# 강원지역 NGO에 대한 신뢰 연구

## A Study of NGOs Trust in Gangwon Province

안 득 기(Ahn, Deug-kee)

ABSTRACT

The influence of NGOs is growing not only in the political arena but also throughout the society in general. As the functions and roles of NGOs are becoming more specialized now than ever, the organizations are now being assessed as entities that bring the nation and citizens together.

Along with such positive reviews, there exists a negative view toward NGOs activities in general as well as the skepticism toward their authorities. Although the number of NGOs has increased and there are more NGOs active now than ever, there is a skeptical view that the citizens movements have been exaggerated in reality as the number of citizens participating in the movements is few, and that NGOs recent activities strongly indicate the displacement of their founding objectives.

At this stage, it is important to approach the problems faced by NGOs by first asking how well NGOs are winning the trust of citizens. The issue is closely related to the survival and future of NGOs in Korea. What would happen to their stature and influence if the figures supporting NGO membership were false? As the academia points out on the issues of NGOs in Korea, the power of NGOs lies in their protective function against societal illnesses and corruptions, but it is also very important to determine whether the power actually comes from the citizens. This is necessary because the answer is directly related to the stature and identity of NGOs in Korea.

The members of society must possess values that coincide with the objectives of NGOs for the organizations to maintain its activities and establish their stature. Without such a basis, NGOs will lose the trust of the citizens, thereby failing the basis for their existence. Thus, one needs to ask the citizens perception on matters relating to NGOs as well as their understanding of NGO members and their activities. If NGOs were to lose the trust of citizens or if they were to fail their expectation and trust, it would be possible for one to assess such status of Korean NGOs as a "civic movement without any substantial involvement of the citizens," and such an outcome can be used to explain the shortcomings of NGOs in part.

Key-Words : trust, perception, NGO

## Ⅰ. 서 론

이 연구는 한국의 지역NGO들이 그들의 활동과 관련하여 사회구성원들로부터 어느 정도 신뢰를 얻고 있는지를 사회구성원들의 인식의 변화를 중심으로 밝히고 나아가 지역적 차원의 결과를 통해 한국NGO의 바람직한 발전 방향을 모색하는데 그 목적이 있다.

1987년 한국정치사회의 변화 이후 이익집단, NGO, 공익집단 등은 한국사회에서 가장 빈번히 논의되는 화두가 될 정도로 정치사회발전에 중요한 동인으로 등장하였다(김영래・이정희 2004, 249). 현 시기에 접어들어서 NGO의 영향력은 정치적인 영역뿐 아니라 사회전반에 걸쳐 날로 증대되고 있는 실정이다. 과거에 비해 NGO의 기능과 역할이 점차 전문화되고 있으며, 보다 다양한 현실 속에서 NGO는 시민과 국가 간의 매개적 역할을 수행하는 중요한 행위자로서 평가되고 있다(이정희 2001, 1-2).

하지만 이와 같은 긍정적인 평가에 비해 한국NGO의 활동전반에 걸친 부정적인 시각과 함께 위상의 모호성은 여전히 제기되고 있는 문제 중의 하나이다. 과거에 비해 NGO의 숫자가 늘어나고 그 만큼 시민운동이 활발해졌지만 실상은 '시민 없는 시민운동'에 불과하다는 부정적 평가와 함께 NGO활동의 목적전치(goal-displacement) 현상에 대한 지적 또한 상당하다(진장철 2002, 30). NGO의 힘은 우리사회의 병폐와 부정에 맞설 수 있는 의미를 함축하고 있지만 진정한 차원에서 그 힘이 시민들로부터 기인하는 것인가(신율 2001, 159-158) 하는 자주 제기되는 학계의 비판과 같이 한국NGO에 대한 시민들의 신뢰의 정도는 아직까지 모호하다.

NGO 활동에 대해 상반된 평가가 나타나고 있는 한국적 상황에서 '과연 NGO의 활동이 시민들로부터 어느 정도의 신뢰와 관심을 가지고 있는지', 이러한 문제제기와 이에 대한 접근은 매우 의미 있고 중요한 부분이다. NGO활동에 관한 사회구성원들의 신뢰의 문제는 한국NGO의 존립과 유지라는 측면과 매우 밀접히 연관되어 있다. 한국사회에서 자주 지적되는 바와 같이 NGO의 구성원으로서의 시민들조차 이른바 '거품회원'에 불과하고 '시민 없는 시민운동'을 하고 있다면 NGO의 위상과 영역은 누가, 어디까지, 어떻게 설정할 것인가? 이와 같은 문제는 NGO가 어느 정도 활성화된 현 단계에서 결국 한국NGO의 그 위상적, 개념적인 문제와도 직결된다.

이 연구에서는 한국의 여러 지역 중 강원지역을 연구의 대상으로 선정하여 이 지역의 사회구성원들이 자신이 속한 지역의 NGO에 대하여 가지고 있는 현재와 과거의 인식을 실증적으로 규명・분석하여 한국사회에 있어서 지역적 차원의

NGO에 대한 신뢰의 정도를 밝히고 나아가 한국NGO에 대한 이해를 구하고자 한다. 현 단계에서 지역NGO에 관한 지역NGO활동가와 지역사회구성원들의 인식에 대한 연구는 NGO 본연의 모습을 재정립할 수 있다는 측면에서 매우 중요한 의미를 가진다. 신뢰의 측면에서 NGO에 대한 사회적 인식과 더불어 평가는 NGO 자체의 존립과도 깊이 관련될 뿐만 아니라 나아가 한국NGO의 활동을 정당하게 하는 원동력이 된다는 점에서 흥미 있는 접근이라고 여겨진다.

한국사회는 지방정치시대의 진행과 더불어 한국NGO도 지방으로 확산되어 정착되는 모습을 보여 주고 있다. 지역은 소위 중앙차원의 NGO보다는 지역단위 NGO의 영향을 직접적으로 받고 있다. 이러한 점에서 지역NGO의 신뢰에 관한 연구는 한국사회 전반의 NGO에 대한 연구 못지않게 중요하다.

# Ⅱ. 연구의 방법과 대상

## 1. 연구의 방법

바람직한 NGO의 활동이 이루어지고 그 위상이 정립되기 위해서는 사회구성원이 어느 정도 NGO의 활동과 부합되는 가치관을 가지고 있어야 하는 것은 당연하다. 그러한 이유는 NGO의 활동이 시민의 신뢰를 상실하고  불신 속에서 이루어지게 된다면 NGO의 존립의 근거는 사라지고 그 유지 또한 어려울 뿐만 아니라 그들의 활동을 정당화하기는 어렵기 때문이다. 따라서 NGO활동에 대한 신뢰의 정도와 관련하여 누구의 인식이 중요한가를 묻지 않을 수 없고, 이에 대한 대답은 역시 NGO를 이끌어 가는 활동가와 NGO의 활동을 바라보는 사회구성원의 인식이 중요하다고 할 수 있다. 만일 NGO가 그 존립기반인 시민의 신뢰를 져버렸거나 혹은 시민의 기대와 믿음에 부응하지 못하고 있다면 한국의 NGO에 대한 부정적인 평가가 가능하며 시민운동의 부분적인 역기능을 설명할 수 있는 나름대로의 근거를 제공할 수 있다.

공익을 중심으로 한 NGO의 활동은 어느 정도 사회구성원의 이해와 일치하기 때문에 사회구성원의 인식전환에 큰 도움이 될 것이다. 이러한 맥락에서 NGO활동에 대한 사회구성원의 인식이 어떻게 변화하는가를 분석하는 것은 매우 중요한 부분이다. NGO의 기능과 로비활동에 연계되어 있는 정부, 언론, 의회, 주민 등이 NGO의 전반적인 활동과 역할에 대해 어느 정도로 인식하고 반응하고 있는가 하는 점은 NGO에 대한 신뢰 및 위상에 대한 문제 뿐 아니라 이들의 활동에 힘을 실어 줄 수 있다는 점에서 그러하다. 따라서 지역적 차원에 있어서도 지역NGO활

동가, 지역주민, 지방의회의원, 지방정부 공무원, 지역 언론인 등과 같은 사회구성원들이 각자가 소속된 지역의 NGO에 대해서 가지고 있는 인식정도는 중요할 수밖에 없다.

