

碩士學位 論文

주민참여로서 NGO활동의
발전방향에 관한 연구

-제주지역을 중심으로-

110,841

제주대학교 행정대학원
행정학과 지방자치전공

강 지 연

주민참여로서 NGO활동의 발전방향에 관한 연구

- 제주지역을 중심으로 -

지도교수 강 영 훈

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2001년 7월 일

제주대학교 행정대학원
행정학과 지방자치전공
강 지 연

강지연의 행정학 석사학위 논문을 認准함

위원장_____ (인)

위 원_____ (인)

위 원_____ (인)

목 차

I. 서론

제1절 문제의 제기와 연구목적	6
제2절 연구방법 및 범위	10

II. NGO활동의 이론적 배경

제1절 주민참여의 개념	11
제2절 NGO의 이론적 배경	15
제3절 연구분석의 틀	51

III. 주민참여로서 NGO활동의 과제

제1절 NGO활동과 대표성의 문제

1. NGO조직의 주요 특징.....	53
2. NGO활동의 대표성 획득을 위한 기준원리	55
3. NGO활동의 주민참여 한계의 요인	60

제2절 NGO와 지방정부와의 관계

1. 지방정부에 대한 NGO의 영향력	64
2. NGO와 지방정부와의 협력관계	65

제3절 NGO의 감독과 규제

1. 감독과 규제의 방향	72
2. 자율규제체계	73
3. 규제의 범위와 내용	73

IV. 결론 : 주민참여로서 NGO활동의 발전방향 ... 78

표목차

<표 1> NGO수의 변화추이	23
<표 2> 역대 NGO 세계대회 개최현황.....	28
<표 3> 시민사회단체의 분야별 목표(2000년 총람기준)	29
<표 4> 시민사회단체 연도별 창립시기	31
<표 5> 시민사회단체 상근자수	32
<표 6> 시민사회단체 회원규모	32
<표 7> 시민사회단체 재정규모	32
<표 8> 미국 비영리부문 : 개관	39
<표 9> 비영리 공익기관의 수입원	41
<표 10> 일본NPO의 국제비교	44
<표 11> 주요활동 분야별 단체비율	45
<표 12> 정부-NGO관계 유형별 특징	70

그림목차

<그림 1> 연구진행의 흐름도	52
------------------------	----

부록

<부록1> 비영리민간단체지원법	
<부록2> 비영리민간단체지원법시행령	
<부록3> NGO지원법의 비교 : 한국과 일본	
<부록4> 인터뷰 자료	

주민참여로서 NGO활동의 발전방향에 관한 연구

- 제주지역을 중심으로 -

강 지 연

제1장 서론

제1절 문제의 제기와 연구목적

1990년대 이후 사회운동은 재야민중운동에서 생활운동인 일명, 시민운동(신사회운동)으로 그 면모를 바꾸었다. 이는 한국사회가 보다 민주화되고 다원화되고 있음을 보여주는 것으로, NGO에 의한 시민운동은 지방자치의 정착과 더불어 영향력을 확산하고 있으며 그 역할이 점차 증대되고 있다.

NGO는 무엇보다 시민들의 자발적 참여로 조직되어 개인이나 특정집단의 이익이 아니라 사회전체의 이익, 즉 공익을 위해 활동한다는 점에서 중요하다. 이로써 NGO는 존립의 근거에서부터 정당성이 확보되며, 국가나 기타의 사회부문이 수행할 수 없는 방식으로 사회적 조정과 통합, 견제와 협력 등의 기능과 서비스를 수

행할 수 있게 된다. 특히 NGO는 여론의 형성을 통해 사회적 이슈에 대한 대안을 제공하는 일을 주된 목적으로 삼으며, 이 경우에도 그러한 정당성에 대한 공감대의 폭을 넓힐 수 있다¹⁾.

제주지역 역시 정치·경제·사회·인권·복지 등 각 분야에서 보다 전문적인 역량으로써 NGO는 지역문제에 접근을 시도하고 있다.

본 논문은 NGO 활동을 “주민참여”라는 시각에서 접근해 보았다. 지방행정에 대한 주민참여의 行態로서, ‘NGO활동’에 대해 연구해 보는 것은 매우 의미있는 일이라 생각한다.

주민참여의 관점에서 NGO활동을 바라보았을 때 연구대상이 될 수 있는 것은

첫째, 주민참여로서 NGO활동의 대표성 문제이다.

주민참여로서 ‘NGO활동의 대표성’에 대해서는 다음과 같은 문제의식에서 출발한다.

흔히 한국의 NGO활동은 대중적 참여가 취약한 한계를 가진다고 지적된다²⁾. 성공회대학교의 김동춘교수는 ‘현재 한국의 NGO운동의 지지기반은 조직화된 시민이라기보다는 쉽사리 변하는 불안정한 여론 쪽에 가깝다’고 한겨레신문(2000. 5.14)을 통해 이야기한 적이 있다³⁾. 상대적으로 많은 회원을 보유하고 있는 NGO가

1) 제주발전연구원, 「제주지역 시민단체의 현황과 역할 정리에 관한 연구」, 1998, p. 12.

2) NGO시민운동에 관한 대부분의 자료를 보면 ‘시민없는 시민운동’이란 평가가 언급되어 있다.

3) NGO시민운동의 가장 큰 문제로 평가되는 ‘시민참여 취약’문제에서, 주민참여로서 NGO활동의 대표성에 대한 문제가 고려되었다. 주민참여의

있는 것도 사실이지만 일반적으로 볼 때 상근자 및 임원, 그리고 일부 열성회원 중심의 운동으로서 전개되는 것이 현실이다. 요컨대, NGO활동이 대표성을 획득하기 위한 기본적인 요건인 “주민참여”가 NGO활동의 수단임과 동시에 중요한 목적이기도 하다는 점이 간과된 것이다.

NGO활동이 대표성을 획득하기 위해서는 NGO활동가들의 도덕성, 윤리적·민주적 활동, 투명한 조직관리 등이 필요하며, 관(官)의 파트너로서 서로 독립적인 입장에서 역할과 책임을 공유해 나가는 공동의 리더십을 지니고 있는가도 중요하다.

둘째는 NGO와 지방정부와의 관계이다.

지방정부와 NGO의 관계는 여러 결정요인에 의해 결정되지만 어떠한 방식과 경로로 정부가 NGO를 지원하는가는 관계결정에 매우 중요한 함의를 가진다⁴⁾. 왜냐하면 정부의 지원방식에 따라 영향력 행사의 여부가 달라지기 때문이다. 그 예로 정부의 영향력은 보조금지급 또는 직접적인 계약의 경우에 가장 크며, 일반시민에게 보조금을 주는 이용권(voucher)제도의 경우 그 영향력이 가장 약하다고 할 수 있다.

그간 정부지원은 NGO수입의 중요한 원천이었고 이에 따라 NGO와 정부간 관계가 독립적이지 못했던 것이 사실이다. NGO의 자발적이고 독립적인 특성이 정부와의 관계 속에서 침해를 받은 것이다.

어려움에 대한 이해를 돕기 위해 시민참여에 관한 김동춘교수의 견해를 인용하였다.

4) 김준기, 『정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서』, 한국행정학회 동계학술대회, 1999.

셋째는 NGO활동에 대한 감독과 규제의 필요성에 관한 것이다.

시민단체의 건실한 활동이 앞으로도 보장되기 위해서는 NGO활동에 대한 감독과 규제가 필요하다고 본다. 최근 1-2년 사이 NGO에 가해진 비판 가운데 시민단체의 '자기규제의 위기'라고 하는 말이 있다. 이는 NGO운동의 도덕성 혹은 윤리와 관련된 문제로부터 제기되고 있어 보다 근본적인 것이라 할 것이다. 외부를 향해 들이치는 잣대가 내부를 향해서는 다른 잣대가 되어서는 안 된다. 정치권이나 재계를 향해 투명성을 요구한다면 그만큼 NGO 스스로 투명하게 운영되어야 하며 민주적 질서를 갖추어야 한다. NGO가 추구하는 공익에 대한 다른 견해가 있을 수는 있으나 그 공익의 배후에 사익이 있다고 믿게 되는 것은 그 주장의 도덕적 권위가 사라졌을 때이다.

이상과 같은 문제의식을 중심으로 다음과 같이 주민참여로서 NGO운동의 발전방안에 관한 연구의 목적을 제시한다.

첫째, 주민참여로서 NGO활동의 대표성

둘째, NGO와 지방정부와의 관계

셋째, NGO조직의 자율규제방안 모색

제2절 연구방법 및 범위

주민참여로서 NGO활동에 대한 연구를 위해 우선 NGO의 개념을 이론적으로 검토하면서, NGO활동에 관한 문헌연구와 활동가와의 면접조사 내용을 연구의 결과로 정리하였다. 연구의 방법은 각종 문헌과 면접을 통한 자료수집 그리고 그에 대한 분석과 정리로 이루어졌다. 제주지역을 연구의 공간적 범위로 하였으며, 설문지 조사가 아닌 질적 조사의 방법이 연구를 진행하는데 더 합당하다고 판단되어 제주지역의 NGO활동가들을 개별적으로 찾아가 인터뷰를 하였다. NGO단체의 실무 담당자가 NGO활동에 대한 가장 실제적인 이해를 갖고 있을 것으로 인식, 그들을 인터뷰하였는데 제주경실련의 김명범 시민사업국장, 제주범도민회 안현준 정보자료실장, 제주환경운동연합 이영웅 간사, 제주YMCA 송규진 시민사업부장, 제주여민회 윤홍경숙 조직간사, 제주홍사단 권재효 연구원장이 인터뷰에 협조해 주셨고, 질적 조사의 대상이 된 NGO 단체는 1998년 발족된 「제주시민단체협의회」 소속의 단체 중 인터뷰가 가능했던 6개 단체를 대상으로 하였다.

제2장 NGO활동의 이론적 배경

제1절 주민참여의 개념

1. 주민참여의 개념

1) 주민참여의 개념

주민참여(citizen participation)란 1960년대부터 급속히 보급되기 시작한 비교적 새로운 용어로서 아직까지 그 의미·내용·범위에 관하여 합일점을 못 찾은 미확정 개념의 하나라고 할 수 있다. 그것은 특히 주민참여가 각 나라, 각 시대의 현실적 요청에 응하여 경험적으로 발전된 것이기 때문에, 그 참여의 범위·방법·효과 등이 천태만상이라는 데에도 그 원인이 있다.

대체로 다음과 같은 세 가지 유형으로 주민참여의 정의는 정리될 수 있다.

그 첫째는 종래 정치·행정과정에서 소외되었던 소수집단 및 일반주민 등을 정치·행정과정에 참여시키고자 하는 것이다. 이는 참여의 주체에 초점을 두고 주민참여를 규정한 것이다. 둘째는 정책결정 및 집행의 모든 과정에 대한 주민들의 접근성(access)을 증진시키고자 하는 뜻의 정의이다. 이는 참여의 대상에 초점을 둔 주민참여의 정의이다. 셋째는 주민운동의 진전에 따라 정부에 대한 많은 응답성(responsiveness)을 요구하는 뜻의 정의이다.

이상과 같은 참여의 주체, 대상 및 영향의 측면에서의 주민참여의 정의들을 종합하면, 주민참여란 “지방자치단체 또는 그 기관의

정책결정 및 집행과정에서 공식적인 권한을 가지지 아니한 주민이 그 결정 및 집행에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사하기 위하여 행하는 일련의 행동”으로 정의할 수 있다⁵⁾.

2) 주민참여와 시민참여

본 논문은 “주민참여”의 관점에서 NGO활동에 대한 접근을 시도한 것이다. 즉 비제도적 주민참여의 유형으로서 NGO활동을 바라본 것이다.

그러나 일반적으로 NGO활동의 주체가 되는 이들은 시민이고 따라서 주민참여와 시민참여의 용어구별이 필요할 것 같아 다음과 같이 정리해 본다.

주민참여를 시민참여와 구별하지 않는 견해와 양자를 구별하는 견해 그리고 양자를 구별하는 경우에도 그 구별의 관점이 다양하다⁶⁾.

일반적으로 시민은 근대정치에 있어서의 국가주권의 연원적 지위의 소유자를 말하며, 또한 때때로 도시지역의 거주인을 말하기도 한다. 따라서 시민참여는 일반적으로 주권연원자로서의 시민의 정치·행정참여, 특히 일정한 지역이나 개별적 이익을 전체로 하지 않고 시민전체의 이익이나 일정한 이념을 중심으로 하는 정치·행정참여를 말하며, 또한 때로는 특별히 도시민의 정치·행정참여를 지칭하기도 한다.

이에 비해 주민참여(협의)는 지방자치단체의 주민이 그 지방자

5) 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2000, pp. 638~639.

6) 최창호, 전계서, p.639.

치단체 또는 그 기관의 특정 사무나 사업의 결정과 집행과정에 개별적 이익 또는 비교적 좁은 지역단위의 공동이익을 중심으로 참여하는 것을 말한다.

그러나 시민참여와 주민참여는 실제에 있어서는 동의어로 쓰이는 경우가 많고, 또한 이론적으로도 전자가 후자를 포괄하기도 하고, 후자가 전자를 포괄하기도 하기 때문에 이를 엄격히 구별하기란 어려운 일이다. 여기에서도 주민참여의 개념을 광의로 이해하고 그 속에 시민참여의 개념을 포함하여 이를 배제하지 않기로 한다.

2. 주민참여의 유형

주민참여는 일반적으로 주체, 제도화 정도, 행정과정, 이니셔티브에 따라 구분되고 있다. 첫째, 주민참여는 그 주체(主體)에 따라 개별적 참여와 집단적 참여로 나누어지고 이는 다시 공식성 여부에 따라 개별적 참여는 개별적·공식적 참여와 개별적·비공식적 참여로, 집단적 참여는 집단적·공식적 참여와 집단적·비공식적 참여로 세분할 수 있다⁷⁾.

개별적·공식적 참여는 주민들이 도시계획위원회, 리·동 개발위원회 등 각종 위원회의 위원자격으로 참여하거나 공청회 등 법령에 규정된 공식적 절차에 따라 개별적으로 참여하는 것이며 개별적·비공식적 참여는 행정기관과의 비공식적 접촉에 의한 개인적 건의나 의사표시 등을 통해서 참여하는 것이다.

한편 집단적·공식적 참여는 주민조직, 이익집단을 통하거나 주

7) 부만근, 『제주지역 주민운동론』, 제주대학교 출판부, 1997, pp. 21~23.

민투표 등을 통하여 참여하는 것이며 집단적·비공식적 참여는 주민조직이 행정기관과 비공식적인 접촉이나 압력, 시위 등을 통하여 건의를 하거나 의견을 제시하는 것이다.

둘째, 주민참여는 제도화 정도에 따라 비제도적 참여와 제도적 참여로 구분되고 비제도적 참여는 다시 운동과 교섭으로, 제도적 참여는 협찬과 자치로 세분화 할 수 있다.

「운동」은 상대방이 제시하는 가치와 관계없이 일방적으로 자기의 요구를 주장하는 것으로서 비정형성을 띠고 있는데 비해서 「교섭」은 상대방이 제시하는 가치를 통해 교환·거래하는 계산적 사고를 전제로 하고 있으며 쌍방의 대립이라는 정형성을 띠고 있다. 운동은 처음에는 저항적 운동으로부터 출발하여 점차 참여적 운동으로 발전하며 이는 더욱 발전하여 교섭의 단계에 이른다.

「협찬」은 행정주체의 정책결정과정에 협조적으로 참여하는 것을 말한다. 그리고 「자치」는 행정에 대한 주민통제적 참여로서 행정기관이 일정범위의 권한을 지역단위에 분권화하여 당해 지역 주민의 대표기관이 수권(授權)의 범위 내에서 완전한 자주적 관리를 행하는 행태이다.

셋째, 주민참여는 행정과정에 따라 기본정책 설정에의 참여, 계획수립에의 참여, 집행에의 참여, 평가에의 참여로 구분할 수 있다.

네째, 주민참여는 참여의 이니시어티브에 따라 행정주도형 참여, 수평형 참여, 주민주도형 참여로 구분할 수 있다.

3. 주민참여로서 NGO의 역할

오늘날 민주화된 사회일수록 자발적 참여의 분위기가 확산되고 있고, '시민사회'가 역동적인 모습으로 점차 자리를 굳히고 있다. 시민사회는 국가와 시장의 비민주적인 압력에 대항하여 자율성과 민주주의를 지키려는 자발적이고 다양한 움직임을 나타내고 있다.

이러한 시민사회와 사회운동의 중요한 축으로 등장하고 있는 NGO들 역시 이러한 흐름들 속에서 위치한다고 할 수 있다. NGO들은 의회민주주의에 기반한 선거를 통한 동원을 넘어서 국가의 정책결정과정에 시민들의 입장에서 다양한 의견을 제시하고 압력을 넣는 등 적극적으로 참여하고자 한다. 이와 같은 NGO들의 노력은 참여민주주의 또는 풀뿌리민주주의를 실현하는 중요한 기반이라고 할 수 있다.

제2절 NGO의 이론적 배경

1) NGO의 개념

NGO란 용어는 본래 유럽에서 사용된 개념으로 제1차 세계대전 당시 영국에서 설립된 아동구제기금(Save the Children Fund)과 로마카톨릭에서 1915년 설립한 'Caritas' 라는 네트워크가 NGO 형태로 이루어지면서 이 용어가 국제사회에 등장하기 시작했다. 이는 제2차 세계대전시 전쟁희생자를 위한 구제활동에서 더욱 NGO가 알려지기 시작하였으며, 이후 1970-1980년대에 유럽에서 광범위하게 사용되었다.

