

## [연구노트]

## 서울시 - NGO간 파트너십의 현황과 과제

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

김 수 연 \* · 박 은 철 \*\*

## 목 차

## I. 서론

II. 서울시와 NGO의 민간 파트너십에  
대한 인식III. 서울시와 NGO의 파트너십을 위한  
과제

## I. 서론

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, 경제정의실천시민연대 등 민주화 과정에서 출현한 조직을 비롯해 새마을운동협의회 등 소위 관변단체도 포함된다. 그러나 본 논문은 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 확대

되고 있으며(<표 1> 참조), 특히 행정과의 관계가 밀접해졌다는 사실에서 본 연구는 출발한다.

&lt;표 1&gt; 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

2000년 4월부터 비영리민간단체지원법을 통해 '공개적이고 합법적'인 방식으로 NGO에 대한 사업지원이 시작되었으며, IMF 금융지원 이후 실업대책 관련사업에 민간단체의 참여가 두드러진다. 그런 한편 NGO들은 행정에 대한 감시와 비판을

\* 서울시정개발연구원 사회개발연구부 연구위원

\*\* 서울시정개발연구원 사회개발연구부 연구원

늦추지 않아서 각종 캠페인 등을 통해 정부를 압박하고 있다. 이처럼 정부와 NGO는 종전의 일방적 반목이나 유착을 넘어서서 ‘협력적 긴장관계’의 가능성이 열리고 있다. 특히 서울시는 각종 위원회에 NGO 대표의 참여를 확대하는 가운데 민간위탁사업이나 ‘걷고싶은거리만들기사업’, ‘한강살리기시민모임’ 등과 같은 공동사업 사례가 늘고 있다.

그러나 NGO와 행정의 접촉이 잦아질수록 부작용 내지는 문제점이 노출되는 것도 사실이다. 우선 민간단체 지원사업이 논란거리다. 지원을 받는 NGO들은 까다로운 회계규정이나 절차 등으로 인해, 마치 ‘용역업자’ 취급을 받는다는 것이 불만이다. 반면 공무원들은 세금으로 ‘지원하는’ 이상 ‘최소한의’ 규정은 불가피하다는 입장이다. 이 문제는 더 나아가 행정과 NGO의 관계가 ‘지원’이나 ‘협력’이나 하는 문제를 낳고 있다. 또 각종 공동사업에서 NGO들은 정책결정과정부터 참여하고 싶어하지만, 행정의 입장에서는 결정된 정책을 ‘잘 집행’하는 데 도움 받고자 하는 경향이 있다.

이처럼 외형적인 NGO의 사회적 진출과 그에 수반된 행정과의 접촉면 강화에도 불구하고, 내용적으로는 NGO·행정간 파트너십이 큰 진전이 없는 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 민관 파트너십 경험이 있는 NGO 종사자와 공무원들에 대한 설문 및 면접조사를 통해 이 같은 현상의 원인을 찾아보고자 했다. 각각이 느끼는 파트너십의 성격과 문제점을 비교함으로써 ‘동상이몽’의 실체를

확인하려는 것이다. 그러나 본 연구노트는 필자들이 수행하고 있는 「서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구」의 일부에 불과한데다, 아직 진행 중인 과제이기 때문에 충분한 논리전개에는 부족함이 있음을 미리 밝혀둔다.

## II. 서울시와 NGO의 민관 파트너십에 대한 인식

### 1. 서울시 지원사업

조사대상<sup>1)</sup> NGO들은 위탁·용역사업을 포함해서 서울시로부터의 평균 4,348만원을 지원 받고 있었다. 재정지원사업에 대해 NGO 상근활동가의 80.9%, 서울시 공무원의 61.4%가 긍정적으로 보고 있는데, 공무원이 부정적으로 보는 비율이 더 높게 나타난다(<표 2>). 재정지원사업을 부정적으로 보는 이유에 대해서 상근활동가는 ‘까다로운 지침’이나 ‘행정의 시민단체에 대한 이해부족과 공무원의 비협조적인 태도’ 순이었고, 공무원은 ‘시민단체의 전문성 부족’, ‘시민단체의 자체사업비 부족’ 순이었다(<표 3>).

