

로컬거버넌스를 위한 지역NGO의 과제*

Preconditions of Local NGOs for Government-NGO Partnership and Local Governance

옥 원 호(경남대학교 법행정학부)

이 연구는 지방에 소재한 NGO들의 실태와 지방자치단체와의 관계를 사례연구를 통해 분석함으로써 지방수준의 거버넌스의 현실을 점검하고 앞으로의 발전을 위한 NGO의 과제를 제시하려는 것이다. 최근 우리사회에서 NGO와 거버넌스에 대한 관심이 증대되면서 거버넌스의 주요행위자인 NGO의 역할 및 정부와의 파트너십에 대한 논의 또한 활발하다. 그러나 지방수준에서 NGO에 대한 구체적인 분석과 이를 통한 협력관계에 대한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 이 연구에서는 대상NGO에 대한 사례분석을 통해 현실적인 정부-NGO관계의 양상을 제시하는데 주력하였다. 분석의 결과 지역NGO들은 인적자원을 비롯한 내부역량이 미흡한 수준에 있었고 정부관계 또한 선택적, 제한적 수준에 머물렀다. 정부와 자율적인 상호관계를 확보하기 위해서는 시민사회 내의 기반구축을 통한 역량강화와 아울러 신뢰구축을 위한 다양한 채널의 확보가 필요함을 결론으로 제시하였다.

주제어 : 지역NGO, 거버넌스, 정부-NGO관계, 파트너십, 지방정부

I. 머리말

오늘날 NGO의 성장은 전세계적인 현상으로 자리잡고 있다. 80년대 이후 NGO는 세계화와 신자유주의의 물결 앞에서 '큰 일을 하기에는 너무 작고 작은 일을 하기에는 너무 큰' 국가나, 대다수의 시민을 정글의 생존법칙으로 내모는 잔인한 시장에 대한 새로운 대안으로 떠오르며 결사체의 혁명(Associational Revolution)이라고 불릴 만큼 양적 성장과 함께 각 학문영역의 지대한 관심을 불러일으키고 있다.

NGO의 성장은 국가의 위기나 시장의 결함이라는 거시적 관점이외에도 다양한 정치, 경제적 요인을 바탕으로¹⁾ 전통적 서구사회는 물론 억압적 개발도상국가에서도 그 성장세를 멈추지 않

* 이 연구는 한국학술진흥재단의 연구비지원(협동과제)에 의하여 이루어졌음.(KRF-99-042-C00360C1203)

1) 이러한 NGO성장의 배경에 대해 샬러먼(Salamon)은 4가지 위기와 2가지 혁명으로 설명하고 있다. 네 가지의 위기란 선진국가에서의 복지국가의 위기, 동구사회주의 국가들의 위기, 전 지구적 환경의 위기, 발전도상국의 개발위기를 말하며, 두 가지 혁명적 변화란 통신기술의 극적인 확산과 심화 및 그에 기초한 정보혁명, 그리고

고 있으며 급격한 사회변동을 겪고 있는 우리나라는 90년대 이후 이른바 본격적인 'NGO의 시대'를 맞고 있다.

우리 사회의 실질적인 NGO의 등장은 80년대 후반 이후 민주화의 산물이라고 할 수 있다. 1987년 6월 항쟁 이후 '위로부터의 민주화'가 진행되는 과정에서 다양한 형태의 역동적인 사회운동이 전개되면서 환경보호, 인권, 여성문제 등 다양한 사회적 이슈들에 대한 NGO들의 설립도 급증하기 시작하였다. 1989년 경실련의 창립을 비롯하여 환경운동연합, 참여연대 등 대표적인 NGO들이 계급지향적 민중운동의 공간을 메우기 시작했고 양적으로도 80년대 이후 4천여 개의 단체들이 설립되었다(시민의 신문, 2000). 우리 사회에서 이제 NGO는 감시자, 비판자로서의 역할을 넘어 한국을 움직이는 주요한 권력자로 인식될 정도로 그 영향력이 확대되었고 그 상징적 사건이 2000년 총선참여연대의 낙천·낙선운동이었다고 할 수 있다.²⁾

이러한 'NGO현상'과 더불어 최근 거버넌스(Governance)와 이와 관련한 정부-NGO간 파트너십에 대한 관심이 커지고 있다. 거버넌스는 국가의 쇠퇴와 민간부문으로의 권력이동, 그리고 탈산업사회의 새로운 도전에 대한 대응으로서, 다양한 행위자 간의 상호작용을 바탕으로 하는 국정운영방식으로 각광을 받고 있다. 따라서 거버넌스의 주요한 주역의 하나로서 NGO의 역할이 강조되며 문제해결을 위한 정부-NGO 간 협력에 대한 관심이 증폭되고 있는 것이다. 특히 민주화와 신자유주의적 세계화를 급격하게 경험하고 있는 우리나라에서는 이런 논의가 공공과 민간 부문 모두에게 긍정적 평가를 받고 있으며 정부-NGO 관계에 관한 상당한 연구성과를 축적하고 있다.

그러나 정부-NGO관계에 대한 유형론적 연구나 정부지원사업 등 특정분야에서의 협력관계를 다루는 다수의 연구들은 대체로 양자간의 협력적 관계를 묵시적, 또는 명시적으로 강조함으로써 우리나라 NGO들의 다양성을 단순화하거나 파트너십의 현실적 문제들을 간과하는 경향이 있다.³⁾ '시민 없는 시민운동' 또는 '명망가 중심의 시민운동' 그리고 '미숙한 시민사회와 조숙한 NGO'(조대엽, 2001)라는 비판들은 우리 사회의 NGO들이 외형적 성장과 달리 내부적 역량과 자원이 취약하며, 이런 상황에서의 파트너십이 매우 불안정하거나 비대칭적일 수 있음을 의미한다.⁴⁾ 실제 우리나라의 정부-NGO 사이의 협력관계는 특정분야를 제외하고는 그리 활발하다고 보기 어려우며 그 건강성 또한 믿음직스럽지 못하다(이현호, 2001; 이현출, 2001).

이러한 NGO의 취약성은 지방에 소재하고 있는 지역NGO에게는 더욱 심각하게 나타난다. 모든 자원들이 중앙으로 흡수되는 중앙집권적 구조 속에서 전통적 연고주의와 지역주의의 벽을 넘어서야 하는 지역NGO의 입지는 매우 좁다. '명망가조차 없는 시민단체', '도급 NGO'라는 자

60-70년대 개발도상국에서 도시 중산층의 급격한 성장을 지칭하는 부르조아혁명이다(Salamon, 1995, 255-261).

- 2) 2000년총선참여연대는 4월 총선거에서 낙선대상자 86명을 선정하여 이중 59명을 낙선시켜 유권자혁명이라고 지칭될 정도의 성과를 거두었다. 그러나 운동의 성과에 대한 최근의 연구결과들은 반드시 긍정적이지는 않다(이갑윤·이현우 2000; 조기숙·김선웅 2000; 윤종빈, 2002; 안문석·황민섭 2002).
- 3) NGO를 거버넌스의 주요한 행위자로 파악하고 정부와의 수평적 파트너십을 강조하는 것은 우리나라의 NGO를 교육, 문화, 의료 등의 준공공재를 생산하는 서구의 비영리서비스단체와 동일한 것으로 간주하는 경향 때문인 것으로 보인다. 하지만 민주화 과정에서 사회운동의 전통을 기반으로 한 우리나라의 많은 NGO들의 특성을 감안할 때 파트너십의 논의는 조심스럽게 접근할 필요가 있다.
- 4) 최근 일부 대형NGO에 대한 비판적 시각을 담은 연구들은 선단식 조직구조, 재정구조의 취약성, 국가의존적 활동, 과두제적 지배구조, 일반시민들의 소외 등 문제점을 제기하고 있다. 현실적으로 우리나라의 NGO들이 안고 있는 불가피한 상황에서 발생하는 문제제기는 하나 NGO들이 해결해야 할 과제임에는 분명하다(김용민, 2000).

조직 표현처럼 지역의 NGO들은 인적·물적 자원의 동원과 이슈제기에 있어서 어려움을 겪고 있다. 이런 상황에서 정부와의 동반자관계나 파트너십을 강조하는 것은 자칫 현실을 왜곡하거나, 취약한 여건의 지역NGO들을 정부사업에 동원하거나 하청구조로 몰아갈 여지가 많다.

이 논문은 일차적으로 지역의 NGO가 안고 있는 문제점과 한계를 사례연구를 통해 밝혀보고자 하는데 그 목적이 있다. 지방정치의 민주화와 로컬거버넌스의 실현을 위해서는 NGO와 지방정부와의 자주적 관계설정이 필수적이며 이는 지역NGO의 자원과 역량을 필요로 하기 때문이다. 이러한 논의를 위해 이 글에서는 지방자치의 틀 속에서 NGO가 갖는 의미를 살펴보고 사례연구를 통해 지역NGO의 성장조건과 한계를 검토한 후 로컬거버넌스의 주요한 행위자로서 지역NGO에 요구되는 몇 가지 과제들을 논의할 것이다.

II. 로컬거버넌스와 정부-NGO의 파트너십

최근 급격한 사회변동 속에서 거버넌스에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 거버넌스는 기존의 국민국가 중심의 통치체제의 약화를 배경으로 복지국가의 위기, 재정위기에 대한 시장주의적 대응, 경제와 정치의 세계화 현상, 행정조직내의 관리혁명, 그리고 환경문제와 같은 새로운 도전에 대응하기 위한 국정의 새로운 운영방식의 틀로서 등장했다고 할 수 있다.⁵⁾

조정(Steering), 안내(Leading), 방향제시(Directing)이라는 어원적 의미를 지닌 거버넌스의 개념은 학자에 따라, 학문영역에 따라 매우 다양하게 정의되고 있다.⁶⁾ 하지만 대체로 거버넌스의 개념 속에는 정부 뿐 아니라 비정부 부문의 다양한 행위자들을 포함하고, 자원을 교환하고 공유할 필요에 의해 발생하는 네트워크, 구성원간의 지속적인 상호작용에 초점을 맞추고 있으며, 행위자간의 네트워크는 국가로부터의 독립성을 바탕으로 한다는 특징을 내포하고 있다⁷⁾(Rhodes, 1997: 54). 결국 거버넌스는 기존의 정부역할과 활동범위에 대한 재고를 통해 국가와 사회체제 내의 주요 행위주체들이 자율성을 갖는 대등한 단위로서 관계를 형성하는 가운데 자율적 네트워크 형성을 통하여 스스로 조종, 조절해 나가는 국정운영을 의미한다고 할 수 있다(이종원, 2001).

특히 거버넌스의 개념은 민주주의의 토대가 부실한 지역적 수준에서 의미가 크다. 우리나라

5) 특히 우리나라는 1987년의 민주화운동으로 권위주의체제가 붕괴됨으로써 기존의 국가중심의 획일적 통치, 관료제적 조직을 통한 서비스 전달, 명령과 제재에 의한 갈등해결방식에 새로운 변화가 초래되었다. 억압적 강제력이 감소한 정치체제는 정치적 지지를 확보하며 문제해결능력을 유지하기 위한 현실적 필요성 때문에 새로이 등장한 NGO들과 우호적 협력관계를 정립하고 이들을 지원하기 위한 정책적, 제도적 변화를 통해 국정운영의 전환을 모색하였다. 이런 변화는 NGO 활동의 제도적 틀을 제공하여 주었을 뿐 아니라 정책과정의 동반자로서의 역할 수행을 위한 장을 마련하여 주었으며(김혁래·김영래, 2002) 거버넌스와 파트너십을 강조하는 계기가 되었다.

