

지방정부의 NGO지원사업 분석 - 부산시를 중심으로 -

이희태 (신라대학교 법정학부)

본 논문은 최근 행정학의 주요한 관심의 대상이 되고 있는 NGO에 대한 지방정부의 지원사업을 부산시의 사례를 중심으로 논의한 것이다. 본 연구에서는 NGO의 개념과 특징, NGO의 유형화 역할, NGO와 정부관계, 그리고 NGO에 대한 정부지원에 관한 논의를 이론적 기초로 하여 1997년도 - 2000년도 부산시 NGO 지원사업을 금액별, 사업내용별, 정부와의 관계 유형별로 나누어 분석하였다. 분석결과에 따르면, NGO에 대한 지원금액이 너무 영세하며, 단체 규모별 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있고, 일회성 행사 및 캠페인비주의 사업에 많은 예산을 배분하고 있을 뿐만 아니라 친정부단체(관변단체)에 대한 지원비중이 매우 높게 나타났다. 그리고 지원금액 측면에서는 정부사업(정책)보다는 NGO의 고유사업에 대한 지원이 더 많은 것으로 나타났으나 정부사업(정책)의 비중이 너무 높아(40% 내외) NGO의 자율성에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 나타났다.

I. 서 론

최근 NGO는 전세계적 관심의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라 행정학의 주요한 연구의 대상이 되고 있다. 비록 NGO는 오랫동안 다양하고 중요한 역할을 수행해 왔으나 그러한 역할들이 불분명했거나 정부의 역할에 의해 가려져 왔기 때문에 주요한 학문적 연구의 대상이 되지는 못했다. 그러나 '80년대에 들어오면서 NGO는 규모의 급격한 성장, 정부 보조금 확대, 그리고 기능상의 공공성 강화 현상이 나타나게 됨에 따라 많은 학자들로부터 주목을 받기 시작한 것이다.

미국의 경우 NGO의 수는 1967년 309,000개에서 1996년에는 약 100만개로 증가하였으며¹⁾, 총 수입은 1975년 NGP의 6% 미만이었으나 1990년에는 10%를 초과하였고, 고용측면에서는 1980년과 1990년 사이 41%를 차지하고 있는데 이는 국가 총 고용 증가율보다 2배가 넘는 것이다(Weisbrod. 1998: 2). 국내의 민간비영리부문도 1970년과 1997년 사이 연평균 22%이상의 성장률을 보여 국민총생산의 2.96%(1997년)를 차지하고 있으며 서비스업 생산의 6.9%를 차지하고 있다. 고용측면에서도 이들 단체가 총 고용의 5.6%를 차지하고 있으며 순자산은 약 6조원(1987년)으로 추정된다(김준기, 1999a: 665).

이와 같이 NGO는 지난 20여 년 동안 괄목할 만한 성장을 하였다. 일반적으로 NGO는 정부의 기능적·재정적 한계를 극복하기 위한 대안적 장치로서 정부의 필요에 의해서 설립되기도 하고 민간부문에서 자발적으로 생겨나기도 한다. 특히, 최근 국가재정의 한계 등으로 정부

1) 특히 1982년 ~1991년 비영리법인의 수가 55%로 급격히 증가하였다(김준기, 1999b).

는 공공서비스를 공급하는데 많은 어려움을 겪게 되었으며, 이를 극복하기 위해 민영화, 공생산, 민간단체 활성화 지원 등 많은 대안을 마련하게 되었고 그 과정에서 NGO의 활성화도 이루어졌다. 미국의 경우, 연방정부는 공공서비스 전달에 있어서 제한된 부분만을 담당하고 있고, 정부는 계약 등을 통해 정부가 담당하던 많은 서비스를 NGO에게 이양시키고 있을 뿐만 아니라 인적 서비스 분야에서는 이를 조직들이 정부보다 더 많은 역할을 하고 있는 것으로 나타났다(Adler, 9.3-9.4).

그러나 많은 NGO의 경우 역할에 관한 사회적 수요가 급격히 증가한 것에 비해 수입의 제약으로 재정적 압박을 받고 있으며(Weisbrod, 1998: 9), 상대적으로 NGO에 대한 정부 지원은 증가하고 있다. 우리 나라에서도 민간부문의 성장과 더불어 이러한 유형의 조직들에 대한 관심은 그 어느 때 보다도 높으며 NGO역할도 증대되고 있는 실정이다. 특히 1997년 공개모집방식을 통해 NGO에 대한 보조금을 지원한 이후 지방정부의 보조금 지원은 지속적으로 증가하고 있지만 지방정부의 NGO에 대한 보조금 지원사업의 경우 예산배분의 비합리성, 친정부 단체 및 정부사업 중심의 지원을 함으로써 자원배분의 비효율성·비체계성 등의 문제를 노정시키고 있지만 지방정부의 NGO지원사업의 현황, 문제점, 그리고 개선 방안 등에 대한 연구는 매우 부족한 실정이다.

그러나 앞으로 민간부문의 신장과 더불어 NGO의 공적 기능은 더욱 확대될 것으로 기대될 뿐만 아니라 지방정부의 NGO에 대한 지원도 증가할 것으로 예상된다. 따라서 지방정부의 NGO지원사업의 체계화와 효율화를 위한 제도적 장치의 마련이 요구된다. 이를 위해서는 지방정부의 NGO지원사업에 대한 종합적·실제적 분석이 선행되어야 한다는 인식 하에 본 연구에서는 NGO의 개념, 역할, 정부와의 관계 그리고 NGO에 대한 정부보조금 지원에 관한 논의 등 이론적 고찰을 기초로 부산시의 NGO지원사업을 분석함으로써 지방정부의 NGO지원사업의 효율화를 위한 이론적 기초를 마련하는 데 목적을 두고자 한다.

NGO에 대한 지방정부의 보조금 지원은 다양한 분야에서 다양하게 이루어지고 있으나 본 연구에서는 공모방식을 통해 지원되고 있는 민간비영리단체 보조금지원사업에 한정하여 분석하고자 한다. 그리고 연구의 공간적 범위는 부산시로 한정하고자 하며, 시간적 범위는 1997년 - 2000년으로 한정하고자 한다. 그리고 본 연구에 필요한 자료는 부산광역시의 민간비영리단체지원에 관한 사업계획서, 평가자료집 기타 내부자료를 통해 분석하고자 한다.

II. 지방정부의 NGO지원에 관한 이론적 고찰

1. NGO의 개념과 특징

NGO(non governmental organization)는 아직은 학문적으로 명확한 개념정의가 내려져 있지 못한 상태이다. 그 결과 학자에 따라서 용어와 개념상의 다양성을 노정 시키고 있는 실정이다.²⁾ 즉, Ermert와 M. Crow는 혼성조직(hybrid organizations), Etzioni는 제3섹터, Greenwood & Wilson 등은 준정부조직(quasi government organization), Pifer는 Quango(quasi autonomous non governmental organization), Powell은 비영리영역(nonprofit sector), Salamon은 제3의 정부, Wolch는 그림자국가(shadow state) 등 매우

2) 본 논문에서는 개념적 논의 차원 외에는 NGO라는 용어로 통일해서 사용하고자 한다.

다양한 용어로 표현하고 있다(Ermmert & Crow, 1988; Etzioni, 1973; Greenwood & Wilson, 1990; Pifer, 1967; Powell(ed.), 1987; Salamon, 1981; Wolch, 1990).

그리고 NGO에 대한 개념 정의도 용어의 다양성만큼이나 다양하다. 제3섹터라는 용어를 사용하고 있는 Etzioni는 NGO를 정부부문도 아니고 민간부문도 아닌 새로운 유형의 조직으로 이해하고 있으며(Etzioni, 1973: 315), Levitt도 정부부문과 민간부문이 다루지 않거나 충분히 다루지 못한 일들을 수행하기 위한 조직을 제3섹터 조직이라고 정의하고 있는데 지역사회 단체, 소비자 단체 등이 여기에 속한다(Levitt, 1973).³⁾

Salamon은 면세혜택을 받고 있으며, 비조직원에게도 편익을 제공하는 것을 목적으로 하며, 민간 집행부에 의해 공식적으로 운영되는 기관들을 광범위하게 언급하기 위해 비영리조직, 자발적 조직, 자선조직 등의 용어를 상호 교환적으로 사용하고 있다. 병원, 민간 박물관, 예술협회, 민간요양소, 응호집단 등이 그 예이다. 그러나 비록 면세의 혜택을 받고 있을지라도 이러한 범주에 들지 않는 조직들도 있다. 즉 ① 재단과 같이 서비스 공급에 대한 대가로서 기금을 출연하는 조직 ② 종교적 숭배를 주요한 목적으로 하는 조직 ③ 일반대중보다는 조직구성원에 대한 서비스 제공을 주요한 목적으로 하는 조직은 이러한 범주에서 제외된다(Lester M. Salamon, 1987: 100).

국내 학자들도 다양하게 개념 정의를 하고 있다. 김종래·강제상(2000)은 NGO를 정치적 조직이나 이익집단적 성격을 지닌 조직을 제외한 국가사회에 집합적 서비스를 제공하는 자발적 민간기구를 충칭하는 의미로 사용하였으며, 김준기(1999a)는 NGO를 집합적 서비스를 생산하며 기존의 시장 및 공공부문과 자발성이 강한 민간기구로 정의하였다. 신풍영은 NGO를 시민사회 조직들 가운데서도 사회운동 차원에서 활동하며, 자발성에 기초하여 조직되었으며, 경제적인 이익을 추구하지 않는 민간 결사체로 정의하고 있다(신풍영, 1999: 27).

