

시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의의 지형

조철민*

본 논문은 한국 시민사회의 공익활동 지원제도의 개선에 관한 논의들이 어떻게 구성돼 있는지 파악하고자 한다. 이를 위해 관련 논의들의 흐름을 특정단체에 대한 특혜적 지원폐지, 비영리민간단체지원법 재개정, 지원 거버넌스 구축으로 구분해 살펴봤다. 이어서 관련 논의들을 두 가지 차원으로 구획하고자 한다. 첫째는 변화의 정도로 기존제도의 '개선', 민관 관계방식의 '개혁', 지원 거버넌스의 '혁신' 등 3가지 층위로 구분된다. 둘째는 공익활동 지원제도 개선의 핵심 이해관계자의 입장으로 무난한 관리를 원하는 '행정', 정치적 이해관계에 따른 통제를 원하는 '정치', 실효성 있는 지원을 원하는 '시민사회' 등 3가지로 구분된다. 이를 통해 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의들은 균질하지 않으며, 다양한 층위와 입장의 논의들이 경합하고 있음을 드러내고 있다. 더불어 파악된 관련 논의의 지형을 토대로 향후 시민사회 공익활동 지원제도 개선의 논의와 실천을 위한 시사점을 도출했다.

| 주제어 |

시민사회, 공익활동, 지원제도, 담론, 지형

* 한일장신대학교 NGO정책대학원 연구교수

1. 서언

오랜 동안 시민사회는 사회체계에 관한 논의에 있어서 주로 생활세계로서의 측면이 부각되면서 부수적인 영역으로 간주돼 왔다. 하지만 1990년대에 접어들면서 시민사회는 다양한 사회문제를 해결과 사회변화를 이끌어 낼 잠재력을 지닌 영역으로서 재조명되고, 적극적인 역할을 부여받기 시작했다. 최근에는 이른바 거버넌스(governance)와 사회적 경제라는 매개영역의 개발을 통해 전통적으로 정부와 시장이 맡던 기능 중 많은 부분을 시민사회가 수행하기도 한다. 이런 확장된 시민사회의 역할은 점차 넓어지는 추세이며, 시민사회에서 앞으로 많은 고용이 창출될 것이라는 전망이 제시되기도 한다. 이러한 추세에 부응해 많은 국가에서 시민사회를 활성화하기 위한 다양한 제도적·사회적 노력이 추진되고 있다.

우리나라의 역사에 있어서도 시민사회는 오랜 동안 주목받지 못했다. 하지만 일제 강점기의 독립운동으로부터 국채보상운동, 물산장려운동, 전후 사회재건 활동, 근대화 시기의 새마을운동이나 민주화 운동에 이르기 까지, 아직 시민사회라는 용어가 통용되기 전부터 시민사회는 중요한 역할을 수행해 왔다. 이후 1980년대부터 시민사회에 관한 논의와 활동이 나타나기 시작하다가, 민주화의 진전 이후 한국 시민사회는 본격적으로 성장하기 시작했다. 현재 한국 시민사회에는 이른바 시민단체, 복지 및 개발단체, 국민운동단체 등 다양한 결사체들이 활동하고 있고, 많은 시민들이 자원봉사나 기부, 그리고 지역사회 공동체 가꾸기 등 다양한 활동에 참여하고 있다. 또한 최근 정부나 지방자치단체가 의욕적으로 추진하고 있는 마을만들기나 사회적 기업 및 협동조합 관련 정책 역시 시민사회의 적극적인 역할이 전제된 것들이다. “하나의 시민사회를 창조하는데 60년이 걸린다”는 다렌도르프(Dahrendorf)의 명제에

비추어 볼 때(Edwards, 2004: 203), 우리 시민사회는 아직 성장기에 있다. 하지만 지금까지 다양한 사회변동과 문제에 직면할 때 마다 시민사회는 마르지 않는 저수지처럼 동원돼 왔지만, 그것의 힘을 기르기 위한 투자와 노력은 충분하지 않았다. 물론 1990년대 문민정부에 들어서면서 시민사회 공익활동을 지원하기 위한 제도적 논의가 시작됐고, 2000년 비영리민간단체지원법 제정을 중심으로 한 일련의 노력들이 이어져 왔다. 하지만 최근 재발견되고 있는 시민사회의 잠재력과 중요성에 비해 시민사회 활성화를 위한 노력은 아직 충분하고 적절치 않다.

시민사회 공익활동 지원제도(이하 ‘지원제도’)에 관한 논의가 시작된 지 20여년이 지난 지금, 시민사회 활성화를 위한 제도적·사회적 노력에 있어서 재도약이 필요하다. 이를 위해 먼저 지원제도에 관한 그간의 논의들을 고찰하는 것이 필요한데, 단지 지금까지 제출된 의견들을 평면적으로 종합하는 것을 넘어서 논의의 지형을 파악해야 한다. 이는 공론장에서 어떤 논의들이 지배적인 위상을 지니며, 그 논의는 어떤 주체들의 입장에 터잡은 것인지, 그리고 각 논의들 간의 역학관계 등을 이해하는 것을 의미한다. 지원제도 논의의 지형을 파악하기 위해 문헌연구를 시도하고자 한다. 이 글에서 활용할 문헌자료는 크게 관련 학술연구 결과와 사회적 논의들에 관한 기록을 나눌 수 있다.¹⁾ 우리는 학술연구 결과로부터 주로 제도개선을 위한 정책적 제언에 관한, 그리고 사회적 논의의 흐름으로부터 담론의 역동적인 구성과 전략적 지향에 관한 통찰을 얻을 수 있을 것이다. 또한 관련 논의가 여러 주체들에 의해 분산적이고 간헐적으로 이어져 온 탓에 문헌을 토대로 논의의 편린들을 모으고, 통시적·공시적인 전체 지평을 복원하는 것 역시 중요한 과제가 된다. 사

1) 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제를 모색한 박상필(1999)의 논문이 최초의 관련 학술연구로 보여진다. 이후 60여건의 관련된 학위논문, 학술논문, 연구보고서 등이 제출돼 있다. 한편 사회적 논의에 관한 기록에는 관련 주체들인 정부·정치권 및 시민사회단체들이 생산한 기록물, 언론보도 등이 포함된다.

회적 논의는 연루된 집단들에 관련된 복잡한 사회적 맥락과 그들의 연속적인 사회적 행위가 축적된 역사적 맥락에 터잡고 있기 때문이다(Steinberg, 1999: 748). 이어서 논의와 관련된 주요 주체들의 입장과 논의의 수준 등을 고려한 분석틀 설정하고, 이를 통해 공론장의 주요 담론들은 무엇인지, 담론구성에 어떤 주체들이 개입하고 있는지, 그리고 쟁점은 무엇이며 그것이 어떻게 이해되고 있는지를 파악함으로써 지원제도를 둘러싼 논의의 지형도를 그리고자 한다(King, 2007: 304). 더불어 지형분석 결과를 토대로 지원제도 개선 논의를 위한 조건과 전략적 지향에 관한 시사점을 제시할 것이다.

II. 예비적 검토

1. 이론적 자원

본 연구는 지원제도의 획기적인 개선을 바라는 주체들이 지금까지 무엇이 부족했고, 앞으로 어떤 일에 힘써야 할지를 사고함에 있어 요긴한 지적자원을 마련하고자 하는 취지를 지니고 있다. 이는 지원제도 개선을 시민사회가 적극적인 운동과제로 설정하는 것과 연관되는데, 이런 관점에 있어서 사회운동이론은 유용한 이론적 자원이 될 수 있다. 특히 구성주의 사회운동이론은 사회적 논의의 내용과 형식, 즉 관련 주체들이 생산하는 의미와 언어에 관심을 갖는데, 운동주체들이 구성한 의미—신념, 정체성, 사안의 규정 등—를 나타내는 해석틀을 프레임으로 개념화 한다(Snow and Benford, 1992). 그런데 많은 연구자들이 프레임을 행위자의 머릿속에서 나오거나 행위자 외부의 신념체계로부터 외삽되는 것, 혹은 행위자가 물건처럼 소유하고 사용할 수 있는 자원인 것처럼 여기는 경향이 있다(Steinberg, 1998: 857).

스테인버그(Marc Steinberg)는 이러한 경향에 도전하면서 행위자의 의미생산을 사회-역사적 맥락과 행위자간의 상호작용에 기반한 역동적이고 갈등적인 과정으로 바라보는데(Steinberg, 1998: 860), 그는 이러한 관점을 ‘대화적 접근’(dialogic approach)이라 부른다. 그는 이러한 관점을 펼치기 위해 담론(discourse)개념을 프레임 이론에 접목시킨다. 그가 보기에 담론은 행위자간의 공동생산물(joint product)이며, 담론의 역동은 다의적(multivocal) 성격을 지닌다. 기존의 프레임 개념이 운동주체가 생산하는 의미들을 탈맥락적·전략적 관점에서 바라본다면, 그는 그것의 역사-맥락적이고 상호작용적 성격을 강조하기 위해 담론이라는 개념을 사용한다. 그리고 담론개념을 중심으로 사회운동에서 생산되는 의미들을 분석하기 위해 다양한 이론적 자원을 활용한 새로운 개념적 도구들을 고안해 제시한다.