6) Rhodes는 거버넌스의 의미를 기업적 거버넌스, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 국제적 의존·사회적 사이버네틱체제, 신정치경제, 네트워크의 7가지로 파악한다(Rhodes, 2000). 또한 Frederickson은 거버넌스를 공공활동에 관련된 다양한 조직과 기구의 연결유형, 느슨한 결합체제, 다중제도적 조직상황, 새롭고 긍정적인 행정이미지의 표현이라고 정의한다. (Frederickson, 1997) 이런 다양성에서 보듯 거버넌스는 체계화되고 검증가능한 이론이라기보다는 현상을 보다 체계적으로 이해하기 위한 개념적 틀의 성격을 띤 키워드의 속성이 더 강하다고 할 수 있다.

7) 우리나라의 거버넌스 연구에서도 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회 내 행위자들의 협력에 관심을 보이는 경향이 강하다(곽진영, 2001; 이현출, 2001, 김태영, 2002; 이종원, 2001)

의 지방자치는 제도의 실시 10년을 넘기고 있지만 그 이름에 걸맞는 지방정치의 민주화, 지역경제의 활성화는 미진한 형편이다. 지방정치의 비활성화, 연고주의와 지역주의, 후견주의(박종민 외, 2000) 등의 부정적 요소들이 위력을 발휘하고 있다. 또한 자원의 중앙집중 속에서 지방정부의 제도적 능력의 한계는 지역사회를 구성하고 있는 다양한 구성원들의 도움을 필요로 한다는 점에서 거버넌스의 필요성은 크다. 로컬거버넌스는 지역의 행위주체들의 광범한 참여를 통해 시민사회를 발전시키는 방법이라는 점에서 그 의미를 가장 적절하게 구현할 수 있는 행위주체의 하나가 바로 NGO라고 할 수 있으며 정부와 NGO간의 파트너십은 거버넌스의 구체적 실현의 대표적 사례라고 할 수 있다.

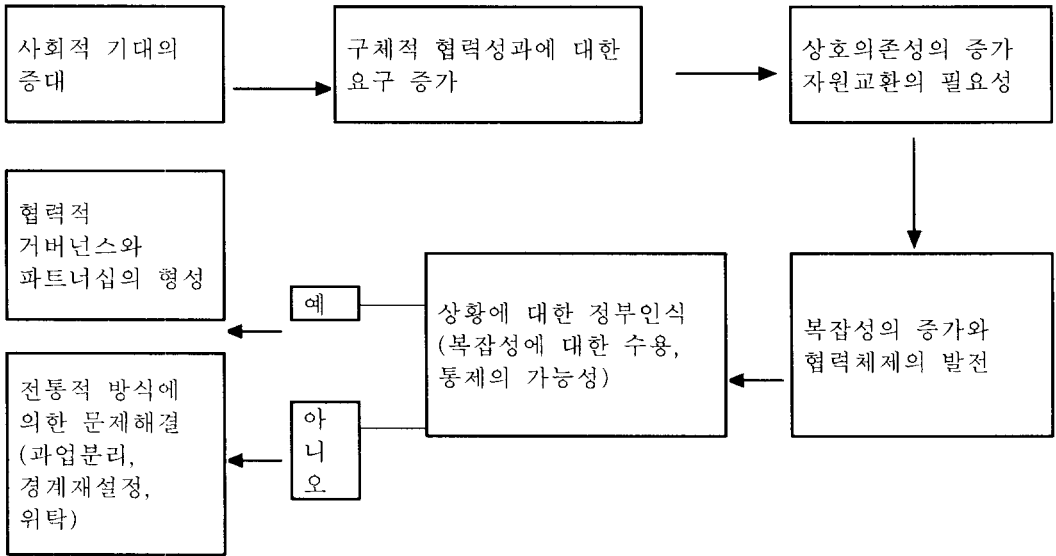
파트너십은 참여하는 주체들이 독자적으로는 달성할 수 없거나 달성하기 어려운 일을 서로 자발적으로 정보와 자원 등의 교환을 통해 해결하기 위한 것이다(김태영, 2002). 즉 둘 이상의 행위자간의 상호적 필요성과 자원의 교환, 협력을 통한 이익의 인식에 의해 파트너십이 발생하는 것이다. 따라서 정부와 NGO간에 이러한 파트너십이 형성되기 위해서는 몇 가지 구체적인 조건들이 필요하다(조명래, 2001; Peters, 1998; 김태영, 2002). 먼저 둘 이상의 자율적인 참여자가 있어야 하며, 둘째, 일회적이 아닌 지속적인 상호작용이 있어야 한다. 셋째, 각 참여자는 물질적 또는 비물질적 자원을 제공할 수 있어야 한다. 넷째, 각 참여자는 활동의 결과에 대해 책임을 공유해야 하며 다섯째, 그 활동목적이 시민 다수의 이익과 공익성을 지녀야 한다. 마지막으로 참여자들은 상대의 특성을 인식하고 그것을 존중할 수 있어야 한다. 이러한 파트너십을 통해 정부는 서비스전달의 효율성 제고와 사업의 효과성 증대, 그리고 행정의 민주성 증대라는 이점을 얻을 수 있는 반면, NGO는 정부와 협력함으로써 정책과정의 접근성과 조직의 다원성을 확보할 수 있다(조명래, 2001).

그러나 파트너십의 규범적 필요성과 현실적 이익에도 불구하고, 그 형성을 위해서는 여러 조건이 필요하다는 사실은 파트너십의 현실적 구현이 쉽지 않다는 것을 의미한다. 파트너십을 위한 여러 요소들의 존재는 현실 속에서 다양한 형태의 파트너십이 나타날 수 있음을 암시하며 또한 운용과정에서 파트너십이 왜곡될 가능성을 보여주기 때문이다. Teisman(2002)등에 의하면 거버넌스에 의한 파트너십의 운영은 몇 가지 특성을 지닌다. 첫째 목표달성을 위한 각 행위자들의 상호의존성이다. 복잡한 문제해결을 위해 서로 다른 많은 행위자가 관여하게 되는데 성공적인 상호조정이 문제해결을 위한 전제조건이 되는 것이다. 둘째, 목표달성에 필요한 지식과 자원은 각기 다른 행위자들에게 분포되어 있고 자원의 중요성은 타 행위자가 부여하는 가치에 의해 결정된다. 목표달성이나 문제해결을 위해서는 상대방의 자원이 필요하고 서로의 필요성이 높을수록 파트너십은 강해질 수 있다. 따라서 보완적 자원의 보유정도가 자율적 파트너십을 결정하는 중요 요인이 된다. 셋째, 복잡성(Complexity)의 증대이다. 복잡성은 상호의존적 자원을 소유한 각 행위자들이 각자의 인식과 전략을 가지고 상호작용과 협상에 참여함으로써 발생하는 즉 협력의 과정은 자원과 인식을 바탕으로 이루어지는 게임의 성격을 지니게 된다는 것이다.

따라서 이런 특성에 대한 정부의 인식과 해석이 네트워크 상에서의 정부반응을 결정하는 중요 요소가 된다. 즉 정부가 복잡성을 통제가 어려운 위협요소로 받아들이는 경우 파트너십은 화려한 수사에도 불구하고 항시 정부가 주도권을 잡는 위탁(Contracting-out)의 형태로 변질될 가능성이 존재한다(Giddens, 1998). 문제해결을 위해 상호협력이 필요하다는 것을 인정하지만 자원의 우위를 점하고 있고 책임성과 일사분란한 의사결정구조에 익숙한 정부로서는 불확실성과 복잡성을 감수하는 파트너십의 필요성은, 매혹적이지만 감당하기 어려운 선택이라고 할 수 있다.

더구나 전통적 정책결정구조에 익숙한 정부는 파트너십, 제3의 방식이라는 수사에도 불구하고 이를 흔쾌히 받아들일 절박성을 갖고 있지 않은 경우가 많다.

〈그림 1〉 파트너십에 대한 정부인식



자료: Teisman, Klijin(2002: 200)에서 재작성

이런 정부-민간단체의 불안정한 파트너십은 Lipsky 등의 자발적으로 설립된 민간 비영리조직들이 정부의 재정지원으로 공공서비스를 제공하면서 준정부조직으로 변질되는 과정에 대한 연구에서도 잘 나타나고 있다(Lipsky and Smith, 1989). 정부는 민간조직을 공공정책에 활용하기 위해 서비스를 위탁하고 재정지원을 제공함으로써 공생적인 상호의존관계를 형성한다. 정부는 상호의존관계를 관리하고 공공재원의 책임성을 확보하기 위해 민간조직을 통제하게 된다. 이런 관계가 지속됨에 따라 자발적인 민간조직은 정부에 더욱 자원 의존적이 되며 정부의 통제를 받게 된다는 것이다(강상욱, 2001: 36).

이러한 위험성을 고려하면 우리나라에서 거버넌스에서의 파트너십과 NGO역할을 지나치게 강조하고 기대하는 것은 주의를 요한다. 협력에 필요한 제반 조건들은 정부에 의해 임의적으로 제공될 수 있고, 조정과 포섭요구에 의해 왜곡될 수 있다는 점에서, 정부와 NGO의 협력네트워크는 자칫 NGO의 독립적 성장에 왜곡을 가져와 결과적으로 기본적인 관계를 위협할 수 있다. 그러므로 NGO가 거버넌스과정에서 정부와 대등한 정책파트너로서 공익을 실현하기 위해서는 무엇보다 인적, 물적 자원확보를 통한 자율성과 독립성을 바탕으로 대등한 관계를 유지하는 것이 선행되어야 하며 이에 필요한 내부자원과 기반을 갖추고 있는지를 점검하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 우리나라 지역NGO의 실태분석: 사례연구

1. 지역NGO의 현황

NGO란 용어는 학술적 용어라기보다는 다분히 정치적, 이념적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 비정부조직을 지칭하는 NGO라는 용어 이외에도 비영리조직(NPO), 제3섹터, 시민단체(CSO) 등 다양한 용어로 사용되고 있으며 개념정의도 다의적이다⁸⁾(박상필, 2000; 김준기·김정부, 2001). 이 논문에서는 지역NGO의 개념을 '지방수준에서 공익의 실현을 목적으로 시민의 자율성과 자발성에 기초하여 설립, 운영되는 비영리민간조직'으로 정의하고자 한다.

