



「시민사회 활성화를 위한 종합적인 입법전략연구」

2025.11.



아름다운재단
The Beautiful Foundation



목 차

연구요약

연구요약	i
------------	---

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적	2
1) 연구 배경	2
2) 선행연구 검토	5
3) 연구 목적과 기대효과	6
2. 연구 내용과 방법	8
1) 연구 내용	8
2) 연구 방법	8

제2장 시민사회 활성화 법률 입법 경과와 주요 특징

1. 시민사회 활성화와 법률	11
1) 시민사회 활성화와 법률의 역할	11
2) 시민사회에 영향을 미치는 법률	13
3) 시민사회 활성화 입법 현황	14
2. 민간운동 지원을 위한 입법 모색	17
1) 민간운동 지원을 위한 입법 노력과 특징	17
2) 비영리민간단체지원법 제정	23
3) 민간공익활동법인 설립 추진을 위한 민간공익활동 지원	26
3. 민간운동 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성으로	29
1) 문재인 정부 시기 시민사회 활성화 법률안 발의 현황	29
2) 시민사회 활성화 법률안의 입법 요소와 내용	31

3) 시민사회 활성화 법률안의 경향과 특징	34
4) 시민사회 활성화 법률안의 이슈와 쟁점	35

제3장 새로운 요구와 입법 동향: 시민사회 정책의 통합성 제고

1. 분산적 정책체계 극복을 위한 새로운 입법 요구	40
1) 개별적이고 분산적인 법체계의 문제와 한계	40
2) 시민사회의 분절성 극복과 시민사회 정책 효과 제고를 위한 통합성 강화 입법의 필요성	41
2. 시민사회 정책의 통합성 제고를 위한 입법 경로	42
1) 비영리민간단체지원법과 공익법인법 통합을 통한 조직 설립 및 공익성 인 정 일원화 시스템 구축	43
2) 시민사회 정책 전담 행정기구를 통한 시민사회 활성화 정책 통합	45
3) 이재명 정부의 시민참여기본법 입법을 통한 시민사회 정책 통합	47

제4장 국가의 책무와 정책원칙

1. 시민사회-국가 관계와 제도화의 딜레마	54
2. 역대 정부의 시민사회 정책과 책무 제도화	55
1) 역대 정부의 시민사회 정책의 변화	55
2) 대표적인 제도화 사례와 한계	57
3. 국가 책무에 관한 주요 쟁점 및 대안적 접근	63
1) 시민사회 활성화에 대한 국가의 책무	63
2) 자율성 보장 원칙: 지원과 간섭의 경계	64
3) 정치적 중립성의 근본적 한계	66
4. 국제적 규범과 주요 국가의 정책 사례	67

1) 국제기구의 인식과 규범	67
2) 국가 단위 정책 사례의 특징과 시사점	71
5. 국가 책무와 정책 원칙	75
1) 기본 방향: 시민사회에 대한 국가 인식 전환	75
2) 국가 책무의 3대 영역	76
3) 정책 원칙	78

제5장 공익활동 주체의 범주와 요건

1. 정책대상으로서 공익활동 주체	81
2. 규제 중심의 복잡한 공익활동 주체 관련 법체계	81
1) 비영리법인·단체 규율 법체계	81
(1) 법인격에 따른 분류	82
(2) 공익성 인정에 따른 분류	82
2) 시민사회의 다양화에 따른 복잡한 법체계	84
(1) 시민사회의 분화와 영역 구성	84
(2) 시민사회조직에 관한 법령	85
(3) 시민들의 개별적인 실천	87
3) 비영리법인·단체 설립·지위요건 규제	89
(1) 비영리법인 설립 허가주의와 주무관청제	89
(2) 지위취득에 있어 중복규제: 세제혜택	91
(3) 지위취득에 있어 과도한 기준요건: 비영리민간단체등록	92
3. 공익활동 주체의 범주와 요건의 적정 기준의 문제	93
1) 시민사회기본법이 포괄할 공익활동 주체의 적절한 범주	93
2) 비영리법인 설립주의	94

3) 공익단체 지위취득의 합리적인 규율 방식	94
4. 공익활동 주체 규율의 세계적 동향	96
1) 비영리법인·단체 규율 법령 관련	96
2) 정책대상으로서 시민사회 범주 관련	98
3) 설립·지위취득 관련	100
5. 정책범주의 이원화와 설립·지위 요건 완화의 지향	103
1) 지원정책의 목적에 따른 정책범주 이원화	103
2) 결사의 자유에 기반한 정책대상의 설립과 지위 요건 완화	105

제6장 시민사회 활성화 기본계획

1. 시민사회 활성화 개념 및 기본계획의 의미	108
2. 시민사회 기본계획 수립의 경험과 과제	109
1) 중앙정부 현황	110
2) 지방정부 현황	110
3) 진단과 시사점	111
3. 기본계획의 수립과 이행 관련 쟁점	114
1) 국가 기본계획의 성격	114
2) 정책 범위 설정 문제	115
3) 주무부처와 중앙-지방 관계	118
4. 해외 시민사회 정책 실행 사례와 시사점	120
1) 영국: 2025 시민사회협약(Civil Society Covenant)	121
2) 스페인: 제3섹터 전략계획(PETSAS)	123
3) 에스토니아: 시민사회발전개념(EKAK)과 실행체계	125
4) 해외 사례가 주는 종합 시사점	127

5. 시민사회 기본계획의 실행 원칙 및 전략	128
1) 기본계획 수립과 이행의 기본 원칙	128
2) 기본계획의 범위와 구성 요소	129
3) 실행체계: 계획-이행-환류의 구조	130

제7장 시민사회 활성화 정책

1. 정책수단으로서 활성화와 규제개선	133
2. 활성화(직접·간접지원)와 규제개선 현황	133
1) 직접지원	134
(1) 현행 법령의 직접지원 정책수단	134
(2) 시민사회기본법안과 사회적 논의	135
2) 간접지원	135
(1) 현행 법령의 간접지원 정책수단	135
(2) 시민사회기본법안과 사회적 논의	136
3) 규제개선	137
(1) 기부·모금: 기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률 ...	137
(2) 비영리법인: 민법 및 관계 법령	139
(3) 비영리민간단체: 비영리민간단체지원법	140
(4) 공익법인: 공익법인의 설립·운영에 관한 법률	142
(5) 보조금: 비영리민간단체지원법, 지방보조금 관리에 관한 법률 등	144
(6) 민간위탁: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등	147
(7) 국·공유재산특례: 비영리민간단체지원법, 국유재산특례제한법	149
(8) 조세특례: 법인세법 등 조세관련 법령	150
3. 정책의 방향과 기본법 명시 방법의 문제	154

1) 시민사회 활성화 정책의 방향	154
2) 시민사회기본법에서 활성화 정책수단 반영 방식	156
3) 시민사회기본법에서 규제개선 관련 내용 반영 방식	157
4. 시민사회 활성화 정책의 세계적 경향	158
1) 직접지원	158
2) 간접지원	160
3) 규제개선	163
5. 지원의 확장과 보편성, 적극적 규제개선의 지향	167
1) 직접·간접지원의 확장과 보편성 증진	167
2) 적극적인 규제개선의 추진과 원칙화	168

제8장 활성화 정책의 재정적 기반: 시민사회기금

1. 활성화 정책 재정기반으로서 시민사회기금 논의	170
2. 활성화 정책 재원의 불충분성과 불안정성	170
1) 시민사회 지원재정 현황	170
(1) 지원재정의 불충분성	171
(2) 지원재정의 불안정성	173
2) 시민사회지원기금에 관한 논의	174
3. 시민사회기금 설치조건과 운영방식의 문제	176
1) 시민사회기금 설치를 위한 제도적 조건	176
2) 시민사회기금의 운영방식	177
3) 시민사회기금의 용도	178
4. 시민사회기금 논의에 참조가 되는 국내외 사례	178
1) 해외사례	178

2) 국내사례	181
5. 시민사회기금의 적절한 재원과 자율적 운영 방안 필요	184
1) 기금 설치를 위한 법 개정과 적절한 재원마련 방안 모색	184
2) 시민사회기금의 자율적 운영방식과 적절한 용도 규정	186

제9장 정책실행체계

1. 정책실행체계 논의의 필요성	188
2. 시민사회 정책실행체계의 현황과 기존 제안	189
1) 시민사회 정책실행체계 현황과 진단	189
2) 기존 제안 검토	191
3. 총괄기구 신설 관련 쟁점 및 고려사항	195
1) 조직 형태: 법적 위상과 조직 형태	195
2) 조직 기능: 통합형 vs. 연계형	198
3) 다른 행정위원회와의 관계: 공익위원회 설치	199
4) 지원조직과의 관계 설정	199
5) 규모의 적절성 및 업무 재배치	200
4. 국내외 사례조사 및 정책 함의	202
1) 해외 국가 사례 및 함의	202
(1) 영국: 기능분화	203
(2) 프랑스: 조정통합	204
(3) 스페인: 사회실천영역 특화	205
(4) 독일: 정책·현장지원 협업	206
(5) 호주: 독립적 규제체계	207
(6) 해외 사례의 주요 함의	208

2) 국내 위원회 사례 및 함의	210
(1) 경제사회노동위원회	210
(2) 지방시대위원회	211
(3) 국민권익위원회	211
(4) 개인정보보호위원회	212
(5) 국내 사례의 주요 함의	212
5. 정책실행체계 구축의 방향 제안	215
1) 정치적 독립성과 실행력 확보	215
2) 통합형을 지향하되 단계적 접근	216
3) 지원체계의 독립성과 전문성 확보	217
4) 민관협력의 제도화와 다양화	217

제10장 결론

1. 시민사회기본법 입법 방향	220
1) 실효적이고 형평성을 갖춘 공익활동 지원	221
2) 시민사회 활성화 기반 조성	222
3) 시민사회 정책의 분절성 극복과 통합성 지향	224
2. 시민사회기본법 제안	225
1) 주요 내용	226
(1) 입법 목적	226
(2) 법률 적용 대상	227
(3) 국가와 지방자치단체의 시민사회 활성화에 대한 책무 및 정책원칙	228
(4) 기본계획	229
(5) 정책 실행체계: 전담 행정기구 및 지원체계	231

(6) 시민사회 활성화 정책의 재정기반: 시민사회기금	233
2) 시민사회기본법안	235

참고문헌

표 목 차

<표 1-1> 주요 선행연구	5
<표 2-1> 시민사회 관련 주요 법률	14
<표 2-2> 역대 국회별 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황	16
<표 2-3> 역대 정부별 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황	17
<표 2-4> 민간운동 지원을 목적으로 한 법안 발의 현황	19
<표 2-5> 민간운동 지원 대상 비교	20
<표 2-6> 민간운동 지원 정책방안 비교	21
<표 2-7> 비영리민간단체지원법의 주요 내용	24
<표 2-8> 비영리민간단체지원법과 민간공익활동지원법안 종합 비교	27
<표 2-9> 비영리민간단체지원법과 민간공익활동지원법안의 적용대상 및 정의 ..	28
<표 2-10> 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황	29
<표 2-11> 시민사회기본법 입법 발의안 내용 비교	32
<표 3-1> 국가시민참여위원회의 주요 기능	49
<표 4-1> 역대 정부의 시민사회에 대한 정책 기조와 주요 정책	58
<표 4-2> 정책원칙 규정 비교	62
<표 4-3> 국제기구별 시민사회 인식 및 특징 비교	68
<표 4-4> 국가단위 정책 유형의 특징	74
<표 4-5> 국가책무의 3대 영역	76
<표 5-1> 다양한 유형의 시민사회조직에 관한 법령	86
<표 5-2> 시민들의 다양한 개별적 실천활동의 유형	88
<표 5-3> 역대 대통령 선거 시기 비영리법인 설립 허가주의 개선을 위한 요구	90
<표 5-4> 시민사회 관련 사안별 주무관청	91
<표 5-5> 비영리법인 설립에 관한 외국 입법례	101
<표 5-6> 유럽 국가들의 공익성 인정 방식	102

<표 6-1> 지방정부 시민사회 기본계획 수립 현황	111
<표 6-2> 시민사회 기본계획 경험의 주요 한계와 과제	112
<표 6-3> 시민사회 정책 과제의 흐름(2004~2025)	116
<표 6-4> 25년 간 반복 제기된 시민사회 정책 과제(공통 영역)	117
<표 6-5> 기존 법안의 기본계획 소관 부처 및 중앙-지방 역할	119
<표 6-6> 스페인 제3섹터 전략계획	124
<표 6-7> 에스토니아 시민사회 실행계획 요약(2004~2024)	126
<표 7-1> 현행 법령의 시민사회 직접지원 관련 내용	134
<표 7-2> 시민사회기본법안의 시민사회 직접지원 관련 내용	135
<표 7-3> 현행 법령의 시민사회 간접지원 관련 내용	136
<표 7-4> 시민사회기본법안의 시민사회 간접지원 관련 내용	137
<표 7-5> 공익법인 설립·운영에 관한 법률 개정안 주요내용(윤호중 의원안, 법무부안)	143
<표 7-6> 시민사회 규제개선 관련 법령과 개선과제	152
<표 7-7> 경제협력개발기구 회원국의 일반적인 시민사회 지원제도	161
<표 7-8> 스웨덴 정부-시민사회 대화기구 민관공동포럼 연도별 대화주제	164
<표 7-9> 독일 국세기본법의 세제혜택 관련 주요 조항	164
<표 7-10> 미국 연방 보조금 제도 개선 관련 주요 법령·지침	165
<표 7-11> 일본 특정비영리법인(NPO) 관련 규제개선 내역	166
<표 8-1> 국회 발의법안에 포함된 시민사회 지원을 위한 기금 운영방안	176
<표 8-2> 양성평등기금 조성내역(2025년 현재)	182
<표 8-3> 복권기금의 법정배분사업과 공익지원사업(2024년)	184
<표 9-1> 시민사회 정책실행체계 현황	189
<표 9-2> 제안된 정책실행체계 유형	194
<표 9-3> 전담 총괄기구의 조직 유형	195
<표 9-4> 시민사회 관련 업무 부서 및 인원(추정치)	201

<표 9-5> 영국 시민사회 정책실행체계	203
<표 9-6> 프랑스 시민사회 정책실행체계	204
<표 9-7> 스페인 시민사회 정책실행체계	205
<표 9-8> 독일 시민사회 정책실행체계	206
<표 9-9> 호주 시민사회 정책실행체계	207

그림 목 차

<그림 3-1> 이재명 정부 국정기획과제 전체 체계도	47
<그림 3-2> 이재명 정부 중점 전략과제 12. 참여와 소통의 국정운영으로 국민통합의 정치 실현	48
<그림 5-1> 비영리단체 관련 법체계	83
<그림 5-2> 시민사회의 범위와 구성 부문	85
<그림 5-3> 시민사회조직의 유형화	87
<그림 5-4> 시민사회의 범위와 구성 부문	104
<그림 8-1> 정부와 시·도 등록 비영리민간단체 추이	171
<그림 8-2> 비영리민간단체 공익활동 지원예산	172
<그림 8-3> 시·도별 2024년 시민사회 지원예산	173
<그림 8-4> 2021년 대비 2024년 시·도별 시민사회 지원예산 증감	174

연구요약문

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

- 국제적 흐름 속 시민사회 활성화 정책의 확대
- 정치적 환경 변화에 따른 시민사회 정책의 불안정성
- 개별적이고 분산된 법체계의 한계
- 시민사회 정책에 대한 사회적 관심 부족
- 새로운 정부의 출범을 계기로 시민사회 활성화 정책 의제 부상, 시민사회 활성화 입법 과제의 정식화 필요

2) 목적

- 민주화 이후 시민사회 활성화 법률 입법화 경과 조사·분석을 통한 주요 경향과 특징 도출
- 현행 시민사회 법체계의 문제와 한계점 분석을 통한 시민사회 활성화 법률의 종합적인 입법 방향 제시
- 시민사회 활성화 입법안 및 입법화 과정에서 제기되었던 핵심 이슈와 쟁점을 도출하여 각각의 현황과 실태를 진단하고 관련 국내외 사례를 조사하여 주요 입법 항목에 관한 대안 제시
- 선행연구에서 충분히 다루어지지 않았던 시민사회 정책 전담기구 등 시민사회 활성화 정책 실행체계에 관한 현실적인 방안 도출

2. 연구 내용과 방법

1) 연구 내용

- 시민사회 활성화 법률 입법 경과와 주요 특징
 - 민주화 이후 시민사회 정책과 관련 법제도 흐름
 - 시민사회 활성화 입법 현황과 특징

- 시민사회 활성화 입법의 방향성 및 핵심 요소 도출
 - 시민사회 활성화에 대한 국가의 책무와 정책 원칙
 - 시민사회 공익활동 주체의 범주와 자격
 - 시민사회 활성화 정책 (1): 국가 기본계획의 수립과 시행
 - 시민사회 활성화 정책 (2): 직·간접 지원 정책과 규제개선 정책
 - 시민사회 활성화 정책 (3): 활성화 정책 재정기반으로서의 시민사회기금
 - 시민사회 활성화 정책 실행체계 : 전담 행정기구와 지원체계
- 시민사회 활성화를 위한 법률안 제안
 - 시민사회 활성화를 위한 법률 입법 방향
 - (가칭)시민사회기본법 제안

2) 연구 방법

- 문헌 분석
 - 관련 학술자료, 정책연구자료, 정책문서 및 법령, 의안 자료 등 공공기록
 - 시민사회 정책 및 법제도 관련 현황, 시민사회 내부적인 논의 및 실천 현황
- 사례 조사
 - 최근 의미있는 시민사회 제도 변화로 시사점을 제공하는 국가 중심으로 법률, 지원정책, 정책 실행체계 관련 학술자료, 정책연구자료 조사
 - 시민사회 관련 정책 기조 및 법제도 국제동향, 시민사회 정책 실행체계 국제사례 이해 및 시사점 도출
- 정책 워크숍
 - 시민사회 정책 전문가, 시민사회 활동가 대상
 - 시민사회 활성화 법제 핵심 이슈와 쟁점 및 (가칭)시민사회기본법 입법 방향 도출
- 현장전문가 자문
 - 전국 시민사회지원조직, 시민사회 활동가 대상
 - (가칭)시민사회기본법 핵심 내용에 관한 의견 수렴

1. 시민사회 활성화와 법률의 역할

1) 시민사회 활성화와 법률의 역할

○ 민주주의 사회와 법률

- 민주주의 국가에서 정책 집행과 정당성 확보는 법률에 기반
- 법률은 정책의 제도적 정의, 이행 체계, 재원 마련 등 구체적인 실현 수단을 제공, 정치적 또는 사회적 목표를 달성하는 데 중요한 수단

○ 시민사회 활성화와 법률

- 시민사회조직의 설립·운영·활동 전반에 걸쳐 법은 실질적인 영향력 행사
- 시민사회를 억압하고 통제하는 법률은 시민사회 위축, 비민주주의 국가에서 결사체 감소, 자율적인 시민 공간 축소의 결과를 가져옴.
- 시민사회의 자율성과 공익활동을 촉진하는 법률은 시민참여를 확대하고, 시민사회 역할 강화: 예)일본 특정비영리활동촉진법, 폴란드 시민후원제도
- 시민사회의 활성화 정도를 평가하는 조사에서 법적·제도적 환경은 핵심적인 기준(USAID CSOSI, CIVICUS CSI, EENA 등)

2) 시민사회에 영향을 미치는 법률

구분	주요 법제
시민사회조직 설립 관련	공익법인의 설립·운영에 관한 법, 국민기초생활보장법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 민법, 법인세법, 비영리민간단체지원법, 사회복지사업법, 사회적기업육성법, 소득세법, 소비자생활협동조합법, 소비자기본법, 자원봉사활동기본법, 협동조합기본법 등
시민사회조직 운영 관련	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 법인세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법, 부가가치세법, 상속세 및 증여세법, 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 지방재정법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등
시민사회 활성화· 공익활동 촉진 관련	마을공동체 관련 조례, 민관협치 관련 조례, 민주시민교육 관련 조례, 사회적경제 활성화 관련 조례 등

※출처: 김소연·신권화정·류홍번·김승순 2020

3) 시민사회 활성화 입법 현황

○ 민주화 이후 입법 경과

- 1987년 이후 억압적 법제 완화, 행정 규제로 전환
- 김영삼 정부 때부터 시민사회기본법의 연원이 되는 입법 모색
- 이재명 정부 출범, 시민사회기본법 제정 운동 재점화

○ 분석 법률 대상

- 1987년 민주화 이후부터 2025년 8월 현재까지 발의된 시민사회 활성화 관련 법안 총 11건
- 특정 조직이나 활동에 한정된 것이 아닌, 시민사회 전체를 보편적으로 포괄하는 법률 대상
- 법안 명칭은 다양하나, 입법 취지와 목적은 시민사회 활성화, 공익활동 촉진, 시민사회조직에 대한 지원 등

○ 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 개요

구분	시기	건수
1기	김영삼~노무현 정부	5건
2기	이명박~박근혜 정부	0건
3기	문재인 정부	5건
4기	윤석열~이재명 정부 현재	1건

※출처: 의안정보시스템(2025.08.15.)

2. 민간운동 지원을 위한 입법 모색

1) 민간운동 지원을 위한 입법 노력과 특징

○ 주요 내용

- 민자당 이영창 의원 법률안(1994), 국민회의 박상천 의원 법률안(1994), 국민회의 이기문 의원 법률안(1997)
- 관변단체 지원에 대한 비판을 무마하기 위해 발의, 민간운동 단체에 대한 국가의 재정적·행정적 지원을 제도화

○ 의의

- 민간운동단체에 대한 적극적 육성과 지원의 제도화

- 시민사회의 공익활동 증진에 대한 정부의 책임과 역할 인식
- 민간운동 활성화를 위한 정부의 재정적·행정적 지원정책에서 지원 대상 대한 명칭과 기준 제시
- 민간운동단체 지원의 정책 수단으로 민간운동 정책 수립 및 심의기구, 민간운동 지원사업기구, 민간운동 지원기금 제시, 현재까지 핵심 수단으로 작용
- 부칙에 3대 관변단체 특별법 폐지 조항 포함

○ 한계

- 관변단체 지원에 대한 사회적 비난 여론을 무마하려는 정치적 의도 작용
- 시민사회를 독립적이고 자율적인 영역으로 인식하지 못함.
- 시민사회운동이 순수한 민간 주도로 이루어져야 한다는 방향 강조, 시민사회의 자율적 활동에 대한 왜곡된 시각

2) 비영리민간단체지원법 제정

○ 주요 내용

- 비영리민간단체 활동 보장 및 건전한 민간단체로의 성장 지원을 목적으로 2000년 제정
- 민간공익활동 재정 지원(소요 경비·사업비 지원), 조세감면, 우편요금 지원

○ 의의

- 시민사회에 대한 보편적 지원체계 제도화의 발판 마련
- 정부가 시민사회 활동을 보장하고 지원해야 할 책임이 있다는 점 명문화

○ 한계

- 제한적인 지원 수준, 정책 실효성이 매우 낮음
- 시민사회조직의 자율성을 훼손하고, 민간공익활동의 사회적 가치와 기여를 인정하지 않는 규제 조항(상시 구성원 100인 이상 등록 요건 및 운영비 지원 제한 등)
- 시민사회 활성화를 위한 종합적인 정책 방안 부족

3) 민간공익활동법인 설립 촉진을 통한 민간공익활동 지원

○ 주요 내용

- 홍미영 의원 발의, 민간공익활동지원법안(2005)
- 16대와 17대 국회를 통틀어 유일한 입법 제안
- 비영리민간단체지원법 폐지, 비영리민간단체지원법의 주요 조항 포괄
 - 상시 구성원 수 20인 이상으로 대폭 완화, 공공요금 등의 지원 추가
- 민간공익활동법인에 관한 규정 신설
 - 민간단체가 법인격을 쉽게 취득할 수 있도록 허가주의를 인가주의로 전환

○ 의의

- 비영리 공익활동 주체(단체, 법인) 등록 요건 완화, 결사체 자율주의 강화
- 단체와 법인 설립에 관한 통합 입법의 가능성

○ 한계

- 비영리민간단체지원법의 문제점(낮은 지원 수준, 규제 등)을 개선하지 못하고, 법인 설립 절차 개선에만 치우쳐 시민사회 활성화라는 목적을 달성하는 데는 한계를 보임.

3. 민간운동 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성으로

1) 문재인 정부 시기 시민사회 활성화 법률안 발의 현황

○ 현황

의안 명	제안일	의결결과
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(진선미 외)	2018.03.08.	임기만료 폐기
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(권미혁 외)	2019.01.18.	임기만료 폐기
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(진선미 외)	2021.01.11.	임기만료 폐기
시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안(민형배 외)	2021.02.15.	임기만료 폐기
시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안(서영교 외)	2021.08.09.	임기만료 폐기

※출처: 의안정보시스템 (2025.06.30.)

○ 배경

- 비영리민간단체지원법의 한계: 기존 법이 지원 범위와 수준이 낮아 실효성이 부족하고, 시민사회의 다양한 활동을 포괄하지 못한다는 비판
- 시민사회 생태계 변화: 여성, 자원봉사 등 개별법으로는 포용하기 어려운 다양한 시민사회 주체와 활동이 증가하면서 전체 시민사회 생태계를 강화할 보편적 법률의 필요성 대두
- 시민사회의 지속적인 시민사회 활성화 법률 제정 운동: 2000년대 시민사

회단체연대회의, 2010년대 시민사회활성화전국네트워크(이하, 시활넷)의 시민입법운동은 2025년 현재까지 이어지고 있음.

2) 주요 입법 내용

- 국가 및 지자체 책무, 정책 추진원칙, 정책 대상 규정 및 정의, 기본계획 수립 및 시행, 정책 총괄기구, 지원기구, 지역 정책전달체계, 기금, 시민사회 활성화 기반 조성, 지원정책 등

3) 시민사회 활성화 법률안의 경향과 특징

- 시민사회 활성화 기반 조성과 체계 구축
 - 초기 단계의 민간운동 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성과 체계 구축이라는 입법 목적이 뚜렷함.
 - 시활넷을 비롯한 다양한 시민사회 주체들의 입법 활동의 결과라는 점에서 더욱 의의가 있음.
- 정부의 책무성 강화
 - 정부의 시민사회에 대한 인식 및 정부의 시민사회 활성화에 대한 역할 규정을 통해 일관성 있는 정책 추진 가능
 - 공익증진에 대한 시민사회의 역할 기여 인정, 시민사회 활성화에 필요한 환경 조성 및 지원, 시민사회와의 소통·협력 체계 명시
- ‘기본법’적 위상
 - 국가 정책의 기본적인 방향 제시와 종합적이고 체계적인 정책 방안
 - 기본계획 및 실행계획 수립을 비롯하여 시민사회 활성화 및 공익증진 정책을 심의 또는 의결할 수 있는 기구, 정책의 실행을 지원할 수 있는 지원기관 등 정책 실행체계 등의 규정 포함
 - 법 적용의 대상을 시민사회 전 영역에서 공익활동을 하는 조직으로 삼아 법 적용에 있어 보편성을 높이고, 개별적이고 분산적인 시민사회 관련 법체계의 한계 극복

4) 시민사회 활성화 법률안의 이슈와 쟁점

- 법의 적용대상

- 법의 적용대상을 특정하여 정책 효과를 높이기 위한 취지에서 ‘공익’이나 ‘시민사회조직’을 구체적으로 열거하는 방식
 - 공익활동 현장의 다양성을 반영하고 새롭게 부상하는 의제나 활동 영역을 포괄하는 접근
- 시민사회 활성화 정책 수단
- 정책 효능감이 높은 적극적인 재정 지원(기금, 보조금, 조세감면 등) 명문화
 - 세부적인 시민사회 지원정책 방안은 별도의 제도에 두고, 기본법의 위상에 맞게 시민사회 활성화에 대한 정부와 지자체의 책무를 강조, 시민사회 기반 조성에 필요한 조항만 규정
- 지역 시민사회 활성화를 위한 정부 역할
- 지자체의 시행계획 의무화 여부와 기본계획 수립 권한 부여
 - 지방자치단체의 연도별 시행계획 의무화 규정은 지방자치 행정의 고유성과 자율성이라는 측면에서 적절치 않다는 의견
- 정책 실행체계
- 위원회의 위상(심의·의결 vs. 심의·조정)
 - 지원기관의 역할(사업 ‘추진’ vs. ‘지원’)

제3장

새로운 요구와 입법 동향: 시민사회 정책의 통합성 제고

1. 분산적 정책체계 극복을 위한 새로운 입법 요구

1) 개별적 제도화와 분산된 법체계의 한계와 문제

- 개별법 중심으로 시민사회 영역별 시민사회 정책 추진
 - 여성, 환경, 복지 등 각 시민사회 영역이 개별 법률에 따라 운영되어 전체 정책의 효과성 저하 및 영역 간 분절성 심화
- 시민사회 정책의 통합적 체계 부재
 - 조직 설립, 지원, 관리 등 정책이 분산, 행정적 혼란과 비효율 초래

2) 시민사회의 분절성 극복과 시민사회 정책 효과 제고를 위한 통합성 강화 입법의 필요성

- 현행 법제의 규제적 조항과 실효성이 낮은 지원정책 개선, 시민사회 활성화라는 종합적 관점에서 정책의 효능감 제고
- 조직 설립부터 지원, 정책, 관리까지 전 주기를 일관된 정책체계를 구축하여 통합적인 정책 실행
- 활동 영역별로 개별법 제정, 정책적으로 중복, 효율성이 낮은 문제와 시민사회 영역 간 발생하는 분절성 극복, 시민사회 영역 간 협력 촉진
- 시민사회 정책을 총괄하는 전담기구 설립을 통해 정책의 전문성 및 일관성 강화
- 시민사회 정책을 수립, 실행할 수 있는 제도적 근거 확보

2. 시민사회 정책의 통합성 제고를 위한 입법 경로

1) 비영리민간단체지원법과 공익법인법 통합을 통한 조직 설립 및 공익성 인정 일원화 시스템 구축

- 방향
 - 시민사회조직 설립 및 공익성 인정 시스템을 단일법으로 일원화
 - 비영리민간단체와 공익법인 등 다양한 형태의 조직을 통합 관리할 수 있는 기반 마련
- 핵심 내용
 - 결사의 자유 원칙: 조직 설립에 대한 규제 완화, ‘자유설립주의’ 혹은 ‘준칙주의’ 채택
 - 통합관리·감독: 통합된 관리 기구를 통해 허가 절차 일원화, 조세 감면 등 정책적 지원에 필요한 공익성 인정은 별도의 절차(공익성 테스트) 구축
 - 적용 대상 확대: 기존의 공식 조직뿐만 아니라 2000년대 이후 부상한 비공식적·임의적 조직까지 포괄
- 검토
 - 최소주의적 통합 방안
 - 시민사회 현장에서 시민사회 생태계 기반 조성을 위한 입법 욕구가 매우 높아 조직 설립 및 관리 통합 입법 방안에 대한 공감대는 낮음.

2) 시민사회 정책 전담 행정기구를 통한 시민사회 활성화 정책 통합

○ 방향

- 시민사회 활성화에 관한 정책을 총괄하는 전담 행정기구 설립, 분산된 법 체계와 정책의 비효율성 개선

○ 핵심 내용

- 정책 통합의 핵심 기제: 전담기구는 각 부처에 흩어져 있는 시민사회 관련 업무를 통합하여 정책의 실효성과 시민사회 내부의 통합성을 높이는 역할
- 정책 방향의 전환: 행정안전부 중심으로 추진되던 규제 및 통제 중심의 정책 기조를 시민사회 활성화와 공익활동 증진 중심으로 전환
- 시민사회 제 영역의 연결과 협력 촉진: 정부와 시민사회, 시민사회 영역·조직 간 연결과 협력의 플랫폼 역할

○ 검토

- 시민사회 활성화 기반 조성 + 시민사회조직의 설립·등록에 관한 규정 + 시민사회 정책 전담기구 설치에 관한 규정 포함
- 입법 가능성이 크지 않으나, 최근 새 정부 출범이라는 정치 지형 활용, 적극적인 입법 운동의 필요성 제기

3) 이재명 정부의 시민참여기본법 입법을 통한 시민사회 정책 통합

○ 방향

- 이재명 정부의 국정기획과제에 반영된 (가칭)‘시민참여기본법’ 제정을 통한 시민사회 정책의 통합성 추구

○ 핵심 내용

- 국무총리실 산하 독립적인 합의제 행정기구 (가칭)‘국가시민참여위원회’ 설치
- 시민참여, 공론화, 민주시민교육, 시민사회 활성화 정책 통합적 추진
- 시민사회의 기반인 시민참여를 정책적으로 확대, 다양한 영역을 유기적으로 연계하여 정책의 내포 심화

○ 검토

- 정부 정책의 수단으로 시민참여가 기능화될 위험성, 조례 및 지원조직이 축소될 수 있다는 우려, 시민참여기본법과 다른 기본법들과의 위계 문제

- 시민사회와의 소통 및 정보 제한성으로 인해 시민사회 주도성 약화, 적극적인 입법 대응 필요

제4장

국가의 책무와 정책 원칙

1. 국가 책무 논의: 시민사회-국가 관계와 딜레마

- 시민사회 역할 확대, 비영리, 성과 측정과 환원 어려움 등 특성
- 국가 역할 필수적, 그러나 제도화에 따른 독립성과 자율성 훼손 우려
- 비판·견제 중심으로 성장한 한국 시민사회 특수성, 상호 신뢰 기반 약함.

2. 역대 정부의 시민사회 정책과 책무 제도화

1) 역대 정부의 시민사회 정책의 변화

- 민주화 이후 시민사회 정책은 정권 성향에 따라 ‘통제 → 협력 → 관리 → 활성화 → 재통제’ 등 진전과 퇴행 반복
 - 민주화 이전: 동원과 통제 중심(기부금모집통제법, 새마을운동단체 육성)
 - 김대중·노무현 정부: 협력과 지원 강조, 법제화 시도
 - 이명박·박근혜 정부: 준법·통제로 회귀, 정치 성향 따른 차별 지원
 - 문재인 정부: 시민사회 활성화 규정 제정, 5대 정책 원칙 명시
 - 윤석열 정부: 적대적 통제, 제도 폐지 및 예산 축소
 - 이재명 정부: 소통·통합 기조, 시민참여기본법 제정 논의 중

2) 대표적인 제도화 사례와 한계

- 시민사회기본법안(20~21대 발의 법안, 입법 실패), 문재인 정부의 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 규정」(폐지), 「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」(법적 구속력 부재)
- 시민사회의 자율성·독립성 보장, 다양성 존중, 공익활동 가치 존중, 소통·협력 강화가 반복적으로 강조되었으나 법적 구속력과 안정성 취약

3. 국가 책무에 관한 주요 쟁점 및 대안적 접근

1) 시민사회 활성화에 대한 국가의 책무

- 필요성: 민주주의 발전, 지속가능성 확보, 국제 규범과 부합
- 우려: 자율성 침해, 관변화·하청기구화 위험, 정치적 도구화 가능성
- 대안: 비공식·특혜→투명·보편 지원체계, 활성화 토대 구축(제도환경 개선) 중심으로 전환

2) 자율성 보장 원칙: 지원과 간섭의 경계

- 갈등상황: 정부 지원은 단체 자율성과 독립성을 위협할 수 있음.
 - 자율성: 사용용도 제한, 성과보고 의무, 단기적 활동, 정부 정책 방향과 일치 유도
 - 독립성: 정부 정책 보완재, 집행 수단으로 전락, 정책비판 기능 균형 어려움.
 - 공정성: 정부가치 판단개입 불가피, 우호적 단체 선호, 비판적 단체 배제 가능성
- 대안: 환경 조성 중심 정책, 제도적 장치(성과평가 개선, 지원조건 최소화, 시민사회참여보장), 조직 자율적 선택

3) 정치적 중립성의 근본적 한계

- 정치적 중립성의 한계: 시민사회 본질적 기능과 충돌, 중립성 기준 자체의 정치성, 중립성 명분의 악용
- 대안: 법률에 기본원칙 명문화, 정책 변경 절차적 합의 의무화, 포괄·포용적 접근

4. 국제적 규범과 주요 국가의 정책 사례

1) 국제기구의 인식과 규범

- 국가의 적극적 역할을 인정하면서도 자율성을 보장하는 균형을 강조
 - 유엔(시민사회의 제도적 인정, 협의지위 부여), 유럽연합(지역사회 참여 및 기금 조성을 통한 지원), OECD(정부-시민사회 협력 프레임 제공), 세계은행(시민참여를 통한 정책 효과성 강화) 강조
- 공통 원칙: 시민사회 역할 명시적 인정, 활성화 환경 조성, 시민사회 공간 보호 및 확대, 정부와 시민사회 간 파트너십 강조, 정책 과정 실질적 참여 보장, 투명성과 책임성의 상호성 추구, 다양성과 포용성 보장

2) 지역별 정책 유형의 특징과 시사점

- 국가가 시민사회를 바라보는 관점과 법률·정책의 목적에 따라 헌법적 보장형, 협력적 파트너십형, 정책 도구형 세 가지로 구분 가능
 - 헌법적 보장형: 북유럽 국가들 / 시민사회=민주주의의 본질 구성, 권리주체
 - 협력적 파트너십형: 서유럽, 영국 등 / 법률·협약 기반 협력
 - 정책도구형: 동유럽, 아시아 등 / 정부 정책 보완 수단 경향
- 한국은 현재 정책도구형에서 협력적 파트너십형으로 전환하는 과정에 있다고 평가할 수 있으며 시민사회 가치 인정과 제도적 안정성 확보 핵심

5. 국가 책무와 정책 원칙

1) 기본방향: 시민사회에 대한 국가 인식 전환

- 시민사회를 통제 대상이 아닌 민주주의의 동반자·협력파트너로 인정
- 개별 단체 선별 지원이 아닌 시민사회 생태계 전반 활성화에 집중

2) 국가 책무의 3대 영역

구분	책무영역	구체적 실행방안
기본책무	시민사회 가치 인정·존중	- 결사·표현·집회의 자유 적극 보장 - 불합리한 규제·차별 방지
	시민참여권 보장	- 정책 전 과정 실질적 참여 - 민주적 거버넌스 구축
	시민사회 공간 보호, 확대	- 공간 축소 현상 적극 대응 - 물리적·제도적·문화적 활동 공간 보호·확대
활성화 책무	제도적 기반 조성	- 법적 지위 명확화 - 설립·운영 절차 간소화 - 소규모, 신생 조직 활동 보장
	재정기반 조성	- 기부 문화 촉진 - 세제 혜택 확대 - 공공조달 참여 기회 확대 - 공정·투명한 지원 기준 마련
	역량 강화 지원	- 교육 프로그램 제공, 네트워킹 기회 확대 - 정보 공유 플랫폼, 디지털 전환 지원
협력책무	정책 과정 참여 보장	- 의제설정부터 평가까지 전 과정 참여 - 정책영향평가에 시민사회 관점과 논의 반영
	협의체계 제도화	- 분야별, 지역별 상설 협의체 운영 - 실질적 영향력 보장
	상호책임·투명성	- 정부: 지원 근거·성과 공개 - 시민사회: 공익성·투명성 제고

3) 정책 원칙

- 독립성·자율성 보장: 정치적 중립, 과도한 규제 최소화
- 다양성 존중: 규모·형태·영역 다양성 인정, 신진·취약 분야 우선 배려
- 공정성·투명성 확보: 명확한 기준, 공개적 절차, 참여형 평가, 정기 환류
- 협력·참여·이행 강화: 실질적 참여 보장, 상호 책임 기반의 파트너십, 공동이행 및 평가, 평가체계 개선 등

제5장

공익활동 주체의 범주와 요건

1. 정책대상으로서 공익활동 주체

- 비영리법인·단체를 규율하는 법제도의 복잡성
 - 비영리법인·단체는 법제도적으로는 매우 다양한 위상을 지님
 - 주로 정부의 법인격 부여와 공익성 인정 기제가 개별 법령 상이
- 공익활동 주체들의 다양화와 정책대상 범주 설정의 어려움.
 - 전통적인 비영리법인·단체 외에 사회적경제조직 등 다양한 조직형태와 시민들의 개별적인 공익활동 등 영역의 확장
 - 이들에 대한 법제도적 정책대상으로서는 적절한 구획과 범주의 한정 필요
- 지원정책의 대상이 되는 지위, 즉 공익활동 주체로서의 요건
 - 정책대상으로서 공익활동 주체는 법제도가 정하는 요건 충족 필요
 - 공익활동 주체로서 지위 요건이 지나치게 경직되고 복잡하며 일관성 부족

2. 규제 중심의 복잡한 공익활동 주체 관련 법체계

1) 비영리법인·단체 규율 법체계

- 기본적으로 민법상 비영리법인(사단·재단)과 개별법상 특수법인, 그리고 법인으로 보는 단체와 법제도 바깥에 존재하는 임의단체로 구분
- 주로 세제혜택의 자격이 되는 공익성 인정과 관련해 각종 조세, 공익법인, 비영리민간단체 및 기타 다양한 법령에 따른 기준 상이

2) 시민사회의 다양화에 따른 복잡한 법체계

- 전통적으로 시민사회는 정부와 시장, 그리고 시민들의 일상적인 생활세계 사이의 주로 비영리단체들이 활동하는 영역을 의미
- 최근 시민사회와 인근 영역 간 융합을 통해 형성되는 ‘민관협치’(governance), ‘사회적 경제’, ‘비공식(informal) 공익활동’ 부문이 형성되면서 공익활동 주체의 형태가 다양화되고 이들을 규율하는 개별 법령 공존

3) 비영리법인·단체 설립·지위요건 규제

- 비영리법인 설립 허가주의와 주무관청제
 - 비영리법인 설립은 주무관청의 허가를 받도록 하고 있어 결사의 자유에 대한 침해, 행정의 비효율성 등 현장의 문제 제기 지속
 - 법무부도 현장의 의견을 수렴해 현행 ‘허가주의’를 ‘인가주의’로 완화하는 법개정을 2004년, 2011년에 시도한 바 있지만 결실을 맺지 못함.
- 지위취득에 있어 중복규제: 세제혜택
 - 설립 이후 공익성 인정을 통해 제도적 혜택을 누릴 지위를 취득하는 과정에서 중복규제로 인한 문제 역시 현장에서 꾸준히 제기됨.
 - 공익성 인정 문제는 주로 공익사업에 대한 보조금 지원과 세제혜택과 관련해 나타남.
 - 단체설립과 기부금품 모집, 세제혜택 지위취득은 현실적으로 일련의 과정인데, 여기에 주무관청, 기부금품 등록관청, 국세청 등의 중복 감독
- 지위취득에 있어 과도한 기준요건: 비영리민간단체등록
 - 비영리민간단체 등록요건: 100인 이상 회원명부, 1년 이상 공익활동실적
 - 등록요건이 과도하다는 현장의 문제제기가 지속됐고, 이를 완화하는 법개정 시도도 이뤄졌지만 결실을 맺지 못함.

3. 공익활동 주체의 범주와 요건의 적정 기준에 대한 문제

1) 시민사회기본법이 포괄할 공익활동 주체의 적절한 범주

- 시민사회와 다른 영역 간 융합에 기반한 공익활동 주체들을 시민사회기본법이 포괄할 수 있는지, 그리고 개별법령이 있는 경우 적용 범주 중복 우려
- 시민사회 활성화 지원정책은 다양한 유형으로 구분되며, 정책유형별로 광의

와 협의의 시민사회를 구분해 적용하는 방식을 고려해 볼 수 있음.

2) 비영리법인 설립주의

- 비영리법인 설립에 있어 허가주의 개선의 필요성에 대한 사회적 합의는 어느 정도 형성된 것으로 볼 수 있음.
- 헌법상 결사의 자유, 규제 중심에서 활성화 중심의 시민사회 정책 변화, 영리-비영리법인 간 차별 해소 등을 고려한 타당한 설립주의로 개선 필요

3) 공익단체 지위취득의 합리적인 규율 방식

- 비영리법인·단체의 공익성에 관한 사회적 합의를 통해 일관된 기준 마련 필요
- 중복되고 과도한 규제 개선을 위한 공익성 인정 관련 통합관리 필요

4. 공익활동 주체 규율의 세계적 동향

1) 비영리법인·단체 규율 법령 관련

- 프랑스 ‘결사체법’은 형태와 상관없이 모든 결사체의 자유로운 설립을 보장하고 정책지원을 원하는 경우 지위취득 별도 규정
- 우리 민법의 형성에 영향을 미친 일본의 경우도 2006년 공익법인제도개혁 3법 제·개정을 통해 법인설립이 자유로운 준칙주의 적용

2) 정책대상으로서 시민사회 범주 관련

- 스페인의 ‘제3섹터 사회실천법’은 시민사회를 제3섹터(third sector)로 개념화 하면서 비영리단체 뿐 아니라 다양한 형태의 공익활동 주체 포괄
- 이탈리아의 ‘제3섹터 법률’ 역시, 다양한 형태의 공익활동 조직형태와 함께 유연한 ‘자발적 단체’, ‘자원봉사’ 등 개별적 공익활동도 포괄

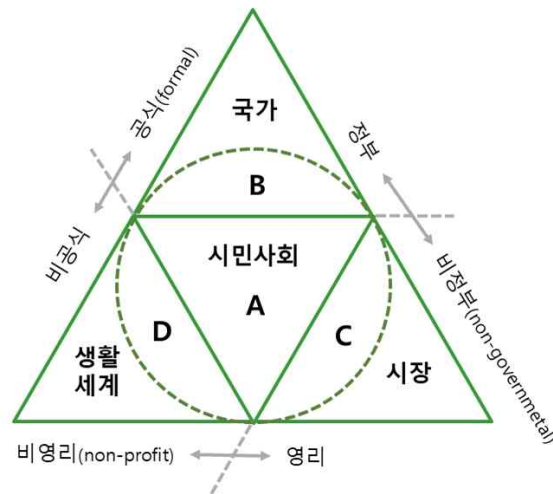
3) 설립·지위취득 관련

- 비영리법인 설립: 대다수 국가가 정부의 개입을 최소화하는 추세
- 공익성 인정: 공익성 인정은 통합적 법령 혹은 개별적 법령에 명시하는 방식과 공익성 인정기구를 설치·운영하는 방식으로 구분되는데, 최근 일본이나 호주와 같이 공익성 인정을 통합적으로 관리하려는 정책적 경향

5. 정책범주의 이원화와 설립·지위 요건 완화의 지향

1) 지원정책의 목적에 따른 정책범주 이원화

- 주체 지원: 주로 본원적인 시민사회(A부문)가 대상이 되며, 차별 없는 정책 지원의 원칙 속에 개별법령에 따른 지원에서 소외된 단체들 우선 지원 필요
- 생태계 조성: 넓은 의미의 시민사회(A+B+C+D부문)가 모두 관련되며 시민사회 주체 간 연결과 협력, 사회적 인정·지지 증진 등의 정책지원 포괄
- 정책범주 이원화의 적용은 구체적인 지원정책 과정에서 이뤄질 부분이지만, 시민사회기본법에도 이와 같은 정책지향을 담은 조항 포함 필요



2) 결사의 자유에 기반한 정책대상의 설립과 지위 요건 완화

- 비영리법인의 설립은 현행 주무관청에 의한 허가주의에서 준칙주의로 전환적인 변화 필요
- 설립은 자유롭게 하되, ‘주체 지원’의 성격을 띠는 지원정책 대상의 지위를 원하는 단체들에 지위 인정요건 완화와 관리체계의 통합성 지향
- 구체적인 내용은 법령 개정과 정책 추진을 통해 실현될 수 있지만, 시민사회기본법에서도 이를 권장하기 위한 원칙적인 사항 명시

1. 시민사회 활성화 개념 및 기본계획의 의미

- 시민사회 정책의 목적·범위 명확화에 ‘우호적 환경’ 개념 유용
- 시민사회 기본계획은 시민사회 활성화를 위한 국가 전략의 핵심 설계도

2. 시민사회 기본계획 수립의 경험과 과제

1) 중앙 및 지방 정부 수립 현황

- 중앙정부: 제1차 기본계획(2022~2024) 수립 → 대통령령 폐지로 이행 중단
- 지방정부: 경기도, 평택시만 계획 수립 / 서울시·충남 등은 수립 중단

2) 진단과 과제

- 법률적 기반 부재 → 「시민사회기본법」 제정 필요
- 추진 주체·실행체계 불명확 → 전담부처 신설, 협업 기능 강화
- 중앙-지방 연계 부족 → 중앙계획의 가이드라인 기능, 제도적 연계 구조 마련
- 시민사회 참여 부재 → 수립-실행-평가 전과정 참여 보장

3. 기본계획의 수립과 이행 관련 쟁점

1) 국가 기본계획의 성격

- 우려: 시민사회 독립성 훼손, 정부 주도 계획의 자율성 침해 가능성
- 필요성: 제도적 기반 미흡, 정책 체계화 필요, 책임있는 지원·환경 조성 필요
- 대안: 정부는 촉진자 역할, 계획 수립·실행 과정에 시민사회 참여 보장

2) 정책 범위 설정

- 문제: 범위의 다층성, 기존 정책과의 중복·충돌 위험, 새로운 시민주체 등장
- 대안
 - 시민사회 역사적 과제 기반 범위 설정

- 인접(민주시민교육, 자원봉사 등) 정책과 연계성 강화, 중복 최소화
- 법·제도·재정·데이터 등 인프라 중심 설계

3) 주무 부처와 중앙-지방 정부 역할

- 쟁점: 주무부처 권한 논란(조정기능, 실행력), 중앙집권 vs 분권 갈등
- 대안
 - 국무총리실·행안부 분담 / 시민사회위원회 중심 거버넌스(현재 체계)
 - 전담 행정부처 신설 검토: 정책 일관성과 실행력 강화
 - 중앙(방향제시)+ 광역(의무수립)+ 기초(자율/인센티브 병행)
 - 민관 공동책임·숙의·평가·환류 체계 반영

4. 해외 시민사회 정책 실행 사례

1) 영국: 2025 시민사회협약(Civil Society Covenant)

- 법적 구속력은 없으나 정부와 시민사회 간 신뢰 회복 및 전략적 파트너십 재구성을 위한 정치적 선언
- 실행기구, 프로그램, 온라인 툴킷, 성과공유 플랫폼 등 구조화된 실행 기반을 갖추고 있으며 1,200개 이상의 시민사회 조직이 공동 설계자로 참여

2) 스페인: 제3섹터 전략계획(PETSAS)

- 2015년 「제3섹터 사회실천법」 제정 이후 법적 근거를 가진 공식 전략계획으로 제도화
- 중앙정부는 계획의 수립·이행·평가를 의무적으로 수행하며, 자치주 실행계획과 연계하는 특징
- 시민사회 플랫폼이 공동으로 전략계획을 수립하고 이행에 핵심적 역할

3) 에스토니아: 시민사회발전개념(EKAK)과 실행체계

- 2002년 의회에서 채택된 ‘시민사회발전개념(EKAK)’을 기반으로 정기적인 실행계획을 수립·추진
- 민관공동위원회를 중심으로 한 정책 수립 및 평가 구조, 시민사회의 참여, 열린정부(OGP) 원칙과 연계하는 특징

5. 시민사회 기본계획의 실행 원칙 및 전략

1) 기본원칙

- 법적 안정성 + 정치적 추진력: 기본계획을 법정계획으로 명시, 정부-시민사회-국회(또는 지방의회) 간 추진에 대한 합의
- 실질적 협치 거버넌스: 계획 수립-이행-평가 전 과정에서 시민사회 공동결정권 보장
- 중앙-지방 균형: 중앙은 방향 제시·지원, 지방은 원칙적으로 자율성에 기초해 과제 구체화 + 재정·정책 인센티브로 실행 유도
- 참여 기반 평가·환류: 다양한 시민 주체 참여 + 온라인 기반 평가·다층적 환류 체계 구축

2) 기본계획의 범위와 구성 요소

- 선언적 계획 지양하고 실질적인 집행과 평가가 가능하도록 구체화
- 주요 구성 요소
 - 비전·목표(자율성, 공공성, 민주주의 강화)
 - 현황·환경 분석(제도·사회·기술 변화 반영)
 - 전략·중점과제(민관 합의, 영역 관통 과제)
 - 재원 계획(규모·확보율·조달·배분 원칙)
 - 민관협력 구조(권한·역할·운영방식 포함)
 - 중앙-지방 연계 방안(국가 방향 제시, 지역 자율성 보장/독려)
 - 정책 지표·평가(성과 지표, 평가방식, 환류 절차)

3) 실행체계: 계획-이행-환류의 구조

- 전담기구 설치: 합의제 행정기구(예: 시민공익위원회) + 상설 사무국 → 수립·총괄·조정·집행 담당
- 중앙-지방 연계: 광역은 의무계획, 기초는 자율계획(인센티브 제공) + 정례 협의체 운영
- 민관 공동 이행·평가: 시민사회 실질적 결정권 보장 + 온라인 의견수렴·공개 평가보고서 발행
- 성과 환류: 매년 평가 결과를 차기 시행계획·기본계획에 공식 반영, 법률(시행령)에 명문화

1. 정책수단으로서 활성화와 규제개선

- 직접지원
 - 공익활동 주체들에게 공공재정을 지원하는 방식
 - 일반적인 형태는 공익활동 추진에 필요한 사업비 충당을 위한 보조금 지급이며, 관련 법령에 따라 단체 운영비 지원하는 경우도 있음
- 간접지원
 - 재정지원 외 다양한 행정적 지원으로 세제혜택(단체가 납부하는 법인세, 단체 기부금에 대한 세금 감면 등), 국·공유재산 사용 등을 포함
 - 최근 진일보한 지원형태로 역량강화, 연결·협력, 사회적 인식과 제도적 기반 조성 등 ‘시민사회 생태계 조성’ 부각
- 규제개선
 - 공익활동 주체들이 운영과 사업에 있어 겪는 불합리한 제도·관행 개선
 - 공익활동 주체들의 피부에 와 닿는 긴요한 과제이면서 다양한 법령과 제도, 그리고 이해관계 주체들이 복잡하게 얽혀있음

2. 활성화(직접·간접지원)와 규제개선의 현황

1) 직접지원

- 보편적 지원법령(비영리민간단체지원법)의 경우, 사실상 공익사업비 지원에 한정된 반면, 특정 영역·단체 지원법령(사회적기업육성법, 새마을운동조직육성법 등)은 단체운영비 등 다양한 지원수단 명시
- 국회에 발의된 시민사회기본법안들의 경우 직접지원은 명시하지 않는 경향

2) 간접지원

- 보편적 지원법령의 경우 조세감면, 우편요금 외에 행정지원에 관한 구체적인 내용이 부재한 반면, 특정영역·단체 지원법령들의 경우 국·공유재산 사용 등 다양한 지원수단 명시
- 국회에 발의된 시민사회기본법안들의 경우 간접지원은 조세감면, 국·공유재산

사용, 종사자 교육·훈련, 포상 등의 지원수단 제시

3) 규제개선

- 단체 운영과 공익사업의 원활한 수행을 어렵게 하는 기존 관련 법령들에 대한 다음과 같은 개선 요구가 꾸준히 이어지고 있음.

영역	법령	개선과제
기부 모금	기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률	[등록] 등록 중복규제개선(관리감독 일원화), 등록기준 상향(1천만→3천만), 사후·변경등록 허용 [모집] 모집가능항목 명확화, 차제에 최소한의 금지항목 제외 모든 모금 허용, 기부금품 접수장소 제한 폐지 [사용] 모집비용 허용비율 현실화(15%→30%), 모집비용 충당비율 규정 폐지 [주체] 기부금품 모집중개자 규정 신설 [처벌] 법령 위반시 형사처벌보다는 행정지도, 시정조치 우선 [관리] 주무관청 지도절차 명시, 과도한 회계감사 규정 개선
비영리 법인	민법 및 관련 법령	[사원요건] 비영리법인 설립시 사원요건 3인으로 허용 [합병·분할] 비영리법인 합병·분할 규정 신설 [수익사업] 비영리법인의 수익사업, 자회사설립 규정 신설 [공시제도] 비영리조직 회계기준 통일, 공시제도 규정한 관련 법령들에 통일기준 적용 [기타] 공증이 필요한 총회까지 온라인총회 허용 확대, 의사록 의결 기명날인 외 서명방법 허용
비영리 단체	비영리민간단체 지원법	[행정지원] 행정지원에 관한 조항 내실화(단체경영지원, 사무공간, 사회보험료 지원, 단체홍보 공공채널 사용지원 등), 우편요금지원→통신요금지원
공익 법인	공익법인의 설립·운영에 관한 법률	[대상확대] 공익활동 영역규정 열거주의→포괄적 규정, [지원] 충분한 공익법인 지원 명시, 총괄 지원체계 구축 [기타] 공익법인 운영·사업 관련 다양한 개선과제(중복규제, 주식기부 특례규정, 고유목적사업준비금 제도 등)
보조금	비영리민간단체 지원법	[사용항목] 보조금 사용 사업비 한정→운영비 제한적 허용
	지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률, 지방보조금 관리기준	[법령조항 현행화] 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률, 지방보조금 관리기준에 이미 지방자치단체 재량으로 운영비 사용 여지 명시, 다만 현장에서 현행화 되지 않고 있음
	비영리민간단체 공익활동 지원사업 집행지침	[자부담 출자] 보조사업단체의 의무적 자부담 현금출자 개선 [사업계획보완] 주무관청 사업실행계획 보완요구 조항 민관협의로 대체 [자부담 사용] 사업단체가 출자한 자부담 예산도 보조금 예산과 동일한 집행기준 적용 규정 유연화 [컨소시엄 표준협약서] 컨소시엄 참가단체 간 협의사항의 주무관청 사전승인 규정 개선 [상근자 인건비] 단체 내부 전문성 활용을 위해 인건비 일부 사용 허용 필요 [비용단가] 예산편성기준 상 다수인 공연 출연료, 단위사업당 자

			문료 한도 등 비현실적인 단가의 현실화 필요 [이행보증보험] 보조사업단체 이행보증보험 자부담 의무 가입 규정. 단체부담 경감과 민관간 신뢰형성 필요 [지원방식 다양화] 신규·소규모 단체를 위한 특화된 지원, 일부 단체 사업선정 편중 해소 조치 필요
민간 위탁	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률		[개인계약] 사업자 미등록 현장 전문가와의 계약이 가능하도록 사업자 등록주체로 한정된 계약 자격 개선 [일반관리비·이윤] 비영리를 이유로 일반관리비, 이윤 비책정 관행 개선필요. 비영리단체도 용역수행을 목적사업 이외의 수익사업 간주 시 일반관리비·이윤 책정 가능 조항 현행화
	행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치법 및 관련 조례		[위탁수수료] 관련 법령에 명시된 위탁수수료 책정에 있어 비영리 단체들이 차별적 불이익을 받지 않도록 규정 현행화
	협치형 민간위탁 가이드라인		[가이드라인 현행화] 협치형 민간위탁 가이드라인이 일선 현장에 서는 적용되고 있지 않아 현행화 필요
	행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)		[상호관계] 위수탁의 계약과 책임의 민관 상호성 명시 [위원회] 민간위탁심의위원회 구성(공무원 위원 비율), 임기 등 규정 개선 필요 [기본계획] 기본계획 항목에 ‘민간위탁 종사자 고용 지속가능성 제고’ 포함 [기관선정] 위탁심사기준에 ‘사회적가치 실현 및 공공성 증진’에 기여한 기관 우선 고려 포함 [위탁계약] 민간위탁의 안정성을 위한 사항도 계약에 포함(총예산, 인력규모 등)
국·공유 재산 특례	비영리민간단체 지원법		[조항신설] 국·공유재산 사용에 관한 조항 신설
	국유재산특례제한법		[존속기간] 국·공유재산이 주로 비영리단체 사무공간이나 시민들의 공익활동 공간으로 활용될 가능성이 큰 상황에서 존속기간 지정 곤란(법안 제6조), 존속기간 규정 대신 특례 심사를 정기적으로 실시하는 것이 합리적(제8조) [점검·평가] 행정안전부장의 권한으로 명시된 특례제도 점검·평가 시 지방자치단체와 이해관계자들의 의견수렴과 협의 과정 명시 필요(제9조) [보고서] 지방자치단체장이 공유재산 특례 실적을 지방의회에 보고 규정 관련 보고서 내용을 행정안전부 장관이 정하도록 돼 있는데, 여기에 지출금액 등과 관련된 사항 뿐 아니라 특례를 통해 거둔 공익적 성과도 포함되도록 해야함(제11조)
조세 특례	기부 자	소득세법	[혜택확대] 비영리법인·단체 기부금 조세혜택 확대 필요 [혜택차별개선] 특례기부금(舊법정기부금)과 일반기부금(舊지정기부금) 조세혜택 차별, 개인비사업자와 개인사업자·법인 소득공제 소득공제방식 차별 개선
		조세특례 제한법	[기부장려제도] 사문화되어 있는 기부장려금 제도 현행화
	법인 단체	법인세법	[수익사업과세] 수익사업 기준 명확화, 수익사업에 대한 과세규정 개선 필요

		[정부-단체차별개선] 부동산·주식 취득에 있어 국가·지방자치단체는 비과세, 양도세 비과세 등 정부, 비영리단체간 혜택 차별 개선 [가상자산기부] 가상자산 기부를 위한 세제 정비 필요
	상속세 및 증여세법	[단체행정부담] 공익법인 외부회계감사 규정 개선 필요 [주식기부] 특수관계 없는 경우 주식보유기준 한도 상향 [과도한 규제] 전용계좌 미신고 가산세 부과 폐지, 특수관계인 관여에 관한 합리적 조정 필요
	지방세특례제한법	[부동산기부] 공익단체 취득 부동산 미사용시 혜택 철회하는 일몰제 폐지
	부가가치세법	[혜택기준] 고유목적사업에 대한 면세혜택 기준 명확화
	국세기본법	[공익성규정] 다양한 법령의 상이한 공익성 규정 통일

3. 정책의 방향과 기본법 명시 방법의 문제

1) 시민사회 활성화 정책의 방향

- 지원에 있어 형평성 제고: 법인격 여부 등 조직형태나 개별법에 근거한 특정영역·단체에 대한 차별적 지원이 이루어지고 있음.
- 시민사회의 자율성 보장: 활성화 정책 추진에 있어 ‘지원하되 간섭하지 않는’ 자율성과 독립성 보장 필요
- 포괄적이고 내실있는 지원: 지원대상이 되는 공익활동 주체들이 긴요한 필요에 부응하면서 지속가능한 시민사회 생태계 조성이라는 포괄적 접근 필요

2) 시민사회기본법에서 활성화 정책수단 반영 방식

- 기본법에 활성화 정책내용 명시 여부: 기본법은 기본방향과 체계만을 다뤄야 한다는 견해와 활성화 정책을 다뤄야 한다는 견해가 엇갈림.
- 명시할 경우 단체에 대한 직접지원을 명시한 비영리민간단체지원법과의 관계를 고려하면서 직접·간접지원의 기본법상 적절한 반영 방식 마련 필요

3) 시민사회기본법에서 규제개선 관련 내용 반영 방식

- 규제개선 과제는 각 법령별 개선을 위한 개별적 노력에 맡기고 기본법에서는 다루기 어렵다는 견해가 다수
- 반면, 시민사회에 관한 포괄적 법령인 기본법이 어떤 방식으로든 규제개선을 다뤄야 한다는 견해도 있는데, 이 경우 적절한 반영방식 모색 필요

4. 시민사회 활성화 정책의 세계적 경향

1) 직접지원

- 미국 연방보조금 및 협력 계약법, 관련 지침은 비영리단체 보조금 지원의 폭넓은 규모와 보편적인 보조금 관리체계에 관한 시사점을 제공
- 동유럽 국가들의 백분율 세금지정 제도는 직접민주주의 기제와 비영리단체 인식제고 캠페인이 결합된 독특한 재정지원 제도의 사례를 예시함.

2) 간접지원

- 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 정책현황을 통해 단체등록, 재정지원, 세제혜택, 지원기구, 정책문서 등 시민사회 지원제도의 일반화 경향 파악
- 특히, 폴란드의 청년세대 특화정책, 시민사회 전권대사제도, 스페인 ‘제3섹터 사회실천법’이 명시한 다양한 정책수단, 이탈리아의 비영리단체 근로자 처우개선 등 영감을 주는 사례들을 발견할 수 있음.

3) 규제개선

- 스웨덴은 정부-시민사회 대화기구를 통해 시민사회 관련 제도개선을 주제로 민관 공동의 대화 지속
- 독일 국세기본법의 경우, 비영리법인에 대한 세제혜택의 표준적이고 명확한 개념을 제시함으로써 개별 법령 간 중복·혼선 가능성 차단
- 미국은 보조금에 관한 기본법령 제정(1977년) 이후, 현장 의견수렴을 통해 지속적인 보조금 제도 개선을 위한 법령·지침 제·개정이 이뤄지고 있음.
- 일본은 2006년 공익법인 제도개혁을 계기로 공익성 인정요건 완화, 행정 간소화, 기부금 세제혜택 확대 등을 골자로 하는 지속적인 규제개선 단행

5. 지원의 확장과 보편성, 적극적 규제개선의 지향

1) 직접·간접지원의 확장과 보편성 증진

- 시민사회 활성화 정책은 시민사회 활성화를 실현하기에 부족하고, 영역·단체에 따른 차별적 지원이 이뤄지고 있어 충분하고 보편적인 활성화 정책 지향 필요
- 직접·간접지원에 관한 구체적인 내용은 관련 법령에서 다루고 시민사회기본

법에서는 다루지 않되 지원의 충분한 지원, 차별 없는 지원은 기본법의 원칙이나 정부의 책무 부분에서 다루는 것이 적절

2) 적극적인 규제개선 추진과 원칙화

- 비영리단체의 운영과 사업에 관한 법령들을 △규제가 아닌 활성화 중심으로 △설립은 쉽게, 관리는 엄격하게, △개별법 중심의 분산된 관리에서 통합적 관리, △현장의 불편과 차별 해소 등의 방향으로 개선해 나가야 함.
- 시민사회기본법에서는 규제개선에 관한 구체적인 내용을 다루기 어렵지만, 규제개선의 필요성은 기본법의 원칙이나 정의 조항 등에 포함할 수 있음.

제8장

활성화 정책의 재정적 기반: 시민사회기금

1. 활성화 정책 재정기반으로서 시민사회기금 논의

- 효과적인 지원을 위한 방안으로서 시민사회기금
 - 2000년 비영리민간단체지원법 제정을 기점으로 시민사회 지원 정책·제도가 발달해 왔지만 정책수요에 충분히 부응하기에 부족함.
 - 이런 상황의 근본적인 타개를 위해서는 충분하고 안정적인 재정의 확보가 필요한데, 유력한 방안으로 시민사회기금 조성이 제안됨.
- 시민사회 지원재정의 현황
 - 한국 시민사회의 규모와 사회적 역할에 비해 지원재정이 불충분함.
 - 시민사회 및 관련 정책에 대한 정치적 오해나 편견 속에 정치환경 변화에 따른 지원재정의 불안정성
- 지원재정 확충의 유력한 방안으로 시민사회기금 논의와 국회 입법이 시도됐지만 결실을 맺지 못함.

2. 활성화 정책 재원의 불충분성과 불안정성

1) 시민사회 지원재정 현황

- 지원재정의 불충분성

- 직접지원의 경우, 정부와 시·도 등록 비영리민간단체는 최근 10년간 꾸준한 증가 추세에 있지만, 지원예산은 10년 전에 비해 63% 수준으로 감소
 - 간접지원의 기반이 되는 중앙정부 담당부처(국무조정실, 행정안전부)와 17개 시·도 시민사회 관련 예산의 불충분함이 파악됨.
- 지원재정의 불안정성
- 시민사회 정책은 정권교체 등 정치환경 변화 속에 부침을 겪고, 이에 따라 관련 예산 역시 불안정한 경향을 나타냄
 - 특히, 2010년대 들어 지방자치단체들을 중심으로 활성화된 시민사회 지원 정책은 2022년 정권교체와 지방선거를 계기로 큰 폭의 불안정성을 나타냄.

2) 시민사회지원기금에 관한 논의

- 시민사회기금 논의는 1994년 국회에서 관련 법 제정 논의로부터 시민사회의 입법제안, 그리고 최근 시민사회기본법 제정 맥락에서 지속적으로 이어짐.
- 시민사회기금의 필요성에 관한 의견에 비해 구체적인 운영방안에 관한 논의는 미흡한 가운데, 일부 국회 법안에서 기금의 구조·운영에 관한 방안 제시

3. 시민사회기금의 설치조건과 운영방식의 문제

1) 시민사회기금 설치를 위한 제도적 조건

- 시민사회기금 신설을 위해서는 국가재정법상 기금 신설 기준을 충족하고, 동법 개정을 통해 시민사회기금이 명시되어야 함.
- 아울러 기금의 재원과 관련해서도 국가·지방자치단체 재정 중심의 재원조성의 타당성 논리구성 혹은 새로운 재원 설정 필요

2) 시민사회기금의 운영방식

- 기금 관리주체: 주로 주무관청(행정안전부)이 직접 운영 방안과 별도의 기구신설을 통한 운영방안이 거론되고 있음.
- 기금 의사결정 구조: 기금운영과 사용의 의사결정 기구에 이해관계자의 고른 참여, 의사결정 과정의 정치적 중립 등을 보장할 수 있는 방안 필요

3) 시민사회기금의 용도

- 법안에서 기금의 용도는 지원제도·정책 운영에 필요한 비용과 시민사회 공익활동 현장 지원예산으로 규정되며, 구체적인 사항은 시행령에 위임하는 형태
- 구체적으로는 기금의 용도와 지원정책의 내용, 지원기구의 업무, 기본계획의 요소 간 논리적 연계 필요

4. 시민사회기금 논의에 참조가 되는 국내외 사례

1) 해외사례

- 영국 ‘복권지역사회기금’은 사행성 산업에 기반한 복권기금이 시민사회 활성화 지원에 활용될 수 있는 가능성 예시
- 라트비아 ‘사회통합기금’ 산하 ‘NGO기금’은 한국의 사회복지공동모금회 기금처럼 포괄적인 기금의 하위 계정으로 시민사회기금 설치의 가능성 예시

2) 국내사례

- 양성평등기금은 사회적 가치에 기반 기금의 대표적 사례이면서 주무관청 및 지방자치단체에 의해 직접 운영되는 기금의 사례를 보여줌.
- 복권기금의 사례는 해외의 많은 나라들도 공익사업 재원으로 활용하는 수단으로 한국의 시민사회기금과의 연계 가능성을 타진해 볼 수 있도록 함.

5. 시민사회기금의 적절한 자원과 자율적 운영 방안 필요

1) 기금 설치를 위한 법 개정과 적절한 자원마련 방안 모색

- 시민사회기금 신설을 위해서는 시민사회기본법에 관련 조항을 명시하고, 국가재정법 개정을 위한 조치 필요
- 자원과 관련해서는 현실적으로 복권기금과 연계방안 모색을 검토해 볼 수 있는데, 시민사회 지원을 관련 법 개정을 통한 ‘법정지원사업’, 혹은 복권위원회 결의를 통한 ‘공익지원사업’으로 설정하는 방안으로 구분됨.
- 기부에 기반한 자원연계도 필요한데, 사회복지공동모금회 ‘기획사업’ 분야에 시민사회 지원 분야를 신설하거나, 지역의 경우 고향기부제 재원을 활용하는 등 다각적인 자원마련 필요

2) 시민사회기금의 자율적 운영방식과 적절한 용도 규정

- 시민사회기금의 취지를 고려할 때, 운영은 독립성·자율성을 보장할 수 있도록 기본법에 명시된 지원기구, 혹은 별도의 독립적 기구에 맡기고, 민주적 운영과정을 보장할 수 있는 운영체계를 마련하는 것이 적절
- 시민사회 활성화 정책이 다양화되는 상황을 고려할 때, 기금의 용도는 시민사회기본법에 포괄적으로 규정하고, 구체적인 용도는 시행령이나 지원기구의 역할, 지원정책 내용 등에 위임하는 것이 적절

제9장

정책실행체계

1. 정책실행체계 개선의 필요성

- 현행 시민사회 정책실행체계는 분산·비효율적, 정권에 따른 변동성 높음.
- 독립성, 실효성, 전문성 확보를 위한 체계 개편 필요

2. 시민사회 정책실행체계의 현황과 기존 제안

1) 시민사회 정책의 추진체계 현황과 진단

- 정책 조정: 대통령실·국무총리실 중심 / 정권교체 시 명칭·기능 변경, 보좌·비서 기능 중심 → 비전제시, 조정 역할 한계
- 민관협력: 중앙·지방 거버넌스 운영 / 사무국·예산·인력 부족 → 실질적 협력 기능 미흡 / 중앙정부 위원회는 규정 폐지로 중단, 지방 형식적 운영
- 행정 집행: 행안부 중심 / 사회적기업·협동조합·공익법인 등은 각 부처 소관 → 중복·비효율·비일관성 문제 / 행안부의 규제 성향
- 현장 지원: 중앙 전담 지원조직 부재 / 지자체 중간지원조직의 지역별 편차, 지자체장 교체 시 불안정, 평가 및 위탁 평가방식 문제

2) 기존 제안 검토

- 시민사회기본법안: 다층 거버넌스 구조, 중앙·지역별 시민사회위원회+ 중앙재단+ 지역지원조직 규정

- 전담부서 설치: 행안부 내 신설(시민사회정책국) / 총리실 산하 정책조정단
- 총괄기구 설립: 독립적·통합적 정책 추진 주체 필요 / ‘시민사회청’ 또는 ‘합의제 행정위원회’ 제안 / 2025 대선 정책 협약에 포함

3. 총괄 기구 신설 관련 쟁점 및 고려사항

1) 조직 형태: 법적 위상과 조직 형태

- 가능한 총괄기구는 다섯 가지 형태로 가능

구분	독립기관	중앙행정기관		자문위원회	
		독임제	합의제	심의·의결형	자문·협의형
사례	인권위	행정각부, 처, 청	개인정보보호위, 국민권익위, 공정거래위	경제사회노동위, 지방시대위	시민사회위
법적 근거	개별 특별법	정부조직법 및 개별법	정부조직법 및 개별법	개별법 또는 규정	개별법 또는 규정
주요 특징	- 특정 행정부처에 소속되지 않음. - 합의제 운영 - 권고, 시정명령 중심	- 장관·처장·청장 1인 전권, 독임제 구조 - 책임의 명확성과 높은 집행 권한	- 정부조직법상 중앙행정기관 - 합의제 운영 - 사무처 기능	- 의결, 집행 권한 부여 가능 (법률근거) - 주요 국정과제는 집행기능 부여	- 정책자문·권고·조정 중심 - 법적 구속력 없음. - 집행력 미약

2) 조직 기능: 통합형 vs. 연계형

- 통합형: 일관성·시너지 가능 / 권한 충돌, 고유성 침해 우려
- 연계형: 부처 자율성 존중 / 총괄기구는 전략·거버넌스·제도 개선 중심 역할
- 현실적 접근: 초기 연계형 → 중장기 통합형 지향

3) 다른 행정위원회와의 관계: 공익위원회 설치

- 공익위원회와 시민사회위원회 기능 중복 가능성
- 동시설치 시: 등록·감독 → 공익위원회 / 정책·민관협력 → 시민사회위원회

4) 지원조직과의 관계 설정

- 총괄기구는 행정기구, 현장 지원은 별도 재단, 지역별 지원조직 설치

○ 총괄기구와 지원조직간의 수평적 파트너십 제도화

5) 규모의 적절성 및 업무 재배치

○ 관련 인력 120~150명(7개 부처) → 전담기구 설치 기반 충분

○ 단기간 전면적 재배치 어려움. / 핵심 기능부터 이전, 점진적 확대 필요

4. 국내외 사례 및 정책 함의

1) 해외 국가 사례 및 함의

○ 5개국 사례

- 영국(기능분화형)
 - 정책·지원 기능(시민사회/청년국)과 규제 기능(자선위원회) 완전 분리, 민관협력(시민사회협약공동위원회)
- 프랑스(조정통합형)
 - 총리실 시민참여단체국이 정책기획·조정, 내무부가 비영리단체 등록·관리 등 규제·감독
- 스페인(영역특화형)
 - 「제3섹터 사회실천법」에 특화된 정책체계, 법정 위원회(국가NGO위원회)를 통한 상설협의체 운영
- 독일(정책·현장지원 협업형)
 - 연방가족부 시민참여 정책 통합 담당, 연방시민참여·자원봉사재단(DSEE) 실행·지원
- 호주(독립규제형)
 - 규제관리(호주자선·비영리위원회 ACNC) 완전 독립, 정책과 지원은 부처와 민간이 분담

○ 해외 사례가 주는 함의

- 규제감독 기능의 배치: 독립(영국·호주) vs. 부처 내 통합(프랑스·독일). 단, 부처 내 있더라도 분리하여 정책조정부서는 지원적 관점
- 지원기능: 국가 기금 설치를 통한 재정 뒷받침, 지역 현장 지원

- 법적 근거를 통한 민관협력의 상설화, 정책 영역별, 지역위원회 병행, 온라인, 비공식간담회 등 다양한 채널
- 중앙-지방 정부의 권한 분리·연계 모델 다양

2) 국내 위원회 사례 및 합의

○ 심의·의결형 자문위원회

- 경제사회노동위원회: 「경제사회노동위원회법」, 대통령직속 자문위원회(주무부처: 고용노동부), 노사정 합의도출, 결정사항 존중의무, 조직(본회의, 운영위, 의제별·업종별위원회, 의제개발조정위, 특별위), 사무처(약 36명), 예산(약 33억원)
- 지방시대위원회: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 대통령직속 자문위원회(주무부처: 행안부, 산자부), 지방자치분권 및 발전 관련 국정과제의 총괄조정·점검, 사무처(지방시대기획단, 4국 12과, 89명)

○ 합의제 독립행정위원회

- 국민권익위원회: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「정부조직법」, 합의제 중앙행정기관, 부패방지·고충처리·행정 심판 등 종합기능, 사무처(5개 실국, 약 51명)
- 개인정보보호위원회: 「개인정보 보호법」, 「정부조직법」, 합의제 중앙행정기관, 정책수립, 침해 행위 조사, 시정 명령, 과징금 부과 등 강력한 권한과 집행 기능, 사무처(4개국, 약 174명)

○ 국내 사례가 주는 합의

- 법적 위상과 독립성 확보: 법적 존속성과 함께 운영의 독립성과 실효성을 보장하는 합의제 중앙행정기관형 모델이 이상적
- 대표성과 참여구조 설계: 어떤 형태이든 대표성의 다양성과 참여의 개방성 확보가 핵심 원칙
- 기능 및 역할의 명문화: 단순한 협의·심의 창구를 넘어 정책 컨트롤타워로서 정책 관리·감독 기능을 법률로 명문화 필요
- 전담 사무처와 예산 확보: 기능과 역할에 상응하는 조직 규모와 재정 투입이 필요

5. 정책실행체계 구축의 방향 제안

1) 정치적 독립성과 실행력 확보

- 정치적 독립성과 실행력 확보: 독립적인 합의제 행정위원회가 가장 적합한 대안 → (정부조직법개정 등 장벽) → 대통령 직속 합의제위원회+ 전담 사무처 설치 → 성과 축적후 독립된 행정위원회로 단계적 격상하는 접근
- 어떤 형태이든 정치적 독립성 보장에 대한 사회적 합의, 안정적 사무인력과 예산이 전제되어야 정책의 연속성과 실효성 확보 가능

2) 통합형을 지향하되 단계적 접근

- 장기 목표: 현재 7개 부처 40여 개 부처에 흩어진 시민사회 관련 사무를 통합형 기구로 일원화하는 방향 설정
- 단계적 접근: 초기 연계형 모델로 정책조정·제도개선·데이터체계 중심으로 하되 점진적 관련 기능·인력 통합
- 주요 검토사항: △규제·인증·감독 기능의 배치 문제, △사회연대경제·국제개발협력·자원봉사 등의 제도화된 영역의 연계 문제

3) 지원체계의 독립성과 전문성 확보

- 정책기획·조정은 총괄기구가 담당하되 현장지원은 재단·지역지원조직 등 별도 전담 기구를 두는 방안
 - 재단: 정책 연구, 교육훈련, 지원조직 연계협력 촉진
 - 지역지원조직: 안정적 지위와 자율성 보장을 위한 법적 근거와 가이드라인
- 재원 기반의 안정성 확보: 정부 연간 예산 의존을 넘어 별도 기금 설치를 통해 지원 독립성·지속성 보장 필요

4) 민관협력의 제도화와 다양화

- 공동기획-공동실행-공동평가-공개보고 원칙의 제도화
- 다층 거버넌스: 합의제 행정위원회 설치 외에도 분야별·지역별 위원회 필요
- 유연한 참여 메커니즘: 온라인 공론장, 전문가 네트워크, 비공식 채널 등을 병행해 소규모·신생조직 참여 보장

1. 시민사회기본법 입법 방향

1) 시민사회기본법 입법화 노력과 변화

○ 시민사회기본법 입법 경향

- 1994년부터 시작된 시민사회 활성화 입법 노력은 30여 년간 지속
- 입법 목표는 초기 ‘단체 지원’에서 ‘활성화 기반 조성’으로 변화, 주체의 포용성 및 법 적용의 보편성 확대
- 최근에는 시민사회 관련 제도의 분절성 극복 및 통합적인 법체계 지향이 중요한 입법 취지로 부상

○ 현행 법제의 문제점

- 제도적 취약성
 - 모법 없이 시행되는 대통령 규정 및 조례만으로는 정책의 안정성, 지속성, 일관성 확보 곤란
- 규제 중심 법제
 - 현행 비영리민간단체지원법, 공익법인법 등은 지원 법제로서 취약하며 규제 위주로 운영되어 정책 효능감이 낮음.
- 정치적 취약성
 - 시민사회 활성화 정책이 정치적 변화에 지나치게 취약하여 지속가능성이 확보되지 못함.

○ 시민사회기본법 개요

- 필요성
 - 시민사회 활성화를 사회적 가치로 확립하고 정책의 제도적 기반 확보
- 위상
 - 기본법
- 목표
 - 시민의 사회 참여 활동 촉진, 시민사회조직의 성장·지원, 시민사회 생태계 조성 및 활성화, 참여적 거버넌스 강화
- 핵심적인 정책 수단

- 정책 전달기구, 기본계획, 기금 등

2) 시민사회기본법 입법 방향

○ 실효적이고 형평성을 갖춘 공익활동 지원

- 현행 지원 법제(비영리민간단체지원법, 공익법인법 등)의 한계, 지원 효과 미미, 보조금 집행 시 인건비 지원 불가 등 규제 조항 등의 문제 심각
- 지원의 실효성 확보 및 형평성을 높인 보편적 지원체계 구축
- 공익활동 생태계의 변화에 부응하는 지원 방안 필요

○ 시민사회 활성화 기반 조성

- 종합적이고 안정적인 시민사회 활성화 정책을 가능하게 하는 요소
- 제도적·정책적 기반
 - 시민사회 활동을 위축시키는 규제적 법률 및 관행 개선의 근거 마련
- 사회문화적 환경
 - 시민사회의 역할과 가치, 자율성과 독립성 존중, 시민참여 문화 및 공익 활동의 성과 공유·확산, 활동가 전문성과 경력 인정 등
- 기초 인프라
 - 안정적 재원, 지식생태계, 물리적 공간, 공익활동 참여자와 활동가의 성장을 위한 적극적 투자와 사회안전망 구축 등

○ 시민사회 정책의 분절성 극복과 통합성 지향

- 개별 영역별 제도화로 인해 시민사회 내부 연대와 협력 약화 및 내적 분절성 문제가 심각하며 부처별 저예산 중복 사업과 사업 간 연계성 부족으로 비효율적이며 불필요한 행정 부담이 증가하여 정책 효과가 낮음.
- 시민사회 활동 내용 및 방식에 따른 정책 영역 통합과 조직 설립·지원·관리 등 조직·운영 기능 통합
- 전달기구를 통한 통합
 - 시민사회 전체를 아우르는 통합적인 정책 수립과 추진, 관리를 위한 전달기구 설치, 다만 현실을 고려하여 부처 간 정책 조정 및 모니터링 기능, 공통 인프라 확충, 통계·공시 기준 마련 등 연계적 접근을 시도하도록 함.

2. 시민사회기본법 제안

1) 시민사회기본법안 주요 내용

○ 입법 목적

- 사회문제 해결과 사회적 가치 실현을 위한 시민사회의 공익활동 증진, 시민참여 확대와 시민사회조직의 성장을 촉진하기 위한 환경 조성과 제도적 기반구축, 정부와의 소통·협력 강화를 통한 사회발전

○ 법률 적용 대상

- 시민사회 생태계의 변화와 주체의 다양성 포용, 포괄적으로 정의
- 조직 형태 등 형식이 아닌 가치와 행위 기반의 포괄적 정의 지향
- 시민사회 생태계 조성 정책과 공익활동 주체 지원정책으로 구분하고, 그에 따라 적용 대상 규정

○ 국가와 지방자치단체의 시민사회 활성화에 대한 책무

- 기본 책무
 - 시민사회 가치 인정, 시민참여권 보장, 시민사회 공간 보호·확대
- 활성화 책무
 - 제도적·재정적 기반 조성, 역량 강화 지원
- 협력 책무
 - 정책과정 참여 보장, 협의 체계 제도화, 상호책임과 투명성

○ 시민사회 활성화 정책원칙

- 시민사회의 역할과 가치에 대한 인정과 존중, 시민사회의 독립성과 자율성, 다양성 보장, 시민사회의 고른 참여와 포용성 확대, 시민사회 정책의 형평성과 투명성 제고, 시민사회와 정부의 신뢰와 책임에 기반한 파트너십 형성, 모든 정책과정에서의 실질적 참여 보장 등

○ 기본계획

- 정책 목표를 달성하기 위해 장기적 차원에서 종합적인 방향과 전략 제시 및 구체적인 이행 수단 제공
- 명확한 법적 근거에 따라 수행, 정책의 일관성 확보와 안정적 집행에 유용
- 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본 목표와 추진 방향, 공익활동과 시민사회 제반 분야에 대한 현황, 정책 및 제도 여건, 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 중점 과제, 시민사회 활성화와 공익활동 증진

에 필요한 자원 규모 및 조달 방안, 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안, 지방자치단체의 지역 시민사회와의 소통·협력과 공익활동 증진 지원 방안 등

○ 정책 실행체계

- 전담 행정기구(시민사회위원회)
 - 시민사회의 자율성 및 독립성 보장을 위해 국무총리 소속의 독립적인 합의제 행정위원회 지향
 - 구속력 있는 의사결정 및 집행권을 갖고 범정부적 총괄·조정 기능 수행
 - 기존의 규제 위주의 정책에서 활성화 정책 기조에서 시민사회 정책의 전문성 확보가 매우 중요함
- 지원 체계(시민사회재단 및 지역 시민사회센터)
 - 정책 기획, 총괄, 조정 기능에 치중하는 컨트롤타워 만으로 시민사회 활성화 기반 조성 및 공익활동 증진을 위한 정책 효과를 기대하기 어려운 실정
 - 공익활동 현장에 밀착해 지원자 역할을 하는 기구의 필요성에 대한 정책적 요구가 매우 큼.
 - 중앙정부 차원에서 시민사회재단을 두고, 정책연구 및 조사, 시민사회 역량 강화와 활동가 양성, 시민사회 영역 간 연계·협력, 지역 시민사회 활성화 지원 등의 역할 담당
 - 지역 시민사회센터 설치 및 지정을 통해 지역 시민사회의 환경과 역량에 기초하여 시민사회 활성화 정책과 공익활동 증진 사업을 구체적으로 실행

○ 시민사회기금

- 정부의 시민사회 활성화를 위한 지원은 시민사회가 창출한 사회적 가치와 공익적 역할에 상응하여 공적 재원을 배분하는 정부의 공적 책무
- 시민사회 활성화 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 안정적인 재정기반 확보와 자율적인 재정 지원체계 필요
- 안정적인 자원 조성은 시민사회 활성화와 공익활동 생태계의 지속가능성을 위한 핵심적인 정책 수단
- 독립적 기금설치와 운영. 자원 조성 방안에 관한 조항을 명시해야 함.

