

NGO연구에 대한 비판적 고찰

김준기* · 김정부**

〈目 次〉

- I. 서론 : 연구의 대상 및 방법
- II. NGO연구의 최근흐름
- III. 개념정립적 연구
- IV. NGO부문의 잠재역량 및 성장요인에 관한 연구
- V. 정부-NGO간 관계 및 NGO에 대한 정부지원에 관한 연구
- VI. NGO의 정책과정에서의 역할 및 참여에 관한 연구
- VII. 결론 : 새로운 관심과 과제

〈요 약〉

본 연구는 행정학 분야에서 진행되고 있는 NGO연구를 문헌연구하여 그간의 연구내용을 흐름별로 정리하고 향후의 연구방향 및 과제를 검출하는 목적을 갖고 있다. 현재까지의 행정학 및 정책학에서의 NGO에 대한 논의는 크게는 두 가지 방향으로 진행되고 있는 것으로 보인다. 첫 번째로는 NGO 자체의 내적 동학과 특성에 주목하는 연구들이 있으며 이는 사회의 다른 부문과의 관계에서의 NGO 또는 NGO 자체의 유인동기 등에 대해 해외의 사회학적 경제학적 이론을 수용하여 해석하려는 시도에서 나아가 이 부문의 내부역량과 다른 부문과의 관계를 실증적으로 분석하려는 연구들로 구체화되고 있다. 두 번째로는 NGO의 정책과정상에서의 역할에 대한 연구로 처음에는 NGO 자체의 특성에 대한 연구와 마찬가지로 정부부문과의 관계를 중심으로 정치경제학적 시각에서 규범적으로 접근하였다는 특징을 지닌다. 짧은 기간동안 많은 NGO에 대한 연구가 진행되었으나 연구의 공백이 크게 존재한다는 것 또한 부정할 수 없다. 특히 NGO의 정책참여에 대한 보다 심층적인 분석이 필요하며 NGO의 조직적 특성 및 활동방식, 이사회 등을 포함한 내부지배구조, 기업-NGO관계, 상업화에 대한 연구, 정보화 및 세제에 관한 이슈 등에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

* 서울대 행정대학원 교수

** 서울대 행정대학원 박사과정

I. 서론 : 연구의 대상 및 방법

1989년 일반 대중에 기반을 내리지 못한 급진적 민중운동과 일정한 선을 그으면서 경실련이 출범한 이후 약 10년 간 정책결정과정의 확고한 참여자로서 NGO(비정부단체 : non-governmental organization)가 급성장해 왔지만 행정학에서 이에 대한 이론적 이해를 위한 시도는 90년대 후반까지 태동하지 않았다. 1998년을 기점으로 행정학 문헌에서 NGO 또는 NPO(비영리단체 : nonprofit organizations)에 대한 개념정립을 시도한 연구들이 나타나기 시작하는데 이는 다음과 같은 상황을 반영하는 것이다. 민주화의 진전에 따라 국민의 행정수요가 다양화, 분화하는 반면 기존의 행정관행과 조직만으로는 이러한 요구에 대응하는 것이 점점 더 어려워지고 있다는 점이다. 이러한 상황에서 행정만으로는 충족할 수 없는 국민의 수요에 대해 NGO가 반응함으로써 행정이 이를 적극 수용하고 지원해야 할 필요성이 제기된 것이다. 이는 최근의 거버넌스(governance) 논의와 맥을 같이한다. 다른 하나는 실제로 정책과정에 대한 NGO의 참여가 활성화하고 일반화되고 있다는 점이다. 이에 따라 행정학으로서는 이러한 행정현실을 이론 내로 소화하여 NGO의 정책참여 제도화 문제 및 이에 대한 지원방안 등을 행정학적 입장에서 논의할 필요성이 제기되었던 것이다.

본 연구는 이렇게 행정학 분야에서 진행되고 있는 NGO연구를 문헌연구하여 그 간의 연구내용을 흐름별로 정리하고 향후의 연구방향 및 과제를 검출하는 목적을 갖고 있다. NGO에 대한 연구가 비교적 최근에 행정학 지평에 수용됨에 따라 연구의 범위 및 대상을 1998년 이후에 「한국행정학보」, 「한국행정연구」, 「한국정책학보」, 「행정논총」, 「한국정치학회보」, 「정부학 연구」 등에 발표된 논문, 한국행정학회대회 등 학술회의에서 발표된 논문, 그리고 일부 학위논문 등으로 제한하였으나 연구성과물 자체가 다른 연구분야에 비해 턱없이 적은 상황이라 주요 연구들은 망라되었다고 할 수 있다. 그리하여 총 53개의 연구가 분석되었다.

본격적인 NGO연구가 이뤄진 지 약 4년밖에 되지 않기 때문에 연구성과들을 사례조사, 문헌연구, 통계분석 등 방법론을 기준으로 세분화하는 것은 큰 의미가 없었으며, 다만 연구주제별로 몇 가지 흐름으로 정리하였다. 분석은 연구주제별 정리를 기본으로 각 연구주제 내에서 이슈가 제기되고 다루어지는 방식에 초점을 두었다. 이에 따라 특정 이슈를 다루는 데 있어 연구들간의 차이와 각각의 상대적 장단점들을 분석하였다. 더불어 각각의 연구들의 지식성장의 측면에서의 의의와

한계를 짚고 이에 대한 보완적인 연구성과들을 검토하고, 나아가 향후의 연구과제를 제시하였다.

II. NGO연구의 최근흐름

1998년부터 본격화하기 시작한 행정학 및 정책학에서의 NGO에 대한 논의는 크게는 두 가지 줄기에서, 좁게는 다섯 가지 방향에서 진행되고 있는 것으로 보인다. NGO의 존재와 정책적 가능성이 행정학의 관심범위 내으로 들어 올 때에는 NGO, NPO, 제3섹터, 자원섹터, 시민단체, 민간단체 등 관련 개념에 대한 논의가 주를 이루었으나 곧 크게 두 줄기로 구체화되어 간다. 그 하나는 NGO 부문 자체의 내적 동학과 특성에 대한 것이고 다른 하나는 NGO의 정책과정상의 역할에 대한 것이다. 우선 NGO 자체의 내적 동학과 특성에 주목하는 연구는 사회의 다른 부문과의 관계에서의 NGO 또는 NGO 자체의 유인동기 등에 대해 해외의 사회학적 경제학적 이론을 수용하여 해석하려는 시도에서 나아가 이 부문의 내부역량과 다른 부문과의 관계를 실증적으로 분석하려는 연구들로 구체화되고 있다. NGO의 정책과정상에서의 역할에 대한 연구는 처음에는 NGO 자체의 특성에 대한 연구와 마찬가지로 정부부문의 관계를 중심으로 정치경제학적 시각에서 규범적으로 접근하였다. 점차 연구가 진전되면서부터는 환경정책 등 '구체적인 정책분야에서의 NGO의 역할'에 주목하여 연구의 초점을 좁히고 집중하는 경향이 나타나고 있다. 또한 구체적인 정책사례를 놓고 NGO의 참여활성화가 정책과정의 성격을 어떻게 변화시키고 있는 지를 분석하는 연구들이 진행되고 있다. NGO연구는 이렇게 두 줄기를 형성하고 있고 각각의 줄기에서 다시 두 가지씩의 연구 가지들이 뿔어 나오고 있는 것으로 평가된다. 한편, 아직 특정한 연구줄기와 가지를 형성한, 것은 아니지만 기존의 관심과는 일정한 거리에 있는 연구가 최근에 새롭게 나타났다. 이들 다섯 가지를 좀더 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, NGO의 개념정립에 관한 연구이다. 이와 같은 연구의 배경에는, 한국에서 NGO 논의가 시민단체의 활성화에 기인한 바 크고 이에 따라 'NGO=시민단체'라는 협착한 동식이 NGO연구의 범위를 과도하게 제약하거나 개념적 혼란을 야기했다는 사정이 존재한다. 개념정립적 연구는 다시 두 가지 초점을 갖는다. 하나는 NGO부문과 다른 부문과의 관계를 중심으로 NGO부문을 기능적으로 정의하는 방식이다. 특히 이는 1987년 이후 시민사회의 등장, 정부의 규모증대와 비효율성의

