



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정 치 학 석 사 학 위 논 문

정부지원과 NGO의 자율성 연구:
비영리민간단체지원법을 중심으로

지도교수 차 재 권

2009년 8월

동 의 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

박 혜 라

정 치 학 석 사 학 위 논 문

정부지원과 NGO의 자율성 연구:
비영리민간단체지원법을 중심으로

지도교수 차 재 권

이 논문을 정치학 석사학위논문으로 제출함

2009년 6월

동 의 대 학 교 대 학 원

정 치 외 교 학 과

박 혜 라

박혜라의 정치학 석사학위논문을 인준함

주심 인

위원 인

위원 인

2009년 6월

동의대학교대학원

정부지원과 NGO의 자율성 연구: 비영리민간단체지원법을 중심으로

박혜라

동의대학교 대학원 정치외교학과

요약

전 세계적으로 비영리민간단체의 활동과 역할이 커져가고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한국사회 또한 예외일 수 없으며 비영리민간단체는 이제 한국사회에서 정부 및 시장과 함께 사회를 이끌어가는 중요한 축의 하나로 인식되고 있다. 공공서비스 분야에서 정부의 역할을 보완하고, 정부 활동을 감시하며 견제하는 기능을 수행하기에 까지 이르렀다. 비영리민간단체들이 이와 같이 중요한 역할을 담당하기 위해서는 무엇보다 그들의 조직적 자율성이 필수적으로 요구된다. 그러나 비영리민간단체들이 재정적인 빈곤을 겪고 있는 상황에서 자율성을 확보하기는 쉽지 않다.

본 연구는 NGO의 재정과 활동에 있어서의 자율성이라는 두 가지 요소에 초점을 맞추어 NGO 활동의 자율성을 확보하기 위한 재정 자립의 방안을 강구함에 연구의 목적을 두고 있다. 연구의 결과, NGO가 정부 혹은 시장으로부터 자율성을 보장받기 위해서는 정부의 NGO 지원 관련 정책이나 제도의 개선 뿐 아니라 NGO 내부의 자구 노력도 동시에 요구됨을 확인하였다.

직접 지원을 위주로 하고 있는 정부의 비영리민간단체지원 사업은 NGO의 자율성을 훼손하고 있다. 이러한 제도는 독립적 기금마련이라는 간접지원 방식을 도입할 필요가 있음을 제기하도록 한다. 정부와 민간단체의 협력에 의해 조성된 기금은 정부와 시민의 의견이 조화롭게 수렴된 사업선정을

가능하게 하고 나아가 투명한 사후관리로 NGO의 자율성을 확보하는데 크게 기여할 것으로 기대된다. 한편, 부족한 시민참여의식과 기부문화를 가진 우리나라 현실에서 사업, 회원관리, 단체 운영의 전문성과 NGO간의 네트워크 구축, 그리고 도덕성 확보로 시민있는 시민단체를 이룩해 나가야 할 필요성 또한 제기되고 있다.

주요어 : 한국NGO, NGO자율성, 정부지원, 비영리민간단체지원사업, 비영리민간단체지원법, 재정지원, NGO자구노력.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경과 목적	1
제2절 연구 범위와 방법	4
제2장 NGO에 관한 기본적인 이해	6
제1절 NGO의 개념.....	6
1. 시민사회와 NGO.....	6
2. NGO의 유형.....	18
제2절 정부-NGO간 관계.....	20
1. 정부-NGO간 관계에 관한 이론적 논의.....	20
2. 정부-NGO간 관계유형에 관한 이론적 논의.....	22
제3절 한국의 NGO.....	27
1. 한국의 NGO의 태동.....	27
2. 한국의 NGO의 현황.....	28
3. 한국 NGO가 당면한 문제점.....	32
제3장 NGO의 재정자립과 정부지원.....	34
제1절 NGO의 재정자립과 자율성.....	34
1. NGO의 자율성.....	34
2. NGO의 재정자립의 의미.....	35
제2절 NGO의 재정과 운영.....	37
1. NGO의 재정.....	37
2. NGO의 운영.....	39
제3절 NGO에 대한 정부의 재정지원 논거.....	40

1. 정부의 NGO 재정지원에 대한 찬반논쟁.....40
2. NGO에 대한 정부의 재정지원 논거.....43
3. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형비교.....44

제4장 중앙정부의 비영리민간단체지원사업과 NGO의 대응양상 및 참여현황.....51

- 제1절 배경 및 경과.....51
- 제2절 비영리민간단체지원사업의 내용.....53
 1. 지원단체 선정.....53
 2. 지원사업의 선정 기준 및 대상.....56
 3. 지원내용 및 담당부서의 현황.....57
- 제3절 정부지원의 실태와 평가.....62
 1. 연도별 지원 실태.....62
 2. 비영리민간단체에 대한 정부지원의 지속성 및 사업평가.....65
- 제4절 정부지원의 문제점.....67
 1. NGO의 재정자율성의 침해.....67
 2. 정부지원의 불충분성.....69
 3. 정부지원의 지속성 결여.....70
 4. NGO의 책임성 확보의 한계.....72
- 제5절 정부 지원에 대한 NGO의 대응양상의 유형별 분석 및 비교.....73
 1. 정부지원에 대한 NGO의 대응양상의 유형별 분석.....74
 2. 정부지원에 대한 NGO의 대응 양상 비교.....78

제5장 NGO 재정자립을 위한 개선방안.....86

- 제1절 관련제도의 개선방안.....86
 1. 관련법 정비의 필요성.....86
 2. 지원규모의 확대.....86

3. 독립적 지원기금의 설치.....	87
4. 기타 제도 개선.....	88
제2절 NGO의 자발적인 활성화의 방안.....	89
1. 주력사업 중심의 전문성 및 상근근무자 확보.....	90
2. 회원확보와 효율적인 단체운영.....	91
3. NGO간의 Network 구축.....	92
4. 재정의 투명성 및 회계보고의 체계화.....	92
5. 시민참여의 활성화.....	93
제6장 결론.....	96
부록.....	98
참고문헌.....	112
영문초록.....	119

표 목차

<표 II-1> 서구 시민사회의 의미.....	8
<표 II-2> 시민사회의 의미.....	9
<표 II-3> NGO의 개념정의.....	11
<표 II-4> NPO의 개념.....	14
<표 II-5> NPO와 NGO의 개념구분.....	17
<표 II-6> NGO의 유형분류.....	18
<표 II-7> 정부와 NGO관계.....	21
<표 II-8> Gidron외와 Coston의 관계유형.....	22
<표 II-9> Coston의 정부-NGO간 관계유형.....	24
<표 II-10> 정부-NGO간 관계유형화.....	25
<표 II-11> 정부-NGO 관계유형과 정부재정지원의 NGO 대응양상	27
<표 II-12> 비영리민간단체 등록현황.....	31
<표 III-1> NGO자원의 분류.....	37
<표 III-2> NGO의 재정비율.....	39
<표 III-3> 유형비교 기준 및 내용.....	46
<표 III-4> 직접적·간접적 재정지원 유형의 비교.....	48
<표 III-5> 박상필의 재정지원 유형의 비교.....	49
<표 IV-1> 2009년도 행정안전부 재정지원 사업유형과 지원.....	53
<표 IV-2> 비영리민간단체 등록절차.....	56
<표 IV-3> 비영리단체의 등록현황.....	63
<표 IV-4> 2009년 부처별 등록현황.....	63
<표 IV-5> 지원사업 수치.....	64
<표 IV-6> 행정자치부와의 관계변화.....	68
<표 IV-7> 1999년 ~ 2009년 지원사업 유형.....	71
<표 IV-8> 계속(다년도)사업 선정수.....	72
<표 IV-9> 환경운동연합 정부지원참여 현황.....	81
<표 IV-10> 흥사단 정부지원참여 현황.....	82

그림 목차

<그림 II-1> 시민단체와 정부의 관계유형.....	26
<그림 III-1> 주요국가의 NGO재정 비교.....	38
<그림 IV-1> NGO에 대한 정부지원 체제.....	58
<그림 IV-2> 행정안전부 조직 현황.....	61
<그림 IV-3> 비영리단체의 연도별 등록현황 비교.....	63

제1장 서론

제1절 연구배경과 목적

비정부조직 즉 NGO(Non-Governmental Organization)는 최근 몇 년 동안 시장과 정부실패의 보완 기능을 갖춘 사회문제 해결의 새로운 대안으로 그 역할의 중요성이 강조되어 왔다. 이는 정부와 시장을 견제하고 시민적 참여를 통해 대의제 민주주의를 보완하며, 비시장적·비정부적 재화를 공급하는 등의 다양한 역할을 수행하는 NGO가 현대 시민사회에서 정부, 시장과 함께 없어서는 안 될 중요한 사회제도의 하나로 자리 매김 해가고 있음을 의미한다.¹⁾ NGO가 담당하고 있는 이와 같은 중요한 역할을 제대로 수행해 내기 위해서는 그들의 감시와 견제의 대상이 되는 정부와 시장으로부터 NGO의 자율성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 정부와 시장에 대한 견제와 감시의 역할을 수행할 경우, 견제와 감시의 대상이 되는 정부와 시장으로부터 어떠한 강도와 형태로든 일정한 영향을 받게 된다면, 이는 NGO 스스로 자신의 역할을 제대로 수행할 수 없음을 인정함으로써 스스로의 존재 목적을 부정하는 꼴이 되고 말 것이다.

이와 같이 중요한 NGO의 자율성을 확보함에 있어 가장 중요한 요소는 재정자립이라 할 수 있다. 그러나 세금으로 예산을 확보하는 정부나 사업상의 수익으로 운영되는 사적기업과는 달리 NGO는 회비와 기부금을 위주로 재정을 충당해야하는 까닭에 우리나라의 경우와 같이 NGO 활동에 대한 시민의 참여와 관심이 턱없이 부족하고 기부문화의 정착이 제대로 이루어지지 않은 사회에서는 만성적인 재정 부족에 시달릴 수밖에 없게 된다. 1990년대 중반 이후 우리나라 NGO 규모가 양적으로 확산되는 가운데 대다수 NGO

1) 박재희(2002), “NGO와 21세기 사회발전< I >: 한국 NGO의 활동실태와 과제”, 인문사회연구회 협동연구 총괄보고서, 한국행정연구원, P.1

들이 겪고 있는 가장 큰 고민거리 중의 하나는 비영리 공익추구활동을 보다 바람직하고 건전하게 수행할 수 있는 방법을 찾는 데 있었다. 특히 그 중에서도 가장 중요한 인적·물적 재원을 확보할 수 있는 방안을 모색하는데 대부분의 NGO들이 심혈을 기울여 왔다.

과거의 권위주의적인 독재정권은 저항적인 시민사회에 대해 철저하게 억압하고 배제하는 정치를 펼쳐오는 한편으로 관변단체에 대해서는 '민간단체 지원'이라는 명목으로 적극적으로 지원·육성하여 그들의 지지를 동원해냄으로써 권위주의적 독재정권을 정당화하는 기반으로 활용하였다.²⁾ 그러나 1987년의 민주화 투쟁 이후에는 그러한 NGO에 대한 정부의 선별적인 억압과 포섭이라는 대응 패턴이 변화를 겪게 된다. 민주화된 사회공간에서 NGO가 양적·질적으로 성장하면서 사회문제를 해결하는 하나의 대안으로 자리매김 되어간 반면, 오히려 정부는 현대사회의 복잡한 문제들을 해결함에 있어 정책적 한계를 드러내기 시작했다. 따라서 사회적, 정책적인 조정/통제 능력을 부분적으로 상실한 정부는 이러한 정부의 한계를 메워줄 대안세력으로 등장하기 시작한 NGO에 관심을 갖기 시작했고, 마침내 열악한 재정구조를 지닌 NGO의 지원방안을 모색하게 된다. 정부는 비영리민간단체에 대한 재정지원이라는 새로운 제도적 틀을 마련하기 시작하였다. 이러한 정부의 대 NGO 정책변화에 대해 NGO의 내외부에서 뜨거운 찬반논쟁이 전개되었다. 그 과정에서 2000년 비영리민간단체 지원법이 채택됨으로 인해 NGO는 그들 내부의 입장과 목적을 새롭게 정립해 나가기 시작했고, 학계에서는 새롭게 정립되어가는 정부-NGO 관계에 대한 연구가 보다 활발하게 전개되기 시작했다. 정부-NGO 관계와 NGO의 자율성을 화두로 한 NGO 연구들이 지닌 문제의식은 NGO가 정부로부터 재정지원을 받게 될 경우 NGO의 자율성 침해는 불가피하며, 열악한 재정 상황 속에서 생사를 선택해야 하는 NGO들의 입장에서는 어떤 형태로든 정부의 재정지원에 대한 선택적 대응이 필요하게 되는데 이 때 NGO들의 대응 유형이 어떻게, 어떤 요인에 의해서 선택적으로 나뉘는가 하는 점이였다. 시민사회의 중요성이 더욱 커져가

2) 독재정권에 저항하며 형성되었던 시민사회와 달리 관변단체들은 새마을운동조직육성법, 바르게 살기 운동조직육성법 등을 통해 자유롭고 합법적인 상황에서 적극 육성된다. 이런 역사적인 경험으로 인해서 NGO활동가들과 일반인들에게 지원은 곧 관변단체 지원으로 인식되기도 한다.

는 흐름 속에 NGO는 점점 더 많은 사회적 권력을 향유하게 되었고, 국가는 그러한 NGO들의 영향력을 과거와 같이 무시할 수 없게 되었다. 그래서 국가는 이들에 대한 지원을 통해 그들을 포섭하기도 하고 과거와 같이 통제와 억압을 통해 제지하려 하기도 했다. 하지만 국가의 이러한 선택적 대 NGO 정책은 정부에 대한 NGO의 대응 양상 또한 바꾸어 놓았다. 시민사회의 목소리를 대변하는 주요 NGO들을 중심으로 권위주의 독재정권 시기의 정부 권력에 대한 일상화된 거부와 비판보다는 아젠다의 성격에 따라 선택적으로 협력하고 상호의존하는 형식의 관계정립을 시도하는 사례가 증가하였다. 따라서 정부와의 협력적 자세를 유지하는 일부 NGO들은 그들의 원래 존재 목적이 정부에 대한 비판과 견제를 통해 그들의 목소리를 내는 것임을 망각한 채, '정부의 이중대'로 전략해 가는 NGO의 세속화 경향이 나타나기 시작했다. 국가뿐만 아니라 심지어 기업들 까지도 그들에 비해 상대적으로 부족한 재원을 가진 NGO들을 재정지원 등의 명목으로 자신의 영향권 안에 끌어들이므로써 NGO, 더 나아가 시민사회 전체의 자율성을 훼손하는 일이 빈발하게 되었다.

본 논문은 이러한 NGO 활동을 둘러싼 시대적 상황에 천착하여 우리나라에서의 정부-NGO 관계가 어떻게 형성, 발전되어 왔으며, 그러한 정부-NGO 관계의 발전 양상이 우리나라 NGO의 조직적, 재정적 자율성에 어떤 영향을 미쳐 왔는지를 비영리민간단체지원 사업이란 구체적 사례를 통해 살펴보고자 한다. 특히 본 논문은 정부의 재정지원에 대한 비영리민간단체의 대응 양상에 대한 유형적 구분을 통해 우리나라 NGO들의 일반적인 대응 유형을 분석해 내는데 연구의 초점을 두고 있다. 이를 위해 본 논문은 2장에서 NGO의 개념 및 정부-NGO 관계를 한국 사회의 민주화와 시민사회의 성장의 맥락에서 살펴보고, 3장을 통해 NGO의 재정자립과 자율성 간의 관계 및 정부지원의 개념과 현황을 분석한다. 다음으로 4장을 통해 정부의 비영리민간단체지원사업에 대한 NGO들의 대응 양상과 참여 현황에 대한 경험적 분석을 통해 우리나라 NGO들의 정부지원에 대한 대응 유형의 일반화를 시도한다. 4장의 경험적 분석을 바탕으로 5장에서는 우리나라 NGO들의 재정자립을 통한 자율성 확보 방안을 구체적으로 논의하고 끝으로 6장에서 연구의 성과를 요약하고 연구의 한계를 지적하며 향후 NGO 자율성 연구의 방향을

모색하며 글을 맺는다.

제2절 연구 범위 및 방법

본 연구는 NGO가 비영리 공익추구활동을 보다 바람직하고 건전하게 수행하기 위해 무엇보다도 자율성 확보가 필요하며, 자율성 확보를 위해 중요한 요소는 재정자립이라는 전제하에 NGO의 재정자립 방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 먼저 NGO와 관련된 제반 개념들에 대한 개념적 정의와 함께 NGO-정부관계에 대한 탐색적 분석을 시도하고 있다. 학계의 기존 연구성과를 바탕으로 정부-NGO 관계의 유형들을 학자별로 구분하여 정리해 넘으로써 정부-NGO 관계에 대한 새로운 유형화를 시도하고 있다. 이러한 정부-NGO 관계의 유형화를 바탕으로 정부의 재정지원에 대한 NGO들의 대응 양상을 포괄성과 배타성을 기반으로 새롭게 범주화해 넘으로써 정부지원에 대한 NGO의 대응 양상에 대한 새로운 유형적 분석들을 제공한다. 유형화 작업을 통해 만들어진 유형적 분석들을 바탕으로 각각의 유형적 분류에 가장 합치하는 사례들을 선별하여 제한적인 사례분석(case analysis)도 시도하고 있다.

자료수집방법과 관련하여 본 논문에서는 기존 문헌 연구를 위해 단행본과 일반논문, 학위논문 등의 3차 자료를 수집, 활용하고 있으며, 이외에도 국내외의 인터넷 사이트를 통해 인터넷 신문기사, 스크랩한 관련 기사, 각종 NGO들의 웹사이트 및 NGO에서 발간한 자료집, 학회나 토론회 자료집, 그리고 현행법과 관련한 정부부처의 자료집 등의 2차, 3차 자료를 수집하여 분석에 활용하고 있다. 본 연구의 일부 사례분석에서는 연구자 스스로가 해당 NGO의 일원으로 각종 활동에 참여하면서 경험한 내용들이 바탕이 되고 있어 제한적인 성격이나마 참여관찰적 연구방법 또한 부분적으로 적용되고 있다. 본 논문에서 활용되고 있는 시민단체의 내부 사정에 관한 자료와 정보들은 해당 NGO의 관계자를 대상으로 한 비공식적 인터뷰 결과도 일부 활용되고 있으며, NGO 관계를 다루는 일부 정부부처 관계자를 대상으로 한 짧은 전화 인터뷰의 결과 또한 활용되었음을 미리 밝힌다.

본 논문에서는 주로 기존문헌들을 통해 NGO의 이념과 현행 NGO 관련 법들에 내재되어 있는 문제점을 살피는데 초점을 맞추어 연구를 진행하였다. 그러나 개별 NGO들의 재정 및 활동에 대한 데이터가 체계적이지 못하고 제대로 업데이트 되지 않아 최근자료가 부족한 실정이었고, 정부부처가 생산한 자료의 경우 최근 데이터는 잘 제공되고 있으나 과거에 이루어진 정책 혹은 활동에 관한 자료가 부족하여 연구에 어려움을 안겨주었다. 정부지원 사업을 한 단체들이 사업 수행을 전후하여 정부에 대한 시각이 어떻게 변화하였는지를 분석하고 싶었으나, 정부에 대한 시각을 있는 그대로 투명하게 보여주는 단체들이 있는 반면 그렇지 않는 단체들이 주류를 이루고 있어 연구의 한계로 작용하였다. 심지어 내부적으로 수렴된 시각과 밖으로 보여주는 시각이 다른 단체도 존재하였는데 그런 경우, 해당 단체의 공식적인 관점과 시각에 대한 구체적이고 타당한 분석 자료들을 확보하기가 매우 힘들었다.

제2장 NGO에 관한 기본적 이해

제1절 NGO의 개념

1. 시민사회와 NGO

1) 비영리민간영역의 부상

21세기 한국 사회의 특징 가운데 하나는 국가정책이나 사회정책 전반에 걸쳐 광범한 시민들의 참여가 목격되는 점이다. 중요한 정부정책이 발표될 때마다 언론은 시민단체의 대응을 빼놓지 않고 보도하며, 각 부분에 그에 관련되는 시민들 모임이 결성되어 있다. 말하자면 이제 시민단체를 통한 시민들의 정책참여는 일상화되어 있으며, 결국 이렇게 결정된 정책이 일반 시민들의 생활에도 적지 않은 영향을 미치고 있다³⁾.

20세기에 들어서서 참정권의 확대와 지속적인 경제성장은 복지국가의 탄생을 가능케 하였고, 특히 제2차 세계대전 이후 민주국가들은 엄청난 부를 축적함으로써 국민의 질병·빈곤·불안에 적극 개입하게 되었다⁴⁾. 그러나 1960년대 이후 공공 서비스의 공급이 기존의 공적조직을 넘어 민간 영역에서도 이루어짐에 따라, 공적 영역과 사적 영역에 대한 경계가 모호해졌다. 특히 1970년대 오일쇼크에 의해 초래된 경제위기로 인해 발생한 그 이후의 신보수주의는 사회복지에 대한 지원강화와 국가의 권한 축소, 개인 및 기업의 자유 등을 주장하면서, 작은정부, 민영화, 분권화, 규제완화, 시민참여 등의 개념이 확산되었다. 그래서 중앙정부에 의해 제공된 서비스가 민간분야와 지방정부를 통하여 실현하게 되었다⁵⁾. 하지만 정부의 관점이 아니라 시민사

3) 김광수, “사회운동과 우리 사회”, 한국사회이론학회, 푸른사상(2003), p.12

4) 박상필, “NGO와 현대사회”, 서울: 아르케(2001), p.99

5) Saloman은 이것을 제3자정부(third-party government)라고 부른다.

"Partners in Public Service". Baltimore: The Johns Hopkins University Press(1995).

회의 관점에서 볼 때 이러한 민간 부문 조직의 영역 확장은 정부 및 시장 실패에 따른 역할의 한계, 국가권력에 대한 견제, 사회적 자본 축적의 필요성 등에서 비롯되었다고 보는 시각이 많다⁶⁾.

오늘날 정부 단독으로 각종 복지서비스를 제공하거나 사회문제를 해결하는 것은 불가능하다. 복잡하고 분화된 사회조직, 다양한 서비스 욕구, 정부재정의 압박, 시민의 자발성과 참여욕구의 증대 등과 같은 현대사회의 특징은 사회 주요 기능의 민영화에 관심을 갖게 하였다. 때문에 현대사회는 국가, 시장, 비영리단체의 세 영역이 상호 견제와 협력을 통하여 균형을 이루고, 각 영역에서 그 기능을 충실히 수행하는 것이 중요하다.

비영리민간단체는 다양한 사회적인 참여를 통하여 정부나 시장에 의해 공급이 잘 안되고 있는 공공재를 함께 공급하여 공공의 선을 증진시키는 역할을 한다. 이근주는 다음과 같은 사회적 참여에서 비영리민간단체의 공공적 기능을 잘 설명하고 있다. 우선 비영리민간단체는 정부가 사회전체의 공공재에 대한 수요를 파악하고 적절한 서비스를 하기 어려운 경우 그에 대한 공공서비스의 생산과 분배에 참여한다. 다음으로 사회적 문제와 요구에 대해 광범위한 대중의 관심을 이끌어내는 '사회적 가치수호자' 역할을 한다. 마지막으로 비영리민간단체는 공동체의식을 형성하고 유지하는데 효과적인 역할을 하여 대중의 신뢰를 바탕으로 한 시장체제와 민주정치 운영을 가능하게 한다. 그로 인해 '사회자원'을 만들어내고 유지하는 역할을 한다. 이와같은 비영리민간영역에 대한 분석들은 NGO연구의 향상을 돕는다.

2) 시민사회의 개념

서구에서 시민사회(civil society)라는 용어가 사용되기 시작한 것은 18세기 말경부터이다. 복지국가의 위기와 후기 산업 사회로 진입하는 18세기말에서 19세기 중엽까지 시민사회라는 말은 '문명화된 사회(civilized society)'라는

6) Salamon, Lester, America's Nonprofit Sector, 2nd edition, New York: The Foundation Center(1999).

박상필, "비영리단체의 발생원인과 발달배경", 「현상과 인식」 봄/여름호(2000).

주성수, "시민사회와 제3섹터", 한양대학교 출판부(1999).

7) 이근주, "NGO 지원과 정부", 행정연보, 한국행정연구원(2000), p.6

의미로 사용되었는데, 좀 더 구체적으로 말해서 ‘전제적인 지배가 이루어지는 자연 상태와 반대되는 사회, 즉 헌법에 기초해서 지배가 이루어지는 입헌국가’를 의미하였다⁸⁾.

그러나 그 후 토크빌, 맑스, 그람시, 하버마스 등에 의해 이론적 시각을 달리하는 다양한 시민사회론 들이 전개되면서 시민사회라는 말의 의미가 다양하게 분화되었다⁹⁾. <표 II-1>은 이들 서구의 학자들에 의해 정의된 시민사회의 개념을 요약, 정리한 것인데 토크빌의 경우 시민사회를 절대적인 국가권력에 맞서는 시민조직의 영역으로 계급적 의미를 탈색하여 개념정의를 시도하고 있는 반면, 맑스와 그람시 그리고 하버마스의 경우에는 정도의 차이에도 불구하고 시민사회의 영역이 자본주의 사회의 경제적 권력 계급이라 할 수 있는 부르조아 계급의 사적 소유를 보장해주는 영역으로 정의되는 경향을 띠고 있다. 그러나 그람시나 하버마스의 경우는 맑스의 영향을 받으면서도 시민사회가 반드시 부르조아 계급의 경제적 이해관계를 대변하는 영역이 아니라 프롤레타리아계급의 대응에 따라 충분히 탈계급적 성격을 지닐 수 있는 영역으로 정의하고 있다는 점에서 맑스의 정의와는 구별된다.

<표 II-1> 서구 시민사회의 의미

토크빌	민주주의 시민혁명의 의도하지 않은 결과인 새로운 전제국가(고도로 중앙집권화된 절대군주국가 또는 전체주의 국가)의 출현을 방지하고 민주주의를 더욱 발전시켜나가기 위해 필수적인 시민조직영역 ¹⁰⁾
맑스	‘부르조아계급의 가치’가 지배하는 사회를 의미, 시민적 자유와 권리는 개인이 자신의 재산을 자유롭게 사용하고 처분할 수 있는 ‘사적 소유의 권리’를 의미 ¹¹⁾
그람시	‘부르조아 계급의 지배가 도덕적으로 정당화되는 헤게모니의 영역’이며, 프롤레타리아 계급이 부르조아 민주주의를 변혁시키기 위해 부르조아 계급과 헤게모니 경쟁을 벌여 나가야 할 영역 ¹²⁾
하버마스	도구적 합리성이 지배하는 현대사회에서는 ‘체계에 의한 생활세계

8) K. Kumar, "Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of Historical Term," British Journal of Sociology(1993).

9) 임희섭, “한국시민사회의 자율성과 공공성에 관한 연구”, 대한민군학술원 논문집, 제46집 제1호(2007), p.4.

10) A. Tocqueville, Democracy in America, (New York: Freedom Watch; 1981).

	의 식민화'가 일어나는데, 이를 방지하기 위해 시민사회의 활성화가 필수적 ¹³⁾
--	---

이때 우리나라는 민주화가 진전되고 있고 사회영역에 대한 국가의 지배와 동원력이 저하되었다. 그리고 국민들의 추구하는 가치와 요구가 다양화되면서 시민사회를 둘러싼 논쟁이 뜨거워졌다¹⁴⁾. 우리나라의 관련 학계에서 사용하고 있는 시민사회의 개념을 대표적 학자들을 중심으로 정리하면 <표 II-2>와 같은데 이들의 시민사회를 바라보는 시각은 <표 II-1>의 서구 학계의 시각과는 확연히 구별된다.

<표 II-2> 시민사회의 의미

송희준 (1999)	국가의 직접적 통제 밖에서 개인과 집단 사이의 사적 또는 자발적 장치에 의하여 조직되는 가정세계, 경제적 영역, 문화적 활동과 정치적 상호작용 등 사회생활의 영역들
유팔무 (1995)	일상적인 소비 및 여가, 문화생활이 이루어지는 생활공간이자 정치적인 여론이 형성되는 장
정무권 (2001)	국가의 공권력에 의한 조직과 시장조직을 제외한 민간부문의 비영리적이면서 자발적인 조직들, 즉 시민들의 자발적 결사체들을 구성하는 영역

송희준(1999)¹⁵⁾과 정무권(2001)¹⁶⁾이 정의하고 있는 시민사회의 개념에는 국가와의 무관성이 강조되는 반면 유팔무(1995)¹⁷⁾의 경우에는 국가 혹은 시장

11) 김세균, "시민사회론의 이데올로기적 함의", 『이론』 (1995, 가을호), p.151-184
 12) A. Gramsci, Selections from Prison Notebooks, Part I & II, (New York, International Publishers, 1871),
 13) J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der Bürgerlichen Gesellschaft, (Verlag am Mein, 1962) 한승원 역, 『공공장의 구조변동』 (나남, 2001)
 14) 김선미, "한국 NGO의 정책형성과정에서의 협상적 거버넌스 분석", 이화여자대학교 대학원 사회생활학과 박사학위 청구논문 (2002), p.70
 15) 송희준, "국가와 시민사회의 관계: 이론적 개념과 실천적 전망", 『한국행정연구』 8권1호 (1999), p.8
 16) 정무권, "정부와 NGO의 관계 : 개념화의 문제와 이론적 쟁점", 『사회과학논평』. 제21호(2001), p.52
 17) 유팔무, "한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념들의 모색", 서울: 한울(1995), p.228-259

과의 관계성보다 시민사회가 지닌 일상성과 생활중심적 성격을 강조하고 있다. 유팔무의 이러한 정의는 계급적 시각에 입각하여 시민사회를 정의하는 서구적 시각과는 대별되는 것으로 한국에서의 시민사회 전개과정을 서구 선진국의 역사적 경험과는 달리 이해해야 한다는 그의 주장에 기인한 것으로 해석될 수 있다. 그는 식민시대와 분단상황속에서의 외세 의존적 국가권력 지배시기와 60년대 이후 급속한 자본주의화를 통한 발전시기의 두 단계로 구분하여 시민사회를 분석하고 있다. 특히 산업화를 거치면서 경제적 지위를 누리게 된 중산층을 중심으로 기존 권위주의 정권에 대한 반감과 민주화에 대한 열망이 폭발하면서 80년대 후반의 반정부 투쟁으로 이어졌고, 그 과정 속에서 한국의 시민사회는 질적·양적 성장을 이루게 되었다는 것이 그의 논리다¹⁸⁾.

우리나라는 시민사회의 역사가 짧아 국가-시민사회간 관계의 기반도 취약하다고 볼 수 있다. 그러나 그러한 짧은 역사 속에서도 시민사회의 성장과정에 독재정부의 권력이 조직적으로 작용하여 영향을 미치면서 그러한 권력의 영향력이 이후 시민사회의 성장과정에서 제도화되기에 이르렀다. 따라서 한국의 시민사회의 성장이 지닌 이러한 특수성에 견주어 볼 때 우리나라에서는 서구적 시민사회론을 무비판적으로 수용하기에는 다소 무리가 따른다고 할 수 있어 보다 적실한 미시적 분석이 요구된다고 하겠다. 특히 한국사회의 발전경향이 경제적 급성장과 정치적 후진성을 지니고 있으므로 한국 시민사회의 분석에 대한 이론적 논의는 더욱 신중해야한다.

