

2018 기획연구과제 연구보고서

인천시 비영리민간단체의 공익활동 지원을 위한 기초조사

김정욱 도시경영연구실 부연구위원

■ 연구진

김정욱 도시경영연구실 부연구위원

032-260-2696 | jungwook@idi.re.kr

■ 열람방법

인천광역시 행정자료실

인천연구원 자료실, 홈페이지(www.ii.re.kr)

연구요약

I. 연구개요

■ 연구의 배경 및 목적

- 비영리민간단체는 정부가 대응하지 못하는 지역사회의 요구에 대응하거나 문제를 해결하는 등 공익활동을 통해 지역사회의 공동의 이익이나 후생에 기여하고 있음. 비영리민간단체는 사회복지·문화·예술·교육·환경·생태·재난 등 다양한 분야에서 공익활동을 수행하고 있음.
- 최근 지역사회의 문제해결과 의제설정 등에 대한 지방자치단체와 비영리민간단체 간의 민관협력이 강조되고 있음.
 - 문재인 정부들어 사회적경제 활성화, 주민참여와 마을자치, 사회서비스·도시재생·문화예술·소셜벤처 등에서 사회적기업 및 비영리민간단체의 역할 등이 강조되고 있음(기획재정부 보도자료, 2017.10.17. 배포).
- 인천광역시는 비영리민간단체의 공익활동을 지원하기 위한 다양한 정책수립과 제도 설계에 관심을 갖기 시작하였음. 비영리민간단체의 공익활동 활성화의 중요성과 민간협력에 대한 관심이 증가하고 있으나, 인천광역시의 비영리민간단체 지원정책은 공익사업을 위한 보조금 지원에 그치고 있음.
- 본 연구는 인천광역시의 공익활동을 활성화하고, 공익활동을 수행하는 비영리민간단체를 지원하기 위한 기초자료로서 비영리민간단체의 공익활동에 대한 기초조사를 실시하고자 함.
 - 본 연구는 비영리민간단체 현황자료와 설문조사를 통해 인천광역시에 등록되어 활동하고 있는 비영리민간단체의 활동내용, 조직 및 운영에 대한 내용, 네트워크 및 협력, 공익활동 지원사업에 대한 수요를 파악하고자 함.
 - 기초조사를 통해 인천광역시 비영리민간단체의 공익활동 활성화를 위한 정책방향을 제시하고자 함.

❖ 연구의 범위와 방법

- 연구의 내용적 범위는 ① 인천광역시 비영리민간단체 지원정책 검토 및 분석, ② 인천광역시 비영리민간단체 현황 분석, ③ 인천광역시 비영리민간단체 기초자료를 위한 설문조사, ④ 인천광역시 공익활동 지원정책 방향 제시임.
- 조사 및 분석의 대상은 2018년 3월 현재 인천광역시에 등록된 비영리민간단체를 대상으로 하였음.
- 연구의 방법은 설문조사를 중심으로 문헌조사, 자문회의 등을 실시하고자 함.
 - 문헌조사 : 공익활동과 비영리조직관련 선행연구를 통해 공익활동관련 용어 및 관련조직, 공익활동에 대한 이론을 검토할 것임. 공공기관에서 제공하는 공공문서 및 통계자료를 통해 인천광역시 공익활동 지원제도 및 비영리민간단체 현황 등을 검토 및 분석함.
 - 설문조사 : 설문조사는 공익활동 활성화를 위한 기초조사를 목적으로 하고 있으며, 인천광역시에 등록되어 있는 비영리민간단체를 대상으로 진행하고자 함. 비영리민간단체 현황 및 공익활동 지원의 수요 등에 대한 항목이 포함될 것임.
 - 전문가 자문회의 : 연구의 타당성 및 신뢰도를 확보하기 위해 비영리민간단체 현황 및 수요조사를 위한 설문문항의 구성, 자료의 분석 등에 대한 내용으로 자문회의를 실시함.