NGO구성원과 사회구성원의 인식은 서로 밀접한 관계가 있다. NGO구성원이 NGO에 대해 적극적으로 생각하고 활동하는 동시에 사회구성원이 NGO의 활동에 대해 역시 적극적 또는 긍정적으로 평가할 경우 NGO는 그 만큼 사회구성원들로부터 신뢰를 얻고 있으며, NGO의 활동 또한 활성화될 가능성이 높다. 그러나 이에 비해 NGO실무자와 몇 몇 구성원만이 NGO의 기능을 긍정적으로 평가할 경우 NGO는 신뢰를 상실하고 그 만큼 NGO의 활성화 가능성은 낮아진다.

이 연구는 NGO구성원과 사회구성원 간의 과거와 현재의 인식의 격차에 대한 분석을 통해 NGO에 대한 전반적인 이해 및 사회구성원의 신뢰의 정도를 추출해 내는 방법을 사용하였다. 하지만 한국사회는 각 지역마다 나름대로의 문화적 특수성과 지역의 이해관계가 상이하므로 NGO에 대한 사회구성원들의 인식에 관한 일반화는 용이하지 않다. 특히 한국과 같이 혼합적인 문화와 복합적 사회구조와 정치행정과정이 존재하는 상황에서는 NGO에 대한 정확한 이해가 쉽지 않다.

따라서 이 연구는 강원지역의 사회구성원인 NGO활동가와 지역주민, 지방정부 공무원, 지방의회 의원, 지역 언론인들이 NGO의 활동과 관련하여 가지고 있는 인식의 내용과 차이를 실증적으로 추출해 내기 위해 설문조사방식을 사용하였다. 사회구성원들의 개인수준의 분석(Individual-level Analysis)을 통한 실증적 자료를 이 방식을 통해 수집하였다[1]. 또한 NGO들의 활동이 어느 정도의 신뢰와 실효성을 가지고 있으며, 그에 대한 인식이 어떠한 지를 살피기 위하여 전화인터뷰, 면접인터뷰 등을 실시하였다.

설문은 과거-현재의 두 부분으로 나누어 연구대상으로 선정된 강원지역 사회구성원과 NGO 실무자 모두에게 동일한 항목을 통해 강원지역NGO의 활동과 그에 대한 인식을 파악하는 질문으로 구성되었다. NGO에 대한 사회구성원들의 과거와 현재의 인식을 다룬 선행 연구결과가 없었던 어려운 여건을 고려, NGO에 대해 사회구성원들이 가지고 있는 인식을 직접 물어 보는 방식을 택하였고, 이러한 현재적 인식을 바탕으로 사회구성원들에 의해 스스로 설정된 과거 즉 사회구성원 개별수준에서 NGO를 최초로 알게 되고 인식한 시점과의 차이가 어떠한지를 비교하는 방법을 택하였다.

현재인식에 대해서는 두 가지 항목이 추가로 구성되었는데, 현 시점에서 NGO의 정체성문제와도 관련되는 주요쟁점 현안인 ‘NGO 출신의 정치가로의 변모’, ‘정부

1) 설문의 실사 시기는 2004년 10월 18일에서 11월 6일까지이다.

혹은 지방정부의 NGO에 대한 보조금 지급에 관해 사회구성원들이 어떠한 인식의 정도를 가지고 있는지'를 조사하였다.

## 2. 연구의 대상

NGO에 대해 어떠한 시각으로 접근하는가에 따라서는 그 분류의 방식도 다양할 뿐만 아니라 역사적 배경, 정치·문화적 환경, 정치체제에 따라 다양하게 정의되고 있기 때문에 NGO의 명확한 개념정의에는 다소 어려움이 따른다(Farrington 1993, 1-3). NGO는 활동의 목적이나 성격, 추구하는 가치에 따라서 다양하게 존재하고 있기 때문에 획일적으로 그 개념을 정의한다는 것은 쉽지 않다(이현출 2004, 211-212). 한국사회에 있어서도 NGO에 대한 이해는 매우 다양한데 대부분의 한국적 논의의 중심선은 공익을 중심으로 하는 시민단체를 지칭하고 있는 것으로 요약되며, 대부분의 논의들을 대별하여 보면 공익성과 사회성, 정부와 비정부라는 두 가지 관점으로 분류된다. 본 연구의 대상인 NGO는 이익집단의 영역 속에서의 공익단체, 공익단체 영역에서의 NGO로 규정된다[2].

이 연구는 첫째, 연구자의 접근 용이성과 지역적 특성을 고려하여 한국사회의 여러 지역 중에서 강원지역을 선정하였다. 그리고 그 속에서 활동하고 있는 NGO를 쉴즈(D.Sills)의 자발적 결사체 분류방식(Sills 1957; 이경원·김석준 1999, 175-177)을 원용, 강원지역의 NGO를 분류하여 연구의 대상으로 선정하였다[3]. 선정된 NGO는 강원지역의 광역, 기초자치단체를 중심으로, 어느 정도 독자성을 가지고, 지역의 문제를 해결하기 위해 자생적으로 결성되어 활동하는 단체이다.

---

2) NGO는 목적이 특수 이익과 같은 사적이익이 아닌, 광범위한 대중의 공동 이익인 공적이익을 추구한다는 점에서 일반적으로 지칭되는 사적이익단체와는 명백히 구별된다. 대부분의 학자들은 공익단체를 "조직의 구성원이나 실무자들을 위한 결집된 선(collective good)을 추구하는 조직"(Berry 1977, 7)이나 "조직구성원의 편익이 아닌 집합체를 추구하는 조직"(Dawson 1973, 2), "모든 지역사회의 구성원의 공동이익을 위한 조직"(Schattschneider 1960, 23)으로 정의하고 있다.

3) NGO는 공간적 활동범위와 활동의 내역을 기준으로 할 때 전국적 수준의 활동조직과 지역적 활동조직으로 나누어 질 수 있다. 그러나 조직간 연계의 성격으로 볼 경우에는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 하나는 독립형(independent type)으로 전국적인 조직과의 연계나 다른 관련 조직 간에 연결망을 형성하지 않는 NGO이다. 두 번째는 연합형(federation type)으로 전국적인 모(母)조직이나 연합체와 연결되어 있으나, 재정이나 활동에서 독자적으로 운영되는 NGO이다. 셋째, 조합형(corporate type)으로 전국적인 모(母)조직에 연결되어 있는 지부형태의 NGO이다. 본 연구는 이러한 세 가지 유형을 고려하여 독립형과 연합형의 형태를 취하고 있는 강원지역의 NGO를 주요 연구 대상으로 선정하였다.

둘째, 강원지역의 일곱 개 기초 자치단체 도시들을 선정하였다. 연구의 대상지역으로 선정된 일곱 개 도시는 강원지역의 市단위의 모든 도시를 포함한 것이며 농어촌지역은 제외하였다. 그러한 이유는 NGO들이 주로 이들 일곱 개 도시를 중심으로 활동하고 있으며, 선정된 도시들을 중심으로 강원지역 NGO의 일반적 특징을 분석할 수 있을 것으로 여겼기 때문이다.

셋째, 강원지역 내 32개 NGO의 활동가 55명, 지역주민 436명, 지방정부 공무원 168명, 지방의회의원 124명, 지역 언론인 24명 등 총 807명을 층화 추출하여 연구의 대상으로 선정하였다.

## Ⅲ. 강원지역 NGO의 특성

NGO에 관한 신뢰의 측면에서 인식의 문제는 개인의식을 전제로 하여 성립되는 것으로 사회구성원 각각의 의견, 판단, 인상, 감각 등이 작용한다. 이 연구에서 인식의 주체는 강원지역 사회구성원이며 인식되는 객관적 대상은 강원지역 NGO들이다. 이러한 인식은 사회구성원이 자신이 속한 사회에 대해 어떠한 느낌, 태도, 감정을 가지고 있는가에 따라 결정되며((Almond and Verba 1963, 15), 따라서 사회구성원이 NGO라는 존재에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는지, 또는 일정한 인식의 수준이 어느 정도인가 하는 문제는 자기가 속한 지역의 특성과 깊이 연관된다.

강원지역 역시 한국의 부분사회로서 나름대로의 고유한 문화와 역사를 간직하고 있으며 지역적 특성을 가지고 있다. 강원지역은 전통적으로 공동체적인 성격이 강하기 때문에 NGO의 인식에 있어서 이론적인 사회과학적 이해와 함께 혈연, 지연, 학연에 기인하는 정서적인 인간관계, 정치성향을 보여준다.

