

NGO와 지방자치단체간의 관계에 대한 인식차 분석

: 공무원과 NGO 활동가를 중심으로

Analysis of the Difference of Recognition on the Relationship between
NGO and Local Autonomous Entities
: Centered on Public Service Personnel and NGO activists

김보흠(Kim, Bo Heum)* · 오운균(Oh, Woon Kyoonyoung)**

ABSTRACT

Korea greets its 11th anniversary since the popular election was organized in 1995 and is opening the era of local self-government in full-scale. In this era, the enlargement of autonomous organizations and expansion of significant financial scales makes the communication difficult between administration and residents, and laying a financial burden on citizens. Therefore, the democratic participation of citizens was limited and the financial loss depending on the big government.

NGOs can act in the middle area between the market, country, and individual. They are greatly contributing to society development as the proposer and inspector of a policy's democratic establishment and enforcement. Also, these groups accomplish an important democratic function by supporting citizens to directly or indirectly participate in public policy decisions, and communities to work appropriately in public life. Therefore a construction measure of joint production relationships between the NGO and the government is needed for continuous NGO activities.

This study examined the recognition difference of public service personnels and NGO activists on the relationship between NGO and local autonomous entities and presented solutions to put a proposal for a rightful relationship between the NGO and entity forward.

Results of this study indicated that there was a significant difference in the recognition between public service personnel and NGO activists. This gap between the two should be reduced for a rightful relationship between the NGO and local autonomous entities.

To do that, understanding toward each other must be increased through mutual exchange of greetings and overcome the gap by honest conversations.

Key Words : 비정부기구(NonGovernmental Organization), 지방자치단체(Local Autonomous Entities), 관계(relationship), 인식차(Difference of Recognition)

1. 들어가는 말

21세기를 맞이하여 사회 · 문화 · 행정 · 정치 등 모든 분야에 적용될 수 있는 새로운

* 충북대학교 사회과학연구소 연구원, 행정학박사

** 충북대학교 행정학과 박사과정

패러다임이 시민사회에 요구되고 있다. 지난 시대의 국가 경영 패러다임으로 자리잡아 온 중앙집권적 권위주의 잔재를 청산하지 않고서는 민족의 생존과 번영을 기대할 수 없다. 이러한 점에서 ‘시장실패’, ‘정부실패’의 해법을 민간부문에서 찾기 위한 해결방법의 가장 큰 역할인 NGO(Non-Governmental Organization)는 다원화되는 행정수요에 부응하는 대체영역으로써 의도적이든 혹은 비의도적이든 NGO와 정부 바람직한 관계의 구축은 필수적이라고 볼 수 있다.

오늘날 각 국가들에 있어서 지방자치의 비중은 날로 확대되고 있다. 특히, 1995년 민선출범 이후 지방자치 11년을 맞이하는 한국은 본격적인 지방자치의 시대를 열어가고 있다. 이러한 지방자치의 시대에 자치조족의 확대와 막대한 재정규모의 팽창은 행정과 주민간의 의사소통을 어렵게 하고, 시민들에게 재정적 부담을 과중하게 하고 있다. 따라서 시민들의 민주적인 참여가 제한되고 큰 정부에 따른 재정적자가 큰 문제로 대두되었다.

NGO는 시장, 국가, 개인 사이의 중간영역에서 활동이 가능하며, 정책의 민주적 수립과 집행의 제안자, 감시자로서 사회발전에 크게 기여하고 있다. 또한 이들은 시민들이 공공정책의 결정 과정에 직·간접적으로 참여하거나 지역공동체의 공공생활에서 적절한 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 등 중요한 민주적 기능을 수행한다. 따라서 이러한 기능을 담당하는 NGO들의 지속적인 활동을 위해서는 NGO와 정부의 공동생산 관계의 구축방안이 필요하다. 우리나라에서도 지방자치가 활성화됨에 따라 NGO의 정책참여가 증대하고 이들의 영향력 역시 강화되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 2000년 1월 제정된 비영리민간단체지원법과 동법시행령(2000. 4. 17)시행 이후의 제도화된 NGO와 지방자치단체간의 관계에 대한 공무원과 NGO 활동가의 인식차이를 알아보고 그 해결책을 제시함으로써 NGO와 지방자치단체간의 바람직한 관계를 위한 제언을 하고자 한다.

II. NGO와 지방자치단체간의 관계

1. NGO의 의의와 기능

1980년대 이후 세계적인 조류로서 NGO의 활동이 현저하게 전개되고 있는 바, 그 배경으로서 Saloman(1995: 255-261)은 선진국가에서의 복지국가의 위기, 발전도상국가에서의 개발의 위기, 지구규모에서의 환경의 위기, 구사회주의 국가에서의 사회주의의 위기라고 하는 ‘네개의 위기’와 통신기술의 향상과 새로운 수단의 개발에 의한 커뮤니케이션 혁명, 1960년대로부터 1970년대에 걸친 경제성장과 도시중산층의 출현에 의한 제3세계 각국의 부르조아 혁명이라고 하는 ‘두개의 혁명’을 지적하고 있다. 이처럼 20세기 후반에 이르러 시민사회의 내재적인 힘을 사회에 동원시키는 NGO의 출현은 국내외적인 관심의 대상이 되고 있다. 특히, 한국에 있어서도 자치시대 이후 풀뿌리 사회 변혁

의 한 주체로서의 NGO의 활동이 괄목할 만한 발전을 가져오고 있어 사회변화의 한 주체로서 역동성을 보여주고 있다.

1) NGO의 개념

NGO라는 용어는 NPO(Non-Profit Organization), CSO(Civil Society Organization) 등 다른 개념과 혼동되어 사용되고 있다. 미국, 유럽, 일본 등의 국가에서도 NGO라는 용어는 NPO 등 다른 개념과 혼동되어 사용되고 있을 뿐만 아니라 국내 학자들 간에도 NGO를 넓은 의미부터 아주 좁은 의미로까지 다양하게 정의되고 있는 현실이다.

(1) NPO의 개념

NPO란 비영리섹터에 있는 모든 단체로서 자체의 관리절차를 가지고 공공의 목적에 봉사하거나 조직구성원의 공동이익을 추구하는 결사체이다(박상필, 2002: 74). 즉, 법과 질서의 필수적인 구조를 제공하고 일반적인 복지증진의 목적을 가진 정부기관도 아니고 영리를 추구하는 기업도 아니면서 자체의 관리절차를 가지고 어떤 공공목적에 봉사하는 단체를 말한다고 할 수 있다.

(2) NGO의 개념

시민운동으로서 NGO의 출현은 1883년 스위스에서 시작된 국제적십자운동이었으나 NGO를 공식영역에 끌어들이는 것은 UN이었다. 1948년 UN은 후진국 경제개발을 지원하면서 민간기구에 감시를 맡겼고, NGO라는 용어는 1950년 2월에 UN 경제사회이사회에서 결의안 288조가 통과되면서 공식적으로 사용되기 시작하였다. 이후 NGO는 국제협력사업에 참여하는 민간단체, 즉 UN과 협의적 위치를 가지며 정부와는 관련되지 않으면서 공식적으로 인정된 조직으로 총칭하게 되었다.

NGO(Non Governmental Organization 비정부단체)란 말뜻 그대로 단순히 정부조직이 아닌 단체를 총칭하는 건 아니다. 넓은 의미로는 정부와 영리목적의 시장부문을 제외한 제3의 영역으로서 민간의 자발적 영역의 단체를 말하며, 보다 좁은 의미로는 시민단체를 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 김영래 외(1999), 김혁래(1999), 박상필(2002)의 정의를 기초로 정리하면 다음과 같다.,

첫째, NGO는 정부의 조직과는 무관하게 사적으로 조직된 비정부, 비국가적, 비당파적 행위자이다.

둘째, 시민들의 자발적 참여이다. 즉, 개인들의 자발적 참여에 의하여 활동하는 비영리조직으로서 환경보호, 인권보호, 난민구호, 개발지원, 소비자보호, 경제정의 등과 같은 공공선(public goods) 실현에 관심을 갖고 있다.

셋째, NGO들이 추구하는 목표달성을 위하여 압력단체로서의 성격을 가지고 있으며, 이는 국내외적 영역에서 광범위한 정치참여를 유도한다.

넷째, 공익추구를 목표로 한다. 즉, NGO들이 활동하는 영역이 주로 인간의 기본적인

삶과 관련된 사항이기 때문에 억압적 또는 권위주의적 정치체제를 민주정치 체제로 변화시키는 활동을 하고 있으며, 이런 과정에서 시민사회의 주축이 된다.

다섯째, NGO는 광범위한 대중참여를 유도하기 때문에 풀뿌리 조직의 성격과 자율성과 독립성을 가진다.

따라서 본 연구에서는 NGO의 개념을 “영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체”로서 2000년 1월 제정된 비영리민간단체지원법 제2조의 정의 및 범위로 하고자 한다.

2) NGO의 유형

松下啓一(1990)에 의한 정책영역별 분류, Gidron(1992)에 의한 재정주체·서비스공급별 분류에 따른 NGO 유형을 살펴보고자 한다.