II. 연구결과

❖ 공익활동에 대한 이론 및 현황

- 비영리민간단체는 공익을 위해 활동하는 조직으로 인천광역시에 비영리민간단체로 등록되어 있는 모든 단체를 의미함.
 - 공익활동 지원은 인천광역시가 비영리민간단체 지원법 제2조 및 기타 관련 특별법에 의해 등록·설립된 비영리민간단체들을 행·재정적 방법을 동원하여 지원하는 것을 의미함.
- 비영리민간단체의 공익활동을 지원하는데 근거가 되는 이론은 정부실패이론, 제3정부이론, 비영리실패이론, 사회적자본이론 등이 있음.
 - 정부실패이론은 비영리조직이 행정기능의 한계를 보완 혹은 대체하고 있다고 논함.
 - Salamon(1987)의 제3정부이론은 정부가 설계한 공공정책을 비영리조직이 집행하거나 공공서비스를 제공하는 것을 설명하고 있음.

- 비영리실패이론은 비영리조직이 갖는 내재적인 한계로 인해 공익활동의 수행 시 어려움을 갖는다는 것을 설명하는 이론임(Salamon, 1987).
- 사회적자본이론은 다양한 행위자들이 상호교류하고 소통함으로써 그리고 시민들의 비영리 조직에 참여함으로써 지역사회에 정보나 자원의 이동, 신뢰와 규범의 형성 등 사회적자본을 구축하는 것을 설명함(Ott & Dicke, 2012).
- Frumkin(2002)은 비영리조직의 핵심적인 기능을 두 가지 차원으로 나누어 설명하였음.

❖ 인천광역시 공익활동 지원제도

- 공익활동 지원의 법적 근거는 비영리민간단체 지원법(2000.1. 제정)과 각 지방자치단체에서 제정하고 있는 공익활동 지원조례가 있음.
 - 공익활동 지원조례는 시민들이 공익활동에 참여를 활성화하고 비영리민간단체의 공익 활동을 지원하기 위한 것임.
 - 조례는 지역사회의 공익활동을 주도하는 조직들을 지원하기 위한 중간지원조직의 설립 근거를 마련해 놓고 있음.
 - 특·광역시 중에는 인천광역시와 울산광역시만 제정하고 있지 않음.
- 비영리민간단체의 공익활동을 지원하는 인천광역시청의 주무부서는 행정관리국의 자치행정과 시민협력담당임. 시민협력담당에 소속된 주무관 1명이 비영리민간단체와 공익활동지원사업을 관리·지원하고 있음.
 - 중앙정부나 지방자치단체가 비영리민간단체를 지원하는 방식은 직접적 지원(사업비 지원 등), 간접적 지원(조세감면, 우편요금 지원 등), 행정적 지원(후원 등)으로 분류하고 있음 (박영선, 2015).
 - 지방자치단체의 공익활동 지원방식은 보조금의 제공(동법 제6조) 또는 보조금성 경비의 지원(동법 제10조 및 제11조)에 의존하고 있음.

❖ 인천광역시 비영리민간단체 현황

- 인천광역시는 현재(2018년) 15억 원(2017년 대비 150% 인상)의 예산으로 비영리민간 단체의 공익활동을 위한 154개 사업에 보조금을 제공하고 있음.
 - 2013년에는 150개의 사업에 16.2억 원을 지원하였고, 2014년에는 167개의 사업에 16.2억 원으로 지원하였음. 이후 2015년(100개 사업, 8억 원), 2016(110개 사업, 10억 원), 2017년(116개 사업, 10억 원) 등 사업의 대상이나 지원의 규모가 감소하거나 정체되어 있음.

- 2000년에 제정된 「비영리민간단체 지원법」에 근거하여 142개의 비영리민간단체가 인천광역시에 등록되었음. 2001년부터 2017년 평균 31.2개의 비영리민간단체가 등록되었음.
- 인천광역시에 등록된 비영리민간단체를 활동 분야별로 살펴보면, 문화·예술·체육 분야가 105개(15.6%)로 가장 높은 비중을 차지하고 있음. 다음으로 복지·보건(13.0%), 생태·환경(12.5%), 아동·청소년(10.5%) 순으로 나타남.

