

지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안

A Plan for the Policy Participation of the Local NGO
for Local Government

2000. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

조 석 주 (자치행정연구실 수석연구원)

김 필 두 (자치행정연구실 수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

국가와 사회가 민주화되면서 주민이 국가의 정책과정에 참여하는 기회가 점차 증대되고 있다. 주민참여는 정책과정에 주민의 의사를 보다 유효하게 반영시킴으로써 주민과 지역의 이익을 증진시킨다는 점에서 필요한 것이고 기본적으로 확대되는 것이 바람직하다. 우리 나라의 경우도 지방자치가 활성화되면서 주민참여가 능동적으로 이루어지고 있으며, 그중 가장 적극적인 형태로 나타나고 있는 것이 지역NGO의 정책참여 활동이다.

그러나 지역NGO의 지방자치단체 정책참여의 역사가 짧아 서로간에 갈등과 불신이 존재하고 있는 것도 사실이다. 이는 지방자치단체나 지역NGO 모두 지역의 발전과 주민복지를 목표로 하여 존재하지만, 각자의 입장과 상황에 대한 인식차이에 의하여 나타나는 현상이라 하겠다.

본 연구에서는 현재 우리 나라 지방자치단체의 정책추진과정에서 지역NGO의 참여현황과 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 제시하여 향후 지역NGO와 지방자치단체간의 바람직한 협력관계를 통한 지역NGO의 바람직한 정책참여방안을 제시하고 있다.

본 보고서의 연구결과가 '90년대 이후 활성화되고 있는 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 제고는 물론 이를 통하여 지역발전과 주민복지 향상에 많은 도움이 되기를 기대한다.

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박 우 서

요 약

민선지방자치단체장의 등장으로 우리 나라의 지방행정은 새로운 모습으로 변화하기 시작하였다. 한편으로는 주민들의 증대된 요구에 대응하고, 또 다른 한편으로는 급격하게 변화하는 세계경제의 흐름에 대처하여 지역경제의 안정과 성장을 가져와야 할 필요성에 직면하고 있다.

시민의식을 고양시키고 일반적인 주민참여의 한계를 보완하기 위하여 지역NGO의 정책참여가 필요하고, 물론 지방자치단체에서 지역NGO와의 정책참여가 일반화되고 있다.

그러나 우리 나라의 경우 지역NGO와 지방자치단체간의 정책참여를 통한 협력의 역사가 짧아 서로간에 갈등과 불신이 남아있는 것도 사실이다. 이는 지방자치단체나 지역NGO 모두 지역의 발전과 주민복지를 목표로 하여 존재하는 기관이나 서로의 입장과 사태를 보는 시각차이에 의하여 나타나는 현상이라 하겠다.

본 연구에서는 군포·안양·춘천을 사례지역으로 선정하여 이 지역의 지역NGO와 지방자치단체간의 정책참여 사례를 살펴보고 이를 중심으로 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하였다. 정책참여는 일반적으로 말하는 순수 정책참여와 광의적으로 말하는 양 기관간의 협력사업 모두를 포괄하였으며 이 두 가지 관점에서의 현황과 문제점, 이에 따른 개선방안을 제시하였다.

현재 우리 나라의 지방자치단체와 지역NGO의 일반적인 문제점으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 지역NGO의 자체적인 문제점으로 ① 지역지 기반의 취약 ② 일부 지역NGO활동가의 정치적 성향 ③ 지역NGO의 자구적 노력의 부족 ④ 일부 지역NGO활동가의 관료화 경향이 있다. 둘째, 지방자치단체의 문제점으로는 ① 지방자치단체의 지역NGO에 대한 인식부족 ②

예산지원의 편중 및 보조금의 부족 ③ 지역NGO관련업무의 부서별 분산 등이 있다.

한편 지방자치단체와 지역NGO의 정책참여과정상의 문제점은 순수정책 참여과정상의 문제와 협력사업상의 문제로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 순수정책 참여과정상의 문제점으로는 ① 정책결정시 공무원과 지역NGO간 불신이다.

② 「지방의제 21」의 한계이다. 「지방의제 21」은 순수시민운동단체가 주구성원인 자치단체가 있는가 하면, 일부자치단체의 「지방의제 21」의 구성원은 지역내 유지 및 토호세력 등의 친목단체 또는 기득권유지를 위한 모임성격을 가진 자치단체도 있다.

③ 유명무실한 각종 정책자문위원회의 과다이다. 우리 나라의 기초자치단체에는 일반적으로 40-50개의 각종 자문위원회, 발전위원회 등이 있다. 그러나 이 위원회들은 1년 동안 회의를 거의 개최하지 않고 있는 경우가 대부분이다.

④ 지방자치단체의 사전 정보공개의 미흡이다. 지역NGO가 지방자치단체에 대하여 불신하는 이유중의 하나가 지방자치단체의 정책에 대한 비밀주의이다.

⑤ 지역NGO의 정책참여의 한계이다. 지역NGO는 단기적이거나 소규모의 정책은 일부 참여하고 있으나 개발정책이나 복지정책 등 지역주민과의 이해가 상반되는 정책은 지방자치단체와의 시각차이로 대부분 갈등관계에 있다.

⑥ 지역NGO의견의 정책반영정도의 미흡이다.

⑦ 지역NGO 활동가의 전문성 부족이다.

⑧ 지방자치단체의 지역NGO의 정책참여 기피 및 제도미비이다.

둘째, 협력사업의 문제점으로 ① 아직까지는 협력사업의 규모가 매우 작으며, 지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업의 개념정립이 안되어 있고 범

위가 매우 모호한 실정이다.

② 협력사업에 대한 시각차이에 따른 이해관계의 발생이다.

③ 협력사업의 지속성 부족이다. 지방자치단체가 지역NGO와의 협력사업에 대하여 예산지원은 물론 실질적으로 함께 현장에 투입되는 경우 서로간 협조부족으로 사업이 지속되지 않는 경우가 있다.

④ 협력사업 추진시 지역NGO의 예산부족이다. 조직을 운영하는데 소요되는 비용은 주로 회원들의 회비와 회원 또는 지역내 인사의 특별보조금에 의존하는 경우가 대부분이다.

⑤ 협력사업추진시 절차가 매우 복잡하다. 일반적으로 기초자치 단체의 지역NGO 협력사업의 추진시 첫째, 민간단체 보조사업 지원계획 시달(광역자치 단체 → 기초자치단체), 둘째, 지원계획수립 및 시행공고(기초자치단체), 셋째, 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치단체), 넷째, 민간단체 보조사업 우선순위 결정통보(기초자치단체 → 광역자치단체), 다섯째, 민간단체 선정결과 통보(광역자치단체 → 기초자치단체), 여섯째, 보조금 지급, 일곱째, 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 매우 복잡한 과정을 거친다.

⑥ 주민참여 및 사업홍보의 부족이다.

이와 같은 문제점에 대한 개선방안으로서 우선 기본방향으로 첫째, 민·관파트너십의 강화와 지역NGO활동을 통한 주민참여의 강화를 제시하였으며, 실질적인 개선방안으로 지방자치 단체의 지역NGO에 대한 지원강화, 지역NGO의 지방자치단체 정책참여의 확대, 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 강화방안을 제시하였다.

1. 중앙정부 · 지방자치 단체의 지역NGO에 대한 지원강화방안은 다음과 같다.

첫째, 법률적·행정적 지원이 강화되어야 한다.

둘째, 지역NGO에 대한 재정지원확대이다. 이를 위하여 ① 지역NGO 지원

기금의 설치·운영이다. ② 재원 확보 지원을 위한 법적·제도적 장치의 보완이다.

셋째, 행정정보의 공개확대이다. 이를 위하여 ① 지방자치 단체로 하여금 정보공개를 의무화하도록 법적인 조치를 강구하는 방안의 모색이 필요하다.

② 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치 단체의 행정홍보 활동을 강화하는 방안이 필요하다.

넷째, 공무원의 의식전환이다. 지방자치 단체 공무원들은 지역NGO를 지방 행정의 합리화, 공정성과 공평성의 확보, 혁신 등을 꾀하기 위한 동반자로 받아들여 지역사회발전과 주민 복지에 이바지한다는 자세가 필요하다.

2. 지역NGO의 지방자치 단체 정책참여의 확대를 위하여 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 지방자치 단체와 지역NGO간 상설협의체로서 「지방의제 21」의 확대개편이다. 「지방의제 21」의 조직과 규모와 기능을 지방 행정의 전반적인 기능을 수용할 수 있는 규모와 기능으로 확대하는 것이 바람직하다.

둘째, 주민자치센터를 통한 정책참여의 강화이다. 이러한 방안의 하나로써 지역NGO의 주민자치센터 위탁경영을 확대시켜 지역에서 주민과의 교류를 강화하고 이러한 사업을 통하여 지방자치 단체와의 협력·교류를 확대시켜 자연스럽게 지역정책에 참여하도록 한다.

셋째, 지역NGO 활동가의 전문성 강화이다. 지역NGO의 전문성을 강화하기 위해서는 지역NGO활동가를 교육·훈련시키는 프로그램을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 지역NGO간 협력체계 구축을 통한 정책참여의 강화이다. 지역NGO 연합체는 기본적으로 개별 지역NGO간의 활동을 조정하는 것을 주된 목표로 하고 필요하다면 지역 환경회의 개최, 지역환경조례의 제정운동, 환경재단의 건립 운동 등을 공동으로 추진하도록 한다.

3. 지역NGO와 지방자치 단체간 협력사업의 강화방안은 다음과 같다.

첫째, 지방자치 단체 지역NGO담당부서의 신설·확대이다. 각 관련분서별로 분리되어 있는 지역NGO 관련업무를 하나의 계단위 부서에서 총괄하여 담당케 한다.

둘째, 지역NGO 공동사무실의 설치이다. 지방자치단체를 상대로 하는 단일 창구로서 공동사무실을 설치하고 이 기구에서 지방자치단체의 개별부서를 상대로 필요한 협력사업과약 및 행정지원 이에 따른 예산업무를 담당토록 한다.

셋째, 협력사업의 확대이다. 현재 지방자치단체와 지역NGO간의 협력사업 추진상태는 초기상태로서 아직은 협력사업 규모가 매우 작으며, 지방자치단체에서는 협력사업에 대한 보조금만 지급하고 관심을 갖지 않는 경우가 많다. 따라서 서로 많은 협의를 통하여 지역주민에게 필요한 사업이 무엇인가를 파악하여 이를 확대 실시하여야 한다.

넷째, 협력사업 사업공모단계의 축소이다. 현재의 ① 민간단체 보조사업 지원계획 시달(광역자치 단체 → 기초자치 단체), ② 지원계획수립 및 시행공고(기초자치 단체), ③ 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치 단체), ④ 민간단체 보조사업 우선순위 결정통보(기초자치 단체 → 광역자치 단체), ⑤ 민간단체 선정결과 통보(광역자치 단체 → 기초자치 단체), 다섯째, 보조금 지급, ⑥ 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 과정중 ①단계와 ④단계, ⑤단계를 생략하고 기초자치단체에서 사업을 공모하고 심사하여 공고한 후 사업을 집행하도록 한다.

다섯째, 일반시민의 참여기회 확대를 위한 다양한 프로그램의 개발이다.

지역NGO들은 주민참여의 확대를 통한 협력사업의 활성화를 위하여 다양한 프로그램을 연구·개발하여야 한다.

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구방법	5
제2장 주민참여와 지역NGO	9
제1절 주민참여에 관한 이론적 고찰	9
1. 주민참여의 필요성	9
2. 주민참여형태의 변화	13
3. 주민참여의 단계	14
4. 주민참여의 유형	17
5. 주민참여 저해 요인	22
제2절 NGO에 대한 이론적 고찰	24
1. NGO의 개념	24
2. NGO의 특징	26
3. NGO활동의 확대배경	27
4. NGO의 필요성	29
제3절 정부와 NGO의 협력이론	30
1. 민·관 파트너십에 의한 공동생산(co-production) 이론	30
2. 제3섹터 이론	36

3. 정부와 NGO간의 파트너십 유형	43
제4절 지방자치단체와 지역NGO의 관계분석	46
1. 지방자치단체와 지역NGO의 관계	46
2. 지방자치단체와 지역NGO의 협력관계 형성	51
3. 지방자치단체의 정책과정에서 지방자치단체와 지역NGO의 관계	55
4. 지방자치단체의 정책과정에서 지역NGO의 영향	61

제3장 지역NGO의 일반적 현황과 문제점 67

제1절 우리 나라 NGO의 현황	67
1. 우리 나라 NGO의 일반적 현황	67
2. NGO에 대한 정부지원 현황	70
제2절 지역NGO의 현황과 문제점	76
1. 지역NGO의 최근 활동경향	76
2. 사례지역 NGO의 일반적 현황	82
3. 문제점	107

제4장 지역NGO의 정책참여와 협력사업 실태분석 112

제1절 분석틀	112
1. 분석설계의 방향	112
2. 조사방법 및 분석내용	113
제2절 지역NGO의 정책참여 현황 및 문제점	118
1. 지역NGO의 지방정책참여의 일반적 현황	118
2. 사례지역분석	121
3. 지역NGO의 정책참여과정상의 문제점	145

제3절 지역NGO의 협력사업 실태분석	155
1. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 개요	155
2. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 사례분석	158
3. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 문제점	171

제5장 외국의 지역NGO 정책참여 사례 179

제1절 미국 지역NGO의 정책참여사례	179
1. 지역NGO의 정책참여 역사	179
2. 정책참여사례(BID)	180
제2절 일본 환경관련 지역NGO의 정책참여 사례	184
1. 환경관련 지역NGO의 현황	184
2. 横浜 쓰레기를 생각하는 연합회	186
3. 豊島(토시마)區 「東池袋4・5丁目지구 마을 가꾸기 추진협의회」	188
제3절 호주 환경관련 지역NGO의 정책참여 사례	190
1. 수질감시 프로그램의 개요	190
2. 수질감시 프로그램의 목표	191
3. 수질감시 활동의 단계	192
4. 컴퓨터 네트워크를 통한 수질감시활동 결과의 공유	193
제4절 시사점	193

제6장 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 강화방안 · 195

제1절 기본방향	195
1. 민·관 파트너십의 강화	195
2. 지역NGO활동을 통한 주민참여의 강화	198

제2절 중앙정부·지방자치단체의 지역NGO 지원강화	202
1. 지역NGO에 대한 법적·행정적 지원체제의 강화	202
2. 지역NGO에 대한 재정지원 확대	204
3. 행정정보의 공개확대	207
4. 공무원의 인식전환	210
제3절 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 확대	211
1. 지역NGO운영의 건전화	211
2. 지방자치단체 - 지역NGO 상설 협의체의 구성	215
3. 주민자치센터를 통한 정책참여의 강화	217
4. 지역NGO 활동가의 전문성 강화	219
5. 지역NGO간의 교류확대	220
제4절 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 강화	222
1. 공동생산 방식 활용 : 환경부문을 중심으로	222
2. 지방자치단체 지역NGO담당부서의 신설·확대	224
3. 지역NGO 공동사무실 설치	225
4. 협력사업의 확대	225
5. 일반시민의 참여기회 확대	226

제7장 요약 및 결론 229

【참고문헌】	245
【Abstract】	249
【부 록】	251

표 목 차

〈표 2-1〉 주민참여의 8단계	16
〈표 2-2〉 제3섹터의 유형	42
〈표 3-1〉 활동영역별로 본 NGO	68
〈표 3-2〉 2000년 시·도별 보조금 배정내역	72
〈표 3-3〉 NGO에 대한 지원금 분포현황	74
〈표 3-4〉 NGO의 수입현황	75
〈표 3-5〉 시기별 NGO의 설립 현황	77
〈표 3-6〉 원주지역 NGO 실태	78
〈표 3-7〉 경기도의 지역NGO 주요활동 분야	80
〈표 3-8〉 원주총선시민연대 참가단체 및 활동내용	81
〈표 3-9〉 군포시 환경단체 현황	84
〈표 3-10〉 군포시 NGO 보조금 지급현황	85
〈표 3-11〉 군포환경자치시민회 예산(1999)	89
〈표 3-12〉 군포환경자치시민회 사무국 항목별 수입지출 현황	90
〈표 3-13〉 군포환경자치시민회 활동현황	91
〈표 3-14〉 군포경제정의실천시민연합 예산내역(1999)	93
〈표 3-15〉 군포 경제정의실천시민연합 활동현황	95
〈표 3-16〉 안양시 환경관련단체 현황	97

〈표 3-17〉 안양시 환경관련단체 보조금 지원현황(1999)	98
〈표 3-18〉 안양경제정의실천시민연합 예산(2000.7.21-8.25)	100
〈표 3-19〉 안양경제정의실천시민연합 활동현황	101
〈표 3-20〉 춘천시 사회단체의 보조금 지급현황(2000)	103
〈표 3-21〉 춘천환경운동연합 예산('98.11-'99.11)	105
〈표 3-22〉 춘천환경운동연합 소모임 활동방향	106
〈표 3-23〉 지역NGO와 자치단체간 협력관계를 저해하는 가장 큰 원인	110
〈표 4-1〉 설문조사 대상지역	116
〈표 4-2〉 조사항목 및 내용	117
〈표 4-3〉 지방자치단체의 지역NGO에 대한 의견수렴 단계	120
〈표 4-4〉 「군포의제 21」 준비위원회 구성인력	123
〈표 4-5〉 「군포의제 21」 추진협의회 활동내용	125
〈표 4-6〉 군포시 주민자치센터 민간위탁경영선정 평가기준	131
〈표 4-7〉 안양천살리기 네트워크 참여단체	135
〈표 4-8〉 「늘푸른 안양 21」 작성·추진과정	137
〈표 4-9〉 「늘푸른 안양 21」 의제	139
〈표 4-10〉 춘천시 도시형폐기물종합처리시설 입지선정위원	144
〈표 4-11〉 지역NGO와 자치단체사이의 협력관계 강화 방법	147
〈표 4-12〉 지역NGO가 지방자치단체의 환경정책결정에 미치는 영향	152
〈표 4-13〉 지역NGO의 의사가 정책에 반영되는 정도	153
〈표 4-14〉 지역NGO가 가지고 있는 가장 큰 문제점	154
〈표 4-15〉 활동분야에 따른 구체적 협력사업	156

〈표 4-16〉 지역NGO와 지방자치단체간 필요한 협력사업	158
〈표 4-17〉 군포시 환경포럼 개최 내용	161
〈표 4-18〉 안양시 환경단체별 하천감시 구간	162
〈표 4-19〉 늘푸른 안양 2000년도 공모실천사업	164
〈표 4-20〉 안양 푸른환경지킴이 사업내용	165
〈표 4-21〉 체험교육을 통한 어머니 일일환경교사 육성사업	166
〈표 4-22〉 안양시 지역공동체 및 직거래 생활화 사업 내용	168
〈표 4-23〉 지방자치단체와 지역NGO간 협력사업의 문제점	174
〈표 4-24〉 지방자치단체가 지역NGO 활동지원의 바람직한 방법	176
〈표 4-25〉 지역NGO가 자치단체의 정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점	178
〈표 6-1〉 지역NGO와 지방자치단체간의 역할배분	196
〈표 6-2〉 지방자치단체와 지역NGO가 본 상호협력의 장·단점	200
〈표 6-3〉 지역NGO와 기초자치단체 단위사무와의 정보공개 연계	208
〈표 6-4〉 군포시 일부 동의 주민자치위원회 구성 현황	217
〈표 6-5〉 환경가치의 공동생산이 가능한 과제	223
〈표 6-6〉 주민참여 활성화를 위한 생태지구 건설 프로그램	228

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 수행체계 및 분석틀	8
〈그림 2-1〉 지방자치단체와 지역NGO의 활동영역	47
〈그림 2-2〉 자치단체의 정책과정	63
〈그림 3-1〉 군포환경자치시민회 조직	88
〈그림 4-1〉 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 강화를 위한 분석설계	114
〈그림 4-2〉 「군포의제 21」 추진협의회 기구	124
〈그림 4-3〉 입지선정 절차	145
〈그림 6-1〉 지역NGO에 대한 법적·행정적 지원체계	203

제1장 서론

제1절 연구목적

민선지방자치단체장의 등장으로 우리 나라의 지방행정은 새로운 모습으로 변화하기 시작하였다. 한편으로는 주민들의 증대된 요구에 대응하고, 또 다른 한편으로는 급격하게 변화하는 세계경제의 흐름에 대처하여 지역경제의 안정과 성장을 가져와야 할 필요성에 직면하고 있으며, 이를 위해 먼저 지방자치단체의 역량강화가 시급하다 하겠다. 하지만 수많은 복잡한 지역문제를 지방자치단체 혼자만의 노력으로 모두 해결하기는 실제적으로 불가능하며, 이제는 민간부문의 창의적 생각과 노력 그리고 자원을 활용하여 산적한 지역현안을 하나 하나 풀어나가야 할 시점이다.

따라서 지방자치단체의 주요한 의사결정과정에 지역주민들이 참여한다는 것은 우리가 규범적으로 지향하는 지방행정의 민주성 확보라는 차원을 넘어 보다 현실적인 문제해결능력의 증대와 지역사회의 통합이라는 이점을 제공하여 준다고 하겠다.

한편 주민의 지방행정 참여는 지방자치단체의 정책과정이 현실로부터 유리됨을 방지하는 장치이다. 정책과정이 현실을 반영하지 못하고 그러한 현상이 지속적으로 누적될 때 지방자치단체의 정치행정은 위기를 면키 어려울 것이다. 따라서 주민참여는 정치행정에 대한 주민의사의 투입을 가능케 하고 정책결정의 오차수정을 가능케 한다.

이러한 이유로 인하여 시민의식을 고양시키고 일반적인 주민참여의 한계를 보완하여 그 효과를 극대화하려는 수단으로서 지역NGO의 정책참여의

필요성 제기는 물론 지방자치단체에서 지역NGO와의 정책참여가 일반화되고 있다.

최근 지역NGO의 지방자치 단체의 정책참여는 일면 긍정적인 효과를 나타내고 있으며 지방행정에서 지역NGO의 요구를 수용해야 한다는 것은 하나의 당위적인 명제로 떠올랐다. 지방자치단체의 정책과정에 지역NGO가 참여하는 것은 행정의 능률성과 대응성 그리고 책임성을 확보한다는 효과 이외에도 지역사회가 현대적인 공동체로서 작동하기 위한 형적 연계라는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다.

따라서 정책과정에서 지역NGO의 참여를 흡수하기 위한 다양한 노력이 필요하며 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 지역NGO의 정책참여 방안을 적극 모색해야 할 것이다. 이렇게 되었을 때 지방자치의 발전은 물론 지역의 발전과 주민복지가 향상될 것이다.

그러나 우리 나라의 경우 지역NGO와 지방자치단체간의 정책참여를 통한 협력의 역사가 짧아 서로간에 갈등과 불신이 남아있는 것도 사실이다. 이는 지방자치단체나 지역NGO 모두 지역의 발전과 주민복지를 목표로 하여 존재하는 기관이나 서로의 입장과 사태를 보는 시각차이에 의하여 나타나는 현상이라 하겠다.

본 연구에서는 현재 우리 나라 지방자치단체의 정책추진과정에서 지역NGO의 참여현황과 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 제시하여 향후 지역NGO와 지방자치단체간의 바람직한 협력관계를 통한 지역NGO의 바람직한 정책참여방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

우리가 일반적으로 말하는 지역NGO는 지방자치단체에서도 그 수가 너무나 많고 기능도 성격에 따라 다양하기 때문에 모든 분야의 지역NGO를 대상으로 연구를 할 수 없으며 따라서 사례지역을 선정하여 그 지역에서 활동하는 지역NGO의 정책참여실태를 조사·분석하여 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다.

지역NGO가운데서도 국민운동지원단체¹⁾나 이익단체를 제외한 순수시민운동단체를 대상으로 하였으며 그 중에서도 환경관련 단체의 활동을 중심으로 연구를 하였다²⁾. 이는 본 연구의 목적이 지역NGO의 정책참여 방안을 제시하는데 있으며 지역NGO가운데 지방자치단체의 정책에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 지역NGO는 주로 환경단체를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 문제점도출을 위한 본 연구의 사례로서 적합하다고 판단되었기 때문이다. 그러나 반드시 순수한 환경단체만 포함되는 것은 아니며 순수시민운동단체면 모두 그 대상이 되므로 광의적인 환경단체는 사례연구의 범위에

-
- 1) 여기서 국민운동지원단체란 소위 관변단체를 말하며 향후 본 내용에서도 이 용어는 계속 이와 같은 뜻으로 통용된다.
 - 2) 일반적으로 지역의 순수시민운동단체들은 지역내에서 발생하는 모든 면에 관여하여 활동하고 있으므로 지역의 NGO중 환경관련단체를 정확하게 구분하기가 매우 어려운 면이 있다. 따라서 그 활동상태가 본 연구의 사례로서 적합한지 파악하기가 매우 어려웠으므로 순수환경운동단체 외에 일반적으로 지역내에서 환경보호운동은 물론 많은 활동을 하고 있는 경제정의실천시민연합이나 지역YMCA, 지역YWCA의 활동사례를 소개하였고, 한 지역의 하나의 NGO에서 여러개의 환경협력사업 사례를 찾기가 힘들었으므로 협력사업의 사례로서 환경협력사업이 아닌 다른 성격의 협력사업도 일부 소개·분석하였다.

포함시켰다.

한편 연구의 개선방안으로 제시되는 것은 연구의 제목이 “지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안”이므로 환경단체를 중심으로 한 여러 지역NGO의 정책참여사례를 분석하여 지역NGO의 정책참여방안을 제시하는 것이며 환경정책의 문제점에 대한 개선방안이 아니다.

지역NGO의 지방자치단체의 정책참여는 크게 투쟁을 통한 정책참여³⁾와 협력을 통한 정책참여가 있는데 본 연구에서는 후자에 연구의 초점을 맞추었으며, 협력에 의한 정책참여도 지방자치단체의 정책형성과정에 참여하여 지역NGO의 의견을 주장하는 방법과 지역NGO와 지방자치단체가 서로의 필요에 의하여 공동사업을 추진하는 경우가 있다. 보통 이를 협력사업이라고 하는데 지방자치단체에서는 공모사업이라고도 하며 여기에는 지방자치단체에서 단순히 지역NGO의 사업에 보조금을 지급하는 것도 포함된다.

본 연구에서는 지역NGO의 지방자치단체와의 순수정책참여는 물론 협력사업도 광의의 정책참여로 간주하여 연구범위에 포함시켰으며 두 분야를 양축으로 하여 연구를 진행시켰다.

우리 나라에서는 비영리민간단체(NGO)란 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 단체로서 다음과 같은 요건을 갖춘 단체를 말한다⁴⁾.

첫째, 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 둘째, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, 셋째, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영하지 않을 것, 넷째, 상시 구성원수가 100인 이상일 것,

3) 쓰레기소각장 건설, 쓰레기매립지 건설, 지역내 도시개발, 기타의 환경파괴로 인한 지방자치단체와 지역주민간에 나타나는 갈등사례가 이 범주에 포함된다.

4) 비영리민간단체지원법 전문 제2조.

다섯째, 최근 1년 동안 공익활동실적이 있을 것, 여섯째, 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것을 요구하고 있다

본 연구에서의 지역NGO란 위의 요건을 갖추고 있으면서 다음과 같은 요건을 갖추고 있는 NGO를 말하는데, 첫째, 전국단위가 아닌 기초자치단체 중심으로 활동하고 있는 NGO, 둘째, 전국단위의 NGO라도 당해 기초자치단체에서 어느 정도 독자성을 가지고 활동하고 있는 NGO, 셋째 지역에서 자생적으로 발생하여 당해 지역에서 독자적으로 활동하고 있는 NGO, 넷째 소위 말하는 국민운동지원단체나 이익단체가 아닌 순수시민운동단체를 말한다.

한편 본 연구는 지방자치단체와 지역NGO와의 관계에 초점을 맞추고 있기 때문에 NGO를 논할 때 흔히 등장하는 정부-시민-NGO의 삼각관계 논의에서 가능한 시민과의 관련부분은 생략하였다. 왜냐하면 시민과 관련된 이론 및 현황을 언급하였을 때 논의의 초점이 흐려질 우려가 있기 때문이다.

2. 연구방법

NGO에 대한 연구논문은 최근 들어 많이 발표되었으며, 앞으로도 연구가 계속되어질 것으로 보인다. 역으로 생각하면 이는 그만큼 NGO와 관련한 문제점이 산적해 있음과 동시에 향후 연구할 분야가 많다는 것을 의미한다.

이에 본 연구에서는 보다 현실적인 대안을 제시하기 위하여 다음과 같은 과정을 통한 연구의 방법을 활용하였다.

먼저, NGO 또는 지역NGO와 관련하여 발표된 기존에 발표된 논문들을 통한 이론적인 습득과 개괄적인 우리 나라 및 외국의 지역NGO의 지방자치단체 정책참여에 대한 현황과 문제점을 도출하였다.

둘째, 본 연구과제의 주제에 대한 workshop를 개최하여 관련전문가와 담당공무원 그리고 지역관계자의 의견수렴을 거치면서 연구의 방향 및 대안의 모색을 위한 기본적 전제를 도출하였다.

셋째, 3차에 걸쳐 사례지역인 군포시와 안양시 춘천시를 방문하여 관련공무원 및 지역NGO활동가에 대한 면접조사(interview)를 실시하면서, 질문서(open question)를 통하여 현재 지방자치단체와 지역NGO간의 일반적인 문제점과 정책참여과정상의 현황과 문제점을 도출하고 구체화하였다.

사례지역을 군포시와 안양시 그리고 춘천시를 대상으로 한 것은 기존의 언론이나 문헌조사 결과 이 지역이 지역NGO의 활동이 활발하기 때문에 나름대로 현황과악과 문제점을 도출하는데 적합지라고 판단되었기 때문이다. 한편 춘천시의 경우 사례단체인 경제정의실천시민연합이나 환경운동연합이 춘천시와의 협력사업이 없으므로 춘천YMCA와 춘천YWCA의 협력사업을 사례분석하였다.

넷째, 실제적으로 지방자치단체의 공무원과 지역NGO관계자들은 지역NGO와 지방자치단체 간의 일반적인 관계와 정책참여과정상에서 어떠한 문제점이 있으며 이에 대한 해결책은 어떠한 방법이 있다고 생각하는지 이에 대한 의식조사를 실시하였다⁵⁾.

조사대상은 기초자치단체의 공무원 및 같은 지역 환경단체활동가로서 경기 6개시, 강원 2개시, 충북 2개시, 충남 2개시, 전북 2개시, 전남2개시, 경북 2개시, 경남 2개시 등 모두 20개시이다.

위의 셋째의 사례지역과 넷째의 설문조사 대상지역이 수도권에 치우친 것은 지역NGO의 활동이 상대적으로 이 지역에서 활발하게 활동하고 있기

5) 설문조사방법, 설문조사대상 지역과 설문조사 항목 및 내용은 '제4장 2절 분석틀' 부분에 자세하게 수록되어 있다.

때문이다.

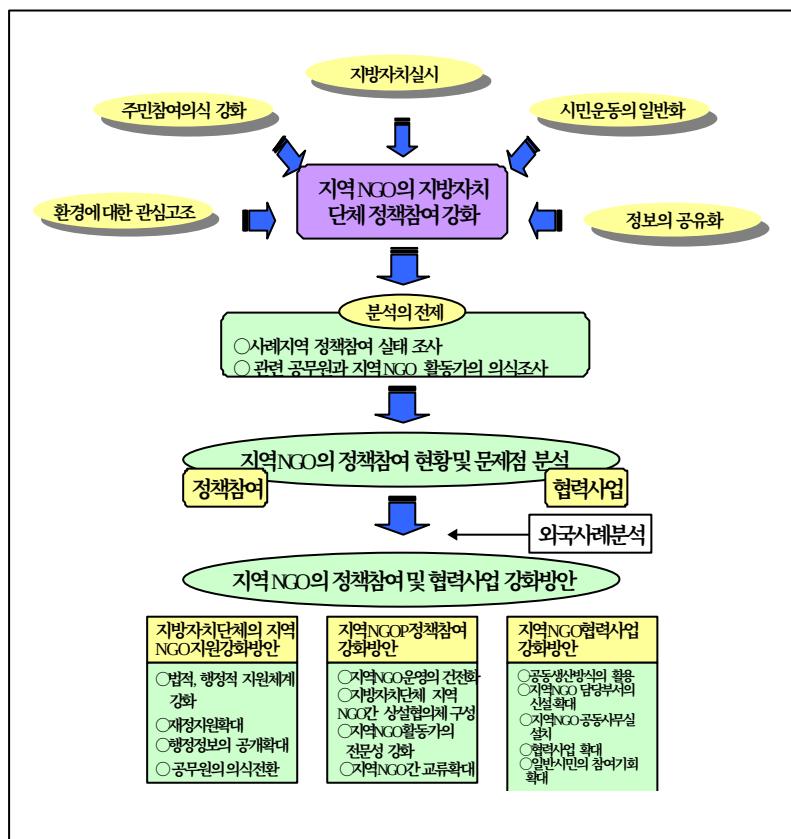
또한 사례지역의 분석에서 환경관련단체별로 주제별 분석을 시도하고 있으며, 특정한 환경이슈를 중심으로 분석하고 있지는 않다. 이러한 분석 역시 지방자치단체와 지역NGO간 정책참여과정에서 나타나는 문제점을 분석하고자 한 것일 뿐 특별히 환경문제를 이슈화시키고자 한 것은 아니다.

한편 각 장별 연구수행방법은 다음과 같다. 제2장에서는 지역NGO의 정책참여 강화를 위한 논의를 위해 문헌연구가 핵심적인 연구방법으로 활용되었으며, 기존 문헌조사를 위하여 국내문헌은 물론 외국의 주민참여 및 NGO관련 이론서를 활용하였다. 제3장에서는 기 수행된 연구의 결과와 면담 및 문헌조사를 통하여 나타난 사례지역 NGO의 주요활동과 예산내역을 중심으로 우리 나라 지역NGO의 일반적인 현황과 문제점을 도출하였다. 제4장은 이 보고서의 핵심으로서 지역NGO의 정책참여실태를 분석하기 위하여 조사내용을 정책참여와 협력사업으로 구분하여 사례지역의 공무원, 지역NGO활동가와의 인터뷰내용, 설문조사를 통하여 나타난 현황과 문제점을 분석하였다. 제5장은 외국의 지역NGO정책참여제도를 벤치마킹(Benchmarking)하기 위하여 관련국가들에 대한 문헌조사방법을 시도하였다. 제6장은 지역NGO의 정책참여방안을 제시하기 위하여 그 동안 분석된 문제점에 대한 해결을 위한 본 연구진의 새로운 아이디어, 기 관련문헌에 제시되었던 개선방안, 전문가와의 토론내용, 관련부서 공무원과 NGO관계자들과의 면담을 통하여 제시된 다양한 의견을 종합하여 나름대로 지역NGO의 지방자치단체 정책참여를 위한 개선방안을 제시하였다. 끝으로 제7장에서 본 보고서 내용의 요약 및 결론을 내렸다.

6) 공무원 및 NGO활동가 등과의 인터뷰 내용 및 지역관계자의 의견수렴은 문제점분석에 활용되었다.

이상과 같은 지역NGO의 지방자치단체 정책참여를 보다 활성화하기 위하여 위와 같은 논리적·실증적 분석과정을 거치며 진행되었는 바, 구체적인 수행체계 및 분석틀은 다음의 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 수행체계 및 분석틀



제2장 주민참여와 지역NGO

제1절 주민참여에 관한 이론적 고찰

1. 주민참여의 필요성

참여는 국민이 주인이 되는 민주주의 사회가 실현되는 사회에서만 가능한 것이다. “민중에 의한 통치”라는 민주주의 어원이 갖는 의미에 충실하자면, 민주주의는 사상이나 행동양식을 나타내는 ‘이데올로기’라기 보다는 정치형태 또는 정치원리를 나타내는 것으로 이해되기 때문에 “민주정치”와 동일한 의미로 이해될 수 있다⁷⁾. 이러한 정치원리로서의 민주주의를 가장 적절하고 명확하게 표현한 것은 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정치”라는 링컨의 말이다. 여기서 ‘국민의 정치’는 민주정치의 근원가치요소인 통치권력의 소재가 국민에게 있다는 것을 가리키고, ‘국민에 의한 정치’는 민주정치의 수단가치요소인 권력행사방식, ‘국민을 위한 정치’는 민주정치의 목적가치요소인 통치권력의 정당성의 근원이 국민에게 있다는 것을 각각 가리킨다⁸⁾. 여기서 ‘국민의 정치’는 하나의 추상적이고 선언적인 개념으로 ‘국민에 의한 정치’와 국민을 위한 정치’에 정당성을 부여해 주는 가치요소로서만 기능하기 때문에 민주정치란 ‘국민에 의한 정치’와 국민을 위한 정치’의 조화를 통하여 구현되는 것이라고 할 수 있다⁹⁾.

7) 김운태, 정치학원론(서울: 박영사, 1978), p.347.

8) 이승종, 민주정치와 시민참여(서울: 도서출판 삼영, 1993), p.15.

9) Edward S. Greenberg, The American Political System, Boston: Little Brown&Co, 1983, p.26.

민주정치의 역사적 전개과정을 살펴보면, ‘국민에 의한 정치’인 권력 행사 방식을 중심으로 하여 전개되어 왔다는 것을 알 수 있다. 따라서 많은 학자들은 국민의 참여가 높을수록 민주정치의 수준이 높은 것이고 국민의 참여가 낮을수록 민주정치의 수준이 낮은 것으로 평가하여 왔다. 국민이 정치에 참여하는 방식은 일반적으로 직접민주제와 대의민주제로 나누고 있다. 민주주의의 이상은 국민이 직접 정치에 참여하는 직접민주제라고 할 수 있다. 그러나, 직접 민주제는 국민 상호간의 접촉이 쉽게 이루어 질 수 있을 정도의 소규모 정치공동체에서만 가능하다¹⁰⁾는 규모에 의한 한계를 가지고 있기 때문에 오늘날과 같은 대규모 인구 사회에서는 대의민주제 중심의 민주정치가 불가피하다고 하겠다.

대의민주제 하에서 국민은 대표를 선출하거나 중요한 공공문제의 결정에 관한 투표행위 외에는 정치과정에 이렇다할 영향력을 행사하지 못한다. 따라서 국민의 의사는 정치과정에 충분히 반영되지 못하고 있기 때문에 자신의 의사를 보다 충실하게 반영시키기 위한 보완장치가 필요하게 되었다. 그러기 위해서는 보다 적극적으로 국민이 정치에 참여할 수 있는 길을 확대하여야 할 것이다. 이러한 주민참여를 확대해야 할 필요성을 요약하면 다음과 같다¹¹⁾.

첫째, 주민참여는 ‘국민에 의한 정치’에 부합되는 되는 주권자로서의 당연한 권리이며 의무의 행사이다.

둘째, 주민참여가 적절하게 이루어 질 경우, 민주정치의 목적으로서의 ‘국민을 위한 정치’의 실현에 기여할 수 있다.

셋째, 주민참여는 정부에 대한 주민의사(여론)의 투입과 감시활동의 강화를 의미하는데, 이러한 주민참여활동이 확대되면, 정책결정자는 함부로 자의

10) 플라톤은 직접 민주정을 위한 적정인구규모를 5,040명으로 산정하였다

11) 이승종, 권계서, pp.30-31.

적인 결정을 내리기가 어렵게 되고 보다 책임있는 정책수행이 가능하게 된다.

환경정책과 관련하여 경제학에서는 환경이나 자원을 공공재로 취급한다. 일반적으로 공공재란 비배제성과 비경합성을 지니는 것을 특징으로 하는데, 환경과 관련된 재화나 서비스는 그 생산과 소비에 있어서 공공재적 성격을 지니고 있다. 공공재를 둘러싼 경제행위는 긍정적이든 부정적이든 외부효과를 발생시킨다.

자원이용 능력이 월등하고 조직력이 우수한 기업집단은 환경이라는 공공재를 남용하면서 대기오염이나 수질오염 같은 부정적 외부효과를 발생시키곤 했다. 요컨대, 환경오염은 시장실패와 관련되는 공공재적 성격을 지니는 것으로서 부정적 외부효과를 발생시켜 시민 모두의 건강을 위협하고 생활의 질을 낮추기 때문에 정부의 개입에 의한 문제해결을 요구한다. 하지만, 국가의 지배적 이념이 경제성장 우선주의일 경우 국가와 기업은 환경자원을 남용해서라도 경제성장과 자본축적을 강력하게 추진한다. 우리나라의 경우, 70년대와 80년대를 통하여 권위주의적인 중앙정부의 강력한 경제발전 우선 정책으로 말미암아 지속적인 환경오염을 감수하여야 만 했다.

시장의 실패를 해결해야 하는 정부의 환경정책도 환경문제 해결에 있어 소극적·방어적 성격을 띠는 경우가 많다. 이 같은 특성상 환경정책의 변화는 정치지도자의 변경이나 환경담당기구의 노력, 기업의 환경인식 전환 등에서 비롯되는 것이 아니라 환경운동이 환경여론을 형성해서 국가 정책과 기업경영에 환경보전 가치를 투입할 때 이루어진다. 정부의 개입을 이끌어내는 것은 바로 시민참여이다. 시민의 참여가 없다면 정부로서는 환경보호보다는 기업의 생산 증대에 우선 순위를 둘 가능성이 크다. 또한 정부가 기업을 통제하려고 할 때에는 시민의 지지라는 정당성이 필요하다.

한편 환경문제의 개선을 위해서는 많은 비용이 든다. 오염 상태를 모니터 하고 오염업체를 고발하며, 시민들의 환경의식을 함양하는 활동은 많은 행정 인력과 비용을 요구하게 된다. 이 모든 일들을 정부가 다 맡아 하려고 하는 경우 그 비용 때문에 다른 업무를 제대로 추진하기 어렵게 된다. 이런 경우 정부는 비정부기구나 전문가, 시민들과 협조하여 이런 일들을 분담하는 것이 훨씬 비용이 적게 들고 좀더 능률적으로 처리할 수 있다¹²⁾.

오늘날 주민참여가 대의제의 한계를 보완하여 정책과정에 주민의 의사를 보다 유효하게 반영시킴으로써 주민과 지역의 이익을 증진시키고 주민의 참여행위가 지역의 주인으로서의 권리인 동시에 의무라는 점을 고려할 때, 주민참여는 필요한 것이고 기본적으로 확대되는 것이 바람직하다¹³⁾. 현대사회가 민주화되어 가면서 일반주민이 지방자치단체의 정책과정에 참여하는 기회가 계속적으로 확대되어 왔다. 우리나라의 경우도 1990년대에 접어들면서 지방자치제도가 활성화되어 감에 따라 정부가 규범적 측면에서 주민참여를 격려해 왔을 뿐만 아니라 현실적으로도 주민참여가 능동적으로 이루어지고 있다.

그러나 현대국가에서 정책결정과정에 대한 주민의 직접참여에는 물리적인 한계를 가지고 있다. 참여가 지나칠 경우에는 주민과 지역의 이익을 해칠 수 있을 뿐만 아니라 국가와 전체 사회의 안정을 해치게 되고 결국에는 민주주의 자체를 위협할 수도 있게 되기 때문에 참여에 대한 일정한 제한 또는 한계의 설정도 필요하다. 예를 들면 수질오염과 같은 환경문제가 심각해 지면서 정부 및 지방자치단체가 환경기초시설을 건립하려 하지만 해당 지역의 주민들이 반대하여 추진하지 못하는 경우도 많았다.

12) 시민환경연구소, “환경자치제 건설을 위한 민간단체와 지방자치단체간의 협력방안”, 1997, p.38.

13) 이승종, 권계서, p. 32.

현대 자본주의 사회의 한 특징은 국가공동체 의식이 약화되면서 개인주의가 보편화되는데 있다. 이러한 사회환경의 변화와 함께 환경정책 과정에서의 주민참여는 긍정적 효과와 함께 부정적 효과도 초래할 것으로 보인다¹⁴⁾. 따라서, 환경정책의 중요성과 함께 주민 참여에 대한 체계적 연구가 필요하게 되는 이유도 여기에 있다고 할 것이다.

2. 주민참여형태의 변화

경제사회적 여건과 환경의 변화에 따라서 환경정책을 수립하는 과정에서의 주민참여도 많은 변화양상을 보이고 있다. 이러한 환경정책에 있어서의 주민참여형태의 변화는 다음과 같다¹⁵⁾.

첫째, 과거에는 주민참여가 주로 정책의 집행과정에서 이루어졌는데 반해 현재는 정책의 결정과정에서도 이루어지고 있다. 이는 주민참여가 활성화되었고 적극적 형태로 변했다는 것을 의미한다.

둘째, 과거의 주민참여는 공해문제와 이에 따른 배상에 관련된 생존권 차원에서의 투쟁적 성격이었는데 비해 현재의 주민참여는 이보다는 환경보전 운동에 관련되어 이루어지고 있다.

셋째, 과거의 주민참여는 비조직적이었을 뿐만 아니라 지역적으로 이루어져 왔으나, 현재의 주민참여의 큰 특징은 과거와 달리 전국에 걸쳐 조직적으로 이루어지고 있다는 것이다. ‘환경운동연합’이나 ‘경제정의실천시민연합(경실련)’과 같은 전국적 조직들이 탄생하고 환경운동에 참여하고 있는 것이

14) 한국환경정책연구원, “환경정책의 발전방향과 추진전략”, 1998, p.24.

15) 경기개발연구원, “경기도 민간환경단체의 역할에 대한 연구”, 1999, pp.11-12.

좋은 예라 하겠다.

넷째, 과거의 주민참여가 수동적 참여였다면 현재는 능동적 참여이다. 즉, 주민들이 환경문제의 심각성을 스스로 인지하고 자발적으로 참여·대처한다는 것이다. 이러한 현상은 주민의 교육수준과 경제수준이 높아지면서 환경에 대한 중요성을 인식함으로써 나타나는 현상이다.

다섯째, 현대 주민참여의 한 특징은 과거의 이익 추구적 성격에서 공익 추구적 성격으로 변하고 있다. 물론 님비현상과 같이 지역의 이익을 우선시하는 주민운동이 없는 것은 아니지만 환경운동이라는 전체적 맥락에서 보면 이익 추구보다는 공익을 추구하는 방향에서 주민참여가 이루어지는 경우가 더 많다는 것이다.

여섯째, 과거의 주민참여가 투쟁이나 개인적 접촉과 같은 비제도적 형태를 띠었다면 현재는 제도적 참여가 활성화되고 있다. 조직을 통한 환경운동이 개인 차원의 운동보다 더 효과적이기 때문일 것이다. 또한 조직적 참여는 보다 지속적으로 환경문제에 관심을 기울일 수 있는 장점도 있다.

3. 주민참여의 단계

일반적인 정책과정은 정책의 입안, 결정, 집행, 평가 등 4개 단계로 구분할 수 있다. 과거에는 주민참여가 주로 정책의 집행과정에서 이루어졌지만 오늘날에는 주민의 참여범위가 날로 확대되어 전반적인 정책과정이 참여의 대상이 되고 있다.

정책의 입안 및 결정과정은 목표설정, 자료의 수집과 분석 및 예측, 대안 작성과 평가, 최종계획안의 선택 등으로 구분되는데, 이 과정 중에서 특히

목표설정과 최종대안의 선정과정에서 주민참여가 중요한 기능을 하게 된다. 이는 행정과 정보의 공개라는 민주주의적 원칙과 집행단계에서 불필요한 민원을 사전에 줄인다는 측면에서 의의가 있다. 다음으로 정책집행과정은 정책이 확정되고 난 다음 개발·시설입지·용도지정 등 정책대안을 실천하는 단계이다. 대부분의 정책내용이 집행단계에서 실질적으로 공개되기 때문에 주민참여 형태가 과격한 집단행동 등 비제도적인 형태를 띠기 쉽다. 이 단계는 특히 주민의 실질적 생활과 관련된 이해관계가 그대로 드러나기 때문이다. 마지막으로 평가단계는 집행결과를 평가하여 환류시키는 과정으로서 계획의 전시성·일회성과 주민참여의 단기성을 방지하는데 중요한 측면이지만 대부분의 주민참여에서 배제되고 있다. 평가과정에서 참여가 중요한 이유는 공공계획은 일정한 집단의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 지역 또는 도시주민 전체의 이익을 보호하고 향상시키는데 그 기본적인 의의가 있고, 새로운 정책 또는 계획수립에서 기초자료를 제공할 수 있기 때문이다. 어느 정도까지 주민참여가 이루어질 수 있는가와 관련하여 아른스타인은 다음과 같은 사다리 모형을 제시하고 있다¹⁶⁾.

첫째, 조작단계에서는 주민들의 정책지지를 이끌어내기 위한 의사결정자의 책략이 이루어진다.

둘째, 치료단계에서는 명목적으로 광범위한 주민참여를 이끌어내지만 내용적으로는 임상적 치료의 대상으로 설정한다.

셋째, 정보제공단계에서는 정보의 공유 또는 공공성이 중요하지만, 이러한 쌍방향적 정보흐름보다는 일방적 정보흐름이 주류를 이루게 된다.

넷째, 상담단계는 주민의 의견과 아이디어를 수렴하는 단계이며, 참여가

16) 경기개발연구원, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구”, 1997, pp.25-26.

이 수준에 한정되면 자칫 전시효과에 그칠 가능성이 있다.

다섯째, 회유단계에서는 자문과 정책결정 또는 계획수립과정에서 참여를 용인하지만 집행과 그 가능성의 판단은 여전히 행정관청의 결정에 달려 있다.

여섯째, 공동의사결정단계에서는 주민과 정책결정자들이 협상을 통해 권력을 공유하면서 정책결정을 하며, 이때 주민들에게는 조직성, 재정능력, 기술적 전문성 등이 요구된다.

일곱째, 권한위임단계에서는 주민에게 일정한 정책대안이나 프로그램의 결정권을 이양한다.

여덟째, 자주관리단계에서는 참여의 최고단계로서 정책입안, 관리 및 책임, 협상권한이 주민에게 주어진다.

〈표 2-1〉 주민참여의 8단계

참여단계	참여의 중심내용	참여의 성격
8단계	자주관리(citizen control)	시민권력의 단계
7단계	권한위임(delegated power)	
6단계	공동의사결정(partnership)	
5단계	회유(placation)	형식적·명목적 참여 단계
4단계	상담(consultation)	
3단계	일방적 정보제공(informing)	
2단계	주민 임상치료(therapy)	비참여단계
1단계	주민조작(manipulation)	

자료 : Arnstein(1969), 경기개발연구원(1997): 26. 재인용.

4. 주민참여의 유형

정책과정에서의 주민참여는 여러 가지 기준에 따라서 다양한 형태로 이루어지고 있다. 이러한 주민참여의 유형을 분류하는 기준으로는 정책의 입안 - 정책의 결정 - 정책의 집행 - 정책의 평가 등 정책과정에 따른 분류, 참여자의 자발성 여부에 따른 분류, 참여자의 행동유형에 따른 분류, 합법성에 따른 분류 등이 있다.

그러나, 환경문제와 관련된 주민환경운동의 경우, 형성 - 전개 - 발전되어 온 단계가 제각기 다르기 때문에 유사한 사안에 대해 같은 방식으로 접근을 해도 지역마다, 운동 대상마다 과정과 성과가 달리 나타날 수 있으며, 같은 지역, 목적, 방식, 대상 등의 조건 속에서도 운동을 수행하는 주체의 스타일에 따라 그 효과가 다르게 나타난다. 그렇다고 해서 다양한 주민환경운동을 하나 하나 독립적으로 파악하는 것은 그 운동을 평가할 수 있는 객관적인 척도와 기준이 없는 상태에서 더욱 어려운 일이다. 그러므로 지역, 형성, 목적, 사안 등등에서 공통된 특성을 지니고 있는 사례들을 모아 비교 분석하는 것이 사례를 더욱 잘 이해할 수 있는 방법인 것이다. 그리고 이들 유형간의 비교를 통해서 각 유형의 주민환경운동이 극복해야 할 한계가 무엇이고 어떠한 발전 전망을 가질 수 있는지를 가늠해볼 수 있다.

실제 사례를 중심으로 분석한 환경문제와 관련한 주민참여유형은 그 형성과 전개과정에 따라 크게 ‘반대·저항형’, ‘요구·참여형’, ‘주창·창조형’, ‘절충형’ 등으로 구분할 수 있다.

가. 반대·저항형

‘반대·저항형’ 주민환경운동은 지역에 발생한 어떠한 문제에 대하여 주

민들이 집단적으로 반대하고 저항하는 형태의 주민환경운동이다. 지역 현안이 발생함으로써 이에 대한 대응으로 자연발생적으로 형성되는 운동이다. 대표적인 예로 핵폐기물 처리장이나 소각장과 같은 위험·혐오시설이 자신들이 살고 있는 지역에 들어오는 것을 반대하거나, 골프장이 개발되는 지역 주민들이 산을 깎고 녹지를 훼손하는 행위에 반대하거나, 댐수몰 예정지역의 주민들의 강제 이주와 보상을 거부하여 저항하는 등의 형태이다.

전국적으로 광범위하게 지역개발이 이루어지면서 어디를 가나 한쪽에서는 포크레인이 돌아가고 그 옆에는 ‘○○○○ 결사반대!!’라는 현수막이 걸려있는 것을 볼 수 있듯이 근래들어 급속하게 늘어나고 있는 운동형태이며, 해당 지역에서는 ‘이 동네가 생긴 이래 이렇게 많은 사람들이 모인 것은 처음’이라 할 정도로 주민들의 참여도 대단하게 이루어지고 있다.

이러한 환경의 주민환경운동은 때로는 더 많은 보상금을 바라는 집단이 기주의적인 속성을 지니고 있는 경우도 있으며, 소각장, 매립장 문제와 같이 외부로부터 지역이기주의로 매도당하기도 한다. 또한 이러한 유형의 주민환경운동은 개발사업이 취소되거나, 보상과 함께 사업이 강력히 추진되면 운동자체가 규모가 작아지는 경향이 있다. 다행히 의식있는 지도자나 몇몇 주체들이 있을 경우에는 작은 모임이 만들어지기도 하고, 지역공동체의 회복을 위한 단체를 결성하는데까지 발전하기도 한다. 군포시의 사례는 오랜 소각장 반대 운동을 지역환경단체로 이끌어 주민환경운동을 발전시킨 좋은 예이다. 또한, 성남 남부저유소 설치 반대 운동의 경우는 거대 권력과 공기업의 힘에 밀려 성과를 이루지 못하고 주체들도 다시 흩어져버린 타산지석의 사례라고 할 수 있다. 이밖에 강동지역 환경보존운동이나 우장산 살리기 운동 등의 사례도 지역 현안에 대응하는 저항형 운동으로부터 지역 모임으로 한 단계 나아간 운동으로 평가할 수 있다.

나. 요구·참여형

‘요구·참여형’은 어떠한 사안에 대하여 무엇을 요구하는 형태의 운동이다. 대부분 이 유형도 지역현안에 대한 대응 활동으로 자연발생적으로 형성되지만 ‘반대·저항형’과는 분명한 차이가 있다. ‘요구·참여형’ 주민참여운동은 이미 개발이 이루어지고 있거나 정책이 수행되고, 시설이 들어서서 주민들이 반대한다고 해도 돌이키기 어려운 국면에 접어들었을 때 일종의 타협안이자 마지노선으로 주민환경운동측이 제시하는 형태로 형성되는 경우와 지역시민단체가 지역현안에 대응하거나 사안을 발굴하여 적극적으로 지역사회 전체에 문제를 제기하고 개입하여 형성되는 경우 등이 있다.

예를 들면, 김포 쓰레기 매립지역 주민들이 매립지 관리조합의 관리운영에 직접 참여한다거나 목동, 상계동 등 소각장 지역의 주민들이 소각장 감시, 감독 권한을 행사하는 등의 활동은 주민들이 강력하게 제시한 방안이 관철되어 지속적인 운동으로 나아가게 된 사례이며, 춘천시의 쓰레기 매립장 입지선정 사업이나 수원천, 무심천 등 지역하천살리기 운동 사례들은 지역시민단체가 지역사안을 발굴하고 적극 대응하여 지방정부에 대안을 제시하고 정책과정에 적극 참여한 운동 사례라 할 수 있다.

이렇게 주민들이 필요한 시설이나 정책 등을 행정쪽에 요구하고 그 운영이나 시행과정에도 적극 참여하는 ‘요구·참여형’ 주민환경운동은 주민들 나름대로 구체적인 대안을 제시하고 명확한 목표를 설정하여 운동을 수행한다는 점에서 ‘반대·저항형’ 운동보다는 발전된 형태라고 할 수 있다.

이 유형의 운동이 가지는 특성은 운동과정에 관계하는 주민, 시민단체, 지자체, 언론 등의 단위들이 적대적인 관계보다는 상호 협력관계를 이루고자 노력하기 때문에 지역통합의 효과도 얻을 수 있다는 것과 운동이 일회적으로 마무리되는 것이 아니라 지속적인 참여가 이루어질 수 있는 틀을 마련한

다는 점에서 긍정적이라 할 수 있다.

한편, 요구·참여형 운동이 제시하는 내용은 특정 이해 집단의 이해를 반영하는 경우와 시민사회 일반의 이해를 주장하는 경우가 있다. 특정한 이해를 요구하는 주민동원이 잘 이루어지는 편이며, 제도정책의 개선을 주로 요구하는 일반의 이해 요구는 주민들이 쉽게 피부로 느끼지 못해 주민동원이 어렵다. 그렇기 때문에 일반의 이해 요구는 많은 경우 지역시민단체가 앞장서서 수행하게 된다. 또한, 요구의 내용이 보편타당하고 일반의 이해를 반영하는 부분이 많을 때에 성과를 얻을 확률이 높다. 이런 점에서 지역시민단체는 지역사회의 보편적 이익과 주민들의 개별적 이익을 연계하는 논리와 프로그램의 개발, 그리고 사안 발굴을 통해 주민환경운동의 발전을 도모할 수 있다.

지방자치제도가 발전하면서 이 유형의 운동이 급증하고 있고, 앞으로도 다양하게 분화될 것으로 보인다.

다. 주창·창조형

‘주창·창조형’ 주민환경운동은 주민들이 스스로 무엇을 만들어 나가는 운동이다. 이러한 유형은 주민들의 의식과 참여의지가 높을 때 가능한 운동이다. 따라서 이 유형의 주민환경운동은 주민들의 동원이 어렵다는 문제를 지니고 있다. 그러나 이러한 주민환경운동을 통해 지역사회가 변화해가는 구체적인 전망을 보여줄 수 있다는 장점을 지니고 있다. 예를 들면, 아파트 단지에서 자치회를 구성하고 녹색교실, 알뜰장터 등의 교육과 행사를 통해 더불어 사는 녹색가계운동, 생활협동조합운동 등이 대표적인 사례이다. 이러한 유형의 주민환경운동은 개별적인 요구는 있으나 기존의 사회체계에는 없는, 행정이나 시장구조가 채우지 못하는 부분들을 시민사회 부문이 담당하

는 형태의 운동으로 형성, 발전해 간다.

지방정부가 나서지 않는 음식물 쓰레기 감량·자원화에 지역시민단체가 나서고 퇴비·사료화 농장 등과 연계하여 아파트 단지를 중심으로 펼치는 운동도 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이렇게 아파트 주민들이 단지 내에서 각종 쓰레기의 재활용과 자원화 운동을 자발적이고 창조적으로 벌여 나가는 것을 보고 지방정부가 그 체계를 행정에 도입하여 지원하는 참여형 운동으로 확산되기도 한다. 아파트 단지에서의 쓰레기 문제 관련 활동들은 주민, 시민단체, 지방정부의 역할관계가 군포, 부천, 도봉구, 노원구 등 지역마다 상이하게 드러나는 것도 흥미롭다.

라. 절충형

위에서 구분한 세 가지 유형은 각기 운동의 질적인 수준을 달리하고 있는 것이 사실이다. 그러나 주민환경운동의 과정과 목표를 중심으로 생각할 때, 이 세 가지 형태는 취사선택할 수 있는 것이 아니다. 왜냐하면, 각각의 유형은 그 나름의 장·단점을 지니고 있으며, 단점을 지양하고 장점을 살리기 위해서는 운동의 초보적인 단계로부터 그 기반을 다지는 지루한 과정이 필요하기 때문이다. 다시 말해, ‘주창·창조형 운동’의 모델이 아무리 대안적인 모습을 보여준다고 하더라도 같은 지역에 거주하는 주민들의 참여가 저조한 상태로 진행된다면, 지역사회 전체와 고립된 채 일부에서만 자기만족적으로 일어나는 애꿎거리애 지나지 않을 수도 있기 때문이다. 그런 점에서 주민동원이 비교적 쉬운 ‘반대·저항형’, ‘요구·참여형’운동과 ‘주창·창조형’운동은 단절된 형태의 운동유형이기보다는 운동의 발전과정, 또는 주민환경운동이 전부 포괄해야 할 운동의 각기 다른 실천형태로 분류하는 것이 바람직할 것이다. 그것이 ‘반대·저항형’운동이나 ‘요구·참여형’운동과 같은 사안

별 운동의 단면성과 집단이기주의적 성격을 극복하게 하고, ‘주창·창조형’ 운동의 대중성을 획득해 나갈 수 있는 방안이 될 것이다. 이런 점에서 운동의 유형 구분은 운동주체나 지역시민단체 등 조직을 구분하는 것이어서는 안되고 이러한 조직들의 활동형태나 운동의 특성을 평가·분석하는데 하나의 도구로 활용되어야 할 것이다. 각각의 유형은 모두 주민들의 의사가 지역사회에 반영되는 참여의 과정인 것이다.

그리고 ‘주창·창조형’운동이 지향하는 주민자치는 주민들의 자발적 움직임에 의존하기 때문에 그 운동이 지역사회를 변화시키는데 미칠 수 있는 영향이 고립분산적일 수 있기 때문에, 행정이 주민들과 긴밀한 관계를 맺도록 하기 위한 ‘길들이기 과정’(파트너쉽을 형성해가는 과정)에서 ‘반대·저항형’과 ‘요구·참여형’ 주민환경운동은 매우 중요한 위상을 갖고 있다. 이는 특히 주민들의 참여에 대한 필요성과 의의를 제대로 인지하지 못하고 있는 우리 사회의 특성에 비추어 더욱 중요하리라 본다.

한편, 주민들에게 있어서도 특정한 집단, 지역의 이해를 보다 넓은 시민사회의 이해와 조정할 수 있는 의식변화가 요구되며, 주민환경운동의 모든 과정에 주어지는 중요한 과제라 할 수 있다. 일본의 경우 주민들의 참여가 지금의 우리보다 더욱 활발한 것은 1960-70년대의 폭발적인 주민운동이 행정과 주민 스스로를 길들인 역사를 통해 가능할 수 있었음을 다시 한 번 돌아볼 필요가 있다.

5. 주민참여 저해 요인

환경정책 과정에서의 주민참여는 위에서 언급한 장단점을 차치하고라도 현

실적으로 막을 수 없는 사회적 현상이다. 또한 주민참여는 환경보전이라는 측면에서 많은 공헌을 한 것이 사실이다. 따라서 주민참여를 맹목적으로 반대하기보다는 단점을 보완하고 생산적 방향으로 유도하여 활성화시키는 것이 중요할 것이다. 선진국에 비해 지금까지 한국사회에서 주민참여가 활성화되지 못한 이유는 다양하다. 우리나라 지방자치단체의 정책과정에 주민이 적극적으로 참여하지 못하는 중요한 요인은 다음과 같다¹⁷⁾.

