

“지역 NGO와 지방정부간 발전적 협력관계 모색”

- 대전광역시 시내버스 정책사례를 중심으로

금홍섭 대전참여자치시민연대 사무처장

※ 본 글은 오늘 강의의 편의를 위해 관련 자료를 재 구성한것임을 밝혀 둡니다.

- I. 들어가는 말
- II. 지역사회에서 NGO와 지방정부의 역할
- III. 지역NGO와 지방정부간의 역학관계 사례분석
 - 1. 지역NGO 활동에 대한 전반적 평가의견
 - 2. 정책과정에서의 영향력 평가의견
 - 3. 관계 설정 저해 요인에 대한 의견
 - 4. 협력체계 구축단계에 대한 의견
 - 5. 협력체계 구축을 위한 지방정부의 지원방안에 대한 의견
 - 6. 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 활동방안에 대한 의견
 - 7. 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계에 대한 의견
- IV. 나오는 말

I. 들어가는 말

민주사회는 정부가 국민의 이익을 위해 일하는 책임 있는 정부가 되기를 요구한다. 이러한 국민의 이해와 요구에 부응하기 위해서 정부는 주인인 국민의 의사를 적극적으로 파악하여 정책과정에 최대한 반영해야 한다.

그러나 세계가 다원화되고 복잡해지면서 간접적인 정치 참여방식인 대의민주주의를 통해 다양한 이해관계자들의 요구와 의견을 수렴 집행하는 것이 어려워지고 있다. 또한 정책과정에서 시민참여에 대한 요구가 증가하면서 공공정책은 공익의 내용뿐만 아니라 의사결정과정에서 일부 집단의 가치편향과 사회적 편향의 개입을 최소화하고 다양한 이해와 가치가 수렴될 수 있도록 합리적이고 민주적인 계획과정을 시행하는 것이 중요한 과제로 등장하였다.¹⁾

특히, 과거 중앙집권적 군사독재 정권과 80년대 민주화운동, 그리고 1995년 지방자치제도의 본격도입, IMF를 경험하면서 지금 우리사회는 사적부문 등 사회전반에서 커다란 변화에 직면하고 있다.

공공정책 가운데서도 시내버스 정책은 시민들이 가장 많이 이용하고 있는 대중교통수단이라 점에서 정책과정에서 시민참여가 다양한 형태로 활발하게 이루어지고 있으며, 지방자치제 이후 도시교통문제의 혼잡과 제도개혁에 대한 관심, 지속가능한 도시교통을 위한 시민적 관심이 높아지면서 2000년대 이후 시내버스를 중심으로 하는 도시교통정책에 대한 시민적 관심과 참여는 괄목할만한 성장을 했으며 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다.

더불어 민주사회로의 과정에서 형성되기 시작한 각종 NGO단체의 급격한 성장과 위상이 높아지면서 지방 정부정책 과정에서의 지역 NGO의 역할은 높아지고 있으며, 지방정부와의 관계에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 지역NGO는 1990년대 초반부터 형성되기 시작하여 1995년 지방자치제의 본격 실시 이후 활동영역이 공공영역 뿐만 아니라 정치부문에까지 확대되고 있으며, 과거의 의식개혁운동이나 불우이웃돕기 운동에서 주민자치운동이나 시정감시운동과 같은 민관협력체제 구축을 위한 다방면의 활동을 전개해가고 있다.

그러나 지방정부와 지역NGO간의 협력의 역사가 짧고 서로 간에 갈등과 불신이 팽배해 있는 우리사회의 실정에 비춰볼 때, 기존의 민관 관계는 많은 문제점과 한계를 드러내고 있다.

먼저, 시민참여를 '정책통과를 위한 관문 또는 특정사업에 대한 면죄부를 주기 위한 과정'으로 형식적으로 운영해왔다는 점을 지적할 수 있다. 의제선정에서부터 참가자, 자료내용에 이르기까지 정책과 사업을 정당화시키고 홍보하기 위하여 시민참여과정이 준비, 운영되어왔기 때문에 형식적인 운영은 참여과정과 지방정부에 대한 불신을 가중시켜왔으며, 이해관계자들의 집단행동을 유발하게 하는 원인이 되었다.²⁾

또한 10년의 지방자치의 역사에도 불구하고 오늘날 지방자치는 중앙권력의 예속에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 지방자치의 핵심이라 할 수 있는 지방정부의 정책결정