❖ 인천광역시 비영리민간단체 현황 및 지원의 수요 등에 관한 조사

- 설문조사는 인천광역시의 공익활동을 효과적으로 지원하기 위한 기초조사로서 비영리민간단체의 조직 및 일반현황, 활동 및 운영 현황, 거버넌스 및 네트워크, 그리고 공익활동 지원정책 등에 대한 내용을 포함하고 있음.
 - 인천시에 등록되어 활동하고 있는 비영리민간단체 중 150개의 단체가 설문조사에 참여하였음.
- 설문참여단체의 일반특성 및 주요 활동 분야·내용에 관하여 살펴보면 다음과 같음.
 - 설립시기별로 살펴보면, 2001~2010년(39.2%)에 설립하여 활동 중인 비영리민간단체가 가장 많았으며, 1991~2000년(23.0%), 1981~1990년(18.2%) 순임. 등록시기로는 2006~2010년(29.3%)과 2011년 이후(29.3%)가 가장 많았으며, 2000년 이전(22.0%), 2001~2005년(19.3%)로 조사되었음. 지역별로 살펴보면, 남동구(28.0%)가 가장 많았으며, 미추홀구(22.7%), 부평구(13.3%), 서구(10.0%), 중구(9.3%) 순으로 나타났음.
 - 주요 활동 분야는 ‘문화·예술·체육’을 주요활동 분야로 응답한 비영리민간단체가 52개(13.9%)로 가장 많았음. ‘교육’(49개, 13.1%), ‘봉사활동’(48개, 12.8%), ‘아동·청소년·청년’(39개, 10.4%)에 대한 활동을 하는 비영리민간단체가 많은 것으로 조사되었음.
 - 비영리민간단체의 주요 활동내용으로는 ‘교육·강연회 개최’(26.9%), ‘음악회·전시회·축제 개최’(15.4%), ‘물품·서비스 제공’(9.8%) 등의 활동을 많이 하는 것으로 조사되었음.

❖ 비영리민간단체의 운영 및 조직

- 인천광역시 비영리민간단체의 직원 및 회원에 대한 내용은 임원의 수, 상근직원의 수, 비상근직원의 수, 회원의 수, 자원봉사자의 수 등을 조사하였음.
 - 임원은 ‘11명 이상’(30.0%)이 가장 많았으며, 3~5명(29.3%), ‘6~10명’(23.3%) 순으로 나타났음. 상근직원은 ‘1~2명’(47.3%)이 가장 많았으며, ‘상근직원이 없다’고 응답한

비영리민간단체도 21개(14.3%)에 달하는 것으로 조사되었음. 비상근직원은 ‘없음’이라고 응답한 단체가 절반 이상(52.4%)이며, 비상근직원이 있을 경우 ‘1~2명’(23.8%)에 대한 응답이 가장 많음.