노동 등 정치경제적 변화와 관련하여 NGO의 존재를 인식하는 입장이다. 다른 하나는 NGO의 내적 동학과 유인체계에 초점을 두는 정의방식이다. 자원성(voluntarism)과 자율성 등 부문의 본질적 특징이 다른 연구의 전제가 되기는 하지만 그 자체로서 이론적 주목을 받고 있는 것으로 평가되지는 않는다. NGO의 개념에 관한 논의는 1999년을 접어들면서 다양한 흐름으로 분화되어 간다.

둘째, NGO부문의 잠재역량 및 성장요인에 관한 연구이다. 이는 NGO부문이 일반시민의 자원성과 신뢰를 근간으로 하고 있다는 점에서 한국사회 NGO의 근간역량을 평가하여 이 부문의 활성화를 위한 정책적 처방을 제시할 수 있다는 점에서 그 연구 목적이 뚜렷하다 하겠다. 따라서 NGO부문의 자원성을 평가할 목적으로 자원봉사 및 기부활동의 현황과 수준을 실증적으로 측정하려는 시도, 나아가 특정 정책분야 NGO의 조직역량에 대한 평가적 연구가 존재한다. 여기에는 이 자원성의 제고를 위한 정책적 개선방향에 대한 논의가 결부되어 있다. 다른 한편으로 1990년대 NGO의 급속성장에 대해 그 원인을 규명하려는 연구가 진행중이다. NGO의 이러한 급격한 성장은 한국NGO의 한 특수성을 구성하는 것으로서, 이는 국가의 지원이나 민주화로 인한 국민적 서비스수요 급증, 언론, 사회운동적 전통 등의 요인이 작용한 결과일 수 있다. 실제의 연구결과들은 1987년 민주화운동이후 정치사회적인 조건의 변화와 정부의 지원이 NGO의 성장에 결정적인 역할을 했음을 보이고 있다. NGO부문의 잠재역량에 대한 연구와 성장요인에 대한 연구는 한국 시민사회의 활성화 및 발전요인, 그리고 그 발전의 정도를 규명한다는 점에서 같은 맥락에 속한다고 본다.

셋째, 행정학에서의 NGO연구의 대다수를 차지하는 연구경향으로서 정부-NGO 간 관계에 관한 연구와 NGO에 대한 정부의 지원에 결부하는 각종 이슈에 관한 연구가 있다. 먼저 정부-NGO 간 관계에 관한 연구는 그 관계의 유형화 및 선호되는(preferred) 유형의 정착 또는 이로의 전환을 위한 정책과제의 제시가 주를 이루고 있다. 이 연구경향에서는 개념정립적 논의에 못지 않게 해외의 NGO연구성과에 대한 소개와 더불어 정부-NGO관계에 대한 해외이론을 한국적 상황에 맞게 적용하려는 시도를 하고 있다. 이 경향의 연구는 특히, 유형화 과정에서 기존의 시민단체 뿐만 아니라 사회복지단체, 관변단체 등도 연구대상으로 포섭함으로써 기존의 시민단체만을 대상으로 하던 논의를 크게 확장하고 있는 것으로 판단된다. 또한 중앙정부 차원의 논의에서 나아가 지방자치체의 진전에 따라 각 지방정부와 지역NGO 간의 관계도 연구대상으로 하는 연구들도 나타나고 있다. 더불어 이들 연구들은 이러한 유형화 모델을 실제의 관계분석의 준거모형으로 활용하고 있기

도 하다. 정부-NGO 간 관계에서 핵심적인 논점이 되는 것이 정부가 NGO의 활동을 어떻게 지원할 것인가, 어느 정도로 지원할 것인가 하는 점인데, 일단의 연구들이 이 이슈에 천착하고 있다. NGO에 대한 정부지원에 관해 다루는 경우, 정부지원의 현황을 밝혀내고 그 효과를 실증적으로 분석하려는 연구와 정부지원의 바람직한 방향과 방안을 찾으려는 시도로 나뉜다.

넷째, NGO의 정책과정에서의 역할 및 정책참여 사례에 초점을 맞추는 연구가 있다. 이 경향의 연구는 특정 정책문제를 매개로 하여 NGO의 참여가 갖는 일반적 의의를 거시적 차원에서 규명하거나 이러한 참여가 정책적 합리성을 높인다는 데 주목한다. 실제 정책과정에서의 역할에 주목할 경우 환경NGO, 반부패NGO, 사회복지NGO의 활동이 대체로 초점이 된다. 지방자치의 진전과 함께 지방정부 수준에서의 NGO 활동의 가능성과 실태를 경험적으로 분석하는 연구들도 다수 존재한다. 이는 앞서 정부-NGO의 관계에 주목하는 연구를 지방적 수준으로 확장한 것으로 이해할 수 있다. 중앙정부 차원에서의 연구가 경험적 분석이 상대적으로 적은 반면, 지방자치단체를 매개로 한 NGO의 정책참여를 분석하는 이들 연구들은 구체적인 단체나 정책사례를 대상으로 하고 있는 점이 특징이다. NGO의 정책참여사례에 초점을 두는 연구는 NGO의 참여가 정책과정을 어떻게 변화시키고 있는 지, NGO의 정책참여가 실제 정책의 효과성을 높이기 위해서 필요한 전략은 어떠한지 하는 지에 초점이 있다.

다섯 째, 일정한 경향으로 묶기가 어려운 연구들로 NGO의 정책참여가 활성화된 데 따라 발생할 수 있는 제반 문제점에 주목하거나, NGO의 내부지배구조·운영 및 활동방식, NGO내 정보화의 진행이 가져온 정책적 효과 등을 다루고 있다. 아직까지는 거버넌스에 NGO가 포섭된 데 따른 긍정적 가능성과 기대에 의존하는 연구들이 주류를 이루지만, 이후 그 역효과와 NGO의 내부이슈들, 그리고 NGO부문 자체의 역동적 성격에 주목하는 연구들이 다수 등장할 것으로 예상된다. 이러한 연구들은 또한 NGO 부문에 대한 정책적 기대와 그 실제 사이의 간극을 인식하게 함으로써 좀더 냉철한 시각에서 NGO의 정책참여를 사고할 수 있게 하는 균형추의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

본 문헌연구에 포함된 53개 연구들은 동일 논문 내에서 여러 이슈를 다루기 때문에 정확히 위의 다섯 카테고리 중 어디에 속한다고 단정할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 주요 논점을 중심으로 분류한다면 대체로 다음의 <표 1>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 개념정립적 연구와 잠재역량·성장요인에 관한 연구는 2001년 들어 주춤한 양상인 반면에 나머지 세 흐름의 연구들은 꾸준히 이뤄지고 있다. 행

정학적 특성을 반영하여 정부-NGO관계, 정부지원, 정책과정상의 역할과 정책참여사례에 대한 연구가 33건으로 전체의 62.3%를 차지하고 있다. 본론의 분석을 통해 명확해지겠지만 NGO 부문의 잠재역량에 대한 연구가 확충·심화되어야 하며 정부-NGO관계 및 정책과정상의 역할에 대한 연구는 사례를 중심으로 구체화될 필요가 있다.

