

■ 政策研究 ■

# 대중교통정책부문에 있어서 NGO와 정부간 역할관계에 관한 연구

A Study on the Relationship of NGO and Government in Mass Transportation Policy

**강 상 옥**

(교통개발연구원 책임연구원)

**김 만 배**

(도로교통안전관리공단 교통과학연구원 수석연구원)

## 목 차

- I. 서론
    - 1. 문제 제기
    - 2. 연구의 목적 및 방법
  - II. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계
    - 1. 우리나라 NGO의 특징
    - 2. 대중교통정책부문에서 NGO의 역할
    - 3. 대중교통정책부문에서 NGO와 정부간 역할관계
  - III. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계 실태분석
    - 1. 현황
    - 2. 문제점
  - IV. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계 정립방안
    - 1. 대중교통 정책과정의 NGO 역할
    - 2. 민·관 파트너십에 의한 역할분담체계
    - 3. 대중교통부문에서 NGO의 독자적인 역할
  - V. 결론 및 제언
- 참고문헌

Key Words : NGO, NGO와 정부간 관계 유형, 파트너십, 대중교통시민위원회, 대중교통정책부문

## 요 약

최근 NGO의 급격한 성장과 위상이 높아지면서 정부정책과정에서의 NGO와 정부간 역할관계는 각 분야에서 활발하게 논의되고 있다. 그럼에도 불구하고 교통분야에 대한 NGO와 정부간 역할관계에 관한 관심이나 연구가 매우 미흡한 실정이다. 이와 같은 배경에서 수행된 본 연구는 현재 열악한 대중교통서비스를 개선하기 위해서 NGO와 정부간 정책연대 등 새로운 정책운용의 필요성을 제시한 탐색적 연구이다.

본 논문의 분석결과, 우선 대중교통정책 운용은 '공급자중심'에서 '이용자중심'으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 '서울시를 비롯한 자치단체들이 NGO와 정책연대를 통해 정책추진에 시민의견을 적극 반영하는 제도적 장치가 강구되어야 한다. 구체적으로는 서울시의 경우 교통·환경·소비자 등 관련분야의 NGO와 서울시 및 의회관계자, 전문가, 업계대표 등이 참여하는 가칭 '대중교통시민위원회'를 구성한다. 또한 지방자치단체는 대중교통 전반의 서비스 개선목표와 단계별 세부추진사항을 결정, 현장으로 제정하고 이를 토대로 대중교통정책의 집행과정과 성과를 주기적으로 평가하고 시정 조치할 필요가 있다.

## 1. 서론

### 1. 문제 제기

오늘날 NGO(Non Governmental Organization : 이하 NGO로 약칭)는 세계 각국의 보편적 현상으로 나타나고 있다(Anheier and Salamon, 1998). 우리나라에서 NGO는 한때 '사회적 이단자'의 취급을 받기도 했으나 최근 그 수가 증가하고 사회의 관심의 모아지면서 정부실패를 보완하는 중요한 사회적 역할을 수행하고 있다.<sup>1)</sup> NGO는 정부나 민간영리기업과 비교하여 다음과 같은 몇 가지 장점을 지니고 있는 바, 이러한 이유로 NGO의 참여는 교통문제를 개선하는데 매우 유용한 역할을 기대할 수 있을 것이다.

첫째, NGO는 시민의 자발적 참여를 근간으로 하고 있다는 점이다. 예컨대 교통부분에서 카풀제, 차량부제운행, 대중교통이용하기, 도심 보행권 확보를 위한 불법주정차 금지 등은 시민들의 자발적 참여가 없이 정부규제나 공권력 집행으로 한계가 있는 바, 시민들이 자발적으로 참여하는 NGO의 시민운동은 대중교통문제를 해소하는데 유용하다.

둘째, NGO도 공익을 추구한다는 점이다. 정부는 기본적으로 공익을 추구하고 있으나 정치권이나 관료집단의 이해, 각종 이해집단의 압력 등으로 인해 일반시민의 보편적 이해가 제대로 정책과정에 반영되지 않는 경우도 있다. 이 때 특정집단의 이해나 압력으로부터 자유로운 NGO의 시민운동은 시민들의 이해를 보다 적절하게 표출, 반영될 수 있게 한다.

셋째, NGO에 대한 국민의 신뢰가 높다는 점이다. 우리나라는 정부나 정치권에 대한 불신이 여전하다는 점에서 NGO에 대한 신뢰성이 매우 높다. 한 연구조사결과에 의하면 우리나라의 사회집단중 가장 불신을 받는 집단은 정당과 정부, 대기업의 순으로 불신이 높은 반면, 가장 신뢰하는 집단으로 시민단체를 들고 있다(서울대학교 사회발전연구소, 1996). 이와같이 우리나라 NGO에 대한 높은 사회적 신뢰도는 소비자들이 신뢰하는 유용한 정보를 제공하는 역할을 기대할 수 있다. 예를 들면 신규제작 차량이나 운행중인 차량에 대한 안전도, 대기오염도, 내구성, 각종 기계

장치의 성능에 대한 조사나 피해사례를 수집하여 시민들에게 올바른 차량선택의 정보를 제공해 줄 수 있다. 또한 정부정책과 관련된 각종 기초조사와 모니터링 역할을 통해 정부정책을 효과적으로 감시하고 정책의 신뢰성을 보다 높여주게 된다.

넷째, 정책운용방식의 변화에 따른 NGO역할의 중요성이 부각되고 있다는 점이다. 지방자치제 실시 이후 정부정책의 운용방식은 종래 정부가 우월적 지위에서 일방적으로 주도하던 관행에서 시민참여가 증대되거나 공동참여에 기반한 문제해결의 방식으로의 전환이 요구되고 있다. 특히 교통문제는 시민의 일상생활과 직결된 문제로서 일반시민의 이해와 관심이 큰 영역으로서 교통부문 NGO역할의 중요성이 크다고 하겠다.

이와 같은 관점에서 볼 때 가장 심각한 사회문제중의 하나인 교통분야에 대한 NGO역할은 시민들이 보다 만족하는 교통서비스를 제공하는데 매우 중요하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 환경부문이나 복지부문 등에 비하여 교통부문에 대한 NGO의 사회적 역할이나 정책과정 등에 관한 논의나 연구가 매우 미흡한 실정이다. 따라서 시민들의 서비스 만족도가 매우 낮은 분야인 대중교통정책부문에서 교통서비스를 개선하기 위한 NGO와 정부간 역할관계의 정립이 필요한 시점이라고 본다.

## 2. 연구의 목적 및 방법

대중교통정책의 목표는 시민들에게 보다 나은 교통서비스를 제공하는 것이다. 이용자입장에서 대중교통서비스란 정시성, 편의성, 쾌적성, 안전성, 접근성 등의 요소를 포함하고 있다. 정부가 추진하는 모든 교통부문의 정책활동은 이러한 시민요구의 목표달성에 효율적으로 공헌할 수 있어야 한다. 그런데 정책당국의 많은 노력에도 불구하고 실제로 시민들은 일상적으로 이용하는 대중교통수단의 불편에 대한 불만이 매우 크며 이는 대중교통에 대한 수요이탈의 중요한 원인이 되고 있다. 한 시민단체의 조사결과에 의하면 서울의 주 대중교통 수단인 시내버스와 지하철에 대한 시민의 이용자 만족도는 100점만점 기준 40점 수준에

1) NGO와 정부간 관계에 관한 대표적인 연구로는 Gidron의 정부-제3섹터 관계모형(Gidron, 1992: 18), Coston의 정부-NGO 관계유형(Coston, 1998: 363), Kuhnle and Per Sell의 자원조직과 정부간 관계모형(Kuhnle and Per Sell, 1992: 78), Salamon의 자원부문실패이론 또는 파트너십이론(Salamon, 1995: 44-49), 자원의존이론에 입각한 Saidel의 연구(1991) 등이 있다.