첫째, 한국의 행정전통이 중앙집권적이고 권위주의적 특성이 강하다는 것이다. 이러한 전통은 두 말할 나위도 없이 행정기관들이 정책 형성과 집행과정에 주민들의 참여를 배제하는 한 원인으로 작용하여 왔다.

둘째, 한국사회에서 주민참여가 활성화되지 않은 또 다른 원인은 제도의 미비에서 찾을 수 있다. 행정기관의 입장에서는 법적 근거가 부족하여 주민들을 정책과정에 적극적으로 참여시킬 수 없는 형편이고, 주민의 입장에서는 공식적 기구나 법적 보장이 없어 참여를 제한 받을 수 없는 실정이다.

셋째, 주민의 참여가 활발히 이루어지지 않고 이루어지더라도 형식적 참여에 그치고 있는 원인은 참여에 필요한 관련정보가 부족하다는데 있다. 행정기관이 추진하고 있는 사업과 그 사업이 자신들과 주위환경에 미치는 영향 등에 관한 정보가 없다면 참여가 무슨 의미가 있겠는가 하는 것이다.

넷째, 주민참여가 자발적으로 이루어지지 않고 동원에 의해 이루어지고 있는 것도 한국사회에서 주민참여가 활성화되지 않는 이유 중의 하나이다. 주민들 스스로가 환경문제는 자신의 삶과 직결되어 있다는 의식 아래 보다 적극적으로 참여하는 풍토를 마련해야 한다. 행정기관들도 주민참여를 법적 요건을 충족시키는 요식행위로 간주하지 말고 실질적으로 환경보전에 이바지 할 수 있는 제도라는 인식을 지녀야 한다.

17) 경기개발연구원, 권계논문, pp.13-14.

다섯째, 주민참여가 활성화되지 않고 있는 또 다른 요인으로서는 같은 환경 문제를 두고서도 이를 해결하는 방법에 대해 주민간의 시각 차가 크다는 것이다. 시각 차가 커 서로 갈등만 증폭된다면 주민들은 참여를 꺼리게 된다. 그러나 정책과정에서의 갈등은 당연한 것이며 이를 조정하기 위하여 참여가 보장되어야 한다는 민주주의적 사고를 가질 필요가 있다.

제2절 NGO에 대한 이론적 고찰

1. NGO의 개념

NGO(Non-Government Organization)라는 용어는 국제연합(UN)이 정부 이외의 민간단체와의 협력관계를 규정한 국제연합헌장 제71조 중에서 사용한 용어이다. 국제연합의 경제사회이사회의 협의자격을 가진 「국제연합NGO」 중에는 영리단체나 정당을 제외한 다양한 단체가 포함되어 있다. 그런데 최근에 와서는 국제연합의 경제사회이사회의 협의자격 유무와는 상관없이 개발문제, 인권문제, 환경문제, 평화문제 등 지구규모의 제문제의 해결에 비정부·비영리적인 입장에서 조직된 시민이 주도하는 국제조직 내지는 국내 조직을 NGO라고 정의하고 있으며, 매스컴 등에서는 공익적인 활동을 하는 정부조직이 아닌 시민조직을 일반적으로 NGO라고 부르고 있다¹⁸⁾. 따라서 NGO란 지역을 기반으로 한 시민활동단체를 의미하는데, 여기서의 시민활동 단체는 사회에 대해서 권리와 의무를 자각한 시민의 자발적인 발의에 의해서 조직되고 많은 시민으로부터 지지를 받는 단체라고 할 수 있다¹⁹⁾.

18) 電通總研, NPOとは何か(東京:日本經濟新聞社, 1996), p. 26.

NGO와 유사한 개념으로는 NPO(Non-Profit Organization)¹⁹⁾, 제3섹터(The Third Sector), CSO(Civil Society Organization), CDC(Community Based Development Corporation), VO(Voluntary Organization) 등 다양하게 존재하나 국가(State)와 시장(Market) 그리고 비영리민간단체간의 구별에서 가장 근본적인 기준이 되는 점은 공익성과 사익성이라는 관점과 정부와 비정부라는 관점이다. 이러한 두가지 축의 기준하에 이들 용어가 가지는 특성을 비영리적이며 비정부라는데 의미를 부여한다면 이들 모두 유사용어로서 광의의 NGO에 포함될 수 있다. 또한 이들 용어가 NGO와 유사한 개념으로 취급하는 또 다른 이유는 NGO와 이들 용어간에 차별성을 알 수 있는 명확히 일치된 국제적인 분류기준 및 정의가 존재하는 것이 아니며 UN에서 통상적으로 NGO라는 용어를 사용하기 때문이다²¹⁾.

본 연구에서 다루고 있는 지역NGO란 앞에서 언급한 바와 같이 지역을 기반으로 하는 시민활동단체로서 비영리민간단체를 말하는데, 첫째, 전국단위가 아닌 기초자치단체중심으로 활동하고 있으며, 둘째, 전국단위의 NGO라고 해도 해당 자치단체에서 어느 정도 독자성을 가지고 활동하는 NGO는 이에 포함시킨다. 셋째, 지역개발, 쓰레기소각장 건립 등의 지역문제로 인하여 지역에서 자생적으로 생겨 독자적으로 활동하고 있는 NGO, 넷째, 지역내에 있는 NGO중 국민운동지원단체나 이익단체가 아닌 순수시민운동단체를 말한다²²⁾.

19) 山岡義典, "NGOと自治体はなぜ連携する必要があるのか", 都市問題, 東京市政調査会, 2000. 1, p.3.

20) 일본의 경우 민법에 의하면 사단법인·재단법인 등의 공익법인을 NPO로 규정하고 있으며, 그 외에 사회사업법에서도 사회복지법인, 학교법인, 의료법인, 노동조합, 생활협동조합, 환경단체, 시민단체 등을 규정하고 있다. 따라서 일본의 NPO는 매우 다양함을 알 수 있다.

21) 임승빈, "행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구", 한국행정연구원, 1999. 6, p.5.

일반적으로 시장에서 제공하는 것은 어렵지만, 사회적으로 필요한 것을 사회 서비스라고 하는데, 이러한 사회서비스는 지방자치 단체 등 행정기관에서 제공하여 왔다. 그러나, 일정한 사회적 지원(자원봉사자의 참가, 기부금, 보조금 등의 자금 지원)이 있다면, 민간에서도 사회서비스의 제공이 가능하다. 이것을 조직적으로 시행하는 것이 민간비영리조직인 NGO이며, 현재 그러한 NGO의 중요성은 더욱 증대되고 있다.

2. NGO의 특징

L.M. Salamon은 이윤을 목적으로 하지 않는 공익적인 활동을 수행하는 민간의 법인 조직을 NGO라고 규정하고, NGO의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다²²⁾.

첫째, NGO는 공식적인 조직을 가지고 있다. 법인화할 필요까지는 없지만, 어느 정도 공공조직화되어 있어야 하고, 1회성 집회로 끝나거나 비공식적인 모임은 NGO에 포함되지 않는다.

둘째, 비정부적인 민간조직이어야 한다. 이것은 제도적으로 정부로부터 독립되어 있는 것을 의미한다. 정부로부터 자금등을 지원받을 수는 있지만, 이사회나 평의회 등에 정부인사가 참여해서는 안된다. 따라서 정부기관의 일부로 존재하거나 공무원인 임원으로 근무하면서 영향력을 행사하지 않는 민간의 독립기관이라고 할 수 있다.

22) 전국단위의 NGO로서 지역에서 어느 정도 독자적으로 활동하는 NGO로는 환경운동연합, 전국경제정의실천시민연합 등이 있으며, 지역의 자생시민단체로는 군포시의 환경자치시민회 등이 있다. 또한 여기서 국민운동지원단체란 소위 관변단체를 말한다.

23) L.M. Salamon, *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 1992, p. 150.

셋째, 비영리적인 조직이어야 한다. 조직의 대표들에게 이익이 발생해서는 안된다. 사업활동 과정에서 이익이 발생하는 것은 상관없지만, 그 이익을 대표자들에게 분배해서는 안되며, 조직 본래의 활동목적에 재투자하여야 한다.

넷째, 자기관리, 자기통치성을 가지고 있다. 조직의 활동을 자율적으로 관리할 수 있는 능력을 갖추고 있으며, 내부적으로 조직을 관리할 수 있는 조직관리기구를 갖추고 있어서 외부세력이 조직관리에 관여하지 않는다.

다섯째, 자발적인 의사에 따라서 활동한다. 조직의 실제 활동을 조직의 설립취지에 동의하는 몇몇 발기인들이 자유의지로 자발적으로 참여하고 있다. 반드시 NGO활동을 보조하는 자원봉사자를 염두에 두고 만든 조직만이 아니고, 발기인들이 이사회를 조직하거나 재정적인 참여를 하는 것도 NGO에 포함된다.

여섯째, 공공의 이익을 위한 조직이다. NGO는 불특정 다수의 이익에 봉사하고 기여하는 조직이다.

3. NGO활동의 확대배경

현재, NGO의 활동이 활발한 것은 전세계적인 추세이다. NGO는 선진국에 있어서는 복지국가체제를 개편해 나가는 과정에서 좌파와 우파를 불문하고 활동의 확대를 찬성하는 유일한 부문이고, 제3세계국이나 동구권 등에서도 정부에 대한 신뢰가 떨어지는 와중에서도 주민들에게 강한 신뢰를 얻을 수 있는 조직으로 부상하고 있다. 정치부문과 경제부문을 불문하고 NGO조직은 나날이 확대되어 가고 있는데, L.M. Salamon은 이와 같은 현상을 연대혁명이

라고 부르고 있다²⁴⁾.

일반적으로 NGO조직은 복지국가의 대체적 조직으로 이해되는 경우가 많은데, 그 정도로 현실은 단순하지가 않다. R. Kramer는 장애자를 대상으로 하는 유럽의 NGO조직을 분석한 결과, NGO활동의 확대 원인을 근대화, 탈종교화, 정부재원의 도입 등 3가지로 들고 있다²⁵⁾.

첫째, NGO조직도 어쩔 수 없이 근대화의 영향을 받아서 조직내부의 문서화나 계층화의 정도가 고도화되어 왔다. 따라서 조직의 규모도 확대되고 서비스의 수준도 높아지게 되었는데, 이를 담당할 전문인력으로 대학원등에서 심리학 등을 전공한 전문가를 고용할 필요가 생겨났다. 둘째, 이탈리아나 네덜란드 등에서는 지금까지 지방에서 강한 영향력을 미치고 있던 교회의 힘이 약화되면서 교회를 대체하는 조직으로 NGO조직이 1960년대부터 등장하기 시작하였다. 결국 복지국가의 확대는 NGO조직의 확대와 더불어 나타난 현상이라고 할 수 있다. 셋째, 정부재원의 도입을 들 수 있다. 최근, 정부의 재정적인 보조를 받아서 정부가 추진하는 사업을 위탁받아서 정부대신에 수행하는 NGO조직이 늘어남에 따라서 NGO활동의 범위와 NGO조직의 규모가 점차적으로 확대되고 있다.

L.M. Salamon은 분석의 대상을 비영리조직까지 확대해서 시민활동이 활성화되게 된 원인을 다음과 같은 4가지의 위기현상과 2가지 혁명적 변혁에서 찾고 있다²⁶⁾.

4가지 위기로는 첫째, 복지국가의 위기이다. 경기침체등으로 재원이 부족함에도 불구하고 과도한 사회복지비 지출등으로 인한 재정적자에 허덕이는

24) L.M. Salamon, op. cit., p. 153.

25) R. Kramer, "Voluntary Agencies and Personal Social Services", The Nonprofit Sector, Yale University Press, 1987, p.243.

26) L.M. Salamon, op. cit., p.234.

정부는 국민들이 원하는 만큼의 역할을 충분히 수행하지 못하게 되었다. 또한 사람들은 정부의 과도한 개입으로 개인의 자발성은 억제되고, 정부에 대한 개인의 의존도를 심화시켰다고 생각하게 되었다. 둘째, 개발의 위기이다. 제3세계 국가들에서는 「자조형 개발」, 「참가형 개발」 등이 필요한데, 이를 위해서는 NGO의 역할이 강조된다. 셋째, 환경의 위기이다. 지구 전체 차원의 환경오염에 대한 시민의 주도권 장악으로 녹색당 등이 탄생하게 되고, 환경보호단체 등의 활동이 더욱 활발하게 되었다. 넷째, 사회주의의 위기이다. 사회주의 경제의 침체와 사회주의 체제 자체의 붕괴는 정부에 대한 신뢰를 실추시키고 시장경제의 출현을 촉진시키는 동시에 NGO에 의한 사회문제 해결을 위한 길을 열게 되었다.

2가지 혁명적 변혁으로는 첫째, 1970~80년대에 일어난 극적인 커뮤니케이션 혁명이다. 문자해독율이 높아지고 커뮤니케이션 기술이 발달됨에 따라서 사람들을 조직화하기가 쉬워졌다. 둘째, 1970~80년대에 일어난 세계경제의 고속성장과 부르조아 혁명이다. 높은 경제성장이 도시에서 중산계층의 탄생을 가져오게 되었다.

4. NGO의 필요성

20세기 후반에 들어오면서 시민운동의 중심이 상층부 지식인이 아닌 하층부 민중에게로 옮겨가고 근대화의 물결, 복지국가의 개편 등의 영향으로 NGO와 자원봉사활동에 대한 일반시민의 관심이 높아져 갔다. 자원봉사활동을 중요한 복지활동의 하나로 생각한다면, 이러한 현상은 정부를 통한 소득의 재분배 보다 지역의 NGO조직을 통한 소득 재분배의 비중이 높아져 간다

는 것을 의미한다.

행정부문의외의 민간부문에서도 사회서비스를 제공함으로써 사회서비스의 일정한 경쟁력이 발생하게 되어 수익자의 입장에서 선택의 폭을 넓힐 수 있으며 제공되는 사회서비스의 내용도 좋아 질 수 있다. 정책에 대한 견제나 행정부문에 대한 정책제언도 넓은 의미에서 사회서비스라고 할 수 있는데, 이러한 것을 민간부문에서 실시할 때, 보다 의미가 있게 된다. 이러한 사회서비스는 지방자치 단체와는 별개로 NGO가 단독으로 제공할 수도 있지만, 서비스의 종류에 따라서는 지방자치 단체와 연계하여 제공하면 서비스의 질을 높일 수 있을 뿐만 아니라 전체적인 서비스의 양을 늘릴 수 있다는 장점이 있다.

제3절 정부와 NGO의 협력이론

1. 민·관 파트너십에 의한 공동생산(co-production) 이론

공동생산방식(co-production)은 공공부문과 민간부문이 당사자간 협력적 분업관계를 형성하여 필요로 하는 활동목표를 달성하는 방식을 말한다. 1960년대부터 1980년대에 이르기까지 우리 나라는 공공부문이 주도하여 급속한 경제성장을 이룩하였다. 따라서 국가발전의 첨병 역할을 하였던 행정관료들과 공공부문이 국민과 민간부문을 이끌고 계도해 나갔다. 이러한 영향으로 지방자치가 본격화된 90년대 초까지도 지방행정에 있어서 공공부문이 민간부문 보다 우월하다고 생각하였기 때문에 민간시민단체의 지방자치 단체 정책과정에서의 참여는 부정적으로 생각해 왔다. 그러나, 최근에는 민간

부문의 역량이 분야에 따라서는 공공부문을 오히려 능가하여 민간부문이 공공부문을 선도해 나가는 경우도 많이 발생한다. 즉 지역의 NGO들이 자치단체에서는 생각지도 못하는 혁신적인 사고로 새로운 아이디어와 정책대안을 제시하여 지역주민의 삶에 영향을 미치는 자치단체의 정책을 유도하거나 직접 정책집행과정에 참여하는 모습을 자주 볼 수 있다.

이와 같은 민간부문의 능력을 무시하고 과거와 같이 관이 주도하여 정책을 추진해 가려고 한다면, 주민의 정치적 무관심이나 냉소를 초래하게 되고 오늘날과 같은 지방화 시대에는 주민의 정책불신을 가져와서 종래에는 주민의 강력한 반발에 부딪히게 된다. 따라서 NGO를 주축으로 하는 민간부문의 역량을 최대한도로 활용하여 지역주민들에게 필요한 공공서비스와 재화를 생산하는 공동생산방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이러한 공동생산과정을 통하여 소비자의 위치에 한정되어 있던 지역주민과 NGO는 자신들이 소비하는 재화와 서비스의 생산과 관련된 중요한 지방자치 단체의 정책결정과정에 관여하거나 정책집행과정에 직접 참여할 수 있게 된다. 따라서 지역주민들의 자치단체 정책에 대한 이해를 증진시키거나 공감대를 형성시킬 수 있고 한 걸음 더 나아가서 정책을 능률적으로 집행하여 자치단체의 행정비용을 절감시킬 수 있다는 효과도 얻을 수 있다.

가. 공동생산방식의 활용을 위한 전제조건

공공부문과 민간부문의 공동생산방식을 효율적으로 활용하기 위해서는 다음과 같은 전제조건들이 필요하다²⁷⁾.

첫째, 공동생산방식의 적용이 가능한 공공서비스에 대한 신중한 검토가

27) 경기개발연구원, “경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도 연구”, 연구보고서(97-04), 1997, 11, pp.124-125.

필요하다. 일반적으로 환경, 복지 등과 관련된 서비스는 NGO와 지역주민이 직접 서비스의 생산에 참여하여 비용을 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 서비스 생산에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 공동생산이 가능한 서비스의 생산에 어떤 NGO나 지역주민이 참여할 수 있고 이들이 어느 정도의 능력을 지니고 있는 지에 대한 고려가 필요하다. 그러기 위해서는 NGO가 어느 정도의 관련 전문인력을 확보하고 있는 지에 대한 정보의 파악이 필요하다.

셋째, 각 지방자치단체의 적극적인 NGO참여 유도전략이 필요하다. NGO를 적극적으로 공공서비스의 공동생산에 참여시키기 위해서는 적절한 보상대책이 필요한데, NGO에 대한 재정적인 지원 뿐만 아니라 지역주민들의 심리적, 감정적 보상도 충분히 실시하여 지역주민의 성취감과 만족감을 충족시켜야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체 공무원의 의식전환이 선행되어야 한다. NGO의 정책참여를 통하여 공동생산방식으로 업무를 추진하게 되는 부서의 공무원들이 자신의 업무영역의 축소나 관련 행정정보의 공개 등에 대하여 부정적인 반응을 보이게 되는 경우, 공동생산 방식에 소극적으로 응하게 되어 효율적인 정책수행이 어렵고 오히려 NGO와 담당공무원 사이에 갈등관계가 조성될 수 있다. 따라서 담당 공무원이 NGO를 동등한 파트너로 인식할 수 있도록 설득하고 필요한 교육을 실시하는 것이 선행되어야 한다.

나. 행정과 NGO의 협력 배경

한편 행정과 NGO의 협력증대에 관한 논의가 활발하게 된 직접적인 배경은 다음의 몇 가지로 나눌 수 있다.

첫째는, 주로 정부기능에 관한 재조명으로서 ‘시장실패’와 ‘정부실패’의

극복방안으로서 NGO와의 파트너십을 강조하면서 등장하게 되는 배경이다. 1930년대의 세계적인 대공황은 무한정 팽창하기만 하던 자본주의에 경종을 울리면서 케인즈 경제학이 들어서게 되었다. 이에 따라 정부의 개입이 정당화되었으며, 복지국가의 제도화가 이루어지게 되었다. 그러나 70년대 두 차례의 오일쇼크로 인해 경제불황의 주범으로 정부의 복지국가에 대한 투자가 지목되었고, 이에 따라 '정부실패'이론이 설득력을 얻게 되었다. 따라서 시장도 실패하고, 정부도 실패한 상황에서 제 3의 대안세력으로서 비영리, 비정부기관의 역할이 강조된 것이다.

둘째는 사회복지분야 특히 자원봉사활동분야에서 20세기 들어 NGO의 활동이 또 다른 주목을 받기 시작한 것은 세계 제1차대전과 제2차 대전을 겪으면서 전쟁의 희생자 가족들을 위한 구호활동부터라고 할 수 있다. 그러나 이 분야에서의 NGO는 점차적으로 국가의 제도적인 사회 안전망의 구축이라는 틀 안에 편입되어 민간중심의 비영리 단체와는 거리를 두게 된다.

셋째는, 일상 주변문제에 대한 국가정책 및 지방자치 단체의 정책에 대한 문제제기 과정에서의 NGO의 역할 증대론이다. 고도 성장기를 거친 현대산업사회인 1960년대 이후에 지역사회의 환경문제, 도시문제, 교육문제, 사회복지 문제 등을 중점적으로 행정기관에 문제제기를 NGO가 담당했다는 점을 고려하면 NGO가 지역사회 내부의 문제를 해결하는데 있어서 앞장섰다고 할 수 있다. 이들 NGO들은 노후주택개량, 도시 빈곤문제, 환경문제 등의 분야에서의 문제제기를 하는 과정에서 무엇보다 잠재화된 주민들의 사회문제 자의식을 깨우면서 해결의 주민 주도성을 부각시키는 데 기여하고 있다.

따라서 NGO의 역할 증대에 따라 행정기관과의 관계 재정립은 사회 발전 정도에 따라 그 강도는 다르겠지만 많은 국가들에서 공통의 현상으로 나타나는 문제이다. 예를 들어 한국사회의 경우 상기 NGO의 역할 증대에 관한

3가지 논의는 도시적으로 또는 복합적으로 작용하고 있으므로 NGO의 역할 증대논의를 예를 들어 ‘시장실패’와 ‘정부실패’에서만 혹은 주변의 낙후된 이슈에의 문제제기 과정에서만 NGO의 역할 증대의 등장배경으로서 파악하는 것은 부적절하다.

이러한 상기의 논의는 행정과정에서 민-관공동생산(co-production)방식의 등장이라는 형태로 발전하게 된다. 민-관 공동생산방식의 강조는 경제가 고도성장을 이룩하는 과정에서 사회전반에 대한 행정의 관여 내지 의존정도가 심화되어 행정기능이 확대되는 과정에서 행정과 NGO간의 네트워킹을 강화시키는 역할을 하고 있다. 그에 따라 행정능률의 저하, 창의력 발휘의 미흡, 다양한 사회계층의 복지요구에 대한 적응성 부족 등 각종 폐해가 유발되었으며 동시에 경제규모의 확장과 그 복잡성 및 전문성 때문에 행정기능의 한계가 나타나기도 하였다. 뿐만 아니라 세금을 보다 적게 그러나 서비스는 보다 많게(less tax, better services)라는 이율배반적인 주민들의 기대와 함께 다양화되어 가면서 급증하는 행정수요에 능동적으로 대응해야하는 행정으로서 공공 부문이 직접 관여하지 않아도 될 기능까지 책임지고 있음으로 해서 공공부문이 필요이상으로 비대해지고 비싼 정부가 된 것이다. 세금을 늘리지 않고 서비스의 공급비용을 절감하기 위해서는 행정영역의 적정화가 요구되었으며, 이는 곧 작은 정부로의 지향을 의미하는 것이다. 작은 정부의 개념은 소위 정부의 실패(government failure)에서 출발하는 것으로, 불필요하거나 비능률적인 정부의 기구나 사업을 축소해 예산을 절감함으로써 작지만 능률적인 정부를 구축하는 것이다. 이러한 작은 정부를 논할 때에는 어떤 방법으로 또는 어떤 조직적 구조하에서 공적인 성격의 일을 보다 민주적이고 효율적으로 수행할 수 있느냐에 따라 어떻게 정부와 민간의 역할을 분담하는 것이 바람직한가 하는 공·사간의 역할 분담에 관한 시각이 전제되어야

한다. 바로 이런 관점에서 부문간의 역할 재조정, 정부기능의 민영화(privatization), 민간기업에 대한 정부 규제의 완화(deregulation)와 시장 경제의 확대가 작은 정부의 실현을 위한 중요한 정책수단으로 등장하게 된다.

더욱이 급증하는 행정수요에 대응하기 위해서는 서비스 공급주체를 다원화하여 행정의 능률성을 제고시켜야한다. 따라서 공·사간의 영역을 적정하게 함은 물론 공공부문의 부담을 줄이기 위하여 민간부문의 역할이 중요하게 거론되어 정부와의 공동생산방식이 강조되고 그 결과 정부와 NGO간의 네트워크관계가 강조되기 시작한 것이다.

시장의 실패와 정부의 실패가 동시에 발생하고 있는 상황에서 시장의 실패로 인하여 발생하는 문제처리를 모두 정부의 역할로 맡기는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 시장의 실패가 정부의 개입에 의해 어느 정도 시정되는지는 단적으로 말할 수 없기 때문이다. 또한 자원배분면에서 시장의 실패가 발생하여 정부의 개입에 의해 조화롭게 시장의 비효율성이 제거되었다고 하더라도 이미 서술한 바와 같이 정부의 의사결정이 효율적으로 규칙이나 기준에 의해 행해진다고는 단정할 수 없다.

이렇게 볼 때, 시장기구의 비효율을 모두 정부의 역할로 돌릴 경우에 어떤 비효율이 또 다른 비효율로 대체되는 가능성을 배제할 수 없다. 이와 같은 관점에서 정리해 보면 민간 부문의 비효율이 나타나는 부분을 그대로 공공부문이 맡고, 공공부문의 비효율이 나타나는 부분을 민간부문에 맡아야한다는 종래의 단선적인 방식은 바람직하지 않다는 결론을 도출할 수 있고, 나아가 양 부문간의 결합을 시정하고 양 부문의 장점을 결합하여 보다 효율성 제고를 기하기 위하여 민간 부문과 공공부문의 협력체제라는 새로운 방안의 모색이 필요하게 된 것이다. 민·관 공동생산방식이 등장한 배경은 이와 같은 정부와 시장 양자의 실패로 인하여 시장이나 정부 어느 쪽도 완벽한 해결기

능을 갖추고 있지 않다는 사실에서 찾을 수 있다.

2. 제3섹터 이론

가. 개 념

오늘날 공공서비스공급의 양적 증대와 질적 효율을 강조하는 방안의 하나로 공공부문과 민간부문이 행정서비스를 공동생산·공동 공급하는 소위 제3섹터라는 말이 1970년대 미국과 일본에서 나타나기 시작하였는데 그것의 의미하는 내용은 양국에 있어서 같지 않을 뿐만 아니라 같은 나라안에서도 사용하는 사람에 따라 약간의 차이를 보이고 있다.

예컨대 미국에서의 제3섹터는 제1섹터(연방정부, 주정부)도 아니고 제2섹터(민간)도 아닌 독립섹터로서의 재단, 교회, 자선단체, 노동조합 등 비영리 단체를 가리킨다. 이들 제3섹터는 실업자·고령자 등의 약자구제, 교육, 레크레이션, 의료서비스, 신기술개발, 도시 재개발, 공해방지, 불량청소년 선도, 인종차별폐지 등 많은 분야에서 중요한 역할을 수행하였다.

또 미국 내에서도 제3섹터를 공공부문과 민간부문에서 확산한 것으로 보는 입장과 양 부문이 수렴된 결과로 보는 입장으로 대별되고 있다²⁸⁾.

먼저 확산된 것으로 보는 입장은 제3섹터를 종교법인, 소비자단체, 주민운동조직, 권리수호단체 등과 같이 정부부문과 민간부문이 모두 할 수 없거나 충분히 수행되지 않는 일들을 제도화하기 위하여 생겨난 조직으로 필요한 인적 자원을 대개 자발성에 의해 확보하고 결합된 구성원에 의해 사회

28) 배용수의 2인, “민관공동출자사업의 민자유치 촉진방안”, 지방자치경영협회, 1992, pp. 7-9.

적·도덕적 압력을 사용하는 운영체계를 갖는다고 한다. 따라서 결사체와 비영리조직으로서의 자율성을 강조한다.

다음으로 수렴된 것으로 보는 입장은 제3섹터를 사기업의 이윤동기에서 비롯되는 능률성과 전문지식을 공공부문의 공익성, 책임성, 기획력과 결합시키려는 메카니즘으로 파악하여 정부의 의도를 중심으로 구성된 준행정기관으로 인식하고 있다. 따라서 여기에는 ① 정부적 요소와 민간적 요소를 동시에 가지고 있는 것(의료보험, 우편제도) ② 자발적 연합형태를 띠는 것(적십자사) ③ 비영리적 기업형태를 취하는 것(포드재단) 등이 포함된다.

그러나 미국에서의 제3섹터는 공공부문과 민간부문을 영리·비영리라는 기준을 중심으로 구분하고 그 중에서 양자의 속성을 동시에 지닌 부문을 가리키는 것으로 비영리·비기업·비정부기관이라는 포괄적인 개념으로 형성되었다고 하겠다.

한편, 일본에서 사용되는 제3섹터는 미국의 제3섹터개념에서 유래하였으나 그것의 내용은 일치하지 않고 있다.

첫째, 제3섹터를 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 공동으로 출자한 사업경영형태로 규정한다.

둘째, 공사, 교회, 기금, 주식회사 등 그 명칭에 관계없이 민법·상법에 근거한 법인으로서 하나의 자치단체가 25%이상 출자하고 있는 법인을 의미한다.

그밖에 국가나 지방자치단체인 관과 민간사업자와의 공동출자로 설립된 법인으로서 지역개발과 도시개발을 목적으로 하는 사업체, 공사혼합출자의 주식회사, 지방자치단체와 민간의 공동출자에 의한 민법 및 상법법인으로 규정하고 있는가 하면 민활법, NTT법에서 각각의 목적에 따라 제3섹터를 정의하고 있다. 따라서 일본의 제3섹터 조직형태는 상법에 기초한 주식회사·

유한회사와 민법에 기초한 공익법인으로서의 재단법인·사단법인으로 구분되며 주로 주식회사의 형태가 활성화되고 있는 것이 특징이다.

이상의 논의에서 제3섹터를 미국에서는 공공부문에 가까운 것으로 주로 공익적 활동을 하는 여러 단체를 가리키는 반면, 일본에서는 관이 아닌 민간부문에 가까운 것으로 민관공동출자업체를 가리킨다는 점에 차이가 있다.

우리 나라에서도 제3섹터의 개념 및 용어에 다소 차이가 있는 바 이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하고 경영하는 형태의 지방기업을 공사혼합기업 또는 제3섹터라 한다.²⁹⁾

둘째, 지방자치단체와 민간이 공동으로 자금을 출자하여 경영하는 기업의 형태를 민관공동출자사업이라 한다.³⁰⁾

셋째, 국가, 지방자치단체, 정부관계기관 등의 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)이 공동으로 출자한 경영형태를 공사혼합기업이라 규정하고 있다.³¹⁾

이상의 개념 규정에서 제3섹터를 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 경영하는 기업으로 파악하고 있다는 점에서는 대체로 일치하고 있으나 용어상의 차이가 있음을 알 수 있다.

그러나 본 연구에서는 제3섹터는 본래 자치단체가 가능한 민간의 자금, 기술, 정보, 경영능력 등을 활용하려는데 있으므로 자치단체가 전액 출자하는 지방공사·지방공단도 제3섹터를 포함하여 파악하려는 것은 제3섹터의 본래취지에 어긋난다는 점이다. 따라서 본질적으로는 자치단체가 50%이상을 출자하는 지방공사·지방공단은 제외되어야 한다.

29) 이기우·김상미, “지방행정에 있어 공사혼합기업에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1991, p. 61.

30) 배용수의 2인, 권계 보고서, p. 12.

31) 이상희, 지방재정론(서울:계명사, 1992), p. 700.

둘째, 지방공사제도는 제3섹터 또는 민관공동출자사업은 그 대상 산업과 운영방법 등의 차이로 구별되어야한다.

현재 우리 나라 지방공사 제도를 지방공기업법 제49조에서 제75조의 3까지 명문화하고 있어서 공식적으로 이를 인정하고 있다. 그럼에도 지방공기업법은 다시 제79조 의2에서 지방공사·공단 외의 출자·출연법인을 인정하고 있어서 이를 제3섹터로 파악하는 범위 내에서는 구별개념으로서의 의미가 있다. 따라서 지방공사와 제3섹터는 대상사업의 성격 즉, 공공성과 기업성의 정도에 따라 자치단체의 출자비율을 결정할 것이 요구된다. 그것은 지방공사와 제3섹터 운영의 탄력성 정도에서 차이가 있어야 하기 때문이다.

따라서 제3섹터를 “지방자치 단체와 민간이 공동으로 출자하여 경영하는 기업으로서 하나의 지방자치 단체가 25%이상 출자한 민법·상법상의 법인”으로 규정하고자 한다³²⁾. 이러한 개념에는 출자의 비율이 중요한 구별기준이 된다.

나. 유 형

제3섹터의 유형은 분류기준에 따라 다양하다³³⁾

첫째, 조직의 형태별로 주식회사·유한회사라고 하는 상법법인, 사단법인·재단법인이라고 하는 민법법인으로 대별할 수 있다. 여기에는 전자는 영리법인에 해당하고 후자는 공익을 목적으로 하는 비영리법인에 해당한다.

둘째, 기능면에서는 행정보완형·민간활용형·민간유도형으로 분류해 볼 수 있다. ‘행정보완형’이라고 하는 것은 행정기관이 수행해야할 서비스 이상의 것은 원가주의에 의해 공급하려는 것과 단순·경미한 서비스나 특수하고

32) 오희환·김규복, “제3섹터의 활성화방안”, 한국지방행정연구원, 1993, p.8.

33) 강형기, “제3섹터란 무엇인가?”, 지방자치, 1993. 1, p.108

전문적인 서비스를 효율적으로 운영하려는 것으로서 주로 재단법인 또는 사단법인으로 설립되는 경우가 많다. ‘민간활용형’이란 민간의 자금·인재·노하우를 활용해서 행정만으로 해결하기 어려운 분야를 행정과 민간의 장점을 조직화해 보다 효과적으로 추진하려는 형태다. ‘민간유도형’이란 새로운 문제나 새로운 분야에 관해서 행정이 선행하여 투자를 하거나 위험부담을 감수함으로써 민간에 대해서도 이 분야에 진출을 촉진·장려시키고 활성화시키려는 목적에서 설립하는 제3섹터를 말한다.

셋째, 제3섹터의 형태로 진출할 수 있는 분야별로 볼 때 ①지역·도시개발 ②주택·도시 서비스 ③관광·레저 ④농림수산 ⑤상공 ⑥사회복지·위생 ⑦운수·도로 ⑧교육·문화 ⑨공해·자연환경보전 ⑩기타 등이 그것이다.

넷째, 제3섹터를 출자비율이라는 측면에서 볼 때 공공측의 출자비율에 의해서 상법과 자치법, 기타 특별법에 따라 그 권한이 크게 달라지게 되기 때문에 출자비율을 하나의 지표로 활용하여 분류하는 것도 가능하다.

출자비율은 자본금의 규모 및 기타 출자자의 출자능력, 사업의 관여도 등에 의해 결정된다. 또한 동시에 회사경영에 대한 발언권 확보 및 최종적인 책임을 어떻게 분담하느냐하는 점에 입각하여 유형화할 수 있다. 그 밖에 설립 목적에 따라 ①지역개발주체로서의 제3섹터 ②민영화 수단으로서의 제3섹터 ③서비스 공급의 광역화를 위한 제3섹터 ④공영화 수단으로서의 제3섹터가 있고 자산내용에 따른 분류로서 하드계 제3섹터(자본 집약적 제3섹터)와 소프트계 제3섹터(지식집약적 제3섹터)가 있다.

한편 제3섹터를 그 사업목적으로 분류하여 지역개발형, 기업경영형, 시설운영형으로 유형화하기도 한다³⁴⁾.

34) 高寄昇三, 外郭團體の經營(東京: 學陽書房, 1991), pp. 114-116

가. 지역개발형

지역개발형에는 공공시설정비 즉 협의의 지역개발형 제3섹터와 지역진흥형 제3섹터가 있다. 좁은 의미의 지역개발형 제3섹터는 공항, 부두정비, 공업단지, 철도건설 등 관련 공공투자·정비를 주된 목적으로 하는 제3섹터를 말한다. 이것은 주로 공공시설의 정비를 위한 관주도형으로 규제 완화, 자금 조달의 색채가 강하다. 지역 진흥형 제3섹터는 기반정비보다 사업경영의 비중이 높은 제3섹터로서 리조트, 관광개발에서 그 예를 발견할 수 있다. 그러나 건설에 있어서는 용지취득, 환경평가 등 이해 조정과 규제완화의 필요성에서 민·관 공동형이라 할 수 있다. 어쨌든 지역개발형은 민간기업의 채산성으로는 진출하기 어렵기 때문에 재정적 지원이 이루어지는 경우가 많다.

나. 기업경영형

기업경영형에는 사업추진형과 기획개발형이 있다. 먼저 사업추진형 제3섹터는 재개발 빌딩의 건설, 특정지역의 재개발에 있어서 특정 프로젝트의 추진 및 건설 후 시설 운영을 설립목적으로 한다. 이것은 빌딩의 경영 등 민간의 경영적 노하우를 활용하려는 것으로 대부분 주식회사의 형태를 추하게 된다. 그러나 교통터미널 건설 등 공공적 시설이라는 점에서는 순수 주식회사로 경영하는데 다소 적당하지 못한 경우가 있다.

기획개발형은 기업 경영적 노하우를 기업의 설립·운영 등 전반적으로 활용하려는 제3섹터이다. 특산물개발·판매, 연구개발·육성, 정보서비스제공 등이 이에 해당된다.

다. 시설운영형

시설운영형에는 시설위탁형과 공익창출형이 있다. 먼저 시설위탁형 제3섹터는 재개발 빌딩관리, 교통시설을 수탁·운영하는 제3섹터를 말하고 공익창출형 제3섹터는 민간부문의 자금 등을 유도·흡수하여 신체장애자 공장, 스포츠센터 등을 운영하는 제3섹터를 말한다.

예컨대 스포츠 시설의 관리위탁은 공사방식으로도 좋으나 숙박시설을 갖추고 있는 스포츠클럽, 레저시설 등은 보다 고도의 경영적 노하우가 요구되기 때문에 제3섹터방식이 채택된다. 또한 순수한 레저센터라면 지역진흥형이든 사업추진형으로 분류하여야 할 것이나 공익창출형은 그 사업 목적의 중점이 이러한 서비스를 제공함으로써 사회적으로 공헌하려는데 있다는 점에 차이가 있다. 이를 요약하면 다음의 표와 같다.

〈표 2-2〉 제3섹터의 유형

유 형	사업목적	경영주체	사업기능	사 례
지역개발형	지역개발형 지역진흥형	관민주도형 관민공동형	자금조달형 포로모우터형	공항, 도로, 부두 리조트, 관광개발
기업경영형	사업추진형 기획개발형	공공주도형 민간주도형	이해조정형 노하우활용형	재개발빌딩, 교통터미널 건설 특산품개발, 정보서비스산업
시설운영형	시설위탁형 공익창출형	관민공동형 민간주도형	경비철감형 공사결합형	시설관리, 철도경영 신체장애자 공장, 스포츠·문화시설

3. 정부와 NGO간의 파트너십 유형

시장체제내에서 사회복지 대책에 관한 모형은 크게 두가지인데, 이 모형들의 아이디어는 다음의 세가지 가설에 기초하고 있다³⁵⁾.

첫째, 전형적인 시장사회에서는 국가와 민간의 두개 분야만이 존재한다. 둘째, 두 부문은 지향하는 목표와 사고방식이 완전히 다르다. 셋째, 양 부문은 각자 자신들의 적정한 영역에서 자율권을 가지고 운영되고 있으며 또한 그렇게 되어야 한다.

그러나 이러한 가정이 과연 최선의 것인가에 대해서는 회의적이다. 우선 첫째로 근대 복지국가의 경우 많은 수의 민간단체와 공익단체가 활동하고 있음에도 불구하고 그들의 역할과 역량은 평가절하되어 있으며 학문적 영역에서 무시되고 있는 실정이다. 미국의 경우 1995년 현재 약 160만개의 NGO가 전국적으로 활동하고 있으며 경제적으로도 큰 비중을 차지하고 있다. 비중의 문제말고도 NGO는 정부와 시장의 특성을 골고루 갖추고 있는 점에서 좀 더 높게 평가될 필요가 있다. NGO는 공익을 위하여 활동한다는 점에서 정부와 유사하지만 비정부단체라는 점에서 시장과도 밀접한 관련을 갖고 있다.

둘째로 정부의 기능의 일부는 정부가 아닌 다른 사회제도에 의하여 수행될 수 있다는 점이다. 예를 들어 공익과 관련된 활동의 인증, 자원의 확보 및 제공의 역할과 실제 공익의 실현과 관련된 활동을 현장에서 수행하는 역할은 분리될 수 있다. 어떤 면에서는 이렇게 분리되는 것이 전문성의 측면에서 더 효과적이다. 이 경우 전자의 역할을 정부가 하고 후자의 역할을 시장이나

35) 이근주, "정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구", 한국행정연구원, 1999, pp.25-28.

NGO 등의 다양한 사회제도나 조직을 활용하는 것이 하나의 대안이다.

끝으로 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 국가와 민간부문 사이에는 잠재적으로 공조가 가능한 영역이 매우 넓다고 할 수 있다. 특히 민간부문중에서도 NGO는 다른 사회제도와 비교해 볼 때 국가와 공조할 수 있는 부문이 매우 크다고 할 수 있다.

이러한 논리를 바탕으로 Gidron, Kramer & Salamon은 사회복지체제와 관련하여 4가지 모형을 설정하고 복지서비스의 공급과 재정기능의 두가지 차원으로 정부와 NGO간의 다양한 협력관계에 대하여 기술하고 있다.

첫 번째 모형은 정부우위 모형이다. 이는 정부가 사회복지체제에 있어서 주도권을 가지고 서비스의 공급과 재원의 확보측면에서 주도권을 갖고 있는 경우이다. 사회민주주의를 표방하는 스칸디나비아 제국과 일본 등이 여기에 속하는데 이들은 시장이나 NGO에 비하여 정부가 사회복지의 제공에 있어서 주도권을 가지고 있다. 특히 스위스 모형은 특이하여 정부부문이 고도로 분권화되어 있는 가운데 NGO가 제한적으로 참여하고 있는 유동적인 형태를 가지고 있다.

이와는 대조적인 형태로 NGO우위의 모형이 있다. 이는 복지서비스의 공급과 재정보호 기능을 모두 NGO가 하는 경우이다. 미국의 경우 1930년대 뉴딜정책 이전의 복지서비스 공급은 NGO주도의 형태로 이루어져 있다.

위에서 정부주도와 NGO주도의 양극단의 모형들의 중간에 위치한 것이 이원모형(Dual Model)과 협조모형(Collaborative Model)이다. 이원모형의 경우 재정과 서비스 제공의 두 부문에 있어서 정부와 NGO가 담당할 수 있으나 정부와 NGO는 상호작용이 거의 없이 독립적으로 활동하는 경우이다. 1950년대 이전의 영국의 경우가 이에 해당된다고 할 수 있다. 당시 영국은 정부

와 NGO가 '상호 배타적인 영역'의 개념으로 존재하였다. 반면에 협조모형은 주로 정부가 재정과 관련된 역할을 맡고 NGO는 서비스의 제공과 관련된 역할을 주로 하는 경우를 말한다. 하지만 이원모형과는 달리 협조모형에서는 정부와 NGO가 매우 밀접한 관련을 갖고 활동하는 경우를 말한다.

협조모형은 다시 NGO에 주어진 재량의 범위에 따라 두가지 세분화된 모형으로 나누어 질 수 있다. 하나는 NGO가 단순히 국가의 대리인 역할을 하는 경우(collaborative-vendor model)이며, 다른 하나는 NGO가 정부의 지원을 받아 공공서비스를 제공하는 경우에 상당한 수준의 재량을 행사하는 경우이다(collaborative-partnership model). 과거에는 협조적 대리인(collaborative-vendor)의 사례가 더 많은 것으로 인식되었으나, 근래에는 협조적 파트너십(collaborative-partnership) 모형이 더 많이 논의되고 있다.

Gidron, Kramer & Salamon의 모형은 복지서비스 공급에 적용되기 위하여 개발된 것이지만, 환경NGO의 경우에도 적용될 수 있다. 협조모형의 경우 환경NGO가 정부를 대신하여 환경감시활동, 환경보호활동 및 환경정책 집행활동 등을 한다면 정부는 이에 상응하는 재정적인 지원을 할 수 있다. 재정적인 지원은 이러한 서비스의 제공과는 별도로 환경정책에 대한 건전한 비판자 기능을 하는 환경NGO에게도 연구지원 등의 형태로 적절한 지원이 가능하며, 이 경우 환경NGO의 독립성의 확보가 문제시된다.

제4절 지방자치단체와 지역NGO의 관계분석

1. 지방자치단체와 지역NGO의 관계

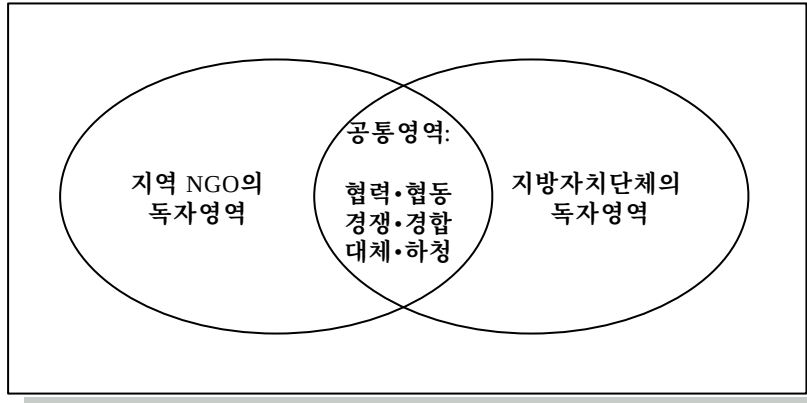
지방자치단체와 지역NGO는 별개의 독립된 활동주체이기 때문에 조직측면에서는 양자가 대등한 관계에 있다. 그러나, 실제 활동면에 있어서는 양자의 활동영역과 역할분담에 있어서 문제가 발생할 수도 있다.

가. 지방자치단체와 지역NGO의 활동영역

지방자치단체와 지역NGO는 모두 비영리이고 공익을 목적으로 활동한다는 공통점을 가지고 있다. 그러나, 자치단체의 활동은 기본적으로 지방자치법에 규정되어 있는 사무에 한정되어 있지만, 지역NGO의 활동은 법률상의 제약을 받지 않고 자치단체의 사무 이외에 비영리적인 공익사업도 그 대상으로 삼을 수 있다. 여기에 대하여 기업은 이익획득을 기본 목적으로 삼고 있지만, 일부 비영리·공익활동을 수행하기도 한다.

지금까지 비영리·공익활동의 주된 담당자는 지방자치단체였는데, 행정만이 비영리·공익활동을 담당하는 시대는 끝나고 자치단체의 활동영역에 지역NGO나 기업이 참여하기 시작하는 시대가 되었다. 자치단체의 활동에는 자치단체만이 제공할 수 있는 것(권력적 서비스)과 자치단체가 아니라도 제공할 수 있는 것이 있는데, 전자에 속하는 서비스의 일부를 외부의 위탁하는 형태로 지역NGO가 담당하기 시작하면서 후자에 속하는 서비스에 대해서도 지역NGO가 적극적으로 참여하기 시작하였다.

〈그림 2-1〉 지방자치단체와 지역NGO의 활동영역



나. 지방자치단체와 지역NGO의 역할분담

지방자치단체와 지역NGO의 역할분담은 활동영역이 같은 경우와 다른 경우로 나누어서 생각할 수 있다.

1) 활동영역이 다른 경우

양자의 활동영역이 다른 경우는 행정이 직접 관여하기 어려운 과제(불법 체류 외국인의 지원활동), 사회적인 합의가 이루어지기 어려운 과제(소수인종의 인권문제), 양자의 입장이 서로 다른 과제(원자력발전소 문제) 등이다. 이 경우, 지방자치단체와 지역NGO는 서로 독립적으로 서비스를 제공한다. 또한, 이들 과제는 지방자치단체의 사무에 속하지 않기 때문에 자치단체는 이들 활동을 수행하는 지역NGO를 직접적으로 지원할 의무가 없다. 그러나, 지방자치단체의 활동영역이라고 할 수 없는 과제라도 정책판단 여하에 따라서는 지방자치단체 사무의 대상이 될 수도 있기 때문에 활동영역 그 자체의

구분은 상대적인 것이 될 수 있다. 그런데, 다양한 지역NGO가 활발하게 활동하는 것 자체가 풍요로운 사회의 실현을 가져다주는 것이라는 것을 생각하면, 자치단체로서는 다양한 지역NGO가 활동할 수 있도록 조건과 환경을 조성해 주는 등 간접적인 협력과 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

2) 활동영역이 같은 경우

양자의 활동영역이 중복되는 경우에는 지방자치단체와 지역NGO 사이에 대체·하청, 경쟁·경합, 협력·협조 등의 관계가 성립된다.

가) 대체·하청

지역NGO는 독립적인 섹터이고 행정과의 관계에서 대등한 관계를 유지하지만, 실제로 활동하는 형태로는 지방자치단체사무를 대체·하청하는 경우도 있다. 지역NGO가 지방자치단체의 사무를 수탁받는 것이 여기에 해당된다. 이러한 경우에도 양자의 관계는 기본적으로 독립·대등한 관계를 유지한다. 그러나, 지역NGO가 자치단체의 사무를 대체·하청하고 있는 한 자치단체는 지역NGO를 지원하거나 관리·감독하는 관계가 형성될 수 있다. 결과적으로 종속·상하관계로 변질될 우려가 있다.

나) 경쟁·경합

양자의 활동영역이 공통된 경우에도 지역NGO는 자치단체로부터 독립된 별개의 존재로 활동하는 경우가 있다.

비영리·공익활동의 분야에 지역NGO가 참여해서 행정이나 기업과는 별개의 서비스를 제공하기도 하고 행정이나 기업과는 다른 시점에서 제안을 하는 경우도 있는데, 이 경우에 자치단체와 비영리·공익활동 사이에 경

쟁·경합관계가 형성된다.

사회전체의 입장에서 보면, 이와 같은 다양한 서비스가 제공되고 활발한 제안이 이루어지는 것은 바람직한 일이기 때문에 자치단체는 지역NGO가 활발하게 활동할 수 있도록 조건이나 환경 등을 정비해 줄 필요가 있다.

다) 협력·협조

지방자치단체와 지역NGO는 서로 독립적인 입장에 있기 때문에 대등한 입장에서 협력·협조하여야 하는 경우가 많이 있다. 이러한 관계에서는 지역NGO가 자치단체의 대체·하청이 되어서는 안되기 때문에 자치단체는 직접 지역NGO를 지원하고 관리·감독해서는 안된다.

다. 지역NGO의 공공서비스 공급참여 근거

지방자치단체와 지역NGO가 협력하여 공공서비스를 공급할 때, 지방자치단체와 지역NGO의 역할인식에 대한 다양한 논의가 있었다. 이 논의는 왜 지역NGO가 공공서비스의 공급을 책임져야 하는가에 관한 이론적인 근거를 둘러싸고 발생하는 논의이다.

1) 제3자 정부³⁶⁾와 비영리섹터의 실패

L.M. Salamon(1992)은 지역NGO등 제3자 정부에게 정부의 기능을 위임(혹은 합동으로 수행)하는 방식으로 미국형 복지국가의 체제가 구축되었다고 평가하였다. Salamon은 그 근거로 자원봉사(비영리)섹터의 실패(불비)를 들고 있다. 지금까지 공공서비스론에서는 “시장의 실패”로 정부가 공공서비스의 공급을 담당하여야 한다는 논리가 지배하였으나, 현재는 계약의 실패나

36) 제3자란 정부 이외의 조직인 NGO를 가리키는 말임.

정부의 실패를 보완하기 위하여 지역NGO가 공공서비스의 공급을 책임져야 한다는 논리가 지배적이었다고 하였다. 그러나, 미국의 건국역사를 보아도 본래 공공서비스의 공급주체는 시민단체였는데, 자금부족, 서비스 편중 등으로 어려움을 겪게 되자 지방자치단체에서 지역NGO를 대신하여 공공서비스를 공급하기 시작하였기 때문에 다시 지역NGO가 공공서비스의 공급주체로서 지방자치단체와 협력관계를 적극적으로 모색하는 것은 당연하다는 것이다.

2) 시민과 지방자치단체를 연결하는 중개조직으로서의 지역NGO

Peter L. Berger는 지역NGO가 시민과 정부의 중간에 서서 정부의 손이 미치지 않는 공공서비스의 공급을 담당하고 있다고 설명하였다. 그의 이론에 의하면, 여기에는 정부가 시민생활에 지나치게 간섭하는 것을 방지하는 완충작용도 포함되어 있다고 한다³⁷⁾.

3) 지역사회의 수호신으로서의 지역NGO

지역NGO는 시민들의 협동적인 활동을 대표하는 동시에 지방자치단체로부터 독립되고 시민의 광범위한 참여를 얻어 낼 수 있어서 지역사회의 다양한 욕구를 책임질 수 있으며 필요한 서비스를 공급할 수 있기 때문에 지역사회의 수호신이라고 불리워 진다³⁸⁾. 이러한 지역NGO의 기능은 지역사회에 정치적인 안정성을 가져다준다는 평가를 받고 있다. 왜냐하면, 정치적인 관

37) B.Guy Peters, "With a Little Help From Our Friends' : Public-Private Partnerships as institutions and Instruments" in Partnerships in Urban Governance, New York: St. Martin's Press, 1998, pp.52-70.

38) 久住 剛, "創造的なNPO-自治体政府間パートナーシップ形成へ向けて", 都市問題, 2000. 1, P. 81.

점에서 지방자치 단체의 단일한 채널만 가지고는 다양화, 복잡화된 주민의 욕구에 적절하게 대응할 수 없기 때문에 지방자치 단체로부터 독립되고 자율성을 가진 지역NGO의 존재가 불가피하다는 것이다. 즉, 공공서비스의 공급은 그 효율면에서 뿐만 아니라 정치적인 관점에서도 지방자치 단체와 지역사회를 대표하는 NGO가 공동으로 담당해야 한다는 것이다.

4) 계약체제

이것은 지방자치 단체가 계약을 통하여 지역NGO에게 공공서비스 제공을 위탁하여 공공목적을 달성하려는 스타일이다. 즉 지역NGO-지방자치 단체의 파트너십을 기정사실로 받아들이는 것을 계약체제라고 한다. 이 계약체제는 첫째, 활동주체(지방자치 단체와 지역NGO)는 각각 독자적인 행동규범을 가질 것, 둘째, 활동주체 상호간에 영향을 주고 받은 사실이 있을 것, 셋째, 상호 의존적 관계에 있을 것, 등을 전제로 하고, 근전적 혹은 권력적인 측면에서의 강자가 우위를 차지하고 있다.

2. 지방자치단체와 지역NGO의 협력관계 형성

가. 협력관계의 의의

오늘날 비영리·공익활동분야는 이미 행정의 전유물이 아니기 때문에 지역NGO도 이 분야에 독자적인 서비스 영역을 확보하고 서비스를 제공하는 등 사회적으로 중요한 역할을 수행하고 있다. 그런 점에서 자치단체와 지역NGO가 상호 존중하고 대등한 입장에서 협력·협조하여 풍요로운 사회의 실현에 기여할 수 있게 될 것이다.

따라서 협력관계라는 것은 비영리·공익활동분야에 있어서 공통의 과제 영역에 관하여 행정과 지역NGO가 목적의식을 공유하고 상호 대등한 입장에서 상대방의 특성을 인식·존중하여 협력·협조해 나가는 관계를 말한다³⁹⁾.

나. 협력관계 형성의 필요성

행정내부에서의 독단적인 결정으로 정책을 만들고 이를 집행하는 단계에서 반대운동에 직면하게 되어 사업이 지연되고 불필요한 에너지를 소모하게 될 것이다. 따라서 정책을 수립하고 결정하는 단계에서 시민과 행정이 서로 협력하고 철저한 논의과정을 거쳐서 정책을 결정하는 것이 향후 사업을 추진할 때에도 시민의 자립이나 자치 단체와 시민간의 신뢰관계의 지속이라는 측면에서도 바람직할 것이다. 이것은 처음에 고생할 것이냐, 나중에 고생할 것이냐의 차이이지만, 시민의 입장에서 보면 계획단계에서 에너지를 집중시키는 것이 보다 바람직할 것이다.

다. 협력관계의 형성요건

지방자치단체와 지역NGO간의 협력관계가 성립하려면 다음과 같은 전제조건이 필요하다⁴⁰⁾.

39) 自治省非營利活動研究會, 地域づくりのための民間非營利活動に對する地方公共團體のかわりへの在り方に関する研究報告書, 1997, p.3.

40) B.Guy Peters, "With a Little Help From Our Friends" : Public-Private Partnerships as institutions and Instruments" in Partnerships in Urban Governance, New York: St. Martin's Press, 1998, pp.11-33.

1) 2개 이상의 섹터(사회적 주체)가 참여할 것

지방자치단체의 사업에 지방자치단체와 적어도 1개 이상의 민간단체가 참여하여야 한다. 지방자치단체와 시민단체는 각각 서로 다른 가치기준과 행동규범을 가지고 있다는 점을 유념하여 협력관계를 형성하여야 할 것이다.

2) 각각의 참여부문은 각자 행동의 자유와 주체성을 가질 것

지방자치단체와 지역NGO는 서로 독립적으로 존재하기 때문에 상대방의 독립성을 존중해 주고 대등한 입장에 있다는 것을 재확인하는 것이 필요하다.

각각의 참여부문이 주체성을 가진다는 것은 각각의 부문이 독립된 의사 결정을 하는 자율성을 확보하고 있다는 것을 의미한다. 동시에 사업을 공동으로 수행할 때에도 각각의 주체성을 기반으로 해서 상호협의를 통하여 상대방을 납득시킨 후에 행동으로 옮겨가야 할 것이다.

3) 계속적 또는 공동의 활동일 것

공동의 활동이라는 것은 일회성의 “거래 관계”가 아니고 계속해서 “공공관계”를 형성하고 활동을 계속해 나가는 것을 말한다.

지방자치단체와 지역NGO가 항상 협력하여 활동하는 것은 아니다. 지역NGO의 의지로 독립적으로 활동하는 경우도 있고(경쟁·경합), 자치단체의 대체·하청자로 활동하는 경우도 있다. 따라서 협력관계가 형성되기 위해서는 상호간 협력·협조하여 활동하는 것이 필요하다.

4) 각각의 집단은 어느 정도의 자원을 공동활동에 제공할 것

각각의 집단은 자금, 물자, 정보 등의 자원을 가지고 있어야 하며, 이를 공동활동을 위하여 제공하여야 한다.

5) 책임의 공유(공동책임)

각각의 참여집단은 활동결과에 대한 책임을 공유한다. 이것은 한편이 다른 한편에 대하여 지시 혹은 명령을 내리는 일방적인 관계가 아니고 쌍방이 공동행동의 책임을 지는 것을 말한다.

6) 비영리·공익활동분야에 속하는 활동영역을 가질 것

지역NGO의 활동목적이 개인의 영리나 개인의 정치적 야망의 달성을 위한 것이 아니고 지역사회의 발전과 주민복지증진을 위한 비영리적인 것이어야 하고 공익을 목적으로 하는 활동 분야를 가져야 한다.

7) 공통된 과제영역을 가질 것

똑같은 비영리·공익활동분야라고 하더라도 자치단체의 독자영역이나 지역NGO의 독자영역이라면 협력관계가 성립될 수 없다. 다만, 과거에는 자치단체의 정책대상이라고 할 수 없었던 분야도 정책관단에 따라서 자치단체의 정책이 될 수 있기 때문에 공통과제가 무엇인가는 그다지 엄격하게 구분할 필요는 없다. 지역NGO가 독자적인 영역을 구축하고 활동하는 경우에는 협력관계가 성립되지 않지만, 지역NGO가 사회적인 활동을 활발하게 전개하는 것이 사회전체의 이익을 가져온다는 의미에서 느슨한 협력관계를 구축할 수도 있다.

8) 목적의식을 공유할 것

목적이의식의 공유는 협력관계를 구축하는데 가장 중요한 요건이 된다. 지금까지 자치단체와 지역NGO는 서로 협력하여 목표를 달성했던 경험이 적기 때문에 목적이의식을 공유한다는 것 자체가 어려울 것이다. 따라서 이것이 협력관계의 형성에 전제조건이 된다면, 시간이 걸리더라도 목표에 대한 합의에 도달할 수 있도록 함께 노력하여야 할 것이다.

특히 지역NGO는 조직의 존립목적이나 목표를 명확하게 하여야 하며 동시에 조직의 운영 측면에 있어서의 자립성을 높여야 할 것이다.

9) 상대방의 특성을 인식하고 그것을 존중할 것

구체적으로는 지방자치단체와 지역NGO는 사고방식, 경험, 행동원리 등이 차이가 나기 때문에 양자의 공통점이나 차이점을 확인하고 서로가 양보할 수 있는 부분과 양보할 수 없는 부분을 인식하는 것이 필요하다.

3. 지방자치단체의 정책과정에서 지방자치단체와 지역NGO의 관계

가. 지역NGO의 정책과정 참여

1) 정책과정의 의의

지방자치단체가 당면한 문제의 해결을 위하여 서로 대립되는 이해관계를 조정·타협시켜 목표를 결정하고 그 목표를 달성하기 위한 일련의 활동이 전개되어 어떤 성과를 낳기까지는 복잡한 상호작용의 과정을 거치지 않을

수 없는데 이 과정을 보통 정책과정이라 부른다⁴¹⁾.

정책과정은 학자에 따라 다르게 분류하고 있지만 그 내용에 있어서는 커다란 차이가 없다. 이상의 다양한 분류를 바탕으로 정책과정은 정책입안 즉 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 구분된다⁴²⁾.

2) 지역NGO 정책과정 참여의 의의

공공정책과정에의 지역NGO참여를 논의할 때 먼저 지방행정과 지방자치 단체가 수행하는 기능의 성격변화에 대한 언급이 필요하다. 대의민주주의를 채택하고 있는 우리 나라의 지방자치 단체에서는 정책결정당사자인 단체장·의회 및 고위 행정관료에게 정책결정권을 위임하고 있는데 최근 이들의 정치적 대표성과 관련하여 지역NGO의 참여문제가 제기되고 있다.

현대 지방행정이 전문화되고 행정권이 강화되어 가면서 한편으론 행정의 대표성과 전문성이 더욱 문제시되고 있다. 즉 기존의 일방통행적인 형태로부터 탈피하여 지역사회내 새로운 정치·경제적 주체로 등장한 다양한 주체들과의 통합과 협력관계가 무엇보다도 중요한 기능으로 인식되었기 때문이다. 그 동안 지방행정부가 우월적인 지위하에서 결정하고 판단하여 집행하는 일방적 행정에서 벗어나 민간부문과의 상호작용에 많은 관심을 가지도록 요구받게 된 것이다. 따라서 지역사회내의 다양한 정치·경제·사회적인 집단이 지역NGO와의 다양한 연계를 통한 협력관계(partnership) 구축이 지방자치 단체의 주요한 기능으로 자리잡게 되었다. 그러나 지역NGO의 지방정책과

41) C. O. Jones는 이러한 복잡한 과정을 ①문제확인단계 ③정책형성단계 ③합법화단계 ④ 적용단계 ⑤평가단계의 5개과정으로 구분하고 있으며, J.Anderson은 정책과정을 팔 통의 기능적 범주로 이루어진 연쇄적 행동유형으로 보아 ①문제의 제기 ③조직화 ③정책채택 ④정책집행 ⑤평가의 5단계로 구분하고 있다.