이런 NGO의 활동은 미국에서는 사적자원봉사기구(private voluntary organization:PVO)로서 주로 구제활동을 하는 차원에서

NGO란 용어가 사용되었다. 이런 측면에서 자원봉사를 통한 구제 활동은 NGO의 효시로서 생각할 수 있다. 이는 국가를 중심으로 하는 공공영역(public sector), 이윤추구를 중심으로 하는 사적 영역(private sector)에 이어 제3의 영역(third sector) 또는 자원영역(voluntary sector)에 해당된다. 초기에 봉사영역 중심으로 구제활동으로 출발한 NGO는 그 후 각국이 지니고 있는 역사적 배경, 정치 문화적 환경, 그리고 정치체제에 따라 다양하게 정의되고 있다.

그러나 국제사회에서 NGO란 용어는 공식적으로 UN에 의하여 1949년 사용되었다. 이미 영국을 비롯한 선진국에서 이미 19세기 초부터 시작된 NGO들은 문화, 개발, 인권, 환경, 보건, 난민구호, 원주민 인권보호, 문화 등의 다양한 영역에 대하여 활동을 하여 왔지만 1949년 UN에 의하여 NGO란 용어가 국제사회에서 공식적으로 사용된 이래, 처음에는 단순히 UN산하 기관들과 결부되어 있는 NGO들을 지칭하다가, 1950년과 1968년 헌장 개정을 통하여 NGO는 UN의 경제사회이사회(Economic and Social Council)에 의해 UN헌장 제71조에 협의적 지위(consultative status)가 규정되었다⁸⁾. 이는 UN경제사회이사회가 그 권한 내에 있는 NGO와 협의하기 위한 규정이다.

UN헌장에서 의미하는 NGO는 정부나 정부간 협정에 의해 설립되지 않은 모든 비영리 사적 조직들을 포괄하는 광범위한 의미로

8) 현재 유엔으로부터 이런 자격을 획득한 세계각국의 NGO는 약 1,500여 개에 달한다. 한국 NGO의 경우, 환경운동연합, 여성단체협의회, 밝은사회 국제본부 등이 유엔 경제사회 「특정분야협의자격」을 가진 단체로 가입되어 있으며, 경실련은 최근 유엔으로부터 이런 지위를 획득하였다. 「조선일보」(1999. 7. 29)

사용되고 있으며, 특히 국제사회를 중심으로 활동하는 조직을 의미한다. 때문에 이는 비정부 또는 비국가 행위자(non-state actor)로서 자발성(voluntarism)을 바탕으로 조직된 비영리(non-profit)적인 조직을 의미한다. 보다 구체적으로 범주적 측면에서 비정부조직은 비정부 또는 비국가 조직체(non-state actor)로 자발성(voluntarism)을 바탕으로 비영리(non-profit)적인 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체, 그리고 운동세력을 포괄한다. 또한 조직적 측면에서 NGO는 임시기구(ad hoc entity)가 아닌 공식조직(formal organization)으로 조직을 구성하는 개별 성원들이 비영리의 특정목적(goal specificity)을 공유하면서 그들간의 관계를 유지하고 발전시키는 내부구조와 규칙을 지닌다. 마지막으로 활동적인 측면에서 NGO는 외형상 사적 시민단체이지만, 추구하는 목적이나 활동영역의 측면에서 공적인 성격을 띤다. 따라서 NGO는 비영리의 특정공익을 추구하는 사적인 민간조직체로 규정할 수 있다.

또한 자발적인 결사체인 NGO는 비당파적(non-partisan) 특성을 지니고 있다. NGO는 특정 정치집단의 정책을 지원하기 위한 것이 아니고 불특정 다수를 위한 공공선을 추구하기 때문에 비당파적 특성을 가지며, 동시에 자율성을 지니고 있다. 그러나 이런 NGO의 개념이 시민사회의 등장과 관련되어 국제적 성격에서 국내적 성격으로 개념이 변화되고 있다. 이는 NGO들이 비정치적·비당파적·자율적·독립적 성격을 가지고 활동하고 있으나, 인권 문제, 소득불균형, 소비자 보호, 환경보호 같은 쟁점들이 정치체제가 지닌 특성 때문에 야기되는 경우가 많기 때문에 자연적으로 NGO들은 활동하고 있는 지역의 국내정치·경제·사회문제의 관심을 갖게 되고 이런 과정에서 민주화 추진세력과 연대하거나 또

는 독자적인 정치활동을 통하여 시민사회의 중심세력으로 발전하게 된다.

NGO들은 국내·외적으로 정부 없는 지배(governance without government)형태로서 다양한 정치적·경제적·사회적 쟁점이나 과제들에 대하여 그 해결점을 조직적으로 모색하고 있다. 이들이 관심을 갖고 있는 분야는 환경보호, 개발계획지원, 풀뿌리조직의 발전, 인권보호, 여성문제, 공적 보조, 불평등구조 개선, 난민구호, 공정무역 등의 공적 영역의 쟁점들로서, NGO는 형태상으로는 자발적인 사적 시민단체이지만, 추구하는 목적이나 활동영역상 공공성을 지니고 있기 때문에 비영리·비당파적 조직이다⁹⁾. 지금까지 논의된 활동적 측면에서의 NGO개념을 종합하면 다음과 같다.

<p>NGO의 개념 종합</p>	<p>NGO는 정부의 조직과는 무관하게 사적으로 조직된 비정부(non-governmental), 비국가(non-state)적, 비당파적(non-partisan) 행위자이다.</p> <hr/> <p>개인들의 자발적 참여에 의하여 활동하는 비영리조직(non-profit organization)으로서 환경보호, 인권보호, 난민구호, 개발지원, 소비자보호, 경제정의 등과 같은 공공선(public goods) 실현에 관심을 갖고 있다.</p>
---------------------------	--

9) 김영래·김혁래, 『한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제』, 국회학술회의, 1999. 9.

NGO의 개념 종합	NGO들이 추구하는 목표달성을 위하여 압력단체 (pressure group)로서의 성격을 유도한다.
	NGO들이 활동하는 영역이 주로 인간의 기본적인 삶과 관련된 사항이기 때문에 억압적 또는 권위주의적 정치 체제를 민주정치체제로 변화시키려는 활동을 하고 있으며, 이런 과정에서 시민사회(civil society)의 주축이 된다.
	NGO는 광범위한 대중참여를 유도하기 때문에 풀뿌리 (grassroots) 조직의 성격을 가지며 또한 자율성과 독립성을 가진다. 풀뿌리 조직은 자율성과 독립성이 지켜질 때 생명력을 가지며, 이를 통하여 광범위한 대중의 참여를 유도할 수 있다.

자료: 김영래 · 김혁래, 『한국 비정부조직의 현황과 과제』, 국회 학술회의, 1999.

2) NGO의 유사개념

한편 미국과 일본에서는 비영리단체라는 뜻으로 NPO(non-profit organization)라는 말을 사용하고 있다. 기존의 사회에 존재하는 대부분의 조직이 기업이고, 기업은 이윤을 추구하는 것이 활동의 목표인 반면, NPO는 이윤을 추구하지 않는다는 의미에서 특별한 활동을 하는 조직이라는 것이다. NGO는 단순히 정부기구가 아니라는 점에서 광의적으로는 기업과 시민사회단체 모두를 포괄할 수 있지만, 협의로는 비정부·비영리민간단체를 지

칭하는 용어로 사용되고 있다. NPO 역시 마찬가지이다. 이윤을 추구하지 않으면 모두 NPO가 되지만, 실제로 사용될 때에는 시민사회에 존재하는 비영리조직을 의미하는 것이다. 미국이나 일본에서 NPO란 개념은 영리를 추구하지 않는 공익조직이기 때문에 국세청에 등록할 경우, 세제혜택 등 다양한 사회적 혜택을 받을 수 있는 지위를 의미하기도 한다.

그러나 이 용어에 대한 비판도 만만치 않다. 유엔은 외교적 지위를 갖고 있는 국가대표들의 회의이고, 따라서 NGO란 말은 외교적 지위를 갖지 않은 단체를 부르는 권위적이고 차별적인 용어라는 것이다. 그리고 국가 대표들의 주장이 대표권과 결정권을 갖고 있는 반면, NGO들의 주장은 참고용으로 간주되기가 십상이었다는 것이다. 그리고 엄밀하게 따질 경우 비정부기구에는 시민단체들만이 아니라 기업이나 이해집단까지 포괄될 수 있기 때문에, 시민사회단체에 내포되어 있는 시민사회운동의 특수성을 반영하지 못한다는 점도 지적되고 있다.

따라서 우리는 시민사회운동의 개념을 내포하면서 동시에 정부영역이나 기업의 영역과는 구별되는 시민사회단체를 지칭하는 용어를 더 개발해 나가지 않으면 안 될 것이다¹⁰⁾.

그런 점에서 우리는 다음과 같은 용어들을 점검해 볼 필요가 있다.

① CSO(Civil Social Organization): 시민사회단체라는 뜻을 분명히 하고 있는 개념으로서, 시민사회단체 내부에서 사용이 권장되고 있는 용어이다.

10) 김광식, 『한국NGO-시민사회단체 21세기의 희망인가?』, 동명사, 1999, pp. 12~14.

- ② CBO(Community Based Organization):지역의 시민사회에 토대를 둔 단체라는 뜻으로 지역사회, 그리고 시민사회단체의 의미를 모두 강조하고 있다.
- ③ CB-NGO(Community Based Non Governmental Organization):지역의 시민사회에 토대를 둔 NGO라는 의미로서 CBO의 뜻에 NGO라는 뜻을 가미하고 있다고 볼 수 있다. NGO는 NGO인데 지역의 시민사회에 토대를 둔 단체라는 뜻으로 해석해도 무방하다.
- ④ PO(People' s Organization):사람들의 조직, 즉 민간조직이라는 뜻을 갖는 용어이다.
- ⑤ PVO(Private Voluntary Organization):사적이고 자발적인 영역이라는 뜻으로 정부영역이나 기업영역이 아니라는 의미로 사용되고 있다.
- ⑥ CMO(Civil Movement Organization):시민운동조직이라는 뜻으로서 운동성을 강력하게 표현하고 있다.
- ⑦ CO(Community Organization):지역공동체 조직이라는 뜻으로 중앙 중심 조직이 아니라 지역에서 형성되고 자라나는 풀뿌리 단체라는 의미를 담고 있다.
- ⑧ 자원영역(Voluntary Sector):권력이나 이윤을 추구하는 것이 아니라 시민들의 자발적인 참여의 영역이라는 뜻으로, 형성되고 자라나는 풀뿌리 단체라는 의미를 담고 있다.
- ⑨ 제3섹터:정부영역을 제1섹터, 기업영역을 제2섹터라고 보았을 때, 시민사회의 영역은 세 번째의 영역이라는 주장을 담고 있는 용어이다.

그러나 이 용어들은 모두가 특수성을 담고 있기 때문에 어느 한 가지를 배타적으로 선택하여 시민사회의 민간단체를 표현하는 말로 사용하기는 쉽지 않다. 그러나 NGO라는 용어를 배제하지는 않는다는 사실은 밝혀둔다¹¹⁾. 그리고 NGO의 통용성을 고려하여

11) 이 밖에도 BINGO(Big International Non Governmental Organization

NGO라는 용어를 배제하지는 않는다는 사실을 밝혀 둔다. 그리고 시민단체와 사회복지단체의 미묘한 차이점을 고려하여 시민단체는 NGO, 그리고 사회복지단체는 NPO로 불러야 한다는 견해도 존재한다.¹²⁾ 즉 시민단체들은 정부에 대한 견제적 성격이 강하고, 사회복지단체들은 정부에 대한 견제보다는 비영리 자선의 성격이 강하기 때문에 이런 차이점을 인정하는 것이 보다 현실에 부합하는 개념이라는 것이 그 주장의 핵심이다.

3) NGO의 시대적 전망

1980년대부터 세계적으로 NGO는 그 활동의 폭을 확장하고 있으며, 동시에 그 조직의 수도 급증하고 있다. 물론 미국을 비롯한 선진국에서 19세기 초부터 평화옹호, 개발지원, 인권보호, 여성의 권리신장, 환경보존, 보건, 식품과 농촌개발, 난민구호, 아동보호, 긴급구호, 원주민 인권보호, 전통문화보존 등의 특정 국가 간 쌍무적으로 해결할 수 없는 전지구적인 문제들에 대한 활동을 시작으로 NGO가 설립되었으나, 이는 오늘날 세계 각국에서 활동하는 전지구적 현상으로 발전하였다.

OECD가 발표한 자료에 의하면 OECD에 등록된 개발관련 NGO

: 국제적으로 활동하는 대규모 단체), DO(Development Organization), DONGO(Development Non Governmental Organization : 기부금으로 만든 단체), GONGO(Governmental Organized NGO : 정부가 만든 단체), GRO(Grassroots Organization), GRSO(Grassroots Support Organization), IDCI(International Development Cooperation Instintution) 등의 용어가 있다.

- 12) 1998년 10월 20일 한국시민사회단체협의회가 주최한 '시민사회발전기본법'시안에 관한 토론 중, 시민사회를 구성하는 부분에는 자원봉사단체와 사회복지단체들이 중요한 부분으로 들어간다고 주장하면서 내놓은 의견이다.

는 1980년의 1,600개에서 1997년 현재 약 5,000개로 증가하였으며, 이들이 사용한 지원금은 동기간에 20억달러(US \$)에서 60억달러로 증가한 것으로 나타났다¹³⁾. 또한 최근 조사된 국제기구 연감에 의하면 <표1>과 같이 국제적 활동을 하는 국제NGO의 수는 1909년 176개이던 것이 1996년에는 38,000여 개로 증가하였다.

<표 1> NGO수 변화추이

연도	1909	1981	1988	1992	1994	1996
NGO 수	176	13,234	24,904	27,190	31,085	38,243

자료:Union of International Association, Yearbook of International Organizations,1996/97(London:K.G.S,1997).

유엔경제이사회로부터 특별지위를 부여받은 NGO의 경우, 1948년의 41개에서 1999년 8월 약 1,500여 개에 이르며, 그 동안 유엔에서 개최된 국제회의에 참가한 NGO 현황을 살펴보면<표2참조> NGO의 성장을 실감할 수 있다.

NGO가 이와 같이 20세기 후반에 하나의 전지구적 현상으로 발전된 것은 현재 정치적·사회적 상황이 지니고 있는 특징적 현상 때문이다. NGO를 하나의 비영리조직으로 규정하고 있는 학자들은 20세기는 복지국가의 위기, 발전의 위기, 환경의 위기, 사회주의의 위기 등 4대 위기와 경제성장률의 상승, 정보통신기술의 발

13) 김채형, 1992:OECD/DC,Directory of NGO Active in Sustainable Development,Part 1&11:OECD,1996 DAC Report.

전 등 2대 발전 요소를 지니고 있는데, 이런 요인들이 비영리조직인 NGO의 성장을 촉진시켰다고 주장한다.(Salamon, 1994:115)

4대 위기는 첫째 1950년대와 1960년대를 통하여 확대 발전되었던 서구형 복지국가는 1970년대의 오일쇼크로 초래된 재정위기로 인하여 정부의 위기를 맞게 되었으며, 이에 대한 대안으로 제3섹터의 육성을 통한 민간집단의 역할을 중요시하게 되었다. 둘째, 발전의 위기는 제3세계 개발도상국에 있어 발전의 주체로서 정부의 한계가 드러나, 이에 대하여 민간부문이 갖고 있는 창의력과 문제해결 능력을 추구하게 되었다. 셋째, 환경의 위기는 특정국가에 한정된 문제가 아니라 전지구촌에 관련된 문제로서 정부보다는 각종 환경단체들에 의한 노력이 더욱 각광 받게 되었다. 넷째, 사회주의 위기는 사회주의권의 붕괴로 새로운 정치질서와 민주주의 체제가 등장하면서 시민의 자발적 참여를 유도하게 되었다.

2대 변화는 첫째, 70년대 이후 급속히 발달된 정보통신기술의 변화로 지구촌을 일일생활권으로 만들면서 시민의 권리에 대한 의식, 권리의 행사 등에 대한 시민단체의 활동이 시시각각으로 지구촌에 알려지면서 NGO의 성장을 가속화시켰다. 둘째 경제성장은 물질적 풍요와 함께 중산층의 확대와 이들의 정치참여와 사회활동의 증대는 선진국뿐만 아니라 제3세계에서 NGO의 발전을 두드러지게 하였다.

이런 요인들은 NGO 뿐만이 아니라 20세기를 규정하는 하나의 특징적인 현상이며, 또한 현재 지구가 당면하고 있는 제반 문제와 연결된 과제들이다. 이와 같은 급격한 변화 속에서 NGO들은 특히 다음과 같은 현상에 의하여 더욱 성장·발전되었다고 볼 수 있

다.

우선 후기산업사회의 분화와 다양성과 더불어 변화하는 사회에 대한 욕구를 충족시키는 정부가 지니고 있는 한계가 나타난 것이 주요한 요인이다. 그 동안 사회문제 해결에 독점적인 지위를 지니고 있던 정부를 중심으로 하는 정치체제가 다양하게 변화하는 정치적·경제적·사회적 욕구들을 수용하는데 있어 한계를 지니고 있기 때문에 이에 대한 하나의 대안으로 등장한 것이 NGO라고 볼 수 있다.

특히 1970년대 후반부터 전 세계적으로 일기 시작한 민주화의 흐름은 결사체 혁명이라고 부를 정도로 사적 이익집단을 비롯한 수많은 조직들이 특정의 이익추구목표를 갖고 조직되었으며, 이런 현상은 NGO의 발전을 촉진시켰다. 민주화는 그 동안 권위주의 체제로부터 억압되었던 결사의 자유, 언론의 자유와 같은 기본권의 회복을 의미하며, 이는 특정의 공유된 목표추구를 요망하는 개인간의 집합체를 형성하는데 촉진제 역할을 하였다.

