

연구논문

비영리민간단체에 대한 정부지원 분석

정 윤 수

본 논문에서는 비영리민간단체에 대한 정부지원에 초점을 맞추어 정부 각 부처의 민간단체지원과 행정자치부의 민간단체 보조사업을 분석하였다. 정부 각 부처의 민간단체 지원에 대한 분석을 통해 정부가 민간단체 지원정책의 전체적인 틀이 없이 부처별로 자의적인 목적에 따라 예산이 지원되는 것을 알 수 있었다. 행정자치부의 민간단체 보조사업의 경우 처음 실시한 사업인 관계로 다소 혼란이 있었고 사업의 선정 및 예산의 집행과 관련하여 지원대상 민간단체의 불만도 제기되었다. 그러나 평가과정의 투명성과 공정성의 확보에서는 많은 진전이 있었다. 이제 정부는 민간단체 지원사업의 문제점을 보완하고 보다 체계적인 정부지원모형을 개발하여야 한다. 또한 정부 각 부처별로 시행되고 있는 민간단체에 대한 정부지원을 부처별, 민간단체별, 사업별로 세부적으로 분석하고, 이를 바탕으로 민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안을 마련하여야 한다.

1. 문제제기

1980년대 후반에 들어 활성화되기 시작한 시민운동은 정치, 경제, 사회, 문화의 각 분야에서 괄목할 만한 성과를 거두며 우리사회의 대표적인 사회운동으로 뿌리를 내리고 있다. 이에 따라 정부와 NGO간의 관계와 역할정립에 관한 연구가 활발히 진행되고 있다. 이와 함께 정부는 세계적인 추세에 따라 정부의 기능 중 공익적 기능 일부를 시민단체에게 맡기고 예산을 지원해주는 사업을 많이 추진하여 왔다. 또한 2000년 1월에는 비영리단체의 건전한 성장을 지원하기 위한 '비영리 민간단체 지원법'도 제정하였다.¹⁾

특히 1999년부터는 행정자치부가 그 동안 관변단체의 성격을 가지고 있는 몇 개의 민간단체에 지원하고 있던 150억 원의 예산을 모든

정윤수는

미국 펜실베이니아 대학교에서 정치학 박사 학위를 받고 현재 명지대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

yoonsoo@wh.myongji.ac.kr.

민간단체가 경쟁을 통해 사업지원을 받을 수 있는 형태로 전환하였다. 이러한 노력은 정부의 민간단체 지원사업을 바람직한 방향으로 전환시키는 계기가 되고 있다. 그러나 행정자치부의 민간단체 보조사업은 민간단체에 대한 정부 전체의 지원 규모에 비추어 볼 때 극히 일부분에 불과하다. 그리고 민간단체에 대한 정부지원의 대부분은 사업성과에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 진행되고 있다. 그 결과 정부와 민간단체간의 관계가 건전한 비판 혹은 협력관계를 유지하지 못하고, 민간단체가 정부에 종속되어 민간단체의 활동이 왜곡될 가능성을 내포하고 있다. 이와 함께 국민의 아까운 세금이 낭비되고 있다는 우려도 씻을 수 없다.

따라서 이 시점에서 민간단체에 대한 정부지원의 전체 현황과 문제점을 파악하고, 공모방식으로 민간단체 보조사업을 전환한 행정자치부의 경험을 분석·평가한 후, 이를 바탕으로 민간단체에 대한 정부지원의 체계화를 위한 정책방향을 제시하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 민간단체에 대한 지원사업은 그 목적을 보다 명확히 하여야 하며, 지원사업의 성과에 대한 체계적인 평가도 반드시 따라야 한다.

본 논문은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 정부와 민간단체간의 관계를 중심으로 비영리민간단체 지원에 관련된 문헌을 살펴본다. 둘째, 정부 각 부처별 민간단체에 대한 지원 현황과 문제점을 분석한다. 셋째, 현재 다른 부처의 지원사업에 비해 비교적 체계적으로 공모방식에 의해 추진되고 있는 행정자치부의 민간단체 보조사업을 평가해 본다. 마지막으로 이상의 분석을 바탕으로 비영리민간단체에 대한 정부지원정책의 방향을 제시한다.

2. 관련문헌 검토

정부의 역할수행이 비효율적이고 국민의 다양한 수요를 충족시키지 못함에 따라 정부에 대한 국민의 불신은 깊어져 갔다. 이에 따라 정부의 기능 축소를 통한 작은 정부를 지향하게 되었다. 이러한 맥락에서 정부가 제대로 수행하지 못하거나 민간단체가 더 효율적으로 수행할 수 있는 부분에 대한 민간단체의 참여가 활성화되었다.

이와 함께 정부와 NGO간의 관계에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 기드론과 사라몬(Gidron & Salamon, 1992)은 정부-NGO 관계 유형을 네 가지로 나누었다. 재정공급의 주체와 서비스 공급의 주체가 누구인가에 따라 정부주도형, 이원형, 협동형, 제3섹터 주도형의 네 가지 유형을 제시하였다. 한편 코스톤(Coston, 1998)은 정부가 제도적 다원주의를 수용 또는 거부하는지에 따라 완전 수용과 완전 거부를 양끝에 두고 어디에 가까우냐에 따라 8가지의 유형을 연속선상에 차례로 배열하였다. 완전거부를 억압형으로 명명하고 그 다음으로 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자 정부형, 협력형, 보충형, 그리고 제도적 다원주의를 완전수용하는 공조형으로 구분하였다.

우리나라에서도 최근에 들어 정부와 NGO간의 관계에 관한 연구가 각 학문분야에서 활발하게 진행되고 있다. 김준기(1999)는 정부-NGO 관계를 조직간 자원의존모형의 관점을 바탕으로 상호의존관계, 상호독립적 관계 그리고 일방적인 의존관계로 분류하고 있다. 박상필(1998)은 민간단체와 정부가 공공서비스를 제공하기 위하여 상호 협력한다는 협력모델과 시민들이 공공성에 대한 자각을 통하여 주체적으로 공공서비스 생산에 참여한다는 자율모델로 구분하고 있다. 한편 임승빈(1999)은 한국에서의 행정과 NGO간의 네트워크 현황을 분석하고, 자율성·다양성·경쟁성·공정성의 4가지 기본원칙하에서 네트워크 구축방안을 제시하고 있다. 구체적인 영역에서의 정부와 NGO간의 관계에 대한 연구로는 이근주(1999)의 정부와 환경NGO간

의 파트너십 형성을 위한 전략을 들 수 있다.

이처럼 정부와 NGO간의 관계에 대한 논의는 활발히 진행되고 있는데 반해 NGO에 대한 정부지원에 관련된 연구는 드문 형편이다.²⁾ 정부와 NGO간의 건전한 파트너십 형성에 있어 NGO에 대한 정부지원이 중요한 부분을 차지하고 있다는 점을 고려할 때 앞으로 많은 연구가 나와야 하겠다. NGO에 대한 정부의 지원은 민간단체의 자율성을 최대한 존중하면서 그 활동을 적극적으로 도와주는 방향으로 이루어져야 하며, 지원사업을 수행하는 민간단체는 사업을 효과적으로 수행할 역량과 의지를 가지고 있어야 한다. 이러한 정부와 민간단체간의 쌍방향적인 협력과 견제가 유지되지 않을 경우에는 지원되는 정부 예산이 낭비될 뿐만 아니라 사업의 목적을 달성하지 못하는 사례가 발생할 수 있다. 최근에 부분적으로 민간단체에 대한 정부지원에 관한 연구가 나오고 있는 것은 다행한 일이다. 김준기(2000)는 비영리 민간단체의 성장이 정부의 후원(*sponsorship*)과 재정지원에 크게 의존하고 있다는 관점에서 1990년부터 1999년 동안의 정부지원현황을 중앙정부와 지방정부로 나누어 체계적으로 분석하였다. 또한 한국시민단체협의회(1999d)는 정부의 시민단체에 대한 지원현황을 분석하고 관련 공무원과 시민단체에 대한 설문조사를 통해 정부지원사업의 발전방향을 제시하였다.