3) NGO의 개념

NGO라는 용어가 널리 쓰이고 있다. Non Governmental Organization, 문자 그대로 번역하면 비정부기구라는 뜻의 NGO라는 용어는 원래 국제연합(UN)같은 세계 각국의 정부 대표들로 구성되는 국제기구들에서 정부 대표가 아닌 민간인들로 이루어진 조직들을 총칭해서 부르면서 만들어진 용어이다¹⁹⁾. '비(非)정부' 그러니까 정부기구가 아니라 소극적인 방식으로 이름지어

18) 유팔무, “한국의 시민사회론과 시민사회분석을 위한 개념들의 모색”, 「한림대 사회조사연구소 연구논문시리즈 93-31」(1993), p.26

진 것이다. 만약 NGO를 비정부기구로만 이해한다면 기업과 같은 다양한 영리단체들도 포함되기 때문에 오늘날 제5의 권력이라고 까지 칭하는 공익을 위해 활발히 활동하고 있는 수많은 시민사회단체들의 위상을 분명히 제시할 수 없다.

NGO가 시민사회의 중요한 한 영역임은 의심의 여지가 없으나, 그럼에도 불구하고 시민사회와 NGO를 동일시하는 것은 잘못이다. 시민사회와 NGO 간 영역을 비교하여 볼 때, 이를 제대로 이해한다면 시민사회는 (정당을 포함하여) 국가와 시장의 바깥에 존재하는 모든 단체 및 결사체 조직을 포괄하는 개념이며, NGO는 그러한 시민사회의 중요한 실체 중 하나일 뿐이다²⁰⁾. 따라서 시민사회가 ‘시민적인 행동규범’에 의해 유지되는 자발적이고 복합적인 조직·기구들의 집합체라고 볼 때, NGO들은 그러한 시민사회의 주요한 목소리로 간주되어질 수 있는 것이다²¹⁾. 김준모²²⁾는 NGO의 개념정의 를 위해 다양한 각도에서 살펴보았다.

<표 II-3> NGO의 개념정의

기초개념	정의
NGO 연혁	유엔이 지정하는 민간기구와 국제적 협력사업에 참여하는 공식적인 민간단체로서 정부와 관련되지 않는 조직
학자들의 논의	정부에 속하지 않으면서 사적이윤을 추구하지 않는 조직이며, 공식적, 비정부적이며, 비영리조직이며, 자치적이며 자발적인 조직
UN의 정의	다의적이며, 포괄적 개념으로서 비정부·비국가 조직체를 의미하며, 자발성(voluntarism)을 바탕으로 비영리적인 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체 그리고 운동세력을 포함
NGO의 활용영역	정부실패가 존재하거나 존재할 가능성이 높은 영역에서 활동하는 조직
관련법령	영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 목적으로 하는 민간단

19) 박재창 외, “정부와 NGO”, 서울: 법문사(2000), p.84

20) Carothers, Thomas. "Civil Society", Foreign Policy. Vol. 117. (1999-2000), P.18-29

21) 김선미(2002) 앞의 논문, p.61

22) 김준모, “한국 NGO의 활동실태와 과제”, 인문사회연구회협동연구 총괄보고서, 한국행정연구원(2002), p.19

	체
--	---

김준모는 다양한 각도에서 NGO의 개념정의를 시도하고 있다. 위의 개념들을 종합해 보면, 결국 NGO란 공공의 이익을 추구하기 위해 민간이 자발적으로 만들고 운영하는 영리를 추구하지 않는 공식적인 비정부 민간조직이다. 그러나 여태 NGO에 대한 명확한 개념화가 이루어지지 않고 있으며 학자마다 연구 목적과 성격에 따라 이를 달리 해석하여 개념화하고 있다. 이처럼 이론적인 합의가 이루어지지 않은 상태에서 NGO 분야의 비교연구와 이론적 발전을 기대하기란 대단히 어렵다. 이 절에서는 특히 시민사회의 중요한 한 축을 이루고 있는 NPO 및 NGO의 개념에 대하여 살펴보기로 한다.

(1) NPO와 NGO의 개념상의 혼란

오늘날 시민사회를 구성하는 다양한 자발적 조직들은 '비영리조직(Non-profit Organization), 비정부조직(Non-governmental Organization), 사회운동조직(Social Movement Organization), 시민사회조직(Civil Social Organization), 지역사회 자원조직(Community Voluntary Organization), 이익집단(Interest Group)' 등 다양하게 명명되고 있다. 이 가운데서 비영리조직(NPO)은 시민사회를 나타내는 가장 포괄적인 용어로 시민들에 의해 자발적으로 조직된 모든 비영리 단체들을 포괄하는 개념이다. 이는 정부에 의해 조직된 비영리조직들 (Government-organized NPO)도 포함되며, 실제로 NGO라는 용어가 더 많이 사용되고 있기는 하지만 그와 같은 비영리 조직은 대부분 비정부조직이기 때문에 비정부조직(NGO)이라고도 불린다. 하지만 엄밀한 의미에서는 NPO와 NGO는 구별되어 사용되고 있다²³⁾.

그러나 NPO나 NGO와 관련하여 활발한 연구가 이루어지고 있지만, 수많은 학자들은 그 구체적인 실체는 물론 구조적, 운영상의 특징이나 고유한 기능을 기반한 개념 정의에 대하여 명확한 합의점을 이루어내지 못하고 있다. 이는 각국 학자들이 저마다 영리를 추구하지 않는 각 분야의 비정부적 민간단체들이 수행하고 있는 복합적인 측면 중 어느 한 측면만을 강조하여

23) 임희섭(2007), 앞의논문, p.195

자의적으로 정의하였기 때문이다²⁴). 이와 같은 상황을 충분히 고려한 가운데 NGO와 NPO의 개념을 정의하고 두 개념을 구분해볼 필요가 있다.

i) NPO(비영리조직)

각 국가에서 비영리조직의 개념은 그 나라의 역사와 사회구조를 반영하고 있다. 특히, 비영리조직은 국가의 역할과 밀접한 관련을 가지고 있는데, 국가의 역할이 클수록 비영리조직의 범위가 더 좁게 규정될 뿐 아니라 활동 또한 상대적으로 덜 활성화되어있다²⁵).

미국에서의 비영리조직은 법과 질서의 필수적인 구조를 제공하고 일반적인 복지증진의 목적을 가진 정부기관도 아니고, 영리를 추구하는 기업도 아니면서, 자체의 관리절차를 가지고 어떤 공공목적에 봉사하는 단체이다. 이때 단체가 추구하는 서비스나 이념 및 주장은 물리적인 것뿐만 아니라 심리적인 것도 포함한다²⁶. 박상필(2001)은 이는 “대체로 공식적인 조직, 사조직, 이윤배분 금지, 자율관리, 자원봉사, 공익 추구 등의 여섯 가지의 특성을 지닌다”라고 했다. 또, 영리를 추구하지 않는다는 근거에서 연방소득세를 면제받을 자격이 있다는 의미로 간주되었다²⁷).

일본에서의 비영리조직의 개념은 명확하게 정의되지 않아 보는 사람에 따라 다양하다. 대체로 미국의 개념을 원용하여 자선단체, 사회복지법인, 사립학교법인, 종교법인, 의료법인, 기타 공익법인, 자선기금, 생활협동조합 등을 포함한다. 그러나 학교법인과 의료법인을 비영리단체에서 제외하는 사람도 있다²⁸). 일본은 미국이나 유럽에 비하여 비영리단체가 활성화되지 않았을 뿐만 아니라 독립성도 약하다. 비영리단체가 공공서비스 제공을 목적으로

24) 남재석, 한국 NGO의 자율성 확보를 위한 재정자립방안연구, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위청구논문(2002), p.15

25) 박상필(2001), 앞의 책, p.100

26) O'Neil, Michael, "The Third America", San Francisco, Jossey-Bass Publishers(1989)

27) Gidron. B, Kramer, R., and Salamon, L. M. "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" In Gidron. B, Kramer, R., and Salamon, L. M. ed. Government and the Third Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publishers(1992).

28) 일본에서 의료법인은 광의의 공익법인에 해당하지 않으며 세금도 영리법인과 동일하다고 한다(Dentsu Institute for Human Studies; 1999). p.106-108

하는 사조직이지만, 공식적인 법인조직은 정부에 의해서 형성되고 재정의 상당 부분을 정부지원에 의존하기 때문에, 정부통제를 받고 있는 것이 대부분이다²⁹⁾.

한국은 선진국에 비하여 국가 자율성과 중앙집권화 경향이 강하였고, 유교적 권위주의로 인하여 시민사회가 제대로 발달하지 못하였다. 따라서 자율성·공공성·자원(自願)성·다원성·연대성의 특성을 지닌 비영리단체의 활동이 활발하지 못하였고, 이에 대한 일반적인 개념이 제대로 규정되어 있지 않다³⁰⁾. <표 II-4>에서 정리하고 있는 바와 같이, 국내 학자들 중 김상영(1996)의 경우에는 NPO의 비영리적 성격과 공공성을 강조하는 방향에서 개념정의를 시도하고 있고 김성국(1992)의 경우에는 NPO의 존립목적을 사회봉사와 종교적 목표를 한정하여 매우 제한적인 개념정의를 시도하고 있다.

<표 II-4> NPO의 개념

김상영(1996) 31)	영리를 추구하지 않는 민간조직으로 건강, 교육, 과학의 진보, 사회복지, 다원적 가치관의 촉진 등 공공목적을 추구하는 기관의 집합체
이동규(1994) 32) 박충환(1988) 33)	회계학의 입장에서 규정하여 정부기관을 포함하는 반면, 단체 구성원의 집단이익을 추구하는 무역협회, 컨트리클럽 등을 제외
김성국(1992) 34)	사회봉사나 종교적인 목표를 달성하기 위해 활동하는 조직체 (Stoesz and Raber; 1997)

29) Amenomori, Takayoshi, "Defining the Nonprofit Sector in Developed Societies", Japan. In Laster M. Salamon and Helmut K. Anheier(eds.), Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis, Machester: Manchester University Press(1997).p. 188-214. Dentsu Institute for Human Studies, 『지속 가능한 사회를 위한 시민경영학』, 제진수(역). 서울: 삼인; NPO Toha Nanika. Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 1996(1999).

30) 박상필(2001), 앞의 책, p.109

31) 김상영, "지방자치와 능동사회화", 『영진자치정보』 제15호:22-29, 영진전문대학 지방자치 연구소(1996), p.23

32) 이동규, "비영리회계", 서울: 형설출판사(1994), p.20-21

33) 박충환, "비영리기관의 회계", 서울: 법문사(1988), p.27-33

34) 김성국, "한국자본주의 발전과 시민사회의 성격", 한국사회학회, 한국정치학회편 『한국의 국가와 시민사회』, 서울: 한울(1992), p.6

NPO에 대한 개념정의와 관련하여 가장 뚜렷한 구분의 기준을 제시한 학자는 이 분야에서 지난 수십 년간 선구적인 연구를 진행해온 미국 Johns Hopkins 대학의 Salamon 교수이다. 그는 NPO의 특징을 6가지로 대별하여 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, NPO는 '공식적 조직체(formal organization)'이다. 즉 어느정도 제도화된 조직이다. 설령 그 조직이 시민들의 일상생활에서 대단히 중요한 역할을 한다 할지라도 그것이 순전히 임시적이고 일회성이 짙으며 비공식적일 경우, 비영리부문으로 간주되지 않는다.

둘째, NPO는 '민간영역(private sector)'이다. 즉 제도적으로 정부로부터 분리된 독립적인 영역이다. 비영리기관은 정부기구의 일부분이 아니며 그렇다고 정부 관료들에 의해 주도되는 기관에 의해 운영되지도 않는다. 근본적으로 비영리조직은 그 기본구조가 민간기구에 뿌리를 두고 있다.

셋째, NPO는 '자체 활동을 통해 발생한 수익에 대하여 그 배분을 원칙적으로 금지하는 제약(non-profit-distributing principle)'을 두고 있다. 다시 말해서, 이는 기부자들에게 운영 이익을 분배하지 않는다는 것을 의미한다.

넷째, NPO는 '자율성(self-governing)'을 갖는다. 여기서 자율성은 자치의 개념이다. 비영리조직은 조직운영과 관련하여 조직 내 그들만의 자체적 의사결정절차를 밟으며 외부의 조직에 의해 통제 받지 않는다.

다섯째, NPO는 '자발적(voluntary)'이다. 조직 구성원들은 조직활동과 운영에 자발적으로 참여한다.

마지막으로, NPO는 '공익(public benefits)'을 추구한다. 비영리 조직은 공공 목적에 기여하며 공공선에 이바지 한다.

ii) NGO(비정부조직)

NGO의 역사는 19세기 중엽까지 거슬러 올라가지만, NGO란 용어가 처음 공식적으로 사용된 것은 1949년 UN에 의해서였다. 처음 NGO란 용어는 UN산하기관들과 결부되어있는 비정부기구를 지칭하는 것으로, 정부나 정부간 협정에 의해 설립되지 않은 모든 사적 조직들을 포괄하는 광범위한 의미로 사용되었으며, 주로 국제적으로 활동하는 조직을 의미하였다³⁵⁾. 그 후 국

가 권력에 대한 견제를 통한 '시민권리의 옹호' 등을 하는 단체라는 적극적인 의미로 확대되었다. 현재는 정부에 상대되는 말로서 정부, 기업이 아닌 시민들의 자발적 참여를 토대로 공공선을 추구하는 모든 민간단체나 조직으로 이해되고 있다³⁶⁾.

그러나 많은 학자들이 NGO의 개념을 정의하고 있음에도 불구하고 아직 통일된 개념규정은 없는 상태이다. 그것은 NGO가 너무 넓고 다양한 영역을 포괄하며, 나라마다 다른 역사적 배경을 가지고 있는 것에 연유하는 것으로 보여진다.

NGO에 대한 좀 더 구체적인 용어 정의를 소개해보면, 우선 UN(1980)이 규정한 정의에서는, "비정부 또는 비국가 조직체로서 자발성을 바탕으로 하는 비영리적인 집단이나 조직 또는 결사체, 기구나 단체, 그리고 운동세력을 포괄"한다. 한편 김인춘 교수(1997)³⁷⁾는 NGO가 '비정부기관으로서 비영리 목적 하에 지구상의 제반 문제들을 다루는 시민주체의 단체를 총괄하는 개념'으로 정의하기도 하고, 보다 일반적으로는 '비당파적이며 비영리를 원칙으로 하는 자발적(voluntary)이고 자율적(self-governing)인 단체'를 지칭하기도 한다고 주장한다. 한편, Gordenker와 Weiss(1995)는 NGO를 '민간에 의해 자발적으로 조직된 비영리단체로서 자율적인 활동을 하는 공식조직'으로 정의하였고, 김준기 교수³⁸⁾는 '비영리적, 비정부적, 자발적 민간조직으로서 집합적 서비스를 생산하며 기존의 시장 및 공공부문과 독립된 자발성이 강한 민간기구'로 NGO를 정의한 바 있다.

iii) NPO와 NGO의 개념 구분

이상에서 살펴본 NPO와 NGO에 대한 개념을 정리하면, NPO는 국가와 시장영역으로부터 분리된 모든 자발적 민간부문을 통칭하는데 반해, NGO는

35) 김영래·김혁래, "한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제", 『한국사회에서 국회와 NGO의 역할』, 한국정치학회 국제학술회의(1999). p.1-24

36) 윤춘근, "NGO의 자율성 확보를 위한 경기도 지원정책연구", 경희대학교 NGO대학원 NGO정책학과 석사학위 청구논문(2004), p.109

37) 김인춘, "비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법", 『동서연구』 9권 2호(1997). P.21

38) 김준기, "정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부NGO지원사업분석", 『한국행정학회 동계 학술대회 발표논문집』 (1999). p.219

사회·문화·경제개발과 관련된 의미를 가진 협의의 개념과 국제적 활동 조직을 망라하는 광의의 개념으로 사용된다고 볼 수 있다. NGO의 개념을 사회·경제개발에 관련된 협의의 개념으로 사용한다 하더라도 '사회·경제개발이 무엇을 의미하는가'라는 관점에 따라서는 대학, 병원, 사교클럽, 전문가단체, 종교단체, 사회복지단체, 문화단체 등이 포함되거나 제외될 수 있다. 따라서 NGO라는 용어는 학술적 용어라기보다 정치적·이념적 성격을 띠는 용어라고 할 수 있다.³⁹⁾

강상욱(2001)⁴⁰⁾은 이와 같은 NGO와 NPO의 개념을 <표 II-5>와 같이 비교, 대조하는 방법을 통해 설명하고 있다. 그의 구분에 따르면 NGO는 NPO에 비해 훨씬 정치적, 이념적 성격을 강하게 띤 것으로 1980년대 이후 세계화와 민주화의 물결이 밀어 닥치면서 나타나기 시작한 개념으로 볼 수 있다.

<표 II-5> NPO와 NGO의 개념구분

구분	NPO	NGO
배경	1970년대 이후 미국을 중심으로 한 서구 선진국가들에서 사용되기 시작함	1980년대 이후 개도국과 유럽을 중심으로 사용되기 시작함
개념	국가 및 시장영역과 분리된 제3의 제도적 영역을 통칭	· 광의의 NGO : 비영리를 목적으로 하는 모든 국내외적 비정부단체 · 협의의 NGO : 사회·경제개발과 관련한 제한적 비영리, 비정부단체
초점	· 특히 교육이나 보건, 복지 등의 서비스 기능을 강조 · NGO와의 구분점을 비영리 추구에 초점을 맞춤	· 인권, 환경, 소비자 운동의 주창적 기능을 강조 · NPO와의 구분점을 비정주성에 초점을 맞춤
성격	가치 중립적	정치적, 이념적

자료: 강상욱, 2001. 재인용

39) M. Salamon and Helmut K. Anheier(eds.), "Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis", Manchester: Manchester University Press(1998), p.188-214.

40) 강상욱, "우리나라 NGO의 성장에 관한 연구", 서울대 행정대학원 박사학위 논문(2001), p.32

2. NGO의 유형

NGO의 유형은 조직의 이념 및 목적, 소유권의 형태나 구성원의 통제방식, 이익수혜자의 범위 혹은 서비스 유형 등 다양한 기준을 바탕으로 분류할 수 있다. 그러나 개별 NGO들의 성격이 워낙 다양하여 그 종류와 활동영역을 하나의 조직유형으로 정의하기란 결코 쉽지 않다. NGO를 분류하는 방법은 이들이 지향하는 바가 무엇인지에 따른 분류, 활동범위에 따른 분류, 재원마련 방법에 따른 분류, 고객집단의 성격에 따른 분류 등 그 분류기준에 따라 달리 구분되고 있다.

좀더 상세하게 살펴보면 조희연(2000)⁴¹⁾은 NGO를 아래 <표 II-6>과 같이 ①공적이해실현을 지향하는 단체, ②직능집단, ③동호회, ④기타 자발적 사회조직으로 분류하고 있다.

<표 II-6> NGO의 유형분류

공적이해 실현을 위한 NGO	사회행동 지향적 NGO (voice형)	민중운동적 NGO	반독재투쟁 운동체, 도시빈민, 노동운동 등
		시민운동적 NGO	종합적 시민운동, 환경운동, 교통운동 등
	사회 서비스적 NGO (service형)	박애조직, 구호조직, 사회복지 단체 등	
직능집단		한국출판협회, 의사협회, 변호사협회 등	
동호회		각종 스포츠 동호회 조직, 조기축구회 등	
기타 자발적 사회조직들		위에 포괄되지 못하는 다양한 단체들	

자료: 조희연(2000) 재구성

국내에서는 최병선(1993)⁴²⁾은 정부부문과 민간부문의 중간 조직을 준공공

41) 조희연, “민주주의 이행과 제도정치”. 민중정치. 시민정치, 「경제와 사회」, 제46권(2000). p.179

부문이라고 칭하면서 이를 준정부부문과 준민간부문으로 양분하고 있으며, 김준기(1998)⁴³⁾는 정부의 보조와 영향력을 받는 정부보조(위임)형 비영리단체와 민간주도형 비영리 단체로 구분하고 있으며, 신광영(1999)⁴⁴⁾은 MaCarthy & Wolfson의 사회운동구분에 따라 갈등형 비정부조직과 합의형 비정부조직으로 구분하고 있고, 차명제(2000)⁴⁵⁾는 비정부조직의 활동분야에 따라 단일과제 NGO와 종합 NGO로 나누고 있으며, 활동범위에 따라 국내 중심 NGO와 Global NGO로 구분하기도 한다. 한편 김인춘 교수(1997)⁴⁶⁾는 이상에서 언급한 이들 입장을 정리하여 NGO 분류에 4가지 기준을 제시하고 있다. 첫 번째로 그는 지향목표, 활동차원, 고객집단, 상품화정도가 NGO 분류의 중요한 기준 요소라고 주장한다. 둘째로 그는 Salamon과 Anheier가 주장한 NPO연구분야에 주목하여, '활동영역'을 기준으로 삼아 분류하고 있다. 셋째, 김 교수는 최근 책임성, 자원에 대한 통제정도, 사회적 가치, 참여의 형태와 수준, 그리고 여성주의적 이상에 부합하는 정도 등의 새로운 기준으로 NGO를 분류하려는 시도들이 나타나고 있음을 언급하고 있다. 그는 마지막으로 대부분의 분류 체계가 개별 NGO들의 다양한 활동을 고려하지 않기 때문에 다측면적인 성격을 갖는 NGO들을 분류하는 데 있어 일차원적 접근은 큰 효용이 없다고 지적한다. 따라서 NGO 분류 문제에 있어서 조직 유형보다는 조직특성에 초점을 맞추는 것이 보다 유용한 접근임을 주장하고 있다. 즉 조직의 특성에 따라 분류하는 것이 NGO의 유형을 구분하는데 있어 정교함을 더해줄 뿐만 아니라, 포괄성을 갖게 하며, NGO의 다차원적인 특징을 고려하게 해준다는 것이다.

국외에서는 Salamon(1999)⁴⁷⁾의 경우, 회원봉사조직과 공공봉사조직으로 대분하고 있다. 회원봉사기관은 공익을 목적으로 하기는 하지만, 대개 일반 대중보다는 본질적으로 조직 및 기관이 회원들에게 일정한 이익을 제공하기

42) 최병선, “준공공부문 조직연구위 방향모색”, 『행정논총』 31(1) (1993). p.208-231

43) 김준기, “비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 형태: 주인-대리인이론 관점에서”, 『행정논총』, 36권 1호(1998). p.65

44) 신광영, “비정부조직(NGO)과 국가정책”, 『한국행정연구』, 제8권 제1호(1999).

45) 차명제, “NGO들의 활동분야와 유형”, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케(2000), p.87

46) 김인춘(1997), 앞의 논문. p. 32

47) Salamon, “Lester, America's Nonprofit Sector, 2nd edition”, New York: The Foundation Center(1999).

위해 존재한다. 여기에는 친목 및 공제관, 재계 및 전문가 단체(상공회의소, 은행연합회, 변호사협회 등) 정치단체(정당 및 정치활동협의체) 등이 있다. Korten은 NGO유형을 고객집단에 따라 4개 유형으로 나누었는데, 회원조직, 자발적 조직, 공익서비스제공조직과 정부주도의 조직(GONGOs)이 바로 그것이다. 그리고 이들 NGO의 지역적 위치에 따라 개발도상국가들이 많은 남부NGO와 선진국이 많이 산재해 있는 북부NGO로 나누었다. Anheier는 전통과 관례의 불문법 지배정도, 정치와 경제의 사회적 발전수준 정도, 분권화의 정도와 같은 세가지 기준에 따라 주요 국가들의 NGO유형을 나누었다. 한편 미국의 자원영역에 관한 연구를 진행하고 있는 Wolch는 NGO 분석에 3차원체계를 제시하고 있다. advocacy-direct service냐 아니냐에 따른 분류, 상품화/비상품화에 따른 분류, 끝으로 참여적/엘리트적 차원으로 활동에 소비자나 고객이 참여하느냐 못하느냐에 따라 NGO를 분류하고 있다. 위와 같이 국내외 학자간 다양한 유형의 기준이 나타나고 있는 것은 그들이 NGO의 유형을 각기 다른 기준에 초점을 맞춰서 분석하고 있기 때문이며 이러한 상황으로 인해 NGO에 대한 정의는 물론 유형에 대한 합의점조차 이뤄지지 않은 채 지금도 NGO관련 연구들이 진행되고 있다. 하지만 그런 와중에도 대체로 보편적 기준의 활동목표, 활동수준, 활동영역에 따른 분류 등이 적용되고 있음을 알 수 있다.

제2절 정부-NGO간 관계

1. 정부-NGO간 관계에 관한 이론적 논의

우리나라에서 NGO에 관한 연구는 NGO의 급성장에 버금가는 폭발적 증가 추세를 보이고 있다. NGO학이 이른바 학문적 성장산업(academic booming industry)으로 서서히 자리매김을 해가고 있는 것이다. 이러한 학문적 성장에 힘입어 NGO는 사회과학 분야에 있어서 활발한 연구소재가 되고 있을 뿐 아니라 NGO 관련 교과목이 여러 대학, 대학원의 정규 코스가 되어 전문적인 연구의 대상이 되어가고 있다. NGO에 관한 연구는 시민단체

의 양적, 질적 급성장으로부터 연유하는 NGO 자체의 조직과 경영적 측면에 관한 연구가 주요한 연구관심사로 떠오르고 있는 가운데⁴⁸⁾ 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방자치 실시 이후 지역적 수준에서의 NGO-지방정부 관계 또한 중요한 연구주제로 부상하고 있다. NGO와 정부와의 관계가 NGO 연구에 있어 주요한 주제로 자리 잡게 된 것은 NGO가 대두된 배경과도 깊은 연관이 있다. NGO의 활동이 세간의 주목을 받기 시작한 때는 정부자원의 고갈, 세계화현상에 따른 규제완화 및 민영화 조치, 사회·정치·경제적 이슈에 대한 시민들의 자발적인 참여의식 증대, 시장기능에 대한 새로운 인식 또는 아이디어의 전파에 따른 정부의 기능 및 역할에 대한 조정의 필요성이 대두되고 있는 현실적 상황이 크게 작용한 것으로 보인다. 전통적인 정부영역을 보완하는 수준에서 비정부 부문의 역할이 점차 확대되고 있다는 것이다⁴⁹⁾.

1970년대 이후 나타나기 시작한 NGO는 공공서비스를 제공하는 비정부조직으로서 국가와 시장의 중간영역에서 양자를 보완하고 매개하는 조직이다. 물론 이들 제3의 영역에 속하는 조직들의 성격이나 기능 및 형태에 대하여는 많은 시각상의 차이가 존재한다⁵⁰⁾. 예컨대 유팔무(1995)의 경우 NGO를 국가-시장 관계에서 상호작용적으로 개입하는 존재로 보고 있는 반면 신광영(1995)과 이효선(1997)은 국가-시장 관계에서 분리된 독립적 존재라는 관점에서 정부와의 관계를 바라본다. 임혁백(1992) 역시 NGO를 국가와 시장으로부터 분리되어 대립적 관계를 유지하고 있는 독립적 주체인 공동체로 보고 있다.

<표 II-7> 정부와 NGO관계

유 팔 무 (1995) ⁵¹⁾	국가와 시장의 관계에 상호작용적으로 개입하는 것으로 보는 입장
신 광 영 (1995)	국가, 시장과 분리된 사회부문에서 공공영역과 사적영역을

48) 박재창(2000), 앞의 논문, p.82

49) 김준기, “비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구”, 「정부와 NGO-한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」(2000), p.229

50) 송희준, “국가와 시민사회의 관계: 이론적 개념과 실천적 전망”, 「한국행정연구」, 8권 1호.(1999), p.15

9) ⁵²⁾	매개하는 것으로 보는 입장
이 효 선 (1997) ⁵³⁾	국가와 개인생활의 중간에 위치하는 것으로 보는 입장
임혁백 (1992) ⁵⁴⁾	국가와 시장, 그리고 공동체를 각각 대립적인 삼각관계로 설정하는 입장

국가(혹은 정부), 시장, NGO의 관계를 어떤 시각에서 바라보든 NGO가 국가 및 시장과는 구별되는 독립적 존재로서 공적 영역과 사적 영역의 중간에서 두 영역의 소통을 매개하는 매개체로 기능하는 존재라는 사실에는 대체적으로 동의하고 있는 듯하다.

2. 정부-NGO간 관계유형에 관한 이론적 논의

이제 NGO와 정부 혹은 시장 간의 관계 설정을 넘어 이들 간의 관계가 실제로 어떠한 형태로 나타나게 되는가의 문제 또한 NGO학을 연구하는 학자들의 주요 관심사 중의 하나가 되고 있다. 정부와 NGO간 관계의 유형을 분류하기 위해 연구자들은 연구목적에 따라 여러 가지 기준을 사용하는데, 이를 설명하는 이론 중에 대표적인 것은 Gidron Kramer & Salamon(1992)과 Coston(1998)가 있다⁵⁵⁾.

<표 II-8> Gidron외와 Coston의 관계유형

학자	기준	유형
Gidron Kramer & Salamon(1992)	재원의 조달과 서비스의 공급	- 정부주도형 - NGO주도형 - 중첩형 - 협동형

51) 유팔무, “한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념들의 모색” 서울: 한울(1995), p.270

52) 신광영, "비정부조직(NGO)과 국가정책", 『한국행정연구』, 제8권 제1호 (1999), p.100

53) 이효선, "현대한국의 시민운동", 아산재단연구총서 제36집, 집문당(1997), p.76

54) 임혁백, “민주화시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색: 국가, 시장, 민주주의”, 한국사회학회·한국정치학회(편), 『한국의 국가와 시민사회』, 한울(1992), p.381

55) 김준기(2000), 앞의 논문, p.232

Coston(1998)	NGO에 대한 정부의 수용과 거부의 정도	-억압형 -대항형 -경쟁형 -용역형 -제3자정부형 -협력형 -보충형 -공조형
--------------	---------------------------	---

<표 II-8> 에서 보여지는 바와 같이 Gidron, Kramer & Salamon(1992)의 경우, NGO의 재원조달 및 서비스 공급 방식에 따라 정부주도형, NGO주도형, 중첩형, 협동형의 4가지 유형으로 구분하고 있고 Coston(1998)은 그 분류를 더욱 세분화하여 NGO에 대한 정부의 수용 혹은 거부의 정도를 기준으로 억압형, 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자정부형, 협력형, 보충형, 공조형의 8가지 유형으로 구분하고 있다. Gidron외의 유형에서 정부 및 NGO 주도형은 재정 및 서비스 공급 전반을 정부 및 NGO가 주도적으로 수행하고, 중첩형에서는 각각 개별적으로 재정 및 서비스 공급을 수행한다. 협동형에서는 정부가 재원을 공급하는 주체가 되고, NGO는 서비스를 주로 생산·공급하는 역할 분담이 이루어진다. 그러나 Gidron외의 제시하는 관계 유형분류는 대단히 기술적인 분석시도로 인해, 이들 간 관계를 너무도 단순도식화 시킴으로써 현실적이지 못하다는 비판을 받고 있다. 특히 이들은 정부-NGO간 발생하는 정치·경제, 사회·문화적 배경 등의 동태적이고 유동적인 요인들의 상호 작용을 간과하고 있다⁵⁶⁾.