1) 이성근, 『공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1993, p32

2) 정연경, 『환경정책에서 시민참여 과정에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2002, p1

권 및 재정권은 상당부분 중앙정부가 장악하고 있다. 다시 말해 지역의 문제에 대해 아직까지도 지역민 스스로가 모든 것을 결정할 수 있는 여건이 제도적으로 보장되어있지 못하다는 것이다. 따라서, 지역민이 지방정부와 지방의회의 정책결정 과정에 참여할 수 있는 상향식의 참여민주주의가 열려있지 않고 있으며, 결국 지역민의 참여와 참정이 극도로 제한됨으로써 중앙에 예속되어 온 기존의 지역사회 유지와 기득권층이 지방자치제를 장악운영하게 되어 민관협력체계 구축에 커다란 걸림돌이 되고 있는 것이다.

이에 지방정부와 지역 NGO간의 새로운 역할모색과 협력관계를 구축하기 위한 노력은 진정한 지방자치의 정착을 위한 당면과제라 하지 않을 수 없다.

이 글은 이 같은 문제인식을 가지고 대전광역시 시내버스정책을 중심으로 지방정부와 지역NGO 간의 바람직한 협력체계 실태와 새로운 협력 방안을 모색해보고자 한다.

따라서 본 과제를 위해 지방정부의 정책과정에 지역NGO의 참여실태를 조사 분석하고, 설문조사 방법을 연구방법으로 선택하여, 지방정부의 시내버스 정책 과정에 대한 지역 NGO와 지방정부간의 일반적인 관계와 정책참여과정상에서의 문제점, 그리고 올바른 해결방안은 무엇이 있는지에 대해 설명하였다. 설문대상으로는 지역NGO에 적을 두고 있는 시민운동 활동가와 교통관련 전문가, 그리고 교통정책을 담당하고 있는 공무원들을 대상으로 했으며, 분석은 빈도분석과 교차분석 그리고 집단간비교를 위해 T검증을 활용하였다.

II. 지역사회에서 NGO와 지방정부의 역할

지방정부와 지역NGO간의 관계에 대해 이해하는 일은 매우 어려운 작업이다. 정부부문과 NPO부문(비영리단체 : non-profit organization)의 다양성만큼이나 양자간의 관계유형 뿐만 아니라, 상호작용과 거래를 통하여 그 관계가 항상 변화하기 때문이다(Coston, 1998) 어떤 분야를 어떤 방법으로 살펴보느냐에 따라 협력체계 유형은 서로 다르게 나타날 수 밖에 없다. 이 글에서 다루고자 하는 지역 NGO는 1980년대 민주화운동 이후 1990년대를 기점으로 대전지역에서 만들어진 시민사회단체로 한정하고자 하며, 시내버스 등 교통정책에 직간접적으로 참여하고 있는 단체에 국한시켜보고자 한다.

본격적인 지방자치시대 개막이후 시민사회의 힘은 더욱더 커질 것이라는 주장이 최근 몇 년 사이에 현실로 나타나고 있다. 그만큼 지방자치제 이후 시민사회의 힘과 역할이 커지고 중요하다는 점을 강조하는 것이다. 실제로 과거 권위주의 사회에서의 시민사회는

상대적으로 위축될 수밖에 없었으며 국가와 시장영역에의 영향력은 미비했지만, 지방자치제 이후 시민사회는 적지 않은 문제와 비판 속에서도 나름대로 국가와 시장으로부터 자유로운 새로운 시민사회 영역을 개척하고 있다.

이러한 시민단체의 다방면에서의 활동은 지방정부영역과 시장영역에 대한 감시와 견제 역할과 아울러, 건강한 시민사회를 형성하는데 크게 이바지하고 있다.³⁾

지역 NGO의 다양한 활동은 많은 변화를 가져오고 있으며, 우리사회의 민주화의 진전과 사회경제적 분화현상에 의하여 어느 때보다도 시민사회의 위상과 역할을 높이고 있다. 더 나아가 지역NGO는 기존 지역 기득권(토호) 세력의 사회경제개발 정책과 관련하여 비판적인 입장을 보여 왔기 때문에 지방정부와 지역NGO의 관계는 잦은 대립과 적대적인 관계로 인식되고 있으나, 최근 들어 지속가능한 지역사회를 위한 상호보완적이고 자발적인 참여에 기초한 상호 협력적 관계에 대한 요구도 높아지고 있다.