본 논문은 이러한 연구와 같은 맥락에서 1998년도와 1999년도의 비영리민간단체에 대한 정부지원을 보다 실증적으로 분석해 보고자 한다. 정부 각 부처의 민간단체 지원현황 분석에서는 한국시민단체협의회가 정보공개 청구를 통하여 획득한 98년도와 99년도의 정부 각 부처 민간단체 지원내역을 활용하였다. 행정자치부 지원사업 분석에서는 행정자치부의 지원사업 평가관련 자료를 활용하였으며 담당공무원 및 지원사업 평가위원과의 면담을 병행하였다.

3. 정부 각 부처 민간단체 지원현황 분석

정부의 각 부처는 민간단체에게 여러 가지 형태로 다양한 방법을 통해 지원을 하고 있다. 앞으로 정부와 민간단체간의 바람직한 관계를 정립하기 위해서는 현재 민간단체에 지원되고 있는 예산의 전체적 규모나 목적 및 지원방법 등에 대한 전체적인 그림이 파악되어야 한다. 그렇지 않을 경우 정부의 민간단체 지원정책은 전체적인 통일성을 갖지 못하고 부처별로 자의적인 목적에 따라 예산을 지원하게 된다. 그 결과 민간단체에 대한 정부지원은 정책목표를 효율적으로 달성하지 못할 뿐만 아니라 정부와 민간단체간의 건전한 관계 정립에도 부정적인 영향을 미치게 된다.

이제까지 정부의 어느 부처도 이러한 민간단체지원에 대한 전체적인 그림에 관심을 가지고 있지 않았다.³⁾ 1999년에 공개경쟁하에서 사업공모방식으로 추진된 행정자치부의 민간단체 보조사업도 행정자치부에 할당된 예산을 사용하는 범위 내에서만 이루어졌다. 이는 그동안 정부의 민간단체 지원정책이 체계적이지 못하였음을 보여주는 것이다.

이 절에서는 이러한 문제점을 인식하고 정보공개청구를 통해⁴⁾ 수집된 부처별 민간단체 지원현황을 법적 근거, 지원원칙, 집행감독, 그리고 선정 및 평가방법의 네 가지 측면에서 살펴본 후, 민간단체를 지원하는 각 부처별 사업의 구체적 내용을 간략히 설명하고자 한다. <표 1>에는 1998년 민간단체에 예산을 지원한 10개 부처와 서울시의 지원상황이 나타나 있다. 총 지원금액이 1,268억 원을 약간 상회하고 있으나 중앙정부 전 부처의 민간단체 지원금액은 이보다 훨씬 많을 것으로 예상된다.

첫째, 지원의 법적 근거를 살펴보면 관련 개별법이나 '보조금 예산 및 관리에 관한 법률'에 근거하여 지원하고 있다. 그러나 공보실의 경우 '민족공동체의식 실천사업'을 법적인 근거가 없이 48개 민간단체에

표 1

'98년도 정부 각 부처 민간지원 현황(단위:백만원)

부 처	지원단체(사업)	지원예산	법적 근거	지원 원칙	사업집행 감독	선정 및 평가방법
행정자치부	국민운동단체지원 (2개 단체)	3,400	개별법	사업비지원		언급 없음
	지방국민운동지원	7,500	보조금법	공모방식		민간선정위원회
환경부	6개 단체	1,427	보조금법	보조금법	보조금법	언급 없음
재정경제부	한국여성단체협의회	198	여성발전 기본법	민간주도의 사업수 행이 효율적인 사업	정례적인 업무협조와 예산결산	"
	소비자보호단체협의회	1,269	소비자 보호법			
	한국태평양경제 협력위원회	194	보조금법	공공적 성격 (일부보조)	민법37조의 관리감독	"
공보실	민주공동체의식실천사 업(48개단체)	986	근거 없음	공모방식	현장실사 및 정산	민간선정 위원회
여성특별 위원회	여성발전기금 (12개 단체)	8,100	여성발전기본법	공모방식		민간선정 위원회
통일부	5개 단체	955	보조금법, 통일부 보조금운영규정	민간단체 수행이 효율적인 사업	보조금법	언급 없음
서울시	여성발전기금 (69개 단체)	660	지방자치법 서울 시 여성발전기금 설치 및 운용 조례	공모방식	민간자원봉사자 활용 한 모니터링 및 정산	서울시여성발전 기금관리위원회 (민관합동)
	시정참여공모사업 일반(41개 단체)	1,040 (380)	관련조례	공모방식	진행사항 서면보고, 사업중간보고회	민간위원회
	교통(21개 단체)	(300)				
	환경(50개 단체)	(360)				
보건복지부	62개 단체	21,157	관련법	언급 없음	언급 없음	언급 없음
문화관광부	95개 단체	79,042	관련법	사업 성격에 따라 다양(3개사업공모)	사업집행 과정 및 정산보고	민간선정위원회 (3개 사업)
건설교통부	건설공사기준정비 (5개 학회)	244	건설기술관리법시 행령	공모방식	교부조건에 따른 실 행과정감독	민간선정 위원회
	한국교통장애인협회	128	보조금법	교통사고예방사업	보조금법	언급없음
농림부	(社) 식생활개선 국민운동본부	513	양곡관리법	언급 없음	주요사업에 대해서만 지도·감독	"
합 계		126,813				

* '98년도 정부 각 부처의 민간단체 지원내역에 대한 정보공개자료를 바탕으로 작성한 것임.

* 보조금법은 '보조금의예산및관리에관한법률'을 말함.

9억 8천 6백만 원을 지원하였다.

둘째, 지원원칙을 살펴보면, 대부분의 경우 민간주도의 사업수행이 효율적일 수 있는 사업을 대상으로 보조금을 지원하고 있었다. 그러나 공개적으로 사업수행 주체를 모집한 경우는 많지 않았다. 공보실의 민주공동체의식 실천사업, 행정자치부의 지방국민운동지원사업, 그리고 여성특별위원회의 여성발전기금 지원사업, 그리고 이와 관련한 서울시의 사업 등이 공모방식으로 지원되었다.

셋째, 사업집행 및 감독상황을 살펴보면 많은 경우 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'이 정하는 바에 따라 사업집행과정 및 정산보고를 통해 사업집행을 감독하였다.⁵⁾ 다른 형태의 감독으로는 공보실의 현장실사, 서울시의 민간자원봉사자를 활용한 모니터링과 사업중간보고회 등을 들 수 있다. 농림부의 경우에는 주요 사업에 대해서만 지도·감독을 하고 있었다. 대체로 볼 때 엄격한 의미의 사업집행감독은 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 물론 보조금을 지원하면서 감독을 너무 엄격히 할 경우 민간단체에 대한 지원의 의미를 퇴색시킬 수도 있으나, 지원되는 예산의 낭비가 발생하지 않도록 하는 최소한의 감독은 반드시 이루어져야 한다.