불과한 것으로 나타나 있다(녹색교통운동, 2000. 11). 왜 이렇게 낮을까? 이는 그 동안의 다양한 정책운용의 기본시각도 문제지만 대중교통에 대한 시민들의 다양한 요구나 불만사항들을 정책당국이 일일이 챙기는데도 한계가 있기 때문이다.

또한 지금까지 대중교통정책에 대한 많은 연구자와 정책당국의 기본시각도 버스업체의 수익성 제고 → 서비스 향상으로 이어질 것이라는 가정하에 주요정책수단은 주로 업체의 수익성확보나 운영기관의 효율성에 중점을 두어왔다. 그러나 한 연구결과에 의하면 버스서비스 개선은 업체의 경영상태와 유의미한 관련성을 맺고 있으나 그것이 시민의 대중교통서비스를 향상시키는 주요한 결정변수가 되지 못함을 보여주고 있다(황치영, 2000: 117).

따라서 기존 업체의 수익성 향상이나 운영기관의 효율성에 중점을 둔 '공급자 중심'의 정책을 '이용자 중심'의 정책운용으로 전환하기 위해서는 시민의 자발적 결사체인 NGO의 독자적 역할강화와 민·관 협력관계를 구축함으로써 시민의 요구에 보다 부응하는 서비스개선을 기대할 수 있다.

이와 같은 배경에서 본 논문의 목적은 시민의 일상생활과 가장 밀접한 관련이 있는 대중교통정책부문에 대한 NGO와 정부간 역할관계의 정립방안을 모색해보는 이론적 성격을 갖는다. 연구의 범위는 대중교통정책부문 중에서도 버스와 지하철에 한정하였고, 공급자측면보다는 이용자측면에 연구의 초점을 둔다. 그 이유는 버스와 지하철은 시민의 일상생활에서 가장 관심이 크며 삶의 질에 가장 큰 영향을 미치는 문제영역의 하나이기 때문이다. 또한 이러한 부문에서 바람직한 NGO의 역할은 행정의 절차적 민주성 뿐 아니라 실질적인 문제해결에도 이바지하게 된다. 연구의 방법은 실제 문제를 상세히 분석하고 대처방안을 강구하는 탐색적인 연구이다. 연구의 주요 내용은 우선 문헌조사를 통해 우리나라 NGO가 서구의 NGO와 다른 특징을 이론적으로 검토하고 이념형으로써 NGO와 정부간 역할관계를 유형화한다. 그리고 유형

화별 대중교통정책부문에서 NGO의 역할, 즉 참여현황을 분석하고 향후 대중교통정책부문에서의 바람직한 NGO와 정부간 역할관계를 정립방안을 제시한다.

## II. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계

### 1. 우리나라 NGO의 특징

#### 1) NGO의 개념

NGO(Non Governmental Organization 비정부단체)란 말뜻 그대로 단순히 정부조직이 아닌 단체를 총칭하는 것은 아니다. 넓은 의미로는 정부와 영리목적의 시장부문을 제외한 제3의 영역으로서 민간의 자발인 모든 단체를 말하며, 좁은 의미로는 시민단체를 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 본 논문에서 NGO란 협의의 개념인 '시민단체'를 지칭하는 용어로 사용하는데 구체적으로는 다음과 같은 요소를 포함한다. 즉 ① 공식적(formal)일 것, ② 민간부문(private)의 조직일 것, ③ 이익의 비배분성(non-profit-distributing), ④ 자율성(self-governing), ⑤ 자발성(voluntary)의 5가지 요소가 그것이다(Salamon and Anheier, 1996: 13-15).

또한 NGO와 유사한 개념으로 NPO(Non Profit Organization 비영리단체)가 있는데, NGO가 '비정부'를 강조하는 반면 NPO는 '비영리성'을 강조하는 차이점이 있을 뿐 둘 다 실제적으로 위의 5가지 요소들을 포괄하는 유사한 용어로 사용되고 있다. 그 외에 유사한 많은 용어들이 있으며<sup>2)</sup>, 대부분 비정부·비영리영역을 포괄적으로 지칭하기보다는 부분적 특성을 지칭하고 있다.

#### 2) 우리나라 NGO의 특징

NGO는 정치·경제·사회적 측면에서 다양한 역할을 수행하는데(김준기, 1999), 구체적인 역할유형이나 강조되는 역할기대의 성격은 각국의 NGO의 성장배

2) 다음과 같은 유사용어들이 있다. 첫째, 시민이나 민중의 참여와 역할측면을 강조하는 CSO(Civil Society Organization), CMO(Civil Movement Organization), PO(Peoples Organization), GO(Grassroots Organization), 둘째, 시민들의 자발적인 영역을 강조하는 PVO(Private Voluntary Organization), Voluntary Sector, 셋째, 지역공동체의 기반을 강조하는 CBO(Community-Based Organization), CB-NGO(Community-Based NGO), CO(Community Organization), 넷째, 외형적으로는 NGO와 같은 민간조직의 형태를 띠고 있으나 설립주체나 주요 재원조달 방식 등의 기타 운영측면에서 상이한 특징을 갖는 GONGO(Government-Organized NGO), BINGO(Business-Initiated NGO), DONGO(Donor-Organized NGO), QUANGO(Quasi NGO), 다섯째, 그외 Civic sector organization, Third sector organization, Independent sector organization, Social sector organization 등이 있다.

경이나 정부의 역할 등에 따라 다양하다. 예컨대 서구사회의 NGO들은 사회복지, 교육 분야와 같은 사회서비스 기능이 강조되는 반면, 급진적 사회운동의 전통이 강한 서구유럽이나 개발도상국의 경우 각종 사회문제의 개선을 위한 시민운동의 역할이 강조되는 경향이 있다.

NGO와 정부간의 관계를 보면 전자는 제3섹터이론이나 Salamon의 자원부실실패이론(Voluntary Failure Theory) 또는 파트너십이론(Partnership Theory)이 시사하는 바와 같은 사회서비스의 효율적 공급을 위한 협력관계의 필요성이 강조되는 반면, 후자의 경우는 사안에 따라 정부와 대립하거나 협력하는 관계의 특징을 보인다(강상욱, 2001: 26-49). NGO의 다양한 역할은 <그림 1>과 같이 3가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, '수요-인지유형'은 경제적 측면에서 NGO가 정부·시장실패를 보완하는 경우이다. 서구사회에서와 같이 NGO의 주요한 역할이 의료·보건·복지 등 주로 경제적 측면에서 다양한 사회적 Service제공이 강조되는 경우이다. 이 유형은 제3섹터이론이 시사하는 바와같이 사회서비스의 효율적 공급을 위한 정부와 NGO간의 협력관계의 필요성과 효과가 큰 분야라 할 수 있다.