2) 시민사회기본법안

○ 제1장 총칙

- 목적, 정의, 국가와 지방자치단체의 책무, 시민사회 활성화 정책 기본원칙

○ 제2장 시민사회위원회

- 시민사회위원회의 위상, 구성, 권한, 소관 사무, 심의·의결 사항 등

○ 제3장 시민사회 활성화를 위한 기본계획

- 기본계획 수립 절차와 내용, 연도별 시행계획의 수립·시행, 시·도 계획의 수립·시행 등

○ 제4장 시민사회 활성화를 위한 기반 조성

- 시민사회 활성화 기반 조성 사업, 한국시민사회재단 설립과 운영, 시·도 및 자치구 시민사회지원센터 설치, 시민사회기금의 설치와 기금 운용·관리, 시민사회조직에 대한 지원 등

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

시민사회 활성화 법제 연구의 배경은 크게 국제적 흐름으로서 시민사회 활성화 정책 추진 기조, 정치적 환경변화에 따른 시민사회 정책의 불안정성, 개별적이고 분산적인 시민사회 관련 법체계의 한계와 문제점, 시민사회 정책에 대한 사회적 관심 부재 등을 꼽을 수 있다.

첫 번째 배경으로는 사회문제 해결과 사회발전을 위한 시민사회의 역할이 증대되면서 국제연합(UN)을 비롯한 국제사회와 각국 정부에서 시민사회 활성화를 중요한 도전 과제로 설정하여 다양한 정책을 추진하고 있다는 점을 들 수 있다. 2025년 영국 정부는 1998년 협약을 갱신한 시민사회협약(Civil Society Covenant)을 발표하여 시민사회가 ‘국가를 구성’하며 ‘자랑스러운 국가 정체성’의 하나라는 점을 분명히 밝혔다. 그리고 시민사회의 독립성 보장, 시민사회의 헌신과 기여에 대한 사회적 인정, 시민사회와의 협력적 파트너십 구축 등에 관한 시민사회와의 약속을 공표하였다.

나라마다 고유의 정치·사회적 맥락에 따라 법령, 협약, 기본계획 등 제도적 근거가 다양하고, 정책 및 프로그램에서도 차이가 발견되며 때로 정권의 정치적 성향에 따라 정책의 부침이 관찰되지만, 민주주의 국가와 적극적으로 민주주의로 이행하려는 국가에서 시민사회 활성화 정책 추진 기조는 보편적으로 확인할 수 있다. 핵심적인 정책 기조는 △시민사회의 역할 및 중요성에 대한 인정, △시민사회 활성화에 대한 국가의 책무 인식, △시민사회의 다양성 및 독립성과 자율성 존중, △시민사회의 지속가능성과 회복력을 위한 실질적 지원 등이다.

오랜 역사를 갖고 있던 서구와 비교했을 때 상대적으로 시민사회가 저발전된 나라에서는 시민사회의 형성과 사회적 역할 제고를 위한 정부 역할의 중요성이 특히 강조되고, 시민사회 활성화를 위한 적극적인 지원과 정부와의 협력을 강조하는 포괄적인 성격의 법제가 시행되고 있다. 우리나라도 민주화를 이루고, 복지국가로 나아가는 데에 시민사회의 기여가 컸지만, 경제와 마찬가지로 짧은 기간에 폭발적으로 ‘압축 성장’하여 시민사회의 근본적인 토대(fundamental)는 매우 취약하여 시민사회가 성숙했다고 평가하기 어려운 상태이다. 전 사회적으로 시민사회 역할을 강화하기 위한 노력이 필요하지만, 시민사회 활성화에 필요한 정책과 제도 마련은 더디기만 하다. 특히, 최근 초유의 사태를 통해 민주주의에 대한 위협을 경험한 현재, 민주주의 강화에 실질적으로 이바지할 수 있는 시민사회 활성화를 위한 법과 제도 마련에 관

한 학술적·실천적 논의가 매우 필요하다.

둘째, 국내 현황으로서 정치적 환경변화에 따른 시민사회 정책의 불안정성 요인을 꼽을 수 있다. 민주화 이후 한국의 시민사회 정책은 「비영리민간단체지원법」, 대통령령 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」 등 제도적 근거가 마련되고, 공익활동을 지원하는 중간지원조직과 다양한 민관협력기구가 설립되는 등 제한적인 수준에서나마 시민사회 활성화를 돕는 인프라가 조성되는 도정에 있었다.

그러나, 2022년 출범한 윤석열 정부는 집권하자마자 시민사회 활성화 정책의 기본원칙과 방향을 제시했던 대통령령을 폐지하고, 지난 20여 년간 시민사회와 정부의 소통 채널이자 공식적인 거버넌스 기구로 운영되었던 시민사회활성화위원회를 해산하는 등 시민사회 정책의 기반을 크게 약화시켰다. 집권 정부의 시민사회에 대한 적대적 인식과 퇴행적 정책 기조는 지역 시민사회에 더 큰 영향을 미쳐 시민사회 활성화 조례가 폐지되고, 공익활동지원센터가 폐쇄되는 등 지역의 공익활동 생태계가 파괴되는 결과를 낳았다.

이런 시민사회 정책의 역행적 조치는 정부가 시민사회의 독립성과 자율성을 인정하지 않고, 특정 정파에만 유리하다는 인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이는 그동안 시민사회가 성취한 사회적 가치와 성과를 인정하지 않을 뿐 아니라, 심화하는 위기와 난제를 해결하기 위한 시민사회의 적극적인 역할 수용이라는 ‘사회 정책’으로서의 의의도 이해하지 못하는 처사이다. 시민사회를 정쟁적 수단으로서만 바라보고, 당파적 이해에 따라 시민사회 정책의 기반을 일거에 훼손하는 현실을 개선하기 위해서는 시민사회의 독립적 위상과 가치와 역할에 관한 인정, 시민사회 활성화를 위한 국가의 기본 인식 및 방향 제시, 정책에 관한 종합화 및 체계화 방안 등을 담은 법률 제정을 통해 안정적인 정책 기반을 확보하는 것이 매우 중요하다.

셋째, 개별적이고 분산적인 현행 시민사회 관련 법체계의 한계와 문제점도 중요한 본 연구의 배경이다. 현재 시민사회에서 활동하는 주체들은 민법, 비영리민간단체지원법, 공익법인의설립·운영에관한법률(이하 공익법인법) 등 다양한 법에 근거하여 설립 및 관리·감독을 받고 있다. 또한, 활동 영역에 따라 자원봉사활동기본법, 소비자기본법, 양성평등기본법, 국제개발협력기본법 등 개별법이 제정되어 독자적으로 정책이 시행되고 있다. 이런 분산된 법체계는 공익활동 및 시민사회에 관한 정의부터 설립 기준의 상이함에 이르기까지 여러 차원에서 혼란을 낳는다. 나아가 형평성 논란이 발생하며, 결정적으로 정책 효과가 낮아지는 문제를 초래한다.

현행 법률의 낮은 정책 효과를 개선하기 위해 효과적인 시민사회 공익활동 지원 강화와 함께 효과적인 정책 실행체계를 마련하여 정책 효과를 실질화할 필요가 있

는 것이다. 특히, 비영리민간단체지원법에는 시민사회의 공익활동 지원에 관한 규정이 있지만, 매우 제한적이어서 정책 효능감이 낮아 공익활동 현장에서는 법의 무용론까지 거론되는 실정이다.

이에 그동안 시민사회를 둘러싼 관련 법률의 한계와 문제점을 정식화하여 개선 방안을 마련하는 한편, 시민사회 정책의 효능감을 높일 수 있는 통합적인 방향을 담은 시민사회 활성화 법률의 입법 내용에 관한 연구가 필요하다고 할 수 있다.

넷째, 본 연구의 배경으로 시민사회 정책에 대한 사회적 관심이 부재한 현실을 꼽을 수 있다. 시민사회는 문재인 정부에서 시민사회활성화기본법·시민공제회법·민주시민교육법·공익위원회법 제정, 기부금품법·비영리민간단체지원법 개정 등 <법제 개선 6대 입법 과제>를 선정하여 활발한 입법 활동을 펼쳤으나, 제도적 성과를 이루지 못하였다. 입법 운동 과정에서 여러 부문, 지역 시민사회가 연대하여 네트워크를 구성하는 등 시민사회 활성화를 위한 조직적 기반을 마련하였으나, 여전히 많은 시민사회조직이 개별 부문의 의제나 개별 단체의 이슈를 넘어서는 시민사회 생태계를 튼튼히 하는 의제에 적극적으로 결합하지 못하는 상황이다. 시민사회 활성화 법제에 관한 정책적 관심과 사회적 인식이 저조한 것은 시민사회의 내부적 한계(internal failure), 즉 제한된 관심, 협소한 시각, 섹터 파편화 등의 문제와 열악한 시민사회 역량에서 비롯되었다고 할 수 있다.

이처럼 시민사회 활성화 정책 의제에 대한 사회적 논의와 추진 동력이 약화된 현실을 극복하기 위해서는 개별 단체나 분야를 넘어 시민사회 전반에 보편적으로 영향을 미치는 포괄적인 법률 제정의 필요성이 강력하게 요구된다.

이러한 정책적 불안정성과 사회적 관심이 부재한 시점에서 최근 이재명 정부의 출범은 시민사회 활성화 입법을 둘러싼 결정적인 정치적 기회구조를 형성하고 있다는 점에서 가장 중요한 배경이라고 할 수 있다. 21대 대선 국면에서 민주당과 시민사회기본법 제정 및 시민사회 정책 전담기구 설치에 관한 정책 협약을 맺는 등 광장의 목소리를 모아 시민사회기본법 제정 운동을 펼쳤던 시민사회 노력의 결과로 이재명 정부의 국정기획과제에 (가칭)시민참여기본법 제정과 (가칭)국가시민참여위원회 설치가 포함되었으며, 이 과정에서 시민사회 활성화에 필요한 법과 기구의 필요성, 입법화 가능성, 제도의 역할과 기능 등 시민사회 활성화 의제가 정책적으로 부상하였다. 현재는 국정기획과제를 통해 국정운영계획의 설계도가 제시된 단계이지만, 곧 입법 운동이 본격화될 시점이다. 본 연구를 통해 새롭게 열린 정치적 환경을 활용하여 시민사회의 숙원과 요구를 반영한 시민사회기본법 제정을 더 이상 미룰 수 없는 시급하고도 긴요한 과제로 정식화할 필요가 있다.

2) 선행연구 검토

(1) 주요 선행연구

<표 1-1> 주요 선행연구

제목	주요 연구 내용	연구 결론 및 시사점
한국시민사회관련 법제도 현황, 쟁점과 과제 (시민 2020)	• 시민사회조직의 법적 지위·운영 관련 법 현황 파악 및 진단 • 지방자치단체 시민사회 관련 조례 현황 파악 및 진단 • 시민사회 관련 법 제·개정 현황 및 쟁점 분석	• 시민사회 관련 법령이 시민사회 공익 활동에 미치는 영향 분석 • 시민사회 관련 법률 분석, 현재 제출된 개정 법률안에 대한 주요 쟁점과 검토 의견 제시 • 시민사회 활성화 관점에서 현행 법률의 문제 및 향후 제·개정 과제 도출
시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 국가기본계획 실천방안 연구 (경인사연 2021)	• 국내 시민사회 및 정부 지원정책 현황 분석 • 시민사회 기본계획 유사 사례 및 해외 정책 사례 소개 • 시민사회 발전 및 공익활동 증진을 위한 정부 추진과제 및 이행과제 발굴	• 국가기본계획 수립의 필요성 강조 • 국가기본계획 수립을 위한 비전, 가치, 추진원칙, 전략목표 및 추진과제 제시
시민사회 정책과 연구 관련 국제동향 종합조사 (경인사연 2022)	• 국내 시민사회의 형성과 진화 과정 및 현황 • 시민사회 관련 규범, 선언, 주요 정책 사례 • 해외 시민사회 활성화 정책 및 시민사회 연구·교육 관련 국제 동향	• 시민사회 활성화의 핵심 제도와 정책 현황 • 시민사회 활성화를 위한 주요 인프라로 지식 생태계의 중요성 환기 및 관련 정책 제안 • 해외 시민사회 활성화 정책 분석을 통한 시민사회 정책 강화의 근거 제시

(2) 선행연구 검토

그동안 시민사회 관련 법제 연구는 시민사회 활성화 정책의 제도적 근거를 마련한다는 취지에서 해외 사례에서부터 중앙정부 및 지방자치단체에 이르기까지 광범위하게 이루어졌다. 주로 개별법 차원에서 접근하여 현황조사와 개선 방안에 관한 제안에 집중하였기에 현재 분절적인 시민사회 관련 법체계의 비효율성과 비체계성이라는 근본적 문제를 극복하는 데는 제한적일 수밖에 없었다.

또한, 선행연구에서는 개별 법률을 비판적으로 검토하고 입법 대안을 마련하는 과정에서 중요한 쟁점 사항을 도출하는 성과가 있었으나, 각 쟁점에 대한 구체적인 내용을 정식화하는 데까지 나아가지 못했으며, 현재까지 시민사회 활성화 법률의 쟁점에 관한 후속 논의가 미진한 상황이다. 모든 법률의 제정 과정에서 명칭에서부터 법률의 체계와 구성, 핵심 조항에 이르기까지 다양한 차원에서 쟁점이 대두되고 논쟁이 이루어진다. 그러나 그간의 시민사회 입법 경험에서는 쟁점을 둘러싼 공론화가

활발하지 않았으며, 이는 선행연구에서 시민사회를 둘러싼 지형의 변화, 시민사회에 대한 사회적 요구, 핵심 입법 쟁점에 관한 이해관계자의 동학 등 다층적 차원에서 제기되는 쟁점을 종합적으로 검토하는 데까지 나아가지 못했기 때문이다.

한편, 시민사회 활성화라는 관점에서 추진된 선행연구들은 시민사회 현황에 기초하여 현장의 이해와 요구를 반영했다는 점에서 실천적 의의가 크다고 할 수 있으나, 규범적 지향에 그치는 한계도 노출되었다. 그 결과 대체로 시민사회의 가치와 원칙을 강조하는 관점에서 좋은 모델을 소개하는 규범적 접근에 그쳐, 시사점이 제대로 고찰되지 못했다.

선행연구 결과가 최근 시민사회 생태계의 변화와 정책적 요구를 반영하지 못하고 있다는 점도 한계이다. 시민사회 관련 법에 관한 연구는 문재인 정부 들어 일시적으로 활성화되었으나, 윤석열 정부 이후 시민사회 관련 정책이 퇴보하면서 시민사회 정책 연구 역시 부진하였다. 희소하게 진행된 연구마저도 그 결과를 비공개하여 정책적으로 활용하지 못하는 상태이다. 지방자치단체에서 시민사회 활성화 기본계획 수립 및 중간지원조직 발전 계획에 관한 연구가 부분적으로 수행되었으나, 대체로 해당 지역사회만을 연구 범위로 설정하여 시민사회 활성화 정책에 관한 종합적이고 체계적인 연구는 제대로 이루어지고 있지 못하다. 그 결과 현재까지의 선행연구는 윤석열 정부 이후 위축되고 있는 시민사회 공익활동 현장의 문제의식과 시민사회 지형 변화에 따른 새로운 정책 수요, 시민사회 제 영역의 입법 동향 등 최근의 정책 요구를 반영하지 못하고 있다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 다양한 개별법을 포괄하고, 시민사회 활성화라는 상위의 정책 목표와 구체적인 시민사회 활성화 정책 방안을 담은 종합적인 입법을 제안하고자 한다.

3) 연구 목적과 기대효과

(1) 연구 목적

본 연구의 최종적인 목적은 시민사회 활성화 법률의 핵심적인 입법 내용을 제안하는 것이다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 본 연구는 민주화 이후 시민사회 활성화 법률의 연원이 되는 법률의 입법화 흐름을 조사하여 주요한 특징과 경향을 도출하는 것을 목적으로 한다.

둘째, 현행 시민사회 법체계의 문제와 한계점 분석을 통해 시민사회 활성화를 위한 법률의 종합적인 입법 방향을 도출하고자 한다. 다양한 법률이 시민사회의 조직

과 운영, 활동에 영향을 미치고 있다. 또한, 시민사회 영역과 분야별로 개별법이 제정되어 관련 단체에 대한 정책이 이루어지고 있다. 본 연구는 시민사회에 직접적인 영향을 미치고 있는 관련 법률 및 법 체계에 대한 검토를 거쳐 개별법에 관한 개선 방향 및 시민사회 활성화를 위한 종합적인 입법 방향을 제시하고자 한다.

셋째, 그동안 발의된 시민사회 활성화 입법안 및 입법화 과정에서 제기되었던 핵심 이슈와 쟁점을 도출하고, 각각의 현황과 실태 진단 및 국내외 사례 조사를 통해 주요 입법 항목에 관한 대안을 제시하고자 한다. 시민사회 활성화 법률 제정의 역사와 발의된 입법 내용을 통해 파악된 이슈와 쟁점들은 현재까지도 유효하여 시민사회 기본법 제정을 위한 입법 운동과 입법안 구성에 중요한 시사점을 제공할 것이다.

넷째, 선행연구에서 충분히 다루어지지 않았던 시민사회 정책 전달기구 등 시민사회 활성화 정책 실행체계에 관한 현실적인 방안을 도출하는 것을 주요한 연구 목적으로 삼았다.

(2) 기대 효과

시민사회 활성화와 공익활동 촉진을 위한 법률 제정은 시민사회의 숙원 과제였으나, 시민참여를 확대하고, 시민사회조직의 성장기반을 조성하여 공익활동 생태계를 활성화하고자 하는 입법 노력은 정책의 우선순위에서 밀리거나, 정쟁의 도구로 인식되어 사회적 논의가 활발히 진행되지 못했다.

이런 현실에서 본 연구에서 한국 시민사회 활성화를 위한 법적, 정책적 논의를 시도 있고 포괄적으로 다루어 시민사회 활성화 정책의 의의 및 필요성에 대한 사회적 합의 기반을 확대하는 데 기여할 것이다. 특히 그동안 열악한 환경에서 시민사회 기본법 입법 운동을 전담했던 시민사회 활성화 관련 네트워크 조직 및 지역 시민사회 공론의 장에서 의미가 있을 것으로 기대한다.

둘째, 시민사회에 직·간접적 영향을 미치는 현행 법제 및 시민사회를 둘러싼 법체계의 문제와 한계를 진단하고, 이를 해결하기 위한 구체적인 개선 방안과 입법 방향을 제시하여 향후 시민사회 활성화 입법 과정에서 필요한 내용을 제공할 것이다. 그동안 본격적으로 논의되지 않았던 시민사회 정책을 전담하는 행정기구 등에 관한 내용은 입법화 과정에서 실질적인 역할을 할 수 있을 것이다.

셋째, 현재 시민사회와 이재명 정부는 민주주의 회복과 시민주권 강화를 위해 다양한 측면에서 제도적 기반을 마련하기 위해 노력 중이다. 여러 제도적 방안 중 가장 근간이 되는 제도는 (가칭)시민사회기본법이라고 할 수 있다. 본 연구에서 제안

하는 시민사회기본법안은 현재까지 시민사회 현장과 학계에서 논의되었던 시민사회 활성화 관련 이슈와 쟁점을 다층적으로 검토, 현황을 파악하고 사례 검토를 거쳐 정책 대안을 정식화, 시민사회기본법안에 담았다. 본 연구의 최종 산출물이라고 할 수 있는 시민사회기본법안은 향후 시민사회기본법 입법 운동의 본격화 단계에서 의미 있게 활용될 것으로 기대된다.

2. 연구 내용과 방법

1) 연구 내용

- 관련 논의와 실천의 흐름 검토
 - 민주화 이후 시민사회 정책과 관련 법제도 경향
 - 시민사회 활성화 입법 현황과 특징
- 시민사회 활성화 입법의 방향성 및 핵심 요소 도출
 - 시민사회 활성화에 대한 국가의 책무와 정책 원칙
 - 시민사회 공익활동 주체의 범주와 자격
 - 시민사회 활성화 정책 (1): 국가 기본계획의 수립과 시행
 - 시민사회 활성화 정책 (2): 직·간접 지원 정책과 규제개선 정책
 - 시민사회 활성화 정책 (3): 활성화 정책 재정 기반으로서의 시민사회기금
 - 시민사회 활성화 정책 실행체계: 전담 행정기구와 지원체계
- 시민사회 활성화를 위한 법률안
 - 시민사회 관련 법체계에 대한 종합적인 대안
 - (가칭)시민사회기본법안 제안

2) 연구 방법

- 문헌 분석
 - 관련 학술자료, 정책연구자료, 정책 문서 및 법령, 의안 자료 등 공공기록
 - 시민사회 정책 및 법제도 관련 현황, 시민사회 내부적인 논의 및 실천 현황

○ 사례 조사

- 최근 시민사회 관련 의미있는 제도 변화가 있는 국가 중심으로 법제도, 지원정책, 정책 실행체계 관련 학술자료, 정책연구자료 조사
- 시민사회 관련 정책 기조 및 법제도 국제동향, 시민사회 정책 실행체계 국제사례 이해 및 시사점 도출

○ 정책 워크숍

- 시민사회 정책 전문가, 시민사회 활동가 대상
- 시민사회 활성화 법제 핵심 이슈와 쟁점 및 (가칭)시민사회기본법 입법 방향 도출

○ 현장전문가 자문

- 전국 시민사회지원조직, 시민사회 활동가 대상
- (가칭)시민사회기본법 핵심 내용에 관한 의견 수렴

제2장 시민사회 활성화 법률

입법 경과와 주요 특징

1. 시민사회 활성화와 법률

1) 시민사회 활성화와 법률의 역할

호혜에 기반을 둔 자조적 활동, 그리고 정부와 시장의 실패를 보충하고 보완하는 역할에서 출발했던 시민사회는 현재 세계 곳곳에서 사회적 문제 해결자, 사회적 가치 창출자, 사회적 공론 형성자, 사회적 연대 촉진자, 사회적 혁신 선도자의 역할을 해내고 있다. 그동안 권력 감시와 견제를 통해 주권과 민주주의를 지키고, 시민의 권리 옹호와 사회적 약자와의 연대를 통해 삶의 질을 개선하며 공동체를 보호해 온 시민사회는 이제 사회의 기본 자산으로 자리매김했다. 사회의 위기가 심화되고 당면한 사회문제가 복잡해질수록 시민사회에 대한 사회적 요청이 점점 더 늘어나며 사회적 책무와 역할 역시 커지고 있는 추세이다.

각국 정부도 시민사회의 역할이 강화될수록 사회가 발전할 것이라는 인식을 바탕으로 시민사회의 공공적 역할을 강화하기 위한 정책을 펼치고 있다. 시민사회 역할 강화를 위한 정책을 추진하는 데는 정부의 의지나 시민사회 주체들의 적극적인 요구, 그리고 상호 간의 협력과 사회적 합의 등의 요소가 필요하며, 이 과정에 대한 정당성과 안정성의 보장은 법률에 기반한다(조철민·김재민·장훈교 2022, 268).

왜냐하면, 현대 민주주의 사회에서 대부분 정책은 법적 근거를 통해 수립되며 집행되고 있으며, 법·제도를 통해 정책의 사회적 정당성 및 정책 추진의 근거를 확보할 수 있기 때문이다(박영선 2021, 194). 즉, 법치를 핵심 원리로 삼고 있는 민주주의 국가에서 정책은 법률을 통해 구현되며, 법은 정치적 또는 사회적 목표를 달성하는 데 중요한 수단이다. 또한, 법에는 정책목표와 관련된 주요 개념에 대한 제도적 정의, 정책 수행의 원칙, 정책 추진체계와 같은 제도적인 틀, 자원 조성 등 구체적인 정책 이행 방안 등이 담겨있어 사회적 목적을 실현하는 필수적인 정책 도구라고 할 수 있다.

시민사회 정책 분야에서도 법률의 역할은 중요하다. 법률은 시민사회조직의 설립에서부터 활동에 이르기까지 매우 실제적이며 직접적인 영향을 미친다. 시민사회를 억압하고 통제하는 법률은 시민사회를 위축시킨다. 한국의 군사독재 정권을 비롯하여 많은 비민주주의 국가에서 결사체가 감소하고, 자율적인 시민 공간이 축소되었다. 반면 시민사회의 자율성과 공익활동을 촉진하는 법률은 시민참여를 확대하고, 시민사회 역할을 강화한다. 일본은 특정비영리활동촉진법 제정 이후 공익활동을 하는 비영리법인의 수가 늘어났으며, 소득세의 1.5%를 선호하는 시민사회조직에 후원

하는 백분율 제도를 시행하는 폴란드에서는 시민사회조직의 전반적인 여건이 개선되었다는 보고가 있다(조철민·김재민·장훈교 2022).

이런 점에서 시민사회 활성화에 필요한 여러 요소 중 법률은 매우 중요하다고 할 수 있으며, 시민사회의 활성화 정도를 평가하는 조사에서 법적·제도적 환경은 핵심적인 기준이 된다. 법·제도적 환경을 중요하게 고려하는 대표적인 지표로 USAID의 CSOSI(Civil Society Organization Sustainability Index), CIVICUS의 CSI(Civil Society Index), EENA(The Enabling Environment National Assessment) 등을 꼽을 수 있다. 최근에는 전 세계적인 민주주의 퇴행 현상으로 인해 시민사회 활동을 제약하는 법적, 정치적 환경변화에 대한 우려가 커지면서 일반적인 시민사회 활동을 위한 법적, 제도적 환경의 수준을 측정하는 데에서 나아가 시민사회 공간의 위축(Shrinking Civic Space) 정도를 평가하는 지표들이 더욱 비중 있게 다루어지고 있다. 법·제도적인 환경을 갖추는 것으로만 시민사회가 활성화되는 것은 아니지만, 법·제도적인 제약이 시민사회 활성화를 가로막는 중차대한 요인이란 점(김은정·박세훈·김지민 외 2024, 100)을 확인할 수 있다.

OECD 회원국 대상으로 시민사회 관련 입법 현황을 조사한 결과(조철민·김재민·장훈교 2022), 다수 국가에서 단체 설립 및 등록, 단체 지위에 대한 인증제도, 재정 지원, 조세감면 등 시민사회조직을 규율하는 내용과 시민참여와 시민사회 활동 증진에 관한 정책을 법률에 담고 있는 것으로 나타났다.

국제사회의 시민사회 관련 입법 현황에서 본 연구 주제와 밀접한 사례는 시민사회의 전 영역을 포괄하는 입법 내용을 갖춘 스페인의 제3섹터 사회실천법(Ley 43/2015, del Tercer Sector de Acción Social)과 이탈리아의 제3섹터법(Decreto Legislativo n.117 Codice del Terzo Settore)’이다.

스페인의 제3섹터 사회실천법은 사회적 가치를 추구하며 활동하는 제3섹터 단체¹⁾들을 규율하고, 사회 공공 정책과 관련하여 행정부와 대화 당사자로서 단체들의 역량 강화와 활동을 촉진하기 위한 목적에서 제정되었다. 이 법은 그동안 사회문제 해결을 위해 실천해 온 제3섹터의 역할을 공식적으로 인정하고, 이들 단체가 사회 정책 수립 및 이행에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다. 정부와 사회활동 제3섹터 간의 협력, 협업, 제안 및 대화를 위한 기구인 ‘사회활동 제3섹터 플랫폼과의 시민 대화위원회(Comisión para el Diálogo

1) 사회활동 제3섹터 단체는 1) 연대와 사회참여의 기준에 부합하며 2) 공익적이고 비영리적인 목적을 가지며 3) 취약한 상황에 있거나 사회적 배제 위험에 처한 개인과 집단의 시민권뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 권리 인정을 촉진하고 권리 옹호 실천을 하는 4) 시민 또는 사회적 주도로 다양한 형태로 설립된 민간 조직을 의미한다.

Civil con la Plataforma del Tercer Sector)’는 시민사회의 역할을 사회적으로 인정하는 중요한 방안이라는 점에서 시민사회 관련한 제도화가 더딘 우리 사회가 주목할 필요가 있다.

이탈리아의 제3섹터법 역시 스페인과 유사한 입법 목적 및 제3섹터에 대한 포괄적인 성격을 지니며 제정되었다. 이탈리아의 제3섹터법은 그동안 개별적 법률에 따라 규정되었던 자원봉사단체, 사회활동촉진협회, 자선단체, 사회적 기업, 네트워크협회, 상호부조단체 및 시민적, 연대적, 사회적으로 유용한 목적을 위해 설립된 다양한 유형의 조직 등을 ETS(Enti del Terzo Settore)²⁾라는 하나의 범주로 통합, 체계적으로 재편하는 근거가 된 법률이다. 최근 한국의 시민사회기본법 제정 운동에서도 분절적인 법체계를 극복하고 통합성을 확보해야 한다는 문제의식이 강조되고 있는 만큼, 이탈리아의 제3섹터법은 중요한 시사점을 제공해주는 사례라고 할 수 있다.

2) 시민사회에 영향을 미치는 법률

우리나라에서도 시민사회 활성화에 필요한 제도적 기반을 마련하기 위한 입법이 필요하다는 목소리가 크다. 시민사회의 역사가 길지 않으며, 압축 성장을 경험한 한국은 시민사회의 기반 조성 및 지속가능한 성장을 위한 환경 구축이 매우 중요하기 때문이다. 윤석열 정부가 집권하자마자 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정을 폐지했던 상황에서 확인한 것처럼, 집권 정부의 당파성에 따라 시민사회의 활동이 위축되고, 시민사회 정책의 일관성이 훼손되어 시민사회 정책 환경이 불안정해지기도 한다. 이런 점에서 시민사회 친화적인 법·제도적 기반을 마련하여 시민사회 활성화 정책을 안정적이고 지속해서 추진해야 한다는 현장의 요구가 점점 많아지는 것이다.

시민사회 활성화에 영향을 미치는 법률은 시민의 기본권이 명시되어 있는 헌법부터 공익단체 기부금에 대한 조세감면 규정이 담긴 소득세법에 이르기까지 매우 방대하다. 시민사회 관련 법은 크게 시민사회조직의 설립에 관한 법, 운영에 관한 법, 시민사회 활성화와 공익활동에 영향을 주는 법제로 구분할 수 있으며(김소연·신권화 정·류홍번·김승순 2020), 주요한 법률은 아래와 같다.

2) ETS로 인정받고, 법에서 규정된 혜택을 받기 위해서는 국가통합 제3섹터 등록부(RUNTS)에 등록해야 한다. 개별 법령에 따라 분산되었던 제3섹터 영역의 시민사회 주체에 대한 등록을 통합한 사례 역시 주목할 필요가 있다.

<표 2-1> 시민사회 관련 주요 법률

구분	주요 법제
시민사회조직 설립 관련	공익법인의 설립운영에 관한 법, 국민기초생활보장법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 민법, 법인세법, 비영리민간단체지원법, 사회복지사업법, 사회적기업육성법, 소득세법, 소비자생활협동조합법, 소비자기본법, 자원봉사활동기본법, 협동조합기본법 등
시민사회조직 운영 관련	기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 법인세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법, 부가가치세법, 상속세 및 증여세법, 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 지방재정법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등
시민사회 활성화· 공익활동 촉진 관련	마을공동체 관련 조례, 민관협치 관련 조례, 민주시민교육 관련 조례, 사회적경제 활성화 관련 조례 등

※출처: 김소연·신권화정·류홍번·김승순 2020,

3) 시민사회 활성화 입법 현황

과거 권위주의 정부는 헌법에 명시된 기본권에도 불구하고, 민간단체 설립부터 기부금품 모집 등 조직 운영과 사업, 활동의 영역에 이르기까지 법률을 통해 시민사회를 억압하고 통제했다. 1987년 시민혁명을 거친 후에야 시민사회를 억압하고 통제하는 법제가 조금씩 변화하기 시작했다. 문민정부 이후 시민사회에 대한 억압과 통제적인 정책 기조는 행정적 규제로 바뀌었고, 제한적인 수준에서나마 시민사회 공익활동단체에 대한 지원을 제도화하는 입법 활동이 시도되었다.

1994년 민간공익활동 단체 지원을 목적으로 법률안이 최초로 발의된 이래 현재까지 시민사회 활성화를 위한 법률 제정 운동은 계속 이어지고 있는데, 지난 30여 년의 역사에서 시민사회 활성화를 위한 입법 활동이 가장 활발했던 시기는 문재인 정부에서였다. 국회에서는 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 입법 목적으로 하는 포괄적 법률이 5건 발의되었다. 시민사회도 시민사회활성화전국네트워크(이하 시활넷)와 같은 연대조직을 구성하여 입법 운동을 펼쳤다. 시활넷은 시민사회의 특정 활동영역에 대한 육성이나 개별 단체의 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성이란 취지에서 시민사회 전 부문을 포괄하며 보편적인 입법 효과를 기대할 수 있는 6대 우선 입법 과제(시민사회활성화기본법·시민공제회법·민주시민교육법·공익위원회법 제정, 비영리민간단체지원법·기부금품법 개정)를 선정, 법률 제·개정 운동에 나섰다.

당시 정치 지형은 시민사회 관련 입법에 유리했지만, 6대 입법 과제 모두 성과를 거두지 못했다. 다만, 2020년 제정된 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규

정(대통령령 제30718호) 및 이에 따른 지방자치단체 조례 제정은 제한적이거나 시민사회 활성화를 위한 제도적 기반을 마련했다는 의의가 있다. 그러나 윤석열 대통령이 집권하자마자 이 규정을 폐지, 현재 시민사회 활성화를 위한 법률은 부재한 상태이다.

비상계엄과 대통령 탄핵 정국을 거치며 한국 사회는 다시금 시민의 힘과 시민사회의 역할을 확인하게 되었다. 윤석열 정부의 비민주적이고 억압적인 정책으로 인해 위축되었던 시민사회는 민주주의를 지키고 발전하기 위한 최상의 방도가 시민사회 활성화에 있으며, 빛의 혁명을 통해 출범한 이재명 정부가 시민참여 확대와 시민사회 강화를 위한 제도적 기반을 마련하는 적기라고 판단하고, 시민사회기본법 제정에 관한 다양한 공론의 장을 만들고, 새 정부의 국정과제에 포함될 수 있도록 정부와 적극적으로 소통하고 있다. 시민사회기본법 제정 운동이 본격화되는 시점이라고 할 수 있다.

이에 시민사회 활성화 법률이 답아야 할 핵심 내용을 정식화한다는 연구 목적에 따라 본 절에서는 민주화 이후부터 2025년 8월 현재까지 시민사회 활성화를 위한 입법화 흐름을 살펴보고, 주요 경향과 쟁점을 파악하여 시민사회기본법에 담겨야 할 입법 내용을 도출하고자 한다.

입법화 흐름과 경향을 파악하기 위한 대상 법률(안)은 시민사회의 특정 분야의 활동을 촉진하거나 혹은 개별 조직을 육성하기 위한 것이 아닌 시민사회에서 활동하는 다양한 속성을 가진 주체들에게 보편적으로 적용되며, 시민사회 영역 전체의 활성화 및 시민사회에서 전개되는 공익활동을 증진하기 위한 입법 목적을 갖는 법률(안)이다. 시대적 인식에 따라 시민사회운동이나 시민사회조직 등을 지칭하는 용어에 차이가 있어 법률(안)의 명칭은 각각 다르지만, 입법 취지와 입법 목적에 시민사회 활성화, 시민사회운동(민간운동 등)의 발전, 공익활동 촉진(시민의 공익활동 증대 등), 공익활동 주체(민간운동단체, 비영리민간단체, 시민사회조직 등)에 대한 지원에 관한 내용이 포함된 법률(안)을 분석 대상으로 삼았다.³⁾

민주화 이후부터 2025년 8월 현재까지 입법안 발의 현황을 조사한 결과, 대상이 되는 법률은 총 11건으로 확인되었다.

3) 분석 대상이 되는 법률(안)은 특정 대상 법률을 지칭하지 않는 경우 시민사회기본법, 시민사회 활성화 법률로 통칭한다.

<표 2-2> 역대 국회별 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황

회기	의안명	제안일	의결결과
14대	민간운동지원에관한법률안 (이영창 외)	94.11.21	임기만료 폐기
	민간운동지원에관한법률안 (박상천 외)	94.12.01.	임기만료 폐기
15대	민간운동지원에관한법률안 (이기문 외)	97.10.22.	폐기
	비영리민간단체지원법안 (박상천 외)	99.10.12.	수정가결
17대	민간공익활동지원법안 (홍미영 외)	2005.10.27.	임기만료 폐기
20대	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안 (진선미 외)	2018.03.08.	임기만료 폐기
	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안 (권미혁 외)	2019.01.18.	임기만료 폐기
21대	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안 (진선미 외)	2021.01.11.	임기만료 폐기
	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안 (민형배 외)	2021.02.15.	임기만료 폐기
	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안 (서영교 외)	2021.08.09.	임기만료 폐기
22대	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안 (민형배 외)	2025.08.11	소관위 및 관련위 회부

※출처: 의안정보시스템(2025.08.15.)

법률안 발의 현황을 중심으로 1987년부터 2025년 8월 현재까지의 기간은 크게 네 시기로 구분할 수 있다. 1기는 김영삼 정부에서부터 노무현 정부까지이며, 국회 회기로 보면 14대 국회에서부터 17대까지의 기간이다. 2기는 일종의 시민사회 활성화 입법의 공백기로 이명박, 박근혜 정부가 집권하던 때이다. 이 시기에는 시민사회 기본법의 연원을 갖는 법률이 한 건도 발의되지 않았다. 일종의 시민사회 활성화 법률 입법의 공백기라고 할 수 있다. 3기는 문재인 정부 집권기로 20대 ~ 21대 국회

가 해당한다. 4기는 윤석열 정부 집권기부터 2025년 현재까지이다. 윤석열 정부가 집권하던 시기에서는 시민사회기본법이 제정되지 않은 상황에서 정부의 시민사회 정책의 지침이 되었던 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 규정마저 폐지되는 등 시민사회 정책의 퇴행이라고 할 수 있으며, 관련 법률이 한 건도 제안되지 않았다. 이재명 정부가 출범한 22대 국회에서는 민형배 의원의 시민사회 활성화와 공익 활동 증진을 위한 기본법안이 발의되었다.

<표 2-3> 역대 정부별 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황

구분	시기	건수
1기	김영삼~노무현 정부	5건
2기	이명박~박근혜 정부	0건
3기	문재인 정부	5건
4기	윤석열~이재명 정부 현재	1건

※출처: 의안정보시스템(2025.08.15.)

본 연구에서는 1기와 3기의 입법안을 중심으로 구체적인 입법 내용을 분석하여, 입법 경향과 특징을 도출하고자 한다. 2기에서는 시민사회 활성화 관련 법률이 한 건도 발의되지 않았으며, 4기에서는 민형배 의원이 의안을 발의했지만, 법률안의 내용을 확인한 결과 21대 발의한 법률안과 법명에서부터 조항까지 모두 같아 구체적인 분석 대상에서 제외하였다.

2. 민간운동 지원을 위한 입법 모색

1) 민간운동 지원을 위한 입법 노력과 특징

시민사회기본법의 연원으로 삼을 수 있는 최초의 입법화 시도는 김영삼 정부가 집권하던 14대 국회에서 확인할 수 있다. 당시 집권 여당인 민주자유당(민자당)은 당시 관변단체에 대한 특혜적 지원⁴⁾이 사회적 이슈로 부각하자, 관변단체에 대한 특

4) 문민정부는 그동안 선거 개입 등 사회정치적으로 큰 물의를 일으켰던 3개 단체가 보조금 지원 외 각 시·도·구·군청사 무상임주 등 특혜성 지원에 대한 비판이 계속되자 이에 대한 대책을 마련했다. 1994년 3월, 국무총리는 '정부 지원금으로 국민운동 단체를 운영하는 것은 구시대적 발상이므로 이들을 순수민간단체로 전환할 수 있는 방법을 강구'할 것을 지시하고, 95년부터 재정 지원 중단 방침을 밝혔다. 그러나 돌연 11월, 3대 관변단체에 대한 국고지원을 2년 연장하는 결정을 내렸다. 이에 시민단체와 야당은 집권 여당이 예정된 지자체장 선거와 총선에 관변단체를 정치적으로 활용하려는 의도라며 크게 반발하였다. 하지만, 집권 여당은 3대 관변단체에 대한 재정 지원 중단 2년 유예 방침을 철회하지 않았다. 동아일보, "관변단체 문민시대에도 막강"(1994.03.05.), 조선일보, "관변단체 정부지원 중단, 1994.03.09.), 한겨레, "내년 중단예정 관변단체 지원 민자 "2년 연장".... 민주 거센 반

혜성 지원 중단 및 민간단체에 대한 형평 지원에 관한 입법 방침을 발표하고, 이영창 의원 등 23인을 통해 14대 국회 중반기인 1994년 11월 21일, 「민간운동 지원에 관한 법률」(140933)을 발의했다.

민자당 이영창 의원은 발의 법률안에서 입법 목적을 국가 및 지방자치단체가 ‘민간운동단체를 대상으로 형평성있게 지원할 수 있는 토대를 마련’하고, ‘민간운동단체에서 필요한 최소한의 행정적 지원을 할 수 있는 법적 근거를 마련’하기 위해 ‘국민의 자발적 참여에 의하여 설립한 각급 민간운동단체를 지원함으로써 민간운동의 지속적인 발전을 도모하고 밝고 건강한 국가사회건설에 이바지’하는 것이라고 밝혔다. 주요 조항으로 민간운동지원협의회와 민간운동진흥재단, 민간운동진흥기금 설치에 관한 규정을 두었다.

그러나 민자당의 이런 입법 조치는 관변단체 지원에 대한 사회적 비판을 무마하기 위한 정치적 의도라고 비판받았다. 3대 관변단체에 대한 특혜성 지원 중단을 공식적으로 발표했으면서도 부칙에서 3대 관변단체 특별법 폐지를 2년 유예했기 때문이다. 또한, 전체적인 입법 취지와 맥락에서 민간운동이 ‘순수 민간주도’로 추진되어야 한다며 민간운동단체의 ‘순수성’과 ‘자율성’을 강조하고 있지만, 지원 대상을 ‘국가사회의 건전한 발전을 도모하는’ 민간운동단체로 한정하거나, 민간운동지원협의회의 위원장을 국무총리가 맡고, 위원 역시 국무총리가 지명 또는 위촉하도록 하는 등 실제로는 민간운동의 순수성과 자율성을 침해하는 조항을 담고 있기 때문이다.

민자당에 이어 1994년 12월 1일, 새정치국민회의(국민회의) 박상천 의원 등도 ‘민간운동의 건전한 발전과 시민사회 정착에 기여’하고자 하는 입법 목적을 표방하고 민간운동지원에 관한 법률을 발의했다. 입법 취지를 비롯하여 주요 입법 체계 및 내용은 민자당 이영창 의원의 법률안과 유사한 측면이 있지만, 구체적으로 조항을 분석해 보면 다른 점도 발견할 수 있다. 예를 들어 민간운동지원위원회의 경우 박상천 의원 입법안에서는 이영창 의원 입법안과 달리 위원을 국회에서 선출하도록 하고, 위원회의 위상을 심의·의결기구로 격상시켰다. 두 법안의 가장 큰 차이는 3대 관변단체에 관한 입장으로 박상천 의원 안에서는 법률 제정과 동시에 3대 관변단체특별법을 폐지하도록 하였다. 이는 그동안 관행적으로 추진되었던 국민운동단체에 대한 특혜성 지원 사업 개선 및 보편적인 지원체계 확보를 국정 방향으로 제시하고, 민간공익활동 지원의 형평성을 높여 민간운동을 발전시키하고자 하는 김대중 정부의 정책의지가 반영된 것으로 이해할 수 있다.

14대 국회에서 발의된 두 법률안은 모두 임기만료로 폐기되었다. 국민회의는 15

발”(1994.11.17.)

대 국회에서 1997년 10월 22일, 이기문 의원 등이 민간운동 지원에 관한 법률안을 다시 발의했다. 이 법률안의 입법 목적은 ‘국민의 자발적 참여에 의하여 설립한 각종 민간운동단체를 지원함으로써 민간운동의 건전한 발전과 시민사회 정착에 기여’하는 것으로 14대에 국민회의에서 발의한 법률안과 같다. 민간운동지원위원회 설치, 민간운동진흥재단 설립, 민간운동진흥기금 설치 등 입법 목적을 실현하기 위한 주요 방안으로 제시한 규정과 3대 관변단체 법률 폐지 조항 역시 같다.

민간운동 지원을 위한 입법 모색이라 할 수 있는 김영삼 정부에서 노무현 정부 시기 민간공익활동 지원을 목적으로 한 법안 발의 현황을 종합하면 아래와 같다.

<표 2-4> 민간운동 지원을 목적으로 한 법안 발의 현황

회기	의안명	제안일	의결일	의결결과
14대	민간운동지원에관한법률안 (이영창의원등 23인)	94.11.21	96.05.29.	임기만료폐기
	민간운동지원에관한법률안 (박상천의원등 12인 외 87인)	94.12.01.	96.05.29.	임기만료폐기
15대	민간운동지원에관한법률안 (이기문의원등 1인인 외 68인)	97.10.22.	99.12.16.	폐기

※출처: 의안정보시스템(2025.05.30.)

14대와 15대 국회에서 발의된 입법안을 통해 시민사회기본법 입법 운동의 초기 단계의 주요 경향과 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 민간운동단체에 대한 적극적인 육성과 지원을 위한 제도화를 추구하고 있다. 민주화 이후 시민의식이 발전하고, 시민사회 활동이 성장하고 있지만, 자율적인 시민사회에 대한 보편적 지원제도가 부재하다는 김대중 정부의 문제의식은 시민사회기본법 입법 역사에서 중요하다. 국민의 정부는 민주주의는 시민사회를 기반으로 한다는 인식에서 국정 지표에 자율적 시민사회라는 비전을 제시했으며, 시민사회의 공익활동에 대한 체계적 추진과 지원을 강화하기 위한 정책 기조를 수립하고, 입법을 추진하였다.

둘째, 시민사회의 공익활동 증진에 대한 정부의 책임과 역할을 인식하기 시작했다. 권위주의 정부는 시민사회를 적대적으로 인식하고, 체제 불안정 요소로 바라봤지만, 민주화 이후 등장한 정부는 시민사회의 역할에 대해 유연하고 개방적인 태도로 시민사회의 활동과 공익활동단체의 발전에 대한 국가의 역할을 자각하기 시작했으며, 그 결과 이 시기에 발의된 법률안에 국가와 지방자치단체는 민간공익운동의

발전을 위해 노력해야 한다는 규정이 포함되었다.

셋째, 민간운동의 활성화를 위한 정부의 재정적·행정적 지원정책에서 지원 대상 대한 명칭과 기준이 제시되었다. 당시 시민사회에서 자율적으로 조직된 결사체와 공익활동을 추구하는 단체는 민간운동단체로 명명되었다. 민자당 이영창 의원 입법안에서는 민간운동단체를 정의할 때 비영리성, 공익성, 특정 정당·종교와의 관계 배제, 친목 단체 제외 등의 기준을 제시했다. 이영창 의원 법률안에서 규정된 민간운동단체의 정의는 현재까지 시민사회조직에 대한 핵심 정체성으로 이어지고 있다. 한편, 법의 적용대상에서 사회단체와 함께 민법상 법인까지 포함, 모두를 대상으로 하고 있음을 명시한 점도 눈에 띈다. 그 밖에 박상천, 이기문 의원 입법안에서 ‘다른 법률에 의하여 국가 및 지방자치단체로부터 예산지원을 받는 단체’를 적용단체에서 제외하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 이는 3대 관변단체에 대한 중복 지원을 막고, 보편적인 지원체계를 확립하고자 있는 취지로 이해할 수 있다. 그러나 해당 조항에 대해 한국시민단체협의회(이하 시민협)⁵⁾은 반대 의사를 표방한 바 있다.⁶⁾ 시민사회의 이해와 정부의 기조가 일치하지 않았던 이 조항은 지원의 중복성과 형평성이라는 측면에서 현재까지도 이어지는 쟁점이다.

<표 2-5> 민간운동 지원 대상 비교

구분	정의
이영창의원 발의안	① 사회단체신고에관한법률에 의한 신고단체와 민법 제32조에 의해 설립된 법인 및 그 하부조직으로 다음 각호의 기준을 갖춘 단체 *주 달 것 1. 제2조에서 규정한 민간운동 수행 단체 2. 공익추구를 목적으로 설립된 단체 3. 비영리·비정치성 단체 ② 다음 각호의 1에 해당하는 단체에 대하여는 제1학의 적용단체에서 제외한다. 1. 단체결성원 상호간의 친목을 주된 목적으로 설립된 단체 2. 학술의 조사·연구를 주된 목적으로 설립된 단체 3. 기타 대통령령으로 정하는 단체
박상천의원 발의안	① 사회단체신고에관한법률에 의한 신고단체와 민법 제32조에 의해 설립된 법인 및 그 하부조직으로 다음 각호의 요건을 갖춘 단체 1. 제2조에서 규정한 민간운동 수행 단체 2. 공익추구를 목적으로 설립된 단체 3. 비영리 단체 ② 다음 각호의 1에 해당하는 단체에 대하여는 제1학의 적용단체에서 제외한다. 1. 다른 법률에 의하여 국가 및 지방자치단체로부터 예산지원을 받는 단체 2. 특정 정당이나 정치단체 또는 특정인을 지원하는 단체 3. 단체구성원 상호간의 친목을 주된 목적으로 설립된 단체

5) 1994년 9월, 경실련, 주부클럽연합회, 흥사단, 환경운동연합, 한국YMCA전국연맹 등의 단체가 모여 결성한 연대조직이다. 출범 초반부터 시민사회 활성화를 위한 법제 운동을 펼쳤다. 2001년 시민사회 단체연대회의가 출범한 이후, 해산하였다.

6) 시민단체·복지단체·자원봉사단체 등 민간단체의 건전한 발전을 위한 관련 법안의 입법청원안

이기문의원 발의안	① 사회단체와 민법 제32조의 규정에 의하여 주무관청의 허가를 얻어 설립된 법인 및 그 하부조직으로서 다음 각호의 요건을 구비한 단체를 말한다. 1. 제2조에서 규정한 민간운동을 수행하는 단체 2. 공익추구를 목적으로 설립된 단체 3. 비영리단체 ② 다음 각호의 1에 해당하는 단체에 대하여는 제1항의 적용단체에서 배제한다. 1. 다른 법률에 의하여 국가 및 지방자치단체로부터 예산지원을 받는 단체 2. 특정 정당이나 정치단체 또는 특정인을 지원하는 단체 3. 단체구성원 상호간의 친목을 주된 목적으로 설립된 단체
--------------	--

※출처: 의안정보시스템(2025.05.30.)

넷째, 민간운동단체 지원의 정책 수단으로 민간운동 정책 수립 및 심의기구, 민간운동 지원사업기구, 민간운동 지원기금이 제시되었다. 이들 정책 실행체계와 지원 방안은 이후 시민사회기본법 입법화의 골간이 되는 내용이자 주요한 쟁점 사항이기도 하다.

<표 2-6> 민간운동 지원 정책 방안 비교

민간운동 정책 수립 및 심의기구	
이영창의원 발의안	(명칭) 민간운동지원협의회 (위상) 국무총리소속, 심의기구, 위원은 국무총리 지명 또는 위촉 (역할) 민간운동 및 기금 운영에 관한 기본정책, 민간운동단체의 지원, 기타 주요사항 심의 (지역) 지역민간운동지원협의회 설치
박상천의원 발의안	(명칭) 민간운동지원위원회 (위상) 국무총리소속, 심의·의결기구, 국회에서 위원 선출 (역할) 민간운동과 기금 운영에 관한 기본정책 수립, 민간운동진흥재단의 민간운동단체 지원 대상 사업 선정과 지원금 교부 결정 승인 등 (지역) 지역민간운동지원위원회 설치
이기문의원 발의안	(명칭) 민간운동지원위원회 (위상) 국무총리소속, 심의·의결기구, 국회에서 위원 선출 (역할) 민간운동과 기금 운영에 관한 기본정책의 수립, 민간운동진흥재단의 민간운동단체 지원 대상 사업의 선정과 지원금 교부 결정에 대한 승인, 기타 민간운동지원에 관하여 필요한 사항 (지역) 지역민간운동지원위원회 설치
민간운동 지원사업기구	
이영창의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥재단 (위상) 내무부장관 인가를 받아 설립 (역할) 민간운동단체가 수행하는 사업지원, 민간운동진흥기금의 조성, 배정, 결산 민간운동의 건전한 발전을 위한 조사 연구
박상천의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥재단 (위상) 내무부장관 인가를 받아 설립 (역할) 민간운동지원단체 지원 사업 선정, 민간운동진흥기금의 조성·배정·결산, 민간운동의 건전한 발전을 위한 조사·연구

이기문의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥재단 (위상) 내무부장관의 인가를 받아 설립 (역할) 민간운동단체 지원 심사, 지원 대상 선정, 지원금 결정, 민간운동진흥기금 조성·배정·결산, 민간운동의 건전한 발전을 위한 조사·연구
민간운동 지원기금	
이영창의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥기금 (위상) 민간운동진흥재단 내 설치 (역할) 민간운동단체 수행 공익사업 보조금 교부
박상천의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥기금 (위상) 민간운동진흥재단 내 설치 (역할) 민간운동단체 수행 공익사업 보조금 교부
이기문의원 발의안	(명칭) 민간운동진흥기금 (위상) 민간운동진흥재단 내 설치 (역할) 민간운동단체 수행 공익사업 지원금 또는 보조금 교부
기타 지원 방안	
이영창의원 발의안	·기금과 민간운동의 목적에 직접 사용하고 있는 민간운동단체 소유 부동산에 대한 조세감면 ·민간운동지원기금 및 민간운동단체 지원을 위한 출연 또는 기부금에 대한 조세감면 및 소득계산 특례 적용
박상천의원 발의안	·민간운동지원기금 및 민간운동단체 지원을 위한 출연 또는 기부금에 대한 조세감면 및 소득계산 특례 적용
이기문의원 발의안	·민간운동지원기금 및 민간운동단체 지원을 위한 출연 또는 기부금에 대한 조세감면 및 소득계산 특례 적용

※출처: 의안정보시스템 (2025.05.30.)

다섯째, 세 법안 모두 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법 및 한국자유총연맹육성예관한법률 폐지를 부칙 조항에 명시했다. 비록 입법화에는 성공하지 못했지만, 국민운동단체란 명분으로 3대 관변단체만을 편향적으로 보호·육성해 왔던 기존의 시민사회 정책에 대한 비판이 입법 내용에 반영된 것이다. 시민사회 활동에 대한 보편적인 지원체제 구축에 대한 정책적 공감대가 광범위하게 형성되어 있음에도 불구하고, 3대 관변단체특별법 폐지 법안이 제출된 지 30여 년이 넘는 현재까지 온존되고 있는 현실은 시민사회 활성화 입법 방향에 부합하지 않는다. 향후 시민사회기본법 제정을 위한 입법 운동 전략에서도 3대 관변단체 특별법 폐지가 포함될 필요가 있다.

이상에서 시민사회기본법 입법 운동의 초기 단계에서 발의된 법률안의 입법 내용을 분석하여 주요 경향과 특징을 살펴보았다. 이들 입법안에서는 민간운동 지원을 위한 법률을 통해 민간운동의 활성화에 필요한 행·재정적 지원의 근거 확보 및 지원체제 수립을 모색했다는 점에서 중요한 의의가 있다. 또한, 민간운동 활성화에 대한

국가의 책임을 명시하고, 민간운동의 지원을 보다 체계적이고 효율적으로 하기 위한 구체적인 기준과 방안을 제시하는 등 시민사회기본법 입법화에 필요한 기본 체계와 핵심 입법 내용을 제안하고 있다는 점에서도 큰 의미를 지닌다.

그러나 정부의 시민사회와 시민사회운동에 대한 인식의 한계도 확인할 수 있다. 민주화로 이행되었지만, 정부는 시민사회를 독립적이고 자율적인 영역으로 인식하지 못하고, 국가 발전을 위해 민간운동이 순수한 민간 주도로 이루어져야 한다는 기본 방향을 강조하는 등 시민사회에 대한 왜곡된 시각을 발견할 수 있다. 이는 시대적 인식의 한계와 공익운동 지원에 관한 입법을 관변단체 지원에 대한 사회적 비난 여론을 무마하려는 정치적 의도에서 추진했다는 점이 작용했기 때문이다.

2) 비영리민간단체지원법 제정

이기문 의원 발의안은 같은 국민회의 소속 박상천 의원 등이 발의한 비영리민간단체지원법안과 유사하다는 취지에 따라 1999년 12월 16일 폐기되었다. 14대와 15대에 걸쳐 발의된 3건의 민간운동지원법률안은 비영리민간단체지원법 제정으로 귀결된 셈이다.

비영리민간단체지원법의 주요 내용은 비영리민간단체의 범위와 등록 요건 명시 및 등록 비영리민간단체에 대한 행·재정 지원으로 요약할 수 있다. 일반적인 지원법 체계에 따라 비영리민간단체지원법의 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

<표 2-7> 비영리민간단체지원법의 주요 내용

조항	주요 내용
목적	비영리민간단체 활동보장 및 건전한 민간단체로의 성장 지원
정부의 역할	국가 또는 지자체는 비영리민간단체의 고유한 활동 영역 존중, 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력
국가 기본계획수립 및 시행	-
정책전담기구 및 전달체계	-
지원 대상	요건을 갖춘 등록 비영리민간단체
행정 지원	가능
재정 지원	가능 (소요 경비 · 사업비 지원 원칙)
국·공유재산 공유	-
조세감면	가능
사회보험 지원	-
촉진 프로그램 지원	-
기타 지원	우편요금 지원

※출처: 국가법령정보센터(2025.06.30.)

비영리민간단체지원법은 시민사회에 대한 보편적 지원체계 제도화의 발판을 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다. 그러나 내용적인 측면에서 여러 한계점과 문제점도 발견할 수 있다.

첫째, 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원하겠다는 입법 목적이 무색할 정도로 민간단체의 공익활동 증진을 위한 지원 수준이 매우 낮다는 점이 가장 큰 문제로 지적된다. 애초 법률안에는 비영리민간단체의 국·공유 시설 무상 또는 실비 사용·수익 조항 등이 포함되어 있었으나, 제외되어 실효성이 높지 않은 우편요금 지원 정도의 지원 내용만 남게 되었다. 그 결과 비영리민간단체지원법은 행정안전부 시행의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 절차를 규정하는 법률에 불과하다는 비판을 받게 되었다(좌세준 2016, 24). 시민사회도 공익단체 지원 수준의 대폭 강화와 관련단체 특별법 폐지 조항이 포함되어야 한다고 대응했으나, 결국 반영되지 않았다.

둘째, 시민사회조직의 자율성을 훼손하고, 민간공익활동의 사회적 가치와 기여를 인정하지 않는 규제 조항이 담겨있다. 대표적으로 상시 구성원 수 100인 이상의 등

록 요건과 비영리민간단체 공익사업 수행 시, 소요경비의 범위를 사업비 원칙으로 한다는 조항을 꼽을 수 있다. 박상천 의원 발의안에서는 등록 요건으로 상시 구성원 수 50인 이상으로 제안되었고, 보조금 집행 시 소요경비 중 15%를 초과하지 않는 범위에서 운영비를 지원할 수 있다는 조항이 포함되어 있었으나, 국회 심의과정에서 삭제되었다. 비영리민간단체지원법 제정 당시부터 문제가 되었던 이들 조항은 현재 까지도 시민사회의 공익활동을 저해하는 대표적인 규제 조항으로 남아 있다.

셋째, 비영리민간단체지원법은 시민사회의 공익활동을 규율하는 가장 중요한 법제의 지위를 차지하고 있음에도 불구하고, 시민사회 활성화를 위한 종합적인 정책 방안이 부재하여 시민사회의 성장과 발전을 촉진하는데 근본적인 한계를 지닌다. 시민사회의 역할 강화에 대한 사회적 요청이 계속 증대하고, 이에 시민사회의 역량을 구축하기 위한 지원자로서의 정부 역할이 강조되는 현재, 비영리민간단체지원법의 위상과 내용은 한계가 많다는 것이다.

그 밖에 보조금 경비 지원의 경우, 개별 법률에 따라 비영리단체에 지급하는 보조금을 통일적·포괄적으로 규율하지 못하고 있으며, 공익활동 지원정책의 효과적인 정책 수단이라고 할 수 있는 중간지원조직에 관한 규정이 없다는 점 등도 한계로 지적된 바 있다(좌세준 2016, 24~25). 이런 한계와 문제로 인해 시민사회는 비영리민간단체지원법을 대폭 개정하거나 시민사회 활성화 정책을 포괄하는 법을 제정해야 한다고 일관되게 주장하고 있다.

한편, 시민사회의 입법 대응 측면에서 비영리민간단체지원법의 제정 과정을 돌아볼 필요가 있다. 당시 시민사회는 시민협을 필두로 시민사회발전기본법을 성안하고, 입법 의견서를 제출하는 등 입법 운동을 활발히 펼쳤지만, 법안을 둘러싸고 이견이 발생하는 등 내부적 상황으로 시민사회기본법 제정 운동에 적극적으로 나서지 못하게 되었다. 그 결과 입법의 주도권이 국민회의로 넘어가게 되고, 시민사회 활성화에 필요한 종합적인 입법 내용을 갖추지 못하고, 공익활동에 대한 지원 수준도 이전의 민간운동지원법률안에 미치지 못하게 되었다(박영선 2010b, 121~125). 이재명 정부가 출범하며 시민사회 활성화 법률 제정에 유리한 정치 환경이 형성되며, 시민사회가 시민사회기본법 제정에 다시 한번 힘을 모으고 있는 현재, 비영리민간단체지원법 제정의 역사는 시민사회 내부적으로 공론을 활성화하여 합의 수준을 높이는 과정이 매우 중요하다는 점을 시사한다.

그러나, 비영리민간단체지원법은 여러 한계에도 불구하고, 시민사회 활성화 입법 과정에서 큰 의미를 차지하는 법률이다. 비영리민간단체지원법은 정부의 책무로 시민사회조직의 활동 보장과 지원을 받아들이게 되고, 시민사회에서 활동하는 다양한

결사체의 활동이 민주사회 발전에 기여한다는 사회적 의의와 필요성, 국가의 역할과 책임에 대한 사회적 수용이 이루어졌다. 또한, 결사의 자유에 따라 시민사회조직들이 의무적으로 단체 설립을 등록하거나, 신고하지 않고 자율적으로 조직의 지위와 그에 따른 사회적 지원을 선택할 수 있게 되는 진전도 이루어졌다(박영선 2015).

3) 민간공익활동법인 설립 촉진을 통한 민간공익활동 지원

비영리민간단체지원법 제정 이후, 시민사회기본법 제정을 위한 입법 활동이 다시 수면으로 부상하는 데는 상당한 시간이 필요하였다. 시민사회단체연대회의⁷⁾를 중심으로 시민사회는 비영리민간단체지원법을 비롯하여 기부금품법, 법인세법 개정 등 시민사회 발전을 위한 제도개선 활동과 민간공익활동촉진법 제정 등과 같은 노력을 하였으나, 입법적 결실을 보지 못했다. 16대와 17대 국회를 통틀어 2005년에 홍미영 의원의 민간공익활동지원법안만이 발의되었을 뿐이다.

홍미영 의원 발의안은 이전에 발의된 3건의 법률안과 명칭은 비슷하지만, 입법 취지가 다르다. 홍미영 의원 안의 입법 목적은 민간공익활동을 수행하는 단체들이 법인격을 쉽게 취득할 수 있도록 허가주의 제도를 개선하여, 시민사회의 공익활동 주체들이 사회적 실체를 인정받고 공신력을 얻을 수 있도록 하는 데 있다. 허가주의는 설립 주무관청이 재량이라는 명분으로 자의적인 행정 조치를 요구하여 많은 비영리 법인이나 공익법인이 설립할 때 어려움을 겪고 있는 제도이다. 시민사회에서는 김대중 정부 이래 간소하고 투명한 절차를 통해 민간단체가 법인격을 취득할 수 있도록 제도개선이 필요하다고 주장해왔는데⁸⁾, 홍미영 의원 발의안에서 그 내용이 반영된 것이라 할 수 있다.

홍미영 의원의 법률안에서는 공익활동 주체 가운데 민간공익활동법인에 주안점을 두고, 비영리민간단체지원법을 폐지하는 대신, 이 법률에 비영리민간단체지원법의 주요 조항을 포함하고, 민간공익활동법인에 관한 규정을 신설하여 단체와 법인 모두를 법의 적용대상으로 통합하고자 하였다. 주요 내용으로는 민간공익활동법인의 설립, 조직 및 관리, 해산 및 청산, 감독 등에 관한 내용과 민간공익활동법인 등에 대한 지원 내용을 담고 있다. 법안에 명시된 지원은 공익활동 지원 사업 절차 및 조세감면 및 공공요금 지원 등으로, 비영리민간단체지원법과 비교했을 때 공공요금 지원 항목에 정보통신요금이 포함된 수준으로 크게 진전되었다고 할 수 없다.

7) 시민사회단체연대회의는 2000년 총선연대의 낙천낙선운동의 성과를 바탕으로 2001년 2월에 창립했다. 지역과 부문을 기반으로 한 상설적 연대조직이며, 사회개혁, 시민사회 활성화, 시민사회단체의 연대와 협력을 표방하며 현재까지 활동하고 있다.

8) 76개 시민·사회단체 연명 <민간운동지원법에 대한 시민단체의견서> (1998.11.13.)

좀 더 구체적으로 비영리민간단체지원법과의 비교를 통해 홍미영 의원이 발의한 민간공익활동지원법안의 특징과 의의를 살펴보고자 한다.

<표 2-8> 비영리민간단체지원법과 민간공익활동지원법안 종합 비교

조항	비영리민간단체지원법	민간공익활동지원법안
목적	비영리민간단체 활동 보장 및 건전한 민간단체로의 성장 지원	민간공익활동 단체의 법인격 취득 및 재정지원 등에 관한 규정 민간공익활동 증진과 민주사회발전
정부의 역할	국가 또는 지자체는 비영리민간단체의 고유한 활동 영역 존중, 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력	-
국가기본계획수립 및 시행	-	-
정책전담기구 및 전달체계	-	-
지원 대상	요건을 갖춘 등록 비영리민간단체	민간공익활동 법인 민간공익활동 단체
행정지원	가능	
재정지원	공익활동지원 보조금 사업 (소요 경비·사업비 지원 원칙)	공익활동지원 보조금 사업 (소요 경비·사업비 지원 원칙)
국공유재산 공유	-	-
조세감면	가능	가능
사회보험 지원	-	-
촉진 프로그램 지원	-	-
기타 지원	우편요금 지원	우편요금 외 정보통신요금 등 공공요금 일부 감액

※출처: 의안정보시스템 (2025.05.30.)

비영리민간단체지원법과 비교했을 때 첫째, 민간 공익활동 주체에 대한 등록 요건이 상시 구성원 수 100인 이상에서 상시 구성원 수 20인 이상으로 대폭 완화되었다. 현행 비영리민간단체지원법 상 등록 요건에 관한 규정은 제정 당시부터 현재까지 개선이 필요하다는 요구가 계속되고 있는 대표적인 규제 조항이라는 점에서, 공익활동 주체의 법·행정적 지위를 불문하고, 등록 요건을 완화하도록 한 것은 의미 있는 시도였다.

<표 2-9> 비영리민간단체지원법과 민간공익활동지원법안의 적용대상 및 정의

조항	비영리민간단체지원법	민간공익활동지원법안
명칭	비영리민간단체	민간공익활동법인 민간공익활동단체
정의	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체	민간공익활동(불특정 다수 또는 사회 일반의 이익 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 민간활동)을 수행하는 민간단체
요건	1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 2. 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것 3. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것 5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것 6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것	1. 구성원의 자격 득실에 부당한 조건을 붙이지 아니할 것 2. 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것 3. 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 4. 상시 구성원수가 20인 이상일 것 5. 최근 1년간 공익활동실적이 있을 것

※출처: 의안정보시스템 (2025.05.30.)

둘째, 홍미영 의원 발의안에서 가장 중요한 의의가 있는 내용은 법인 설립의 허가주의를 폐지, 인가주의로 전환하는 규정이다. 이 규정의 취지는 민간공익활동법인 설립의 자율성을 높이고, 비영리민간단체지원법과 민법, 공익법인법 상의 규제적 조항을 개선하여 법인격 설립을 유도, 민간의 공익활동을 촉진하는 데 있다. 1998년 제정된 일본의 특정비영리활동촉진법처럼 민간의 공익활동단체가 법인격 취득을 통해 사회적 공신력을 얻고 법적인 기반에서 안정적으로 공익활동을 수행하도록 하는 효과를 기대한 것으로 보인다.

셋째, 비영리민간단체지원법, 민법과 공익법인법으로 흩어져 있는 분산적 법체계 하에서 시민사회조직의 결사, 즉 단체와 법인 설립에 관한 통합 입법의 단초를 보여주고 있다. 시민사회의 분산성과 개별성을 통합하고자 하는 향후 시민사회기본법의 입법 방향을 모색하는 데에도 시사점을 준다.

그러나, 앞선 3건의 민간공익활동지원법률안과 마찬가지로 한계점도 확인할 수 있다. 비영리민간단체지원법을 대체하는 법률을 제안하면서도 비영리민간단체지원법의 문제와 한계를 개선하는 내용이 포함되지 않았다. 홍미영 의원의 법안에서는 우편요금 감면 외 공공요금 등의 지원을 제안하고 있지만, 이는 실효적인 대책이라고 할 수 없다. 또한, 민간공익활동 지원 사업 집행 시 소요경비의 범위를 사업비로 한정하고 있는 규정 역시, 일정 범위 내에서 인건비를 허용하는 방향으로 개선이 필요하다는 요구가 많았지만 법인격 취득의 개선에만 치중하는 데 그쳤다.

종합적으로 홍미영 의원 발의안의 의미와 한계를 짚어 보았을 때, 가장 중요한 시사점은 시민사회 활성화 기반 조성을 위한 종합적이고 체계적인 방안 없이 법인격 설립의 제도개선 만으로 민간공익활동을 촉진이라는 입법 목적을 실현하기 어렵다는 점이다.

3. 민간운동 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성으로

1) 문재인 정부 시기 시민사회 활성화 법률안 발의 현황

문재인 정부가 집권하는 동안 시민사회 활성화 법률안은 총 5건 발의되었다. 이들 5개 법안은 각각 「공익증진을 위한 시민사회발전기본법」, 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법」, 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법」 등 명칭에서 조금씩 차이가 있지만, 입법 목적은 모두 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기반 조성에 있다. 민주화 이후부터 노무현 정부까지 시민사회 관련 입법 경향이 민간운동 지원에 초점이 맞추어졌다면 이명박·박근혜 정부의 시민사회 입법 공백기를 거친 후, 문재인 정부부터 민간공익활동 지원을 넘어 시민사회 활성화 기반 조성이라는 경향이 뚜렷해졌다.

<표 2-10> 시민사회기본법의 연원이 되는 입법안 발의 현황

의안 명	제안일	의결결과
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(진선미 외)	2018.03.08.	임기만료 폐기
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(권미혁 외)	2019.01.18.	임기만료 폐기
공익증진을 위한 시민사회발전기본법안(진선미 외)	2021.01.11.	임기만료 폐기
시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안(민형배 외)	2021.02.15.	임기만료 폐기
시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안(서영교 외)	2021.08.09.	임기만료 폐기

※출처: 의안정보시스템(2025.06.30.)

시민사회 활성화 기반 조성을 핵심 내용으로 하는 법률안이 제안된 배경으로는 첫째, 시민사회조직 및 활동에 현재까지 가장 영향력을 미치고 있는 비영리민간단체지원법의 한계가 주요 배경이다. 앞서 살펴본 것처럼, 비영리민간단체지원법은 지원의 범위와 수준이 매우 낮아 정책 실효성 측면에서 공익활동 현장에서 많은 비판이 제기되었다. 또한, 시대적으로 요구되는 시민참여 확대와 시민사회 역할 강화에 필요

한 정부의 책무 및 시민사회 활성화를 위한 종합적인 정책 방안을 포괄하지 못하여 시민사회의 성숙을 가로막는다는 지적이 많았다. 비영리민간단체지원법이 애초 ‘지원’ 중심의 법률로 제정되었고, 그마저도 지극히 제한적인 수준에 머물고 있으며, 시민사회의 다양한 활동과 주체를 종합적으로 포괄하지 못하는 근본적 한계(좌세준 2016, 24~26)가 민간운동의 ‘지원’을 넘어 시민사회 전체의 발전에 필요한 기반 조성을 지향으로 하는 입법 배경이 되었다.

둘째, 한국 시민사회는 민주화 이후 개별법 제정을 통해 여성, 자원봉사, 비영리민간단체 등 시민사회 제 영역의 발전을 도모하는 제도적 진전을 이루었다. 그러나 시민사회가 다양화·분화하고 확대되면서 기존의 개별법에 포괄되지 않는 시민사회 영역 및 주체에 대한 포용적 정책의 필요성이 대두되었다. 또한, 개별법적 접근으로 해소되지 않는 시민사회 전 영역의 고른 성장과 발전을 위해 시민사회 생태계를 튼튼히 할 수 있는 보편적인 제도 기반을 갖추는 필요성이 있다는 문제의식이 더욱 커졌다. 2000년 이후, 시민사회 생태계의 변화를 반영하여 다변화되고 있는 시민사회 공익활동 주체의 역동적 활동과 활동 영역 및 분야 간의 연계와 융합적 활동을 촉진하기 위해서는 개별 분야 조직의 설립 및 지원을 넘어서 시민사회 활성화 기반 조성을 위한 새로운 법률이 필요하다는 정책 요구가 늘어나게 된 것이다.

그러나, 문재인 정부에서 시민사회 활성화 법률안이 다수 제안된 배경에는 시민사회의 지속적이고 능동적인 입법 운동이 결정적인 역할을 했다. 촛불 시민혁명을 배경으로 탄생한 문재인 정부는 다른 어떤 정부보다도 시민사회의 역할에 관해 긍정적으로 인식하고, 시민사회기본법 제정을 국정과제에 포함하는 등 시민사회 친화적인 정책 기조를 표방했지만, 시민사회가 오랜 기간 시민사회기본법 제정 촉구 운동을 전개하지 않고, 대선 정국에서 다양한 영역에서 활동하는 시민사회조직들이 연대하여 시민사회기본법 제정을 위한 정치적 의지를 분출하지 않았다면 국회의 입법화 노력은 가시화되지 않았을 것이다.

2005년 17대 국회에서 홍미영 의원의 민간공익활동지원법안 발의 이후, 10여 년 동안 국회의 입법 활동은 상당한 시간 동안 수면 위로 부상하지 못한 채, 시민사회의 시민사회기본법 제정을 위한 입법 촉구 활동은 다소의 부침이 있었지만, 꾸준히 이어졌다. 시민사회단체연대회의는 2001년 창립 당시부터 시민사회 활성화를 이끄는 견인차 구실을 자임하며 산하에 시민사회활성화위원회를 구성, 시민사회 활성화 법제도 운동을 전개해왔다. 2010년대 들어서는 시민사회활성화전국네트워크(시활넷)⁹⁾를 중심으로 시민사회 활성화 입법 촉구 활동을 본격화했다. 시활넷은 2017년

9) 시민사회활성화네트워크(시활넷)는 시민사회의 다양한 영역에서 활동하는 네트워크 조직들이 상시적으

제19대 대선 공약 제안 운동을 시작점으로 하여 최근 21대 대선 과정까지 시민사회 활성화 입법 운동을 주도했으며, 이재명 정부 출범 이후에도 시민사회기본법 제정을 비롯하여 다양한 법제 운동을 지속하고 있다.

2) 시민사회 활성화 법률안의 입법 요소와 내용

시민사회 활성화 기반 조성을 입법 목적으로 하는 5건의 법률안의 주요 입법 요소와 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다. 주요 입법 요소로는 시민사회 활성화와 공익증진에 대한 정부의 책무와 정책 추진원칙, 시민사회 활성화 정책 대상과 기본계획 수립·시행과 같은 정책 수단, 정책 실행체계, 지원 내용 등을 꼽을 수 있다.

로 시민사회 활성화 운동을 위해 결성한 조직이다. 시활넷은 2017년 제19대 대선 정책공약 제안을 위한 법제TF로 처음 활동을 시작, 이후 '시민사회활성화를 위한 제3섹터 네트워크'로 운영되다가 2019년에 현재의 '시민사회활성화전국네트워크'로 명칭을 변경하여 활동 중이다. 2025년 현재 시활넷에 참여 중인 네트워크는 국제개발협력민간협의회, 시민사회단체연대회의, 전국민주시민교육네트워크, 전국지속가능발전협의회, 한국마을연합, 한국사회연대경제, 한국사회혁신가네트워크, 한국시민사회지원조직네트워크, 한국지역재단협의회이다.

<표 2-11> 시민사회기본법 입법 발의안 내용 비교

구분	20대		21대		
	진선미 의원안	권미혁 의원안	진선미 의원안	민형배 의원안	서영교 위원안
법률안명	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안	공익증진을 위한 시민사회발전기본법안	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안	시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법안
목적	·국가, 지자체 및 시민사회의 공익증진을 위한 상호협력, 시민의 공익활동 증대 및 시민사회발전 등에 필요한 기본적인 사항 규정 ·시민참여를 통하여 사회문제 해결과 삶의 질 개선			·사회문제 해결을 위한 공익활동을 촉진하고, 정부와 시민사회 간 소통·협력에 관한 사항 규정 ·사회의 발전 및 시민의 삶의 질 향상에 이바지	
국가 및 지자체의 책무	·공익증진을 위하여 시민사회와의 협력 및 시민사회 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하여 추진하고 이에 필요한 조직·인력·예산 등 확보 ·공익증진에 대한 시민사회의 역할과 기여를 인정하고 공익증진을 위한 정책의 수립·시행·평가 등에 있어서 시민사회와 협의하며, 이와 관련하여 시민사회와 협약 체결 등 협력 체계를 구축·강화할 수 있도록 노력			·시민사회단체의 공익활동이 시민사회 활성화에 기여할 수 있도록 각종 환경의 조성 및 그 지원에 관한 시책을 수립·추진 ·시민사회와의 협력 체계를 구축하도록 노력	
정책 추진 원칙	·시민공익활동의 가치 등을 존중하고 독립성과 자율성을 보장하며, 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 수립 및 집행 과정에 시민사회의 참여 보장			·시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장, 공익활동의 사회적 기여 존중, 공익활동을 제약하는 제도개선, 다양, 공정, 실질적 지원 방안 마련, 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와의 소통·협력강화	
정책 대상	·시민공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체 ·공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적 우선, 사회적 가치 추구 조직			·시민공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체	
기본계획 수립및시행	기본계획 및 수행계획(3년)			기본계획 및 시행계획(3년)	기본계획 및 시행계획(5년)
정책총괄 기구 (거버넌스 체계)	·공익증진 시민사회발전위원회 ·국무총리 소속 ·공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회 발전에 관한 중요 사항 심의·의결			·시민사회위원회 ·국무총리 소속 ·시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 주요 사항 심의·조정	

지원기구	·공익증진 시민사회발전지원재단 ·민관협력 및 시민사회발전사업의 효율적 추진	·중앙 공익증진 시민사회발전지원센터 ·민관협력 및 시민사회발전사업의 효율적 추진	·공익증진 시민사회발전지원재단 ·민관협력 및 시민사회발전사업의 효율적 추진	·한국시민사회재단 ·시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 사업 및 정책 등을 지원	
지역 전달체계	·시·도 공익증진 시민사회발전위원회 ·지역공익증진 시민사회발전지원센터 설치 또는 전문기관 지원센터 지정	·시·도 지역위원회 ·시·도 공익증진 시민사회발전지원센터	·시·도 지역위원회 ·시·도 공익증진 시민사회발전지원센터	·시·도 시민사회위원회 ·시·도 및 자치구 시민사회지원센터 설치	·시·도 시민사회위원회 ·지역시민사회지원센터의 설치 또는 지정 운영
기금	·공익증진 시민사회발전기금 설치	-	·공익증진 시민사회발전기금 설치	-	-
시민사회 활성화 기반 조성	-	-	-	·현황조사 및 통계구축, 조사연구,활동가 교육·훈련 및 사회적 존중 및 인정체계 구축, 시민사회 비영리일자리 생태계 조성, 시민공익활동 지원시설 설치 및 운영, 시민사회 네트워크 구축 등	-
지원	·공익활동, 시민사회조직사업 및 운영에 필요한 재정지원 ·조세 감면 ·국공유재산 특례	-	·공익활동, 시민사회조직사업 및 운영에 필요한 재정지원 ·조세 감면 ·국공유재산 특례	-	-
교육훈련	·시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련	·시민사회조직 종사자의 역량 강화와 전문성 향상을 위한 교육·훈련 등을 실시	·시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련	·지역시민센터 사업에 관련 내용 규정	·재단사업에 관련 내용 규정
기타	·포상		·포상		

※출처: 의안정보시스템 종합(2025.06.30.)

3) 시민사회 활성화 법률안의 경향과 특징

시민사회 활성화를 목적으로 하는 법률 발의안의 내용을 바탕으로 5개 법률안에서 확인할 수 있는 주요 경향과 특징을 살펴보고자 한다.

첫째, 1990년대 시민사회 활성화를 위한 입법 방향이 주로 민간공익활동의 지원에 치중했다면 이명박·박근혜 정부의 시민사회기본법 입법 활동 공백 국면을 지나 문재인 정부 시기 발의된 법률안은 시민사회 활성화 기반 조성 and 체계 구축이라는 입법 목적이 뚜렷하다. 특히, 5개의 법률안에서 강조하고 있는 시민사회 활성화 기반 조성 and 체계 구축이라는 입법 방향이 시활넷을 비롯한 다양한 시민사회 주체들의 입법 활동의 결과라는 점에서 더욱 의의가 있다.

시민사회가 활성화되기 위해서는 공동체의 구성원으로 활력 있게 참여하는 적극적인 ‘시민’과 민주적 가치와 역량을 가진 ‘시민사회조직’, 시민사회 주체들의 자율적 활동을 보장하는 ‘제도와 환경’이 필요하다는 점에서(박영선 2023, 50) 이들 법률안이 표방한 입법 목적과 정책 수단은 시민사회가 당면한 현재의 문제를 개선하는 해법이 될 뿐 아니라 지속 가능한 시민사회 생태계를 구축하는 데에도 도움이 되는 방향이라고 할 수 있다. 민형배 의원의 법률안이 시민사회 활성화 기반 조성이라는 입법 목적이 가장 확연하다. 민형배 의원 안에서는 시민사회 활성화 기반 조성이란 별도의 조항을 두고, 그동안 간과되었던 시민사회 현황조사 및 통계구축, 연구, 활동가 교육·훈련, 공익활동의 사회적 인정체계 마련, 비영리 일자리 생태계 조성 등의 구체적인 정책 방안을 제시하였다.

둘째, 정부의 시민사회 활성화에 대한 책무가 강조되고, 역할이 더욱 분명해졌다. 비영리민간단체지원법에서 국가 또는 지방자치단체가 ‘비영리민간단체의 고유한 활동 영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력’해야 한다는 역할이 제시된 바 있지만, 시민사회 활성화를 위한 비전과 시민사회 활성화에 필요한 환경 조성 및 지원에 관한 종합적인 정책 방향이 부재하다는 한계가 지적되었다.

5개 법안에서는 모두 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’라는 조항을 두고, 크게 공익 증진에 대한 시민사회의 역할 기여 인정, 시민사회 활성화에 필요한 환경 조성 및 지원, 시민사회와의 소통·협력 체계에 관한 내용을 담았다. 이 규정을 통해 정부의 시민사회에 대한 인식 및 정부의 시민사회 활성화에 대한 역할을 분명히 하고, 시민사회 활성화 정책의 일관성을 유지할 수 있는 방향을 제시했다. 이와 더불어 시민사회 활성화와 공익활동 증진 정책의 기본원칙을 제시, 정부의 시민사회 자율성·다양성·독립성 보장을 비롯하여 시민사회의 역할과 기여에 대한 사회적 인정, 사회적 역

할 강화를 위한 지원과 공익활동 촉진을 위한 정책의 필요성, 시민사회와의 소통과 협력 강화의 중요성을 강조하였는데, 이는 시민사회기본법에 반드시 포함되어야 할 중요한 내용이라고 할 수 있다.

이들 조항을 통해 시민사회 활성화 정책의 가치와 원칙, 정부의 시민사회 활성화에 필요한 환경을 조성하는 생태계 조성자의 역할을 확인할 수 있다.