42) 정정길, 정책결정론(서울 : 대명출판사, 1990), p.186,

정 참여에 대해서는 아직 많은 연구가 이루어지지 못하고 있고 개념적으로 정리가 되고 있지 않고 있는 실정이다.

지역NGO의 지방행정 참여는 지역NGO를 통한 참여 주민이 자신의 감정을 자연스럽게 표현함으로써 사회·심리적 보상을 얻게되고 지역사회가 당면한 문제의 해결에 기여하며, 여러 다른 의견을 생산적인 방향으로 통합이 가능하게 하여 계획사업의 집행에 시민의 협조를 얻을 수 있고, 지방자치단체와 주민간에 원활한 의사소통이 가능하게 하여 행정의 책임성·공공성·정통성을 높이고 행정수요의 신속 정확한 파악으로 정책의 질을 향상시키는 효과를 가져온다.

최근의 논의에 따르면 지역주민은 지역사회의 주체적인 주인으로서 관료들에 대한 감독자로서의 역할과, 공공기관의 행동에 대한 의견제시자가 아닌 공공기관의 행동범위와 방식을 제시하는 주체적 역할을 수행하여야 한다고 한다⁴³⁾. 이러한 주장은 궁극적인 가치지향성에 있어서 바람직하다고 할 수 있으나 개별주민들의 시간, 능력, 전문성 측면에서 볼 때, 지방자치단체에 대한 감독과 통제력의 실제적인 측면에서는 엄연한 한계를 지닌다. 그러나 이러한 인식을 바탕으로 한 비정부조직인 지역NGO를 통한 정책과정 참여는 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

우리의 경우 새로운 행정환경의 변화와 주민들의 위상이 새롭게 자리잡고 있는 상황에서 지역NGO의 참여는 분명 지역공동체 정신을 확보하여 관료주의적인 행정과정을 개선할 수 있는 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 반면에 지역NGO참여라는 형식을 빌려 행정책임을 전가하거나 지역NGO가 지나치고 제도화하지 못할 때에는 비능률성과 낭비를 초래하고 갈등을 불러일

43) Schachter, Hindy Lauer, "Reinventing Government and Reinventing Ourselves : Two Models for improving Government Performance", *Public Administration Review* 55, 1995. P. 532.

으킬 위험이 있기도 하다. 따라서 지역NGO참여의 규범적 당위성에 대한 논의가 아니라 실제적인 측면에서 그 효용과 한계에 대한 인식이 필요하다.

나. 정책과정단계에 따른 지역NGO의 참여유형

정책의제설정, 정책대안의 작성·평가·결정, 정책집행, 정책평가 등 정책과정의 전과정에 걸쳐 지역NGO의 참여가 가능하겠지만 그 방법과 정도에는 차이가 있을 수 있다. 지역NGO의 참여방법은 정책과정단계에 따라 간접적인 방식을 띠기도 하고 직접적인 방식을 나타낼 수도 있다.

1) 정책의제설정상의 지역NGO참여

정책의제설정(Agenda Setting)이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 또는 행위를 의미하는데 이 과정에서 지역NGO의 전형적인 역할은 의견의 표명이다. 지역NGO는 의견표명을 통하여 지방행정기관에 자신들이 활동하고 있는 분야와 관련하여 발생한 문제나 발생이 예상되는 문제를 해결해 줄 것을 요구한다.

지방자치단체에서는 주민들의 의견이나 요구를 체계적으로 수집하여 적실한 정책투입요소로 활용하기 위해서는 간담회나 공청회 등에 관련 지역NGO들을 대폭적으로 참여시켜야 한다.

2) 정책결정상의 지역NGO참여

정책의제로서 채택된 정책문제를 해결하기 위해서 정책대안을 탐색하고 하나의 대안을 정책으로 선택하는 정책결정활동은 원칙적으로 공식행정기관의 업무이다. 그러나 정책결정과정에서도 지역NGO는 지적·정치적 제수단을 동원하여 정책결정에 깊이 개입하게 되는데 지역NGO가 실제로 어느

정도 개입하고 있는지는 정치·경제적 상황에 따라 달라진다.

정책결정과정에서의 참여라는 틀로 보면 민간영역의 대표가 정부의 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 것이 가장 보편적이다. 그러나 기능과 권한의 문제를 볼 때 의사결정기구로서의 성격을 갖는 것이 아니라 심의와 기능만을 갖기 때문에 정책결정과정에서의 진정한 참여기구로서의 의의를 갖지 못한다는 한계를 보이고 있다.

따라서 위원회에 일부 의사결정적 성격을 부여하며 위원구성에 있어서도 좀더 객관성을 담보할 수 있는 장치마련이 되어야 할 것이다.

3) 정책집행에서의 지역NGO참여

가) 지방자치단체와 공동생산

지방자치단체가 제공하는 각종 공공서비스의 공급과정에 지역NGO들이 단순히 의견제시에 그치지 않고 직접 공급과정에 참여하는 공동생산의 경우보다 적극적인 지역NGO참여가 이루어진다고 볼 수 있다.

이 경우 주민들이 실제적인 노력을 제공함으로써 주민의식을 향상시키고 아울러 공공기관의 입장에서는 투입의 감소로 인한 공공서비스 생산의 생산성을 높일 수 있게 된다.

이러한 긍정적인 효과에도 불과하고 전문성의 결여나 공무원감축 가능성 등으로 인하여 공무원의 저항이 예상될 수 있으며, 특히 공공부문의 서비스 공급책임을 민간부문에 전가하는 수단으로 사용될 수도 있다.

나) 지역NGO와 자원봉사활동

정책집행에서 공동생산과 관련하여 지역NGO참여의 구체적인 방식으로 관심을 끌고 있는 분야가 바로 자원봉사활동이다. 자원봉사활동은 실제 적으

로 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 미약한 부문에 민간부문의 능력을 활용함으로써 취약한 공공기능을 보완하는 기능을 하며 지역사회공동체 형성을 유도할 수 있다는 점에서 지방행정의 새로운 분야로 자리잡고 있다.

그러나 지역NGO들이 점차 중요한 공공서비스를 공급하는 기능을 수행함에도 불구하고 자원봉사활동의 상당부분이 정부기관과 관계없이 이루어지고 있어 자원봉사활동을 수행하는 지역NGO들과의 연계는 자원봉사활동의 활성화를 위해서는 매우 중요한 사항이라 하겠다.

지방자치단체와 지역NGO 그리고 자발적인 자원봉사활동간 메카니즘의 구축은 효율적이고 주민들의 삶의 질 향상에 꼭 필요한 공공서비스를 제공하는데 필수적이라 할 수 있는데 이와 관련하여 지역사회를 중심으로 민·관 협력체제인 종합자원봉사센터가 새롭게 운영되고 있다.

4) 정책평가에서의 지역NGO 참여

정책평가단계에 있어서 지역NGO의 활동은 필요한 자료·정보를 계속 제공하여 공식적 평가자의 평가에 의하여 영향을 미치려하거나 직접 평가를 수행하는 방식으로 이루어진다.

지역NGO의 정책평가는 궁극적으로 정기적인 지방선거과정을 통하여 지방자치단체의 집행부에 대한 종합적인 실적평가로 나타날 수 있으나 시간적으로 제한될 수밖에 없으므로 수시로 정책에 대한 주민들의 평가의견을 제시할 수 있는 제도적 장치가 여러 가지 형태로 운영되어야 할 필요가 있다.

예컨대, 모니터제도를 통해서 일정 수의 지역NGO를 몇 개의 서비스분야에 대한 종합적인 평가모니터로 활동하게 하여 정기적으로 그 의견을 수렴하거나 지역NGO들을 대상으로 설문조사를 실시하여 정책에 대한 만족도나 평가의견을 수집하는 방안 등을 고려할 수 있다⁴⁴⁾.

4. 지방자치단체의 정책과정에서 지역NGO의 영향

지방자치단체의 정책과정은 위에서 언급한 바와 같이 정책입안 즉 정책의제의 설정, 정책의 결정, 정책의 집행, 정책의 평가 등 4단계로 구분할 수 있다. 이들 각 단계별로 지역NGO가 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

가. 정책의제설정

지역NGO는 자신들이 활동하고 있는 분야와 관련하여 발생한 문제나 발생이 예상되는 문제를 해결해 줄 것을 요구하게 된다. 이 때 이러한 문제가 정책의제로서 받아들여지기 위해서는 첫째, 강력한 정치적 지지가 있어야 하는데 개인보다는 집단으로서의 지역NGO가 사회적 여론을 환기시키고 지방행정기관의 관심을 쉽게 끌어들여 강력한 정치적 지지를 얻을 수 있게 된다. 둘째, 실현가능성 있는 해결책으로서 정책대안이 제시되어야 그 문제가 정책의제로 설정되어 해결을 위한 논의를 하게 되는데 이러한 해결책을 제안할 수 있는 여건을 갖추고 있는 경우가 많다. 즉 개인으로서는 불가능하지만 지역NGO는 전문기를 고용하고 끊임없이 필요한 정보를 수집하여 기술적으로나 재정적으로 실현가능성이 있는 정책대안을 제시할 수 있는 가능성이 높은 것이다. 즉 지역NGO는 공익을 해치는 사회문제를 해결해 줄 것을 지방자치단체에게 요구하고 이 문제의 정책의제화를 위해서 필요한 대중의 지지 등 정치적 지지를 동원하고 또 문제해결을 위한 실현가능성이 있는 정책대안을 제시함으로써 정책의제설정에 결정적인 역할을 한다.

현재 각 지방자치단체에서는 사전적인 주민의견수렴을 위한 제도적 장

44) 경기도연구단, “지방자치단체와 NGO간의 기능적 연계방안에 관한 연구”, 경기도연구단 보고서, 1999, pp. 22-26.

치는 제한적이거나 진행되고 있으며 대부분의 기초자치단체에서 주민들의 의견수렴을 위한 주민공청회, 주민간담회, 제안제도, 주민의견조사 등과 같은 제도적 장치가 운영되고 있으나 이러한 주민의견수렴장치가 형식적인 경우가 많다.

나. 정책결정

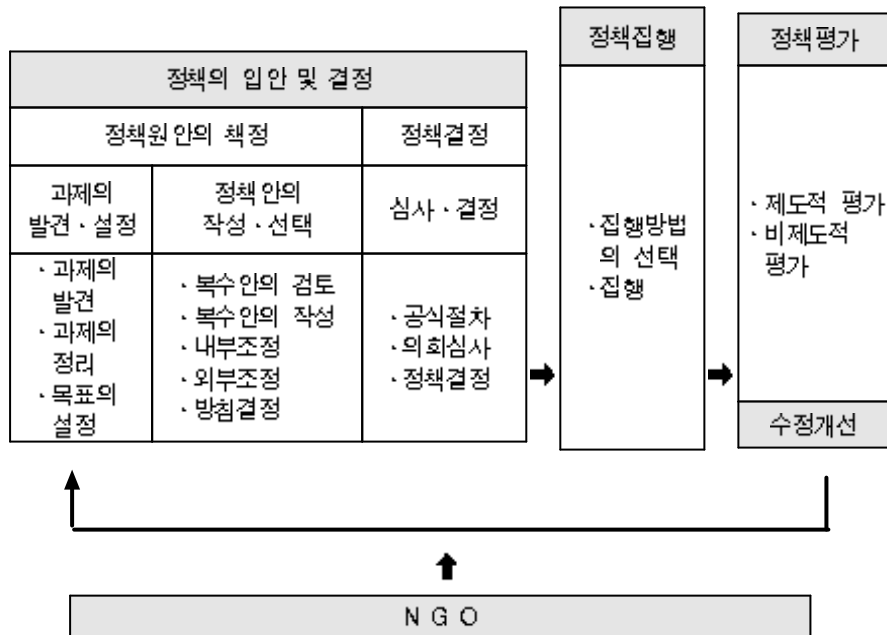
지방자치단체의 정책결정이라는 것은 자치단체의 목표와 관련하여 여러 가지 가능한 대안 중에서 한가지를 선택하는 행위를 말한다. 정책결정은 여러 가지 문제와 그 해결책들이 복잡하게 뒤얽혀서 들어 있는 상자 속에서의 선택과 같은 것이기 때문에 상자 안에서 문제의 크기나 의미, 해결 가능성, 긴급성, 필요성 등을 파악한 후에 정책을 결정하게 된다. 그 중 정책원안을 결정하기까지의 단계는 법률이나 규칙 등에 의해서 절차가 명문으로 규정되어야 할 뿐만 아니라 경험의 축적을 통하여 사실상의 규칙을 만들어 내는 것이다.

1) 정책과제의 발견과 형성

정책을 결정할 때는 우선 외부에 잠재되어 있는 과제를 정책과제로 현재화·명확화할 필요가 있는데, 이것이 정책과제의 발견과 형성이다.

정책과제의 발견은 정책을 만드는 첫걸음이기 때문에 자치단체가 정책과제를 발견하는 제도는 중층적으로 준비하고 있다. 그 중 가장 기본적인 제도가 제안제도와 고충처리제도이다. 시민의 의견이나 제안, 고충 안에 새로운 정책에 관한 힌트가 숨어 있기 때문에 각 지방자치단체에서 이러한 제도들을 채용하여야 한다.

〈그림 2-2〉 자치단체의 정책과정



지역NGO는 아직 일반적으로는 현재화되지 않은 과제에 선구적·실천적으로 관심을 가지고 있기 때문에 지역NGO의 활동이나 요구에 주목하게 되면 비교적 쉽게 정책과제를 발견할 수 있다. 또, 지역NGO는 일상생활 속에서 시책화할 경우의 문제점이나 방향성 등을 어느 정도 파악하고 있기 때문에 지방자치단체가 상당히 유효한 정책과제를 발견하는데 도움을 줄 수 있다.

2) 정책안의 작성과 결정

정책안의 작성과 결정 단계는 정책결정자가 실행이 가능하고 그 실행에

의해서 목표달성이 가능한 정책대안을 작성하고 이를 선택하는 단계이다.

복수의 대안을 작성하고 그것들을 서로 비교하여 보다 바람직한 것을 선택한다. 선택된 대안에 대하여 실현가능성, 실효성, 비용 대 효과, 평가 등을 종합적으로 판단해서 정책안을 결정한다.

정책안의 작성과 결정에 영향을 미치는 요인으로는 내부주체요인, 외부주체요인, 외부환경요인 등 3가지가 있다.

내부주체요인은 자치단체장, 공무원 등 행정내부의 행위자로 정책의 입안·결정자(단체장)와 그의 보조자(관련 공무원)이다. 외부주체요인은 이들 내부주체요인에 영향을 미치는 의회의원, 시민단체, 사업자 단체 등 행정외부의 단체와 행위자들이다. 지역NGO는 이들 외부주체요인에 속한다. 외부환경요인은 이들 주체요인의 외연에 위치하고 있는 국가나 다른 지방자치단체의 시책, 매스컴 등에 의해서 형성된 사회일반의 동향 등이다.

자치단체의 정책이나 시책을 입안하고 결정하는 것은 내부주체자인 단체장과 그의 보조자인 공무원이지만, 실제로 이들 내부주체자들이 주도권을 쥐고 정책이나 시책을 만들어가는 경우와 외부환경의 영향을 받거나 외부주체에 이끌려서 타율적으로 정책을 형성해 가는 경우가 있다.

지역NGO는 외부주체요인의 하나이고 지역NGO의 제안이 자치단체의 정책안 작성과 결정에 영향을 미칠 수 있고 지역NGO로부터 협력을 받는 것이 정책결정의 전제조건이 될 수 있다는 면에서 지역NGO는 자치단체의 정책결정에 커다란 영향을 미치는 외부주체라고 할 수 있다.

다. 정책집행

정책집행은 결정된 정책을 실행에 옮기는 단계를 말한다. 정책을 집행하는 책임은 자치단체가 가지고 있지만, 실제로 정책을 실시하는 방법에는 자

치 단체가 직접 정책을 집행하는 직영방식, 외부기관과의 협력을 통한 공동 집행방식, 외부기관에 위탁하는 위탁 방식 등이 있다. 외부기관에는 민간기업, 공익법인, 지역 단체, 지역NGO 등이 있다.

최근에는 직영방식 보다는 외부기관에 위탁하거나 외부기관과 공동으로 정책을 집행하는 사례가 늘어나고 있다. 그 이유는 첫째, 자치단체가 직영으로 사업을 실시하는 것 보다도 능률적이고 경제적으로 질이 높은 사업을 수행할 수 있으며, 둘째, 외부기관에 위탁함으로써 자치의식의 향상이나 지역 커뮤니티의 육성에 도움을 줄 수 있으며, 셋째, 외부기관도 자치 단체의 업무를 담당할 만큼 기술과 능력이 향상되었다는 것 등이다.

지역NGO는 자치단체가 제공하여야 하는 서비스를 위탁받거나 자치단체와 공동으로 서비스를 제공하기도 한다. 또한, 자치단체가 공급하기 어려운 서비스를 대신 제공하기도 하여 자치 단체의 정책집행에서 중요한 역할을 수행한다.

라. 정책의 평가

자치 단체의 정책은 평가단계를 거치면서 완결된다.

일반적으로 정책은 제한된 시간과 자원 안에서 결정되고 한번 결정된 정책도 사회환경의 변화에 따라서 효과적으로 적용할 수 있도록 달라져야 한다. 그 결과, 다시 한번 정책을 가다듬고 수정하는 단계가 필요하게 되고 이를 위하여 정책입안 -정책결정 - 정책집행 - 정책평가 등의 단계를 반복적으로 거쳐야 한다. 이 때문에 정책은 순환하는 것이라고 말할 수 있다.

정책을 평가하는 단계에서도 지역NGO는 커다란 역할을 수행한다.

일반적으로 정책의 문제점이나 개선방안 등은 행정의 내부에 있게 되면 발견하기가 어렵다. 또한, 발견한다고 해도 조직내부에서 이를 시정하는 것

은 곤란한 경우가 많다. 그런데, 지역NGO는 요구사항이나 불만을 가지고 있는 사람들과 일상적으로 접촉하기 때문에 정책의 문제점이나 개선방안을 쉽게 찾아낼 수 있다. 또한, 이해관계를 떠나서 정책의 개선방안을 제안할 수 있는 지역NGO가 모니터 역할을 수행함으로써 해서 사회에 지속적인 자극을 주고 유연하게 자기개혁을 단행할 수 있는 사회를 실현시킬 수 있게 된다⁴⁵⁾.

45) 松下啓一, “NPO協働支援條例の現状と展望”, 都市問題, 1999, pp.81-105.

제3장 지역NGO의 일반적 현황과 문제점

제1절 우리 나라 NGO의 현황

1. 우리 나라 NGO의 일반적 현황

우리 나라에서의 NGO활동은 1987년의 민주화운동을 전환점으로 변화를 보이고 있다. 그 이전까지는 체제변혁에 초점을 맞춘 저항 내지 투쟁의 성격을 지닌 민중활동이 1987년을 전환점으로 쇠퇴하면서 합법적, 평화적, 점진적, 비폭력 시민운동으로 변화하게 되었다.

1987년의 경제정의실천시민연합(경실련)의 출발을 시작으로 1990대에는 환경운동연합, 참여민주사회시민연대(참여연대) 등 NGO단체들이 양적으로 확대되었고 그 활동영역도 광범위해졌으며 국가나 경제체제 및 시민사회에 대한 영향력도 그 역사의 짧음과 허약한 시민사회라는 배경에도 불구하고 그 가능성을 기대할 수 있을 만큼 성장해 왔다.

최근 들어 반공해, 녹색생명운동 등을 통한 새로운 패러다임의 환경운동 분야에 대한 관심이 과거보다 높아지고 있으며, 여성운동분야도 많은 단체들이 참여하고 있는데, 이는 NGO들이 과거처럼 정부 주변적인 성격에 머물거나 생활계몽, 자활, 복지, 종교, 등의 활동주제에 국한되어 있던 것에 비해 다원화된 사회속에서 다양한 목소리를 내며 현실참여를 이루어내는 NGO의 시대가 열리고 있음을 보여준다(<표 3-1>참조).

〈표 3-1〉 활동영역별로 본 NGO

사회운동 영역·이슈	NGO의 명칭
지방자치	경실련, YMCA, 참여연대, 지방자치설문연구소, 홍사단
환경운동	환경운동연합, 경실련, YMCA, YWCA, 교회환경연구소, 한살림 공동체, 배달녹색연합, 정농생협
교육개혁	경실련, 교육개혁과 교육자치를 위한 시민회의, 기독교윤리실천운 동, 학부모연대, YMCA, 홍사단, 참여연대, 정의로운 사회를 위한 교육운동협의회
국제적 연대	경실련, 참여연대, YMCA, 환경운동연합
통일개혁	경실련, 홍사단, 우리민족하나운동, 한국여성단체연합
경제개혁	경실련, 참여연대
여성운동	한국여성단체연합, 한국여성정치연구소, 여성의 전화, 한국여성유권 자연맹
소비자운동	한국소비자연맹, YMCA
우리농업살리기	우리밀살리기 운동본부, YMCA, 경실련
교통문제	녹색교통연합, 도시교통연구소, 경실련, YMCA, 참여연대
노사관계	경실련, 참여연대, 노동인권희관, 한국여성단체연합
보건의료	기독교청년의사회, 청년한의사회, 인도주의실천 의사협의회
언론개혁	바른 언론을 위한 시민연합
외국인노동자 문제	경실련, 참여연대, YMCA
문화운동	YMCA, 홍사단
장애인복지	장애인권익문제연구소, 참여연대
정보화	21세기 프론티어, YMCA
청소년	YMCA, YWCA, 홍사단, 겨레사랑운동 실천연합
의식개혁	기독교윤리실천운동, 신사회공동선 운동연합, 홍사단
자원봉사	YMCA, YWCA, 대한적십자사
부정부패추방운동	경실련, 참여연대, 기독교윤리 실천운동

자료 : 경기개발연구원, 경기도 민간환경단체의 역할에 관한 연구, 1999, p. 20.

1999년 9월 현재 우리 나라의 NGO수는 대체로 2만개 정도로 추정하고 있으며 이중 순수NGO는 4천여개 정도로 파악되고 있다. 활동분야는 시민사회(24.9%), 사회서비스(18.8%), 문화(15.5%), 경제(13.0%), 환경(5.7%) 등으로 다양한 형태를 띠고 있으며, 조직형태별로는 법인형태가 45.6%로서 그 유형은 사단법인 36.0%, 재단법인 6.6%, 특수법인형태가 3.0%이다⁴⁶⁾.

한국민간단체총람의 730개 NGO에서 회원규모가 기재된 단체들 중 회원규모가 200명이상 500명 미만 NGO가 18.6%로 나타나고 있으며, 10만명 이상 단체는 전체의 3.9%이다.

NGO의 평균회원은 6,248명이며, 500명이하의 회원을 가진 단체가 57%를 차지하고 있다. 평균예산은 3.7억이며 연 1억미만의 예산을 가지고 운영하는 단체도 50%나 된다.

가장 많은 회원이 참여하는 NGO는 새마을 중앙협의회로 2백32만7천명의 회원을 보유하고 있으며, 가장 많은 산하단체를 가지고 있는 NGO는 농업협동조합중앙회로서 1천4백1개나 된다⁴⁷⁾.

한편 상근자수가 기재된 447개 단체들 중 상근자수가 10명이하에 그치는 단체가 약 86%를 차지하고 있어 단체활동에 있어 한계를 보여주고 있다. 이처럼 상근자 등의 인력부족, 특히 전문인력 부족은 NGO활성화의 주 장애요인으로 지적되고 있다.

우리 나라에 있는 NGO의 지역별 분포를 보면 서울지역 54.6%, 경기지역 8.4%, 인천지역 3.0%로 약 65%가 수도권 지역에 분포하고 있다. 지방에서는 전북이 4.9%로 다른 지역보다 상대적으로 많은 수의 NGO가 활동하고 있다.

성격별로 보았을 때, 국제 단체(88.6%), 경제 단체(89.4%), 종교 단체(82.2%)

46) 행정자치부, NGO지원·협력 Workshop자료, 2000. 3. 15, p. 8.

47) 신기현, "지방자치, NGO의 무대를 넓혀간다", 지방자치, 2000. 2, p. 96.

의 경우 서울집중현상이 두드러지고 있으며, 지방자치·환경·시민사회·노동·농어민단체 등은 상대적으로 전국에 고르게 분포되어 있다. 특히 지방자치관련 NGO의 경우 서울(15.3%)보다는 경기(21.6%)에 더 많이 분포하고 있으며, 전북(9.0%)·전남(9.0%)·인천(7.2%)·충남(6.8%)의 순으로 나타나고 있다⁴⁸⁾.

NGO들의 주된 활동방식은 각종 운동 및 캠페인이며, 그 다음으로는 세미나, 토론회 등의 교육활동이 이루어지고 있다.

이는 NGO의 주요한 활동방식으로써 정책집행과정에서 실천적 자원봉사 활동을 강조하는 영국과 미국, 일본 등과는 차이가 있음을 보여주고 있다.

2. NGO에 대한 정부지원 현황

가. NGO에 대한 사업지원 근거

행정자치부에서는 2000년 4월 13일 “비영리민간단체지원법”을 제정·발효하였으며, 이 법의 제정목적은 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동 증진과 민주사회에 기여함을 위한 것이다.

이 법이 제정됨으로써 시·도 민간단체의 사업에 대한 보조를 할 수 있는 근거가 마련되었으며, 정부지원 희망단체는 주무부처와 시·도지사에 자발적으로 등록하게 되면 보조대상단체가 되는데 그 대상이 되는 비영리민간단체란 첫째, 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 둘째, 구성원상호간에 이익분배를 아니할 것, 셋째, 사실상 특정정당 또는 선출직후보를 지지·지

48) 신기현, 상계논문, p.95.

원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립·운영되지 아니할 것, 넷째, 상시 구성원수가 100인 이상일 것, 다섯째, 최근 1년이상 공익활동실적이 있을 것, 여섯째, 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것 등이다.

이외에도 헌법 21조, 민법 31조, 공익법인 설립·운영에 관한 법률(특별법), 공익법인 설립·운영에 관한 법률시행령, 각 부처의 내부시행규칙 등에서 비영리조직에 관한 내용이 포함되어 있다.

이 법이 제정으로 민간단체에 대한 지원의 법적 근거가 마련되었으며, 이 법을 바탕으로 선정된 보조사업은 행정자치부와 시·도에서 시행하며, “공익사업선정위원회”를 구성하여 지원사업에 대한 심사 및 선정, 그리고 보조금액을 결정한다. 또한 등록단체에 대해서는 조세 및 우편요금이 감면되는데 조세감면은 아직 구체적으로 결정되지 않았으며 우편요금은 25% 감면되고 있다.

행정자치부에서 이와 같은 법을 제정·발효하여 민간단체 보조사업을 추진하는 이유는 첫째, NGO의 공익사업활동에의 자발적 참여를 통한 국민에 대한 공익서비스의 향상, 둘째, NGO의 사업수행능력 지원을 통한 NGO활동 기반의 강화, 셋째, NGO를 매개로 한 시민참여 활성화를 통한 참여민주주의의 확대·발전을 위해서이다⁴⁹⁾.

나. 예산지원 실태

NGO에 대한 정부의 예산지원실태를 보면 2000년의 경우 전국사업과 지역사업에 대한 사업비배분은 50 : 50이며, 전국사업은 행정자치부가 시행기관으로 개별보조 사업범위가 2개 이상인 시·도이다. 지역사업은 시·도지

49) 행정자치부, 권계서, p.5.

사가 시행기관으로 개별사업범위가 해당 시·도내에서 실시되는 사업을 총괄하는 것으로 하였다.

시·도 배정기준을 보면 기본경비 40%, 인구 50%, 지방자치단체수 10%로 하였으며, 2000년 시·도별 보조금 내역을 살펴보면 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 2000년 시·도별 보조금 배정내역

(단위 : 백만원)

시도	기본경비	인구	지자체수	배정액
계	3,000(40%)	3,750(50%)	750(10%)	7,500
서울	187.5	813.75	74.25	1,075.5
부산	187.5	303.75	47.25	538.5
대구	187.5	198.75	24	410.25
인천	187.5	198.75	29.25	415.5
광주	187.5	108.75	15	311.25
대전	187.5	108.75	15	311.25
울산	187.5	82.5	15	285
경기	187.5	708.75	130.5	1,026.75
강원	187.5	123.75	53.25	364.5
충북	187.5	116.25	38.25	342
충남	187.5	153.75	44.25	385.5
전북	187.5	157.75	47.25	392.25
전남	187.5	168.75	65.25	421.5
경북	187.5	221.25	74.25	483
경남	187.5	243.75	65.25	496.5
제주	187.5	41.25	12	240.75

자료 : 행정자치부, NGO 지원·협력 Workshop 자료, 2000. 3. 15.

다. 지원사업 내역

NGO에 대한 정부 보조금도 최근에는 국민운동지원단체 중심에서 순수시민운동단체로 바뀌고 있다. 행정자치부는 2000년 6월 12일 올해 75억원의 정부보조금을 지원받는 151개 NGO를 선정·발표하였으며, 이는 지난 4월 이후 340개 단체로부터 432건의 사업계획서를 제출받아 심사한 결과로서 151개 단체 195건의 사업이 지원대상으로 선정되었다.

지원 내역별 특징을 보면 새마을운동중앙협의회와 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹 등 이른바 국민운동지원단체들의 지원금은 1999년의 절반에도 못미친 반면 환경운동연합과 민주개혁국민연합 등 순수시민운동단체에 대한 지원은 대폭 확대되었다. 순수시민운동단체의 활동이 그만큼 활발하다는 증거다.

실제로 새마을운동 등 이들 3개 단체에 대한 지원액은 12억1,400만원으로 지난해 지원액 30억8,000만원에 비해 액수대비 39.4%에 불과하다. 그러나 환경운동연합과 민주개혁국민연합은 1억8,000만원과 1억3,000만원으로 지난해보다 7,000만원과 2,000만원이 각각 늘어났다.

지원액 총액은 전국조직을 가진 새마을운동중앙협의회가 7억3,400만원으로 가장 많았으며, 한국자유총연맹 3억원, 서울YMCA 등 10개단체 컨소시엄 2억원, YMCA 1억9,000만원, 바르게살기중앙협의회, 환경운동연합 각 1억8,000만원, YWCA, ASEM민간단체포럼 각 1억5,000만원, 민주개혁국민연합 1억3,000만원 등이다.

사업별로는 각종 시민참여 확대사업이 15억1,300만원(43건)으로 가장 많았고, 자원봉사·청소년보호 12억6,000만원(38건), 국민통합 12억5,000만원(29건), 인권신장·국제교류 8억9,000만원(22건) 등의 순이다⁵⁰⁾.

50) 본 내용은 대한매일신문 2000년 6월 13일자 보도내용으로서, NGO에 한국자유총연맹, 바

라. NGO의 지원사업의 특성

우리 나라 NGO의 1년 평균예산은 3.7억이며, 연 1억 미만의 예산을 가지고 운영하는 단체도 50%나 된다.

행정자치부에서 '99민간단체 보조사업에 선정된 102개 단체의 예산내역을 보면, 예산금액이 1억원 미만의 단체가 91%를 차지하고 있으며, 정부의 평균 지원액은 6,200만원으로 9%의 단체를 제외하고는 1억원 미만의 지원을 받고 있다⁵¹⁾.

〈표 3-3〉 NGO에 대한 지원금 분포현황

지원금	단체수	비율
10억이상	1개	9%
10억미만-1억이상	8개	
1억미만-5천만이상	13개	13%
5천만원미만-3천만원 이상	29개	28%
3천만원 미만 - 1천만원 이상	51개	50%

자료 : 행정자치부 보도사업선정 민간단체 편람, 1999.

르게살기중앙협의회 등이 포함된 것은 행정자치부의 NGO에 대한 사업지원근거인 “비영리민간단체지원법”의 대상기준에 이러한 단체들이 포함되기 때문에 발표된 내용대로 인용한 것이다. 본 연구의 내용에서는 NGO란 순수시민운동단체로서의 의미가 있으므로 이러한 단체는 연구의 대상에서 제외되며 본 연구내용이나 부록에서 NGO중에 국민운동 지원단체나 이익단체가 포함된 경우가 있는데 이는 기본자료를 제출한 제출처의 내용을 그대로 인용하였기 때문이다.

51) '99 민간단체 보조사업(행자부 시행)에 선정된 123개 단체중에서 협의체 단체와 콘소시엄 단체를 제외한 민간단체 102개 단체를 대상으로 한 것이다.

이러한 통계에 따르면 예산에서 차지하는 정부지원비율이 6.3%로 나타나고 있으나 이는 통계자료 및 학자의 주장에 따라 다르다. 김준기는 정부지원이 예산에서 차지하는 비율이 16%라고 말하고 있으며, 아시아시민사회운동연구원이 조사한 NGO의 수입현황을 구체적으로 살펴보면 다음 <표 3-4>와 같이 수입부문에 있어 회비 및 후원금이 50%선을 못미치고 있으며, 모금활동을 통한 수입이 미비한 실정이다.

<표 3-4> NGO의 수입현황

구 분	구성비율(%)
회비 및 후원금	41.2
정부지원	14.8
수익사업	12.
기업협찬	8.5
공공기금	6.8
기타	15.9
계	100.0

자료 : 경기도 연구단, 지방자치단체와 NGO간의 기능적 연계방안에 관한 연구, 1999, p.62.

한편 행정자치부의 지원사업 및 서울시의 NGO지원사업의 특성을 보면 캠페인위주의 사업에 많은 예산을 지원하였으며, 또한 순수시민운동단체보다는 ○○협회, ○○연합회, ○○지회 등의 국민운동지원단체 성격을 띠는 NGO에 대한 지원이 높은 비중을 차지하고 있다. 이들 단체에 대하여 예산이 집중적으로 지원되는 이유는 이들 단체가 종종 정부의 전국적인 망(network)조직으로 정부 행사에 동원되거나 정부정책의 동조 및 ‘바람막이’기능을 수행하고 있어 정부의 입장에서는 필요한 조직이기 때문이다³²⁾.

우리 나라의 NGO들은 부족한 재정을 충당하기 위해 각종 프로젝트 공모나 행사를 포함한 수익사업을 벌이고 있으며, 일일찻집, 음악회, 회화전, 연극상영, 보험회사 대리점, 카페운영 등의 수익사업을 벌이고 있다.

따라서 NGO의 재정난을 해결하기 위한 지원체계로서 정부와 기업의 공공기금조성이 요구되며, 모금의 활성화, 조세감면제도를 통한 지원확대 등이 고려되어야 한다.

한편 시민단체의 기본성격이 시민들의 자발적인 참여에 기반한 풀뿌리 민주주의에 그 기반을 두고 있다면, 단체의 운영 및 사업 또한 회원들의 자발적인 회비와 후원금에 의해 이루어지는 것이 바람직하다.

제2절 지역NGO의 현황과 문제점

1. 지역NGO의 최근 활동경향

가. 지역NGO의 일반적 현황

지방자치의 실시와 함께 NGO의 지역적 분화도 상당히 진행되고 있다. 경실련, 홍사단, YMCA와 같은 전국조직의 경우 개별적으로는 중앙연합회에 속하나, 그 활동은 지역별 독자성을 어느 정도 가지고 있고 지역에 따라 소규모의 단독조직도 주로 도시지역에서 활발하게 활동하고 있다. 이와 같이 전국적인 조직이나 지역에서 어느 정도 독자적으로 활동하고 있는 NGO 또는 지역에서의 소규모 단독조직을 가진 NGO를 지역NGO라 할 수 있는데,

52) 김준기, “정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석”, 1999 한국행정학회 통계학술대회 발표논문집, 1999, pp.679-680.

이 지역NGO는 지방자치가 본격화되는 '95년 이후 급격하게 증가하고 있다.

〈표 3-5〉 시기별 NGO의 설립 현황

설립시기	1940년대	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년 이후
빈도(%)	3.2	2.4	7.2	9.0	21.0	56.6

지역별 분포에서도 과거에는 서울을 중심으로 하고 지역본부가 설립·운영되던 형태였기 때문에 서울에 집중되는 양상이었지만 지방자치보다 활성화되고 있는 현시점에서는 보다 다양한 양상을 보여준다. 즉, 국제, 경제, 소비자, 생활, 여성, 청년학생, 법, 행정, 인권, 통일, 노동분야 등 종합적인 문제를 다루는 지역NGO는 상대적으로 전국에 고르게 분포되어 있는 상태다.

지역에서 활동하고 있는 NGO는 기존의 지역YMCA, 지역경실련, 지역환경운동연합, 지역소비자연맹 등이 있으며, 일반 사회단체들의 경우 청년회의소 등을 중심으로 지역수준의 운동을 활발하게 전개하고 있다.

지역NGO의 현황에서 각 NGO의 존재형태나 회원수, 재정에 관한 내용은 일정한 틀을 가지고 소개하기는 어렵다. 존재형태에 있어서 과반수 이상의 단체가 현재로서는 등록이 되어있지 않은 상황이고 회원수와 재정에 관한 부분은 그 편차가 심해서 일정하게 구분하기 힘들다.

원주시의 경우 최소 200개 이상의 NGO가 결성되어 활동하고 있는 것으로 추정되는데 대부분 종합적인 활동양상을 보이고 있다. 이러한 양상은 인력이 전문화되지 않은 지역NGO의 공통된 현상이라 하겠다. 그리고 중앙의 지부형태가 아닌 자생적으로 형성된 단체들이 나타나는 현상도 주목할 만하며 지방자치시대 이후 더욱 두드러진 모습을 보여준다.

회원수와 재정문제에 있어서는 굉장히 취약한 형편인데 특히 시민운동 실무자의 경우 대부분 50만원 이하의 급여수준을 보이고 있으며 신생단체의 경우 운영비 및 활동비 충당에도 어려움을 겪고 있는 실정이다.

참고로 원주지역 NGO의 실태를 살펴보면 <표 3-6> 과 같다.

<표 3-6> 원주지역 NGO 실태

설립시기	단 체 명	비 고
1967. 5	원주YWCA	여성
1973. 12	원주YMCA	청소년
1985	원주한살림소비자 조합	생협운동
1989. 4	호저소비자생활협동조합	생협운동
1990. 4	소비자문제를 연구하는 시민의 모임	소비자
1992	(사)우리말 살리기 운동 원주·횡성지부	
1993. 4.	(사)21세기 정책연구소	지역자치
1993. 9	원주환경운동연합	환경
1994	가정법률상담소	법률
1994	원주자주평화통일민족회의	통일
1995. 9	원주시 사회복지협의회	복지
1995. 9	원주민예총	문화예술
1998. 3	원주참여자치시민센터	자치/문화
1998. 4	새시대를 위한 원주시민회	자치
1999. 5	원주공동육아협동조합 어린이집	
1999. 8	원주여성민우회	여성

자료 : 제현수, 지역NGO의 현황과 활동, 중소도시의 NGO모델 정립을 위한 세미나 보고서, p. 3.

나. 지역NGO의 최근 활동경향

NGO에 관해 논의를 할 때 일반적으로 그 과정을 시기별로 구분하게 되는데 내용에 따라서 '60~'70년대를 발아기, '80~'90년대를 형성기로 볼 수 있으며, 형성기는 다시 '87년 이전과 이후 그리고 본격적인 지방자치 시대가 시작되는 '95년으로 구분하여 볼 수 있다. 특히 시민운동의 내용성에 초점을 맞춘다면 시민의 힘을 시민 스스로 확인하게 되는 '87년과 지역운동의 범위와 필요성, 그리고 내용이 보다 명확하게 규정되는 지방자치시대의 개막에 중점을 두어야 한다.

'87년 이후 지역운동의 주류는 생활현장과 밀접한 활동을 전개하게 되며 이는 지방자치 실시이후 다양화되는 경향을 보여주고 있다. 즉 각종 운동, 봉사, 포럼, 캠페인, 토론회 등의 개최로 친근하게 시민의 일상으로 파고들고 있으며, 공공적 토론광장과 시위, 시민운동 제안회의, 시민지도력 육성의 장으로서의 역할수행, 시민단체의 연대강화에 지대한 역할을 수행하고 있다.

경기도의 지역NGO별 주요활동 분야를 살펴보면 사회복지분야 NGO가 가장 크게 활동하고 있으며, 이어 환경, 교육·청소년분야에서 활동하고 있음을 알 수 있다(<표 3-7> 참조).

한편 각 지역NGO는 주민들의 생활공간이자 개혁운동의 살아있는 현장을 제시하는 주체로서의 존재로 스스로를 인식해가고 있으며, 이러한 인식의 변화와 역량의 강화속에서 그 역할 또한 매우 다양해지고 있다. 첫째, 국가적인 사안이나 지역현안에 대해 매우 빠르게 반응하며 접근방식 또한 다양하고 구체적이다. 둘째, 점차 그 역할이 세분화되고 명확해짐으로써 사안에 대한 대안을 마련하고 점진적으로 정책결정과정에 개입하게 되었다. 자치단체나 의회도 과거에 비해 보다 적극적으로 NGO의 의견에 귀를 기울이고 있는 것이 사실이다. 셋째, 시민들의 접근이 용이하고 참여를 촉발할 수 있는

〈표 3-7〉 경기도의 지역NGO 주요활동 분야

활동분야	빈도	구성비율(%)
사회복지	179	40.4
환경	60	13.5
교통	36	8.1
교육(청소년)	46	10.4
소비자보호	18	4.1
행정감시	11	2.5
법률	1	0.2
의료	10	2.3
기타	81	18.3
무응답	1	0.2
계	443	100.0

자료 : 경기도연구단, 지방자치단체와 NGO간의 기능적 연계방안에 관한 연구, 1999, p. 72.

방향으로 사업들이 전환되면서 시민의 역량이 점차 강화되고 있는 점이다. 지역의 주인이 스스로라는 시민의식의 성장이 의미하는 바는 매우 크다. 이러한 역할 속에서 지역NGO들은 또다른 가능성을 가지게 된다.

한편 최근 지역NGO들의 또 다른 추세는 각 지역NGO들끼리 사안에 따라 조직적인 연대를 형성하는 것이 일반적인 경향인데, 최근 군포지역에서 활동하고 있는 NGO들이 협의회를 창립하고 지역현안에 공동대처하는 등 ‘연대’ 결성한 것이 대표적인 사례이다.

군포지역 NGO들은 “군포시민단체협의회”를 결성하고 본격적인 시민권익대변과 ‘군포의 열린 시정·열린 의정’을 위해 다양한 연대활동을 추진할 예정이다. 이 협의회에 참여한 NGO는 시민의 모임, 경실련, 환경자치시민회, 여성민우회, 쓰레기문제해결시민연대회의, YMCA, 전교조, 환경운동연합, 내일여성센터, 환경

복지시민기구 등 10개 단체이다. 또한 원주에서는 지난번 총선에서 ‘2000년 원주 총선시민연대’를 결성하여 불법선거운동 및 부정선거의 감시, 부적격후보자의 낙천운동을 벌였는데 이 연대에 참여한 참가단체와 일정별 활동내용을 살펴보면 <표 3-8>과 같다.

〈표 3-8〉 원주총선시민연대 참가단체 및 활동내용

참 가 단 체	일 시	활 동 내 용
원주 YMCA	2. 19	원주총선시민연대 결성 기자회견, 거리캠페인
	2. 28	4,130명 1000원 모금운동 1차분 명단 발표(319명)
	3. 1	유권자 독립선언 및 정치개혁을 위한 원주시민 한마당
원주 YWCA	3. 6	정책자문단 결성
	3. 7	성명서 발표
원주환경운동 연합	3. 8	사이버 선거감시단 결성
	3. 9	성명서 발표
원주여성민우회	3. 14	기자회견
	3. 18	부패·무능 정치인 심판을 위한 거리캠페인
민예총원주지부	3. 20	4,310명 1,000원 모금운동 2차분 명단발표(1,2차 총 927명)
	3. 21	후보자 공개질의서 발송
참교육을 위한 학부모회의 원주지부	3. 24	227만표 모으기 전국버스타워단과 함께하는 반개혁정치인후방을 위한 유권자 실천대회
	3. 30	후보자 정보공개 질의서 마감, 후보자 초청토론회의 반대로 당초 패널로 내정됐던 인사가 제외된 데 따른 항의
(사) 21세기 정책연구소	4. 3	총선연대 모 후보 집중낙선대상 선정
	4. 7	교육6단체 원주방문 기자회견, 참여와 회당 문화행사
	4.10~12	회당만들기 거리 실천단 원주지역 버스타워, 장미꽃 4130 송이 배포

자료 : 제현수, 지역NGO의 현황과 활동, 중소도시의 NGO모델 정립을 위한 세미나 보고서, p. 5.

이와 같이 최근 지역NGO들은 평상시에는 각기 나름대로의 특성을 가지고 지역발전과 주민의 복지증진을 위하여 활동하고 있으나 일정사안에 대한 목적을 달성하기 위하여 연대를 구성하여 활동을 하고 있다. 연대의 지속성은 군포시의 예에서 보는 바와 같이 연대성격에 따라 계속성이 지속되는 경우도 있지만, 원주시의 예에서 보는 바와 같이 일단 일정 사안에 대한 목적을 달성하거나 공동목표가 사라졌을 경우에는 그 연대가 해체되는 경우도 있다.

이외에도 각 지역NGO들이 서로 연대해 지역추진협의회를 결성하는 경우가 많은데, 이들 지역추진협의회는 단체별로 역할을 분담하여 주민과 함께 하는 행사프로그램의 개발, 지역현안 10대과제 선정, 심포지움개최, '1인 1NGO 가입캠페인' 인권사진전, 학교운영위원연수, 청소년 성관련 문화행사, 환경제 등의 다양한 행사를 개최하여 가능하면 지역주민들과 함께 하는 지역NGO로의 이미지변신을 위한 노력을 계속하고 있다.

예를 들어 안양추진협의회에서는 '변화하는 NGO, 참여하는 시민'이라는 슬로건아래 NGO의 날을 선포하고 평촌 미관광장과 중앙공원사이 도로를 오전 11시부터 오후 6시까지 차없는 도로로 정해 축제분위기를 조성하였으며, NGO답쌓기, NGO소망담아 붙이기, 환경사진전, 안양지역 10대과제 발표, 가정폭력없는 평화의 달 선포식, 청소년 만화전시회 등을 개최하였다.

2. 사례지역 NGO의 일반적 현황

본 장에서는 군포시, 안양시, 춘천시를 사례지역으로 선정하여 소위 관변 단체성격의 기존의 NGO를 제외한 순수시민운동단체, 그중에서도 환경관련

단체에 대한 전반적인 분석과, 몇 개의 사례 단체를 선정하여 이 단체의 조직·인력·예산·주요활동 현황을 집중적으로 분석하여 실태 파악과 문제점을 제시하고자 한다.

조사대상 NGO는 군포시의 경우 환경자치시민회와 경제정의실천시민운동연합, 안양시 역시 경제정의실천시민운동연합, 춘천시는 환경운동연합을 각각 사례 NGO로 선택하여 일반적인 현황파악을 하였다.

위의 지역 NGO를 사례로 선정한 것은 당해 NGO들이 주민에 대한 봉사는 물론 지방자치단체와 지역주민과의 갈등문제를 해결하는데 많은 역할을 했다고 판단되었기 때문이다.

가. 군포시

1) 개관

군포시는 2000년 현재 인구는 약 27만 여명에 면적 36.08㎢으로 11개 동으로 이루어진 기초자치 단체로서 공업 및 주거지역이 중심인 기존도시와 산본 신도시 개발로 인한 주거 및 상업지역 중심인 신도시 및 화성군으로부터 편입된 농촌취락지역으로 다양한 특성을 지니고 있다.

군포시는 과거 안양시에 속해 있었으나 1989년 의왕시와 함께 분리되어 현재에 이르고 있으며, 이렇게 짧은 역사를 가진 군포시에 많은 지역 NGO가 자리잡고 왕성한 활동을 하게 된 것은 이 지역내의 쓰레기소각장의 설치와 무관하지 않다. 산본 신도시가 건설된 후 주민의 입주가 시작되었고 곧 이어 쓰레기소각장 설치에 관한 일부 주민에 대한 의견수렴이 있었으나 이때 서명한 일부 주민은 시정에 대한 정보가 부족하였다. 또한 이 당시 입주자들은 신도시의 일부만 입주한 상태였고 이러한 상태에서 진행되어 당시에는 주민의견수렴 접수사항이 없었으나 점차 입주민이 증가하면서 주민의 거

센 반발에 직면하게 되었다. 이 과정에서 환경단체를 중심한 NGO들이 주민과 의견을 같이하게 되었으며 그 후에도 쓰레기소각장문제는 계속 주민과 시와의 쟁점사항으로 남아 이를 해결하는 과정에서 NGO들은 자연스럽게 군포시에 뿌리를 내리게 되었다.

2000년 4월 현재 군포시에는 105개의 사회단체가 있으며⁵³⁾, 환경관련단체는 많이 있으나 여기서는 8개단체만을 소개한다(<표 3-9>참조).

〈표 3-9〉 군포시 환경단체 현황

단체명	설립신고일	목적	회원수(명)
군포시민의 모임	'92. 11. 7	환경보전 및 지방자치에 실시 에 따른 시민의식함양	517
군포환경자치시민회	'97. 11. 28	군포지역 환경보전 및 주민자치 실현	174
(사)한국그린크로스 군포시지부	'97. 2. 22	환경보전 및 보호	150
환경복지군포시민기 구	'96. 1. 27	복지 및 환경운동	123
군포경실련	'97. 9. 27	환경운동 및 교통문제	200
자연환경안내자모임 "반디자연학교"	'98. 11. 1	환경운동	21
안양·군포·의왕환 경운동연합	'97. 10. 18	환경운동	867
군포쓰레기연대회의	'96. 10. 21	환경운동 및 쓰레기 줄이기	200

자료 : 군포시 내부자료, 2000.

53) 소위 국민운동지원단체, 이익단체, 순수시민운동단체를 포함시킨 숫자이며 '부록 3'을 참고바람.

이들 환경단체들은 각기 독립적으로 설립목적에 따른 활동을 하지만 필요에 따라 공동으로 연대를 형성하기도 한다.

지역NGO들은 시로부터 보조금을 받는데, '99년 군포시로부터 보조금을 지원받은 단체와 지원금액은 다음과 같다.

〈표 3-10〉 군포시 NGO 보조금 지급현황

단 체 명	사 업 명	보조금액(원)
군포시민연합회	자매결연단체 농촌일손돕기	7,000,000
시민의 소리모임	경제와 시민의식교육	3,000,000
청소년을 위한 내일여성센터	성교육 및 유해환경조사	2,000,000
군포시제향군인회	기초질서지키기운동	2,000,000
군포시민의 모임	공공시설 안전도조사	2,000,000
환경복지 군포 시민기구	어린이환경학교 운영	2,000,000
군 포 시 쓰 레 기 문 제 해결을 위한 시민 연대회의	음식물쓰레기 재활용(사료화) 사업	2,000,000
계		20,000,000

자료 : 군포시 내부자료, 1999.

이들 NGO에 대한 보조사업의 지원은 공모주체는 도지사로서, 시와 군에서 NGO의 사업계획서를 심사없이 접수후 우선순위를 지정하여 도에 제출하면 도에서 일상경비로 보조금을 지급하고 시와 군에서는 집행만 한다.

군포시는 '99년 12개 단체에서 15개 사업을 접수받았으나 최종적으로 우

선순위로 위 <표 3-10> 의 7개단체의 사업을 선정하여 도에 통보하였으며 도에서 보조금을 지급받아 이를 집행하였다.

이와 같이 군포시에서 지역NGO의 사업에 보조금을 지급하는 것은 민주화·다원화된 현대사회에서 국가나 지방자치단체에서 해결하지 못하는 각종 사회문제를 지역NGO로 하여금 역할을 분담하여 담당케 함으로써 시정에 시민의 자발적인 참여를 유도하기 위해서이다.

사업추진에 따른 지원사업비의 범위는 교재제작, 강사수당과 같은 의식개혁교육에 필요한 제비용, 팜플렛, 현수막, 전 단 등과 같은 홍보물 제작비, 어깨띠, 완장, 모자, 장갑, 집게 등의 일회성 소모품, 사업추진에 따른 활동비 및 제비용으로 하며, 정부나 지방자치단체로부터 보조를 받아 시행하는 유사한 사업은 대상사업에서 제외되며, 일상적인 단체운영에 필요한 인건비, 사무실운영비 및 소모성경비는 지원사업비에서 제외하였다.

한편 군포시에서는 주민자치과 소속하에 자치운영팀이 있어 지역내 NGO와 관련된 업무를 수행하고 있는데 소속인원은 팀장을 포함하여 3명으로 구성되어 있다⁵⁴⁾.

자치운영팀에서 주로 수행하는 업무는 사회단체 관리, 민주평화통일 자문회의 업무, 바르게살기운동 추진, 민주시민의식에 관한 사항, 도시새마을운동, 국토대청결운동 및 자연보호운동, 사회진흥에 관한 일반사항 등으로서 NGO와 관련된 업무는 극히 일부분임을 알 수 있다.

2) 지역 NGO의 일반적 현황 : 사례단체를 중심으로

가) 환경자치시민회

군포환경자치시민회는 군포시에 거주하는 시민들이 ‘환경보전’과 ‘지방자

54) 이 기구와 업무내용은 2000년 5월에 조사된 내용을 중심으로 서술하였다.

치의 발전'이라는 목적을 이루기 위해 설립한 시민환경단체로서 중앙과 연계되어있는 지회성격의 NGO가 아니라 군포시에서 자생하고 성장한 순수한 지역풀뿌리NGO이다.

① 조직 및 인력

환경자치시민회의의 조직을 보면 총회, 운영위원회, 공동대표, 감사, 지도교문, 사무국이 있으며, 산하의 실질적인 활동팀으로서 수리산자연 학교⁵⁵⁾, 군포생활협동조합⁵⁶⁾, 수리살림, 정책연구(주민자치연구모임)⁵⁷⁾, 환경자치학교⁵⁸⁾, 생활정치팀이 있다.

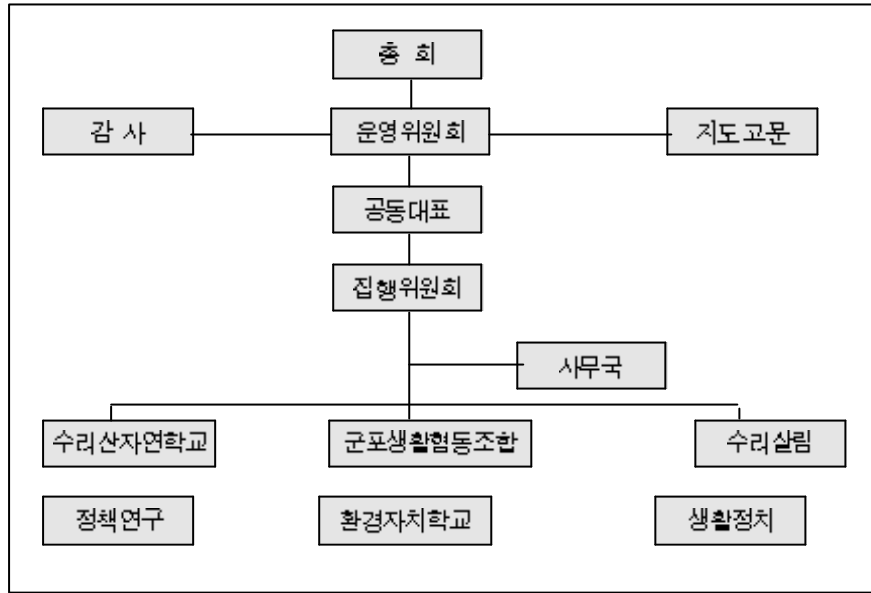
55) 수리산 자연학교는 주부지도자교육을 통해 배출한 지도교사(지역시민)들이 스스로 운영하고 교육하는 지역시민 민간교육기관으로서, 주로 어린이들을 대상으로 한다.

56) 군포생활협동조합은 도시와 농촌을 살리고 땅과 지구를 살리는 목적으로 활동하고 있는 공동체운동임

57) 주민자치연구모임은 낮에는 각 전문단체에서 활동하고 있는 환경자치시민회 회원들로 구성된 전문활동조직으로서 필요시에 소집하여 토론 및 정책결정을 함

58) 환경자치학교는 환경자치시민회에 참여하고 있는 교수들의 모임으로서 평생교육이라는 이념아래 시민에게 교양교육을 강의하는 단체임

〈그림 3-1〉 군포환경자치시민회 조직



자료 : 군포 환경자치시민회 내부자료, 2000.

현재 약 170여명이 회원으로 가입되어 있으며, 상근근무자는 공동대표 2명과 사무국장의 3명이며, 이외에 산하활동팀장들이 교대로 오전근무를 하며 업무를 수행하고 있다.

② 예산

군포환경자치시민회의 '98년 12월부터 '99년 11월까지의 예산을 보면, 총 수입이 44,734,893원이며 총지출은 41,117,291원이다. 위 <그림 3-1>의 기구표에 나타난 조직중 실질적으로 예산이 소요되는 조직은 사무국, 수리산자연학교, 수리살림, 환경자치학교로 이중 특히 수리산자연학교와 사무국에

서 많은 예산이 소요되고 있다. 이들 4개 조직의 1년 수입액과 지출액을 살펴보면 <표 3-11>과 같다.

〈표 3-11〉 군포환경자치시민회 예산(1999)⁵⁹⁾

(단위 : 원, %)

조 직	수입(비율)	지출(비율)
사무국	15,045,793(33.6)	14,857,641(33.3)
수리산자연학교	20,025,900(44.7)	20,025,900(45.0)
수리살림	6,907,400(15.5)	6,907,400(15.5)
환경자치학교	2,755,800(6.2)	2,755,800(6.2)
계	44,734,893(100.0)	44,546,741(100.0)

자료 : 군포환경자치시민회 내부자료, 2000.

사무국의 수입·지출액은 환경자치시민회를 운영하는데 소요되는 예산이며, 수리산자연학교, 수리살림, 환경자치학교의 수입·지출액은 각 조직이 고유사업을 하는데 소요된 예산으로서 각기 독립된 예산운영을 하고 있다.

한편 환경자치시민회를 실질적으로 운영하는 사무국의 1년 예산을 구체적으로 살펴보면, 총수입의 44.2%를 회원의 회비에 의존하고 있으며, 두번째가 연대활동사무비로서 총수입의 24.6%를 차지하고 있다. 지출 역시 임원의 활동비로 가장 많이 지출되고 있으며, 사무비와 공공요금 순이다(<표 3-12>참조).

59) 사무국은 '98.12~'99.11, 수리산 자연학교는 '98.12~'99.10, 수리살림은 '99.1~'99.11, 환경자치학교는 '99년 시민환경지도자교육1,2기 재정상황임.

〈표 3-12〉 군포환경자치시민회 사무국 항목별 수입지출 현황

(단위 : 원, %)

수입		지출	
내역	금액(비율)	내역	금액(비율)
전년이월금	581,893(3.9)	공공요금	1,697,581(11.4)
회비	3,706,000(44.2)	사무비	1,893,480(12.7)
연대활동사무비	6,650,000(24.6)	연대활동분담금	780,000(5.3)
후원금	950,000(6.3)	사무실임대료	1,050,000(7.1)
공모사업관리비	2,000,000(13.3)	임원활동비	9,030,000(60.8)
재정사업	206,000(1.4)	기타	406,000(2.7)
차입금	860,000(5.7)		
기타	91,000(0.6)		
계	15,044,893(100.0)	계	14,857,061

자료 : 군포환경자치시민회 내부자료, 2000.

③ 주요 활동현황

군포 환경자치시민회에서는 수리산 자연 학교, 군포생활협동조합, 환경자치 학교, 정책연구단위 주민자치연구모임의 네팀을 주축으로 시민활동 및 환경보호활동을 하고 있으며 이들의 활동내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-13〉 군포환경자치시민회 활동현황

조 직	항 목	활 동 내 용
수리산 자연학교	생태기행 (월1회)	○'97년부터 매월 생태기행을 시작 ○겨울에는 결새기행, 여름에는 갯벌·동굴·하천기행 ○야생화와 나무, 곤충기행 및 문화교육 실시
	토요생태교실 (주1회)	○'99년 3월부터 토요일마다 수리산에서 생태교실 개설 ○6주간 간격으로 계절별 주제에 맞게 초등학교 교과 과정에 자연상태 내용 교육
	각급기관 생태 교육	○군포시청 공무원에 생태교육 강의 ○군포시내 각급 학교 생태교육 지도
	주부생태 지도자 교육	○1년을 기본단위로 주부생태지도자 양성
	교사생태 지도자교육	○공모사업으로서 교사를 생태지도자로 육성 ○기간은 6개월 단위이며, 처음 1기에 7명, 2기에 13명 배출
환경자치 학교	환경자치포럼 (시민환경 지도자 교육)	○1년에 상반기 8회(8주), 하반기 8회(8주) 강좌를 개설하여 시민들의 건강한 삶을 지키는 각종 교육 실시 ○주된 교육은 환경보호와 지방자치에 관한 내용임 - 제1강 : 쓰레기문제와 환경자치운동 - 제2강 : 지구환경문제와 해외 환경운동 - 제3강 : 국내환경운동과 시민참여 - 제4강 : 주민자치와 여성의 역할 - 제5강 : 지방자치제도의 현황과 문제점 - 제6강 : 생활정치와 시민참여운동 - 제7강 : 일본 시민들의 쾌적한 도시가꾸기 - 제8강 : 주민환경 실천방안 : 쓰레기감량 시민실천 사례, 생활협동조합 사례

군포생활 협동조합	안전한 먹거리공급	○주2회 산지에서 직송한 안전한 먹거리 공급 ○전화, 팩스, 인터넷으로 주문가능 ○도농간 직접연계
	월례강좌	○매월 월례강좌를 통하여 생활속의 환경문제 제기 ○생활협동조합의 필요성, 안전한 먹거리 문제, 기타 여러 가지 환경문제에 대해 교육
	월례 산지견학	○매월 생산지를 방문하여 식탁위의 음식물생산과정 견학 ○농민들의 어려운 사정 경청과 그에 대한 해결방안 논의
정책연구 (주민자치연 구모임)	군포시정책 공청회개최	○타 시민단체와 공동으로 군포시 8개분야 정책발표
	군포시장후보 초청토론회 등	○지방선거에서 자치단체장후보를 초청하여 토론회, 정책 비교, 부정선거 등의 감시활동
	군포의제 21 추진	○군포지역 시민단체와 군포시청 담당부서가 참여하는 '군포의제 21' 공동 추진
	보행권로례 제정 및 보행환경 개선활동	○보행자들의 보행환경 개선을 위해 보행환경 개선운동의 과제와 전망, 군포시 교통현황 발표 ○군포시의 '차없는 거리'확대를 위해 보행권확보 활동 전개
	각종 정책 자문활동	○2010년 군포시 도시계획(안) 정책자문, 산본전철역앞 보도의 보행자 전용정책(안) 자문 등
기타		○ '군포환경자치시민회'에서는 이외에도 "수도권 쓰레기문제해결을 위한 시민연대회의", "군포시 쓰레기문제 해결을 위한 시민연대회의" 등 10개분야 연대활동을 펼치고 있음

나) 군포경제정의실천시민연합

군포경제정의실천 시민운동연합은 군포지역사회에서 경제정의를 실현하고 올바른 지방자치를 정착시키기 위한 평화적 시민운동을 전개함으로써 민주복지국가의 기틀을 마련하는데 이바지함을 목적으로 1997년 7월 설립되었으며 중앙에 본부를 두고 있다.