제3의 영역으로서 NGO는 정부조직이 지니고 있는 한계성을 인식함과 동시에 사적 영역이 지니고 있는 지나친 경쟁원리와 이윤속성도 문제점으로 지적하고 있다. 때문에 NGO는 비영리기구로서 자발성을 지니게 됐는데, 이런 요인은 급격한 경제발전과 중산층의 발전에 의하여 이루어졌다고 볼 수 있다. 20세기 중반부터 선진국을 중심으로 발전된 경제성장으로 각국에서 중산층이 확대되었으며, 이들은 생활의 여유와 자신들의 가치와 신념을 자발적인 활동을 통하여 확산시키려는 강렬한 욕구를 지니고 있으며, 따라서 이들의 욕구는 NGO의 중심적인 위치로 활동할 수 있도록

했다. 특히 도시화와 더불어 급격히 증대된 도시중산층은 NGO의 리더로서 활동하게 되었으며, 이들은 주로 환경보존, 인권, 민주화 등과 같은 광범위한 인간의 기본적인 삶과 관련된 영역에 관심을 갖게 되었다.

경제발전은 중산층의 확대를 통한 긍정적인 측면도 있으나, 반면 이는 급격한 경제발전으로 불평등구조와 같은 부정적인 측면이 나타나게 되었으며, 이런 부정적인 현상 역시 NGO의 발전을 가져오게 되었다. 현재 NGO들이 주장하는 경제발전과 관련된 중심 과제는 지속적인 발전(sustainable development)으로서 불평등 소득구조의 개선, 환경보호, 노동조건 개선 등의 과제들이 무시됨 없이 경제발전이 되어야 한다는 것이다.

지속적인 발전의 문제는 이미 정부간 기구인 UN에서도 가장 중요한 21세기의 과제로 채택되었으며, 이를 논의하기 위한 각종 회의는 UN과 각종 NGO간에 활발하게 전개되고 있다(UN NGLS, 1997:112~124). 1992년 리우 환경회의, 1996년 이스탄불의 세계 주거회의 등은 내적 성장 없이 외적인 성장에 치중함으로써 야기되는 전지구촌의 파괴현상을 우려한 대표적인 국제회의이며, 이 회의에서 NGO는 어느 때보다 적극적인 의견을 제시하였다. 각국의 정부를 비롯한 정부간 기구들의 정책변화는 NGO의 성장을 가져오게 하였다. 미국을 비롯한 일부 선진국을 제외한 대부분의 국가에서 정부나 정부간 기구들은 그 동안 NGO들을 도전세력 때로는 반정부 세력으로 인식하여 NGO의 활동에 대하여 냉담하거나 또는 억압하였다. 그러나 민주화 과정에서 새롭게 등장한 정치세력들은 정치체제의 정통성 등을 제고하기 위하여 대중의 지지를 필요로 하였으며, 이런 과정에서 정부조직은 NGO에 대한 호의적

인 태도를 나타내거나 또는 이들로부터 지지를 획득하려고 노력하였다.

그동안 권위주의 체제 하에 있던 정부들은 결사체를 억압하는 각종 규제들, 예를 들면 집회 및 시위에 관한 법 등을 대폭 철폐하여 NGO를 비롯한 각종 결사체들의 조직을 용이하게 하였으며, 동시에 이들을 포용하려는 정책을 추진하였다. 예를 들면 필리핀의 라모스 정부와 같이 정부가 주도하는 “Philippines 2000” 과 같은 장기적 프로그램 수립에 있어 NGO들이 “People’s 2000년” 이란 이름 하에 참여하도록 한 것 등은 대표적인 예이다. 이런 과정에서 UN의 역할은 괄목할 만 하다. UN은 그동안 UNDP, WHO, UNESCO, UNICEF 등과 같은 국제기구들을 통하여 민간차원의 협력을 강화하였으며, 특히 민간인들에 대한 조직교육도 병행하여, 그 후 각국에서 자발적인 비영리조직들을 설립, 운영하는데 크게 기여하였다. 더구나 경제사회이사회는 UN 헌장 제71조의 규정을 통하여 NGO를 협의기구로 규정하여 공식 인정된 점은 이후 UN에서 개최된 각종 회의에 NGO들이 적극적으로 참여하는 계기가 되었다. 국제 정치정세의 변화도 NGO의 발전을 촉진시켰다. 그 동안 국제사회를 자유민주주의, 사회주의 체제로 양분시켰던 냉전체제의 붕괴에 따른 탈이데올로기적 현상은 NGO의 폭발현상을 가져왔다. 특히 소련과 동유럽을 비롯한 사회주의 체제의 붕괴는 냉전체제하에 반정부세력으로 적대시했던 각종 인권보호, 환경보존, 소비자운동, 경제정의 구현, 부정부패 추방 단체 등이 급격히 조직돼 활발하게 활동하게 되었다.

최근 발달한 정보통신기술은 NGO가 전지구적 현상으로 발전하는데 큰 역할을 하였다. 각국이 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에

있어 다양성을 지니고 있지만, 그러나 고도로 발달된 정보통신기술은 공간적인 개념을 뛰어 넘어 지구가 하나의 공동체로 발전하는데 기여하고 있으며, 이런 현상은 각국의 NGO간의 원활하고 신속한 정보교환을 가능케 하여 NGO의 설립은 물론 NGO활동에 있어 상당한 도움을 주었다.

<표 2> 역대 NGO 세계대회 개최현황

대회명	주제	참가규모	일시 및 장소	대회성과 및 특징
1992 리우 환경회의	환경	2,400명	1992. 6. 3—14 리우데자네이로	리우선언 발표
1993 비엔나 인권회의	인권성장 인권보호	171개국, 800여 개 단체	1993. 6. 14—25 비엔나	개발도상국 인권신장계기
1994 카이로 인구회의	인구성장 친환경적 개발	113개국 1,500개 단체, 4,200명	1994. 9. 5—13 카이로	인구개발문제 협약
1995 코펜하겐 사회개발회의	빈곤퇴치 고용창출 실업근절 사회통합	811개 단체, 4,500명	1995. 3. 6—12 덴마크 코펜하겐	각종 세미나 개최
1995 북경 세계여성대회	여권신장	2,100개 단체, 5,000명	1995. 8.30—9.8 중국 북경	각종 워크숍과 전시회 개최
1996 이스탄불 세계주거회의	환경친화적 주거개발	2,400개 단체 8,000명	1996. 6.3—14 터키 이스탄불	제2차UN Habit II 병행
1999 헤이그 평화회의	평화	300개 단체, 5,000명	1999. 5. 11—15 네덜란드 헤이그	헤이그 국제평화 회의개최

자료: <http://www.ngo99korea.org>

4) 한국의 NGO

한국의 NGO 현황을 '시민의 신문'에서 발행한 『한국민간단체총람 1997』(1996년 12월 발행)과 『한국민간단체총람2000』(1999년 9월 발행)을 중심으로 살펴보면, 1996년 조사에서는 한국시민단체의 수가 9,476개(본조직 3,898개, 지부조직 5,569개)였고, 1999년 조사에서는 시민사회단체의 수가 4,023개로 조사되었고, 1997년 총람과 같이 지부조직까지를 합하면 20,000여 개의 단체가 조사되었다고 할 수 있다.

<표 3> 시민사회단체의 분야별 분포(2000년 총람기준)

분 야	분 포	분 야	분 포	비 고
국제	1.1% (44개)	문화	15.8% (634개)	기 타 0.5% (20개)
시민·사회	25.2%(1,013개)	교육· 학술	5.85% (235개)	
지역자치· 빈민	5.5% (222개)	종교	2.7% (107개)	
사회서비스	18.5% (743개)	노동· 농어민	5.4% (217개)	
환경	7.1% (287개)	경제	12.55 (501개)	

자료: 시민의 신문, 『한국민간단체총람2000』, 1999년 9월.

여기서 조사대상이 기존에 사용되고 있는 개념들의 범위와 어떻게 다른지를 살펴보면, 구체적으로 '시민의 신문'에서 조사대상으로 선정한 '민간단체'에는 전통적인 의미에서의 비영리단체

(NPO)라고 할 수 있는 교육법인이나, 의료법인뿐만이 아니라, 개별기업의 노동조합이나 각 분야의 개별동호회, 순수학술연구소 등은 포함되지 않았다. 반면 공익적 사회단체, 회원중심의 사회단체, 각종 연구소, 보건의료와 관련된 직능단체, 학회 등은 포함되었다. 이러한 범위는 기존의 통상적인 비영리단체들에 포함되는 전형적인 단체들이 포함되지 않음을 의미한다. 통상 비영리단체(NPO)라고 할 때는 사회운동적인 단체뿐만 아니라 보건의료기관, 교육기관, 복지기관, 종교기관 등 전형적인 비영리단체들은 포함하지 않고 있다.

이 조사대상을 행정적인 측면에서의 비영리민간단체 규정과 비교해 볼 수 있다. 행정적 측면에서의 규정은 1999년 정기국회에서 통과된 '비영리민간단체지원법'에서 찾아볼 수 있는데, 그 동안 교육기관이나 학술단체들은 교육부의 재정지원을 받고, 복지기관들은 보건복지부를 통해서 재정지원을 받거나 세금감면, 우편료 감면 등의 혜택을 받고 있다. '시민의 신문' 조사대상에는 이러한 '비영리민간단체법' 상의 지원단체를 포함하고 있을 뿐만 아니라 더 나아가서 집단성원들의 이익실현을 위한 이익집단적 결사체, 학술단체, 복지단체 등도 포함하고 있다.

<표 4> 시민사회단체 연도별 창립시기(단위: %)

		1997총합		2000총합
1960년대 이전		7.7		5.7
1960년대		10.3		7.2
1970년대		11.0		9.0
1980년대	1980-1986	15.0	29.4	21.6
	1987-1989	14.4		
1990년대	1990-1992	17.7		56.5
	1993-1996	23.7		

자료: 시민의 신문, 『한국민간단체총람2000』, 1999년 9월.

<표 4>는 시민사회단체의 연도별 창립시기에 대해 설명하고 있다. 이 표는 권위주의 시기의 시민사회단체의 양적 상황과 민주화가 시작된 이후 시민사회단체의 양적 확대과정을 보여주고 있다. 이를 보면 1996년 조사와 1999년 조사를 통틀어 1980년대 및 1990년대에 창립된 단체의 비율이 70%를 넘는 것으로 나타나고 있다. 특히 1987년 이후 창립된 단체의 비율은 1996년 조사를 기준으로 할 때 55.8%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이는 민주주의의 이행에 따르는 자율적인 시민사회와 사회운동의 공간 확장이 독재정권 시기에 억압되어 온 시민사회의 다양한 결사화를 촉진한 것으로 해석될 수 있다.

민주화에 따르는 시민사회단체의 활성화는 여러 측면에서 확인할 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 양적 규모의 확대에서도 찾을 수 있고, 시민사회단체의 상근자 수의 증대, 회원의 증대, 재정규모의 증대 등에서 이를 확인할 수 있다.

<표 5> 시민사회단체 상근자수

	1인	2-5인	10-16인	11-20인	21-50인	51-100인	100인이상
1997년 총합	15.4%	53.8%	13.7%	8.6%	5.2%	2.0%	1.4%
2000년 총합	14.1%	54.9%	15.6%	8.1%	4.5%	0.8%	0.4%

자료: 시민의 신문, 『한국민간단체총람2000』, 1999년 9월.

<표 6> 시민사회단체 회원규모

	100인 이하	101-500인	501-1000인	1001-10,000인	10,000인 이상
1997년 총합	25.7%	31.9%	10.7%	19.3%	12.3%
2000년 총합	24.9%	32.0%	10.4%	20.8%	12.0%

자료: 시민의 신문, 『한국민간단체총람2000』, 1999년 9월.

<표 7> 시민사회단체 재정규모

	1천만원 이하	1천만원-1억원	1억원-10억원	10억원 이상
1997년 총합	9.5%	43.5%	33.0%	14.0%
2000년 총합	20.1%	29.7%	40.0%	10.1%

자료: 시민의 신문, 『한국민간단체총람2000』, 1999년 9월.

반면 현단계 한국의 민간운동, 특히 시민운동이 직면하고 있는 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 '시민 없는 시민운동'을 어떻게 극복할 것인가, 어떻게 시민운동을 시민 참여적 운동으로 발전시킬 것인가 하는 문제이다. 일반적으로 한국의 시민운동은 시민참여가 취약한 '시민 없는 시민운동'의 한계를 가지고 있다고 지적된다. 앞서 살펴본 바와 같이 회원의 양적 규모는 눈에 띄

게 확대되고 있다. 그러나 여전히 시민참여가 낮은 수준에 있음을 확인할 수 있다. 시민 없는 시민운동의 현실은 시민사회단체의 회원규모에서 잘 나타난다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 1996년 조사의 경우 응답한 단체 1578개 단체 중 100명 이하가 25.7%, 101-500명이 32%로 나타나고 있다. 57.7%가 500명 이하의 회원을 확보하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이것은 여전히 대단히 낮은 수치라고 할 수 있다. 1999년 조사에서는 100명 미만이 18%, 100명에서 500명 미만이 23.1%로서, 500명 미만의 회원을 갖는 단체가 상당히 낮아진 것을 확인할 수 있다.

앞으로 다양한 방법으로 시민참여를 확대하기 위한 내적·외적 노력이 경주되어야 한다. 무엇보다도 참여적인 시민의식을 높이기 위한 일상적인 노력이 경주되어야 한다. 환경운동 같은 경우 상대적으로 많은 회원을 보유하고 있고, 각종 운동과 행사에 대한 일반시민들의 참여가 상대적으로 크나, 일반적으로 시민운동의 경우 상근자 및 임원, 일부 열성회원 중심의 운동으로 전개되고 있다. 이것은 물론 '무임승차의식' 과 같이 시민들 자신들 속에 참여의식이 부재한데서 연유하는 것이기는 하나, 이것을 인식하면서도 시민운동이 '엘리트주의'적 편향과 '상근자주의'적 관성으로 가지 않도록 하는 지속적인 노력이 필요하다. 여기서 참여 자체가 시민운동의 수단이기도 하지만 목적이기도 하다는 점이 강조되어야 한다¹⁴⁾.

둘째로 지적될 수 있는 것은 영세성의 극복 문제이다. 여기에는

14) 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000, pp. 153~154.

재정적 어려움을 극복하는 문제가 주된 것이 된다. <표 7>에서 보는 바와 같이 1천만원에서 1억원 이하의 예산을 갖는 시민사회 단체의 비중이 43.5%로 가장 크게 나타나고 있다. 1천만원 미만의 예산으로 운영되는 단체가 9.5%인 것을 감안하면, 연예산 1억원 미만의 단체가 50%이상이라고 할 수 있다. 연예산 1억원이면 월 예산이 800-900만원 정도이고, 그럴 경우 거의 초보적인 활동을 하는 정도의 예산규모라 할 수 있다.

한국의 시민사회단체들은 소수의 단체들을 제외하고는 거의 항상 재정적 재생산의 문제에 직면하고 있다. 현실적으로 기금이나 재단형태의 지원체계가 발전되어 있는 서구와 달리 사회적 재정지원장치가 없다는 점, 참여적 시민문화 및 기부문화의 부재로 회비에 의한 재정충당이 어렵다는 난점이 존재한다. 한편에서는 다양한 공익재단 등 시민사회단체운동의 간접적 지원체계를 국가와 사회에 요구하는 노력과 아울러, 다른 한편에서는 참여적 시민문화 및 기부문화의 촉진을 위한 다양한 방법이 개발되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 시민운동의 조건 변화에 대응하여, 시민운동을 어떻게 사이버 세계와 신세대로 확장시킬 것인가 하는 고민이 필요하다. 실제 행동(real action)에 상응하는 수준의 사이버 행동프로그램(cyber action program)이 마련될 필요가 있다. 사이버공간이 갖는 무한한 잠재력을 직시하면서, 면접적 관계 혹은 신문방송 보도를 통한 의사소통 관계뿐만이 아니라 사이버통신을 통한 쌍방향적 의사소통이 가능한 시민운동으로 확장할 필요가 있다. 즉, 시민운동의 '세대간 재생산'을 위한 방안이 강구될 필요가 있다¹⁵⁾.

15) 김어준 외, 『월간 참여사회』, 1999년 8월호.

5) 國外 NGO의 활동 및 시사점

NGO에 대한 외국의 활동 소개로 미국과 일본을 대표적으로 선정하였다. 미국의 경우 서구 선진국 중 자원봉사활동이 가장 활발한 나라라는 점에서 착안, 우리나라 NGO활동에 시사해 주는 점이 많을 거라는 인식이 있었고, 일본의 경우는 아시아권의 국가로써 우리나라와 NGO활동을 비교해 볼 수 있다는 근접국가라는 점을 선정의 사유로 들고 싶다.

미국과 일본에서는 비영리단체라는 뜻으로 NPO(non-profit organization)라는 말을 사용하고 있다. 기존의 사회에 존재하는 대부분의 조직이 기업이고, 기업은 이윤을 추구하는 것이 활동의 목표인 반면, NPO는 이윤을 추구하지 않는다는 의미에서 특별한 활동을 하는 조직이라는 것이다. NGO는 단순히 정부기구가 아니라는 점에서 광의적으로는 기업과 시민사회단체 모두를 포괄할 수 있지만, 협의로는 비정부·비영리민간단체를 지칭하는 용어로 사용되고 있다. NPO 역시 마찬가지이다. 이윤을 추구하지 않으면 모두 NPO가 되지만, 실제로 사용될 때에는 시민사회에 존재하는 비영리조직을 의미하는 것이다. 미국이나 일본에서 NPO란 개념은 영리를 추구하지 않는 공익조직이기 때문에 국세청에 등록할 경우, 세제혜택 등 다양한 사회적 혜택을 받을 수 있는 지위를 의미하기도 한다.