한편, Coston(1998)⁵⁷⁾은 <표 II-9>에서 드러난 바와 같이 정부-NGO간 관계에서 정부의 NGO정책을 중요시하여 NGO의 제도권으로의 공식화(formalization)여부, 정부의 제도적 다원주의 인정시에 존재하는 대칭적(symmetrical) 혹은 비대칭적(asymmetrical) 권력관계의 여부 등과 같은 요인을 활용하여 그 관계구분을 시도하고 있다. Coston의 주장에 따르면 정부

56) 김준기(2000), 앞의 논문, p.234

57) Coston, Jennifer, "A Model and Typology of Government-NGO Relationships", Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27(3)(1998).

<표 II-10> 정부-NGO간 관계유형화

학자	기준	유형
박상필(1999) ⁵⁸⁾	NGO의 재정과 활동의 자율성	종속형, 협력형, 자율형, 권위주의억압형, 민주적 포섭형
신희권(1999) ⁵⁹⁾	지방정부와 NGO간의 관계에서 자금조달과 통제 및 의사소통과 접촉	통합된 의존형, 분리된 의존형, 통합된 자율형, 분리된 자율형
신광영(1999) ⁶⁰⁾	정부의 태도와 NGO의 조직 유형	포섭적 관계, 갈등적 관계, 협조적 관계, 동반자 관계
권해수(1999) ⁶¹⁾	정부와 NGO의 목적과 수단 의 일치여부	자율관계, 관용관계, 갈등관계, 억압관계
김준기(2000) ⁶²⁾	자원의 대체가능성과 중요성	상호의존관계, 정부주도의 일방적관계, NGO주도의 일방적 관계, 상호독립적 관계

자료 : 남재석(2002) 재구성

이러한 관계유형화에 대하여 김준기·김정부(2001)⁶³⁾는 상대적 설명력의 정도에 대해서 명확한 논의가 부족하다고 지적하고 있다. 이것은 근본적으로 한계에 부딪치고 있는데, NGO가 정책과정에 참여할 경우 이러한 유형화가 실용적 측면에서는 어떠한 의미도 가지지 못한다는 것이다.

한편 NGO가 정부와 상호작용 속에서 중요하게 부각되는 두 가지요소는 재정과 활동(사업)이라고 할 수 있다. 전자는 시민단체에 대한 정부의 유인수단이 되고, 후자는 정부에 대한 시민단체의 견제 수단이 된다. 박상필(2001)은 NGO와 정부의 관계유형을 설정하기 위하여 시민단체의 재정의 자율성을 한 축으로 하고, 활동의 자율성을 다른 한 축으로 하여 각각의 정도에 따라 <그림 II-1>과 같이 네 가지 유형을 도출하였다⁶⁴⁾.

58) 박상필, “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제”, 『한국행정학보』 제33권 제1호(1999).

59) 신희권, “지방정치와 변화와 자발적 조직의 역할”, 『한국행정연구』 제8권 제1호, 1999년 봄호(1999).

60) 신광영, 「비정부조직(NGO)과 국가정책」, 『한국행정연구』, 제8권 제1호 (1999).

61) 권해수(1999), 앞의 논문

62) 김준기(2000), 앞의 논문

63) 김준기·김정부, “NGO연구에 대한 비판적 고찰”, 『행정논총』, 39권 3호(2001).

64) 박상필(2001)은 “여기서 ‘재정’은 시민단체의 사무실과 조직 운영, 사업에 필요한 자금을 말하고, ‘활동’이란 목표달성을 위한 시민단체의 단독 또는 연대사업 및 사업과 관련된 행동을 말한다”라고 명시하였다. p.199

	(강)		
활동의 자율성		협력형	자율형
		종속형	권위주의적 억압 또는, 민주적 포섭
	(약)		(강)
		재정의 자율성	

<그림 II-1> 시민단체와 정부의 관계유형 자료: 박상필(2001)

종속형은 재정의 자율성이 낮고, 활동의 자율성 또한 낮다. 이는 재정을 확보하지 못하고, 정부에 의존하며, 그로인해 단체 활동에 있어서도 재정을 지원한 정부에 사업영역과 정부에 반하는 운동은 하지 못할 것이다. 협력형의 경우는 재정의 자율성이 낮으며, 활동의 자율성이 높은 형태인데, 재정적 측면에서는 종속형과 유사하게 정부지원을 받게 되지만, 활동에 있어서는 경험성 및 전문성을 바탕으로 정부의 사업을 보완하는 입장에 서게 된다. 그로인해 정부는 부분적으로 NGO에 의존하게 되고, NGO는 활동 있어서 자율성이 높아진다. 다음으로 권위주의적억압 또는, 민주적 포섭형은 재정의 자율성이 높으나 활동의 자율성이 낮은 형태이다. 이는 NGO의 재정이 확립되어있지만, 정부로부터 제약을 받는 경우로 민주화 이전에 NGO의 역할이 인정받지 못하고 억압당하던 시기에 발생하는 형태이다. 마지막으로 자율형은 재정의 자율성도 높고, 활동의 자율성도 높은 형태로 정부의 지원과 상관없이 재정이 독립되어 있으며, 그들이 활동에 있어서도 어떤 제약도 받지 않고 그들의 이념대로 이루어 나가는 유형이다.

위에서 살펴본 정부와 NGO간의 관계유형은 이후에 살펴볼 정부의 재정 지원에 대한 NGO의 대응 유형과도 연결된다. 정부와 NGO 관계가 협력적이고 상호 의존적일 경우에는 NGO가 정부지원에 대해 프로젝트형, 상호의존형의 대응 양상을 보일 것이고, 갈등적, 일방적 주도관계일 경우에는 독립형, 무관심형의 대응 양상을 보일 것이다. 이는 정부와의 관계에 있어서

NGO가 협력형과 종속형의 유형의 보일 경우, 재정지원을 받기위해 그리고 정부와의 사업파트너십을 인정하고 그들의 역할을 보완하기 위해 프로젝트형과 상호의존형을 보일 것이다. 그러나 자율형과 억압 또는 포섭형의 경우는 정부재정지원에 있어서 그들의 지원을 거부하고 독립형의 형태를 보이거나 정부가 그들을 지원사업에 선정해 주지 않을 것이라는 생각에 무관심형의 양태를 보일 것이다. 정부재정지원에 대한 NGO의 대응양상은 제4장에서 자세히 살펴보기로 한다.

<표 II-11> 정부-NGO 관계유형과 정부재정지원의 NGO 대응양상 비교

정부-NGO간 관계유형	정부재정지원에 대한 NGO의 대응양상
협력형, 종속형/ 포섭적, 협조적/ 관용관계 / 상호의존관계, 정부주도의 일방적 관계	사업형, 파트너십형
자율형/ 갈등적/ 자율관계, 갈등관계/ NGO 주도의 일방적 관계	거부형, 무관심형

제3절 한국의 NGO

1. 한국 NGO의 태동

우리는 산업화와 민주화의 역사가 극히 짧아서 NGO의 역사 또한 대단히 짧을 수밖에 없어 탄생시기를 조선말의 독립협회 활동기로 보는 견해도 있으나 이에 대한 논의가 적어 정설이 있다고 보기 어렵다⁶⁵⁾.

국내에서 NGO는 중요한 한 영역으로 국가에 대한 영향력이 증대된 1980년 중반 이후 양적·질적인 성장을 이루었다. 특히 1987년 6.29선언 이후 민주화에 대한 시민사회의 욕구가 분출되면서 환경보호운동, 여권신장운동, 정부 및 시장권력에 대한 건전한 비판과 견제 및 감시운동, 통일운동, 인권신장운동, 언론자유운동 등과 같은 다양한 분야의 범사회적인 공익추구를 위해 수많은 NGO들이 설립되어 활동하고 있다. 권위주의 국가에 의해 공공사업에

65) 박재창(2000), 앞의 논문, p.238

있어서 배제돼 왔던 한국의 시민사회는 민주주의의 확산을 위해 국가권력의 민주화를 도모하려 하였다. 그 과정에서 시민사회에 의한 참여 정치가 증가하고 또한 국가의 개방화 과정도 이루어졌다⁶⁶⁾. 이러한 민주화과정은 시민역량의 향상과 민주화됨에 따라 사회의 자율성이 높아지게 하였고, 이제는 시민들이 스스로 직접 그들이 이상으로 생각하는 국가사회를 이룩하고자 단체를 형성하고 행동에 나서게 되었다. 이는 시민사회의 활성화는 물론 NGO의 성장 배경에 지대한 영향을 미쳤다.

2. 한국 NGO의 현황

지난 1987년 6월 항쟁이후 NGO의 성장이 가속화되고 여러 가지 사회적 상황의 변화로 특히 최근 10여 년간 급속히 수많은 시민단체들이 결성되어 경제, 노동, 환경, 여성, 복지, 의료 및 행정분야에 걸쳐서 활동을 전개하고 있으며 영향력을 행사하는 대상은 정부와 정치권이 되고 있다. 이들의 절대다수가 역사가 짧고 보니 거의 다 영세성을 면하지 못하고 그로인해 회원수가 적고 재정상의 어려움을 겪고 있다. 여러 가지로 어려운 여건 속에서도 한국 시민사회는 이들 NGO들의 성장에 밀거름이 되어 왔다⁶⁷⁾. 아직은 서구에 비해 그 질적·양적 측면에서 많이 미약하지만, 짧은 시민사회의 역사를 감안할때 많은 분야의 NGO들이 자생적으로 성장했음은 한국 시민사회의 성장을 대변하는 한 단면으로 볼 수 있을 것이다⁶⁸⁾. 그러나 놀라운 일은 나라발전, 살기좋은 사회형성을 위해 시간과 금전면에서 희생적으로 단체활동에 참여하는 진정한 의미의 시민(전문인, 경제인, 공중)이 증가하고 있다는 것이다⁶⁹⁾.

한편, 한국 NGO의 성장 및 발전 현황과 관련하여서는 아직까지 학문적

66) 조희연(2000), 앞의 논문, p.171

67) 김택, “한국NGOs(시민단체)의 행정부패감시기능”. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」(2000), p.121

68) 1987년 6월 항쟁이후 급속도로 생성·발전해 온 이들 한국의 NGO들은 지난 1992년의 리우 환경회의에서부터 93년 비엔나 인권회의, 94년 카이로 인구회의, 95년 코펜하겐의 사회개발을 위한 세계정상회의, 북경 세계여성대회, 96년 이스탄불 세계주거회의 99년 헤이그 평화회의 등에 이르기까지 전지구적 문제뿐만 아니라 국내의 문제와 관련한 의견 및 해결책 제시를 통해 그 활동영역을 넓혀 왔다(<http://www.ngo99korea.org>)

69) 박재창(2000), 앞의 논문, p.222

성과가 그리 많지 않다. 그러나 시민의 신문사가 1997년 이후부터 3년마다 발간해 온 <한국민간단체총람>에 의하면 그 현황을 어느 정도 파악할 수는 있다.

비정부·비영리 분야의 NGO의 숫자는 2006년 당시 총 23,017개이다. 2003년도의 18,266개에 비교할 때 3년 만에 약 26% 증가했다. <한국민간단체총람>은 NGO를 크게 시민단체와 민간단체로 나누어 놓았다. 시민단체에 대해서는 “자발성에 기초하여 사회운동 차원에서 경제적 이익과 단체이익을 추구하지 않고 회원가입에 배타성이 없는 권익주창형 또는 갈등형 NGO를 중심으로 분류해 놓았다.”고 한다. <한국민간단체총람>에 등재되어 있는 시민단체 숫자는 총 5,556개이며, ‘시민사회 / 교육·학술 / 국제연대·협력 / 노동 / 농어민 / 문화 / 사회서비스 / 여성 / 빈민·지역·자치 / 환경 / 온라인단체’ 등 11개 분야로 분류되어 있다.

시민단체를 제외한 나머지 NGO가 ‘민간단체’에 속한다. <한국민간단체총람>에 수록된 민간단체의 숫자는 총 17,461개이며, 유형별로 나누면 법적지위단체, 경제단체, 교육단체, 노동조합, 문화단체, 봉사단체, 사회복지단체, 언론단체, 여성단체, 전문가직능단체, 종교단체, 정보통신단체, 체육단체, 학술단체, 해외동포단체, 협동조합 등이 있다.

<한국민간단체총람>에 수록된 5,556개의 시민단체 현황을 살펴보면 1,336개(24%) 단체가 소속되어 있는 ‘시민사회’ 분야가 가장 많으며, ‘사회서비스’ 분야가 1,030개(19%)이고, ‘환경’ 분야가 736개(13%)로 세 번째이다. 인터넷 홈페이지로만 활동하는 온라인단체도 638개로 12%를 차지하고 있다. 이 네 분야가 전체의 67%를 차지한다. 시민사회(1,336개) 분야를 세부적으로 분류하면 시민사회일반(308개) 평화·통일·민족(243개), 인권·추모사업회(172개)의 세 분야가 주류를 이루며, 이 밖에 가정 / 경제 / 과학기술 / 정보통신 / 교통 / 국민운동 / 법·행정·정치 / 생협 / 소비자 / 청년·학생 등으로 나뉘어진다. 좌파 및 진보 성향의 시민단체는 대부분 ‘시민사회일반’, ‘평화·통일·민족’, ‘인권·추모사업회’, ‘청년·학생’ 분야에 속해있다. 시민단체의 지역별 분포에 있어서 전체의 55%가 수도권에 편중되어 있으며 37%인 2,060개가 서울에 있다. 법인형태로는 전체 시민단체의 34%가 사단법인이며, 법적인 지위를 갖지 않은 임의단체가 전체의 52%인 2,894개이다. 회원 수는 중

양값(통계집단을 크기의 순서로 늘어 놓았을 때 그 한가운데 위치하는 값)이 300명일 정도로 취약하다. 전체 시민단체의 79% 정도가 회원수 1천 명 미만이다. 회원이 1만 명이 넘는 단체는 전체의 9%인 501개이다. 상근자 수도 취약해, 중앙값이 3명이었고 전체적으로 상근자수 5명 이하가 약 60%(3,340개)에 달했다. 상근자 수가 10명 이상인 단체는 전체의 13%(723개)에 불과하다.

재정은 특히 열악하다. 연간예산의 중앙값이 1억 원, 평균이 5억 1천만 원이다. 전체 시민단체의 35%가 연간예산이 1억원에서 5억원 사이에 분포되어 있다. 연간예산이 10억 원 이상인 단체는 전체의 9% 정도이다. 홈페이지 개설 단체는 59%이고, 22%의 단체가 정기간행물을 발행하고 있다. 이는 한국 NGO의 조직역량이 대단히 미비함을 드러내는 수치라고 볼 수 있다. 한국 NGO의 저열한 조직역량은 <표 II-12>에 보여지는 비영리민간단체 등록 현황을 통해서도 쉽게 짐작해 볼 수 있다. 2009년 3월 현재 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체의 수는 926개로 전년 대비 약 9.5%의 신장세를 보이고 있고 광역자치단체(시/도)에 등록된 비영리민간단체의 수는 7,383개로 전년 대비 약 0.7% 증가하였다. 중앙행정기관에 등록된 비영리민간단체의 약 45%인 417개 단체가 행정안전부, 보건복지가족부, 환경부의 3개 부처에 집중되어 있다. 광역자치단체에 등록된 비영리민간단체의 등록 현황은 비영리민간단체 활동에 있어서도 수도권 집중현상이 여과없이 드러나고 있음을 보여준다. 서울과 경기도의 수도권 지역에 등록된 비영리민간단체는 총 2,289개 단체로 이는 전체의 31%에 해당된다. 반면 인구 360만의 제2도시인 부산광역시의 경우 등록단체가 464개로 이는 전체의 약 6.3%에 지나지 않는다.

<표 II-12>

비영리민간단체 등록현황('09. 3.31)

□ 등록단체 현황

계	중앙행정기관 (33개부처)	시·도
8,309 (100%)	926	7,383
'08.12.31 + 134	+ 81	+ 53

□ 부처별 등록현황

계	기획재정부	교육과학부	외교통상부	통일부	법무부	국방부	행정안전부	문화체육관광부	농림수산식품부	지식경제부
926	6	28	91	83	5	10	162	98	28	3
	보건복지가족부	환경부	노동부	여성부	국토해양부	경찰청	소방방재청	문화재청	농촌진흥청	신림청
	145	110	32	17	23	7	7	4	6	13
	중소기업청	특허청	통계청	식품의약품안전청	해양경찰청	방 송 통신위	국 가 보훈처	공 정 거래위	금융 위	국가안련 위
1	2	1	1	8	16	6	6	4	1	2

□ 시·도별 등록현황

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
	981	464	303	421	305	281	235	1,308
7,383	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	233	290	295	639	416	505	459	248

자료: 행정안전부 민관협력과 홈페이지

3. 한국 NGO가 당면한 문제점

시민사회의 성숙과 함께 NGO의 중요성이 점차 부각되고 있다. NGO의 활동은 국경을 넘어 국제무대에서도 중요한 활동자로 인정받고 있다. 그러나 한국 NGO가 한국사회의 변화에 미친 이러한 역할에도 불구하고 시민단체와 시민운동에 대한 비판이 쏟아지고 있다. 이러한 비판이 만연하고 있는 데는 우리 사회의 구조적 한계와 시민단체의 책임과 도덕성에 대한 과도한 기대도 작용한다. 실제로 시민단체의 역할에 대하여 수요가 극적으로 증가하는 반면 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 공급자의 능력이 제한되어있는 실정이다.

무엇이 한국 시민단체들의 서비스 공급 능력을 제약하고 있는가? 한국 NGO가 지닌 문제점에 대한 지적은 수 없이 많다. 그 중 대표적인 문제점을 몇 가지만 지적하자면 대략 다음과 같다. 이슈제기와 명망가 중심의 시민운동, 백화점식 조직화, NGO간의 경쟁과 주도권 다툼, 제도 언론에 대한 의존, 국제연대의 부족, 정부와 기업에 대한 재정의존, 행동지향적 운동, 중앙집중화의 권력화 등으로 대안 제시 능력의 부족, 시민참여의 부족과 엘리트주의 전문성의 부족, NGO간의 양극화의 초래, 국제화의 연대능력의 부족, 풀뿌리 조직화의 부족, 재정자율화의 부족, 시민교육의 소홀, 시민단체의 관료화와 권력집중 등이 주요한 원인으로 지적될 수 있다⁷⁰⁾. 여기서 알 수 있

70) 박상필(1999,2001), 앞의 논문

는 바와 같이 시민단체에 대한 비판 그 자체도 경쟁과 자율성을 추구하여야 하면서도 연대와 조직화를 이루어야 하는 의미에서 상호 모순적이다.

한국 시민운동이 이제 겨우 10년의 역사를 지녔다고 본다면 시민운동에 대한 위와 같은 비판은 큰 문제가 아닐 수 있다. 한국 시민운동이 지금 평가와 반성 속에서 제2의 도약을 위한 변화의 과정에 있음을 감안할 경우 우리는 좀 더 한국 시민운동의 문제점에 대해 관대해 질 수 있을 것이다. 그러나 한국 시민운동의 현재와 미래에 대한 이러한 긍정적 기대에도 불구하고 한국 시민운동이 당면해 있는 위기적 상황을 결코 간과할 수는 없다. 그중 가장 문제가 되는 것은 시민단체의 재정빈곤 일 것이다. NGO가 재정을 회비와 기부금으로 충당하는 것은 NGO의 자율성과 조직화를 강화한다는 측면에서 매우 중요하다. 그러나 한국 NGO가 회비와 기부금으로 사업을 전개하고 상근자를 양성하기에는 법적·제도적 장치, 참여와 기부문화, 시민단체의 내부역량에 한계가 있다. 따라서 한국의 NGO는 재정의 상당부분을 정부보조금, 기업기부금, 수익사업에 의존할 수 밖에 없는 형편이다.

재정자립을 통한 자율성 확보는 한국 NGO가 당면한 가장 중요한 문제라고 할 수 있다. 한 조직이 자체 역량을 강화하여 국가 및 시장권력에 대해 건전한 비판, 견제 세력으로서 활동하기 위해서는 무엇보다 자율성 확보가 선행되어야 할 것이다. 정부나 기업으로부터의 재정적 독립은 물론, 자구적인 재정 마련을 통한 재정적 자립은 자율성 확보를 위한 가장 중요한 과제이다. 회원들의 회비에 의한 재정마련이 가장 바람직한 방법이겠지만, 기부문화가 약한 한국의 상황에서 정부의 지원정책을 통해 NGO에 대한 인식전환과 관심, 자발적 참여유도는 재정자립을 통한 자율성 확보의 지름길이다. 이를 통해 '시민 없는 시민운동'의 문제를 극복하고, 일반 대중의 요구를 정확히 파악하여 정부 정책에 연결 되도록 하는 것이 중요하다. 뿐만 아니라 범사회적 공익을 추구하는 이들 NGO가 중요한 인적 자원인 시민의 참여를 극대화하고 또 단체 활동과 운영 전반을 이끌어갈 지도자들의 역량과 도덕성 등을 배양하는 것도 개별 NGO들의 자율성 확보에 중요한 요소라고 볼 수 있다.

제3장 NGO의 재정자립과 정부지원

제1절 NGO의 재정자립과 자율성

1. NGO의 자율성

시민사회의 성숙도를 알아볼 수 있는 가장 중요한 요소는 그것이 지닌 자율성이다. 김성국은 시민사회의 특성으로 '시민권, 자율성, 공동체적(비계급적) 시민의식, 타협적 개혁의식' 등의 네가지를 들고, 시민사회가 권력관계의 측면에서 국가의 권력적 지배로부터 얼마나 많은 자율성을 획득했느냐와 의식의 측면에서 얼마나 공동체적(비계급적 혹은 탈계급적)이냐에 따라 시민사회의 성숙을 가늠할 수 있다고 주장한다⁷¹⁾. 국가와의 관계에서 시민사회가 자율성을 획득하는 것이야말로 시민사회의 가장 중요한 요건이라고 할 수 있다.

한편 박상필은 시민사회의 구성요소들 중 자율성의 요소로 '시민권 확보를 위한 법적, 제도적 장치 및 국가와 시장의 감시와 견제'를 제시한 바 있다. 즉 시민사회가 국가권력으로부터 자유로울 수 있도록 하는 제반 법률이나 제도들이 잘 갖추어져 있고 정부 혹은 시장(기업)에의 정책 및 경제활동에 대해서 시민 혹은 소비자의 입장에서 항상 감시, 감독할 수 있는 시민권력이 허용하는 한에 있어 시민사회는 국가 혹은 시장으로부터 자유로울 수 있다는 것이다.

한 발 더 나아가 임희섭(2007)⁷²⁾은 시민사회의 자율성을 다음과 같은 여러 차원에서 분석하고 있다. 우선 '시민사회는 국가 및 시장과의 관계에서 제도적(법률적) 자율성을 보장하고 있는가?' 하는 점이다. 시민들이 기본적인 권

71) 김성국, "한국자본주의의 발전과 시민사회의 성격", 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』, 한울(1992), p.51

72) 임희섭, 한국시민사회의 자율성과 공공성에 관한 연구, 대한민군학술원 논문집, 제46집 제1호(2007), p.9

리와 정치적 자유를 위해 참정권(각종 선거에서의 투표권과 국민투표, 주민 투표에서의 투표권), 언론의 자유, 집회와 결사의 자유 등을 제도적으로 보장받고, 시장과의 관계에서도 직업의 선택·이동의 자유, 자유로운 거래와 사유재산권 등을 제도적으로 보장받는 것 등이 시민사회 자율성의 중요한 척도가 될 것이다. 다음으로 시민사회의 자율성은 '시민사회의 각종 자발적 결사체들이 조직의 활동을 위해 필요한 자원(인적 자원과 물적 자원)을 자율적으로 동원할 수 있는 능력의 정도'에 의해 평가될 수 있다.

본 연구에서는 임희섭이 제시한 바의 제도적 차원의 자율성과 조직적 차원의 자율성 중 조직적 차원의 자율성을 분석함에 주요한 연구의 목적을 두고 있다. 그리고 조직적 차원의 자율성을 구성하는 인적, 물적 자원 중에서도 시민사회단체의 재정적 능력과 깊은 관계가 있는 물적 자원을 통한 시민사회의 분석에 초점을 맞출 것이다. 성숙한 시민사회를 이룩하기 위해서는 무엇보다 먼저 시민사회 자체의 자율성이 확립되어야 하고 본 연구의 서두에서 이미 확인한 바와 같이 시민사회의 자율성이란 곧 NGO가 시민사회의 핵심적인 조직 요소라는 점에서 NGO의 자율성의 확립이야말로 시민사회의 자율성을 결정짓는 중요한 요소이다. 따라서 NGO의 자율성확립이— 최고 결정요인인 재정자립이 갖는 의미와 재정의 운영 방법과 현황에 대한 보다 자세한 분석을 통해 우리나라 시민사회의 자율성의 정도를 가늠해 보기로 한다.

2. NGO의 재정자립의 의미

NGO들의 재정자립 문제⁷³⁾와 관련된 학계의 학술적 논의는 아직 심층적인 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다. 그러나 NGO의 존립기반이 시민들

73) NGO들이 활동에 필요한 재정을 마련하는 방법은 크게 회원들의 회비, 기부 및 후원금, 정부 및 기업으로부터의 재정지원, 수익사업, 사업수익(가령, 연구용역 등) 등으로 나뉘 볼 수 있다. 일반적으로 재정자립이라고 할 때는 정부 및 기업으로부터의 재정지원을 뺀 나머지를 일컫는다. 하지만 재정자립과 관련해서는 시민단체들마다 수입내역이 다르고 보고체계도 틀려서 명확히 그 범위와 성격을 규정하기 힘들다. 다만 일반적으로 이해되고 있는 재정자립의 개념은 다음의 세 가지로 요약·구분해 볼 수 있다. 첫째는 회원들의 회비만으로 활동에 필요한 재정을 충당하는 경우이고, 둘째는 회원들의 회비에도 후원금까지 포함하는 경우이다. 세 번째는 여기에 다시 수익사업 및 사업을 통한 수익까지 포함해서 이해하는 경우이다. (박상필(2001) p.61 참조)

의 자발적인 참여와 신뢰의 바탕 위에 국가나 시장으로부터 단체활동의 자율성을 확보할 수 있느냐에 달려 있고, 또한 그러한 NGO의 자율성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 NGO의 재정적 자립이 보장되어야 한다는 점에는 이견의 여지가 없어 보인다.

NGO의 재정빈곤은 조직의 사명에 부합하는 사업을 수행할 수 없게 만든다는 데에 문제가 있다. 따라서 NGO가 충분한 재정을 확보하여 그 자립도를 높이게 되면 우선 재정 마련을 위하여 무리하게 외부(정부나 기업)에 의존할 필요가 없어지게 되고, 이는 NGO의 자율성 확보로 이어지게 되며, 시민사회로부터의 도덕성 시비에서 자유로워지게 되는 것이다. 그리고 활동가들에 대한 합당한 수준의 금전적 보상이 이루어져 이직율을 낮출 수 있게 되고, 따라서 활동가들의 전문성을 담보할 수 있게 된다. 또한 재정이 충분하게 마련되면 재정 마련을 위하여 단체의 역량을 과다하게 소진시키는, 이른바 '목적 전치'의 모순에서 벗어날 수 있게 된다.

정부나 기업에 비해 원천적으로 재정기반이 취약할 수밖에 없는 NGO들로서는 재정문제의 극복이 최우선 과제가 아닐 수 없다. 재정적 자립을 이루지 못하고서는 그 존립을 유지할 수 없기 때문에 지속적인 재원의 개발은 모든 NGO가 당면하는 가장 절실한 과제로 부상하였다⁷⁴⁾. 따라서 단체의 목적과 사업에 동의하는 회원들을 최대한 확보하고 그들을 중심으로 자체회비를 확대하여 모금을 늘리는 일이 NGO들에게는 대단히 중요한 사업일 수밖에 없다⁷⁵⁾. 그리고 NGO의 기본적인 이념지향이 시민들의 자발적인 참여에 기반한 풀뿌리 민주주의에 있다는 점을 상기하고 보면, 단체의 운영 및 사업수행이 회원들의 자발적인 회비와 후원금에 의해 이루어져야 함은 지극히 당연하다⁷⁶⁾.

이상의 논의를 통해 '재정자립이란 회원들의 회비나 후원금 등을 통해 단체 활동에 필요한 재정을 충당하는 것'으로 정의할 수 있을 것이다. 아울러

74) 정무성, "시민단체의 재정활성화를 위한 법적.제도적 개선방안", 「시민단체의 안정적 재정확보 및 활성화 방안」. 아시아시민사회운동연구원(1998).

75) 양용희, "시민단체의 모금 및 회원관리방식의 개선방안", 「시민단체의 안정적 재정확보 및 활성화 방안」. 아시아시민사회운동연구원(1998).

76) 김호기.성경룡 외. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안 연구』, 정무장관 제1실 정책자료집. (1997). p228-259

‘NGO의 자율성이란 이러한 재정자립을 근간으로 하여 NGO가 애초의 설립 목적에 부합하는 단체활동을 외부의 간섭 없이 수행’하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 NGO의 자율성 확보는 근본적으로 NGO의 재정자립으로부터 시작되는 것이고, 이러한 이유에서 재정자립은 NGO에게 대단히 중요한 의미를 차지하게 되는 것이다.

제2절 NGO의 재정과 운영

1. NGO의 재정

정부는 세금으로 재정을 충당하고 기업은 상품과 서비스의 판매로 재정을 확보한다. 그러나 NGO의 재정충원은 매우 복잡하다. NGO의 재정은 주로 회원의 회비, 개인기부금, 재단기부금, 기업기부금, 정부지원, 서비스 요금, 수익사업 이익금(투자이익금과 이자포함) 등 다양한 방법을 통하여 충원된다. 그리고 자원봉사활동과 면세제도, 행정적 지원 등도 NGO에게는 커다란 재정적 원천이다. 또한 자원의 종류와 양은 조직의 목적달성을 위해 취하는 각종 행동과 전략에 영향을 미친다⁷⁷⁾.

박상필은 NGO가 가지고 있는 자원의 범위를 넓혀 해석한다. 그에 따르면 NGO의 자원은 인적자원, 재정적자원, 사회적자원, 정치적자원으로 나눌 수 있다.

