는 주체의 집행 역량을 파악하는 것이 중요하다고 주장했다. 정부의 정책 성과를 따질 때 정책의 집행 동학을 탐구할 필요성을 강조하는 이들 연구는 향후 시민사회 분야에서 본격적으로 다루어질 필요가 있다. 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책도 정책 내용에 따라 이행 여부와 집행 효과가 달리 나타났는데, 그 차이를 파악하기 위해서는 정책 환경을 비롯하여 주체들의 상호작용 등 정책과정에 대한 이해가 필수적이기 때문이다.

문재인 정부의 시민사회 활성화 정책에 관한 평가는 아직 본격화되지 않았으며, 광의적 범주에서 수행되고 있다. 시민참여제도를 다룬 연구에서는 문재인 정부를 포함하여 역대 정부의 시민참여제도를 분석하여 김대중·노무현·문재인 정부의 국정과제에서 시민참여 확대의 정책 기조가 뚜렷하다는 점을 확인하고, 문재인 정부에서 숙의형·실질적 참여를 병행하는 방식으로 시민참여제도가 심화·발전되었다고 평가했다(김지수·천지은 2022). 사회적경제 분야의 연구 결과는 본 연구의 문제의식 및 연구 내용의 측면에서 유사성을 발견할 수 있었다. 문재인 정부의 10대 국정과제에 포함된 사회적경제 활성화 정책을 다룬 연구(이상윤·윤길순·이선희·박상선 2022)에서는 문재인 정부가 민관 거버넌스를 바탕으로 사회적경제 생태계를 조성하는 데 필요한 정책들을 추진했으며, 그 결과 사회적경제의 성장과 발전을 가져왔다고 평가했다. 그러나 다른 한편 사회적경제 전체를 포괄하는 사회적경제 기본법 제정과 사회적경제기업의 공공 지원에 대한 의존, 사회적경제에 대한 인식의 확대, 사회적경제의 통계와 사회적 가치 측정 등에 관한 문제는 여전히 도전과제로 남아있다는 점을 지적하였다. 정책 분야는 다르지만, 문재인 정부가 시민사회에서 주창했던 가치를 기반으로 하고 추진했던 정책의 경우, 생태계 조성의 관점에서 민관 거버넌스의

들을 통해 제도적 기반을 추구하고 세부적인 활성화 과제를 추구하는 경향을 확인할 수 있다.

## 2. 시민사회 활성화 정책의 중요성과 의의

### 1) 시민사회 활성화의 의미와 핵심 요소

시민사회는 자발적으로 사회가 직면한 위기를 진단하고, 문제를 정식화하여, 문제를 해결하는 역할을 맡아 왔다. 시민사회는 공공재(public goods) 성격의 전 지구적 과제 해결을 위한 제도적 장치로 자리매김한 이래(김혁래 1997, 39), 그 역할이 계속 확대되었다. 현대사회에서는 인간의 존재를 풍요롭게 하고, 국가 및 지역사회 생활에서 사회적 문화적 활력에 기여하는 표현적 기능도 시민사회의 중요한 역할과 기능 중 하나이다(Salamon 2003, 11-13). 나아가 행정에 대한 감시와 견제, 공공서비스 공급자-전달자, 자원봉사와 상호부조, 어드보커시와 같은 전통적 역할에서 사회혁신과 공론화를 선도하고, 정책의 공동생산과 네트워크 촉진자로서의 역할을 요청받고 있다(정병순 2019, 45).

시민사회의 역할에 대한 사회적 기대가 더욱 높아지며 시민사회 생태계 기반조성과 시민사회의 역량을 강화하여 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 새로운 기제의 작동, 시민사회 활성화를 위한 적절한 투자 역시 강조되고 있다(최인수-김필두 2018). 현대사회가 직면한 난제와 전환 사회를 만들기 위한 도전과제를 정부의 힘만으로 수행하는 것은 불가능하며, 시장의 문제를 시장이 자율적으로 해결하는 것도 가

능하지 않기 때문이다. 따라서 국가는 더 많은 재분배를 통해서 모든 개인에게 안정성을 확보해 주고, 그 위에서 개인과 시민사회가 스스로 방향성을 숙의하고 설정하며, 문제를 풀어나갈 수 있는 역할을 담당할 필요가 있다(최영준 2021). 이를 위해서는 시민의 역량과 시민사회의 성장이 중요하며, 시민사회가 건강하게 작동할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 서구와 달리 시민사회의 역사가 짧고 시민참여의 문화가 깊게 뿌리 내리지 못한 한국은 시민사회 활성화를 위한 사회적 노력이 절실하며, 특히 제도적 환경 구축 등 생태계 지원을 위한 정부의 역할이 중요하다.

시민사회가 활성화되었다는 것은 시민사회가 제 역할을 온전히 실현할 수 있는 환경과 요건을 갖추었다는 것을 의미한다. 현재 서울시와 충청남도, 천안시 등에서 제정된 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」에서는 시민사회 활성화를 ‘사회 전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태’로 정의하고 있다. CIVICUS는 시민사회의 기반이 되는 인프라, 단체 분포, 시민참여, 자원 등의 구조(structure), 시민사회가 존재하는 정치, 경제, 사회, 문화, 법률적 환경을 보여주는 환경(environment), 시민사회가 추구하는 가치(value), 시민사회가 공공정책이나 국가와 시장의 책무성 감시, 시민의 자치역량 강화 등에 미치는 영향력(impact)을 지표화하여(Civil Society Index) 시민사회가 얼마나 활성화되었는지를 측정한다(CIVICUS 2004). CIVICUS는 그 이후 시민의 사회정치적 참여의 깊이와 넓이, 다양성을 살펴보는 시민참여(civic engagement), 시민사회조직의 내부 거버넌스, 지원 인프라, 인적·재정적·기술적 자원 등을 측정하는 조직수준(level of organization), 민주적 의사결정 거버넌스, 윤리강령, 시민사회의 환경, 노동 등에 관한 규범 및 가치의 실행 정도(practice of values), 국가 내에서 가장 중요한 사회적 관심

사에 대한 시민사회의 영향 및 내·외부적 사회적·정책적 영향력(perception of impact), 사회경제적·정치적·문화적 환경을 파악하는 외부 환경(external environment)으로 재구성(The Five CSI Diamond Dimensions), 각국 시민사회의 활성화 정도를 파악하고 있다(Heinrich 2008). USAID에서 개발한 시민사회단체 지속가능성지수(Civil Society Organization Sustainability Index)는 주로 저개발국가를 대상으로 하여 시민사회조직의 지속가능성을 중심으로 하여 개발된 지표이다.<sup>2)</sup> 핵심 요소는 NGO와 관련된 법적 환경(Legal Environment), 조직 역량(Organizational Capacity), 재정적 실행 가능성(Financial Viability), 옹호 역량(Advocacy), 서비스 제공(Service Provision), 부문 인프라(Infrastructure), 공공 이미지(Public Image)이다. 이들 기준과 준거를 통해서도 시민사회 활성화 정도를 가늠해볼 수 있다.

시민사회를 활성화하는 데 필수적인 기반은 ‘시민’이다. 강한 시민사회에서 시민은 ‘적극적이고 책임감 넘치는 공동체의 구성원’으로 상충하는 가치와 이익 갈등이 발생하는 상황에서 공동의 토대를 찾아내고, 공공의 업무를 수행하며, 공동의 관계를 추구함으로써 차이를 조정하기 위해 노력하는 존재이다(바버 2006, 60). 이런 점에서 시민사회를 활성화하기 위해서는 ‘시민들이 살아가는 곳곳에 학습하고 토론하는, 지역의 문제를 해결하려는 다양한 주민조직들을 조직하도록 지원’할 필요가 있다(류홍변 2019, 49). 둘째, 시민참여가 다양한 시민사회조직을 매개로 이루어진다는 점에서 시민의 자율적인 결사체 활동 역시 시민사회가 활발하게 작동하는 데 필요한 핵심적 요소이다(신상준·윤창원·이영동 2018, 171). 시민사회단체 회원으로 활동하는 개인은 자원봉사활동 등 많은 사회활동을 한다(주성수 2017, 27). 퍼트넘은 결사체

---

2) <https://csosi.org/>

회원들이 높은 수준의 정치적 성숙도, 사회적 신뢰, 정치참여 및 시민 의식이 있으며, 시민단체 참여를 통해 협력의 기술과 공동책임의식을 키우게 된다고 주장한다(퍼트넘 2006, 137-138). 시민사회가 활성화될 수록 학습모임을 비롯하여 다양한 유형의 결사체 활동이 활발하게 이루어질 것이며, 자원봉사와 기부 등 사회참여 수준 역시 높아질 것이다. 셋째, 시민과 시민사회조직이 성장하기 위해서는 제도적 환경 조성이 필수적이다. 시민사회 주체의 자발적인 의지와 제한적인 자원만으로는 공동체 구성원의 권리를 제대로 실현할 수 없을 뿐 아니라, 우리 사회가 당면한 문제해결과정에 적극적으로 참여하는 데 한계가 있기 때문이다.

이상의 논의를 종합적으로 고려하였을 때, 시민사회가 활성화되기 위한 기반에는 공동체의 구성원으로 활력 있게 참여하는 적극적 ‘시민’과 역량 있는 ‘시민사회조직’, 시민사회 행위자들의 자율적인 활동을 보장하는 건강한 ‘제도와 환경’이 필요하다. 그리고 시민사회가 활성화하는 데 필요한 구성요소로는 ▲ 시민의식을 갖춘 적극적 시민 ▲ 넓고 깊은 시민참여 ▲ 민주적 가치를 지향하는 시민사회조직 ▲ 시민사회의 사회적 역할에 대한 인정과 반응 ▲ 정부·기업 등 부문 간 소통과 협력의 장 ▲ 시민사회 주체의 지속가능한 성장을 위한 사회적 지원체계를 꼽을 수 있다.

## 2) 시민사회 활성화 정책의 필요성과 정의

시민사회 활성화 정책을 한마디로 정의하는 것은 어려운 일이다. 시민사회에 대한 이해와 시민사회 활성화의 의미, 시민사회의 내부적 상태와 외부적 환경에 대한 진단, 정책 수립에 선행하는 상위 목표 등에

따라 시민사회 활성화 정책의 핵심적인 내용이 달리 구성될 것이기 때문이다. 무엇보다 시민사회 활성화에 영향을 미치는 정책 요소가 매우 광범위하다는 점이 시민사회 활성화 정책의 정의와 범주를 정하는데 큰 애로이다. 그동안 시민사회 활성화 정책의 필요성에 대한 시민사회의 목소리는 높았지만, 이에 관한 사회적 논의가 부진했던 바도 하나의 요인이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 앞서 제시한 시민사회 활성화의 핵심 구성요소를 바탕으로 시민사회 활성화의 의미와 상태를 다룬 선행연구와 시민사회의 발전 정도를 측정하는 지표, 윤석열 대통령 집권 이후 폐지되었지만, 현재 정책적 구속력이 가장 높다고 할 수 있는 ‘(2022-2024) 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획’(이하 ‘시민사회 활성화 기본계획’)을 종합하여 시민사회 활성화 정책을 ▲시민사회의 기반이라고 할 수 있는 시민의 자발적이고 자율적인 사회참여를 촉진하는 정책 ▲시민사회 활성화를 견인하는 시민사회조직이 우리 사회가 직면한 문제해결을 비롯한 공익활동과 사회적 가치 활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 성장 지원하는 정책 ▲시민사회 생태계를 조성하고 지원하는 정책으로 정의하고자 한다.

시민사회 활성화 정책은 크게 협의와 광의의 범주로 구분할 수 있다. 협의의 시민사회 활성화 정책은 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 직접적인 정책 목적으로 제시하는 정책을 의미한다. 현재 시민사회 활성화와 관련한 제도를 살펴보았을 때, 시민사회를 정의하는 데 공익활동(주체와 영역)을 핵심에 두고 있다는 점에서<sup>3)</sup> 공익활동 촉진 정책은 시민사회 활성화 정책에서 매우 중요한 위상을 차지한다. 대표적인

---

3) 「서울시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」 2조 3항 “시민사회란 시민, 법인 또는 단체 등 공익활동을 하는 주체와 공익활동의 영역을 말한다.”, 「충청남도 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」 2조 3항 “시민사회란 도민, 법인 또는 단체 등 공익활동을 하는 주체와 공익활동의 영역을 말한다.”

정책 사례로 앞서 언급한 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획’, 비영리민간단체 공익활동 지원사업, 공익활동 촉진을 주요 목적으로 하는 중간지원조직 사업 등을 꼽을 수 있다. 광의의 시민사회 활성화 정책은 시민사회 활성화 및 공익활동 증진을 직접적인 사업 목적으로 제시하고 있지는 않지만, 여성·국제개발협력·도시재생·과학기술 등 다양한 정책 분야에서 시민참여 촉진, 시민사회와의 소통·협력을 목적으로 하며 간접적인 차원에서 시민사회 활성화에 기여하는 정책을 의미한다. 국민참여예산제도, ODA시민사회 파트너십, 광역은 물론 기초자치단체에까지 확대된 시민제안제도 및 시민사회와의 협치 정책 등을 사례로 들 수 있다.