둘째, '권력행사유형'은 우리나라의 경실련, 참여연대 등의 시민운동단체들과 같이 시민사회의 영향력 확대의 수단을 통해 권익옹호와 각종 사회문제의 해결을 촉구하는 Voice기능이 강조되는 경우이다.<sup>3)</sup> 이는 NGO가 정치·사회적 측면에서 정부·시장실패를 보완한다는 측면에서 수요인지유형과 대조를 이루고 있다. 이 유형에서 NGO는 정부와 일정한 긴장관계

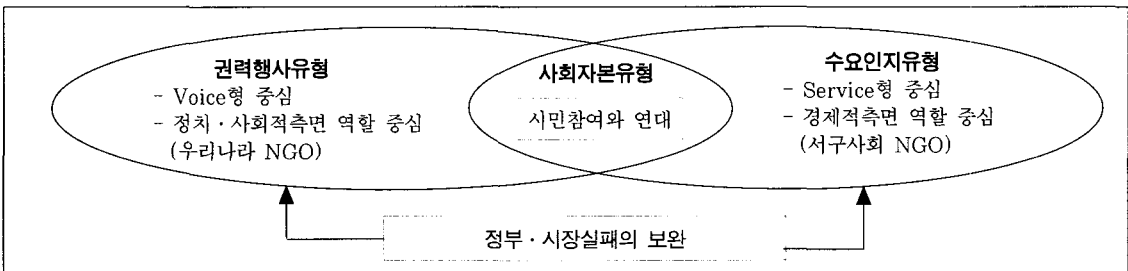
를 유지하는 경향이 있으나 쟁점 사안에 따라 대립하거나 협력하는 양상을 띄게 된다.

셋째, '사회자본유형'은 NGO가 정부나 시장실패를 '보완'하는 기능보다는 NGO의 장점인 자발적 시민참여와 결사에 의한 시민적 유대와 상호협력의 증진에 기여함으로써 민주주의 발전에 기여하는 역할이다. 이 유형은 NGO의 성장배경의 차이와 관계없이 어느 사회를 막론하고 NGO의 사회적 역할로 중요시된다. 이 경우 NGO와 정부의 관계는 구체적인 관계정립의 필요성이 적을 뿐 아니라 위의 두 유형에 비해 정부와의 관계가 비교적 중립적이라 할 수 있다.

이와 같은 유형으로 볼 때 우리나라 NGO는 다음과 같이 서구와 상이한 성장배경을 지니고 있으며 권력행사유형에 속한다. 서구사회의 NGO가 오랜 시민사회의 전통하에 시민의 자발적 참여하에 성장해온 반면 우리나라는 80년대 후반이후 민주화운동이라는 정치사회적 배경과 이전의 사회운동의 전통위에서 급속히 성장해 왔으며, Service기능보다는 Voice기능 위주로 활성화되어 왔다고 할 수 있다(강상욱, 2001 참조). 즉 서구 사회의 NGO가 사회복지·의료·보건 등 사회서비스의 제공과 관련된 기능에 중점을 두어 활동한 수요인지도형이라면 우리나라 NGO는 정부에 대한 비판·감시기능이나 각종 사회문제에 대한 시민적 요구의 결집과 해결을 촉구하는 정치사회적 측면의 역할이 보다 강조되는 권력행사도형에 가깝다고 하겠다(Kang, 2001).

## 2. 대중교통정책부문에서 NGO의 역할

앞에서 검토한 바와 같이 서구와 달리 우리나라



<그림 1> NGO의 사회적 역할 유형

3) Service형 단체란 자원봉사 사업, 교육 및 상담, 시민강좌, 의료, 사회복지, 여가활동 등 구체적인 서비스 제공을 하는 단체를 말하며, Voice형 단체는 주로 정부정책을 비판, 감시하거나 사회문제 개선을 촉구하는 시민운동단체 등 주의주장형 단체를 말한다.

NGO의 역할기대와 특징은 교통·환경·인권·소비자문제와 같은 사회문제의 해결과 관련된 NGO의 역할이 중요함을 의미한다. 특히 대중교통정책과 NGO가 갖고 있는 각각의 몇 가지 특성으로 인해 NGO는 대중교통서비스 개선을 위해서 다음과 같이 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

1) 정책제언자 또는 정책주창자

대중교통정책의 정책대상집단(policy target group)은 대중교통을 이용하는 불특정 다수의 모든 시민들이다. 정책대상집단이란 구체적인 정책이나 사업의 시행으로 편익을 보거나 피해를 보는 집단을 말하며, 비록 소수이지만 강력한 이익집단과 같은 조직화된 명확한 정책대상집단이 존재할 경우 정책이슈화나 정책과정에 이해반영이 보다 용이해 진다.

대중교통 분야는 대체로 모든 시민들이 불편을 겪고있는 중요한 사회문제임에도 불구하고 누구나 겪고 있는 '불특정 다수의 문제'라는 특성이 정부 정책추진이 소홀해지기 쉽다. 따라서 NGO는 정책제언자(policy initiator)로서 불특정 다수의 시민적 요구를 결집하는데 적극 나서고 정부도 이를 정책과정에 반영함으로써 시민들의 대중교통서비스를 개선할 수 있다.

또한 대중교통서비스는 정시성·편의성·쾌적성·접근도 등 이용자의 요구가 매우 다양하고 변화되는 속성을 지니고 있다. 따라서 변화하는 시민의 다양한 요구를 정책당국이 일일이 채길 수 없는 바, NGO가 시민의 다양한 의견을 정책에 적극 반영하여 시민들이 만족하는 서비스를 제공토록 하는 정책주창자의 역할도 한다.

2) 정치적 지지의 확보

대중교통문제의 개선을 위해서는 재원마련 등 정책의 우선순위를 확보하기 위한 강력한 정치적 지지가 매우 중요하다. 그런데 대중교통부문은 막대한 재정이 소요되는 반면 그 효과는 시간적·공간적으로 분산되어 미미하게 나타나는 경향이 있기 때문에 특정집단이나 지역의 이해관계가 우선시되는 정치권에서 관심이 소홀해질 수밖에 없다. 따라서 NGO들의 적극적 역할은 정치권의 정책 우선순위에서 소외되기 쉬운 대중교통정책에 대한 정치적 지지를 확보하게 한다.

3) 교통서비스의 감시

우리나라 대중교통서비스는 정부를 대신한 공기업체와 민간업체 등 다수의 공급자가 존재하는 바, 이용자를 위한 서비스 감독을 정부의 힘만으로 해결하는데 한계가 있다. 특히 우리나라 모든 도시권의 중추적 대중교통수단인 버스는 민간업자에 의해 운영되고 있다. 민간업체에 의한 대중교통운영은 시민편의를 우선시하는 '이용자중심'의 운영보다는 정부나 민간업체 모두 수익성을 우선시하는 '공급자중심'으로 운영되기 쉽다.

정부도 재정의 효율성이나 업체 모두 공공성 확보 이전에 관련사업의 수익성이 우선적으로 고려될 수밖에 없는 근본적 한계를 지니고 있다. '탐욕스런' 영리업체와 이들의 요구로 부터 자유로울 수 없는 정책당국의 특성은 시민위주의 교통서비스 제공에 근본적 한계를 지니고 있다. 또한 도시철도와 같은 공기업도 이용자 입장의 서비스보다는 수익성이나 조직운영의 효율성측면에 치중하기 쉽다. 따라서 NGO의 대중교통정책에 대한 감시 역할은 이용자 입장에서 대중교통서비스를 개선하는데 중요하다고 하겠다.

4) 기관간 갈등 조정

도시화의 급속한 진전은 시민의 일상생활 영역이 인접한 자치단체로 확산되어 광역화되면서 이에 부응하는 버스노선 운영이나 교통수단간 통합서비스 제공 등 광역차원의 교통서비스 운영이 요구되고 있다. 그러나 수도권 지역의 사례를 보면 버스, 지하철 등 대중교통 운영이나 정책은 서울시, 경기도의 13개 시, 인천시 등 여러 자치단체나 운영기관에 분산되어 있다.