먼저 사회운동 과정에서 나타나는 담론을 특정하기 위해 그는 ‘집합행위담론’(collective action discourse)이라 부른다(Steinberg, 1999: 736). 그에 따르면, 사회-역사적 맥락에서 프레임 설정과정을 이해하기 위해서는 그것이 일어나는 공간인 ‘담론적 장’(discursive field)의 지형을 파악하는 것이 중요하다. 담론적 장에는 사안에 대한 진단과 처방, 그리고 동기부여에 관한 담론구성의 재료들이라 할 수 있는 다양한 담론적 ‘장르’(genre)들이 함유돼 있다. 이러한 장르들은 어휘, 상징, 의미등을 통해 불완전하게 구축되며, 그 과정은 대화적이다(Steinberg, 1998: 856). 실현할 목적을 지닌 운동주체들에게 있어서 중요한 것은 기존의 지배적인 담론 안에서 자신들의 주장을 정당화하기 위한 노력, 즉 ‘담론적 실천’(discursive practice)이다(Steinberg, 2002: 212). 담론적 실천을 위해서는 담론적 장에 존재하는 장르들을 활용해 개발하는 담론적 도구가 필요하다. 스테인버그는 담론과 톨리(Charles Tilly)가 고안한 집합행동 레퍼토리(collective action repertoire) 개념을 결합해

‘담론 레퍼토리’(discursive repertoire)라 부른다(Steinberg, 1995: 60).²⁾ 담론 레퍼토리는 운동주체들이 접합(articulate)할 수 있는 주장과 행동의 결정들을 이데올로기적으로 중계할 수 있는 의미들의 꾸러미(set)라 할 수 있다. 운동주체들이 활동과정은 담론 레퍼토리의 창출과정에 의해 질서와 구조를 갖추며 담론적 장으로 진입한다(Steinberg, 1995: 60; 1998: 856). 담론 레퍼토리는 행위자간의 상호작용 속에서 개발된다. 행위자들은 상대방의 레퍼토리가 제시하는 의미들을 전용, 변경 혹은 약화시킴으로써 자신들의 담론 레퍼토리가 힘을 얻게 한다. 행위자들은 갈등적 상호작용 속에서 레퍼토리를 통해 선택적으로 담론들을 분류하고 활용한다. 또한 행위자들은 담론 레퍼토리를 선택함에 있어서 그것이 담론적 장에 진입할 수 있는 가능성을 고려하게 된다(Steinberg, 1998: 857).

스테인버그는 운동주체들이 구성하는 의미와 그것을 표현하는 언어를 중요시하는 구성주의 사회운동이론의 전통을 공유하면서도, 의미구성의 과정으로서의 담론과 운동을 둘러싼 행위자들 간의 상호작용을 강조함으로써 사회적 논의의 지형을 역동적으로 파악할 수 있는 새로운 관점을 제시했다. 그의 접근법은 한국 사회에 있어서 지원제도를 둘러싼 논의지형을 역동적으로 파악하고, 특히 제도개선을 추진해야 하는 주체들을 위한 제안의 도출을 목적으로 하는 본 연구에 유용한 관점들을 제공하고 있다.

2. 담론적 장의 구획

담론적 장의 지형을 파악하는 것은 그 안에 존재하는 담론들의 입장

2) 집합행동 레퍼토리란 행위자들이 집합행동을 펼침에 있어서 인식하고 사용할 수 있는 제한된 숫자의 실천들의 꾸러미 혹은 도구모음(tool-kit)이라 할 수다 (Tilly&Tarrow, 2007: 23),

과 차원이 동일하지 않음을 인식하는 것으로부터 출발한다. 표면적으로 볼 때 지원제도 개선을 둘러싼 담론들은 모두 같은 지향과 목적을 가진 다양한 의견들로 보인다. 이런 관점에서 지금까지 제출된 수많은 의견들을 평면적으로 나열하는 것만으로는 지형을 파악할 수 없다. 담론의 양상은 행위자들의 인식과 행동에 영향을 미치지만, 담론 그 자체가 실체는 아니다. 모든 담론은 그것이 점유하는 사회적 위치가 다르다. 따라서 담론이 지니는 위치의 차이를 드러내는 것이 지형파악의 기초가 된다. 구체적으로는 전체 담론적 장을 적절한—연구의 문제의식을 잘 드러낼 수 있는—기준으로 구획하고, 각 담론들을 그것이 연원한 사회적 위치에 놓고, 전체적인 배치(location)을 살필 때 역동적인 지형파악이 가능하다(Enberg, 2011: 83).³⁾

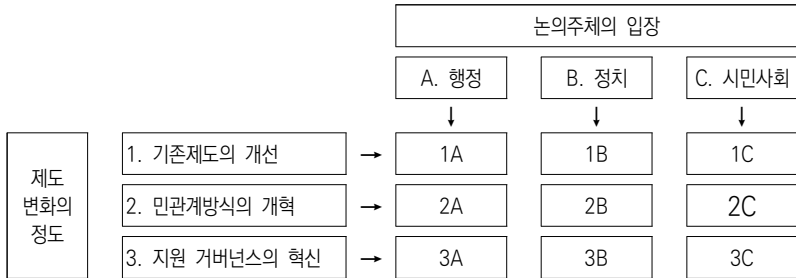
중요한 것은 지원제도를 둘러싼 담론적 장을 구획할 기준인데, 본 연구에서는 다음의 2가지 차원의 기준을 설정한다. 첫째, ‘논의주체의 입장’이다. 모든 담론에는 그것을 생산·확산·지시하는 주체들의 입장—이것은 해당 주체의 사회적 욕구나 이해관계와 관련이 있다—이 전제돼 있다. 그리고 대부분의 경우 둘 이상의 입장이 서로 부딪치고 타협을 이룬다. 각 담론들을 표현하는 언술은 저마다 공익을 내세우지만, 근본적인 내용은 해당 주체의 입장이 내포돼 있다. 이러한 입장을 구분하고 이해하는 과정이 전제되지 않는다면, 각 담론의 진의(眞儀)를 파악할 수 없다. 논의주체를 구분하는 방법은 여러 가지로 생각해 볼 수 있겠지만, 여기서는 우리 사회의 지원제도 개선논의 과정에서 중요한 역할을 수행한 ‘행정’, ‘정치’, ‘시민사회’ 등 3가지 입장으로 나누고자 한다. 행정은 주로 세금으로 조성된 공공재정을 활용해 민간단체들을 지원하는 업무를 담당하는 주체들이 지니는 입장이다. 이 주체들은 대체로 지원사업

3) 물론 담론적 장을 구획하는 경계가 지리학의 그것처럼, 고정돼 있거나 명확한 것은 아니다(Steinberg 1999, 749).

이 합리적이고 효율적으로, 그리고 무난히 ‘관리’되는 것이 중요하다. 정치는 시민사회에 관한 정치세력간의 이해와 역학관계에 따라 복잡한 양상이 나타난다. 하지만 시민사회 공익활동 지원에 대해 찬성하던 반대하던, 기본적으로 ‘통제’의 욕구가 드러난다. 즉 자신들의 신념이나 이해관계와 부합하는 경우 진흥을, 아닌 경우 억제를 하고자 하는 경향이 나타난다. 물론 공적 담론이 되기 위해 일정한 명분과 객관성은 표방한다. 시민사회는 공익활동 지원제도의 당사자로서 ‘효과적인 지원’에 관심이 있다.

둘째, ‘제도변화의 정도’다. 본 연구의 주제와 취지는 지원제도의 바람직한 변화라 할 수 있는데, 변화를 목적으로 한 담론에서는 변화의 정도가 중요한 논제로 떠오른다. 지원제도 개선을 둘러싼 모든 담론들은 변화를 표방하지만 그 정도에 있어서 차이가 나타난다. ‘개선’이나 ‘개혁’이나 혹은 근본적인 ‘혁신’이나 하는 것은 하나의 입장이며, 여기에 따라 담론의 내용과 사회적 의미가 달라진다. 개선의 수준에 해당하는 논의들은 주로 ‘기존제도의 개선’에 관한 것들이다. 이와 관련해서는 행정, 정치, 시민사회 영역의 주체들이 대체로 공감하는 부분으로 그간 개선이 이루어진 부분도 있다. 주로 기존 사업과정을 합리화·투명화 하거나, 사업선정 및 재정배분의 공정성을 높이기 위한 제안들이다. 개혁의 수준에서 핵심적인 의제는 ‘민관 관계방식’이다. 여기에는 다시 재정을 지원하는 관과 지원을 받는 민 사이의 수평적·협력적 관계에 관한 것과 일부 단체에 대한 편파적인 특혜지원의 폐지에 관한 문제가 포함된다. 마지막으로 혁신의 수준에 해당하는 논의들은 ‘지원 거버넌스의 혁신’으로 개념화 할 수 있다. 여기에는 시민사회 활성화 중심의 지원, 기본 법적 성격의 대체제도 마련에 관한 의제들이 포함될 수 있다. 이러한 분류기준에 의해 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 담론적 장은 9개의 부위(stie)로 구획될 수 있는데, 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 시민사회 공익활동 지원제도에 관한 담론적 장의 구획



III. 논의의 역사(略史)

본격적인 지형파악에 앞서 우리 사회의 지원제도에 관한 논의의 흐름을 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 담론은 구체적인 사회적 공간과 역사 속에서 이루어지는 역동적이고 연속적인 과정이기 때문이다. 따라서 지원제도 논의의 역사를 살펴보는 것은 현재의 지형이 왜 이렇게 구성돼 있는지를 이해하고, 이후 논의의 전개방향을 가늠하는데 도움을 줄 것이다. 우리 사회의 지원제도 논의는 ‘국민운동단체 지원 폐지’, ‘지원법 제개정’, 그리고 ‘지원 거버넌스 구축’ 등 3가지 갈래로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 국민운동단체⁴⁾ 지원 폐지

4) 과거 관변단체로 불리던 단체들이 1990년대 들어서면서 관변적 성격을 극복하기 위한 노력을 기울이면서 국민운동단체라는 명칭이 사용되기 시작했다. 이후 민간단체 지원이 제도화 되면서 주무부처인 당시 행정자치부가 국민운동단체라는 용어를 공식적인 행정명칭으로 사용하기 시작했다. 지역사회에서 활동하는 이들 단체의 지부들은 직능단체로 불리기도 한다. 본 연구에서는 국민운동단체로 통칭한다. 한편 본 연구에서는 앞서 언급한 3개 국민운동단체를 주로 다룰 것이지만, 이들 외에도 다음과 같은 단체들과 이들을 지원하기 위한 제도적 근거들이 존재한다. △한국예총(문화