그 동안 강원지역은 귀속주의 정치와 보수적인 정치성향이라는 특징을 보여 왔다. 이러한 두 가지 특성은 강원지역이 가지는 사회적·경제적·지리적 환경 속에서 나타난다. 일반적으로 어떤 지역이 지니고 있는 사회적·경제적·지리적 등 환경조건들은 그 지역에 거주하는 주민들의 특성에 영향을 미치며, 반면 주민들의 인구구조와 그 특성은 그 지역의 현재와 미래의 성격을 규정짓는 주요 조건이 된다 (Bogue 1957, 337-392).

면적의 82%가 산지로 이루어져 있는 강원지역은 212㎞의 해안선, 145㎞에 달하는 휴전선에 접하고 있으며, 교통체제가 미비하고 상대적으로 경제 산업구조 역시 취약한 실정이다. 강원지역의 행정구역은 18개시·군(7개시, 11개 군), 187개 읍면동으로 구성되어있다(강원도청 홈페이지 http://www.provin.gangwon.kr). 강원도의 인구는 2004년 12월 말 기준으로 153만 여명 정도로 한국의 16개 시도의 인구를

집계한 결과에서 최하위권에 속한다.

<표 2> 강원도 인구(2004년 12월말 기준)

| | 가구 | 인구 |
|---|---|---|
| 총계 | 563,355 | 1,528,640 |
| 시 합계 | 395,195 | 1,087,419 |
| 군 합계 | 168,160 | 441,221 |

자료: 강원도청 홈페이지( http://www.provin.gangwon.kr) 참조

<표 3> 강원도 및 3개시의 인구 규모 변화

| 구분 | | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1998 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 인구수 | 강원도 | 1,636,726 | 1,866,928 | 1,790,754 | 1,580,430 | 1,552,667 | 1,528,640 |
| | 3개시 | 480,513 | 585,774 | 613,231 | 671,917 | 735,688 | 770,024 |

출처 : 각 연도 강원통계연보(3개시는 춘천, 원주, 강릉시의 인구)

이와 같은 사회적·경제적·지리적 환경 속에서 강원지역의 특성은 어떠한가? 첫째, 강원지역은 귀속주의 정치의 특징이 나타난다. 정치적 행위자들을 연결시켜 주는 주요한 연결고리의 하나가 귀속적 공유의 특징이다. 혈연, 지연 및 학연 등의 특징을 공유하여 조직된 종친회, 향우회 및 동창회는 강원지역 정치과정에서 비공식적인 영향력을 행사하고 있다. 또한 각 도시의 지방명문 고등학교와 동창회 역시 사적인 연결망을 제공하여 정치, 경제 및 사회엘리트의 충원통로가 된다. 따라서 지방명문고 출신이 아닌 국회의원, 시장 등은 자신의 입지 및 정치행위 과정이 용이하지 않고 부단히 견제되기도 한다. 또한 출신 지역을 토대로 한 향우회 등도 사적인 연결망을 통해 나름대로의 힘을 발휘하기도 한다.

표<3>을 통해 지방정치권이나 공무원사회, 그리고 지역의 경제계, 교육계 등이 해당 지역의 출신자나 학연을 중심으로 하여 구성되거나 그 구성가능성이 더욱 높을 수 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. 또한 강원지역 내 NGO활동가 및 회원들 역시 이와 같은 변수들을 중심으로 활동하고 있거나, 지연과 학연이라는 강한 연결고리 속에서의 활동의 정도가 더욱 크고 그 영향력 또한 강할 수 있다는 점을 고려해 볼 수 있다.

<표 4> 춘천시의 영역별에 따른 주도적 영향력 변수

| 영향력 / 영역 | 첫 번째 변수 | 두 번째 변수 |
|---|---|---|
| 지방정치권 | 춘천지역 출신여부 | 춘천소재 고등학교 출신여부 |
| 공무원사회 | 춘천지역 출신여부 | 개인의 업무능력 |
| 경제계 | 춘천지역 출신여부 | 중앙부서 실세와의 연고 |
| 문화·예술계 | 개인의 업무능력 | 학위나 전문자격증 |
| 교육계 | 춘천지역 출신여부 | 학위나 전문자격증 |
| NGO | 춘천지역 출신여부 | 춘천소재 고등학교 출신여부 |

자료 : 한림대 사회조사연구소·춘천문화방송 2004.

둘째, 강원지역의 주민들은 대체적으로 보수주의 정치성향을 띠고 있다. 이러한 보수주의 정치성향은 투표의 특성에서 찾을 수 있다. 표<4>에 제시된 강원지역에서 치러졌던 역대 국회의원선거 결과는 여당 투표성향과 보수주의적 경향을 매우 강하게 보여주고 있다. 이러한 강원지역 주민의 투표성향은 대통령선거에서도 나타난다. 표<5>에서 13대 대통령 선거로부터 16대 대통령선거에 이르기까지 여당을 중심으로 한 보수주의 성향을 띤 후보자의 당선은 강원지역의 보수주의적 투표성향을 보여준다.

<표 5> 국회의원선거에서 정당의 득표율(단위: 백분율, 괄호 안은 당선자 수)

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 14대 (92) | | 민자당 | 통합민주당 | 통일국민당 | 무소속 | |
| | 강원 | 38.8(8) | 11.7(0) | 31.9(4) | 14.0(2) | |
| | 전국 | 38.5 | 29.2 | 17.4 | 11.5 | |
| 15대 (96) | | 신한국당 | 국민회의 | 통합민주당 | 자민련 | 무소속 |
| | 강원 | 37.3(9) | 6.7(0) | 14.5(2) | 23.6(2) | 17.7(0) |
| | 전국 | 34.5 | 25.3 | 11.2 | 16.2 | 11.8 |
| 16대 (00) | | 새천년민주당 | 한나라당 | 자민련 | 민주국민당 | 무소속 |
| | 강원 | 36.5(5) | 38.6(3) | 10.2(0) | 6.5(1) | 8.1(0) |
| | 전국 | 35.9 | 39.0 | 9.8 | 3.7 | 9.4 |
| 17대 (04) | | 열린우리당 | 한나라당 | 새천년민주당 | 자민련 | 민주노동당 |
| | 강원 | 38.1(2) | 40.6(6) | 3.5 | 1.3 | 12.8 |
| | 전국 | 38.3 | 35.8 | 7.1 | 2.8 | 13.0 |

<표 6> 대통령 선거에서 후보별 득표율(단위: 백분율)

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 13대 (87) | | 노태우 | 김영삼 | 김대중 | 김종필 | 14대 (92) | 김영삼 | 김대중 | 정주영 | 박찬종 |
| | 강원 | 59.3 | 26.1 | 8.8 | 5.4 | | 41.5 | 15.5 | 34.1 | 6.9 |
| | 전국 | 36.6 | 28.0 | 27.0 | 8.1 | | 42.0 | 33.8 | 16.3 | 6.4 |
| 15대 (97) | | 이회창 | 김대중 | 이인제 | 권영길 | 16대 (02) | 이회창 | 노무현 | 이한동 | 권영길 |
| | 강원 | 43.2 | 23.8 | 30.9 | 1.0 | | 52.48 | 41.51 | 0.45 | 5.07 |
| | 전국 | 38.2 | 39.7 | 18.9 | 1.2 | | 46.59 | 48.91 | 0.30 | 3.90 |

낙후 된 사회적·경제적·인구적 환경 속에서 나타난 귀속주의적인 정치와 보수주의적 정치성향을 띠고 있는 강원지역의 특성 속에서 NGO의 특성은 어떠한가?

첫째, 강원지역의 귀속주의적 정치성향은 강원지역의 NGO들의 평상시, 선거 시기 등의 활동에 영향을 미친다. 현재 강원지역의 NGO는 각 지역을 중심으로 한 나름대로의 활동을 벌이고 있는데, 혈연, 지연, 학연을 중심으로 한 일차집단 혹은 귀속집단의 영향력이 더 중요하며 자발적 NGO와 같은 집단의 영향력은 오히려 이차적이다. 하지만 지연, 학연을 중심으로 하여 형성된 사적 연결망이 NGO의 조직과 활동 등 그 영향력을 강화했을 수도 있다는 역설적인 설명도 가능하다.

강원지역의 경우 기본적으로 지연, 학연 및 혈연에 기초한 귀속적 연결고리는 지방정치의 행위자를 묶어주는 중요한 요소이다. 이 속에서 강원지역의 NGO는 활동에 많은 제약이 있기도 하지만, 지연, 학연을 중심으로 한 귀속주의적 정치풍토가 지역 단위의 활동에 있어서는 오히려 유리한 면으로 작용할 수 있다. 특히 산업화의 상대적 낙후성과 전통 사회적 요소의 상대적 보존은 지역사회의 일체감과 그에 따른 공동체 의식을 강화시켰을 수도 있다. 이러한 지역적 특성은 지역NGO가 소위 중앙차원의 활동방식과 다른 차별성을 갖게 하는 하나의 부분이 될 수 있다.