<표 III-1> NGO자원의 분류

자원의 종류	특징	주요 자원
인적 자원	조직운영에 관계된 행위자와 행위자의 기술	활동가, 회원, 자원봉사자, 리더십, 관리능력
재정적 자원	NGO 운영과 사업에 필요한 기금	회비, 기부금, 정부지원금, 서비스 요금, 수익사업 이익금
사회적 자원	조직의 형성과 교류에	각종 사회자본, 명성, 정보

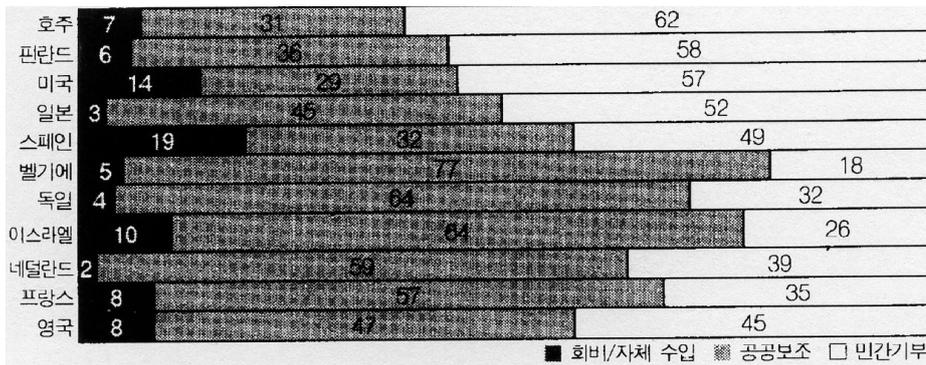
77) 박상필, NGO에 대한 정부 지원 논쟁, 현상과 인식, 서울: 기울(2005), p.177

	서 발생/소유하는 자본	
정치적 자원	NGO가 외부로부터 얻는 지지	시민지지, 정부지지, 언론지지, 지역사회 지지

자료 : 박상필 2005.

NGO의 재정에 대해서는 국가마다 NGO의 개념적 범주가 다양하기 때문에 일률적으로 말하기 어렵고 각종 수입원 간의 이상적 비율이란 존재하지 않는다. 선진국이든, 개발도상국이든, 회비가 전체 재정의 50%를 넘는 것은 쉽지 않다. <그림 III-1>에서 보듯이, 선진국 대부분이 NGO 재정에서 회비가 차지하는 비율은 매우 낮다. 물론, 국가마다 NGO개념적 범주가 다르고, 특히 선진국에서 NGO는 국제원조단체를 지칭하는 경우가 많기 때문에 상대적으로 정부 지원금이 차지하는 비중이 높을 수 있다.

<그림 III-1> 주요국가의 NGO재정 비교(단위: %)



자료: 박상필(2005)

한국의 경우는 NGO의 역사가 짧고 조직이 영세하며, 시민사회의 물적 토대가 제대로 구축되지 않고, 심각한 재정부족을 겪고 있다. 때문에 정부의 재정 지원을 거부하는 것은 몇몇 단체를 제외하고는 실질적으로 불가능하다. 한국에서 회비가 전체 재정에서 차지하는 비율이 가장 높다고 하는 '참여연대'도 최근에 와서야 회비가 전체 재정에서 차지하는 비율이 50%대를 넘었다고 한다.

2. NGO의 운영

NGO도 조직에 포함된다. NGO조직은 매우 다양하며 그 숫자도 대단하다. 김정린(2005)⁷⁸⁾은 NGO도 안정적이고 지속가능한 활동의 기반을 조성하기 위해서는 NGO도 조직이라는 이념아래 조직의 기반을 강화하고 조직경영에 대한 환기가 필요하다고 주장한다. 정부는 세금을 통하여 부족한 재원을 충당하고, 재정이 부족한 기업은 문을 닫거나 부도를 내면된다. 하지만 NGO는 정부와 기업과는 다르다. NGO의 자원 부족은 어느 정도 활동가들의 노력이나 자원 확보 활동을 통해 충당해야한다는 특징 때문에, 내부의 자발적인 인적자원에 의존해 조직을 유지한다. 이와같이 재정 빈곤에 시달리는 상황에도 불구하고 NGO가 증가하고 발전할 수 있었던 이유는 NGO 활동가들의 헌신과 적은 회원이지만 그들의 자원봉사활동으로 인해 가능하였다. 그러나 이제는 과거의 운동가의 삶을 활동가들에게 요구할 수 없고, 자원봉사의 경우에도 그 자원봉사활동에 상응하는 대가를 주어야 하므로 그것을 위한 운영체계가 갖추어진 자원봉사프로그램이 시급한 상황이다.

홍성희(2006)⁷⁹⁾가 2005년도 정부의 재정지원에 참가한 125개(총 129개) NGO의 재정원천을 조사하여 <표 III-2>와 같은 결과를 얻었다. 표를 통해 드러난 결과로 볼 때, NGO의 재정비율 중 회비와 기부금/모금의 비율이 50%를 넘어 NGO 재정의 대부분을 차지하고 있는 반면, 정부보조금은 약 20%에 불과해 재정적인 측면에서 볼 때 우리나라 NGO들은 정부 재정지원을 원하면서도 실제 그들의 재정 대부분을 자체적인 회비와 기부금 모금에 의존하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-2> NGO의 재정비율

	회비	기부금/모금	정부보조금	사업수익	기타	합계
합계	25.8	28.9	20.7	14.5	10.3	100

자료: 홍성희(2006)

78) 김정린, “비영리조직 경영”, 서울, 아르케(2005), p35

79) 홍성희, “NGO에 대한 정부지원의 성격과 한계”, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위 청구논문 (2006), p.43

이러한 연구결과를 바탕으로 홍성희는 NGO의 재정구조에 있어 각 재정 항목의 원천별 구성에 있어 이상적인 비율이란 존재할 수 없으며, 다만 이러한 평균치들을 참고해서 각 단체에 적합한 재정구조를 개발해 나갈 수 밖에 없다고 주장한다. 홍성희의 주장대로 NGO 재정구조상의 자율성 확립의 정도를 가늠할 수 있는 확고한 비율이 존재하지 않는 것이라면 NGO의 재정적 자율성에 관해 우리는 어떤 기준을 제시할 수 있을 것인가를 묻지 않을 수 없다. NGO의 운영에 있어 재정 원천별 구성의 차이가 NGO 활동에 어떤 실질적인 영향을 미치게 되는지에 대한 기존의 연구는 거의 전무하다고 볼 수 있다. 다만 우리가 상식적인 견지에서 생각해 볼 때 이상적 NGO라면 재정의 대부분을 회원의 회비나 개인 및 재단기부금에 의존하는 것이 바람직하다고 볼 수 있을 것이다.

NGO가 재정을 회원의 회비와 기부금으로 충당할 때, 대외적인 자율성을 가지고 본연의 사명에 충실할 수 있다. 그리고 시민참여와 관심을 유도하여 NGO의 뿌리를 강화할 수 있다. NGO가 재정의 일부를 정부에 의존하는 것은 정부에 대한 견제 및 감시기능 수행을 어렵게 하고, 시민단체의 자율성을 훼손하여 국가권력의 종속을 야기할 수 있다. 그리고 기업기부금은 기업에 대한 NGO의 견제기능을 위축시켜 소비자권리, 환경권, 경제권 등 현대 사회에서 중요하게 부각된 개인권리 확보를 어렵게 한다. 그리하여 영리보다는 비영리와 공익활동을 지향한다는 NGO의 기본 이념에서 이탈할 가능성을 높일 수 있다.

제3절 NGO에 대한 정부의 재정지원 논거

1. 정부의 NGO 재정지원에 대한 찬반논쟁

NGO에 대한 정부의 재정지원에 대해 찬성과 반대의 목소리가 크다. 박상필(2001)⁸⁰이 1999년 '서울 NGO세계대회'에 참여한 NGO지도자를 대상으로

80) 박상필(2001), 앞의 책, p.4

설문조사한 결과, 정부의 직접적인 재정지원에 대해 한국과 외국 모두 찬성하는 목소리가 많았다.⁸¹⁾ 그리고 주성수(2001)가 2000년 서울시정참여사업에 참여한 NGO실무자 93명에게 정부지원에 대해 조사하였는데, 정부지원을 찬성하는 사람(57%)이 반대하는 사람(43%)보다 많았다고 한다⁸²⁾. 재정난에 활동의 제약을 받고 있는 NGO에 대한 정부의 재정지원은 이러한 상황에서 큰 도움이 될 것이다. 그리고 NGO에 대한 정부의 재정지원은 국가와 NGO 간에 대화의 장을 마련할 수 있고 양자가 서로 보완관계를 형성할 수 있도록 하는 기회를 제공한다는 장점이 있다⁸³⁾. 또, 정부 재정지원이 NGO의 생존 및 활동에 있어서 재정의 기반을 마련해 주고, NGO에게 안정적인 활동을 할 수 있도록 하며, 이를 통해 NGO에 대한 회원과 시민들의 지지율을 높일 수 있다⁸⁴⁾. 최열(환경운동연합 사무총장)은 외국의 NGO와 한국의 NGO를 단순비교하면서 재정독립을 요구하는 것은 무리라고 주장한다. 열악한 재정상태를 타개하기 위해 노력하고 있는 환경운동단체의 형편을 이해해 주어야 하며, 40만 회원, 환경운동의 생활화, 환경운동가가 가장 존경받는 사회 등 사회적 여건이 다른 단체와 우리를 단순 비교하는 것은 무리라고 강조한다⁸⁵⁾. 정부와 NGO는 최근 들어 대립과 갈등의 관계만을 이루는 것이 아니라 필요에 따라 서로 협력하며 서로의 기능을 보완해주기도 한다. 이는 정부가 NGO에 재정을 지원하고 사회자본을 함께 생산·분배하는 협력양식

81) NGO의 재정충원 방법

회비와 개인기부금만		정부지원금 포함	
한국	외국	한국	외국
14.8%	15.1%	53.2%	55.7%

- 82) 주성수, 남정일. 『한국 NGO 리포트 2001』. 한양대학교 출판부(2001). P.41
 한편, 주성수의 연구에서는 서울시 공무원 217명 중에서 84%가 NGO에 대한 정부의 재정지원을 반대하였다고 한다.
- 83) Drabek, Anne Gordon, "Development Alternative: The Challenge for NGOs-An Overview of the Issues", World Development, 15(supplement)(1987).
 Forman, Lori A., "Developing NGO", Business and Government Partnerships, 참여 연대 주최 시민단체-정부-기업 간의 파트너십 세미나 자료집(2001).
- 84) Ferris, James M. and Graddy, Elizabeth, Fading distinctions among the Nonprofit, Government, and For-Profit Sectors. In Virginia A. Hodgkinson and Richard W. Lyman(eds.), The Future of the Nonprofit Sector, San Francisco: Jossey-Bass Publishers(1989).
- 85) 박원순. "한국시민사회 발전을 위한 고민과 대안", <시민과 세계> 창간 심포지엄 발제문. 참여사회연구소(2001).

을 발달시키고, NGO 입장에서조차 정부의 재정지원을 통해 사회자본을 제공하므로 정부에 대한 이해도를 높이므로 가능할 것이다.

위와 같이 NGO에 대한 정부의 재정지원에 대하여 여러 목소리가 긍정적임에도 불구하고 반대도 거세다. Lipsky and Smithy, Wolch(1989)는 자발적으로 설립된 민간 비영리조직에 대한 정부의 재정지원은 공생적인 상호의존관계를 형성하면서 정부의 통제를 받는 준정부조직화의 우려가 있다는 점을 지적한다. 그리고 지원금의 액수를 떠나서 지원을 받으면 그 자체로 NGO의 정체성을 잃게 된다는 주장이 있다. 민간운동단체의 존립근거는 권력과 금력으로부터의 독립이며, 그런 점에서 민간운동단체가 정부로부터 재정지원을 받아 해외연수를 갔다는 사실⁸⁶⁾은 문제가 되었다. 박충렬 전국연합 총무국장은 이에 대해 많고 적음을 떠나 민간운동단체가 정부나 기업의 돈을 받으면 비판의 칼날이 무더질 수밖에 없고 결국 민간운동단체의 고유 성격을 잃게 된다고 뒷받침 한다⁸⁷⁾. 한편 박상필(2001)은 NGO에 대한 정부의 재정지원은 NGO의 자율성을 침해할 수 있으며, 이는 정부가 선별적 재정지원을 통하여 NGO를 통제하거나 수직적 포섭을 시도하기 때문이라고 한다. 정부의 재정지원이 NGO재정에서 차지하는 비율이 높으면 높을수록 NGO는 구조적으로 정부에 종속하게 된다는 것이다. 그리고 NGO에 대한 정부의 재정지원은 NGO의 왜곡된 성장을 초래할 수 있다. NGO는 정부지원을 받기 위하여 본래의 사명보다는 재정지원을 받기 쉬운 방향으로 사업을 구상하고 조직을 형성하며 서류작업에 몰두하게 되며, 이로 인하여 정부비판과 견제라는 NGO 본래의 사명에서 이탈할 수 있다. 뿐만 아니라, 시민사회 내에서 정부의 재정지원을 받기 위하여 서로 경쟁하고 감시하는 것은 NGO간의 협력과 연대정신을 파괴할 수 있다. 마지막으로 그는 NGO에 대한 정부의 재정지원은 궁극적으로 NGO의 재정독립을 저해할 수 있다고 지적한다. NGO 재정에서 정부가 차지하는 비율이 높아지면 NGO는 회비나 기부금 확충보다는 정부의 재정지원에 의존하는 경향이 나타나게 된다. 이것은 회비나 기

86) 이러한 논란에 대해 하승창은 “가난한 NGO활동가들이 외국 NGO의 사례를 직접 눈으로 확인할 수 있었던 좋은 기회”라고 평가하고 있으며, 유재현도 “프로그램을 전적으로 NGO가 맡았기 때문에 정부의 NGO포섭과는 거리가 있으며, 지원을 끝 관변단체 지원이라고 바라보는 국민의 정서가 바뀌기를 희망했다.”고 했다.

87) 박원순(2001), 앞의 발제문.

부금으로 운영되는 재정자립의 이상적인 NGO 확립을 향한 NGO의 창의적인 노력을 방해하게 된다.

요컨대 찬반 논쟁은 한국분만 아니라 선진국에서도 치열하다. 분명 한국의 상황은 선진국의 상황보다 열악하다. 구체적으로 어떠한 영향을 미치는가는 NGO의 설립 배경이나 활동목적, 정부와의 관계여하에 따라 상이하겠지만, 정부 재정지원은 어느정도 불가피하며 성장에 필요한 긍정적인 영향이 있는 반면, 정부의 개입과 관여로 단체의 자율성이 훼손된다는 부정적 측면의 시각도 존재한다.

2. NGO에 대한 정부의 재정지원 논거

정부를 감시하고 비판하는 NGO가 정부의 재정지원을 받을 수 있을까. 이에 대해 국가의 개입이 민간단체의 활동을 약화시키거나 시민사회의 견제능력을 위축시킨다고 보는 입장이 있는가 하면⁸⁸⁾, 정부 지원이 시민사회의 역량을 증대시킨다는 주장도 있다⁸⁹⁾. 정부에 대한 재정지원은 선진국에서는 제도화 되어있고, 한국에서도 제도화되는 과정에 있다. 따라서 NGO에 대한 정부의 재정지원에 대하여 반드시 부정적 시각을 가질 필요는 없다. NGO가 재정을 회비와 기부금에만 의존하는 것이 이상적인 모델에도 불구하고, 정부가 NGO에 재정을 지원해야한다면 그 논리적 근거는 무엇인가. 박상필(2001)은 정부가 NGO에 재정을 지원할 수 있는 논거로 다음과 같은 몇가지를 제시한다. 우선 NGO가 비록 민간단체이지만 공익추구를 목적으로 활동하는 단체라는 사실이다. 그리고 NGO는 공익을 추구할 뿐만 아니라 후기산업사회의 각종 사회문제를 효과적으로 해결할 수 장치이다. 마지막으로 이러한 NGO가 심각한 재정난을 겪고 있다는 사실이다.

결국 이를 감안한다면 공익성이 강하고 성과를 많이 내고 있는 NGO에 대해서는 정부가 적극적으로 재정을 지원하는 것이 필요하다. 이러한 상황에서 국가는 단순히 화폐의 분배가 아니라, 공공서비스를 생성·분배하는데 기여하는 각종 자발적 민간단체에 자금을 지원하고, 이를 통하여 사회문제

88) Brian O'Connell(1998).

89) John Dilulio(1998).

를 해결하고 시민의 욕구를 충족하려는 창의적인 노력이 필요하다⁹⁰⁾. 정부가 강제력을 동원하여 세금을 거두고 공공의 목적을 위하여 그것을 어떠한 방법으로 사용할 것인가는 민주성·효율성·효과성 등 여러 가지 행정적 이념에 따라 결정된다. NGO를 통하여 사회문제를 해결하는 방법도 그 중에서 유용한 하나의 방법이 될 수 있다.

3. NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 및 비교

1) NGO에 대한 정부의 재정지원 유형

NGO에 대한 정부의 재정지원 유형은 이론적으로 다양한 형태가 있을 수 있다. 우선 이근주(2000)⁹¹⁾는 직접적인 지원과 간접적인 지원으로 나누고 이들 각각은 다시 재정지원과 인력지원으로 나눈다. 여기서는 재정적 지원에 한정하여 살펴보면 다음과 같다.

직접적 재정지원은 정부가 비영리민간단체의 활동에 대하여 직접적인 재정지원을 하는 경우로 NGO의 전체 예산 혹은 일부 예산을 정부의 예산 지출을 통하여 지원하는 방식을 말한다. 이는 재정일반에 대한 지원과 특성 사업에 대한 지원으로 나뉘며, 전자는 사용 목적을 지정하지 않고 지원하는 경우로 NGO의 입장에서는 재원이 활용에 대한 가장 많은 재량권을 갖고 있다. 하지만 일반적이고 직접적인 정부의 보조를 받는 경우 NGO는 정부의 직접적인 통제하에 놓이게 되는 경우가 많아 NGO의 자율성이 심각한 제약을 받을 가능성이 있다. 후자인 특성 사업에 대한 지원은 비영리민간단체가 수행하고 있는 사업에 대하여 정부가 공공성을 평가하여 이를 바탕으로 재정적인 지원을 하는 것으로 복지부분에서 많이 사용된다. 지원범위가 사업의 수행과 관련된 경비를 지출하는 것에 한정되기 때문에 조직을 운영하는

90) Gorz, Andre, "노동사회에서 '문화사회'로의 이행: 노동시간의 단축-쟁점과 정책", 『후기자본주의와 사회운동의 전망』, 이병천·박형준(공역), 서울: 의암출판(1993). p.364-406

Inglehart, Ronald, "The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics", Princeton: The Princeton University Press(1997).

Lipietz, Alain, "포스트 포드주의와 민주주의", 『후기자본주의와 사회운동의 전망』, 이병천·박형준(공역), 서울: 의암출판(1993). p.341-364

91) 이근주(2000), 앞의 논문, p.21

데 필요한 일반적인 경비의 지원을 받을 수 없다. 이는 지원의 시점을 기준으로 하여 다시 사전적 지원과 사후적 지원으로 나뉘는데, 사전적 지원은 사업 수행 이전에 사업계획서를 바탕으로 사업을 평가하여 이를 근거로 재정을 지원하는 것으로, 일회성사업, 계량적인 측정이 어려운 경우 주로 사용된다. 사후적 지원은 NGO가 수행한 사업의 성과를 바탕으로 이에 상응하는 지원을 하는 것으로 사업의 수행과 관련하여 비영리민간단체가 일정 범위내의 재량권을 유지할 수 있는 장점이 있지만, 정부의 입장에서 책무성을 확보하기가 어렵다. 다음으로 간접적 재정지원은 민간부문의 재원이 비영리민간단체에 보다 많이 갈 수 있도록 간접수단을 활용하는 방식으로 민간부문의 기부금의 활성화 정책이다. 이를 위해 기부문화를 정착하고 비영리민간단체에 대한 지원을 강화되어야 하며, 이것은 기부금에 대한 세금공제 혜택이 뒷받침되어야 한다. 기부의 범위는 금전에 한하는 것이 아니라 자원봉사활동을 한 경우도 자원봉사와 관련되어 지출된 비용을 모두 기부금의 지출로 간주하여 소득공제를 인정해 주어야 한다. 간접적으로 비영리민간단체의 재정을 지원하는 방식은 민간 부문의 적극적인 참여가 있다면 가장 바람직한 방식이다. 이러한 민간의 기부금에 의한 재원의 확보는 그 과정에서 정부의 개입이 배제되기 때문에 직접지원의 경우처럼 재정의 제공자인 정부의 통제를 받을 가능성이 희박하다. 그리고 기부문화가 사회적으로 정착된 경우 다수의 소액 기부자가 큰 비중을 차지하게 되어 NGO 실패의 요인 중 하나인 소수 후원자의 지배적 구조가 발생할 가능성이 줄어든다⁹²⁾. 그러나 기부문화가 정착되지 않은 경우 간접적으로 비영리민간단체의 재정을 확충하는 방식은 재원의 부족 혹은 사회적 부작용을 발생할 가능성이 있다.

한편 박상필(2001)은 다섯 가지 유형으로 나누는데, 첫째는 행정안전부가 공개모집과 경쟁을 통하여 자금을 지원하는 형태이고 둘째는 정부의 각 부처가 개별적으로 일부 공공업무에 대하여 NGO와 단독계약을 통하여 자금을 지원하는 형태이다. 셋째는 시대적 요청으로 일정한 시민운동을 전개할 필요가 있는 영역에 대하여 정부가 단체의 성립부터 운영자금 전액을 지원하는 형태이다. 넷째는 특별법에 의하여 특별한 단체에 대하여 배타적으로

92) Salamon, "America's Nonprofit Service", Baltimore: The Johns Hopkins University Press(1995).

자금을 지원하는 형태이다. 이 유형은 현재 이행하고 있지 않으나 아직 그 법이 유효하고 과거에 활발하게 지원되었다. 마지막으로 정부가 직접 NGO에 자금을 지원하는 것이 아니라 각종 기금에 자금을 지원하고, 이 기금이 NGO에 자금을 지원하는 형태이다. 현재 운영되고 있는 기금은 정부 산하의 여성발전기금이 있고, 설립 당시 정부가 일정한 역할을 한 환경발전기금이 있다.

이를 박상필(2005)⁹³⁾은 또 다른 시각의 정부재원 지원 유형으로 3가지로 제시하고 있는데, 정부의 개별부서가 특정사업에 대해서 특정 단체에게 프로젝트 형식으로 제공하는 방식, ‘비영리민간단체지원법’에 의해 행정자치부와 지방자치 단체가 시행하거나 기타 기관이 공개경쟁을 통해 지원하는 방식, 여성발전기금과 같이 재단이나 기금의 형식으로 지원하는 방식이 그것이다.

2) 비교의 기준

재정빈곤 등의 어려운 상황에서 NGO에 대한 정부의 재정지원이 정당하고 필요하다고 하더라도 이는 앞서 살펴본바와 같이 많은 문제를 내포하고 있다. 한국 NGO에 대한 정부의 재정지원은 여러 가지 유형이 있지만, 여기에서는 쟁점이 되는 기준 중에 박상필이 제시한 <표 III-3>을 바탕으로 ‘자율성확보, 재정충족도, 신뢰구축 효과’에 따른 그 내용을 살펴본다.

<표 III-3> 유형비교 기준 및 내용

기준	주요내용
자율성 확보	NGO에 대한 정부의 간섭은 어느 정도인가? NGO의 사명 이탈 가능성은 어느 정도인가? 장기적으로 NGO의 재정자립을 강화하였는가?
재정충족 정도	NGO의 재정을 어느정도 충족시키는가? 다년간 지속적인 지원이 가능한가? 지원금에서 사업비 외에 사용이 가능한가?
신뢰구축 효과	자금사용의 효율성과 회계투명도는 어느 정도인가?

93) 박상필(2005), 앞의 논문, p.6

먼저 정부의 재정지원이 NGO의 자율성에 미치는 영향이다. 시민사회의 능력을 증진하기 위해서 NGO는 국가권력을 견제하여 정책변화를 유도하고 국가의 억압으로부터 시민의 자유와 권리를 보호하는 중요한 역할을 한다. 그러나 정부에 의한 재정지원에 참여한 NGO는 실제 정부에 의해 간섭을 받게 되고, 그들의 정당성 확보를 위해 유도될 가능성을 가진다. 때문에 이는 NGO의 재정자립을 돕는 것이 아니라 장기적으로 그들의 이념과 목적을 왜곡시키고, 공공선을 위한 시민운동을 위축시킨다. 이러한 NGO의 자율성은 그에 의하면 '정부의 재정지원에 따르는 조건, 단체의 목적과 정부지원 사업의 일치여부, 장기적인 NGO의 재정자립 여부'로 결정할 수 있다고 제시한다. 다음으로 정부의 재정지원이 '실제로 NGO의 재정을 충족시키는가'의 문제이다. 정부의 재정지원은 NGO의 재정빈곤을 극복하기 위한 대안으로 제시된 것인데, NGO의 고유사업을 추진하는데 별로 도움이 되지 않는다면 이것은 커다란 의미를 갖기 어렵다. 그리고 일시적인 지원일 경우 NGO의 재정을 충족시키는 데 한계가 있다. 왜냐하면 NGO의 재정확보가 안정적이여야만 사업을 수행함에 있어 지속성이 확보된다. 그래서 장기적으로 전망된 단체의 이념에 맞는 사업을 수행할 수 있다. 또한 NGO의 활동은 인건비와 같은 경상비의 지출이 많기 때문에 사업을 원활하게 수행하기 위해 정부 지원금을 사업비 외에 경상비에 대한 지출을 어느 정도 허용해야한다. 이러한 재정충족도는 그에 의하면 '정부의 재정지원이 NGO의 수입에서 차지하는 비율, 사업비에서 차지하는 비율, 지속성의 여부, 경상비 지출 허용 여부 및 정도를 추적함'으로 알 수 있다고 언급한다. 마지막으로 정부의 재정지원이 'NGO의 사업수행, 정부와의 관계, 시민사회로부터의 지지 등에서 신뢰를 얻는 데 어떠한 효과가 있느냐' 하는 문제이다. 공적자금을 지원 받는 NGO는 그 목적과 사용 내역에 대해 투명판 회계처리를 하여야 한다. 이에 대해 책무성을 가지고 실행하지 않는다면 시민사회로부터 도덕성을 의심 받게 될 것이다. 그리고 단체의 이념을 바탕으로 한 정부와의 상호협력 보완관계를 구축하여 공익사업의 성과를 높여야 할 것이며, 기존의 제도에 문

제가 있다면 함께 개선방안을 모색하는 등의 긍정적 효과를 유도해야 할 것이다. 그래서 시민사회의 지지를 바탕으로 한 신뢰를 얻도록 끊임없이 노력해야 할 것이다. 이러한 NGO에 대한 정부의 재정지원이 신뢰구축은 그에 의하면 ‘어느 정도 효과적이냐는 재정지원 이후 NGO의 사업평가와 회계보고, 정부와의 관계에서 신뢰형성 정도, 시민사회의 지지 정도’ 등으로 판단할 수 있다고 지적하였다.

2) NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교

앞서 살펴본 2가지 NGO에 대한 정부의 재정지원의 유형을 그 비교 기준에 맞추어 분석해보면 다음과 같다.

<표 III-4>는 처음 살펴봤던 이근주(2000)⁹⁴⁾이 재정지원 유형을 자율성, 재정충족, 신뢰구축의 기준으로 비교하였다.

<표 III-4> 직접적·간접적 재정지원 유형의 비교

지원유형	지원방법	자율성	재정충족	신뢰구축
직접적 재정지원	재정일반에 대한 지원	경쟁에서 이 겨야 하므로 자율성의 심 각한 제약을 받는다.	재정이 차지하는 비율이 높으나, 재원활용에 많은 재량권을 가지고 있다.	자금사용의 심 사가 가능하지 만, 시민의 지 지는 낮다.
	특정사업에 대한 지원		사업비 외 지출 이 불가능하다	
간접적 재정지원	민간부문의 기부금의 활 성화 정책	정부개입 배 제로 자율성 확보가 가능 하다	재정이 차지하는 비율은 높지만, 지속가능하고, 경상비 허용가능 성이 높다	자금 사용 평가 와 보고에 부패 가능성이 있으 나, 시민사회의 신뢰확보기 가 능하다

이와 같은 직접적 재정지원과 간접적 재정지원은 양분화 되었기 때문에 어

94) 이근주(2000), 앞의 논문, p.23

는 하나가 이상적이라고 말할 수는 없다. 그러나 위의 기준으로 비교하였을 때 기부문화가 확립되어있다는 전제만 충족된다면, 간접적 재정지원이 더욱 성숙된 시민사회에 가까울 것이다.

다음은 박상필(2001)⁹⁵의 다섯가지 중 네가지 정부의 재정지원유형을 비교기준에 따라 분석하였다. 민간기금에 정부가 자금을 지원하는 형태는 아직 발견하기 어려워 제외했다.

<표 III-5> 박상필의 재정지원 유형의 비교

유형	자율성	재정충족	신뢰구축
공개 경쟁	경쟁에서 이기기 위하여 정부가 원하는 형식을 따라야 한다.	재정에서 차지하는 비율이 낮고 지속성이 약하며 사업비 외의 지출이 불가능하다.	자금사용의 실질적심사에 한계가 있고 정책 참여로 이어지지 않으나 공개경쟁의 방식으로 기회가 열려있어 비교적 공정하다.
단독 계약	대체로 정부가 사업유형과 방식을 정하지만 재정자립정신을 크게 훼손하지는 않는다.	지속성이 없지만 지원액이 많고 사업비외의 지출이 가능하다	정부정책 과정에 대한 참여가 확대되고 단체의 역량증진에 도움이 된다.
단체 설립 지원	정부간섭이 약하고 단체 고유의 목적을 달성할 수 있으나 재정자립 정신을 약화시킨다.	단체의 예산에서 차지하는 비율이 절대적으로 높고 지속적이며 인건비 사용이 가능하다.	자금의 투명도가 높고 정부와 협력방식이 발달하지만 시민사회의 비판이 강하다.
특별 지원	정부 간섭이 심하고 재정자립정신을 약화시킨다.	단체의 예산에서 차지하는 비율이 높고 사업비 외 지출이 불가능하다.	정부에 종속되고 시민사회로부터 불신을 받고 있다.

자료: 박상필(2001), P.10 재구성

이 설명한 네 가지 정부지원 유형은 각 기준에 따라 각각 장점과 단점을 지니고 있다. 공개경쟁은 신뢰구축에 있어 비교적 안정되어 있으나, 자율성 확보에 있어서 정부의 간섭이 발생하며, 재정충족에서는 지속성이 약하다. 단

95) 박상필(2001), 앞의 논문, p.8

독계약은 재정충족에 있어서 비교적 안정적이고 재량권이 있으나, 자율성 침해가능성이 높고 신뢰구축에 있어서도 시민사회의 지지를 받기 어렵다. 단체설립지원은 재정충족면에서 높은 지속성을 보이며 자율성 확보에 있어서도 비교적 효과적이지만, 신뢰구축에 있어서 한계가 있다. 마지막으로 특별지원은 재정충족 측면에서 효과적일 수 있으나, 자율성 확보와 시민사회의 신뢰구축이 어렵다.

각각의 유형의 지원방식들은 나름대로의 설득력을 가지고 있으며 NGO의 자원확보 상황, 시민의식 수준 그리고 비영리민간단체의 주된 활동내용에 따라 다른 지원방식을 채택할 필요가 있다.

제4장 중앙정부의 비영리민간단체지원사업에 대한 NGO의 대응양상과 참여현황

제1절 배경 및 경과

1990년대 말 NGO는 정부실패와 시장실패의 보완적 장치로 이들에 의해 공급이 잘 안되고 있는 공공재를 공급하는 등의 국가와 사회에 긍정적 파급 효과를 나타냈고, 정부는 이를 간과할 수 없게 되었다. 이와 같은 NGO의 활동이 공공의 선에 이바지 한다는 의식이 확산되면서 정부에 의한 NGO활동에 대한 지원의 필요성이 제기되기 시작했다⁹⁶⁾.