시민사회 공익활동 지원제도에 관한 논의는 과거로부터 이어져온 국민운동단체에 대한 특혜지원 문제에 대한 지난한 대응으로부터 시작됐다. 1980년대 후반 민주화의 진전 이후 언론을 통해 관변단체에 대한 특혜지원에 대한 비판이 제기되기 시작했다. 이후 1988년 총선을 통해 구성된 13대 국회에서 야당을 중심으로 한 정치권의 국민운동단체 지원문제에 관한 문제제기가 본격화됐고, 이후 이 문제는 매년 정치국회의 단골 이슈로 공론화 됐다. 더불어 1990년 이문옥 감사관이 1987년 대선 당시 서울시 예산의 국민운동단체 지원 사실을 폭로하고, 한국방송광고공사 공익기금의 국민운동단체 편중지원 문제가 불거지면서 관련된 사회적 여론이 활성화 됐다.⁵⁾

하지만 정부 및 지방자치단체에 의한 국민운동단체에 대한 특혜적인 지원은 계속됐고, 오히려 이를 정당화·공고화하기 위한 조치가 더해졌다. 1980년에 이미 제정된 새마을운동조직육성법에 이어 1989년 한국반공연맹을 자유총연맹으로 전환·지원하는 법령이 통과되고, 대선을 앞둔 1991년 말에는 과거 사회정화위원회의 후신인 바르게살기운동조직육성법 제정이 논란 속에 강행됐다. 이러한 경향은 이후에도 계속됐다. 1993년 출범한 문민정부는 정권 초기 이 문제의 개선의지를 천명했고, 민간단체 국고지원에 대한 감사에 착수하고, 단체 보조금 지원방식을 운영비에서 사업비 지원으로 전환하는 방안 등을 내놓았다. 하지만 다시금 이들 단체에 대한 지원을 지속하거나 확대하는 조치가 반복됐다. 지방자치가 본격화되던 시기인 1996년에는 국민운동단체 지원에 관한 재량권이 지방자치단체들로 대폭 이양되기도 했다.⁶⁾ 1998년 출범

예술진흥법) △대한노인회(노인복지법) △광복회·상이군경회·전몰군경유족회·전몰군경미망인회·대한무공수훈자회(국가유공자등단체설립에관한법률) △지방문화원(지방문화원진흥법) △한국소비자연맹(소비자보호법) △대한체육회(국민체육진흥법)(정예슬·김현, 2012: 229).

5) “이씨 자료로 본 서울시예산 선거전용”. 한겨레 1990. 5. 25.; “공익자금 관변단체 편중”. 한겨레 1990. 12. 19.

한 국민의 정부는 과거 야당 시절 국민운동단체 지원문제에 대해 ‘개혁’에서 ‘포섭’으로 태도를 바꿨다.⁷⁾ 1998년에는 국민운동단체 41곳에 대한 정부지원을 중단하되, 3개 단체에는 국민운동지원 사업비 150억원을 활용한 지원 근거를 마련했다. 정치권에서는 국민운동단체 지원문제가 꾸준히 제기돼 왔고, 3개 단체 관련법의 폐지안이 수 차례 상정되기도 했으나 통과되지 못했다.

국민운동단체 지원문제에 관한 시민사회의 최초의 대응은 1993년 정기국회에 흥사단, 경제정의실천시민연합 등이 전개한 관변단체 지원 폐지를 위한 입법청원 및 대국민 홍보활동이었다. 1994년에는 시민단체들의 연합체로 결성된 한국시민사회단체협의회를 중심으로 이 문제와 관련된 정부가 퇴행적인 조치를 내놓을 때 마다 이에 항의하는 활동을 전개했다. 이후 1999년 비영리민간단체지원법의 제정으로 국민운동단체도 정부가 주관하는 공모사업에 참여해 지원을 받도록 하고, 2004년 행정자치부 지침으로 정액보조단체에 대한 보조금을 폐지하도록 하는 조치가 이루어졌다. 하지만 국민운동단체 관련 특별법이 존속하고 있는 상황에서 정부지원이 편중되는 현상은 크게 개선되지 않았는데, 특히 일부 지방자치단체의 임의적인 특혜지원 문제가 불거졌다. 이에 대해 2004년 함께하는시민행동, 한국여성민우회 등 76개 시민단체가 결성한 ‘사회단체보조금제도개선전국네트워크’가 전국 지방자치단체의 사회단체 보조금 지원내역 조사, 관련 제도개선을 위한 토론회 개최, 관련 사안에 대한 대응 등의 활동을 전개하기도 했다.⁸⁾ 이후 국민운동단체 지원문제에 관한 시민사회의 논의와 대응은 뜸해졌다.

이후 국민운동단체에 대한 정부의 지원은 지속됐고, 2008년 보수성향 정권의 출범 이후 정부의 편파적인 지원은 다시 복원·확대됐다(박영

6) “관변단체 지원금 지자체 위임”. 한겨레 1996. 9. 25.

7) “DJ 관변단체에 구애‘태도변화’”. 매일경제 1997. 6. 19.

8) 사회단체보조금제도개선전국네트워크 (http://goodbudget.kr/data_subsidy).

선, 2011). 2009과 2010년에 걸쳐 3개 단체는 다시 ‘국고보조사업을 직접 지원받는 단체’로 지정됐다(좌세준, 2011: 230-31). 또한 이들 단체의 지부 조직들이 지방자치단체로부터 받는 별도의 지원 역시 확대·강화 됐는데, 2010년 이후 현재까지 21개 지방자치단체가 3개 단체 지부 조직 지원을 위한 조례를 제정했다.

2. 지원법 재개정

앞서 우리 사회에 있어서 지원제도에 관한 논의의 출발은 국민운동 단체 지원에 관한 논쟁으로부터 시작됐음을 살펴봤다. 이는 이후 지원제도에 관한 논의의 성격을 오랜 동안 규정해온 초기조건으로 작용한다. 1990년대 이후 시민사회의 활성화를 이끈 시민사회단체들에 대한 정부지원의 필요성에 관한 논의들도 있었지만, 특히 정치권의 경우 이미 정부로부터 광범위한 지원을 받고 있는 국민운동단체와 새로이 활성화된 시민사회단체간 형평성의 관점에서 지원제도 도입문제에 관한 논의에 나서기 시작했다. 문민정부가 출범한 1993년부터 민간단체 지원제도에 관한 논의가 나왔고, 1994년 여당과 야당 모두 의원발의를 통해 민간운동지원에 관한 법률을 제출했다. 이어서 정부는 다양한 시민사회 단체들의 활동을 지원하기 위해 당시 공보처가 주관하는 ‘민주공동체 의식 실천사업’을 시행했다—이 사업은 2004년 까지 지속됐다. 1996년에는 서울시가 관련단체 중심의 지원에서 벗어나 비영리 공익지향 시민단체에 대한 재정지원을 시작했다.⁹⁾ 이후로도 논의가 이어지다가, 1997년 대선을 통해 출범한 국민의 정부와 여당은 대통령직인수위원회 단계에서부터 관련단체 관련법 폐지 및 민간운동지원 및 자원봉사활동 지원 관련법 마련 방침을 천명했다. 1999년 정부와 여당은 민간단체 지

9) “순수 시민단체에 첫 재정지원 서울시”. 동아 1996. 1. 12.

원을 위한 법률안을 마련했고, 같은 해 국회통과를 거쳐 2000년에 현재의 비영리민간단체지원법이 제정됐다.

지원제도의 도입 과정에 있어서 물론 시민사회단체들의 노력이 밑거름이 됐으나, 관련 논의를 주도하고 시민사회의 요구의 반영시킴에 있어서 미흡함을 드러냈다. 1993년 흥사단, 경실련 등 시민사회단체들이 정기국회에서 다뤄져야 할 의제로 기부금품법 폐지를 제안했다. 이듬해에는 한국시민단체협의회가 결성되고 이를 중심으로 논의와 대응을 펼쳤다. 1994년 국민운동단체 지원을 폐지하는 대신 ‘사회단체육성법’ 도입을 제안한데 이어, 1995년에는 ‘민간단체의 건전한 발전을 위한 관련 법안’ 청원활동을 전개했다. 1997년에는 산하에 ‘민간단체 활동관련 법률정비 특별위원회’를 설치하고, 1998년에는 ‘시민사회발전기본법안’을 성안했다. 하지만 성안 이후 여러 가지 사정으로 시민사회 공익활동 지원 제도화를 위한 지속적이고 효과적인 활동이 이어지지 않았다. 이로 인해 시민사회의 독자적인 입법 활동이 결실을 맺지 못했음은 물론, 비영리민간단체지원법의 제정에도 적극적인 대응을 하지 못하는 결과를 초래했다(박영선, 2011: 121-24).

2000년대 들어서면서 부터는 비영리민간단체지원법 개정을 중심으로 관련 논의가 전개됐다. 2005년 유기준 의원의 개정안 제출 이후 2014년까지 17차례에 걸쳐 국회에 개정안이 제출됐다. 이와 관련해 정치권의 논의는 대략 정치적 성향에 입각해 단체지원을 통제하고자 하는 것과 지원제도의 공정성·합리성을 제고를 위한 논의가 주류를 이룬다. 정부의 지향 역시 이와 일맥상통한데, 행정자치부는 2004년 지원의 형평성 제고를 위한 사회단체보조금 상한제 도입 지침을, 2005년에는 지방자치단체 재정건전성 평가에 ‘민간이전경비 비율’을 포함시키는 지침을 마련하기도 했다.