(1) 美國

미국은 사회복지 분야에서 정부의 역할을 축소하는 대신, 민간 비영리부문을 장려하여 복지와 관련된 정부의 기능을 위임·위탁함으로써 NPO부문의 역할이 다른 어느 나라보다 강하다. 이에 따라 제도적으로도 비영리부문의 영역이 발달한 편이다. 또 많은 기업(혹은 기업설립 재단)들이 비영리 사업에 참여할 수 있도록 지원하는 제도도 발달돼 있다¹⁶⁾.

① 비영리부문의 6가지 특징

㉠ **조직체(Organization)** 어느 정도는 제도화·기구화 되어 있다. 비록 그것이 사람들의 일상사에 있어 상당히 중요한 것일지라도 임시적이고 비공식적인 모임은 비영리부문으로 간주되지 않는다. 동시에 미국법에 있어 비영리기관으로 기능하기 위해서 반드시 공식적으로 법인화될 필요는 없으며, 연방국세청(IRS, Internal Revenue Service)으로부터도 공식적인 승인을 확보할 필요도 없다. 그러나 일반적으로 비영리기관은 州法에 따라 인가된 법인으로 법인격을 가지고 있다. 법인화는 조직 및 기관들로 하여금 계약을 할 수 있게 하거나 직원들로 하여금 조직의 재정적 문제와 관련된 법적 책임을 면할 수 있게 해 준다.

㉡ **민간부문(Private)** 제도적으로 정부로부터 독립되어 있다. 비영리기관은 정부기구의 일부분도 아니며 정부관료에 의해 운영되는 기관에 의해서도 지배되지 않는다. 그러나 이것이 정부로부

16) 김수현, 『주요국의 NGO현황과 제도』, 도서출판 아르케, 2000.

터 지원을 받지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니다.

㉔ **이익무분배(Non-profit-distributing)** 소유주 혹은 기부자에게 이익을 돌려주지 않는다. 비영리기관은 한 회계년도에 있어 수익을 축적하기는 하지만 그 수익을 기관의 설립자들에게 분배하지 않으며 기관의 기본목적과 부합하는 분야에 재투자하여야 한다.

㉕ **자치성(Self-governing)** 자기 자신의 활동을 통제하고 조절한다. 비영리기관은 자치를 위해 그들 자신의 자체적 의사결정절차를 가지고 있으며, 자기 이외의 조직에 의해 통제 받지 않는다.

㉖ **자발성(Voluntary)** 조직의 활동과 운영에 자발적으로 참여한다. 일반적으로 이사회는 자원봉사자로 구성되며 스태프들도 역시 수많은 자원봉사자로 구성되는 것이 일반적이다.

㉗ **공익성(Public benefit)** 공공의 목적에 이바지하며, 공익에 기여한다.

② 비영리부문 출현의 배경

㉑ 역사적 배경

미국 및 여타 국가에 있어 국가(state)에 선행하여 사회(society)라는 것이 존재했었다. 다른 말로 하자면 정부구조 혹은 정부기구 이전에 형성된 지역사회(communitiy)는 그 사회에 살고 있는 사람들의 일반적인 관심과 문제들을 해결하는 곳이었다. 따라서 사람들은 그들 스스로 문제를 해결해야만 했으며, 이를 위해 자발적인 조직에 참여하는 것이 유용하다는 사실을 발견하게 되었다. 그 결

과 자원봉사적이며 자발적인 소방서, 학교, 입양기관 등 수많은 기관과 기구가 설립되었다. 더구나 정부기관이 출현한 후에도 미국인들은 정부기관에 우호적이지 않았고 이들 기관은 계속적으로 존재하게 된다¹⁷⁾.

㉠ 시장의 실패

역사적인 배경을 넘어서 비영리기관의 발생은 미국 경제의 근본적 틀을 이루고 있는 시장기구의 원천적인 한계에서 비롯되었다. 경제학자들은 이를 '시장의 실패'라고 언급하는 데 공공재에 대한 '무임승차'(free-rider)문제가 여기에 거론된다.

이를 바로 잡기 위해서 일정한 형태의 비(非)시장 기구가 필요했던 것이다. 이를 위한 기구 중 하나가 정부기관이다. 개인들에게 세금을 부과함으로써 정부는 공공재를 위해 모든 사람에게 같은 비용을 부담하게 하는 것이다. 그러나 민주주의 정치체제에서 정부는 대다수 사람들이 원하는 공공재만을 공급한다. 이로 인해 공급이 부족한 곳에는 또 다른 메커니즘이 필요하며, 그것이 바로 비영리부문이다.

㉡ 정부의 실패

비영리조직 및 기관들은 서비스제공 기능을 담당한다. 이 기능은 미국과 같이 대중의 사회적 경제적 필요와 요구를 정부기관이 담당하는 것에 대해 달갑게 여기지 않는 사회에서 특히 중요하다. 즉 비영리조직 및 기관들은 충족되지 않는 요구의 처리, 개혁의 분

17) 이형진 역, 『NPO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000, p. 29.

위기 조성, 지역사회 특정개별그룹들만이 지원받기 원하는 공공재의 제공, 일반적이고 보편적인 정책을 지역상황과 요구에 맞게끔 적용함 등을 기반으로 서비스를 제공하는 중요한 기능을 하고 있다.

㉔ 다원주의와 자유

③ 비영리부문의 개관

㉕ 비영리부문의 개관

1995년 비영리부문은 약 160만 개의 기관들을 포함하고 있으며, 이는 미국 내 전체조직 및 기관(비영리기관, 영리기관, 정부기관)의 6% 이상을 차지하고 있다. 이들은 미국GDP의 9%인 6,700억 달러의 수입을 기록하고 있고, 이들 기관은 고용에도 중요한 역할을 담당한다.

<표 8> 미국 비영리부문 : 개관

기관의 수(1995)	160만 개
수입(1996)	6,703억 달러
고용인원(1996) *전체유급고용인원이 차지하는 비율	1,090만 명 7%
자원봉사자수(1995) *전체유급 및 자원봉사자에서 차지하는 비율	630만 명 11%

자료: 이형진 역, 『NPO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000.

㉔ 기본분류 : 회원봉사기관 대 공공봉사기관

비영리부문은 매우 다양한 종류의 조직과 기관들로 구성되어 있다. 이중 일부는 회원봉사기관(member-service organization)이며, 나머지는 공공봉사기관(public-service organization)이다. 공공봉사기관 가운데는 수많은 종류의 특화된 부문이 존재하는데 편당매개기관, 종교조직이 그것이며, 비영리부문의 대표적인 기관으로는 사회 서비스 및 기타 서비스를 제공하는 조직과 기관을 들 수 있다.

④ 편당매개기관

편당매개기관이란 하나의 재정적 지원의 채널, 즉 다른 비영리기관에 대한 민간의 자선적 지원이라고 할 수 있다. 재단, 공동모금회, 모금전문가 및 기관이 이에 속한다. 이들 조직 및 기관의 중요한 기능은 재정지원을 매개하고 대중의 자선적 기부를 유도하며, 자선적 기부를 통해 모아진 자산과 기금을 운용하고 이러한 활동을 통해 발생한 수익을 다른 비영리기관이 사용할 수 있도록 전환배치하는 것이다.

⑤ 비영리부문의 재정

비영리부문의 수입구성에 있어 민간기부의 규모는 일반적으로 생각하는 것보다 훨씬 작다. 민간기부의 중요성은 비영리부문의 생동력과 독립성에 있으며, 그 규모에 있지 않다. 즉, 민간기부는 결코 비영리 공익서비스기관의 가장 큰 수입원이 되지 않는다. 오히려 이들 부문의 대부분의 수입은 수수료 및 서비스 사용료, 그리고 그 다음으로 정부의 지원으로 구성되어 있다.

<표 9> 비영리 공익기관의 수입원, 1996

수입원	민간기부	정부	수수료, 서비스요금
	10%	36%	54%

자료: 이형진 역, 『NPO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000.

(2) 日本

① 일본사회의 특징과 NPO

2차대전까지 일본 국민은 천황, 즉 국가에 대한 무조건적인 충성을 의무로 받아들이며 언론·출판·집회의 자유 등의 기본적인 권을 박탈당한 '의무와 인내의 사회'속의 주민에 불과했다¹⁸⁾. 즉 근대적 의미의 시민사회는 그때까지 존재하지 않았다. 패전 후 미군정에 의해 위로부터의 민주화가 추진되는데, 특히 1950년대 중반부터의 경제재건과 함께 노동운동이 발전하기 시작한다. 그러나 1960년대까지의 사회운동은 노동자와 학생이 중심이 되었기 때문에, 일반 시민들의 참여계기가 많지 않았다.

그러던 중 1960년대 후반부터 일본 전국에서 주민운동이 시작됐다. 이타이이타이병이나 미나마타병으로 대변되는 공해문제나 급격한 도시개발에 따른 소음, 진동 등의 문제가 심각해짐으로써, 피해자인 주민들이 문제해결에 나서게 된 것이다. 또 이들 반공해, 반개발 주민운동의 열기는 지역사회에서 진보적인 지방정부를

18) 김수현, 『주요국의 NGO현황과 제도』, 도서출판 아르케, 2000, pp. 103~106.

구성하는 운동(혁신지자체운동)으로 이어지게 된다. 이에 따라 1971년 선거에서는 도쿄, 오사카, 요코하마를 비롯한 전국 주요도시의 3분의 1이 사회당과 공산당을 중심으로 한 이른바 혁신 정당이 차지하게 된다. 아울러 1970년 전국에서 3,000개로 추정되던 주민운동단체는 1974년 6,424개로 늘어남으로써 가히 '주민운동의 시대'를 맞게 된다.

그러나 열광적으로 등장한 혁신지자체는 1970년대 중반부터 급격한 쇠퇴의 길을 걷기 시작한다. 혁신지자체의 등장은 역설적으로 그것이 가능하게 했던 주민운동을 약화시키는 결과를 초래했기 때문이다. 당시의 주민운동은 기본적으로 고도성장에 따른 부정적 요소를 시정하기 위해 시작되었다. 그런데 혁신지자체가 그 문제를 해결하기 위해서는 막대한 재정이 필요했고, 이는 고도성장에 의한 세금징수에 의존하고 있었다. 또한 아직 지자체 경영능력이 낮은 혁신정당들은 환경이나 도시문제를 해결하기 위해 재정을 투입하는 식의 대중요법에 급급했을 뿐, 장기적이고 체계적인 정책 비전 제시나 라이프스타일 변화를 이끌어 내지 못했다. 그 결과 주민운동과 그에 기반한 혁신지자체 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 능동적으로 대처하기 위해서는 생활자가 주체가 된 도시운동이 필요하다는 인식이 확대된다. 특히 지역사회 문제를 해결함에 있어 행정의 해결사적 기능을 요구하는데 그치지 않

고, 주민들이 행정과 함께 주도적으로 문제해결에 나서려는 노력이 나타나게 되었다. 1980년대 중반부터 '마치즈쿠리'¹⁹⁾로 정형화된 이 운동은 도시계획에서부터 문화, 생태환경 등 여러 분야에서 시민참여와 행정과의 파트너십을 통칭하는 일본 특유의 용어로 자리잡게 되었다.

1980년대에서 1990년대에 걸쳐 시민운동 또한 그 모양새가 크게 변한다. 생활주변의 요구를 중심으로 지자체를 향해서 폭발했던 주민운동은 대부분 그 모습을 감춘 반면, ㉠ 생활의 질을 지향하는 운동, ㉡ 사회적 공정을 요구하는 운동, ㉢ 풀뿌리 차원의 국제연대를 지향하는 운동 등의 NPO운동이 확산되고 있다. 이런 변화는 1980년대 초까지의 주민운동이나 혁신지자체의 성과로서 양적인 도시문제는 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 소비자 운동, 생활협동조합운동 등이 확산되고 있다. 특히 서구적인 개념인 비영리 단체활동을 통해 시민사회가 사회문제해결에 동참하는 것이 주요 과제로 등장했다.

따라서 최근 일본의 NPO등장은 종래의 저항적·요구적 주민운

19) 일본에서는 마치즈쿠리가 다양한 분야에서 마치 유행어처럼 사용되고 있다. 일반적으로 “살기 좋은 마을 만들어가기 위한 지속적인 움직임”을 의미하는데, 물리적인 환경뿐만이 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. 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, - 환경부문의 질 높은 자원을 축적하는 것, - 지구환경 속에 동네를 연결시켜 생각하기 등.

동에서 시민들의 지지와 참여에 바탕을 둔 사회운동 확산의 한 양상으로 이해할 수 있다.

② 일본의 NPO 현황

먼저 일본에서 사용되는 NPO의 개념과 범위를 살펴보면 일본에서 정의하는 NPO는, 넓게는 학교법인 및 사회복지법인, 주민회 등을 포괄하지만 좁게는 NPO법에 의해 정해지는 특정비영리 활동법인만을 의미한다.

그리고 일본 NPO의 특징을 여타 선진국과 비교하면 관련종사자의 수나 NPO부문이 GDP에서 차지하는 비중은 평균보다 낮은 편이다. 분야별로는 일본의 NPO가 다른 선진국에 비해 교육 및 연구분야가 많다는 특징을 가지고 있다.

1997년 경제기획청이 발표한 『시민활동 리포트 : 시민활동단체 기본조사보고서』에 따르면 4천여 개의 NPO 중 약 40%가 사회복지와 관련된 활동을 하고 있으며, 마치즈쿠리와 같은 지역사회 개선분야와 교육·문화분야가 각각 17%로 다음을 차지하고 있다. NPO의 수입은 회비가 가장 큰 비중을 차지하지만, 정부보조금도 24.8%에 이르고 있다. 그러나 국제적으로는 여타 선진국에 비해 정부지원율이 낮은 편에 속한다.

<표 10> 일본NPO의 국제비교

총고용자 대비 전임고용자수의 비율	선진7개국 평균	일본
	3.4%(1,682,257명)	2.5%(1,440,228명)

GDP 대비 운영비 비율	선진7개국 평균	일본
	3.5%(\$856억 5,800만)	3.2%(\$949억)

주요수입	선진7개국 평균			일본		
	정부	민간 기부	회비및 사업수입	정부	민간 기부	회비및 사업수입
	43.1%	9.5%	47.4%	38.3%	1.3%	60.4%

분야 별 비율	문화	교육 조사 연구	보건 의료	복지	환경	지역 개발	시민 여론 조성	공익 활동 지원	국제 활동	업계 전문 단체	기타
7개국 평균	16.5%	24.0%	21.6%	19.6%	0.8%	5.0%	1.2%	0.5%	1.2%	9.2%	0.8%
일본	1.2%	39.5%	27.7%	13.7%	0.2%	0.3%	0.9%	0.3%	0.5%	11.5%	4.5%

자료: 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000.

<표 11> 주요활동 분야별 단체비율

주요 활동 분야별 단체비율	사회 복지	교육 문화 스포츠	국제 교류 협력	지역 사회	환경 보전	보건 의료	기타	무 응 답
100%	37.4%	16.8%	4.6%	16.9%	10.0%	4.7%	5.7	4.0 %

자료: 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000.

③ 일본NPO의 현안과 과제

㉠ NPO법 제정

일본NPO와 관련해서 최근 가장 중요한 변화는 '특정비영리활동 촉진법(약칭, NPO법)'의 시행이다. 1998년 3월 국회를 통과한 이 법은 종전 비공식적 영역에 머물고 있던 NPO들에 대해서 공식성(법인격)을 부여하면서, 필요한 지원이 가능하도록 했다는 점에서 일본 NPO제도에서는 획기적인 사건으로 받아들여지고 있다²⁰⁾.

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 NPO활동의 중요성이 사회적으로 부각되어 그 지원제도가 필요하다는 논의는 급류를 타게 된다.

NPO법의 의의는 우선 그동안 매우 경직적으로 운영되어 오던 비영리법인제도를 획기적으로 유연화한 데 있다. 종래의 비영리법인 제도 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 되었다. 그리고 이런 주무관청제는 각 부서가 자기 영역을 통제하기 위해 유지함으로써, 시민활동을 폐쇄적으로 억압하는 원인이 되었

20) 김수현, 『주요국의 NGO현황과 과제』, 도서출판 아르케, 2000, pp. 107~112.

다. 그러나 NPO법은 분야간의 벽을 허물고 전부 하나의 시민활동이라고 간주하는 법인제도이다. 이를 통해 NPO가 해당 부서의 통제로부터 자유로워질 수 있는 길을 터 주었다. 아울러 이 과정에서 NPO간의 상호교류와 정보공유 등이 활성화되고 있다.

나. 일본NPO의 과제

NPO법 시행과 함께 일본에서는 관련 논의가 종전에 비해 획기적으로 활성화되고 있다. 물론 이런 활성화배경은 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 NPO지원제도가 모색되고 있다²¹⁾. 이미 이와테현, 효고현, 아오모리현 등은 자원활동이나 시민활동의 지원조례를 제정했고, 가나가와현, 도쿄도, 가마쿠라시, 히로시마시 등은 시민활동지원센터를 설치했다. 효고현, 시즈오카현 등에서는 NPO종사자를 위한 연수 강좌 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 지자체도 늘고 있다. 아울러 민간차원에서도 다양한 NPO정보센터 및 지원센터가 설립되고 있

21) 김수현, 전게서, pp. 113~116.

으며, 이미 전국적인 네트워크를 구축하고 있다.