우리나라에서 제도적으로 NGO지원을 위한 대책을 마련하고자 하는 적극적인 노력은 1994년부터 국회에서 일어났다. 1994년 11월(제14대 국회) 민주당(현재의 한나라당)과 민주당(현재의 민주당과 열린우리당)이 각각 「민간운동지원에관한법률안」을 작성하였으나 새마을운동조직육성법 등 3개 관련단체의 지원법 폐지와 관련해서 여야간 의견차이로 통과되지 못하다가 국회 임기종료로 자연 폐기되었다고 한다. 이후 1997년에도 76명의 국회의원의 발의로 행정자치위원회 법안소위까지 구성되었으나 보류되었으며, 김대중 정부 출범이후 민간운동지원을 위한 법률의 제정이 국정개혁 100대 과제로 선정되어 해당 법률의 입법을 둘러싸고 사회적 논쟁이 벌어지기도 하였다⁹⁷⁾.

1998년까지 NGO에 대한 정부의 재정지원은 각 부처간에 정책적인 합의 없이 각 부처의 필요에 따라 이루어졌으나, 지원의 법적 근거도 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률' 외에 다양한 법률이 있었고, 심지어 법적 근거가

96) 시민사회발전위원회. 『한국사회발전을 위한 청사진』, 국무총리실 자문기구(2004). p.115

97) 홍성익(2008), 앞의 논문, p.24

없이 지원되기도 하였다고 한다. 1998년 중앙정부의 각 부처는 1천 억원이 넘는 대규모 재정을 투입해 각종 민간단체에 대한 지원을 아끼지 않았다⁹⁸⁾.

NGO에 대한 정부지원이 본격화되기 시작한 것은 김대중 대통령의 국민의 정부 시절부터였다. 1999년 10월 12일 새정치국민회의 박상천, 임채정, 이상수 의원 등 91인이 「비영리민간단체지원법안」을 국회에 제출했고, 2000년 1월 12일 법률 제6118호 비영리민간단체지원법(이하 지원법)이 제정·공포되었다. 이미 1999년부터 비영리민간단체에 대한 정부차원의 재정적 지원이 이루어지고 있었다. 행정자치부(그당시)가 국민에 대한 공익서비스의 확대 및 서비스 질의 향상, 경쟁원리 도입에 의한 정부지원의 공공성·투명성 제고, 지방자치 정착을 위한 풀뿌리 민간단체의 육성 등을 기본방향으로 하여 공개경쟁방식을 채택하고 전국사업(그당시 행정자치부 시행)과 지역사업(시·도 시행)에 각각 75억 원씩 150억 원을 지원하였다. 중앙의 경우, 행정자치부가 7개 정책사업과 기타 자유공모사업에 대하여 123개 단체 140건에 75 억원을 지원하였다.

지원법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하여 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동을 증진하고 비영리민간단체가 민주사회의 발전에 기여할 수 있도록 필요한 지원을 하기 위하여 제정된 법률(법 제1조)이다. 지원법에는 국가 또는 지방자치단체의 비영리민간단체 존중의무를 두고 있다. 지원법 제3조는 국가 또는 지방자치단체는 비영리 민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하여야 한다는 권고조항을 담고 있으며, 제5조는 지원과 관련하여 비영리민간단체의 활동에 대한 자율성 보장을 명기하고 있다.

2009년 현재에는 행정안전부가 ‘비영리민간단체지원법’에 따라 민간인으로 선정된 ‘공익사업선정위원회’를 구성하여 공개모집방식을 사용하고⁹⁹⁾, 현재 제5기 공익사업선정위원회가 활동 중이다. 이와 같이 행정안전부가 관련 법

98) 정운수, “비영리민간단체에 대한 정부지원의 체제화 방안”, 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집(2000). p.137

99) 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성, 위원장은 위원중에서 호선한다. 위원은 시·도의회의장이 추천하는 자 3인과 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정안전부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자가 된다. (비영리민간단체지원법시행령 제6조)

를을 근거로 일괄적이고 체계적인 방식으로 민간단체를 지원하고 있는 반면, 다른 부처는 여전히 과거와 같이 개별적으로 각종 사업별로 민간단체를 지원하고 있다. <표 IV-1>에서 나타나는 바와 같이 2009년 현재 이명박 정부는 행정안전부를 통해 전년도와 동일한 49억원 수준에서 민간단체를 지원해 오고 있어 지원총액을 기준으로 한 규모면에서는 동결 수준을 유지해 오고 있다. 그러나 지원단체수와 기원 건수는 각각 159개 단체, 162개 사업으로 오히려 2008년 대비 증가세를 보이고 있다. 이러한 지원액 규모와 지원단체 및 사업 건수간의 상반 관계는 이명박 정부 하에서의 민간단체 지원이 소액화 되어가고 있어 지원이 지닌 실질적 효과가 오히려 약화될 가능성을 내포하고 있다.

<표 IV-1> 2009년도 행정안전부 재정지원 사업유형과 지원액

사업유형	사업수(개)	신청액(백만원)	지원액(백만원)
100대 국정과제	59	3,730	1,848
저탄소 녹색성장	17	907	534
사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동	48	3,066	1,350
일자리 창출 및 4대강 살리기	6	462	220
관계법률에 의해 권장 또는 허용하는 사업	32	1,580	948

제2절 비영리민간단체지원사업의 내용

1. 지원단체 선정

비영리민간단체지원법 제2조는 비영리민간단체가 정부의 지원을 받기 위한 기준으로 6가지 범위를 설정하고 있다. 이 조항에 의하면 비영리민간단체라고 하여 모두가 지원을 받을 수 있는 것은 아니다.

1) 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것

처음 명시하고 있는 것은 활동 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수이어야 한다는 것이다. 비영리민간단체 중에는 그 목적이 회원의 친목을 도모하고 사적인 공동의 이익을 위하여 조직된 단체들이 있다. 이러한 단체의 활동은 이러한 특정 집단의 목적으로 대상 집단을 정하고 이 선정집단만을 위한 활동을 전개하는 경우가 있다. 이러한 경우 공익 증진의 활동 목표에도 어긋날 뿐만 아니라 이를 위해 정부가 국가예산으로 지원해 주는 것은 옳지 않다.

2) 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것

두 번째로 단체의 구성원들이 서로 이익분배를 하지 않아야 한다고 명시하고 있다. 다시말해 비영리민간단체의 활동의 결과로 인해 발생한 이익이 그 구성원들에게 분배되어서는 안 된다는 것이다. 즉, 이는 이윤추구를 목적으로 하는 회사나 기업조직과 다르게 비영리 민간단체는 민간이 자발적으로 조직한 사적인 결사체일지라도 이익이 재분배되어서는 안 된다. 하지만 단체의 활동이 이익추구를 목적으로 하지 않더라도, 비영리민간단체의 활동으로 인해 이윤이 발생할 때가 있다. 하지만 비영리민간단체는 이로 인해 발생한 이윤이 구성원에게 귀속되지 않고, 사적조직과는 달리 모든 이윤은 조직활동의 추구하는 이념을 위해 활용되어야 한다.

3) 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것

셋째, 특정정당이나 후보를 지지하거나 종교 교리전파를 위한 것이 아니어야 함을 그 기준으로 한다. 이는 비영리민간단체의 활동내용에 대한 제약이라고 할 수 있는데, 비영리민간단체에 대한 정치적, 종교적 활동을 금하는 조항이다. 선거과정에서 특정후보를 지지하는 것은 비영리민간단체의 의도와는 무관하게 반사이익을 얻는 후보가 발생하게 되고 그 결과 특정인에게 그 편익과 비용이 한정되어 발생하는 경우가 생긴다. 비영리민간단체의 활동의 결과로 특정 정치적

견해가 사회 전체적인 의견과 다르게 정치과정에 반영된다면 이는 이익집단의 활동과 다름없는 것이다. 종교적 활동 또한 개인적인 가치의 반영이므로 정치적 활동과 동일한 결과를 초래한다.

4) 상시 구성원수가 100인 이상일 것

넷째는 구성원수의 기준이다. 이는 단체는 일정수의 규모 이상이 되어야 수행하고자 하는 공익 관련사업에 효과적이라는 전제를 두고 있는 기준이다. 사회 공공서비스 사업을 효율적으로 수행하려면 그 수행 단체는 일정규모 이상의 인력을 가지고 있어야 한다는 기본적인 사실에서 도출된 매우 현실적 기준이라 할 수 있다. 여기서 상시구성원에 대한 의미를 좁게 해석한다면 상근직원을 의미한다고 할 수 있는데, 현재 우리나라의 상황을 비추어 상근직원이 100인 이상 되는 민간단체는 손에 꼽힐 정도 이다. 상시 구성원수에 대한 기준을 상근직원으로 이해하는 경우 지원대상이 될 수 있는 비영리단체는 아주 극소수에 한정될 것이다. 따라서 현재 정부에서는 상시구성원을 상근간사가 아닌, 비영리민간단체에 등록되어 있는 회원을 기준으로 해석하고 있다는 점은 정부 또한 우리나라 비영리민간단체들이 처한 현실을 직시하고 법 적용에 융통성을 부여하고 있음을 보여주는 대목이다.

5) 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것

다섯째, 최근 1년 이상의 공익활동실적을 요구한 이 기준은 정부의 재정지원을 위하여 단체를 급하게 만드는 부작용을 예방하기 위한 기준이다. 비영리민간단체는 까다로운 대상 기준이 있는 것이 아니라 견해와 주장하는 바를 같이 하는 불특정 시민들에 의해 무제한적으로 자발적으로 조직될 수 있으므로 일시적일 수 있고, 법인격이 없는 사단이 대부분이기 때문에 공적자금 활용 주체로서 적합하지 않은 경우가 있다. 때문에 오랫동안 활동한 단체와 일시적인 단체를 달리하여야 한다. 일부 시민사회단체를 가장한 부정단체들이 정부지원금의 수급을 노리고 유명단체를 조직하여 부정과 불법을 일삼는 사례들이 빈발하고 있는데 이런 사례들을 사전에 예방하는 차원에서라도 이러한 공익활동실적에 대한 최소기준 적용은 어쩔 수 없는 기준이라고 할 수 있을 것이다.

6) 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

마지막으로 책임소재를 확실히 하기 위한 기준으로 대표자 및 관리인의 유무가 법인격이 없는 단체일 경우 그 기준이 된다. 법인격 취득에 제약이 있는 현실 상황을 고려하여 지원법은 지원의 기준에 법인격 취득을 요구하고 있지 않다. 그러나 법인격이 없는 단체일 경우 활동에 대한 책임 소재가 불분명 한데, 이러한 책임 소재에 대한 공방을 사전에 예방하기 위해 그 단체를 대표할 수 있는 대표자나 관리자가 있어서 단체의 활동결과에 대한 책임을 질 수 있어야 지원대상이 될 수 있도록 지원 기준을 마련한 것이다.

<표 IV-2> 비영리민간단체 등록절차

①등록기관 검토 ⇨ ②등록신청서 접수 및 검토(현장확인, 소관부서에서 별도 검토시 검토의견 조회 및 접수) ⇨ ③등록번호부여 및 비영리민간단체등록대장 정리 ⇨ ④등록사항 통보 및 등록증 교부 ⇨ ⑤관보(공보)게재 ⇨ ⑥행정안전부장관에게 통지

※ 등록신청서 접수후 30일 이내 처리

자료: 행정안전부

2. 지원사업의 선정 기준 및 대상

지원법이 지원하고자 하는 분야는 비영리민간단체의 공익사업이다. 비영리민간단체지원법시행령 제5조에서는 지원 대상의 공익사업 유형을 3가지로 규정하고 있다.

1) 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 아니하는 사업

우선 비영리민간단체에서 수행하는 사업이 공익 관련 사업이어야 하지만, 이미 국가가 진행하고 있는 사업이어서는 안된다. 이미 국가에 의해 진행되고 있는 사업임에도 불구하고 비영리민간단체에게 정부가 지원하는 것은 중복추진으로 시간과 재원의 낭비를 초래한다. 어떤 정책과 사업에 있어서 그것이 정부에 의해 진행되는 것이 그 효율성이 높은지, 시장 또는 비영리민간단체에의해서 그

공익사업이 추진될 경우 그 성과달성도가 높은지 비교하여 선정하는 것이 효과적일 것이다.

2) 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지는 사업

다음으로 처음의 기준과 다르게 정부가 시행하고 있는 정책과 같은 분야의 공익사업일 지라도 비영리단체와 함께 진행하므로 그 효과를 보완, 상승하는 사업이 있다. 이러한 사업은 이미 정부에 의해 진행되고 있을지라도 그 성과를 비영리 민간단체의 활동으로 인해 배가 시킬 수 있다면, 그것은 시간과 재원낭비가 아니므로 지원법이 지원하고자 하는 공익사업 대상이라는 것이다. 정부의 시행 사업에 대해 비영리민간단체가 함께 하므로 인해, 진행사업에 대해 국민들에게 이해와 지지를 높이기 위한 정책이나 정보를 제공, 소비자 운동 등의 경우는 비영리민간단체의 활동으로 국민과 정부를 연결하는 연결고리 역할을 할 수 있을 것이다.

3) 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업

마지막으로 전국적 사업이나 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업이 지원 대상이다. 비영리민간단체는 지역의 특정 문제를 해결하기 위하여 지역활동가들의 조직을 통하여 활동하는 경우가 많기 때문에 활동의 지역적인 한계를 갖고 있는 경우가 대부분이다. 그리고 전국적인 규모의 조직을 가지고 있는 대규모의 비영리민간단체의 경우에도 지방조직의 규모나 인력이 취약한 경우가 많기 때문에 전국적인 통일성을 추구하는 사업 집행에 적합하지 않을 것이라는 주장도 있다. 하지만 오히려 중앙에서 효과적으로 수행하지 못하는 사업을 관할 구역의 단위 제약 없이 행정구역을 포괄하는 사회문제를 해결할 수 있을 것이다. 획일적인 정부와 다르게 비영리민간단체에 의한 다른 조건의 다른 시각으로 더욱 효과적인 활동을 수행할 수 있을 것이다.

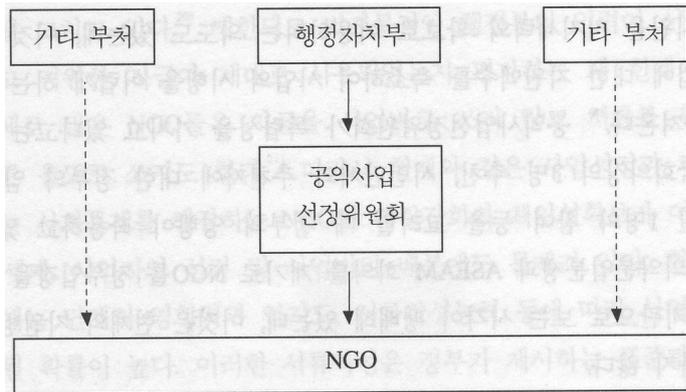
3. 지원내용 및 담당부서의 현황

지원법에 의거하여 지원받을 수 있는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으

로 한다(법 제6조). 이는 인적·물적 경비를 말하는데, 인적 경비는 단체의 임·직원에게 대한 보수가 아닌 실비성격의 경비에 한하도록 규정되어 있다(시행령 제2조). 이와 같이 지원법에 의한 지원은 비영리민간단체의 일반적인 운영에 필요한 자원을 제공받는 것이 아니라 당해 사업의 집행과 관련된 사업수행경비를 말한다.

지원법은 재정적인 지원뿐 아니라 당해 사업이 수행과 관련된 행정지원 및 협력을 제공받을 수 있도록 규정하고 있다(시행령 제13조). 이에 따르면 행정안전부 장관은 지원사업의 효율적 추진을 위하여 사업관련 주무장관 또는 시·도지사에 대하여 필요한 행정지원을 요청할 수 있다. 그리고 지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 당해사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대한 협조를 요청할 수 있다. 하지만 이는 의무적인 강제규정이 아니므로 그 실효성은 빈약하다.

사업비에 대한 지원과 함께 지원법에 의한 재정적인 지원으로 조세특례제한법 및 기타 세법에 정하는 바에 의한 조세의 감면(법 제10조)을 받을 수 있다. 그리고 등록 비영리민간단체의 공익활동에 필요한 우편물에 대하여는 우편요금의 일부를 감액할 수 있으며, 공익활동을 위하여 사용하는 우편물중 우편요금 별·후납 우편물에 대하여는 일반 우편요금의 100분의 25를 감액한다. 다만, 지식경제부 장관의 고시로 정한 감액률이 100분의 25를 상회하는 경우에는 그 기준을 적용한다고 명시되어 있다.



<그림 IV-1> NGO에 대한 정부지원 체계 자료: 박상필(2001)

한편, 지원체제를 담당하고 있는 정부부처에 대한 상황을 살펴볼 필요가 있다. 비영리민간단체지원법이 제정된 것 자체도 물론 중요한 의미를 지니지만, 정부에서 어떠한 체제와 상황에서 실행하고 있는지 따져보는 것은 법이 제대로 집행될 수 있는지, 정부의 실행의지는 어떠한지 판단할 수 있기 때문에 중요한 의미를 지닌다. <그림 IV-2>는 2009년 5월 현재 행정안전부 조직 내에서 비영리민간단체에 대한 지원을 전담하고 있는 부서의 조직적 위상을 짐작케 해주는 행정안전부 전체의 조직도이다.

<그림 IV-2>에 나타난 바대로 지금 현재 비영리 민간단체 지원체제를 담당하고 있는 것은 행정안전부 제2차관 아래 지방행정국의 민간협력과이다. 불과 한달전에는 재난안전실 재난안전관리과에서 담당하던 일이 얼마전 지방행정국으로 자리를 잡았다. 비영리민간단체지원에 대한 증가된 관심들이 조금씩 그 자리를 찾아가게 하고 있다. 지방행정국에서는 중앙-지방간 체계, 주민편의 행정서비스, 지방경찰제 도입 및 외국인주민의 지역사회정착지원, 재정운용, 자치단체 조직운영, 지방인재 육성, 기능중심의 권한이양, 지방자치단체 평가체제, 지방의회, 주민직접참여제도 등의 일을 한다. 이러한 활동을 하고 있는 지방행정국 아래의 민간협력과는 기부문화와 비영리민간단체 지원, 자원봉사를 담당하고 있다. 과장을 비롯하여 18명의 직원이 있지만, 이중 비영리민간단체 지원 업무를 담당하고 있는 직원은 단 1명이다.

김동춘·조효제·이대훈(2004)¹⁰⁰은 재정지원에 대한 NGO의 의식을 묻는 한 연구 보고서에서 NGO에 대한 인건비 외 간접지원의 필요성을 강조하면서 제안서 심사시 충분한 설명기회 부여, 지원사업에 대한 정부의 이해 향상, 충분한 사업 제안서 작성 기간 보장, 보다 유연한 지원금 사용, 사업에 대한 관계공무원의 이해 향상, 사업성격에 부합하는 사업진행 시기의 선정 등을 추가로 주문하고 있다. 그러나 홍성희(2006)은 김동춘 등이 지적하는 이런 문제점들은 현재의 지원체제로는 해결하기 어렵다고 지적한다. 이는 공익사업선정위원회가 독립되어 있음에도 전문적으로 지원문제를 연구하는 항구적 기구가 아닐 뿐 아니라 지원사업의 주체 또한 정부기관이기 때문이라고 주장하면서 행정안전부 공무원 1-2명에 의해 관리되는 지원시스템이 아니라 "항시적이고 전문적인 부서에서의 체

100) 김동춘·조효제·이대훈, “시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안연구”, 성공회대학교(2004), p.30

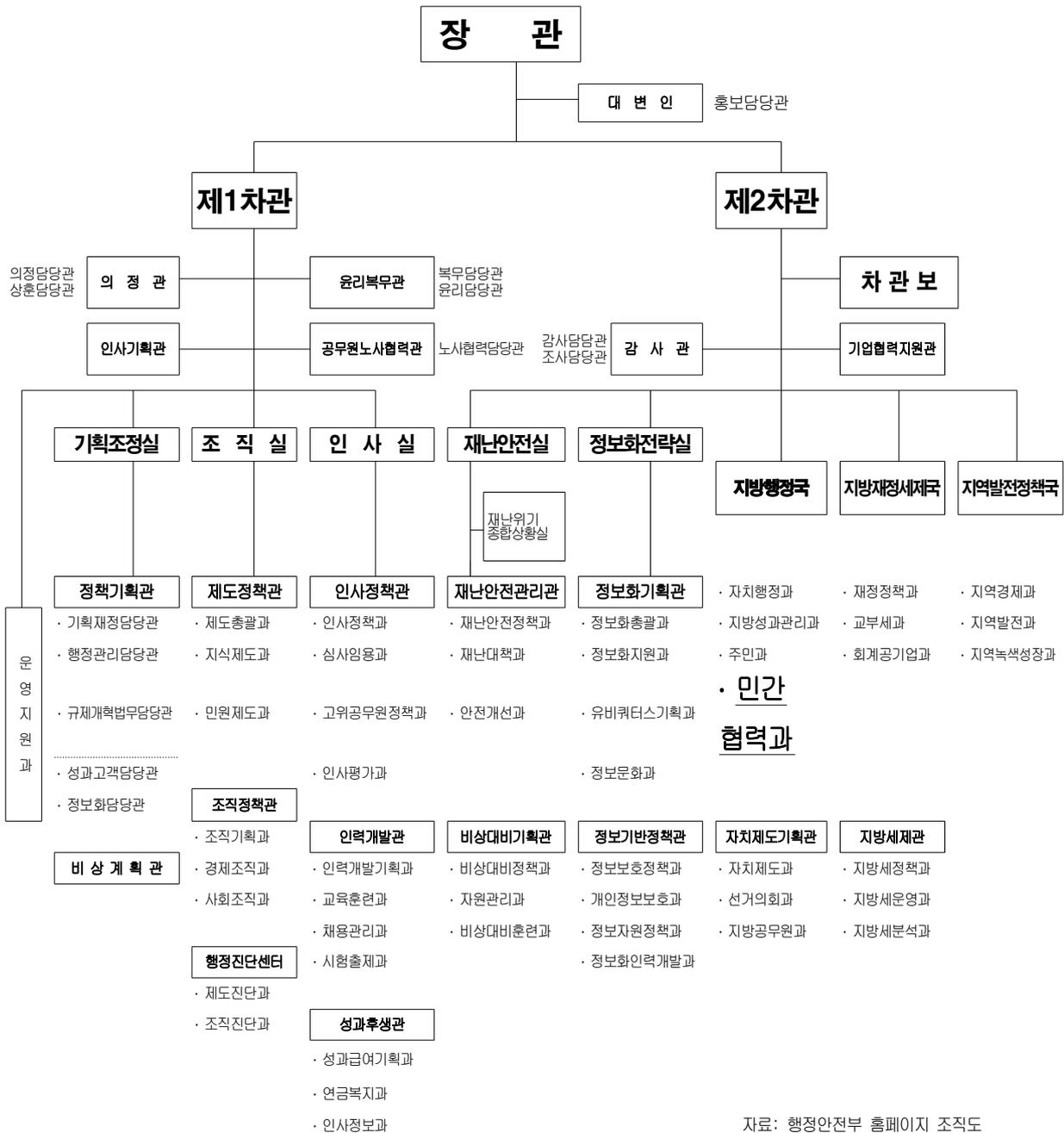
계적인" 지원시스템을 갖출 필요가 있다고 역설하고 있다¹⁰¹⁾.

101) 홍성희(2006), 앞의 논문, p.33

행정안전부 조직 현황

(’09. 5. 6 현재)

□ 기 구(1차관보, 5실, 24국관센터, 64과, 10소속)



제3절 정부지원의 실태와 평가

1. 연도별 지원 실태

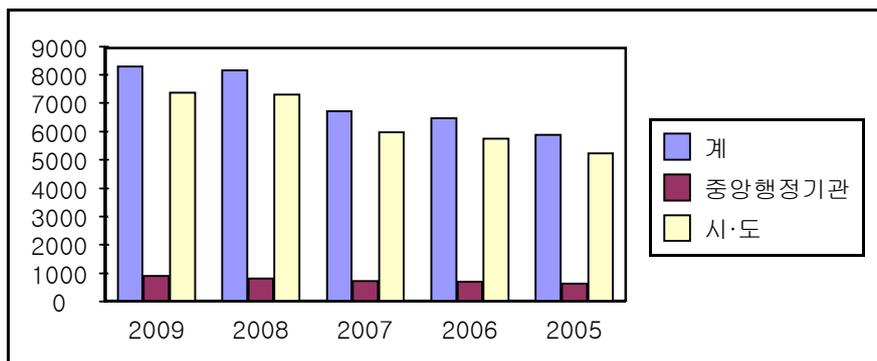
1999년부터 실시해온 비영리민간단체 지원 사업은 그 유형이 크게 변화되지는 않았다. 1999년의 경우, 국민통합 분야에 가장 많은 21억 7천만 원(28.93%)을, 그 다음으로 시민참여확대 분야에 17억원(22.67%)을 지원하였고, 비영리민간단체지원법이 제정되고 처음으로 시행된 2000년에는 시민참여확대 분야에 15억 13백만 원(20.17%)으로 가장 많은 금액을 지원하고 있으며, 다음으로 자원봉사·청소년보호 분야에 12억 6천만 원(16.80%)이 지원되었다. 2001년을 살펴보면, 시민참여확대에 가장 많은 금액인 11억78백만 원(15.71%)이 지원되었고, 인권·여성·청소년 권익신장 분야에 두 번째로 많은 금액인 9억 87백만 원(13.16%)이 지원되었다. 2002년 역시 국민통합 분야에 가장 많은 금액인 16억 15백만 원(21.53%)이 지원되었으며, 인권·여성·청소년 권익신장 분야에 두 번째로 많은 금액인 11억 83백만 원(15.77%)이 지원되었다. 2003년도에는 국민통합 분야에 가장 많은 13억 원(20.40%)이 지원되었고, 2002년에 수행하였던 자원봉사·안전문화(9억 18백만 원(12.24%) 분야 사업은 2003년에 자원봉사(2억 98백만 원(6.08%), 안전문화와 재해재난(7억 4백만 원(9.39%))으로 분리되었다. 2004년에도 국민통합 분야가 8억 27백만 원(16.09%)로 큰 비중을 차지하였다. 2005년도 역시 국민통합 분야가 9억 17백만 원(18.71%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 뒤를 이어 NGO기반구축·시민참여확대가 7억 28백만 원(14.86%)이 지원되었다. 2006년도 또한 사회통합과 평화 분야가 9억 2천만 원(18.77%)로 가장 큰 비중을 차지하였고, 그 다음으로 문화시민사회구축 분야에 8억 5천만 원(17.34%)을 지원하였다. 그 이후 2007, 2008년도에도 첫 번째, 두 번째 가장 많은 금액을 지원한 분야가 2006년도와 동일하다. 올해 2009년에 와서는 100대 국정과제분야의 59개 사업에 지원이래로 가장 많은 비율인 1,848백만 원(37.71%)를 지원하고, 다음으로 저탄소 녹색성장 분야에 534백만 원(10.89%)를 지원하는 것이 확정되었다. 올해 비영리민간단체 지원금을 신청한 단체는 392개 단체로 신청액은 총 246억으로 4년 만에 신청액 규모면에서 최고 기록을 세운 바 있

다.102)

<표 IV-3> 비영리단체의 등록현황

조사 시기	계	중앙행정기관	시·도
2009	8,309	926	7,383
2008	8,175	845	7,330
2007	6,738	740	5,998
2006	6,490	716	5,774
2005	5,913	653	5,260

<그림 IV-3> 비영리단체의 연도별 등록현황 비교



<표 IV- 4> 2009년 부처별 등록현황

□ 중앙행정기관 등록현황 (2009.3.31)

102) 서울신문 2009-03-04 25면

올해 공익활동 지원금을 요청한 비영리민간단체의 수가 최근 4년 새 가장 많은 것으로 나타났다. 행정안전부는 비영리 민간단체의 공익활동 지원을 위해 지난 달 1~27일 사업신청을 받은 결과, 총 392개 단체가 446개 사업비 명목으로 246억원을 신청했다고 3일 밝혔다. 사업신청을 한 단체 수는 지난 2006년 321개에서 2007년 269개로 감소했지만, 지난해에는 다시 383개로 크게 증가했었다.

계	기 획 재정부	교 육 과학부	외 교 통상부	통일부	법무부	국방부	행 정 안전부	문화체육 관광부	농림수산 식품부	지 식 경제부	
926	6	28	91	83	5	10	162	98	28	3	
	보건복지 가족부	환경부	노동부	여성부	국 토 해양부	경찰청	소 방 방재청	문화 재청	농 촌 진흥청	산림청	
	145	110	32	17	23	7	7	4	6	13	
	중 소 기업청	특허청	통계청	식품의약품 안전청	해 양 경찰청	방 송 통신위	국 가 보훈처	공 정 거래위	금융위	국가 안위	사행산 업통합 감독위
	1	2	1	1	8	16	6	6	4	1	2

□ 시·도별 등록현황

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
	981	464	303	421	305	281	235	1,308
7,383	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	233	290	295	639	416	505	459	248

자료: 행정안전부 민관협력과 홈페이지

<표 IV- 5> 지원사업 수치

	지원액	지원단체수	지원사업수
2009	49억원	159개	162개
2008	49억원	117개	133개
2007	49억원	140개	155개
2006	49억원	129개	147개
2005	49억원	130개	158개
...			
2002	75억원	175개	237개

<표 IV-3>와 <그림 IV-3>은 최근 5년 간의 중앙정부 및 지방시도에 등록된 비영리민간단체의 등록 현황을 나타낸 것이다. 표와 그림에서 확인되는 바와 같이 비영리 민간단체의 등록건수는 최근 5년간 지속적인 성장을 유지해 왔는데 특히 2008년에는 10년만에 이루어진 진보정권에서 보수정권으로의 정권교체의 영향을 받은 탓인지 2007년 대비 무려 21%에 달하는 등록건수의 신장세가 관찰되고 있다. <표 IV-4>은 중앙정부의 각 행정기관별 비영리민간단체 등록현황과 전국 16개 지방광역자치단체별 비영리민간단체 등록 현황을 정리한 것이다. 중앙정부에서 등록된 비영리민간단체가 가장 많은 부처는 행정안전부로 162개 단체가 등록되어 있으며, 다음으로 보건복지가족부가 145개 단체를 뒤를 잇고 있다. 환경부와 문화체육관광부, 통일부 또한 비영리민간단체 등록 현황이 높은 부처에 속하는 것으로 드러났다. 전국 지방광역자치단체별 등록 현황에서는 역시 서울(981개 단체, 13.3%)과 경기도(17.7%)가 전체 등록단체의 31%를 차지하고 있어 비영리민간단체의 수도권 집중 현상을 그대로 드러내 보이고 있다. <표 IV-5>은 비영리민간단체 지원사업의 지원액 규모와 지원단체 및 지원사업 수에 관한 현황을 나타낸 표이다. 표를 통해 드러난 바와 같이 2005년 75억원에 달하던 지원액 규모가 49억원으로 줄어든 이래 지원액의 총규모에는 변동이 없는 반면 지원단체 및 지원사업 수는 오히려 늘어나고 있어 비영리민간단체지원의 영세화 및 소량화 경향을 잘 드러내고 있다.