(1) 정책(활동)영역별 유형론

정부도 시민단체도 비영리·공익활동을 대상으로 하고 있기 때문에 정책영역에서 양자의 역할분담이 문제가 된다.

松下啓一(1990)의 모형이론에 의하면 양자의 관계는 정책영역이 다른 경우와 같은 경우로 분류하여 설명하고 있다(임승빈, 2000 : 118). 정책영역이 같은 경우에는 파트너십(partnership) 유형이 협력·협조, 경쟁·경합, 대체·하청관계로 나타난다.

(2) 재정주체·서비스 공급별 유형론

Gidron et al.(1992)에 의하면 정부와 NGO간의 관계는 재정(finance)과 서비스공급(service provision)에 따라서 다음 네 가지의 유형 즉 정부주도형, NGO 주도형, 중첩형, 협동형으로 나누어 설명하고 있다(이원웅·최창현, 2000).

① 정부주도형(Government Dominant Model)

정부가 재정 뿐만아니라 서비스전달(delivery to human services)에 있어서도 주도적인 역할을 하는 모델이다.

② NGO주도형(Third-Sector-Dominant Model)

정부주도형의 반대되는 유형으로 자원조직(voluntary organizations), 즉 NGO들이 재정과 서비스 분배에서 주도적 역할을 하는 경우를 말한다.

③ 중첩형(Dual Model)

중첩형(Dual Model)은 광범위한 영역에 있어 정부와 NGO는 각각 재정확보와 서비스전달을 수행하고 있으나 두 부문이 각각 분리된 독자적인 영역을 가지고 있는 형태

를 말한다. 따라서 평행선형(parallel-track model)이라고 한다.

④ 협동형(Collaborative Model)

협동형(collaborative model)은 정부와 NGO 둘 다 중요한 역할을 수행하는데 여기서 두 부문은 개별적으로 일하기보다는 함께 행동한다. 이 유형에서는 주로 정부가 재정을 책임지고 NGO가 실질적인 공공서비스를 담당하게 되는데, 물론 이 반대의 유형도 가능하기는 하다. 협동형은 NGO가 일종의 정부 서비스 프로그램의 대리인(agent)으로서 재량권과 협상력을 거의 갖지 않는 것으로 이것을 협동적 대리인형(collaborative-vendor model)과 반대로 NGO조직이 많은 재량권을 행사하면서 서비스프로그램을 주도하거나 정치적인 과정을 통해서 그러한 재량권을 더욱 키워나가는 공동 협동형(collaborative-partnership model)으로 나누어질 수 있다.

이러한 유형은 각 나라와 시대에 따라 다양한 형태를 보이게 될 것이다. 그리고 분담의 정도는 공공서비스의 수준에 따라 다르게 될 것이다. 정부와 NGO간의 관계는 재정주체(finance)와 서비스공급자(service provision)에 따라 <그림 1>과 같이 다양한 네트워크 모형을 가지고 있다고 볼 수 있다.

<그림 1> NGO와 정부의 관계에 관한 유형

기 능	유 형			
	정부주도형 (Government Dominant)	중첩형 (Dual)	상호협동 (Collaborative)	NGO주도 (NGO Dominant)
재 정 (Finance)	정 부	정부/NGO	정 부	NGO
서비스공급 (Provision)	정 부	(정부)/NGO	NGO	NGO

자료 : Gidron, 1992: 18를 재구성한 것임.

(3) 정부의 태도와 NGO의 조직유형

NGO에 대한 정부의 태도는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 정부가 NGO의 요구를 적극적으로 수용하는 수용적 태도이다. 다른 하나는 NGO의 요구에 응하지 않거나 탄압하는 것이다.

① 포섭적 관계

포섭적 관계는 갈등형 NGO의 요구를 정부가 수용하는 경우에 나타나며, 대표적으로 유럽의 조합주의에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 포섭적 관계에서 NGO가 정부 정책에 영향을 미치는 방식은 NGO 대표들이 각종 위원회에 직접 참여함으로써 이루어진다. 갈등형 NGO와 정부 사이에 포섭적 관계가 이루어지기 위해서는 NGO의 조직규모가 전국적이어서 사회 전체에 미치는 영향력이 커야 한다. 그러므로 노동조합과 같은 전국

적 조직 이외의 조직에서는 포섭적 관계를 통하여 이해 당사자인 기업이나 정부와 협상을 통하여 이해를 조정하는 것이 불가능하거나 불가피할 수도 있다.

<그림 2> NGO와 정부간의 관계유형

NGO 유형	정부	
	수용적	비수용적
갈등형/저항형	포섭적 관계	갈등적 관계
협동형/동의형	협조적 관계	지배적 관계

자료 : 渡辺好章, 1998. 3 관계 유형을 재구성한 것임.

② 갈등적 관계

갈등적 관계는 저항형 NGO들이 제기하는 이슈가 타협이나 조정을 할 수 없는 근본적인 이슈들인 경우에 나타난다. 저항형 NGO는 추구하는 목표가 기존의 정부의 정책에 반대하거나 저항하는 방식을 통하여서만 실현될 수 있는 이슈를 중심으로 활동하는 NGO이다. 오늘날 정부의 정책에 반대하거나 저항하는 다양한 NGO들이 존재하고 있다.

갈등적 관계에 있는 운동형 NGO의 방식은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 저항적 NGO의 활동은 여론 각성 및 제고 과정을 거친다. 둘째는 여론의 동원 과정이다. 저항의 동원 방식은 매우 다양하게 나타났다. 전통적인 방식인 대규모 집회나 거리 시위와 같은 방법뿐만 아니라 전화나 우편, 인터넷을 통한 항의표시도 많이 사용되고 있는 집합적인 행동이다. 셋째, 국가 정책에 대한 저항이 일회적으로 끝나는 것이 아니라 지속적으로 유지되기 위해서 저항의 조직화 과정을 거친다.

③ 협조적 관계

협조적 관계는 합의형 NGO 조직들과 정부와 이해가 대립되지 않는 경우에 NGO 조직 활동에 대한 정부의 지원이나 후원이 이루어지는 경우에 나타난다. 이러한 관계는 국내외적으로 주로 빈곤 퇴치나 의료 서비스를 제공하는 빈민운동이나 인도주의적인 활동에 종사하는 단체들의 활동이나 더 나아가 지역발전을 도모하는 NGO들의 해외 활동을 지원하는 형태로 나타난다. 이들 NGO의 활동에서 핵심적인 부분이 재정이기 때문에 대부분 정부 등 공공기관의 재정적 지원에 의존하는 경우가 많다. 그리하여 NGO들이 지나치게 정부에 의존하는 경우가 많이 발생하고 있다.

그러나 실제로 NGO들의 활동이 정부의 여러 정책들과 맞물려 효과를 보여주는 것이기 때문에 정부와 NGO들 사이의 관계는 협조적이며, NGO 프로젝트의 중요한 부분

들이 정부에 의해서 제공되는 경우가 많으며, NGO들이 참여하는 보건 프로젝트의 경우에도 의사나 간호사의 훈련과 공급이 중요하며 이는 정부의 지원에 의해서만 장기적인 성과를 얻을 수 있다.

④ 지배적 관계

지배적 관계는 정부가 NGO를 통제하거나 자율성을 인정하지 않을 경우에 발생한다. 권위주의 정권인 경우 NGO를 잠재적인 정권 도전 세력으로 인식하여 가능한 한 NGO의 발달을 막고 이미 있는 NGO의 경우 이를 국가 통제 하에 두고자 하는 사례가 많았다. 권위주의 정권의 가장 큰 문제는 정당성의 결핍이라는 문제이기 때문에 정부가 할 수 없는 빈민 구호나 지역개발운동을 NGO들이 수행하는 경우 권위주의 정권은 이를 하나의 불온세력으로 파악하여 이들의 활동을 막는 태도를 보여주었다.

그러나 이 경우 NGO들은 정부에 의해서 통제되는 반 관변 단체화하는 경우가 많았기 때문에 권위주의 정치체제 하에서 NGO들의 자율성은 크게 약화되는 경향을 보여주었다. 이것은 정부가 갈등형 NGO를 동의형 NGO로 개편하는 일도 담당하고 있음을 함의한다. 그러므로 이러한 경우 NGO가 국가의 정책 결정에 참여하는 일은 형식적일 뿐 국가주도형 정책 결정과정만이 존재한다. 그리고 이러한 경우 NGO는 시민사회 조직이라고 볼 수 없고 국가 부문의 하부조직이다.

3) NGO의 기능

지방자치 실시 이후 주민들의 복지요구와 서비스 요구의 다양화에 따른 지방정부의 대응미흡은 NGO의 역할과 기능을 확대하고 있다. NGO의 기능은 시대와 나라에 따라 조금씩 다르게 파악할 수 있지만 보편적으로 기대되는 역할은 크게 보완적 기능, 감시와 통제, 갈등·조정, 대변, 복지, 교육 등으로 나눌 수 있다.