### 3. 문재인 정부 시민사회 활성화 정책

시민사회 활성화 정책의 정의에 따라 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 직접적인 정책 목적으로 두고 있는 시민사회 활성화 기반조성 정책과 공익활동 촉진 정책을 중심으로 문재인 정부의 시민사회 활성화 주요 정책을 살펴보고 그 의의와 성과 및 한계와 문제점을 도출해 보고자 한다.

## 1) 문재인 정부 시민사회 활성화 정책 기초

### (1) 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 기초: 국정과제 중심으로

먼저 문재인 정부에서 시민사회 활성화 정책을 어떻게 접근했는지 정책 기초를 짚어 보고자 한다. 시민사회 정책 기초는 대통령의 시민사회에 대한 인식에서 확인할 수 있다. 문재인 대통령은 문재인 정부가 촛불혁명이 만든 정부이며, 시민사회를 촛불혁명의 주역으로 평가하며, ‘국정의 동반자이자 참여자’, ‘시민의 대변자’, ‘정부와 시민을 잇는 가교’ 등의 역할<sup>4)</sup>을 한다고 밝힌 바 있다(박영선·정병순 2019, 13). 문재인 대통령의 시민사회에 대한 친화적 인식은 국정 기초에도 반영되어 시민사회 활성화 관련 의제가 100대 국정과제에 포함되는 결과로 이어졌다. 시민사회 성장기반을 위한 시민사회발전기본법, 시민사회 지원체계 구축, 자원봉사 및 기부문화 활성화, 시민공익위원회 설치 등이 국정과제에 선정되었으며, 이 밖에 사회혁신 관련 기본법 제정 및 사회혁신기금설치, 사회혁신파크 설치, 마을자치 활성화를 위한 주민자치회 제도개선 등 건강한 시민사회 환경을 조성하기 위한 다양한 차원의 정책도 국정과제에 포함되었다.

국정과제는 국정 가치실현을 위해 우선순위를 가지고 추진해 나가는 중요한 정책 혹은 사업으로(이혜영 2022, 105), 국정과제로 선정되면 전체적인 국정 운영시스템과 유기적으로 연계되고, 체계적이고 종합적으로 정책이 추진되어 정책적 파급력이 매우 크다(남궁근 2021, 3-5).

시민사회와 관련한 의제가 국정과제에 포함된 것은 김대중 정부부터이다. 민주화 이후 국민의 정부 들어서 처음으로 국정 기초에 ‘자율적 시민사회로써 건강하고 활력있는 시민사회’라는 가치가 담겼으며

4) 시민사회단체 신년 하례회 영상 축사(2018.01.03.), 시민사회단체 초청 간담회(2019.04.01.)

(권오성·서용성·허준영 2012, 23), ‘민간운동의 체계적 추진과 지원 강화’가 100대 국정과제에 포함되었다. 그동안 관행적으로 추진되었던 국민운동단체에 대한 경상비 지원 중심의 지원사업을 개선하고, 법률 제정과 기금 설치, 전달체계 확보 등 시민사회 정책의 기초를 보편적인 지원체계 구축에 두었다. 노무현 정부는 ‘시민사회와 협치 기제 강화 및 공익활동 지원’을 국정과제로 제시, 협치 및 공익활동 활성화를 위한 인프라 구축 등을 통해 시민사회 활성화를 꾀하고자 했다. 이런 점에서 노무현 정부도 김대중 정부와 마찬가지로 개별 사업 지원과 같은 프로그램적 차원의 대응보다는 시스템 구축이라는 정책 기초를 추구한 것으로 파악된다.

반면 시민사회의 집합 행동이 사회통합을 저해하고, 한국의 성장 동력을 약화시키는 것으로 인식한 이명박 정부의 시민사회 활성화 정책은 ‘법질서가 예외없이 지켜지도록 하겠습니다’라는 국정과제명이 시사하듯 시민사회의 독립성과 자율성을 인정하기보다는 준법이라는 명분으로 통제 가능한 시민사회 활동을 용인하겠다는 차원에 머물렀다. 시민사회에 대한 포괄적 비전을 밝히거나 시민사회에 관한 인식을 공식적으로 표명하지 않았던 박근혜 정부는 ‘국민 중심 서비스 정부 3.0 구현’이라는 국정과제의 세부 과제에 시민참여 확대를 통해 집단지성을 구현하고 민관협치를 강화하겠다는 내용을 담았으나, 새마을운동, 바르게살기운동, 한국자유총연맹과 같은 이른바 국민운동단체만을 상대하였을 뿐, 재임 기간 내 시민사회와의 대화와 소통에 적극적이지 않았다. 다만, 사회적경제 활성화에 대한 정책 의지가 반영된 ‘협동조합 및 사회적기업 활성화로 따뜻한 성장 도모’라는 국정과제는 시민사회에 큰 영향을 미쳤다. 박근혜 정부의 사회적기업과 협동조합 육성정책이 경제 활성화 담론과 일자리 정책의 맥락에서 추진된 것이지만, 이명박 정부에 이어 박근혜 정부에서 더욱 강화된 사회적경제 육성정

책 기조는 비영리민간단체와 자원봉사단체의 사회적경제조직으로의 전환을 촉진하는 동기를 제공하는 등 시민사회의 지형 변화를 가져왔다(박영선·정병순 2019, 10).

국정과제를 중심으로 역대 정부의 시민사회 활성화 정책 과제를 살펴보면 문재인 정부의 정책 기조는 시민사회의 위상과 시민사회 조직의 역할을 긍정적으로 인식하고, 시민사회 활성화 정책을 체계적이고 제도적으로 설계하고자 했다는 점에서 김대중·노무현 정부와 궤를 같이한다. 김대중·노무현 정부에서 시민사회에 대한 전향적 인식과 의미있는 정책적 진전이 이루어진 바탕에서 문재인 정부에서는 시민사회가 주요 주체로 참여했던 촛불시민혁명을 배경으로 출범한 문재인 정부의 특성이 더해져 역대 어떤 정부에서보다도 시민사회 정책이 다양하고 체계적으로 국정과제에 반영되었다. 이에 시민사회에서도 ‘시민사회 활성화를 위한 제도적 기반과 인프라를 강력하게 구축하겠다’는 정책적 의지가 확인되었다고 평가했다(류홍번 2021b, 69).

역대 정부의 국정과제에 반영된 시민사회 활성화 정책과 비교해보았을 때, 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 기조의 특징은 첫째, 정부의 역할을 시민사회 생태계 조성을 위한 촉진자로 자리매김하고 있다는 점이다. 이는 시민사회에 관한 이해가 시민사회를 구성하는 다양한 조건에 대한 이해로 확장되면서 정부 정책의 방향 또한 개별 행위자에서 시민사회 전체의 조건이 되는 환경 형성 방향으로 이행하고 있는 최근의 정책 추세와도 조응하는 것이다(조철민·김재민·장훈교 2022, 170). 둘째, 시민사회 내적인 환경 변화를 고려하여, 시민사회 활성화 정책의 대상과 범위를 전통적인 시민사회조직을 넘어 자율적 시민과 임의적 기반의 커뮤니티, 비공식적 네트워크 등으로 확대하여 기존의 정책보다 더욱 유연하고 포괄적인 접근을 취했다. 그 결과 시민사회 활성화 정책은 보편성과 통합성이 제고되었다. 셋째, 문재인 정

부의 시민사회 활성화 정책은 사회혁신 패러다임과 맞물려 추진되었다. 현대사회가 당면한 문제들은 그 복잡성과 복합성으로 인해 각 섹터를 가로지르는 협력과 파트너십, 혁신적 행위가 필요하다. 시민사회 역시 섹터 간 융합적 활동과 사회혁신을 선도하며 문제해결자로서의 역할을 요청받고 있는 상황에서 문재인 정부는 혁신과 문제해결 역량 강화의 방향에서 시민사회 활성화 정책을 추진하여 시민사회가 혁신적 방식으로 사회적 문제해결을 주도하는 방향에서 정책을 설계했다. 넷째, 문재인 정부는 시민사회의 주체와 활동방식 등 내적 변화에 주목하여 일회적인 재정 지원방식을 탈피, 온라인 플랫폼과 공간을 매개로 한 새로운 시민사회 지원사업을 시도하였다. 2000년대 이후 고정된 멤버십과 전문적인 활동가 체계에 기반을 둔 조직 중심의 시민사회 활동 방식에서 큰 변화가 나타나고 있다. 핵심적인 가치를 바탕으로 자율적이고 유연한 참여가 가능한 온라인을 매개로 한 활동과 특정 단체나 조직을 통하지 않고도 일시적 또는 다발적으로 생성되는 공간을 통해 결집하고 협업하는 방식이 등장한 것이다(박영선·정선애·장상미 2012). 문재인 정부는 이런 시민사회의 새로운 움직임을 반영, 지역사회에서 시민 주도로 공익활동을 수행하고 지역사회의 문제를 해결할 수 있는 공간을 마련하는 정책을 적극적으로 펼쳤다. 지역문제해결 플랫폼, 지역거점 소통협력공간 등 문재인 정부에서 창출된 지역사회의 다양한 시민공간은 시민참여를 촉진하는 역할 뿐 아니라 정부를 비롯한 기업, 대학 등 협력적 거버넌스가 이루어지는 장이 되었으며, 시민사회의 외연을 확장하는 데에도 기여했다.

〈표-1〉 김대중 정부 - 문재인 정부 시민사회 활성화 정책 관련 국정과제

정부	국정과제	시민사회 활성화 관련 주요 세부 과제
김대중 정부	지방자치단체의 자율성과 주민의 직접참여제도 확대	▲ 주민투표법제정, 주민의 조례 제정·개폐청구제도, 주민감사청구제도 및 주민소환제도 도입 검토
	민간운동의 체계적 추진과 지원 강화	▲ 민간운동지원 및 자원봉사활동지원 관련법 제정
노무현 정부	시민사회와 협치기제 강화 및 공익활동 지원	▲ 민관 협치체제 구축 및 공익활동 활성화를 위한 인프라 구축 및 지원 강화
이명박 <sup>5)</sup> 정부	법질서가 예외없이 지켜지도록 하겠습니다.	▲ 노블레스 오블리주의 선진문화 정착
	사회적기업을 육성하겠습니다.	▲ 사회적 기업 육성과 취약계층 지원
박근혜 정부	협동조합 및 사회적기업 활성화로 따뜻한 성장 도모	▲ 협동조합법개정 및 정책 네트워크 구축 활성화
	지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화	▲ 정부-시민단체 간 소통 강화 및 자생력 강화 지원 ▲ 지역공동체 활성화 모델 제도적 정착 추진
	국민 중심 서비스 정부 3.0 구현	▲ 시민참여 확대로 집단지성 구현 및 민관협치 강화 ▲ 정부입법과정에서의 지방자치단체 및 국민의 참여 확대
문재인 정부	반부패 개혁으로 청렴 한국 실현	▲ 시민공익위원회 설치
	국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화	▲ 시민사회 성장기반 마련 ▲ 자원봉사 및 기부문화 활성화
	열린 혁신 정부, 서비스하는 행정	▲ 소통·협력의 사회혁신
	사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관	▲ 사회적 가치 실현 선도
	사회적경제 활성화	▲ 법·제도 및 추진체계 구축 ▲ 생태계 구축 ▲ 좋은 일자리 창출 및 지역공동체 활성화
	획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화	▲ 마을자치 활성화
	지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권	▲ 주민참여예산제 확대

출처: 15대 대통령직인수위원회 백서(1998), 참여정부의 국정 비전과 국정과제(2002; 2003), 이명박 정부 국정과제 (2008), 박근혜 정부 국정과제(2013), 문재인 정부 국정 운영 5개년 계획(2017) 참고하여 재구성.

5) 이명박 정부에서는 국정과제 명을 다른 정부와 다르게 ‘국민들께 드리는 약속’ 형태로 제시.

## (2) 문재인 정부 시민사회 활성화 주요 정책 과제

문재인 정부는 2020년 5월 26일 제정된 「시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정」과 이 규정을 근거로 수립된 ‘시민사회 활성화 기본계획’을 통해 시민사회 활성화 정책 기초를 구체화하였다. 대통령령에서는 ‘정부와 시민사회 간 소통·협력을 통해 시민사회 발전과 공익활동 증진에 이바지’한다는 목적을 표방하고, 기본원칙으로 ‘시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장, 사회문제 해결에 있어 시민 공익활동의 가치 존중, 시민의 공익활동을 위촉시키는 제도와 관행 철폐, 시민 공익활동을 촉진하기 위한 시민사회 전반의 다양하고 공정하며 실질적인 지원방안 마련, 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와 소통·협력 강화’를 제시하였다<sup>6)</sup>.