<표 2> 재정지원사업 결과에 대한 자체평가

구 분	상근활동가		공무원	
	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%

1) NGO조사는 2000년 3월 27일부터 4월 26일까지 실업 및 복지대책, 도시계획, 환경 및 생태분야에서 활동하는 58개 시민단체의 대표 또는 실무책임자 1인을 대상으로 하여 시민단체 일반현황, 서울시 및 자치구로부터의 재정지원사업(위탁·용역·공모사업 포함), 서울시 및 자치구와의 관계, 민관 파트너십에 대한 인식 등을 조사하였다. 그리고 공무원조사는 2000년 4월 27일부터 5월 16일까지 NGO조사시 파악한 담당공무원 중에 무작위로 66명을 선정하여 실시하였다.

&lt;표 3&gt; 자체평가가 보통 / 부정적인 이유

구 분		사례수	비 율
시 민 단 체	행정의 시민단체에 대한 이해부족과 담당공무원의 비협조적인 태도	3	33.3%
	끼리로운 자칭	5	55.6%
	제한적 모집시기 및 사업기간	1	11.1%
공 무 원	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 자칭 미준수	1	4.5%
	담당공무원의 잦은 교체로 인한 전문성 부족	3	13.6%
	기 타	1	4.6%

재정지원사업을 수행하는 데 있어 서울시 및 자치구의 시민단체에 대한 정보제공 및 공개의 정도를 질문한 결과, NGO 상근활동가의 약 50%가 불충분했다는 반응을 보인 반면 서울시 공무원은 약 35%가 충분했다고 응답했다(<표 4>). 행정의 입장에서는 그만하면 충분한 정보를 제공했다고 생각하는 반면, 재정지원을 받는 측에서는 정반대 입장을 보이고 있는 것이다.

&lt;표 4&gt; 정보제공 및 공개 정도

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
매우 불충분했음	4	7.6%	1	1.6%
불충분했음	23	43.4%	5	7.8%
보통이었음	21	39.6%	35	55.6%
충분했음	5	9.4%	19	30.2%
매우 충분했음	-	-	3	4.8%

향후 바람직한 지원형태에 대해서 상근활동가는 재정지원, 장소제공, 정보제공 순으로 응답하였고, 공무원은 정보제공, 교육·연수기회 제공, 재정지원 순으로 응답하였다(<표 5>). 비록 재정지원이 부정적인 요소가 있기는 하나, 실제 NGO 입장에서는

가장 필요한 지원방식임을 보여주는 것이다.

&lt;표 5&gt; 바람직한 지원형태

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사 례 수	비 율	사 례 수	비 율
금전적·재정적 지원	34	30.6%	23	20.3%
건물, 사무실 자기임대 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%
인적지원 지원	9	8.1%	8	7.1%
적극적인 정보의 제공	27	24.4%	34	30.1%
지원할 필요가 없음	-	-	2	1.8%
기 타	2	1.8%	-	-

## 2. 민관 파트너십에 대한 인식

민관 상호협력의 장점에 대해서 NGO 상근활동가는 시민에 대한 재화·서비스의 효율적 전달, 정책결정과정에의 참여 순으로 꼽았고, 서울시 공무원은 상호이해 확대, 재화·서비스의 효율적 전달 순으로 응답했다(<표 6>). 반면 민관 상호협력의 단점은 양자 모두 자율성 상실, 고유업무를 등한시할 우려를 지적하였다(<표 7>).

