

시정연 2000-R-18

서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구

서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한
사례연구

김수현·박은철

서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구

시 정 연
2000-R-18

서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구

The Case Study on the Partnership between Seoul Metropolitan
Government and Non-Governmental Organizations

2000



서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

연구진

연구 책임 김수현 • 사회개발연구부 연구 위원
연구 원 박은철 • 사회개발연구부 연구 원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

- (연구목적 및 내용)** 본 연구는 최근 NGO·행정 파트너십의 부각과 필요성 증대에도 불구하고, 내용적으로 큰 진전이 없는 이유를 발견하고 이를 해결하기 위한 방안을 마련하는 데 목적이 있음. 세부적인 연구내용은 다음과 같음.
 - NGO와 서울시의 파트너십 현황 및 실태 파악
 - NGO 관계자와 서울시 공무원들의 파트너십에 대한 인식 파악
 - 외국의 NGO·행정 파트너십 관련 제도 파악
 - NGO·행정 파트너십 활성화 방안 모색
- (파트너십의 개념)** 파트너십의 일반적으로 ‘파트너십’은 민간과 행정 간의 ‘협력적, 보완적, 우호적 공동활동’이라는 의미를 담고 있음. 그러나 본 연구에서 다루는 ‘파트너십’은 반드시 우호적 공동활동뿐 아니라 비판, 감시 등을 포함하는 ‘NGO와 행정 간의 다양한 관계형태’를 의미함.
- (현행 파트너십 사례분석)** 서울시의 각종 위원회와 민간단체 지원사업, 실업대책사업, 노숙자 지원사업, 도시계획사업 등을 분석한 결과,
 - 녹색서울시민위원회, 실업대책위원회 등 대표적인 NGO 참여 위원회의 활동은 제한된 범위에서나마 상당한 성과를 거둔 것으로 볼 수 있는데, 특히 민감한 시민적 사안에 대한 공동 논의 장(場)이 형성되었다는 데서 의의를 찾을 수 있음. 그러나 본질적인 정책영역에서는 서울시와 NGO 간의 갈등양상을 극복하지 못했다고 할 수 있음.
 - 민간단체 지원사업은 가장 논쟁적인 분야의 하나로, 선정 및 평가 과정 전반에 대한 개선대책이 시급하다고 할 수 있음. 특히 관련 규정을 현실화하고 지원 이후 사업평가를 강화하는 것이 필요함.
 - 공공근로 민간위탁을 통한 실업대책사업과 노숙자지원사업은 행정의 한계를 보완하고 광범한 민간자원을 동원하는 효과가 있었지만, NGO·행정 간의 파트너

습으로 발전하기 위해서는 관련 제도를 현실화하고 일선 사업집행부서와 자치구의 의식전환이 필요함.

4. **(NGO 및 공무원 설문조사)** 민관협력 경험이 있는 NGO 관계자와 서울시 공무원에 대한 설문조사 결과, 양자 간에 현격한 인식차이가 있고 서로 부정적으로 인식하는 측면이 강함을 알 수 있었음.

- 공무원은 NGO가 기업이나 행정조직과는 다른 목적과 논리에 의해 작동된다는 사실을 간과하고 있으며, NGO는 공무원들이 '규정과 절차'에 의해 움직인다는 사실을 납득하지 못하고 있음.

- 또 민관 상호협력의 주안점에 대한 인식 차이가 있음. NGO 관계자는 정책결정 과정에 참여하고자 하는 반면, 공무원은 결정된 정책을 '잘 집행'하는 데 도움받기를 원함. NGO가 민관 파트너십에서 갖는 가장 큰 불만 중의 하나는 "결정은 행정이 하고서, 민간이 자원봉사 등으로 뒷받침해 주기만 바란다"는 것임.

- 따라서 파트너십 활성화를 위해서는 무엇보다 먼저, 상대방에 대한 정확한 인식과 이해가 가능한 여건을 만들어야 함.

- 정부에 대한 재정의존을 우려하는 목소리가 NGO 내부 및 공무원 측 모두 높기는 하지만, 외국과 비교하면 NGO 수입 중 정부 재정지원의 비중이 높은 편이 아님. 또한 무조건적인 재정지원이 아니라 공익적인 사업에 대해 절차를 거쳐 지원하기 때문에 기본적인 정당성 문제는 없음. 다만 지원방법과 후속 평가 등을 보다 투명하고 공정하게 할 필요가 있음.

5. **(일본사례 분석)** 일본의 NPO 관련 제도와 현황을 살펴본 결과, NGO와 행정 간의 '차이'를 전제로 한 상호이해의 원칙 수립이 필요함. 또한 재정지원 위주의 우리 나라 민간단체지원법이 갖는 문제점을 극복할 필요가 있으며, 정보제공, 장소사용, 정책결정과정에서의 참여 등을 활성화하는 것이 바람직함.

II. 정책건의

1. **(NGO와 행정의 창조적 긴장관계)** NGO·정부 간의 파트너십 수준과 성격은 기본적으로 그 사회의 성격에 의해 결정됨. 민주화, 탈권위주의화, 시민사회의 성숙 등을 통해 파트너십의 양적·질적 성장이 가능할 것임.
 - 양측 모두 고유의 역할에 충실한 가운데 어떻게 '창조적 긴장관계'를 유지·발전 시키는가에 관건이 있음.

2. **(의식과 태도의 변화)** 이를 위해 파트너십의 전제가 되는 의식과 태도의 변화가 필요함.
 - 먼저 "행정이 NGO를 지원한다"는 의식에서 탈피하여, 행정과 NGO가 협력을 통해 공동생산하려는 차원에서 접근하는 것이 중요함.
 - 공무원의 경우, NGO가 행정조직이나 기업과는 달리 고유의 설립목적에 따라 활동하는 사회적 공기(公器)이며, 특히 NGO가 비영리를 특징으로 하더라도 자원봉사단체처럼 댓가를 바라지 않는 것(無償性)과는 근본적으로 다르다는 점을 인식해야 함.
 - NGO 관계자의 경우도, 행정조직의 '상대적 경직성'을 인정하는 가운데 공동협력의 자세를 유지하는 것이 중요함.

3. **(상대방의 역할에 대한 이해와 존중)** 민관 상호협력의 확대와 정착을 위해서는 NGO와 공무원이 상대방의 역할에 대한 이해와 배려가 필요함. 다음의 활동이 도움이 될 수 있을 것임.
 - NGO 활동에 대한 소개책자를 매뉴얼 형태로 만들어 일선 공무원에게 배포할 필요가 있음. 본 연구보고서와 함께 발행된 소개책자의 내용을 소개하면 다음과 같음.

『NGO와 친구하기』의 주요 내용

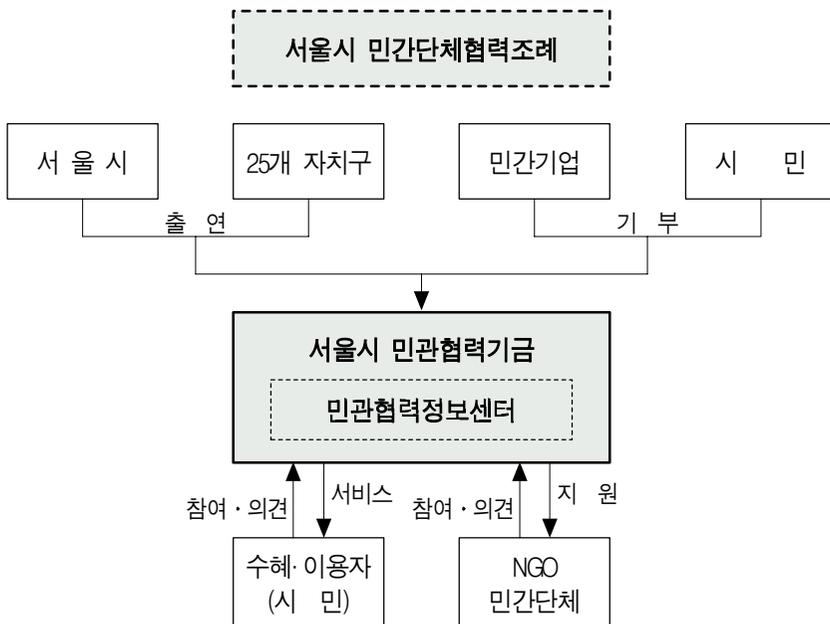
- I. 변화하는 사회와 NGO
: 최근 사회변화 속에서 NGO의 역할과 중요성을 소개
- II. NGO 활동과 서울시 행정
: 각종 사례를 통해서 나타난 서울시·NGO 파트너십 경향을 소개하고, 효과적인 파트너십을 위한 방안을 제시
- III. 분야별 NGO 활동 소개
: 일선 공무원들의 이해에 중점을 두고 20여개 단체의 활동을 소개하고 있으며, 특히 주요 실무자들의 생활이나 어려움 등도 소개
이와 함께 분야별 단체 목록과 연락처 등을 정리
 1. 환경
 2. 시민권익
 3. 여성·청소년
 4. 도시계획
 5. 복지·실업

- 서울시의 각급 공무원 교육시 NGO 이해를 돕는 강좌를 개설할 필요가 있음. NGO와의 상호협력 필요성, 상호협력을 위한 의식과 태도, NGO에 대한 지원방향 및 방법 등을 강의
 - 이와 함께 NGO 실무자 연수나 교육에서도 행정을 이해할 수 있는 기회를 만듦.
 - NGO 관계자 및 서울시 공무원이 참여하는 워크숍을 개최하여 상호이해를 확대하고, 관련 현안이 있을 경우 공동으로 대안을 모색하는 과정이 되게 함.
 - 보다 적극적으로는, 우선 민관교류가 잦은 부서부터 단기간 상호파견근무를 실시하는 것이 도움이 될 수 있음.
4. (정보제공과 정책결정과정 참여) 그 동안 NGO에 대한 행정의 지원은 주로 재정적인 데 중점을 두고 있었음. 그러나 많은 NGO 관계자들이 행정으로부터의 정보제공과 정책결정과정 참여기회 부여를 요구하고 있음.
- 행정이 가지고 있는 정보는 일종의 '공유재산'이기 때문에, 시민이나 NGO가 요구할 때만 소극적으로 공개하는 것이 아니라, 종합적이고 정기적인 공개 및 적극적인 '제공'이 필요함.

5. **(공동입안제와 사업위탁 활성화)** 현행 위원회 제도를 개선하여 실질적인 의사결정 및 자문기능을 활성화시키는 것이 필요하며,
- (가칭)「공동입안제」를 통해 주요 현안에 대한 NGO의 의견을 광범하게 수렴할 필요가 있음.
 - 이와 함께 NGO에 대한 서울시 정책사업 위탁을 늘림으로써, 행정 서비스의 전달 효과를 높일 수 있음. 특히 노숙자지원 등의 취약계층 서비스는 풀뿌리 NGO를 활용하는 방안이 효과적임.
 - 다만 위의 경우라도 행정은 NGO와 대등한 계약관계에서, NGO의 독립성을 확보하려는 노력을 기울여야 할 것임. 또 위탁받는 NGO 간의 경쟁을 통해, 보다 효과적인 서비스 제공과 정책발전을 기하도록 함.
6. **(민간단체 지원사업 개선)** 비영리민간단체지원법에 따른 시정참여사업을 내실화하는 것이 필요함.
- 응모방식의 다양화해서 서울시가 필요로 하는 사업에 대한 지정공모 방식을 도입하고,
 - NGO의 실정을 감안한 유연한 회계규정을 신설하며,
 - 지원에 따른 사업성과를 종합적으로 평가하되 질적 평가에 유의하도록 함.
7. **(기금조성을 통한 독립성 보장)** 장기적으로 NGO에 대한 재정지원은 제3의 기금 혹은 재단을 통한 보조로 전환되는 것이 바람직함.
- 현재의 시정참여사업과 같이 행정이 NGO에게 직접 사업비를 보조하는 방식은 대등한 관계를 해칠 가능성이 많음. 대부분의 직접지원은 행정의 규제와 관여가 불가피하기 때문에, NGO의 자립성과 자주성을 훼손할 우려가 있음.
 - 따라서 양측의 상호신뢰와 책임 있는 집행을 위해서라도 제3의 기관을 통한 보조가 바람직함. 이를 위해 (가칭)「서울시 민관협력기금」설치를 추진할 필요가 있음.
8. **(다양한 지원책 병행)** 그 외 다양한 방식의 NGO 활동 지원책이 병행되어야 하는데,
- 회의실, 집회소, 비품 등의 편의제공과 함께,
 - 공동주최나 후원 등을 통해 NGO의 공신력을 제고시키는 것이 필요함.

9. (제도화 추진) 중장기적으로 NGO·행정 파트너십의 발전정도에 따라 제도화를 추진함.

- 우선 서울시와 NGO 간의 파트너십 강화를 위한 종합전담 창구로서 (가칭)「민관협력정보센터」를 설치하는데, NGO에 대한 행정정보 제공, NGO와 서울시(자치구) 간의 협력사업 과정에서 발생하는 문제에 대한 조정, 각종 지원사업의 결정과 대상단체 선정, 기타 NGO에 대한 행정편의 제공 등을 담당.
- NGO 대표, 전문가, 공무원 등이 별도의 팀을 구성하여 (가칭)「서울시·NGO 협력지침」을 작성하는데, 이 과정에서 NGO와 행정의 협력 원칙을 정하고, 관련 논의를 활성화함으로써 양측 파트너십의 지향점을 정립.
- 이를 토대로 현행 비영리민간단체지원법의 한계를 보완하고, 서울시의 특수성을 살릴 수 있는 (가칭)「서울시 민간단체협력조례」를 제정
- 이에 따른 협력체계를 구상하면 다음 그림과 같음.



목 차

제I장 서론	3
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구방법과 구성	4
1) 연구의 주요 개념	4
2) 연구방법	5
3) 연구구성	6
3. 연구의 한계	7
제II장 NGO의 성격과 행정과의 관계	11
1. NGO의 개념과 활동분야	11
1) NGO의 개념	11
2) NGO의 활동분야	13
2. NGO 현황과 성장배경	14
1) 분야별 전국 NGO 현황	14
2) 서울시 NGO 현황	18
3) 최근 NGO의 성장배경	23
3. NGO의 사회적 책임성	27
4. NGO와 행정의 관계	30
1) NGO·행정 파트너십의 유형과 성격	30
2) 파트너십의 한계와 범위	34
제III장 서울시와 NGO의 파트너십 현황과 실태	41
1. 위원회 차원의 파트너십	41
1) NGO 참여 위원회 현황	41
2) 위원회 운영의 문제점과 과제	42
3) 녹색서울시민위원회 사례	43
4) 실업대책위원회 사례	53
5) 시사점	57
2. 민간단체 지원사업	59
1) 민간단체 지원사업의 근거	59
2) 시정참여사업	59
3) 민간단체 지원사업의 문제점과 대책	62

3. 실업대책사업	67
1) 실업대책 민관협력사업 현황과 과제	67
2) 민간위탁 공공근로사업의 효과와 한계	69
3) 민간위탁 공공근로사업관련 사례	71
4) 시사점	73
4. 노숙자지원사업	76
1) 노숙자지원사업의 특성	76
2) 노숙자지원사업관련 NGO의 활동	76
3) 노숙자대책협의회의 활동	79
4) 노숙자지원사업관련 사례	81
5) 시사점	82
5. 도시계획 분야에서의 NGO 참여사례	84
1) 도시계획 분야 NGO 참여의 성과와 과제	84
2) 도시계획분야 사례	87
6. 기타 사례 : 참여연대의 서울시장 관공비 공개청구운동	90
제IV장 NGO 관계자 및 서울시 공무원이 보는 파트너십 평가와 문제점	97
1. 설문조사체계	97
2. NGO 일반현황과 담당공무원 인적사항	98
1) NGO 일반현황	98
2) 담당공무원 인적사항	102
3. 서울시 및 자치구의 NGO에 대한 재정지원사업	103
1) 연평균 재정지원액 및 사용내역	103
2) 재정지원사업에 대한 평가	104
4. NGO와 서울시와의 관계	105
1) 의사소통·의견교환통로 및 정보공개 제공	105
2) 서울시 및 자치구로부터의 지원형태	107
5. 민관 파트너십에 대한 인식	108
1) 상호협력의 장·단점	108
2) 협조·협력 및 비판·감시가 필요한 분야	109
3) 민관 파트너십 형성의 걸림돌	111
6. 조사결과의 시사점	112
제V장 일본의 NPO·행정 파트너십 현황과 시사점	117
1. 일본의 NPO 현황과 제도	117

1) 일본 사회의 특징과 NPO	117
2) 일본의 NPO 현황	119
3) 일본 NPO의 현안과 전망	123
2. 요코하마시의 시민활동추진조례 제정활동 사례	126
1) '요코하마시 시민활동추진조례' 제정을 위한 시민활동추진검토위원회의 활동	126
2) '시민활동과의 협력에 관한 기본방침'(요코하마 코드)의 주요내용	126
3) 요코하마시 시민활동추진조례	129
3. 도쿄 세타가야구의 마을만들기 활동과 관련된 민관 파트너십 사례	131
1) 세타가야구 마을만들기센터	131
2) 마을만들기 하우스	132
3) 세타가야구의 마을만들기에 대한 행·재정적 지원	132
4) 시사점	134
4. 오사카시와 NPO가마가사키지원기구의 파트너십을 통한 노숙자대책사업 사례	134
1) 일본의 노숙자 문제와 대책	134
2) NPO가마가사키지원기구의 활동	136
3) 시사점	137
제VI장 서울시와 NGO의 파트너십 실질화를 위한 과제	141
1. '좋은 파트너십'의 요건	141
1) 사회적 조건과 NGO·정부관계	141
2) 창조적 긴장관계	142
3) NGO의 사회적 책임성 강화	142
4) 행정의 인식 전환	143
5) 만들어가야 할 '좋은 파트너십'	143
2. 의식과 태도의 전환	144
1) 협조·협력을 위한 의식과 태도의 전환	144
2) 상호이해의 확대방안	147
3. 지원 및 참여방식의 다양화	151
1) 정보공개 및 제공	151
2) 정책과정에서의 참여방안	151
3) 사업비 보조방식의 개선	153
4) 기타 지원방안	156
4. 민관 파트너십의 제도화 방안	157
1) 민관협력정보센터의 설치	157
2) 민간단체협력조례 제정	158

참 고 문 헌	165
<부록 1> 서구의 NGO 현황과 제도	171
<부록 2> 주요 외국의 NPO에 대한 법인·조세제도	178
<부록 3> 서울시 위원회 현황	180
<부록 4> 일본 지방자치단체의 NPO지원 조례	182
<부록 5> 설문조사지	185

표 목 차

<표 2-1> 주요 일간지 검색에서 나타난 NGO 보도 빈도	12
<표 2-2> 1990년 이후 국내 비영리법인 현황	14
<표 2-3> 민간단체의 분야별 분포	15
<표 2-4> 설립연도별 민간단체의 분포	17
<표 2-5> 서울시 비영리민간단체 등록내역	19
<표 2-6> 설립형태별 등록 비영리민간단체 현황	20
<표 2-7> 회원수별 등록 비영리민간단체 현황	20
<표 2-8> 설립시기별 등록 비영리민간단체 현황	21
<표 2-9> 서울시소재 주요 시민단체	21
<표 2-10> 정부-NGO 관계 모형	33
<표 2-11> 정부와 NGO가 본 상호협력의 장·단점	35
<표 3-1> 서울시 위원회 현황	41
<표 3-2> 녹색서울시민위원회의 주요 연혁	44
<표 3-3> 녹색서울시민위원회 위원구성 현황	44
<표 3-4> 최근 3년간 녹색서울시민위원회 운영사항	45
<표 3-5> 최근 3년간 녹색서울시민위원회 회의내용 및 위원참석 현황	46
<표 3-6> 2000년 녹색서울시민위원회 시정참여공모사업 현황	48
<표 3-7> 실업대책위원회 위원구성 현황	54
<표 3-8> 서울시실업대책위원회 운영현황	55
<표 3-9> 서울시의 민간단체 지원현황	60
<표 3-10> 2000년 민간단체 시정참여사업 현황	61
<표 3-11> 공익사업선정위원회의 구성과 운영	62
<표 3-12> 민간단체 공공근로사업 지원현황	67
<표 3-13> 2000년 3단계 민간단체의 공공근로참여사업	68
<표 3-14> 2000년 4단계 민간단체의 공공근로참여사업	69
<표 3-15> 노숙자대책협의회 위원구성 현황	80
<표 3-16> 노숙자대책협의회 회의개최 현황	80
<표 3-17> 도교도에 등록된 주민단체의 성격변화	85
<표 4-1> NGO의 조직규모	99
<표 4-2> 연령·학력별 상근활동가 분포	100
<표 4-3> 상근활동가의 월평균보수	100

<표 4-4> NGO의 연간예산	101
<표 4-5> 수입·지출 내역	101
<표 4-6> NGO의 핵심 활동분야	102
<표 4-7> 담당공무원 인적사항	102
<표 4-8> 연평균 재정지원액	103
<표 4-9> 재정지원액 사용내역(NGO) / 협력사업분야(담당공무원)	104
<표 4-10> 재정지원사업 결과에 대한 자체평가	104
<표 4-11> 자체평가가 보통/부정적인 이유	105
<표 4-12> 서울시 및 자치구 재정지원의 NGO 활동에 대한 영향(NGO)	105
<표 4-13> 현재까지의 의사소통 및 의견교환통로	106
<표 4-14> 바람직한 의사소통 및 의견교환통로	106
<표 4-15> 정보제공 및 공개 정도	107
<표 4-16> 현재까지의 지원형태	107
<표 4-17> 바람직한 지원형태	108
<표 4-18> 민관 상호협력의 장점	109
<표 4-19> 민관 상호협력의 단점	109
<표 4-20> 협조·협력이 필요한 분야	110
<표 4-21> 비판·감시가 필요한 분야	111
<표 4-22> 민관 파트너십 형성의 걸림돌	111
<표 5-1> 일본 NPO의 국제비교	121
<표 5-2> 주요 활동분야별 NPO 비율	122
<표 5-3> NPO의 수입항목별 비율	122
<표 6-1> 「지원」과 「협력」의 관점에서 바라본 NGO정책	145
<표 6-2> 공무원 교육시 NGO 관련 강좌(안)	149
<표 6-3> NGO 연수시 행정소개 강좌(안)	149
<표 6-4> 일본 자치단체의 NPO협동·지원조례	161

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	6
<그림 2-1> 행정과 NGO의 주요측면	30
<그림 3-1> 녹색서울시민위원회의 조직도	45
<그림 3-2> 실업대책위원회 조직도	54
<그림 4-1> 시민단체·담당공무원 조사체계	97
<그림 5-1> 일본 NPO를 둘러싼 개념구성	120
<그림 6-1> 정책결정과정에 있어서 NGO와의 공동입안 절차	152
<그림 6-2> NGO의 수입항목별 비율 국제비교	154
<그림 6-3> 민관 상호협력 체계	158

第 I 章 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

제 2 절 연구의 범위 및 방법

제 3 절 선행연구의 검토

제 I 장 서 론

1. 연구배경 및 목적

시민단체 혹은 NGO는 이제 우리 사회에서 가장 영향력 있는 집단의 하나가 되었다. 「총선시민연대」의 활동에서 보았듯이 NGO는 현실정치에 있어서도 제도정당 못지 않은 영향력을 행사하고 있다. 그러나 NGO는 정부나 정치권에 대한 비판·감시뿐만 아니라, IMF 사태 이후 급격히 늘어난 사회복지 수요에 대처하는 데 있어서도 중요하다. 각종 실업대책사업에서 풀뿌리 NGO들의 활약상이 돋보이며, 노숙자 보호사업에도 헌신적으로 기여한 바 있다. 또 최근에는 풀뿌리 NGO들을 중심으로 각종 시정 및 의정감시활동을 통해 지방자치체를 내실화·풍부화하고 있다. 특히 시장관공비 공개요구나 의원 해외연수 감시, 부정부패 감시 등을 통해 지방행정의 변화가 촉진되고 있다.

NGO의 사회적 영향력 확대와 함께 행정과의 접촉면도 넓어지고 있다. 정부의 각종 위원회에는 NGO 대표 ‘모시기 붐’이 벌어지고 있으며, 각종 자문회의 등에서는 ‘당연한 자리’로 NGO 관계자의 목소리를 청하게 되었다. 또 2000년 4월에 발효된 비영리민간단체지원법을 통해 정부는 NGO에 대해 ‘합법적·공개적’으로 지원하기에 이르렀다. 종래 NGO와 정부가 서로 비판과 배제로 일관한 데 비하면 획기적인 변화가 아닐 수 없다.

그러나 이러한 접촉면 확대에도 불구하고, NGO와 행정이 과연 ‘파트너십’을 형성하고 있는가에 대해서는 의문이 많다. 우선 대표적인 파트너십 사업이라 할 수 있는 「민간단체지원사업」의 경우, 지원 받는 NGO는 까다로운 회계규정이나 절차 등으로 인해 마치 ‘용역업자’ 취급을 받는다는 것이 불만이다. 반면 공무원들은 NGO의 사업수행능력에 의구심을 가지고 있으며, 세금으로 지원하는 이상 ‘최소한’의 규정들은 불가피하다는 입장이다. 이 문제는 더 나아가 행정과 NGO 간의 관계가 ‘지원’이나 ‘협력’이나 하는 문제를 낳고 있다. 또 행정은 NGO의 각종 활동을 ‘자원봉사’로 인식함으로써, ‘저렴한 비용’으로 행정의 목적을 달성하는 수단으로 간주하는 경향이 있다. 실제 각종 공동사업에서 NGO들은 정책결정 과정부터 참여하고 싶어하지만, 행정 입장에서는 ‘결정된 정책을 잘 집행’하는 데서만 도움 받고자 하는 경향이 있는 것이다.

따라서 본 연구는 NGO·행정 파트너십의 부각에도 불구하고 내용적으로 큰 진전이

없는 이유를 발견하고, 이를 해결하기 위한 방안을 마련하는 데 목적이 있다. 좀더 구체적으로는 다음과 같다.

- NGO와 서울시의 파트너십 현황 및 실태 파악
- NGO 관계자와 서울시 공무원들의 파트너십에 대한 인식 파악
- 외국의 NGO·행정 파트너십 관련 제도 파악
- NGO·행정 파트너십 활성화 방안 모색

2. 연구방법과 구성

1) 연구의 주요 개념

(1) NGO

NGO를 어떻게 정의하는가는 매우 논쟁적인 문제이다. 그 말속에 담긴 비정부적(Non-governmental)이라는 의미로 인해 우리 나라에서는 흔히 ‘정부에 비판적인 단체’를 떠올리지만 이론적으로는 훨씬 넓은 범위를 포괄한다. NGO를 ‘지속성, 자율성을 가진 비영리 단체’로 정의할 경우, 그 범위는 참여연대, 경실련 등 민주화과정에서 출현한 조직을 비롯해 새마을운동협의회 등 소위 관변단체도 포함된다. 그러나 본 연구는 NGO가 무엇이며 그 내부에 어떤 차별성이 있는지 정교하게 논의하는 데 주안점이 있지는 않다. 어떤 범위로 NGO를 정의하든, 최근 그 영향력이 사회 각 부문에 걸쳐 급속도로 확대되고 있으며 특히 행정과의 관계가 밀접해졌다는 사실에서 본 연구는 출발한다.

따라서 본 연구에서 사용하는 NGO 개념은 대체로 민간단체, 시민(운동)단체 등과 동의어라고 볼 수 있다. 다만 실제 조사 및 분석대상은 「서울시나 자치구와 어떤 형태이든 파트너십 사업에 참여하고 있는 단체」(민간단체지원사업 대상단체, 실업 및 노숙자대책사업 참여단체, 행정감시 및 비판활동에 참여하고 있는 단체 등)로 한정하고 있다. 이 경우 대상단체는 약 450개 정도로 볼 수 있다.

(2) 파트너십

일반적으로 ‘파트너십’은 민간과 행정 간의 ‘협력적, 보완적, 우호적 공동활동’이라는 의미를 담고 있다. 특히 민간의 활력을 행정에 도입하는 방식을 파트너십으로 이해하는

경향이 강하다. 제3섹터, 민간참여 등과 동의어로 해석되는 것도 그 때문이다.

그러나 본 연구에서 다루는 파트너십은 우호적 공동활동뿐 아니라 비판, 감시 등을 포함하는 'NGO와 행정간의 다양한 관계형태'를 의미한다. 보다 구체적으로는 다음의 경우를 포함한다.

- NGO에 의한 행정 비판 및 감시 : 시장 판공비 공개운동 등
- 행정에 의한 NGO 지원사업 : 서울시정참여사업 등
- 행정이 제공하는 위탁·공모사업에 NGO가 참여하는 경우 : 실업대책사업 참여 등
- 각종 위원회나 자문회의에 대한 (개인 전문가가 아닌) NGO 차원의 참여
- 행정과 NGO의 공동사업 : 시민의 날 추진, 걷고싶은거리만들기 사업 등

본 연구가 이렇게 비판·감시 그리고 행정과 NGO 간의 갈등사례까지도 파트너십에 포함시키는 이유는, 이러한 상호긴장관계를 통해 행정은 행정 나름의 발전을 기할 수 있고 NGO 역시 사회적 책임성을 강화할 수 있다는 시각을 가지기 때문이다.

2) 연구방법

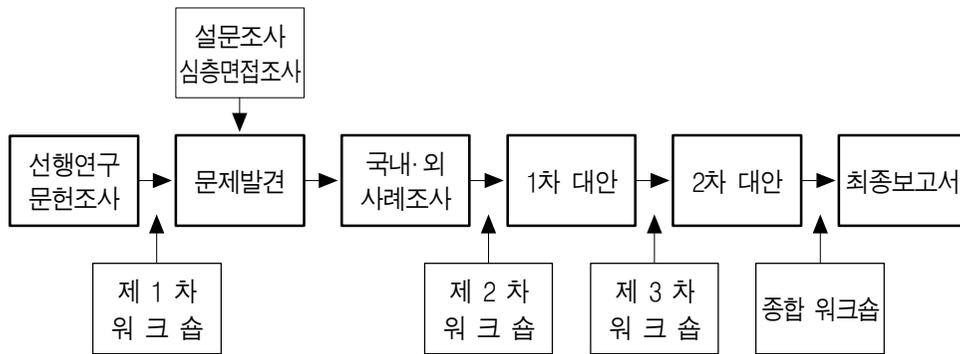
본 연구는 우선 외형적으로 활성화된 파트너십 사례에도 불구하고, 실제 NGO와 행정 당사자들은 이를 어떻게 인식하고 있는가를 파악하고자 했다. 이를 위해 먼저 조사원이 58개의 NGO를 방문하여 파트너십 사례에 대한 자료를 수집하고, 실무책임자의 입장을 청취했다. 이 과정에서 '파트너'가 되었던 관련 공무원 66명을 추천 받아 근무처를 확인하여 설문조사를 실시했다.

이와 함께 NGO 실무책임자와 중간 간부급 공무원의 워크숍을 통해, 설문조사 과정에서 발견된 문제점을 해결하기 위한 방안을 공동으로 논의했다. 워크숍은 크게 3단계로 진행되었는데, 문제의 소재와 성격을 공유하는 단계, 대안을 모색하는 단계, 대안의 현실성을 강화하는 단계로 나눌 수 있다.

또 NGO의 개념과 성격, 행정과의 관계에 대한 기존 논의를 수렴하는 가운데, 외국 사례에 대한 조사를 실시했다. 국가와 시민사회의 관계가 우리 나라와 큰 차이가 있는 외국 사례를 일반적으로 적용하기에는 어려움이 있지만, 몇몇 사례에서는 우리의 NGO·행정간의 관계에 대해 시사점을 발견할 수 있었다. 특히 일본은 고베 대지진 이후 NPO의 활력을 강화하려는 논의가 활성화되면서, 특정비영리민간단체지원법(약칭

NPO법)을 제정하는 등 우리 나라와 유사한 경험을 보이고 있어 상당한 시사점을 얻을 수 있었다.

이상의 연구방법을 흐름도로 나타내면 다음 그림과 같다.



<그림 1-1> 연구흐름도

3) 연구구성

본 연구는 먼저 선행연구를 중심으로 NGO의 성격과 행정과의 관계를 정리하고 있다. 다양한 NGO 정의를 소개하면서 본 연구에서 다루는 NGO의 범위를 제시했다. 이어서 NGO와 행정간의 파트너십 유형과 성격, 한계 등에 대해 살펴보았다(제II장). 제III장에서는 현재 NGO와 서울시 간의 파트너십 형식이라고 할 수 있는 위원회, 민간단체지원 사업, 실업대책사업, 도시계획관련 사업 등에 대해 현황과 문제점을 정리했다.

이어서 NGO 관계자와 공무원에 대한 설문 및 면접조사 결과를 통해 양측이 인식하는 파트너십의 성격과 문제점을 소개했다(제IV장). 제V장에서는 일본 사례를 중심으로 민관 파트너십과 관련된 시사점을 정리했다. 마지막 결론에서는 ‘좋은 파트너십’의 요건이 무엇인지 제시하면서, NGO·행정 파트너십을 실질화하기 위한 방안을 살펴보았다. 이는 ① 의식과 태도를 바꾸기 위한 방안, ② NGO에 대한 지원방식을 다양화하는 방안, ③ 관련 사항을 제도화하는 방안의 3개 절로 구성되어 있다(제VI장).

본 연구는 이와 함께 서울시 행정공무원들이 NGO의 활동을 이해하고 실제 업무에 참고할 수 있도록 별도의 소책자를 발간했다. 「NGO와 친구하기」라는 제목의 이 책자는 실무 공무원의 시점(視點)에서 NGO와의 파트너십을 구축하는 방안을 설명하는 데 주안

점을 두고 있다.

3. 연구의 한계

최근 NGO가 사회적 영향력을 확대해 가면서 관련 연구도 급격히 늘고 있다. NGO의 개념규정 논의에서부터 사회적 위상과 역할, 국제 NGO 활동과의 연계성 등에 대한 논의로 확장되고 있다. 특히 정부와 NGO 간의 관계에 대한 연구도 활성화되고 있다¹⁾.

본 연구가 갖는 특징은 ‘지방자치단체’ 범위에서 NGO가 행정과 만나는 형식을 중심으로 문제점과 대안을 모색했다는 점이다. 특히 NGO 종사자와 관계 공무원에 대한 설문조사를 통해 양측이 서로를 어떻게 이해하는가를 살펴본 것은 의의가 있을 것이다.

그러나 본 연구가 가진 근본적인 한계는 NGO와 행정 간의 관계가 부분적인 제도 정비나 ‘마인드’ 변화로 개선되기 어렵다는 점에서 찾을 수 있다. NGO·행정 파트너십의 성격과 수위를 결정하는 것은 국가와 시민사회 간의 관계 그 자체에 있다. 따라서 실제 지방자치단체 차원에서 실현 가능한 파트너십 제도개선 방안이 매우 제약되어 있음을 인정하지 않을 수 없다.

또한 본 연구는 분야별로 NGO 종사자와 관련 공무원의 집중적인 워크숍을 통해 문제발견, 대안모색, 현장적용을 추진하고자 했으나, 워크숍 참석범위가 중견간부에 국한되었던 한계를 가지고 있다. 실제로 가장 상대방을 이해하지 못한 경우가 많은 실무현장 관계자들간의 토론과 공동모색 기회가 없었던 점이 아쉬움으로 남는다.

그 외에도 국내외 사례에 대한 발굴과 분석이 미흡하고, 연구결과에서 제시한 대안들을 실제로 적용할 수 있는 구체적인 지침(일종의 Tool Kit) 개발이 부족한 점이 한계이다. 다만 이 연구보고서와 함께 발행된 「NGO와 친구하기」 소책자가 부분적으로는 일선 공무원들이 활용할 수 있는 지침서의 기능을 가지고는 있지만, 아직은 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 따라서 보다 이론적이고 분석적인 연구와 함께, 실질적이고 적용 가능한 모형 및 매뉴얼 개발은 후속 연구에서 기대해 본다.

1) 최근의 주목할만한 연구성과는 한국행정학회의 2000년도 기획세미나 발표논문집 「정부와 NGO」에 수록되어 있다. 모두 27편의 논문이 발표된 이 세미나에서 국가와 시민사회 범위의 파트너십 논의에서부터 지방자치단체 차원의 파트너십 사례까지 다양하게 다뤄졌다.

第Ⅱ章 NGO의 성격과 행정과의 관계

1. NGO의 개념과 활동분야
2. NGO의 현황과 성장배경
3. NGO의 사회적 책임성
4. NGO와 행정의 관계

제 II 장 NGO의 성격과 행정과의 관계

1. NGO의 개념과 활동분야

1) NGO의 개념

비정부단체라고 불리는 NGO(Non-Governmental Organization)의 개념을 정의하기란 쉽지 않다. 초기에 NGO라는 용어가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 국제기구로부터이다. 국제조약으로 만들어진 「정부간 기구(Inter-governmental Organization)」에 대비하여 민간인 및 민간단체에 의해 만들어지는 조직을 「비정부기구(NGO)」라고 한 것이다. 따라서 연원만 놓고 본다면 NGO는 정부조직 이외의 비영리 조직을 뜻하는 ‘중립적인 용어’라고 할 수 있다. 그러나 정부의 역할이 사회전반을 압도하고 있는 개발도상국에서는 NGO라는 용어의 ‘비(非)정부적 측면이 주목을 끌면서, 다양한 민간사회단체를 통칭하는 용어로 일반화되어 있다.

반면 서구에서는 NPO(Non-Profit Organization), 자원단체(Voluntary Organization), 제3섹터 등이 일반적이다. 예를 들면, 미국의 경우는 NPO나 Independent Sector, 제3섹터라는 용어가 보다 보편적이며, 영국은 자원단체나 자선단체(Charity Assembly)라는 용어가 널리 사용되고 있다. 일본의 경우도 비영리성에 초점에 맞춰 NPO가 일반적인 용어로 자리잡고 있다.

따라서 NGO가 의미하는 바는 각국의 사회·경제적 조건이나 역사적 배경에 따라 서로 다르게 인식되고 있으며, 특히 NGO, NPO, 제3섹터 등은 유사용어라기보다 각각이 포괄하는 범위에서도 나라별로 차이가 있다. 이런 현실을 반영하여 많은 학자들은 NGO를 어떻게 정의할 것인가에 상당한 노력을 기울여 왔다. 이를 위해 NGO를 ① 주요 활동 근거지(선진국, 개발도상국, 개발도상국에서 활동하는 선진국 소속), ② 활동주체(회원조직, 비회원 서비스 제공조직), ③ 지향점(이윤추구형, 가치추구형 등), ④ 활동방식(계몽적 혹은 하향식, 수혜자 참여위주), ⑤ 기능(연구 및 혁신추구, 사회적 압력행사, 사회적 서비스 제공, NGO 간의 조정과 지원 등), ⑥ 활동분야(교육, 의료, 법률자문 등) 등에 따라 다각적으로 분석하고 있다.

그러나 다양한 분류와 분석에도 불구하고, NGO에 대한 인식은 보편성보다 각국의 특

수성이 더 강조되기 때문에 ‘한 마디로 모든 것을 포괄하는’ NGO 정의는 사실상 불가능하다. 그 결과 NGO는 ‘핵심요건(core criteria)’을 통해 정의하는 것이 일반적이다. J. Kendall과 M. Knapp의 논의를 따를 경우, 특정 조직이 NGO로 규정되기 위해서는 최소한, ① 일회성 캠페인에 그치지 않고 지속성을 가져야 하며, ② 의사결정의 자율성(self-governing)을 가진 상태에서, ③ 정부 내지 정치적 영향으로부터 독립해 있고, ④ 이윤을 추구하지 않아야 한다.¹⁾ L. Salamon과 H. Anheier는 이를 좀더 세분화하여, NGO의 요건으로 ① 최소한의 형식을 갖출 것(formal), ② 민간(private) 조직일 것, ③ 비영리조직(non-profit-distributing)일 것, ④ 자율적(self-governing)일 것, ⑤ 자발적(voluntary)일 것, ⑥ 비종교적(non-religious)일 것, ⑦ 비정치적(non-political)일 것 등을 제시하였다.²⁾

<표 2-1> 주요 일간지 검색에서 나타난 NGO 보도 빈도

신문명	검색명	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년~ 2000년 3월
중앙일보	NGO	15	84	41	68	48	393
	시민단체	129	260	340	333	526	2,146
조선일보	NGO	14	69	50	37	28	296
	시민단체	13	256	294	237	311	1,407
한겨레신문	NGO	7	58	15	50	52	202
	시민단체	165	315	449	653	809	2,369

우리 나라에서도 NGO를 나타내는 용어는 다양하다. 현재 언론에서는 NGO, 시민단체, 시민운동단체, 민간단체, NPO 등의 용어가 혼재되고 있는데, 실제 사용빈도는 ‘시민단체’가 가장 높은 편이다(<표 2-1> 참조). 그러나 행사명이나 학과명, 연구소명 등에서는 NGO가 흔히 사용되고 있으며, 대다수 연구서의 제목에서도 찾아볼 수 있다. 이는 앞에서 설명한대로 이 말이 갖는 ‘비(非)’정부 혹은 ‘반(反)’정부적 측면이 오랜 민주화도상에서 출현한 시민운동단체들의 성격을 나타내기에 적당한 뉘앙스를 지니고 있기 때문인 것으로 보인다. 물론 NGO라는 표현 자체는 중립적이지만 우리 사회의 특수한 사

1) J. Kendall and M. Knapp, "A Loose and Baggy Monster : Boundaries, Definitions and Typologies", in J. D. Smith, C. Rochester, and R. Hedley (eds), *An Introduction to the Voluntary Sector*, London: Routledge, 1995 참조.

2) 주성수, 「시민사회와 제3섹터」, 서울: 한양대학교출판부, 1999, pp.47-48.

정을 반영하여, 이 용어는 시민'운동'단체와 동의어가 되었다고 볼 수 있다. 결국 NGO가 갖는 중립적 의미에도 불구하고 우리 나라의 사회·경제적 상황이 그 의미를 특정한 범위에 한정시키고 있는 것이다. 그러나 이론적으로 본다면 이 용어 자체에 집착하기보다는 어느 시기에, 어떤 유형의 조직이, 무슨 활동을 하고 있는가에 따라 입체적으로 파악할 문제임이 분명하다.

본 연구에서 사용하는 NGO 개념은 반드시 시민운동단체에 국한하지는 않는다. 그 용어의 사회적 상징성을 차용한 것일 뿐이며 중립적인 개념으로 사용하고 있다. 대체로 민간단체, 시민단체, 시민운동단체 등과 유의어라고 볼 수 있으며, 학교, 병원, 비영리재단법인, 학회, 노동조합 등은 제외했다. 물론 실제 조사 및 분석대상은 「서울시나 자치구와 어떤 형태이든 파트너십 사업에 참여하고 있는 단체」(민간단체지원사업 대상단체, 실업 및 노숙자대책사업 참여단체, 행정감시 및 비판활동에 참여하고 있는 단체 등)로 한정하였다. 이 경우 대상단체는 약 450개 정도이다.

2) NGO의 활동분야

NGO의 활동분야는 환경문제, 여성문제, 보건/복지, 시민의식 개혁, 청년운동, 소비자문제, 교육문제, 주거권, 주민자치, 탁아문제, 교통문제, 문화/교양, 언론감시, 행정개혁, 경제문제, 부정부패 추방, 사회자원봉사, 인간존엄성 실현 등 다양하다. 이를 활동영역별로 크게 '집행(서비스생산·공급) NGO'와 '옹호(advocacy) NGO'로 나눌 수 있다.³⁾

집행 NGO는 수혜자나 긴급상황에 처한 피해자를 대상으로 국가나 지방자치단체의 공공서비스를 보충·보완하여 서비스를 공급하거나, 공적 원조를 대신하여 집행하는 활동을 한다. 이러한 활동을 하는 NGO는 이익을 추구하는 조직이 아니므로 정부사업 등을 통해 이익을 남기지 않는다. 집행 NGO 가운데는 특수한 관심분야와 독립적인 자금원을 가진 독자적 단체도 있고, 정부나 국제기구 등으로부터 재정지원을 받는 부수적 기구로서의 역할을 수행하는 단체도 있다.

옹호 NGO는 정책결정자, 정치인, 기업 등을 대상으로 시민의 의견을 투입하거나 압력을 행사하는 활동을 벌인다. 옹호 NGO는 시민들에 대한 캠페인과 교육활동 등을 통해 단체의 활동목표나 이념에 찬성하는 대중여론을 조성함으로써 정부나 지방자치단체

3) 신기현, "지방자치와 NGO", 한국자치개발연구원, 「자치공론」, 제6권 제7호, 2000. 7, pp.29-32 참조

의 정책결정 및 집행에 영향을 미치고, 궁극적으로 시민을 단체의 활동을 후원·지지하게끔 한다.

우리 나라의 경우는 서구와 달리 민주화 과정 속에서 NGO가 급속히 발전함으로써 옹호 NGO의 활동이 두드러져 보이지만, 상당수의 집행 NGO도 취약한 공공복지를 보완하면서 나름의 영역을 확장해 왔다고 할 수 있다. 또한 NGO 간의 기능을 조정하고, NGO에 대한 지원을 담당하는 '지원 NGO(소위 Umbrella NGO)'도 출현하고 있으며, NGO 차원의 진보적인 연구소들도 그 자리를 확대하고 있다.

2. NGO 현황과 성장배경

1) 분야별 전국 NGO 현황

우리 나라 NGO의 숫자를 정확하게 추정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 국세청의 「국세통계연보」(1999)에 따르면 1998년말 현재 12,817개의 비영리법인이 등록되어 있으며, 매년 2-5%씩 지속적으로 증가하고 있다. 정부의 법인 인·허가관련 행정의 복잡성과 NGO의 '법인 기피' 현상을 고려할 때 실제 숫자는 법인화된 조직보다 훨씬 더 많을 것이다.

<표 2-2> 1990년 이후 국내 비영리법인 현황

년 도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
비영리법인수	9,318	9,716	9,936	10,329	11,050	11,487	11,959	12,575	12,817
전년대비증가율(%)	-	4.3	2.3	4.0	7.0	4.0	4.1	5.2	1.9

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1999.

시민의 신문과 시민운동정보센터의 「2000 한국민간단체총람」에는 총 4,023개(학회와 해외단체까지 합하면 6,159개)의 민간단체가 조사되었고, 지부조직까지 합할 경우 약 20,000개에 이른다. 1999년 조사에서 파악된 우리 나라 분야별 민간단체의 분포는 <표 2-3>과 같고, 설립연도별 민간단체의 분포는 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-3〉 민간단체의 분야별 분포

대분류	중분류	빈도(개)	대분류별 비율(%)	전체비율 (%)	
시민사회	시민사회일반	317	31.3	25.2	
	여 성	265	26.2		
	청년·학생	77	7.6		
	법·행정·정치	34	3.4		
	인권·추모사업회	75	7.4		
	평화·통일	115	11.4		
	소비자·생활	교 통	24		2.4
		생 협	27		2.7
		생 활	59		5.8
소 비 자		20	2.0		
소 계	1,013	100.0			
지역자치·빈민	지역자치·빈민	222	100.0	5.5	
사회서비스	사회복지	사회복지일반	136	18.3	18.5
		아 동	28	3.8	
		청 소 년	100	13.5	
		장 애 인	170	22.9	
		노 인	35	4.7	
		기타·복지관	24	3.2	
	건강·보건의료	121	16.3		
	자원봉사·구호	129	17.4		
소 계	743	100.0			
환 경	환경일반	191	66.5	7.1	
	특정지역 및 분야	96	33.4		
	소 계	287	100.0		
문 화	문화예술	문화일반	89	14.0	15.8
		문 학	25	3.9	
		미술·건축	25	3.9	
		음악·무용	29	4.6	
		연극·영화	29	4.6	
		문화재단	50	7.9	15.8
		기념사업회	21	3.3	
		전통문화	106	16.7	
		기 타	91	14.4	
	언론·출판	146	62.1		
	체육·레저	89	37.9		
소 계	634	100.0			

대분류	중분류	빈도(개)	대분류별 비율(%)	전체비율 (%)	
교육·학술	교육	146	62.1	5.8	
	학술	89	37.9		
	소계	235	100.0		
종교	종교일반		4	3.7	2.7
	종교	가톨릭	7	6.5	
		기독교	48	44.9	
		불교	35	32.7	
		유교	5	4.7	
		원불교	2	1.9	
	민족종교	6	5.6		
소계		107	100.0		
노동·농어민	노동	143	65.9	5.4	
	농어민	74	34.1		
	소계	217	100.0		
경제	과학기술·정보통신		25	5.0	12.5
	경제일반		67	13.4	
	기술 및 검사·조사기관		33	6.6	
	연구기관 및 연구조합		42	8.4	
	1차산업		30	6.0	
	2차산업		153	30.5	
	3차산업		151	30.1	
	소계		501	100.0	
국제	국제	44	100.0	1.1	
기타	기타	20	100.0	0.5	
합계		4,023		100.0	

주 : 지부, 미조사된 단체, 회회를 포함하지 않은 수치임.

자료 : 시민의 신문·시민운동정보센터, 『2000 한국민간단체총람』, 1999.

일반적으로 우리 나라 NGO의 본격적인 발전은 1987년 경제정의실천시민연합의 출범을 기점으로 잡고 있다. 하지만 1986년 이전에도 민간단체가 존재하고 있었고, 본 연구가 지방행정과 NGO의 파트너십에 관한 연구이기 때문에 편의상 지방자치제의 실시에 따라 시대구분을 하였다. ‘관치행정의 시기’와 ‘지방자치의 시대’로 나눠 NGO 활동을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-4〉 설립연도별 민간단체의 분포

구 분	민간단체수	1960년대 이전	관치행정의 시기 (1961년~1990년)	지방자치의 시대 (1991년~1999년)
시민사회	908	6.6%	31.4%	62.0%
지역자치·빈민	192	-	13.5%	86.5%
사회서비스	686	5.7%	41.5%	52.8%
환 경	259	0.4%	12.0%	87.6%
문 화	563	7.8%	41.9%	50.3%
교육·학술	208	4.3%	40.4%	55.3%
종 교	97	5.2%	58.7%	36.1%
노동·농어민	197	7.7%	45.6%	46.7%
경 제	473	5.4%	53.2%	41.4%
국 제	42	7.2%	61.8%	31.0%
기 타	18	16.7%	38.9%	44.4%
전 체	3,643	5.6%	37.9%	56.5%

자료 : 시민의 신문·시민운동정보센터, 『2000 한국민간단체총람』, 1999.

관치행정의 시기(1961년~1990년)에는 NGO가 제대로 발전하기가 어려웠다. 이 시기에 국가기구는 시민에 대한 봉사기구라기보다는 통치기구로서의 역할을 수행하였으며, 시민사회의 자율적인 활동에도 민감한 반응을 보였다. 이에 따라 관치행정기의 NGO는 종교단체를 제외하면 소위 관변단체(바르게살기운동중앙협의회, 새마을운동중앙협의회, 한국자유총연맹 등)와 민주화운동단체(민주화실천가족운동협의회, 민주화를위한전국교수협의회, 경제정의실천시민연합 등)로 양분되어 있었다. 관치행정의 시기에는 시민의 권리가 통제·축소되었으며, 민주화운동단체의 활동도 1980년대 후반에 이르러서야 활발해졌다. 반면 관변단체는 해당 단체에 대한 육성법을 통해 특혜를 받아왔다. 이처럼 관치행정의 시기에는 시민사회에 대한 국가기구의 통제력이 비대화되어 시민사회는 위축되거나 왜곡되었다. 이 시기에 설립된 민간단체 활동의 상위분야를 살펴보면 국제 61.8%, 종교 58.7%, 경제 53.2% 등으로 정치문제를 거의 다루지 않거나 정부에 우호적인 단체의 설립이 두드러졌다.

지방자치의 시대(1991년~1999년)에는 1990년대 초반 민주화운동의 결과가 제도화되는 과정에서 국가 또는 전국적인 범위의 NGO가 중요한 역할을 수행하였다. 경제정의실천시민연합, 참여연대, 환경운동연합 등 주요 NGO의 활동 가운데에는 유난히 제도개혁

과제가 많이 포함되어 있었다. 그리고 1990년대 중반 이후 민주주의의 제도화가 정착되기 시작하면서 지역의 풀뿌리 NGO가 생성·발전하기 시작하였다. 이 시기에 설립된 민간단체 활동의 상위분야를 살펴보면 환경 87.6%, 지역자치 및 빈민 86.5%, 시민사회 62.0% 등으로 정부에 대한 정책대안 제시, 정부정책에 대한 비판·감시기능을 하는 단체의 설립이 크게 증가하였다.

2) 서울시 NGO 현황

서울은 우리 나라의 수도이기 때문에, 단순히 주소지를 서울에 두고 있다고 해서 그 활동범위를 서울에 국한한 것은 아니다. 그런 점에서 ‘서울형’ 혹은 ‘서울시와 밀접한 관련이 있는’ NGO를 찾아내는 것은 쉬운 일이 아니다. 결국 소재지 여부보다는 주요 활동 및 실제 파트너십 사례별로 관련 단체를 찾을 필요가 있다.

참고로 현재 비영리민간단체지원법에 의거하여 서울시에 등록된 단체의 현황은 <표 2-5>와 같다. 그러나 서울시에 등록된 단체 중의 상당수는 전국적인 활동범위를 가지고 있으며, 실제 자치구 차원에서 활동하는 많은 풀뿌리 단체들이 등록하지 않은 경우가 많다⁴⁾.

4) 예상보다 적은 수의 NGO가 서울시 비영리민간단체로 등록된 이유는 ① 서울시에 주소지를 두고 있는 상당수의 NGO는 전국을 대상으로 활동하고 있어 중앙정부 해당부처의 비영리민간단체로 등록된 경우가 많고, ② 비영리민간단체지원법에 따른 지원사업을 신청할 계획이 없거나, ③ 지역단체의 대부분은 영세한 규모여서 등록기준(회원수 등)을 충족하기 어렵거나, ④ 지부단체의 경우는 중앙단체가 받은 사업비를 가지고 함께 사업을 진행할 수 있어 굳이 비영리민간단체로 등록할 필요가 없기 때문으로 보인다.