이처럼 NPO법 시행과 함께 법인격 취득이 쉬워지면서 사회적 신용이 높아지고 사회일반의 인식도 개선된 것이 사실이다. 그러나 NPO가 가능성을 발휘하고 능동적으로 활동하기 위한 환경정비는 아직 출발에 불과하다. NPO활동을 지원하되 그 자주성이나 자발성을 손상시키지 않으면서, 재정적으로 지원하는 세제우대조치가 필요하다. 아직 일본의 NPO제도는 공신력 부여 외에 다른 사회적 지원책을 실시하지 못하고 있다.

또 행정이나 기업과의 대등한 파트너십 확립, 정보공개나 정책 결정에 대한 참가를 제도적으로 보장하는 체계 확립도 요구되고 있다. NPO를 행정기능을 보완하는 단체나, 비용이 적게 드는 자원봉사조직으로 취급하지 않고 함께 일하면서 경쟁하는 자립적인 조직으로 자리잡아, 다양한 발전을 추진하는 것이 중요하다.

(3) 미국·일본 NPO활동의 시사점

① 미국의 NPO 활동

a. 중앙집권화된 관료주의적 정부에 대한 미국인들의 적개심과 그간 정부부문이 개입해왔던 수많은 분야에서조차 비영리서비스제공자들의 존재 중요성을 일반적 국민들이 인식함에 따라 비영리부분의 역할은 점차 훨씬 강화되고 확대되어진다.

b. 미국의 NPO는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 공공의 이익

을 대변하는 조직과 회원의 이익을 위한 조직이 그것이다.

c. NPO를 설립할 때는 주의 담당부처에 법인등록을 해야한다. 법인으로 인정을 받게 되면 면세 및 감세조치, 우편요금할인 등 세제상의 우대를 받을 수 있다. 그러나 이러한 혜택을 받는 대신 NPO는 국세청에 재정 및 활동내역을 지정된 양식에 따라 보고해야 하고, 활동내용 등 각종 정보를 공개해야 하는 의무가 있다.

d. 일반적으로 미국의 NPO는 민간의 기부금을 주로 해서 운영된다고 생각하지만 실제로는 50%정도를 사업활동에서 생기는 수입으로 충당한다. 다음으로 중요한 자금원은 정부로써, 특히 1960년대 이후 정부의 보조금 비율이 늘어나고 있다. 세번째에 해당하는 것이 민간의 기부금이다.

e. 미국의 NPO를 지탱하는 주축은 자원봉사자이다. 자원봉사자는 전통적으로 중산계급이상, 중년이상의 주부라는 선입견이 있지만, 실제로는 청소년에서 퇴직자에 이르기까지 성별이나 수입에 관계없이 수많은 사람들이 참여하고 있다.

f. 특이할 점으로 미국에서는 비영리기관에 대한 민간의 자선적 재정지원을 위해 '펀딩매개기관'이 운영된다는 것이다. 이들 기관의 축적된 자금을 통해 비영리부문에 속한 기관들이 이를 사용할 수 있게끔 하는 것이다. 3종류의 펀딩매개기관이 있는데 '재단', '공동모금회', '모금전문기관'이 그것이다.

이들 조직 및 기관의 중요한 기능은 재정지원을 매개하고 대중의 자선적 기부를 유도하여, 자선적 기부를 통해 모아진 자산과 기금을 운영하고 이러한 활동을 통해 발생한 수익을 다른 비영리

기관이 사용할 수 있도록 전환 배치하는 것이다. 이들 기관의 존재는 미국 비영리부문의 특수성과 성숙성을 반영하는 것이며, 비영리부문을 위해 민간의 자선적 지원에 주어진 프리미엄을 반영하는 것이다.

② 일본의 NPO 활동

a. 일본의 NPO의 특징은 여타 선진국과 비교했을 때 관련종사자의 수나 NPO부문이 GDP에서 차지하는 비중이 평균보다 낮은 편에 속한다.

b. 1998년에 “특정비영리활동촉진법”이 제정되었는데 이는 종전 비공식영역에 머물고 있던 NPO들에 대해 공식성(법인격)을 부여하면서 필요한 지원이 가능하도록 한 것이다.

c. 일본의 경우 “특정비영리활동촉진법” 시행과 함께 법인격 취득이 쉬워지면서 사회적 신용이 높아지고 사회 일반의 인식도 개선된 것이 사실이지만 NPO가 가능성을 발휘하고 능동적으로 활동하기 위한 환경정비는 아직 출발에 불과하다.

아직 일본의 NPO제도는 NPO에게 공신력부여 외에는 다른 사회적 지원책을 실시하지 못하고 있다. 그 예로, NPO활동을 지원하되 그 자주성이나 자발성을 손상시키지 않는 범위 내에서 세제우대조치가 필요하다는 요구가 많이 제기된다.

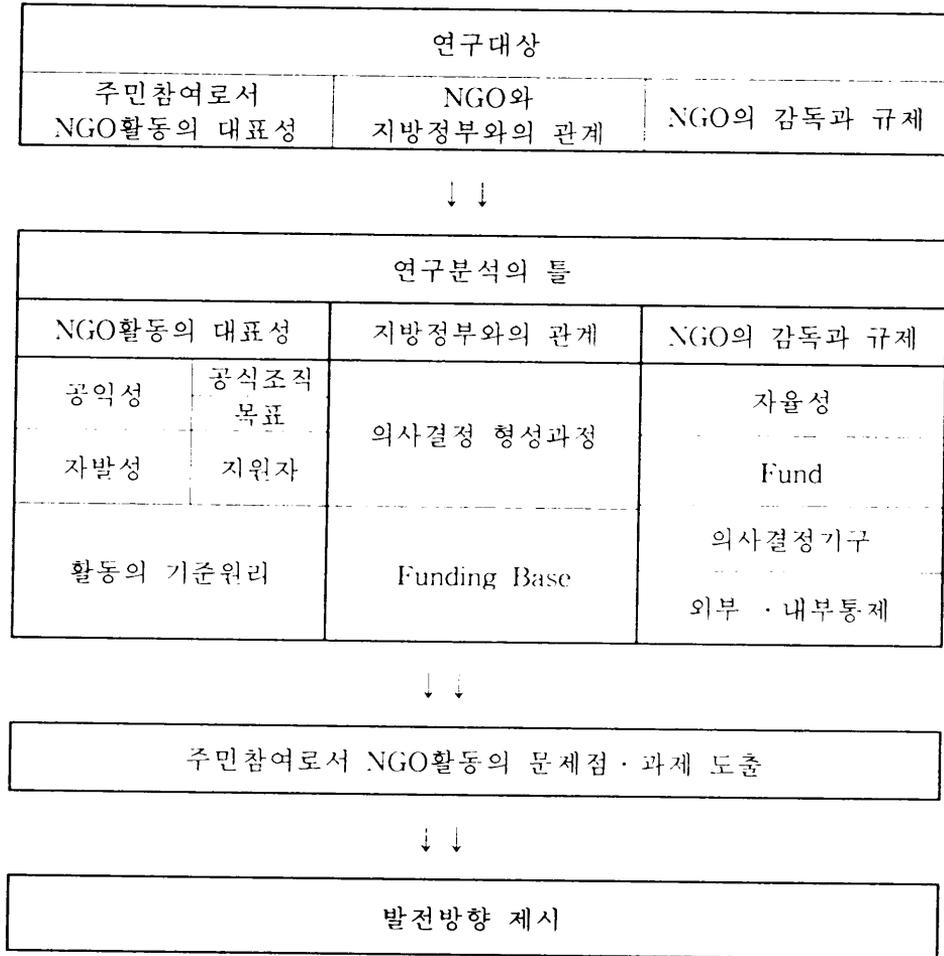
d. “특정비영리활동촉진법” 시행 이후 일본의 각 지방자치단체의 NPO지원책이 증가하고 있다. 이와테현, 효고현, 아오모리현 등

은 자원봉사활동이나 시민활동의 지원조례를 제정했고, 카나가와현, 시가현, 도쿄현, 미에현, 카마쿠라시, 히로시마시, 쿠사츠시, 타카라즈카시, 에비나시 등은 시민활동의 지원센터를 설치했다. 효고현, 시즈오카현, 미에현에서는 NPO스텝을 위한 연수강좌 등을 실시하고 있다. 그리고 코우치현이나 나하시에서는 활동 지원을 위한 기금을 만들었다. 이러한 지원조례나 지침·지원센터·기금을 지방자치단체가 제정·설치해 가는 숫자는 향후 더욱 증가할 것으로 예상된다.

제3절 연구분석의 틀

주민참여로서 NGO활동의 발전방안을 모색하기 위해 '주민참여로서 NGO활동의 대표성', 'NGO와 지방정부의 관계', 'NGO의 감독과 규제'를 연구주제로 하위 분석지표들을 설정하고, 이를 통해 NGO활동의 과제들을 진지하게 살펴봄으로써 앞으로의 발전방향을 정리해 보려 한다.

<그림 1> 연구진행의 흐름도



제3장 주민참여로서 NGO활동의 과제

제1절 NGO활동과 대표성의 문제

1. NGO조직의 주요 특징²²⁾

NGO로 자격 지워지기 위한 주요 특징에 대해서 학자마다 약간씩 다른 견해를 갖고 있으나 다음과 같은 크게 세 가지 특징들로 의견은 모아진다. 이들 세 가지의 특징이 충족되지 못한 조직은 진정한 NGO라 명해질 수 없으며, NGO활동의 대표성 또한 인정받기 힘들다.

1) 공식조직

NGO조직이 갖는 중요한 특징의 첫번째는 공식조직이어야 한다는 것이다. 그리고 공식조직임을 나타내는 근거는 우선, '조직의 목표에 대해 설정해 놓은 조직규약'과 '의사결정구조를 설정해 놓고 있는 조직'이어야 한다는 것이고, 두번째로 '회계편성이나 공식 회계의 유지, 외부의 독립회계감사과정이 존재하는가' 이다.

2) 목적

두번째 특징은 조직의 목표나 목적 또는 그들의 임무로 알려진

22) Andrew Green & Ann Matthias, 『Non-Governmental Organization and Health in Development Countries』, United States : ST Martin'Press, 1997, p. 25~29.

사업조건을 말한다. 이 특징은 다시 두 가지 특징으로 세분될 수 있는데 '비영리생산본성'과 '인도주의나 박애정신과 같은 조직의 목적 본질'을 말한다.

3) 의사결정과정

NGO는 정부의 통제로부터 자유로운 독립적인 조직이다. 따라서 의사결정과정도 자유롭고, 정부와는 다른 자유로운 의사결정구조를 갖는다. 이 특징은 정부조직과 구별되는 차별적 특징이기도 하다.

4) 2차적 특징²³⁾

이상과 같은 주요 특징 외에 2차적 특징으로써 NGO는 '지원자들', '크기', '투자기반'에서 다른 조직과 차별되는 특징을 가지고 있다.

첫째 지원자, 초기에는 NGO의 특징으로 이 자원자에 무보수의 개인을 주로 거론했다. 그러나 NGO가 성장함에 따라 NGO내 유급직원의 수 증가에 점차 그 초점이 맞춰지고 있다. 이 특징은 NGO조직의 자발성을 설명해주는 요소가 되기도 한다.

둘째 크기, NGO로 자격 지워지는 크기는 주로 작은 크기이다. 피고용인이 약간 있고 주로 무부수의 지원자들에게 의존하는 조직이다. NGO의 크기는 조직의 운영구조나 스타일에 영향을 미치며, 그 효능 내지 조직적인 효과들에 있어 중요한 함의를 가진 특징이다.

23) Andrew Green & Ann Matthias, Ibid, pp. 29~32.

셋째 투자기반, 이는 조직을 위한 자금기반을 말하는 것으로, 이 특징은 NGO조직의 활동과 그들의 독립성 지속에 있어서 중요한 특징이 된다. 특히 정부와의 관계를 설정하는데 있어서 중요변수가 된다.

2. NGO활동의 대표성 획득을 위한 기준원리

NGO운동이 다른 사회단체의 활동과 구별되면서 계속적으로 대표성을 획득해 나가기 위해서는 다음과 같은 이념원리가 추구되어야 할 것이다. 각종 NGO관련 보고서를 통해 제시된 NGO운동의 기준원리를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 도덕성

㉠ 사전적 의미

도덕적인 품성,(칸트의 윤리학에서) 도덕률에 합당하다거나 의무와 일치하는 '적법성' 때문에 도덕을 숭상하는 것이 아니라, 도덕률 그 자체를 숭상하기 때문에 자발적으로 그에 따르는 것²⁴⁾.

24) <http://kr.kordic.yahoo.com/result.html?p=%B5%B5%B4%F6%BC%BA>
야후 국어사전.

㉔ NGO 조직의 기준원리로써 도덕성

도덕성은 NGO가 상식적으로 갖추어야할 기본적인 덕목으로서 NGO가 표방한 목표에 부합되게 행동하는 원칙에 해당된다²⁵⁾.

지난 2000년은 NGO운동의 정치사회적 위상이 높아졌던 한 해였다고 하지만 동시에 시민운동의 일부 도덕적 일탈현상이 출현하여 국민들의 우려를 자아냈던 한해라고 할 수 있다. 이전에 비해 NGO운동이 국민적 주목을 받는 정도로 정치사회적 위상이 높아지면서 시민운동의 도덕적 일탈 역시 더 큰 주목을 받게 되었다.

2) (목표의) 단일성

㉕ 사전적 의미

- 목표 (目標) : 사격·공격 등의 대상이 되는 사물·표적. 어떤 의도에 따라 계획을 세우고 노력의 과정을 거쳐 마지막에 이루려고 하는 일. 어떤 일을 이루거나 마쳐야 하는 시점.
- 단일 (單一) : (사물이) 구성이나 내용이 단 하나로 되어 있는 것.

㉔ NGO 조직의 기준원리로써 단일성

대표적인 시민단체들은 너무나 많은 부서와 단위들을 가지고 있을 정도로 비대하다. 이러한 조직의 비대함은 관료적 질서

25) 고창훈, 『비정부조직의 원리와 실제』, 제주대학교 행정대학원, 1997.

를 배태하는 근원이 되고 정작 중요한 시민참여를 이끌어내기 어렵게 만들고 있으며, 단체의 정체성을 모호하게 만든다²⁶⁾. NGO의 대표성획득을 위한 또 하나의 기준원리로 목표의 단일성이 제기되는 이유는 위와 같은 데서 연유한다.

이는 즉, 일정의 어떤 목표를 가지고서 활동을 하고, 또 그 활동에 시민들이 참여 할 수 있게 하기 위해서는 그만큼 순수하면서도 끈질기고 지속적으로 해야 한다는 것이다. 이를 위해 NGO의 목표가 단일하다는 것은 중요한 의미가 된다.

만약, 여러 가지 목표를 가지고 활동하는 종합적 시민단체가 그 단체의 능력이 닿아 시민참여를 성공적으로 이끌어내고 있다면 이에 대해서는 이 기준원리로는 함구할 수밖에 없겠지만, NGO활동이 순수하고 지속적이기 위해서 NGO의 목표의 단일성은 중요한 원리이다.

3) 자생력

㉠ 사전적 의미

- 자생 (自生) : 저절로 나는 일. (불교) 저절로 생겨나는 일. 자생-하다

26) 하승창(시민행동 사무처장), 『시민운동 10년이 낳은 문제』, 시민운동 정보센터, 2000.

㉔ NGO 조직의 기준원리로써 자생력

NGO의 자생력은 경제력과 밀접한 관계가 있다. 재정적 기반 구축은 건전한 NGO활동에 필수적 요건이다. 자생력에 있어 문제가 되는 것은, NGO의 경우 정부정책에 대한 감시 및 대안창출과 제도개혁 등의 업무에 관련되어 활동하고 있지만 재정적으로는 매우 열악한 환경을 갖고 있어 그 특성상 정부와의 관계에 있어서 '적당한 거리' 유지가 필수임에도 재정면의 정부지원은 활동에 큰 자원이 되는 것은 무시할 수 없는 사실이라는 점이다.

'정부로부터의 독자성 확보'와 '활동에 필요한 충분한 자원의 확보'의 두 가지 측면에서 볼 때 정부의 NGO에 대한 지원은 양날의 칼이라고 할 수 있다. 재정적으로 열악한 NGO의 상황을 본다면 정부의 지원은 활동에 큰 도움을 줄 수 있는 귀중한 자원이다. 반면에 정부의 간섭을 끌어들이는 계기가 된다.

4) 대중성(민주성)

㉕ 사전적 의미

- 대 : 중-성 (大衆性) [-甞] : 일반 대중에게 공통적으로 갖추어져 있는 성질. 일반 대중이 친숙하게 느끼며 동감할 수 있는 성질.

㉠ NGO 조직의 기준원리로서 대중성

NGO는 시민들의 자발적인 참여를 유인할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하고 이를 통해 회원을 확보하는 방안을 적극 마련해야 한다. 이때 시민운동 활동가들의 헌신성과 노력이 결정적인 역할을 하게 된다.

NGO는 다른 사회 조직과는 달리 시민들이 쉽게 참여할 수 있도록 개방적이어야 하고, 그 운영이 민주적이어야 한다. 한 두 사람의 명망가 중심으로 폐쇄적으로 운영되면 NGO가 본래의 역할을 할 수 없게 된다.

5) 전문성

㉠ 사전적 의미

- 전문(專門) : 오로지 한 가지 일을 그에 대한 지식이나 기술을 가지고 하는 것. 또는, 그 분야. 전문-하다 (타)

㉠ NGO 조직의 기준원리로서 전문성

NGO의 전문성 또한 NGO가 활동의 대표성을 획득하기 위한 중요한 원리이다. NGO활동이 지속적이고도 더욱 활성화되기 위해서는 전문성획득의 문제를 해결해야 한다. 즉, NGO활동이 사회적 인프라가 되기 위한 노력이 필요하다.

NGO활동에 참여하는 사람들이 많아지면서 전문적인 '자원봉사센터'교육이나, NGO활동가들의 재교육을 위한 교육기관이

마련되고 있다.