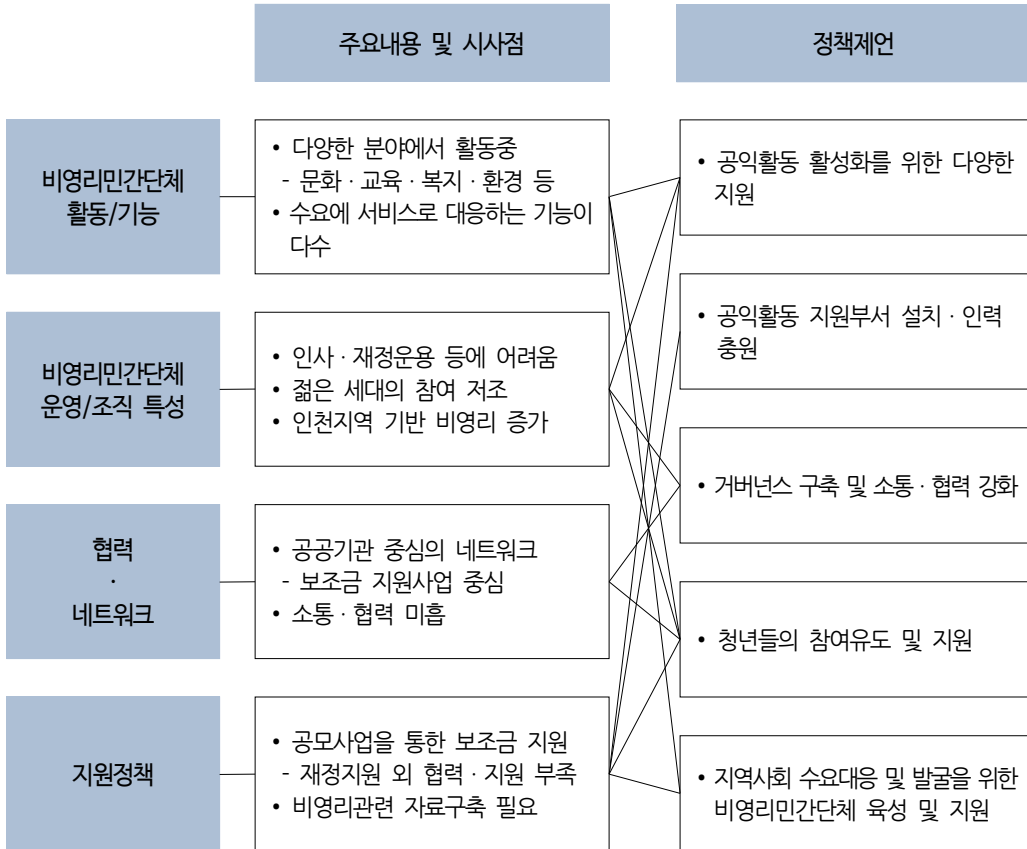
- 회원은 ‘101명 이상’(45.9%)에 대한 응답이 가장 많으며, 회원이 없다고 응답한 단체도 9개에 달하는 것으로 조사되었음. 자원봉사자는 ‘없음’(26.7%)의 응답이 가장 많았으며, 자원봉사자가 있다고 응답한 경우 ‘101명’(26.0%)에 대한 응답이 가장 많았음.
- 회원의 성별에 대해서는 여성의 비율이 ‘51~70%’, ‘71~90%’라고 응답한 비영리민간단체가 각각 26.5%, 17.0%로 같은 구간에서 남성의 비율(14.3%, 11.65%)보다 더 높게 나타났음.
- 홈페이지를 운영하거나 소셜미디어(SNS) 계정의 운영 유·무에 대해서는 홈페이지를 운영하고 있다고 응답한 비영리민간단체가 105개(70.0%)로 많았으며, 소셜미디어(SNS)의 계정을 운영하고 있다고 응답(46.7%)한 단체보다 운영하고 있지 않다고 응답한 단체(53.3%)가 더 많았음.
- 설문조사에 참여한 비영리민간단체의 대표자는 ‘남성’(79.8%)의 비중이 높은 것으로 조사되었음.
 - 연령은 ‘51~60세(41.8%)’가 대표자인 단체가 가장 많은 것으로 조사되며, ‘61~70세’(34.2%)가 대표자인 단체도 상당수 있는 것으로 조사되었음. 대표자의 학력은 ‘학사(34.6%)’와 ‘석사(31.4%)’가 가장 많은 것으로 나타났음.
 - 대표자가 비영리민간단체에서 활동한 기간은 ‘5년 미만’(44.8%), ‘5~10년’(31.3%)이 높았으며, 대표자로서의 임기기간도 ‘5년 미만’(46.6%), ‘5~10년’(32.5%) 순임. 대표자의 수는 ‘1명’이 94.7%로 가장 많았음.
- 설문에 참여한 비영리민간단체의 조직 형태로 ‘인천지역 독립조직’(5.20%)에 대한 응답이 가장 많았으며, 그 다음은 ‘전국단위 지부조직’(30.7), ‘전국단위 독립조직’(12.0%), ‘전국단위 연대조직’(5.3%) 순임.
- 주요한 의사결정 단위로 ‘이사회’(45.8%)에 대한 응답이 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘대표 및 실무자 회의’(25.2%), ‘대표자’(12.3%) 순으로 조사되었음.