셋째, 법안의 명칭이 시사하듯, 모두 기본법적 위상과 입법 내용을 갖추고, 국가 정책의 기본적인 방향 제시와 종합적이고 체계적인 정책 방안을 담고 있다. 구체적인 입법 내용을 살펴보면, 기본계획 및 실행 계획의 수립을 비롯하여 시민사회 활성화 및 공익증진 정책을 심의 또는 의결할 수 있는 기구, 정책의 실행을 지원할 수 있는 지원기관 등 정책 실행체계를 갖추고 있다. 특히, 공익활동, 시민사회, 시민사회단체에 대한 정의를 통해 법 적용의 대상을 시민사회 전 영역에서 공익활동을 하는 조직으로 삼아 법 적용에 있어 보편성을 높이고, 개별적이고 분산적인 시민사회 관련 법 체계의 한계를 제한적이거나 극복하려는 시도를 담았다. 예를 들어 20대 국회에서 발의된 진선미 안에서 정의하고 있는 시민사회조직에는 전통적인 비영리민간단체 외 비영리·공익 법인, 사회복지법인 등과 사회적기업, 협동조합 등 사회적 경제조직까지 포괄하고 있다. 이는 영리와 비영리의 경계가 흐려지고, 시민사회 외연이 확대되고 있는 시민사회 생태계의 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다.

4) 시민사회 활성화 법률안의 이슈와 쟁점

시민사회 활성화 입법화 과정에서 시민사회 활성화 입법 내용에서 중요하게 검토되어야 할 쟁점도 확인할 수 있었다. 법률안의 주요 내용으로 시민사회 활성화와 공익활동 촉진에 관한 정부의 책무, 이를 뒷받침하기 위한 기본계획과 재단, 센터 등 정책 실행체계 등이 제시되었는데, 매 법률안이 제출될 때마다 법안의 명칭에서부터 핵심 개념에 대한 정의, 지원 범위와 방안 등을 둘러싸고 쟁점이 제기되었으며, 이들 쟁점은 현재까지도 시민사회의 내부적 논의와 국회·정부와 협의할 때 주요한 논제이다.

다음 장에서부터 각 쟁점의 의제를 정식화하고, 현황 및 국내외 사례 검토, 대안 제시를 서술할 예정이므로 본 장에서는 20대와 21대 국회에서 제출된 5개 입법안을 마련하는 과정에서 시민사회와 정부, 의회 간의 협의에서 발생했던 쟁점을 간략히 소개하고자 한다.

첫째, 법의 적용대상을 어떻게 정의할 것인가에 관한 쟁점이다. 5개 법률안에서

정의하고 있는 주요 개념은 공익, 시민 공익활동, 시민사회, 시민사회조직, 시민사회 단체이다. 법률에서 사용하는 용어와 개념에 관한 정의는 법률 해석 및 적용에 있어 혼란을 막고, 법의 적용대상을 특정하여 정책 효과를 높이기 위해서이다. 이런 이유로 정부는 공익이나 시민사회조직 등에 정의를 구체적으로 열거하는 방식을 선호하였다. 그러나 시민사회는 열거하는 방식으로 정의를 구체화하고자 하는 접근이 시민사회 공익활동 현장의 다양성을 반영하지 못하고, 새롭게 부상하는 의제나 활동 영역을 배제하는 결과를 가져올 우려가 있다고 지적하고, 포괄적으로 정의하는 방식을 주장하였다(김소연·신권화정·류홍변·김승순 2020, 152). 진선미 의원 안(20대, 21대), 권미혁 의원 안에서는 정부의 의견이 반영되어 공익과 시민사회조직을 열거하는 방식으로 정의했으며, 민형배, 서영교 의원의 안에서는 시민사회의 입장을 반영하여 포괄적으로 정의하는 방식을 택하였다.

둘째, 시민사회 활성화 정책 수단에 관한 이슈이다. 정부는 시민사회 활성화라는 정책 목표 실현을 위해 다양한 정책 수단을 동원할 수 있는데, 시민사회에서 가장 선호하고, 정책 효능감이 높은 방안은 지원정책이라고 할 수 있다. 대표적인 지원정책 수단으로 시민 공익활동에 대한 보조금 지급, 중간지원조직을 통한 지원, 조세감면 등을 꼽을 수 있다. 그동안 정부의 시민사회 지원정책은 지원 규모, 지원 수단 및 방식 등 여러 측면에서 시민사회의 요구에 미치지 못하여 시민사회 활성화와 공익활동 증진이라는 목표를 실현하는 데에 한계가 있었다.

이에 입법 과정에서는 시민사회 활성화를 위한 정책 수단을 어떻게 법안에 담을 것인가가 가장 중요한 논제로 부상하였다. 구체적으로 살펴보면, 기금 설치를 비롯하여 시민 공익활동 및 시민사회조직의 사업 및 운영에 필요한 재정 지원, 조세감면, 국유·공유 재산에 관한 특례 조항과 같은 지원정책을 명문화해야 한다는 견해와 세부적인 시민사회 지원정책 방안은 별도의 제도에 두고, 기본법의 위상에 맞게 시민사회 활성화에 대한 정부와 지자체의 책무를 강조하고, 시민사회 기반 조성에 필요한 조항만 담는 것이 바람직하다는 견해가 대립하였다(김소연·신권화정·류홍변·김승순 2020, 152). 후자의 견해는 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 필요한 직·간접 지원정책을 법안에 포함할 경우, 야당의 반대가 극심할 수 있다는 정치적 현실을 고려한 접근이기도 하다. 그 결과 진선미 의원 안(20대, 21대)에는 공익증진 시민사회발전기금, 재정 지원, 조세감면 등 시민 공익활동 및 시민사회조직에 대한 적극적인 지원정책 수단이 입법 내용에 포함되었으며, 권미혁·민형배·서영교 의원 안에는 정부의 책무를 강조하고, 시민사회 생태계 조성에 필요한 인프라 구축에 관한 내용만 포함하고, 구체적인 지원정책 수단에 관한 조항은 제외하였다. 민형배 의원 안에

서는 시민사회 활성화 기반 구성에 관한 조항을 별도로 두고, 특히 시민사회 기반 구성을 강조하였다.

셋째, 지역 시민사회 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 내용도 중요한 쟁점이다. 정부가 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위해 종합적이고 체계적인 정책을 수립·추진한다는 목표를 수행하는데 가장 중요한 정책 수단은 기본계획이다. 정부 차원에서 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위해 기본계획을 수립하고, 기본계획에 따라 중앙행정기관 및 지자체(시·도지사)에서 연도별 시행계획을 수립·시행하는 것은 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무를 구체적으로 이행할 수 있는 핵심적인 정책 수단이라고 할 수 있다.

그러나 법안을 구체화하는 과정에서 지방자치단체의 연도별 시행계획 의무화 규정은 지방자치 행정의 고유성과 자율성이라는 측면에서 적절치 않다는 의견이 대두되었다. 아울러 지역의 특수성을 반영하고, 기본계획 수립과정은 지역 역량을 높이는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 시·도에서 시행계획 외 기본계획 수립 권한을 갖도록 규정하자는 의견도 제기되었다(김소연·신권화정·류홍번·김승순 2020, 152). 이는 지역 시민사회 활성화를 위한 국가 및 지방자치단체의 역할과 관련한 쟁점으로 서영교 의원 안에서 ‘정부(행정안전부장관)가 기본계획을 수립할 때 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사의 의견을 듣도록’ 하는 조정안이 마련되기도 했다.

넷째, 시민사회 공익활동 현장에서 정책적 관심이 가장 높은 정책 실행기구와 관련한 쟁점이다. 현재 5개 법안은 모두 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 주요 사항을 심의하는 위원회와 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 사업 및 정책 등을 추진 또는 지원하는 기관을 두도록 하고 있다. 기본적인 체계와 내용은 큰 차이는 없지만, 정책 실행체계의 명칭, 위상, 역할, 지자체의 역할 등에서 미세한 차이를 확인할 수 있다. 시민사회 활성화와 공익활동 증진 정책에 관한 주요 사항을 심의하는 기구¹⁰⁾의 위상은 진선미(20대, 21대), 권미혁 의원 안에서는 심의·의결 기구로 설정되었지만, 민형배, 서영교 의원 안에서는 심의·조정 기구로 위상이 다소 낮아졌다. 또한, 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 사업 및 정책을 수행하는 기관의 목적과 성격에서도 다른 점을 발견할 수 있다. 즉, 진선미(20대, 21대), 권미혁 의원 안에서는 직접 사업을 ‘추진’하는 데 있었다면, 민형배, 서영교 의원 안에서는 ‘지원’ 기관의 성격을 더 강조하고 있다. 또한, 이들 지원기구의 시·도 및 시·군·구 조직 설치와 관련해서 법률에 강제 조항으로 두어 의무화할 것인지, 권고 조항으

10) 명칭은 공익증진 시민사회발전위원회, 시민사회위원회 등으로 다르다.

로 두어 임의로 설치하도록 할 것인지에 관한 내용도 쟁점 사항으로 부각되었다.

이 밖에도 시민사회 활성화 법률의 명칭, 시민사회 활성화 정책의 주무 부처 등 다양한 이슈와 쟁점들이 입법화 과정에서 검토되었다. 입법 과정에서 확인된 이들 쟁점은 향후 시민사회 활성화 법률 제정 과정에서도 폭넓게 논의될 핵심 내용이다.

제3장 새로운 요구와 입법 동향:

시민사회 정책의 통합성 제고

1. 분산적 정책체계 극복을 위한 새로운 입법 요구

1) 개별적이고 분산적인 시민사회 법체계의 문제와 한계

시민사회는 20대 국회 임기만료로 관련 법안이 폐기된 후, 시활넷을 중심으로 기존 법률안을 검토하고, 시민사회기본법안을 다시 준비하였다. 시민사회 진영에서는 새롭게 성안된 시민사회기본법안에서 시민사회 활성화와 공익활동 촉진사업 추진·지원 기관의 명칭을 ‘한국시민사회협력재단’으로 제안한 바 있다. 기존 법률안의 ‘발전’, ‘활성화’ 명칭 대신 ‘협력’으로 바꾼 것은 기존 법체계의 한계와 문제를 심각하게 인식하고, 시민사회 활성화 법률에 시민사회 영역 간의 소통과 협력, 연계와 융합 활동을 촉진할 수 있는 내용이 필요하다는 새로운 입법 요구를 보여준다는 점에서 중요하다.

시민사회는 지난 30여 년 동안 시민사회의 노력과 제도적 기반을 통해 다양한 분야와 영역에서 성장해 왔다. 그러나, 시민사회의 성장과 발전에 중요한 환경이자 기반이었던 법제는 시민사회의 분절화와 시민사회 내부의 공동 비전 추구 및 연대·협력 활동 미흡을 초래했다(김소연·신권화정·류홍번·김승순 2020, 152). 당시 시활넷의 제안은 시민사회기본법 발의안에 반영되지 못했지만, 시민사회는 지속해서 시민사회 개별적 제도화와 분산된 법체계의 문제와 한계를 개선하고 있다.

현재 시민사회를 둘러싼 법체계는 크게 두 가지 측면에서 한계와 문제점이 제기되고 있다. 첫 번째는 개별적인 법률을 통해 여성, 자원봉사, 국제개발협력, 교육, 복지 등 시민사회 영역별로 활성화 정책이 제도화되고, 개별법 중심으로 시민사회 정책이 이루어져 시민사회 정책의 효과성이 떨어지고, 시민사회 영역이 분절되는 문제이다. 아직 입법이 이루어지지 않았지만, 22대 국회에서도 마을공동체활성화기본법, 사회적경제기본법이 발의되는 등 시민사회 활동 영역별로 독자적인 법제를 구축하려는 노력이 계속되고 있다. 시민의 실천은 유기적으로 연결되어 있는데, 공익활동 현장에서는 분절된 법·제도로 인해 정책 효과성이 저하되고, 시민사회 영역 간의 칸막이 현상이 발생하는 문제가 지속되고 있다.

두 번째 문제는 시민사회조직의 설립, 지원, 관리 등 시민사회 정책이 통합적 체계를 갖추지 못하고 있다는 점이다. 예를 들어 시민사회단체의 설립에 관한 규정은 비영리민간단체지원법, 공익법인법을 비롯한 다양한 개별법에 규정되어 있으며 각각 다른 법적 근거에 따라 분산된 행정체계 아래 시민사회의 공익활동에 관한 관리 업무가 이루어지고 있다. 그 결과, 법·행정적 지위에 따라 행정처리의 기준 및 절차가

달라져 공익활동 현장에서 혼란과 중복적인 행정 부담을 야기하는 문제가 발생하고 있다. 조직 간 형평성에 관한 문제 역시 심각하다. 또한, 시민사회 정책을 총괄하는 컨트롤타워 없이 정책이 추진되다 보니 전문성과 일관성이 부재하다는 비판도 제기되고, 그 결과 시민사회 정책에 대한 효과성과 효능감도 낮아지고 있다.

2) 시민사회의 분절성 극복과 시민사회 정책 효과 제고를 위한 통합성 강화 입법의 필요성

시민사회의 개별적 법률과 분산된 법체계로 인한 문제와 한계를 개선하기 위해 시민사회 활성화 법률을 통해 시민사회 정책을 통합해야 한다는 새로운 입법 요구가 부상하였다. ‘통합’에 주안점을 둔 시민사회 활성화 법률은 현행 법률과 체계의 문제점을 해결하는 한편 시민사회 활성화 정책의 방향성 제시라는 측면에서 필요하다. 그 필요성을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 시민사회를 규율하는 현행 법제의 문제와 한계, 대표적으로 비영리민간단체 지원법의 규제적 조항과 실효성이 낮은 지원정책을 개선하기 위하여 시민사회 활성화라는 종합적인 비전에서 시민사회 지원정책의 효능감을 높일 수 있는 입법이 요구된다.

둘째, 시민사회조직의 설립, 지원, 정책, 관리 체계가 분산된 현행 법체계의 문제를 개선할 필요가 있다. 일관된 체계에서 통합적으로 시민사회의 조직 설립에서부터 공익성 평가에 이르기까지 전 주기에 걸친 관리와 공익활동 촉진 및 시민사회 활성화 정책을 수립하고 실행할 수 있는 입법이 필요하다(류홍번 2025).

셋째, 시민사회 활동 영역별로 개별법이 제정되어 정책적으로 중복, 효율성이 낮은 문제와 시민사회 영역 간 분절성이 심각하다는 점이다. 또한, 개별적 법률에 따른 정책 시행은 시민사회 및 공익활동을 규정하는 법마다 시민사회, 시민사회조직, 공익, 공익활동, 공익단체 등 핵심 용어에 관한 정의가 달라 공익활동에 관한 일관된 법 적용을 어렵게 하고, 정책 현장에서 혼선을 발생시키기도 한다.

넷째, 현재 거의 전 부처에 걸쳐 시민참여, 시민사회와의 소통과 협력, 공익활동 지원, 단체 설립 및 관리·감독 등 시민사회 및 공익활동 관련한 정책을 추진하고 있지만, 부처마다 시민사회 정책에 관한 전문성이 부족한 데다, 시민사회 정책을 총괄하는 체계가 부재하여 일관성 있는 정책 추진이 어려운 현실도 통합적 성격이 강화된 입법을 요구하는 중요한 배경이 된다. 이때 중요한 정책 기제는 시민사회 정책 전담기구라고 할 수 있다. 시민사회 활성화 법률에 시민사회 정책 전담기구를 설치

하는 조항을 명문화하여 시민사회 관련 정책의 전문성과 일관성을 확보하여 시민사회 정책의 효과성을 높일 필요가 있다는 것이다.

다섯째, 시민참여 확대 및 시민사회조직 역할 강화를 위한 정부의 책무에도 불구하고, 체계적이고 종합적으로 시민사회 정책을 수립, 실행할 수 있는 제도적 근거가 부재하다는 점이다. 점점 심각해지고 있는 사회적 위기와 복잡한 사회문제에 응전하기 위해 시민사회의 참여와 역할 제고에 대한 사회적 요청이 높아지고 있지만, 시민사회 활성화 정책은 진척되지 않고 있다. 시민사회 정책이 계속 담보하는 핵심적인 이유는 시민사회기본법과 같은 제도적 근거가 마련되지 못한 데 있으므로, 입법을 통해 일관되고 통합적인 방향에서 시민사회 활성화 정책을 추진할 수 있도록 하자는 취지이다.

2. 시민사회 정책의 통합성 제고를 위한 입법 경로

이런 배경과 필요성에서 시민사회 정책의 통합성을 높이는 방향으로 시민사회기본법을 설계해야 한다는 주장이 확산하고 있다. 시민사회에서는 시민사회기본법에 시민사회 전담 행정기구를 핵심 기제로 두고 시민사회 활성화 정책을 통합적으로 추진하자는 공감대가 형성되어 2025년 21대 대선 국면에서 시민사회 전담 행정기구 설치를 주요 요구로 내걸고 입법 운동을 펼쳤다. 그 결과, 민주당과 시민사회기본법 제정 및 시민사회 전담 행정기구인 (가칭)시민사회위원회 설치에 관한 정책 협약을 체결하는 성과를 거뒀으며, 시민사회는 정책 협약 사항이 이재명 정부의 국정기획과제에 반영될 수 있도록 의견서 전달, 토론회 개최 등의 활동을 전개했다.

이 과정에서 시민사회기본법의 목적, 시민사회기본법이 포괄하는 정책 영역 등과 시민사회 전담 행정기구의 위상과 사업 범위 등이 쟁점 사항으로 대두되어 시민사회 내부적인 토론회와 국정기획위원회와의 간담회 등을 통해 이견 조정의 과정을 진행하기도 했다.

결국, 이재명 정부의 국정기획과제에는 시민사회의 요구가 온전히 담기지 못하였다. 시민사회기본법은 (가칭)시민참여기본법¹¹⁾이란 이름으로 시민참여, 시민교육, 공론화 등의 분야가 포괄되는 방향으로 바뀌었으며, 시민사회 정책 전담기구도 국가 시민참여위원회라는 명칭으로 시민사회 활성화 정책 영역 외에 시민참여, 공론화 활

11) 법률의 명칭은 국정기획과제 선정과정에서 시민사회기본법, 시민참여와 시민사회 활성화 기본법, 시민참여와 숙의공론 및 시민사회 활성화를 위한 기본법 등으로 매우 자주 변경되었으며, 향후 입법 과정에서도 변경될 가능성이 크다.

성화, 민주시민교육을 다루도록 변경되었다. 이렇게 시민사회 활성화를 위한 법률과 정책 전담기구의 내용이 변화한 직접적인 배경은 이재명 정부의 국정 기조와 시민사회위원회 설치를 핵심 의제로 가져갔던 시민사회의 전략, 합의제 행정위원회 설치가 현실적으로 실현되기 어려운 사안이란 점 등을 꼽을 수 있다.

비록 시민사회가 애초 요구했던 시민사회기본법과 시민사회 정책 전담기구 설치 는 본래 취지대로 반영되지 못했지만, 이 과정에서 시민사회가 그동안 시민사회 활성화 입법을 통해 시민사회의 통합성을 높이고자 했던 취지를 발견할 수 있다. 즉, 시민사회 정책의 통합성을 제고하는 방향에서 기본법의 주요 정책 범위를 시민사회 활성화 정책 외에 시민사회 활성화의 주요 기반인 시민참여와 시민참여를 촉진하기 위한 민주시민교육과 공론화 활성화로 확대하고, 시민사회 정책 전담기구를 통해 각 정책 영역을 유기적으로 연결하는 정책 방안을 검토할 수 있는 것이다.

이에 본 연구는 국정기획과제 선정과정에서 제기된 시민참여기본법 구상을 포함 하여, 시민사회 활성화와 공익활동 증진이라는 비전 실현 및 정책 통합성을 높일 수 있는 입법 방향을 크게 세 가지로 구분하여 그 핵심 내용을 살펴보고자 한다.

1) 비영리민간단체지원법과 공익법인법 통합을 통한 조직 설립 및 공익성 인정 일원화 시스템 구축

현행 비영리민간단체지원법과 공익법인법을 하나의 법으로 통합, 시민사회조직의 설립과 법적·행정적 지위 및 공익성 인정에 따른 지원정책을 통합하는 방안이다. 이탈리아에서 개별적 법률에 따라 규정되었던 다양한 유형의 조직을 시민적, 연대적, 사회적으로 유용한 목적을 갖는 하나의 범주(ETS)로 통합한 제3섹터법을 참고 사례로 들 수 있다.

시민사회조직을 통합하는 새로운 법이 추구하는 원칙과 핵심 내용을 살펴보면, 첫째, 시민사회조직 설립을 통합하는 법률은 결사의 자유를 원칙으로 한다. 결사는 시민의 의사 형성 및 표현의 중요한 수단이란 점에서 결사의 자유를 침해하는 규제적 법제 역시 개선할 필요성이 있다. 이런 원칙에 따라 조직 설립은 결사의 자유에 따라 자유설립주의로 가거나 일정한 요건을 충족하면 등록 혹은 승인하는 준칙주의를 채택하는 것이 필요하다. 이런 점에서 프랑스의 1901 결사체에 관한 법(Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, 결사체법)은 중요한 시사점을 제공한다. 프랑스의 결사체법은 계약 능력을 갖춘 모든 사람이 사전 승인 없이 협회에 가입할 권리를 보장하는 법이다. 두 명 이상의 구성원(자연인, 개인 또는 법인 가능)이 불법적인 목적, 법에 반하거나 선량한 풍속에 반하는 목적, 또는 국가의 영토적 통

합과 공화국 형태의 정부에 해를 입히려는 목적이 아닌 경우 조직을 결성할 수 있다.

둘째, 통합된 관리·감독 기구에서 등록 혹은 허가 절차를 일원화하고, 조세감면, 정부의 보조금 사업 참여 등 국가 및 지자체의 정책적 지원에 필요한 요건 및 절차는 등록 절차와 별도로 운영한다. 즉, 일종의 공익성 테스트(공익단체 혹은 공익법인 지위 획득)는 별도의 전담기구와 절차를 통하도록 하되 공익성 지위에 따라 지원의 범위와 수준을 달리 설계하는 것이다. 프랑스의 경우, 공익성을 인정받는 결사체(ARUP, Association Reconnue d'Utilité Publique)는 결사체 등록과 다른 절차를 통해 별도의 조건을 충족한 경우 지위를 부여받는다. ARUP 지위를 얻기 위한 조건은 3년 이상 활동 실적, 공익성, 지역을 넘는 영향력과 파급력, 최소 회원 수(200명 이상), 실질적인 단체 활동, 민주적이고 체계적인 운영, 재정적 안정성 확보 등이다.

셋째, 비영리민간단체, 비영리법인, 공익법인을 주요 대상으로 두지만, 2000년대 이후 시민사회 생태계에서 뚜렷한 주체로 부상하고 있는 비공식적이며 임의적인 조직을 포괄해야 한다. 시민사회조직에 관한 정의는 시민사회에서 공익활동을 추구한다는 특성을 강조하여 명시, 추상적 방식으로 정의하되, 영리추구, 조직원 이익 배분 등 한정된 대상을 위한 활동, 법정 기부금 받는 단체를 제외하며, 개별법에 보조금, 교육, 훈련 등 지원체계가 있는 경우 해당 특별법을 우선 적용하는 방안으로 접근하는 것이 현실적이다.

조직 설립을 통합하는 입법 경로에서 주요한 쟁점은 공익성 인정 및 관리·감독 기구의 위상과 관련한 것이다. 문재인 정부의 공익법인법 개정과 그에 따른 (시민)공익위원회 설립 추진 당시 관리·감독기구인 시민공익위원회를 법무부에 설치하도록 해 시민사회의 격렬한 반대에 직면했다. 시민공익위원회의 독립성을 침해하고, 오히려 정부의 규제가 강화할 것이라는 우려 때문이었다. 주로 공익법인에 초점을 두고 있지만, 독립 행정기관으로서의 위상을 갖추고 자선단체의 등록 및 관리, 자선활동에 필요한 정책 제언, 위법 행위 감독과 조사 기능 등 관리, 감독 기능을 수행하고 있는 영국(Charity Commission)이나 호주(ACNC, Australian Charities and Not-for-profits Commission)의 사례를 참고하여 공익활동 조직에 대한 관리·감독 업무의 독립성 확보 방안을 마련하고, 공익활동 조직에 관한 실질적인 지원정책을 법안에 담을 필요가 있다.

통합 범위의 측면에서 볼 때, 이 입법화 방안은 최소주의적 접근이라고 할 수 있다. 그러나 시민사회 관련 정책 중 조직 설립 및 공익성 인정에 초점을 두고 통합을 추진하는 입법이라고 하더라도 시민사회조직의 결사에 대한 관점 및 정부의 관리·감독에 관한 정책을 전환하고, 현행 법률을 폐지, 단일한 법률로 통합하기는 쉽지 않

다. 한편, 시민사회조직 설립에 주안점을 둔 이 입법 경로는 현재 시민사회 활성화 입법에 대한 요구가 주류인 지형에서 공감대가 크지 않으리라고 예측된다.

2) 시민사회 정책 전담 행정기구를 통한 시민사회 활성화 정책 통합

시민사회 활성화 입법 운동을 주도했던 시활넷은 21대 대선 과정에서 시민사회 정책 전담 행정기구 설립을 중심으로 입법 운동을 전개했다. 시민사회의 분산적 법 체계와 개별법에 기반을 둔 시민사회 정책의 문제를 극복하기 위해서는 일원화된 체계를 통해 정책 실효성과 시민사회의 통합성을 높이기 위한 핵심적인 정책 수단이 시민사회 전담 행정기구인 (가칭)시민사회위원회이기 때문이다. 시민사회 정책 전담 행정기구를 설립할 수 있는 경로는 정부조직법 개정과 시민사회기본법 제정을 들 수 있는데, 시민사회에서는 시민사회 정책을 총괄할 수 있는 법제의 마련이 우선 과제이므로¹²⁾, 시민사회 정책 전담 행정기구 설립에 관한 내용을 시민사회기본법에 규정하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다.

시민사회 전담 행정기구는 시민사회 활성화 정책 환경에서 중요한 전환을 가져올 것으로 기대된다. 그동안 시민사회 관련 업무와 정책이 행정안전부 중심으로 지원과 활성화 방향보다는 통제와 규제 중심으로 추진되어 시민사회 활성화 정책을 추진하는 데 근본적인 한계가 있었다. 이런 상황에서 시민사회 전담 행정기구는 시민사회 활성화와 공익활동 증진이라는 정책 기조를 바탕으로 두고, 시민사회 정책의 전환을 실질적으로 추동할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

또한, 시민사회 전담 행정기구는 시민사회 전체를 아우르는 통합적인 정책 수립과 추진, 관리 체계라는 점에서 기존의 개별적 법체계와 부처별로 분산된 시스템의 문제를 해결할 수 있는 핵심 기제로 작용할 수 있다. 시민사회에서는 전담 행정기구 설립을 통해 시민사회 정책 전반, 즉 설립·등록, 지원·관리, 정책 수립과 제도개선을 총괄적으로 계획하고 실행할 수 있으며, 시민사회 정책의 전 주기를 체계적으로 관리함으로써 정책의 실효성을 제고할 수 있으며, 정부와 시민사회 간 소통·협력관계도 활성화될 수 있을 것으로 기대하고 있다(류홍번 2025, 66).

나아가 정부와 시민사회, 시민사회 영역, 조직 간 연결과 협력의 플랫폼 역할을 할 가능성도 있다. 시민사회 제 영역의 연결과 협력을 촉진하여 시민사회의 근간을 건강하고 튼튼히 구축할 수 있는 제도의 설계가 필요하다고 할 때, 시민사회 전담 행

12) 2025년 전국의 시민사회 활동가 615명 대상으로 이재명 정부가 추진해야 할 정책 과제를 묻는 설문 조사 결과, 시민사회기본법 제정이 필요하다는 의견이 압도적 지지를 받았다. 시민사회기본법 제정 다음의 우선과제로는 보조금법 개정, 시민사회위원회 설치가 꼽혔다(김소연 2025).

정기구는 그 역할을 할 수 있는 핵심 체계가 될 수 있다.

박원순 서울시정에서 시도했던 서울민주주의위원회가 하나의 사례이다. 서울민주주의위원회의 업무 범위는 마을공동체, 주민자치회 비영리민간단체, 민주시민교육, 민관 협치, 참여예산제 및 숙의공론장 등 시민사회 대부분을 포괄하고 있었다(류홍번 2025, 75). 이런 점에서 서울민주주의위원회 모델은 시민사회 정책의 중복과 혼란을 개선하고, 상호협력으로 인한 시너지 효과를 기대할 수 있다. 그러나 다른 한편, 각 영역의 고유성을 반영하기 어렵다는 문제도 제기된다. 무엇보다 이미 견고하게 구축된 기존의 분산된 법제와의 충돌을 빚을 가능성이 커질 것이라는 우려도 있다. 따라서 국내외의 다양한 선행 경험을 분석하여 통합적 모델을 지향하여 유기적 연계와 협력을 추진하되, 구체적으로 정책을 실행하고 업무를 추진할 때는 각 영역의 고유성을 존중하는 방식으로의 설계가 필요할 것이다.

현행 시민사회 설립법과 지원법의 내용에 시민사회 행정 전담기구와 시민사회의 종합적 정책 수립 및 시행에 관한 내용을 단일한 법에 통합하는 이 경로는 그동안 시민사회를 둘러싼 분산적 법체계에 대한 문제와 한계를 극복하고, 시민사회 활성화 정책의 입법 공백을 해소하려는 방안이다. 그에 따라 시민사회기본법의 내용은 시민사회가 시민사회 활성화 기반조성을 입법 목적에 두고 제안했던 기존의 시민사회기본법안¹³⁾의 내용에 비영리민간단체 및 공익법인 등 시민사회조직의 설립·등록에 관한 규정 및 시민사회 정책 전담기구 설치에 관한 규정을 추가하게 되어 매우 광범위할 것으로 예측된다.

이런 점에서 통합성이 강한 두 번째 입법화 방향은 현실적으로 실현 가능성이 낮다는 문제의식이 제기되기도 한다. 그러나 비상계엄을 해제하고 민주주의를 지켰던 광장에서 총의를 모은 사회대개혁과제¹⁴⁾에 시민사회기본법 제정과 시민사회 정책 전담기구의 설치가 포함되어 있고, 이재명 정부가 빛의 혁명을 통해 탄생했다는 점에서 새 정부와 22대 국회에서 시민사회기본법이 제정되어야 한다는 목소리가 높다.

하지만, 현재 시민사회 활성화 법률의 핵심 내용에 관해 시민사회 내부적으로나 정부와의 소통 과정이 충분하지 않은 실정이다. 시민사회기본법의 핵심 내용과 입법 전략에 대한 공론의 장이 마련되어 시민사회 활성화 법률을 통해 시민사회의 통합

13) 시민사회의 시민사회기본법에 관한 구상은 민형배 의원의 입법 발의안에 반영되어 있다.

14) “탄핵 너머, 대선 너머 사회대개혁으로 만드는 새로운 세상” 8개 정당·내란청산사회대개혁비상행동 공동정책토론회 자료집(2025.4.17.) 본 자료집에는 시민사회 정책 전담 행정기구의 명칭은 시민사회청으로, 시민사회기본법의 명칭은 시민사회활성화에 관한 기본법 제정으로 표현되었다. 그러나, 법과 기구의 명칭은 향후 입법 과정에서 변경될 가능성이 높다.

성을 제고할 수 있는 구체적인 정책 방안에 관한 논의가 더욱 활성화될 필요가 있다.

3) 이재명 정부의 시민참여기본법 입법을 통한 시민사회 정책 통합

이재명 정부는 대선 과정에서 발표한 이재명 후보와 민주당의 443개 공약과 당·협회·직능단체 정책 협약, 국민주권위에 접수된 정책 제안, 부처의 주요 정책과제, 야당의 공약과 정책 제안을 종합적으로 검토하여, 국정기획과제를 선정하고 국정운영 5개년 계획을 발표하였다(국정기획위원회 2025).

<그림 3-1> 이재명 정부 국정기획과제 전체 체계도



※출처: 국정기획위원회 국민보고대회 발표자료(2025.8.13.)

이재명 정부의 국정과제는 5대 국정 목표와 23개 추진전략 아래 123개 국정과제 및 564개 실천과제로 구성되었다. 시민사회가 요구한 시민사회 활성화 법률 및 시민사회 전담 행정기구 설치 관련 의제는 <국정목표 1> ‘국민이 하나되는 정치’, <추진전략 2> ‘정의로운 국민통합의 실현’을 위한 과제에 배치되어 있다. 과제 명칭은 <국정과제 09> ‘통합과 참여의 정치 실현’이며, 구체적인 과제는 △(정부·국회 및 여·야·정 협치) 상설협의체 설치 및 합의 절차에 관한 규정 마련으로 당·정 사전 협의와 여·야·정 협의체의 안정적 운영, △(대화소통의 국민통합) 다름의 인정과 존중을 기반으로 사회갈등의 구조적 원인과 해결책을 찾아가는 대화 기구로서 국민통합위원회 실질화, △(시민참여와 숙의공론 활성화) 시민참여와 숙의, 민주시민교육 및

시민사회 활성화를 담당하는 (가칭)‘국가시민참여위원회’ 설치 및 근거법령 마련, △ (사회개혁을 위한 소통 협력) 정치·사회 개혁정책에 관해 시민사회와 제 정당이 참여하여 논의하는 사회대개혁 소통 플랫폼 설치 추진이다.

한편, 국정기획위원회는 국정과제와 별도로 새 정부 국정철학을 집약적으로 구현할 12대 중점 전략과제를 제시하였다. 국정기획위원회는 다부처·다분야에 걸쳐 있는 복합과제, 국민적 관심이 높고 성과 체감효과가 큰 핵심과제, 정책수요자의 관점에서 국정과제를 재구조화하여 12대 중점 전략과제를 선정했다고 밝혔으며, 시민사회 활성화 관련 과제는 12대 중점 전략과제 중 12번째 ‘참여와 소통의 국정운영으로 국민통합의 정치 실현’에 포함되었다.

<그림 3-2> 이재명 정부 중점 전략과제 12. 참여와 소통의 국정운영으로 국민통합의 정치 실현

< 전략체계도 >					
비전	성숙한 시민참여국가, 국민주권·국민통합 정부 실현				
목표	‘성숙’하고 ‘완전’한 민주주의로의 회복과 도약 (세계 10위권)		참여·소통의 국정운영과 속의민주주의 정착	시민사회와 국가기구의 민주적 해결력과 국민통합 강화	
실행 전략	Ⅰ 참여와 통합을 위한 4대 통합 추진체계 구축 ○ (시민참여) 국가 시민참여위원회 ○ (국민통합) 국민통합위원회 ○ (사회개혁) 정부·정당·시민 사회 소통협의체 ○ (여야협치) 정부·국회 및 여·야정 협의체	Ⅱ 참여·소통의 일상화와 제도화 ○ 국민소통·민원물 플랫폼 구축·운영 ○ 주민자치권 확대 ○ 참여경로 확대 및 정책 책임성 투명성 강화	Ⅲ 속의 공론의 확대와 정착 ○ 정책 영역별 속의공론 확대 ○ 속의공론 제도 마련·운영 및 공론화 사업 추진 ○ 개혁에 관한 사회적 합의와 직접민주주의 강화	Ⅳ 민주시민 헌법 교육 활성화 ○ 학교 민주시민 교육 강화 ○ 공직·군장병 민주시민헌법교육 강화 ○ 지역사회 민주시민교육 활성화	Ⅴ 국민통합과 개혁의 정치 실현 ○ 통합·개혁을 위한 정부·정당·시민사회 협치 ○ 국민통합을 지향하는 과거사정리, 희생과 헌신에 대한 예우 ○ 통합을 저해하는 혐오·차별 방지

※출처: 국정기획위원회 2025, 255

이재명 정부에서 추진하는 시민사회 관련 법의 내용은 현재 구체적으로 성안되지 않은 상태이므로 국정기획과제를 중심으로 핵심적인 입법 취지를 소개하고, 그 의의와 한계를 짚어보고자 한다. 국정기획위원회에서 제시된 법률 명칭은 ‘(가칭)시민참여와 속의 및 시민사회 활성화에 관한 기본법’(약칭 시민참여기본법)이다.

가장 핵심적인 입법 내용은 시민사회 전담 행정기구인 ‘(가칭)국가시민참여위원회’의 설치라고 할 수 있다. 현 정부는 ‘참여와 소통의 제도화’를 통해 ‘시민참여국가’의 기반을 구축한다는 목표에서 실행전략으로 ‘다양한 부처로 분산된 시민참여, 속의,

민주시민교육 및 시민사회 활성화 업무를 전담하는 국가시민참여위원회의 설치·운영’을 설정하였고, 그에 대한 근거로 시민참여기본법 제정을 추진하겠다는 방침이다.

국정기획위원회는 국가시민참여위원회의 주요 업무를 크게 시민참여 보장, 숙의공론 증진, 민주시민교육, 시민사회 활성화로 제시하고 있다.

<표 3-1> 국가시민참여위원회의 주요 기능

기능	국가시민참여위원회의 주요 업무(안)
시민참여 보장	·시민의 국정·공익활동 참여 종합계획의 수립·시행·평가·개선·권고, 제도 개선 추진
숙의공론 증진	·국가·지역·의제특성에 맞는 공론화 정책 연구·개발, 계획 수립·시행 ·국가 주요 의제에 대하여 의제별로 공론화 위원회((가칭)국민공회) 구성·운영
민주시민교육	·민주시민교육 기본원칙 수립, 교재·인력 개발, 실행체계 구축
시민사회 활성화	·풀뿌리 민주주의 생태계 구축 정책·계획 수립, 시민사회 지원·협력 업무

※출처: 국정기획위원회 2025, 259

이재명 정부는 시민참여기본법 마련 및 국가시민참여위원회 설치를 국조실과 행안부가 주관하여 2026년까지 추진하겠다고 밝히고 있으나, 현재 시민참여기본법 및 국가시민참여위원회와 관련하여 세부적인 정책 구상과 추진 일정까지는 제출되지 않았으며, 시민사회와 정책 추진을 위한 소통도 본격화되지 않은 상태이다. 정부가 국정기획과제에서 시민참여기본법 제정에 대해 정책 의지를 밝히고 있지만, 시민참여기본법에 관해 구체적으로 논의하는 것은 시기적으로 이르다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 현재까지 정부가 공식화한 국정기획과제를 바탕으로 제한적인 수준에서나마 그 특징과 의미, 한계를 살펴보고자 한다.

첫째, 국정기획과제로 제시된 국가시민참여위원회와 시민사회가 주장했던 (가칭) 시민사회위원회의 설립 취지가 다르다. 시민사회는 현재 행정안전부를 비롯하여 40여 개 부처로 분산되어 추진되고 있는 시민사회 관련 정책과 업무를 통합하는 방안으로 독립적 행정기구를 설치하여 시민사회 정책을 전담하도록 해야 한다는 취지였다면 정부는 시민참여 기반 구축이라는 취지를 강조하고 있다. 즉, 이재명 정부는 ‘성숙한 시민참여국가, 국민주권·국민통합 정부 실현’이라는 비전을 실현하기 위한 참여와 통합을 위한 4대 종합 추진체계의 하나로 국민통합, 사회개혁, 여야협치 추진체계와 함께 시민참여 추진체계로 국가시민참여위원회를 설치하겠다는 것이다.

둘째, 국가시민참여위원회의 기능과 주요 업무를 살펴보면 시민사회 활성화 정책 영역 외에 시민참여 및 공론화, 민주시민교육이 포함되어 있다. 시민참여기본법의

입법 취지와 내용에도 관련 내용이 반영될 것이다. 시민사회 활성화 기반조성에 치중하지 않고, 다양한 부처로 분산되어 추진 중인 시민참여, 숙의, 민주시민교육, 시민사회 정책 영역을 단일한 법에 포괄하려는 구상이다. 이런 입법 방향은 시민사회 활성화의 실질적인 기반이 시민참여에 있으며 시민의 자발적이고 자율적인 사회 참여 촉진정책이 시민사회 활성화 정책의 주요 축이라는 점에서(이영숙·박영선·박소은 외 2022, 27~31), 시민사회 활성화를 실질적으로 견인해 낼 수 있는 정책 영역을 모두 포괄했다는 의의가 있다.

그러나 현재 각각 다른 4개 정책 영역 간 위계에 대한 고려가 불분명한 채 병렬적으로 기능이 나열되는 수준에 머물고 있어 실제 정책이 추진될 경우, 정책 효과의 통합성을 높일 수 있을지 미지수이다. 또한, 정부는 시민참여기본법 제정과 더불어 시민참여기본법에 포함된 공론화와 민주시민교육 활성화를 위해 별도의 입법안 제안을 추진하겠다고 밝히고 있어 시민참여기본법과 다른 기본법 간의 위계, 정책 전달체계의 중복 문제 등 또 다른 문제를 발생할 가능성도 크다. 향후 입법 과정에서 이런 문제와 한계점을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

셋째, 국가시민참여위원회의 시민참여 보장과 시민사회 활성화 기능과 주요 업무를 통해 시민사회 정책의 통합성을 제고할 가능성을 발견할 수 있다. 가장 기대되는 정책 효과는 정부 부처로 산재한 시민사회 업무¹⁵⁾를 통합하여 분산적인 관리와 운영체제로 발생하는 중복과 비효율 문제를 개선할 수 있다는 점이다. 예를 들어 비영리민간단체, 마을공동체 및 지역사회혁신, 자원봉사, 민주시민교육, 국민운동단체 등을 비롯해 민간보조금, 기부금품, 민간위탁, 협치 등의 시민사회 업무 대부분을 담당하는 행안부를 위시하여 시민단체 공익법인(구, 지정기부금단체) 지정을 위한 공익성 심사, 협동조합 업무 등을 담당하는 기재부, 공익법인 업무, 비영리법인의 온라인 총회 및 공증 업무 등을 담당하는 법무부 등의 업무를 하나의 기관으로 통합한다면 시민사회 정책을 일관되게 추진할 수 있는 체계를 마련할 수 있게 될 것이다. 더불어 전담기구를 통해 비영리법인 및 공익법인 설립 인·허가 업무의 통합 기반도 마련될 것으로 기대된다.

넷째, 기구설치의 취지와 업무 못지않게 중요한 것은 기구의 위상이다. 시민사회는 시민사회의 자율성과 독립성, 시민사회 정책의 전문성을 강조하며, 독립적 위상을 확보한 합의제 행정기구를 강력히 주장하고 있으나 현재 국정기획과제에는 설치와 운영에 관한 방침만 제시되어 있을 뿐, 그 위상은 명확하지 않은 상태이므로 향후 정부와 시민사회 간 정책 대화에서 핵심 의제로 다루어져야 한다. 국정기획과제

15) 사례로 제시한 정부 부처의 시민사회 업무 현황(류홍번 2025, 78~79).

선정과정에서부터 국가시민참여위원회를 합의제 행정기구의 위상으로 설치하는 것은 현실적으로 어려우므로 자문위원회 위상으로 추진하는 것이 적절하다는 견해가 등장하는 등 시민사회 정책 전담기구의 독립적 위상을 확보하는 과제가 여의치 않은 상황에서 정부와 시민사회 간 격심한 논쟁도 예상된다. 문재인 정부 당시 공익법인법 개정과정에서 공익위원회를 법무부 산하에 두려는 정부의 방침에 시민사회활성화위원회를 비롯하여 시민단체 각계에서 반발, 결국 공익법인법 개정이 이루어지지 않았던 경험을 신중히 돌아볼 필요가 있다.

다섯째, 국정기획과제 선정과정의 논의를 종합했을 때, 현재 국정기획과제에 포함된 시민참여기본법의 입법 의도는 국가시민참여위원회 설치를 위한 근거법 마련의 의미가 큰 것으로 파악된다. 조직 설치를 우선적 과제로 설정하고, 기능과 업무, 규모 등 조직 설치의 요건을 고려하면서 법안에 시민참여·숙의공론·민주시민교육·시민사회 활성화 정책 영역을 포괄하는 방향이 수립된 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 앞서 언급했던 것처럼 각 정책 영역 간 통합성 제고라는 정책 효과가 실현될 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히 지역 시민사회에서는 네 가지 정책 영역의 통합이 기존의 시민사회 활성화 및 공익활동 증진과 관련한 조례 폐지나 중간지원조직의 축소와 구조조정을 야기할 수 있다고 우려한다(김소연 2025).

시민사회는 지난 21대 대선에서 민주당과 함께 시민사회 활성화를 위한 법률인(가칭)시민사회기본법 제정과 시민사회 정책 전담기구로 가칭 시민사회위원회 설치에 관한 정책 협약을 체결하였으며 이재명 정부가 출범한 이후, 정책 협약을 바탕으로 기존의 분산된 정책 실행체계를 통합하고, 전문성을 제고하여 시민사회 활성화에 필요한 종합적인 제도적 기반을 갖추고자 시민사회기본법 제정과 시민사회 정책 전담기구 설치를 위한 노력을 계속하였다.

그러나, 정부가 현재까지 공식화한 발표에 따르면 새롭게 제정될 법과 기구의 명칭부터 주요 기능에 이르기까지 시민사회의 입장과는 간극이 깊다는 점을 확인할 수 있다. 시민사회기본법 입법을 통해 시민사회 정책의 통합성을 실현할 수 있다는 기대감도 점점 낮아지고 있는 현실이다. 하지만 반복적으로 제기되고 있는 분산된 시민사회 법체계의 한계와 개별법 중심으로 이루어지는 정책의 비효율성 문제를 해결하기 위한 시민사회 활성화 법률 제정을 위한 노력을 멈추면 안 될 것이다. 아울러 시민사회기본법과 전담행정기구를 둘러싼 무수한 입법 쟁점에 관해 정부의 구상에 대응하는 것을 넘어 시민사회가 먼저 주도성을 발휘하여 시민사회 내부적인 공론과 더불어 정치권과의 적극적인 논의 과정을 조직할 필요가 있다.

한편, 시민사회는 시민사회 활성화를 위한 법률 제정 등 제도적 기반 마련 노력과

더불어 환경변화에 능동적으로 대응하고, 공익활동 생태계의 지속가능성을 위협하는 문제를 해결하기 위한 독자적인 전략 수립 역시 시급하다. 정부가 공익활동에 대한 지원을 확대하고, 시민사회 활성화에 필요한 체계를 갖춘다고 하더라도, 시민사회가 당면한 문제를 해결하기는 어렵기 때문이다. 현재 시민사회가 본연의 역할을 수행하는데 걸림돌이 되는 재정적 결핍과 불안정성, 공익활동 생태계에 청년 등 새로운 활동가가 들어오지 않는 인적 재생산 구조의 취약성, 활동가의 낮은 직업적 안정성, 그리고 시민의 무관심과 시민사회 활동을 정쟁의 도구로 삼는 사회적 분위기 등 산적한 과제를 해결하기 위해서는 정부의 노력과 함께 시민사회의 중장기적 전략 수립이 필수적이다. 따라서 시민사회기본법에 시민사회의 지속가능성을 위한 정책적 방안을 담은 노력과 함께 시민사회의 자율성과 독립성을 지킬 수 있는 자립적 기반을 마련하기 위한 공론과 실천의 과정 또한 미룰 수 없는 시민사회의 도전 과제이다.

제4장 국가의 책무와 정책원칙

1. 시민사회-국가 관계와 제도화의 딜레마

시민사회 기본법 제정의 목적은 단순히 개별 분야나 단체에 대한 행정적 지원 체계를 구축하는 데 그치지 않는다. 국가가 시민사회를 바라보는 관점을 법적으로 명시하고, 정책 원칙을 분명히 하여 정부 부처, 공공기관, 지방자치단체 등 모든 정책과 운영에 일관된 기준을 마련하는 데 있다.

시민사회와 국가의 관계는 오랫동안 ‘자율성’과 ‘제도적 편입’ 사이의 긴장을 중심으로 논의되어 왔다. 고전적 자유주의 전통에서 시민사회는 국가 권력으로부터 독립된 자율적 영역으로 이해되었으며, 국가는 시민결사체의 자유를 보장하되 개입을 최소화해야 한다는 인식이 지배적이었다. 그러나 현대 민주주의가 복잡성을 더하고 시민사회의 역할이 확대되면서, 이분법적 접근을 넘어서는 새로운 관점들이 등장했다. 특히 거버넌스 이론은 시민사회를 단순한 국가 견제자가 아닌 정책 형성과 집행의 공동 주체로 재인식하게 만들었다. 이로써 시민사회의 제도화에 대한 이론적 정당성이 강화되었고, 정책적·제도적 진전이 이루어졌다.

그러나 시민사회의 제도적 편입 확대에 대한 우려도 적지 않다. ‘제도적 동형화(institutional isomorphism)’와 ‘그림자 국가(shadow state)’ 개념은 국가로부터 재정적·제도적 지원을 받으며 공공서비스를 대행하는 과정에서 시민사회조직이 독립적 비판 능력을 상실하고 정부 하청기관처럼 변질될 위험을 지적한다(DiMaggio & Powell, 1983; Wolch, 1990). 반면, 살라몬(Salamon, 1987)과 에버스(Evers, 2005)는 현대사회에서 정부와 비영리·시민사회 영역이 각자의 한계를 보완하는 파트너십을 형성할 수밖에 없으며, 국가의 제도적·재정적 지원이 시민사회의 역량 강화와 사회적 가치 확장의 필수 조건이라고 강조한다.

이러한 이론적 대립은 단순한 학문 논쟁을 넘어 정책 현실에서 중요한 과제를 제기한다. 시민사회조직은 공익성과 자발성이라는 가치를 기반으로 활동하지만, 이러한 특성 때문에 운영상 근본적인 제약을 안고 있다. 영리 활동이 제한된 시민사회조직은 자신들이 창출한 사회적 가치에 대해 직접적인 대가를 받기 어렵고, 다루는 사회문제가 장기적·포괄적이어서 가시적인 성과를 조직의 성과로 귀속시키기도 어렵다. 따라서 국가의 정책적 관심과 지원이 필수적이라는 논리가 설득력을 가지며, 이 과정에서 시민사회의 고유한 독립성과 자율성을 훼손하지 않는 제도 설계가 중요한 과제가 된다.

한국에서는 특히 시민사회에 대한 제도화 논의가 첨예한 갈등을 동반해 왔다. 선

진국에서 역사적으로 시민사회조직들이 사회서비스 제공 기능을 축적해온 것과 달리, 한국의 시민사회는 국가 권력 견제와 비판 기능을 중심으로 성장했다. 지난 30여 년간 호혜, 자치, 문제해결 등 다양한 형태로 활동 영역이 확장됐음에도(조철민, 2023), 여전히 시민사회와 국가의 관계를 바라보는 시각은 크게 변하지 않았다. 정권 변화에 따라 시민사회는 민주주의의 동반자로 대우받기도 하고 또는 정치적 견제 대상으로 취급되기도 하며 불안정한 위치에 놓인다(박영선, 2023; 김소연·조철민, 2024). 국가의 인식·태도, 정책원칙의 불확실성과 비일관성은 시민사회의 활동 기반을 약화시키고 발전을 저해하는 주요 원인으로 작용하고 있다.

2. 역대 정부의 시민사회 정책과 책무 제도화

1) 역대 정부의 시민사회 정책의 변화

민주화 이후 40여 년간 시민사회는 대항적 주체에서 제도적 파트너로, 운동체에서 다원적 생태계로, 정책 비판자에서 공동 수행자로 변화해왔다. 그러나 시민사회의 변화에 대응하는 국가의 정책 인식과 원칙은 일관성 있게 발전하지 못했으며, 정권의 이념적 성향과 정치적 필요에 따라 진전과 퇴보를 반복해왔다. 민주화 이후 역대 정부의 주요 정책을 토대로 시민사회에 대한 국가의 접근 방식과 정책 기조의 변화를 살펴본다.

① 국가 동원과 선별적 통제(~1987년)

해방 이후부터 권위주의 시기까지 국가는 시민사회를 국가 목표 달성을 위한 도구로 활용하거나, 비판적 활동을 억제하는 방식으로 접근하였다. 1950~60년대에는 전후 복구와 국가 주도의 근대화를 명분으로 시민사회를 통제·동원하였다. 「기부금 모집통제법」(1951)은 자율적인 모금·구호 활동을 국가 허가제 하에 두어 시민사회의 자율성을 억제했고, 「부녀회육성법」(1963) 등은 특정 단체를 국가 생활정책 수행의 하부 조직으로 편입시켰다.

1960~1980년대 군사권위주의 시기에는 이러한 경향이 더욱 강화되었다. 「사회단체등록에 관한 법률」, 「집회 및 시위에 관한 법률」을 통한 등록·집회 통제와, 「새마을운동조직육성법」, 「사회정화운동조직육성법」을 통한 대규모 생활운동 동원은 국가가 ‘유용한 시민사회는 육성하고, 비판적 시민사회는 억압한다’는 차별적 기조를 제도화했음을 보여준다.

② 민주적 협력과 공익활동 지원 시작 (1998~2007년)

민주화 이후 국가의 시민사회에 대한 접근 방식에 근본적 전환이 일어났다. 시민사회를 통제 대상에서 협력 파트너로 재정의하면서, 국가 정책의 기조를 ‘억압과 동원’에서 ‘지원과 활성화’로 변화를 시도했다. 김대중 정부는 최초로 시민사회 활성화를 국가의 책무로 공식 인정했다. 100대 국정과제에 ‘민간운동의 체계적 추진과 지원 강화’를 포함한 것은 시민사회 지원이 정부의 선택적 정책이 아닌 의무적 과제임을 선언한 것이다. 2000년 제정된 「비영리민간단체지원법」은 “국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동 영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다”(제3조), “필요한 행정지원 및 재정지원을 할 수 있다”(제5조)고 명시하여, ‘존중과 지원’이라는 새로운 정책원칙을 법률로 확립했다. 이어진 노무현 정부는 시민사회발전위원회 설치를 통해 ‘민관 협치’라는 정책원칙을 제도화했다.

③ 준법주의와 통제로 회귀 (2008~2017년)

보수 정부 집권과 함께 국가의 시민사회 정책 기조가 다시 변화했다. 시민사회에 대한 국가의 접근 방식을 ‘정치적 중립 유지와 준법 질서 확립’으로 재정의하면서, 지원보다는 관리와 통제에 중점을 두었다. 이명박 정부는 ‘준법’을 핵심 원칙으로 내세우며 시민사회에 대한 차별적 지원정책을 정당화했다. 2008년 촛불시위 이후 ‘불법시위 참여 금지’ 확인서 제출 요구와 참가 단체에 대한 재정지원 중단 조치는 국가가 시민사회의 정치적 활동을 평가하고 지원 여부를 결정할 권한이 있다는 원칙을 확립한 것이다. 박근혜 정부는 표면적으로는 소통과 협력을 강조했으나, ‘블랙리스트’ 사건으로 드러났듯이 실제로는 ‘정치적 성향에 따른 차별 지원’이라는 정책 방향을 더욱 노골화했다.

④ 포괄적 활성화와 협력적 거버넌스(2017~2022년)

문재인 정부는 시민사회에 대한 국가의 역할을 적극적으로 해석하고 실행하려 시도한 정부라고 할 수 있다(박영선, 2023). 시민사회 활성화를 100대 국정과제에 포함한 것은 이를 국가의 핵심 책무로 격상시킨 조치였다. 2020년 제정된 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」은 시민사회 정책의 기본 원칙을 체계적으로 정립했다는 의의가 있다. ① 시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장, ② 공익활동의 가치 존중, ③ 위촉 제도와 관행 개선, ④ 실질적 지원 방안 마련, ⑤ 정책 과정에서

의 소통·협력 강화라는 5대 원칙은 국가의 시민사회에 대한 역할을 '보장자', '지원자', '협력자'로 종합적으로 정의한 것이다. 그러나 법률 제정 실패로 대통령령에 머물렀다는 점은 국가 책무의 법적 구속력과 지속성 확보에 한계를 드러냈다.

⑤ 적대적 통제와 정책 기반 해체 (2022년~2024)

윤석열 정부는 시민사회에 대한 국가의 접근 방식을 적대적 통제로 전환했다. 대통령 후보 시절부터 시민단체를 "정치권력과 결탁한 부패 카르텔"로 규정하고 '불법 이익 환수'를 공약으로 제시했으며, 110대 국정과제에 시민사회 관련 정책이 사실상 전무했다. 시민사회에 대한 적대적 시각은 보조금 감사를 통한 통제로 구체화되었고, 여당은 '시민단체선진화특별위원회'를 구성하여 시민단체를 '괴담 유포' 및 '불법 시위' 주체로 지목하며 공세적 담론을 확산시켰다(류홍번, 2023). 정책 기반의 해체도 본격화되어 「시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」은 2022년 10월 폐지되었고 시민사회위원회도 해산되었다. 그 결과 지방정부 차원에서도 조례 폐지, 중간지원조직 폐지·통폐합, 예산 감소(광역 29.3%, 기초 14.0%) 등 관련 정책이 두드러지게 축소되었다(김소연·조철민, 2024).

⑥ 새로운 정치적 기회와 기본법 제정 논의(2025년~현재)

이재명 정부는 대선 기간 중 시민사회단체연대회의와 시민사회활성화네트워크와 정책협약을 체결하였다. 협약의 주요 내용은 △(가칭)국민공회 운영, △(가칭)시민사회기본법 제정 및 (가칭)시민사회위원회 설치, △(가칭)민주시민교육지원법 제정이다.¹⁶⁾ 정책협약 과제는 국정과제 채택 여부를 놓고 현재까지 논의가 진행되고 있다.

이재명 정부는 시민사회에 대한 국가 책무를 '소통과 통합'을 통한 협력 강화로 설정한 것으로 보인다. 이를 반영하여 기존 '시민사회수석'을 '경청통합수석'으로 개편하고, 청년담당 기능을 신설하였다. 그러나 '시민사회'라는 명칭이 공식 직제에서 사라지고, 시민사회 비서관직 역시 부재한 점은 우려를 낳고 있다. 이는 정부가 시민사회를 제도적 주체로 인정하기보다는, 다양한 목소리를 수렴하는 기능에만 초점을 맞춘 것 아니냐는 지적과 맞닿아 있다. 시민사회는 본질적으로 다양한 의견이 충돌·교차하며, 자율적인 실험과 실천을 통해 사회 변화를 모색하는 영역이지만, 이러한 특성이 정책 설계와 의사결정 과정에서 충분히 반영될 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있는 것이다.

16) 더불어민주당, 시민사회와 정책협약 체결... '시민사회기본법' 입법화 추진. 오마이뉴스 2025.05.18. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003131808

다음 <표 4-1>에 이상에서 개괄한 역대 정부의 시민사회에 대한 정책기조와 주요 정책을 요약정리하였다. 역대 정부의 정책 변화는 시민사회에 대한 국가 책무가 정치적 가치관과 권력 관계에 따라 급변해왔음을 보여준다. '통제→협력→관리→활성화→재통제' 등 진전과 퇴보의 반복은 시민사회 정책이 정권의 자의적 판단에 좌우되어온 한국적 특수성을 드러낸다. 이러한 경험은 시민사회에 대한 국가 책무와 정책원칙을 법률 차원에서 안정적으로 확립해야 할 필요성을 강력히 제기하는 배경이 된다.

<표 4-1> 역대 정부의 시민사회에 대한 정책 기조와 주요 정책

정부	책무 인식 및 기조	주요 정책 조치	특징
권위주의정부	국가목표 동원과 선별적 통제	기부금모집통제법, 사회단체등록법, 새마을운동조직육성법	유용한 시민사회 육성, 비판적 시민사회 억압
김대중 노무현	민주적 협력과 공익활동 지원	비영리민간단체지원법 제정, 시민사회발전위원회 설치	보편 지원 원칙정립 시도, 민관 협치 제도화
이명박 박근혜	준법주의와 통제로 회귀	불법시위 참여금지 확인서, 블랙리스트	정치적 성향에 따른 차별 지원
문재인	포괄적 활성화와 협력적 거버넌스	시민사회 활성화 규정 제정, 5대 원칙 확립	시민사회활성화 개념 심화
윤석열	적대적 통제와 정책 기반 해체	대통령령 폐지, 보조금 감사 강화	시민사회 존재 자체에 대한 부정적 담론
이재명	소통과 통합 중심의 새로운 협력	정책협약 체결, 청정통합수석로 변경	법적 기반 마련 추진, 의견청취 중심 기조에 우려

2) 대표적인 제도화 사례와 한계

시민사회 정책의 제도적 기반을 마련하기 위한 다양한 시도들이 국회와 지방정부 차원에서 이루어져 왔다. 비록 법률 제정에는 이르지 못했고 일부는 폐지되기도 했지만, 이러한 제도화 노력들은 시민사회에 대한 국가 책무와 정책 원칙을 구체화하는 중요한 한국적 경험으로 향후 시민사회기본법 제정에 시사점을 제공한다. 시민사회기본법안, 대통령령, 서울시 조례에서 국가의 책무와 정책원칙을 어떻게 규정했는지를 살펴보고, 그 특징을 비교한다.

① 시민사회기본법안에서의 규정

20대 국회에서 발의된 진선미·권미혁 의원안은 제3조 ‘기본원칙’에서 시민사회의 가치 존중과 독립성·자율성 보장부터 정치적 유착 방지까지 10개 원칙을 제시했고, 제4조 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’에서는 “공익증진을 위한 시민사회와의 협력 및 시민사회 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하여 추진하고 필요한 조직·인력·예산 등을 확보하여야 한다”고 규정하여 구체적 자원 투입까지 의무화했다.

※ 진선미 의원, 권미혁 의원안에서 기본 원칙 규정

제3조(기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 시민사회와의 협력, 시민공익활동 및 시민사회조직을 지원하는 데 있어 다음의 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 시민공익활동 및 시민사회조직의 가치를 존중하고 독립성과 자율성을 보장할 것
2. 누구든지 합리적인 이유 없이 차별을 받지 아니하고 다양한 시민사회조직에 참여할 수 있도록 촉진할 것
3. 국가 및 지방자치단체의 관련 정책 수립 및 집행 과정에 시민사회의 참여를 보장할 것
4. 특정한 사람이나 단체를 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우함이 없이 평등하게 지원할 것
5. 시민공익활동의 다양성·자발성 및 시민사회조직의 설립·활동의 자유를 침해하지 말 것
6. 시민공익활동에 참여하는 시민과 시민사회조직에 실질적 도움이 될 수 있는 수단과 절차를 모색하고 지원 효과 등을 고려할 것
7. 민주적이고 투명한 절차를 마련하여 다양한 시민과 시민사회조직이 시민공익활동에 참여하도록 할 것
8. 시민공익활동 등에 정치적인 유착 등 부당한 조건을 대가로 지원하지 말 것
9. 시민공익활동 등에 대한 지원정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회의 의견을 수렴할 것
10. 시민공익활동 등의 지원이 사회적 가치창출에 기여할 수 있도록 할 것

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 공익증진을 위하여 시민사회와의 협력 및 시민사회 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하여 추진하고 이에 필요한 조직·인력·예산 등을 확보하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 공익증진에 대한 시민사회의 역할과 기여를 인정하고 공익증진을 위한 정책의 수립·시행·평가 등에 있어서 시민사회와 협의하며, 이와 관련하여 시민사회와 협약 체결 등 협력체계를 구축·강화할 수 있도록 노력하여야 한다.

21대 국회의 민형배·서영교 의원안은 책무를 먼저 제시한 후 원칙을 후속 조항으로 배치하는 구성을 택했다. 책무 조항에서는 직접적 지원보다는 '환경 조성'에 중점을 두었으며, 5개 정책 원칙은 이후 살펴볼 문재인 정부 시기 제정된 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 규정」의 형식과 내용을 따르고 있다.

② 대통령령에서의 규정

문재인 정부의 「시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 규정」은 제2조에서 ①시민사회의 자율성·다양성·독립성 보장, ②공익활동의 가치 존중, ③위촉 제도와

관행 개선, ④실질적 지원 방안 마련, ⑤정책 과정에서의 소통·협력 강화라는 5대 원칙을 체계화했다. 그러나 윤석열 정부에서 이 규정이 폐지되면서 대통령령 수준의 규정으로는 정책의 지속성과 구속력을 담보하기 어렵다는 제도적 한계가 명확히 드러났다.

※ 대통령령 규정에서의 기본원칙

제2조(시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본 원칙) ① 정부는 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위하여 다음 각 호의 원칙에 따라 종합적이고 체계적으로 정책을 수립·추진해야 한다.

1. 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장할 것
 2. 사회문제 해결에 있어 시민 공익활동의 가치를 존중할 것
 3. 시민의 공익활동을 위축시키는 제도와 관행을 없앨 것
 4. 시민의 공익활동을 촉진하기 위해 시민사회 전반에 대한 다양하고 공정하며 실질적인 지원 방안을 마련할 것
 5. 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회와 소통·협력을 강화할 것
- ② 정부는 지방자치단체가 정책을 수립·추진할 때 제1항 각 호의 원칙을 따르도록 권고할 수 있다.

③ 서울시 조례에서의 규정

서울특별시 2018년 「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」를 제정하여 기본이념, 시장의 책무와 지원, 정책 수립과 집행의 원칙을 체계화했다. 특히 제4조에서 “시민사회 활성화와 공익활동 증진이 서울시의 책임임을 인식하고 이를 시책의 우선과제로 추진하여야 한다”고 명시하여 지방자치단체 차원에서 시민사회에 대한 적극적 책무를 규정했다.

그러나 2021년 오세훈 시장 취임 후 이전 시정에 대한 비판과 함께 시민사회 지원 예산이 크게 삭감되고 조례가 사실상 사문화되었다. 이는 조례라는 제도적 장치가 있음에도 불구하고 단체장의 정치적 성향에 따라 정책의 연속성이 좌우될 수 있다는 구조적 한계를 보여준다.

※ 서울시 조례에서의 책무와 정책 원칙 규정

제2조(기본이념) 이 조례는 시가 시민사회의 가치와 역할을 존중하고 독립성, 자율성, 다양성을 보장하며 시민사회 활성화에 책임과 의무를 다하도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

제4조(시장의 책무와 지원) ① 서울특별시장은(이하 "시장"이라 한다) 시민사회 활성화와 공익활동 증진이 서울시의 책임임을 인식하고 이를 시책의 우선과제로 추진하여야 한다.

② 시장은 시민사회 활성화를 위축시키는 제도와 관행을 제거하고 공정하고 실질적인 지원방안을 마련하여야 한다.

③ 시장은 시민사회 활성화를 위한 정책의 수립·시행·평가 등에 있어서 시민사회와 협의하며, 이와 관련하여 시민사회와 협력 체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

④ 시장은 시민사회 활성화 기반 조성, 공익활동 증진, 시민사회와 협력 체계 구축을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 이를 추진하는 시민사회조직, 비영리단체 등에 대하여 재정적 지원을 할 수 있다.

제5조(정책 수립과 집행의 원칙) 서울시 시민사회 활성화 정책을 수립하고 집행하는데 다음 각 호의 원칙을 준수해야 한다.

1. 공익증진과 사회적 가치창출 역할의 주체로써 시민사회에 대한 존중
2. 시민사회의 독립성, 자율성, 다양성 보장
3. 경제적, 시간적 이유 등으로 시민들이 공익활동에 참여하는데 소외되지 않도록 노력
4. 시민사회의 다양한 주체들과의 충분한 소통과 숙의 과정 이행
5. 시민사회의 역사성과 지역성을 골고루 반영
6. 자치구의 시민사회 생태계를 존중하고 활성화 방안 지원

④ 기존 제도화 사례의 시사점

이상에서 살펴본 세 가지 사례는 공통적으로 시민사회의 자율성·독립성 보장, 다양성 보장, 공익활동의 가치 존중, 정책 과정에서의 소통·협력 강화를 핵심 책무로 설정하였다(표 4-2). 이는 국가가 시민사회를 단순한 이해집단이 아닌 자율성과 공익성을 지닌 사회 구성 요소로 인정하고 지원해야 한다는 공통된 인식을 보여준다.

그러나 세부 구성과 강조점에서는 차이를 보인다. 국회 법안은 평등 지원·차별 금지, 정치적 유착 방지, 투명성 보장, 사회적 가치 확충 등 10개 원칙을 담아 가장 정교하고 포괄적인 규범 체계를 마련했다. 대통령령은 5개 원칙으로 간결하게 정리하면서 ‘제도와 관행 개선’이라는 국가 책무를 포함했다. 서울시 조례는 6개 원칙 속에 지역성과 역사성 반영, 참여 접근성 보장, 자치규범 준수 등 지방정부 특화 요소를 반영하였다.

제도적 위상과 구속력 측면에서는 한계가 분명했다. 국회 법안은 법률로서 최고의 구속력을 가질 수 있었으나 정치적 합의 실패로 제정되지 못했다. 대통령령은 신속한 제정이 가능했지만 차기 정부에서 폐지되었고, 서울시 조례는 지역 차원에서 실행 가능성이 높았으나 단체장 교체와 함께 무력화되었다. 이 세 사례는 시민사회에 대한 국가 책무와 정책 원칙이 단순한 제도 규정에 그쳐서는 안 되며, 정치적 합의와 사회적 공감대 위에서 지속성을 확보해야 한다는 점을 시사한다. 즉, 제도화가 이루어지더라도 권력자의 의지에 좌우될 때, 이를 견제하고 지속성을 보장할 수 있는 감시 체계와 사회적 압력 구조가 필수적이다.

<표 4-2> 정책원칙 규정 비교

정책원칙 반영	국회법안	대통령규정	서울시조례
규정 조항수	10개	5개	6개
자율성·독립성 보장	○	○	○
다양성 보장	○	○	○
공익활동 가치 존중	○	○	○
평등 지원·차별 금지	○	-	-
정책 참여 보장	○	-	-
정치적 유착 방지	○	-	-
투명성·민주성 보장	○	-	-
실질적 지원 방안 마련	○	○	○
소통·협력 강화	○	○	○
사회적 가치 창출	○	-	○
제도·관행 개선	-	○	○
지역성·역사성 반영	-	-	○
참여 접근성 보장	-	-	○
자치구 생태계 존중	-	-	○

3. 국가 책무에 관한 주요 쟁점과 대안적 접근

시민사회 활성화에 있어 국가가 어떤 위치에서, 어느 정도의 범위와 방식으로 역할을 해야 하는지에 대한 논의는 지속적인 쟁점으로 제기되어 왔다. 특히 시민사회 기본법 제정 과정에서는 국가 책무의 정당성부터 정책원칙의 구체적 실현 방안에 이르기까지 다양한 관점들이 경합하고 있다. 본 절에서는 세 가지 주제로 쟁점을 살펴보고, 대안적 접근 방식을 제안한다.

1) 시민사회 활성화에 대한 국가의 책무

정당성 강조 입장		우려의 입장	
① 민주주의 발전의 필수 요소	VS	① 자율성/독립성 침해 우려	
② 지속가능성 확보 필요		② 관변화/하청기구화 위험	
③ 국제적 규범과 권고		③ 정치적 도구화 가능성	
▼			
대안적 접근과 해결 방안			
● 복잡한 위기 대응을 위한 시민사회 역할 인정			
● 비공식·특혜 지원방식 지양, 투명하고 공정한 지원체계구축			
● 개별단체지원이 아닌 생태계 조성 전환, 제도환경개선 중점			

시민사회기본법 제정 과정에서 국가 책무의 정당성을 둘러싼 입장들은 크게 두 가지로 나뉜다.

정당성 강조 입장은 첫째, 시민사회가 민주주의 발전의 필수 요소라는 관점에서 국가 지원의 필요성을 주장한다. 복잡하고 다층적인 현대 사회문제에 대응하기 위해서는 정부나 시장이 포착하지 못하는 사각지대에서 선제적으로 문제를 발견하고 현장 중심의 해결책을 제시하는 시민사회와의 협력이 필수적이라는 것이다. 둘째, 시민사회조직의 비영리·자발적 성격상 공익활동의 지속가능성 확보를 위한 제도적 뒷받침이 필요하다는 논리를 제시한다. 셋째, OECD, EU 등 주요 국제기구들이 시민사회 활성화를 민주주의 발전의 핵심 과제로 제시하고 있으며, 각국 정부의 적극적 역할을 권고하고 있다는 국제적 규범을 근거로 든다.

우려의 입장은 첫째, 시민사회는 자율성과 독립성을 핵심 가치로 하는 영역으로, 국가의 과도한 개입은 자생력과 운동성을 약화시킬 우려를 제기한다. 둘째, 부적절

한 정책 설계나 집행 방식은 시민사회조직을 관변화시키거나 정부 사업의 하청기구로 전락시킬 위험이 있다는 점을 경고한다. 셋째, 시민사회 지원이 정치적 목적으로 악용되거나, 정부 친화적 단체와 비판적 단체에 대한 차별적 지원 수단으로 활용될 수 있다는 정치적 도구화 가능성을 경고한다.

이처럼 상반된 논리가 경합하고 있지만, 최근 국내외 흐름은 시민사회의 공익적 기능을 제도적으로 지원하고 활성화하려는 방향으로 나아가고 있다. 이는 기후위기, 사회불평등 확대, 민주주의 위협 등 전 지구적 차원의 복합적 위기에 대응하기 위해서는 정부나 시장만으로는 한계가 있다는 인식이 확산되고 있기 때문이다. 코로나 19 팬데믹 과정에서 시민사회가 보여준 신속한 대응력과 현장성은 위기 상황에서 시민사회의 역할의 중요성을 확인시켜 주었다(김소연·강세진·류홍번·신권화정·김승준, 2020).

또한 시민사회의 자율성 침해에 대한 우려는 주로 비공식적이고 특혜적인 지원 방식이나 자의적 선별 과정에서 비롯되는 문제라는 점에서, 투명하고 공정한 지원 체계 구축을 통해 상당 부분 해결 가능하다는 인식이 확산되고 있다. 실제로 여러 국가들이 개별 단체에 대한 자의적 지원보다는 공정하고 투명한 기준에 따른 지원과 함께 시민사회 생태계 전반의 활성화를 위한 제도적 환경 조성에 중점을 두는 정책으로 전환하고 있다. 다음 절에서 보다 자세하게 살펴보겠다.

2) 자율성 보장 원칙 : 지원과 간섭의 경계

현실에서 발생하는 갈등 상황

- ① 자율성 : 사용 용도 제한, 성과 보고 의무, 단기적 활동, 정부 정책 방향과의 일치 유도
- ② 독립성: 정부 정책 보완재, 집행 수단으로 전락, 정책비판 기능과 파트너십 균형 어려움
- ③ 공정성: 정부 가치 판단개입 불가피, 우호적 단체 선호, 비판적 단체 배제 가능성



대안적 접근과 해결 방안

- 환경 조성 중심 정책: 선별적 지원보다 시민사회 생태계 전반 활성화 기반 마련
- 제도적 장치 개선: 성과평가 개선, 지원조건 최소화, 시민사회 참여 평가체계
- 조직 선택권 확대: 미션에 따른 자율적 선택, 지원받을 경우 상응하는 책임

시민사회 정책에서 꾸준히 제기되는 쟁점 가운데 하나는 정부 지원과 시민사회 자율성 보장 사이의 경계 설정 문제이다. 실제 정책 현장에서는 다음과 같은 갈등 상황이 반복적으로 나타난다.

첫째, 재정지원 조건에 따른 자율성 침해 상황이다. 정부 보조금에 수반되는 사용 용

도 제한, 성과 보고 의무, 회계 투명성 요구 등이 과도하게 엄격하거나 정부 정책 방향과 일치하는 활동을 유도하는 방식으로 설계될 경우, 시민사회의 자율적 의제 설정과 활동 방식이 왜곡될 수 있다. 특히 성과 중심의 평가체계는 시민사회조직을 측정 가능한 단기 성과에 매몰시켜, 장기적인 사회 변화나 실험적 활동보다 안정적이고 가시적인 사업에 치중하게 만들 수 있다.

둘째, 정책 연계와 독립성 사이의 긴장 상황이다. 정부는 시민사회와의 협력을 통해 정책 효과를 높이려 하지만, 이 과정에서 시민사회가 정부 정책의 보완재나 집행 수단으로 전락할 위험이 상존한다. 시민사회의 비판·감시 기능과 정부와의 협력적 파트너십 사이에서 균형점을 찾는 것은 양측 모두에게 어려운 과제이며, 정권 협착 등 의구심을 불러일으켜 시민사회의 신뢰성에 직접 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 공정성 논란이다. 한정된 재원으로 인해 모든 시민사회조직을 지원할 수 없는 상황에서, 지원 대상 선정 기준에는 필연적으로 정부의 가치 판단이 개입된다. 정부 정책에 우호적인 단체가 상대적으로 우대받거나, 비판적인 단체가 배제될 가능성을 완전히 차단하기 어렵다는 점이 공정성 논란의 핵심이다.

이러한 갈등 지점을 해결하기 위해 최근 시민사회 정책 논의에서는 특정 단체나 영역을 선별 지원하기보다, 시민사회 전체가 활성화될 수 있는 기반과 환경을 조성하는 국가 책무에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로는 기부 활성화를 위한 세제 개선, 시민사회조직 설립·운영의 행정 장벽 완화, 정보 공개 확대, 시민 참여 제도 강화 등 시민사회 생태계 전반에 도움이 되는 제도적 환경을 마련하는 접근이다. 이 방식은 정부가 개별 단체의 활동을 평가·선정하지 않기 때문에 자율성 침해 우려를 크게 줄일 수 있다.

다만 직접적인 재정 지원이 필요한 영역에서는 의제 설정과 활동 방식의 왜곡을 방지하는 제도적 장치가 함께 마련되어야 한다. 예컨대 성과 평가에서 정량적 지표보다 활동의 사회적 의미와 장기적 효과를 중시하고, 지원 조건은 최소화하되 투명성과 공익성 확보에 집중하며, 평가 과정에 시민사회의 직접 참여를 보장해 정부 일방의 기준 적용을 막는 방식이다.

또한 자율성 보장을 위한 선택권 확대도 중요하다. 이는 ‘보편적 지원’ 원칙과 대립되는 것이 아니라, 그 안에서 각 조직의 성격과 필요를 존중하는 보완적 원칙이다. 정부 정책 감시를 주된 미션으로 하는 조직과 공익적 서비스 제공에 집중하는 조직은 서로 다른 활동 방식과 재정 구조를 갖고 있다. 따라서 모든 조직이 동일한 제도에 적용받는 것이 아니라 각 단체가 자신의 미션과 가치에 맞춰 정부의 지원을 받을 것이냐 아니냐를 결정하고, 지원받는 경우에는 그에 상응하는 책임을 지도록

하는 것이 바람직하다. 이는 시민사회의 다양성을 존중하면서도 자율성과 책임성을 동시에 확보할 수 있는 현실적인 대안이다.

3) 정치적 중립성의 근본적 한계

정치적 중립성의 한계

- ① 시민사회 본질적 기능과 충돌: 과도한 중립성 요구는 정치 참여·사회 비판 기능 제약
 - ② 중립성 기준 자체의 정치성: 같은 활동도 정권 성향에 따라 편향/공익으로 다르게 판단
 - ③ 중립성 명분의 악용: 정부 비판 조직 배제 정당화 수단으로 활용 (촛불시위 사례)
-



대안적 접근과 해결 방안

- 제도적 안전장치 마련: 법률 차원 기본원칙 명문화, 정권교체에 따른 자의적 변경 방지
 - 절차적 보장: 정책 변경 시 충분한 사회적 논의와 합의 과정 의무화
 - 포용적 접근: 민주적 가치 내 모든 조직이 정권과 관계없이 공정한 기회 보장
-

한국 시민사회 정책의 심각한 문제 중 하나는 정권 교체에 따른 급격한 정책 변화다. 앞서 살펴본 바와 같이 진전과 퇴행이 반복되면서 시민사회 공익활동 현장은 정책적 불안정성에 지속적으로 노출되어 왔다. 이러한 변동성은 시민사회 정책을 둘러싼 이념적 대립과 정치적 이해관계에서 원인을 찾을 수 있다. 각 정권은 자신의 정치적 가치와 일치하는 시민사회조직은 지원하려 하고, 비판적이거나 반대 성향의 조직은 배제하려는 경향을 보인다. 이 때문으로 정책 지속성을 확보하는 방안으로 ‘정치적 중립성’이 자주 제기되지만, 정치적 중립성이라는 원칙은 실제 작동에서 근본적 한계를 지닌다.

첫째, 시민사회의 본질적 기능과의 충돌 문제이다. 시민사회는 본래 사회변화를 추구하고 권력을 견제하는 동적인 영역으로, 정치적 중립성을 과도하게 요구하는 것은 시민사회의 핵심 기능인 정치참여와 사회비판을 제약하는 결과를 낳을 수 있다.

둘째, 중립성의 기준 자체가 정치적이라는 모순을 지닌다. 무엇을 ‘정치적 중립’으로 볼 것인지에 대한 판단 기준 자체가 정치적 가치관에 따라 달라질 수밖에 없다. 예를 들어, 환경단체가 정부의 개발정책을 비판하는 것이 정치적 활동인가, 아니면 공익적 활동인가? 인권단체가 정부의 인권정책을 감시하는 것은 중립적인가, 정치적인가? 즉, 같은 활동이라도 정권의 성향에 따라 ‘정치적 편향’으로 규정되기도 하고 ‘공익적 활동’으로 인정받기도 한다.

셋째, ‘중립성’이라는 명분의 악용 가능성으로, 정부에 비판적인 시민사회조직에

대한 차별적 대우를 정당화하는 수단으로 활용될 수 있다. 대표적인 사례로 이명박 정부는 2008년 광주병 촛불시위에 참여했던 시민사회조직들을 ‘불법 폭력시위 참여 단체’로 규정하고, 비영리민간단체지원법에 의한 보조금 지원 대상에서 배제하는 조치를 취한 바 있다. 윤석열 정부에서도 정부 비판적 성향의 단체들을 보조금 감사 대상으로 우선 선정하고, 보조금 감축 및 환수 조치를 취하는 등 정치적 중립성을 빌미로 한 선별적 지원과 통제가 이루어졌다.

이상과 같이 정치적 중립성이라는 원칙이 근본적인 한계를 지니고 있다는 점에서 최근의 논의는 완전한 정치적 중립성보다는 정치적 변동 속에서도 시민사회의 기본 기능을 보장할 수 있는 최소한의 제도적 안전장치 마련에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로는 법률 차원에서의 기본 원칙의 명문화가 핵심이다. 시민사회의 자율성, 독립성, 다양성에 대한 기본적 보장과 정부의 정책 원칙을 법률에 명시함으로써 정권 교체에 따른 자의적 변경을 방지하는 것이다. 또한 정책 변경 시에는 충분한 사회적 논의와 합의 과정을 거치도록 하는 절차적 장치도 중요한 원칙으로 제기된다.

동시에 다원성과 공정성에 기반한 포용적 접근도 필요하다. 시민사회의 정치적 다양성을 인정하되, 민주적 가치와 공익성이라는 기본 테두리 내에서 활동하는 모든 조직에 대해서는 정권의 성향과 관계없이 공정한 기회를 보장하는 원칙이다. 이는 특정 이념이나 정치적 성향을 배제하는 것이 아니라, 민주주의와 법치주의라는 공통 기반 위에서 다양성을 존중하는 접근이라 할 수 있다.

4. 국제적 규범과 주요 국가의 정책 사례

앞서 3절에서 살펴본 세 가지 쟁점들—국가 개입의 정당성과 범위, 지원과 간섭의 경계, 정치적 중립성—은 한국만의 고유한 문제가 아니다. 각국은 고유한 역사적 배경과 정치문화 속에서 이러한 딜레마들과 씨름하며 나름의 해법을 모색해왔다. 본 절에서는 국제기구의 규범적 기준과 주요 국가들의 정책 사례를 통해 앞서 제기한 쟁점들이 어떻게 다뤄지고 있는지 살펴보고, 한국적 맥락에서의 시사점을 도출한다.

1) 국제기구의 인식과 규범

국제기구들은 시민사회 활성화를 위한 규범과 기준을 제시하고 있으며, 이들의 접근 방식은 3절에서 제기한 쟁점들에 대한 국제적 합의 방향을 보여준다. 특히 국가

의 적극적 역할을 인정하되 시민사회의 자율성을 보장하는 방향에서 그 균형점을 모색하고 있다는 점이 주목할 만하다. 한재광·신재은(2022)의 조사를 토대로 주요 국제기구의 시민사회 규범을 개괄한다.

