

# 지역사회 시민운동단체(NGO)의 실태와 발전방안

서규선 · 김성수

한국농업전문학교 · 서울대학교 농업생명과학대학

## The Actual Situation and Development Strategies for Community Based NGO Movement

Gyu-Sun Suh · Sung Soo Kim

Korea National Agricultural College · College of Agriculture & Life Sciences,  
Seoul National University

### Summary

The purposes of this study were to draw out the situational problems of the community based NGO (Non Governmental Organization) movement and to suggest development strategies for NGO movement in Korea. The study was conducted through extensive review of literature and analysis of the related data. The major findings of this study were as follows;

As the development of democracy and localization process were in progress, the community based NGO movement was also developing quantitatively, however not yet qualitatively. The NGO Times Net, a internet newspaper for NGOs revealed that the number of community based NGO was 3,397 as in 2004, which was 5 times larger than 597 central based or Seoul located NGOs. However, some of the problems identified were lower participation of local people, quality of the movement compare to the original purposes of the movement, and the problems in local leadership, etc.

In order to overcome various problems, this study suggested some strategies for development such as enhancement of civil education, expansion of voluntary spirits, financial support for NGOs, better mutual understanding among the GOs (Government Organizations), POs (Profit Organizations) and NGOs. Self evaluation and innovative strategies will be needed for further development of NGO movement in Korea.

**Key Words : Community, Civil Movement, NGO**

## I. 서 론

시민운동은 깨어있는 일반국민에 의한 사회 운동 또는 신(新)사회운동으로서 도시 농촌을 가리지 않고 어느 지역사회에서나 전개될 수 있는 것이다. 그리고 특별히 신 사회운동이라는 용어를 사용하는 것은 노동자, 농민 및 빈민운

동 등의 계급투쟁적인 사회운동과는 달리 시민 운동은 일반 국민을 위한 공공의 선을 추구하는 사회운동이라는 점에서 구분하기 위한 것이다(주성수 외, 2004).

시민운동은 대부분 NGO(Non Governmental Organization)를 새로 조직하거나 기존의 NGO를 통해서 전개되고 있다. 오늘 날 많은 NGO들이

신 사회운동을 하고 있기 때문에 NGO활동을 곧 시민운동과 동일한 의미로 사용하는 경우가 많다.

이러한 시민운동이 우리나라에서 활발하게 전개되기 시작한 시기는 대체로 1987년 6.29선언 이후로 보고 있다(이상근, 2002). 특히 1989년 경제정의실천시민연합(경실연)을 필두로 사회적으로 민감한 문제를 공론화하는 시민단체들이 대거 결성되어 나타나기 시작한 것이다. 이전에는 관변단체와 재야단체에 의한 사회운동이 주축을 이루었으나 일반시민이 가세한 민주화운동의 성공으로 재야단체라는 용어가 사라지고, 시민단체라는 용어가 등장하다가 1999년 서울에서의 세계 NGO 대회개최 등 국제적인 교류가 확산되면서 NGO가 일상적인 용어로 사용되기 시작하였다고 할 수 있다.

시민운동을 하는 NGO들은 지역사회 곳곳에 지부를 두고 전국적인 조직으로 발전하는 경우가 있을 뿐만 아니라 범세계적인 NGO들과 연대되어 있는 경우도 적지 않다. 또한 민주화를 발전시키고, 대중과 약한 자의 권익을 증대하는데 기여하고 있다. 특히 최근에는 인터넷을 통한 NGO간의 광범위한 네트워크, 네티즌의 신속한 운동참여 등 새로운 양상으로 발전하고 있다.

그런가 하면, 시민 없는 시민운동이라는 지적을 받을 정도로 많은 NGO와 주동하는 임원은 있으나 아직까지 일반 국민의 참여와 호응은 저조한 편이라고 할 수 있다. 단체 운영에 있어서도 필요한 재정이 빈약하여 정부 기관 또는 기업체로부터 지원을 받게 되어 본질이 퇴색되는 경우가 있다. 유사한 NGO간에 선명성 경쟁을 벌이거나 편 가르기가 나타나기도 하며, 정치적 상황과 연계되어 특정 정당을 대변 또는 대리전의 양상을 보이는 등 사회적인 갈등을 일으키기도 한다. 여러 NGO들이 보수와 진보의 진영으로 나누어져서 국경일 행사를 따로 따로 진행하는 사례, 지역사회 NGO들의 넘비(NIMB: Not In My Back Yard) 현상의 문제도 나타나고 있다.

이 연구는 우리나라 지역사회 시민운동의 발전과정에서 나타나고 있는 시민운동의 미숙한 점이나 문제점을 제시하고, 시민운동의 올바른 이해를 바탕으로 지역사회 시민운동의 발전방안을 모색하고자 하였다.

## II. 시민운동과 NGO의 기원과 개념변천

### 1. 시민운동의 기원과 개념변천

시민운동의 개념을 보다 정확히 이해하기 위해서는 시민사회가 무엇인지를 먼저 이해할 필요가 있다. 시민사회의 기원에 대해서는 3가지 견해가 있다(아시아 태평양 교육발전연구원 2001).

첫 번째는 고대 그리스 및 로마의 도시국가에서부터 있었던 귀족도 노예도 아닌 일반 시민사회를, 두 번째는 중세 유럽의 교회공동체사회를, 세 번째는 근대 부르주아 사회를 각각 시민사회의 기원이라 보고 있는 것이다. 이 3가지 견해의 공통점은 인간의 자유에 최고의 가치를 두고 합리적 비판을 자유롭게 할 수 있는 국민계층을 기원으로 보고 있다는 점이다.

특히 근대 부르주아 시민사회는 대표적인 자유주의 관점의 시민사회 기원이라고 할 수 있다. 근대는 자본주의 등장과 함께 경제적 자립성을 지닌 신흥 부르주아 계층이 형성되고, 개인의 자유주의에 바탕을 두고 권력의 절대주의에 항거하는 새로운 국가관이 형성되는 시대이다. 이른바 J. Locke의 이론에 바탕을 둔 L계열과 Montesquieu의 이론에 바탕을 둔 M계열의 두 가지 모델이 이 시대에 등장한 국가론이다. 물론 J. Locke 이론은 정부 이전에 사회가 이미 존재하고 있으며, 개인의 생명과 재산을 확실하게 보장하기 위하여 계약에 따라 정부가 만들어졌다는 민주주의 최소국가론인데 비하여, Montesquieu의 이론은 강력한 군주 중심의 정부를 전제하나 독재로 흐를 가능성이 있으므로 법에 의하여 권력을 제한해야 한다는 권력분립의 입

현군주국가론이다. 이러한 이론들은 루소의 사회계약론 등과 함께 부르주아계층을 의식화하여 프랑스 시민혁명(bourgeois revolution)을 일으키게 하였다고 할 수 있다.

이와 같이 주체적 합리적인 태도를 지닐 만큼 깨어있는 신흥 부르주아사회를 시민사회의 기원으로, 이러한 부르주아사회가 생활에 위협을 주는 부당한 권력에 대항했던 혁명을 시민운동의 기원으로 보고 있다(주성수, 2001).

이후 자본주의 발달로 경제사회적으로 약한 계층이 광범위하게 형성되어 이러한 약자계층에 의한 사회변혁운동이 지속되는 한편, 약자계층의 다양한 조합결성, 상대적 고임금보장, 시장의 활성화 등으로 중간층이 확대되고, 중간층의 지지를 누가 얻느냐에 따라 정치 경제 사회적 권력이 달라질 수 있음을 많은 나라들이 체험하고 있는 것이다. 이러한 과정에서 중산층과 일반국민에 의한 문화운동 내지는 사회공론화 과정을 새로운 사회운동으로 이해하게 되었다(Gramsci, 1967; Habermas, 1981).

