

환경 NGO에 대한 정부지원의 특성 분석:

노무현 정부와 이명박 정부의 비교*

조 윤 직**
박 기 일***

.....<目 次>.....	
I. 서 론	IV. 노무현 정부와 이명박 정부의 비교
II. 관련문헌 검토	V. 결론
III. 연구 설계	

〈요 약〉

본 연구는 크게 두 가지 연구주제를 다루었다. 첫째, 어떤 조직적 특성들이 정부의 환경 NGO 지원에 영향을 미치는가를 노무현 정부 당시의 자료를 바탕으로 알아보았다. 둘째, 노무현 정부와 이명박 정부 하에서 비영리민간단체에 대한 사업지원의 전반에 대해 살펴보고, 정부의 지원을 받는 환경 NGO의 특성이 두 정부 간에 어떤 차이점을 보이는지를 비교하였다. 분석결과 노무현 정부 하에서는 직원수가 많고 예산규모가 큰 환경 NGO들이 정부의 지원을 받은 것으로 나타났다. 노무현 정부와 이명박 정부를 비교했을 때에는, 노무현 정부 아래서 정부 지원을 받은 환경 NGO가 이명박 정부에서 지원을 받은 환경 NGO에 비해서 더 오랜 기간 정부에 등록되어 있었고, 언론노출 빈도가 잦았으며, 홈페이지를 운영하고 있는 비율이 더 높았다. 이는 노무현 정부 하에서의 환경 NGO에 대한 지원이 환경분야에서의 지위가 더 확립된 환경단체들을 중심으로 이루어졌음을 의미한다. 이러한 분석결과를 해석함에 있어 환경NGO 실무자와의 인터뷰를 통해 그 타당성을 검증하였다.

【주제어: 환경 NGO, 정부지원, 조직적 특성】

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00200)

** 연세대학교 행정학과 조교수(yoonjikcho@yonsei.ac.kr)

*** 연세대학교 행정학과 석사과정(scigil@hanmail.net)

논문접수일(2012.12.4), 수정일(2013.1.17), 게재확정일(2013.1.25)

I. 서 론

사회가 다원화되고 시민들의 요구가 다양해짐에 따라 NGO는 꾸준히 성장하고 있으며, 환경에 대한 관심이 높아지는 가운데 환경 NGO도 지난 30여 년간 괄목할 만한 성장을 이루었다. 하지만, 많은 NGO들이 아직은 열악한 환경에서 일하고 있으며 이들에 대한 정부의 재정적 지원은 조직의 생존과 발전에 큰 도움이 된다. 홍성희(2006)는 2005년 비영리민간단체 공익활동 지원사업에 참가한 125개 NGO의 재정비율을 조사하였는데 회비 25.8%, 기부금/모금 28.9%, 정부보조금 20.7%, 사업수익 14.5%, 기타 10.3%로 나타났다. 우리나라의 경우 NGO들이 정부의 지원에 많이 의존하고 있는 편인데 (김준기, 2006), 정부 입장에서는 환경 NGO들에 대한 지원을 통해서 환경에 대한 시민사회의 목소리를 존중함과 동시에 시민들의 사회참여를 간접적으로 독려함으로써 민주적 가치의 향상에도 도움을 줄 수 있게 된다. 따라서 정부의 재정지원이 NGO의 정부에 대한 의존도를 강화시키고, 반정부적인 목소리를 내는 것을 저해한다는 우려에도 불구하고, 재정자립이 완전하지 못한 NGO가 아직 많이 있는 상황에서 정부의 지원은 긍정적으로 평가될 수 있는 부분이 분명히 있다고 하겠다.

환경 NGO에 대한 정부의 지원을 논의할 때 중요한 이슈 중의 하나는 어떤 NGO들이 정부의 재정지원을 받게 되는지의 문제이다. 현재 비영리민간단체지원법에 의거해 민간단체에 대한 지원을 행정안전부에서 총괄하고 있는데, 법령에서 정하고 있는 조건들 이외에도 어떤 조직적 특성을 갖춘 환경 NGO가 정부의 지원을 받는지를 알아보는 일이 필요하다. NGO의 입장에서는 어떤 역량을 갖출 때 정부의 재정지원을 받기에 유리한지를 알게 되면 이 정보가 실질적인 가이드라인의 역할을 할 수 있고, 이에 따라 조직을 정비해 나갈 수 있기 때문이다. 이 외에도 정부의 성향이나 정책의 우선순위에 따라서 재정지원을 받는 단체와 사업이 달라질 수 있을 것이다. 우리나라에서 NGO를 지원하는 주된 형태는 정부가 선정한 공의 사업에 공모하는 방식으로 이루어지기 때문에 정부의 정책우선순위에 따라 NGO에 대한 지원내용이 달라질 것이라는 것을 예상할 수 있다. 예를 들어, 이명박 정부에 들어서는 정부가 '저탄소 녹생성장'이라는 슬로건을 내세우며 이 분야에 대한 많은 투자가 이루어졌는데, 환경 NGO의 지원에 있어서도 이러한 경향이 나타났는지 살펴볼 수 있겠다.

이에 따라 본 연구에서는 두 가지 주된 연구 질문을 탐구하고자 한다. 첫째, 어떤 조직적 특성들이 정부의 환경 NGO에 대한 재정지원에 영향을 미치는가의 문제이다. 정부의 지원을 받기 위해서는 지원받은 재정을 제대로 운용할 수 있다는 믿음을 줄 수 있는 어느 정도의 능력을 지녀야 할 텐데, 어떤 조직적 특성들이 그러한 능력과 관련이 있는지를 알아야 할 필요가 있다. 이 질문에 답하기 위해 노무현 정부 하에서 비영리민간단체 지원사업에 신청했

다가 선정된 환경 NGO들과 선정되지 못한 환경 NGO들 간의 특징을 비교할 것이다. 둘째로, 노무현 정부와 이명박 정부 하에서 재정지원을 받는 환경 NGO의 특성이 어떻게 다른가 하는 질문이다. 각각 진보와 보수를 대표하는 두 정부의 정책기조는 상당히 다르고, 특히 이명박 정부에서는 환경분야와 관련해서 '저탄소 녹색성장'이라는 뚜렷한 정책의 목표를 가지고 있었다. 만일 이러한 정책기조에 근거해 관련 환경 NGO들에게 우선적으로 지원이 이루어졌다면, 지원을 받은 환경단체들의 특성이 노무현 정부 때 지원받은 단체들의 특성과 어떻게 다른지 알아볼 것이다.

본 연구의 진행은 다음과 같다. 다음 단락에서는 정부의 NGO에 대한 재정지원과 관련된 선행연구를 검토하면서 어떤 변수들이 고려되었는지 살펴보고, 그 다음 장에서는 본 연구의 조사 설계와 연구의 분석틀을 설명한다. 그 다음으로 노무현 정부와 이명박 정부의 NGO에 대한 지원의 전반적 경향을 살펴보고, 환경 NGO에 대한 지원이 어떻게 달랐는지 논의할 것이다. 아울러 본격적인 분석으로 노무현 정부 하에서의 환경 NGO 지원사업 선정이 어떤 조직적 특성과 연관되는지, 노무현 정부와 이명박 정부가 지원한 환경 NGO들의 특성은 두 정부 간에 어떻게 달랐는지 살펴볼 것이다. 특히 두 정부 간의 환경 NGO들에 대한 지원과 관련하여 분석결과를 해석함에 있어서 환경NGO 실무자와의 인터뷰를 통해 해석의 타당성을 검증하고자 한다. 마지막으로 본 연구의 시사점과 한계를 밝히며 글을 맺는다.

II. 관련문헌 검토

1. NGO에 대한 정부의 재정지원

박상필(2001)은 우리나라에서 정부가 NGO에 재정지원을 하는 유형을 크게 네 가지로 설명하고 있다. 첫째는 정부 각 부처가 개별적으로 공공업무의 수행과 관련하여 NGO와 단독으로 계약을 맺는 형태이고, 둘째는 에너지시민연대와 같이 정부의 필요에 따라 단체의 설립부터 운영자금의 지원에 이르기까지 전폭적인 지원을 하는 형태, 셋째는 새마을운동과 같이 특별법에 의해 설립된 단체를 지원하는 형태가 있다. 마지막 유형으로 공개경쟁 형태의 재정지원방식이 있는데 이 연구의 대상이 되는 비영리민간단체 지원사업은 이에 해당된다. 이러한 공개경쟁의 경우 자율성 확보에서는 안정적이지만 재정충족과 신뢰구축에서는 어려움을 겪을 수 있다는 단점이 있다(박상필, 2001).

비영리민간단체 지원사업은 2000년에 제정된 「비영리민간단체지원법」에 근거를 두고 있다. NGO가 지원을 받기 위해서는 먼저 법에서 정한 요건(1)을 갖추어 중앙부처나 지자체에

비영리민간단체로 등록을 해야 한다. 재정지원은 사업별로 이루어지는데, 매년 행정안전부장관이나 시·도지사가 지원대상이 되는 공익사업의 유형을 결정해서 발표하면 단체들은 그에 맞추어 사업계획서를 제출한다. 그러면 공익사업선정위원회에서 심사를 하여 유형별로 지원사업을 선정한다. 본 연구에서는 공익사업의 여러 유형 가운데 환경 분야에 해당하는 유형을 대상으로 분석을 실시하였다.