넷째, 선정 및 평가방법을 살펴보면 사업의 선정과 관련하여서는 공개모집인 경우에 민간선정위원회를 구성하여 사업선정의 공정성을 기하고 있다. 그러나 공모방식이 아닌 경우에는 그 선정 과정에 대한 투명성이 전혀 확보되지 않고 있다. 물론 사업의 성격상 관련부처와의 협조하에 사업을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 민간단체를 부처의 재량으로 선정할 수 있다. 그러나 사업의 성격상 공개경쟁을 통해 보다 사업을 잘 수행할 수 있는 민간단체를 선택할 수 있는 경우에는 공모방식으로 전환해야 한다.

사업의 평가와 관련해서는 사업결과를 제대로 평가하고 있는 부처가 거의 없음을 알 수 있다. 선정이 아무리 공정하게 된다고 하더라도 선정되었을 때 제시된 사업의 효과가 제대로 거두어졌는지에 대한 평가가 뒤따라야 한다. "사람은 기대하는 바로 되는 것이 아니라 평

가받는 바로 된다”고 한 피터 드러커(Peter Drucker)의 말은 민간단체에 대한 정부지원사업에도 적용된다.

마지막으로, 민간단체를 지원하는 각 부처별 사업의 구체적 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 보건복지부의 경우 관련 협회, 연구원 등 산하기관에 대해서는 사업비와 함께 인건비도 지원하나, 순수민간단체에 대해서는 사업비만 지원하고 있었다. 문화관광부의 경우 보건복지부와 같이 관련 협회, 연구원 등 산하기관에 대해서는 사업비와 함께 인건비도 지원하나, 순수민간단체에 대해서는 사업비만 지원하였다. 문화관광부가 공모방식을 통해 민간단체를 지원하는 경우는 만화·영상물 제작지원(11억 5백 만원), 우수국산게임선정·지원(6천 만원), 국내 게임교육기관의 심사·선정 후 위탁교육 실시(8천 만원)의 3개 사업이었다.

여러 부처로부터 다양하게 지원을 받고 있는 단체도 많이 있었다. 예를 들어 여성단체협의회회의 경우 여성발전기본법을 근거로 하여 재정경제부로부터 일괄적으로 예산을 지원받을 뿐만 아니라 서울특별시, 보건복지부 등으로부터도 특정사업을 위한 지원을 받았다. 물론 부처별로 지원하는 사업의 목적이 달라 여러 부처에서 지원받을 수도 있으나 비슷한 사업에 대한 중복지원의 가능성도 배제할 수 없었다.

한편 부처로부터 일괄적으로 예산을 지원받는 경우에는 민간단체지원의 원래 목적이 실현되기 어려울 가능성이 높다. 일부 협의회회의 경우 관련 부처가 일정예산을 배정해 주면 협의회에서 소속단체에게 예산을 배정해 주는 방식을 취한다. 협의회는 기본적으로 관련 단체가 많이 가입하여 회원단체들간의 상호학습과 정보교환을 통해 시너지 효과를 증대시키는 역할을 수행할 뿐만 아니라 관련 부문의 문제를 함께 고민하고 보다 합리적인 해결방법을 도출하는 역할을 담당하여야 한다. 그러나 현재와 같은 일부 협의회에 대한 예산지원방식은 회원단체를 확대하기보다는 오히려 회원단체 수를 제한하는 유인을 가지게 될 가능성이 있다. 회원단체 수가 늘어날 경우 각 단체별로 배당되는 지원금액이 줄어들기 때문이다. 이는 민간단체에 대한 지원이

오히려 민간단체의 건전한 육성을 가로막는 걸림돌로 작용할 가능성이 있음을 보여주는 것이다.

1999년도 민간단체 지원에 대한 정보공개자료에서도 1998년도 민간단체 지원에서 나타난 문제점과 거의 비슷한 문제들을 발견할 수 있었다. 다만, 행정자치부의 민간단체에 대한 지원방식이 전혀 새로운 방식으로 전환되었다는 점은 특기할 만 하다. 그 동안 새마을운동중앙협의회와 바르게살기운동협의회 등 소위 말하는 관변단체에 지원되었던 국민운동단체지원금을 사업별로 경쟁하도록 하는 공모방식으로 바꾸었다. 이에 따라 사업선정 과정의 객관성과 투명성을 확보하기 위하여 민간선정위원회를 구성하였으며, 사업결과에 대한 체계적인 평가를 위하여 민간전문가로 민간단체보조사업 평가위원회를 구성하였다.

4. 공모방식에 의한 정부지원 분석: 행정자치부 사례

1999년 행정자치부에서 시행한 민간단체 보조사업은 민간단체에 대한 정부지원의 새로운 시도였다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 따라서 이 절에서는 먼저 1999년에 시행된 행정자치부의 민간단체 보조사업의 성격 및 내용을 개관한 후, 사업의 공모 및 선정과정, 사업의 추진과정, 그리고 사업의 평가과정으로 나누어 사례를 분석해보고자 한다.

1) 민간단체 보조사업 성격 및 내용

행정자치부는 그 동안 시행되어 왔던 국민운동단체지원과 지방국민운동지원과 관련된 사업방식을 1999년에 공개경쟁(공모) 방식으로 전환하였다. 이와 함께 사업의 기본방향을 첫째 국민에 대한 공익서비

표 2
1999 선정 보조사업 현황
(단위 : 천원)

유형	전국사업		지역사업	
	건수	금액	건수	금액
계	140	7,500,000	1,698	7,500,000
정책사업	120	6,760,000	1,456	6,664,570
국민통합	29	2,170,000	173	633,127
민간단체 및 자원봉사활성화	19	860,000	407	1,609,849
신지식인운동	7	290,000	40	271,990
시민참여확대	33	1,700,000	290	1,144,390
부정부패추방	8	440,000	28	139,070
경제살리기	7	510,000	158	691,172
문화시민운동	17	790,000	360	2,174,972
자유공모사업	20	740,000	242	835,430

* 자료 : 1999 민간단체 보조사업 평가위원회 회의자료(99.7.27).

스의 확대 및 서비스 질의 향상, 둘째 경쟁원리 도입에 의한 정부지원의 공정성·투명성 제고, 셋째 지방자치의 정착을 위한 풀뿌리 민간단체의 육성·지원으로 설정하였다(행정자치부 1999c).

이전보다 증액된 사업예산 150억 원을 전국사업(행자부 시행)과 지역사업(시·도 시행)으로 구분하여 각 75억 원씩을 배정하였다. 사업은 7개 정책사업과 자유공모사업의 8개 유형으로 구분하였으며(〈표 2〉 참조), 대상단체는 회원 100인 이상이며 활동 실적이 1년 이상인 비영리민간단체(NGO)로 하였다.