한편, 현대사회가 복잡 다양해지고, 역동적인 사회로, 그리고 세계화되어가는 시대에 제반 문제해결을 위해서는 다양한 주체들의 공조가 필연적이라는 인식에서 새로운 공공관리 개념으로 가버넌스(governance) 이론이 등장하고 있다. 이해와 관점에 따라 결성된 다양한 조직은 정부와 대중을 연결한다. 게임의 규칙과 자율성을 지닌 비정부조직(NGO)에는 영리조직(PO: Profit Organization, 민간기업 또는 시장)과 비영리조직(NPO: Non Profit Organization)으로 구분할 수 있고, 각각은 독립적인 행위주체라 할 수 있다. 가버넌스 이론에서 강조되고 있는 것은 정부도 행위주체의 하나에 불과하므로 공공의 발전을 위해서는 정부역할의 최소화, 공공부문의 민영화 내지는 기업적 운영, 자율성을 지닌 다양한 행위주체들 사이에 네트워크 또는 파트너십 등이 강조되어야 한다는 것이다(Baird, 2000). 즉, 국가와 사회체계 내의 주요 행위 주체들이 자율성을 갖는 대등한 단위로서 대응한 관계와 자율적 네트워크 형성을 통하여 상호신뢰와 의

존, 자원의 교환, 스스로 조종, 조절해 나가는 방식이 시민사회발전의 필수적인 요소가 될 것으로 인식하고 있는 것이다.

## 2. NGO의 기원과 개념변천

NGO란 'Non Government Organization'의 약자임으로 번역하면 '비정부 조직' 또는 "민간단체"이다. 이러한 의미로 본다면 앞서 살펴보았던 시민사회의 기원과 마찬가지로 오래전부터 NGO가 형성되었다고 할 수 있다. 다만 NGO라는 용어가 국제적으로 공식 사용되기 시작한 것은 그다지 오래되지는 않았다. 예컨대 박해동(2001:40)은 Cleary(1997)을 참고하여 1915년 로마 가톨릭에서 설립한 Caritas 라는 네트워크, 그리고 1919년 영국에서 설립된 아동구제기금(Save the Children Fund)이 NGO 형태로 국제사회에 기여하면서 이 용어가 국제사회에 등장하였다고 보고 있고, 이상근(2002: 11)은 1945년 6월 50개국 대표들이 샌프란시스코에서 모여 UN 창설을 위한 국제회의에서 처음 공식적으로 등장하였다고 보고 있다. 그리고 1950년 2월 UN 경제사회이사회에서 결의안 288조가 통과되면서 공식적으로 사용되기 시작했다고 보는 학자도 있다(김동춘 외, 2000: 8). 당시 UN은 각국의 NGO들에게 UN의 협의적 지위(consultative status)를 인정하였는데, 이는 외형상 각국의 정부와 관계가 없을 뿐, 실질적으로는 상호 밀접한 협력관계에 있는 NGO를 상대로 원조위주의 사업을 추진하였다고 볼 수 있다.

근래에 UN은 NGO를 다시 "UN 경제사회이사회와의 협의 자격을 불문하고 개발문제, 인권 문제, 환경문제, 평화문제 등 지구 차원의 여러 문제 해결에 비정부·비영리의 입장에서 접근하는 시민 주도의 국제 조직 및 국내 조직"이라고 정의하고 있다(제진수 역, 1999: 40). 바로 이러한 국제사회의 NGO에 대한 정의를 바탕으로 NGO를 시민운동의 주체와 동일한 의미로 사용하고 있다고 할 수 있다. 그러나 외국에서는 비정부 비영리 단체로서 여러 가지 사회운

동을 하는 단체들에 대하여 NGO가 아닌 다른 용어를 쓰는 경우도 적지 않다. 예를 들어 미국에서는 비영리단체(Non-Profit Organization)라는 용어를 주로 사용하며, 영국에서는 자발적 섹터(voluntary sector) 혹은 자원조직(voluntary Organization)을 사용하고 있다. 또한 개발도상국들의 경우는 지역공동체를 바탕으로 조직되었다고 해서 CBO(Community-Based Organization)라는 용어를 쓰기도 하며, 풀뿌리 조직이라는 의미의 GO(Grassroots Organization)라는 용어 등을 사용하기도 한다. 그리고 국제적으로도 지구적 시민사회(Global Civil Society)라는 용어를 쓰면서 NGO 보다는 SCO(Civil Society Organization)라는 용어가 더 적합하다는 주장도 제기되고 있다.

시민운동 단체로서의 NGO에 대한 성격으로 ① 비영리적인(non-profit distributing) ② 비당파적(non-partisan) ③ 비종교적(non-religious) ④ 공익적(for public good) ⑤ 자원적(voluntary) ⑥ 자율적(self-governing)인 성격 등이 제시되고 있다.(김인홍, 1992: 111, 김인춘, 1997: 21). 그러나 이 가운데 비 당파적 및 비종교적인 성격은 현실적으로 그대로 적용하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 특정 정당의 정책을 지지 및 반대할 경우 이를 두고 당파적이라고 폄하하기가 어려울 때가 있을 것이며, 종교적인 NGO라도 환경문제, 인권문제에 관한 사회운동을 전개할 수 있고, 각종 협동조합도 구성원의 권익을 중시하는 준 영리단체이나 다양한 사회운동을 전개할 수 있기 때문이다. 더욱이 현대 사회에서의 시민사회 및 시민운동의 개념이 확대되고 있으므로 시민운동을 하는 NGO에 이러한 성격규정을 일률적으로 적용하는 것 보다는 공공의 선(public good)과 연계하여 파악하려는 경향을 보이고 있다.

공공의 선이란 인류, 국민, 약소한 사람들과 같은 불특정 다수를 위한 선행이라고 할 수 있다. 여기에는 2가지의 의미를 내포하고 있는데, 하나는 보다 많은 대중의 이익을 위하는 것이고 다른 하나는 사회 경제적으로 약한 자를 도와서 가능한 평등사회를 구현하는 것이다. 전

자는 시간적 공간적으로 상대적인 가치가 변화되는 사회문제에 있어서 일단은 보다 많은 대중에게 이익을 주는 것이 공공의 선이 된다는 것이라면, 후자는 사회경제적으로 약소계층을 도와 평등사회를 구현하는 데에는 다수의 대중 이익에 반하더라도 공공의 선이 된다는 것이다. 이러한 후자의 선은 전자의 선보다 이성적이고 적극적인 시민의식을 필요로 한다는 점에서 적극적인 공공의 선으로 후자를 소극적인 공공의 선으로 표현하기도 한다.(주성수, 2001).

이러한 공공의 선을 추구하는 NGO는 시민운동 단체로서의 당위성을 확보하게 되어 다양한 행위주체와 계층의 집단으로부터 지지와 연대를 이끌어낼 수 있게 한다. 여러 가지 다른 성격보다 우선시 되어야 함도 여기에 있다. 결국 시민운동을 하는 NGO는 비영리민간단체로서 다수의 대중과 약소한 자를 위하여 ① 사회에 내재되어 있는 문제해결 ② 정부조직(Government Organization)과 기업적 영리조직(Profit Organization)의 견제와 협력 ③ NGO간의 연대와 협력 ④ 시민의식 함양 중에서 하나 이상을 실행하는 단체라고 할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 지역사회 시민운동의 발전과정과 문제점

#### 1. 우리나라 시민운동의 발전과정

우리나라는 전통적으로 자생 집단에 의한 상부상조 및 소규모 지역사회 개발 위주의 활동이 활발하였다. 이러한 전통을 기반으로 70년대 정부주도의 새마을운동이 성공적으로 추진되기도 하였다.

그러나 정부 및 기업의 활동까지 감시·견제하는 사회운동으로서의 시민운동이 본격적으로 나타나기 시작한 것은 1987년 대통령 직선제 개헌을 얻어낸 6·29 선언이후로 보고 있다. 이 시대에 대표적인 시민운동으로 1989년에 창립된 경제정의실천시민연합(경실련)을 들 수 있다. 대학교수·변호사·종교인 등이 발기인이 되어

사회의 부조리 시정을 호소한 이 운동은 그때까지 사회운동에 참여하기를 주저해 온 일반시민들의 지지를 받는 합법적 시민운동으로서 조직이 급속도로 확대되었다. 시민운동의 활성화의 계기가 되었던 당시 경실련은 정부와 재야를 동시에 비판하고 동시에 아우르는 방식의 운동을 전개하였으며, 언론과 대중에 대한 영향력도 막강하였는데 그 이유를 ① 경제정의라는 가장 대중적인 이슈 선점 ② 구체적인 정책대안 제시 ③ 언론과의 연대 형성 등 3가지를 제시하고 있다(임성학, 2000).