또한 지방정부와 지역NGO는 밀접하게 상호작용 한다. 지방정부의 정책은 지역NGO를 포함한 시민사회의 행위에 따라 결정되고, 지역NGO도 정책의 내용에 따라 대응방법 등 큰 영향을 받는다. 또한 지방정부는 상대적으로 우월적 지위에 있는 반면 지역NGO는 시민의 이해와 요구를 대변하고 남용된 권력에 대한 감시와 견제를 통해 사회적 균형추 역할을 담당한다.

특히, 시내버스를 중심으로 대중교통 정책과 관련해서는 지방정부가 시장영역인 시내버스 업체 등에 대한 모든 통제가 어렵기 때문에 지방정부는 시민사회의 도움을 받을 수밖에 없다. 결국 지역NGO는 지방정부의 교통정책에 대한 견제와 감시와 더불어 시장영역에 대한 소비자 권리를 찾기 위한 역할도 함께 찾게 되면서, 지방정부와 지역NGO간의 협의협력 기능을 담당한다. 따라서 효율적이고 지속적인 지역사회 관리를 위해서 지역NGO와 지방정부는 상호 협력하지 않을 수 없다.

Ⅲ. 지역NGO와 지방정부간의 역학관계 사례분석

1. 지역NGO 활동에 대한 전반적 평가의견

3) 지방자치제 도입 이전의 권위주의 사회에서 행정기관에 대한 감시와 견제는 있을수도 없었으며, 시민사회의 자발적인 목소리도 제대로 내지 못한 것이 사실이다. 그러나 지방자치제 도입이후 새롭게 생겨난 시민단체는 지방정부와 지방의회, 지역기득권을 감시하고 견제함으로써 시민사회의 역량을 높이고 건강성을 지켜낸다는 의미부여가 가능하다. 이러한 시민단체는 학연·지연으로 규합된 집단과 이익집단, 그리고 이해관계가 걸린 주민집단과 달리 전체 지역사회 전반에 미치는 영향은 다양하게 나타난다.

지역NGO에 대한 활동평가를 묻는 질문에 ‘만족한다’는 응답이 37.1%로 ‘만족하지 않는다’라는 응답 10.7%보다 훨씬 높게 나타나 지역NGO 활동에 대해 대체로 만족하고 있는 것으로 나타났다.

지역NGO에 대한 활동평가 및 문제점에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 응답자의 직업군별로 차이를 발견하였다. 지역NGO 활동평가에 대해 시민운동가는 3.58점, 공무원은 3.04점으로 나타나, 공무원보다 시민운동가 스스로 지역NGO 활동을 더 높게 평가했다.

<표1> 지역NGO 활동평가에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 활동평가	시민운동가	66	3.58	4.474	.000
	공무원	57	3.04	4.512	.000

반면에 지역NGO의 전문성과 대표성에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 시민운동가의 평균값은 각각 2.74점, 3.21점에 그친 반면, 공무원들의 평균값은 각각 3.07점, 3.62점으로 현격히 높게 나타나 시민운동가 보다 공무원들이 지역NGO의 전문성 및 대표성에 대해 더 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

이는 지역NGO의 활동평가에 대해서는 시민운동가 스스로 높게 평가하면서도, 지역NGO의 전문성과 대표성에 대해서는 시민운동가 스스로 소극적으로 평가하고 있어, 향후 신뢰관계 형성 측면에서 지역NGO와 지방정부간 협력체계 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다.

<표1-1> 지역NGO의 문제점에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 전문성	시민운동가	66	2.74	-2.236	.027
	공무원	58	3.07	-2.250	.026
지역NGO 대표성	시민운동가	66	3.21	-2.282	.024
	공무원	58	3.62	-2.294	.023

2. 정책과정에서의 영향력 평가의견

‘지역NGO의 시내버스 정책결정에 미치는 영향’과 ‘의견 반영 여부’를 묻는 질문에 총 응답자의 33.8%는 ‘크거나 매우 크다’는 긍정적인 응답을 했으며, 적다라고 응답한 경우는 각각 15.6%와 20.1%에 그쳤다.

또한 대전시 시내버스 정책과정에 대한 지역NGO의 참여 필요성을 묻는 질문에는 총 응답자의 84.4%가 ‘필요’ 또는 ‘매우필요’하다고 응답을 했으며, ‘불필요’하다는 응답은 7.5%에 그쳤다.