2) 사업의 공모 및 선정과정

(1) 개관

전국사업은 1999년 3월 16일에 2개의 주요 일간지에 공고되고 3월 22일부터 3주간 신청서를 접수받았다. 선정 심사과정은 두 단계로 진행되었다. 1단계인 사업계획서 내용심사에서는 행정자치부의 요건심사와 민간전문가 5인과 공무원 2인으로 구성된 심사위원회에서 요건

최종심사와 본안심사를 하였다. 심사기준은 신청사업, 예산, 단체, 그리고 기타 4개 영역에서 총 12개의 세부심사 항목이 사용되었다. 심사결과 총 219건(159개 단체)이 선정되었으며, 신청금액은 총 467억 원이었다.

2단계인 금액조정심사에서는 심사위원의 의견의 존중과 신청금액, 평점, 단체의 사업수행능력을 조정기준으로 하여 원칙적으로 일률적 감액비율(평균 1/6)을 적용하고, 득점순위에 따라 차등화 하였다. 최종적으로 123개 단체의 140개 사업계획서가 선정되었다.⁶⁾

(2) 제기된 이슈별 분석

① 공모사업의 유형

공모사업은 정책사업 7가지와 자유공모사업으로 유형이 나뉘어졌다. 일부 사업의 경우 구체적인 성격에 대한 혼란이 발생하여 사업의 성격에 적합하지 않은 영역에 지원한 경우도 발생하였다. 특히 자유공모사업의 경우 사업의 성격이 너무 다양하여 사업간에 균형이 맞지 않아 공정한 평가에도 혼란을 가져오기도 하였다. 예를 들면 '생태섬 만들기'와 같은 환경관련 소규모 사업이 있는가 하면, '1999 서울 NGO 세계대회'와 같은 대규모 대회에 대한 지원사업이 있었다.⁷⁾

② 응모 주체의 다양성

사업의 성격에 따라서는 관련 민간단체와 연대하여 사업을 수행하는 경우가 홀로 수행하는 경우보다 사업의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있다. 1999년도의 경우 관련 민간단체로 구성된 컨소시엄이 지원할 수 있도록 하였으며, 일부 사업에 있어서는 관련 민간단체로 구성된 컨소시엄이 선정되었다. 이러한 협동사업이 보다 효과적으로 수행될 수 있다면 협동사업에 대한 인센티브를 부여하는 방안도 고려될 수 있다.

③ 선정심사위원의 선정

선정심사위원의 적합성은 선정결과에 대한 승복에 직접적인 영향을 준다. 한국시민단체협의회가 시민단체를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면⁸⁾ 응답자의 56.7%가 적합하지 않다고 하였다. 정부와 민간단체간의 신뢰를 구축해나가기 위해서는 심사대상이 되는 민간단체가 승복할 수 있는 위원선정방식이 도입되어야 한다.⁹⁾ 적합한 위원선정방식을 묻는 질문에서는 '시민단체와 협력선정'이 54.5%, '외부전문가 및 기관에 위촉'이 40.3%로 나타났다.

④ 심사기준의 적절성

심사기준은 대체로 적절하게 구성되어 있다고 판단되나, 예산영역에서의 자체부담비율을 심사기준에 포함시켜야 할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 민간단체에서는 대부분의 민간단체가 재정적으로 어려운 현실을 감안할 때 시민단체들이 재정문제 때문에 수행할 수 없었던 사업을 부담 없이 수행할 수 있도록 하기 위해서는 심사기

표 3
사업계획서 심사기준

심사영역	심 사 항 목	배 점
I. 신청사업	1) 사업의 공익성(사업목적, 사업대상)	10점
	2) 문제해결 및 욕구충족도(사회적 관심과 긴급도)	10점
	3) 사업의 경제성·수행능력(단계별 추진계획, 사업내용, 추진방법)	10점
	4) 사업의 지속성 및 파급효과(기대효과, 사후관리계획)	10점
	5) 사업의 독창성(문제해결 테크닉 등)	10점
II. 예산	1) 신청예산 내역의 타당성	10점
	2) 자체부담 비율	10점
III. 단체	1) 전문성·책임성(구성원 및 조직체계)	5점
	2) 지역성 개방성(이사회구성, 후원금비율, 조직의 전국분포도)	5점
	3) 재정적 안정도 및 자립도(재원구성, 수지균형)	5점
	4) 활동실적(공익활동 수행)	5점
IV. 기타	심사자 의견 :	10점
합 계		100점

준에서 제외되어야 한다는 주장을 하고 있다. 그러나 한국시민단체협의회가 관련공무원을 대상으로 실시한 설문조사에서는 65.4%가 적절하다고 응답한 반면, 적절하지 않다고 응답한 공무원은 23%였다. 시민단체와 공무원의 의견이 일치되지 않고 있으므로 이에 대한 보다 심도있는 논의가 있어야 하겠다.

〈표 3〉에서와 같이 단체와 관련된 심사기준으로 단체의 전문성, 책임성, 지역적 개방성, 재정적 안정도 및 자립도, 그리고 활동실적은 포함되어 있으나 현재 응모하는 사업이 단체의 설립목적에 어느 정도 적합한지, 그리고 단체의 다른 활동과 어떻게 연계되고 있는지에 대한 심사기준은 포함되어 있지 않다.

⑤ 예산배정방식

1999년도의 경우 선정된 사업계획서의 지원금액은 확보된 예산의 6배가 넘는 467억 원이었으므로 불가피하게 신청예산을 삭감할 수밖에 없었다. 따라서 행자부에서는 기본적으로 지원금액에 비례하여 일률적으로 삭감하는 것을 원칙으로 하고, 부분적으로는 사업의 성격을

표 4
관변단체 성격의 민간단체에
대한 정부지원 현황
(단위: 천원)

단체명	지원받은 사업	지원금액
새마을운동중앙협의회	읍면동민간사회안전망구축	1,544,000
	지역사항365 FROM-5운동전개	204,450
	숨은 자원 모으기	210,180
	우리동네 작은 개혁운동	269,360
바르게살기운동중앙협의회	통일기반조성을 위한 국민통합운동	482,000
	정의사회를 위한 부정부패추방운동	320,000
자유총연맹	열린마음 열린사회 시민운동	860,000
	국민의 의식개혁을 선도하는 민주시민교육	1,914,000
	합 계	5,803,990

* 자료: 행정자치부(1999b). "1999 민간단체 보조사업 선정 민간단체 편람"에 있는 자료를 활용하여 작성.

고려하여 지원금액을 조정하였다. 이에 따라 수정된 예산을 배정한 후 민간단체들에게 수정된 사업계획서를 제출하도록 요구하였다. 그 결과 응모할 때의 사업계획이 많이 축소되었으며, 사업의 목적이 변질될 가능성을 내포하게 되었다.

이와 함께 문제로 제기되고 있는 것은 <표 4>에서와 같이 기존의 관변단체의 성격을 가지고 있는 단체에 대한 지원금액의 총액이 약 58억 원으로 전국사업 총예산 75억 원의 77.4%를 차지하고 있다는 점이다.

3) 사업의 추진 과정

(1) 개관

선정된 사업에 대해 행정자치부는 2/4분기에 50%, 4/4분기에 50%의 예산을 각각 지급하였다. 사업을 수행하는 민간단체는 추진현황에 대한 중간보고서를 8월에 제출하였으며, 2000년 1월에는 최종보고서와 함께 보조사업의 성과물을 제출하였다.