현재 우리나라의 NGO현황은 정확한 실체가 밝혀지지 않고 있다. 많은 수의 NGO들이 비등록상태로 활동하거나 개념정의 방식에 따라 조사자 간 편차가 크기 때문이다.⁹⁾ 행정자치부의 등록자료에 따르면 2001년 말 현재 우리나라의 민간단체의 수는 모두 3,654개이며 이중 서울을 중심으로 활동하는 NGO는 중앙행정기관과 서울시에 등록된 것을 합해 모두 776개, 21.2%이며 나머지 78.8%의 NGO들은 지방에서 활동하고 있다. 인천과 경기도를 포함한 수도권외의 NGO는 1500개로 전체의 41.4%를 점하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 현재 NGO에 대한 연구 중 NGO에 대한 사례연구는 부족한 형편이며 또한 대부분 서울의 대규모 NGO를 대상으로 하고 있다.¹¹⁾ 이런 현상은 이들 NGO에 대한 사회적 관심도가 상대적으로 높고 제기하는 이슈가 전국적이라는 데 기인한 것이기는 하지만 특정한 대형NGO를 중심으로 한 연구는 우리나라 전체 NGO의 실정

〈표 1〉 비영리 민간단체의 시도별 등록현황

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
	373	251	135	219	130	123	120	505
3,251	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	142	152	148	207	171	231	209	135

자료: 행정자치부 민간협력과

- 8) NGO는 활동목적, 성격, 추구하는 가치에 따라 다양하게 존재하고 있으므로 그 개념을 획일적으로 정의하기는 어렵다. 따라서 연구내용이나 분석수준에 맞는 실체적 개념을 적절히 적용하는 것이 NGO연구의 효율을 위해서 중요하다. 우리 나라의 경우 NGO들이 80년대 말 민주화과정에서 발전해 왔다는 점에서 그 역사적 특수성을 고려해야 한다. 서구의 경우에도 NGO를 '불리한 처지에 놓인 약자들의 삶의 질을 개선하기 위해 활동하는 자발적인 사적, 비영리기관'으로 정의하여 NGO를 사회운동단체와 같은 특정영역으로 한정하는 경향도 많다(Anna Vakil, 1997, p. 2060).
- 9) NGO에 대한 현황자료로 많이 사용되는 「한국민간단체총람2000」에 의하면 한국의 NGO 수는 4,023개, 정부까지 포함하면 2만개 이상으로 조사되었다. 그러나 이 통계는 분류와 조사방식에 따라 차이가 날 수 있다. 이 자료를 바탕으로 공공성, 자원성, 비정부성을 기준으로 내용분석을 한 김희래의 연구(2002)에 의하면 우리나라의 비정부단체 수는 1997년 730개, 2000년 843개로 조사되었다.
- 10) 지역적 분포에 대한 「한국민간단체총람2000」의 자료에서는 NGO들의 54%가 서울에 집중되어 있고 경기도와 인천을 포함한 수도권에 67.2%의 단체가 활동하고 있어 NGO의 집중화현상이 심한 것으로 나타나고 있다. 이러한 차이는 지역의 다수 NGO들이 정부의 비영리민간단체의 기준을 충족하지 못하는 영세한 실정에 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.
- 11) 구체적인 NGO를 대상으로 하는 사례연구는 개념논의와 이론소개, 정부와의 관계, 정책과정의 영향력 등에 관한 연구주제에 비하면 부족한 편이다. 사례연구 가운데에도 참여연대, 경실련등 중앙의 대규모 NGO를 대상으로 하는 연구들은 어느 정도 찾아볼 수 있지만 지방NGO를 다룬 연구는 드물다. 지방NGO의 취약성과 한계를 가늠할 수 있는 단면이기도 하다. 지방NGO에 대한 연구로는 이원웅, 최창현의 강릉시연구, 장수찬의 대전시사례연구, 유팔무등의 춘천시 사례, 오재일의 광주시사례 등이 있다.

을 과다 대표할 가능성이 높다.

현재 경상남도에 등록된 NGO들은 2002년 현재 모두 224개(행자부 등록이후 추가된 15개 포함)이다.¹²⁾ 이들 중 새마을 운동, 바르게살기운동, 자유총연맹 등 관변단체를 제외하면 모두 178개의 단체가 있다. 이들을 유형별로 구분하면 여성단체 24개, 환경단체 28개, 자원봉사 및 사회복지관련단체 59개, 문화예술스포츠단체 13개, 국민운동 및 의식개혁단체 9개, 노동단체 5개, 종합시민운동단체 21개, 기타 19개 단체이다.¹³⁾ 이 연구의 사례대상은 경상남도의 마창진참여자치참여연대(이하 마창진참여연대)와 마창환경운동연합(이하 마창환경연합)이다. 이들 두 단체는 지역의 대표적인 종합시민운동단체와 환경단체로서 활동하고 있는데 이들의 실태분석을 통해 지역NGO들의 다양한 측면들을 파악할 수 있을 것이다.

2. 지역NGO의 내부자원

1) 생성과정

(1) 마창환경운동연합

마창환경연합은 1991년 12월 7일, '마창공해추방시민운동협의회(이하 마창공추협)로 창립되었다. 마창공추협은 지난 1991년 3월 두산그룹의 '낙동강 폐놀방류 사건'을 계기로, 마창지역 시민들의 안전하고 건강한 삶을 보장받기 위해서는 시민 스스로가 나서야 한다는 지역의 의지를 모아 구성된 조직이었다.

이후 1992년 말부터, 동시성·광역성·다발성을 특징으로 하는 국내환경문제와 새롭게 제기되는 지구환경문제에 대한 효과적인 대처를 위해서는 분산적인 지역활동을 지양하며 동시에 전국적인 연대조직이 필요하다는 논의가 일기 시작하였다. 이러한 전국조직 결성문제에 관한 논의의 필요성이 가속화되면서, 1993년 4월 2일, 전국 각 지역의 환경단체들을 통합한 국내 최대의 단일조직, '환경운동연합'이 창립되었다. 이와 때를 같이하여 마창공추협도 마산창원환경운동연합이라는 새로운 이름으로 조직을 개편하였다. 마창환경연합의 운동 방향은 환경연 강령의 범위내에서, 지역의 실정을 고려한 원칙과 대의명분의 선에서 설정되고 있다.

(2) 마창진참여연대

마창진참여연대는 1991년 결성된 「건강한 사회를 위한 시민협의회」(건사협)에 그 뿌리를 두고 있다. 1991년 낙동강 폐놀사건을 계기로 환경 및 사회문제에 대한 지역시민사회의 관심이

12) NGO의 현황을 파악하기 위한 기본자료를 무엇으로 할 것인가는 모호하다. 이 연구에서 지방자치단체에 등록된 단체로 한정된 것은 등록단체들이 비영리민간단체지원법에 의해 기본적인 NGO의 조건을 갖추었기 때문이다. 법에 의하면 등록대상단체의 조건은 i) 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수인 것 ii) 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것 iii) 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것 iv) 상시 구성원수가 100인 이상일 것 v) 최근 1년이상 공익활동실적이 있을 것 vi) 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것으로서 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 일컬으며, 상기의 요건들은 동시 충족조건이다. 이런 조건에 의하면 규모가 작거나 정부와 적대적 관계에 있는 단체는 제외되는 문제가 있으나 활동의 공식성과 지속성, 그리고 등록수리의 재량성이 없다는 점에서 기본자료로 채택하였다.

13) 단체의 분류기준은 기본적으로 등록시에 기재한 설립목적을 기준으로 하였다. 자원봉사단체에는 모범운전자회, 해병전우회 등을 포함하였으며, 복지단체에는 청소년, 여성, 장애인, 노인관련 단체들이 포함되어 있다.

고조되었고 지역NGO들의 연합조직인 '건강한 사회를 위한 시민협의회(건사협)이 결성되었다. 이후 92년 대통령 선거를 즈음하여 건사협을 주축으로 지역의 47개 단체들이 '공정선거실천을 위한 시민운동협의회(공선협)'를 조직하여 시민의 힘을 통해 지역주의의 한계를 극복하고자 시도하였다. 선거이후 공선협은 사회부조리와 부정부패, 환경오염, 청소년 문제 등 다양한 지역사회의 문제를 해결하기 위한 종합적 시민단체의 결성을 모색하게 되었고 이에 따라 1993년 '정의로운 사회를 위한 시민연합(정사련)이 발족되었다.¹⁴⁾

마창정사련은 지역성과 정부와의 독자성을 확보하기 위해 창립준비 단계부터 대표자와 실무자회의를 통해 '서울의 정사협과는 독자적인 조직'임을 천명하였다. 또한 정사련은 새로운 조직이 3.15의거, 10.18부마항쟁 이후그 동안 지역에서 이루어진 운동에 동참했던 제 세력과 시민들의 결과물임을 분명히 하고, 관변단체나 순수시민운동을 그르칠 조직의 참여배제를 선언함으로써 정부와의 유착이라는 오해의 소지를 방지하고자 하였다. 이후 정사련은 연대조직으로서의 한계를 극복하기 위해 1998년 하반기부터 지역시민운동의 구심점이 될 수 있는 새로운 시민단체의 결성을 모색한 결과 1999년 3월 「마창진참여자치참여연대」를 창립하였다. 참여연대는 기존 정사련의 구성원, 지역의 노동 및 민중운동조직구성원, 그리고 새로운 일반가입자들을 중심으로 구성된 단일조직체로서, 자발성과 자율성을 바탕으로 사회개혁과 참여민주주의의 실현을 목표로 하는 지역의 종합적인 시민운동단체로서 출범한 것이다.

(3) 생성과정의 특성

두 단체의 창립과정을 보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 폐놀사건과 대통령 선거라는 정치·사회적 기회구조가 이들 단체 창립의 계기가 되었다는 점이다. 폐놀사건은 환경에 대한 인식을 새롭게 자극하는 촉매체로서 기능하여 대기업을 상대로 지역민의 권익을 지키려는 의식을 확산시켰고 지역적 피해의식을 촉발함으로써 문제해결을 위해 지역사회를 응집시키는 단초를 제공하였다. 또한 대통령선거는 민주화의 연장선상에서 새로운 정치적 지형을 형성해야 한다는 의식을 확산하는 기회가 되었다. 이런 과정에서 잠재되었던 지역시민사회가 문제해결을 위한 적극적 행동으로서 단체의 구성이라는 결실을 이룰 수 있었다. 둘째, 서울을 기반으로 한 전국적 규모의 NGO의 영향력이 이들 지역NGO 창립의 자양분이 되었다. 두 단체 모두 인사와 재정의 독자성을 지니고 독립적인 활동을 하고 있지만 명칭의 사용이나 제기하는 이슈에 대해 교감을 갖고 있었고 네트워크와 연대활동을 통해 일정한 역할분담을 하였음을 부인하지 않는다. 즉 전국규모 NGO의 역량과 영향력이, 정치·사회적 기회구조를 통해 확산된 지역시민사회의 힘을 NGO의 창립이라는 가시적 결과로 구체화하는 추동력이 된 것이다. 셋째, 엘리트중심적인 구성이다. 두 단체의 회원과 임원진을 보면 마창진참여연대의 경우 교수와 의사를 포함한 전문직 종사자들이 73명으로 다수를 차지하고 있으며 시민운동가 55명을 포함하면 이 두 집단이 전체의 2/3에 달한다. 환경연합도 임원진의 절대 다수가 전문직과 사회운동가로 이루어지고 있다. 이들 집단은 지역의 정치, 경제적 기득계층과 일정한 거리가 있는 대항엘리트적인 성격을

14) 이러한 마창정사련의 출범은 전국적인 수준의 '정의로운 사회를 위한 시민운동협의회(정사협)의 출범과 그 궤적을 같이 한다고 할 수 있다. 전국적 수준의 정사협은 1993년 5월 27일 서울 수운회관에서 39개 시민단체가 모여 촌지거부, 근검절약운동 등 새로운 시민의식개혁을 목표로 하는 연대조직으로 결성되었다. 이는 당시 문민정부의 출범이후 사정과 개혁의 흐름 속에서 내걸었던 부패추방, 경제활성화, 국가기강 확립이라는 국정지침과 보완적 관계에 있으며 협력적 파트너의 형태를 유지했다고 할 수 있다.

지니고 있으며 따라서 지역적 이해관계나 지연, 학연에 틀에서 벗어나 비교적 자율적인 활동이 가능했다.

이상의 결성과정과 인적구성을 감안해보면, 지역의 대표적인 NGO들이 탄생할 수 있었던 것은 정치·사회적 기회구조 속에서 80년대 민주화운동과 노동운동을 해온 활동가들의 잠재력이, 전국규모의 NGO의 영향과 지역색이 얇은 엘리트 그룹의 지원과 동참에 의해 동력을 얻었기 때문이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

2) 인적자원

대부분 지역NGO들이 안고 있는 가장 큰 문제점이 활동적인 회원의 확보와 안정적인고 자주적인 재원조달이다. 특히 시민 없는 시민운동, 명망가 중심의 시민운동이라는 지적은 바로 가장 중요한 인적자원의 취약성에 기인한다. 따라서 일반회원과 임원단, 활동가를 포함하는 인적자원의 문제는 단체의 건강성과 활동성을 가름하는 가장 중요한 척도라고 할 수 있다.