또한 환경문제가 심각해짐에 따라 1993년에는 환경운동연합에 의한 환경운동이 활성화되기 시작하였다. 이어서 1994년에는 참여연대가 결성되어 해외진출 기업문제, 지방자치, 사회복지, 소액주주운동 등 다양한 사회문제를 시민의 일상적인 감각으로 해결해오고 있다(www.peoplepower21.org). 특히 1999년도 ‘서울 NGO 세계대회가 개최되어 대다수의 주요 일간지마다 NGO를 다루는 면을 별도로 정하여 보도를 하는 등 NGO라는 용어가 우리 주변에서 일상적으로 사용되게 하였다. 이와 같이 90년대는 시민운동이 본격적으로 대두되었던 시기라고 할 수 있다.

2000년에는 총선시민연대가 결성되어 2000년 4월의 국회의원 선거에서 부적격한 입후보 공천반대 및 낙선운동을 전개하여 큰 성과를 거두었다. 총선시민연대는 환경운동·인권운동·소비자운동 등 500에 가까운 각종 시민단체의 연합체로 구성되었다. 입후보를 준비 중인 115명을 부적격자로 판정, 각 정당에 공천하지 않도록 요구 및 사회적인 압력을 행사했다. 그 판정기준은 직권남용·부정(不正)행위·선거법위반사실, 민주 헌정질서들의 파괴 경력, 의회 출석률 저조, 가족들의 병역기피 방조 등이었다(www.redcard2004.net). 그 중에서도 입후보한 86명을 다시 공개적으로 발표하고, 낙선운동을 전개한 결과 59명이 낙선됐다. 이 운동의 성공은 원래 문제가 있었던 입후보자가 많았다는 사정도 있었으나 시민운동의 확산과 영향력을

무시할 수 없는 수준에 이르렀기 때문이라 할 수 있다.

그리고 2000년도에 비영리민간단체지원법이 제정되어 시민운동단체에 대한 정부지원이 가능하게 되었다. 이 법에서는 비영리민간단체를 “영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 단체로 ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것 ② 구성원 상호간에 이익 분배를 하지 않을 것 ③ 특정 정당이나 후보를 지지, 지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 목적으로 하여 설립 운영되지 아니할 것 ④ 상시 구성원 수가 100인 이상일 것 ⑤ 최근 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것 ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우 대표자나 관리인이 있을 것 등의 요건을 갖춘 단체로 규정하고 있다. 그리고 이 법은 정부 지원을 희망하는 비영리민간단체는 단체의 주된 공익활동을 주관하는 장관(예: 환경운동을 하는 단체는 환경부장관), 특별직할시장, 광역시장 또는 도지사에게 등록하도록 하고 있다.

이러한 법률의 제정으로 법인으로 설립하지 않고 임의단체로 설립운영하고 있는 민간단체의 등록과 지원에 대한 법적인 근거가 마련되었으며, 이 법의 시행령으로 행정자치부장관 또는 도지사 등 광역자치단체장의 소속하에 공익사업선정위원회를 구성하여 등록 비영리민간단체에 대한 지원사업의 심사 및 선정, 보조금액 등을 결정하도록 하고 있다. 또한 등록 비영리민간단체에 대하여는 조세감면 및 우편요금 지원 등의 혜택도 줄 수 있도록 하고 있다. 정부에서 이러한 보조사업 및 혜택을 부여하고자 하는 이유는 ① NGO의 공익사업활동의 자발적 참여를 통한 국민에 대한 공익서비스의 향상 ② NGO의 사업수행능력지원을 통한 NGO 활동 기반 강화 ③ NGO를 매개로 한 시민참여 활성화를 통해 참여민주주의의 확대 발전을 위해서이다. 그러나 시민단체 산하 연구소는 법인으로 등록되어 있더라도 정작 시민단체는 임의단체로 남아 있는 경우가 많다. 현황 파악 및 감독 등 간섭해온 과거 관행을 우려해서라고 할 수

있다(이상근, 2002).

한편 최근 노사정위원회의 가동에도 불구하고 산업별 노동운동이 여전히 폭발적으로 진행되고 있고, WTO 체제의 무한경쟁시대를 맞이하여 상대적으로 어려움이 가중된 농업·농촌부문에서의 농민운동도 과격하게 진행되는 경우가 많다. 이러한 구 사회운동이 지속되는 가운데 신 사회운동이라 할 환경운동, 여성운동, 소비자 보호운동, 인권운동, 이라크 파병반대 및 반전운동 등이 수시로 전개되고 있다. 특히 최근에는 네티즌에 의한 선거운동, 사회운동의 한 방법으로 인터넷에 의한 시민번개모임, 인터넷 “시민의 신문(www.ngotimes.net) 등 인터넷을 통한 다양한 사회운동방법도 나오고 있는 실정이다.

이와 같이 지금의 2000년대 초반은 구(舊) 사회운동과 신(新) 사회운동의 함께 활성화되고 있고, 인터넷에 의한 다양한 시민운동방법이 대두되고 있는 시기라고 할 수 있다.

## 2. 우리나라 시민운동의 발전배경

이와 같이 자생적인 NGO를 통한 공공의 선을 추구하는 시민운동이 활성화되어 온 배경은 학자에 따라서 다양하게 제시되고 있으나 종합해 보면 다음과 같이 6가지로 요약할 수 있다(강상욱, 2001; 김준기, 2002; 박해도, 2001; 오재일, 2000; 주성수 외 2004).

첫째로, 정치적 민주화를 들 수 있다. 1987년 대통령직선제 개헌 선언 등 정치적 민주화가 진행됨에 따라 언론·출판·집회결사의 자유는 물론 시민의 의사표현 자유가 매우 크게 신장되었다. 보통사람들의 자율적인 사회운동의 공간이 확보된 것이다. 이로 인하여 국가권력을 견제하고 사회개혁을 촉진하기 위한 각종 시민단체들이 1990년대에 폭발적으로 결성되기 시작하였다.

둘째로 민주화 운동과정을 통한 지도자 양산과 높은 교육열로 인한 고등교육의 공급확대를 들 수 있다. 70~80년대 오랜 민주화운동과정에

서 많은 시민운동 지도자가 배출되어 시민운동의 강한 리더십을 형성할 수 있었다. 이들은 최근 정부정책을 결정하는 기관에 직간접적으로 참여하고 있는데 이것이 시민사회에 대한 정부의 부정적 시각을 교정하고 지원을 강화하는 계기로 작용하고 있다고 할 수 있다. 또한 전통적으로 우리 국민의 교육열이 높은데다가 1980년대 대학정원의 확대, 1990년대 대학정원 자율화 정책으로 고등교육을 이수한 시민이 크게 증대되었다. 이러한 고등교육의 공급확대가 시민사회에 의한 시민교육의 확대는 아니더라도 고학력 시민사회를 형성함으로써 시민운동의 발전에 기여하고 있다고 할 수 있다.

셋째로 급속한 경제성장에서 중산층의 확산과 노동운동을 들 수 있다. 1960년대부터 1980년대까지 불과 30여 년간의 급속한 경제성장은 재벌탄생, 지역간 계층간 불균형 심화 등 문제에도 불구하고 많은 중산층을 양산함으로써, 이들이 민주화가 진행되자 각종 시민단체에 가입하여 적극적으로 활동할 수 있었다. 자본주의가 발달하여 생활이 풍요롭게 되자 물질적인 가치 외에도 탈(脫) 물질적인 가치에 관심을 갖게 되어 1990년대에 들어와서는 이러한 탈 물질적인 가치를 추구하는 다양한 NGO도 발달하였다.