&lt;표 6&gt; 민관 상호협력의 장점

구 분	상근활동가		공 무 원	
	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 정책결정과정에의 참여	31	28.4%	18	15.0%
상호이해 확대	21	19.3%	36	30.0%
전문성 재고	6	5.5%	19	15.8%
조직내부의 개선 가능성	-	-	5	4.2%
시민단체의 정책집행과정에의 참여	10	9.2%	6	5.0%
기 타	1	0.9%	-	-

협조·협력이 필요한 분야에 대해서 시민단체 상근활동가는 정책수립 및 결정과정 참여가 두드러진 반면, 서울시 공무원은 시민에 대한 상담·

&lt;표 7&gt; 민관 상호협력의 단점

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사례수	비 율	사례수	비 율
고유업무를 통한시일 우려	30	31.2%	29	26.4%
조직의 비효율성이 드러남	5	5.2%	16	14.6%
지율성과 독립성 상실	42	43.8%	37	33.6%
시민단체와의 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%

교육·홍보·캠페인, 시민참여와 자원봉사가 중심이었다(<표 8>). 민관협력의 주안점에 대해 상근활동가는 정책결정과정에 참여하고자 하는 반면에, 공무원은 결정된 정책을 ‘잘 집행’하는 데 도움 받기를 원하고 있는 것이다.

&lt;표 8&gt; 협조·협력이 필요한 분야

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사례수	비 율	사례수	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	0.9%	-	-

반면 시민단체의 비판·감시가 필요한 분야는 상근활동가의 경우 정책결정과정의 타당성, 예산 집행 순으로, 공무원은 정책결정과정의 타당성, 정책집행 효율성 순으로 응답함으로써, 공무원들도 정책결정과정에 대한 감시가 필요함을 인식하고 있었다(<표 9>).

민관 파트너십 형성의 걸림돌에 대해서 시민단체 상근활동가는 경직된 제도와 비현실적 지침, 담당공무원의 인식 부족을 꼽았고, 서울시 공무원

&lt;표 9&gt; 비판·감시가 필요한 분야

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사례수	비 율	사례수	비 율
공무원의 부장·부패	4	3.5%	13	10.8%
민원부서의 친절도	3	2.7%	17	14.2%
예산낭용 및 예산의 직질 집행 여부	35	31.0%	22	18.3%
정책결정과정의 타당성	51	45.1%	36	30.1%
정책집행의 효율성	19	16.8%	31	25.8%
기 타	1	0.9%	1	0.8%

은 경직된 제도와 비현실적 지침과 함께 시민단체의 전문성 부족을 강조하였다(<표 10>). 하지만 설문결과를 자세히 보면 상근활동가와 공무원이 서로를 부정적으로 인식하고 있는 것이 더 큰 걸림돌임을 알 수 있다.

&lt;표 10&gt; 민관 상호협력 형성의 걸림돌

구 분	상근활동가		공 무 원	
	사례수	비 율	사례수	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%

### 3. 조사결과의 시사점

설문조사 결과와 본문에서는 생략했지만 면접조사 결과를 통해 발견된 문제점은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, NGO 상근활동가와 서울시 공무원 양자간에 현격한 인식의 차이가 있고, 서로가 부정적으로 이해하고 있다. 상근활동가는 주로 경직된 제도와 공무원들의 인식 부족에 불만을 갖고 있는 반면, 공무원은 시민단체의 전문성 등에 대해

불신하는 측면이 강하다. 그런데 이러한 불신은 기본적으로 양측의 존재의미와 역할에 대한 자기 중심적 이해 때문이다. 즉, 공무원은 NGO가 기업이나 행정조직과는 다른 목적과 논리에 의해 작동된다는 사실을 간과하고 있으며, NGO는 공무원들이 ‘규정과 절차’에 의해 움직인다는 사실을 납득하지 못하고 있는 것이다.

둘째, 민관 상호협력의 주안점에 대한 인식 차이가 있다. 상근활동가는 정책결정과정에 참여하고자 하는 반면, 공무원은 결정된 정책을 ‘잘 집행’하는 데 도움 받기를 원하고 있었다. NGO가 민관 파트너십에서 갖는 가장 큰 불만 중의 하나는 “결정은 행정이 하고서, 민간이 자원봉사 등으로 뒷받침해 주기만 바란다”는 것이었다.