이와 같은 대중교통운영의 관할 기관간 또는 기능적 분절(functional fragmentation)현상은 교통서비스의 단절로 인한 시민불편과 비효율성의 문제를 야기하고 있다. 특히 자치단체간 갈등과 의견 조정이 어려운데 그것은 각 자치단체가 해당지역 버스업체의 이해를 대변할 수밖에 없는 점이 주요하게 작용하고 있다. 즉 특정지역이나 업체의 이해관계에 따른 무리한 요구가 관철되거나 적당히 관련 업체들의 요구를 교환하는 방식으로 해결되는 것이다. 그런데 이러한 광역차원의 대중교통 분절문제에 대한 NGO의 역할은 시민편의 입장에서 당사자간 갈등문제가 해결될

수 있도록 지원, 감시하는 효과를 기대할 수 있다. 이는 NGO가 특정지역의 경계에 한정하지 않는 범사회적 시민운동이라는 점에서 더욱 효과를 발휘할 수 있다.

### 3. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계

NGO와 정부의 활동은 접근시각과 역할기대는 상이하나, 공통점은 보다 향상된 교통서비스를 제공하기 위한 공공의 문제에 관심을 두고 있다는 점이다. 즉 정부는 정책수립과 운용을 통하여, NGO는 시민입장에서 정부기능에 대한 비판·감시·의견제시와 같은 모니터활동과 시민참여 운동을 통하여 대중교통서비스의 향상에 기여하는 고유의 역할영역을 갖고 있다. 또한 정책문제를 해결하기 위해 NGO와 정부간 서로 협력하는 영역도 존재한다. 이와 같은 관점에서 NGO와 정부는 각자 고유한 역할영역을 토대로 문제나 사안의 성격에 따라 비판·견제하고 또는 협력·공조하는 '건강한 창조적 긴장관계'를 유지하는 것이 바람직하다. 이를 유형화하면 <그림 2>와 같이 3가지의 역할관계가 설정된다.

우선 (A)유형은 NGO 고유활동 영역이다. NGO가 자발적인 시민운동의 특성을 살려 정부와 독립적인 입장에서 정부기능을 비판, 감시하고 교통문제의 개선을 위한 시민계몽운동을 전개하는 역할영역이다.

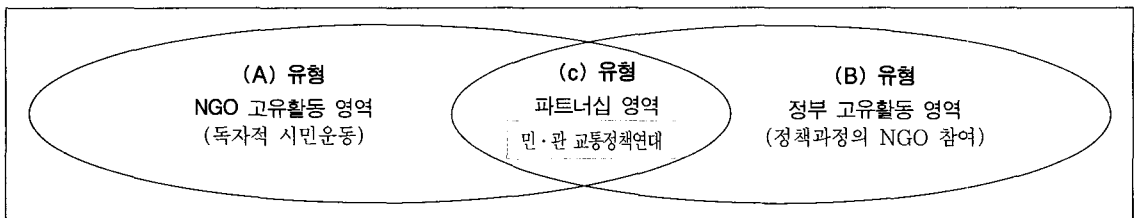
(B)유형은 정부 고유활동 영역이다. 정부의 권한과 책임으로 운영되는 정책입안, 집행, 평가 등 정책운용의 전과정을 말하며, 이 부문에 대한 NGO의 역할은 정부 정책과정의 협의, 자문, 의사결정, 평가의 일원으로 참여하는 것이다.

(C)유형은 민·관 파트너십<sup>4)</sup> 영역이다. 이 부문은 정부의 활동과 관련하여 양자가 공동으로 참여하여

해결방안을 모색하는 공동정책연대나 사업을 수행하는 경우이다. 정부-NGO간 관계에서 파트너십의 개념은 '제3섹터이론'이나 Salamon의 '자원부문실패이론(파트너십이론)'에서와 같이 주로 각종 사회서비스의 공급과 관련되어 논의되고 있다. 대중교통정책에 대한 NGO와 정부간 역할관계는 민관공동의 정책연대를 구축하여 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다. 이는 정책운용의 개념을 종래와 같이 정부주도의 제도(institution)의 틀에 전적으로 의존하기보다는 다양한 이해관계자와 시민들이 공동으로 참여하는 학습의 과정(learning process)으로 이해하는 '거버넌스(governance)'라는 새로운 정책운용 방식의 개념(Merrien, 1998:57; Stoker, 1998:17; Peter and Pierre, 1998:223)에 토대를 두고 있다. 이러한 관점에서 우리나라의 NGO와 정부간 역할관계는 현재 어떠한 관계 유형인가를 분석해 볼 수 있다.

### III. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계 실태분석

본 장에서는 제2장에서 설정한 3가지 유형으로 구분하여 현실적으로 대중교통정책부문에서 NGO와 정부간 역할관계가 어떻게 이루어지고 있고 무엇이 문제인가를 분석해 본다. 즉 첫째, 정부나 자치단체의 업무와 관련하여 각종 위원회 등에 참여하는 (A)유형, 둘째, NGO와 정부간 공동정책연대 형태는 아니라 하더라도 크게 볼 때 파트너십형태로 볼 수 있는 정부나 자치단체의 NGO지원 공모사업에 참여하는 (C)유형, 셋째, NGO들이 시민운동차원에서 정책제언자로서 독자적으로 활동하는 (A)유형이 그것이다.



<그림 2> 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계 유형

4) 파트너십은 일반적으로 민간과 정부간의 협력적, 보완적, 우호적 공동활동을 의미한다. 그런데 본 논문에서 다루는 파트너십은 우호적 공동활동 뿐 아니라 비판, 감시 등을 포함하는 NGO와 정부간의 다양한 관계형태로 이해한다.

1. 현황

1) 교통부문 NGO 현황

우리 나라의 전체 NGO현황은 아직 그 실체가 명확히 밝혀져 있지 않다. 그 이유는 NGO의 설립은 등록요건이 필요없기 때문이며 실제 대부분의 NGO들은 미등록의 임의단체로 활동하고 있다. 우리나라 전체 NGO수는 6만개로 추정된다는 견해도 있으나(Kim and Hwang, 2000) 모든 비영리단체를 지칭하는 경우이다. 시민운동정보센터에서 발간된 '2000 한국민간단체총람'에 의하면 1999년 현재 전국에서 활동중인 NGO 수는 총 4,023개이다. 서울에는 전체 NGO의 약 55%인 2,196개의 NGO가 활동중이며, 경기도·인천시를 포함한 수도권에는 전체 NGO의 약 67%가 활동중이다.

교통부문 NGO는 위의 총람 자료상에서 자전거이용, 교통안전, 녹색교통, 교통문화 등 단체활동이 교통부문의 활동을 유일한 목표로 설정한 단체에 한정하면 전국에는 20개 정도이다. 교통문제 외에도 도시·환경·안전·소비자문제를 함께 주요한 영역으로 다루고 있는 잠정적인 교통부문의 NGO수는 더 많다고 하겠다. 서울시에서 활동하는 총 2,000여개 단체중 10%에 해당하는 196개 단체가 서울시에 등록되어 있으며, 2001년 8월 현재 교통 부서(교통기획과, 운수물류과 등)에 등록된 단체는 23개 단체로 나타나 있다. 등록은 관할당국의 재정지원사업을 위한 요건으로 되어 있으므로 이들 단체는 실제 해당 부서의

활동과 직접적인 관련을 맺고 있다고 하겠다.