첫째, NGO는 보완적 기능을 수행한다. 정부와 NGO는 상호관계를 통해 상호간의 단점을 보완할 수 있다(정동근, 2000 : 109).

둘째, NGO는 정부나 시장에 대한 감시와 통제기능을 수행 한다.

셋째, NGO는 조정기능을 갖는다. NGO는 정부와 정부, 정부와 이익집단, 이익집단과 이익집단 간의 분쟁 발생시에 조정자로 나서서 일반시민의 피해를 줄이는 역할을 한다.

넷째, NGO는 사회적 약자를 대변하는 기능이다. 오늘날 인권과 복지가 강조됨에 따라 사회적 약자가 단체를 결성하여 자신의 권익을 추구할 뿐만 아니라 선도적인 지식인들도 사회적 약자의 권익을 옹호하기 위하여 활발하게 활동하고 있다.

다섯째, NGO는 복지기능을 수행한다. 지난 20세기의 복지는 주로 정부의 몫으로 간주되어 왔다. 그러나 최근에는 공적영역이 확대됨에 따라 정부가 모든 공공서비스를 제공하는 데는 한계가 있다. 따라서 각종 NGO는 정부와의 직·간접적인 계약에 의하여 또는 독자적인 인력과 재정을 가지고 정부가 제공할 수 없거나 무시하는 사회·경제적 서비스를 제공한다.

마지막으로 NGO는 시민들로 하여금 리더십을 학습하고 공동체의식을 배양하며, 참여민주주의를 교육하는 기능을 수행한다.

3. NGO와 지방자치단체의 관계유형

NGO와 지방자치단체간의 관계유형은 다양하게 정의되고 있다. 본 논문에서는 NGO와 지방자치단체간의 역할관계를 중심으로 연구하고자 한다.

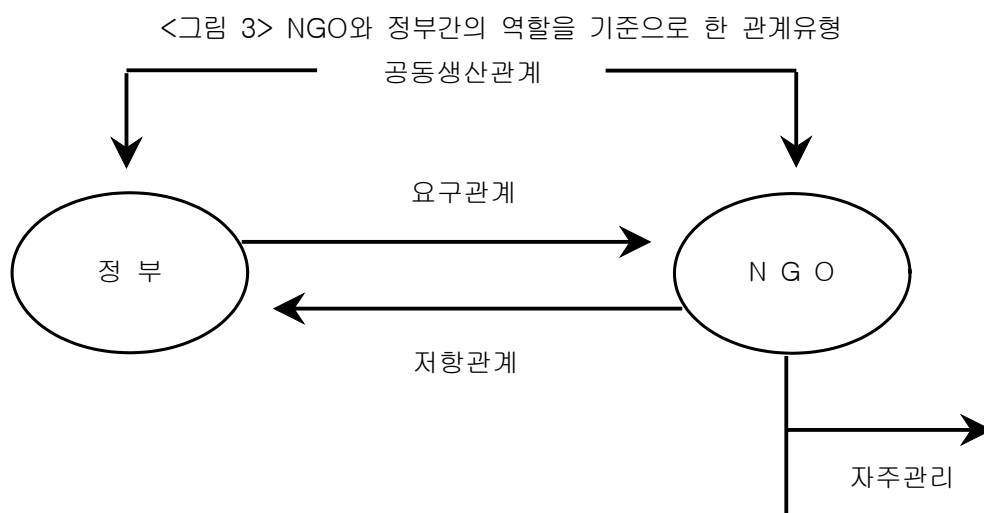
선행연구들을 NGO와 지방자치단체간의 역할 관계를 중심으로 대립적 관계와 협력적 관계로 구분할 수 있으며, 대립적 관계는 저항형과 요구형, 협조적 관계는 공동생산형과 자주관리형으로 유형할 수 있다. 선행연구의 유형화는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> NGO와 정부간의 역할 관계에 대한 선행연구 유형화

구분		Gidron	Coston	박상필	신희권	김준기	권해수	伊藤修一郎	松下啓一	신광영
대립적 관계	저항형		○				○	○		○
	요구형					○				
협조적 관계	공동생산형	○	○	○	○	○		○	○	○
	자주관리형	○		○	○	○	○			

주 : 역할관계에 속하지 않는 사항은 ○ 표시하지 않았음

NGO와 정부간의 관계 모델은 NGO와 정부간의 역할을 기준으로 해서 그 관계유형을 나누어 볼 수 있다(강형기, 1993 : 155-159). NGO와 정부간의 관계는 크게 나누어 대립관계와 협조관계라는 두 측면으로 성립한다. 그리고 여기에서의 대립관계는 다시 저항형과 요구형으로 나눌 수 있으며, 협조관계는 공동생산형과 자주관리형으로 나누어 <그림 3>과 같다.



강형기, “지방정부와 주민간의 바람직한 관계”, 1993. p.155 재구성

1) 대립적 관계

NGO와 정부간의 관계는 70년대 이전까지는 양자의 관계를 대립적으로 보는 것이 주류였다. 여기서는 NGO와 정부간의 관계를 대립적으로 바라보는 저항형과 요구형의 개념을 정리하면 다음과 같다.

(1) 저항형

저항형은 정부가 어떤 행위를 추진하려고 할 때 NGO가 여기에 대항 내지는 대결 관계로서 정부의 행위에 대한 NGO의 수동적인 반응을 특징으로 한다. 그리고 이러한 저항의 계기로서는 공공사업의 결정절차에 대한 불만과 사업내용에 대한 불만 및 관리상의 문제에 대한 불만에 기인한 것으로 구분해 볼 수 있다.

그러나 현실에 있어 민간영역과 정부사이의 갈등이 현저히 나타난 것이 발견되지 못했고, 오히려 양자의 관계가 협조적인 모습으로 나타나고 있다. 이러한 점에서 저항적 패러다임은 현실 설득력에 큰 한계가 존재하는 것이다.

(2) 요구형

요구형 이라함은 NGO가 정부를 스스로가 기대하는 방향으로 움직이게 하려고 영향력을 미치는 관계이며, 정부의 정책 제기를 기다리기 보다는 NGO가 능동적으로 정책 제안 등을 하는 것이다. 그리고 이러한 제안의 내용의 예로서는 행정의 책임영역의 확대, 서비스 수준의 향상, 우선순위나 작업방법 등에 관한 개선요구, 정치·행정과정에 대한 제도개혁을 적극적으로 제기하는 것이다.

2) 협조적 관계

오늘날 NGO와 정부간의 관계는 선행연구에서 살펴본 것처럼 협조적 관계인 공동생산(Co-production)로 발전되고 있음을 알 수 있다. 여기서는 NGO와 정부간의 관계를 협조적으로 보는 공동생산형과 자주형의 개념을 정리하면 다음과 같다.

(1) 공동생산형

NGO와 정부간의 관계에 있어서 공동생산 관계는 NGO와 정부의 대등한 입장에서 협동하여 행정을 수행해 나가는 체제를 구축하는 것이다.

공동생산을 의미하는 영어단어인 「Co-production」을 해부해보면 Co-production의 「Co」는 공동·협동·협조 등을 의미한다. 그러므로 「Co」는 상호성 또는 수평·평등의 관념이 내포되어 있어서 수평관계나 수평조직의 개념을 나타낼 때 사용되는 것임을 알 수 있다. 또한 「Production」은 생산·작품·제공·성과 등의 의미를 갖고 있다. 따라서 용어법상으로는 가치 있는 「재화」나 「서비스」를 창출하기 위한 활동 또

는 그 활동의 결과로서 사용된다.

한편 정부의 기능은 주민의사를 결집시켜 일원화시키고 정부로서의 의사를 결정하는 것과 그리고 이러한 결정에 기초해서 공공재나 서비스를 생산·공급하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 변화는 서비스의 본질론 에서 발생한 것 이라기보다는 정부의 재정적 측면의 문제 즉, 재정적인 난관을 극복하기 위한 하나의 방법으로서 공동생산 방식이 강조되기 시작했던 것이다.

그러나 NGO와 정부간의 공동생산 관계 구축은 재정적인 어려움을 극복하기 위한 방책으로서 보다는 오히려 정부의 기능, 그 가운데에서 다양한 요구가 행정에 전달되고 이에 대응한 서비스가 제공되는 것이다. 따라서 NGO와 정부간의 공동생산의 관계의 구축은 협동성을 그 기반으로 하여 성립하는 것이다.

(2) 자주관리형

자주관리형은 NGO가 특정한 문제에 관해서 정부의 직접적인 관여나 태도와는 관계 없이 스스로 문제를 해결 처리해나가는 것을 말한다. 지방자치의 기본이념은 「스스로 통치 당하는 것」 이 아니라 「스스로 통치하는 것」이다. 사실 정부의 기능이 비대화되면서 시민적 자유는 반비례적으로 축소될 수밖에 없다. 그러므로 주민들은 사회화된 생활문제를 스스로의 힘만으로는 도저히 처리할 수 없는 경우에도 그것을 무조건 정부에 의존하기 보다는 NGO의 노력에 의해서 해결하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이처럼 NGO와 정부간의 공동생산 관계의 구축에 있어서 기본적인 요소가 되는 것이다(강형기, 1993: 163).