(2) 제기된 이슈별 분석

① 지원예산의 인건비 계상 문제

1999년도 사업에서는 지원예산은 모두 사업비로 사용하도록 하였다. 민간단체의 재정적 어려움을 고려할 때 무리한 요구였다. 이러한 상황에서 회계의 엄격성을 요구하는 것은 거짓으로 영수증을 처리하도록 강요하는 것과 다를 바가 없다. 민간단체에서도 경상비를 일정 부분 인정해 달라는 요구를 하고 있다. 이 요구는 정당한 것으로 판단된다. 이에 따라 비영리민간단체지원법을 제정할 당시인 1999년 12월에 총 예산의 15%를 경상비로 반영할 수 있도록 요구하는 안이 올라갔으나 입법과정에서 관련 조항이 삭제되었다.¹⁰⁾ 그러나 실비수준(식비, 조사비, 전문위원 자문비 등)의 경비는 계산할 수 있도록 변경되었다.

② 지원사업의 효과적 수행을 위한 관련 정부기관의 협조문제

민간단체가 사업을 진행할 때 정부기관(중앙부처, 지방자치단체)의 협조를 필요로 하는 경우가 많다. 예를 들어, 자유공모사업의 하나인 “지하수를 지킵시다 : 폐공찾기 및 되메우기”사업은 해당지역의 지방자치단체의 협조가 없이는 성과를 거두기 어려운 사업이었다. 그 동안 법 규정이 없어 공식적인 요청을 하기 어려웠다. 그러나 2000년 1월에 제정된 비영리민간단체지원법을 통해 민간단체가 협조공문을 정부기관에 직접 보낼 수 있는 근거가 마련되었다.¹¹⁾ 하지만 협조공문이 강제력을 가지고 있는 것이 아니기 때문에 실질적인 협조가 이루어질 수 있을지는 장담하기 어렵다. 특히 수평적으로 관계부처에 협조공문을 발송할 경우 어느 정도의 협조를 거둘 수 있을지 의문시된다. 따라서 이러한 문제에 보다 적극적으로 대처할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 이와 함께 사업을 수행하는 민간단체도 관련 공공기관의 협조를 적극적으로 요구하여야 한다.

4) 사업의 평가과정

(1) 개관

행정자치부는 민간단체 대표 3명, 관련학과 교수 6명, 그리고 공무원 1명 등 총 10명으로 하는 평가위원회를 구성하고,¹²⁾ 이 위원회에서 평가의 기본방향 등 중요 사항을 심의·확정하고 민간단체 보조사업의 개선방안을 작성·건의하도록 하였다.

사업들은 6개 분야로 구분되어 각 분야별로 2회(중간평가, 종합평가)씩 워크숍 형태로 평가가 진행되었다. 민간단체는 사업실적보고서와 회계보고서를 함께 제출하였다. 평가위원들은 먼저 민간단체가 제출한 사업보고서를 미리 읽어 본 후, 워크숍을 진행하며 사업평가를 하였다. 중간평가의 경우 노력성, 효율성, 사업진행도를 평가하였고, 최종평가의 경우 노력성, 효율성, 효과성, 워크숍 참여도를 평가하였다. 회계를 포함한 사업추진의 합법성(책임성)은 회계보고서를 바탕

으로 행정자치부 담당공무원이 평가하였다.

(2) 제기된 이슈별 분석

① 중간평가의 효과성

사업의 진행사항을 점검하고 사업의 효율적인 추진을 도와주기 위하여 중간평가는 필요하다. 특히 공모라는 새로운 방식이 처음으로 도입되었기 때문에 중간평가의 중요성은 컸다. 그러나 중간보고서 및 회계보고서의 작성에 민간단체가 과도한 노력을 투입하여 사업 본래의 목적달성에 지장을 초래하지 않도록 하여야 한다.

그러나 중간평가를 통해 사업의 추진상황을 점검하고 보다 효율적 추진을 도와주기 위해서는 다음의 몇 가지 점이 보완될 필요가 있다. 첫째, 민간단체로 하여금 사업보고서에 정부지원 보조금이 사업의 어느 부분에 정확히 어느 정도 집행되었는지에 대한 명확한 언급을 하도록 한다. 둘째, 보조금이 집행된 행사나 사업이 어느 정도의 효과를 거두었는지에 대한 평가를 함께 보고하도록 한다. 셋째, 단체별로 현재까지의 전체적인 진행상황에 대해 자신들이 스스로 평가하도록 하고 이를 중간보고서에 포함하도록 한다.

② 워크숍 평가방식

워크숍 평가방식은 민간단체의 사업추진 역량을 높이는데 많은 도움이 되었다. 워크숍에 참여한 민간단체간 정보교류, 사업 노하우의 공유가 이루어지는 계기가 되었으며, 워크숍이 민간단체와 시행기관, 단체간 커뮤니케이션의 통로로 활용되어 상호이해를 촉진시켰다. 사업추진상의 문제점을 제기하고 대안제시로 보조사업 자체의 개선·발전에도 기여하였다. 전반적으로 볼 때 워크숍 평가방식은 민간단체에게 많은 긍정적인 효과를 가져다 준 것으로 평가된다.

중간평가에서는 워크숍에 참여한 민간단체들간에 상호평가를 시도하였으며, 그 결과를 전체평가점수에 합산하였다. 사업유형별로 워크숍에 참가한 민간단체들이 상대를 평가하는 상호평가는 상당히 높은

신뢰성을 보여주었으나 평가결과를 반영함에 있어 계량화를 하기 어려웠기 때문에 종합평가에서는 생략되었다.

③ 총사업비 중 보조금이 차지하는 비율이 낮은 사업에 대한 평가 일부 사업의 경우 전체 사업의 규모에 비해 보조금이 차지하는 비중이 아주 적어 보조금이 어느 정도의 효과를 거두고 있는지 전혀 파악이 되지 않았다. 전체사업비 중 정부보조금이 차지하는 비중은 낮으나 지원예산의 절대적 규모는 큰 사업의 경우, 평가의 공정성을 위하여 정부보조금 부분의 구체적 사업내용 및 성과를 제시하도록 하는 것이 바람직하다. 자유공모사업의 경우 '북한 옥수수 심기 범국민운동'과 '1999 서울NGO 세계대회' 등이 여기에 해당된다고 할 수 있다.¹³⁾

5. 정부지원의 체계화를 위한 정책방향

1) 부처별 민간단체 지원에 대한 체계적인 관리

그 동안 정부는 민간단체지원에 대한 정책적 합의가 없이 부처별로 각자의 목적을 수행하기 위하여 다양한 방법으로 민간단체를 지원해 왔다. 이제 성숙한 시민사회로 들어가는 길목에서 정부와 민간단체간의 관계를 정립하고 정부의 민간단체에 대한 지원을 체계화하기 위해서는 부처간에 협조와 조율이 필수적이다. 먼저, 정부 전체적으로 민간단체에 대한 지원사업을 종합적으로 파악하고 체계적으로 정리하는 작업이 필요하다. 이를 통해 부처간에 중복적으로 지원되는 사업의 조정이 이루어져야 한다.

또한 사업별로 지원목적을 분명히 하고 그 목적을 달성하기에 가장 합당한 부처가 책임을 지고 사업을 수행해나가야 한다. 이와 함께 지

원사업을 수행하는 민간단체가 정부의 행정적 협조를 요청할 경우에는 관련 공공기관의 즉각적이고 충분한 지원이 이루어질 수 있도록 정부부처간 협조체제를 구축하여야 한다.