시민사회에 있어서는 한국시민단체협의회에 이어 2002년 창립된 시

민사회단체연대회의는 산하에 관련 위원회들을 설치하고, 이를 중심으로 기부금품모집규제법 폐지 및 비영리민간단체지원법 개혁에 관한 논의를 이어갔지만, 뚜렷한 활동을 전개하지는 않았다. 이에 반해 2000년대 중반 이후 급성장한 뉴라이트 운동진영으로부터의 비영리민간단체 지원제도에 대한 공격적인 비판이 활성화 됐다(조용승, 2006; 신지호, 2008). 여기에 보수적 성향의 언론들이 시민단체 정부지원금에 대한 공세적 담론을 형성했고, 정부 및 정치권은 정부비판 단체 및 불법폭력시위단체에 대한 정부지원을 제한해야 한다는 담론을 펼쳤다.

한편 중앙부처의 민간단체 지원의 경우 정치권, 언론, 시민사회단체 등에 의해 감시·견제가 이루어진 반면, 지역수준의 민간단체 지원은 많은 경우 감시·견제의 사각지대에 놓인 경우가 많았다. 1996년 정부가 국민운동단체들에 대한 재정지원 권한을 많은 부분 지방자치단체에 넘긴 후, 해당 자치단체장의 성향이나 지역사회의 역학관계에 따라 편파적이고 불합리한 관행이 계속됐다(정예슬·김현, 2012: 246). 이에 대한 정치권과 시민사회의 문제제기 속에, 2012년에는 지방자치단체 보조금 지원개선과 관련한 국민권익위원회의 권고조치가 내려진다.¹⁰⁾ 이후 2014년에는 지방자치단체의 민간단체 재정지원에 관한 사항을 규정하는 지방재정법의 개정이 이루어졌다. 개정의 골자는 관련 법령에 명시적 근거가 있는 경우가 아니면 민간단체의 운영비를 지원할 수 없도록 한 것이다. 이러한 조치는 지방자치단체의 자의적 단체지원을 제어할 수 있는 긍정적 취지를 지닌 반면, 그간 편파지원으로 비판받아 온 국민운동단체의 지부조직들 뿐 아니라, 의제21, NGO센터 등 시민사회 활성화를 위해 지방자치단체와 지역시민사회 간 협력을 통해 구성된 조직들에 대한 보조금 지원 역시 중단될 위기에 처해 혼란이 일어나고 있다.

10) “권익위, 지방자치단체 보조금 부패고리 끊는다: 민간보조금 지원절차 개선하고, 위법·부당 행위시 강력제재 권고”. 국민권익위원회 보도자료(2012. 11. 29).

또한 지역수준에서 조례제정 등을 통해 이루어지는 민관협력 활동에 대해 상위법이 지나치게 제한을 가한다는 비판도 존재한다.

3. 지원 거버넌스 구축

국민운동단체 지원폐지와 지원제도 도입 관련 논의와 함께 정부의 시민사회 공익활동 지원과 민관협력 활성화를 위한 논의도 또 다른 갈래의 흐름을 이뤄왔다. 먼저 참여정부 시기인 2003년에는 시민사회의 발전을 위한 기반을 마련하고, 시민사회단체의 활성화에 필요한 사항들을 종합적으로 연구·개선하기 위해 국무총리실 산하 시민사회발전위원회를 설치해 현재에 이르고 있다—이명박 정부 시기에는 특임장관실 시민사회발전자문위원회로 운영되기도 했다. 이 위원회는 시민사회 발전과 관련한 학계 및 현장전문가들의 위원회 참여로 관련된 시민사회의 여론전달과 관련된 의제설정 기능을 수행하고 있다.¹¹⁾

한편 ‘NGO센터’, ‘지역재단’, ‘공익활동가 공제회’ 등 시민사회 공익활동을 지원하기 위한 다양한 중간지원조직에 관한 논의가 활성화 되고 있다.

11) 이 위원회는 두 차례에 걸쳐 10대 과제를 설정한바 있는데, 그 내용은 다음과 같다 (국무총리실 시민사회발전위원회 2004, 211; 특임장관실 시민사회발전자문위원회 2012, 214).

1차	① 시민의식 함양과 시민참여 ② 자원봉사 활성화 ③ 기부문화 활성화 ④ 시민사회단체의 재정자립도 제고 ⑤ 시민사회단체의 역량 강화 ⑥ 한국 시민사회단체의 국제역량 강화 ⑦ 시민사회단체와 지방자치단체의 파트너십 구축 ⑧ 시민사회단체와 정부·국회의 파트너십 구축 ⑨ 시민사회단체와 기업의 파트너십 구축 ⑩ 시민사회단체와 타영역의 파트너십 구축(언론·종교)
2차	① 시민교육 활성화 ② 나눔문화(기부·자원봉사) 활성화 ③ 시민사회 센서스(전수조사) ④ NGO 기금 설치 ⑤ NGO 센터 설치 ⑥ 사회적 경제(협동조합·사회적기업 활성화) ⑦ 국제연대 및 협력역량 강화 ⑧ 시민사회발전법·제도정비 ⑨ 정부-시민단체간 거버넌스 문화 확산과 제도화 ⑩ 제3섹터 중앙부처 신설

〈표 1〉 시민사회 공익활동 지원을 위한 중간지원조직

NGO센터	일본의 NPO센터 등 외국의 시민사회 중간지원조직 사례가 알려지고, 시민사회 활성화를 위한 활동을 담당할 민간협력 혹은 독립적인 조직의 필요성에 대한 공감대가 높아지면서, 2005년부터 시민사회단체연대회의를 중심으로 지역별 NGO센터 설립을 위한 논의가 촉발됨. 이후 광주, 부산, 대구, 천안, 서울에 관련 조직이 설립돼 활동 중에 있고, 다른 지역들에서도 NGO센터 설립에 관한 논의가 진행중에 있다.
지역재단	천안 풀뿌리희망재단, 부천 희망재단 등 지역 시민사회 활성화를 위한 자생적 기금을 마련하기 위한 시도들이 이어져 왔다. 시민사회단체연대회도 2008년부터 지역재단 설립과 관련한 논의를 시작했다. NGO센터를 민간협력 방식이 아닌 독립조직으로 마련한 지역에서 운영기금 마련을 위한 시민재단을 설립하고 있다.
공익활동가 공제회	2012년 시민사회단체연대회의를 중심으로 많은 경우 경제적으로 어려움에 처해 있는 공익활동가들의 기본적인 생활보장을 위한 공제회 설립논의가 시작됐다. 이후 '시민사회공익활동가공제회 동행'이 관련 사업추진을 위한 조직으로 구성돼 활동하고 있다.

더불어 최근에는 시민사회 공익활동 지원에 관한 의미 있는 민관공동의 논의장이 마련된 바 있다. 2014년 12월 국무총리 비서실과 (사)시민이 공동으로 “정부의 민간공익활동 지원사업 개선방안 모색”을 주제로 공동 연찬회를 개최했다. 연찬회는 시민사회 지원과 관련해 그간 이루어진 논의들을 종합하고, 다양한 주체들이 한 자리에 모여 논의하는 장을 마련한데서 그 의의를 지닌다.¹²⁾

IV. 논의의 지형

담론은 그것을 둘러싼 행위자들간의 다툼에 의한 관계적 생산물이다. 그것은 행위의 전략적 선택 뿐 아니라, 행위를 위한 가능성의 개념

12) 연찬회에서는 △정부의 민간공익활동 지원사업에 관한 인식의 전환 △전문적 지원 체계 구축 △정부의 민간공익활동 지원정책 개선 △관련 법제개선 △기타 등 5가지 주제영역에서 다양한 의견들이 공유됐다((사)시민 2014, 75-78).

적 지도구성의 제약을 받는다. 담론을 주도하기 위한 담론 레퍼토리 개발은 과거의 갈등, 전략적 숙의, 그리고 담론실천의 가능성을 제약하는 조건 등과 관련돼 있다(Steinberg, 1999: 750-51). 여기서는 논의의 지형을 파악함에 있어 앞서 설정한 분석틀에 기반해, 제도변화의 정도를 구분하는 ‘기존제도의 개선’, ‘민관협력 방식의 개혁’, ‘지원 거버넌스의 혁신’ 등 3가지 주제로 나누어 분석하고자 한다. 각 주제들은 모두 ‘행정’, ‘정치’, ‘시민사회’라는 3가지의 주요 주체들의 입장이 부딪치는 가운데 관련된 담론들이 형성된다.

1. 기존제도의 개선

기존제도의 개선은 가장 많은 논의가 축적된 주제인데, 개선에 관한 의견들이 담당 공무원 및 시민사회단체 활동가들로부터 쏟아져 나오고, 학술적 논의들을 통해 정리돼 왔다. 여기에는 정부의 지원사업 과정 전반에 걸쳐 다음과 같은 의견들이 포함돼 있다.