(1) 마창진참여연대

참여연대의 회원을 보면 창립초기 200명 선에서 최근 평균 300명 정도에서 정체상태에 있다. 회원들은 등록만 되어 있는 회원, 회비만 내는 회원, 부정기적으로 참여하는 회원, 활동에 적극 참여하는 회원으로 구분할 수 있는데 작년 한해 회비를 납부한 회원은 매달 차이는 있지만 평균 150명 선에 이르며 최근 적극 추진하고 있는 자동이체를 신청한 회원은 100명 정도이다. 즉 활동성을 가진 회원은 전체의 50% 내외임을 알 수 있다.

조직의 방향설정과 활동에 중요한 역할을 하는 임원단은 3인의 공동대표, 40인 내외의 운영위원, 15명의 집행위원으로 구성된다. 공동대표는 50대 이상의 의료계, 여성계, 교육계의 대표자로서 조직운영에 필요한 물질적, 정신적 후원역할을 담당한다. 운영위원과 집행위원의 멤버십은 중첩적인데 실질적 의사결정기구인 집행위원회의 인적 구성을 보면 교수 5명, 전문직 종사자 4명, 개인사업자 및 회사원 3명, 시민운동가 2명, 기타 1명이다.

상근활동가는 3명의 대졸자들로 구성되어 있다. 이 중 40대의 사무처장은 정사련 시기부터 근무하였으며 20대인 두 명의 간사는 2년 미만의 근무경력을 갖고 있다.

(2) 마창환경연합

마창환경연합의 회원은 창립당시 300여명 정도였으나, 지속적으로 증가하여 2002년 7월 현재 1,321명의 등록회원을 확보하고 있다. 실제 1998년~2000년까지 마창환경연합의 평균 회원수는 매년 200여명 이상씩 증가하고 있으나, 평균 회비 납부 회원수가 80여명 정도 증가하는데 그쳐 회비 납부율은 50%를 밑돌고 있다. 이에 반해 2001년의 경우, 평균 회원수는 전년대비 감소하였으나, 평균 회원수가 전년대비 약간 증가함으로써 회비납부율은 54%를 넘고 있다.

임원단은 현재 2명의 공동의장, 1명의 고문, 2명의 감사, 5명의 상설위원장, 4명의 부설기관

15) 지역의 몇몇 시민단체의 임원들과의 면담에 의하면 자신들이 그 동안 운동을 할 수 있었던 것은 이 지역출신이 아니기 때문에 가능했다는 점을 지적하고 있다. 지역출신이 아니어서 눈치를 볼 필요가 없었고, 압력을 받을 경우도 적었다는 장점을 강조했다. '몰라서 용감했다', '지금 같으면 못했을 것이다', '내가 이 지역출신이라면 동창회에 나가지도 못했을 것이다'라는 이들의 술회는 지역사회의 보수적 연구주의의 벽이 얼마나 강하게 지역출신자들의 시민운동 참여를 막고 있는지를 대변해준다.

장, 18명의 지도위원, 14명의 정책위원, 1명의 사무국장으로 구성되어 있다. 인적 구성을 보면 임원단은 학계(12명), 기업체 및 개인사업(8명), 교육계(7명), 종교계(7명), 문화예술계(4명), 의료계(3명), 전현직 지방의회의원(3명), 시민운동계(2명), 법조계(1명), 기타(2명) 등으로 구성되어 있으며¹⁶⁾ 상근자는 사무국장을 비롯하여 6명의 여성활동가로 구성되어 있다.

3) 재정

(1) 마창진참여연대

참여연대의 재정상황을 보면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 마창진참여연대의 재정현황

(단위: 만원, %)

수 입			지 출		
항목	2000년	2001년	항목	2000년	2001년
회비	4013(54)	3523(58)	인건비	2710(37.9)	2726(47)
후원금	931(12.3)	292(4)	관리비	1523(21.3)	1311(22)
사업수익금	2262(30.4)	1917(31)	사업비	2905(40.6)	1813(31)
기타	315(4.2)	391(6)	예비비		
합계	7520(100)	6122(100)	합계	7138(100)	5850(100)

출처: 마창진 참여자치참여연대 해당연도 결산자료

수입의 측면을 보면 회비 수입이 50%를 상회하고 있다. 또한 행사시 지원되는 후원금이나 행사참가비와 후원의 밤 수익금으로 구성되는 사업수익금도 대부분 적극적인 회원들에 의해 조달되고 있어서 실제 수입의 대다수를 회원들이 부담하고 있다. 300명의 회원 중 회비납부율이 38%-45%정도이고 일반회비가 월 5천원에서 만원인 것을 감안하면 임원과 일부 열성적인 회원들의 부담이 상대적으로 큰 것으로 보인다.

지출구조를 보면 경직성 경비인 3인의 상근자 인건비와 관리비가 60-70%를 차지하고 있으며 사업비는 30-40%의 비중이다. 특히 2001년의 인건비 비중이 47%에 달하고 있는데 인건비의 절대액이 증가한 것이 아니라 재정규모가 축소되었기 때문에 상대적으로 비중이 커진 것이다. 재정의 경직도가 높은 상황에서 재정축소는 사업비의 감축으로 이어질 수밖에 없다. 사업비는 홍보 및 회원사업비, 전문활동기구 사업비, 그리고 연대사업비로 구성되는데 회원확충 및 관리에 사용되는 홍보 및 회의사업비의 비중이 전체 예산의 13%-15%를 차지하고 있다. 따라서 실제 활동에 투입될 수 있는 재정은 매우 부족하며 참여 전문가들의 두뇌를 빌리거나 활동가들의 손발에 의존할 수밖에 없는 실정이다.¹⁷⁾

16) 마창환경연합 임원단은 전체 61명으로 구성되어 있다. 그러나 중복을 피하기 위해, 임원단의 주요경력은 3명의 당연직 운영위원(공동의장단, 사무국장)과 부설기구 및 상설위원회에서 추천한 8명의 겸직 운영위원, 1명의 겸직 정책위원을 제외한 49명을 대상으로 파악되었다.

17) 그러나 재정문제에 관하여 참여연대의 관계자는 돈이 부족하기는 하지만 큰 문제는 되지 않는다고 한다. 재정확충에 몰두하다보면 정부와의 관계에서 상대적으로 구속을 받을 우려가 있고 도덕성에 대한 논란을 초

(2) 마창환경연합

마창환경연합의 재정규모는 1992년 4천 9백여 만원에서 2001년 1억4천5백여 만원으로 10년간 3배 정도의 증가추세를 보이고 있다. 그러나 1996년과 1998년, 2000년, 2001년을 제외하고는 적자운영을 해 오고 있다.

〈표 3〉 마창환경연합의 재정현황

(단위: 만원, %)

수입			지출		
항목	2000년	2001년	항목	2000년	2001년
회비	4303(28.7)	5356(36.8)	인건비	3787(27.1)	4873(36.3)
후원금	2472(16.5)	2291(15.8)	관리비	1191(8.5)	1975(14.7)
사업수익금	5847(39.0)	5240(36.0)	사업비	7365(40.6)	6585(49.0)
차입금	-	100(0.7)	차입금상환	-	-
기타	2362(15.8)	1558(10.7)	기타	1654(11.8)	-
합계	14984(100)	14549(100)	합계	13997(100)	5850(100)

자료: 마창환경연합 「정기총회자료집」

마창환경연합의 재정수입은 주로 회비와 후원금, 사업수익 및 기타 등으로 이루어지고 있다. 이중 회원들의 회비는 조직의 독립성과 재정적 안정화의 척도라는 점에서 중요한 부분이며, 마창환경연합 역시 가급적 회비를 통한 조직의 운영을 목표로 하고 있다. 그러나 평균적으로 재정수입에서 회비의 점유율은 30% 전후에 머무르고 있다. 다음으로 후원금은 전체 수입의 20% 수준에 이르고 있는데 재정의 자립이 조직의 독립성과 활동의 중립성을 결정짓는 중요한 요인이라는 인식 하에 대가성 있는 후원금을 받지 않는 것을 원칙으로 삼고 있다. 회원들의 회비나 후원금으로 부족한 부분은 각종 사업을 통한 수익 등으로 충당하게 되는데 평균 47%수준에 달한다. 이중 사업비가 큰 비중을 차지하고 있는데 외부의존적이어서 그 비중이 19% 수준에서 52%수준까지 매우 가변적이다.

지출구조를 보면 고정경비에 속하는 인건비의 비중이 평균 28%, 사무관리비가 19%로 경직성 경비가 47%에 달한다. 행사비, 회원사업비, 조사연구비 등으로 구성되는 사업비는 45%이다.

4) 조직 및 의사결정구조

(1) 마창진참여연대

참여연대는 최고 의결기구인 총회와 상설의결기구인 운영위원회, 상설집행기구인 집행위원회, 그리고 사무처로 구성된다. 총회는 정기총회와, 재적회원 1/3이상의 요구나 운영위원회의 결의에 의해서 소집될 수 있다. 의결은 재적회원 1/10이상의 출석과 출석회원 과반수의 찬성으로 이루어지며 정관의 제·개정, 사업계획과 예결산 승인, 임원선출 등의 중요 사안을 결정한다.

래하여 단체 전체에 부정적 영향을 받게 될 가능성이 더 커 득보다 실이 많다는 것이다.

상설의결기구인 운영위원회는 2개월마다 개최되며 총회에서 선출되는 선출직 운영위원과 당연직 운영위원(공동대표, 집행위원장, 각 기구 및 부설기구의 장, 회원자치모임의 대표, 사무처장)으로 구성된다. 운영위원회는 조직과 운영, 사업과 활동에 관한 중요사항을 심의, 의결하고 집행위원장의 임명, 내규의 제·개정 책임을 진다. 상설집행기구인 집행위원회는 매월 1회 이상 개최되며 집행위원장, 활동기구의 장, 집행위원장이 추천하는 약간 명, 그리고 사무처장으로 구성된다. 집행위원회는 총회와 운영위원회의 의결사항을 집행하고 정관에 명시된 사업과 활동을 추진하며 예산의 편성과 집행을 담당하는 실질적인 활동기구이다.

실무를 총괄하는 사무처는 현재 사무처장과 실장, 간사 1명등 3명의 상근활동가로 구성되어 있다. 사무처는 집행위원회와 각종 활동기구의 결정사항을 실질적으로 집행하고 단체의 회원관리, 조직운영 등 대부분의 행정업무와 조직관리, 그리고 현장활동을 담당한다.

2) 마창환경연합

마창환경연합은 최고의결기구인 총회와 실질적 상설의결기구인 운영위원회를 비롯하여 3인 이내의 공동의장, 그리고 8개의 상설위원회, 6개의 부설기구와 사무국으로 구성되어 있다. 총회는 참석 과반수로 의결하며 조직과 운영에 관한 중요사항을 결정한다.

운영위원회는 공공의장단, 사무국장, 부설기구 및 상설위원회에서 추천하는 각 1인과 일반회원 3인 이내로 구성된다.¹⁸⁾ 회의는 매달 1회 이상 개최되고 있으며 주요사업에 대한 심의 및 의결, 정관개정안의 제안, 기구설치에 대한 승인, 내규의 제·개정 등 조직의 중요한 사항을 의결한다. 또한 실질적으로 정관에 명시된 의결사항 외에 고문 및 명예의장을 위촉할 수 있으며, 지도위원을 추천·의결하고, 사무국장을 추천할 수 있다 내규로 정하는 사항이 회원의 구분 및 상벌에 관한 사항, 지도위원을 비롯한 부설기구, 상설위원회, 사무국의 기능 및 운영에 관한 세부사항 등 조직운영 전반에 관한 사항임을 감안하면, 운영위원회는 조직운영권과 인사권, 재정권을 독점하는 것으로 볼 수 있다.