특히, 지역NGO의 시내버스 정책과정 참여에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 시민운동가 스스로는 ‘지역NGO의 영향력’(3.02점)이나 ‘의견의 반영정도’(2.80점)에 대해 낮게 평가하고 있는 반면에, 공무원들은 ‘지역NGO의 영향력’(3.38%)이나 ‘의견의 반영정도’(3.41점)를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

반면, ‘지역NGO 참여의 필요성’을 묻는 질문에 대한 집단간 비교결과 시민운동가들은 ‘매우 필요하다’고 답한 반면 상대적으로 공무원들은 낮게 응답하고 있는 것으로 나타났다.

<표2> 지역NGO의 시내버스 정책과정 참여에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 영향력	시민운동가	66	3.02	-2.970	.004
	공무원	58	3.38	-2.921	.000
지역NGO 의견 반영정도	시민운동가	66	2.80	-4.819	.000
	공무원	58	3.41	-4.759	.000
지역NGO 참여의 필요성	시민운동가	66	4.59	6.120	.000
	공무원	58	3.72	6.117	.000

3. 관계 설정 저해 요인에 대한 의견

‘지방정부와 지역NGO간 협력관계 구축을 저하시키는 이유’를 묻는 질문에 ‘지방정부와 지역NGO간 상호불신’(56.2%), ‘시민홍보 부족’(55.6%), ‘폐쇄적 조직운영’(53.1%), ‘법.제도적 장치부재’(49.3%) 순으로 동의율이 나타났으며, ‘동의하지 않는다’는 응답도 ‘폐쇄적 조직운영’(21.9%), ‘법.제도적 장치부재’(18.8%), ‘조직역량 부재’(15.1%) 순으로 나타났다.

같은 질문에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 응답자의 직업군별로 미묘한 차이를 발견할 수 있었다. '협력체계 구축을 저하시키는 이유'에 대해 아래 <표3>에서처럼, 6가지 전 부문에서 공무원 보다 시민운동가의 동의률이 높게 나온 가운데, 시민운동가는 '법.제도적 장치 부재'와 '협력체계 구축을 위한 추진의지 부족' 순으로 응답했으며, 공무원의 경우 '지방정부와 지역NGO간 상호불신'이나 '시민홍보 부족' 순으로 응답했다.

<표3> 협력체계 구축을 저하시키는 이유

구 분	상호 불신	폐쇄적 조직	조직역량 부재	법.제도적 부재	추진의지 부족	시민홍보 부족
(매우)동의안함	12.5%	21.9%	15.1%	18.8%	11.3%	11.3%
보 통	31.3%	25%	44.3%	31.9%	40%	33.1%
(매우)동 의 함	56.2%	53.1%	40.6%	49.3%	48.7%	55.6%

<표3-1> 협력체계 구축을 저하시키는 이유에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지방정부와 지역NGO간 상호불신	시민운동가	66	3.52	2.402	.018
	공무원	58	3.21	2.360	.001
폐쇄적 조직운영	시민운동가	66	3.53	3.393	.001
	공무원	58	2.97	3.422	.001
전문성 등 조직역량 부재	시민운동가	66	3.47	3.435	.001
	공무원	58	3.00	3.390	.001
법, 제도적 장치 부재	시민운동가	66	3.70	5.817	.000
	공무원	58	2.90	5.774	.000
협력구축을 위한 추진의지 부족	시민운동가	66	3.64	4.319	.000
	공무원	58	3.07	4.342	.000
시민홍보 부족	시민운동가	66	3.62	2.215	.029
	공무원	58	3.34	2.169	.032

4. 협력체계 구축단계에 대한 의견

지방정부와 지역NGO는 어느 단계에서 협력체계 구축이 강화되어야 된다고 생각하십니

까? 란 질문에 대해 총 응답자의 51.3%는 '정책입안 단계'라고 답했으며, '정책과정 전반'(28.1%), '정책결정단계'(11.3%), '정책평가단계(6.3%)', '정책집행단계' 순으로 응답하였다.

〈표4〉 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축 단계

	빈 도	유효 퍼센트(%)
정책입안 단계	82	51.3
정책결정단계	18	11.3
정책집행단계	5	3.1
정책평가단계	10	6.3
정책과정 전반	45	28.1
합계	160	100.0

집단간 교차분석에서는 시민운동가 59.1%, 공무원 55.2%가 '입안단계'라고 응답했으나 '정책과정 전반'에 참여해야 한다는 응답도 시민운동가 33.3%, 공무원 17.2%에 이르러 정책과정에 지역NGO 참여의 필요성을 역설하고 있었다.