2. 비영리민간단체에 대한 정부지원의 지속성 및 사업평가

정부지원을 지속성 측면에서 살펴보면, 1999년부터 비영리민간단체에 대한 지원이 단체에 대한 직접적 지원에서 사업의 공모를 통한 경쟁체제로 변화되었다. 1999년을 최초로 52개의 단체가 선정되어 5,000백만 원의 금액을 지원받은 이후, 2006년까지 지속적으로 지원을 받은 단체는 8개 단체(513백만 원)에 불과한 실정이다. 2004년도 사업시행에서는 지속적인 사업에 대해서는 지원신청을 할 수 없는 규정이 없어지고, 연속사업에 대해서도 분야별로 일정비율로 선정하도록 하여, 2004년에는 8개의 사업을 지원하기로 결정하였다. 또한 2005년에는 11개의 사업을 지원하기로 결정하였으며, 한국사회

발전시민실천협의회에서 ‘국민통합/민족공동체사업(A.통일의식함양운동, B.재일동포상공인연수)’를 제외한 나머지 7개 사업이 2004년부터 2006년까지 지속적으로 지원을 받았다. 또한 4개의 사업이 2005년부터 시행되어 지속적인 지원을 받고 있다.

2006년부터 매년 사업 종료 후 나왔던 비영리민간단체 공익활동지원 사업 평가보고서를 살펴보면, 공통적인 발전방향은 다음과 같다.

전체적으로 양적인 측면에서는 사업달성도는 상당히 우수한 편으로 나타났지만 반면에 질적인 측면에서의 성과는 다소 미흡한 측면이 있는 것으로 나타난다. 이는 단체의 입장에서 볼 때 사업별 지원 금액의 규모가 작아 실질적인 성과를 산출하는데 한계가 있고 이에 따라 전체적으로 예산이 집행 효과가 다소 분산되는 경향이 있다는 것이 평가과정에서 실무자 면담결과 밝혀진 내용이다. 그리고 중앙정부의 입장에서는 지원사업의 수가 너무 많아 효율적인 관리가 어렵다는 단점이 있다는 점이 지적되었다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지원사업의 수를 축소하는 대신 사업당 지원금액의 규모를 상향 조정하고 엄밀한 심사과정을 거쳐 선정하는 것이 필요하며, 외부평가기관에 의한 평가도 민간단체가 사업을 시작하는 시기에 함께 평가업무를 시작하게 함으로써 보다 적극적인 모니터링을 실시하도록 하는 것이 필요하다. 나아가 평가보고서의 경우, 2005년은 종합평가보고회로 실시하여 사업을 마친 민간단체들이 모여 결과보고를 하고 실시사업들을 돌아보는 계기를 마련했고, 2006년은 고려대학교 거버넌스 연구소, 2007년은 한국행정학회에서 맡아서 민간단체도 정부도 아닌 제 3의 전문가가 사업을 평가함으로 (물론 정부의 간섭하에 틀을 정하여 보고서를 만들어졌지만) 보고서의 신뢰도를 도모 할 수 있었다. 하지만 2008년의 경우 정부가 사업보고서를 제출함으로 그 내용과 평가의 신빙성이 떨어졌으며, 그 지원사업의 정당성을 부여하고자 하는 형식적인 절차로 보일 수밖에 없었다.

끝으로 장기적 관점에서 비영리민간단체 공익활동 지원사업 제도의 성과를 제고하기 위해서는 사업지원을 신청한 단체들과 선정된 모든 단체들에 대한 DB를 구축하고 이 자료를 심사과정 및 평가 과정에서 활용함으로써 단체역량이 우수하고 우수한 사업성과를 산출한 단체들을 중심으로 사업을

지원하는 것이 바람직하다고 판단된다.

제4절 정부지원의 문제점

1. NGO의 자율성 침해

Salamon(1987)¹⁰³⁾은 비영리민간단체가 시행하는 사업의 분야, 내용 및 수행방식을 결정하는데 있어서 가장 많은 재원을 제공하는 후원자의 영향력으로 인해 자율성에 제약을 받게 되는 경우를 박애적 온정주의 (philanthropic paternalism)에 의한 비영리민간단체의 실패라고 명명한다. 이는 비영리 민간단체의 활동 분야와 방식을 결정함에 있어서 그들 단체의 이념과 목적으로 사업을 결정하는 것이 아니라 가장 많은 재원을 제공하는 개인이나 집단의 가치와 요구에 의해 결정된다는 것이다. 재정적인 기반이 취약한 비영리 민간단체의 경우 재정적인 지원의 필요성 때문에 조직이 설립취지에 반하는 사업을 추진하거나 사업의 내용에 있어서도 지원법의 지원기준에 맞추어 변경될 수 있다. 또한 지원을 받기 위하여 정부나 지방자치단체의 의사를 최대한 반영하려고 하기 때문에 NGO 본래의 목적을 달성하기보다는 정부가 계획하고 있는 목적을 달성하는 데 사업이 집중되므로 NGO의 기본이념의 변질된다¹⁰⁴⁾. 정부는 나름의 이념과 정치적 이해관계를 가지고 있고 그에 부합하는 분야의 NGO에 대해서만 선별적인 지원을 할 가능성이 크다. 따라서 정부가 지향하는 관점이 NGO의 관점과 상충하는 경우, 정부가 재정지원을 미끼로 NGO들의 활동목표와 내용 등을 충분히 변질시킬 수 있다. 즉, NGO들은 정부로부터의 재정지원을 획득하기 위해서 자신들의 활동영역을 바꾸거나 아예 포기해야하는 경우까지 발생할 수 있다는 것이다.

한편 행정안전부 외에는 각 부처가 비공개적·비경쟁적인 방식으로 개별 단체의 개별 사업에 대하여 지원하기 때문에 자금을 지원받는 NGO는 정부

103) Salamon(1987), 앞의 논문

104) Salamon, L, Partners in Public Service, Baltimore, Johns Hopkins University Press(1995)

에 대한 사업을 공모하여 독립적인 기관에서 심사한다고 하지만, 이것 역시 NGO의 활동을 제한하게 된다. 우선 정부가 사업분야를 지정하고 각종 NGO들이 지원하는 방식이기 때문에, 정부건제적 사업은 없고 정권의 정당성 제고를 위한 정치적 측면이 개입되어 있다. NGO에 대한 지원이 정부 부처의 용역 사업적인 성격을 띠어 NGO의 자발성과 창의성을 왜곡할 여지가 있다. NGO의 기본적인 역할 중의 하나는 사회적 이슈의 제기와 여론화에 있다. 비록 지금 당장에 대폭적 국민의 지지를 받지 못한다 할지라도 이들은 새롭고 현실 개혁적인 이념과 사상을 바탕으로 사회적, 정치적 변화를 유도하는 주체가 된다¹⁰⁵⁾. 그런데 정부와의 긴밀한 협조관계가 형성될 경우, 정부의 입장과 역할을 대변하는 등 정치적으로 악용될 수 있는 여지가 있어 결과적으로 건전한 견제와 감시로 인한 바람직한 사회적 변화를 이끌어 내는데 한계를 가질 수 있다.

마지막으로 한국행정학회의 2007년 비영리민간단체 공익활동 지원 사업 및 회계 평가보고서를 보면 정부지원이 NGO의 자율성에 어떤 영향을 미치는지 확인할 수 있다. 이 보고서에서는 공익활동지원 사업 이후 정부간 관계분석을 위해 행정자치부(그 당시)의 시정참여 사업이후 '귀 단체는 정부 지원에 다른 사업을 수행한 후 귀 단체와 해당 정부(행정자치부)간의 관계 변화에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?'란 인터뷰에서는 행정자치부와의 인식의 변화에서 협조적으로 변했다는 응답이 79.3%로 나타나, 사업 수행 이후 행정자치부와의관계 인식 변화가 긍정적인 것으로 변화되었음을 알 수 있었다.

<표 IV-6> 행정자치부와의 관계변화

구 분	빈도(N)	백분율(%)
협조적으로 변함	119	79.3
변화 없음	27	18.0
대립적으로 변함	4	2.7
합 계	150	100

자료 : 2007년 공익활동지원사업 평가보고서

105) 이근주, "정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구: 환경NGO를 중심으로". 한국행정연구원 KIPA 연구보고 99-04(1999)

2. 정부지원의 불충분성

현재 비영리민간단체에 대한 정부지원은 사업비에 대해서만 이루어지고 있다. 하지만 비영리민간단체의 활동은 사업비만으로 진행될 경우 효과적인 활동에 필요한 자원을 충분히 확보할 수 없는 형편이다. 따라서 정부지원이 사업비 중심으로만 이루어질 경우 정부의 예산을 통한 지원은 실효성을 지닐 수 없으며, 정부지원이 단순히 비영리민간단체에 대한 지원을 하고 있다는 상징적 의미를 부과하려는 수단에 불과하다는 평가를 받을 수 있다. 비영리민간단체에 대한 실질적인 지원이 될 수 있도록 정부지원에 대한 제도적 개선이 무엇보다 시급하다. 『2007 공익활동지원사업 평가보고서』에는 위에서 논의된 정부지원의 불충분성 및 실효성 미비와 관련하여 다음과 같은 정책제언이 제시되고 있다.

① 지원액수의 확대

2007년도 현재 행정자치부가 국회의 승인을 받아 동사업을 진행하기 위해 확보하는 예산은 연간 100억원이다. 이 가운데 50억원은 행정자치부가 직접사업을 수행하는 것이고 50억원은 인구를 기준으로 16개 시도 자치단체에 국고보조금과 같이 지급되고 있다. 그러나 당초에는 150억원이었던 것이 '국가가 시민단체에 국고지원을 할 필요가 있는냐?' 하는 반론으로 감축되었던 경위가 있다. 실제적으로는 2007년도 행정자치부 참여사업 내용을 보더라도 상당부분은 복지서비스 전달체계의 일부를 담당하고 있다는 점을 고려한다면 원래대로 150억원으로 지원금이 확대되어야 사회적 자본의 형성에 기여하리라고 본다.

② 지원단체를 감소시키고 1개 단체 지원 액수를 확대

행정자치부에서는 비영리민간단체지원 사업을 위하여 현재 해마다 약 50억 원의 예산을 투입하여 150여개의 단체에게 단체 당 평균 지원금액 3천만원 정도를 지원해주고 있다. 이러한 지원방식의 문제점은 단체의 역량과 관계없이 예산의 나눠 먹기 식이라는 비판을 받을 수

있으며 바람직한 사업에 적절한 예산투여가 안 되는 등의 문제점이 발생하고 있다. 따라서 지원단체를 줄이면서 평가를 강화시켜 대한민국 전체의 시민사회 역량을 강화시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

정부지원사업 지원예산은 감소하거나 그대로인 반면, 지원단체 및 사업은 증가하고 있는 추세이다. 한정된 예산을 운영하여 보다 많은 수의 비영리민간단체를 지원하려고 한다면 공익사업에 대한 실효성 있는 지원이 아니라 지원을 위한 지원으로 정부의 생색내기에 그칠 가능성이 있다고 할 수 있다.

정부의 직접지원 자금은 매우 적은 수치이다. 그럼에도 불구하고 더욱 시급한 것은 간접지원에 대한 확충이다. 간접지원이 충분히 바탕이 되지 않은 상태에서 이루어지는 직접지원은 NGO의 경쟁을 유발할 수 밖에 없고 한정된 예산을 찢어주기 식으로 배분할 수밖에 없다.

3. 정부지원의 지속성 결여

비영리민간단체가 활동하기 위해서는 안정적이고 지속적인 수입원을 갖고 있어야 업무와 사업을 차질 없이 수행할 수 있다. 그러나 비영리민간단체지원법에 의한 지원은 개별사업 중심의 지원체제로 안정성과 지속성을 요구하는 비영리민간단체에 대한 자원확보수단으로는 적합한 제도가 아니라는 주장이 커지고 있다. 사업 중심의 공모방식 지원은 좋은 프로그램을 개발하도록 동기부여를 하며 많은 단체가 참여하여 다양한 사업의 수행을 가능하게 하고, 비영리민간단체간의 경쟁을 통한 지원 대상의 선정은 공공자원의 공평한 배분을 한다는 강점을 가지고 있다. 그러나 사업중심의 지원만으로는 비영리민간단체가 공익활동을 효과적으로 수행함에 있어서 충분한 역할을 하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 그리고 대상사업을 1년 단위로 지원하고 있어 장기적인 사업을 수행하기 어렵다.

<표 IV-7>를 보면 초기단계인 1999년 2000년은 재정지원사업의 50%정도 사업분야가 연속지원되고 있는 것을 알수있고, 2005년~2008년은 동일한 사업이 계속해서 진행되었다. 그리고 2009년 올해 몇 년간 지속되어온 사업유형

이 대거 교체되었다. 이러한 사실로 미루어 보았을 때, 정권교체로 인한 사업 변경을 짐작해 볼 수 있다.

그리고 아래의 <표 IV-8>를 보면 150여개의 사업 중 다년도 사업은 한자리수를 나타내고 있다. 이러한 수치는 지속성 없는 불안정성을 보여주며, 여기에서도 올해의 정권교체로 인한 눈에 띄는 변화를 발견할 수 있다.

<표 IV-7> 1999년 ~ 2009년 지원사업 유형

1999	2000	...	2005~2008	2009
국민통합	국민통합		사회통합과 평화	100대 국정 과제
민간단체 및 자원봉사 활성화	자원봉사·청소년보호		문화시민 사회구축	저탄소 녹색성장
신지식인운동	부정부패추방·신지식인		자원봉사, NGO활동기반 구축	사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동
부정부패추방	월드컵문화시민운동		안전문화, 재해재난 극복	일자리 창출 및 4대강 살리기
시민참여확대	시민참여확대		소외계층 인권신장	관계법률에 의해 권장 또는 허용하는 사업
경제살리기	자원절약·환경보전		자원절약, 환경보전	
문화시민운동	안전관리·재난구조		국제교류협력	
자유공모사업	북한주민·재외동포돕기			
	인권신장·국제교류 등			

<표 IV-8> 계속(다년도)사업 선정수

	단체(개)	사업(개)
2004	8	8
2005	5	5
2006	10	10
2007	6	6
2008	10	10
2009	2	2

정권교체로 인한 쟁점변경은 인정해야 할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 단체의 역량강화나 사업의 심화를 위해서는 단년도가 아닌 다년도 사업을 수행함으로써 얻어지는 것이 많다. 그러나 예산의 한계가 있으므로 다년도 사업의 확대는 단년도 사업을 줄이는 역효과가 나타날 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 시민단체와의 협력사업 가운데 각 부처가 자신들의 정책으로 지속할 가치가 있는 것에 대해서는 다년도 사업으로 가져가고 기존의 지정공모사업에서는 단년도 사업예산액이 감축되지 않도록 하여야 한다는 의견이 제기되고 있다.

4. NGO의 책임성 확보의 한계

민간단체 공익사업은 다음과 같은 단계로 실시되고 있다. 먼저 2월경에 민간단체공익사업설명회를 개최하고 그 이후 4월경에 비영리민간단체 공익활동 지원사업을 접수받고, 그에 대해 한달 뒤 사업에 맞는 비영리민간단체를 선정한다. 그리고 그 다음달에 공익사업 수행단체 회계담당자 교육이 이루어진다. 그 이후 2~3개월 뒤 사업중간에 중간평가가 이루어지고, 12월에 최종보고서를 받아 비영리민간단체 공익사업 평가보고가 이루어진다. 그리고 이 평가 결과는 다음해의 지원사업선정 등에 참고자료로 활용된다.

이와같은 1년의 진행은 1999년 비영리민간단체 지원사업이 시행된 이후 10년이 지난 지금 어느정도 자리를 잡은 모습이다. 지원하게 되는 사업에 대한 설명을 하고, 경쟁을 통해 선정된 민간단체들이 사업을 수행한다. 그리고 사업 중간에 이루어지는 중간평가는 사업의 진행상황을 점검하고 효율적인 추

진을 도모한다는 측면에서 의미가 있는 작업이다. 그러나 중간평가를 준비하기 위해 중간보고서 및 회계보고서를 작성하는데 비영리민간단체가 투입한 노력은 상당하다. 비영리민간단체의 관리능력이 충분하지 못한 상황에서 평가를 받기위한 준비와 노력은 사업의 수행에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 비영리민간단체의 준비가 특별히 어려웠던 이유는 그 동안 비영리민간단체가 내부적으로 철저한 회계관리 및 조직관리 시스템이 확립되지 못한 측면도 있기 때문이다. 그래서 회계담당자교육을 하고 있지만, 소규모의 영세한 조직을 운영하면서 행정관리에 많은 관심을 둘 수 없다. 이러한 상황으로 현재 정부는 회계관리 능력의 미비를 고려하여 높은 수준의 책임성을 요구하고 있지 않다. 하지만 비영리민간단체의 책임성의 확보는 시민사회의 성장과 함께 지속적으로 추진해야 할 과제이며 비영리민간단체도 이의 확보를 위하여 공동의 노력을 해야 할 것이다.

제5절 정부 지원에 대한 NGO의 대응양상의 유형별 분석 및 비교

비영리민간단체에 대해 정부가 지원을 시작한 이래 10년의 세월이 흘렀다. 이러한 정부지원은 정부가 지원을 할 수 밖에 없는 사회적 배경 뿐 아니라 NGO로부터의 끊임없는 요구 또한 함께 작용한 결과이다. NGO의 활동자금 부족으로 인해 활동이 제약되는 상황에서 현상을 해결할 가능한 대안의 하나로 제도화된 비영리민간단체지원사업은 그 제도의 정당성과 효과에 대한 찬반의 논쟁이 계속되는 상황에서 점차 NGO의 중요한 조직운영 수단으로 자리매김해 가고 있다. 그러나 정부지원에 대한 NGO의 대응 형태는 정부-NGO 간의 관계 만큼이나 복잡다단한 모습을 띠고 나타났다. 정부 지원에 대한 NGO의 대응유형이 그와 같이 복잡다단한 형태로 나타나는 것은 정부와 NGO관계 유형과 결코 무관하지 않을 것이다. 이 절에서는 정부지원에 대한 NGO의 대양양상을 유형별로 정리해보고, 그 중 먼저 살펴볼 4가지 유형에 속하는 대표적 NGO를 찾아 해당 NGO들이 지닌 조직적, 활동상의 특

성들을 비교, 분석해 볼 것이다.

1. 정부지원에 대한 NGO의 대응양상의 유형별 분석

정부와 NGO의 관계변화 만큼이나 정부지원에 대한 NGO의 대응양상의 변화도 계속 되고 있다. 정부지원 도입초기에 NGO의 자율성에 대한 논란이 많이 발생하였다면, 현재 정부지원에 대한 NGO내부에서의 움직임은 달라지고 있다. 이는 정부지원은 사업비만을 지원하고 있으며, 지원에 참여하는 경우 지원사업을 진행하면서 지원금보다 더 많은 자체의 물적·인적 자원이 투입되었다는 시각이 증가하고 있기 때문이다. 정부의 지원을 받고 있다는 수동적이고 소극적인 입장에서 지원을 받은 것이 아니라 동등한 위치에서 함께 사업을 진행하는 것이라는 주도적이고 주체적인 입장이 생겨나면서, NGO지원에 대한 논의는 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다.

이러한 NGO 내부에서의 정부지원에 대한 대응양상의 변화에 대한 학문적 관심은 매우 드문 편인데, 홍성희와 강상욱이 시도한 최근의 연구성과들이 그 중 가장 두드러진 것이라고 할 수 있다. 본 논문에서는 홍성희¹⁰⁶⁾가 NGO의 지원사업 참가 이유를 분석하기 위해 제시했던 4가지 대응 유형과 강상욱¹⁰⁷⁾의 활동 성격을 기준으로 한 2가지 유형 분류를 바탕으로 정부지원에 대한 NGO의 대응양상을 살펴볼 것이다. 홍성희가 제시한 4가지 분류 기준은 ①프로젝트형, ②상호의존형, ③독립형, ④무관심형으로 구분되며, 강상욱은 Voice형과 Service형의 두 가지로 구분한다. 홍성희와 강상욱의 분류 기준들이 우리나라 NGO들의 정부지원사업에 대한 대응 양상을 유형화해냄에 있어 매우 유용한 분석적 틀을 제시하고 있음은 부정할 수 없는 사실임에도 불구하고 정부지원사업에의 참여에 참여하고 있거나 참여를 검토해본 적이 있는 우리나라의 모든 비영리민간단체들의 대응 유형을 포괄적, 배타적으로 정확히 유형으로 분류하는 것이 전체로 가능한 것은 아님을 미리 밝혀 둔다.

106) 앞의 논문, P.51

107) 앞의 논문

1) 재정지원 참가 이유를 기준으로 본 정부지원사업 대응 양상

정부재정지원에 참여하는 NGO들의 주된 이유는 재정부족일 것이다. 같은 재정부족을 경험하고 있음에도 불구하고 정부의 재정지원 사업에 대한 참여 여부는 각각 다르게 나타난다. 이와 같이 각기 다른 대응 양상들을 유형화해보면 다음과 같이 분류될 수 있다.

(1) 프로젝트형

프로젝트형은 시행하고자 하는 사업을 자금부족의 이유로 진행하지 못할 경우 지원에 참여하는 유형이다. 이는 사업형 이라고도 부를 수 있다. 지원 사업 초기에 참여하는 단체들의 대부분의 이유가 자금부족일 것이다. 특히 일의 성격이 지속성을 요할 경우 진행하면서 재정적 불안감을 감수해야 하는데, 그럴 때 예산을 확보해 놓으면 활동의 안전성에 기여하게된다. 그리고 전문적인 성격의 활동일 경우 조사비용을 비롯한 연구비용은 만만치 않다. 전문가와 함께 작업을 해야 하거나, 현장조사를 해야 하기 때문이다. 이런 경우 정부와 유사한 유형의 사업에 지원을 한다면, 신청해서 지원을 받고자 할 것이다. 그러나 당해에 특별히 큰 규모의 자금이 필요하지 않으면 신청을 하지 않는 등 정부지원에의 의존성을 최대한 낮추려는 모습도 보여주고 있다. 이러한 일부 비영리민간단체의 정부지원에 대한 대응 양상을 홍성희는 익명의 단체에 대한 다음과 같은 인터뷰 결과를 통해 나타내 보이고 있다.

“작년이랑 올해는 사업신청을 해서 사업을 진행했고, 2002년도에 사업 신청을 했는데 떨어졌다. 그 다음해(2003년)에는 하지 않았다. 특별히 필요한 사업이 없었고, 할 사업이 떠오르지 않으면 하지 않는다. 이정도 현재 재무구조비율이면 되었으니, 목숨걸지는 않는다. 안되면 안되는 대로 진행하고, 하지만 돈이 없으니 사업추진력은 없을 것이다.”

프로젝트형에 속하는 NGO들은 정부지원에 참여하는 이유가 사업을 위해

자금이 필요하다는 것을 분명히 하고 있다. 이는 지속성과 전문성을 요하는 사업, 특히 규모가 큰 사업일 경우에 더 절실하게 필요하며, NGO에게는 예산을 미리 확보하고 사업을 진행하는 것 자체만으로도 큰 도움이 된다는 것이다.

(2) 상호의존형

상호의존형이란 정부사업에 대한 동업자적 입장으로 사업비에 있어서도 전체가 아닌 부분지원만 받는 유형이다. 파트너십형이라고도 부른다. 이 유형은 NGO들의 최근 등장한 지원이유인데, 정부와 NGO의 관계 중 이런 유형의 단체들은 정부가 해야 되지만 못하는 일과 관련해 자신들의 전문성이 우위에 있다는 자부심을 가진다는 것이 큰 특징이 있다. 이들의 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부지원의 경우 운영비나 인건비의 지원이 아닌 사업비만을 지원한다. 둘째, 행정기관이 현재 사회에서 발생하는 모든 사업을 수행하는 것은 한계가 있으므로 행정기관이 못하는 부분을 시민 참여를 통해 수행하는 것이다. 셋째, 이제는 대부분의 사회적 사업은 정부 혼자만, 민간 혼자만으로 이루어지면 신뢰성과 공신력이 부족하다. 민관의 협력이 현재사회에서 최대의 신뢰성을 확보할 수 있는 방법이다. 마지막으로 어떤 주제에 있어서는 정부보다 NGO에서 더욱 전문성있는 결과물을 도출할 수 있다.

상호의존형에서는 사업비의 부족에 의한 참여 동기 뿐 아니라 정부와 NGO의 관계에 있어서 견제, 대립적 관계가 아닌 보완, 협력적 관계의 양상으로 인한 참여임을 알 수 있다. 지원에 참여하거나 참여를 준비하고 있는 단체들은 정부의 성격과 정책이 단체와 유사하게 바뀐다면 참여에 더욱 긍정적인 반응을 보일 것이다.

(3) 독립형

독립형은 NGO의 재정은 정부와 독립되어야 한다는 전제를 가지고 활동거나 단체의 성격상 NGO의 지원을 원칙적으로 거부하는 경우에 나타나는 유형이다. 이들은 정부의 지원은 철저히 NGO의 자율성을 훼손한다고 평가한

다.

우선 자신의 단체의 성격 때문에 거부하는 입장을 취하고 있는 NGO는 단체의 주 목적이 정부감시와 견제이므로 정부지원에 참여하지 않는 것을 당연시 여긴다. 그리고 NGO라면 당연히 정부 지원에 참가해서는 안 된다는 입장을 가진 단체가 있다. 이들은 싸워야 하는 곳에서 지원을 받아 투쟁하는 것은 모순일 뿐 아니라 아무리 어려워도 정부로부터의 재정적 독립과 자립은 꼭 이뤄야 하며, 자발적 후원이 가장 중요함을 강조한다. 그리고 생산하는 상품, 즉 자료집이나 책자 등을 판매하여 사람들을 조직화 해내는 것이 NGO의 역량임을 주장한다.

(4) 무관심형

무관심형이란 정부지원제도의 방법과 체제에 대해 알지 못하며, 그것을 알고 지원한다고 해도 선정되지 않을 것이라고 인식하는 유형이다.

실제로 정부에 등록하지 않은 단체가 더 많은 것은 알고 있는 사실이다. 게다가 올해(2009년) 비영리민간단체로 등록한 단체 수는 2008년 3월31일을 기준으로 8,309개인데, 2009 민간단체 공익활동지원사업에 선정된 단체 수는 159개에 불과함을 고려해 볼 때, 상당수의 NGO들이 무관심형에 속한다. 이들 단체들은 신청을 한다고 해도, 비영리민간단체지원사업의 신청기준에 미달되는 단체들도 상당수 일 것이다. 이 점을 감안하면, 10년 동안 자리잡아온 지금의 비영리민간단체지원사업은 일부 단체를 대상으로한 미비한 사업에 불과할지도 모른다.

2) 활동 성격 기준의 유형으로 본 정부지원 사업형태별 대응양상

90년대 이후 급성장한 우리나라 NGO의 성장은 Service형 단체보다는 Voice형 단체중심으로 성장해 왔다. 정부지원에 있어서 Service형 NGO는 정부와의 실질적인 기능적 협력에 바탕을 둔 효율적인 서비스 제공의 긍정적인 측면인 반면, Voice형 단체의 경우는 정부와 일정한 대립·긴장관계를 형성한 성격으로 인해 정부이해의 반영이나 개입으로 인한 자율성의 훼손 등

부정적 측면을 부각한다¹⁰⁸⁾.

시민단체에 대한 정부의 재정지원은 주로 공모사업 등을 통한 사업비지원 방식으로 이루어지고 있다. 강상욱(2003)이 61개 시민단체를 대상으로 3년간(2001년~2003년) 정부재정지원사업이 어떠한 형태로 이루어졌는지 조사한 결과 정부프로젝트 공모사업(43%), 시민단체가 제안한 자유응모사업(25%)이 대부분을 차지하였다. 그 다음으로 공공근로 등 정책사업(10%), 연구조사 용역(9%), 정부위탁사업(8%)의 순으로 많은 비중을 보이고 있다. 정부로부터 재정지원을 받거나 재정지원사업을 수행한 경험이 있는지 여부에 대한 조사에서 단체의 활동 성격별로 보면 Voice형 단체는 85%가 지원경험이 있다고 응답한 반면, Service형 단체는 조사대상 중 1개 단체를 제외한 모든 단체가 1회 이상의 정부지원경험이 있는 것으로 나타났다. 그중 Voice형 단체의 경우 정부 프로젝트 공모와 자유응모사업의 비중이 71%로 집중된 반면, Service형 단체는 정부 프로젝트 공모나 자유응모사업의 비중은 66%로 Voice형 단체보다 적은 대신 공공근로 등의 정책사업이나 정부위탁사업의 비중이 상대적으로 많아 Service형 단체가 상대적으로 다양한 형태의 재정 지원 사업을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

시민단체에 대한 정부의 재정지원은 대부분 프로젝트공모 등 개별 사업비에 대한 지원방식으로 이루어지고 있다. 이는 정부가 단체의 경상운영비의 일부를 매년 정례적으로 보조하는 소위 관변단체나 준공공단체에 대한 재정지원 형태와 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 이와 같이 정부 재정지원이 단체의 개별사업을 심의하여 지원하는 방식은 공개경쟁의 원리에 따른 사업의 활성화를 촉진하고 특정부문의 사업이나 활동을 촉진하는 긍정적 측면을 기대할 수 있으나, 반면 정부가 선호하는 부분에 한정하거나 정부에 비판적인 활동의 사업에 대해 정부지원을 회피하는 경향이 있어 시민단체의 활동을 왜곡할 위험성도 내포하고 있다.

2. 정부지원에 대한 NGO의 대응 양상 비교

앞에서 살펴본 재정지원참가 이유를 기준으로 한 유형을 토대로 한국의

108) 강상욱(2001), 앞의 논문

대표 NGO를 살펴보려한다. 이들을 홍성희의 분류 유형을 중심으로 구분해보면, 정부의 재정지원사업에 참여의사를 밝힌 단체의 경우에는 ①프로젝트형과 ②상호의존형이 주류를 형성하고 있는 반면, 비참여단체는 ③독립형과 ④무관심형이 혼재되어 나타나는 경향을 띠고 있음을 알 수 있다.

1) 프로젝트형 및 상호의존형

대표적으로 우리가 잘 알고 있는 단체 중 '경실련'을 이 유형에 넣을 수 있다. 특히 1995년의 경우가 이에 해당하는데, 이때 주로 정부의 프로젝트 수입에 의존하여 후원금의 조성에 큰 관심을 보이지 않았고, 그리고 1997년의 경우는 급격한 회비수입의 감소에 따른 것으로 보여진다. 이러한 과정에서 나타난 특징은 1995년과 같이 지나친 정부 프로젝트에 대한 의존이 시민단체의 정치성에 대한 여론의 비난에 직면하게 되고, 그에 따라 회비수입의 구조가 악화되고 이는 다시 지나친 후원금에 의존해야 하는 악순환을 가져온다는데 있다.