2) 지원민간단체의 선정과 사업의 평가에 대한 전략적 대응

그 동안 정부지원에 대한 평가가 이루어지지 않았던 사업들에 대해서는 당연히 관련 부처가 객관적인 사업평가방식을 도입하여 목적달성 여부를 점검하여야 한다. 공모방식을 통해 평가를 실시해 온 사업의 경우에도 보다 철저한 평가가 이루어지도록 노력하여야 한다.

앞으로 각 민간단체들은 보다 잘 포장된 사업계획서와 함께 더 많은 사업계획예산을 요구할 것이 예상된다. 특히 행정자치부 지원사업의 경우 1999년도 사업을 통해 민간단체들의 서류작업능력이 향상되었다고 판단된다. 따라서 앞으로의 사업부터는 사업계획서 제출시에 구체적인 사업성과를 반드시 명시하도록 하고, 이를 평가할 수 있는 평가지표와 평가방법을 민간단체들 스스로가 제시하도록 하는 방안도 도입해 볼만하다. 또한 최종결과보고서에는 단순히 자신들의 사업이 성과가 있었다는 점을 말로만 적을 것이 아니라 구체적인 평가지표와 이에 따른 성과도 제시하도록 한다. 현재처럼 단순히 자신들의 업적을 부각시키는 형태의 자체 평가는 무의미하다고 판단된다. 이러한 요구는, 첫째 중간 및 최종평가에서 사업의 성과평가를 용이하게 하며, 둘째 이를 통해 사업추진과정에서 민간단체들로 하여금 사업의 목표지향성을 유지하도록 하는 효과가 있다.

사업의 성격에 따라 공모분야를 달리하는 것도 사업의 효과성을 높일 수 있는 방법이 될 수 있다. 민간단체들간의 연계를 통해 사업의 성과를 극대화시킬 수 있는 경우가 많다고 판단되면, 예컨대 공동프로젝트/해외프로젝트/단독프로젝트 등으로 나누어 각각에 대한 평가방법을 달리하는 방법도 고려해 볼 수 있다.

공모단체의 성격에 따라 평가점수를 부여함에 있어 다른 비중을 적

용하는 방안도 고려해 볼 만하다. 순수하게 회원의 회비나 국민의 기부금으로 운영되는 민간단체와 재정력이 풍부한 종교단체의 지원을 받는 민간단체와는 구별하여 보조금액을 정하여야 한다. 어떤 단체의 경우 종교단체의 지원을 받고 있어, 과연 정부가 국민의 세금인 보조금을 지원해야 할 것인가에 대한 의문이 제기되기도 하였다. 민간단체 보조사업의 중요한 목적 중의 하나가 건전한 시민단체의 육성이라는 점을 고려할 때 이러한 구분은 중요하다.

이상의 방법들이 효과를 발휘하기 위해서는 엄격한 평가와 함께 평가결과가 공개되어야 한다. 또한 평가결과의 피드백을 통해 부실한 민간단체에 대해서는 앞으로의 사업지원에 있어 상응하는 제한이 가해져야 한다.

3) 민간단체 지원의 유연성과 엄격성의 조화

정부지원은 민간단체의 독립성과 자율성을 훼손시키지 않으면서 지원사업의 목적을 달성할 수 있도록 하는 유연성과 민간단체의 역량을 강화하기 위한 엄격성을 동시에 갖추어야 한다.

현재 우리나라 시민단체의 열악한 재정현실을 고려하는 유연성을 가져야 한다. 사업비로만 사용하도록 되어 있는 지원예산의 일정 부분을 경상비로 사용될 수 있도록 해야 하며, 필요한 경우 사업목적보다 효과적으로 달성하기 위한 방향으로의 프로그램 변경 등을 탄력적으로 허용하여야 한다. 또한 현재와 같이 정부에 협력하는 사업만을 공모할 것이 아니라 비록 정부와 대립하는 성격을 갖는 사업일지라도 시민단체의 설립목적에 적합할 경우 이에 대한 지원도 포함시켜야 할 것이다. 정부와 시민단체간에 협력과 대립이 동시에 추구될 때 정부-시민단체간에 건전한 관계가 형성될 수 있기 때문이다.

평가과정의 투명성과 공정성 확보를 통해 정부와 민간단체간의 신뢰가 구축되어야 하며, 이를 바탕으로 정부지원에 있어 평가결과의 엄격한 적용이 이루어져야 한다. 이와 함께 지원된 예산의 회계투명

성을 확보하도록 해야 한다. 회계의 투명성은 시민단체가 앞으로 국민의 지지를 더욱 확보하기 위해 반드시 확보해야 할 부분이다. 시민사회가 성숙된 서구의 경우에는 시민단체의 회계는 투명하게 공개되어 있다.

4) 사업선정 및 평가기준의 합리화

지원사업예산은 한정되어 있으나 응모하는 민간단체는 많다. 따라서 사업의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 민간단체를 선정하고 이들이 사업목적을 적극적으로 달성할 수 있도록 도와주는 제도적 장치를 계속적으로 개발해나가야 한다. 사업선정 및 사업결과 평가기준은 사업지원기관과 사업응모 및 수행 민간단체간에 필연적으로 발생하는 정보의 비대칭성으로 인한 역선택 문제와 도덕적 해이 문제를 줄이는 방향으로 조정되어야 한다.

시민단체 보조사업이 자칫 가져올 수 있는 민간단체의 정부에 대한 의존 및 종속관계의 형성이라는 부정적 결과를 방지하기 위해서는 선정 및 평가기준에 건전한 민간단체의 육성을 도와줄 수 있는 지표들이 포함되어야 한다.

사업선정기준에 추가적으로 포함될 수 있는 지표로서 설립목적과의 연계성을 들 수 있다. 정부지원을 받아 수행할 사업이 응모한 민간단체의 다른 사업과는 어떻게 연계되고 있는지 그리고 단체의 설립목적과의 어느 정도 밀접한 관련을 가지고 있는지를 파악한다. 지원사업은 민간단체의 입장에서 자신들의 영역을 확장하기 위한 사업이 되어서는 안되며, 단체의 설립목적을 달성하는데 핵심적인 사업이어야 한다. 1999년도 행정자치부 보조사업의 경우 설립목적과 전혀 연계가 되지 않는 사업을 수주받아 진행하다가 결국 포기한 사례가 발생하였다.

사업결과 평가기준에 추가적으로 포함될 수 있는 지표로는 사업선정 심사기준에 포함되어 있는 자체사업비 (*matching fund*)의 준수비율을 들 수 있다. 그러나 이 기준은 장기적으로 도입이 추진되어야 할

것이며, 지금 당장 평가기준으로 적용하는 것은 무리한 요구이다. 시민단체는 자기부담 여력이 부족하며 인건비가 바로 프로그램이라고 할 수 있다. 인건비가 사업비에 포함되어 있지 않은 상황에서 자체사업비(matching fund)의 적용은 어려우며, 무리한 적용은 사업의 실질적 효과의 달성에도 부정적인 영향을 초래할 수 있기 때문이다.