〈표 2-5〉 서울시 비영리민간단체 등록내역(2000년 11월 현재)

활동분야	주 관 과	단체성격		활동범위		계
		민 간 시민단체	법 정 지원단체	전 국 / 서울 시	자 치 구	
시민사회	자치행정과	41	15	41	15	56
문화/체육	문 화 과	17	-	17	-	17
	문화재과	3	-	3	-	3
	체육청소년과	13	-	12	1	13
	문화월드컵기획담당관	5	-	4	1	5
보건/복지	사회복지과	1	-	1	-	1
	노인복지과	10	-	9	1	10
	장애인복지과	12	-	10	2	12
	의 약 과	8	-	7	1	8
환 경	환경기획과	24	-	20	4	24
	조 경 과	1	-	1	-	1
여 성	여성개발담당관	24	-	23	1	24
교 통	교통기획과	14	-	14	-	14
	운수물류과	1	-	1	-	1
	교통운영개선기획단	4	-	4	-	4
방 재	비상기획관	2	3	3	2	5
	구조구급과	1	-	1	-	1
국 제	국제협력담당관	5	-	5	-	5
산업/경제	소비자보호과	2	-	2	-	2
	고용안정과	2	-	1	1	2
도시계획/주택	도시계획과	1	-	1	-	1
	주택기획과	1	-	1	-	1
	건축지도과	1	-	1	-	1
신문/방송	보도담당관	3	-	3	-	3
계		196	18	185	29	214

자료 : 서울특별시 내부자료, 2000. 11.

설립형태별 등록 비영리민간단체 현황을 살펴보면 서울시는 81.9%가 법인이 아닌 민간단체가 등록한데 비해, 중앙정부 등록 비영리민간단체 가운데 66.8%가 사단법인으로 나타났다(〈표 2-6〉 참조). 그 만큼 서울시에 등록된 단체들은 상대적으로 영세한 규모라고 볼 수 있다.

<표 2-6> 설립형태별 등록 비영리민간단체 현황(전국 비교)

구 분	사단법인	재단법인	비 법 인	계
중앙정부	177 (66.8)	11 (4.1)	77 (29.1)	265 (100.0)
서울시	32 (17.6)	1 (0.5)	149 (81.9)	182 (100.0)
기타 시·도	270 (15.5)	19 (1.1)	1,457 (83.4)	1,746 (100.0)
전 체	479 (21.8)	31 (1.4)	1,683 (76.8)	2,193 (100.0)

자료 : 행정자치부, 「비영리민간단체 현황-2000. 6월 현재」, 2000.

회원수별로 보면 5백명 미만이 서울시 39.6% / 중앙정부 31.7%, 1천명~3천명 미만 서울시 28.0% / 중앙정부 14.3%, 10만명 이상 서울시 1.1% / 중앙정부 9.1%로 나타났다.

<표 2-7> 회원수별 등록 비영리민간단체 현황(전국 비교)

구 분	5백명 미 만	1천명 미 만	3천명 미 만	5천명 미 만	1만명 미 만	5만명 미 만	10만명 미 만	10만명 이 상	계
중앙 정 부	84 (31.7)	38 (14.3)	38 (14.3)	11 (4.2)	22 (8.3)	34 (12.8)	14 (5.3)	24 (9.1)	265 (100.0)
서울시	72 (39.6)	23 (12.6)	51 (28.0)	7 (3.9)	10 (5.5)	15 (8.2)	2 (1.1)	2 (1.1)	182 (100.0)
기 타 시·도	1,001 (57.3)	261 (15.0)	249 (14.3)	74 (4.2)	58 (3.3)	79 (4.5)	7 (0.4)	17 (1.0)	1,746 (100.0)
전 체	1,157 (52.8)	322 (14.7)	338 (15.4)	92 (4.2)	90 (4.1)	128 (5.8)	23 (1.0)	43 (2.0)	2,193 (100.0)

자료 : 행정자치부, 「비영리민간단체 현황-2000. 6월 현재」, 2000.

설립시기별로 살펴보면 서울시에 등록된 단체가 중앙정부보다는 조금 더 오래된 단체의 비율이 높았다.<표 2-8> 참조)

<표 2-8> 설립시기별 등록 비영리민간단체 현황(전국 비교)

설립시기	1959년 이 전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년~ 1995년	1996년 이 후	계
중앙정부	7 (2.6)	9 (3.4)	8 (3.0)	22 (8.3)	72 (27.2)	147 (55.5)	265 (100.0)
서울시	4 (2.2)	2 (1.1)	10 (5.5)	34 (18.7)	58 (31.9)	74 (40.6)	182 (100.0)
기타 시·도	39 (2.2)	83 (4.7)	102 (5.8)	565 (32.4)	352 (20.2)	605 (34.7)	1746 (100.0)
전체	50 (2.3)	94 (4.3)	120 (5.5)	621 (28.3)	482 (22.0)	826 (37.6)	2193 (100.0)

자료 : 행정자치부, 「비영리민간단체 현황-2000. 6월 현재」, 2000.

주소지를 서울에 둔 NGO를 기준으로, 시기별로 주요 단체를 열거하면 <표 2-9>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 1990년 이전에 설립된 시민단체의 수보다 1991년 이후에 더 많은 시민단체가 설립되었다. 특히 1991년 지방자치제도가 부활되면서 지역공동체와 정치·행정개혁을 중심으로 활동을 하는 시민단체의 수가 급격히 증가하였다.

<표 2-9> 서울시소재 주요 시민단체

구분	활동분야	설립연도	주요 시민단체
1960년 이전	시민사회	1913	흥사단
		1914	한국YMCA전국연맹
		1922	대한YWCA연합회
		1958	영등포산업선교회
관치행정의 시기 (1961년~1990년)	시민사회	1965	크리스찬아카데미
		1966	대한주부클럽연합회
		1970	한국소비자연맹
		1974	천주교정의구현전국사제단
		1979	대한성공회정의평화사제단
		1980	바르게살기운동중앙협의회(바르게살기운동조직육성법), 새마을운동중앙협의회(새마을운동조직육성법)
		1983	소비자문제를연구하는시민의모임
		1984	민주언론운동시민연합, 가톨릭노동사목전국협의회
		1985	민주화실천가족운동협의회
		1987	한국여성단체연합, 민주화를위한전국교수협의회
		1988	민주사회를위한변호사모임, 한국사회과학연구소
		1989	경제정의실천시민연합, 전국교직원노동조합, 한국자유총연맹(한국자유총연맹육성에관한법률)
1990	한국서민연합회, 전국대학민주동문회협의회		

구 분	활동분야	설립연도	주요 시민단체
관치행정의 시기 (1961년~1990년)	도시계획	1990	주거권실현을위한국민연합, 교통문화운동본부
	실업지	1961	감리교사회복지선교회
		1971	두레공동체운동
		1975	한국천주교주교회의 사회복지위원회, 한국노인문제연구소
		1976	생명의전화
		1983	한국여성의전화연합
		1986	대한성공회 노원나눔의집, 부스리기선교회, 한국장애인연맹
		1987	전국노점상연합, 장애우권익문제연구소, 한국부름의전화, 인도주의실천의사협의회
		1988	대한성공회 성북나눔의집, 달리다굼선교회
		1989	다일공동체, 사랑의빛선교회
	1990	열린문사회복지센터, 참된의료실현을위한청년한의사회	
	지역공동체	1987	구로청년회
1988		열린사회 강서양천시민회, 열린사회 북부시민회	
1989		열린사회 동대문중앙시민회	
1990		상계어머니학교	
환경생태	1982	기독교환경운동연대	
	1989	환경과공해연구소, 온누리녹색환경실천운동협의회	
지방자치의 시대 (1991년~1999년)	시민사회	1991	경제정의실천불교시민연합, 민주주의민족통일전국연합
		1993	공동체의식개혁국민운동협의회, 건강사회실천운동협의회
		1994	참여연대, 한국시민단체협의회, 바른언론을위한시민연합
		1996	시민운동정보센터, 과소비추방법국민운동본부, 좋은사회시민연합, 진보사회를향한사회인모임, 우리민족서로돕기운동
		1997	전국시민단체연합, 2002년월드컵축구대회문화시민운동추진협의회
		1998	열린사회시민연합, 민주개혁국민연합, 사회정보를위한민주연대, 국민화합운동연합, 언론개혁시민연대, 한국휴먼네트워크
	도시계획	1993	녹색교통운동
		1994	전국철거민연합, 한국도시연구소
		1996	걷고싶은도시만들기시민연대, 장애인편의시설축진시민연대
		1997	렌트자전거교통연합, 새로운교통문화만들기운동시민연합
		1999	보행권회복을위한전국네트워크
	실업지	1991	한국이웃사랑회, 대한성공회 봉천동나눔의집
		1992	빈민여성교육선교원, 온터두레회, 한국여성노동자협의회
		1993	한벗장애인이동봉사대, 평등사회를위한민중의료연합
		1994	한국노인의전화, 생명나눔실천회, 맑고향기롭게, 우리복지시민연합
1995		한국사랑의집짓기운동연합회, 관악자활지원센터	
1996		장애인먼저실천중앙협의회	
1997	글로벌케어, 온누리건강가족복지회		
1998	실업극복국민운동위원회, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 서울북부실업자사업단, 전국실업자동맹, 실업자종합지원 서울센터		

구 분	활동분야	설립연도	주요 시민단체
지방자치의 시대 (1991년~1999년)	실업지	1999	민간사회안전망운동범국민협의회, 복지개혁시민연합
	지역공동체	1991	살기좋은우리구(금천구)만들기여성회
		1993	살기좋은성동만들기청년모임 젊은성동
		1995	주민협동공동체실현을위한금호·행당·하왕지역기획단, 관악사회복지
		1996	강동송파시민단체협의회, 참여·자차·지역사랑광진시민모임
		1997	구로시민센터, 양천경제정의실천시민연합
		1998	노원시민모임, 성동복지, 푸른건강사회를여어가는광진복지센터, 열린사회 은평시민회, 열린사회 서대문마포시민회
	정치·행정개혁	1991	공명선거실천시민운동협의회, 한국여성정치연맹
		1995	부정부패추방시민연합
		1996	한국유권자운동연합
		1997	행정개혁시민연합
		1998	정치개혁시민연대, 의회를사랑하는사람들, 전국공권력피해자연맹
	환경생태	1999	반부패국민연대, 사법개혁을위한시민단체연대회의
		1991	우리밀살리기운동본부, 맑은물되찾기운동연합회
		1992	환경정의시민연대, 푸르게사는모임, 한국환경사회정책연구소
		1993	환경운동연합, 한국환경보호연합회, 국립공원을지키는시민의모임
1994		우이령보존회, 그린헤밀리운동연합, 녹색연합, 환경보존강동구민모임, 두레생태기행, 한국기독교환경대책협의회, 한국그린크로스	
1995		녹색삶을위한여성들의모임, 한국생활환경연구회	
1996		자전거타기범시민운동연합, 녹색소비자연대, 녹색시민연합	
1997		쓰레기문제해결을위한시민운동협의회, 해맞이모임	
1998	생명회의, 생태보전시민모임, 생명의숲가꾸기국민운동		

3) 최근 NGO의 성장배경⁵⁾

(1) 국제적인 배경

NGO 활동이 전세계적인 주목을 받게 된 것은 최근 10년 내의 현상이다. 이러한 변화의 뿌리는 20세기 말에 집중적으로 이루어진 몇 가지 세계사적 변화에 기초하고 있다.

첫째, 소련의 붕괴와 동구권의 몰락이다. 이러한 사회주의권의 몰락은 동시에 사회주의 이념의 몰락을 의미하게 되었고, 나아가 급진적인 사회운동의 퇴조를 의미하게 되었

5) 서경석, “한국시민운동의 현실과 미래적 전망”, 한국행정학회·중앙일보, 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000. 9, pp.135-140 참조.

다. 이러한 상태에서 사회변화는 시민사회의 노력과 힘에 의존할 수밖에 없게 되었다. 즉, 사회변화는 시민사회의 힘을 크게 키워서 그 힘으로 정부와 기업에 영향력을 행사하여 사회가 민주적인 방향으로 나아가도록 하는 길밖에 없게 되었다.

둘째, 환경위기가 인류최대의 문제로 등장하게 되었다는 점이다. 과거처럼 어떻게 생산하고 어떻게 분배할 것인가의 문제보다는 인류 전체의 위기인 환경문제가 더욱 중요하게 대두되었다. 그런데 환경을 오염시키는 장본인이 인간 자신이기 때문에 인류가 환경위기의 재앙에서 벗어나려면 단지 정부와 기업에 압력을 가하는 제도개혁만으로는 문제를 해결할 수 없고, 근본적으로 사람들이 스스로 자신의 삶을 바꾸지 않으면 안되게 되었다. 즉, 시민사회 내부의 의식변화가 사회변화의 근본적인 동력이 되어야 하는 상황이 되었다.

셋째, 지난 50여년 간 인류사회를 이끌어온 UN 등 국제사회체제에 대한 불신이 가중되었다는 점이다. 국제경제체제가 WTO체제로 발전하여 전세계로 시장의 확대가 이루어지고 있지만, 이러한 체제가 인간을 행복하게 만들기보다는 전지구적 차원에서 환경을 파괴하는 상황으로 몰아가고 있다. 그럼에도 불구하고 UN이 환경문제를 해결하는데 제대로 기여를 하지 못하고 있다. 즉, 이제는 국제기구 및 정부에게만 인류의 미래를 맡길 수 없게 된 것이다. 그래서 시민사회의 역량이 커져서 그 힘으로 정부와 기업에 일정한 규제를 가하고 정부와 기업이 그 틀 안에서 나아가도록 할 때 비로소 인류의 희망이 생긴다는 것이다.

넷째, 지난 10년~20년 동안에 상당히 많은 나라들이 민주화과정을 겪게 되었다는 점이다. 아시아의 한국, 필리핀, 태국, 대만, 인도네시아, 몽골뿐만 아니라 아프리카의 남아프리카공화국을 위시해서 남미의 대부분 나라가 이제는 민주화의 길로 들어서게 되었다. 이러한 점들은 많은 구사회주의국가의 민주화과정과 맞물려 이제 민주화는 전지구적 현상으로 나타나게 되었고, 각국에서 참여민주주의가 서서히 뿌리를 내리기 시작하였다.

다섯째, 정보화사회의 도래가 끼치는 영향이다. 인터넷의 급속한 보급은 전자민주주의와 전자시민운동을 가능하게 하였다. 정치·행정이나 사회문제에 대한 네티즌의 광범위한 참여가 이루어지게 된 것이다. 이러한 일종의 직접민주주의 현상은 시민운동의 방식을 변화시키는 한편, 시민사회의 영향력을 더욱 증대시키는 결과를 만들어내고 있다.

이러한 최근의 변화는 우리 사회에 2가지 커다란 변화를 가져다 주었다.

첫째, 시민권력으로서의 NGO현상이다. 과거에는 정부와 의회가 시민의 의사를 대변하는 것으로 되어 있었지만, 이제 일반시민은 더 이상 이러한 과거의 패러다임에 만족할 수 없게 되었다. 언론이 시민을 대변하는 한 축인 것도 사실이지만, 언론에 대한 실망과 비판도 너무나 많다. 이러한 정부와 국회, 언론에 대한 실망과 비판은 사회적 공공선을 추구하는 NGO가 시민사회를 대변해야 한다는 요구를 증폭시켜 왔고, 이 결과 각 나라에서 시민운동이 활발하게 전개되었고 NGO는 일종의 시민권력을 행사하기에 이르렀다. 그리하여 전세계적으로 정당의 당원수는 감소하는 추세에 있는 반면, 시민단체 회원수는 계속 증가하는 현상까지 나타나고 있다.

두번째 변화는 이제 정부, 기업, 시민사회의 공동경영의 시대에 돌입하게 되었다는 점이다. 과거에는 정부가 앞장서서 국가를 경영했다고 한다면, 이제 그러한 시대는 지나가고 정부, 기업, 시민사회가 파트너가 되어 국가를 공동으로 경영할 때에만 가장 바람직한 사회발전을 기할 수 있다는 생각이 보편적인 인식으로 자리잡게 되었다.

(2) 우리 나라 NGO의 성장배경과 문제점

이러한 전세계적인 차원에서의 변화를 배경으로 하면서도 우리 나라의 시민운동은 나름대로의 독특한 성격을 가지고 발전하여 왔다. 우리 나라의 NGO 활동이 지난 10여년의 짧은 기간에도 불구하고 강력한 사회운동으로 성장할 수 있었던 이유는 다음과 같다.

첫째 이유는 오랜 민주화운동의 과정 속에서 다수의 훈련된 사회운동가가 배출되어 왔다는 점이다. 민주화를 이룩하는 과정에서 수많은 헌신적이고 유능한 사회운동지도자가 길러져 왔고, 이들 중에 상당히 많은 수가 NGO 활동가로 탈바꿈하였다.

둘째, 우리 나라의 시민운동은 단순히 탈이념적인 생활개혁운동이나 시민참여운동이 아니라 사회 전체의 근본적인 개혁을 원하는 사회변혁운동이었다는 점이다. 1989년 이후에 설립된 시민단체는 대체로 경쟁력의 강화를 위한 각종 제도개혁, 분배정의의 실현, 환경보존을 통한 지속가능한 사회의 실현, 참여민주주의, 자유주의와 공동체주의의 동시적 실현 등의 이념적 틀에서 활동하였다. 시민운동은 우리 사회가 위기에 처할 때마다 대안을 제시하고, 이를 해결하기 위한 캠페인을 주도해 왔다.

셋째 이유는 정치권에 대한 시민의 실망으로 인한 반사적 이익이다. 그동안 우리 나라 정치는 민주화 이후에도 민주세력의 분열과 지역주의 정당구조의 심화, 총재 중심의

맹주정치로 인한 정치적 후진성을 면치 못해 왔다. 이로 인해 시민의 정치권에 대한 실망이 극에 달하고, 이러한 실망은 반사적으로 시민운동에 대한 기대를 증폭시켰다.

위에서 언급한 세 가지 이유 외에도 NGO 활동가의 헌신성, 언론의 지원, 김대중 정부의 지원 등의 요인도 복합적으로 작용하였을 것이다.

그러나 급속한 NGO 성장과정에서 상당한 부작용도 나타나고 있다. 특히 NGO와 정부 간의 관계가 적절히 정립되지 않은 상태에서 NGO에 대한 지원제도가 강화됨으로써 ‘자생력 약화’의 문제가 표출되고 있다. 일반적으로 제기되고 있는 우리 나라 NGO에 대한 비판과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 오늘날 NGO는 감시자의 역할과 함께 구체적인 정책의제와 대안을 제시하여야 한다. 그러나 우리 나라 NGO는 기동력과 조직력은 상당하지만 전문성은 외국의 NGO에 비해 뒤떨어지는데, 이러한 근본적인 이유는 NGO가 백화점식으로 사업을 수행하기 때문이다. 만약, NGO가 특정 분야에 집중적이고 전문적인 역량을 발휘한다면, 사업의 효율성과 효과성은 상당히 높아질 것이다.

둘째, 우리 나라 NGO의 대부분은 재정상태가 열악하다. NGO의 재정은 회원으로부터의 회비가 주가 되지만, 정부 및 기업으로부터의 보조금, 후원금, 공모사업비 등이 커다란 비중을 차지하고 있다. 이러한 재정문제는 정부나 기업의 재정지원 및 보조를 받는 NGO가 과연 정부정책, 기업독점, 부패 등을 객관적으로 감시하고 비판할 수 있는가 라는 딜레마를 낳게 된다.

셋째, 우리 나라 NGO가 안고 있는 가장 큰 비판은 “시민 없는 시민단체”라는 사실이다. 시민 없는 시민단체는 시민의 관심과 참여를 원천적으로 봉쇄할 수 있으며, 스스로 권력이 되어 가는 문제점을 야기시킨다. 이러한 문제점이 나타난 이유는 ① 시민보다 민주화운동 활동가나 전문적인 식견을 가진 교수, 변호사 등 전문가그룹의 역량에만 의존했기 때문이며, ② 설립자나 책임자를 중심으로 관료주의적으로 운영되어 왔고, 정치투쟁에 관심을 기울였기 때문이다.

넷째, 우리 나라 NGO는 구현하려고 하는 조직목표가 분명하지 않다는 점이다. 즉, 시민사회가 지향하는 이념과 목표가 분명하고, 이를 토대로 시민운동의 성격을 정립해야 하는데 그렇지 못하다는 것이다. 그래서 특성화된 사업이나 전문적인 분업을 통한 시민

6) 김 택, “한국 NGOs(시민단체)의 행정부패감시기능”, 한국행정학회·중앙일보, 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000. 9, pp.274-276 참조.

운동이 아니라 백화점식으로 운동을 해 옴으로써 국가·사회적 쟁점에 적절하게 대처하지 못한 면이 있다.

그러나 물론 위와 같은 문제제기가 한국의 NGO가 처한 상황을 선진국과 평면적으로만 비교한 데 따른 비판이라는 반론도 강력하다. 우선 백화점식이라는 비판에 대해서는 ‘종합적 NGO’라는 대응이 가능하다. 즉, 우리 나라의 정당정치가 지역주의에 발목이 잡혀 제 기능을 못하는 상황에서는, NGO가 불가피하게 정책정당의 기능을 부분적으로 대행할 수밖에 없는 것이다.

또 ‘시민 없는 시민운동’에 대해서는 참여민주주의의 전통이 약한 데다, 여전히 정부의 기능이 압도하고 있는 사회분위기로 인해 일정한 정도 NGO의 ‘선도적’ 역할이 불가피하다는 설명이다. 특히 ‘가만히 기다린다고’ 시민 있는 시민운동이 가능한 것이 아니기 때문에, 사회조건의 변화를 선도하려는 노력이 더욱 중요하다는 항변인 것이다.

그리고 정부 재정지원의 문제에 대해서도 비록 제도적인 결함이 있다 하더라도 대다수 선진국에서도 NGO 활동에 정부의 재정지원이 활성화되어 있으므로 그 자체는 문제될 것이 없다는 입장이다. 다만 지원하는 형식과 방법은 개선될 여지가 있는데, 이는 본 연구에서도 다뤄질 것이다.

이처럼 우리 나라의 급속한 NGO 성장과 그에 따른 문제점은 아직 ‘현재 진행형’의 과제이다. 나름대로 한국적 해결책과 방향을 모색할 가능성을 남겨 두고 있는 것이다.

3. NGO의 사회적 책임성

NGO는 시민사회의 다양한 역학구조 속에서 존재하기 때문에 스스로 혼란스러울 수밖에 없는 존재라고 할 수 있다. 그러나 NGO는 시민사회를 대변해서 국가와 시장에 대해 긴장관계를 유지할 뿐만 아니라, 시민사회 자체와도 긴장관계에 있다. 따라서 NGO의 시민사회에 대한 책임성 또는 NGO의 신뢰성은 피할 수 없는 과제라고 할 수 있다.

그러나 이 신뢰성은 계측하기 어려울 뿐만 아니라 누구의 신뢰인가 하는 점에서 근본적으로 논란의 소지가 있다. 예를 들면 특정 NGO에 자금을 지원하는 측에서 보는 신뢰성과 NGO의 활동을 통해 혜택을 받는 수혜자들이 파악하는 신뢰성은 전혀 다를 수 있기 때문이다.

NGO는 대부분의 공공부문이나 민간기업과는 달리 다양한 주체들에 대해 다층적

(multiple)인 신뢰성을 가지고 있다. 즉, 정부나 재정지원자들에 대한 ‘상향적 신뢰성 (upward accountability)’과 NGO활동의 수혜자, 직원 등에 대한 ‘하향적 신뢰성 (downward accountability)’으로 구분할 수 있다.⁷⁾ 또 다른 각도에서 설명한다면, NGO는 기능적인 신뢰성(각종 재원에 대한 투명한 회계나 사업의 단기적 영향)과 전략적인 신뢰성(NGO활동의 장기적이고 광범위한 영향, NGO와 다른 조직간의 연계)을 동시에 갖는다고 할 수도 있다.

NGO의 관리자들은 수혜자들이 평가하는 하향적 신뢰성보다는 상향적이고 기능적인 신뢰성에 더 촉각을 기울이는 경우가 많다. 이는 신뢰성을 측정하기가 매우 어렵기 때문에 대체로 재정적·회계적인 측면에서 파악한 것이 한 원인이다. 이 경우 NGO의 신뢰성은 재정을 지원하는 정부나 NGO의 관점에 종속되기 쉽고, 따라서 진정한 의미의 신뢰성이라고 하기는 어렵다. 이에 따라 회계적 신뢰성까지도 새로운 시각에서 보려는 시도가 나타나는데, 소위 사회적 측면을 고려한 회계감사(social audit)가 그것이다.⁸⁾

반면 NGO의 다층적인 신뢰성이 오히려 강점과 기회가 될 수 있다는 입장이 있다.⁹⁾ 즉, NGO를 둘러싼 다양한 주체(stakeholders) 사이의 조율(negotiation)과정을 통해 신뢰성 논의가 더욱 풍부해질 수 있으며, 이를 통해 전략적인 신뢰성을 과제로 설정할 가능성이 있는 것이다. 이 입장에서는 효율적이고 투명한 회계절차 외에도 수혜자들이 함께하는 NGO 활동 및 보다 광범위한 NGO 활동영역을 강조하고 있다.

결국 NGO의 신뢰성 논의에서 강조되는 바는 NGO가 장기적인 전망과 시민사회의 지향점 속에서 그 사업방향을 정해야 하며, 사업목적의 달성과정에서는 수혜자 내지는 시민사회의 비판을 수용하는 가운데 올바른 정향을 유지해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 NGO 활동의 경과를 시민사회에 공개해야 되며, 시민사회의 의견을 조직내부로 전달

7) C. Rochester, "Voluntary Agencies and Accountability", in J. D. Smith, C. Rochester, and R. Hedley (eds), *An Introduction to the Voluntary Sector*, London: Routledge 1995; D. Leat, "Are Voluntary Organisations Accountable?", in D. Billis, and M. Harris (eds), *Voluntary Agencies : Challenges of Organisation and Management*, London: McMillan, 1996 참조.

8) S. Zadek and M. Gatwood, "Transforming the Transnationals : NGOs, Social Auditing or Bust?", in M. Edwards and D. Hulme (eds), *Beyond the Magic Bullet*, London: McMillan, 1995 참조.

9) S. Biggs and A. Neame, "Negotiating Room for Maneuver : Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda", in M. Edwards and D. Hulme (eds), *Beyond the Magic Bullet*, London: McMillan, 1995; R. Fry, "Accountability in Organisational Life : Problem or Opportunity for Profits?", *Nonprofit Management and Leadership*, Vol.6 No.2, 1995, pp.181-196 참조.

하는 명확한 구조를 가져야 한다. 또, 조직 내부적으로 각 구성원의 자발성을 극대화해야 되며 민주성을 실현해야 한다. 아울러 NGO 활동의 성과를 극대화시키기 위해 기업보다 더 합리적인 조직운영방안이 모색되어야 할 것이다. 열악한 자원을 토대로 사업을 전개하는 NGO일수록 사업의 효율성은 더욱 중요한 과제이기 때문이다.

이와 같은 원칙을 구체적으로 이해하는 데 Joseph Rowntree Foundation이 1996년 발표한 「자발적 조직을 위한 실천규약」은 시사점이 있다. 특히 공공재원을 지원 받는 NGO를 대상으로 한 이 규약은 공개성과 투명성을 책임 있는 NGO활동에서 가장 중요한 요소로 보고 있다.¹⁰⁾

10) Joseph Rowntree Foundation, *Towards Voluntary Sector Codes of Practice*, 1996의 “자발적 조직을 위한 실천규약” 내용을 소개하면 다음과 같다.

효과적이고 책임있는 NGO를 지향하는 조직으로서, 우리는 사회적 책임을 항상 업무에 두면서 모든 사업을 떳떳이 밝히려는 자세를 유지한다. 특히 다음과 같은 점에 유의한다.

사업의 성과 (Effectiveness)

1. 우리의 사업목적을 명확히 규정하고, 그것을 변화하는 조건에 능동적으로 맞춰 나간다.
2. 우리가 달성하려는 과제와 이를 달성하기 위한 방법을 분명히 한다.
3. 자원을 효과적으로 관리하고 활용하며, 우리가 수행하려 한 것을 성실히 달성한다.

사회적 책임 (Accountability)

4. 우리 활동의 성과를 평가하고, 불량한 사업성과에 즉시 대처하며, 불만사항을 공정하고 신속하게 처리한다.
5. 우리가 신뢰를 얻어야 할 사람들에게 우리가 어떻게 주어진 의무를 달성하고 있는지에 대한 정보를 제공한다.

사업수준 (Standards)

6. 우리가 달성하려는 사업수준을 명확히 한다.

수혜자 참여 (User Involvement)

7. 우리 활동과 관련된 수혜자들이 참여할 수 있는 방안을 널리 알린다.

운영 (Governance)

8. 우리의 운영진을 선정하는 과정을 체계화시키고 공개한다.
9. 우리는 운영진의 역할과 책임을 분명히 규정한다.

자발적인 활동 (Voluntary Action)

10. 우리는 자원봉사자들을 참여시키고 교육하고 지원·관리하는 분명한 체계를 수립한다.

형평과 공정 (Equality and Fairness)

11. 우리의 정책과 사업에서 어떤 형태의 차별과 불공정한 일처리도 없도록 조치한다.

직원관리 (Staff Managing)

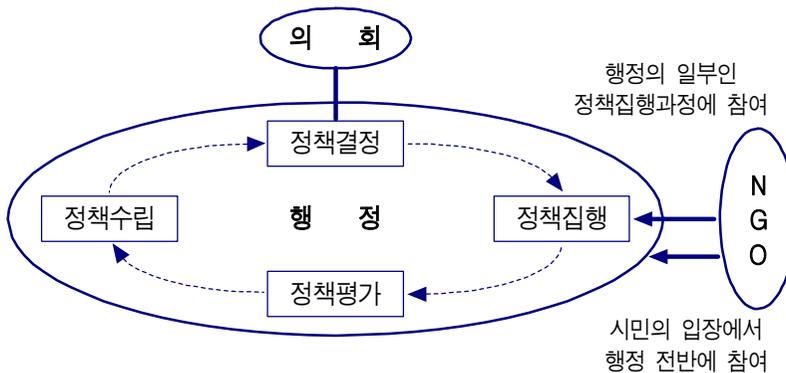
12. 직원을 공개적으로 채용하고 신상필벌을 엄정히 한다.

4. NGO와 행정의 관계

1) NGO · 행정 파트너십의 유형과 성격

정책이란 “한정된 가치(재화와 서비스)를 합리적으로 배분·결정함으로써 사회 전체를 위한 이익을 증폭·실현하는 것”이라고 할 수 있다. 그리고 정책과정은 일반적으로 정책 수립→정책결정→정책집행→정책평가의 4단계로 이루어지는 순환사이클로 표현할 수 있다. 이러한 정책과정은 기본적으로 지방 행정부와 의회를 중심으로 한 자치제도를 축으로 이루어진다. 시민참여도 기본적으로는 자치단체장과 지방의회의 선거에서부터 시작하여 각종 제도를 통하는 것이 기본이다. 현실적으로 보면 자치단체의 위원회 및 심의회에 NGO 대표가 위원으로 활동하고 있는 경우도 있다. 그러나 오늘날의 지방자치에서는 제도화된 과정뿐만 아니라 행정의 외부에 있는 시민과의 일상적인 상호작용과정이 중요한 기능을 수행하고 있다.

NGO는 ① ‘행정과 기업은 수행할 수 없거나, 몰두하기 어려운 활동’을 NGO가 실제로 담당함으로써 정책집행과정에 참여하고, ② 시민의 입장에서 여론수렴 과정을 거쳐 이를 행정에 전달하며, ③ 행정의 활동을 모니터링하는 가운데 잘못된 점을 비판하고 시정함으로써 행정과정 전반에 참여하고 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보자.



자료 : 東京都, 「行政と民間非営利団体(NPO)－東京のNPOをめぐる」, 1996.

<그림 2-1> 행정과 NGO의 주요측면

(1) 정책수립 및 결정과정에서의 NGO의 기능과 역할

정책과정 초기에서 NGO가 하는 일은 정책제언, 정보제공, 정부견제 등 시민들의 생활상의 요구를 정책에 투입하는 것이다. 생활상의 요구는 소극적으로 환경문제, 철거문제 등과 같이 생활구조의 파괴에 대한 시정을 요구하는 것과 도로, 상·하수도, 공원 등 도시기반시설을 확충하는 것을 비롯하여, 적극적으로는 문화, 교육, 의료, 정보공개 등의 서비스에 대한 요구와 취업, 주택, 생계보조 등의 경제적인 원조를 요구하는 것까지 다양하다.¹¹⁾

도시정부가 이러한 요구들에 부응하지 못할 때 NGO는 여론을 형성하여 이들을 공공의제(Public Agenda)화하고, 이어서 정책의제로 채택할 것을 촉구하게 된다. 원래 빈곤문제나 환경문제 등은 정부가 아닌 시민단체에 의해 발굴되어 사회문제화되고, 도시정책으로 이어져 왔던 것이다. 몇 년 전 부천시 시민단체들이 자녀들의 건강을 위해 담배자판기의 설치를 금지하는 조례제정운동을 펼친 것이 대표적인 예이다.

그리고 도시정부의 정책이 시민의 생활권을 침해하는 잘못된 결정이라고 판단되면 반대 의사를 표하거나, 집단민원 또는 저항운동을 통해 정책결정을 저지하게 된다. 최근에 벌어지고 있는 ‘그린벨트 전면해제방침에 대한 철회운동’이나 잘못 선정된 쓰레기소각장의 입지결정에 반대하는 것 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 물론 도시혐오시설에 대해 특별한 대안 없이 무작정 안된다고 버티는 경우에는, 시민사회공동체의 이익을 지키려는 궁극적 의미의 시민운동이라기보다는 특수이익을 관철시키려는 부정적 의미의 주민운동으로 표현되어질 수도 있다.

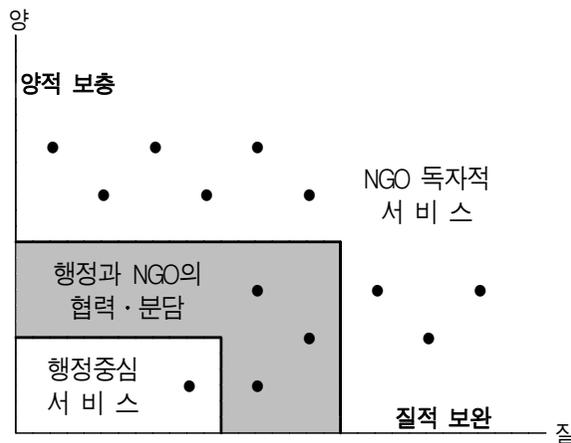
한편 NGO는 정책목표와 우선 순위를 결정하는 정책수립과 결정단계에 참여하게 된다. 물론 이 단계에서도 여론조성이나 권고를 통해 정책결정에 참여하기도 하고, 각종 위원회의 일원으로 참여하여 정책결정의 부분적인 주체가 될 수도 있다. 전자의 예로 ‘녹색서울시민위원회’가 서울시의 환경정책에 대해 자문하고 권고하는 경우를 들 수 있고, 근래에 들어서면서 대부분의 관청에서 자문위원회를 구성할 때 시민운동단체의 대표를 포함시키는 것은 후자에 해당하는 예이다.

11) 김일태, “도시정책과정에서의 NGO의 역할과 활성화 방안”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』, 제34권 제 371호, 1999. 10, pp.11-12.

(2) 정책집행과정에서의 NGO의 기능과 역할

NGO가 행정의 정책집행과정에 참여하는 방식에는 사회복지기관이나 행정업무에 시민들이 개별적으로 자원봉사하는 것에서부터 행정의 서비스 공급을 대행하거나 공공시설을 위탁받아 관리·운영하는 집단적 참여방식까지 모두 포함된다.¹²⁾ 최근 서구에서도 NGO가 정부의 정책집행을 보완하거나 대행하는 경우가 늘어나는데, 이는 NGO 부문의 성장에도 원인이 있지만 정부의 민영화 확대에 힘입은 바가 크다. 특히, 사회 및 복지서비스 부문에 있어서는 기존 정부기능의 상당 부분이 민간위탁의 형태로 NGO 또는 NPO에 의해 제공되고 있다. 이 경우 비용의 일부를 NGO가 부담하기도 함으로써, 행정비용의 절감은 물론 시민이 만족할 수 있는 다양한 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

이처럼 정책집행과정에서의 NGO의 역할은 일정기간 행정의 업무를 대행하는 경우도 있지만 더 나아가서는 정부와 같은 종류의 서비스를 제공하여 정부의 활동을 보충하기도 하고, 정부가 공급하는 서비스와 다른 질의 서비스를 제공하여 시민의 만족도를 높임으로서 정부활동을 보완하기도 한다. 한편 특정분야에서는 정부가 제공하지 않는 서비스를 NGO가 유일하게 제공하는 경우도 있다. 다음 <그림 2-2>는 공급주체별로 공공서비스의 성격을 도식화한 것이다.



<그림 2-2> 행정서비스와 NGO서비스의 관계

12) 김일태, “도시정책과정에서의 NGO의 역할과 활성화 방안”, 대한지방행정공제회, 『도시문제』, 제34권 제 371호, 1999. 10, p.12

예를 들면 장애인이동봉사대, 129응급구호서비스 등은 NGO와 정부 모두가 시민들에게 제공하고 있는데, 활동대상과 서비스의 질에서 약간의 차이가 있지만 행정서비스를 보충하는 관계에 있다. 사랑의 전화·생명의 전화 등 상담서비스는 정부에서 제공하는 복지서비스와 비교할 때 질적인 측면에서 행정서비스의 보완관계에 있다고 말할 수 있다.

NGO와 정부의 관계는 정부는 재정을 부담하고, NGO는 실제의 활동을 하는 협력·분담의 관계에 있는 경우도 있다. 이러한 관계는 우리 나라에서는 민간단체 공모(지원)사업 등 극히 일부분의 사례에서만 찾을 수 있지만, 미국과 영국 등에서는 사회복지와 문화 등의 분야에서 광범위하게 보여지는 형태이다. 한편 지역화폐운동, 야간학교, 대안학교(Free School) 등의 경우는 행정과는 전혀 관계가 없는 분야에서 NGO가 독자적으로 활동하는 경우이다.

B. Gidron, R. M. Kramer와 L. M. Salamon은 서비스 제공 및 재정조달 주체를 중심으로 정부와 NGO 간의 협력관계를 4가지로 유형화하고 있다.¹³⁾

〈표 2-10〉 정부-NGO 관계 모형

기 능	정부주도형	이원/중첩형	상호협동형	NGO주도형
재정확보	정 부	정부 / NGO	정 부	NGO
서비스제공	정 부	정부 / NGO	NGO	NGO

자료 : B. Gidron, R. M. Kramer & L. M. Salamon, *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.

정부주도형(Government-dominant Model)은 정부가 재정과 서비스분배에 있어서 주도적인 역할을 하는 것으로, 흔히 말하는 복지국가(Welfare State)와 같은 개념이다. 정부주도형은 본질적으로 정부에 의한 자원조달과 서비스분배체계를 갖고 있다.

NGO주도형은 정부주도형의 반대위치에 있으며 자원조직(Voluntary Organization)이 재정조달과 서비스분배에서 주도적 역할을 한다. 이 모형은 전형적으로 공공사회복지의 사각을 NGO가 보충하는 분야에서 나타난다.

이원/중첩형(Dual Model)은 정부와 비영리부문이 자원과 서비스공급에 있어서 광범위

13) B. Gidron, R. M. Kramer & L. M. Salamon, *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992, p.18.

하게 중첩되어 있기는 하나, 두 부문이 각각 분리된 독자적인 영역을 가지고 있기도 한 유형이다. 병렬체적형(Parallel-track Model)이라고도 하며, 이것은 두 가지 다른 방식을 가질 수 있다. 먼저 비영리조직이 국가에 의해 분배되는 서비스를 보충(supplement)하거나, 아니면 정부가 채워주지 못하는 서비스의 수요를 NGO부문이 보완(complement)해주는 것이다.

상호협동형(Collaborative Model)은 주로 정부가 제정과 관련된 역할을 맡고, NGO는 서비스의 제공과 관련된 역할을 주로 하는 경우를 말한다. 이 반대의 모형도 가능하기는 하다. 하지만 이원/중첩형과는 달리 상호협동형에서는 정부와 NGO가 매우 밀접한 관련을 갖고 활동하는 경우를 말한다. 이러한 모형은 특히 미국에서 확산되어 있는 방식이다. 상호협동형은 다시 NGO에 주어진 재량의 범위에 따라 2가지 세분화된 모형으로 나누어질 수 있다. 하나는 NGO가 단순히 정부의 대리인 역할을 하는 경우(Collaborative-vendor Model)이며, 다른 하나는 NGO가 정부의 지원을 받아 공공서비스를 제공하는 경우에 상당한 수준의 재량을 행사하는 경우(Collaborative-partnership Model)이다.

(3) 정책평가단계에서의 NGO의 기능과 역할

NGO는 정책집행과정을 감시(monitoring)하면서 잘못되어 가는 부분을 수정하도록 요구하거나, 일정기간의 성과를 평가하여 정책의 유지나 확장을, 그리고 효과가 없다고 판단되는 경우에는 정책의 종료여부를 결정하여 도시정부에 요구하게 된다.¹⁴⁾ 일반적으로 NGO가 도시정부의 행정을 모니터링 하는 경우나 부정부패에 대해 시민단체가 감사를 청구하는 것, 그리고 시민단체들에 의한 공공서비스의 '시민평가' 등이 그러한 예이다.

특히 지방자치체가 실시된 이후 NGO들이 행정 전반 또는 특정 행정시책(예 : 환경보전)에 대한 노력들을 일정한 기준에 의해 비교·평가하여 발표함으로써 정부부분을 개혁으로 유도하는 기능을 담당하게 된다.

2) 파트너십의 한계와 범위

일반적으로 NGO와 정부 간의 관계는 끊임없는 견제와 협력의 연장선상에서 이루어

14) 김일태, "도시정책과정에서의 NGO의 역할과 활성화 방안", 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 제34권 제371호, 1999. 10, p.13.

진다고 할 수 있다. 따라서 일률적으로 상호협력이 서로 배제하는 것보다 낫다고는 말할 수 없다. 다만 각 NGO의 역할과 주어진 사회적 조건에 따라 파트너십의 성격과 유형이 달라질 것이다. 일반적으로 정부와 NGO간의 협력이 갖는 장·단점을 나타내면 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 정부와 NGO가 본 상호협력의 장·단점

정 부		N G O	
장 점	단 점	장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> • 정부 서비스가 더 잘 전달됨 • 국민으로부터 더 많은 정보를 얻을 수 있음 • 정책 대상그룹과 더 많은 상호작용을 기할 수 있음 • 각종 사업의 효과를 제고 • 새로운 기술의 적용 가능성을 미리 검증할 수 있음 • NGO의 전문가로부터 적절한 훈련을 제공할 수 있음 • 정부와 NGO간 활동을 보다 잘 조절할 수 있음 : 일반적으로 NGO를 더 잘 통제할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • NGO가 진출함에 따라 정부조직이 비효율적으로 보일 수 있음 • NGO의 사회적 동원이 사회불안을 가져올 우려가 있음 • 정부 서비스에 대한 요구가 정부의 능력을 넘어설 수 있음 • NGO와 정부가 해외 지원을 받기 위해 경쟁관계에 있을 수 있음 • 정부의 권위와 신용을 약화시킬 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정과정에서 보다 잘 접근할 수 있음 • 전문적인 연구시설과 전문가를 보다 쉽게 이용할 수 있음 • 훈련을 통해 정부 서비스를 내부에서부터 개선할 가능성이 있음 • 새로운 기술에 위로 부터 접근할 수 있음 • 기술과 모델을 통해 NGO의 설명력을 높이고 상향적인 발전이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 유착관계, 관료적 통제 • NGO 자체가 보다 관료적인 성격을 띠 수 있음 • NGO의 자율성과 독립성을 상실할 수 있음 • NGO의 포괄적인 프로그램을 상실하면서, 단순한 전달역할로 전락할 수 있음 • 정부가 NGO의 성과를 가로챌 우려 • NGO가 정부 서비스를 대체함으로써, 정부의 비효율성을 가속화 • 고객들 사이의 신용도 상실, 기존의 사회·정치적 상황을 유지하려는 경향

자료 : J. Farrington & A. J. Bebbington (eds), *Reluctant Partners? NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*, London: Routledge, 1993.

정부는 NGO와 협력함으로써 서비스전달의 효율성 제고, 사업의 효과성 증대, 행정의 민주성 증대 등의 장점이 있다. NGO도 정부와 협력함으로써 정책과정에서의 접근성 제고, 조직의 다원성 제고 등의 장점이 있다.

그러나 정부는 조직의 비효율성이 드러날 수 있으며, 정부의 권위와 신용을 약화시킬 수 있는 위험에 처할 수도 있다. NGO도 관료적 통제를 받을 가능성이 있어 NGO의 자

율성과 독립성을 상실할 수 있으며, 시민사회에서 신용도가 떨어질 위험이 있다.

그런데 행정은 NGO와의 관계에 있어서, 편견 내지는 잘못된 인식을 가진 경우가 많다. 대표적인 경향을 몇 가지 예로 들면 다음과 같다.

첫째, 행정은 통상 NGO와의 ‘우호적인 관계’만이 협력적이고 생산적이라고 간주하는 경향이 있다. 자치단체와 NGO 간에는 협력할 수도, 서로 도울 수도, 대립할 수도, 경합할 수도, 관계가 없을 수도 있다. 그런데 많은 자치단체의 NGO 정책은 대립·경합하는 면을 기피하거나 간과하고 있다.

둘째, 자치단체는 보조금/지원금을 통해 NGO를 ‘지원’해야 한다는 인식을 하고 있다. 이러한 지원도 필요하지만, 자치단체 자체가 NGO에게는 커다란 자원인 것을 잊고 있다. 자치단체가 가진 정보를 제공하는 것, 다양한 위탁사업을 실시하는 것, 신용보증을 서주는 것 등 다양한 지원 및 협력을 하는 것이 더욱 중요하다.

셋째, 자치단체가 NGO에 사업을 위탁하는 경우 투명성 확보를 위한 노력이 부족하다. 자치단체로부터 위탁받는 과정과 사업성과 및 내용 등은 공개되어야 한다. 그러므로 자치단체는 민간기업, 공익법인, NGO 등이 공정하게 경쟁(공개경쟁)할 수 있는 조건을 마련해야 한다.

넷째, 자치단체가 NGO와의 협력을 통해 책임을 회피하려는 경향이 있다. 즉, 정책적으로 다루기 곤란한 문제를 민간참여라는 명목으로 전가시키는 경향이 있는 것이다.

결국 NGO와 행정의 파트너십 영역에 대해 새롭게 생각할 필요가 있다. 일반적인 NGO와 행정의 활동영역을 그림으로 나타내면 <그림 2-5>와 같다. A와 E는 각각 NGO와 행정의 고유영역이라고 간주되며, 그 중간의 부분이 파트너십 분야로 인식되고 있다. 그러나 본 연구에서는 E처럼 행정고유의 사업일지라도 NGO가 비판·감시할 수 있다는 점에서 파트너십의 범위를 넓게 보고 있다.

그렇기 때문에 비판·감시, 그리고 행정과 NGO 간의 경쟁 사례까지도 파트너십에 포함시킬 필요가 있는 것이다. 이러한 상호 긴장관계 속에서 행정은 행정 나름의 발전을 기할 수 있고, NGO 역시 사회적 책임성을 강화할 수 있다는 시각을 가지기 때문이다.



주 : A는 시민의 책임과 주체성에 의해 독자적으로 활동하는 영역
 B는 시민의 주체성을 근본으로 행정의 협력에 의해 이루어지는 영역
 C는 시민과 행정이 각각의 주체성을 갖고서 협력하는 영역
 D는 시민의 협력이나 참여를 얻으면서 행정의 주체성을 근본으로 하는 영역
 E는 행정의 책임과 주체성에 의해 독자적으로 하는 영역

자료 : 横浜市, 「横浜市市民活動推進検討委員会 報告書」, 1999. 3, p.5.

〈그림 2-5〉 시민활동과 행정의 파트너십 영역

第Ⅲ章 서울시와 NGO의 파트너십 현황과 실태

1. 위원회 차원의 파트너십
2. 민간단체 지원사업
3. 실업대책사업
4. 노숙자지원사업
5. 도시계획 분야에서의 NGO 참여사례
6. 기타 사례 : 참여연대의 서울시장 판공비 공개청구운동

제Ⅲ장 서울시와 NGO의 파트너십 현황과 실태

1. 위원회 차원의 파트너십

1) NGO 참여 위원회 현황

정부 위원회는 특정 분야의 전문가나 정책에 의하여 직·간접적으로 영향을 받는 시민의 대표가 행정에 참여할 수 있는 제도로서, 행정의 참여성·개방성·통합성을 높이고 정책의 합리성·공정성·수용성을 실현하고자 하는 데 그 설치 목적이 있다. 위원회는 ① 시민으로 하여금 의사결정과정에 참여하는 기회를 제공하고, ② 시민과 공무원 간의 상호 의사전달을 증진하며, ③ 다양한 기능적 분야에서 시민의 전문지식을 활용하는 등의 기능을 수행하고 있다.

〈표 3-1〉 서울시 위원회 현황(1999년 12월 30일 현재)

(단위 : 개, 명, 괄호안은 %)

설치근거	위원회수		위원 수				
	총 계	NGO대표 참여	총 계	당 연 직	위촉직(외부인사)		
					소 계	NGO대표	기 타
법 령	36	12 (33.3)	951	163	788	78 (8.2)	710
조 례	25	13 (52.0)	553	94	459	56 (10.1)	403
훈 령	1	-	14	4	10	-	10
전 체	62	25 (40.3)	1,518	261	1,257	134 (8.8)	1,123

주 1 : 위촉시 현직 기준임.

주 2 : 괄호 안은 총계에 대한 비율임.

자료 : 서울특별시 내부자료, 2000.

〈표 3-1〉과 같이 서울시에는 법령위원회 36개, 조례위원회 25개, 훈령위원회 1개 등 총 62개의 위원회가 있다. 그 중에서 NGO 대표가 참여하고 있는 위원회는 법령위원회 12개, 조례위원회 13개 등 총 25개이다.¹⁾(자세한 내용은 <부록 3> 참조) 이 중에서 법령위원회는 총 788명의 위촉위원 중에 NGO 대표라고 할 수 있는 경우는 78명, 9.9%의

1) NGO 대표자 판별은 서울시 현황자료에 밝혀진 위원별 현직을 기준으로, 연구진이 임의로 분석한 결과이다.

비율을 나타냈다. 조례위원회는 총 459명의 위촉위원 중에 56명이 NGO 대표로 12.2%의 비율을 보였다.

물론 각종 위원회 참여는 기본적으로 ‘개인자격’이긴 하지만, 최근 NGO의 중요성이 높아지면서 많은 위원회가 ‘NGO 대표’를 참여시키는 것을 당연하게 인식하는 추세에 있다. 또 각종 자문회의나 설명회에도 NGO의 참여를 유도하고 있다. 그러나 NGO 대표의 위원회 참여확대에도 불구하고 위원회 제도 자체가 가진 문제는 별로 개선되지 못함으로써, NGO의 위원회 참여 효과가 극대화되지 못하고 있다.

2) 위원회 운영의 문제점과 과제

일반적으로 정부의 각종 위원회는 특정 사안이 발생하거나 제도가 신설되면 설치되지만, 사안이 해소되거나 불요불급한 상태에서도 지속되는 경우가 있어 전시행정의 하나로 비판받고 있다. 위원회의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정에 대한 실질적 참여보다는 통과의례적인 요식절차로 설치·운영되는 경우가 많다. 대개 위원회의 소집권한이 행정에 있기 때문에, 행정이 필요로 하는 사안이 있는 경우에 한해 개최됨으로써 사회적으로 필요한 시기에 적절히 위원회가 활용되지 못하고 있다. 그리고 대다수 위원회가 의결권한이 없거나, 있더라도 ‘사업이나 업체선정’과 같은 절차상의 심의기능만을 담당하고 있다.

둘째, 일반시민의 이익을 대변하는 사람이 대학교수나 전문가에 비해 상대적으로 적게 포함되어 있다. 서울시의 경우 서울시건축위원회, 교통영향심의위원회, 서울시분쟁조정위원회, 사회복지심의위원회, 주택정책심의위원회 등의 심의·의결은 일반시민에게 직접적인 영향을 미치는 데도 불구하고 NGO 관계자가 거의 포함되어 있지 않다.

셋째, 기본적으로 위원회 구성권이 행정공무원에 있기 때문에, 공무원들에게 ‘익숙한 사람’ 중심으로 위원을 선정함으로써 위원회의 내적 긴장감 유지가 어렵다. 또한 같은 사람이 여러 위원회에 참여하는 사례가 빈번하다.

넷째, 위원들이 전문지식을 갖추어도 정책문제에 대한 정보나 자료가 부족하여 위원회의 운영이 형식적이다.

다섯째, 위원의 수가 과다하거나 필요 이상으로 고위공직자를 배치하여 실질적인 논의가 어렵다. 서울시의 경우 제2의건축법국민추진위원회(146명)가 대표적인 예이다. 그

리고 제2의건국범국민추진위원회(146명중 40명), 서울시시정여론조사심의위원회(23명중 10명), 지역경제협의회(29명중 10명), 교통안전대책위원회(37명중 19명) 등은 필요 이상으로 고위공직자를 배치하였다.

따라서 위원회가 본래의 설치목적대로 운영되고, 그 기능이 활성화되기 위해서는 다음과 같은 개선책들이 필요하다.

우선 정책의 구상·입안단계부터 위원회를 활용하는 방향으로 제도운명을 내실화하는 것이다. 물론 이를 위해서는 행정의 의지가 관건인데, 위원회를 행정의 의사결정에 ‘실질적 도움을 줄 수 있는’ 인사로 구성하고 다양한 비판이나 우려를 사전에 수렴하는 자세로 임할 필요가 있다. 그런 점에서 NGO 대표자의 위원회 참여는 어떤 정책의 입안 및 집행과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 사전적 점검과 조율 가능성을 높인다고 볼 수 있다. 따라서 위원회의 성격에 따라 차이가 있을 수 있지만, 위원 중 NGO 대표를 최소한 10% 이상 참여시킬 필요가 있다. 다만 이 경우에도 소위 명망성 있는 인사에 편중되기보다, 풀뿌리 NGO와 같이 실질적으로 지역사회 문제에 능통한 조직들이 참여하는 것이 효과적이다.