① 조직 및 인력

군포경제정의실천시민연합의 조직은 총회, 공동대표, 고문, 집행위원, 감사, 지도위원, 분과위, 사무국, 정책위원회 등으로 구성되어 있다. 회원은 약 200명이며, 공동대표 1인과 감사 1인이 사무실에 상근하고 있다.

② 예산

군포경제정의실천시민연합의 1999년도 예산을 보면 총수입이 26,583,728원이며, 총지출은 26,583,728원이다. 수입은 회비와 후원금이 가장 많은 부분(57.2%)을 차지하고 있으며, 보조금, 임대수입 순이다. 지출은 사무국운영비와 임차료가 전체지출의 57.7%를 차지하고 있다(<표 3-14>참조).

〈표 3-14〉 군포경제정의실천시민연합 예산내역(1999)

(단위 : 원, %)

수 입		지 출	
내 역	금액(비율)	내 역	금액(비율)
전기이월금	2,269,787(8.5)	급여	4,584,000(17.2)
회비	8,034,600(30.2)	사무비	1,427,900(5.4)
보조금	5,710,000(21.5)	임차료	6,928,490(26.1)
후원금	7,181,900(27.0)	사무국운영비	8,298,810(31.2)
임대수입	3,050,000(11.5)	기타	382,180(1.4)
기타	337,441(1.3)	잔액	4,962,708(18.7)
계	26,583,728(100.0)	계	26,583,728(100.0)

자료 : 군포경제정의 실천시민연합 내부자료, 2000.

③ 주요 활동현황

군포 경제정의실천시민연합은 설립목적에서 나타난 바와 같이 환경보호 활동보다는 상대적으로 군포시 지방자치발전과 사회정의실현에 역점을 두고 활동하고 있으며, 따라서 군포시를 상대로 활동하는 경향이 많다.

본 단체에서 목적을 달성하기 위하여 설정한 사업내용을 보면 첫째, 사회복지의 증진, 환경보전, 교통문제 해결 등을 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 시민운동의 전개, 둘째, 지역사회의 건전한 발전을 위한 정책활동과 주민참여운동의 전개, 셋째, 정의로운 시민사회를 위한 시민조직 및 교육활동, 넷째, 사회경제적 부정에 대한 시민고발센터 운영 및 법률구조, 다섯째, 더불어 사는 지역사회를 위한 시민연대행동, 여섯째, 그밖에 본 회의 목적에 필요한 사업 등이다.

이와 같은 사업을 구체적으로 실현시키기 위하여 그 동안 본 단체에서 지역발전과 사회정의 실현을 위하여 활동한 내용을 보면 <표 3-15> 와 같다.

이외에도 본 단체에서는 군포시에 대하여 시예산편성시 시민단체 참여, 각종 위원회 재정비, 예산서·결산서 일반공개, 대동제 실시, 관변단체 보조금 지급 중단, 당정천 복개공사중지, 소각장 공사중지 등 22개 항목을 중심으로 “군포시 발전을 위한 정책건의”를 하였다.

〈표 3-15〉 군포 경제정의실천시민연합 활동현황

제 목	사 업 내 용
예산삭감 요구	○ '98년 군포시 일부 예산책정에 대한 재검토 및 조정 요구 ○ 선심성·낭비성·불요불급한 예산에 대한 합리적 재조정을 통한 삭감·조정
정보공개 요구	○ '97년 1년동안 집행한 시장 및 각 실과소에서 집행한 업무추진비, 특수활동비의 사용내역 공개
의정정책단 출범	○ 유권자들 스스로 시의원 등의 의정활동 감시 ○ 의원들의 출석여부, 발언횟수, 회의 참석태도, 회의 내용을 평가
시민대학 교양강좌 실시	○ 정보화사회를 준비하는 부모의 역할에 대한 강좌
해외연수결과보고 요구	○ 공무원 및 시의원의 해외연수 일정 및 결과보고 요구
시의원 의정활동 평가서 공개	○ 군포시 의회 정기회에 대한 방청결과 발표 ○ 의원개개인의 행태별·분야별 의정활동 공개
쓰레기소각장 관련 토론회 개최	○ 주제 : 군포시쓰레기 소각장 문제의 발전적 방향
음식물재활용시설 설치 추진	○ 음식물재활용위원회 구성 ○ 전국의 재활용시설 견학 및 시에 적합한 시설방식에 대한 정밀검토 작업 실시
좋은학교 도서관 만들기운동 추진	○ 초중고등학교 도서관에 사서파견 ○ 도서선별 및 도서실 전산화작업 추진

자료 : 군포경제정의실천시민연합, 내부자료, 2000.

나. 안양시

1) 개관

안양시의 면적은 58.50㎢로 인근 수도권 지역인 수원 121.19㎢, 성남 141.64㎢에 비해 면적은 작으며 수도 서울의 관문으로 북쪽으로는 서울, 동쪽으로는 과천시, 서쪽으로는 광명·시흥시, 남쪽으로는 의왕·수원시와 접하고 있다.

안양시는 사통팔달의 교통의 요지로서 1973년 7월 1일 시로 승격하였으며, 2000년 2월 현재 인구는 582,584명으로 3개의 행정구와 31개동으로 이루어져 있다⁶⁰⁾.

안양시에는 약 167개의 사회단체가 존재하고 있으며, 이 중 환경관련 단체는 모두 25개 단체가 있다⁶¹⁾. 환경관련 단체는 다시 개별환경단체와 환경단체연합으로 구분되는데 그 현황을 살펴보면 <표 3-16>과 같다.

이들 환경관련 NGO들은 안양지역의 환경보호를 위하여 각 단체의 설립 목적에 따라 각 분야에서 활발하게 활동하고 있으며 지역경제권, 행정구역, 지역구조적인 면에서 유사한 환경에 처해있는 군포시 및 의왕시의 환경관련 단체와 공동사안에 대하여 연대하여 대응하기도 한다.

한편 1999년에 안양시에서 사회단체에 지급한 총보조금(pool 보조금)은 113,000(천원)이며, 이 가운데 환경 단체에 지출한 보조금은 총 18,900(천원)이다(<표 3-17>참조).

60) 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2000.2.1.

61) 안양시 환경운동관련 단체는 정확한 기준이 제시된 것은 아니나 안양시청 관계자가 제시한 자료를 보고 정리한 것임

〈표 3-16〉 안양시 환경관련단체 현황

(단위 : 명)

개별환경단체		환경단체연합			
단 체 명	회원수	단 체 명	회원수	단 체 명	회원수
안양·군포·의왕 환경운동연합	906	안양지역환경 단체 연합회	963	안양시명예환경 동신협의회	93
경기환경운동연합	4,100	자연보호안양시 협의회	238	녹색어머니회 안양시협의회	60
경기쓰레기문제해결 을 위한 시민운동협의회	12,500	경기환경문제 연구소	240	지역환경문제 연구소	76
안양YMCA	2,000	경기녹색환경 실천회	200	푸른환경연합	30
안양YWCA	4,500	물살리기운동 안양시협의회	50	삼우회교통 봉사대	122
안양·의왕경제정의 실천시민협의회	250	안양권공해대책 협의회	30	자연생태영상 보존회	10
안양지역환경관리협 의회	60	자연보호중앙봉사단 안양시협의회	30	환경보호연예인협의 회 안양시협의회	30
환경보호국민운동본 부	520	자전거타기안양시 협의회	50	전국산림보호협의회 경기도지협의회	450

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

〈표 3-17〉 안양시 환경관련단체 보조금 지원현황(1999)

(단위 : 천원)

단 체 명	보 조 금	단 체 명	보 조 금
안양YMCA	7,000	안양권환경감시 위원회	700
안양·군포·의왕 환경운동연합	4,700	자연보호중앙봉사단안양 시지회	500
환경단체협의회	2,000	지역환경문제 연구소	500
경기녹색환경 실천회	1,500	녹색어머니연합회 안양지부	1,500
안양권공해대책 협의회	500		
합 계		18,900	

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

안양시는 총무과 시정계에서 1명의 직원이 안양시내 사회단체와 관련한 업무를 총괄하고 있는데, 주 업무는 관내 행사시 사회단체장들에 대한 초청장발부 업무 및 연락처 작성업무이다.

2) 지역NGO의 일반적 현황 : 경제정의실천시민운동연합을 중심으로

안양경제정의실천연합은 “안양지역사회에서 경제 정의를 실현하고 올바른 지방자치를 정착시키기 위한 평화적 시민운동을 전개함으로써 민주복지국가의 기틀을 마련하는데 이바지함”을 목적으로 1993년 12월 11일에 창립되었다. 이 단체는 우리 사회를 균형있게 발전시키고 나아가 살맛나는 세상으로 만들고자 많은 노력을 하였으며, 특히 그 동안 안양지역을 중심으로 경제 정의와 사회개혁과 참된 민주복지주의를 실현하기 위하여 많은 활동을 하였다.

가) 조직 및 인력

안양경제정의실천시민연합의 조직을 보면 공동대표, 집행위원장, 집행부위원장, 집행위원회, 사무국이 있으며, 분과위원회로서 지방자치회, 여성위원회, 환경위원회, 조직위원회, 재정위원회, 홍보위원회가 있다. 그외에 고문, 자문위원회, 정책연구회, 감사가 있다.

집행위원회는 최고 의사결정기구로서 58명의 위원으로 구성되어 있으며, 정책연구회는 안양지역문제에 대한 정책대안 마련에 역점업무를 두고 있다. 정책연구회는 대학교수, 연구기관의 연구원을 중심으로 25명으로 구성되어 있으며, 사무국에서는 실질적인 집행부로서 행정업무를 수행하고 있다. 실질적인 조직의 운영은 정책기획실장과 사무국장 2명의 상근자와 반상근자 1명이 하고 있으며, 현재 회원은 약 800명이다.

나) 예산

안양경제정의실천시민연합의 2000년 7월 21일부터 8월25일까지의 약 한 달간 수입과 지출의 내역을 보면, 전체수입의 60%를 회원 및 임원의 회비 또는 기부금으로 충당하고 있으며, 그 다음으로 컴퓨터지원비와 책값수익금 순으로 한달 수입금을 충당하고 있다⁶²⁾.

지출은 간사활동비와 식비, 사무용품비가 많은 부분을 차지하고 있으며, 일부 전화비와 통신료, 밀알공동체답사비, 상해보험비는 예산의 부족으로 미납된 상태이다(<표 3-18>참조).

62) 책값수익금이란 지역내 학교의 경실련 정책연구위원으로 활동하고 있는 교수 및 NGO 관련 인사들이 “안양지역 발전론”이란 책자를 발간하여 판매된 수익금을 말한다.

〈표 3-18〉 안양경제정의실천시민연합 예산(2000.7.21-8.25)

(단위 : 원)

수 입		지 출	
내 역	금액(비율)	내 역	금액(비율)
이월금액	89,530(5.3)	간사활동비	600,000
회비	1,020,000(60.0)	사무용품비	291,650
컴퓨터지원비	330,000(19.4)	식비	458,700
책값	260,000(15.3)	대학생회 동강지원비	80,000
		우표	34,120
		교통비	29,500
		사진비	26,660
		시민단체 분담금	20,000
		고용보험료	33,910
		생수비	20,000
		회의다과비	7,000
		전화비	98,340
		전화비 미납금	-174,900
		통신료 미납금	-50,000
		밀알공동체 답사미납금	-50,000
		상해보험비 미납금	-30,000
계	1,699,530(100.0)	계	-305,250

자료 : 안양경제정의실천시민연합 내부자료, 2000.

다) 주요 활동현황

이 단체 역시 모든 지역의 경제정의실천시민연합의 사업취지와 마찬가지로 경제정의실현을 위한 시민의식 향상운동 전개와 6개사업을 목표로 정하고 있으며⁶³⁾, 이를 위하여 다음과 같은 많은 활동을 하고 있다.

〈표 3-19〉 안양경제정의실천시민연합 활동현황

구 분	사 업 내 용
정책대안 제시	○ 우리 안양, 이렇게 바꾸자(책자발간) ○ 안양시 개혁을 위한 100대 정책과제 발표 ○ 안양지역발전론(책자발간)
토론회 개최	○ 안양시장후보자 초청토론회 ○ 경기도지사후보자 초청토론회 ○ 국회의원 보궐선거 안양시 만안구 후보자 초청토론회 ○ 안양시 도의원 공동토론회 ○ 도시교통 문제에 대한 안양시민 의식조사 토론회 ○ 안양시 사회복지 현황과 개선방향 토론회 ○ 제1회 안양포럼 : 21세기 안양권 지역의 발전전략 ○ 안양시 보행환경 개선을 위한 토론회
시민단체 연대활동	○ 안양지역 공명선거 실천시민운동협의회 활동 ○ 늘푸른 안양 21 추진협의회 ○ 안양천살리기 네트워크 활동 ○ 군포·안양·의왕지역 정보화추진 시민단체 활동 ○ 안양지역 전철운임 체계개선 운동 ○ (구) 가족위생연구소의 근린공원화 운동 ○ 기타 : 새교육공동체 안양시모임, 경기도 쓰레기문제해결을 위한 시민운동협의회 등
시민교육활동	○ 안양경실련 시민환경학교 ○ 지방자치 정책대학
성명서 발표	○ 경기도와 경기도의회의 각성 촉구 ○ 경기도의 과감한 행정조직개혁 추진 촉구 ○ 안양시의회 의장단의 퇴진 ○ 동안(갑) 정책토론회 무산에 대한 안양공선협 입장 ○ 3개시통합에 대한 견해 ○ 안양 박달우회도로 붕괴에 대한 조사와 방지대책 촉구 ○ 도시의 가로수 보호 ○ 안양시장과 시의원의 관급공사 비리사전에 대한 입장 ○ 학교운영위원회의 자문기구화에 따른 입장

63) 안양경제정의실천시민연합의 사업목표는 앞의 군포경제정의실천시민연합에서 기술된 사업목표와 동일하다.

다. 춘천시

1) 개관

춘천시는 호반의 도시이며 관광도시로서, 2000년 현재 1읍9면15동이 있으며 면적은 약 1,116㎢이며 인구는 약 25만명이다⁶⁴⁾.

춘천시에는 약 300개의 사회단체가 있으며 이중 환경관련단체는 경제정의실천시민연합, 춘천환경운동연합, 산 좋고 물 맑은 춘천지킴이, (사)자전거사랑 전국연합회 춘천시지부, 청룡환경연합회 강원도지부 춘천시지회, 춘천YMCA, 춘천YWCA, 춘천공지회, 춘천수정회, 춘천환경보호회, 한국환경청소협회 강원지부, 환경보전협회강원도지회, (사)환경보호국민운동본부 춘천시지회, 재활용협의회 춘천시지회, 생명의 숲 가꾸기 국민운동 등이 있다⁶⁵⁾.

환경단체에 대한 보조금은 다른 시에 비해 지원단체나 금액이 상대적으로 매우 작는데 '99년의 경우 "자연보호춘천시협의회"의 환경보호지도위원 연수비 명목으로 69만 5천원을 보조했을 뿐이다.

춘천시의 2000년도 사회단체에 대한 정액보조금은 총 240,740(천원)으로서 그 내역은 다음과 같다.

64) 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2000. 2.

65) 본 내용의 환경관련단체는 춘천시청 환경과에서 제공한 자료를 본 연구진이 임의로 판단하여 나열하였다.

〈표 3-20〉 춘천시 사회단체의 보조금 지급현황(2000)

(단위 : 천원)

단 체 명	보조금	비 고
예충춘천시 지부	17,200	
춘천문화원	16,240	
춘천시체육회	4,800	
노인회춘천시 지회	8,000	
상이군경회	10,000	
전몰군경유족회	10,000	
전몰군경미망인회	10,000	
대한무공수훈자회	10,000	
새마을단체 춘천시지회	36,000	
새마을단체읍면동지회(지역,부녀)	60,000	1,200천원×50개회
바르게살기 읍면동지회	42,500	1,700천원×25개회
계	240,740	

자료 : 춘천시 기획공보과 예산계 내부자료, 2000.

춘천시의 사회단체에 대한 일반적인 관리는 자치행정과의 서무계에서 2명의 직원이 담당하고 있다. 다른 업무도 수행하면서 이들이 하는 NGO관련 주요업무는 언론매체에 보도되는 NGO의 활동 현황의 스크랩과 이를 데이터베이스화하여 다른 부서의 공무원들과 정보를 공유하도록 한다.

한편 읍·면·동단위의 여성단체, 새마을단체, 바르게살기위원회, 통·리·반장, 즉 행정조직에 대한 관리 및 업무는 자치행정계에서 수행하고 있지만, 이 중에서도 사회단체장에 대한 관리는 서무계에서 담당하고 있다.

각 NGO별 보조금지원과 행사지원은 각 관련부서에서 독자적으로 수행한다.

2) 지역NGO의 일반적 현황 : 사례 단체를 중심으로

가) 환경운동연합

춘천 환경운동연합은 “춘천 및 인근지역의 환경문제를 해결함으로써 우리의 삶을 보다 쾌적하고 풍요롭게 가꾸어 나가는 것”을 목적으로 1993년에 창립되었다.

이 단체가 추구하는 하는 주요사업은 첫째, 지역환경운동 활성화를 위한 조직사업, 둘째, 환경교육에 대한 교육 및 홍보사업, 셋째, 지역환경에 대한 조사, 연구 및 정책제시사업, 넷째, 지역민들의 환경운동 지원사업, 다섯째, 환경권 침해에 대한 대책사업, 여섯째, 국내외 환경단체 및 환경운동에 뜻을 같이 하는 사회단체들과의 연대사업, 일곱째, 기타 환경운동에 관련되는 사업 등이다.

① 조직과 인력

조직은 총회, 공동의장단, 운영위원회, 집행위원회, 사무국, 동아리 후원회 등의 기구와 감사, 자문위원, 지도위원 등이 있다. 실질적인 조직의 운영은 사무국장과 정보자료실장 2명이 상근으로 근무하며 운영하고 있으며, 전체 회원수는 약 470여명이다.

② 예산

본 단체의 '98년 11월 1일부터 '99년 11월 30일(13개월) 까지의 예산활동을 보면 총수입이 40,807,076(원)이고, 총지출은 40,277,794(원)이다.

수입 내역을 보면은 제4회 환경음악회 수입이 가장 많은 22.0%를 차지하고 있고, 두번째가 전년도 이월금으로 18.0%, 세번째가 회비로 16.5%를 차지하고 있다. 이 세항목의 수입이 전체수입의 56.5%를 차지하고 있다.

반면 지출내역을 살펴보면 인건비가 37.2%로 가장 많은 부문을 차지하고

있으며, 두 번째가 경상비로 27.8%를 차지하고 있는데 이 두 부문을 합친 금액이 전체 지출비의 65.0%를 차지하고 있다(<표3-22>참조).

〈표 3-21〉 춘천환경운동연합 예산('98.11-'99.11)

(단위 : 원)

수 입		지 출	
항목	금액(비율)	항목	금액(비율)
이월금	7,336,508(18.0)	인건비	15,000,000(37.2)
회비	6,715,000(16.5)	활동비	1,333,400(3.4)
임원부담금	1,900,000(4.7)	경상비	11,203,016(27.8)
후원금	110,000(0.3)	조사연구비	28,690(0.1)
통장이자	7,683(0.1)	예비비	1,375,620(3.4)
기타수입	1,047,000(2.5)	제5회 환경음악회	3,909,000(9.8)
제4회 환경음악회	8,998,160(22.1)	김유정문학행사	743,530(1.8)
환경의 날 행사	175,000(0.4)	녹색교실	273,420(0.7)
녹색교실	5,000,000(12.2)	청소년환경수련학교	618,510(1.5)
'99김유정 문학행사	1,940,000(4.7)	푸르미강원환경탐사	1,445,068(3.6)
푸르미 강원환경탐사	3,425,000(8.4)	동강살리기행사	723,630(1.8)
동강살리기 행사	563,725(1.4)	'99후원인의 밤	1,597,200(3.9)
'99후원인의 밤	3,209,000(7.8)	정기총회	1,537,200(3.8)
제3회청소년 수련학교	340,000(0.8)		
수질검사	40,000(0.1)		
계	40,807,076	계	40,277,794

자료 : 춘천환경운동연합, '99년도 춘천환경운동연합정기총회 자료. pp. 8-9.

③ 주요 활동현황('99년)

환경운동연합은 설립 취지대로 지방정치보다는 상대적으로 주위 자연 환경보호활동에 많은 활동을 하고 있다. 이 단체는 활동방향을 친목위주보다는 환경실천이나 체험을 위주로 하여 삶의 질적 향상과 환경보전의 업무를 수행한다.

이를 위하여 소모임회를 활성화시키고 있는데, 이에는 환경산악회, 대학생회, 환경교사회, 생태답사회가 있으며 활동방향은 다음과 같다.

〈표 3-22〉 춘천환경운동연합 소모임 활동방향

모임명	활동방향
환경산악회	등반위주 보다는 등반과 함께 생태교육, 자연정화활동, 환경사진촬영 등 환경교육에 역점을 둬
대학생회	환경에 관심이 있는 학생이나 환경동아리를 중심으로 하여 회원활동에 앞장서게 함으로써 활동력을 강화시킴
환경교사회	각 학교 환경교사를 중심으로 모임을 운영함으로써 환경프로그램 개발 및 지도, 참여를 통하여 현장에서 환경교육의 질을 높임
생태답사회	생태적으로 보전할 가치가 있는 지역을 탐사하여 우리가 보전할 수 있는 방법을 모색하고 보전하는데 중점을 둬

자료 : 춘천환경운동연합 내부자료, 2000.

이 단체의 '99년 주요 활동내용을 보면, '99김유정 문학현장 동반대회, 환경의 날 행사 개최, 푸르미 강원환경 탐사, '99청소년 환경수련학교 개원, 제5회 환경음악회 개최, 녹색교실 개최 등의 활동을 하였으며, 이외에도 동강댐 백지화 결의대회 참석, 국토대청결운동 참석, 그린벨트 살리기 국민행동 전국집회 참석, 철동리 쓰레기매립장 위원장·의장단 면담, 남산면 팔봉 스키리조트 환경영향평가 주민평가회 참석 등의 활동을 하였다.

2000년도에는 교육사업으로 녹색교실, 청소년환경 수련 학교, 푸르미탐사, 환경 심포지움 및 시민환경학교를 개설하고 문화홍보사업으로는 제4회 환경음악회, 2000 김유정 문학현장 동반대회, 지구의 날 행사, 세계환경의 날 행

사를 개최하고 활동사진 공모 및 전시전을 개최할 예정이다. 기타사업으로서 주민현대사업⁶⁶⁾, 연구·조사사업⁶⁷⁾, 자전거 이용활성화 운동⁶⁸⁾을 추진중에 있다.

3. 문제점

가. 지역NGO자체의 문제점

1) 지역지지기반의 취약

지방자치단체 NGO활동가들이 대부분이 주부들이며, 기독교나 카톨릭교의 종교를 가진 일부 계층의 참여로 이루어지고 있다. 한편 지역의 일반시민들의 대부분이 지역에 있는 NGO의 존재를 알지 못하며 따라서 관심이 없는 경우가 대부분이다.

제4장의 <표 4-24>에서 지역NGO가 자치 단체의 정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점으로 “지역주민 및 회원의 참여부족”을 첫번째순위로 응답하고 있는 것은 지역NGO의 지역내 기반의 허약함을 보여주고 있는 것이다.

66) 지역 자치단체와 시민간의 환경에 관한 문제등의 분쟁을 주민들과 협력하여 해결을 도모하고자 하는데 목적이 있다.

67) 자치단체의 환경정책에 대하여 연구하여 올바른 방향을 제시하며, 시민, 회원과 함께 대기오염도 조사, 금속 부식실험, 수질검사 등을 실시하고자하는데 목적이 있다.

68) 춘천시내의 자전거도로 현황을 조사하여 지속적인 자전거 도로의 신설을 요구하고 자전거도로의 연계화의 모색을 통하여 주민의 자전거 이용을 확대시키고자하는데 목적이 있다.

2) 일부 지역NGO활동가의 정치적 성향

일부 지역NGO의 경우, 대표자나 임원이 자치단체장이나 지방의원이 되고자하는 목적을 가지고 지역내 정치적 입지를 높이기 위하여 NGO를 활용하거나 이익단체화하는 등 지역NGO 설립의 본래의 취지를 왜곡하는 사례가 있다. 지역NGO의 대표나 임원의 정치적 성향은 지역NGO대표의 이념에 따라 약간의 차이가 있는데 즉 장외투쟁을 통한 목적달성도 중요하지만 제도권내에서의 민주적인 절차를 통한 목적달성을 위하여 지역NGO출신들이 자치단체장 또는 지방의회에 진출하는 것을 찬성하는 사람들도 있다.

3) 지역NGO의 지구적 노력의 부족

지역NGO의 경우 대개 인력을 통한 소규모의 조직구성을 가지고 있는 경우가 많다. 이러한 상태이다 보니 회원수도 적고 실제 몇 명 안되는 실질적인 활동가들이 지역문제를 모두 해결할 수 있는 전문성을 가지고 있을 수가 없다.

따라서 최근 들어 지역NGO자체의 전문성을 강화하기 위하여 자체교육의 강화 또는 지역내 학교의 교수나 지역내에서 거주하는 관련 전문가를 정책위원으로 영입하여 자체적인 노력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 구성 자체도 형식적인 경우가 많으며 이들을 실질적으로 활용하는 경우가 그리 많지가 않은 형편이다.

4) 일부 지역NGO활동가의 관료화 경향

민선단체장 시대가 도래하면서 일부 지역NGO는 단체장이나 의회와 직·간접으로 많은 접촉을 하게 되었으며, 이 과정에서 지역NGO의 간부들이 지방자치단체의 장이나 고위공무원 또는 지방의원 들과의 접촉이 잦아보니 지역NGO간부들이 이들과 동등한 위치에 있다는 생각을 갖게 되었다.

자치단체장이나 지방의원 역시 선거에서 이들의 영향력을 무시할 수 없는 처지이며 이들의 의사를 무시할 수 없는 입장이 되었다. 따라서 이들의 위상이 자연스럽게 올라가게 되고 때로는 관료화의 경향을 띠게 되며 일반 하급직 공무원보다는 상급직 공무원만 상대하려는 경향이 있다. 따라서 일부 지역에서는 시민운동자체가 지나치게 거대화되고 관료화되는 추세가 있어 기존 시민운동과는 차별화되는 지역차원의 시민단체가 설립되고 있으며, 이들 시민단체들은 기존 지역시민운동의 한계와 성과를 비판적으로 극복하는 노력을 보이고 있는데 지역차원에서 자치단체의 예·결산 검토나 관공비 공개 운동 등을 전개하고 있다.

나. 지방자치단체의 문제점

1) 지방자치단체의 지역NGO에 대한 인식부족

지방자치단체에서 지역NGO와 관변단체 및 이익단체를 구분하지 않고 일괄 사회단체로 통합하여 관리하고 있으며, 지역NGO에 대해서 정부대립형 또는 투쟁적 이미지의 성격이 지방정부에 깊이 각인되어 지역NGO와의 교류를 기피하는 현상이 있다.

또한 지방자치단체에서는 법령·규칙·지침에 의거하여 사업을 추진하고 있으나 지역NGO는 책임성없이 지역주민의 의견만을 반영하려는 경향이 있어 이로 인하여 불신과 마찰이 발생한다. 이와 같은 서로에 대한 불신은 다음과 같은 설문조사 결과에서 극명하게 나타나고 있다.

즉 지역NGO와의 지방자치단체간 협력관계를 저해하는 가장 커다란 원인의 첫번째 이유로서, 공무원은 전체응답자 428명중 34.3%인 147명이 “지역NGO의 지방자치단체 불신”이라고 응답한 반면 환경단체 관계자는 전체응답자 216명의 50.0%인 108명이 “지방자치단체의 지역NGO에 대한 이해부족”이라고 답하고 있다. 다같이 서로에 대한 불신을 나타내고 있지만 상대적

으로 지역NGO의 지방자치단체에 대한 불신이 더 큼을 알 수 있다.

두번째로는 공무원들이나 환경단체 관계자 모두 공동협력사업의 부족을 들고 있으며⁶⁹⁾, 똑같이 전체응답자수의 21.3%를 나타내고 있다. 이는 지역 NGO와 지방자치단체 모두 공동협력사업 확대의 필요성이 있음을 말해주고 있는 것이다.

〈표 3-23〉 지역NGO와 자치단체간 협력관계를 저해하는 가장 큰 원인

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
자치단체의 지역NGO에 대한 이해부족	74	17.3	108	50.0	182	28.3
지역NGO의 자치단체불신	147	34.3	14	6.5	161	25.0
공식적인 의사소통경로의 부재	89	20.8	43	19.9	132	20.5
공동협력사업의 부족	91	21.3	46	21.3	137	21.3
기 타	27	6.3	5	2.3	32	5.0
계	428	100.0	216	100.0	644	100.0

한편 지방자치단체의 NGO담당부서 공무원이 관내 NGO에 대한 현황 파악이 제대로 되어 있지 않는 경우가 있으며, NGO 담당부서 공무원의 NGO에 대한 정확한 개념이 정립되어 있지 않다. 또한 이 부서가 지역의 시민 단체를

69) 공무원은 전체응답자 428명의 21.3%인 91명이, 환경단체관계자는 전체응답자수 216명의 21.3%인 46명이 응답하고 있다.

위하여 무엇을 해야되는가에 대한 의식이 없는 경우가 있다.

실질적으로 지역내 NGO에 대한 관리는 일반적으로 직원 1-2명이 담당하고 있으나 이들이 하는 업무는 단지 자치단체 행사시 지역내 NGO관계자에 대한 연락과 주소록 파악정도이다.

2) 예산지원의 편중 및 보조금의 부족

지방자치단체가 지원하는 보조금이 소위 국민운동지원단체나 이익단체 등의 업무지원활동에 치중하고 있는 경우가 있으며, 각 자치단체에서 지역 NGO, 특히 환경단체 등 순수시민운동 단체에 지급하는 보조금이 몇백만원 정도밖에 되지 않아 지역활동을 위한 재정적인 도움이 되지 못하고 있다.

한편 일부 지역NGO의 경우 아예 지방자치단체에 보조금신청을 하지 않는 경우가 있는데 이는 보조금을 받았을 때 나타날 수 있는 자치단체와의 관계설정의 어려움 때문이다.

3) NGO관련업무의 분산

지역내 NGO에 대한 사업협조나 예산지원기능이 각 부서별 기능에 따라서 분산되어 있어 자치단체가 지역 NGO에 대한 통일적인 업무수행이 어렵다.

예를들어 안양시의 경우 환경위생과에서 환경관련 NGO, 여성과에서 여성관련 NGO에 대한 사업협력 및 예산지원이 이루어지고 있다.

이러한 상황이다 보니 외부에서 지역NGO와 관련하여 자료수집을 할 경우 각 관련 부서별로 방문하여 자료를 찾아다니는 불편함을 겪게 된다.

제4장 지역NGO의 정책참여와 협력사업 실태 분석

제1절 분석틀

1. 분석설계의 방향

본 연구에서 지역NGO의 지방자치 단체 정책참여 실태를 분석하기 위하여 두 방향에서 접근을 시도하였다. 첫번째는 지역NGO와 지방자치단체간의 일반적인 현황과 문제점을 파악하고자 하였으며, 두번째는 본 연구의 실질적인 목적인 지역NGO의 지방자치 단체에 대한 정책참여 실태를 파악하고자 하였다⁷⁰⁾.

이를 위한 방법으로 사례지역을 선정·방문하여 환경관련부서 및 예산부서 공무원과 환경관련단체 관련자의 면접조사를 시도하였으며, 전국 20개 기초자치단체를 선정하여 당해 자치 단체의 환경부서 공무원과 환경관련단체 관련자들을 중심으로 설문조사를 실시하였다.

지역NGO와 지방자치단체간의 일반적인 현황분석을 통하여 현재 우리나라 지역NGO 자체의 문제점과 지역NGO와 관련한 지방자치 단체의 문제점을 파악하고, 양 기관간에 나타나는 불신과 갈등 현상을 파악하여 이에 대한 대안을 제시하고자 하였다. 이 부문에 대한 것은 전장 3장 2절에서 이미 그

70) 지역NGO의 정책참여는 지방자치 단체의 사업에 대한 정책입안·결정과정상의 참여인 “순수정책참여”와 집행과정에서의 정책참여인 “협력사업”으로 구분하여 파악하였다.

현황분석과 문제점이 도출되었다.

또한 지역NGO의 지방자치단체에 대한 정책참여실태를 파악하고자 하였으며, 이에 지역NGO의 지방자치단체 정책수립 및 결정과정에서의 정책참여는 물론 지방자치단체와의 협력사업을 포함시켰다. 왜냐하면 협력사업 역시 광의적으로 보면 지방자치단체에 대한 정책참여이기 때문이다.

한편 정책참여는 다시 지방자치단체의 제도범위내에서의 참여와 주민과 함께 투쟁을 통하여 정책에 참여하는 두가지 사례를 살펴보았다.

이와 같이 지역NGO의 지방자치단체에 대한 정책참여와 협력사업과정에서 나타난 문제점을 도출하여 이에 대한 해결방안 제시는 물론, 지방자치단체와 지역NGO간에 지역발전과 지역주민의 복지증진을 위하여 정책참여를 통한 제도적인 협력방안을 제시하고자 한다.

2. 조사방법 및 분석내용

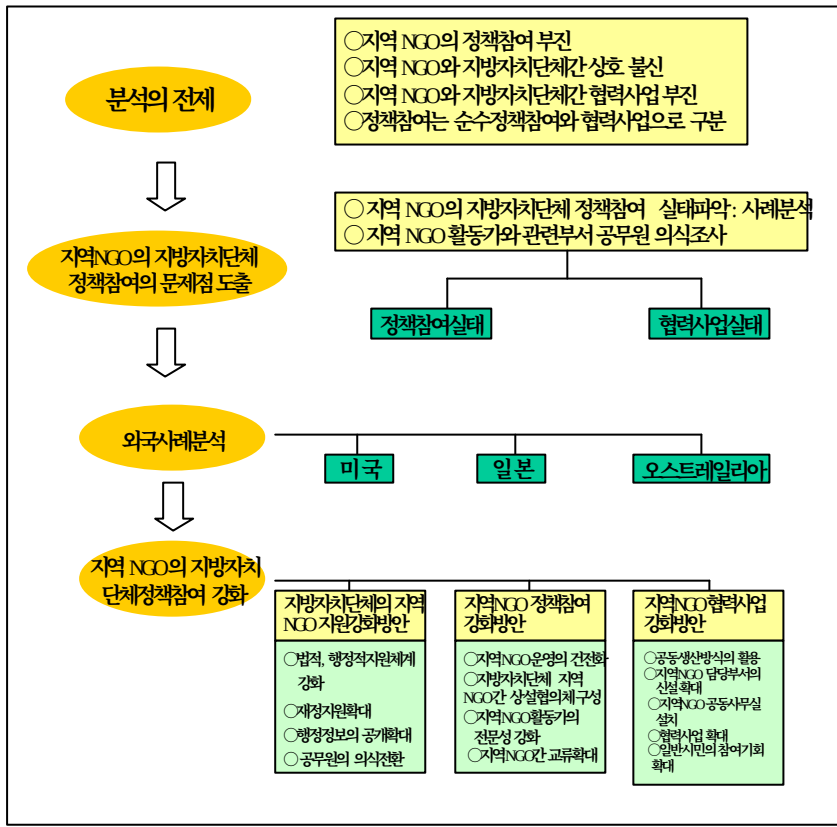
본 연구는 위에서 언급한 바와 같이 사례지역의 현장방문에 의한 실증분석과 공무원과 환경단체관련자 등을 중심으로 설문조사를 통한 의식조사분석을 병행하였다.

먼저 사례지역의 실증분석을 위하여 지역NGO, 특히 지역내 활동이 활발한 군포시, 안양시, 춘천시의 환경관련 단체 1~2개를 선정하였으며, 3개시의 환경관련부서, 예산부서 공무원과, 환경관련 단체를 직접 방문하여 관련자 면접조사는 물론 자료조사를 실시하였다.

연구대상 사례NGO로는 군포시에서는 환경자치시민회와 경제정의실천시민연합, 안양시 역시 경제정의실천시민연합, 춘천시는 환경운동연합과 경제

정의실천시민연합이 선정되었다⁷¹⁾.

〈그림 4-1〉 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 강화를 위한 분석설계



71) 경제정의실천시민연합은 순수한 환경단체는 아니나 우리 나라의 지역NGO의 활동이 반드시 설립취지에 맞는 활동만 하는 것은 아니며, 지역에서 발생하는 모든 일, 특히 지역의 환경문제에 대하여는 모든 순수시민운동단체가 관심을 가지고 연대하여 활동하므로 우리 나라의 대표적인 NGO의 하나인 이 단체를 조사대상으로 선정하였다.

한편 춘천시의 경우 환경운동연합과 경제정의실천시민연합이 춘천시와의 협력사업이 없으므로 춘천YMCA와 춘천YWCA를 대상으로 조사·연구하였다.

면접조사 내용은 관련부서 공무원을 대상으로는 관내 NGO의 현황, NGO 지원부서의 인력 및 업무현황, NGO에 대한 예산지원현황, NGO와의 정책참여 및 협력사업사례, NGO와의 갈등사례, NGO관련 조례 및 규칙 등에 대한 조사를 실시하였다.

관련NGO관계자, 특히 환경단체 관계자들을 대상으로는 당해 단체의 조직, 인력, 예산사용실태, 주요활동사업, 지방자치 단체의 예산지원현황, 지방자치단체와의 정책참여 및 협력사업 사례, 지방자치 단체와 갈등사례 등을 면접조사 하였으며, 이와 같이 조사된 자료를 중심으로 지역별 사례NGO에 대한 분석을 하였다.

한편 지역NGO가 지방자치 단체의 정책수립 및 결정에 어떻게 참여하고 있으며 그 과정에서의 문제점은 무엇이며, 협력사업은 어떠한 것이 있으며 그 과정에서의 문제점은 무엇인지를 파악 및 분석하기 위하여 공무원과 NGO관련자들을 대상으로 9월1일부터 9월 30일 까지 설문조사를 실시하였다.

설문대상은 기초자치 단체의 환경관련부서(환경과 또는 청소과)에 근무하는 공무원과 당해지역 환경관련단체 관계자로 하였으며, 조사대상지역은 <표 4-1> 과 같다.

〈표 4-1〉 설문조사 대상지역

도	조 사 대 상 지 역
경기(6)	군포, 안양, 광명, 수원, 부천, 안산
강원(2)	춘천, 강릉
충북(2)	청주, 제천
충남(2)	천안, 서산
전북(2)	군산, 남원
전남(2)	목포, 순천
경북(2)	경주, 순천
경남(2)	진주, 창원

조사대상지역은 가능한 전국 각도의 기초자치 단체를 균등하게 대상으로 하였으며, 경기도 지역이 많이 포함된 것은 이 지역은 수도권지역으로서 상대적으로 타지역보다 각 자치단체별로 지역NGO의 활동이 활발하기 때문이다. 많은 성격의 NGO중 환경단체를 중심으로 조사를 한 이유는 환경관련 단체들은 순수시민운동단체로서 현재 각 지역에서 환경문제를 가지고 가장 많은 활동을 하고 있으며 이로 인하여 많은 본 연구가 찾아내고자 하는 이슈 및 문제점을 이끌어낼 수 있을 것이라고 판단되었기 때문이다.

조사방법은 각 자치단체별로 공무원 30명씩 20개 자치 단체 600명, 환경관련 단체 관계자 20명씩 20개 자치 단체 400명, 모두 합하여 1000명을 대상으로 조사하였으며, 회수된 설문부수는 공무원 437부로 회수율 72.8%, 환경단체 관계자 222부로 회수율 55.5%를 나타내고 있으며 전체적으로 659부가 회수되어 65.9%의 회수율을 보였다.

조사내용은 관련공무원이나 지역NGO 모두 같은 내용으로, NGO에 대한 인지도 4문항, 정책참여실태에 대하여 8문항, 협력사업 실태에 대하여 4문

항, 개인사항 4문항, 기타 4문항으로 모두 24문항으로 구성하였다. 단 지역 NGO에 대한 조사항항에서는 활동단체명에 대한 문항을 하나 더 추가하여 모두 25문항으로 구성하였다⁷²⁾.

〈표 4-2〉 조사 항목 및 내용

항 목	조 사 내 용
NGO에 대한 인지도	○지역NGO에 대한 성격 ○지역NGO의 할 일 ○지역NGO의 주요 활동분야 ○지역NGO의 문제점
정책참여 실태	○지역정책의 근본적인 문제점 ○지역NGO의 지역정책참여 과정상의 문제점 ○지역NGO가 정책결정에 미치는 영향정도 ○지역NGO의 정책참여방법 ○지역NGO에 대한 의견수렴단계 ○지역NGO의 의견이 정책에 반영되는 정도 ○지역NGO의 의견반영수단 또는 방법 ○지역NGO의 정책참여로 인한 개선정도
협력사업 실태	○지역NGO와 지방자치단체간에 필요한 협력사업 ○지역NGO와 지방자치단체의 협력사업 추진시 문제점 ○지역NGO와 지방자치단체의 협력관계를 저해하는 요인 ○지역NGO와 지방자치단체의 협력관계를 강화시키는 방법
기 타	○지역정책의 근본적인 문제점 ○지역NGO의 바람직한 환경감시 및 환경보호 방법 ○지역NGO에 대한 바람직한 지원방법 ○지역NGO와 지방자치단체간 바람직한 관계
개인관련 사항	○성별 ○연령 ○학력 ○직업

주1) 본 설문서의 조사내용중 정책이란 환경정책을 의미함. 그 이유는 조사대상자가 모두 환경관련 공무원이나 환경관련 지역NGO이기 때문이다.

주2) 지역NGO의 설문문항에는 개인관련 사항에 활동단체명에 대한 문항이 더 추가되었음.

72) 본 설문의 조사내용중 본문에서 활용되지 못한 부문은 부록Ⅱ에서 표로 처리되고 있다.

분석방법은 회수된 각 설문서문항의 답변자수를 100.0으로 보았을 때 각 답변항목에 응답한 수의 비율(%)을 보는 단순빈도를 보았으며, 이를 토대로 현재 지역NGO의 지방자치 단체에 대한 정책참여실태 및 일반적인 현황에 대한 공무원 및 시민단체관계자의 의식을 조사·분석하였다.

제2절 지역NGO의 정책참여 현황 및 문제점

1. 지역NGO의 지방정책참여의 일반적 현황

우리 나라 지역NGO의 정책참여는 지방자치 단체의 행정여건, 지역NGO의 활동성향, 지역의 구조적 여건 또는 산업발전정도에 따라 다르게 나타나고 있다. 즉 일부 자치 단체에서는 지역행정에의 정책참여가 제도적으로 보장되어 민·관의 협력에 의하여 지역NGO의 의견반영이 잘 되는 곳이 있는 곳이 있으나, 일부 자치 단체에서는 지방정부와의 투쟁을 통하여 지역주민의 의견을 정책에 반영시키는 사례가 있다.

과거에는 주로 후자의 유형이 많은 사례로 나타나곤 하였으나 최근에는 전자의 유형으로 제도화되고 있다. 이는 일반적으로 투쟁의 과정을 통하여 지방자치단체내 민관협력의 제도적인 의사통로가 설치되기도 하지만 지방자치의 본격적인 실시로 주민의 의견을 무시할 수 없다는 지방자치단체의 의식전환과 민주화의 영향으로 인한 것이다.

일반적으로 주민 또는 지역NGO의 정책참여는 정책입안단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가단계로 나누어진다.

먼저 입안단계는 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정으로 지역NGO는

주로 해당 사회문제에 대한 자신들의 의견을 표명하는 역할을 하고 있다. 경기도의 경우 '99년도 업무계획을 수립하면서 실·국별로 지역NGO·연구기관·대학교수 등과 토론기회를 갖고 이들의 의견을 폭넓게 수렴하여 사업계획에 적극 반영한 바 있는데, 이 단계에서의 지역NGO의 참여는 지방자치단체의 정책방향 및 사업방향 설정, 이에 따른 예산편성과도 함수관계가 있으므로 정책의제 설정단계에서의 지역NGO의 참여는 매우 바람직한 현상이라 하겠다.

둘째, 정책결정 단계는 어떠한 대안을 정책으로 설정하는 단계로 이 과정은 원칙적으로 단체장이나 의회 등 공식기관의 업무라 할 수 있으나 지역NGO는 문제해결을 위한 전문지식을 가지고 위원회 등에 참석하여 정책결정에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 위원회의 대부분이 심의와 자문기능만을 갖고 있어 활동실적이 매우 미흡한 경우가 있어 이에 대한 기능강화가 필요하다.

셋째, 정책집행과정에서 국가와 시민사회간의 가장 대표적인 결합방식은 민간위탁이라고 할 수 있다. 민간위탁 상황은 중앙정부적인 차원에서는 권한의 위탁이 주로 실시되고 있으나 지방자치단체의 정책집행부문에서는 점차적으로 지역NGO가 위탁수행자로서의 역할을 수행하고 있다.

이와 같은 정책집행에 있어 지역NGO의 참여는 지역NGO가 공동의 집행자로서 행정기관과 함께 공공서비스를 생산하는 것을 의미하는데, 이 과정은 뒷부분에서 다루어질 협력사업에 해당하는 단계이다.

경기도에서는 환경오염배출사업장에 대한 지도·점검을 환경운동연합과 공동실시하여 지역NGO의 활성화에 기여하고 행정의 투명성을 높였으며, 이러한 과정을 통하여 지역NGO들이 지방행정에 대한 기존에 가지고 있던 사고에서 벗어나 지방자치단체를 새롭게 인식하는 계기가 되기도 한다.

넷째, 정책평가와 관련하여 지역NGO는 필요한 자료와 정보를 제공하거나 직접 평가를 수행하는데, 일부 자치단체에서는 행정서비스의 향상을 위하여 YMCA, 경제정의실천시민연합 등에 의뢰하여 전화친절도 등에 대하여 평가를 실시하기도 한다.

본 연구를 위하여 실시된 설문조사에 의하면 “지방자치단체가 지역의 환경정책을 결정하는 과정에서 어느 단계에서 지역NGO의 의견을 수렴하십니까?”라는 질문에 대하여 전체공무원 응답자 410명중 59.8%인 245명이 “정책입안단계”라고 응답하고 있으며, 두 번째가 16.6%인 68명이 “정책결정단계”라고 응답하고 있다. 반면 “전혀하지 않음”에 응답한 수도 13.9%인 57명이나 된다.

한편 같은 질문에 대하여 환경단체 관계자들은 “정책입안단계”라고 응답한 수가 전체응답자수 209명의 43.1%인 90명이고, 두 번째가 정책결정단계, 정책집행단계의 두단계 모두가 각각 20.6%로서 43명씩 응답하고 있다.

〈표 4-3〉 지방자치단체의 지역NGO에 대한 의견수렴 단계

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
정책입안단계	245	59.8	90	43.1	335	54.2
정책결정단계	68	16.6	43	20.6	111	17.9
정책집행단계	40	9.8	40	9.8	83	13.4
전혀하지 않음	57	13.9	33	15.8	90	14.5
계	410	100.0	209	100.0	619	100.0

이와 같은 결과로 볼 때, 공무원이 환경단체 관계자보다 상대적으로 “입안단계”에서 정책참여를 시킨다고 응답한 비율이 훨씬 높음을 알 수 있으며, 이는 양 기관간의 입장차이에 의한 결과로 볼 수 있다. 그러나 양 응답자 모두 “입안단계”에 가장 많은 응답을 한 것은 지방자치단체가 지역NGO의 정책참여에 대하여 적극적으로 대하고 있음을 의미하며 이는 지방자치의 발전은 물론 지역발전에 매우 긍정적인 현상이라 하겠다.

한편 지역NGO의 지방자치단체 정책참여는 참여활동의 경험을 통해서 개인의 주체성을 회복케하고 정치능력을 신장시키며, 공공의 가치에 눈뜨게하는 사회교육의 강화 측면도 있다.

2. 사례지역분석

가. 군포시

1) 군포의제 21

1992년 6월 브라질 리우 데 자네이로에서 개최된 「유엔환경개발회의(UNCED)」에서 21세기 미래를 향한 지속가능한 개발을 공론화하여 「의제 21(Agenda 21)」을 채택하였으며, 지구환경보전과 지속가능한 개발을 위한 지방정부 차원에서의 행동원칙과 지침을 발굴하여 시행하는 과정으로 지방의제 21의 작성을 권고하였다.

의제(Agenda)란 “토의할 과제, 해야 할 일”이란 뜻을 가진 단어로, 의제 21이란 “21세기 지구환경보전을 위해 전 인류가 논의하고 실천해야 할 과제”를 뜻하며, 「지방의제 21」은 이러한 과제를 지역차원에서 구현해 나가기 위한 계획이다. 다시 말해 각 지방정부단위에서 정부와 민간, 기업의 협력으

로 지역에서 할 수 있는 환경보전을 위한 실천계획을 명문화하고 이를 민간, 정부의 협력구도안에서 감시, 견제, 상호 노력하는 방안이다. 「지방의제 21」의 참여주체는 크게 세 영역으로 구분 할 수 있다. 지방자치단체와 시민, 그리고 기업이다. 이중 어느 하나라도 동참하지 않을 때 「지방의제 21」의 성과는 불투명하다.

군포시가 「지방의제 21」을 추진하고자 하는 것은 본격적인 민선 2기 지방자치시대를 맞이하여 시정목표인 “큰 시민 작은 시” 즉 시민이 주인이 되는 시정을 펼쳐야 한다는 목표이래 군포시가 독자적인 환경정책을 수립하고 추진할 수 있는 역량을 길러야 한다는 차원에서 「군포의제 21」이 군포시의 환경문제 해결을 위한 새로운 접근방식이 될 수 있기 때문이다.

「군포의제 21」이란 복잡하고 다양한 군포시의 환경문제를 시민, 기업, 군포시가 파트너쉽을 구축하여 풀어나가는 군포시의 환경종합대책이라고 할 수 있다.

따라서 이 종합대책을 수립하기 위하여 “군포의제 21준비위원회”가 구성되어 「군포의제 21」을 작성·공포하였으며, 이 준비위원회의 구성인력을 보면 <표 4-4>와 같다.

〈표 4-4〉 「군포의제 21 준비위원회」 구성인력

소속	직위(직급)	비고	소속	직위(직급)	비고
경기대학교	교수	위원장	시민의 소리 모임	대표	위원
군포시청	경제환경국 장	부위원장	여성단체 협의회	회장	위원
군포시민의 모임	상임대표	부위원장	내일여성 센터	회장	위원
군포환경자치 시민회	공동대표	부위원장	시정발전 위원회	환경분과 위원	위원
시의회	의원	위원	군포시청	기획감사 실장	위원
시의회	의원	위원	군포시청	사회과장	위원
인양대학교	교수	위원	군포시청	지역경제 과장	위원
경기대학교	박사	위원	군포시청	청소과장	위원
군포 상공회의소	총무과장	위원	군포시청	교통행정 과장	위원
성우 엔지니어링	대표	위원	군포시청	건설과장	위원
중부일보	부장	위원	군포시청	도시과장	위원
군포문화원	이사	위원	군포시청	녹지과장	위원
군포경찰련	대표	위원	군포시청	건축과장	위원
군포YMCA	총무	위원	군포시청	비서실장	위원
환경운동 연합	집행위원	위원	군포시청	문화체육 과장	위원
환경복지 군포시민기구	공동대표	위원	군포시청	여성복지 과장	위원
군포쓰레기 연대회의	공동대표	위원	군포시청	상수도 사업소	위원
군포여성 민우회	공동대표	위원	군포시청	보건소 사무장	위원

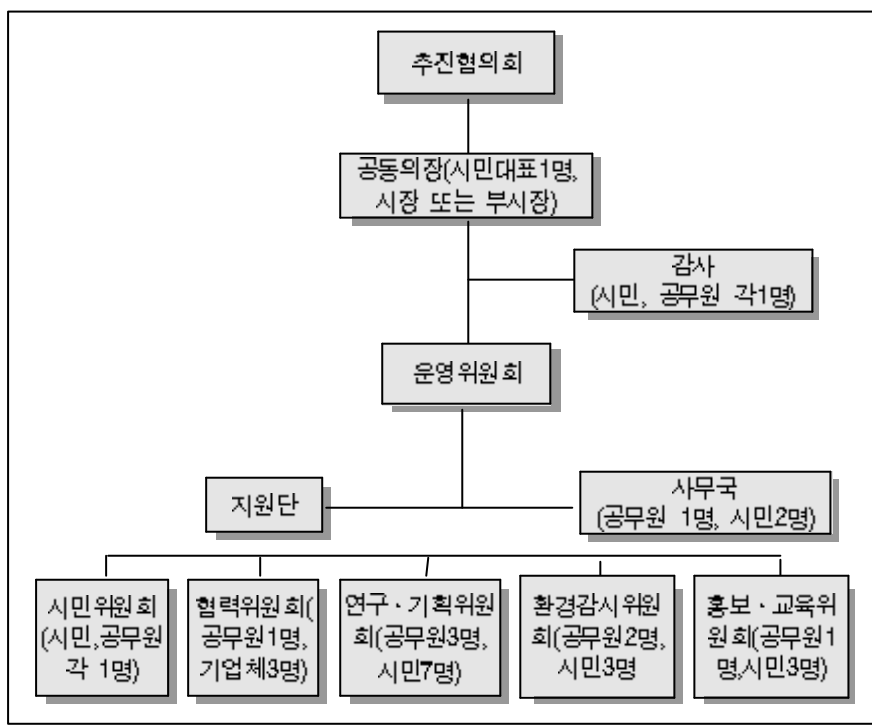
자료 : 군포시 내부자료, 2000.

주) 위원 개인명은 익명성을 고려하여 삭제하였음.

「군포의제 21」의 작성을 위한 총 준비위원 36명중 공무원 15명, 지역 NGO 관계자 13명, 학자 3명, 시의회의원 2명, 기업인 1명, 언론인 1명, 기타 1명으로 구성되어 있으며 군포시에서는 특히 지역NGO 관계자의 구성비율이 높음을 알 수 있다.

「군포의제 21」 다룰 수 있는 주요 의제로는 환경오염, 토지이용, 에너지, 수자원, 자연환경, 교통·통신, 사회·경제, 문화·교육, 지구환경 등이며, 이를 실제 적으로 추진하기 위한 「군포의제 21추진협의회」를 구성하였다.

〈그림 4-2〉 군포의제 21 추진협의회 기구



자료 : 군포시, 군포시 지방의제 21수립에 관한 연구, 1999, p. 60.

주1) 이 그림의 내용에서 시민이란 시민단체 대표 또는 전문가를 말함

〈표 4-5〉 군포의제 21 추진협의회 활동내용

구 분	활 동 내 용
추진협의회	각 조직별로 역할을 분담하고 공동의장단과 고문은 대외적으로 협회를 대표하며 협의회에서 위임받은 사항을 심의하여 결정
운영위원회	실질적으로 추진협의회의 주요 활동을 총괄하는 기구로서 활동방향, 사업계획 및 사업내용 등에 관한 제반사항을 논의하고 의결
시민위원회	협의회의 사업에 관하여 시민들의 의견을 수렴하고 또한 군포시의 지속 가능성을 위한 행동지침이 시민, 학교, 단체, 공공기관 등 모든 구성원들에게 전달되어 실행에 옮겨질 수 있도록 함
협력위원회	군포지역의 기업체를 중심으로 위원을 구성하여 연구·기획위원회의 연구결과물에 대하여 기업의 의견을 반영하여 합의를 도출하고 기업이 수행해야 하는 행동지침을 효율적으로 전달함. 또한 협의회의 사업이 원활하게 수행될 수 있도록 하는 역할 수행
연구기획위원회	군포시의 현황에 대하여 기초적인 조사 및 정보를 수집하고 문제점을 파악하여 군포시를 지속가능한 도시로 만들기 위한 방안 및 정책과제를 도출하고 대안을 제시하며 연차별 지표를 설정하여 도시의 지속 가능성을 제고시킴. 각 분야의 전문가로 구성
교육·홍보위원회	「군포의제 21」 및 협의회의 주요 사업 및 실천지침 및 추진활동 등을 소개하여 사업에 대한 이해와 참여를 확대하고 교육팀을 구성하여 시공무원, 시민단체, 각급학교, 여성단체 등을 대상으로 교육활동을 전개함
감시위원회	환경오염의 유발을 감시하고 「지방의제 21」 및 협의회의 주요사업, 실천지침 등의 제안된 행동의 지식성 평가 및 정기적인 보고
지원단	연구활동을 효율적으로 수행하기 위해 과제별로 군포시의 현황과 정책집행에 따른 정보를 제공할 수 있는 전문공무원이 참여하는 지원단을 구성
사무국	각 위원회의 기획, 예산, 실행 등의 제반 사항 등을 주관

자료 : 군포시 지방의제21 수립에 관한 연구, 1999, p.61 재작성.

2) 군포시 쓰레기 소각장 설치

군포시 쓰레기 소각장 설치반대운동은 1992년 11월 군포시가 신도시내 시민공설운동장 부지내에서 임시소각장을 설치하여 시험가동하다가 주민들의 반발로 철거된 사례가 쓰레기소각장과 관련하여 최초로 일어난 주민운동이다.

이러한 주민반대운동이 본격적으로 시작된 것은 군포시 산본동 산166번지에 소각장을 설치하기로 시의 정책결정이 지역주민들에게 알려지면서 '93년 6월 1일 계룡아파트 주민 193세대가 소각시설 설치반대 집단의사표출과 6월 17일 계룡아파트 소각시설 반대 대책위원회가 결성되면서 부터이다.

주민운동은 19회에 걸쳐 시청앞 광장에서 월기대회를 열었고, 지역주민들은 밤마다 가두행진과 냄비시위를 벌였다. 또한 환경처장관, 국무총리실에 쓰레기소각장 입지선정 기준 및 환경영향평가기준 통보요청과 함께 진정서를 접수시키고 감사원에 소각장건설과 관련하여 군포시에 대한 감사를 요청하였다.

한편으로는 소각장건설 반대 홍보물 제작 및 배포, 자녀등교 거부등을 벌이면서 '94년 7월 "군포시 쓰레기소각장 범시민대책위원회"를 구성하여 활동하였다.

'95년 1월에는 환경운동연합, 환경과 공해연구회, 안양경실련, 안양노총, 안양YMCA, 군포시민의 모임 등 지역NGO들이 참석한 가운데 "군포시 쓰레기소각장 문제해결을 위한 시민환경경연대회"를 결성하여 군포시와 대한주택공사 등과 대화협상, 주민대책위 지원과 연대 등의 역할을 하기로 하였다. 이와 같이 군포시 쓰레기소각장 건립과정에서 지역NGO가 지역주민의 반대운동에 관여한 것은 이 운동의 초기단계가 아닌 중간단계에서부터이다.

이들 지역NGO들은 환경문제, 법적인 문제, 기타 행정절차상의 문제 등

일반주민들이 거대 행정조직과 직접 대면하면서 해결하기 어려운 문제를 해결할 수 있는 나름대로 전문성을 갖춘 조직이다. 주민들은 당시 정부로부터 지역이기주의라고 하는 부정적인 이미지로 묘사되고 있었으며 이러한 체제 권력의 공격은 이들 주민들의 정당성에 커다란 타격을 주었다. 따라서 주민들의 입장에서는 환경적인 측면에서 자신들의 정당성을 입증해 줄만한 대변인 역할을 할 수 있는 지원세력을 찾게 되었고 따라서 지역주민들과 연대하게 된다.

'95년 2월에는 환경연대(6개단체) 중재로 6개 단체대표, 주민대책위대표, 시장, 주택공사대표들이 함께 모여 첫대화를 가졌다. 즉 그 동안의 문제점에 대하여 토론하고 대화를 통해 소각장문제를 해결할 수 있도록 하였다. 이와 같이 지역NGO들은 시와 주민세력 간에서 사태를 중재하고자 하였으며 공청회 등에서 소각장건설의 부당성을 주장하였다.

이러한 과정에서 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거가 치루어졌고 새로운 시장은 소각장건설입지의 변경을 발표하였다. 이러한 결정은 김포쓰레기매립지의 주민대책위측에게는 사실상 소각장건설계획의 백지화로 인식되었으며 이에 따라 군포시의 쓰레기반입을 금지하였다. 상황이 급박해지자 군포시장은 새로운 소각장부지선정을 위하여 주민대표 및 지역NGO대표 12인, 환경전문가 4인, 공무원 2인 등 총 18인으로 구성된 산본 신도시 소각장이전 추진을 위한 "시민자율추진위원회"를 구성하고 7개에 이르는 쓰레기소각장후보를 검토한 결과 새 부지로서 부곡동 722번지 일대를 선정하였다. 그러나 새로 후보지로 선정된 지역주민들이 시장실을 점검하는 등 과격한 시위로 이 부지는 다시 백지화되었으며 "시민자율추진위원회"도 대표성 문제로 해체되었다.

이 과정에서 신·구도시 지역주민간에 갈등이 확산되자 환경운동연합,

YMCA, 환경과 공해연구회 등 환경관련 단체에서 공청회, 설명회를 개최하고 지역단위의 언론, 종교단체 등에서도 환경운동조직을 만들어 소각장건립반대운동을 전개하였다.

한편 군포시는 이러한 환경단체의 활동을 지역실정을 확실히 파악하지 못한 채 학술적인 원론에 치중하여 지역동요를 조장하는 것으로 인식하는 등 적극적인 수용자세를 취하지 못하여 갈등과 긴장상황이 계속되었다.

이러는 과정에서 시측은 다시 지역주민대표, 전문가, 고위공무원으로 구성된 2차 입지선정위원회를 구성하였다. 위원회는 수차례의 회의를 거쳐 14개 후보지중 4곳을 유력후보지로 선정했고 최종적으로 신구도시 각 1곳씩 2곳으로 압축해 시장에게 제시하였다. 시장은 다시 의회에 선정을 요청하였다가 의회의 조건부 지지통보를 받고 '95년 12월 시정조정위원회에서 산본동 산 170번지를 결정했고 이를 공식발표하였다.

이러한 시측의 결정에 신도시주민들은 즉각 반발하였고 '96년 10월 시민단체와 노동조합 그리고 시의원 및 주민대표는 소각장대표모임인 "군포시 쓰레기문제 해결을 위한 시민연대회의"를 재조직하면서 시측의 170번지 입지선정의 문제점을 지적하였다. 군포연대회의는 군포시의 지역NGO뿐만 아니라 노동조합까지 참여했다는 점에서 의의를 가진다고 볼 수 있다. 노동조합이 지역의 환경문제에 연대한 중요한 사례가 된 것이다. 이 과정에서 연대회의는 간부와 부녀회장을 중심으로 '97년 4월부터 매주 시장을 방문하여 항의하였고 한편으로는 한강환경관리청을 방문하면서 환경영향평가의 문제점을 지적하였다.

한편 이 기간동안 지역NGO가 중심이 되어 '쓰레기학교'를 열어 주민환경교육을 실시하였고 김포매립지를 방문하기도 하기도 하였으며 시민참여방식의 쓰레기관리위원회 구성을 위한 조례제정을 추진하였다⁷³⁾.