넷째로, 사회의 분화와 전문화 그리고 다양한 욕구분출을 들 수 있다. 한국 사회도 1990년대에 사회가 구조적으로 분화되고 전문화되는 양상을 보이게 되었다. 이로 인하여 사회적 기능과 가치가 분화되고 개인적 욕구도 다양해졌으며 사회적 갈등도 증가하게 되었다. 정부가 이러한 시민욕구 분출과 사회적 갈등에 제대로 대처하지 못 함으로써 시민사회운동에 대한 기대가 높아져서 발달하는 측면도 있다.

다섯째로 세계화, 정보화, 지방화 등 일련의 세계적 흐름을 들 수 있다. 세계화로 인하여 국제교류가 활발하고 활동영역이 확대되어 각종 NGO들은 국제적인 원조와 연대를 통하여 후진국 NGO의 결성과 발달을 돕게 되었다. 특히 1999년 “서울 NGO 세계대회”는 우리나라에서 NGO라는 용어를 일상적으로 사용되도록 하는

데 가장 큰 계기가 되었다고 볼 수 있다. 또한 교통 통신수단의 발달에 이어 IT정보기술발전으로 지역과 국가의 경계를 넘어 NGO간의 상호 교류와 협력을 촉진하였다. 그리고 1990년대에 들어와서 지방자치제도가 정착하고 지방경제와 지방문화 발달에 대하여 관심을 갖게 됨에 따라 지역에서 권리를 찾고 지방의 정체성을 강화하기 위한 지역단위 소규모 NGO가 늘어나게 되었다. 오늘날 주 5일 근무제 실시로 농촌관광의 활성화와 지방의 전통문화를 보존하고 계승하기 위한 각종 문화 NGO가 크게 늘어나고 있다.

여섯째, 정치불신, 부정부패, 비효율성 같은 일련의 위기를 들 수 있다. 민주화가 진행되고 있지만 정당이 제 역할을 못하고 있고 정치가 제대로 운영되지 않음에 따라 시민들의 정치에 대한 불신이 강해지면서 시민들은 국가권력의 감시와 사회개혁 추진을 위한 대안세력으로 NGO를 신뢰하고 지지를 보내게 된 것이다.

### 3. 지역사회 시민운동의 실태와 문제점

#### 1) 지역사회 시민운동의 실태

지역사회에 소재하고 있는 NGO의 현황을 살펴보면 표 1에서와 같이 그 활동분야가 많이 증가되고 있는 추세에 있다. 특히 시민단체의 인터넷 연결과 시민단체 활동 전문홍보매체인 인터넷 시민의 신문이 등록받고 있는 NGO 현황을 보면, 2004년 현재 서울에 소재하고 있는 NGO 597개 보다 지역사회에 소재하고 있는 NGO가 3,339개로서 5배 이상 더 많은 것으로 나타나 있다.

활동분야별로는 복지·장애 분야의 NGO가 가장 많은 것으로 나타나 있는데 각종 사회복지시설 및 단체가 지역사회마다 지속적으로 증가되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그러나 보다 심층적인 실태파악을 위해서는 사회운동의 유형별 동향을 질적인 관점에서 살펴

<표 1> 지역사회 NGO 현황

| 활동 분야 별         | 2002한국NGO총량 |      |       | 2004시민의 신문 인터넷자료 |       |       |
|-----------------|-------------|------|-------|------------------|-------|-------|
|                 | 서울소재        | 지역소재 | 합 계   | 서울               | 지역소재  | 합 계   |
| 시 민             | 78          | 80   | 158   | 28               | 232   | 260   |
| 환 경             | 63          | 66   | 129   | 42               | 367   | 409   |
| 여 성             | 42          | 93   | 135   | 20               | 213   | 233   |
| 인 권             | 36          | 6    | 42    | 22               | 81    | 103   |
| 농 어 민           | 23          | 29   | 52    | 20               | 113   | 133   |
| 노 동             | 21          | 30   | 51    | 20               | 142   | 162   |
| 지 역 자 치         | 50          | 89   | 139   | 30               | 168   | 198   |
| 청 소 년 · 청 년     | 57          | 35   | 92    | 21               | 47    | 68    |
| 평 화 · 민 족 · 통 일 | 69          | 6    | 75    | 24               | 89    | 113   |
| 복 지 · 장 애       | 90          | 41   | 131   | 96               | 496   | 592   |
| 기 타*            | 181         | 12   | 193   | 276              | 1,389 | 1,665 |
| 합 계             | 710         | 487  | 1,197 | 597              | 3,339 | 3,936 |

\* 기타: 교육학술, 국제 분야 등임.

아야 한다. 지역사회에서 전개되는 시민운동의 유형은 ① 내부 시민운동형 ② 시민연대운동형 ③ 시민동조운동형 등 3가지로 구분할 수 있는데 각 유형별 특성과 실태는 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저 내부 시민운동형은 지역사회문제를 지역사회 차원에 해결하려는 지역사회 내부의 시민단체가 자율적으로 전개하는 운동이다. 고층맨션반대운동, 유흥업건축물설립반대운동, 어린이놀이터 만들기 운동, 폭설 폭우 등 재해보상 운동, 쓰레기 처리시설 등 혐오시설설치반대운동 등이 여기에 해당된다. 주로 주민 생활편의와 관련되는 지방정부의 결정에 반대하는 운동이 주종을 이룬다. 이러한 운동은 지방정부의 정책의사결정이 철의 삼각(iron triangle)이라 칭하는 지방정부, 지방의회, 이익집단의 합의로만 이루어질 경우 나타나는 경우가 많다(Ripley & Franklin, 1991).

지방에서의 이익집단은 열성당원인 지방 유지들이 될 것이다. 지방정부의 관료는 실정법상의 하자가 없으면 합의를 해주는 타성이 있고, 의회는 출신지역주민의 이익과 이익집단의 관련성을 주로 고려하여 합의해주려는 사회적 정치적 관성이 있고, 이익집단은 브로커 역할을 하기 쉬우므로, 이러한 생활편익관련 지역사회 시민운동이 성공을 거두기 위해서는 철의 삼각의 문제를 함께 찾아내서 해결할 필요가 있다. 그러나 이러한 운동을 하는 지역사회 NGO들은 공공의 선(public good)의 관점에서 확신을 할 만큼 충분한 증거자료를 확보하지 못하거나 지역이기주의 내지는 집단이기주의에 편승하는 사례가 많은 실정이다.

둘째는 지역사회 문제이나 외부와 연대하는 시민연대운동이다. 핵폐기시설 반대운동, 자동차공해방지운동, 합성세제추방운동 등 주로 환경관련운동과 FTA 반대, 쌀 관세화관련 협상 반대 등 농민운동이 여기에 해당된다. 이러한 운동은 항상 특정한 지역사회에서 먼저 나타나지만, 어느 지역에서도 공통적으로 일어날 수 있기 때문에 지역성을 초월하여 외부 관련단체

와 연대가 잘 이루어진다. 해당 지역사회에서의 시민단체가 요청하여 연대하기도 하고, 원하지 않아도 지원하는 차원에서 연대가 이루어지기도 한다. 이러한 연대는 국내적으로 뿐만 아니라 국제적으로 연대할 수도 있다. 그러나 지역사회에서는 이러한 경험이 아직은 부족하여 무관심 내지는 수동적으로 임하는 사례가 많다고 하겠다.

마지막 셋째 유형은 지역성과 거의 무관하지만 따라 하게 되는 지역사회 시민의 동조운동이다. 예를 들면 반핵운동, 반전운동, 교과서문제를 둘러싼 운동 등이다. 이 경우 중앙단위에서 운동이 적극적으로 진행되고 지역사회 시민단체는 성명서 배부, 벽걸이 설치 등 운동의 홍보활동 정도에서 동조하는 경우가 많다. 특히 이러한 동조운동은 전국적인 조직망을 잘 갖춘 시민조직의 산하 지부형태의 지역사회 시민조직에서 적극적이다. 인터넷 정보화 시대에서는 네티즌간의 이러한 동조운동이 활성화될 것으로 전망되고 있다. 그러나 40~50대 중년층 이상에서는 여전히 이러한 유형의 시민운동에 관심과 참여가 매우 저조한 실정이다.