둘째, 공무원에 의한 일방적 자료제출을 지양하고 충분한 회의자료 검토시간을 확보하기 위하여 실효성 있는 위원회 지원체제를 확립할 필요가 있다.

셋째, 위원의 무책임한 발언이나 이권개입 등 대외적 책임을 결여한 행태를 방지하기 위해 원칙적으로 회의 및 의결내용을 공개할 필요가 있다.

이제 대표적인 NGO·행정의 파트너십 위원회인 서울녹색시민위원회와 실업대책위원회 활동을 통해, 바람직한 위원회 구성 및 운영방식에 대해 생각해 보도록 하겠다.

3) 녹색서울시민위원회 사례

(1) 녹색서울시민위원회의 발족 배경

녹색서울시민위원회는 서울의 지속가능한 발전과 「서울의제 21」의 실천 및 이행상황 등을 점검하며, UN지속발전위원회의 활동과 연계하여 지구환경보전에 기여하고, 서울시민의 삶의 질 향상을 위해 시민이 시정에 참여할 수 있는 통로역할을 수행하기 위해 설치되었다. 서울특별시환경기본조례 제26조에 시민기구의 설치근거가 명시된 이후, 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례가 별도로 제정되어 있다.

<표 3-2> 녹색서울시민위원회의 주요 연혁

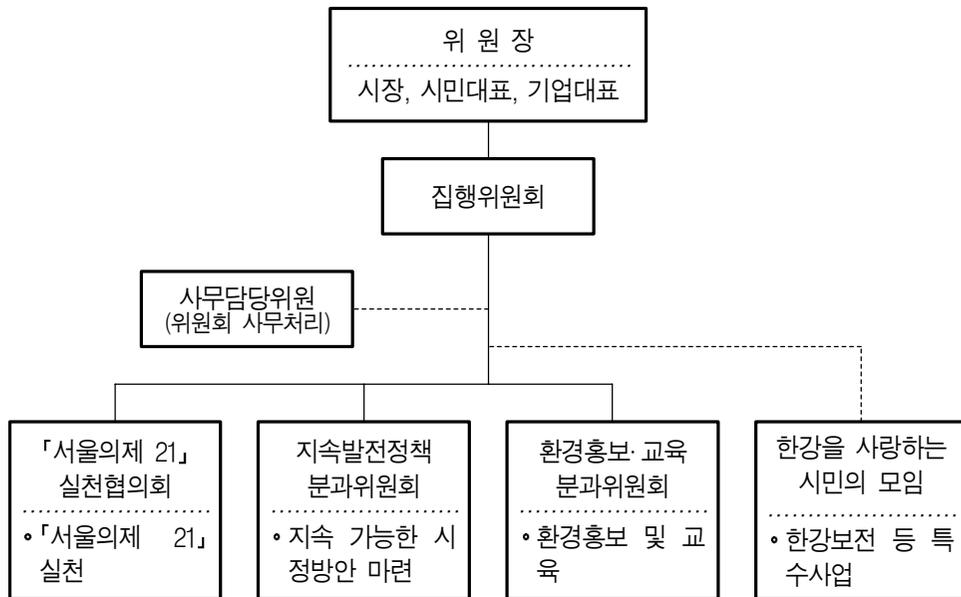
날 짜	주요 연혁	비 고	
1995. 11. 22	제1기 위원 위촉	박영숙(한국환경사회정책연구소장)	
1995. 11~1997. 11	제1기 위원회 활동		
1996. 2. 20	제1회 정기회의 : 위원장 선출		
1996. 5. 20	서울특별시녹색서울시민위원회설치및 운영조례 제정		
1997. 6. 5	「서울의제 21」 작성·발표		
1997. 6. 23~6. 27	UN환경특별총회 참석		박영숙 위원장과 유재현 위원이 참석하여 「서울의제 21」 제출
1998. 2. 17	제2기 위원 위촉		
1998. 2~2000. 2	제2기 위원회 활동		
2000. 1. 15	서울특별시녹색서울시민위원회설치및 운영조례 개정		
2000. 3. 8	제3기 위원 위촉		
2000. 3~현재	제3기 위원회 활동		

(2) 녹색서울시민위원회의 구성 및 운영

녹색서울시민위원회는 100명 이내의 위원으로 구성되며, 위원의 임기는 2년으로 중임이 가능하다. 임원으로는 시장, 시민대표, 기업대표 등 3인의 공동위원장과 3인의 부위원장이 있다.

<표 3-3> 녹색서울시민위원회 위원구성 현황

구분	계	기업	서울시	전문가(33명)			NGO(31명)				시민(9명)		
				대학 교수	교육 관계자	연구 전문가	환경 단체	소비자 단체	일반 시민 단체	종교 단체	연론계	시의원	기타
인원 (명)	95	14	8	20	1	12	17	4	7	3	2	5	2



〈그림 3-1〉 녹색서울시민위원회의 조직도

녹색서울시민위원회는 분과위원회별 특성에 맞고 위원들이 참여할 수 있는 사업을 발굴하여 수행하며, 시민·환경단체·기업과의 공동사업 추진 등을 통한 협력강화와 「서울의제 21」의 홍보 및 실천 등을 추진하고 있다. 녹색서울시민위원회에는 집행위원회, 「서울의제 21」 실천협의회, 지속발전정책분과위원회, 환경홍보·교육분과위원회 등이 있고, 별도 조직으로 ‘한강을 사랑하는 시민의 모임’이 설치되어 있다.

(3) 녹색서울시민위원회 활동실적

1999년에 녹색서울시민위원회는 90회의 회의를 개최하여 168건의 안건을 처리하였고, 2000년에는 7월까지 47회의 회의를 통해 162건의 안건을 처리하여 양적으로 보면 전년에 비해 활발하게 활동을 한 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 최근 3년간 녹색서울시민위원회 운영사항

위원회 개최실적 (회의개최수 / 처리안건수)			예산액(천원) (예산편성 / 집행액)		
1998년	1999년	2000년 7월	1998년	1999년	2000년 7월
33 / 78 (평균 2.36건)	90 / 168 (평균 1.87건)	47 / 162 (평균 3.45건)	27,900 / 21,850	50,000 / 41,180	70,000 / 26,210

〈표 3-5〉 최근 3년간 녹색서울시민위원회 회의내용 및 위원참석 현황

년 도	위원회명	회의수	위원수	참석수	주요 회의내용
1998	정기회의	2	134	84	•녹색서울시민위원회 사업점검 등 3건
	총무회의	1	3	3	•1999년도 사업계획 및 예산편성 등 1건
	집행위원회	8	120	75	•1998년도 시정참여공모사업 평가 등 18건
	분과위원회	22	446	273	•서울시 환경관련 정책에 대한 분석 및 대안 제시 등 27건 •서울의제 21 홍보물 제작 등 21건 •자치구별 녹색서울환경감시단 운영 등 11건
	소 계	33	703	435	총 78건
1999	정기회의	2	134	60	•CSD 설치 및 운영 등 5건
	집행위원회	9	135	82	•서울의제 21 수정작업 논의 등 23건
	총무회의	2	8	8	•1999년도 녹색서울시민위원회 사업방향 설정 등 3건
	분과위원회	77	1,073	556	•서울시 환경관련 정책에 대한 분석 및 대안 제시 등 26건 •의제21 네트워크 구축 등 21건 •하천탐사 및 하천관리방안 제안 등 27건 •서울시 하천관리실태조사 결과 보고서 제작 •서울의제 21 수정사업 등 39건 •서울시 지속발전위원회 설치 및 운영 등 7건 •“녹색서울 21”발간 등 7건
	소 계	90	1,350	706	총 168건
2000. 7	인선위원회	3	12	12	•제3기 서울녹색시민위원회 위원 추천 등 2건
	집행위원회	4	100	90	•주요 활동방향 결정 등 25건
	정기회의	1	94	70	•공동위원장 선출 등 1건
	총무회의	7	28	23	•사업방향 설정 및 사업계획서 •환경의 날 행사계획 논의 등 33건
	분과위원회	32	416	257	•서울의제 21 실천단 구성 등 29건 •자동차 배출가스 줄이기를 위한 시민, 기업, 서울시의 역할 논의 등 8건 •지속가능성지표 개발사업 논의 등 7건 •녹색서울시민위원회 노대공모사업 논의 등 16건 •환경의 날 행사프로그램 개발 등 20건 •난지도 대중골프장 의견 개진 •중랑천 관리방안 논의 등 5건
	소 계	47	650	452	총 162건

녹색서울시민위원회의 사업추진 내역을 사업분야별로 살펴보면 다음과 같다.

「서울의제 21」 작성 및 실천활동을 하였다. 「서울의제 21」은 시민, 시민단체, 전문가, 교수, 언론인, 서울시 공무원 등이 참여하여 만든 21세기 서울환경보전계획이다. 녹색서울시민위원회에서는 1997년 6월 5일 선포된 「서울의제 21」을 시민들에게 홍보하고 지속적인 실천방안을 강구하고자 「서울의제 21」 홍보, 자치구 청소년 대상의 「서울의제 21」 교육, 지방의제 21 네트워크 구축을 위한 실무자회의 및 의제포럼, 「서울의제 21」 시민 실천지역적용사업, 「서울의제 21」 수정 및 「서울의제 21」실천협의회 구성 등의 사업을 펼쳤다.

1996년부터 NGO를 대상으로 환경분야 시정참여공모사업을 실시하였다. ‘환경적으로 지속가능한 발전’을 이루고 「서울의제 21」이 지향하는 녹색서울을 실현하고자 시민과 시가 함께 하는 환경친화적인 사업프로그램을 공모·선정하여 시민단체에 사업비를 지원함으로써 시민단체의 환경역량 강화에 기여하였으며, 아울러 많은 시민들이 자율적으로 시정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고자 하였다. 연도별 시정참여공모사업 실적은 다음과 같다.

- 1996년 : 21개 단체에 15개 사업
- 1997년 : 39개 단체에 40개 사업
- 1998년 : 55개 단체에 50개 사업(사업비 : 360백만원)
- 1999년 : 30개 단체에 30개 사업(사업비 : 360백만원)
- 2000년 : 29개 단체에 32개 사업(사업비 : 500백만원)

시정참여공모사업은 비영리민간단체지원법에 따른 NGO 지원 훨씬 이전부터 서울시가 NGO 활동을 재정적으로 지원한 대표적인 사례이다. 특히 지원방식에 있어서 녹색서울시민위원회가 주도적으로 지원사업을 선정함으로써, 종전 행정 중심의 재정지원을 탈피하는 계기가 되었다. 또한 NGO 활동을 잘 이해하는 위원회가 선정해 왔기 때문에, 수년 간의 지원대상사업 목록을 살펴보면 환경관련 NGO 활동의 경향성을 확인할 수 있는 수준이라고 할 수 있다. 그러나 이 역시 뒤에서 다뤄질 민간단체지원사업과 마찬가지로 몇 가지 제도적인 한계를 가지고 있다.

우선 사업선정과 관리가 이원화되어 있어 효율적인 공모사업 운영에 어려움이 있다. 비록 공모 및 선정은 녹색서울시민위원회가 주도적으로 시행하지만, 행정적인 관리와

예산집행은 서울시가 담당함으로써 당초 선정 의도 등이 집행과정에서 충분히 반영되기 어려운 한계가 나타난 것이다.

다음으로 예산집행 상의 문제이다. 현재 선지급 70%, 사업 종료후 30%로 획일화되어 있는데, 사업의 성격에 따라서는 사업착수 단계에 전액이 필요한 경우가 있다. 또한 경상적 경비의 지출이 불가능하여 예를 들면 인건비 등이 반영되지 않고 있다. 그 결과 현실적으로 필요한 비용임에도 예산에 반영되지 않기 때문에 편법으로 집행하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다. 이 역시 다음 장의 민간단체지원사업 문제에서 다시 다룰 예정이다.

〈표 3-6〉 2000년 녹색서울시민위원회 시정참여공모사업 현황

연번	단체명	사업명	시지원금 (천원)	비고
1	생태보전시민모임	길동자연생태공원 자원활동가에 의한 모니터링 및 생태교육프로그램 운영	27,000	계속 사업
2	지속가능개발네트워크 한국본부	대학인 환경네트워크 확산을 위한 녹색캠퍼스 만들기운동	21,000	
3	서울상공회의소	“서울의제 21” 정착을 위한 기업시범사업	17,000	
4	서울YMCA	쾌적한 주거환경 만들기 시민환경감시단 실천활동	17,000	
5	녹색소비자연대	맞벌이 가정의 녹색구매 캠페인	14,000	
6	습지를 가꾸는 사람들	강동구 둔촌동 생태보전지역 관리	8,000	
7	자연보호를 위한 시민의 모임	불암산 도시자연공원 생태계 회복프로그램 운영	6,500	
8	(사)선한사람들	여의도 샛강생태공원에 적합한 환경개발을 위한 시민·학생의 생태교육	15,000	
9	한국소비자연맹	일회용품 및 포장 줄이기 시민운동	9,000	
10	서울YWCA	1회용품 사용 및 과대포장 억제를 통한 쓰레기 줄이기 시민운동	12,500	
11	(사)한국여성민우회	쓰레기 발생 0% 도전마을 만들기	18,000	
12	열린사회시민연합	시민이 참여하는 살아 숨쉬는 지천 가꾸기	15,000	
13	(사)한국환경·사회정책 연구소	환경행정에의 시민참여방법 현황조사 및 참여프로그램	16,000	
14	(사)녹색연합 배달환경연구소	환경행정에의 시민참여방법 현황조사 및 참여프로그램	12,000	

연번	단체명	사업명	시지원금 (천원)	비고
15	관악주민연대	고향으로 기억되는 녹색마을 만들기	13,000	일반 사업
16	전국주부교실중앙회	한강시민공원 이용실태 점검활동을 통한 한강수질 보호운동	7,000	
17	환경연합	한강상수원지역 환경감시 및 조사	16,000	
18	전국주부클럽연합회	형광등 분리수거체계 및 재활용방안 구축을 위한 프로그램	13,000	
19	한국환경교육협회	21세기 녹색서울만들기 어머니 환경교실	10,000	
20	독립문지역사회복지회	어울려 살아가는 지역사회를 위한 녹색청소년 어린이 환경활동	5,000	
21	구로시민센터	“우리동네 푸르게 가꾸기” 시민환경교육	13,000	
22	녹색삶을 위한 여성들의 모임	2000년 강북 아나바다 시민실천운동	14,000	일반 사업
23	기독교환경운동연대	푸른 서울 만들기 위한 교회녹화사업	13,000	
24	교통문화운동본부	차량 정비업소 폐유 및 폐기물처리 실태조사	12,000	추가 공모 사업
25	(사)녹색어머니회	녹색환경사랑 나눔의 장터	6,700	
26	열린사회시민연합	소규모 다세대주택의 원천감량과 남은 음식물 자원화사업 참여	10,040	
27	(사)시민환경정보센터	서울시의 녹색지도 제작 및 웹사이트 구축	11,600	
28	(주)콘테크	인터넷을 통한 환경교육사업	19,000	
29	생태보전시민모임	도심속 작은 산 살리기	18,000	
30	지속가능개발네트워크 한국본부	환경과 경제를 살리는 에코오피스	15,560	
31	강동·송파환경연합	가락시장 야채쓰레기 처리 실태조사 및 친환경적 처리방법 제시	14,490	
32	녹색상품구매네트워크	지속가능한 소비를 위한 실천가이드	13,160	

그 외 녹색서울환경감시단 운영, 「환경정보마당」 발간, 토론회 및 공청회 개최 등의 사업실적이 있다. 주요 토론회 및 공청회 사례는 다음과 같다.

- 환경기본조례 환경헌장 제정 공청회
- 서울녹색시민위원회 및 노원구 녹색주민실천위원회 워크숍
- 음식물쓰레기 줄이기 시민단체 활동세미나
- 서울시 환경관련 조례개정을 위한 시민공청회
- 자원재활용을 위한 알뜰매장 교환운동 사례발표회
- 지속가능개발위원회 설치·운영에 관한 토론회

- 바람직한 한강보전과 이용증대방안 마련을 위한 워크숍 등

(4) 난지도 골프장건설계획과 관련한 서울시와 녹색서울시민위원회 및 난지도골프장백지화시민연대의 갈등사례

녹색서울시민위원회는 환경과 관련된 주요 NGO들이 망라된 대표적인 'NGO 중심 위원회'이다. 따라서 행정과의 협력적인 운영 외에도 일부 서울시의 환경정책과는 마찰이 발생하기도 한다. 대표적인 예가 난지도 골프장 건설과 관련된 갈등사례이다.

2000년 2월 각 언론사는 서울시 조경과장의 말을 빌어 난지도 제1 매립지 10만평 중의 30% 정도인 3만평에 9홀 규모의 대중골프장을 건설할 계획이라는 기사를 수차례에 걸쳐 내보냈다. 서울시도 4월 25일에 난지도 골프장건설이 포함되어 있는 '상암 새천년 신도시(밀레니엄 시티)조성계획'을 발표하였다.

이에 7월 7일~8일 녹색서울시민위원회 「서울의제 21」실천협의회 윤○○위원의 제안에 따라 워크숍 개최시 난지도 골프장건설관련 안건을 발의하였다. 이와 함께 현황과약을 위해 현장설명회를 개최하기로 하였다. 7월 14일 녹색서울시민위원회 위원 23명이 참석한 가운데 현장답사 및 설명회가 개최되었으나, 결론을 내지 못하고 녹색서울시민위원회 집행위원회에서 다시 검토하기로 하였다.

7월 19일 서울시는 도시계획위원회를 열어 밀레니엄공원화사업을 위한 난지도 쓰레기 매립지 53.7만평에 대한 도시계획시설 변경안을 통과시켰다. 변경안의 주요내용은 ① 44.8만평의 생태공원 조성, ② 8.9만평 대중골프장 건설 등이었다.

7월 26일 녹색서울시민위원회는 제4차 집행위원회 회의에서 내부 심층토론회를 개최하기로 하였다. 8월 3일 심층토론회 개최 결과 찬·반양론이 팽팽하였으며, 향후 서울시와 환경단체간 의견을 좁혀 가는 과정을 갖기로 하였다. 8월 3일 녹색서울시민위원회는 세종문화회관에서 '난지도 골프장관련 녹색서울시민위원회 심층토론회'를 열어 기술적인 검토, 서울시의 입장, 난지도골프장백지화시민연대의 입장, 지정 찬·반토론, 자유토론을 거친 후 골프장건설계획을 전면 재검토하기로 하였다.

그러나 8월 7일 각 언론사는 서울시 조경과장의 말을 빌어 다시 난지도에 5.8만평 규모의 대중골프장 건설계획을 보도하였다. 이에 8월 11일 난지도골프장백지화시민연대는 서울시 조경과에 난지도 골프장건설계획에 대한 언론의 8월 7일자 보도기사에 대한 해명을 요구하였다. 8월 19일 서울시 조경과는 8월 7일자 보도기사는 기자들의 요청에 의

해 서울시의 견해를 밝혔으며, 녹색서울시민위원회의 토론결과를 존중하기 위해 최선을 다할 것이라고 답변하였다.

8월 23일 녹색서울시민위원회는 제5차 집행위원회 회의를 열어 녹색서울시민위원회 위원이 아닌 분야별 전문가 10명이 참여하는 검토위원회를 1개월 정도 구성·운영하기로 결정하였다. 검토위원회 구성은 인선소위원회에서 위원명단 작성 후 공동위원장 동의를 얻어 구성하기로 하였다. 녹색서울시민위원회는 위원회에서 난지도 골프장건설 안건에 대한 논의를 진행하는 동안에 성숙된 대화와 협의를 위해 서울시는 골프장을 계획대로 추진한다는 오해가 없도록 기자회견을 비롯한 일체의 관련사업의 진행을 하지 않도록 하고, 녹색서울시민위원회 위원은 사적 의사표명을 자제하고, 환경단체도 기자회견 등을 자제해 줄 것을 권고하였다.

8월 25일 녹색서울시민위원회는 검토위원회 구성을 위한 인선소위원회(총무단, 사무위원, 간사) 제1차 회의를 열어 9개 전문분야를 난지도골프장백지화시민연대 및 서울시조경과에 제시하여 전문분야 의견을 수렴하기로 하고, 양측에 협조공문을 발송하였다. 검토위원회 위원은 전문분야를 확정된 후에 양측으로부터 복수로 위원추천을 받아 공동위원장의 동의를 얻어 위원을 선정을하기로 하였다.

한편, 8월 29일 녹색서울시민위원회 위원 32명이 포함된 사회각계인사 120명이 서울시에 공개적으로 난지도 골프장계획 백지화를 요구하였다. 8월 30일 난지도 골프장건설 백지화운동에 적극 동참하는 녹색서울시민위원회 위원을 중심으로 한 위원직 사퇴독려 움직임에 따라, 녹색서울시민위원회는 긴급 총무단회의를 개최하였다. 총무단에서는 난지도 골프장건설관련 녹색서울시민위원회의 주요 활동과 향후계획을 작성하여 모든 위원에게 공지하고, 개별적 행동자제를 위해 전화연락을 하였다. 이와 함께 녹색서울시민위원회 위원사퇴 등 개별적 행동을 자제해 줄 것을 공동위원장 명의로 공지하였다.

9월 4일 난지도골프장백지화시민연대에 참여하고 있는 녹색서울시민위원회 위원 5명이 다른 위원들을 상대로 사퇴를 제안하였다. 제안사유는 ① 녹색서울시민위원회의 검토가 이루어지고 있는 데도 불구하고 7월 19일 서울시는 난지도 골프장을 도시계획시설로 확정하였고, ② 녹색서울시민위원회 찬반토론회 이후 의견을 좁히기 위한 논의를 진행하자고 제안하면서도 수차례 언론을 통해 추진계획을 발표하는 등 녹색서울시민위원회에서 제기된 의견을 형식적으로는 수렴하는 척 하면서 실제로는 골프장건설계획을 추진하는 이중성을 보였으며, ③ 형식적 자문역할만 하는 녹색서울시민위원회에서는 더

이상 난지도 골프장건설 문제와 같은 중요 환경사안의 해결을 기대하기 힘들다고 판단하여 녹색서울시민위원회 바깥에서 폭넓은 활동을 전개하겠다는 것이었다.

9월 5일 녹색서울시민위원회는 공동위원장회의를 열어 위원들이 객관적으로 판단할 수 있도록 진행경과를 다시 보내주기로 하였다. 이와 함께 일부 위원들의 사퇴 기자회견에 대한 녹색서울시민위원회 입장을 정리해 보도자료로 제공하기로 하였다. 그리고 녹색서울시민위원회 내부의 공론화와 사퇴관련 안건의 처리를 위해 임시회의를 소집하기로 하였다.

그러나 9월 6일 녹색서울시민위원회 위원 22명이 사퇴 기자회견을 하였다. 이와 함께 9월 15일 난지도골프장백지화시민연대는 난지도 골프장건설관련 녹색서울시민위원회 심의를 위한 검토위원회는 난지도 골프장건설계획을 백지상태에서 논의하는 위원회가 아니므로 검토위원회 구성에 참여할 수 없음을 녹색서울시민위원회에 공식적으로 통보하였다.

이에 녹색서울시민위원회는 검토위원회 구성 인선소위원회 제2차 회의를 열어 조경과 제출안(8월 29일)도 배제하기로 하였다. 그리고 제1차 인선소위원회 회의시 제기된 9개의 전문적인 검토분야를 포괄적으로 구분하여 ① 환경정책학, ② 쓰레기매립지관리, ③ 생태·조경, ④ 사회·문화의 4개 분야를 확정하였다. 검토위원회를 운영할 때 보다 세부적인 검토가 필요한 분야는 자문형태의 다른 전문가의 참여가 보장될 수 있도록 하기로 하였다. 또한 검토위원회의 구성은 임시회의 이후 각 인선위원별로 후보자명단을 확보하여 공동으로 논의·확정하기로 하고, 15배수 정도로 공동위원장에게 추천하여 위원을 최종 선정하기로 하였다.

9월 19일 서울시는 녹색서울시민위원회 임시회의에서 “난지도 매립지에 골프장을 계획대로 조성하면, 기존 7홀 규모의 딱섬 퍼블릭골프장을 폐쇄할 용의가 있다”고 밝혔다. 9월 22일 녹색서울시민위원회는 검토위원회 구성 인선소위원회 제3차 회의를 열어 극단적인 찬·반입장의 가능성이 있는 전문가는 추천에서 제외시켰다. 그리고 9월 23일 협조공문을 통해 포괄적으로 제시된 4개 전문분야에 대한 전문가 추천을 난지도골프장백지화시민연대와 서울시 조경과에 요청하였으나, 난지도골프장백지화시민연대에서는 참여할 수 없음을 통보하였다.

9월 26일 서울시의회 임시회 본회의에서 서울시장은 “난지도 골프장건설 여부는 현재 녹색서울시민위원회가 다양한 각도에서 검토중인 만큼 차후 위원회의 의견을 존중하여

결정할 방침이다”라고 말하였다. 하지만 10월 30일 국회 국정감사에서는 “난지도 골프장은 산을 깎거나 녹지를 훼손하는 것이 아니며, 쓰레기매립지를 생태복원화하는 과정에서 자연스럽게 조성되는 것이다”라고 의견을 피력하였다.

9월 27일~10월 4일 녹색서울시민위원회는 인선위원회에서 20명 후보자에 대한 추천 순위 조정과정을 거쳐 순위를 정하고, 시민과 기업을 대표하는 공동위원장에게 보고하여 승인을 얻었으나, 난지도골프장백지화시민연대의 참여가 없는 검토위원회의 구성에 대해 공동위원장인 시장은 우려를 표시하였다.

10월 9일 녹색서울시민위원회는 검토위원회 구성 인선소위원회 제5차 회의를 개최하여 녹색서울시민위원회에 사퇴서를 제안·권유한 위원에게 검토위원회 위원추천을 요청하기로 하고, 10월 20일 난지도골프장백지화시민연대에 협조공문을 발송하였다. 문서상의 공식적인 답변은 없어 유선상으로 위원추천을 요청하였으나, 11월 15일 현재까지 참여의사가 없는 것으로 확인되었다.

이처럼 본 연구보고서가 작성되는 시점까지 난지도 골프장 건은 미완의 진행 중인 사안이다. 서울시와 NGO가 참여하게 대립하는 사안에 대해, 녹색서울시민위원회가 중재 및 대안모색에 나서고 있지만 아직 실질적인 성과는 미지수이다. 그러나 주목할 것은 서울시의 민관합동 위원회가 주요 현안에 대한 의견수렴과 대책 마련에 참여하고 있다는 점이다. 사안의 해결방향을 녹색서울시민위원회가 결정할 수는 없지만, 광범한 NGO 여론을 수렴하고 행정과의 공동사업 경험을 축적한 조직으로써 갈등조정 역할을 기대할 수 있다.

4) 실업대책위원회 사례

(1) 실업대책위원회의 설치 및 조직

실업대책위원회는 IMF 사태 이후 심각한 실업난에 대해 서울시 차원의 대책을 모색하기 위해 1998년 7월 설치되었으며, 이후 서울시 조례에 의해 설치근거가 확보되었다.

노동 및 실업정책 일반은 전국적인 차원의 문제이기 때문에, 서울시가 영향을 끼칠 수 있는 범위가 제한적이다. 그러나 주로 일용직이나 빈곤층에 대한 ‘생계지원형 실업대책’은 서울시의 정책영역이라 할 수 있다. 이에 따라 실업대책위원회는 초기 구성과정에 현장에서 일용직 및 빈곤층 지원활동에 참여하고 있는 NGO 대표를 다수 참여시켰다.

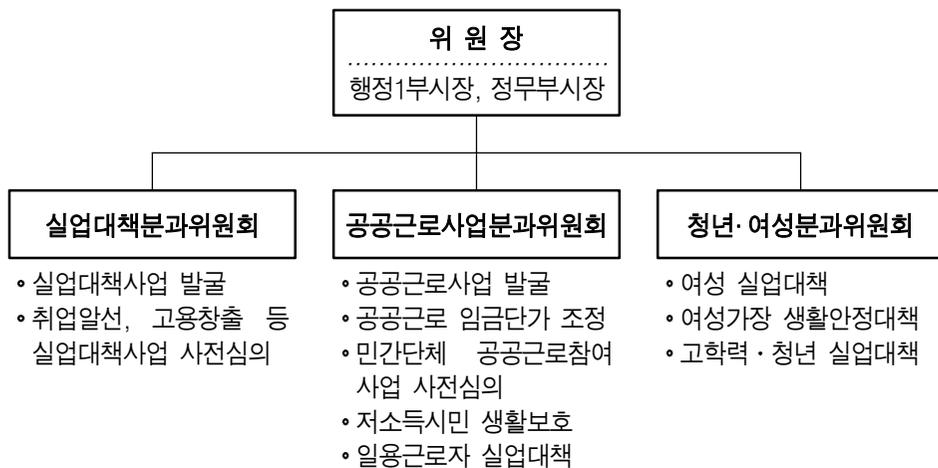
또한 실업대책위원회는 운영과정에서 위원들간의 활발한 토론과 공동워크숍, 자체 모니터링인력 배치, 분과위원회 설치 등을 통해 운영의 실효성을 높이고자 노력하였다.

실업대책위원회는 서울시 행정1부시장과 정무부시장이 공동으로 위원장을 맡고 있으며, 전문가 6명, 시민단체 5명 등 총 17명의 위원으로 구성되어 있다.

<표 3-7> 실업대책위원회 위원구성 현황

구분	계	서울시	전문가(6명)			NGO(5명)			시민(4명)		
			대학 교수	연구 전문가	직업 교육 관계자	종교 단체	노동 단체	일반 시민 단체	언론계	시의원	기타
인원 (명)	17	2	2	3	1	1	2	2	1	1	2

위원회 운영의 전문성과 실효성을 높이기 위해 실업대책분과위원회, 공공근로사업분과위원회, 청년·여성분과위원회 등 총 3개의 분과위원회를 두고 있다.



<그림 3-2> 실업대책위원회 조직도

(2) 실업대책위원회의 운영현황

실업대책위원회는 서울시 실업대책의 주요 수단인 공공근로사업 운영사항에 대한 결정권한을 가짐으로써, 민간위탁사업 선정 등을 통해 NGO의 실업대책사업 참여를 촉진하였다. 또한 서울시 실업대책에 대한 모니터링 및 정책자료 수집을 위해 각 분과위원

회에 3-5인의 모니터링 요원을 채용하여 전문적인 평가를 실시하기도 했다.

〈표 3-8〉 서울시설업대책위원회 운영현황

회 의	날 짜	참석 (명)	회 의 결 과
제1차	1998. 7. 10	16	- 유형별·정책수단별 5개 분과위원회 설치·운영 - 자치구 '취업정보은행' 설치는 별도팀을 구성하여 토의하기로 함.
제2차	1998. 7. 16	11	- 실업대책분과위원회 구성(5개) - 실업대책본부 구성(본부장 : 행정1부시장, 4개반 1실)
제3차	1998. 8. 7	19	- 건설일용직 구인·구직 정보지원체계를 민간소개소 주관형태와 자치구 주관형태로 구분하여 시범 실시 - 기업체 유휴시설 활용방안 강구 - 공공근로사업 사후예상문제 대비책 강구 - 화이트칼라에 대한 별도의 대책강구 필요
제4차	1998. 9. 4	16	- 21C형 청소년문화사업 구상을 충분히 검토하여 보고하기로 함. · 청소년회관 1곳을 지정하여 시범운영하도록 소관부서와 협의 - 취업정보은행 전문상담요원 배치와 장비보완 필요 · 실천가능한 것부터 단계적으로 보완 - 월동기 노숙자보호대책 강구 · 월동기 보호대책과 사회정상복구를 위한 다양한 프로그램 개발중임.
제5차	1998. 10. 2	18	- 청소년문화사업관 설치사업은 실업자구제라는 큰 틀에서 사업을 추진하기로 하였음. - '너싱홈' 활성화방안은 시범운영하여 그 효과를 점검하고 논의하기로 함. - YWCA 여성노숙자쉼터 조성은 서울시와 협조하여 사업이 성사되도록 함.
제6차	1998. 11. 6	15	- 공공근로사업 평가시 2개 항목을 추가하여 평가 · 공공근로사업 참여자 평가 · 공공근로사업 인근주민 평가 - 자치구 취업정보은행 상담실은 실업자가 선택적으로 활용할 수 있도록 인테리어하기로 함.
제7차	1998. 12. 4	16	- 공공근로사업 관리강화지침을 만들어 각 자치구에 시달하기로 함. - 분과위원회 활성화를 위한 보조인력지원사업을 시행하기로 함.
제8차	1998. 12. 18	11	- 임금단가 조정에 관한 안건 승인 - 민간단체 인력지원에 관한 안건 승인 - 사업비 30% 초과사업에 관한 안건 승인 - 부대경비 추가지급에 관한 안건 승인
제9차	1998. 1. 8	13	- 일반 공공근로사업 임금단가 조정 가결 - 도시정보화사업 임금단가 조정 의결 - 만기 수도계량기 교체사업 승인
제10차	1998. 2. 12	14	- 공공근로 임금단가 하향조정 - 하천준설사업 사업비 초과사업에 관한 사항 - 생산·일용직 근로자를 위한 공공근로사업 제안 재심의 의결 - 실직 여성가장의 여성쉼터 도우미활용 재심의 의결 - 공공근로사업 모니터링 추진계획 승인

회 의	날 짜	참석 (명)	회 의 결 과
제11차	1999. 3. 5	10	- 하천조설사업 생산성 제고방안 계획수립·시행 - 음식물쓰레기 재활용사업 계속시행 의결 - 공공근로 인력지원 의결
제12차	1999. 4. 2	12	- 1999년 2단계 공공근로사업 신청결과 및 채용계획 승인 - 1999년 노숙자관리 시행계획 승인 - 법령해석 질의·응답자료 및 자치법규 전산화사업 사업비 30% 초과사용 승인
제13차	1999. 5. 7	10	- 공공근로사업 확대 추진계획 승인 - 장거리 이동에 따른 추가교통비 지급 승인
제14차	1999. 6. 18	12	- 2단계 민간단체의 공공근로사업 참여제안 심사·선정 - 3단계 공공근로사업 임금단가 심의 - 서울시 저소득시민 생계안정 지원방안 검토
제15차	1999. 7. 15	12	- 노숙자쉼터 인력지원 공공근로사업 추진 승인 - 청년·여성 모니터링팀 관리인력 임금단가 조정 부결
제16차	1999. 8. 4	13	- 2단계 민간위탁 심의시 보류사업 재심의 - 3단계 신청(40건)사업 선정(14건)
제17차	1999. 9. 20	10	- 1999년 4단계 공공근로사업 임금단가 책정 승인 - 연속참여 허용사업 지정 승인 - 4단계 민간단체 제안사업 선정(18개 사업)
제18차	1999. 11. 5	9	- 실업대책분과위원회 활성화 방안(5개 분과위원회 → 3개로 조정) - 동절기 공공근로사업 확대 시행 - 1999년 3단계 서울시 여성실업의 현황 및 특성 활용방안
제19차	1999. 12. 22	14	- 2000년 1단계 공공근로사업 및 임금단가 승인
제20차	2000. 1. 24	14	- 2000년 1단계 민간단체의 공공근로사업 선정(20개 사업) - 2000년 1단계 공공근로 확대 및 임금단가 승인 - 4단계 연속참여 허용사업 지정(8개 사업) 승인 - 청년·여성분과위원회 장애여성팀 교통비 추가지급 승인
제21차	2000. 3. 22	11	- 2000년 2단계 서울시시행 공공근로사업 심의·선정 승인 - 공공근로 연속참여 허용사업 지정 승인 - 2000년 2단계 민간단체 참여 공공근로사업 심의·선정 승인
제22차	2000. 6. 29	11	- 2000년 3단계 서울시시행(민간단체 참여) 공공근로사업 심의·선정 승인 - 소방출동인력 급식지원사업 예산지원 - 생활보호사업, 주택수리사업 추진(관악구 검토)
제23차	2000. 10. 20	10	- 2000년 4단계 서울시시행(민간단체 참여) 공공근로사업 심의·선정 승인 - 2000년 4단계 공공근로사업 기간 조정 - 노숙자 공공근로사업 확대시행을 위한 재원확보

서울시 실업대책위원회는 활발한 토론과 전문적인 평가를 통해, 공공근로사업 민간위탁 등에 있어서 NGO의 적극적인 참여를 유도한 바 있다. 특히 지난 3년 간의 실업대책 사업에서 공공근로사업이 차지하는 위상의 중요성에 비추본다면, 자활지원과 민간참여

활성화라는 지향점을 실제 사업선정과정에 반영한 것은 주목할 만한 성과라 할 수 있다. 또한 다양한 모니터링 보고서를 통해 민간위탁사업의 집행과정을 점검하고, 이를 후속선정과정에 참고한 것도 일반적인 민간위탁에 비해서는 진전된 성과가 아닐 수 없다.

그러나 공공근로사업에 대한 선정권한을 제외하고는 넓은 의미의 서울시 산업·실업정책에 대한 정책제안의 실효성이 없어 위원들의 불만이 있다. 또 실업대책위원회 차원에서는 협의·결정된 사항이 타부서나 자치구 차원에서는 적절히 집행되지 않음으로써 ‘논의와 집행이 분리되는’ 현상이 두드러진다. 최근 실업문제에 대한 사회적 관심이 이완되면서 실업대책위원회 및 서울시 실업대책반 활동이 초기에 비해 악화된 상황이다.

5) 시사점

일반적인 의미의 위원회는 행정의 전문성을 보완하고, 민간의 다양한 의견을 수렴하여 정책집행의 효율성을 높이는 목적을 가지고 있다. 그러나 최근 NGO의 사회적 중요성이 부각되면서 행정의 각종 위원회에 ‘NGO 대표’들이 참여하면서, 위원회 자체가 일종의 행정·NGO 파트너십의 장(場)이 되고 있다.

녹색서울시민위원회와 실업대책위원회는 그러한 점에서 대표적인 NGO 참여 위원회라고 볼 수 있다. 두 위원회는 각각 서울시의 환경정책과 실업대책을 매개로 NGO의 목소리를 수렴했으며, 다양한 형식의 정책개발 및 제안이 이뤄진 바 있다. 그 성과는 우선 민감한 시민적 사안에 대한 공동 논의의 장(場)이 형성되었다는 그 자체에서 찾을 수 있다. 또 제한된 범위이기는 하지만, 서울시가 위원회에 대해 특정한 범위의 업무를 명확히 위임함으로써 NGO가 중심이 된 위원회가 자율적으로 정책결정을 할 수 있었다. 이를 통해 시정참여사업이나 공공근로 민간위탁사업이 NGO의 적극적인 참여 속에서 활성화될 수 있었다. 그러나 이 과정이 순조로웠던 것만은 아니다. 예를 들면 공공근로 민간위탁사업의 경우, 사업종목이나 효과성에 대한 인식이 행정공무원과 현격한 차이가 있는 경우가 많았다. 다만 이 때도 서울시가 최종적인 선정권한을 위원회에 위임함으로써 대개는 위원들의 구상이 반영될 수 있었다.

이처럼 두 위원회가 특정 분야 혹은 사전에 합의된 영역에서는 비교적 성공적인 성과를 거두었다고 할 수 있지만, 본질적인 정책영역에서는 여전히 양자 간의 차이 내지는 갈등양상을 극복하지 못했다. 그러나 난지도 골프장 사례가 녹색서울시민위원회의 한계

를 보여주는 것은 아니다. 오히려 이와 같은 사회적 이슈가 위원회 내에서 논의되고 조정될 가능성을 보인 것만으로도 진전이 아닐 수 없다.

2. 민간단체 지원사업

1) 민간단체 지원사업의 근거

2000년 4월 13일부터 시행된 비영리민간단체지원법은 국가와 지방자치단체에게 비영리민간단체의 고유활동영역을 존중하고 개별 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 함으로써(제2조), 민관협력이 활성화될 수 있는 토대를 마련하는 데 목적이 있다.

비영리민간단체지원법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 100명 이상의 회원을 두고, 1년 이상 활동한 시민단체를 심사해서 직·간접적으로 지원한다. 공익활동을 주목적으로 행정자치부와 광역자치단체에 등록된 단체로 특정정당을 지지하거나 특정교리를 전파할 목적으로 설립된 단체는 지원대상에서 제외된다.(제2조)

둘째, 시민단체에 대한 간접지원방식은 민간단체활동에 들어가는 우편요금을 감액한다.(제11조) 또한 시민단체에 대한 기부금품에 부과하던 증여세도 감면된다.(제10조) 공익사업의 경우 민간단체에게 위탁하고, 소요경비 전액을 지원할 수 있는 근거도 마련되었다.(제6조 제1항)

셋째, 행정자치부와 광역자치단체가 공개경쟁방식을 도입해 직접 지원할 수 있는 길도 열었다. 등록 비영리민간단체가 추천한 전문가들로 구성된 공익사업선정위원회가 사업을 안전별로 심사해 사업비를 지원한다.(제7조) 그러나 이렇게 지원된 사업비는 원칙적으로 운영비로는 사용할 수 없다.(제6조 제2항)

서울시는 이 법의 시행에 따라 비영리민간단체 등록을 받는 한편, 시정참여사업이라는 이름으로 공모사업을 실시하고 있다. 물론 1999년까지도 행정자치부 지침에 의거하여 민간단체에 대한 지원을 실시해 왔지만, 이는 아직 비영리민간단체지원법이 제정되기 이전이라 법률적인 근거를 갖지 못했다. 그 동안의 시정참여사업 경과를 살펴본다.

2) 시정참여사업

(1) 1999년까지의 지원

서울시는 1999년 시비 12억3천만원과 국비(행정자치부 지원금) 11억원을 민간단체 지

원사업에 책정하였다. 이중에서 정액보조금 8천만원과 임의보조금 중 비공모분야의 4억 5천만원을 제외한 나머지는 경쟁방식을 통하여 지원사업을 선정·수행하였다. 민간단체 지원사업은 국민운동사업(국비활용 지원 : 67개 단체, 72개 사업)과 시정참여사업(시비활용 지원 : 37개 단체, 37개 사업)으로 나누어 시행되었다.

〈표 3-9〉 서울시의 민간단체 지원현황

(단위 : 천원)

구 분		1996년	1997년	1998년	1999년	
시 비	정액보조금	-	-	81,000	81,000	
	임의보조금	소 계	757,000	1,037,130	1,251,124	1,150,000
		공 모	757,000	917,130	680,000	700,000
	비 공 모	-	120,000	571,124	450,000	
국 비	공 모	-	-	-	1,100,000	
총 계		757,000	1,037,130	1,332,124	2,331,000	

자료 : 서울시 자치행정과 내부자료, 2000.

(2) 2000년도 지원현황

2000년도 민간단체 시정참여사업은 “서울시정 현안과제로서 시에서 추진하기보다는 민간단체에서 추진하는 것이 효율적인 사업”을 대상사업으로 선정하였다. 사회복지, 청소년보호, 문화시민운동, 자원봉사 등 민간단체 역할이 필요한 사업 및 중앙정부의 2000년 민간단체 시·도 보조사업에 대해 재정지원을 하였다.

서울시는 민간단체의 자율성과 창의성이 최대한 발휘될 수 있도록 시에서 예산, 후원 사업 표시 등의 행·재정적 지원을 하였으며 사업자 선정, 사업추진, 사업평가방법 등의 사전체시로 객관성과 예측성을 확보하고자 노력하였다. 사업비는 총 1,782,250천원으로 시비가 700,000천원, 국비가 1,082,250천원이었다.

사업방법은 사업대상 분야와 분야별 지원규모를 결정한 후에 응모자격, 사업선정기준, 심사방법, 사업별 지원한도액, 사업비 교부·정산방법 등을 사전에 제시하여 공개모집하였다. 접수된 모든 사업은 공익사업선정위원회에서 심사하여 지원대상 사업과 지원규모를 결정하였다. 지원근거는 비영리민간단체지원법, 비영리민간단체지원법시행령, 지방재정법 제14조, 보조금의예산및관리에관한법률, 서울특별시보조금관리조례, 2000년 민간단체 보조사업 시행지침(행정자치부) 등이다.

응모자격은 비영리민간단체지원법 제2조, 제4조, 제6조에 근거하여 ① 서울시 소재의 비영리·비정치·비종교 민간단체로서, ② 회원 100인 이상, 공익활동실적 1년 이상, 비법인시 대표(관리인) 지정 등의 요건을 갖추어, ③ 서울시(또는 중앙정부 주무부처 장관)에 「비영리민간단체」로 등록된 단체 등으로 제한했다.

지원대상 민간단체에 대한 심사는 비영리민간단체지원법시행령 제8조에 근거하여 ① 독창성, ② 경제성, ③ 파급효과, ④ 사회문제 해결 및 주민욕구 충족도, ⑤ 신청예산내역의 타당성 및 자체부담비율, ⑥ 전년도 사업평가 결과, ⑦ 단체의 전문성·책임성·개발성 및 최근의 공익활동실적 등을 기준으로 하여 이루어졌다.

접수된 모든 사업은 공익사업선정위원회 위원이 단체현황, 사업계획서, 1999년 사업추진실적 및 평가서류를 토대로 개별 심사하여 채점한 점수를 평균하여 순위를 확정하고, 이 순위에 따라 지원사업 선정 및 지원금액 결정하였다. 사업신청은 196개 단체 235개 사업 5,410,996천원이었는데, 심사결과 111개 단체 117개 사업 1,712,500천원이 지원사업으로 선정되었다.

<표 3-10> 2000년 민간단체 시정참여사업 현황(2000년 11월 현재)

(단위 : 개, 천원)

사업분야	당 초 지원결정		중간평가후 지원결정		기 교 부		잔금교부		비 고
	사업수	지원액	사업수	지원액	사업수	지원액	사업수	지원액	
총 계	114	1,672,553	113	1,634,503	113	831,276	111	803,227	
사회복지	22	311,585	22	311,585	22	155,792	22	155,793	
청소년보호	13	175,300	12	165,300	12	87,650	12	82,650	1개 환수
자원절약/환경보전	13	168,900	13	168,900	13	84,650	13	84,450	
교 통	12	177,200	12	171,550	12	88,600	11	82,950	1개 감액
시민참여 확대	14	209,900	14	199,400	14	104,950	14	94,450	1개 감액
안전관리/재난구조	1	27,000	1	27,000	1	13,500	1	13,500	
문화시민운동	15	211,800	15	211,800	15	105,900	15	105,900	
자원봉사	12	172,600	12	160,700	12	86,300	11	74,400	1개 감액
국민통합	10	167,268	10	167,268	10	83,634	10	83,634	
부정부패 추방	2	51,000	2	51,000	2	25,500	2	25,500	

자료 : 서울특별시 내부자료, 2000.

3) 민간단체 지원사업의 문제점과 대책

민간단체 지원사업은 NGO·행정 파트너십의 가장 논쟁적인 분야의 하나이다. 뒤에서 설명할 단체별 설문조사 결과 NGO 운영경비의 상당비중을 행정으로부터의 재정지원으로 충당하고 있었다. 그러나 공무원은 이를 ‘지원’으로 인식하는 반면, NGO 종사자는 (공모한) 행정 필요사업을 수행하는 데 ‘소요되는 경비’로 인식하고 있었다. 또한 이러한 재정지원이 자율성을 약화시킬 우려가 있다는 점에는 NGO나 공무원 양자가 모두 공감하고 있지만, 그 필요성에 대해서는 서로 다른 생각을 보이고 있다. 따라서 현재로서는 “필요하되 보완되어야 할 사업”으로 간주하는 것이 합리적이다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보자.

(1) 민간단체 지원사업의 문제점

첫째, 공익사업선정위원회의 문제이다. 공익사업선정위원회 위원들이 ‘명망성’ 위주로 선정되어 형식적인 심사에 그칠 우려가 있다. 게다가 ‘선정위원을 선정’하는 절차가 명확하지 못하다. “비영리민간단체가 추천하는 자 중에서 시·도지사가 위촉”하도록 되어있지만, 누가 추천되었는지 공개되지 않을 뿐더러 “그 중 누가, 왜 위촉되는가”는 전적으로 행정의 판단에 달려있다. 따라서 이 경우에서부터 행정의 의도가 반영될 소지가 있다.

〈표 3-11〉 공익사업선정위원회의 구성과 운영

구 분	주 요 내 용
제 6 조 위원회의 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 10인~15인의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원중에서 호선(제2항) • 위원은 시·도의회 의장이 추천하는 자(3인)와 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 시·도지사가 위촉하는 자(제3항) • 위원의 자격(제3항) <ul style="list-style-type: none"> - 비영리민간단체에서 임·직원으로 5년 이상 활동하고 있는 자 - 대학이나 공공연구기관의 비영리민간단체 관련분야에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직의 경력을 가지고 있는 자 - 3급(시·도의 경우에는 4급) 이상 공무원으로서 민간협력업무에 관한 실무경험이 있는 자 - 비영리민간단체에서의 활동경력을 가지고 있는 판사, 검사, 변호사 또는 공인회계사 • 위원장과 위원의 임기는 2년(제4항)

구 분	주 요 내 용
제 7 조 위원회의 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할(제1항) • 재적위원 과반수의 출석으로 개의, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결(제2항) • 회의는 위원장이 소집하거나 시·도지사의 요청이 있는 경우에 개최(제3항) • 심의 의결사항(제4항) <ul style="list-style-type: none"> - 지원사업의 선정 및 지원금액의 결정 - 지원사업의 평가방향 - 지원사업의 심사·선정 및 평가과정 등에서 제기되는 중요사항

둘째, 지원대상 선정의 문제이다. 서류심사만으로는 민간단체의 성격의 파악하기 어렵거니와 이로 인해 급조되거나 목적이 불분명한 단체도 지원대상으로 선정되기도 하였다. 그리고 회원숫자 등이 비현실적으로 부풀려질 수 있으며, 자체예산 등도 과대포장된 경우가 많았다. 전반적으로 신청 단체의 사업계획서 작성방법과 기획능력이 부족하며, 유사사업을 관성적으로 반복하는 경향이 많다. 특히 동일 혹은 유사사업을 각종 지원사업에 응모하는 사례가 나타나고 있다.

셋째, 사업집행 과정상의 문제이다. 사업선정 과정에서 신청한 사업비가 삭감될 경우, 계획을 적절히 조정해야 하지만 형식적으로 금액만 맞추는 경우가 많았다. 사업지원과 단체지원이라는 혼선에서 탈피할 수 있도록 사업비지원에 적합한 제도적 보완이 절실하다. 현재 NGO들의 공모사업에 대한 의견 중에는 사업담당자의 인건비, 통신비 등 경상적 경비에 대한 인정요구가 많다. 공모사업 자체가 시민의 공익적 욕구를 충족시키는 것이라면, 일종의 사업위탁 개념으로 접근해서 인건비 등 실비가 인정되어야 한다는 입장인 것이다. 그외 공모사업 일정이 지체되거나 변경됨으로써 당초 예정한 계획대로 진행될 수 없는 경우의 실질적인 대책이 필요하다.

넷째, 사업평가상의 문제이다. 사업선정 이후에는 수행능력이나 성과를 평가하는 것이 아니라, 회계상의 문제만 없으면 잔금지급 등의 절차가 진행된다. 현재 서울시에서는 전문 연구기관에 의뢰하여 각 지원단체를 방문, 조사하고 있지만 집중적인 사례평가 단계에는 이르지 못하는 실정이다.

민간단체 지원사업을 수행하는 데 있어 NGO의 주요 불만사항

- 민간단체의 선정
 - 민간단체 대한 평가가 피상적으로 이루어짐. 회원의 수, 이사의 수 등 실질적으로 사업을 집행할 수 있는지, 전문성은 있는지 등은 별로 고려되고 있지 않은 것 같음.
 - 단체를 대외적으로 '포장할 능력'이 있는 기성 조직이 주로 선정되고, 아직 이름이 알려지지 않은 풀뿌리 단체들은 상대적으로 손해를 보고 있음.
- 회계상의 문제
 - 간이영수증으로 처리할 수 있는 금액이 너무 낮아 금전출납기를 사용하는 (가격이 대체적으로 비싼) 상점에 가서 물품을 구입했음. NGO에 대한 행정의 불신을 반영한 것 같은 느낌을 받음.
 - 행정이 요구하는 회계절차에 익숙치 않은 NGO 입장에서는 각종 회계지침을 맞추는 것은 사실상 불가능하고, 편법적인 방법으로 처리하게 됨.
- 담당부서 및 공무원의 태도
 - NGO에 대한 불신이 드러나는 언행을 하는 경우가 많았다고 말함. NGO가 서울시의 문제를 함께 해결해 가고 있다고 생각하지 않고, 재정지원을 하고 있으므로 서울시의 통제를 받아야 한다고 생각하고 있었음.
- 담당공무원의 잦은 교체
 - 담당공무원이 자주 바뀌어서 사업을 진행하는 데 어려움이 발생하는데, 예를 들면 서류작성시 공무원에 따라 서류의 양과 질이 달라짐.
 - 담당공무원과 인간적인 신뢰관계를 구축해서 사업을 진행하는 데 많은 도움(행정처리, 정보제공 등)을 받다가 담당공무원이 바뀌면서 도움을 받지 못해 아쉬웠다는 NGO가 많음.