이와 같이 학자들은 공공성, 자발성, 비정부성이라는 측면에서 NGO를 포괄적으로 개념정의하고 있음을 알 수 있다.

한편 2000년 1월 12일 공포된 우리 나라 비영리민간단체지원법에는 비영리민간단체를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 비영리민간단체는 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 단체를 말한다. ① 사업의 적절수혜자가 불특정 다수일 것 ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것 ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것 ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것 ⑤ 최근 1년이 상 공익활동실적이 있을 것 ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것(비영리민간단체지원법, 제2조).

종종 NGO와 NPO(Nonprofit Organization)에 대한 정의상의 혼돈이 존재하나 이를 기관간의 차이논은 그 주 비교대상이 NPO의 경우는 영리기관이며 NGO의 경우는 비정부적인 특성, 즉 정부에 대한 대체적인 기능을 강조하는 것이다(김준기, 1999a: 667).

위에서 살펴 본 개념적 논의를 기초로 NGO의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, NGO는 민간기업과 같이 영리를 추구하거나 이익을 배분하지 않으며, 정부기관처럼 권력을 배분하

3) 미국에서의 제3섹터에 대한 논의는 두 가지 차원으로 분류된다. 하나는 Etzioni에 의해서 대표되는 것으로서 제3섹터는 공공과 민간이 收斂된 결과라고 보고 있다. 다른 하나는 Levitt에 의해 대표되는 것으로서 제3섹터는 공공과 민간에서 확산 또는 분기될 것으로 보고 있다.

지도 않을 뿐만 아니라 운영에 필요한 자금과 인력의 확보를 위해 자원봉사주의에 의존하는 경우가 많다. 조직에 대한 정당성의 원천으로서 자원봉사주의에 대한 의존은 법에 의존하는 공공부문과 자본에 의존하는 민간부문과는 상이한 특성이라고 할 수 있다.

둘째, NGO는 비계층제 또는 계층제의 수준이 낮은 융통적인 구조를 지니고 있으며 자원배분에 있어서도 상당한 재량을 지니고 있기 때문에 신축성과 적응력이 정부기관들보다 높다. 따라서 NGO는 정부관료제와는 달리 개인과 집단의 관심사에 신속히 대응할 수 있고, 수요의 변화에 신속하게 적응할 수 있다(Kramer, 1981: 104; Adler, 1988: 9.3.).

셋째, 민간이 설립하고 운영하는 조직으로서 지역사회를 기반으로 활동하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 정부에서 미처 파악하지 못한 지역사회의 행정서비스나 특정 계층에게만 필요한 공공재에 대한 수요의 파악을 비교적 쉽게 할 수 있다(한국행정연구원, 1999: 8-10).

넷째, NGO는 정부조직에 비해 인간적이고 신축적이기 때문에 인적 서비스의 전달에 있어서 정부조직보다 유리한 것으로 인식되고 있다(Adler, 1988: 9.2).

다섯째, NGO는 이익집단으로서 역할을 하는 경우가 많다. 즉, NGO는 일반 이익집단들과 마찬가지로 특정 집단 또는 특정 문제와 관련하여 정부정책에 영향을 미치기 위해 노력을 하는 경우가 많다(Kramer, 1981: 259).

2. NGO의 유형과 역할

NGO는 적용 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있다. McGill과 Wooten은 목표의 명확성을 기준으로 NGO의 유형을 자발적 조직, 행정적 조직, 전문적 조직, 다원적 조직으로 분류하였다(Michael E. McGill and Leland Wooten, 1975: 452-453). Hansmann은 소득원과, 통제권의 소재에 따라 다음과 같은 유형으로 분류하고 있다. 소득원에 따라 기부금에 의해 운영되는 비영리조직과 주로 재화와 서비스 판매금을 통해 운영되는 상업상의 비영리조직으로 구분하고 있다. 또한 통제권의 소재에 따라 임원 선출권과 같은 핵심적 통제권이 조직의 후원자들에게 있는 상호적 비영리조직과, 특정 개인이 영속적으로 소유하고 있는 기업가적 비영리조직으로 구분하고 있다(Henry Hansmann, 1987: 28).

Weisbrod는 비영리조직을 소득원과, 서비스의 특성에 따라 크게 민간형과 공공형으로 나누고 있다. 민간형은 동업자단체와 같은 상업적 비영리조직으로서 직접적인 영리추구 활동을 하지는 않지만 구성원들의 영리를 창출하는데 도움을 주는 장치로서 기능을 한다. 공공형 비영리조직에는 집합적 비영리조직과 신탁적(trust) 비영리조직 두 가지 유형이 있다(Weisbrod, 1988: 59-60). 집합적 비영리조직들은 조직활동에 필요한 재정을 지원하지 않는 사람들에게도 상당한 정도의 외부적 편익이 발생하는 서비스를 제공한다.⁴⁾ 신탁형 비영리조직⁵⁾은 신뢰재(trust goods)를 공급하는 즉, 사적재와 소비자 보호의 조화를 추구하는 조직이다. 가정보

4) 이와 같이 집합적 비영리조직 활동의 결과는 많은 외부효과를 발생시킨다는 점에서 정부기관들과는 실질적인 면에서 차이가 나지 않는다. 이러한 조직의 예로는 민간박물관, 환경보호단체, 빈민구제단체 등을 들 수 있다.

5) 이들 조직들은 민간기업처럼 자신들의 서비스를 판매한다. 그러나 이들 조직들이 판매하는 서비스들은 소비자들이 대체로 충분한 정보를 지니기 어려운 것들이다. 즉 신탁적 비영리조직은 소비자 스스로 서비스의 질을 쉽게 판단하지 못하는 사람들에게 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 조직이다. 이러한 이유 때문에 소비자들은 신탁적 비영리조직들이 서비스를 판매하는 경우 영리조직보다 소비자들의 정보실패를 덜 유발할 수 있다는 신뢰 때문에 비영리조직과의 거래를 더 선호한다(Weisbrod, 1988: 59-60).

호, 턱아소, 혈액은행 등이 그 예이다.

한편 NGO는 조직의 특성과 상황에 따라 다양한 역할을 수행하고 있으며 학자들의 견해도 상이하다. Adler는 NGO의 역할로서 서비스 개척, 자원봉사주의의 촉진, 응호, 서비스의 공급을 제시하고 있으며(Adler, 9.2-9.3.), Smith는 사회혁신, 도덕적·이데올로기적 리더십 제공, 레크레이션, 사회통합, 전통의 보존, 자기달성, 부정적 환류, 경제체계 지원, 일반적인 복지서비스의 제공, 사회적 목표의 달성을 NGO의 주요한 역할로 인식하였다(D. H. Smith, 1988: 2.2-2.10.). 또한 Johnson은 NGO는 서비스 개척, 압력집단, 참여자, 정보제공과 조언 및 응호, 조정과 협력의 기능을 수행하는 것으로 보았으며(Norman Johnson, 1981), Kramer는 NGO의 역할로서 선도자, 개선자 또는 응호자, 가치수호자, 서비스공급을 강조하였다(Kramer, 1981: 9.). 끝으로 Brenton은 서비스 공급, 상호원조, 압력집단, 자원 제공, 조정을 NGO의 주요한 역할로 보고 있다(Maria Brenton, 1985: 10-13).

이러한 다양한 역할 중 행정학자들의 주요한 관심의 대상이 되고 있는 것은 공공서비스 공급에 관한 것이다. 최근 민간부문의 신장과 정부 재정의 한계 현상은 공공서비스 공급에 있어서 NGO의 역할 증대를 촉진시켰으며, 특히 공공재적 성격을 지니는 서비스의 공급에 있어서 NGO는 중요한 공급자로서 역할을 수행하고 있다⁶⁾. 그러나 모든 NGO가 공공재를 공급하는 것은 아니다. NGO 중에는 비공공재를 공급하는 조직들도 많으며, 대부분의 조직은 단일 성격의 재화만을 공급하기보다는 여러 성격의 재화를 혼합적으로 공급하는 것이 일반적이다.

또한 NGO가 특정 지역에서 유일한 서비스 공급자인 경우도 있다. 예를 들면, 육체적, 정신적 장애자들에 대한 몇몇 개별적 사회서비스들은 주로 자원봉사기관들이 유일한 후원자인 경우가 많다. 영국의 경우에는 이러한 분야 외에 동물 보호, 해양구조, 어린이 보호 등을 자원봉사들이 전담하고 있다. 장애자들에 대한 사회적 서비스 제공, 레크레이션 프로그램들은 전통적으로 직·간접의 정부지원을 받는 자원봉사 분야에서 활발한 활동을 하고 있다. 이러한 현상은 새로운 서비스의 수요가 발생했지만 아직 정부의 책임이 부여되지 않을 때 NGO의 역할이 강조되기 때문에 나타난 것으로 볼 수 있다(Kramer, 1981: 235; D. Mark Austin, 516-517).

이와 같이 NGO가 공공서비스 공급에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실은 많은 실증적인 연구결과에 의해서 입증되고 있다. 미국의 주요 도시들을 대상으로 한 Salamon의 연구결과에 따르면, 미취학아동서비스의 경우 비영리부문이 43%, 영리부문이 57%를 담당하고 있으며, 기타 사회서비스 분야의 경우 비영리부문이 77%, 영리부문이 23%를 담당하고 있음을 것으로 밝혀졌다(Salamon, 1993: 21).