<표 4-3> 국제기구별 시민사회 인식 및 특징 비교

기구	핵심 정의	주요 접근방식	특징
유엔(UN)	비영리·자발적 시민 조직	협이지위 부여	- 최초 제도화 - 글로벌 규범 설정
유럽연합(EU)	독립된 조직, 정책파트너	지역사회 참여 강조 + 재정지원	- 지역 시민프로그램 개발 - 구체적 기금 조성
OECD	민주주의 토대	정책협력 파트너쉽	- 정부-시민사회 협력 프레임 제공
세계은행	가족·국가·시장 외 영역	시민참여 주류화	- 참여 기반 정책 효과성 강조
CIVICUS	시민행동 강화 주체	활성화환경 조성 및 평가	- 시민사회 환경 진단 도구 개발

① 유엔(UN)

- 1945년 UN 헌장 제71조에서 NGO와의 협의를 명시하며 시민사회와의 공식적 협력 틀을 최초로 제도화
- 경제사회이사회(ECOSOC)를 통해 NGO에 협이지위(일반, 특별, 등록)를 부여하여 유엔 활동 참여 보장
- 시민사회조직을 '비영리, 자발적 시민들의 그룹'으로 정의하며 전문성과 실제 경험을 중시
- 새천년선언(2000), 세계정상회의(2005), 지속가능발전목표(2015) 등 주요 문서에 시민사회 역할 강화 명시

② 유럽연합(EU)

- 시민사회조직을 '국가로부터 완전히 독립된 비영리·자발적 조직'으로 규정하며 독립성 강조
- 지역주민과의 근접성, 변화 옹호, 취약계층 대변, 정부 책무성 강화 등 시민사회의 다면적 가치 인정
- 지역사회 시민참여에 특별한 관심을 두고 시민참여 가이드라인과 권고안 제시
- 유럽사회기금 플러스(ESF+), 시민을 위한 유럽 프로그램 등 구체적 재정지

원을 통한 시민사회 활성화 지원

③ OECD

- 1990년대 이후 정부 신뢰도 하락에 대응하여 시민사회와의 협력을 민주주의 강화 방안으로 제시
- 시민들의 의견을 ‘정책 결정을 위한 방대한 자원’으로 인식
- 2021년 DAC 권고안을 통해 시민사회 공간 보호, 시민사회 지원과 협력, 투명성·책임성 강화를 3대 전략으로 제시
- 동료평가 메커니즘을 통한 이행 점검으로 실효성 확보

※ OECD DAC 권고안 주요 내용

2021년 OECD 개발원조위원회(DAC)가 채택한 ‘개발협력과 인도적 지원에서 시민사회 활성화에 관한 권고안’(DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance, 이하 DAC 권고안)은 전 지구적으로 나타나는 시민사회 공간(civic space)의 축소 현상을 우려하는 논의 과정에서 나왔다. 이는 지원과 간섭의 경계 문제에 대한 구체적 지침을 제공한다.¹⁷⁾

○ 시민사회 공간의 존중, 보호, 촉진

- 명확한 정책적 입장 개발과 대중 인식 제고
- 민간 부문 및 독립 언론과의 협력을 통한 열린 시민공간 증진
- 시민사회를 겨냥한 허위 정보에 대응하기 위한 전략 모색 등

○ 시민사회 지원과 협력

- 시민사회와 함께 일하기 위한 정책 또는 전략 수립
- 가장 취약하고 소외된 위치에 있는 사람들을 대변하는 시민사회 주체에 재정적 지원 제공
- 시민사회 지원을 위한 행정 요건 간소화와 유연한 프로세스 적용 등

○ 시민사회조직의 효과성, 투명성 및 책임성 장려

- 시민사회조직의 자발적인 노력을 요청하고 지원
- 기관 내부 문제의 근본 원인을 예방하고 대응하기 위한 내부 시스템 개선 지원 등

④ 세계은행

- 시민사회를 '가족, 국가, 시장 이외의 영역'으로 폭넓게 정의

17) OECD의 문서 중 2021년 7월 6일 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 속한 30개 국가가 채택한 ‘개발협력과 인도적 지원에서 시민사회 활성화에 관한 DAC 권고안(DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance, 이하 DAC 권고안)’은 전 지구적으로 나타나는 민주주의의 퇴행과 시민사회 공간(civic space)의 축소 현상을 우려하는 논의 과정에서 나왔다(OECD DAC, 2021). DAC 권고안은 DAC 회원국 및 기타 개발협력·인도적 지원 공여자가 시민사회 공간을 고려하고 시민사회 주체와 협력하는 방법을 향상하도록 지원하는 동시에 시민사회 주체는 효과성, 투명성, 책임성을 강화하기 위해 노력해야 한다는 점을 강조하고 있다(한재광·신재은, 2022, 149-150)

- '시민참여 주류화를 통한 개발 결과의 개선'을 주된 목적으로 설정
- 1970년대 후반부터 동반자적 관계 구축으로 가장 오랜 민관협력 역사 보유
- 의사결정 품질 개선, 지역지식 활용, 소외계층 발언권 부여 등 방안 제시

⑤ 세계시민단체연합(CIVICUS)

- '활성화환경(enabling environment)' 개념 제시
- 3개 차원(사회문화적, 사회경제적, 거버넌스), 17개 하위영역, 53개 지표로 구성된 평가체계 개발
- 시민적 자유 옹호, 시민 조직화 역량 강화, 시민사회 혁신 능력 제고를 3대 전략목표로 설정
- 민주주의 퇴행과 시민사회 공간 축소에 대한 위기의식을 바탕으로 한 대응 전략 수립

이상에서 살펴본 주요 국제기구들의 접근에서는 다음과 같은 공통된 원칙들을 확인할 수 있다.

첫째, 시민사회의 존재와 역할을 명시적으로 인정한다. 유엔이 헌장 제71조를 통해 NGO의 협의 지위를 법적으로 보장하고, 유럽연합이 시민사회조직을 '정책 파트너'로 규정하며, 세계은행이 시민사회를 '가족, 국가, 시장 이외의 독립적 영역'으로 정의하는 등 시민사회를 정부나 시장과 구별되는 고유한 영역으로 인정한다.

둘째, 활성화 환경(enabling environment) 구성에 초점을 맞춘다. CIVICUS가 체계화한 이 개념은 OECD의 '행정요건 간소화', 유럽연합의 역량 강화 프로그램, 제도적 기반 마련 등을 포괄하며, 시민사회의 고유한 역량이 최대한 발휘되게 하는 조건을 조성하는 것을 의미한다.

셋째, 시민사회 공간(civic space)의 보호와 확대를 공통 과제로 인식한다. OECD DAC 권고안이 '시민사회 공간의 존중, 보호, 촉진'을 첫 번째 전략으로 제시하고, CIVICUS가 민주주의 퇴행과 시민사회 공간 축소에 대한 위기의식을 바탕으로 대응 전략을 수립하는 것처럼, 시민사회가 자유롭게 활동할 수 있는 공간 자체를 보장하는 것을 핵심 과제로 본다.

넷째, 정부와 시민사회 간 파트너십을 강조한다. 유럽연합의 각종 지원 프로그램, 세계은행의 협력 방식, OECD의 정책 협력 프레임에서 보듯이, 시민사회를 단순한 수혜자나 정책 대상이 아닌 동등한 협력의 동반자로 인식한다.

다섯째, 정책 과정에서의 실질적 참여를 보장한다. 유엔의 지속가능발전목표(SDGs) 수립 과정, 세계은행의 정책 전 주기(설계-집행-평가) 참여, 유럽연합의 시민참여 가이드라인 등은 시민사회가 정책의 방향을 결정하는 단계부터 평가에 이르기까지 전 과정에 개입할 수 있도록 보장한다.

여섯째, 투명성과 책임성의 상호성을 추구한다. OECD DAC 권고안이나 세계은행의 협력 원칙에서 보듯이, 시민사회에게만 투명성을 요구하는 것이 아니라 정부와 국제기구도 시민사회에 대해 투명한 정보 제공과 설명 책임을 져야 한다는 상호적 접근을 취한다.

일곱째, 다양성과 포용성을 보장한다. 유럽연합이 시민사회의 핵심 기능으로 '소외 계층 대변'을 명시하고, OECD가 '공식 및 비공식, 전통 및 새로운 유형의 시민사회 주체를 지원하는 방법 탐색'을 강조하며, 세계은행이 노동조합부터 신앙기반협회, 전문협회에 이르기까지 다양한 형태의 조직을 시민사회조직으로 포괄하는 것처럼, 특정 성향이나 규모, 형태에 국한되지 않는 다양한 시민사회 주체들을 인정하고 포용하려 한다.

이러한 공통 원칙들은 국제사회가 시민사회를 민주주의와 지속가능한 발전의 필수적 구성요소로 인식하고 있으며, 단순한 정책 수혜자가 아닌 능동적 파트너로서 그 역할과 지위를 제도적으로 보장하려는 방향으로 나아가고 있음을 보여준다.

2) 국가 단위 정책 사례의 특징과 시사점

세계 각국은 고유한 정치 체제, 시민사회 전통, 경제 발전 수준 등을 바탕으로 시민사회와의 관계를 조율해 왔다. 국가가 시민사회를 바라보는 관점과 이를 제도화하는 방식은 일정한 경향성을 보이는데 대략 세 가지 유형으로 분류할 수 있다(표 3-4).¹⁸⁾ 다만, 유형 구분은 시민사회 정책의 전반적 경향을 이해하기 위한 목적으로 개별 국가의 맥락을 기계적으로 대입하는 것은 피해야 한다.

① 헌법적 보장형

이 유형은 시민사회를 민주주의의 본질적 요소이자 시민의 기본권 실현 주체로 인식하는 접근에서 출발한다. 국가는 시민사회의 존재와 활동을 헌법적 차원에서 보장하며, 정치적 상황 변화와 관계없이 그 자율성과 지속성을 안정적으로 지원한다.

18) 조철민·김재민·장훈교(2022)의 OECD 국가 조사에 기반을 두되, 최근의 동향을 반영해 업데이트한 내용을 토대로 한 것이다.

예컨대, 핀란드는 헌법 제14조 제4항에서 “공공기관은 개인이 사회 활동에 참여하고 관련 결정에 영향을 미칠 수 있도록 보장해야 한다”고 명시하여 시민 참여를 국가의 의무로 규정했다. 스웨덴은 ‘활성적 시민사회(En aktiv civilsamhälle)’를 국정 철학으로 채택하고, NGO 운영비의 약 40%를 국가가 직접 보조하면서 시민사회를 민주주의의 핵심 기반으로 간주한다. 노르웨이와 덴마크 또한 국가보조금, 독립기금, 협치기구 운영 등 다양한 수단을 통해 시민사회의 역량을 강화한다.

이들 국가에서 시민사회는 단순한 지원 대상이 아니라 민주주의 구현의 공동 주체로 자리매김해왔으며, 정권 교체에도 불구하고 높은 정책 연속성과 제도적 안정성을 보여왔다. 다만, 국가 지원이 과도하게 확대될 경우 시민사회의 관료화와 비판 기능 약화가 우려되며, 제도적 기반을 마련하는 과정에서 상당한 사회적 합의와 신뢰가 전제되어야 한다는 현실적 제약도 존재한다.

② 협력적 파트너십형

이 유형은 시민사회를 독립적이고 대등한 파트너로 인정하고, 국가와 시민사회가 제도화된 협력 체계를 구축해 공익 실현을 함께 담당하는 정책을 특징으로 한다.

독일은 보조성 원칙(Subsidiaritätsprinzip)에 따라 시민사회조직을 사회서비스 제공의 우선적 주체로 인정하고, 정부는 이를 법률로 뒷받침한다. 전통적인 코포라티즘 체제 속에서 국가, 노동계, 재계, 시민사회가 제도화된 협의체를 통해 정책 결정 과정에 공동 참여한다.¹⁹⁾

영국은 법률과 협약을 결합한 독특한 접근을 보인다. 자선단체법(Charities Act, 2022 개정)을 통해 자선단체의 재량권 확대, 영구기탁금의 유연한 활용, 모금액 집행의 자율성 확보 등을 법률로 보장하는 동시에, 2025년 7월 새롭게 체결된 사회협약(Civil Society Covenant)을 통해 정부-시민사회간 협력 원칙을 명문화했다.²⁰⁾ 새 협약은 인정과 가치(Recognition and Value), 파트너십과 협력(Partnership and Collaboration), 참여와 포용(Participation and Inclusion), 투명성과 데이터(Transparency and Data)의 4대 핵심 원칙을 제시하며 정부와 시민사회 간 공동위원회(Joint Civil Society Covenant Council) 설립, 지역 협약 파트너십 프로그램

19) 코포라티즘(Corporatism)은 국가, 노동계, 재계 등 주요 사회 집단들이 제도화된 협의체를 통해 정책 결정에 참여하는 정치경제 체제를 의미한다. 개별 이익집단들이 경쟁하는 다원주의와 달리, 코포라티즘에서는 각 분야를 대표하는 소수의 조직화된 집단들이 국가와 협력적 파트너십을 맺고 정책 협상과 조정에 참여한다.

20) ‘The Compact’ (2010년 마지막 개정)를 대체하는 새로운 정부-시민사회 관계 설정 틀이다.
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-covenant>

개발, 사회영향투자 자문그룹 구성 등 구체적인 실행 장치를 포함한다.

스페인 2015년 「제3섹터사회실천법(Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social)」을 제정해 사회서비스·사회통합·빈곤 해소 등 공익적 활동을 수행하는 비영리조직을 제3섹터로 정의하고, 정부와 이들 간 제도적 협력 기반을 마련했다.²¹⁾ 또한 ‘시민사회 대화위원회(Comisión de Diálogo Civil)’와 ‘NGO 국가위원회(Consejo Estatal de ONG)’를 설치해 정부와 제3섹터 간 상시적인 소통과 정책 협력을 제도화하였다.

이 유형의 핵심은 법률적 장치와 협약·대화기구라는 유연한 틀을 병행하여 자율성과 제도적 안정성 간 균형을 추구한다는 점이다.

③ 정책 도구형

정책 도구형은 시민사회를 민주주의의 주체라기보다 정책 집행의 효율성과 사회통합을 보완하는 수단으로 보는 경향이 강하다. 이 유형에서도 관련 법률과 제도가 존재하지만, 핵심 목적은 시민사회의 권리 보장보다는 정부 정책의 효과적 수행에 두는 경우가 많다.

동유럽 국가들은 민주화 이후 EU 가입 요건을 충족하기 위해 시민사회 법제를 단기간에 정비했다. 폴란드는 「공익활동 및 자원봉사법」을 제정해 NGO의 법적 지위를 명확히 했으나, 실제로는 EU 기준 충족과 정책 보완에 중점을 두었다. 에스토니아 역시 「시민사회 발전 개념(2002)」과 2021~2024년 시민사회 프로그램을 도입했지만, 여전히 정부 주도의 관리적 성격이 강하다. 헝가리와 루마니아는 시민사회 공간이 축소되는 사례까지 보이면서, 단순한 법률 제정만으로는 자율성과 지속성을 보장하기 어렵다는 점이 드러났다.

아시아도 비슷한 경향을 보인다. 일본은 1998년 「NPO법」을 통해 비영리조직의 법적 지위를 제도화했지만, 실제 운영은 정부 정책 보완과 사회서비스 제공 효율화에 집중되었다. 일부 지방정부에서 주민세 1%를 시민단체에 배분하는 제도를 도입하기도 했으나 범위는 제한적이었다. 대만 역시 민주화 이후 시민참여 플랫폼을 마련했지만, 여전히 정부 주도적 성격이 강하다는 평가다.

결국 동유럽과 아시아에서 주로 나타나는 정책 도구형은 시민사회를 정부와 시장의 보완적 영역에 한정한다. 그 결과 시민사회의 활동은 정부 정책 목표에 종속되는 경우가 많으며, 정권 변화에 따라 정책 변동성이 크고 자율성이 제약될 위험이 높다.

21) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922> 자세한 법 조문 및 협치기구 구성은 [Ley 43/2015 (BOE)] 원문(2015년 10월 9일 제정, 10일 발표, 11일 시행, PDF 포함)

<표 4-4> 국가단위 정책 유형의 특징

구분	헌법적 보장형	협력적 파트너십형	정책 도구형
시민사회인식	권리주체	협력파트너	정책수단
대표국가	핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크	독일, 프랑스, 네델란드, 영국, 스페인, 캐나다, 호주	폴란드, 일본, 대만, 싱가포르, 에스토니아
제도화동기	민주주의 본질적 요소	공익적 역할 인정과 협력 필요	정책 효율성과 사회통합
국가 역할	보장자(헌법적의무)	협력자(대등한 파트너)	관리자(선별적 관리)
법적 근거	헌법조항	포괄적 기본법, 협약, 상설대화기구	개별 영역별 제도
정책연속성	매우 높음	높음	낮음(정권 변화에 민감)

지역별 정책 유형 분석에서 확인할 수 있는 것은 한 국가의 정치문화, 민주주의 전통, 복지국가 발전 경로 등이 시민사회 정책의 성격을 결정하는데 직간접 영향을 준다는 점이다. 한국은 현재 정책 도구형에서 협력적 파트너십형으로 이행하는 전환기에 있다고 볼 수 있으며, 성공적 전환을 위해 몇 가지 점이 고려되어야 한다.

첫째, 단계적 접근이 필요하다. 헌법적 보장형은 가장 높은 수준의 안정성을 제공하지만, 이를 위해서는 높은 사회적 합의와 정치적 신뢰가 전제되어야 한다. 한국의 현실을 고려할 때, 협력적 파트너십형을 경유해 점진적으로 헌법적 보장 수준으로 발전시키는 것이 보다 현실적인 경로일 것이다.

둘째, 제도적 이중장치를 적극 활용할 필요가 있다. 영국의 '법률+ 협약' 모델이나 스페인의 '법률+ 상설 대화기구' 모델은 법적 안정성과 정책적 유연성을 동시에 확보하는 효과적인 방식이다. 한국도 시민사회기본법 제정과 함께 정부-시민사회 간 협약 체결이나 상설 협의체 운영을 병행한다면 정책의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

셋째, 시민사회 전반을 아우르는 접근이 필요하다. 해외 사례 분석에서 공통적으로 확인되는 것은 특정 조직에 대한 선별적 지원보다는 시민사회 전반의 활동 기반을 강화하는 데 중점을 둔다는 점이다. 제도적 환경 개선(법적 지위 명확화, 설립·운영 절차 간소화, 세제 혜택 확대), 참여 기회 확대(정책 과정 전반에 걸친 실질적 참여 보장, 다층적 협치 구조 구축), 역량 강화 지원(교육·훈련, 네트워킹, 정보 접근성 향상), 사회적 기반 조성(기부 문화 활성화, 자원봉사 참여 확대) 등이 종합적으로 추진될 필요가 있다.

5. 국가 책무와 정책 원칙

본 장에서 살펴본 한국 시민사회 제도화의 경험과 한계, 국가 개입을 둘러싼 주요 쟁점들, 그리고 해외사례의 시사점을 종합하여, 시민사회기본법이 담아야 할 국가 책무와 정책 원칙의 방향을 제안한다.

1) 기본 방향: 시민사회에 대한 국가 인식 전환

시민사회기본법 제정의 출발점은 시민사회를 바라보는 국가의 인식 전환에 있다. 기존의 시민사회를 ‘통제와 관리 대상’으로 보는 시각에서 벗어나 ‘민주주의의 동반자이자 공공성 실현의 협력 파트너’로 재정의해야 한다.

구분	기존인식	→	전환방향
국가인식	통제/관리 대상	→	민주주의 동반자, 협력 파트너
정책접근	정책 수행 도구	→	공공성 실현의 공동 책임 주체
지원방식	선별적 개별 지원	→	생태계 전반 활성화

① 통제·관리 대상에서 협력 파트너로의 인식 전환

권위주의 시기부터 이어진 ‘유용한 시민사회는 육성하고, 비판적 시민사회는 억압한다’는 이분법적 접근을 넘어서야 한다. 시민사회는 정부 정책을 보완하거나 집행하는 수단이 아니라, 민주주의 발전과 사회문제 해결을 위한 독립적 주체로 인정받아야 한다.

② 정책 수행 도구에서 공공성의 공동 책임 주체로 재정의

복잡하고 다층적인 현대 사회문제에 대응하기 위해서는 정부의 일방적인 정책 추진보다는 시민사회와의 협력적 거버넌스가 필수적이다. 시민사회가 가진 현장성, 전문성, 유연성을 공공정책에 체계적으로 결합시키는 것이 국가의 새로운 역할이 되어야 한다.

③ 생태계 전반 활성화로 접근 방식 전환

개별 단체의 활동을 평가하여 선별적으로 지원하는 방식은 자율성 침해와 정치적 도구화의 위험을 내포한다. 다양한 시민사회 주체들이 자생할 수 있는 제도적 토양

을 조성하는 데 국가의 역할을 집중해야 한다.

2) 국가 책무의 3대 영역

국가는 민주주의의 제도적 보장자이자 공공성을 실현하는 중요한 책임 주체이다. 여기서 책무란 민주주의 체제 속에서 국가가 시민사회와의 관계에서 맡아야 할 의무와 역할을 의미한다. 시민사회는 민주주의 발전과 사회문제 해결에 있어 핵심적인 역할을 담당해 왔으며, 앞으로도 그 중요성은 더욱 커질 것이다. 따라서 국가는 시민사회가 자율성과 다양성을 바탕으로 활발히 활동할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 지속가능성을 뒷받침하며, 협력적 거버넌스를 구축해야 할 책무를 가진다. 특히 시민사회가 본질적으로 독립성과 자율성을 전제로 하는 만큼, 국가는 이를 존중하면서도 공정하고 투명한 활동 환경을 보장하는 균형 있는 태도가 요구된다. 이러한 맥락에서 국가 책무는 성격과 역할에 따라 기본 책무·활성화 책무·협력 책무의 세 영역으로 구분할 수 있다.

<표 4-5> 국가책무의 3대 영역

구분	책무영역	구체적 실행방안
기본책무	헌법적 권리보장	- 결사·표현·집회의 자유 적극 보장 - 불합리한 규제·차별 방지
	시민참여권 보장	- 정책 전 과정 실질적 참여 - 민주적 거버넌스 구축
	시민사회 공간 보호, 확대	- 공간 축소 현상 적극 대응 - 물리적·제도적·문화적 활동 공간 보호·확대
활성화 책무	제도적 기반 조성	- 법적 지위 명확화 - 설립·운영 절차 간소화 - 소규모, 신생 조직 활동 보장
	재정기반 확충	- 기부 문화 촉진 - 세제 혜택 확대 - 공공조달 참여 기회 확대 - 공정·투명한 지원 기준 마련
	역량 강화 지원	- 교육 프로그램 제공, 네트워킹 기회 확대 - 정보 공유 플랫폼, 디지털 전환 지원
협력책무	정책 과정 참여 보장	- 의제 설정부터 평가까지 전 과정 참여 - 정책영향평가에 시민사회 관점과 논의 반영
	협의체계 제도화	- 분야별, 지역별 협의체 운영 - 실질적 영향력 보장
	상호책임·투명성 확보	- 정부: 지원 근거·성과 공개 - 시민사회: 공익성·투명성 제고

- ① 기본 책무: 정권 변화와 무관하게 지속되어야 할 헌법적 차원의 근본 의무
- 시민사회 존재와 활동의 헌법적 보장: 결사의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유 등 헌법상 기본권에 기반하여 시민사회조직의 설립과 활동을 보호해야 한다. 이는 단순히 법적 허용을 넘어 적극적 보장을 의미하며, 시민사회조직이 불합리한 규제나 차별적 대우를 받지 않도록 하고, 필요시 이를 시정할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.
 - 시민참여권 보장과 민주적 거버넌스 구축: 민주주의는 선거를 통한 대의제만으로는 완성되지 않으며, 일상적 시민참여를 통해 지속적으로 발전해야 한다. 국가는 정책의 수립·집행·평가 전 과정에서 시민사회의 실질적 참여가 가능하도록 제도를 설계하고 운영해야 한다.
 - 시민사회 공간(civic space) 보호와 확대: 최근 전 세계적으로 확산되고 있는 시민사회 공간 축소 현상에 대응하여, 시민사회가 자유롭게 활동할 수 있는 물리적·제도적·문화적 공간을 적극적으로 보호하고 확대해야 한다.
- ② 활성화 책무: 시민사회의 자생력과 지속가능성을 확보하기 위한 환경 조성에 관한 국가의 책임
- 제도적 기반 조성: 시민사회조직의 법적 지위를 명확히 하고, 설립과 운영 절차를 간소화하며, 불필요한 규제를 완화해야 한다. 특히 소규모 자발적 모임이나 신생 조직도 과도한 행정적 부담 없이 활동할 수 있도록 해야 한다.
 - 재정적 지원 체계 구축: 직접 보조금 외에도 세제 혜택, 공공조달 참여 기회 확대, 사회적 금융 활성화, 기부 문화 활성화(기부금 세액공제 확대, 유산기부 활성화 등) 등 다양한 간접 지원 방식을 활용해야 한다.
 - 역량 강화 지원: 시민사회조직의 전문성과 효과성을 높이기 위한 교육 프로그램, 네트워킹 기회 제공, 정보 공유 플랫폼 구축 등이 포함된다. 특히 디지털 전환, 사회적 가치 측정 등 변화하는 환경에 적응할 수 있는 역량 개발을 지원해야 한다.
- ③ 협력 책무 : 정부와 시민사회가 수평적 파트너십을 바탕으로 공동의 정책 주체로서 협력 관계를 제도화해야 하는 의무
- 정책 과정에서의 실질적 참여 보장: 형식적 의견 수렴을 넘어 정책 의제 설정 단계부터 시민사회가 참여할 수 있도록 해야 한다. 정책영향평가에 시민

사회 관점을 반영하고, 주요 정책 결정 시 충분한 사회적 논의 과정을 거치며, 정책 집행 과정에서도 지속적 모니터링과 피드백이 가능하도록 해야 한다.

- 정부-시민사회 협의체계 제도화: 정책 분야별, 지역별로 정부와 시민사회가 정기적으로 소통하고 협의할 수 있는 상설기구를 운영해야 한다. 이러한 협의체는 단순한 자문 기능을 넘어 정책 결정에 실질적 영향력을 행사할 수 있어야 한다.
- 상호 책임과 투명성 확보: 협력 관계는 일방적 혜택이 아니라 상호 책임을 전제한다. 정부는 시민사회에 대한 지원과 협력의 근거와 성과를 투명하게 공개해야 하고, 시민사회 역시 공적 지원을 받는 만큼 공익성과 투명성을 높여야 한다. 다만 이러한 상호 책임은 시민사회의 자율성을 침해하지 않는 범위에서 설정되어야 한다.

3) 정책 원칙

책무가 “국가가 어떤 의무를 지니는가”를 의미한다면 원칙은 “그 책무를 어떠한 방식으로 이행할 것인가”를 뜻한다. 국가는 시민사회 정책을 수립·이행·평가하는 전 과정에서 독립성·자율성, 다양성, 공정성과 투명성, 협력적 파트너십, 실행과 평가의 일관성을 준수해야 하며 이는 시민사회와의 관계를 규율하는 기본 규범으로 작동한다.

① 독립성·자율성 보장 원칙

- 활동 자율성: 활동 내용과 방식에 대한 국가 개입 금지
- 조직 독립성: 임원 선임, 예산 배분 등 조직 운영의 독립성 보장
- 규제 최소화: 과도한 행정 규제 배제, 소규모 조직 특성 고려

② 다양성 존중 원칙

- 포용적 지원: 규모·형태·영역의 다양성 인정
- 균형적 접근: 기존 조직과 신진 조직의 균형 고려
- 우선 배려: 소외 계층·취약 분야에 대한 적극적 지원

③ 공정성·투명성 원칙

- 정치적 중립: 정치적 성향과 무관한 공정한 지원
- 명확한 기준: 객관적이고 명확한 지원 기준 공개
- 투명한 과정: 신청부터 평가까지 전 과정 공개

④ 협력·파트너십 원칙

- 실질적 참여: 형식적 의견 수렴을 넘어선 실질적 참여 보장
- 수평적 관계: 시민사회와 정부가 상호 독립성을 유지하는 협력 관계
- 상호 책임: 공동 목표 달성을 위한 상호 책임과 투명성 확보
- 거버넌스 강화: 공동위원회, 상설 협의체 등 제도적 장치 마련

⑤ 실행·평가 원칙

- 정책 연속성 확보: 기본 책무와 원칙을 법률에 명시하여 정권 변화에 따른 급격한 변동 방지, 주요 정책 변경 시 사회적 합의 절차 의무화
- 점검·환류 체계: 정기적 정책 성과 점검과 시민사회 의견 반영을 제도화
- 다면적 평가: 정량·정성 지표와 장기적 효과 평가를 균형 있게 활용
- 현장 반영: 시민사회의 경험과 요구가 직접 정책 개선에 반영되도록 보장
- 자체 평가 존중: 시민사회조직의 미션과 가치에 기반한 자체 평가 결과 공식 인정

제5장 공익활동 주체의 범주와 요건

1. 정책대상으로서 공익활동 주체

모든 정책은 그것에 기반한 수혜와 영향을 받는 대상집단을 설정하고, 이를 고려하는 가운데 정책의 범주와 내용을 설정하게 된다. 시민사회 활성화 정책 역시 마찬가지다. 시민사회의 정책적 의미는 공익활동이 전개되는 영역이라 할 수 있어, 시민사회라는 영역에서 공익활동을 전개하는 주체들이 시민사회 활성화 정책의 대상이 된다. 일상적 언어로서 공익활동 주체를 인식하는 것은 어렵지 않지만, 이를 법제도적으로 규정하는 것은 쉽지 않다. 정책대상으로서 공익활동 주체를 규정함에 있어 제기되는 중요한 논의주제는 다음 세 가지로 분별해 볼 수 있다.

첫째, 비영리법인·단체를 규율하는 법제도의 복잡성이다. 전통적으로 존재해 온 대표적인 공익활동 주체인 비영리법인·단체는 현장에서는 다 같은 단체지만, 법제도적으로는 매우 다양한 위상을 지닌다. 법제도적 위상의 차이는 주로 정부의 법인격 부여와 공익성 인정이라는 기제가 개별 법령마다 다른 사정에 기인한다.

둘째, 공익활동 주체들의 다양화와 정책대상 범주 설정의 어려움이다. 사회의 다른 영역처럼 그간 시민사회도 분화·발전하면서 다양한 양상을 나타내고 있다. 공익활동 주체에 있어서도 전통적인 비영리법인·단체 외에 사회적경제조직 등 시민사회의 범주에 포함할 수 있는 조직형태가 증가하고 있다. 아울러 공식적 조직의 형태가 아닌 시민, 혹은 시민들의 유연한 모임 등 비공식적이고 개별적인 공익활동 주체와 활동들도 활성화되고 있다. 이에 따라 넓은 의미에서 시민사회 공익활동 주체로 포괄할 수 있지만 법제도적 정책대상으로서는 적절한 구획과 범주의 한정 필요하다.

셋째, 지원정책의 대상이 되는 지위, 즉 공익활동 주체로서의 요건이다. 현장에서는 사회적 가치와 공익을 위한 자발적 활동을 하는 경우 모두 공익활동 주체라 할 수 있지만, 정책지원과 규율 대상, 즉 정책대상으로서 공익활동 주체는 법제도가 정하는 요건을 충족해야 한다. 시민사회 관련 법제도가 오랜 시간 규제 중심의 경향을 보이면서, 공익활동 주체로서 지위 요건에 관한 규정들 역시 지나치게 경직되고 복잡하며 일관성이 부족하다는 현장의 목소리가 이어지고 있다.

2. 규제 중심의 복잡한 공익활동 주체 관련 법체계

1) 비영리법인·단체 규율 법체계

시민사회 공익활동의 주요 주체인 비영리단체를 규율하는 법령은 단체의 성격에

따라 다양한 법령이 적용되고 각 법령이 비영리단체에 관한 규정을 달리하고 있어 복잡한 양상을 띤다.

(1) 법인격에 따른 분류

비영리단체는 먼저 법인격 여부에 따라 법인격을 지닌 비영리법인(사단법인과 재단법인)과 법인격이 없는 단체(비법인사단)로 구분된다.

○ 민법상 비영리법인

○ 특수법인: 개별법이 우선 적용되며, 개별법에 없는 사항은 민법 적용(행정안전부 2020, 8)

- 개별법에 근거해 설립된 법인: 학교법인(사립학교법), 사회복지법인(사회복지사업법), 의료법인(의료법), 법무법인(변호사법) 등
- 정부조직법에 근거하지 않고 개별 지원·공공기관의 성격으로 설립된 법인: 정부투자기관, 공단, 기금, 사업단, 진흥원 등

○ 법인으로 보는 단체: 비법인사단의 경우 민법상 규정이 존재하지 않지만, 관행적으로 사단이나 재단의 실체를 갖춘 경우 법인격을 전제로 한 법률관계를 제외한 나머지 사항에 관해서는 민법상 법인 관련 규정 준용(송호영 2020, 10-11)²²⁾

○ 임의단체: 관련 법제도 바깥에 존재하는 비영리단체

(2) 공익성 인정에 따른 분류

비영리단체의 설립목적의 기반을 불특정 다수를 위한 공익(公益), 제한된 특정다수를 위한 공익(共益), 기예나 취미 등 비공익으로 분류할 수 있고, 이에 따라 적용되는 법령의 범위가 다르다.

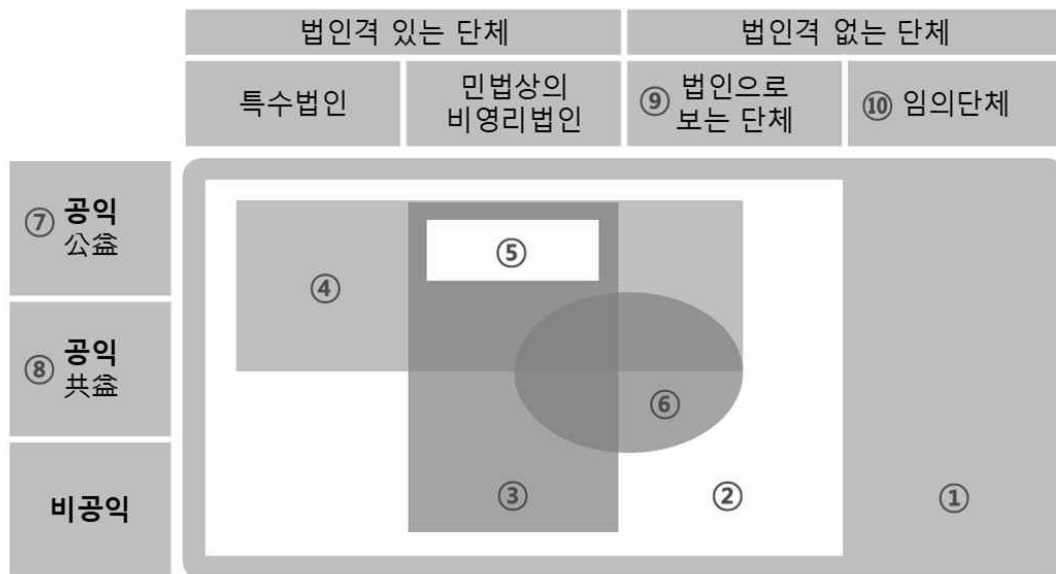
○ 법인세법상 비영리 법인: 법인격에서 있어 민법상 법인과 특수법인, 그리고 법인으로 보는 단체, 그리고 공익성 인정에 있어 비공익단체를 포함하는 가

22) 비법인사단에 관한 법규정 사례들에는 민법 물권편 제275조 이하의 총유규정, 민사소송법 제52조의 비법인 사단·재단에 대한 등기능력 인정, 국세기본법 제13조 4항에서 법인으로 보는 단체 규정 등이 있다. 비법인사단에는 종중, 종교단체(주로 개신교 지교회), 공동주택 입주자대표회의, 아파트부녀회, 주택조합(주택법), 집합건물 관리단, 주민단체(어촌계, 자연부락, 洞·里 명의를 주민공동체), 정당 등이 포함된다(있다. 비법인사단의 대표적인 예로는 종중(혈연형), 종교단체(주로 개신교의 지교회)가 있고 그 이외에도, 공동주택 입주자대표회의(지연형), 아파트부녀회, 주택조합(주택법), 집합건물 관리단 48), 주민단체(어촌계, 자연부락, 洞·里 명의를 주민공동체), 정당 등을 들 수 있다(김무열 2017, 57; 권철 2020, 24). 한편 관행적으로 민법 규정을 준용할 것이 아니라 주무관청의 인가 또는 등기를 전제로 한 경우를 제외하고는 비영리법인 규정을 준용한다는 것을 명시할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다(이희숙 2022, 25).

장 폭넓은 규정

- 상속세/증여세법상 공익법인: 법인세법상 비영리법인처럼 민법상 법인, 특수법인, 법인으로 보는 단체를 포괄하지만, 이중 공익성을 띤 단체로 한정
- 공익법인의설립·운영에관한법률상 공익법인: 민법상 비영리 법인 중 엄격한 공익성을 인정받은 법인으로 해당 법이 우선 적용되고, 규정되지 않은 사항은 민법 적용
- 비영리민간단체: 비영리민간단체지원법에 따라 공익성을 지닌 단체들이 등록을 통해 공적지원을 받을 수 있는 지위를 지님. 민법상 법인도 등록할 수 있고, 비법인 사단도 등록할 수 있음(이 경우 법인으로 보는 단체로 간주).

<그림 5-1> 비영리단체 관련 법체계



- ① 광의의 비영리단체
- ② 법인세법상 비영리 법인
- ③ 민법상 비영리법인
- ④ 상속세/증여세법상 공익법인 등
- ⑤ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률상 공익법인
- ⑥ 비영리 민간단체 지원법상 비영리민간단체(시민단체 등)
- ⑦ 불특정 다수를 위한 공익(사회복지법인, 학교법인, 의료법인, 종교단체, 공익법인, 비영리법인 등)
- ⑧ 특정다수를 위한 공익(각종 협회, 협동조합 등)
- ⑨ 종교단체, 공동주택 관리주체(아파트 관리사무소, 입주자대표회의), 재개발조합 등
- ⑩ 동창회, 서클, 동아리 등

※출처: 인디펜던트 섹터 2020, 20.

2) 시민사회의 다양화에 따른 복잡한 법체계

멀리는 일제강점기까지 거슬러 올라가는 한국 시민사회의 역사적 과정 속에서 전통적인 비영리단체외에도 다양한 형태의 시민사회조직 형태가 나타났다. 아울러 민주화 이후 한국 시민사회의 본격적인 성장과 분화가 이뤄지면서 시민사회 관련 법제도에서 고려해야 할 다양한 형태의 시민사회조직들이 등장하고 있다.

(1) 시민사회의 분화와 영역 구성

역사적으로 시민사회는 선형적으로 존재하는 영역이라기보다는 국가(정부)나 시장(기업) 영역과의 관계 속에서 그것들과 구별되는 의미와 역할을 지닌 영역으로 개념화 할 수 있다.

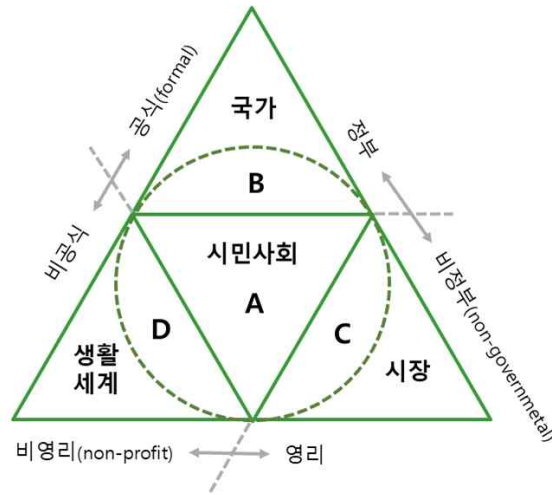
- 페스토프(Pestoff)는 시민사회를 국가, 시장, 그리고 가정과 같은 생활세계 등 3가지 영역 사이의 중간영역으로 개념화하는데, 시민사회와 공익활동의 범위와 구성을 이해하는데 유용(Pestoff 1992, 25)²³⁾
- 본원적인 시민사회는 비정부(non-governmental), 비영리(non-profit), 그리고 개인들의 일상적인 참여를 넘어 어느 정도 공식적(formal) 성격을 띠는 활동이 이뤄지는 부문으로 정의할 수 있음(그림에서 A부문)
 - 이 부문에서 활동하는 주체들은 개인(시민이나 활동가)이거나 네트워크 등의 형태인 경우도 있지만 가장 일반적인 형태는 비영리민간단체나 비영리법인, 공익법인
- 시민사회의 발전, 그리고 시민사회와 다른 영역간 상호작용의 변화에 따라 본원적인 시민사회 부문과 함께 시민사회와 다른 영역간 융합이 이뤄지는 부문도 넓은 의미의 시민사회(B+C+D 부문)로 포괄할 수 있음.
 - 시민사회와 정부 영역이 중첩되는 부문: ‘거버넌스’나 ‘협치’ 부분(그림에서 B부문)²⁴⁾
 - 시민사회와 시장 영역이 중첩되는 부문: ‘사회적 경제’ 부문(C부문)²⁵⁾
 - 시민사회와 생활세계 영역이 중첩되는 부문: 시민들의 개별적인 실천, ‘유연자발집단’이나 ‘비공식 공익활동’이 이뤄지는 부문(D부문)

23) 페스토프는 생활세계를 공동체(Community)라고 표현했는데 여기서는 마을공동체 등과 혼동을 피하기 위해 시민들의 일상적 삶의 영역을 의미하는 생활세계로 표현함

24) 여기에는 중간지원조직이나 협치, 주민자치회, 주민참여예산, 청년정책네트워크의 활동들이 포함될 수 있음

25) 여기에는 사회적 기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업, 소셜벤처 등의 활동 주체들이 포함될 수 있음

<그림 5-2> 시민사회의 범위와 구성 부문



(2) 시민사회조직에 관한 법령

1990년대 초반 시민사회의 시민사회발전법 제안, 1997년 민간단체 지원 법안 등 시민사회를 포괄적으로 규율하는 법제도 시도가 무산되는 동안 다양한 법제도가 도입됐다.

- 넓은 의미의 시민사회를 구성하는 다양한 부문에 관한 법체계 역시 복잡하게 교차함.
- 진선미 의원을 중심으로 2018년과 2021년 발의된 법안은 다양한 형태의 시민사회조직들을 넓은 의미의 시민사회 구성 부분으로 포괄하고 있음(<표 5-1> 참조).²⁶⁾
 - 이들은 <그림 5-3>과 같이 비영리법인(그림에서 I 부문), 비법인단체(그림에서 II 부문), 사회적경제조직(그림에서 III 부문) 등 크게 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있음.

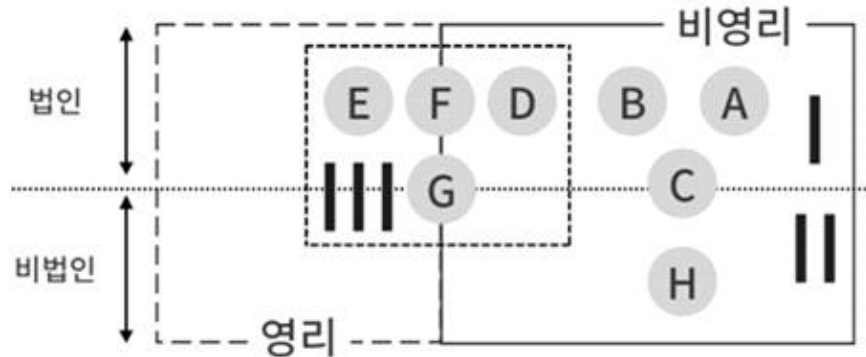
26) 진선미 외 10인 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안 2018. 3. 8.; 진선미 의원 등 10인. 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안. 2021. 1. 11.

<표 5-1> 다양한 유형의 시민사회조직에 관한 법령

유형		정의	근거법령
I	비영리법인	학술, 종교, 자선, 기예, 사고 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단	민법
①	공익법인	사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인	공익법인설립·운영에관한법률
	학교법인	사립학교만을 설치·경영할 목적으로 이 법에 따라 설립되는 법인	사립학교법
②	사회복지법인	사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인	사회복지사업법
	의료법인	의료업을 목적으로 설립된 법인	의료법
	비영리민간단체	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 수혜자가 불특정 다수, 이익배분 불가 등 6가지 요건을 갖춘 단체	비영리민간단체지원법
③	자원봉사단체	자원봉사활동을 주된 사업으로 하거나 이를 지원하기 위하여 설립된 비영리 법인 또는 단체	자원봉사활동기본법
	소비자단체	소비자의 권익을 증진하기 위하여 소비자가 조직한 단체	소비자기본법
④	생협조합, 생협연합회 및 전국연합회	소비자생활협동조합법의 목적을 달성하기 위하여 설립된 소비자생활협동조합, 연합회, 전국연합회	소비자생활협동조합법
	사회적협동조합 및 연합회	협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합, 연합회	
⑤	협동조합 및 연합회	재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직, 연합회	협동조합기본법
	이중협동조합 연합회	기본법 또는 다른 법률에 따른 협동조합이 공동이익을 도모하기 위하여 설립한 연합회	
⑥	마을기업	지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업	도시재생활성화및지원에관한특별법
	자활기업	수급자 및 차상위자가 상호 협력하여 설립·운영하는 기업	기초생활보장법
⑦	사회적기업	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업	사회적기업법
⑧	임의단체	3명 이상의 구성원을 둔 법인 또는 단체	

※출처: 김소연 외(2023: 119-120)

<그림 5-3> 시민사회조직의 유형화



※출처: 김소연 외(2023: 120)

(3) 시민들의 개별적인 실천

시민들의 개별적이고 정형화되지 않은 다양한 실천은 주로 <그림 4-2>의 D부분에서 이뤄지며, 성장과정에 따라 공식성을 떠면서 시민사회의 나머지 공식적 부문(그림에서 A나 B, C부분)으로 이동하기도 함.

- 최근 시민들의 참여역량 증진과 정보통신기술에 기반한 시민간 연결이 용이해지면서 다양한 형태의 개별적 실천의 형태들이 나타나고 있고, 이에 대한 정책적 관심도 증대하고 있음.
- 정책대상으로서 개인에는 기부나 자원봉사 참여 등 개별적 참여와 함께, 개인들이 자유롭게 형성하는 유연하고 자발적인 모임, 온라인 커뮤니티, 느슨한 네트워크 등도 포괄할 수 있음.

<표 5-2> 시민들의 다양한 개별적 실천활동의 유형

	유형	주체	대상	내용
용역	시간은행 (타임뱅크)	지역주민	지역주민	시간기반 서비스 제공, 구입 예: 차량공유, 육아품앗이, 반찬나눔, 반려견 산책 등
	재능기부 (프로보노)	전문가, 단체	개인/조직	법률자문, 교육지원, 통역조력, 의료지원, 기계수리 등 전문분야
	지역공동체 (컬렉티브 임팩트)	지역주민	지역주민	공통과제 해결을 위한 주민결집·활동 예: 마을기업, 관광두레, 청년공동체, 도시활력증진지역 등
	자원봉사	개인/단체	취약계층 공공기관	대가 없는 노동·서비스 제공 예: 고령자 돌봄, 공공시설 프로그램 운영 지원, 시설복구
	주민참여	지역주민	공공기관	계획, 정책수립 등 의사결정 참여
	사회공헌	기업/단체	개인/집단	교육, 의료, 보건, 문화, 예술 등
	공익신고/ 마일리지	개인	공공기관	마일리지, 크레딧, 포인트 적립 활용 예: 안전신문고, 스마트국민제보, 탄소중립실천포인트, 착한운전 마일리지 등
재화	퍼네이션 (fun+ donation)	개인	취약계층 비영리단체 민간기관	IT 기반으로 즐겁게 사회변화 동참, 소액기부 예: 아이스버킷 챌린지, 쇼핑(온스타일), 다이어트+ 기부(내살내썰), 걷기+ 기부(빅워크) 등
	식품 등 기부 (푸드뱅크)	식품제조./유통 기업/개인	독거노인 재가장애인 저소득층	생활용품, 식품 나눔
	착한소비 (미닝아웃)	개인	기업	윤리경영을 실천하는 기업의 제품 구매
	지역화폐	지역주민	지역기업 (지역주민)	역내 소상공인의 서비스·물품 구입 시 일정비율 화폐적립 예: 절주페이 ‘기부美’
	마이크로크레딧	시민사회단체	취약계층 저소득층	무담보 소액 대출
	금전/ 물품기부	개인, 단체, 기업	취약계층 소외단체	자산·공공사업을 위해 반대급부 없이 금전·물품 지급 예: 후원성금, 구호물자기부 등

※출처: 관계부처 합동(2022)

3) 비영리법인·단체 설립·지위요건 규제

(1) 비영리법인 설립 허가주의와 주무관청제

비영리법인은 사단법인과 재단법인이 규정돼 있고, 그 설립은 기본적으로 민법의 적용을 받지만, 주무관청의 허가를 받도록 돼 있어 해당관청의 규칙이나 내부기준이 중요한 규율로 작동한다(행정안전부 2020, 8).

- 아울러 민법 외에 다양한 특수법인들을 규율하는 개별법(사립학교법, 사회복지사업법, 의료법 등)이 병행 운영됨.

민법

제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

- 이런 상황은 해방 이후 우리 민법 제정에 있어서도 일본 법제를 참조한 것에 연원
 - 한편 다양한 비법인사단(법인외 단체)에 대해 법인격은 없지만 법적 지위를 한정적으로 인정하는 것은 일본 법제와 다른 경향(권철 2020, 5).
- 비영리법인 설립·등록 시 과도한 규제는 비영리단체들이 법인격을 취득하는 것을 어렵게 하고, 이들에 대한 관리·지원을 위한 법제도의 복잡성과 비효율성을 증가시키는 원인(류홍번 2025a, 85).
 - 이와 관련해 시민사회 현장, 학계와 법조계 등에서 꾸준히 제도개선을 위한 논의와 요구가 이어지고 있음(권철 2020, 15).
- 이에 따라 정부는 비영리법인 설립에 관한 민법의 규정을 ‘허가주의’에서 ‘인가주의’로 개정하기 위한 과정을 두 차례 추진한 바 있으나 결실을 맺지 못함(이희숙 2022, 11).
 - 1999년 법무부가 민법개정특별분과위원회를 구성해 5년간의 검토를 거쳐 2004년 ‘민법중개정법률안’을 발의했지만 반대의견과 국회 심의 지연 등으로 통과가 무산됨.
 - 법무부는 2009년 다시 민법개정위원회를 구성해 5년간의 검토를 거쳐 법인 부분 개정안을 2011년에, 종합적인 민법개정안을 2014년에 발의했지만 역시 국회 임기만료로 폐기된 바 있음.
- 시민사회 현장에서 비영리법인 허가주의 개선을 요구하는 목소리는 꾸준히 제기되고 있음.

<표 5-3> 역대 대통령 선거 시기 비영리법인 설립 허가주의 개선을 위한 요구

시기	연도	주체	정책제안 개요	제안내용
제19대 대통령선거	2017	시민사회 활성화 를 위한 제3섹터 정책 네트워크	시민사회 10대 공동정책 과제 중 ‘4. 사회변화에 조응하는 비영리 공익단체·법인제도 혁신’	비영리법인 설립 관련 민법 규정을 ‘허가주의’에서 ‘인가주의’로 개정
제20대 대통령선거	2022	시민사회 활성화 전국네트워크	시민사회 3대 방향, 8개 전략과제 중 ‘2. 시민사회활성화를 위한 법제도 정비’	
제21대 대통령선거	2025		시민사회 3대 방향 4대 과제, 12개 세부과제 중 ‘6. 민법 내 비영리법인 관련 개정’	

※출처: 류홍변 2025b

- 허가주의와 더불어 허가 주체를 주무관청으로 정한 주무관청제의 폐해에 대한 비판도 꾸준히 제기되고 있음.
 - 비영리법인 설립의 요건이 명확히 규정되지 않은 상황에서 정치적 편견이나 민원소지를 우려한 자의적인 허가 거부·지연, 각 주무관청별로 상이한 허가기준으로 인한 혼선이 지속적으로 나타나고 있음.
 - 설립과 운영까지 포괄적인 감독권이 주무관청에 있지만, 위와 같이 설립에서 운영까지 포괄적인 감독권이 주무관청에 있으나, 해당 주무관청에서 비영리법인 감독 업무는 부수적인 업무로 취급되고, 설립은 까다로운 반면, 운영에 대한 감독은 미비한 경우가 많음.
 - 아울러 ‘법인세법상 공익법인’의, 추천권한도 주무관청에서 국세청으로 이관되면서 주무관청제에 대한 근본적인 검토 필요(이희숙 2025, 29).
 - 주무관청에 의한 허가의 영향은 설립 이후 법인에 대한 주무관청의 감독, 정관변경시 주무관청의 허가, 그리고 법인 해산시 잔여재산 귀속권리자가 지정되지 않은 경우 주무관청의 허가 등 법인 운영 과정 전반으로 이어짐(권철 2020, 26; 이희숙 2022, 23).
- 법인설립의 허가주의가 개선되면 주무관청제의 폐단은 저절로 해결될 것이지만, 허가주의의 개선 이전이라도 주무관청의 자의적 판단의 여지나 주무관청 허가기준의 지나친 격차를 줄이기 위한 개선은 우선적으로 이뤄질 필요가 있음(김정연·장윤주 2025, 284).

(2) 지위취득에 있어 중복규제: 세제혜택

법인의 설립과 함께 공익성을 인정 받음으로써 제도적 혜택을 누릴 지위를 취득하는 과정에서 중복규제 역시 공익활동 주체의 원활한 성립을 저해하는 여건으로 지적된다.

- 법인의 지위취득은 주로 공익사업에 대한 보조금 지원과 세제혜택과 관련되는데, 주로 세제혜택 지위부여와 관련해서 중복규제 문제가 제기됨.

<표 5-4> 시민사회 관련 사안별 주무관청

관청	사안
국무총리실	시민사회비서관실, 시민사회 활성화 및 사회혁신 정책업무 총괄
행안부	시민사회 주요 영역의 실행부서, 망르공동체, 기부활성화, 민주시민교육, 자원봉사, 비영리민간단체 지원, 지역사회 혁신 등
법무부	비영리법인 설립·운영, 공익법인 설립과 운영
기재부	사회적경제, 협동조합, 국공유재산 사용 등
고용노동부	사회적기업 등
국세청	공익법인 및 공익단체 세제혜택, 투명성 관리(의무공시) 등
각 부처	국토부, 보건복지부, 교육부, 공정거래위원회 등 해당 분야 법인 설립 인허가·관리, 비영리민간단체 등록

- 주무관청의 허가를 통해 설립된 비영리법인(민법 적용)이나 사회적협동조합(협동조합기본법) 등은 ‘법인세법상 공익법인’으로 지정될 수 있는 요건을 갖추고,²⁷⁾ 관할 세무서에 지정을 신청하면, 국세청이 검토 후 추천하면, 기획재정부가 지정·고시함으로써 세제혜택의 지위를 갖추는 중층적 절차 운영 중²⁸⁾

- 한편 법인이 아닌 비영리민간단체들도 소득세법에 따라 행정안전부 장관의 추천과 기획재정부 장관의 지정을 통해 기부금에 대한 세제혜택 자격

27) 공익법인 지정요건은 다음과 같다(법인세법 시행령 제39조 제1항 제1호 바목, 같은 법 시행규칙 제18조의3).

1. “수입의 공익목적사용 및 수혜자가 불특정다수일 것” 등의 내용이 정관에 포함
2. “해산 시 잔여재산을 국가, 지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 다른 비영리법인에 귀속한다”는 내용이 정관에 포함
3. 인터넷 홈페이지가 개설되어 있고, “홈페이지를 통해 「연간 기부금 모금액 및 활용실적」을 공개한다”는 내용이 정관에 기재되어 있으며, 공익위반제보가 가능하도록 국민권익위/국세청/주무관청 등의 홈페이지 중 1개 이상이 해당 법인의 홈페이지에 연결되어 있을 것
4. 해당 법인 또는 그 대표자 명의로 공직선거법에 따른 선거운동을 한 사실이 없을 것
5. 지정이 취소되거나 재지정이 제한된 경우에는 지정 취소를 받은 날 또는 지정기간 종료일부터 3년이 경과하였을 것

28) 종래에는 주무관청에서 추천하는 ‘지정기부금단체’에서 법령 개정 후 2021년부터는 국세청이 추천하는 ‘공익법인’으로 제도가 변경됐다.

을 취득할 수 있음.

- 그 밖에도 관련 법령에 따라 비영리법인 외에 법인으로 보는 단체들에게 세제혜택의 지위가 부여되기도 함.
- 비영리법인에게 있어 설립과 기부금품 모집, 세제혜택 지위취득은 현실적으로 일련의 과정이라 할 수 있는데, 여기에 주무관청, 기부금품 등록관청, 그리고 국세청이 결부되면서 3기관의 중복적인 검사·감독을 받게 됨.
- 이로 인해 비영리법인과 감독기관의 중복으로 인한 행정력의 낭비와 비영리법인의 운영과 활동의 활성화를 저해하는 요인(이희숙 2025, 31)
- 시민사회 현장에서는 이와 같은 중복규제 개선을 요구하는 목소리가 꾸준히 제기됨(염형국 2016, 6-7; 시민사회활성화전국네트워크 2025).
- 국회에서는 2014년 기존 관리·감독으로 투명성·책임성이 담보된 법인세법상 지정기부금단체 기부금품 모집등록 제외하는 등 중복관리 개선을 위한 기부금품 관련 법률 개정안이 발의된 바 있지만 임기만료로 폐기됨²⁹⁾.

(3) 지위취득에 있어 과도한 기준요건: 비영리민간단체등록

- 비영리민간단체 등록요건으로 100인 이상의 회원명부, 1년 이상 공익활동 실적 등이 규정돼 있는데, 소규모, 신규단체들에게는 과도한 요건으로 작용하고 있음.
- 이에 대해 시민사회 현장에서는 회원기준을 100인에서 30인으로 하향조정하고, 1년 이상 공익활동실적 요건 폐지로 진입장벽 완화를 지속적으로 요청(김성진 2015, 36; 박영선 2015, 164; 김소연 외 2020, 179; 이환성 외 2021, 201; 시민사회활성화전국네트워크 2025).
- 최근 국회에서도 비영리민간단체 등록요건 완화와 관련한 입법 시도가 이뤄지고 있음.
- 김영배 의원 등 10인: 단체회원수 기준 하향조정(100명→30명)(2021)
- 하태경 의원 등 10인: 등록요건 회원수 기준 완화(100명→50명)(2023)
- 송재봉 의원 등 21인: 등록요건 회원수 기준 완화(100명→50명)(2024)
- 한편 2005년 홍미영 의원 등 21인이 발의한 ‘민간공익활동지원법안’은 비영리민간단체지원법의 기준요건 개선을 넘어, 요건완화와 단체지원이 강화된 좀 더 전향적인 내용을 제안한 바 있음.

29) 원해영 의원 등 10인. 2014. 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률 개정안.

- 민간공익활동을 수행하는 단체 중 일정한 요건을 갖추고, 시·도지사로부터 설립인가를 받아 등기하는 경우 이에 대하여 법인격 부여
- 민간공익활동 단체 중 일정한 요건을 갖추고 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 등록한 경우 보조금 등의 지원을 받을 수 있도록 함.
- 민간공익활동법인이 수익금을 목적사업에 사용하는 한도에서 일정한 수익사업을 영위할 수 있도록 함.
- 민간공익활동법인 등에 대하여 조세감면 및 우편요금 등 공공요금 감면 등의 지원을 할 수 있도록 함.

3. 공익활동 주체의 범주와 요건의 적정 기준의 문제

1) 시민사회기본법이 포괄할 공익활동 주체의 적절한 범주

시민사회 활성화 전반을 규율하는 기본법을 제정할 경우 원칙적으로 앞서 살펴본 모든 공익활동 주체(다양한 형태의 조직과 개인을 포괄하는)를 정책대상으로 설정해야 한다. 다만 기존 관련 법령과의 관계, 그리고 구체적인 적용에 있어 체계적인 범주 설정이 필요하다.

- 시민사회기본법 제정 필요성의 공감대에도 불구하고 공익활동 현장에서, 그리고 입법과정에서 구체적인 범주 설정에 있어 다음과 같은 쟁점 존재(이창림 2018; 정성희 2021)
 - 사회적경제, 마을공동체, 자원봉사 등 기존 유관 법령과의 적용범주 중복
 - 사회적경제 조직이나 학교법인·의료법인 등 영리활동이 포함되는 경우 공익활동의 정의를 구성하는 요소인 ‘비영리성’과의 상충
 - 3인 이상이 결성한 시민모임, 임의단체 등 비공식적인 조직들의 포괄 여부
- 아울러 시민사회 활성화 지원정책은 다양한 내용을 포함하고 있는데, 정책내용의 유형별 성격에 따라 적용하는 범주를 달리 할 수 있음.
 - 시민사회 생태계 조성 관련: 시민사회와 공익활동 관련 인식제고, 공익활동 주체 간 교류협력 증진 등
 - 공익활동 주체 지원: 법인·단체나 공익활동 참여 시민들을 위한 역량강화 교육, 조직운영 컨설팅, 민관협력사업 추진 등
 - 공익성 인정 기반 지원: 공익사업 보조금이나 세제혜택 등

2) 비영리법인 설립주의

비영리법인 설립에 있어 허가주의 개선의 필요성은 시민사회 현장에서나 정부의 정책적 지향에서도 공감대가 형성됐다고 볼 수 있다. 이후 논의는 궁극적으로 바람직한 설립주의는 무엇이며, 이에 따라 허가주의 개선의 수준을 어느 정도로 설정해야 하는지로 논점을 발전시켜 나갈 필요가 있다.

- 법인의 설립주의에는 허가주의 외에도 강제주의부터 자유설립주의까지 다양한 차원 존재(이회숙 2022, 16)
 - 강제주의: 법인설립을 국가가 강제하는 주의(예: 의사회, 약사회)
 - 특허주의: 각계의 법인을 설립할 때마다 특별법의 제정을 필요로 하는 주의(예: 한국은행, 중소기업은행, 한국방송공사)
 - 허가주의: 법인설립 허가여부를 주무관청의 자유재량에 맡기는 주의
 - 인가주의: 법인설립에 관해 주무관청의 심사를 필요로 하지만 법률이 정한 일정한 요건을 갖춘 경우 반드시 인가하도록 하는 주의(예: 법무법인, 대한변호사협회, 상공회의소, 사회적협동조합)
 - 준칙주의: 법인설립에 관한 요건을 갖추어 두고, 그 요건을 갖춘 때에 당연히 법인이 성립되는 주의(예: 상법상 회사, 노동조합)
 - 자유설립주의: 법인설립에 관해 아무런 제한을 주지 않고 법인으로서 실질만 갖추면 법인이 설립되는 주의
- 비영리법인 설립의 허가주의에 대한 비판적 논의들로부터 개선방향을 가늠해 볼 수 있음.
 - 규제에서 활성화 중심으로 관점 전환: 현행 민법이 일체강점기 의용민법의 관점이 계승되고 있는 반면, 전세계적으로 비영리법인 설립에 정부의 간섭을 최소화 하는 경향(이회숙 2022, 16-17)
 - 헌법상 결사의 자유 보장: 비영리법인 설립에 정부가 과도하게 개입함으로써 결사의 자유를 침해하고 있음(송호영 2022, 35; 이회숙 2025, 59).
 - 영리-비영리 법인 간 차별해소: 상법상 회사의 경우 준칙주의에 따라 설립 가능한 반면 민법상 비영리법인은 허가주의 적용(행정안전부 2020, 8; 이회숙 2022, 19; 김은정 외 2024, 103-104)

3) 공익단체 지위취득의 합리적인 규율 방식

- 비영리법인·단체의 공익성에 관한 사회적 합의를 통해 일관된 기준 마련 필요

- 비영리법인·단체에 대한 세제혜택 지원을 받을 수 있는 자격은 크게 비영리성과 공익성 두 가지 요건으로 구성되는데, 두 가지를 혼동하면서 일선 현장에서 혼란 발생(장유경 2025, 88)
- 시민사회 현장에서도 “‘공익’개념 확립 및 정부의 재정지원 원칙 마련”에 관한 의견이 지속적으로 제기됨(시민사회발전위원회 2004).
- 민법상 비영리법인은 비영리성(수익의 구성원 분배 금지)만 충족되면 설립 가능하고, 법인세법은 비영리성만 충족되면 법인세 감면 등의 혜택 가능(김무열 2017, 53)
- 하지만 조세특례제한법, 상속세 및 증여세법상 세제혜택은 공익성 인정절차가 필요하고, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률상 공익법인은 더 엄격한 공익성 기준을 제시함.
- 현장에서는 법인세법상 공익법인과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률상 공익법인의 혼용, 법원, 법무부, 주무관청에 따른 공익성 판단의 차이, 주무관청에 따라 무조건 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 적용을 요구하기도 하는 등 혼선이 빚어지고 있음.

○ 중복되고 과도한 규제 개선을 위한 공익성 인정 관련 통합관리 필요

- 비영리법인의 설립은 비영리성 요건만 갖추면 가능하도록 문턱을 낮추고, 이중 세제혜택 등을 받고자 하는 경우는 공익성 요건을 갖추도록 간명하게 정의될 필요가 있음(권철 2020, 36).
- 아울러 공익성 인정절차는 통합적으로 관리함으로써, 중복·과도 규제가 발생하지 않고 관리의 효율성도 제고해야 한다는 논의가 이뤄짐.
- 먼저 민법의 규정만으로 다루기 어려운 공익성에 기반한 비영리법인과 비법인사단을 규율하는 별도의 법 제정이 제안됨(권철 2020, 40). 국회에서도 2005년 공익성에 기반한 비영리법인과 비영리단체를 함께 규율하는 법안이 제안된 바 있음³⁰⁾.
- 최근에는 여러 부처에 산재한 비영리법인의 공익성 인정 관련 관리업무를 통합해 처리하는 ‘시민공익위원회’ 설치를 제안하는 입법안이 상정된 바 있음³¹⁾.

30) 홍미영 의원 등 21인, 민간공익활동 지원법안, 2005. 10. 27.

31) 윤호중 의원 등 15인, 공익법인의 운영 및 활성화에 관한 법률안. 2020. 6. 10.; 정부, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 전부개정법률안. 2021. 7. 30.

- 시민공익위원회와 관련해서 시민공익위원회의 적합한 소속관청(법무부와 과 국무총리실안)(김소연 외 2021, 178), 시민공익위원회의 위상과 역할 범위(이환성 외 2021, 209), 시민공익위원회 구성·운영에 있어 시민사회 주도성³²⁾ 등에 관한 쟁점들이 제기되고 있음.

4. 공익활동 주체 규율의 세계적 동향

1) 비영리법인·단체 규율 법령 관련

① 프랑스 결사체법(Association loi 1901)

- 프랑스는 1793년 신헌법 제정을 위한 과정에서 결사의 자유 조항이 포함됐지만, 이후 이어진 공포정치 등 정치환경 속에 무산됨.
- 이후 결사의 자유를 실현한 실질적인 변화의 계기는 1901년 결사체법 제정이라 할 수 있으며, 1958년에 제5공화국 헌법에 결사의 자유가 명시됨.
- 민법과 별개로 비영리조직을 규율하는 개별법령인 프랑스 결사체법의 특징은 애초부터 다양한 형태의 결사체들을 포괄적으로 규율하며, ‘설립’과 법적 지위 ‘취득’을 분리해 규율하는 것임.

제1조 결사체는 두 명 이상의 사람들이 이익을 공유할 목적이 아닌 목적으로 지식이나 활동을 상시적으로 공유하는 계약을 말한다. 결사체의 효력은 계약 및 의무에 적용되는 일반 법률 원칙의 적용을 받는다.

제2조 사람들의 협회는 사전 승인이나 선언 없이도 자유롭게 결성할 수 있고, 그들이 법적 능력을 취득하는 것은 동법 제5조의 규정을 준수하는 경우에 한한다.

- 모든 결사체는 설립에 있어 법적 지위나 형태와 상관 없이 허가를 필요로 하지 않음. 법적지위 취득과 관련해서는 동법의 다른 조항에서 구체적으로 명시하고 있음.
- 이에 따라 결사체의 설립은 자유롭고, 이들 중 법적지위를 얻고자 하는 경우에만 등록을 통해 지원과 혜택을 받는 한편, 법령이 정하는 책임을 준수하게 됨.
- 아울러 1980년대 이후 시민사회 지원정책이 활성화 되면서 ‘후원·결사체·재단에 관한 법률(La loi du 1er août 2003, relative au mécénat, aux

32) “공익법, 이제는 바뀌어야 한다... 윤호중 의원 등 6인 라운드테이블”. The Butter. 2025. 6. 24(<https://www.thebutter.org/news/articleView.html?idxno=1385>).

associations et aux fondations, 2003), 법적지위를 위한 결사체등록부(Répertoire National des Associations) 제도, 공익법인으로 인정되는 재단·결사체 신표준법령'(Nouveaux statuts types pour les fondations et associations reconnues d'utilité publique, 2018) 등 추가적 법령 마련

- 법적지위를 취득한 공익법인들은 법인소득세나 부가가치세 감면, 그리고 이들을 위한 기부금에 대한 세액공제 혜택 등을 받을 수 있음(이광희 외 2021, 261).

② 일본 특정비영리활동촉진법과 공익법인제도개혁 3법

○ 일본에서는 1995년 대지진을 계기로 NPO의 역할이 부각되면서 1998년 민법의 공익법인에 관한 규정(제34조)과 연계된 특별법인 ‘특정비영리활동촉진법’(特定非営利活動促進法) 제정을 통해 공익활동을 수행하는 소규모 비영리단체들의 법적 지위 취득을 간편하게 함.

- 법적 지위취득은 요건을 갖춘 비영리단체가 주무관청에 신청하면 4개월 내에 인증여부 결정되면 ‘인정특정비영리활동법인’으로 불리며 법인과 기부금에 대한 세제혜택 등을 받을 수 있도록 함.

○ 이후 2006년 기존의 민법상 공익법인제도를 다시 한번 개혁하는 소위 ‘공익법인제도개혁 3법’이 제정되는데(민병로 2013, 173),³³⁾ 주요 개선내용은 다음과 같음.

- 기존 공익법인제도를 2단계로 나누고, 1단계는 법인 설립이 간편하게 하는 설립 준칙주의 적용(일반사단법인 및 일반재단법인의 설립 및 운영 등에 관한 법률)(민병로 2013, 187-188)³⁴⁾
- 세제혜택 등을 받기 위한 공익성 인정은 1단계를 통과한 법인이 신청하면 위원회의 심사를 통해 인정(공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률)
- 기존 민법의 공익법인 관련 조항 폐지(민법 일부 개정법률)

33) 여기에는 △일반사단법인의 설립 및 운영 등에 관한 법률 △공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률 △민법 일부 개정법률이 포함됨

34) 이 과정에서 논란이 됐던 사안은 원래의 제도설계에서는 특별법상의 공익법인은 물론 이른바 특별비영리활동법인도 포섭하는 큰 그림을 그리면서 추진되었는데, 여러 제도적 한계에 부딪혀 결국 특별법상의 공익법인(학교법인, 사회복지법인, 종교법인 등)이 공익법인 범주에서 제외됨. 그리고 특정비영리활동촉진법상의 비영리법인도 포섭하고자 했지만 시민사회 현장의 반발에 부딪침. 반발의 요지는 기존 제도로 간편하게 법적 지위를 취득할 수 있었는데, 새로운 제도에 따라 원점에서 다시 법인설립을 해야 하는 불편함에 관한 것이었음(권철 2020, 41).

2) 정책대상으로서 시민사회 범주 관련

① 스페인 ‘제3섹터 사회실천법’

- 시민사회기본법과 같이 시민사회 공익활동 전반을 아우르는 입법 사례로 스페인의 ‘제3섹터 사회실천법’(Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social)을 살펴볼 수 있음³⁵⁾.
 - 제3섹터(third sector)는 시민사회(civil society)를 설명하는 또 다른 개념어로 제1섹터(정부), 제2섹터(시장)와 짝을 이루는 용어임.
 - 스페인은 시민사회와 관련해 단체법(Ley Orgánica 1/2002), 재단에 관한 법률(Ley 50/2002, de Fundaciones) 등 단체 관련 법령도 운영
- 동법 제2조는 시민사회조직을 ‘제3섹터 사회실천단체’(Tercer Sector de Acción Social)로 개념화하는데, 여기에는 다양한 결사체, 재단, 연합회, 협회 등을 포괄함.

1. 제3부문 사회실천단체는 시민 또는 사회적 이니셔티브에서 발생한 다양한 형태의 민간 조직으로, 연대와 사회 참여의 기준에 대응하며, 일반 이익과 비영리의 목적을 가지고 취약한 상황에 처해 있거나 사회적 배제의 위험에 처한 개인 및 집단의 시민권, 경제적, 사회적 또는 문화적 권리의 인정과 행사를 촉진한다.
2. 제3섹터 사회실천단체는 결사체, 재단, 그리고 이를 구성하는 연합회 또는 협회로 정의되며, 이 법의 규정을 준수해야 한다. 제3섹터 사회실천단체는 결사의 자유를 규정하는 2002년 3월 22일 제정된 단체법 1/2002 및 그 세부 규정에 따라, 자신의 권익을 더욱 효과적으로 대변하고 옹호하기 위해 협회 또는 연합회를 구성할 수 있고, 연합회의 연합회도 구성할 수 있다.

- 제4조에서는 제3섹터 사회실천단체들의 정체성에 관한 원칙을 명시함.

35) 스페인 공식국가정보기구(<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>).

- a) 고유한 법적 성격을 가져야 한다.
- b) 사법적(私法的) 성격을 지닌다.
- c) 이익 동기가 없고 본질적으로 이타적이어야 한다.
- d) 채택한 법적 형태에 적용되는 규정에 따라 회원의 민주적 참여를 보장한다.
- e) 조직목적의 개발과 운영, 활동 관리 및 책임에 있어서 투명하게 운영한다.
- f) 국가 행정부와 관련하여 관리 및 의사 결정에 있어 완전한 자율성을 보장받으며 활동을 수행한다.
- g) 자원봉사를 통해 사회 활동에 시민이 참여함으로써 사회적 응집력을 효과적으로 만드는 데 기여한다.
- h) 어떠한 개인적 또는 사회적 상황에도 불구하고 기회균등, 대우균등, 차별금지의 원칙이 조직, 운영 및 활동에서 효과적으로 준수되도록 행동하며, 특히 여성과 남성 간의 평등 원칙에 주의를 기울인다.
- i) 법률에서 정의한 대로 공익적 목적과 활동을 수행하고, 어떠한 경우에도 다음과 같은 사회적 이익 활동을 수행한다.
 1. 포괄적인 사회건강관리가 필요한 사람들을 돌본다.
 2. 교육이나 취업 지원이 필요한 사람들에게 관심을 기울인다.
 3. 국민의 안전과 범죄예방을 증진한다.

② 이탈리아 ‘제3섹터 법률’

- 이탈리아 역시 시민사회 관련 포괄적 법령인 ‘제3섹터 법률’(Decreto Legislativo n.117 Codice del Terzo settore)을 운용하고 있음³⁶⁾.
 - 정책대상과 관련해서 공식적 조직형태의 ‘제3섹터 단체’, ‘자원봉사’, 그리고 ‘자발적 단체’ 등을 포괄하고 있음.
- 제3섹터 단체(Enti del Terzo settore): 기업 이외의 다양한 형태의 시민사회조직을 포괄하며, 공익성 인정 여부와 관계없이 1차적으로 동법의 정책대상으로 규정

36) 이탈리아 현행 법령포털 ‘노마티바’(https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03:117!vig=).

제4조 제3섹터 단체

1. 제3섹터 단체는 자발적 단체, 사회진흥을 위한 협회, 자선 단체, 사회적 협동조합을 포함한 사회적 기업, 협회 네트워크, 상호 원조 단체, 협회, 인정 여부와 관계 없이 재단 및 다음을 추구하기 위해 설립된 기업 이외의 기타 민간 단체를 말한다. 비영리, 시민, 연대 및 사회적으로 유용한 목적을 추구하기 위해 자발적 행동 또는 금전, 상품 또는 서비스의 무상 제공, 상호성 또는 상품 또는 서비스의 생산 또는 교환의 형태로 하나 이상의 일반적인 관심 활동을 독점적으로 또는 주로 수행하며 제3섹터의 단일 국가 등록부에 등록된다.
2. 2001년 3월 30일 입법령 165호 제1조 2항에 언급된 공공 행정 기관, 정치 조직 및 협회, 노동 조합, 경제 범주를 대표하는 전문 협회 및 협회, 고용주 협회, 상기 기관이 관리 및 조정하거나 통제하는 기관은 제32조 4항에 규정된 시민 보호 부문에서 운영되는 기관을 제외하고는 제3섹터 단체가 아니다(이하 생략).
3. 시민적으로 인정된 종교 단체(및 1985년 5월 20일 법률 제222호 제72조에 언급된 성직자)의 경우, 이 법령의 규정은 제5조에 언급된 활동과 제6조에 언급된 기타 활동의 수행에만 적용되며, 해당 단체의 구조와 목적에 따라 달리 규정되지 않는 한, 그러한 활동에 대한 규정을 공중 또는 공인된 사증 형태로 채택하고 단일 국가 제3부문 등록부에 제출하는 경우 본 규정의 조항을 통합하여 적용한다(이하 생략).

- 시민들의 개별적인 참여활동은 자원봉사로 개념화 하며 자원봉사 활동과 제3섹터 단체 활동의 연관성도 설명하고 있음.

제17조 자발적 활동, 자원봉사활동

1. 제3섹터 단체는 자원봉사자를 모집해 활동을 수행할 수 있으며, 주기적으로 활동을 수행하는 자원봉사자를 특별 등록부에 등록해야 한다.
2. 자원봉사자는 자신의 자유 의지에 따라 제3섹터 단체 등을 통해 지역사회와 공동의 이익을 위한 활동을 수행하고, 자신의 시간과 기술을 제공하여 개인과 지역 사회의 요구에 대한 대응을 촉진하는 사람을 말한다. 이는 개인적이고 자발적이며 자유로운 방식으로, 이익을 취하지 않고, 간접적으로도, 오직 연대의 목적을 위해 활동한다.

제32조 자발적 조직

1. 자발적 조직이란 7명 이상의 자연인 또는 3개의 자발적 조직이 협회 형태로 설립한 제3부문 단체로, 주로 제3자를 대신하여 제5조에 언급된 하나 이상의 활동을 수행하는 것을 목적으로 하며, 주로 회원 또는 연합 기관에 소속된 사람들의 자발적 활동을 활용합니다.
2. 설립 후 회원 수가 제1항에 명시된 수 미만으로 감소하는 경우, 1년 이내에 회원 수를 늘려야 한다. 이 기간이 지난 후, 자원봉사 단체는 국가 제3섹터 등록부에서 삭제된다. 단, 이 경우 동일 등록부의 다른 부서에 등록을 요청해야 합니다.

- 아울러 공식적 조직형태를 띤 단체들 외에 시민들이 자발적으로 결성하는 유연한 ‘자발적 조직’(Organizzazioni di volontariato)도 정책대상으로 포괄

3) 설립·지위취득 관련

- 비영리법인 설립: 대다수 국가들이 비영리법인 설립에 있어 국가의 개입을

최소화하는 추세에 있음(이희숙 2022, 17).

- 앞서 살펴본 것처럼 우리 민법체계에 영향을 미쳐 온 일본의 경우도 2006년 법제도 개혁을 통해 비영리법인의 준칙주의를 채택했음.

<표 5-5> 비영리법인 설립에 관한 외국 입법례

구분	독일	일본	프랑스	스위스
사단법인	준칙주의	준칙주의	신고주의(비영리법인) 준칙주의(영리법인)	자유설립
재단법인	인가주의	준칙주의	허가주의	자유설립

※출처: 이희숙 2022, 17

- 공익성 인정: 대다수 유럽 국가들은 자발적으로 결성되는 비영리단체들 중 신청·심사과정을 거쳐 공익단체(Public Benefit Organizations, PBO) 지위 부여(Moore&Hadzi-Miceva&Bullain 2008).
 - 대체로 공익성 인정은 비영리단체의 자발적 신청에 근거하는데, 영국, 웨일즈, 스코틀랜드의 경우 법이 정한 기준 이상의 소득을 올리는 비영리단체는 강제로 공익성 인정 등록을 하도록 하고 있음(기준 이하 단체는 자율 등록).
 - 공익성 인정제도의 근본적 취지는 공익활동 장려이며, 이를 위해 세제혜택이나 보조금 등의 지원이 이뤄지고, 공익단체들은 책임성 강화를 위해 법령이 정하는 요건을 갖춰야 함.
 - 공익성 인정방식은 크게 법령에 관련 규정을 명시하는 방법과 공익성 인정업무를 수행하는 기구를 설치·운영하는 방식으로 구분할 수 있음.

<표 5-6> 유럽 국가들의 공익성 인정 방식

유형		내용	사례
법령 규정	기본법에 명시	시민사회 관련 기본법을 마련하고 동법에 공익성 지위와 인정방식을 명시	스페인, 이탈리아, 보스니아, 불가리아 등
	개별 법령	공익성 지위와 인정방식에 관한 별도의 법령 제정	헝가리, 라트비아, 폴란드, 포르투갈 등
	조세법에 명시	조세법에 공익성 관련 조항을 명시하는 방식으로 간명하지만, 구체적 요건이나 다양한 지원방식을 담아내기에 한계	에스토니아, 독일, 네덜란드 등
	다양한 법령에 명시	정부보조금, 기부 등 다양한 법령에 공익성 관련 조항이 산재된 방식	리투아니아, 크로아티아 등
공익성 인정 기구		독립적인 공익성 인정 기구를 설립해 공익성 인정 관련 업무 수행	영국, 웨일즈, 에스토니아, 폴란드, 라트비아, 몰도바 등

※출처: Moore&Hadzi-Miceva&Bullain 2008

- 최근 들어 여러 법령과 주무관청에 산재한 공익성 인정 절차를 통합하려는 경향이 여러 국가들에서 나타나고 있는데, 주된 제도적 수단은 공익성 인정 업무를 수행하는 독립적인 기구 설치임.
- 영국(잉글랜드와 웨일즈를 포괄)은 공익성이 인정된 단체를 자선단체(charity)로 개념화 함. 1853년 자선신탁법(Charitable Trusts Act) 제정에 따라 최초로 위원회가 설치됐고, 1960년 자선법(Charity Act) 제정으로 현행 자선위원회(Charity Commission)가 설치됨.
 - 일본의 경우 주무관청에 의해 비영리단체 설립과 공익성 인정 업무가 이뤄지다가 2006년 ‘공익사단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률’ 제정 이후 내각부와 광역지방정부(도도부현)에 ‘공익인정 등 위원회’를 설치해 공익성 인정과 관련 정책 자문기능을 수행하도록 하고 있음³⁷⁾.
 - 호주의 경우도 주무관청의 설립허가가 이뤄지던 것에서 2012년 호주 자선단체 및 비영리단체 위원회법(ACNC ACT)을 제정하고, 모든 자선·비영리단체를 총괄 등록·관리하는 호주자선·비영리위원회(Australia Charities and Non-for-profits Commission, ACNC)를 설치·운영 중에 있음³⁸⁾.

37) 일본 e-GOV 법령검색(https://laws.e-gov.go.jp/law/418AC0000000049/#Mp-Ch_3).

38) 호주자선·비영리위원회(<https://www.acnc.gov.au>).

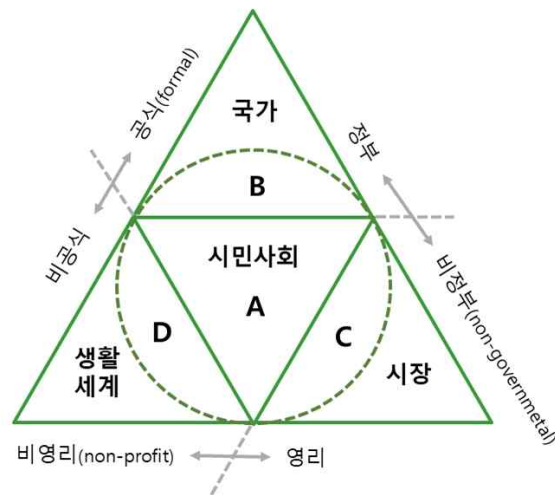
5. 정책범주의 이원화와 설립·지위 요건 완화의 지향

1) 지원정책의 목적에 따른 정책범주 이원화

- 우리 사회에서 아직 시민사회 지원정책의 대상 범주에 관한 학술적·법제도적 통일개념이 정립되지 않은 상황
 - 하지만 그간 시민사회 지원정책에 관한 현장의 논의와 경험을 바탕으로 이론적으로 엄밀하지 않더라도 현장에서 적용할 수 있는 적정 수준의 개념화를 시도하고 사회적 논의를 통해 발전시켜 나갈 수 있음.
- 정책대상에 관한 논의는 주로 정책에 영향을 받는 주체(집단)를 중심으로 이뤄짐.
 - 최근 정책조류가 대상자들에 대한 ‘서비스 전달’에서 대상자 간 ‘관계형성’ 중심으로 고도화됨에 따라 정책대상과 목적을 크게 ‘주체 지원’과 좀 더 간접적이고 포괄적인 의미를 지니는 ‘생태계 조성’으로 구분 가능³⁹⁾
 - 전통적으로 정책대상은 정책사업을 통해 수혜를 받는 인구집단을 의미했지만, 최근 평생학습도시 정책과 같이 지역사회 생태계를 대상으로 한 정책들이 활성화되고 있음.
 - 주체 지원과 생태계 조성 등 두 갈래 정책목적에 따라 정책대상을 본원적인 의미의 확장된 넓은 의미의 시민사회로 구분해 적용할 수 있는데, 앞서 살펴본 시민사회 영역과 조직의 유형화 도식에 기대어보면 다음과 같음.

39) 최근 부각되고 있는 정책용어인 ‘생태계 조성’은 일반적으로 관련 분야의 구성 요소들이 서로 상호작용하여 지속적인 발전과 성장, 혁신을 이루는 시스템을 구축하는 것을 의미함

<그림 5-4> 시민사회의 범위와 구성 부문



○ 주체 지원

- 주로 본원적인 시민사회(A부문)가 연관되며, 주로 단체(그리고 이에 종사하는 활동가)와 이 부문에 진입해 공익활동을 하고자 하는 시민(개인, 모임, 커뮤니티 등)이 지원대상이 됨.
- 정책대상으로서 단체와 관련해 기본적으로 공익활동을 하는 모든 단체가 차별 없이 정책지원의 대상이 되는 가운데, 특히 개별법령(국민운동단체 관련법, 사회복지사업법 등)에 의한 개별적 지원정책으로부터 소외된 영역의 소규모 단체들이 우선적인 정책대상으로 고려될 필요가 있음.

○ 생태계 조성

- ‘생태계 조성’에 있어서는 넓은 의미의 시민사회(A+B+C+D부문)가 모두 관련됨. 이에 따라 넓은 의미의 시민사회 주체 간 연결과 협력, 시민사회와 공익활동 전반의 사회적 인정·지지 증진 등의 정책지원이 이뤄짐.
- 생태계 조성은 사회적경제, 마을공동체 등 넓은 의미의 시민사회 제 부문에 공통 토대를 구축하여 개별 제도·정책에서 다루기 어렵고 시민공익활동 지원정책에서 다루는 것이 타당

○ 지원정책의 목적에 따른 정책범주 이원화의 적용은 구체적인 지원정책 과정에서 이뤄질 부분이지만, 시민사회기본법에도 이와 같은 지향을 제시하는 조항을 포함하는 것이 필요함.

- 시민사회기본법의 원칙과 관련된 부분에 정책대상에 대한 ‘차별 없는 지원’과 함께, 지원이 절실한 정책대상에 대한 ‘최소수혜자 우선지원’과 같은 조항 포함

- 현재 여러 지방자치단체의 시민사회 활성화 관련 조례를 참조해 ‘주체 지원’과 ‘생태계 조성’을 예시하는 조항이나, 정책대상에 단체 뿐 아니라 공익 활동에 참여하는 개인도 포함하는 조항 포함

예시: 서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

<중략>

3. "시민사회"란 시민, 법인 또는 단체 등 공익활동을 하는 주체와 공익활동의 영역을 말한다.
4. "시민사회 활성화"란 사회 전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태를 말한다.