2) 대중교통정책과정 NGO의 역할

최근 정책운용과정에 대한 여론수렴기능이 강조되면서 정부나 자치단체의 각종 위원회에 대한 NGO참여가 보편화되고 있다. 서울시는 법령이나 조례 등에 의거하여 공식적으로 운영하고 있는 전체 62개 위원회중 40.3%에 해당하는 25개 위원회에 NGO대표들이 참여하고 있으며, 위원수로는 총 1,257명의 외부인사 중 8.8%에 해당하는 134명이 위원으로 참여하고 있다.

교통부문에서는 3개 위원회가 있으며 전체 75명의 심의위원중 버스정책시민위원회에 5명의 NGO대표들이 참가하고 있다. 지하철의 계획·운영과 관련하여 NGO들이 참여하는 위원회는 전무한 실정이다.

3) 민·관 파트너십에 의한 역할

NGO의 공익사업이나 활동은 영세한 자체 재원만으로 수행하는데 한계가 있다. 따라서 정부는 이들의 활동을 적극 지원한다는 파트너십차원에서 현재 중앙정부와 자치단체의 지원사업 일환으로 NGO가 발의한 사업에 대해 재정을 지원해 주고 있다. 지원사업은 국정홍보처의 '민주공통체실천사업'(94년 시행), 행정자치부의 '비영리민간단체지원사업'(1999년 시행), 서울시의 민간단체 지원사업(1999년 시행)이 대표적이다.

서울시는 1999년도에 총 118개 단체를 대상으로

<표 1> 서울시 위원회의 NGO 참여현황(2000) (단위:개, 명, 괄호안은 %)

구분	위원회 수		위원수				
	총계	NGO대표 참여	총계	당연직	위촉직(외부인사)		
					소계	NGO대표	기타
총계	62(100)	25(40.3)	1,518	261	1,257(100)	134(8.8)	1,123

자료 : 서울특별시 내부자료, 2000

<표 2> 서울시 교통부문 위원회의 NGO참여현황(2000) (단위:명)

위원회명	위원수(외부인사)	NGO대표
도시교통정책심의위원회	19(17)	-
버스정책시민위원회	28(26)	5
교통영향평가심의위원회	28(25)	-
총 계	75(68)	5

자료 : 서울특별시 내부자료

〈표 3〉 서울시의 교통부문 NGO 지원현황

구분	지원단체	사업내용	지원액(단체평균)
시정 참여 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통문화운동본부</li> <li>· 한국교통장애인협회</li> <li>· 범국민자전거생활진흥회</li> <li>· 사랑실은교통봉사대</li> <li>· 새마을교통봉사대</li> <li>· 시민교통환경센터</li> <li>· 어린이교통안전연구소</li> <li>· 녹색교통운동</li> <li>· 편리한지하철만들기모임(9개 단체)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통안전시설 실태조사</li> <li>- 교통약자를 위한 교통안전의식 시범사업</li> <li>- 어린이자전거안전교실 및 자전거도로이용현황 모니터링</li> <li>- 올바른 자전거교통문화 정착을 위한 자전거교실 및 자전거교통지도 제작</li> <li>- 정지선, 차선, 신호지기기등 교통문화 정착사업</li> <li>- 선진교통문화 정착사업</li> <li>- 어린이 생명존중 교통문화시민 운동</li> <li>- 대중교통서비스 개선활동과 교통불편상담 및 조사</li> <li>- 알기쉬운 지하철안내체계 만들기위한 시민평가단 사업</li> </ul>	2억원 (2200만원)
국민운동 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 걷고싶은도시만들기시민 연대</li> <li>· 자전거사랑전국연합회</li> <li>· 자전거타기법시민운동연합</li> <li>· 한국교통시민협회(4개 단체)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 걷고싶은 거리 만들기 시민참여 프로그램</li> <li>- 자전거이용활성화를 위한 범국민실천운동</li> <li>- 자전거시민봉사단과 함께하는 사랑의 음식 나누기 운동</li> <li>- 어린이교통사고 추방 및 시민교통문화 의식 개혁추진</li> </ul>	4300만원 (1천만원)
계	13개 단체	13개 사업	2억4천300만원 (1800만원)

자료 : 서울시(2000), 시정참여사업 평가보고회 자료.

총 17억4천만원(단체당 평균 약 1400만원)의 지원 사업을 수행한 바 있으며, 이중 교통부문 지원현황을 보면 〈표 3〉과 같이 13개 단체에 총 2억4천만원(단체당 평균 1800만원)을 지원한 바 있다.

서울시 지원사업으로 수행된 교통부문 NGO의 주요 사업내용은 자전거이용하기, 안전의식 고취 등 시민 캠페인운동이 가장 많으며, 다음으로 교통부문의 각종 조사를 비롯한 모니터링활동이 일부 포함되어 있다.

#### 4) NGO의 독자적인 대중교통관련 역할

NGO의 독자적 사업과 활동이란 정부지원을 받지 않고 NGO 자체의 재원으로 활동을 전개하는 사업이나 운동을 말한다. NGO의 사업과 활동에는 정부지원을 받고 수행하는 부분도 있으나, 순수하게 NGO 자체재정으로 활동하는 사업도 있다. 이들은 많은 재원이 소요되지는 않으면서도 정부와 중립적, 또는 비판적 입장에서 정부관련 활동에 대한 비판, 감시, 평가, 대안제시 등의 활동을 전개하고 있으며, 그외에 각종 시민캠페인, 공청회, 자료집발간 등의 활동을 전개하고 있다. NGO의 자체 재정으로 이루어지는 활동은 내용면에서 정부지원사업과 중복되는 부분도 있으나, 정부의 재정지원에 의지하지 않는다는 점에서 시민단체의 중립적 활동을 상징하는 주요한 영역이라 하겠다.

## 2. 문제점

대중교통서비스에 대한 이용자들의 만족도는 〈표 4〉와 같이 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 여전히 낮은 실정이다. 이러한 현안 문제, 즉 대중교통서비스를 개선하기 위해서는 제2장에서 검토한 바와 같이 NGO의 역할은 하나의 중요한 대안이 된다.

그런데도 앞 절에서 분석한 바와 같이 정책과정 측면, 민·관 파트너십 측면, 독자적인 대중교통 관련 역할 측면에서 아직까지 NGO의 역할이 충분히 활성화되어 있지 않은 것으로 분석된다. 따라서 대중교통정책부문에 있어서 NGO는 정책제언자, 정치적지지 확보, 교통서비스 감시자, 분절에 따른 갈등문제 조정자로서의 역할이 제대로 이루어질 수 없는 한계가 있다고 하겠다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 대중교통 정책과정 역할측면

#### (1) NGO참여의 취약성

NGO대표가 참여하는 위원회는 버스정책시민위원회 1개(5명의 NGO대표 참여)에 불과하다. 지하철운영과 관련한 NGO의 참여위원회는 없다.<sup>5)</sup> 대중교통 정책에 대한 NGO의 참여는 버스정책위원회를 통한 버스요금조정이나 노선조정의 일부에 한정되어 있

5) 이러한 문제의 원인은 NGO와 정부간 현격한 인식 차이가 있고 서로 부정적으로 인식하는 측면이 강하기 때문이다. 즉 공무원들은 NGO가 기업이나 행정조직과는 다른 목적과 논리에 의해 작동된다는 사실을 간파하고 있으며, 반면에 NGO는 공무원들이 규정과 절차에 의해 움직인다는 사실을 납득하지 못하고 있다(시정개발연구원, 2000).