2. 정부의 재정지원에 대한 선행연구

NGO에 대한 정부의 재정지원을 다룬 선행연구는 크게 재정지원의 효과에 관한 연구와 재정지원의 선정 기준과 그 요인에 관한 연구의 두 유형으로 구분할 수 있다. 이 장에서는 이들 선행연구들에 대해 간략히 살펴보도록 하겠다.

우선, 몇몇 연구들은 비영리민간단체에 대한 정부의 재정지원의 효과성에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 정광호(2004)는 정부보조금이 비영리 문화예술단체의 조직운영에 미치는 영향을 분석하였는데, 정부보조금은 조직의 정당성 획득에는 긍정적 영향을 주지만, 전문성, 자율성, 창의성에는 오히려 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 박경래, 이민창(2001)은 정부보조금이 비영리조직의 자체재원조달 능력에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하였다. 전반적으로는 정부보조금은 민간의 기부를 증가시키는 구인효과가 있는 것으로 나타났지만, 각 부문별로는 차이를 보였다. 즉, 시민단체의 경우에는 정부보조금이 자체재원조달에 긍정적인 영향을 주었지만 관련단체의 경우에는 정부보조금이 오히려 자체재원조달에 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 지방정부의 민간보조금의 지출규모가 NGO의 성장에 미치는 영향력을 분석한 연구에서는 당해 지방정부의 보조금 규모가 증가함에 따라 연도별 NGO 설립규모가 함께 증가함을 밝혔다(이민호, 2008).

외국에서도 유사한 연구들이 진행되었는데, 전반적으로 정부의 지원이 NGO에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. Luksetich(2008)은 주(State) 단위에서 비영리조직에 대한 정부의 지원과 비영리조직의 수와의 관계를 연구하였는데, 정부의 보조금과 계약이 증가할수록 각 주별로 비영리 조직의 숫자도 증가하는 것으로 나타났다. 이와 동시에 비영리조직의 기금모금을 위한 노력이 정부의 보조금과 계약을 따내는데 긍정적인 영향을 미치는

1) 「비영리민간단체지원법」에서 지원대상으로 규정한 “비영리민간단체”는 공익을 목적으로 하는 민간단체 가운데 다음의 요건을 갖춘 단체이다. ① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, ② 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, ③ 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것, ④ 상시 구성원 수가 100인 이상일 것, ⑤ 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, ⑥ 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것.

것도 발견하였다. Brown and Troutt(2004)는 비영리조직에 대한 정부 지원의 긍정적 사례를 분석하였는데, 정부 지원성공의 구체적인 이유를 구조적인 지원(structural support)과 태도적인 지원(attitudinal support)으로 나누어 이 둘이 함께 작용할 때 그 효과가 극대화될 것이라고 주장하였다. 즉, 상세한 재정지원 공식의 작성과 전문성과 경험을 갖춘 공무원들에 더해, 정치적인 의지를 가지고 공통의 미션에 초점을 두어 합의에 바탕을 둔 의사결정에 근거해 정책을 시행할 때 신뢰와 협력에 기반 한 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 종합해 보면, 이들 연구들은 비영리조직에 대한 정부 지원의 중요성을 다시금 환기시키고 있으며, 지원 과정이 적절히 관리됨과 동시에 강한 정책의지를 가지고 지원이 이루어질 때 지원 효과의 극대화를 기대할 수 있다는 것을 함축하고 있다.

한편, 다른 일련의 연구들은 비영리민간단체에 대한 재정지원의 선정기준 및 선정요인에 초점을 두고 진행되었다. 그 중 몇몇 연구는 현재의 재정지원에 대해 비판적 입장을 견지하였는데 정윤수(2000)의 연구의 경우, 정부 각 부처의 민간단체지원을 분석한 결과, 정부 각 부처의 지원은 부처별로 자의적인 목적에 따라 법적 근거도 없이 불투명하게 지원되고 있는 경우가 많았으며 평가와 감독도 형식적으로 이루어지고 있음을 밝혔다. 비슷한 맥락에서 황종규, 노인만(2005)은 한 기초자치단체를 대상으로 지방정부의 사회단체 보조금지원사업을 분석하였는데, 정부에 종속적인 관계를 맺고 있는 단체가 더 많은 지원을 받고 있음을 밝혔다. 또한 정부사업과 관련된 사업에 예산이 우선적으로 지원되고 있었으며, 공공사업에 우선적으로 지원을 한다는 조례에도 불구하고 특정 단체의 유지를 위한 운영비 지원이 줄어들지 않고 있음을 지적하였다.

비슷한 내용의 연구로 조민경, 김렬(2007)은 지방자치단체의 비영리민간단체에 대한 보조금 지원기준의 개선방안에 대한 연구를 하였는데, 전문가 집단, 비영리민간단체 임직원, 공무원 집단을 대상으로 상대적 중요도에 대한 분석적 계층과정 설문조사를 실시하였다. 분석 결과, 보조금 지원기준으로 사업계획, 활동실적, 단체역량 등이 중요한 요소들로 밝혀졌다. 정진경(2002)은 1999년부터 2001년까지의 행정자치부 민간단체지원사업을 대상으로 하여 실증분석을 한 결과, 지원사업의 선정에는 조직의 직원수, 법인여부, 연평균예산과 존속기간이, 지원금의 규모에는 직원수와 연평균예산이 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 보다 자세하게는 선정 단체와 미선정 단체를 비교했을 때, 선정단체가 미선정단체에 비해서 직원수와 연평균예산이 많고 존속기간이 길며 법인 형태를 가지고 있었다. 또한 회귀분석 결과 직원수와 평균예산이 많을수록 지원금의 규모가 커지는 것으로 밝혀졌다. 한편, 노연희(2002)는 미국의 비영리조직을 사회서비스 조직과 기타 비영리조직으로 구분하여 정부의 재정지원을 연구하였는데, 미국의 경우 사회서비스 조직이 기타 비영리 조직에 비해 정부로부터 더 많은 재정지원을 받고 있음이 확인되었다. 아울러 정부재정지원여부에 영향을 미치

는 조직적인 특성을 알아보기 위해 회귀분석을 한 결과, 조직이 클수록, 세금면제지위 유지 기간이 길수록 재정지원을 받을 확률이 높으며, 순 이윤율이 높을수록, 현금전환자산이 많을수록, 수입원이 다양할수록 재정지원을 받을 확률이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과들에 근거하여 보았을 때, 대체적으로 조직의 규모가 큰 NGO가 지원사업에 선정되고 더 많은 정부의 지원금을 받는데 유리한 조건을 갖춘 것으로 평가할 수 있다.

3. NGO 지원에 대한 정부별 비교연구

위 선행연구들은 모두 NGO에 대한 정부의 재정지원을 대상으로 이루어진 연구들이다. 하지만, 이들 연구들은 모두 일반적인 관점에서의 지원의 효과성과 선정이유를 다루는 가운데 특정 정부의 성격을 주요 변수로 고려하고 있지는 않았다. 본 연구에서는 노무현 정부와 이명박 정부에서의 환경 NGO 지원을 비교하는 것이 그 목적 중 하나인 바, 정권의 변화에 따른 NGO에 대한 재정지원을 연구한 문헌들도 함께 살펴보고자 한다.

김준기(2006)는 정부와 NGO 사이의 자원의존관계의 변천에 대해서 설명하면서 환경 분야에서 정부와 NGO의 관계를 크게 네시기로 구분하였다. 1980년대 이전으로 정부주도의 일방적 관계가 이루어진 1980년대 이전의 제1기를 거쳐, 1981년-1990년의 제2기에는 환경청과 NGO간에 상호 독립적 관계가 형성되었다. 제3기인 1991-2000년에는 환경부와 NGO간에 상호의존적 관계가 형성되었고 개발부처와 NGO간에는 상호 독립적 관계가 형성된 것으로 보았고, 2000년 이후의 제4기에 대해서는 환경부와 NGO 간에 상호의존적 관계가 유지되고, 개발부처와 NGO 간에 NGO 주도의 일방적 관계가 형성되었다고 보았다 (김준기, 2006). 즉, 노무현 정부와 관련되는 제4기에 들어서는 2006년 현재 환경부와 NGO는 민간환경단체협의회 등의 정책협의 기구를 운영하며 협력관계를 유지했으며, NGO는 환경부로부터 재정지원을 받는 한편, 환경부는 NGO로부터 정부 내 개발부처와의 힘겨루기에 필요한 외부자원을 얻었다는 것이다. 그리고 NGO가 전문화, 네트워크화 되면서 영향력이 커지고 개발부처에 대해서는 상대적 우위를 점했다고 평가하였다. 이러한 구도는 이명박 정부에 들어서 변화를 겪게 되고, 개발부처가 상대적으로 강한 힘을 행사하게 된다.