또한 지역사회 시민운동을 NGO의 결성목적과 주된 활동유형에 따라서 살펴보면, 먼저 자원봉사 성향의 NGO에서는 적십자회, 구세군과 같은 유명단체의 지부형태로 결성되어 시민동조운동형으로 활동하는 경우가 많다. 재난을 입은 지역사회의 피해자나 빈곤지역의 빈민들의 기본적 요구에 부응하여 식품, 의류, 약품 등을 일시적으로 제공하거나 더 나가서는 빈민지역에 주택, 도로, 학교 건설 등 기초시설을 건설하는 자선적인 시민운동을 전개하는 이러한 운동은 시장의 경기 흐름이나 사회분위기에 따라 크게 영향을 받고 있다.

이어서 사회운동 성향의 NGO들을 보면, 지역민들이 직접 자금, 도구, 노동력, 땅, 기타 자원을 한데 모아서 구성원의 권익증진을 위주로 하는 협동조합형과 이타적인 공익을 위주로 하는 신사회운동형으로 구분할 수 있다. 사회경제적으로 약소한 집단의 자조적인 협동조합운



동은 결성이 힘들지만 한번 결성되면 장기간 지속되는 경우가 많았다. 그러나 최근 지역농업협동조합의 경우 비민주적 운영, 기업주의와 경쟁 등으로 통폐합 및 파산 등 위기에 직면하는 사례가 나타나고 있다(김수석 외, 2002). 신사회운동형 NGO는 주민들이 자신들의 삶에 영향을 미치는 사회적, 정치적, 경제적 상황을 분명하게 인식하게 하고 자생적으로 형성되기도 하고 때로는 외부로부터의 지원을 받아 이루어지기도 한다. 이러한 NGO들은 주민들의 요구를 정의하는 일에서부터 시작하여 계획의 수립과 실행과정에 이르기까지 주민들의 참여가 이루어질 때에 성과를 거두는 데, 우리 지역사회에서는 외부의 유명 NGO에 의존하는 경우가 매우 많은 실정이다.

시민운동을 하는 NGO들이 생겨나지만 그것들이 모두 성공적으로 활동하는 것은 아니다. 어떤 NGO는 발생단계에서 얼마 되지 않아 사라지는 경우도 있고 어떤 NGO는 제도적 발전단계, 강화와 경험 이전의 단계를 거쳐 확대발전하기도 한다. 발생단계는 자원 활동, 사회운동, 연구기관, 종교단체에 종사하던 사람들이 만나 NGO를 만드는 과정으로 창립인사들의 경험이 NGO의 이념적 지향성과 앞으로의 활동방향에 중요한 영향을 미친다. 제도적 발전 단계로 들어서면 활동프로그램 수가 증가하고 활동하는 지리적 공간이 넓어지면서 조직 내부의 복잡성이 증가한다. 상근 직원 수가 증가하면서 재정문제가 발생한다. 그리고 많은 활동 프로그램을 효과적으로 조직 실행하고 그것으로부터 얻은 경험을 축적하여 더욱 효과적인 활동을 전개할 수 있는 학습능력을 키워나가는 단계이다. 강화와 경험이전의 단계에서는 제도적인 발전단계에서 확보한 정통성과 실행능력을 더욱 강화하고 활동의 결과 축적된 경험을 다른 영역으로 확대하거나 다른 단체에 전달하는 단계이다. 이 단계에서는 안정적인 재정이 확보되고 참여자들의 역할이 안정화되며 조사연구의 작업이 더욱 중요해진다. 또한 NGO 스스로 상황을 인식하고 문제 상황에 적절한 행동양식을

개발해 내야 지속가능해진다.

## 2) 지역사회 시민운동의 문제점

지역사회 시민운동의 궁극적인 목표는 삶의 질을 높이는 것이다. 그런데 삶의 현장은 지역사회를 기반으로 하고 있기 때문에, 이때 가장 중요한 역할을 수행해야 하는 것은 지역의 풀뿌리 NGO들이다. 지역의 풀뿌리 NGO들은 지역주민의 지지와 인간적 유대가 있어야만 발전할 수 있다. 따라서 지역에서 일하는 활동가들은 더욱 확실한 검증 과정을 거칠 필요가 있다. 최근 우리나라 지역사회 시민운동단체로서의 NGO 활동이 과거에 비해서 눈에 띄게 활발해지고 있으나 대내외의 여러 가지 특수한 상황과 연계되어 안고 있는 여러 가지 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째로 시민참여 저조 및 자원봉사문화의 미흡을 들 수 있다. 시민운동의 활성화시대를 맞이하고 있는 것은 사실이나 소수 명망가와 상근 운동자위주로 전개되고 있다고 할 수 있다. 특히 지역사회에서는 이러한 명망가 및 상근운동자를 보유하기 어렵기 때문에 시민참여가 더욱 중요하나 그렇지 못한 실정이다. 따라서 NGO에 대한 외부의 비판 가운데 가장 쉽게 들을 수 있는 것은 ‘시민 없는 시민운동’이라는 지적이다. NGO 활동은 광범위한 시민참여에 의하여 시민이 주체가 되어서 전개되어야 하나 아직은 보통사람이 아닌 엘리트 위주의 운동이 되고 있다. 여기에는 우리사회에 자원봉사 문화가 아직은 제대로 형성되어 있지 않았기 때문이다. 이로 인해 다수 시민의 절대적 신뢰와 지원으로 성장해야 할 NGO가 시민의 의식결여로 힘을 받쳐주지 못함으로 인하여 시민을 위한 감시, 통제의 활동에 한계를 지니게 된다. 우리사회의 시민에 의한 시민교육이 활성화되고 자원봉사문화가 정착이 되어야 할 이유의 하나가 여기에 있는 것이다.

둘째로 소수의 대형 NGO들에 의한 백화점식 활동이다. 이름 있는 소수의 대형 NGO들이 마

치 백화점처럼 모든 분야에서 활동하여 패권을 차지하고 있는 경향이 있다는 의미이다. 이러한 대형 NGO들은 특히 중앙에 집중되어 시민운동의 지역사회 분산을 막고 풀뿌리민주주의의 발전을 더디게 한다. 그리고 조직적으로 대형화됨에 따라 정부와 같이 관료화되는 현상도 나타날 수 있는 것이다.

셋째로 언론 플레이 위주의 폭로성 운동에 치중하는 점이다. 1980년대 후반 시민사회단체들이 본격적인 활동을 시작하면서 기존의 재야운동과 차이점을 보인 것은 조직운동보다는 쟁점 부각 활동에 더 많은 노력을 쏟았다는 것이다. 쟁점 부각은 NGO들이 문제를 제기하고, 언론은 그것을 받아서 크게 보도하는 시스템을 형성하게 되었다. 이와 같은 NGO와 언론의 파트너십은 일정 부분 시민사회단체의 성장에 힘이 되었던 것도 사실이나 언론 매체 자체가 특정한 이슈를 잡고 시민운동을 활용한다는 평가가 제기되기도 하였다.

넷째로 대항적인 운동에 주력하고 있다는 점이다. NGO들이 정책대안을 제시하고 사회적 약자에게 필요한 서비스를 생산하는 활동보다 국가권력의 감시와 비판에 더 치중하는 경우가 많다는 것이다. 공공의 문제를 해결하기 위한 참여보다는 비판행동 지향적인 운동을 함으로써 공공서비스 생산에 대한 NGO의 역할이 제대로 인식되지 못하고 있는 것이다. 따라서 정부나 기업이 관심을 갖지 않는 활동 분야에서 전문적인 역량을 키워서 그러한 분야의 활동으로 “정부·기업·NGO”의 삼각추를 형성하는 것이 중요하다고 할 것이다.