<표 1> NGO연구의 주요 흐름

구분	개념정립	잠재역량/ 성장요인	정부-NGO관계/ 정부지원	정책과정상 역할/ 정책참여사례	기타	계
1998	1					1
1999	2	3	5	2		12
2000	2	5	4	10	2	23
2001		1	4	8	4	17
계	5	9	13	20	6	53

Ⅲ. 개념정립적 연구

NGO에 대한 개념정립적 연구는 우선 NGO의 개념이 개혁적 시민단체와 같은 맥락으로 사용되기 시작하면서 개념상의 혼란을 바로잡으려는 시도의 일환으로 진행되었다고 생각된다. 'NGO=시민단체'라는 등식은 정부나 시장영역을 제외한 시민사회 전반에 대한 정책적 이슈보다는 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등 이른바 메이저 시민단체를 중심으로 그 정책적 영향력을 주요 초점으로 삼게 함으로써 지나치게 연구영역을 제약했을 뿐만 아니라 비시장 비정부적 영역의 역동성과 다양성에 대한 연구 또한 어렵게 한 면이 적지 않다. 또한 일부 시민단체의 '대의기능 대행적'(조희연, 1999) 활동을 넘어서 거버넌스상에서 '제3자적' 참여자의 중요성이 부각됨에 따라 NGO 또는 NPO의 개념적 외연을 확대하거나 엄밀화해야 할 필요성이 제기되었던 것이다.

이 경향의 연구 중 먼저 송희준(1999)은 국가와 시민사회와의 관계라는 거시적인 설정에서 시민사회의 위상을 개념적으로 이해하게 함으로써 자발적 영역으로서 NGO부문을 다른 부문과의 관계에서 접근하도록 하는 기초를 놓고 있다. 시민사회에 대한 논의가 정부실패 및 시장실패를 보완할 수 있는 제3의 대안으로 각광을 받고 있으나 시민사회도 국가와 시장경제를 궁극적으로 대체하지 못한다는

점에서 시민사회의 자율성도 국가와 시장경제와 보완적·협동적인 관계 속에서 자리잡아야 한다는 것이다. 시민사회는 “국가로부터 상대적으로 독립적으로 존재하는 집합체”로서 “국가와 관료제의 통제를 받지 않고 지역적 차원에서 의사결정을 하는 자발적 결사체, 교회 및 공동체에 의존하는 관리가능한 수준의 사회생활, 또는 국가의 직접적 통제 밖에서 개인과 집단 사이의 사적 또는 자발적 장치에 의하여 조직되는 가정세계, 경제적 영역, 문화적 활동과 정치적 상호작용 등 생활의 영역들”로 다소 폭넓게 정의된다. 이러한 시민사회의 특징으로 ①개인주의 및 개인중심성, ②시민사회의 도덕적 정당성의 토대로서 프라이버시, ③그 구조적 특성으로서의 시장, ④권력분산과 자기영역의 확보를 위한 익명성의 보장으로서의 다원주의, ⑤시민정신이 의도하지 않는 결과로서 나타나는 계급(class) 등이 제시되고 있다. 이러한 논의는 물론 사회학적, 정치학적 접근을 수용하고 있는 결과이다.

한편, 박상필(1999a)은 정부와 NGO, 기업과 NGO 등 사회의 다른 섹터와의 관계에 입각하여 NGO의 자원성과 공공성에 접근함으로써 다른 섹터와의 관계에서 NGO가 갖는 특징 및 장점들을 보여주고 있다. 저자는 NGO의 개념을 정립에 필요하다고 판단되는 요소로서 NGO와 정부 및 기업과의 관계, NGO의 공공성과 자원성 등 두 가지를 제시하고 있다. 먼저 NGO와 정부와의 관계에 대해서는 갈등관계와 협력관계로 대별하고 복지국가의 발달에 따라 상호간 필요에 의해 협력관계의 형성이 진전되고 있다고 본다. 기업과의 관계에서는 경쟁관계와 협력관계로 나누고, 경쟁관계에서는 NGO가 정부의 지원을 받으면서 상업활동에 진출하게 될 경우 기업에 대해 경쟁우위에 놓이게 됨을 지적한다. 반면 양자의 협력관계 측면에서는 NGO는 기업에 신사고, 새로운 연구개발, 노동력의 주요한 공급자이자 상품의 소비자로서 나타나고, 기업은 NGO에 대해 기부금과 자원봉사, 전문인력, 장비, 광고, 마케팅 등을 공급할 수 있다는 것이다. NGO 부문의 특징인 자원성과 공공성 역시 다른 부문과의 관련을 통해 그 장점으로서 이해되는데, NGO의 공공성(공익활동)은 정부와 개인간을 잇는 교량역할을 하고 극단적 국가주의·개인주의를 제어한다는 점에서 주목받는다고 본다. 또한 그 자원성은 현대사회의 복지수요의 증대에 따라 정부만의 재정·인력으로는 한계를 가질 수밖에 없다는 점에서 중요성이 부각된다는 것이다.

정동근(2000)은 NGO에 대한 연구과정에서 주요 논점으로 소개된 것들을 정리하면서 이를 신자유주의 개혁과 결부시키고 있는 점이 특징이다. 즉 정부실패에 따른 신자유주의적 개혁과정에서의 기구축소, 정부인원의 감축, 민영화 등의 정부 역할 변화를 한 축으로, 시장실패를 다른 한 축으로 하여 거버넌스의 한 참여단위

로서의 NGO의 위상이 부각되고 있음에 주목한다. 특히 NGO의 등장배경으로 복지국가의 위기, 발전의 위기, 환경의 위기, 사회주의의 위기 등의 위기와 경제성장률의 상승 및 통신기술의 발전 등 2대 발전적 요소를 지적한다. 한편 NGO의 기능에 대해서는 정부보완적 기능과 정부에 대한 감시통제적 기능으로 나뉘서 설명하고 있다.

송희준(1999), 박상필(1999a), 정동근(2000)의 연구들은 공히 NGO에 대한 개념 정립에 있어 정부 및 영리부문과의 관계가 NGO 그 자체에 규정적인 역할을 하고 있다고 전제하고 있는 점이 특징적이다. 특히 박상필(1999a)은 NGO 부문의 내부 역량을 구성하는 핵심요소인 공공성과 자원성을 다른 부문과의 관계를 통해 기능적으로 정의함으로써 NGO 부문에 대한 이론구성에 있어 이 요소의 중요성을 적극적으로 고려하지는 못하게 될 가능성을 내포하고 있다고 평가된다. NGO의 정책참여에 대한 논의로 확대될 경우 이 부문의 자원성과 공공성의 저수지는 전체로서 이해될 뿐, 실제 이러한 정책과정의 참여 및 이 부문에 대한 정책적 지원 등에서 이 두 요소가 어떻게 이슈화할 것인지는 연구의 공백으로 남게 된다. 개념정립적 수준에서 이에 대한 적극적 천착이 이뤄져야 할 것으로 판단된다.