쓰레기연대회의는 6.4 지방선거를 앞둔 시점에서 소각장공사를 중단하고
감량재활용 우선 정책으로 전환할 수 있는 후보를 지지하기로 하는 등 선거
에서 소각장 문제를 다시 쟁점으로 부각시켰다.

결국 제2기 새로운 민선시장이 선출되었고 지역NGO를 중심으로 한 쓰레
기연대회의는 쓰레기소각장 건설과정에 대한 감사원 감사요구, 소각장용량
축소 요구, 음식물재활용사업의 촉구, 환경영향조사, 소각장안전도 및 성능
검사 요구 등을 새로운 시장에게 요구하였으며 이중 일부는 시정책으로 채
택되었고 일부는 여전히 문제로 남은 채 잠복상태에 있다.

현재 군포시쓰레기소각장은 산본동 170번지에 건설중에 있으며 거의 완
성단계에 있다.

군포시에서는 최근 쓰레기소각장의 시험가동을 몇 달 앞두고 “주민지원
협의체”를 조직하였으며, 여기에는 공무원, 주민대표, 지역NGO대표, 전문가
등 16명으로 참여하였다. 따라서 앞으로 군포시 쓰레기소각장 운영과 관련
하여 “주민지원협의체”와 “폐기물관리시민위원회”의 두 단체가 관여하게 되
고 적어도 군포시의 쓰레기소각장 운영과 관련하여서는 주민 및 지역NGO
의 적극적인 정책참여는 물론 정책결정에 많은 영향을 미칠 것으로 보인다.

3) 주민자치센터 조례제정 공청회 개최 및 위탁경영

주민자치센터란 읍·면·동의 사무와 인력이 조정된 이후 읍·면·동사
무소의 여유공간을 중심으로 지역주민들에게 행정서비스 이외의 문화복지
서비스를 제공해 줄 수 있는 문화복지공간을 의미한다.

군포시는 전국의 시에서 주민자치센터설치 시범지역로 선정되어 시내 11

73) 이대수, “군포 쓰레기소각장건설 추진과정에 대한 평가”, 군포환경자치시민회보, 1999.
12, pp.34.

개 동에서 지역특성에 맞는 주민자치센터를 운영하고 있다. 명칭도 각각 궁내동에서는 “쉼터”, 산본2동에서는 “어울마당”, 광정동에서는 “청소년문화의 집” 등에서 보듯이 다양하게 보여주고 있다.

그러나 현재와 같은 군포시의 주민자치센터가 설치·운영되기까지는 시정부에서도 많은 노력이 있었지만 지역NGO에서도 많은 노력을 하였음을 볼 수 있다. 즉 군포시 NGO의 하나인 “환경자치시민회”에서는 “주민자치위원회 관련 조례와 주민자치센터 운영방안에 대한 토론회”를 개최하여 주민자치센터의 운영에 대한 관심제고와 조례(안)에 대한 시민의 관심과 의견을 모아 그 결과를 시에 건의하였다.

토론회 발표내용은 첫번째 주제발표에서는 “21세기를 향한 주민자치센터의 효율적인 운영방안 모색”을, 두번째 주제발표는 “군포시 주민자치위원회 설치 및 운영에 관한 조례안의 추진배경과 이에 대한 개괄적 소개”를, 세번째 주제발표는 ‘군포시 주민자치위원회 설치 및 운영에 관한 조례안에 대한 검토’를 관련 학자와 관련 공무원이 발표하였다. 특히 두번째 주제발표는 군포시의 주민자치센터 담당부서인 주민자치과장이 직접 발표하였는데, 토론회 현장에서의 주민자치센터에 대한 전문가와 시민의 의견을 있는 그대로 들을 기회가 있었으며 이러한 기회를 통하여 이들의 의견을 주민자치센터 관련 정책에 반영할 수 있었다.

한편 군포시에서는 일부 주민자치센터를 지역NGO에 위탁하여 운영하고 있는데 이는 지역NGO의 정책참여의 일환이며 또한 협력사업의 한 유형이다.

현재 군포시에서는 광정동 주민자치센터인 “청소년 문화의 집”과 당동 주민자치센터인 “청소년문화의 집”이 지역NGO에 의해 위탁경영되고 있다. 전자는 “청소년을 위한 군포내일여성센터”에 의해서 운영되고 있으며, 후자

는 “교육자치를 위한 군포시민의 모임”에서 운영하고 있는데 이 단체들은 시와의 일정절차를 거친 후 주민민자치센터의 운영을 맡게 되었다.

시에서 이들 지역NGO에게 위탁운영하게 된 것은 “군포시 청소년에게 유익한 문화활동 및 정보제공을 목적으로 건립된 청소년문화의 집의 효율적이고 전문적인 운영을 도모하기 위함”이며 계약기간은 1년이며 연장할 수 있다.

위탁업무의 범위는 첫째, 청소년문화의 집의 재산관리, 둘째, 군포시 청소년문화의 집 설치 및 운영조례 제4조의 규정에서 정한 사업, 셋째, 기타 청소년문화의 집의 효율적 관리운영을 위해 군포시장이 정하는 사업이다.

이들 단체들은 청소년문화의 집을 운영함에 있어 관련 법률·조례 및 운영지침에 적합하도록 하여야 하며, 청소년문화의 집 운영을 지도·감독하는 군포시장의 지시사항을 준수하여야 한다.

한편 주민자치센터의 민간위탁운영자 모집공고를 내었을 때 4개의 지역 NGO가 응모하였으며, 이를 심사하기 위하여 “민간위탁기관심의위원회”를 구성·심의하여 위의 2개 단체를 선정하였다.

심의위원회의 평가위원은 군포부시장, 군포시청 관련국장 4인 및 기획감사실장, 군포시의회 시의원 1인, 전문가로서 한국청소년개발원 연구원 1인 등 총 8명이 참여하였으며, 평가기준은 <표 4-6>과 같다.

〈표 4-6〉 군포시 주민자치센터 민간위탁경영선정 평가기준

총점	전문성	인력구조	행정능력	계속성·연속성	연간 예산운영 규모	청소년 관련사업 실적	위탁신청 동 기
100점	20점	15점	10점	20점	10점	15점	10점

자료 : 군포시 내부자료, 2000.

4) 폐기물관리조례 개정 및 폐기물관리시민위원회의 구성

쓰레기 소각장 문제로 많은 고통을 겪은 군포시의 시민들은 젓은 쓰레기가 많은 문제를 발생시키는 주범이므로 이에 대한 해결방안으로 음식물찌꺼기의 분리수거처리방안을 검토하였으며, 이를 시장에게 수차례 건의하였다. 이에 따라 시에서는 하나의 아파트단지를 시범단지로 선정하여 주었으며 “환경자치민회”의 “수리살림팀”에서는 군포 전지역을 대상으로 실시하기 위하여 시범 단지를 비롯한 전지역에 걸쳐 음식물찌꺼기분리수거에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 결과 대부분이 음식물분리수거에 참여하겠다(적극참여 55.2%, 참여 38.4%, 합계 93.7%)라고 답변한 수가 대부분을 차지하였으며, 반대는 6.3%였다⁷⁴⁾. 반대하는 사유로는 실시하다가 중단할 것이라는 것과 악취발생을 염려하는 것이었다. 그러나 환경자치시민회에서는 부녀회장을 중심으로 꾸준히 주민설득에 나섰고 결국 주민동회의 서명을 받아내었다. 또한 이의 실시를 위하여 시에서는 음식물수거함을 제작하여 희망하는 아파트단지에 나누어주었다.

환경자치시민회에서 음식물찌꺼기의 분리수거운동을 추진하고 시에도 강력히 정책으로의 추진을 요구하자 군포시에서도 사료화추진에 찬성하였고 사료화공장 건설을 검토하였다. 그러나 환경자치시민회와 군포시간에 사료화방법에 대한 이견이 발생하였다. 즉 시에서는 건식사료화 방법을 선호하였고 환경자치시민회에서는 고비용의 건식방법보다는 싼비용의 다른 방법으로 추진하자고하여 서로 주장이 엇갈렸다.

이에 따라 ‘98년 9월 ‘음식물재활용 특별위원회’가 구성되었으며, 구성원은 지역NGO대표들과 기존의 청소과 직원이 아닌 환경위생과 직원 3명이 한 팀이 되어 음식물재활용을 위한 작업이 원점에서 다시 논의되었다.

74) 본 내용은 환경자치시민회 자체조사자료이다.

이 논의에서는 먼저 환경부에 의뢰하여 다른 시·구의 음식물 재활용처리방식을 살펴본 후 수도권내에서 운영되고 있는 사료화시설 20여곳 중에서 방식이 다른 12군데를 견학하였으며 이중 10군를 선정하여 제 안서를 받고 설명회를 개최하였다.

한편 처음에는 환경자치시민회를 중심으로 일부 아파트단지에서 벌였던 음식물찌꺼기의 분리수거운동은 점차 다른 시민단체의 가세와 군포시 청소과의 합세로 군포시 전역으로 확대되어 2000년 10월 현재는 약 50,000세대가 참여하고 있다. 이는 지역NGO가 지방자치 단체의 정책을 이끌어낸 좋은 본보기이다.

이와 함께 지역NGO에서 추진하였던 사료화처리시설의 설치문제는 처음에는 군포시 지역내에 시설을 설치하려 하였으나 시의원들의 반대로 포기하고 충남 아산에 시설을 설치하여 2000년 12월 10월에 가동예정이다.

한편 군포 지역NGO에서는 폐기물처리에 대한 법적 근거를 마련하기 위하여 조례개정을 추진하였다. 개정의 주요안건으로는 폐기물의 감량화, 재활용 및 적정처리 등에 관한 시책의 개발 등에 관한 것이며, 이에 대한 모든 필요한 사항을 심의하고 시장의 자문에 응하기 위한 폐기물관리시민위원회의 구성이었다.

지역NGO들의 지속적인 노력의 의하여 폐기물조례안이 2000년 9월말에 개정되었으며, 이에 따라 폐기물관리시민위원회가 설치되었다.

폐기물관리위원회의 구성원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하며 위원은 경제환경국장, 청소과장을 당연직으로 하고 시의원 4인, 환경 NGO대표 4인, 폐기물관련 재활용사업자 2인, 각 동의 부녀회장1인으로 구성하였다. 또한 동 위원회의 실질적인 사업을 추진할 실행위원회를 구성하였는데 위원은 환경자치시민회를 비롯한 시민 단체대표 4

명, 군포시 청소과장, 담당관련 계장 등이다.

이 위원회의 사업으로는 첫째, 지역내의 쓰레기 발생현황, 처리과정, 처리비용에 대한 자료분석 및 실사, 둘째, 동별위원인 부녀회장을 통해 동별 현황의 파악, 셋째, 구체적인 지역과 범위를 정하여 지역특성에 맞는 사업계획 추진, 넷째, 쓰레기문제해결이 범시민운동으로 승화되고 구체적으로 진행될 수 있도록 시민위원회에서 정책대안 제시, 다섯째, 쓰레기없는 날 지정, 쓰레기처리 전 과정에 대한 견학, 재활용시설 견학, 폐기물합동단속 등이다.

나. 안양시

1) 안양천 살리기 네트워크

안양천은 경기도 의왕시에서 발원하여 서울시의 구로구, 영등포구 등의 도심지역을 지나 한강으로 유입된다. 안양천의 길이는 32.2km이며, 주요지천은 상류지역으로부터 왕곡천, 오전천, 당정천, 산본천, 학의천, 삼성천, 목감천, 개화천, 도림천 등이 있다.

안양천 유역에는 서울시의 강서구, 양천구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 영등포의 7개구와 경기도의 군포시, 광명시, 안양시, 의왕시, 과천시, 부천시, 시흥시 등의 7개시가 포함되어 있다.

그 동안 안양천은 주변의 자치단체·환경단체들이 나름대로 생태조사와 수질조사, 환경교육 등을 실시하면서 개별적으로 활동해 왔으나 이러한 개별적인 활동만으로는 안양천을 살리기에 역부족이었다.

따라서 안양천 주변에 위치한 자치단체와 지역NGO들이 안양천 상류에서 하류에 이르기까지 각 지역에서 진행했던 안양천에 대한 조사활동을 공유하고 또 종합적이며 효율적으로 안양천 전체지역의 하천오염을 감시하고 생태계를 되살리기 위해 1998년 11월 24일 「안양천살리기 네트워크」를 발족시키게 되었다⁷⁵⁾.

〈표 4-7〉 안양천살리기 네트워크 참여단체

구 분		참 여 단 체
자치단체 (11)	서울	구로구, 양천구, 강서구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구
	경기	안양시, 군포시, 광명시, 의왕시
시민단체 (19)	서울	관악주민연대, 구로시민센터, 서울여성노동자회, 여성민희양천지구, 열린사회시민연합, 환경과 공해연구소
	경기	광명경실련, 광명YMCA, 광명 YWCA, 광명 여성의 전화, 광명만남의 집, 군포시민의 모임, 군포환경자치시민회, 안양경실련, 안양 YMCA, 안양YWCA, 안양여성회, 안양지역시민연대, 안양·군포·의왕 환경운동연합

자료 : 안양시 내부자료 제작성, 2000

사업목표는 첫째, 안양천 유역의 지역NGO들의 참여를 확대하여 안양천 살리기 네트워크를 구축한다. 둘째, 오염감시방법과 일정 등을 조정하고 참여 단체간의 역할분담을 통해 시민이 참여하는 안양천오염감시체계를 확립한다. 셋째, 오염감시활동을 통해 안양천 오염개선안을 제시한다. 넷째, 지역 NGO, 기업, 지방자치단체가 참여하는 안양천오염공동대책기구를 조직하여 개선안을 공동으로 모색하는 일이다.

이러한 「안양천 살리기 네트워크」 발족의 의의는 첫째, 수계별로 하천을 통합·관리 함으로써 지방자치 단체별로 하천을 관리하는 현 행정체제의 비효율성을 극복하고자 하는데 있으며, 둘째, 하천수계의 지방자치 단체와 지역 NGO들이 처음으로 조직한 민간감시 네트워크라는 것이다. 주요 활동은 지역 NGO들이 하고 지방자치 단체에서는 후원을 하고 있다.

75) 본 기구의 경기지역본부는 안양경실련에, 서울지역본부는 환경과 공해연구소에 각각 두고 지역NGO와 자치단체간 연락을 하도록 하였으며, 이 기구에 대한 자치단체의 후원업무는 구로구청을 중심으로 이루어졌다.

한편 이 기구의 활동계획을 보면 오염감시활동에 대한 교육실시와 정기적인 오염감시활동, 안양천 오염대책에 대한 간담회 및 토론회 개최, 안양천 공동대책기구의 조직, 통신망 구축 등이다.

「안양천살리기 네트워크」의 구성을 통해 나타난 성과를 보면 본 기구의 설치로 안양천살리기 운동에 참여할 지역NGO의 활동연대가 가능해졌으며, 안양천 전 유역에 걸쳐 오염감시활동을 체계적으로 진행할 수 있었다. 또한 단체간의 교류를 통해 안양천 수질개선대책을 공동으로 모색하는 계기가 마련되었으며 본 기구의 그의 안양천 유역의 지방자치단체장들의 모임인 「안양천수질개선대책협의회」⁷⁶⁾에 관련대책을 촉구하여 각 자치단체의 정책에 반영하는 효과를 나타내고 있다⁷⁷⁾.

지금까지의 실질적인 활동내용으로는 11개 자치단체의 관련부서 공무원, 지역NGO관계자들이 참석한 가운데 '98년과 '99년 두차례의 토론회⁷⁸⁾를 개최하여 그 결과를 정책에 반영토록 하였으며, 각 자치단체의 협조하에 안양천 하천지도를 제작하였다.

지금까지 본 기구는 처음 설치할 때의 목표만큼 활발한 활동이 이루어지고 있지는 않다. 그러나 향후 모니터단과 시민들의 감시활동, 그리고 각 단체들의 조사를 토대로 안양천의 오염원인을 밝혀내고 개선대책을 수립하여 이를 정책적으로 반영이 되도록 노력하여야 할 것이다. 또한 정책반영 후에 어떻게 진행되는지 확인하고 점검해서 지역NGO의 노력이 헛되지 않도록 하여야 할 것이다.

76) 안양천 수질개선대책협의회는 서울시의 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구와 경기도의 안양시, 군포시, 의왕시, 광명시 등이다.

77) 안명균, 「안양천의 오염실태와 수질개선을 위한 자치단체의 역할」, 안양천 수질개선대책에 관한 토론회, 1999. 10, pp. 54-55.

78) 1998년 11월 「안양천살리기네트워크 활동을 위한 워크숍」 및 1999년 10월 「안양천유역의 하수처리실태와 수질개선을 위한 시민의 역할」을 주제로 토론회를 개최하였다.

2) 늘푸른 안양 21

「늘푸른 안양 21」은 전 지구적인 환경보전노력인 「지방의제 21」을 안양시의 특성에 맞게 계획하고 실천해 나가기 위한 프로그램이다. 의제사업은 지역특성에 맞게 지속가능한 공동체를 위한 행동계획과 강령을 작성하여 스스로 실천하는 일로, 이를 위해 1998년 4월 16일 안양시, 시민, 지역 NGO, 기업, 환경전문가 등 총 127명을 추진위원으로 「늘푸른 안양 21」추진협의회를 구성하였다.

「늘 푸른 안양 21」추진협의회는 '98년부터 '99년까지 2년동안 안양의 주요 환경현안을 중심으로 12개의 연구분야를 선정하여 의제를 작성하였고 시민, 지역NGO, 기업, 지방자치단체와 함께 분야별 토론회, 워크숍, 현장답사, 공청회 등의 과정을 거쳐 개선목표와 실천과제를 결정하였다.

2년 동안의 노력 끝에 2000년 5월 4일 「늘푸른 안양 21」을 공포하였으며 그 과정을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 4-8〉 늘푸른 안양 21작성·추진과정

날 짜	추진내용
1998. 4. 16	「늘푸른 안양 21」추진협의회 발족
1998. 6. 9	기획연구분과에서 14개 의제 채택
1998. 7. 9	「늘푸른 안양 21」내용준비를 위한 전체 워크숍
1998. 9. 15	안양시 환경기본조례 제정·공포
1998. 10. 28	안양천 살리기 시민토론회 개최
1998. 12. 16	시민의식 설문조사 보고서 발간

1999. 5. 13	「늘푸른 안양 21」 연구보고서 발간
1999. 9. 13	「늘푸른 안양 21」 12개 의제 확정
2000. 2. 26	「늘푸른 안양 21」 초안 제출
2000. 3. 27	「늘푸른 안양 21」 초안에 대한 공청회
2000. 5. 4	「늘푸른 안양 21」 공포

자료 : 늘푸른 안양 21 추진협의회, 「늘푸른 안양 21」 p. 64.

「늘푸른 안양 21」이 작성·공표되기 까지 운영되었던 “늘푸른 안양추진협의회”에는 지역내의 환경단체를 비롯한 많은 지역NGO들이 참여하여 안양시의 향후 환경정책을 비롯한 모든 시정의 발전을 위한 방향설정과 지표선정에 커다란 영향을 미쳤다.

이 기구의 조직을 보면 고문, 공동의장, 감사, 환경분야 지표작성위원회, 교통·도시생태 분야 지표작성위원회, 사회복지·여성·문화·교육 분야 지표작성위원회, 행정지원 단으로 구성되었으며, 공동의장 6명중에 안양·군포·의왕 환경운동연합 의장을 비롯한 4명, 환경분야 지표작성위원 17명중에 안양·군포·의왕 환경운동연합 사무국장을 비롯한 6명, 교통·도시생태 분야 지표작성위원 20명중 녹색어머니회 회장을 비롯한 8명, 사회복지·여성·문화·교육 지표작성위원 19명중 안양YWCA 사회문제위원장을 비롯한 3명 등이 지역NGO 대표로 참여하였다⁷⁹⁾.

지역NGO가 참여하여 작성된 「늘푸른 안양 21」의 의제를 표로 나타내어 보면 <표 4-9>과 같다⁸⁰⁾.

79) 본 내용은 「늘푸른 안양 21」의 pp. 60-62 를 보고 제작성한 것이며, 여기서 말하는 시민단체는 본 보고서에서 다루고 있는 순수시민운동단체로서의 지역NGO뿐만 아니라 지역내의 범사회단체도 포함된 통계이다.

〈표 4-9〉 늘푸른 안양 21 의제

분 야	의 제
환경분야	1. 오존 걱정없는 안양을 만들시다 2. 관악산이 맑게 보이는 안양을 만들시다 3. 물고기가 돌아오는 안양천을 만들시다 4. 생명의 물을 아끼시다 5. 쓰레기는 반으로 재활용은 두배로 6. 음식물쓰레기를 자원화 합시다 7. 에너지소비를 줄입시다
교통·도시 생태 분야	8. 편안하고 안전한 대중교통 9. 걷고싶은 거리, 보행자의 천국 10. 인간과 환경을 살리는 자전거 11. 푸르름과 생명이 넘치는 안양을 만들시다
사회복지· 여성 분야	12. 주민이 즐겁고 참여하는 주민자치센터를 만들시다 13. 자원봉사가 활발한 안양 만들기 14. 장애인도 편안한 안양을 만들시다 15. 여성이 함께하는 지역사회
문화·교육 분야	16. 시민이 창조하고 즐기는 문화도시, 안양 17. 청소년을 위한 건전한 교육문화를 조성합시다 18. 환경교육을 보다 활성화 시킵시다

자료 : 늘푸른 안양 21에서 제작성. 2000.

다. 춘천시

1) 춘천시 생활폐기물처리시설 조성사업

현대 도시행정의 가장 큰 문제는 3난, 3장이라고 하는데 3난은 주택난, 급수난, 교통난을 말하며 3장은 쓰레기처리장, 하수처리장, 화장장을 말한다.

그 중에서도 쓰레기처리선정 문제는 많은 도시에서 골치를 앓고 있는 문제로 춘천시 역시 예외가 아니었다. 그러나 비록 내부문제가 아직도 남아있

80) 18개의 의제마다 “이렇게 합시다” 라는 세부지표를 작성하여 안양시, 시민, 기업들이 실천적으로 추진해야 행동들을 나열하였다.

긴 하지만 춘천시는 이 문제를 잘 해결하여 다른 시의 모범사례가 되고 있으며 이 쓰레기처리시설문제를 해결하는데 춘천시와 지역 시민단체들의 협조하에 문제해결이 이루어졌다는데 더 큰 의미가 있다고 하겠다.

본 내용에서는 지역NGO들이 춘천시의 쓰레기매립장 선정과정에 어떻게 참여하였으며 어떠한 협력과정을 통하여 문제를 해결하였는지 그 과정을 위주로 살펴보고자 한다.

춘천시에서 처음 쓰레기매립장 설치를 계획하였던 장소는 1992년 춘천시 석사동 애막골이었다. 그러나 지역주민들의 반대로 무산되면서 그후 4년여 동안 매립장부지를 확보하기 위한 노력을 하였으나 결국 부지선정에 실패하고 15곳의 소규모 매립과 가적치장을 전전했다. 특히 '96년초 지역NGO의 중재를 거쳐 시의 최종대안으로 추진되었던 동산면 조양리 매립장 건설계획이 홍천군 주민의 반대로 무산되면서 부지선정문제는 계속 미궁에서 헤어나지 못하게 되었고 그 후에도 춘천시 행촌리 등 몇군데를 매립장 적지로 선정하고 추진을 시도하였으나 번번이 지역주민들의 반대로 실패하고 춘천지역 전체가 쓰레기 대란에 처하였다.

쓰레기수거 중단으로 시 전체가 쓰레기장이 되는 위기상황에 봉착하게 되자 이제는 쓰레기 처리문제가 단지 춘천시행정만의 문제가 아닌 주민전체의 문제라는 인식이 형성되기 시작하였다. 이러한 상황에서 1996년 4월 춘천경실련, 환경운동연합 등 지역NGO들은 춘천시, 춘천시의회, 지역NGO가 참여하는 쓰레기매립장 선정을 위한 민·관조정위원회를 구성하고 공개적이고 공정한 심사를 통해 쓰레기매립장 부지를 선정할 것을 건의하였다. 이에 따라 춘천시는 '96년 5월 "춘천시 쓰레기처리장 선정조정위원회"(이하 선정위)를 15명의 위원으로 하여 정식 출범하였다.

우선 첫사업으로 마을발전기금 30억원을 전제조건으로 쓰레기처리장 후

보지공모를 하였으며 그 결과 남면 한덕리 등 3개소가 신청되었고 '94년도 동부엔지니어링(주)에서 조사통보된 신동면 혈동2리 등 12개소를 포함하여 모두 15개소를 대상후보지로 하여 '선정위'를 중심으로 환경부 기준항목에 의거하여 본격적인 현지실사를 하였다. 현지 실사결과 제1후보지를 신동면 혈동2리 약물골, 제2후보지를 남산면 수동2리 흰도라지골, 제3후보지를 신동면 팔미2리 큰설미골 등 3곳으로 선정발표하였고 다시 이 세후보지를 놓고 심도있는 적지타당성 검토를 통해 제1후보지였던 약물골을 최종 확정하여 이를 춘천시에 건의하였다.

시에서는 '96년 8월 9일 '선정위'의 의견을 받아들여 혈동리를 매립장부지로 최종 결정하였다. 이와 동시에 선정위는 시가 약속한 30억원 상당의 마을 발전기금의 공정한 집행 및 주민의 피해가 가장 적은 방법으로 매립장이 시공될 수 있도록 감시하고 민원발생시 주민과 행정간에 조정역할을 담당하도록 하는 것을 설치조건으로 제시하였다. 이에 춘천시는 '선정위'의 의견을 받아들여 혈동리를 쓰레기매립장 부지로 결정하고 이의 성사를 위해 지역 NGO에 중재를 요청하였다.

'선정위'에 의해서 매립장 최종후보지가 확정되고 시가 이 안을 수용했지만 해당 지역주민들을 설득하는 것이 가장 큰 문제였다. 혈동2리 약물골이 쓰레기매립장부지로 확정되었다는 언론보도가 발표나자 해당지역 주민인 혈동2리, 팔미3리 주민들의 강력한 항의사태가 이어졌으나 이후 약 4개월동안 주민들의 시에 대한 요구사항 건의와 주민들의 설득작업을 병행하였다. 이 과정에서 춘천시장, 춘천시 사회복지국장, 지역NGO대표, 주민대표들간의 면담이 개최되기도 하였으며, 지역주민들에 대한 설명회 개최 등이 있었다.

계속된 협의와 설명회, 쓰레기처리시설 견학 등의 과정을 거쳐 10월 31일

지역NGO대표와 시의 사회복지국장, 지역주민대표가 신동면사무소에 모여 최종합의문에 대해 논의하였다. 그 결과 주민들의 요구사항을 거의 수렴하는 선에서 합의문의 내용을 확정하였으나 주민들은 다시 시가 합의한 내용을 보장할 수 있는 제도적인 보장장치를 요구하였다.

이러한 상황에서 지역주민 및 지역NGO대표들이 춘천시장을 방문하여 주민들의 요구대로 시장관사를 매립장예정지로 이전하여 쓰레기매립장을 선진국형 최첨단시설로 건설하고 주민결에서 시가 약속한 합의사항을 이행하도록 행정의 최고결정권자가 감독하겠다는 의지를 보여줄 것을 설득하였다.

이 제안에 대해 시장이 동의하고 이 사실이 언론에 보도되자 혈동2리와 팔미3리 주민들은 적극적으로 환영의사를 포함으로써 체결의 분위기를 성숙시켰다. 그리고 마침내 11월 15일 춘천시청 대회의실에서 춘천경실령 등 시민단체들의 입회아래 혈동2리, 팔미3리 주민대표와 시장간에 협약서교환식을 하여 춘천시 쓰레기매립장 부지선정을 최종 확정하였다⁸¹⁾.

이와 같이 춘천시의 쓰레기부지선정문제의 해결은 춘천경실령과 환경운동연합 등 지역NGO들이 약 50여 차례에 걸쳐 주민들과 행정당국을 접촉하여 상호신뢰를 확보하고 합리적인 협상안을 도출해냄으로써 마침내 합의에 도달할 수 있었다.

2) 도시형 폐기물 종합처리시설 입지선정

춘천시의 도시형폐기물사업은 쓰레기소각, 폐기물 재활용의 선별, 음식물의 자원화 등을 말하는 것으로서 사업기간은 '2000년에서 2003년까지 3년이며 총사업비는 35,330(백만원)이다.

이 사업을 위하여 강원도 건설기술심의위원회에서 '98년 10월에 대형공사

81) 서왕권, "지역환경분쟁, 시민단체의 중재로 해결한다", 지방자치, 1997. 9, pp.35-38.

집행 기본계획심의회의를 개최하였고, 그후 '99년 4월에 폐기물처리시설 입지선정계획 결정공고를 하였다. 또한 춘천시 폐기물정책토의로서 '99년 12월부터 2000년 5월까지 8개 지역NGO들이 모여 정책설명회 2회, 환경포럼 2회를 개최하였는데 그 내용은 춘천시 폐기물 정책방향과 쓰레기문제 해결을 위한 민·관협력방안에 관한 것이다.

여기에서 논의된 결과에 따라 춘천시에서는 도시형폐기물의 입지선정을 위하여 '입지선정위원회'를 2000년 9월 설치되었다. 이 위원회의 위원정원은 폐촉법 제9조에 의하여 구성되었으며 구성원은 위원장 1인을 포함하여 11인 이내로서 위원장은 위원회에서 의결에 의하여 선임한다. 위촉기준은 시의회 의원 2인, 시공무원 2인, 의회선정 지역NGO대표 3인, 시장선정 전문가 2인, 주민대표 전문가 2인이다.

이 규정에 의하여 다음과 같은 위원이 구성되었다.

입지선정위원회의 역할은 첫째, 입지선정전문연구기관의 선정, 둘째, 입지타당성조사계획 수립 및 자치단체 통보, 셋째, 입지타당성조사결과 공람, 넷째, 입지타당성조사 결과의 주민의견수렴 및 설명회 개최이다.

운영은 위원장이 직권 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구에 의하여 소집되며, 재적위원 3분의 2 이상의 참석과 과반수의 찬성으로 의결한다. 기타 위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

〈표 4-10〉 춘천시 도시형폐기물종합처리시설 입지선정위원회

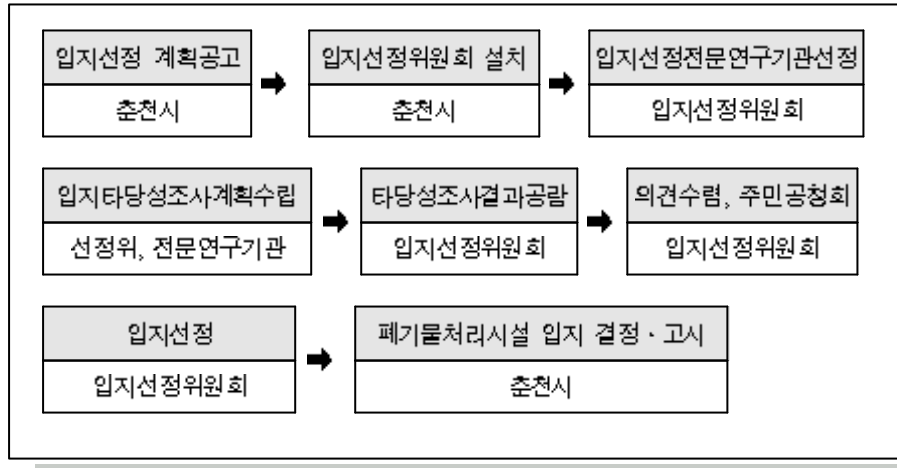
구분		소속	직위
시의원		시의회산업위원회	의원
		〃	〃
시민대표		YMCA	사무총장
		환경운동연합	사무국장
		춘천경실련	사무국장
공무원		춘천시	경제복지국장
		〃	환경과장
전문가	시민단체대표	서울보건대학 환경보건학과	교수
		강원대학교 사회과학대학	교수
	시장선정	강원대학교 공과대학	교수
		한림대학교 자연과학대학	교수

자료 : 춘천시 내부자료, 2000.

주) 위원 개인명은 익명성을 고려하여 삭제하였음.

입지선정은 폐촉법 제9조 제4항과 동법 시행령 제8조에 의하여 입지선정 전문기관을 선정하여 입지후보지타당성의 조사결과를 참작하여 입지선정위원회에서 결정하며 그 과정은 다음 <그림 4-3>과 같다.

〈그림 4-3〉 입지선정 절차



현재 춘천시의 도시형폐기물 종합처리시설사업은 하루에 약 230톤 정도의 규모로 예상하고 있으며 춘천시에서는 쓰레기매립장내에 설치하기를 원하고 있으나 지역주민은 반대하고 있다.

3. 지역NGO의 정책참여과정상의 문제점

가. 공무원과 지역NGO간 불신

지역NGO들의 입장에서 볼 때, 지방자치단체에서 어떠한 정책결정을 할 때 지역NGO가 참여하는 정책위원회가 구성되었다 하더라도 이는 지방자치단체에서 진정으로 이들의 의견을 수렴하기 위해서 참여시켰다기 보다는 정책결정과정에서 주민의 의견을 수렴하였다는 하나의 홍보용으로 이용되고

있다고 생각하고 있다. 즉 지역NGO는 지방자치단체가 필요시에만 그들의 의견을 수렴하는 형식적인 모임을 가지고 있다고 생각하고 있는데, 예를 들어 정책위원회가 개최되었을 때 이들의 의견을 수렴하기 보다는 일방적으로 시의정책을 홍보하고 설득하려는 경우가 대부분이며, 회의자료도 미리 전달하기 보다는 당일 회의장 객상위에 올려놓고 회의에 참여한 지역NGO대표가 정책자료를 검토할 시간적 여유도 없이 자치 단체장이 회의를 일사천리로 진행시키고 정책을 결정하는 경우가 대부분이다. 한편 참여지역NGO의 수 및 참여 단체도 시민단체와 협의없이 시에서 일방적으로 구성하는 경우가 많다.

또한 이들의 입장에서 볼 때 지방자치 단체의 의사결정시의 말과 후의 실제 행동의 결과가 다르게 나타나는 경우가 있다고 느끼고 있으며 소위 국민운동지원단체중심의 NGO가 참여하여 결정한 결과를 순수시민운동단체가 참여하여 결정되어진 것으로 발표 및 홍보하는 경우가 있다고 보고 있다.

이와 같이 지역NGO는 아직도 모든 행정이 공무원위주로 이루어지고 있다고 보고 있으며 지방자치 단체의 주민의견수렴은 형식적인 절차과정이며 각종 위원회는 형식적으로 운영되고 있다고 보고 있다.

반면 공무원은 지역NGO대표들이 관료화되어 있다고 보고 있으며 정책에 대한 책임감 없이 고발성위주의 정보를 시민에게 알리고 있다고 보고 있다. 지역NGO대표들이 관료화된 것은 지역의 정치인들의 책임이 크다고 보는데 자치단체장이나 지방의원들의 경우 이들에게 잘못보였을 경우 다음선거에서 영향을 받지않을까 하는 염려에서 이들의 지위를 지나치게 키워주었다고 보고 있다.

한편 사업추진 과정에서 볼 때 공무원들은 법령·규칙·지침에 의거하여 사업을 추진하고 있으나 지역NGO는 이보다는 지역주민의 의견에 의거

하여 정책에 반영하려는 경향이 있어 양기관간에 갈등이 발생한다.

이러한 양자간의 불신상태는 “지역NGO와 지방자치단체 사이의 협력관계를 강화시키는 가장 좋은 방법”으로 공무원이나 환경단체 활동가 모두 “지역NGO와 자치단체 사이의 공식적인 의사소통경로 개설”을 첫 번째 순위로 응답하고 있음을 볼 때 그 심각함을 알 수 있다(<표 4-11 참조>).

〈표 4-11〉 지역NGO와 자치단체사이의 협력관계 강화 방법

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
양기관간 정기협의회 개최	78	18.3	46	21.3	124	19.3
양기관간 공식적인 의사소통경로 개통	199	46.6	80	37.0	279	43.4
자치단체의 지역NGO지원 강화	77	18.0	50	23.1	127	19.8
관련정보의 공유	57	13.3	36	16.7	93	14.5
기타	16	3.7	4	1.9	20	3.1
계	427	100.0	216	100.0	643	100.0

나. 지방의제 21의 한계

「지방의제 21」은 각 지방자치단체 단위에서 정부와 민간, 기업의 협력으로 지역에서 할 수 있는 환경보전을 위한 실천계획을 명문화하고 이를 민간, 정부의 협력구도안에서 감시, 견제, 상호 노력하는 방안이다.

2000년 6월 현재 광역과 기초를 포함하여 전국 지방자치단체의 약 150여

곳에서 「지방의제 21」을 제정하여 선포하거나 제정을 추진중에 있다⁸²⁾. 그러나 이들 대부분 지방의제의 문제점으로 지적되는 것은 각 자치단체별로 「지방의제 21」을 만드는 과정에서 지역주민의 참여가 없는 상태에서 이루어졌기 때문에 마치 「지방의제 21」 자체가 정부관계자와 전문연구가들만의 기획안의 성격으로 변질된다는 점이다. 이런 오류는 작성주체인 지방자치단체가 「지방의제 21」의 성격을 잘못 인식하고 있는데서 나타나는 결과이다.

「지방의제 21」의 중요한 점은 그 결과보다는 시민참여 과정을 통하여 지역의 환경에 대해 고민하고 학습하는 과정인 것이다. 이러한 지방자치단체의 잘못된 인식과 미진한 주민참여로 인하여 「지방의제 21」의 사업내용이 지역의 특성에 따른 사업을 담고있기 보다는 하나의 모델을 중심으로 비슷비슷한 사업들을 나열하고 있으며, 이웃 자치단체의 의제를 모방하는 경우가 많다.

또한 그 구성원이 지역의 발전과 환경보전을 위한 문제의식을 가지고 지방자치단체의 정책결정에 열심히 참여하려는 의지를 가진 NGO가 주구성원인 자치단체가 있는가 하면, 일부자치단체의 「지방의제 21」의 구성원은 환경과는 거리가 먼 지역내 유지 및 토호세력 등의 친목단체 또는 기득권유지를 위한 모임성격을 가진 자치단체도 있다.

한편 짧은 기간내에 서둘러 작성됨으로 인하여 구체성이 결여된 선언적인 행위주체별 행동원칙만을 발표하고 있으며 지나치게 환경보호 위주의 의제만을 고집하고 있다.

82) “지방의제 전국편람”(지방의제전국협의회, 환경부)에 수록된 단체는 2000년 6월 16일 현재 12개 단체가 수록되어 있으나 이는 지방의제가 완성·공포된 자치단체이며 이 통계는 현재 지방의제를 작성중인 지방자치단체를 포함시킨 것이다.

다. 유명무실한 각종 정책자문위원회의 과다

우리 나라의 기초자치단체에는 일반적으로 40-50개의 각종 자문위원회, 발전위원회 등 일종의 정책위원회가 있다. 그러나 이 위원회들은 1년 동안 회의를 거의 개최하지 않고 있는 경우가 대부분이며 따라서 자치단체의 정책결정에 어떠한 기여도 하지 않고 이 위원회에 참여하는 유사 국민운동지원 단체의 의견상 존재가치만 높여주고 참여 단체대표의 이력난만 채워주는 역할만 한다.

이와 같은 각종 단체가 참여하는 위원회수의 과다는 예산낭비가 뒤따르며 하나의 NGO가 여러개의 위원회에 중복참여하여 시민들에게 혼란만 야기시킨다.

한편 실질적으로 각 정책위원회가 지역주민을 위하여 열심히 활동을 하는 경우에도 지역내 NGO들이 여러개의 위원회에 중복참여하다 보니 시의 정책결정참여시 지역주민의 의견수렴을 제대로 못해 주민의 의견을 정확하게 전달하지 못하거나 전문성이 떨어지게 되는 경우가 발생한다.

결국 지역에서의 일정 사건발생시 이를 해결하기 위한 정책안을 마련하기 위하여 협의회 또는 운영회 등을 구성하여 운영하고 있으나 근본적으로 지역의 모든 문제를 함께 논하고 해결할 수 있는 협의체구성이 미흡한 실정이며, 지방자치 단체와 지역NGO 모두 지역정책참여와 협력을 위한 통합적인 제도정립 및 기구의 정립필요성은 인정하고 있으나 상호 이를 위한 노력을 하고 있지 않다.

라. 지방자치단체의 사전 정보공개의 미흡

지역NGO가 지방자치단체에 대하여 불신하는 이유중의 하나가 지방자치 단체의 정책에 대한 비밀주의이다. 예를 들어 시에서 지역NGO대표들을 초

대하여 시의 정책결정에 대한 주민들의 의견을 수렴하는 경우에도 이 정책안을 충분히 검토하도록 사전에 시간을 두고 배포하지 않고 회의당일 회의석상에서 자료를 공개하고 시관계자의 의도대로 일사천리로 회의진행을 시켜 지역NGO대표들의 의견개진 기회를 사전에 봉쇄하기도 한다.

이러한 결과로 인하여 지역NGO는 지방자치단체의 공무원이 매우 권위주의적이며 정책결정과정에서 자신들을 구색맞추기로 참여시켰으며, 정책결정 후 지역주민의 의견을 수렴하였다고 홍보하며 정책에 대한 정당성을 부여하고 있다고 보고 있다. 이러한 지방자치단체의 정보공개의 부족현상은 시민단체들에게 지방자치단체 및 공무원에 대한 강한 불신을 야기시키고 있다.

뒤의 <표 4-25>에 의하면 환경단체에서 활동하고 있는 환경단체관계자 216명중 33.3%인 72명이 지역환경정책참여 및 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점으로 “관련정보의 차단”을 “지역주민 및 회원의 부족”에 이어 두번째로 지적하고 있으며, 공무원은 전체응답자 428명중 11.4%에 해당하는 49명이 세번째로 이 문제를 지적하고 있다.

바. 지역NGO의 정책참여의 한계

지역NGO는 단기적이거나 소규모의 정책은 일부 참여하고 있으나 개발정책이나 복지정책 등 지역주민과의 이해가 상반되는 정책은 지방자치단체와의 시각의 차이로 대부분 갈등관계에 있으며 이를 위한 해결사의 역할을 수행하고 있다.

또한 정책협의시 간혹 지역NGO관계자의 전문성이 부족한 현상이 나타날 때가 있으며, 공무원의 경우 법령·규칙·지침에 의거하여 정책입안을 하고 책임있는 답변을 하여야 하나 지역NGO관계자의 경우 상대적으로 말에 대

한 책임이 뒤따르지 않아 주민의견만을 대변하는 경우가 있다.

바. 지역NGO의견의 정책반영정도의 미흡

위에서 언급한 바와 같이 지역NGO와 지방자치단체간에는 아직 상호불신이 존재하고 있으며 지역NGO와 지방자치단체의 입장차이로 인한 서로의 한계도 존재하고 있다.

한편 일부 지역NGO관계자들은 지방자치단체가 그들을 정책결정에 참여시키는 것을 외부 홍보나 주민들을 의식한 하나의 형식적인 행위라고 주장하는 사람도 있다.

이와 같은 시각은 실질적으로 지역NGO의 의견이 어느 정도 정책에 반영되고 있는가를 설문조사한 결과를 보면 어느 정도 사실임을 알 수 있다. 즉 첫번째 질문의 “지역NGO가 지방자치단체의 환경정책결정에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?”라고 한 것에 대하여 공무원은 첫 번째로 전체응답자 428명중 35.3%인 151명이 “작다”라고 응답하고 있으며, 환경단체관계자는 전체응답자 216명중 34.3%인 74명이 “모르겠다”라고 응답하고 있다. 특히 공무원의 응답이 “매우 작다”라고 응답한 17.1%(73명)과 합쳤을 경우, 지역NGO가 지역환경정책결정에 미치는 영향이 작다라고 응답한 수가 전체응답자의 52.4%인 224명임을 볼 때 지역NGO의 의견이 지방자치단체의 정책결정에 그리 큰 영향을 못미치고 있음을 알 수 있다.

환경단체관계자 역시 “매우 작다”와 “작다”라고 응답한 수를 합했을 때 전체응답자의 41.7%인 90명이 지역NGO가 지방자치단체의 환경정책결정에 영향을 못미치고 있다고 응답하고 있다.

상대적인 비율로 볼 때 공무원들 스스로가 환경단체 관계자들보다 지역NGO의 지역정책결정에 영향이 없다고 응답한 것은 현재의 지역NGO가 지

역정책결정에서의 위치가 어떤가를 알 수 가 있다.

반면 지역NGO가 지방자치단체의 환경정책결정에 미치는 영향이 크다고 응답한 수는 공무원의 경우 “크다”와 “매우 크다”라고 응답한 수를 합하였을 때, 전체응답자 428명의 21.3%인 91명이며, 환경단체 관계자는 전체응답자의 24.0%인 52명이다.

〈표 4-12〉 지역NGO가 지방자치단체의 환경정책결정에 미치는 영향

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 작다	73	17.1	36	16.7	109	16.9
작다	151	35.3	54	25.0	205	31.8
모르겠다	113	26.4	74	34.4	187	29.0
크다	80	18.7	37	17.1	117	18.2
매우 크다	11	2.6	15	6.9	26	4.0
계	428	100.0	216	100.0	644	100.0

한편 구체적으로 어느 정도로 지역NGO의 의견이 정책에 반영되는 가를 질문하였을 때, 공무원과 환경단체 관계자 모두 첫 번째로 20% - 40%가 반영되고 있다고 응답하였으며, 80 - 100%가 반영되고 있다고 응답한 수는 공무원이 전체응답자 416명의 4.1%인 17명, 환경단체 관계자가 전체응답자의 3.8%인 8명이다(<표 4-13>참조).

이와 같이 구체적인 지역NGO의 의사반영정도 결과를 보았을 때, 지역NGO가 지방자치단체의 정책결정에 별로 영향을 못미치고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 지역NGO의 의사가 정책에 반영되는 정도

구 분(%)	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
80 - 100	17	4.1	8	3.8	25	4.0
60 - 80	50	12.0	10	4.7	60	9.6
40 - 60	104	25.0	57	26.9	161	25.6
20 - 40	136	32.7	71	33.5	207	33.0
0 - 20	83	20.0	65	30.7	148	23.6
전혀반영되지 않음	26	6.3	1	0.5	27	4.3
계	416	100.0	212	100.0	628	100.0

사. 지역NGO 활동가의 전문성 부족

지역 NGO활동가들이 전문성이 부족하며, 활동분야에 대한 정확한 목표 의식이 부족한 경우가 있다. 예를 들어 지방정부에 대한 예산감시활동의 경우 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 경우가 있는데, 예산서 내용이 지방자치 단체의 수십개의 부서별로 많은 예산과목으로 나누어져 있으며, 특별회계·세입세출외 현금관리 등으로 구분되어 있어 지역NGO활동가가 상당한 전문성이 없이는 이에 대한 이해가 어려운 실정이다.

설문조사 결과에 의하면 지역NGO의 문제점으로 공무원들은 지역NGO 관계자의 전문성 부족을 첫번째로 생각하고 있음을 알 수 있다(<표 4-14>참조).

〈표 4-14〉 지역NGO가 가지고 있는 가장 큰 문제점

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
지역주민의 인지도 부족	149	34.6	82	37.6	231	35.6
참여자(전담요원) 의 전문성부족	151	35.0	43	19.7	194	29.9
지도자의 정치적 야망	60	13.9	12	5.5	72	11.1
재정의 취약성	66	15.3	80	36.7	146	22.5
기타	5	1.2	1	0.5	6	0.9
계	431	100.0	218	100.0	649	100.0

아. 지방자치단체의 지역NGO의 정책참여 기회 및 제도미비

현재 지방자치단체에서는 순수시민 단체인 지역NGO와 소위 국민운동지원 단체를 구분하지 않고 일괄 사회단체로 통합하여 관리하고 있으며, 특히 순수시민단체인 지역NGO에 대해서 정부대립형 또는 투쟁적 이미지의 성격이 깊이 각인되어 지역NGO의 정책참여를 기피하는 현상이 있다.

또한 지역의 현실적이고 구체적인 문제에 대해 지역NGO가 적극적으로 지방행정에 참여할 수 있는 조례제정 등의 제도적인 뒷받침이 결여되어 있다.

제3절 지역NGO의 협력사업 실태분석

1. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 개요

지역NGO는 공공부문, 특히 지방자치단체와 동반자적 관계를 유지해야 하는데, 이는 지역NGO와 주민간의 관계를 행정제도 부문으로 옮기고 반영하는 것일 뿐만 아니라 공공부문의 정책집행과정을 주민의 일상생활 부문으로 해석하고 연결시키는 중요한 역할을 수행하는 것이 된다. 지역NGO의 이러한 관계적 역할이야말로 행정에 대한 실제적인 주민참여의 효과를 내는 것이 된다.

지역NGO가 주민들의 의견을 집약하고 그들의 입장을 대변하기 때문에 지역NGO를 각종 행정계획의 입안과 집행과 평가에 참여시키는 것은 주민참여 그 자체가 되는 것이다. 이 참여는 각종 위원회, 전문가 네트워크, 운동단체 등의 지역NGO와 지방자치단체가 사업을 협력적으로 추진하는 방식에 의해 이루어져야 한다. 현재 지방자치단체가 수행하고 있는 행정, 특히 환경행정은 다양하고 광범위할 뿐만 아니라 각 분야별로 지방자치단체와 지역NGO가 공조할 여지가 많다⁸³⁾.

이러한 지역NGO와 지방자치단체간에 공조할 수 있는 것으로 첫 번째로 위에서 언급한 지방자치단체의 정책참여가 우선 있을 수 있으며, 두번째로 협력사업이 있다. 정책참여가 지방자치단체정책의 입안, 결정, 집행, 평가 등의 과정에서 각 위원회를 통한 의견개진에 중점을 두고 있다면 협력사업은 지방자치단체와 시민단체 간에 실질적인 사업을 수행하는 것을 의미한다.

83) 조명래, "환경행정에 대한 주민참여방안", 환경과 생명, 1997. 봄, pp. 172-173.

〈표 4-15〉 활동분야에 따른 구체적 협력사업

활 동 분 야	협 력 사 업 내 용
사회복지	◦독거노인 표도잔치 ◦한가위 쌀보내기 ◦실직가정 김장담그기 ◦영세장애인 나들이 행사 ◦food bank 사업 등
환 경	◦환경자치학교 운영 ◦경기의제 21 참여 ◦하천정화활동 ◦정기위생교육 ◦공원내 청소활동 등
교 통	◦교통캠페인 ◦차없는 거리 행사 보조 ◦교통경찰 근무보조 등
교육·청소년	◦민주시민교육 ◦모범시민 전방 안전교육 ◦노인정서 순화교육 ◦늘푸른 청소년축제 등
소비자 보호	◦소비자피해 구제방법 홍보 ◦소비자교발센터 운영

자료 : 경기도 연구단, 지방자치단체와 NGO간 기능력 연계방안에 관한 연구, 1999, p. 74.

환경협력사업을 예를 든다면 각종 환경기준치 지키기 캠페인, 쓰레기 분리수거, 소비절약, 교통캠페인, 하천살리기 운동, 생태공원조성, 정기위생교육, 공원내 청소활동 등의 환경조성사업, 환경오염에 대한 환경감시·단속에 관한 사업 등이 있다.

이와 같이 많은 영역에서 지역NGO와 지방자치 단체는 협력사업을 통해

지역환경의 질을 공동생산(co-production)할 수 있다.

현재 각 자치 단체와 지역NGO관계자들이 가장 필요로 하는 협력사업을 보면 공무원은 전체 응답자 427명의 65.6%인 280명이 “환경보전사업”이라고 응답하고 있으며, 환경단체 관계자 역시 전체응답자 217명의 81.6%에 해당하는 177명이 같은 응답을 하고 있다. 두번째로는 공무원은 전체응답자의 14.3%인 61명이 “교육·청소년사업”이라고 응답한 반면 환경단체관계자들 역시 응답자의 8.8%인 19명이 같은 응답을 하고 있다. 한편 공무원과 지역 NGO관계자를 모두 합하였을 때 총 응답자 644명중 71.0%인 457명이 환경보전사업을, 12.4%인 80명이 교육·청소년사업을 가장 필요한 협력사업으로 답하고 있다.

이와 같은 결과를 볼 때 현재 지방자치단체와 지역NGO관계자(환경단체 중심)들이 지역에서 가장 필요로 하는 협력사업으로서 환경보전사업과 교육·청소년사업임을 알 수 있으며⁸⁴⁾ 지방자치단체에서는 이 분야에서의 협력사업에 보다 신경을 써야 할 것이다.

84) 이 부문에서 환경단체 활동가 및 관련부서 공무원들을 대상으로 설문조사를 하였으므로 환경보전사업에 가장 많은 선택을 한 것은 당연한 결과라고 할 수 있으나, 그렇다 하더라도 일반적으로 지방자치단체와 NGO와의 관계에서 지역개발 등과 관련하여 가장 많은 대립이 있었던 것을 볼 때 이 분야가 매우 중요하다는 것은 누구나 인정할 것이라 생각된다. 연구범위 및 설문조사 대상 등을 고려하여 연구를 해야했기 때문에 한계가 있었다.

〈표 4-16〉 지역NGO와 지방자치단체간 필요한 협력사업

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
환경보전사업	280	65.6	177	81.6	457	71.0
시민축제사업	7	1.6	3	1.4	10	1.6
거리교통사업	19	4.4	6	2.8	25	3.9
교육·청소년사업	61	14.3	19	8.8	80	12.4
소비자보호사업	47	11.0	9	4.1	56	8.7
기타	13	3.0	3	1.4	16	2.5
계	427	100.0	217	100.0	644	100.0

2. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 사례분석

가. 군포시

1) 신도시중심상가 노점상 철거

군포시의 산본 신도시에는 산본 전철역 앞에 중심상가가 건립되어 있다. 처음 건립되었을 당시에는 도로나 인도에 도로상이 없었고 주변환경이 매우 깨끗한 전형적인 신도시의 정돈된 모습을 하고 있었다. 그러나 IMF체제로 들어서면서 이러한 군포시의 모습은 매우 어지럽게 변하기 시작하였다. 이는 가정경제가 어려워진 지역민들을 위하여 시에서 기존 주요 중심상가 인도위에 도로상의 영업을 묵시적으로 허가하게 되었고 이로 말미암아 산본전철역에서 중심상가로 통하는 육교는 물론 중심상가 인도에도 도로상이 점유

하게 되어 행인들이 걸어나가기에 매우 불편한 상태가 되었다.

이러한 불편을 시민들이 감내할 수 있었던 것은 IMF를 맞아 어려운 국가경제의 희생과 이웃들의 어려운 가정경제의 고통을 함께 분담하고자 하는 생각 때문이었다. 그러나 IMF로 인한 국가경제의 위축도 어느 정도 회복되고 이에 따라 가정경제도 어느 정도 회복되었음에도 불구하고 지역내 중심상가지역의 복잡함과 무질서는 계속 증가되었다. 더구나 중심상가를 점하고 있는 도로상들이 군포시주민이 아닌 타지역주민들도 상당수 있는 것으로 조사되었다.

이에 따라 군포시에서는 중심상가의 도로상철거를 결정하였고 이를 행동으로 옮기기로 하였으나 많은 어려움이 봉착하게 되었다. 이에 따라 시에서는 지역내 NGO와 공동으로 도로상 철거사업을 추진키로 하였으며 지역주민들을 대상으로 사전에 3차에 걸친 철거캠페인은 물론 도로상들을 대상으로 설득을 벌였다. 중심상가 도로상의 철거는 이미 많은 시민들의 공감을 얻고 있었으므로 일반 시민들의 반대는 없었으나 도로상들의 저항도 거세었다.

초기에는 산본 전철역에서 중심상가로 통하는 육교에 공무원들이 상시 배치되기도 하였으며, 도로상이 점하였던 인도위에 화분대를 설치하여 도로상의 재점유를 막았다. 과정상 많은 문제가 있긴 하였으나 중심상가의 도로상 철거는 시와 지역NGO의 공동의 협력으로 무사히 해결되었으며 현재는 이전의 깨끗하고 질서있는 중심상가의 모습을 되찾았다.

2) 수리 환경학교 운영

군포시와 군포환경자치시민회에서는 지속적이고 체계적인 환경교육을 실시하여 자라나는 청소년은 물론 일반인에게도 올바른 환경친화적 가치관

을 정립케하고 실생활 속에서 실천의지를 함양하여 스스로 모범을 보임으로써 환경오염 방지와 쾌적한 생활을 영위하기 위하여 '98년부터 현재까지 매 학기 방학기간 중에 수리환경학교를 운영하고 있다⁸⁵⁾.

교육내용 및 교육방법은 실내교육과 환경기초학교 시설견학, 생태계 체험 등 실외교육을 병행하며 호기심과 흥미를 유발할 수 있도록 다양한 프로그램으로 구성하여 자발적인 참여를 유도하고 있다.

교육강사는 공무원, 교사, 지역NGO의 강사로 편성하여 교육내용을 다양하고 새롭게 운영하고 있는데 이 가운데 공무원 강사는 군포시청 환경위생과에 근무하는 직원이 담당하고 있으며, 교육대상은 지역내 초·중학생 및 학부모, 일반시민 등이다.

한편 1년예산은 3백만원 정도로 이중 강사료 및 차량비는 시에서 보조하고 있다.

3) 환경포럼 개최

군포 시내 환경문제 등의 현안사항을 파악하고 개선방안 및 정책대안을 도출하기 위하여 행정기관 및 시민이 참여한 가운데 전문가 등의 고견을 청취하고 시민의 의견을 수렴하기 위하여 환경포럼을 개최하고 있다.

이 사업은 “범시민환경대책협의회”와 “군포의제 21준비위원회”에서 '98년부터 매년 1회씩 개최하고 있는데, 연간 약 300만원 정도의 예산이 소요되고 있으며 군포시에서 이를 보조하고 있다.

지금 까지 추진되었던 이 사업의 주요 내용을 표로 살펴보면 다음과 같다.

85) 수리환경학교는 '수리산 자연학교'에서 여름방학과 겨울방학을 이용하여 운영하는 교육 프로그램중의 하나이다.

〈표 4-17〉 군포시 환경포럼 개최 내용

구 분	일 시	주 관	주 제
제1회 환경포럼	'98. 1	범시민환경대 책협의회	주변환경보전과 조성을 위한 환경포럼
제2회 환경포럼	'99. 9	범시민환경대 책협의회	군포시 대기환경개선을 위한 환경포럼
제1회 의제포럼	'99.12	군포의제21 준비위원회	맑고 푸른 환경도시건설을 위한 환경포럼
제3회 환경포럼	2000.11	군포의제21 준비위원회	녹색도시공간 조성을 위한 환경포럼

자료 : 군포시 내부자료, 2000.

나. 안양시

1) 안양천 살리기 시민감시단 발족

위의 4장 2절 2의 사례분석 안양시편의“안양천 살리기 네트워크 구축”의 내용에서 언급하였듯이 안양천 주변의 경기도의 시와 서울시의 자치구의 지방자치단체와 시민 단체에서 안양천을 살리기 위한 시민단체를 포함한 자치단체간 네트워크가 구성되었었다. 이는 자치단체간 협력기구이지만 이와는 별도로 안양시 자체 내에서 시장의 의지에 의하여 안양천을 살리기 위한 “안양천살리기 시민감시단”이 발족하였다. 이는 기존의 공무원중심의 하천감시 활동에서 시민환경 단체에게도 하천감시의 권한과 의무를 부여함으로써 민관합동 하천감시체제를 구축한 것이다.

지금까지 안양시에서는 도로, 건설, 환경업무를 담당하는 공무원을 중심으로 “안양천살리기 기획단”을 구성하여 활동을 하였으며 이에 더하여 시민 단체, 전문가, 공무원이 참가하는 “안양천살리기 자문회의”를 구성하여 운영

하여 왔다.

그러나 이에 만족치 않고 실질적으로 안양천을 감시하기 위한 감시단을 발족하여 운영하고 있는데 이 과정에서 안양시 환경담당 공무원 2명과 환경단체 실무자 5명이 참석한 안양천살리기 실무자회의를 몇 차례 개최하였다.

이 감시단에 참여한 안양시의 환경단체와 회원수를 보면, 안양지역환경단체연합회(60명), 환경보호국민운동본부 안양지회(30명), 안양시 명예환경통신평의회(50명), 안양·군포·의왕 환경운동연합(10명), 안양·의왕 경실련(10명)이며 이 환경단체들이 각각 감시한 안양천 구간은 <표 4-18>과 같다.

〈표 4-18〉 안양시 환경단체별 하천감시 구간

하천명		감시지역	단체명
안양천 (약 13km)	상	구 군포교 ~ 동양교(약 2.2km)	안양·군포·의왕 환경운동연합
	중	동양교 ~ 동아제약(약 10.8km)	안양지역환경단체 연합회
	하		
수암천 (약 5.5km)	상	병목안 ~ 안양천 합류	안양·의왕 경실련
	중		
	하		
삼성천 (약 5km)	상	농대수목원 ~ 안양천 합류	명예환경통신 협의회
	중		
	하		
학의천 (약 6.7km)	상	구 통일방직 ~ 대한교, 비산교	안양지역 환경단체협의회
	중		
	하		

삼봉천 (약 2.6km)	중	7688부대앞 ~ 안양천 합류	국민운동본부 안양지회
	하		
삼막천 (약 3.5km)	상	삼막교~구 성혜의원	
	중		
	하		
당정천 (약 5.2km)	상	권설화학 입구~범양냉방	안양·군포·의왕 환경운동연합
	하		
산본천 (약 4.9km)	상	능내초교 ~보령계약 앞	
	하		
학의천 (약 2.2km)	최상 류	구 통일방직~백운저수지	안양YMCA

자료 : 안양시 내부자료, 1999.

안양천 살리기 환경감시단에 소속되어 있는 각 환경단체의 주요 활동사항은 하천의 환경오염시 시청 환경위생과에 신고, 하천 정화활동 실시(오염물질 제거), 오염원 사업체에 대하여 현지 시정조치 요구, 하천변 쓰레기 수거조치 등이며 환경보호에 참여한 각 지역NGO회원에게는 시에서 급량비로 5000원씩 지급하였다.

한편 환경단체 및 시에서는 환경오염원 사업체에 대하여 시정조치를 요구할 수 있으며 당해 업소에 대하여 하천청소를 요구할 수 있다. 또한 경기도 보건환경연구원에 수질검사를 의뢰할 수 있다.

2) 늘푸른 안양21 실천협의회 공모실천사업

안양시의 의제21인 “늘푸른 안양21” 실천협의회에서는 지역내 시민 단체들을 대상으로 2000년도에 시와 시민 단체가 함께 수행할 환경보호사업을 공

모하였으며 다음과 같이 6개 사업이 선정되었다.