그러나 행자부가 보조금 사업을 중단하더라도 계속 시민단체가 사업을 할 수 있도록 하기 위해서도 자체사업비의 요구가 필요하다. 정부지원은 공공성은 높으나 정부가 직접 할 수 없거나 민간단체가 할 경우 그 효과가 높을 것으로 예상되는 사업에 대해 이루어지기도 한다. 다른 한편으로 시민단체의 설립목적에 적합한 사업을 수행하는데 필요한 사업예산의 일부를 지원하는 성격도 강하다. 종국적으로 시민들의 민간단체에 대한 인식이 높아지고 재정자립도가 높아질 경우 언제라도 민간단체는 정부지원 없이도 설립목적을 달성하기 위한 사업들을 수행할 수 있어야 한다.

5) 사업선정 및 예산배정의 공정성 제고

사업의 지원방식이 공개경쟁방식으로 변경되었음에도 불구하고 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 자유총연맹 등 소위 관변단체들에 대한 지원이 지원예산의 4분의 3이상을 차지하고 있다. 이들이 기존에 정부로부터 지원을 받던 민간단체임을 고려할 때 이들에 대한 지원예산의 비율이 낮아지지 않는 한 사업선정의 공정성에 대한 의문을 불식시키기 어렵다. 사업공모에 참여하는 민간단체의 신뢰를 확보하기 위해서는 보다 공정하고 엄격한 심사가 이루어지도록 하는 데 지속적인 관심을 두어야 한다.

6. 요약 및 결론

시민사회의 발전은 막을 수 없는 흐름이다. 이 전제를 받아들인다면 건전한 시민사회를 건설해 나가는 데 정부, 국민, 그리고 민간단체가 함께 역량을 모아야 한다. 본 논문에서는 비영리민간단체에 대한 정부지원에 초점을 맞추어 정부 각 부처의 민간단체지원과 행정자치부의 민간단체 보조사업을 분석하였다.

정부 각 부처의 민간단체에 대한 지원에 대한 분석을 통해 정부가 민간단체 지원정책의 전체적인 틀이 없이 부처별로 자의적인 목적에 따라 예산이 지원되는 것을 알 수 있었다. 법적 근거가 없이 지원되는 경우도 있었다. 지원방식에 있어서도 공모방식에 의해 투명하게 지원되는 경우는 극히 일부분에 불과하였다. 지원된 예산의 집행에 대한 감독과 평가에 있어서도 지원된 예산의 성과에 대한 정확한 평가는 이루어지지 않은 채 형식적인 집행·감독에 그치고 있었다.

1999년도 공모방식으로 시도된 행정자치부의 민간단체 보조사업의 경우 처음 실시한 사업인 관계로 다소 혼란이 있었고 사업의 선정 및 예산의 집행과 관련하여 지원대상 민간단체의 불만도 제기되었다. 그러나 평가과정의 투명성과 공정성의 확보에서는 많은 진전이 있었다. 전반적으로 볼 때 다소의 문제점이 있기는 했으나 다른 정부부처의 지원에 비교해 볼 때 비교적 좋은 평가를 내릴 수 있다. 문제는 앞으로 이 사업을 어떻게 보완해나가느냐에 사업의 성공여부가 달려 있다고 생각된다.

따라서 정부는 민간단체 지원사업의 문제점을 보완하고 보다 체계적인 민간단체 정부지원모델을 개발해야 한다. 또한 정부 각 부처별로 시행되고 있는 민간단체에 대한 정부지원을 부처별, 민간단체별, 사업별로 세부적인 지원내역을 분석하고, 이를 바탕으로 민간단체에 대한 정부지원의 체계화 방안을 마련하여야 한다. 물론 이러한 방안은 민간단체의 독립성을 훼손하지 않으면서 민간단체의 역량을 강화

한다는 기본 전제 위에서 마련되어야 한다.

아무리 완벽하다고 생각되는 제도적 장치도 미처 생각하지 못한 문제점을 야기하게 된다. 따라서 정부와 민간단체가 열린 공론의 장을 통해 민간단체 지원의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 제도적 장치를 함께 마련해 가야 한다.

■ 주

- 1) '비영리민간단체지원법' 제2조에서는 비영리민간단체를 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각호의 요건을 갖춘 단체라고 정의하고 있다. ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것. ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것. ③ 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것. ④ 상시 구성원수가 100인 이상일 것. ⑤ 최근 1년간 공익활동 실적이 있을 것. ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것. 본 연구에서 다루는 민간단체에 대한 개념도 이 법에서 정의하는 범위에 한정하고자 한다.
- 2) 최근에 행정학회는 '정부와 NGO'(2000년 9월 8일) 라는 주제로 NGO 문제를 보다 실증적이고 체계적인 차원에서 다루는 세미나를 개최하였다(한국행정학회, 2000).
- 3) 그나마 관심있는 A부처는 한국시민단체협의회가 정보공개 청구한 각 부처별 민간단체지원내용을 오히려 빌려가서 활용하였다. 정부부처간에도 이렇게 서로간에 정보를 공유하지 않아 시민단체가 받은 자료를 활용해야만 전체규모를 파악할 수 있을 정도로 민간단체 지원사업에 대한 전체적인 그림 없이 예산이 지원되고 있다.
- 4) 한국시민단체협의회는 정부 각 부처에게 민간단체에 대한 지원내역을 정보공개 청구하면서 다음의 여섯 가지에 대한 구체적인 사항을 요구하였다. ① 민간단체지원총액, 지원단체명 및 개별단체 지원액. ② 민간단체 지원의 원칙. ③ 지원의 법적 근거. ④ 공모사업지원서 심사위원 명단. ⑤ 사업 집행에 대한 효과 및 실행과정 감독 유무. ⑥ 민간단체사업에 대한 평가.
- 5) '보조금의예산및관리에관한법률'에 의한 관리·감독은 크게 네 가지로 구성되어 있다. ① 예산확정 후 보조단체가 신청한 기본계획 보조금 교부신청 조정·승인. ② 분기별 보조사업 수행상황보고서 접수·검토 ③ 사업종료 시 실적보고서 접수·검토, 회계심사 실시, 그 결과를 바탕으로 보조예산 집행액 확정. ④ 사업진행 중 법령위반 등 발견 시 교부결정 취소, 보조금의 반환, 강제징수 등 조치 가능.
- 6) 1차 선정사업계획서 중 다음의 경우에 해당되는 사업과 단체는 제외되었다. ① 타부처 선정 중복사업(7개 사업). ② 복수사업계획서 제출단체의 일부사업 집중지원 요청(25개 단체 40개 사업). ③

관련부처 의견조회, 공식조직활동자료 검토 및 현지실사 후 제의 (29개 단체).

- 7) 이러한 문제점을 인식하고 2000년도 지원사업공모에서는 국민통합, 시민참여확대, 월드컵문화시민운동, 자원봉사·청소년보호, 부정부패추방·신지식인, 자원절약·환경보전, 안전관리·재난구조, 북한주민·재외동포돕기, 그리고 인권신장·국제교류 등의 9개 유형으로 나누었다.
- 8) 이 연구는 1999년 민간단체 보조사업의 지원을 받아 한국시민단체협의회가 수행한 사업으로 시민단체 실무책임자, 전문가, 담당공무원을 대상으로 설문 및 면접조사를 통해 시민단체 지원 프로젝트의 운영실태를 조사하고 효율적인 개선방안을 제안하였다.
- 9) 탈락한 어떤 단체의 경우 선정위원에 자신들의 단체와 관련된 전공을 가진 위원이 포함되어 있지 않아 탈락하였다고 항의하기도 하였다.
- 10) 행정자치부의 담당 서기관 A씨와 2000년 1월에 비영리민간단체지원법의 제정과정에 대한 면담을 실시하였다.
- 11) 이와 관련하여서는 비영리민간단체지원법 제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등)와 동법 시행령 제14조(행정지원 및 협력)를 참조하기 바란다.
- 12) 시민단체 대표의 경우 지원대상이 아닌 민간단체에서 선정하였으며, 교수의 경우 학문간 안배를 위하여 행정학, 정치학, 경제학, 사회학, 사회복지학, NGO학 전공교수를 각 1명씩 선정하였다.
- 13) 북한옥수수 심기 범국민운동의 경우 총사업비가 5,167,300,000원인데 반해 정보보조금은 40,000,000원, 서울NGO 세계대회의 경우 총사업비가 4,286,500,000원인데 반해 정보보조금은 90,000,000원에 불과하였다(행정자치부, 2000).