2) 결사의 자유에 기반한 정책대상의 설립과 지위 요건 완화

- 정책대상으로서 단체는 헌법에 명시된 결사의 자유를 실현하는 수단으로, 관련 법령은 결사의 자유 보장에 부합해야 함⁴⁰⁾.
- 최근 결사의 자유는 단체의 설립과 자유로운 활동 뿐 아니라, ‘법인격 취득’까지 미친다는 논의가 주류화 되고 있음(민병로 2013, 191).
- 즉 설립과 활동은 결사의 자유에 기반해 자율성을 보장하되, 보조금이나 세제혜택 등 ‘주체 지원’을 위한 지위 취득 요건은 적정 수준으로 완화 필요(이희숙 2022, 19-20)
- 결사의 자유에 기반한 정책대상의 설립과 지위 요건 완화를 위해 다음과 같은 제도개선이 요청됨.
- 비영리법인의 설립은 현행 주무관청에 의한 허가주의에서 준칙주의로 전향적인 변화가 필요함.
- 이를 통해 단체 설립은 자유롭게 하되, ‘주체 지원’의 성격을 띠는 지원정책 대상의 지위를 원하는 단체들에 지위 인정요건과 관리체계를 적용하되 요건은 완화하고 관리는 통합적으로 이뤄지도록 개선해야 함.
- 정책대상의 설립과 지위 요건 완화의 구체적인 실현은 관련 법령 개정과 정책 추진을 통해 실현될 수 있지만, 시민사회기본법에서도 이를 권장하기 위한 원칙적인 사항을 명시할 필요가 있음.

40) 우리 사회 결사의 자유에 관한 논의가 활발한 것은 아니지만, 2011년 법무부가 마련한 민법개정안에서도 ‘헌법상 결사의 자유를 실질적으로 보장’한다는 취지를 표명한 바 있어 어느 정도 사회적 합의가 이뤄진 것으로 볼 수 있음(민병로 2013, 191)

- 시민사회기본법의 원칙이나 비영리단체 정의 조항에 결사의 자유에 관한 조항 포함
- 시민사회기본법의 원칙에 지원정책 대상 지위취득 요건으로 최소한의 기준을 제시함으로써 정책의 합리성이나 수요자 편의성 제고에 관한 조항 포함
- 시민사회기본법에 비영리단체에 대한 통합적인 관리체계에 관한 내용을 명시할 경우 해당 부분에 설립과 지위 요건 완화를 위한 구체적인 조항 명시 필요

제6장 시민사회 활성화 기본계획

1. 시민사회 활성화 개념과 기본계획의 의미

1990년대 이후 시민사회 역할에 대한 사회적 기대는 지속적으로 확대되었지만, 국내 시민사회 정책은 여전히 비영리단체에 대한 보조금 지원이나 일회성 사업 중심을 크게 벗어나지 못하고 있다. 시민사회에 대한 사회적 인식 부족, 정부 정책에 대한 불신 등과 함께 시민사회 정책이 무엇을 의미하고 어디까지를 포함해야 하는지에 대한 정책적 혼란이 지속되어 왔기 때문이다. 실제로 시민사회 정책은 민주주의 및 기본권 보장 정책, 또는 여성·복지·환경 등 개별 의제 정책과 혼재되어 논의되는 경향이 있었으며, 그 정책적 범위와 개념이 명확히 정립되지 않은 채 부분적·단편적으로 실행되어 왔다.

정책이 실행력과 지속가능성을 확보하려면, 그 목적과 범위를 명확히 설정할 필요가 있다는 점에서 국제사회에서 논의되어온 ‘시민사회 활성화’ 개념을 참고할 수 있다. 2000년대 초 국제개발협력 분야에서 제기된 ‘시민사회를 위한 우호적 환경(enabling environment for civil society)’ 개념은, 시민사회가 고유의 역량을 온전히 발휘할 수 있도록 법·제도·재정·정보·정치·문화 등 제반 환경을 조성하는 정책적 접근을 의미한다(Thindwa, 2001; UNDP, 2008). 단순한 자유권 보장에 그치지 않고, 실질적 참여 기반과 지속가능한 생태계 조성을 포함하는 적극적이고 포괄적 개념이다. 최근 국제사회에서 ‘시민적 공간의 축소(shrinking civic space)’ 현상에 대응해 국가가 시민사회의 촉진자(enabler)로서 제도적·정책적 환경 조성 책임을 보다 적극적으로 수행해야 한다는 주장의 바탕이 되는 개념이다(Anheier et al., 2017; 철민·김재민·장훈교, 2022).

시민사회 활성화 개념은 국제기구 및 학계에 의해 지표로도 구체화되어 왔다. 존스홉킨스대학의 세계시민사회지표(GCSI), CIVICUS의 시민사회지표(CSI), USAID의 시민사회지속가능지표(CSOSI) 등은 시민참여 수준, 조직의 역량, 시민사회의 공공영역 영향력 등을 종합적으로 측정하고, 국가별 활성화 환경을 비교하는데 도움이 된다(고정근, 2023). 이들 지표는 공통적으로 ‘기본권 보장’, ‘참여 기회’, ‘재정·제도적 기반’, ‘정보접근 및 거버넌스’ 등을 시민사회 활성화의 핵심 요소로 제시하고 있으며, 시민사회가 자유롭고 지속적으로 활동할 수 있는 법제도적 환경을 강조한다. 다만, 각국의 정치문화, 민주주의 수준, 시민사회의 발전 정도에 따라 정책의 우선순위와 실제 정책은 차이가 나타난다.

국내에서도 2010년대 이후 ‘시민사회 활성화’ 개념을 정책적으로 구체화하려는 노력이 이루어졌다. 김소연·조철민·오현순·김문주(2019)는 시민사회 활성화의 4대

구성 요소로 ‘시민참여’, ‘결사’, ‘협력’, ‘토대’를 제시하고, 이를 바탕으로 “공익활동이 활발하게 이루어지고, 이를 뒷받침하는 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태”를 시민사회 활성화의 정의로 제안하였다. 이 정의는 서울시와 경기도의 ‘공익활동 촉진 및 시민사회 활성화 조례’에도 반영되어 활용되기도 하였다.

시민사회 활성화 정책은 단일 정책 영역에 한정되지 않는다. 시민사회는 환경, 인권, 청년, 국제개발협력 등 주제별 활동뿐만 아니라, 마을공동체, 협치, 사회적경제, 자원봉사 및 기부 문화 등 다양한 사회 기반을 형성해 왔으며, 관련 정책은 다수의 부처와 지자체, 민간 영역을 통해 추진되고 있다. 이러한 정책의 복잡성과 다차원성을 고려할 때, 시민사회 정책은 단일 부처의 일관된 추진만으로는 한계를 가질 수밖에 없으며, 범정부적 전략 조정과 통합이 요구되는 ‘총괄정책(horizontal policy)’으로 설계되어야 한다. 이는 성인지 정책, 지속가능발전목표(SDGs) 정책과 유사한 구조로, 중앙정부와 지방정부, 그리고 시민사회 간의 유기적 연계와 협치 기반 위에 작동해야 한다.

이러한 총괄성과 통합성을 제도적으로 구현할 수 있는 핵심 수단이 바로 ‘시민사회기본계획’이다. 시민사회기본계획은 시민사회 활성화를 위한 국가의 정책 의지를 구체화하고, 중장기 전략 및 실행체계를 설계하는 전략적·제도적 장치이다. 특히 시민사회와의 실질적 협의 및 참여를 제도화함으로써 계획 수립 과정을 정책의 민주성과 정당성을 높이고 시민사회의 역량 강화에 기여하는 계기로 삼을 수 있다. 즉, 시민사회기본법이 시민사회 활성화를 위한 법적 토대라면, 기본계획은 이를 구체화하고 실행력을 부여하는 전략적 설계도라 할 수 있다.

2. 시민사회 기본계획 수립의 경험과 과제

한국에서 ‘시민사회 활성화’를 정책 목표로 명시적으로 설정한 기본계획이 수립된 것은 비교적 최근의 일이다. 2022년 문재인 정부 시기 대통령령에 근거해 제1차 시민사회 활성화와 공익활동 증진 기본계획(2022~2024)이 마련되었으나, 이듬해 윤석열 정부의 출범과 함께 해당 규정이 폐지되면서 정책은 조기에 중단되었다. 지방정부 차원에서도 조례에 근거한 기본계획 수립 시도가 있었지만, 대부분 형식적 수준에 그치고 있다. 본 절에서는 중앙정부 및 지방정부 차원의 기본계획 수립 현황을 검토하고, 주요 한계와 제도적 시사점을 도출한다.

1) 중앙정부 현황

2022년 문재인 정부는 대통령령 「시민사회활성화와 공익활동 증진에 관한 규정」(2021년 제정)을 근거로 제1차 시민사회 활성화와 공익활동 증진 기본계획(2022~2024)을 수립하였다(관계부처합동, 2021). 이 규정은 시민사회발전위원회의 심의를 거쳐 3년마다 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관이 연도별 시행계획을 마련해 추진실적을 제출하도록 의무화하고 있었다(제3·4조). 또한 시·도계획 수립을 지원하며, 정부계획과의 연계를 유도하는 조항도 포함됐다(제5조).

1차 기본계획은 범정부 차원의 첫 종합계획으로, ‘시민과 함께 만드는 포용사회’를 비전으로 △독립성·자율성·다양성·공공성 등 4대 가치와 △책무성·포괄성·연계성·실효성·지역성의 5대 추진원칙을 제시하였다. 전략목표는 △시민사회 활동 기반 강화 △시민사회-정부 협력 확대 △공익활동 촉진과 사회적 가치 확산으로 설정되었으며, 7개 영역 33개 세부과제를 포함했다. 추진체계는 총리실이 총괄하고, 행정안전부가 실무를 맡으며, 시민사회위원회가 심의를 담당하는 구조였다.

그러나 2022년 10월 윤석열 정부 출범 이후 해당 대통령령이 폐지되면서 계획은 1년 만에 사실상 중단되었다. 대통령령 수준의 불안정성과 함께, 규정이 수립 주체와 심의 권한만 명시하고 구체적인 작성·이행 절차를 규정하지 않은 점도 제대로 이행되지 않는 요인으로 꼽을 수 있다. 당초 마련된 시행규칙(안)에는 수립·변경·시행 계획 작성 절차가 포함돼 있었으나, 실제 제정까지 이어지지 못했다. 그 결과 기본계획과 시행계획 간 연계, 이행 점검, 피드백 구조가 작동하지 못한 채 정권 교체와 함께 이행되지 못한채 형식적 계획으로 머물렀다.

2) 지방정부 현황

지방정부의 시민사회 기본계획 수립은 여전히 제한적이며, 정치적 변화에 따라 중단되는 사례도 발생하였다. 김소연·조철민(2024)의 조사에 따르면, 2024년 기준, 전국 17개 광역자치단체 중 12개 지역에서 시민사회활성화 관련 조례를 제정하였으나, 실제 기본계획을 수립한 곳은 경기도 한 곳뿐이다. 기초자치단체는 226개 지자체 중 30개에서 조례를 제정하였으나, 평택시 1곳만이 계획을 수립하였다.

<표 6-1> 지방정부 시민사회 기본계획 수립 현황

구분	조례 제정	기본계획 수립	수립률
광역자치단체(17개)	12개	1개(경기도)	8.3%
기초자치단체(226개)	30개	1개(평택시)	3.3%

※출처: 김소연·조철민(2024) 자료 재구성

① 수립 사례: 경기도, 평택시

경기도는 2019년 「경기도 시민사회 활성화 지원 조례」에 근거해 「2020~2024 시민사회 활성화 기본계획」을 수립하였다. 계획은 △시민사회 기반 확충 △역량 강화 △협력적 거버넌스 구축 △시민사회 문화 확산 등 4대 전략 아래 세부 사업을 제시하고 있다.

평택시는 2020년에 「시민사회 활성화 및 공익활동 지원 조례」를 제정하고 이후 기본계획을 수립하였다. 비록 기초자치단체이지만, 전략 과제와 실행 방안을 갖춘 점에서 향후 기초단위 확산의 참고 사례가 될 수 있다.

② 추진 중단 사례: 서울시, 충청남도 등

서울특별시 2020년 조례 전면 개정 후 기본계획 수립을 위한 연구용역과 시민사회 정책권고단 구성, 기본계획안 초안 작성까지 추진하였다. 민관 협치 기반의 숙의과정과 수차례 공론장을 통해 △4대 목표 △11개 추진전략 △23개 과제를 도출하였다. 그러나 2021년 오세훈 시장 취임 후 정책 기조가 전환되며 시민사회 관련 예산이 축소되고 중간지원조직 개편이 진행되었으며, 기본계획은 전면 보류되었다.

충청남도는 2020년부터 포럼과 공청회 등 준비 절차를 진행하고, 2022년 시민사회 활성화위원회 내 실무추진단을 구성해 기본계획안을 성안하였다. 그러나 이후 별도 공표 없이 추진이 중단되었으며, 시민사회위원회도 사실상 운영되지 않고 있다.

3) 진단과 시사점

살펴본 현황과 사례 분석 결과, 시민사회 활성화 정책은 일정한 제도적 진전을 이루었으나 지속가능성과 실행력 측면에서는 여전히 해결해야 할 과제들이 있는 것으로 나타났다. 기존 경험에서 도출한 한계와 과제를 <표 5-2>에 정리하였다.

<표 6-2> 시민사회 기본계획 경험의 주요 한계와 과제

구분	문제 진단	정책 과제
법적 근거 및 연속성	- 대통령령 및 조례 중심의 불안정한 기반 - 정권·단체장 교체 시 정책 중단	- 법률 기반의 제도화 필요 - 시민사회기본법 제정을 통한 지속가능성 확보
추진 주체 및 실행구조	- 추진 구조 불명확 - 시민사회위원회는 자문기능에 그침 - 중간지원조직의 불안정한 지위	- 주무부처·실행조직·위원회 역할 명확화 - 기본계획의 수립, 시행, 평가에 맞는 권한 부여와 사무역량 배치(주무부처) - 시행규칙 제정을 통해 수립절차와 평가방법 등 명시
중앙-지방 연계	- 중앙-지방 간 계획 연계 부재 - 지역 간 편차	- 중앙계획이 가이드라인 역할 수행 - 연계 구조와 협력 메커니즘 제도화
참여 및 거버넌스	- 수립 단계 이후 시민사회 배제 - 참여가 일회성 절차에 그침	- 실질적 참여 제도화 - 숙의 기반의 거버넌스 구조 구축

① 법률적 기반의 제도화

시민사회 기본계획 수립은 대통령령이나 조례에 근거하고 있어, 정권이나 단체장 교체 시 이행되지 않는다는 구조적 한계를 지닌다.

- 중앙정부 기본계획은 대통령령에 근거해 수립되었으나, 정권 교체 후 1년 만에 이행이 중단됨
- 서울시와 충청남도는 조례를 근거로 계획 수립을 추진했지만, 정치적 환경의 변화로 계획이 보류되거나 실행되지 않았음
- 시민사회 정책이 법률에 근거하지 않으면 정치적 환경 변화에 따라 쉽게 중단될 수 있으며, 제도의 안정성과 정책의 지속가능성 확보 한계
- 기본계획 수립의 법적 기반 마련 필요

② 추진 주체와 실행 체계의 명확화

기본계획의 실행력 확보를 위한 추진 구조가 명확하지 않고, 실행 주체의 권한과 역할이 제도적으로 불충분하여 실행의 일관성과 책임성이 낮다.

- 1차 중앙계획은 총리실 총괄하고, 행정안전부가 실무를 담당하는 체계였으나, 부처 간 협업 및 조정 기능이 미흡함
- 시민사회위원회는 심의기구에 불과해 실행과정에서 실질적 권한 부족. 실행 조직 없이 자문기구 중심의 구조로는 이행 점검이나 피드백이 어려움

- 지자체 차원에서는 중간지원조직이 기본계획 수립에 실질적으로 기여했으나, 단체장 교체 시 조직이 폐지되거나 기능이 약화되는 사례가 발생함
- 시민사회 기본계획의 실행력을 확보하기 위해서는 추진 주체 간 역할과 권한을 명확히 하고, 실행조직과 정책 조정기구의 설치를 제도적으로 뒷받침할 필요가 있음.
- 실행체계를 법조문으로 모두 규정하기 어렵다면 시행규칙으로 기본계획의 수립절차와 변경, 시행계획의 수립절차, 평가방법 등을 구체적으로 규정할 필요가 있음

③ 중앙-지방 연계 체계 구축

중앙정부와 지방정부 간 기본계획 수립이 개별적으로 진행되었으며, 정책 연계와 확산이 결여되어 있다.

- 중앙정부의 기본계획이 지방정부의 계획 수립을 유도하거나 연계하지 못함
- 지방정부 계획은 조례에 따라 개별적으로 추진되며, 지역 간 편차가 큼
- 중앙정부 또는 광역자치단체의 기본계획이 가이드라인 역할을 수행하면서도, 지방의 자율성과 특성을 존중할 수 있는 연계 구조를 제도화할 필요

④ 실질적 참여와 거버넌스 체계 구축

기본계획 수립 및 실행 과정에서 시민사회의 실질적 참여가 보장되지 않거나 일회성 절차에 그치는 경우가 많았다.

- 중앙 및 지방정부 모두 기본계획 수립 단계에서는 일정 수준의 참여가 있었으나, 실행 및 평가 단계에서는 시민사회 배제
- 서울시, 충남 등에서는 민간 주도 정책권고단, 공론장, 포럼 등 거버넌스 시도가 있었으나, 정권 변화와 함께 중단됨
- 실질적 참여 기반과 숙의적 거버넌스 체계를 제도화하고, 시민사회가 정책형성과 집행의 주체로 기능할 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요

3. 기본계획의 수립과 이행 관련 쟁점

시민사회 활성화를 위한 기본계획 수립은 시민사회 정책의 체계화를 위한 핵심 수단으로 다양한 쟁점을 내포하고 있다. 시민사회는 본질적으로 자율성과 독립성을 바탕으로 하는 영역이며, 이 특성이 국가 정책과 만나는 과정에서는 정당성, 실행방식, 범위 설정 등에서 여러 가지 긴장관계를 발생시킨다. 본 절에서는 기본계획과 관련된 세 가지 핵심 쟁점과 그 배경을 검토하고, 대안적 접근 방향을 제시한다.

1) 국가 기본계획의 성격

우려의 입장		필요성 강조 입장	
① 시민사회는 독립적 영역	VS	① 국내 제도적 기반 미흡	
② 정부 주도 계획의 자율성 침해 가능성		② 정책의 체계화 필요	
③ 가이드라인, 자율협약 등 대안 선호		③ 책무성 있는 지원과 환경조성 필요	
▼			
대안적 접근과 해결 방안			
○ 정부역할: 촉진자로서 인프라와 연계/협력 체계 구축 중심 구축			
○ 계획 수립과정에서 시민사회의 실질적 참여 보장			
○ 실행 과정에서 민관 공동책임 구조 설계			

국가가 시민사회 활성화를 위해 기본계획을 수립하는 방식에는 상반된 시각이 공존한다. 한쪽에서는 시민사회가 국가로부터 자율성과 독립성을 유지해야 하는 고유한 영역이므로, 국가가 상위 계획을 마련하고 발전 방향을 제시하는 행위가 자칫 시민사회를 제도적으로 통제하거나 하위에 두려는 시도로 비칠 수 있다는 우려를 제기한다. 특히 정부 주도의 일방적 계획 수립은 시민사회의 참여와 동의를 결여하게 되어 정당성을 약화시킬 가능성이 크다. 실제로 영국, 미국, 프랑스 등에서는 시민사회 정책을 법적 구속력을 가진 기본계획으로 운영하기보다, 가이드라인이나 자율협약, 민관 거버넌스를 중심으로 정책을 추진하고 있다.

반면, 한국적 상황에서는 기본계획의 필요성을 강조하는 시각도 강하다. 국내 시민사회는 제도적 기반과 지원 체계가 아직 충분하지 않고, 그동안의 정책은 부처별·단발적 접근에 머물러 왔다. 이런 조건에서는 일관된 국가 전략과 중장기 로드맵 없이 시민사회 정책을 체계화하고 제도화하기 어렵다. 따라서 기본계획은 시민사회의 자율성을 침해하는 장치가 아니라, 책임 있는 지원과 안정적인 활동 환경을 마련하기 위한 공공정책 도구로 이해되어야 한다는 것이다.

결국, 기본계획이 시민사회를 규율하거나 평가하는 통치 수단이 되지 않으려면 그 정책적 성격을 명확히 할 필요가 있다. 계획은 시민사회의 자율성과 독립성을 전제로, 환경 조성·제도 개선·협력 기반 마련을 위한 지원 구조로 설계되어야 한다. 이를 위해 정부는 ‘촉진자’로서 인프라와 연계·협력 체계 구축을 중심으로 역할을 재정립하고, 계획 수립 과정에서 시민사회의 실질적 참여를 보장하며, 실행 과정에서는 민관이 공동으로 책임을 지는 구조를 마련해야 한다.

2) 정책 범위 설정 문제

정책 범위 설정 어려움

- ① 범위의 다층성: 기본권(결사·집회·표현의 자유) 보장부터 자원봉사·기부·시민교육·사회혁신까지 매우 넓음.
- ② 정책 중복·충돌 위험: 사회연대경제, 주민자치, 환경, 여성, 청년 등 기존 정책과 겹칠 수 있음.
- ③ 새로운 주체의 등장: 플랫폼 기반, 온라인 커뮤니티 등 비공식·신유형 시민활동 확산



대안적 접근과 해결 방안

- 내부 의제 기반 설정: 시민사회가 역사적으로 제기한 과제를 우선 범위로 채택
- 정책 정합성 강화: 기존 인접 정책과 중복 최소화, 연계 명확화
- 포괄적·인프라 중심 설계: 법·제도, 재정, 사람, 데이터 기반 등 공통 인프라 중심으로 구성

기본계획이 포함해야 할 시민사회 정책의 범위는 매우 넓고 유동적인 특징을 지닌다. 단순히 현재 활동하고 있는 분야에 한정되지 않고, 향후 사회 환경 변화에 따라 확장될 수 있는 영역까지 고려해야 하기 때문이다. 우선, 범위 자체가 다층적이다. 결사·집회·표현의 자유와 같은 헌법상 기본권 보장에서부터 자원봉사, 기부, 시민교육, 거버넌스 참여, 사회혁신 등 다양한 분야를 아우른다. 또한, 이러한 정책 범위는 사회연대경제, 주민자치, 환경, 여성, 청년 등 기존의 정책 체계와 일부 영역이 중첩될 수 있어 정책 간의 중복이나 충돌 가능성이 존재한다. 더 나아가, 최근에는 네트워크형 조직, 온라인 커뮤니티, 플랫폼 기반 시민활동 등 비공식적이고 새로운 유형의 주체와 활동방식이 빠르게 확산되고 있어, 이를 어떻게 정책 범위에 반영할 것인지도 중요한 과제로 부상하고 있다.

이러한 복잡한 정책 범위를 설정하기 위해서는 시민사회 내부에서 역사적으로 제기해온 정책 과제들을 점검하는 것이 중요하다. 이는 단순한 목록이 아니라, 시민사회 스스로 정책의제를 어떻게 정의하고 확장해왔는지를 보여주는 근거이기 때문이다. 대표적으로는 시민사회발전위원회에서 도출한 ‘시민사회발전 10대 과제’(시민사회발전위원회, 2004년; 시민사회발전자문위원회, 2012), 시민사회활성화전국네트워

크(시활넷)의 법제화 및 정책 제안 활동, 그리고 대선 정책 연대 과정에서 제시된 협약과 요구 과제들이 있다(김소연, 2025; 시활넷, 2025; 정책협약 2025).

<표 6-3> 시민사회 정책 과제의 흐름(2004~2025)

시기/주체	주요과제 제안	특징
2004년 시민사회발전위원회 (1차)	- 시민의식 함양 - 자원봉사 활성화 - 기부문화 조성 - 시민사회단체 역량강화 - 국제연대 강화 - 파트너십(정부, 지자체, 기업 등)	- 시민사회 기능 강화 - 시민사회-정부 협력 기반 조성 강조
2012년 시민사회발전위원회 (2차)	- 시민사회발전법 제정 - NGO기금 설치 - 행정체계 구축 - 사회적경제 연계	- 법·제도 기반 확보 - 지원체계 논의 본격화
2017년 시활넷(19대대선)	- 시민사회기본법 제정 - 시민사회처 신설 - 1% 기부세 선택제 - 공제회법·기부금품법 등 개정	- 법률 중심 제도화 - 재정·인력·공간 기반 확대 요구
2022년 시민사회 5개 영역 네트워크 (20대 대선)	- 사회혁신청 신설 - 시민사회위원회 구성 - 사회혁신기금 조성 - 사회적 일자리·공간 확대 - 공유재·자산화 제도	- 통합 전담 기구 제안 - 재정·자산 제도화, 기술·환경 연계
2025년 시활넷(21대 대선)	- 시민사회기본법 제정 - 시민공익위원회 설치 - 규제법 6개 개정 - 참여·기금·일자리·조사 기반 구축	- 시민사회 정책의 종합구조화 시도 - 행정·재정·데이터 기반 강화

2004년 ‘시민사회발전위원회’가 제시한 1차 정책과제에서는 시민의식 함양, 자원 봉사, 기부문화, 파트너십 구축 등 시민사회의 기능 강화와 참여 기반 형성이 중심이었다. 이후 2012년의 2차 과제에서는 시민사회발전법 제정, NGO 기금, 사회적경제 연계 등 보다 제도적이고 구조적인 과제로 발전하였다.

2017년 대선을 앞두고 시민사회활성화전국네트워크(시활넷)는 시민사회기본법 제정, 시민사회처 설치, 1% 기부세 등 시민사회 활성화 기반을 제도적으로 확보하는 방향의 정책을 제안하였다. 2022년에는 ‘5개 영역 시민사회 네트워크’가 사회혁신청 신설, 사회혁신기금 조성, 공유자산화 등 거버넌스와 재정 기반 확보를 중심으로 제안하였다.

가장 최근인 2025년에는 시활넷이 21대 총선을 앞두고 4대 정책 분야(12대 정책 과제)로 △시민사회 영역 총괄 제도 마련: 시민사회기본법 제정, △시민사회 전담 행정기구 설치: 시민공익위원회 등 독립적 합의제 기구 신설, △시민사회 규제 혁신: 기부금품법, 보조금법, 민법 등 6개 규제 법률 개정, △ 활성화 기반 조성: 주민참여 기반, 사회혁신기금, 일자리 창출, 시민사회 조사와 데이터 인프라 구축 등을 제안하였다.

지난 25년 간 시민사회가 요구해온 과제는 시대에 따라 구체적인 정책 항목이나 표현은 달라졌지만, 본질적으로는 다섯 가지 영역을 지속해서 제기하였다. 이는 기본계획이 무엇을 해야 하는지를 판단하는 핵심 기준이 될 수 있으며, 정책의 유효성과 수용성을 높이기 위해 반드시 반영되어야 할 핵심 영역이라 할 수 있다.

<표 6-4> 25년 간 반복 제기된 시민사회 정책 과제(공통 영역)

영역	설명	제안된 과제(예시)
참여기반 강화	시민의 공공 및 사회적 참여를 위한 제도적 기반 마련	시민의식, 자원봉사 함양, 시민교육, 일자리, 공간확대
활성화 기반 구축	시민사회 주체의 독립성과 공공성을 함께 확보하는 제도적 장치	시민사회기본법 제정, 규제제도 개선, 공익활동일자리, 역량강화
민관협력 및 거버넌스 구조 확립	시민사회와 정부 간의 수평적 협력 구조 정립	정부-시민사회 파트너십, 시민사회 위원회 설치
재정 기반 구축	시민사회 활동의 지속가능성을 위한 제도·재정적 인프라	기부문화, NGO기금, 사회혁신기금, 시민자산화, 1%기부제
전담 행정체계 마련	시민사회 전담 부처 또는 조직을 통한 정책 일관성 확보	시민사회처, 사회혁신청, 시민공익위원회

지난 25년 간 시민사회 정책과제는 참여 확대와 기능 강화에서 출발해, 법률·제도 기반 확립, 그리고 최근에는 재정·데이터·공유자산 등 생태계 인프라 구축으로 발전해 왔다. 지원 방식도 기부·보조금 중심에서 공익활동 일자리, 사회혁신기금, 시민자산화 등으로 다변화되었다. 최근에는 플랫폼 기반 네트워크, 디지털 커뮤니티 등 새로운 시민 주체가 등장하고, 사회혁신·기후위기·데이터 거버넌스 등 다른 정책 영역과의 연계 필요성이 커지고 있다.

향후 기본계획은 단순한 활동 분야 나열이 아니라 핵심 가치와 기반 중심의 통합 설계로 접근해야 한다. 이를 위해 △시민사회가 스스로 제기해 온 과제를 우선 범위로 설정하고, △사회적경제·주민자치 등 인접 정책과의 관계를 정합적으로 조정하

며, △전통적 단체뿐 아니라 비공식·디지털 기반 주체까지 포함하는 포괄적 시각을 가져야 한다. 또한 △법·제도, 재정, 사람, 데이터 등 공통 인프라 중심으로 설계하고, △공동 설계·집행·평가를 보장하는 파트너십 체계를 제도화해야 한다.

3) 주무부처와 중앙-지방 관계

쟁점
① 소관 주무부처 논란 - 국무총리실이 조정·총괄에 적합, 그러나 실행력 부족 ② 중앙집권 vs 분권 - 중앙기본계획+ 지방시행계획(집권형) vs 중앙·지방 각자 계획 수립(분권형), 일관성·자율성 균형 필요
▼
대안적 접근과 해결 방안
○ 실질 권한 있는 주무 부처 설계 : 국무총리실·행안부 역할 분담, 시민사회위원회 중심 거버넌스 구축 (현재 구조) ○ 전담 행정부처 신설 검토 : 정책 일관성과 실행력 강화 ○ 절충형 중앙-지방 체계 : 중앙 방향 제시+ 광역 의무수립+ 기초 자율·인센티브 병행 ○ 시민사회 전 과정 참여 : 수립·이행·평가에 숙의·공동책임 구조 반영

시민사회 기본계획의 실행체계와 추진구조는 크게 △정책 소관 부처, △중앙정부-지방정부간 중앙집권식·분권식 운영 방식이라는 두 축의 쟁점을 안고 있다.

① 소관 주무부처

기본계획, 거버넌스, 재단 등 시민사회 정책 전반을 어떤 부처가 총괄·조정할 것인가는 초기부터 주요 쟁점이었다. 시활넷과 시민사회위원회를 비롯한 시민사회 진영은 여러 부처에 흩어져 있는 시민사회 정책을 총괄하기 위해 국무총리실이 주무 부처로 적합하다고 주장해 왔다. 그러나 현재 국무총리실의 시민사회비서실은 ‘비서실’이라는 조직적 한계로, 총리의 정책 보좌 역할에 그쳐 실질적인 정책 수립·집행 권한이 부족하다는 지적이 제기됐다. 이를 보완하기 위해 △국무조정실에 (가칭) ‘시민사회실’ 신설, △시민사회위원회 내 사무국 설치 등이 논의되었으나 성사되지 못했다. 21대 국회에서 발의된 민형배 의원안과 서영교 의원안은 절충형으로, 시민사회 위원회는 총리실 소속, 기본계획 수립은 행정안전부가 담당하는 구조를 제안하며 정부 부처 간 조율 결과를 반영했다.

② 중앙-지방 정부 관계: 중앙집권식 vs 분권식

기본계획은 국가 차원의 장기 방향을 담고, 시행계획은 이를 달성하기 위해 매년

부처·지자체가 수립하는 실행 계획이다. 20대 국회의 진선미·권미혁 의원안은 중앙 정부가 기본계획을 수립하고, 관련 부처와 지자체가 시행계획을 수립하는 전통적 중앙집권형 방식을 채택했다. 이 방식은 정책의 통합성과 신속성을 확보할 수 있지만, 지방자치의 취지에 어긋나고 지역 특수성 반영이 어렵다는 비판이 있었다.

이에 반해 시활넷 등 시민사회 현장그룹은 분권형을 지지하며, 각 지역이 고유의 시민사회 발전 기본계획을 수립하고 이를 위한 공론장을 활성화해야 실효성이 담보된다고 주장했다.

21대 국회의 민형배·서영교 의원안은 이를 일정 부분 반영해 중앙정부와 지자체가 각각 별도의 기본계획과 시행계획을 수립하는 분권형 구조를 제안했다. 다만, 지자체 기본계획 수립을 강제할지 여부, 중앙과 지방 계획 간의 일관성을 어떻게 유지할지 등 세부 설계에서는 차이가 있다.

이상에서 살펴본 기본계획의 소관 부처 및 중앙-지방 정부의 역할에 대한 쟁점은 20대, 21대 국회에서 발의된 시민사회기본법안에 반영되어 있다(표 6-5).

<표 6-5> 기존 법안의 기본계획 소관 부처 및 중앙-지방 역할

구분	진선미/권미혁 의원안 (20대)	민형배 의원안 (21대)	서영교 의원안 (21대)
기본계획 수립 주체	행안부장관 (3년 주기)	행안부장관 (5년 주기)	행안부장관 (5년 주기)
기본계획 총괄	국무총리 총괄	국무총리 총괄(행안부 실무)	국무총리 총괄(행안부 실무)
시도 기본계획 수립	없음(중앙계획만 존재)	의무화 (별도수립)	자율(임의수립)
시행계획 수립 주체	중앙 + 시도 매년 수립	중앙 + 시도 매년 수립	중앙 + 시도 매년 수립
시민사회위원회 심의	포함	포함	포함
지방정부 권한 구조	중앙집중형	분권형	혼합형(임의 분권)
이행·환류 체계	미규정	미규정	미규정

시민사회 기본계획의 실행체계는 부처 간 조정력과 중앙-지방 간 균형을 동시에 확보해야 한다.

첫째, 소관 주무부처는 상징적 위치보다 실질적인 정책 조정·집행 권한을 갖춘 구조로 설계해야 한다. 이를 위해 국무총리실과 행안부의 역할을 명확히 분담하되, 시민사회위원회가 실질적 거버넌스 중심축이 되도록 지원해야 한다. 더 나아가, 시민사회 정책을 전담하는 독립적 행정부처를 신설해 정책의 일관성과 실행력을 강화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 중앙과 지방의 관계는 일방향 강제보다 중앙의 기준·방향 제시 + 지방의 자

율적 계획 수립을 결합하는 절충형이 적합하다. 광역지자체에는 기본계획 수립을 의무화하고, 기초지자체는 자율성을 보장하되 인센티브를 통해 참여를 유도하는 방식을 도입할 수 있을 것이다.

셋째, 중앙·지방의 계획 수립과 시행 전 과정에서 시민사회가 동등한 주체로 참여할 수 있도록 하고, 실행 점검과 환류 절차를 법제화해 계획이 형식에 그치지 않도록 해야 한다.

4. 해외 시민사회 정책 실행 사례와 시사점

시민사회 활성화 정책의 성공 여부는 문서화된 계획의 존재만으로 결정되지 않으며, 협력적 거버넌스, 환류체계, 실행 조직 등 실질적 이행 구조가 반드시 뒷받침되어야 한다. 본 절에서는 한국형 시민사회기본계획의 실행력 강화를 위해 참고할 만한 해외 3개국—영국, 스페인, 에스토니아—의 사례를 살펴본다. 여기에는 ‘기본계획’뿐 아니라 ‘시민사회협약’처럼 계획을 대체하거나 보완하는 정책 수단도 포함된다.

1) 영국: 2025 시민사회협약(Civil Society Covenant)⁴¹⁾

2025년 7월 영국 정부와 시민사회 간 체결된 정치적 협약으로, 시민사회와 정부가 공공문제 해결을 위한 전략적 파트너십을 재구성하겠다는 정치적 선언이다. 법률이나 전략문서와 달리 법적 구속력은 없으나, 실행기구, 프로그램, 온라인 툴킷, 성과공유 플랫폼 등 구조화된 실행 기반을 갖추고 있다.

① 정치적·역사적 맥락

2025년 시민사회협약은 1997년 사회협약이 제시했던 정부-시민사회 간 상호 책임 원칙을 계승하면서도, 보수당 집권기 동안 훼손된 신뢰를 회복하고 시민사회를 공공정책의 공동 설계자이자 비판적 감시자로 한층 강화된 지위에 재정립하려는 정치적 전환의 일환으로 체결되었다.

41) 영국 정부공식문서(<https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-covenant>), The Guardian 기사(협약의 배경 및 평가) <https://www.theguardian.com/society/2025/jul/16/government-uk-charities-campaigners-peaceful-protest-civil-society-covenant>

○ 1997년 사회협약(The Compact)

- 토니 블레어(Tony Blair) 총리가 이끄는 신노동당 정부는 ‘제3의 길’을 표방하며 시민사회와 협력적 복지국가를 실현하고자 함
- 1997년 사회협약은 시민사회와 중앙·지방정부 간 상호 책임을 명시한 문서로, 영국 시민사회정책의 출발점이자, 정책 파트너십을 제도화하려는 첫 시도였음. 이후 부처별 협약과 지자체 단위 협약(compacts)이 확산되었으며, 이는 2000년대 영국 시민사회 거버넌스의 기초가 되었음

○ 2018년 시민사회전략(Civil Society Strategy)

- 보수당 테레사메이(Theresa May) 총리 정부는 ‘빅소사이어티(Big Society)’ 구호를 바탕으로 2018년 「시민사회전략」을 수립
- 전략은 자율성과 사회적 가치를 강조하며, 정부와 시민사회 간의 새로운 관계 설정을 제안했지만, 구체적인 실행계획과 거버넌스 설계가 부족하다는 비판에 직면
- 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sport)의 시민사회청(Office for Civil Society)이 주도하고 관련 부처(주택, 지역사회, 지방정부부처)와의 이행 체계를 갖췄으나 실질적 영향력은 제한적이었다는 평가

○ 2025년 시민사회협약(Civil Society Covenant)

- 2024년 7월 총선에서 노동당이 압도적 승리를 거두며 14년 만에 정권교체를 이루었음. 키어 스타머(Keir Starmer) 총리는 집권 초기부터 ‘국가재건’을 핵심 기조로 제시하고, 시민사회와의 신뢰 회복을 정부 개혁의 출발점으로 내세움
- 보수당 정권기에는 환경단체, 인권·난민지원단체 등이 정치적 편향 세력으로 규정되며 공공영역에서 배제되었고, 시민사회는 ‘문화전쟁(culture wars)’의 희생자가 되었다는 평가
- 이러한 배경에서 정부는 시민사회를 공공정책의 공동 설계자이자 비판적 감시자로 인정하는 정치적 재정립 선언으로서 2025 시민사회협약을 체결

② 내용: 원칙과 구조

시민사회협약은 정치적 선언문 형식의 문서로 구성되어 있으며, 시민사회와 정부 간 새로운 협력 원칙을 제시하고 있다.

- 공식 문서: △서문(Preamble), △핵심 원칙(Principles), △실행방식과 협력 절차(Working Together), △거버넌스 및 이행 구조(Delivery and Governance), △환류 및 점검 체계(Review and Reporting)로 구성
- 핵심 원칙 4가지: △파트너십(Partnership): 정부와 시민사회는 공동의 목표를 향해 협력, △존중(Respect): 시민사회의 자율성과 독립성의 보장, △투명성(Transparency): 공개적인 정책 개발 및 집행 과정, 시민사회 참여, △공동 학습(Mutual Learning): 상호 피드백을 통한 지속적인 발전
- 협약의 주요 내용
 - 시민사회는 정책의 초기 단계부터 참여 권리를 보장받으며, 정부는 시민사회의 비판적 기능과 의견 개진 활동, 평화적 시위와 캠페인 활동, 독립적 감시 역할을 인정하고 보장
 - 모든 중앙정부 부처는 시민사회와의 협력 관행을 재점검하고, 주요 정책에 시민사회 참여를 제도화할 의무가 있음.

③ 실행 구조 및 제도 설계

○ 실행기구

- 공동시민사회협의회(Joint Civil Society Covenant Council): 정부와 시민사회 대표가 동수로 참여하는 최고 협의기구로, 협약 이행 점검, 정책 조정, 환류 수행
- 지역파트너십 프로그램(Local Partnership Programme): 지역 시민사회단체와 지방정부 간 협업을 촉진하는 사업구조. 지역별 공동사업 공모, 사례 공유 등 수행
- 시민사회-재무부협의회(VCSE-HM Treasury Forum): 비영리·사회적경제 조직(VCSE)과 중앙정부(재무부) 간 예산정책 협의 공식기구⁴²⁾

○ 실행 도구 및 환류 구조

- 온라인 툴킷 & 리소스 허브: 실행 지침, 좋은 사례, 자가진단 도구, 협력사

42) VCSE란 Voluntary, Community and Social Enterprise의 약자로, 영국에서 시민사회를 지칭하는 주요 개념이다. 이는 자원봉사단체, 지역 커뮤니티 조직, 사회적기업 등을 포괄하며, 한국의 비영리민간단체와 유사하나 사회적경제조직까지 포함하는 점에서 범위가 더 넓다.

업 제안 양식 등을 포함한 온라인 포털 운영

- 성과보드(Outcome Board): 주요 성과를 정량·정성 지표로 모니터링하며, 연차보고서 형태로 공개
- 시민사회 참여 피드백 보고서(Summary of Engagement Findings): 실행 중 수립된 시민사회의 의견과 문제점 등을 요약하여 환류
- 2026년부터 협약에 따른 성과보드를 기반으로 한 1차 환류 평가 보고서를 발간할 예정

○ 시민사회 참여 구조

- 협약 초안 설계는 1,200개 이상의 시민사회 조직이 공동 설계자로 참여하여 구성되었으며, 이는 협약의 정당성과 수용성을 높이는 기반이 됨
- 대표 기구로는 NCVO(영국자원봉사조직협의회), ACEVO(임원조직협회), SCVO(스코틀랜드 시민사회협의회) 등이 있으며, 이들은 자문위원회 참여 뿐 아니라 실행 모니터링에도 관여

2) 스페인: 제3섹터 전략계획 (PETSAS)⁴³⁾

스페인의 제3섹터 전략계획(PETSAS)⁴⁴⁾은 2000년대 중반 시민사회 연합 플랫폼의 주도로 시작되었으며, 2015년 「제3섹터 사회실천법(Ley 43/2015)」의 제정 이후 법적 근거를 가진 공식 전략계획으로 제도화되었다. 법에 따라 중앙정부는 제3섹터 촉진 프로그램을 마련하고, 전략계획의 수립·이행·평가를 의무적으로 수행해야 하며, 자치주 실행계획과의 연계도 특징적이다.

① 정치적·제도적 배경

- 스페인은 오랜 기간 지역, 종교, 이념에 따른 사회갈등이 장기간 지속되었고, 비영리부문의 제도적 위상이 불안정했음
- 2015년 보수 성향의 라호이(Mariano Rajoy) 정부는 제3섹터 사회실천법을 제정하여, 사회행동 영역의 시민사회 조직을 ‘공공의 사회적 행동 주체’로 인정하고, 기존 보조금 중심 지원에서 전략 기반의 정책적 파트너십 체계로 전환 추진

43) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>

44) PETSAS는 스페인어 “Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social”의 약자로, 한국어로 번역하면 ‘사회행동 제3섹터 전략계획’, 줄여서 ‘제3섹터 전략계획’로 부를 수 있다.

② 법률 구조와 핵심 조항

- 제3섹터법은 총 20개 조항과 부칙으로 구성
 - 제3섹터의 정의와 공익 역할 명문화 (제1조~3조)
 - 정부의 정책 참여 및 협력 의무 (제5조~6조)
 - 촉진 프로그램의 수립과 국회 보고 의무 (제7조, 부칙 조항)
- 제7조: 중앙정부는 법 시행 12개월 이내에 ‘제3섹터 촉진 프로그램 (Programa de impulso)’을 수립해야 하며, 다음 사항을 포함
 - 시민사회 홍보·교육, 자원봉사 문화 진흥
 - 조직 역량 강화 및 공공협력 확대
 - 공공재정 접근성 및 협약(concerts) 기반 협업 제도화 등
 - 부칙(제3항): 프로그램 시행 후 2년 이내 국회에 평가보고서 제출 의무

③ 프로그램 실행 현황 (2015-2024)

법 제정 이전부터 시민사회 플랫폼 주도로 제3섹터 전략계획을 수립했으며, 법 제정 이후 중앙정부와 공동으로 전략계획을 수립해왔다(표 6-6).⁴⁵⁾

<표 6-6> 스페인 제3섹터 전략계획

시기	전략명	주요 내용
2006년 (법 제정 이전)	I PETSAS	- 2003-2005년 시민사회 플랫폼 주도로 전략계획(I PETSAS) 수립 - 제3섹터 정체성, 미션, 과제 진단 중심의 기초 전략
2013-2016년 (법 제정 직전)	II PETSAS	- 200개 이상의 시민사회 단체가 참여한 공동 전략계획 - 핵심 영역: 조직 역량, 공공 영향력 강화, 투명성, 연대경제, 자원봉사 - 진단-전략-지표-조치의 선순환 구조 수립 - 자체 성과 보고서 발간
2017-2021년 (법제정 이후 공식화)	III PETSAS	- 제3섹터법에 근거한 첫 공식 실행계획 - 전국 설문, 워크숍, 자문기구 중심의 공동설계 방식 - 중기 목표, 실행사업, 평가 구조를 포함 - 정책효과에 대한 모니터링 기반 성과 체계 운영
2022년	특별 실행사업	- 유럽 회복·전환기금(RRF) 활용 - 시민사회조직의 디지털 전환, 서비스 혁신, 지역협업을 촉진하는 보조금 지원사업
2024-2026년 (최신 전략계획)	IV PETSAS	- 2024년 6월 공식발표 - 미션·비전·가치 재정립 및 전략구조 고도화 - 3대 핵심 영역(사람 중심 활동 강화, 민주적 협치 확대, 민관 공공정책 영향력 증대), 6대 전략 목표 설정 - 중앙정부, 자치주, 시민사회 플랫폼의 공동 추진체제로 구성

45) Plataforma de ONG de Acción Social. Planes Estratégicos del Tercer Sector de Acción Social <https://www.plataformaong.org/plan-estrategico-tercer-sector.php>

④ 정책 평가 및 환류 구조

- 정부는 법적 의무에 따라 최초 평가보고서를 2017년 국회에 제출, 이후 모든 전략계획마다 성과보고서를 작성·공개
- “Informe de seguimiento”(이행 평가보고서)는 정량·정성 지표 기반이며, 시민사회 플랫폼, 외부 연구기관 등이 평가에 공동참여
- 자치주(예: 아라곤, 카스티야라만차 등)는 자체 전략계획 및 연례 보고서 발간

3) 에스토니아 : 시민사회발전개념(EKAK)과 실행체계⁴⁶⁾

에스토니아는 시민사회 발전의 철학과 방향을 정립한 ‘시민사회발전개념(EKAK)’을⁴⁷⁾ 2002년 의회에서 채택하였으며, 이를 이행하기 위해 2004년부터 정기적인 실행계획을 수립·추진해오고 있다. 민관공동위원회를 중심으로 한 정책 수립 및 평가 구조, 시민사회의 참여, 실행계획과 열린정부(OGP) 원칙의 연계가 특징이다. 시민교육, 공공서비스 협업, 디지털 민주주의 등 시대 변화에 따라 실행계획의 내용도 진화하고 있다.

① 정치적·제도적 배경

- 에스토니아는 1991년 구소련에서 독립한 이후, 빠른 속도로 시장경제화와 민주화를 추진하며 시민사회의 제도화를 모색. 하지만 초창기에 시민사회 조직의 수가 적고, 자생적 기반과 공공협력 경험이 부족한 문제에 직면
- 2004년 유럽연합(EU) 가입을 준비하면서, 시민사회 강화가 요구됨. EU는 시민사회의 독립성과 참여 역량을 민주주의 공고화의 핵심 지표로 간주했으며, 에스토니아 정부는 이에 부응하기 위해 시민사회 전략을 마련함.
- 외부 압력과 국내 민주화 흐름에 따라, 에스토니아 의회는 2002년 ‘시민사회발전개념(EKAK, Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon)’을 공식 채택. EKAK은 법률은 아니지만 의회 승인 문서로서, 정부 정책 수립·집행에 실질적 구속력을 가지며, 실행계획 수립과 평가의 제도적 기반임

46) 에스토니아 내무부 Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon (EKAK) 페이지 <https://www.siseministeerium.ee/eesti-kodanikuuhiskonna-arengu-kontseptsioon-ekak,chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2022-03/EKAK.pdf?utm> (EKAK PED문서)

47) EKAK는 에스토니아어 "Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon"의 약자로, 한국어로 번역하면 ‘에스토니아 시민사회발전개념’이라 할 수 있다.

② 실행계획의 주요 내용

- EKAK 채택 이후 2004년부터 3~4년 단위의 실행계획이 수립되었고, 2021년부터는 ‘시민사회발전 프로그램’으로 명칭이 변경되어 운영 중 (표5-7)

<표 6-7> 에스토니아 시민사회 실행계획 요약(2004~2024)

시기	주요 내용
2004~2006	- 정부-시민사회 협력체계 구축 - 시민 발의·참여 제도화 및 법적 환경 개선 - 시민교육·자원봉사·기부 기반 구축 - 정보기술을 통한 참여 촉진 - 등록제·통계체계 등 제도 기반 마련
2007~2010	- 시민교육 확대를 통한 시민성 제고 - 시민이니셔티브·네트워크·자선활동 지원 - 공공정책 결정 참여의 체계화 및 만족도 제고
2011~2014	- 시민참여를 위한 체계적 교육 시스템 구축 - 지방정부의 시민사회단체 지원 강화 - 공공서비스 공동 제공의 투명성 및 지속가능성 확보 - 기부·자원봉사의 문화 정착
2015~2020	- 시민사회 정책 참여의 사회적 자연화 - 사회혁신·사회적경제 영역의 영향력 강화 - 유능한 시민사회단체 육성 및 자원기반 확보
2021~2024	- 활동적 시민과 유능한 공동체 - NGO·사회적기업의 지속가능성 제고 - 정책 과정의 포용성·투명성 확대 - 종교의 자유 보장
2025~2028 (최신)	- 전기 계획의 골격과 목표를 유지 - 디지털 격차 해소, 지역 간 불균형 완화, 성과지표 고도화, EU 기금 연계 강화 등 보완적 조정

③ 실행구조 및 평가

- 공동위원회(민관협의체)를 통해 실행계획의 수립·조정·모니터링 수행. 시민사회 대표가 위원회의 과반수를 구성
- 실행계획 결과는 정부 연례보고서 및 평가 보고서로 공개되고 있으며, 시민사회단체, 외부 전문가와의 공동 평가도 이루어짐
- 특히 OGP(열린정부파트너십) 원칙과 연계하여 정책 투명성, 열린행정, 공동설계 원칙을 실행계획에 반영

4) 해외 사례가 주는 종합 시사점

해외사례 분석 결과, 시민사회 정책의 성공적 실행을 위해서는 단순히 계획 문서를 수립하는 것을 넘어, 이를 뒷받침하는 법적·제도적 기반, 정치적 추진 의지, 명확한 실행 주체, 촘촘한 중앙-지방 연계, 시민사회의 실질적 참여, 변화하는 사회 환경에 대응하는 유연한 정책 범위가 필수적인 것으로 나타났다. 특히, 한국의 경우 2절 진단에서 확인했듯 제도나 조례가 존재하더라도 정치적 변동으로 계획이 중단되거나 무력화되는 사례가 반복되고 있어, 제도의 안정성과 실행력을 동시에 확보할 수 있는 구조 설계가 절실하다. 이러한 맥락에서 해외사례는 시민사회기본계획이 지속 가능하고 실행력 있는 정책으로 자리잡기 위해 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, **법률적 기반과 정치적 의지의 결합**이 필수적이다. 스페인과 에스토니아는 법률(제3섹터법, EKAK 의회 승인)을 통해 기본계획 성격의 전략계획을 제도화하고, 정기적인 실행·평가를 의무화했다. 영국은 법률 대신 정치적 선언(시민사회협약)으로 추진했지만, 실행기구와 모니터링 체계를 함께 설계해 실질적 이행을 담보했다. 한국도 법률 근거 위에 정치적 추진 의지를 결합해 정권·단체장 교체에도 지속 가능한 구조를 마련해야 한다.

둘째, **주무부처와 실행조직의 명확화**가 필요하다. 영국은 디지털·문화·미디어·스포츠부(DCMS) 산하 시민사회청, 스페인은 사회권부(Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), 에스토니아는 내무부(Ministry of the Interior)가 각각 주무부처로서 실행과 조정을 담당하고 있다. 실행기구나 민관공동위원회도 법·제도로 명문화해 책임성과 일관성을 확보했다. 한국도 주무부처를 분명히 하고, 실행권한을 가진 조직과 정책조정기구를 제도적으로 규정해야 한다.

셋째, **중앙-지방 연계 구조의 제도화**가 필요하다. 스페인은 자치주 전략계획과 연계해 지역 단위 실행력을 확보했고, 영국은 Local Partnership Programme을 통해 지역협력 사업을 운영했다. 에스토니아도 중앙정부 계획을 지방정부와 공동으로 추진하며, 지역 단위 평가체계를 포함했다. 한국은 중앙계획이 지방계획의 가이드라인이 되면서도 지역 자율성을 보장하는 구조를 설계해야 한다.

넷째, **시민사회의 실질적 참여 구조화**가 중요하다. 세 나라 모두 전략 수립 초기부터 시민사회가 공동 설계자로 참여했고, 실행·평가 단계까지 제도적으로 관여했다. 영국의 시민사회협약은 1,200개 단체가 설계에 참여했고, 스페인은 전국 단체 플랫폼이 전략계획의 공식 공동주체로서 활동한다. 에스토니아는 민관공동위원회에서 시민사회가 과반을 차지한다. 한국도 기본계획의 수립, 이행, 평가 과정에 거버넌스 구조를 제도화해, 시민사회가 전 과정에 실질적으로 참여할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 새로운 주체와 의제를 포괄하는 범위 설정이 필요하다. 해외사례는 전통적 단체뿐 아니라 디지털 기반 네트워크, 사회적경제 조직 등 다양한 주체를 정책 파트너로 인정한다. 스페인은 2022년 특별 실행사업에서 시민사회조직의 디지털 전환과 지역 협업을 지원했고, 에스토니아의 2025-2028년 계획은 디지털 격차 해소와 지역 불균형 완화를 목표로 삼았다. 한국도 변화하는 주체와 활동 방식, 그리고 새로운 기술의 등장을 더 적극적으로 반영하는 정책이 필요하다.

5. 시민사회 기본계획의 실행 원칙 및 전략

시민사회기본계획은 단순한 행정 계획이 아니라, 시민사회의 자율성과 창의성을 기반으로 공공성을 확장하고 민주주의 인프라를 강화하는 국가 차원의 전략계획이다. 그러나 지금까지의 경험에서 보듯, 법률 부재, 정치적 변동, 불명확한 실행구조 등으로 인해 계획이 형식에 머물거나 중단되는 사례가 반복되어 왔다. 이에 따라, 향후 기본계획은 다음의 원칙·구조·이행전략을 토대로 설계·운영될 필요가 있다.

1) 기본계획 수립과 이행의 기본 원칙

시민사회기본계획은 단순한 행정 문서가 아니라, 시민사회의 자율성과 창의성을 기반으로 공공성을 확장하고 민주주의 인프라를 강화하는 국가 수준의 전략계획이다. 이를 실질적으로 작동하게 만들기 위해서는 다음의 원칙이 전제되어야 한다.

첫째, 법적 안정성과 정치적 추진력의 결합이 필요하다. 정책의 지속성은 법률에 근거한 제도화와 이를 뒷받침하는 정치적 추진력이 함께 작동할 때 비로소 확보된다. 2022년 제1차 중앙기본계획은 대통령령에 근거했으나, 정권 교체와 함께 1년 만에 중단되었고, 서울·충남의 계획 또한 정치 환경 변화로 좌초되었다. 이러한 불안정성을 해소하기 위해 시민사회기본법에 기본계획을 ‘법정계획’으로 명시하여 정권 변동과 무관하게 의무가 유지되도록 하고, 정부-시민사회-국회(또는 지방의회) 간 최소한의 정책 지속 합의를 제도화할 필요가 있다.

둘째, 실질적인 협치 거버넌스의 내재화가 필요하다. 서울시와 충청남도 사례에서 보듯, 계획 수립에 민간 권고안을 반영했다라도 민관 거버넌스가 실질적 결정권과 집행 권한을 갖지 못하면 정책 전환이 불가능하다. 시민사회는 자문 주체를 넘어 계획 수립-이행-평가 전 과정에 공동 결정권을 행사하는 파트너로 제도화되어야 한다.

셋째, 중앙-지방 간 정책의 일관성과 자율성의 균형이 중요하다. 현재 자치단체

중 단 2곳(경기도, 평택시)만이 시민사회 기본계획을 이행하고 있다. 이는 중앙정부의 명확한 방향 제시와 지원 없이 지방의 자발적 계획 수립이 쉽지 않음을 의미한다. 중앙은 국가적 기준과 방향을 제시하고, 지방은 이를 특성에 맞게 구체화하되, 재정·정책 인센티브를 통해 실행을 유도해야 한다.

넷째, 시민사회 참여를 보장한 평가와 환류체계를 구축해야 한다. 참여는 계획 수립 단계에 한정되어서는 안 되며, 실행·평가·환류 전 과정에 내재화되어야 한다. 등록단체뿐 아니라 느슨한 네트워크, 온라인 커뮤니티, 지역 기반 소모임 등 다양한 시민 주체가 참여할 수 있어야 하며, 영국의 온라인 의견수렴, 에스토니아의 디지털 평가 플랫폼 등과 같이 온라인 기반 참여와 다층적 평가 방식을 도입해 접근성과 반영성을 높여야 한다.

2) 기본계획의 범위와 구성 요소

시민사회기본계획은 단순한 공익활동의 나열이 아니라, 국가 차원의 시민사회 활성화 전략으로서 명확한 우선순위와 구조를 갖추어야 한다. 이를 위해 법률안이 제시한 기본 틀을 참고하되, 실행력을 높이는 방향으로 보다 구체적이고 적극적인 설계를 제안한다.

① 법률적 구성요소(과거 법안 사례)

과거 발의되었으나 제정되지 못한 「시민사회기본법안」(예: 21대 국회 서영교 의원안)은 기본계획에 다음 사항을 포함하도록 규정한 바 있다.

- 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본 목표와 추진 방향
- 공익활동과 시민사회 제반 분야에 대한 현황, 정책 및 제도 여건
- 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 중점 과제
- 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 필요한 자원 규모 및 조달방안
- 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안
- 지방자치단체의 지역 시민사회와의 소통·협력과 공익활동 증진 지원 방안
- 그 밖에 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 실행을 위한 기본계획 구성(제안)

법률안의 기본 틀을 기반으로 하되, 선언적 항목에 머무르지 않고 실질적인 집행과 평가가 가능하도록 다음과 같이 구체화할 것을 제안한다.

- 비전과 목표: 자율성 회복, 공공성 확장, 민주주의 인프라 강화 등 장기 비전과 이를 달성하기 위한 구체 목표 설정(예: 시민참여율, 기부증가율, 지원 조직 설치율 등)
- 현황 및 환경 분석: 시민사회 활동 실태, 정책·제도 여건, 사회·경제·기술 변화 등 환경요인 분석하여 변화 대응력 제고
- 전략과 중점과제: 정부 주도의 나열식 과제가 아니라 시민사회와 정부가 공동으로 우선순위를 합의해 핵심 전략과 분야별 중점과제 설정
- 재원 계획: 재원 규모 명시뿐 아니라 최소 확보율과 조달 방안, 재원 배분의 우선 순위 명시
- 민관협력 구조: 단순 구조 제시에 그치지 않고 이행 권한을 가진 거버넌스 기구와 전담 부서의 역할, 운영 방법 포함
- 중앙-지방 연계방안: 국가 방향과 지역 자율성의 조화를 전제로 중앙-광역-기초 간 연계 메커니즘 제시
- 정책지표와 평가: 지표 설정뿐만 아니라 성과 평가 절차, 주기, 책임주체를 명시하고, 평가결과가 차기 계획에 반영되도록 계획

3) 실행체계: 계획-이행-환류의 구조

시민사회기본계획이 선언적 문서에 머물지 않고 실제로 작동하려면, 명확한 주체와 절차를 갖춘 실행체계가 뒷받침되어야 한다. 구체적인 제도 설계와 세부 운영 방식은 별도의 실행계획(또는 법령·시행규칙)에서 규정하되, 기본계획 단계에서는 다음과 같은 핵심 원칙과 구조를 제시하는 것이 필요하다.

① 전담기구와 부처 간 조정권 부여

- 중앙정부 차원에서 합의제 행정기구(예: 시민공익위원회)를 설치하여 기본계획의 수립·총괄·조정을 담당
- 위원회 산하에 상설 사무국을 두어 사업 집행, 예산 편성 연계, 데이터 구축·관리 기능을 전담
- 관계 부처 간 정책 조정 권한을 부여하여 부처별 이행계획의 중복과 충돌을 예방

② 중앙-지방 연계와 지역 실행력 강화

- 광역지자체는 중앙기본계획을 반영한 지역기본계획을 의무적으로 수립하되, 지역 특성에 맞춘 자율적 설계를 허용
- 기초지자체는 자율 수립을 원칙으로 하되, 계획 수립 시 재정·정책 인센티브를 제공하여 참여를 촉진
- 중앙-광역-기초 간 정례 협의체를 운영하여 성과 공유, 과제 조정, 상호 학습을 지원

③ 민관 공동 이행·평가 체계

- 기본계획의 수립-이행-평가 전 과정에서 시민사회가 실질적인 결정권과 참여권을 가질 수 있는 구조를 제도화
- 온라인 의견수렴 플랫폼, 공개 평가보고서, 시민사회 주관 평가포럼 등 다양한 채널을 통해 폭넓은 의견과 현장 경험을 반영

④ 성과 환류와 계획 보완

- 매년 성과평가 결과를 차기 연도 시행계획과 다음 주기 기본계획에 공식 반영하는 절차를 법률(또는 시행령)에 명시
- 평가 결과를 토대로 제도·사업 개선안을 마련하고, 이를 공표·이행하도록 의무화하여 계획의 지속적 개선을 담보

제7장 시민사회 활성화 정책

1. 정책수단으로서 활성화와 규제개선

시민사회와 공익활동 지원정책의 내용은 크게 직접지원과 간접지원으로 나눌 수 있다. 전자가 주로 공익활동 사업비 보조금 지원을 의미해 재정지원으로, 후자는 재정지원 외 다양한 정책적 지원사업을 의미해 행정지원으로 칭하기도 한다(시민사회 발전위원회 2004, 91). 아울러 시민사회와 공익활동 관련 현장의 여건과 요구의 변화와 현행 법령 간 불일치로 인해 나타나는 애로와 고충을 해결하기 위한 규제개선도 중요한 정책내용으로 포함될 수 있다.

첫째, 직접지원은 직접지원은 공익활동주체들에게 공공재정을 지원하는 방식을 의미한다. 직접지원의 일반적인 형태는 공익활동 추진에 필요한 사업비 충당을 위한 보조금 지급으로, 주로 공모나 심사 과정을 통해 지원대상을 선정해 지급하게 된다. 그 밖에도 관련 법령이 정하는 바에 따라 법인·단체의 운영비(인건비, 사무공간비 등)를 지원하는 경우도 있다.

둘째, 간접지원은 재정지원 외 다양한 행정적 지원을 의미한다. 간접지원의 일반적인 형태는 세제혜택(단체가 납부하는 법인세, 단체 기부금에 대한 세금 감면등)과 국·공유재산 사용과 같은 자원제공 등이 포함된다. 최근 간접지원의 진일보한 형태로 공익활동 주체 역량강화, 주체간 연결·협력, 사회적 인식과 여건 개선 등 기반을 형성하는 ‘시민사회 생태계 조성’이 중요한 지원정책 내용으로 부각되고 있다.

셋째, 규제개선은 간접지원의 일환으로 볼 수도 있지만, 공익활동 주체들이 운영과 사업에 있어 겪는 불합리한 제도와 관행의 개선이라는 별도의 항목으로 다루는 것이 논의와 실천에 있어 유용성이 있다. 규제개선은 공익활동 주체들의 피부에 와 닿는 긴요한 과제이면서, 다양한 법령과 제도, 그리고 이해관계 주체들이 복잡하게 얽혀있어 개선을 위한 논의와 추진에 어려움을 겪는 경우가 많다.

2. 활성화(직접·간접지원)와 규제개선의 현황

1) 직접지원

(1) 현행 법령의 직접지원 정책수단

시민사회와 공익활동 관련 법령은 크게 개별 단체를 지원하는 법령, 특정 영역(자원봉사, 사회적경제 등)을 지원하는 법령, 그리고 보편적인 지원 법령으로 유형화해볼 수 있는데, 유형별 대표적인 법령들에 명시된 직접지원 관련 내용들은 <표

7-1>과 같다.

- 보편적 지원에 해당하는 비영리민간단체지원법은 단체들의 공익사업비에 관한 지원으로 한정
- 특정영역 지원 법령들의 경우 공익사업비 외에 단체운영비 등 추가적인 재정지원의 여지를 두는 경우가 많음
 - 자원봉사 영역의 경우 비영리민간단체지원법 준용하는 반면, 사회적기업의 경우 인건비, 운영경비, 자문 비용 등 폭넓은 직접지원 규정
- 개별단체 지원 법령들은 전폭적인 지원 명시
 - 사업비 보조금 뿐 아니라 출연금 지원도 가능하고, 공익사업 뿐 아니라 운영비, 시설비 등 조직 운영에 관한 지원도 명시적으로 규정

<표 7-1> 현행 법령의 시민사회 직접지원 관련 내용

유형	법령	직접지원 관련 내용
보편적 지원	비영리민간단체지원법	제6조: 다른 법률에 따라 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(공익사업) 소요경비 지원 가능
특정영역 지원	소비자기본법	제32조: 등록소비자단체의 건전한 육성·발전을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 보조금을 지급 가능
	양성평등기본법	제51조: 양성평등 관련 활동 비영리법인, 비영리민간단체 활동에 필요한 행정적 지원 및 필요한 경비의 일부를 보조 가능
	자원봉사활동기본법	제18조: 자원봉사단체의 활동에 필요한 행정적 지원을 할 수 있으며 비영리민간단체지원법에 따라 사업비 지원 가능
	국제개발협력기본법	제14조: 국제개발협력 활동 민간국제개발협력단체 또는 연합체에 주관기관과 협의하여 필요한 지원 가능. 지원에 있어 사업 효과성 제고를 위해 적절한 조건 부과 가능
	사회적기업육성법	제11조: 사회적기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국유·공유 재산 및 물품을 대부·사용하도록 할 수 있음 제14조: 사회서비스 제공 사회적기업에 공모를 통해 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문 비용 등의 재정적인 지원 가능. 지방자치단체 등으로부터 이미 지원을 받는 사회적기업에 추가 지원 가능
	협동조합기본법	제10조: 협동조합이나 연합회 사업 자금 지원 가능
개별단체 지원	자유총연맹육성에관한법률	제3조: 총연맹 조직과 활동 운영경비와 시설비, 기타 경비 보조가능. (총연맹의 시설·운영 지원을 위한 재산출연 가능)
	새마을운동조직육성법	제3조: 새마을운동조직 운영비용 충당을 위한 출연금 및 보조금 교부 가능(새마을운동조직을 위한 기부·출연 가능, 출연금·특정목적 기부금 재원으로 조직의 다른 회계와 구분된 적립금 조성 가능)
	바르게살기운동조직육성법	제3조: 바르게살기운동조직 운영비용 충당을 위한 출연금 또는 보조금을 교부 가(바르게살기운동조직을 지원·육성을 위한 재산출연·기부 가능)

(2) 시민사회기본법안과 사회적 논의

제20~21대 국회에서 시민사회 지원정책을 종합적으로 규율하는 시민사회기본법안들이 발의된 바 있다.

- 이중 2018년, 2021년 진선미 의원의 대표발의안에 재정적 지원이 가능하다는 조항 포함
- 시민사회기본법안에서는 대체로 위원회 설치, 기본계획 수립, 지원정책 수행을 위한 중간지원조직에 관한 규정에 중점

<표 7-2> 시민사회기본법안의 시민사회 직접지원 관련 내용

국회	발의주체/년도		직접지원 관련 내용
제20대	진선미 의원 등 11인	2018	제18조: 시민공익활동 및 시민사회조직의 사업 및 운영에 필요한 재정적 지원 가능
	권미혁 의원 등 20인	2019	관련 규정 없음
제21대	민형배 의원 등 15인	2021	관련 규정 없음
	서영교 의원 등 11인	2021	관련 규정 없음
	진선미 의원 등 11인	2021	제18조: 시민공익활동 및 시민사회조직의 사업 및 운영에 필요한 재정적 지원 가능
	민형배 의원 등 11인	2025	관련 규정 없음

2) 간접지원

(1) 현행 법령의 간접지원 정책수단

시민사회와 공익활동 관련 법령의 유형별 대표적인 법령들에 명시된 간접지원 관련 내용들을 일별해 보면 <표 5-2>와 같다.

- 보편적 지원제도인 비영리민간단체지원법의 경우 조세감면, 우편요금 외에 행정지원에 관한 내용을 포함하고 있지 않음.
- 특정영역 지원제도의 경우 법령에 따라 다양한 간접지원 내용이 나타나는 가운데, 개별단체 지원제도의 경우 국·공유재산 사용에 관한 내용을 공통적으로 포함

<표 7-3> 현행 법령의 시민사회 간접지원 관련 내용

유형	법령	직접지원 관련 내용
보편적 지원	비영리민간단체지원법	제5조(지원): 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원 가능 제10조(조세감면): 조세특례제한법 등 관련 법령에 따라 조세감면 가능 제11조(우편요금 지원): 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부 감액 가능
	소비자기본법	관련 규정 없음
특정영역 지원	양성평등기본법	관련 규정 없음
	자원봉사활동기본법	제12조(포상): 자원봉사 유공자, 유공기관·단체 포상 제13조(자원봉사자의 날 및 자원봉사주간) 제14조(제14조(자원봉사자의 보호): 자원봉사활동이 안전한 환경에서 이루어질 수 있도록 조치 제16조(국유·공유 재산의 사용): 자원봉사단체 및 자원봉사센터의 공익사업 수행에 필요한 경우 무상대여·사용하도록 할 수 있음
	국제개발협력기본법	제15조(국민 참여를 위한 홍보 등) 국제개발협력 인식제고, 국제개발협력의 방향과 실적 공개, 종합정보시스템 구축 제16조(전문 인력의 양성) 전문인력 양성을 위한 국가의 노력, 인력양성을 위한 협의체·정보체계 구축 제17조(국제교류 및 협력의 강화) 제18조(국제개발협력 통계자료)
	사회적기업육성법	제6조(실태조사): 사회적기업의 활동실태를 5년마다 조사 제12조(공공기관의 우선 구매) 제13조(조세감면 및 사회보험료의 지원) 제16조의2(사회적기업의 날)
	협동조합기본법	제10조의2(경영 지원): 설립·운영에 필요한 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등의 분야에 대한 전문적인 자문, 정보제공 제10조의3(교육훈련 지원): 관련 전문인력의 육성, 조합원등의 능력향상을 위하여 교육훈련 실시 가능
	자유총연맹육성에관한법률	제2조(국·공유재산의 대부 및 시설지원): 국·공유재산 및 시설을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익 가능 제4조(조세감면 등): 조세특례제한법 등 관련 법령에 따라 조세감면 가능
개별단체 지원	새마을운동조직육성법	제4조(국·공유재산의 대부등): 국·공유재산 및 시설을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익 가능 제5조(조세감면등): 조세감면규제법이 정하는 바에 따라 조세 감면
	바르게살기운동조직육성법	제4조(국·공유시설의 사용): 국·공유시설을 무상으로 사용하게 할 수 있음

(2) 시민사회기본법안과 사회적 논의

국회에서 발의된 시민사회기본법안들에서는 간접지원과 관련해 조세감면, 국·공유재산 사용, 종사자 교육·훈련, 포상 등의 수단들이 제시되고 있다.

○ 민형배 의원안(2021·2025)의 경우 ‘시민사회활성화 기반 조성’이라는 정의

를 활용해 다양한 간접지원 수단들을 포괄하는 진일보한 방안 제시

<표 7-4> 시민사회기본법안의 시민사회 간접지원 관련 내용

국회	발의주체/년도		직접지원 관련 내용
제20대	진선미 의원 등 11인	2018 2021	제19조(조세감면): 관련 법령이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세 감면 가능 제20조(국유·공유 재산에 대한 특례): 시민사회조직이 국유·공유 재산을 활용하고자 하는 경우 사용료 감면 가능 제21조(시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련): 시민사회조직 종사자 역량강화, 공무원, 학생, 시민 인식확산 교육 제22조(포상): 시민사회발전에 현저한 공로가 있는 개인·기관·법인 또는 단체 포상 가능
	권미혁 의원 등 20인	2019	제16조(시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련): 시민사회조직 종사자 역량강화, 공무원, 학생, 시민 인식확산 교육
제21대	민형배 의원 등 15인	2021 2025	제14조(시민사회활성화 기반 조성): 1. 현황조사 및 통계구축 2. 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구 3. 사례 발굴, 축적 및 홍보 4. 교육·훈련 5. 시민공익활동 사회적 존중 및 인정체계 구축 6. 비영리 일자리 정보제공 7. 시민공익활동 지원시설 설치 8. 국가·부문·지역 간 시민사회 상호협력 네트워크 구축
	서영교 의원 등 11인	2021	관련 규정 없음
	진선미 의원 등 11인	2021	제19조(조세감면): 관련 법령이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세 감면 가능 제20조(국유·공유 재산에 대한 특례): 시민사회조직이 국유·공유 재산을 활용하고자 하는 경우 사용료 감면 가능 제21조(시민사회조직 종사자 등의 교육·훈련): 시민사회조직 종사자 역량강화, 공무원, 학생, 시민 인식확산 교육 제22조(포상): 시민사회발전에 현저한 공로가 있는 개인·기관·법인 또는 단체 포상 가능

3) 규제개선

시민사회에 대한 직접지원과 간접지원 못지않게, 단체 운영과 공익사업의 원활한 수행을 어렵게 하는 기존 관련 법령의 규정들을 개선해야 한다는 의견이 시민사회 현장과 학계를 중심으로 꾸준히 제기되고 있다. 규제개선이 시급하게 요청되는 과제와 관련 법령들은 다음과 같다.

(1) 기부·모금: 기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률

기부·모금은 시민들의 사회참여 통로이자 공익활동 주체들이 활동에 필요한 자원을 얻는 기반이 되는 과정인데, 관련 법령은 시민사회에 대한 규제 중심의 제도적 경향을 예시하는 대표적인 사례라 할 수 있다

- 기부금품모집금지법(1951), 기부금품모집규제법(1996), 기부금품모집및사용에관한법률(2006)로 변모해 왔지만, 과거 규제 중심의 법률 구조는 유지되고 있음(황인형 2025).
 - 2006년 법령 제정 이후로도 주로 3차례의 처벌규정 등에 관한 개정과 2021년 고향사랑기부제 관련 개정이 이뤄졌지만 큰 틀의 변화는 없었다.
- 2024년에는 법률명이 ‘기부금품 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률’로 개정
 - 이를 통해 △금전·물품 외 금전적 가치물로 확대 △온라인 기부 관련 제도 정비 △기부문화 조성 정부 책무 규정 △기부의날·주간 및 포상 △전용계좌 의무화 △기부금품 모집자 정보 공개 △기부통합관리시스템 구축 △기부금품 사용기간 2년 규정(정당사유시 연장 가능)의 개정이 이뤄짐.
 - 변화된 기부환경을 반영한 의미 있는 진전이지만, 지속적으로 제기된 규제들이 여전히 잔존하고 있어 한계도 지니고 있다(이희숙 2025a).
- 오래 전부터 시민사회 현장에서는 자율적인 기부·모금 활성화를 위해 근본적으로는 해당 법령의 폐지를 요구해 왔지만, 해당 법령이 유지되더라도 몇 가지 개선이 필요하다는 주장 지속적 제기
 - 시민사회발전 10대 과제 중 ‘기부문화 활성화: 기부금품모집규제법 개정 및 기부관련 법제 개선’(시민사회발전위원회 2004)
 - 기부금품법 개정 시민사회안 제안((사)시민 2016)
 - 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 10대 과제 중 ‘5. 기부활성화를 위한 법제도 개선’(2017)
 - 문재인 정부 100대 국정과제에 기부금품 관련 법령 개정 포함(2017), 관계부처 합동 기부 투명성 제고 및 활성화 방안 추진(2018)
 - 기부금품법 시행령 개정: 기부금품 모집·사용의 투명성(정보공개) 강화(2020)
 - 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 8대 전략과제 중 ‘2. 시민사회 활성화를 위한 법제도 정비’(2022)
 - 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안 12개 세부과제 중 ‘기부금품법 전면 개정’(2025)
- 기부금품 모집·사용 및 활성화에 관한 법률의 개선이 요청되는 주요 사안
 - [등록] 중복규제 개선, 모집자 단체별 1회 등록으로 진입 경로 단순화(엄

형국 2016, 6; 황인형 2025). 주무관청의 허가·등록을 얻은 단체는 모든 모금행위에 대해 소관부처-국세청·기재부로 관리감독 일원화((사)시민 2016), 등록기준 상향조정 필요(1천만원→3천만원 혹은 모집자 자산규모에 따른 차등적용), 사후등록 및 변경등록 허용(한도 초과시 기한내 사후 보고), 공익법인의 기부금품 등록제외(김소연 외 2020, 179)

- [모집] 기부금품 모집가능 사안의 명확화로 주무관청의 자의적 판단 방지(염형국 2016, 9), 정치·영리·종교목적 등 금지분야를 제외한 모든 기부행위 포괄적 허용 필요(이환성 외 2021, 204), 가능한 모집방법의 명확한 규정, 기부금품 접수장소 제한 삭제((사)시민 2016), 건물 매입 등 자산취득형 모금 허용 필요(김소연 외 2020, 97)
- [모집비용] 모금액 중 모집비용 사용 허용비율 현실화 필요(15%→30%) (김소연 외 2020, 97; 이환성 외 2021, 205; 김은정 외 2024, 105-106), 기부금품 모집비용에 대한 충당비율 조항을 삭제하고, 모집비용에 관한 공시((사)시민 2016)
- [주체] 기부금품 모집중개자 규정 신설((사)시민 2016)
- [처벌] 기부자 보호를 위한 장치를 두는 가운데, 법령 위반시 형사처벌 보다는 행정지도, 시정조치, 위반사실 공개 등을 우선시 필요(황인형 2025), 형벌규정 과태료로 전환(김소연 외 2020, 97; 이환성 외 2021, 205)
- [관리] 주무관청의 지도절차 명시, 과도한 모집금액에 대한 회계감사 규정 개선((사)시민 2016)

(2) 비영리법인: 민법 및 관계 법령

비영리법인과 관련해 앞서 정책대상 부분에서 살펴본 설립시 허가주의와 감독상 주무관청제가 가장 중요한 제도개혁 과제로 제기되는가운데, 이 외에도 비영리법인 운영과 사업에 있어 현장에서 겪는 애로사항에 기반한 규제개선 요청이 이어지고 있다.

○ 비영리법인 관련 규제개선에 관한 주요 논의

- 2011년 법무부 민법개정안에 비영리법인의 합병·분할 관련 조항 신설이 제안(이희숙 2022, 15)
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 10대 과제 중 ‘4. 사회변화에 조응하는 비영리 공익단체·법인제도 혁신’(2017)

- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 8대 전략과제 중 ‘2. 시민사회 활성화를 위한 법제도 정비’(2022)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안 12개 세부과제 중 ‘6. 민법 내 비영리법인 관련 개정(법인 간 합병 및 분할 인정 조항 신설)’(2025)

○ 민법에 관한 법률의 개선이 요청되는 주요 사안

- [사원요건] 비영리법인설립에 필요한 구성원수 규정(사원요건)이 주무관청마다 다르고 기준이 과도하다는 비판. 2014년 법무부 민법개정안은 사원요건을 3인으로 제시한 바 있음(이희숙 2022, 20; 류홍변 2022, 78)
- [합병·분할] 최근 비영리법인의 합병·분할의 수요가 증가하고 있지만, 민법상 관련 규정 부재. 반면 영리법인의 경우 합병·분할이 자유로워 차별의 소지도 내포(송호영 2022, 34; 김정연·장윤주 2025, 285)
- [수익사업] 비영리법인이 재정확충 및 공익사업상 필요로 수익사업을 병행하는 경우 증가. 하지만 비영리 법인의 수익사업이나 자회사 설립 관련 규정 부재. 이윤의 배당에 기반한 영리법인의 수익사업과 비영리법인의 공익적 수익사업의 구분과 공익법인, 학교법인, 사회복지법인, 의료법인 등은 이미 수익사업 관련 규정이 존재하는 점 고려 필요(송호영 2023; 김은정 외 2024, 110-11)
- [공시제도] 법령과 부처별로 상이한 회계기준을 통일하고, 공시제도를 명시한 관련 법령에 통일기준을 적용하도록 개선해 중복 자료제출, 회계기준 혼란 등을 방지 필요(박성환 외 2014, 260)⁴⁸⁾
- 총회 의사록 의결시 기명날인 외 서명방법 확대(이미 상법, 공동주택관리법, 주거환경정비법 등에서 활용)(김은정 외 2024, 105)

(3) 비영리민간단체: 비영리민간단체지원법

1999년 제정된 비영리민간단체지원법은 단체들의 공익활동 활성화에 요긴한 역할을 수행해 왔지만, 그 충분성과 적절성에 있어 결함이 포착되면서 현장으로부터 지속적인 개선요구가 이어져 왔다.

○ 그간 국회에서 발의된 비영리민간단체지원법은 기부금품 관련 법의 경우와

48) 공시제도를 명시한 관련 법령에는 상속세 및 증여세법, 사회복지사업법(사회복지법인 및 시설 재무회계규칙), 공익법인 설립운영에 관한 법률(별도의 규정이 없으면 기업회계원칙 준수), 의료법(의료기관회계기준준칙), 사립학교법(사학기관재무회계규칙및특례규칙), 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙(각 주무부처가 제공하는 재무정보 제공양식 규정)이 포함됨.

마찬가지로 주로 규제를 강화하기 위한 시도가 주를 이룬 가운데, 2012년 정부발의로 단체들의 편의제고를 위한 공익활동 지원사업 공고 시기 조정이 이뤄진 바 있음.

○ 그 밖에도 활성화를 위한 법안발의가 이뤄진바 있지만 임기만으로 폐기됐거나 현재 위원회 심의 중에 있음.

- 백재현 의원 등 11인: 비영리민간단체 지원 기본계획·시행계획 수립, 지원사업 결과 정량·정성평가(2016)
- 권미혁 의원 등 11인: 비영리민간단체 지원 기본계획·시행계획 수립(2016)
- 김영배 의원 등 10인: 국가·지방자치단체의 공익활동 지원 시책수립 책무부여, 사업비로 제한된 보조금 지원범위 대통령령으로 정하도록 함, 국·공유재산 사용 허용, 등록단체 세무·회계업무 지원, 비영리 일자리 창출과 종사자 복지향상 지원 근거 마련(2021)
- 하태경 의원 등 10인: 사업범위가 2개 이상 시·도에 걸친 경우 중앙부처 등록 가능(2023)
- 송재봉 의원 등 21인: 사업범위가 2개 이상 시·도에 걸친 경우 중앙부처 등록 가능(2024)

○ 아울러 비영리민간단체지원법 개정방향과 과제에 관해 다양한 정책적·사회적 논의들도 이어짐.

- 시민사회 발전 10대 과제 중 ‘5. 시민사회단체의 역량강화(민간공익활동법 제정 등 시민사회단체의 조직·운영 관련 법제 개선)’(2004)
- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘8. 시민사회 발전 법·제도 정비(비영리민간단체지원법 선진화)’(2012)
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 10대 과제 중 ‘4. 사회변화에 조응하는 비영리 공익단체·법인제도 혁신’(2017)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 8대 전략과제 중 ‘2. 시민사회 활성화를 위한 법제도 정비’(2022)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안 12개 세부과제 중 ‘5. 비영리민간단체지원법 개정’(2025)

○ 비영리민간단체지원법이 지닌 한계의 근본적 시정을 위해 기본계획, 지원체계 등이 담긴 종합적 법령으로 대체해야 한다는 주장도 제기되고 있음(시민

사회발전위원회 2004; 박영선 2015a, 159-160).

- 현행 법령의 개정과 관련해서는 주로 행정지원의 내실화에 관한 논의가 주를 이룸.
- [행정지원] 재정지원(보조금)과 행정지원이 명시돼 있는데, 부실한 행정지원 내용 강화 필요(좌세준 2016, 26). 현행 우편요금 지원은 현실에 맞게 통신요금 지원 추가(시민사회활성화전국네트워크 2025), 단체경영지원, 시설비, 임대료 지원·용자, 물품 대여(김소연 2020, 179), 단체·활동가 교육·컨설팅(이환성 외 2021, 200), 단체 종사자 사회보험료 지원, 사무공간 지원, 홍보를 위한 공공채널 활용지원(김성진 2015, 37)

(4) 공익법인: 공익법인의 설립·운영에 관한 법률

공익법인 관련 법은 1975년 공익법인이 증가하면서 민법상 주무관청의 감독만으로 규율이 어렵다는 취지로 민법의 특례로서 제정됐다. 이후 공익법인법이 포괄하지 못하는 공익성을 띤 비영리법인들이 증가하고 이들에 대한 세제혜택이 부여되고, 최근 그 감독권한은 국세청으로 이관되는 등 많은 변화가 나타났지만 50여 년간 공익법인법의 기본 틀은 바뀌지 않아 현장의 혼란과 공익활동 활성화의 장애요인으로 작용하고 있다(이희숙 2025b, 27).