박치성, 하혜영, 박승준(2010)은 2000년부터 2009년까지 10년간의 행정안전부의 공익지원 사업을 정부의 사업유형과 비영리조직의 유형을 기준으로 분석하였다. 정부에서 제시하였던 지원사업 유형에 대해서 김대중 정부시절은 여러 가지 사업유형을 제시 및 실험을 하는 기간으로, 노무현 정부시절은 사업유형이 정리되어 안정화된 시기로, 이명박 정부시절은 정부의 중점사업에 초점을 맞추며 전면적인 재편이 일어난 시기로 평가하였다. 단체유형에 대한 분석결과는 관변단체들은 10년간 몰아주기식 집중지원을 계속 받아왔으며, 서비스단체에 대

한 지원은 2008년까지 꾸준하게 증가하다 2009년에 감소하였고 반대로 주창형단체에 대한 지원은 2008년까지 감소 추세를 보이다가 2009년에 증가하는 것으로 나타났다.

박천일(2011)은 김대중, 노무현, 이명박 세 정부의 NGO 재정지원에 대한 공통점과 차이 점을 분석하였다. 2000년부터 2010년까지 행정안전부의 비영리민간단체 지원사업을 연구대상으로 하여 사업의 유형과 성질, 단체의 유형과 성질을 비교기준으로 분석하였다. 사업 활동분야의 유형을 기준으로 보았을 때 노무현 정부에서는 ‘인권신장’과 ‘NGO기반구축및확대’가 높은 비중을 보였고, 이명박 정부에서는 ‘사회통합’과 ‘인권신장’의 비중이 높았다. 사업의 성질을 기준으로 볼 때는 노무현 정부에서는 표현형 사업이, 이명박 정부에서는 서비스형 사업이 비중이 커졌던 것으로 나타났다. 단체의 유형을 기준으로 할 때에 노무현 정부에서는 ‘복지’형 단체에 대한 지원이 많아지고 ‘정치·경제’형 단체에 대한 지원은 줄어든 반면, 이명박 정부에서는 ‘정치·경제’형 단체에 대한 지원이 많아지고 ‘여성’, ‘평화통일’형 단체에 대한 지원이 줄어들었다. 마지막으로 단체의 성질을 기준으로 보았을 때 노무현 정부와 이명박 정부에서 주창형, 복지형, 관변형, 공제형 단체에 대한 재정지원의 수준에는 큰 차이는 없는 것으로 나타났다(박천일, 2011).

III. 연구 설계

1. 연구 대상

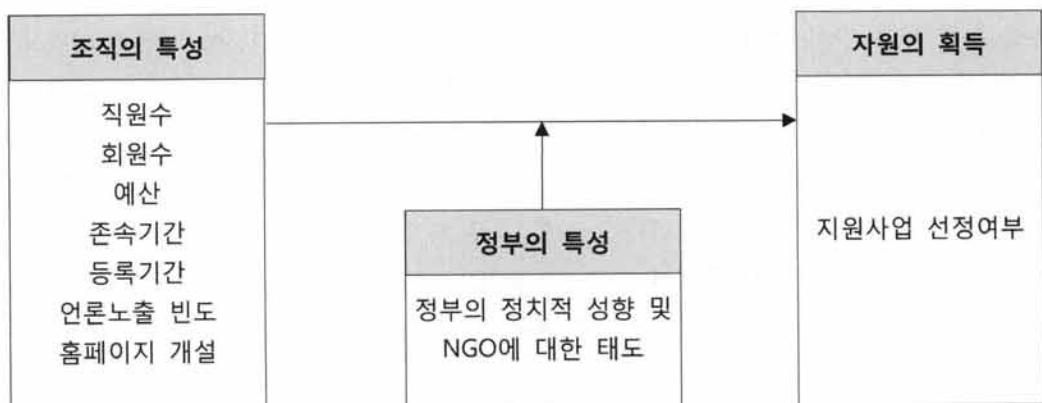
앞서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 연관되어 있으나 서로 다른 두 가지 연구주제를 대상으로 연구를 진행하므로 그 주제에 따라 연구대상을 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 노무현 정부 당시 행정자치부의 비영리민간단체 지원사업의 환경분야 사업에 지원신청을 한 비영리조직들이다. 여기에서는 지원을 해서 선정된 단체들과 선정되지 못한 단체들을 연구함으로써 어떤 조직적 특성이 지원사업 선발에 영향을 미치는지를 조사할 것이다. 두 번째로는 노무현 정부와 이명박 정부 하에서 환경분야의 비영리민간단체 지원사업에 선발된 비영리단체들이 연구 대상이 된다. 이명박 정부 하에서는 지원사업에 신청을 했으나 선발되지 못한 단체들에 대한 정보를 구할 수 없었으므로 지원을 받은 단체들만을 대상으로 하여 노무현 정부와 비교분석하였다. 이를 통해 두 정부 간에 비영리민간단체 지원이 어떤 차이를 보였는지를 알아볼 것이다. 이들 단체 중에서 환경부에 등록되어 있는 단체들을 환경 NGO로 간주하였고 환경부문 지원사업에 신청은 했지만 환경부에 등록되어 있지 않은 단체들은 기타 NGO로 간주하였다.

연구기간은 노무현 정부의 경우 2005년부터 2007년까지 3년간, 이명박 정부의 경우는 2009년부터 2011년까지 3년간으로 하였다. 2008년을 제외한 이유는 2008년의 공의사업 유형이 2007년과 똑같았기 때문인데, 그 이유는 2007년 12월 대선을 통해 2008년 초에 취임한 이명박 정부의 특성이 당시의 비영리민간단체 지원사업에 반영되지 않았기 때문으로 보인다. 따라서 이명박 정부의 특성이 반영되어 개정된 2009년도 비영리민간단체 지원사업부터 연구의 대상으로 포함시키기로 결정하였다. 공의사업 유형은 2009년에 크게 한 번 변화하고 2010년에 다시 한 번 변화를 겪는다. 2009년에는 기존의 7가지 유형을 5가지로 축소시켰다가 2010년에 들어서 공의사업 유형을 다시 7가지로 확대하게 된다. 2009년에는 환경이 구체적으로 드러나는 사업유형이 없이 ‘저탄소 녹색성장’이 환경과 가장 가까운 유형으로 존재하였는데, 이 유형은 2010년에 ‘저탄소 녹색성장, 환경보전’이라는 명칭으로 개칭되었다.

2. 연구의 분석틀

어떤 조직적 특성들이 비영리민간단체 지원선정에 영향을 미쳤는지를 알아보기 위해 다음의 분석틀을 이용하였다. 분석틀은 여러 선행연구들을 검토하여 재정지원 여부와 상관관계가 있는 것으로 밝혀진 변수들을 중심으로 구성되었다(이명진, 2011; 정진경, 2002; 노연희, 2002). 포함된 변수들은 직원수, 회원수, 예산, 존속기간, 등록기간, 언론노출빈도, 그리고 홈페이지 개설여부이다. 아울러 본 논문에서는 지원사업에 선정된 단체들을 대상으로 노무현 정부와 이명박 정부 간의 비교분석을 하므로, 정부의 특성이 이를 변수들의 효과성에 영향을 미친다고 가정하여 이를 연구의 분석틀에 반영하였다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



조직의 특성과 관련된 변수의 구성은 크게 조직의 크기와 나이, 인지도의 세 부분으로 이루어졌다. 조직의 크기와 조직의 나이는 조직생태학에서 중요하게 다루는 변수인데, 조직의 크기·나이와 조직의 환경적응 사이의 관계를 설명하는 대립적인 두 가지 주장이 존재한다. Stinchcombe(1965)는 신생조직은 규모가 작고 환경 변화에 적응하는데 필요한 여러 가지 지원이 부족하다고 설명한다. 즉 오래되어 입지가 굳어진 조직과 규모가 큰 조직이 더 성공적으로 자원을 획득할 수 있고 번창할 수 있다는 것이다. 이와는 반대로 Hannan and Freeman (1977)은 조직의 규모가 크고 역사가 오래되면 구조적 타성에 빠져 조직이 경직되어 환경에 적응하지 못하고 사라지게 될 위험성이 커진다고 주장하고 있다. 본 연구에서는 기존의 경험적 연구들의 결과에 근거해 비영리단체의 크기와 나이가 정부의 지원을 받는데 유리한 조건들로 작용할 것이라고 가정한다. 조직의 크기를 나타내는 변수에는 직원수, 회원수, 예산이 포함되었고, 조직의 나이를 나타내는 변수로는 존속기간과 등록기간을 포함하였다. 한편, 조직의 인지도도 중요한 변수들로 고려되었는데, 언론노출빈도와 홈페이지 개설의 두 가지 변수를 추가한 이유 중의 하나는 비영리민간단체 지원사업의 선정기준²⁾에서 단체의 전문성·책임성·개발성 및 최근의 공익활동실적 등을 평가하는 것으로 되어있기 때문이다. 홈페이지 개설을 NGO로서의 시민에 대한 최소한의 책임성을 나타내는 기준으로 보았으며, 언론에 언급되는 빈도를 통해 해당 NGO가 가지고 있는 전문성이 드러날 수 있다고 보았다. 다른 한편으로, 홈페이지를 통해 적극적으로 홍보를 하면서 언론 인터뷰 등을 통해 환경 분야에서 많이 알려진 NGO일수록 그 명성으로 인해 정부로부터 지원을 받을 가능성이 커질 것이라고 가정하였다. 한편, 노무현 정부와 이명박 정부의 비교와 관련된 두 번째 분석과 관련해서는 자료의 부족으로 제한된 변수들만이 분석에 포함되었는데, 등록기간, 언론노출 빈도, 홈페이지 개설 등의 세 가지 변수가 비교대상으로 고려되었다.