사무국은 각 상설위원회 및 지역주민, 회원의 의견수렴과 관리, 사업추진의 실무를 담당한다. 현재 사무국장을 비롯하여 총무, 회원조직, 도시환경, 생태보존팀에서 6명의 상근자가 근무하고 있다.

4. 지방정부와의 관계

정부와 NGO의 관계에 관한 연구는 대체로 특정한 기준에 의한 유형화나 정부지원의 특성분석, 그리고 특정한 정책사례에 의한 관계분석 등의 형태로 이루어진다.¹⁹⁾ 유형화 연구에 국한하여 보면 정부의 제도적 다원주의 수용여부, 관계의 공식성 정도, 권력의 대칭성 여부에 따라 양자의 관계를 8가지로 세분한 Coston의 연구나(Coston, 1998), 재정과 서비스공급을 기준으로 한 Gidron등의 연구를 비롯하여 많은 학자들이 특정기준에 따른 유형화를 시도하고 있다. 유형화의 기준으로는 NGO 자체의 활동의 자율성과 재정의 자율성(박상필, 1999), 양자간 수단과 목적의 일치여부(권해수, 1999), 정부의 수용태도와 NGO의 유형(신광영, 1999) 등 연구목적에 따라 여러 기준이 사용된다. 그밖에 조직간 자원의존모형의 관점에서 자원의 대체가능성과 중

18) 일반회원의 경우 정관의 단서조항에 따라 운영위원 2인 이상의 추천과 운영위원회의 승인을 얻어야 한다.

19) 정부-NGO관계에 관한 연구경향은 김준기·김정부(2001)을 참조할 것.

요성에 따른 연구(김준기, 2000), Kuhnle와 Selle을 인용하여 지방정부수준에서 재정의 자율성과 근접성을 기준으로 한 연구(신희권, 1999)를 비롯하여 단순히 양자의 관계를 갈등과 협력으로 파악하는 연구(Salamon, 1995; 김영래, 1999) 등 다양하다.

그러나 이러한 유형화 연구는 대체로 관계유형을 선형적으로 도출하거나 그것을 경험적 사례에 맞추어 서술함으로써 설명력과 실천적 의미에서 일정한 한계를 지닌다. 또한 최근의 거버넌스와 NGO에 대한 관심을 고려할 때 규범적 차원에서 정부-NGO간의 협력과 파트너십의 필요성을 부정할 이유는 없다는 점에서 유형화 연구는 현실의 새로운 내용을 담아내기 어렵다(김준기·김정부, 2001). 정책사례를 중심으로 한 관계연구 또한 주로 환경이나 반부패운동 등 특정한 정책에 초점을 두으로써 정부-NGO관계의 전체국면을 포착하지 못할 우려가 있다. 정책의 유형이나 정책과정의 특성에 따라 현실적으로 양자의 관계는 크게 변할 수 있으며 이는 상황에 따라 양자의 관계가 가변적이며 고정된 정형을 갖지 않는다는 것을 의미한다.

정부와 NGO가 협력관계를 유지해야 한다고 주장하는 것과 실제로 그러한 관계가 발생할 가능성이 있는가, 그리고 협력관계가 형성되었다고 하더라도 그 관계가 어느 정도 수준에서 작동하고 있는지의 여부는 별개의 문제이다.(김태영, 2002) 거버넌스와 파트너십의 문제를 보다 분석적인 차원에서 논의하기 위해서는 정부와 NGO간의 협력에 필요한 조건들을 구체적으로 탐색하고 포괄적이면서도 안정적 기준을 도출할 필요가 있다.

여러 연구에서 지적된 요소들을 종합해보면 파트너십의 성격과 질을 결정하는 것은 대등한 행위자로서의 자율성여부, 자원의 의존성, 상대에 대한 인식과 신뢰, 참여의 수준과 방식이라고 할 수 있다. 자율성은 대등한 관계를 이루기 위한 전제조건으로서 NGO의 관점에서는 활동과 재정의 독립성이 필수적이며 이를 위해 내부적으로는 인적·물적 자원의 동원능력과 전문성 확보, 합리적 의사결정구조를 갖추어야 한다. 자원의 의존성은 상대방이 필요한 자원을 갖고 있는가? 어떻게 교환되는가?의 문제로 파트너십의 대칭성 여부를 판단하는 근거가 될 수 있다. 정부가 제공할 수 있는 자원은 재정적 지원을 비롯하여 정책과정의 참여기회 제공, 기술적 지원과 인정 등이며 NGO는 비용 절감, 아이디어, 정책에 대한 정치적 지지와 정통성 부여 등이 라고 할 수 있다. 상대에 대한 인식과 신뢰는 파트너십관계의 발생과 질을 결정하는 심리적 조건으로 목표의 공유를 통한 상대의 인정과 신뢰, 그리고 평가적 판단을 포함한다. 정부가 제도적 다원주의를 수용하고 NGO와의 협력을 통해 정통성과 효율성을 확보할 수 있다고 믿는 경우 양자 사이에는 파트너십이 이루어질 수 있다. 참여의 수준과 방식은 파트너십의 질과 관련된 것으로 관계의 안정성과 신뢰의 수준을 파악하는 기준이 될 수 있다.

이 연구에서는 지방정부-지역NGO관계를 이상의 기준을 중심으로 분석한다. 자율성은 앞장의 NGO의 내적자원과 함께 외부적 표현으로 나타나는 사업과 활동을 중심으로, 참여자의 자원의존성은 정부의 재정지원을 중심으로, 그리고 정책참여 형태와 참여수단을 통해 참여수준과 방식, 그리고 인식과 신뢰수준을 간접적으로 파악하고자 한다.

1) 마창진참여연대

(1) 사업 및 활동

참여연대는 지역의 종합적인 시민운동단체로서 정관에서도 밝히고 있듯이 삶의 질의 향상과 참여민주주의사회를 이루기 위한 다양한 사업들을 펼치고 있다.²⁰⁾

먼저 전국적 규모로 이루어진 정보공개운동 및 시민권리찾기 운동은 2000년 6월 관공비 공

개를 위한 전국네트워크가 결성되면서 본격화하였다. 이후 전국동시다발로 판공비행정정보공개 청구가 이루어졌고 이 과정에서 많은 지방자치단체장들이 판공비를 공개하였다. 경남에서는 도지사 및 시장들에 대한 공개요구가 진행되어 2001년부터 인터넷을 통한 판공비공개가 이루어졌는데 일부 단체장은 총액공개만 하고 나머지는 열람으로 통보하였다. 판공비 공개운동은 행정기관의 반발에도 불구하고 명분상의 우위를 바탕으로 성공을 거두었으며 예산운영의 투명성을 확보하는데 상징적 역할을 하였다. 정보공개는 시민의 알 권리 충족과 행정의 공개성 확보를 위한 유용한 행정견제수단이며, 나아가 행정을 이해하고 정책문제를 파악하여 비판과 대안제시를 가능하게 함으로써 NGO의 학습효과도 매우 높은 편으로 평가받고 있다.

지방정부와 직접 관련된 활동으로는 총선후보자 초청토론회, 시장 사퇴운동, 지방의원 해의 연수 실태분석, 정치자금 실태조사, 지방분권운동 등 부패와 부조리 청산, 행정의 투명성 확보, 지역주의 극복운동, 지방자치의 활성화를 위한 사업에 주력하고 있다. 이런 활동들은 대부분 지방정부와 대립적, 갈등적 관계를 초래하는 사업들로 시민운동단체로서의 성격을 잘 나타내는 것이지만 대부분 구체적 결실이나 성공을 거두지 못해 지역NGO활동의 한계를 보여주고 있다. 이 밖에 지역연대사업으로 경남시민사회단체연대회의, 계도지 폐지를 위한 경남참여연대, 마산만매립반대시민대책위원회, 국가보안법철폐를 위한 지역연대 등 연대기구활동을 통해 지역적 문제와 보편적 가치수호를 위한 advocacy기능을 하고 있다.

(2) 지방정부의 재정지원

지방정부는 비영리민간단체지원법에 의해 매년 지역의 NGO들에 대한 재정지원을 하고 있다. 경상남도는 2000년 4억9천575만원을 배정받아 9개 분야 76개 단체, 99개 사업에 대해 지원하였다. 2001년에는 모두 10개 분야에 걸쳐 90개 단체, 118개 사업에 4억6천462만원을 지원하였다²¹⁾ (경상남도, 민간단체지원심사결과보고서 2000, 2001).

참여연대는 2000년 '한일지방자치실태조사 및 NGO상호교류'사업을 위해 1,000만원의 지원을 받았다. 이 사업은 실무자들의 교육과 능력향상, 그리고 한일 NGO단체교류를 위한 것으로 NGO관계자들이 2000년 11월 1주일동안 일본 카나가와현을 방문했으며 이후 일본NGO 단체가 정기적으로 상호방문하는 계기가 되었다. 그러나 참여연대의 수혜에 대해 일부 언론에서 문제를 제기하였다. 지방자치단체를 감시, 비판해야 할 NGO단체가 정부지원을 받는 것은 독립성과 자율성을 훼손할 수 있다는 것이 비난의 요지였다. 특히 전국적으로 낙천낙선운동과 관련해서 NGO들이 정부의 전위대 역할을 한다는 논란을 빚으면서 참여연대의 정부재정지원은 비판의 소지를 안고 있었다. 참여연대는 내부적 의견조율을 거쳐 이후 정부공모사업에 신청하지 않기로 입장을 결정하였다. 참여연대의 입장에서는 정부의 재정지원은 정체성과 도덕성이라는 내부

20) 정관 제4조에 의하면 참여연대의 사업은 지방정치의 활성화와 시민참여 확대, 지방정치와 행정에 대한 감시와 참여, 선거문화와 사회정치개혁, 비리와 부정부패 등 지역의 정치, 경제, 사회의 거의 모든 부분에 걸쳐 광범위하게 설정되어 있으며 기존의 정치와 정부운영을 개혁하려는 목적을 지니고 있어 단기적으로 지방정부와는 갈등적 목표를 지니고 있다.

21) 2001년의 경우 선정분야는 국민화합, 월드컵·문화시민운동, 투명사회만들기, 자원봉사, 인권·여성·청소년 권익신장, 자원절약·환경보전, 안전관리·재난구조, 민족화해협력, NGO기반구축·국제교류, 시민참여확대의 10개분야이다. 이들 분야에 대한 선정비중을 보면 인권·여성·청소년 권익신장이 22.5%, 자원절약·환경보전 21.7%, 월드컵·문화시민운동 12.2%의 순이며 NGO기반구축·국제교류 3.3%, 투명사회만들기사업 등은 1.7%에 불과하다. 2000년의 경우에는 자원봉사·청소년보호 33.8%, 자원절약·환경보호 24.2%였다. 이러한 통계는 대부분의 지원사업이 복지 등 서비스분야와 정부역점사업에 치중되어 있음을 보여준다.

자원을 포기하고 교환하기에는 너무 작고(예산규모의 1/8) 내부적으로 대체가능성이 있는 자원이라고 할 수 있다.