- 공익법인법의 범위를 넘어서는 다양한 공익법인들이 여러 법령과 주무관청에 의해 규율되고, 이로부터 주무관청의 자의적 판단, 특혜시비, 기업의 편법적 지배구조 확장의 도구라는 공익법인에 대한 오해 양산 등 부작용이 나타남(이환성 2021, 206).
- 이런 상황 속에서 공익법인 설립·운영에 관한 법률 개정을 요구하는 현장의 목소리가 지속적으로 제기되고 정부와 국회에서도 개정을 위한 시도가 이뤄졌지만 아직 개정을 이뤄지지 않음.
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 10대 과제 중 ‘4. 사회변화에 조응하는 비영리 공익단체·법인제도 혁신’(2017)
- 주로 공익법인에 관한 규제를 강화하는 방향의 국회 입법발의가 주를 이루는 가운데, 2017년과 2020년 윤호중 의원을 중심으로 공익법인법 개정안 발의
- 공익법인법 개정 문재인 정부 100대 국정과제 포함, 시민사회발전위원회와 법무부 TF 검토를 거쳐 공익법인법 전부개정안 발의(2021)(이환성 외

2021, 206)

- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 8대 전략과제 중 ‘2. 시민사회 활성화를 위한 법제도 정비’(2022)
- 청년층 참여 활성화를 위해 공익법인 임원 연령기준을 19세에서 18세로 하향조정 개정(2024)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안 12개 세부과제 중 ‘2. 시민사회위원회 설치’(2025)

<표 7-5> 공익법인 설립·운영에 관한 법률 개정안 주요내용(윤호중 의원안, 법무부안)

윤호중 의원 개정안(2020)	법무부 개정안(2021)
○ 규제보다는 지원의 목적 명시 ○ 시민공익위원회 설치 ○ 공익법인 인정 ○ 시민공익위원회 활동 공개 ○ 공익법인 조세감면, 행정적·법률적 지원단 설치 ○ 기부금품 시민공익위원회 보고 ○ 기부금통합관리시스템 구축	○ 시민공익법인의 정의(위원회 인정) ○ 공익목적사업 확대 ○ 시민공익위원회 설치 ○ 공익법인 인정 ○ 시민공익법인 지원 ○ 기부금품 모집시 시민공익위원회 등록

○ 공익법인의 설립과 운영의 활성화의 관점에서 제기되는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 개정 논의

- [대상확대] 현행 학술·자선·장학사업에서 공익활동 영역 전반으로 규율범위 확대(열거주의가 아닌 포괄적 규정)(김소연 외 2020, 178; 권철 2020, 40), 특별법상 공익법인 등 다양한 공익법인 포괄(권철 2020, 41)
- [지원] 공익법인에 대한 충분한 재정·행정지원 사항 규정을 통해 공익법인 등록 동기부여 필요(김소연 외 2020, 178; 류홍변 2025, 85; 이희숙 2025b, 38), 효과적인 지원을 위한 총괄 지원체계 구축(관계부처 합동 2022, 12-13)

- 상증세법 개정으로 기존 공익법인법상 공익법인이 법인세법상 공익법인 지정 과정을 거쳐야 하는 중복규제 개선 필요
- 공익법인 기부 활성화를 위한 주식 출연 예외 규정 신설 필요
- 공익법인 등에 대한 고유목적사업준비금 손금산입비율 확대 필요
- 공익법인에 관한 과도한 규제 개선 필요: 주무관청 승인을 통한 임원취임, 과도한 특수관계인 규정, 기본재산 운용에 있어 주무관청 허가, 기본재산 목록·평가액 정관기재 및 변동시 정관개정 절차, 해산시 잔여재산은 국가·지방자치단체만 가능
- 불합리한 규정 정비 필요: 공익법인 출연재산 및 기본재산 처분 평가기준이 공익법인법과 회계·세법간 혼재, 상증세법상 성실공익법인 제도가 폐지돼 공익법인법상 성실공익법 관련 규정, 공익법인법과 상증세법상 특수관계인의 범위 기준 상이

- [기타] 공익법인 운영 및 사업과 관련한 다양한 개선방안들이 제기되고 있음(김일석 외 2024; 이희숙 2025b).

(5) 보조금: 비영리민간단체지원법, 지방보조금 관리에 관한 법률 등

비영리민간단체 재정지원이나 민관협력 사업시 참여 단체 지원의 주된 정책수단인 공익사업에 대한 보조금 지원은 요긴한 역할을 수행해 왔지만, 여러 가지 불합리한 규제들이 결부돼 있어 시민사회 현장에서 지속적인 개선 요청이 이어지고 있다.

○ 비영리법인·단체 보조금 지원제도 개선 논의

- 시민사회발전 10대 과제 중 '5. 시민사회단체의 역량 강화: 민간공익활동법 제정 등 시민사회단체의 조직·운영 관련 법제 개선'(보조금에 인건비 포함 제안 언급)
- 시민사회발전 10대 과제 중 '8. 시민사회 발전 법제도 정비: 비영리민간단체지원법 선진화'(보조금 인건비 포함 문제 언급)
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 중 '4. 사회변화에 조응하는 비영리공익단체·법인제도 혁신'(2017)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 '2. 시민사회활성화를 위한 법제도 정비'(2022)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 '4. 보조금법 개정'(2025)

○ 현장의 요구와 정책환경의 변화에 따라 정부는 활성화 관점의 보조금 제도 개선과 규제 중심의 보조금 제도 변화가 번갈아 나타나는 경향

- 행정자치부, 공익지원 사업 총사업비 5% 이내 '사업수행에 필요한 기본경비' 인정 추진(시민사회발전위원회 2004, 117)
- 지방재정법 개정으로 상위 법령에 명시적 근거가 있는 경우를 외에는 운

영비 교부 금지(2014)

- 기획재정부, 국고보조금 부정수급관리 종합대책 추진(2014): 적격성 심사 제도입, 일몰제, 보조사업 평가제도 개선, 국가보조금관리 종합시스템 구축 등
- 보조금 관리에 관한 법률 개정으로 국가보조금관리 종합시스템 구축의 법적 근거 마련(2017)
- 행정안전부, ‘비영리민간단체 지원제도 개선’ 추진(2017)⁴⁹⁾
- 기존 지방재정법의 보조금 관련 사항을 분리해 ‘지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률’ 제정(2020)

○ 개선요청 관련 법제도1: 비영리민간단체지원법

- [사용항목] 제6조 제2항 “지원하는 소요경비는 사업비를 원칙”으로 하는 것에서 사업 진행에 필요한 경우 일부 운영비(인건비)로 사용 가능하도록 개정(김성진 2015, 36; 박영선 2015a, 163-164; 김소연 외 2020, 179; 이환성 외 2021, 200)

○ 개선요청 관련 법제도2: 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 및 관련 시행령, 지침

- 제6조 제2항 법령에 명시적 근거 없이 지방보조금의 운영비 교부 금지하고 있지만, 운영비로 사용할 수 있는 경비의 종목은 동법 시행령(제3조)에 위임하고 있음.
- 아울러 ‘지방보조금 관리기준’(행정규칙)을 통해 지방보조사업에서 특정기간 특정사업에 소요되는 직접적인 경비는 사업비로 인정하여 지원할 수 있고, 이는 시도 지침에 따라 결정할 수 있다는 해석의 근거를 제시하고 있음(시민사회활성화전국네트워크 2021, 4).
- [법령조항 현행화] 하지만 여전히 대다수 지방자치단체들은 기존의 운영비 사용 금지 입장을 견지하고 있어 개정된 규정의 현행화를 위한 전향적 접근 필요⁵⁰⁾

49) 행정안전부. 2017. “비영리민간단체 지원, 보다 투명해지고 공정해진다: 행안부, 비영리민간단체 지원제도 개선 추진”(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do%3Bj sessionId=UoiOaodEmyQ5asyo0Dxn8oXxGPTOJEwvU0PrWuh2n7yElITd9SekHOUDchd8ijaY.mop was51_servlet_engine1?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=59877&bbsTyCode=BBST03&bbs AttrbCode=BBSA03&authFlag=Y&pageIndex=1&searchCnd=&searchWrd=&searchCode1=&search Code2=&searchCode3=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchSttusCode=)

50) 인건비를 사업비에 반영하는 다른 정책영역의 유사 사례들도 이미 존재하고 있어 참조할 필요가 있다. 여기에는 △지방자치단체 회계기준에 관한 규칙에 따른 지방자치단체 월가계산준칙 △국가회계기

○ 개선요청 관련 법제도3: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 집행지침

- [자부담 출자] 보조사업단체의 의무적 자부담 현금 출자 규정. 이는 비영리민간단체지원법의 취지에 부합하지 않고, 신규·소규모 단체에 과중한 부담이라는 지적. 2020년 자부담 비율 하향조정(7%→5%)에 이어 2021년 의무적 자부담 폐지 개정이 이뤄졌지만, 2024년 다시 의무적 자부담(7%) 규정이 복원됨. 이에 자부담 규정 폐지 혹은 자부담을 현금이 아닌 보조사업에 투여되는 단체 인력이나 자산으로 대체할 수 있도록 하는 개선 요청
- [사업계획보완] 행정안전부가 사업실행계획 보완을 요구할 수 있고 2일 이내 보완 규정. 2021년 보완 기한 규정은 삭제됐지만, 보완요구는 민관 간 협의를 거치도록 개선 요청
- [자부담 사용] 사업단체가 출자한 자부담 예산도 보조금 예산과 동일한 집행기준 적용 규정에 대해 지나치게 경직적이며, 보조금으로 처리가 곤란한 예산 등에 유연하게 사용할 수 있도록 개선 요청
- [컨소시엄 표준협약서] 컨소시엄은 참가단체들의 자원과 상호 파트너십에 기초해 운영하여 사업의 효과를 높이는 취지로, 참여단체의 업무분장, 참여비율등에 대한 행자부의 사전승인을 득해야 한다는 조항은 협약의 기본 원칙에 위배됨.
- [상근자 인건비] 유사 정책영역에서 인건비 사용 사례가 존재하는 상황에서, 단체 내부의 전문성 활용을 위해 인건비 일부 사용 허용 필요. 인건비 성 경비인 강사료의 경우 비상근 임원·회원에게 예산 50% 이내에서 지급 가능 개정(2020)
- [비용단가] 강사비 기준에 공공기관·대학 근무경력 중심에서 민간 근무경력 인정 개정(2020), 예산편성기준표 상 다수인 공연 출연료, 단위사업당 자문료 한도 등 비현실적인 단가의 현실에 맞는 개선 요청(2020년부터 소폭 상승했지만 아직 미흡한 상황)
- [이행보증보험] 국고보조금과 자부담금 합산액에 대한 이행보증보험 자부담 의무 가입 규정. 민관간 불신에 기반한 규제라는 지적과 단체들의 보험료 부담과 관련한 개선 요청(김소연 외 2020, 97)
- [지원방식 다양화] 신규·소규모 단체를 위한 특화된 지원, 일부 단체 사업 선정 편중 문제 해결을 위한 조치 필요(김은정 외 2024, 107; 박영선

준에 관한 규칙에 따른 원가계산에 관한 지침 △국가연구개발사업 연구개발비 사용 기준 △공익법인 회계기준 등의 사례가 포함된다.

(6) 민간위탁: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등

정부의 정책사업 중 사회적 가치, 시민참여의 성격을 띠는 정책의 경우 효과적인 추진을 위해 비영리단체들에게 정책사업 수행을 위탁하는 민간위탁이 활성화 되면서 민관협력 증진과 비영리단체들의 활발한 참여를 위한 개선의 필요성도 제기되고 있다.

○ 민간위탁 제도 개선에 관한 논의

- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘8. 시민사회단체와 정부·국회의 파트너십 구축(공공사업의 효율적 수행을 위한 민간위탁 활성화)’(2004)
- 행정안전부, 협치형 민간위탁 가이드라인 제정(2020)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘3. 민관 파트너십 강화’(2022)
- 행정안전부, ‘행정사무의 민간위탁에 관한 법률’ 제정안 국무회의 의결·발의(2024)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘7. 민간위탁제도 개선’(2025)

○ 개선요청 관련 법제도1: 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

- 국가·지방자치단체 계약 관련 법령은 민간주체에게 공익사업 위탁에 있어 입찰이나 수의계약을 할 경우 법인·단체나 사업자 등록 등 다른 법령에 의한 허가를 득한 개인으로 자격 제한(김소연 외 2020, 97)
- [개인계약] 사업자 등록 등을 하지 않았지만 현장 전문성을 지닌 시민사회 종사자와의 계약이 가능하도록 법령 개정 요청
- [일반관리비·이윤] 비영리단체들의 경우 용역수행 계약시 업체들의 경우 당연히 책정하는 일반관리비나 이윤을 비영리라는 이유로 책정하지 않는 관행 존재. 비영리단체들도 해당 용역을 목적사업 이외의 수익사업으로 간주할 경우 일반관리비·이윤 책정 가능한 법령 해석의 현행화 필요

○ 개선요청 관련 법제도2: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치법 및 관련 조례

- 관련 규정(대통령령)과 지방자치법(제104조)와 관련 조례에서는 민간위탁

에 대한 위탁수수료를 계약을 통해 정하도록 규정. 하지만 비영리단체들의 경우 관행적으로 위탁수수료를 이윤으로 간주해 수수료를 책정하지 않는 경향 가운데 일부 지방자치단체의 경우 비영리단체에 대한 위탁수수료를 책정하는 시도도 나타나고 있음(김소연 외 2020, 97).

- [위탁수수료] 관련 법령에 명시된 위탁수수료 책정에 있어 비영리단체들이 차별적 불이익을 받지 않도록 규정의 현황화 필요

○ 개선요청 관련 법제도3: 협치형 민간위탁 가이드라인

- 민간위탁의 효과성 증진을 위해서는 민관주체간 유기적 협력이 중요하지만, 현실적으로 일종의 ‘갑을관계’가 형성되고 주무관청의 감독과 성과평가 등에 있어서도 중복적이고 과중한 관리가 이뤄지고 있음.⁵¹⁾
- 이와 관련해 2020년 행정안전부는 ‘협치형 민간위탁 가이드라인’을 제정해 사회적 가치지향, 민관협력과 시민참여 기반 위탁사무를 따로 규정하고 협력적 관계와 민간위탁 활성화를 위한 기준과 조치들을 제시한 바 있음. 서울특별시 역시 ‘행정사무의 민간위탁관리지침’을 운영하면서 ‘사회적 가치’ 지향 수탁기관 우선 고려 규정을 신설함(이환성 외 2021, 246).
- [가이드라인 현행화] 하지만 협치형 민간위탁 가이드라인이 일선 현장에서는 적용되고 있지 않아 현행화를 위한 노력이 요청됨.

○ 개선요청 관련 법제도4: 행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)

- 앞서 논의한 비영리 민간위탁 제도가 지닌 문제점들의 근원에는 민간위탁 제도를 규율하는 상위법령의 부재가 자리고하고 있음. 이에 관련 법률안이 발의된 상태이고 이에 대한 시민사회 현장의 개선요청이 이뤄지고 있는데 주요한 내용은 다음과 같음(한국시민사회지원조직네트워크 2023).
- [상호관계] 수탁주체의 책임성만을 규정하기 보다 위·수탁주체의 상호 협력과 책임성에 관한 사항 명시(제1조), 민간위탁의 정의에 상호계약에 의한 위탁임을 명시(제2조),
- [위원회] 민간위탁심의위원회 구성에 있어 임기와 연임규정, 그리고 공무원인 위원의 임기(재임기간) 규정 필요(제5조), 운영위원회 구성에 있어 임기와 연임규정, 공무원인 위원의 비율 제한(25%)(제6조)
- [기본계획] 2019년 관계부처 합동으로 제정된 ‘민간위탁 노동자 근로조건

51) “‘행정사무의 민간위탁에 관한 법률 제정안’ 어떻게 생각하나요?”. (사)시민 ‘정책이슈’. 2024. 10. 8(<https://simin.or.kr>).

보호 가이드라인'의 현행화를 위해 기본계획 항목에 '민간위탁 종사자 고용 지속가능성 제고' 포함(제8조)

- [기관선정] 행정안전부 협치형 민간위탁 가이드라인과 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침의 전례를 따라 심사기준에 '사회적가치 실현 및 공공성 증진'에 기여한 기관 우선 고려 포함
- [위탁계약] 상호성에 기반해 민간위탁 심사가 엄격한 만큼 민간위탁의 안정성을 위한 사항도 계약에 포함. 특히 위탁기간내 총예산과 인력규모에 관한 사항 명시

(7) 국·공유재산특례: 비영리민간단체지원법, 국유재산특례제한법

앞서 살펴본 것처럼 개별단체 지원 관련 법령들에서 이미 많은 경우 단체운영과 사업에 있어 국·공유재산의 사용을 허용하고 있어 이를 비영리단체 특히 사무공간 등 자원확보에 애로를 겪는 단체들을 지원하자는 제안이 지속적으로 제기돼 왔다.

○ 공유재산특례 제도 개선 관련 논의

- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 과제 중 '8. 시민을 위한 공유재로 공공 유희시설 활용'(2017)
- 행정안전부, 공유재산특례제한법안 발의(2021)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 '6. 시민 거점공간 확대'(2022)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 '8. 국유재산특례제한법 개정'(2025)

○ 개선요청 관련 법제도1: 비영리민간단체지원법

- [조향신설] 특정 영역 및 단체지원 법령들에서 명시하고 있는 국공유재산 사용 규정 신설(좌세준 2016, 34-35; 주성수 외 2012, 120-121; 시민사회활성화전국네트워크 2025)

○ 개선요청 관련 법제도2: 국유재산특례제한법

- 관련 법령인 국유재산특례제한법이 2014년 특례 존속기간 설정에 관한 개정 이후 특례 제한을 강화하는 개정이 시도됨. 이에 대해 시민사회에서는 국유재산의 체계적 관리라는 취지에는 공감하면서도 공익적 목적의 국공유재산 활용의 활성화를 위한 의견을 제시하고 있음(시민사회활성화전국네트워크 2021, 4).

- [존속기간] 국·공유재산이 주로 비영리단체 사무공간이나 시민들의 공익 활동 공간으로 활용될 가능성이 큰 상황에서 존속기간 지정 곤란(법안 제 6조), 존속기간 규정 대신 특례 심사를 정기적으로 실시하는 것이 합리적 (제8조)
- [점검·평가] 행정안전부장의 권한으로 명시된 특례제도 점검·평가 시 지방 자치단체와 이해관계자들의 의견수렴과 협의 과정 명시 필요(제9조)
- [보고서] 지방자치단체장이 공유재산 특례 실적을 지방의회에 보고 규정 관련 보고서 내용을 행정안전부 장관이 정하도록 돼 있는데, 여기에 지출 금액 등과 관련된 사항 뿐 아니라 특례를 통해 거둔 공익적 성과도 포함 되도록 해야 함(제11조).

(8) 조세특례: 법인세법 등 조세관련 법령

비영리법인·단체에 대한 대표적인 간접지원 제도인 조세특례는 다양한 조세 관련 법령들에 의해 규율되고 있는데, 시민사회 활성화의 관점에서 단체운영과 기부에 대한 충분한 혜택과 복잡하고 불합리한 규정의 합리화에 관한 개선 요청들이 이어져 왔다. 조세특례제도에 관한 논의는 기부자에 대한 조세특례와 법인·단체에 대한 조세특례로 구분해 살펴볼 수 있다.

○ 조세특례 제도 개선 관련 논의

- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘3. 기부문화 활성화: 법인세법 시행령 개정’(2004)
- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘2. 나눔문화(기부·자원봉사) 활성화: 시민단체 기보공제 제한제도 폐지’(2012)
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘5. 기부활성화를 위한 법제도 개선’(2017)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘2. 시민사회활성화를 위한 법제도 정비’(2022)

① 기부자에 대한 조세특례

○ 개선요청 관련 법제도1: 소득세법

- [혜택확대] 아직 선진국에 비해 미흡한 비영리법인·단체 기부금에 대한 조세혜택 확대 필요(이동수 외 2012, 161)

- [혜택차별개선] 특례기부금(舊법정기부금)와 일반기부금(舊지정기부금)에 대한 조세혜택의 차별 개선(김미라 2023, 64), 현행 개인 비사업자 세액 공제, 개인사업자·법인 소득공제를 통일해 모든 기부자에게 소득공제방식 적용 필요(오윤 2023)

○ 개선요청 관련 법제도2: 조세특례제한법

- [기부장려제도] 기부로 돌려받은 조세혜택도 기부하는 기부장려금단체 지정(제75조)이 10여개에 불과해 제도의 현행화·활성화를 위한 조치 필요(김소연 외 2020, 97)

② 법인·단체에 대한 조세특례

○ 개선요청 관련 법제도1: 법인세법

- [수익사업과세] 수익사업의 기준이 모호해 주관적 판단 개입 여지(김소연 외 2020, 97), 비영리법인의 수익사업만 따로 분리해 과세하지 않는 것이 국제적인 관행으로 수익사업에 대한 과세규정 개선 필요(김미라 2023, 62-63), 차제에 수익사업 개념을 폐지하고 고유목적사업 중 공익목적사업에는 비과세하는 방향으로 개선 필요(오윤 2023)
- [정부-단체차별개선] 비영리법인이 공공시설을 위탁운영하는 등 공공성을 띠고 있지만 세제혜택에서 차별이 존재해 개선 필요(부동산·주식 취득에 있어 국가·지방자치단체는 비과세, 양도세 비과세)(김미라 2023, 61)
- [가상자산기부] 가상화폐, 대체불가능토큰(NFT) 등 가상자산 기부를 위한 세제 정비 필요(김미라 2023, 62)

○ 개선요청 관련 법제도2: 상속세 및 증여세법

- [단체행정부담] 공익법인의 의무공시, 외부회계감사 규정은 공익법인의 운영비 및 행정부담을 증가, 기부금품법, 공익법인법 등 다른 법령에 의한 감독과의 중복규제를 야기시키므로 개선 요청(시민사회활성화네트워크·아름다운재단 2019)
- [주식기부] 공익단체와 특수관계가 없는 경우 기부를 통한 기업 주식 보유기준 한도 상향조정 필요(박훈 2023, 27), 보유한도가 다른 복수의 주식보유한도 초과분 산정규정 미비 보완, 주식 초과보유 사유발생 계산시점의 합리적 조정(유철형 2023, 43, 47)
- [과도한 규제] 전용계좌 미신고 가산세 부과 폐지(전용계좌 미사용시 부

과), 공익법인 여건상 출연자·특수관계인이 운영·사업에 관여할 수 밖에 없는 상황인 경우 선임제한 규정 예외 적용 필요(유철형 2023, 43, 45)

○ 개선요청 관련 법제도3: 지방세특례제한법

- [부동산기부] 공익단체가 취득한 부동산을 일정기간 내(수익사업 5년, 공익사업 3년)사용하지 않을 경우 취득세·재산세 등 혜택을 철회하는 일몰제 폐지 필요(박훈 2023, 27)

○ 개선요청 관련 법제도4: 부가가치세법

- [혜택기준] 고유목적사업에 대한 부가가치세 면제혜택과 관련해 면제대상 기준이 모호하고 자의적 판단의 여지가 많아 명확화 필요(김소연 외 2020, 97)

○ 개선요청 관련 법제도5: 국세기본법

- [공익성규정] 현재 다양한 비영리법인 및 조세 관련 법령에서 개별적이고 상이하게 규정된 공익성 개념을 통일해 국세기본법에서 규정(오윤 2023)

<표 7-6> 시민사회 규제개선 관련 법령과 개선과제

영역	법령	개선과제
기부 모금	기부금품의 모집·사용 및 기부문화 활성화에 관한 법률	[등록] 등록 중복규제개선(관리감독 일원화), 등록기준 상향(1천만→3천만), 사후·변경등록 허용 [모집] 모집가능항목 명확화, 차제에 최소한의 금지항목 제외 모든 모금 허용, 기부금품 접수장소 제한 폐지 [사용] 모집비용 허용비율 현실화(15%→30%), 모집비용 충당비율 규정 폐지 [주체] 기부금품 모집중개자 규정 신설 [처벌] 법령 위반시 형사처벌보다는 행정지도·시정조치 우선 [관리] 주무관청 지도절차 명시, 과도한 회계감사 규정 개선
비영리 법인	민법 및 관련 법령	[사원요건] 비영리법인 설립시 사원요건 3인 으로 [합병·분할] 비영리법인 합병·분할 규정 신설 [수익사업] 비영리법인의 수익사업, 자회사 설립 규정 신설 [공시제도] 비영리조직 회계기준 통일, 공시제도 규정한 관련 법령들에 통일기준 적용 [기타] 의사록 의결 기명날인 외 서명방법 허용
비영리 단체	비영리민간단체지원법	[행정지원] 행정지원에 관한 조항 내실화(단체경영지원, 사무공간, 사회보험료 지원, 단체홍보 공공채널 사용지원 등), 우편요금지원→통신요금지원
공익법 인	공익법인의 설립·운영에 관한 법률	[대상확대] 공익활동 영역규정 열거주의→포괄적 규정, [지원] 충분한 공익법인 지원 명시, 총괄 지원체계 구축 [기타] 공익법인 운영·사업 관련 다양한 개선과제(중복규제, 주식기부 특례규정, 고유목적사업준비금 제도 등)

	비영리민간단체지원법	[사용항목] 보조금 사용 사업비 한정→운영비 제한적 허용
	지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률, 지방 보조금 관리기준	[법령조항 현행화] 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률, 지방 보조금 관리기준에 이미 지방자치단체 재량으로 운영비 사용 여지 명시, 다만 현장에서 현행화되지 않고 있음
보조금	비영리민간단체 공익활동 지원사업 집행지침	[자부담 출자] 보조사업단체의 의무적 자부담 현금출자 개선 [사업계획보완] 주무관청 사업실행계획 보완요구 조항 민관협의로 대체 [자부담 사용] 사업단체가 출자한 자부담 예산도 보조금 예산과 동일한 집행기준 적용 규정 유연화 [컨소시엄 표준협약서] 컨소시엄 참가단체간 협의사항의 주무관청 사전승인 규정 개선 [상근자 인건비] 단체 내부 전문성 활용을 위해 인건비 일부 사용 허용 필요 [비용단가] 예산편성기준 상 다수인 공연 출연료, 단위사업당 자문료 한도 등 비현실적인 단가의 현실화 필요 [이행보증보험] 보조사업단체 이행보증보험 자부담 의무 가입 규정. 단체부담 경감과 민관 간 신뢰형성 필요 [지원방식 다양화] 신규·소규모 단체를 위한 특화된 지원, 일부 단체 사업선정 편중 해소 조치 필요
	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	[개인계약] 사업자 미등록 현장 전문가와의 계약이 가능하도록 사업자 등록주체로 한정된 계약자격 개선 [일반관리비·이윤] 비영리를 이유로 일반관리비, 이윤 비책정 관행 개선필요. 비영리단체도 용역수행을 목적사업 이외의 수익사업 간주 시 일반관리비·이윤 책정 가능 조항 현행화
	행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치법 및 관련 조례	[위탁수수료] 관련 법령에 명시된 위탁수수료 책정에 있어 비영리 단체들이 차별적 불이익을 받지 않도록 규정 현행화
민간위탁	협치형 민간위탁 가이드라인	[가이드라인 현행화] 협치형 민간위탁 가이드라인이 일선 현장에 서는 적용되고 있지 않아 현행화 필요
	행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)	[상호관계] 위수탁의 계약과 책임의 민관 상호성 명시 [위원회] 민간위탁심의위원회 구성(공무원 위원 비율), 임기 등 규정 개선 필요 [기본계획] 기본계획 항목에 ‘민간위탁 종사자 고용 지속가능성 제고’ 포함 [기관선정] 위탁심사기준에 ‘사회적가치 실현 및 공공성 증진’에 기여한 기관 우선 고려 포함 [위탁계약] 민간위탁의 안정성을 위한 사항도 계약에 포함(총예산, 인력규모 등)
	비영리민간단체지원법	[조항신설] 국공유재산 사용에 관한 조항 신설
국·공유 재산 특례	국유재산특례제한법	[존속기간] 국·공유재산이 주로 비영리단체 사무공간이나 시민들의 공익활동 공간으로 활용될 가능성이 큰 상황에서 존속기간 지정 곤란(법안 제6조), 존속기간 규정 대신 특례 심사를 정기적으로 실시하는 것이 합리적(제8조) [점검·평가] 행정안전부장의 권한으로 명시된 특례제도 점검·평가 시 지방자치단체와 이해관계자들의 의견 수렴과 협의 과정 명시 필요(제9조)

			[보고서] 지방자치단체장이 공유재산 특례 실적을 지방의회에 보고 규정 관련 보고서 내용을 행정안전부 장관이 정하도록 돼 있는데, 여기에 지출금액 등과 관련된 사항 뿐 아니라 특례를 통해 거둔 공익적 성과도 포함되도록 해야 함(제11조)
조세 특례	기부 자	소득세법	[혜택확대] 비영리법인·단체 기부금 조세혜택 확대 필요 [혜택차별 개선] 특례기부금(舊법정기부금)과 일반기부금(舊지정기부금) 조세혜택 차별, 개인비사업자와 개인사업자·법인 소득공제 소득공제방식 차별 개선
		조세특례제한법	[기부장려제도] 사문화 돼 있는 기부장려금 제도 현행화
	법인 단체	법인세법	[수익사업과세] 수익사업 기준 명확화, 수익사업에 대한 과세규정 개선 필요 [정부-단체차별개선] 부동산·주식 취득에 있어 국가·지방자치단체는 비과세, 양도세 비과세 등 정부, 비영리단체간 혜택 차별 개선 [가상자산기부] 가상자산 기부를 위한 세제 정비 필요
		상속세 및 증여세법	[단체행정부담] 공익법인 외부회계감사 규정 개선 필요 [주식기부] 특수관계 없는 경우 주식보유기준 한도 상향 [과도한 규제] 전용계좌 미신고가산세 부과 폐지, 특수관계인 관여에 관한 합리적 조정 필요
		지방세특례제한법	[부동산기부] 공익단체 취득 부동산 미사용시 혜택 철회하는 일몰제 폐지
		부가가치세법	[혜택기준] 고유목적사업에 대한 면세혜택 기준 명확화
		국세기본법	[공익성규정] 다양한 법령의 상이한 공익성 규정 통일

3. 정책의 방향과 기본법 명시 방법의 문제

1) 시민사회 활성화 정책의 방향

시민사회 활성화를 위한 정부의 정책지원은 국제적으로 일반화된 경향으로 파악되지만(이광희 외, 2022, 220-264), 적절한 지원의 정도와 방식 등 정책방향은 각 국가와 시민사회의 사회적 논의와 합의를 통해 설정해야 한다. 정책방향 논의에 있어 지원에 있어 형평성 제고, 시민사회의 자율성 보장, 포괄적이고 내실있는 지원을 주요 논의주제로 설정할 수 있다.

○ 지원에 있어 형평성 제고

- 법인격 여부 등 조직형식이나, 활동내용이나 유형 등을 불문하고 시민사회에서 활동하는 다양한 성격의 조직들에게 보편적으로 적용되는 활성화 정책이 궁극적 지향(박영선 2015a, 160)
- 이는 특별법을 통해 지원 받는 이른바 ‘관변단체’와 비영리민간단체 간 이른바 ‘밥그릇 싸움’이라는 향간의 이해를 넘어서(박영선 2015, 27-28c),

‘헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙’의 견지 필요(좌세준 2015)

- 이에 따라 특정단체만을 대상으로 하는 특별법의 폐지(김성진 2015; 박영선 2015a, 159), 단체의 법적 지위에 따른 운영비 지원, 세제혜택 등에 있어 차등의 폐지, 정권의 성향에 따른 편향적 지원 개선(박영선 2015a, 162), 지원이 더 긴요한 신규·소규모 단체 우선의 활성화 정책 등의 모색 필요

○ 시민사회의 자율성 보장

- 시민사회 지원이 자율성을 해칠 수 있다는 논의도 의미가 있지만, 아직은 시민사회 관련 정책의 기본 접근이 규제 중심에서 활성화 중심으로 전환 필요(권철 2020, 35)
- 아울러 활성화 정책 추진에 있어 ‘지원하되 간섭하지 않는’ 자율성과 독립성 보장을 위해 지원내용과 대상설정 과정이 정부로부터 독립적으로 이뤄질 수 있는 제도적 장치 필요(좌세준 2016, 25-26)

○ 포괄적이고 내실있는 지원

- 지원 대상이 되는 공익활동 주체들이 과연 어떠한 지원제도를 원하고 있는지, 전국 조직을 가진 비영리단체와 지역별 비영리단체의 조직 및 활동 범위가 갖는 특성 등을 감안하여 실제로 도움이 되는 지원제도 마련 필요(좌세준 2014, 13)
- 한국의 시민사회 관련 법제는 시민사회 활성화와 시민사회조직 역량강화라는 종합적 비전을 갖지 못한 채 다양한 정책영역과 법령별로 분절적인 발전이 이뤄진 것에 대한 비판과 함께 시민사회기본법과 같은 통합적 접근도 이뤄지고 있음(박영선 2015, 32c).
- 시민사회 지원에 있어 기존 직접지원 방식 중심에서 간접지원 방식의 확대가 필요. 이는 주로 직접지원 방식에서 불거지는 정치적 편향 문제의 해소에도 도움이 되고, 시민사회 전반을 강화하는 포괄적 지원의 의미도 지님(박영선 2015a, 160-161).
- 최근 간접지원(행정지원)을 강조하는 흐름 속에 ‘시민사회 생태계 조성’의 맥락 위에 다양한 활성화 정책의 논의와 시도들이 나타나고 있음.

- 시민사회 활성화 캠페인, NGO 박람회 등을 통한 인식개선(이동수 외 2012, 212)
- 기부금에 대한 소득 공제를 비롯한 세금 감면 확대, 법인격 획득이나 재단 설립 간소화, 자율적인 모금 환경 구축 등 법제 정비, 단체 상근자 재교육이나 연수 기회 제공과 같은 역량강화 지원, 정보 인프라 구축, 공익광고 지원, 사무공간 제공(박영선 2015b, 32)
- 공익활동가 교육 및 연수를 위한 지원, 복지제도에 대한 지원 규정, 공제조합, 상조규정 등(좌세준 2016, 34-35)
- 비영리 일자리 활성화 지원: 비영리 일자리에 관한 인식개선, 청년 비영리 일자리 발굴 및 청년 비영리 일경험 지원, 각 부처별 중소기업·소상공인, 직장인 지원제도의 비영리 일자리 적용, 재정지원에 있어 영리-비영리간 차별 해소(박준 외 2020), 비영리법인·단체 고용유지지원제도 마련(김은정 외 2024, 108), 비영리스타트업 육성지원, 비영리 채용 플랫폼 구축(류홍빈 2025, 84)
- 공익활동 사회적 인정: 공익활동 사회적 인식제고, 공익활동가 인정·예우, 공익활동가 공식직업군 인정, 공익활동 경력인정, 공익활동 실적관리 플랫폼 구축, 사회적 가치 측정 방식 개발(고경환 외 2023, 326-327)
- 시민사회 관련 통계 개선: 근거기반 시민사회 정책지향, 시민사회 데이터 거버넌스 구축, 시민사회 관련 통계계정 신설, '시민사회 활성화' 지표 개발(김소연 외 2023)

2) 시민사회기본법에서 활성화 정책수단 반영 방식

앞서 살펴본 것처럼 시민사회 지원 관련 정책의 법제도적 근거는 여러 법령에 산재해 있어, 이들의 유기적 연계와 통합적·체계적 정책 추진을 위한 시민사회기본법 제정에 관한 현장의 요청과 입법 노력이 지속되고 있다. 이에 시민사회기본법에서 시민사회 활성화 정책의 내용을 어떻게 다루고 명시할 것인지에 관한 논의가 필요하다. 주요 쟁점으로 기본법에 활성화 정책내용을 명시할 것인지, 그리고 명시한다면 어디까지 명시할 것인지의 문제가 제기된다.

○ 기본법에 활성화 정책내용 명시 여부

- 기본법은 구체적인 정책내용 보다 기본방향과 체계만을 다뤄야 한다는 견해와 활성화 정책을 다뤄야 한다는 견해가 엇갈림.
- 국회 입법 사례에서도 지원 정책내용을 기본법에 명시하지 않는 경우부터 (서영교 의원안, 2021), 활성화 정책의 내용을 구체적으로 명시한 경우 (민형배 의원안, 2021·2025)까지 다른 양상을 나타냄.
- 활성화 정책을 명시하지 않는 경우는 기본방향 중심의 상위법으로서의 위상에 충실한 방식이며, 구체적인 정책내용은 기본법상 지원기구의 업무나 기본계획이 포함할 내용에서 구체적인 정책내용을 다루게 됨.
- 시민사회 관련 정책과 법제도의 위상이 아직 확고하지 않은 상황에서 활성화 정책의 필요성과 주요내용을 강조하기 위해 정책내용을 명시하는 방

식을 취할 수 있음.

○ 명시할 경우 직접지원과 간접지원의 명시 방식

- 기본법에 지원 정책내용을 명시하는 경우 모든 현행(그리고 미래에 새롭게 개발될) 정책내용을 명시하는 것은 어려운 일로 명시할 내용의 정도와 방식에 대한 문제가 제기됨.
- 직접지원(재정지원)의 경우 유관 법령인 비영리민간단체지원법과의 관계가 고려대상이 되는데 여기에는 3가지 선택지 존재

1. 직접지원은 비영리민간단체지원법에서 다루고, 시민사회기본법에서는 다루지 않는 방식
2. 시민사회기본법에서는 직접지원은 다루지 않되, 비영리민간단체지원법에서 재정지원의 재원을 명확하게 명시하지 않고 있어 그 재원(기금이나 재단)은 시민사회기본법에서 명시하는 방식
3. 시민사회기본법이 비영리민간단체지원법을 흡수·통합하면서 직접지원의 내용도 기본법에서 다루도록 하는 방식

- 간접지원(행정지원)을 시민사회기본법에서 다룰 경우 조세감면, 국공유재산 사용, 시민사회 종사자 역량강화, 포상 등 포괄적인 내용만 다루거나 (진선미 의원 등 11인, 2018·2021; 권미혁 의원 등 20인, 2019),⁵²⁾ 아니면 구체적인 내용을 열거하는 방식(민형배 의원안, 2021·2025)이 있는데, 후자의 경우 모든 정책내용을 열거할 수 없다는 한계가 존재함.

3) 시민사회기본법에서 규제개선 관련 내용 반영 방식

시민사회 관련 규제개선은 공익활동 현장의 애로사항을 해소와 관련된 해묵은 과제들로 시급한 대응이 필요하다. 하지만 규제개선 과제들이 다양한 법령들에 걸쳐있어 각 법령별 개선의 맥락에서 다뤄져 종합적 대응이 어려운 난점이 있다.

- 규제개선 과제는 각 법령별 개선을 위한 개별적 노력에 맡긴다는 인식 속에 시민사회기본법 논의에서는 규제개선에 관해 무관심하거나 다루기 어렵다는 논의가 주를 이룸.
- 반면 여러 법령에 산재한 시민사회 활성화 활성화 정책을 포괄적으로 다루는 것을 취지로 하는 시민사회기본법에서 규제개선 역시 어떤 방식으로든 다룰 필요가 있다는 견해도 존재
 - 이 경우 포괄적인 상위법의 성격을 지니는 시민사회기본법에서 규제개선

52) 조세감면이나 국공유재산 사용 등은 ‘지방세특례제한법’, ‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’, ‘사회적기업 육성법’ 등 유관 법령에서도 규정돼 있어 시민사회기본법에서는 명시할 필요성이 적다는 견해도 존재함(이창림 2018)

에 관한 사항을 적절하게 다루는 방식이 과제로 제기됨.

4. 시민사회 활성화 정책의 세계적 경향

1) 직접지원

① 미국 연방 보조금 및 협력 계약법, 관련 지침

○ 보조금 제도의 개요

- 미국의 경우 비영리단체들이 사회서비스를 제공하는 명실상부한 하나의 산업영역으로 인식됨(이광희 외 2022, 234-235).
- 이에 따라 비영리단체들에 대한 큰 규모의 재정지원이 직접 지출(Direct payment), 대출(Loan/Guarantees), 보험(Insurance), 계약(Contract) 등 다양한 방식으로 이뤄지지만, 가장 대표적인 수단은 보조금(Grants)임.

○ 보조금 제도의 내용

- 비영리단체를 위한 별도의 보조금 규정이 아닌 모든 정부 보조금을 규정하는 법령인 ‘연방 보조금 및 협력 계약법’(Federal Grant and Cooperative Agreement Act)와 관련 법규에 비영리단체도 적용됨.
- 보조금은 특정한 공적 목적을 위해 연방 기구 이외의 기관에 대한 승인된 지출을 의미함.

제5조. 각 행정기관은 다음의 경우 연방 정부와 주 또는 지방 정부 또는 기타 수혜자 간의 관계를 반영하는 법적 문서로서 일종의 보조금 계약을 사용해야 한다.

(1) 관계의 주된 목적은 연방법에 의해 허가된 지원이나 자극의 공적 목적을 달성하기 위해 주 또는 지방 정부 또는 기타 수령자에게 자금, 재산, 서비스 또는 가치 있는 것을 이전하는 것이지 연방 정부의 직접적인 이익이나 사용을 위해 재산이나 서비스를 구매, 임대 또는 물물교환하여 취득하는 것은 아니다.

(2) 계획된 활동을 수행하는 동안 연방정부를 대신하여 행동하는 집행 기관과 주 또는 지방정부 또는 기타 수령자 간에 실질적인 개입이 예상되지 않는다.

○ 보조금에 관한 지침⁵³⁾

- 보조금 운용에 관한 세부적인 사항은 연방정부의 지침으로 규정됨.
- [자격] 비영리단체 보조금은 고등교육기관은 제외되며, 다시 연방 세법 501(c)(3) 조항에 따른 공익성 인정 자격을 유지하고 있는 단체,⁵⁴⁾ 그리

53) 미국 연방정부 보조금 포털(<https://www.grants.gov>).

54) 미국에서 비영리단체의 공익성 인정은 연방 세법(internal Revenue Code, IRC)에서 규정하고 있는

고 공익성 인정 자격이 없는 단체 모두 신청가능 하지만 전자에 비해 후자는 신청할 수 있는 보조금 종류에 제약이 따름.

- [등록] 보조금 지원을 받고자 하는 단체는 지원관리시스템(The System for Award Management)에 등록해야 하며, 고유식별코드(UEI) 부여
- [신청] 연방정부 보조금 포털을 통해 단체의 자격에 맞는 모든 보조금 사업을 검색할 수 있고, 선택한 보조금 사업의 신청양식을 작성해 해당 공공기관에 제출하면 심사를 통해 보조금을 지원받을 수 있음.

② 동유럽 국가들의 백분율 세금지정 제도

○ 제도의 개요

- ‘백분율 세금 지정 제도’(Percentage tax designation)는 동유럽 국가들이 공유하는 특색 있는 직접지원 사례로, 소득세 중 소정의 몫을 납세자들이 지정하는 비영리단체에 지원할 수 있도록 하는 제도⁵⁵⁾
- 세금 중 어느 정도(%)를 지원하는가는 나라마다 다르며, 대부분의 나라가 운영하는 비영리단체의 공익성 인정을 통한 등록 단체들이 수혜대상이 될 수 있음(이광희 외 2022, 209).

○ 폴란드의 사례

- 폴란드의 경우 국민들이 납부하는 소득세의 1.5%에 해당하는 금액을 납세자가 지정하는 단체에 후원하고, 지정하지 않은 경우 공동기금으로 귀속된 후 정책과정을 통해 시민사회 지원에 활용됨⁵⁶⁾.
- 이 제도의 법적 근거는 포괄적인 시민사회 관련 법령인 ‘공익 및 자원봉사에 관한 법률’(2003년 제정)이며, 폴란드 정부는 이 제도를 기부나 구호가 아니라 일종의 직접민주주의 기제로 설명함.
- 아울러 시민사회단체들에 대한 시민들의 관심과 후원을 활성화하는 범국민 캠페인적 성격과 함께 인지도가 낮은 단체들이 지원에서 소외되는 것을 방지하고자 하는 취지를 지님(이광희 외 2022, 247-248).

데, 동법 501(c)(3) 조항이 명시하는 ‘자선단체’(charitable organizations)는 가장 폭넓은 조세혜택을 받음

55) 헝가리에서 최초로 시도된 것으로 알려진 이 제도는 현재 슬로베니아, 슬로바키아, 폴란드, 리투아니아, 몰도바, 루마니아 등 동유럽 국가와 포르투갈과 같은 남유럽 국가가 시행 중이며, 일본의 경우 지방자치단체 차원에서 이 제도를 도입한 바 있음

56) 폴란드의 경우 2004년 제도 도입 후 소득세 1% 제도를 운영해 오다가, 2023년부터 기부율을 1.5%로 상향 조정해 운영하고 있는데 구체적인 내용은 다음을 참조. 폴란드 NGO포털 홈페이지(<https://www.ngo.pl/english/how-do-ngos-work-in-poland/what-is-the-1-5-scheme>).

2) 간접지원

① 간접지원 제도의 일반적인 국제 동향

○ 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 제도 현황

- 2022년 이뤄진 37개 회원국(한국을 제외한)을 대상으로 한 조사를 통해 대부분의 국가들이 시민사회 지원과 협력을 위한 정책을 운영 중인 것으로 파악됨(이광희 외 2022).
- 정부의 시민사회활성화 활성화 정책은 특정 국가나 권역의 특징이라기보다는 전 세계적 조류로 자리 잡음.

○ 단체등록과 재정지원

- 대부분의 회원국이 시민사회에 관한 법령과 함께 단체등록(공익단체) 제도를 갖추고 있음.
- 단체등록제도는 주로 보조금을 통한 공공재정 지원제도와 연동돼 있고, 대부분의 국가가 재정지원(보조금) 제도를 운영 중임.

○ 세제혜택

- 대부분의 회원국이 단체에 대한 세제혜택 제도를 운영하는데, 법인소득세와 부가가치세 감면이 중심이고 기타 다른 세목이 포함되는 경우가 있음.
- 대부분의 회원국이 단체에 대한 기부자(개인·법인)의 기부액에 따른 소득공제나 세액공제 제도 운영

○ 지원조직과 정책문서

- 일부 국가의 경우 시민사회 지원을 위한 기구를 두고 있는데, 위원회의 형태와 중간지원조직의 형태(노르웨이, 스웨덴, 비회원국 중에는 크로아티아, 몬테네그로 등)가 존재
- 정책문서에는 정부-시민사회간 협약이나 헌장, 시민사회 발전을 위한 전략계획 등이 포함됨.

<표 7-7> 경제협력개발기구 회원국의 일반적인 시민사회 지원제도

구분	내용	
단체등록	비영리단체등록·관리(공익단체)을 통해 보조금 지원이나 조세혜택 지위 부여	
세제혜택	단체혜택	등록된 단체들의 소득세 등 세금 감면
	기부자혜택	등록된 단체들에 대한 기부자 소득·세액공제
지원조직	시민사회 관련 업무 담당부처와 중간지원조직	
정책문서	시민사회 관련 정책에 사회적 합의와 권한, 체계를 부여하는 공적 문서로 협약, 헌장, 선언, 전략계획 등의 형태들	

② 영감을 주는 사례들

○ 폴란드 공익활동과 자원봉사에 관한 법률

- 폴란드의 포괄적인 시민사회 관련 법령인 ‘공익활동과 자원봉사에 관한 법률’(Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie)은 시민사회에 관한 일반적인 활성화 정책과 함께 특색있는 조항들을 포함하고 있음⁵⁷⁾.
- 동법 제5조 a ‘청년세대와의 대화 협의회’: 청년세대의 시민참여 수준 향상, 청년세대 관련 비정부단체 활성화, 공공기관과의 대화의 장 등을 지원
- 동법 제41조 k 시민사회를 위한 주(州) 전권대사: 폴란드 연방주의 주지사는 시민사회 업무를 담당하는 전권대사를 임명해 시민사회 발전 지원, 프로그램 이행 감독, 민관협력 조정 등의 업무를 수행토록 할 수 있음⁵⁸⁾.

○ 스페인 사회실천 제3부문에 관한 법률⁵⁹⁾

- 스페인의 포괄적인 시민사회 관련 법령인 ‘사회실천 제3부문에 관한 법률’은 제3부문(시민사회) 주체들의 육성을 위해 국가가 취해야할 조치(제6조)를 명시하고 있음.

57) 폴란드 법률 정보 시스템(<https://lexlege.pl/ustawa-o-dzialalnosc-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie/dzial-i-przepisy-ogolne/4251>).

58) 아울러 법령에 명시돼 있지는 않지만 총리실 산하에 시민사회부(Departament Społeczeństwa Obywatelskiego)를 설치하고, 부서 업무를 총괄하는 특임장관(ministra do spraw społeczeństwa obywatelskiego) 직책을 운영하고 있음.

59) 스페인 공식국가정보기구(<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10922>).

1. 국가 행정부의 국가 수준에서 사회 활동의 제3섹터를 촉진하기 위한 조치는 다음과 같다.
 - a) 사회 활동의 제3섹터 원칙을 지지하고 홍보한다.
 - b) 예산 안정에 관한 법률의 틀 안에서 공공 재정 시스템을 조정하고, 어떤 경우에도 국가 지원에 관한 유럽 연합 규정을 준수한다.
 - c) 후원에 관한 규정을 개선하고 기업의 사회적 책임을 촉진하는 등 자금조달원의 다변화를 촉진한다.
 - d) 취약한 상황에 처한 사람들과 집단, 사회적 배제의 위험이 있는 사람들과 집단, 장애인이나 의존 상황에 처한 사람들을 위한 보살핌을 촉진하기 위해 각 사례에 가장 적합한 규제 수단의 사용을 촉진한다.
 - e) 사회적 배제의 위험이 있는 취약 계층과 개인에게 혜택을 주기 위해 고안된 다양한 사회, 고용, 평등 및 포용 정책에 제3섹터가 참여하도록 보장한다.
 - f) 규정에 의해 확립된 절차에 따라 제3섹터 사회 활동 단체를 국가 행정부의 협력 단체로 인정한다.
 - g) 국가 차원에서 제3섹터 사회 활동 단체에서 활동하는 사람들의 교육 및 전문적 재교육을 촉진합니다.
 - h) 시민과 시민 사회가 통합된 집단의 참여 수단으로서 공정한 평가를 위해 필요한 사회 행동의 제3섹터에 대한 내용과 참고 자료를 다양한 교육 단계의 커리큘럼에 포함시킨다.
 - i) 선진 민주 사회에서 시민의 사회 참여 권리를 효과적으로 행사할 수 있는 관련 도구 중 하나로 제3섹터 사회활동단체를 홍보한다.
 - j) 사회 활동의 제3섹터에서 여성의 참여를 확대하기 위한 구체적인 조치를 시행한다.
 - k) 제3섹터 사회활동단체에 책임 있는 관리 기준을 통합하는 것을 목표로 하는 이니셔티브를 홍보하고 지원한다.
 - l) 이들 조직에서 선의의 거버넌스, 투명성 관행 및 기준을 강화하고 홍보한다.
 - m) 사회 활동 제3섹터 기업과 단체 간 협력 이니셔티브를 홍보하고 촉진한다.
2. 정부는 관련 관할 부처를 통해 제3섹터를 촉진, 지원 및 보급한다.
3. 마찬가지로, 중앙행정부와 자치단체 및 지방자치단체는 사회행동 제3섹터의 원칙을 증진하는 데 협력할 수 있다. 특히, 특정 개발, 보급 또는 교육 활동을 촉진하기 위한 협력 협정을 체결할 수 있다.

- 아울러 제3섹터 사회활동단체의 육성을 위한 구체적인 지원사업들을 명시하고 있음.

- a) 사회 활동의 제3섹터의 촉진, 보급 및 훈련.
- b) 자원봉사에 관한 법률에 의해 정해진 조건과 조건에 따라 자원봉사 문화에 대한 지원.
- c) 공공서비스와의 협력.
- d) 제3섹터 사회활동단체에 대한 공적 자금 조달.
- e) 공식 신용기관을 통한 자금 조달 접근.
- f) 사회적 배제의 위험에 처한 취약 계층이나 개인을 위한 사회적 포용 프로그램 개발, 장애인이나 의존적 상황에 처한 사람들을 위한 보살핌을 위해 국가 행정부와 제3부문 사회 활동 기관 간의 협력 메커니즘을 강화하며, 특히 협정과 협약을 활용하는 데 주의를 기울인다.
- g) 제5조에 규정된 기관의 참여⁶⁰⁾

○ 이탈리아 ‘제3섹터 법률’⁶¹⁾

제3섹터 단체의 근로자는 ... (사회적) 단체협약⁶²⁾에서 규정한 것보다 낮은 수준의 경제적 규제를 받을 권리가 있다. 어떠한 경우에도 각 제3섹터 단체에서 직원 간 임금 격차는 연간 총 보수를 기준으로 계산한 1대 8의 비율을 초과할 수 없다 ... 제3부문 단체는 관련 규정 준수를 보고해야 한다 ... 사회적 대차대조표에 포함하거나, 없을 경우 제13조 1항에 언급된 보고서에 포함해야 한다.

- 이탈리아의 포괄적인 시민사회 관련 법령인 ‘제3섹터 법률’ 제16조는 제3섹터 단체 근로자의 처우에 관해 규정하고 있음.

3) 규제개선

① 규제개선에 대한 종합적 접근: 스웨덴 정부-시민사회 대화기구

○ 제도의 개요

- 스웨덴은 2018년 정부와 시민사회 간 대화와 협의를 활성화하는 ‘국가적 차원에서 정부와 시민사회 간 대화와 협의를 위한 지원체계 협약’ 체결⁶³⁾
- 협약의 이행을 지원하기 위해 ‘정부와 시민사회 간 대화와 협의를 위한 국가기구’(Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället, 이하 ‘NOD’) 설치⁶⁴⁾

○ 규제개선 관련 종합적 접근

- 대화기구의 역할은 크게 정부부처·기관과 유관 시민사회 간 대화·협력 지원과 정부-시민사회 간 시민사회 활성화 전반에 관한 논의틀인 ‘민관공동포럼’(Partiesgemensamt forum, PGF) 운영으로 나뉘는데 후자를 통해 규제개선 전반에 관한 논의가 이뤄짐(조철민·오현순·임지순 2022, 59-60).
- 최근 5년간 민관공동포럼을 통해 논의된 시민사회 관련 대화주제들은 다

60) 스페인 제3섹터 사회실천법 제5조 제3섹터 사회활동단체들은 국가행정기관 산하 참여 기구에 포함될 것이며, 각 기관의 활동분야는 해당 단체의 활동범위와 일치한다. 이러한 기구에 참여하는 대표는 전국적 규모를 가지고 있으며 제3섹터 사회활동단체의 대부분을 구성하는 단체에 상응한다.

61) 이탈리아 현행 법령포털 ‘노마티바’(https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03:117:vig=).

62) 이탈리아의 사회적 단체협약은 노·사·정 합의에 따라 전국단위로 이뤄짐

63) ‘국가적 차원에서 정부와 시민사회 간 대화와 협의를 위한 지원체계 협약’(2018)(Överenskommelse om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå(https://www.regeringen.se/overenskommelser-och-avtal/2018/02/overenskommelse-om-en-stodstruktur-for-dialog-och-samrad-mellan-regeringen-och-det-civila-samhallet-pa-nationell-niva).

64) 스웨덴 정부와 시민사회 간 대화와 협의를 위한 기구(https://www.nodsverige.se).

음과 같음.

<표 7-8> 스웨덴 정부-시민사회 대화기구 민관공동포럼 연도별 대화주제

구분	내용
2020	• 2020년 활동일정 • 중요성을 명확히 하기 위해 • 민주주의와 새로운 참여 형태
2021	• 민주주의에 대한 코로나 팬데믹의 결과 • 토론 분위기 조성을 위해 일하는 방법: 위협과 증오에 대한 노력 • 사회를 강화하는 방법: 다양한 형태의 결사에 대해 • 위기에서 시민사회의 역할
2022	• 시민사회, 통합과 분리에 맞서는 노력 • 일상생활로 구현된 규범 • 국가 보조금을 위한 민주적 조건, 그리고 시민사회의 표현의 자유
2023	• 민주주의 참여 확대: 다양성과 대화의 원칙 • 시민사회와 장소의 중요성: 지속가능성과 다양성의 원칙 • 신뢰, 감사 및 행정 요건: 투명성의 원칙
2024	• 시민사회 재정: 지속가능성과 자율성, 독립성의 원칙 • 전략적 협력(대화의 원칙) • 새로운 구조와 참여 형태(다양성의 원칙)

※출처: 스웨덴 정부와 시민사회 간 대화와 협의를 위한 기구(<https://www.nodsverige.se>).

② 규제개선 관련 제도 사례들

○ 세제혜택 제도 관련: 독일 국세기본법

- 독일 국세기본법(Abgabenordnung)은 비영리법인에 대한 세제혜택의 표준적이고 명확한 개념을 제시함⁶⁵⁾
- 동법 제3절은 까지 세제혜택에 관한 제반 사항을 구체적으로 다루고 있는데, 이 중 제51조~제57조 까지가 기준과 원칙에 관한 핵심적 내용

<표 7-9> 독일 국세기본법의 세제혜택 관련 주요 조항

조항	내용
제51조 일반사항	• 법인이 비영리, 자선, 종교 목적을 ‘배타적’, ‘직접적’으로 추구할 경우 동법에 따라 세제혜택의 대상이 됨 • 세제혜택의 목적이 해외에서 실현되는 경우에 관한 규정 • 세제혜택을 받는 단체의 의무에 관한 규정

65) 세계법제정보센터(https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=11496&AST_SEQ=69&ETC=0)

제52조 비영리 목적	• 비영리 목적: 법인의 활동이 물질적, 지적, 또는 도덕적 영역에서 일반 대중의 사적 이해관계가 아닌 발전을 지향할 때 자선 목적으로 인정. • 일반대중의 발전: 발전의 혜택을 받는 사람들의 범위가 명확하게 정의되어 있거나, 예를 들어 가족 구성원이나 회사의 임직원으로 한정되어 있거나, 특히 지리적 또는 직업적 특성에 따른 제한으로 인해 그 범위가 영구적으로 제한될 수밖에 없는 경우가 아니어야 함 • 일반적으로 일반대중의 발전 목적으로 인정되는 경우 나열
제53조 자선 목적	• 자선 목적: 법인이 개인을 사적 이해관 없이 지원하는 것 • 자선 목적에 해당하는 경우 나열
제54조 종교 목적	• 종교 목적: 공법상 법인인 종교단체의 이타적 증진을 목적으로 하는 경우 • 종교 목적에 해당되는 종교단체 활동 항목 나열
제55조 이타성	• 세제혜택의 3가 원칙 중 하나인 이타성 개념 규정 • 이타성: 자기이익을 추구하는 목적(예: 상업적 또는 기타 수익적 목적)이 아닌 경우로, 5가지 조건 제시
제56조 배타성	• 세제혜택의 3가지 원칙 중 하나인 배타성 개념 규정 • 배타성: 법인이 세금상의 특혜를 받는 법적 목적만을 추구하는 것
제57조 직접성	• 세제혜택의 3가지 원칙 중 하나인 직접성 개념 규정 • 직접성: 법인은 스스로 조세특혜의 기반이 되는 법정 목적을 실현하는 경우 그 목적을 직접 추구하는 것

○ 보조금 제도 관련: 미국 보조금 제도 개선 관련 법령·지침

- 1977년 ‘연방 보조금 및 협력 계약법’ 제정 이후 보조금 제도에 대한 일선 현장의 개선요구가 축적되면서, 1999년 ‘연방 재정지원 관리 개선법(Federal Financial Assistance Management Improvement Act) 제정
- 동법에는 보조금 지원 관련 행정절차 간소화, 보조금통합시스템 및 포털 사이트 구축, 감독기구인 보조금정책위원회(Grants Policy Committee, GPC)와 관련 부처·기관 관리자협의기구인 보조금집행위원(Grants Executive Board: GEB) 설치·운영(한승희 2017: 26)
- 연방 재정지원 관리 개선법 외에도 보조금 제도 개선을 위한 다양한 법령이나 지침 제정이 이뤄짐

<표 7-10> 미국 연방 보조금 제도 개선 관련 주요 법령·지침

조항	내용
단일감사법(1996)	보조금 수혜단체에 대한 감사절차 간소화
연방 재정지원 책무성, 투명성법(2006)	연방 재정지원 관련 정보에 대한 대중의 정보접근권 향상
디지털 책무성, 투명성법(2014)	2006년 제정 법안에 이어 연방 재정지원금 보고절차 개선

연방관리에산국 표준 지침 (2014)	연방 재정지원에 대한 통일된 행정요건, 비용원칙, 감사요건 규정
보조금 감독 및 새로운 효율성법(2016)	만료된 보조금 프로그램 종결·보고
연방관리에산국 보조금 관련 주요 정책문서	(2017) 재정지원 연방 기관의 행정부담 경감 (2018) 보조금 수령자 보고 부담 경감 전략: 새로운 데이터 표준 통합, 행정서식 단계적 폐지, 보조금 신청자격 인증관리 일원화, 공공기관간 시스템·서비스 공유 (2018) 재정지원을 위한 소액구매 및 간소화된 인수 금액기준 상향 조정

※출처: 미국 연방정부 보조금 포털(<https://www.grants.gov>).

○ 단체 등록, 세제혜택 관련: 일본 특정비영리법인 설립·운영 관련 규제개선

- 일본의 비영리단체 지원 관련 법령인 특정비영리활동촉진법 제정(1998년)과 2006년 '공익법인제도개혁 3법' 제·개정을 경유하면서 일선 현장에서 규제개선의 목소리가 이어짐
- 이에 따라 2002년부터 2020년까지 인정요건 완화, 행정 간소화, 기부금 세제혜택 확대 등을 골자로 하는 빈번한 규제개선 단행

<표 7-11> 일본 특정비영리법인(NPO) 관련 규제개선 내역

년도	개정내용
2002	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 완화(공익성테스트 산식 변경)
2003	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 완화(공익성테스트 산식 변경) • 기부금의 손금 산입 한도액을 소득 금액의 20%(개정 전 2.5%)로 확대
2005	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 완화(공익성테스트 산식 변경) • 공익적 활동의 제한 관련 요건 완화 • 신청서류 및 보고서류 일부 폐지 • 공제가능한도액을 총소득금액의 25%→30% 인상
2006	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 완화(공익성테스트 산식 변경) • 직원의 친족에 관한 요건에 대해서, 직원이 100명 이상의 법인을 제외 • 열람 대상이 되는 서류에 대해서, 20만엔 이상의 기부금에 관한 사항 및 종업원 급여에 관한 사항의 일부 열람 폐지 • 소규모 법인에 대해서는 2년간에 한해 간단한 공익성테스트 산식 적용 • 기부금 공제 적용 하한액을 1만엔→5천엔으로 인하
2007	• 공제가능한도액을 총소득금액의 30%→40%로 인상
2008	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 완화(공익성테스트 산식 변경) • 사원의 친족 등 및 특정 법인에 관한 요건의 폐지 • 인정의 유효기간 5년(개정 전 2년)으로 연장
2010	• 2회째 이후 인정은 원칙적으로 서면심사 • 첫회 인정신청 법인의 실적판정 기간 2년으로 하는 특례적용 기한 1년 연장 • 인정 신청서 첨부서류 및 각 사업연도 보고서 서류 등 간소화

	• 기부금 공제 적용 하한액을 5천엔→2천엔의 인하
2011	• 특정비영리법인(NPO법인)인정요건 재검토 • 첫회 인정의 특정 비영리 활동 법인의 실적 판정 기간을 2년 • 인정취소시 기부금에 대한 반환과세
2012	• 특정 비영리 활동 촉진법의 일부 개정에 의해, 새로운 인정 제도에 의한 인정을 받은 법인(신인정 법인) 등에 관련된 이하의 세제상의 조치 정비
2016	• 해외송금 등에 관한 서류의 사후 신고 등 개선 • 임원 보수규정 등 비치기간 연장 등(약 3년간→약 5년간) • ‘가인정 특정 비영리 활동 법인’의 명칭을 ‘특례 인정 특정 비영리 활동 법인’으로 변경
2020	• 인증 신청시의 첨부 서류의 종람 기간의 단축 등(1~2주간) • 주소 등의 공표 등의 대상에서 제외 • 인정·특례 인정 NPO 법인의 제출 서류의 삭감 등

※출처: 일본 내각부 NPO 홈페이지(<https://www.npo-homepage.go.jp/about/seidokaisei-keii/seido-kaisei>)

5. 지원의 확장과 보편성, 적극적 규제개선의 지향

1) 직접·간접지원의 확장과 보편성 증진

- 그간 시민사회 지원을 위한 정책수단들이 마련돼 왔지만 아직 시민사회 활성화를 이루기에 전반적으로 부족하며, 차별적인 지원이 이뤄지고 있어 개선이 필요함.
 - 비영리법인·단체를 지원하는 다양한 법령들은 각기 특정 유형의 단체들에 대해 한정적인 지원을 하며, 법령에 따라 차별적으로 정책수단을 명시하고 있음.
 - 개별 법령의 적용을 받지 않는 대다수 단체들은 모든 비영리법인·단체가 공유하는 비영리민간단체지원법의 적용을 받는데, 직접지원의 경우 지원 예산이 부족한 상황이며, 간접지원의 경우 형식적인 수준에 머물고 있음.
- 시민사회 활성화를 위한 충분하고 보편적인 정책수단 마련을 위해 정책결정자의 의지나 사회적 여건의 변화가 필요한 일로, 시민사회기본법에도 이를 촉진하기 위한 조항을 적절한 수준에서 명시할 필요가 있음.
 - 기본적으로 직접지원과 간접지원은 오랜 시간 제도적 근거으로 자리 잡은 관련 법령의 개정이나 관련 정책의 변화를 통해 다루도록 하고, 시민사회기본법에서는 원칙이나 정부의 책무 등의 조항에서 시민사회 활성화라는 정책목적을 실현할 수 있는 충분한 지원이나 차별 없는 지원 등을 명시하는 것이 적절

- 다만 간접지원의 경우 세제혜택은 관련 법령에서 다루고 있어 시민사회기본법에서 언급될 필요는 없지만, 국·공유재산 사용, 시민사회주관, 포상 등 유사 법령에서 명시하는 기본적인 정책수단은 명시하고, 기타 구체적인 사항들은 시민사회기본법에 명시될 지원기구의 역할이나 기본계획의 구성 요소 조항에 명시할 수 있음.

2) 적극적인 규제개선 추진과 원칙화

- 비영리단체들의 운영과 사업에 있어서 오랜 시간 과도한 규제가 관행화 돼 공익활동 주체들의 애로, 불필요한 행정력 소모를 야기하고, 시민사회 활성화 저해하고 있어 시급한 개선이 요청됨.
- 시민사회 영역 뿐 아니라 모든 정책영역에서 규제는 필요한 경우 최소한으로 유지함으로써 민간주체들의 자유로운 활동을 활성화하는 것은 자유롭고 민주적인 사회의 기본적인 원칙과 방향이라 할 수 있음.
- 이를 위해 관련 법령들을 △규제가 아닌 활성화 중심으로 △설립은 쉽게, 관리는 엄격하게 △개별법 중심의 분산된 관리에서 통합적 관리 △현장의 불편과 차별 해소 등의 방향으로 전환해 나가야 함(류홍번 2022, 75-76).
- 규제개선은 개별 법령 개정이 필요한 사안으로, 시민사회기본법에서 구체적인 사항을 다루기는 어렵지만 규제개선의 필요성을 천명하는 조항 필요
- 시민사회기본법의 원칙이나 정부의 책무 관련 조항에 규제가 아닌 활성화 중심의 관점을 명시할 필요가 있음.

예시: 서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

<중략>

4. "시민사회 활성화"란 사회 전반에 걸쳐 공익활동이 활발하게 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태를 말한다.

- 일부 지방자치단체의 시민사회 관련 조례를 참조해 '제도적 기반' 확보를 구체적으로 명시하는 방안도 고려할 수 있음.

제8장 활성화 정책의 재정적 기반: 시민사회기금

1. 활성화 정책 재정기반으로서 시민사회기금 논의

시민사회 지원을 위한 법제도가 실효성을 지니고, 관련 정책사업을 효과적으로 추진하기 위해서는 공공재정의 뒷받침이 필수적이다. 한국의 시민사회정책은 오랜 시간 시민사회의 성장과 자유로운 활동을 통제하는 한편, 정부가 필요한 경우 개별 영역이나 단체를 선택적으로 지원하는 경향을 나타냈다(조철민 2015). 민주화의 진전 이후 1999년 비영리민간단체지원법 제정을 기점으로 포괄적인 시민사회 지원제도와 정책이 본격화 됐지만, 그 취지의 실현과 시민사회 현장의 정책수요에 충분히 부응하기에 아직 부족함이 많다. 이런 상황의 근본적인 타개를 위해서는 충분하고 안정적인 재정의 확보가 필요하다. 그리고 안정적 재정확보를 위한 유력한 방안으로 시민사회기금 조성이 제안되고 있다.

그간 시민사회 지원재정 현황을 살펴봄으로써 시민사회기금 조성의 필요성을 재확인할 수 있다. 시민사회 지원재정에 관해 우선 파악되는 현황은 한국 시민사회의 규모와 사회적 역할에 비해 지원재정이 불충분한 현실이다. 이와 함께 주목해야 할 현황은 시민사회 및 관련 정책에 대한 정치적 오해나 편견 속에 정치환경 변화에 따른 지원재정의 불안정성이다.

시민사회 지원정책을 위한 재정 확충을 위한 논의들이 이뤄져 왔는데, 주된 대안으로 시민사회기금 설치가 제안되어왔다. 시민사회 현장으로부터, 그리고 시민사회에 관한 사회적 논의 과정을 통해 불충분하고 불안정한 지원재정 문제 해결을 위해 시민사회기금 제안이 꾸준히 이어지고 있다. 이에 따라 포괄적인 시민사회 지원 법령 마련을 위한 국회의 입법과정에서도 시민사회기금의 제안이 포함된 바 있지만 결실을 맺지 못했다.

2. 활성화 정책 재원의 불충분성과 불안정성

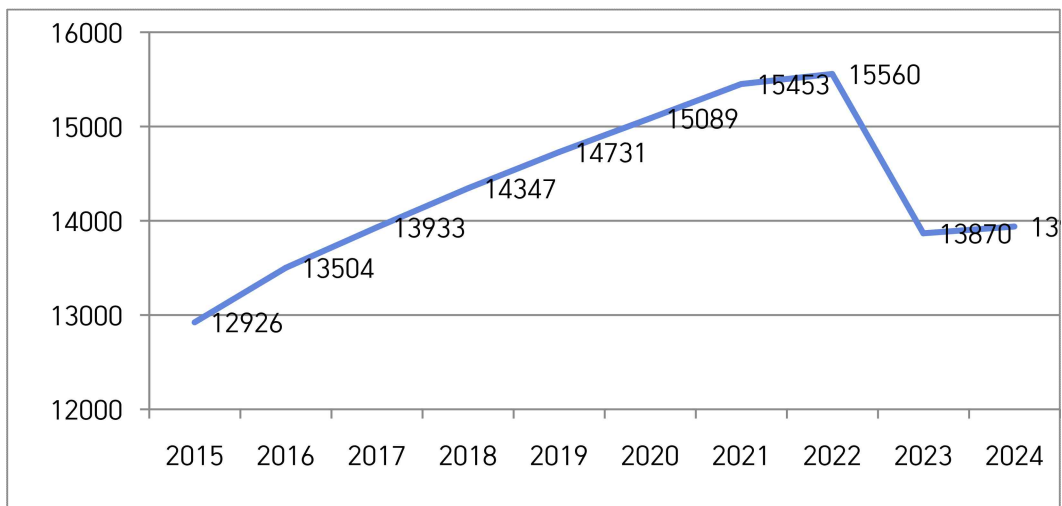
1) 시민사회 지원재정 현황

정부와 지방자치단체의 시민사회 지원예산의 전체적인 규모를 파악하는 것은 쉽지 않은 상황이다. 하지만 직접지원과 간접지원의 부분적인 규모를 파악하고, 정치적 환경 변화에 따른 시민사회 관련 정책의 부침을 통해 지원재정의 불충분하고 불안정한 현황을 가늠해 볼 수 있다.

(1) 지원재정의 불충분성

- 직접지원의 전체 규모를 파악하기는 어렵지만, 대표적인 지원사업인 ‘비영리 민간단체 공익활동 지원사업’의 추이를 통해 지원재정의 불충분 현황 파악 가능
 - 정부와 시·도에 등록된 비영리민간단체는 최근 10년간 꾸준한 증가 추세에 있음⁶⁶⁾

<그림 8-1> 정부와 시·도 등록 비영리민간단체 추이(단위: 개)

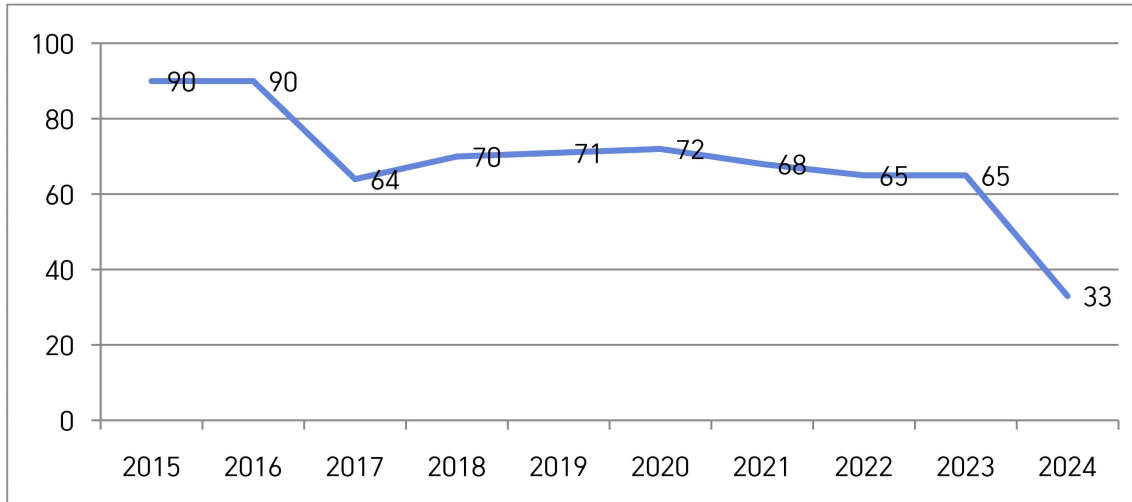


※출처: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/nsbms/hmp/nfvnzBsisStat/nfvnzRegSituStat/nfvnzRegSituStat.do>)

- 이에 반해 비영리민간단체 공익활동 지원사업 예산은 감소추세에 있음. 정부의 비영리민간단체 공익활동 지원사업 예산은 10년전 90억원에서 2024년 33억원으로 63%가량 감소

66) 2022년까지 증가추세를 보이다가 2023년 급감한 이유는 정부의 휴면 비영리민간단체에 대한 등록취소 작업을 진행한 결과인데, 이듬해부터 다시 증가 추세가 시작되는 것을 볼 수 있음

<그림 8-2> 비영리민간단체 공익활동 지원예산(단위: 억원)



※출처: 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템(<https://npas.mois.go.kr/nsbms/hmp/nfvnzBsisStat/nfvnzRegSituStat/nfvnzRegSituStat.do>)

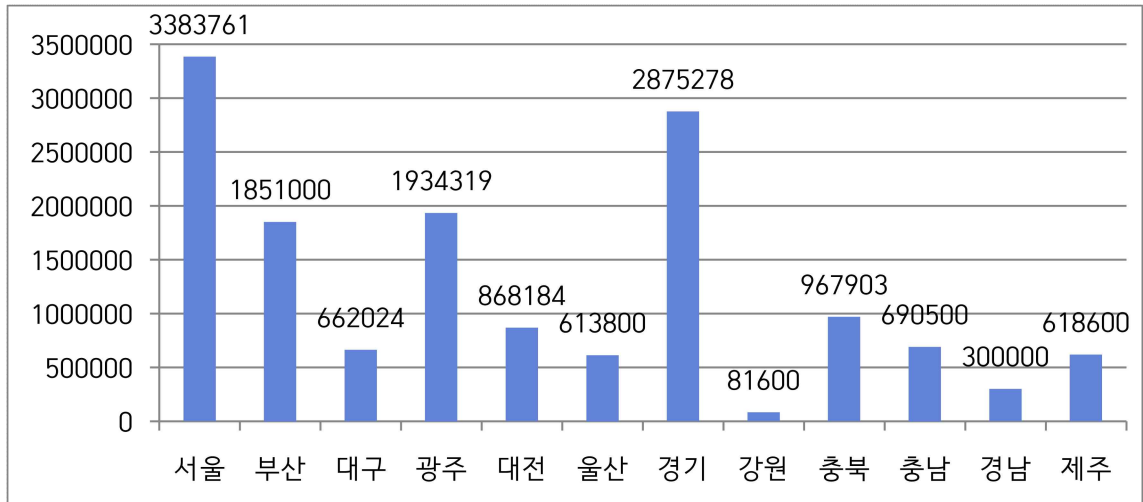
- 간접지원과 관련해서 정부의 각 부처에 해당 영역 시민사회와의 협력·지원 기능이 분산된 가운데, 총괄적 기능을 수행하는 단위를 통해 현황 간접적 파악 가능
 - 총괄적 기능수행 단위: 국무조정실 국무총리비서실 시민사회비서관실(과장 1인, 담당자 10인), 행정안전부 지방행정국 민관협력과(과장 1인, 관련 담당자 5인)⁶⁷⁾
 - 2024년 관련 사업예산은 국무조정실 국무총리비서실 시민사회비서관실 9억 8천 4백만원, 행정안전부 지방행정국 민관협력 39억 2천 9백만원(이중 2024년 직접지원 예산 33억원을 제하면 간접지원예산은 6억원 가량) 운용⁶⁸⁾
- 지방자치단체의 경우도 각 부서별로 시민사회 협력·지원 기능이 분산된 가운데, 담당부서를 통한 직접지원(비영리민간단체 공익활동 지원사업)과 시민사회·공익활동 관련 조례제정과 중간지원조직 운영 등을 통한 간접지원이 이뤄지고 있음.

67) 국무조정실 국무총리비서실 시민사회비서관실의 업무는 시민사회 간담회, 지역순회 간담회·대토론회, 시민사회 이슈대응, 정책아이디어 공모전, 연구기관·지식정보DB, 시민통통(정보플랫폼) 운영지원 등으로, 행정안전부 민관협력과의 관련 업무는 비영리민간단체지원팀장 1인, 비영리민간단체 담당자 2인(정보시스템, 지원사업), 기부금품 담당자 2인(기부금품법, 기부금품 등록·공익단체 추천)으로 구성.

68) 국무조정실 국무총리비서실 정보공개(<https://www.opm.go.kr/opm/open/expense.do>); 행정안전부 정보공개(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a02/introfile/screen.do>).

- 2024년 현재 시민사회·공익활동 관련 조례는 17개 시·도 중 12곳(70.5%), 시·군·구 226개 중 30곳(13.3%)임.
- 12개 시·도의 2024년 시민사회 지원예산(직접·간접)은 평균 17억 5천여만 원이고 지역별 현황은 다음과 같음.

<그림 8-3> 시·도별 2024년 시민사회 지원예산(단위: 천원)



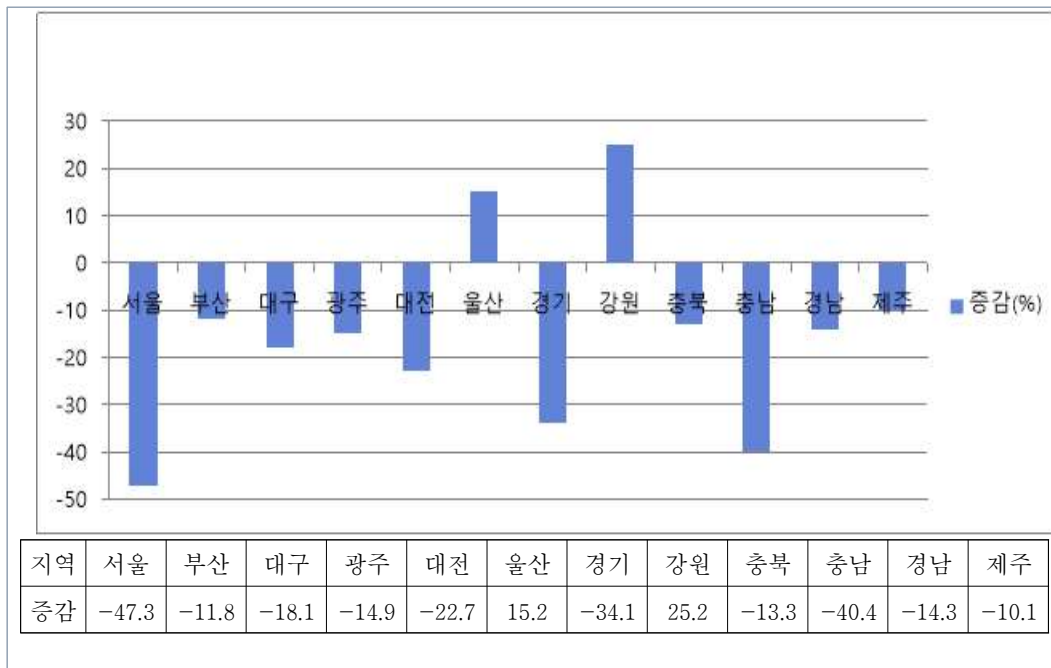
※출처: 김소연 외 2024, 51.

(2) 지원재정의 불안정성

- 1999년 비영리민간단체지원법 제정, 2002년 국무총리실 산하 시민사회발전위원회 설치 등을 통해 시민사회 지원 정책의 흐름 형성
 - 하지만 정권교체, 그리고 일부 비영리재단·법인의 일탈로 인한 사회적 인식악화 등 정치·사회적 환경변화 속에 시민사회 지원정책은 부침을 겪고, 이에 따라 관련 예산 역시 불안정한 경향을 나타냄.
- 2000년대 말 지역 시민사회 중간지원조직 설치 흐름, 그리고 2014년 서울특별시를 시작으로 시민사회·공익활동 관련 조례제정, 중간지원조직 설치, 정책사업 추진이 이뤄지면서 지역 차원의 정책적 흐름 형성
 - 지방자치단체들 역시 지방자치단체장 교체나 지방의회의 정당별 의석구성의 변화에 따라 조례가 폐지되거나, 심지어 운영 중이던 중간지원조직이 폐쇄되는 등 부침을 겪고 있음.
- 최근 시민사회·공익활동 정책의 불안정성을 예시하는 명시적 사례는 2022년을 계기로 나타남.

- 이전 정부 시기에는 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정’ 제정되고(2020년), 지방자치단체의 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 표준조례안’이 제시(2021)되는 등 관련 정책이 전에 비해 활기를 띠었다.
- 반면 2022년 대선을 통한 정권교체 이후 ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정’과 국무총리실 산하 ‘시민사회위원회’가 폐지되고, 시민사회 활성화에 역행하는 정책적 조치들이 취해짐.
- 같은 해 치러진 지방선거에서 지방자치단체장이나 지방의회 권력구조가 변화한 지역에서도 시민사회 지원정책에 부침이 나타남.
- 2021년과 2024년 시민사회 관련 조례가 제정된 12개 시·도의 시민사회 지원 예산 변동현황을 보면 10곳이 감소하고, 2곳이 증가함.

<그림 8-4> 2021년 대비 2024년 시·도별 시민사회 지원 예산 증감(단위: %)



※출처: 김소연 외 2024, 52.

2) 시민사회지원기금에 관한 논의

시민사회 현장에서도 충분하고 안정적인 지원재정 마련을 지속적으로 요청해 왔는데, 유력한 방안으로 시민사회지원기금 조성을 제안하고 있다(김성진 2015, 36-37; 박영선 2015; 좌세준 2016, 30).

○ 논의의 흐름

- 제14대 국회, 이영창 의원, 박상천 의원 ‘민간운동지원에관한법률안’에 ‘민간운동진흥기금’ 설치 조항(1994)⁶⁹⁾
- 제15대 국회, 이기문 의원, ‘민간운동지원에관한법률안’에 ‘민간운동진흥기금’ 설치 조항(1997)⁷⁰⁾
- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘4. 시민사회단체의 재정자립도 제고’ 관련 시민사회단체 활동지원 민간재단 설립과 이를 위한 정부 출연 필요성 언급(2004)
- 시민사회발전 10대 과제 중 ‘4. NGO 기금 설치’(2012)
- 제19대 대선 시민사회 공동정책 제안 중 ‘3. 소득세 1% 기부처 직접 선택으로 납세자 주권 강화’(2017)
- 진선미 의원, ‘시민사회발전기본법안’에 ‘시민사회발전기금’ 설치 조항 포함(2018·2021)
- 제20대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘6. 기금 및 자산 조성’(2022)
- 제21대 대선 시민사회 공동정책 제안과제 중 ‘11. 사회혁신기금 및 시민 자산 조성’

○ 논의의 윤곽

- 시민사회 지원을 위한 기금의 필요성에 대한 의견은 많았던 반면, 기금의 구체적인 운영방안에 관한 논의는 미흡한 가운데, 국회에서 이영창 의원안과 진선미 의원안에 제시된 방안이 비교적 구체적인 내용을 담고 있음.

69) 이영창 의원 등 23인, 민간운동지원에관한법률안(1994. 11. 21.); 박상천 의원 등 12인, 민간운동지원에관한법률안(1994. 12. 1).

70) 이기문 의원 등 10인, 민간운동지원에관한법률안(1997. 10. 22).

<표 8-1> 국회 발의법안에 포함된 시민사회 지원을 위한 기금 운영방안

구분	이영창 의원안 (민간운동지원에관한법률안, 1994)	진선미 의원안 (시민사회발전기본법안, 2018·2021)
명칭	민간운동진흥기금	시민사회발전기금
관리 주체	동법안의 민간운동진흥재단	행정안전부장관(사무의 일부를 동법안의 시민사회발전재단에 위임 가능)
재원	1. 국가 및 지방자치단체의 출연금 2. 국내외 단체·법인 또는 개인의 출연금 또는 기부금 3. 기금의 운용으로 생기는 수익금 4. 동법 규정에 의한 산입금 5. 기타 대통령이 정하는 수익금	1. 정부 및 지방자치단체의 출연금 및 융자금 2. 법인 또는 단체가 출연하는 금전, 물 품, 그 밖의 재산 3. 기금의 운용수익금 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
회계	독립된 회계로 관리·운용	정부회계로 부터 독립적 회계
용도	(동법안의 민간운동재단 사업을 통해 사용) 1. 민간운동단체가 수행하는 사업지원 2. 민간운동진흥기금의 조성·배정·결산 3. 민간운동의 건전한 발전을 위한 조사·연구 4. 기타 민간운동의 진흥을 위하여 대통령 이 정하는 사업	1. 동법안의 시민사회발전지원재단의 사 업 2. 그 밖의 시민사회발전을 위하여 대통 령령으로 정한 사업

3. 시민사회기금 설치조건과 운영방식의 문제

1) 시민사회기금 설치를 위한 제도적 조건

공공기금의 목적 의제로서 시민사회 활성화가 우리 사회에서 아직은 생소하기도 하고 공공기금 조성에 있어 해결해야 할 제도적 선결조건이 존재한다. 기금 설치가 선언적 주장에 머물지 않기 위해서는 제도적 선결조건에 관한 논의가 필요하다.