1999년 성공회대에서 NGO석사과정²⁷⁾이 개설된 데 이어, 2000년에는 경희대에서 NGO대학원이 개설되어있으며, KDI국제정책대학원에서도 NGO활동가들을 받아들여 전문적인 재교육을 실시하고 있다. NGO활동가들의 재교육을 위한 요구에 부응하기 위한 일부대학들의 노력이 지방에서도 진행되고 있다. 대구대에서 NGO활동가들을 위한 전문적인 사회교육프로그램을 진행하고 있으며, 경남대에서는 2001년부터 NGO대학원 과정을 만들고 있으며, 부산대에서는 현재 진행하고 있는 지방자치 지도자교육을 확대하여 2002년부터 NGO활동가들을 위한 대학원과정을 개설할 예정으로 있다²⁷⁾.

3. NGO활동의 주민참여 한계의 요인

주민참여의 관점에서 비제도적 주민참여의 유형인 NGO활동을 바라보았을 때, 과연 그들이 얼마만큼의 대표성을 가지는가는 중요한 문제이다.

서론에서도 지적했듯이 한국의 NGO활동은 대중적 참여가 취약한 한계를 가진다. 우선 각종 문헌을 통해서 이러한 주민참여의 한계의 주원인을 어떻게 결론짓고 있는지를 분류·정리해 보았다²⁸⁾. 그리고 NGO활동가들을 대상으로 질적 조사를 실시하고 이

27) 조희연(성공회대 NGO학과 교수), 『2000년 NGO활동의 흐름, 평가 및 과제』, 2000년 NGO활동 종합토론회, 2000. 12. 14.

28) 주민참여의 한계요인을 분류·정리하는데 있어, NGO시민운동의 시민참여 한계요인의 이론을 참고하였음.

를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 문화적 요인

NGO의 대표성을 의심케 하는 '대중적 참여의 취약' 비판은 NGO자체에 참여적 마인드를 가지고 참여적 프로그램을 적극적으로 개발하지 못하는 NGO활동의 한계에서 비롯되기도 하지만, 참여문화 및 기부문화의 부재 등 한국사회의 '미성숙', 과거독재정권 하에서의 '공포의 문화'속에서 내재화된 '피해의식' 등으로 인해 나타나는 결과적 현상일 수 있다. 그런 점에서 '주민참여가 취약한 NGO활동'은 그 자체로 맞는 표현이기도 하지만, '주민 있는 주민운동'을 만들기 위하여 우리 모두가 함께 풀어가야 할 숙제와 같은 것이다.

즉, NGO활동이 보다 성숙하고 발전하기 위해서는 이러한 사회적 비판이 갖는 함의를 이해하고 보다 발전적인 방향에서 수용하는 것이 중요하다.

2) 무임승차의식

경제학자들은 '시장의 실패'에서부터 출발하여 '무임승차'(free-rider)라는 문제의식에 접근한다. 즉, 시장은 신발, 자동차, 옷, 음식 같이 개인적 소비재를 취급하는데 탁월하다. 시장에 있어 소비자의 선택은 소비재의 가격 및 생산량 결정과 관련된 정보를 공급자에게 제공한다. 그렇지만 반대로 시장은 깨끗한 공기, 국방, 치안과 같은 공동적 소비재를 취급하는데 탁월하지 못하다.

또한 소위 이들 공공재는 '무임승차'(free-rider)라는 심각한 문제를 내포하고 있다. 왜냐하면 공공재는 일단 생산되면 그 비용을 지불하지 않더라도 모든 사람들이 이용할 수 있기 때문이다. 따라서 각 개인들이 지불하든 지불하지 않든 공공재를 사용할 수 있기 때문에 자신들의 이웃의 득(得)을 볼 수 있는 것이다.

'무임승차'(free rider) 의식은 주민 자신들 속에 참여의식이 부재한데서 연유하는 것이기는 하나, 이것을 인식하면서도 NGO활동이 '엘리트주의적 편향'과 '상근주의적 관성'으로 가지 않도록 하는 지속적인 노력이 필요하다.

□ 다음은 NGO활동에 시민참여가 잘 이루어지지 않는 요인을 제주지역의 NGO들은 어떻게 분석하고 있는지를 단체의 실무자들에게 의견을 물어보았다.

단체명	답변내용
제주 경실련	시민참여를 위한 좋은 아이템의 부족
제주범도민회	시민참여 프로그램 부족
제주 환경운동연합	시민사회의 미성숙, 시민의식의 부족
제주YMCA	시민참여 프로그램이 부족하고, 회원운동의 활성화가 미흡하기 때문이다.
제주 여민회	시민참여 분위기가 조성되어야 한다. NGO연대기구, 지방자치단체, 국가에서 시민참여를 지원해야 한다.
제주홍사단	무임승차하려는 시민의식이 바뀌어야 한다.

제주지역 NGO에서는 시민참여의 어려움을 가져오는 요인들에 대해 이상과 같이 각 NGO마다 조금씩 다른 의견을 내놓고 있으나 이러한 요인들의 복합적 작용이 시민참여가 어려움을 겪는 원인이라고 할 수 있을 것이다.

그리고 제주만이 갖는 “제주의 특수성”이 시민참여를 어렵게 할 수 있다는 의견도 있었다. 제주가 다른 지역보다는 협소한 이유로 ‘제주의 친척문화’가 이러한 시민참여를 어렵게 할 수 있다는 것인

데, 목소리를 내고 싶어도 상대방에 있을 안면 많은 누군가를 생각하게 된다는 것이다²⁹⁾. 반면에 그러한 제주적 특수성을 심분 발휘해야 한다고 주장하는 이³⁰⁾도 있었다. 문화운동이나 환경운동 등 비정치적 운동을 하는 NGO에 대해서는 이러한 특수성을 적극 발휘하여 보다 많은 회원확보에 힘써야 한다는 것이다.

제2절 NGO와 地方政府와의 關係

1. 지방정부에 대한 NGO의 영향력

비정부조직으로서 NGO가 갖는 특징은 정부와는 다른 의사결정 형성과정과 Funding Base에서 찾을 수 있을 것이다. NGO조직은 정부의 관료제와 비교하여 자유롭고 자율적인 의사결정 형성과정을 갖고 있으며, 활동에 있어서의 자율성, 민주성, 독립성 등과 연관되어 NGO가 다른 조직과 차별되는 특징을 가지고 있다. 그리고, Funding Base 즉, 자금기반은 NGO조직의 활동과 그들의 독립성 지속에 있어서 중요한 특징이 된다.

지방정부와는 관계에 있어 중요하게 눈여겨 봐야하는 것은 NGO의 Funding Base로서 NGO에 대한정부의 지원금과 지원방식에 관한 것이다. 정부의 지원금과 직접지원의 방식은 정부의 과도한 NGO부문에 대한 개입을 초래하여 부정적인 문제를 발생시킬

29) 제주경실련 시민사업국장

30) YMCA 시민사업부장

가능성이 높고, 특히 정부개입은 NGO의 자율성과 조직의 관료화에 대한 문제를 유발시킬 수 있고 정부의 보조와 영향력 행사로 말미암아 NGO의 민간적, 자발적 특성을 변질시킬 수 있기 때문에 이에 따라 공공책임성 확보에도 문제가 제기될 수 있다.

2. NGO와 지방정부와의 협력관계

정부와 NGO는 서로 독립적인 입장에서 서로의 역할과 책임을 공유해 나가는 진정한 파트너십에 의한 공동의 리더십이 필요한 관계라는 기본입장 하에서 출발하여 지방정부와 NGO의 관계를 설정함에 있어 우선적으로 정부부문과 NGO부문에서 각각 능동적으로 전제되어야 할 요건은 무엇인가, 그리고 각 부문은 어떠한 자원을 서로에게 교환가능한가에 대해 정리해 보았다.

1) 각 부문에서 능동적으로 전제되어야 할 요건

① 지방정부

지방정부와 NGO간의 협력적 관계가 가능하기 위해서 중요한 것은 정부의 제도적 다원주의에 대한 인식이다³¹⁾. 이는 정부가 NGO부문을 비롯한 다양한 제도의 활동영역을 인정함으로써 정부 운영 등에 다양한 의견수렴을 시도하는 인식의 전환이다.

즉, NGO가 독자적인 섹터로서 자율성과 독립성을 갖고 그 역

31) 김준기, 『정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서』, 1999 한국행정학회 동계학술대회.

할을 성실히 수행할 수 있도록 정부는 NGO관계에서 능동적인 태도를 보여야 한다.

② NGO

NGO는 정부부문과의 관계설정에 앞서 핵심역량 강화를 위한 조치를 취해야 한다. 그렇지 못할 경우 NGO는 정부의 지원책을 모색하는 등 정부와의 관계에 있어 항상 수동적인 입장에 처할 가능성이 높다. 따라서 내부적으로 지배구조(governance structure)의 개선을 통한 집행부의 책임성 확보, 조직 및 인력의 전문성 확보, 일반시민의 참여를 통한 대표성 확보, 중·장기적 재원의 확보 등의 노력이 필요하다³²⁾.

2) 각 부문의 교환가능 자원³³⁾

① 지방정부

㉠ 긍정자원

첫째, 정부는 NGO가 활발하게 활동할 수 있도록 법적·정치적·경제적 제도의 틀을 제공할 수 있다. 그 예로 정부는 NGO의 수익사업에 대해 세금을 감면해 줄 수 있고 또한 기부금제도, 특별우편요금제도, 자원봉사제도, 간편한 인·허가제도 등의 도입을 통하여 기관운영의 기틀을 마련해 줄 수

32) 김준기, 전계서.

33) 김준기, 전계서.

있다.

둘째, 업무의 위탁이 가능하다. 업무의 외부 위탁을 통하여 통해 특혜를 보장해 줄 수 있다. 셋째, 정부는 직접적인 보조를 통해 NGO기능을 활성화 할 수 있다.

㉠ 부정자원

우선 정부는 NGO의 수입원에 대한 압력행사를 통해 활동을 제약할 수 있다. NGO의 수입원은 크게 민간보조³⁴⁾, 정부보조, 수익사업 등으로 나눌 수 있으며 정부는 각각의 부분에 부정적인 조치를 취할 수 있다. 또한 정부는 조세법규정의 강화 또는 세무사찰을 통하여 NGO의 운영여건에 압박을 가할 수 있다.

2) NGO

㉠ 긍정자원

정부정책에 대한 적극적인 지원과 참여에서 찾을 수 있다. 이는 주로 정부 정책에 대한 순응(compliance)의 형태로 나타난다. 정책 형성과정 및 집행과정에 있어 NGO의 지원은 정부정책의 정당성을 부여할 수 있으며, 시민단체 등 사회단체의 정부관련 정책에 대한 '침묵'도 순응의 범주에 포함될 수 있다. 또한 NGO는 보다 적극적으로 정책에 대한 아이디어, 정보 등을 제공할 수 있으며 전문인력도 동원할 수 있다. 특히 한국적인 상황에

34) 회원의 회비 및 비회원의 부정기적인 기부금을 포함할 수 있다.

서는 정책결정단계에 있어 시민단체의 영향력은 날로 증가하고 있으며 오히려 전문가집단보다 그 영향력이 크다고 볼 수 있다. 교육관련 NGO는 정부교육정책에의 순응을 통하여 지원금을 확보하기도 하고 신입생의 추가확보 등의 특혜를 받을 수 있다. 물론 기업의 순응적 행동과는 근본적인 차이를 보일 수 있으나, 국내에서 교육 및 의료 등 정부의 규제가 포괄적인 분야가 NGO부문에서 차지하고 있는 비중이 상대적으로 큰 한국의 상황에서는 NGO의 개별적 순응에 따라 획득할 수 있는 정부의 특혜 또는 회피할 수 있는 정부의 제재수단이 많기 때문에 이는 중요한 이슈라고 할 수 있다.

㉠ 부정자원

NGO가 정부와의 관계에 있어 보유하고 있는 부정적인 자원의 대표적인 유형으로는 정부정책에 대한 반대와 언론을 통한 비판적 행동을 들 수 있다. 특히 최근 들어 시민단체는 정부정책결정과정에 큰 영향력을 행사하고 있으며 한국의 경우에는 언론과의 연대(활용)를 통하여 정책결정과정에 참여하려 한다. 이러한 '힘'은 특히 NGO간의 연대가 작동할 때 가장 효과적이며, 종종 정권퇴진 또는 반정부시위 등의 극단적인 행태로 나타날 수 있어 그 파괴력은 엄청나다고 볼 수 있다. 그 예로 WTO각료회의가 열린 1999년 말 미국 Seattle에서의 시위여파를 들 수 있다. 한국에서는 최근 총선시민연대의 공천반대 및 낙선운동의 정치적 파장을 보더라도 그 영향력을 가늠할 수 있다. 또한 이러한 NGO의 '힘'은 풀뿌리조직(grass root

organization)에서 유래되며 시민의 대표성이 확보될 때 적절하게 발휘될 수 있다.

NGO는 퇴출(exit) 또는 퇴출위협을 통하여 정부를 압박할 수 있다. 물론 자발적이며 사회에서의 공공적 성격을 지닌 NGO의 퇴출행위는 사회적으로 부정적인 외부효과를 초래하기도 하며 시민단체의 경우 이러한 대안은 실질적으로 가능하지 않으나, 교육단체, 의료단체, 사회복지서비스단체의 경우 정부와 정부정책에 막강한 타격을 입힐 수 있다. 또한 NGO부문은 1980-1990년 사이 선진국의 신규고용의 13%를 창출하는 등 경제성장의 원동력으로 작용하고 있어 이러한 위협은 정부의 경제정책에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러나 NGO의 특성상 이러한 퇴출행위 또는 위협은 기업의 대정부 제재수단보다 그 파괴력 측면에서 약하다고 할 수 있으며 행위의 빈도수 면에서도 적다고 할 수 있다.³⁵⁾

35) 이는 기업의 경우 사업장의 해외이전 등의 현실적이며 실용적인 대안이 존재하기 때문이다.

<표 12 > 정부-NGO관계 유형별 특징

유형		NGO에 대한 정부의 의존도	
		높음	낮음
정부에 대한 NGO의 의존도	높음	상호의존형 교환자원:재정적지원(정부), 인력 및 조직 등의 전문성(NGO) 예:사회복지분야(실험적성격) 시민질서운동, 원조사업	정부주도의 일방관계 교환자원:부정적 자원(개도국) 및 긍정적 자원(선진국)-(정부) 예:사회복지분야
	낮음	NGO주도의 일방관계 교환자원:정부정책의 순응 및 정당성 제공(NGO) 예:환경단체, 총선시민연대	상호 독립형 교환자원:정책결정 및 집행상의 견제와 경쟁 예:Food Bank, 예산감시단체

자료: 김준기, 「정부-NGO관계의 이론적 고찰」, 1999 한국행정학회 동계학술대회.

□ 다음은 “NGO와 지방정부와의 관계”에 있어서 중요한 문제인 ‘정부의 지원과 그 지원방식’에 대해 제주지역의 NGO단체 실무자들은 어떻게 생각하고 있는지 의견을 물어보았다.

단체명	답변내용
제주 경실련	정부의 보조금은 국민의 세금이며, NGO가 하는 일은 정부가 해내지 못하는 부분의 일이기 때문에 지원은 너무나 당연하다. 단, 파트너이면서 서로 독립적인 입장에서 역할과 책임을 다하기 위해 건전재정과 사후 투명한 공개를 해야 한다.
제주법도민회	정부의 지원이 현실적으로 단체의 재정에 도움이 되는 것은 사실이나 서로 독립적인 입장에서 역할과 책임을 다하기 위해서 시민단체내에서 충분한 협의가 있어야 한다.
제주 환경운동연합	정부의 지원이 재정운영에 도움이 되는 것은 사실이나 정부의 직접적인 지원은 정부와의 관계에 있어서 NGO의 독립성을 해칠 수 있다.
제주YMCA	정부의 지원은 NGO의 재정에 현실적인 문제이다. 활동이 원활히 이루어지려면 재정유지가 우선이므로 지원은 받아야 한다. 다만 NGO의 정체성을 지키는 수준에서 받아야 할 것이다.
제주 여민회	정부의 지원은 국민의 세금이기 때문에 정부지원은 당연하다. 각 단체는 단체의 성격에 맞는 지원금을 신청해야 하고, 신속한 정보의 획득이 중요하다.
제주홍사단	정부의 직접지원은 반대하며 정부와는 독립된 민간인 시스템에서 NGO에게 사업별 프로젝트를 주는 방법을 취해야 한다.

제주지역 NGO의 재정 중에서 순수하게 회원의 회비로 충당되는 부분은 30%가 안된다고 한다.(경실련 시민사업국장 김명범) 그리고 현실적으로 정부의 지원은 단체의 운영에 막대한 도움이 되고 있다. NGO들은 정부의 지원금 역시 국민이 낸 세금이고, NGO가 담당하는 일 또한 정부가 다하지 못하는 부분을 담당하는 것이기 때문에 NGO에 대한 정부지원에 대해 부정적인 견해는 거의 없었다. 다만 NGO와 정부간에 서로 파트너이면서 또 서로 독립적인 입장에서 역할과 책임을 다하기 위해서는 NGO의 정체성을 지키는 수준에서 정부지원은 고려되어야 한다는 의견을 갖고 있었다.

그리고 정부의 직접 지원을 반대하는 NGO실무자는 정부의 직접 지원형식은 정부에 대한 비판·견제력을 상실할 우려가 있기 때문에 반대하고, 정부와는 독립된 민간의 시스템에서 NGO에게 사업별 프로젝트를 주는 형태로 변화되어야 한다고 주장하기도 했다.