(3) 정책참여의 수준과 방식

참여연대가 정책과정에 제도적으로 참여할 수 있는 기회도 매우 제한적이다. 지방자치단체와 NGO가 공식적으로 협력의 장을 마련하는 기회는 각종 위원회를 통한 참여이다. 경상남도에는 모두 72개의 각종 위원회가 있는데 이들 위원회 중 소수를 제외한 대부분의 위원회가 민간인의 참여가 가능하다. 각종 위원회에 참여하고 있는 민간인들을 배경별로 보면 교수 300명, 변호사, 회계사, 건축사, 세무사등 전문직이 90명, 이익단체대표 133명, 정부투자기관관계자와 기업인등이 108명인데 비해 시민단체 대표는 52명에 지나지 않는다. 이들 시민단체의 대표 중에서도 대체로 복지기관, 보수적 시민단체들이 주류를 이루고 있으며 참여연대의 경우 관여하고 있는 위원회는 2개에 불과하다. 따라서 정부에 대한 감시, 비판, 주창자로서의 NGO의 실질적 참여는 미흡한 수준이다. 또한 위원회 자체의 기능이 의결기구가 아니라 심의, 자문기구로서 구속력을 갖고 있지 못한데다 참여 민간대표들의 응집력이 낮아 회의과정에서 영향력을 행사하기에는 한계가 있다. 공동의사결정, 정책네트워크로서의 NGO의 기능은 매우 낮으며 구색갖추기 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.

따라서 정책과정에 영향력 행사를 위한 대정부활동은 외부적 동원을 통한 영향력의 정치시도한다. 최근 2년간 참여연대의 활동수단을 보면 토론회 개최 및 참석 20회, 기자회견 19회, 성명서·건의서·논평발표 21회, 가두캠페인 및 1인 시위 23회로 나타나고 있으며 공격적 방식인 집회 및 규탄대회 등은 7회 개최되었다. 반면 기관장 면담이나 공식회의 참석은 모두 5회에 지나지 않았다(마창진참여자치참여연대 총회자료집 2000, 2001).

이러한 참여형태는 아직도 지방정부와 참여연대의 관계가 공식적 네트워크를 갖지 못하고 있으며 안정적 파트너나 의사결정의 공동참여자로서 신뢰를 확보하지 못함을 보여준다. 따라서 참여연대의 활동은 지방정부와의 직접적인 의사소통보다는 간접적으로 언론이나 여론에 호소하는 방법에 의존하게 되며 인적자원의 한계 속에서 성명서, 기자회견, 토론회 등을 주요 수단으로 사용하게 된다.²²⁾

2) 마창환경연합

(1) 사업 및 활동

마창환경연합은 지방정부와 사안에 따라 협력과 갈등의 관계를 유지하고 있다. 즉 정부의 반환정정책이나 주민들의 저항이 따르는 정책에 대해서는 감시와 비판을, 친환경정책 추진과정에서는 파트너십을 구축하여 정부의 정책을 지원하고 있다.

마창환경연합의 대표적인 활동사업을 보면 1992년 낙동강 페놀피해 대책활동, 1994년 마산시 수돗물 악취사태 대책활동, 1995년 함안 여항산 보전을 위한 경남랜드 저지 운동, 1996년 주남

22) 이러한 활동방식은 제도적 참여의 제약뿐만 아니라 조직의 인적 자원의 한계 때문이기도 하다. 제한된 회원수에 비해 다양한 사업을 벌이는 과정에서 소수의 인력으로 가능한 활동에 주력하게 되어 성명서, 기자회견, 1인시위등 전문가집단을 이용한 홍보에 의존하게 된다. 반면 마산만 매립반대운동과 같이 이슈의 지역적 도발성이 크고 NGO간 연대를 통한 인원동원이 가능한 경우 농성, 규탄대회, 1인시위 등 다양한 수단의 선택이 가능했다.

저수지 카누경기장설치 반대활동, 1997년 창포만 매립반대활동, 1998년 가포소각장 설치 반대운동, 1999년 봉암곶별매립 반대활동, 2000년 주남저수지 준설반대활동, 도내 케이블카 설치 반대운동, 팔용산 캠퍼스조성 반대활동, 2001년 마산시 쓰레기소각장 건설반대운동 등을 들 수 있다.²³⁾ 그밖에 환경문제로 인한 주민피해주민 지원을 위해 다양한 활동을 해 왔는데 이러한 활동과정에서는 정부정책에 대한 반대와 비판을 가함으로써 대립적 관계를 형성하고 있다.

반면 친환경적 정책에 대해서는 협력적 관계를 유지하고 있다. 수질보존을 위한 민관합동수질조사(1997년~1998년), 민관합동 공해배출업소단속(2000년)을 해당 자치단체와 함께 수행하고, 국제행사에 동행²⁴⁾하기도 하였다. 특히 주남저수지 보존으로 인하여 인근 주민생활 개선 및 수질환경 개선을 위한 아이디어 공모(1998년), 창원소각장 마산시와 공동사용 합의(2000년), 봉암곶별 생태학습장 조성(2001년), 학교숲 조성사업 파트너십 워크숍 개최(2001년), 음식물쓰레기감량 자원화 관련 시민교육(2001) 등은 지방정부와 마창환경연합의 적극적 협력사례로 알려져 있다.

이상의 활동을 통해 볼 때 마창환경연합은 자율적 활동을 통해 지방정부와 사안에 따라 협력과 갈등을 빚는 독립적 위치에 있다고 할 수 있다.

(2) 지방정부의 재정지원

마창환경연합은 다양한 사업을 전개하고 있어 상대적으로 지역NGO들에 비해 큰 규모의 재정을 운영하고 있다. 또한 사업비의 비중도 높은 편이어서 각종 프로젝트 참여나 행사를 통해 정부로부터 재정지원을 받고 있다. 환경보전이라는 공공재 생산에 기여한다는 측면에서 정부지원에 대한 거부감이 높은 편이 아니나 조직의 순수성과 도덕성을 강조하는 전문가집단과 조직운영의 현실에 직면하는 활동가 사이에 갈등을 빚기도 하였다.

마창환경연합은 공모사업과 관련하여 도로부터 2000년 1천만원, 2001년 850만원을 지원받았다. 마산시로부터 연구·조사사업비 명목으로 1994년 400만원, 1996년 600만원 등 예산을 지원받아 마산만 살리기 범시민운동을 전개하였으며, 각종 행사추진 시 정부로부터 예산지원을 받아 사업을 추진하고 있다. 그 대표적인 예로 창원시의 주남저수지대축제 지원(1998년 500만원), 지구의날 2000 차없는 거리 행사지원(2000년 1,500만원) 등이 있다. 이러한 행사뿐만 아니라 정부는 인턴교육지원금(1998년 180만원)을 지원하여 마창환경연합의 조직역량강화에 기여한 바 있으며, 시민환경강연회, 물질약 시민교육, 녹색경남21 여성환경지킴이 교육 등 정부의 교육홍보사업에 마창환경연합을 동참시켜 사업을 공동수행해 나가기도 하였다.

(3) 정책참여의 수준과 방식

마창환경연합이 환경문제와 관련하여 정책과정에 개입하는 수준과 방식은 비교적 다양한 편이다. 단체의 임원이 경상남도의 위원회에 참여하는 경우는 5개 정도였지만 환경문제와 관련된 민관협의체의 구성원으로 활동하는 경우도 많았다.²⁵⁾ 문제해결을 위해 국제회의에 공동참석하는 사례도 있었다. 1997년 주남저수지의 현명한 이용방안 마련을 위한 공무원·시민단체 아즈

23) 마창환경운동연합의 월간소식지인 「늘푸른 누리」, 각월호와 「정기총회 자료집」 각 호에서 정리.

24) 마창환경연합은 1997년 주남저수지의 현명한 이용방안 마련을 위한 공무원·시민단체 아즈마(일본 후쿠시마 현)견학에 동참하였으며, 2000년 '경상남도·야마구치현 환경기술회의'에 참석하여 마창환경연합의 입장을 전달하기도 하였다.

25) 마창환경연합이 관여했던 대표적 민관협의회는 주남저수지 생태계 보전과 관련한 '주남저수지 민관협의회', 전국 최초의 해양환경 분야 민·관협의회인 '마산·창원·진해 바다살리기 민·관협의회' 등이 있다.

마(일본 후쿠시마현)견학에 동참하였으며, 2000년 '경상남도·야마구치현 환경기술회의'에 참석하여 마창환경연합의 입장을 전달하기도 하였다. 대체로 친환경정책에 대해서는 토론회, 공청회, 질의서 등 NGO들이 흔히 이용하는 참여방식에 의존하기도 하지만 제도화된 채널을 통한 참여가 이루어지는 경향을 보인다.

그러나 반환경정책에 있어서는 제도적 참여의 수준이 낮으며 비공식적, 갈등적 활동양상을 보이고 있다. 2000년 주남저수지 준설반대를 위해 환경연합은 도청 앞 단식농성을 벌였고 팔용산 캠퍼스조성 반대운동은 시청 앞에서 단식농성을 감행하였다. 이에 대해 시는 집시법 위반혐의로 환경연합을 고소하였고 환경연합은 여기에 대항하여 국민고충심사위원회에 조사요청을 하는 등 극단적 대결 양상을 초래하였다. 마산만 매립반대의 경우에도 성명서, 1인 시위등의 외부적 압력활동을 주요한 영향력 행사수단으로 사용하였다.

이렇게 정책에 따라 환경연합의 참여수준과 방식이 달라지는 것은 정부가 원하지 않을 경우 NGO가 정책과정에 개입할 수 있는 통로는 제한될 수밖에 없기 때문이다. 이는 정부의 필요나 의도에 의해 파트너십의 성격이 언제라도 달라질 수 있음을 보여주는 반증이기도 하다. 정부는 협력과정에서도 여전히 정책결정자, 규제자, 평가자로서 남아있을 수 있고, 또한 언제라도 협력관계가 번거로워지면 업무의 분리, 경계의 재설정, 위탁 등의 방식으로 변경할 가능성이 있다 (Teisman, 2002).

IV. 파트너십을 위한 지역NGO의 한계와 시사점

90년대 이후 한국사회의 민주화과정과 NGO의 성장, 그리고 김영삼정부 이래 NGO에 대한 제도적 지원은 거버넌스 논의와 맞물려 정부와 NGO간의 협력과 동반자관계를 지향하고 있다. 지방에서도 중앙과 동일한 수준에서 NGO에 대한 역할기대와 협력관계가 별다른 의문없이 제기되고 있다. 더욱이 지방자치의 실시라는 정치적 요인은 지역의 정치적 활성화와 NGO의 역할에 대한 규범적 기대감을 더 상승시키는 경향이 있다. 그러나 현실적으로 지역의 NGO들이 처해 있는 대내외적 조건은 이러한 파트너십을 기대하는 토대가 매우 불안정한 것임을 보여준다. 사례연구를 통해 나타나고 있는 파트너십을 위한 지역NGO의 내부적 역량문제와 정부 관계의 특징을 정리하면 다음과 같다.

1. NGO 내부역량의 문제

NGO가 정부와 파트너십을 형성하기 위해서는 대등한 참여자로서의 내부역량을 확보하는 일이 우선되어야 한다. 내부역량을 구성하는 요인으로는 인적·물적자원의 동원능력, 전문성, 민주적이고 합리적인 의사결정구조, 이슈제기능력, 지역적 영향력 등을 들 수 있는데 사례연구를 통해본 지역NGO들은 문제점들을 안고 있다.

첫째, 인적자원의 한계이다. 인적자원은 회원, 상근자, 전문가로 구분할 수 있는데 먼저 회원의 문제를 보면 참여연대는 300명 수준, 마창환경연합은 1300여명의 회원을 확보하고 있다. 참여연대의 경우 창립이후 회원이 정체상태에 있고 환경연합은 연간 100명 정도씩 증가하고 있는 셈이지만 회비납부회원은 30%수준이다.²⁶⁾ 회원의 활동성도 취약하다. 두 단체 모두 회비납부와 회원관리에 많은 관심을 기울이고 있고 지역에서 활발한 활동을 하는 대표적인 단체로 알려져

있지만 회비 납부율은 30-45%에 있고 각종 회원모임 또한 고정참석자를 중심으로 10-20명 수준에 있어서 부진한 상황이다. 이런 현상은 우리나라 대부분의 NGO들이 안고 있는 공통적 문제이지만 지방의 경우 더 심각한 실정이다.