3. 변수의 측정 및 분석방법

변수에 관한 설명은 아래에 표로 정리하였다. 조직의 규모에 해당되는 직원수, 회원수, 예산은 모두 사람의 수와 금액의 원 자료를 활용하였다. 조직의 나이를 나타내는 존속기관과 등록기간의 경우 각 해당년도에서 단체의 설립년도와 정부에 등록한 연도를 각각 차감하여 구하였다. 언론노출의 경우 해당년도의 전년도에 언론에 얼마나 많이 노출되었는지의 빈도

2) 대통령 시행령에 명시된 사업선정 및 지원 금액에 관한 기준은 다음과 같다. ① 독창성, ② 경제성, ③ 과급효과, ④ 사회문제해결 및 주민욕구 충족도, ⑤ 신청예산내역의 타당성 및 자체부담비율, ⑥ 전년도 사업평가 결과, ⑦ 단체의 전문성·책임성·개발성 및 최근의 공익활동실적 등. 앞의 여섯 가지 기준은 신청한 사업에 관한 것이고 단체의 특성에 관한 내용은 마지막 일곱 번째 항목에 나타나 있다.

수를 가지고 측정하였고, 홈페이지 개설의 경우 더미변수로 처리하였다.

〈표 1〉 조직특성을 나타내는 변수

변수	측정 방법
직원수	단체에 상근하는 직원의 수
회원수	가입한 개인의 수 (단위 : 100명)
예산	단체의 1년 예산 규모 (단위 : 100만원)
존속기간	각 년도에서 단체의 설립연도를 뺀 조직의 나이
등록기간	각 년도에서 정부에 등록을 한 연도를 뺀 기간
언론노출	전년도 1년 동안 신문기사의 제목과 본문에 단체명이 언급된 기사의 수
홈페이지 개설	단체의 웹사이트 개설여부. (카페나 블로그는 포함시키지 않음)

직원수, 회원수, 예산, 존속기간 자료는 시민운동정보센터에서 3년마다 발간하는 한국민간단체총람에서 구할 수 있었는데, 노무현 정부 시기의 자료는 2006년도 한국민간단체총람에서, 이명박 정부 시기의 자료는 2009년도 한국민간단체총람에서 찾았다. 등록연도는 행정안전부에서 공개하는 비영리민간단체 등록현황에서 구하였으며, 홈페이지 개설여부는 연구자가 직접 검색엔진을 통하여 확인을 하였다. 언론노출의 빈도는 한국언론재단이 운영하는 기사통합검색 사이트인 KINDS에서 전국종합일간신문을 대상으로 선정되기 이전년도에 몇 번이나 해당 단체의 이름이 기사에 실렸는지를 확인하였다.

전체 샘플의 수가 많지 않은 관계로 주된 분석방법으로 t-test를 사용하였다. 첫 번째 분석에서는 노무현 정부 하에서 비영리민간단체 지원사업에 선정된 환경 NGO와 탈락한 환경 NGO들 간에 각 변수 간 평균값의 차이가 있는지를 분석하였고, 두 번째 분석에서는 등록기간, 홈페이지 개설, 언론노출 빈도 등의 세 가지 변수에 대해서 노무현 정부 하에서 지원사업에 선정된 환경 NGO들과 이명박 정부 하에서 지원사업에 선정된 환경 NGO들 사이에 어떤 차이가 존재하는지 살펴보았다.

IV. 노무현 정부와 이명박 정부의 비교

1. 노무현, 이명박 정부의 환경분야 NGO 지원 현황

노무현 정부와 이명박 정부는 그 정치적 성향의 차이만큼이나 NGO에 대한 입장이 상이한 것으로 나타난다. 박상필(2009)에 따르면, 노무현 정부는 비주류 세력으로서 시민사회의

지원을 통해 권력을 획득하였고, NGO들이 갖는 진보적인 시각과 소수자적 관점 때문에 이들에 대해 대체적으로 호의적인 태도를 보였다. 이에 따라 정부 산하에 많은 위원회를 설치하여 시민사회와 NGO들이 국정에 참여할 수 있는 기회를 제공하였다. 그러나 노무현 정부도 환경분야 NGO와는 편한 관계를 갖지는 못한 것으로 드러난다. 예를 들어, 새만금 간척 사업 재개와 위도 방폐장 지정 등 범국가적 환경문제에 대해 환경 NGO들과 교감을 이루지 못하고 매우 불편한 관계를 유지하였다(차명제, 2005). 한편, 노무현 정부 기간 동안 NGO의 수가 늘어나고 다양한 영역으로 분화하던 시민사회는 이명박 정부에 와서 정체기를 맞은 것으로 보인다. 이명박 정부는 정치적인 입장에서 시민사회와 차이를 보였고, 정부 초기 촛불시위 등으로 인해 대립적 관계를 형성하면서 이들에 대한 지원은 크게 감소하게 되었다. 이에 따라 시민사회와 NGO의 국정참여 통로도 협소화 되었다(박상필, 2009). 이와 관련해 현재 환경NGO에서 일하고 있는 실무자와의 인터뷰를 통해서 아래의 내용을 확인할 수 있었다. “이명박 정부 초기에 환경분야의 NGO를 포함한 많은 시민단체들이 쇠고기 수입 문제로 인한 촛불시위에 참여하게 되었는데, 이 때 참여한 시민단체들은 모두 불법폭력단체로 규정되었다. 그리고 이들 단체들에 대해 이명박 정부가 예산지원을 중지함에 따라 전반적으로 시민단체의 운신의 폭이 확연히 줄어들게 되었다.” 이 내용에서 확인할 수 있듯이 기존 환경 NGO들에 대한 지원은 모두 끊고 이명박 정부는 자신들과 정책성향을 같이 하는 관변 단체들에 대한 지원을 증가시키게 되었다.

〈표 2〉 노무현 정부의 활동유형별 지원현황 (단위: 개, 100만원)

활동유형	2005		2006		2007	
	사업수	금액	사업수	금액	사업수	금액
사회통합과 평화(국민통합)	29(18%)	929(19%)	28(20%)	920(19%)	23(18%)	910(19%)
문화시민 사회구축	21(13%)	601(12%)	20(15%)	748(15%)	19(15%)	609(12%)
자원봉사-NGO활동기반구축	12(8%)	298(6%)	19(14%)	608(12%)	12(9%)	276(6%)
안전문화, 재해재난 극복	15(9%)	455(9%)	13(9%)	320(7%)	11(8%)	378(8%)
소외계층 인권신장	20(13%)	675(14%)	23(17%)	813(17%)	33(25%)	1018(21%)
자원절약, 환경보전	17(11%)	635(13%)	16(12%)	559(11%)	14(11%)	493(10%)
국제교류협력	21(13%)	579(12%)	18(13%)	529(11%)	19(15%)	523(11%)
NGO 기반구축.시민참여확대	23(15%)	728(15%)				
합 계	158	4900	137	4900	131	4900

먼저 두 정부에서 실시된 비영리민간단체 지원사업의 전체적인 현황을 살펴보기 위해 활동유형별로 사업수와 금액을 표로 각각 정리하였다. 노무현 정부는 비영리민간단체에 대해

7개(2005년은 8개)의 사업유형으로 분류하여 재정지원을 하였다. 전반적으로 각 분야에 대해 고른 지원이 이루어지고는 있지만, 분야별로 차이점도 나타난다. <표 2>에서 보듯이 2005-2006년에는 ‘사회통합과 평화’ 분야의 사업수가 가장 많고, 지원 금액도 가장 많은 것으로 나타난다. 하지만, 2007년에 들어서 꾸준히 성장해 온 ‘소외계층 인권신장’ 분야가 가장 많은 사업 수와 비중을 차지하게 된다. 상대적으로 ‘자원봉사, NGO활동기반구축’ 분야와 ‘안전문화, 재해재난 극복’ 분야는 다른 분야들에 비해 적은 지원을 받은 것으로 나타났다. 한편, 본 연구의 관심주제인 환경분야의 사업은 ‘자원절약, 환경보전’ 유형에 속하는데, 이 분야의 사업지원비중은 사업수를 기준으로 할 때 2005년부터 2007년까지 11-12%이며, 지원 금액을 기준으로 할 때는 2005년 13%, 2006년 11%, 2007년 10%이다. 따라서 노무현 정부 아래에서는 인권부문에 대해서는 점점 더 관심이 증가한 반면, 집권 후반기로 갈수록 환경 분야에 대한 관심과 우선순위는 조금씩 줄어들었다고 볼 수 있겠다.