3. NGO와 정부의 관계

선행 연구결과에 따르면 정부와 NGO의 관계 유형에 따라 정부의 지원 규모와 형태가 상이한 것으로 나타났다(김준기, 1999a). 따라서 NGO에 대한 정부지원사업을 분석함에 있어서

6) 일반적으로 공공재의 경우 민간부문의 개입을 유인할 동기가 없기 때문에 민간부문에 의한 공급은 제한되고 공급에 있어서 상대적으로 정부부문의 역할이 강조되고 있다. 그러나 정부는 국민들의 평균적 수준에서 공공재를 공급하려는 성향이 있기 때문에 평균 수준보다 더 많은 공공재를 필요로 하는 수요층을 만족시키지 못하는 경우가 많다. 따라서 이러한 사람들의 수요 충족을 위해서 NGO가 등장하고 활동을 하는 경우가 많다(Hanemann, 1987: 29).

정부와 NGO의 관계 유형에 대한 논의는 유용한 틀을 제공해 준다. 정부와 NGO의 관계는 매우 다양하며 학자들간에도 다양한 기준을 적용하여 여러 유형으로 분류하고 있다.

Adler는 기능론적 측면에서 정부와 NGO의 관계를 규제, 응호, 지원, 서비스전달로 분류하였다(Adler, 9.3-9.4). 즉 정부는 NGO를 회계책임 등의 방법을 통해 규제하고 NGO에게 각종 보조금 지원, 면세 혜택, 우편 요금 혜택 등을 통해 지원을 해준다. 한편 NGO는 특정 집단들이나 특정 문제와 관련한 응호활동을 통해 정부 정책을 비판하기도 한다. NGO는 다양한 서비스를 전달하는데 있어서 많은 역할을 수행하고 있으며, 특히 인적서비스 분야에서는 NGO가 정부보다 우위에서 서비스를 제공하고 있는 경우가 많기 때문에 이 분야에서 정부의 NGO에 대한 의존도는 높다.

NGO와 정부의 관계는 자금조달과 통제라는 자율성 측면과 의사소통과 접촉이라는 측면에서 다음과 같이 4가지로 유형화할 수 있다(Kuhnle & Selle, 1990: 172-175, 신희권, 1999에서 재인용). 자금조달과 통제란 면에서 자발적 조직이 정부에 의존적이고 의사소통과 접촉이란 측면에서 양자가 긴밀한 경우를 '통합된 의존', 자금조달·통제면에서 자발적 조직이 정부에 의존적이나 의사소통·접촉면에서 소원한 경우를 '분리된 의존'이라 한다. 이에 비해 자금조달과 통제란 면에서 자발적 조직이 정부로부터 독립적이나 의사소통과 접촉이란 면에서 양자가 긴밀한 경우를 '통합된 자율', 자금조달·통제 면에서 자발적 조직이 정부로부터 독립적이고 의사소통·접촉면에서 소원한 경우를 '분리된 자율'이라 한다.

Salamon은 정부와 NGO의 관계를 재정부담과 서비스 공급의 주도 여부를 기준으로 다음〈표 1〉과 같이 유형화하고 있다(Lester M. Salamon, 1992: 16-20).

〈표 1〉 정부와 NGO의 관계 유형

구 분	모 텔			
기 능	정부우위모델	이원적 모델	협력모델	NGO우위모델
재 정	정 부	정부/NGO	정 부	NGO
공 급	정 부	정부/NGO	NGO	NGO

정부우위모델에서는 정부가 재정적 측면과 서비스 공급의 양 측면에서 주도적인 역할을 한다. 특히 정부는 NGO의 재정활동과 관련하여 중요한 각종 세금제도를 통해, 그리고 기본적인 서비스를 전달하기 위해 공무원을 동원함으로써 주도적인 역할을 한다. 한편 NGO우위모델에서는 NGO가 재정과 서비스전달에 있어서 주도적인 역할을 수행한다. NGO의 우위 현상은 이데올로기적, 당파적 이유로 사회복지서비스 공급에 있어서 정부개입에 대한 반대가 심하거나 사회복지 서비스에 대한 수요가 일반화되지 않은 경우 많이 나타난다. 이원적 모델은 서비스의 재정과 전달을 정부와 NGO가 공유하는 형태로서 정부와 NGO는 재정과 서비스전달에 있어서 밀접한 관련을 갖는다. 협력모델은 전형적으로 정부가 재정을 부담하고 NGO가 실질적으로 서비스전달을 담당하는 형태이다. 그러나 그 반대의 경우도 있을 수 있다.

한편 NGO의 전통적인 역할 중 하나는 특정 집단의 복지나 이익을 응호하거나 로비 하는 것이다. 그러므로 NGO는 정부의 사회정책과 정부서비스 결과에 대해 비판을 하기도 하고 정책에 영향을 미치기 위한 다양한 활동을 하는 경우가 많으며 그 과정에서 정부와 갈등을 겪기도 한다(Kramer, 1981; Wolch, 1990). 갈등적 관계는 대부분의 시민사회 내 사회운동 단

체들과 정부와의 초기적 관계에서 찾아 볼 수 있다. 대부분의 NGO는 사회운동 단체 형태로 존재하고 있기 때문에 정부의 정책이나 권력 행사 방식에 대한 비판과 저항이 이들 단체들의 주된 활동이었다(신풍영, 1999: 31).

이러한 다양한 관계는 그 성격의 유사성에 따라 상호의존관계와 협력관계, 갈등 및 경쟁관계로 분류할 수 있다. 그러나 정부와 NGO의 관계는 상호의존적 측면에서 접근하는 것이 유용하다⁷⁾. NGO와 정부사이의 상호의존관계를 형성시키는 요인은 매우 많고, 따라서 이를 설명하는 이론도 매우 다양하다. 그러나 조직간의 상호의존관계는 주로 자원의 의존성 여부가 가장 중요한 요인으로 작용하고 있으며 이를 설명하는 데 가장 일반적으로 이용되는 것은 자원의존 모델이다. 자원의존 모델은 한 조직이 다른 조직에 의해 자원을 통제 받을 경우 의존관계는 더 커진다는 것으로서, 이러한 자원에는 정당성, 전문성과 같은 무형적인 것도 있고, 고객, 구성원, 참모, 자금과 같은 유형적인 것도 있다(Y. Hasenfeld, 1993: 220).

NGO와 정부는 이러한 자원들을 주고 받으며 그 정도에 따라 양자간의 관계가 상이하게 나타난다. 정부가 NGO에 제공하는 자원에는 재정지원, 전문지식과 기술적 지원을 포함한 정보제공, 정치적 지지와 정당성(legitimacy) 부여, 비입법적 정책과정에의 접근 허용 등이 있으며, 상대적으로 NGO는 정부에 대해 공공서비스의 공급능력, 정보, 정치적 지지와 정부기관에 대한 정당성 부여 등의 자원을 제공한다.

NGO와 정부와의 상호의존의 정도는 자원의 중요성, 대체적 이용가능성, 자원의 공급을 강제할 수 있는 능력에 의해서 결정된다. 특히 자원의 중요성은 조직이 기능을 수행하고, 조직을 운영하고, 프로그램이나 서비스를 전달하는 데 있어서 조직이 자원을 필요로 하는 정도를 말하며 이는 대안적 자원의 이용가능성, 자원이 조직에 있어서 차지하는 위치 등에 의해 결정된다(Judith R. Saidel, 1991: 544-545). 그리고 이러한 요인들의 작용 정도에 따라 상호의존 관계는 대칭적 관계 또는 비대칭적 관계로 나타나는데 비대칭적 관계는 NGO와 정부 중 어느 쪽이 우위에 있는가에 따라 다시 정부 우위형과 NGO 우위형⁸⁾으로 나누어 볼 수 있다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 정부와 NGO와의 관계는 다양하다. 그리고 이러한 다양한 관계는 확장적이기보다는 조직의 특성이 변하거나 정부의 정책이 변하는 등 환경이 바뀌면 변경될 수 있는 동적인 것이다.

4. 정부의 NGO지원에 관한 논의

NGO에 대해 정부가 제공하는 지원에는 보조금 지원, 면세 및 감세 혜택 부여, 정부업무의

7) 현대사회는 매우 복잡하고 다양한 문제들이 발생하고 있으며, 이러한 문제들은 사회의 여러 영역과 연계되어 있다. 그러므로 사회문제의 해결을 위해서는 특정 조직의 개별적인 노력보다는 여러 조직의 공동의 노력이 요구되고 있는 실정이며 그 결과 오늘날 많은 조직들은 상호의존관계에 있다. 상호의존성은 문제가 너무 복잡하고 커서 개인적 행위자들이나 개별적 조직이 해결할 수 없을 때, 또는 하나 이상의 조직들로부터 지식이나 자원을 공급받아야 할 필요가 있을 때 생긴다. 상호의존관계는 자원, 권력, 전략적 의존성(strategic dependencies)등에 의해 발생하며, 문제가 비교적 분할할 수 없고, 상호의존성이 높을 때 많은 조직들은 상호작용을 필요로 한다(S. Waddock, 1991: 487-490).

8) NGO의 우위 현상은 여러 요인에 의해서 발생하지만 대체로 다음과 같은 요인들이 작용하고 있다. 즉 NGO는 혁신성, 신축성, 특수 이익보호, 자발적 시민참여 촉진, 정부에 의해 충족되지 못한 수요를 충족시키는데 많은 장점을 지니고 있다는 점이 국민들로부터 지지를 이끌어 내는 데 용이한 요인으로 작용을 한다. 따라서 정부의 입장에서는 서비스 결과에 대한 비판과, 정부의 지나친 개입에 대한 비판을 막기 위한 수단으로서 NGO를 활용하고 이들 조직의 활동에 많이 의존을 한다(Nevil Johnson, 1979: 388).