둘째, 강원지역의 NGO와 그 활동가는 지역주민에 비해 상대적으로 진보적인 정치성향을 가지고 출발하였다는 점을 들 수 있다. 이러한 정치성향은 강원지역 NGO의 활동을 제약하는 부분이 될 수 있다. 그러나 한편으로는 강원지역에서 NGO들이 스스로의 존립을 위해 더욱 많은 활동하게 하는 부분으로 작용할 수 있다. 결국 강원지역 주민들의 보수적인 정치성향은 NGO의 활동과 역할에 많은 영

향을 주었다고 볼 수 있다. 1990년 이후 등장한 강원지역 NGO의 활동가들이 강원지역의 주민보다는 상대적으로 진보적인 활동가들로 구성되어 있었는데, 이들의 활동이 주로 사회변화와 개혁에 등에 있었다.

하지만 강원지역 주민들이 보수주의적인 정치성향은 1990년대 이후 강원지역 NGO가 성장하는데 장애요소로 작용하였다는 분석 역시 가능하다. 중앙차원에서 주요 NGO들이 조직성과 전문성을 가지고 정치과정에 비교적 크고 작은 영향을 미치고 있을 때, 지역적인 수준에서 특히 지방정치과정에 있어서 강원지역 NGO들이 그 영향력을 넓히기에는 다소 제약적인 부분일 수 있다(안득기 2001, 27-28).

# Ⅳ. NGO에 대한 사회구성원들의 인식

## 1. 정치성향

우선 설문조사 시점에서 강원지역 사회구성원들이 가지고 있는 정치성향을 살피기 위해 보수에서 진보에 이르는 5점 척도(보수(1점), 중도보수(2점), 중도(3점), 중도진보(4점), 진보(5점))로 설문을 구성하여 조사하였다. 연구자의 이러한 질문구성은 기존 연구에서 정치성향에 대한 분석을 위해 실시하였던 방식을 참조하여 작성되었다.

조사 시점에서 강원지역의 사회구성원들은  중도적인 정치성향(전체 평균 3.06)을 보이며, 이들 중 NGO실무자들이 가장 진보적인 정치성향에 가까운 것으로 나타났다[4].

4) 집단 간의 차이를 보기 위하여 분산분석(Analysis of Variance : ANOVA)을 실행하였고 각 변수간의 차이를 분석하였다. 그리고 본 연구에서 설정한 변수들의 신뢰도(reliability)를 검증하기 위하여 내적 일관성을 조사하는 방법인 Cronbach′ alpha 계수를 추출하였다. 본 연구에서는 모든 변수의 신뢰도 계수가 높은 값을 보이고 있어 변수들을 측정하는 항목간의 내적 일관성이 높은 것으로 나타났다.

<표 7> 정치성향 집단 간 차이

| 구 분 | 빈도 | 평균값 | 표준편차 | 집단 간 차이비교 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | F값 | 유의확률 |
| 지역주민 | 436 | 3.05 | 1.09 | 9.180 | 0.000 |
| 지방의회 | 124 | 2.84 | 1.26 | | |
| 지방공무원 | 168 | 2.95 | 1.13 | | |
| 언론 | 24 | 3.38 | 1.01 | | |
| NGO | 55 | 3.85 | 0.85 | | |
| 합계 | 807 | 3.06 | 1.13 | | |

* 평균값은 5점 척도를 기준으로 보수(1점)에서 중도 보수(2점), 중도(3점), 중도 진보(4점), 진보(5점)까지의 누적 점수를 평균한 값으로 점수가 높을수록 진보적인 성향을 나타내고 있음.

## 2. 현재의 인식

강원지역 사회구성원들이 NGO에 관하여 현재와 과거에 어느 정도의 인식을 가지고 있는지를 살피기 위하여 내부적·외부적인 활동과 관련된 문제를 중심으로 8개의 질문을 구성하여 조사를 실시하였다. 또한 한국사회의 쟁점현안에 대한 2개의 질문을 추가로 작성하여 사회구성원들의 인식을 살폈다. 현재의 인식에 관한 조사는 조사 시점에서 강원지역의 NGO에 대해 응답자가 가지고 있는 인식에 관해 답하게 하였다. 그리고 과거의 인식은 응답자가 강원지역 NGO를 인식하게 된 이후부터 조사시점까지의 기간으로 정하여 질문을 하였다[5].

<표 7>질문항목 정리

5) 조사된 결과들은 각 질문항목별로 분산 분석(Analysis of Variance : ANOVA)을 실시하였다. 또한 강원지역 사회구성원들 간의 인식의 차이를 살펴보기 위해 다중비교검정(Multiple Range Test)을 실행하였고 유의미한 결과를 보였다.

| 현재 - 과거 인식 설문 | 추가 : 쟁점 현안 설문 | 5점 척도 |
|---|---|---|
| NGO의 정치활동 | NGO 출신의 정치가로의 변신 | 매우 부정 1점<br>약간 부정 2점<br>보 통 3점<br>약간 긍정 4점<br>매우 긍정 5점 |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | | |
| NGO와 지방정치와의 조화 | | |
| NGO의 공익성 | NGO에 대한 정부보조금 지원 | |
| NGO의 본연의 역할 수행 | | |
| NGO 실무자의 자질과 능력 | | |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | | |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | | |

<표 9> NGO실무자와 사회구성원 간 현재 인식 차이
(NGO를 기준으로 한 평균점수 차이)

| 세부적 항목 | 동일항목 집단별 인식 차이 | | | | | | | | | 전체 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | NGO | 지역주민 | | 지방의회 의원 | | 지방정부 공무원 | | 언론인 | | |
| | 평균 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | |
| NGO의 정치활동 | 3.76 | 3.02 | -0.74 | 2.61 | -1.15 | 2.84 | -0.92 | 3.04 | -0.72 | 2.97 |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | 4.11 | 3.32 | -0.79 | 3.23 | -0.88 | 3.30 | -0.81 | 3.58 | -0.53 | 3.36 |
| NGO와 지방정치와의 조화 | 3.27 | 2.86 | -0.41 | 2.81 | -0.46 | 2.66 | -0.61 | 2.92 | -0.35 | 2.84 |
| NGO의 공익성 | 4.16 | 3.25 | -0.91 | 3.35 | -0.81 | 3.15 | -1.01 | 3.37 | -0.79 | 3.31 |
| NGO의 본연의 역할 수행 | 3.55 | 2.97 | -0.58 | 2.90 | -0.65 | 2.57 | -0.98 | 2.75 | -0.80 | 2.91 |
| NGO활동가의 자질과 능력 | 3.53 | 3.17 | -0.36 | 3.02 | -0.51 | 2.71 | -0.82 | 2.67 | -0.86 | 3.06 |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | 3.11 | 3.00 | -0.11 | 2.90 | -0.21 | 2.58 | -0.53 | 2.42 | -0.69 | 2.89 |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | 3.45 | 2.89 | -0.56 | 2.87 | -0.58 | 2.79 | -0.66 | 2.96 | -0.49 | 2.91 |
| 전 체 평 균 | 3.62 | 3.06 | -0.42 | 2.96 | -0.66 | 2.83 | -0.79 | 2.96 | -0.65 | 3.03 |

* 평균값은 5점 척도 중 매우부정(1점)에서 매우긍정(5점)까지의 누적 점수를 평균한 값으로 점수가 높을수록 강한 긍정을 나타내고 있음.

제시된 표<8>는 NGO활동가가 인식하고 있는 정도와 각 사회구성원이 인식하고 있는 정도의 차이가 크게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 전체적으로 NGO와 사회구성원들 간의 인식의 차이가 가장 큰 부분은 NGO의 정치활동에 대한 부분으로 지방의회의원과 NGO활동가의 인식의 차이(1.15)가 매우 크다.

NGO활동가와 지역주민과의 차이가 가장 큰 항목은 NGO의 공익성 문제(0.91)로 나타났다. 이러한 결과는 지방정부 공무원 사이에도 역시 가장 높은 차이(0.98)를 보이는 부분이다. 지역의 언론인과 NGO활동가가 가장 큰 차이(0.86)를 보인 항목은 NGO의 자질과 능력에 관한 부분이다.