경실련의 경우, 사업수입이 총수입에서 차지하는 비중이 20%에 육박하는데, 이것이 시민단체로서 경실련이 시민들이 인정할 만한 범주 내에서 건전한 사업을 수행한 결과 나타난 비중이라면 별 무리가 없지만, 이런 수입이 대부분이 정부나 기업의 프로젝트를 수행한 결과라는 점에서 고려할 필요가 있다. 이 같은 사업수익이 차지하는 비중으로 인해 경실련은 때때로 언론과 여론의 집중적인 비난에 직면해야만 했다. 이런 비난이나 비판이 항상 옳았던 것은 아니지만, 사업수입의 다변화 없이 정부나 기업의 프로젝트에 의존한 사업수익의 증대는 문제가 있었다. 이의 반증이 정부 프로젝트를 전혀 하지 않은 2001년도에는 사업수익이 총수입에서 차지하는 비중이 2.65%로 급감한 대신, 회비수입은 50.77%로 증감하였다는 사실이 이를 반증해 주고 있다.

그러나 경실련 수입구조의 측면에서 볼 때, 소위 시민 없는 시민운동이라는 관점에서 행해지고 있는 비판은 다소 문제가 있는 것으로 보여진다. 참여라고 하는 측면에서 적극적인 시민들의 참여메커니즘을 확보하지 못하고 있는 점에서는 문제가 있지만, 수입구조라는 측면에서는 부정적인 평가에도

불구하고 경실련의 경우 지난 10년 간 총수입의 27.54%가 회비수입으로 충당되었다는 사실과 최근에는 이의 비율이 급격하게 증가하고 있다는 점에서 더욱 그렇다. 또한 이는 전 세계적으로 회원들의 회비만으로 100%의 재정자립도에 있는 시민단체가 없다는 사실과 과연 회비수입이 총수입에서 어느 정도나 차지해야 하느냐는 황금분할이 존재하지 않는다는 측면에서는 더욱 그렇다. 이 단체는 프로젝트형과 상호의존형이 함께 나타난다.

다음으로 대표적인 단체는 '환경운동연합'이다. 활발한 활동과 전국적인 활동으로 국내 뿐아니라 국제적으로도 네트워크가 잘되어있는 단체이다. 이들은 정부지원사업에서 활발한 참여를 보이고 있으며, 특히 지방단체의 재정의 어려움을 정부지원사업을 잘 활용하여 활동하고 있다. 이들은 환경분야에 있어서 전문적인 경험과 지식을 가지고 정부가 진행하기 어려운 사업을 공동으로 진행하는 상호의존형이 더 강하게 나타난다. <표 IV-9>이 보여주는 바와 같이 환경운동연합이 2008년 실시한 '전국 연안 해양 환경 네트워크 활성화 및 생태계 보전사업'의 경우 총사업비 5천만원 중 76%인 38백만원이 정부지원금이었고, 환경운동연합의 지방조직인 광양환경운동연합이 2006년 실시한 광양만 환경·유해물질 잔류조사 및 '광양환경개선특별법' 제정 운동의 경우 총사업비 25백만 원 중 자부담 규모는 14.6%에 불과한 3백6십만원 수준이었다.

대표적인 민족주의 운동단체인 '홍사단'도 정부지원사업을 적절히 활용하고 있어 프로젝트형 혹은 상호의존형에 속한다. 이 단체도 경실련과 마찬가지로 프로젝트형과 상호의존형의 유형적 특성이 혼재하여 나타나고 있다. 홍사단의 경우, <표 IV-10>에 나타난 바와 같이 2006년도 시행한 바 있는 갈등해결과 평화를 위한 '청소년 통일교육한마당' 투어 사업의 경우 총사업비 21백만원 중 자부담은 15%에 불과한 3백만원 남짓 뿐이며 나머지 18백만원은 모두 정부지원에 의존하고 있다. 홍사단의 이러한 정부의존 경향은 2007년과 2008년 실행한 사업들에서도 정도의 차이만 있을 뿐 크게 개선되고 있지 않다.

경실련과 환경운동연합 그리고 홍사단의 사례를 통해 살펴 본 바와 같이 대부분의 단체들이 그들이 겪고 있는 재정난을 극복하기 위해 회원유치와 같은 자구적인 노력을 최우선시 할 필요가 있긴 하지만, 시민참여와 기부문

화가 활성화되지 않은 상황에서의 한계는 분명히 존재한다. 상황이 이와 같을 때, 궁극적으로는 회비를 중심으로 한 재정자립을 목표로 두어야 하겠지만, 당장 조직이 겪고 있는 재정적 문제를 해결하기 위해서는 현재의 열악한 상황을 충분히 인정하고 받아들일 수 밖에 없는 민간단체들의 한계 또한 십분 고려할 필요가 있다. 이런 견지에서 볼 때 정부의 지원은 당장의 재정적 어려움을 타개해 나가야 하는 현실적 요구를 지닌 비영리민간단체들에게는 어쩌면 하나의 필요악일지도 모를 일이다.

<표 IV-9> 환경운동연합 정부지원참여 현황

년도	단체명	사업명	사업유형	예산액
2006년	광양 환경운동연합	광양만 환경·유해물질 잔류조사 및 ‘광양환경개선특별법’ 제정 운동	자원 절약·환경보전	총사업비 25,660천원 -자부담: 3,660천원 -지원금: 22,000천원
	부산 환경운동연합	전국연안해양생태보전을 위한 민간단체 네트워크 활성화 운동	자원 절약·환경보전	총사업비 47,450천원 -자부담: 14,450천원 -지원금: 33,000천원
	환경운동연합	깃대종(지표종) 선정 및 시민참여를 통한 DMZ 생태계보전활동	자원 절약·환경보전	총사업비 78,537천원 -자부담: 18,537천원 -지원금: 60,000천원
		생명의 습지, 주민이 살린다	NGO 기반 구축·시민 참여확대	총사업비 54,675천원 자부담: 14,675천원 지원금: 40,000천원
2007년	부산 환경운동연합	전국 연안 해양 생태보전사업	자원 절약·환경보전	총사업비 60,000원 자부담: 15,000천원 지원금: 45,000천원
2008년		전국 연안 해양 환경 네트워크 활성화 및 생태계 보전사업	자원 절약·환경보전	총사업비 50,000천원 자부담: 12,000천원 지원금: 38,000천원

<표 IV-10> 홍사단 정부지원참여 현황

년도	사업명	사업유형	예산액
2006년	갈등해결과 평화를 위한 '청소년 통일교육한마당' 투어	사회통합과 평화	총사업비 21,067.85천원 -자부담: 3,188.18천원 -지원금: 17,879.67천원
	청소년, 세상을 말하다	소외계층 인권신장	총사업비 56,597.023천원 -자부담: 11,805.180천원 -지원금: 44,791.843천원
2007년	화합과 평화를 위한 '청소년 통일교육 한마당'	사회통합과 평화	총사업비 22,943.450원 -보조금: 19744,380원 -자부담: 3,119,070원
2008년	화합과 평화를 위한 '청소년 통일교육 한마당'	사회통합과 평화	총사업비 29,215천원 -보조금: 21,000천원 -자부담: 8,215천원

2) 독립형 및 무관심형

대표적으로 '참여연대'가 이에 속한다. 많은 시민단체들이 회원들의 회비나 후원금, 기업이나 정부의 지원을 통해 운영을 하고 있으나, 참여연대의 경우, 회원들의 회비에 의한 재정자립을 목표로 하고 있으며 기업이나 정부의 지원을 받지 않고 있다. 참여연대의 재정 규모는 지난 8년 사이 10배 정도 커졌다. 또한 참여연대는 다른 시민단체들과 비교해 볼 때 수입 중 회비의 비율이 두드러지게 높게 나타나고 있다¹⁰⁹⁾. 참여연대의 재정 세가지 원칙에 다음과 같이 명시되어 있다.

- 1 참여연대는 회원들의 회비로 운영합니다 - 회비 우선의 원칙
- 참여연대 운영 재원의 근간은 회원이 정기적으로 내는 회비입니다.
- 2008년도 기준 전체 수입 중 회비가 차지하는 비율은 63%로 높은 수

109) 원유미, “시민단체의 재정자립화 방안 연구- 연대회의 중요단체를 중심으로” 경희대 NGO관리학과 석사논문(2002)

준입니다만, 참여연대는 더 나아가 회비에 의한 100% 재정자립을 달성하기 위해 노력합니다.

2 참여연대는 정부로부터 일체의 재정지원을 받지 않습니다 - 정부 지원금 거부의 원칙

세금으로 조성된 민간단체 지원기금을 받아 공익사업을 전개하는 것이 시민단체의 도덕성을 가늠하는 기준은 아닙니다. 정부비판과 감시에 집중하는 참여연대로서는 불필요한 논란의 소지를 아예 없애기 위해, 1998년 이후 정부로부터 그 어떠한 재정지원도 받지 않습니다.

3 참여연대는 재정의 독립성을 중요하게 생각합니다 - 비의존 원칙

참여연대는 재정 적자를 메우기 위한 교육지책으로 매년 창립기념일을 전후로 정기 후원행사를 엽니다. 이때, 공익성과 독립성에 영향을 미친다고 판단하는 경우, 후원금을 받지 않으며 적절한 수준의 후원금 상한제를 두고 있습니다.

참여연대와 유사한 유형의 또 다른 단체로 꼽을 수 있는 단체는 '함께하는 시민행동'이다. 이 단체의 비전과 사명에 다음과 같이 명시되어 있다.

함께하는 시민행동은 개인과 공동체가 조화를 이루면서 살아가는 세상을 만들기 위해 노력하는 사람들이 함께 하는 공익적인 시민단체입니다. 세상을 변화시키고자 하는 창조적인 실험 정신과 혁신적인 생각, 진정성 있는 실천으로 다양한 분야의 시민들과 함께 느리지만 즐겁게 세상의 변화를 만들어가고 있습니다. 창립당시부터 지금까지 <민주적인 의사결정>, <투명한 조직운영>, <독립적인 재정>이라는 원칙 아래 회원들의 정기회비와 시민들의 후원금만으로 운영되고 있습니다.

앞 유형설명에서도 언급하였듯이 참여연대와 함께하는 시민행동은 대표적인 독립형 단체이다.

위에서 언급한 대표적인 시민단체 이외에도 법률소비자연맹¹¹⁰⁾이라는 시

110) 10년이 넘는 기간 동안 활동해 왔으며, 재정적 어려움으로 상근간사2명과 인턴 몇몇으로 유

민단체처럼 정부에 등록하지도 않았으며, 지원 또한 거부하거나 어떤 지원이 이루어지고 있는지 무관심한 단체가 비영리민간단체의 대부분이다. 이 단체의 경우 지원은 정부건제와 감시¹¹¹⁾ 등의 활동을 함에 있어서 양립될 수 없음을 강하게 주장한다. 이는 앞서 설명한 독립형의 유형 중 주 목적이 정부감시인 경우에 지원에 참여하지 않는 것을 당연시 여기며, NGO라면 당연히 정부 지원에 참가해서는 안된다는 입장의 단체이다. 상근간사들의 급여도 제대로 지급하지 못하고, 자원봉사자¹¹²⁾들로 그 활동을 간신히 유지해 나가면서도, 다른 사업¹¹³⁾으로 운영비를 충당한다 하더라도 정부의 지원은 받지 않겠다는 것이다¹¹⁴⁾. 그러나 아이러니 하게도 이러한 확고한 신념이 무색할 만큼 이들은 시민보다 정부와 언론에 인정받으려 노력하고 시민없는 시민운동의 모습을 보인다. 시민보다 정부와 언론으로 인해 활동에 대한 정당성을 부여하려하고, 행사때마다 국회와 언론사에 수차례 공문을 발송한다. 표방하는 것은 진보인 듯 보이지만, 실질적으로는 보수적인 색채를 뚜렷히 가지고 있음을 알 수 있었다. 어쩌면 이들이 대부분의 시민단체의 모습이며, 대한민국 사회의 모습이 아닐까. 때문에 재정자립 뿐 아니라 앞으로 전문성과 회원 확보 등 한국 NGO에 주어진 과제가 많다.

위에서 살펴본 유형 중에는 참여연대처럼 회원을 다수 유치하여 시민단체로서의 모범적인 발전 양상을 보이고 있는 단체도 있지만 대부분의 단체들이 인지도와 전문성이 부족한 채 시 언론은 물론 시민들의 관심조차 제대로 끌지 못한 채 명멸, 혹은 이합집산을 거듭하고 있는 소수의 NGO 단체들도 얼마든지 있다.

이런 유형의 시민단체들이 NGO로서의 자신들의 존재감을 얻기 위해서는

지하고 있다.

111) 2003년부터 국정감사 모니터단 활동을 주최하고 있으며, 국정감사장에서 좌석을 확보하여 직접 모니터링하고 있다.

112) 법률연맹이라는 이름으로 로스쿨 지망생들에게 어필하여 5년 전부터 꾸준히 대학생 자원봉사 사업을 활성화하고 있다.

113) 이 단체에서는 재정을 충당하기 위해 중국칭화대학의 재정확보방식을 채택하고 있다. 칭화대학은 대학발전기금을 위해 타 여러 수익사업에서 얻은 수입을 대학의 재정으로 사용하고 있는데, 이 단체에서도 재정을 위해 교육, 출판업에서 얻은 수입을 활동비에 지원하여 사용한다.

114) 2001년 KBS 시사 프로그램에 방영되면서 보조금형식의 재정지원의 기회가 있었다. 그러나 이것을 받게 되면 활동하는 데 있어서 제약을 받게 될 것이라며 거절한 일이 있었다. 이것 이외에도 공개하지 않았지만, 몇차례의 정부 및 국회로부터 비공식적 지원의 기회가 있었으나 수락하지 않았다고 총재가 말한 바 있다.

무엇보다도 정부의 지원을 거부하거나 정부지원에 무관심할 수 있을 정도의 재정적 자립을 이루는 상황이 전제되어야만 한다. 앞서 살펴본 참여연대의 경우에는 비교적 최소한의 외형적 규모(인적·재정적 규모)면에서 괄목할만한 성장을 거두었을 뿐 아니라 이러한 조직의 외적 성장이 해당 조직이 지향하는 시민운동의 성장과 발전에도 '긍정적' 영향을 미쳤다는 점에서 독립형 혹은 무관심형의 시민단체들에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

제5장 NGO재정자립을 위한 개선방안

제1절 관련제도의 개선방안

1. 관련법 정비의 필요성

앞서 살펴본 비영리민간단체지원 사업을 통해서 알아본 바와 같이 정부가 기왕에 추진해온 비영리민간단체지원 사업의 경우 다소 충분한 재원을 일관성 없이 다양한 사업에 산발적으로 지원을 하고 있으며, 이러한 정부지원이 이루어지는 과정에서 비영리민간단체의 자율성이 제약 받을 가능성이 있음이 드러났다. 뿐만 아니라 비영리민간단체의 취약성을 감안한 보다 넉넉하고 인심 좋은 사업평가로 인해 정부지원을 받는 비영리민간단체들의 책임성을 확보하는데 어려움이 있음이 확인되었다. 따라서 이러한 비영리민간단체지원 사업의 부정적 요소들을 감안해 볼 때 재정지원이 NGO의 재정취약을 해결할 근본적인 대책이 아니라는 점은 너무도 명백한 듯 보인다. 그러나 우리의 결론이 그러함에도 불구하고 수많은 NGO들이 갈수록 정부의 재정 지원에 매달릴 수밖에 없는 상황에 내몰리고 있는 현실은 문제의 해결을 보다 어렵게 만들고 있다. 따라서 이러한 문제점과 정부제도가 지닌 한계들을 극복하기 위해서는 무엇보다도 먼저 비영리민간단체에 대한 지원과 관련된 법제도의 정비가 우선될 필요가 있다. 비영리민간단체에 대한 국가적 차원의 지원을 확대하고 소위 관변단체에 대한 무조건적인 지원을 사전적으로 봉쇄하기 위하여 제정된 비영리민간단체 지원법 자체가 지닌 비효율적이고 독소적인 조항들을 발견하여 전향적으로 개선해 나갈 필요가 있다.

2. 지원규모의 확대

앞서 살펴본 바와 같이 우리 정부는 비영리민간단체지원법을 통해 매년

49억원 가량을 지원해 오고 있는데 우리나라의 비영리민간단체의 수를 감안해 볼 경우, 지원 규모가 매우 미흡하다고 할 수 있다. 2000년 1월 ‘비영리민간단체지원법’을 제정한 이래 2003년까지 매년 75억원 가량을 지원해 오다가 그 지원 규모를 늘리기 보다 오히려 줄여서 2003년 이후 현재에 이르기까지 오히려 35% 정도 감소된 규모인 49억원 가량만을 지원하고 있다는 사실만 두고 보더라도 비영리민간단체 지원에 우리 정부가 얼마나 인색하며 장기적인 시각이 결여되어 있는지 알 수 있다. 약 2천여 개에 달하는 비영리민간단체 중 150여개 단체만이 지원 대상이 된다는 것은 제도가 가지는 의의에 비추어 볼 때 매우 열은 지원 범위라고 할 수 있다. 게다가 해마다 선정위에서 발표하는 지원대상 단체와 사업이 다르고, 또 선정사업 별로 재정지원의 규모가 다르기 때문에 현재의 지원방식으로는 정확한 재원수입 규모를 예측할 수 없어서 NGO들이 한 해 사업을 구상하고 계획하는데 있어 차질을 빚을 수밖에 없다.

광범위한 상징적 의미의 지원을 넘어 각 비영리민간단체에 실효성 있는 재정적 도움이 되기 위해서는 자원의 규모를 대폭 확대해야 한다. 지금과 같은 적은 규모의 예산지원으로는 사업별로 소기의 목적을 달성하기가 현실적으로 힘들다. 하지만 한꺼번에 총액을 인상하는 것은 정부 예산의 운영상 한계가 있을 수 있으므로, 점차적으로 전체적인 지원규모를 확대해 나가도록 해야 하며 하나의 사업에 지원되는 자금도 비영리민간단체의 활동능력에 맞추어 융통성 있게 지급되도록 할 필요가 있다. 그리고 적은 규모의 재원을 효과적으로 배분하기 위한 방법으로 지원법에 의한 지원이 다른 부처에서 시행되고 있는 지원과 연계되어 집행될 수 있도록 부처간 정보교환과 조정이 반드시 필요하다.

3. 독립적 지원기금의 설치

현재 비영리민간단체지원법은 직접지원형태로 진행되고 있는데 이렇게 지원되는 사업비는 전적으로 정부에 의하여 결정된다. 이는 운영 및 관리체계를 보면 알 수 있는데, 이는 가장 기본이 되는 공익사업 유형에 관한 결정과 공익사업선정위원회의 구성과 운영 등이 정부의 책임 하에 이루어지고

있는 것을보면 그러하다. 이처럼 비영리민간단체에 대한 재정적지원과 관련된 관리 및 운영에 대한 결정이 전적으로 정부에 의하여 이루어진다면, 정부와 갈등관계를 유지하고 있는 단체의 경우 활동의 정당성과 기존 활동의 도덕성 상실, 정체성 손실을 이유로 이 제도를 활용하여 단체의 활동역량을 강화하는 것은 어렵게 된다. 때문에 NGO에 대한 자율성 침해를 최소화하기 위해서라도 정부의 직접적인 재정지원을 통한 개입을 최소화할 필요가 있다. 비영리민간단체의 건전한 발전과 시민사회의 성숙을 위하여 정부는 직접 개입을 최대한 배제한 수단을 통한 재정적 지원이 보다 바람직할 것이다. 이를 위해 정부와 민간이 공동으로 설립한 독립적인 비영리민간단체지원기금을 구성하여 비영리민간단체에 대한 지원과 관련된 활동에서 정부의 직접적인 개입을 축소하는 것이 필요하다. 그리고 그러한 공공기금의 조성 및 운영 전반에 걸쳐 형평성과 투명성이 보장될 수 있도록 운영체제가 반드시 마련되어야 할 것이다. 기금을 바탕으로 민간이 자율적으로 다양한 형태의 비영리민간단체에 대한 지원사업을 수행하도록 하여 기금 운영의 자율성을 확보하도록 하고, 정부는 기금의 운영절차의 적법성 등의 최소한의 통제만 행사하여 적정 수준의 책임과 의무를 확보하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

4. 기타 제도 개선

정부 재정지원 방식은 정부가 개별단체나 대상 사업의 선정에 직접 관여하는 방식보다는 세제감면, 우편료나 시설사용의 편의제공 등의 간접적 방식으로의 전환이 더욱 이상적이다. 이와 같은 간접방식이 확대된다면, 지원금을 사업비로만 한정하여 경상비로의 허용이 어려워 현 지원법의 실효성이 떨어지는 점도 보완할 수 있을 것이다. 현행지원법 제11조 및 시행령 제14조는 우편요금의 감액 내용을 구체적으로 명시하고 있다. 하지만 현재 우편물에 대해서만 그 혜택을 한정하고 있는 지원법이 오늘날 우편만큼이나 전화 및 인터넷 통신의 사용이 많은 상황에서 실질적으로 얼마나 도움이 될 것인지 의문이다. 이에 전화 및 인터넷 통신 관련 지원도 삼입하여 실효성을 높여야 할 것이다. 그리고 기존의 우편요금 감액조항은 감액률이 아주

미비하고, 그 절차가 번거롭다는 지적이 계속 되고 있는 가운데, 이에 대해 감액조항의 상향조정과 절차의 완화가 요구된다.

한편 조세감면의 현실화가 이루어 져야 한다. 현행 지원법은 “등록 비영리 민간단체에 대하여 조세특례제한법 및 기타 조세에 관한 법령이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다”고 규정해 놓고 있다¹¹⁵⁾. 이와같은 법적 보장에도 불구하고 실제 이행을 위한 시행령은 마련되어 있지 않다. 따라서 구체적인 감면혜택의 대상과 세금 감면의 수준을 시행령에 명문화함으로써 NGO들이 재정운영에 실질적인 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 일반 국민이나 기업에 의한 기부문화가 정착되기 위해서라도 실질적인 조세감면 혜택을 조급히 부여하여야 할 것이다. 그리고 현재 일정한 분야의 사업에 대하여 기부하는 경우에 한하여 주어지고 있는 세제혜택을 다른 분야의 NGO에 대한 기부 시에도 동일하게 적용하는 법안이 시급히 정비되어야 할 것이다.

제2절 NGO의 자발적인 활성화의 방안

NGO의 재정자립을 위해서는 외부적 요인과 내부적 요인이 충족되어야 한다. 기부문화의 성숙, 시민의 자발적 참여, 관련 법안의 제정과 개정, 독립기금의 활성화 등은 민간단체의 재정자립을 위해 필요한 외부적 요인이다. 그러나 이것만으로는 재정자립을 이룰 수 없다. 전문적이고 활발한 사업수행, 회원관리의 체계화, 단체재정의 투명성 제고, 회계보고의 체계화, 효율적 단체운영 등 NGO의 내부적 노력이 반드시 수반되어야 한다.

하지만 NGO 활동을 뒷받침해 줄 뚜렷한 제도적 장치도 마련되어 있지 않고, 또 기부문화, 독립기금도 발달하지 않은 한국에서 민간단체들이 얼마나 힘들게 운동을 하고 있는지는 새삼 말할 필요도 없다. 또 정부 지원을 전면적으로 거부하는 것은 NGO의 활성화를 가로막는 ‘순수주의’에 불과할 수도 있다.

115) 비영리민간단체지원법 제 10조.

그러나 NGO들 스스로도 자문해 보아야 한다. 과연 그동안 재정자립을 위해 얼마나 자발적이고 주체적인 노력을 했는가? 외부 지원과는 별도로 스스로 재정보호 시스템을 갖추기 위해 어떤 노력을 했는가? 아직도 대표 한 사람에게 의존하는 전근대적인 시스템으로 안일하게 대처하고 있는 것은 아닌가?

NGO의 재정자립을 위해 외부적 조건을 마련하는 데 모두가 노력해야 한다는 사실 이외에도 시민단체들의 주체적인 자구노력 또한 매우 중요하다. NGO 스스로의 힘으로 재정적 자립을 달성하기 위해 다음과 같은 노력을 펼칠 필요가 있다.

1. 주력사업 중심의 전문성 및 상근근무자 확보

우리나라 NGO의 전문성은 여전히 부족한 것이 현실이다. 이것은 선진국에 비해 출발 시점이 다르고 초창기에 이념적인 문제가 크게 작용하였으며, 과거부터 우리는 피해주민들의 시위의 주도, 소비자 운동, 항의, 성명서의 발표 등 이러한 단순한 참여의 전략이 대부분이었다. 구체적이며 실천적인 대안을 제시하지 못하면 반발을 사고, 지지도가 하락하여 대중에게 설득력을 가지지 못하게 되고 NGO로써의 존립이 위태롭게 된다. 시민단체의 시의 적절한 사업과 그를 통한인지도 제고는 재정자립에 도움이 된다. NGO가 자신의 사명을 잘 수행할 때 회원가입은 늘고 재정자립에 다가갈 수 있다. 최근 경실련, 참여연대, 환경운동연합, 흥사단 등의 활발한 정책적 역할이 있기에 전문 인력의 확보에 어느 정도 성공했다는 평가를 받는다. 경실련의 경우 교수 등 전문가집단을 대거 참여시킴으로써 고도의 전문기술성과 정보능력이 요구되는 정책문제에 대한 효과적인 이익표출활동을 전개하고 있다. 앞으로 NGO는 학계와 전문연구소 등과의 상호적인 교류를 강화해야 할 것이며, 아울러 다각적인 방법으로 정기적인 정책토론회를 개최하여 현행 정책의 문제점을 진단하고 정책적 대안을 개발, 제시하는 활동을 수행해야 한다. 대안 없는 정치적 운동의 전개는 국민과 정부로부터 공감을 얻지 못하며, 오히려 반발심리를 유발하기 때문에 이제부터 조직적 체계화와 전문화를 통해 대안제시능력을 향상시킬 필요가 있다. 또한 시민단체의 백화점식

의 다양한 운동의 전개방식을 지양하고 정확한 이념 및 목적설립으로 주력 사업을 2-4개로 축소하여 경쟁력을 확보함으로써 전문성을 강화시키는 것이 필요할 것이다.

NGO가 활성화되기 위해서는 조직을 전문적으로 관리, 운영할 전문운동가나 상근근무자를 확보하여 현재의 초보적인 조직성격을 전업 조직화하는 작업이 필요하다. 즉 지속적인 운동을 통하여 경험과 지식을 축적한 전문적 운동가의 양성은 우리나라 시민운동을 활성화하는 중요한 관건으로 판단된다. 아울러 전문운동가와 상근 근무자를 확보하기 위해서는 이들의 생활비 보조를 위한 정책적인 방안도 마련되어야 할 것이다.

2. 회원확보와 효율적인 단체운영

NGO는 젊은 연령층 및 재정부담 능력이 있는 회원의 확보가 필요하다. 사회문제에 높은 관심을 가지고 적극적으로 행동할 수 있는 집단들, 예를 들면 20대의 젊은 연령층, 특히 대학생이나 대학원생들의 가입을 적극 권유하여야 할 것이다. 또한 재정적 지원을 할 수 있는 계층의 참여 역시 중요하다. 따라서 우리나라의 NGO가 활성화되기 위해서는 적극적 세력인 젊은 근로자, 학생들의 참여와 재정지원을 담당할 수 있는 자영업자들의 참여 유도를 위한 방향으로 회원 확보운동을 전개할 필요가 있다. 이를 위해서는 NGO들의 꾸준하고 적극적인 계몽활동이나 홍보 등을 통한 국민들의 지지를 증대하고, 자발적으로 참여할 수 있는 기틀을 마련해야 할 것이다.

회원과 회비를 늘리는 것 못지않게 중요한 것이 효율적인 단체운영이다. 이를 위해서는 자원봉사자를 최대한 활용하는 방안을 적극 검토해야 한다. 이렇게 하면 단체는 경상비를 줄이면서 적정규모를 유지할 수 있을 것이다. 이와 더불어 회원관리와 재정확보를 위한 시스템을 갖춰야 한다. 재정이 어렵다고 해도 회원관리를 전담할 간사를 두고 체계적인 회원확대방안을 마련하고 회원관리를 해야 할 것이다.

3. NGO간의 Network 구축

세계화가 확산되고 정보화가 지구촌 전체에서 진행되고 있다. 이제 환경만 보더라도 자국의 이익만을 위해 환경을 무시한 경제정책을 추구하기 어려운 세상이 되었다. 하지만 이러한 세계화도 그 기본단위는 지역이다. 그러므로 지역공동체가 바로 서지 못하면 정보화든 세계화든 뜬구름 잡기일 뿐이다. 이러한 기본단위 고유의 정체성은 바로 세우면서 지구촌 차원의 공동선 실현을 위해 연대할 때 실질적인 효과가 있을 것이다. 구체적으로 이를 위해서 먼저 지역 NGO 상호간의 역할 분담과 협력체제 구축을 위한 지역 NGO 네트워크를 구축·운영이 요구되고, 이를 확대하여 국내뿐만 아니라 국가간의 네트워크가 구축된다면 NGO의 건전한 성장으로 인해 산출되는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

한편, 단체들 스스로의 노력과 함께, 재정자립을 위해 부단한 실험과 노력을 하고 있는 다른 단체들 간의 경험과 정보의 공유도 필요하다. 다행이도 이미 각 단체시민 사업 담당자들이 참여하는 워크숍이 기획되어 시민사업 책임자들의 모임이 진행되고 있다고 한다. 이러한 단체 간의 연대노력은 각 단체의 재정자립을 위한 중요한 시도이며, 나아가 한국 기부문화의 정착에도 기여하는 바가 클 것이다.

4. 재정의 투명성 및 회계보고의 체계화

단체는 재정의 투명성을 갖춰야 한다. 최근 여러 연구에 따르면, 시민들은 재정의 투명성이 단체에 대한 기부를 결정짓는 가장 주요한 요인이라고 지적하고 있다. 재정을 투명하게 운용하고 누구나 쉽게 열람할 수 있게 공개해야 한다. 일부 단체에서 보여주는 것처럼, 회계상 회비와 후원금도 구분하지 않고 후원금의 규모와 출처 등을 숨기는 것은 시민들의 신뢰를 잃게 하는 일이다.

이를 위해 회계보고를 체계화해야 한다. 시민단체들은 각기 다른 형식의 회계와 재무보고를 하고 있다. 그러나 이러한 자의적인 회계와 재무보고는 자칫 시민들에게 혼란을 주며 시민단체에 대한 신뢰성도 떨어뜨린다. 따라서

시민단체들의 통일되고 체계적인 회계 및 재무보고 체계의 마련이 시급하다.

5. 시민참여의 활성화

1) 시민참여 프로그램

민간단체에 가입하지 않은 시민들이 늘고 있는 가장 큰 이유가 단체에 어떻게 가입하는지를 몰랐기 때문에 가입하지 않았다는 연구결과가 있다. 이 결과는 시민참여의식과 기부문화의 부족이라는 상황 탓만 할 것이 아니라는 것이다. 시민이 NGO에 대해 관심을 가지고 가입의사가 생기도록 하는 것은 NGO 스스로의 과제이다. 때문에 NGO들은 시민들이 NGO에 가입하도록 하기 위한 노력은 무엇보다 중요하다. 이를 위해 NGO들은 시민들이 NGO에 가입할 수 있도록 적극적인 홍보와 시민참여 프로그램 개발이 필요하다. 시민들에게 NGO가 그들을 대신해서 중요한 역할과 희생적 노력을 하고 있는 것을 인식하도록 하고 회비납부는 물론 자원봉사활동까지도 유도해야 할 것이다. 이를 통해 참여지향적 시민정신이 형성되는 것이다.