〈표 4〉 서울시 대중교통이용자 만족도 수준(2000)

시내버스		지하철	
항 목	점 수	항 목	점 수
배차간격	39.36	운행간격	48.36
운행 소요시간	45.70	운행소요시간	53.42
운전기사의 친절도	42.35	청소상태	45.98
운전행태 및 안전	39.65	소음 및 공기오염	30.21
정류장 질서	43.95	열차내 혼잡정도	27.53
안내정보의 수준	46.50	안내방송	49.85
정비상태	47.74	안내표지판	42.11
차량의 고급화	50.66	환승소요시간 및 거리	26.93
요금수준	38.12	이동편의시설	36.98
환경오염	25.87	요금수준	43.38
종합평가	41.40	종합평가	45.09
<b>이용자 만족도</b>	<b>41.69</b>	<b>이용자 만족도</b>	<b>42.78</b>

주) 만족도(100%)=10개 세부항목평가(50%)+종합평가(50%), 표본336명  
 자료: 서울시 대중교통서비스 모니터링 활동백서, 녹색교통, 2000, 11.

다. 이러한 문제는 교통안전정책분야에서도 유사하다. 예를 들면 교통안전정책이라고 할 수 있는 교통안전법에 의한 교통안전기본계획 수립과정에서 NGO관련자들이 어떤 방식으로든 계획수립과정에 참여한 경험이 없다는 의견이 78.6%나 되었다(김만배, 1998 : 70).

대중교통부문에 대한 정부의 지원 및 투자, 각종 규제정책은 일반시민의 부담과 불편에 직결되는 중요한 분야이다. 또한 소비자인 이용자입장에서 불만사항을 정책에 반영함으로써 수요층대에도 중요한 기여를 할 수 있음에도 불구하고 현재 NGO를 통한 시민의견 수렴장치가 매우 취약하다. 또한 NGO의 참여는 2-3개 단체의 일부 대표자에 한정되고 있어 보다 많은 시민의견수렴을 위한 대표성이나 전문성측면에서도 제약점이 있다.

(2) NGO참여의 형식성

정책과정에서 시민의 실질적 의견수렴과 지지를 위해서는 정책입안의 사전단계나 입안, 집행, 사후평가과정 등 전과정에 걸쳐 참여의 제도화가 필요하나, 현재는 주로 분야별 구체적 업무의 집행을 위한 자문협의 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 수준에 그치고 있다.<sup>6)</sup> 정책당국에서도 정책운용과정에서 NGO 참여는 버스노선 조정문제와 같이 당국에 의한 이해

관계의 조정이 어렵거나 정책결정에 따른 공무원의 과도한 책임이 부과된 경우에 한정되고 있다.

이 때문에 NGO의 각종 위원회 참여는 실질적인 정책내용의 개선보다는 갈등의 소지가 있는 분야에 대한 여론방패막이나 담당자의 업무집행의 정당성확보를 위한 요식행위의 차원에서 형식적으로 이루어진다는 인상을 주고 있다. 서울시의 녹색위원회나 과거 버스요금평가 실사조사 등 몇몇 시정운영과 관련하여 NGO들이 참여를 거부하거나 가입탈퇴를 했던 사례는 이와 같은 형식적 참여의 문제에 기인하는 것이라 하겠다.

2) 민·관 파트너십에 의한 정책연대측면

NGO의 주요 사업은 민·관정책 연대차원의 파트너십에 의한 관계가 아니라 정부가 시민단체에 재원을 지원하는 공모사업의 형태로 이루어지고 있다. 특히 공모사업은 정책연대사업이라고 할 수 있는 지정공모사업형태가 아니라 자유공모 사업형태이다(시정개발연구원, 2000). 따라서 앞 절에서 분석한 바와 같이 단체의 활동사업내용이 이용자측면에서 중요하게 다루어져야 할 서비스조사나 정부관련 활동에 대한 모니터 활동과 같은 분야보다는 가두시민 캠페인이나 홍보 등의 활동에 치중되어 있다. 이로 인해 공

6) 왜냐하면 NGO관계자는 정책결정과정에 참여하고자 하는 반면, 공무원들은 결정된 정책을 잘 집행하는데 도움 받기를 원한다고 한다. 이로 인해 NGO의 가장 큰 불만중 하나는 결정은 정부가 하고서 NGO는 자원봉사 등으로 뒷받침해 주기만을 바란다는 것이다(시정개발연구원, 2000).

모사업은 대중교통분야에 있어 NGO고유의 장점을 살린 시민운동 사업의 효율성보다는 NGO에 대한 정치적 지원사업의 구실로 이루어지고 있다는 인상이 강하다. 더욱이 NGO와 정부간 관계유형이 민관정책 연대에 의한 공동사업을 추진하는 선진국형의 파트너십이라고 보기 어려운 실정이다.

### 3) NGO의 독자적인 대중교통관련 역할측면

NGO의 가장 중요한 역할은 정부활동에 대한 모니터링역할이다. 정부정책이 제대로 입안되고 있는지, 입안된 정책이 제대로 집행되고 성과를 거두고 있는지 등 이용자인 시민입장에서 확인, 감시하는 역할이 매우 중요하다. 따라서 시민단체는 자체 재원으로 자기가 목적으로 하는 고유사업에 대해 어떤 문제가 있는지 등을 시민의 입장에서 삶의 질을 개선하도록 하여야 한다. 그러나 현재 시민단체의 주요 사업이 대부분 자체 재원에 의한 자발적인 고유사업을 수행하기 보다는 일부 개별단체에 대한 정부지원 사업의 형태로 이루어지고 있음으로써 모니터링능의 전문성, 효율성측면에서 제약점을 지니고 있다.

NGO의 활동이 공익사업이라는 점과 자체 재원이 취약하다는 점은 NGO의 활동에 대한 정부지원의 불가피성을 인정할 수 있다. 현재 NGO의 예산대비 정부지원 비율은 평균 27%정도로 나타나고 있다(강상욱, 2001). 문제는 NGO활동중 정부정책에 대한 비판과 감시를 하는 모니터링활동 등이 교통부문 NGO에 기대되는 주요한 역할임에도 불구하고 각종 모니터링사업이 정부지원으로 이루어짐으로서 정부의 대중교통정책에 대한 모니터 역할이 소홀히 취급되는 경향이 있다.

## Ⅳ. 대중교통정책부문 NGO와 정부간 역할관계 정립방안

NGO와 정부간 역할관계는 그 사회의 성격에 의해 결정된다. 민주화·탈권위주의화·시민사회의 성숙 등을 토대로 양자간의 관계는 양적·질적 성장이 가능할 것이다. 즉 양자의 바람직한 역할관계는 모두 고유의 역할에 충실한 가운데 어떻게 건강한 창조적 긴장관계를 유지·발전시키는가에 달려있다고 하겠다.

이를 위해 무엇보다도 필요한 것은 양자간의 의식과 태도가 변화되어야 한다. 우선 정부가 NGO를 지

원한다는 의식에서 탈피하여 정부와 NGO가 협력을 통해 공동 생산하려는 차원에서 접근하는 것이 중요하다. 공무원의 경우 NGO가 행정조직이나 기업과는 달리 고유의 설립목적에 따라 활동하는 사회적 공익단체이며 특히 NGO가 비영리를 특징으로 하더라도 자원봉사단체처럼 대가를 바라지 않는 것과는 근본적으로 다르다는 점을 인식해야 한다. 그리고 NGO관계자의 경우도 행정조직의 상대적 경직성을 인정하는 가운데 공동협력의 자세를 가져야 한다. 이와 같은 관점에서 대중교통정책분야의 NGO와 정부간 역할관계는 본 논문 제2장에서 제시한 역할관계 유형에 의거하여 다음과 같은 3가지 방향에서 NGO의 구체적 역할을 제시해 볼 수 있다.