각 항목별로는 NGO가 한국정치발전에 미치는 영향력에 관한 항목에 대해 지방의회의원(0.88)이 가장 큰 차이를 보였으며, 지방정부 공무원(0.81), 지역주민(0,79) 순으로 나타났다. 이러한 결과 역시 NGO활동가가 인식하고 있는 수준(3.24)에 비해 큰 차이를 보이고 있다. 또한 NGO와 지방자치와의 조화정도에 있어서는 지방정부 공무원(0.61)이 가장 큰 차이를 보였으며, NGO의 공익성 정도에 있어서는 지방정부 공무원과 NGO활동가의 차이(1.01)가 매우 크다. NGO의 본연의 역할과 관련된 항목에서도 지방정부 공무원(0.98)과 지역 언론인(0.80)이 NGO활동가와 큰 인식의 차이를 나타내고 있다. NGO의 금전적 물질만능주의 초월성 정도를 묻는 항목에서는 지역주민(0.11)과 지방의회의원(0.21)이 NGO활동가와 주목할 만한 차이를 보이지 않지만 언론인(0.69)과 지방정부 공무원(0.53)등이 많은 차이를 보이고 있다.

전반적으로 지방정부 공무원과 NGO활동가 간의 인식의 차이가 가장 크고(0.79), 지방의회의원(0.66), 지역의 언론인(0.65) 순으로 비교적 많은 차이를 보이고 있다. 결국 강원지역 NGO에 대한 각 사회구성원들의 인식은 서로 간에 차이를 보이고 있으며, 특히 NGO활동가는 다른 사회구성원들에 비해 강원지역 NGO의 전반적인 모습에 대해 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 결과는 NGO활동가 스스로가 실질적으로 NGO를 운영하고 책임을 져야 한다는 사명감에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 또한 NGO활동가 자신이 속한 단체의 전반적 활동이나 역할에 대한 인식의 결과이기도 하다. 따라서 강원지역 NGO 전반에 걸친 현재적인 인식의 질문항목에서 NGO 자신들의 인식의 수준이 강원지역의 제 사회구성원에 비해 높은 결과로 나타나는 것은 어쩌면 당연한 것이며, 자신들의 역할과 활동에 관련된 부분에 있어서는 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 전체평균(3.07)으로 보면 아직까지 NGO에 대해 사회구성원들의 인식의 정도는 높지 않다. 강원지역의 NGO가 나름대로 지역주민에게 더 가까이 다가서고 보다 많은 관심과 참여를 이끌어내기 위해서는 보다 많은 노력이 요구된다.

## 3. 과거 - 현재의 인식 차이

<표 10> NGO와 사회구성원 간 과거 인식 차이

| 세부적 항목 | 동일항목 집단별 차이(5점 평균비교) | | | | | | | | | 전체 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | NGO | 지역 주민 | | 지방의회 의원 | | 지방 정부 공무원 | | 언론인 | | |
| | 평균 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | 평균 | 인식 차이 | |
| NGO의 정치활동 | 2.96 | 2.93 | -0.03 | 2.62 | 0.34 | 2.63 | 0.33 | 2.83 | 0.13 | 2.82 |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | 3.24 | 3.01 | -0.23 | 3.18 | -0.06 | 3.11 | -0.13 | 3.21 | -0.03 | 3.08 |
| NGO와 지방정치와의 조화 | 2.71 | 2.79 | -0.08 | 2.77 | 0.06 | 2.48 | -0.23 | 2.96 | 0.25 | 2.72 |
| NGO의 공익성 | 3.51 | 3.03 | -0.48 | 3.28 | -0.23 | 2.96 | -0.55 | 3.08 | -0.43 | 3.09 |
| NGO의 본연의 역할 수행 | 3.18 | 2.86 | -0.32 | 2.98 | -0.20 | 2.50 | -0.68 | 2.83 | -0.35 | 2.83 |
| NGO활동가의 자질과 능력 | 3.25 | 3.02 | -0.23 | 3.07 | -0.18 | 2.57 | -0.68 | 2.71 | -0.54 | 2.94 |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | 3.00 | 2.90 | -0.10 | 2.93 | -0.07 | 2.54 | -0.06 | 2.54 | -0.06 | 2.82 |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | 2.89 | 2.79 | -0.10 | 2.89 | 0.00 | 2.67 | -0.22 | 2.88 | -0.01 | 2.79 |
| 전 체 평 균 | 3.09 | 2.92 | -0.18 | 2.96 | -0.04 | 2.68 | -0.28 | 2.88 | -0.13 | 2.89 |

* 평균값은 5점 척도 중 매우부정(1점)에서 매우긍정(5점)까지의 누적 점수를 평균한 값으로 점수가 높을수록 강한 긍정을 나타내고 있음.

<표 10> 과거와 현재의 인식차이

| 구분 | Paired Differences | | t값 | 유의도 |
|---|---|---|---|---|
| | 차이 | 표준편차 | | |
| NGO의 정치활동 | -0.10 | 0.710 | -3.905 | .000 |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | -0.24 | 0.761 | -8.774 | .000 |
| NGO와 지방정치와의 조화 | -0.09 | 0.519 | -4.638 | .000 |
| NGO의 공익성 | -0.19 | 0.637 | -8.123 | .000 |
| NGO의 본연의 역할 수행 | -0.06 | 0.663 | -2.585 | .010 |
| NGO활동가의 자질과 능력 | -0.11 | 0.585 | -5.111 | .000 |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | -0.06 | 0.550 | -3.050 | .002 |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | -0.09 | 0.501 | -4.658 | .000 |

* 위의 표는 대응표본 T 검정의 수행결과를 보여준다. 먼저 NGO의 정치활동에 대해 강원지역 사회구성원들의 인식이 과거로부터 현재 평균값 기준 0.10 정도의 차이가 있음을 보여준다. 또한 NGO의 정치활동에 대해 강원지역 사회구성원들의 인식이 과거로부터 현재의 편차도 상당히 작음을 알 수 있다. 대응표본 검정표를 보면 대응자의 표준편차(0.710)가 대응차의 평균(-0.10)보다 큰 탓에 t값이 -3.905로 작은 편이다. 여기서 t값은 대응차의 평균을 그 표준 오차 평균으로

나눈 값이다.

강원지역 사회구성원들의 현재 인식과 과거 인식의 차이는 어떠한가? 현재와 과거의 인식 차이를 보기 위해 T 검정(T-test)을 수행 하여 제시된 표<10>를 보면 전체 평균에서 과거(2.89)에 비해 현재(3.03)에 대한 인식이 크게 높아지지 않았다. 이러한 결과에 대해 두 가지의 상반된 평가가 가능하다. 첫째, 강원지역 NGO의 활동과 관련, 아직까지 강원지역 주민들에게 크게 인정 받지 못하고 있다는 부정적인 평가가 가능하다. 두 번째, 이와는 상반된 해석으로 과거의 인식에 비해 현재의 인식의 점수가 아주 미미한 수준으로 높아졌다는 점은 NGO의 활동과 존재가 강원지역 사회구성원들에게 크게 부정적인 영역은 아닌 것으로 해석될 수도 있지만, 이 역시 아직까지 강원지역의 NGO는 사회구성원들에게 크게 신뢰 받지 못하고 있다는 측면을 벗어나지는 못한다.

그러나 세부적인 항목에서는 강원지역 사회구성원들의 과거 인식과 현재 인식과는 차이를 보인다. 우선 NGO활동가의 경우, 모든 항목에서 과거의 인식에 비해 현재의 인식수준이 높아져 있다. NGO의 정치활동에 대해 과거(2.96)에 비해 현재(3.76)의 인식이 긍정적인 방향으로 변한 것을 알 수 있다. 또한 한국정치발전의 영향력(과거 3.24, 현재 4.11)에 대해서는 긍정적인 방향으로 인식의 변화가 가장 크게 나타났다. 지방자치와의 조화문제 있어서도 과거(2.71) 다소 부정적인 선에서 현재(3.27)의 인식이 어느 정도 긍정적인 방향으로 선회하고 있음을 보여주고 있다.

NGO의 공익성문제에 관해서는 과거(3.51)와 현재(4.16) 모두 긍정적인 모습을 보이고 있으며, 특히 현재의 인식이 더욱 높아졌다. 이러한 결과는 NGO활동가 스스로는 자신들의 공익성 문제에 관해 어느 정도 인정하고 있는 편이라고 할 수 있다. 또한 자신들의 역할정도(과거 3.18, 현재 3.55)와 자질과 능력(과거 3.25, 현재 3.53)이 향상 되었다고 인식하고 있다.