인적자원의 문제 중에서도 NGO를 끌어가는 손과 발인 상근자의 문제는 더욱 심각하다. 대부분 NGO들이 재정적 어려움으로 말미암아 최소한의 활동가만으로 운영되고 있는데 이들에게 생활인으로서의 안정성과 미래를 보장할 수 없다. 지금까지 NGO의 활동가들은 과거 사회운동이나 학생운동을 하던 인물들이 주축을 이루었는데 민중운동이나 학생운동이 쇠퇴하면서 시민운동의 인력공급원이 고갈되고 있다. 반면 30대 후반에 이른 현재의 활동가들은 경제적 어려움을 사명감으로 극복해야 하는 형편이다. 따라서 지역NGO는 가족부양의 부담이 덜한 여성상근자의 비중이 커지고, 현장활동가들은 생활을 외면한 채 운동을 해야하는 고충을 감수해야 한다. 이런 현상은 장기적으로 지역NGO의 전문성과 안정성을 저해하는 요인이 된다. 전문가집단은 주로 교수와 전문직종사자로 구성되는데 각종 위원회를 맡아 정책을 개발하거나 조직의 정당성 제고, 때로는 후원자의 역할을 담당한다. 그러나 이들은 삶의 중심을 자신의 직업에 두고 있기 때문에 소수를 제외하고는 조언자의 역할에 국한하거나 운동의 방식과 조직운영에 대해 운동가나 상근자들과 갈등을 유발하는 경우도 있다.

둘째, 조직운영의 집권성이다. NGO는 참여민주주의를 구현하는 장이라는 측면에서 이념적 차원에서 민주적 의사결정구조는 그 자체로서 조직의 강력한 자원이 될 수 있다. 그러나 현실적으로 지역NGO들은 소수에 의한 집권적 조직운영을 하고 있다. 두 단체 모두 최고의결기구인 총회의 느슨한 의결규정으로 인해 소수에 의한 의사결정이 가능하고 실질적 소집권을 운영위원회에 넘기고 있다. 따라서 실질적인 권한이 운영위원회나 집행위원회에 있는데 의결기관과 집행기관의 구성원들이 중복되어 있기 때문에 사실상 업무상으로 구별이 없는 상태이다. 따라서 환경연합의 경우 운영위원회에 의해, 참여연대는 집행위원장과 사무처장이 중심이 되는 집행위원회의 결정으로 사실상 조직전체를 움직여 간다고 할 수 있다. 또한 두 단체 모두 다양한 위원회와 회원조직, 부설기구를 두고 있으나 대부분 소수의 관심 있는 전문가그룹에 의해 주도된다. 이런 구조는 현실적으로 일반회원들의 적극적인 참여가 어려운 상황에서 조직을 움직여 나가기 위한 불가피한 방식으로 우리 나라 다수의 NGO들이 안고 있는 문제이기도 하다(양현모, 2000). 특히 보수적이고 각종 인연의 틀 때문에 인적자원의 풀이 협소한 지역NGO로서는 집권적 의사결정 구조, 소수 전문가에 의존한 활동과 일반회원들의 소외, 임원들의 다중 멤버십 현상은 어쩔 수 없는 선택이라 할 수 있다.

셋째, 정책개발능력과 영향력의 한계이다. 지역NGO들은 사회적 문제를 제기하고 잘못된 현실을 비판함으로써 지역사회의 공익을 실현해 나가야 하는데 현실적으로 몇 가지 한계를 지닌다. 먼저 지역적 이슈개발의 한계이다. 참여연대는 최근 지역민들의 관심을 끌만한 지역적 이슈들을 발굴하지 못하고 있다. 2000년 총선연대, 판공비 공개운동, 이동전화 요금인하운동 등의 예에서 보듯이 참여연대의 주요한 사업들은 전국수준의 이슈들을 지역적 차원에서 대행하는 경우가 많았다. 보편적 가치를 실현하기 위해 중앙과 연대하는 것은 당연하지만 지역화된 실천적

26) 두 단체는 민주화와 지방자치의 실시, 그리고 폐놀사건이라는 정치·사회적 기회구조 속에서 결성될 수 있었다. 그러나 성장을 위한 인적자원의 확충은 미흡한 상태에 머물러 있다. 환경의 중요성에 대한 사회적 관심과 국지적인 환경분쟁의 증가 때문에 환경연합의 회원은 증가하는 추세이지만 90년대와 같은 정치사회적 이슈가 부족한 참여연대의 회원 수는 정체되어 있다. 이는 지역NGO의 생성과 발전이 내부적 자원보다는 외부적 기회구조에 더 큰 영향을 받는다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

가치를 생산해내지 못한다면 지역NGO는 정체성을 잃고 중앙단체의 위성조직으로 전락할 위험이 있다. 환경연합도 수질오염이나 매립장 건설문제 등 다양한 문제를 제기하고 있지만 구체적인 이슈의 발원은 내부의 전문성이나 기획에 의한 것보다는 주민제보나 관련주민의 쟁점화 요구 또는 언론보도 등에 의해 이루어지는 경우가 많다.

이런 문제는 지역NGO의 전문성의 한계와 함께 지역시민사회의 미성숙에서 기인한다고 볼 수 있다. 주민들은 대체로 지방정치에 무관심하고 좁은 공간적 틀 속에서 지역주의와 연고주의의 한계를 벗어나지 못한 채 이기적 행태를 보여주는 경우가 많았다. 참여연대의 경우 지방정치의 민주화나 보편적 가치를 추구하는 활동들은 낮은 관심 속에서 성과를 거두지 못하였으며 환경연합도 개발을 둘러싼 주민들의 이기심을 극복하는데 한계를 보여주고 있다.²⁷⁾ 그리고 이러한 한계는 지역사회에서의 NGO의 영향력을 제약함으로써 지역사회에 무관심을 초래하는 악순환을 낳는다.

2. 정부-NGO관계의 문제

지역NGO와 지방정부와의 협력적 관계는 사례에서 보듯 제한적이거나 선택적이다. 사례지역 뿐만 아니라 우리 나라 대다수 NGO들의 경우에도 복지서비스등 특정 분야를 제외하고는 거버넌스에 입각한 바람직한 파트너십을 유지한다고 보기는 어렵다.²⁸⁾ 이런 현상은 아직까지 정부와 NGO 양쪽 모두 파트너십의 발생에 필요한 조건들을 갖추고 있지 못하기 때문이다.

기본적으로 파트너십은 협력을 통해 서로 이익을 얻을 수 있다는 기대가 있어야 한다. 지방정부의 입장에서는 권리찾기, 지역주의 극복, 부패감시 등 보편적 가치를 추구하는 참여연대와 협력을 통해 단기적으로 얻을 수 있는 이익은 크지 않다. 김영삼정부 이후 중앙정부는 NGO들을 우호적 지지자로서, 그리고 사회개혁의 전위대로서 활용해야 할 정치적, 사회적 필요성을 갖고 있었다. 그러나 지방정부는 그러한 필요성을 갖고있지 않다. 연고주의와 지역주의의 전통적 시민문화는 아직 잔존하고 있고 약화되기는 했지만 관변단체들이 지역에 방대한 조직을 갖추고 있으며 지역주의에 편승한 투표행태는 선거에 결정적 영향력을 발휘하고 있기 때문이다. 특히 NGO의 영향력 확산에 중요한 역할을 담당하는 언론조차 지역에서는 취약한 실정이므로 지방정부의 입장에서는 목소리를 높이는 참여연대를 거북한 잔소리꾼이나 내키지 않는 대화상대 이상으로 여기기 어렵다. 지방정부와 환경단체의 관계는 보다 다중적이다. 정부의 친환

27) 참여연대는 지역감정추방을 주요한 목표로 삼았으나 2000년 총선과 보궐선거, 지방선거에서도 한나라당 후보는 모두 당선되었고 수뢰혐의로 재판 중이던 시장은 참여연대와 지역NGO들의 끈질긴 사퇴운동에도 불구하고 자발적으로 사임하지 않았다. 이후 시장보궐선거과정에서 참여연대는 한나라당의 후보공천 반대운동을 벌였으나 무시되었으며 결국 한나라당의 후보가 20%대의 낮은 투표율 속에서 압도적으로 당선되었다. 반면 지역NGO들은 공동의 시민후보를 물색하였으나 실패하고 말았다. 환경연합의 경우에도 사업의 성공은 목표의 규범성보다 이해관계자의 입장에 영향을 받는 사례가 많았다. 2001년의 주요사업인 세계적 습지 창녕 우포늪을 자연생태보전지역으로 지정 받기 위한 활동은 생존대책을 요구하는 인근주민들의 강력한 저항을 받았다. 칠새 도래지로 널리 알려진 주남저수지 생태보호 운동에 대해서도 저수지 인근지역 농민들은 창원시에 주남저수지 준설추구 및 생태공원 조성을 반대하는 청원서를 제출하기도 하였으며, 지역청년회는 '눈 갈 아얏기 향의사위'를 벌이기도 하였다. 그 외에도 환경파괴를 이유로 지역대학의 제2캠퍼스 조성공사를 지지하는 활동도 해당 대학측의 강력한 반대에 의해 좌절되었다. 이러한 사례들은 지방정치의 민주화, 환경보호를 위한 지역의 시민운동이 지역주의와 이기주의의 벽을 극복하기에는 추동력이 부족하다는 것을 보여준다.

28) NGO사업공모의 사례연구에 의하면 정부-NGO의 관계가 다분히 비대칭적인 용역형에 머물고 있으며(주성수, 2001), 시민사회가 미숙한 가운데 현재의 관계는 협력적 동반자가 아니라 대행사에 불과하다는 지적도 있다(이연호, 2001).

경정책을 지원하는 일면 개발과 반환경정책에 제동을 걸어야 하는 이중적 성격의 파트너십을 유지해야 하기 때문이다. 따라서 정책의 성격에 따라 양자간에 나타나는 파트너십은 협력과 갈등의 다차원적인 모습을 보이게 된다. 협력관계 하에서도 언제라도 상대가 정반대의 정책을 추진할 수 있는 못미더운 파트너라는 인식은 안정적인 협력관계의 유지와 신뢰구축을 어렵게 한다.

실질적인 자원의 교환가능성과 필요성도 그리 높지 않은 편이다. 교환을 통해 정부가 얻을 수 있는 것은 정당성의 강화와 서비스의 질을 높일 수 있다는 점이다. 그러나 정부는 선택의 폭이 넓으므로 특정 NGO를 고집할 이유는 없다. 현행 지원사업에도 나타나듯 재정지원은 다수의 NGO들에게 골고루 분배하는 형태로 진행되고 있으며 정부는 NGO간 경쟁을 통한 효율성을 추구할 수 있는 우월한 위치에 있기 때문이다.