〈표 2〉 정부의 지원사업 과정별 지원제도의 개선에 관한 논의들

사업공모	공모방식 다양화	협업(컨소시움), 사업주기, 재정규모 등 공모방식의 다양화(임승빈 2001, 450; 주성수 2014, 148)
	사업유형의 자율성 확대	지원하는 사업유형의 자율성·다양성 확대(이희태 2002, 161-162; 주성수 2014, 145), 사회서비스 뿐 아니라 권익주창(advocacy) 사업도 지원(김동춘 2004, 91-92)
사업선정	선정기준의 확립	합리적이고 객관적인 선정기준 확립 필요(이희태 2002, 163; 황종규·노인만 2005, 852; 이강웅·허철행 2006, 253; 류영아 2013, 279-280), 단체설립목적과 지원사업의 연관성(정윤수 2000, 549-550), 일회성 보다는 지속성 높은 사업(이희태 2002, 164), 사업의 사회적 가치와 공익성(조권중 2012, 100-101)
	선정위원회 개선	심사위원회 구성의 공정성(박경래·이민창 2001, 82; 이강웅·허철행 2006, 253; 조한상 2007, 22-23), 시민사회 인사참여(이희태 2002, 164; 주성수 2014, 146), 선정위원회의 민간화(황종규·노인만 2005, 852; 류영아 2013, 279-280), 위원회 운영의 내실화 및 주무공무원의 참여(남정일 2001, 65; 고경훈·최창수 2007, 16-17)

	선정과정의 진행	심사시기 앞당기기(고경훈·최창수 2007, 16-17), 단계별 심사제도 도입(이희태 2002, 163), 사업심사 방식 및 지원서류 양식 개선(주성수 2014, 146)
사업진행	사업일정	사업일정 합리화(박천일 2011, 163; 주성수 2014, 145)
	사업진행 지원	지원금 관리방식에서 사업내용 관리방식으로의 전환(임승빈 2001, 450), 사업 회계처리 지원(고경훈·최창수 2007, 17-18; 이희태 2002, 162), 감독이 아닌 컨설팅 지원(주성수 2014, 145-146)
	사업관리 관행개선	집행의 적절한 자율성 제고(정윤수 2000, 549; 민현정 2004, 128; 박천일 2011, 167), 사업비 일부 경상비 사용, 자체사업비 등 회계규정 개선(정윤수 2000, 549; 남정일 2001, 65; 이희태 2002, 163; 민현정 2004, 128; 주성수 2014, 146), 행정편의주의적 관행지양(이희태 2002, 164), 부정지출 관련 철저한 관리(이희태 2002, 162)
사업평가	평가기준의 확립	객관적이고 현장의 상황을 반영할 수 있는 평가기준 확립(박경래·이민창 2001, 82; 주성수 2014, 146), 회계중심의 평가에서 사업성과 중심의 평가로 전환(남정일 2001, 65; 민현정 2004, 128; 주성수 2014, 147; 양재열·박치성 2010, 138)
	평가과정의 진행	평가계획에 대한 명확한 지침(고경훈·최창수 2007, 17-18), 사업평가와 회계평가의 분리(주성수 2014, 146), 참여형 심사·평가제의 도입(김동춘 2004, 93), 평가과정을 평가전문기관 및 중간지원조직에 위탁하는 방안(주성수 2014, 147)
	평가결과의 환류	평가결과 차년도 사업심사에 반영(박천일 2011, 170; 이희태 2002, 164; 남정일 2001, 63-64), 잘못된 사업에 대한 과감한 예산환수(고경훈·최창수 2007, 18)

그 밖에도 지원사업 전반에 관해 현재 행정자치부의 비영리민간단체 지원사업과 일부 지방자치단체들의 지원사업에서 이루어지고 있는 개선사례들을 다른 부처와 지방자치단체, 그리고 다른 사업들로 확대하자는 논의와(하승수, 2004: 98, 105; 김동춘, 2004: 92; 황종규·노인만, 2005: 852; 정예슬·김현, 2012: 246; 주성수, 2014: 148), 사업의 심사, 진행, 평가 등 전과정에 걸친 관련 정보를 공개해 사업의 투명성을 높여야 한다는 논의들이 제출됐다(이희태, 2002: 164; 이인경, 2003: 51-52; 하승수, 2004: 99; 황종규·노인만, 2005: 852; 류영아, 2013: 279-280; 주성수, 2014: 146-47).

기존제도의 개선과 관련한 논의들은 주로 지원사업의 공정성과 투명

성, 그리고 효과성 등을 높이자는 것으로 많은 부분 사회적 공감대가 형성돼 있다. 이런 과제들의 경우 선결과제로 설정해 목록화 하고, 우선순위를 부여해 지체 없이 해결에 나서는 것이 필요하다. 특히 법률을 개정하지 않고 관련 시행령이나 규칙, 지침, 관행 등의 개선만으로도 많은 것이 해결가능한 과제들이 많다. 하지만 이에 대한 사회적 대응이 이어져 왔지만, 대부분 산발적이고 관례적인 정책제안에 머물렀다. 따라서 지원제도의 직접적인 이해당사자인 시민사회단체의 적극적인 주창활동이 필요하다. 특히 지방자치단체의 경우 아직 기본적인 개선조치 이루어지지 않은 곳이 많은데, 2004년 발족해 활동을 전개했던 사회단체 보조금제도개선전국네트워크와 같은 공동의 집중적인 대응이 요청된다.

그리고 사회적 공감대와 명분은 충분하지만, 지원사업 관리주체인 행정의 영역에서 여러 가지 이유로 개선에 소극적인 의제들이 있다. 이를테면 단체의 사업진행 과정에 대한 적극적 지원이나 사업평가의 민간이양의 경우 예산과 인력의 부족을 이유로, 회계감사 보다는 사업성과 중심의 평가의 경우 모두가 인정하는 평가기준이 부재하다는 이유로 잘 수용되지 않는다. 이는 행정의 영역에서 흔히 구사되는 '무난하고 수월한 관리를 위한 최소한의 변화'라는 담론 레퍼토리를 통해 개선에 대한 소극적 공감과 수동적 수용이라는 입장으로 외화된다. 보다 근본적으로는 좋은 사례들이 다른 부처나 지역, 사업 등으로 일반화 될 수 있도록 하는 공정성의 확대나 지원사업 전과정에 관련된 정보를 공개하는 투명성의 확보는 매우 핵심적인 의제임에도 불구하고 잘 논의되지 않는다. 행정이나 정치영역의 주체들에게 있어 이런 의제를 추진할 동기가 부족하기 때문이다. 이런 사안들은 사회적 압력과 정치적 과정을 요하는 것으로 전략적 판단과 적극적인 대응이 요구된다.

한편 정치의 영역에서는 논의주체의 입장에 따라 견해가 엇갈리는

의제들도 존재한다. 공모방식의 다양화에 대해서는 이른바 사업 몰아주기, 사업의 부실화 등의 우려가 존재한다(박천일, 2011: 167). 사업유형의 자율성·다양성 확대와 권익주창형 사업 지원 등에 관해서는 법령을 통한 사업유형 명시와 권익주창형 사업지원 지양을 통해 정권에 따른 변동성을 제어해야 한다는 견해가 제출돼 있다(박치성·하혜영·한승준, 2011: 87-88; 박천일, 2011: 177178; 박천일·김선영, 2011: 20-21). 기타 사업선정위원회 구성·운영에 시민사회 인사참여나 단체의 자체사업비(matching fund) 마련에 대한 견해도 엇갈린다(정윤수, 2000: 549-550; 류영아, 2013: 279-280). 이러한 논의들은 외형적으로는 지원사업의 공정성 강화라는 같은 명분의 다른 견해들로 간주되지만, 그 이면에는 정치영역의 기본적 입장인 '통제'가 놓여있다. 통제하고자 하는 입장은 서로 다른 성향의 정치분파 간의 다른 제안으로 나타난다. 보수적인 분파에서는 반정부 시위활동 전력이 있는 시민사회단체에 대한 정부지원을 제한하려는 의도가, 진보적인 분파에서는 국민운동단체들에 대한 자의적 지원을 견제하기 위해 사업선정 과정을 통제하려는 의도가 내포돼 있다. 따라서 엇갈린 정치적 이해관계가 교차하는 의제들은 사회적 공감대와 명분이 충분한 다른 기존제도 개선 의제들과 구분해서 전략적으로 접근하는 것이 필요하다.

2. 민관 관계방식의 개혁

시민사회 공익활동 지원사업은 지원주체와 사업수행주체간의 상호 관계맺음을 근간으로 한다. 민관 관계방식 개혁의 영역에는 '협력적 관계구축'과 '특정단체 특혜지원 폐지'라는 두 가지의 중요한 의제가 제기된다. 먼저 협력적 관계구축과 관련해서 지원사업에 참여했던 많은 시민사회단체 활동가들이 지원사업을 통해 관(官)과 관계를 맺을 때 협력관계가 아닌 소위 갑을(甲乙)관계나 시장경제의 교환관계와 같은 느낌

을 받는다고 토로한다. 반면 공무원들은 많은 시민사회단체들의 사업수행능력(책임성)이나 도덕성(투명성)에 의심을 지니고 있고, “재정은 지원하되 간섭은 말라”고 하는 민원집단이라는 느낌을 받는다. 이와 관련해 주된 협력주체인 행정과 시민사회의 변화를 위한 상호적인 노력이 요구되는데, 이와 관련해 다음과 같은 제안들이 제출돼 있다.