제3절 NGO의 감독과 규제

1. 감독과 규제의 방향

NGO는 스스로 자기를 규제하는 시스템을 만들어야 한다. NGO 조직의 자율성을 해칠 수 있는 외부로부터의 지원은 반드시 투명

하게 공개하고 내부의 의사결정기구(시스템)를 보다 민주적으로 정비해야 하며 이와 관련한 원칙들에 대해서는 스스로가 만들어 나가야 한다.

2. 자율규제체계

NGO가 활동의 투명성과 공정성을 유지해 나가기 위해서는 내부적으로 자정의 노력이 필요하다는 것은 NGO내부나 외부에서 이들을 바라보는 입장에서나 동일한 인식을 하고 있다. 그리고 그 규제의 방법은 시민운동답게 자율규제여야 한다는 것에 동의한다.

다만 그 방법에 있어서 공식적인 기구(조직)를 만들어 하느냐, 아니면 내부의사결정구조를 보다 면밀히 해 나가느냐하는 두 가지로 입장이 나뉜다.

1) 자율규제기구

NGO의 연대기구에 자율규제기구의 설치가 필요하다는 입장이다. 이 규제기구를 통해 NGO는 활동의 윤리성과 투명성, 공정성 등을 감독받게 된다. 주로 이러한 의견은 NGO활동가가 아닌 외부에서 NGO에 대해 연구하는 이들의 서적 등에서 그 필요성이 요구되었는데, 이 기구를 통해 각 NGO에 대한 '감사(監査)의 기능' 그리고 NGO간 갈등이 발생했을 때 이를 '仲裁하는 기능'을 제기하고 있다³⁶⁾.

36) 김광식, 『한국NGO-시민사회단체 21세기의 희망인가?』, 동명사, 1999.

2) 내부의사결정구조의 보다 면밀한 운영(내부통제)

공식적인 기구를 만드는 것이 아니라 조직의 내부의사결정구조(정기총회, 임시총회, 집행위원회, 상임집행위원회, 사무처회의 등)를 보다 면밀하게 운영함으로써 적절한 규제를 해 나가고, 또한 내부 윤리지침을 만들고 이를 모든 활동의 기본으로 하는 방법을 말한다.

3) 시민과 언론에 의한 규제(외부통제)

시민과 언론에 의한 규제는 NGO외부에서 내부로 행해지는 통제이다. 시민은 NGO활동의 강력한 지지자이고, 언론은 NGO활동의 주요한 무대 중의 하나라는 점에서 이 둘은 매우 중요한 존재이다. 그러나 이와 동시에 가장 까다로운 통제자가 되기도 한다. 가장 날카로운 시선으로 NGO를 바라보는 규제자이기 때문에 NGO가 고유의 성격을 상실한 행동을 했을 때에 가장 냉철한 비판자가 된다.

3. 규제의 범위와 내용

우선 회원 또는 기부자에 의한 적절한 내부통제가 있어야 하며 더 나아가 집행부 및 상임위원/상근자들에 대한 적절한 감시감독이 필요하다³⁷⁾.

그리고 규제의 내용은 NGO의 고유성격 즉, 투명성·자발성·

37) 김준기

공정성 등을 바탕으로 NGO의 대표성을 침해할 수 있는 여러 요인들이 발생하지 않도록 활동에 신중을 기하고 있는가와, 이를 활동의 기본적 윤리지침으로 만들어 스스로 실천하고 있는가에 대한 것이다.

□ 제주지역의 NGO단체를 대상으로 실무자를 개별 인터뷰한 내용은 다음과 같이 요약된다.

단체명	답변내용
제주 경실련	NGO조직 내에서 서로 입장을 달리하는 활동가도 있을 수 있기 때문에 적절한 감독은 필요하다. 그리고 도덕적·윤리적으로 책임감 있는 활동을 하는가에 대한 규제도 필요하다.
제주범도민회	누가 누구를 규제·감독하는 것이 아닌 자율규제여야 한다. 시민과 언론에 의해 NGO의 활동은 자연스럽게 규제되고 감독된다.
제주 환경운동연합	자율규제에 의해야 한다.
제주YMCA	자율규제가 이루어져야 한다. 시민들에 의해서 규제가 이뤄져야 하는데 시민들이 활동을 평가하고 때로는 퇴출운동까지 벌여야 한다.
제주 여민회	회원단체 내에서 자율적으로 이루어져야 한다. 회원단체 내에 적절한 회의구조를 통해 규제와 감독이 있어야 한다.
제주 홍사단	시민·언론에 의해 규제가 이루어진다. 사회의 도덕적 기준에 의해 바르지 못한 활동이나 활동가는 자연스럽게 도태되어질 것이다.

대부분의 제주NGO들은 감독과 규제의 문제를 자율규제에 맡겨야 한다는 입장을 취하고 있었다. NGO에 대한 이론가들의 주된 의견이 규제기구를 설치해야 한다는 의견이었다면 NGO활동가들의 의견은 자율규제에 맡겨야 한다는 반대의 입장이며 시민과 언론에 의한 규제를 중요시하고 있었다. 가장 힘있는 지지자가 되어줄 수 있으면서도 그만큼 시민과 언론에 의한 비판이 정체성을 상실한 NGO활동에 대해서는 냉철하고도 날카롭다는 의미일 것이다.

제4장 결론 : 주민참여로서 NGO활동의 발전방향

NGO활동이 보다 성숙하고 발전하기 위해서는 NGO에 대해 내려지는 사회적 비판이 갖는 함의를 이해하고 보다 발전적인 방향에서 이를 수용하는 자세가 중요하다.

본문을 통해 살펴 본 NGO활동의 과제 중, 'NGO활동과 대표성의 문제', 'NGO와 지방정부와의 관계', 'NGO의 감독과 규제'에 관한 연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, NGO활동의 대표성 획득을 위한 기본적 요건인 “주민참여”는 NGO활동의 수단임과 동시에 중요한 목적이다. NGO조직이 다른 조직과 차별되는 주요한 특징은 크게 ‘공식조직’, ‘목적’, ‘의사결정과정’에서 찾을 수 있으며, NGO활동이 주민의 대표성을 획득하기 위해서는 기준원리로서는 도덕성, (목표의)단일성, 자생력, 대중성(민주성), 전문성의 확보가 요구된다. 그리고 이러한 “주민참여”에 대해 각종 문헌은 우리의 문화적 요인과 무임승차의식에서 그 심리적 한계의 주요인을 찾고 있었다. 특히 제주의 경우 4·3의 뿌리깊은 유산이 자발적 참여의 걸림돌로 작용하고 있다고 보여진다. 제주지역 주민의 직접적인 생활과 밀접한 관련이 있는 주제를 가지고 접근하는 것이 중요하며 주민의 일상생활과 직결되는 사회교육프로그램을 개발하여 참여를 유도하는 방법이 모색되어야 한다.

둘째, 지방정부와의 관계에 있어서, 정부와 NGO는 서로 독립적인 입장에서 서로의 역할과 책임을 공유해 나가는 진정한 파트너

너십에 의한 공동의 리더십이 필요한 관계라는 기본입장 하에, 지방정부와 NGO의 관계를 설정해야 한다.

NGO활동은 정부와 다양한 형태로 관계를 맺고 있으며 또한 그래야 한다. 사안에 따라서 협조적인 관계를 유지하는 경우가 있고 그 반대로 경쟁적 혹은 비판적 관계를 유지하는 것이 사회적 정의에 부합하는 경우도 있다. 그간 제주지역 NGO단체들의 활동환경이 매우 열악하여 지방정부와의 관계설정에 있어 적극적이지 못했던 것이 사실이다.

지방정부와 NGO는 서로 보다 비교우위에 있는 분야 및 활동방식에 있어서 차이가 나기 때문에 활동영역과 방식에 있어서 상호조정과 협조가 필요하다. 그러나 정부와 NGO간의 지나친 결합관계는 NGO의 자율성을 해치고 궁극적으로는 NGO의 문제해결능력, 특히 이슈의 제기와 건전한 비판능력 등에 부정적으로 작용할 수 있다. 정부와의 밀접한 관계의 유지가 자원봉사성, 독립성, 비공식성, 비관료성 등 NGO에게 비교우위를 가져다 준 바람직한 특성들에 부정적인 영향을 미친다면 그러한 대정부관계는 NGO의 존재의의를 상실하게 만들 것이다.

셋째, 마지막으로 NGO활동은 도덕성을 생명으로 한다. 특히 제주와 같은 지역활동에 있어서는 더욱 강조된다.

누구나 NGO활동을 할 수 있다. 그러나 NGO활동의 주체가 모두 그리고 항상 높은 도덕성을 유지한다는 것은 결코 쉽지 않다. 어렵게 일구어 온 NGO활동이 제대로 꽃을 피울 수 있기 위해서는 이러한 위험성을 제어할 수 있는 개별 NGO단체 수준의 그리고 NGO전체 차원의 시스템이 마련되어야 할 것이다. 그리고 그 시스템의 기

본 원칙은 NGO답게 자율규제가 되어야 할 것이다.

<참고문헌>

1. 국내문헌

1) 서적

김광식, 『한국NGO 시민사회단체, 21세기의 희망인가?』, 동명사, 1999.

김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 도서출판 아르케, 2000.

부만근, 『제주지역 주민운동론』, 제주대학교 출판부, 1997.

이면우, 『일본의 NGO활동연구』, 세종연구소, 1998.

주성수, 『시민사회와 제3섹터』, 한양대학교 출판부, 1999.

최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2000.

Laster M.Salamon (이형진 역), 『NPO란 무엇인가(America's Nonprofit Sector:A Primer)』, 도서출판 아르케, 2000.

2) 논문

1999년도 추계국제학술대회 발표논문집, 『아시아적 가치와 정부 개혁』, 한국행정학회.

행정논총 제37권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1999.

제주발전연구원, 『제주지역 시민단체의 현황과 역할 정립에 관한

연구』, 1998

임승림, 『행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구』, 한국행정연구원, 1999.

이근주, 『환경문제 해결에 있어서 NGO와 정부의 관계에 관한 연구 : NGO의 자율성과 효과성을 중심으로』, 한국행정연구원, 1999.

김준기, 『정부-NGO관계의 이론적 고찰 : 자원의존모형의 관점에서』, 1999 한국행정학회 동계학술대회.

3) 자료

한국정치학회, 국회학술회의 『한국사회에서 국회와 NGO의 역할』, 1999.

제주도, 『제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획』, 2000.

조희연, 『2000년 NGO활동의 흐름, 평가 및 과제』, 2000년 NGO활동 종합토론회, 2000. 12. 14.

고창훈, 『비정부조직(Non-Governmental Organization)의 원리와 실제』, 제주대학교 행정대학원, 1997.

전국시민단체협의회, 『제3회 전국시민단체대회』 자료집, 2000.

2.국외문헌

Andrew Green & Ann Matthias, 『Non-Governmental Organization and Health in Development Countries』, United States: ST Martin's Press, 1997.

Abstract

A study about development direction of NGO activities through citizen participation

-With Focus on the area of Jeju-

by Kang, Ji-Yeun
Dept. of Public Administration
Graduate School, Cheju National University
Jeju, Korea

The purpose of this study is to reflect on the developmental direction of NGO activities through citizen participation. Local autonomy based on citizen participation, and NGO activity are forms of citizen participation.

Today, the identity and power of NGO's are all the more high. Therefore, it is meaningful to study the developmental direction of NGO activities through citizen participation.

The purpose of the study is to reflect on 'the NGOs activities and the problem of representation', 'the relationship of NGOs and local government' and 'the superintendence and control of NGO's.

It is the Jeju area that is studied according to space level, and

is based on documents which are published by others and on qualitative questions which are clerks interviewed from NGO organizations.

The results of the analysis are as follows;

First, NGO organizations are different in 'formality', 'purpose' and 'decision making process' from others. It is necessary to assure morality, single purpose, self-dependence, publicity(democracy) and speciality to the purpose of gaining representation of the NGO activities. It is difficult for inhabitants to participate in NGO activities because of cultural factors, and the tendency of a free-rider psychology.

Second, excessive union of government and NGO has a negative influence on the NGO's autonomy and in the result, it may have a detrimental effect. The relation of NGOs and local government demands cooperative leadership which makes a common cause with each other. In particular merits and on the way of activities demand inter-cession and cooperation.

Third, morality is key to NGO activities. Especially it is more important in local activities like in the Jeju area. The superintendence and control of NGOs' must be self-control. So it must prepare a self-control system of NGO groups at all levels, individually and wholly. It is necessary to understand these meanings which have criticized NGO activities and to accommodate these on the developmental direction so that NGO activities may mature and develop.

I hope that this study would be helpful for the comprehension on the NGO activities of Jeju area, and would be the foundation stone on profitable research for NGO's.

<부록1> 비영리민간단체지원법

法律 第6118號

비영리민간단체지원법

제1조(목적) 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간 단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에 있어서 “비영리민간단체”라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.

1. 사업의 직접 수혜자가 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 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

제3조(기본방향) 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제4조(등록) ①이 법에서 정한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관(이하 “주무장관”이라 한다), 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록을 신청하여야 하며, 등록신청을 받은 주무장관 또는 시·도지사는 등록을 수리하여야 한다.

②주무장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체가 제1항의 규정에 의하여 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정자치부장관에게 통지하여야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다.

제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ①비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

②행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정 지원을 할 수 있다.

제6조(보조금의 지원) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 제4조 제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체(이하 “등록 비영리민간단체”라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 “공익사업”이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비

를 원칙으로 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경우를 제외하고는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률을 준용한다.

제7조(지원사업의 선정 등) ① 행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리 민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다. ② 행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 사업 유형 내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성한다.

④ 행정자치부장관은 매년 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 포함한 구체적 선정기준을 마련하여 제8조의 규정에 의한 사업계획 제출기한 2월 전에 공고하거나 등록 비영리민간단체에게 통지하여야 한다.

⑤ 제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회의 위원자격, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(사업계획서 제출) 등록 비영리민간단체가 공익사업을 추진하기 위하여 보조금을 교부받고자 할 때에는 사업의 목적과 내용, 소요경비, 기타 필요한 사항을 기재한 사업계획서를 당해

회계년도 3월말까지 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제9조(사업보고서 제출) 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획서에 의하여 사업을 완료한 때에는 다음 회계년도 1월말까지 사업보고서를 작성하여 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

제10조(조세감면) 등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 세법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다.

제11조(우편요금의 지원) 등록 비영리민간단체의 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부를 감액할 수 있으며, 그 내용과 범위에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(보조금의 환수 등) ①행정자치부장관 또는 시·도지사는 사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 비영리민간단체에 대하여는 그가 받은 보조금을 환수한다. 교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도에 사용한 때도 또한 같다.

②행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한 내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세체납 또는 지방세체납의 예에 의하여 이를 징수한다.

제13조(벌칙) ①사업계획서에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 자는 3년 이하의 징역 또는

1천만원 이하의 벌금에 처한다.

②교부받은 보조금을 사업계획서에 기재한 용도가 아닌 다른 용도로 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.

부 칙

이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

<부록2> 비영리민간단체지원법시행령

대통령령 제16,783호

비영리민간단체지원법시행령

제1조(목적) 이 영은 비영리민간단체지원법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 영에서 “사업비”라 함은 비영리민간단체지원법(이하 “법”이라 한다)에 의하여 보조금을 받아 수행하는 공익사업에 소요되는 인적·물적 경비를 말한다. 다만, 인적 경비는 단체의 임·직원에 대한 보수가 아닌 실비성격의 경비에 한한다.

제3조(등록절차) ①법 제4조제1항의 규정에 의하여 등록을 신청하고자 하는 비영리민간단체중 그 사업범위가 2 이상의 특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있고, 2 이상의 시·도에 사무소를 설치·운영하고 있는 단체인 경우에는 그의 주된 공익활동을 주관하는 장관(이하 “주무장관”이라 한다)에게, 그 외의 단체인 경우에는 당해 단체의 사무소가 소재하는 시·도의 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 별지 제1호 서식에 의한 등록신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 제출하여야 한다.

1. 회칙 1부
2. 당해 연도 및 전년도의 총회회의록 각 1부
3. 당해 연도 및 전년도의 사업계획·수지예산서, 전년도의 결산서 각 1부
4. 회원명부 1부

②제1항의 규정에 의한 등록신청서를 접수한 주무장관 또는 시·도지사는 등록신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 비영리민간단체의 요건을 갖춘 단체에 대하여 별지 제2호 서식에 의한 등록증을 교부하고, 별지 제3호 서식의 등록대장에 이를 기재하여야 한다.

③제2항의 규정에 의하여 등록증을 교부한 주무장관 또는 시·도지사는 지체없이 관보 또는 시·도의 공보에 이를 게재하고 그 사실을 행정자치부장관에게 통지하여야 한다.

④법 제4조제2항 후단에서 “등록을 변경한 경우”라 함은 다음 각 호의 경우를 말하며, 등록의 변경신청에 관하여는 제1항 내지 제3항의 규정을 준용한다. 이 경우 주무장관 또는 시·도지사는 종전의 등록증을 회수하고 별지 제1호 서식에 의한 등록변경신청서를 접수한 날부터 10일 이내에 새로운 등록증을 교부하여야 한다.

1. 단체의 명칭을 변경한 경우
2. 대표자 또는 관리인을 변경한 경우
3. 주된 사무소 소재지를 변경한 경우(시·도를 달리한 경우를 말한다)

4. 주된 사업을 변경한 경우

제4조(등록의 말소) ①주무장관 또는 시·도지사는 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체가 법 제2조의 규정에 의한 비영리 민간단체로서의 요건을 갖추지 못하게 된 때에는 그 등록을 말소할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 등록을 말소한 주무장관 또는 시·도지사는 지체없이 관보 또는 시·도의 공보에 이를 게재하고 그 사실을 행정자치부장관에게 통지하여야 한다.