생활주권과 다원적 참여민주주의를 지향하는 NGO의 입장에서도 현재의 제도적 틀에서 이루어지는 정부와의 파트너십은 부담스럽다. 지방정부와의 자원교환에서 자칫하면 자신의 가장 큰 자산인 도덕성과 독립성이 훼손될 가능성이 있기 때문이다. 또한 지원을 받는 경우에도 지원을 둘러싼 NGO간의 지나친 경쟁, 관료화의 가능성, 정부통제의 증가 등을 우려하게 된다. 따라서 독립적 성향의 NGO의 경우 지방정부와의 건설적인 파트너십을 원한다 하더라도 재정의존을 포기하거나 매우 조심스러운 협력을 유지해야 한다. 특히 환경단체는 정부와 이중적 관계를 지니므로 정부지원에 의한 사업의 확장과정에서 발생하는 의존성이 갈등적 관계의 대정부활동을 약화시키지 않도록 경계해야 한다. NGO의 자율성과 독립성을 위해서 자원교환의 의존성을 줄이는 것은 바람직한 일이다. 그러나 외부의 비판과 내부적 우려 때문에 정부지원을 꺼리는 것은 아직도 지역NGO로서 자율성의 기반이 약하다는 것을 보여주는 반증이기도 하다.

정책과정에서의 참여수준도 대체로 미흡하다. 공동사업은 이미 정부의 의도에 따라 방향이 결정된 사업에 대해 집행과정에 관여할 수밖에 없고, 공모사업은 기본방향이 제시된 가운데 NGO는 선택을 기다리는 수동적 입장에 있다. 제도적 참여인 위원회참여의 경우도 대다수 위원회들이 자문, 협의의 성격을 지닌 것이 많고 위원들의 위촉이 정부에 의해 이루어진다는 점에서 정부의 정책의도는 관철될 가능성이 크다. 결국 현재의 조건 하에서는 파트너십의 주도권은 정부가 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 자율적 파트너십의 형성을 위해서는 재정지원방식의 변화와 세제혜택, 공공요금 할인 등 다양한 정부의 지원정책도 필요하지만 정부 스스로 파트너십의 필요성을 인식할 수 있도록 하는 조건, 즉 지역NGO의 역량강화와 지역시민사회의 활성화를 위한 노력이 이루어져야 한다.

V. 결 론

우리나라에서 NGO의 성장은 급속하게 진행되고 있으며 정부-NGO간의 파트너십도 증가하는 추세에 있다. 이러한 변화는 정치적 민주화와 세계화와 같은 외부적 영향과 아울러 정부의 제도적 지원이 일조를 하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 지역수준에서 NGO의 실태는 매우 열악하며 정부와의 관계도 건실한 토대를 갖고 있지 못하다. 분석의 범위가 협소하여 결과를 일반화하는 데에는 다소 한계가 있지만 현재의 시점에서 NGO의 성장이 자율적인 시민사회의 등장을 의미하는 것으로 받아들이기는 어렵고 지방정부-NGO의 관계가 자율적 동반관계로 진척

되었다고 보는 데에도 무리가 있다.

NGO들의 제도 내 활동이 강화될수록 정부와의 상호협력관계가 증가하고 자율성의 문제는 오히려 더 심각해진다. 제도권 밖에서, 혹은 투쟁일변도의 운동방식만을 사용하는 NGO에게는 내부자원의 한계는 있을지라도 독립성과 순수성의 문제에서는 자유로울 수 있다. 그러나 사회의 복잡성, 다양성, 역동성에 따른 새로운 운영원리의 필요성은 NGO로 하여금 거버넌스의 책임 있는 행위자로서의 역할을 요구한다. 따라서 다수의 NGO들은 공익의 실현이나 지역사회의 문제해결을 위해 정부와 관계를 맺지 않을 수 없다. 이 과정에서 자율적인 당사자의 입장을 유지하는 것이 파트너십의 건강성을 확보하는 관건이 된다. 특히 정부에 대해 비판적 이슈를 제기하는 NGO들은 높은 수준의 자율성을 갖추기 않고서는 정부와의 협력이 들러리론이나 홍위병론이라는 사회적 비판으로부터 자유로울 수 없다. 많은 NGO들이 활동의 순수성과 조직의 독립성 때문에 정부지원을 꺼리는 것도 그것이 내포한 독성 때문이다.

파트너십은 둘 이상의 당사자가 존재하는 관계이다. 따라서 대등한 협력관계를 구축하기 위해서는 상호의존의 비대칭성을 극복하는 방안이 강구되어야 한다. 상호관계의 양이 증가할수록 교환되는 자원의 양은 증가하겠지만 그로 인한 의존성은 균형을 이루어야 한다. 정부에 대해서는 NGO의 자율성을 훼손하지 않는 공정한 지원방식을 요구할 수 있겠지만 무엇보다 NGO들이 행재정적 지원이라는 정부자원에 필적하는 대항자원을 갖추는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방NGO들이 주민들의 삶 속에 뿌리를 내리는 현장성과 지역밀착형 생활운동의 성격을 갖추므로써 시민사회의 기반을 강화해야 한다. 일본의 '가나가와 네트'가 이러한 선례를 보여준다. '가나가와 네트'는 생활협동조합의 공동구매운동을 시작으로 지난 84년에 설립됐으며 여성들로 구성된 시민단체이면서 지역정당의 성격을 띠고 있다. 네트는 99년 지방의회 선거에서 42명을 의회에 진출시켰으며 다음 선거에서도 100명을 당선 목표로 하고 있다. 가나가와 현에는 생활클럽 회원 7만 여명과 네트 5000여명, 노동자 집단 5300여명이 활동하고 있다. 네트는 참가자의 정치, 생활자의 정치를 목표로 지방의원에 진출한 의원은 2번의 임기로 제한해 세대교체를 하고 있으며, 의원의 보수를 기금으로 적립해 시민을 위한 정책 추진과 소식지발행 비용, 네트 활동 및 차기 선거운동기금으로 사용한다. 우리의 지방NGO들이 단기간에 이러한 조직변신을 이루기에는 한계가 있지만 NGO들의 실질적인 연대를 통해 시너지효과를 얻을 수 있을 것이다.

또한 지방정부와의 다양한 접촉의 빈도를 확대할 필요가 있다. 직간접적인 모든 의사소통 채널은 로컬 거버넌스를 결정하는 중요한 요인이다(박희봉, 2000). 지난 수년간 정보공개사업을 통해 NGO는 많은 행정정보를 획득하고 정책과정의 실태를 알게 되었다. 상호교류되는 정보의 양이 증가하면 불필요한 오해를 줄일 수 있고 사전적이고 예방적인 문제해결활동이 가능해진다. 또한 상호접촉의 축적은 신뢰의 근거가 되고, 신뢰를 전제로 한 협동은 효과적인 거버넌스의 기초가 되기 때문이다.

참 고 문 헌

- 강상욱. (2001). 「우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원

- 곽진영. (2001). 거버넌스와 정당, NGO: 정당, NGO의 자율성 확보를 중심으로. 한국정치학회 2001년 하계학술회의 발표논문.
- 김영래. (1999). 비정부조직(NGO)과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등. 「국제정치논총」. 39(3): 79-98.
- 김영래·김혁래. (2002). 한국 NGO의 공공재 추구행위와 민주화. 「한국과 국제정치」. 18(1): 198-225.
- 김용민. (2000). 「한국시민단체의 목적전치: 시민 없는 시민운동과 대안적 시민공동체 문화의 모색」. 석사학위논문. 연세대학교 대학원
- 김태영. (2002). 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학. 한국행정학회 2002년 춘계학술대회발표논문.
- 김혁래. (1997). 한국의 시민사회와 비정부단체(NGO)연구: 현황 및 발전전략. 「동서연구」. 9(2): 37-68.
- 김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」. 9(2): 5-28.
- 김준기·김정부. (2001). NGO연구에 대한 비판적 고찰. 「행정논총」. 39(3): 195-233.
- 문병기. (2000). 거버넌스의 범위 및 수준. 김석준 외. 「뉴거버넌스 연구」. 134-146. 서울: 대영문화사
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제. 「한국행정학보」. 33(1): 261-278.
- _____. (2000). NGO의 개념적 논의. 한국NGO(학)회 창립기념 학술세미나 발표논문.
- 박종민. (2000). 집단주의, 후견주의 및 도시의 리더십. 「한국행정학보」. 34(3): 198-204.
- 박종민편. (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울: 나남출판.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」. 34(4): 175-196.
- 신희권. (1999). 지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할. 「한국행정연구」. 8(1): 44-67.
- 안문석·황민섭. (2002). 시민단체의 공직후보 낙선운동의 영향력 평가: 16대 총선에서의 '총선참여연대'의 낙선운동을 중심으로. 「한국정책학회보」. 11(2): 227-254.
- 양현모. (2000). 「NGO의사결정과정: 경실련과 참여연대사례」. 서울: 한국행정연구원.
- 윤종빈. (2002). 한국 선거에 있어서의 시민단체의 역할: 낙천낙선운동에 대한 경험적 평가. 제 3차 한국NGO포럼 발표문.
- 이갑윤·이현우. (2000). "16대 총선에서의 총선연대의 낙천낙선운동," 한국정치학회연례학술회의 발표논문집, 외교안보연구원, 12월.
- 이연호. (2001). 김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구. 「한국정치학회보」. 35(4): 147-164.
- 이종원. (2001). 지방정부형성 및 운영이론으로서의 지방거버넌스론: 사회적 사이버네틱이론과 구성주의적 설명. 2001년도 한국정치학회 추계학술대회 발표논문.
- 이현출. (2001). 거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」. 35(3): 217-236.
- 이혜경. (1998). 민간 사회부문의 역사와 구조적 특성. 「동서연구」. 10(2): 41-76.
- 임승빈. (1999). 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 전종섭. (2000). 시민사회의 뉴거버넌스. 김영섭 외, 「위대한 사회를 향하여」. 서울: 법문사.
- 조기숙·김선웅. (2001). 총선연대의 낙선운동이 16대 총선 투표율을 낮추었나? 한국정당학회학술회의 발표논문집.
- 조대엽. (2001). 새로운 조정기제로서의 시민사회와 그 과제. 한국정치학회 발표논문집.
- 조명래. (2001). NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구. 「지역사회개발연구」. 26(2): 275-301.
- 주성수. (2001). 「시민사회와 NGO논쟁: 주요 개념, 모델 및 이론」. 한양대학교 출판부.
- _____. (2001). 정부-NGO 관계와 NGO의 역할: NGO 사업공모 사례. 「한국행정연구」. 10(4):

290-314.

- Anheier, Helmut K & Salamon, Lester M. (1998). *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Bell, Daniel. (1988). Previewing Planet Earth in 2013. *Washington Post*. January 3, B.3.
- Costen, Jeniffer M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3): 358-382.
- Edward, M. & Hulme, D. (1996). Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Non-Governmental Organizations. *World Development*. 24(6): 961-974.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giddens, Anthony. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon(eds.). (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kettl, Donald F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*. 60(6): 488-497.
- Lipsky, Michael & Smith, Steven R. (1989). Non Profit Organizations, Government, and the Welfare State. *Political Science Quarterly*. 104(3): 625-648.
- Mason, David. (1997). *Leading and Managing the Expressive Dimension*. San Francisco: Jossey Bass.
- O'Connell, B. (1996). A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution. *Public Administration Review*. 56(3): 222-225.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 223-243.
- Pierre, Jon. (2000). Introduction: Understanding Governance. In Jon Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 1-10. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- _____. (2000). Governance and Public Administration. In Jon Pierre(ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. (1994). The Rise of Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73(4): 109-122.
- _____. (1995). *Partners in Public Service*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tandon, R. (1991). *NGO-Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death?* New Delhi: Society for Participatory Research in Asia.
- Teisman, Geert, R. & Klijn, Eric-Hans. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*. 62(2): 197-205.
- Vakil, Anna C. (1997). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*.. 25(12): 2057-2071.

옥원호: 연세대학교 학사, 석사, 박사학위를 취득하고 현재 경남대학교 법행정학부 교수로 재직중. 주요관심 분야: 인사행정, 행정개혁, NGO와 정부. <E-mail: rosebud@kyungnam.ac.kr, 전화: 055)249-2525>