〈표 3〉 협력적 민관관계 구축에 관한 논의들

행정의 변화 과제	지원사업에 대한 인식	지원사업이 정부가 베푸는 시혜라는 인식의 개선(주성수 2014, 141), 다양성의 존중을 통한 상호 이해 및 통합성의 확대(이인경 2003, 51-52), 행정기관의 NGO에 대한 신뢰 부족 극복(민현정 2004, 128-129)
	담당주체간 네트워크	공무원과 단체 활동기간의 민관네트워크 구축(남정일 2001, 65), 법 제정비를 위한 시민사회와의 협의(김동춘 2004, 93);
시민사회의 변화 과제	단체의 투명성	단체의 재정상태와 보조금 사업비 집행내역 정보공개(정윤수 2000, 549; 박경래·이민창 2001, 82; 양재성·박치성 2010, 139), 일정액 이상의 예산을 가지는 단체들의 회계정보의 국제청 보고 의무화(박치성·하혜영·한승준 2011, 88),
	단체의 책임성	사업보고시 성과제시(정윤수 2000, 548), 단체의 전문성과 공익성 제고 노력 필요(정상호·임승빈 2006, 312), 신뢰성 있는 연구기관 혹은 대표 협의체 기구를 통한 단체 선별(조한상 2007, 22-23; 류영아 2013, 279-280)

오랜 중앙집중적 정치구조와 관준민비(官尊民卑)의 역사적 맥락을 비롯하여 볼 때, 그리고 관계의 문제가 지니는 사회적 자본의 성격을 고려할 때(양재성·박치성, 2010: 139), 민관관계는 어떤 제도를 도입한다고 해서 개선되는 것이 아니며, 눈에 보이지 않는 관습적인 것들을 바꾸는 것이 필요하다. 최근 행정의 영역에서도 시민사회와의 협력적 관계구축에 관한 관심과 시도가 이루어지고 있지만, 이 문제 역시 해결을 위해 적극 성과 주도성을 발휘할 것으로 기대되는 주체들은 시민사회단체들이다. 하지만 민관 관계방식과 관련해 일선의 불만은 비등하고 있지만, 이것을 의제화 시키기 위한 뚜렷한 노력은 부재했다. 근본적으로는 정부의

민간단체 지원이 어떤 민원의 처리나 시혜가 아니라, 관(官)이 하지 못하는 혹은 민(民)이 하는 것이 더 효과적인 공익적 사안을 민관이 협력해서 해결한다는 관점의 재정립이 필요하다. 더불어 지원사업과 연루된 기관(공무원)과 단체(활동가)의 만남과 상호이해, 그리고 지원사업 이전에 관과 민, 그리고 사회공헌 활동에 관심 있는 기업 등 시민사회 공익 활동 지원에 관심 있는 주체들 간의 만남과 상호이해를 위한 지속적인 접근이 필요하다. 이를 위해서는 시민사회단체들이 당장 자신이 연관된 지원사업에 국한된 시각에서 벗어나 시민사회 공익활동 지원을 둘러싼 전체 민간관계로 시야를 넓힐 필요가 있다. 지원사업의 내용은 각 부처와 관련 단체들로 영역이 구분되지만, 정부와 민간단체 간 관계방식은 영역을 넘어선 구조적인 힘으로 작용하기 때문이다.

한편 민관 관계방식의 개혁과 관련해서 한국 사회가 지닌 특유의 난제(難題)가 있는데, 바로 특정 단체에 대한 편파적 특혜지원 문제다. 이는 정부가 정치적 목적에 따라 지원할 단체를 육성하고 지원하는 특수하고 왜곡된 민관관계방식이라 할 수 있다. 하지만 우리 사회에서는 이러한 특정단체 특혜지원이 지원제도의 초기 맥락으로 설정됐고, 오랜 시간 지속되면서 지원제도 전반의 논의지형을 좌지우지 하는 의제로 자리 잡았다. 이로 인해 민간단체 지원은 늘 국민운동단체 지원의 형평성 관점에서만 사고되는 경향이 있고, 특정단체 특혜지원이 폐지문제가 지닌 시급성·중요성은 지원제도의 장기적 발전논의의 필요성을 압도해왔다. 이에 따라 지원제도 도입에 관한 논의 역시 국민운동단체 지원에 대한 사회적 비난여론을 무마하려는 정치적 배경 속에 시작됐다(박영선, 2011: 119). 이 문제에 관해 외형적으로는 특정단체 편파지원을 시정해야 한다는데 동의하면서도,¹³⁾ 정치와 시민사회간 입장이 뚜렷하게

13) 여기에는 특정단체 특혜지원의 편중성을 시정하자는 온건한 주장(정윤수 2000, 550; 박경래·이민창 2001, 81; 민현정 2004, 193; 이강웅·허철행 2006, 253, 박천일·김선영 2011, 20-21)과 특혜지원을 폐지하자는 강경한 주장이 있다(김동춘

엇갈린다. 앞서 살펴본 것처럼 특정단체 지원폐지 문제는 해묵은 과제이지만, 선거 시기 표를 의식하는 정치권의 생리로 인해 해결되지 못하고, 정권과 지방자치단체장의 성향에 따라 단편적인 개혁과 수구적인 조치가 번갈아 가며 나타나는 상황이 반복됐다. 따라서 이 문제는 제도의 변화와 같은 정책적 수준에서만 풀기 어렵다(정예슬·김현, 2012: 246). 이 문제에 관해 시민사회는 뚜렷한 활동 없이 산발적인 대응과 ‘공정성’의 담론 레퍼토리에 입각한 소극적인 개혁 요구에 머물고 있다.

현재의 담론 구조 속에서 참여한 이해관계를 가진 정치권이 이 문제를 스스로 해결할 것을 기대하기는 어렵다. 결국 이 문제 역시 시민사회가 좀 더 실효성 있는 방안을 고안하고, 이를 토대로 생산적인 논의를 추동할 필요가 있다. 그런데 시민사회가 이 문제에 개입함에 있어서 겪는 어려움은 이 문제가 늘 특혜지원을 받는 단체와 아닌 단체, 혹은 보수성향 단체와 진보성향 단체 사이의 소위 ‘뺨그릇 싸움’으로 논점이 치환되는데 있다. 따라서 같은 시민사회의 일원인 특정단체들과 여타 단체들이 정부지원이라는 자원을 놓고 경쟁을 벌인다는 식의 담론 레퍼토리를 넘어설 필요가 있다. 이를 통해 어떤 단체가 됐던 특정단체에 대한 특혜지원은 시민사회 전체의 건강성을 해치는 일이라는 담론의 형성과 시한폭탄과도 같은 ‘특정단체 특혜지원 폐지’ 문제를 좀더 우회적·포괄적으로 다룰 수 있는 새로운 프레임—이를테면 기본법적 성격의 지원제도 담론과 같은—설정으로 나아갈 수 있을 것이다.

3. 지원 거버넌스의 혁신

앞서 지원제도의 변화와 관련해 기존제도의 개선과 민관 관계방식 개혁의 담론에 대해 살펴보았다. 이와 관련한 문제들을 해결하고 개선·개

2004, 93; 하승수 2004, 93; 박치성·하혜영·한승준 2011, 87).

혁을 성취하는 것도 쉽지 않은 일이지만, 지원제도의 근본취지¹⁴⁾를 실현하기 위해서는 좀 더 근본적인 변화가 필요하다. 즉 시민사회 공익활동 지원이라는 과제를 우리 사회가 어떻게 다룰 것인가, 즉 지원 거버넌스의 혁신에 관한 논의다. 이는 시민사회 공익활동 지원의 양적성장으로부터 시민사회의 질적 발전으로 담론의 틀을 변화시키는 단초가 된다. 지원 거버넌스의 혁신에 있어서는 ‘시민사회 역량강화’와 ‘기본법적 성격의 지원제도 마련’이 중요한 의제로 상정된다.

먼저 지원제도가 단지 단체활동에 대한 재정지원을 넘어, 시민사회 전반, 특히 시민사회단체들의 역량강화를 추동할 수 있는 것으로 변화에 관한 다양한 논의들이 제출돼 있다. 여기에는 시민사회 다양성·자율성 확대, 단체간 균형발전, 단체의 재정자립성 확대 등 시민사회 활성화에 관한 논의와 조세감면 및 공제, 중간지원조직, 정보·홍보 지원, 인력 개발 지원 등 간접지원 확충에 관한 논의들이 포함되는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 4〉 시민사회 역량강화에 관한 논의들

시민사회 활성화	시민사회 다양성 자율성 확대	정부에 대립하는 성격의 사업일지라도 지원(정윤수, 2000: 549), 단체를 넘어 시민사회 인프라 구축 지원(조권중, 2012: 99-100), 선정/평가기준에 민간단체 육성 지원에 기여 포함(정윤수, 2000: 549-550; 이희태, 2002: 163), 법인화 여건의 확대(김동춘, 2004: 93; 조한상, 2007: 18-19), 정부 중심의 용역형 사업 방지장치 마련(이희태, 2002: 162)
	단체간 균형발전	신생단체 지원강화 제도 마련(남정일, 2001: 63-64; 주성수, 2014: 148), 소규모 단체 지원 확대(이희태, 2002: 162-163), 서울-지방 단체간 재정지원 불균형 시정(정상호·임승빈, 2006: 312), 단체간 정보 비대칭성 감소(정윤수, 2000: 549), 최대 지원금(율) 제한(민현정, 2004: 129)

14) 비영리민간단체지원법 제1조 “이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.”