〈표 3〉 이명박 정부의 활동유형별 지원현황 (2009년)

(단위: 개, 100만원)

활동유형	2009	
	사업수	금액
100대 국정과제	59(36%)	1848(38%)
저탄소 녹색성장	17(10%)	534(11%)
사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동	48(30%)	1350(28%)
일자리 창출 및 4대강 살리기	6(4%)	220(4%)
관계법률에 의해 권장 또는 허용되는 사업	32(20%)	948(19%)
합 계	162	4900

이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원사업의 활동유형별 분류는 2010년이 되어서야 안정된 모습을 보인다. 2008년은 정부 초기여서 노무현 정부 때와 활동유형별 분류가 크게 다르지 않았고, 2009년에는 <표 3>에서 보듯이 5가지 활동유형의 사업에 대해서 162개 사업 대상으로 총 49억 원을 지원하였다. 포함된 활동 유형은 ①100대 국정과제, ②저탄소 녹색 성장, ③사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동, ④일자리 창출 및 4대강 살리기, ⑤관계 법률에 의해 권장 또는 허용하는 사업 등이었다. 이 가운데 환경분야와 가장 밀접히 관련되는 활동유형으로 볼 수 있는 것이 ‘저탄소 녹색성장’ 유형인데, 10%에 해당하는 17개 사업에 대해 5억 원 정도가 지출되었다.

〈표 4〉 이명박 정부의 활동유형별 지원현황 (2010~2011년)

(단위: 개, 100만원)

사업유형	2010		2011	
	사업수	금액	사업수	금액
저탄소 녹색성장, 환경보전	23(15%)	776(16%)	35(16%)	1448(15%)
사회복지와 취약계층 권익증진	31(20%)	920(19%)	57(26%)	2646(27%)
자원봉사·기부문화 활성화	7(4%)	221(5%)	17(8%)	828(8%)
국가안보, 안전문화	13(8%)	337(7%)	49(22%)	2291(23%)
글로벌시민의식 형성 및 성숙한 시민사회 구축	23(15%)	741(15%)	26(12%)	1157(12%)
국제교류협력	25(16%)	730(15%)	36(16%)	1500(15%)
사회통합과 평화증진	36(23%)	1135(23%)		
합 계	158	4860	220	9870

〈표 4〉에서는 2010년과 2011년의 이명박 정부의 활동유형별 지원현황을 나타내고 있다. 활동유형을 수정하여 ‘저탄소 녹색성장, 환경보전’ 유형에 환경분야에 대한 지원이 포함된다고 볼 수 있는데, 사업수와 금액 모두 15-16%의 비중을 차지하고 있다. 단순히 이를 수치를 노무현 정부 때와 비교해 보면 환경분야의 사업에 이명박 정부가 더 많은 투자를 하고 있는 것으로 보인다. 〈표 5〉는 노무현 정부 당시 2005-2007년의 기간과 이명박 정부 당시 2009-2011년의 기간 동안 지원받은 환경분야에서의 총 사업수와 총 지원 금액을 나타내고 있는데, 총 지원 금액대비 환경분야 지원 금액이 각각 11%와 14%를 나타내어 이명박 정부가 더 많이 지원하고 있는 것으로 나타난다. 하지만, ‘저탄소 녹색성장’과 관련되는 사업들을 순수 환경 분야의 사업들이라고 보기는 힘들다는 점에서 이명박 정부가 환경 분야에 있어서 비영리민간단체에 대한 지원을 더 많이 하였다고 단정적으로 말하기는 힘들 것이다. ‘저탄소 녹색성장’이 이명박 정부의 주된 ‘국가 비전’ 중 하나라는 것을 고려할 때(좌세준, 2011), 이러한 결과는 오히려 이명박 정부의 정책 우선순위를 반영한 것 그 이상도 이하도 아닌 결과일 수 있다. 환경 NGO 실무자와의 인터뷰에서 드러난 것처럼 기존에 있던 주요 환경NGO들이 촛불집회 참석을 이유로 불법폭력단체로 규정되어 더 이상 지원을 받지 못하게 된 상황에서 이명박 정부와 비슷한 정치적 성향을 갖고서 정책 우선순위를 공유하는 민간단체들을 위주로 지원이 이루어졌을 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

〈표 5〉 노무현, 이명박 정부의 환경 분야 지원 비교

(단위: 개, 100만원)

	총 사업수	환경분야 사업수	총 지원금액	환경분야 지원금액
노무현 정부	426	47 (11%)	14700	1687 (11%)
이명박 정부	540	75 (14%)	19630	2758 (14%)

위의 주장에 힘을 실어줄 수 있는 또 하나의 실마리는 환경분야사업에 선정된 단체들 중 환경 NGO의 비율이다. 즉, 비영리민간단체 지원사업의 활동유형과 선정된 단체의 유형이 일치하지 않는 경우들이 많았는데, 환경분야의 사업을 환경 NGO가 아닌 다른 분야의 NGO 가 신청해서 선정되는 사례들을 많이 발견할 수 있었다. 앞서 언급하였듯이 이 연구에서는 환경부에 등록된 비영리민간단체를 환경 NGO로 정의하고, 두 정부에서 환경분야 지원사업에 선정된 단체 가운데 환경단체의 비율이 어떻게 되는지 비교하였다.

〈표 6〉 노무현 정부의 환경분야사업 선정단체 중 환경NGO 비율

	노무현 정부				이명박 정부			
	2005	2006	2007	합계	2009	2010	2011	합계
환경분야사업 선정단체 수	17	16	14	47	17	23	35	75
환경NGO 수	8	5	6	19	2	5	11	18
환경NGO 비율 (%)	47%	31%	43%	40%	12%	22%	31%	24%

〈표 6〉에서 보듯이, 환경분야 사업을 진행하는 단체 가운데 환경NGO의 비율이 노무현 정부에서는 40%인 반면, 이명박 정부에서는 24%로 나타났다. 노무현 정부와 비교할 때 이명박 정부에서 환경분야로 볼 수 있는 사업유형에 대한 지원의 비중은 커졌지만 환경부에 등록되어 있는 환경NGO들이 사업에 선정된 비율은 훨씬 줄어든 것이다. 2010년에 들어서 사업유형을 ‘저탄소 녹색성장’에서 ‘저탄소 녹색성장, 환경보전’으로 바꾸어 그 범위를 넓히기는 하였으나 여전히 이 유형 안에는 순수 환경분야 사업보다는 개발 위주의 저탄소 녹색 성장에 초점을 둔 사업들이 많이 있고, 이와 관련해 비환경 NGO들이 많은 지원을 받았음을 추측할 수 있다. 예를 들어 2011년의 경우 35개의 선정사업 중 사업명에 ‘녹색’이 들어가는 사업은 모두 14개로 그 비중이 작지 않았다. 즉, 환경분야 NGO에 대한 지원은 오히려 이명박 정부에 들어서 오히려 더 축소되었을 가능성이 있고, 이명박 정부의 환경부문 비영리민간단체 지원에서는 환경 자체보다 그 주된 정책기조인 저탄소 녹색성장에 초점이 있음을 보여주는 결과라고 하겠다.

더 나아가 환경분야의 사업들 가운데 노무현 정부와 이명박 정부가 어떤 사업유형에 더 많은 지원을 하고 있는지를 분석해 보았다. 사업유형에 따른 구분은 학자마다 조금씩 차이가 있지만 가장 대표적으로는 서비스형과 표현형의 두 가지로 구분을 한다. 서비스형 단체는 주요활동이 자원봉사, 교육, 시민강좌, 상담, 치료, 여가프로그램 등 도구적 활동의 성격을 갖는 단체를 말하며, 표현형 단체는 주요활동이 정부 정책이나 입법의 감시·비판·대안제시, 시위 등 시민운동 전개, 제도개선 촉구 등 표현적 활동의 성격을 갖는 단체를 의미한다

(강상욱, 2001). 사업 유형의 분류는 본 연구의 대상인 환경분야의 사업들의 평가보고서를 바탕으로 이루어졌다. 비영리민간단체 지원사업은 한 해의 사업이 모두 종료되면 각각의 사업에 대한 평가가 진행되는데, 평가보고서에는 사업 목적과 사업 내용이 명시되어 있다. 이를 바탕으로 환경보전캠페인, 시민교육, 현장체험, 청소년캠프 등은 서비스형 사업으로 분류하였으며, 법 제정 운동, 실태조사 및 연구, 대안 제시, 심포지엄 등은 표현형 사업으로 분류하였다.