‘시민사회 활성화 기본계획’은 대통령령에 근거를 두고, 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 기본목표와 추진 방향, 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 관계 중앙행정기관의 주요 추진과제, 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안, 시민사회의 역량 강화 및 시민사회 전문가 양성 지원 방안, 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 교육 및 홍보 방안, 시민사회 발전과 공익활동 증진에 필요한 재원 규모와 조달 방안, 지방자치단체의 지역 시민사회 소통·협력과 공익활동 증진 지원 방안, 시민사회의 국제협력 활성화 지원에 관한 사항 등의 내용을 포함하여 3년마다 수립하도록 규정되었다.<sup>7)</sup>

이에 따라 2021년 11월, 제1차 ‘시민사회 활성화 기본계획’이 확정되었다. 기본계획은 2020년 시민사회위원회에서 실무소위를 구성한 이후 연구용역, 시민사회 토론회, 관계부처 협의를 거쳐 1년 4개월간,

6) 「시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 1조, 2조.

7) 「시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정」 3조.

19차례의 논의를 통해 마련된 것이다.<sup>8)</sup> 기본계획에서는 추진 원칙으로 ‘활력있는 시민사회, 더 나은 대한민국’이란 비전하에 독립성·자율성·다양성·공공성의 가치와 책무성·포괄성·연계성·실효성·지역성을 제시했으며, 3대 전략목표와 7대 분야 33개 과제를 담았다(관계부처합동 2021). 이들 과제는 시민사회 활성화에 필요한 정책 과제를 범부처 차원에서 발굴하여 종합적으로 제시한 것이다. 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책의 전략목표와 추진과제, 세부 정책 과제는 다음과 같다.

〈표-2〉 문재인 정부 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 주요 정책 과제

전략목표	추진과제	세부 정책 과제	
시민사회 활성화를 위한 생태계 기반 조성	시민사회 활성화 제도적 기반 마련	시민사회 활성화 및 공익활동 증진을 위한 시민사회 기본법 제정 추진	
		공익법인 설립·운영에 관한 법률 전부 개정 추진	
		시민사회 관련 법령·제도에 대한 개선과제 발굴 추진	
	시민사회 연구·조사 기반조성	비영리 분야 대상 국가 승인 통계 생산	
		시민사회·공익활동 관련 정부 연구용역의 민간 참여 활성화	
		공론장 ‘(가칭) 시민사회 컨퍼런스’ 확대 운영	
		시민사회 및 공익활동 연구기관 지정 및 운영 지원 (가칭)시민사회 활성화 정책백서 발간	
	시민사회 및 공익활동 역량 강화와 성장지원	민주시민교육 확대와 공익활동 참여 촉진	학교 안 민주시민교육 과정 확대
			일반인 대상 민주시민교육 프로그램 개발·운영 지원
			중앙 및 지방 공무원 대상 민주시민교육 과정 개설
민주시민교육 협력체계 구축 등 활성화 기반 마련			
기부 관련 제도 활성화를 통한 기부문화 확산			
기부 활성화를 위한 기반조성 및 홍보 강화를 통한 나눔 분위기 확산			
투명성 및 신뢰성 강화를 통한 건전한 기부문화 조성			

8) “제1차 시민사회 활성화와 공익활동 증진 기본계획(‘22 ~ ‘24)” 국무조정실 보도자료 (2021.11.23.)

		기부 활성화를 위한 행정 부담 완화
		시민사회 활동가 인재 양성 지원 추진
		비영리민간단체 활동가의 공익활동에 대한 사회적 인정체계 마련
	비영리민간단체 및 공익활동가 지원 강화	비영리민간단체 등 지원 관련 제도 개선 추진
		공익활동가 직업분류체계 개선 및 공익활동가 고용지원제도 적용확대
		비영리 일자리 홍보 강화
	지역 시민사회의 활성화 기반구축 및 소통·협력 강화	중앙정부와 지역시민사회 간 소통·협력 강화
		지역 시민사회와 소통·협력 강화를 위한 제도적 기반 마련
		광역 단위 민·관·공 협력 네트워크 구축 및 확산
	민관협력과 사회적 연대 강화	정부와 시민사회 간 소통협력 강화
시민사회와 소통·협력에 관한 공직사회의 인식 제고		
범정부적 위기 소통·협력 대응체계 구축		
데이터 기반으로 시민사회와 공공의 협업 강화		
국제사회와 협력 강화		공공외교에 시민사회 참여 촉진을 위한 기반조성
		공공외교 정책추진 시 시민사회 파트너십 강화
		정부-시민사회 협업 활성화
		시민사회 역량 강화 지원
		시민사회 참여 프로그램 다각화

출처: 관계부처합동(2021) 종합.

## 2) 시민사회 활성화 기반조성 정책

문재인 정부는 시민사회 활성화를 위한 제도적 기반 마련을 위한 세부 과제로 ▲ 시민사회 활성화 및 공익활동 증진을 위한 시민사회기본법 제정 추진 ▲ 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」 전부 개정 추진 ▲ 시민사회 관련 법령·제도에 대한 개선과제 발걸을 제시했다.

이 가운데 가장 핵심적인 과제는 ‘시민사회기본법’ 제정이라고 할 수 있다. 시민사회 활성화 정책의 가치에서부터 전달체계에 이르기까지 시민사회 활성화 정책에 관한 기초적인 설계의 내용이 담겨 있기 때문이다. 2023년 3월 현재 발의된 3건의 시민사회기본법(안)<sup>9)</sup>에는 정책의 기본원칙과 방향, 국가와 지자체의 책무 규정, 시민사회위원회 설치, 국가 기본계획 및 이행계획 수립 등의 조항으로 구성되어 있다.

문재인 정부는 취임 직후 ‘시민사회발전TF’ 및 ‘TF실무작업반’을 구성하고, 시민사회를 비롯한 관계부처, 지자체 등 다양한 이해관계자들과 의견수렴을 통해 법안을 마련했으나(2017년 6월), 20대 국회에서 제안된 2건의 입법안 모두 임기만료 폐기되었다. 집권 초기부터 시민사회 활성화를 위한 법적·제도적인 기반을 형성하기 위해 노력했으나, 계획대로 진척되지 못한 것이다. 이에 문재인 정부는 입법 전략을 변경, 정책기획위원회에서 ‘시민사회의제 TF’를 구성하여 ‘시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 규정’을 제안하고(2019년), 대통령령을 제정하였다(2020년 5월). 시민사회기본법 제정을 추진하였으나, 야당의 반대로 입법이 여의치 않게 되자, 하위법령을 통해 추진한 것으로 이해된다.

제정된 대통령령은 문재인 정부에서 시민사회기본법의 입법 공백을 메우며 시민사회 활성화 정책의 원칙과 정책 방향을 제시하는 역할을 하였다. 대통령령 제정의 가장 큰 정책적 효과는 중앙정부를 비롯하여 광역시도에서 ‘시민사회 활성화 기본계획’의 수립이 가능해졌다는 것이다. 시민사회가 국가 발전의 중요한 동력이라는 점이 인정되고, 시민사회 활성화에 대한 정부의 역할과 책임이 공식화되었다는 점도 큰 의미가 있다. 한편, 현행 규정이 법률에 근거한 시행령이 아닌 훈령 성

---

9) 서영교 의원 대표발의 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안’, 민형배 의원 대표발의 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안’, 진선미 의원 대표발의 ‘공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안’.

격의 행정 명령에 불과해 대통령이 직접 관할하는 정부의 행정기관에 대해서만 구속력이 있을 뿐, 지방자치단체 등에 권한이 미치지 않는다는 한계가 지적되고 있지만(김소연 외 2020, 146), 대통령령을 통해 광역과 기초 지자체에서 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 조례가 제정되고<sup>10)</sup>, 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획 논의가 활성화되는 정책적 파급력이 확인되었다.

대통령령은 문재인 정부 후반기인 2021년 5월 4일, 일부 개정되었다. 시민사회는 정부가 발전시켜야 하는 대상이 아니라, 정부와 시민사회가 소통과 협력을 통해 활성화해야 한다는 점을 강조하기 위해 「시민사회 「발전과 공익활동 증진에 관한 규정」에서 「시민사회 「활성화」와 공익활동 증진에 관한 규정」으로 명칭이 변경되었으며, 시민사회발전위원회를 시민사회위원회로 바꾸고, 그 위상도 자문기구에서 심의기구로 강화하였다. 또한, 다양한 시민사회의 참여를 촉진하고자 시민사회위원회의 위원 수를 확대하는 등 전반적으로 시민사회위원회의 역할을 확대했다.

시민사회 활성화를 위한 제도적 기반 마련을 위한 두 번째 세부 과제는 「공익법인 설립·운영에 관한 법률」(이하 「공익법인법」) 개정안이다. 개정안의 핵심 내용은 「시민공익위원회 설치」에 관한 것이다. 시민공익위원회 설치가 100대 국정과제에 선정된 후, 법무부는 2018년부터 2019년까지 「공익법인 총괄기구 설치를 위한 법률 개정TF」를 운영, 개정안을 마련하고, 2020년 10월 입법예고하는 절차를 밟아나갔다. 그러나 시민사회는 법무부 장관 소속으로 시민공익위원회를 설치하겠다는 정부안에 대해 시민공익위원회의 독립적 위상과 역할을 주장하며 공

---

10) 2023년 3월 10일 현재 관련 조례가 설치된 지자체는 10개 광역(강원, 경기, 경남, 대구, 대전, 서울, 울산, 제주, 충남, 충북)과 6개 기초(광명, 성남, 용인, 의왕, 천안, 당진) 지자체이다. 이 가운데 대구를 제외한 조례는 모두 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정 이후 기존 공익활동 관련 조례가 개정되거나 제정되었다.

식적으로 반대 의견을 표명했다. 문재인 정부가 추진한 시민사회 활성화 관련 법제 과제 중 시민사회와 정부 간 견해 차이가 가장 컸다. 그 밖에도 공익법인 활성화 지원방안 - 기부금 관련 특례조항 확대 및 강화, 공시의무 간소화, 정부 보조사업 수행에 필요한 운영비 지급의 법적 근거 마련 등 - 을 둘러싼 이견도 심각했다. 정부 개정안에 대해 시민사회위원회 민간위원도 반대 의견을 제출하였으나, 결국 정부안대로 입법 예고되었으며 2023년 3월 현재 국회에 계류 중이다.

세 번째 세부 과제인 시민사회 관련 법령·제도에 대한 개선과제 발굴의 건은 국무총리 소속 '시민사회위원회' 산하 제도개선분과를 중심으로 추진되었다. 주요 법제도 제·개정안을 마련하는 것과 더불어 비영리민간단체의 공익활동 지원사업 집행지침 중 의무자 부담 개선, 예산의 자율성 확대, 정산서류 간소화 등 제도 개선과 '협치협 민간위탁 활성화 가이드라인' 작성, 비영리법인 온라인총회 의사록 인증제도 개선 등 불합리한 관행을 바꾸었다.

대표적인 개선과제로 꼽혔던「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(이하 「기부금품법」)개정은 2018년 10월 관계부처 합동으로 '기부 투명성 제고 및 활성화 방안'을 마련한 이래, 모금단체와 정부 간 '기부자의 알 권리 실천협약' 체결(2018년 12월), 「기부금품법」 시행령 개정(2020년 7월), 기부통합 관리시스템인 1365기부포털<sup>11)</sup> 개통(2021년 2월) 등을 이행했다(국무조정실 2021, 52). 문재인 정부는 '투명한 기부 제도 정착을 통한 기부 확대'라는 정책 목표하에 기부금품 모집·사용의 공개 의무 강화와 기부자의 알 권리와 모집자의 책임성 강화를 주요 내용으로 「기부금품법」 시행령을 개정<sup>12)</sup>했지만, 이는 '기부문화 활성화 기반 조성'이라는 국정과제의 핵심취지를 온전히 반영했다고 평

11) <https://www.nanumkorea.go.kr/main.do>

12) "기부금품법 시행령 개정안 국무회의 의결" 행정안전부 보도자료(2020.06.30.).

가하기 어렵다. 최근 시민의 기부 행태와 기부 환경의 변화를 반영하고 시민의 기부행위를 제한하는 과도한 규제 조항이 개선되지 못했기 때문이다<sup>13)</sup>. 문재인 정부 임기 동안 수십 건의 「기부금품법」 개정안이 발의되었지만, ‘고향사랑기부금’ 관련 내용을 제외하곤 기부문화 활성화를 위한 실질적인 법제 개선은 이루어지지 않아 기부문화 활성화를 위한 입법 목표는 실현되지 않았다고 할 수 있다.

문재인 정부의 국정과제 및 ‘시민사회 활성화 기본계획’에서 제시한 시민사회 활성화의 제도적 기반 마련을 위한 추진과제 주요 집행 현황을 요약하면 다음과 같다.