한편, 김준기(1998)는 NGO에 대한 이와 같은 다른 부문과의 관계적 정의방식(송희준, 1999; 박상필, 1999a; 정동근, 2000) 또는 잔여 섹터적(residual sector) 정의와는 다른 시각에서 접근하고 있다. 정부부문에 대한 불신과 관료조직의 한계, 사회의 다원화 현상에 따른 공공적 서비스에 대한 수요증가 그리고 NGO를 통한 행정수행방식의 혁신 등이 부각되면서 사회 각 분야에서 NGO의 역할이 급증하고 있는데, 이 부문이 정부부문이나 영리부문과는 근본적으로 다른 작동메카니즘을 갖는다는 점에 주목한다. 즉 NGO부문이 다른 제도부문과는 다른 유인동기 및 감시체제, 경쟁요인을 가지며 이것이 NGO의 서비스제공의 효율성에서 다른 부문에 비해 우위를 점할 수 있도록 한다는 것이다. NGO는 자발성이 강하며 정부부문과 영리부문에 속하지 않는 독립적인 섹터로서 주로 공공적인 서비스를 공급한다. NGO의 지배구조와 유인동기가 정부 및 영리부문의 그것과는 다르고, 자원성과 비배분의 제약(non-distribution constraint)이라는 조건으로 인해 NGO관리자와 회원간, NGO와 서비스수혜자간의 거래비용이 낮아질 수 있음을 지적한다.

또한 김준기(2000b)는 한국에서 '비영리단체'와 혼용되는 여러 개념들의 혼란을 정리하고, 각 개념들이 어떠한 맥락에서 사용되며 각 개념에 부합하는 단체들의 법적 근거, 정부와의 관계 등을 구별하고 있다(표 2 참조). 이러한 시도는 적어도 NGO라는 개념과 혼용되어 오던 여러 애매한 개념들과 구별하여 그 외연을 분명

히 하자는 목적을 갖고 있다. 또한 정부와 NGO의 관계가 행정학에서 주요한 이슈로 다루어짐에 따라 각 개념의 내용에 따른 관계의 차별화 가능성을 부각시키는 효과를 갖는다.

<표 2> 다양한 비영리단체들의 특징

조 직	주요 특징 및 활동영역	관련법	국가와의 관계
(A) 비영리단체(NPO)	모든 종류의 비영리 활동 가장 포괄적 개념	-	다양함
(B) 민간비영리단체 (Private NGO)	A에서 준공공조직을 제외, 사적으로 운영되고 재원이 조달됨	-	다양함
(C) 비영리법인(INPO)	법적 개념 D와 유사하나 더 다양함	민법 개별 법률	다양하기는 하지만 A, B보다는 제한적
(D) 공익법인(PIC)	법적 개념 교육, 학술, 자선, 사회복지 및 보건관련 조직	공익법인의설 립에관한법률 (1975)	사안에 따라 협조적
(E) 민간단체(NGO)	교육, 사회서비스 및 보건관련 조직을 제외한 모든 A	없 음	다양하기는 하지만 가끔 경쟁적이기도 함
(F) 시민단체(CSO)	대중조직(grass root) 주로 advocacy 영역 경성 및 연성조직으로 구분	없 음	경쟁적임
(G) 시민운동단체 (CMO)	개혁지향적, 정치적 advocacy 조직 1980년대 후반 이후 설립 경성유형의 F	없 음	F의 경우보다 더 경쟁적임
(H) 관변단체 (QUANGO)	정부로부터 재정지원을 받고 정부의 영향을 받음 종종 교육캠페인, 시위 등에 참여, 우익 성향	개별 설립법	매우 협조적임

출처 : 김준기 (2000b).

IV. NGO부문의 잠재역량 및 성장요인에 관한 연구

1. NGO부문의 잠재역량에 관한 연구

NGO부문의 잠재역량에 관한 연구는 NGO부문을 하나의 섹터로서 인정한 바탕

위에서, 즉 다른 섹터와의 구별을 전제로 하여 그 내적 동학을 규명하려는 시도로 이해된다. NGO에 대한 개념정립적 연구들이 NGO부문을 다른 부문과의 삼자정립적 관계를 형성하고 있다고 보는 경향과 그 내부 유인체계 등 제도적 요인에 초점을 맞추는 연구로 대별된다면, 이 잠재역량에 관한 연구는 이들 두 가지 차원으로 분류될 수 있다. 즉 이 경향의 연구들은 NGO부문을 떠받치고 있는 힘의 근원(자원성, voluntarism), 이 근원을 강화하는 요인, NGO부문의 지도자들의 인적 특성 등에 관심이 있는 것이다. 한편 NGO의 성장요인에 관한 연구는 전자에 치중되어 있는데, 실제 NGO부문의 실태와 겪고 있는 어려움, 사회경제적 기대, 정부의 지원 등에 주목한다는 특징을 보이고 있다.

먼저 NGO 영역의 내부역량에 관련하여 기부 및 자원봉사 현황에 초점을 맞춘 연구로는 정무성(2000), 동서문제연구소 & 한국리서치(2000), 볼런티어21(1999), 김준기(2000a) 등이 있다. 정무성(2000)은 기부의 동기 및 규모, 대상기관과의 관계, 법적 제도적 측면 등에 대해 폭넓게 접근하고 있어 정책적 이슈를 제기하는데에 적합하나 기부에 한정되어 있고 기부 및 자원봉사를 전체적으로 조망하는 데에는 한계가 있다. 동서문제연구소 & 한국리서치(2000)의 경우에는 조사범위에 종교단체에 대한 기부 및 종교활동을 포함시켜 NGO 부문의 자발성을 측정하기에는 적절치 않다. 기부자와 기부대상기관과의 관계, 기부와 관련한 제도적 측면 등이 포함되지 않아 제도적 이슈를 분석하기에는 한계가 있다. 볼런티어21(1999)은 자원봉사만을 대상으로 하면서 자원봉사자의 비율, 봉사단체, 봉사목적 및 계기 등 일반적 이슈를 다루고 있는 한계가 있으나, 다른 연구와는 달리 자원봉사자들이 소속한 민간단체를 밝혀주고 있고 봉사자의 개인적 성향을 분석에 포함시키고 있다. 이들 세 연구들은 기부 및 자원봉사의 현황을 이해하는 데에는 일정정도 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있으나 제도적 이슈를 포함시키지 못해 정책적인 논의를 진전시키기에는 다소 어려움이 있다.