민간단체 지원사업에 있어서 공무원의 주요 불만사항

- 지원사업의 효과가 낮음.
 - NGO에 대한 사업지원은 상호 신뢰성을 높이는 데에는 도움이 되지만 효과성 및 효율성이 떨어짐.
- 협력사업의 파트너인 NGO의 자립기반이 약함.
 - 정부지원액이 NGO 예산에서 차지하는 비중이 클수록, 시민단체의 사업취지가 퇴색되는 것으로 보임.
- 사업성과 및 결산서를 제시기간 내에 제출하지 않음.
 - NGO 실무자가 바빠서 못하고 있다고 하여 담당공무원이 대신 작성한 경우도 있음.
 - 사업에 대한 결과물이 있어야 다음 년도에 또다시 지원할 수 있음. 시민 중에는 세금을 똑바로 사용하라는 불만을 제기하는데, 가시적인 결과물이 없으면 시민단체를 지속적으로 지원하기 힘들.
- NGO의 활동이 활발하고 대규모 단체일수록 행정기관과의 관계가 원만하지 못하며, 공무원의 입장에서는 신뢰하지 못하게 됨.
 - 공모사업 선정 전에는 자주 연락도 하고, 찾아와서 상의도 하다가 일단 선정되고 나면 행정기관과의 의사소통에 무심함.
 - 시민단체의 요구가 정책의 추진배경 등을 공유한 상태의 것이 아니므로 초점이 다를 수 있음. 사업초기에는 협력관계를 맺으며 사업을 시작하지만 결국에는 견제·감시관계로 흐르게 되므로 행정기관은 민간과의 협력사업을 꺼리게 됨.
- 행정에 대한 이해가 부족함.
 - 행정을 이해하려고 하기보다는 일방적으로 NGO의 주장을 관철시키려는 측면이 있음. 복지관 등 행정과 오랫동안 사업을 해온 민간기관과는 다르게, NGO는 행정에 대한 이해가 부족함. 복지관과는 달리 공무원을 설득하려고 하고, 행정의 간섭을 싫어하며, 독립적으로 사업을 집행하려고 하여 함께 사업을 진행할 때 힘이 더 듦.
 - 상호간의 사고방식 및 인식의 차이가 있는데, 공무원은 업무의 고유영역을 지키려고 하는 경향이 강하고 NGO는 행정의 영역을 뛰어넘어 활동하려고 함.

(2) 민간단체 지원사업의 개선대책

민간단체 지원사업이 행정과 NGO에 동시에 도움이 되기 위해서는 다음과 같은 개선 대책이 필요하다.

첫째, 지원대상 민간단체 선정과정이 명확해야 한다. 이를 위해서는 예비심사위원회를 개최하여 위원의 개별적인 관점과 의도가 지나치게 반영되는 것을 사전에 조정하는 것이 필요하다. 또한 신청사업의 타당성에 대해 관련 부서의 의견을 수렴하는 절차를 둘 필요도 있다. 선정과정 및 결과가 공개되어야 하며, 지원액 조정의 근거나 기준도 명확

히 해야 한다.

둘째, 현재와 같은 자유공모 외에도 사업명과 내용이 사전에 제시되는 지정공모사업을 도입할 필요가 있다. 자유공모사업 만으로는 행정의 필요로 하는 공익적 사업을 충분히 반영할 수 없기 때문이다. 서울시 각 부서의 제안을 받아 공익사업선정위원회가 4-5개 사업을 선정한 다음, 이에 대해서는 NGO 간의 경쟁을 통해 위탁자를 선정하도록 한다.

셋째, 지원사업에 관한 정보공유 및 합의의 계기가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 사전설명회 등을 통해 사업계획서 작성방법과 예산계획 작성방법을 세부적으로 설명·제시해야 한다. 심사절차 중, 필요할 경우 단체 관계자가 직접 참여하여 설명하는 기회를 갖도록 해야 한다. 그리고 사업의 진행과 회계처리가 투명해질 수 있도록 작성 매뉴얼을 제시하고 교육하는 과정이 필요할 것이다. 사업추진 민간단체 워크숍을 통해 사업진행의 평가와 협력방안 및 개선방안 등도 논의하여야 한다.

넷째, 사업집행 및 평가를 투명하게 해야 한다. 이를 위해서는 예산산출의 근거가 불분명하거나 과도하게 책정한 사업은 사업내용이 상대적으로 충실하더라도 선정에서 배제해야 투명한 사업진행을 유도할 수 있을 것이다. 사업과정 또는 사업완료 후 사업성과 판단에 있어서 외부 전문가와 NGO의 자체평가가 병행되어야 하고, 평가내용과 결과는 인터넷 등을 통해 공개되는 것이 바람직하다. 그리고 사업과정에서 관련 부서가 적극적으로 지원하고 협력하는 체계를 구축하여, 사업성과를 높이는 조치가 필요하다. 사업변경에 대한 사전협의체계를 강화할 필요도 있다. 중요한 것은 사업선정, 집행, 평가과정과 그 결과를 시민에게 공개해야 하는 것이다.

다섯째, 보다 근본적으로는 ‘재정지원’ 위주로 되어 있는 현행 민간단체지원사업의 지원방법을 개선할 필요가 있다. 정보제공이나 회의실, 비품대여 등 다양한 방식의 지원책이 강구되어야 하는 것이다. 그리고 현재와 같은 정부재정 직접지원보다는 제3의 기금을 통한 지원으로 전환되어야 할 것이다.

3. 실업대책사업

1) 실업대책 민관협력사업 현황과 과제

관주도의 공공근로사업이 갖는 한계를 극복하고 민간단체의 적극적인 실업대책 참여를 유도하기 위해, 1999년 2단계부터 서울시는 '비영리·공익활동을 목적으로 하는 법인 또는 협회나 조합의 형태를 갖춘 민간단체(정당 등 정치활동이 주목적인 단체는 제외)를 대상'으로 하여 공공근로사업 위탁을 실시하고 있다. 2000년에는 민간단체에 사업위탁방식으로 36건의 사업에 1,321명의 공공근로자를 지원하였고, 인력지원방식으로 49건의 사업에 606명의 공공근로자를 지원하였다.

〈표 3-12〉 민간단체 공공근로사업 지원현황

(단위 : 건, 명/일, 천원)

구 분	연 도 지 원	1999년			2000년			총 계
		사업위탁	인력지원	소계	사업위탁	인력지원	소계	
전 체	건 수	33	49	82	36	49	85	167
	인 원	1,345	441	1,786	1,321	606	1,927	3,713
	예산액	3,012,693	778,564	3,791,257	2,609,449	976,717	3,586,166	7,377,423
1단계	건 수	-	-	-	11	9	20	20
	인 원	-	-	-	425	141	566	566
	예산액	-	-	-	921,565	264,462	1,186,027	1,186,027
2단계	건 수	11	10	21	13	18	31	52
	인 원	489	110	599	426	246	672	1,271
	예산액	1,075,183	169,886	1,245,069	701,096	350,117	1,051,213	2,296,282
3단계	건 수	12	21	33	7	12	19	52
	인 원	593	157	750	276	117	393	1,143
	예산액	1,318,563	258,388	1,576,951	645,496	211,947	857,443	2,434,394
4단계	건 수	10	18	28	5	10	15	43
	인 원	263	174	437	194	102	296	733
	예산액	618,947	350,290	969,237	341,292	150,191	491,483	1,460,720

자료 : 서울특별시 내부자료, 2000.

<표 3-13> 2000년 3단계 민간단체의 공공근로참여사업

단체명	추진사업명	인력 (명/일)	지원액 (천원)
한국산업간호협회	영세 소규모사업장 근로자 보건관리	40	106,689
서울YWCA	청소년 통행금지 및 제한구역 내 출입감시활동	25	48,350
서울YMCA	청소년 출입금지 및 제한구역 내 청소년 출입감시활동	25	48,350
소비자보호단체협의회	민간 소비자보호단체의 소비자보호활동 활성화	25	37,125
자전거타기범시민운동연합	승용차운행감소를 위한 '출·퇴근용 공공자전거 대여사업'	9	22,301
서울장애인연맹	장애인 등 이동약자가 편안한 서울 만들기운동	53	130,139
노원·성북자활지원센터	서울시 국립·사립 등 종합병원에 입원한 생활보호대상자 및 저소득 실직가구대상 무료간병인 파견사업	60	116,563
한국노동조합총연맹	사이버 노동뉴스 제작 및 인터넷 법률상담	3	5,247
서울지역실업극복연대	서울지역 실직가정 자녀와 결식아동대상 방과후 학교운영 및 지역사회 참여 Network 형성프로그램	52	99,210
걷고싶은도시만들기시민연대	안국역 문화쉼터 조성사업	4	7,582
부스리기선교회	빈곤·결혼·위기가정 아동학습관리	5	8,745
새날도서관	새날전자도서관 구축 DB입력사업 및 도서택배 서비스	5	8,323
전국민주노동조합연맹 서울지역본부	노동문제 상담센터 활성화	8	16,142
장애인실업자연대	중증장애인 사회적응 및 문화체험 도우미서비스	42	121,351
실업자종합지원서울센터	초·중·고등학교 시설물 정비사업	6	13,134
한국노동조합총연맹 서울시지역본부	서울지역 노동상담소 운영	6	10,494
한국여성환경운동본부	친환경적 환경교재 개발 및 보급	3	5,397
강북·독립문·성동평화의집	의류 및 생활용품 재활용 협동공동체 준비를 위한 훈련·교육사업	2	3,058

〈표 3-14〉 2000년 4단계 민간단체의 공공근로참여사업

단체명	추진사업명	인력 (명/일)	지원액 (천원)
한국산업간호협회	영세 소규모사업장 근로자 보건관리	30	66,596
서울YWCA	청소년 출입금지 및 제한구역 내 청소년 출입감시활동	25	39,700
한국여성단체협의회	모유의 다이옥신 농도 조사연구를 위한 수유기간별 모유채취 및 설문조사	2	2,386
서울YMCA	청소년 출입금지 및 제한구역 내 청소년 출입감시활동	25	39,700
소비자보호단체협의회	민간 소비자보호단체의 소비자보호활동 활성화	25	30,564
노원·성북자활지원센터	서울시 국립·사립 등 종합병원에 입원한 생활보호대상자 및 저소득 실직가구대상 무료간병인 파견사업	60	95,295
서울지역실업극복연대	서울지역 실직가정 자녀와 결식이동대상 방과후 학교운영 및 지역사회 참여 Network 형성프로그램	52	83,294
걷고싶은도시만들기시민연대	안국역 문화쉼터 조성사업	4	5,882
세날도서관	시각장애인을 위한 도서 입력사업	5	5,960
전국민주노동조합연맹 서울지역본부	노동문제 상담센터 활성화	8	13,674
노들장애인아간학교	저학력 중증장애인의 통학수단 제공, 교육의 질을 높이기 위한 교육 및 상담활동	3	4,690
한국광복군동지회	순국선열 유지 계승과 민족정기 선양 및 조국통일 촉진을 위한 국민계도사업	2	2,941
장애인실업자연대	중증장애인 사회적응 및 문화체험 도우미서비스	32	62,508
한국노동조합총연맹 서울시지역본부	서울지역 노동상담소 운영	3	4,694
강북·독립문·성동평화의집	의류 및 생활용품 재활용 협동공동체 준비를 위한 훈련·교육사업	20	33,599

2) 민간위탁 공공근로사업의 효과와 한계

(1) 민간위탁 공공근로사업의 효과

민간위탁 공공근로사업의 효과를 정리하면 다음과 같다.

우선 민간위탁 공공근로사업은 공공근로사업의 전문성을 제고시키고 사회적 인식을

개선하는 효과가 있다. 공공근로사업이 실직자에 대한 응급일자리 제공이라는 점에서는 상당한 성과를 거둔 바 있지만, 관리인력 부족과 사업발굴의 한계로 인해 ‘비생산적’이라는 비판은 받은 바 있다. 그러나 NGO가 공공근로사업을 발굴하고 관리까지 맡게 되면서, 공공근로 사업에 대한 사회적 인식을 바꾸는 데 기여한 바 있다. NGO는 기존 행정조직에 비해 전문적이고 창의적인 업종개발과 적극적인 관리가 가능했던 것이다.

둘째, 사회적으로 유용하지만 그 동안 시장에서 공급되지 않던 사업을 개발하는 효과가 있다. 즉, 영세 소규모사업장 근로자 보건관리 등 제도권 내에서 다루어지지 못하는 틈새사업을 개발하는 효과가 있다. 그리고 초·중·고등학교 시설물 정비사업 등 실업자 집단 스스로 자활사업화가 가능한 새로운 사업 아이디어를 제공한다.

셋째, 공공근로자의 태도를 개선하는 효과가 있다. 사회적으로 의미 있는 일에 참여함으로써 공공근로자에게 자긍심과 동기를 부여한다. 또 충분한 교육과정을 거친 후 업무에 투입되기 때문에 참여의욕과 보람이 높아진다. 관 주도 사업에 비해 인력관리 및 사업진행이 철저하게 이루어졌기 때문에 공공근로사업은 비생산적이고 대충하는 일이라는 인식 및 태도에 개선효과가 있다.

넷째, 사업운영의 효율성을 제고시킨다. 사업단위가 소규모이므로 인력관리의 효율성이 높고, 근무시간에 얽매이지 않고 일의 진행속도에 따라 작업을 탄력적으로 운영함으로써 사업생산성도 높다. 즉, 관리자와 공공근로자가 자주 접촉하기 때문에 인간중심의 관리가 가능하고, 공공근로자 스스로 사업개선안을 제안하도록 함으로써 만족도와 사업생산성을 높일 수 있는 것이다.

다섯째, 민간단체에 대한 간접적인 지원 효과가 있다. NGO 활동을 위한 사회적 자원이 부족한 상황에서 공공근로 민간위탁사업을 통해 재원과 인력을 확보할 수 있었던 것이다. 그리고 이를 활용하여 단체의 목적 사업을 적극적으로 시행할 수 있는 여건을 조성할 수 있었으며, 행정 간의 공동사업 경험도 축적할 수 있었다.

(2) 민간위탁 공공근로사업의 한계

그러나 민간위탁 공공근로사업 실시과정에서 많은 한계가 나타난 것도 사실이다.

그 중 가장 중요한 것은 실업대책위원회 차원에서 공공근로 민간위탁사업을 결정했음에도 불구하고, 그 집행과정에서 소관 부서나 구청과의 협력이 기대 이하인 데 따른 문제이다. 일선 부서나 구청이 민간위탁사업의 성격이나 취지를 제대로 이해하지 못한 상

데에서 행정지침의 제약이나 그 동안의 관행을 기준으로 NGO 활동의 범위를 축소하는 사례가 빈번하게 나타났다. 특히 공공근로 민간위탁사업은 그 자체로서는 인건비와 부대경비 일부 지원에 불과하기 때문에, 이것이 장기적인 일자리 창출로 이어지기 위해서는 사업경험을 토대로 행정의 지속적인 지원노력이 필요하다. 그러나 대부분의 경우는 공공근로 민간위탁사업을 일회적 사업으로 간주함으로써 NGO들과의 갈등이 표출되기도 했다.

둘째, 사업내용상의 한계이다. 비록 민간위탁사업이 일반 공공근로사업에 비해서는 생산성과 효과성이 높았다고 하지만, 초기에는 사업내용이 실업대책과 무관한 조사·홍보·캠페인성 사업 등이 다수 포함되었다. 이 경우에도 물론 사회적으로 의미 있는 사업이기는 하지만 실업대책으로서의 성격이 미약하고, 결과물에 대한 기여도를 평가하기 어렵다. 현재도 인력지원사업의 경우 부분적으로 그러한 성격이 남아 있다고 볼 수 있다. 또한 여러 지원사업에 중복 신청한 경우가 있으며, 단체의 전문성이나 능력을 감안하지 않고 ‘무상인력 지원’ 차원에서 응모한 경우도 있었다.

셋째, 지원비용의 비현실성이다. 공공근로 민간위탁사업이 실업대책사업인 이상 되도록 많은 예산이 실직자를 직접 지원하는 비용으로 지출되어야 함은 분명하다. 그러나 사업의 효과성을 높이기 위해 필요한 최소한 관리운영비는 불가피한 지출이라 할 것이다. 특히 행정이 직접 시행할 경우 관리비가 이미 공무원 인건비 등에 계상되었다고 볼 수 있지만, 민간위탁의 경우는 별도 관리비용이 필요하다. 그러나 3% 이내의 관리비로 한정됨으로써 NGO 자체자금을 들여 운영비에 충당하는 사례가 다수 나타나기도 했다. 그 외에도 민간위탁사업 지침 자체가 NGO의 현실을 감안하지 못한 비현실적인 요소를 포함함으로써 민간의 자발성과 창의성을 충분히 발휘하기는 어려웠다고 볼 수 있다.

3) 민간위탁 공공근로사업관련 사례

(1) 노원구의 ‘음식물쓰레기 전면수거계획’에 따라 서울북부실업자사업단의 ‘음식물재활용사업단’이 민간위탁 공공근로사업에서 배제된 사례

서울북부실업자사업단은 1998년 11월에 비정규 일용직 실직노동자를 대상으로 고용을 창출하는 동시에 지역공동체를 만드는 것을 목적으로 설립된 단체이다. 1999년 4월부터 서울시의 민간위탁 공공근로사업으로 음식물쓰레기 재활용사업을 하고 있다. 이를 통해

서울북부실업자사업단은 1년 이상, 노원구의 소형음식점에서 나오는 남은 음식물을 실직자 30명과 함께 수거하여 가축사료로 재활용하여 왔다.

그러나 2000년 10월 노원구는 관내의 ‘음식물쓰레기 전면수거계획’을 세우면서 11월 15일부터 민간업체 4곳에 전체사업을 수의계약으로 일괄 위탁하였다. 그 결과 기존 민간위탁 공공근로사업을 통해 사업을 수행해 왔던 음식물재활용사업단 참여자들은 일시에 일자리를 잃을 상황이 되었다. 물론 제도상으로는 일반 민간업자에 일괄위탁이 가능하지만, 그 동안 공공근로 민간위탁사업을 통해 축적된 경험과 NGO의 노력 등을 감안하면 음식물쓰레기 처리에 대한 새로운 접근이 필요했다고 할 수 있다. 현재 서울북부실업자사업단은 민간위탁 공공근로사업에 참여했던 실직자와 함께 수거하고 있던 소형음식점 주인을 설득하면서 사업을 계속하고 있다.

(2) 열린사회 강서·양천시민회와 강서구의 음식물쓰레기 분리수거사업

열린사회 강서·양천시민회는 강서구와 양천구에서 활동하고 있는 풀뿌리 NGO로 우장산 지키기운동, 공산문화유적 보호운동, 무의탁노인 한방의료봉사, 실직가정돕기 범국민결연운동, 방과후 열린어린이학교 운영, 행정정보공개 청구운동 등의 사업을 하고 있는 단체이다.

열린사회시민연합 대표가 음식물쓰레기 처리문제에 관심을 갖고서 사업을 구상하던 차에 유효미생물(Effective Micro-organism)을 활용하여 친환경적으로 음식물쓰레기를 처리하는 방법을 알게 되었다. 이에 1998년부터 음식물쓰레기를 유용한 자원으로 활용하면서 일정 정도의 일자리를 창출하고, 시민들의 음식물쓰레기 분리수거를 활성화하기 위해 열린사회시민연합 자체사업으로 시작하였다.

1999년 6월말에 강서구청에 실업극복프로그램의 일환으로 음식물쓰레기 분리수거사업을 위한 공공근로 단순인력지원 신청을 했다. 그런데 강서구 공공근로추진반은 사업의 긍정적 효과성은 인정하였지만 공공근로사업 지침에 따라 “사무실의 위치가 강서구에 있지 않아 지원을 할 수 없다”며 열린사회 강서·양천시민회에 통보하였다. 열린사회 강서·양천시민회 사무실은 대로변에 위치하고 있는데, 대로를 사이에 두고 강서구와 양천구로 행정구역이 나뉘어졌던 것이다.

이에 1999년 9월말에 열린사회시민연합 대표와 사업담당자가 강서구 공공근로추진반과 청소행정과를 방문하여 사업에 대해 자세히 설명하고, 담당공무원을 설득하여 10월

부터 2명의 공공근로 인력지원을 받을 수 있었다. 문제가 되는 사무실 위치문제는 9시에 강서구청 해당과에 출근을 한 후에 다시 열린사회 강서·양천시민회 사무실로 가서 근무하는 형식으로 해결했다.

2000년 7월말 현재 영원아파트, 양서아파트, 청솔아파트, KAL아파트 등에서 약 400가구가 이 사업에 참여하고 있으며, 가구당 월 2000원씩 부담하고 있음에도 불구하고 주민들의 반응은 매우 긍정적이다. 또한 열린사회 강서·양천시민회 사업담당자는 강서구 담당부서의 사정을 이해하고 있었고, 강서구가 공공근로 인력지원을 해주는 것에 대해 시민단체에 대한 최대한의 배려였다고 평가하고 있었다. 그리고 열린사회 강서·양천시민회와 강서구 해당 부서 및 담당공무원은 사업의 진행과 결과, 향후 사업계획을 공유하면서 원만하게 사업을 수행하고 있다.

(3) 강동·송파시민단체협의회와 강동구의 사랑의 먹거리나눔기운동

1998년 12월부터 1999년 1월까지 강동·송파시민단체협의회는 강동구를 상대로 구청장의 판공비내역을 공개하라는 운동을 벌였다. 이 과정에서 강동구청장과 강동·송파시민단체협의회와의 관계가 소원해졌다고 할 수 있다.

때문에 1999년 3월 공공근로자 인력지원신청서를 제출하면서도 강동구청장 판공비내역 공개운동 때문에 단체 내부에서는 채택되지 않을 것이라고 생각했다. 그러나 의외로 인력지원신청이 받아들여져 공공근로자를 지원 받아 4월부터 사업을 실시하였다. 후에 강동구 사회복지과의 담당공무원이 강동구에 꼭 필요한 사업이라며 인력지원을 받을 수 있도록 한 것을 알게 되었다.

단체의 사업담당자는 “사업계획서를 제출할 때만 해도 강동구의 사업계획서 양식과 다르게 작성하여 담당공무원과 전화로 말다툼을 한 적도 있었다. 그러나 자주 연락하고, 이야기를 나눌수록 시민단체의 성격과 사업을 이해하고 있다는 생각이 들었다. 특별히 고맙다고 인사를 하지는 않았지만 시민단체에 대한 좋은 인식이 갖고 있고, 정보도 적절히 제공해 주어 사업을 진행하기 편했다.”고 평가했다.

4) 시사점

공공근로 민간위탁사업은 IMF 사태 이후 대량실업사태라는 특수한 상황에서 출현한 새로운 유형의 NGO·행정 파트너십 사례이다. NGO 입장에서는 평소 주장하던 “공익

적인 분야에서 효과적으로 일자리를 창출”하려는 시도를 실험하는 계기가 되었으며, 행정 입장에서든 민간의 활력과 자원을 실업대책에 활용할 수 있는 기회였다. 특히 공공근로사업이 생산성과 효율성 측면에서 여론의 비판을 받던 시점에, 민간위탁사업은 그를 보완할 수 있는 중요한 계기임이 분명했다. 그러나 실제로 NGO들의 기대에 비해 민간위탁사업 사례는 많지 않다. 관리인건비가 적절히 반영되지 않거나 복잡한 행정절차 등으로 인해, 당초 예상보다는 훨씬 적은 단체들이 사업에 참여하였다. 행정자치부는 지침을 통해 전체 공공근로사업 물량의 10%를 민간에 위탁하도록 ‘권장’했지만, 실제 전국적으로 그 비율은 2-3%에 불과했다. 서울의 경우도 5% 미만에 머물렀다.

따라서 민간위탁 공공근로사업을 통해 본 NGO·행정 간의 파트너십에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 효과적인 실업대책을 위해서는 “필요한 사람에게, 필요한 대책을 제공”하는 것이 핵심이다. 그런 점에서 대량실업에 따른 대규모적인 실업대책은 지역사회에 바탕을 둔 다양한 NGO 활동을 통해 보완될 필요가 있다. 공공근로사업의 NGO 위탁은 그와 같은 취지에서 근본적인 의의가 있으며, 향후 이와 유사한 유형의 공공사업에서도 적용될 수 있는 모델이라 하겠다.

그러나 아직 이런 유형의 NGO·행정 파트너십을 위한 현실적인 지침이 개발되어 있지 않다. 행정이 직접 수행하는 것보다 NGO가 참여함으로써 사업의 효과성, 생산성을 높일 수 있다는 점은 인정하면서도, 그에 합당한 파트너십 모델이 정착되어 있지 않은 것이다. 특히 비현실적인 관리운영비는 많은 NGO들이 사업참여를 기피하는 원인이 되고 있다. 따라서 이와 같은 유형의 사업은 행정의 필요에 의해 ‘위탁’한다는 차원에서 접근할 필요가 있다. 사업수행에 소요되는 실제 비용이 민간위탁에 반영되어야 하며, 위탁된 사업이 잘 집행될 수 있도록 관련 부서 간의 지원체계가 현실화되어야 한다.

둘째, 관련 정보의 공개 및 적극적인 제공이 필요하다. 행정이 필요로 하는 사업이 무엇이며, 어떤 종류의 실업대책 프로그램이 병행될 수 있는지에 대한 종합적인 정보가 NGO에 대해 제공되어야 한다. 현재 민간위탁 방식은 NGO가 판단할 때 가능한 사업을 제안하고 서울시는 이에 대해 적정여부를 소극적으로 표명하는 방식에 그치고 있지만, 행정이 판단할 때 필요하거나 중요한 사업을 미리 공고하고 이에 대해 NGO들이 참여하는 방식도 병행할 필요가 있다.

셋째, 위탁사업에 대한 평가이다. 현재 공공근로 민간위탁사업은 사업평가를 별도의

모니터링 팀이 담당하고는 있으나, 지속적이고 효과적인 평가는 이뤄지지 못하고 있다. 공공근로사업이 갖는 한시성으로 인해 상대적으로 평가가 등한시된 측면도 있다. 따라서 사업목적대로 위탁사업이 진행되는지 평가하고 이를 다음 단계에 반영하는 과정이 필요하다. 특히 참여자들의 자활가능성에 초점을 맞추어 필요한 제도개선 대책 등을 강구함으로써, 한시적인 공공근로사업이 종료된 이후에도 그 경험이 확대·발전될 수 있도록 유의해야 할 것이다.

마지막으로 앞의 사례에서도 알 수 있듯이, 기존의 행정절차가 갖는 제약을 적극적으로 넘어서려는 노력이 필요하다. 예를 들면 공공근로사업의 '출근지'가 행정구역과 다르거나, 사업범위가 구청경계를 넘어선다거나 하는 이유로 많은 자치구에서 민간위탁사업이 반려되거나 곤란을 겪은 바 있다. 또한 공공근로 민간위탁을 통한 사업성과가 있음을 인정하면서도, 정작 이를 지속적인 자활사업으로 전환하는 데는 무관심한 자치구가 대부분이었다. 공공근로 예산은 한시적일 뿐 아니라 '공짜'라는 인식이 은연 중에 행정 내부에도 만연되었던 측면이 있다. 따라서 NGO 활동을 통해 축적된 경험과 사례를 적극적으로 행정에 반영하려는 노력이 필요하다.

4. 노숙자지원사업

1) 노숙자지원사업의 특성

노숙자문제는 실업문제와 마찬가지로 1997년 이후 급작스럽게 우리 사회에 대두된 과제라고 할 수 있다. 따라서 행정조직의 능력만으로는 노숙자문제에 대처할 수 있는 여건을 갖추지 못한 상태에서 문제가 발생했다. 특히 IMF 사태 이전에는 서울시의 노숙자가 200명~300명에 불과한 수준이었지만 1998년 6월에는 그 숫자가 2,000명 선으로 늘어남으로써, 행정의 힘만으로는 대처하는 것이 불가능한 상황이었다. 따라서 보건복지부와 서울시는 1998년 초부터 종교·시민단체들이 노숙자대책에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하는 데 주안점을 둔 바 있다.

노숙자지원사업은 아직 제도화되지 않은 상태이기 때문에, NGO 성격을 갖는 단체들의 자발적인 참여를 서울시가 행·재정적으로 지원하는 형태가 주를 이루고 있다. 노숙자지원사업에 참여하는 민간단체는 크게 ① 사회복지관, ② 종교관련 시민단체, ③ 일반 지역운동단체 등으로 나눌 수 있는데, 이 중 사회복지관을 제외한 종교 및 지역운동단체들은 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회를 구성하여 행정과 협의하고 있다.

서울시는 노숙자지원사업을 효과적으로 수행하고, 민간단체의 참여를 유도하기 위해 노숙자대책협의회를 1998년 7월에 설치하고 노숙자관련 정책을 추진하고 있다. 최근의 평가에 따르면 “노숙자지원사업은 사회적 문제에 대해 정부와 민간이 공동으로 대처한 가장 성공적인 파트너십 사례의 하나”로 꼽히고 있다²⁾. 그러나 내용적으로는 비현실적인 지원액수, (민간이 느끼기에) 과다한 행정절차 등으로 인해 지원 받는 민간단체의 입장이 긍정적인 것만은 아니다. 특히 사회복지관은 노숙자지원사업에 참여한 과정이 ‘반강제적’이었음을 불만으로 삼고 있다.

2) 노숙자지원사업관련 NGO의 활동

(1) 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회의 활동

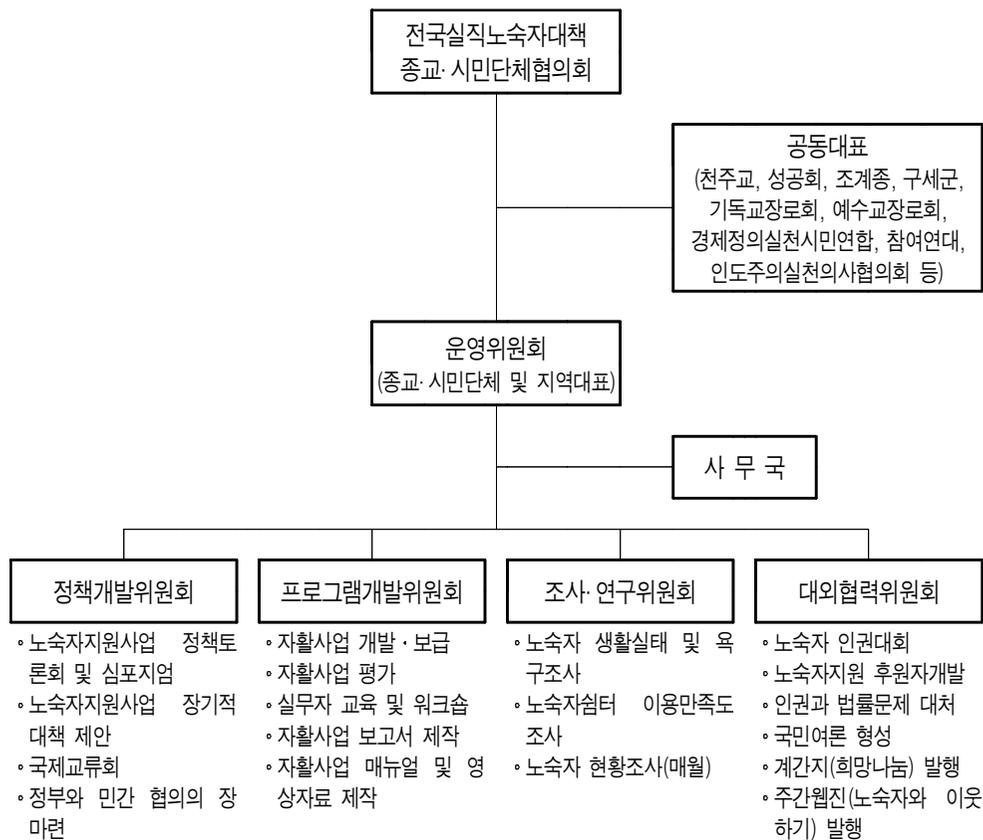
1998년 2월부터 노숙자지원사업에 힘쓴 종교·시민단체들이 보다 효과적인 민간의

2) 서울시노숙자대책협의회, 「서울시 노숙자 지원사업 백서」, 2000. 10.

지원체계를 만들기 위해 1999년 2월 전국적인 민간조직으로 설립하고, 6월에는 사무국을 개소하여 본격적인 활동을 전개하고 있다.

전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회에는 종교단체로 천주교, 성공회, 조계종, 구세군, 기독교장로회, 예수교장로회 등이 참여하고 있고, 시민단체로는 경제정의실천시민연합, 참여연대, 인도주의실천의사협의회 등이 관여하고 있다.

행정과의 관계에 있어 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회는 보건복지부로부터 노숙자 자활지원 프로그램의 선정과 평가 전과정을 위탁받아 운영함으로써 적극적인 협력체계를 구축하고 있다. 또 서울시와는 상시적인 협의관계를 유지하고 있으며, 서울시 노숙자대책협의회에도 협의회 회원단체의 대표자가 참여하고 있다.



〈그림 3-3〉 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회의 조직과 활동

(2) 인도주의실천의사협의회의 활동

인도주의실천의사협의회는 의약분업제도 시행과정에서 폐업반대입장 표명을 통해 개혁적인 의사그룹으로 일반인들에게 잘 알려져 있지만, 누구보다 먼저 노숙자들에 대한 거리진료를 시작한 NGO이기도 하다. 그리고 1999년부터는 거리 외에도 자유의 집 진료소를 운영하고 있다.

우선 거리 진료소는 1998년 5월 1일부터 을지로3가 지하도에서 매주 금요일 저녁마다 약 80명 정도의 노숙자들을 진료하였다. 2000년 3월부터는 서울역앞 지하도로 옮겨 매번 130명~150명 정도의 노숙들을 진료하고 있다.

자유의 집은 거리노숙자들의 응급보호쉼터로 1999년 1월 개소했다. 수용인원은 계절에 따라 차이가 있지만 800명 내외가 생활하고 있다. 그러나 자유의 집은 대규모 보호쉼터임에도 불구하고 공식적인 의료지원체계가 매우 취약한 상태였다. 인근 영등포구 보건소에서 정기적으로 검진 등을 담당했지만, 의료수요에 비하면 공급수준은 매우 낮았다. 이에 인도주의실천의사협의회가 중심이 되어 '자유의 집 의료시스템 구축'에 나서게 되어, 신규 입소자 건강검진 및 기록관리 등의 활동을 담당하게 된다.

1999년 4월 15일부터 매주 목요일 저녁에, 1999년 중반 이후에는 매주 금요일 저녁에, 2000년 5월 이후에는 매월 두번째와 다섯번째 화요일 저녁에 진료하고 있다. 의사 2-3인과 의과대 학생 6-7명으로 50명~70명 정도의 환자를 진료하고 있는데, 거리생활에서 얻었던 근골격계 질환, 소화기계 질환, 호흡기계 질환, 그리고 정신과 질환에 대한 투약치료와 필요시 인도주의실천의사협의회 회원병원과 국·공립병원(보라매병원, 국립의료원 등)으로의 의뢰 등을 주요 활동내용으로 하고 있다.

동시에 자유의 집내 의료시스템 구축을 위한 다각적인 모색을 시도하였고, 1999년 하반기의 보건복지부가 지원하는 '노숙자 재활프로그램사업'에 선정되어, 11월 이후 현재까지 인도주의실천의사협의회 소속의 상근간호사 2명을 배치함으로써, 공중보건의 1인(내과전문의)과 더불어 매일 신규로 입소하는 노숙자들의 주요 질환에 대한 건강검진과 간이정신평가를 수행하는 시스템을 구축하고 있다(2000년 7월 31일 현재 총인원 3,735명 검진완료). 이 프로젝트는 현재의 노숙자들 건강상태에 대한 평가가 상시적으로 이루어지고 있는 전국에서 유일한 프로그램으로서, 인도주의실천의사협의회가 실시한 1998년 10월의 거리조사, 1999년 5월의 '자유의 집 역학조사'와 더불어 향후 '시설내 노숙자들의 건강관리' 및 '역학적 특성 파악'에 매우 유용하게 쓰여질 것이다. 이 프로그램은 일단

2000년 12월말까지 한시적으로 이루어질 것이며, 그 이후에는 보다 발전된 ‘작은 규모의 쉼터(300명~400명 규모)내 의료프로그램’으로 확대할 계획이다.

인도주의실천의사협의회는 ‘노숙자 건강실태 조사보고서’(1998년 12월 23일), ‘노숙자 의료실태에 관한 공개토론회’ 자료집(1999년 7월 22일), 사회정신의학회와 공동으로 ‘노숙자의 의료재활 방향’ 심포지엄 자료집(1999년 12월 3일), 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회와 공동으로 ‘사회적 소수자의 건강과 의료보장’ 공개토론회 자료집(2000년 5월 13일) 등을 발간함과 동시에 정부를 상대로 정책건의를 하였다.

3) 노숙자대책협의회의 활동

(1) 구성경위 및 활동의 기본방향

1998년 7월 10일 서울시장 방침에 따라 서울특별시노숙자대책협의회를 구성하였다. 노숙자대책협의회의는 ① 관주도의 노숙자 단속성격의 일방적 대책을 지양하고, 민·관·학 협동으로 노숙자의 발생원인 분석, 상담, 취업, 치료, 재활에 이르는 종합처방 차원의 공동대책 마련을 위해, ② 숙소시설 관리·대표자, 무료급식 자원봉사자, 학계, 전문가, 종교인, 시민단체 대표, 담당공무원으로 구성되었고, ③ 부랑인과 실직노숙자를 구분하여 각각의 여건에 맞는 체계적인 프로그램을 마련하고, 현실성 있는 자립·자활대책을 도출하는 활동을 하고 있다.

협의회의는 ① 노숙자관련 정책방향 제시 및 자문, ② 노숙자에 대한 급식, 숙소 확보, 취업알선 및 부랑인 관리 등 종합대책 자문, ③ 기타 의사결정에 대한 자문 및 여론수렴 등의 기능을 하고 있다.

(2) 협의회 구성 및 회의개최 현황

노숙자대책협의회의는 총 15명의 위원으로 구성되어 있는데, 종교단체 대표 및 상근활동가는 4명, 대학교수 3명, 연구전문가 2명 순이다.

<표 3-15> 노숙자대책협의회 위원구성 현황

구 분	계	공무원 (경찰청· 보건복지부)	전문가(5명)		NGO(5명)		시민(3명)		
			대 학 교 수	연 구 전문가	종 교 단 체	일 반 시 민 단 체	언론계	시의원	기 타
인 원 (명)	15	2	3	2	4	1	1	1	1

회의개최 현황은 <표 3-16> 과 같다.

<표 3-16> 노숙자대책협의회 회의개최 현황

구 분	회의일시	주요 토의내용
제1차	1998. 7. 15	<ul style="list-style-type: none"> • 노숙자대책의 전문성·효율성 확보를 위하여 「기획소위원회」(6명) 구성 • 노숙자 보호사업 지원을 길거리상담에서 쉼터 중심의 지원체계로 확립 • 노숙자 지원보호센터 운영검토
제2차	1998. 8. 3	<ul style="list-style-type: none"> • 쉼터 설치대책 토론(최소 40개 이상 확충) • 아침 급식대책 및 옥외급식의 문제점 및 대책 토론 • 영등포근로자합숙소 이용료징수 폐지 건의 • 노숙자에 대한 연구는 정부, 서울시에서 연구기관과 협의 시행
제3차	1998. 11. 13	<ul style="list-style-type: none"> • 무료급식은 옥내급식을 유도하고 급식비를 1,300원으로 단가를 높이는 것을 보건복지부에 건의 • 희망의 집 입소자 명단은 경찰 등 외부기관에 비공개 • 희망봉사단 지원방안 강구 • 희망의 집 봉사자 정규직원 방안 검토
제4차	1999. 6. 22	<ul style="list-style-type: none"> • 거리노숙자 강제입소 법제화는 불가, 상담강화를 통한 입소추진 • 옥외무료급식은 노숙자다시서기지원센터에서 관련단체와 협의 중단 • 자활의 집 선정기준 완화 및 부대경비 지원 • 쉼터 및 종사자 정규시설 및 정규 직원화를 보건복지부에 건의 • 노숙자 중·장기대책에 따른 시설확충 검토
제5차	2000. 3. 10	<ul style="list-style-type: none"> • 노숙자대책협의회장 이·취임식(전임 이재정 → 후임 김재열) • 노숙자 문제 해결을 위한 법제화 추진 • 노숙자 유형별 입소보호 및 관리 • 노숙자 산림간벌 공공근로사업 지속적 추진검토 • 노숙자대책의 장기적 마스터플랜 수립 • 노숙자대책 백서발간(주관 : 서울특별시노숙자대책협의회)

4) 노숙자지원사업관련 사례

(1) 경블련 이웃을돕는사람들과 성북구 사회복지과의 ‘노숙자 자활쉼터 만들기’

이웃을돕는사람들은 경제정의실천불교시민연합의 산하단체로 노숙자, 무의탁 독거노인, 장애인, 실직가정 어린이, 외국인노동자 등 사회적 소외계층을 대상으로 무료급식, 도시락 및 반찬배달, 방과후 학교, 취업알선, 자활쉼터 운영, 상담 등의 활동을 하고 있다. 이웃을돕는사람들은 1998년 5월부터 실직노숙자들의 집결지인 서소문공원에 노숙자 구호를 위해 ‘아침을여는집’을 개소하여 1일 평균 300여명의 노숙자에게 식사를 제공하고, 500여명을 사회복지시설의 유료봉사원으로 취업시킨 바 있다.

1998년 12월초, 실직노숙자들이 공동체 생활을 통해 자활의지를 함양할 수 있도록 자활쉼터를 마련하기로 하고, 입지조사를 한 결과 성북구·성동구·양천구·동작구 중의 한 곳에 설립하는 것이 적당하다는 판단 하에 서울시와 해당 자치구에 사업신청을 하였다. 그러나 성동구·양천구·동작구는 유치원 및 초등학교와 인접, 주민의 반대, 여학교 후문 등의 이유로 구청이 응하지 않았다. 다만 성북구는 구청장 면담, 담당부서 및 공무원에 대한 설득을 통해 자활쉼터를 만드는 데 동의하려는 분위기였으나, 다른 자치구에 비해 많은 노숙자시설이 있어 형평성이 맞지 않는다는 이유로 결국 불가능하다는 회신을 받게 된다.

이에 경제정의실천불교시민연합의 사무국장이 매일 성북구청으로 출근하다시피 사회복지과장과 담당자를 찾아가 지역의 특수성을 설명하고, 필요성을 이해시켜 성북구에 자활쉼터를 만들기로 결정하였다. 이웃을돕는사람들에서 자활쉼터 입지를 물색한 결과 동소문동의 한 건물이 적당하여 건물주인의 허락까지 받았다. 그러나 정작 성북구청이 계약을 하려고 하자 집안식구들의 반대와 혐오시설임을 들어 건물주인이 계약을 하지 않겠다고 하였다.

성북구청에서는 포기하라고 하였는데 이웃을돕는사람들은 보문동에 있는 5층 건물의 3층·4층을 입지대상으로 물색하고서 건물주인에게 허락을 얻었으나 5층 세입자가 반대하였다. 이때 사회복지과장과 담당공무원이 함께 때로는 밤 10시까지 세입자를 기다리면서 정부정책에 대한 설명을 하여 설득하였다. 12월 30일 드디어 성북구청과 건물주인 간의 임대차계약을 하고서, 담당공무원이 임대과정도 같이 진행하고 직접 등기소에 가서 등기민원도 처리해주었다. 자활쉼터가 개소할 때도 침구류를 조달하는 등 많은 지원

을 해주었다.

(2) 폐파출소 쉼터화사업과 관련한 서울시 사회복지과와 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회 사이의 갈등

1998년 9월에 사회복지과 담당자가 서울시 소재의 폐파출소 40여개를 쉼터로 만들 계획이라며 종교·사회단체에게 의향을 물어왔다. 이에 노숙자사업을 하던 종교·사회단체 실무자들이 사회복지과에 갔더니 폐파출소 주소와 쉼터를 운영할 종교·사회단체 명단을 미리 뽑아놓은 ‘폐파출소 노숙자쉼터화 계획안’이라는 서류를 보여주면서 해당 종교·사회단체에 폐파출소 열쇠를 4-6개씩 나누어주었다. 그리고 담당공무원은 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회에게도 폐파출소 5곳의 주소를 적어주면서 열쇠를 지급하였다.

이에 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회 실무자가 폐파출소가 쉼터로 적당한지 알아보기 위해 입지조사를 나갔다. 그런데 3군데 폐파출소는 주거지역 한가운데에 입지하고 있어 주민들의 반대에 부딪힐 것이 확실하여 노숙자쉼터로 활용하기에는 부적합했다. 게다가 도화동에 있다고 한 폐파출소는 아예 건물자체를 찾을 수 없었다. 철거지역이었던 도화동에 가서 해당 주소에 찾아갔는데 폐파출소 건물은 없어지고, 필지만 남아 있었다. 인근 부동산소개소에 가서 물어봤더니 그런 건물을 본 적이 없다고 하였다. 그래서 경찰청에 알아봤더니 1960년대에 파출소로 사용하다가 1970년대에 철거했고, 필지만 서류상으로 경찰청소속으로 되어 있다고 하였다. 이에 전국실직노숙자대책종교·시민단체협의회에서 담당공무원을 찾아가 항의했더니 담당공무원은 “서울시가 지원을 했음에도 불구하고 아무런 사업도 진행하지 않으려고 한다”고 말했다고 한다.

5) 시사점

일본에서 NGO(일본식 표현으로는 NPO)가 사회의 전면에 등장한 것은 고베 대지진이 계기가 되었다. 워낙 큰 재앙이 닥치다보니 기존의 행정조직과 민방위조직으로는 감당할 수 없는 상황이었다. 바로 이때 ‘준비된’ NGO 활동이 빛을 받았다. 무료급식에서부터 응급구조, 집짓기, 피해자들의 행정에 대한 항의조직 등 다각적인 활동들이 행정의 한계를 보완한 것이다. 이후 일본에서는 「NPO법」이 제정되는 등 NGO 활동 활성화 정책들이 현실화되기에 이른다.

마찬가지로 IMF 사태라는 국가적 재난은 기존의 정부조직으로는 감당할 수 없는 사

회적 문제를 야기했다. 사회의 또 다른 축인 기업(즉 영리부문)은 그 스스로 존립의 위기에 있었으므로, 이런 재난에 대해 공익적 활동을 펼칠 수 없었다. 따라서 정부가 초기부터 노숙자 문제에 대한 한계를 인정하고 NGO와 파트너십을 형성하려 한 것은 적절한 접근이었다고 할 수 있다.

그러나 중앙정부 차원의 정책적 논의가 비교적 성공적인 파트너십을 구축하고 있었던 데 비하면, 실제 집행단계에서는 상당한 우여곡절이 있었다. 특히 일선 집행부서는 NGO 활동을 '위탁관계에 있는 복지시설'처럼 인식함으로써 일방통행식의 지시를 내리는 경향이 있었다. 노숙자 지원사업에 소요되는 비용을 제공하는 만큼 '위탁'관계로 간주하기 쉬웠던 것이다. 그러나 NGO의 노숙자 지원사업 참여에는 자체 자원(시설, 인원, 자금 등) 뿐만 아니라 사회적 소명의식이 뒷받침되고 있다. 따라서 일반적인 위탁관계와 같은 지시, 감독이 아니라 설득과 공유, 공감 속에서 문제해결의 파트너로 인정하는 것이 핵심이다.

그런 점에서 NGO의 노숙자 지원사업에 대한 태도에서 개선의 여지가 많았던 것이 사실이다. 대다수 구청에서는 NGO의 노숙자 지원활동으로 인해 더 많은 노숙자가 해당 지역으로 모인다는 생각 때문에 매우 비협조적이었다. 영등포구에서 '한마음쉼터'가 끝내 문을 닫은 것이나, 폐파출소를 쉼터로 전환하는 작업이 한 건도 성공하지 못한 것이 모두 그와 같은 구청의 태도와 관련이 있다. 다만 앞의 사례에서 보았던 성북구 사례처럼 부분적으로는 구청의 적극적인 협조를 통해 노숙자 지원사업을 성공적으로 이끈 경우도 있다.

결론적으로 노숙자 지원사업 과정에서 나타난 서울시·NGO 파트너십은 가능성과 한계를 동시에 보여준다. 사회적으로 긴박한 문제에 대한 행정과 NGO의 공동해결 노력을 가능성으로 본다면, 한계는 “그 동안 NGO 활동에 대해 낮은 인식에 머물러 왔던 행정의 마인드와 관행”이 가장 중요한 문제라고 할 수 있다.

5. 도시계획 분야에서의 NGO 참여사례

1) 도시계획 분야 NGO 참여의 성과와 과제

도시계획 관련 분야는 일방행정(정책결정→강행→반발→재조정)이 빈번한 대표적인 사례의 하나이며, 관계 이해당사자가 명확하기 때문에 공익성보다는 사적인 개발이익 중심으로 의사결정이 이루어져 왔다. 특히 고도성장기의 개발관련 제도들은 공공의 이익보다는 개발을 촉진하고 확산하는 위주로 되어 있다. 그 결과 삶의 질을 중시하는 최근의 시민욕구 변화에 비추어 제도와 현실 사이의 괴리가 있다.

이에 따라 최근 도시계획 분야에 다양한 NGO 활동이 나타나고 있다. 경제정의실천시민연합이 도시개혁센터를 만든 것은 이미 5년이 넘었으며, 견고싶은도시만들기시민연대나 녹색교통운동 등의 활동도 상당한 반향을 얻고 있다. 이들 단체는 최근 시민사회의 욕구가 ‘삶의 질 향상’으로 전환되는 데 발맞추어, 도시계획에서의 공공성, 공익성, 주민참여를 강력히 주장하고 있다. 특히 재건축 용적률 문제나 도시계획조례 제정과정에서 건설업체 및 재산권자들의 반발에 대한 NGO의 적극대응은 서울시의 도시계획관련 제도 발전에 상당한 영향을 끼쳤다. 또한 개발제한구역 해제 반대나 준농림지 난개발 비판 등을 통해 개발일변도의 도시계획에서 ‘지속가능한 개발’을 대안으로 제시하고 있다.

이와 같은 정책적 비판 및 대안제시와 함께 NGO들은 구체적인 지역이나 거리개발 모델을 만드는 데도 참여하고 있다. 북촌마을가꾸기나 인사동 전통거리 만들기 등이 대표적인 사례이다. 또한 풀뿌리 NGO들이 중심이 되어 ‘마을만들기형’ 사업도 활성화되고 있다. 삭막한 아파트문화에 공동체의 기운을 불어넣어 공동공간을 만드는 작업이나 담장을 허물어 골목공원을 조성하고 동네 모퉁이에 쌈지공원을 만드는 일 등이 그러하다. 최근까지의 마을만들기 사례를 조사·분석한 연구에 따르면, 이들 사업이 성공하는 데는 리더의 역할이나 전문가 참여도 중요하지만 행정의 입장과 태도도 큰 영향을 끼쳤음을 알 수 있다.³⁾

이처럼 도시계획 분야에서 행정과 NGO의 관계는 최근 변화하는 사회환경과 함께 무한한 가능성을 지닌 파트너십 분야이다. 실제적인 도시공간구조 변화를 초래할 뿐 아니라 시민(혹은 주민)생활에도 직접적인 영향을 끼치기 때문에, 사안이 구체적이고 성과가

3) 정 석, 『마을단위 도시계획 실현 기본방향 (I) : 주민참여형 마을 만들기 사례연구』, 서울시정개발연구원, 1999.

가시적이다. 그러나 아직 도시계획 분야에서 NGO·행정의 관계는 유동적일 뿐 아니라 일정한 틀이 형성된 단계에는 이르지 못했다. NGO가 행정의 지지자이자 비판자인 것은 당연하지만, 행정 스스로 도시계획 분야에서 ‘삶의 질’이라는 가치를 정책방향으로 정착 시킨 단계가 아니기 때문에 일관성이 결여되어 있다. 때로 난개발 반대를 주장하는 NGO의 입장에 동조하는 듯하다가 또 어떤 경우는 개발논리를 그대로 답습함으로써 NGO와의 갈등관계에 놓이기도 한다. 따라서 도시계획 분야에서 NGO·행정 간에는 ‘비판적 지지’와 ‘갈등적 협력’의 관계가 지속될 것이며, 풀뿌리 NGO를 중심으로 한 마을만들기 사례도 확산될 것으로 보인다.

참고로 일본 도쿄의 주민운동 단체 성격변화를 보면, 서울의 NGO 활동 경향성을 예상해 볼 수 있을 것이다. 아직 고도성장기에 있던 1973년 도쿄의 주민운동 단체 중에서 가장 많은 숫자가 일조권을 이유로 고층빌딩 건설을 반대하는 등의 활동을 하고 있었지만, 1985년에는 그 비율이 2%로 급감한다. 반면 생활환경개선을 촉구하는 운동이나 장애인 자립이나 복지서비스, 보육제도 등을 요구하는 목소리는 1985년에 더욱 확대되고 있다. 그만큼 도시화가 진행 중이던 시기의 주민들의 욕구와 안정화 단계에 들어선 시기의 욕구가 다른 것이다.

〈표 3-17〉 도쿄도에 등록된 주민단체의 성격변화

(단위 : 단체수, 괄호 안은 %)

구 분	운동의 형태	운동의 구체적 이슈	운동사례	1973년	1978년	1985년
				880(100.0)	1,743(100.0)	2,337(100.0)
생 산	산업내부에서의 운동	산 업	독점반대	15 (1.7)	40 (2.3)	52 (2.2)
		산업공해	공장공해 방지	22 (2.5)	43 (2.5)	30 (1.3)
	경제활동의 외부효과를 둘러싼 운동	교통공해	도로공해 방지	36 (4.1)	80 (4.6)	117 (5.0)
		폐기물	소각장, 하수처리장 반대	49 (5.6)	58 (3.3)	71 (3.0)
		공해일반	복합적 공해나 공해전반의 방지	36 (4.1)	55 (3.2)	55 (2.4)
소 비	자원공급조건을 개혁을 목표로 한 운동	복 지, 의료요구	의료서비스, 사회보장제도, 보육제도의 충실화	21 (2.4)	166 (9.5)	184 (7.9)
		물리적 하부시설 요구	하수도, 공원, 학교, 주택, 교통기관의 정비	124 (14.1)	186 (10.7)	227 (9.7)

구 분	운동의 형태	운동의 구체적 이슈	운동사례	1973년	1978년	1985년
				868(100.0)	1,743(100.0)	2,337(100.0)
소 비	자원공급조건의 개혁을 목표로 한 운동	소비자운동, 재활용운동	소비생활의 개선, 자원재생	37 (4.2)	36 (2.1)	72 (3.1)
	생활환경의 개선을 목표로 한 운동	사회환경의 개선	마치즈쿠리, 생활공해방지	54 (6.1)	123 (7.1)	221 (9.5)
		자연환경의 보호	녹화, 하천정화	33 (3.8)	104 (6.0)	183 (7.8)
공 간	공간개발형태를 둘러싼 운동	재개발	재개발, 택지개발의 추진/반대	67 (7.6)	146 (8.4)	191 (8.2)
	교통망과 관련된 운동	도 로, 철도건설	도로, 철도의 추진/반대	98 (11.1)	207 (11.9)	313 (13.4)
	개별건축물과 관련된 운동	빌딩, 건축물 건설	고층빌딩 건설반대, 일조권	194 (22.0)	174 (10.0)	46 (2.0)
	하천, 수로의 이용형태를 둘러싼 운동	하천이용형태	하천수복, 홍수방지	15 (1.7)	44 (2.5)	53 (2.3)
정 치	정치적 의사결정과정에 대한 참여운동	자 치, 정치활동	정보공개, 자치확대, 행정개혁	19 (2.2)	45 (2.6)	63 (2.7)
정체성	자립적 주체로서 자기정의와 기회평등을 목표로 한 운동	여성운동	성차별철폐	2 (0.2)	8 (0.5)	64 (2.7)
		장애인자립	상호부조 및 복지요구	39 (4.4)	151 (8.7)	301 (12.9)
		노인문제	복지요구, 생활기회 확대	4 (0.5)	30 (1.7)	59 (2.5)
	자주적인 문화창출을 위한 운동	지역문화	문화재보호, 교육권확대	7 (0.8)	34 (2.0)	34 (1.5)
기 타				8 (0.9)	13 (0.7)	2 (0.1)

자료 : 町村敬志, “現代都市におけるアクティビズムの所在”, 自治体研究社, 「地域と自治」, 第17号, 1989.