○ 시민사회기금 신설에 관한 논의들(이창립 2018; 정성희 2021)

- 국가재정법은 기금을 특정 목적을 위해 특정 자금을 국가가 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한해 법률로서 설치하는 자금으로 규정(국가재정법 제5조)
- 아울러 동법 ‘별표 2’에서 열거된 법률에 의해서만 설치될 수 있다고 규정해 시민사회기금 설치를 위해서는 동 조항 개정 필요
- 국회 발의 법안에서 제시되는 기금은 재원 대부분이 정부출연금과 융자금에 기반하고 있고, 이미 유관법령에서 다양한 보조금이 규정돼 있어 출연금이나 보조금의 형태가 더 적합하다는 의견

- 시민사회 활성화, 공익증진이 기금에 적합한 특정 목적에 부합하는지 입법 정책적 판단이 필요하다는 의견
- 그 밖에도 유관 부처들도 기금조성에 부정적인 의견을 밝힌 바 있음.

- 행정안전부: 재정지원 필요성은 공감하나 보조금 등 예산형식이 더 적합
- 기획재정부: 기금재원과 목적사업간 연계성이 낮고, 기금재원 대부분이 의존재원으로 독립성·안정성 결여, 일반예산으로 추진 가능한 사업으로 기금시설 실익 부족, 국가재정법상 기금설치 요건에 부적합
- 법제처: 부담금 등 특정 재원 없이 정부 출연금 등을 주된 재원으로 할 경우 재원과 목적사업이 긴밀한 연계, 중·장기적으로 안정적 재원조달의 가능성 검토 필요

○ 시민사회기금 신설을 위해 해결해야 할 선결조건들

- 시민사회기금의 국가재정법상 기금 신설기준⁷¹⁾ 적합성에 관한 논리구성과 합의: 재원과 목적사업 연계성, 다른 예산형식에 비해 기금이 필요한 이유
- 국가재정법 ‘별표 2’ 개정
- 재원: 국가·지방자치단체 재정 중심의 재원조성의 타당성 논리구성 혹은 새로운 재원 설정: 정부 출연금, 복권기금 등 타 기금의 출연금, 기업·시민사회의 출연·후원 등(좌세준 2016, 30), 동유럽 국가들이 운영하는 소득세 1% 시민기부제도, 사회복지공동모금회의 공공모금 배분대상에 시민사회기금 포함 등(이환성 2016, 238-239)

2) 시민사회기금의 운영방식

시민사회기금의 설치도 중요하지만 어떤 기금인가, 즉 기금의 운영방식에 관한 논의 역시 중요하다. 시민사회 활성화와 기금 신설의 취지에 부합하고 효과적·민주적으로 운영될 수 있는 기반마련 방안이 필요하다.

○ 기금 관리주체

- 기존 국회 입법안에 기반해 보면 주로 시민사회 관련 주무관청인 행정안

71) 기금 신설 심사 적합성 기준(국가재정법 제14조 제2항)

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

전부, 혹은 동법안에 명시된 지원기구인 ‘재단’이 운용하도록 하고 있음.

- ‘재단’이 기금을 운영할 경우, 동법안에 재단 운영과 사업을 위한 재정 출연·보조도 명시하고 있어 기금과의 예산형식 중복의 여지 검토 필요 의견 (정성희 2021)

○ 기금 의사결정 구조

- 국회 입법안들은 재단의 구체적인 운영에 관한 사항은 대통령령에 위임하고 있음.
- 기금운영과 사용의 의사결정 과정의 정치적 중립과 정부의 불간섭 원칙, 의사결정기구(재단 이사회 혹은 기금관리위원회 등) 구성에 있어 이해관계자들의 고른 참여, 의사결정기구와 시민사회 현장과의 소통방안 등이 명시될 필요

3) 시민사회기금의 용도

시민사회기금의 구체적인 용처, 즉 시민사회 활성화 지원이라는 목적의 실현을 위해 어디에 어떻게 사용할지에 관한 논의가 필요하다.

- 입법안에서는 시민사회기금의 용도는 지원기구를 비롯해 지원제도·정책 운영에 필요한 비용과 시민사회 공익활동 현장 지원예산으로 규정되며 구체적인 사항은 대통령령에 위임하고 있음.
- 시민사회 활성화라는 근본적 목적과 이를 구성하는 하위 과제간의 유기적 연계가 설명될 필요가 있음.
 - 앞서 언급한 것처럼 현행 직접지원(사업 보조금 지원)과 더불어 공익활동 주체 역량강화, 연결·협력 활성화, 제도개선, 연구개발, 인식개선 등 기반 조성 등 다양한 간접지원을 아우르는 목적-과제 체계화로 귀결
 - 시민사회기금의 용도는 지원정책의 내용, 혹은 지원기구의 업무, 기본계획의 포함 요소와 연계되며, 기금신설의 요건인 재원과 목적사업간 연계성 논리 구성의 기반이 됨.

4. 시민사회기금 논의에 참조가 되는 국내외 사례

1) 해외사례

① 영국 ‘복권지역사회기금’

○ 개요

- 1993년 국가복권법(National Lottery Act)에 근거해 설치,⁷²⁾ 2006년에는 큰복권법(Big Lottery Act) 제정으로 빅로터리기금(Big Lottery Fund)으로 운영하다가, 2019년 복권지역사회기금(The National Lottery Community Fund)로 다시 명칭 변경
- 기금의 가장 중요한 원칙은 지역사회(공동체) 우선으로, 지역사회의 발전을 위해 지역사회가 직면한 문제해결에 집중(이광희 외 2022, 226)

○ 운영방식⁷³⁾

- 재원: 복권 판매수익금 중 일부로 재정 조달. 2023~2024 기간에 총 6억 6천8백만파운드(한화 약1조 2,775억 9,268만원) 지원
- 조직: 정부로부터 독립적인 공공기관으로 기금전략을 수립하는 ‘이사회’(12인), 일상적인 기금을 운용하는 ‘고위경영진(10인)’, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 아일랜드 등 4개 지역위원회, ‘청년자문위원회’
- 피지원자격: 개인이 아닌 조직으로 자발적 단체, 지역사회 풀뿌리단체, 등록 자선단체, 임의단체, 동호회, 비영리법인, 사회적기업, 법정기구(마을·교구·자치회 등) 법인이 아니라도 가능하고, 사업자, 주식회사, 해외단체 등은 불가
- 세부조건: 정관 또는 그에 상응하는 운영규정, 친족이 아닌 사람들로 구성된 이사회나 운영위원회(2~3인 이상), 조직 명의 은행계좌, 친족이 아닌 2명 이상의 회계담당, 조직의 회계 장부(연간 소득 확인용)

○ 용도

- 2만 파운드(한화 약 3,700만원) 미만 지원: 주로 소규모 조직 지원
- 2만 파운드 이상 지원: 유연하고 장기적인 기금 지원
- 영국의 전략적 투자: 출생 이후 생애주기에 따라 지원하는 5가지 장기 프로젝트. 기참여자들의 의견을 반영해 기획하고 각 이슈별로 지역사회 단

72) 영국의 복권 수익금은 복권지역사회기금 외에도 다음과 같은 용도로 사용됨. △영국 예술 위원회, △웨일스 예술 위원회, △크리에이티브 스코틀랜드, △북아일랜드 예술위원회, △영국 영화 연구소, △스포츠 잉글랜드, △스포츠 북아일랜드, △스포츠 스코틀랜드, △스포츠 웨일즈, △영국 스포츠, △국립 복권 유산 기금

73) 영국 국립복권지역사회기금(<https://www.tnlcommunityfund.org.uk>)

체들과 연계해 파트너십을 증진하는 방식으로 추진⁷⁴⁾

- 2023~2024년 기간 동안 13,720개 프로젝트에 6억8,630만 파운드(한화 약1조 2,759억원)의 기금이 지원됐는데, 이중 84%가 소규모 단체에 할애⁷⁵⁾
- 특이점은 기금은 사업비 외 단체운영비로도 사용 가능한데, 2016~2021년 기간 동안 수혜 단체의 26%가 기금을 고용유지에 사용한 것으로 나타남(연간 4,700명의 상근자 인건비)⁷⁶⁾.

② 라트비아 ‘사회통합기금’ 산하 ‘NGO기금’

○ 사회통합기금의 개요⁷⁷⁾

- 라트비아 사회통합기금(Sabiedrības integrācijas fonds)는 사회통합 정책의 효과적 이행을 위해 시민사회(비정부 부문)을 지원함으로써 국가위상과 민주주의 강화에 기여하도록 하기 위해 2001년 ‘사회통합기금법’을 근거로 설치됨.
- 기금의 재정은 주로 국가예산과 유럽연합의 지원금, 그리고 해외 원조 재정으로 충당
- 사회통합기금의 주요 지원 분야는 비정부 부문, 소수자, 가족, 디아스포라, 사회적 약자, 언론 등으로 구분됨.

○ 사회통합기금의 운영

- 조직구조: 사회통합기금은 재단법인 형태로 운영되며, 기금운영 정책 전반에 관한 의사결정을 담당하는 이사회와 일상적인 기금운영 업무를 수행하는 사무국(사무국장, 부국장, 4개 부서 직원 43명)으로 구성
- 지원자격: 라트비아 정부에 등록된 단체, 재단
- 지원절차: 매년 초 공모에 따라 민간주체들이 프로젝트 지원서를 제출하면 평가위원회를 구성해 심사를 거쳐 지원대상을 선정하고, 최종적으로 이사회 승인을 통해 지원 확정

74) 생애주기별 프로젝트에는 A Better Start(0-3세 아동 발달 및 성장), HeadStart(10-16세 청소년 정신건강 증진), Talent Match(18-24세 청년들의 취업 연계), Multiple and Complex Needs(다양한 난관을 겪고 있는 사람들 지원), Ageing Better(50세 이상 시니어들의 사회적 고립 해소)

75) The National Lottery Community Fund. 2024. Annual report and accounts 2023 to 2024.

76) The National Lottery Community Fund. (2021). Putting communities first: Our impact report 2016-17 to 2020-21.

77) 라트비아 사회통합기금(<https://www.sif.gov.lv/lv/nvo-fonds>).

○ 사회통합기금 산하 NGO기금⁷⁸⁾

- 사회통합기금의 주요 지원분야인 NGO기금(NVO fonda)은 라트비아 시민 사회와 민주주의의 지속가능한 발전 도모를 목적으로 함.
- 2024년 사회통합기금 지원총액은 약3,644만 유로(약585억8천만원)인데, 이중 NGO기금은 102건의 프로젝트에 약811만3천유로(약130억5천만원)으로 22.3%의 비중
- 용도: NGO 활동지원, NGO 공동자금조달, 가족지원, 지역사회통합, 소수 민족NGO, 이주민 지원, 우크라이나 민간인 문화지향 등의 지원사업

2) 국내사례

① 양성평등기금

○ 개요

- 1995년 국제연합(UN)이 양성평등과 평화를 위한 전세계적 노력을 촉구하는 베이징 선언에 따라 1996년 여성발전기본법 제정
- 동법은 국가 등의 책무에 “필요한 자원 마련”을 명시하고, 여성발전기금에 관한 규정을 포함하고 있음. 이후 동법이 양성평등기본법으로 개정되면서 기금 역시 양성평등기금으로 전환

제5조(국가 등의 책무) ① 국가기관등은 양성평등 실현을 위하여 노력하여야 한다.
② 국가와 지방자치단체는 양성평등 실현을 위하여 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 자원을 마련할 책무를 진다.

○ 재원

- 재원: 정부 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품 및 기타재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금
- 양성평등기금의 실제적인 재원내역 중 정부출연금, 민간출연금은 초기 10여년간 조성된 후 중단됐고, 복권기금전입금, 이자 등 기타수입은 지속적으로 활용되고 있으며, 일반회계전입금은 한시적으로 도입
- 가장 큰 비중을 차지하는 것은 복권기금전입금(93.5%)

78) SABIEDRĪBAS INTEGRĀCIJAS FONDA. 2025. 2024 GADA PUBLISKAIS PĀRSKATS.

<표 8-2> 양성평등기금 조성내역(2025년 현재)

내역	조성시기	누적액	비중(%)
정부출연금	1997~2014	59,000,000,000	1.0%
민간출연금	1997~2015	2,761,000,000	4.8%
복권기금전입금	1997~현재	5,340,280,000,000	93.5%
일반회계전입금	2018~2020	64,597,000,000	1.1%
이자 등 기타수입	1997~현재	242,122,000,000	4.2%
소계	1997~현재	5,708,760,000,000	100.0%

※출처: 양성평등기금(https://www.mogef.go.kr/io/ind/io_ind_f035.do).

○ 운영

- 양성평등기금은 주무관청인 여성가족부(운영지원과)와 각 지방자치단체 주무부서가 직접운용하며, 국무총리실 산하 양성평등위원회와 각 지방자치단체의 양성평등기금운용심의위원회(지역마다 명칭 상이)가 기금운용에 관한 심의·자문기능 수행
- 양성평등기금 지원사업 참여자격은 일반적으로 비영리법인이나 비영리민간단체로 설정되며, 정부나 지방자치단체의 지원사업 공모에 민간주체들이 신청하면 기금운용심의위원회 등의 심사를 통해 지원사업 선정

○ 용도

- 양성평등기금은 양성평등기본법의 목적을 실현하기 위해 운용되며, 동법은 △양성평등 실현을 위한 사업 △비영리법인 및 비영리민간단체 △국제협력 관련 사업 △그 밖에 대통령령으로 정하는 사업 지원으로 명시
- 동법 시행령은 △여성의 인권보호 및 복지 증진 사업 △다문화가족 등의 가족지원 사업 △여성가족부장관이 인정하는 사업을 용도로 명시
- 여성가족부는 좀 더 구체적으로 △여성인적자원의 개발과 활용을 위한 사업 △여성의 권익증진 및 차별개선을 위한 사업 △기타 남녀평등실현 △여성발전 및 가족지원 등을 위한 사업 제시⁷⁹⁾

② 복권기금⁸⁰⁾

○ 개요

79) 양성평등기금(https://www.mogef.go.kr/io/ind/io_ind_f035.do).

80) 복권위원회(<http://www.bokgwon.go.kr/main.do>).

- 복권기금은 2004년 복권 및 복권기금법에 근거해 복권사업으로 조성된 재원으로 조성하고, 국민복지 증진을 위해 사용·관리
- 재원의 구체적인 내역은 △복권의 판매액에서 당첨금과 운영비를 제외한 수익금 △복권기금의 운용으로 생기는 수익금 △소멸시효가 완성된 당첨금
- 복권기금의 연간 예산규모는 2024년 현재 약 8조 4,155억 규모이며, 예산 영역은 크게 법정배분사업, 공익지원사업, 기금운영 등 3가지로 구분됨.

○ 운영

- 복권위원회: 기획재정부장관 소속 합의제기구로 복권의 발행·관리·판매, 복권수익금의 배분·사용 등에 관한 심의·의결기능 수행. 위원장은 기획재정부 차관이 맡고, 자격을 갖춘 위원 등 25인 이내로 구성
- 사무처: 기획재정부 소속으로 위원회 실무를 담당. 사무처장과 3개 부서 29명의 직원으로 구성

○ 용도

- 복권기금의 35%는 법령에 명시된 10개 법정기금에 배분하는 ‘법정배분사업’에, 65%는 기획재정부 복권위원회에서 선정한 복지사업을 지원하는 ‘공익지원사업’에 할당

<표 8-3> 복권기금의 법정배분사업과 공익지원사업(2024년)

(단위: 백만원)

유형	분야	기관	예산액
법정 배분 사업	지방자치단체	지방자치단체복권기금협의회	169,863
	제주도개발사업 특별회계	제주특별자치도	179,600
	과학기술진흥기금	과학기술정보통신부	125,055
	국민체육진흥기금	국민체육진흥공단	91,954
	근로복지진흥기금	근로복지공단	63,513
	중소벤처기업창업 및 진흥기금	중소벤처기업진흥공단	72,752
	국가유산보호기금	국가유산청	152,611
	한국보훈복지의료공단	한국보훈복지의료공단	70,138
	사회복지공동모금회	사회복지공동모금회	41,697
	산림환경기능증진자금	한국산림복지진흥원	72,967
공익 지원 사업	저소득 주거안정	주택도시기금	450,040
	국가유공자 복지	보훈기금	22,076
	취약계층 지원	주택도시기금	450,040
		보훈기금	22,076
		양성평등기금	740,303
		청소년육성기금	149,596
		금융위원회	211,969
		기후대응기금	108,333
		보건복지부	113,397
		교육부	32,413
	문화예술	문화예술진흥기금	248,786
		영화발전기금	5,400
	재해재난구호	응급의료기금	1,610

※출처: 복권위원회(<http://www.bokgwon.go.kr/main.do>).

5. 시민사회기금의 적절한 자원과 자율적 운영 방안 필요

1) 기금 설치를 위한 법 개정과 적절한 자원마련 방안 모색

○ 앞서 살펴본 것처럼 오랜 시간 이어져 온 시민사회 활성화 지원재정의 불충분성과 불안정성 극복을 위해 기금 설치 필요

- 시민사회기본법에 시민사회기금의 설치 및 운영에 관한 조항 명시
- 현행법상 신규 기금 설치를 위해서는 시민사회기본법의 기금 관련 조항과 함께 국가재정법에 시민사회기금 설치를 허용하는 개정이 필요하고, 기본법에는 ‘다른 법률의 개정’ 조항 명시

○ 복권기금과 연계방안 모색

- 아울러 시민사회기금의 적절한 재원마련 방안 모색이 필요한데, 기존의 기금들은 대체로 정부의 출연금이나 정부 이외의 자의 출연·기부 등 크게 2가지의 재원으로 구성됨.
- 이중 정부 출연금 외의 재원 마련방안이 중요한데, 여기서 중요한 역할을 하는 것이 복권기금의 출연으로, 해외 시민사회 관련 기금이나 국내 양성평등기금 등도 복권기금을 주요 재원으로 활용하고 있음.
- 복권기금의 출연을 받는 방식은 ‘복권 및 복권기금법’개정을 통해 ‘법정배분사업’으로 설정하거나, 복권위원회가 선정하는 ‘공익지원사업’의 지원분야로 신설하는 방안이 가능하지만 후자의 경우 위원회의 결정에 따라 기금의 불안정할 우려가 있음.

○ 기부에 기반한 재원연계 모색

- 복권기금 외에 다음과 같이 시민들의 기부에 기반한 재원 마련도 고려할 수 있음
- 대표적인 범국민적 기부에 기반한 사회복지공동모금회 재원 중 모금회가 기획해 지원하는 ‘기획사업’ 분야에 시민사회 활성화를 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있지만, 역시 정책환경 변화에도 재원이 안정적으로 운영되도록 하는 방안 필요⁸¹⁾
- 동유럽 국가들이 도입한 시민들의 소득세의 일부를 원하는 시민사회단체에 지원하도록 하는 백분율 세금 지정제도를 시민사회기금의 재원으로 설정하는 등 좀 더 전향적인 시도도 필요함.
- 한편 전국 단위 시민사회기금의 저변 확대를 위해 지역 차원에서는 고향사랑기부금 중 일부를 시민사회 활성화에 활용하는 방안 모색

81) 이런 방안은 앞서 살펴본 해외사례인 라트비아의 사회통합기금 내 NGO기금과 유사한 구조이며, 사회복지공동모금회도 2022년 ‘비영리 스타트업 지원사업’을 신설해 운영한 사례가 있음.

고향사랑 기부금에 관한 법률

제11조(고향사랑기금의 설치 등) ① 지방자치단체는 모금·접수한 고향사랑 기부금의 효율적인 관리·운용을 위하여 기금을 설치하여야 한다.

② 제1항에 따른 기금(이하 “고향사랑기금”이라 한다)은 고향사랑 기부금을 재원으로 하고, 제3항에 따라 모집·운용 비용에 충당하는 경우 외에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적으로만 사용되어야 한다.

1. 사회적 취약계층의 지원 및 청소년의 육성·보호
2. 지역 주민의 문화·예술·보건 등의 증진
3. 시민참여, 자원봉사 등 지역공동체 활성화 지원
4. 그 밖에 주민의 복리 증진에 필요한 사업의 추진

2) 시민사회기금의 자율적 운영방식과 적절한 용도 규정

○ 시민사회기금의 운영방식

- 시민사회기금의 운영은 양성평등기금의 사례처럼 주무관청이 직접 운영하는 방식과 복권위원회처럼 민관주체가 참여하는 합의기구를 통해 운영하는 방식이 있음.
- 시민사회기금 설치의 취지를 고려할 때 기금의 독립성·자율성 보장할 수 있는 운영구조가 중요함
- 이를 위해 시민사회기본법은 시민사회지원조직 설치를 규정하고 있어, 기금의 운용을 이 조직을 활용하는 것이 적절함.
- 시민사회지원조직 법인의 형태일 경우 이사회, 혹은 별도의 기금위원회가 의사결정을 하고, 지원기구가 집행을 담당하도록 할 수 있음.
- 이와 관련해 이사회 혹은 기금위원회의 구성은 민관의 다양한 이해관계를 대표할 수 있는 구성과 민주적인 합의기구 운영방식 규정 필요

○ 시민사회기금의 용도

- 시민사회기금의 용도는 시민사회기본법의 규정으로 명시하는 방안과 동법에 명시된 시민사회지원조직의 운영과 사업에 위임하는 방식이 가능
- 시민사회의 양상과 역할이 복잡·다양화되는 현황을 고려할 때 기금의 용도는 시민사회지원조직의 운영과 사업에 위임하고, 기타 시행령 등을 통해 정책적 판단에 의한 지원사업이 가능하도록 하는 것이 적절할 것임.

제9장 정책실행체계

1. 정책실행체계 개선의 필요성

정책실행체계는 시민사회 활성화 정책이 단순한 선언이나 계획에 머물지 않고 실제 현장에서 구현되도록 하는 핵심 기반이다. 아무리 정교한 목표와 전략이 수립되더라도 이를 뒷받침할 조직 구조와 운영 절차, 조정·평가 시스템이 부실하다면 정책 효과는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 실행체계의 설계는 정책 내용 못지않게 중요한 과제이며 정책의 지속성과 실효성을 좌우하는 결정적 요소라 할 수 있다.

한국의 시민사회 정책은 정권별 기조 변화와 법·제도적 기반의 부재로 인해 안정적인 실행체계를 구축하지 못했다. 개별 사업 단위의 산발적 추진과 조직 변동 속에서 정책은 제대로 정착하거나 발전하지 못한 것이 현실이다. 또한 시민사회 관련 업무가 행정안전부를 비롯한 40여 개 부처에 분산되어 집행되면서 조정과 연계 기능의 부재, 기능 중복과 사각지대 발생 등 문제가 나타나 실천 현장의 혼선과 행정 비용 증가를 초래하고 있다.

현장에서도 실행체계 개선은 지속적으로 요구되어 왔다. 특히, 전담부서 설치 필요성은 지난 20여 년간 꾸준히 제기되었고, 최근 들어 그 목소리가 더욱 뚜렷해졌다. 2025년 대선 과정에서 시민사회활성화전국네트워크는 전담부서 설치를 포함한 공동과제를 각 정당과 후보에게 제안했고, 이재명 후보 캠프와의 정책협약으로 이어졌다. 이후 이재명 정부 국정기획위원회에서 독립행정위원회 설치를 국정과제로 검토하면서 정책 실현에 대한 기대가 어느 때보다 높아진 상황이다.

이처럼 전담기구 설치 필요성에 대한 공감대는 확산되었으나, 새로운 기구의 구체적인 위상과 권한, 다른 기관과의 관계 설정에 대한 심층 논의는 여전히 부족하다. 특히, 합의제 독립행정위원회 형태의 ‘시민사회위원회’ 설치 제안은 주목할 만하지만, 이를 한국의 정치·행정 체계에서 어떻게 구현할 수 있을지, 기존 부처와는 어떤 관계를 맺어야 할지, 또 어떤 절차와 단계를 거쳐야 현실적으로 가능한지에 대한 검토가 필요하다.

시민사회 정책은 규제를 통해 강제하기보다는 지원과 협력을 통해 자발적 참여를 이끌어내는 데 그 성격이 있다. 따라서 다양한 가치와 지향을 가진 시민사회의 자율성을 존중하면서도, 동시에 공적 책임성과 투명성을 확보할 수 있는 균형있는 접근이 요구된다. 시민사회의 역동성과 창의성을 살리면서 제도적 안정성을 보장할 수 있는 정책실행체계를 설계하기 위해서는 면밀한 검토가 선행되어야 한다.

2 시민사회 정책실행체계의 현황과 기존 제언

1) 시민사회 정책실행체계 현황과 진단

중앙정부와 지방정부에서 운영되었던 시민사회 정책 실행체계는 △정책조정, △민관협력, △행정 집행, △현장 지원 등 네 가지 기능으로 구분할 수 있다.

<표 9-1> 시민사회 정책실행체계 현황

기능	기구/조직	수준	주요역할	비고
정책조정	시민사회수석실 (대통령실)	중앙	사회갈등 대응, 시민사회 의견 수렴	현 정부는 경청통합수석실로 명칭 변경
	시민사회비서관실 (국무총리실)	중앙	부처 간 조정, 위원회 연계	실질 집행 권한 없음.
민관협력	시민사회위원회 등	중앙	정책 자문, 심의, 협력	윤석열 정부 폐지
	시민사회위원회 등	지방	정책 자문, 심의, 협력	설치, 운영 편차
행정 집행	행정안전부	중앙	비영리민간단체 등록/관리, 자원봉사, 기부, 민간위탁, 주민자치 등	주요 시민사회 사업 담당
	분야별 부처(기재부, 교육부, 복지부 등)	중앙	비영리법인 허가·감독, 공익법인 공시(국세청), 사회적기업·협동조합 관리	약 40여 개 부처에 분산
	지자체 일반부서	지방	시민사회 관련 업무, 등록/지원 업무 수행	전담부서 설치 미미
지원조직	미설치	중앙	-	-
	연구기관	중앙	통계생산, 현황분석, 정책과제 개발 등	규정에 따라 2개 기관 지정됐으나 예산 축소, 중단
	공익활동/NPO/NGO 지원센터 등	지방	공간, 교육, 네트워크 지원	위상, 예산 지역별 편차

① 정책 조정 기능: 비서실 기능 중심

시민사회 정책의 조정 기능은 대통령실과 국무총리실을 중심으로 편재되어 왔다. 그러나 정권 교체 시 명칭과 기능이 수시로 변경되고, 정책 보좌와 비서 기능에 한정되어 있어 일관적이고 실효성 있는 조정 체계로 정착하지 못하여 왔다.

문재인 정부 시기에는 청와대 ‘시민사회수석실’과 국무총리실 ‘시민사회비서관실’이 정책 조정을 담당했었다. 그러나 시민사회수석실은 종교계·노동계 등에서 제기되

는 주요 현안에 대한 의견 청취에 주력했으며, 수석 평균 재임 기간이 1년에도 미치지 못해 시민사회 활성화 정책의 장기 전략 수립과 조정이 어려운 구조적 한계를 보였다라는 평가를 받는다(류홍번, 2025). 국무총리실의 시민사회비서관실 역시 시민사회위원회 지원 역할을 맡았으나, 비서관실의 특성상 실질적인 조정 권한이 부여되지 않았고, 실행 조직으로서의 역할 수행에도 한계가 있었다.

이재명 정부 출범 이후 시민사회수석실은 ‘경청통합수석실’로 명칭이 변경되었으며, 의견 청취와 통합 기능을 중심에 두고 있어 시민사회 정책 수립과 조정 기능이 더욱 축소될 것이라는 우려가 제기되기도 한다.

② 민관협력 기능: 제도적 기반 부족과 실행력 결여

민관협력 기능은 중앙과 지방 차원에서 거버넌스위원회 설치를 통해 통상 이루어졌다. 중앙정부에서는 시민사회위원회가 대표적인 거버넌스 기구로 기능해 왔다. 위원회는 정부에 따라 ‘시민사회발전위원회’ 또는 ‘시민사회활성화위원회’로 불렸으며, 노무현 정부 시절, 제도적 근거가 없는 자문위원회 형태로 출범했다가 이후 총리령에 따라 제도화되었다.

문재인 정부 시기에는 대통령령이 제정되면서 시민사회기본계획 심의와 부처 간 협력 조정 기능이 추가되는 등 제도적 위상이 강화되었다. 그러나 전담 사무국, 예산, 인력 기반이 부족해 실질적인 민관협력 기능을 안정적으로 수행하기 어려운 구조적 한계를 지녔다. 특히, 윤석열 정부에서는 대통령령이 폐지되면서 위원회가 설립되지 못하였다.

지방정부의 경우, 조례를 통해 공익활동촉진위원회, 시민사회활성화위원회 등 민관협력 기구 설치를 규정하고 있는 사례가 많다. 그러나 2024년 조사(김소연·조철민, 2024)에 따르면, 조례가 있음에도 실제 회의를 개최·운영하는 곳은 광역단체 8곳 중 2곳, 기초지자체 21곳 중 4곳에 불과했다. 이는 제도적 틀은 존재하더라도 실질적인 민관협력 활동이 형식적 수준에 머물러 있음을 보여준다.

③ 행정 집행 기능: 기능의 분산과 행안부 중심 구조의 문제

행정 집행 기능은 중앙과 지방의 여러 부처에 분산되어 있다. 중앙 차원에서는 행정안전부가 비영리민간단체 등록, 자원봉사, 기부, 민주시민교육, 마을공동체 등 시민사회 관련 업무 대부분을 담당하고 있다. 그러나 사회적기업은 고용노동부·기획재정부, 협동조합은 기획재정부·중소벤처기업부, 공익법인은 국세청, 비영리법인은 교

육부·보건복지부 등 법적 형태와 정책 분야에 따라 소관 부처가 달라 정책의 중복·비효율·비일관성이 문제로 지적되어 왔다.

특히, 시민사회 활성화 정책을 가장 많이 편재되어 있는 행정안전부는 자치·치안·행정관리 중심 부처로서 규제와 관리 기조가 강하므로, 자율성과 독립성을 촉진해야 하는 시민사회 정책 담당 부처로는 적합하지 않다는 근본적 문제가 제기된다. 이러한 구조적 한계로 시민사회 정책이 활성화보다는 통제·규제 중심으로 기획·집행되는 배경이 되고 있다는 평가가 제기된다(류홍번, 2025).

지방정부에서는 시민사회 전담부서를 설치한 사례가 거의 없으며, 대부분 일반 행정부서에서 관련 업무를 병행하고 있다(김소연·조철민, 2024). 광역·기초지자체는 조례에 근거해 중간지원조직을 설치하고, 민간위탁 방식으로 시민사회 관련 업무를 수행하는 경우가 많다.

④ 현장 지원 기능: 중앙기구 부재, 지역별 편차와 안정성 부재

중앙 차원에서는 시민사회 현장 지원을 위한 법적·제도적 전담 조직이 존재하지 않는다. 시민사회기본법안 등에서 중앙 지원재단(센터)의 설치가 제안된 바 있으나, 법이 제정되지 않아 실현되지 않았다. 과거 대통령 규정에 따라 공익활동촉진과 시민사회활성화를 위한 교육·연구 전담기관 2곳이 지정되었으나, 윤석열 정부에서의 규정 폐지 이후 경과 규정에 따라 예산이 축소되었고, 2025년 7월 31일부로 지정 사업이 종료되었다.

지방 단위에서는 공익활동지원센터, NPO지원센터 등 이른바 중간지원조직이 조례에 따라 설립되어 역량 강화 교육, 상담, 공간 제공, 네트워크 촉진 등 현장 지원 기능을 수행하고 있다. 그러나 이들 조직의 위상과 예산·인력 규모는 지역별 편차가 크며, 지자체장 교체에 따라 조직 폐지·통폐합, 인력 및 예산 축소가 발생하는 등 제도적 안정성이 매우 미흡한 상황이다(김소연·조철민, 2024).

2) 기존 제안 검토

앞서 살펴본 바와 같이, 현행 시민사회 정책 실행체계는 기능의 분산, 조정력 부족, 실행력 미비 등 다수의 구조적 한계를 안고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 법적·제도적 기반 위에서 안정적이고 지속가능한 정책체계를 재설계해야 한다는 제안이 꾸준히 제기되어 왔으며, 이는 크게 세 가지로 정리된다.

① 시민사회기본법안에서 제안된 실행체계

시민사회기본법안(진선미안, 권미혁안, 민형배안, 서영교안 등)은 대체로 거버넌스 위원회, 중앙 지원재단, 지역 지원센터로 구성된 실행체계를 규정하고 있다.

○ 시민사회위원회 (심의·자문형 거버넌스 기구)

- 대통령령(이전 총리령)에 근거한 자문기구 수준에서 기본법 제정을 통해 실제적인 심의기능을 부여하는 방안
- 실행력 확보를 위해 사무국 설치, 전문위원제, 연구기관 지정 규정
- 시도 및 시군구 단위 위원회 설치 여부에 대해 의무화와 권고안이 병존
 - 민형배안: 시도 의무화, 시군구는 권고
 - 서영교안: 자치권 침해 논란으로 지자체 자율로 규정

○ 중앙 지원기구

- 과거 발의된 모든 법안에 중앙단위의 지원기구 설치 규정
- 법안마다 지원기구의 명칭 상이
 - 진선미안: 시민사회발전지원재단
 - 권미혁안: 중앙시민사회발전지원센터
 - 민형배·서영교안: 한국시민사회재단
- 공통적으로 정책연구, 인력양성, 네트워크 촉진, 지역조직 연계 등의 기능을 포함

○ 광역·기초 지원센터(지역 중간지원조직)

- 지자체 조례에 따른 설립을 법률적으로 뒷받침하는 규정
- 신규 설치와 기존 센터에 대한 지정 방식 병존
- 논의과정에서 자원봉사센터, 마을공동체지원센터 등 영역별 기관, 광역-기초 단위 지원조직 간의 역할 조정 필요성 제기

② 전담부서 설치 제안

행정기능의 분산과 비효율성, 집행기능 부재 등을 해소하기 위한 방안으로 중앙정부 내 전담부서 설치가 제안된 적도 있었는데, 이는 두 가지 방안으로 정리된다.

○ 행정안전부 내 전담부서 설치

- 행안부 내에 ‘시민사회정책국’ 또는 ‘시민사회실’ 신설
- 장점: 기존 정책과 연계 용이, 조직 개편 부담 적음, 예산·인력 확보 용이
- 단점: 규제·관리 중심 관행 지속 및 행안부 소속으로 정책조정력과 독립성 약화 우려

○ 국무총리실 산하 기구 설치

- 총리실 직속 ‘시민사회정책조정단’(가칭) 설치
- 장점: 총리실 소속으로 정책 컨트롤타워로서 위상 확보, 범정부 차원의 정책 조정에 유리
- 단점: 직접 집행 기능이 미약하여 실행력 한계, 실무 추진력 보완 필요

③ 총괄기구(전담기구) 설립 제안

발의된 기본법안들에는 포함되지 않았으나, 시민사회 정책을 전담하는 독립적인 총괄기구 설립에 대한 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 행정안전부 중심의 통제·관리 방식에서 벗어나, 시민사회 활성화를 위한 독립적이고 통합적인 정책 추진 주체가 필요하다는 이유에서다.

○ 중앙행정기관형(예: 시민사회청)

- 시민사회청, 제3섹터청, 사회혁신청 등 다양한 명칭으로 제안
- 정부조직법상 외청(국무총리실) 또는 차관급 독립청(국세청, 병무청, 보존처 등과 유사) 형태
- 주요 기능: 시민사회 정책 총괄, 기본계획 수립 및 이행 평가, 비영리법인 등록·관리, 제도개선, 부처 조정 등

○ 합의제 독립행정위원회형(예: 시민사회위원회)

- 국가인권위원회, 국민권익위원회, 개인정보위원회 등과 유사한 합의제 위원회
- 21대 대선 당시 시민사회-더불어민주당 간 정책협약에 포함: 2025년 5월 16일, 이재명 더불어민주당 대선후보 선거대책본부와 시민사회단체연대회

의·시민사회활성화전국네트워크가 ‘시민의회 도입’, ‘시민사회활성화법(시민사회위원회 설치 포함) 제정’, ‘민주시민교육지원법 제정’의 3대 정책과제에 합의

시민사회 정책 추진체계에 관한 제안과 논의를 종합 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시민사회기본법안에서 제안된 추진체계는 시민사회위원회와 중앙·지역 중간지원조직으로 구성된 다층 거버넌스 구조를 통해 현장성과 안정성을 동시에 확보하려는 방안이다. 이 체계는 시민사회 내부에서 일정 수준의 공감대를 형성해 왔으며, 향후 입법 과정에서도 비교적 큰 쟁점 없이 추진 가능하다는 평가를 받고 있다.

둘째, 중앙정부 내 전담부서 설치 방안은 기존 행정체계 내에서 조정력과 집행력을 보완하려는 현실적 대안으로 논의되어 왔으나, 관행 지속 우려와 실행력 한계 등 구조적 문제가 지적되면서 현재는 논의가 사실상 중단된 상태다.

셋째, 전담 총괄기구 신설 방안은 기존 행정체계의 구조적 문제를 근본적으로 해결하려는 시도다. 독립성과 실행력을 갖춘 전담 행정기구 설치 제안은 2025년 대선 당시 정책 협약과제에 포함되었으며, 시민사회 정책 추진체계를 획기적으로 전환하기 위한 필수과제로 급부상하였다.

<표 9-2> 제안된 정책실행체계 유형

유형	조직명칭(예시)	기능	비고
자문심의	시민사회위원회 (중앙/지역)	심의·자문, 협치	기존 법안에 규정 포함
전담부서	행안부 내 전담부서	시민사회 관련 업무 통합, 집행	수월한 방식, 기존 규제·관리 중심 관행 지속 우려
	총리실 내 전담부서	정책조정·컨트론타워	직접 집행기능 미약 우려
총괄기구	시민사회청, 사회혁신청	정책 총괄, 법인 관리	정책 대상·범위 정의 미흡, 정치적 영향 우려
	합의제 시민사회위원회	정책 심의·평가, 시정권고	대선 정책 협약 체결
지원기구	시민사회발전재단 등	연구, 인력양성, 조직 지원	기존 법안에 규정 포함
	공익활동지원센터 등	교육, 네트워크, 공간 지원	기존 법안에 규정 포함

다음 절에서는 최근 논의가 집중된 총괄기구 신설 방안을 중심으로 시민사회 정책 실행체계 관련 주요 쟁점과 고려사항을 보다 구체적으로 검토한다.

3. 총괄기구 신설 관련 쟁점 및 고려사항

총괄기구 신설 제안은 지난 대선 과정에서 정책 협약에 포함되며 관심이 크게 높아졌으나, ‘총괄기구’의 개념, 기능, 법적 위상에 대한 논의는 아직 초보적인 단계에 머물러 있다. 본 절에서는 총괄기구 신설을 포함하여 시민사회 정책 실행체계의 설계시 제기되는 주요 쟁점 및 고려사항을 검토한다.

1) 조직 형태: 법적 위상과 형태

시민사회 정책의 총괄기구를 설계할 때 가장 먼저 고려해야 할 것은 법적 위상과 조직 형태다. 시민사회 정책 실행체제로 벤치마킹되기도 하는 국가인권위원회는 헌법적 독립기관의 위상을 가지므로 행정기구와는 성격을 달리한다. 중앙행정기관은 「정부조직법」의 개정을 통해 설치되며, 부·처·청과 같은 독립제 구조와 합의제위원회로 구분할 수 있다. 한편, 자문위원회는 개별법이나 대통령령, 부처령 등을 근거로 설치된다. 자문위원회는 통상적으로 행정집행에 대한 구속력이 없고 사무처를 두지 않는다는 점에서 중앙행정기관과 성격이 다르다. 또한, 자문위원회의 권한에 따라 심의·의결형과 자문·협의형으로 구분된다. 이러한 기본 틀을 바탕으로 시민사회 정책 전담 총괄조직은 다섯 가지 형태(표 9-3)로 가정해 볼 수 있다.

<표 9-3> 전담 총괄기구의 조직 유형

구분	독립기관	중앙행정기관		자문위원회	
		독임제	합의제	심의·의결형	자문·협의형
사례	인권위	행정각부, 처, 청	개인정보보호위, 국민권익위, 공정거래위	경제사회노동위, 지방시대위	시민사회위
법적 근거	개별 특별법	정부조직법 및 개별법	정부조직법 및 개별법	개별법 또는 규정	개별법 또는 규정
주요 특징	- 특정 행정부처에 소속되지 않음 - 합의제 운영 - 권고, 시정명령 중심	- 장관·처장·청장 1인 전권, 독립제 구조 - 책임의 명확성과 높은 집행 권한	- 정부조직법상 중앙행정기관 - 합의제 운영 - 사무처 기능	- 의결, 집행 권한 부여 가능(법률근거) - 주요 국정과제는 집행기능 부여	- 정책자문·권고·조정 중심 - 법적 구속력 없음 - 집행력 미약

① 독립기관

- 법적 근거: 별도의 개별 특별법(국가인권위원회법)에 의해 설립되며 정부조직법의 적용을 받지 않음.
- 사례: 국가인권위원회
- 주요 특징
 - 행정부 수반인 대통령의 지휘·감독을 직접 받지 않고, 외부 간섭 없이 독립적으로 인권 보호 및 향상 사무를 수행
 - 위원장과 다수의 위원으로 구성된 합의제 기관으로 위원들의 합의를 통해 주요 결정을 내림.
 - 권고나 의견 표명 등은 강제적인 법적 구속력을 가지지 않지만, 사실상의 권위를 바탕으로 영향력을 행사

② 중앙행정기관 - 독임제

- 법적 근거: 정부조직법 및 개별 설치 법률
- 사례: 행정 각부(기획재정부, 교육부 등), 처(국가보훈부), 청(통계청)
- 주요 특징
 - 장관, 처장, 청장 등 1인의 장이 최종적인 의사결정권을 갖고 권한을 행사하는 구조
 - 행정부처의 장이 최종 결정에 대한 책임을 지므로 신속하고 일관된 정책집행이 가능
 - 법률에 따라 직접적인 행정처분 등 강제적인 권한을 행사할 수 있으나, 독립기관이나 합의제에 비해 정치적 영향력에서 자유롭지 못함.

③ 중앙행정기관 - 합의제

- 법적 근거: 정부조직법 및 개별 설치 법률
- 사례: 공정거래위원회, 개인정보보호위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등
- 주요 특징
 - 다수의 위원으로 구성되어 합의를 통해 의사를 결정하는 중앙행정기관
 - 공정성이나 전문성이 요구되는 분야에 주로 설치
 - 독임제에 비해 위원들의 논의와 합의를 통해 정책이 결정되는 구조

④ 자문위원회 - 심의·의결형

- 법적 근거: 개별 법률 또는 규정(대통령령, 총리령, 부령 등)
- 사례: 경제사회노동위원회, 지방시대위원회, 국가교육위원회 등
- 주요 특징
 - 법률에 주요 의결사항에 대한 소관 부처의 이행 노력을 강제하는 규정을 두는 방식으로 심의의결권을 부여
 - 주요 국정과제와 관련한 위원회는 통상 대통령 직속과 주무 부처 지정으로 설치하는 경우가 많음.
 - 대통령 직속으로 설치되는 경우, 위원회의 의사결정을 지원하고 실행을 보조하기 위한 전문적인 사무기능(사무국 또는 기획단)을 두는 경우가 많음.

⑤ 자문위원회 - 자문·협의형

- 법적 근거: 개별 법률, 규정(대통령령, 총리령, 부령 등)
- 사례: 대통령·총리 소속 자문위원회, 각종 부처 소속 정책 자문단
- 주요 특징
 - 정책 수립과정에서 다양한 분야의 전문성과 민간의 의견을 수렴하는 통로로 활용
 - 정책결정권은 행정기관에 있고, 위원회는 자문과 협의를 통해 의견을 전달하는 역할에 한정
 - 자문 역할에 한정되므로 사무처를 별도로 두지 않음.

시민사회 정책을 전담할 총괄기구의 적합성을 두고 각 조직 유형별로 다양한 의견이 존재한다. 먼저, 시민사회 정책의 현재 위상과 사회정치적 인식 등을 고려할 때, 국가인권위원회와 같은 독립기구를 설립하는 것은 현실적으로 어렵다는 것이 중론이다. 또한, 독립제 중앙행정기관은 강력한 정책 집행력을 발휘할 수 있지만, 정권의 국정철학에 따라 시민사회 정책이 좌우될 위험이 크고, 시민사회의 자율성 및 다양성을 훼손할 수 있다는 우려가 제기된다. 과거 시민사회위원회가 보여주었듯이 대통령 직속이 아닌 총리 소속의 자문위원회는 심의 기능을 부여하더라도 법적 구속력이 없고, 별도 사무기구를 확보하기 어려워 대안이 될 수 없다.

따라서, 가능한 조직 형태는 합의제 중앙행정기관과 심의·의결형 자문위원회이다. 합의제 중앙행정기관은 합의제로 독립제의 독단적 결정을 차단할 수 있고, 정부 조직 내에서 안정적인 실행력을 확보할 수 있다는 점에서 가장 이상적인 모델로 여겨진다. 그러나 정부조직법 개정이 필요하여 설치 난이도가 매우 높다는 현실적인 문제가 따른다. 반면, 심의·의결형 자문위원회는 정부조직법 개정 없이 개별 법률이나 규정을 통해 설치할 수 있지만, 합의제 행정기관에 비해 법적 구속력과 실행력이 부족할 수 있고, 정권 변화에 따라 존폐가 좌우될 수 있다는 불안정성을 내포하고 있다. 이후 4절에서는 국내외 사례를 통해 이 두 가지 조직 형태의 장단점과 적용 가능성을 구체적으로 검토한다.

2) 조직 기능: 통합형 vs 연계형

시민사회는 비영리민간단체, 공익법인, 사회적경제, 마을공동체, 자원봉사, 민주시민교육 등 다양한 영역으로 구성되며, 각 영역은 고유한 법제와 실행체계를 두고 있다. 이러한 분절적 구조는 영역별 전문성과 자율성을 유지할 수 있는 장점이 있으나, 2절에서 살펴봤듯이, 정책 간 연계 부족, 기능 중복, 행정 효율 저하 등 구조적 비효율의 원인으로 지목되어 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위한 총괄기구의 기능은 크게 ‘통합형’ 또는 ‘연계형’으로 제안되고 있다.

통합형 모델은 시민사회와 관련된 다양한 정책과 행정기능을 총괄기구에 집중시켜 정책 간 일관성과 시너지를 도모하고, 중복을 방지하며 행정 효율성을 높이자는 제안이다. 그러나 이 경우 각 영역의 고유성과 전문성을 침해할 우려가 있고, 기존 주무 부처와의 권한 충돌, 행정기능상 마찰이 발생할 우려가 제기된다.

반면, 연계형 모델은 기존 부처와 제도의 기능을 존중하면서, 총괄기구는 전략 수립, 거버넌스 조정, 제도개선, 정책모니터링 등 조정자 역할에 주력하는 방식이다. 제도적 충돌을 줄이고 단계적 변화를 유도할 수 있는 장점이 있지만, 총괄기구의 실질적인 영향력과 정책 추진력이 제한될 수 있다는 점에서 한계도 존재한다.

현실적으로는 중장기적으로 ‘통합형’을 목표로 하되, 초기 단계에서는 ‘연계형’으로 출발하는 점진적 이행 전략이 실행가능한 방안으로 평가된다. 즉, 총괄기구가 우선 시민사회 전반의 정책 방향과 실행 전략 수립, 공통 제도 개선, 인프라 확충, 통계·공시 기준 마련, 부처 간 정책 조정 및 모니터링 기능에 집중하고, 이후 정책 기반과 행정 여건이 성숙함에 따라 집행 및 관리 기능까지 확대하는 방식이다. 이러한 단계적 접근은 각 부처·영역 간 충돌을 최소화하면서도 총괄기구의 정책 위상과 지속가능성을 확보할 수 있다는 점에서 현실적인 방안이라 할 수 있다.

3) 다른 행정위원회와의 관계: 공익위원회 설치

‘공익위원회’ 설치안과의 관계 설정도 주요하게 다뤄야 할 사항이다. 공익위원회는 「공익법인의설립·운영에관한법률」 전부개정안에서 제안된 기구로, 비영리민간단체와 공익법인을 포괄해 등록, 감독, 폐지 등을 일원화하는 독립 행정위원회를 법무부 소속으로 설치하는 방안이었다. 2018~2020년 개정안 논의과정에서는 소관 부처를 둘러싼 이견이 있었고, 정부안은 제21대 국회에서 폐기되었으나, 제22대 국회에서 기존보다 기능을 확대한 공익위원회 설치 논의가 재개되고 있다(이희숙, 2025).

공익위원회와 시민사회위원회(총괄전담기구)가 모두 행정위원회로 설치될 경우, 중복과 혼선 가능성이 있다. 아직 논의과정이므로 설치 가부 자체를 열어둔 상태에서 조직 형태와 기능 설계에 따라 불필요할 경우 설치하지 않는 방안도 검토해야 한다. 두 기관이 모두 행정위원회로 설치될 경우에는 등록·감독 기능을 공익위원회가, 정책 기획·조정과 민관협력을 시민사회위원회가 담당하도록 역할을 분리하고, 공익법인·공익활동 데이터베이스를 연계해 행정 효율성을 높이는 체계가 필요하다.

4) 지원조직과의 관계 설정

현재 논의되는 총괄 기구는 본질적으로 행정기구로 현장과의 직접적 접점을 확보하기 쉽지 않다. 시민사회 정책의 성격상 행정의 관점이 아니라 시민사회 현장에 밀착해 지원 기능을 수행하는 별도의 조직이 필요하다는 요구가 꾸준히 제기돼 왔다. 이러한 요구를 반영해 과거 발의된 「시민사회기본법안」에는 ‘시민사회재단’ 또는 ‘시민사회발전재단’ 설립 조항이 포함되었으며, 해당 재단은 정책 연구, 역량 강화, 네트워크 형성, 재원 마련, 지역 중간지원조직 연계 등 지원 중심의 역할을 수행하도록 했다.

따라서 총괄기구가 행정위원회 형태로 신설되고, 중앙 차원의 지원재단이 설립된다면 두 기관 간 역할 조정을 명확히 설계해야 한다. 아울러 현재 운영 중인 한국자원봉사센터, 사회적기업진흥원, 마을공동체지원센터 등 영역별 전문 지원기관과의 상호 보완적 관계 설정 역시 주요 고려사항이다.

지역 차원의 지원체계 설계도 병행돼야 한다. 이미 공익활동지원센터, NPO지원센터 등 시민사회 활성화를 목적으로 하는 중간지원조직이 다수 존재하며, 마을공동체지원센터, 자원봉사센터, 사회적경제지원센터, 민주시민교육센터 등 제도적 또는 조례적 근거로 운영되는 지원조직들이 지역에 설립·운영되고 있다. 이러한 다층적·분

산적 지원체계를 총괄기구와 어떻게 연계·조정할 것인가는 핵심 쟁점이다.

결국, 총괄기구 설치의 중앙과 지역, 행정과 현장을 잇는 지원조직의 관계 설정은 의와 병행되어야 한다. 재단과 지역지원조직은 총괄기구의 하위 부속기관이 아니라, 현장 역량을 강화하는 독립적·전문적 파트너로 자리매김될 때, 정책 위상과 시민사회의 자율적·지속적 발전을 이루어낼 수 있다.

5) 규모의 적절성 및 업무 재배치

시민사회 행정위원회 신설 논의에서 자주 제기되는 반론은 과연 이를 전담하는 독립기구를 둘 만큼 정책 규모가 충분한가라는 점이다. 류홍번(2025)에 따르면, 윤석열 정부 시기처럼 시민사회 정책이 축소된 상황에서도 약 7개 부처에 걸쳐 총 120~150명이 관련 업무를 담당하고 있다(표 9-4). 이는 ‘최소치’를 반영한 수치로, 유사·중복 기능을 정리하더라도 향후 시민사회 정책이 확대될 경우, 업무 규모는 오히려 더 늘어날 가능성이 크다고 추정한다. 즉, 규모 측면에서는 총괄기구 설치의 필요가 충분하다는 것이다.

시민사회 총괄기구 설치의 단순한 조직 신설이 아니라 분산·중복된 구조를 개편하고, 향후 정책 확장에 대응할 수 있는 인력·업무 체계의 재설계 방향에서 진행될 필요가 있다. 현재 시민사회 관련 기능은 국무총리실, 행정안전부, 기획재정부, 국세청, 중앙선거관리위원회, 고용노동부, 법무부 등 여러 부처에 분산되어 있다. 정책기획·협력, 비영리·공익법인 관리, 사회연대경제, 민주시민교육, 자원봉사, 지역사회혁신, 기부금·세제 영역 등 업무 영역도 다양하다. 문제는 부처 간 기능 경계가 불명확하고, 유사하거나 중복되는 기능이 상당하다는 점이다. 행정 비효율을 방지하려면 전담 총괄기구가 설립될 때 기능과 인력을 재배치될 필요가 있다.

그러나 업무와 인력 재배치는 단기간에 전면적으로 시행하기는 쉽지 않다. 각 부처의 고유한 역할과 이해관계가 얽혀 있고 재배치 과정에서 행정 공백과 혼란이 발생할 수 있다. 따라서 초기 단계에서는 핵심 기능과 필수 인력부터 우선 이전하고, 이후 조직이 안정함에 따라 점진적으로 여타 기능을 이전하는 방식이 바람직하다. 이전 과정에서 발생할 수 있는 저항을 줄이고, 새 조직이 안정적으로 자리 잡을 수 있는 시간을 확보할 필요가 있는 것이다.

<표 9-4> 시민사회 관련 업무 부서 및 인원(추정치)

부처	소속 국-과	인원	주요 업무
국무총리실	시민사회비서관실 - 시민사회기획과 - 시민사회협력과 - 시민사회지원과	14명	- 시민사회기획업무 총괄(예산 등) - 시민사회 협력업무 총괄 - 시민사회 간담회 총괄 - 시민단체 이슈 수시 대응 및 협의 - 시민단체 대토론회 및 워크숍 - 시민사회지원 업무 총괄 - 시민사회위원회 관련 행사지원 - 시민사회위원회 시행계획 이행점검, - 정책 아이디어 공모 - 지역시민사회와의 소통협력(지역순회 간담회 등) - 시민통통 구축·지원·운영 총괄
행정안전부	지방행정국 - 민관협력과 - 새마을발전협력과 - 균형발전지원국 - 지역청년정책과 - 기업협력지원과	62명	- 비영리민간단체 관련 업무 총괄 - 자원봉사 관련 업무 총괄 - 기부금품 관련 총괄 업무 - 지역사회 활성화 - 청년, 디지털 등 - 지역공동체 활성화 - 지역일자리 확충사업 - 마을기업 등 - 지역사회혁신사업 - 새마을 등 국민운동단체 사업 - 보조금사업 - 민관위탁사업
기획재정부	소득법인세정책관 - 법인세제과 미래전략국 - 지속가능경제과	15명	- 비영리법인, 공익법인, 기부금 - 지속가능경제 - ESG 총괄 - 협동조합 관련 제반 사업
국세청	법인납세국 - 공익중소법인지원팀	25명	- 공익법인 관련업무 - 세액공제 사전심사 - 세무컨설팅
선관위	교육연수부	4명	- 민주시민교육 자문위원회 운영 - 민주시민교육 운영계획 수립 및 평가 - 민주시민교육 전문인력 양성 및 관리
고용노동부	통합고용정책국 - 사회적기업과	8명	- 사회적기업 정책개발 및 관련 법령 제·개정 - 사회적기업 인증제도 운영 - 사회적기업 육성 및 성장지원
법무부	법무실 - 법무과	-	- 공증인, 공증인가 합동법률사무소에 관한 사항 - 비영리·공익법인 등 법무부 소관 단체에 관한 사항
그 외 부처		-	- 단체 및 법인 등록, 인허가 업무 등
합계		126	

※출처: 류홍변(2025) 79 페이지

4. 국내외 사례 및 정책 함의

본 절에서는 해외 주요국의 시민사회 정책 실행체계를 검토하고, 국내 행정위원회 사례를 살펴봄으로써 시민사회 총괄기구 신설의 방향과 시사점을 도출하고자 한다.

1) 해외 국가 사례 및 함의

해외 주요국들은 자국의 사회·정치적 여건과 행정 환경에 부합하는 방식으로 시민사회 정책 실행체계를 발전시켜 왔다. 전 세계적으로 다양한 유형의 조직이 존재하지만, 시민사회 전반을 포괄하면서 법적 근거를 갖춘 중앙정부 차원의 상설기구를 중심으로 조사하였다.

본 연구는 개별 기관 단위의 단편적 검토가 아닌, 국가 차원에서 시민사회 정책의 집행체계를 종합적으로 조망하는 데 초점을 두었다. 즉, 각국에서 어떠한 기관들이 시민사회 정책을 수행하고 있으며, 이들 간에 어떤 역할 분담과 연계 구조를 형성하고 있는지를 폭넓게 파악하고자 하였다.

조사 대상 국가는 영국, 프랑스, 스페인, 독일, 호주 등 5개국으로 설정하였다. 이들 국가는 시민사회 발전 수준이 높고, 정부 차원의 지원·조정 체계가 제도적으로 정착되어 있다는 공통점을 지닌다. 특히, 시민사회 정책 실행체계를 구성하는 네 가지 핵심 기능이 각국에서 어떻게 배치되고 연계되는지를 중점적으로 살펴보았다.

- ① 정책기획·조정 기능: 시민사회 관련 정책의 비전과 전략을 수립하고, 부처 간 정책 조정과 종합 기획을 수행하는 기능
- ② 규제·감독 기능: 시민사회조직 등록, 활동 모니터링, 규제 및 제재 등 제도적 관리·감독 기능
- ③ 지원·촉진 기능: 재정 지원, 역량 강화, 네트워크 및 인프라 구축 등 시민사회의 활성화를 위한 지원 기능
- ④ 민관협력 기능: 시민사회와 정부 간의 소통 채널을 구축하고, 협력 및 거버넌스 체계를 조성하는 기능

각국의 시민사회 정책 집행체계를 이해하고 제도적 시사점을 도출하기 위해 정부의 공식 보고서·법령·공공기관 웹사이트 등 신뢰성 있는 1차 자료를 중심으로 조사하였다.

(1) 영국: 기능분화

영국의 시민사회 정책 실행체계는 정책·지원 기능과 규제 기능이 명확하게 분리되어 있으며, 정부 부처와 독립기관이 상호 보완적으로 기능하는 것이 특징이다.

<표 9-5> 영국 시민사회 정책실행체계

기능	기관	조직유형	주요 역할
정책 기획·조정	시민사회/청년국 (Civil Society and Youth Directorate, CSYD)	정부부처(국)	시민사회 전략 수립, 정책 조정
규제·감독	자선위원회 (Charity Commission for England & Wales))	독립 부처	자선단체 등록·규제·공시
지원·촉진	국가복권공동체기금 (National Lottery Community Fund)	공공기관	복권기금배분, 프로젝트지원
민관협력	시민사회협약공동위원회 (Joint Civil Society Covenant Council)	민관협의기구	협약이행, 정책협의

정책총괄·조정 기능은 문화·미디어·체육부(DCMS) 산하 ‘시민사회·청년국(CSYD)’이 담당한다. CSYD는 내각처 산하 시민사회국(Office for Civil Society, OCS)이 2016년 DCMS로 이관되며 재편된 조직으로 시민사회 전략 수립, 청년정책 및 자원 봉사·사회참여 활성화 프로그램의 기획·집행을 수행한다.

규제·감독 기능은 법률상 독립행정기관인 ‘자선위원회’가 전담한다. 「자선단체법(Charities Act)」에 근거해 자선단체 등록·규제, 위법행위 조사, 연례 보고·공시를 수행하며, 등록단체의 연도별 자료를 공개해 투명성을 확보한다.

지원·촉진 기능은 다원화된 구조로 운영된다. ‘국가복권공동체기금’은 국회법으로 설립된 비부처 공공기관으로 복권기금을 지역·시민 프로젝트에 배분하는 핵심 역할을 한다.

민관협력은 정부와 시민사회가 공동으로 운영하는 ‘시민사회협약공동위원회’가 담당한다. 2025년 발표된 「시민사회협약(Civil Society Covenant)」의 이행 중추로 전략에 대한 방향 설정 및 이행 점검을 맡는다. 영국 최대 민간네트워크인 영국자원조직네트워크(National Council for Voluntary Organisations, NCVO)가 시민사회 협약을 모니터링하고 평가하는데 있어 정부 파트너의 역할을 한다.

(2) 프랑스: 조정통합

프랑스는 총리실 산하 시민참여단체국이 부처 간 조정과 정책 통합을 담당하고, 규제는 내무부, 지원은 시민사회활동기금을 중심으로 이루어지고 있다.

<표 9-6> 프랑스 시민사회 정책실행체계

기능	기관	조직유형	주요 역할
정책기획·조정	시민참여단체국 (Délégation interministérielle à la vie associative, DILVA)	정부부처(국)	범정부 정책 기획·조정, 연례계획 수립
규제·감독	내무부 (Ministère de l'Intérieur)	정부부처	비영리단체 등록·공시 관리
지원·촉진	시민사회활동기금 (Fonds pour le développement de la vie associative, FDVA)	공적기금	활동가 교육·역량 강화·프로젝트 지원
민관협력	결사적 삶을 위한 고등위원회 (Comité consultatif pour la vie associative)	자문기구	결사의 자유보장, 법제도 검토·권고

정책기획·조정 기능은 총리실 산하 시민참여단체국(DILVA)이 담당한다. DILVA는 범정부 차원의 시민사회 정책을 기획·조정하고, 연례 계획을 수립하며, 부처 간 협력을 총괄하는 등 시민사회 정책의 총괄적 기능을 수행한다.

규제·감독 기능은 내무부(Ministère de l'Intérieur)가 맡고 있다. 「1901년 결사체법」에 따라 비영리단체의 설립·등록·공시, 재단 설립 및 운영 관리, 공익단체 승인, 회계감사, 투명성 보고 의무 부과 등을 관리한다. 별도의 독립기구를 두지 않고 부처 내에서 직접 수행하는 것이 특징이다.

지원·촉진 기능은 시민사회활동기금을 통해 이루어진다. 활동가 교육·역량 강화·프로젝트 지원을 담당하며, 지역단위에서도 분권적으로 집행된다. 민간재단인 ‘프랑스 재단(Fondation de France)’이 정부와 협력해 공익사업 기금을 운용하기도 한다.

민관협력 기능은 ‘결사적 삶을 위한 고등위원회(Comité consultatif pour la vie associative)’가 중심이 되어 수행한다. 이 위원회는 결사의 자유 보장과 관련 법·제도 개선을 추진하고, 시민사회의 의견을 수렴하여 정부와의 대화를 주도한다.

(3) 스페인: 사회실천영역 특화

스페인은 2015년 「제3섹터 사회실천법」을 제정해 사회서비스, 사회통합, 빈곤 및 사회적 배제 해소 등 공익적 사회행동을 주된 목적으로 하는 비영리조직군을 ‘사회실천 제3섹터’로 정의하였다. 이를 중심으로 정책체계를 정비하고, 상설 협의체를 제도적으로 운영하고 있다.

<표 9-7> 스페인 시민사회 정책실행체계

기능	기관	조직유형	주요 역할
정책기획·조정	사회권·소비·2030의제부 (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, MDSCA2030)	정부부처	사회행동 제3섹터 정책 총괄, 부처간 조정
규제·감독	내무부 (Ministerio del Interior)	정부부처	비영리단체 설립·등록·공시 관리
지원·촉진	사회행동제3섹터촉진국가기금 (Fondo Estatal para el Impulso del Tercer Sector de Acción Social)	공적기금	제3섹터 조직역량 강화 및 전국 프로젝트 지원
민관협력	국가NGO위원회 (Consejo Estatal de ONG de Acción Social)	합의제위원회	사회행동 제3섹터 정책·법안 협의

정책기획·조정 기능은 ‘사회권·소비·2030의제부’가 담당한다. 이 부처는 시민사회 정책 전반과 사회권, 소비자 보호, 지속가능개발목표 이행 등을 총괄하고 있으며, 그 산하의 ‘가족다양성과 사회서비스국(Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales)’이 사회행동 제3섹터 및 자원봉사 정책의 실행력을 뒷받침한다.

규제·감독 기능은 내무부 담당하는데, 비영리단체의 설립, 등록, 승인 절차를 총괄하며, 국가 차원의 등록부 관리 및 공시체계를 운영한다.

지원·촉진은 ‘사회실천제3섹터촉진국가기금’을 중심으로 제3섹터 조직의 역량 강화, 혁신촉진, 전국 단위 프로젝트 지원 등의 사업을 수행한다.

민관협력 기능은 법률에 근거해 설치된 ‘국가NGO위원회’가 핵심 역할을 한다. 합의제 위원회 형태로 운영되며, 정부와 시민사회 간 정책 논의, 조정, 공동사업 설계를 수행한다. 아울러 ‘사회실천제3섹터NGO 플랫폼(Plataforma de ONG de Acción Social)’이 민간네트워크의 중심으로 국가전략계획(PETSAS)의 공동 수립 및 이행에서 주도적인 역할을 담당한다.

(4) 독일: 정책·현장지원 협업

독일은 ‘연방가족·고령자·여성·청소년부(BMFSFJ)’가 시민참여 관련 정책의 대부분을 통합적으로 담당하되 정책의 실행과 지원은 ‘연방시민참여·자원봉사재단(DSEE)’이 수행하는 협업형 구조를 갖추고 있다.

<표 9-8> 독일 시민사회 정책실행체계

기능	기관	조직유형	주요 역할
정책기획·조정	연방가족·고령자·여성·청소년부 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ)	정부부처	연방 시민참여전략 수립, 시민참여 정책 통합 담당
규제·감독	각 주정부	주정부	비영리법인 등록·감독 (연방제 분권 구조)
지원촉진	연방시민참여·자원봉사재단 (Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt, DSEE)	공적재단	보조금·컨설팅·네트워킹 등 실행 인프라 제공
민관협력	연방-주-지방 다층 거버넌스 (Mehrebenen-Governance)	다층 협의체계	연방-주-지방정부와 민간 참여 거버넌스

정책기획·조정 기능은 BMFSFJ가 담당한다. BMFSFJ는 2024년 「연방 시민참여 전략(Engagementstrategie des Bundes)」을 확정하여 연방 차원의 상위 로드맵을 제시하였다. 시민참여, 자원봉사, 가족, 청소년, 사회통합 정책을 포괄적으로 연계·조정하는 것이 특징이다.

규제·감독 기능은 연방제 구조에 따라 각 주정부가 비영리법인의 등록과 감독을 담당한다. 연방정부는 기본 방향과 정책 기조를 제시하고, 주정부는 이에 근거해 구체적인 집행과 관리 업무를 수행하는 분권적 역할 분담 체계가 구축되어 있다.

지원·촉진 기능은 2020년 출범한 ‘연방시민참여·자원봉사재단(DSEE)’이 담당한다. DSEE는 보조금·컨설팅·네트워킹 등 실행 인프라를 제공하면서 연방가족부의 정책을 현장에서 구현하는 핵심 역할을 한다. 특히, 인구가 적거나 사회적 기반이 약한 지역에서 시민참여와 자원봉사 활성화를 위한 기반 강화사업에 중점을 두고 있다.

민관협력은 연방-주-지방정부와 시민사회가 함께 참여하는 다층 거버넌스 체계를 통해 이루어진다. 이 구조는 전략 수립 단계부터 실행·평가에 이르기까지 각 행정 수준의 정부와 시민사회가 상호 협력과 역할 분담을 통해 정책을 추진하는 방식으로 운영된다.

(5) 호주: 독립적 규제체계

호주는 법률에 의해 설립된 독립기관인 ‘호주자선·비영리위원회(ACNC)’를 중심으로 규제·관리 기능을 정부 부처로부터 완전히 분리하였으며, 정책 수립과 지원 기능은 정부 부처와 민간이 분담하는 구조를 갖추고 있다.

<표 9-9> 호주 시민사회 정책실행체계

기능	기관	조직유형	주요 역할
정책기획·조정	사회서비스부 (Department of Social Services, DSS)	정부부처	자원봉사 및 시민참여 정책 담당
규제·감독	호주자선·비영리위원회 (Australian Charities and Not-for-profits Commission, ACNC)	독립규제기관	자선단체 등록·보고·공시·집행 일원화
지원촉진	시민사회 지원기구들 (Civil Society Support Organizations)	민간기구	역량강화, 네트워킹, 현장 지원 서비스
민관협력	국가정책 파트너십 (National Policy Partnerships)	정책협의체	분야별 민관 정책 협의 및 협력

정책기획·조정 기능은 ‘사회서비스부(DSS)’가 담당한다. DSS는 시민사회 및 자원봉사 정책을 총괄하며, 정부 차원의 정책 수립, 예산 배분, 전략 방향 설정 등을 수행한다.

규제·감독 기능은 ‘호주자선·비영리위원회(ACNC)’가 「ACNC법」에 근거해 독립적으로 수행한다. ACNS는 자선단체와 비영리단체의 등록·감독·공시·집행 기능을 일원화하여 운영하며, 정부로부터 법적·운영상 독립성이 엄격히 엄격히 보장되어 있다. 특히, “한 번 보고하고 여러 기관에서 활용하는(report-once, use-often)” 체계를 구축하여 행정부담을 줄이고 공시 투명성을 높이는 구조를 갖추고 있다.

지원·촉진 기능은 다양한 민간 지원기구들이 분야별·지역별로 특화되어 담당한다. 정부보다는 민간이 주도하여 현장 중심의 역량 강화, 네트워킹, 기술 지원 등을 제공하는 구조로 시민사회의 자율성과 다양성을 보장하는 데 초점이 맞춰져 있다.

민관협력 기능은 분야별 ‘국가정책 파트너십’을 통해 이루어진다. 특정 정책영역별로 정부와 시민사회가 협의체를 구성하여 정책 개발과 이행에 공동으로 참여하는 방식으로 일방적·하향식 정책 결정 방식을 지양하고, 참여적 정책 형성 과정을 제도화하고 있다.

(6) 해외 사례의 주요 함의

앞서 살펴본 5개국의 사례는 시민사회 정책의 규제-지원-정책 기능을 어떻게 배치하고 연계할 것인가에 대해 다양한 접근 방식을 보여준다. 이는 한국의 시민사회 전담 총괄기구 설계 방향에 다음과 같은 시사점을 제공한다.

① 정책과 규제관리 기능의 배치

해외 사례에서는 시민사회 정책의 규제 기능과 정책·지원 기능의 배치 방식에서 뚜렷한 차이를 보인다. 영국과 호주는 규제 기능을 법률에 근거한 독립기관(영국 자선위원회, 호주 ACNC)에 전담시키고, 정책 부처는 지원·조정 기능에 집중한다. 이는 규제의 중립성과 전문성을 확보하고, 정치적 변화와 무관하게 안정적 운영을 가능하게 한다.

반면 프랑스와 독일은 정책과 규제를 하나의 부처에서 통합 관리하여 정책 일관성과 부처 간 조정력을 강화하고 있다. 두 나라는 비영리 역사와 제도 기반이 탄탄해 정치 환경 변화에 따른 규제·관리의 급격한 변동 가능성은 낮지만, 구조상 특정 정치적 이슈나 개별 사건에서의 영향은 완전히 배제하기는 어렵다.

공통적으로 규제·관리 기능은 정책 기능과 분리된 별도의 체계로 두어 정책 부서가 환경 조성 및 인센티브 제공 등 지원 중심의 역할에 집중할 수 있도록 하는 경향을 보인다.

우리 역시 법인 관리와 같은 규제관리 기능을 독립기구로 둘 것인지, 또는 정책 부처 내에 통합할 것인지에 대한 구조적 설계가 필요하다.

② 정책기능과 지원기능의 분리 및 연계

정책 기능과 지원 기능은 성격상 차이가 뚜렷하기 때문에 대부분의 국가는 두 기능을 분리하되 유기적으로 연계하는 방식을 채택한다.

독일의 경우 연방가족부가 정책의 기획·조정을 담당하고, 연방시민참여·자원봉사 재단(DSEE)이 현장 지원을 전담한다. 정책 중심의 행정기구와 실행 중심의 지원기구가 상호 보완적으로 작동함으로써 정책의 지속성과 현장의 실행력을 동시에 확보하는 구조이다.

또한 프랑스나 영국처럼 국가 차원의 기금을 설치하여 지원 기능을 재정적으로 뒷받침하는 사례도 많다. 기금은 현장 지원조직이 안정적으로 운영되고, 지역 특성에 맞는 사업을 설계할 수 있는 기반이 된다.

우리도 총괄기구는 정책 기획과 조정에 집중하고, 재단형 또는 지역 네트워크형 조직이 현장 지원을 전담하는 구조를 설계함으로써 정책 효율성과 실행력을 동시에 높일 수 있을 것이다.

③ 민관협력의 제도화와 다양한 참여방식

해외 사례들은 민관협력을 시민사회 정책체계의 핵심 요소로 인식하고, 이를 법적·제도적으로 보장하고 있다.

스페인과 프랑스는 법률에 근거한 상설 합의제 위원회를 운영하여 정책 수립부터 집행까지 안정적인 민관 협의를 보장한다. 영국은 시민사회협약과 이를 뒷받침하는 시민사회협약공동위원회 등 유연한 파트너십 모델을 채택하고 있으며, 독일은 연방-주-지방-민간이 모두 참여하는 다층 거버넌스를 제도화하여 폭넓은 참여를 가능하게 하고 있다. 공통적으로 공식 협의체 외에도 비공식 대화채널, 분야별 전문가 자문, 온라인 의견수렴 등 다양한 협력 방식이 병행되며, 이를 통해 민관협력의 폭과 깊이를 동시에 확대하고 있다.

우리도 총괄 전담기구 설계 시 이러한 다양한 민관협력 방식을 결합할 필요가 있다. 법률에 근거한 상설위원회를 중심으로 하되, 정책 영역별 위원회와 지역위원회를 병행하고, 각 단계에서 온라인 참여, 비공식 간담회, 전문가 네트워크 등 유연한 채널을 활용해야 한다. 무엇보다 이러한 구조가 형식적으로 흐르지 않도록 공동 수립·공동 운영의 원칙을 강화하고, 논의 결과를 정기적으로 보고서나 백서 형태로 공개하여 투명성과 책임성을 제고해야 한다.

④ 중앙정부-지자체 권한 분리와 연계

해외 사례에서는 중앙과 지방 간 권한 배분과 연계 방식이 국가의 행정문화, 지방 자치 발전 수준, 시민사회의 지역 편차에 따라 다르게 나타난다.

독일은 연방정부가 시민사회 정책의 기본 방향과 전략을 제시하고, 주정부가 이를 각 지역 여건에 맞게 집행하는 전형적인 분권 구조를 갖추고 있다. 특히 연방시민참여·자원봉사재단(DSEE)은 중앙과 지역 간의 정보와 자원을 매개하며, 시민사회 기반이 약한 지역에서 참여와 자원봉사를 활성화하는 데 주력한다. 이는 지역 간 격차를 완화하고, 취약 지역의 역량을 강화하는 구조로 볼 수 있다.

프랑스는 중앙집권적 성격이 강하지만, 총리실 산하 DILVA가 부처 간 조정뿐 아니라 지방정부와의 정책 연계도 주도한다. 또한 ‘시민사회활동기금(FDVA)’은 중앙

이 기본 틀을 설정하고, 각 지역이 분권적으로 집행하는 방식을 통해 정책의 일관성을 유지하면서도 일정 수준의 지역 자율성을 보장한다.

영국은 중앙정부가 전략과 정책 우선순위를 제시하고, 지역이 이를 자율적으로 실행·운영하는 혼합형 모델을 운영한다. 이 과정에서 지역별 시민사회협약이나 파트너십 모델을 활용하여 정책의 현장 적합성과 유연성을 높인다.

우리의 경우, 중앙집권적 행정문화와 지자체별 시민사회 발전 수준의 격차를 고려할 필요가 있다. 중앙 정부가 기본 가이드라인과 지원체계를 제시하되, 지역의 상황과 역량에 따라 단계적으로 권한을 확대하고, 지역이 스스로 실행방식을 설계·운영할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 중앙-지방 간 정기적인 정책협의회, 공동 기금 운영, 성과 공유 체계를 구축함으로써 표준화된 정책 방향과 지역 맞춤형 실행이 조화를 이루는 구조를 설계해야 한다.

2) 국내 위원회 사례 및 합의

시민사회 전담 총괄기구 설계에 관한 시사점을 도출하기 위해 국내 사례를 살펴본다. 최근 논의 흐름과 여건을 고려했을 때, 3절에서 분류한 조직 유형 중에서 심의·의결자문위원회(이하 ‘자문위원회’)와 중앙행정기관 중 합의제위원회(이하 ‘합의제 행정위원회’)가 대안으로 거론되고 있다. 자문위원회 사례로는 경제사회노동위원회와 지방시대위원회를, 그리고 합의제 행정위원회 사례로는 국민권익위원회, 개인정보보호위원회를 중심으로 살펴보았다.

각 위원회의 설치근거, 조직구조, 기능 및 운영체계를 파악하기 위해 각 기관의 공식 홈페이지 및 관련 법령을 중심으로 자료를 취득하였다.

(1) 경제사회노동위원회

경제사회노동위원회는 「경제사회노동위원회법」에 근거해 대통령 자문요청에 응하기 위해 설치된 자문기구이다. 노사정위원회의 전통을 이어받아 경제·사회 현안에 대한 사회적 합의 도출과 갈등 조정을 담당한다.

- 법적 지위: 대통령 직속 자문위원회
- 주무부처: 고용노동부
- 본위원회구성: 상임위원 1명, 근로자대표 5명, 사용자대표 5명, 정부대표 2명, 공익대표 4명 등 상임·비상임 포함 50인 이내. 위원장은 대통령 임명, 각 대표단체 추천을 통해 대통령 임명

- 조직: 운영위원회, 의제별·업종별위원회, 의제개발·조정위원회, 특별위원회
- 사무처: 약 36명 인력(전문위원 16명, 파견공무원 11명, 공무원 노동자 9명), 사무처장은 상임위원이 겸직
- 예산: 2023년 약 33억 원
- 권한·기능: 경제·사회 현안 조정, 노사정 대화와 합의 도출. 직접 강제권은 없으나 참여주체는 결정사항에 대한 존중 책무

(2) 지방시대위원회

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거한 대통령 소속 자문위원회로 지방자치분권과 지역균형발전 정책을 심의·의결하는 컨트롤타워 역할을 수행한다. 2023년 7월 기존의 자치분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합하여 출범하였으며, 2028년 7월까지 운영되는 5년 한시 기구이다.

- 법적 지위: 대통령 직속 자문위원회
- 주무부처: 행정안전부, 산업통상자원부
- 본위원회구성: 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 37명(당연직 위원 18명, 민간위촉 위원 19명) 이내. 당연직위원(기획재정부 장관, 행정안전부 장관, 국토교통부 장관 등 13개 부처 장관과 국무조정실장 포함)
- 사무처: 지방시대기획단, 4국(지방전략국, 지방혁신국, 지방분권국, 지방활력국) 12과, 현원 89명
- 권한·기능: 지방자치분권, 지역균형발전 관련 정책 조정, 국정과제 총괄·조정·점검, 종합계획·시도계획 수립·이행점검, 주요사업의 추진·조사·분석·평가·조정사항 등 심의·의결

(3) 국민권익위원회

국민권익위원회는 부패 방지·행정 투명성 제고·국민 고충 해결을 통합적으로 수행하기 위해 설치되었다. 2000년 「부패방지법」에 따른 부패방지위원회, 2005년 고충처리 기능을 담당한 행정심판위원회·국민고충처리위원회 통합, 2008년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제정으로 현재 형태가 완성되었다.

- 법적 지위: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 근거한 합의제 중앙행정기관. 권고 기능과 일부 집행 기능 보유

- 구성: 위원장 1명(국무총리 제청·대통령 임명), 부위원장 2명, 상임위원 3명, 비상임위원 8명. 대통령·국회·대법원장이 추천·임명하는 구조
- 사무처: 5개 실·국 체계, 약 510명 인력
- 예산: 2024년 약 1,116억 원
- 권한·기능: 부패신고 조사·시정권고, 고충민원 처리, 행정심판 청구·심리·재결 등 권고+집행 병행. 부패영향평가·청렴도 측정·제도 개선 등 예방 기능 강화

(4) 개인정보보호위원회

개인정보보호위원회는 공공·민간 부문에 분산된 개인정보 보호 기능을 통합하고, EU GDPR 적합성 평가 조건인 독립 감독기구 요건을 충족하기 위해 설립·격상되었다. 2011년 대통령 소속 자문기구로 출발했으나, 2020년 「개인정보 보호법」 개정으로 독립 중앙행정기관으로 격상됐다.

- 법적 지위: 「개인정보 보호법」 제7장 근거, 합의제 의결기구와 집행기능 결합형 독립행정기구
- 구성: 위원장 1인, 상임위원 2인 포함 총 9명. 대통령·국회·대법원장이 각 3인씩 추천. 임기 3년, 1회 연임 가능
- 사무처: 4개 국 체계, 약 174명 인력
- 예산: 2024년 약 654억 원, 격상 이후 예산·인력 지속 확대
- 권한·기능: 개인정보 정책 수립, 침해행위 조사, 시정명령, 과징금 부과, 법령 제·개정 의견 제시. 직접 제재 권한 보유로 규제 실효성 확보

(5) 국내 사례의 주요 합의

국내의 주요 합의제위원회와 자문위원회의 사례를 비교해 보면, 시민사회 전담 총괄기구 설계 시 고려해야 할 핵심 시사점은 ① 법적 위상과 독립성 확보, ② 대표성과 참여구조 설계, ③ 기능 및 역할 명문화, ④ 전담 사무처와 예산 확보로 정리할 수 있다.

① 법적 위상과 독립성 확보

경제사회노동위원회와 지방시대위원회는 각각 「경제사회노동위원회법」, 「지방

자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거한 대통령 소속 자문위원회이다. 법률에 근거해 설치된 만큼 정권이 교체되더라도 법 개정이 없는 한 폐지되지 않지만, 두 기구 모두 대통령 소속 자문기구라는 한계로 인해 실질적 정책 영향력은 대통령의 의지나 정부의 정책 우선순위에 따라 크게 달라질 수 있다. 예산과 인력, 의제 설정권 등에서 운영상의 실질적 자율성이 제한되기 때문이다.

반면, 국민권익위원회와 개인정보보호위원회는 법률에 근거한 합의제 중앙행정기관으로 자체 예산과 인사권을 일부 보유하며 시정명령·조사·과징금 부과 등 집행 권한까지 갖춘 독립적 행정기구이다. 이러한 구조 덕분에 자문위원회보다 정권의 관심 여부와 무관하게 제 기능을 유지할 수 있으며, 법률상 권한을 바탕으로 정책의 연속성과 제도적 안정성을 확보하고 있다.

따라서 시민사회 정책 총괄기구 역시 단순한 자문위원회 형태를 넘어, 법적 존속성과 함께 운영의 독립성과 실효성을 보장하는 합의제 중앙행정기관형 모델로 설계할 필요가 있다. 특히, 개인정보보호위원회처럼 법률상 독립성과 정책 집행 기능을 병행하는 구조는 시민사회의 자율성과 정부의 조정 기능을 동시에 담보할 수 있는 대안으로 평가된다.

② 대표성과 참여구조 설계

시민사회정책 총괄기구의 대표성과 참여구조는 자문위원회로 설치하느냐, 합의제 행정위원회로 설치하느냐에 따라 구체적 형태는 다를 수 밖에 없다. 그러나 어떤 형태이든 대표성의 다양성과 참여의 개방성 확보가 핵심 원칙이다.

경사노위는 노사정 3자 대표체제를 통해 사회적 대화의 제도화를 구축했으나, 노동시장이라는 특정 정책영역에 한정된 모델이다. 반면, 시민사회 정책은 공익, 마을, 사회연대경제, 자원봉사, 민주시민교육 등 훨씬 더 다양한 영역과 지역을 포괄해야 하므로, 경사노위형 협의구조를 넘어선 다층적·포괄적 대표체계가 요구된다.

지방시대위원회는 정부 부처의 당연직 위원 참여를 보장하면서도 민간 위촉 위원이 과반을 구성하도록 설계되어 정부와 민간의 균형적 참여 측면에서 참고할 만하다. 시민사회 전담기구 역시 정부(당연직)와 시민사회(위촉직)가 공동으로 정책을 설계·평가하는 구조를 갖추어야 한다. 특히, 민간 위촉 비율을 절반 이상으로 유지하고, 위촉 절차의 투명성을 제도화하는 것이 중요하다.

만약 국민권익위원회나 개인정보보호위원회처럼 합의제 행정위원회로 설치할 경우, 위원 구성 시 대통령·국회·시민사회가 각각 추천권을 행사하는 다원적 임명체계

를 도입하여 정치적 중립성과 대표성을 동시에 확보하는 방안도 고려할 수 있다.

또한 중앙 차원의 본위원회 외에도 지역 단위의 시민사회위원회나 협의체를 병행 운영하여 중앙-지방 간 연계를 강화하고, 지역 현장의 의견이 상시적으로 수렴·반영 되도록 해야 한다. 본위원회 외에도 특별위원회나 소통위원회 등 다층적 참여체계를 마련하는 것은 시민사회와 정부 간 지속적 협의와 신뢰 구축의 기반이 될 것이다.

③ 기능 및 역할의 명문화

경사노위와 지방시대위원회는 모두 심의·조정 중심의 대통령 소속 자문기구로 사회적 대화나 부처 간 협력을 촉진하는 역할을 수행한다. 그러나 법률상 근거가 있음에도 불구하고 결정사항의 구속력과 집행 수단이 제한적이며, 실제 운영은 국정 기조나 부처 간 이해관계에 따라 영향을 받는다. 일부 위원회가 “행정부는 위원회의 심의·의결 사항을 존중해야 한다”는 조항을 두고 있지만, 실질적 법적 강제력은 미약하다.

반면, 국민권익위원회와 개인정보보호위원회는 권고 기능과 함께 집행·제재 권한을 병행함으로써 실질적 영향력을 확보하고 있다. 예를 들어 권익위는 부패 신고 조사와 시정권고, 행정심판 재결 등의 기능을 수행하고, 개인정보보호위원회는 시정명령과 과징금 부과 등 행정적 제재 수단을 직접 행사한다. 이러한 구조는 단순한 자문이나 조정이 아닌 정책 집행과 감독이 결합된 ‘실행형 위원회’ 모델로 볼 수 있다.