〈표-3〉 문재인 정부 시민사회 활성화 제도적 기반 관련 추진과제 주요 집행 현황

추진과제	주요 내용	이행 현황
시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 시민사회기본법 제정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 정부정책의 기본원칙과 방향</li> <li>▲ 국가와 지자체의 책무 규정</li> <li>▲ 시민사회위원회 설치</li> <li>▲ 기본계획 및 이행계획 수립 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 시민사회 발전과 공익활동 증진에 관한 대통령령 제정(2020. 05. 26.)</li> <li>▲ 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안 발의(2021.08.09.)</li> </ul>
공익법인 설립·운영에 관한 법률 전부 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 시민공익위원회 설치</li> <li>▲ 공익법인 활성화를 위한 지원방안</li> <li>▲ 시민사회의 자율성과 독립성 보장</li> <li>▲ 공익법인 총괄지원체계 마련 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 법무부 전부개정안 입법예고(2020.10.21.)</li> <li>▲ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정안 발의(2021.07.30.)</li> </ul>
시민사회 관련 법령·제도에 대한 개선과제 발굴	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 국무총리 소속 ‘시민사회위원회’ 산하 제도개선분과 설치·운영</li> <li>▲ 시민사회 관련 법제 개선 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 법무부 공익법인법 전부개정안 검토개정 방향 의견 제출</li> <li>▲ 행안부 기부금품법 개정안 검토개정 방향 의견 제출</li> <li>▲ 비영리법인 온라인총회 의사록 인증제도 개선</li> </ul>

출처: ‘시민사회 활성화 기본계획’, 시민사회위원회 제도개선분과위원회 회의 내용 종합·재구성.

13) “누구나 모금하는 시대인데 … 70년째 제자리걸음 ‘기부금품법’” 『더 나은미래』 (2021.03.16.).

앞서 언급한 바대로 문재인 정부는 기반조성과 체계구축에 우선순위를 두고 국정과제에 ‘시민사회와의 협력을 통한 국정운영과 시민사회 지원체계 마련’을 국정과제로 선정하고, 시민사회기본법 제정, 「공익법인법」 및 「기부금품법」 개정 등을 주요 과제로 추진했다. 그러나 전체적으로 입법 성과에는 이르지 못했다. 문재인 정부는 「공익법인법」의 경우 개정안을 마련하고, 입법예고까지 하였기 때문에 주요 추진실적으로 평가했지만, 아직 국회의 벽을 넘지 못했으며, 개정안에 대한 공익활동 현장의 반발도 심한 편이다. 이 때문에 시민사회에서는 공약 이행 정도가 매우 실망스럽다는 반응을 보였으며(권태선 2021), 문재인 정부의 대선공약 체크 사이트에서도 시민사회 활성화와 관련한 대부분의 공약을 ‘파기’로 판정했다<sup>14)</sup>.

그러나 대통령령이 제정되어 중앙정부 차원에서 기본계획이 수립되고, 지방자치단체에서도 관련 조례가 제정되는 등 시민사회 활성화를 위한 제도적 측면에서 볼 때 의미 있는 진전도 이루어졌다. 또한, 정부 혁신 종합 추진계획의 맥락에서 추진된 시민사회 활성화 정책에서도 주목할 만한 성과가 있었다. 2020년 9월 작성된 ‘협치형 민간위탁 활성화 가이드라인’이 대표적 사례이다. 비록 가이드라인이 지방자치단체의 행정 여건에 따라 선별적으로 적용할 수 있는 권고안으로, 강제력이 없다는 한계가 있지만, 그동안 민간위탁업무에서 지적되었던 불합리한 관행을 개선하고, 민관협력에 있어서 시민사회의 자율성을 확대하고자 하는 개선책이라는 점에서 의미가 있다고 평가할 수 있다.

문재인 정부의 시민사회 활성화 기반 조성 정책 추진현황에서 두드러진 점은 시민사회기본법 제정을 비롯해 「기부금품법」 등 시민사회

---

14) 다만, 기부활성화를 위한 법제도 개선은 ‘1365기부포털’ 서비스 개시를 근거로 ‘완료’로 판정했다. <http://moonmeter.kr/>

관련 법률의 제·개정 등 제도적 기반을 구축하는 과정에서 시민사회와 소통하며 공동 협력했다는 점이다. 시민사회 활성화에 필요한 주요 법제도 제·개정 TF에는 시민사회단체가 참여하였으며, 해당 이슈와 관련한 다양한 현장 전문가들과 함께 하는 공론장을 운영하고, 나아가 열린소통포럼 등을 통해 더욱 많은 시민의 의견을 반영하고자 했다. 「공익법인법」 개정안처럼 시민사회와 끝내 이견을 좁히지 못한 사례도 있지만, 시민사회의 입장을 공식적으로 청취하고 협의하는 체계와 절차를 지속하려고 노력했다. 시민사회와의 협력적 기반에서 시민사회 관련 주요 의제를 해결하려는 문재인 정부의 태도는 시민사회 현장에서 당사자의 목소리를 반영해야 한다는 당위와 더불어 ‘국민이 주인인 정부’라는 국정 목표하에 국민이 참여하는 국정운영 방향을 표방하며 다양한 시민참여 기제를 개발하고, 시민참여 방식을 혁신하고자 했던 문재인 정부의 국정 기조에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

### 3) 공익활동 촉진 정책

정부의 시민사회 공익활동 촉진 정책은 시민참여형 공익활동 촉진 사업과 시민사회조직의 공익활동 지원사업 영역으로 구체화할 수 있다. 문재인 정부는 그동안 실시되어왔던 전통적인 방식의 공익활동 지원사업에서 벗어나 사회혁신이라는 새로운 프레임에서 시민사회 공익활동 촉진정책을 설계하고, 특히 문제해결형 시민참여모델을 통해 공익활동을 촉진하고자 하는 정책 방향을 강조하였다. 본 연구에서는 문재인 정부의 공익활동 촉진정책을 비영리민간단체 대상 공익활동 지원 공모사업과 사회혁신의 정책 프레임 하에서 새롭게 시도된 시민참여형 공익활동 촉진정책 -지역문제해결플랫폼, 지역거점 소통협력공간

사업, 지역자산화 지원사업- 을 대표사례로 삼아 살펴보고자 한다.

### (1) 비영리민간단체 공익활동 지원사업

비영리민간단체 공익활동 지원사업은 양적 규모 측면에서 부침이 있었지만, 2000년부터 현재까지 계속되고 있는 대표적인 정부의 시민 사회 공익활동 지원사업이다. 사업 초기에는 행정안전부(행정자치부)가 주관하는 전국사업과 시도 지자체가 주관하는 지역사업에 5:5로 배분되는 형식이었으나, 이명박 대통령이 집권하던 2009년부터 중앙 정부의 비영리민간단체 공익활동 지원 공모사업 예산을 절반 규모로 축소, 시도에 예산을 배정하지 않고, 전부를 중앙행정기관 등록단체에 대한 전국 단위 사업에만 지원하는 방식으로 변경, 현재까지 유지되고 있다<sup>15)</sup>. 비영리민간단체 공익활동 지원액은 2012년~2014년 일시적으로 증가했으나, 이후 하향하는 추세이다. 지원 규모 축소로 인해 중앙 부처 등록단체 대비 지원사업으로 선정된 단체의 비율 역시 2015년 이후 낮아져 11~15%대에 머물고 있다.

문재인 대통령이 집권한 2018년<sup>16)</sup>~2021년 평균 지원액은 7,016 천 원이며, 2022년에는 65억 규모의 예산을 편성했다. 이는 비영리민간단체 공익활동 지원사업이 시작된 첫해 지원액인 75억 원에도 미치지 못하는 수준이다. 비영리민간단체의 증가추세를 고려했을 때 지원액 규모는 오히려 감소하고 있거나 담보 상태라고 할 수 있다(이환성 외 2021, 241).

15) “2009년 비영리민간단체 공익활동 지원사업 시행” 행정안전부 보도자료(2009.02.04.)

16) 문재인 대통령 임기는 2017년 5월부터 시작되었지만, 관련 예산 및 사업 지침은 그 이전에 시행되어 2018년 현황부터 살펴보았다.

〈표-4〉 문재인 정부 비영리민간단체 지원사업 현황(2018-2021)<sup>17)</sup>

연도	지원액 (백만원)	등록 단체 수(개)	선정지원 사업 수(건)	등록단체대비 지원단체비율(%)	단체당 평균지원액(천원)
2018	7,008	1,662	218	13.1	32,146
2019	7,008	1,685	225	13.3	31,146
2020	7,200	1,707	223	13.1	32,286
2021	6,848	1,733	202	11.7	33,900

출처: www.index.go.kr; mois.go.kr 재구성.

2018년부터 2021년까지 지원유형 및 선정 절차 등 지원사업의 내용적 측면에서 현황을 살펴보았을 때 큰 변화는 관찰되지 않았다. 다만 2022년 범정부 차원에서 추진하고 있는 탄소 중립 활성화 등 사회적 수요를 반영하고 비영리민간단체의 관심과 참여를 유도하기 위한 취지<sup>18)</sup>에서 공익활동 지원사업 유형에 기존의 생태·환경 분야를 확대하여 ‘탄소 중립 및 생태·환경’을 신설했다.

구체적인 지원사업 내용을 살펴보면, 2018년부터 2021년까지 4년 동안 9개 유형 사업을 통해 비영리민간단체의 공익활동을 지원했다. 가장 많은 지원이 이루어진 분야는 평화증진 및 국가안보 분야였다. 다음으로는 사회복지> 사회안전·국제교류협력> 사회통합> 탄소 중립 및 생태·환경> 시민사회 순이다. 보조금 교부액 기준으로 지원 분야 순위를 살펴보았을 때도 유사하게 나타났다. 평화증진 및 국가안보 분야에 가장 많은 보조금이 교부되었으며, 사회복지·사회안전> 국제

17) 본 연구에서는 선정된 1개 사업을 1개 단체로 간주했다. 등록단체 대비 지원 단체 비율은 비영리민간단체 등록 수 대비, 지원사업으로 선정된 단체의 비율이며, 단체당 평균 지원액은 1개 단체당 지원된 예산 규모 추이를 살펴보기 위해 한 해 지원 금액을 선정된 사업 건수로 나눈 평균값이다. 지원 단체별로 지원 신청 액수와 지원 선정 액수가 다르다는 점에도 유의할 점이다.

18) “행안부, 2022년 비영리민간단체 공익활동 지원 공모” 행정안전부 보도자료 (2021.12.23.).

교류협력> 사회통합> 탄소 중립 및 생태·환경> 시민사회 순으로 나타났다. 민생경제 및 문화·관광 분야와 자원봉사·기부문화 분야는 다른 분야에 비해 지원이 저조했다. 2020년 이후 각각 시민사회와 사회복지에 포함하여 공모하고 있다.

〈표-5〉 문재인 정부 비영리민간단체 공익활동 지원사업 유형별 선정 현황(2018-2021)  
※ 교부액 기준(단위: 백만 원)

지원유형	2018	2019	2020	2021
사회통합	815(26건)	875(27건)	972 (30건)	1,090(32건)
사회복지	689(21건)	999(32건)	1,087(34건)	1,090 (34건)
시민사회	511(17건)	580(19건)	699(22건)	963(29건)
자원봉사 기부문화	249(9건)	187(6건)	-	-
민생경제 및 문화·관광	403(13건)	483(15건)	-	-
(탄소중립 및 생태·환경	605(19건)	626(20건)	812(27건)	871(24건)
평화증진 및 국가안보	1,159(32건)	1,138(36건)	978(31건)	1,339(37건)
사회안전	916(28건)	967(31건)	979(30건)	1,003 (31건)
국제교류 협력	1,436(45건)	1,063(33건)	861(27건)	492(15건)

출처: 2018-2021 비영리민간단체 공익활동 지원사업 선정결과 종합, 재구성.

비영리민간단체 공익활동 지원사업을 전체적으로 평가해보면 첫째, 문재인 정부는 국정과제에서 시민사회의 성장기반을 마련하겠다고 강조했지만, 시민사회 공익활동 지원 보조금 규모는 비영리민간단체의 양적 성장에 미치지 못하는 수준으로 정체되었다. 지원액은 등록 비영리민간단체의 지속적인 증가세에 비추어보았을 때 계속 감소했으며, 등록단체 대비 지원 단체비율도 2000년 66.8%에서 2021년 11.7%로 대폭 낮아졌다. 그 결과 신청 건수 대비 선정률도 감소, 비영리민간단

체의 사업 효능감이 떨어져 지원사업 신청도 저조해지는 실정이다(이환성 외 2021, 242). 시민사회조직의 양적 성장과 시민사회의 사회적 역할에 대한 기대가 높아지고 있는 현실을 반영하여 공모사업 지원 규모를 대폭 확대하거나 시민사회발전기금 조성 등 공익활동을 활성화하기 위한 지원정책이 요청되었으나, 적극적으로 추진되지 못했다.

둘째, 문재인 정부는 출범 직후 비영리민간단체 공익활동 지원사업에서 제기되었던 편향성과 절차적 투명성을 개선하기 위해 전문가 시민사회가 참여하는 ‘민관 공동 제도개선 TF’를 구성<sup>19)</sup>, 지원사업 선정 심사기준과 지원사업 유형 변경, 의무적 자부담 폐지 및 자율적 자부담 가점 배정으로 전환, 신청자격요건에서 불법시위단체의 요건 명료화 등<sup>20)</sup> 집행지침을 변경하여 부분적으로 정책 개선을 이루었다. 그러나 시민사회 공익활동 현장의 핵심적 이슈인 ‘인건비’ 사용 관련 문제가 해결되지 못했다. 현재 지방재정법의 ‘법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다’는 조항 때문에 운영비·인건비 목적의 지출이 제한되어 있어 많은 공익단체가 개선을 요구하고 있다. 정부의 공익활동 보조금 지원사업에서 인건비와 운영비를 포함할 수 있도록 「비영리민간단체지원법」 개정 또는 시행령에 근거 규정을 마련하는 등 제도적 개선이 시급한 과제였으나, 문재인 정부에서도 해결되지 못했다.