■ 참고문헌

- 김종순. 1995. "환경문제 해결에 있어서 NGO의 역할과 한계." 《한국행정연구》 4(3).
- _____. 1999. "한국 NGO의 실태와 발전방향: 민간환경단체를 중심으로." 《한국행정연구》 8(1).
- 김준기. 1998. "비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인 이론의 관점에서." 《행정논총》 6월호.
- _____. 1999. "정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석." 《한국행정학회 동계 학술대회 발표논문집》.
- _____. 2000. "비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구." 《한국행정학회 2000년도기획세미나 발표논문집》.
- 드러커, 피터. 현영하 역. 1995. 《비영리민간단체의 경영》. 서울: 한국경제신문사.
- 박상필. 1998. 《시민단체의 자주성과 공익활동능력》. 경북대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 송희준. 1999. "국가와 시민사회의 관계: 이론적 관점과 실천적 전망." 《한국행정연구》 8(1).
- 서울특별시. 1999a. 《'99 민간단체 국민운동사업 추진현황》.
- _____. 1999b. 《'99 시정참여사업 추진현황》.

- _____. 2000. 《'99 시정참여사업 평가보고회》.
- 시민의 신문·시민운동정보센터. 1999. 《2000 한국민간단체총람》.
- 이근주. 1999a. “환경비영리단체 활동의 자율성과 정부의 역할에 관한 연구.” 《한국행정학회동계학술대회 발표논문집》.
- _____. 1999b. 《정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구》. KIPA 연구보고 99-04. 서울: 한국행정연구원
- 임승빈. 1998. 《행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구》. KIPA 연구보고 98-11. 서울: 한국행정연구원.
- 정윤수. 1995. “국가-시민사회 관계의 법적·제도적 고찰.” 《국가, 시민사회, 정치민주화》. 서울: 한국아카데미.
- 정무성. 1998. “시민단체의 재정활성화를 위한 법적·제도적 개선방안.” 《시민단체의 안정적 재원확보 및 활성화 방안》. 서울: 아시아 시민사회운동연구원.
- 차명제. 1998. “한국 시민사회의 특성과 시민운동조직(NGOs)의 역할과 활성화 방안.” 《시민단체의 안정적 재원확보 및 활성화 방안》. 서울: 아시아 시민사회운동연구원.
- 한국시민단체협의회. 1999a. 《'98, '99년도 민간지원사업 관련 정보공개 요청자료》.
- _____. 1999b. 《정부지원 프로젝트 운영실태 및 개선방안》.
- _____. 1999c. 《정부프로젝트(공모사업)에 관한 시민단체 설문조사》.
- _____. 1999d. 《시민단체 지원사업 운영현황 및 개선을 위한 설문조사》.
- 한국행정학회. 2000. 《정부와 NGO》 2000년도 기획세미나 발표논문집.
- 행정자치부. 1999a. 《'99 민간단체 보조사업 중간평가 워크숍 자료》.
- _____. 1999b. 《'99 민간단체 보조사업 선정 민간단체 편람》.
- _____. 1999c. 《'99 민간단체 보조사업 시행지침》.
- _____. 2000. 《'99 민간단체 보조사업 종합평가 워크숍 자료》.
- Drucker, P. F. 1999. *The Drucker Foundation Self-Assessment Tool*. The Peter F. Drucker Foundation of Nonprofit Management.
- Gidron, B., R. M. Kramer and L. M. Salamon. 1992. *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hartogs, N. and J. Weber. 1978. *Impacts of Government Funding on the Management of Voluntary Agencies*. New York: Greater New York Fund.
- Lohmann, R. 1992. *The Commons: New Perspectives on Nonprofit Organizations and Voluntary Action*. San Francisco: Jossey-Bass.
- OECD. 1993. *Non-governmental Organizations and Governments*.
- Oster, S. M. 1995. *Strategic Management for Nonprofit Organizations: Theory and Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. and H. Anheir. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. London: Manchester University Press.

- Salamon, L. M. 1981. "Rethinking Public Management : Third-party Government and the Changing Forms of Government Action." *Public Policy* 29(3).
- Salamon, L. M. 1987. "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-party Government : Toward a Theory of Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State." *Journal of Voluntary Action Research* 16(1).
- Salamon, L. M. 1994. The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs* 73(4).
- Salamon, L. M. 1995. *Partners in the Public Service*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wuthnow, Robert. 1991. *Between States and Markets : The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

compared to executive branches in other countries, the executive branch has much room to avoid parliamentary control. However, parliamentary power is limited by the Constitution, leaving much discretion to the executive branch—for example, the prime minister can intervene in the legislative process. This relationship suggests that France is more of an administrative state than a Weberian state. However, the French experience has yet led to a dictatorship or political interlock. In short, France has developed a politico-administrative model which fits its own political history and culture.

4. An Analysis on Government Aids to NGOs in Korea

Yoon-Soo Jung

The purpose of this paper is to examine the current status of government aids to NGOs in Korea. The analysis is divided into two parts. One is on the current status of government aids as a whole, the other is on the government aids program by the Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGAHA) which selects NGOs for aid through open competition. It is found that the central government lacks the principle of aiding NGOs. As a result, each ministry is giving an aid to NGOs on its own will. The program run by MOGAHA was introduced in 1998 to get over this kind of problems. It was a good try to correct the problems, but still has some weaknesses. Some NGOs complained about the selection and implementation process. However, the program has achieved some progress in transparency and fairness in giving aids to NGOs. In order to get over the problems and

achieve the goal of aiding NGOs, the government needs to approach more systematically. First of all, an exhaustive study on government aids programs which are currently implemented by each ministry should be done to get the whole picture. And then, the government should establish the basic principle of aiding NGOs.

5. A Mixed-Style Administrative Reform Policy in China

In-Hwa Chung

The People's Republic of China strives to reach the new governance through administrative reform for the efficient management of government. China's formal ideology decided by the Party is 'Socialist Market Economy', which means the reform of economic system and opening the door to the world. In the original context of communist society, the Party plays the role of leader all over the political, economic and social areas. The Party defines problems and makes decisions for the solution of the problems. Even in the era of President Jiang's administration, China's reform policy still focuses on the reform of bureaucracy without abandoning the dominant role of the Party. While the western countries' policy orientation toward administrative reform is to replace Weberian bureaucracy with new public management, that is, reform toward small government, deregulation and privatization, China's policy orientation for the new governance is to seek for the western style Weberian reform with an emphasis on the regulation of responsibility and standardization of administrative process. Furthermore, China tries to adopt the administrative reform model of entre-