공식적 위탁, 정보제공 등 다양하며 이중 보조금이 가장 대표적인 수단으로 활용되고 있다. NGO에 대한 보조금이란 NGO로 하여금 행정서비스를 보다 저렴한 가격과 양질의 조건으로 많은 주민에게 공급할 수 있도록 정부가 NGO에게 재정적 지원이나 현물을 제공하는 것을 의미한다(ICMA, 1989: 28).

〈표 2〉 미국 비영리부문의 주요 재원(1987년과 1992년)

구 분	민간기부금(%)		정부보조금(%)		자체수입(%) (프로그램 서비스)	
	'87	'92	'87	'92	'87	'92
예술, 문화, 자선	38.3	38.7	11.0	10.5	26.7	26.5
교 육	14.2	13.3	11.9	11.0	56.8	60.8
환경/동물	35.8	30.2	8.3	6.5	16.1	35.5
보 건	3.8	3.3	2.4	2.3	86.7	89.3
인적서비스	18.2	19.1	25.5	24.4	43.5	46.4
국제, 외교	54.2	10.2	7.9	7.5	69.1	73.5

※ 자료: Hodgkinson & Weitzman, Nonprofit Almanac 1996-1997, San Francisco: Jossey-Bass, 1996; Weisbrod, 1998, 17에서 재인용)

미국의 경우 정부보조금은 비영리부문 수입의 중요한 원천이 되고 있다. 미국 비영리부문의 주요한 재원을 서비스 분야별로 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 인적서비스, 교육, 예술·문화·자선 분야에서는 정부보조금이 NGO의 주요한 재원이 되고 있음을 알 수 있다. 특히, 1980년 미국 연방정부는 비영리조직에 대한 지원금으로 4백억 달러를 지출했는데 이중 보건분야가 61%로 가장 많은 부분을 차지했으며 그 다음으로 사회서비스 16%, 교육, 연구분야 14% 순으로 나타났다. 연방정부 뿐만 아니라 주와 지방정부도 많은 재정적인 지원을 하고 있는데 인적서비스 분야에서는 비영리조직들이 정부기관들보다도 더 많은 정부 지원을 받고 있다(Lester M. Salamon, 1993: 19-20).

한국의 경우 NGO에 대한 지원은 주로 직접적 보조금 위주로 실행하고 있는데 1972년 60억원에서 1994년 2조5,730억원으로 무려 427배 가량 증가하였고 중앙정부 보조금 및 경상 이전의 9.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(김준기, 1999a: 670). 특히, 국내비영리단체의 총소득에서 정부보조가 차지하는 비중은 미국 8%의 2배나 되는 16.2%이며 계속 증가 추세에 있다(김준기, 1999b: 127).

이와 같이 정부는 NGO에 대해 많은 금액의 보조금을 지원하고 있는데 정부의 보조금지원은 NGO의 기능을 촉진하거나 공공서비스 공급을 확대하기 위해 사용되는 경우가 많다. 그리고 정부의 보조금지원 정도에 따라 조직의 성과, 정부와의 관계가 상이하게 나타난다(Hansman, 1987: 9.3-9.4). 특히 정부의 재정지원은 NGO의 운영과 정부와의 관계유형에 직접적인 영향을 미치는 아주 중요한 요인이 되고 있다. 또한 면제혜택은 NGO로 하여금 다른 민간조직과의 서비스 경쟁에서 유리한 위치를 차지하게 해줄 뿐만 아니라 활동에 필요한 재원을 마련하는 데 많은 기여를 하고 있다.

그러나 NGO에 대한 정부보조 등을 통한 정부와의 과도한 유착은 여러 부정적인 문제를 유발할 가능성이 존재한다. 우선 정부기관과 비영리단체와의 유착은 비영리단체의 자발성을 제약

할 뿐만 아니라 조직의 관료화라는 부정적인 결과를 초래할 수 있다(김준기, 1999b: 129). 또한 NGO에 대한 정부의 지원과 관련하여 정부의 지원이 NGO의 조직목표, 활동목표를 왜곡시킬 수 있다는 사실을 간파해서는 안 된다. 왜냐하면 NGO가 활동에 필요한 자원을 정부에서 지원 받기 위해서는 정부가 중요시하는 영역에서 활동을 하여야 하기 때문이다(이근주, 1999: 629).

III. 부산시의 NGO지원사업 분석

1. 지원 현황

부산광역시에서는 NGO의 공익사업활동에의 자발적 참여를 통한 시민에 대한 공익 서비스 향상, NGO의 사업수행능력 지원을 통한 NGO활동 기반 강화, NGO를 매개로 시민참여 활성화를 통한 참여민주주의(지방자치) 확대·발전을 목적으로 97년도부터 공모를 통해 비영리민간단체에 대한 지원사업을 실시하고 있다(부산광역시, 2000).

〈표 3〉 연도별 부산시 NGO지원 현황

구 분		1997년	1998년	1999년	2000년
신청	단체수	28	55	183	160
	금 액	922,235	847,015	3,600,800	1,873,181
지원	단체수	24(85.7%)	36(65.5 %)	134(73.2%)	150(93.8%)
	금 액	200,450(21.7%)	163,000(19.2%)	641,000(17.8%)	576,000(30.7%)

※ 자료: 부산광역시 내부 자료; 단위: %, 천원

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 1997년도에는 28개 단체가 922,235천원을 신청하여 신청단체의 85.7%인 24개 단체가 200,450천원을 지원 받은 것으로 나타났으나 타년도에 비해 신청 건수가 낮다. 이는 실시 첫 해로서 홍보부족, 각 단체의 준비부족, 그리고 새마을, 바로게 살기운동단체 등과 같은 친정부 단체의 경우 '93년 문민정부 출범 후 변화와 개혁의 시대에 부응하고 국민운동의 자립·자율 추진을 촉진하기 위하여 '94년 3월 중앙정부의 지원중단 지시에 따라 '95년부터 정책보조 지원대상에서 제외시켰기 때문으로 해석된다. 그리고 새마을운동 단체와 바르게살기운동단체 등과 같은 친정부 단체에 대한 지원이 본격적으로 이루어진 '99년을 기점으로 지원신청건수와 금액은 폭발적으로 증가한 반면에 예산은 큰 변화가 없었다. 즉, 1999년의 경우 전년대비 신청단체 수는 332%, 신청금액은 425% 증가한 것으로 나타났다. 따라서 기간이 경과함에 따라 보조금을 받는 단체는 증가한 반면에 단체당 평균 보조금이 감소하는 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

2000년도에는 민간단체 수요조사를 기초로 '99년도 추진유형을 개선·발전시키는 방향에서 부산광역시 주요시책의 보완·상승효과를 갖는 사업, 민간단체가 자발적으로 참여하고자 하는 동기를 갖게 하는 사업 10개 유형을 선정하였다(부산광역시, 2000년도 비영리단체 지원사업 추진계획). 2000년도 사업유형을 보면 국민통합, 시민참여 확대(손님맞이 운동 등), 월드컵 문화시민 운동, 자원봉사·청소년 보호, 부정부패추방·신지식인, 자원절약·환경보전, 안전관

리·재난구조, 북한주민·재외동포 돋기, 인권신장·국제교류, 내사랑 부산운동(애향사업) 등 10개이다. 이를 사업을 대상으로 2000년 4월 14일 지방일간지와 부산시보에 사업을 공고하여 2000년 4월 14일 ~5월 1일까지 접수를 한 결과 총 160개 단체에서 182개 사업을 신청하였다. 신청단체가 1999년도에 비해 감소한 것은 2000년부터 비영리민간단체지원법이 제정됨으로써 해당 법에서 정한 요건을 충족한 단체 중 부산광역시에 '비영리단체'로 등록된 단체로 자격을 제한한 결과로 해석된다.

그리고 사업심사 및 선정의 공정성을 확보하기 위해 부산광역시 의회 의장이 추천하는 3인과 민간단체가 사업계획서 제출시 추천한 인사 중 5~7인을 각 분야별 분포도 등을 고려하여 시장이 위촉한 위원들이 독창성, 경제성, 과급효과, 주민욕구충족도, 전문성, 과년도 공익활동 실적, 타부서 및 유관·기관단체의 지원사항 등을 기준으로 심사·선정하였다(부산광역시, 내부자료). 이러한 과정을 거쳐 10개 단체가 신청한 19개 사업을 제외한 150개 단체(신청단체의 93.8%)의 163개 사업에 대해 신청금액의 30.7%인 576,000천원을 지원하기로 확정하였다.

한편 부산광역시에서는 지원사업의 효과성, 합법성, 책임성 확보를 위해 외부 전문가로 구성된 평가위원회 평가 및 자체 평가를 실시하고 있다.