〈표4-1〉 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축단계에 대한 교차분석

구 분	입안단계	결정단계	집행단계	평가단계	정책과정 전반	전 체
시민운동가	59.1%	7.6%	0%	0%	33.3%	100%
공무원	55.2%	13.8%	3.4%	10.3%	17.2%	100%

전체적으로 시민운동가 및 공무원 모두 '정책입안단계'부터 지역NGO의 의견이 반영되어야 한다고 보고 있으나, 시민운동가는 결정단계와 집행단계 그리고 평가단계의 응답률이 낮은 반면 공무원의 경우 27.5%나 응답해 지역NGO 참여를 절차상 당위성으로 이해하려는 특성을 드러낸 것으로 보인다.

5. 협력체계 구축을 위한 지방정부의 지원방안에 대한 의견

올바른 협력체계 구축을 위한 지방정부의 가장 바람직한 지역NGO지원 방안을 묻는 질문에 전체응답자의 40%는 '공동프로그램 기획 및 추진'을 꼽았으며, 28.8%는 '법적 제도적 장치마련'을 꼽았다. 이외에도 토론회장 회의공간 등 공공시설 지원(15%), 사무위탁 등을 통한 수익사업 지원(5%) 등의 순으로 응답했다.

〈표5〉 올바른 협력체계 구축을 위한 지방정부의 가장 바람직한 지역NGO 지원방안

	빈 도	유효 퍼센트(%)
사업비 등 재정지원	6	3.8
토론회장, 회의공간 등 공공시설 지원	24	15.0
사무위탁 등을 통한 수익사업 지원	8	5.0
지역 NGO 활동에 대한 대외홍보	8	5.0
공동프로그램 기획 및 추진	64	40.0
공익 등 자원봉사 인력 지원	4	2.5
법적 제도적 장치마련	46	28.8
합 계	160	100.0

지역NGO의 지원방안에 대한 교차분석을 통한 시민운동가와 공무원간의 차이를 분석한 결과, 지역NGO 지원방안을 위해 시민운동가는 절반이 넘는 53%의 응답자가 ‘법적장치 마련’을 꼽았으며, 다음으로 ‘공동프로그램’(25.8%), ‘시설지원’(9.1%), ‘재정지원’(6.1%) 순으로 응답했다.

반면에 지역NGO 지원방안에 대해 공무원의 41.4%는 ‘공동프로그램 개발’을 꼽았으며, 다음으로 ‘시설지원’(20.7%), ‘법적장치마련’(13.8%), ‘수익사업지원’ ‘인력지원’(6.9%) 순으로 응답해 집단간 분명한 인식차이를 확인할 수 있었다.

<표5-1> 지역NGO 지원방안 교차분석

구 분	재정지원	시설지원	수익사업 지원	대외 홍보	공동프로 그램	인력 지원	법적장치 마련	전 체
시민운동가	6.1%	9.1%	3.0%	3.0%	25.8%	.0%	53.0%	100%
공무원	3.4%	20.7%	6.9%	6.9%	41.4%	6.9%	13.8%	100%

6. 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 활동방안에 대한 의견

올바른 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 가장 바람직한 활동 방안으로 ‘상호간 신뢰 구축을 위한 노력 및 공동프로그램 기획추진’(30%), ‘지역NGO의 전문성 함양 등 정책역량 강화’(23.8%), ‘일반시민의 참여 활성화 및 시민홍보 강화’(23.1%), ‘공식적인 협의기구 구성’(15%) 등으로 나타났는데, 이를 집단간 교차분석을 한 결과 <표6>과 같이 서로 상이한 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표6> 올바른 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 가장 바람직한 활동방안 교차분석

구 분	정책역량 강화	협약기구 구성	매뉴얼제작 및 활용	공동 프로그램	시민참여 및 시민홍보 강화	기타	전체
시민운동가	30.3%	21.2%	3.0%	12.1%	30.3%	3.0%	100%
공무원	20.7%	13.8%	6.9%	41.4%	17.2%	0%	100%

지역NGO 활동방안에 대해 시민운동가는 '정책역량 강화'(30.3%), '시민참여 및 시민홍보 강화'(30.3%), '협약기구 구성'(21.2%), '공동프로그램 개발'(12.1%) 순으로 응답했으며, 공무원은 '공동프로그램 개발'(41.4%), '정책역량강화'(20.7%), '시민홍보 강화'(17.2%), '협약기구 구성'(13.8%) 순으로 응답했다.