우리도 이와 같은 변화를 예상하는 가운데, NGO의 활력을 도시계획 분야에도 수용하려는 적극적인 행정의 자세가 필요하다. 이를 위해서는 장기적으로 도시계획 관련 사업 ‘이해관계자’의 범주에 NGO를 포함시켜야 한다. 각종 정책결정과정에 대한 NGO의 의견개진과 참여를 허용할 필요가 있는 것이다. 이와 함께 공무원과 NGO 관계자 간의 공동워크숍, 토론회 등을 통해 도시공간에 대한 사회적 욕구변화를 논의하고 확산시키는 것도 중요하다. 아울러 풀뿌리 NGO들의 마을만들기 사업 참여를 활성화하고 촉진할 수

있는 제도정비와 행정의 적극적인 지원책 강구가 필요하다. 이를 위해서는 현재 나타나고 있는 변화의 맥아를 포착하고, 그 사례를 확산하려는 노력이 선행되어야 할 것이다.

다음의 두 가지 사례는 아직 다소 갈등적이고 혼란스러운 서울시·NGO의 파트너십 사례들을 잘 보여준다 하겠다.

2) 도시계획분야 사례

(1) '인사동 역사문화 거리만들기'와 관련하여 걷고싶은도시만들기시민연대와 서울시의 관계

걷고싶은도시만들기시민연대(약칭 도시연대)는 도시계획과 관련된 대표적인 NGO 중의 하나로, 1997년 서울시정참여 공모사업을 통해 인사동 거리만들기에 참여한 바 있다.

1998년 주로 인사동의 상인들로 구성된 인사동통문화보존회는 인사동 공간을 현대화하여 미술의 거리로 탈바꿈시키고, 차없는 거리 문화행사를 활성화해야 한다는 명분을 들어 도로확폭을 주장하기 시작했다. 이에 걷고싶은도시만들기시민연대는 회원모임인 '인사동을 사랑하는 사람들 모임'을 결성하고, 인사동의 경관 및 분위기를 훼손하는 도로확폭 반대운동에 돌입하였다. 도시계획도로 미시행 구간의 상인과 '인사동을 사랑하는 사람들 모임'이 공동으로 도로확폭 반대운동을 전개하면서 서울시 도시계획국과의 협의 및 서울시장과의 면담을 하였다. 협의 및 면담 결과, 도로확폭을 위한 도시계획도로 공사를 유보하기로 결정되었다.

이러한 과정 속에서 걷고싶은도시만들기시민연대는 9월에 서울시장에게 '인사동역사문화거리활성화협의회'를 구성하자고 제안하였다. 인사동 지역을 전체 시민의 문화예술 공간으로 가꾸어 나가기 위해 서울시장과의 토요데이트에서 결론지워진 (가칭)「인사동역사문화거리활성화협의회」를 조속히 구성할 것을 요구한 것이다.

이와 함께 10월에는 서울시 도시계획국에 간담회 개최를 제안하였다. 걷고싶은도시만들기시민연대는 인사동 현황도와 도시계획 해체시 의견을, 문화과와 종로구청은 사업추진 현황을, 건축지도과는 도시설계 예정안을 밝히면서 논의할 것을 제안하였다. 그리고 인사동역사문화거리발전협의회도 구성할 것을 제안하였다. 이에 1999년 1월과 2월에 서울시 문화과의 요청에 의해 민관협의체 구성과 관련하여 2차에 걸쳐 관계자 간담회에 참석하였다. 그러나 실제로 협의체는 걷고싶은도시만들기시민연대가 '판단하기에' 시민

들의 입장을 반영하기 곤란한 사람들로 구성되기에 이른다. 이에 걷고싶은도시만들기시민연대는 3월에 '인사동문화발전민관협의회' 구성 및 운영에 관한 의견을 서울시 문화관광국에 공식으로 제시했으며, 특히 지역과 직접적인 관련이 없다는 이유로 민관협의회에 걷고싶은도시만들기시민연대가 참여하는 것을 막고 있는 데 대해 유감을 표시했다.

또 이와 관련된 사례로, 인사동 내 건물재건축과 관련된 사안이 있다.

인사동 800여개의 상점중 90% 정도가 임차상점이기 때문에 개발이익을 극대화하기 위한 재건축은 분양가 및 임대료상승으로 나타나 기존 전통상점의 퇴출과 새로운 유희·소비업종(피자가게, 인터넷카페 등)이 늘어나는 결과를 초래하고 있다. 이러한 현상은 인사동 한가운데에 자리잡은 450평 규모, 12개 점포의 부지가 Y건설에 의해 매입됨으로써 극단적으로 표출되었다.

1999년 11월 걷고싶은도시만들기시민연대는 서울시에 대해 12개 가게살리기를 위한 중재와 경관을 파괴하는 무분별한 재건축방지대책의 수립을 요구하며 행정1부시장과 면담을 하였다. 이에 서울시는 중재 및 재건축억제대책 검토에 들어갔다. 12월초 걷고싶은도시만들기시민연대는 서울시장 앞으로 “역사문화환경의 유지·보존차원에서 12개 가게가 헐리는 것을 막아야 한다”는 내용의 시민청원서를 보냈다. 또한 “인사동의 생명인 작은 가게들을 유지·보존하기 위해 무분별한 재건축허가를 불허하는 등의 대책을 시급히 마련해 줄 것”을 요구하였다. 이런 사정을 반영하여 12월말 서울시는 2000년 1월부터 전통가옥 보존을 위해 종로구 인사·관훈·경운·견지동 일대의 36,965평에 대해 신규 건축허가를 내주지 않기로 했다고 발표하였다. 또 2000년 4월, 서울시는 인사동지역의 전통문화를 보존·육성하기 위해 종로구 인사·관훈·경운·견지동 일대 2만여평을 도시설계지구로 지정하기에 이른다.

이런 일련의 조치로 이들 가게부지의 개발 수익성이 떨어지자 현재는 개발이 보류된 상태이다.

(2) 삼청각부지 개발을 둘러싼 북악산소나무숲과한옥을살리기위한시민연대 활동

북악산소나무숲과한옥을살리기위한시민연대는 우이령보존회, 환경정의시민연대 등 주로 환경관련 단체가 참여한 시민단체이다.

1999년 12월에 H건설이 삼청각 터에 고급단독주택을 짓겠다고 성북구에 건축허가를 신청하였다. 총 3,000여평의 부지에 대지 198평, 지하 1층, 지상 2층, 연면적 95평 규모로

14동의 고급단독주택을 건설할 계획을 세운 상태였다. 그러나 1972년 지어진 삼청각은 남북조절위원회와 한일회담의 막후협상이 열린 역사적인 건축물이다. 이에 성북구는 서울시와 문화관광부에 부지활용방안을 문의하였다.

2000년 1월에 북악산소나무숲과한옥을살리기위한시민연대는 삼청각과 주변의 자연환경 보존을 요구하는 청원서를 서울시에 제출하였고, 이후 서울시장과 면담도 이루어졌다. 3월에 서울시가 H건설에 삼청각 부지와 시유지를 맞바꾸자고 제안했으나, H건설은 사업성이 떨어진다는 이유로 거절하였다. 이렇게 되자 서울시는 교수 등으로 구성된 문화재위원회에게 문화재적 보전가치를 평가하도록 하였다. 이 과정에서 북악산소나무숲과한옥을살리기위한시민연대가 서울시 문화재과에 문화재위원회 위원들의 명단공개를 요구했으나, 위원들의 명단을 공개하지 않는 것이 관행이라면서 명단공개를 거부했다. 그러나 위원들의 명단은 이미 개인적인 경로를 통해 알만한 사람들은 다 아는데도 제공하지 않았다고 한다.

문화재위원회의 결과는 총 20명중에서 15인의 위원이 참석하여 7명이 문화재지정에 찬성했으며, 8명은 문화재지정에 반대하여 개발이 사실상 결정되었다. 그러나 북악산소나무숲과한옥을살리기위한시민연대는 무조건 다수의 의견을 따르기로 한 규정에 문제를 제기하면서 1명 차이로 보존가치가 결정된다는 것은 불합리하다는 이유를 들어 재심을 요구하였다. 5월에 서울시는 전문가와 시민단체의 의견을 받아들여 삼청각 부지를 도시계획시설상의 '문화시설'로 지정하기로 결정했다

6. 기타 사례 : 참여연대의 서울시장 판공비 공개청구운동

(1) 참여연대 서울시장 판공비 공개청구운동의 배경 및 목적

참여연대는 지방자치단체의 행정에 시민이 주체적으로 참여할 수 있는 방안을 모색하던 중 ‘참여자치행정의 투명성과 효율성의 확립’이라는 목표아래 1998년 2월부터 지방자치단체의 상징격인 서울시를 상대로 정보공개청구를 시작하였다. 이후 참여연대는 ‘서울시 행정정보공개청구 계획’을 세워 체계적으로 운동을 진행하였다.

참고 : 운동초기 서울시 정보공개청구 내용

- 1998. 2. 25 버스 자동안내시스템과 버스카드 제작관련 서류(400원→430원 인상분)
- 3. 18 정보공개 준비 여부에 관한 서류
- 3. 24 버스요금 430원→500원 인상분관련 서류
- 4. 23 OB맥주사 영등포부지 매매관련 서류
- 4. 24 의회비 1998년 예산중 일반행정장 및 지방의회 운영관련 서류
- 4. 28 서울시장 판공비관련 서류

참여연대가 서울시의 판공비 지출서류에 대한 정보공개청구를 한 것은 낭비성 용도로 사용되기 쉬운 판공비의 사용용도를 투명하게 함으로써 불필요한 예산낭비를 줄이고, 행정에 대한 시민의 신뢰성을 확보하려는 데 그 목적이 있었다. 또한 납세자인 시민은 자신이 낸 세금이 어디에, 어떻게 사용되는지를 알 권리가 있다.

(2) 서울시장 판공비 공개거부에 행정소송 제기

1998년 11월 20일 참여연대는 「공공기관의정보공개에관한법률」에 의거하여 서울시장 판공비와 관련된 보도관리 시책추진특수활동비, 서무관리 기관운영일반업무추진비, 서무관리 기관운영특수활동비, 서무관리 시책추진특수활동비 등에 대한 지출결의서 및 지출증빙서류의 공개를 청구하였다. 이에 대해 서울시는 12월 8일 ‘개인에 관한 정보’, ‘영업상 비밀에 관한 정보’라는 이유를 들어 지출결의서만 공개하고, 지출증빙서류에 대해서는 비공개결정 통보를 하였다.

이에 참여연대는 “지출증빙서류에는 증빙서류를 발행한 사업체의 명칭과 사업자등록번호가 나와 있을 뿐 개인에 대한 인적사항은 드러나 있지 않으며, 서울시가 특정 사업체에서 얼마의 경비를 지출했다는 사실을 공개한다고 하여 사업체의 정당한 이익을 현

저히 해하는 것이 아니다”라는 이유를 들어 1999년 1월 15일 행정심판을 청구하였다. 그러나 4월 1일 행정자치부는 “지출증빙서류에는 지급결의서 및 영수증뿐만 아니라 행사 계획서, 참석자명단 등 개인에 관한 정보가 기록되어 있고, 영수증 등에는 개인에 관한 정보가 포함되어 있지는 않으나 개괄적인 총금액만 기재되어 있어서 정보공개 목적으로 달성할 수 없다”는 이유를 들어 기각결정을 내렸다.

참여연대는 행정자치부가 요구하지도 않은 행사계획서 등의 정보를 기각의 이유로 든 것에 대해 납득할 수 없고, 정보공개청구 목적의 달성여부는 정보공개청구인이 판단할 문제이지 행정심판재결정에서 판단할 수 없다고 생각하여 4월 8일에 행정소송을 제기하였다.

그리고, 11월 11일 참여연대는 서울역광장에서 ‘서울시장 및 정부 각 기관장 판공비 내역공개 촉구대회’를 가졌다. 참여연대는 이날 집회에서 “서울시가 개인비밀보호, 영업비밀보호라는 납득할 수 없는 이유를 들어 판공비 사용내역에 대한 정보공개를 거부한 데 이어 다른 지방자치단체 및 단체장들도 서울시의 예에 따라 동일한 사유로 판공비의 공개를 거부하고 있는 행위는 납세자인 국민의 알권리를 원천적으로 부정하는 것으로 시민감시권을 명시한 정보공개법의 근본취지를 훼손하는 것이다”라고 주장하며, 서울시장 판공비관련 행정소송에 대한 법원의 빠른 판결을 촉구하였다.

(3) 서울시의 시장 판공비 공개와 참여연대의 활동

행정소송의 최종판결이 임박한 11월 25일 서울시는 1998년 7월 이후의 시장 판공비에 한해 지출내역과 지출증빙서류 일부를 공개하겠다는 방침을 발표하였다. 이와 함께 서울시는 향후 부시장 3인과 각 실국의 업무추진비도 단계별로 공개하겠다고 발표하였다.

이에 참여연대는 12월 7일과 12월 14일 2차례에 걸쳐 서울시 총무과에서 서울시가 공개한 서류를 열람·복사하였다. 12월 22일 참여연대는 서울시가 공개한 시장 판공비내역과 지출증빙서류에 대한 열람결과에 대한 평가서를 발표하고, 이와 관련한 질의서를 서울시에 발송하였다.

주요 평가 및 질의내용은 다음과 같다.

첫째, 서울시장은 각 실국에 배정된 시책추진업무추진비와 총무과에 배정된 시책추진업무추진비를 사용해 왔는데, 이번에 판공비 사용액수를 밝히면서 이를 누락시켜 계산하였다. 서울시 총무과와 각 실국에 배정된 업무추진비 중에서 시장이 실제로 사용한

액수는 얼마인가?

둘째, 시장의 1999년도 시책추진업무추진비 집행내역을 살펴보면 1회의 음식값이 100만원을 넘은 횟수가 23에 달하는데, 행정자치부가 예시한 기준이 1인당 3만원을 초과한 경우가 상당할 것이다. 음식값 지출의 근거인 ‘시정협조인사’의 선정기준은 무엇인가?

셋째, 지출증빙서류를 전부 공개한 비율이 기관운영업무추진비 48.5%, 시책추진업무추진비 45.2% 밖에 되지 않아 제대로 된 검증이 어려웠다. 최소한 모임의 목적과 참석 인원수라도 공개해야 하지 않는가?

넷째, 시장의 시책추진업무추진비에서 정무부시장 활동비 명목으로 1998년 8월 25일에 500만원, 31일에 500만원을 지급했는데, 정무부시장에게도 별도의 판공비가 책정되어 있음에도 불구하고 시장이 정무부시장에게 1,000만원을 지급한 이유와 구체적인 용도는 무엇인가?

다섯째, 시장이 비서실 직원들에게 매월 250만원씩 9회에 걸쳐 2,250만원을 지급했는데, 지급근거와 용도는 무엇인가?

(4) 서울행정법원, 서울시의 시장 판공비 비공개결정은 위법하다고 판결

2000년 6월 15일 서울행정법원 행정3부는 참여연대가 서울시를 상대로 제기한 ‘서울시 판공비(업무추진비) 정보공개거부처분 취소소송’에서 원고(참여연대) 일부승소 판결을 내렸다. 재판부는 참여연대가 정보공개청구한 서울시의 업무추진비 지출관련 서류 중에서 순수한 사인(私人)의 인적사항을 제외한 나머지 부분들은 모두 정보공개법에 의한 공개대상 정보이므로 서울시의 비공개결정은 위법하다고 판결하였다. 재판부는 판결문에서 “피고(서울시)는 판공비 지출내역 중에서 수령자의 인적사항까지 공개할 경우 사생활이나 영업비밀이 침해될 우려가 있다고 주장하지만 판공비 최종수령자가 공무원이거나 영업을 하는 개인일 경우에는 인적사항도 공개해야 할 것이다”라고 판시하였다.

(5) 서울시의 부시장 판공비 공개와 참여연대의 서울시와 자치구를 상대로 한 정보공개소송 제기

6월 29일 참여연대는 서울시와 자치구를 상대로 2000년 1월부터 6월까지의 업무추진비 지출관련 서류 및 장부에 대한 정보공개를 청구하였다. 그러나 25개 자치구는 모두 비공개결정을 하였고, 서울시는 ‘사본열람’만 가능하다는 통지를 하였다. 7월 6일 서울시는 1998년 7월 이후의 부시장 판공비 사용내역을 일부 공개·발표하였다. 이에 10월 10

일 참여연대는 서울시 및 25개 자치구를 상대로 관공비(업무추진비) 지출증빙서류 및 장부의 사본공개를 요구하는 ‘정보공개거부처분 취소청구소송’을 제기하였다.

한편 10월 18일 서울시는 조례·규칙심의회를 열어 「열린시정을위한행정정보공개조례(안)」을 확정하였다. 이에 따라 서울시는 서울시와 서울시 투자·출연기관의 예산·결산, 서울시 중기재정계획과 부채현황, 시장·부시장·실국장 및 본부장의 업무추진비 지출내역 등 9개 사무를 2001년부터 정기적으로 공표하기로 하였다. 서울시는 공개되는 정보를 서울시 홈페이지에 올리는 한편, 새서울민원실에 서류를 비치하여 열람할 수 있도록 할 방침이라고 발표하였다.

(6) 남아있는 쟁점 및 시사점

남아있는 쟁점은 다음과 같다. 참여연대는 “정보공개법에서 정한 정보공개청구서에 청구인이 열람, 시청, 사본출력물, 복제물 등 공개방법을 정할 수 있다”며 사본을 보내줄 것을 요청하고 있다. 열람만이 가능하다면 온갖 영수증이 뒤섞여 있는 관공비 지출내역을 꼼꼼하게 검토하기가 불가능하기 때문이다. 이에 반해 서울시는 “정보공개청구 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물을 제한할 수 있다”며 사본을 보내주는 것을 거부하고 있다.

관공비 공개청구운동은 우리 나라 행정관행 중의 하나인 관공비 문제를 투명하게 사용하게 만드는 중요한 계기가 되었다. 서울 이외에도 전국적으로 이 운동이 확산되면서 약 20개 지방자치단체에서 유사한 소송이나 갈등이 제기되었다. 운동전개 과정에서 비공식적인 해법을 모색하기도 했으나, 이 문제의 공공성을 감안하여 행정소송과 공개적인 해결책으로 이어진 것은 긍정적인 측면이라고 볼 수 있다. 관공비 공개운동은 ‘갈등적인 파트너십’의 대표적인 사례였지만, 결과적으로는 행정의 민주화와 투명화를 촉진하는 계기가 되었다.

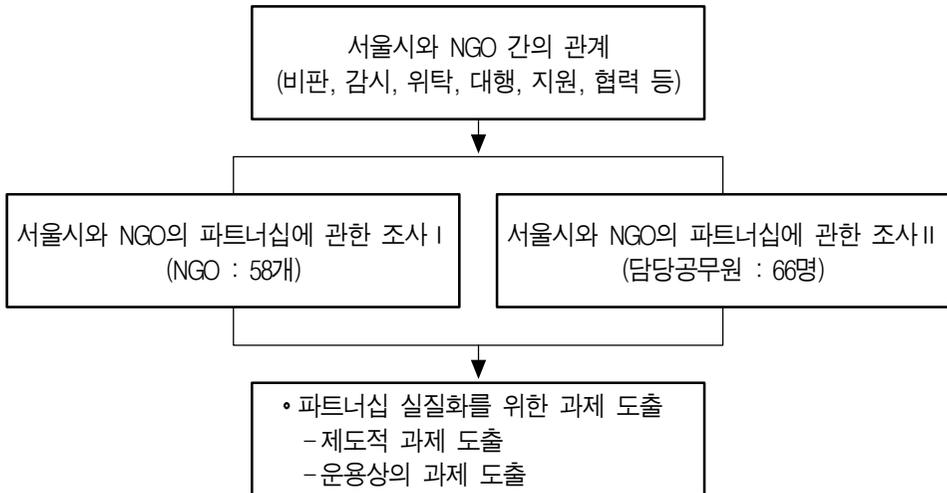
第IV章 NGO 관계자 및 서울시 공무원이 보는 파트너십 평가와 문제점

1. 설문조사체계
2. NGO 일반현황과 담당공무원 인적사항
3. 서울시 및 자치구의 NGO에 대한 재정지원사업
4. NGO와 서울시와의 관계
5. 민관 파트너십에 대한 인식
6. 조사결과의 시사점

제IV장 NGO 관계자 및 서울시 공무원이 보는 파트너십 평가와 문제점

1. 설문조사체계

NGO와 서울시 간의 파트너십 실태와 NGO 관계자 및 서울시 공무원의 인식조사를 통해 서울시와 NGO의 파트너십 실질화를 위한 제도 및 운영상의 과제를 도출하기 위하여, 본 연구에서는 NGO 관계자, 서울시 및 자치구의 담당공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.



〈그림 4-1〉 시민단체·담당공무원 조사체계

(1) NGO 조사

서울시와 NGO의 파트너십에 관한 조사 I 은 다음과 같은 내용으로 설문지를 구성하였다.

- NGO 일반현황 : 조직규모, 상근활동가의 인적자원분포 및 월평균보수, 예산규모, 지출현황, 자원, 주요 활동분야 등
- 서울시 및 자치구로부터의 재정지원사업(위탁·용역·공모사업 포함) : 연평균재정지

원액, 사업결과에 대한 단체 내 평가, 재정지원의 주요 사용내역, 단체의 활동에 미치는 영향 등

- 서울시 및 자치구와의 관계 : 의사소통 및 의견교환 통로, 지원형태, 정보제공 등
- 민관 파트너십에 대한 인식 : 상호협력의 장·단점, 협조·협력이 필요한 분야, 비판·감시가 필요한 분야, 파트너십 형성 시 장애요인 등

조사대상은 실업 및 복지대책, 도시계획, 환경 및 생태분야에서 활동하는 58개 NGO이고, 조사시기는 2000년 3월 27일부터 4월 26일까지였다.

(2) 담당공무원조사

서울시와 NGO의 파트너십에 관한 조사Ⅱ에서는 다음과 같은 질문을 하였다.

- 공무원 인적사항 : 연령, 성별, 학력, 직급 등
- 부서의 재정지원사업(위탁·용역·공모사업 포함) : 평균사업예산, 평균재정지원액, 주요 사업분야, 사업결과에 대한 부서 내 평가 등
- NGO와의 관계 : 의사소통 및 의견교환 통로, 지원형태, 정보제공 등
- 민관 파트너십에 대한 인식 : 상호협력의 장·단점, 협조·협력이 필요한 분야, 비판·감시가 필요한 분야, 파트너십 형성 시 장애요인 등

조사대상은 서울시 및 자치구의 재정지원사업 담당공무원 66명이고, NGO 조사시 사업 및 사례관련 담당공무원을 파악한 후에 무작위로 선정하였다. 조사는 2000년 4월 27일부터 5월 16일 사이에 이루어졌다.

2. NGO 일반현황과 담당공무원 인적사항

1) NGO 일반현황

(1) 조 직

설립당시에는 상근활동가의 수가 3명 이하인 경우가 57.9%였는데, 현재는 27.6%로 나타났다. 평균 상근활동가의 수로 보더라도 3.65명에서 7.51명으로 약 2.1배 늘었다. 그럼에도 불구하고 상근활동가의 인력부족은 NGO의 활동을 활성화하는 데 주요 장애요인으로 지적되고 있다.

설립당시의 회원수는 500명 초과가 12.9%밖에 되지 않았는데, 현재는 41.0%로 크게 증가하였다. 단체/특별회원이 100단체/명을 넘는 NGO도 17.5%에 이르렀다.

〈표 4-1〉 NGO의 조직규모

구 분		사 례 수	비 율	평 균	
설립당시 조직규모	상근활동가	1명 이하	18	31.6%	3.65명
		3명 이하	15	26.3%	
		6명 이하	16	28.1%	
		6명 초과	8	14.0%	
	회 원	50명 이하	23	42.6%	256.34명
		100명 이하	7	12.9%	
		500명 이하	17	31.6%	
		500명 초과	7	12.9%	
	자원봉사자	0 명	23	40.4%	8.06명
		5명 이하	8	14.0%	
		15명 이하	13	22.8%	
		15명 초과	13	22.8%	
2000년 3월 현재 조직규모	상근활동가	3명 이하	16	27.6%	7.51명
		6명 이하	19	32.7%	
		12명 이하	12	20.7%	
		12명 초과	11	19.0%	
	일반회원	100명 이하	15	26.8%	985.12명
		500명 이하	18	32.2%	
		2500명 이하	12	21.4%	
		2500명 초과	11	19.6%	
	단체/특별회원	0단체/명	20	35.1%	79.02단체/명
		10단체/명 이하	12	21.1%	
		100단체/명 이하	15	26.3%	
		100단체/명 초과	10	17.5%	
	자원봉사자	0 명	13	22.4%	37.96명
		10명 이하	14	24.1%	
		50명 이하	17	29.4%	
		50명 초과	14	24.1%	

자원봉사자 수도 설립당시에는 전혀 없는 경우가 40.4%, 15명 초과인 경우는 22.8%밖

에 되지 않았다. 그러나 현재는 크게 증가하였다. 평균 자원봉사자 수로 보면 8.06명에서 37.96명으로 약 4.7배 늘어났다.

연령·학력별 상근활동가 분포를 살펴보면 연령별로는 30대가 48.1%, 20대 이하가 29.2% 순으로 나타났고, 학력별로는 대졸이 61.6%를 차지하고 있었다.

〈표 4-2〉 연령·학력별 상근활동가 분포

구 분		비 율	구 분		비 율
연 령	20대 이하	29.2%	학 력	고졸 이하	18.2%
	30 대	48.1%		전문대졸	10.1%
	40 대	14.8%		대 졸	61.6%
	50대 이상	7.9%		대학원졸	10.1%

상근활동가의 월평균보수는 50만원~80만원이 61.1%, 80만원~110만원이 25.7% 순이었다. 140만원 이상은 1.0%밖에 되지 않았다. NGO를 실질적으로 책임지고 있는 상근활동가의 경제적 어려움은 NGO의 활동에 많은 제약이 되고 있다. 보수가 가정생활을 책임질 정도가 되지 못해 활동을 그만두는 경우도 많은 것이 현실이다. 이는 NGO 활동 및 사업의 연속성 및 완결성에 차질을 줄 우려가 있다.

〈표 4-3〉 상근활동가의 월평균보수

구 분	비 율
50만원 미만	8.7%
50만원~80만원 미만	61.1%
80만원~110만원 미만	25.7%
110만원~140만원 미만	3.5%
140만원 이상	1.0%

(2) 재 정

연간예산을 살펴보면, 수입은 5천만원 이하인 NGO가 25.9%이고, 3억5천만원을 넘는 단체는 17.2%밖에 되지 않았다.

〈표 4-4〉 NGO의 연간예산

구 분		사 례 수	비 율	평 균
수 입	5천만원 이하	15	25.9%	211.57백만원
	1억5천만원 이하	14	24.1%	
	3억5천만원 이하	19	32.8%	
	3억5천만원 초과	10	17.2%	
지 출	5천만원 이하	14	24.1%	208.66백만원
	1억5천만원 이하	15	25.9%	
	3억5천만원 이하	19	32.8%	
	3억5천만원 초과	10	17.2%	

수입은 평균 2억1157만원이었고, 지출은 2억866만원이었다. NGO의 수입(재원)은 일반회원의 회비 22.9%, 서울시 및 자치구의 재정지원 및 위탁용역계약 17.5%, 기타 중앙·지방정부의 재정지원 및 위탁용역계약 11.7%, 단체/특별회원의 회비 11.4%, 기업의 후원금 및 개인의 기부금 11.2% 순이었다.

반면 지출은 사업비(40.2%), 인건비 및 상근활동가 복리비(31.6%), 사무실 유지비(16.0%)가 대부분을 차지하였다. 열악한 재정환경에 비해 많은 사업비를 투입하고 있었다.

〈표 4-5〉 수입·지출 내역

수입(재원) 내역	비 율	지출 내역	비 율
일반회원의 회비	22.9%	인건비 및 상근활동가 복리비	31.6%
단체/특별회원의 회비	11.4%	사무실 유지비	16.0%
서울시 및 자치구의 재정지원 및 위탁용역계약	17.5%	사업비	40.2%
기타 중앙·지방정부의 재정지원 및 위탁용역계약	11.7%	출판 및 홍보비	6.8%
수익사업	8.9%	기 타	5.4%
자산수익	0.4%		
기업의 후원금 및 개인의 기부금	11.2%		
국내·외 재단, 기금 등의 재정지원 및 위탁용역계약	10.4%		
기 타	5.6%		

(3) 활동분야

주요 활동분야는 교육·홍보·캠페인 15.8%, 공동체생활 14.9%, 비영리사업 12.3%, 자원봉사활동 10.5% 순으로 나타났다.

〈표 4-6〉 NGO의 핵심 활동분야

구 분	사 례 수	비 율
교육, 홍보, 캠페인	18	15.8%
조사, 연구, 출판	7	6.1%
연대활동	9	7.9%
자원봉사활동	12	10.5%
재화와 서비스의 직접적인 제공	9	7.9%
상담활동	8	7.0%
대정부 정책건의	7	6.1%
감시활동	8	7.0%
공동체생활	17	14.9%
비영리사업	14	12.3%
친목·상호부조활동	3	2.6%
기 타	2	1.9%

2) 담당공무원 인적사항

조사대상 공무원은 연령별로 볼 때 30대(48.5%)와 40대(42.5%)가 대부분이었고, 학력은 대졸(62.1%)이 가장 많았다. 성별은 남자가 80.3%, 여자가 19.7%였으며, 직급은 8급 이하가 34.8%, 7급이 33.3%였다.

〈표 4-7〉 담당공무원 인적사항

구 분	사 례 수	비 율	
연 령	20대 이하	3	4.5%
	30 대	32	48.5%
	40 대	28	42.5%
	50대 이상	3	4.5%
성 별	남 자	53	80.3%
	여 자	13	19.7%

구 분		사 례 수	비 율
학 력	고졸 이하	11	16.7%
	전문대졸	4	6.1%
	대 졸	41	62.1%
	대학원졸	10	15.1%
직 급	5급 이상	3	4.6%
	6 급	18	27.3%
	7 급	22	33.3%
	8급 이하	23	34.8%

3. 서울시 및 자치구의 NGO에 대한 재정지원사업

1) 연평균 재정지원액 및 사용내역

서울시 및 자치구로부터 NGO가 받은 재정지원액은 연평균 4,348만원으로 나타났다. 비율로 살펴보면 1천만원 이하가 34.0%로 가장 높았지만 1억원이 넘게 받은 단체도 12.8%로 나타났다. 반면 서울시 및 자치구의 부서에서 NGO로 지원한 금액은 NGO당 평균 1,228만원이었다. NGO와 서울시 담당부서의 재정지원액이 2.8배나 차이가 나는 이유는, 한 단체가 여러 부서에 걸치거나 다른 프로그램에 의거하여 재정지원을 받고 있기 때문이다.

〈표 4-8〉 연평균 재정지원액

구 분		사 례 수	비 율	평 균
NGO	1천만원 이하	16	34.0%	43.48백만원
	2천5백만원 이하	10	21.3%	
	1억원 이하	15	31.9%	
	1억원 초과	6	12.8%	
담당공무원	5백만원 이하	11	42.3%	12.28백만원
	1천만원 이하	5	19.2%	
	2천5백만원 이하	7	26.9%	
	2천5백만원 초과	3	11.6%	

NGO는 지원 받은 금액을 교육·홍보·캠페인 28.4%, 실업대책 등 정책사업의 집행

20.4%, 조사·연구·출판 13.6% 순으로 사용했다. 이에 비해 담당공무원은 재정지원을 통한 협력사업분야를 교육·홍보·캠페인 26.7%, 자원봉사활동 22.8%, 실업대책 등 정책사업의 집행 14.9%, 재화와 서비스의 직접적인 제공 10.9% 순이라고 응답했다.

〈표 4-9〉 재정지원액 사용내역(NGO) / 협력사업분야(담당공무원)

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
교육, 홍보, 캠페인	25	28.4%	27	26.7%
조사, 연구, 출판	12	13.6%	8	7.9%
자원봉사활동	8	9.1%	23	22.8%
재화와 서비스의 직접적인 제공	6	6.8%	11	10.9%
상담활동	7	8.0%	8	7.9%
감시활동	7	8.0%	8	7.9%
실업대책 등 정책사업의 집행	18	20.4%	15	14.9%
기 타	5	5.7%	1	1.0%

2) 재정지원사업에 대한 평가

NGO는 긍정적 57.5%, 매우 긍정적 23.4%, 보통 17.0% 순으로 나타났고, 담당공무원은 긍정적 52.6%, 보통 31.6% 순으로 나타났다.

〈표 4-10〉 재정지원사업 결과에 대한 자체평가

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
매우 긍정적	11	23.4%	5	8.8%
긍 정 적	27	57.5%	30	52.6%
보 통	8	17.0%	18	31.6%
부 정 적	1	2.1%	3	5.3%
매우 부정적	-	-	1	1.7%

자체평가가 보통/부정적인 이유로, NGO 관계자는 까다로운 지침과 행정의 NGO에 대한 이해부족, 담당공무원의 비협조적인 태도 등을 이유로 꼽았다. 이에 비해 담당공무원은 NGO의 전문성 부족 45.5%, NGO의 자체사업비 부족 18.2%, 담당공무원의 잦은

교체로 인한 전문성 부족 13.7% 순으로 응답하였다.

〈표 4-11〉 자체평가가 보통/부정적인 이유

구 분		사례수	비 율
NGO	행정의 시민단체에 대한 이해부족과 담당공무원의 비협조적인 태도	3	33.3%
	까다로운 지침	5	55.6%
	제한적 모집시기 및 사업기간	1	11.1%
담당공무원	시민단체의 전문성 부족	10	45.5%
	시민단체의 행정에 대한 이해부족과 시민단체 담당자의 비협조적인 태도	2	9.1%
	시민단체의 자체사업비 부족	4	18.2%
	부서내 인력부족	1	4.5%
	시민단체의 지침미준수	1	4.5%
	담당공무원의 잦은 교체로 인한 전문성 부족	3	13.7%
	기 타	1	4.5%

한편 NGO는 서울시 및 자치구 재정지원이 대체로 NGO 활동에 긍정적인 영향을 미친다고 보고 있었다.

〈표 4-12〉 서울시 및 자치구 재정지원의 NGO 활동에 대한 영향(NGO)

구 분	사 례 수	비 율
긍정적인 영향을 미침	25	53.2%
약간 긍정적인 영향을 미침	20	42.6%
별다른 영향이 없음	1	2.1%
부정적인 영향을 미침	1	2.1%

4. NGO와 서울시와의 관계

1) 의사소통·의견교환통로 및 정보공개·제공

현재까지의 의사소통 및 의견교환 방법에 대해 질문한 결과, NGO는 공식적인 의견제출 39.7%, 비공식적 의견제출 25.9% 순으로 응답했고, 의사결정권한이 있는 위원회 등에 참여한 경우는 12.1%밖에 되지 않았다. 담당공무원은 공식적인 의견제출 33.9%, 의사결정권한이 없는 협의회 등에 참여 29.2%, 비공식적 의견제출 21.5% 순으로 응답하였

다.

〈표 4-13〉 현재까지의 의사소통 및 의견교환통로

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
공식적인 의견제출	23	39.7%	22	33.9%
비공식적인 의견제출	15	25.9%	14	21.5%
의사결정권한이 있는 위원회 등에 참여	7	12.1%	9	13.9%
의사결정권한이 없는 협의회 등에 참여	10	17.2%	19	29.2%
기 타	3	5.1%	1	1.5%

이런 상황에 대해 NGO는 62.1%가 의사결정권한이 있는 위원회 등에 참여, 31.0%가 공식적인 의견제출을 바람직한 의사소통 및 의견교환통로로 생각하고 있었다. 이에 비해 담당공무원은 바람직한 의사소통 및 의견교환통로를 공식적인 의견제출 39.1%, 의사결정권한이 있는 위원회 등에 참여 35.9%, 의사결정권한이 없는 협의회 등에 참여 23.4% 순이라고 응답함으로써 상반된 결과를 보여주고 있다.

〈표 4-14〉 바람직한 의사소통 및 의견교환통로

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
공식적인 의견제출	18	31.0%	25	39.1%
의사결정권한이 있는 위원회 등에 참여	36	62.1%	23	35.9%
의사결정권한이 없는 협의회 등에 참여	-	-	15	23.4%
기 타	4	6.9%	1	1.6%

한편 협력사업(위탁·용역·지원사업)을 수행하는 데 있어 서울시 및 자치구의 NGO에 대한 정보제공 및 공개의 정도를 질문한 결과, NGO는 43.4%가 불충분했다고 응답했다. 이에 비해 담당공무원은 55.6%가 보통이었고, 30.2%가 충분했다고 응답함으로써 상반된 시각을 보여 주었다.

〈표 4-15〉 정보제공 및 공개 정도

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
매우 불충분했음	4	7.6%	1	1.6%
불충분했음	23	43.4%	5	7.9%
보통이었음	21	39.6%	35	55.6%
충분했음	5	9.4%	19	30.2%
매우 충분했음	-	-	3	4.7%

2) 서울시 및 자치구로부터의 지원형태

그 동안 NGO는 서울시 및 자치구로부터 금전적·재정적 지원 53.8%, 인적자원 지원 16.5% 순으로 지원을 받아왔다. 이에 비해 공무원들은 금전적·재정적 지원 43.3%, 적극적인 정보의 제공 15.3%, 건물·사무실 저가임대 등의 장소제공 12.6%, 활동에 필요한 비품·장비의 지원 11.7% 순으로 지원하고 있다고 응답했다. 여기서 특기할 것은 정보 제공 문제이다. 위에서 정보제공의 충분성에 대한 인식이 현저히 달랐던 것처럼, 상대적으로 공무원들은 NGO 관계자에 비해 정보제공에 충실했다고 보고 있다.

〈표 4-16〉 현재까지의 지원형태

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
금전적·재정적 지원	49	53.8%	48	43.3%
건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공	5	5.5%	14	12.6%
활동에 필요한 비품·장비의 지원	7	7.7%	13	11.7%
교육·연수기회 제공 및 지원	2	2.2%	6	5.4%
인적자원 지원	15	16.5%	9	8.1%
적극적인 정보의 제공	4	4.4%	17	15.3%
지원받은 적이 없음	9	9.9%	-	-
지원하고 있지 않음	-	-	3	2.7%
기 타	-	-	1	0.9%

바람직한 지원형태에 대해 NGO는 금전적·재정적 지원 30.7%, 건물·사무실 저가임대 등의 장소제공 24.3%, 적극적인 정보의 제공 24.3% 순으로 응답했다. 이에 비해 담

담당공무원은 적극적인 정보의 제공 30.1%, 교육·연수기회 제공 및 지원 21.2%, 금전적·재정적 지원 20.3%, 활동에 필요한 비품·장비의 지원 12.4% 순으로 지원할 필요가 있다고 응답하였다. 이 같은 설문결과가 시사하는 바가 흥미롭다. 비록 NGO 관계자들이 재정지원의 문제점을 지적하고는 있지만 실제로는 이를 가장 중요한 지원수단으로 간주하고 있으며, 공무원들은 정보제공이나 교육·연수 활성화와 같은 비금전적 지원에 무게를 두고 있다.

〈표 4-17〉 바람직한 지원형태

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
금전적·재정적 지원	34	30.7%	23	20.3%
건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공	27	24.3%	8	7.1%
활동에 필요한 비품·장비의 지원	7	6.3%	14	12.4%
교육·연수기회 제공 및 지원	5	4.5%	24	21.2%
인적자원 지원	9	8.1%	8	7.1%
적극적인 정보의 제공	27	24.3%	34	30.1%
지원할 필요가 없음	-	-	2	1.8%
기 타	2	1.8%	-	-

5. 민관 파트너십에 대한 인식

1) 상호협력의 장·단점

NGO는 시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달 29.4%, 정책결정과정에서의 참여 28.4%, 상호이해 확대 19.3% 순으로 상호협력의 장점이 있다고 응답하였다. 담당공무원은 상호이해 확대 30.0%, 시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달 22.5%, 전문성 제고 15.8%, NGO의 정책결정과정에서의 참여 15.0% 순으로 나타났다.

〈표 4-18〉 민관 상호협력의 장점

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달	32	29.4%	27	22.5%
정보 획득	8	7.3%	9	7.5%
시민단체의 정책결정과정에서의 참여	31	28.4%	18	15.0%
상호이해 확대	21	19.3%	36	30.0%
전문성 제고	6	5.5%	19	15.8%
조직내부의 개선 가능성	-	-	5	4.2%
시민단체의 정책집행과정에서의 참여	10	9.2%	6	5.0%
기 타	1	0.9%	-	-

한편 상호협력의 단점을 NGO는 자율성과 독립성 상실 43.7%, NGO의 고유업무를 등한시할 우려 31.3% 순으로 응답하였다. 담당공무원은 자율성과 독립성 상실 33.6%, 고유업무를 등한시할 우려 26.4%, 조직의 비효율성이 드러남 14.6%, NGO의 신뢰성 상실 13.6% 순으로 보았다.

〈표 4-19〉 민관 상호협력의 단점

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
고유업무를 등한시할 우려	30	31.3%	29	26.4%
조직의 비효율성이 드러남	5	5.2%	16	14.6%
자율성과 독립성 상실	42	43.7%	37	33.6%
시민단체간의 경쟁관계 형성	6	6.3%	-	-
시민단체와의 경쟁관계 형성	-	-	10	9.1%
시민단체의 신뢰성 상실	8	8.3%	15	13.6%
기 타	5	5.2%	3	2.7%

2) 협조·협력 및 비판·감시가 필요한 분야

NGO는 서울시 및 자치구와 협조·협력이 필요한 분야를 정책수립 및 결정과정 참여 34.5%, 시민참여와 자원봉사 13.8%, 실업대책 등 정책사업의 집행 13.8%, 정보수집·조사·연구 12.1%, 시민들에 대한 상담·교육·홍보·캠페인 11.2% 순으로 꼽았다. 이에

비해 담당공무원에 대한 조사 결과는 시민들에 대한 상담·교육·홍보·캠페인 33.3%, 시민참여와 자원봉사 30.2%, 정보수집·조사·연구 13.2% 순으로 나타났다.

파트너십의 주안점에 대해 NGO는 정책결정과정에 참여하고자 하는 반면에, 담당공무원은 결정된 정책을 ‘잘 집행’하는 데 도움 받기를 원하는 것으로 볼 수 있다. 이는 NGO와 공무원의 인식차이를 극명하게 보여주는 결과인데, 서울시와 NGO 간의 상호이해를 확대하기 위한 노력과 서울시의 지방분권의 마인드에서 시민분권의 마인드로의 전환을 위한 노력이 함께 이루어져야 할 것이다.

〈표 4-20〉 협조·협력이 필요한 분야

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
정보수집, 조사, 연구	14	12.1%	17	13.2%
시민들에 대한 상담, 교육, 홍보, 캠페인	13	11.2%	43	33.3%
구호 및 복지서비스 제공	6	5.2%	10	7.8%
시민참여와 자원봉사	16	13.8%	39	30.2%
실업대책 등 정책사업의 집행	16	13.8%	3	2.3%
행정감시 및 서비스 제고	10	8.6%	8	6.2%
정책수립 및 결정과정 참여	40	34.5%	9	7.0%
기 타	1	0.8%	-	-

한편 비판·감시가 필요한 분야에 대해서 NGO는 정책결정과정의 타당성 45.1%, 예산남용 및 예산의 적절집행 여부 31.0%, 정책집행의 효율성 16.8% 순으로 응답하였다. 담당공무원은 정책결정과정의 타당성 30.0%, 정책집행의 효율성 25.8%, 예산남용 및 예산의 적절집행 여부 18.3%, 민원부서의 친절도 14.2%, 공무원의 부정·부패 10.9% 순으로 응답하였다.

〈표 4-21〉 비판·감시가 필요한 분야

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
공무원의 부정·부패	4	3.5%	13	10.9%
민원부서의 친절도	3	2.7%	17	14.2%
예산남용 및 예산의 적절집행 여부	35	31.0%	22	18.3%
정책결정과정의 타당성	51	45.1%	36	30.0%
정책집행의 효율성	19	16.8%	31	25.8%
기 타	1	0.9%	1	0.8%

3) 민관 파트너십 형성의 걸림돌

NGO는 경직된 제도와 비현실적인 지침(38.9%)과 담당공무원의 인식 부족(31.0%)을 민관 파트너십을 형성에 주요 걸림돌로 보고 있었다. 반면 담당공무원은 경직된 제도와 비현실적인 지침(33.6%)에 대해서는 생각을 같이 하지만, NGO의 전문성 부족 23.2%, NGO에 대한 사회의 부정적인 인식 12.8%, 담당공무원의 인식 부족 10.4%, 담당공무원의 전문성 부족 10.4% 순으로 응답했다.

〈표 4-22〉 민관 파트너십 형성의 걸림돌

구 분	NGO		담당공무원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
담당공무원의 인식 부족	35	31.0%	13	10.4%
경직된 제도와 비현실적인 지침	44	38.9%	42	33.6%
담당공무원의 전문성 부족	10	8.8%	13	10.4%
시민단체의 전문성 부족	6	5.3%	29	23.2%
시민단체의 인력 부족	8	7.1%	8	6.4%
시민단체에 대한 사회의 부정적인 인식	9	8.0%	16	12.8%
기 타	1	0.9%	4	3.2%

민관 파트너십의 가장 큰 걸림돌은 경직된 제도와 비현실적인 지침이다. 하지만 설문 결과를 자세히 보면 NGO와 공무원이 서로를 부정적으로 인식하고 있는 것이 더 큰 걸림돌임을 알 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 상호 지속적인 관계향상 노력이 필수적

인 것이다. 아울러 활동목적, 예산집행, 사업절차, 조직성격, 조직의 강·약점 등을 NGO와 공무원이 쉽게 이해할 수 있도록 안내서를 발행·배포하거나, 좋은 파트너십을 위한 사례집·지침서를 발행·배포하는 등의 작업이 필요할 것이다.

6. 조사결과의 시사점

조사에서 나타난대로 NGO 상근활동가와 서울시 공무원 양자 간에 현격한 인식의 차이가 있고, 서로가 부정적으로 이해하고 있다. 상근활동가는 주로 경직된 제도와 공무원들의 인식 부족에 불만을 갖고 있는 반면, 공무원은 NGO의 전문성 등에 대해 불신하는 측면이 강하다. 그런데 이러한 불신은 기본적으로 양측의 존재의미와 역할에 대한 자기 중심적 이해 때문이다. 공무원은 NGO가 기업이나 행정조직과는 다른 목적과 논리에 의해 작동된다는 사실을 간과하고 있으며, NGO는 공무원들이 ‘규정과 절차’에 의해 움직인다는 사실을 납득하지 못하고 있다.

이런 차이와 함께 민관 상호협력의 주안점에 대한 인식에도 큰 간극이 있었다. 설문조사 결과를 종합할 때, 상근활동가는 정책결정과정에 참여하고자 하는 반면 공무원은 결정된 정책을 ‘잘 집행’하는 데 도움 받기를 원하는 것으로 볼 수 있다. NGO가 민관 파트너십에서 갖는 가장 큰 불만 중의 하나는 “결정은 행정이 하고서, 민간이 자원봉사 등으로 뒷받침해 주기만 바란다”는 것이다.

이러한 상호불신과 부정확한 이해 상태에서 민관 파트너십은 내용적으로 제자리걸음을 할 수밖에 없다. 비록 형식이나 제도적으로 상당한 변화가 일어나고 있지만 실제 ‘바람직한’ 파트너십 사례가 드문 것은, 기본적으로 양자가 파트너십에서 기대하는 바가 서로 틀리기 때문이다.

따라서 파트너십 활성화를 위해서는 무엇보다 먼저, 상대방에 대한 정확한 인식과 이해가 가능할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 이를 위해서는 사회적 여건 자체가 변화되어야 하지만, 우선은 양측 실무자간의 교류와 대화를 ‘의도적으로’ 촉진할 필요가 있다. 공동교육, 연수, 소개책자 발간 등이 도움이 될 것이다.

이어서 재정지원 일변도로 되어 있는 행정의 NGO 지원을 정보제공, 정책결정과정 참여 등으로 다각화하는 것이 중요하다. 또한 재정지원도 제3의 독립적인 기금을 설치하여 지원함으로써 객관성과 공정성을 유지하고, 시민사회의 참여를 이끌어낼 수도 있을

것이다. 특히 정보제공 문제에 대해서는 행정의 전향적인 자세 전환이 필요하다. 그 동안의 행정관행에 익숙한 공무원 입장에서는 충분한 정보제공이었다고 보지만, NGO 측에서는 가장 불만스런 사항 중의 하나이기 때문이다.

아울러 재정지원 문제는 NGO 활동에서 매우 중요한 요소이다. 정부에 대한 재정의존을 우려하는 목소리가 NGO 내부 및 공무원 측 모두 높기는 하지만, 외국과 비교해서도 그 비중이 높은 편은 아니다. 또한 무조건적인 재정지원이 아니라 공익적인 사업에 대해 절차를 거쳐 지원하기 때문에 기본적인 정당성 문제는 없다고 할 수 있다. 다만 지원방법과 후속 평가 등을 보다 투명하고 공정하게 할 필요는 있으며, 이는 뒤에서 다뤄질 것이다.

第V章 일본의 NPO·행정 파트너십 현황과 시사점

1. 일본의 NPO 현황과 제도
2. 요코하마시의 시민활동추진조례 제정활동 사례
3. 도쿄 세타가야구의 마을만들기 활동과 관련된 민관 파트너십 사례
4. 오사카시와 NPO가마가사키지원기구의 파트너십을 통한 노숙자대책 사례

제 V 장 일본의 NPO · 행정 파트너십

현황과 시사점

1. 일본의 NPO 현황과 제도

1) 일본 사회의 특징과 NPO

일본은 워낙 가까운 나라일 뿐 아니라, 특수한 역사적 관계에 있었기 때문에 이런 저런 소개 책자들이 많은 편이다. 대개 일본이 “있는가, 없는가” 류의 사회·문화·인류학적 특성을 소개하는 책들인데, 정작 일본의 사회운동이나 민간단체 활동에 대한 심층적인 분석서는 드물다. 다행히 일본식 지역운동이라 할 수 있는 마치즈쿠리(まちづくり, 마을 만들기)¹⁾에 대한 관심이 높아지면서, 이 분야에 대해서는 다양한 글들이 소개되고 있다. 여기서는 일본에서 NPO가 등장하는 사회적 맥락을 이해하는 수준에서만, 일본 사회운동의 전개과정에 대해 간단히 살펴보도록 한다.

제2차 세계대전까지 일본 국민은 천황, 즉 국가에 대한 무조건적인 충성을 의무로 받아들이며 언론, 출판, 집회의 자유 등의 기본적 인권을 박탈당한 ‘의무와 인내의 사회’ 속의 주민에 불과했다.²⁾ 즉 근대적 의미의 시민사회는 그 때까지 존재하지 않았다. 패전

1) 일본에서는 마치즈쿠리가 다양한 분야에서 마치 유행어처럼 사용되고 있다. 일반적으로는 “살기 좋은 마을을 만들어가기 위한 지속적인 움직임”을 의미하는데, 물리적인 환경뿐만 아니라 생활에 관련된 대부분의 것을 대상으로 한다. 또한 행정과 전문가들이 지원하는 ‘마치즈쿠리 워크숍’을 개최함으로써, 어린이에서부터 노인까지 지역의 문제를 이해하고 동참할 수 있도록 지원하는 일이 보편화되어 있다. 역사적으로 보면 1960년대 주민운동의 전통이 이어지는 경우도 많다. 구체적으로는 다음과 같은 다양한 의미들을 포괄한다.

- 지자체 주도에서 시민주도의 지역 만들기
- 개성적이고 주체성 있는 지역 만들기
- 모든 사람이 안심하고 생활할 수 있는 인간 존중의 지역 만들기
- 공동체 사회와 시스템 만들기
- 마을 만들기를 담당하는 ‘사람 만들기’
- 환경부문의 질 높은 자원을 축적하는 것
- 작고 친근한 차원에서부터 마을 만들기
- 지구환경 속에 동네를 연결시켜 생각하기

2) 久保孝雄, “일본 시민운동의 발전과 지방정치”, 한국사회교육원 편, 『일본 시민운동과 지방자치』, 서울: 한울, 1996.

후 미군정에 의해 위로부터의 민주화가 추진되는데, 특히 1950년대 중반부터의 경제재건과 함께 노동운동이 발전하기 시작한다. 그러나 1960년대까지의 사회운동은 노동자와 학생이 중심이 되었기 때문에, 일반 시민들의 참여 계기는 많지 않았다. 특히 개별기업 중심의 노동운동이나 안보파동과 같은 대미관계 쟁점 속에서 ‘생활인’의 문제는 부각될 수 없었다.