첫째, 정부의 고유활동 측면으로써 정부정책과정에서 NGO참여는 다음과 같이 활성화해야 한다. 하나는 참여분야면에서 현재 버스정책의 일정부문(요금, 노선조정)에 한정된 NGO의 참여를 버스 및 지하철부문의 여타 정책부문으로 확대해야 될 것이다. 또 다른 하나는 참여방식면에서 실무부서가 개별업무에 대해 사전에 설정한 의제에 대한 의견수렴 및 자문방식에서 사전 입안 단계(정보공유 및 자문)는 물론 집행, 사후평가단계에 까지 참여확대가 필요하다. 이를 위해서는 시내버스와 지하철부문의 구체적 참여방안이 강구되어야 한다.

둘째, 대중교통정책부문의 NGO와 정부간 파트너십 영역에 대한 민·관 정책연대를 활성화함으로써 NGO와 정부간 건강한 긴장관계를 유지해야 한다. 대중교통정책의 전반적 사항에 대한 비전과 정책추진사항을 입안 점검하기 위한 가칭 '대중교통시민위원회'의 설립이 필요하다.

셋째, NGO의 고유활동 영역측면으로서 독자적인 시민운동을 활성화해야 한다. 대중교통문제의 개선을 위해 정부와 독자적인 NGO의 역할과 공헌이 기대되는 부분은 대중교통 정책 관련 모니터링 기능과 자발적인 대중교통 관련 시민운동 전개라 할 수 있는 바, 이를 더욱 활성화해야 할 것이다.

### 1. 대중교통 정책과정의 NGO 역할

#### 1) 시내버스 부문

##### (1) 버스노선 조정

현재 제기된 민원중 실무진이 상정한 안전에 대해

자문협의 형식으로 이루어져 실질적인 시민요구의 검토·반영이 제약되고 있다. 따라서 노선조정에 시민의견을 수렴하기 위해서는 제기된 실무진에서 의제를 정하고 심의하기보다는 제기된 민원내용을 토대로 심의안건을 결정하는 단계부터 NGO단체와 정보공개 및 협의가 이루어지도록 해야 될 것이다.

**(2) 버스요금 조정**

현재는 용역기관의 기초산정결과, 시의회 의결을 거친 후 물가대책위(일부 민간단체 대표 참여)의 협의 후 시장이 결정함으로써 실질적 시민의견이 반영되기 어렵다. 여기서 가장 큰 쟁점은 노선별·업체별 수익자료에 대한 신뢰문제이다. 따라서 요금조정의 가장 기초적 단계인 노선별·업체별 수익금 실사단계(현재 용역업체에 의뢰추진)에 몇 개의 NGO가 공동 참여하는 방안이 바람직하다고 하겠다.

그리고 시내버스 증·감차 결정, 차고지 인·면허, 버스산업 구조조정 문제 등 시민불편이나 부담과 직결되는 버스관련 정책이나 사업의 추진과정에 대해서도 NGO의 참여가 이루어지도록 해야 할 것이다.

**(3) 시내버스 관련 집행업무의 실무팀 참여**

NGO의 정책과정 참여는 결정단계 외에 구체적 실무집행단계에 대한 참여도 적극 추진할 필요가 있다. 이는 집행업무의 공정성이나 투명성의 확보는 물론 시민입장에서 관련정책이 제대로 이루어지고 있는지 감시, 확인하는 중요한 기능이라 할 수 있다. NGO의 참여가 검토될 수 있는 대중교통분야의 집행업무로서는 운송사업체에 대한 분기별점검, 업체 정기 안전진단 업무, 교통불편신고센터 운영, 교통상황 점검팀 운영 등을 들 수 있다.

**(4) 버스정책에 대한 사후평가 업무 신설**

버스정책에 대한 시민입장에서 제3자 평가가 중요한바 주기적 평가시행이 필요한 바, 현재 용역기관에 의한 전반적 시정에 대한 여론조사를 하고있으나 총괄적 여론조사형식으로 시민입장에서 구체적 서비스 성과 평가에 제약이 있으며, 개별정책의 성과에 대한 이용자입장에서의 공정한 평가를 위해 NGO가 참여하는 부문별 정책성과 평가제를 제도화하는 것이 바람직하다.

**2) 지하철 부문**

현재 지하철관련 정책과정의 NGO가 참여하는 위원회는 하나도 없다. 왜냐하면 지하철의 모든 계획과 운영은 공공기관이 담당하고 있어 시내버스와 같이 민간업체의 운영으로 인한 업체간, 자치단체간 갈등의 소지가 적다는 이유가 지하철분야에 대한 NGO의 참여필요성이 인식되지 못하고 있는 것으로 보인다. 지하철은 시내버스와 연계된 주요한 대중교통수단으로서 요금, 환승 및 편의시설, 차량 청결도, 지하철 안전진단 등 시민요구를 수렴, 반영하기 위한 제도적 장치가 중요하다. 따라서 이를 제도화하기 위한 방안으로 '지하철운영 시민위원회' 설치하여 지하철운영 전반에 대한 시민의견을 수렴하도록 해야 될 것이다.

**2. 민·관 파트너십에 의한 역할 분담체계**

현행과 같은 NGO에 대한 재정지원은 제3의 기금 혹은 재단을 통한 보조로 전환되어 독립성을 보장한 파트너십으로 전환되는 것이 바람직하다. 현재의 시정참여사업과 같이 정부가 NGO에게 직접 사업비를 보조하는 방식은 양자의 건강한 긴장관계를 해칠 우려가 있다. 왜냐하면 직접지원은 정부의 규제와 관여가 불가피하기 때문에 NGO의 자주성과 자립성을 훼손할 수도 있다. 따라서 다음과 같은 모든 이해관계를 포함하는 민·관파트너십을 위한 제도적 장치, 가칭 대중교통시민위원회를 구성하여 대중교통정책을 운영할 필요가 있다.

**1) 취지 및 성격**

동 위원회는 변화하는 시민의 대중교통서비스 욕구(편의성, 접근도, 안전성 등)를 정책과정에 효율적으로 반영하고, 정책의 대응성을 제고하기 위해서는 사전적, 포괄적으로 시민요구를 수렴하고 정책화방안을 강구하는 정책공동체로 구성할 필요가 있다.

그리고 기존의 각종 위원회가 주로 개별업무의 입안과정에 대한 자문이나 협의성격인데 비해, 동 위원회는 대중교통분야의 전반적인 정책입안·집행·평가와 관련된 관련 부서의 역할을 구체화하고 민간단체도 일정한 역할분담을 공유함으로써 대중교통서비스 향상을 위한 상호협력의 기반을 강구해야

한다. 또한 '대중교통서비스현장'을 제정하고 구체적인 실행계획에 대해 정기적 모니터링과 평가를 통해 당국의 정책을 이용자중심의 서비스가 되도록 유도한다.

## 2) '대중교통시민위원회' 구성 및 운용

우선 자치단체와 지방의회, NGO대표, 버스 및 지하철운영기관 대표 등으로 참여하는 '대중교통시민위원회'를 구성하고, 동 위원회는 현장운용, 민원 및 정책입안, 서비스평가 등 3개의 분과별 위원회로 구성하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

이외에 위원회의 활동을 지원하기 위해서는 실무팀이 필요한 바, 시의 교통담당자 외에 NGO 대표나 전문가 등이 참여하는 방안이 바람직하다. 또한 서울시에서 현재 운영하고 있는 교통불편신고센터나 교통부민원접수 기능도 동 위원회의 활동영역으로 단일화하는 것이 바람직하다.