다섯째로 조직력과 재정이 취약한 지역사회 시민단체가 많다는 점을 들 수 있다. 지역사회 시민운동 단체일수록 소규모의 NGO로서 조직력이 미약하여 단기적이고 미시적인 계획과 활동에 그치는 경우가 많다. 지역사회 NGO에 대한 국가의 지원은 거의 없는 형편이며, 기업의 지원도 거의 이루어지지 않고 있어 재정이 취약한 경우가 많다. 물론 외부의 지원으로 조직력을 갖추려 할 경우 그만큼 자생력은 떨어질

가능성이 크다. 따라서 NGO의 재정문제는 깊이 연구해 나가야 할 발전과제라 할 수 있다.

여섯째로 중앙집권적이고 중복적인 시민운동을 들 수 있다. 그 동안 권위주의를 청산하고 국가권력을 견제하기 위한 전략적 대안으로서 시민운동이 중앙에 집중되어 한국의 NGO는 외형상으로 볼 때 전국적 규모의 중앙조직이 많은 편이다. 그러나 시민운동이 지역적으로 분산되어 전국적으로 활발하게 일어나지 않으면 시민운동 본래의 목적을 달성하기 어렵다. 특히 지방 NGO의 활성화는 시민참여와 시민교육을 통하여 공동체 의식을 고양하고 공동복지를 증대하는데 중요한 역할을 할 것이다. 환경, 개발, 인권 등 특정 문제 영역에서 활동하는 NGO들 사이의 중복적 활동도 문제이다. 동일한 이념과 동일한 주장 그리고 똑같은 구호를 반복하는 비슷비슷한 NGO들의 단순 중복적 활동은 NGO 영역의 공신력과 전문성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

일곱째로 지역사회 NGO 지도자의 도덕성과 대표성 결여를 들 수 있다. 지역사회에서는 NGO를 세파시를 위한 도구로 여기고 사업가나 재력가들이 관여하는 사례가 많다. 이러한 NGO들은 지방정부 및 지역사회 기업을 비판하고 견제할 수 있는 대안세력으로서의 역할이 어렵기 마련이다. 또한 NGO 활동의 대표성도 문제이다. NGO는 시민들의 자발적인 모임으로서 시민들이 겪는 여러 문제들을 공동으로 해결하기 위해 활동하지만 과연 그들이 보이지 않는 시민을 얼마만큼이나 대표할 수 있을 것인가라는 문제가 제기되기도 한다. 그들은 시민들에 의해 선출된 사람들이 아니라 스스로 시민들을 대변한다고 자처하고 나선 사람들이기 때문이다.

끝으로 지역사회 NGO에서 일하는 활동가들은 대부분 비상근으로 실무능력이 부족하다는 점이다. 이는 조직의 재정부족, 시민운동에 관한 연수 및 교육기회부족 등의 문제와 관련되는 문제라 할 수 있다.

## IV. 지역사회 시민운동의 문제해결 방안

### 1. 시민사회에서의 시민교육

시민사회란 국가 주도의 공권력, 기업적 시장 영역으로부터 부당한 영향을 받지 않기 위한 민주적인 공공영역이라고 할 수 있다. 이는 전 세계적 추세인 현대 시민사회 개념, 즉 제3의 영역으로서의 시민사회 개념이기도 하다. 그럼으로 시민운동은 시민사회가 정부와 기업으로부터 자율성을 확보하고 동시에 공공성을 증대시키는 활동이라 할 수 있다. 이를 위해 시민사회가 먼저 민주적이고 투명한 제도를 만들고, 민주시민을 양성하는 교육을 강화하여야 한다. 그리고 시민사회에서 각종 자발적 결사체들이 공공선의 증대를 위하여 활발하게 상호 협력하고 연대하는 문화가 형성되어야 한다.

그러나 우리나라의 시민교육은 진정한 의미의 ‘시민교육’이 아닌 ‘국가주도의 교육’으로 지속되고 있다. 시민교육의 유형은 표 3에서와 같이 ‘학교 교육과 학교 밖 교육’, ‘국가 주도 교육과 시민사회 주도 교육’으로 분류할 수 있다. 기본적 시민교육은 주로 I, II와 같은 국가 주도의 교육이 대부분이었다. 학교 영역이든 학교 밖 영역이든, 국가가 필요로 하는 인간을 길러내기 위해 국가가 목표를 세우고 교육과정을 수립하였으며, 교사들도 모두 국가에서 정한 것을 가르칠 수밖에 없었다. 그러나 진정한 시민교육은, 국가에 의해서가 아니라, 시민사회 속

에서 이루어질 때 진정한 ‘시민사회의 시민교육’이 가능해질 수 있다는 점에서 시민사회가 주도하는 III, IV의 시민교육으로 전환되어야 한다는 주장이 제기되고 있다(아시아 태평양 교육 발전연구단, 2001)

이러한 주장에 대한 폭넓은 논의를 통하여 공감대를 확대하고, 구체적이고 다양한 실천방안을 강구하여 민주적 공공영역의 시민교육이 활성화 되도록 해야 할 것이다.

### 2. 자원봉사의 활성화

자원봉사활동은 공공성이 강한 NGO의 본질과 밀접한 관련이 있다. NGO에서 자원봉사활동이 활발한 이유도 여기에 있다. 그러나 우리나라는 선진국에 비하여 자원봉사 활동이 미약하다. 지역사회 NGO의 시민참여 저조, 자립적 운영미흡 등의 근본원인 하나가 지역사회 봉사정신과 활동저조에 있다고 할 수 있다. 자원봉사활동이란 타인의 이익을 위하여 강제나 보상 없이 시간과 노력을 제공하는 활동이라고 할 수 있다. 공동체의 사회문제를 예방하거나 해결하기 위하여 외부의 강제나 영리적 반대급부를 바라지 않고, 자발성과 인간존중의 정신 하에서 타인이 필요한 서비스를 제공하는 활동이다. 물론 이를 통해서 자신의 지적 성숙과 삶의 보람을 맛보는 등 자아실현의 기능도 한다.

NGO에서 자원봉사활동은 기부금보다 더 큰 재정적 역할을 한다. 자원봉사자가 하는 일을 모두 비용을 들여 사람을 고용해야 한다면

<표 2> 교육주체별 시민교육의 유형

|            | 학 교 영 역                            | 학 교 밖 영 역                              |
|------------|------------------------------------|--|
| 국가주도 교육    | I<br>(기존의 국가주도 사회과 교과교육)           | II<br>(새마을 운동과 같은 관(官)주도 성인교육)         |
| 시민사회 주도 교육 | III<br>(학교 시민사회의 요구가 포함된 사회과 시민교육) | IV<br>(시민사회 구성원들이 필요로 하는 다양한 기관의 시민교육) |

NGO는 심각한 재정위기에 처할 것이기 때문이다. 그리고 자원봉사활동은 기부금 증대에도 긍정적인 효과를 미치게 된다. 예컨대 “미국의 기부와 자원봉사 현황보고서(www.independentsector.org)”에서 자원봉사가 비봉사자보다 기부금을 2배 가까이 많이 낸다는 점을 시사하고 있다. 연구보고는 이를 뒷받침하고 있다.

또한 자원봉사활동은 NGO에 대한 시민참여를 촉진한다. 자원봉사활동이 활발할 때 NGO는 회원을 모집하기 쉽고, 각종 프로그램에도 시민참여가 늘어날 수 있기 때문이다. 나아가서 자원봉사는 인류 공영과 발전기능을 한다는 점이다. 인류의 공존과 번영을 위해서는 국경을 넘어 자원봉사활동이 진행될 필요가 있다. 따라서 재앙으로부터 인류를 구제하기 위해, 특히 제 3세계 국민의 안전한 삶을 보장하기 위해 그 어느 때보다 범세계적인 차원의 자원봉사 교류와 지원이 필요하다.

자원봉사의 활성화를 위해서는 자원봉사이력에 대한 공정한 평가와 활용이 보편화되어야 한다. 이를 위해서는 사람을 선발하는 모든 과정에는 자원봉사경력을 일정한 비율이상으로 반영하는 제도를 강구해야 할 것이다.