그러던 중 1960대 후반부터 일본 전국에서 주민운동이 분출하기 시작한다. 이타이이 타이병이나 미나마타병으로 대변되는 공해문제나 급격한 도시개발에 따른 소음, 진동 등의 문제가 심각해짐으로써, 피해자인 주민들이 문제해결에 나서게 된 것이다. 또 이들反攻해, 反개발 주민운동의 열기는 지역사회에서 진보적인 지방정부를 구성하는 운동(혁신자치체운동)으로 이어지게 된다. 이에 따라 1971년 선거에서는 도쿄, 오사카, 요코하마를 비롯한 전국 주요 도시의 3분의 1이 사회당과 공산당을 중심으로 한 이른바 혁신 정당이 차지하게 된다. 아울러 1970년경 전국에서 3,000개로 추정되던 주민운동단체는 1974년 6,424개로 늘어남으로써 가히 ‘주민운동의 시대’를 맞게 된다.

그러나 열광적으로 등장한 혁신자치체는 1970년대 중반부터 급격한 쇠퇴의 길을 걷기 시작한다. 혁신자치체의 등장은 역설적으로 그것이 가능하게 했던 주민운동을 약화시키는 결과를 초래했기 때문이다. 당시의 주민운동은 기본적으로 고도성장에 따른 부정적 요소를 시정하고자 함으로써 비롯되었다. 그런데 혁신자치체가 그 문제를 해결하기 위해서는 막대한 재정이 필요했고, 이는 고도성장에 의한 세금증수에 의존하고 있었다. 다시 말하면 당시 주민운동은 고도성장의 틀 안에서의 운동이라는 한계를 가지고 있었던 것이다. 그 결과 1973년의 석유파동을 계기로 일본 경제가 저성장기로 전환되자 주민운동의 동력도 약화되는 모순이 나타나게 된다.

또한 아직 자치체 경영 능력이 낮은 혁신정당들은 환경이나 도시문제를 해결하기 위해 재정을 투입하는 식의 대중요법에 급급했을 뿐, 장기적이고 체계적인 정책비전 제시나 라이프 스타일 변화를 이끌어 내지 못했다. 그 결과 주민운동과 그에 기반한 혁신자치체 운동은 1970년대 말을 고비로 그 막을 내리게 된다. 그리고 1980년대에 들면서부터 종전의 저지형, 요구형 운동에 대한 반성을 기초로 (협소한 이해관계에 매몰되는) ‘주민’보다 (공동체의 이익을 고려하는) ‘시민’이 사회변화의 주체가 되어야 한다는 주장이 제기된다.

아울러 후기 자본주의 시대의 새로운 과제인 환경, 생태, 여성과 장애인 문제 등에 능

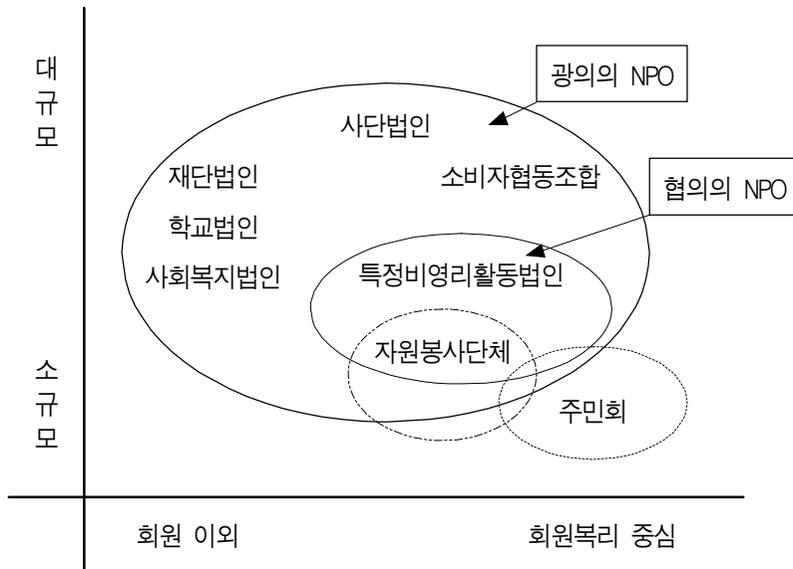
동적으로 대처하기 위해서는 생활자가 주체가 된 도시운동이 필요하다는 인식이 확대된다. 특히 지역사회 문제를 해결함에 있어 행정의 해결사적 기능을 요구하는 데 그치지 않고, 주민들이 행정과 함께 주도적으로 문제해결에 나서려는 노력이 나타나게 되었다. 80년대 중반부터 마치즈쿠리로 정형화된 이 운동은 도시계획에서부터 문화, 생태환경 등 여러 분야에서 시민참여와 행정과의 파트너십을 통칭하는 일본 특유의 용어로 자리 잡게 되었다.

이처럼 1980년대에서 1990년대에 걸쳐 시민운동 또한 그 모양새가 크게 변했다. 생활 주변의 요구를 중심으로 지자체를 향해서 폭발했던 주민운동은 대부분 그 모습을 감춘 반면, ① 생활의 질(쾌적한 생활)을 지향하는 운동, ② 사회적 공정을 요구하는 운동, ③ 풀뿌리 차원의 국제연대를 지향하는 운동 등의 NPO 운동이 확산되고 있다. 이런 변화는 80년대 초까지의 주민운동이나 혁신자치체의 성과로, 양적인 도시문제(학교, 도로 등)는 거의 충족되었다는 것을 의미한다. 대신 질적인 측면의 욕구와 여성, 장애인, 외국인 노동자 등 사회적 약자층에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다. 또 대안적 공동체 형성이라 할 수 있는 소비자운동, 생활협동조합운동 등이 확산되고 있다. 특히 서구적인 개념의 비영리 단체활동을 통해 시민사회가 사회문제 해결에 동참하는 것이 주요 과제로 등장했다.

따라서 최근 일본의 NPO 등장은 종래의 저항적·요구형 주민운동에서 시민들의 지지와 참여에 바탕을 둔 사회운동 확산의 한 양상으로 이해할 수 있다. 특히 국민들의 심각한 정치·정당 불신에 따라 소위 무당파가 확산되고 전후 지속되어 온 자민당 단독 정권이 막을 내린 것도 이러한 사회변화의 배경으로 작용하고 있다. 다시 말해 정부와의 관계(대립이나 협력)를 가장 중심에 두고 시민사회의 문제를 사고하던 데에서, 시민사회 자체의 창의적 역량과 참여에 중점을 두는 운동으로 전환되고 있는 것이다.

2) 일본의 NPO 현황

먼저 일본에서 사용되는 NPO의 개념과 범위를 살펴보자. 다음 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 일본에서 정의하는 NPO는 넓게는 학교법인 및 사회복지법인, 주민회 등을 포괄하지만 좁게는 뒤에 설명할 NPO법에 의해 정해지는 특정비영리활동법인 만을 의미할 수도 있다.



자료 : 山岡義典, 「NPO基礎講座 2」, ぎょうせい, 1999, p.3.

<그림 5-1> 일본 NPO를 둘러싼 개념구성

그리고 일본 NPO의 특징을 여타 선진국과 비교하면, 관련 종사자 수나 NPO 부문이 GDP에서 차지하는 비중은 평균보다 낮은 편이다(<표 5-1> 참조). 분야별로는 일본의 NPO가 다른 선진국에 비해 교육 및 조사·연구분야가 많다는 특징을 가지고 있다.

<표 5-1> 일본 NPO의 국제비교

구 분	일 본	7개국 평균
1. 고용자수(전임자 환산)		
고용자수(명)	1,440,228	
총고용자수에서 점하는 비율(%)	2.5	3.4
2. 운 영 비		
총액(단위 : 10억)	94.9US\$	
GDP에서 점하는 비율(%)	3.2	3.5
3. 분야별 비율(%)		
문화·레크리에이션	1.2	16.5
교육·조사연구	39.5	24.0
보건·의료	27.7	21.6
복지서비스	13.7	19.6
환 경	0.2	0.8
지역개발·주택	0.3	5.0
시민·여론조성	0.9	1.2
민간에 의한 공익활동지원	0.3	0.5
국제활동	0.5	1.2
업계·전문단체	11.5	9.2
기 타	4.5	0.8
합 계	100.0	100.0
4. 주요수입(전체에서 점하는 비율 %)		
정 부	38.3	43.1
민간기부	1.3	9.5
회비나 사업수입	60.4	47.4
합 계	100.0	100.0

자료 : 존스 홉킨스대학 비영리섹터 국제비교 프로젝트, 「대두하는 비영리섹터」, 1994.(山岡義典, 1999에서 재인용)

1997년 경제기획청이 발표한 「시민활동 리포트 : 시민활동단체기본조사보고서」에 따르면 4천여개의 NPO 단체 중 약 37%가 사회복지와 관련된 활동을 하고 있으며, 마치즈쿠리와 같은 지역사회 개선 분야와 교육·문화 분야가 각각 17%로 다음을 차지하고 있다(<표 5-2> 참조).

〈표 5-2〉 주요 활동분야별 NPO 비율

분 류	소 분 류	비율(%)
사회복지 분야	고령자복지 / 아동·모자복지 / 장애인복지 / 기타 사회복지	37.4
교육·문화·스포츠 분야	교육·생애학습지도 / 학술연구진흥 / 스포츠 / 청소년육성 / 예술·문화진흥	16.8
국제교류·협력 분야	국제교류 / 국제협력	4.6
지역사회 분야	마을만들기 / 범죄예방 / 교통안전 / 관광진흥 / 재해방지 / 재해구호	16.9
환경보전 분야	자연환경보호 / 공해방지 / 자원재생	10.0
보건의료 분야	건강만들기 / 의료	4.7
기 타	소비자문제 / 인권 / 여성 / 시민활동지원 / 평화추진 / 기타	5.7
무 응 답		4.0
계		100.0(4,152개)

자료 : 經濟企劃廳, 「市民活動レポート」, 1997.(山岡義典, 1999에서 재인용)

〈표 5-3〉과 같이 일본 NPO의 수입은 회비가 가장 큰 비중을 차지하지만, 정부 보조금도 24.8%에 이르고 있다. 그러나 국제적으로는 여타 선진국에 비해 정부지원액 비율이 낮은 편에 속한다(〈표 5-1〉 참조).

〈표 5-3〉 NPO의 수입항목별 비율

구 분	비율(%)
회 비	32.9
사업수입	7.7
행정으로부터의 업무위탁	4.8
행정으로부터의 보조금	24.8
민간 및 기타의 조성금	7.9
기 부 금	4.8
기 타	15.1

자료 : 經濟企劃廳, 「市民活動レポート」, 1997.(山岡義典, 1999에서 재인용)

3) 일본 NPO의 현안과 전망

(1) NPO법 제정

일본 NPO와 관련해서 최근 가장 중요한 변화는 「특정비영리활동촉진법(약칭 NPO법)」의 시행이다. 1998년 3월 국회를 통과한 이 법은 종전 비공식적 영역에 머물고 있던 NPO들에 대해 공식성(법인격)을 부여하면서, 필요한 지원이 가능하도록 했다는 점에서 일본 NPO 제도에서는 획기적인 사건으로 받아들여지고 있다.

시민활동단체에 법인격이 필요하다는 논의는 1990년대 중반부터 본격화되었다. 1994년 11월, 24개의 NPO가 모여 「C's : 시민활동을 지원하는 제도를 만드는 모임」을 결성한 것이 계기가 되었다. 마침 이듬해인 1995년 고베 대지진이 일어나면서, NPO 활동의 중요성이 사회적으로 부각되어 그 지원제도가 필요하다는 논의는 급류를 타게 된다.

NPO법의 의의는 우선 그 동안 매우 경직적으로 운영되어 오던 비영리법인제도를 획기적으로 유연화한 데 있다. 종래의 비영리법인제도 하에서는 민법에서 공익법인을 정하고 이것을 주무관청마다 허가, 감독하면서 분야마다 필요에 따라 특별법을 정했기 때문에 특별법의 수는 100개에 이르렀다. 예를 들면 사회복지사업을 하려고 하면 사회복지사업법(후생성), 학교교육을 하려면 사립학교법(문부성) 같은 식이었고, 분야마다 법인제도를 가지게 되었던 것이다. 그리고 이런 주무관청제는 각 부서가 자기 영역을 통제하기 위해 유지함으로써, 시민활동을 폐쇄적으로 억압하는 원인이 되었다. 그러나 NPO법은 분야간의 벽을 허물고 전부 하나의 시민활동(특정비영리활동)이라고 간주하는 법인제도이다. 이를 통해 NPO가 해당 부서의 통제로부터 자유로워질 수 있는 길을 터 주었다. 아울러 이 과정에서 NPO 간의 상호교류와 정보공유 등이 활성화되고 있다.

특정비영리활동촉진법 요지

(목적) 특정비영리활동을 수행하는 단체에 법인격을 부여함으로써, 시민들이 실시하는 자유로운 사회공헌활동의 건전한 발전을 촉진하고 공익의 증진에 기여함

(특정비영리활동의 정의) 특정비영리활동은 다음 12개 분야의 활동으로 불특정한 다수의 이익증진에 기여하는 것을 목적으로 한 경우임

- ① 보건, 의료 또는 복지 증진
- ② 사회교육 추진
- ③ 마치즈쿠리 추진
- ④ 문화, 예술 또는 체육진흥
- ⑤ 환경보전
- ⑥ 재해구호활동
- ⑦ 지역안전활동
- ⑧ 인권옹호 또는 평화 추진
- ⑨ 국제협력
- ⑩ 남녀 공동참여사회 형성촉진
- ⑪ 어린이의 건전한 육성
- ⑫ 위에 열거한 활동을 수행하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조연 또는 지원활동

(특정비영리활동법인의 정의) 특정비영리활동을 주된 목적으로 하면서, 영리를 목적으로 하지 않고 회원의 자격 취득 혹은 상실에 관해 부당한 조건을 달지 않고, 임원 가운데 보수를 받는 사람의 수가 전체의 1/3 이하, 종교활동과 정치적인 입장의 추진 및 반대를 주된 목적으로 하지 않고, 특정한 공직의 후보자, 공직에 있는 자, 정당을 추천·지지·반대할 것을 목적으로 하지 않아야 함

(관할청) 사업소 소재지의 도도부현 지사, 복수의 도도부현에 사무소를 설치할 경우는 경제기획청 장관

(법인 인증) 정관, 임원명부, 10명 이상의 회원명단, 설립취지서, 재산목록 등의 서류를 관할청에 제출하여 인증을 받음

(감독, 개선명령, 인증취소) 특정비영리활동법인은 매년 1회, 사업보고서, 임원명부 및 정관 등을 관할청에 제출하며, 관할청은 법인이 법령 등을 위반했다는 의심이 들 경우 업무나 재산상황을 보고 받거나 사무소에 직원을 파견하여 조사할 수 있다. 그리고 문제가 있을 경우에는 기한을 정해 개선명령을 내릴 수 있으며, 명령에 따르지 않을 때는 인증 취소할 수 있음

이어서 1998년 12월부터 시행에 들어간 NPO법에 따라 공익법인을 신청한 단체들의 현황을 살펴봄으로써 이 제도의 운영성격을 살펴보기로 하자. 1999년 8월 31일 개최된 「NPO법 시행의 상태를 검증하기 위한 모임」에 제출된 자료를 보면, 1999년 5월까지 공익법인을 신청한 669단체 중 보건복지 및 의료분야가 64.4%(중복응답)로 가장 많고, 이어서 사회교육, 어린이 보호, 마치즈쿠리 등의 순이었다. 법인을 신청한 이유는 “개호보호의 지정사업자로 되기 위해서”라고 한 단체가 전체의 3분의 1, “계약이 쉽기 때문”이

라고 하는 단체도 2분의 1 정도 되었다(중복응답). 결국 사회복지 분야에서 정부의 위탁 사업을 받기 위해 NPO 법인으로 등록하려는 단체가 30%~40%에 이른다고 할 수 있다.

설립된 시기는 1995년 이후라고 응답한 단체가 59.2%이며, 회원수 20인 미만이 26.5%로 가장 많았으며, 다음이 20인에서 50인 사이로 22.1%를 차지했다. 상근직원이 없는 경우를 포함해서 무급직원만 둔 경우가 52.2%에 이르며, 유급직원이 2명 이하인 경우는 22.7%이다. 따라서 대체로 설립된 지 5년 미만의 소규모 단체가 주류를 이룬다고 볼 수 있다.

(2) 일본 NPO의 과제

NPO법 시행과 함께 일본에서는 관련 논의가 종전에 비해 획기적으로 활성화되고 있다. 물론 이런 활성화 배경에는 NPO로 인증될 경우 공신력을 바탕으로 모금이나 기부금품 수수가 손쉽고, 특히 정부의 지역사회 복지사업 시행자로 참여할 수 있다는 현실적 이유가 있다. 그러나 종전 '운동'차원에 머물던 다양한 지역사회 활동들을 공식화, 사회화함으로써 시민사회의 참여수준을 한 단계 높일 수 있는 효과는 분명하다.

그리고 NPO법 시행의 파급효과로써 지방자치단체 차원에서 NPO 지원제도가 모색되고 있다. 이미 이와테현, 효고현, 아오모리현 등은 자원활동이나 시민활동의 지원조례를 제정했고, 가나가와현, 도쿄도, 가마쿠라시, 히로시마시 등은 시민활동지원센터를 설치했다. 효고현, 시즈오카현 등에서는 NPO 종사자를 위한 연수강좌 등을 실시하고 있으며, 고지현이나 나하시에서는 활동지원을 위한 기금을 만들었다. 특히 마치즈쿠리(마을만들기) 활동을 통해 주민과 행정이 공동으로 커뮤니티를 형성하는 것이 하나의 모델로 확산되고 있으며, 별도 조례를 제정한 자치체도 늘고 있다. 아울러 민간차원에서도 다양한 NPO 정보센터 및 지원센터가 설립되고 있으며, 이미 전국적인 네트워크를 구축하고 있다.

이처럼 NPO법 시행과 함께 법인격 취득이 쉬워지면서 사회적 신용이 높아지고 사회 일반의 인식도 개선된 것이 사실이다. 그러나 NPO가 가능성을 발휘하고 능동적으로 활동하기 위한 환경정비는 아직 출발에 불과하다. NPO 활동을 지원하되 그 자주성이나 자발성을 손상시키지 않으면서, 재정적으로 지원하는 세제우대조치가 필요하다. 아직 일본의 NPO 제도는 공신력 부여 외에 다른 사회적 지원책을 실시하고 있지 못한 것이다.

또 행정이나 기업과의 대등한 파트너십 확립, 정보공개나 정책결정에 대한 참가를 제도적으로 보장하는 체계 확립도 요구되고 있다. NPO를 행정기능을 보완하는 단체나 비

용이 적게 드는 자원봉사조직으로 취급하지 않고 함께 일하면서 경쟁하는 자립적인 조직으로 위치 지우고, 다양한 발전을 추진하는 것이 중요하게 인식되고 있는 것이다.

2. 요코하마시의 시민활동추진조례 제정활동 사례

1) ‘요코하마시 시민활동추진조례’ 제정을 위한 시민활동추진검토위원회 회의 활동

요코하마시 시민활동추진검토위원회는 행정이 시민단체 활동을 지원할 때 갖추어야 할 자세에 관해 검토하기 위하여 1997년 10월에 설치되었다. 위원회의 구성은 시민단체 관계자 4명, 대학교수 4명으로 총 8명이며, 행정공무원은 참여하지 않았다.

시민활동추진검토위원회는 5회의 본위원회 회의, 11회의 소위원회 회의를 개최하여 시민활동의 역할, 시민단체와 행정과의 관계, 시민단체와 행정과의 연대자세 등에 관하여 검토를 하였다. 검토과정에서 소위원회에 시민단체 관계자를 초대하여 의견을 듣고, 중간보고 후에 공개포럼을 실시하는 등 다양한 의견을 반영하고자 노력하였다.

1998년에 시민활동추진검토위원회는 요코하마시의 각 부서 및 자치구와 함께 시민단체에 관한 조사를 실시하였다. 조사결과 행정과 관련이 있는 단체는 2,698개였고, 주요 활동분야는 보건·복지분야 38%, 문화·예술분야 31%, 아동·청소년분야 18%, 환경분야 6%, 마을·거리만들기 3% 순으로 나타났다. 시민단체의 규모별로는 회원수가 50인 미만의 단체가 80%를 차지하고 있어 소규모단체가 많은 것으로 나타났다.

1999년 3월에 시민활동추진검토위원회는 의견수렴, 공개포럼, 시민단체 조사 등을 근거로 요코하마시에 「요코하마시의 시민활동과의 협력에 관한 기본방침(일명 요코하마 코드)」을 제안하였다.

2) ‘시민활동과의 협력에 관한 기본방침’(요코하마 코드)의 주요내용

요코하마 코드는 협력의 원칙, 협력의 방법, 지원금(보조금)의 지출과 공적 재산의 사용에 있어서의 필요요건 등으로 구성되어 있다.

(1) 협력의 원칙

시민단체와 행정이 협력하는 데에는 다음의 6가지 원칙을 존중해서 진행하여야 한다.

첫째, 대등의 원칙이다. 협동으로 과제를 해결하기 위해서는 시민단체와 행정이 대등한 관계를 갖는 것이 중요하다. 항상 상하관계가 아닌 수평관계로 서로를 인식하고, 각자의 자유로운 의지에 기초하여 협력하는 것이 중요하다.

둘째, 자주성 존중의 원칙이다. 시민단체의 활동이 자주적으로 수행되는 것을 존중해야 한다. 공적 과제에 대해 탄력적으로 대처할 수 있는 등의 시민단체가 가진 장점을 충분히 활용하는 것이 중요하다.

셋째, 자립화의 원칙이다. 공적 과제를 협력하여 해결하고, 독자적으로 사업을 전개할 수 있는 시민단체를 활성화하는 것이 향후 지역사회에 있어서 중요하다. 의존관계나 유착관계를 배제하고 시민단체와 행정이 독립된 존재로서 나아가는 것이야말로 진정한 협력의 의의일 것이다.

넷째, 상호이해의 원칙이다. 상대방의 본질과 입장을 충분히 인식하고 이해하며 존중하는 것은 보다 좋은 협력관계 구축을 위해 중요하다. 장점이거나 단점을 포함해서 서로를 정확히 이해하는 것이야말로 각각의 역할을 확실하게 달성할 수 있다.

다섯째, 목적공유의 원칙이다. 협력을 할 때에 시민단체와 행정이 사업 전체 또는 일부에 대해 목적을 공유해야 한다. 협력에 의한 공적 과제의 해결은 불특정 다수인 제3자의 이익을 목적으로 하는 것이다. 우선 협력의 목적이 무엇인지를 시민단체와 행정이 공통적으로 이해하고 확인해 두어야 한다.

여섯째, 공개의 원칙이다. 협력관계를 맺고 있는 시민단체와 행정의 관계는 외부에 공개되어야 한다. 이를 위해서는 시민단체와 행정에 관한 기본적 사항의 정보가 공개되는 것은 물론이고, 일정한 요건을 만족시킨다면 누구라도 협력관계에 참여할 수 있어야 한다.

(2) 협력의 방법

협력의 6원칙을 기본으로 행정은 시민단체와의 협력을 적극적으로 추진해야 하는데, 다음은 구체적인 방법이다.

첫째, 보조·지원 : 시민단체가 주체가 되는 공적 사업에 대해서 자금원조를 해야 한다. 보조와 지원은 기본적으로 사회적 역할을 완수하는 시민단체에 대해 그 자주성을

존중하면서 이루어져야 하며, 선정기준과 방법의 명확성이나 투명성이 요구된다. 또한 시민단체와 행정 관계의 수준에 따라 대처하고, 시민단체의 자립화를 촉진하기 위한 배려가 필요하다.

둘째, 공동주최 : 시민단체가 주체적으로 실시하는 사업이라 할 지라도 행정이 기획 및 자금조성에 참여하고, 공동으로 사업을 실시해야 한다. 협정서 등을 교환함으로써 시민단체와 행정의 역할분담을 명확히 하고, 각각이 그 역할에 따른 책임을 완수하고 대등한 입장에서 각각의 특성을 살리며 추진하는 것이 전제가 된다.

셋째, 위탁 : 계약규칙에 의거하여 행정이 다양한 사업을 시민단체에 위탁할 필요가 있다. 위탁은 본래 행정책임으로 실시되어야 될 사업이지만 시민단체가 기술과 전문성을 더 적극적으로 발휘할 수 있는 경우 실시되는 것이 바람직하다.

넷째, 공적 재산 사용 : 시민단체가 시민이용시설을 우선적으로 이용하도록 하는 것 등을 규칙화해야 한다. 시민단체의 활동에 있어서 장소의 확보는 중요한 요소이다. 행정은 기존시설에 대한 저렴한 이용 등을 포함하여 시민단체가 이용할 수 있는 시설을 적극적으로 정비해야 한다. 동시에 시민단체가 공적 과제의 해결에 부합하는 활동을 할 경우에는 시설을 우선적 또는 정기적으로 이용할 수 있도록 하는 공개된 규칙을 만들어야 한다.

다섯째, 시민단체에 대한 후원 : 시민단체가 주체적으로 하는 사업에 대해서 요코하마시 후원명의를 사용할 수 있도록 하여 정신적 지원을 해야 한다. 행정이 후원을 통해 시민단체에 대해 일종의 신용을 부여하는 것은 시민의 신뢰나 지지를 얻는 데 큰 힘이 되기 때문이다.

여섯째, 정보교환과 협의·조정 : 검토회·협의회의 설치, 광고지의 발행 등에 의해 공동사업 실시를 위한 검토나 정보교환 등을 실시해야 한다. 시민단체와 행정은 보다 나은 지역을 만들기 위해 쌍방이 가진 정보교환을 통해 각각의 사업의 질을 높이고, 협력하여 시민에게 정보를 제공하는 것이 중요하다.

(3) 지원금(보조금)의 지출과 공적 재산 사용에 있어서의 필요요건

시민단체와 행정이 구체적인 협력사업을 수행할 때에는 지원금을 지출하거나 공적 재산을 사용할 경우 그 적정함을 밝혀야 하기 때문에 다음의 3가지 요건을 충족시키는 것이 필요하다.

첫째, 사회적 공공성이 있어야 한다. 사회적 공공성이 있는 시민단체의 활동이란 많은 사람들이 행복하게 살아가기 위해 필요하고, 영리를 목적으로 하지 않으며, 시민이 자주적으로 수행하는 활동을 가리킨다. 단, 정치·종교활동이거나 특정한 공직의 후보자나 공직자 또는 정당을 추천하고 지지·반대하는 것은 제외되어야 한다.

둘째, 지원금 등의 남용을 방지해야 한다. 시민단체와 협력할 때에는 시민단체의 특성을 살릴 수 있도록 유연한 대응이 필요하지만, 한편으로는 지원금의 지출과 공적 재산의 사용에 대해서 적정하고 효율적인 운영이 요구되기 때문에 지원금 등의 용도에 대한 재정적 감시가 필요하다. 이를 위해서는 협력대상의 공정한 선정, 시민단체와 행정 관계의 명시, 지원금의 지출이나 공적 재산의 사용에 관한 내용 등의 보고, 행정측에 의한 교부의 취소, 의의가 있을 때의 조치 등이 필요하다. 또한 납세자인 시민의 입장에서 지원금 남용을 방지하기 위해 시민과 행정이 동시에 감시하는 것도 필요하다.

셋째, 정보를 공개해야 한다. 협력에 있어서 시민단체와 행정이 동시에 기본적 정보를 사회에 제공하여 시민이라면 누구라도 그 정보를 접하여 내용을 확인할 수 있도록 할 필요가 있다. 시민단체는 정관, 임원 및 직원명부, 사업계획 및 예산, 사업보고 및 결산 등에 관한 정보를 공개하는 것이 필요하다. 행정은 상호협력의 결정 및 실시에 관한 내용 등을 기록한 공문서와 시책에 관한 정보 등의 행정정보를 공개해야 한다.

3) 요코하마시 시민활동추진조례

2000년 3월에 이상의 ‘시민활동과의 협력에 관한 기본방침’을 바탕으로 ‘요코하마시 시민활동추진조례’ 제정하였다. 조례전문을 소개하면 다음과 같다.

제1조(목적) 이 조례는 시민활동의 추진에 관한 시책의 기본적 사항을 제정하고, 요코하마시(이하 「시」라고 한다) 및 시민활동을 실시하는 자의 책무를 분명하게 하며, 시민활동의 추진을 도모하고 또한 활력있는 지역사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에 있어서 「시민활동」이란 영리를 목적으로 하지 않고 자주적으로 행하며, 불특정 다수의 이익의 증진에 기여하는 것을 목적으로 하는 활동에 있어서 다음 각 호의 어떤 것에도 해당하지 않는 것을 말한다.

- (1) 종교의 교의를 퍼뜨리고 의식행사를 실시하며 신자를 교화·육성하는 것을 목적으로 하는 활동

- (2) 정치상의 주의를 추진하고 지지하며 또는 이것에 반대하는 것을 목적으로 하는 활동
- (3) 특정공직(공직선거법 제3조에 규정한 공직을 말한다. 이하 같음)의 후보자(해당 공직 후보자가 되려고 하는 자를 포함) 또는 공직에 있는 자 또는 정당을 추천하고 지지하고 또는 이러한 것들에 반대하는 것을 목적으로 하는 활동
- (4) 공익을 해할 위험이 있는 자의 활동

제3조(시의 책무) 시는 시민활동의 추진에 도움이 되는 시책에 따라 시민활동이 활발하게 이루어지는 환경만들기에 노력한다.

제4조(시민활동을 행하는 자의 책무) 시민활동을 행하는 자는 그 특성을 살리면서 활동함과 동시에 활동내용이 널리 시민에게 이해되도록 노력한다.

제5조(협력해서 사업을 실시할 경우의 기본원칙) 시민활동을 실시하는 자 및 시는 협력해서 사업을 행함에 있어서는 다음에 언급한 기본원칙에 의거한 사업을 추진하도록 한다.

- (1) 시민활동을 실시하는 자 및 시는 대등한 입장에 서서 상호이해를 깊게 할 것
- (2) 시민활동을 실시하는 자 및 시는 해당 사업에 관한 목적을 공유하는 것과 더불어 그 정보를 공개할 것
- (3) 시는 시민활동의 자주성 및 자립성을 존중할 것

제6조(시의 시책) 시는 시민활동을 추진하기 위해서 정보 및 활동장소의 제공 및 재정적 지원 등 예산의 범위내에서 적절한 시책을 실시한다.

제7조(사업보고서 등의 제출 및 열람) ① 시민활동을 실시하는 자는 시에서 지원금의 교부, 시설의 우선적 사용 등의 특별한 지원을 받아서 실시할 때에는 사전에 규칙으로 정한 서류를 시장에게 제출해야 한다.

- ② 시민활동을 실시하는 자는 전항의 사업이 종료되었을 때는 규칙으로 정한 서류를 신속하게 시장에게 제출해야 한다.
- ③ 시장은 필요가 있다고 인정할 때에는 전 2항의 규정에 의해 제출된 서류에 관하여 해당 시민활동을 실시한 자에게 보고 또는 설명을 요구하여 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구할 수 있다.
- ④ 시민활동을 실시하는 자 및 시장은 규칙으로 정한 것에 의해 제1항 및 제2항에서 규정한 서류 또는 그 사본을 일반 열람으로 제공해야 한다.

제8조(요코하마시시민활동추진위원회의 설치) ① 시장의 자문에 따라 시민활동의 추진에 관해 필요한 사항을 조사·심의하기 위해서 시장의 부속기관으로서 요코하마시 시민활동추진위원회(이하 「위원회」라고 한다)를 둔다.

② 위원회는 시민활동의 추진에 관해 필요한 사항에 관해서 시장에게 의견을 말할 수 있다.

③ 위원회에 필요에 따라서 부회를 둘 수 있다.

제9조(조직) ① 위원회는 위원 10명 이내로 조직한다.

② 위원은 다음의 각 호에 언급한 자 중에서 시장이 임명한다.

(1) 학식 경험이 있는 자

(2) 시민활동을 실시하는 자의 대표자

(3) 전 2호에 언급한 자 외에 시장이 적당하다고 인정하는 자

제10조(위원의 임기) ① 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 위원이 부족한 경우의 보결 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

② 위원은 연임할 수 있다.

제11조(위임) 이 조례에서 정한 것 외에 이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 2000년 7월 1일부터 시행한다.

3. 도교 세타가야구의 마을만들기 활동과 관련된 민관 파트너십 사례

1) 세타가야구 마을만들기센터

세타가야구 마을만들기(마치즈쿠리)센터는 1993년 4월 주민·행정·기업 간의 파트너십을 형성함으로써 주민주도의 마을만들기 활동을 원활하게 지원하기 위해 도시정비공사 내에 설치되었다. 세타가야구 도시정비공사는 시가지개발사업, 토지구획정리사업, 가로용지매수사업 등을 목적으로 구청이 출자하여 설립된 조직이다.

마을만들기센터는 마을만들기 정보 및 기술지원, 학습기회 제공, 마을만들기 정보의 수집 및 전파 등의 활동을 수행한다. 구체적으로는 다음과 같다.

- 마을만들기 정보 및 기술지원 : 상담, 기술자문, 전문가와의 네트워크 등을 지원함.
- 마을만들기 학습기회의 제공 : 주민학습, 마을모습 발견하기, 부모와 어린이의 도시 탐험 등과 같은 내용을 지원하며, 강좌와 심포지움을 통해 마을만들기에 대한 지속적인 교육을 실시하고, 마을만들기에 대한 논의의 장을 마련함.

- 마을만들기 정보의 수집과 홍보 : 파트너십형 마을만들기와 주민주도의 마을만들기에 관한 다양한 정보를 정리하고, 마을만들기에 관한 정보지와 도서의 편집·발행 등을 통해 마을만들기에 관한 정보를 주민들에게 제공하고 있음.
- 마을만들기 조사·연구 : 마을만들기를 진행하는 과정에서 필요한 다양한 마을만들기 수법에 대한 연구와 마을만들기를 지원할 수 있는 지원체계 및 협력형 마을만들기 연구 등을 진행하고 있음.

2) 마을만들기 하우스

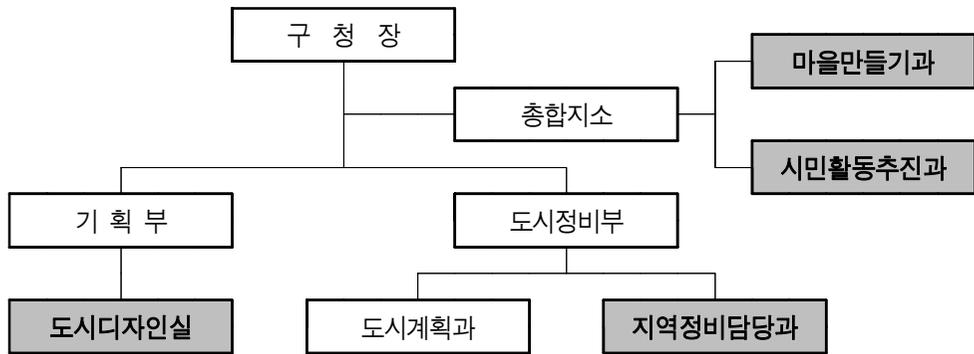
「마을만들기 하우스」는 지역에 거주하는 전문가들이 앞장서서 자신들이 거주하고 있는 지역 또는 동네의 거주환경을 자신들의 손으로 보전하고 개선해 나가자는 취지아래 주민들에게 동참을 구하거나 스스로 환경개선운동을 펴는 순수 주민단체를 지칭하는 말이다.

NPO법 제정 이전의 마을만들기 하우스는 주로 건축, 도시계획, 조경분야에 종사하는 컨설턴트나 대학교수 등을 중심으로 3-5명 정도의 동네주민들로 이루어져 있었다. 그러나 NPO법 실시 이후에는 전체 36개 마을만들기 하우스 중에 23개가 NPO법인격을 취득하였으며, 6개는 NPO로 신청한 상태이다.

마을만들기 하우스가 NPO법인격을 취득했는지 여부가 활동방식에 큰 차이를 주지는 않지만, NPO법인격을 취득하기 위해 기존의 활동조직을 재정비함으로써 좀더 체계적으로 활동할 수 있는 여건이 자연스럽게 갖추어진다. 뿐만아니라 과거보다 행정과의 파트너십이 용이해지고, 사회적 신용·인지·계약관계 등에서 공신력이 증대하여 활동하기가 더 편리해진다. 세타가야구 차원에서 마을만들기 하우스의 NPO법인격 취득을 촉진하고 이후 지속적인 지원을 위해 시민활동추진과를 2000년 4월에 설치하였다.

3) 세타가야구의 마을만들기에 대한 행·재정적 지원

주민들의 마을만들기 활동에 대해서는 세타가야구청의 도시디자인실과 지역정비담당과를 비롯해 마을만들기과·시민활동추진과에서 지원을 담당하고 있으며, 이러한 구청내의 행정조직과는 별도로 (재단법인)세타가야구도시정비공사가 마을만들기센터를 설치하여 마을만들기에 필요한 정보제공 및 연구활동 등을 함께 진행하고 있다.



〈그림 5-2〉 세타가야구의 마을만들기 지원행정조직

마을만들기에 필요한 재원은 ‘(공익신탁)마을만들기펀드’를 통하여 지원하고 있다. 마을만들기펀드는 1992년 12월에 공익신탁의 특성을 활용하여 행정과 기업 등의 의지에 좌우되지 않고 독립적인 입장에서 마을만들기 활동에 필요한 재정지원을 하기 위해 설립되었다. 1999년 3월말 현재 약 1억3,300만엔의 펀드로 주민단체에 지원하고 있다.

그런데 펀드 지원기준이 흥미롭다. 기본적으로 소액지원을 원칙으로 하는데, 사업의 성격에 따라 차등지원하고 있다. 2000년도 지원기준은 다음과 같다.

- ① 마을만들기 착수 지원 부문 : 처음으로 마을만들기를 학습하거나 모색하려는 그룹에 대해 지원(일률적으로 5만엔 지원)
- ② 마을만들기 활동지원 부문 : 지역의 주거환경을 개선하려는 주민그룹들의 다양한 자주적 마을만들기 지원(사업성격에 따라 5-50만엔)
- ③ 마을만들기 하우스 설치 및 운영지원 부문 : 마을만들기를 보다 전문적으로 시행하기 위해, 마을만들기 하우스를 설치할 경우 지원(사업성격에 따라 100만엔 한도 내에서 지원)
- ④ 마을만들기 교류지원 부문 : 주민중심의 마을만들기 활동을 하는 그룹끼리 정보교류나 네트워크 형성을 촉진하기 위해 지원(사업성격에 따라 100만엔 한도 내에서 지원)

지원절차는 연간 1회 응모를 받아 심사를 거치는데, 신청자격은 3명 이상의 그룹이면 된다. 2000년의 경우 4월 3일에 신청용지를 배부하여 17일부터 5월 12일까지 사전상담 및 접수를 받고, 6월 17일 공개심사를 통해 대상사업을 선정했다. 지원 받은 사업은 11월 중간발표를 갖고, 2001년 3월 활동보고서를 제출하며, 4월에 최종보고회를 갖도록 예

정되어 있다. 참고로 심사위원은 10명으로 구성되는데, 그 중 공무원은 구청 도시정비부장 1인이며 나머지는 모두 전문가와 시민들로 구성되어 있다. 특히 종전 이 펀드를 지원 받아 성공적으로 사업을 마친 경험이 있는 사람들이 2명 참여하고 있다.

이처럼 마을만들기펀드를 활용한 주민활동에 대한 지원은 ① 중립적인 입장을 유지할 수 있고, ② 투명한 심사를 통해 지원할 수 있으며, ③ 소액으로도 다양한 지원책을 강구할 수 있다는 장점이 있다.

4) 시사점

마을만들기가 일본의 대표적인 주민참여 모델이자 민관 파트너십 모형임은 잘 알려져 있다. 그 중에서도 세타가야구는 다양한 실험과 창의적인 정책도입으로 일본 내에서도 모범적인 사례에 속한다. 이처럼 세타가야구에서 마을만들기 사업이 활성화된 데는 다양한 이유가 있지만, 행정의 일관성, 시민단체의 활발한 활동, 주민의 적극적 참여 등이 큰 요인이 되고 있다. 특히 세타가야구는 구청장 선거제도가 시행된 1975년 이후 현재 까지 한 사람이 계속해서 선출됨으로써, 정책의 일관성이 두드러진다.

그리고 마을만들기 하우스 관계자와 주민들이 공동학습회를 하는 한편 선진외국의 사례를 사진, 비디오로 찍어 행정에 제시하는 등의 활발한 활동을 펼쳤기 때문에 가능하기도 했다. 동시에 행정도 먼저 마을만들기의 중요성을 인식하고서 밀집시가지에서의 마을만들기와 주민참여의 필요성에 대해 주민을 대상으로 하여 설득작업을 지속적으로 하였다. 이에 대부분의 주민은 스스로 마을만들기가 가능한 부분은 스스로 하고, 그외의 부분은 행정과 함께 해나가야 한다는 의식을 가지고 마을만들기에 적극적으로 참여하고 있다.

4. 오사카시와 NPO가마가사키지원기구의 파트너십을 통한 노숙자 대책사업 사례

1) 일본의 노숙자 문제와 대책

2000년 초를 기준으로 일본의 거리노숙자는 2만명을 넘었다(도쿄는 5,800명). 불과 6개월만에 26%나 늘어난 숫자다. 실업률 4-5%대의 초유의 실업대란이 계속되고 있는 일

본 사회로서는 어쩌면 당연한 결과인지도 모른다. 그러나 노숙자 응급보호체계조차 갖춰지지 않은 상태에서의 이 같은 노숙자 증가는, 세계 2위의 경제대국으로서는 여간 곤혹스런 문제가 아닐 수 없다.

이미 도쿄나 오사카의 주요 역, 시내 공원은 노숙자들로 가득 차 있다해도 과언이 아니다. 도쿄 도청 바로 옆의 추오 공원과 우에노·요요기 공원은 물론이고 도심을 가로지르는 스미타 강변에도 천막촌이 줄을 지어 있다. 종이상자집(단보루 하우스)으로 잘 알려진 신주쿠역 지하보도는 1998년 초까지 400여 명이 ‘노숙자 마을’을 이루고 있었으나, 화재사건으로 현재는 100여 명만 야간에 노숙중인 상태이다.

그런데 오사카에는 도쿄의 두 배에 가까운 1만명의 거리노숙자가 있다. 상식적으로 수도에 가장 많은 노숙자가 있는 것이 보통인데, 일본에서는 오히려 두 번째 도시에 더 많은 노숙자가 있는 것이다. 이 현상을 이해하기 위해서는 일본 특유의 건설노동시장 구조를 알아야 한다. 일본에서는 도쿄의 상야(山谷), 오사카의 가마가사키(釜ヶ崎), 나고야의 사사지마(笹島), 요코하마의 고토부키(壽) 일대가 인력시장(요세바 : 寄せ場)임과 동시에 쪽방 거리(도야 : ドヤ)로서 주변 지역의 이농노동력들이 결집되어 있다. 오사카의 가마가사키는 특히 고베 대지진 복구사업의 주 노동력 결집처였는데, 복구사업이 완료되고 경기불황이 지속되면서 노숙자로 전락한 사람들이 속출한 것이다. 실제 영국의 거리노숙자가 주로 20대인데 비해, 일본은 우리 나라(평균 37세)보다도 더욱 고령인 평균 55.1세이다. 노숙 전의 직업은 건설업 단순직(27.9%), 건설업 기능직(23.1%), 단순 서비스직, 공장노동자의 순서로, 불안정한 건설업 관련 직종이 반 이상을 차지한다. 결국 일찍부터 가족을 떠나 대도시 인력시장에서 숙식을 해결하며 건설업에 종사하던 중고령자들이, 경기악화로 실직하면서 거리로 나왔게 된 경우가 대부분이라고 할 수 있다.

이들은 물론 노동의지가 있지만(85% 이상) 실제로 일할 수 있는 기회는 거의 없다. 빈병 및 신문지 수집 등으로 한 달에 2-3만엔의 수입이 있을 뿐이다. 특히 가장 중요한 식사 해결법은 편의점 등에서 유효기간이 가까워져 버리는 김밥이나 도시락을 얻어먹는 것이다. 컵라면이나 건빵 정도에 불과한 무료급식마저도 거의 지원되지 않는다. 이처럼 일본 정부나 사회의 노숙자 대책은 사실상 전무한 상태이다.

따라서 일본의 노숙자 정책은 ‘노숙자 문제는 요세바 내에서 해결’하는 것으로 요약할 수 있다. 요세바는 이미 역사성을 가진 장소로서, 노숙자가 존재한다는 것이 하나도 이상할 것이 없으므로 특별한 문제가 없고 지역을 벗어나지 않는 한 방관하는 자세를 취

한 것이다.

그러나 최근 노숙자가 급증하자 일본 사회에서도 변화가 나타나고 있다. 우선 오사카에서는 가설주택을 통해 임시숙소를 제공하고, 1994년 이후 중단되었던 고령자 취로사업을 재개하기에 이른다. 도쿄에서는 6개월 정도 생활하면서 기능훈련 및 취업알선을 받을 수 있는 자립지원센터가 추진되고 있다. 중앙정부 차원에서도 5대 도시와 함께 「노숙자문제연락회의」를 설치하고 정책조율에 들어갔으며, 후생성은 2000년 3월 노숙자 자립지원방안에 대한 연구결과를 발표했다. 아직까지 눈에 띄는 성과가 있는 것은 아니지만 분명한 변화의 기운이 보이고 있는 것이다.

2) NPO가마가사키지원기구의 활동

가마가사키지구는 일본 내에서 가장 큰 일용노동자 밀집지역일 뿐 아니라, 가장 많은 노숙자들이 생활하는 지역이기도 하다. 약 3만명 정도의 단신 건설노동자들이 드나들고 있을 뿐 아니라, 노숙자만도 가마가사키를 중심으로 1만명 정도가 산재되어 있다. 이에 따라 오사카시는 1999년도에 총 30억엔 정도를 가마가사키지구 노숙자대책에 투입하였다. 그럼에도 불구하고 가마가사키지구의 노숙자보다는 병원, 기업 등만 혜택을 본다는 비판이 있어서 오사카시는 노숙자 정책의 기초를 전환하게 된다.

우선 지구 내에 있는 노동복지센터를 야간에 개방하기 시작했다. 매우 넓은 강당규모의 센터 2층에는 하루 평균 1,000명 정도가 잠을 자고 있다. 이와 함께 그 동안 시의 노숙자 대책에 대해 가장 비판적이고 때로 시위 등으로 시와 마찰을 빚던 「NPO가마가사키지원기구」에 노숙자 보호관련 업무의 상당부분을 위탁하기 시작했다.

이 지원기구가 오사카시로부터 위탁받아 실시하고 있는 사업을 정리하면 다음과 같다.

우선 지원기구는 오사카시의 긴급고용창출기금(1999년도 143,803,280엔)을 활용하여 고령자취로사업을 1999년 11월부터 실시하고 있다. 2000년 3월까지 취로기회를 제공받은 노숙자는 1일 평균 90명, 총취업인구는 14,951명이었다. 지원기구는 노동복지센터에서 지구 내 노숙자들의 등록을 받아 윤번제로 취로기회를 제공하는 실무를 담당하고 있다. 이 등록윤번제도에 의해서 노숙자들은 월 1회~2회의 취로기회를 제공받는데, 2000년 5월부터 지원기구는 「반실업연대」라는 조직과 함께 월 4회의 취로기회를 제공받을

수 있도록 오사카시에 요구하고 있었다.

또 지원기구는 반실업연대와 공동으로 노동복지센터의 북쪽에 텐트를 세워 300명~350명 정도의 노숙자에게 잠자리를 제공하고 있다. 텐트는 원래 불법구조물이기 때문에 철거해야 하는데, 오사카시의 묵인 하에 계속 노숙자를 위한 긴급야간숙소로 이용되고 있다. 더구나 2000년 4월, 오사카시는 자체적으로 가설주택(아이링임시긴급야간피난소 : 600개의 침대, 샤워시설 20개, 오후 6시반부터 아침 5시까지 개장)을 설치하여, 이의 운영을 역시 지원기구에 위탁했다. 일본에서는 행정이 사회정치운동을 하는 단체와 협력을 하여 정책을 집행하는 사례가 매우 드물지만 행정이 가설주택을 건설하고 NPO가마가사키지원기구에 그 운영까지 맡긴 것이다.

3) 시사점

가장 비판적인 세력에게 사회문제 해결을 위탁함으로써, 문제해결의 동반자로 참여시킨 사례로서 시사하는 바가 크다. 오사카시 민생국 보호과장은 “NPO가마가사키지원기구는 사회정치운동 단체인 반실업연대와 밀접한 관련이 있고, 행정에 대해 의심의 눈으로 감시하고, 비판하는 경향이 있어서 행정으로서는 함께 일하는 것이 힘들고 피곤하지만 복지정책집행의 공평성과 효과성 면에서 민간자원을 활용하는 것이 더 유리하기 때문에 파트너십 관계를 유지하고 있다”고 말하였다. 공익의 실현을 위해서는 행정편의보다는 민간의 전문성을 적극적으로 활용하는 마인드를 지방자치단체와 담당공무원이 갖는 것이 민관 파트너십을 형성하는 데 중요하다.

第VI章 서울시와 NGO의 파트너십 실질화를 위한 과제

1. '좋은 파트너십'의 요건
2. 의식과 태도의 전환
3. 지원 및 참여방식의 다양화
4. 민관 파트너십의 제도화 방안

제VI장 서울시와 NGO의 파트너십

실질화를 위한 과제

1. '좋은 파트너십'의 요건

1) 사회적 조건과 NGO·정부관계

국가-시장-시민사회 간에 일정한 균형이 형성된 서구 사회에서 정부와 NGO는 '상호 인정'하는 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 일반적으로 개발도상국가의 NGO는 정부에 대해 명백히 적대적인 태도를 취하거나, 아니면 겉으로는 우호적인 듯 하지만 기본적으로는 의구심을 갖는 경향이 있다. 마찬가지로 정부도 NGO를 무시하는 가운데 그 활동에 대해 심각한 의구심을 갖고 있다. 비록 현재는 사회·경제적으로 개발도상국에서 선진국으로 넘어가는 과도기적인 특성을 보이고 있지만, 우리 나라도 NGO와 정부의 관계는 '유착과 견제의 갈등' 속에서 이어져 왔다고 할 수 있다. 소위 '관변단체'와 '재야'로 양극화되어 온 NGO·정부 간의 유산이 남아 있는 것이다.

현재 표출되고 있는 NGO와 정부 간의 다양한 파트너십은 이 같은 역사성과 깊은 관련이 있다. 민주화운동의 연장선상에서 성장해 온 NGO들은 정부에 대한 비판과 감시를 통해, 정부를 '올바른 방향으로 견인'하는 것을 본연의 파트너십으로 간주하고 있다. 최근엔야 정부로부터의 재정지원이나 공모사업 참여에 적극적인 편이지만, 수년 전까지만 해도 정부와 대화하는 것 자체를 경계하는 분위기가 있었던 것도 이런 배경 때문이다. 반면 소위 관변단체들은 시대변화와 함께 종전의 '법령에 의해 지원 받는다는 의미에서) 특권적 지위'를 상실하고 새로운 관계 설정에 진통을 겪고 있다.

따라서 NGO·정부 간의 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 이를 어떻게 받아들이는가 하는 문제와 관련이 있는 것이다.

2) 창조적 긴장관계

어느 사회든 NGO와 정부의 관계는 끊임없는 논란거리가 되고 있으며, 어떤 측면에서는 ‘불가근불가원(不可近不可遠)’의 관계로 정의할 수밖에 없다. 그러나 중요한 것은 정부는 정부의 역할을, NGO는 NGO의 역할을 정확히 하는 가운데 파트너십도 올바른 위상을 찾을 수 있다는 점이다.

따라서 양측 모두 고유의 역할에 충실한 가운데 어떻게 ‘창조적인 긴장관계’를 유지, 발전시키느냐가 관건이 될 것이다. NGO는 권력과 자본에 대한 감시, 비판, 대항논리 개발 및 전파와 함께 공공복지의 사각을 보완하며, 정부와 공동으로(위탁·위임·계약 등의 형태로) 복지를 전달하는 역할을 담당하고 있다. 물론 개별 NGO는 각기 다른 역할을 중점에 둘 수 있지만, 전체적으로 볼 때는 ‘비판 속에서 협력’하는 창조적 긴장관계에 있어야 마땅하다. 그런 점에서 어떤 파트너십이 ‘바람직하다’고 일률적으로 정의하는 것은 불가능하다. 다만 NGO는 그 사회적 책임성을 자각하는 가운데 행정과의 관계에 대한 획일적인 접근보다는 유연하고 창의적인 접근을 찾고자 노력해야 하며, 정부는 NGO의 사회적 가치를 인정하는 가운데 열린 자세로 그 잠재력을 행정에 적용하려는 노력을 게을리해서는 안 될 것이다.

3) NGO의 사회적 책임성 강화

NGO가 현대 사회에서 새롭게 부각되는 이유는 기성의 제도화된 사회관계, 권력관계가 가진 한계 때문이다. 대의정치의 발달에도 불구하고 국민은 정치로부터 소외되고, 사회복지제도의 강화에도 불구하고 사각이 상존하는 현실에서 NGO가 성장할 토대가 형성된 것이다. 따라서 NGO는 그 존재 자체가 이미 사회적 문제의 해결과 보완에서 비롯되었다.

그런 점에서 우리 나라 NGO는 정부에 대해 책임 있는 비판을 당연한 과제로 부여받고 있다. 여전히 지속되고 있는 관 우위의 행정문화와 정보독점, 자원독점 상황에서, 행정의 탈권위주의화와 공복의식 확산을 위해서도 ‘매서운’ 비판과 감시는 당연한 NGO의 책무이다. 그러나 자칫 문제제기와 폭로에만 그치기 쉬운 행정비판의 수위를, NGO가 가진 현장 접근성과 순수성을 무기로 한 차원 높이기 위해 노력해야 한다.

이와 함께 NGO 스스로 지역사회와 공동체의 자원을 동원하고 결집하여 사회적 소외

계층에 대한 서비스 제공을 보완할 필요가 있다. 특히 노숙자, 윤락여성, 외국인 근로자, 동성애자 등 사회적 편견의 대상이자 복지의 사각에 놓인 사람들에 대한 인권보호는 NGO가 아니면 담당하기 어렵다. 필요하다면 정부의 자원을 활용해서 이들 소외계층의 문제를 제도권 내로 편입시켜야 할 것이다.