김준기(2000a)는 제3섹터로서의 NGO부문의 힘의 근원이 되는 자원성을 측정할 목적으로 서울시민의 기부 및 자원봉사 참여정도, 참여결정요인 및 향후 전망 등을 실증분석하고, 관련 정책제언을 하고 있다. 기부 및 자원봉사를 하는 사람의 인구학적 특성, 동기, 그 자원활동의 방법 및 경로, 기부 및 자원봉사에 대한 경제적 법적 영향요인(세제혜택, 기회비용) 등 포괄적인 이슈를 설문분석을 통해 다루고 있다. 기부와 자원봉사의 동기(결정요인)로는 사회나 특정 이슈에 대한 도덕적·사회적 의무감, 특정계층에 대한 동정심, 사회적 기대, 자부심, 도덕적 안도감, 다른 구성원의 기부수준, 소득 등이 제시되고 있다. 가설검증결과 가계소득과 기

부액은 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타났고, 기회비용과 손비 인정효과는 유의미하지 않았다. 이는 한국의 자원봉사 및 기부를 설명하는 데 있어 인구학적 거대비용적 요인 등은 적실성이 높지 않다는 의미이다. 이는 기부유도에 있어 제도적으로 고소득 가정에 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다.

한편, 서울시민에 대한 설문조사의 주요 분석결과를 보면 기부에 관해서는 1999년 응답자의 47.4%가 기부경험이 있고 평균 기부액은 12.65만원으로 나타났고, 연령이 증가할수록 기부할 확률도 증가하지만 교육수준과 기부확률과는 상관관계가 낮았다. 특이한 것은 한국의 경우 기독교, 불교, 천주교의 종교인구가 대다수를 차지하지만 종교와 기부는 통계적으로 유의한 관계가 없었다. 기부방법으로는 일회성이 특징인 ARS가 가장 높고 직접 해당단체에 기부하는 경우도 높게 나타났다. 한편 자원봉사에 대해서는 1999년 응답자의 1/5이 자원봉사 경험이 있고, 연 평균 자원봉사시간은 30시간 가량이었다. 자원봉사의 동기로는 사회에 뜻있는 일을 하거나, 사회적 경험 차원, 자기개발 등의 순이었으며, 대부분의 자원봉사자가 해당단체와 수동적이고 단기적인 관계에 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 분석결과는 서울 시민의 경우 기부 및 자원봉사를 상당히 높은 수준에서 하고 있지만 이것이 제도적으로 안정화되지는 않고 있음을 보이는 것이다. 일회성이 높은 ARS를 통한 기부의 비중이 높은 것이나, 자원봉사자와 해당 단체와의 관계가 일회적인 것이 이를 잘 증명한다. 따라서 제도적으로 기부·자원봉사의 지속성을 높이는 방안에 대한 연구가 향후 진행되어야 할 것이다.

NGO 부문의 자원봉사 및 기부와 관련한 취약한 제도적 틀은 실제 NGO의 활동에 중요한 도전을 제기하고 있는 것으로 나타나고 있다. 김종순(1999)과 이근주(1999, 2000)는 환경NGO의 실태를 설문을 통해 분석하면서 이들의 실패요인을 Salamon(1987)을 빌어 검토하고 있는 바, 즉 NGO 부문의 내적 어려움에 초점을 맞추고 있다. 한국 NGO의 경우 회원참여의 저조, 전문성 부족, 자원문제 등으로 인해 실패 가능성이 있어 NGO의 자율성과 활동력을 강화하는 방향으로의 정부의 정책적 지원이 필요함을 지적하고 있다. 제주도를 제외한 전국의 913명의 시민과 120여 환경NGO를 설문조사로 분석한 김종순(1999)에 따르면 과반수에 가까운 응답시민들이 시민 스스로의 자각과 자발적 노력을 환경문제 해결의 관건으로 생각하고 있는 반면에, 실제로 민간환경단체에 참여하고 활동하고 있는 시민의 비율은 극히 낮은 수준(3.22%)이다. 즉 대부분이 회비납부와 행사참여에 소극적 태도를 보이고 있어 환경NGO에 대한 긍정적 평가가 심정적 동조수준에 머물고 있다는 것이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 남성 중산층 40~50대의 회원확보에

노력해야 하고, 다른 한편으로 단체 운영과정의 투명성을 높이고 의사결정과정을 민주화하는 등의 노력을 병행해야 한다고 지적한다. 또한 정부와 기업의 환경 NGO에 대한 인식의 전환도 필요하다고 제안한다. 김종순(1999)은 비교적 일찍 환경 NGO의 회원 및 재정구조, 참여회원들의 유인, 환경운동에 대한 시민들의 인식 등을 포괄적으로 드러내고 있는 것으로 평가된다. 이근주(1999, 2000)는 정부와 NGO의 관계를 공공재를 생산하는 데 있어서 상호보완적이라는 전제 하에 환경 NGO의 실패 가능성을 높이는 요인들을 선별해 내고 정부와의 협력가능성을 모색하고 그 전략을 논하고 있다. 박애적 불충분성과 관련, 환경 NGO는 영세성을 면치 못하고 있고 재정충원수단에 있어서도 자산수익, 기업후원금, 단체수익사업 등의 비중이 낮았다. 단체의 회비납부율은 20% 미만이었다. 박애적 배타주의와 관련해서는 지역적으로 서울·경기에 집중해 있어 봉사대상이 특정그룹에 집중해 있을 가능성이 나타난다. 그러나 NGO의 재정조달원 중 회비 및 후원금의 비중이 높고(54.1%), 정부나 기업의 지원이 낮은 점(15.3/6.5%)을 볼 때 박애적 온정주의는 나타나지 않는 것으로 보인다. 마지막으로 박애적 아마추어리즘 문제와 관련, 상근활동가의 환경관련 전문성 축적 채널이 제대로 구축되어 있지 않다는 점에서 실패가능성이 존재한다고 평가된다. 전반적으로 자원확보, 지역적 편중성, 전문성 부족 면에서 실패가능성이 존재할 수 있다는 것이다.

김종순(1999), 이근주(1999, 2000) 양자 모두 환경 NGO의 조직자원의 실태를 비교적 정확하게 드러내 보여주고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 바람직한 파트너십 형성을 위한 전략적 논의가 정부의 재정지원을 전제로 하여 진행되고 있다는 점, 파트너십 관계가 유발할 정부의 역할과 기능에 대한 이슈를 파트너십 형성전략 논의에 포함시키지 못한 점으로 인해 논의 자체가 다소 평면적이고 일반적인 수준에서 전개되고 있는 것으로 보인다.

한편, NGO 부문에서 활동하고 있는 지도자나 상근자의 인구학적 특성¹⁾에 관한 연구들도 나타나기 시작했다. NGO에 대한 대다수의 실증연구들이 그 규모나 현황분석에 초점을 맞추고 있는 상황에서 박상필(2000a)은 99년 “서울 NGO세계대회”에 참여한 국내외 NGO 지도자들을 설문조사하여 이들의 사회적 배경 및 NGO·정부에 대한 인식을 분석하고 있다. 분석결과를 보면, 첫째 NGO 지도자들은 대체로 대졸 이상의 학력의 소유자가 많고, 전공은 사회과학이 많다. 종교적으

1) Young(1986)의 논의에 따르면 대체적으로 NGO부문에서 활동하는 사람들은 창의성과 독립성을 추구한다는 특징을 갖는다.