동 위원회는 다음과 같은 주요기능을 수행하게 된다. 첫째 대중교통분야 시민의견 수렴 및 조사, 둘째 대중교통서비스 현장제정 및 운용(정책비전 설정 및 구체화), 셋째 대중교통 서비스 평가 및 관련 정책모니터(입안·집행·평가단계)역할이다.

## 3. 대중교통부문에서 NGO의 독자적인 역할

### 1) 대중교통관련 모니터링기능 강화

NGO의 모니터 활동은 첫째 내용면에서 시민불편 사항이나 의견수렴, 시민입장에서 대중교통서비스 성과평가, 정부정책 집행 및 성과평가, 지하철운영기관, 버스업체(노선)에 대한 운영감시 및 평가의 전반적 부분으로 확대되어야 할 것이다.

둘째, 모니터 방법과 결과활용면에서 전문성과 효율성, 시민대표성의 측면에서 복수 시민단체간 연대를 통한 공동 모니터링과 이를 일반시민에게 공개함과 동시에 정부 정책개선을 위한 자료로 활용하도록 해야 될 것이다. 왜냐하면 현재 일부단체에서 활발한 모니터링기능을 하고 있으나, 개별단체가 일시적 정부지원 사업으로 수행하는 한계로 인해 서비스평가위주이며, 정부정책관련 모니터 부분이 취약하고 지속성이 결여되는 등의 문제를 된 문제점을 지적할 수 있다.

### 2) 대중교통부문 시민운동 활성화

대중교통부문에 대한 NGO활동의 중요한 역할의 하나는 당국의 규제나 단속으로 한계가 있어 시민의 자발적 참여가 필요한 부문에 대한 NGO의 독자적 시민참여운동의 활성화라 할 수 있다. 예컨대 대중교통이용하기, 보행권확보 위한 불법주정차 금지운동, 자전거이용하기, 공회전 금지운동 등에 대한 NGO의 적극적인 시민운동의 강화는 대중교통부문에 대한 정부역할의 한계를 보완하는 중요한 기능을 담당하게 될 것이다.

## V. 결론 및 제언

NGO역할은 사회문제에 대한 '자발적인 시민참여의 조직화, 활성화'를 의미한다. 이러한 측면에서 대중교통정책분야에 대한 NGO의 적극적 역할과 참여 활성화는 단순히 행정의 민주성, 투명성확보를 위한 원론적 차원에서 뿐 아니라 서비스개선을 위한 실질적인 문제해결에 많은 성과를 얻을 수 있을 것이다. 교통부문 NGO의 활동은 아직 시작단계에 불과하나 시민운동차원에서 많은 성과를 보여왔다.

다만 상대적으로 취약한 정부정책활동과 관련한 참여의 문제와 한걸음 더 나아가 민·관 공동 정책연대의 구축과 같은 보다 적극적인 역할분담체계의 구축이 필요하다. 이것은 우리의 대중교통정책이 공급자중심에서 이용자중심의 정책으로 전환하는 좋은 계기를 만들어 줄 것이다. 본 논문에서 제시된 NGO와 정부간 역할관계 정립방안이 규범적 차원에 그치지 않고 보다 구체적으로 실현되기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다고 하겠다.

첫째, 정책과정에 대한 NGO의 참여를 단계적 확대 나가자는 것이다. 정책과정에 대한 NGO의 참여가 활성화되기 위해서는 몇 가지 제약조건들을 극복해야 한다. 우선 NGO와의 구체적 협력관계의 경험이 일천한 현 단계에서 정책당국에서 NGO의 참여가 정책개선에 실질적으로 도움을 줄 것인지에 대한 회의가 있으며, NGO의 전문성과 신뢰성에 대한 불신도 존재한다. 따라서 현재 정책결정단계인 위원회를 중심으로 한 참여에서 정책의제설정, 정책집행, 정책평가 등 정책의 전과정에 참여토록 하는 방안으로 변화되어야 한다.

둘째, NGO에 대한 정부지원사업은 현재와 같이 개별단체보다는 몇몇 단체가 공동 연대하여 추진하는 공동사업도 병행하는 민·관 파트너십 형태로 운영하는 것이 바람직하다.

셋째, NGO의 공익사업 및 활동에 대한 재정지원과 참여제도화를 위한 조례제정 등 법제정비가 필요하다. 정책과정에 대한 NGO의 참여는 단지 여론마를 위한 요식 행위로서 소극적으로 인식하기보다는 '대중교통의 서비스 향상'을 위한 협력자로서 협력방안을 모색하는 보다 적극적인 정부당국의 인식 전환이 필요하다.

끝으로 NGO관계자들은 NGO의 자발성과 헌신성을 인정하면서도 전문성, 신뢰성의 측면에서 검증을 요구하는 회의적 시각도 있는 바, 관련 단체간 연대나 다양한 전문가들과의 협력, 일반시민참여 활성화 등을 통한 신뢰 구축에 노력해야 할 것으로 보인다. 또한 단체활동이 정부정책부분과 관련하여 독자적 활동과 정부와의 협력부분 등 문제 사안에 따른 역할관계를 본 논문이 제시한 유형에 따라 분명히 구분하여 활동할 것을 제안한다.

### 참고문헌

1. 강상욱(2001), "우리나라 NGO의 성장에 관한 연구", 서울대 행정대학원 박사학위논문.
2. 강상욱(2001), NGO의 성장과 인적자원 특성분석, 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문.
3. 강상욱(2001), NGO에 대한 정부재정지원 실태 분석, 한국NPO학회 춘계학술대회 발표논문.
4. 김만배(1998), 교통안전증진을 위한 민관협력체계 구축방안연구, 도로교통안전관리공단.
5. 김준기(1999), 비영리단체(NGOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구, 『행정논총』, 37(1).
6. 녹색교통운동(2000), 2000년도 서울시대중교통서비스 모니터링 활동백서.
7. 서울대 사회발전연구소(1996), 전환기 한국사회 국민 의식과 가치관에 관한 조사연구.
8. 서울시(2000), 시정참여사업 평가보고회 자료.
9. 시민운동정보센터(2000), 한국민간단체총람(상·하).
10. 시정개발연구원(2000), 서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례조사연구.
11. 황치영(2000), 버스정책의 이론과 실제, mimeo-

graph.

12. Anheier, Helmut and Salamon, Lester(1998), *The Nonprofit Sector in the Developing World*.
13. Coston, Jennifer(1998), "A Model and Typology of Government-NGO Relationships", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3).
14. Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon(1992), *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
15. Merrien, F(1998), "Governance and Modern Welfare state", *International Social Science Journal*, 155.
16. Kang Sangwook(2001), "Who Initiate?: The growth of NGO and its human resources in Korea". 『The Role of Volunteering and the Third Sector in Building Stronger Communities』, 2nd ISTR Asia and Pacic Regional Conference.
17. Kim, Inchoon, & Hwang, Changsoon(2000), "Defining the Nonprofit Sector: Korea", imeo, Yonsei University.
18. Peters, G. and Pierre, J.(2000), "Governance Without Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8/2.
19. Salamon, Lester and Anheir, H.(1996), *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*, London: Manchester University Press.
20. Stoker(1998), "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, 155.

✉ 주 작 성 자 : 강상욱

✉ 논문투고일 : 2003. 3. 6

논문심사일 : 2003. 3. 28 (1차)

심사판정일 : 2003. 3. 28

✉ 반론접수기한 : 2003. 8. 31