4. NGO와 지방자치단체간의 바람직한 관계구축의 기본요소

NGO와 정부간의 관계 유형에서 대립적 관계와 협조적 관계로 구분하고 있다. 여기서 대립적 관계 구축과 협조적 관계구축의 기본요소는 다음과 같다(성기소, 2006: 41-49에서 재정리)

1) NGO에 대한 상호이해와 의식·태도 전환

오늘날 NGO들은 정부에 대한 비판과 감시를 통해 정부를 ‘올바른 방향으로 견인’하는 것을 본연의 파트너십으로 간주하고 있다. 따라서 NGO·정부간의 파트너십 수준과 성격은 기본적으로 그 사회의 성격에 의해 결정된다. 정치·경제적 상황에 따라서는 상호견제와 갈등이 주된 파트너십 형식일 수 있으며, 또 상황 변화에 따라서는 공동생산과 협력의 여건이 조성되기도 한다. 결국 NGO·행정 파트너십의 수위는 ‘국민’들이 어떻게 받아들이는가 하는 문제와 관련이 있는 것이다.

이러한 NGO에 대한 상호이해에는 NGO의 기능과 역할, NGO와 지방자치단체와의 관계, NGO와 지방자치단체와의 관계유형, NGO의 문제점, NGO의 재원확보 등에 대한

인식을 들 수 있다.

2) NGO에 대한 행·재정 등 지원

(1) NGO에 대한 법적 지원

우선 법적 지원을 위하여 각종 법률의 개정·제정·폐지에 대한 노력이 필요하다.

비영리법인의 설립조건 완화, 기부금의 소득공제와 면세혜택에 대한 범위를 확대, ‘기부금품모집규제법’에서 기부금품모집에 대한 제한과 허가규정이 철폐, NGO의 집회에 대한 자유, 각종 인쇄물 및 음반·비디오물의 등록·납본·사전심사제에 대한 규제 등과 관련된 법률의 개정 등이다.

(2) NGO에 대한 행정적 지원

NGO에 대한 행정적 지원은 공공요금 외에도 회의실, 행사장, 비품 이용 등이다. 특히 회의실이나 행사장을 구하기 어려운 점을 감안하여 무상 혹은 실비만 받고 관련 시설과 비품을 NGO에 대해 대여하는 것이다. 단, NGO 활동이 일과시간 이후에도 계속되는 경우가 많으므로 이용시간을 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 특히 「민관협력정보센터」가 설치될 경우 일정 공간을 할애하여 NGO들이 공용으로 사용할 수 있도록 배려하는 것이다.

(3) NGO에 대한 정보의 공개

NGO가 혁신과 복지를 위한 공익사업을 수행하기 위해서는 각종 행정과 관련된 다양한 정보와 자료를 확보하여야 한다. 정부가 가지고 있는 각종 행정정보와 자료의 공개를 촉진하기 위한 방법으로는 정보공개법 의무화하는 조례 제정을 강구하는 방안과 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 것이다. 실제로 행정이 가지고 있는 정보는 일종의 「공유재산」이라고 할 수 있다. 이를 되도록 많은 사람들이 활용함으로써 행정업무에 대한 시민의 관심을 높이고 NGO의 정책참여를 내실화 할 수 있을 것이다. 또한 일반 시민들도 공유할 수 있는 정보의 경우 인터넷 등에 공개하며, NGO가 그 활동에 필요해서 요청할 경우 최대한 협조가 필요하다.

(4) NGO에 대한 재정지원을 위한 제도화

한국에 있어서 NGO 활동에서 가장 중요한 것은 재원의 확보이다. NGO의 주요한 활동재원은 회비수입, 기부금, 지원금 등이다. 이들 활동 재원 중 회비수입과 기부금의 비중은 지극히 미미하고, 정부나 기업으로부터의 지원금이 대부분을 차지하는데, NGO의 자율성을 훼손시키지 않고 지원금을 받아 낼 수 있는가가 NGO의 과제이다.

3) NGO의 정책참여의 다양화

NGO는 법적으로 정부의 행정에 대하여 영향력을 행사할 있는 어떠한 권한도 부여 받고 있지 않다. 따라서 정부의 정책과정에 참여하고 정부의 행정에 영향력을 행사하기 위해서는 주민과 정부로부터 정책결정과 정책집행의 파트너로서의 권위를 인정받아야 한다.

<표 2> NGO와 정부간 공동생산 관계 구축의 요소

구 분	임의적 변수		
	NGO 실태	NGO 지원	NGO 정책참여
대립적 관계 구축의 기본요소	NGO에 대한 인식부 족과 지지기반의 취약	NGO에 대한 행·재정 등 지원 부족	NGO의 정책참여 제도 미비와 한계
협조적 관계 구축의 기본요소	NGO에 대한 이해와 의식·태도 전환	NGO에 대한 행·재정 등 지원 확대	NGO의 정책참여의 다 양화

(1) 정책과정 참여방식의 다양화

정책결정 과정에 시민이나 이해당사자의 의견을 청취하는 제도가 공람, 공청회 등이 대표적이다. 그러나 이들 절차는 법령에 의해 지정된 사안에 대해서만 가능할 뿐 아니라 실질적인 의견수렴으로는 미흡한 점이 많다. 따라서 법령에 정해지지 않은 분야라도 시민들의 주요 관심 사항이거나 사회적으로 논란이 될 가능성이 있는 정책의 경우 NGO 등과 공동으로 입안하는 방법이다.

최근 정부의 각종 위원회에 NGO의 참여가 확대되고 있지만 위원회 운영이 실질적인 의사결정 과정에 참여하기보다는 요식행위에 그치는 경우가 많다. 따라서 NGO 입장에서는 정부의 각종 위원회 참여에 대한 입장을 재정립하여 실질적인 협력적 긴장관계가 중요하다.

(2) NGO 활동가의 전문성 확보와 주민참여

NGO 활동가는 사회문제를 깊게 인식하고 잘못된 부분을 지적하며 개별 이슈에 밝은 전문가를 찾아내어 대안을 모색하는 일, 사회문제를 공론화하여 관계기관으로 하여금 대안을 찾도록 압력을 행사하는 일 등을 효율적으로 수행하기 위하여 개별사안에 대하여 어느 정도의 전문적인 지식을 갖추고 있어야 할 것이다. 이러한 지식과 기술을 지닌 전문가를 NGO의 활동가로 충원하는 것이다. 또한 NGO는 주민자치센터에서 여러 가지 프로그램을 통해 주민들과 교류하고 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디

에 있는지 알아내는 정보파악의 장으로써 활용하며 NGO활동가의 주민자치위원회 참여를 통하여 이들의 의견이 정책에 반영될 수 있다.

한편, NGO 역시 정부에 대한 협조적·동반자적 자세와 태도를 가져야 한다. 이러한 NGO활동 패러다임이 성공적으로 전환되기 위해서는 주민의 자발적인 참여이다.

5. NGO와 부패방지

1) 부패방지과 NGO의 역할

부패행위는 공공부문의 행위자들간 또는 민간부문의 행위자들간에 발생하는 경우도 있지만, 공직자와 민간부문 행위자들간에 발생하는 부패행위가 관심의 초점이 된다. 부패방지활동의 대상이 되는 공직자는 일반적으로 선출직 공무원을 포함하는 고위공직자와 중하위 공직자로 분류된다. 전자의 부패는 소위 정치적 부패 또는 권력형 부패로 정경관 유착의 문제로 표출되는 경우가 많고, 후자의 부패는 생계형 부패로 소위 급행료 지급비리 등의 문제로 나타난다(남궁근, 2002: 108).

부패를 막기 위해서는 공개적이고 투명한 감시체제가 무엇보다 필수적이다. 정부조직 내에 감시·감독의 기능을 갖는 기구가 있고 검찰의 사정을 통해 부패를 단속할 수 있다. 그러나 이를 통한 단속에는 한계가 있을 수 밖에 없으며 따라서 시민사회의 영역에서의 역할이 중요하게 대두되는 것이다(윤창영, 2000: 52).

시민단체들이 국회와 정당, 행정부의 정책활동을 체계적으로 감시하고 관련법과 제도를 도입하도록 압력을 행사함으로써 부패방지를 위한 개혁이 이루어질 수 있을 것으로 본다. 현 정부에서 발생한 각종 비리의혹사건을 보면 민주화도니 상황에서도 시민단체들의 감시가 없을 경우에는 소위 권력형 부패를 효율적으로 통제하기가 사실상 어렵다는 점을 보여주고 있다. 말하자면 정치와 관련된 부패를 해결하기 위한 정부기구의 내부적 장치가 작동하지 않는 상황이므로 시민단체들이 주도하는 비정부기구가 끊임없이 감시하여야 한다는 것이다(남궁근, 2002: 108-109).