로는 다양하지만 한국의 경우 기독교도의 비중이 높다. 어린시절 성장은 소도시인 경우가 적다. NGO지도자의 생활수준은 예상과는 달리 중간이상인 경우가 많았다. 둘째, NGO 및 정부에 대한 인식으로서 NGO의 재정총당에서 정부지원을 긍정적으로 보고 있으나, 정부와의 관계는 견제와 협력을 병행해야 할 것으로 보고 있다. NGO의 운영상 문제로서 재정부족을 가장 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. NGO 지도자에 대한 실증연구가 부재한 상황에서 처음으로 시도된 연구라는 점에 의의가 있는 것으로 보이는데, 인구학적 특성을 정태적으로 분석하고 있어 이 특성에 따른 조직운영이나 문제해결 방식의 차이 등 상관관계 규명 등 좀더 적극적인 분석의 필요성이 제기된다.

2. NGO 부문의 성장요인에 관한 연구

일반적으로 현재의 NGO에 대한 행정학 분야에서의 연구가 그 급격한 성장(김준기, 1999a)과 정책과정참여에 자극받은 바 크다는 사정을 감안하면 NGO의 성장에 대해 직접적으로 그 원인을 규명하려는 연구가 많지 않다는 것은 역설적이다. NGO부문의 잠재역량에 대한 연구가 역사적으로 축적되지 못하고 있기 때문에 기부 및 자원봉사활동의 수준, 재단의 활동 등에 대한 시계열적인 비교분석이 어렵다. 따라서 성장요인에 관한 연구에 있어서도 부문 내적인 역량의 강화 측면에 주목하는 경우는 없고, 다른 부문과의 관련에 초점을 맞추고 있는 것이 일반적이다(김준기, 2000b; 강상욱, 2001; 박동서, 2000; 박경래, 2001). 다른 부문 특히 정부(정치)부문과의 관련에 주목하게 된 것은 ① 시민단체의 활발한 정책참여가 NGO 연구의 동기로 작용했다는 점, ② 1970년대 이후 정부가 정책집행상의 순응확보 및 서비스전달의 효율성 향상을 위해 비영리부문을 전략적으로 육성하고 이용해 왔다는 역사특수적 요인 등이 작용한 결과이다. 실제 이들 연구를 통해 이러한 정치사회적인 요인과 정부의 지원이 NGO 부문의 성장에 핵심적인 역할을 했다는 것이 밝혀지고 있다.

다소 포괄적인 수준에서 한국시민단체의 성장배경을 논하고 있는 박동서(2000)는 정치적 민주화 및 국가-사회의 관계변화가 NGO의 성장에 중요 요인으로 작용했다고 보고 있다. 즉 ① 시민역량의 향상과 민주화, ② 국가/사회의 이원화에 따른 사회의 자율성 신장 등이 주요 성장 요인이라는 것이다.²⁾ 정치사회적 요인을

2) 따라서 이러한 역사적 성장배경에 제약받는 시민단체에 대해 크게 네 가지 역할, 즉 ① 권력에 대한 견제, ② 복지보완: 민익에 도움이 되는 복지사업의 확대, ③ 갈등조

좀더 분석적으로 규명한 연구는 강상욱(2001)이다. 강상욱(2001)은 NGO의 성장요인을 사회정치적 기회구조 요인, 수요측면 요인, 공급측면 요인으로 나눠 분석들을 구성하고 61개 시민단체와 서울시민 817명에 대한 설문조사를 통해 입체적으로 NGO의 성장에 개재한 요인들을 밝혀내고 있다. 분석결과는 ① 환경적 요인 중 정치적인 요인의 영향이 다른 사회경제적 요인의 경우보다 더 크게 나타나 박동서(2000)의 논점을 뒷받침한다. ② 수요측면 성장요인에서는 사회적 서비스제공과 같은 경제적 수요 요인보다는 사회문제나 정부비판, 감시기능과 같은 정치적 요인이 크게 작용하고 있다. ③ 공급측면에서는 일반시민의 참여는 저조한 반면, 사회운동가나 전문가 집단의 이슈주도가 매우 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 이는 한국시민단체의 일반적인 문제점-낮은 시민참여, 전문가 주도성, 재정적인 취약성-과 깊은 관련이 있다. ④ 단체의 내부관리요인보다는 사회문제 이슈화를 통해 단체의 사회적 영향력과 인지도를 향상하는 것이 보다 중요한 요인으로 작용하고 있다. ⑤ 정부의 재정지원이 단체의 성장에 실질적인 영향을 미치고 있다. ⑥ 언론의 보도중가가 시민단체의 성장에 영향을 미쳤으며 특히 Voice형 단체의 경우 그 영향이 컸다. 전반적으로 사회정치적인 요인, 조직 지도자와 전문가의 이니셔티브가 주요한 작용을 한 것으로 나타나고 있다.

한국적 특수성에서 민주화 이전 NGO 특히 관변단체(Quangos) 육성, 민주화 이후의 시민단체에 대한 재정지원 등 정부의 개입이 갖는 효과에 대해서 대체적인 공감대가 형성되어 있으나 이를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 김준기(2000b)는 1990년대의 중앙정부의 일반지원과, 사회복지·교육·예술·환경·일반시민단체 등 여러 분야에 걸친 사업별 지원현황³⁾을 분석하고 이것이 NGO의 성

정, ④ 교육 등의 역할이 요청된다고 한다. 또 시민단체의 활동향상을 위해서는 시민단체, 정부 양자가 다음과 같은 방안을 강구해야 한다고 지적한다. 시민단체는 ① 적실성 높은 비판 및 개선안 제시를 통해 그 권위를 높여야 하고, ② 단체간부의 활동지향성(action-oriented)을 높여야 하고, ③ 타 시민단체, 학계 및 언론기관과의 협조 및 유대를 강화해야 하며, ④ 정부정책에 영향력을 행사하는 방법으로서 성명서발표, 정책건의, 대화 및 시위 중 시위의 방법을 가급적 자제하고 대화, 토론의 방법에 좀더 강조점을 두어야 한다(박동서, 2000).

- 3) 중앙정부수준에서 보면 사회복지분야의 특정프로그램을 제외한 일반지원의 경우 1990년에서 98년 사이에 실질가격으로 2배이상 증가하여 예산증가율을 훨씬 상회하는 것으로 나타났다. 사회복지분야 보조금의 경우에는 사회복지시설(여성, 아동, 장애인의 재활 및 보호)에 대한 정부보조금은 1990년과 99년 사이에 190%이상 증가했다. 노약자 및 노숙자 등 요보호자 수용시설에 대한 보조금 또한 같은 기간 82.5% 증가했

장에 중요한 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다. 전반적인 분석의 결과는, 정부지원 프로그램이 그 범위에 있어 매우 포괄적이어서, 사회복지단체 뿐만 아니라 교육·환경·소비자 단체는 물론 심지어 시민운동단체에까지 정부자금이 제공되고 있음을 보이고 있다. 또한 NGO 부문의 분야에 따라서는 정부지원이 단체의 생존에 결정적 중요성을 갖는 것으로 나타났다. 이는 정부가 NGO를 선택적이고도 전략적으로 활용할 수 있는 유용한 정책수단으로 보고 있다는 것을 반증하는 것이다. 강상욱(2001)과 김준기(2000b) 모두에서 정치적인 요인이 NGO의 성장에 보다 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있다는 점을 고려해 볼 때, 이는 시민단체 위주로 급성장한 한국 NGO의 특수성을 보여주는 것이라 판단된다. 김준기(2000b)와 같은 맥락에서 박경래(2001)는 교육단체, 사회복지단체, 시민단체 등 34개 NGOs에 대한 정부지원규모와 자체재원조달 자료를 회귀분석하여 정부지원이 NGO의 자체재원조달에 대해 구인효과(crowding-in effect)를 나타내는 것으로 밝히고 있다. 즉 이는 정부지원이 늘어날수록 NGO에 의한 자체재원조달활동이 활성화된다는 것으로 정부지원이 NGO 성장에 대해 일종의 종자돈(seed money)의 역할을 하고 있음을 의미한다.