〈표 4〉 99년도 지원사업에 대한 종합평가 결과

구 분	A(90점이상)	B(80-89)	C(70-79)	D(60-69)	E(60점미만)	계
국민통합	1(0.65%)	4(2.63%)	2(1.31%)		1(0.65%)	9
민간단체 자원봉사 활성화	8(5.26%)	10(6.57%)	3(1.97%)	3(1.97%)	2(1.31%)	26
신지식인 운동		1(0.65%)				1
시민참여 확대	3(1.97%)	18(11.84%)	9(5.92%)	7(4.60%)	2(1.31%)	39
부정 부패 추방	0	0	0	0	0	0
경제살리기	3(1.97%)	4(2.63%)	1(0.65%)	5(3.28%)	1(0.65%)	14
문화시민운동	5(3.28%)	11(7.23%)	7(4.60%)	6(3.94%)	1(0.65%)	31
내사랑 부산운동	2(1.31%)	5(3.28%)	1(0.65%)	2(1.31%)	2(1.31%)	13
민간단체 자율선정 사업	5(3.28%)	9(5.92%)	2(1.31%)	4(2.63%)	2(1.31%)	22
계	27(17.8%)	62(40.8%)	25(16.4%)	27(17.8%)	11(7.2%)	152

※ 자료: 부산광역시, 99민간단체보조사업 종합평가 결과보고 자료

'99년도 전체 지원 사업에 대해서 평가위원들에 의한 서류심사를 원칙으로 평가위원 평가(활동사항: 노력성, 효율성, 효과성, 영향평가 각 20% 반영) 80%, 부산시 평가(회계-합법성, 책임성) 20%를 기준으로(부산광역시, 99민간단체보조사업 종합평가 결과보고 자료) 평가한 결과는 〈표 4〉와 같다. 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 보고서를 제출한 152개 사업을 대상으로 평가한 결과 27개의 사업(17.8%)이 A 등급(90점 이상)을 받은 것으로 나타났다. 개별 사업별로 A등급을 받은 비율을 살펴보면, 민간단체 자원봉사 활성화 사업이 26개의 사업 중 8개(30.7%)로 가장 우수한 평가를 받았으며, 그 다음으로 민간단체 자율선정 22개 사업 중 5개(22.7%), 경제살리기 13개 사업 중 3개(21.4%), 문화 시민운동 31개 중 5개(16.1%), 국민통합 9개 중 1개(11.1%), 내사랑 부산운동 13개 사업 중 2개(15.3%), 시민참여 확대 사업 39개 사업 중 3개(7.7%) 순으로 나타났다. 반면 70점 미만의 낮은 평가를 받은 사업을 살펴보면, 경제살리기 14개 사업 중 6개(42.85%), 내사랑 부산운동 사업 13개 중 4개

(30.76%), 민간단체 자율선정 사업 22개 중 6개(27.2%), 시민참여 확대 39개 중 9개(23.07%), 문화시민운동 31개 중 7개(22.58%), 민간단체 자원봉사 활성화 26개 중 5개(19.23%), 국민통합 9개 중 1개(11.1%)로 나타났다.

2. 금액별 분석

〈표 5〉는 부산시로부터 보조금을 받은 NGO를 금액별로 분류한 것이다. 표에 나타난 바와 같이 연도별, 금액별 예산배분에 많은 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 금액별 지원단체 현황

구 분	200 이하	201~ 300	301~ 400	401~ 500	501~ 600	601~ 700	701~ 800	801~ 1,000	1,001~ 1,500	1,501 이상	계
1997년	0	0	4 (16.7)	6 (25.0)	1 (4.2)	2 (8.3)	3 (12.5)	5 (20.8)	1 (4.2)	2 (8.3)	24
1998년	6 (16.2)	10 (27.0)	6 (16.2)	7 (18.9)	3 (8.1)	1 (2.7)	1 (2.7)	3 (8.1)	0	0	37
1999년	61 (45.5)	26 (19.4)	13 (9.7)	12 (9.0)	5 (3.7)	4 (3.0)	2 (1.5)	5 (3.7)	1 (0.7)	5 (3.7)	134
2000년	78 (52.0)	26 (17.3)	12 (8.0)	14 (9.3)	3 (2.0)	7 (4.7)	3 (2.0)	3 (2.0)	1 (0.7)	3 (2.0)	150

※ 출처: 부산광역시 내부 자료, 단위: 만원, %

부산시가 공모방법을 통해 NGO에 대한 지원사업을 실시한 첫해인 1997년도의 경우, 401만원-500만원을 지원 받은 단체가 6개(25.0%)로 가장 많았으며, 그 다음으로 801만원-1,000만원 5개 단체(20.8%), 301만원-400만원(16.7%), 701만원-800만원 3개 단체(12.5%), 601만원-700만원·1,501만원 이상 각 2개 단체(각 8.3%), 501만원-600만원·1,001만원-1,500만원 각 1개 단체(각 4.2%)로 나타났다. 그러나 300만원 미만을 지원 받은 단체는 없었다는 점에서 1997년도는 타년도에 비해 예산배분의 영세성이 정도가 낮았음을 알 수 있다. 그리고 친정부 단체들에 대한 재정지원이 본격적으로 재개된 '99년도 현황을 살펴보면, 신청단체의 폭발적 증가로 전체의 45.5%인 61개 단체가 200만원 이하를 지원 받은 반면에 1,001만원 이상을 지원 받은 단체는 6개 단체(4.4%)에 불과함으로써 지원금액의 영세성이 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다. 2000년도에도 이러한 현상은 계속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉, 2000년도의 경우 전체의 52.0%인 78개 단체가 200만원 이하를 지원 받은 반면에 1,001만원 이상을 지원 받은 단체는 2.7%인 4개 단체에 불과했다.

그리고 단체별 평균 지원 금액을 살펴보면 97년 8,352천원, 98년 4,527천원, 99년 4,783천원, 2000년 3,840천원으로 계속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히, 2000년도에는 99년 대비 단체당 평균 지원금은 943천원이 감소한 것으로 나타났다. 한편 100만원 이하의 소규모 예산을 지원 받은 단체를 살펴보면, '99년도의 경우 전체의 18.6%인 25개 단체, 2000년도의 경우도 지원단체 중 16.0%인 24개 단체로 나타났다.

특히, 부산시의 민간단체 지원금은 단체규모별로 많은 차이가 나타나고 있다. 즉, 1천만원 이상 지원 받은 단체를 살펴보면, '99년도에는 부산환경운동연합, 부산 경제정의실천시민연합, 부산참여자치시민연대, 부산YMCA, 부산YWCA, 부산지역 실업대책협의회, 새마을운동부산시

지부, 2002문화시민운동부산광역시협의회 등이었으며, 2000년도에도 부산참여자치시민연대, 부산YMCA, 부산YWCA, 부산환경운동연합, 2002문화시민운동부산시협의회 등과 같이 지명도가 높고 규모도 큰 단체들로 나타났으며 상대적으로 지역사회단체(구·군 단체)와 같이 소규모의 단체들은 대부분 200만원 이하를 지원 받았다(부산광역시, 내부 자료).

금액별 분석을 통해 볼 때, 신청금에 비해 지원금이 너무 적을 뿐만 아니라 나누어주기 형태의 예산 배분으로 지원금액의 영세성이 심화되고 있음을 알 수 있다. 즉, 전체 신청 금액 대비 지원금액은 97년 21.7%, 98년 19.2%, 99년 17.8%, 2000년 30.7%로 매우 낮은 데 비해⁹⁾, 2000년도의 경우 지원 받은 단체의 비율이 93.3%로 신청단체의 대부분이 지원을 받는 것으로 나타났다. 그 결과 정부의 보조금을 받은 단체 중 99년 45.5%, 2000년 52.0%의 단체가 200만원 이하를 지원 받은 반면에 1.0001만원 이상을 지원 받은 단체는 99년 4.4%, 2000년 2.7%로 보조금의 영세화가 심화되고 있음을 알 수 있다¹⁰⁾.

3. 사업 내용별 분석

부산시에서는 '99년도부터 보조금 지원사업을 체계화하기 위해 사업을 유형화하여 보조금을 지원하고 있는데 사업 유형은 당해 연도 정책방향 등에 따라 약간의 차이가 있다. 따라서 NGO에 대한 지방정부의 지원사업을 설명하는 데 있어서 사업 유형별 분석은 매우 유용한 틀을 제공할 수 있다.

<표 6>은 사업 유형별로 NGO에 대한 부산시의 보조금 지원사업을 분석한 것이다. 사업 유형별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 99년도의 경우 문화시민운동사업이 26개 사업에 208,500천원(사업당 평균 8,019천원)이 지원됨으로써 9개 사업 중 가장 많은 금액이 지원되었으며, 그 다음으로는 민간단체 자원봉사 활성화 사업이 33개 사업에 100,450천원(사업당 평균 3,043천원), 시민참여 확대 31개 사업에 93,000천원(사업당 평균 3,000천원), 경제살리기 15개 사업에 70,280천원(사업당 4,685천원), 내사랑부산운동 15개 사업에 63,860천원(사업별 평균 4,257천원), 민간단체 자율선정사업 15개 사업에 49,500천원(사업당 평균 3,300천원), 국민통합 7개 사업에 20,410천원(사업당 평균 2,915천원), 신지식운동 1개 사업에 4,000천원이 지원되었다. '99년도 사업별 지원의 특징은 문화시민운동, 국민통합, 경제살리기, 내사랑부산운동, 자원봉사활성화 등과 같은 정책적 사업에 많은 예산이 배분되었다는 점이다. 그러나 부정부패 추방 사업은 신청단체가 없어 지원되지 않았다.

2000년도에는 '99년도의 사업 유형을 수정 보완하여 10개 사업분야로 나누어 지원하도록 결정하였는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2000년도에도 '99년도와 같이 문화시민운동 사업이 16개 사업에 125,000천원(사업별 평균 9,615)으로 가장 많은 지원을 받았으며, 그 다음으로는 자원봉사·청소년보호 42개 사업에 119,000천원(사업당 평균 2,833천원), 시민참여 확대 31개 사업에 119,000천원(사업당 평균 3,838천원), 국민통합 28개 사업에 70,000천원(사업당 평균 2,500천원)¹¹⁾, 자원절약·환경보전 18개 사업에 52,000천원

9) 물론 신청금액에 비해 지원금액이 적은 것은 신청단체에서 삭감될 것을 고려하여 금액을 부풀려 신청한 것도 한 요인으로 작용하였을 것으로 판단된다.