셋째, 문재인 정부는 임기 초부터 공익활동 활성화를 위한 제도개선을 적극적으로 시도했으나, 중앙정부의 다양한 노력이 지방자치단체에까지 미치지 못하였다. 한 예로 행안부의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 집행지침이 개선된 이후에도 광역시도의 비영리민간단체 공

---

19) “비영리민간단체 지원, 더욱 투명해지고 공정해진다.” 행정안전부 보도자료 (2017.10.10.).

20) 행정안전부(2021).

익활동 지원사업이 집행되는 현실은 크게 달라지지 않아 공익활동 현장의 정책 체감도가 높지 않았다. 행안부는 지방자치 분권이 강화되고 있는 상황에서 중앙부처의 집행지침을 강제할 수 없으므로 지자체별로 집행지침의 개선이 필요하다는 견해였으나, 지방정부와 지역 시민사회에서는 정책 일관성에 입각한 중앙정부의 정책 방침을 요구하였다. 한 예로 인천시는 자부담 비율, 인건비 편성 등 행안부와 각 지방정부의 지원사업 지침이 상이하여 민원이 발생한다며 행안부에 비영리민간단체 공익활동 지원사업에 대한 표준 지침안 또는 운영안 마련과 국비 지원을 통한 비영리민간단체 공익활동 지원사업의 확대를 요청하기도 했다.

## (2) 지역문제해결플랫폼

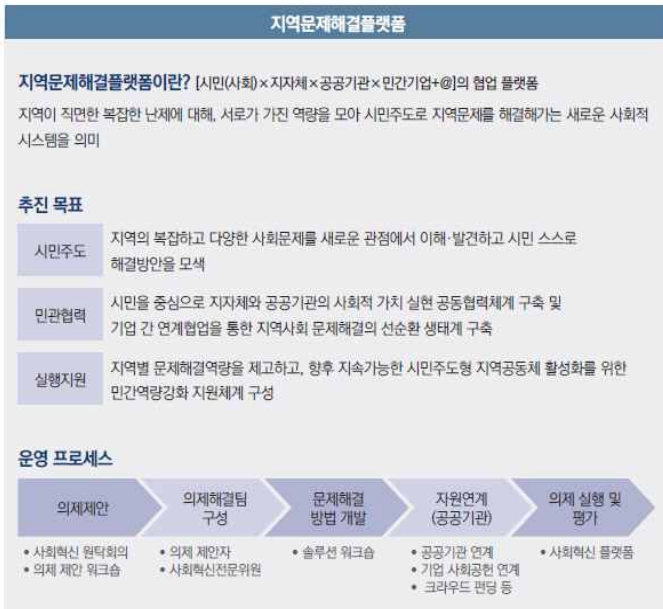
지역사회 문제해결력을 높이기 위한 시민사회의 역할에 정책적 관심이 높아지고 있는 가운데 문재인 정부는 사회혁신과 시민 주도성을 강조하며 지역사회 문제를 해결하기 위한 다양한 정책을 추진했다. 지역의 풀뿌리 기반을 강화하는 데 기여했던 마을공동체 사업과 과학기술을 활용한 혁신적 방법을 통해 지역 문제를 해결해왔던 리빙랩 사업을 강화하고, 나아가 지역혁신의 일환으로 지역문제해결플랫폼(초기 정책명: 지역혁신포럼)사업을 새롭게 추진했다.

지역문제해결플랫폼은 “지역 시민사회와 지자체, 공공기관 및 기업, 학술연구기관 등 다양한 주체들이 협업을 통해 지역사회가 직면한 복잡한 난제를 해결하는 사회적 시스템”으로<sup>21)</sup>, 주민 주도로 사회문제를 발굴하고 지방자치단체와 공기업이 함께 문제를 해결하고자 하는 취지에서 시작했다. 지역문제해결플랫폼은 행정 중심으로 추진되었던 문제해결 방식과 달리 플랫폼이 중심이 되어 시민사회와 정부, 공공기관 등

21) 행안부 (<https://happychange.kr/about-platform>).

다양한 이해관계자들이 함께 해결하는 협업 모델이자, 주민들이 지역 문제 발굴에서부터 해결까지 전 과정에 참여함으로써 변화를 직접 체감하는 시민참여형 문제해결 모델로서 ‘주민주도’, ‘민관협업’, ‘문제해결’의 특징을 종합한 통합형 ‘문제해결 복합플랫폼’이라고 정의되기도 한다<sup>22)</sup>.

〈그림-1〉 지역문제해결플랫폼 사업 개요



출처: 관계부처합동(2020, 12)

지역문제해결플랫폼은 2018년 대구, 강원에서 시범사업을 시작한 이래, 2019년 대구, 광주, 대전, 강원, 충북, 경남, 2020년 충남, 전남, 2021년 울산, 부산, 2022년 전북, 경북, 제주 지역이 추가되어 총 13개 지역에서 추진되었다. 대표적 사례로 한국토지주택공사-광주청년센터

22) “지역문제해결플랫폼이란” 「영남일보」(2021.10.05.).

the숲·광주도시재생공동체센터·광주시가 협업한 ‘광주 영구임대주택 공동체 재생 사업’을 꼽을 수 있다. 이 사업은 영구임대주택 공실을 거주 공간이 필요한 청년에 연계하는 혁신적 문제해결 방식으로 전국에서 주목받았다. 대구장애인연맹·한국지능정보사회진흥원·대구도시철도공사(주)파란자몽이 협업하여 장애인과 교통약자의 이동 편의증진을 위한 정보를 스마트 앱으로 제공한 대구의 무장애플랫폼 사업도 이동보행권 확보에 기여했다는 평가를 받았다. 이 밖에도 강원대 산학협력단·도로교통공사(주)지쿠퍼의 키보드 무단주차와 안전장비 착용 사업 등 다양한 모범 사례가 축적되어 다른 지역사회에 널리 전파되었다<sup>23)</sup>.

추진지역이 확대됨에 따라 주민참여 규모도 2019년 19,024명, 2020년 28,554명, 2021년 47,334명으로 지속해서 증가했으며, 추진위원회에 참가하는 기관 수 역시 2019년 292곳, 2020년 475곳, 2021년 646곳 등으로 매년 확대되었다. 지역 현황을 구체적으로 살펴보았을 때, 경남·울산은 지방자치단체 참여 비중이 높은 반면, 부산과 전남은 시민사회 조직의 참여가 가장 활발하며, 충남은 다른 지자체와 비교했을 때 대학의 참여 규모가 크게 나타나는 등의 지역별 특성을 발견할 수 있다.

지역문제해결플랫폼은 지역의 특성에 맞게 시민의 일상적인 삶과 밀착된 주제부터 도시 전환 과제에 이르기까지 전방위적인 의제를 다루고 있지만, 2021년에는 전국적 차원에서 효과성을 높이기 위해 특정 의제를 공통으로 추진하는 전략을 취하기도 했다. 2021년에 지정된 특정 의제는 ‘탄소 중립 전환’으로, ‘시민 주도·지역 중심 탄소 중립 전환’을 목표로 한 전략 의제는 10개 지역에서 공통 추진하는 ‘RE100 시민 클럽’ 운영과 동시에 지역별 여건에 맞춰 세부 과제를 자율과제로 선정하여 운영한 바 있다. 지역별로 추진한 전략 의제 자율과제 목록을

23) 지역문제해결플랫폼의 다양한 사례는 대한민국혁신박람회 2021 홈페이지 (<https://www.innoexpo.kr/main/main>) 참고.

보면, 지역문제해결플랫폼 사업에 내재되어 있는 시민주도의 문제해결 지향과 공익성을 확인할 수 있다.

이처럼 지역문제해결플랫폼은 의제발굴에서부터 문제해결에 이르기까지 시민 주도로 공익활동을 수행할 수 있는 활동의 공간과 기회를 제공하며, 시민 공익활동을 촉진하는 주요한 정책 수단으로서의 위상을 얻게 되었다.

그러나 지역문제해결플랫폼의 한계와 문제점도 제기되었다. 첫째, 지역문제해결플랫폼이 시민주도 의제발굴과 다양한 이해관계자 협업, 자원 연계라는 측면에서 유의미한 모델이지만, 정책실험 단계에 머물고 있다는 점이다. 한마디로 ‘사회적 난제 해결’이란 지역문제해결플랫폼의 본래적인 정책목표를 실현하는 데 성과가 미진하다는 지적이다. 둘째, 정부의 타 보조금 공모사업이나 시민제안사업에서도 지역문제해결플랫폼의 사업방식이 차용되면서 정책적 차별점이 점차 희미해져 사업의 고유성이 사라지고 있다. 셋째, 행정 주도의 성과 중심적 사업 행태에 관한 문제도 지적되고 있다. 시민사회에서는 ‘행정이 성과 중심으로 조급하게 바라보는 경향이 있다며, ‘실패할 수도 있다는 인식하에 기다려주고 시민들이 주도해 문제를 해결하도록 필요로 한 것을 채워주고 지원해야 한다는 점을 강조하며, 지역문제해결플랫폼이 활성화되기 위해서는 다양한 지역사회혁신 주체들 간의 소통과 협업, 충분한 재정적 지원, 공공기관의 참여, 정부 혁신이 필요하다는 입장을 제기하였다<sup>24)</sup>.

---

24) 윤종화(지역문제해결플랫폼 전국위원장)인터뷰 내용 중, 「영남일보」(2021.11.10.)

### (3) 지역거점별 소통협력공간 : 커먼즈 필드(COMMONS FIELD)

시민 공간은 시민들이 공적 문제를 해결하기 위해 활동하는 장이자, 자율성을 가진 시민결사체의 일상적인 활동이 이루어지는 장이다(박경민 2021, 135). 특히 지역에서는 다양한 시민 공간에서 시민 주체의 집합적 노력, 지역 문제를 제기하고 해결해가는 활동이 반복적으로 이루어짐으로써 시민사회가 성숙해지기 때문에(조명래 2011, 10), 시민 공간의 사회적 가치와 중요성이 더욱 크다. 시민 공간 없이 시민 활동을 활발히 펼치는 것은 어렵다는 점에서 시민 공간은 시민들이 공익 활동을 접할 수 있는 효과적인 매개체이자, 시민들이 사회변화에 참여할 수 있는 마중물 역할을 한다.

이런 배경에서 문재인 정부에서도 공간에 기반을 둔 새로운 시민참여 정책을 추진했다. ‘정책공동생산자’로서 ‘지역주민의 참여와 다양한 분야 간 협력을 활성화’하여 ‘지역 사회혁신의 기반을 강화하고 생태계를 조성하여 지역사회의 문제해결력을 제고’하고자 하는 목적으로 시작된 ‘지역거점별 소통협력공간’사업이다. 이 사업은 지역에서 낙후되고 있는 유휴공간을 재생한다는 목표도 지니고 있다. 지역거점별 공간에서는 지역 문제해결을 위한 공론장을 비롯하여 리빙랩, 지역주민의 공익활동 조직 인큐베이팅 및 네트워크 활동이 수행되며, 이를 통해 시민의 일상 속 지역 문제해결을 위한 활동이 이루어진다.

그 결과 지역거점별 소통협력공간은 물리적 공간을 넘어 사회적 가치실현과 공익활동을 지향하는 다양한 주체들을 매개하고 연결하며 촉진하는 시민참여와 주민주도 지역 문제해결을 위한 거점, 나아가 지역 시민사회 활성화의 기반으로 자리 잡았다.

지역거점별 소통협력공간은 2018년부터 2021년까지 강원 춘천, 전북 전주, 대전, 제주, 충남, 울산 6개 지역에 조성 계획이 확정되었다. 이 가운데, 춘천과 전주, 제주, 대전은 개소하여 운영 중이며, 울산은

2023년에 개관 예정이다. 충청남도도 천안에서 아산으로 지역을 변경하여 새로이 공간조성계획을 수립 중이다. 2022년부터는 그동안 거점도시 중심의 선정 방식에서 대도시 근교 농촌, 인구감소지역 등 유형을 다변화하여 경북 청도, 경남 밀양, 전북 군산이 선정된 상태이다.