NGO의 성장에 정치사회적인 요인이 결정적인 작용을 했다는 것이 몇몇 연구를 통해 확인되고 있는 것은 사실이나, 이것만을 통해서서는 향후 NGO의 성장추세를 예측하기는 어렵다는 데에 이들 연구의 기본적인 한계가 있다. 즉 민주화 이후의 정치사회적 환경의 변화, 즉 권위주의 체제에서 민주주의로의 이행이 15년여에 가까운 기간을 통해 어느 정도 마무리되고 있다는 판단이 가능하다고 한다면 민주주의로의 전환이 완료된 상황에서는 그럼 더 이상의 NGO의 성장이 어려울 것이나, 즉 정체할 것이냐는 질문이 제기될 수 있기 때문이다. 이에 대한 대답은 일차적으로 NGO 부문의 내부역량이 민주화 과정을 통해 얼마나 축적되고 있는가에 달려 있는데, 앞 절에서 분석한 바와 같이 이 부분에 대한 연구는 향후의 성장추세에 대한 적극적인 전망에 활용하기에는 아직 크게 미흡한 실정이다.

다. 교육분야의 경우에도 2차 교육기관과 대학교에 대한 정부지원은 1990-97년의 기간동안 300% 이상 증가하고 있다. 이러한 지원증가 추세는 예술 및 문화영역, 환경분야에도 대체로 같은 양상으로 나타나고 있으며, 90년대 후반으로 오면서 국정홍보처의 민주공동체실천사업, 행정자치부의 민간단체지원사업 등을 통한 일반시민단체에 대한 지원 또한 크게 늘어나고 있다(김준기, 2000b).

V. 정부-NGO간 관계 및 NGO에 대한 정부지원에 관한 연구

1. 정부-NGO간 관계에 관한 연구

정부와 NGO의 관계에 관한 연구는 거버넌스의 한 참여자로서의 NGO의 위상이 높아짐에 따라, 그 참여를 제도화하고 NGO의 역량과 자율성을 강화하여 결과적으로 NGO의 부문의 정책능력을 향상시킬 동기를 갖고 있다. 전반적으로 정부-NGO 관계에 관한 연구들은 정부의 NGO에 대한 태도를 하나의 차원으로 하고 NGO의 단체성격이나 재정문제, 독립성 등을 다른 한 축으로 하여 의존이나 자율이나, 대립이나 협조나 하는 권력관계를 반영하도록 유형화하는 경향이 있으나, 각 연구자의 연구목적에 따라 다소 상이한 유형화의 기준들이 사용되고 있는 것이 현실이다.

먼저 박상필(1999b)은 정부측 태도와 NGO측 실태를 각 차원으로 하지 않고 NGO 자체의 활동의 자율성과 재정의 자율성을 차원으로 하여 유형분류를 하고 이에 입각하여 대표적인 시민단체를 분석하고 있다. 여기서는 활동의 자율성을 어떻게 볼 것이냐 하는 것은 주관적 판단의 여지가 있다. 한편 신광영(1999)은 NGO의 요구에 대한 정부의 수용태도와 NGO의 유형(갈등형, 합의형)에 따라 포섭적-갈등적-협조적-지배적 관계로 유형화하고, 이에 따라 해외의 여러 NGO를 구분하고 있다. 권해수(1999)는 정부와 NGO의 목적과 수단의 일치여부에 따라 양자간의 관계를 유형화하는데, 정부와 NGO의 목적과 수단이 모두 일치하면 자율관계이고, 모두 불일치하면 억압관계이다. 둘 중 하나만 일치할 경우 즉, 수단은 일치하지만 목적이 불일치할 경우에는 관용관계, 그 반대인 상황은 갈등관계라고 본다. 김준기(2000c)는 그러나, 기존 연구들이 자칫 NGO에 대한 정부지원을 당연한 것으로 가정할 우려가 있다는 점에 주목하고 조직간 관계론의 입장에서 특정 조직이 다른 조직에 제공하는 자원의 대체가능성과 중요성을 축으로 하여 조직간의 의존관계를 유형화하고 이를 다시 정부-NGO 관계에 적용한다. 이에 따르면 정부-NGO 관계는 상호의존-정부주도의 일방관계-NGO주도의 일방관계-상호독립형으로 유형화된다. 김정부(2001)는 1990년대 후반부터 나타나기 시작한 NGO의 네트워킹 및 전문화에 주목하여, NGO의 전문화·네트워크화 정도를 한 차원으로, 정부활동의 분권화 정도를 다른 차원으로 하여 그 관계의 행태적 측면에 초점을 맞추고 있다. 이 유형화에 따르면 정부와 NGO의 상호작용은 一對一 단선적 관계, 一對多·多對一 일방집중적 관계, 多對多 다중접적 관계로 나뉜다. 지방정부 수준

에서 정부-NGO 관계에 천착하는 신회권(1999)의 경우에는 지방정부와 NGO의 활동공간이 상대적으로 좁다는 점에 착안한다. 즉 정부와 NGO의 의사소통과 접촉의 거리를 한 차원으로 하고, NGO의 자급에 대한 통제력이 어디에 있느냐를 다른 한 차원으로 하여 통합된 의존-분리된 의존-통합된 자율-분리된 자율로 유형화한다. 역시 지방정부 수준에서의 정부-NGO간 관계에 천착하는 오재일(2000)의 경우에는 NGO의 재정적 자율성 문제뿐만 아니라 활동가의 자원성, 사명의식 또한 중요한 변수가 된다는 점을 부각하여 NGO의 자주성 정도(낮거나 높음)를 한 축으로, 정부의 NGO에 대한 인식(부정적/긍정적)을 다른 축으로 하여 지방정부와 지역NGO와의 관계를 유형화한다. 그리하여 NGO의 자주성 정도가 높은 상황에서 정부의 NGO에 대한 인식이 긍정적이면 동반자 관계, 부정적이면 갈등관계에 있다고 본다. 반면 NGO의 자주성 정도가 낮는데 정부의 NGO에 대한 인식이 긍정적이면 후견인 관계, 부정적이면 포섭/무관심관계가 나타난다. 이를 표로 정리하면 <표 3>와 같다.