2) NGO의 부패방지 활동 유형

부패방지의 문제는 어떻게 하면 결국 뇌물수수과 같은 부정적인 형태를 극소화할 것인가의 문제로 요약된다. NGO의 다양한 부패방지활동은 다음과 같은 기준에 의하여 유형화할 수 있다(남궁근, 2002: 109).

(1) 정책과정에 따른 유형: 의제화, 대안제시, 점검 및 평가

정책과정을 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가의 과정으로 구분하고 NGO의 부패방지활동을 유형화하면 ①(반)부패문제를 지속적으로 정책이슈(의제화)하는 활동, ② 국내외의 성공사례를 토대로 하여 정책대안을 제시하는 활동, ③부패현황 및 공직자의

일탈사례를 파악하여 공표하며, 부패방지정책 집행현장을 점검하고 감시하는 활동, ④ 기존정책(법과 제도)의 성과를 평가하는 활동으로 구분할 수 있다.

(2) 정책대안의 유형에 따른 분류: 제도와 문화

공직자의 일탈행위를 통제하는 것이 NGO가 추구하는 부패방지활동의 궁극적인 목적이라고 본다면 관련된 법과 제도가 정비되는 한편, 그에 따라 공직자 및 시민의 의식과 태도가 바뀌어야 한다. 전자를 중시하는 입장이 제도론적 입장이며, 후자를 중시하는 방법이 문화론적 접근방법이다.

(3) 반부패운동 유형

NGO의 반부패운동을 활동유형별로 살펴보면, 첫째, 부패방지법 및 관련법에 대한 제·개정운동 유형, 둘째, 경제·정치·행정·예산부문 등에서 견제와 감시, 그리고 협력적인 방법을 통한 활동유형, 셋째, 시민고발창구 및 감시센터를 운영 반부패운동 유형, 넷째, 시민, 공직자 및 기업의 경영인들을 대상으로 반부패에 대한 의식교육운동 유형, 다섯째, 한국사회의 투명성(transparency)을 높이기 위해 다양한 운동유형 등이다(김제선, 2003: 71-74).

3) 부정부패 관련 NGO들의 활동현황

부정부패 관련 NGO는 비교적 최근에 많이 대두된 것으로써 대표적으로 참여연대, 경실련, 반부패국민연대 등을 들 수 있다. 이들은 부정부패방지를 위해 적극적으로 활동을 하고 있으며, 정부도 이들의 활동에 매우 민감하게 반응하고 있을 뿐만아니라 정책결정과정에도 이러한 시민단체가 참여하도록 하고 있어 앞으로의 활동이 기대되고 있다(윤창영, 2000: 50).

부정부패 NGO들의 활동현황을 살펴보면, 첫째, 반부패 법제 도입을 위한 근거 마련 활동, 둘째 부패사안에 대한 대응활동, 셋째, 공익제보자에 대한 지원활동, 넷째, 반부패 관련 교육 및 홍보활동 등을 전개해 왔다.

III. NGO와 지방자치단체간 관계인식에 대한 실태 조사

1. 조사연구의 설계

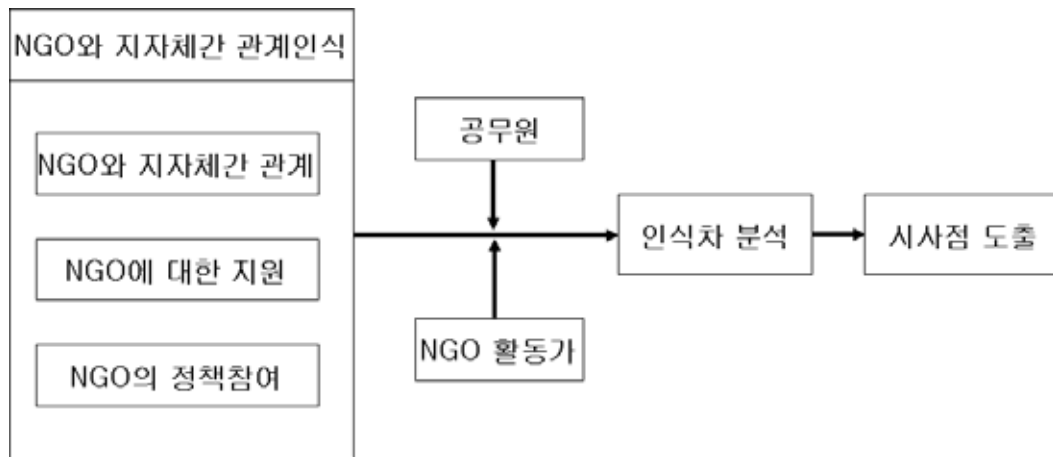
1) 연구의 분석틀

본 연구는 NGO와 지방자치단체 관계의 인식을 알아보기 위하여 문헌연구를 토대로 다음과 같은 분석틀을 설정하였다.

NGO와 지방자치단체간의 관계인식을 위한 변수로는 NGO와 지방자치단체간의 관계, NGO에 대한 지원, NGO에 대한 정책참여의 3가지 변인을 선정하였다.

그리고 이를 공무원과 NGO 활동가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, NGO와 지방자치단체간의 관계 인식차를 분석하였다. 그리고 이를 통하여 NGO와 지방자치단체간의 바람직한 관계를 위한 시사점을 도출하였다.

<그림 4> 연구분석의 틀



2) 설문지구성

본연구를 위해 설계된 설문지는 선행연구를 토대로 총 26개 문항에 76개 항목수로 구성되었다. 평정척도로는 인적사항과 단체일반현황을 제외한 모든 변수에 대하여 Likert 5점척도를 사용하였다.

설문의 주요내용은 설문응답자 인적사항 6개문항, NGO 일반현황 5개문항, NGO와 지방자치단체간의 관계 6개문항, NGO에 대한 지원 4개문항, NGO의 정책과정참여 5개 문항 등으로 구성되었다.

<표 3> 설문지의 구성내용과 항목

설문내용		문항	항목	비고
계		26	76	
NGO와 지방자치단체간의 관계	- NGO의 기능과 역할	12	6	단체활동가 공무원
	- 지방자치단체와 NGO간 관계	13	4	"
	- 지방자치단체와 NGO간 관계유형	14	4	"
	- NGO의 한계(문제점)	15	6	"
	- NGO의 재원확보 방법	16	4	"
	- 양기관·단체의 상호이해 관계 확대방안	17	4	"

NGO에 대한 지원	- NGO에 대한 법률적 지원	18	6	"
	- NGO에 대한 행정적 지원	19	4	"
	- NGO에 대한 정보공개	20	4	"
	- NGO에 대한 재정지원	21	4	"
NGO의 정책과정 참여	- NGO의 정책참여 요건	22	3	"
	- NGO의 정책과정 참여한계	23	7	"
	- NGO의 정책과정 참여방법	24	4	"
	- NGO의 정책과정 참여동기	25	4	"
	- NGO의 정책참여 반영여부	26	1	"
인적사항	- 설문응답자	1-6	6	단체활동가 공무원
단체일반현황	- 기본현황	7-11	5	단체활동가

3) 조사대상

NGO와 지방자치단체의 관계에 대한 인식차를 분석하고 시사점을 도출하기 위하여 서울시를 제외한 전국 15개 시도 광역자치단체를 선정하여 당해 지방자치단체의 NGO 담당부서 공무원과 NGO 활동가 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 총 300매를 배포하여 258매를 회수하였으며, 그 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 설문지 배부 및 회수현황

구분	계		NGO 담당부서 공무원		NGO 활동가		회수율 (B/A) %
	배부(A)	회수(B)	배부	회수	배부	회수	
계	300	258	150	130	150	128	86
부산	20	18	10	10	10	8	90
대구	20	17	10	9	10	8	85
인천	20	17	10	9	10	8	85
광주	20	16	10	9	10	7	80
대전	20	17	10	7	10	10	85
울산	20	15	10	8	10	7	75
경기	20	17	10	9	10	8	85
강원	20	17	10	9	10	8	85
충북	20	20	10	10	10	10	100
충남	20	20	10	10	10	10	100
전북	20	18	10	8	10	10	90
전남	20	15	10	8	10	7	75
경북	20	16	10	7	10	9	80
경남	20	20	10	10	10	10	100
제주	20	18	10	7	10	8	90

2. NGO와 지방자치단체간 관계 인식 분석

1) NGO와 지방자치단체간의 관계

(1) NGO의 기능과 역할

NGO의 기능과 역할에 대해서 공무원의 경우에는 사회적 약자의 대변기능(3.21)을 가장 높게 응답한 반면 NGO 활동가는 정부나 시장의 감시·통제기능(3.19)을 가장 높게 응답하였다. 반면 공공정책에 대한 보완적 기능이란 응답에는 공무원(2.54)과 NGO 활동가(1.74) 모두 가장 낮은 응답을 나타냈다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
공공정책에 대한 보완적 기능	공무원	128	2.54	.938	.083	.000
	NGO	128	1.74	.592	.052	
	합계	256	2.14	.879	.055	
정부나 시장의 감시·통제기능	공무원	128	2.83	.965	.085	.008
	NGO	128	3.19	1.162	.103	
	합계	256	3.01	1.081	.068	
사회문제해결의 조정기능	공무원	128	3.04	.855	.076	.000
	NGO	128	2.18	.999	.088	
	합계	256	2.61	1.023	.064	
사회적 약자 대변 기능	공무원	128	3.21	.977	.086	.000
	NGO	128	2.20	.656	.058	
	합계	256	2.71	.972	.061	
복지 기능	공무원	128	3.13	1.022	.090	.003
	NGO	128	2.73	1.105	.098	
	합계	256	2.93	1.081	.068	
공동체 의식과 참여민주주의 교육 기능	공무원	128	2.91	.905	.080	.000
	NGO	128	2.31	.894	.079	
	합계	256	2.61	.947	.059	