〈표-6〉 지역거점별 소통협력공간 설치 현황

선정 지역	추진 내용
강원도 춘천시 (2019.11. 개소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 옛 강원지방조달청에 조성</li> <li>▲ 입주단체 사무공간, 주민누구나 대관가능한 회의실, 다목적실, 다양한 만남·교류를 위한 공유 공간 등</li> <li>▲ 청년·지역문제 해결 거점</li> </ul>
전라북도 전주시 (2019.11. 개소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 원도심 내 50여년 된 성매매 업소 집결지인 선미촌 지역에 조성</li> <li>▲ 새로운 교류와 연결을 위한 카페·맛이방, 아이디어와 영감을 북돋는 창의공간, 협업을 위한 입주실·회의실·휴게 공간 등</li> <li>▲ 인권·지역혁신 상징 거점</li> </ul>
제주특별자치도 제주시 (2021.10.개소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 옛 산업은행에 조성</li> <li>▲ 지역주민들과 함께 만든 공유 가구들로 꾸며진 제작공간, 질문도 서판, 어린이 친화공간 ‘소소소’, 개방형 공용 업무공간 및 휴식공간, 독립적인 전용 업무 공간 및 회의공간, 공유주방 등</li> </ul>
대전광역시 (2022.7.27. 개소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 옛 충남도청(의회동 등)에 조성</li> <li>▲ 모두의 공터(컨퍼런스홀), 모두의 작당(청년협업공간), 모두의 서재(열린자료실, 공유서가), 맛이공간(안녕라운지, 공유주방), 전시공간, 영상촬영실 등</li> </ul>
충청남도 천안시 (지역 변경, 조성 계획 수립 중)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 충청남도는 행안부와 협의, 천안시에서 아산시로 지역변경</li> <li>▲ 아산시 온양온천역 1,2층 공간에 새롭게 조성 중</li> <li>▲ 상업 및 복합문화공간, 사회혁신 교육공간, 특화형 메이커 스페이커, 공유 오피스 등</li> </ul>
울산광역시 (2023년 4분기 개소 예정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 옛 중부소방서</li> <li>▲ 새로운 소통과 의제 발굴을 위한 문턱없는 맛이 공간, 해결 아이디어와 영감을 북돋는 창의공간, 협업을 위한 공유 공간 등</li> <li>▲ 청소년·청년, 문화·산업, 공동체·사회적 경제 등이 협력하는 울산 지역사회혁신 허브로 조성 중</li> </ul>

출처: 행정안전부(<https://happychange.kr/about-change>); 행정안전부(<https://blog.naver.com/mopaspr/222227762527>); 백제뉴스(<http://www.ebaekje.co.kr/news/articleView.html?idxno=90506>); 제주시소통협력센터(<https://jeusotong.kr> 종합하여 재구성).

지역거점별 소통협력공간의 가장 큰 성과는 소통협력공간이 지역 사회혁신을 위한 물적 기반일 뿐 아니라, 지역 시민사회 공익활동 촉진의 거점이 되고 있다는 점이다. 지역 시민사회는 소통협력공간에 조성된 창의공간·협업공간·공유공간 등을 통해 시민참여에 기반한 보다 창의적이고 역동적인 공익활동을 기획할 수 있게 되었다. 물리적 공간을 통해 더 많은 시민을 만나고, 더 많은 공익활동이 창출되고, 지역사회의 문제해결에 더 많이 기여할 수 있는 실질적 기회가 마련된 것이다. 그리고 소통협력공간은 그간 시민사회조직의 큰 애로 중 하나였던 공간 부족 문제를 해소하는 데에도 도움이 되었다. 특히 비영리 스타트업과 같이 새롭게 시민사회 생태계에 진입한 경우나, 소규모 임의조직, 독립활동가 등 재정적 문제로 활동공간을 마련하지 못한 경우 안정적으로 활동할 수 있는 거점을 마련하게 되었고, 교류와 네트워크의 기회를 얻게 되었다. 지역거점별 소통협력공간이 지역 시민사회 활성화를 위한 중요한 인프라 역할을 하게 된 것이다. 이런 점에서 지역거점별 소통협력공간 사업은 시민사회 활성화와 공익활동 촉진을 위한 물적 기반을 제공하고, 지역 시민사회 생태계를 확장하는 데 기여했다는 평가를 받는다.

그러나 거점별 소통협력공간 사업 역시 제도적 기반이 부재하여 소통협력공간이 지속가능한 시민사회 인프라로 자리매김하는 데는 한계가 있었다. 또한, 소통협력공간의 사업 효과성을 높이기 위해서는 운영 주체의 역량 강화와 새로운 사업 유형에 부합하는 성과관리체계 구축 등 자율성과 혁신에 기반한 운영이 필요했으나, 경직된 운영 지침 및 관행이 개선되지 못했다. 특히 사업을 주도하는 중앙부처와 지자체 간 사회혁신 정책 방침의 일관성이 부족하여 지역사회에서는 불필요한 행정 부담이 발생하는 경우도 있었다. 무엇보다 소통협력공간

을 통해 시민주도로 창안된 의제들이 일회적인 시민참여 프로그램의 제안에 그쳐 시민의 정책참여 효능감이 높지 않았다.

#### (4) 시민공유·활동 공간 마련을 위한 지역자산화 지원사업

지역자산화는 국·공유와 사유의 단점을 보완한 새로운 소유방식으로서, '지역공동체가 미래에 성공하거나 발전할 수 있는 바탕이 될 만한 경제적으로 가치가 있는 유·무형의 자산을 공유하는 일련의 행위'를 의미하며, 주민참여의 수준을 향상시키는 핵심전략이다(전은호 2020). 문재인 정부에서는 지역자산화 사업을 '지역주민, 지역 활성화 관련 기업 및 단체 등이 공동으로 협동조합, 사회적기업 등의 법인을 구성하여 지역 내 건물을 매입하고 지역주민들이 참여하는 프로그램을 포함한 다양한 활동을 추진하면서 수익도 창출하고 지역 활성화에도 기여하는 사업'으로 정의하고<sup>25)</sup>, 지역자산화 지원사업을 추진했다.

지역자산화 사업은 사회적경제 주체가 공동사무, 커뮤니티 공간 등 지역 문제해결·지역 활성화 촉진 활동과 같은 지역 사회혁신활동에 필요한 공동소유공간을 조성하기 위한 부동산(토지 및 건물) 매입비용 및 공사비용 등을 지원하는 사업으로 2019년 시범사업이 시행되었다. 2020년 12곳, 2021년 13곳을 지원했고, 2022년 15개를 선정하는 등 지원사업의 규모는 지속적으로 확대하고 거치·상환 기간 등 지원조건도 개선되는 추세이다.

---

25) 2022년도 지역자산화지원사업 참여자 모집공고(2021.11.02.)

〈표-7〉 지역자산화 지원사업 개요

사업내용	▲ 행안부-농협-신용보증기금 업무협약(MOU)을 통해 주민과 함께 지역자산화를 추진하는 민간단체(사회적경제 주체)가 지역 사회혁신활동을 위하여 공동소유공간 조성 시 부동산 매입및 공사비용 등을 융자지원
융자대상	▲ 주민과 함께 지역자산화를 추진하는 민간단체(사회적경제주체) ▲ (사회적)협동조합, (예비)사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제기업
지원용도	▲ 사회적경제 주체가 지역 사회혁신활동에(공동사무, 커뮤니티공간 등 지역 문제해결·지역 활성화 촉진 활동) 필요한 공동소유공간을 조성하기 위한 부동산(토지 및 건물) 매입비용 및 공사비용 등
융자한도	▲ 10억 원
융자기간	▲ 15년(3년 거치 12년 상환)
융자이율	▲ 연 3.14%(21.8월 기준, 6개월 변동금리 적용)
추가융자	▲ '22년 1회만 시행하며 대상은 '20년도 당해 사업 융자확정자임 지원대상 : '20년 융자확정자로서 현재 진행 중인 사업장 지원조건 : 5억 원 한도, 기존사업을 제외한 신규사업, 15년 상환 지원 규모 : '22년 신규사업을 우선 선정하고 잔여 예산 내에서 지원

출처: 행정안전부 2022년도 지역자산화 지원사업 참여자 모집공고(2021.11.1.).

지역자산화를 위한 금융지원정책의 대표적인 사례로 전남 목포 지역의 명소로 자리잡은 마을팝·게스트하우스 공간인 '건맥1897'을 꼽을 수 있다. '건맥1897'은 건해산물거리의 상인들과 지역주민들이 협동조합을 구성하여 건맥을 목포의 로컬브랜드로 특화하고, 그간 낙후되었던 목포 원도심을 활성화했다. 전주 의료복지사회적협동조합, 충남 서천의 주민 커뮤니티 카페 및 이주 청년을 위한 쉼어하우스, 건강한 자전거 문화 및 지역주민의 자전거 문화 공간 조성을 위한 제주 푸른바이크쉐어링 등도 지역의 유희공간이 지역사회의 문제해결을 위한 혁신공간으로 탈바꿈한 사례로 평가받고 있다.

시민자산화의 대표적인 사례로 꼽히는 해빛투게더가 성공적으로 시민공유공간을 마련할 수 있었던 사례에서 알 수 있듯, 시민사회의 자산화운동은 정부의 지역자산화 지원사업을 통해 결실을 볼 수 있었다.

아직 지역자산화 지원정책이 본궤도에 오르지 못했지만, 자산을 공동으로 소유하고 관리·활용하는 과정을 통해 지역공동체 역량을 강화하고, 안정적인 공동체 활동을 위한 기반을 조성하고자 하는 정책의 정당성은 확인되었다고 할 수 있다.

이런 점에서 지역자산화 지원정책은 첫째, 시민들이 공동체가 도전받고 있는 사회적 문제를 해결하고 둘째, 지역 시민사회의 다양한 혁신적 활동을 지원하며 셋째, 사회적 기금 출연 및 보증·저리 대출 등의 방식을 통해 지방자치단체와 공공기관의 사회적 가치 활동을 확대했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

그러나 지역자산화 사업은 시민사회의 자산화를 추동하는 데 몇 가지 문제점과 한계를 보여주기도 했다. 첫째, 가장 큰 문제는 자산화 활성화를 위한 제도적 기반이 허약하다는 점이다. 2019년「공유재산 및 물품관리법」시행령 개정을 통해 사회적기업을 비롯한 사회적경제 주체가 일반재산과 행정재산을 활용할 기회를 얻었지만, 영국의 지방정부법(Local Government Act), 지역주권법(Localism Act)에서 보장하고 있는 공동체자산이전제도나 공동체우선입찰권제도처럼 시민사회 주체가 공동체 자산을 활용하여 지역사회의 공익적 가치를 확대하기 위한 다양한 활동을 지원하는 데까지는 이르지 못한 상황이다(오은주·오승훈 2020). 현재 경기도 시흥에서부터 부산시 영도에 이르기까지 전국의 크고 작은 공동체에서 시민자산화, 사회적 부동산, 공동체 자산화를 계획하고 실현하는 움직임들이 본격화되고 있는 상황에서 시민자산화가 안착할 수 있는 법제도 기반 마련이 필요하다. 둘째, 자산화 지원사업의 지원대상이 (사회적) 협동조합, (예비) 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등 사회적경제 주체로 한정되어 있어 지역의 다양한 수요에 대응하지 못하고 있다는 점도 개선할 필요가 있다. 사회적경제 조직을 넘어서 비영리민간단체 등 시민사회의 다양한 주체도 정부의 지역자

산화 사업 대상으로 포함, 확대해야 한다는 목소리가 높았으나, 문재인 정부에서 개선되지 못했다.

#### 4. 문재인 정부 시민사회 활성화 정책 평가

문재인 정부는 촛불시민혁명으로 탄생했다는 선언에 걸맞게 시민사회의 가치와 역할에 대한 긍정적 인식을 바탕으로 시민사회 활성화에 필요한 정책 의제를 국정과제에 종합적으로 반영하는 등 역대 정부와 비교했을 때 가장 적극적으로 시민사회를 활성화하고자 하는 정책 의지를 보여주었다. 문재인 정부의 시민사회 활성화에 대한 정책 의지는 국정과제 선정에 그치지 않고, 임기 시작 후 신속한 행보에서도 확인할 수 있다. 문재인 정부는 국정운영 5개년 계획 발표 후 관련 정부 부처와 시민사회와의 간담회를 실시하고, '시민사회발전TF'를 운영하여 시민사회와 적극적으로 소통하며 시민사회 활성화 관련 국정과제를 실현하기 위해 적극적으로 움직였다.

시민사회 활성화에 대한 정책 의지를 바탕으로 문재인 정부가 추진한 시민사회 활성화 정책 기조의 특징은, 첫째, 정부의 지원을 넘어 시민사회의 지속가능한 성장을 위한 기반과 환경을 조성하는 방향에서 정책을 추진했다. 국정과제 및 대통령령과 규정을 근거로 실행된 '시민사회 활성화 기본계획'에 담긴 시민사회 활성화의 전략 및 목표, 세부 과제는 프로그램 수준이 아닌 제도적 차원의 접근을 통해 시민사회의 성장에 필요한 생태계를 조성하는 데 집중했다. 문재인 정부가 핵심과제로 삼았던 '시민사회기본법' 역시 제도적 접근을 통해 체계적

인 인프라를 조성하여 실질적인 지원체계를 구축하고자 하는 특징을 잘 보여준다.