〈표 7〉 노무현 정부의 유형별 선정사업 수

	2005	2006	2007	합계
서비스형	12	7	9	28(59.6%)
표현형	5	9	5	19(40.4%)
전체 사업	17	16	14	47

〈표 8〉 노무현 정부의 유형별 선정사업 금액

(단위: 100만원)

	2005	2006	2007	합계
서비스형	401	269	313	983(58.3%)
표현형	234	290	180	704(41.7%)
전체 사업	635	559	493	1687

〈표 9〉 이명박 정부의 유형별 선정사업 수

	2009	2010	2011	합계
서비스형	14	22	31	67(89.3%)
표현형	3	1	4	8(10.7%)
전체 사업	17	23	35	75

〈표 10〉 이명박 정부의 유형별 선정사업 금액

(단위: 100만원)

	2009	2010	2011	합계
서비스형	461	731	1275	2467(89.8%)
표현형	73	45	173	291(10.2%)
전체 사업	534	776	1448	2758

위의 표들에서 확인할 수 있듯이 환경분야에서 노무현 정부와 이명박 정부에서 지원한 사업의 유형은 큰 차이를 나타낸다. 노무현 정부에서는 서비스형 사업과 표현형 사업의 비중이 서로 큰 차이가 없이 6:4 정도의 비율을 보이는 반면, 이명박 정부에서는 서비스형 사업의 비중이 사업수와 사업금액 모두에서 표현형의 9배 가까이 된다. 표현형 사업은 대안마련, 실태조사 및 연구 등의 활동으로 환경 분야에 대한 전문성을 더 많이 필요로 하는 사업이라는 점을 고려할 때, 이 결과는 앞서 살펴보았듯이 이명박 정부 하에서 지원을 받은 단체 가운데 환경NGO의 비율이 줄어든 사실과도 관계가 있는 것으로 보인다. 또한 이명박 정부 시기의 서비스형 사업의 특징은 ‘4대강살리기 수중정화활동’, ‘한강수변정화’과 같이 정책의 우선순위인 4대강과 관련된 봉사 및 홍보성 활동이 많았다는 것을 발견할 수 있었다. 위의 결과들에 근거해 볼 때 여러 가지 면에서 노무현 정부와 이명박 정부는 환경 NGO 들에 대한 지원에 있어서 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

2. 지원 선정 요인 분석: 노무현 정부를 중심으로

그렇다면 어떤 조직적 특성들이 비영리민간단체의 지원사업의 선정에 영향을 미치는가? 앞서 살펴본 연구들에 근거하여 노무현 정부 하에서의 지원사업에 대해서 선정 단체와 미선정 단체 간의 차이를 알아보기 위해 t-test를 실시하였다.³⁾ 2005년부터 2007년까지 환경분야에서 지원을 한 환경 NGO는 40개였는데, 그 중 지원대상 선정단체가 19개, 미선정 단체가 21개 였으며 그 가운데 조직특성을 나타내는 자료를 구하지 못한 단체가 선정단체 중 4개, 미선정단체 중 10개로, 선정단체 15개, 미선정단체 11개를 대상으로 분석을 실시하였다. 변수들 중 홈페이지 개설은 분석에서 생략되었는데, 모든 단체가 홈페이지를 가지고 있었기 때문이다.

조직의 크기를 반영하는 세 개의 변수인 직원수, 회원수, 예산에 대한 분석 결과는 다음과 같다. 직원수의 경우 선정되지 못한 단체는 평균 6.45명인데 비해 선정된 단체의 경우는 14.53명이었다. 이들은 통계적으로 유의미한 차이를 보이는데, 직원수가 더 많은 NGO일수록 지원사업에 선정될 가능성이 높았다는 의미이다. 반면 회원수의 경우에는 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 미선정 단체의 평균 회원수는 371명으로 선정단체의 평균 회원수 237명보다 오히려 많았지만, 이들은 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 예산의 경우, 두 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이를 나타내었는데 사업에 선정된 단체들이 그렇

3) 이명박 정부의 경우, 미선정된 단체에 대한 자료를 구할 수 없었을 뿐 아니라 선정된 단체에 대한 기본적인 자료도 제공되지 않는 경우가 많았다. 이에 따라 선정 요인에 대한 분석에 있어서는 노무현 정부의 비영리민간단체에 국한해서 진행할 수밖에 없었다.

지 않은 단체들에 비해서 더 큰 예산규모를 가지고 있었다. 선정된 단체들의 평균 예산이 7억 2267만원인 반면, 미선정된 단체들의 평균예산은 2억 3191만원이었다. 이 결과는 비영리 조직의 규모가 클수록 정부지원을 받을 가능성이 높다는 기존 연구결과를 다시 한 번 확증하는 것으로 환경 분야의 NGO에도 동일하게 적용된다고 볼 수 있다.

〈표 11〉 선정 단체와 미선정단체의 조직특성별 평균비교

	선정 여부	N	최소	최대	평균	표준편차	독립표본 t검정 유의확률
직원수	미선정	11	1	12	6.45	3.984	.024
	선정	15	4	35	14.53	11.825	
회원수	미선정	11	210	137500	37104	60202	.514
	선정	15	130	137500	23733	42980	
예산	미선정	11	1.8	1200	231.91	341.07	.029
	선정	15	130	2200	722.67	710.38	
존속기간	미선정	11	2	20	9.36	5.18	.190
	선정	15	4	15	11.60	3.27	
등록기간	미선정	11	1	7	4.45	2.12	.377
	선정	15	2	7	5.13	1.73	
언론노출	미선정	11	0	54	9.09	18.66	.583
	선정	15	0	50	12.93	16.43	

한편, 조직의 나이를 나타내는 존속기간과 등록기간에 대한 결과는 선정단체와 미선정단체 간의 차이가 모두 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 존속기간의 경우 미선정 단체의 경우 9.36년, 선정 단체의 경우는 11.60년으로 큰 차이를 보이지 않았고, 등록기간의 경우도 선정된 NGO의 등록기간이 그렇지 않은 NGO에 비해 약간 더 길기는 하였지만 통계적으로도 유의미한 것으로 나타나지는 않았다. 이러한 결과는 조직의 나이가 조직의 성공 또는 쇠락에 영향을 미칠 것이라는 기존의 조직이론들의 예측에서 벗어나는 것이다. 데이터의 한계로 그 이유를 정확히 알기는 힘들지만, 한 가지 이유로 추측할 수 있는 것은 환경 비영리단체가 생기고 정부에 등록을 하게 된 기간이 그리 오래되지 않았기 때문일 수 있다. 즉, 예를 들어 등록기간의 경우 최대값이 7년이므로 아직 등록기간이 선정 단체와 미선정 단체 간의 차이를 분별해 낼만한 편차를 갖지 못하기 때문일 수 있다. 또 다른 이유로는 통계적으로 유의미한 결과를 가져오기에는 분석에 포함된 샘플의 수가 너무 작기 때문일 수도 있다. 따라서 앞으로 자료의 축적과 더불어 추가적인 분석을 해 볼 필요가 있다. 언론노출 빈도면에서도 비슷한 결과를 관찰할 수 있다. 선정된 단체가 미선정된 단체에 비해서 더 많은

노출빈도를 나타내기는 하였으나 통계적인 유의미성을 가져올만한 차이는 아닌 것으로 나타났다.

요약하면, 노무현 정부 하에서 환경부문 비영리민간단체 지원사업의 선정에 있어서는 조직의 규모가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 조직의 규모를 나타내는 지표들 중 회원수는 그 영향력이 없는 것으로 나타난 반면에 직원의 수와 예산의 규모는 사업선정에 긍정적인 영향력을 갖는 것으로 나타났다.

3. 노무현 정부와 이명박 정부 선정단체 간 비교

후속 분석으로 노무현 정부와 이명박 정부 하에서 비영리민간단체 환경부문에서 지원을 받기로 선정된 NGO들 간의 특성을 비교하였다. 이명박 정부 하에서 선정된 단체들의 경우 관련 자료를 구하기가 힘든 관계로 제한된 수의 변수에 대해서만 분석이 이루어졌는데, 정부에 등록된 기간과 홈페이지의 개설여부, 언론노출의 빈도가 고려되었다.

〈표 12〉 노무현, 이명박 정부 시기 선정단체의 비교

	정부	N	최소	최대	평균	표준편차	독립표본 t검정 유의확률(양쪽)
등록기간	노무현	15	2	7	5.40	1.454	.032
	이명박	18	0	11	3.44	3.276	
홈페이지 개설	노무현	15	1	1	1.00	.000	.000
	이명박	18	0	1	.44	.511	
언론노출	노무현	15	0	50	12.93	16.429	.016
	이명박	18	0	9	2.275	2.275	

<표 12>에서 보듯이 등록기간의 경우 노무현 정부에서 선정된 NGO의 경우 5.4년인 반면, 이명박 정부에서 선정된 NGO의 경우 평균 3.44년이었는데, 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 노무현 정부 하에서 환경부문 지원사업에 선정된 단체들이 이명박 정부 하에서 선정된 단체들보다 정부에 등록되어 있었던 기간이 더 길었다. 홈페이지 개설과 관련해서도 두 집단 간의 차이가 나타났다. 노무현 정부 하에서 선정된 NGO 단체들은 모두 다 홈페이지를 가지고 있었던 반면, 이명박 정부 하에서 선정된 NGO들은 44% 만 홈페이지를 가지고 있었다. 마지막으로 언론노출 빈도와 관련해서도 통계적으로 유의미한 차이를 발견할 수 있었는데, 노무현 정부에서 선정된 단체들의 언론노출이 이명박 정부에서의 선정단체들보다 훨씬 빈번한 것으로 나타났다. 이들은 평균적으로 13번에 가까운 언

론노출이 이루어진 반면에 이명박 정부 하에서의 선정단체들은 사업에 선정되기 이전년도에 평균 2번 정도만 언론에 노출되었다.