그러나 NGO활동가 스스로가 생각하고 있는 NGO의 금전적인 문제나 물질만능주의 초월성에 관해서는 과거(3.00)와 현재(3.11)의 인식의 차이가 가장 작게 나타나 아직까지 재정적인 문제가 크게 해결되지 않고 있음을 보여주고 있다. 언론과의 관계는 과거(2.89)로부터 현재(3.45)로 많이 향상된 것으로 인식하고 있다.

이와 같이 강원지역 NGO활동가는 과거에 비해 자신들에 관한 전반적인 사항에 관해 보다 긍정적인 모습으로 인식하고 있다. 그러나 전체 항목에 대한 평균점수를 보면 지역주민(과거 2.92, 현재 3.06), 지방의회의원(과거 2.96, 현재 2.96), 지방정부 공무원(과거 2.68, 현재 2.83), 언론인(과거 2.88 현재 2.96)의 인식은 크게 변화하지 않고 있다. 결국 NGO활동가 스스로의 강원지역 NGO에 대한 평가에 비해 강원지역의 사회구성원들의 평가는 상대적으로 떨어져 신뢰의 정도가 높지 않다.

## 4. 과거 - 현재의 인식 순위

<표 11> 과거 - 현재 인식의 순위

| 구분 | 기호 |
|---|---|
| NGO의 정치활동 | A |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | B |
| NGO와 지방정치와의 조화 | C |
| NGO의 공익성 | D |
| NGO의 본연의 역할 수행 | E |
| NGO활동가의 자질과 능력 | F |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | G |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | H |

| 구분 | | 사회구성원의 과거 역할 인식 순위(평균값 기준) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | NGO | 지역주민 | 지방의회의원 | 지방정부 공무원 | 언론인 |
| 1위 | 과거 | D | D | D | B | B |
| | 현재 | D | B | D | B | B |
| 2위 | 과거 | F | F | B | D | D |
| | 현재 | B | D | B | D | D |
| 3위 | 과거 | B | B | F | H | C |
| | 현재 | A | F | F | A | A |
| 4위 | 과거 | E | A | E | A | H |
| | 현재 | E | A | H | H | H |
| 5위 | 과거 | G | G | G | F | A |
| | 현재 | F | E | E | F | C |

설문 결과를 바탕으로 강원지역 NGO에 대한 현재와 과거의 인식의 순위를 사회구성원별로 비교해 표를 구성하였다. 과거의 인식에 있어서 비록 사회구성원간 인식의 수준 차이는 있지만 NGO의 공익성 문제가 NGO활동가, 지역주민, 지방의회의원에게 가장 높은 인식의 수준을 보였던 부분이다. 그러나 현재인식에 있어서

지역주민의 경우, 한국정치 발전에 영향력에 대한 부분을 가장 높게 평가하였고 NGO의 공익성 문제는 2위로 인식되었다.

지방정부 공무원과 지역 언론인은 과거와 현재의 인식에서 정치발전에 대한 NGO의 영향력을 가장 높은 부분으로 인식하고 있다. 즉 이들에게는 정치발전에 미치는 영향력 정도를 강원지역 NGO에게 기대하고 있었거나 현재에도 가장 크게 바라고 있는 부분이라고 할 수 있다.

지방의회의원의 경우 과거 공익성의 문제가 1위로 인식되었으며, 현재의 인식에서도 같은 순위를 나타내고 있다. 즉 이들에게는 지역NGO의 제반 사항 중 공익의 문제가 가장 중요한 것으로 판단하고 있다. NGO활동가와 지역주민의 경우 NGO 활동가의 자질과 능력문제가 과거 인식에서 2위를 차지하고 있는 부분이었다. 그러나 현재의 인식 순위에서는 한국정치발전에 대한 영향력, NGO의 공익 문제로 그 순위가 바뀌었다. 지방의회의원의 경우 과거와 현재의 인식에 있어서 정치발전에 대한 영향력을 2위의 순위로 보고 있다.

과거와 현재의 인식 순위가 바뀌지 않은 부분은 각 사회구성원들이 강원지역 NGO에 기대의 내용이 변하지 않았음을 보여주는 것이라 할 수 있으며, 순위가 바뀐 부분은  NGO를 다시 평가한 결과라고 볼 수 있다. 즉 순위의 변화는 인식의 변화를 보여주는 것이고 이러한 인식의 변화는 NGO에 대한 사회구성원들의 신뢰의 변화를 보여주는 결과이다.

## 5. 주요쟁점 현안에 대한 인식

최근 한국NGO를 둘러싸고 주요쟁점 문제가 되었던 NGO 출신의 정치가로의 변신과 보조금문제에 대해 질문 항을 구성하여 사회구성원들의 인식을 살펴보았다.

### 1) NGO 출신의 정치가로의 변신에 대한 인식

<표 12> NGO 출신의 정치가로의 변신에 대한 인식

| 구 분 | 빈도 | 평균값 | 표준편차 | 집단간 차이비교 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | F값 | 유의확률 |
| 지역주민 | 436 | 2.96 | 0.94 | 6.866 | .000 |
| 지방의회 | 124 | 3.06 | 1.12 | | |
| 지방공무원 | 168 | 2.74 | 1.03 | | |
| 언론 | 24 | 2.46 | 1.14 | | |
| NGO | 55 | 3.44 | 1.05 | | |
| 합계 | 807 | 2.95 | 1.02 | | |

* 위의 표에서 제시된 값은 5점 척도를 기준으로 매우부정(1점)에서 매우긍정(5점)까지의 누적 점수를 평균한 값으로 점수가 높을수록 강한 긍정을 나타내고 있음.

표<12>의 결과물에서 NGO 출신의 정치가로의 변모에 대해 지역의 언론인(2.46)의 부정적인 인식이 가장 높다. 그리고 지방공무원(2.74)과 지역주민(2.96), 지방의회 의원(3.06) 역시 중간수준 정도의 인식에 머물러 있다. 하지만 사회구성원들에 비하면 NGO활동가(3.44) 스스로는 상대적으로 높은 평가를 하고 있는 것으로 보인다.

이 결과로 보아 아직까지 강원지역의 사회구성원들은 NGO 출신의 정치가로의 변모에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있지 않다. 특히 지역의 언론인은 사회구성원들 중 가장 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 지방정부 공무원과 지역주민들에게 있어서도 좋은 인식을 얻지 못하고 있다.

한국사회에서는 정부-시민사회 연대론까지 등장 할 정도로 NGO 출신이 정치가로 변모하는 것에 대해 정부가 상당히 친화적인 모습을 보이고 있다. 그러나 이러한 동반자적인 관계는 이 결과를 놓고 보면 그 동안 지역주민 등 각 사회구성원들이 바라보았던 NGO의 공익성과 정체성의 부분에 혼란을 가져 올 수 있다.

앞에서 살폈던 바와 같이 강원지역의 사회구성원들은 NGO의 정치활동에 중간 이하의 인식을 가지고 있고 과거와 현재의 인식에서도 낮은 정도의 인식 순위를 보이고 있다. 이러한 면은 NGO 출신의 정치인으로의 변모라는 부분과 관련하여 매우 중요한 것이 아닐 수 없다. 그러한 이유는 강원지역 사회구성원들은 NGO를 인식하는데 있어서 공익성을 높은 부분으로 여기고 있었기 때문이다. 결국 이 결과를 통해 보면 NGO가 추구하여야 할 목적과 최종적인 방향은 공익과 직결되는 것이어야 한다는 점을 고려해 볼 수 있다.

NGO 출신의 정치가로의 변신은 공익과는 거리가 먼 사적인 이익을 추구하기 위한 것으로 보이게 되어 강원지역 사회구성원들에게는 상당한 인식의 차이를 발

생시킬 수 있다. NGO의 한국정치발전에 대한 영향력을 높이 인식하고 있는 사회구성원들은 NGO 출신이 공익을 중심으로 활동하여 쌓은 명예와 직위를 이용하여 정치인이 되는 것에 대해서는 인식의 정도가 낮다. 공익성을 가장 중요하게 인식하고 있는 강원지역 사회구성원들은 NGO활동가가 지니고 있는 개인적인 정치성향에 따라 임의적으로 NGO가 움직이거나, 상황에 따라서 정치가로의 변모를 시도하는 NGO 출신의 사람들에 대해서는 좋은 평가를 하고 있지 않아 신뢰의 정도가 낮다고 할 수 있다.