결국 NGO 스스로 자기 존재를 확인하고 긴장감을 놓치지 않으려는 노력이 건전한 파트너십 형성의 가장 중요한 요건이 될 것이다. 그런 노력 속에서만 정부와 '비판과 협조'의 상승적 관계를 유지할 수 있을 것이다.

4) 행정의 인식 전환

1987년 이후 우리 나라의 본격적인 민주화 과정은 정부의 탈권위주의화와 NGO의 급속한 발전의 토대가 되어 왔다. 그러나 아직까지 우리 사회는 정부 부문이 시장-시민사회에 대해 우월적 지위를 가진 상황에 있음을 부인할 수 없다. 특히 엄청난 자원과 정보를 지닌 정부는 NGO 활동의 디딤돌이 될 수도 있는가 하면 반대로 걸림돌이 될 우려도 있다.

실제로 지방자치제도의 실시와 함께 '문민정부', '국민의 정부'로 이어지는 과정에서 적어도 형식적으로는 정부가 NGO 활동에 대해 공감하는 듯 보이지만, 내용적으로는 '아량을 베푸는 식'의 파트너십에서 발전하지 못하고 있다. 민간단체 지원사업은 행정의 입장에서 꼭 필요하다고 느끼지 못하는 사업도 지원하고 있으며, NGO의 능력에 대해서도 기본적인 의구심을 풀지 않고 있다. 궁극적으로는 국민의 자각과 사회적 여건의 변화가 정부로 하여금 보다 근본적이고 철저한 NGO 파트너십의 필요성을 촉구하겠지만, 현재로서도 형식적이고 의례적인 파트너십을 지양하려는 의식적인 노력과 긴장감 유지가 필요하다.

5) 만들어가야 할 '좋은 파트너십'

'좋은 파트너십'은 각 나라, 각 시대적 배경에 따라 달리 해석될 수밖에 없다.¹⁾ 지금은

1) 사전적으로 파트너십이란 "활동주체인 A와 B가 각각 대등하면서 자유로운 입장에서 공통된 목적을 위해 협동하는 관계"를 의미한다. 따라서 행정과 NGO의 파트너십이 온전하게 구축·유지되기 위해서는 다음의 다섯 가지가 선행될 필요가 있다.

권위주의 시대의 유산으로 간주되는 새마을운동도 당시의 부족한 사회적 자원과 취약한 자원동원 체계를 감안하면, 나름의 효과적인 파트너십 사업이었음을 부인할 수 없다. 따라서 지금 단계에서 어떤 파트너십이 '좋은 것'인지를 일률적으로 규정하기는 사실상 불가능하다고 할 수 있다.

다만 NGO 입장에서는 책임 있는 비판과 공동체 자원을 동원한 참여를 파트너십의 최소 요건으로 볼 수 있다. 정부 역시 공공부문의 한계에 대한 인정과 개방된 자세를 통해 NGO의 사회적 가치를 실질적으로 받아들이는 것이 필요하다. 이렇게 적극적이면서 긍정적인 태도를 바탕으로 '창조적 긴장관계'를 유지하는 것이 곧 좋은 파트너십을 만드는 과정일 것이다. 이제 그 동안 논의된 사항을 바탕으로, '현 단계'에서 모색 가능한 파트너십 강화방안을 모색해 보기로 한다.

2. 의식과 태도의 전환

1) 협조·협력을 위한 의식과 태도의 전환

(1) 지원에서 협력으로의 전환

그 동안 정부와 NGO의 파트너십 논의에서는 은연중에 정부는 NGO를 '지원'한다는 인식이 바탕에 깔려 있었다. 종전의 소위 관변단체에 대한 예산 및 공간 '지원'에서부터 최근의 비영리민간단체 '지원'법까지 정부와 NGO 간에는 지원·수혜의 관계에 있었다고 할 수 있다. 이 때문에 정부와 NGO간에는 출발부터 불균형적인 관계가 상례화되어 있었다. 따라서 그 동안 당연시되었던 '지원'에서 '협력'으로 파트너십의 패러다임을 전환하는 것이 가장 중요하다.

물론 '지원'과 '협력'의 관계를 평면적·대립적으로 볼 수는 없지만, 관이 우위에 서서 '지원'하는 것이 아니라 대등한 입장에서 '협력'한다는 차원에서 접근할 필요가 있는 것

-
- ① 양 주체가 각각 자립적일 것
 - ② 상대방의 주체성을 인정할 것
 - ③ 공통의 목적을 공유할 것
 - ④ 한쪽이 주도하고 다른 쪽이 종속되는 것이 아니라, 대응한 관계가 유지될 것
 - ⑤ 각 주체의 관계성과 조직의 절차가 공개될 것. 특히 시민사회에 대해 공개되어야 함(世古一穂, "自治体とNPOのパートナーシップ: 自治体のNPO政策の現状と課題", 東京市政調査會, 『都市問題』第91巻 第1号, 2000年 1月号, pp.13-24.)

이다. 이러한 대등한 관계를 전제로 한 상호협력은 ‘공동생산(coproduction)’을 활성화시키며, 행정의 효율성 및 책임성 증대에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다음 <표 6-1>은 지원과 협력을 중시한 입장에서 나타날 수 있는 차이를 설명하고 있다.

<표 6-1> 「지원」과 「협력」의 관점에서 바라본 NGO정책

구 분	「지원」 중시	「협력」 중시
출 발 점	- 대부분의 NGO가 소규모이고, 재정적으로 취약하여 활성화되지 않음	- 행정과 NGO 모두 공공문제 해결에 관심과 노력을 기울이고 있음
정책방향	- 지역내의 NGO를 육성해야 함	- 함께 공공문제 해결을 위해서 NGO와 협력해야 함
정책내용	- 예산을 통한 사업비 지원 - 장소 / 설비 / 기자재의 임대 · 지원 - 소극적 정보공개 등	- 민관협력조례 마련 · 공포 - 기금 / 재단을 통한 보조금 조성 - 민관협력정보센터 설치 - 공동주최, 후원, 위탁 - 적극적 정보제공 등
특 징 (장·단점)	- 행정의 신용과 NGO의 신뢰성이 훼손될 가능성 존재 - NGO에 대한 통제의 여지 존재 - 재정낭비의 가능성	- 보다 저렴하고 효과적으로 공공서비스의 제공(행정과 NGO간 활동의 조정 가능) - 시민참여 활성화 - 보다 많은 정보 및 의견수렴 가능

(2) 서울시 행정부서와 공무원의 의식과 태도의 전환

행정과 NGO의 파트너십을 실질화하기 위해서는 우선 양측이 서로를 ‘정확히’ 이해하는 것이 중요하다. 앞서 설문조사 결과에서 확인할 수 있었던 바와 같이, NGO 종사자 및 공무원들은 모두 상대방을 자기 중심으로 이해하고 있다.²⁾

2) NGO와 행정은 여러 측면에서 차이가 있다. 그러나 이들 차이는 각각 장·단점이라기보다는 한 사회 내에서 요구되는 기능상의 차이를 반영한 것이다. 따라서 이들 이질성을 있는 그대로 받아들이고, 그 차이를 인정함으로써 객관적이고 실질적인 파트너십 형성이 가능하다. 다음은 山岡義典(“NPOと自治体はなぜ連携する必要するのか”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91券 第1号, 2000年 1月号, pp.3-12)가 분류한 행정과 NPO의 차이점이다.

- ① 수혜범위의 차이 : 제공하는 서비스의 수혜범위와 대상이 다르다. 지자체는 행정구역 내부로 한정되며, 서비스 제공대상도 차별화할 수 없다. 그러나 NPO는 활동범위가 한 개 지자체에 국한되지 않을 뿐더러 한 나라에 머물지 않는 경우도 있다. 또 서비스 제공 수위도 NPO가 독자적으로 정한 범위에 따라 달라진다.
- ② 조직 숫자의 차이 : 행정은 지자체별로 ‘1개’의 조직이 있을 뿐이다. 조직이 한 개 있다는 것은 가치관도 하나라는 것이다. 그러나 NPO는 일반적으로 하나의 행정구역에 복수가 존재한다. 비록 현재

우선 공무원 입장에서는 NGO가 행정조직이나 기업과는 다르다는 점을 이해해야 한다. 행정이 NGO에 대해 사업을 위탁하거나 재정지원을 할 때 마치 일반 기업처럼 ‘갑-을’의 관계로 접근하는 경향이 나타나고 있다. 따라서 NGO는 고유의 설립목적과 역사성이 있으며, 그에 기반하여 활동한다는 점을 인정할 때 상호존중의 여건을 조성할 수 있다.

또한 NGO와 자원봉사 단체를 구별해서 생각해야 해야 한다. 비록 NGO가 비영리를 특징으로 하더라도 이는 자원봉사단체가 대가를 바라지 않는(無償性) 것과는 근본적으로 다르다. 다시 말해 NGO가 행정에 대해 ‘봉사’할 것만 기대하는 것은 잘못되었다. 한 예로 시정참여사업을 지원하면서 최소한의 관리인건비도 계상하지 않는 것은 바로 NGO 활동과 자원봉사 활동을 혼동한 데 따른 것이다. 공익적으로 필요한 사업을 지원한다면 당연히 최소의 인건비는 포함되어 있어야 할 것이다.

마지막으로, 이미 지적한 바와 같이, 행정은 “보조금이나 지원금을 통해 NGO를 지원해야 한다”는 인식을 버려야 한다. 재정지원도 도움이 되기는 하지만 행정 자체가 NGO에게는 커다란 자원인 것을 잊고 있는 것이다. NGO에 대해 행정이 가지고 있는 정보를 제공하거나, 다양한 공모·위탁사업을 실시하고 공동주최 등을 통해 공신력을 부여함으로써 협력의 파트너로써 공동으로 사업을 추진할 수 있을 것이다.

(3) NGO 상근활동가의 의식과 태도의 전환

공무원들이 NGO를 이해하는 것 못지 않게, NGO 종사자들의 행정에 대한 의식과 태도의 변화도 중요하다. 우리 나라 NGO 성장과정 자체가 권위주의 정부와의 대립관계에

하나밖에 없더라도 잠재적으로는 복수가 있다. 따라서 다양한 가치관을 가지고 있다.

- ③ 조직규모, 형태의 차이 : 조직규모를 일률적으로 비교하기는 어렵지만, 전담인력 규모에서 큰 차이가 있다. 또 조직규모에 따라 의사결정이나 집행구조 등에서 상당한 차이가 나타난다.
- ④ 수입구조의 차이 : NPO와 지자체의 가장 근본적인 차이는 그 수입구조이다. 행정은 세금을 통해 필요자금을 배정 받지만, NPO는 강제적으로 자금을 모을 방법이 없다.
- ⑤ 행동원리의 차이 : 위의 차이들과 깊은 관련이 있지만, NPO와 지자체는 종사자의 행동원리가 다르다. NPO는 각각 다양한 사회적 사명(mission)을 놓고 그 실현을 위해 운영된다. 또 이 미션의 범위 내에서 자발성과 자주성이 존중된다. 그러나 지자체는 의식과 사고가 상대적으로 획일화되어 있을 뿐 아니라, 인사이동 등으로 수시로 담당자가 교체되기도 한다.
- ⑥ 시간감각의 차이 : 지자체는 예산회계 연도를 중심으로 사고하지만, NPO는 그 보다 자유로운 사업 범위를 가지고 있다.
- ⑦ 문화나 관습의 차이 : 문서의 표현이나 대화의 단어 등에서 차이가 있으며, 일상적인 일을 추진하는 방식이나 직무환경, 복장, 근무시간 등도 다르다.

서 힘입은 바가 크므로 종전의 '재야의식'이 강하게 남아 있는 것은 사실이다. 따라서 정부에 대해 '비판적인 경향'을 띠는 것은 자연스러운 현상이다.

그러나 다양한 사회적 문제에 대한 접근성을 높이고 보다 효과적인 해결을 위해서는 행정과의 협력이 갈수록 중요해지고 있음에도 아직도 과거의 경향성에 안주하는 현상이 나타나고 있다. 행정을 정확히 이해하려는 노력은 기울이지 않고, 무조건적으로 '정부의 한계'를 지적하면서 행정부서 및 공무원을 부정적으로 인식하는 경우가 많은 것이다. 따라서 행정이 NGO 활동의 중요한 파트너일 뿐 아니라, NGO의 고유목적 달성을 위해 해서라도 '협력'해야 할 대상임을 인정할 필요가 있다.

또한 행정조직의 한계와 활동범위에 대한 인식이 필요하다. NGO에 비해서는 경직될 수밖에 없는 조직체계를 가지고 있으며, 절차와 과정을 중시한다는 것도 이해해야 한다. 따라서 각종 사업 과정에서 부딪히는 행정절차를 무조건적으로 비판하기보다, 행정의 한계를 감안한 제도개선 방안을 제시하고 공동으로 노력하려는 자세가 필요하다.

2) 상호이해의 확대방안

행정과 NGO가 상호이해를 확대하기 위해서는 '마인드'의 변화가 선행되어야 하지만, 그것이 그리 쉬운 과정은 아니다. 제반 사회적 분위기가 성숙되어야 할 뿐만 아니라, 다양한 NGO·행정 파트너십 사례가 축적되어야 자연스럽게 변할 수 있기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 그러한 변화를 촉진할 수 있는 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

(1) 일선 공무원에 대한 NGO 활동 소개책자 배포

시중에서 판매되고 있는 NGO 관련 책자는 대부분 이론 중심이기 때문에 행정 공무원들이 NGO의 목적과 취지, 주요 활동을 이해할 수 있는 자료는 거의 없는 실정이다. 반면 NGO들이 자체적으로 제작한 소개 팸플릿 등은 구하기도 쉽지 않거니와 행정 공무원의 입장에서는 활용하기가 쉽지 않다. 따라서 행정을 대상으로 NGO를 소개하고, 파트너십의 중요성과 가능한 방법 등을 설명하는 매뉴얼을 제작, 배포할 필요가 있다. 내용은 공무원들의 시점(視點)에서 NGO에 대해 갖는 의문과 편견을 해소하는 방향으로 기술하며, 매뉴얼 준비 및 제작을 NGO와 행정이 공동으로 실시하는 것도 좋은 방법일 것이다.

본 연구의 일환으로 동시에 발행된 「NGO와 친구하기」는 그 한가지 사례를 보여준다.

이 소책자의 주안점은 왜 행정이 NGO에 주목해야 하며, 또 NGO의 활력을 행정에 어떻게 접목시킬 것인가를 설명하는 데 있다. 주요 내용은 다음과 같지만, 향후 NGO와 행정의 공동노력을 통해 이러한 소개책자를 대상자에 맞게 발전시킬 필요가 있다.

「NGO와 친구하기」의 주요 내용	
I. 변화하는 사회와 NGO	: 최근 사회변화 속에서 NGO의 역할과 중요성을 소개
II. NGO 활동과 서울시 행정	: 각종 사례를 통해서 나타난 서울시·NGO 파트너십 경향을 소개하고, 효과적인 파트너십을 위한 방안을 제시
III. 분야별 NGO 활동 소개	: 일선 공무원들의 이해에 중점을 두고 20여개 단체의 활동을 소개하고 있으며, 특히 주요 실무자들의 생활이나 어려움 등도 소개 이와 함께 분야별 단체 목록과 연락처 등을 정리
1. 환경	
2. 시민권익	
3. 여성·청소년	
4. 도시계획	
5. 복지·실업	

(2) NGO 및 행정 이해를 위한 강좌 개설

서울시의 각급 공무원 교육시 NGO 이해를 돕는 강좌를 개설할 필요가 있다. 현재 서울시는 공무원 신규임용이나 진급시 보수교육을 실시하고 있는 바, NGO 관련 강좌를 주요 교과목에 포함시킴으로써 자연스럽게 NGO에 대한 이해를 넓힐 수 있도록 한다. 강사진은 교수 및 전문가, NGO 대표 및 실무책임자로 구성하되, NGO와 상호협력의 필요성, 상호협력을 위한 의식과 태도, NGO에 대한 지원방향 및 방법, NGO의 활동과 실태, 외국의 지방자치단체와 NGO의 협력사례 등을 강의하도록 한다. 4강좌를 개설할 경우, <표 6-2>와 같이 구성할 수 있을 것이다.

공무원 교육에서 NGO 관련 강좌를 개설함과 동시에, NGO 실무자 연수나 교육에서도 행정을 이해할 수 있는 기회를 만들도록 한다. 이를 위해 행정과 NGO의 생산적 파트너십 구축방안 등에 대해 정부의 관련 부서 담당자가 참여하여, 각종 제도에 대한 설명과 함께 문제점을 토론하여 개선대안을 마련하는 기회로 활용한다. 그러나 NGO 연수는 모두 특정한 주제나 목적을 가지고 진행되기 때문에, 정부와의 관계에 대한 일반론

을 강좌로 포함시키기는 어렵다. 따라서 이 점에 대해서는 NGO 차원의 인식전환이 필요하다. 즉, 정부와의 관계가 날로 중요한 비중을 차지하고 있기 때문에, 비록 시간은 적더라도 의도적으로 관련 강좌를 개설하려는 노력이 필요한 것이다. 2강좌를 개설할 경우의 프로그램을 예시하면 <표 6-3>과 같다.

<표 6-2> 공무원 교육시 NGO 관련 강좌(안)

강좌명	세부내용	강사진	시간
NGO 출현의 배경과 사회적 의의	- 현대 사회변화와 NGO 의의 - 시민사회의 강화와 NGO - NGO 활동의 중요성과 사회적 책임성	- NGO 관련 전문가	1
한국의 NGO 활동	- 한국 NGO의 유형 - 한국 NGO의 주요 활동 - NGO 논의의 쟁점과 과제	- NGO 실무책임자	1
행정과 NGO의 생산적 파트너십 구축방안	- NGO와 공무원의 상호인식 수준 - 파트너십 관련제도와 문제점 - 참석자의 경험 토론	- NGO 관련 전문가	2
사례연구 및 분임토의	- 특정 NGO를 지정해서, 사례연구 과제 부여 - 사례연구 과정에서 행정과 NGO 간의 바람직한 관계정립 방안을 모색	- NGO 관련 전문가 - NGO 유관부서 공무원	4

<표 6-3> NGO 연수시 행정소개 강좌(안)

강좌명	세부내용	강사진	시간
NGO·행정 파트너십의 현재와 미래	- NGO·정부 관계에 대한 이론적 쟁점 - 우리나라 NGO 지원제도 현황과 문제점 - NGO·행정 파트너십의 지향과 발전 방안	- NGO 관련 전문가	1
지원에서 협력으로 (사례발표 및 분임토의)	- 각 NGO 활동 경험에서 나타난 행정과의 관계 - 행정과의 사업경험에서 도출된 문제점 및 시사점 - NGO 지원제도를 협력제도로 전환하는 방안 등	- NGO 관련 전문가 - 정부의 NGO 지원 업무 담당자	3

(3) 민관공동 워크숍

NGO와 행정이 각각 교육 및 연수과정에서 파트너십의 중요성과 강화방안에 대한 강좌를 개설하는 한편, 양측이 공동으로 참여하는 워크숍을 개최할 필요가 있다. 다양한 파트너십 경험을 가진 사람들이 한자리에 모여, 서로의 경험을 공유하고 아울러 상대방에 대해 실질적으로 이해할 수 있는 의견교환 기회를 갖자는 것이다. 공동 워크숍의 참석 범위와 주제는 다양하게 구성할 수 있는데, ① 현장 실무자 중심, ② 중견간부 중심, ③ 간부와 실무자가 함께 참여하는 형식 등이 가능하다. 다만 어떤 경우든 관련 전문가들이 워크숍 과정에 참여함으로써 양측의 시각을 객관화하고 조정하는 것은 필수적이다.

워크숍 주제의 경우, 주요 현안을 놓고 공동으로 정책이나 문제해결 방법을 모색하는 것도 가능하며, 일반적인 NGO·행정 파트너십 강화방안을 논의하는 것도 의의가 있다. 일반적인 공동 워크숍 프로그램을 예로 들면 다음과 같다.

서울시 민간단체 및 공무원 공동 워크숍(예시)

NGO-서울시 파트너십의 현황과 과제

1. 기 간 : 1박2일

2. 장 소 : 서울 근교의 숙박이 가능한 수련원

3. 일 정

- 1일 차
 - 10:00~11:00 : (부)시장·공익사업선정위원장 인사 및 강의
 - 11:00~12:00 : 특강 1-한국 사회변화와 NGO
 - 14:00~15:00 : 특강 2-NGO·행정 파트너십의 실태와 과제
 - 15:00~17:00 : 조별토론-문제의 발견과 심화
 - 17:00~18:30 : 종합토론 1-NGO와 행정의 간극을 넘어서
 - 20:00~21:00 : 각 집단의 살아가는 모습(A씨와 B씨의 생활)
- 2일 차
 - 09:00~10:30 : 조별 사례발표-파트너십 되돌아보기
 - 10:30~12:00 : 종합토론 2-파트너십 실천 지침 만들기

(4) 단기간 민관상호 파견근무

보다 적극적으로 행정과 NGO가 서로를 이해하기 위해서는 단기 상호 파견근무가 도움이 될 수 있다. 우선 민관교류가 잦은 부서(예 : 노숙자대책반, 자치행정과, 환경기획

과 등)부터 1주일 정도 상호과건 근무를 실시하되, 단계적으로 참여부서를 확대하고 과 건기간도 2주~3주까지 늘리는 것도 가능하다.

3. 지원 및 참여방식의 다양화

1) 정보공개 및 제공

그 동안 행정의 NGO에 대한 ‘지원’은 주로 재정적인 데 중점을 두고 있었다. 그러나 앞서 설문조사 결과에서 밝혀졌듯이 재정지원이 비록 중요하기는 하지만, 많은 NGO 종사자들은 행정으로부터의 정보제공과 정책결정과정 참여기회 부여를 요구하고 있었다. 실제로 행정이 가지고 있는 정보는 일종의 「공유재산」이라고 할 수 있다. 이를 되도록 많은 사람들이 활용함으로써 행정업무에 대한 시민의 관심을 높이고 NGO의 시정참여를 내실화할 수 있을 것이다.

따라서 행정은 시민이나 NGO가 ‘요구할 때’만 소극적으로 정보를 공개하는 것이 아니라, 종합적이고 정기적으로, 그리고 적극적인 방식의 ‘정보제공’이 필요하다. 특히 제공되는 정보는 ‘이해 가능’하고, ‘활용’할 수 있으며, ‘실질적’이어야 한다. 상당수 공개되는 정보가 일반 시민들이 이해하기 어려운 형태이거나 아니면 지나치게 일반적이어서 실질적으로 도움이 되지 않는 경우가 많기 때문이다. 일반 시민들도 공유할 수 있는 정보의 경우 인터넷 등에 공개하며, NGO가 그 활동에 필요해서 요청할 경우 최대한 협조할 필요가 있다. 특히 정책결정의 투명성을 높이기 위해, 주요 정책결정 과정에 대한 정보를 적극적으로 공개하는 것이 바람직하다. 다만 이해관계가 수반되는 정보는 제한되어야 하며, 이에 대해서는 NGO도 수궁할 필요가 있을 것이다.

2) 정책과정에의 참여방안

(1) (가칭)「공동입안제」의 도입

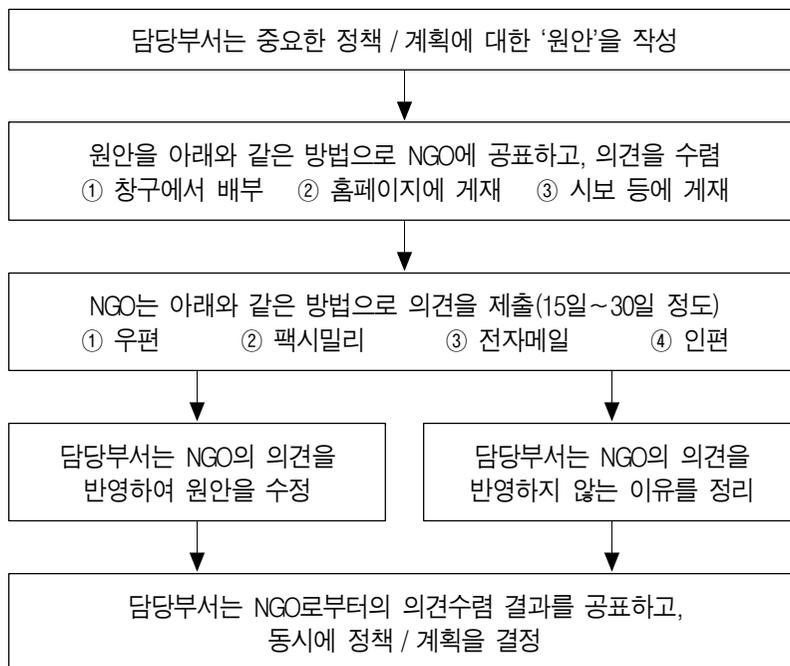
행정은 정책결정과정에 시민이나 이해당사자의 의견을 청취하는 제도를 가지고 있다. 공람, 공청회 등이 대표적이다. 그러나 이들 절차는 법령에 의해 지정된 사안에 대해서만 가능할 뿐 아니라 실질적인 의견수렴으로는 미흡한 점이 많다. 따라서 법령에 정해지지 않은 분야라도 시민들의 주요 관심 사항이거나 사회적으로 논란이 될 가능성이 있

는 정책의 경우 NGO 등과 공동으로 입안하는 방법을 생각할 수 있다.

그 시행 예를 들어보면 다음과 같다.

- 우선 서울시나 자치구의 담당부서는 시민의 삶에 중대한 영향을 미치거나 대단위 재건축·재개발사업 등의 중요한 정책 및 계획에 대한 ‘원안’을 작성함.
- 담당부서는 원안을 홈페이지 등에 게재함과 동시에 관련 NGO에 의견을 조회함.
- 행정은 정책 및 계획의 중요성과 시급성에 따라 15일~30일 정도의 마감시한을 정하고, NGO는 우편, 팩시밀리, 전자메일, 인편 등의 방법을 이용하여 의견을 제출함.
- 담당부서는 NGO의 의견을 반영하여 원안을 수정하거나, 의견반영이 힘든 것은 그 이유를 정리함.
- 담당부서는 NGO로부터의 의견수렴 결과를 홈페이지 등에 게재함과 동시에 관련 NGO에 결과를 통지함.

그러나 이러한 공동입안 방식은 제도설계 못지 않게 운용의 묘를 어떻게 살리는가가 중요하다. 제도에 앞서 행정의 의지가 중요한 것이다. 실제로 현행 제도로도 행정의 의지여하에 따라서는 실질적인 NGO 참여도 가능하기 때문이다.



<그림 6-1> 정책결정과정에서 있어서 NGO와의 공동입안 절차

(2) 위원회제도의 개선

이미 설명한 바와 마찬가지로 최근 서울시의 각종 위원회에 NGO의 참여가 확대되고 있지만, 위원회 운영이 실질적인 의사결정 과정에 참고가 되기보다는 의식행위에 그치는 경우가 많다. 따라서 실업대책위원회나 녹색서울시민위원회 등과 같이 비교적 능동적으로 NGO의 입장이 행정에 반영된 사례를 참고해서 위원회 운영을 개선할 필요가 있다. 특히 행정의 위임이 가능한 분야에 대해서는 위원회 자체에 실질적인 의사결정 권한을 부여하는 것이 중요하다. 또 NGO 입장에서는 서울시의 각종 위원회 참여에 대한 입장을 재정립하여, 실질적인 협력적 긴장관계가 될 수 있도록 유의할 필요가 있다.

(3) 정책사업 위탁

행정서비스 중에는 행정이 직접 시민에게 제공하는 것보다 NGO가 제공하는 편이 효과적으로 목적을 달성할 수 있는 경우가 많다. 대표적인 예가 노숙자에 대한 상담, 급식, 숙소제공 서비스이다. 이 경우는 정부가 서비스 제공에 필요한 행·재정적 지원을 맡고, 종교기관이나 NGO가 직접적인 서비스 제공을 담당하는 것이 가장 효과적인 것으로 알려져 있다.

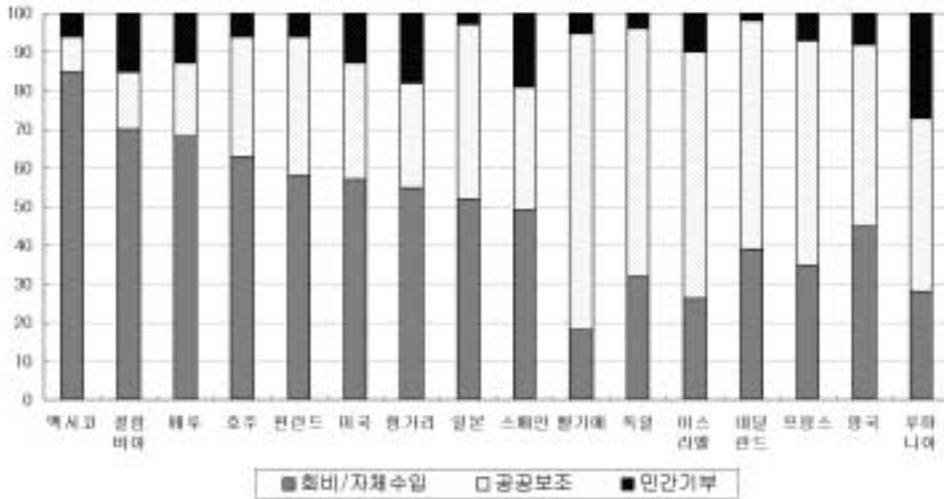
이처럼 서울시가 필요한 공공서비스를 NGO에 위탁하는 방식으로 파트너십을 활성화시킬 수 있다. 특히 NGO들 사이의 건전한 경쟁을 통해 공공서비스의 질과 전달효과를 높일 수 있을 것이다. 다만 이 경우도 행정은 NGO가 하청관계라는 인식보다는 대등한 계약관계에서 독립성을 훼손하지 않으려는 자세가 중요하다.

3) 사업비 보조방식의 개선

(1) 비영리민간단체지원법에 따른 재정지원방법 개선

정부의 NGO에 대한 재정지원은 어느 나라든 논란거리다. 우리 나라에서도 NGO의 재정조달 방식이 종종 여론의 도마에 오르기도 한다. 특히 정부로부터의 재정지원은 정치적 독립성과 자율성이라는 차원에서 민감한 사안이다. 그러나 다음 <그림 6-2>에서 보는 바와 같이 우리 나라의 NGO 운영비 중 정부로부터의 지원비율(20%~40%)은 국제적으로 보면 결코 높은 비중이 아니다. 물론 NGO의 성격에 따라 소액이라도 지원을 받는 것이 적절치 않은 경우도 있겠지만(특히 정부를 비판·감시하는 경우), 대다수는

NGO가 정부가 수행하는 것보다 더 효과적으로 사업을 시행할 수 있다면 근본적으로 문제될 것은 없다. 결국 NGO에 대한 자금지원 그 자체가 문제라기보다는 지원하는 명목과 절차, 사후평가 등이 문제인 것이다.



자료 : L. Salamon, H. Anheier, and Associates, *The Emerging Sector Revisited : A Summary*, 1999.

〈그림 6-2〉 NGO의 수입항목별 비율 국제비교

현재의 민간단체지원사업이 정부의 재정을 ‘그냥 나눠주는’ 것이 아니라, NGO가 응모한 공익적 사업을 심사한 뒤 소액을 배분하기 때문에 일정한 공익·공공적 기준을 충족하는 것은 분명하다. 그러나 실제 사업집행 과정이나 후속평가 과정에서는 극소수의 회계상의 문제가 있는 경우를 제외하고는 ‘사회적 평가’가 이루어지지 못하고 있다. 반면 선진국에서는 NGO에 일반 공모사업 형식의 지원은 거의 찾아볼 수 없다. 대부분 경쟁(가장 적절한 NGO를 선정하는 과정)을 통해 정부가 제공하기 어려운 서비스를 대행하는 형태로 파트너십 계약이 이뤄지는 것이다.

따라서 현행 민간단체지원제도는 다양하고 창의적인 NGO·행정 파트너십을 오히려 저해할 소지도 가지고 있다. 행정은 ‘행정이 실제로 필요로 하는 사업’에 대해 NGO의 도움을 요청하고, NGO는 그 본래 설립목적의 연장선상에서 행정과의 관계를 형성하려는 노력이 필요하다. 각각이 상대방에 대해 정확히 이해하고 평가함으로써, ‘봐 주기식’ 파트너십이 아닌 ‘협력과 상호비판’의 파트너십을 구축할 수 있을 것이다. 이를 위한 단

기적인 개선대책은 다음과 같다.

① 응모방식의 다양화

서울시가 필요로 하면서도 NGO의 참여를 통해 효율성을 높일 수 있는 사업을 발굴하여 경쟁위탁하는 방식을 도입하는 것이 바람직하다. 이 경우 필요한 사업분야는 각 실무부서의 요청과 공익사업선정위원회의 평가를 거쳐 선정하는 것이 좋을 것이다. 다만 현행 자유공모 방식도 병행하는데 이 때의 지원금액은 지정공모에 비해 소액으로 유지할 필요가 있다. 앞서 일본의 세타가야구 사례에서 보듯이 소액을 다양하게 지원함으로써 풀뿌리 단체들의 활동을 활성화시킬 가능성이 있는 것이다.

② 회계규정의 현실화

회계의 투명성을 전제로, NGO의 실정을 감안한 유연한 회계평가가 필요하다. 대부분의 소규모 NGO들은 회계담당 직원이 없을 뿐 아니라 공용서류에 익숙하지 않은 경우가 많다. 따라서 간편하면서도 실용적인 별도의 회계처리 방식을 개발할 필요가 있다.

아울러 인건비를 전혀 감안하지 않는 현행 제도를 개선해야 한다. 이 사업의 성격을 서울시가 필요로 하는 사업에 대한 위탁 위주로 전환할 경우, 당연히 사업위탁에 상응하는 수준의 인건비가 반영되어야 할 것이다. 현재 공공근로 민간위탁사업의 경우도 3% 내외의 관리비가 포함된 것을 참고할 수 있을 것이다.

③ 지원에 따른 사업성과를 종합적으로 평가하되 질적 평가에 유의

2000년부터 서울시는 전문 연구기관에 의뢰하여 시정참여사업 참가 NGO에 대한 평가를 실시하고 있다. 그러나 아직은 NGO 활동에 대한 평가기법이나 기준이 사회적으로 정착되지 못한 상태이다. 다양한 사례와 평가기법이 축적될 수 있도록 전문기관 의뢰 평가가 지속되어야 하며, 평가결과는 익년도 사업선정 과정에 반영되어야 할 것이다.

(2) 기금 또는 재단을 통한 보조

장기적으로 민간단체지원사업은 행정이 직접 시행하기보다는 제3의 기금 혹은 재단을 통한 보조로 전환되어야 한다. 현재의 시정참여사업과 같이 행정이 NGO에게 직접 사업비를 보조하는 방식은 대등한 관계를 해칠 가능성이 많기 때문이다. 정부 재정을 활용하는 이상 행정의 회계지침 적용이 불가피하며, 이 경우 NGO의 자율성이 훼손될 가능성이 있다. 실제로 그 동안 엄격한 회계규정 및 감사적용 문제로 인해 서울시와 NGO 간의 갈등적인 상황이 있었던 것이 사실이다.

따라서 양측의 상호신뢰와 책임 있는 집행을 위해서라도 제3의 기관을 통한 보조가 바람직하다. 이 때 제3의 독립적인 운영주체는 엄격한 원칙을 통해 NGO 활동을 평가하고, 필요할 경우 적절한 제재를 가할 수도 있을 것이다. 이를 위해 (가칭)「서울시 민관협력기금」을 설치할 필요가 있다. 행정의 재원만이 아니라 기업의 출연, 일반시민의 기부를 통해 일정한 기금을 조성하고, 이를 서울시와 NGO가 공히 인정하는 공익적이고 공공적인 사업에 지출하는 방식이 되는 것이다.

4) 기타 지원방안

(1) 활동장소 및 기자재 지원·제공

설문조사 결과에서도 나타난 것처럼 NGO가 행정에 대해 기대하는 것은 재정지원 외에도 정보제공, 회의실, 행사장, 비품 이용 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 회의실이나 행사장을 구하기 어려운 점을 감안하여 무상 혹은 실비만 받고 관련 시설과 비품을 NGO에 대해 대여하는 것이 바람직하다. 단, NGO 활동이 일과시간 이후에도 계속되는 경우가 많으므로 이용시간을 탄력적으로 조정할 필요가 있다.

그러나 사무실 임대는 신중한 접근이 필요하다. 실제 대다수 NGO들이 사무실 공간 마련에 어려움을 겪고 있기는 하나, 유휴 공공청사를 무상이나 저렴한 비용으로 제공할 경우 ‘어느 단체’에 제공할 것인가가 다른 문제를 야기할 수 있기 때문이다. 다만 상근자도 두지 않는 NGO들이 우편물을 수령하고, 연락회의를 개최할 수 있도록 공용사무실을 제공하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 특히 다음에 설명할 「민관협력정보센터」가 설치될 경우 일정 공간을 할애하여, NGO들이 공용으로 사용할 수 있도록 배려하는 것이 가능할 것이다.

이와 함께 현재 추진되고 있는 동사무소의 주민자치센터로의 기능전환 사업과 연계하여 주민자치센터를 풀뿌리 NGO들의 활동공간으로 활용하는 방법을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 주민자치센터를 중심으로 지역사회 NGO들이 회의, 모임뿐만 아니라 소규모 행사를 개최하며, 이를 통해 주민들에 대한 다양한 서비스 제공이 가능하도록 지원할 필요가 있다. 아울러 보다 적극적으로는 지역사회 풀뿌리 NGO들이 주민자치센터 운영위원회에 참여하도록 유도한다.

(2) 공동주최 등을 통한 공신력 제고

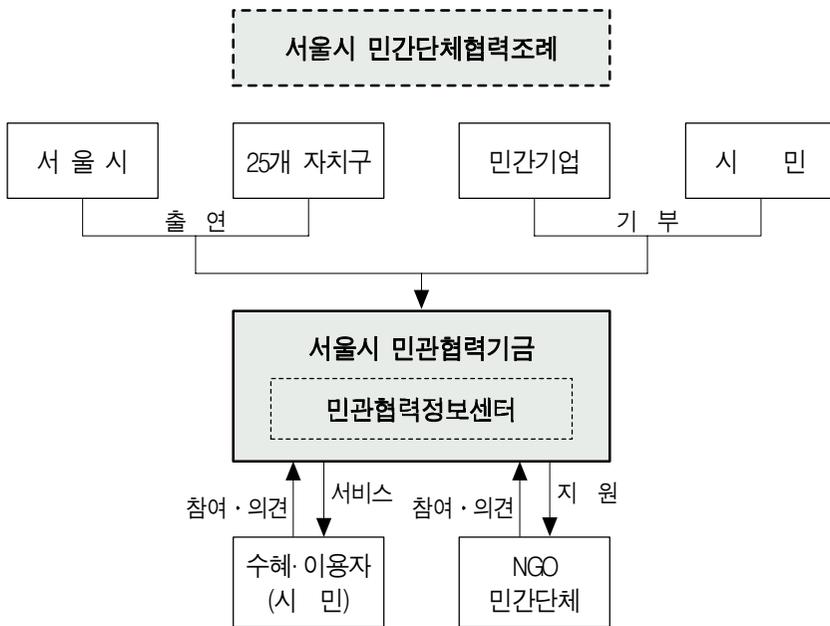
행정이 NGO를 지원할 수 있는 중요한 방법 중의 하나는 공동주최나 후원 등을 통한 공신력 제고이다. 공익적으로 중요한 사업이되 NGO가 중심이 되어 추진할 경우 서울시가 그 공신력을 보증하는 차원에서 “공동주최 : 서울특별시”, 또는 “후원 : 서울특별시”라는 문구를 사용하도록 하는 것이 가능하다. 그러나 이 경우에도 형식적인 후원이나 공동주최가 아니라, 행정도 일정한 범위에서 참여하는 것은 필수적이다. 그리고 공동주최나 후원여부를 소관 부서에서 NGO와의 친소관계에 따라 판단할 것이 아니라, (가칭)「민관협력정보센터」나 공익사업선정위원회에서 공정하게 결정할 필요가 있다.

4. 민관 파트너십의 제도화 방안

1) 민관협력정보센터의 설치

이상에서 설명한 NGO와 서울시간의 파트너십 강화와 지방자치단체 NGO시책의 종합적인 조정기능을 위한 종합전담 창구로서 (가칭)「민관협력정보센터」를 설치할 필요가 있다.³⁾ 민관협력정보센터는 NGO에 대한 행정정보 제공, NGO와 서울시(또는 자치구)간의 협력사업 과정에서 발생하는 문제에 대한 조정, 각종 지원사업의 결과와 대상단체 선정, 기타 NGO에 대한 행정편의 제공 등을 담당하여야 한다. 장기적으로는 「서울시 민관협력기금」 설치와 함께 종합적 기능으로 독립될 수 있도록 운영해야 한다. 이 경우 조직형태는 <그림 6-3>와 같다.

3) 참고로 일본 전역에는 1999년 10월 현재 37개(민간단체 설립 26개, 지자체 설립 11개)의 NPO 지원센터가 활동하고 있다. 이들 지원센터는 해당 지역의 다양한 분야 NPO에 관한 자료 및 문헌을 비치하고 필요로 하는 단체나 개인에게 정보를 제공하는 것을 기본적인 업무로 하고 있다. 이와 함께 NPO 설립 등에 대한 상담, 다양한 NPO 간의 네트워크 구축과 조정업무 등을 담당하고 있다. 또 개별 NPO나 기업, 지방정부가 실시하기 어려운 연수 및 강좌를 기획하며, 전문가나 연구기관 등과 협력하여 NPO 기반강화에 필요한 조사연구를 실시하고 있다. 대표적인 지원센터는 「일본NPO센터」로, 전국의 지원센터와 네트워크를 구축하고 홈페이지를 서로 링크시켜 두었기 때문에, 일본 전국 차원의 관련 자료를 구할 수 있다.(http://www.jca.apc.org/jnpoc/frame_support.html)



<그림 6-3> 민관 상호협력 체계

2) 민간단체협력조례 제정

2000년 4월 발효된 비영리민간단체지원법은 NGO에 대해 공식성을 부여하고, 복잡한 절차 없이도 공신력을 가질 수 있도록 지원한 데 큰 의의가 있다. 그 동안 사단법인으로 등록되지 않으면 비영리단체로서 세금감면 등의 기본적인 혜택조차 받을 수 없었던 NGO들로서는 큰 변화가 아닐 수 없다. 그러나 이 법의 기본적인 한계는 행정과 NGO의 '협력'을 중시하기보다 과거 관변단체 지원책의 연장선상에서 '공익사업을 지원'하는데 중점을 둔 것이라고 할 수 있다. 그 결과 민간단체 지원사업 실시와 관련된 절차나 기준은 세세히 규정된 반면, NGO의 활력을 행정에 도입할 수 있는 원칙이나 제도적 지원책이 포함되어 있지 않다.

따라서 지방자치단체 차원에서 비영리민간단체지원법의 한계를 보완하는 가운데, 지역특성을 살린 파트너십 활동을 지원할 수 있는 별도의 조례제정을 검토할 필요가 있다.

(1) 협조·협동의 원칙 만들기

현행 비영리민간단체지원법은 재정지원 중심으로 구성되어 있어서, NGO의 다양한 활력을 살리는 데는 미흡한 점이 있다. 따라서 이를 보완하는 차원에서 별도의 조례제정을 추진하되, 그에 앞서 NGO 대표, 전문가, 공무원 등이 팀을 구성하여 (가칭)「서울시·NGO 협력지침」을 작성할 필요가 있다. 이 협력지침은 앞에서 살펴본 요코하마시의 「시민활동과 협력에 관한 기본방침(요코하마 코드)」처럼 조례제정에 선행하여 파트너십의 원칙을 정하고 관련 논의를 활성화하는 계기가 될 것이다.

행정과 NGO가 협조·협동하기 위해서는 우선 행정의 역할과 책임을 명확히 한 후에 NGO 및 시민과의 구체적인 협조·협동의 원칙을 명확하게 해야 한다. NGO와 시민의 입장에서 보면 협조·협동의 원칙은 지방자치행정에 대한 시민참여의 기회가 보장되며, 지방자치단체 측에서 보면 행정과 NGO간의 파트너십이 예외가 아닌 원칙으로 자리잡게 된다.

「서울시·NGO 협력지침」을 작성할 때 포함시킬 필요가 있는 내용은 다음과 같다.⁴⁾

- ① NGO·행정의 협조·협동을 위한 기반은 시민참여에 바탕을 둔다.
- ② 지방자치단체는 NGO와의 협조·협동을 추진하는 데 있어서 NGO의 자주성과 자율성을 존중한다.
- ③ 지방자치단체는 협조·협동의 원칙 및 행정과 NGO의 역할분담에 의거하여 정책을 수립·집행한다.
- ④ 지방자치단체는 NGO와의 파트너십을 적극적으로 추진하기 위해 행정예의 NGO참여 촉진, NGO에 대한 문호개방과 규제완화를 추진한다.

(2) 비영리민간단체지원법의 보완과 조례 제정

위와 같은 「서울시·NGO 협력지침」 작성과정을 통해 ‘바람직한 파트너십’을 위한 원칙을 정립한 다음, 현행 비영리민간단체지원법의 한계를 보완하고, 서울시의 특수성을 살릴 수 있는 (가칭)「서울시 민간단체협력조례」를 제정할 수 있다. 특히 이는 민관협력기금과 민관협력정보센터 설치의 근거조례로 기능하게 될 것이다.

다음은 서울시 민간단체협력조례에 포함되어야 할 요소를 제시했다. 실제 제정과정에

4) 東京市町村自治調査會, 「市町村とNPO **市民セクターへのパワーアップ**」, 1999, pp.85-90 참조.

서는 다양한 논의를 수렴하고 공론화함으로써 보다 현실성 있고 집행 가능한 조례 제정이 가능할 것이다. <표 6-4>는 일본에서 NPO 지원조례가 제정된 지자체의 경우를 비교한 자료로, 서울시나 자치구의 조례제정 과정에서 참고할 수 있을 것으로 기대한다.

(가칭) 서울시 민간단체협력조례의 구성(안)

- (목적) 서울시와 민간단체의 협력을 활성화함으로써 시민의 복리를 향상시키고, 자발적인 참여문화를 조성하기 위함
- 서울시 차원의 적극적인 협력수단을 발굴하고, 민간단체의 활동을 지원하기 위함
- (정의) 민간단체 : 비영리민간단체지원법에 따라 등록된 단체 외에도 공익을 목적으로 활동하고 있는 민간단체를 포함
- (협력의 원칙) 상호존중, 자주성, 독립성, 공개성, 시민참여의 원칙 등
- (협력의 방법) 정보공개 및 제공, 사업위탁, 공모사업, 공동주최, 후원 등
- (정보공개 및 제공) 서울시정과 민간단체의 관계와 관련된 정보를 정기적으로 공개
- (사업위탁) 서울시가 필요로 하는 사업 중 민간단체에 위탁하는 것이 시민복리를 더 증진시킬 수 있을 경우 위탁 가능.
- 법령의 일반적 적용을 받되, 서울시 차원의 보다 완화된 회계규정 가능
- (공모사업) 비영리민간단체지원법에 따라 공모사업 시행. 서울시 차원의 별도 지원 가능
- (공동주최 및 후원) 공익에 합당할 경우, 서울시는 민간단체와 공동주최하거나 후원할 수 있음
- (기타 지원) 장소제공 및 비품대여 등을 통해 민간단체의 활동의 지원할 수 있음. 세부적인 사항은 규칙으로 정함
- (서울시 민간협력위원회) 비영리민간단체지원법의 공익사업선정위원회를 겸함
- 위의 각 협력사업의 선정, 심사 및 평가 / 기타 서울시와 민간단체 간의 조정이 필요할 경우 논의
- 민관협력정보센터 운영위원회를 겸임
- 서울시 민관협력기금 운영
- (위원회 구성) 공무원, 정당대표, 민간단체 대표, 전문가 등으로 구성
- (위원회 운영) 일반적 운영원칙에 따름
- (민관협력정보센터) 서울시와 민간단체의 협력을 상시적으로 추진하기 위해 설치
- 센터운영에 관한 구체적인 사항은 규칙으로 정함
- (서울시 민관협력기금) 서울시, 기업, 시민개인 등이 출자, 기부하여 조성
- 기금의 운영에 관한 사항은 별도 조례로 규정

〈표 6-4〉 일본 자치단체의 NPO협동·지원조례

구 분	宮城縣	靑森縣	岩手縣	高知縣	兵庫縣	仙台市
명 칭	민간비영리활동을 촉진하기 위한 조례	블러티어 활동 등의 환경정비에 관한 조례	사회공헌활동 지원에 관한 조례	사회공헌활동추진지원조례	현민블러티어활동의 촉진 등에 관한 조례	시민공익활동의 촉진에 관한 조례
시행 년월일	1999. 4. 1	1998. 10. 14	1998. 4. 1	1999. 4. 1	1998. 12. 1	1999. 4. 1
목적(규정상항)	민간비영리활동 촉진시책을 종합적으로 추진	블러티어 활동 등의 환경정비	사회공헌활동의 지원을 종합적으로 추진	사회공헌활동의 종합적·계획적 추진	블러티어활동의 촉진	시민공익활동 촉진시책의 종합적·계획적 추진
키워드(정의)	민간비영리활동	블러티어활동	사회공헌활동	사회공헌활동	블러티어활동	비영리공익활동
전 문	○				○	○
기본이념(기본원칙)	○		○	○	○	○
책 무 · 역 할	현·시정촌의 책무	○	○	○	○	○
	현 이하 시정촌의 책무 역할	○		○	○	
	현민·시민의 책무 이해	○		○	○	○
	기업의 책무 이해 협력	○		○	○	○
	NPO의 책무	○			○	
협 동 · 지 원 시 책	기본계획(방침)의 마련	○	○	○	○	○
	심의회 의견수렴			○	○	○
	NPO 의견수렴					○
협 동 · 지 원 시 책	조사연구	○(基)		○	○	
	정보수집·제공·교류	○(基)	○	○	○	○
	홍 보	○(基)	○	○	○	○
	학습기회의 제공		○	○	○	○
	교류 연대	○(基)	○	○	○	○
	인재육성	○(基)		○	○	○
	재정상의 조치	○(基)	○		○	○
	거점정비	○		○	○	○
	세계상의 조치	○				
	조성단체 지원	○	○			
	추진체제의 정비	○				
	NPO와의 연대협력	○			○	
	중앙정부·시정촌과의 연대협력	○	○	○	○	
	시정촌의 지원				○	
기업의 연대협력		○				
기타 조치(특기사항)			보상제도 도입	시민, NPO로부터의 광범한 의견수렴	현민의견 반영 NPO에의 배려	보험제도 시민참여 추진 지원센터
심의회·촉진위원회	심의회·촉진위원회	○		○	△(현민생활심의회)	○
	의견수렴	○		○		○
	의견존중	○				
	NPO대표의 참여	○		○		○

주 : ○는 조례에 직접명시되어 있는 것, (基)는 기본계획에서 정할 사항으로 되어 있는 것
 자료 : 松下啓一, "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, 2000. 1, p.30.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

- 견고싶은도시만들기시민연대, 「견고싶은 도시만들기와 주민참여에 대하여 : 사례발표를 중심으로」, 제1회 전국워크숍 자료집, 1999. 3.
- 국가경영전략연구원, 「참여민주주의를 위한 시민단체의 역할과 정책과제」, 1996.
- 국세청, 「국세통계연보」, 1999.
- 김택, “한국 NGOs(시민단체)의 행정부패감시기능”, 한국행정학회·중앙일보, 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000. 9.
- 김광식, 「한국NGO : 시민사회단체, 21세기의 희망인가?」, 서울: 동명사, 1999.
- 김수현 외, 「NGO란 무엇인가」, 서울: 아르케, 2000.
- 김수현, “NGO의 쟁점과 신뢰성 논의”, 한국사회정책학회, 「한국사회정책」, 제4집 제2호, 1997.
- 김일태, “도시정책과정에서의 NGO의 역할과 활성화 방안”, 대한지방행정공제회, 「도시문제」, 제34권 제371호, 1999. 10.
- 김해창, 「어메니티 눈으로 본 일본」, 서울: 열음사, 1999.
- 박상필, 「시민단체의 자주성과 공익활동능력」, 경북대학교 박사학위논문, 1998.
- 박원순, 「시민의 힘이 세상을 바꾼다 : NGO」, 서울: 예담, 1999.
- 서경석, “한국시민운동의 현실과 미래적 전망”, 한국행정학회·중앙일보, 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000. 9.
- 서울시노숙자대책협의회, 「서울시 노숙자지원사업 백서 : 1998-2000」, 2000.
- 서울특별시, 「2000 민간단체 시정참여사업 교육자료」, 2000.
- 서울특별시, 「'98 시정참여사업 추진현황」, 1999.
- 서울특별시, 「'99 민간단체 국민운동사업 추진현황」, 2000.
- 서울특별시, 「'99 시정참여사업 추진현황」, 2000.
- 시민의신문·시민운동정보센터, 「2000 한국민간단체총람」, 1999.
- 신기현, “지방자치와 NGO”, 한국자치개발연구원, 「자치공론」, 제6권 제7호, 2000. 7.
- 양용희, “시민단체의 모금 및 회원관리방식의 개선방안”, 아시아시민사회운동연구원, 「시민단체의 안정적 재원확보 및 활성화 방안」, 1998.