❖ 인천광역시 비영리민간단체의 거버넌스 및 네트워크

- 비영리민간단체가 협력하고 있는 단체로는 ‘인천광역시’(25.6%)가 가장 많았으며, ‘자치군·구청’(18.6%), ‘비영리민간단체’(16.6%) 순으로 나타났음.
- 설문조사에 참여한 인천광역시 비영리민간단체 간의 협력 및 연대는 낮은 것(2.38~3.28점)으로 판단됨.

- 반면, 비영리민간단체의 공익활동에 대한 인천광역시청의 지원의 필요성(3.35~4.32점)에 대한 점수는 상대적으로 높은 것으로 조사되었음.
- 중앙정부, 인천시청 또는 자치군·구청과의 협력방식, 소통정도, 참여경험 등에 관하여는 다음과 같이 조사되었음.
 - 중앙정부, 인천시청 또는 자치군·구청과의 협력방식은 ‘정부 보조금’(37.9%)에 대한 응답이 가장 많았으며, ‘사업·프로젝트 공동진행’(17.7%), ‘정보·자료이용’(13.3%) 순으로 나타났음.
 - 민관협력을 위한 소통의 정도는 ‘분기별 1회’(34.9%)에 대한 응답이 가장 많았으며, ‘6개월에 1회’(33.6%), ‘1달에 1회’(21.5%) 순으로 나타났음.
 - 인천광역시의 보조금 지원사업에 참여한 경험에 대해서는 경험이 있다고 응답한 단체(70.7%)가 참여한 적이 없는 단체(29.3%)보다 두 배 이상 많았음.
- 인천광역시의 비영리민간단체 지원정책에 대한 만족도, 개선 분야 및 지원을 원하는 분야 등에 관하여는 다음과 같이 조사되었음.
 - 인천광역시의 비영리민간단체 지원정책에 대한 만족도는 평점 2.59로 낮은 수준인 것으로 나타남.
 - 공익활동을 수행하는 비영리민간단체를 지원하기 위해 개선해야 할 점으로 ‘공익활동 지원사업 예산증액’(30.1%)에 대한 응답이 가장 많았음. 운영비 등으로의 재정지원 항목확대(22.1%), 행정·회계절차 간소화(18.0%) 등으로 조사되었음.
 - 공익활동 활성화를 위해 필요하다고 생각하는 인천광역시의 지원분야에 대해서는 ‘재정지원’(4.43)이 가장 높은 평균점수를 보였음. ‘공간지원: 임대료 지원·공공기관 소유 건물의 장기임대’(3.95), ‘청년들의 참여·활동 지원’(3.75) 등에 대한 점수도 높은 것으로 나타났음.
 - 비영리민간단체 활동가의 역량개발을 위한 교육분야에 대해서는 ‘사업기획’(22.1)에 대한 응답이 가장 많았음. ‘회계’(16.9%), ‘모금’(15.3%), ‘홍보’(13.4%), ‘법률’(11.5%), IT(11.1%) 순으로 조사되었음.
- 비영리민간단체의 공익활동 지원을 위한 중간지원조직 필요 여부에 대한 의견으로는 평균점수 3.01로 나타났음.
 - ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’(각각 32.7%, 8.0%)라고 생각하는 비영리민간단체가 ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’(각각 19.3%, 15.3%)라고 응답한 비영리민간단체보다 조금 많았음.

III. 정책제언



〈그림〉 공익활동 활성화를 위한 공익활동 지원방향

- 인천광역시 공익활동에 대한 설문조사 결과분석을 중심으로 현행 공익활동 지원과 관련된 제도 및 조직의 검토, 현황분석 등을 통해 공익활동관련 정책방향을 제시함.