둘째, 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책은 사회적 가치의 주류화와 사회혁신 정책 기조와 궤를 같이했다. 전통적인 시민사회 활성화와 공익활동 촉진 사업에서 벗어나 시민사회 활성화 정책의 지평을 확장했다고 할 수 있다. 그동안 정부의 공익활동 지원사업은 보조금 지원 방식의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 외에는 활성화되지 못했으나, 문재인 정부 들어 거점별 소통협력공간, 지역문제해결플랫폼 등 새로운 유형의 정책과 사업이 시도되었다. 문재인 정부의 사회적 가치와 사회혁신이라는 정책 프레임이 시민사회 정책에 영향을 미친 것으로, 특히 지역 시민사회 생태계 구축에 파급력이 컸다. 사회혁신의 정책 패러다임을 바탕으로 두고 지역사회혁신 정책의 일환에서 추진된 이들 사업은 대체로 국비 지원방식으로 중앙부처가 주도성을 갖고 있다는 한계도 제기되지만, 많은 시민이 다양한 결사체를 조직하여 참신한 방식으로 지역의 문제해결과 공익활동에 참여하고, 민관협력이 활성화되는 등 시민사회 활성화 기반 조성에 기여했다.

셋째, 문재인 정부는 시민사회와의 협력적 기반에서 시민사회 활성화 정책을 추진했다. 문재인 정부는 풀뿌리 시민단체를 비롯하여 분야별, 정책 현안별로 시민사회와 간담회를 진행하고, 소통협의체를 개설하는 등 이전 정부에 비해 공식적이며 정례적이고, 더욱 폭넓은 범위에서 시민사회와 소통했다(박영선·정병순 2019, 20-21). 앞에서 살펴본 것처럼 비록 제도화에 이르지 못했지만, 시민사회기본법을 비롯하여 시민사회 활성화와 관련한 법제를 마련 과정에서 TF를 운영, 시민사회와 대화하며 입법 과정을 추진했다. 시민사회위원회의 위상과 역할을 강화하여 시민사회의 목소리를 책임있게 반영하려고 노력한 점도 시민사회와 협의적 거버넌스를 추구하며 정책을 추구하고자 하는 특

정을 보여준다. 다만 이런 시민사회와의 소통과 대화, 협력이 집권 후 반기로 갈수록 약화되었다는 점은 아쉬운 대목으로 남는다.

정책 집행의 측면에서 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책을 구체적으로 평가해보면, 첫째, 문재인 정부에서 강조되었던 시민사회 활성화와 관련한 핵심적인 국정과제가 실현되지 못했다. 문재인 정부는 시민사회 활성화를 위해 체계적으로 접근하고자 하는 국정 기조하에 시민사회의 성장 동력을 마련하기 위한 법제도적 기반을 갖추려고 시도했으나, 구체적인 성과가 미진했다. 이른바 ‘시민사회 3법’이라고 일컬어지는 시민사회기본법·민주시민교육지원법·기부금품법이 제·개정되지 못하고, 「공익법인법」개정안이 입법예고 되었지만, 시민사회가 기대하던 수준에 미치지 못하여 시민사회가 반발한 채 국회에서 계류 중이다. 시민사회는 당시 야당의 반대가 심했지만, 시민사회 활성화와 관련한 제도개선을 위한 정치 환경은 ‘지난 20년 동안 한 번도 경험해보지 못한’ 유리한 환경이었다며, 문재인 대통령과 집권 여당의 입법 추진 의지가 약했다고 비판했다(류홍번 2021a).

둘째, 시민사회 활성화를 위한 핵심과제의 입법화에는 이르지 못했지만, 제도적 측면에서 의미있는 진전을 거두었다고 평가할 수 있다. 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」은 대통령령이라는 한계에도 불구하고, 시민사회 활성화에 대한 국가의 책임이 공식화되고, 시민사회 활성화 관련 기본계획의 수립과 정책 추진기구가 명시되는 등 시민사회 활성화 정책을 추진할 수 있는 토대가 되었다. 이 밖에도 비영리민간단체 공익활동 지원사업 집행지침 개선, 협치형 민간 위탁 활성화 가이드라인 작성, 공익법인 공시제도 개선, 온라인총회 제도개선 등은 공익활동 현장의 요구를 반영하여 시민사회와의 협치를 통해 이룬 성과이다. 이들 개선과제는 코로나19라는 특수한 상황에서 제기된 온라인총회 이슈를 제외하고, 대체로 시민사회에서 지속해

서 제도개선을 요청한 사안으로 문재인 정부 들어 제도개선을 위한 본격적인 절차에 들어가 구체적인 성과를 만들었다는 점에서 의미있다.

셋째, 문재인 정부의 사회적 가치와 혁신을 바탕으로 둔 국정운영은 시민사회 활성화와 공익활동 촉진 정책에도 유의미한 영향을 미쳤다. 그러나 이들 가치가 국정운영 원리로 주류화되지 못하여 중앙정부의 혁신적인 정책 기조는 총리실과 행안부 등 일부 담당부처를 넘어서지 못했다. 집권 초기부터 시민사회 활성화 관련 국정과제는 중앙정부가 정책 의지를 갖고 추진되는 정책 의제라는 한계와 공공의 시민사회에 대한 이해의 부족이 지적되었는데(이태수 2017), 이런 정책적 우려는 문재인 정부 집권 기간 내내 정책 집행과 혁신적 사업을 가로막는 현실적인 걸림돌이 되었다.

넷째, 문재인 정부의 정책 기조 및 주요 정책 방향이 전국적으로 확산되지 못했다. 국정과제에 시민사회 활성화 관련 의제가 대거 포함되었지만, 효과적인 집행을 뒷받침할 전담 추진체계의 부재로 인해 국정과제 이행 여부와 정책 실효성을 담보하기 어려웠다. 대통령령의 제정으로 지방정부에서 시민사회 활성화 관련 조례가 제정되고, 기본계획 수립이 가능해졌지만, 그 확산 정도가 기대에 미치지 못하였으며, 중앙부처에서 마련된 제도개선정책도 권고안에 그쳐 지역에서 실효성이 낮다는 한계가 노정되었다. 국무총리를 보좌하는 비서조직인 국무총리비서실에서 문재인 정부의 주요한 시민사회 활성화 정책을 총괄하는 등 정책 추진체계의 취약성을 한 원인으로 지적할 수 있다(오정우 2021). 또한, 지역 시민사회 생태계 기반 정책의 실행 주체이며 시민사회 정책의 중요 전달체계인 지방정부의 역할을 높이기 위해 지역균형의 관점에서 지역의 현실을 고려한 정책 수립과 국비 지원 외 체계적으로 정책 이행을 제고할 수 있는 실효적인 정책 수단이 필요했으나, 이 역시 한계가 있었다. 특히 문재인 정부의 대부분 시민사회 활성화

정책이 제도적 근거가 미비한 상태에서 추진되었기 때문에 정책 기반의 불안정성은 시민사회 활성화 정책의 확산을 저해하는 요소가 되었다.

## 5. 맺으며

윤석열 정부 집권 1년 차를 맞이하는 즈음, 시민사회와 정부 관계는 악화일로로 치닫고 있다. 윤석열 정부가 시민사회조직의 투명성 강화, 공익성 검증이라는 명목으로 감사원의 비영리민간단체 지원실태에 관한 실지 감사, '정부 재정지원금 회계 부정 집중 신고 기간' 운영, 「국고보조금 부정수급관리단의 설치 및 운영에 관한 규정」 제정, 비영리민간단체 등록요건 전수조사, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 시행령 개정안<sup>26)</sup> 등 시민사회를 규제하는 정책으로 일관하고 있기 때문이다. 더욱 심각한 문제는 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」이 사회적 논의가 부족한 채 폐지되어 시민사회 활성화 정책의 제도적 기반이 훼손되었다는 점이다. 문재인 정부에서 제정된 대통령령을 근거로 추진 중이었던 '시민사회 활성화 기본계획' 역시 2024년까지만 유효한 상황이라 시민사회를 활성화하기 위한 정책적 동력은 거의 상실되었다고 할 수 있다. 이런 점에서 윤석열 정부의 시민사회 활성화 정책은 계속 퇴행하고, 시민사회와의 관계 역시 개선의 여지가 불투명할 것으로 예상된다.

그러나 한국 사회가 당면한 시대적 위기 상황과 사회적 문제를 해

---

26) 2023년 3월 현재, 입법 예고되어 의견조회 중이다. 지방보조금 총액 5백만 원 이상의 지방 보조사업을 수행하는 경우 정보공시 의무 규정이 핵심 내용이다.

결하는 위해서는 시민사회를 국가보조금의 부정 수급자 정도로 치부하는 인식은 매우 위험하다고 할 수 있다. 오랜 역사와 경험을 통해 시민사회는 민주주의 발전과 공동체의 성장, 시민의 역량 강화에 기여해왔다. 시민사회의 사회적 역할에 대한 인정은 UN을 비롯한 국제사회의 규범과 세계 각국의 시민사회와의 파트너십, 건강한 시민사회 활동을 보장하기 위한 생태계 조성 노력 등을 통해 확인할 수 있다(박영선·정병순 2019). 영국의 ‘시민사회전략’을 비롯하여 크로아티아의 ‘시민사회발전 활성화 환경 조성을 위한 국가전략’, 스웨덴의 ‘2016-2022 스웨덴 시민사회단체를 통한 지원 전략’ 등 국가 단위에서 시민사회에 관한 포괄적이고 종합적인 계획을 수립하고 있기도 하다(조철민·김재민·장훈교 2022, 173). 시민사회가 본연의 역할을 잘할 수 있는 환경을 조성하여, 시민 활동을 조력하는 촉진자로서의 정부의 역할을 다시금 되새길 필요가 있는 시점이다.

문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 경험은 정부가 시민사회 활성화라는 정책 의제를 어떻게 인식하고, 어떻게 실행해야 하는지를 다양한 측면에서 시사점을 제공하고 있다. 시민사회기본법 입법 전략과 시민공익위원회 설치를 둘러싼 갈등 등 정책과정의 측면에서도 고찰할 지점이 많다. 본 논문에서는 국정과제를 중심으로 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책의 내용과 집행 현황을 살펴보고, 결과를 평가하는데 초점을 두어 시민사회를 비롯한 시민사회 활성화 정책에 영향을 주는 다양한 주체의 입장과 이해당사자 간의 상호작용 등 정책과정의 동학을 구체적으로 분석하지 못하였다. 본 연구의 한계이다. 시민사회 활성화 의제가 국정과제에 포함되는 과정에서의 시민사회의 주창 활동에서부터 정책협약 과정, 시민사회기본법 입법 과정, 시민사회의 입법 전략의 변화 등 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책과정 연구를 후속 연구주제로 제안하며, 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 경험을 바

탕으로 도출된 시사점을 제시하는 것으로 본 연구를 마무리하고자 한다.

첫째, 정부의 시민사회 활성화 정책은 시민사회의 가치와 역할에 대한 이해와 인정에서 출발한다는 점이다. 한국 사회가 당면한 위기와 문제를 극복하며 ‘대 전환 사회’를 준비하기 위해서는 정부와 시장의 역량만으로는 부족하며, 시민사회의 참여와 협력이 필요하다는 의식이 전제되었을 때 비로소 시민사회 활성화 정책의 의미와 필요성이 현실화할 수 있기 때문이다. 특히 민주주의가 위협받고 사회갈등이 격화되며 사회경제적 위기의 심화로 사회적 연대가 약화하는 현실에서 시민사회는 더 많은 역할을 요청받고 있다. 최근 독일에서 연정협약문을 통해 시민의 참여와 시민사회의 역할을 강화하고 지원하고자 하는 목표를 명시하고, 시민사회를 민주주의와 사회통합이라는 과제를 해결하는 주체로 호명한 의미를 주목할 필요가 있다.

문재인 정부는 ‘시민사회 활성화 기본계획’을 통해 ‘사회문제가 복잡해짐에 따라 정부의 힘만으로 어렵고, 시민사회의 참여 확대 및 공익 활동이 새로운 해결 수단으로 부상하고 있다’며 시민사회가 사회적 난제를 해결하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다는 인식을 공식적으로 표명하고, ‘전환기를 맞아 시민의 삶의 제고와 공동체 강화, 민주주의 실현과 국가 발전의 동력 역할을 충실히 수행할 수 있도록 시민사회 활성화에 대한 관심과 지원’ 및 ‘시민사회의 공적 역할에 걸맞는 지원 체계의 마련’이 필요하다는 기초하에 시민사회 활성화 정책을 펼쳐 왔다. 문재인 정부에서 시민사회발전기본법 제정을 100대 국정과제에 포함하고, 우리나라 최초로 시민사회 활성화를 위한 종합계획을 수립, 국가전략 차원으로 시민사회 활성화 의제를 끌어올렸던 배경은 문재인 정부가 역대 어느 정부보다도 한국 사회에서 시민사회의 중요성을 강조하고, 시민사회가 ‘단순한 비판자가 아니라 이끌어가는 주역’, ‘변

화하는 사회의 주류; ‘한국 사회발전의 주체’로 인식하고<sup>27)</sup>, 그 역할을 긍정적으로 평가하였기 때문이다.