	단체의 재정자립성 확대	기부금품모집규제법 개선(하승수, 2004: 106), 자발적 재정기반 마련을 고려한 지원(조한상, 2007: 24-25), 재정마련 중간지원조직 활성화(모금기관, 민간재단 등)(박경래·이민창, 2001: 82; 박상필, 2001: 153; 남정일, 2001: 64; 이인경, 2003: 49; 김동춘, 2004: 93; 하승수, 2004: 105)
간접 지원 확충	조세감면 및 공제	조세감면, 기부금 소득공제 확대 및 규정 구체화(박상필, 2001: 153; 이인경, 2003: 50; 하승수, 2004: 106; 김동춘, 2004: 93; 조한상, 2007: 25-26; 좌세준, 2011: 23), 우편료 통신료 등의 감면 실효화(박상필, 2001: 153; 이인경, 2003: 49; 김동춘, 2004: 93; 좌세준, 2011: 235)
	중간지원 조직	중간지원조직(NGO지원센터 등)의 설립(박상필, 2001: 153; 김동춘, 2004: 93; 조권중, 2012: 101-102),
	정보·홍보 지원	비영리홍보/언론매체 지원(김동춘, 2004: 93), 퍼블릭 액세스 채널 및 광고비용 지원(좌세준, 2011: 235), 시민사회 정보인프라 구축(박상필, 2001: 153; 이인경, 2003: 49; 김동춘, 2004: 93); 전국적 실태조사 및 사회적 홍보(김동춘, 2004: 93)
	인력개발 지원	상근자의 재교육, 해외연수 지원(박상필, 2001: 153; 이인경, 2003: 49; 김동춘, 2004: 93), 시민단체에 전문가 및 인력파견 지원체계 마련(임승빈, 2001: 450), NGO/NPO 학과 실천분야 연계 지원(김동춘, 2004: 93)

시민사회의 힘을 키우는 것은 현행 비영리민간단체기본법의 근본목적이지만, 현실적으로 잘 논의되지 않는 담론이다. 이에 관한 다양한 제안들이 제출됐고, NGO센터 등 중간지원조직 설치나 인력개발 지원 등과 관련해서는 그간 시민사회의 꾸준한 노력과 시민사회 역량강화의 필요성에 공감하는 성향을 지닌 정치권, 특히 지방자치단체장들을 중심으로 중요한 성과를 도출하기도 했다. 하지만 아직 정치영역의 많은 주체들은 시민사회 역량강화에 관해 무관심하거나 부정적인 입장을 지니고 있다. 시민사회 공익활동 지원에 있어서 시민사회 역량강화의 핵심은 관련된 권한을 많은 부분 시민사회에 적절히 이양함으로써, 정부주도 지원체계에서 민관 공동지원체계로의 변화를 이끌어 내는 것이다(임승빈, 2001: 450). 즉 시민사회단체들이 단지 정부가 부여하는 예산을 받아서 사업을 수행하고 그 과정에서 겪는 불만을 제기하는 주체에서, 시

민사회의 필요를 포착하고 필요한 공익사업을 설정하고 공공예산을 활용한 사업을 정부와 함께 벌여나가는 주체로의 변화를 의미한다. 하지만 이는 행정과 정치영역의 주체들이 자신들의 권한과 권력을 나누는 문제로 쉽지 않은 또 하나의 '민주화' 프로젝트가 될 것이다. 이와 관련해 행정영역의 주체들은 이 문제가 아직 공론화 되지 않아 유보적인 입장을 취하고 있지만, 근본적으로는 권한의 민간이양에 따른 부담을 갖게 될 것이다.

지원 거버넌스의 혁신에 있어서 또 하나의 중요한 의제는 기존의 지원제도를 대체할 기본법적 성격의 지원제도 마련이다. 이 의제가 지닌 중요한 초점은 지금까지 분절적인 관리와 대중적인 개선에 머물러 있는 공익활동 지원정책을 거시적이고 통합적인 차원으로 끌어 올리는 일이다. 시민사회의 활성화를 거시적인 안목으로 바라보고, 짜임새 있는 계획을 세우고 지속적으로 추진하기 위해서는 분절화 된 영역—소위 국민운동단체와 시민사회단체, 그리고 사회복지, 국제개발협력, 자원봉사 등—과 기능—사업비 지원 뿐 아니라 각종 간접지원, NGO센터 설립, 민간재단 및 기금 활성화 등—간의 통합성을 높이는 기본법적 성격을 지닌 시민사회 공익활동 지원제도가 필요하다. 이와 관련해 학술적 논의에서 기본법으로의 재편논의가 제출되고(박치성·하혜영·한승준, 2011: 87), 사회적 논의에 있어서도 한국시민사회단체협의회가 1998년 '시민사회기본법안'을 성안한 경험이 있지만, 관련 담론이 공론화되고 발전되지는 않았다.

시민사회 활성화를 지향하는 기본법적 성격의 제도 마련의 핵심적 논점인 '권한의 민간이양'과 '통합성'의 담론은 동전의 양면과 같다. 전자가 없는 후자는 정부중심의 통합관리로 귀결될 수 있고, 후자가 없는 전자는 이양된 권한을 둘러싼 시민사회의 다양한 단체와 세력간의 갈등으로 흘러갈 수 있다. 이 두 가지 논점이 교차하는 핵심적인 사안이 바

로 시민사회 공익활동 지원을 통합관장 하는 독자적인 기구의 설치문제다. 실제 통합관장 기구설치와 관련해 현재 상태에서 각 부처간 협력을 증대하는 방안으로부터(정윤수, 2000: 548; 고경훈·최창수, 2007: 16-17; 조권중, 2012: 97, 류영아, 2013: 279-80), 정부차원의 통합지원 기구설치(남정일, 2001: 64-65), 민관공동의 독립적인 기구설치(임승빈, 2001: 450; 이희태, 2002: 164; 정상호·임승빈, 2006: 312) 등의 의견이 엇갈리고 있다. 대안선택을 위한 담론의 기준은 협력적이면서도 실효성 있는 거버넌스 시스템 구축이다. 이를 통해 개별화된 시민사회 단체들이 정부를 향해 요구하는 형태가 아닌, 통합관장 주체를 중심으로 시민사회의 자율적인 의사결정이 반영되고, 이를 통해 시민사회의 역량이 길러질 수 있을 것이다.¹⁵⁾

V. 결론

지금까지 시민사회 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의의 지형을 기존 제도의 개선, 민관 관계방식의 개혁, 그리고 지원 거버넌스의 혁신 등 3가지 주제영역으로 나누어 살펴봤는데, 이를 정리하면 <표 5>와 같다. 개선, 개혁, 그리고 혁신은 전자가 완수돼야 후자가 착수되는 순차적인 것은 아니다. 즉 우리가 다뤄야 할 담론에는 당장 시급한 의제도 있고 장기적으로 차근차근 준비해야 할 의제도 있는데, 전자에 매몰돼 후자가 소홀히 다뤄지는 경향을 극복해야 한다. 기존제도의 개선이 지닌 한계 지점, 그리고 민관 관계방식의 개혁에 있어서 첨예한 갈등과 ‘적절한 방안 없음’의 상황은 시민사회 공익활동 지원을 다루는 방식과 시스템, 즉

15) 이와 관련해서는 영국의 ‘정부와 시민사회간 협약’(The Compact: the agreement between government and the voluntary/community sector)과 ‘제3섹터청’(The office of the third sector)과 같은 사례들을 참조해 볼 수 있다.

거버넌스의 근본적인 혁신의 필요를 제기한다. 개선과 개혁은 혁신으로 나아가는 토대가 되기도 하지만, 개선과 개혁에 있어 핵심적인 문제들은 혁신이 병행되지 않으면 풀리지 않는 것들도 있다. 이를 테면 최근 공론화 됐던 지방재정법 개정을 둘러싼 문제에 있어서도, 관련 규정 개정으로 지방자치단체의 지원을 받을 수 없게 돼 위기를 겪는 단체들을 위한 대안은 시급히 마련돼야 할 것이다. 하지만 민관 관계방식이 협력적인 몇몇 지방자치단체에서는 제도개선 없이 슬기롭게 해결방안을 모색하기도 한다. 또한 이 문제는 지방자치단체들이 국민운동단체들에 대해 실시해 온 자의적 지원의 개혁문제와 연결돼 있으며, 좀더 나아가 정치적 의도와 시민사회의 민원에 따라 대중적으로 형성·발전해 온 지원 거버넌스 체계의 재구성을 통해 근본적인 해결이 가능하다.

〈표 5〉 시민사회 공익활동 지원제도를 둘러싼 논의지형

변화의 정도 \ 논의주체의 입장		행정	정치	시민사회
		관리	통제	효과적 지원
기존제도의 개선		무난하고 수월한 관리를 위한 최소한의 변화	정치적 성향에 따른 지원통제 요구	산발적인 개선 요구
민관 관계방식의 개혁	협력적 관계구축	외형적인 동의, 소극적인 태도	-	일선의 불만이 의제화 되지 않음
	특정단체 특혜지원	-	정치적 성향에 따른 입장대립	특혜지원 폐지, 단체간 갈등우려
지원 거버넌스의 혁신	시민사회 역량강화	권한이양에 대한 부담	정치적 성향에 따른 입장차이	의제화 돼 있으나 시급한 의제에 밀려 공론화 소홀
	기본법적 지원제도	-	-	

끝으로 시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의지형 분석 결과를 토대로 향후 관련 논의의 진전을 위한 몇 가지 전략적 제안을 제시하면서 갈무리 하고자한다. 담론전략은 그 자체로 사회변화의 수단이다

되지는 못하지만, 그것을 촉진하는 중요한 매개적 역할을 수행하기 때문이다(Steinberg, 1999: 754).

첫째, 지원제도에 관한 논의를 재활성화 해야 한다. 다양한 사회문제 해결에 있어서 시민사회 공익활동의 중요성이 부각되는 환경에서 지원제도에 관한 논의는 그 시급성에 비추어 소홀히 다루어지고 있다. 물론 시민사회 및 정치권의 몇몇 주체들의 노력이 이어져오고 있지만, 이 역시 개별적이고 간헐적으로 이루어져 만족할 만한 성과를 거두지 못하고 있다. 지원제도에 관한 문제는 이해관계자가 구체화 되지 않고 넓게 퍼져 있으며, 관련 정책의 효과가 비가시적이고 장기적으로 나타나 늘 뒷전으로 밀려나기 쉽다. 요컨대 ‘시급하지 않지만, 근본적으로 중요한’ 문제다. 특히 지원제도 문제의 해결을 정부나 정치권이 스스로 시민사회의 여망에 적극적으로 부응하기를 기대하기는 무리다. 결국 핵심 당사자인 시민사회단체를 비롯한 시민사회의 다양한 주체들이 나서야 한다. 그 첫걸음은 지원제도 관련 논의의 재활성화일 것이다.