종합해 보면, 이명박 정부 하에서 환경부문 지원사업에 선정된 단체들은 노무현 정부에 비해서 등록기간이 짧고, 홈페이지 개설이 부족하며, 언론노출빈도가 더 낮다는 결론을 내릴 수 있다. 이는 이명박 정부 하에서 비영리민간단체의 지원이 상당부분 정치적 논리에 의해서 좌우되었기 때문일 수 있다. 또한 지원을 받고 있는 많은 NGO들이 관변단체일 가능성도 배제할 수 없다. 예를 들어 2011년 지원사업에 선정된 단체들을 보면 2011년에 등록을 한 단체가 한 곳이었고, 나머지는 전부 2010년에 등록을 한 단체들로 나타났다. 선정된 단체의 대부분이 해당 분야에서의 전문성이 충분히 입증되지 않은 상태에서 정부의 지원을 받고 있다는 사실이 위의 추측에 더욱 힘을 실어준다고 할 수 있겠다.

이러한 추측은 환경NGO 실무자와의 인터뷰를 통해서 어느 정도 뒷받침되었다. 본 연구에서는 환경 NGO에 대한 노무현 정부와 이명박 정부의 지원양태를 파악하기 위해 환경 NGO에 몸담고 있는 운동가를 접촉하였고, 그를 통해 이 분야에서 오래 일한 경력과 함께 두 정부를 비교할 수 있는 리더십의 위치에 있는 실무자를 추천받았다. 이에 따라 우리나라에서 대표적인 환경 단체 중 하나에서 활동하는 가운데 노무현 정부와 이명박 정부를 모두 경험한 환경단체 실무가와의 인터뷰를 통해서 위의 연구결과를 해석하는데 도움을 받을 수 있었다. 노무현 정부와 이명박 정부의 환경 NGO들과의 전반적인 관계에 대해서는 아래와 같은 의견을 들을 수 있었다. “노무현 정부의 경우 그 관계가 매우 우호적인 것은 아니었지만 정부와 환경 NGO 간에 지속적인 관계를 맺고 있었다. 즉, 필요할 때는 정부와 NGO가 함께 일하는 한편, 대립되는 사안에 대해서는 갈등도 있었다. 하지만, 이러한 관계의 부침에도 불구하고 정부와 환경 NGO 사이에는 지속적인 교류가 유지되었다. 그 반면, 이명박 정부에 들어서는 촛불시위의 영향으로 환경단체들을 포함한 많은 NGO들이 정부의 재정지원을 받지 못하는 상황에 이르렀고, 예산확보가 어려워진 단체들은 고유 사업을 추진하기도 힘든 상황에서 사업이 축소되거나 폐지되어 조직경영에 큰 어려움을 겪게 되었다. 이명박 정부의 입장에서는 이렇게 정부 초기에 NGO와의 관계가 좋지 않았던 경험으로 인해서 그 이후 NGO지원에 있어서 가장 중요한 요소는 정치적 성향이 되었다.”

위의 내용으로부터 미루어 볼 때, 이명박 정부는 기존 환경 NGO들에 대해서는 그들을 불법단체로 규정하여 더 이상의 재정지원을 하지 않기로 결정한 상태에서 이미 책정된 NGO 지원예산은 집행해야 하는 입장에 놓였다. 이는 정부와 성향을 같이 하는 단체들의 입장에서는 지원을 받을 수 있는 좋은 기회가 되어 이들 단체들이 대거 비영리민간단체 지원사업의 수혜자가 되었다. 또 이를 기회로 새로이 정부와 뜻을 같이 하는 비영리단체가 많이 생겨나게 되었을 가능성도 높다. 결국 이명박 정부에 들어서의 환경 NGO에 대한 지원 기준

은 조직의 전문성과 역량보다는 정치적 성향이 되었고, 그 결과로 분석결과에서 보듯이 아직 그 지위가 뚜렷이 확립되지 않은 신생 조직들, 그리고 환경부에 등록되지 않고 ‘저탄소 녹색성장’의 정책기조에 맞는 개발위주의 성향을 지닌 조직들을 위주로 정부의 재정지원이 이루어졌음을 알 수 있다.

위와 같은 성격의 정부지원은 바람직하지 못한 결과를 가져올 가능성이 있다. 이근주(2000)는 환경 NGO를 대상으로 분석하여 우리나라 환경 NGO들이 자원의 확보, 지역적 편중성, 전문성 면에서 여러 가지 불리함을 안고서 활동하고 있다고 평가하였다. 이를 극복하기 위한 하나의 방안으로 우선 자율성 유지를 위해 환경 NGO가 어느 정도의 규모를 확보해야 한다고 주장하였는데(이근주, 2000), 이런 면에서는 노무현 정부에서의 지원방식이 더 적합한 것으로 판단할 수 있다. 앞선 분석에서 노무현 정부에서는 직원수와 예산 면에서 조직의 규모가 큰 환경 NGO를 지원하려는 경향을 보인 반면, 이명박 정부에서는 상대적으로 규모가 크지 않을 것으로 추정되는 신생 조직들을 위주로 지원이 이루어졌기 때문이다. 아울러 책무성 확보의 측면에서 정부지원이 환경 NGO에 대한 과도한 통제로 이어지지 않게 하기 위해서는 NGO 스스로가 활동을 개방함으로써 시민에 대한 책무성을 확보하려는 노력이 필요한데(이근주, 2000), 이러한 측면에서도 현재 이명박 정부의 NGO 지원 방침은 바람직해 보이지 않는다. 홈페이지 개설과 언론노출 모두에서 노무현 정부에 비해서 낮은 수치를 보이고 있어 상대적으로 낮은 개방성을 나타내고 있기 때문이다. 박상필(2008)은 서울지역 환경 NGO를 대상으로 이들의 정책참여에 대한 조사를 실시하였는데, 대체로 이를 NGO들의 전문적인 능력이 부족하고 비제도적인 참여가 많았으며 정책과정에서의 영향력이 약한 것으로 평가하였다. 이러한 문제점의 극복을 위해 NGO의 입장에서는 전문성을 강화하는 한편, 공공의 목소리를 적극적으로 대변하고 민주적 의사결정을 확립시키는 노력이 필요한데, 이러한 측면에서도 이명박 정부 하에서 지원을 받은 환경 NGO들은 상대적으로 개방성이 약한 신생 조직들이어서 다소 불리한 입장일 것으로 보인다. 아울러 일반적으로 단체의 크기가 클수록 정책과정에서 NGO가 가지는 영향력이 커지는데(박상필, 2008), 이를 고려할 때에 노무현 정부에서의 지원방침이 NGO의 활발한 정책참여라는 측면에서는 더 바람직한 것으로 판단된다.

V. 결론

본 연구에서는 환경분야 NGO에 대한 정부의 비영리민간단체 지원사업을 살펴보았다. 우

선, 사업의 선정요인과 관련해서 노무현 정부 아래에서 지원사업에 선정된 단체들과 그렇지 못한 단체들을 비교하였을 때, 조직의 규모가 큰 NGO가 지원을 받기에 유리한 조건을 갖춘 것으로 나타났다. 이와 더불어 어떤 조직적 특성을 가진 NGO들이 정부의 지원을 받게 되었는지를 노무현 정부과 이명박 정부 간에 비교하였다. 전체 지원사업 가운데 환경부문이 차지하는 비중은 이명박 정부에서 더 큰 것으로 보이지만, 사업을 진행하는 단체 중 환경부에 등록되어 순수 환경분야에서 일하는 환경 NGO의 비율은 오히려 더 작았다. 두 정부에서 선정된 단체의 조직특성을 비교한 결과, 이명박 정부에서 선정된 단체들이 노무현 정부 하에서 선정된 단체들에 비해 등록기간이 짧고, 홈페이지 개설을 적게 하였으며, 언론노출이 적었다.