이러한 시민참여 프로그램으로 인해 형성된 적극적인 시민참여는 단순히 NGO운동의 활성화와 조직의 확대에만 기여하는 것이 아니라, 내부 의사결정과정의 민주화에도 중요한 역할을 한다. 비영리를 추구하는 NGO라 할지라도 소수에 의해 지배되면 그 목소리는 편향적일 수 밖에 없다. 일반회원들의 적극적 참여는 조직이 가진 문제에 대한 원만한 해결책을 마련하고 대표와 상근자들에 의해 지배되는 것을 방지하는 긍정적인 효과를 유도하기도 할 것이다.

2) 시민있는 시민운동

97년 당시 경실련의 '김현철의 국정개입사건'에 관한 비디오테이프 논란 이후 한겨레신문이 시민운동에 대한 총괄적인 비판 제기하면서 소위 '시민없는 시민운동'으로 시민운동이 비판받기 시작하였다. 이 비판을 바탕으로

한겨레신문에서 인용되기도 한 글¹¹⁶⁾을 중심으로 ‘시민있는 NGO을 위한 정책적 방안’을 간략하게 제시한다.

우선 그는 ‘풀뿌리 지역자치조직의 활성화’를 제시한다. 중앙집중형 연대운동을 지향하는 시민운동가들과 전문가들에게 이와 같은 운동의 방향 전환을 요구하는 것이다. 조직연대의 활성화는 무엇보다도 지역·분야별로 분화된 풀뿌리 자치운동이 기반이 되어야 이룩될 것이라는 지적이다.

다음으로 제시한 방안은 ‘COMMON CAUSE 식의 조직운동’이다. 미국 전 지역에 회원을 두고 있는 ‘COMMON CAUSE’라는 미국의 의회감시 NGO의 회원들은 자기가 사는 주의 의원들을 대상으로 압력형태의 운동을 전개, 조직한다. 이를 위해 그들은 전화, 팩스, 엽서 등으로 자신의 의사를 표현할 뿐 아니라 의원사무실 방문, 의원 행사장에 찾아가기 등 다양한 방법으로 그 활동이 이루어진다.

세 번째 방안은 ‘양적 기준의 탈피’를 주문한다. 시민참여에 대한 현재 우리 상황은 변화의 조짐을 보이고 있고 가능성은 있으나, 본격적인 시민운동의 모습은 아직 아닐 것이다. 하지만 인터넷상에서 이루어지고 있는 안티사이트들의 움직임은 네티즌들의 자발적인 참여로 이루어지는 소비자운동의 모습을 보여주고 있고, 생태보전시민모임의 자원봉사자들의 생태공원 관리, 환경정의시민연대의 원간지를 만드는 아줌마부대들, 참여연대나 환경련, 녹색연합, 여성단체의 회원조직들은 그런 가능성을 잘 보여주고 있다. 풀뿌리조직의 강화라는 방향은 중앙정부보다는 지역조직의 몫이 더 크겠지만, 그것이 중앙정부에게 이에 대한 노력을 면제해 주는 것은 아니다. 이와 같이 시민운동이 비단 비영리민간단체의 몫 많은 아니며 ‘어떤’ 시민들이 참여하고 ‘어떤’ 시민들을 조직하느냐의 문제로 귀결되는 것이다. 왜냐하면 시민운동이 시민단체만의 운동을 의미하는 것이 아니기 때문이다. 무작정 엄청난 수의 회원을 모집한다고 해서 곧바로 조직화된 시민들이 움직이는 단체가 되는 것은 아닌 것이다.

마지막으로 ‘시민운동에서의 무임승차자’를 지적하였다. 우리 시민들에게는 의식하지 못한 상태에서의 수차례의 무임승차가 일어나고 있다. 시민들 중에 자신을 억울한 일을 당하고, 또 사회상황이 마음에 들지 않아 시민단체

116) 하승창, “복합적 정치공동체와 변혁의 논리”, 창작과 비평 108호 2000. 여름

로 전화를 하는 경우가 있다. 이런 저런 요구도하고 자신들의 주장들을 강하게 피력하고는 캠페인해라, 싸워달라는 주문을 하는 사람들이 많다. 그러나 막상 이 사람들에게 요구 사항을 진행할테니 회원가입을 해서 적극적으로 함께 할 것을 요청하면 열에 여덟, 아홉 사람은 그 답을 회피하거나 다급히 전화를 끊는다. 대중매체를 통해 시민단체의 역할에 대한 인식과 어느 정도의 신뢰는 있으나, 참여로 까지 이어지고 있지는 않은 것이 지금의 현실이다.

제6장 결 론

한국의 NGO들을 활성화시키기 위한 과정에서 가장 우선적으로 해결해야 할 문제가 바로 재정자립을 통해 자율성을 확보하는 것이다. 근본적으로 재정적 취약성을 극복하지 않고서는 수많은 NGO가 그 존립을 유지할 수 없기 때문에 지속적인 재정자립 방안을 개발하여 이에 대처하는 것은 모든 NGO들의 당면과제가 되고 있다.

우리나라 NGO는 90년대 이후 급성장하였고, 짧은 역사로 인해 질적 성장을 이루지 못하였다. 이러한 현실 속에서 수많은 NGO들은 재정적 빈곤에 시달려 갈수록 정부의 재정지원에 매달릴 수밖에 없는 상황에 내몰리고 있다.

앞서 우리는 정부와 NGO의 관계 유형, 정부지원의 논거, 정부지원에 대한 대응양상의 유형을 알아보고, 정부지원의 불가피성을 인정하면서 NGO의 자율성 방안을 살펴보았다. 지금 정부지원체제는 NGO의 재정자율성을 침해하고 있으며, 충분한 정부지원이 이루어지지 못하고, 그 지원의 지속성 또한 결여되어 있으며, NGO의 책임성마저 확보하고 있지 않다. 때문에 질적으로 성숙된 NGO가 되기 위해 정부의 관련 제도를 개선해야 할 뿐만 아니라 NGO의 내부의 자구노력도 필요하다. 특히 직접 지원보다는 간접지원의 방향으로 나아가 독립적 지원 기금을 마련할 필요가 있다. 정부의 선별적 사업 및 단체선정에서 벗어나, 시민사회가 요구하는 사업과 경험을 바탕으로 한 전문성 있는 단체의 활동으로 질적인 성숙을 이루어야 할 것이다.

이와 같은 제도적 개선과 함께 NGO의 자발적 활성화 방안도 중요하다. 사업 및 회원·단체 운영의 전문성과 NGO간의 네트워크 구축, 그리고 무엇보다 중요한 시민참여의 활성화를 통한 기부문화구축은 반드시 이루어내야 할 중요과제일 것이다.

한국 NGO의 과거·현재·미래를 여러 문헌들과 사례를 통해 연구하면서 빠르게 증가하고 있는 단체의 수만큼이나, 발전하고 있는 한국 NGO의 발전적 모습들을 발견할 수 있었다. 정부 또한 과거 권위주의 시대에는

NGO를 억압하고 반대해 오다가 민주화가 진행되면서 오히려 그들을 인정하게 되고 이제는 그들의 중요성을 깨닫고 상호의존하게 됨으로써 상생공존의 길을 모색하고 있다. 이와 같이 대립과 긴장 관계에 있던 정부마저 상생과 공존을 모색하게 만든 NGO에 대해 여러 방면에서 연구가 활발히 일어나고 있긴 하지만 대부분의 연구들이 일정한 한계를 지니고 있음 또한 사실이다. 그리고 이러한 NGO 연구의 한계가 발생하는 가장 큰 이유 중 하나는 대표적인 일부 시민단체를 제외한 대부분의 NGO들이 그들의 자신의 재정 및 조직 운영에 대해 대외적으로 투명하게 개방하는 모습을 보이고 있지 않다는 것이다. 그로 인해 실질적인 NGO에 대한 연구가 이루어지지 못하고 과거문헌과 자료 분석, 추측을 통해서만 연구가 이루어질 수 밖에 없게 되는 것이다. 본 연구 또한 이러한 한계로부터 결코 자유로울 수 없었으며, 그 결과 주로 2차자료의 분석과 추측에 근거한 사례분석이 대부분을 차지하게 되었다. NGO 스스로가 재정과 조직의 운영 현황을 개방하고, 자신의 경험을 외부의 연구자들과 공유함으로써 연구자 및 전문가들에게 더 생생한 NGO의 활동 현황을 현장감 있게 전달한다면, NGO 연구의 질이 더욱 향상될 것이며, 거꾸로 이러한 연구의 성과들이 집적되어 우리나라 NGO의 발전에 가속도가 붙게 될 것이다.

<부록 1>

비영리민간단체지원법

[(타)일부개정 2008.2.29 법률 제8852호]

제1조(목적) 이 법은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에 있어서 "비영리민간단체"라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각호의 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 설립·운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 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 법이 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 그 등록을 수리하여야 한다.

② 주무장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체가 제1항의 규정에 의하여 등록된 경우에는 관보 또는 공보에 이를 게재함과 동시에 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 등록을 변경한 경우에도 또한 같다.<개정 2008.2.29>

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

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다.<개정 2008.2.29>

제6조(보조금의 지원) ① 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체(이하 "등록 비영리민간단체"라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 "공익사업"이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.<개정 2008.2.29>

②제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

③제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경

우를 제외하고는 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률을 준용한다.

제7조(지원사업의 선정등) ① 행정안전부장관 또는 시·도지사는 매년 등록 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 제6조의 규정에 의하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정한다.<개정 2008.2.29>

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 사업유형내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.<개정 2008.2.29>

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

④ 행정안전부장관은 매년 제1항 및 제2항에 규정된 사항을 포함한 구체적 선정기준을 마련하여 제8조의 규정에 의한 사업계획 제출기한 2월 전에 공고하거나 등록 비영리민간단체에게 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

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 회계연도 3월 말까지 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

제9조(사업보고서 제출) 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획

서에 의하여 사업을 완료한 때에는 다음 회계연도 1월 말까지 사업보고서를 작성하여 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

제10조(조세감면) 등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 조세에 관한 법령이 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 환수등) ① 행정안전부장관 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 때에도 또한 같다.<개정 2008.2.29>

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 환수를 하는 경우에 보조금을 반환할 비영리민간단체가 기한내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세체납처분 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.<개정 2008.2.29>

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.

附則 <제6118호, 2000.1.12>

이 법은 공포후 3월이 경과한 날부터 시행한다.

부칙 (정부조직법) <제8852호, 2008.2.29>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제31조제1항의 개정규정 중 “식품산업진흥”에 관한 부분은 2008년 6월 28일부터 시행하고, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법의 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ①부터 <205>까지 생략

<206> 비영리민간단체지원법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항 전단, 제5조제2항, 제6조제1항, 제7조제1항·제2항 전단, 같은 조 제4항, 제8조, 제9조 및 제12조제1항·제2항 중 “행정자치부장관”을 각각 “행정안전부장관”으로 한다.

<207>부터 <760>까지 생략

제7조 생략

<부록 2>

비영리민간단체지원법시행령

[일부개정 2008.2.29 대통령령 제20741호]

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 제1호서식에 의한 등록신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 제출(전자문서에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.<개정 2007.12.31>

1. 회칙 1부

2. 당해 연도 및 전년도 총회회의록 각 1부

3. 당해 연도 및 전년도의 사업계획·수지예산서, 전년도의 결산서 각 1부

4. 회원명부 1부

② 제1항의 규정에 의한 등록신청서를 접수한 주무장관 또는 시·도지사는 등록신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 비영리민간단체의 요건을 갖춘 단체에 대하여 별지 제2호서식에 의한 등록증을 교부하고, 별지 제3호서식의 등록대장에 이를 기재하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의하여 등록증을 교부한 주무장관 또는 시·도지사는 지체없이 관보 또는 시·도의 공보에 이를 게재하고 그 사실을 행정안전부장관에게 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 법 제4조제2항 후단에서 "등록을 변경한 경우"라 함은 다음 각호의 경우를 말하며, 등록의 변경신청에 관하여는 제1항 내지 제3항의 규정을 준용한다. 이 경우 주무장관 또는 시·도지사는 종전의 등록증을 회수하고 별지 제1호서식에 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

⑤ 제2항의 등록대장은 전자적 처리가 불가능한 특별한 사유가 없으면 전자적 처리가 가능한 방법으로 작성·관리하여야 한다.<신설 2007.12.31>

제4조(등록의 말소) ① 주무장관 또는 시·도지사는 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체가 법 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체로서의 요건을 갖

추지 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 행정안전부장관에게 통지하여야한다.<개정 2008.2.29>

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

제5조(공익사업의 유형) 법 제7조제1항의 규정에 의한 공익사업의 유형은 다음 각호와 같다.

1. 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 아니하는 사업
2. 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지는 사업
3. 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업

제6조(공익사업선정위원회의 구성) ①법 제7조의 규정에 의한 공익사업을 선정하기 위하여 행정안전부장관 또는 시·도지사 소속하에 공익사업선정위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.<개정 2008.2.29>

②위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 국회의장 또는 당해 시·도의회회장이 추천하는 자 3인과 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정안전부장관 또는시·도지사가 위촉하는 자가 된다.<개정 2006.6.12, 2008.2.29>

1. 비영리민간단체에서 그 임·직원으로 5년 이상 활동하고 있는 자
 2. 대학이나 공공연구기관의 비영리민간단체 관련분야에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직의 경력을 가지고 있는 자
 3. 3급(시·도의 경우에는 4급) 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로서 민간협력업무에 관한 실무경험이 있는 자
 4. 비영리민간단체에서의 활동경력을 가지고 있는 판사·검사·변호사 또는 공인회계사
- ④위원장과 위원의 임기는 2년으로 한다.

제7조(위원회의 운영) ①위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할한다.

②위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③위원회의 회의는 위원장이 소집하거나 행정안전부장관 또는 시·도지사의 요청이 있는 경우에 이를 개최한다.<개정 2008.2.29>

④위원회는 제8조제1항 각호의 사항을 고려하여 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지원사업의 선정 및 지원금액의 결정
2. 당해 연도 지원사업의 평가방향
3. 기타 지원사업의 심사·선정 및 평가과정 등에서 제기되는 중요사항

제8조(사업선정 및 지원금액의 결정) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 사항을 고려하여 법 제7조제2항의 규정에 의한 개별적인 지원사업을 선정하여야 한다.<개정 2008.2.29>

1. 독창성
2. 경제성
3. 파급효과
4. 사회문제해결 및 주민욕구 충족도
5. 신청예산내역의 타당성 및 자체부담비율
6. 전년도 사업평가 결과
7. 단체의 전문성·책임성·개발성 및 최근의 공익활동실적 등

②행정안전부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 사항을 고려하여 법 제7조제2항의규정에 의한 지원금액을 결정하여야 한다.<개정 2008.2.29>

1. 사업유형별 배정금액
2. 심사성적
3. 단체의 전년도 예산 및 사업수행능력

③제2항제1호의 사업유형별 배정금액은 당해 사업연도에 제출된 신청사업 수 및 신청사업의 금액을 기준으로 하여 이를 결정한다.

제9조(선정기준의 공고) 법 제7조제4항의 규정에 의한 선정기준의 공고는 2 이상의 일간신문 또는 관보에의 게재에 의한다.

제10조(사업계획서) 법 제8조의 규정에 의한 사업계획서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2008.2.29>

1. 사업목적
2. 사업목적 달성을 위한 사업추진방법
3. 사업추진일정 등 세부추진계획
4. 기대효과
5. 사업비 집행계획
6. 기타 행정안전부장관이 정하는 사항

제11조(사업보고서) 법 제9조의 규정에 의한 사업보고서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2008.2.29>

1. 사업추진실적
2. 자체평가내용
3. 사업비지출 회계보고

4. 기타 행정안전부장관이 정하는 사항

제12조(사업평가) 행정안전부장관 또는 시·도지사는 매년 당해 연도의 지원사업에 대하여 평가를 실시하고 그 결과를 다음 연도의 지원사업에 반영하여야 한다.<개정 2008.2.29>

제13조(행정지원 및 협력) ① 행정안전부장관은 지원사업의 효율적 추진을 위하여 사업관련 주무장관 또는 시·도지사에게 대하여 필요한 행정지원을 요청할 수 있다.<개정 2008.2.29>

② 지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업수행을 위하여 필요한 경우에는 당해사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대한 협조를 요청할 수 있다.

제14조(우편요금 감액) 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체가 공익활동을 위하여 사용하는 우편물중 우편요금 별·후납 우편물에 대하여는 일반우편요금의100분의 25를 감액한다. 다만, 지식경제부장관의 고시로 정한 감액률이 100분의 25를 상회하는 경우에는 그 기준을 적용한다.<개정 2008.2.29>

부칙 <제16783호, 2000.4.17>

①(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

②(경과조치) 이 영 시행당시 제8조제1항의 규정에 의한 지원사업을 수행하기 위하여 사업계획서를 제출한 단체는 제3조의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체로 본다. 이 경우 해당 단체는 당해 연도 지원 사업의 선정전까지 제3조의

규정에 의한 등록을 마쳐야 한다.

부칙 (고위공무원단 인사규정) <제19513호, 2006.6.12>

제1조 (시행일) 이 영은 2006년 7월 1일부터 시행한다.

제2조 및 제3조 생략

제4조 (다른 법령의 개정) ①내지 <110>생략

<111>비영리민간단체지원법시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제3항제3호중 "공무원"을 "공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원"으로 한다.

<112>내지 <241>생략

부칙 (전자적 업무처리의 활성화를 위한 국유재산법 시행령 등 일부개정령) <제20506호, 2007.12.31>

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

부칙 (행정안전부와 그 소속기관 직제) <제20741호, 2008.2.29>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. <단서 생략>

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법령의 개정) ① 부터 <46> 까지 생략

<47> 비영리민간단체지원법시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제3항, 제4조제2항, 제6조제1항·제3항 각 호 외의 부분, 제7조제3항, 제8조제1항 각 호 외의 부분, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분, 제10조제6호, 제11조제4호, 제12조 및 제13조제1항 중 "행정자치부장관"을 각각 "행정안전부장관"

으로 한다.

제14조 단서 중 "정보통신부장관"을 "지식경제부장관"으로 한다.

<48> 부터 <105> 까지 생략

[서식 1] 비영리민간단체등록[변경]신청서

[서식 2] 비영리민간단체등록증

[서식 3] 비영리민간단체등록대장

<참고문헌>

1. 국내문헌

- 강상욱, 『NGO에 대한 정부재정지원 실태분석』, 한국비영리학회, 2001춘계 학술대회 발표논문(2001).
- 강상욱, 『NGO의 성장과 정부 재정지원의 영향』, 한국비영리연구 제1권 제1호(2002).
- 김상영, “지방자치와 능동사회화”, 『영진자치정보』 제15호:22-29, 영진전문대학 지방자치연구소(1996).
- 김상영, 『행정에 대한 주민참여』, 「경대논문집」 제24권, 경북대학교(1977).
- 김선미, 『한국 NGO의 정책형성과정에서의 협상적 거버넌스 분석』, 이화여자대학교 대학원 사회생활학과 박사학위 청구논문 (2002).
- 김성국, 『한국자본주의 발전과 시민사회의 성격』, 한국사회학회, 한국정치학회편 「한국의 국가와 시민사회」, 서울: 한울(1992).
- 김영래·김혁래, 『한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제』, 「한국사회에서 국회와 NGO의 역할」, 한국정치학회 국제학술회의 (1999).
- 김인춘. 『비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법』, 「동서연구」, 9권 2호. (1997).
- 김정린, 『비영리조직 경영』, 서울: 아르케(2005).
- 김준기. 『비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구』. 「정부와 NGO-한 국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」 (2000).
- 김준기. 『정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부NGO지원사업분석』. 「한국 행정학회 동계학술대회 발표논문집」 (1999).
- 김준기. 『정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서』. 「한국 정책 학회보」, 9권 2호. (2000).
- 김준기. 『비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인이론 관점에서』, 「행정논총」, 36권 1호. (1998).

김준기.김정부. 『NGO연구에 대한 비판적 고찰』. 「행정논총」, 39권 3호. (2001).

김준모, 『한국 NGO의 활동실태와 과제』, 인문사회연구회협동연구 총괄보고서, 한국행정연구원(2002).

김태성·성경룡, 『복지국가론』, 서울: 나남(1993).

김택. 『한국NGOs(시민단체)의 행정부패감시기능』. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」 (2000).

김호기.성경룡 외. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체육성방안 연구』, 정부 장관 제1실 정책자료집(1997).

남재석, 『한국 NGO의 자율성 확보를 위한 재정자립방안연구』, 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위청구논문(2002).

박상필, 『시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제』, 「한국행정학보」 제33권 제1호(1999).

박상필, 『NGO에 대한 정부 지원 논쟁』, 현상과 인식, 서울: 기울(2005).

박상필, 『NGO에 대한 정부의 재정지원 유형비교』. 행정논총. 제39권 4호 (2001).

박상필, 『NGO학 - 자율·참여·연대의 동학』. 서울: 아르케(2005).

박상필. 『비영리단체의 발생원인과 발달배경』, 「현상과 인식」, 봄/여름호. (2000).

박상필. 『NGO의 재정충원방안: 정부지원을 중심으로』, 한국행정학회 동계 학술대회 발표논문집(2000).

박상필. 『시민단체의 자주성과 공익활동능력』. 경북대학교 대학원 행정학과 박사학위논문(1998).

박상필·이명석. 『시민사회와 거버넌스』. 서울 :아르케(2005).

박재창 외. 『정부와 NGO』. 서울: 법문사(2000).

박재희, 『NGO와 21세기 사회발전< I >: 한국 NGO의 활동실태와 과제』, 인문사회연구회협동연구 총괄보고서, 한국행정연구원(2002).

박충환, 『비영리기관의 회계』, 서울: 법문사(1988).

송희준. 『국가와 시민사회의 관계: 이론적 개념과 실천적 전망』, 「한국행정연구」, 8권 1호(1999).

신광영, 『비정부조직(NGO)과 국가정책』, 「한국행정연구」, 제8권 제1호 (1999).

신희권, 『지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할』, 「한국행정연구」 제8권 제1호, 1999년 봄호(1999).

양용희. 『시민단체의 모금 및 회원관리방식의 개선방안』, 「시민단체의 안정적 재정확보 및 활성화 방안」. 아시아시민사회운동연구원(1998).

원유미, 『시민단체의 재정자립화 방안 연구- 연대회의 중요단체를 중심으로』 경희대 NGO관리학과 석사논문(2002).

유팔무, 『한국의 시민사회론과 시민사회분석을 위한 개념들의 모색』, 「한림대 사회조사연구소 연구논문시리즈 93-31」 (1993).

유팔무.김호기 공저, 『시민사회와 시민운동』. 서울: 한울(1995).

윤춘근, 『NGO의 자율성 확보를 위한 경기도 지원정책연구』, 경희대학교 NGO대학원 NGO정책학과 석사학위 청구논문(2004).

이근주. 『정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구: 환경NGO를 중심으로』. 한국행정연구원 KIPA 연구보고 99-04(1999).

이동규, 『비영리회계』, 서울: 형설출판사(1994).

이민호, 『NGO의 성장과 지방정부의 재정지출 간 관계 분석: 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로』, 「한국사회와 행정연구」 제19권 제1호(2008).

이진원, 『한국과 일본 정부의 NGO지원정책 비교 연구 - 한국비영리민간단체지원법과 일본의 특정비영리활동촉진법을 중심으로』, 경희대 NGO정책관리학과 석사논문(2004).

이효선, 『현대한국의 시민운동』, 아산재단연구총서 제36집, 집문당(1997).

임혁백, 『민주화시대의 국가-시민사회 관계의 틀 모색: 국가, 시장, 민주주의』, 한국사회학회·한국정치학회(편), 「한국의 국가와 시민사회」, 한울 (1992).

임희섭, 『한국시민사회의 자율성과 공공성에 관한 연구』, 대한민군학술원 논문 집, 제46집 제1호(2007).

정무성. 『시민단체의 재정활성화를 위한 법적.제도적 개선방안』, 「시민단체의 안정적 재정확보 및 활성화 방안」. 아시아시민사회운동연구원(1998).

정무성. 『한국의 기부문화 실태와 개선방안』. 한국천주교 중앙협의회. 사

목 제263 호(2000).

정윤수, 『비영리민간단체에 대한 정부지원의 체제화 방안』, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집(2000).

조은석, 『한국 NGO 활동이 법적 한계』, 인문사회연구회협동연구 총괄보고서, 한국행정연구원(2002).

조희연. 『민주주의 이행과 제도정치. 민중정치. 시민정치』, 「경제와 사회」, 제46 권(2000).

주성수. 『시민사회와 제3섹터』. 한양대학교 출판부(1999).

주성수.남정일. 『한국 NGO 리포트 2001』. 한양대학교 출판부(2001).

차명제, 『NGO들의 활동분야와 유형』, 김동춘 외, 『NGO란 무엇인가』, 아르케(2000).

최명선, 『준공공부문 조직연구의 방향모색』, 행정논총, 31(1) (1993).

홍성희, 『NGO에 대한 정부지원의 성격과 한계』, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위청구논문, (2006).

2. 외국문헌

Amenomori, Takayoshi, Defining the Nonprofit Sector in Developed Societies, Japan. In Laster M. Salamon and Helmut K. Anheier(eds.), 『Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis』, 188-214. Manchester: Manchester University Press(1997).

Carothers, Thomas. 『Civil Society』, Foreign Policy. Vol. 117. (1999-2000).

Coston, Jennifer, 『A Model and Typology of Government-NGO Relationships』, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27(3)(1998).

Dentsu Institute for Human Studies, 『지속 가능한 사회를 위한 시민경영학』, 제진수(역). 서울: 삼인; NPO Toha Nanika. Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 1996(1999).

Drabek, Anne Gordon, 『Development Alternative: The Challenge for

NGOs-An Overview of the Issues』, World Development, 15(supplement)(1987).

Ferris, James M. and Graddy, Elizabeth, 『Fading distinctions among the Nonprofit, Government, and For-Profit Sectors』. In Virginia A. Hodgkinson and Richard W. Lyman(eds.), The Future of the Nonprofit Sector, San Francisco: Jossey-Bass Publishers(1989).

Forman, Lori A., 『Developing NGO, Business and Government Partnerships』, 참여 연대 주최 시민단체-정부-기업 간의 파트너십 세미나 자료집(2001).

Gidron. B, Kramer, R., and Salamon, L. M. 『Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?』 In Gidron. B, Kramer, R., and Salamon, L. M. ed. Government and the Third Sector. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1992.

Gorz, Andre, 『노동사회에서 ‘문화사회’로의 이행: 노동시간의 단축-쟁점과 정책』, 「후기자본주의와 사회운동의 전망」, 이병천·박형준(공역), 서울: 의암출판(1993).

Inglehart, Ronald, 『The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics』, Princeton: The Princeton University Press(1997).

Lipietz, Alaim, 『포스트 포드주의와 민주주의』, 「후기자본주의와 사회운동의 전망」, 이병천·박형준(공역), 서울: 의암 출판(1993).

M. Salamon and Helmut K. Anheier(eds.), 『Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis』, Machester: Manchester University Press(1998).

O’Neil, Michael, 『The Third America』, San Francisco: Jossey-Bass Publishers(1989).

Salamon, Lester, 『America’s Nonprofit Sector, 2nd edition』, New York: The Foundation Center(1999).

3. 기타자료

- 공보처. 『민주공동체 시민운동의 새로운 지평』, 1997.
- 시민사회단체연대회의. 『시민사회 활성화를 위한 법제개선 의견서』. 2004.
- 시민사회발전위원회. 『한국사회발전을 위한 청사진』, 국무총리실 자문기구. 2004.
- 이대수. 「관변단체 육성 및 특혜 폐지와 대안운동 방안」, 『참여와 자치의 시대 관변단체의 역할 개선』 토론집. 2003.
- 한양대학교 제3섹터연구소, 『민주공동체실천사업평가』, 국정홍보처 (1998-2003).
- 한양대학교 제3섹터연구소, NGO의 자율성과 책임성 증대방안, 2000
- 시민사회단체연대회의 성명서. 2002년 4월 26일자.
- 한국NGO총람. 한국NGO총람편찬위원회. 2002.
- 행정개혁시민연합. 행정개혁시민연합 제 14차 정책토론회 자료집. 2000.
- 세계일보. 「특정단체 받고 또 받고 - 사회단체보조금 편중시비」. 2005.04.04.
- 시민의 신문. 한국민간단체총람. 2006.
- 「시민단체 임대료 걱정엔 겨울나기 힘겹다」. 2001.12.03
- 「총선활동 의식 NGO지원예산 축소」. 2004.01.12
- 「NGO지원법 대상단체 늘려야」. 2002. 12.23
- 「10대사건&논쟁, 시민단체 재정 투명성」.2003.08.11.
- 한겨레, 「자치단체 민간보조금 25% 새마을운동 등 3개 단체에 몰려」.2005.04.14.
- 「지원끊길라 - 수익형 회관에 '눈독」.2005.06.26.
- 한겨레21. 「관변단체앞에서 작아지는 여당-새마을운동 조직등 관변단체 육성법 폐지안을 당론으로 추진하지 않기로 : 다음 선거에서 그물망 조직 갖춘 아군으로 만들려는 '표계산」.통권 596호. 2005.07.26.
- 조선일보 2009.02.04 외.
- 서울신문 2009-03-04
- 행정안전부 홈페이지 민간협력과 등록자료.

4. 관련법

비영리민간단체지원법 & 시행령
사회복지공동모금회법 & 시행령
민법
소득세법

<Internet sites>

<http://www.mopas.go.kr>

<http://www.demos.or.kr/>

<http://www.action.or.kr/>

<http://www.kinds.or.kr/>

Abstract

Study on Governmental Support and Autonomy of NGOs: Focused on Non-profit Organizations Assistance Law

Park Hye Ra

The Dept. of Political Science, Graduate School, Dong Eui University

The NGO world is substantially an independent sector differed from the state and market sector. It means that the NGO world must be free from the intervention and control of the outside. In this view, it is obvious that autonomous activities of Korean NGOs should be based on their financial independence. However, Korean NGOs have experienced many difficulties in managing organizations due to such causes as mentioned above. These structural problems consequently made most of Korean NGOs cope with an inevitable circumstance in which they unwillingly received direct financial supports from the outsiders - in particular, from the government.

This study aims to find some relevant countermeasures for Korean NGOs keeping their own financial and organizational autonomy from outer influences. It is very important for Korea NGOs to raise the rate of financial independence for assuring their organizational autonomy through

relevant and sufficient sources of revenues. To achieve those goals, not only some institutional adjustments but also NGO's internal effort is essential.

Korean NGOs have various problems including organizational impotence, deep-seated financial deficit , low level of citizen participation, absence of morality. To solve these kinds of organizational and financial problems, Korean NGOs have to develop new programs for reinvention.

In short, the government and the national assembly should get out of the bygone and out-dated standpoint against NGOs. Furthermore, they must advance and adjust all the acts related with Korean NGOs' financing activities to assure their financial independence and organizational autonomy. Moreover Korean NGOs have to reinforce citizen participation and to promote voluntarism as well as donation culture.