❖ 공익활동 활성화를 위한 다양한 지원

- 인천광역시는 비영리민간단체의 공익활동 지원 및 활성화관련 조례를 제정하여 지원사업을 다양화할 필요가 있음.
 - 현재 인천시는 공익사업을 수행하는 비영리민간단체에 공모사업을 통한 보조금 지원을 하고 있음. 서울시·부산시·대구시·광주시·대전시 등의 특·광역시처럼 교육훈련과정 운영, 상담 및 컨설팅 제공, 네트워크 구축 및 확산, 연구지원 및 정보제공, 공간의 제공 등 공익활동 활성화를 위한 지원을 다양화할 필요가 있음.

- 재정지원으로 한정되더라도 적용되는 항목을 다양화할 필요가 있음. 현재 인천시가 제공하고 있는 보조금 지원은 금액이 적을 뿐만 아니라 사업비로만 한정되기 때문에 지원의 실효성에는 한계가 있음.
- 비영리민간단체가 실질적으로 도움을 받아 공익활동의 활성화 및 효과성을 제고할 수 있도록 지원사업에 대한 예산을 증액하거나 운영비·인건비·공간지원(임대료 또는 공공기관의 공간 활용) 등으로 지원항목의 변경·확대를 고려할 필요가 있음.

❖ 공익활동 지원부서 설치 및 인력충원

- 공익활동을 활성화시킬 수 있도록 조직을 구축하고 인력을 충원할 필요가 있음.
- 공익활동 지원부서를 인천시청 내에 설치하고, 직원들을 충원하거나 중간지원조직을 설치·운영하는 등 비영리민간단체의 공익활동을 실질적으로 지원할 수 있도록 인력충원이 필요함.
- 비영리민간단체의 활동이나 특성을 잘 알고 있는 시민사회활동 경력이 있는 사람을 별정직으로 임용하는 것도 고려할 수 있을 것임.

❖ 거버넌스 구축 및 소통·협력의 강화

- 인천시청과 비영리민간단체, 인천지역의 비영리민간단체 간, 인천시민과 비영리민간단체 간 거버넌스를 구축하여 인천지역의 소통·교류·협력을 증진시킬 필요가 있음.
- 현재는 보조금지원과 관련된 내용이 협력의 주된 이유이지만, 인천광역시청이 비영리민간단체 간의 네트워크에서 다양한 비영리민간단체와 협력하고 있고, 영향력을 미치고 있으며, 비영리민간단체 간에 중재자로서의 역할을 하는 것으로 나타났음.
- 인천시청은 인천시민, 비영리민간단체, 공공기관이 소통과 교류를 증진시킬 수 있도록 매개·지원하는 역할을 할 수 있을 것임.

❖ 청년의 참여유도

- 청년들이 비영리민간단체에 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있음. 타 지역에서는 공익활동지원센터와 청년센터를 같은 공간에 두어 상호 교류·공유함으로써 상승효과(Synerge)를 만들거나 공모사업을 통해 지역사회에 참여를 유도하고 있음.
- 즉, 인천시는 청년들을 대상으로 공익활동이나 사회혁신을 지원하기 위한 네트워크 형성, 공간의 제공, 상담 및 컨설팅 제공, 공모사업의 추진 등을 할 수 있을 것임.

■ 지역사회의 수요 대응 및 발굴을 위한 공익활동 지원

- 지역문제 해결, 지역사회 현안 및 수요 발굴 및 대응하는 비영리민간단체를 육성하고, 역량을 개발할 수 있도록 행·재정적 지원이 필요함.
- 비영리민간단체가 지역사회에 서비스와 물품을 제공함으로써 지역문제를 해결할 수 있도록 비영리민간단체에 행·재정적인 지원을 확대할 필요가 있음.
- 그뿐만 아니라 지역사회의 현안과 수요를 발굴하여 대응하는 역할을 하는, 즉 공급-도구의 영역에 속하는 역할을 하는 비영리민간단체를 발굴·육성·지원할 필요가 있음.

이 보고서는 인천연구원이 수행한 연구보고서를 요약한 것입니다.
자세한 내용은 인천연구원 홈페이지(www.ii.re.kr)에서 열람할 수 있습니다.