본 연구의 가장 큰 한계는 한정된 표본과 변수이다. 특히 이명박 정부 시기에는 제한적인 표본으로 인해 조직특성과 선정여부의 관계를 분석할 수 없었다. 크지 않은 표본으로 몇 가지의 변수에 한해 분석을 하다 보니, 분석 자체도 많이 제한될 수밖에 없었고 보다 풍부한 논의를 하기가 어려웠다. 이를 보충하기 위해 환경 NGO에서 일하고 있는 실무자와의 인터뷰를 실시하여 분석결과에 대한 해석의 타당성을 제고하였다. 하지만, 향후 좀 더 일반화할 수 있는 분석 결과를 얻기 위해서는 장기적으로 더 많은 NGO들이 포함될 수 있는 자료를 구축하여 이 분야의 연구에 적극 활용할 필요가 있다.

이러한 한계에도 불구하고, 연구결과로부터 몇 가지를 추론해 볼 수 있다. 우선 비영리조직의 측면에서는 정부의 재정지원을 받기 위해 조직의 역량을 키우는 일이 중요함을 알 수 있다. 노무현 정부 하에서 재정지원을 받은 비영리단체의 경우 조직의 규모가 중요하게 나타났는데, 이는 비단 규모만 크다고 해서 지원을 받은 것이라기보다는 그 규모가 사업을 수행할 수 있는 역량을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 사업의 성공적 수행을 위한 조직의 역량을 판단할 수 있는 기준으로 그 조직이 얼마나 전문화된 인력들을 잘 갖추고 효율적인 시스템을 가지고 있느냐를 들 수 있을 텐데, 일반적으로 조직이 일정 규모 이상일 때 이러한 특성들을 잘 갖추고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 정부의 지원을 받기 위해서는 최소한의 조직적 역량을 갖추는 일이 필요하다.

또한 본 연구의 결과에서 비영리단체 지원에 있어서 정치적인 고려가 신중하게 이루어져야 함을 추론해 볼 수 있다. 자료분석과 인터뷰 내용에 따르면, 이명박 정부에서의 환경분야 NGO에 대한 지원사업은 NGO의 정치적 성향을 우선적으로 고려하여 이루어지는 것으로 보인다. 이와 더불어 ‘저탄소 녹색성장’이라는 국정의 우선순위에 초점을 두고 재정지원이 이루어지는 것을 분석결과 알 수 있었다. 많은 지원사업들이 그에 관련되어 있었으며, 사업을 수행하는 단체들 가운데에서 환경부에 등록된 NGO의 비중은 24%로 매우 낮은 편이었다. 또한 등록한지 1~2년 밖에 되지 않았고 홈페이지지도 없어서 어떠한 정보도 확인할 수 없

는 단체가 상당수였다는 점에서 지원을 받는 NGO의 전문성과 활동성이 의심되는 경우가 많았다. 이들 중 상당수가 보수성향을 가지고 있는 신생 관변단체라면, 이는 이명박 정부가 시민단체를 4대강사업과 같은 국정과제를 달성하기 위한 하나의 수단으로 인식하고 이 목적에 합한 단체들만을 선별적으로 지원함으로써 비영리 부문을 단순한 국가의 대리인('agent of the state') 역할을 하는 도구로 간주하고 있는 것으로 볼 수 있겠다(Salamon, 1995). 지원 사업의 유형에 있어서 홍보활동이나 봉사활동에 치중하는 서비스형 사업이 법 제정이나 실태조사 및 연구, 정책 대안 제시 등을 주로 하는 표현형 사업에 비해서 압도적으로 많았다는 사실도 이를 뒷받침한다. 결국 정책의 우선순위도 중요하지만, 비영리단체들을 지원함에 있어서 이들을 단순한 정부의 도구가 아닌, 정책의 장에서 함께 협력하며 나아가는 파트너로서 대할 필요가 있다. 또한 보다 넓은 시각으로 다른 정치적 성향의 단체들에게도 필요한 부분에 대해서는 지원함으로써 NGO의 고른 성장과 발전을 유도할 필요가 있다. 그럴 때에 정부가 당장 당면한 사업의 성공적인 시행에서 나아가 건전한 시민사회의 육성을 촉진하는 역할도 보다 잘 감당할 수 있을 것이고 정책의 창의성도 제고될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강상우. (2001). 「우리나라 NGO의 성장에 관한 연구」. 박사 학위 논문. 서울대학교 행정대학원, 행정학과.
- 김동춘·조효제·이대훈. (2004). 「시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구」. 행정자치부 연구보고서.
- 김막래·김정훈. (2009). 비영리민간단체 지원제도 정책결정과정 분석. 「한국사회복지지원학회지」. 4(1): 51-70.
- 김준기. (2006). 「정부와 NGO」. 서울: 박영사.
- 노연희. (2002). 비영리 조직에 대한 정부재정지원에 영향을 미치는 요인. 「한국사회복지학」. 49: 129-161.
- 민현정. (2004). NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점. 「한국지방자치학회보」. 16(3): 111-131.
- 박경래·이민창. (2001). 비영리 조직에 대한 정부보조금 효과의 실증적 분석. 「지방정부연구」. 5(3): 65-85.
- 박상필. (2001). NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교. 「행정논총」. 39(4): 129-155.
- 박상필. (2008). 「NGO와 정부 그리고 정책」. 서울: 한울 아카데미.
- 박상필. (2009). 민주화 이후 시민사회에 대한 정부의 대응. 「한국행정학회 목요국정포럼 특집」. 2009.

- 8: 169-189.
- 박천일. (2011). 「비영리민간단체 지원정책 개선 방안」. 박사학위 논문. 경희대학교 대학원. 행정학과.
- 박치성·하혜영·한승준. (2010). 정부의 비영리민간단체 공익사업지원 특징분석: 정부지원 사업유형 및 비영리 조직유형 분석을 중심으로. 「2010 한국정책학회 춘계학술대회 논문집」: 701-724.
- 양채열·박치성. (2010). 정부보조금의 정치경제적 속성: NGO에 대한 지원의 게임이론적 설명. 「행정논총」, 48(1): 121-141.
- 이근주. (2000). NGO실패와 정부의 지원에 관한 연구: 환경 NGO를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(1): 291-307.
- 이명진. (2011). 「NGO의 내외부적 특성과 정부지원간의 관계 연구」. 석사 학위 논문. 서울대학교 행정대학원, 행정학과.
- 이민호. (2008). NGO의 성장과 지방정부의 재정지출간 관계분석: 민간보조금과 사회개발비 규모를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 19(1): 141-168.
- 정예슬. (2009). 「한국 민간단체 지원제도의 형성과 변화: 역사적 제도주의 접근을 중심으로」. 석사 학위 논문. 고려대학교 대학원, 행정학과.
- 조민경·김렬. (2007). 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준. 「대한정치학회보」, 15(1): 195-218.
- 정광호. (2004). 외부의 재정지원이 조직운영에 미치는 영향: 문화예술단체에 대한 정부보조금민간기부금을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(4): 85-106.
- 정윤수. (2000). 비영리민간단체에 대한 정부지원 분석. 「정부학연구」, 6(2): 129-154.
- 정진경. (2002). 정부지원NGO의 조직특성과 자원획득에 관한 연구. 「한국행정학보」, 36(2): 231-247.
- 좌세준. (2011). 이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원정책의 변화. 「시민과세계」, 19: 223-326.
- 차명제. (2005). 「환경」. 서울: 아르케
- 나석훈. (2008). 「비영리민간단체 지원사업 실태분석 및 개선방안에 대한 연구」. 석사 학위 논문. 고려대학교 정책대학원, 도시 및 지방행정학과.
- 홍성희. (2006). 「NGO에 대한 정부지원의 성격과 한계」. 석사 학위 논문. 성공회대학교 NGO 대학원, 시민사회단체학과.
- 황종규·노인만. (2005). 지방정부 비영리조직 재정지원에 관한 실증적 연구: 사회단체보조금을 중심으로. 「한국행정논집」, 17(3): 833-855.
- Brown, Laura K., & Trout, Elizabeth. (2004). Funding relations between nonprofits and government: A positive example. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(1): 5-27.
- Luksetich, William. (2008). Government funding and nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(3): 434-442.
- Micheal T. Hannan & Freeman, John. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82 (5): 929-964
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern*

welfare state, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

Stinchcombe, Arthur L. (1965). Social Structure and Organization. In *Handbook of Organizations*, edited by James G. March (pp. 153-193). Chicago: Rand McNally

ABSTRACT

An Analysis of Government Support for Environmental NGOs: A Comparison of the Roh and Lee Administrations

Yoon-jik Cho and Gi-il Park

This study investigates two research subjects. First, it explores which organizational characteristics affect government support for environmental NGOs under the Roh Administration. Second, the study compares how support differed between two recent administrations, the Roh Administration and the subsequent Lee Administration. The results of the analysis demonstrate that, under the Roh Administration, NGOs with a large budget and a large number of employees were more likely to receive government support. The comparison of the two administrations shows that the NGOs supported under the Roh Administration had a longer period of registration, greater amount of media coverage, and were more likely to have their own homepage than the NGOs supported under the Lee Administration. An interview with an environmental NGO practitioner was conducted to validate the interpretations of these findings.

【Keywords: Environmental NGO, Government Support, Organizational Characteristics]