- 이근주, 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구-환경NGO를 중심으로-」, 한국행정연구원, 1999.
- 임승빈, 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1998.
- 정 석, 「마을단위 도시계획 실현 기본방향 (I) : 주민참여형 마을 만들기 사례연구, 서울시정개발연구원, 1999.
- 정무장관(제1)실, 「시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안 연구」, 1997. 7.
- 정수복, 「참여민주주의를 위한 시민단체의 역할과 정책과제」, 서울: 박영률출판사, 1996.
- 제3섹터연구소, 「새천년 한국시민사회의 비전」, 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 주성수, 「시민사회와 제3섹터」, 서울: 한양대학교출판부, 1999.
- 한양대학교 지방자치연구소, 「지방자치와 시민운동 : 과제와 전망」, 지방자치 정책세미나 자료집, 1997. 2.
- 함께하는 시민행동, 「세상을 바꾸는 세계의 시민단체」, 서울: 흥익미디어CNC, 1999.
- 행정자치부, 「비영리민간단체 현황-2000. 6월 현재」, 2000.
- 經濟企畫廳 國民生活局, 「海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用實態調査」, 1999.
- 經濟企畫廳國民生活局, 「ここが知りたいNPO法」, ぎょうせい, 1998.
- 谷本有美子, “NPOとの協働における自治体職員の能力とその環境整備”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91巻 第1号, 2000. 1.
- 久保孝雄, “일본 시민운동의 발전과 지방정치”, 한국사회교육원 편, 「일본 시민운동과 지방자치」, 서울: 한울, 1996.
- 渡辺好章, 「非營利組織研究報告」, 地域計劃建築研究所, 1998.
- 東京都, 「行政と民間非營利団体(NPO)-東京のNPOをめぐる」, 1996.
- 東京市町村自治調査會, 「市町村とNPO **市民セクターへのパワーアップ**」, 1999.
- 山岡義典, 「NPO基礎講座 2」, ぎょうせい, 1999.
- 山岡義典, “NPOと自治体はなぜ連携する必要するのか”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91巻 第1号, 2000. 1.
- 世古一穂, “自治体とNPOのパトナシブ: 自治体のNPO政策の現状と課題”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91巻 第1号, 2000. 1.
- 世田谷まちづくりファンド, 「第7回 公益信託世田谷まちづくりファンド 助成事業」, 最終活動發表會資料, 2000. 3.

- 世田谷区都市整備公社まちづくりセンター, 「まちづくりハウス&NPO法人 in Setagaya」, 2000. 3.
- 松下啓一, “NPO協働・支援条例の現状と展望”, 東京市政調査會, 「都市問題」, 第91巻 第1号, 2000. 1.
- 電通總研(제진수 옮김), 「시민경영학, NPO」, 서울: 삼인, 1999.
- 町村敬志, “現代都市におけるアクティビズムの所在”, 自治体研究社, 「地域と自治」, 第17号, 1989.
- 横浜市, 「横浜市市民活動推進検討委員會 報告書」, 1999. 3.
- Biggs, S. and Neame, A., “Negotiating Room for Maneuver : Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda”, in Edwards, M. and Hulme, D. (eds), *Beyond the Magic Bullet*, London: McMillan, 1995.
- Craig, G., Taylor, M., Szanto, C. and Wilkinson, M., *Developing local compacts : Relationships between local public sector bodies and the voluntary and community sectors*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.
- Farrington, J. & Bebbington, A. J. (eds), *Reluctant Partners? NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*, London: Routledge, 1993.
- Fry, R., “Accountability in Organisational Life : Problem or Opportunity for Profits?”, *Nonprofit Management and Leadership*, Vol.6 No.2, 1995.
- Gidron, B., Kramer, R. M. & Salamon, L. M., *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Joseph Rowntree Foundation, *Towards Voluntary Sector Codes of Practice*, 1996.
- Kendall, J. and Knapp, M., “A Loose and Baggy Monster : Boundaries, Definitions and Typologies”, in Smith, J. D., Rochester, C. and Hedley, R. (eds), *An Introduction to the Voluntary Sector*, London: Routledge, 1995.
- Kumar, S., *Accountability in a contracting state : the relationship between voluntary*, York: York Publishing Services, 1997.
- Leat, D., “Are Voluntary Organisations Accountable?”, in Billis, D. and Harris, M. (eds), *Voluntary Agencies : Challenges of Organisation and Management*,

- London: McMillan, 1996.
- Osborne, S. P., *Promoting local voluntary and community action : The role of Local Development Agencies*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.
- Rados, D. L., *Marketing for Non-profit Organizations*, 1981.
- Rochester, C., "Voluntary Agencies and Accountability", in Smith, J. D., Rochester, C. and Hedley, R. (eds), *An Introduction to the Voluntary Sector*, London: Routledge 1995.
- Salamon, L., Anheier, H., and Associates, *The Emerging Sector Revisited : A Summary*, 1999.
- Taylor, M., *The best of both worlds : The voluntary sector and local government* , York: York Publishing Services, 1997.
- Walker, C., *Partnerships for Parks—Lessons from the Lila Wallace—Reader's Digest Urban Parks Program—*, The Urban Institute, 1999.
- Zadek, S. and Gatwood, M., "Transforming the Transnationals : NGOs, Social Auditing or Bust?", in Edwards, M. and Hulme, D. (eds), *Beyond the Magic Bullet*, London: McMillan, 1995.

부 록

<부록 1> 서구의 NGO 현황과 제도

1. 유럽의 NPO

1) 유럽의 국가와 시민사회

유럽의 근대화 과정에서 나타난 부르조아 혁명과 자본주의 경제발전은 불가분의 관계에 있다. '자유민주주의'에 그 의미가 농축된 바와 같이 경제축적의 '자유'와 정치적 '민주주의'는 근대 시민사회 형성의 두 축이었다. 또한 18-19세기의 시민혁명을 거치면서 국가란 '주어진 것(神授)'이 아니라, 사회적 계약에 근거해서 국가 스스로 존립의 정당성을 설득해야 되는 존재가 되었다. 국가는 한편으로 시장의 자본축적을 지원하면서 다른 한편으로 시민사회로부터 정당성을 얻어야 하게 된 것이다. 이와 같은 국가의 이중적 기능이 가장 극명하게 나타난 형태가 유럽의 복지국가라고 할 수 있다.

그러나 갈등의 제도화를 통한 복지사회의 구가(謳歌)와 그에 따른 구 사회운동의 고사(枯死)에도 불구하고 현대 시민사회는 다시 정체성의 위기와 소외의 문제에 직면하게 된다. 복지국가 자체가 시민사회 각계의 변화요구를 읽어내지 못하자 인종, 반전, 평화, 여성, 환경운동과 같은 새로운 사회운동의 물결이 1960년대 후반 서구 사회를 휩쓸게 된 것이다. 더구나 1970년대의 심각한 경제쇠퇴는 단순히 경기순환 상의 문제가 아니라, 정당화와 축적지원을 동시에 추구하는 자본주의 복지국가의 한계가 표출된 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 유럽 각국에서는 신자유주의적 해법을 채택하여, 복지국가를 지탱했던 사회적 합의를 조정하려 하게 된다. 그러나 이 과정에서 수많은 실업자, 홈리스 등 사회적 취약계층이 양산되고 이를 민간부문에서 보호해야 되는 과제가 다시금 제기된다.

이에 따라 유럽 시민사회에서는 참여와 자치, 자발적 봉사가 새로운 시각에서 조명되고 있다. 또 1980년대 말 냉전의 해체와 함께 종전에 국가가 담당해 왔던 개발도상국가의 기아, 가난문제 해결을 선진국 시민사회가 지원해야 된다는 의식이 확산되기 시작한다. 일례로 영국의 경우, 전체 성인의 반 이상이 30만개에 가까운 NPO 활동에 참여하고 있으며, 종사자도 상근으로 환산해서 25만명에 이른다.

이처럼 유럽 시민사회에서 민간조직은 자발성(voluntary)과 비영리성(non-profit)에 초점이 맞춰져 있다. 시민혁명을 거치면서부터 국가, 시장, 시민사회간의 끊임없는 대립과

타협과정을 통해 시민들의 자발적인 참여가 긴 전통으로 뿌리내리고 있는 것이다. 또 기독교의 박애주의적 자선활동도 이들 NPO 활동의 한 축을 이루고 있다.

그러나 유럽의 NPO에 대한 신랄한 비판도 많다. 우선 이들이 개발도상국의 가난과 재난을 상품화해서 정부로부터 기금을 받을 뿐 아니라 실질적으로는 그 자체가 하나의 산업이 되고 있다는 비판이다. 실제 주요 NPO의 자금에서 정부지원이 차지하는 비중이 20-30%에서 많게는 85%(스웨덴)에 이르기도 한다. 결국 서구 시민사회가 날로 동정심을 잃고 있음(compassion fatigue)에도 불구하고 NPO가 성장을 계속하고 있는 것은 긴급재난 구조와 관련된 공공자금의 지원에 힘입은 바가 크다는 것이다.

하지만 유럽 각국의 NPO를 일률적으로 논할 수 있는 것은 아니다. 우선 그 용어부터 각국마다 차이가 있는데, 영국에서는 자발성이 강조되면서 Voluntary Sector, 프랑스에서는 사회적 연대성이 강조된 Social Economy 등으로 불린다. 각각이 함축하고, 강조하는 의미가 다름은 물론이다. 매우 거친 자료이기는 하지만 유럽 주요 3개국의 NPO 현황을 비교해 보면, 특히 NPO의 분야별 분포에서 상당한 차이가 있는 것을 알 수 있다. 영국은 다른 2개국에 비해 교육분야의 NPO가 많고, 독일은 보건·의료분야가 눈에 띈다. 이러한 차이는 우연적이라기보다, 각국의 역사적, 제도적 차이나 중앙집권 정도의 편차에서 기인한 것이다. 영국, 프랑스, 독일 3개국의 NPO 제도 및 개략적인 특성을 살펴보기로 한다.

〈표 1〉 유럽 주요 3개국의 NPO 현황비교

구 분	영 국	프 랑 스	독 일
1. 고용자수(전임자 환산)			
고용자수(명)	945,900	802,600	1,017,900
총고용자수에서 점하는 비율(%)	3.5	3.5	3.5
2. 운 영 비			
총액(100만 달러)	46,661	39,890	53,767
GDP에서 점하는 비율(%)	4.8	3.3	3.6
3. 분야별 비율(%)			
문화·레크리에이션	20.6	17.8	7.4
교육·조사연구	42.7	24.8	12.0
보건·의료	3.5	14.5	34.8
복지서비스	11.6	28.9	23.4
환 경	2.2	0.7	0.3
지역개발·주택	7.9	6.4	14.1
여론조성	0.7	2.9	1.1
민간에 의한 공익활동지원	0.7	0.0	0.2
국제활동	3.7	1.1	1.5
업계·전문단체(협회 포함)	7.1	2.9	5.3
합 계	100.0	100.0	100.0

자료 : 존스 홉킨스대학 비영리섹터 국제비교 프로젝트, 「대두하는 비영리섹터」, 1994. (電通總研, 1999 : 93에서 재인용)

2) 영국의 Voluntary Sector

영국에서는 일반적으로 NPO 부문이 Voluntary Sector로 불린다. 이것은 역사적으로 영국의 귀족이나 부유층들이 공익신탁을 만들어 박애사업을 추진하면서 중산계급 이상의 사람들 중심으로 자원봉사가 일반화되었던 것이 NPO의 뿌리가 되었기 때문이다.

영국은 NPO가 고유의 법인형태가 있는 것이 아니라, 활동의 목적이 빈곤구제, 종교진흥, 교육진흥과 같은 공익성이 인정되면 채리티(Charity) 기관이라는 공식적인 자격을 얻게 된다. 따라서 채리티 기관의 형태는 유한회사, 신탁, 법인의 자격이 없는 사단(社團) 또는 특별법인(예 : 박물관) 등 다양하며, 목적이 공익적이면 채리티 기관으로 인정 받게 된다. 이러한 채리티의 인정은 준정부 기관인 채리티위원회(Charity Commission)가 담당한다. 신청이 인정되면 채리티 기관으로 등록할 수 있으며, 세제상 우대조치를 받는 대신에 회계보고 책임 등의 감독을 받는다. 이 위원회는 정부로부터 일정한 거리

를 가진 위원들의 모임이며, 각 부처의 정치적 입장과 영향력에서 벗어나 있다.

그러나 영국의 채리티 제도는 몇 가지 혼란을 내포하고 있다. 우선 과거부터 채리티 기관으로 인정은 받고 있지만, 공익활동을 하지 않는 단체가 포함될 수도 있기 때문이다. 예를 들면 Public School은 대부분 유서 깊은 ‘사립학교’인데, 높은 학비로 운영되어 특권계층의 사회진출을 담당하는 교육기관이지만, 채리티 기관으로서 세제상의 특전을 받고 있다.

반대로 공익적이라 해도 여론조성(advocacy)을 전문으로 하는 단체는 채리티 기관으로 인정받을 수 없다. 국제적인 인권옹호 단체인 엠네스티가 채리티의 자격이 없는 것은 좋은 예이다. 여론조성은 본래의 목적달성에 필요한 범위에서 부차적으로 인정되지만, 그 선을 넘어 정치적인 활동을 시작하면 채리티 자격을 박탈당할 가능성까지 있다.

기타 정치적 이유나 조직이 너무 적다는 이유로 채리티로 등록되지 않은 민간주도의 비영리, 공익목적의 단체가 아주 많다. 따라서 영국에서는 제도상의 채리티 외에도 다양한 단체를 총칭하여 Voluntary Sector로 부르는데, 이는 미국식 개념의 NPO와 유사하다.

3) 독일의 NPO

영국이나 미국이 국가부문 및 시장과는 구분되는 별도의 조직체로서 NPO를 비교적 명시적으로 정의한 데 비해, 유럽 대륙에 속한 국가들에서는 이 개념이 잘 발달하지 않았다. 이들 유럽대륙 국가에서는 민간조직을 구성하는 것이 더 어려운 편이며, 이렇게 된 데는 국가 그 자체가 ‘으뜸으로’ 공공에 봉사하는 비영리 조직이라는 인식이 강했기 때문이다.

물론 독일에는 민간단체의 지위와 권리가 상대적으로 잘 정리된 체계가 있는 것처럼 볼 수 있다. 그러나 실제로 이들을 적용하는 데는 상당한 혼란이 뒤따른다. 우선 독일 제도에는 두 가지의 법률체계가 있는데, 개인과 사적인 조직에 적용되는 민법(Civil Law)과 공적기관에 적용되는 공법(Public Law) 체계로 나눌 수 있다. 그리고 어떤 조직이든 민법과 공법체계 양쪽의 하나에서 ‘법적인 집’을 지어야 한다. 그러나 NPO가 기본적으로 ‘공공의 목적’(공법체계)을 달성하기 위한 ‘민간조직’(민법체계)이라는 데 혼란이 담겨 있다.

이 문제를 해결하기 위해 독일에서는 다양한 제도가 운영되고 있는데, 우선 민법체계 안에 공공적 목적을 달성하기 위한 조직을 포괄하고 있다. 그 종류로는 ① 시민단체, 스포츠클럽 등과 같이 회원조직으로 구성되는 Vereine(社團 : 민법에 규정), ② 유한회사(유한회사법은 공익목적의 회사설립을 인정하고 있다) 및 병원과 같이 공익목적의 목적을 달성하는 회사, ③ 재단(Stiftung, 민법에 의거하지만 설립을 위한 기부행위는 주정부의 인가를 받아야 한다)이 있다. 독일 세법에서 이들 사법조직은 면세대상이며, 공공목적의 달성을 위해 참여한 만큼 세금환급을 요구할 수도 있다.

물론 위와 같은 NPO 정의는 미국, 영국 등과 크게 다르지 않을 수 있다. 그러나 미국, 영국에서는 NPO에 포함되지만, 독일의 민법에는 해당되지 않는 단체들이 있다. 예를 들면 공영 TV 방송국이나 적십자사, 대부분의 대학, 교회 등이 해당된다. 이에 따라 독일에서는 정부출연기관에 적용되는 공법을 다른 민간부문 비영리 단체에도 적용하고 있지만, 그 범위가 충분한 것이 아니다.

결국 독일 체계에서는 NPO를 정의하는 데 공공-민간조직의 경계가 불분명한 부분이 있다. 이에 따라 어떤 자선기관은 민법에 따라 인정받고 있고, 또 어떤 기관은 공법에 의해 NPO로 등록되어 있다. 마찬가지로, 다른 나라에서는 모두 민간조직으로 인정받는 교회가 독일에서는 공법 체계에 의해 NPO로 인정되고 있다. 따라서 독일 NPO 논의에서는 어떤 제도에 해당되는가에 따른 차이를 감안하는 것이 중요하다.

4) 프랑스의 Social Economy

프랑스에서 NPO 정의의 특징은 그것이 매우 넓은 범위를 포괄한다는 것인데, 그 중심개념은 '공동의 목적을 달성하기 위해 함께 협력'한다는 연대성(solidarity)에 있다. 비록 역사적으로 프랑스에서는 국가 그 자체가 가장 높은 수준의 연대성을 나타내는 것으로 간주되어 왔지만, 1901년 법률에 의해 국가 이외의 비영리 부문이 제도화되고 이후 지속적으로 발전해 왔다.

프랑스에서 NPO는 일반적으로 사회적 경제(Economie Sociale)로 통칭되고 있다. 사회적 경제부문은 크게 세 가지 형태의 조직을 포괄하는데, 협동조합(Cooperatives), 상호회(Mutuals), 협회(Associations)가 그것이다.

협동조합은 부분적으로는 상업행위를 하지만, 기본적으로 회원 중심의 비영리 조직인

농업협동조합, 소비자협동조합 및 협동금고 등을 포함한다. 상호회는 공공 사회안전망 체계 이외의 보험이나 의료부조 등을 담당하는 조직을 일컫는다. 최근에는 상당수의 상호부조 조직이 영리부문의 성격을 강하게 나타내고 있는데 특히 보험분야가 그렇다. 미국에서라면 이들은 영리부문으로 간주될 것이다.

마지막으로 현재 프랑스에는 공식적으로 인정받는 협회가 70만개 이상이며, 비공식적인 것은 훨씬 더 많을 것이다. 이들 협회는 스포츠, 레크리에이션, 보건 및 복지 등의 분야에서 폭넓은 활동을 전개하고 있다. 그리고 이 중 약 2천개의 공익적 협회가 있는데, 이들은 부동산을 소유할 수 있으며 세금환급권한이 있다. 다만 이 경우는 상급행정법원(Conseil d'Etat)의 승인을 얻어야 하므로 복잡한 수속이 필요하다.

2. 미국의 NPO

체도로서의 NPO라는 용어를 가장 실감나게 느낄 수 있는 나라는 미국이다. 미국은 사회복지 분야에서 정부의 역할을 축소하는 대신, 민간 비영리 부문을 장려하여 복지와 관련된 정부의 기능을 위임·위탁함으로써 NPO 부문의 역할이 다른 어느 나라보다 강하다. 이에 따라 제도적으로도 비영리 부문 고유의 영역이 발달한 편이다. 또 많은 기업(혹은 기업설립 재단)들이 비영리 사업에 참여할 수 있도록 지원하는 제도도 발달해 있다. 반면 유럽은 영국을 제외하고 NPO 관련 제도가 불명확한 측면이 많으며, 활동분야도 개발도상국의 빈곤완화나 인권보호 분야가 상대적으로 많은 편이다.

미국에서 NPO의 정의와 범위는 문헌이나 사람에 따라 다르지만, 넓은 의미에서의 NPO는 '비배당 원칙', 즉, 활동에서 발생한 이익을 설립자나 출연자 등에게 분배하지 않고, 전부를 목적한 활동에 투자할 것을 약속한 민간법인으로 정의된다. NPO는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 공공의 이익을 대변하는 조직과 회원의 이익을 위한 조직이 그것이다. 회원조직은 사교단체, 기업단체, 노동조합, 정당, 회원조합 등이 포함되며 전국적으로 40만개 이상이 있다. 또 공공의 이익을 목적으로 한 단체에는 자금조성단체, 교회, 서비스 공급단체, 시민활동단체 등이 있으며 80만개 이상에 이른다.

미국에서 NPO를 설립할 때에는 주의 담당 부처에 법인등록을 해야 한다. 법인으로 인정받을 경우 세제상의 우대를 받을 수 있다. 다양한 면세 및 감세조치들이 있으며, 특히 우편 요금할인 적용을 받을 수 있다. 이러한 혜택을 받는 대신 NPO는 국세청에 재

정 및 활동내용을 지정된 양식에 따라 보고해야 하고, 활동내용 등 각종 정보를 공개해야 되는 의무가 있다.

일반적으로 미국의 NPO는 민간의 기부금을 주로 해서 운영된다고 생각하지만, 실제로는 50% 정도를 사업활동에서 생기는 수입으로 충당한다. 물론 이것은 활동분야와 사업성격에 따라 달라진다. 예를 들면 문화예술 관련 단체는 사업수입의 비율이 높아 전체의 반 정도를 차지하는 데 비해, 국제원조단체의 경우에는 반 이상을 기부금에 의존하고 있고 사업활동 수입도 20% 정도에 그친다. 다음으로 중요한 자금원은 정부로, 특히 1960년대 이후 정부의 보조금 비율이 늘어나고 있다. 세 번째는 민간부문의 기부금으로, 1993년 현재 미국의 기부금 총액은 연간 1,260억 달러로, 한 가구 당 1,500달러를 넘는 수준이다.

또 미국 NPO를 지탱하는 주축은 자원봉사자들이다. 1996년 자원봉사 활동에 참가한 18세 이상의 미국인은 전체의 48.8%에 이르고, 1주일에 평균 4.2시간씩 연간 총 2,030만 시간을 활동하고 있다.¹⁾ 자원봉사자는 전통적으로 중산계급 이상, 중년 이상의 주부라는 선입견이 있지만, 실제로는 청소년에서 퇴직자에 이르기까지 성별이나 수입에 관계없이 수많은 사람들이 참여하고 있다. 활동분야 중 53%로 가장 많은 비율을 차지하는 것은 교회활동이고, 지역사회의 비공식적인 활동이 47%, 학교교육 활동 30%, 청소년 육성 29%, 사회복지 활동 26% 등의 순이다.

〈표 2〉 미국의 NPO 규모

구 분	미 국	7개국 평균
1. 고용자수(전임자 환산)		
고용자수	7,120,000	1,682,257
총고용자수에서 점하는 비율(%)	6.8	3.4
2. 운 영 비		
총액(100만 달러)	341,000	85,958
GDP에서 점하는 비율(%)	6.3	3.5

자료 : 존스 홉킨스대학 비영리섹터 국제비교 프로젝트, 「대두하는 비영리섹터」, 1994. (電通總研, 1999 : 49에서 재인용)

1) 주성수, 「시민사회와 제3섹터」, 서울: 한양대학교출판부, 1999, p.110.

<부록 2> 주요 외국의 NPO에 대한 법인·조세제도

국 가	법인제도와 운용	비영리단체에 대한 과 세	기부에 관한 세의 우대	최근의 동향
일 본	<ul style="list-style-type: none"> -법인 중 공익목적의 법인은 주무관청의 허가 필요 -1998년부터 비영리 및 공익목적의 단체에 법인격을 부여하는 특정비영리활동 법인제도 시행 	<ul style="list-style-type: none"> -수익사업으로부터의 소득에는 과세, 그 외의 소득에는 비과세 -공익법인 등의 수익사업에는 경감세율이 적용 -특정비영리활동법인의 수익사업에는 보통세율이 적용, 연소득 800만엔 이하는 경감세율이 적용 	<ul style="list-style-type: none"> -보통법인이 공익법인 및 특정비영리활동법인에 기부한 경우 기부금의 범위 내에서 손실금산입 가능 -특정공익증진법인에 기부한 경우 법인세 및 소득세에 대한 우대조치 	-
미 국	<ul style="list-style-type: none"> -법인격 취득은 州法에 의해 규정 -대부분의 주에서 법인격 취득은 법인법에 규정 -캘리포니아주·뉴욕주 등에서는 비영리 법인법을 제정 -모든 주에서 준칙주의에 의해 법인격 취득 	<ul style="list-style-type: none"> -연방 / 州의 과세청의 인정을 받아 면세자격 취득 -소득세법 제501조(c)에 의해 본래사업 및 이에 관련된 수익사업에 대한 법인세 면제 -면세단체는 국세청에 대해 매년 연차보고의 의무가 부과 	<ul style="list-style-type: none"> -소득세법 제501조(c) (3)에 해당되는 단체에 기부한 경우 일정한도 내에서 손실금산입 및 소득공제 가능 	<ul style="list-style-type: none"> -면세단체 등의 회계보고의무 강화 -면세단체의 자금이용과 목적 외의 활동에 따른 면세자격 취소사례 다수 발생
영 국	<ul style="list-style-type: none"> -공익단체 위원회가 국세청과 함께 신청단체의 활동목적에 대한 공익성을 심사해 공익단체자격 인가 -영리/비영리법인 여하에 관계없이 회사법에 의해 법인격 취득 	<ul style="list-style-type: none"> -공익단체는 자동적으로 면세 -본래사업 및 이에 관련된 수익사업에 대한 법인세와 소득세 면제 -국세청은 필요에 따라 공익단체에 대해 회계보고서의 제출 요구가능 	<ul style="list-style-type: none"> -공익단체 : 기부자가 국세청에 납부한 소득세 및 법인세 중 일정세액분 수령 -기부자 : 급여의 일부를 공제로 기부하면 일정한도 내에서 소득공제 -고액납세자 : 소득세 및 법인세의 일부 환불 	<ul style="list-style-type: none"> -정부와 자원부문 사이에 자원부문의 역할과 독립성을 보장하기 위한 합의문서 계약 체결 -1993년 공익단체법을 기초로 공익단체 위원회의 감독책임과 권한의 강화

국 가	법인제도와 운용	비영리단체에 대한 과 세	기부에 관한 세의 우대	최근의 동향
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 신고비영리사단 : 비영리목적의 법인은 준칙주의에 의해 설립가능 - 공익승인사단 : 내무성의 인가를 얻은 신고비영리사단 중 공익성이 높은 단체 	<ul style="list-style-type: none"> - 신고비영리/공익승인사단이 되면 자동적으로 본래사업 및 이에 관련된 수익사업은 비과세 - 본래사업과 무관한 수익사업을 한 단체는 과세청에 매년 회계보고서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 공익승인사단에 기부한 경우 일정도 내에서 손실금산입 및 소득공제 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 상업행위를 한 신고비영리사단에 대해 과세청이 일반회사와 같이 과세 - 1998년 영리 또는 비영리활동의 경계를 단체 스스로 판단할 수 있도록 제도적으로 명문화
독 일	<ul style="list-style-type: none"> - 법인격 취득은 민법, 州的 사단법·재단법에 의해 규정 - 등록사단 : 비영리목적의 사단은 준칙주의에 의해 설립가능 - 비영리목적의 재단 : 주의 관할행정관청 또는 내무성의 인가를 얻어 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - 과세청의 인정을 받아야 면세자격 취득 - 본래사업 및 이에 관련된 수익사업에 대한 법인세 면제 - 면세적격단체는 3년에 1회 과세청에 회계보고서 제출 - 본래사업과 관련되지 않은 수익사업을 한 단체는 과세청에 매년 회계보고서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> - 면세적격단체 중 일정요건을 만족시키는 단체에 기부한 경우 손실금산입 및 소득공제 가능 - 손실금산입 및 소득공제 가능한 상한은 단체의 유형에 따라 차이 	<ul style="list-style-type: none"> - 州마다 다른 재단법을 통일시키고, 재단도 사단과 같이 준칙주의에 의해 설립할 수 있도록 하는 법안이 연방의회에서 심의중

자료 : 經濟企畫廳 國民生活局, 「海外におけるNPOの法人制度・租税制度と運用實態調査」, 1999.

<부록 3> 서울시 위원회 현황 (1999년 12월 30일 현재)

(단위 : 명)

설 치 근 거	위 원 회 명	당 연 직	위 촉 직	위촉지중 NGO대표	주관부서
법 령	보육위원회	2	18	7	여성개발담당관
	아동복지위원회	3	14	3	여성개발담당관
	서울시의회의원상해등보상심의회	3	2	0	기획담당관
	투자심사위원회	3	6	0	심사평가담당관
	규제개혁위원회	2	13	3	조직제도담당관
	지방교육공무원인사위원회	4	3	0	조직제도담당관
	민원조정위원회	1	41	4	민원조사담당관
	정보화추진위원회	3	24	0	정보화기획담당관
	정보공개심의위원회	3	4	0	총 무 과
	지명위원회	0	9	0	자치행정과
	제2건국법국민추진위원회	40	106	45	자치행정과
	서울시분쟁조정위원회	6	8	0	자치행정과
	기부심사위원회	6	5	2	자치행정과
	사회복지심의위원회	2	20	0	사회복지과
	의료보호심의위원회	3	2	0	사회복지과
	정신보건심의위원회	1	7	0	의 약 과
	마약류중독자치료보호심사위원회	2	4	0	의 약 과
	건강생활실천협의회	1	16	1	의 약 과
	외국인투자유치협의회	8	5	0	산업정책과
	지역경제협의회	10	19	2	산업정책과
	고용심의회	2	9	2	고용안정과
	문화예술진흥위원회	2	11	0	문 화 과
	청소년위원회	2	16	2	체육청소년과
	서울시환경보전자문위원회	2	8	0	환경기획과
	소방안전기술위원회	1	6	0	소방방재본부 예방과
	구급대책협의회	3	4	0	소방방재본부 구조구급과
	건설기술심의위원회	5	238	0	기술심사담당관
	도시교통정책심의위원회	5	12	0	교통기획과
	교통영향심의위원회	1	14	0	교통기획과
	교통안전대책위원회(1)	12	8	0	교통운영개선기획단
	교통안전실무위원회(2)	7	10	0	교통운영개선기획단
	유통단지심의위원회	7	13	0	운수물류과

설치근거	위원회명	당연직	위촉직	위촉직중 NGO대표	주관부서
법령	하천관리위원회	1	14	0	치수과
	건축1위원회(1)	3	25	0	건축지도과
	건축2위원회(2)	2	30	0	건축지도과
	도시설계위원회(3)	3	13	0	건축지도과
	광고물관리심의위원회	2	7	0	건축지도과
	수도물수질평가위원회	0	14	4	상수도사업본부
	교통방송시청자위원회	0	10	3	교통방송본부
조례	서울시시정여론조사심의위원회	10	13	0	홍보담당관
	서울시인터넷자문위원회	1	16	1	홍보담당관
	상징물관리위원회	0	15	1	홍보담당관
	서울여성위원회	3	28	8	여성개발담당관
	투자기관경영평가위원회	8	6	0	심사평가담당관
	서울시립대학교운영위원회	8	7	0	조직제도담당관
	서울시명예시민증수여심사위원회	4	5	0	국제협력담당관
	감사자문위원회	3	9	1	감사담당관
	서울시민대상운영위원회	1	14	2	자치행정과
	서울시자랑스런시민및공무원상 공적심사위원회	2	12	3	자치행정과
	실업대책위원회	2	18	2	실업대책본부
	물가대책위원회	5	24	2	소비자보호과
	환경농업육성시민위원회	2	12	3	농수산유통과
	미술관운영자문위원회	1	11	0	문화과
	시사편찬위원회	0	21	0	문화재과
	문화재위원회	0	30	0	문화재과
	서울관광진흥위원회	3	21	0	관광과
	녹색서울시민위원회	0	67	18	환경기획과
	쓰레기문제해결을위한시민협의회	27	35	8	폐기물관리과
	도시공원위원회	4	17	0	공원녹지과
	「생명의나무1000만그루심기」 자문위원회	3	29	3	조경과
	버스정책시민위원회	4	23	4	대중교통과
	서울시2002년월드컵축구대회 준비위원회			구성중	월드컵주경기장건설단
주택정책심의위원회	3	10	0	주택기획과	
시립박물관개관준비위원회	0	16	0	시립박물관	
훈령	공공운영자문위원회	4	10	0	회계과

주 : 위촉시 현직 기준임.

<부록 4> 일본 지방자치단체의 NPO지원 조례

2000년 3월 현재 15개 지방자치단체에서 지역의 NPO 활동을 지원하기 위한 조례를 제정했으며, 많은 지역에서 이를 준비하고 있다. NPO 지원조례는 각 지자체 여건에 따라 주안점이 다르지만, 대체로 지역 NPO에 대한 지원원칙, 지방정부의 역할 등을 규정하고 있다. 본문에서 소개한 요코하마시 사례 이외에 부록에서는 센다이시의 사례를 소개한다.

시민공익활동촉진에 관한 조례(센다이시)

제1장 총 칙

(목적) 이 조례는 시민공익활동의 촉진에 대해 기본적 이념을 정하고, 동시에 시, 시민공익활동 종사자 및 기업의 책무를 명확히 하면서, 시민활동지원센터의 설치와 기타 시민공익활동의 촉진에 관한 시책의 기본이 될 사항을 정함으로써, 그 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고 나아가 개성과 매력있는 도시창조에 보탬을 주는 것을 목적으로 한다.

(정의) 「시민공익활동」이란 시민이 자발적으로 실시하는 공익성 있는 활동으로, 영리를 목적으로 하지 않는 경우를 말한다.

(기본이념) 시민공익활동을 수행하는 사람, 기업 및 시는 시민공익활동의 다양성, 자발성, 기타 특성을 인식하고 그 사회적 의의를 이해하며, 각각의 역할에 배려하며 양호한 협력관계를 구축한다.

(시의 책무) 시는 앞에서 정한 기본이념에 입각하여 시민공익활동의 촉진에 관한 기본적인면서 종합적인 정책을 정하고 동시에 그것을 실시하는 책무가 있다.

(시민공익활동 종사자의 책무) 시민공익활동 종사자는 그 활동이 가진 사회적 책임을 자각하고 활동내용을 널리 알리기 위해 노력한다.

(기업의 협력) 기업은 시민공익활동의 의의를 이해하는 동시에 그 촉진에 협력하기 위해 노력한다.

제2장 시민공익활동촉진을 위한 기본방침

(기본방침) 시장은 시민공익활동 촉진에 관한 정책을 종합적·계획적으로 실시하기 위해, 시민공익활동촉진을 위한 기본방침(이하 기본방침)을 정해야 한다.

기본방침에서는 다음 사항을 정한다.

- 시민공익활동 촉진에 관한 시의 기본적 지침
- 시민공익활동의 촉진에 관한 시의 기본적 정책(이하 기본정책)

시장은 기본방침을 정하고자 할 때 시민공익활동 종사자, 시민 및 기업의 의견을 반영하기 위해 필요한 조치를 강구하는 한편, 샌다이시민공익활동촉진위원회의 의견을 청취해야 한다.

(기본정책) 기본정책에서는 시민공익활동 촉진에 관한 다음 사항을 정한다.

- 활동장소의 정비에 관한 사항
- 시민공익활동 종사자, 시민, 기업 및 시 상호연대와 교류의 추진에 관한 사항
- 정보수집 및 제공에 관한 사항
- 인재육성에 관한 사항
- 시민공익활동 종사자의 활동자금에 관한 사항
- 시민공익활동 종사자를 위한 보험제도에 관한 사항
- 시가 수행하는 정책에 시민참가를 추진하는 방안에 관한 사항

제3장 시민공익활동촉진위원회

- 촉진위원회는 시장에 자문에 응하며, 기본방침에 관한 사항을 조사·심의한다.

제4장 시민활동지원센터

(설치) 시민공익활동 종사자의 활동거점이자 종사자, 시민, 기업 및 시가 연대·교류할 수 있는 장소를 제공하고 앞의 목적을 달성하기 위해 시민활동지원센터를 설치한다.

(사업) 시는 센터를 통해 다음 사업을 실시한다.

- 시민공익활동의 촉진을 위한 시설 및 설비의 제공
- 시민공익활동 종사자, 시민, 기업 및 시 상호의 연대·교류 추진
- 시민공익활동에 관한 정보수집 및 제공

- 시민공익활동에 관계된 인재육성
- 시민공익활동에 관한 상담
- 시민공익활동과 관계된 조사 및 연구

(사용자의 범위) 시민공익활동에 관계하는 사람들은 자유로이 이용할 수 있다.

센터의 시설 중 사무용 공간은 공모에 의해 배정한다. 그리고 실비의 사용료를 받을 수 있다.

< 부 록 5 > 설문조사지

서울시와 NGO의 파트너십에 관한 설문조사 |

- 서울시 및 자치구의 시민단체 -

--	--

안녕하십니까?

최근 시민단체의 활동은 단순히 행정비판에 그치지 않고, 행정의 영역을 보완하면서 생산적으로 협력할 수 있는 분야로 확대되고 있습니다. 행정 역시 다양한 현안에 있어 민간의 협력과 참여를 기대하고 있습니다. 그러나 시민단체와 행정, 특히 서울시정간의 협력은 기대이하의 수준에 머물고 있습니다.

이번 서울시정개발연구원에서는 「서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구」의 일환으로 관련 시민단체를 대상으로 조사를 실시하게 되었습니다. 본 조사는 현재 서울시와 시민단체 사이에 이루어지고 있는 민·관 파트너십을 평가하고 문제점을 시정하기 위한 방안을 도출하기 위해서 시민단체 일반현황(주요활동, 조직규모, 재정현황 등), 민·관 파트너십 사례, 실무자의 민·관 파트너십에 대한 인식, 민·관 파트너십의 한계와 과제 등에 대하여 시민단체 실무책임자들의 의견을 들어보고자 합니다.

바쁘시더라도 질문에 성의껏 응답해 주시면 감사하겠습니다. 말씀하신 내용은 익명으로 처리되어 통계자료 이외의 다른 용도로는 절대로 사용되지 않습니다. 감사합니다.

1999년 3월 일
서울시정개발연구원 사회개발연구원
 주 소 : 서울시 중구 예장동 산4-5
 담당자 : 박은철(726-1228, parkeu@sdi.re.kr)

응답자	성명	
	전화번호	
면접원	성명	
	면접일시	

1. 귀 단체의 공식명칭은?

()

2. 귀 단체의 조직규모는?

2-1. 설립당시

- ① 상근활동가 ()명 ② 회원 ()명
③ 자원봉사자 ()명/월

2-2. 2000년 3월 현재

- ① 상근활동가 ()명 ② 일반회원 ()명
③ 단체/특별회원 ()명 ④ 자원봉사자 ()명/월

3. 귀 단체의 상근활동가의 인적 자원분포는 어떻게 구성되어 있습니까?

3-1. 연령

- ① 20대 이하 ()명 ② 30대 ()명
③ 40대 ()명 ④ 50대 이상 ()명

3-2. 학력

- ① 고졸 이하 ()명 ② 전문대졸 ()명
③ 대졸 ()명 ④ 대학원졸 ()명

4. 상근활동가의 월평균보수는?

- ① 50만원 미만 ()명
② 50만원~80만원 미만 ()명
③ 80만원~110만원 미만 ()명
④ 110만원~140만원 미만 ()명
⑤ 140만원 이상 ()명

5. 현재 귀 단체의 연간예산은 얼마 정도입니까?

5-1. 수입 ()억 ()백만원

5-2. 지출 ()억 ()백만원

6. 귀 단체의 분야별 지출 비율은 어떻습니까?(소수점 이하는 반올림하여 기재해 주십시오.)

- ① 인건비 및 상근활동가 복리비 ()%
② 사무실 유지비(임대료, 광열비, 통신비 등) ()%

- ③ 사업비 ()%
- ④ 출판 및 홍보비 ()%
- ⑤ 기타 () ()%

7. 귀 단체의 재정은 어디에서 충당합니까?(소수점 이하는 반올림하여 기재해 주십시오.)

- ① 일반회원의 회비 ()%
- ② 단체/특별회원의 회비 ()%
- ③ 서울시 및 자치구의 재정지원 및 위탁용역계약 ()%
- ④ 기타 중앙·지방정부의 재정지원 및 위탁용역계약 ()%
- ⑤ 수익사업(후원의 밤, 바자회, 자료판매, 강좌수익 등) ()%
- ⑥ 자산수익(토지, 건물 등의 임대료) ()%
- ⑦ 기업의 후원금 및 개인의 기부금 ()%
- ⑧ 국내·외 재단, 기금 등으로부터의 재정지원 및 위탁용역계약 ()%
- ⑨ 기타 () ()%

8. 귀 단체의 활동내용 중에서 핵심적인 분야는?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 교육, 홍보, 캠페인
- ② 조사, 연구, 출판
- ③ 연대활동(국제, 시민단체, 주민 등)
- ④ 자원봉사활동(지역사회, 재해지역 등)
- ⑤ 재화와 서비스의 직접적인 제공(급식, 이·미용, 탁아 등)
- ⑥ 상담활동(법률, 주택임대차, 청소년, 여성, 가족 등)
- ⑦ 대정부(중앙정부 및 지방정부) 정책건의
- ⑧ 감시활동(의정, 예산, 선거, 언론, 환경, 부정부패 등)
- ⑨ 공동체생활(생활자치, 소공동체, 자치조직 등)
- ⑩ 비영리사업(음식물재활용, 환경제품, 유기농산물 등)
- ⑪ 친목·상호부조활동(시민단체, 회원 등)
- ⑫ 기타 ()

9. 귀 단체가 서울시 및 자치구로부터 재정지원을 받은 사업(위탁용역, 공모사업 포함)에 대해 질문하겠습니다.

9-1. 연간 평균지원(위탁용역)액

()백만원

9-2. 일반적으로 사업결과에 대한 단체내 평가

- ① 매우 긍정적임
- ② 긍정적임

- ③ 보통임
- ④ 부정적임
- ⑤ 매우 부정적임

9-3. 앞 문항에서 ③·④·⑤에 응답한 경우 그 이유 중에 가장 중요한 것은?

- ① 시민단체의 전문성 부족
- ② 행정의 시민단체에 대한 이해 부족과 담당공무원의 비협조적인 태도
- ③ 위탁용역비·지원사업비 부족
- ④ 시민단체내 인력 부족
- ⑤ 까다로운 지침(비용처리문제 등 행정의 경직성 등)
- ⑥ 제한적 모집시기 및 사업기간
- ⑦ 기타 ()

9-4. 서울시 및 자치구 재정지원(위탁용역비, 지원사업비 포함)의 주요 사용내역은 무엇입니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 교육, 홍보, 캠페인
- ② 조사, 연구, 출판
- ③ 자원봉사활동(지역사회, 재해지역 등)
- ④ 재화와 서비스의 직접적인 제공(급식, 이·미용, 탁아 등)
- ⑤ 상담활동(법률, 주택임대차, 청소년, 여성, 가족 등)
- ⑥ 감시활동(의정, 예산, 선거, 언론, 환경, 부정부패 등)
- ⑦ 실업대책 등 정책사업의 집행
- ⑧ 기타 ()

9-5. 서울시 및 자치구의 재정지원이 귀 단체의 활동과 성과에 어떠한 영향을 미치고 있습니까?

- ① 긍정적인 영향을 미침
- ② 약간의 긍정적인 영향을 미침
- ③ 별다른 영향이 없음
- ④ 약간의 부정적인 영향을 미침
- ⑤ 부정적인 영향을 미침

10. 현재 서울시 및 자치구와 의사소통이나 의견교환의 통로는 주로 어떠한 방식으로 이루어지고 있습니까?

- ① 공식적인 의견제출(민원, 공청회 등)
- ② 비공식적인 의견제출(항의, 시위 등)
- ③ (의사결정권한이 있는) 자문위원회, 공동위원회 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 협의회, 위원회 등에 참여
- ⑤ 기타 ()

11. 향후 서울시 및 자치구와 의사소통이나 의견교환의 통로는 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 공식적인 의견제출(민원, 공청회 등)
- ② 비공식적인 의견제출(항의, 시위 등)
- ③ (의사결정권한이 있는) 자문위원회, 공동위원회 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 협의회, 위원회 등에 참여
- ⑤ 기타 ()

12. 현재까지 귀 단체는 서울시 및 자치구로부터 어떠한 형태의 지원을 받았습니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 금전적·재정적 지원
- ② 건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공
- ③ 활동에 필요한 비품·장비의 지원
- ④ 교육·연수기회 제공 및 지원
- ⑤ 인적자원 지원
- ⑥ 적극적인 정보의 제공
- ⑦ 지원받은 적이 없음
- ⑧ 기타 ()

13. 협력사업(위탁용역, 지원사업 포함)을 수행하는데 있어 서울시 및 자치구로부터의 정보제공 및 공개는 어떠했습니까?

- ① 매우 불충분했음
- ② 불충분했음
- ③ 보통이었음
- ④ 충분했음
- ⑤ 매우 충분했음

14. 향후 서울시 및 자치구로부터의 지원은 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 금전적·재정적 지원
- ② 건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공
- ③ 활동에 필요한 비품·장비의 지원
- ④ 교육·연수기회 제공 및 지원
- ⑤ 인적자원 지원
- ⑥ 적극적인 정보의 제공
- ⑦ 지원받을 필요가 없음
- ⑧ 기타 ()

15. 시민단체와 서울시 및 자치구간 상호협력의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달
- ② 정보 획득
- ③ 정책결정과정의 참여
- ④ 상호이해 확대
- ⑤ 전문성 제고
- ⑥ 조직내부의 개선 가능성
- ⑦ 정책집행과정의 참여
- ⑧ 기타 ()

16. 시민단체와 서울시 및 자치구간 상호협력의 단점은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 시민단체의 고유업무를 등한시할 우려
- ② 조직의 비효율성이 드러남
- ③ 자율성과 독립성 상실
- ④ 시민단체간의 경쟁관계 형성
- ⑤ 시민단체의 신뢰성 상실
- ⑥ 기타 ()

17. 서울시 및 자치구와의 협조·협력이 필요한 분야는 무엇입니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 정보수집, 조사, 연구
- ② 시민들에 대한 상담, 교육, 홍보, 캠페인
- ③ 구호 및 복지서비스 제공
- ④ 시민참여와 자원봉사
- ⑤ 실업대책 등 정책사업의 집행
- ⑥ 행정감시 및 서비스 제고
- ⑦ 정책수립 및 결정과정 참여
- ⑧ 기타 ()

18. 서울시 및 자치구에 대한 비판·감시가 필요한 분야는 무엇입니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 공무원의 부정·부패
- ② 민원부서의 친절도
- ③ 예산낭용 및 예산의 적절집행 여부

- ④ 정책결정과정의 타당성
- ⑤ 정책집행의 효율성
- ⑥ 기타 ()

19. 일반적으로 서울시 및 자치구와 파트너십(협조·협력, 대행, 비판·감시 등)을 형성하는데 가장 큰 걸림돌은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 담당공무원의 인식 부족
- ② 경직된 제도와 비현실적인 지침
- ③ 담당공무원의 전문성 부족
- ④ 시민단체의 전문성 부족
- ⑤ 시민단체의 인력 부족
- ⑥ 시민단체에 대한 사회의 부정적인 인식
- ⑦ 기타 ()

대단히 감사합니다.

서울시와 NGO의 파트너십에 관한 설문조사 II

-서울시 및 자치구의 공무원-

--	--

안녕하십니까?

최근 시민단체의 활동은 단순히 행정비판에 그치지 않고, 행정의 영역을 보완하면서 생산적으로 협력할 수 있는 분야로 확대되고 있습니다. 행정 역시 다양한 현안에 있어 민간의 협력과 참여를 기대하고 있습니다. 그러나 시민단체와 행정, 특히 서울시정간의 협력은 기대이하의 수준에 머물고 있습니다.

이번 서울시정개발연구원에서는 「서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구」의 일환으로 시민단체와 협조·협력한 경험이 있는 서울시 및 자치구의 공무원을 대상으로 조사를 실시하게 되었습니다. 본 조사는 현재 서울시와 시민단체 사이에 이루어지고 있는 민·관 파트너십을 평가하고 문제점을 시정하기 위한 방안을 도출하기 위해서 시민단체 일반현황(담당공무원, 담당부서, 협력사업 등), 민·관 파트너십 사례, 실무자의 민·관 파트너십에 대한 인식, 민·관 파트너십의 한계와 과제 등에 대하여 공무원들의 의견을 들어보고자 합니다.

바쁘시더라도 질문에 성의껏 응답해 주시면 감사하겠습니다. 말씀하신 내용은 익명으로 처리되어 통계자료 이외의 다른 용도로는 절대로 사용되지 않습니다. 감사합니다.

1999년 4월 일

서울시정개발연구원 사회개발연구원

주 소 : 서울시 중구 예장동 산4-5

담당자 : 박은철(T : 726-1228, F : 726-1293,

E M : parkeu@sd.re.kr)

응답자	성명	
	전화번호	
면접원	성명	
	면접일시	

1. 귀하의 인적사항에 대해 질문하겠습니다.

1-1. 연령

- ① 20대 이하
- ② 30대
- ③ 40대
- ④ 50대 이상

1-2. 성별

- ① 남자
- ② 여자

1-3. 학력

- ① 고졸 이하
- ② 전문대졸
- ③ 대졸
- ④ 대학원졸

1-4. 직급

- ① 5급 이상
- ② 6급
- ③ 7급
- ④ 8급 이하

2. 귀하가 속해있는 부서와 시민단체간의 협력사업(위탁용역, 지원사업 포함)에 대해 질문하겠습니다.(귀하가 담당한 사업에 대해서만 응답해 주셔도 됩니다.)

2-1. 평균사업예산

()백만원

2-2. 시민단체에 대한 평균지원(위탁용역)액

()백만원

2-3. 귀하가 속해있는 부서와 시민단체간의 협력사업 중에서 핵심적인 분야는?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 교육, 홍보, 캠페인
- ② 조사, 연구, 출판
- ③ 자원봉사활동(지역사회, 재해지역 등)
- ④ 재화와 서비스의 직접적인 제공(급식, 이·미용, 탁아 등)
- ⑤ 상담활동(법률, 주택임대차, 청소년, 여성, 가족 등)
- ⑥ 감시활동(의정, 예산, 선거, 언론, 환경, 부정부패 등)
- ⑦ 실업대책 등 정책사업의 집행
- ⑧ 기타 ()

2-4. 일반적으로 사업결과에 대한 부서내(자체) 평가

- ① 매우 긍정적임
- ② 긍정적임
- ③ 보통임
- ④ 부정적임

⑤ 매우 부정적임

2.5. 앞 문항에서 ③·④·⑤에 응답한 경우 그 이유중에 가장 중요한 것은?

- ① 시민단체의 전문성 부족
- ② 시민단체의 행정에 대한 이해 부족과 시민단체 담당자의 비협조적인 태도
- ③ 시민단체의 자체사업비 부족
- ④ 부서내 인력 부족
- ⑤ 시민단체의 지침 미준수
- ⑥ 담당공무원의 잦은 교체로 인한 전문성 부족
- ⑦ 기타 ()

3. 현재 시민단체와 의사소통이나 의견교환의 통로는 주로 어떠한 방식으로 이루어지고 있습니까?

- ① 공식적인 의견제출(민원, 공청회 등)
- ② 비공식적인 의견제출(항의, 시위 등)
- ③ (의사결정권한이 있는) 자문위원회, 공동위원회 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 협의회, 위원회 등에 참여
- ⑤ 기타 ()

4. 시민단체와 의사소통이나 의견교환의 통로는 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 공식적인 의견제출(민원, 공청회 등)
- ② 비공식적인 의견제출(항의, 시위 등)
- ③ (의사결정권한이 있는) 자문위원회, 공동위원회 등에 참여
- ④ (의사결정권한이 없는) 협의회, 위원회 등에 참여
- ⑤ 기타 ()

5. 현재 귀하가 속해있는 부서는 시민단체에 어떠한 형태의 지원을 하고 있습니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 금전적·재정적 지원
- ② 건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공
- ③ 활동에 필요한 비품·장비의 지원
- ④ 교육·연수기회 제공 및 지원
- ⑤ 인적자원 지원
- ⑥ 적극적인 정보의 제공
- ⑦ 지원하고 있지 않음

⑧ 기타 ()

6. 협력사업(위탁운영, 지원사업 포함)을 수행하는데 있어 시민단체에 대한 정보제공 및 공개는 어떠했습니까?

- ① 매우 불충분했음
- ② 불충분했음
- ③ 보통이었음
- ④ 충분했음
- ⑤ 매우 충분했음

7. 향후 시민단체에 대한 지원은 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 금전적·재정적 지원
- ② 건물, 사무실 저가임대 등의 장소제공
- ③ 활동에 필요한 비품·장비의 지원
- ④ 교육·연수기회 제공 및 지원
- ⑤ 인적자원 지원
- ⑥ 적극적인 정보의 제공
- ⑦ 지원할 필요가 없음
- ⑧ 기타 ()

8. 시민단체와 서울시 및 자치구간 상호협력의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달
- ② 정보 획득
- ③ 시민단체의 정책결정과정의 참여
- ④ 상호이해 확대
- ⑤ 전문성 제고
- ⑥ 조직내부의 개선 가능성
- ⑦ 시민단체의 정책집행과정의 참여
- ⑧ 기타 ()

9. 시민단체와 서울시 및 자치구간 상호협력의 단점은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 행정의 고유업무를 등한시할 우려
- ② 조직의 비효율성이 드러남
- ③ 자율성과 독립성 상실
- ④ 시민단체와의 경쟁관계 형성

- ⑤ 시민단체의 신뢰성 상실
- ⑥ 기타 ()

10. 시민단체와의 협조·협력이 필요한 분야는 무엇입니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 정보수집, 조사, 연구
- ② 시민들에 대한 상담, 교육, 홍보, 캠페인
- ③ 구호 및 복지서비스 제공
- ④ 시민참여와 자원봉사
- ⑤ 실업대책 등 정책사업의 집행
- ⑥ 행정감시 및 서비스 제고
- ⑦ 정책수립 및 결정과정 참여
- ⑧ 기타 ()

11. 시민단체의 서울시 및 자치구에 대한 비판·감시가 필요한 분야는 무엇입니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 공무원의 부정·부패
- ② 민원부서의 친절도
- ③ 예산낭용 및 예산의 적절집행 여부
- ④ 정책결정과정의 타당성
- ⑤ 정책집행의 효율성
- ⑥ 기타 ()

12. 일반적으로 시민단체와 파트너십(협조·협력, 대행, 비판·감시 등)을 형성하는데 가장 큰 걸림돌은 무엇이라고 생각하십니까?(2가지만 선택해 주십시오.)

- ① 담당공무원의 인식 부족
- ② 경직된 제도와 비현실적인 지침
- ③ 담당공무원의 전문성 부족
- ④ 시민단체의 전문성 부족
- ⑤ 시민단체의 인력 부족
- ⑥ 시민단체에 대한 사회의 부정적인 인식
- ⑦ 기타 ()

대단히 감사합니다.

시정연 2000-R-18

서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구

발행인 권원용

발행일 2000년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울시 중구 예장동 산4-5

전화 : (02)726-1144 팩스 : (02)726-1293

ISBN 89-8052-213-4-93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.