③주무장관 또는 시·도지사가 제1항의 규정에 의한 등록말소를 하고자 하는 때에는 행정절차법에 의한 청문을 실시하여야 한다.

<부록3> NGO지원법의 비교 : 한국과 일본

NGO지원법의 비교를 위해 일본을 선정한 이유는 같은 아시아권의 국가라는 점도 있지만 - 미국 등과 같은 선진국에서 두드러지게 시민단체의 영향력을 과시하는 시민단체 활동에 대해 - 앞으로 해결해야 할 비슷한 과제(재정의 문제, 지방정부와의 관계문제, 지원세제에 관한 문제 등)를 갖고 있다는 점이다.

그리고 본 논문의 제2주제인 NGO와 지방정부와의 관계를 고찰함에 있어 일본의 각 지방자치단체에서 제정한 NPO지원조례를 살펴보는 것은 앞으로 NGO와 지방정부와의 관계모색에 있어서 의미있는 일이라 생각한다.

1. NGO지원법 비교 : 한국과 일본

우리나라와 일본의 NGO지원법을 비교해 볼 때, 우리의 경우는 “비영리민간단체지원법(이하 NGO지원법)”과 그 시행령에 의해서 NGO는 활동에 지원을 받고 있고, 일본의 경우는 “특정비영리활동촉진법(이하 NPO법)”에 의해 NPO들은 법인격을 부여받고 활동에 지원을 받게 되는데 일본의 각 지방자치단체에서도 NPO지원조례를 제정하고 NPO의 시민활동을 구체적으로 지원한다는 차이가 있다.

1) 法の目的

우리의 NGO지원법의 목적은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간 단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 한다. 일본의 NPO법은 특정비영리활동을 하는 단체에 법인격을 부여함으로써 시민들의 자유로운 사회공헌 활동으로서의 특정비영리활동의 건전한 발전을 촉진해 공익의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

2) 비영리민간단체의 定義

우리의 NGO지원법에 의하면 비영리민간단체란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음의 요건을 갖춘 단체를 말한다.

- . 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것.
- . 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것.
- . 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것.
- . 상시 구성원수가 100인 이상일 것.
- . 최근 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것.
- . 법인이 아닌 단체일 경우 대표자 또는 관리인이 있을 것.

일본의 경우는 비영리민간단체란 우선 영리를 목적으로 하지 않을 것, 단체의 회원이 됨에 있어 부당한 조건이 없을 것, 임원 중 보수를 받는 사람의 수가 임원총수의 3분의 1이하일 것, 그리고

종교의 교의를 전파하거나 신자의 교화육성을 주된 목적으로 하지 않을 것, 정치적 지지·반대를 주된 목적으로 하지 않을 것에 해당되는 단체이며, 이 법률이 정하는 바에 의해 설립된 법인을 말한다.

3) NPO, NGO에 대한 지원

우리나라의 경우 비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 함을 기본으로 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 재정지원(보조금의 지원)을 할 수 있다. 일본의 경우는 각 지방자치단체에서 NPO지원조례나 지침, 시민활동의 지원센터설치 등을 제정·설치해 나가고 있고 이러한 추세는 향후 더욱 증가할 것이다.

2. 일본의 NPO지원조례

1) 일본의 NPO지원조례

2000년 3월까지 15개 지방자치단체에서 지역의 NPO 활동을 지원하기 위한 조례를 제정했으며 많은 지역에서 이를 준비하고 있다. NPO지원조례는 각 지방자치단체 여건에 따라 주안점이 다르지만 대체로 지역NPO에 지원원칙, 지방정부의 역할 등을 규정하고 있다.

2) 각 지방자치단체의 NPO지원상황

	지자체명	지원책 내용
도도부현 (都道府縣) 의 NPO 지원	홋카이도	시민활동 촉진조례 지역만들기의 지원제도 NPO활동 관련의 지침
	아오모리현	자원봉사 활동 등의 환경 정비에 관한 조례
	이와테현	사회공헌 활동의 지원조례
	야마가타현	현민 참가·교류형태 사회를 향한 제언
	미야기현	민간비영리 활동을 촉진하기 위한 조례
	군마현	자원봉사·NPO군마 위원회 중간보고
	치바현	자원봉사 활동 촉진지침
	아이치현	민간비영리 활동 촉진의 본연의 자세에 관한 제언
	후쿠이현	현민 사회 공헌 활동 지원조례
	오사카부	NPO활동 활성화 지침
	효고현	현민 자원봉사 활동의 촉진에 관한 조례
	시마네현	자원봉사 등 사회참가 활동 추진을 위한 기본 지침
	코우치현	사회공헌 활동 추진 지원조례
	에히메현	현민에 의한 지역사회 만들기 추진 간담회
	후쿠오카현	자원봉사 활동 추진을 위한 기본지침
	나가사키현	현민자원봉사 활동의 촉진에 관한 조례
	시읍면의 NPO 지원	센다이시
이치카와시		자원봉사·시민 활동 추진 간담회
이타바시구		자원봉사 활동 추진 조례
요코하마시		시민활동 추진 조례
미노시		시민활동 지원조례

자료: <http://www.npoweb.gr.jp/>에서 발췌, 본인이 재구성하였음.

3) 일본의 NPO지원조례분석

일본 각 지방자치단체의 NPO지원조례를 살펴보면, 그 總則부분에서 지역NPO의 지원을 위한 기본 이념, 지방자치단체의 책무, 기업의 협력 등을 내용으로 하고 있다. 이어서 2장에서는 시민활동 촉진을 위한 지방자치단체의 기본방침과 시민활동 촉진을 위한 기본시책을 정하고 있으며, 마지막으로 이러한 시민활동을 지원하기 위한 회의나 지원센터를 설치하여 시민활동 지원사업을 실시하도록 하고 있다.

지방자치단체는 시민활동촉진에 관한 시책을 종합적·계획적으로 실시하기 위해 시민활동 촉진에 관한 기본적 지침과 기본시책을 정하고 '市民活動促進會議'나 '시민활동지원센터'를 설치하도록 하고 있다. 일본 전역에는 약 37개(민간단체 설립 26, 지자체 설립 11)의 NPO지원센터가 활동하고 있다. 이들 지원센터는 해당 지역의 다양한 분야에 걸쳐 NPO에 관한 자료 및 문헌을 비치하고 필요로 하는 단체나 개인에게 정보를 제공하는 것을 기본적인 업무로 하고 있다. 이와 함께 NPO설립 등에 관한 상담, 여러 NPO간의 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.

<부록4> 인터뷰 자료

‘NGO에 대한 감독과 규제’에 대한 면접자료(실무자 개별면접)가 제주도 중심이었기 때문에 문제를 보는 시각의 범위를 넓혀 NGO관련 학자나 활동가들의 의견을 제주에 국한하지 않고 E-MAIL을 통해 수집해 보았다. 발신된 E-MAIL에 대한 답장 중 주요한 의견 몇 개를 발췌하면 다음과 같다.

질의내용

저는 대학원 학생으로 NGO에 관한 논문을 준비 중인데
궁금한 게 있어서 메일을 보냅니다.

여러 자료들을 살펴보던 중에 NGO가 투명하고 공정한 활동 속에서
‘대표성’을 지키고 ‘시민참여’를 계속적으로 유도하기 위해서는 규제
와 통제시스템을 NGO내부에서 가져야 한다고 나와 있었습니다.

그렇다면 그 규제의 내용, 형태는 어떤 것이어야 하는 지
알고 싶습니다.

저는 대학원 학생으로 NGO에 관한 논문을 준비 중인데 궁금한 것이 있어서 직접 NGO내에서 활동하시는 분들의 의견을 듣고 싶어서 메일을 보냅니다. 만약 제가 무례했다면 용서해 주시고 가능하면 꼭 답변을 부탁드립니다.

논문을 위해 여러 자료들을 살펴보던 중에 NGO가 투명하고 공정한 활동 속에서 '대표성'을 지키고, 동시에 '시민참여'를 계속적으로 유도하기 위해서는 규제와 통제시스템을 NGO내부에서 가져야 한다는 내용이 나와 있었습니다.

아마 작년에 있었던 시민운동가들의 몇몇 행태를 두고 도덕성 및 책임성에 대한 우려가 이 문제를 더욱 두드러지게 한 것 같습니다.

그렇다면 어떤 규제시스템을 가져야 하는지, 그 규제의 내용, 형태는 어떤 것이어야 하는지 알고 싶습니다. 반대로, 그러한 규제가 필요없다면 그 이유는 무엇인지 의견을 듣고 싶습니다. 부탁드립니다.

저는 행정학을 공부하는 학생으로서 그리고 일반시민의 입장에서 '시민참여로써 NGO활동에 대한 연구'라는 논문을 준비중입니다. 단순히 시민들에게 보여지는 NGO의 모습만을 쓰는 것이 아니라 가급적 생생하게 쓰고 싶어 직접 활동하시는 분의 이야기를 들어보고 그 의견을 담고 싶습니다.

- 답변내용

1) 김준기(서울대학교 행정대학원교수)

우선 회원 또는 기부자에 의한 적절한 내부통제가 있어야 하며 더 나아가 집행부 및 상임위원/상근자들에 대한 적절한 감시감독이 필요합니다. 이러한 기능은 민간회사의 경우 이사회 또는 사외이사들이 하고 있으며 따라서 NGO도 이러한 공식적인 기구의 역할을 수행해야 할 것입니다. 이러한 내용은 Borid and Elizabeth의 Nonprofits and Government라는 책에서 볼 수 있고 시민단체의 활동(연말)보고서 등에서도 살펴볼 수 있습니다.

2) 안현준(제주범도민회 정보자료실장)

안녕하세요

글쎄요 자율규제라..... 강지연님께서 질문하신 내용을 보면 상당히 위험한 생각을 하고 계신것 같습니다. 물론 NGO가 앞으로 한국사회에서 더 많은 일들을 하려면 NGO의 생명이랄수 있는 투명함과 공정성을 지키기 위해 NGO 스스로의 지속적인 자정노력을 기울여야 한다는 것은 NGO에서 활동하는 시민운동가들의 저변에 깔린 생각입니다.

그러나 누가 누구의 생각과 행동을 규제한다는 것은 개인의 인권을 침해할 수 있는 소지를 다분히 지니고 있으며 NGO단체의 활동영역을 축소시킬 수 있는 위험성도 내포하고 있습니다. 그래서 저 개인적 입장은 어떤 기구적성격의 자율규제기구의 도입은

맞지 않는다고 생각합니다.

그리고 지금 충분히 NGO는 시민과 언론의 관심대상이 되었기 때문에 함부로 일을 할 수 없는 입장을 가지고 있습니다. 또한 아직까지 한국의 NGO는 그 순수함을 가지고 있다고 생각합니다.

저 역시도 최저생계비도 안되는 활동비를 받고 일을 하고 있지만 제가 하는 일의 보람과 성취감은 그 무엇하고도 비교대상이 되지 않기 때문에 이 활동을 하고 있습니다. 그리고 강지연님께서 질문하신 항목 중에 좀 편향된 시각이 있어서 몇가지 말씀을 드리고 싶습니다. 오해 마시고 들어 주시면 고맙겠습니다.

장원씨의 일은 분명히 단죄를 받아야 한다고 생각합니다. 그러나 나머지 부분들은 제가 수궁하기가 좀 그렇습니다. 경실련 부분이 라든지 국민운동본부에 대한 얘기는 아무런 비판없이 언론보도 내용을 그대로 이해하고 계신 것 같습니다.

제가 여기서 이렇다 저렇다 말씀하기는 좀 그렇구요 강지연님께서 NGO에 관심이 많다면 이렇게 메일로 보낼 것이 아니라 좀더 확실하게 NGO를 체험하시는 게 더 나을거라 생각합니다. 직접 NGO단체에 가서 자원활동을 해 보시면 쓰고 계신 보고서도 살아 숨쉬는 보고서가 될 것 같다는 생각이 듭니다.

3) 안현준(제주범도민회 정보자료실장)

앞서 메일에서도 말했지만 자율적인 규제는 활동가 스스로가 해야 한다고 생각합니다.. 누가 누구를 규제하는 그런게 아니고..... 그리고 범도민회도 여러 상근자가 활동하고 있고 또 회원

도 있고 누가 혼자서 독단적으로 일을 할 수 없는 시스템을 갖추고 있던 말입니다. 좀더 구체적으로 거론하면 정기총회, 임시총회, 집행위원회, 상임집행위원회, 사무처회의등 많은 부분의 의사결정 구조를 가지고 있습니다.

예를 들어 성명서 하나 내는 것도 여러 경로의 의견을 듣고 나서 발표합니다.

그런 절차를 통하지 않고도 회의라든지 토론, 세미나등의 수단을 통해 충분히 개인이라든지 단체의 활동에 대해 - 글썄 통제라든지 규제라는 말은 그렇고 - 방향성을 잡아 나간다고나 할까....

굳이 자연이가 질문하는 내용에 답이 된다면 '내부의사결정구조'가 더 정확한 말이 될까 싶은데 규제나 통제가 아니고..... 그런 쪽으로 생각해 보면 어떨까? 마지막으로 '시민운동가의 다짐'이란 시민운동가의 윤리지침을 보낸다.

<시민운동가의 다짐>

- 우리 시민운동가들은 어떠한 이해관계와도 타협하지 않고 철저하게 공익의 입장에서 판단하고 행동한다.
- 우리 시민운동가들은 어떠한 불의나 부정도 좌시하지 않고 끝까지 고발하는 고발정신을 발휘한다.
- 우리 시민운동가들은 항상 힘없는 자, 억울한 자의 편에 서고 어린이와 노약자를 먼저 생각하며, 우리에게 도움을 청하는 손길을 외면하지 않는다.

- 우리 시민운동가들은 권력 앞에서 침묵하지 않고, 시민운동의 정치적 중립을 지키며, 올바른 정치문화의 성숙을 위해 노력한다.
- 우리 시민운동가들은 지역이기주의, 국가이기주의, 민족이기주의, 여권이기주의 등 모든 형태의 집단이기주의에 얽매이지 않는다.
- 우리 시민운동가들은 민족차별, 지역차별, 성차별, 직업차별 등 어떤 형태의 차별도 용납하지 않는다.
- 우리 시민운동가들은 개인의 명예욕이나 권력욕을 채우기 위해 시민운동을 이용하지 않는다.
- 우리 시민운동가들은 자연을 사랑하고 생명을 존중한다.
- 우리 시민운동가들은 우리의 힘을 크게 키우기 위해 연대하는 일에 힘쓴다.
- 우리 시민운동가들은 근검절약, 질서 지키기, 정직, 나눔의 실천 등 솔선수범하는 삶을 살아간다.
- 우리 시민운동가들은 재정을 회원들의 회비에 의존하는 시민운동의 건설을 위해 최선을 다한다.
- 우리 시민운동가들은 자기연마, 체력단련을 게을리 하지 않으며 건강한 가정을 만들어 나가는 일에도 소홀하지 않는다.

4) 하승창(함께 하는 시민행동 사무처장)

시민단체의 대표성이란 시민들로부터 위임된 것은 아니기 때문에 자신이 하는 행동의 사회적 정당성이 시민들로부터 받는 '공감대의 폭과 깊이'인 셈입니다.

그 활동이 보다 설득력을 갖기 위해 투명성과 공정성이 필요한 것이지요. 막연한 투명성과 공정성만으로는 그만한 공감대를 갖기는 어렵습니다. 반대로 투명성과 공정성이 없다면 그만한 사회적 설득력을 갖기 어렵습니다.

투명성과 공정성이란 결국 단체 내부로 볼 때 결정과정의 투명성과 공정성이기 때문에 단체 내부의 민주주의 문제입니다. 시민단체에 참여하는 시민들에 대해 특별한 통제가 있는 것은 아닙니다. 누구나 할 수 있는 것이기 때문에 그리고 누가 가입하려고 하든 의사결정과정에서 '사람'에 대한 판단을 하게 되고 상호간에 인정받는 사람들이 중심적인 역할을 하게 되는 것입니다. 결국 규제와 통제란 이 같은 과정이 얼마나 민주적으로 이루어 질 수 있도록 단체 스스로 내부를 정비하고 있는 문제인가 하는 것이 될 것으로 생각합니다.

시민단체가 무슨 기관처럼 상하관계가 아주 분명해서 명령에 따라 일을 집행하는 시스템, 관료조직이나 기업조직 같은 경우는 아니기 때문입니다. 그러므로 단체마다 사정에 따라 다른 형태의 틀을 갖게 됩니다. 예를 들어 상근자가 5명도 안되고 임원도 많지 않은 조직 같은 경우 거창한 회의시스템으로 단체를 운영하기가 쉽지 않습니다. 또 그 단체로 보면 얼마나 비효율적이고 관료적인 양태의 조직이겠습니까? 아마 공동체적인 분위기가 훨씬 효과적인

조직이지 않겠습니까? 그럴 경우 통제와 규제란 것이 그 단체에게 어떤 의미가 있겠습니까? 오히려 관료적 조직문화를 갖게 되면, 조직은 몇몇 임원의 사조직 같은 분위기를 풍길 가능성이 더 클 것입니다.

큰 단체의 경우에는 자체 윤리위원회 역할을 하는 의사결정단위나 징계에 관한 규정들이 있습니다. 회원의 다짐 같은 윤리강령 성격의 지침들도 있구요. 단체마다 차이가 있으니 각각 알아 보셔야 할 것으로 생각합니다. 저희 단체는 아직 작아서 그런지 특별히 별도의 위원회나 지침은 없고, 저희는 일상적인 집행과 관련한 위원회인 운영위원회에서의 '관습법'을 만들어 가는 것이 더 중요하다고 생각하고 있습니다. 규율과 통제가 규정과 제도가 아니라 조직의 풍토와 정신으로 자리잡는 것이 더 중요하다고 생각하기 때문입니다.