<표5-1>의 지방정부의 지원 방안에서 시민운동가는 '법적 제도적 장치마련'을 1순위로 꼽았으나, 공무원은 13.8%에 그친 것과 <표6>의 지역NGO의 가장 바람직한 활동방안을 묻는 질문에 공무원은 '상호간신뢰구축을 위한 노력 및 공동프로그램 기획추진'을 1순위로 꼽았지만, 시민운동가는 12.1%밖에 되지 않은 것은 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축방법에 대한 양 집단간의 확연한 인식차이를 드러낸 것으로 보인다.

이러한 설문결과에서 시민운동가들은 자율적이면서 비 의존적인 '제도개선'을 1순위로 선택하였으며, 공무원들은 의존적이라고 할 수 있는 '공동프로그램 추진'을 선택한 것으로 이해된다.

7. 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계에 대한 의견

지방정부와 지역NGO간 관계를 묻는 질문에 대해 전체응답자의 62.8%는 '자율성에서 지역NGO가 정부로부터 독립적인 동시에 근접성에서 양자관계가 긴밀해야 한다'고 응답했으며, 다음으로 28.2%가 '자율성에서 지역NGO가 정부로부터 독립적이나 근접성에서 양자관계가 소원해야 한다'고 응답했다.

같은 질문에 대한 집단간 교차분석을 한 결과 시민운동가는 '독립적이며 긴밀해야 한다'는 응답이 56.5%로 가장 많았으나, '독립적이나 소원해야 한다'는 응답도 40.3%나 되었다. 그 외 '의존적이나 긴밀', '의존적이나 소원해야 한다'는 응답은 3.2%에 그쳐 '자율성' 및 '근접성' 모두 거리를 두어야 한다는 의견이 상대적으로 비중이 높았다.

반면에 공무원들의 경우 '독립적이며 긴밀해야 한다'는 응답이 62.1%로 가장 많았으며,

‘독립적이나 소원해야 한다’는 응답은 시민운동가 응답의 절반에 그친 20.7%에 불과했다. 그러나 ‘의존적이나 긴밀’, ‘의존적이나 소원해야 한다’는 응답도 17.2%에 이르러 시민운동가의 응답과 대조를 이루고 있다.

〈표7〉 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계

	빈도	유효 퍼센트
통합된 의존관계 / 자율성에서 NGO가 정부에 의존적인 동시에 근접성에서 양자가 긴밀한 경우	9	5.8%
분리된 의존관계 / 자율성에서 NGO가 정부에 의존적이나 근접성에서 양자간의 관계가 소원할 경우	5	3.2%
통합된 자율관계 / 자율성에서 NGO가 정부로부터 독립적인 동시에 근접성에서 양자관계가 긴밀한 경우	98	62.8%
분리된 자율관계 / 자율성에서 NGO가 정부로부터 독립적이나 근접성에서 양자관계가 소원한 경우	44	28.2%
합 계	156	100.0

〈표4-1〉 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계에 대한 교차분석

구 분	의존적이나 긴밀	의존적이나 소원	독립적이며 긴밀	독립적이나 소원	전 체
시민운동가	3.2%	0%	56.5%	40.3%	100%
공무원	10.3%	6.9%	62.1%	20.7%	100%

IV. 나오는 말

지금까지 시내버스정책을 중심으로 지역NGO와 지방정부간의 협력관계에 대한 실태를 분석하였다. 이글의 분석 사례로 채택한 정책이 시내버스 정책이라는 한정된 상황에 대한 민관협력방안을 모색해 보려는 시도였기 때문에, 최근의 시민운동 위기를 타계하기 위한 다양한 발전방안 모색과 사회단체(관변단체)를 포함한 기존의 일반적인 민관협력방안 연구와는 거리가 있음을 밝혀 둔다. 그럼에도 불구하고 이번 설문조사 결과는 지역NGO와 지방정부간의 협력체계 구축의 전제조건이 되는 ‘시민운동가’와 ‘공무원’들의 인식을 이해하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

사례분석을 통해 제시된 정책과정에 지역NGO의 참여를 보장하고 시민운동의 독립적 지위와 활동에 기초한 지방정부와의 협력체계 구축은 참여민주주의와 실질적인 지방자치

를 견인한다는 점에서 유의미한 결과라 판단된다. 아울러, 지역NGO와 지방정부간 올바른 협력관계 구축을 위한 몇가지 실천방안을 아래와 같이 제시코자 한다.