10) 특히 99년도 18.6%(25개 단체), 2000년도 16.0%(24개 단체)가 100만원 이하를 지원 받은 것으로 나타났다는 점에서 NGO에 대한 부산시의 보조금이 너무 영세함을 알 수 있다.

11) 국민통합에 관한 사업에는 영호남 관계 개선, 소외계층 의료지원, 남북한 문화교류, 민족정신 함양 등의

(사업당 평균 2,888천원), 내사랑 부산운동 17개 사업에 46,000천원(사업당 평균 2,555천원), 인권신장·국제교류 4건 19,000천원(사업당 4,750천원) 등의 순으로 나타났다.

〈표 6〉 사업 유형별 지원사업 분석¹²⁾

구 분	사 업 유 형	지 원 금 액	사 업 수	사 업 당 평균 금 액
1999년	국민통합	20,410	7	2,915
	민간단체 지원봉사 활성화	100,450	33	3,043
	신지식운동	4,00	1	4,000
	시민참여 확대	93,000	31	3,000
	부정부폐 추방	0	0	0
	경제살리기	70,280	15	4,685
	문화시민운동	208,500	26	8,019
	내사랑부산 운동	63,860	15	4,257
	민간단체 자율선정 사업	49,500	15	3,300
	계	610,000	143	4,265
2000년	국민통합	70,000	28	2,500
	내사랑 부산운동	46,000	17	2,555
	부정부폐추방·신지식인	10,000	2	5,000
	북한동포·해외동포 돕기	9,000	3	3,000
	시민참여 확대	119,000	31	3,838
	안전관리·재난구조	7,000	2	3,500
	월드컵 문화시민운동	125,000	16	9,615
	인권신장·국제교류 등	19,000	4	4,750
	자원봉사·청소년보호	119,000	42	2,833
	자원결약 환경보전	52,000	18	2,888
	계	576,000	163	3,577

※ 자료: 부산광역시 내부 자료. 단위: 천원. 차액 2,00만원은 중간평가 우수단체 지원금

※ 99년도 총 지원사업은 155개였으나 12개 사업은 자료 미확보로 분석에서 제외함.

2000년도의 경우 사업 수는 '99년도보다 8개 증가한 163개 사업을 지원하였으나 사업당 평균 지원금액은 688천원이 감소된 것으로 나타났다. 그러나 시민참여 확대 사업의 경우 '99년도보다 사업당 평균 금액이 838천원이 증액되었는데 이는 최근 시민단체 활동의 활성화와 부산시의 대시민단체 접근방법의 변화와 관련이 있는 것으로 해석된다¹³⁾. 그리고 '99년도 사

사업이 지원되었는데 이중 영호남 관계 개선에 관한 사업이 총 20건에 47,000천원으로 해당 분야 전체 사업비의 67.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

- 12) 부산시에서는 '99년도부터 사업유형별로 지원을 하였다. 따라서 사업 내용별 분석은 '99년도와 2000년도 2개년 지원사업을 대상으로 분석하고자 한다. 그리고 99년도의 경우 총 134개 단체를 지원하였으나 14개 단체와 관련한 자료 중 사업 내용을 구체적으로 파악할 수 있는 자료를 확보하지 못해 120개 단체 143개 사업을 대상으로 분석하였다.
- 13) 부산시에서는 시민과 시정의 협력 강화를 위해 시민단체의 시정참여제를 실시하는 등 시민단체와의 협력체계를 모색하기 위한 다양한 노력을 전개하고 있다. 시민단체 시정참여제는 시민단체들이 시정에 참여할 수 있도록 하는 시정 참여여계획으로 시정시책이나 현안사항에 대해 시민의 이해증진과 신뢰를 높이기 위해 시민대토론회에 토론자로 초청하여 시민들의 의견이 시정에 스며들 수 있도록 하였으며, 시민생활과 직결되는 시정현안이나 의문사항 등에 대해 시민단체나 시민이 연대서명을 통해 청구할 수 있는 시정시책토론회제도를 실시하고 있다. 또한 공무원들의 시민단체 회원가입을 권장해 상호 이해의 폭을 넓히고 시의 각종 위원회나 민원현장 확인 등에 시민단체 대표의 참여 기회도 확대하였다(부산광역시, 99시정백서: 285).

업에서 중요시되었던 경제살리기사업은 경제회복으로 사업유형에서 제외되었으며, 최근 새롭게 부각되고 있는 청소년 보호, 자원절약·환경보존, 인권신장·국제교류, 안전관리·재난구조 등의 사업이 새롭게 추가되거나 보완되었다는 점이 특징이다. 한편 2000년도 지원사업의 세부 사업내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 영호남 및 남북 교류와 관련된 사업은 총 23건 55,000천원, 지역중소기업 아카데미 사업, 새내기 인권학교 운영, 자원봉사 팀 리더 양성 무료 교육 등의 교육사업은 총 15건 55,000천원, 그리고 노인체육대회, 사랑의 오뚝이 캠페인, 글짓기 대회, 경기장 질서 캠페인 등 일회성 행사 및 캠페인 관련사업이 많은 것으로 나타났다. 이와 같이 일회성 행사 및 캠페인 중심의 사업이 많은 것은 지원금액과 관련이 있을 것으로 판단된다. 즉, 보조금을 지원 받은 단체 중 200만원 이하를 지원 받은 단체는 전체의 52.0%인 78개로 나타났는데 이와 같이 소규모의 예산으로 사업을 지속적으로 실시한다는 것은 사실상 불가능하다.

사업 내용별로 분석한 결과에 따르면, 사업 유형화의 일관성이 결여되어 있고, 사업의 한계가 불분명하며, 일회성 및 캠페인 중심의 사업에 대한 지원이 많은 것으로 나타났다. 물론 사업의 체계적·효율적 관리를 위해서는 유형화가 필요하며 사업 유형은 기본 골격을 유지하면서 상황 변화를 반영하여야 한다. 그러나 부산시의 경우 '99년도 사업유형과 2000년도 사업 유형간에는 일관성이 결여되어 있음을 알 수 있다. 즉, '99년도에는 국민통합, 민간단체 자원봉사 활성화, 신지식운동, 시민참여 확대, 부정부패 추방, 경제살리기, 문화시민운동, 내사랑부산운동, 민간단체 자율선정 사업 등 총 9개 사업을 대상으로 하였다. 그러나 2000년도에는 전년도 지원실적이 없거나 적은 부정부패 추방과 신지식운동을 통합하였고, 경제회복으로 그 중요성이 약화된 경제살리기는 폐지하였으며, 청소년보호, 인권신장·국제교류, 안전관리·재난구조 등 새로운 사업을 추가하는 등의 개선을 통해 총 10개 사업으로 유형화하였다. 이와 같이 시대적 변화에 맞게 사업의 유형을 수정·보완하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 1년 사이에 사업유형을 대폭적으로 변경하는 것은 바람직하지 않다. 특히, 북한동포·해외동포 돋기 사업, 부정부패·신지식인, 안전관리·재난구조, 인권신장·국제교류 등의 사업은 제한된 단체만이 담당할 수 있는 사업이며 실제로 신청단체도 적고 지원단체도 4개 단체 이하로 매우 적다. 따라서 이러한 사업은 통합 또는 수정되어야 한다. 반면에 자원봉사·청소년보호(42개 단체 지원), 시민참여 확대(31개 단체 지원), 국민통합(28개 단체 지원) 등의 사업은 관련된 단체가 많고 대부분의 단체가 담당할 수 있는 사업이라는 점에서 확대·개편이 필요하다. 그리고 시민참여확대 사업의 경우 너무 추상적이기 때문에 NGO가 수행하는 대부분의 사업이 여기에 해당될 수 있고 다른 사업과의 경계도 불분명하다는 점에서 보다 구체적으로 표현할 필요가 있으며, 인권신장·국제교류와 같이 이질적인 사업을 하나의 유형으로 분류하는 것은 개선되어야 한다.

또한 동서화합을 위한 교류사업, 사랑의 헌혈운동, 글짓기, 남북어린이 한마당, 경기장 질서 캠페인 활동 등과 같이 일회성 행사, 캠페인위주의 사업에 많은 예산이 배분된 것은 정부 지원금액이 영세하여 지속적 사업을 실시하기 어렵다는 점에서도 기인한 것이기는 하지만 친정부 단체적 성격을 띠는 단체에 대한 지원이 높은 비중을 차지하는 것과도 상당한 관련이 있는 것으로 해석된다. 즉, 이를 단체의 사업 중 상당수가 일회성위주의 캠페인사업으로 구성되어 있다는 것을 의미한다(김준기, 1999a: 684).

4. 정부와의 관계 유형별 분석

〈표 7〉은 정부와의 관계유형별 NGO지원 사업을 분석한 것이다. '99년도의 경우 지원금액, 단체 수, 단체별 평균 금액 등 모든 측면에서 협력관계(친정부단체)에 해당되는 단체들이 타 관계 유형의 단체에 비해 더 많은 지원을 받는 것으로 나타났다. 즉, 협력관계의 경우 67개 단체에 348,000천원(단체당 평균 5,194천원, 총 지원금의 54.2%)을 지원한 반면에 독립관계의 경우 66개 단체에 291,000천원(단체당 평균 4,409천원, 총지원금의 45.3%)을 지원한 것으로 나타났다. 그러나 2000년도의 경우는 독립관계에 해당하는 단체에 대한 지원이 더 많은 것으로 나타났다. 즉, 독립관계 유형에 속하는 단체에 대한 지원은 70개 단체에 317,000 천원(총 지원금의 55%, 단체당 평균 4,528천원)을 지원한데 비해 협력관계 유형의 경우 76 개 단체에 233,000천원(총 지원금의 40.4%, 단체당 평균 3,065천원)을 지원한 것으로 나타났다. 이와 같이 독립관계 유형에 해당되는 단체들의 평균 보조금이 친정부단체보다는 1,463 천원이 많이 지원된 것으로 나타났다¹⁴⁾.