(2) NGO와 지방자치단체간의 관계

NGO와 지방자치단체와 관계에 대한 질문에는 공무원과 NGO 활동가 모두 상호 대립·갈등 관계가 3.35점과 4.13점으로 가장 높게 나타났다. 상호협력관계는 공무원과 NGO 활동가 모두 2.59점과 2.12점으로 가장 낮게 나타났다. 즉, 공무원과 NGO 양측 모두 NGO와 지방자치단체와의 관계를 상호 대립·갈등 관계로 인식하고 있었으며, NGO 활동가가 공무원보다 더 깊은 대립·갈등관계로 인식하는 것으로 분석되었다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
상호 대립.갈등 관계	공무원	128	3.35	.819	.072	.000
	NGO	119	4.13	.513	.047	
	합계	247	3.72	.789	.050	
상호 감시.비판 관계	공무원	128	3.10	.859	.076	.000
	NGO	119	3.53	1.007	.092	
	합계	247	3.31	.956	.061	
상호견제 관계	공무원	128	3.05	.872	.077	.000
	NGO	119	3.79	.609	.056	
	합계	247	3.41	.840	.053	
상호협력 관계	공무원	128	2.59	.837	.074	.000
	NGO	128	2.12	.683	.060	
	합계	256	2.36	.799	.050	

(3) NGO와 지방자치단체간의 관계유형

NGO와 지방자치단체간의 관계유형에 대한 질문에는 공무원이나 NGO 활동가 모두 NGO 주도형이 3.37점과 3.61점으로 가장 높게 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
지방자치단체 주도형	공무원	128	3.21	.919	.081	.000
	NGO	119	2.66	1.181	.108	
	합계	247	2.95	1.086	.069	
NGO 주도형	공무원	128	3.37	.802	.071	.032
	NGO	119	3.61	.992	.091	
	합계	247	3.49	.905	.058	
중첩형	공무원	126	3.00	.669	.060	.893
	NGO	128	2.98	1.122	.099	
	합계	254	2.99	.924	.058	
협동형(협력적)	공무원	128	2.88	.896	.079	.000
	NGO	119	2.44	.988	.091	
	합계	247	2.66	.965	.061	

(4) NGO의 한계(문제점)

NGO의 문제점으로는 공무원의 경우에는 NGO의 홍보부족이 2.66점으로 가장 높게 나타난 반면, NGO 활동가의 경우에는 NGO 활동가의 정치적 야망이 3.88점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
NGO의 홍보부족	공무원	128	2.66	.745	.066	.000
	NGO	128	3.12	1.201	.106	
	합계	256	2.89	1.023	.064	
지역주민 및 회원의 참여부족과 지지기반 미흡	공무원	128	2.36	.649	.057	.007
	NGO	128	2.05	1.096	.097	
	합계	256	2.21	.912	.057	
NGO 활동가의 전문성 부족	공무원	128	2.50	.878	.078	.001
	NGO	128	2.91	.984	.087	
	합계	256	2.70	.953	.060	
NGO가 공익보다는 특 정계층의 이익대변	공무원	128	2.39	.916	.081	.000
	NGO	128	3.18	1.264	.112	
	합계	256	2.79	1.170	.073	
NGO 활동가의 정치적 야망	공무원	128	2.55	.987	.087	.000
	NGO	128	3.88	.810	.072	
	합계	256	3.22	1.120	.070	
NGO 재정 취약성	공무원	128	2.17	.641	.057	.000
	NGO	128	1.31	.514	.045	
	합계	256	1.74	.722	.045	

(5) NGO의 주요 재원확보 방법

NGO의 주요 재원확보 방법을 묻는 질문에는 공무원의 경우 자체 수익사업이 3.39점으로 가장 높게 나타났으나, NGO 활동가의 경우에는 기업체 등의 후원금과 국가나 지방자치단체의 보조금이 3.49점과 3.48점으로 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
회원의 회비	공무원	128	3.00	.947	.084	.000
	NGO	128	2.04	.951	.084	
	합계	256	2.52	1.063	.066	
자체 수익사업	공무원	128	3.39	.806	.071	.000
	NGO	128	2.85	1.262	.112	
	합계	256	3.12	1.091	.068	
국가나 지자체의 보조금	공무원	128	2.57	.953	.084	.000
	NGO	128	3.48	1.050	.093	
	합계	256	3.02	1.099	.069	
기업체 등의 후원금	공무원	128	2.98	.842	.074	.000
	NGO	128	3.49	.964	.085	
	합계	256	3.24	.938	.059	

(6) NGO와 지방자치단체간 상호 이해관계의 확대방안

NGO와 지방자치단체간 상호 이해관계의 확대방안을 묻는 질문에는 공무원과 NGO 활동가 모두 단기간 상호파견 근무가 3.39점과 3.15점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
공무원에 대한 비영리민간단체 이해를 위한 강좌 개설	공무원	130	3.15	.968	.085	.000
	NGO	128	2.17	.722	.064	
	합계	258	2.67	.985	.061	
비영리민간단체 활동가에 대한 행정이해를 위한 강좌 개설	공무원	130	2.82	1.048	.092	.000
	NGO	128	2.34	.667	.059	
	합계	258	2.58	.910	.057	
민.관 공동워크숍 개최	공무원	130	3.08	.929	.081	.000
	NGO	128	2.40	.863	.076	
	합계	258	2.74	.957	.060	
단기간 상호파견 근무	공무원	130	3.39	.968	.085	.039
	NGO	128	3.15	.923	.082	
	합계	258	3.27	.952	.059	

2) NGO에 대한 지원

(1) 법률적 지원

법률적 지원방안에 있어서는 공무원의 경우 기부금품 모집제한과 감면범위 확대가 3.62점으로 가장 높게 나타났으나, NGO 활동가의 경우에는 집시법 등 관련법 규제완화가 3.08점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
법인설립조건 완화	공무원	130	3.33	.910	.080	.004
	NGO	128	2.98	1.053	.093	
	합계	258	3.16	.998	.062	
기부금품 모집제한과 감면범위 확대	공무원	130	3.62	.729	.064	.000
	NGO	128	2.80	1.030	.091	
	합계	258	3.21	.981	.061	
기부금의 소득공제와 감면범위 확대	공무원	130	3.11	.917	.080	.000
	NGO	128	2.20	1.020	.090	
	합계	258	2.66	1.070	.067	
정보공개에 관한 법률의 포괄적 개정	공무원	130	3.50	.662	.058	.000
	NGO	128	2.95	.674	.060	
	합계	258	3.23	.721	.045	
집시법 등 관련법 규제 완화	공무원	130	3.55	.836	.073	.000
	NGO	128	3.08	1.032	.091	
	합계	258	3.32	.966	.060	
비영리민간단체지원법에 근거한 자치단체의 지원조례 제정	공무원	130	3.36	1.004	.088	.000
	NGO	128	2.01	1.076	.095	
	합계	258	2.69	1.240	.077	

(2) 행정적 지원

행정적 지원방안에 있어서는 공무원과 NGO 활동가 모두 공동주최 및 후원명칭 사용이 3.23점과 2.80점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
우편요금 등 공공 요금 할인	공무원	130	2.99	.936	.082	.000
	NGO	128	1.98	1.023	.090	
	합계	258	2.49	1.103	.069	
인터넷 등 정보인 프라 구축	공무원	130	2.73	.922	.081	.078
	NGO	128	2.50	1.164	.103	
	합계	258	2.62	1.053	.066	
공용, 공공용 시설 이용	공무원	130	2.94	.921	.081	.000
	NGO	128	1.73	.750	.066	
	합계	258	2.34	1.036	.064	
공동주최 및 후원 명칭 사용	공무원	130	3.23	.812	.071	.002
	NGO	128	2.80	1.311	.116	
	합계	258	3.02	1.107	.069	

(3) 정보공개

정보공개에 있어서는 공무원의 경우에는 정보공개 의무화 조례제정이 3.47점으로 가장 높게 나타났으나, NGO 활동가의 경우에는 지역언론매체를 통한 공익광고가 2.34점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
정보공개 의무화 조례 제정	공무원	130	3.47	.966	.085	.000
	NGO	128	2.01	.768	.068	
	합계	258	2.74	1.138	.071	
시민게시판, 민원실, 인터넷상에 공개	공무원	130	2.94	.994	.087	.000
	NGO	128	1.82	.715	.063	
	합계	258	2.38	1.031	.064	
지역언론매체를 통한 공익광고	공무원	130	3.18	.938	.082	.000
	NGO	128	2.34	.982	.087	
	합계	258	2.76	1.049	.065	
비영리민간단체가 참 여하는 공개토론회 등 활성화	공무원	130	2.86	1.010	.089	.000
	NGO	128	1.88	.860	.076	
	합계	258	2.37	1.059	.066	