첫째, 지역NGO와 지방정부간의 올바른 협력체계 구축을 위해서는 상호불신을 극복해야 한다. 시민운동가와 공무원 두 집단 모두 지역NGO 활동이나 참여의 필요성에 대해 비교적 긍정적으로 인식하고 있으며, 지역NGO 전문성 및 대표성과 지역NGO의 영향력 및 의견반영정도에 대해서는 공무원이 오히려 시민운동가 보다 더 높게 평가하고 있는 점은 앞으로 지역NGO와 지방정부간 협력체계 구축에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 협력체계 구축을 저하시키는 원인으로 두 집단 모두 '상호불신' 이나 '폐쇄적 조직운영', '추진의지 부족' 등을 꼽은 것은 지역NGO와 지방정부 관계에 대한 현주소를 드러낸 것으로 상호불신을 극복하기 위한 다양한 노력들이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 지방정부의 정책과정에 지역NGO의 참여는 정책입안단계 및 정책과정 전반에 참여해야 한다. 지금까지 지역NGO의 정책과정 참여는 정책의 당위성 확보를 위해 의도적으로 정책결정단계 내지 집행단계를 중심으로 이루어져왔으나, 앞으로는 정책입안단계에서부터 정책과정 전반에 참여할 수 있도록 해야 한다. 따라서, 지방정부의 당위성 확보를 위한 절차적 수단이 아닌 지역NGO의 자율성을 확보하는 가운데 정책과정에 참여를 견인하는 제도개선과 더불어 인식전환이 이루어져야 한다.

셋째, 지역NGO의 독립성 보장을 위한 조직민주주의 구현과 자립재정의 기반을 강화해야 한다. 부실한 조직으로 지역기득권 세력에 포섭되지 않으려는 몸부림은 결국 지방정부와의 건강한 관계형성을 어렵게 한다는 점에서, 지역NGO의 독립성 보장을 위한 다양한 노력이 이루어져야 한다.

넷째, 재정지원을 근간으로 하는 공모사업 위주의 기존 지역NGO에 대한 지방정부의 지원정책이 시민운동의 독립성과 책임성을 저해하는 원인으로 인식되고 있는 만큼, 전면적인 개선이 이루어져야 한다. 기부금품모집규제법 개정이나 소득공제와 같은 법적.제도 개선과 더불어, 공동프로그램 기획추진, 토론회장 등의 공공시설 지원, 그리고 장기적으로 NGO센터 등의 간접적인 지원이 이루어져야 한다.

마지막으로 앞의 논의와는 별개로 지역NGO와 지방정부간의 올바른 협력체계 구축 노력이 지역기득권에 포섭되는 가운데 지배질서의 하위파트너가 되는 결과만큼은 막아야 한다는 점에서, 최근 회원이 급속도로 늘어나면서 나타나고 있는 상반된 정체성 문제(주요임원, 회원, 외부의 요구 등)에 대한 문제해결을 위한 더 많은 논의와 합의가 이루어져

야 할 것으로 보인다. 특히, 장기적으로 이들을 설득하고 포섭할 수 없다면 올바른 협력 관계 형성 여부와 상관없이 시민운동은 의도하지 않게 신자유주의적 시장질서에 넘어가고 결국 지배질서의 하위파트너가 되는 결과를 맞을 수도 있음을 유의해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김광식, 『한국 NGO』, 동명사, 1999
- 김준기, 『비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구』, 한국행정학회 기획세미나, “정부와 NGO”발표논문, 2000
- 박상필, 『NGO와 정부 그리고 정책』2002
- 유팔무.김정훈, 『시민사회와 시민운동2』한울, 2001
- 이성근, 『공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1993, p32
- 이은구 외 공저, 『지방정부 경영전략론』, 2001
- 이은구.김겸훈, 『지방정부와 NGO의 생산적 협력관계 구축에 관한 이론 탐색』 “정치정보연구”, 1999
- 정연경, 『환경정책에서 시민참여 과정에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2002, p1
- 조석주.김필두 『지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안』, 한국지방행정연구원, 2000
- 충남발전연구원, 『충청남도 지역NGO의 정책참여 및 협력방안』, 2001