따라서 시민사회 총괄기구 또한 단순한 협의·심의 창구를 넘어 정책 컨트롤타워로서의 권한을 가져야 한다. 이를 위해서는 △시민사회기본계획의 수립 및 이행 평가, △부처별 시민사회 관련 사업·예산의 조정·연계, △정책이행 점검 및 개선 권고 등과 같은 정책 관리·감독 기능을 법률로 명문화할 필요가 있다.

④ 전담 사무처와 예산 확보

과거 시민사회위원회는 별도의 사무처 없이 국무총리실 내 일부 인력이 지원하는 형태로 운영되어 회의 운영이나 단기 과제 관리 수준에 머물렀다. 이로 인해 정책의 지속적 추진과 이행 점검이 사실상 어려웠다. 이러한 경험은 시민사회 전담기구가 단순한 자문 역할을 넘어 실질적 조정·집행 기능을 수행하기 위해서는 독립된 조직과 예산 체계가 필수적임을 보여준다.

자문위원회 형태로 설치될 경우에도 경사노위(사무처 약 36명)나 지방시대위원회(사무처 약 89명)처럼 상설 사무처를 둔 운영 구조가 필요하다. 단순 지원조직이 아

나라 의제 개발, 정책조정, 성과평가를 전담하는 전문 행정조직으로 설계해야 한다. 또한 예산은 회의운영비 수준이 아닌, 정책사업 수행 예산(조정·연구·시민참여 프로그램 등)을 별도로 편성해야 한다.

한편, 합의제 행정위원회로 설치될 경우에는 국민권익위원회(약 510명, 예산 1,116억 원)나 개인정보보호위원회(약 174명, 예산 654억 원)처럼 기능과 역할에 상응하는 조직 규모와 재정 투입이 필요하다. 특히, 시민사회 정책의 기획·조정·평가를 전담하려면 3~4국 체계의 사무처를 두고, 상임위원 중심의 운영구조를 갖추는 것이 필요하다.

5. 정책실행체계 구축의 방향 제안

본 장에서 검토한 국내외 시민사회 기구의 설계·운영 사례는 한국 사회에서 시민사회 정책실행체계의 구축 방향에 중요한 시사점을 제공한다. 종합하면, 국내 시민사회 정책실행체계의 구조적 한계는 △법적 근거의 불안정성, △정치 환경 변화에 대한 취약성, △권한과 기능의 협소성, △예산과 인력의 불안정성으로 요약된다. 이러한 문제는 과거 대통령령·국무총리훈령에 근거한 자문형 시민사회위원회의 경험에서 특히 두드러졌으며, 실효적 대안 마련이 시급하다. 이에 조사 결과를 토대로 다음 네 가지 방향을 제안한다.

1) 정치적 독립성과 실행력 확보

시민사회 활성화 정책은 자율성과 다양성을 존중하면서도 정권 교체와 무관하게 지속될 수 있어야 한다. 그러나 지금까지의 추진체계는 정책 수립·조정 기능이 대통령실·국무총리실 등 비서체계에 제한되고, 실행 기능은 행정안전부를 중심으로 여러 부처에 분절되어 있어 비전 수립과 집행의 연속성·실효성 확보가 어려웠다.

검토된 조직유형을 기준으로 보면, 국가인권위원회와 같은 완전 독립기구 신설은 현실성이 낮다. 독립제 중앙행정기관은 집행력은 강하나 국정기조 변화에 따른 정책방향의 흔들림과 시민사회의 자율성 훼손 우려가 있다. 과거의 자문·협의형 시민사회위원회는 규정상 심의·조정 기능이 있어도 권고적 성격에 머물러 구속력이 약했고, 별도 사무기구 확보에도 구조적 제약이 있었다.

따라서 시민사회의 자율성을 보장하면서 정책 조정과 집행력을 병행할 수 있는 형태로 합의제 행정위원회(중앙행정기관형) 또는 심의·의결형 자문위원회가 대안이

된다. 이 중 합의제 행정위원회가 시민사회 정책의 총괄기구로 가장 적합하나, 위상·권한·사무처 구성과 정치권력과의 거리 설정에 따라 운영 성격은 달라질 수 있다.

또한 합의제 행정위원회를 중앙행정기관으로 두려면 정부조직법 개정이 필요하므로 단기간에 실현하기 어려울 수 있다. 초기에는 대통령 직속 자문위원회(별도 사무처 설치 필수)로 출범하고, 개인정보보호위원회처럼 성과와 신뢰를 축적한 뒤 독립적 행정위원회로 격상하는 단계적 경로도 차선택으로 검토할 필요가 있다. 어떤 형태이건 정치적 독립성에 대한 사회적 합의, 사무인력과 예산이 전제되어야 한다.

2) 통합형을 지향하되 단계적 접근

현재 시민사회 관련 사무는 비영리법인 등록·공시, 사회적경제, 자원봉사, 민주시민교육, 기부·세제 등 광범위하며, 행정안전부·기획재정부·교육부·고용노동부 등 복수 부처에 걸쳐 분절적으로 수행되고 있다. 관련 인력도 부처별로 분산되어 정책 일관성과 조정력이 저하되어 있다.

장기적으로는 기능과 업무를 묶는 ‘통합형’ 체계를 지향하되 단기간에 일괄 이관할 경우, 행정 공백과 부처 갈등이 불가피하므로 초기에는 ‘연계형’ 조정모델로 출범하여 기본계획 수립, 부처 간 정책 조정, 제도개선, 통계·공시 기준 마련 등 범정부 기능에 집중하고, 조직이 안착하고 사회적 합의가 형성되면 핵심 기능과 인력을 단계적으로 이전하는 방식이 타당성이 높아 보인다.

이 과정에서 두 가지 쟁점에 대한 합의가 필요하다.

첫째, 규제·인증·감독 기능의 배치 문제다. 해외에는 정책 기능과 규제 기능을 분리(영국, 호주)하거나 통합(프랑스, 독일)하는 방식이 공존한다. 우리나라는 초기에는 정책 총괄에 집중하되 규제·감독의 통합 여부는 독립성·투명성 관점에서 신중히 검토·합의해야 한다.

둘째, 시민사회 정책의 범위 설정 문제다. 사회연대경제·국제개발협력·자원봉사 등 제도화된 영역을 모두 총괄기구의 사무로 포함하면 일관성은 높아지지만 기존 부처와의 마찰이나 전문성 저하 우려가 있다. 반대로 현 체계를 유지하면 연계성과 통합성이 약화된다. 따라서 총괄기구는 공통의 제도개선·정책 연계·지원 인프라 구성에 집중하고, 전문적 집행은 소관 부처가 담당하되 긴밀히 협력하는 절충형 모델이 타당하다.

3) 지원체계의 독립성과 전문성 확보

정책 총괄 기능과는 별도로 독립적·전문적인 현장지원 체계가 필요하다. 중앙 정부의 총괄 전담기구(정책 기획·조정)에 집중하고, 역량 강화·네트워크 촉진·인력 양성·지역 지원 등 현장지원 기능은 별도의 전담 조직이 수행하는 것이 효율적이다.

중앙 차원에서는 재단형 지원조직(가칭 ‘시민사회재단’)을 설치하여 연구, 교육훈련, 중간지원조직 지원을 담당하게 하되 총괄기구와는 수평적 파트너십을 기반으로 협력해야 한다. 광역·지역 차원에서는 지역 중간지원조직을 설치·운영하여 지역 특성과 수요를 반영한다. 기존처럼 단순 민간위탁에만 의존하면 정치 환경 변화에 따라 존속이 불안정하고 행정 하청화 우려가 있으므로 제도적 안정성을 보장하고 현장 자율·전문성을 존중하는 위탁 가이드라인이 필요하다. 영국의 ‘시민사회협약(Civil Society Covenant)’처럼 민관 협력형 지원조직에 원칙·지침을 부여해 자율성과 실행력을 강화한 사례는 유의미하다.

지속가능성을 위해서는 재원 안정성 확보가 필수다. 연간 예산만으로는 중장기 사업에 한계가 있으므로 시민사회활성화기금을 설치해 독립성과 지속성을 담보해야 한다. 독일의 DSEE, 영국의 국가복권공동체기금, 프랑스의 FDVA 등은 안정적 재원을 바탕으로 지역 역량강화를 체계적으로 뒷받침하고 있다. 우리 역시 중앙기금-재단형조직-지역중간지원조직이 연계된 체계적 지원구조를 설계해 중앙의 기획력과 현장의 자율성을 동시에 확보할 필요가 있다.

4) 민관협력의 제도화와 다양화

시민사회 활성화 정책은 본질적으로 민관협력에 기반한다. 형식적 위원회 운영을 넘어 대표성과 투명성을 갖춘 제도적 틀 속에서 운영될 때 실효성이 담보된다. 일부 지자체의 조례형 위원회는 형식적 운영에 머무는 경우가 많았고, 실질적 참여가 제한되었다.

이 한계를 넘으려면 공동기획-공동실행-공동평가-공개보고의 원칙을 제도화해야 한다. 중앙 정부 차원에서는 법률에 근거한 합의제위원회를 설치하되 단일 구조에 한정하지 않고, 분야별(예: 기부·공시, 교육·참여, 사회연대경제 등)·지역별(광역·기초) 위원회를 병행하는 다층 거버넌스로 설계한다. 상설위원회 외에도 온라인 공론장, 전문가 네트워크, 비공식 대화채널 등 유연한 참여 메커니즘을 병행하여 형식화를 방지하고, 신생·소규모 단체의 참여 창구를 보장해야 한다.

해외 사례도 이를 뒷받침한다. 영국은 ‘시민사회협약’과 시민사회협약공동위원회

로 공동 이행 체계를 제도화했고, 스페인은 법정 기구인 국가NGO위원회를 통해 정책·법안 협의를 공식화하였다. 독일은 연방-주-지방-민간이 함께 참여하는 다층 거버넌스로 전략부터 실행까지 공동 설계를 구현하고 있다. 한국 역시 이 방향을 참고하여 신뢰 기반의 민관협력 체계를 제도·행정적으로 정착시켜야 한다.

제10장 결론

1. 시민사회기본법 입법 방향

1994년 민간운동 지원에 관한 법률 발의에서 시작한 시민사회 활성화와 공익활동 촉진을 목적으로 하는 입법화 노력은 2025년 8월, 22대 국회에서 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본법이 발의되는 등 30년이 지난 현재까지 지속되고 있다.

지난 30여 년의 시민사회 활성화 입법화의 역사는 시민사회 활성화를 위한 사회적 도전 과제의 변화를 보여준다. 초기 공익활동 단체 ‘지원’에 치중했던 입법 목표는 점차 시민사회 ‘활성화’를 위한 기반 조성 정책으로 확대되었다. 시민사회 활동 주체의 측면에서 살펴본다면, 전통적인 시민사회운동 단체 중심에서 공익활동을 하는 개인과 자율적 네트워크 등 다양한 영역에서 자유롭고 비정형적으로 활동하는 주체를 포괄하며, 입법 대상의 보편성이 한층 강화되었다. 최근에는 시민사회 관련 제도의 분절성을 극복하고 통합적인 법체계를 지향하는 것이 중요한 입법 취지로 부상하였다.

새로 출범한 이재명 정부에서는 (가칭)‘시민참여와 숙의 및 시민사회 활성화에 관한 기본법’ 제정을 통해 시민사회 활성화 기반 조성을 넘어 시민사회 본연의 역할인 시민참여, 민주시민교육, 공론화 기능을 통합하는 정책 기조를 추구하고 있다.

시민사회기본법의 입법 체계와 주요 내용은 시민사회 활성화 정책의 범주와 궤를 같이한다. 정책 범주는 국가별로 시민사회의 역사와 발전 정도에 따라 다르지만, 현재 한국의 시민사회 현황에서는 △시민들의 공익활동 확대, △시민사회조직의 지속가능성 촉진, △사회 문제 해결을 위한 수평적 협력 강화, △시민사회 성장기반 마련을 위한 법제도개선, 조사연구, 프로그램 개발, 재정지원 등으로 구분된다(이호·김소연·조철민·손정혁 2022, 37). 시민사회 정책 영역을 민관협력, 공공지원, 사회운동의 영역으로 나누어 시민사회 정책을 지역자치와 함께 시민사회의 참여 거버넌스를 독려하는 정책 영역, 사회적 경제 부문을 확장하고 활성화하는 영역, 공익적 가치를 추구하면서 사회변화를 만들어내고자 하는 사회운동단체의 역량을 공공부문에서 지원하여 사회적 혁신을 실현하고자 하는 정책 영역으로 구체화할 수도 있다(조권중 2012, 22~23). 문재인 정부가 수립한 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획을 통해서도 시민사회 활성화 정책의 범주를 도출해볼 수 있는데 크게 △시민사회 활성화를 위한 생태계 기반 조성, △시민사회 및 공익활동 역량 강화와 성장지원, △민관협력과 사회적 연대 강화 정책을 꼽을 수 있다.

본 연구에서는 시민사회 활성화 정책을 시민사회의 기반인 △시민의 자발적이고 자율적인 공익활동과 정책 참여 등 전반적인 사회 참여 활동을 촉진하는 정책, △시민사회의 역동성을 견인하는 시민사회조직이 공익활동과 사회적 가치 활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 성장·지원하는 정책, △시민사회 생태계를 조성하고 지원하는 정책, △시민사회 간 교류와 연대 촉진 및 참여적 거버넌스를 강화하는 정책으로 정의하고(박영선 2023, 51), 이를 바탕으로 시민사회기본법의 입법 방향과 시민사회기본법안을 제안하고자 한다.

시민사회 활성화 정책의 방향과 그동안의 시민사회 활성화 입법 추진 현황을 종합했을 때, 시민사회기본법의 입법 방향은 첫째, 시민사회의 공익활동 지원 강화를 통한 정책 효능감 제고, 둘째, 종합적이고 체계적인 시민사회 활성화 정책을 통한 시민사회 활성화 기반 조성, 셋째, 효과적인 정책 실행체계 확보를 통한 시민사회 정책의 분절성 극복과 통합성 지향으로 요약할 수 있다. 이를 위해 시민사회 활성화 법률은 기본법적 위상을 확보해야 하며, 핵심적인 정책 기제인 시민사회 활성화 정책 전담기구를 비롯해 효과적인 정책 실행체계와 시민사회 활성화 기본계획 및 기금설치 방안을 담아야 한다.

1) 실효적이고 형평성을 갖춘 공익활동 지원

현재 시민사회의 공익활동 조직에 관한 규정 및 지원 방안을 담고 있는 대표적인 법률은 비영리민간단체지원법과 공익법인법이다. 그러나 두 법 모두 시민사회 공익활동을 촉진하기 위한 지원 법제로는 취약하다는 비판을 받는다. 비영리민간단체지원법은 시민사회기본법이 부재한 상태에서 시민사회조직의 등록에서부터 보조금 지원을 비롯한 조세감면, 우편요금 지원 등 행·재정적 지원 등에 관한 규정이 있지만, 비영리민간단체 공익활동 지원 사업 규모는 점차 축소하는 추세이며 공익활동에 소요되는 경비 범위를 사업비로 한정된 조항은 대표적인 규제 정책으로 지적된다. 또한, 우편요금 지원 방안은 현 디지털 사회와 괴리된 지원정책으로 공익활동 현장에서 정책 효능감이 낮아 공익단체들이 활용하지 않는 실정이다. 공익활동을 수행하는 또 다른 중요한 주체인 비영리법인, 공익법인을 규율하는 공익법인법은 설립허가 등 법인에 대한 관리·감독 기능에 집중되어 있을 뿐, 조세감면 조항을 제외하고는 공익활동 증진을 위한 지원정책이 부실하여 규제 위주의 법이라는 비판을 받는다.

따라서 향후 제정될 시민사회 활성화 법률에서는 공익활동 현장에서 실질적인 변화를 체감할 수 있는 지원 방안이 포함되어야 할 것이다. 정책 효능감을 높이기 위

해 가장 필요한 입법 방향은 지원의 실효성을 높이는 것이며, 공익활동 지원의 실효성을 높일 수 있는 최우선적인 방안은 공익활동 보조금 사업수행 시, 인건비 지원을 가능하게 하는 것이다. 이미 사회적경제, 마을만들기 사업 등에서는 다양한 형태로 인건비가 지급되고 있으므로 공익활동 보조금 사업에서 인건비 인정에 대한 명문화는 더 이상 지체할 수 없는 과제이다.

지원의 실효성을 높이기 위한 또 다른 방안으로는 조세감면, 우편요금 지원에 머물러 있는 현재 공익활동에 대한 지원 수준을 대폭 강화하는 것이다. 시민사회 현장에서는 국·공유 시설 이용, 시민사회조직 활동가 역량 강화 교육 지원, 디지털 인프라 구축 비용 지원 등에 대한 요구가 높다.

공익활동 지원정책에 대한 효능감을 높이기 위해서는 실효성 확보와 더불어 형평성 제고의 접근도 필요하다. 최근 공익활동 생태계에서 관찰되는 주요한 경향 중 하나는 공익활동 주체들이 비영리민간단체 대신 비영리스타트업, 협동조합, 사회적 기업을 설립하는 것이다. 이런 경향의 배경으로는 비영리민간단체에 대한 지원정책의 수준이 매우 낮다는 점이 지목되고 있다.

한 예로, 협동조합기본법에서는 국가 및 공공단체가 협동조합의 사업에 대해 적극적으로 협조하고, 그 사업에 필요한 자금 등을 지원할 수 있는 조항이 명시되어 있으며 정부가 협동조합의 설립·운영에 필요한 경영 지원과 조합원의 능력 향상을 위한 교육 훈련 조항이 명문화되어 있다. 사회적기업육성법에서는 사회적기업의 운영에 필요한 인건비, 운영경비, 자문 비용 등에 대한 재정지원, 경영·교육 지원 외 사회적 기업의 설립 또는 운영에 필요한 부지 구입비, 시설비 등의 지원·융자, 국·공유 재산 및 물품 대부와 사용, 조세감면 및 사회보험료 지원까지 가능하다.

시민사회 활성화 법률에서는 헌법이 보장하는 법 앞의 평등, 차별금지의 원칙이 핵심가치로 제시되어야 하며(좌세준 2015), 보편적 지원정책의 강화를 통해 시민사회의 다양한 영역에서 고른 성장을 도모해야 한다.

2) 시민사회 활성화 기반 조성

시민사회 활성화 기반 조성은 시민사회기본법의 요체라고 할 수 있다. 시민사회 활성화 기반 조성은 시민사회 활성화 정책의 종합적이고 안정적인 추진을 통해 지속 가능한 시민사회 생태계를 지향하며 기반 조성에 필요한 요소로 크게 제도적·정책적 기반, 사회문화적 환경, 기초 인프라로 구분해 볼 수 있다.

제도적·정책적 기반의 마련은 시민사회기본법 제정을 비롯하여 각종 규제개선 입법 등과 시민사회 정책 실행체계 등을 통해 형성할 수 있다. 본 연구의 7장에서 상술한 것처럼, 현재 기부금품법을 비롯하여 보조금법, 공익법인법 등 많은 법률이 시민사회의 자율적 활동을 위축시키고, 시민사회 생태계의 성장을 저해한다는 비판이 제기된다. 시민사회 활동을 제한하는 규제개선은 관련 조항이 규정된 개별법 개정이나 기본법의 위상을 갖는 시민사회기본법을 통해 추진할 수 있다. 서울시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례에서는 서울시장의 책무로 ‘시민사회 활성화를 위축시키는 제도와 관행 제거’를 규정하고 있다.

사회문화적 환경 구축은 시민사회가 정부와 독립적인 영역에서 자율적으로 공익활동을 수행하고 사회적 가치를 창출하며 사회발전에서 중요한 역할을 하는 주체라는 점을 인정하는 데에서부터 시작한다. 시민사회의 가치와 역할에 대한 사회적 인정은 그 자체로 시민사회 생태계의 지속가능성을 높이며 더 많은 시민의 사회 참여를 이끌어 시민사회 생태계를 튼튼하고 풍요롭게 만드는 동력이 되는 것이다. 시민들이 마을의 풀뿌리 활동이나 자원봉사를 자연스러운 시민의 책무로 여기고, 활동가의 전문성을 인정하며 사회적으로 예우하는 문화는 시민사회 활성화의 튼튼한 기반이며, 시민사회에 친화적인 사회문화적 환경은 신뢰와 협력에 기반한 거버넌스를 형성하는 데에도 기여할 수 있다.

시민사회 활성화 기반 구성에 필요한 기초 인프라는 시민사회의 공익활동 생태계를 실질적으로 작동시키며 안전한 활동 공간을 보장한다. 이런 점에서 시민사회 활성화를 위한 기초 인프라는 물리적 요소에 국한되지 않는다. 첫 번째 기초 인프라는 시민사회 활성화 실현의 실질적 측면에서 안정적 재원이다. 안정적 재원의 사례로는 시민사회 활성화와 공익활동 촉진을 위한 (가칭)시민사회기금을 들 수 있다.

둘째, 기초 인프라로서 시민사회 지식생태계 구축의 중요성을 놓칠 수 없다. 시민사회 활성화와 공익증진 관련한 현황조사 및 통계, 조사·연구 등 시민사회 관련 지식생태계 구축은 중요성에 대한 공감대가 높음에도 불구하고, 실제 정책으로 추진된 사례가 미미하다. 그러나 시민사회 지식 인프라 구축은 시민사회의 변화와 혁신을 견인하며 시민사회의 지속가능성을 보장하는 현실적인 방안이라는 점에서 시민사회 기본법에 명시될 필요가 있다.

셋째, 공익활동과 시민참여를 촉진하는 물리적 공간도 시민사회 활성화에 필요한 중요한 기초 인프라이다. 시민 자산화 사업을 비롯하여 국·공유시설을 활용한 다양한 시민참여 거점 공간 및 시민의 공익활동 증진 및 사회 참여를 매개하는 다양한 성격의 중간지원조직 역시 그 자체로 중요한 인프라로서 기능한다.

마지막으로 ‘사람’을 뽑을 수 있다. 시민을 공익활동의 장에 유입하고, 공익활동에 참여하는 사람들의 역량 강화를 위한 전문적인 교육·훈련 체계를 갖추는 것, 시민사회 활동에 전념할 수 있는 사회안전망을 구축하고, 공익활동가 경력인정 및 좋은 일자리로서 비영리 공익활동가의 직업적 안정성을 확보하는 것 등은 시민사회 활성화 기반 조성에서 간과할 수 없는 기초적인 인프라라고 할 수 있다.

시민사회 활성화 기반 조성과 관련한 구체적인 정책과 사업의 사례를 2025년 8월 발의한 민형배 의원의 법률안에서 확인할 수 있다. 이 법률안에서는 시민사회 활성화와 공익증진 관련 현황조사 및 통계구축, 시민사회 활성화와 공익증진을 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구, 시민 공익활동에 관한 사례 발굴, 축적 및 홍보, 시민 공익활동 종사자의 역량 강화를 위한 교육·훈련, 시민 공익활동 참여자의 사회적 존중 및 인정체계 구축, 시민사회 비영리 일자리 구인·구직, 교육, 지원 등 정보 제공, 시민 공익활동 지원시설 설치 및 운영, 국가·부문·지역 간 시민사회 상호협력 네트워크 구축 등의 사업이 시민사회 활성화 기반 조성에 필요하다고 제시되었다.

3) 시민사회 정책의 분절성 극복과 통합성 지향

그동안 한국의 시민사회 관련 법제는 국민운동단체를 위시하여 자원봉사, 여성, 비영리민간단체, 협동조합 등 시민사회의 개별적인 영역과 조직의 육성과 진흥, 지원을 목적으로 제도화가 추진되었다. 그 결과, 분야마다 기본계획 수립, 재원 조달, 정책 수행체계 등 다양한 정책 수단을 확보하게 되었지만 시민사회 생태계 구축이라는 관점에서 볼 때 시민사회는 내적으로 분절되고 각각 견고한 울타리에서 각자 도생하는 방식으로 활성화 전략을 모색하게 되었다(박영선 2015, 31).

개별적인 제도화 추진 결과, 시민사회에서 활동하는 다양한 주체들이 성장할 수 있는 발판이 마련되었으나 시민들이 공익활동을 하고 시민사회조직이 사회적 가치를 추구하는 활동의 장에서는 칸막이가 발생하여 시민사회 내적인 연대와 협력이 약화된 것이다. 시민사회 내적으로 융합적 활동을 통해 사회적 영향력을 높이려는 의미 있는 시도가 이루어지고 있지만, 시민사회 주체들의 의지와 노력만으로는 부족한 상황이다.

시민사회의 개별분산적인 제도화 결과는 시민사회 정책의 효과성 측면에서도 부정적인 영향을 끼쳤다. 외형적으로 볼 때 부처마다 사업의 목록은 늘어났지만 프로그램 수준의 저예산 사업이 중복되었으며 사업 간 연계성이 크지만 부처와 재원 출처가 분리되어 있어 비효율적이며 불필요한 행정 부담은 늘어나는 등 정책 영역별

분산된 접근은 문제 해결 및 사회적 변화, 지역사회 영향력을 창출하는 데 걸림돌이 되고 있다.

이와 같은 시민사회 정책의 분절성 문제를 극복하고, 통합성을 높이기 위해서는 첫째, 시민사회기본법이 시민사회 제 영역을 아우르는 우산과 같은 역할을 할 수 있도록 기본법적 위상으로 제정될 필요가 있다. 현재 시민사회 주체에 대한 지원과 개별 영역에 대한 활성화 정책의 근거인 개별법을 당장 일원화하는 것은 현실적이지 않으므로 현재 발의된 사회적경제기본법의 추진 사례⁸²⁾를 참고하여 이후 조정이 필요하며 9장에서 제안한 바와 같이 시민사회 전반의 정책 방향과 실행전략 수립, 공통의 제도개선, 인프라 확충, 통계·공시 기준 마련, 부처 간 정책 조정 및 모니터링 기능 등 연계적 접근을 우선 시도할 수 있다.

둘째, 시민사회 전체를 아우르는 통합적인 정책 수립과 추진, 관리를 위한 체계로 시민사회 활성화 정책 전담기구 설치에 관한 규정을 법안에 명시할 필요가 있다. 시민사회 정책의 통합은 시민사회 활동 내용과 방식에 따라 분화된 다양한 분야의 정책을 통합하는 축과 시민사회조직의 설립, 지원, 관리 등 시민사회조직의 조직·운영 기능 등 관리를 통합하는 축으로 크게 구분할 수 있는데, 현재 이들 정책이 모두 분산화된 법률에 근거를 두고 부처별로 관리되고 있다. 이에 시민사회기본법에서는 시민사회 정책을 전담하는 총괄기구를 통해 개별적 법체계와 부처별로 분산된 시스템의 문제를 해결할 수 있는 입법 내용을 갖출 필요가 있다.

2. 시민사회기본법 제안

앞 장의 연구 결과를 통해 국가별 고유한 사회정치적 맥락에 따라 제도화의 경로는 다르지만 국제기구를 비롯하여 많은 나라에서 시민사회의 역할에 관한 명시적 인정, 시민사회 활성화 환경 조성자로서의 국가의 역할 및 정부와 시민사회 간 파트너십 강조, 정책과정에서의 실질적인 시민참여와 접근성 강화, 시민권 보장 및 시민 공간 보호, 시민사회의 다양성과 포용성 보장 등 시민사회 활성화를 위한 국가의 책

82) 시민사회 영역에서만 제도적 분절성에 따른 문제가 발생하는 것은 아니다. 사회적 경제 영역도 고용 정책기본법, 협동조합기본법, 국민기초생활보장법 등 다양한 개별 법률에 따라 사회적 지원체계가 나누어져 있어 체계적으로 사회적 경제가 활성화되기 어려운 실정이며, 이런 문제를 해결하기 위한 대안으로 사회적경제기본법을 발의하였다. 사회적경제기본법과 다른 법률의 관계에 대해 사회적경제기본법안에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 제7조(다른 법률과의 관계) ① 사회적경제의 개발 및 사회적경제조직의 지원·육성에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정한 바에 따른다. ② 사회적경제의 개발 및 사회적경제조직의 육성과 관련되는 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하며 이 법의 발효 후, 빠른 시일 안에 관계법령의 개정이 이루어지도록 한다.

무를 실현하고자 다양한 정책을 운용하고 있으며 제도적 기반을 갖추고 있음을 확인하였다.

우리나라에서도 지난 30여 년 동안 다양한 시민사회 정책이 추진되었지만 시민사회 활성화 정책이 정치적 변화에 지나치게 취약하다(김소연·조철민 2024). 문재인 정부에서 시민사회 활성화 정책의 기본 지침으로 작용했던 대통령 규정과 모범 없이 시행되고 있는 현행 조례만으로는 시민사회 활성화 정책의 안정성, 지속성, 일관성을 확보하기 어렵다. 따라서 제도적 기반을 구축하는 것이 필수적이다. 제도적 기반을 확보한다는 것은 시민사회 활성화를 사회적 가치로 추구하며, 지속 가능한 사회적 과제로 자리매김한다는 의미도 있다.

시민사회 활성화에 필요한 제도적 기반을 구축하기 위해 현행 규제 위주의 개별 법률을 개정하는 방안도 고려할 수 있으나 가장 효과적인 방안은 시민사회기본법 제정이다. 시민사회기본법은 시민사회 활성화와 시민참여와 공익활동을 촉진하여 우리 사회의 민주주의 발전과 시민의 삶의 질 향상을 목표로 한다. 시민사회기본법은 △시민의 자발적이고 자율적인 공익활동과 정책 참여 등 전반적인 사회 참여 활동 촉진, △시민사회의 역동성을 견인하는 시민사회조직이 공익활동과 사회적 가치 활동을 효과적으로 수행하도록 성장·지원, △시민사회 생태계를 조성하고 활성화, △시민사회 간 교류와 연대 촉진 및 참여적 거버넌스 강화를 위해 더 이상 지체할 수 없는 시대적 과제이다. 최근 한 조사결과에서 시민사회 활동가들도 시민사회기본법 제정을 이재명 정부가 추진해야 할 최우선 정책과제로 꼽은 바 있다(시민 2025). 본 절에서는 시민사회기본법에 반드시 들어가야 할 주요 내용을 개괄한 후, 법안을 제안하고자 한다.

1) 주요 내용

(1) 입법 목적

역사적으로 오랜 연원을 가진 시민사회는 다양한 시대와 장소에서 많은 역할을 수행해 왔다(바버 2006, 11). 정부와 시장의 한계 및 실패에 대한 보충과 보완, 부패하고 무능한 권력에 대한 감시와 견제, 시민권 옹호와 사회적 약자 대변, 시민참여와 연대에 기반을 둔 공동체 만들기과 지키기, 대안 제시와 혁신에 바탕을 둔 문제 해결 등 다양한 역할을 수행해 왔다(이영숙·박영선·박소은 외 2022, 17). 특히, 한국에서는 87년 시민혁명부터 최근 비상계엄 정국에 이르기까지 민주주의 회복과 실현

과정에서 시민사회가 핵심적인 역할을 담당했다.

시민사회의 역할이 온전히 실현되는 활성화된 시민사회는 ‘사회 전반에 걸쳐 공익 활동이 활발히 일어나며 이를 촉진하기 위한 제도적 기반과 사회적 지지가 폭넓게 확보된 상태’⁸³⁾로 정의된다. 이런 정의에 따라 시민사회 활성화를 위한 법률의 목적은 크게 △사회 문제 해결과 사회적 가치 실현을 위한 시민사회의 공익활동 증진, △시민참여 확대와 시민사회조직의 성장을 촉진하기 위한 환경 조성과 제도적 기반 구축, △정부와의 소통·협력 강화를 통한 사회발전으로 요약할 수 있다.

앞서 발의되었던 시민사회 활성화 법안의 입법 목적에서도 민간운동 발전, 공익증진, 사회 문제 해결, 민주주의 발전, 정부-시민사회 간 소통 협력 강화, 시민사회 활성화 기반 조성을 공통으로 확인할 수 있다.

(2) 법률 적용 대상

그동안 시민사회기본법 입법안을 마련하는 과정에서 법의 적용 범위, 즉 시민사회 조직과 공익활동단체를 어떻게 정의할 것인가를 둘러싼 이슈는 정부와 시민사회 간 중요한 쟁점으로 작용했다. 법률의 주요 대상에 관해 정의를 내리는 목적은 자의적인 법률 해석으로 나타날 혼란을 방지하고, 일관된 법 해석을 통해 법률의 안정적 집행과 정책 효과성을 높이기 위해서이다. 그러나 법의 적용대상을 명확하게 한다는 취지만을 강조하면 시민사회의 역동적인 현실을 제대로 반영하지 못하거나 시민사회의 자율적 원리를 해치는 결과가 발생할 수도 있다.

이에 시민사회 생태계의 변화와 시민사회의 다양성을 포용하기 위해서는 시민사회기본법의 적용대상을 정의할 때, 포괄적으로 접근할 필요가 있다. 그동안 시민사회기본법안을 분석한 결과, 20대 발의안까지는 공익활동 분야와 여러 개별법에서 규정된 각종 단체를 열거하는 방식으로 정의했다. 그러나 최근에는 특정 분야와 조직을 열거하여 명시하는 방식이 시민사회의 다양성을 반영하지 못하고, 열거되지 않은 공익적 목적의 단체를 배제할 우려가 있다는 근거에 따라 포괄적으로 시민사회조직을 정의하는 추세이다.

또한, 시민사회기본법에 포함된 정책 유형에 따라 적용하는 범주를 달리 규정하는 접근도 요구된다. 5장에 상술했듯이, 시민사회기본법의 주요 대상에 관한 범주를 크게 시민사회 생태계 조성 정책과 공익활동 주체 지원정책으로 구분하고, 그에 따라 법률의 적용대상을 정의하는 방안이다. 즉, 시민사회 활성화 기반 조성의 대상은 전

83) 서울시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례 제3조

통적인 시민사회단체를 넘어 사회적경제, 마을공동체 등 넓은 의미의 시민사회 제 부문을 포괄하고, 공익활동 주체 지원의 대상은 사회적 가치 추구와 공익활동을 목적으로 하는 개인과 조직으로 규정되어야 한다.

이런 접근의 의미는 시민사회와 공익활동에 관한 정의가 조직 형태 등 형식보다는 가치와 행위에 기반을 두고 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 현재 섹터 간 경계가 희미해지고, 각 부문과 영역에서 융합적 활동이 활발해지고 있으며, 과거 전통적인 시민사회조직의 중요한 특징이었던 공식성 대신 유연하고 개방적이며 자율적으로 움직이는 개인과 네트워크의 활약이 두드러지는 시민사회 생태계의 변화를 반영하여 시민사회에 관한 정의 역시 형식에 관한 규정을 제외하고, ‘사회적 가치 창출과 공익활동을 하는 개인 및 다양한 속성의 결사체들과 그 활동 영역’으로 정의할 수 있다. 영국에서도 시민사회의 다양한 행위자가 포괄되어야 한다는 점을 고려하여 ‘정부와 사회적 가치 창출을 우선적인 목적으로 하는 개인과 조직’으로 시민사회를 정의한 바 있다(UK Cabinet Office, 2018).

공익활동단체에 대한 정의 역시 단체설립 및 운용의 사회적 목적과 법률의 보편적 적용을 중요하게 고려할 필요가 있다. 스페인 제3섹터 사회실천법에서는 ‘민간의 자발적인 참여와 연대 정신을 바탕으로 공익적이고 비영리적인 목적으로 활동하며 취약 계층이나 사회적 배제 위험에 처한 사람들의 권리를 증진하고 경제적, 사회적, 문화적 권리 행사를 지원하는 단체’를 법의 적용대상으로 하고 있다. 이탈리아의 제3섹터법에서는 기존에 다양한 개별 법률로 규정되던 자원봉사단체, 사회 진흥 협회, 사회적 기업 등을 포함한 모든 비영리단체를 제3부문 단체(ETS)라는 하나의 범주로 통합하여 정의하기도 했다.

기존의 시민사회기본법안과 해외 법률 사례를 종합할 때, 공익활동단체의 정의에서 핵심적 요소는 영리 또는 친목의 목적이 아닌 사회 일반의 이익을 위한 활동과 자율성, 독립성, 시민주도성과 사회연대의 원리임을 확인할 수 있다. 향후 제정될 시민사회기본법은 이러한 요소를 반드시 반영해야 한다.

(3) 국가와 지방자치단체의 시민사회 활성화에 대한 책무 및 정책원칙

국가와 지방자치단체의 책무 및 정책원칙은 시민사회 활성화를 위한 정부의 역할을 바탕으로 한다. 시민사회 활성화를 위한 정부의 역할은 시민사회의 가치와 역할에 대한 인정, 시민사회 활성화에 대한 정부의 책무 인식, 제도적 환경 조성, 시민사회의 독립성·자율성·다양성을 존중하는 정책 수립, 시민사회 변화에 부응하는 정책

수단의 다각화, 시민사회의 공공재정 사용에 대한 전환적 인식 등으로 요약된다(김소연 외 2019, 28-34). 시민사회가 고유의 역량을 온전히 발휘할 수 있도록 법·제도·재정·정보·정치·문화 등 제반 환경을 조성하는 정책을 추구하는 데 정부의 역할이 있는 것이다(UNDP 2008). 지난 국회에서 발의되었던 시민사회기본법안에서는 시민사회 활성화 환경 조성 및 지원정책 수립과 추진, 시민사회와의 소통 및 협력 체계 구축 등이 정부의 책무로 제시되었다. 문재인 정부에서 제정되었던 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 규정, 서울시를 비롯한 지방자치단체의 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례 등을 통해서도 시민사회 활성화를 위한 정부의 책무가 명시된 바 있다.

시민사회 활성화를 위한 국가와 지방자치단체의 책무는 4장에 서술된 바와 같이 기본 책무(시민사회 가치 인정과 존중, 시민참여권 보장, 시민사회 공간 보호와 확대), 활성화 책무(제도적 기반 조성, 재정 기반 조성, 역량 강화 지원), 협력 책무(정책과정 참여 보장, 협의 체계 제도화, 상호책임과 투명성)로 구성되며 이에 관한 규정을 법안에 명시해야 한다. 더불어 현재 시민사회조직 위축 및 공익활동 공간 축소 현실을 반영하여 시민사회 활성화를 위축시키는 제도와 관행 제거에 관한 내용을 포함하는 방안을 고려할 수 있다.

법안에 포함될 정책 수립 및 집행 원칙으로는 시민사회의 역할과 가치에 대한 인정과 존중, 시민사회의 독립성과 자율성, 다양성 보장, 시민사회의 고른 참여와 포용성 확대, 시민사회 정책의 형평성과 투명성 제고, 시민사회와 정부의 신뢰와 책임에 기반한 파트너십 형성, 모든 정책과정에의 실질적 참여 보장 등이 있다.

(4) 기본계획

기본계획은 특정 목표를 달성하기 위해 장기적 차원에서 종합적인 방향과 전략을 제시하고, 목표 실현을 위한 일종의 청사진으로 관련한 정책과 사업의 근거로 작용한다. 기본계획은 해당 분야에서 추구하는 비전과 목표를 구체화하고 이를 실현하기 위한 체계적인 틀을 제공하는 중요한 정책 수단이다. 이런 점에서 기본계획은 입법 목적을 구체화하고 실행력을 부여하는 전략적 설계도라고 할 수 있다.

기본계획은 대체로 기본법을 근거로 수립된다. 기본법이 특정 분야의 정책에 대한 가장 근본적인 목표와 원칙을 제시하는 법률이기 때문이다. 기본법은 국정의 주요 분야에 대해 국가의 제도와 정책에 관한 원칙과 기본방침을 명시한 법률로 해당 정책의 기본적 방향을 제시하고, 관계되는 제도 및 정책을 정비하며 종합적이고 체계적으로 관리한다(우기택 2016). 기본법의 장기적이고 총괄적인 특성으로 인해 기본

법은 집권 세력의 교체나 국회 구성의 변화 등의 상황이 발생하더라도 정책의 계속성과 일관성, 안정성을 확보할 수 있는 이점이 있다(박영도 2006, 24-34). 기본법이 사회가 지향하는 가치와 목표를 반영한다는 점에서 시민사회 활성화 법률이 기본법 제정을 통해 국가 기본계획이 수립된다는 것은 우리 사회가 시민사회 활성화라는 가치와 목표를 지향한다는 것을 의미한다. 또한, 기본계획이 명확한 법적 근거에 따라 수립, 이행되므로 기본계획은 정책의 일관성 확보와 안정적 법 집행에 있어서 매우 유용하다. 행정의 재량 행위가 아니라 법에 근거를 둔 의무라는 점에서 매우 강력한 집행력을 갖고 있다고 할 수 있다.

기본계획에는 정책목표와 전략, 추진 방향, 중점 과제, 재원을 비롯한 구체적인 정책 이행 방안, 정책 추진의 책임 소재를 규정하는 국가와 지방자치단체의 책무에 관한 내용이 필수적으로 포함되며, 시행계획 수립 및 이행에 관한 내용도 명시되어야 한다. 그동안 발의되었던 시민사회기본법안에서 제안된 기본계획의 내용으로는 △시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본 목표와 추진 방향, △공익활동과 시민사회 제반 분야에 대한 현황, 정책 및 제도 여건, △시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 중점 과제, △시민사회 활성화와 공익활동 증진에 필요한 자원 규모 및 조달 방안, △민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안, △지방자치단체의 지역 시민사회와의 소통·협력과 공익활동 증진 지원 방안 등이 있다.

기존의 입법화 논의에서는 기본계획 수립과 이행에 있어서 중앙정부와 지방정부의 역할, 관계 설정을 둘러싼 쟁점이 대두되었다. 이러한 쟁점은 기본계획 수립 및 시행 시, 시민사회 활성화 목표 실현을 위한 지방자치단체의 역할이 중요하다는 점을 고려해야 함을 시사한다. 지역사회는 시민의 사회 참여와 실천의 장이며 지방자치단체는 국가 정책을 시행하는 동시에 구체적인 정책 실천 과정에서 시민사회의 활동과 협력을 매개하는 역할을 수행한다(박경민 2021).

더불어 현재 지방자치단체 간 시민사회 활성화 격차가 심각하다는 문제 역시 중요하게 인식할 필요가 있다. 국가 기본계획은 전국적 차원의 시민사회 활성화 정책을 선도하는 역할을 하므로 상대적으로 시민사회 활성화 정도가 낮은 지역 -예를 들어, 인구 규모가 적은 지역, 비수도권 지역, 비도시화 지역 등- 에서 핵심적인 정책 수단인 기본계획을 통해 지역 간 격차를 해소하고 고른 성장을 견인할 수 있다.

이런 관점에서 지방자치단체의 기본계획 수립을 권고가 아닌 의무로 규정하여 시민사회기본법의 정책적 실효성이 전국 차원에서 실현될 수 있도록 해야 한다. 이를 위한 핵심 내용은 지방분권의 원칙 존중, 지방정부의 자율성과 주도성 보장과 함께 지방자치단체의 취약한 재정을 고려한 정책 인센티브 제공 등이다.

(5) 정책 실행체계 : 전담 행정기구 및 지원체계

시민사회 정책 실행체계는 크게 시민사회 활성화 정책을 총괄하는 행정기구와 지원체제로 구성된다. 여러 부처의 정책을 총괄하고 조정하는 컨트롤타워 역할을 하는 기구와 시민사회 활성화를 위한 세부 정책의 이행을 돕는 지원기관으로 나누어 핵심 요소와 기능, 위상을 설명하고자 한다.

① 전담 행정기구

현 시민사회 정책 실행체계는 기능의 분산, 전문성 부족, 실행력 미비, 컨트롤타워 부재 등 전반적인 한계에 봉착해 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 시민사회는 법적·제도적 기반 위에서 안정적이고 지속가능한 정책 실행체계를 마련하기 위한 문제 의식을 꾸준히 제안해 왔다. 그 결과, 시민사회위원회 설치를 비롯하여 행정안전부 내 전담부서를 두거나 국무총리실 산하에 기구를 설치하는 방안 등 다양한 대안이 논의되었다. 최근에는 기존 행정체계의 구조적 한계를 근본적으로 극복하기 위한 새로운 접근으로 시민사회 활성화를 위한 독립적이고 통합적인 정책 추진 주체로 (가칭)‘시민사회청’ 같은 중앙행정기관이나 개인정보위원회, 국가인권위원회와 같은 독립적인 합의제 행정위원회를 설치하자는 방안이 제기되었으며 이재명 정부의 국정 기획과제에 관련 의제가 포함되는 등 논의가 활성화되었다.

시민사회 활성화 정책 전담기구는 첫째, 시민사회 활성화 정책이 단일 정책 영역이나 특정 부서에 한정되지 않는 복합성과 다차원적인 특성을 고려하여 시민사회 정책 총괄·조정기구의 위상을 확보해야 한다. 시민사회 정책은 비영리민간단체, 사회적협동조합, 임의적 성격의 공익단체 등 다양한 주체를 포괄하는 등 정책대상이 매우 넓기에 범정부적 전략 조정과 통합이 요구되는 총괄정책의 시야와 총체적이고 포괄적인 접근 방식이 필수적이다. 총괄적 시야와 종합적 관점, 체계성을 갖춘 정책은 시민사회 내부의 연결과 협력에도 긍정적인 영향을 끼치며 궁극적으로 의미 있는 변화를 창출하는 데 결정적인 역할을 한다.

둘째, 시민사회의 자율성과 독립성 보장을 주요한 원리로 삼아야 한다. 그동안 시민사회 정책은 조금씩 진전되었지만, 여전히 정책 기조는 통제와 관리 중심에서 벗어나지 못해 최근 시민사회 활동가 대상의 조사에서도 시민사회의 역할에 대한 정부 인식의 전환과 비민주적이고 비합리적인 규제개선에 대한 목소리가 큰 것으로 나타났다(김소연 2025). 시민사회의 자율성은 시민사회가 국가로부터 얼마나 독립적으로 기능하는지, 정부의 과도한 간섭없이 자유롭게 활동하는지, 정부의 감시는

합법적인 공익을 보호하기 위해 적절히 국한되는지에 의해 그 정도를 파악할 수 있다(조영재 2006). 자율성 침해는 흔히 통제 정책으로 나타나며, 통제는 단체등록과 같은 행정 규제에서부터 정부 비판 활동에 대한 간섭과 개입 등 정치적 통제에 이르기까지 광범위하게 이루어진다(박영선 2010a, 65-67). 모든 정책 수단을 동원하여 시민사회를 억압하고 통제했던 윤석열 정부의 경험은 시민사회의 독립성과 자율성의 가치, 시민사회가 민주주의와 공동체 발전 및 문제 해결의 핵심주체이자 정부의 파트너라는 인식의 필요성을 다시금 환기한 바 있다. 이런 관점에서 시민사회 정책을 전담하는 기구는 시민사회의 독립성과 자율성이 침해되지 않도록 하여야 하며, 그동안 통제와 관리 중심의 정책 체계는 신뢰와 파트너십 기반으로 바뀌어야 한다.

셋째, 시민사회 정책 전담기구의 핵심적인 요소는 전문성과 집행력이다. 현재 시민사회 정책은 40여 개 부처로 분산되어 있으며 대부분 부처에서는 시민사회단체 설립과 등록, 민관협력, 보조금 관리 등에 머물러 있어 시민사회 활성화 정책 기조에 기반을 둔 정책 기획과 실행, 조정·총괄의 기능을 전문적으로 수행하지 못하고 있다. 기존의 분산된 법체계와 분절화된 정책 실행체계에서 비롯된 취약성을 극복하기 위해서 시민사회 정책 전담기구는 시민사회 활성화와 공익활동 지원이라는 정책 기조에서 총괄적인 역할을 할 수 있는 기구의 위상과 전문성에 바탕을 둔 실행력 확보가 관건이라는 점을 고려하여 설치되어야 한다.

요약하면, 정책 전담기구는 현재 흩어져 있는 시민사회 정책의 연계와 종합 및 시민사회 활성화 정책의 총괄·조정을 핵심 기능으로 하며, 시민사회의 자율성과 독립성 보장을 위해 독립적 위상을 갖춘 합의제 행정기구를 지향하며, 국무총리 소속으로 설치한다. 그동안 시민사회 관련 업무 비중이 높았던 행안부 소속을 주장하는 의견도 있으나, 행안부의 고유 업무가 정부 행정 및 자치사무 관리, 재난과 치안에 치중되어 있으며 그동안 규제 중심으로 시민사회 정책을 관리해 왔다는 점에서 시민사회의 자율성과 독립성을 보장하는데 적절하지 않다는 의견이 우세하다.

그동안 퇴행한 시민사회 활성화 정책을 정상화하고 공익활동 현장의 활동력을 높이기 위해서는 조언·권고 기능에 머물러 있는 자문위원회가 아닌 구속력 있는 의사결정과 집행권을 행사할 수 있는 행정기관적 성격을 갖는 행정위원회를 설치해야 한다. 합의제 행정위원회는 학계, 정부, 기업 등 다양한 영역에서 시민사회 활성화 정책이 전 사회적으로 확대될 수 있는 기반을 마련하고, 현재 개별법에 근거를 두고 추진되는 시민사회 내부 영역 간 정책의 연계성을 높이는 데 기여할 것이다.

② 지원체계

독립적인 합의제 행정위원회의 틀을 갖추고 정책 기획, 총괄, 조정 기능에 치중하는 컨트롤타워만으로 시민사회 활성화 기반 조성과 공익활동 증진을 위한 정책 효과를 기대하기 어렵다. 이에 시민사회에서는 시민사회의 사회적 가치와 추구하고 공익활동이 수행되는 현장에 밀착해 지원자 역할을 하는 기구가 필요하다는 요구를 꾸준히 제기했으며, 그동안 발의된 시민사회기본법안에도 현장의 요구를 반영하고, 시민사회 활성화 정책의 실효성을 높이기 위해 시민사회재단 또는 시민사회발전재단이란 명칭의 지원기관 설립에 관한 조항을 명시적으로 두었다.

현재 특정 정책의 육성과 활성화를 목적으로 제정된 대부분 법에서 정책의 실효성을 높이고 효능감을 강화하는 방안으로 중간지원조직 성격의 기관을 두도록 법령에 명시하고 있다. 예를 들어, 청년기본법에서는 청년발전 지원을 위해 청년시설을 설치하고, 청년단체 등이 위탁할 수 있도록 했으며 사회적기업육성법에서는 한국사회적기업진흥원을 두어 사회적 기업가 양성과 사회적 기업 모델 발굴 및 사업화 지원 사회적 기업 네트워크 구축·운영지원, 경영·기술, 컨설팅 등 다양한 업무 지원을 할 수 있도록 했다.

시민사회기본법에서는 중앙정부 차원의 시민사회재단을 두고, 정책연구 및 조사, 시민사회 역량 강화와 활동가 양성, 시민사회 영역 간 연계·협력, 지역 시민사회 활성화 지원 등의 역할을 담당하고, 지역마다 시민사회센터를 설치하거나 지정하여 지역 시민사회의 환경과 역량에 기초하여 시민사회 활성화 정책과 공익활동 증진 사업을 구체적으로 실행할 수 있도록 한다.

(6) 시민사회 활성화 정책의 재정기반: 시민사회기금

시민사회 활성화 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 안정적인 재정기반 확보와 자율적인 재정 지원체계가 필수적이다. 시민사회 활성화에 대한 정부의 재정지원은 시민사회의 자율성을 훼손하는 것이 아니라 시민사회가 창출한 사회적 가치와 공익적 역할에 상응하여 공적 재원을 배분하는 정부의 공적 책무이다.

지난 윤석열 정부에서 확인한 것처럼 정치적 환경변화에 따른 급격한 예산 축소나 경직된 예산 운용은 정책의 지속가능성을 크게 저해한다. 특히 풀뿌리 시민들의 공익활동을 지원하는 지역 공익활동지원센터의 경우 재정적 불안정성이 결정적인 영향을 끼친다는 점이 확인되었다.

안정적인 재원 조성은 시민사회 활성화와 공익활동 생태계의 지속가능성을 위한

핵심적인 정책 수단이지만 그동안 시민사회기본법 입법화 과정에서는 재정지원을 둘러싼 정쟁화의 우려 때문에 재원 방안 포함 여부를 둘러싸고 논쟁이 발생하여 지원정책 관련 내용이 법안에서 제외되기도 하였다.

그러나 OECD 대부분 국가가 시민사회 활동에 관한 지원정책을 시행하고 있다. 시민사회 재원을 조사한 결과 많은 선진국에서 정부 지원 비중이 거의 절반에 이르며 시민사회 규모가 큰 것으로 나타났다(신희진 2021, 234). 서구와 비교했을 때 시민사회의 성장이 억압되었던 동유럽 국가에서는 소득세 중 소정의 몫을 납세자들이 지정하는 비영리단체에 지원할 수 있도록 하는 백분율 세금지정 제도를 운용하는 등(이광희 외 2022) 시민참여를 증진하고 공익활동을 촉매하며 시민사회를 활성화 하는 조력자(civic enabler)로서 정부의 역할이 강조되고 있다. 시민사회 압축 성장의 역사를 갖는 한국에서도 역시 정부의 역할이 매우 중요하며 정부의 시민사회 활성화 정책 수단 중 가장 효과적인 것은 안정적인 재원이라고 할 수 있다.

이에 시민사회기본법에 시민사회 활성화 및 공익활동 촉진을 위한 독립적 기금설치와 운영에 관한 조항과 재원 조성방안이 기본법안에 명시되어야 한다.

2) 시민사회기본법 제안

시민사회 활성화 기본법안 (약칭:시민사회기본법)

제안 이유

민주주의가 위협받고 사회 양극화가 심화하는 상황에서 시민사회의 역할 강화가 절실히 요청되고 있다. 그러나 지금까지 시민사회에 관한 정책은 여러 법률과 제도를 통해 분산적으로 추진해 왔으며, 체계적이고 종합적인 정책 기반은 미비한 실정이다. 이에 시민사회의 자율적이고 창의적인 공익활동을 촉진하고, 시민참여 확대와 시민사회조직의 성장을 지원하며, 시민사회 생태계를 활성화하고, 정부와의 소통·협력력을 강화함으로써 민주주의 발전과 시민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위하여 시민사회기본법을 제정하고자 한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 시민의 자율적인 사회 참여와 공익활동을 촉진하고, 시민사회 활성화를 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 함으로써 민주주의 발전과 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공익활동”이란 사회 구성원 전체에 영향을 미치는 공익을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 행하는 활동으로 영리 또는 친목의 목적이 아닌 사회 일반의 이익을 위한 활동을 말한다.
2. “시민사회”란 사회적 가치 창출과 공익활동을 수행하는 개인 및 다양한 결사체와 그 활동 영역을 말한다.
3. “시민사회조직”이란 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 시민들이 결성한 법인 또는 단체를 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 시민사회 활성화에

필요한 환경을 조성하고, 시민참여와 공익활동을 지원하기 위한 정책을 수립·추진하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 정책과정에서 시민사회의 참여를 보장하고, 협의 체계를 제도화하며, 정책 집행의 투명성과 상호책임을 확보하여야 한다.

제4조(시민사회 활성화 정책 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 시민사회 활성화 정책을 추진하는 데 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 시민사회의 사회적 가치와 기여를 존중·인정할 것
2. 시민사회의 독립성과 자율성, 다양성과 포용성을 보장할 것
3. 시민의 사회 참여와 공익활동을 증진하고, 시민사회조직과 시민사회 생태계의 지속가능한 성장기반을 조성할 것
4. 상호 신뢰와 책임에 기반한 정부·시민사회 관계를 형성하고, 정책의 수립·시행·평가 과정에서 시민사회의 참여와 소통을 강화할 것
5. 시민의 사회 참여와 공익활동을 제약하는 제도를 개선할 것
6. 시민사회의 공익활동 증진을 위한 실효적이고 보편적인 지원체계를 마련하고 투명하고 공정하게 집행할 것

제5조(다른 법률과의 관계) 시민사회 정책에 관한 다른 법령 등을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합하도록 하여야 한다.

제2장 시민사회위원회

제6조(시민사회위원회) ① 시민사회 활성화 정책에 관한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 시민사회위원회를 둔다.

- ② 시민사회위원회는 정부조직법 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다.

제7조(시민사회위원회의 구성 등) ① 시민사회위원회는 상임위원 2명(위원장 1명, 부위원장 1명)을 포함한 9명의 위원으로 구성한다.

② 시민사회위원회의 위원은 시민사회 활동에 관한 경력과 전문지식이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 그 외 위원 중 2명은 위원장의 제청으로, 2명은 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체 추천으로, 3명은 그 외의 교섭단체 추천으로 대통령이 임명 또는 위촉한다.

1. 시민사회 관련 정부 부처 또는 공공기관에서 3급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 공무원을 포함한다)의 직에 있거나 있었던 사람
2. 시민사회 관련 분야에서 10년 이상 활동하였던 사람
3. 비영리민간단체지원법에 따라 등록된 비영리민간단체 또는 민법상 비영리법인에 10년 이상 임원으로 재직하였거나 이들 단체로부터 추천받은 사람
4. 시민사회 관련 분야에 전문지식이 있고 고등교육법 제2조 제1호에 따른 학교에서 부교수 이상으로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 사람

③ 위원장과 부위원장은 민간 전문가 중에서 임명한다.

④ 위원장, 부위원장, 제7조의13에 따른 사무처의 장은 「정부조직법」 제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.

⑤ 시민사회위원회는 효율적인 업무 수행을 위해 소위원회를 둘 수 있으며, 이에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(위원장의 직무) ① 위원장은 시민사회위원회를 대표하고, 시민사회위원회의 사무를 총괄한다.

② 위원장은 시민사회위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

③ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

④ 위원장은 국회에 출석하여 시민사회위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

⑤ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다) 제출을 건의할 수

있다.

제9조(위원의 임기 및 신분보장) ① 위원은 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.

② 위원이 궐위된 때에는 지체 없이 새로운 위원을 임명 또는 위촉하여야 한다. 이 경우 후임으로 임명 또는 위촉된 위원의 임기는 새로이 개시된다

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다.

1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 제11조 ①의 결격사유에 해당하는 경우
3. 이 법 또는 그 밖의 다른 법률에 따른 직무상의 의무를 위반한 경우

④ 위원은 법률과 양심에 따라 독립적으로 직무를 수행한다.

제10조(겸직금지 등) ① 위원은 재직 중 다음 각 호의 직(職)을 겸하거나 직무와 관련된 영리업무에 종사하여서는 아니 된다.

1. 국회의원 또는 지방의회의원
2. 국가공무원 또는 지방공무원
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 직

② 제1항에 따른 영리업무에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 위원은 정치활동에 관여할 수 없다.

제11조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원회의 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 정당법 제22조에 따른 당원

② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 그 직에서 당연 퇴직한

다. 다만, 「국가공무원법」 제33조 제2호는 파산선고를 받은 사람으로서 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따라 신청기한 내에 면책신청을 하지 아니하였거나 면책불허가 결정 또는 면책 취소가 확정된 경우만 해당하고, 같은 법 제33조 제5호는 「형법」 제129조부터 제132조까지, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조 제2호 및 직무와 관련하여 「형법」 제355조 또는 제356조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우만 해당한다.

제12조(시민사회위원회의 소관 사무) 시민사회위원회는 다음 각 호의 소관 사무를 수행한다.

1. 시민사회 활성화와 관련된 법령의 개선에 관한 사항
2. 시민사회 활성화와 관련된 정책·제도·계획 수립·집행에 관한 사항
3. 시민사회 활성화를 위한 법령·정책·제도실태 등의 조사·연구, 교육 및 홍보에 관한 사항
4. 시민사회 활성화를 위한 기금 조성 및 운용에 관한 사항
5. 시민사회재단의 설치 및 운영에 관한 사항
6. 시민사회 연구기관 지정에 관한 사항
7. 시민사회 활성화 정책에 관한 중앙행정기관 간, 국가와 지방자치단체 간 역할 조정에 관한 사항
8. 정부와 시민사회 간 소통·협력에 관한 사항
9. 시민사회 활성화 정책 및 위원회의 활동과 관련한 국제협력
10. 이 법 및 다른 법령에 따라 시민사회위원회의 사무로 규정된 사항

제13조(시민사회위원회의 심의·의결 사항) 시민사회위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 기본계획 수립 및 변경에 관한 사항
2. 시행계획의 수립 및 추진실적 점검에 관한 사항

3. 시민사회 활성화와 공익활동 증진 관련 정책의 조정 및 협력에 관한 사항
4. 시민사회 활성화를 위한 국가 정책 및 제도개선에 관한 사항
5. 시민사회와 관련된 법령·조례의 제정·개정 또는 폐지에 관한 의견 제시
6. 시민사회 활동에 영향을 미치는 주요 정책에 대한 의견 수렴 및 권고에 관한 사항
7. 시민사회 활성화 정책에 관한 국가와 지방자치단체 간 역할 조정에 관한 사항
8. 정부와 시민사회 간 소통·협력에 관한 사항
9. 그 밖에 위원장이 위원회의 심의·의결이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

제14조(위원회의 권한) ① 시민사회위원회는 제13조의 사항을 심의·의결한 경우에는 관계 기관에 그 개선을 권고할 수 있다.

② 시민사회위원회는 제13조에 따른 심의·의결사항을 수행하기 위하여 필요한 경우 관계 기관, 단체 및 전문가 등에게 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 자료 또는 의견의 제출 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제15조(회의) ① 시민사회위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적 위원 4분의 1 이상의 요구가 있는 경우에 위원장이 소집한다.

② 위원장 또는 2명 이상의 위원은 시민사회위원회에 의안을 제의할 수 있다.

③ 시민사회위원회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제16조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자였던 자가 해당 사안의 당사자가 되거나 그 사

- 건에 관하여 공동의 권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
2. 위원이 해당 사안의 당사자와 친족이거나 친족이었던 경우
 3. 위원이 해당 사안에 관하여 증언, 감정, 법률자문을 한 경우
 4. 위원이 해당 사안에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우
 5. 위원이나 위원이 속한 공공기관·법인 또는 단체 등이 조연 등 지원을 하고 있는 자와 이해관계가 있는 경우
- ② 위원에게 심의·의결의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 당사자는 기 피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 이를 결정한다.
- ③ 위원이 제1항 또는 제2항의 사유가 있는 경우에는 해당 사안에 대하여 회피할 수 있다.

제17조(사무처의 조직 및 역할) ① 시민사회위원회의 사무를 처리하기 위하여 시민사회위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처의 조직 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(운영 등) 이 법과 다른 법령에 규정된 것 외에 시민사회위원회의 운영 등에 필요한 사항은 시민사회위원회의 규칙으로 정한다.

제19조(시·도 시민사회위원회) ① 시·도 지사는 관할 지역의 시민사회 활성화에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 각 시·도 시민사회위원회(이하 “시·도위원회”라 한다)를 둔다.

② 시·도위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제3장 시민사회 활성화를 위한 기본계획

제20조(기본계획의 수립 등) ① 시민사회위원회는 시민사회 활성화를 위한 기본계

획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수립·시행한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시민사회 활성화를 위한 기본 목표와 추진 방향
2. 시민사회 제반 분야에 대한 현황, 정책 및 제도 여건
3. 시민사회 활성화를 위한 중점 과제
4. 시민사회 활성화에 필요한 자원 규모 및 조달 방안
5. 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안
6. 지방자치단체의 지역 시민사회 활성화 지원 방안
7. 시민사회의 국제연대와 협력 강화 방안
8. 그 밖에 시민사회 활성화에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 그 밖에 기본계획의 수립 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 시민사회 활성화를 위한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 작성하여 시민사회위원회에 제출하고, 시민사회위원회의 심의·의결을 거쳐 시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 다음 연도 시행계획 및 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 매년 시민사회위원회에 제출하여야 하며, 시민사회위원회는 제출된 시행계획을 점검하여 관계 중앙행정기관의 장에게 시행계획의 조정을 요청할 수 있다.

③ 시행계획의 수립·시행·제출, 추진실적의 제출 및 분석·평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(시·도 시민사회 활성화를 위한 계획의 수립 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 특성을 고려한 시민사회

활성화 계획을 수립하기 위하여 기본계획에 따라 시·도 시민사회 활성화를 위한 계획(이하 “시·도계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 시·도계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 시·도 시민사회 활성화를 위한 기본 목표와 추진 방향
2. 시·도 시민사회 활성화를 위한 주요 정책 과제
3. 시·도 시민사회 활성화에 필요한 자원 규모 및 조달 방안
4. 민관협력 체계 및 협업 연결망 구축·강화 방안
5. 그 밖에 시·도 시민사회 활성화에 필요한 사항

③ 시·도계획의 수립 및 변경은 제19조에 따른 시·도위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

④ 시·도지사는 시·도계획을 효율적으로 추진하기 위하여 매년 시·도 시민사회 활성화를 위한 시행계획(이하 “시·도 시행계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.

⑤ 시·도계획과 시·도 시행계획의 수립절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(계획 수립 및 시행의 협조) ① 시민사회위원회·중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획, 시행계획, 시·도계획 및 시·도 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관, 그 밖의 법인이나 단체에 협조를 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 협조 요청을 받은 기관, 법인 및 단체는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

제4장 시민사회 활성화를 위한 기반 조성

제24조 (시민사회 활성화 기반 조성) 시민사회위원회 또는 지방자치단체는 시민사회 활성화 기반을 조성하기 위해 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 시민사회 활성화 관련 현황조사 및 통계구축
2. 시민사회 활성화를 위한 정책·법령·제도·문화 등의 조사·연구 및 연구기관 지정
3. 시민사회 활동에 관한 사례 발굴, 축적 및 홍보

4. 시민사회 활동가의 역량 강화를 위한 교육·훈련
5. 시민사회의 가치와 역할에 대한 사회적 존중 및 인정체계 구축
6. 시민사회 비영리 일자리 질 개선을 위한 실태 조사 및 정책 연구
7. 시민사회 공익활동 지원을 위한 시설 설치 및 운영
8. 국가·부문·지역 간 시민사회 상호협력 네트워크 구축
9. 시민사회조직 구성원의 상호부조, 복리 증진 등을 목적으로 구성되어 공제사업을 하는 법인 또는 단체에 대한 지원

제25조(한국시민사회재단) ① 정부는 시민사회 활성화 사업 및 정책 등을 지원하기 위하여 한국시민사회재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 한다.

③ 재단에는 임원으로서 이사장, 이사 및 감사를 두고, 임원의 정원, 임기 및 선출 방법 등은 정관으로 정한다.

④ 재단에는 정관으로 정하는 바에 따라 필요한 직원을 둔다.

⑤ 재단은 그 주된 사무소가 있는 곳에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

⑥ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 제26조에 따른 시·도 시민사회지원센터 및 시·군·구 시민사회지원센터와의 연계·협력 사업
2. 시민사회위원회, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체가 지정하거나 위탁하는 사업
4. 그 밖에 재단의 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 사업

⑦ 정부는 예산의 범위에서 재단의 설립과 운영에 필요한 경비를 출연 또는 보조할 수 있다.

⑧ 재단에 관하여 이 법에 정하는 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑨ 그 밖에 재단의 설립 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(시·도 및 자치구 시민사회지원센터의 설치 등) ① 시·도는 해당 지역의 시민사회 활성화 사업 및 정책 등을 지원하기 위하여 시·도 시민사회지원센터를 설치·운영한다.

② 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)는 해당 지역의 시민사회 활성화를 위하여 자치구 시민사회지원센터를 설치하거나 지정하여 운영할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 시·도 및 자치구 시민사회지원센터(이하 “지역시민센터”라 한다)는 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 지역 시민사회 활성화 정책 조사·연구
2. 지역 시민사회 활성화 기반 조성 지원
3. 지역 시민사회 연대 및 협력 지원
4. 지역 시민사회 역량 강화 지원
5. 지역 시민사회 활동 확산 사업 지원
6. 그 밖에 지역 시민사회 활성화에 필요한 사업

④ 지역시민센터는 제3항에 따른 사업을 수행하는 경우 한국시민사회재단과 연계·협력한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 예산의 범위에서 지역시민센터의 운영에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제27조(시민사회기금) ① 국가와 지방자치단체는 시민의 사회 참여와 공익활동을 증진하고, 시민사회조직의 성장을 지원하며, 시민사회 활성화 기반 조성을 위하여 시민사회기금(이하 “기금”)을 설치·조성할 수 있다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부 및 지방자치단체의 출연금 및 융자금
2. 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
3. 고향사랑기부금에 관한 법률 제11조의 고향사랑기금으로부터의 전입금
4. 기금의 운용수익금
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

제28조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 기본계획의 수립에 대한 지원
2. 시민사회 활성화 기반 조성에 필요한 사업 지원
3. 제25조의 한국시민사회재단 대한 출연 및 운영 지원
4. 제26조의 시·도 및 자치구 시민사회지원센터 운영에 대한 지원
5. 기금 관리·운영을 위하여 필요한 경비의 지출
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제29조(기금의 운용·관리) ① 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

- ② 기금을 운용·관리하는 자는 기금의 회계를 다른 회계와 구분하여 처리하여야 한다.
- ③ 시민사회위원회와 시·도지사는 시민사회기금 운용심의위원회의 운영·관리 방침에 따라 각각 기금과 지역기금을 운용·관리하고 시·도지사는 정기적으로 시민사회위원회에 보고한다.
- ④ 그 밖에 기금의 운영·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(시민사회기금 운용심의위원회) ① 기금의 관리·운용을 위해 시민사회기금 운용심의위원회(이하 “기금운용심의위원회”)를 설치한다.

- ② 기금운용심의위원회는 위원장 1인을 포함한 위원으로 구성하되 위원의 과반수는 기금운용 또는 관련 분야 전문지식을 가진 민간 전문가로 구성하여야 한다.
- ③ 기금운용심의위원회는 기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국시민사회재단에 위탁할 수 있다.
- ④ 시·도 지역 기금운용심의위원회를 설치할 경우 중앙의 운영기준을 적용한다.
- ⑤ 그 밖에 기금운용심의위원회의 조직과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(시민사회조직에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 시민의 공익활동과 시민사회조직에 대하여 예산의 범위에서 그 사업 및 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제32조(조세감면) 국가 및 지방자치단체는 시민사회조직에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

제33조(국유·공유 재산 활용 등) 국가 및 지방자치단체는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 시민사회조직이 국유·공유 재산을 활용하고자 하는 경우 그 사용료를 감면할 수 있으며, 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

참고문헌

[국내 문헌]

- 고경환·박영선·이연희·김태완·남기철·손명구·김원득·박선미·오영수·정복교·홍성태·김성진·천미경·조용찬. 2023. “사회공익활동 활성화 방안 연구”. 경제·인문사회연구회.
- 관계부처 합동. 2021. “2022-2024 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획”.
- 권철. 2020. “비영리단체 법제에 관한 재검토 소고: 우리 법제의 과거·현재·미래”. 성균관법학. 32(4). 1-50.
- 국정기획위원회. 2025. “국정기획위원회 국민보고대회 발표자료”.
- 김무열. 2017. “비영리공익법인에 대한 세제혜택의 헌법적 정당성에 대한 소고”. 조세와법. 10(1). 49-73.
- 김미라. 2023. “기부활성화를 위한 세법 개정 토론편”. 기부활성화를 위한 세법 개정 정책 토론회 자료집
- 김성진. 2015. “시민단체지원 활성화를 위한 비영리민간단체지원법 등 개정 사항 검토”. 시민사회 활성화와 비영리민간단체 지원 법제개선 과제 토론회 자료집.
- 김소연. 2025. “새 정부에 대한 시민사회 현장의 요구 설문 조사”. 2025 공익활동가주간 기념 심포지엄 자료집.
- 김소연. 2025. “시민사회활성화과제” 다시 들여다보기“. 시민사회활성화전국네트워크 정책워크숍 자료집, 2025.04.09.
- 김소연·강세진·류홍번·신권화정·김승순. 2020. 재난위기 극복을 위한 시민사회의 역할과 민관협력방안. 국가균형발전위원회.
- 김소연·김선엽·고정근·김승순·강세진. 2023. “시민사회 유관 통계의 활용 및 개선방안”. 국무총리비서실.
- 김소연·신권화정·류홍번·김승순. 2020. “한국시민사회 관련법제도현황, 쟁점과 과제”. 청와대 시민사회수석실.
- 김소연·조철만·오현순·김문주. 2019. “서울시 시민사회활성화 기본조례와 기본계획 수립 연구”. 서울시NPO지원센터.
- 김소연·조철만·김유리·김승순. 2024. “윤석열 정부 출범 후 지방자치단체 시민사회 제도정책 현황 조사”. 국회시민정치포럼.

- 김은정·박세훈·김지민 외. 2024. “시민사회 공익활동분야 법제도 규제개선 연구”. 국무총리비서실·한국법제연구원.
- 김일석·김덕산·허원. 2024. “공익법인 제도개선 연구용역 보고서: 서울특별시교육청 소관 공익법인을 중심으로”. 서울특별시교육청.
- 김정연·장윤주. 2025. “비영리 법인의 설립 및 조직 변경 관련 법적 쟁점: 사례 연구를 중심으로”. 시민사회와NGO. 23(1). 247-290.
- 류홍변. 2022. “비영리법인 관련 민법 개정안 토론편”. 비영리·공익법인 활성화를 위한 민법개정 토론회 자료집.
- 류홍변. 2023. 민간단체 보조금 관련 대통령실과 정부, 여당의 왜곡·허위 주장에 대한 민간단체의 공개 반론 및 토론편 자료집, 시민사회활성화전국네트워크·시민사회단체연대회의·국회시민정치포럼.
- 류홍변. 2024. “시민사회 활성화 및 공익활동 증진을 위한 제도정책 협력과제”. 2024 공익활동가주간기념 심포지엄 자료집.
- 류홍변. 2025a. “시민사회 전담기구 설치 필요성”. 2025 공익활동가주간 기념 심포지엄 시민사회 활성화를 위한 새 정부의 책임과 역할 자료집. 시민사회활성화전국네트워크·사단법인 시민
- 류홍변. 2025b. “시민주권과 민주주의 강화를 위한 시민사회 활성화 정책방향 및 입법(안) 제안”. 2025 국회 시민정치포럼 신년 간담회 자료집.
- 류홍변. 2025c. “제21대 대선 정책과제 제안을 위한 공동 대응전략안”. 시민사회활성화전국네트워크 정책워크숍 자료집.
- 민병로. 2006. “비영리법인제도에 관한 한·일 비교연구”. NGO연구. 4(2). pp. 169-192.
- 바버, 벤자민. 이선향 역. 2006. 「강한 시민사회 강한 민주주의」. 서울:일신사.
- 박경민. 2021. “일상적 시민 공간으로서의 자발적 시민 결사체”. 한국문화인류학. 54(1).
- 박성환·이호영·강선아·채수준·이재권. 2014. “비영리법인의 외부감사와 공시제도 개선방안”. 한국회계학회.
- 박영도. 2006. 기본법의 입법모델연구. 한국법제연구원.
- 박영선. 2010a. “자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박 정부와 시민사회 관계”. 시민사회와 NGO. 8(1).
- 박영선. 2010b. 한국 시민사회 관련법의 변화에 대한 연구. 박사학위논문.
- 박영선. 2015a. “비영리민간단체지원법을 중심으로 살펴 본 시민사회 활성화 정책방안 연구”.

- NGO연구. 10(1). 139-169.
- 박영선. 2015b. “비영리민간단체 지원의 정당성과 사회적 의의”. 시민사회 활성화와 비영리민간단체 지원 법제개선 과제 토론회 자료집.
- 박영선. 2015c. “정부의 민간공익활동 지원 제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로”. 시민사회와NGO. 13(2). 3-40.
- 박영선. 2021. “시민사회 활성화를 위한 생태계 기반 조성”. 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 국가 기본계획 실천방안 연구. 경제·인문사회연구회.
- 박영선. 2023. “문재인 정부의 시민사회 활성화 정책 평가”. 시민사회와 NGO. 21(1).
- 박준·채종현·공석기·조철민·조훈·이영라. 2020. “비영리 일자리 확충을 위한 전략 방안”. 경제·인문사회연구회.
- 박훈. 2023. “기부활성화를 위한 세법 개정(부동산기부, 주식기부)에 대한 정책 제언”. 기부활성화를 위한 세법 개정 정책 토론회 자료집.
- 송호영. 2020. “비영리법인·단체 관리운영 업무편람”. 법무부.
- 송호영. 2022. “비영리법인의 합병·분할제도 도입의 과제: 민법 개정론을 중심으로”. 비영리·공익법인 활성화를 위한 민법개정 토론회 자료집.
- (사)시민. 2016. “기부금품법 개정 시민사회안”(https://simin.or.kr/126/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NTt9&bmode=view&idx=5591767&t=board)
- 시민사회발전위원회. 2004. 한국 시민사회 발전을 위한 청사진. 국무총리실.
- 시민사회발전자문위원회. 2012. 민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진. 특임장관실.
- 시민사회활성화전국네트워크. 2021. “시민사회 3법 제정을 위한 시민사회 제안서(안)”. 시민사회활성화네트워크·아름다운재단. 2019. “세법 개정안 중 비영리법인 및 공익법인 부분에 관한 의견”(https://simin.or.kr/126/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6NTt9&bmode=view&idx=5591779&t=board)
- 시민사회활성화전국네트워크. 2025. “시민주권과 생활민주주의를 확장하기 위한 시민사회 활성화 정책제안서”(https://civilnet.net/act/?idx=164565637&bmode=view).
- 신희진. 2021. “시민사회 활성화 재원 확보 방안 마련”. 시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 국가 기본계획 실천방안 연구. 경제·인문사회연구회.
- 염형국. 2016. “기부문화 활성화를 위한 기부금품모집법의 개정방향”. 시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제 집담회 자료집. 3-20.

- 오마이뉴스. 2025. “더불어민주당, 시민사회와 정책협약 체결…‘시민사회기본법’ 입법화 추진.” 2025.05.18. .https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003131808
- 오윤. 2023. “과세공평과 비영리법인 사업 활성화를 위한 세제 개선 방향”. 비영리법인 사업 활성화를 위한 법제개선 토론회-사회복지법인을 중심으로 자료집.
- 우기택. 2016. “기본법과 체계정당성에 관한 연구”. 법제(논단).
- 유철형. 2023. “기부활성화를 위한 세법 개정 토론문”. 기부활성화를 위한 세법 개정 정책 토론회 자료집.
- 이광희 외. 2022. 시민사회 정책과 연구 관련 국제동향 종합 조사. 경제·인문사회연구회.
- 이동수·김기태·송경재·신두철·이성훈·주성수·채진원. 2012. “민관협력과 시민사회 발전을 위한 청사진”. 특임장관실.
- 이영숙·박영선·박소은 외. 2022. 지방정부의 시민사회정책 및 시민사회 공익활동 지원사업 현황 조사. 경제·인문사회연구회.
- 이창림. 2018. “공익증진을위한 시민사회발전 기본법 검토보고서”. 국회 행정안전위원회.
- 이호·김소연·조철민·손정혁. 2022. “경기도 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획 수립에 관한 기초연구”. 경기도공익활동지원센터.
- 이환성 외. 2021. “시민사회 발전과 공익활동 증진을 위한 국가 기본계획 실천방안 연구”. 경제·인문사회연구회.
- 이희숙. 2022. “비영리법인 설립 허가주의 등 규제 개선 과제: 민법개정안을 중심으로”. 비영리·공익법인 활성화를 위한 민법개정 토론회 자료집.
- 이희숙. 2025a. “개정 기부금품법 의의와 발전방향.” 외법논집. 48(2). 1-29.
- 이희숙. 2025b. “공익법인법 쟁점과 공익위원회 설치 제도개선 방향”. (사)시민 정책위원회 세미나 자료.
- 인디펜던트 섹터. 배원기 역. 2020. 「비영리단체의 바람직한 운영원칙」. 동아일보사.
- 장유경. 2025. “민법상 비영리법인 설립과 그 공익성에 관한 연구”. 영남대학교 석사학위논문.
- 정성희. 2021. “공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안 검토보고”. 국회 행정안전위원회.
- 조권중. 2012. “서울시 제3섹터 지원정책연구”. 서울연구원.
- 조영재. 2006. “한국 시민사회의 환경” 주성수 편. 한국시민사회지표. 아르케.
- 조철민. 2015. “시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의의 지형”. NGO연구. 10(2). 1-34.

- 조철민. 2023. “시민사회 유형론: 공익활동 담론과 실천의 갈래.” NGO연구, 18(1).
- 조철민·김재민·장훈교. 2022. “외국 시민사회 활성화 정책 비교 및 사례”. 시민사회 정책과 연구 관련 국제동향 종합조사. 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 조철민·오현순·임지순. 2022. “시민사회 소통과 협력을 위한 사회적 대화와 지원기구에 관한 조사”. 국무총리비서실.
- 좌세준. 2014. “정부의 민간공익활동 지원사업 관련 법제 개선방안.” 민관 소통과 협력을 위한 연찬회 ‘정부의 민간공익활동지원사업 개선방안 모색’ 자료집.
- 좌세준. 2016. “시민사회발전기본법 제정을 제안한다”. 시민사회 활성화를 위한 법제 개선의 방향과 과제 집담회 자료집. 3-20.
- 주성수·이영재·김양순·김이경. 2012. “시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구”. 특임장 관실.
- 한국시민사회지원조직네트워크. 2023. “행정사무의 민간위탁에 관한 법률 입법예고에 관한 의견서”.
- 한승희. 2017. “미국의 연방보조금(Federal grant) 정보공개와 한국”. 나라재정 12월호. pp. 24-31.
- 한재광·신재은. 2022. “제3장 국제적 맥락: 시민사회 관련 규범, 선언, 주요 정책 사례”. 이광희 외. 시민사회 정책과 연구 관련 국제동향 종합조사. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 행정안전부. 2020. “비영리분야 국가통계 생산체계 구축 용역 결과 보고서”.
- 황인형. 2025. “자유로운 연대와 지지의 장, '기부'를 시민의 손에 돌려줄 때”. (사)시민 정책 칼럼(<https://simin.campaignus.me/124/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJjt9&bmode=view&idx=164454357&t=board>)

[국외 문헌]

- Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society (HIIG). 2020. The Third Engagement Report: Future of Civil Society - Young Engagement in the Digital Age. (독일-제3차시민참여보고서). <https://www.hiig.de/en/project/the-third-engagement-report/>
- Australian Charities and Not-for-profits Commission (ACNC). 2021. Regulatory Approach Statement. (호주-규제접근방식). <https://www.acnc.gov.au/raise-concern/regulating-charities/acnc-regulatory-approach-statement>

- Australian Charities and Not-for-profits Commission (ACNC). n.d., Governance Standards: Charities & Not-for-profits. (호주-거버넌스 기준) <https://www.acnc.gov.au/for-charities/manage-your-charity/governance-hub/governance-standards>
- Anheier, H., Knott, J. H., and Burns, J. 2017. Civil Society Challenged: Towards an Enabling Policy Environment. G20 Insights.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). n.d.. Civic Engagement Policy. (독일-시민참여정책개요). <https://www.bmfsfj.bund.de/bmfsfj/meta/en/civic-engagement-policy>
- Charity Commission (n.d.). Governance Framework. (영국-거버넌스프레임워크). <https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-governance-framework/governance-framework>
- Charity Commission for England and Wales. 2024. Annual Report and Accounts 2023-24. (영국-자선위원회연차보고서). <https://www.gov.uk/government/publications/charity-commission-annual-report-and-accounts-2023-to-2024/charity-commission-annual-report-and-accounts-2023-to-2024>
- Comisión Europea. 2022. Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights - Spain. (스페인-EU기본권헌장 이행보고서). https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/2022_charter_report_input_from_member_states_-_spain.pdf
- Cour des comptes. 2021. La politique d'accompagnement de la vie associative par l'État. (프랑스-정부의 시민사회단체지원정책). <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-05/20210519-refere-S2021-0094-politique-accompagnement-vie-associative-Etat.pdf>
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." *American Sociological Review*, 48(2).
- Evers, Adalbert. 2005. "Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services." *International Journal of Public Administration*, 28(9-10).
- Gobierno de España. 2015. Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. (스페인제3섹터실천법). BOE-A-2015-10922. <https://www.boe.es/buscador/act.php?id=BOE-A-2015-10922>

- Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports (IGJS). 2020. Évaluation du Fonds pour le Développement de la Vie Associative (FDVA). (프랑스-FDVA 평가보고서). <https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-evaluation-du-fonds-pour-le-d-veloppement-de-la-vie-associative-fdva-4394.pdf>
- Ministry of the Interior (Siseministeerium). 2022. Eesti Kodanikuühiskonna Arengu Kontseptsioon (EKAK) - Policy Evaluation Document (PED) (에스토니아 시민사회 발전개념 정책평가문서). <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2022-03/EKAK.pdf>
- Moore, D., Hadzi-Miceva, K., Bullain, N. 2008. “Europe: Overview of Public Benefit Status”(https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/a-comparative-overview-of-public-benefit-status-in-europe-2).
- Pestoff, V. 1992. “Third sector and co-operative services: An alternative to privatization”. Journal of Consumer Policy. 15(0). 21-45.
- Plataforma de ONG de Acción Social. Planes Estratégicos del Tercer Sector de Acción Social. (스페인제3섹터전략계획). <https://www.plataformaong.org/plan-estrategico-tercer-sector.php>
- Salamon, Lester M. 1987. “Of market failure, voluntary failure, and third-party government: Toward a theory of government-nonprofit relations in the modern welfare state.” Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 16(1-2).
- The Guardian. 2025. “Government-Charity Relations and the Civil Society Covenant.” <https://www.theguardian.com/society/2025/jul/16/government-uk-charities-campaigners-peaceful-protest-civil-society-covenant>
- The National Lottery Community Fund (n.d.). Official Website. (영국-기금홈페이지). <https://www.tnlcommunityfund.org.uk/>
- Thindwa, J. 2001. Enabling Environment for Civil Society in CDD Projects. Washington, DC: World Bank.
- UNDP. 2008. “Capacity Development - Practice Note”.
- UK Cabinet Office. 2018. “Civil Society Strategy : Building a Future that Works for everyone”.
- UK Government. 2025. Civil Society Covenant (The Compact). (영국사회협약). <https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-covenant>

Wolch, Jennifer R. 1990. The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition. New York: The Foundation Center.

[국내·외 웹사이트]

개인정보보호위원회 <https://www.pipc.go.kr/>

경제사회노동위원회 <https://www.eslc.go.kr>

국민권익위원회 <https://www.acrc.go.kr/>

지방시대위원회 <https://www.balance.go.kr/>

Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Official Website. (프랑스-기금홈페이지) <https://www.associations.gouv.fr/>