둘째, 논의의 협소함을 넘어서야 한다. 지원제도에 관한 논의가 기존의 당위적인 선언이나 요구를 넘어 좀 더 전략적으로 이루어질 필요가 있는데, 핵심적인 것은 지원제도에 관한 기존 논의의 협소함을 극복하는 것이다. 먼저 기존의 재정지원 중심의 논의수준을 넘어서야 한다. 재정지원은 매우 중요한 문제이긴 하지만, 시민사회 공익활동 지원 및 활성화라는 근본 목적의 일부일 뿐이다. 지원제도에 관한 논의가 재정문제로만 치환될 경우 재정분배를 둘러싼 반목과 갈등이 다른 논의의 다른 측면들을 압도하는 경향이 있다. 또한 이른바 ‘भाग्रूत 싸움’이라는 담론 레퍼토리를 극복해야 한다. 앞서 살펴본 것처럼 우리 사회의 지원제도에 관한 논의는 이미 존재 하고 있던 국민운동단체에 대한 정부의 재정지원 관행으로부터 출발하다보니, 이들과 민주화의 진전 이후 활성화된 여타 단체들 간의 재정을 둘러싼 다툼으로 이해되는 경향이 있다.

또한 이러한 경향을 일부 정치권이나 언론이 부추긴 측면도 있다. 마지막으로 지원제도의 논의가 단지 시민사회단체들의 이해관계에 관한 의제가 아니라, 시민사회단체들의 존재근거이자 다양한 사회문제 해결의 잠재력을 지닌 영역인 전체 시민사회의 활성화에 기여하는 것이라는 공감대를 형성하기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 논의와 논의주체들의 연합이 필요하다. 분석과정에서 살펴본 바대로 국소적인 개선과제와 관련 주체간의 관계를 변화시키는 개혁과제, 그리고 지원제도 전체의 변화를 이끌기 위한 혁신과제로 구분하는 전략적 접근이 필요하다. 그리고 이념과 이해관계가 얽힌 문제들의 경우 전체 시민사회단체들의 역량강화라는 포괄적인 관점과 기본법적 성격의 제도도입과 같은 혁신적 과제로 논의의 틀을 바꿀 필요가 있다. 또한 지원제도에 관한 초창기 논의과정에서 시도됐던 다양한 시민사회단체 간 공동대응의 전통을 되살릴 필요가 있다. 지원제도 도입을 위한 활동이 녹록치 않다보니, 초창기 이후에는 자원봉사단체, 개발복지단체, 시민운동단체 등이 각 진영과 직접 관련된 개별 제도에 집중하면서 지금까지 분절적인 대응이 이어져 왔다. 하지만 시민들의 삶과 사회적 문제들은 각 진영과 단체의 활동을 가로질러 존재한다. 또한 왜곡된 관행이 장기간 축적됐고, 다양한 이해관계가 엇갈리는 지원제도에 관한 문제를 해결할 충분한 사회적 힘을 갖추기 위해서는 진영과 단체를 넘어서는 연대가 필요하다.

참고문헌

고경훈·최창수(2007). “비영리민간단체 지원사업에 대한 평가,” 2007년 한국행정학회 하계학술대회 발표자료.

국무총리실 시민사회발전위원회(2004). “한국 시민사회 발전을 위한 청사진.”

김동춘(2004). “시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과 분석 및 발전방안 연구.” 행정자치부 연구용역 보고서.

남정일(2001). “정부의 비영리민간단체 지원사업의 현황과 과제.” 『도시와빈곤』, 제50호: 49-65.

류영아(2013). “시민사회 활성화를 위한 정부의 지원 방안.” 2013년 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집: 259-283.

민현정(2004). “NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점: 광주광역시 ‘비영리민간단체 공익활동 지원사업’에 대한 NGO 활동가들의 평가를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』, 16(3): 111-130.

박경래·이민창(2001). “비영리조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석.” 『지방정부연구』, 5(3): 65-85.

박상필(1999). “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제.” 『한국행정학보』, 33(1): 261-278.

_____(2001). “NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교.” 『행정논총』, 39(4): 129-155.

박영선(2011). “한국 시민사회 관련법의 변화에 대한 연구: 87년 전후 국가의 대 시민사회 전략과 관계.” 성공회대학교 박사학위논문.

박천일(2011). “비영리민간단체 지원정책 개선 방안: 공익활동 지원사업을 중심으로.” 경희대학교 박사학위논문.

박천일·김선영(2011). “비영리민간단체 재정지원의 특성에 관한 연구: 행정안전부 공익활동 지원사업을 중심으로.” 『사회과학연구』, 27(4): 153-176.

박치성·하혜영·한승준(2011). “정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체간 관계분석: 비영리민간단체지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로.” 『한국행정연구』, 20(1): 67-91.

신지호(2008). “금년도 민간(시민)단체 지원금이 4330억원.” 『한국논단』, 11월호: 42-45.

양재열·박치성(2010). “정부보조금의 정치경제적 속성: NGO에 대한 지원의 게임이론적 설명.” 『행정논총』, 48(1): 121-141.

- 이강웅·허철행(2006). “지방정부 지원단체의 역할평가와 재편방향: 관변단체를 중심으로.” 『지방정부연구』, 10(1): 235-255.
- 이인경(2003). “민간단체지원 제도의 문제점과 개선방안.” 『도시와빈곤』, 제62호: 42-59.
- 이희태(2002). “지방정부의 비영리민간단체 지원사업의 평가와 정책과제.” 『한국지방자치학회보』, 14(1): 143-167.
- 임승빈(2001). “비영리민간단체지원사업과 NGO 참여에 대한 평가.” 2001년 한국지방정부학회 학술대회자료집: 432-452.
- 정상호·임승빈(2006). “정부의NGO 재정지원정책에 대한 성과분석: 행정자치부의 비영리민간 단체 지원사업을 중심으로.” 주성수(저), 『한국시민사회 지표』. 아르케: 287-314.
- 정예슬·김현(2012). “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로.” 『지방행정연구』, 26(2): 217-250.
- 정윤수(2000). “비영리민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안.” 2000년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 537-552.
- 조권중(2012). “서울시 제3섹터 지원정책 연구: 서울시 비영리민간단체를 중심으로.” 서울연구원.
- 조용승(2006). “시민단체라는 이름의 폭력시위자들.” 『한국논단』, 7월호: 52-57.
- 조한상(2007). “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점, 개선방향에 관한 고찰.” 『안암법학』, 제24권: 1-31.
- 좌세준(2011). “이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원정책의 변화.” 『시민과세계』, 제19호: 223-236.
- 주성수(2014). “서울시 민간단체 공익활동지원사업 실태조사 연구보고서.” 서울시NPO지원센터.
- 최창수·김태영(2005). “비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용.” 『한국행정연구』, 14(1): 3-33.
- 특임장관실 시민사회발전자문위원회(2012). “민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진.”
- 하승수(2004). “정부의 민간단체 지원금 어디로 가고 있나: 사회단체보조금 개선을 중심으로.” 『도시와빈곤』, 제70호: 87-107.
- 황종규·노인만(2005). “지방정부 비영리조직 재정지원에 관한 실증적 연구: 사회단체보조금을 중심으로.” 『한국행정논집』, 17(3): 833-855.

- Edwards, Mike(2005). 『시민사회』, 서유경(역). 서울: 동아시아; *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Enberg, Caroline(2011). "Discursive Repertoires Constructing a Positive Identity of the British National Front." *Käännösteoria, ammatikielet ja monikielisyys*, 38: 81-92.
- King, Leslie(2007). "Charting a Discursive Field: Environmentalist for U.S. Population Stabilization." *Sociological Unquiry*, 77(3): 301-325.
- Snow, David and Robert Benford(1992). "Master Frame and Cycles of Protest." Aldon D. Morris and Carol McClung Mueller(eds.). *Frontiers in Social Movement Theory*. PP: 133-155. New Haven: Yale University Press.
- Steinberg, Marc W.(1995). "The Roar of the Crowd: Repertoires of Discourse and Collective Action among the Spitalfields Silk Weavers in Nineteenth-century London." Mark Traugott(ed.). *Repertoires and Cycles of Collective Action*. PP: 57-88. Duke University Press.
- Steinberg, Marc W.(1998), "Tilting the frame: Consideratjons on Collective Action Framing from a Discursive Turn." *Theory and Society*, 27(0): 845-872.
- Steinberg, Marc W.(1999). "Talk and Back Talk fo Collective Action: Dialogic Analysis of Repertoires of Discourse among Ninteenth-century English Cotton Spinners." *American Journal of Sociology*, 105(3): 736-780.
- Steinberg, Marc W.(2002). "Toward a More Dialogic Analysis of Social Movement Culture." David S Meyer, Nancy Whittier and Belinda Robnett(eds.). *Social Movements: Identity, Culture, and the State*. PP: 208-225. London: Oxford University Press.
- Tilly, Charles and Sidney Tarrow(2007). *Contentious Politics*. The Paradigm Publishers.

Abstract

Configuration of Discourse on Support Institution about Activity for Public Good in Civil Society of Korea

Chul-min Cho
(Hanil University)

The purpose of this study is to understand the configuration of discourse on support institution about activity for public good in civil society of Korea. In this thesis, I describe the stream of discourse on support institution through three theme: repeal of preferential support for particular, enactment/revision of The act about support for NP-NGO, governance of support. And I compare the field of discourse on support institution based on two dimension. The one is degree of change, which has three levels; 'revision' of institution, 'reform' of relation style between public and voluntary sector, governance for support civil society. The other is three position of important stake-holders; 'public administration' which wants efficient management, 'politics' which wants 'control' based on contradictive political interest, 'civil society' which wants effective support. It is came out that the discourse field is not homogeneous but constituted by several different levels and positions which compete against each other. Based on this examination, I try to suggest some tactical implications for change of support institution about activity for public good in civil society.

Key Words: Civil Society, Activity for public good, Support institution, Discourse, Configuration