이러한 상호불신과 부정확한 이해 상태에서 민관 파트너십은 내용적으로 제자리 걸음을 할 수밖에 없다. 비록 형식이나 제도적으로 상당한 변화가 일어나고 있지만 실제 ‘바람직한’ 파트너십 사례가 드문 것은, 기본적으로 양자가 파트너십에서 기대하는 바가 서로 다르기 때문이다. 따라서 파트너십 활성화를 위해서는 무엇보다 먼저, 상대방에 대한 정확한 인식과 이해가 가능할 수 있는 여건을 만드는 것이다. 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 이끌

어낼 수도 있을 것이다.

### III. 서울시와 NGO의 파트너십을 위한 과제

#### 1. 민관 상호이해의 확대

앞에서 살펴본 바와 같이, 민관 파트너십의 확대와 정착을 위해서는 민간단체와 공무원 모두 상대방의 역할에 대한 이해와 배려가 필요하다. 공무원들은 ‘NGO를 지원한다’는 생각에서, 공동으로 협력할 대상이라는 사실을 인정하는 것이 중요하다. NGO 종사자들은 행정이 비판·감시의 대상에 그치는 것이 아니라 공동의 문제를 해결하는 파트너라는 사실과, 행정은 나름의 절차와 규정에 의해 움직이는 조직임을 이해할 필요가 있다.

이를 위해서는 공무원들에 대한 시민단체활동 소개책자를 배포하고, 양자가 생각하는 민관협력의 장점과 단점 등 실태를 설문조사하여 결과를 공유하며, 다양한 파트너십 사례를 발굴하고 성공적인 상호협력 구축방안을 매뉴얼화하여 배포하고, 서울시의 공무원 교육시 시민단체 활동 및 민관 파트너십에 대한 강좌를 개설할 필요가 있다. 그리고 민관 실무자들의 상호교류를 확대해야 한다. 이를 위해 주요 시민단체 상근활동가와 서울시 공무원들간의 공동워크숍을 개최하고, 1주일 또는 1개월간 파견근무 등 단기 체험근무를 실시할 필요가 있다.

#### 2. 민간단체 지원방법의 개선

NGO 지원방법에 대한 개선이 시급하다.

우선 재정지원 일변도에서 정책결정과정 참여

및 정보공유를 확대하는 것이 필요하다. 행정의 시민단체에 대한 지원은 종합적이고 정기적인 정보공개, 정책결정과정에서의 참여, 회의실·강당·기자재 등의 무상대여, 공동주최 등을 통한 공신력 지원방법 등을 병행하여야 한다. 특히 행정이 가지고 있는 정보는 일종의 ‘공유재산’이라는 인식에 바탕을 두고, 정보공개 및 제공을 통해 공공문제에 대한 시민사회의 참여를 촉진하도록 노력해야 할 것이다.

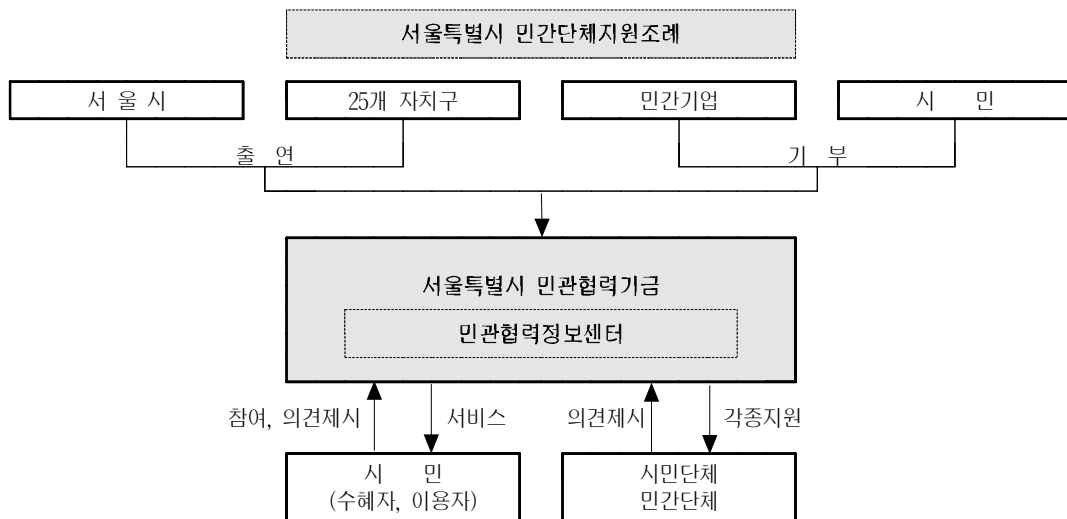
둘째, 재정지원 방법도 개선해야 한다. 위원의 대표성 확보 등 공익사업선정위원회 운영의 내실화, 시민단체의 여건을 감안한 회계규정 현실화 등이 필요하다. 특히 NGO의 사회적 신뢰성을 강화한다는 차원에서 재정지원사업에 따른 평가는 엄격히 시행되어야 할 것이다. 또 자유공모식 사업보다는 서울시가 NGO의 힘을 빌려 추진해야 될 사업을 정하고, 이를 NGO 사이의 경쟁을 통해 위탁하는 방식으로 공모방식을 다각화하는 것