〈표 7〉 정부와의 관계 유형별 분석¹⁵⁾

구분	관계 유형	지원금액	단체 수	단체별 평균 금액
1999년	협력관계(친정부단체)	348,000(54.2%)	67	5,194
	독립관계	291,000(45.3%)	66	4,409
	기타	2,000(0.3%)	1	2,000
	계	641,000	134	4,783
2000년	협력관계(친정부단체)	233,000(40.4%)	76	3,065
	독립관계	317,000(55.0%)	70	4,528
	기타	26,000(4.5%)	8	2,888
	계	576,000	154	3,493

※ 자료: 부산광역시, 내부자료, 단위: 천원

〈표 8〉 2000년도 주요 친정부단체의 지원 현황

구 분	지원금액	단체 수	평균 금액
바르게 살기운동	23,000천원	10	2,300천원
새마을문고	7,000천원	5	1,400천원
새마을운동	29,000천원	9	3,222천원
새마을지도자협의회	22,000천원	10	2,200천원
새마을부녀회	18,000천원	9	2,000천원
자연보호협의회	6,000천원	4	1,500천원
자유총연맹	13,000천원	8	1,625천원
전 체	118,000천원	55	2,145천원

※ 자료: 부산광역시, 내부 자료

14) 특히 친정부단체로 분류된 2002문화시민운동부산광역시협의회의 경우 '99년 15,000천원, 2000년 67,000천원으로 가장 많은 금액을 지원 받은 것으로 나타났다.

15) 여기서 협력관계(친정부단체)에 속한 단체는 새마을운동, 새마을 문고, 바르게 살기운동, 자유총연맹, 자연보호협의회, 자원봉사센터, 2002문화시민운동부산시협의회 등과 같이 주로 관변단체로 지칭되는 단체를 의미한다. 그리고 참여연대, 환경운동연합, 경실련, YMCA, YWCA, 홍사단, 등과 같이 운영상의 자율성이 강한 시민단체들은 독립관계로 분류하였다. 한편 단체의 성격이 모호하여 앞의 두 유형으로 분류하기 곤란한 단체는 기타로 분류하였다.

특히, 〈표 8〉에 나타난 바와 같이 대표적인 친정부단체인 새마을운동, 바르게살기협의회, 새마을문고, 새마을 지도자협의회, 새마을 부녀회, 자연보호협의회, 자유총연맹 등은 시 단위 조직과 구(군) 단위 조직이 독립적으로 유사한 사업을 신청하여 많은 보조금을 지원 받고 있다. 그리고 구(군) 단위 조직들의 경우 주로 소규모 사업을 신청한 결과 총 보조금은 117,000천 원으로 많지만 55개 단체 평균 금액은 2,145천원으로 영세함을 면치 못하고 있다.

한편 정부사업과의 관련성에 따라 보조금에 어떠한 차이가 있는가를 알아본 결과는 〈표 9〉와 같다. 〈표 9〉에 나타난 바와 같이 99년도 NGO고유사업의 경우 93개 사업에 306,990천 원(사업당 평균 3,300천원)을 지원한 것에 비해 정부사업(정책)은 38개 사업에 274,510천원(사업당 평균 7,223천원)을 지원한 것으로 나타났다. 그리고 2000년도에도 NGO고유사업의 경우 105개 사업에 339,000천원(사업당 평균 3,228천원)을 지원한데 비해 정부사업(정책)은 47개 사업에 208,000천원(사업당 평균 4,425천원)을 지원한 것으로 나타났다. 이를 통해 볼 때 2000년도의 경우는 99년도에 비해 NGO고유 사업에 대한 비중이 높아졌다는 것을 알 수 있다. 즉, 2000년도 지원사업의 경우 99년도에 비해 NGO고유 사업에 대한 지원사업 수는 12개 사업이 그리고 금액은 32,010천원 증가한데 비해 정부사업(정책)의 경우는 전체금액은 66,510천원이 감소하였고 사업당 평균 보조금도 2,798천원이 감소한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

정부와의 관계 유형별 분석결과에 따르면 '99년과 2000년 모두 지원단체 수에서는 친정부 단체가 독립관계에 있는 단체보다 많은 것으로 나타났다. 친정부단체에 대한 지원이 많은 이유로는 이들 단체가 종종 정부의 전국적인 망조직으로 정부행사에 동원되거나 정부정책의 동조 및 바람막이 기능을 수행하고 있어 정부의 입장에서는 필요한 조직이기 때문으로 파악된다(김준기, 1999a: 681). 그러나 금액측면에서는 '99년도에는 친정부단체에 대한 지원은 총 지원금의 54.2%(평균 지원금 4,194천원)로 독립관계에 대한 지원(총 지원금의 45.3%, 단체 평균 4,409천원)보다 많았으나 2000년도에는 이와 반대로 독립관계에 있는 단체에 대한 지원이 총 지원금의 55%(평균 4,528천원)로 친정부단체에 대한 지원(총 지원금의 40.4%, 평균 3,065천원)보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 비교기간이 짧아 일반화하기는 어렵다.

〈표 9〉 정부사업과의 관계 유형별 지원사업 분석¹⁷⁾

구 분	관 계 유 형	지 원 금 액	사업 수	사업당 평균 금액
1999년	NGO고유사업	306,990(50.3%)	93	3,300
	정부사업(정책)	274,510(45.0%)	38	7,223
	기타	28,500(4.6%)	12	2,375
	계	610,000	143	4,299
2000년	NGO고유사업	339,000(58.8%)	105	3,228
	정부사업(정책)	208,000(36.1%)	47	4,425
	기타	29,000(5.0%)	11	2,636
	계	576,000	163	3,429

※ 자료: 부산광역시, 내부자료

16) 정부사업(정책)에 대한 지원금액이 급감한 것은 20002문화시민운동부산시협의회에 대한 지원금액의 감소가 주요한 요인으로 작용한 것으로 해석된다. 즉, 동 단체에 대한 보조금의 경우 99년도에는 150,000천원을 지원하였으나 2000년도에는 전년도보다 83,000천원 감소한 67,000천원이 지원되었다.

17) 고유사업: 해당 단체의 고유한 기능과 관련된 사업, 정부책사업(정책): 단체의 본질적 기능이 아닌 사업으로서 정부사업(정책)과 직접 관련된 사업, 기타사업: 앞의 두 유형에 속하지 않거나 판단하기 어려운 사업.

한편 행정자치부의 민간단체 지원사업을 분석한 정윤수(2000)의 연구결과에서도 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 자유총연맹 등 소위 관변단체들에 대한 지원이 전체 예산의 4분의 3 이상을 차지한 것으로 나타났다. 그리고 김준기(1999)의 연구결과에 따르면 서울시의 민간단체지원사업에서도 관변단체에 대한 지원은 총 지원의 33%를 넘는 것으로 나타났다.

그리고 정부사업(정책)에 대한 지원금액보다 NGO 고유사업에 대한 지원금액이 많은 것으로 나타났다. 즉, 99년도의 경우 NGO고유사업에는 총 사업비의 50.3%, 정부사업(정책)에는 총 사업비의 45.0%를 지원하였고, 2000년도에도 고유사업은 총 지원금액의 58.8%, 정부사업(정책)은 36.1%를 지원하였다. 따라서 지원금액 측면에서는 고유사업에 대한 지원이 많은 것으로 나타났으나 정부정책과 관련된 사업의 비중이 너무 높게 나타남으로써 NGO의 자율성에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다. 이와 같이 정부사업(정책)의 비중이 높은 것은 두 가지 측면에서 논의해 볼 수 있다. 하나는 NGO와 관련된 것으로서, 단체의 고유 사업보다는 정부사업(정책)과 관련된 사업을 신청하는 것이 보다 많은 보조금을 지원 받을 수 있다는 판단에서 정부사업(정책)과 부합한 사업을 중심으로 신청한 것으로 판단되며 이는 김준기(1999a)의 연구 결과에 의해 입증되었다¹⁸⁾. 다른 하나는 지방정부가 NGO에 대한 보조금 지원을 내사방 부산운동, 국민통합, 2002문화시민운동 등과 같은 정책사업의 원활한 집행의 수단으로, 그리고 NGO와의 우호적 관계를 형성하려는 정책 수단으로 활용한데서 기인한 것으로 볼 수 있다.

IV. 결 론

본 연구에서는 NGO에 대한 지방정부의 지원사업을 부산시를 중심으로 금액별, 사업내용별, 정부와의 관계 유형별로 나누어 분석하였다. 본 연구결과를 요약·정리하면 다음과 같다.

첫째, NGO가 신청한 금액에 비해 부산시의 지원금이 너무 적을 뿐만 아니라 나누어주기 형태의 예산배분으로 지원금의 영세화가 심화되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 NGO에 대한 지방정부의 보조금 지원은 NGO의 활성화를 기한다는 측면이 강하다는 점에서 NGO의 활동에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 그 규모를 확대하여야 한다. 또한 대부분의 신청 단체에 대해 보조금을 지원하는 나누어주기 형태를 지양하여야 할 것이다. 이를 위해서는 엄격한 심사를 통해 실효성이 높은 사업에는 많은 예산을 배분하고 상대적으로 실효성이 낮은 사업은 예산을 대폭 삭감하거나 배분하지 않도록 함으로써 NGO에 대한 보조금 지원의 효율화를 기하여야 한다.