결국 NGO활동가는 사회구성원들의 인식에서 나타나는 기대와 같이 그들의 정체성을 잃지 않는 선에서 활동하는 것이 각 사회구성원들의 바람과도 일치 할 것이다. 반면에 NGO의 활동가의 입장에서 정치가로서의 변모를 시도하려는 이유는 자신이 속한 단체의 영향력을 통해 자신이 추구하는 정치적인 목표를 보다 손쉽게 이루기 위한 적극적인 선택으로 해석할 수도 있다. 실제로 “NGO활동가로서 의회의원들의 활동을 접하면서 보아온 의원들의 전문성 부족, 일부의 부정부패, 혹은 견해의 차이 등을 이유로 직접 의회에 진출해 자신들이 추구하는 개인적인 목적을 달성하기 위한 행위”[6]일수도 있다.

2) NGO에 대한 정부보조금 지원에 대한 인식

<표 13> NGO에 대한 정부보조금 지원에 대한 인식

| 구 분 | 빈도 | 평균값 | 표준편차 | 집단간 차이비교 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | F값 | 유의확률 |
| 지역주민 | 436 | 3.20 | 0.89 | 11.474 | .000 |
| 지방의회 | 124 | 2.85 | 0.99 | | |
| 지방공무원 | 168 | 2.70 | 1.04 | | |
| 언론 | 24 | 2.79 | 1.18 | | |
| NGO | 55 | 3.36 | 1.08 | | |
| 합계 | 807 | 3.04 | 0.99 | | |

* 위의 표에서 제시된 값은 5점 척도를 기준으로 매우부정(1점)에서 매우긍정(5점)까지의 누적 점수를 평균한 값으로 점수가 높을수록 강한 긍정을 나타내고 있음.

지방정부 또는 정부의 보조금 지급 문제에 대해 NGO의 활동가(3,36)와 지역주민(3.20)이 중간 수준이상의 인식을 하고 있고 지방정부 공무원(2.70)과 지방의회의원(2.85), 지역의 언론인(2.79) 등은 그 이하의 수준을 보이고 있다.

6) 2004년 10월 29일. 강원도의회의원 면접인터뷰 요약

지방정부 또는 정부의 보조금에 관한 문제는 NGO 뿐만 아니라 강원지역 사회 구성원들에게도 매우 민감한 문제이다. 우선 '공익을 추구하고 있는 NGO가 정부로부터 보조금을 받아야 하는가?' 라는 문제로부터 보조금 지급에 대한 찬, 반 양론이 뒤섞여 있기 때문이다. 즉 NGO가 공익을 전제로 형성된 것인 만큼 재정지원은 있을 수 없다는 입장과 공익을 추구하기 때문에 일정선 안에서 재정을 지원하는 것이 바람직하다는 입장으로 대별된다.

실제로 재정에 관한 문제는 NGO의 조직운영에 있어서 매우 중요한 부분이다. 이것은 그들의 활동과도 연관되어 있을 뿐만 아니라 생계와도 직접적으로 관련되어 있는 부분이다. 공익적 이슈나 특정 공공재 추구와 관련된 지역 주민들의 참여와 관심은 공공선에 대한 단순한 외침으로는 힘들다. 따라서 이러한 일을 추구하는 NGO는 어느 정도의 재정을 확보하여야 한다. 재정확보의 방법 중의 하나가 정부 보조금이며 이 부분에 대해 강원지역 사회구성원들 중 지방정부 공무원과 지방의회의원, 지역의 언론인 등은 긍정적인 평가를 하고 있지 않다.

강원지역 NGO 실무자들도 연구자의 예상과는 달리, 재정적인 어려움이 있음에도 불구하고 정부 보조금 문제에 대해서 그리 높은 인식을 보이고 있지 않다. 특히 지방정부 공무원의 경우 이들 중 가장 낮은 인식을 하고 있는데 이러한 면은 아직까지 정부 보조금에 대한 문제가 이들 간에도 견해의 차이를 보이고 있다는 것으로 풀이된다.

## 6. 신뢰의 정도 평가

강원지역의 NGO에 대한 사회구성원의 신뢰의 정도를 평가하기 위하여 표 <13>을 구성하였다.

<표 14> 과거 - 현재 동의도 차이

| 세부적 항목 | 인식기준 | 평균 점수 | 동 의 도 차 이 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 동의도(%) (매우+약간) | 부동의도(%) (전혀+별로) | 동의도 차이(%) (긍정-부정) |
| NGO의 정치활동 | 현 재 | 2.97 | 31.0 | 37.3 | -6.3 |
| | 과 거 | 2.96 | 25.2 | 39.2 | -14.0 |
| NGO의 한국정치발전에 대한 영향력 | 현 재 | 3.36 | 44.3 | 15.7 | 28.6 |
| | 과 거 | 3.24 | 30.5 | 24.2 | 6.3 |
| NGO와 지방정치와의 조화 | 현 재 | 2.84 | 15.9 | 32.6 | -16.7 |
| | 과 거 | 2.71 | 12.6 | 36.7 | -24.1 |
| NGO의 공익성 | 현 재 | 3.31 | 44.4 | 20.5 | 23.9 |
| | 과 거 | 3.51 | 33.0 | 26.2 | 6.8 |
| NGO의 본연의 역할 수행 | 현 재 | 2.91 | 22.1 | 33.4 | -11.3 |
| | 과 거 | 3.18 | 16.6 | 33.4 | -16.8 |
| NGO활동가의 자질과 능력 | 현 재 | 3.06 | 24.5 | 19.8 | 4.7 |
| | 과 거 | 3.25 | 17.3 | 22.9 | -5.6 |
| NGO의 금전적(물질적) 초월성 | 현 재 | 2.89 | 24.1 | 33.3 | -9.2 |
| | 과 거 | 3.00 | 19.0 | 33.9 | -14.9 |
| NGO와 언론과의 합리적 관계 | 현 재 | 2.91 | 18.9 | 31.3 | -12.4 |
| | 과 거 | 2.89 | 12.9 | 32.9 | -20.0 |

첫째, 제시된 표에서 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO의 정치활동에 대해 크게 신뢰하고 있지 않다. NGO의 정치활동에 대해 동의도 차이는 -6.3%로 과거 -14.0%에 비해 동의도가 높아져 인식의 변화가 긍정적인 방향으로 변화하였지만 아직까지는 부정적 인식이 우세하다. 따라서 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO의 정치활동에 대해 좋은 평가를 내리지는 않는 것으로 보여 진다.

둘째, NGO의 정치활동에 대한 평가와는 달리 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO가 한국정치발전에 미치는 영향에 대해 매우 높은 신뢰수준을 보이고 있다. NGO가 한국정치발전에 미치는 영향에 대해 동의도 차이는 28.6%로 NGO 전반에 걸친 설문항목 중 가장 높은 긍정도를 보이고 있다. 과거의 동의도 차이에 있어서도 긍정적인 평가(6.3%)를 보였던 이 항목은 무려 22.3%나 증가되어 매우 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 이 결과로 볼 때 강원지역의 사회구성원은

한국정치발전에 있어서 NGO의 영향력에 대해 높이 신뢰하고 있는 것으로 평가된다.

셋째, 강원지역의 사회구성원들은 NGO와 지방자치와의 조화 정도에 있어서는 매우 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타나 NGO의 지방자치에서의 역할에 대해 신뢰의 수준이 매우 낮다. 강원지역 사회구성원들은 과거 -24.1%로 부동의가 매우 높았으며, 현재의 동의도에 있어서도 -16.7%를 보여 과거에 비해 조금 더 긍정적인 방향으로 선회하기는 하였지만 아직도 지방자치와의 조화 정도에 대해서는 부정적인 인식이 높다.

넷째, 강원지역 사회구성원들은 NGO의 공익성에 대해 23.9%라는 동의도 점수를 보여 매우 긍정적인 평가를 하고 있다. 이 항목은 NGO가 정치발전에 미치는 영향력과 함께 매우 높은 수치를 기록한 항목이며, 과거의 동의도(6.8%)에서 현재의 동의도가 가장 크게 변화한 항목이기도 하다. 즉 과거와 현재 모두 강원지역의 사회구성원들은 NGO의 공익성을 높이 사고 있으며 과거에 비해서도 매우 높은 긍정적인 평가를 하고 있어 적어도 공익성의 문제에 있어서는 강원지역의 NGO는 지역의 사회구성원들로부터 높은 수준으로 신뢰 받고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO 본연의 역할에 대해 매우 부정적인 인식을 하고 있어 신뢰의 정도가 매우 낮음을 보여 주고 있다.
강원지역의 사회구성원들은 과거의 동의도(-16.8%)에서도 매우 부정적으로 평가하고 있었으며, 과거에 비해 약간의 긍정적인 방향으로의 변화(5.5% 정도 상승)가 있기는 하였지만, 현재의 동의도(-11.3%)를 보면 매우 부정적인 평가를 하고 있다. 즉 NGO의 본연의 역할과 관련하여 과거와 현재의 인식이 매우 좋지 않다.