〈표 4-19〉 늘푸른 안양 2000년도 공모실천사업

(단위 : 천원)

공모사업명	주관단체명	사업기간	사업예산
체험교육을 통한 어머니 일일 환경교사 육성	안양·군포·의왕 환경운동연합	2000. 9 - 11	자부담 : 1,410 지원금 : 2,890
물절약운동과 다이옥신교육	안양지역 환경단체연합회	2000. 7 - 11	자부담 : 2,840 지원금 : 2,780
환경투어	안양시 청소년수련관	2000. 7 - 11	자부담 : 2,000 지원금 : 2,700
생태감수성을 높이기 위한 생태캠프	안양YMCA	2000. 7 - 11	자부담 : 1,500 지원금 : 2,400
푸른환경 지킴이마당	안양YMCA 생활협동조합	2000. 7 - 11	자부담 : 710 지원금 : 1,580
내고향 환경보전 애향단	신안중학교	2000. 7 - 11	자부담 : 650 지원금 : 1,450
지역공동체 및 직거래활성화	바른생활협동조합	2000. 7 - 11	자부담 : 1,190 지원금 : 1,430

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

위의 6개사업 가운데 “푸른환경 지킴이마당”, “체험교육을 통한 어머니 일일환경교사 육성사업”과 “물절약운동과 다이옥신교육”, “지역공동체 및 직거래활성화”의 구체적인 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 푸른환경 지킴이 마당

현재 우리를 가장 불안하게 하고 있는 것은 인류의 생존에 관한 문제이고

이 생존에 대한 문제를 가장 위협하고 있는 것이 바로 지구환경에 대한 문제이다. 우리를 둘러싸고 있는 모든 생태의 존재를 위협하고 있는 현재의 위기속에서 이를 극복할 수있는 지혜를 모아야 하며 하나의 방법중에 하나가 바로 생활속에서 변화와 함께 자발적이면서 지속적인 참여와 실천을 통해 위기의 “환경문제”를 극복하는 것이다. 즉 생활속에서 시민들이 주체적으로 그리고 자발적으로 환경문제를 인식하고 해결을 위한 작은 실천활동을 떠나갈 수 있는 마당을 마련하기 위하여 안양YMCA 생활협동조합을 중심으로 본 사업이 추진되었다.

사업대상은 안양시 비산3동 삼포아파트 및 주변주택가, 평촌아파트단지이며 사업기간은 2000년 6월부터 10월까지 진행되었다. 이 사업은 시에서 1,580(천원)을 보조하였으며, 안양YMCA자체에서 710(천원)을 지출하였다.

사업내용은 크게 푸른 환경 지킴이를 위한 “배움마당”과 “실천마당”으로 구분되며 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 4-20〉 안양 푸른 환경 지킴이 사업내용

구분	사 업 내 용
배 울 마 당	1. 전반적인 환경문제에 대한 강좌 2. 환경농업·유기농업을 실천하는 환경운동에 대한 강좌 3. 자본주의의 시장경제의 경쟁논리가 아닌 협동경제논리에 대한 강좌 4. 녹색소비문화 및 생활용품 소비를 최소화할 수 있는 실천사례에 대한 강좌
실 천 마 당	1. 친환경적인 생활용품 홍보활동 2. 폐식용유를 이용한 재생비누 만들기 3. 녹색소비문화 확대를 위한 이동녹색가게 활동

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

이 사업을 통한 기대효과로는 첫째, 환경문제에 대한 인식의 장을 넓히고 자연스럽게 참여할 수 있다. 둘째, 환경지킴이 활동을 생활속에서 실천할 수 있다. 셋째, 시민들의 자발적이고 지속적인 관심과 실천활동을 기반으로 안양시정 및 환경정책에 도움이 될 수 있도록 하며, 대안을 함께 모색해 나가는 기회가 되도록 한다. 넷째, 늘푸른 안양21 추진협의회외의 의제 18가지 중 의제들을 시민들이 직접 실천하고 지속적으로 참여할 수 있는 마당이 될 수 있도록 한다.

나) 체험교육을 통한 어머니 일일환경교사 육성

이 사업은 9월 5일부터 11월 7일까지 약 2개월간동안 실시되었다. 예산은 총 4,300(천원)이 소요되었으며 이 가운데 환경운동연합의 자체부담이 1,410(천원)이며, 시에서의 지원금이 2,890(천원)이었다.

주요 교육내용은 생태 학습과 생활환경에 관한 것이며 생태 학습은 주로 현장학습이 대부분이었다. 이를 일정별로 표로 나타내어 보면 다음과 같다.

〈표 4-21〉 체험교육을 통한 어머니 일일환경교사 육성사업

일시	주요내용	세부추진내용
9.5	입학식 및 개론강좌	실내강좌(환경일반)
9.8	생태 학습	현장학습(안양의 자연 수리산)
9.15	〃	실내강좌(20년 전에는?)
9.19	〃	현장학습(유기농)
9.22	생활환경	무공해 두부만들기
9.26	생태 학습	실내강좌(쓰레기)
9.29	〃	현장학습(음식물처리시설 견학)

10.6	〃	현장학습(소각처리시설 견학)
10.10	〃	현장학습(일일쓰레기 분리실태 조사)
10.13	〃	실내강좌(대기오염 개론)
10.17	〃	현장학습 (대기오염 측정 및 자동측정망 견학)
10.20	〃	실내강좌(하천오염 및 안양천 개론)
10.24	〃	현장학습(안양천 답사)
10.27	〃	현장학습(자연형 하천 및 환경시설 견학)
10.31	〃	현장학습(강과 연못의 작은 생물)
11.3	수료식	실내강좌(소감, 사례발표, 격려)
11.7	평가	일일교사 참여

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

다) 물질약운동과 다이옥신 교육

이 사업은 안양지역 환경단체연합에서 주관하였으며 기간은 2000년 7월부터 11월까지 약 5개월이다. 교육시간은 매월 2회씩 모두 10회로서 교육대상은 지역내 학교단위로서 예산은 안양지역 환경단체연합회 자체부담이 2,840(천원)이고, 시의 지원금이 2,780(천원)이다.

주요 교육내용은 환경의식개혁을 위한 교육 및 토론회를 개최하며 주요 주제는 ①환경이 미래를 지배한다 ②안양천을 살리자 ③21세기는 물의 시대 ④환경, 우리가 지킨다 등이다.

교육내용중 생태지역 체험교육은 산, 바다, 강 등 쉽게 오염이 가능한 곳을 직접 방문하여 주변의 생태현황을 관찰하고 오염실태를 조사하여 환경의

중요성을 일깨우는데 그 목적을 두고 있으며, 환경시설을 방문하여 안양지역의 쓰레기소각장 등 각종 정화시설을 방문하여 환경의 중요성을 다시 한번 강조하고 있다.

앞으로 이 사업은 안양·군포·의왕·과천 등 각 시의 교육청 협조아래 순회교육을 실시할 예정이다.

라) 지역공동체 및 직거래 생활화 사업

이 사업은 지역NGO인 “바른생활 협동조합”이 안양시민에게 농산물을 보다 싼 가격으로 구입하여 가정경제에 도움을 주고 또한 생산지를 직접 방문하여 현장견학을 통한 농촌지역에 대한 이해증진과 환경에 대한 인식을 높이기 위하여 추진되었다.

사업기간은 2000년 7월부터 11월까지 4개월 동안 추진되었는데 예산은 2,620(천원)으로 이 가운데 1,430(천원)은 안양시의 보조를 받아 운영되었으며 사업일정 및 사업내용은 다음과 같다.

〈표 4-22〉 안양시 지역공동체 및 직거래 생활화 사업 내용

일시	주요 내용	세부 추진사업
6. 18	전체생산지 견학	○직거래산지(괴산) 생산지 견학 - 유정란, 감자, 고추 등 ○생산방법과 작황에 대한 생산지 견학, 감자캐기 ○환경농업에 대한 설명과 이해
8. 26	지역모임추진을 위한 활동가 워크숍	○가을철 지역모임과 직거래장터를 준비하기 위한 리더쉽 강화 ○지역별 10명 참여

8. 21 - 9. 9	지역모임개최를 위한 자료집발행	○재활용비누·먹거리와 환경 등의 내용을 포함한 자료집 발행
9. 25 - 10. 31	비누학습회를 겸한 지역모임 및 직거래 장터	○평촌관악타운, 안양5동을 포함한 3개지역 ○재활용비누만들기, 환경에 대한 학습회 ○직거래 및 환경농산물 전시 및 판매
10.1 - 11.15	지역생산지 견학	○일손돕기, 생산지 견학, 환경농산물 설명 ○괴산, 상주 등
11. 22	강연회	○생활과 환경이라는 주제로 강연(2시간) ○대상 : 조합원 중심(약 50명)

자료 : 안양시 내부자료, 2000.

다. 춘천시

1) 물가감시단 운영

춘천지역내의 물가감시를 시청공무원이 직접 할 수 없으므로 대신 춘천 YMCA에서 이 업무를 수행하고 시에서는 연간 300만원 정도의 임의보조금을 지원하고 있다.

이 사업은 지역NGO가 물가조사를 함으로써 물가안정을 도모하고 소비자가 직접 물가감시에 참여함으로써 적극적인 물가감시를 할 수 있으며 물가조사를 하면서 일회용품제품과 과대포장 상품 등을 함께 감시하여 녹색소비를 유도한다는 목적으로 시작되었다.

그 동안의 사업내용을 보면 '98년부터 물가감시단을 운영해 오면서 매달 기초생활필수품과 개인서비스요금에 대한 물가조사를 지속적으로 실시하여 왔다. 또한 기초생활필수품 판매업소 10곳을 선정하여 매달 15일 20여개 조사항목을 대상으로 조사를 실시하고 있다.

개인서비스요금은 동별로 2개업소를 선정하여 15개 품목에 대한 물가를 조사하고 있으며, 매년 물가감시원에 대한 교육을 실시하여 보다 정확한 모니터링을 하도록 하고 있다.

물가감시단은 '98년 4월에 조직하였으며 2000년 현재 10명이 활동하고 있다. 앞으로 물가감시단은 매월 1회 기초생활필수품조사와 개인 및 공공서비스요금조사를 실시할 계획이며, 분기별로 물가감시원에 대한 교육과 물가안정캠페인을 벌일 예정이다.

2) 청소년유해 환경감시단 운영

춘천 청소년유해 환경감시단은 춘천시내의 각종 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하고 청소년유해환경의 확산을 방지하는데 그 목적을 두고 있다. 또한 청소년유해환경에 관한 시민들의 정화의식을 높이고 청소년유해환경 추방에 대한 시민들의 자발적인 참여를 유도하여 지역사회 각처에서 발생하는 청소년유해환경을 추방하고자⁸⁶⁾ 춘천YWCA에서 운영하고 있다.

이 조직은 청소년유해환경 감시단 운영본부, 운영자문위원회, 감시단으로 구성·운영되고 있으며, 운영자문위원회에는 춘천시내 법조계, 교육계, 시청 공무원, 교육청공무원 및 전문가가 참석하고 있다.

감시단원은 명예감시단원까지 포함하여 총 331명으로 구성되어 있는데 이들은 춘천시내 중·고교 어머니 감시단 및 현장순찰 활동반 등 151명, 명예감시단원으로 춘천시내 청소년 180명, 모니터요원 각조 매체별 30명, 자원

86) 이외에도 춘천시 청소년유해환경 감시단은 유해 매체물·유해업소에 대한 모니터링활동, 감시활동을 통해 범시민적인 청소년유해환경 정화운동을 벌이고, 지역내 관계기관 단체 및 관할 학교와의 유기적인 협조체제를 이루어 감시단 운영의 활성화를 도모하며, 청소년의 건전한 문화향상을 위한 대안문화의 장을 마련하고 청소년 스스로 자치문화를 만들어 가는 기틀을 제공하는 것을 사업방향으로 삼고 있다.

봉사자 등이다. 이 감시단원들이 하는 주 기능은 청소년유해매체 모니터링과 감시활동 그리고 정화활동이다.

현재 이 감시단에서 주로 하는 사업은 청소년유해환경 상설고발센터운영, 청소년유해환경 현장순찰활동, 청소년유해환경 모니터링활동 및 유해매체 시정활동, 청소년유해환경 자율정화활동, 청소년 건전문화 육성활동, 청소년유해환경에 대한 시민교육활동 및 감시단 사업 홍보활동, 타 지역 감시단과의 정보교류 및 공동대응 등이며, 사업활동비로 춘천시로부터 연 500백만원의 보조금을 지원받고 있다.

3. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 문제점

가. 소규모단위의 협력사업

지금 까지 지역NGO와 지방자치단체와의 관계를 보면 1987년 민주화운동 이후 많은 지역NGO가 탄생하였으며 1995년 민선자치단체장 체제가 출범하기 전까지 특히 지역NGO와 지방자치단체와의 관계는 서로 갈등과 불신의 관계 속에서 유지되어 왔다.

이는 지방자치가 실시됨에 따라 지방의회가 구성되고 지역의 일은 지역주민들이 참여하여 결정하여야 한다는 주민참여에 대한 자각이 지역주민사이에 형성되고 이러한 주변여건의 형성에 의하여 이를 반영하기 위한 수단으로 지역NGO가 많이 생겨나게 되었다.

특히 1995년 민선지방자치단체장체제의 출범 이후에는 연임을 생각한 자치단체장들이 지역 경제활성화정책에 초점을 맞추게 되고 이로 인한 무절제한 지역개발로 인하여 자연환경이 파괴되고 이를 반대하는 환경단체들을 중

심으로 한 지역NGO들과 지방자치단체 또는 공무원들간에는 사이가 좋을 수가 없었다.

최근까지 지역NGO와 지방자치단체는 서로 불신과 갈등의 연속이었으며 서로를 대화의 상대로 생각하려고 하지 않았다. 이러한 과정에서 양 기관간에 정책협회는 물론 협력사업이란 존재할 수가 없었다. 지역NGO와 지방자치단체가 서로의 존재를 인정하고 대화의 상대로 보기 시작한 것은 불과 2-3년 전의 일이다.

지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업 역시 이 시기에 나타나기 시작하였으며 그 개념과 범위가 매우 모호한 실정이다. 또한 양 기관간에 협력사업이 존재한다 하더라도 그 수와 규모가 매우 작고 협력사업이 실질적으로 지방자치단체와 지역NGO간에 계속적인 협의 또는 사업에의 공동참여 보다는 지역NGO가 추진하는 공모사업을 심사하여 약간의 보조금 지원으로 끝나는 경우가 많다.

한편 지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업이 문화제, 예술제 등의 시민축제와 단기간의 환경교육사업분야에 참여하여 이루어지는 경우가 많다.

나. 협력사업에 대한 시각차이에 따른 이해관계 발생

위에서 언급한 바와 같이 지역NGO와 지방자치단체의 관계는 과거보다는 나아지기는 하였으나 서로에 대한 불신이 완전히 사라진 것은 아니다.

지역의 NGO는 협력사업에 관한 논의를 할 경우 좋은 아이템을 제안하여 상급자입장에서는 긍정적으로 생각하고 이를 채택하려는 입장이나 실무자 입장에서는 예산관계를 무시한 비현실적인 안으로서 이를 시행하기에는 어려운 면이 있다.

이러한 관계로 지방자치단체에서는 지역NGO가 제안하는 획기적인 협력

사업(안)을 쉽게 받아들이기가 어렵게 되고 이로 인한 또 다른 불신이 싹트게 된다.

본 연구진이 공무원과 환경단체관계를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 협력사업을 추진하면서 가장 큰 문제점으로는 공무원은 전체응답자 428명중 50.2%인 215명이 “사업에 대한 서로간 이해부족”이라고 응답하고 있으며, 두 번째로 전체응답자의 27.6%인 118명이 “예산의 부족”을 들고 있다. 반면 환경단체관계자들은 전체응답자 217명의 39.6%인 86명이 “예산의 부족”을, 두 번째로 전체응답자의 31.3%인 68명이 “사업에 대한 서로간의 이해부족”을 들고 있다.

이와 같이 지방자치단체와 환경단체관계자가 협력사업추진의 가장 큰 문제점이 서로 다른 것은 각자 처해있는 입장과 시각의 차이에 따른 것으로 볼 수 있으며, 양측 모두 “예산의 부족”과 “사업에 대한 이해부족”을 상위권으로 우선 지적한 것에 대해서는 양측 모두, 그 중에서도 지방자치단체가 지역NGO와의 협력사업에 대한 이해의 폭의 증진과 예산문제에 대한 배려를 해야한다는 것을 시사하는 바가 크다.

한편 협력사업을 추진할 경우 지역NGO가 실질적인 사업주체가 되기 때문에 지방자치단체에서는 근거서류를 갖고 있지 못하는 경우가 발생한다.

〈표 4-23〉 지방자치단체와 지역NGO간 협력사업의 문제점

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
예산의 부족	118	27.6	86	39.6	204	31.6
지역NGO의 협조부족	64	15.0	15	6.9	79	12.2
지자체의 협조부족	26	6.1	47	21.7	73	11.3
사업에 대한 이해부족	215	50.2	68	31.3	283	43.9
기타	5	1.2	1	0.5	6	0.9
계	428	100.0	217	100.0	645	100.0

다. 협력사업의 지속성 부족

지방자치단체가 지역NGO와의 협력사업에 대하여 예산지원은 물론 실질적으로 함께 현장에 투입되는 경우 서로간 협조부족으로 사업이 지속되지 않는 경우가 있다.

예를 들어 안양천 살리기 협력사업의 경우, 초기에는 사업의 취지에 대한 양 기관간의 협력의지가 매우 크고 하천구간간 감시활동이 활기를 띠는 듯 했으나 시간이 경과함에 따라 이에 대한 열의의 부족과 예산의 부족으로 최근에는 하천구역간 감시활동이 거의 유명무실해 지고 있다. 특히 우천시는 감시활동이 거의 안되고 있다.

이러한 협력사업의 지속성 부진의 이유를 지방자치 단체는 지역NGO의 호응이 부족하기 때문이라고 보며, 반면 지역NGO는 지방자치단체의 협조가

부족하기 때문이라고 보고 있다.

라. 협력사업 추진시 지역NGO의 예산부족

지역NGO의 입장에서 볼 때 조직을 운영하는데 가장 어려운 점은 위의 <표 4-23>에서 나타난 바와 같이 예산의 절대부족이다.

조직을 운영하는데 소요되는 비용은 주로 회원들의 회비와 회원 또는 지역내 인사의 특별보조금에 의존하는 경우가 대부분인데 회원이 내는 회비는 전체 가입회원수의 절반정도만 내는 경우가 대부분이다.

일반적으로 회비는 지역NGO에 따라 차이가 있으나 일반적으로 한달에 5천원 - 1만원 정도이며 회비로는 조직에서 상근하는 사람들의 월급을 지급하는 것도 어려운 실정이다. 이러한 상황으로 인하여 지역NGO의 경우 조직의 장을 제외한 사무국장이나 간사 등이 빈번하게 교체되는 경우가 많다.

이러한 형편이기 때문에 지역NGO가 하나의 사업을 추진하려해도 예산의 부족으로 어려움에 봉착하는 경우가 많으며 사업이 추진되고 있다 하더라도 회원들의 자원봉사에 의존하고 있다.

한편 지방자치단체에서 매년 지역NGO로부터 사업을 공모하여 사업(안)이 채택되었을 경우 보조금을 지급하여 예산운용에 도움을 주고 있으나 보조금 자체의 액수가 매우 작으며, 일부 지역NGO는 행여 순수 지역NGO로서의 이미지가 실추되는 것을 고려하여 사업신청도 하지 않고 그로 인하여 경제적인 어려움이 가중되고 있다.

본 연구를 위하여 조사한 바에 의하면 ‘지방자치 단체가 지역NGO활동을 지원하는 가장 바람직한 방법은 무엇입니까?’라는 질문에 대하여 공무원은 전체 응답자 414명의 40.1%에 해당하는 166명이 첫 번째로 “지역NGO활동에 대한 대외홍보”라고 응답한 반면, 환경단체 관계자는 전체응답자 213명

중 56.3%에 해당하는 120명이 "재정지원"을 우선적으로 생각하고 있다.

이와 같은 현상을 볼 때, 공무원들은 아직 지역내 NGO들이 경제적으로 많은 어려움을 겪고 있다는 사실을 모르거나 이해하지 못하는 것을 의미하며 지방자치단체에서는 협력사업추진시 지역NGO에 대한 재정적인 지원방법에 대해 보다 신경을 써야 할 것이다(<표 4-24>참조) .

〈표 4-24〉 지방자치단체가 지역NGO 활동지원의 바람직한 방법

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
재정지원	143	34.5	120	56.3	263	41.9
사무실·회의실 등 시설지원	52	12.6	28	13.1	80	12.8
사무위탁 등을 통한 수익사업 지원	33	8.0	23	10.0	56	8.9
공무원 파견지원	20	4.8	3	1.4	23	3.7
지역NGO활동에 대한 대외홍보	166	40.1	39	18.3	205	32.7
계	414	100.0	213	100.0	627	100.0

바. 협력사업추진시 절차의 복잡

일반적으로 기초자치단체의 지역NGO 협력사업의 추진은 공모주체가 도지사이며, 시와 군에서는 심사없이 접수·검토후 우선순위를 지정하여 도에 제출하며, 도는 일상경비로 보조금을 지급하며 시는 단지 집행만 한다.

이때의 과정을 순서적으로 살펴보면 첫째, 민간단체 보조사업 지원계획 시 달(광역자치단체 → 기초자치단체), 둘째, 지원계획 수립 및 시행공고(기초자치단체), 셋째, 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치단체), 넷째, 민간단체 보조사업 우선순위 결정통보(기초자치단체 → 광역자치단체), 다섯째, 민간단체 선정결과 통보(광역자치단체 → 기초자치단체), 다섯째, 보조금 지급, 여섯째, 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 매우 복잡한 과정을 거친다.

이와 같은 협력사업절차의 복잡성은 지역NGO 스스로 협력사업에 대한 의욕을 떨어뜨리게 하고 일부 지역NGO는 아예 포기하는 경우가 있다. 이러한 결과는 지역NGO가 지역발전을 위한 좋은 주제의 사업내용이 있다 하더라도 사업제안을 포기하게 됨으로써 지역발전에 부정적인 효과를 가져오게 되고 주민참여라는 입장에서 보더라도 부정적인 영향을 미치게 된다.

바. 주민참여 및 사업홍보의 부족

지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업은 비단 양 기관만의 사업이 아니라 지역의 문제이며 따라서 협력사업은 지역주민의 협조와 참여가 절대 필요하다. 그러나 지역주민들은 물론 회원들도 지역NGO와 지방자치단체간에 어떠한 사업이 진행되고 있으며 또한 그 사업이 어떠한 과정을 거쳐 결정되었는지 모르는 경우가 대부분이다.

이러한 상황이기 때문에 지역주민의 협력사업에 대한 협력은 물론 참여가 이루어지지 못하고 있으며 주민의 참여가 이루어지지 않은 상태에서 이루어지기 때문에 사업의 계속성이 떨어지게 된다.

다음 <표 4-25>에서 보는 바와 같이 공무원이나 환경단체관계자 모두 지역NGO가 자치단체의 정책결정이나 협력사업과정에서 나타나는 가장 큰 문

제로 지역주민 및 회원의 참여부족을 첫번째로 지적하고 있는 것은 여러 가지로 시사하는 바가 크다하겠다(공무원은 전체응답자 428명중 49.3%인 211명이, 환경단체 관계자는 전체응답자 216명의 33.3%인 72명이 답하고 있음).

〈표 4-25〉 지역NGO가 자치단체의 정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점

구 분	공무원		환경단체 관계자		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
지방자치단체의 참여거부	48	11.2	44	20.4	92	14.3
관련정보의 차단	49	11.4	60	27.8	109	16.9
지역주민 및 회원의 참여부족	211	49.3	72	33.3	283	43.9
재원의 부족	79	18.5	36	16.7	115	17.9
기타	41	9.6	4	1.9	45	7.0
계	428	100.0	216	100.0	644	100.0

제5장 외국의 지역NGO 정책참여 사례

제1절 미국 지역NGO의 정책참여사례

1. 지역NGO의 정책참여 역사

미국에 있어서 지역NGO의 지방자치단체 정책참여는 비영리부문의 발전 역사와 맥을 같이 한다. 미국의 지역NGO는 건국과 더불어 그 싹이 텃다고 할 수 있다. 그러한 지역NGO는 1900년대에 들어 와서 미국사회의 공공서비스부문에서 중요한 지위를 차지하였고, 특히 미국형 복지시스템을 구축하는데 커다란 역할을 하였다.

미국에 있어서 1960년대는 「위대한 사회(Great Society)의 시대」라고 불리워졌다. 이 시대는 미국의 도시문제가 심각해 졌고, 동시에 복지문제에 대한 대응이 사회적인 과제로 떠올랐다. 이러한 사회문제에 대응하기 위하여 연방정부는 복지시스템을 정비하고 재정측면에서의 확충을 시도하였다. 그러나, 정부기능의 확대를 싫어하는 미국의 전통으로 말미암아 안이한 정부기관의 확장은 억제되었다. 이에 따라 정부는 지역NGO를 비롯한 정부 이외의 조직에 공공서비스 공급을 위탁하는 방향으로 정책을 전환하게 되었다. 이것이 정부정책에 지역NGO가 참여하게 된 계기가 되었다. 또한 이러한 정책 전환은 지역NGO의 단체수, 재정규모, 사회적인 역할 등을 비약적으로 증대시키는 결과를 가져 왔다⁸⁷⁾.

87) 미국 NGO의 단체수는 1940년 12,500개, 1950년 50,000개, 1967년 309,000개, 1977년 790,000개 등로 급격히 증가하였다.

2. 정책참여사례(BID)

BID(Business Improvement District)⁸⁸⁾는 상업지, 비즈니스가 등의 진흥을 목적으로 지역에서 발의하여 설정된 주법에 설치근거를 둔 “특별구역”을 말하는데, 그 운영은 지역NGO의 일종인 DMA(District Management Association)가 담당하고 있다. BID는 지역의 청소·미화, 조경, 보안 등 정부의 추가적 서비스, 이벤트의 실시, 관광안내 지역개발계획의 책정 등 지역진흥과 관련된 독자서비스, 지역의 무주택자 대책 등 복지적 서비스 등 광범위한 공공서비스를 제공한다. BID는 민간조직에 의해서 운영되면서 독자적으로 부담금을 부과할 수 있는 법적 권한을 가지고 있다는 점에서 「민간정부(Private Government)」라고 부르기도 한다⁸⁹⁾.

가. BID의 설립과 운영

BID를 설립하기 위해서는 평균 18개월에서 2년 정도의 기간이 필요하다고 한다. 그러한 BID의 설립과정은 다음과 같이 3단계로 나눌 수 있다⁹⁰⁾.

제1단계는 지역에서 BID 설립안을 제출하면서부터 지구계획 책정까지 지구내에서의 협의단계이다. 우선 지구내의 모든 부동산소유자, 사업자, 주민들에게 BID의 설립안을 내놓고 수용여부에 관한 협의에 들어가는데, 이 과정에 가능한 한 모든 이해관계자가 참가할 수 있도록 충분히 고지하여야 한

88) BID는 각각의 주법을 기초로 하여 만들어진 제도이기 때문에 DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District) 등 주마다 다른 명칭으로 불린다. 다만 뉴욕주에서는 통일하여 BID라고 부른다.

89) Rothenberg P. Jane, “BIDs, DIDs, SIDs, SAsSs -Private Governments in Urban America”, *Brookings Review*, Fall 1992 pp.18-21.

90) New York Qty Department of Business Services. Establishing and Operating a Business Improvement District, Feb. 1996

다. 그 다음에는 지역계획을 준비하게 되는데, 이 지역계획에 포함되는 것은 제안되어 있는 새로운 BID에 관한 상세한 내용(예를 들면, 경계선, 사업내용, 예산, 부동산평가와 징수방법, 기타 예정된 자금원, 운영방법 등)이다. 1 단계에서 보통 1년 이상의 기간이 소요된다.

제2단계는 행정관청으로부터 인가를 취득하는 과정이다. 시의 DBS (Department of Business Services)가 지역에서 제출한 BID 지구계획이 적당한 것이고 관계자의 충분한 지지를 받고 있다고 판단하게 되면, 시당국에서 이를 정식으로 접수하여 시의회의 심의에 회부한다. 시의회에서 승인되면 시의회 주관으로 공청회를 개최한다. 공청회가 끝나고 난 후 30일간 지구내의 부동산소유자를 대상으로 한 의견·이의서를 접수받는다. 이 때, 구역내 부동산평가액으로 해서 51% 이상에 해당하는 부동산소유자들이 이의서를 제출하거나 지구내 부동산소유자의 51% 이상이 이의서를 제출한 경우에는 BID의 설립은 중단된다. 이 과정을 통과하면 주의 감사기관이 주로 BID의 부담금액이 적당한가를 확인하고 행정기관이 정식으로 BID설립을 인가한다.

제3단계에서는 본격적인 운영을 준비한다. BID의 설립이 정식으로 승인되면, 주와 시의 법률에 의해서 운영권이 지구관리조합인 DMA(District Management Association)으로 넘어간다. DMA는 지구계획에 기초를 둔 BID의 사업을 수행할 의무를 지게되는 것 이외에 지구에 관한 문제에 대하여 시정부에 의견을 제시한다든지, 조언을 하는 역할을 수행하여야 한다. DMA는 주의 NGO법에 기초를 둔 민간비영리 단체이다. DMA의 조직은 회원제로 되어 있는데, 부동산소유자와 부동산임차인이 중심을 이룬다. 여기에 시공무원이나 지역의 커뮤니티 위원회 위원이 참여할 수는 있지만 의사결정을 위한 투표권은 주어지지 않는다.

DMA의 의사결정기관은 이사회이다. 이사회는 대부분이 부동산소유자이지만, 임차인이 있는 경우에는 반드시 포함시켜야 한다. 뉴욕시의 경우, 시장, 감사, 구장, 그 지역출신 시의원 등이 포함되어 있다. DMA에서는 업무수행 책임자로서 지구지배인을 유급으로 고용하고 있다.

나. 뉴욕시 BID의 사업내용

뉴욕의 시가지를 걷다보면, 제복을 입은 BID청소부나 경비원을 볼 수 있다. 뉴욕시에서는 전 BID의 89%가 청소서비스를, 62%가 독자적인 경비서비스를 행정기관을 대신하여 제공하고 있다. 이 밖에 공공시설의 정비사업을 수행하는 BID도 38%나 되는데, 대부분은 재정규모가 비교적 큰 맨하탄 내의 BID들이다.

다른 주의 SAD와 비교해 볼 때, 뉴욕의 BID는 사회사업 특히 홈리스 구제사업을 중점적으로 시행한다는 특징을 가지고 있다(30%의 BID가 참여). 구체적으로는 홈리스 개인에 대한 구제활동을 비롯하여 직업훈련사업, 홈리스구제를 전문으로 하는 지역NGO에 기부하는 행위 등이다. 이 밖에도 각종 이벤트의 개최, 출판활동, 마케팅 및 행정보조활동 등이 BID의 활동내용에 포함된다⁹¹⁾.

91) (The New York State Conference of Mayors & Municipal Official, and the City of New York Department of Business Services. 1996.

다. 뉴욕시 BID의 자금조달

BID의 자금원은 지구내 부동산소유자들로부터 징수하는 「부담금」이다. 모든 BID는 설립 당시에 정하는 지구계획 안에서 BID의 예산규모와 용도, 부담금액의 계산 및 지구내 부동산평가방법 등을 정한다.

BID의 부담금액결정방법은 통상 종가법, 종리법, 혼합법 등 3가지가 있다. 종가법은 부동산평가금액과 부담금액이 비례하도록 총 예산액을 안분하는 방법으로 부동산평가액 1000달러 당 얼마 식의 방법이다. 종리법은 각 부동산이 BID의 사업을 통하여 얻은 이익금을 바탕으로 해서 부담금액을 결정하는 방법이다. 어떤 부동산이 얼마의 이익을 얻었는 가는 BID사업에 의해서 부동산평가액이 어느 정도 상승했는가를 기준으로 측정한다. 즉 BID사업을 통하여 그 지가가 상승하였다고 판단되면 수익을 얻은 부동산은 부담금의 징수대상이 된다.

BID가 지구내에서 징수하는 부담금액은 주법이나 주헌법으로 엄격하게 제한하고 있다. 즉 지구내에서 징수하는 공정재산세의 20%를 초과해서는 안 되도록 하고 있으며, 지구내에서 징수한 고정자산세와 합쳐서 과세대상 부동산평가액의 2%를 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

제2절 일본 환경관련 지역NGO의 정책참여 사례

1. 환경관련 지역NGO의 현황

가. 활동 현황

일본 경제기획청의 조사에 의하면, 환경보전을 주된 활동분야로 삼고 있는 지역NGO는 전체 NGO의 10%를 차지하고 있다고 한다. 이들 환경관련 지역NGO의 활동대상은 자연환경보호가 가장 많고 자원재활용, 공해방지, 청소년 육성, 소비자 문제 등의 순이다⁹²⁾.

환경관련 지역NGO의 활동지역은 1개의 구·시정촌이 압도적으로 많고(70.1%), 다음으로는 복수의 구·시정촌(12.8%)으로 되어 있다. 따라서 일본의 환경관련 지역NGO는 지역성이 매우 강하다는 것을 알 수 있다.

환경관련 지역NGO의 활동형태는 개발(50.6%), 연수·학습·지도(46.5%), 친목·교류(41.9%) 등으로 나타나 있는데, 일반 지역NGO와 비교해 볼 때, 개발, 조사·연구 등의 비중이 높은 편이다. 그 이유는 환경관련 지역NGO의 활동 목표가 도시에 남아 있는 자연환경이나 도시환경을 개발로부터 보호한 다든지, 공해 등으로부터 시민의 건강을 지키는 것이기 때문에 조사연구, 대안의 제시 등에 치중하는 것이라고 해석할 수 있다.

환경관련 지역NGO의 활동시기는 91년부터 95년 사이에 설립된 단체가 가장 많으며(27.5%), 86년 이후에 활동을 시작한 단체가 전체의 46.6%를 차지하고 있다.

92) 經濟企劃廳, “市民活動レポート-市民活動團體基本調査報告書”, 1997, p. 10

나. 회원 및 재정규모

환경관련 지역NGO의 개인회원수가 100명 미만인 소규모 단체가 전체의 56.9%를 차지하고 있는데, 자연보호단체의 경우는 회원수가 200명 이상인 단체가 비교적 많다.

재정규모면에서는 일년에 10만엔 미만을 지출하는 환경관련 지역NGO가 전체의 3분의 1 정도인 32.7%를 차지하고 있으며, 연간 100만엔 미만을 지출하는 단체가 97.2%에 달하고 있다. 따라서 대부분의 환경관련 지역NGO는 재정규모면에서 매우 영세하다는 것을 알 수 있다.

환경관련 지역NGO의 주된 수입원은 회원수입(32.1%), 정부보조금(26.4%), 사업수입(10.6%) 등이다. 이들 환경관련 지역NGO가 사업을 통하여 얻는 수입원은 재활용품의 판매수입(26.4%), 연수회나 강습회의 수강료(19.4%), 조사연구수탁비(15.3%) 등이다.

다. 환경관련 지역NGO의 운영상황

환경관련 지역NGO 중 전용사무소를 가지고 단체가 전체의 5.8%에 불과하고 대부분의 단체는 회원의 개인 주택이나 직장에 사무국을 두고 있는 경우(52.1%)가 가장 많고 공민관 등 공공시설에 연락 사무소를 두고 있는 경우가 28.2%를 차지하고 있다. 공공기관의 이용비율이 낮은 것은 환경관련 지역NGO가 행정시책에 협조적이라기 보다는 행정시책을 비판하거나 대안을 제시하는 쪽에 비중을 두기 때문이라고 생각된다.

사무소에 상근 직원을 두고 있는 단체는 18.8%에 불과하고 유급직원은 13.3%에 불과하다.

2. 横浜 쓰레기를 생각하는 연학회

横浜에는 규모는 작지만, 사회적으로 큰 역할을 하는 지역NGO가 있다. 「横浜 쓰레기를 생각하는 연학회」는 주로 쓰레기 문제 해결을 위한 아이디어나 정책을 시정부에 제안하는 활동을 하고 있다.

가. 「横浜 쓰레기를 생각하는 연학회」의 개요

横浜 쓰레기를 생각하는 연학회는 1986년 6월에 「생협」 내의 연구 그룹으로 발족되었다가 1990년 4월에 「생협」에서 독립하여 일반 시민도 참가하는 새로운 시민단체로 재발족하여 오늘에 이르고 있다.

横浜 쓰레기를 생각하는 연학회의 예산규모를 살펴보면, 95년도의 경우, 수입총액이 43만 엔인데, 이 중 전년도 이월금을 제외하면 25만엔 정도이다.

회원수는 개인, 단체 등을 모두 합하여 100명을 약간 웃돈다. 이들 중 지역사회에서 소비자 운동 등의 지도적인 역할을 수행하고 있는 사람이 많다. 또 여성의 비율이 높아서 85%가 여성회원이다.

대표, 사무국, 회계 등의 조직을 갖추고 있으나 회원의 개인 주택을 사무국으로 사용하고 있으며, 상근직원은 없다.

나. 활동내용

「横浜 쓰레기를 생각하는 연학회」에서는 다양한 활동을 전개하고 있지만 그 중에서 가장 중점을 두고 있는 사업은 기업이나 행정기관에 시책이나 정책을 제안하는 일이다.

「横浜 쓰레기를 생각하는 연학회」에서 최초로 추진한 사업은 横浜市에 쓰레기 분리수거 시책을 제안한 것이다. 그 후, 4만 4천명의 서명을 얻어서

横浜市 쓰레기 재활용 조례를 제정하는데 커다란 영향을 미쳤다. 최근에는 쓰레기 재활용에 관한 기본·실시계획을 「내일의 横浜 환경복원을 위한 시민계획서」라는 이름으로 横浜市에 제안하였다. 이 모임은 처음에는 쓰레기를 소각시킬 때 발생하는 다이옥신 등이 얼마나 환경을 오염시키고 있는지에 대하여 경고하고 행정기관에 쓰레기 분리수거를 제안하는 활동을 전개하였다. 그러나, 행정비용만으로 폐기물을 처리하다 보면, 결국 쓰레기의 대량생산-대량폐기의 악순환을 고착화시킬 수 밖에 없다는 결론을 내리고 일반 기업에 대해서도 쓰레기 분리수거등을 적극적으로 실시하여 쓰레기 감량화에 앞장 서 줄 것을 요구하는 요구서, 제안서 등을 보내어 그 활동 범위를 확대시켰다.

다음으로 이 모임에서 힘을 기울인 사업은 환경교육인데, 다음 세대를 담당할 어린이들에게 환경보호의 중요성을 인식시켜 주는 것이 필요하다는 생각에서 소학교, 중학교 등을 대상으로 하는 환경교육을 실시하게 되었다. 구체적으로는 환경의 중요성에 관한 설문조사를 실시한다든지 교직원과 연계하여 계몽활동이나 교육현장을 방문하여 환경교육을 실천하는 것 등이다.

그 밖에도 이 모임의 구성원이 각종 환경관련 강습회의 강사로 참여한다든지 행정기관이나 시민단체의 심포지엄에서 패널리스트로 참가하기도 하고 시의 환경관련 심의회 등의 위원으로도 참여하여 활동하고 있다.

다. 행정과의 관계

행정에 대한 지역NGO의 건의와 정책제안은 때때로 행정과 지역NGO를 대립관계로 이끌기도 하지만, 양자를 협력관계로 이끌기도 하는데, 양자가 협력관계가 되기 위해서는 양자간의 신뢰관계 형성이 중요하다. 신뢰관계를 구축하고 그것을 지속시키는 일은 쉬운 일이 아니다. 2·3년마다 담당자가 이

동하는 인사제도의 탓으로 모처럼 구축된 신뢰관계가 단절되어 버리는 경우도 발생한다.

행정기관에 대한 건의활동에서 출발한 시민운동도 그 운동의 깊이가 깊어져 감에 따라서 폐기물 문제의 본질이 되는 대량생산 시스템이라는 장벽에 막히게 된다. 기업을 대상으로 하는 일반적인 계몽활동이라면 간단하게 할 수 있지만, 대량생산 시스템 자체를 변혁시키는 문제라면 시민단체의 역량만으로는 간단하게 해결할 수 없다. 그래서 지방자치단체와의 협력을 모색하게 되는데, 자치단체가 가지고 있는 행정자원은 제한되어 있고 자치단체의 권한이 미치는 범위도 한정되어 있기 때문에 자치단체와 지역NGO의 협력도 한정된 한계가 있다.

이러한 가운데, 「横浜 쓰레기를 생각하는 연락회」에서는 최근에 전국의 다른 단체와 협력하여 중앙정부에 청원이나 로비활동 등을 시작하였다. 따라서 자치단체와의 관계가 소홀해 지고 시민과 지역NGO의 근거지가 되는 자치단체와의 관계정상화가 시급한 문제로 떠오르고 있다.

3. 豊島(토시마)區 「東池袋4・5丁目지구 마을 가꾸기 추진 협의회」

가. 「東池袋4・5丁目지구 마을 가꾸기추진협의회」의 개요

이 모임은 1983년 7월부터 5회의 준비모임을 가진 후 공고를 통하여 회원을 모집하고 그 다음 해인 1984년 2월에 34명의 주민으로 구성된 회원이 참가한 가운데 「주민협의회」로 정식 발족되었다.

「주민협의회」에서는 24회에 걸친 주민 자치협의를 통하여 「마을가꾸기

제언」이라는 건의안을 완성하고 1986년 5월에 이를 구청장에게 제시하였다. 구청장은 「주민협의회」의 건의서를 받아들여서 1987년 10월 「마을 가꾸기 기본방침」을 발표하였다.

그 후 「주민협의회」는 주민 스스로가 추진하는 「마을 가꾸기」의 추진 조직으로 구의 마을가꾸기 계획과 사업에 대해서 시민을 대표하는 입장에서 의견을 제시하고, 이벤트 개최, 뉴스레터 발간 등을 통하여 독자적으로 「마을 가꾸기」활동을 전개하기도 하고 있다. 1992년 현재 가입자 수는 32명이 고, 평상시 활동 참여자 수는 10명 정도이며, 모임은 1년에 6회 정도 개최하고 있다⁹³⁾.

나. 「東池袋4·5丁目지구 마을 가꾸기추진협의회」의 썸지공원 만들기

「추진협의회」에서는 마을 가꾸기의 축을 넓히기 위하여 축제등을 개최하는 등 활동을 계속하고 있는데, 썸지공원은 1986년 12월부터 1995년 5월까지 총 8개소가 만들어 졌다. 규모는 대개 15평 내외이고, 조성비용은 부지매입비를 제외하고 약 3백만엔 정도가 소요되었다. 앞으로 주민들과의 합의를 통하여 앞으로 30여개의 썸지공원이 조성될 예정이라고 한다. 「추진협의회」는 설계단계부터 참가하여 공사단계, 관리단계 등에도 참가하고 있으며, 일상적인 관리도 협의회 회원과 주변 주민으로 구성된 「관리부회」가 담당하고 있다.

조성된 썸지공원은 지역의 역사적 이미지를 되살리면서 도심지 주택가에 부족한 자연환경을 최대한 창조하려는 노력의 산물이다. 예를 들면, 약 18평 규모의 후지산 광장은 후지산과 예전에 이 지역을 흐르던 강의 이미지를 따서 만든 것이다. 작지만 지역하천의 유래를 기록한 안내문을 붙여 지역의 소

93) 한국도시연구소a, 생태자지구와 주민환경운동, 1997, pp.52-55.

중한 역사를 전하려고 노력하고 있다. 「모모광장」이라는 것도 인근 지역에 있었던 목장의 이미지를 따서 만든 썸지공원이다.

최근에 만들어지는 썸지공원에는 팽나무 등을 포함한 열매가 열리는 나무를 심어 두어서 새들이 와서 먹을 수 있게 하고 있으며, 새들이 물을 마실 수 있도록 방화용 펌프를 이용한 간이 우물도 만들었고, 바닥도 포장하지 않은 맨땅을 그 대로 남겨 두는 등 점차 생태적인 요소를 고려하는 움직임이 활발하다.

제3절 호주 환경관련 지역NGO의 정책참여 사례

호주의 환경관련 지역NGO 활동으로 여기서는 수질감시 프로그램을 소개 하겠다. 호주의 수질 감시프로그램은 각 지역의 특성에 맞게 수질을 조사하고 감시한 후 이를 다시 컴퓨터를 통하여 연계시키는 「따로 또 같이 환경교육」의 아주 좋은 예가 되고 있다⁹⁴⁾.

1. 수질감시 프로그램의 개요

수질감시는 학교와 지역사회, 토지 소유자와 수질관련 행정부서들이 서로 힘을 합쳐서 주변의 하천이나 다른 수자원의 질을 지속적으로 조사하는 것으로 물을 관리하고 개선하는데 커다란 기여를 하고 있다.

호주의 수질 감시 프로그램은 빅토리아주에서 시작되어 연방정부의 후원을 받아서 호주 전역으로 확대된 비교적 성공한 프로그램 중의 하나이다.

94) 이선경, "하천보호네트워크 활동의 국외사례", 1999, pp.5-8.

수질감시 프로그램에는 하천주변조사, 대형 무척추 동물과 조류의 조사 등과 같은 생물학적 수질조사를 비롯하여 이화학적·물리학적 수질조사 등도 포함되어 있다.

지방의회와 지방자치단체의 관련 행정부서에서는 수질조사활동에 필요한 장비와 비용을 제공하고 있으며, 조사자에 대한 교육, 조사활동, 결과 분석 등의 과정에서도 도움을 주고 있다. 조사된 결과는 컴퓨터 네트워크를 통하여 여러 지역에서 활동하고 있는 각각의 감시단간의 공유가 가능하므로 문제지역을 빨리 발견할 수 있고, 감시단들이 공동으로 대응하여 적절한 조치를 신속하게 취할 수 있게 된다.

또한 감시단들과 지원기관 간의 연계성 강화를 위하여 매년 워크숍을 개최하고 지역사회의 수질, 수질에 영향을 미치는 것 등에 대한 논의를 하고 이를 개선하기 위한 계획 수립 등의 활동을 하고 있다.

2. 수질감시 프로그램의 목표

수질감시 프로그램의 목표는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 수질문제에 대한 지역사회의 인식을 높이고 이들 문제가 자신의 문제임을 자각하게 한다.
- ② 높아진 지역사회의 환경의식을 처방적 행동으로 이어지게 하고, 생태계 내의 구성원들이 서로 연관되어 있으며, 자연자원의 이용방식이 중대한 영향을 미친다는 사실을 인식시킨다.
- ③ 토지보호 프로그램 등 관련 프로그램에 지역사회가 참여할 수 있는 길을 열어 준다.

- ④ 자연환경보존에 대한 지방자치단체의 역할을 증대시킨다.

3. 수질감시 활동의 단계

수질감시프로그램에 따른 수질감시활동은 다음과 같은 12단계를 거치게 된다.

- ① 가장 가까운 수질감시지역의 책임자를 방문한다(그 지역 수질감시 단의 활동방향, 교육프로그램 등에 관한 안내를 받거나 다른 지역 감시단을 소개 받을 수 있음).
- ② 그 유역 내에서 수질에 관심이 있는 다른 사람과 연계를 꾀한다.
- ③ 하천 유역과 토지이용에 관한 지도를 그린다.
- ④ 감시계획을 수립한다.
- ⑤ 감시지역을 선택한다.
- ⑥ 감시장비를 빌리거나 이를 사줄 수 있는 후원자를 찾는다.
- ⑦ 선정된 지점을 대략 육안으로 평가하고, 그 결과를 기록한다.
- ⑧ 그 지역을 생물학적으로 조사하고 그 결과를 기록한다.
- ⑨ 그 지역을 물리적·이화학적으로 조사하고 그 결과를 기록한다.
- ⑩ 결과를 해석하고 가능한 이유와 원인을 찾아본다.
- ⑪ 컴퓨터 네트워크를 이용하여 결과를 입력한다.
- ⑫ 지역사회, 토지소유자, 지역의회, 지방자치단체 관련공무원 등과 함께 수질개선을 위한 계획과 활동에 참여한다.

4. 컴퓨터 네트워크를 통한 수질감시활동 결과의 공유

각각의 감시단들이 독자적으로 수질조사결과는 컴퓨터 네트워크를 통하여 다른 감시단들과 공유하게 되고, 이를 토대로 하여 여러 감시단에 서로 연계하여 행동을 취할 수 있다.

조사결과에 대한 분석자료가 준비되면, 인터넷상의 Water Watch로 들어가서 다른 수질 감시단의 활동기록을 보거나 자신의 활동 기록을 정해진 서식에 맞게 입력한다. 이러한 네트워크를 통하여 만들어진 정보는 원하는 사람이라면 누구에게나 제공되고 매년 소식지를 통하여 일반에게도 공표된다.

제4절 시사점

일본의 지역NGO의 활동은 우리 나라의 지역NGO의 활동과 매우 유사한 여건과 비슷한 활동하고 있음을 알 수 있다. 우선 그 규모면이나 경제적인 면에서는 오히려 우리 나라보다 상황이 좋지않아 보이며 그런 가운데서도 상황에 맞게 아주 작은 일에서 정책참여와 협력사업이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 「横抵쓰레기를 생각하는 연락회」의 쓰레기 분리수거 시책을 제안하는 일이나 「東池袋 4・5정목지구 마을가꾸기 추진협의회」의 마을가꾸기활동이 대표적인 사례이다. 또한 지역NGO가 소학교나 중학교 학생들을 대상으로 쓰레기문제 및 환경교육을 하는 것도 우리 나라 지역NGO가 앞으로 시도해도 좋은 사업이다.

호주의 경우는 보다 현대적인 시스템 하에서 지방자치단체와의 정책참여와 협력사업이 매우 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 지방의회와 관

런 행정부서에서 수질조사활동에 필요한 장비와 비용 제공, 조사자에 대한 교육, 조사활동, 결과분석 과정에도 도움을 주는 상호 협조관계는 우리 나라 지방자치단체 공무원들이 배워야 할 바가 크다.

또한 수질감시 단과 지방자치단체가 조사결과에 대하여 매년 공동으로 워크숍을 개최하고 수질조사결과를 컴퓨터 네트워크를 통하여 다른 여러 감시 단과 연계하여 함께 자연보호활동을 하는 연계시스템은 앞으로 우리 나라 지역NGO들이 나아갈 방향을 제시하여주고 있다.

제6장 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 강화방안

제1절 기본방향

1. 민·관 파트너십의 강화

세계적으로 고도의 성장기를 거친 현대 1960년대 이후 지역사회의 환경 문제, 도시 문제, 교육 문제, 사회복지 문제 등을 행정기관에 제기한 기관이 지역NGO라는 점에서 볼 때 지역NGO는 지역사회 내부의 문제를 해결하는데 많은 역할을 했었다고 볼 수 있다. 이들 지역NGO들은 노후주택 개량, 도시빈곤 문제, 환경 문제 등의 분야에서의 문제제기를 하는 과정에서 무엇보다 잠재화된 주민들의 사회 문제 자의식을 깨우는데 기여하였다.

따라서 지역NGO의 역할에 따른 지방자치단체와의 관계 재정립은 사회발전 정도에 따라 그 강도가 다르겠으나 많은 국가들에서 공통의 현상으로 나타나는 문제이다. 이와 같은 과정에서 민·관 공동생산(co-production)방식이 등장하는데, 이 방식은 경제가 고도성장을 이룩하는 과정에서 사회전반에 대한 행정의 관여 내지 의존정도가 심화되어 행정기능이 확대되는 가운데 나타나기 시작하였다.

〈표 6-1〉 지역NGO와 지방자치단체간의 역할배분

구 분	역 할 배 분
지방자치단체 → 지역NGO	○친환경적 기초확립 ○주민참여의 제도적 장치 강구 ○지역NGO활동의 합법화와 지원 ○각종 정책수립에 대한 참여의 확대 ○지역NGO와 각종 환경사업의 공동추진 ○각종 사업에 대한 주민평가 수용
지역NGO → 지방자치단체	○활동노선의 명확화 ○중조적·동반자적 태도 ○주민대표성의 견지 ○활동의 전문성 확보 ○조직의 자기평가 ○지도자의 자질 ○지역NGO간 네트워크화

행정기능이 비대해 짐에 따라 행정능률의 저하, 창의력 발휘의 미흡, 다양한 사회계층의 복지요구에 대한 적응력 부족 등 각종 폐해가 유발되었으며 동시에 경제규모의 확장과 복잡성 및 전문성 때문에 행정기능의 한계가 나타나기도 하였다. 뿐만 아니라 세금은 적게 그러나 서비스는 보다 많게(less tax, better service)라는 이율배반적인 주민들의 기대와 함께 다양화되면서 급증하는 행정수요에 능동적으로 대응해야 하는 행정으로서는 공공부문이 직접 관여하지 않아도 될 기능까지 책임지고 있는데에서 공공부문이 필요이상으로 비대해지고 비싼 정부가 된 것이다. 따라서 이러한 관점에서 정부의 역할을 줄여주고 그러기 위해서는 정부의 역할을 민간에게 분담해야 한다는 공·사간의 역할분담이 이루어져야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 관점에서 부문간의 역할재조정, 정부기능의 민영화, 민간기업에 대한 정부규제

의 완화와 시장경제의 확대가 작은 정부의 실현을 중요한 정책수단으로 등장하게 되었다.

더욱이 급증하는 행정수요에 대응하기 위해서는 서비스공급주체를 다원화하여 행정의 능률성을 제고시켜야 하고, 이를 위해서는 공·사간의 영역을 적절하게 합은 물론 공공부문의 부담을 줄이기 위하여 민간부문의 역할이 강조되어야하고 따라서 지방자치단체와 지역NGO간에 네트워크의 형성이 강조되어야 한다.

우리 나라는 지방자치단체와 지역NGO가 서로의 필요에 의하여 협력관계를 유지하기 시작한 것은 그 역사가 길지가 않다.

이는 우리 나라의 지역NGO활동이 체제속에서의 점진적인 개혁 또는 협력보다는 제도권 밖에서 저항 내지 투쟁의 성격을 지닌 민중활동이 주를 이루고 있었기 때문이다.

이러한 변화의 조짐은 1987년의 민주화운동을 전환점으로 시작되었으며 1991년 지방의회 구성을 통한 지방자치가 실시되고 특히 1995년 민선자치단체장의 시대가 열리면서 지역NGO들이 과거의 정부주변적인 성격에 머물거나 생활계몽, 복지, 종교 등의 활동주제에 국한되지 않고 이제는 다원화된 사회속에서 다양한 목소리를 내며 현실에 참여하려는 분위기가 확산되었고 방법면에서도 과거와 달리 지방자치단체의 실체를 인정하고 상대방의 입장도 이해하면서 서로 지역발전을 위한 동반자적인 관계에 있다는 인식하에서 일정부문 서로 협력을 모색하게 되었다. 이러한 인식은 지역NGO뿐만이 아니라 지방자치단체도 마찬가지였다.

이러한 인식하에서 서로 협력의 분위기가 자리잡아가고 있지만 그 역사가 아직 짧아 지역NGO와 지방자치단체의 관계설정이 명확하지 않고 협력을 위한 제도적인 뒷받침도 이루어지지 않고 있으며 서로간 협상능력의 부

족으로 아직 커다란 성과가 나타나고 있지는 않다. 또한 각종 협의회, 정책 자문위원회 등이 각 자치단체마다 많이 존재하고 있으나 유명무실한 조직이 대부분이다.

그러나 최근 「지방의제 21」 등의 지역NGO와 지방자치 단체간의 제도적 정책협의를 위한 협력기구가 자치단체마다 완성되었거나 추진중에 있으나 이 조직도 아직은 완벽한 조직이 아니며 협의주제가 주로 환경측면에 치우쳐있는 일종의 준제도적인 조직이다. 따라서 향후 이 조직을 보다 완벽하게 조직하고 사업내용도 다양화 할 필요가 있으며 이 조직의 출범은 향후 지방 자치단체와 지역NGO의 상호 협력관계를 향상·발전시키는 하나의 전환점이 될 것으로 보인다.

그러나 현재 우리 나라의 지역NGO와 지방자치단체의 협력관계는 초기 단계로서 그 과정이 본 제도에 오르기까지에는 많은 어려움과 문제점이 발생할 것이 예상되며, 따라서 앞으로 지역발전과 주민복지의 증진, 그리고 지방자치의 발전을 위하여 지역NGO와 지방자치 단체는 보다 효율적인 민-관 공동생산(coproduction)을 위하여 계속 노력하여야 할 것이다.

2. 지역NGO활동을 통한 주민참여의 강화

지방자치의 실시와 함께 그 동안 유보되었고 억압되었던 지역시민사회도 처음으로 그 역할을 되찾기 시작하였다. 지방자치와 지역NGO는 다같이 심히 왜곡되기도 하고 유보된 미성숙인 상태로 우리 주변에 항상 존재해 왔으면서 지금까지 한번도 본격적으로 경험해 보지 못했던 새로운 가치이기도 하다.

지방자치는 분권과 주민자치를 요체로 하며 참여민주주의를 실현하려는 것이다.

1995년 6월 민선단체장의 출범을 통한 본격적인 지방자치 실시이후 지방자치발전을 위한 지역NGO의 활동의 중요성이 어느 때 보다도 강조되고 있다. 여러 곳에서 진행되고 있는 다양한 교육, 강연 등을 통해 지방자치시대의 의의와 중요성, 그 속에서 지역NGO가 할 일 등이 여러 가지 측면에서 제기되고 있다.

지역NGO가 보다 지방행정의 발전과 지역의 일을 효과적으로 수행하려면 투쟁방식에 의한 정책참여도 중요하지만 업무사안에 따라 때로는 지방자치단체와 동반자적 관계를 유지해야 한다. 이 관계는 지역NGO와 주민의 관계를 행정제도 부문으로 옮기고 반영하는 것일 뿐만 아니라 공공부문의 정책집행과정을 주민의 일상생활 부문으로 해석하고 연결시키는 역할을 수행하는 것이 된다. 지역NGO의 이러한 관계적 역할이야말로 지방행정에 대한 실제적인 주민참여의 효과를 나타내는 것이 된다.

지방자치의 본질적 요소인 분권과 주민자치를 실현하기 위해서는 지방자치단체와 지역NGO간의 긴밀한 협조를 통한 지역주민의 참여가 선행되어야 하며 이러한 주민참여를 통한 지방자치단체와 지역NGO간의 장·단점을 살펴보면 <표 6-2>와 같다.

〈표 6-2〉 지방자치단체와 지역NGO가 본 상호협력의 장·단점

지방자치단체		지역NGO	
장점	단점	장점	단점
○지방자치단체서비스가 더 잘 전달됨 ○주민들로부터 더 많은 정보를 얻을 수 있음 ○정책대상그룹과 더 많은 상호작용을 할 수 있음 ○각종 사업효과를 높일 수 있음 ○새로운 기술의 적용가능성을 미리 검증할 수 있음 ○지역NGO전문가들로부터 적절한 훈련을 제공받을 수 있음 ○지방자치단체와 지역NGO간의 활동을 보다 잘 조절할 수 있음 : 일반적으로 지역NGO를 더 잘 통제할 수 있음	○지역NGO가 등장하고 활동함에 따라 정부조직이 비효율적으로 보일 수 있음 ○지역NGO의 사회적 활동이 사회불안을 가져올 수 있음 ○지방자치단체 서비스에 대한 요구가 지방자치단체의 능력을 넘어설 수 있음 ○지역NGO와 지방자치단체가 중앙정부지원을 받기 위해 경쟁관계에 있을 수 있음 ○지방자치단체의 권위와 신용을 약화시킬 수 있음	○정책결정과정에 보다 잘 접근할 수 있음 ○전문적인 연구시설과 전문가들을 보다 쉽게 이용할 수 있음 ○훈련을 통해 지방자치단체 서비스를 내부에서부터 개선할 가능성이 있음 ○새로운 기능에 대한 접근을 할 수 있음 ○기술과 모델을 통해 지역NGO의 생명력을 높이고 상향적인 발전이 가능함	○지방자치단체와의 유착관계로 관료적 통제를 받을 수 있음 ○지역NGO자체가 보다 관료적인 성격을 띌 수 있음 ○지역NGO의 자율성과 독립성을 상실할 수 있음 ○지역NGO의 포괄적인 프로그램을 상실하면서 단순한 전달역할로 전락할 수 있음 ○지방자치단체가 지역NGO의 성과를 가로질 우려가 있음 ○지역NGO가 지방자치단체 서비스를 대체함으로써 지방자치단체의 비효율성을 가속화시킬 수 있음

자료 : 김수현, “제2차 시민패트rollers 서울포럼”, 서울YMCA 지란방, 1998. 6, p. 26.

지역NGO가 주민들의 의견을 집약하고 그들의 입장을 대변하기 때문에 지역NGO를 각종 지방행정 관련 행정계획의 입안과 집행과 평가에 참여시키는 것은 주민참여 그 자체가 되는 것이다. 이 참여는 지금까지 각종 위원회, 협의회 등을 구성하여 지역NGO와 지방자치단체가 지역내 사업을 다양한 루트를 통하여 추진하는 방식을 추진하여 왔으나 앞으로는 이러한 다양한 종류의 협력형태를 제도속으로 끌어들여 하나의 단일화된 조직속에서 네트워크를 형성하여 활성화시키는 것이 바람직하다.

현재 지방자치단체가 수행하고 있는 지방행정은 다양하고 광범위할 뿐만 아니라 각 분야별로 지방자치 단체와 지역NGO가 공조할 여지가 많다. 예를 들어 환경분야만 하더라도 지역환경목표치의 설정, 환경보전계획의 수립, 각종 환경시설 투자 및 입지계획(예컨대 소각장 입지, 생태공원조성 등)의 수립, 환경감사, 환경감시, 각종 환경기준지키기, 지역환경 조성사업, 행정의 친환경성 평가 등 무수히 많은 영역에서 지역NGO와 지방자치단체는 협력 관계를 통해 지역환경의 공동생산을 할 수 있다.

지역NGO와 지방자치 단체의 관계가 이렇듯 협력적이고 공동생산적이어야 하기 때문에 이에 따른 각 주체의 역할이 올바르게 정립되어야 한다. 현재의 지방자치제 하에서는 지역NGO의 역할이 적극 활용되거나 이들의 입장이 지방행정에 체계적으로 반영되지 못하고 있다. 지방자치단체의 이러한 태도는 우리 나라 지방행정제도 자체의 문제에서 비롯된 것이지만 지방자치 단체를 경영하는 지방공무원 스스로도 이에 대한 올바른인식과 태도를 가지고 있지 못하기 때문이다.

한편 지역NGO 역시 지방자치 단체에 대한 협조적·동반자적 자세와 태도를 가져야 한다. 우리 나라의 지역NGO들은 공공당국의 노선과 갈등을 빚는 경우가 많아 양자간의 협력적 관계에 의해 얻을 수 있는 잠재적인 사회적

생산이 불가능해지기 쉽다. 예를 들어 지금까지의 지역환경운동을 보면, 운동 주관자들의 사적인 이해관계에 따라 운동방향과 노선이 영향을 받음에 따라 그 활동이 수단화되거나 단절적으로 이루어지고 있는 경우가 종종 있다.

주민참여를 담보할 지역NGO의 정책참여는 주민의 이익을 대변하면서 공동체 환경을 개선하는데 그 목표를 두어야 하며 이를 위해서 지역NGO와 지방자치단체는 기본적으로 지방행정의 발전 및 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 협력적 관계를 지속적으로 유지하여야 할 것이다.