(4) 재정지원

NGO에 필요한 재정지원방안에는 공무원의 경우 정부와 지방자치단체의 예산지원

확대가 3.61점으로 가장 높게 나타난 반면, NGO 활동가의 경우에는 사무위탁 등 지속적인 공익사업 확대가 2.45점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
비영리민간단체에 대한 공적기금 제도 도입(지원기금의 설치.운영)	공무원	130	3.36	1.100	.096	.000
	NGO	128	1.59	.670	.059	
	합계	258	2.48	1.273	.079	
정부와 지자체의 예산 지원 확대	공무원	130	3.61	.968	.085	.000
	NGO	128	1.91	.870	.077	
	합계	258	2.77	1.251	.078	
사무위탁 등 지속적인 공익사업 확대	공무원	130	3.33	.960	.084	.000
	NGO	128	2.45	1.071	.095	
	합계	258	2.90	1.106	.069	
기부금 모집 전문펀드 제 도입	공무원	130	3.40	1.016	.089	.000
	NGO	128	2.27	.778	.069	
	합계	258	2.84	1.068	.066	

3) NGO의 정책과정 참여

(1) NGO의 정책참여 요건

NGO의 정책참여 요건을 묻는 질문에는 공무원의 경우 NGO의 독립성 확보가 2.27점으로 가장 높게 나타난 반면, NGO 활동가의 경우에는 NGO 재정운영의 건전화가 2.11점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
NGO의 독립성 확보	공무원	130	2.27	.971	.085	.000
	NGO	128	1.89	.536	.047	
	합계	258	2.08	.807	.050	
NGO의 책임성 확보	공무원	130	1.99	.867	.076	.576
	NGO	128	1.94	.696	.062	
	합계	258	1.97	.786	.049	
NGO의 재정운영의 건전화	공무원	130	2.02	.898	.079	.419
	NGO	128	2.11	.966	.085	
	합계	258	2.06	.932	.058	

(2) NGO의 정책과정 참여시 한계(문제점)

NGO의 정책과정 참여시 한계(문제점)를 묻는 질문에는 공무원의 경우 지자체의 정책수립 능력 부족이 3.54점으로 가장 높게 나타났으며, NGO 활동가의 경우 공무원과

NGO 활동가간의 불신이 2.92점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
공무원과 NGO 활동가간의 불신	공무원	130	2.88	.912	.080	.758
	NGO	128	2.92	1.024	.091	
	합계	258	2.90	.968	.060	
정책참여제도의 미비	공무원	129	2.87	.823	.072	.000
	NGO	128	2.24	1.078	.095	
	합계	257	2.56	1.007	.063	
정책결정 및 집행기능의 중앙의존	공무원	130	2.98	.811	.071	.000
	NGO	128	2.38	.795	.070	
	합계	258	2.68	.855	.053	
지자체의 정책수립 능력 부족	공무원	130	3.54	.891	.078	.000
	NGO	128	2.55	.946	.084	
	합계	258	3.05	1.041	.065	
NGO 활동가의 전문성 부족	공무원	130	2.71	.802	.070	.180
	NGO	128	2.86	1.002	.089	
	합계	258	2.78	.908	.057	
지자체의 사전정보공개 미흡	공무원	130	3.33	.811	.071	.000
	NGO	128	2.29	.871	.077	
	합계	258	2.81	.988	.062	
정책의 일관성과 계속성 부족	공무원	130	3.12	.868	.076	.000
	NGO	128	2.31	.649	.057	
	합계	258	2.72	.865	.054	

(3) NGO의 정책과정 참여 방법

NGO의 정책참여 방법을 묻는 질문에는 공무원과 NGO 활동가의 경우 모두 공동입안제 도입이 3.35점, 2.65점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
공동입안제 도입	공무원	130	3.35	1.033	.091	.000
	NGO	128	2.65	.927	.082	
	합계	258	3.00	1.042	.065	
공청회.토론회 개최	공무원	130	2.80	1.052	.092	.000
	NGO	128	2.01	.608	.054	
	합계	258	2.41	.947	.059	
정책자문위원회 등의 참여	공무원	130	2.70	.954	.084	.000
	NGO	128	2.01	.608	.054	
	합계	258	2.36	.871	.054	
각종 집회.시위.캠페인, 시민교육 등 개최	공무원	130	3.28	.990	.087	.000
	NGO	128	2.16	.798	.071	
	합계	258	2.72	1.061	.066	

(4) NGO의 정책과정 참여 동기

NGO의 정책과정 참여동기를 묻는 질문에는 공무원의 경우 지자체와 공무원의 권유가 3.48점으로 가장 높게 나타난 반면, NGO 활동가의 경우에는 영향력을 행사하기 위하여가 3.63점으로 가장 높게 나타났다.

		N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
지역주민의 요구와 민원해소	공무원	130	2.87	.901	.079	.000
	NGO	128	2.41	.837	.074	
	합계	258	2.64	.898	.056	
지자체와 공무원의 권유	공무원	130	3.48	.883	.077	.941
	NGO	128	3.48	.869	.077	
	합계	258	3.48	.874	.054	
잘못된 정책 시정	공무원	130	2.99	.783	.069	.000
	NGO	128	2.24	.876	.077	
	합계	258	2.62	.910	.057	
행.재정적 지원	공무원	130	2.74	.812	.071	.000
	NGO	128	3.47	1.064	.094	
	합계	258	3.10	1.012	.063	
영향력 행사 위해	공무원	130	2.62	.950	.083	.000
	NGO	128	3.63	.964	.085	
	합계	258	3.12	1.079	.067	

(5) NGO의 정책과정 참여시 반영정도

NGO의 정책과정 참여시 반영정도를 묻는 질문에는 공무원의 경우 3.02점으로 나타난 반면 NGO의 경우 3.54점으로 나타나 NGO 활동가의 경우가 반영정도를 더 높게 인식하는 것으로 분석되었다.

	N	평균	표준편차	표준오차	유의확률
공무원	130	3.02	.742	.065	.000
NGO	128	3.54	.878	.078	
합계	258	3.28	.851	.053	

3. 정책적 시사점

위의 분석에서 공무원과 NGO 활동가 간에는 상당한 인식차가 있는 것으로 분석되었다. NGO와 지방자치단체간의 바람직한 관계를 위해서는 공무원과 NGO 활동가간에

인식차가 줄어야 할 것이다. 이하에서는 위의 인식차를 통하여 살펴본 NGO와 지방자치단체간의 바람직한 관계를 위한 정책적 시사점을 알아보겠다.

첫째, NGO와 지방자치단체간의 관계에 대한 인식문제이다.

공무원과 NGO 활동가 모두 NGO와 지방자치단체간의 관계가 상호 대립·갈등 관계로 인식했으며, NGO와 지방자치단체간의 관계유형이 NGO 주도형으로 인식하고 있었다.

그러나 NGO의 기능에 있어서는 공무원은 사회적 약자의 대변 기능으로 인식한 반면, NGO 활동가는 정부나 시장의 감시·통제 기능으로 인식하였다. NGO의 한계점에 있어서는 공무원이 NGO의 홍보부족을 가장 높게 인식하였으나 NGO 활동가는 NGO 활동가의 정치적 야망을 가장 높게 인식하였다. NGO의 주요 재원확보방법에서도 공무원의 자체수익사업을 가장 높게 인식하였으나 NGO 활동가의 경우에는 국가자 지자체의 보조금 또는 기업체 등의 후원금으로 인식하였다.

NGO와 지방자치단체간의 상호 이해관계 확대방안을 위해서는 공무원과 NGO 활동가 모두가 단기간 상호파견 근무를 가장 높게 인식하였다. 즉, 서로에 대한 이해를 높이기 위해서는 상대방의 업무와 역할에 대해 좀더 깊게 알 필요성이 있음을 알 수 있다.

둘째, NGO에 대한 지원방법이다.

행정적 지원에 있어서는 공무원과 NGO 활동가 모두가 공동주최 및 후원명칭 사용을 가장 높게 인식하였다.

그러나 법률적 지원방법에 있어서는 공무원은 기부금품 모집제한과 감면범위 확대를 가장 높게 인식한 반면, NGO 활동가는 집시법 등 관련법 규제완화를 가장 높게 인식하였다. 정보공개에 있어서는 공무원은 정보공개 의무화 조례제정을 가장 높게 인식한 반면, NGO 활동가는 지역언론매체를 통한 공익광고를 가장 높게 인식하였다. 재정지원 방법에 있어서는 공무원은 정부와 지방자치단체의 예산지원 확대를 가장 높게 인식한 반면 NGO 활동가는 사무위탁 등 지속적인 공익사업확대를 가장 높게 인식하였다.