여섯째, 강원지역의 사회구성원들은 현재 NGO들의 자질과 능력에 대해 어느 정도 긍정적으로 인식하고 있다. NGO의 자질과 능력에 대해 과거(-5.6%) 부정적인 동의를 하고 있었으나 현재의 동의도는 4.7%로 긍정적인 평가를 하고 있다. 과거와 현재의 동의도 차이가 9.1%정도로 NGO의 자질과 능력에 대해 강원지역 사회구성원들은 과거에 비해 현재의 인식이 매우 높아 졌다. 즉 NGO의 자질과 능력이 과거에 비해 많이 향상되었다고 평가하고 있어 신뢰의 정도가 과거에 비해 높아졌다.

일곱째, 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO들과 금전주의, 물질만능주의와 관련하여 부정적으로 인식을 하고 있어 아직까지 돈과 관련된 부분에 대해서는 신뢰를 얻지 못하고 있음을 알 수 있다. NGO들과 금전주의, 물질만능주의와 관련하여 강원지역 사회구성원들의 과거의 동의도(-14.9%)에 비해 현재의 동의도(-9.2%)가 조금 긍정적인 방향으로 변화하고 있으나 과거, 현재 모두 매우 부정적인 평가를 하고 있다.

여덟째, 강원지역 사회구성원들은 현재 NGO와 언론과의 관계가 매우 합리적으로 설정되어 있지 않다고 평가하고 있다. 언론과의 합리적 관계에 대해 과거동의도(-20.0%)로 매우 부정적인 평가를 하고 있었으며, 현재 7.6% 정도가 향상되어 보다 긍정적인 방향으로 변화하기는 하였으나 현재의 동의도 역시 -12.4%로 매우 좋지 않다고 평가하고 있다.

아홉째, 강원지역의 사회구성원들은 NGO출신의 정치가로의 변모에 대해 신뢰의 정도가 낮다. 앞에서 살핀 바와 같이 이 문제에 관해서는 NGO활동가 스스로만이 어느 정도의 긍정적인 입장(3.44)을 가지고 있을 뿐 사회구성원 대부분은 크게 동의 하지 않고 있다.

열째, NGO에 대한 정부보조금 지원에 관해서 지역NGO활동가(3.36)와 지역주민(3.20)은 긍정적인 인식을 보이고 있다. 그러나 사회구성원 전체 평균으로 보면(2.88) 아직까지 중간점수에 미치지 못하는 결과를 보이고 있어 이 부분에 대하여 크게 동의하지 않는 것으로 보인다.

## Ⅴ. 결론

한국의 지역NGO는 사회구성원들의 인식의 결과로 나타난 부정적·긍정적인 측면과 더불어 NGO 존립을 위해 해결해야 할 과제가 도출되었다. 연구를 통해 총 10가지 항목 중 7가지 항목에 대해 부정적인 결과가 나타났는데, 사회구성원들은 NGO의 정치활동이나 정치가로의 변모, 본연의 역할 수행의 정도, 지방정치와의 조화의 정도, 금전적인 문제, 언론과의 관계, 정부의 보조금 지원에 관한 문제에 관해 신뢰의 정도가 낮다.

그러나 NGO의 애당 초 설립근거가 되는 공익성과, 한국정치발전에 대한 영향력 등 몇 가지 NGO와 사회구성원들 간에 긍정적인 인식의 선상이 존재하고 있다. 이러한 측면은 NGO의 활성화라는 측면에서 볼 때 강원지역 사회구성원들의 지역NGO에 대한 다양한 이해관계를 관철시킬 수 있는 메커니즘이 어느 정도 있음이 확인하는 결과이기도 하다.

NGO 구성원과 사회구성원의 인식은 서로 밀접한 관계가 있다. 왜냐하면 NGO 구성원이 NGO에 대해 적극적으로 생각하고 활동하는 동시에 사회구성원이 NGO의 활동에 대해 역시 적극적 또는 긍정적으로 평가할 경우 NGO는 활성화될 가능성이 있기 때문이다. 그러나 NGO 구성원만이 NGO의 기능을 긍정적으로 평가할 경우 NGO의 활성화 가능성은 낮아진다.

NGO는 시민의 신뢰에 의해서만 존립하고 시민의 신뢰를 잃어버리면 그 존립

의 근거가 사라진다. 따라서 목적전치라는 비판을 받지 않도록 NGO는 고도의 역동성을 보여주어야 한다. 어쩌면 지금까지 있어왔던 비판은 시민들의 자발적인 참여와 비판정신에 기초한 시민운동이 참여민주주의를 가능하게 하고 나아가 한국사회를 성숙한 시민사회로 이끌게 될 것이라는 한국사회의 기대와 믿음으로부터 출발 한 것일 수도 있다. NGO가 그들의 설립 목적과 본연의 역할과는 달리 정치활동이나 정치가로의 변신을 위해 활동하고 있다면 그 만큼 사회구성원과의 인식의 차이를 가져오는 결과를 낳게 될 것이고 이는 곧 그 만큼 신뢰를 잃는 결과로 이어질 것이다.

본 연구의 결과를 통해 적어도 과거 보수적인 정치성향을 보였던 강원지역의 사회구성원들이 연구시점을 기준으로 할 때 대체적으로 중도적인 정치성향으로 선회하고 있는 가운데 나름대로 지역의 NGO에 대한 인식을 정립하고 있음이 확인되었다. 이러한 결과들은 한국 NGO가 사회구성원의 신뢰를 바탕으로 나아갈 미래의 방향을 선택할 때 대내외적으로 노력해야 할 부분임을 보여준다. 따라서 본 연구의 결과는 한국사회전반에도 해당한다는 추론이 가능하다. 특히 한국지역사회 전반에 관한 연구로 이어질 때 본 연구결과는 보편성을 띠어서 한국 NGO 전반에 걸쳐 적용될 수 있는 명제들이 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

김영래・이정희(2004).『NGO와 한국정치』 서울: 아르케
신율(2001). “한국 시민운동의 개념적 위상과 문제점: 경실련과 참여연대를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제35집 2호
안득기(2001). “시민사회의 지역적 고찰: 강원도를 중심으로.”『춘천경실련 열린호반』 7 호
이경원・김석준(1999). “시민단체의 현황과 역할에 관한 정책적 제안.”『한국지방자치학회보』제11집 2호
이정희(2001). “21세기 이익집단정치의 전개: 새로운 도전과 극복과제.”『아세아연구』제44집 1호
진장철(2002). “한국의 시민단체에 대한 시민의 불신: 지역 시민운동의 경우를 중심으로.” 『신뢰연구』. 제12권 1호
한림대 사회조사연구소・춘천문화방송(2004).『춘천리포트』

Berry, Jeffery M.(1977). Lobbying For the People: Political Behavior of Public

Interest Groups. Princeton, N.J: Princeton Univ. Press.
Bogue, Donald J.(1957). "Nordal Versus Homogeneous Regions and Statistical Techniques for Measuring the Influence of Each." International Statistical Institute, Bulletin. Vol. 35. No. 4.
Cleary, Seamus.(1997). The Role of NGOs under Authoritarian Political System. Basingstoke: Macmillan.
Dawson, Paul.(1973). "On Making Public Policy More Public: The Role Public Interest Groups." Paper Delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association. New Orleans, Louisiana.
Farrington, John and Anthony Bebbington.(1993). Reluctant Partners? London: Routledge.
Salamam, L. and H. Anheier.(1996). The Emerging Nonprofit Sector: An Overview. London: Manchester University Press.
Schattschneider, E. E. Schattschneider.(1960). The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. New York : Holt, Reinhart & Winston.
Sills, D. (1957). The Volunteers: Means and Ends in National Organization, Glencoe, ? , New York : The Free Press, Crowell Collier and Macmillan, Inc.

저자약력 : 저자 안득기는 외국어대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였고 현재 외국어대학과 강원대에서 정치학 강의를 하고 있다.
학문적 관심분야는 정치학, 시민사회, 지방분권이다.