제2절 중앙정부·지방자치단체의 지역NGO 지원강화

1. 지역NGO에 대한 법적·행정적 지원체제의 강화

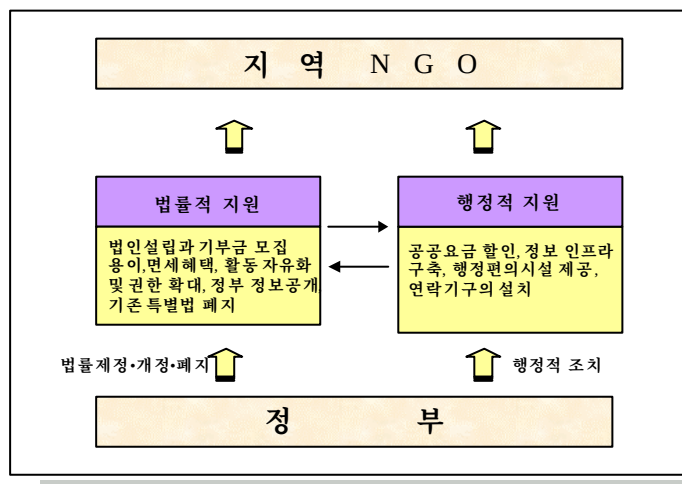
지역NGO의 지방자치단체의 정책참여가 제대로 이루어지기 위해서는 먼저 법적·행정적 지원이 강화되어야 한다.

우선 법적 지원을 위하여 각종 법률의 개정·제정·폐지에 대한 노력이 필요하다. '민법'과 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'을 개정하여 비영리법인의 설립조건을 완화하고, 법인세법'과 '조세감면규제법'에서 기부금의 소득공제와 면세혜택에 대한 범위를 확대하여야 한다. 또한 '기부금품모집규제법'에서 기부금품모집에 대한 제한과 허가규정이 철폐되고, '행정절차법'에서 행정의 민주성과 투명성뿐만 아니라 공익의 편향화를 방지하기 위하여 정책과정에 시민의 의견진술이나 공청회개최를 보다 적극화하는 것이 필요하다. 그리고 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'에서 지역NGO가 사

회개력과 공익사업을 원활히 수행할 수 있도록 포괄적 제외규정의 완화와 대상정보의 목록작성 등의 의무침가가 요구된다. 이외에도 지역NGO의 집회에 대한 자유 강화, 시민단체의 권한 확대, 각종 인쇄물 및 음반·비디오물의 등록·납본·사전심사제에 대한 규제완화 등과 관련된 법률의 개정이 필요하다⁹⁵⁾. 한편 지역NGO의 로비활동을 적극화하는 법률의 제정 또한 필요하다.

지역NGO에 대한 행정적 지원은 우편료·통신료·전기료·상하수도료와 같은 공공요금의 할인, 컴퓨터·통신망·인터넷과 관련된 정보인프라 구축 지원, 공공방송국의 공익광고지원, 상근활동가의 재교육지원, 지방자치단체의 공공시설 이용, 공공프로젝트 계약 등이 있다⁹⁶⁾.

〈그림 6-1〉 지역NGO에 대한 법적·행정적 지원체제



95) 이러한 사항과 관련된 법률에는 '집회 및 시위에 관한 법률', '소비자보호법', '출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률', 등이 있다.

96) 박상렬, "시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제", 「한국행정학보」, 제33권 제1호, 1999. 봄호, p.272-273.

2. 지역NGO에 대한 재정지원 확대

현재 우리 나라의 NGO활동에서 가장 큰 문제점은 활동재원의 확보이다. NGO의 주요한 활동재원은 회비수입, 기부금, 지원금 등이다. 이들 활동재원 중 회비수입과 기부금의 비중은 지극히 미미하고 정부나 기업으로부터의 지원금이 대부분을 차지하는데, NGO의 자율성을 훼손시키지 않고 이 지원금을 받아 낼 수 있는가가 NGO의 당면과제이다. 발주처의 요구에 따라서 움직여야 하는 정부나 기업에서 발주하는 프로젝트 등을 통한 지원은 자칫 NGO의 자율성을 저해하고 기본활동목표에 배치될 수 있기 때문에 정부나 기업이 특정기금을 조성하거나 협의체에 기부하고 NGO들이 이를 조건없이 지원받는 방식인 공적기금제도가 NGO의 자율성을 유지할 수 있는 가장 좋은 방법이라고 할 수 있다.

또한, 민간기금이나 일반 기부자에게 세제 혜택 등을 부여하는 제도적 장치를 마련하는 것도 지방자치단체가 NGO의 재원확보를 돕는 방법이라고 할 수 있다.

가. 지역NGO지원기금의 설치·운영

지역NGO의 육성과 건전한 활동을 보장할 수 있는 재원의 확보방법은 특별한 조건없이 필요한 재원을 조달 받을 수 있는 공적기금으로부터 재원을 지원받는 것이다.

2000년 4월 정부에서는 「비영리민간단체지원법」을 제정·공포하여 NGO의 재정을 지원하고 있는데, 이는 매년 필요한 예산을 편성하여 공모를 거쳐서 지원을 필요로 하는 NGO에 지원금을 제공하는 제도이다. 정부 지원을 원하는 NGO가 사업계획서를 작성하여 제출하면, 이를 심사하고 적정하다고

판단되면 지원금을 지급한다. 따라서 정부의 입맛에 맞는 사업계획서를 작성하여야 한다는 부담이 있어서 자칫 잘못하면 NGO의 자율성을 침해받을 수 있다. 공모에 응할 때는 일정한 자격기준이 필요하데, 그 중 회원수가 100명 이상이어야 한다는 조항이 있어서 규모가 작은 NGO는 참여 자격조차 없으며, 대개의 경우, 규모가 크고 사업실적이 많은 ‘새마을’, ‘바르게살기운동’ 등 소위 관변단체에 대부분의 지원금이 지급되는 실정이다. 또한, 지원금이 정부예산으로 편성되기 때문에 지원금액이 일정하지 못하여 자금지원의 안정성이 결여되어 있다.

본 보고서에서는 특정사업의 실시라는 조건이 붙지 않고 안정적으로 자금을 지원 받는 방법으로 공적기금제도인 「지역NGO지원기금」제도를 제안하고자 한다. 「지역NGO지원기금」은 각 시도에 설치하는데, 기금의 관리·운용·배분을 위하여 재단법인을 설립하는 것이 바람직하다.

재단법인에 대한 출연방법은 국가와 지방자치단체가 전액 출연하는 방법과 시민들로부터 모금하는 방법이 있을 수 있다.

시민들로부터 모금하는 방법으로는 자동응답전화(ARS)를 통한 방송모금, 언론매체에 광고를 낸 후 은행계좌의 무통장 입금을 통한 모금, 바자회 등을 통한 물품 판매, 문화 이벤트, 거리 캠페인 등을 들 수 있다.

재단의 운영은 자치 단체장, 시민대표, 전문가 등으로 구성된 합의제 위원회에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

나. 재원확보 지원을 위한 법적·제도적 장치 보완

일본의 경우, 정부에서 비영리시민단체에 법인격을 부여하고 이들의 활동을 지원하는 「특정비영리활동촉진법」을 제정하여 「지역NGO지원기금」의 활

등을 지원하고 있으며, 미국의 경우는 특정정파를 지지하지 않는 시민단체에 내는 기부금에 대하여 면세혜택을 부여하는 등 「지역NGO지원기금」에 대한 각종 지원을 실시하고 있다.

우리 나라도 역시 「비영리민간단체지원법」을 제정하는 등 NGO를 지원하기 위한 제도화에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나, 지역단위의 환경운동단체 등 소규모 지역NGO를 지원하기 위한 제도적 장치는 아직 미흡한 실정이다.

NGO의 활동에 필요한 재원은 NGO활동의 자율성과 관련하여 원칙적으로 주민의 성금으로 충당하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 우선은 지역단위로 기금을 설치하고 기부금을 모집할 수 있도록 법적 제도적 장치를 보완해주는 것이 필요하다. 현재 우리나라는 「사회복지공동모금법」에 의해서 사회복지분야에 한하여 기부금을 공동으로 공개 모집할 수 있도록 허용하고 있다(개별적인 모집 행위는 금지됨). 따라서 사회개혁을 통한 민주적 가치실현, 환경보호 등을 통한 삶의 질을 높이하고자 하는 NGO활동을 지원하는 기금등을 위한 기부금의 공개모집이 가능하도록 한다.

또한, 재정난에 시달리는 NGO를 돕기 위한 공익재단으로 「기부금모금전문펀드」를 지역 단위에서 순수 민간단체가 설립·운영할 수 있도록 관련 법과 제도를 개정하는 것도 필요하다.

지역의 NGO지원 재단은 물론 NGO지원재단에 기부금을 납부하는 기업이나 개인에게도 공익성 기금의 손비를 인정하여 연말정산 시에 손비로 인정받을 수 있도록 한다.

지역NGO가 진정한 지방자치단체의 파트너로 자리잡고 지방자치단체의 정책과정에 동참하기 위해서는 지방행정전반에 걸쳐서 NGO가 참여할 수 있는 길

을 지방자치단체가 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 정책형성과정에 관련 지역NGO의 참여를 의무화하는 조례제정이 필요하다.

3. 행정정보의 공개확대

지역NGO가 사회개혁과 지역복지를 위한 공익사업을 수행하기 위해서는 각종 연구조사활동을 수행하여야 한다. 또한, 지방자치 단체의 정책과 관련된 제안을 하거나 정책집행에 참여하려면, 지방행정과 관련된 다양한 정보와 자료를 확보하여야 한다. 그러나, 행정기관이 보유하고 있는 각종 정보에 지역NGO가 접근하기는 어려움이 따르고 지역NGO가 원하는 정보나 자료가 자치단체에 불리한 경우라면 더욱더 접근이 어렵다. 따라서 지역NGO가 자치단체의 정책과정에 실질적으로 참여하고 자치단체와 공동으로 필요한 사업을 수행하려면 행정기관이 가지고 있는 정보와 자료를 공유할 필요가 있다.

지방자치단체가 가지고 있는 각종 행정정보와 자료의 공개를 촉진하기 위한 방법으로는 정보공개로 의무화하는 법적인 조치를 강구하는 방안과 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안을 들 수 있다.

첫째, 지방자치 단체로 하여금 정보공개로 의무화하도록 법적인 조치를 강구하는 방안의 모색이 필요하다. 현재 행정정보공개법이 제정되어 어느 정도 정보공개로 위한 틀이 갖추어져 있으나 각종 제약조건 때문에 이용실적이 저조한 형편이다. 따라서 각 지방자치단체에서는 행정정보공개와 관련된 조례를 제정하여 행정정보공개로 활성화시켜야 할 것이다.

행정정보공개조례의 활성화는 시민참여를 확대시키는 효과를 가져오

게 된다. 지역NGO가 행정과정에 참여하는데 있어서 가장 큰 제약요인 중의 하나로 흔히 지적되는 것이 행정에 대한 충분한 정보를 가지고 있지 못한 것이다. 정보를 갖고 있지 못한 지역NGO는 행정에 대해 무감각하게 되고 결국은 정책형성과정에 적극적으로 참여하지 않거나 못하게 되기 때문이다. 그러나 만일 지역NGO가 보다 많고 유용한 행정정보를 보유하게 된다면 지역NGO는 그 정보를 통하여 행정에 대한 보다 많은 이해와 관심을 갖게 되고, 아울러 보다 구체적인 목표의식을 가지고 행정관료들과 접촉하여 그들의 요구를 정책과정에 투입시킬 수 있다. 그러므로 행정정보공개조례는 정보공개의 확대를 통하여 지역NGO의 참여를 확대시키게 될 것이다.

한편 행정정보를 공개할 경우 시민계시관이나 민원행정실, 인터넷상에 공개하게 되는데 지역NGO가 알기 쉽게 지방자치단체의 단위사무와 성격별 지역NGO와 연계·분류하여 공개하는 것도 바람직하다.

〈표 6-3〉 지역NGO와 기초자치단체 단위사무와의 정보공개 연계

지역NGO	단 위 사 무
환경단체	배출시설설치 허가, 환경관리, 배출시설관리, 토양오염개선, 쓰레기처리, 오수·분뇨 및 축산폐수처리, 지하수업무, 물관련 업무, 도시계획, 국토이용계획, 구획정리, 택지 개발, 주거환경 개선사업, 주택건설행정, 주택관리, 주택개발, 국토공원화사업, 소도읍·오지개발, 폐기물처리 시설 관리 및 운영
사회복지단체	보훈업무, 생활보호대상자 구호, 영세민생계안정, 시설관리지도, 의료보호업무, 노인복지, 아동복지사업, 보육사업, 의례식장, 부녀사업, 소년소녀가장, 아동상담, 위생업소관리, 민원처리

문화·체육·교육· 청소년단체	공보계획, 공연장 감독 및 음반단속, 군정홍보, 선전문물제작, 여론조사 및 홍보자료, 문화재보호관리, 문화단체지도 육성, 도서관운영, 관광사무, 관광지개발, 국내여행업, 관광객이용시설업, 국민체육진흥, 생활체육, 직장체육, 지역체육, 생활체육교실운영, 공공체육시설, 골프장, 체육행사, 국민체육진흥기금, 청소년전전육성
소비자보호·노동단체	지역경제, 물가안정대책, 소비자보호, 담배소매업, 수출, 중소기업육성, 직업소개소, 고용촉진, 공공근로사업, 노동조합, 중소기업창업, 주민숙원사업, 소규모수해복구사업

둘째, 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안이 필요하다. 자치단체는 정보공개를 의무화하는 법적인 조치를 강구하는 방안과 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안의 요구에 의하여 수동적으로 정보를 공개하거나 정책에 참여하는 것을 허용할 것이 아니라 보다 적극적이고 능동적으로 지방자치단체의 여러 가지 문제를 지역NGO는 물론 일반시민에게 공개하는 노력이 필요하다. 자치단체 소식지나 지역신문을 통하여 여러 가지 자치단체의 공적인 문제를 공개한다든지, 토론회 등을 활성화하여 지역NGO와 일반 시민에게 지역이 처한 현실과 문제점을 알리고 관심과 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 이는 지방자치단체 정책의 공개성을 증진시켜서 지역에서의 NGO역할을 증진시키고 정책과정에 지역NGO의 참여를 강화시키는데 기여할 뿐만 아니라 지역NGO들의 모든 활동이 공익에 기반을 두고 이루어져야 한다는 지역NGO의 활동방향을 제시해 주는 효과도 제공해 줄 수 있다.

4. 공무원의 의식전환

지금까지 지방자치단체의 공무원들은 전문성이 부족한 지역NGO가 자치단체의 정책과정에 참여하게 되면, 본래의 정책목표가 왜곡되거나 정책의 일관성을 유지하지 못할 가능성이 있다는 이유로 지역NGO가 자치단체의 정책과정에 참여하는 것을 부정적으로 생각했다. 그러나, 최근에 환경문제, 선거문제 등에서 시민단체의 활약이 두드러지면서 지역NGO는 양적·질적으로 단시간 내에 눈부신 성장을 이룩하였다.

대학교수, 전문가 등이 지역NGO에 대거 참여하게 되면서 과거에 비해 일부 전문성을 요하는 분야에서 공무원 보다 더 나은 정책대안을 제시하거나 참신한 아이디어를 제시하는 경향이 높아져 가고 있다. 아울러서 이러한 지역NGO의 자치단체 정책과정 참여는 자치단체 정책의 정치적 정당성과 공정성을 확보받아 관련 주민의 반발을 최소화시킬 수 있어서 관련 정책의 성공적 집행으로 이어질 가능성 높아진다.

따라서 지방자치단체 공무원들은 지역NGO를 지방행정의 합리화, 공정성과 공평성의 확보, 혁신 등을 꾀하기 위한 동반자로 받아들여 지역사회발전과 주민복지에 이바지한다는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 과거보다는 좀더 적극적인 자세로 지역의 현안문제를 지역NGO가 요구하기 전에 먼저 토론회등을 제안하여 지역NGO의 의사가 정책에 충분히 반영될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 또한 필요하다면, 지역NGO를 설득하여 자치단체의 정책집행에 협력하도록 하며, 지역NGO활동가와 공무원이 함께 참여하는 공동체육대회나 동반대회를 실시한 후 공동 workshop 또는 토론회를 개최하여 서로의 입장을 이해하는 장을 마련하도록 한다.

제3절 지역NGO의 지방자치단체 정책참여 확대

1. 지역NGO운영의 건전화

지역NGO는 법적으로 지방자치단체의 행정에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 어떠한 권한도 부여받고 있지 않고 있다. 따라서 지방자치단체의 정책 과정에 참여하고 지방자치단체의 행정에 영향력을 행사하기 위해서는 지역주민과 지방자치단체로부터 정책결정과 정책집행의 파트너로서의 권위를 인정받아야 한다.

지역NGO는 지역사회에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 지역NGO의 활동이 지역사회의 발전과 주민의 복리증진을 위하여 긍정적인 영향을 많이 끼칠수록 지방행정의 파트너로서의 권위를 인정을 받게 될 것이고 이익집단적인 성격으로 변질되어 부정적인 영향을 많이 끼치게 될 때, 지역주민과 자치단체로부터 외면당하게 되고 지방행정의 파트너로의 권위를 부정당하게 될 것이다.

지역NGO가 주민과 자치단체로부터 지방행정의 파트너로서의 권위를 인정받기 위해서는 자치단체나 기업, 특정정당 등에 예속되지 않은 독립성을 가진 공익단체가 되어야 할 것이며, 자신의 활동에 대하여 확실한 책임성을 확보하여야 할 것이다. 또한, 독립성과 책임성을 확보하기 위해서는 재정운영의 건전화가 선행되어야 할 것이다.

가. 독립성의 확보

지방자치단체와 밀접한 관련을 가지고 활동하는 지역NGO의 가장 큰 문제점은 독립성을 상실이다. 독립성의 상실은 자치단체의 정책결정과 정책집

행과정에서 지역NGO의 역할을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 지역NGO의 중요한 역할 중의 하나는 새롭고 혁신적인 이념의 본산으로 국가나 지방자치단체가 추진하지 못하는 정치·경제·사회적 변화를 이끌어 내는 것이다. 따라서 지역NGO와 지방자치단체, 지역NGO와 기업, 지역NGO와 정당 등의 긴밀한 협조관계가 지역NGO를 이들의 대리인으로 변질시킨다면, 지역NGO는 정치·경제·사회의 개혁을 선도하는 역할을 올바르게 수행하지 못할 뿐만 아니라 정치적으로 이용당할 가능성이 높아 질 것이다.

직선단체장 시대에 들어와서 일부 지역NGO는 단체장이나 지방의회와 직·간접적으로 연계되는 경우가 많다. 시민 단체와 공공기관이 대립관계가 아닌 협조관계를 형성하는 것은 바람직하지만, 재정지원등을 빌미로 협조관계가 조성된다면, 지역NGO의 존재이유 중의 하나인 지역사회에 대한 봉사기능이 약화되고 지역NGO 본래의 활동목표를 왜곡시킬 수도 있다.

지방자치가 부활되었음에도 불구하고 지역이기주의를 바탕으로 한 지역의 토호세력이 아직도 강력한 영향력을 발휘하여 지방의회나 단체장을 장악하고 있으며, 작은 물방울이 큰 물줄기에 몰리듯이 권력이나 영향력이 있는 인사나 단체로 주민들이 몰리는 것은 당연한 이치라고 할 수 있다. 이러한 환경 속에서 지역NGO가 지역주민운동을 주도하는 중심세력으로 뿌리내리는 것은 쉽지가 않다. 그렇다고 지역유지나 정치세력과 타협은 지역NGO의 뿌리를 더욱 약화시키고 주민의 불신을 강화시키는 역할을 하게 될 것이다. 따라서 지역주민의 신뢰를 얻고 자치단체의 파트너로서의 권위를 갖추기 위해서는 자율성과 독립성의 유지가 중요한 관건이 될 것이다.

이러한 지역NGO의 자율성을 유지하기 위해서는 전체 수입 중에서 정부나 기업으로부터 받는 지원금의 비율을 특정 비율 이하로 제한하는 방안도 바람직하나 현재 국민운동지원 단체나 이익단체가 아닌 순수시민운동단체는

아직 이를 걱정할 단계는 지방자치단체의 재정적 도움은 도움이며 이로 인해서 지역NGO의 순수성이 훼손되어서는 안될 것이다.

나. 책임성의 확보

지역NGO의 중요한 기능은 견제와 비판기능이다. 과거 민주화운동에 앞장섰고 권위주의적 정치문화를 거부하면서 지역발전과 주민복지증진을 위하여 정치·경제·사회 각 분야에서의 개혁을 주창하는 지역NGO는 일반주민들의 지지와 언론의 호응을 얻어서 어느덧 미래사회의 강력한 대체세력으로 자리 잡게 되었다. 따라서 지방자치단체는 물론 과거에는 등한시하던 대기업들까지 지역NGO의 활동을 예의주시하고 있다.

이러한 지역NGO의 급격한 부상은 일반 주민들에게 또 다른 기대와 희망을 갖게 하고, 이러한 현상은 지역NGO에게 새로운 부담이 되어 돌아온다. 따라서 지역NGO들은 주민의 높아져 가는 기대수준에 부응하기 위하여 우선 눈에 보이는 단기적인 성과를 내기에 급급하여 일회성, 이벤트성 사업을 백화점식으로 나열하는 경향을 보이고 있다.

또한, 지방자치 단체나 기업 등에 대한 비판과 비난은 책임있는 대안이나 프로그램의 제시가 없으면, 반대를 위한 반대나 투쟁실적을 위한 비난으로 흐르기 쉽다. 따라서 이러한 경향은 모처럼 높아진 지역NGO에 주민의 기대와 희망을 저버리는 결과를 가져오게 되고, 자치단체와의 사이에는 협력관계가 아닌 갈등관계를 형성하게 되고 상호불신을 초래하게 될 것이다.

따라서 지역NGO가 제시하는 프로그램이나 정책대안은 지역NGO 스스로가 철저하게 검증하고 책임지도록 하여 주민과 지방자치단체의 신뢰를 얻어야 할 것이다.

다. 재정운영의 전전화

지역NGO는 조직의 특성상 회원의 회비와 기부금 등으로 재정을 충당하는 것이 원칙이다. 만약 지역NGO가 재정적인 어려움을 이유로 정부의 세 금이나 시장의 이윤에 의존하게 된다면 그 순간부터 지역NGO는더 이상 ‘비 정부 비영리 영역’에 속하지 않게 된다.

1999년 9월 월간 <참여연대>와 한길리서치가 공동으로 서울시민 300명을 대상으로 지역NGO와 관련한 여론조사를 실시하였는데, 응답자의 85.6%는 지역NGO의 활동을 긍정적으로 평가하였다. 그러나, 지역NGO에 회비를 납 부하거나 기부하는 시민은 4.7%에 불과한 것으로 나타났다.

최근, 충선 등에서의 지역NGO 활약에 대하여 시민들은 박수와 찬사를 보내지만, 정작 회원이 되어서 회비를 납부하는 일에 대해서는 아직 인색한 편이다. 따라서 몇몇 저명한 활동가를 제외하고는 대다수의 지역NGO활동가 들이 대기없는 희생을 감수하고 있어서 재정문제는 지역NGO의 공통된 난 제 중의 하나이다.

대부분의 지역NGO들은 전체 예산 중에서 회비가 차지하는 비중이 매우 작기때문에 조직운영과 사업추진에 필요한 자금을 마련하기 위하여 수익사 업을 전개하거나 각종 프로젝트를 통한 정부와 기업의 지원에 의존하고 있 다. 그러다 보니 지방자치단체와 기업의 지원을 받기 위하여 지역NGO끼리 경쟁을 벌이기도 하고 소규모 수익사업에 치중하다보면 사회현안문제에 집 중적으로 매달릴 수 없게 되고 이것은 지역NGO활동 자체를 위축시키는 결 과로 이어질 수 있다.

지역NGO의 재정난을 해소하고 발언권을 강화시키기 위해서는 다소 시간 이 걸리더라도 회원수를 늘리고 회비의 납부율을 높이는 사업에 치중해야 할 것이다. 풀뿌리 민주주의의 핵심으로 부각되고 있는 지역NGO는 시민의

적극적인 참여와 지지 속에서 성장할 수 있다. 시민없는 시민단체 혹은 지역 NGO는 상상할 수도 없다. 일반 시민의 적극적인 참여와 회비납부를 통한 십시일반의 후원을 통해서만 지역NGO는 튼튼한 뿌리를 내릴 수 있다.

일부 NGO의 중앙정책위주의 활동과 전시 중심의 활동이 언론 등에 부각되면서 NGO운동이 일반 시민과는 상관없는 마치 교수, 변호사, 전문가, 직업 운동가 등의 전유물로 일반시민에게 잘못 인식되고 있다. 이를 시정하기 위해서는 지역NGO운동이 지방행정을 바꾸고 살기 좋은 지역을 만들기 위한 풀뿌리 운동이라는 사실과 일반시민이 지역NGO의 주체이자 강력한 후원자라는 사실을 일반시민들에게 적극적으로 홍보하여 일반시민이 지역 NGO에 대한 인식을 바르게 갖도록 해야 할 것이다. 이러한 시민의 관심과 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 시민의 눈 높이에 맞는 구체적인 프로그램을 개발하고 이를 널리 홍보하는 작업이 필요할 것이다.

단기적으로 수익사업을 실시하거나 지방자치단체 혹은 기업의 지원을 받기 위한 프로젝트를 수행하는 경우에는 지역NGO의 본래 목표를 훼손시키지 않고 자율성을 유지할 수 있으며 시민과 지방자치 단체로부터 신뢰를 받을 수 있도록 수입과 지출에 관한 자세한 내역을 밝히고 공인된 기관으로부터 철저한 회계감사절차를 거쳐야 할 것이다.

2. 지방자치단체 - 지역NGO 상설 협의체의 구성

지역NGO는 지역주민의 의견이나 정책을 위한 새로운 아이디어를 자치단체에 전달하여 자치단체의 정책에 반영하게 하거나 자치단체의 정책집행에 공동으로 참여하여 정책집행의 질을 높여 나간다.

그러나, 자치단체는 자치 단체 나름대로, 지역NGO는 NGO 나름대로 사전

에 협의없이 독자적으로 활동하게 되면, 자치단체의 입장에서는 정책의 입안이나 결정단계 등 필요한 시기에 지역NGO의 도움을 받지 못하고 집행단계 등에서 지역NGO의 방해만 받는다고 생각할 수 있고, 지역NGO의 입장에서는 자신들의 의사가 제대로 정책에 반영되지 못한다는 불만을 가질 수 있다. 이것은 지역NGO와 지방자치단체가 협력관계를 조성하기보다는 갈등관계를 형성하게 만들 수 있다. 또한, 다수의 지역NGO가 개별적으로 자치단체와 접촉하게 되면, 여러 가지 중복현상이 일어나서 자치단체의 업무를 증가시키게 되고 지역NGO사이에도 역할분담이 제대로 이루어지지 않아서 과도한 경쟁을 유발할 수도 있다.

따라서 지역NGO와 지방자치단체간의 상설 협의기구를 설치하여 자치단체의 현안 문제를 사전에 논의하는 것이 필요하다. 이 과정에서 지역NGO의 의견을 공식적으로 제기할 수 있고 자치단체의 정책집행을 도울 수 있는 지역NGO를 지정하는 작업을 할 수 있다. 그렇게 되면, 자치단체의 지원 등을 놓고 지역NGO사이에 과열된 경쟁을 하는 일도 없게 될 것이다.

지역NGO와 지방자치단체의 상설협의체의 구성은 새로 조직하는 방안도 있기는 하나 그렇게 되면 현재 조직되고 있는 「지방의제 21」과 유사한 조직이 또 생기므로 차라리 현재 환경보호위주의 성격으로 조직되고 운영되는 「지방의제 21」의 조직과 규모와 기능을 지방행정의 전반적인 기능을 수용할 수 있게 규모와 기능으로 확대하는 것이 바람직하다.

이 기구는 기초자치단체 수준과 광역자치단체 수준으로 나누어서 설치하고 단체장과 실·국장, 각 지역NGO대표가 반드시 참여하도록 한다.

3. 주민자치센터를 통한 정책참여의 강화

주민자치센터는 정부가 읍·면·동 사무소 기능을 전환하면서 생긴 동사무소의 여유공간을 주민들의 공동체형성을 위한 장소로 활용하기 위해 만든 시설이다. 또한 주민자치센터는 일정한 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고있는 지역사회(Community)를 근거로 하는 지역주민의 자치조직이 주체가 되어 활용하는 시설로서의 성격을 가진다.

이러한 주민자치센터를 운영하기 위해 주민자치위원회가 구성되는데, 일반적으로 지역사회의 유지, 지역주민대표, 주민자치조직의 대표로 구성되며 규모는 주민자치센터의 규모에 따라 다양하게 구성되며 동장이 임명한다.

〈표6-4〉 군포시 일부 동의 주민자치위원회 구성 현황

동별	구성인원			구성분포						
				시의원	동정자 문위원	통장	새마을 지도자 부녀회	아파트 입주자 대표	노인회	기타
군포2동	계	남	여	1	6	2	4	6	-	6
	25	19	6							
산본1동	16	11	5	1	7	2	3	-	-	3
광정동	20	18	2	1	4	1	1	6	1	6

자료 : 군포시, 통사무소 기능전환 추진상황, 2000. 5, p. 6.

주민자치센터의 운영은 주민 혹은 주민자치조직이 직접 또는 주민자치조직이 직접 참여하여 운영하는데 위의 <표 6-4>에서 보듯이 지역NGO의 대표는 거의 참여하지 않고 있으며 혹 참여하고 있다하더라도 1명 정도이다. 주

민자치센터는 지역주민과 함께 직접 활동하며 그들의 의견을 수렴할 수 있는 정부조직의 공식적인 공간이며 이를 통하여 회원을 확보할 수 있는 장이기도 하다.

요즈음 지역NGO는 “시민없는 시민단체”, “회원없는 회원단체”라는 비판을 받고 있으며 이를 벗어나기 위해 지역NGO도 새롭게 거듭나려는 시도를 많이 하고 있다. 이러한 시도는 말로만 해서도 안되고 지역에 기반을 두고 지역주민들과 함께하는 운동이 되지 않으면 안된다. 즉 지역운동의 관점에서 기존의 운동을 점검하고 계획을 세워야 한다. 이러한 시점에 주민자치센터의 등장으로 지역NGO에게 활동의 터전을 제공해 주고, 지역NGO가 의식적으로라도 지역으로 주민을 찾아가야 하는데 주민자치센터는 이러한 수고를 하지 않고 지역주민과 만날 수 있는 기회를 제공한 것이다.

따라서 주민자치센터에서 여러 가지 프로그램을 통해 지역주민들과 교류하고 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디에 있는지 알아내는 정보파악의 장으로 활용하고 지역NGO활동가의 주민자치위원회 참여를 통하여 이들의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 한다.

또한 지역NGO의 주민자치센터 위탁경영을 확대시켜 지역에서 주민과의 교류를 강화하고 이러한 사업을 통하여 지방자치단체와의 협력·교류를 확대시켜 자연스럽게 지역정책에 참여하도록 한다. 또한 지역내 지역NGO 끼리 “풀뿌리 네트워크”를 구성하여 주민자치센터를 지역사회의 현안을 해결하는 공간으로 만들고 지역단위의 정보 및 경험을 서로 공유하여 주민이 주도하는 주민자치센터의 모델을 개발하고 제시하도록 한다.

4. 지역NGO 활동가의 전문성 강화

지역NGO들은 영리기관과는 달리 사회적으로 가치있는 사업을 비관료적이며 탄력적으로 수행하여야 한다. 따라서 지역NGO가 전개하는 활동의 성격은 고도의 시간성을 가지고 있기 때문에 지역NGO활동가는 사회적 이슈가 되는 사건의 감지 능력, 문제를 제기하고 다른 관계자와 의견을 교환할 수 있는 능력, 신속한 결정과 참여를 통한 구성원과 일반시민의 지지 확보 능력 등을 갖추어야 한다. 아울러 지역NGO활동가는 사회문제를 깊게 인식하고 잘못된 부분을 지적하며 개별 이슈에 밝은 전문가를 찾아내어 대안을 모색하는 일, 사회문제를 공론화하여 관계기관으로 하여금 대안을 찾도록 압력을 행사하는 일 등을 효율적으로 수행하기 위하여 개별 사안에 대하여 어느 정도의 전문적인 지식을 갖추고 있어야 할 것이다.

또한, 효과적인 정책캠페인 기법, 시민교육방법, 미디어 활용방법, 대중참여와 전문인력 확보 방법, 효율적인 단체 운영 방법 등에 관한 지식을 갖추고 있어야 할 것이다. 아울러 각종 지원기관이나 단체로부터 적정지원을 확보해 낼 수 있는 전문성이나 기술을 갖춘 전문가도 지역NGO의 재원조달을 위하여 필요할 것이다.

이러한 지식과 기술을 지닌 전문가를 지역NGO의 활동가로 충원하는 것이 이상적이지만, 현실적으로는 그렇지 못하므로 기존의 지역NGO활동가를 교육·훈련시키는 프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 교육프로그램은 개별 지역NGO들이 독자적으로 운영하기가 곤란하므로 같은 성격의 지역NGO들이 연합체를 형성하여 정기적으로 합동 연찬회나 세미나 등을 개최하거나 지방자치단체 혹은 기업체의 연수프로그램에 참가하도록 한다.

향후 지역의 발전은 지방자치단체와 지역NGO가 협력하였을 때 더욱 발

전할 수밖에 없으므로 지방자치단체도 지역NGO활동가들에 대해 보다 관심을 가지고 그들을 도 공무원 교육과정에 함께 참여시키도록 한다. 이러한 기회를 통하여 공무원들과 지역NGO활동가가 함께 지역발전에 대해 논의하는 과정에서 서로의 입장을 이해할 수 있고 이는 지역발전을 위한 서로의 협력 증진의 효과를 가져올 수 있다.

도공무원교육원의 교육과정에는 자원봉사교육과정을 설치하여 자원봉사에 대한 이해와 관심을 제고시키며, 서로의 이해를 통하여 지방자치단체의 지역현안을 지역NGO회원들의 자원봉사활동을 활용하여 해결하도록 한다. 이러한 지방자치단체의 자원봉사자 활용은 지역NGO와 지방자치단체의 또 하나의 협력사업이며 이로 인하여 인건비절약을 통한 예산감소의 효과를 볼 수 있다.

5. 지역NGO간의 교류확대

지역NGO의 활동에 대한 일반 시민의 인식이 높아짐에 따라 지역NGO에 대한 기대수준도 그만큼 상승하고 있다. 그러나, 지역NGO들이 일정한 연계관계 없이 우후죽순처럼 형성되고 활동하고 있기 때문에 기능이나 프로그램의 중복, 지원금 등을 따내기 위한 지역NGO간의 경쟁 등을 유발하는 부작용을 나타내는 사례들을 많이 찾아 볼 수 있다. 또한, 아직까지 지역NGO의 실체와 기능에 대한 정확한 인식이 지방자치단체, 기업, 일반 시민 등에 확산되지 못하여 지역NGO에 대한 참여가 저조한 실정이다. 내부적인 통제가 미약하여 일부 지역NGO지도자의 개인적 정치적 입지강화를 위한 활동이나 재정조달을 위한 무리한 프로젝트 수주 경쟁에 몰두하여 ‘시민없는 시민운동’이라는 비난을 받기도 하였다.

지역NGO는 기존의 부문별, 사안별 협의체들이 존재하지만, 아직은 특정

사안에 대한 협의나 공동사업 등에 주력하고 있으며 회원단체의 홍보나 권익보호 등을 위한 활동은 미약한 형편이다.

따라서 지역NGO상호간의 역할분담과 협력체제구축을 위한 지역NGO연합체의 설치와 운영이 필요하다.

지역NGO연합체는 기본적으로 개별 지역NGO간의 활동을 조정하는 것을 주된 목표로 하고 필요하다면, 지역환경회의 개최, 지역환경조례의 제정운동, 환경재단의 건립 운동 등을 공동으로 추진하는 것도 바람직하다. 또한, 지역NGO활동을 지원하고 육성하기 위하여 지역NGO연합체에서는 개별 지역NGO의 업적을 한군데에 모아서 지방자치단체, 기업, 일반 시민 등에 홍보할 수 있는 홍보센터의 설치와 종합 웹사이트의 운영, 지역내 NGO활동을 쉽게 접할 수 있는 지역NGO자료센터의 설치운영, 지역NGO활성화를 위한 공동연구와 프로그램의 개발과 운영, 지역NGO활동가와 인력자원 풀의 관리운영, 지역NGO활동가의 국내외연수프로그램 개설 등의 사업을 수행할 수 있다. 또한, 지역NGO 자체적인 규제수단으로 지역NGO활동규약, 회계감사제도, 실적평가시스템 등을 공동으로 구축하여 회원단체에 적용하는 방안도 바람직할 것이다.

연합체는 지역별로 구성하는 방안과 사업부문별로 구성하는 방안을 고려할 수 있는데, 양자를 혼합하여 구성하는 것이 바람직할 것이다.

환경부문과 관련된 지역NGO연합체의 구성방식은 지역환경운동연합체, 지역환경포럼, 지역NGO연합회 등을 들 수 있다. 이들 지역환경NGO연합체가 어떤 형태를 가지는 연합체 그 자체는 공공부문에 대한 주민의 대표성을 가져야 할 것이다. 그러기 위해서는 공공부문과의 관계에서도 지방자치단체의 집행기구보다 대의기구인 지방의회와의 관계를 원활하게 유지하는 것이 바람직할 것이다.

제4절 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업 강화

1. 공동생산 방식 활용 : 환경부문을 중심으로

지역NGO가 지방자치 단체의 환경정책에 참여하는 환경부문에 있어서의 공동생산방식의 활용은 공공부문과 민간부문이 상호 협력하여 환경가치를 생산해 내는 것을 의미한다. 환경부문의 공동생산은 지방자치단체의 환경행정에 대한 주민참여를 주된 내용으로 하고 있기 때문에 오늘날과 같은 지방자치시대의 환경자치의 기본적인 운영방향이라고 할 수 있다.

환경가치의 공동생산은 환경정책의 입안, 결정, 집행, 평가 등 각각의 단계별로 지방자치단체와 지역NGO가 상호 협력하여 사업을 추진함으로써 사업의 효과를 극대화시키고자 하는 활동인 것이다. 이러한 환경가치의 공동생산방식은 주민참여의 원리를 바탕으로 하여 환경정책의 성과를 최대한으로 높여 보자는 것이므로 환경자치 그 자체라고 할 수 있다. 이러한 환경가치의 공동생산이 가능한 과제들과 활동의 예, 참여 지역NGO의 유형은 다음과 같다.

〈표 6-5〉 환경가치의 공동생산이 가능한 과제

정책단계	활동의 예	주도적인 NGO의 유형
정책입안	· 지역생태용량의 환경기준치 설정 · 환경보전계획 및 의제제수립 · 환경정책에 대한 여론조사 · 환경기금(재단)조성 · 환경조례제정 · 환경사업에 대한 주민발의 · 지역의 적정 환경사업 선정	· 전문가형, 위원회형 · 전문가형, 위원회형 · 전문가형, 위임형 · 운동형 · 전문가형, 운동형 · 운동형 · 위원회형
정책집행	· 폐기물 처리 · 환경백서발간 · 환경지도 작성 · 각종 환경기준치 지키기 캠페인 · 분리수거, 소비절약, 녹색 교통 등 환경실천운동 · 하천살리기, 생태공원조성 등 환경조성사업 · 환경교육 등 주민홍보와 지도 · 환경취약자 보호사업 및 운동	· 위임형 · 위임형 · 위임형 · 운동형, 일상형 · 운동형, 일상형 · 위임형, 운동형 · 운동형, 일상형 · 운동형, 일상형
정책평가	· 환경오염에 대한 환경감시·단속 · 환경정책의 사회편익성 평가 · 지방행정의 친환경성 평가 · 환경감사제도 추진 · 오염배출업소의 후방 · 친환경적 지역지도자 선출	· 운동형, 일상형 · 전문가형, 운동형 · 전문가형 · 운동형, 정치활동형 · 운동형 · 운동형, 정치활동형

환경가치의 공동생산은 기본적으로 지역NGO와 지방자치단체간의 우호협력관계를 전제로 하여야 한다. 하지만 지역환경 전반의 가치를 공동생산한다는 측면에서는 지역NGO간의 수평적 연대와 협력도 대단히 중요하다. 따라서 지역NGO간의 네트워크의 구축이 필요하고 이 지역NGO 네트워크를

체계적으로 조정하고 유지·관리할 수 있는 지역NGO협력기구를 설치 운영 하는 것도 중요하다.

2. 지방자치단체 지역NGO담당부서의 신설·확대

현재 각 기초자치단체별로 NGO담당부서가 팀으로 존재하는 자치단체가 있는가 하면 단 1명이 다른 성격의 업무와 함께 그 기능을 담당하는 자치단체가 있다. 그러나 일반적으로 어느 자치단체나 지역NGO에 대한 정보가 부족하고 기능이 매우 미약하며 담당공무원의 전문성이 부족하다.

또한 각 자치단체별로 지역NGO의 협력사업 성격별로 지방자치단체의 담당부서가 다르며 이에 따라 행정지원 및 예산지원이 각 담당부서 단위로 이루어지고 있다. 예를 들어 안양시의 경우 환경위생과에서 환경관련 NGO, 여성과에서 여성관련NGO에 대한 협력사업 및 예산지원이 이루어지고 있다. 이러한 이유로 인하여 지역NGO에 대한 통합적인 관할이 어렵고 예산편성도 문제가 있다.

따라서 각 관련분서별로 분리되어 있는 지역NGO 관련업무를 하나의 계단위 부서에서 총괄하여 담당케 한다. 명칭은 가칭 “지역시민단체담당”으로 하며 이 부서에서는 지역내 NGO 업무과약, 필요한 협력사업 과약 및 행정지원, 예산지원, 중앙정부나 광역자치단체 NGO담당부서와의 연락, 지방자치단체와 지역NGO간 갈등시 조정, 지역내 NGO간 갈등시 조정 등의 업무만 수행하도록 하며 인원은 3~4명으로 정도로 한다.

3. 지역NGO 공동사무실 설치

지역NGO 역시 지방자치단체를 상대로 개별적으로 활동하다 보니 많은 어려움이 발생하며 지방자치단체 또한 지역내 모든 NGO를 각각 상대하다 보니 필요시 연락의 두절 등 어려움이 발생한다.

따라서 지방자치 단체를 상대로 하는 단일 창구로서 공동사무실을 설치하고 이 기구에서 지방자치 단체의 개별부서를 상대로 필요한 협력사업과와 및 행정지원 이에 따른 예산업무를 담당토록 한다. 이 경우 지방자치 단체내에 지역NGO 통합담당부서가 설치되었을 때는 이 부서와 주로 많은 교류와 협력, 정보를 교환한다.

지방자치 단체는 이 조직에 대해 사무실운영비, 통신비, 보고서인쇄비 등을 보조하며, 지역NGO에서 추천하는 사무국장과 간사를 두어 업무처리를 수행하도록 한다.

4. 협력사업의 확대

현재 지방자치 단체와 지역NGO간의 협력사업 추진상태는 초기상태로서 아직은 협력사업 규모가 매우 작으며, 지방자치 단체에서는 협력사업에 대한 보조금만 지급하고 관심을 갖지 않는 경우가 많다. 또한 협력사업의 범위도 환경보호위주의 사업이며 그중에서도 특히 교육에 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 아직 공모를 통한 협력사업단계가 초기단계이기 때문이기도 하지만 적극적으로 협력사업에 관심이 부족하기 때문이기도 하다. 보다 관심을 가지고 살펴보면 환경과 관련된 사업이외에도 주민복지 또는 사회사업과 관련해서 많은 협력사업을 발굴할 수 있다. 예를 들어 사회복지단체에서 독

거노인 및 소년·소녀가장 돕기 사업, 장애인 돕기 사업 등 이와 유사한 사업을 얼마든지 발굴할 수 있다.

한편 협력사업을 보다 확대하기 위해서는 현행 기초자치단체의 보조사업 집행 및 진행과정에서 광역자치단체의 심사·승인과정을 생략하고 기초자치단체에서 직접 심사·승인하여 기초자치단체에서 모든 사업을 독립적으로 처리하도록 한다. 즉 현재의 ① 민간단체 보조사업 지원계획 시달(광역자치단체 → 기초자치단체), ② 지원계획수립 및 시행공고(기초자치단체), ③ 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치단체), ④ 민간단체 보조사업 우선순위 결정통보(기초자치단체 → 광역자치단체), ⑤ 민간단체 선정 결과 통보(광역자치단체 → 기초자치단체), 다섯째, 보조금 지급, ⑥ 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 매우 복잡한 과정을 ①단계와 ④단계, ⑤단계를 생략하고 기초자치단체에서 사업을 공모하고 심사하여 공고한후 사업을 집행하도록 한다.

이러한 경우 공모주체도 기초자치단체장으로 하고 예산도 광역자치단체 일상경비로 지출하지 말고 기초자치단체에서 직접 예산을 편성하여 집행하도록 한다. 이때 예산은 NGO pool보조금 편성이 아닌 각 지역NGO의 협력사업(안)을 미리 심사하여 결정된 사업에 대하여만 예산을 편성하여 지출하는 방식을 취하도록 한다.

5. 일반시민의 참여기회 확대

지역NGO는 시민사회에 뿌리를 두고 시민회원들의 적극적인 참여와 강력한 지지를 얻어야만 지역사회에서 건전하게 성장·발전할 수 있다. 그러기 위해서는 지역NGO의 활동목표를 지역주민 중심의 지역사회의 구체적인 생

활문제해결에 중점을 두어야 한다. 이는 주민들의 '삶의 질'을 높이는 총체적인 운동으로 소프트웨어적인 교육, 환경, 문화복지 등의 문제와 하드웨어적인 공간문제와 자치단체의 정책과정참여 등의 문제를 포함한다⁹⁷⁾.

이러한 지역NGO활동 패러다임이 성공적으로 전환되기 위해서는 지역주민의 자발적인 참여가 필요하다. 지역주민들은 “재미있게 일하고 즐겁게 놀 수 있어야” 지역NGO의 프로그램에 능동적으로 참여하게 된다. 예를 들면, “환경이 중요하니까”, “돈이 되니까” 등의 이유만으로는 주민들이 참여하지 않는다. 환경성이라는 ‘의미’, 경제성이라는 ‘이해’ 그리고 ‘재미’를 느낄 수 있는 동기부여가 있을 때, 주민들이 기꺼이 참여하려고 할 것이다⁹⁸⁾. 이를 위하여 지역NGO들은 주민참여 활성화를 위한 다양한 프로그램을 연구·개발하여야 한다.

지역주민의 참여를 활성화시키기 위한 프로그램을 주제의 선정이나 지역주민의 계층, 직업 등을 충분히 고려하여 소지역 단위로 민과 관이 합동으로 실천할 수 있는 것으로 선정한다. 이 때 주제는 주민들의 생활과 직결되는 분야가 일차적으로 검토되어야 하고 성공 가능성이 높은 지역부터 지역단체와 함께 시범사업형식을 시도하는 것이 시행착오를 줄일 수 있다.

다음의 <표 6-6>은 주민참여를 위한 프로그램의 예이다.

97) 박기영, “지방자치시대 시민운동, 어떻게 할 것인가”, 지방자치, 1996. 10, pp.28-29.

98) 한국도시연구소a, 전계논문, p.95.

〈표 6-6〉 주민참여 활성화를 위한 생태지구 건설 프로그램

활동영역 (목표)	방안(프로그램)
생태종의 복원과 다원화	· biotop 조성 · 자연하천의 복원 · 친수공간의 조성 · 인공습지의 조성 · 동식물서식을 위한 군집식재 · 녹도의 체계적 조성 · 생태공간의 체계적 조성 · 그린벨트/생태벨트 조성 · 도시농업의 확대
원활한 대기 물순환 기능회복	· 하천복개의 절거 · 동네 생태하천의 조성 · 대기오염저감시설의 확대 · 자연정화하수처리장 시설 · 지표면 투수성 포장 · 중수도시스템의 도입 · 우수분리와 저류 · 하천정화 · 하천/수로당 형성 · 바람통로의 조성
친환경적 구조로의 인공시설 배열	· 생태순응적 토지이용체계 · 환경공동주택의 단지화 · 에너지절약형 건물건축 · 지역난방체계 · 저밀도에너지 사용 상업공업시설 · 소음진동 저감시설 · 건물녹화/옥상녹화 · 친수시설 · 쉼지공원
친환경적 시민생활체계 구축	· 소비절약의 생활화 · 폐기물의 저감과 자가생산 · 환경감시의 일상화 · 환경교육의 실시 · 생태윤리의 실천 · 저에너지, 단순소비재의 사용 확대 · 녹색교통수단의 활용(도보, 자전거 등) · 친환경적 도시관리기법의 개발 · 생필품의 자가생산 · 계층간 소비격차완화

제7장 요약 및 결론

민선지방자치단체장의 등장으로 우리 나라의 지방행정은 새로운 모습으로 변화하기 시작하였다. 한편으로는 주민들의 증대된 요구에 대응하고, 또 다른 한편으로는 급격하게 변화하는 세계경제의 흐름에 대처하여 지역경제의 안정과 성장을 가져와야 할 필요성에 직면하고 있으며, 이를 위해 먼저 지방자치단체의 역량강화가 시급하다 하겠다. 하지만 수많은 복잡한 지역문제를 지방자치단체 혼자만의 노력으로 모두 해결하기는 실제적으로 불가능하며, 이제는 민간부문의 창의적 생각과 노력 그리고 자원을 활용하여 산적한 지역현안을 하나 하나 풀어나가야 할 시점이다.

이러한 이유로 인하여 시민의식을 고양시키고 일반적인 주민참여의 한계를 보완하여 그 효과를 극대화하려는 수단으로서 지역NGO의 정책참여의 필요성 제기는 물론 지방자치단체에서 지역NGO와의 정책참여가 일반화되고 있다.

따라서 정책과정에서 지역NGO의 참여를 흡수하기 위한 다양한 노력이 필요하며 지방자치단체는 지역의 실정에 맞는 지역NGO의 정책참여 방안을 적극 모색해야 할 것이다. 이렇게 되었을 때 지방자치의 발전은 물론 지역의 발전과 주민복지가 향상될 것이다.

그러나 우리 나라의 경우 지역NGO와 지방자치단체간의 정책참여를 통한 협력의 역사가 짧아 서로간에 갈등과 불신이 남아있는 것도 사실이다. 이는 지방자치단체나 지역NGO 모두 지역의 발전과 주민복지를 목표로 하여 존재하는 기관이나 서로의 입장과 사태를 보는 시각차에 의하여 나타나는 현상이라 하겠다.

본 연구에서는 군포·안양·춘천을 사례지역으로 선정하여 이 지역의 지역NGO와 지방자치단체간의 정책참여 사례를 살펴보고 이를 중심으로 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하였으며, 정책참여를 일반적으로 말하는 순수정책참여와 광의적으로 양 기관간의 협력사업도 정책참여로 규정하여 두 가지 관점에서의 현황과 문제점 이에 따른 개선방안을 제시하였다.

현재 우리 나라의 지방자치단체와 지역NGO의 일반적인 문제점으로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 지역NGO의 자체적인 문제점으로 ① 지역지지기반의 취약 ② 일부 지역NGO활동가의 정치적 성향 ③ 지역NGO의 자구적 노력의 부족 ④ 일부 지역NGO활동가의 관료화 경향이 있다. 둘째, 지방자치단체의 문제점으로는 ① 지방자치단체의 지역NGO에 대한 인식부족 ② 예산지원의 편중 및 보조금의 부족 ③ 지역NGO관련업무의 부서별 분산 등이 있다.

한편 지방자치단체와 지역NGO의 정책참여과정상의 문제점은 순수정책참여과정상의 문제와 협력사업상의 문제로 구분하여 볼 수 있는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 순수정책 참여과정상의 문제점으로는 ① 정책결정시 공무원과 지역NGO간 불신이다. 즉 지역NGO는 아직도 모든 행정이 공무원위주로 이루어지고 있으며 지방자치단체의 주민의견수렴은 형식적인 절차과정이며 각종 위원회는 형식적으로 운영되고 있다고 보고 있다. 반면 공무원은 지역NGO대표들이 관료화되어 있고 정책에 대한 책임감 없이 고발성위주의 정보를 시민에게 알리고 있다고 보고 있다. 지역NGO대표들이 관료화된 것은 지역의 정치인들의 책임이 크다고 보는데 자치단체장이나 지방의원들의 경우 이들에게 잘못보였을 경우 다음선거에서 영향을 받지않을까 하는 염려에서 이들의 지위를 지나치게 키워주었다고 생각하고 있다.

한편 사업추진 과정에서 볼 때 공무원들은 법령·규칙·지침에 의거하여 사업을 추진하고 있으나 지역NGO는 이보다는 지역주민의 의견에 의거하여 정책에 반영하려는 경향이 있어 양기관간에 갈등이 발생한다.

② 「지방의제 21」의 한계이다. 지방의제 21은 그 구성원이 지역의 발전과 환경보전을 위한 문제의식을 가지고 지방자치단체의 정책결정에 열심히 참여하려는 의지를 가진 순수시민운동단체가 주구성원인 자치단체가 있는가 하면, 일부자치단체의 「지방의제 21」의 구성원은 지역내 유지 및 토호세력 등의 친목단체 또는 기득권유지를 위한 모임성격을 가진 자치단체도 있다. 한편 짧은 기간내에 서둘러 작성됨으로 인하여 구체성이 결여된 선언적인 행위주체별 행동원칙만을 발표하고 있으며 지나치게 환경보호 위주의 의제만을 고집하고 있다.

③ 유명무실한 각종 정책자문위원회의 과다이다. 우리 나라의 기초자치단체에는 일반적으로 40-50개의 각종 자문위원회, 발전위원회 등 일종의 정책위원회가 있다. 그러나 이 위원회들은 1년 동안 회의를 거의 개최하지 않고 있는 경우가 대부분이며 따라서 자치단체의 정책결정에 어떠한 기여도 하지 않고 이 위원회에 참여하는 유사 국민운동지원단체의 의견상 존재가치만 높여주고 참여 단체대표의 이력난만 채워주는 역할만 한다. 이와 같은 각종 단체가 참여하는 위원회수의 과다는 예산낭비가 뒤따르며 하나의 NGO가 여러개의 위원회에 중복참여하여 시민들에게 혼란만 야기시킨다.

한편 실질적으로 각 정책위원회가 지역주민을 위하여 열심히 활동을 하는 경우에도 지역내 NGO들이 여러개의 위원회에 중복참여하다 보니 시의 정책결정참여시 지역주민의 의견수렴을 제대로 못해 주민의 의견을 정확하게 전달하지 못하거나 전문성이 떨어지게 되는 경우가 발생한다. ④ 지방자치단체의 사전 정보공개의 미흡이다. 지역NGO가 지방자치단체에 대하여 불

신하는 이유중의 하나가 지방자치 단체의 정책에 대한 비밀주의이다. 예를 들어 시에서 지역NGO대표들을 초대하여 시의 정책결정에 대한 주민들의 의견을 수렴하는 경우에도 이 정책안을 충분히 검토하도록 사전에 시간을 두고 배포하지 않고 회의당일 회의석상에서 자료를 공개하고 시관계자의 의도대로 일사천리로 회의진행을 시켜 지역NGO대표들의 의견개진기회를 사전에 봉쇄하기도 한다. 이러한 결과로 인하여 지역NGO는 지방자치단체의 공무원이 매우 권위주의적이며 정책결정과정에서 자신들을 구색맞추기로 참여시켰으며, 정책결정후 지역주민의 의견을 수렴하였다고 홍보하며 정책에 대한 정당성을 부여하고 있다고 보고 있다. 이러한 지방자치단체의 정보공개 부족현상은 시민단체들에게 지방자치 단체 및 공무원에 대한 강한 불신을 야기시키고 있다.

⑤ 지역NGO의 정책참여의 한계이다. 지역NGO는 단기적이거나 소규모의 정책은 일부 참여하고 있으나 개발정책이나 복지정책 등 지역주민과의 이해가 상반되는 정책은 지방자치 단체와의 시각의 차이로 대부분 갈등관계에 있으며 이를 위한 해결사의 역할을 수행하고 있다. 또한 정책협의시 간혹 지역NGO관계자의 전문성이 부족한 현상이 나타날 때가 있으며, 공무원의 경우 법령·규칙·지침에 의거하여 정책입안을 하고 책임있는 답변을 하여야 하나 지역NGO관계자의 경우 상대적으로 말에 대한 책임이 뒤따르지 않아 주민의견만을 대변하는 경우가 있다.

⑥ 지역NGO의견의 정책반영정도의 미흡이다. 지역NGO와 지방자치단체 간에는 아직 상호불신이 존재하고 있으며 지역NGO와 지방자치단체의 입장 차이로 인한 서로의 한계도 존재하고 있다. 한편 일부 지역NGO관계자들은 지방자치단체가 그들을 정책결정에 참여시키는 것을 외부 홍보나 주민들을 의식한 하나의 형식적인 행위라고 주장하는 사람도 있다.

⑦ 지역NGO 활동가의 전문성 부족이다. 지역 NGO활동가들이 전문성이 부족하며, 활동분야에 대한 정확한 목표의식이 부족한 경우가 있다. 예를 들어 지방정부에 대한 예산감시활동의 경우 그 기능을 제대로 수행하지 못하는 경우가 있는데, 예산서 내용이 지방자치단체의 수십개의 부서별로 많은 예산과목으로 나누어져 있으며, 특별회계·세입세출외 현금관리 등으로 구분되어 있어 지역NGO활동가가 상당한 전문성이 없이는 이에 대한 이해가 어려운 실정이다.

⑧ 지방자치단체의 지역NGO의 정책참여 기피 및 제도미비이다. 현재 지방자치단체에서는 순수시민단체인 지역NGO와 소위 국민운동지원 단체를 구분하지 않고 일괄 사회단체로 통합하여 관리하고 있으며, 특히 순수시민단체인 지역NGO에 대해서 정부대립형 또는 투쟁적 이미지의 성격이 깊이 각인되어 지역NGO의 정책참여를 기피하는 현상이 있다. 또한 지역의 현실적이고 구체적인 문제에 대해 지역NGO가 적극적으로 지방행정에 참여할 수 있는 조례제정 등의 제도적인 뒷받침이 결여되어 있다.

둘째, 협력사업의 문제점으로 ① 아직까지는 협력사업의 규모가 매우 작으며, 지역NGO와 지방자치단체 간의 협력사업의 개념정립이 부정확하고 범위가 매우 모호한 실정이다. 또한 양 기관간에 협력사업이 존재한다 하더라도 그 수와 규모가 매우 작고 협력사업이 실질적으로 지방자치단체와 지역NGO간에 계속적인 협의 또는 사업에의 공동참여 보다는 지역NGO가 추진하는 공모사업을 심사하여 약간의 보조금 지원으로 끝나는 경우가 많다. 한편 지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업이 문화제, 예술제 등의 시민축제와 단기간의 환경교육사업분야에 참여하여 이루어지는 경우가 많다.

② 협력사업에 대한 시각차이에 따른 이해관계의 발생이다. 지역의 NGO는 협력사업에 관한 논의를 할 경우 좋은 아이টে을 제안하여 상급자입장에

서는 긍정적으로 생각하고 이를 채택하려는 입장이나 실무자입장에서는 예산관계를 무시한 비현실적인 안으로서 이를 시행하기에는 어려운 면이 있다. 이러한 관계로 지방자치 단체에서는 지역NGO가 제안하는 획기적인 협력사업(안)을 쉽게 받아들이기가 어렵게 되고 이로 인한 또 다른 불신이 쌓이게 된다. 한편 협력사업을 추진할 경우 지역NGO가 실질적인 사업주체가 되기 때문에 지방자치단체에서는 근거서류를 갖고 있지 못하는 경우가 발생한다.

③ 협력사업의 지속성 부족이다. 지방자치단체가 지역NGO와의 협력사업에 대하여 예산지원은 물론 실질적으로 함께 현장에 투입되는 경우 서로간 협조부족으로 사업이 지속되지 않는 경우가 있다. 이러한 협력사업의 지속성 부진의 이유를 지방자치 단체는 지역NGO의 호응이 부족하기 때문이라고 보며, 반면 지역NGO는 지방자치단체의 협조가 부족하기 때문이라고 보고 있다.

④ 협력사업 추진시 지역NGO의 예산부족이다. 조직을 운영하는데 소요되는 비용은 주로 회원들의 회비와 회원 또는 지역내 인사의 특별보조금에 의존하는 경우가 대부분인데 회원이 내는 회비는 전체 가입회원수의 절반정도만 내는 경우가 대부분이다. 일반적으로 회비는 지역NGO에 따라 차이가 있으나 일반적으로 한달에 5천원 - 1만원 정도이며 회비로는 조직에서 상근하는 사람들의 월급을 지급하는 것도 어려운 실정이다. 이러한 상황으로 인하여 지역NGO의 경우 조직의 장을 제외한 사무국장이나 간사 등이 빈번하게 교체되는 경우가 많다. 이러한 형편이기 때문에 지역NGO가 하나의 사업을 추진하려해도 예산의 부족으로 어려움에 봉착하는 경우가 많으며 사업이 추진되고 있다 하더라도 회원들의 자원봉사에 의존하고 있다. 한편 지방자치단체에서 매년 지역NGO로부터 사업을 공모하여 사업(안)이 채택되었을

경우 보조금을 지급하여 예산운용에 도움을 주고 있으나 보조금 자체의 액수가 매우 작으며, 일부 지역NGO는 행여 순수 지역NGO로서의 이미지가 실추되는 것을 고려하여 사업신청도 하지 않고 그로 인하여 경제적인 어려움이 가중되고 있다.

⑤ 협력사업추진시 절차가 매우 복잡하다. 일반적으로 기초자치단체의 지역NGO 협력사업의 추진은 공모주체가 도지사이며, 시와 군에서는 심사없이 접수·검토후 우선순위를 지정하여 도에 제출하며, 도는 일상경비로 보조금을 지급하며 시는 단지 집행만 한다. 이때의 과정을 순서적으로 살펴보면 첫째, 민간단체 보조사업 지원계획 시달(광역자치단체 → 기초자치단체), 둘째, 지원계획수립 및 시행공고(기초자치단체), 셋째, 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치단체), 넷째, 민간단체 보조사업 우선순위 결정통보(기초자치단체 → 광역자치단체), 다섯째, 민간단체 선정결과 통보(광역자치단체 → 기초자치단체), 여섯째, 보조금 지급, 일곱째, 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 매우 복잡한 과정을 거친다.

이와 같은 협력사업절차의 복잡성은 지역NGO 스스로 협력사업에 대한 의욕을 떨어뜨리게 하고 일부 지역NGO는 아예 포기하는 경우가 있다. 이러한 결과는 지역NGO가 지역발전을 위한 좋은 주제의 사업내용이 있다 하더라도 사업제안을 포기하게 됨으로써 지역발전에 부정적인 효과를 가져오게 되고 주민참여라는 입장에서 보더라도 부정적인 영향을 미치게 된다.

⑥ 주민참여 및 사업홍보의 부족이다. 지역NGO와 지방자치단체간의 협력사업은 비단 양 기관만의 사업이 아니라 지역의 문제이며 따라서 협력사업은 지역주민의 협조와 참여가 절대 필요하다. 그러나 지역주민들은 물론 회원들도 지역NGO와 지방자치단체간에 어떠한 사업이 진행되고 있으며 또한 그 사업이 어떠한 과정을 거쳐 결정되었는지 모르는 경우가 대부분이다.

이러한 상황이기 때문에 지역주민의 협력사업에 대한 협력은 물론 참여가 이루어지지 못하고 있으며 주민의 참여가 이루어지지 않은 상태에서 이루어지기 때문에 사업의 지속성이 떨어지게 된다. 이와 같은 문제점에 대한 개선방안으로서 우선 기본방향으로 첫째, 민·관파트너십의 강화와 지역 NGO활동을 통한 주민참여의 강화를 제시하였으며, 실질적인 개선방안으로 지방자치단체의 지역NGO에 대한 지원강화, 지역NGO의 지방자치단체 정책참여의 확대, 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 강화방안을 제시하였다.