### 3. NGO의 자율성을 침해하지 않는 재정지원

NGO의 안정적인 활동을 위해서는 재정의 안정이 기본이다. NGO 활동의 중요성과 효과성이 인식되면서 NGO의 수도 늘어나고 NGO의 재정 확보방안에 대한 논의도 커지고 있다. 문제는 어떻게 하면 NGO가 사용할 수 있는 안정적인 재원을 늘리고 그것을 효과적으로 배분하면서 NGO 본연의 자발성, 자율성, 비영리성, 비정치성, 도덕성, 유연성을 유지할 수 있는가에 있다. NGO의 재원의 출처로는 회원들의 회비, 독지가의 기부, 자선단체나 재단의 지원, 공적기관의 지원, 선진국 NGO의 지원, 국제기관의 지원 등이 있다. 그러나 NGO의 재정이 외부의 지원에 의존하는 비율이 높아질수록 NGO 본연의 사명에 맞는 활동을 하기보다는 재정지

원자의 요구에 맞는 프로젝트 사업에 몰두하게 된다. 또 NGO들 내부에서 외부 재정지원을 얻기 위한 경쟁이 발생하고 NGO들 사이의 연대를 깨뜨릴 위험성도 있다. 그럼으로 정부나 기업에서 발주하는 프로젝트 등을 통한 지원보다는 별도의 기금을 조성하여 NGO들에게 활동실적에 따라 지원하는 방식, 즉 시민운동을 위한 공적기금제도를 도입 및 확충하고, 이를 효과적으로 관리하는 제도도 만들어야 한다. 국제기관이나 선진국의 NGO에 대한 지원기관들도 좀더 안정적이고 예측 가능한 방식으로 재정을 지원하고 장기적인 사업에 대한 배려를 해야 한다.

이와 관련하여 세계은행이 NGO 지원을 위해 펴낸 지침서를 보면 NGO를 통해 개발사업을 하는 것이 비용 효율적(cost-effective)이라고 생각하여 NGO를 이용하여 적은 돈으로 큰 효과를 올릴 생각을 하지 말고 사업의 내용에 따라 상호간에 합의할 수 있는 액수를 지원할 것이며, 때로는 유연성 있게 선급금을 지급해야 하며, NGO의 자율성을 최대한으로 신장시켜야 한다는 원칙들을 제시하고 있다.

### 4. NGO에 대한 정부 및 기업 의식변화와 지원

급변하고, 급증하는 행정수요에 부응하기 위해서 서비스의 공급주체를 다원화하여 행정의 능률성을 제고시켜야 한다. 이를 위해서는 공사(公私)간의 영역을 적정화시킬 필요가 있을 뿐만 아니라 공공부문의 부담을 줄이기 위하여 민간부문의 역할이 강조되어야 한다. 그러나 우리정부는 NGO와 서로의 필요에 의해 협력관계를 유지하기 시작한 역사가 그리 길지 않다. 오늘날 우리사회는 다양하고 다원화된 주체들로 구성되어 있으며 정부는 이들의 실체를 인정하고 사회문제 해결의 동반자적 관계를 새로 인식할 필요가 있다. 그러나 이러한 협력분위기는 정부와 NGO의 관계설정이 명확치 않고 제도적인 뒷받침도 미비하여 아직까지 커다란 성과는

기대할 수 없다. NGO와 정부의 협력관계는 본래도에 오르기까지 많은 문제와 어려움에 직면할 것이 예상되나 앞으로 지역발전과 주민복지의 증진 등을 고려할 때, NGO와 정부는 효과적인 민관공동생산을 계속할 필요가 있다.

이를 위해서는 먼저 각종 규제완화와 정보공유의 노력이 강화되어야 한다. NGO가 사회개혁, 지역복지, 환경문제를 해결하는데 필요한 대안 등을 제시하려면 관련되는 조사연구도 함께 수행하게 된다. 이 때에 NGO의 정보원에 대한 접근을 용이하게 해주고, 각종 정보를 공유할 수 있도록 하는 배려가 매우 절실하게 요망된다.

그리고 항구적으로는 공무원의 의식전환이 있어야 한다. 관료들은 일반적으로 NGO가 해당문제에 전문성이 결여되어 NGO와 문제해결에 참여하게 되면 비효율적일 것이라고 생각한다. 그러나 최근의 NGO들은 과거와는 차별되는 전문성과 투명성을 가지고 지역문제나 해당문제를 접함으로써 문제해결을 위한 더 나은 대안을 제시하거나 참신한 아이디어를 제공하는 사례가 늘어나고 있다. 아울러 정책과정에 NGO를 참여시키는 것은 정책의 정당성과 공정성을 인정받아 정책이 성공적으로 집행될 수 있는 가능성을 높인다. 따라서 관료들은 NGO를 문제해결의 동반자로서 인식을 전환하고, 적극적으로 NGO를 문제해결에 참여시키는 방안을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 토론회나 워크숍을 개최하여 서로의 입장을 이해하는 장을 자주 마련하는 쉬운 일부터 착실히 실천해 나가야 할 것이다.

### 5. 시민단체(NGO) 스스로의 평가와 자기혁신

흔히 NGO는 현장에 밀착되어 있어 현지의 요구를 쉽게 파악하는 능력이 있으며 난민 구호나 복지 서비스의 전달 등의 분야에서는 정부가 활동할 때 보다 훨씬 더 적은 예산으로 더 큰 성과를 올릴 수 있다는 믿음이 널리 퍼

져있다. 그러나 이러한 믿음을 뒷받침할 수 있는 평가의 기준과 방법은 아직 불투명한 상태이다.

NGO 활동의 중요성이 인정되고, 활동이 점차 확대되는 상황에서 NGO 활동의 효율성과 책임성을 높이기 위해서는 평가의 기준을 마련하는 것이 필요하다. 즉, NGO 스스로가 자신들의 활동을 내부적으로 점검하고 활동의 효율성을 높이며 활동의 지지자이나 기금을 제공하는 사적/공적 기부자들에 대한 책임성을 증진시키기 위해서 필요하다. 또한 NGO 외부의 기금 공여 재단이나 공적 기구들로서도 앞으로의 자금지원 여부와 그 양을 결정하기 위해서 필요로 할 것이다.

Peter Drucker(1994)는 NGO의 자체평가를 위한 질문을 5개 분야 21질문으로 개발한 바 있다. 그의 질문은 각각의 NGO 스스로가 ① 단체 활동의 궁극적 목적과 사명은 무엇인가 ② 단체는 누구를 위해 누구와 함께 일하는가 ③ 단체는 활동 현장의 주민이나 고객들이 원하는 것이 무엇인가를 잘 파악하고 있는가 ④ 단체는 활동의 목적에 따라 고객들의 요구를 충실히 만족시키는 활동을 전개하고 있는가 ⑤ 이러한 활동의 과정과 결과를 통해 무엇을 배웠고 그것을 향후 활동 계획의 수립에 어떻게 활용하고 있는가에 대하여 구체적인 사실을 파악하여 진단하도록 구성되어 있다. 이러한 질문에 대하여 답할 수 있는 자료를 수집하고 평가하는 과정 자체가 하나의 학습과정이자 자기혁신과정이 될 수 있다. 그리고 과정의 투명성, 즉 NGO의 참여시민 및 실무자뿐만 아니라 재정지원을 한 공적기관의 담당자나 개인기부자, 정부의 관계자, 국제기구의 관계자들도 참여하는 가운데 평가와 혁신이 이루어지도록 해야 할 것이다.