NGO에 대한 지원방법에 있어서 행정적 지원을 제외한 법률적 지원, 정보공개, 재정적 지원 모두 인식차를 보였다. 즉, NGO가 원하는 지원방법과 지방자치단체가 지원하고자 하는 방법에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 인식차이를 없애기 위해서는 상호이해를 증진시켜야 할 것이다. 특히 NGO가 정부에 대하여 불신하는 이유 중의 하나가 정부의 정책에 대한 비밀주의인 만큼 정보공개에 있어서는 좀더 확실한 방법을 강구하여야 할 것이다. NGO는 조례제정 등의 형식적인 방안은 불신하는 것으로 분석되었다.

셋째, NGO의 정책과정 참여에 대한 인식차이이다.

NGO의 정책과정 참여에 있어서는 NGO의 정책과정 참여방법에서만 공무원과 NGO 활동가가 모두 공동입안제 도입을 가장 높게 인식하는 것으로 분석되었다.

그러나 정책과정 참여요건에 있어서는 공무원은 NGO의 독립성 확보를 NGO 활동가

는 NGO의 재정운영 건전화를 가장 높게 인식하였다. NGO의 정책과정 참여시 문제점으로는 공무원은 지방자치단체의 정책수립능력 부족과 지방자치단체의 사전정보공개 미흡을 가장 높게 인식한 반면, NGO 활동가는 공무원과 NGO 활동가간의 불신을 가장 높게 인식하였다. NGO의 정책과정 참여 동기에서는 공무원은 지방자치단체와 공무원의 권유를 가장 높게 인식한 반면, NGO 활동가는 영향력을 행사하기 위하여를 가장 높게 인식하였다.

NGO 정책과정에 있어서 참여방법을 제외한 문제점, 참여시 문제점, 참여동기에서 인식차이를 보였다. 특히, NGO 정책과정에 있어서는 공무원과 NGO 활동가간의 의식에 있어서의 문제점이 도출되었다. NGO를 담당하는 전담부서가 없고, 공무원의 NGO에 대한 전문지식의 부족으로 인한 인식차로 보인다.

NGO가 정부의 부패방지에 대한 역할을 올바르게 하기 위해서는 NGO와 지방자치단체간의 관계인식이 올바로 정립되어야 할 것이며, 이를 위한 노력이 필요하다.

IV. 결론

본 연구에서는 NGO와 지방자치단체간 관계의 인식측을 NGO와 지방자치단체의 관계, NGO에 대한 지원, NGO의 정책과정 참여라는 3가지 인식측을 기본으로 살펴보았다.

NGO와 지방자치단체의 관계에 대해 공무원과 NGO 활동가간에는 상당한 인식차이가 있는 것으로 분석되었다. 특히, 상호이해가 필요한 NGO의 기능, 재원확보방법, NGO의 한계점(문제점) 등에서 인식차이를 보였다.

NGO에 대한 지원에 있어서도 행정적 지원을 제외한 법률적 지원, 재정적 지원, 정보공개 등에서 인식차이를 나타내고 있다. 특히 NGO 활동에 가장 기본이 되는 정보공개에서의 인식차이는 NGO의 활동에 있어 지방자치단체와의 관계를 바람직하지 않는 관계로 형성하는데 많은 영향을 보이는 것으로 분석된다.

NGO의 정책참여과정에 있어서도 정책참여방법을 제외한 정책과정 요건, 참여시 문제점, 참여동기 등에 있어서 인식차이를 보이고 있다.

NGO와 지방자치단체의 바람직한 관계구축과 공동생산 관계의 구축을 위해서는 NGO와 공무원의 인식차이를 없애는 것이 필요하다. 이를 위해서는 법·제도적 정비 등의 형식적인 이해증진방안 보다는 상호기관의 파견근무 등을 통한 직접적인 이해증진 방안이 필요한 것으로 분석되었다.

참고문헌

강문규.(1996), 시민참여의 시대. 서울: 한울.

강명구.(2000). 정부와 NGO 관계: 국가와 시민사회의 상호강화를 위한 이론적 검토. 한국행

- 정학회 기획세미나 발표논문집. 47-61.
- 강형기.(1993). 지방정부와 주민간의 바람직한 관계. 사회과학연구, (10)1: 141-172.
- 강형기.(1983). 지방행정에 있어서 시민참여의 결정요인에 관한 연구, 건국대학교 대학원, 박사학위논문.
- 강형기.(2001), 향부론. 서울: 비봉출판사
- 권해수.(1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교. 한국사회와 행정연구, 10(1): 145-158.
- 김영래(1990), 「한국이익집단과 민주정치발전」. 서울: 대왕사.
- 김영래.(1997). 비정부조직(NGO)과 국가와의 상호작용 연구. 국제정치논집, 39(3): 79-98.
- 김영래 외.(1999). 한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제. 한국정치학회 국제학술회의 자료집.
- 김제선.(2003). 한국경제에 있어서 NGOs의 반부패운동 연구. 충북대학교 석사학위논문.
- 김준기.(2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰 :자원의존모형의 관점에서. 한국정책학회보 9(2): 5-28.
- 김혁래(1997), 한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구 : 현황 및 발전전략, 「동서연구」 9권2호, 서울: 연세대학교 동서문제연구소.
- 김혁래.(1999). 한국의 시민사회와 비정부단체(NGO)연구. 서울: 학술진흥재단.
- 남궁근.(2002). NGO의 분부패 활동과 성과. 한국부패학회보, 6(1): 105-124.
- 박상필(1998), 「시민단체의 자주성과 공익활동능력」, 경북대학교 행정학과 행정학박사학위논문.
- 박상필.(2002). NGO와 정부 그리고 정책, 서울: 아르케.
- 박재창.(2000). 정부와 NGO. 서울: 법문사.
- 성기소.(2006). NGO와 정부간의 효율적인 공동생산 관계 구축에 관한 연구. 충북대학교 박사학위논문.
- 신광영.(1999). 비정부조직(NGO)과 국가 정책 -외국사례를 중심으로-, 한국행정연구, 8(1): 29-67.
- 신희권.(1999). 지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할. 한국행정연구, 8(1): 44-67.
- 윤창영.(2000). 한국의 부정부패와 NGO의 역할에 관한 연구, 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이원웅·최창현.(2000). 지방자치와 NGO: 강릉시 사례를 중심으로, 정부와 NGO. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 임승빈(1999), 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 서울: 한국행정연구원.
- 임승빈.(2000). 한·일 지방정부 정책과정에서의 NGO와 파트너십 관계. 한국정책학회보 9(3): 46-58.
- 정동근.(2000). 정부의 역할과 NGO의 기능. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집.
- 渡辺好章(1998), 「非營利組織研究報告」, 동경: 地域計劃建築研究所
- 世苦一穗(2000), “自治体とNPOのパトナシブ:自治体とNPO政策の現状と課題”, 東京市政調査

- 會, 「都市問題」, 第91卷 第1号
- 松下啓一.(1999). 自治體NPO政策 - 協同と支援の基本ルールNPO條例の提案. 東京: ぎょうせい.
- 松下啓一.(2000). “NPO協働・支援條例の現状と展望”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91卷 第1号
- 伊藤修一郎.(1997). NPOの戦略と行政の關わり”, 都市問題, 88(6). 東京: 東京市政調査會.
- Coston, J.(1993), A Model and Typology of Government-NGO Relationships, Nonprofit and Voluntary Sector Quartely 27/3.
- Gidron, B. Kramer, M & Salamon, L.(1992), Government and the Third Sector : Emerging Relationships in Welfare States, San Francisco : Jossey-Bass
- Kramer, R. M.(1981), Voluntary Agencies In the Welfare State, Berkeley:University of California Press.
- Salamon, L. and Anheir, H.(1996), The Emerging Nonprofit Sector: An Overview, London: Manchester University Press.
- salamon. Lester M.(1995). Partners in Public. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Saloman. Lester M.(1995). : America's Nonprofit Sector, 이형진(역). NPO란 무엇인가. 서울: 아르케.
- Streeten, Paul.(1997). Nongovernmental Organizations and Development. 「The Annals of the American Academy of Political and Scial Science」. 554: 193-210.

저자약력 : 김보흠(金普欽)은 충북대학교에서 행정학박사(Ph.D)를 취득하였으며, 현재 충북대학교 사회과학연구소 선임연구원으로 근무하고 있다. 주요 논문으로는 인터넷을 이용한 주민참여방안, 지역경쟁력과 로컬 거버넌스 등이 있다. 주요 학문적 관심분야는 부패문제를 비롯하여, 전자정부, 지방자치, 행정계량분석 등이다.

저자약력 : 오운균은 충북대학교 행정학과 박사과정에 재학중이며, 청주상공회의소 회장, 충청북도의회 부의장, 학교법인 충청학원 이사 등을 역임하였으며, 현재 중부매일 감사직을 맡고 있다. 주요 학문적 관심분야는 리더십, NGO, 지방예산 등이다.