도 필요하다.

셋째, 장기적으로는 (가칭)「서울특별시 민관협력기금」을 설치함으로써 간접적인 재정지원으로 전환해야 한다. 서울시뿐 아니라 민간에서도 기부금을 출연하여 민관협동기금을 조성하고, 이를 제3의 독립적인 운영위원회가 운용함으로써 NGO ‘지원’에 따른 잡음을 막고 활동의 독자성을 강화할 수 있을 것이다.

### 3. 민관협력의 제도화

민관협력을 제도화하기 위해서는 민관협력기금과 함께 민관협력정보센터를 설치하고, 민간단체 지원조례를 만들 필요가 있다. (가칭)「민관협력정보센터」는 시민단체의 시정참여를 촉진하고, 부서간 의견조정을 통해 신속히 현장 지원하는 데 중점을 두며, 민관협력에 대한 고충처리 창구로 활용할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>



<그림 1> 민관협력체계 구상

2) 예를 들면, 공공근로사업 민간위탁과 같이 시정참여에 따른 불만과 고충은 통상적인 민원과 다르므로 별도의 센터에서 다룰 필요가 있다.

(가칭)「서울특별시 민간단체지원조례」를 제정할 때에는 비영리민간단체지원법을 지방자치단체 차원에서 강화·보완하는 방향에서 추진되어야 한다. 다만 조례제정에 앞서 민관 파트너십의 원칙과 방향에 대한 사회적 공론화를 촉진하기 위해 일본 요코하마시에서 제정된 바 있는 「시민활동과의 협력에 관한 기본방침(일명 요코하마 코드)」<sup>3)</sup>과 같은 협력원칙을 먼저 작성하는 것도 유용할 것이다.

---

3) 1997년 10월에 요코하마시는 행정의 시민단체 활동을 지원할 때 갖추어야 할 자세에 관해 검토하기 위하여 시민활동추진검토위원회를 설치하였다. 위원회의 구성은 시민단체 관계자 4명, 대학교수 4명으로 총 8명이며, 행정공무원은 참여하지 않았다. 검토위원회는 5회의 본위원회 회의, 11회의 소위원회 회의를 개최하여 시민활동의 역할, 시민단체와 행정과의 관계, 시민단체와 행정과의 연대자세 등에 관하여 검토를 하였다. 1999년 3월에 검토위원회는 의견수렴, 공개포럼, 시민단체 조사 등을 근거로 요코하마시에 ‘요코하마시의 시민활동과의 협력에 관한 기본방침(요코하마 코드)’을 제안하였다. 또 이를 바탕으로 2000년 3월, 요코하마시는 ‘요코하마시 시민활동추진조례’를 제정하였다. 요코하마 코드는 민관협력의 원칙으로 ‘대등의 원칙, 자주성 존중의 원칙, 자립화의 원칙, 상호이해의 원칙, 목적공유의 원칙, 공개의 원칙’ 등 6가지를 들고 있다.