## V. 요약 및 결론

시민운동은 주민 스스로가 NGO를 조직하여 다수의 대중과 약소한 자를 위하는 공공의 선

(public good)을 추구하는 운동이라고 할 수 있다. 우리나라에서 이러한 시민운동은 1989년 경제정의실천시민연합(경실련)이 창립되면서부터 국민적인 관심을 끌었다. 이어서 1993년 환경운동연합이 결성되어 환경운동이 활성화되기 시작하였으며, 1994년 참여연대가 결성되어 해외 진출 기업문제, 지방자치, 사회복지, 소액주주운동 등 다양한 사회문제를 시민의 일상적인 감각으로 해결하고자 하였다(www.peoplepower21.org). 1999년도에는 ‘서울 NGO세계대회가 개최되면서 NGO라는 용어가 우리 주변에서 일상적으로 사용되게 하였다. 또한 2000년에는 총선시민연대가 결성되어 2000년 4월의 국회의원 선거에서 부적격한 입후보 공천반대 및 낙성운동을 전개하여 위력을 보였으며, 시민운동을 하는 NGO에 대한 정부지원이 가능하도록 비영리민간단체지원법이 제정되도록 하였다.

지역사회 시민운동은 이러한 중앙무대의 시민운동의 영향 및 지원을 받아 양적으로는 크게 성장하고 있으나 질적인 면에서는 미숙한 실정이라고 할 수 있다. 전체적으로는 ① 자발적인 참여저조와 소수 명망가 주도의 운동 ② 유명 NGO에 의한 백화점식 활동전개 ③ 언론플레이, 인터넷 폭로성 위주의 운동 분위기를 이어가고 있으며, 지역사회 NGO의 내부적으로는 ① NGO 활동가의 역량부족 ② 조직력과 재정취약 ③ 지역주의 내지는 집단이기주의 편승 사례 빈번 등의 문제점이 두드러지게 나타나고 있다. 그리고 중앙무대의 NGO와 또는 지역사회 NGO간에 연대하거나 동조하는 과정에서 ① 지역사회 요구나 필요에서보다는 중앙무대의 필요성에 의한 중앙집권적인 연대 ② NGO간의 선명성 경쟁과 반목하는 갈등초래 등의 문제도 자주 나타나고 있다.

이러한 문제점들은 서로 연결되어 있기 때문에 근원적이고 종합적으로 접근하여 해결방안을 모색한다는 차원에서 ① 시민사회 주도의 사회교육 확대 ② 자원봉사의 활성화를 정책개발과 사회적인 풍토 조성 ③ NGO의 자율성을 침해하지 않는 가운데 공익차원의 재정 지원

④ NGO에 대한 정부 및 기업의 의식변화와 지원확대 ⑤ NGO 스스로의 평가와 혁신 강화 등 5가지를 발전방안으로 제시하였다.

## VI. 참고 문헌

1. 강명구, 2000, “정부와 NGO 관계: 국가와 시민사회의 상호 강화(mutual empowerment)를 위한 비교론적 검토.” 한국행정학회 기획세미나(정부와 NGO).
2. 강상욱, 2001, 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로, 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문.
3. 김광웅, 2000, “협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영”, 한국행정학회기획세미나(정부와 NGO) 발표논문집, 한국행정학회.
4. 김병진, 이홍재. 2000 “정부와 NGO간의 관계에 대한 이론적 고찰.”, 행정문제연구, 7(1). 경희대학교.
5. 김석준외 3인, 2000, 뉴거버넌스 연구, 대영문화사.
6. 김수석외 2인, 2002, 농업관련 NGO의 농정 참여에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
7. 김인춘, 1997, “비영리영역과 NGO들”, 동서연구 9(2).
8. 김인홍, 1992, “비정부간 국제기구 NGO의 역할증대와 UN과의 관계” 행정논집 제24집, 동국대학교 행정대학원.
9. 김준기, 2002, “정보통신기술이 NGO에 미친 영향에 관한 연구.” 「행정논총」 40(3). 서울대학교 행정대학원.
10. 김호기 외, 1998. 21세기 한국 사회와 공공영역 구축 전망. 문화과학사.
11. 박원순, 1999. 「NGO 시민의 힘이 세상을 바꾼다」. 예담.
12. 박재욱, 2001, “로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더십.” 한국정치학회 추계학술회의.
13. 박해도, 2001, NGO 활동을 위한 주민참여 활성화방안에 관한 연구(대구, 경북지역을

- 중심으로), 대구대학교 행정학박사학위 논문.
14. 신원형, 2001, “지방의회와 시민단체.” 지방자치정보 통권 제123호.
  15. 아시아태평양교육발전연구단, 2001, 시민사회와 시민교육, 서울대 BK 21.
  16. 양현모, 2000, 「NGO 의사결정과정」. 한국행정연구원.
  17. 오재일, 2000, “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 대한 고찰,” 한국행정학회 기획세미나 (정부와 NGO).
  18. 유팔무·김원동, 2000, “춘천지역의 시민운동과 지방자치,” 한국행정학회기획세미나, (정부와 NGO).
  19. 의성군, 2002, 「한·중 마늘분쟁 요약」.
  20. 이상근, 2002, 지방자치시대 지역NGO의 역할 연구(지역 NGO와 지방자치단체의 관계를 중심으로), 경남대학교 박사학위논문.
  21. 이해영, 1992, “그람시의 시민사회 개념”, 이론 3.
  22. 임성학, 2000, “재벌개혁과 정부, NGOs의 역할: 경실련을 중심으로,” 한국정치학회보 34(4).
  23. 정정목, 2000, “Randall B. Ripley와 Grace A. Franklin의 의회와 관료제의 관계.” 오석홍, 김영평(편저). 「정책학의 주요이론」. 법문사.
  24. 조대엽, 1999, 한국의 시민운동, 나남출.
  25. 조영달, 1997, 한국 시민사회의 전개와 공동체 시민의식, 교육과학사.
  26. 조희연 편, 2001, NGO 가이드, 한겨레신문사.
  27. 조석주·김필두, 2000, 지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안, 한국지방행정연구원.
  28. 주성수, 2001, 그로벌 가버넌스와 NGO, 아르케.
  29. 주성수 외 5인, 2004, 한국 NGO 리포트 2004, 한양대학교 출판부.
  30. 체진수 옮김, 1999, NPO 삼인.
  31. 한국 NGO 총람편찬위원회, 2002, 한국 NGO 총람.
  32. 한상진, 1991, 계급이론과 계층이론, 문학과지성사.
  33. Alsing, Ingrid, 2002, Lexikon Landwirtschaft. Stuttgart.
  34. Baird, M. 2000, Transparency and Corporate Governance. Washington, DC: The World Bank.
  35. Cleary, S., 1997, The Role of NGOs Authoritarian Political System, Macmillan Press Ltd.
  36. Coston, J., 1993, “A Model and Typology of Government-NGO Relationships,” Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27-3.
  37. Douglas, James, 1987, The Nonprofit Sector, Yale University Press.
  38. Gidron, B., M. Kramer and L. Salamon, 1992, Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, San Francisco: Jossey-Bass.
  39. Gramsci, Antonio, 1967, Philosophie der Praxis, Hamburg: Argument.
  40. Habermas, Jurgen, 1981, Theorie des kommunikativen Handle, Frankfurt/M.
  41. Heyzer, N., 1995, Government-NGO Relations in Asia, New York: ST. Martins Press.
  42. Olson, Mancur, 1971, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press.
  43. Peter Drucker, 1994, The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your Non Profit Organization.
  44. Ripley, Randall G. and Grace A. Franklin, 1991, Congress, the Bureaucracy, and Public Policy. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.
  45. Salamon, M., 1995, Partners in Public Service, Baltimore: John Hopkins University.
  46. van Tuijl, Peter, 1999, “NGOs and Human Rights: Sources of Justice and Democracy.”

- Journal of International Affairs 52(2).
47. World Bank, 2000, Consultation with Civil Society organization.
  48. <http://www.grassroot.or.kr> : 주민자치정책센터.
  49. <http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/rsh/> 한양대학교 지방자치연구소.
  50. <http://www.peoplepower21.org> : 인터넷참여연대.
  51. <http://www.redcard2004.net>: 총선시민연대.
  52. <http://www.ngotimes.net> : 시민의 신문.
  53. <http://www.aped.snu.ac.kr>: 아시아태평양교육발전연구단.
  54. <http://www.volunteer21.org>: 블런티어 21.
  55. <http://www.independentsector.org> : 미국인티팬던트섹터.
- (2004년 10월 25일 접수, 심사 후 수정 보완)