둘째, 단체 규모별 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있다. 즉, 단체 규모별로 살펴보면 YMCA, YWCA, 환경운동연합, 새마을운동부산시지회 등과 같이 비교적 지명도가 높고 규모도 큰 단체들은 소규모의 단체에 비해 상대적으로 많은 금액을 지원 받음으로써 오히려 정부 보조금이 NGO간불균형을 심화시키는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그러나 큰 규모의 단체들의 경우 재정, 인력, 관리체계 등이 비교적 안정화되어 있어서 정부의 지원이 없어도 자체적으로 활동을 전개할 수 있지만 영세한 단체의 경우 그렇지 못하다. 따라서 NGO의 활성

18) 부산시 '99년도 민간단체 보조사업 종합평가 결과보고 자료에서도 이와 같은 사실이 지적되었다. 즉, 동보고서는 해당 단체의 설립 목적과 부적합한 사업을 하거나 전문영역이 아닌 일반사업을 보조금을 지원 받기 위해 참여하는 경우가 다수라고 밝히고 있다(부산시, '99민간단체보조사업 종합평가 결과보고 자료).

화와 다양화를 위해서는 가능하면 소규모의 단체들에 대한 지원을 확대할 필요성이 있다.

셋째, 정부와의 관계 유형별로는 '99년과 2000년 모두 지원단체 수에서는 친정부단체가 독립관계에 있는 단체보다 많은 것으로 나타났다. 그러나 지방정부의 지원금이 친정부단체에 과도하게 집중될 경우 NGO와 정부간의 유착현상이 나타날 수 있고, 이는 NGO의 자율성과 다양성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 친정부단체에 대한 지원의 신중함이 요구된다. 그리고 NGO 고유사업에 대한 지원이 정부사업(정책)에 대한 지원보다 많지만 정부정책과 관련된 사업이 40% 내외로 너무 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 정부정책과 관련된 사업의 비중이 너무 높을 경우 NGO의 고유한 기능이 약화될 수 있을 뿐만 아니라 NGO의 자율성을 저해할 가능성이 많다. 따라서 현행 정부사업(정책) 중심의 지원사업유형은 NGO의 고유사업을 적극 반영할 수 있도록 개선되어야 한다.

넷째, 사업의 지속성이 높은 사업보다는 일회성 행사, 캠페인 관련 사업에 대한 지원이 많은 것으로 나타났다. 그러나 NGO에 대한 정부지원의 목적 중 하나는 NGO가 수행하는 공익 사업의 안정성을 확보한다는데 있다는 점을 고려 할 때 일회성 행사, 캠페인위주의 사업을 지양하고 사업의 지속성이 확보될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 신청단체 대부분에게 나누어주는 형태의 지원보다는 사회적 수요, 사업의 지속 가능성, 신청단체의 특성 등을 종합적으로 고려하여 지원하여야 할뿐만 아니라 NGO도 단체의 특성과 관계없이 단순히 지원을 받기 위해 일회성 프로그램을 신청하는 일은 자제하여야 한다.

그리고 유사한 성격의 단체 특히 동일 조직으로서 시 단위 조직과 구(郡)단위 조직이 있는 경우 각각 별도로 지원하는 것보다는 통합적으로 지원하는 것이 정부지원사업의 시너지 효과를 증대시킬 수 있다.

참 고 문 헌

- 김종래·강제상. (2000). 국정관리와 NGO의 역할. 한국행정학회 2000년도 하계 학대회술
발표논문.
- 김준기. (1999a). 정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석. 한국행
정학회. 「99동계학술대회발표논문집」
- 김준기. (1999b). 한국 비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구. 서울대학교 행
정대학원. 「행정논총」. 제37권 제1호.
- 박상필. (1999). 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의. 「한국행정연구」. 제
8권 제2호.
- 부산광역시. (1999). 「99시정백서」.
- _____. (2000). 2000년도 비영리민간단체 지원사업 추진계획.
- _____. (2000). 1999민간단체보조사업 종합평가 결과보고 자료
- 신광영. (1999). 비정부조직과(NGO)과 국가 정책-외국의 사례를 중심으로-. 「한국행정연
구」. 제 8권 제1호.
- 신희권. (1999). 지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할. 「한국행정연구」. 제8권 제1호.

- 이근주. (1999). 환경 비영리단체 활동의 자율성과 정부의 역할에 관한 연구. 한국행정학회 「99 동계학술대회 발표논문집」.
- 정윤수. (2000). 비영리민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안. 한국행정학회 2000년도 「하계학술대회 발표논문집」.
- 조석준. (1994). 「한국행정조직론」. 서울: 법문사.
- 한국행정연구원. (1999). 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구-환경NGO을 중심으로」.

〈기타〉

- 비영리민간단체지원법.
부산광역시, 민간비영리단체지원사업 관련 내부 자료.

- Adler Madeleine Wing. (1988). "Relations between Government and Nonprofit Organizations," in Tracy Daniel Connors(ed.), *The Nonprofit Organization Handbook*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Austin D. Mark. (1991). "Community Context and Complexity of Organizational structure in Neighborhood Associations." *Administration & Society*, Vol. 22 NO. 4.
- Brenton Maria. (1985). *The Voluntary Sector in British Social Services*. London And New York: Longman.
- Brudney Jeffrey L. (1990). "The Availability of Volunteers: implications for local governments". *Administration & Society*. Vol. 21 No. 4.
- Dehoog Ruth Hoogland. (1990). "Competition, Negotiation, or Cooperation". *Administration & Society*. Vol. 22 No. 3.
- Douglas James. (1987). "Political Theories of Nonprofit Organization", in the Powell(ed.), *The Nonprofit Sector*. New Haven: Yale University Press.
- Ereenwood John & David Wilson(1990). *Public Administration in Britain Today*. London: Unwin Hyman.
- Ermert Mark A. Michael M. Crow(1988). Public, Private and Hybrid Organizations: An Empirical Examination of the Role of Publicness. *Administration & Society*. Vol. 20. No. 2.
- Etzioni Amitai. (1973). The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*. July/Aug.
- Hall Richard et al. (1977). "Patterns of Interorganizational Relationships". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22(September).
- Hansmann Henry. (1987). "Economic Theories of Nonprofit Organization," in the Powell(ed.), *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*(New Haven: Yale University Press).
- Hasenfeld Yeheskel. (1993). "Self-Help Groups and Human Service Organizations: An Interorganizational Perspective". *Social Service Review*

- (June).
- ICMA. (1998). *Service Delivery in the 90s: Alternative Approches for Local Government*, Washington D. C.
- Johnson Nevil. (1979). "Editorial: Qungos and the Structure of British Government". *Public Administration*. Vol. 57, No. 4.
- Johnson Norman. (1981). *Voluntary Social Services*. Oxford: Basil Blackwel & Martin Robertson).
- Kotler Philip and Michael Murray. (1975). "Third Sector Management-The Role of Marketing." *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 5.
- Kramer Ralph M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*(Berkeley: University of California Press.
- Levitt T. (1973). *The Third Sector: New Tactics for A Responsive Society*(Nwe York: Amacom Press.
- McGill Michael E. and Leland Wooten. (1975). "Management in the Third Sector," *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 5, 1975, pp. 452-453.
- Pifer Alan. (1967). *The Quasi-Non Governmental Organization in Carnegie Corporation*, Annual Report. New York.
- Pliatzky Leo. (1992). Quangos and Agencies. *Public Administration*. Vol. 70, Winter.
- Powell Walter W. ed. (1987). *The Nonprofit Sector*, New Haven: Yale University Press.
- Saidel Judith R. (1991). "Resource Interdependence: The Relstship Between State Agencies and Nonprofit Organizations", *Public Administration Review*. Vol. 51 No. 6(Nov./Dec.
- Salamon Lester M. (1981). Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*. Vol. 29 No. 3.
- _____. (1987). "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in the Powell(ed.), *The Nonprofit Sector*. New Haven: Yale University Press.
- _____. (1992). "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in the Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon(ed.), *Government and The Third Sector*. Sanfrancisco: Jossey-Bass Publishers.
- _____. (1993). "The Marketization of welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State", *Social Service Review*(March).
- Smith David Horton. (1988). The Impact of the Nonprofit Voluntary Sector on

- Society, in TRacy Daniel Connors(ed), *The Nonprofit Organization Hand Book*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Waddock Sandra A. (1991). "A Typology of Social Partnership Organizations". *Administration & Society*, Vol.22 No. 4.(February).
- Weisbrod Burton A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
-
- _____. (1998). The Nonprofit Mission and its Financing: Growing Linkis Between Nonprofits and the rest of the Economy, in. the Weisbrod(ed.). *To Profit or Not To Profit: the commercial transformation of the nonprofits sector*, New York: Cambridge University Press.
- Wolch Jennifer R. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York: Foundation Center.

李熙泰: 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 준공공부문조직의 공공서비스 성과 영향요인 분석, 1998), 현재 신라대학교 법정학부(행정학 전공) 전임강사로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 도시행정과 복지행정이며, 저서로는 신행정학원론(공저)이 있다. 그리고 논문으로는 도시공공서비스 공급에 있어서 준공공부문조직의 역할(1996), 사회복지관 서비스 성과 영향요인 분석(1997), 도시지역 청소년 자원봉사활동의 발전방안(1999), 도시 공공서비스 전달에 있어서 자원봉사프로그램의 성과 영향요인 분석(1999, 공동연구), 지방의료원의 운영형태별 성과분석(1999, 공동연구) 등이 있다.