둘째, 건강한 시민사회를 만들고, 시민사회 활성화 정책을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 시민사회 친화적인 법제도적 기반이 매우 중요하다는 점이다. 법률은 시민사회의 존립에서부터 시민사회 활동을 촉진하거나 제한하는 등 시민사회에 크고 작은 영향을 미친다. 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책에서 살펴본 것처럼 법적 근거가 부재할 때, 안정적인 사업 집행이 어려워지며, 규제중심적인 법제도는 시민사회의 자율적 활동을 위축시킨다. 특히 정부의 정치적 성향에 따라 시민사회의 공간이 축소되거나 정부와의 대화와 협력이 중단되는 등 시민사회를 둘러싼 환경이 불안정해지는 경우 법제도적 기반의 의의는 더욱 커진다. 시민사회 활성화에 대한 정부의 책임이 명시화되고, 실효적인 정책 방안이 담긴 법제가 마련된다면 시민사회의 활성화 및 공익활동 증진에 필요한 강력한 정책 환경을 갖추게 되어 보다 강력한 정책 효과를 기대할 수 있기 때문이다(이환성 외 2021, 194-196).

이런 기초하에 문재인 정부는 시민사회기본법 제정을 통해 시민사회의 가치와 역할에 대한 사회적 인정, 시민사회 활성화를 위한 정부의 책무, 사회적 문제해결과 공동체 발전에 기여하고자 하는 시민의 사회참여 촉진과 시민사회의 공익활동 역량 강화를 위한 성장 지원, 시민사회 생태계 조성을 위한 체계적인 정책을 추진하고자 했다. 문재인 정부에서 제정된「청년기본법」을 통해서도 시민사회기본법의 의미와 필요성을 되새길 수 있으며, 정책 효과를 가늠해볼 수 있다. 「청년기본법」에서는 ‘국가와 지방자치단체의 청년에 대한 책무’가 공식화되었으며, 그동안 일자리 중심에 머물렀던 정책이 청년의 삶 전반으로

---

27) 문재인 대통령 시민사회단체 초청간담회 연설(2019.4.1.).

확장되고, 개별적으로 운영되던 사업을 기본계획의 틀에서 체계적으로 운용할 수 있는 효과를 거두었다(김하은·이명현 2022).

그러나 이러한 제도적 접근의 타당성에도 불구하고, 문재인 정부는 당시 집권 여당이 다수 의석을 차지하는 상황에서도 시민사회기본법을 제정하지 못했다. 집권 초기부터 시민사회와의 대화를 통해 신속하게 입법을 추진했으면서도 결실을 보지 못한 문재인 정부의 시민사회기본법 추진 사례는 법제도를 갖추는 것은 집권 여당의 입법 의지만으로는 부족하며, 시민들의 시민사회 활성화 정책에 대한 관심과 공감대, 광범위한 사회적 합의가 필수적 요소라는 점을 시사한다.

셋째, 문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 경험 분석 결과, 시민사회 활성화 정책의 효과를 제고하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 정책의 일관성 확보가 중요하다는 점을 확인할 수 있었다. 문재인 정부에서 추진한 시민사회 활성화 제도 개선 및 사회혁신에 바탕을 두고 새롭게 시도한 문제해결형 시민참여사업 등은 시민사회에 의미있는 변화를 가져왔지만, 그 성과가 지역 시민사회로 확산되는 데에는 한계가 나타났다. 특히 시민사회의 토대가 취약한 기초 지자체의 경우 정책적 효과의 제한성은 더욱 심각했다. 제도적 기반이 부재한 점이 근본적 문제로 지적되지만, 시민사회 현장에서는 중앙정부가 지자체와 시민사회 활성화 의제와 관련한 정책 소통을 더욱 활성화하고, 정책 추진을 도모할 수 있는 예산 배정, 행정지원체계 구축 등 보다 적극적인 정책 지원의 필요성을 제기하였다. 지역균형발전의 관점에서 중앙정부가 시민사회 활성화 정책을 설계하고, 지자체에서 효과적으로 집행할 수 있는 행정적·재정적 지원, 정책 이행 여부에 대한 모니터링 등 구체적인 방안이 모색될 필요가 있는 것이다. 시민사회위원회에서 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 표준조례를 작성하고, 순회간담회 등을 통해 광역지자체에 조례 제정을 권고하고, 국비와 지

방비 매칭 예산을 통해 지역거점별 소통협력공간을 조성하는 사업을 사례로 제시할 수 있다.

(2023년 4월 12일 접수, 5월 15일 심사완료, 5월 21일 게재확정)

참고문헌

- 강정민. 2022. “문재인 대통령 경제민주화정책 수행평가-종합평가 및 차기 정부의 과제.” 『경제개혁리포트』. 2022-2호.
- 강정석. 2019. “정부업무평가와 국정과제 : 사회적 가치 달성을 위한 추진체계.” 『사회적 가치 실현을 위한 성과관리제도 개편방안 연구』. 한국행정연구원.
- 국무조정실. 2021. 『문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적』. 정책브리핑. 5월.
- 김동찬. 2022. “문재인 정부 대중 정책 평가와 차기 정부의 대중 정책을 위한 제언.” 『성균차이나브리프』. 10(1). 175-183.
- 김민정. 2022. “한국의 정의로운 전환을 둘러싼 계급투쟁.” 『시민사회와 NGO』. 20(2). 3-39.
- 김소연·신권화정·류홍번·김승순. 2020. 『한국 시민사회 관련 법제도 현황, 쟁점과 과제』. 시민.
- 김의섭. 2022. “분권, 차등분권과 지역균형발전 - 문재인정부 분권의 성과와 과제.” 『재정정책논집』. 24(1). 29-83.
- 김지수·천지은. 2022. “시민참여제도 분석모델 개발 및 적용: 역대 정부의 6개 시민참여제도를 중심으로.” 『지방행정연구』. 36(2). 3-32.
- 김태은. 2021. “정책 딜레마와 제도.” 『한국행정학보』. 56(1). 95-131.
- 김하은·이명현. 2022. “문재인 정부의 청년정책 형성과정 연구.” 2022 사회복지 공동학술대회 자료집.
- 김혁래. 1997. “한국의 시민사회와 비정부단체(NGO)연구: 현황 및 발전전략.” 『동서연구』. 9(2). 37-68.
- 관계부처합동. 2021. “시민사회 활성화와 공익활동을 위한 기본계획.”

- 권오성·서용성·허준영. 2012.. 『역대 정부의 국정기조 비교분석 연구』.  
한국행정연구원.
- 권태선. 2021. “개회사.” 시민사회대토론회 자료집.
- 남궁근. 2021. “문재인 정부 국정과제의 성과평가 과정과 결과.” 『정책분석평가학회보』. 31(2). 1-33.
- 류홍번. 2019. “시민사회의 역할과 활성화 전략 토론.” 2019 강한 시민사회포럼 자료집.
- 류홍번. 2021a. “시민사회 3법 제·개정 추진의 의미와 과제.” 시민사회 3법 입법 촉구를 위한 시민사회 토론회 자료집
- 류홍번. 2021b. “시민사회 활성화를 위한 정부-시민사회의 성과 평가와 추진전략.” 시민사회 대토론회 자료집.
- 바버, 벤자민. 이선향 옮김. 2006. 『강한 시민사회 강한 민주주의』. 서울:일신사.
- 박경민. 2021. “일상적 시민 공간으로서의 자발적 시민 결사체.” 『한국문화인류학』. 54(1). 123-179.
- 박나리·김교성. 2022. “문재인 정부 시기의 노동정책 변화와 임금 불평등 분해.” 『비판사회정책』. 75. 33-59.
- 박영선·정병순. 2019. 『시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로』. 서울연구원.
- 박영선·정선애·장상미. 2012. 『한국 시민사회의 변화와 시민사회 활성화 과제』. 민주정책연구원.
- 박은유. 2022. “공공기관의 사회적 가치 구현 노력과 기관 청렴도에 관한 실증분석.” 한국지방정부학회 2022년도 추계학술대회 발표논문집.
- 박준·정동재·윤영근. 2021. 『대선공약과 국정과제 형성과정 개선방안』. 한국행정연구원.
- 박창현. 2021. “문재인 정부 5년 유아교육정책 평가.” 『교육비평』. 48. 8-31.

- 박해육·최지민·김보미. 2019. “정부업무평가 전략목표체계와 국정과제 추진체계의 연계성 강화방안.” 『사회적 가치 실현을 위한 성과관리제도 개편방안 연구』. 한국행정연구원.
- 변현섭·박선진. 2022. “문재인 정부의 신북방정책 성과와 신정부의 과제.” 『슬라브연구』. 38(3). 1-24.
- 송동현·문현미. 2022. “문재인 정부의 지방자치분권 연구.” 『한국정책연구』. 22(4). 45-72.
- 신상준·윤창원·이영동. 2018. “촛불집회 이후 시민과 시민사회단체의 양자 간 인식 변화.” 『NGO연구』. 13(3). 153-193.
- 오은주·오승훈. 2020. “서울시 사회적 자산화 활성화 방안.” 『서울연구원 정책리포트』. 310호.
- 오정우. 2021. “시민사회 활성화 관련 국정과제 추진상황과 과제.” 시민사회대토론회 자료집.
- 이병훈. 2021. “문재인 정부의 노동 정책에 대한 평가.” 『동향과전망』. 113. 76-113.
- 이상윤·윤길순·이선희·박상선. 2022. “문재인 정부의 사회적경제 정책 연구.” 『한국협동조합연구』. 40(1). 39-70.
- 이주한. 2022. “한국의 대(對)이란 외교정책 담론:박근혜 정부와 문재인 정부를 중심으로.” 『한국중동학회논총』. 43(1). 1-32.
- 이창근. 2021. “문재인 정부 4년, 노동정책 총괄 평가.” 이슈페이퍼 11월호. 민주노동연구원.
- 이태수. 2017. “문재인 정부 출범과 시민사회의 과제.” 문재인 정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회 자료집.
- 이혜영. 2022. “국정과제 관리시스템에 대한 비교 분석과 시사점: 한국과 영국을 중심으로.” 『국정관리연구』. 17(2). 105-132.
- 이희수. 2021. “문재인 정부의 평생교육 정책 평가.” 『교육비평』. 48. 94-134.

- 이환성 외. 2021. 『시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 국가 기본계획 실천방안 연구』. 경제·인문사회연구회.
- 장정현. 2022. “장애인체육 변화 및 활성화 방안 연구 : 문재인 정부 장애인체육 사업을 중심으로.” 『한국특수체육학회지』. 303. 63-75.
- 전은호. 2020. “사회적가치 실현과 지역자산화.” 행정안전부 2020년 지역자산화 지원사업 성과공유회 발표문.
- 정병순. 2019. “시민사회의 역할과 활성화 전략 토론.” 2019 강한시민사회포럼 자료집.
- 조명래. 2011. “시민사회의 공간화: 지역시민사회에 관한 소고.” 『NGO 연구』. 7(1). 1-15.
- 조영호. 2022. “문재인 정부 평가: 정치, 경제, 사회.” 『의정연구』. 65. 5-39.
- 조철민·김재민·장훈교. 2022. “외국 시민사회 활성화 정책 비교 및 사례.” 『시민사회 정책과 연구 관련 국제동향 종합조사』. 한국행정연구원.
- 주성수 편. 2006. 『한국시민사회지표』. 서울:아르케.
- 주성수. 2017. 『한국시민사회사: 민주화기 1987-2017』. 서울:학민사.
- 최영준. 2021. “왜 시민인가? 초회복으로 가는 길.” 『복지동향』 2021년 1월호. 참여연대사회복지위원회.
- 최인수·김필두. 2018. 『경상남도 사회혁신 추진 관련 시민사회조직 활성화 방안』. 한국지방행정연구원.
- 퍼트넬, 로버트. 안청시 역. 2006. 『사회적 자본과 민주주의』. 서울:박영사.
- CIVICUS. 2004. *CIVICUS Civil Society Index Toolkit*. CIVICUS.
- Heinrich, Volkhart Finn. 2008. “Assessing and Strenghtening Civil Society Worldwide.” CIVICUS Civil Society Index Paper Series. 2(1). CIVICUS.
- Salamon, Lester M.. 2003. *The Resilient Sector—The State of Nonprofit America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

An Evaluation on the Civil Society Revitalization Policy of  
Moon Jae-in Government

*Park Young Sun\**

Evaluation work on the policies of the Moon Jane-in government is being conducted from various angles. However, research in the field of civil society is scarce. The Yoon Suk Yeol government unilaterally abolished the "Regulations on Civil Society Revitalization and Public Interest Activities," which have suggested the basic principles and directions of the government's civil society revitalization policy, and the significance of the civil society revitalization policy is being evoked.

This study aims to evaluate the current status of the Moon Jae Inn government's civil society revitalization policy and propose future civil society revitalization policy directions. To this end, the meaning and components of the civil society revitalization policy will be outlined, and its achievements, significance, limitations and problems will be pointed out through an analysis of the implementation status of the civil society revitalization policy included in the Moon Jae-in government's national policy tasks. And I would like to draw implications based on a

---

\* Instructor, Kyung Hee University, Seoul.

comprehensive evaluation of the Moon Jae Inn government's major civil society policies.

**Key Words:** Civil Society, Civil Society Revitalization Policy, Moon Jae-in Government, National Policy Task