1. 중앙정부·지방자치단체의 지역NGO에 대한 지원강화방안으로 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 법률적·행정적 지원이 강화되어야 한다.

우선 법률적 지원을 위하여 각종 법률의 개정·제정·폐지에 대한 노력이 필요하다. '민법'과 '공익법인의 설립·운영에 관한 법률'을 개정하여 비영리법인의 설립조건을 완화하고, 법인세법'과 '조세감면규제법'에서 기부금의 소득공제와 면세 혜택에 대한 범위를 확대하여야 한다. 또한 '기부금품모집규제법'에서 기부금품모집에 대한 제한과 허가규정이 철폐되고, '행정절차법'에서 행정의 민주성과 투명성뿐만 아니라 공익의 편향화를 방지하기 위하여 정책과정에 시민의 의견진술이나 공청회개최를 보다 적극화하는 것이 필요하다. 그리고 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'에서 지역NGO가 사회개혁과 공익사업을 원활히 수행할 수 있도록 포괄적 제외규정의 완화와 대상정보의 목록작성 등의 의무참가가 요구된다. 지역NGO에 대한 행정적 지원은 우편료·통신료·전기료·상하수도료와 같은 공공요금의 할인, 컴퓨터·통신망·인터넷과 관련된 정보인프라 구축지원, 공공방송국의 공익광고 지원, 상근활동가의 재교육 지원, 지방자치단체의 공공시설 이용, 공공프로젝

트 계약 등이 있다.

둘째, 지역NGO에 대한 재정지원확대이다. 이를 위하여 ① 지역NGO 지원기금의 설치·운영이다. 이를 위하여 「지역NGO지원기금」제도를 제안하고자 한다. 「지역NGO지원기금」은 각 시도에 설치하는데, 기금의 관리·운용·배분을 위하여 재단법인을 설립하는 것이 바람직하다. 재단법인에 대한 출연방법은 국가와 지방자치단체가 전액 출연하는 방법과 시민들로부터 모금하는 방법이 있을 수 있다.

시민들로부터 모금하는 방법으로는 자동응답전화(ARS)를 통한 방송모금, 언론매체에 광고를 낸 후 은행계좌의 무통장 입금을 통한 모금, 바자회 등을 통한 물품 판매, 문화 이벤트, 거리 캠페인 등을 들 수 있다. 재단의 운영은 자치단체장, 시민대표, 전문가 등으로 구성된 합의제 위원회에서 담당하는 것이 바람직하다.

② 재원확보 지원을 위한 법적·제도적 장치의 보완이다. NGO의 활동에 필요한 재원은 NGO활동의 자율성과 관련하여 원칙적으로 주민의 성금으로 충당하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 우선은 지역단위로 기금을 설치하고 기부금을 공개모집할 수 있도록 한다. 또한, 재정난에 시달리는 NGO를 돕기 위한 공익재단으로 「기부금모금전문펀드」를 지역 단위에서 순수 민간단체가 설립·운영할 수 있도록 한다. NGO지원재단은 물론 NGO지원재단에 기부금을 납부하는 기업이나 개인에게도 공익성 기금의 손비를 인정하여 연말정산 시에 손비로 인정받을 수 있도록 한다. 또한 지역NGO가 진정한 지방자치단체의 파트너로 자리잡고 지방자치단체의 정책과정에 동참하기 위해서는 지방행정전반에 걸쳐서 NGO가 참여할 수 있는 길을 지방자치단체가 마련해 주어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 정책형성과정에 지역NGO의 참여를 의무화하는 조례제정이 필요하다.

셋째, 행정정보의 공개확대이다. 이를 위하여 ① 지방자치 단체로 하여금 정보공개법을 의무화하도록 법적인 조치를 강구하는 방안의 모색이 필요하다. 현재 행정정보공개법이 제정되어 어느 정도 정보공개를 위한 틀이 갖추어져 있으나 각종 제약조건 때문에 이용실적이 저조한 형편이다. 따라서 각 지방자치단체에서는 행정정보공개와 관련된 조례를 제정하여 행정정보공개를 활성화시켜야 할 것이다. 지역NGO가 보다 많고 유용한 행정정보를 보유하게 된다면 지역NGO는 그 정보를 통하여 행정에 대한 보다 많은 이해와 관심을 갖게 되고, 아울러 보다 구체적인 목표의식을 가지고 행정관료들과 접촉하여 그들의 요구를 정책과정에 투입시킬 수 있다. 그러므로 행정정보공개조례는 정보공개의 확대를 통하여 지역NGO의 참여를 확대시키게 될 것이다. 한편 행정정보를 공개할 경우 시민계시관이나 민원행정실, 인터넷상에 공개하게 되는데 지역NGO가 알기 쉽게 지방자치단체의 단위사무와 성격별 지역NGO와 연계·분류하여 공개하는 것도 바람직하다.

② 자율적이고 능동적으로 행정정보를 공개하는 지방자치 단체의 행정홍보활동을 강화하는 방안이 필요하다. 자치 단체 소식지나 지역신문을 통하여 여러 가지 자치단체의 공적인 문제를 공개한다든지, 토론회 등을 활성화하여 지역NGO와 일반 시민에게 지역이 처한 현실과 문제점을 알리고 관심과 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

넷째, 공무원의 의식전환이다. 지방자치 단체 공무원들은 지역NGO를 지방행정의 합리화, 공정성과 공평성의 확보, 혁신 등을 꾀하기 위한 동반자로 받아들이며 지역사회발전과 주민복지에 이바지한다는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 과거보다는 좀더 적극적인 자세로 지역의 현안문제를 지역NGO가 요구하기 전에 먼저 토론회등을 제안하여 지역NGO의 의사가 정책에 충분히 반영될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 또한 필요하다면, 지역NGO를

설득하여 자치단체의 정책집행에 협력하도록 하며, 지역NGO활동가와 공무원이 함께 참여하는 공동체육대회나 동반대회를 실시한 후 공동 workshop 또는 토론회를 개최하여 서로의 입장을 이해하는 장을 마련하도록 한다.

2. 지역NGO의 지방자치단체 정책참여의 확대를 위하여 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 지방자치단체와 지역NGO간 상설협의체로서 「지방의제 21」의 확대개편이다.

지역NGO와 지방자치단체의 상설협의체의 구성은 새로 조직하는 방안도 있기는 하나 그렇게 되면 현재 조직되고 있는 「지방의제 21」과 유사한 조직이 또 생기므로 차라리 현재 환경보호위주의 성격으로 조직되고 운영되는 「지방의제 21」의 조직과 규모와 기능을 지방행정의 전반적인 기능을 수용할 수 있게 규모와 기능으로 확대하는 것이 바람직하다. 이 기구는 기초자치단체 수준과 광역자치단체 수준으로 나누어서 설치하고 단체장과 실·국장, 각 지역NGO대표가 반드시 참여하도록 한다.

둘째, 주민자치센터를 통한 정책참여의 강화이다.

주민자치센터에서 여러 가지 프로그램을 통해 지역주민들과 교류하고 그들의 욕구를 파악하고 그들의 관심이 어디에 있는지 알아내는 정보파악의 장으로 활용하고 지역NGO활동가의 주민자치위원회 참여를 통하여 이들의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 한다.

또한 지역NGO의 주민자치센터 위탁경영을 확대시켜 지역에서 주민과의 교류를 강화하고 이러한 사업을 통하여 지방자치단체와의 협력·교류를 확대시켜 자연스럽게 지역 정책에 참여하도록 한다. 또한 지역내 지역NGO끼리 “풀뿌리 네트워크”를 구성하여 주민자치센터를 지역사회의 현안을 해결하는 공간으로 만들고 지역단위의 정보 및 경험을 서로 공유하여 주민이 주

도하는 주민자치센터의 모델을 개발하고 제시하도록 한다.

셋째, 지역NGO 활동가의 전문성 강화이다.

지역NGO의 전문성을 강화하기 위해서는 지역NGO활동가를 교육·훈련시키는 프로그램을 마련하는 것이 필요하다. 교육 프로그램은 개별 지역NGO들이 독자적으로 운영하기가 곤란하므로 같은 성격의 지역NGO들이 연합체를 형성하여 정기적으로 합동연찬회나 세미나 등을 개최하거나 지방자치단체 혹은 기업체의 연수프로그램에 참가하도록 한다.

향후 지역의 발전은 지방자치단체와 지역NGO가 협력하였을 때 더욱 발전할 수 밖에 없으므로 지방자치단체도 지역NGO활동가들에 대해 보다 관심을 가지고 그들을 도공무원 교육과정에 함께 참여시키도록 한다. 이러한 기회를 통하여 공무원들과 지역NGO활동가가 함께 지역발전에 대해 논의하는 과정에서 서로의 입장을 이해할 수 있고 이는 지역발전을 위한 서로의 협력증진의 효과를 가져올 수 있다.

도공무원교육원의 교육과정에는 자원봉사교육과정을 설치하여 자원봉사에 대한 이해와 관심을 제고시키며, 서로의 이해를 통하여 지방자치단체의 지역현안을 지역NGO회원들의 자원봉사활동을 활용하여 해결하도록 한다. 이러한 지방자치단체의 자원봉사자 활용은 지역NGO와 지방자치단체의 또 하나의 협력사업이며 이로 인하여 인건비절약을 통한 예산감소의 효과를 볼 수 있다.

넷째, 지역NGO간 협력체계 구축을 통한 정책참여의 강화이다.

지역NGO연합체는 기본적으로 개별 지역NGO간의 활동을 조정하는 것을 주된 목표로 하고 필요하다면 지역환경회의 개최, 지역환경조례의 제정 운동, 환경재단의 건립 운동 등을 공동으로 추진하도록 한다. 또한, 지역NGO활동을 지원하고 육성하기 위하여 지역NGO연합체에서는 개별 지역

NGO의 업적을 한군데에 모아서 지방자치단체, 기업, 일반 시민 등에 홍보할 수 있는 홍보센터의 설치와 종합 웹사이트의 운영, 지역내 NGO활동을 쉽게 접할 수 있는 지역NGO자료센터의 설치운영, 지역NGO활성화를 위한 공동연구와 프로그램의 개발과 운영, 지역NGO활동가와 인력자원 풀의 관리운영, 지역NGO활동가의 국내외연수프로그램 개설 등의 사업을 수행할 수 있다. 또한, 지역NGO 자체적인 규제수단으로 지역NGO활동규약, 회계감사제도, 실적평가시스템 등을 공동으로 구축하여 회원단체에 적용하도록 한다. 연합체는 지역별로 구성하는 방안과 사업부문별로 구성하는 방안을 고려할 수 있는데, 양자를 혼합하여 구성하는 것이 바람직하다.

3. 지역NGO와 지방자치단체간 협력사업의 강화방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 지방자치단체 지역NGO담당부서의 신설·확대이다.

각 관련분서별로 분리되어 있는 지역NGO 관련업무를 하나의 계단위 부서에서 총괄하여 담당케 한다. 명칭은 가칭 “지역시민단체담당”으로 하며 이 부서에서는 지역내 NGO 업무파악, 필요한 협력사업 파악 및 행정지원, 예산지원, 중앙정부나 광역자치단체 NGO담당부서와의 연락, 지방자치단체와 지역NGO간 갈등시 조정, 지역내 NGO간 갈등시 조정 등의 업무만 수행하도록 하며 인원은 3~4명으로 정도로 한다.

둘째, 지역NGO 공동사무실의 설치이다.

지방자치단체를 상대로 하는 단일 창구로서 공동사무실을 설치하고 이 기구에서 지방자치단체의 개별부서를 상대로 필요한 협력사업파악 및 행정지원 이에 따른 예산업무를 담당토록 한다. 이 경우 지방자치단체내에 지역NGO 통합담당부서가 설치되었을 때는 이 부서와 주로 많은 교류와 협력, 정보를 교환한다. 지방자치단체는 이 조직에 대해 사무실운영비, 통신비, 보

고서인쇄비 등을 보조하며, 지역NGO에서 추천하는 사무국장과 간사를 두어 업무처리를 수행하도록 한다.

셋째, 협력사업의 확대이다.

현재 지방자치단체와 지역NGO간의 협력사업 추진상태는 초기상태로서 아직은 협력사업 규모가 매우 작으며, 지방자치단체에서는 협력사업에 대한 보조금만 지급하고 관심을 갖지않는 경우가 많다. 또한 협력사업의 범위도 환경보호위주의 사업이며 그중에서도 특히 교육에 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 아직 공모를 통한 협력사업단계가 초기단계이기 때문이기도 하지만 적극적으로 협력사업에 관심이 부족하기 때문이기도 하다. 보다 관심을 가지고 살펴보면 환경과 관련된 사업이외에도 주민복지 또는 사회사업과 관련해서 많은 협력사업을 발굴할 수 있다. 예를 들어 사회복지단체에서 독거노인 및 소년·소녀가장 돕기 사업, 장애인 돕기 사업 등 이와 유사한 사업을 얼마든지 발굴할 수 있다.

넷째, 협력사업 사업공모단계의 축소이다

현재의 ① 민간단체 보조사업 지원계획 시달(광역자치단체 →기초자치단체), ② 지원계획수립 및 시행공고(기초자치단체), ③ 민간단체 보조사업 신청서 검토 결과 보고(기초자치단체), ④ 민간단체 보조사업 우선순위 결정 통보(기초자치단체 →광역자치단체), ⑤ 민간단체 선정결과 통보(광역자치단체 → 기초자치단체), 다섯째, 보조금 지급, ⑥ 보조사업 중간평가 실시결과 제출 등의 매우 복잡한 과정을 ①단계와 ④단계, ⑤단계를 생략하고 기초자치단체에서 사업을 공모하고 심사하여 공고한후 사업을 집행하도록 한다. 이러한 경우 공모주체도 기초자치단체장으로 하고 예산도 광역자치단체 일상경비로 지출하지 말고 기초자치단체에서 직접 예산을 편성하여 집행하도록 한다. 이때 예산은 NGO pool보조금 편성이 아닌 각 지역NGO의 협력사

업(안)을 미리 심사하여 결정된 사업에 대하여만 예산을 편성하여 지출하는 방식을 취하도록 한다.

다섯째, 일반시민의 참여기회 확대를 위한 다양한 프로그램의 개발이다.

지역NGO들은 주민참여의 확대를 통한 협력사업의 활성화를 위하여 다양한 프로그램을 연구·개발하여야 한다. 지역주민의 참여를 활성화시키기 위한 프로그램은 주제의 선정이나 지역주민의 계층, 직업 등을 충분히 고려하여 소지역 단위로 민과 관이 합동으로 실천할 수 있는 것으로 선정한다. 이때 주제는 주민들의 생활과 직결되는 분야가 일차적으로 검토되어야 하고 성공 가능성이 높은 지역부터 지역 단체와 함께 시범사업형식을 시도하는 것이 시행착오를 줄일 수 있다.

지금까지 지방자치단체와 지역NGO는 상호간 불신과 투쟁의 불편한 관계로 상존하였고 지역 주민들 역시 그러한 관계로 인식하고 있는 것이 사실이다. 그러나 실질적으로 양자는 광의적으로 볼 때 지역발전과 주민복지의 중진이라는 동일한 목적을 가지고 있으며 다만 현상을 보는 시각차와 문제를 해결하는 방법면에서 차이가 있을 뿐이다.

우리 나라의 공무원이나 지역NGO활동가들은 지역NGO의 성격에 대해 관변 단체나 이익단체가 아닌 ‘순수시민운동단체’로의 의미로 해석하고 있음을 알 수 있는데, 결국 NGO란 지역주민의 신뢰를 바탕으로 설립된 시민단체로서 정부나 의회가 주민을 위하여 하지 못하는 부분을 주민의 편에 서서 대신 해결해 주는 단체라고 할 수 있다.

지방자치단체나 지역NGO 모두 지역의 발전과 지역주민의 복지증진을 최종 목표로 하고 있음을 볼 때 양 기관은 상호 보완적인 관계일 수 밖에 없다. 따라서 어쩔 수 없이 투쟁이 필요한 부문은 투쟁을 통하여 정책참여를 하되, 투쟁을 하지 않아도 될 부문에 대해서는 투쟁이 아닌 제도권내에서의

지역정책에의 적극적인 참여와 양자간 지역내 협력사업의 활성화를 통하여 노력한다면 서로가 원하는 공동의 선을 달성할 수 있을 것이다.

이제 민주주의의 발전과 지방자치의 발전과 지역의 발전을 위해서 지역 NGO의 존재는 필수적인 존재가 되었으며, 지역NGO를 통한 지역주민의 지방자치단체의 정책감시기능은 물론 보다 성숙된 차원에서 지방자치단체와 지역NGO간에 갈등과 불신보다는 상호 협력이 증대되어야 한다. 이러한 방편으로서 지역NGO의 지속적인 정책의 참여와 협력사업의 확대되어야 하며 이렇게 되었을 때 지역의 발전은 물론 우리 나라 지방자치도 크게 발전할 것이다.

【참고문헌】

국내문헌

장문규, 시민참여의 시대, 서울 : 한울, 1996

강성진, “군포시 쓰레기사태의 전개과정과 교훈”, 「환경과 생명」, 1995

권혜수, “지자체, 시민 단체 지원강화해야 한다”, 「지방자치」, 1996. 6

경기개발연구원, 경기도 지방정부에 대한 주민참여 활성화를 위한 제도연구,
1997

_____, 경기도 민간환경단체의 역할에 대한 연구, 1999

경기도연구단, 지방자치단체와 NGO간의 기능적 연계방안에 관한 연구,
1999

군포시, 군포시 지방의제 21 수립에 관한 연구, 1999

군포경제정의실천시민연합, 군포경실련 창립3주년 기념자료집, 2000. 9

군포환경자치시민회, 환경자치포럼, 2000. 4

김광식, 한국NGO, 서울: 동명사, 1999

김운태, 「정치학원론」, 서울: 박영사, 1978

김준기, “정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부-NGO지원사업 분석”
「한국행정학회 1999동계학술대회 발표논문」, 1999

김혜경, “성숙한 시민사회를 위한 NGO의 과제”, 「자치공론」, 한국자치개발
연구원, 2000. 7

늘푸른 안양 21추진협의회, 늘푸른 안양 21, 2000

박기영, “지방자치시대 시민운동, 어떻게 할 것인가”, 「지방자치」, 96. 10

- 박동서, “한국NGO의 활동방향”, 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집」, 2000
- 박상필, 시민단체의 자주성과 공익활동능력, 경북대학교 행정학 박사학위논문, 1998
- 시민환경연구소, 환경자치체 건설을 위한 민간단체와 지방자치단체간의 협력방안, 1997
- 신기현, “지방자치, NGO의 무대를 넓혀간다”, 「지방자치」, 2000. 2
- _____, “NGO를 활성화시키려면”, 「지방자치」, 2000. 5
- _____, “지방자치와 NGO”, 「자치공론」, 한국자치개발연구원, 2000. 7
- 안양 경제정의실천시민연합, 21세기 희망의 도시, 안양만들기, 창립5주년 기념자료집, 1998
- 이규환, “지방자치시대의 지역개발과 주민참여”, 「자치논단」, 1998
- 이근주, 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구, 한국행정연구원, 1999
- 이기호, 한국의 민주화과정과 사회운동 네트워크, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 이대수, “군포 쓰레기소각장 건설 추진과정에 대한 평가”, 1999
- 이선경, “하천보호네트워크 활동의 국외사례”, 1999
- 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 서울: 도서출판 삼영, 1993
- 임승빈, 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 한국행정연구원, 1998
- 조대현, 지역NGO 활동에 관한 연구, 국가전문행정연수원 연구논문집, 1999
- 조명래, “NGO를 매개로 한 환경정책참여”, 「지방자치」, 1997. 2
- _____, 환경행정에 대한 주민참여방안, 「환경과 생명」, 1997
- 정정길, 「정책결정론」, 서울: 대명출판사, 1990
- 제현수, 지역NGO의 현황과 활동, 중소도시의 NGO모델 정립을 위한 세미나보고서, 2000

지방의제 21 전국협의회·환경부, 지방의제 21 전국편람, 2000

춘천경제정의실천시민연합, 열린 호반, 1996. 11

춘천환경운동연합, '99년도 춘천환경운동연합 정기총회 자료, 1999

한국도시연구소a, 생태자치구와 주민환경운동, 1997

한국도시연구소b, 생태 지구의 개념과 일본 사례, 1997

한국NGO총람편찬위원회, 한국NGO총람, 1999

한국지방자치연구원, 안양지역발전론, 안양 : 안양경실련 정책연구회편,
1999

한국환경정책연구원, 환경정책의 발전방향과 추진전략, 1998

한국행정학회, 정부와 NGO, 한국행정학회2000년도 기획세미나 발표논문집,
2000

행정자치부, 보도사업선정 민간단체 편람, 1999

_____, NGO지원·협력Workshop자료, 2000.

久住 剛, “創造的なNPO-自治体政府間パートナーシップ”形成へ向けて”, [都市問題] 2000. 1,

經濟企劃廳, 市民活動レポート-市民活動團體基本調査報告書, 1997

NGO活動推進センター, 「NGOダイレクトリ'92」, 1992

岩崎忠夫, 「住民參加論」, 東京: 第一法規, 1984

自治省非營利活動研究會, 地域づくりのための民間非營利活動に對する地方
公共團體のかかわりの在り方に関する研究會報告書, 1997

山岡義典, “NGOと自治体はなぜ連携する必要があるのか”, 「都市問題」, 東京
市政調査會, 2000. 1

Edward S., Greenberg, The American Political System, Boston: Little,
Brown&Co, 1983

- L. M. Salamon, *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 1992
- New York City Department of Business Services. *Establishing and Operating a Business Improvement District*, Feb. 1996
- Peters, B. Guy , "With a Little Help From Our Friends' : Public-Private Partnerships as institutions and Instruments" in *Partnerships in Urban Governance*, New York: St. Martin's Press, 1998
- R. Kramer, "Voluntary Agencies and Personal Social Services", *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 1987
- Rothenberg P. Jane, "BIDs, DIDs, SIDs, SASs -Private Governments in Urban America", *Brookings Review*, Fall 1992
- Schachter, Hindy Lauer, "Reinventing Government and Reinventing Ourselves : Two Models for improving Government Performance", *Public Administration Review* 55, 1995.
- The New York State Conference of Mayors & Municipal Official, and the City of New York Department of Business Services, *Guide to New York State Business Improvement District*, Dec. 1996

【Abstract】

A Plan for the Policy Participation of the Local NGO for Local Government

We analyzed the present condition and the problem of the policy participation of local NGO for local government in this study, and proposed the desirable plan for the policy participation through the desirable cooperative relationship between local governments and local NGOs in this study.

The problem of the policy participation of local NGO for local government is that;

- 1) Local NGO does not have the supporting basis in the local
- 2) Any leaders of Local NGO make bad use of the Local NGO with the political intention.
- 3) Local NGOs run short of manpowers and financial resources.
- 4) Local governments have the bad impression about Local NGOs.
- 5) Local governments are hard difficult to execute the supporting policy for local NGOs unificationally, because that the supporting affairs of local governments for local NGOs are scattered.

The programs for the policy participation of local NGOs for local government is that;

1) Local governments have to reinforce the financial support for local NGOs, and have to enlarge information open about the public administrative affairs. In order to these, it is necessary that public servants of local governments have to make diversion the preconception about local NGOs.

2) In order to expand the policy participation activity of local NGOs for local government, local NGOs have to improve their way of organization management, and local governments and local NGOs have need to form the permanent conference. At the same time, local NGOs have to win over the expert for local NGO activity, have to enforce interchange among the local NGOs.

3) To enforce the cooperation between local governments and local NGOs, it have need to positively make the most of the civil-public coproductive way.

Local NGOs can't recognize existence meanings without the participation of the general citizens. So, it is the most important to enlarge the opportunity that the general citizens can take part in local NGO activity.

【부록 1】 : 설문조사서

1. 「지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안」의 연구를 위한 의견조사서(환경단체 관계자 또는 회원용)

안녕하십니까?

금번 저희 한국지방행정연구원에서는 「지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안」에 관한 연구과제를 추진 중에 있습니다.

본 의견조사는 지역의 문제를 중심으로 지역의 NGO(환경관련단체 중심)들이 지방자치단체의 정책에 어떻게 참여하고 있으며, 그 과정에서 나타나는 문제점이 무엇인가를 파악하고자 하는 것입니다.

바쁘시더라도 시간을 내 주시어 성의껏 응답해 주시면, 저희 연구에 많은 도움이 될 것입니다.

본 의견조사서의 응답 내용은 본 연구목적 이외에는 사용하지 않을 것이며, 모든 비밀을 보장한다는 것을 약속드립니다.

2000. 9

한국지방행정연구원장 박우서

연구책임자 : 조석주(자치행정연구실 수석연구원)

문의 및 연락처: (137-070)서울시 서초구 서초동 1552-13

한국지방행정연구원

조석주(Tel: 02-3488-7316, Fax: 02-3488-7305)

- 본 설문에서 지역NGO란 비영리민간단체로서 국민운동지원단체나 이익단체가 아닌 순수시민운동단체를 말함(환경단체중심)
- 또한 중앙단위가 아닌 기초자치단체 중심으로 활동하고 있는 단체를 말함
- 단 전국단위의 NGO이나 당해 기초자치단체에서 활동하고 있는 하부조직은 이에 포함시킴
- 지역에서 자생적으로 탄생하여 성장한 단체를 말함

※ 해당 번호에 V표 해 주십시오.

1. 귀하께서는 지역NGO가 무엇을 하는 단체라고 생각하십니까?
 - ① 자원봉사단체
 - ② 정부정책 비판단체
 - ③ 관변단체
 - ④ 시민자율활동단체
 - ⑤ 정치활동조직

2. 지역NGO가 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까?(중요한 순서대로 1,2로 순번을 적어 2개만 고르십시오)
 - ① 불우이웃돕기
 - ② 부정부패 추방
 - ③ 정부의 정책 비판
 - ④ 정부정책에 대한 협조와 홍보

⑤ 시민 교육활동

⑥ 지역주민의 의사를 지방자치단체에 전달

⑦ 지방자치단체가 할 수 없는 지역사업 추진

3. 지역NGO의 주요한 활동 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (중요한 순서대로 1, 2로 순번을 적어 2개만 고르십시오)

① 환경보호운동

② 노동운동

③ 인권운동

④ 여성운동

⑤ 소비자보호운동

⑥ 교통관련 운동

⑦ 정치관련 활동

⑧ 지방자치관련 활동

⑨ 자원봉사활동

⑩ 교육문화활동

⑪ 청소년선도활동

⑫ 실업자·빈민돕기 운동

⑬ 부정부패 추방

⑭ 재벌견제 및 비판활동

⑮ 기타

4. 지역NGO가 가지고 있는 가장 큰 문제점은 무엇입니까?

① 지역내 지지기반 취약(참여 주민의 부족)

② 참여자(전담요원)의 전문성 부족

- ③ 지도자의 정치적 야망
- ④ 재정의 취약성
- ⑤ 기타

5. 지역환경정책의 근본적인 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 정책결정 및 집행기능의 중앙 집중
- ② 지방자치단체의 환경정책 수립능력의 부족
- ③ 환경보전정책의 일관성과 계속성 부족
- ④ 지나친 개발위주 정책

6. 지역NGO가 지역환경정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방자치단체의 참여 거부
- ② 관련 정보의 차단
- ③ 지역주민 및 회원의 참여 부족
- ④ 재원의 부족
- ⑤ 기타

7. 지역NGO가 지방의 환경 정책결정에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 매우 작다
- ② 작다
- ③ 보통이다
- ④ 크다
- ⑤ 매우 크다

8. 지역NGO의 환경정책참여 방법으로 가장 바람직한 것은 무엇입니까?

- ① 주민여론을 수집하여 자치단체에 건의
- ② 대표자가 자문위원, 위원회 위원 등에 직접 참여하여 의견 제시
- ③ 자치단체가 원할 때만 참여하여 자문
- ④ 직접적인 환경감시활동, 환경보호캠페인, 시민교육 실시
- ⑤ 기타()

9. 귀 자치단체에서는 환경정책과 관련하여 어느 단계에서 지역NGO관계자들의 의견수렴을 합니까?

- ① 정책입안(계획)단계
- ② 정책결정단계
- ③ 정책집행단계
- ④ 전혀 수렴하지 않음

10. 귀 자치단체의 환경정책과 관련하여 지역NGO가 제안한 의견의 어느 정도가 정책에 반영된다고 보십니까?

- ① 80% ~ 100%
- ② 60% ~ 80%
- ③ 40% ~ 60%
- ④ 20% ~ 40%
- ⑤ 1% ~ 20%
- ⑤ 전혀 반영되지 않음

11. 귀 자치단체의 환경정책결정과정에서 지역NGO의 주장을 반영시키기 위하여 주로 사용하는 수단 또는 방법은?

- ① 지방자치단체의 환경관련 위원회의 위원 또는 자문위원으로 참여
- ② 주민을 동원하여 함께 투쟁
- ③ 정책책임자와 개인면담
- ④ 시민을 대상으로 환경정책의 문제점을 홍보
- ⑤ 기타()

12. 귀하께서는 지역NGO의 환경정책참여로 지역의 환경이 어느 정도 개선되었다고 보십니까?

- ① 매우 개선되었다
- ② 약간 개선되었다
- ③ 전혀 개선되지 않았다
- ④ 그저 그렇다
- ⑤ 모르겠다

13. 지역NGO와 지방자치단체의 환경감시 및 환경보호활동방법으로 가장 바람직한 것은 무엇입니까?

- ① 지역NGO와 지방자치단체가 공동으로 인력과 재원을 똑같이 부담하여 추진
- ② 지역NGO가 직접 활동에 나서고 지방자치 단체는 재정적인 후원만 담당
- ③ 자치단체가 원할 때만 참여하여 자문
- ④ 직접적인 환경감시활동, 환경보호캠페인, 시민 교육 등

⑤ 기타

14. 지방자치단체가 지역NGO활동을 지원하는 가장 바람직한 방법은 무엇입니까?

- ① 재정지원
- ② 사무실, 회의실 등 시설지원
- ③ 사무위탁 등을 통한 수익사업 지원
- ④ 공무원 파견 지원
- ⑤ 지역NGO활동에 대한 대외 홍보

15. 지역NGO와 지방자치단체의 바람직한 관계는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 상호 협력관계
- ② 감시·비판관계
- ③ 독립적 관계

16. 귀하가 참여하는 지역NGO가 자치단체의 환경정책 결정과정에 참여하게 된 동기는 무엇입니까?

- ① 자치단체의 요청으로
- ② 지역NGO의 견제가 없으면 지역의 환경이 크게 훼손될 우려가 있으므로 스스로 참여 요구
- ③ 어느 한쪽의 요구보다는 자치단체나 지역NGO의 필요에 의해서 자연스럽게 참여
- ④ 지역주민의 요구에 의해서

⑤ 기타()

17. 현재 귀 자치단체와 지역NGO간에 가장 필요한 협력사업은?

- ① 환경보전사업
- ② 시민축제사업
- ③ 거리교통사업
- ④ 교육·청소년 사업
- ⑤ 소비자보호사업
- ⑥ 기타()

18. 지방자치단체와 지역NGO가 협력사업을 추진하면서 가장 크게 문제가 되는 것은 ?

- ① 예산의 부족
- ② 지역NGO의 협조부족
- ③ 지방자치단체의 협조부족
- ④ 사업에 대한 서로간 이해부족
- ⑤ 기타()

19. 귀하가 참여하는 지역NGO와 자치단체 사이의 협력관계를 저해하는 가장 큰 문제점은 무엇입니까?

- ① 자치단체의 지역NGO에 대한 이해 부족
- ② 지역NGO의 자치단체 불신
- ③ 공식적인 의사소통경로의 부재
- ④ 공동협력사업의 부족

⑤ 기타

20. 귀하가 참여하는 지역NGO와 자치단체 사이의 협력관계를 강화시키는 가장 좋은 방법은 무엇입니까?

- ① 자치단체와 지역NGO 사이의 정기 협의회 개최
- ② 지역NGO와 자치단체 사이의 공식적인 의사소통경로 개설
- ③ 자치단체의 지역NGO에 대한 지원 강화
- ④ 관련 정보의 공유
- ⑤ 기타()

21. 성별

- ① 남 ② 여

22. 연령

- ① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

23. 학력

- ① 국졸 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대졸 ⑤ 대학원졸 이상

24. 직업

- ① 학생 ② 주부 ③ 회사원 ④ 자영업(상, 공, 서비스업 등) ⑤ 농어업
- ⑦ 순수 NGO 활동가 ⑧ 기타()

<기타 의견란>

성 의있게 응답해 주셔서 대단히 감사합니다

2. 「지역 NGO의 지방자치단체 정책참여방안」의 연구를 위한 의견
조사서」(공무원용 : 환경과, 청소과)

안녕하십니까

금번 저희 한국지방행정연구원에서는 「지역 NGO의 지방자치
단체 정책참여방안」에 관한 연구과제를 추진 중에 있습니다.

본 의견조사는 지역의 문제를 중심으로 지역의 NGO(환경관련
단체 중심) 등이 지방자치단체의 정책에 어떻게 참여하고 있으
며, 그 과정에서 나타나는 문제점이 무엇인가를 파악하고자 하는
것입니다.

바쁘시더라도 시간을 내 주시어 성의껏 응답해 주시면, 저희 연
구에 많은 도움이 될 것입니다.

본 의견조사서의 응답 내용은 본 연구목적 이외에는 사용하지
않을 것이며, 모든 비밀을 보장한다는 것을 약속 드립니다.

2000. 9

한국지방행정연구원장 박우서
연구책임자 : 조석주(자치 행정연구실 수석연구원)

문의 및 연락처: (137-070)서울시 서초구 서초동 1552-13

한국지방행정연구원

조석주(Tel: 02-3488-7316, Fax: 02-3488-7305)

- 본 설문에서 지역NGO란 비영리민간단체로서 국민운동지원단체나 이익단체가 아닌 순수시민운동단체를 말함(환경단체중심)
- 또한 중앙단위가 아닌 기초자치단체 중심으로 활동하고 있는 단체를 말함
- 단 전국단위의 NGO이나 당해 기초자치단체에서 활동하고 있는 하부조직은 이에 포함시킴
- 지역에서 자생적으로 성장하여 독자적으로 활동하는 단체를 말함

※ 해당 번호에 V표 해 주십시오.

1. 귀하께서는 지역NGO가 무엇을 하는 단체라고 생각하십니까?

- ① 자원봉사단체
- ② 정부정책비판단체
- ③ 관변단체
- ④ 시민자율활동단체
- ⑤ 정치활동조직

2. 지역NGO가 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까?(중요한 순서대로 1, 2로 순번을 적어 2개만 고르십시오)

- ① 불우이웃돕기
- ② 부정부패 추방
- ③ 정부의 정책 비판
- ④ 정부정책에 대한 협조와 홍보

- ⑤ 시민 교육활동
- ⑥ 지역주민의 의사를 지방자치단체에 전달
- ⑦ 지방자치단체가 할 수 없는 지역사업 추진

3. 지역NGO의 주요한 활동 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (중요한 순서대로 1, 2로 순번을 적어 2개만 고르십시오)

- ① 환경보호운동
- ② 노동운동
- ③ 인권운동
- ④ 여성운동
- ⑤ 소비자보호운동
- ⑥ 교통관련 운동
- ⑦ 정치관련 활동
- ⑧ 지방자치관련 활동
- ⑨ 자원봉사활동
- ⑩ 교육문화활동
- ⑪ 청소년선도활동
- ⑫ 실업자·빈민돕기 운동
- ⑬ 부정부패 추방
- ⑭ 재벌견제 및 비관활동
- ⑮ 기타

4. 지역NGO가 가지고 있는 가장 큰 문제점은 무엇입니까?

- ① 지역내 지지기반 취약(참여 주민의 부족)

- ② 참여자(전담요원)의 전문성 부족
- ③ 지도자의 정치적 야망
- ④ 재정의 취약성
- ⑤ 기타

5. 지역환경정책의 근본적인 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 정책결정 및 집행기능의 중앙 집중
- ② 지방자치단체의 환경정책 수립능력의 부족
- ③ 환경보전정책의 일관성과 계속성 부족
- ④ 지나친 개발위주 정책

6. 지역NGO가 지역환경정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지방자치단체의 참여 거부
- ② 관련 정보의 차단
- ③ 지역주민 및 회원의 참여 부족
- ④ 재원의 부족
- ⑤ 기타

7. 지역NGO가 지방의 환경 정책결정에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 매우 작다
- ② 작다
- ③ 모르겠다

- ④ 크다
- ⑤ 매우 크다

8. 지역NGO의 환경정책참여 방법으로 가장 바람직한 것은 무엇입니까?

- ① 주민여론을 수집하여 자치단체에 건의
- ② 대표자가 자문위원, 위원회 위원 등에 직접 참여하여 의견 제시
- ③ 자치단체가 원할 때만 참여하여 자문
- ④ 직접적인 환경감시활동, 환경보호캠페인, 시민교육 실시
- ⑤ 기타()

9. 귀 자치단체에서는 환경정책과 관련하여 어느 단계에서 지역NGO관계자들의 의견수렴을 합니까?

- ① 정책입안(계획)단계
- ② 정책결정단계
- ③ 정책집행단계
- ④ 전혀 하지 않음

10. 귀 자치단체의 환경정책과 관련하여 지역NGO가 제안한 의견의 어느 정도가 정책에 반영된다고 보십니까?

- ① 80% ~ 100%
- ② 60% ~ 80%
- ③ 40% ~ 60%
- ④ 20% ~ 40%
- ⑤ 1% ~ 20%

⑥ 전혀 반영하지 않음

11. 귀 자치 단체의 환경정책결정과정에서 지역NGO가 그들의 주장을 반영시키기 위하여 주로 사용하는 수단 또는 방법은?

- ① 지방자치단체의 환경관련 위원회의 위원 또는 자문위원으로 참여
- ② 주민을 동원하여 함께 투쟁
- ③ 정책책임자와 개인면담
- ④ 시민을 대상으로 환경정책의 문제점을 홍보
- ⑤ 기타()

12. 귀하께서는 지역NGO의 환경정책참여로 지역의 환경이 어느 정도 개선되었다고 보십니까?

- ① 매우 개선되었다
- ② 약간 개선되었다
- ③ 전혀 개선되지 않았다
- ④ 그저 그렇다

13. 지역NGO와 지방자치단체의 환경감시 및 환경보호활동방법으로 가장 바람직한 것은 무엇입니까?

- ① 지역NGO와 지방자치 단체가 공동으로 인력과 재원을 똑같이 부담하여 추진
- ② 지역NGO가 직접 활동에 나서고 지방자치 단체는 재정적인 후원만 담당
- ③ 자치단체가 원할 때만 참여하여 자문

- ④ 직접적인 환경감시활동, 환경보호캠페인, 시민 교육 등
- ⑤ 기타

14. 지방자치단체가 지역NGO활동을 지원하는 가장 바람직한 방법은 무엇입니까?

- ① 재정지원
- ② 사무실, 회의실 등 시설지원
- ③ 사무위탁 등을 통한 수익사업 지원
- ④ 공무원 파견 지원
- ⑤ 지역NGO활동에 대한 대외 홍보

15. 지역NGO와 지방자치단체의 바람직한 관계는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 상호 협력관계
- ② 감시·비판관계
- ③ 독립적 관계

16. 지역NGO가 자치단체의 환경정책 결정과정에 참여하게 된 동기는 무엇이라고 보십니까?

- ① 자치단체의 요청으로
- ② 지역NGO의 견제가 없으면 지역의 환경이 크게 훼손될 우려가 있으므로 지역NGO 스스로 참여 요구
- ③ 어느 한쪽의 요구보다는 자치단체나 지역NGO의 필요에 의해서 자연스럽게 참여

- ④ 지역주민의 요구에 의해서
- ⑤ 기타()

17. 현재 귀 자치단체와 지역NGO간에 가장 필요한 협력사업은?

- ① 환경보전사업
- ② 시민축제사업
- ③ 거리교통사업
- ④ 교육·청소년 사업
- ⑤ 소비자보호사업
- ⑥ 기타()

18. 지방자치단체와 지역NGO가 협력사업을 추진하면서 가장 크게 문제가 되는것은 ?

- ① 예산의 부족
- ② 지역NGO의 협조부족
- ③ 지방자치단체의 협조부족
- ④ 사업에 대한 서로간 이해부족
- ⑤ 기타()

19. 지역NGO와 자치단체 사이의 협력관계를 저해하는 가장 큰 문제점은 무엇입니까?

- ① 자치단체의 지역NGO에 대한 이해 부족
- ② 지역NGO의 자치단체 불신
- ③ 공식적인 의사소통경로의 부재

④ 공동협력사업의 부족

⑤ 기타

20. 지역NGO와 자치단체 사이의 협력관계를 강화시키는 가장 좋은 방법은 무엇입니까?

① 자치단체와 지역NGO 사이의 정기 협의회 개최

② 지역NGO와 자치단체 사이의 공식적인 의사소통경로 개설

③ 자치단체의 지역NGO에 대한 지원 강화

④ 관련 정보의 공유

⑤ 기타()

21. 성별

① 남 ② 여

22. 연령

① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 ⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

23. 학력

① 국졸 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대졸 ⑤ 대학원졸 이상

24. 근무부서()

<기타 의견란>

성의있게 응답해 주셔서 대단히 감사합니다

[표 1] 지역NGO의 성격

지역NGO 의 성격			구분		Total
			환경단체	공무원	
자원봉사단체	Count		39	47	86
	%		18.0%	10.9%	13.3%
정부정책비판단체	Count		8	55	63
	%		3.7%	12.7%	9.7%
관변단체	Count		1	12	13
	%		.5%	2.8%	2.0%
시민자율활동단체	Count		169	303	472
	%		77.9%	70.1%	72.7%
정치활동조직	Count			15	15
	%			3.5%	2.3%
Total	Count		217	432	649
	%		100.0%	100.0%	100.0%

[표 2-1] 지역NGO가 할 일(1)

지역 NGO가 할 일 (1)			구분		Total
			환경단체	공무원	
불우이웃돕기	Count		16	53	69
	%		7.3%	12.3%	10.6%
부정부패 추방	Count		35	40	75
	%		16.0%	9.3%	11.5%
정부의 정책비판	Count		33	36	69
	%		15.1%	8.3%	10.6%
정부정책에 대한 협조와 홍보	Count		26	112	138
	%		11.9%	25.9%	21.2%
시민 교육활동	Count		41	58	99
	%		18.7%	13.4%	15.2%
지역주민의 의사를 지자체에 전달	Count		58	97	155
	%		26.5%	22.5%	23.8%
지자체가 할 수 없는 지역사업 추진	Count		10	36	46
	%		4.6%	8.3%	7.1%
Total	Count		219	432	651
	%		100.0%	100.0%	100.0%

[표 2-2] 지역NGO가 할 일(2)

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지 역 NGO가 할 일 (2)	불우이웃돕기	Count	3	7	10
		%	1.5%	1.8%	1.7%
	부정부패 추방	Count	13	29	42
		%	6.6%	7.5%	7.2%
	정부의 정책비판	Count	14	13	27
		%	7.1%	3.4%	4.6%
	정부정책에 대한 협조와 홍보	Count	11	62	73
		%	5.6%	16.1%	12.5%
	시민 교육활동	Count	43	81	124
		%	21.8%	21.0%	21.3%
	지역주민의 의사 를 지자체에 전달	Count	59	118	177
		%	29.9%	30.6%	30.4%
	지자체가 할 수 없 는 지역사업 추진	Count	54	75	129
		%	27.4%	19.5%	22.2%
Total	Count	197	385	582	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 3-1] 지역NGO의 주요활동분야(1)

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO의 주요활 동분야 (1)	환경보호운동	Count	175	262	437
		%	80.3%	60.8%	67.3%
	노동운동	Count	4	15	19
		%	1.8%	3.5%	2.9%
	인권운동	Count	12	58	70
		%	5.5%	13.5%	10.8%
	여성운동	Count	1	2	3
		%	.5%	.5%	.5%
	소비자보호운동	Count	7	53	60
		%	3.2%	12.3%	9.2%
	교통관련 운동	Count	1	4	5
		%	.5%	.9%	.8%
	정치관련 활동	Count	3	7	10
		%	1.4%	1.6%	1.5%
	지방자치관련 활동	Count	9	11	20
		%	4.1%	2.6%	3.1%
	자원봉사활동	Count	3	10	13
		%	1.4%	2.3%	2.0%
	교육문화활동	Count	1		1
		%	.5%		.2%
	청소년선도 활동	Count		2	2
		%		.5%	.3%
	실업자, 빈민돕기 운동	Count		1	1
		%		.2%	.2%
	부정 부패 추방	Count	2	5	7
		%	.9%	1.2%	1.1%
	재벌견제 및 비판활동	Count		1	1
		%		.2%	.2%
Total		Count	218	431	649
		%	100.0%	100.0%	100.0%

[표 3-2] 지역NGO의 주요활동분야(2)

		구분			
		환경단체	공무원	Total	
지역 NGO의 주요활 동분야 (2)	환경보호운동	Count	15	40	55
		%	7.1%	9.6%	8.7%
	노동운동	Count	10	15	25
		%	4.7%	3.6%	4.0%
	인권운동	Count	30	64	94
		%	14.2%	15.3%	14.9%
	여성운동	Count	10	10	20
		%	4.7%	2.4%	3.2%
	소비자보호운동	Count	39	128	167
		%	18.5%	30.6%	26.6%
	교통관련 운동	Count	8	23	31
		%	3.8%	5.5%	4.9%
	정치관련 활동	Count	7	24	31
		%	3.3%	5.7%	4.9%
	지방자치관련 활동	Count	18	26	44
		%	8.5%	6.2%	7.0%
	자원봉사활동	Count	39	37	76
		%	18.5%	8.9%	12.1%
	교육문화활동	Count	15	14	29
		%	7.1%	3.3%	4.6%
청소년선도 활동	Count	3	9	12	
	%	1.4%	2.2%	1.9%	
실업자, 빈민돕기 운동	Count	3	7	10	
	%	1.4%	1.7%	1.6%	
부정 부패 추방	Count	10	18	28	
	%	4.7%	4.3%	4.5%	
재벌견제 및 비판활동	Count	2	2	4	
	%	.9%	.5%	.6%	
기타	Count	2	1	3	
	%	.9%	.2%	.5%	
Total		Count	211	418	629
		%	100.0%	100.0%	100.0%

[표 4] 지역NGO의 문제점

		구분		
		환경단체	공무원	Total
지역 NGO의 문제점	지역내 지지기반취약 (참여주민의 부족)	Count 82	149	231
	%	37.6%	34.6%	35.6%
	참여자(전담요원)의 전문성 부족	Count 43	151	194
	%	19.7%	35.0%	29.9%
	지도자의 정치적 야	Count 12	60	72
	%	5.5%	13.9%	11.1%
	재정의 취약성	Count 80	66	146
	%	36.7%	15.3%	22.5%
	기타	Count 1	5	6
	%	.5%	1.2%	.9%
Total		Count 218	431	649
		% 100.0%	100.0%	100.0%

[표 5] 지역환경정책의 근본적인 문제점

		구분		
		환경단체	공무원	Total
지역 환경 정책 의 근 본 적 인 문 제 점	정책결정 및 집행기능의 중앙집중	Count 38	107	145
	%	17.5%	24.8%	22.4%
	지자체의 환경정책 수립 능력의 부족	Count 46	48	94
	%	21.2%	11.1%	14.5%
	환경보전정책의 일관성 과 계속성 부족	Count 64	180	244
	%	29.5%	41.8%	37.7%
	지나친 개발위주의 정책	Count 69	96	165
	%	31.8%	22.3%	25.5%
Total		Count 217	431	648
		% 100.0%	100.0%	100.0%

[표 6] 지역환경정책 결정 및 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 문제점

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역환경 정책결정 및 협력 사 업에 참여 하는 과정 에서 발생 하는 문제 점	지자체의 참여거부	Count	44	48	92
		%	20.4%	11.2%	14.3%
	관련 정보의 차단	Count	60	49	109
		%	27.8%	11.4%	16.9%
	지역주민 및 회원 의 참여부족	Count	72	211	283
		%	33.3%	49.3%	43.9%
	재원의 부족	Count	36	79	115
		%	16.7%	18.5%	17.9%
	기타	Count	4	41	45
		%	1.9%	9.6%	7.0%
Total	Count	216	428	644	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 7] 지역NGO가 지역환경정책 결정에 미치는 영향 정도

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO가 지방의 환경 정책결정에 미치는 영향 정도	매우 작다	Count	36	73	109
		%	16.7%	17.1%	16.9%
	작다	Count	54	151	205
		%	25.0%	35.3%	31.8%
	모르겠다	Count	74	113	187
		%	34.3%	26.4%	29.0%
	크다	Count	37	80	117
		%	17.1%	18.7%	18.2%
	매우 크다	Count	15	11	26
		%	6.9%	2.6%	4.0%
Total	Count	216	428	644	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 8] 지역NGO의 지역환경정책 참여 방법으로 가장 바람직한 방법

		구분		Total
		환경단체	공무원	
지역 NGO의 환경정 책참여 방법으 로 가장 바람직 한 방법	주민여론을 수집하여 자치단체에 건의	Count 29 %	134 31.0%	163 25.2%
	대표자가 자문위원, 위 원회위원 등에 직접 참 여하여 의견제시	Count 39 %	39 9.0%	78 12.0%
	자치단체가 원할때만 참여하여 자문	Count 10 %	20 4.6%	30 4.6%
	직접적인 환경감시활 동, 환경보호캠페인, 시민교은 실시	Count 136 %	232 53.7%	368 56.8%
	기타	Count 2 %	7 1.6%	9 1.4%
Total		Count 216 %	432 100.0%	648 100.0%

[표 9] 지역NGO 관계자들과 의견수렴을 하는 단계

		구분		Total
		환경단체	공무원	
지역 NGO관 정책일만(계획)단계 계자들과 의 견수렴을 하 는 단계		Count 90 %	245 59.8%	335 54.1%
	정책결정단계	Count 43 %	68 16.6%	111 17.9%
	정책집행단계	Count 43 %	40 9.8%	83 13.4%
	전혀 하지 않음	Count 33 %	57 13.9%	90 14.5%
Total		Count 209 %	410 100.0%	619 100.0%

[표 10] 지역NGO의 의견이 정책에 반영되는 정도

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO의 의견이 정책 에 반영되는 정도	80%-100%	Count	8	17	25
		%	3.8%	4.1%	4.0%
	60%-80%	Count	10	50	60
		%	4.7%	12.0%	9.6%
	40%-60%	Count	57	104	161
		%	26.9%	25.0%	25.6%
	20%-40%	Count	71	136	207
		%	33.5%	32.7%	33.0%
	0%-20%	Count	65	83	148
		%	30.7%	20.0%	23.6%
	전혀 반영되지 않음	Count	1	26	27
		%	.5%	6.3%	4.3%
	Total	Count	212	416	628
		%	100.0%	100.0%	100.0%

시민을 대상으로 환경정책
의 문제점을 홍보
[표 11] 지역NGO의 의견반영 수단 또는 방법

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO의 의견반영 수 단 또는 방 법	지방자치단체의 환경관련 위원회 또는 자문위원으로 참여	Count	55	128	183
		%	25.9%	30.5%	29.0%
	주민을 동원하여 함께 투쟁	Count	19	128	147
		%	9.0%	30.5%	23.3%
	정책책임자와 개인면담	Count	24	62	86
		%	11.3%	14.8%	13.6%
	시민을 대상으로 환경정책 의 문제점을 홍보	Count	106	88	194
		%	50.0%	21.0%	30.7%
	기타	Count	8	14	22
		%	3.8%	3.3%	3.5%
	Total	Count	212	420	632
		%	100.0%	100.0%	100.0%

[표 12] 지역NGO의 환경정책 참여로 인한 지역환경

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO의 환경정책 참여로 인한 지역 환경 개선 정도	매우 개선되었다	Count	33	32	65
		%	15.2%	7.5%	10.1%
	약간 개선되었다	Count	120	216	336
		%	55.3%	50.7%	52.3%
	전혀 개선되지 않았다	Count	17	70	87
		%	7.8%	16.4%	13.5%
	그저 그렇다	Count	47	108	155
		%	21.7%	25.4%	24.1%
	Total	Count	217	426	643
		%	100.0%	100.0%	100.0%

[표 13] 지역NGO와 지자체의 가장 바람직한 환경감시 및 환경보호활동 방법

		구분		
		환경단체	공무원	Total
지역 NGO와 지자체의 가장 바람직한 환경 감시 및 환경 보호활동 방법	지역 NGO와 지자체가 공동으로 인력과 자원을 투입하여 부담 추진	Count 39 %	33 7.7%	72 11.1%
	지역 NGO가 직접활동하고, 지자체는 재정지원만 담당	Count 67 %	82 19.1%	149 23.0%
	자치단체가 원할때만 참여하여 자문	Count 12 %	49 11.4%	61 9.4%
	직접적인 환경감시활동, 환경보호캠페인, 시민교육 등	Count 96 %	251 58.4%	347 53.5%
	기타	Count 4 %	15 3.5%	19 2.9%
	Total	Count 218 %	430 100.0%	648 100.0%

[표 14] 지역NGO 활동 지원의 바람직한 방법 · 구분

			구분		Total
			환경단체	공무원	
지역 NGO 활동지원 의 바람직 한 방법	재정지원	Count	120	143	263
		%	56.3%	34.5%	41.9%
	사무실, 회의실 등 시설지원	Count	28	52	80
		%	13.1%	12.6%	12.8%
	사무위탁등을 통 한 수익사업 지원	Count	23	33	56
		%	10.8%	8.0%	8.9%
	공무원 파견지원	Count	3	20	23
		%	1.4%	4.8%	3.7%
	지역 NGO활동에 대한 대외 홍보	Count	39	166	205
		%	18.3%	40.1%	32.7%
Total	Count	213	414	627	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 15] 지역NGO와 지방자치단체의 바람직한 관계

		구분			
		환경단체	공무원	Total	
지역NGO와 지방자치단체 의 바람직한 관계	상호 협력관계	Count	153	352	505
		%	70.2%	81.9%	77.9%
	감시, 비판관계	Count	32	38	70
		%	14.7%	8.8%	10.8%
	독립적 관계	Count	33	40	73
		%	15.1%	9.3%	11.3%
Total	Count	218	430	648	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 16] 지역NGO가 지자체의 환경정책결정과정에서 참여하게된 동기

		구분		Total
		환경단체	공무원	
지역 NGO가 지자체의 환경 정책결정 과정에 참여 하게된 동기	자치단체의 요청으로	Count 16	29	45
		% 7.4%	6.9%	7.1%
	지역 NGO의 견제가 없으면 지역환경훼손의 우려가 크므로	Count 102	156	258
		% 47.4%	37.0%	40.5%
	자치단체나 지역 NGO의 필요에 의해 자연스럽게 참여	Count 85	191	276
		% 39.5%	45.3%	43.3%
	지역주민의 요구에 의해	Count 7	30	37
		% 3.3%	7.1%	5.8%
	기타	Count 5	16	21
		% 2.3%	3.8%	3.3%
Total		Count 215	422	637
		% 100.0%	100.0%	100.0%

[표 17] 지역NGO와 자치단체에 가장 필요한 협력사업

		구분		
		환경단체	공무원	Total
현재 지역 NGO와 자 치단체에 가장 필요 한 협력사 업	환경보전사업	Count	177	280
		%	81.6%	65.6%
	시민축제사업	Count	3	7
		%	1.4%	1.6%
	거리교통사업	Count	6	19
		%	2.8%	4.4%
	교육, 청소년 사업	Count	19	61
		%	8.8%	14.3%
	소비자보호사업	Count	9	47
		%	4.1%	11.0%
	기타	Count	3	13
		%	1.4%	3.0%
Total	Count	217	427	
	%	100.0%	100.0%	

[표 18] 지자체와 지역NGO가 협력사업 추진시 가장 큰 문제점

			구분		
			환경단체	공무원	Total
지자체 와 지역 NGO가 협력사 업추진 시 가장 큰 문제 점	예산의 부족	Count	86	118	204
		%	39.6%	27.6%	31.6%
	지역 NGO협조부족	Count	15	64	79
		%	6.9%	15.0%	12.2%
	지자체의 협조부족	Count	47	26	73
		%	21.7%	6.1%	11.3%
	사업에 대한 서로간 이해부족	Count	68	215	283
		%	31.3%	50.2%	43.9%
	기타	Count	1	5	6
		%	.5%	1.2%	.9%
Total	Count	217	428	645	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 19] 지역NGO와 자치단체간 협력관계를 저해하는 큰 문제점

			구분		
			환경단체	공무원	Total
지역 NGO와 자치단체간 협력관계를 저해하는 큰 문제점	자치단체의 지역 NGO에 대한 이해부족	Count	108	74	182
		%	50.0%	17.3%	28.3%
	지역 NGO의 자치단체 불신	Count	14	147	161
		%	6.5%	34.3%	25.0%
	공식적인 의사소통경로의 부재	Count	43	89	132
		%	19.9%	20.8%	20.5%
	공동협력사업의 부족	Count	46	91	137
		%	21.3%	21.3%	21.3%
	기타	Count	5	27	32
		%	2.3%	6.3%	5.0%
Total	Count	216	428	644	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 20] 지역NGO와 자치단체 사이의 협력관계를 강화시키는데
효과적인 방법

		구분		
		환경단체	공무원	Total
지역 NGO와 자치단체 사 이의 협력관 계를 강화시 키는데 효과 적인 방법	자치단체와 지역 NGO 사이의 정기협의회 개최	Count 46	78	124
	%	21.3%	18.3%	19.3%
	지역 NGO와 자치단체 사이의 공식적인 의사소 통 경로 개설	Count 80	199	279
	%	37.0%	46.6%	43.4%
	자치단체의 지역 NGO 에 대한 지원 강화	Count 50	77	127
	%	23.1%	18.0%	19.8%
	관련 정보의 공유	Count 36	57	93
	%	16.7%	13.3%	14.5%
	기타	Count 4	16	20
	%	1.9%	3.7%	3.1%
Total		Count 216	427	643
		% 100.0%	100.0%	100.0%

[표 21] 성 별

		구분			
		환경단체	공무원	Total	
성별	남	Count	138	344	482
		%	63.6%	82.1%	75.8%
	여	Count	79	75	154
		%	36.4%	17.9%	24.2%
Total	Count	217	419	636	
	%	100.0%	100.0%	100.0%	

[표 22] 연 령

			구분		Total
			환경단체	공무원	
연령	10대	Count	1		1
		%	.5%		.2%
	20대	Count	46	31	77
		%	21.1%	7.6%	12.3%
	30대	Count	69	212	281
		%	31.7%	52.0%	44.9%
	40대	Count	72	136	208
		%	33.0%	33.3%	33.2%
	50대	Count	22	29	51
		%	10.1%	7.1%	8.1%
	60대 이상	Count	8		8
		%	3.7%		1.3%
Total		Count	218	408	626
		%	100.0%	100.0%	100.0%

[표 23] 학 력

			구분		Total
			환경단체	공무원	
학력	국졸이하	Count		2	2
		%		.5%	.3%
	중졸	Count	6	5	11
		%	2.8%	1.2%	1.8%
	고졸	Count	86	96	182
		%	39.8%	23.8%	29.4%
	대졸	Count	113	281	394
		%	52.3%	69.6%	63.5%
	대학원졸 이상	Count	11	20	31
		%	5.1%	5.0%	5.0%
Total		Count	216	404	620
		%	100.0%	100.0%	100.0%

부록 III. 군포시 사회단체 현황(2000.4) : 국민운동지원단체,

이익단체, 순수시민운동단체 포함

단체명	단체명	단체명	단체명
지방행정동우회 군포시지부	군포시 새마을부녀회	대한적십자사 군포시부녀봉사회	노동조합 군포시협의회
사단법인 군포시 새마을회	사단법인 군포청년회의소	군포시녹색어머니연합회	밤나무골조기제조직
바르게살기운동 군포시협의회	수리산사람들	대한주부클럽 군포시지회	군포시학원연합회
사단법인 대한노인회 군포시지회	안양·군포·의왕 환경운동연합	사단법인 한국불교종 단협의회 소비자보호 위원회 군포지회	군포환경자치시민회
사단법인 군포모범운전자회	대한민국 전몰군경 유족회 시흥연합지 부	인간성회복운동추진 협의회 군포시지부	군포시여성단체협의회
군포의왕시 교원연합회	대한민국 무공수훈 자회 군포시지회	군포시쓰레기문제해 결을 위한 시민연대 회의	한국맹인복지연합회 군포시지회
군포시 재향군인회	대한민국 전몰군경 미망인 군포시지회	경기교통봉사회	한국부인회군포시지 부
대한해외참전우회 군포시지부	군포시광복회	군포·금천라이온스 클럽	민족통일 시흥·군 포·의왕시 협의회
사단법인 한국자유총 연맹 군포시지부	대한민국 상이군경 회 군포시지회	산본라이온스클럽	(사) 한국그린크로스 군포시지부
사단법인 한국자유총 연맹 군포시부녀봉사 회	사단법인 군포시 해병전우회	군포 중앙라이온스클 럽	군포YMCA
군포소방서 의용소방대	군포개인택시조합	군포중앙로타리클럽	여성민우회

단체명	단체명	단체명	단체명
군포소방서 부녀소방대	전국주부교실연합회 군포시지회	산본로타리클럽	군포시생활체육협의회
대한민국 재향경우회 군포시지회	군포JC부인회	군포로타리클럽	(사)한국예술단체총연합회 군포시지부
군포경제정의실천 시민연합	월남참전전우회 군포시지회	청소년을 위한 군 포내일 여성센터	(사)한국무용협회 군포지부
군포시민의 모임	한국지체장애인협회 군포시지회	시민의 소리모임	(사)한국미술협회 군포시지부
(사)한국연극협회 군포시지부	(시립)여성합창단	(시립)소년소녀합창단	군포문화원
극단수리산	사진연합회	교원미술연합회	군포서예협회
동원서도회	군포여성서예협회	꽃꽃이협회	군포화우회
농협주부대학사물놀이	군포여성화가협회	(사)대한제과협회 군포·의왕시지부	(사)한국음식업중앙회 군포시지부
(사)대한미용사 중앙회 군포시지부	(사)숙박업중앙회 군포시지부	(사)목욕중앙회 군포시지부	대한의사회 군포시지회
대한약사회 군포시지회	대한한의사회 군포시지회	군포시 치과의사회	군포시 안경사회
군포시경영인협의회	군포시 개인택시조합	(사)전국양곡상조조합 군포시조합	(사)컴퓨터게임산업중앙회 군포시지부
전국부동산중개인협회 군포시지회	귀금속판매중앙회 군포시지회	군포시학원연합회	한국광고사업협회 군포시지회
영상음반판매대여협회 군포시지회	영상음반판매대여협회 군포시지부	한국세탁업협회 군포시지부	군포시체육회
농촌지도자 군포시연합회	경기도 월남참전전우회 중앙회	(사)한국음악협회 군포시지부	군포시민연합회
한국신체장애인복지회 군포시지회	환경복지 군포시민기구	(사)한국국악협회 군포시지부	

지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안

발행일 : 2000년 12월 29일
발행인 : 박 우 서
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국행정DB센터
Tel. 02)725-0641
<http://www.admindb.co.kr>
인쇄처 : 현대인쇄문화사
Tel. 02)2272-8125
E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-229-8 93350