<표 3> 정부-NGO간 관계에 관한 유형화

저 자	기 준	유 형 구 분
박상필(1999b)	NGO의 활동의 자율성/재정의 자율성	협력형, 자율형, 종속형, 권위주의적 억압 또는 민주적 포섭
신평영(1999)	NGO의 요구에 대한 정부의 수용태도/ NGO의 유형(갈등형, 합의형)	포섭적, 갈등적, 협조적, 지배적
권해수(1999)	정부와 NGO의 수단과 목적의 일치여부	자율관계, 관용관계, 갈등관계, 억압관계
김준기(2000c)	정부 또는 NGO가 상대방에게 제공하는 자원의 대체가능성/중요성	상호의존관계, 정부주도의 일방적 관계, NGO 주도의 일방적 관계, 상호독립관계
김정부(2001)	정부활동의 분권화/NGO의 전문화 및 네트워킹화	—對— 단선적 관계, —對多·多對— 일방집중적 관계, 多對多 다중집중적 관계
신회권(1999)*	정부와 NGO의 의사소통과 접촉의 거리 /NGO의 자급에 대한 통제력의 소재	통합된 의존, 분리된 의존, 통합된 자율, 분리된 자율
오재일(2000)*	정부의 NGO에 대한 인식정도(부정적· 긍정적)/NGO의 자주성 정도(낮음·높음)	포섭/무관심 관계, 후견인 관계 갈등 관계, 동반자 관계

* 지방정부-지방NGO간 관계 유형화

이들 연구와는 다소 다른 맥락에서 강명구(2000)는 국가와 시민사회의 관계에

관한 신자유주의적 해석, 다원주의적 해석, 신사회운동적 해석을 소개하고, 그 관계의 현실적 포괄적 양태로서 후기복지국가모델, 후기민주화모델, 후기사회주의 모델, 후기발전주의모델을 제시한다.⁴⁾ 좀더 넓은 맥락에서 송희준(1999)은 Mouzelis(1995)에 따라 후발국가에서의 시민사회와 국가와의 관계의 세 가지 모델을 소개한다. ① 통합모형으로 이는 북구 스칸디나비아국가에서 나타나는데, 정책 과정에 일반국민이 상대적인 자율성을 지닌 수평적인 방법으로 참여하여 견제와 감시를 수행한다. ② 결합적 클라이언트 모형(*incorporative clientelistic model*)으로서 개인주의적 또는 특정주의적인 후견인-피보호자 네트워크(*patron-client network*)에 따른 수직적 관계의 형성을 지칭한다. ③ 결합적 민중주의 모형(*incorporative populist model*)은 지도자의 카리스마를 정당성의 원천으로 삼아 주민투표(*plebiscite*)를 이용하여 국민을 대중과 접목시킨다.⁵⁾

정부와 NGO의 관계유형화가 다양한 방식으로 이뤄지고 있으나, 각 유형화 방식의 장단점에 대한 논의는 엄밀하지 못하다고 평가된다. 학자들마다 나름의 유형화를 제시하고 있으나, 각 유형화모델간의 상대적 설명력의 정도에 대해서는 명확한 논의를 하지 못하고 있는 것이다. 정부와 NGO의 관계의 유형에 관한 이상과 같은 규범적인 연구는 또한, 정책학 및 행정학 연구의 본령이라고 할 정책과정에 대한 NGO의 참여사례에 대한 분석에서는 별다른 실천적인 의의를 갖지는 못한다는 사실에서 근본적인 제약에 직면하게 된다. NGO가 참여하는 정책과정의 특성에 대한 연구에서는 이슈, 참여자, 참여자의 전략적 행동과 선호의 변화양상 등이 초점이 되기 때문이다. 또한 서비스의 전달체계상에서의 NGO의 역할에 초

4) 후기복지국가모델에서는 국가개입의 축소와 국가정책의 실질적 대안과 관련하여 NGO의 역할이 주목받으며, 주로 남미의 경우를 상정하는 후기민주화모델에서는 민주주의로의 이행과정에서의 시민사회의 보편적 지지를 통한 국가의 정당성 획득노력, 지역시민사회 내부의 분열상과 국제환경, 열악한 재정상황 등의 요인으로 인해 정부-NGO관계가 복잡한 양상을 띤다. 후기사회주의 모델에서는 스포츠와 문화/오락 기능의 NGO의 활동은 왕성한 반면 의료·사회복지 영역의 활동의 극히 미진한 것으로 나타나고 있다. 후기발전주의 모델에서 NGO는 민주화의 추진, 빈곤퇴치와 지속적 발전을 위한 활동, 국제 NGO의 지원 하에 정부정책 등을 수행하는 역할 등을 하고 있다(강명구, 2000).

5) 이러한 논의를 바탕으로 송희준(1999)은 한국에서의 국가/시민사회의 문제점으로 ① 견제와 균형, 외부의 감시와 통제가 제도화되는 과정이 지연되고 있다는 점, ② 시장경제와 시민사회의 정착을 위한, 과대성장된 정부의 개혁이 불가피하다는 점, ③ 시민사회 내부문제로서 시민참여 없이 일부 명망가에 의한 시민운동 영역으로 축소운영됨으로써 시민사회의 대표성과 결집성이 미흡하다는 점 등을 지적한다.

점을 맞추는 경우라 하더라도 사회복지분야를 중심으로 이미 협력체제의 틀이 구축되어 있고, 이를 다른 분야에로 확대하는 것이 이슈가 되기 때문이다. 나아가 정부-NGO간의 협력적 파트너십의 구축이라는 대의에 동의하지 않을 연구자나 행정가가 있을 리 만무하고 이를 위한 전략적 방안에 대해서도 대체적인 공감대가 형성되어 있다. 즉 유형화에 대한 연구 자체가 행정 및 정책현실의 새로운 내용을 담아내지 못하고 있다는 것이다.

2. 정부의 NGO에 대한 지원에 관한 연구

정부의 NGO에 대한 지원의 필요성은 Salamon (1987)의 논의에서와 같이 자원부문의 실패를 한 요인으로, 정부에 의한 서비스제공의 한계 및 비효율성 (Hansmann, 1986; Weisbrod, 1997)을 다른 한 요인으로 하여 꾸준히 제기되고 있다. 1990년대 김영삼 정부의 출범 이후 다양한 NGO 지원정책이 자리를 잡아가는 동시에 이것이 NGO에 대해 긍정적, 부정적으로 중요한 영향을 미치고 있는 사정을 반영하여 이 경향의 연구들은 크게 두 가지 줄기로 나뉘어 진행되는데, 정부의 지원(사업)의 현황과 효과에 대한 것(김준기, 1999b; 정윤수, 2000; 박경래, 2001)이 그 하나이고 바람직한 정부의 지원방안에 관한 연구가 다른 하나이다. 후자에 대해서는 대다수의 연구자들이 이 문제를 거론하고 있는 반면 적극적이고 심도있게 접근한 연구는 아직 불충분한 것으로 판단된다.

정부는 국정홍보처 주관으로 민주공동체실천사업(1994년 시작), 행정자치부의 민간협력과를 통해 민간단체지원사업(1999년 시작), 실업극복국민운동, 정보화사업지원(정보문화운동협의회를 통합), 반부패국민연대를 통한 지원 등 행정자치부, 환경부, 보건복지부, 문화관광부, 국정홍보처 등 많은 부처를 통해 다양한 NGO 지원프로그램으로 운영하고 있다. 각 지방자치단체의 수준에서도 행정자치부 민간단체지원사업에 배정된 150억원 중 75억원이 지방의 NGO에 제공되는 것을 비롯해 여러 지원프로그램이 실시되고 있다. 김준기(2000b)는 90년대 이후 중앙 및 지방정부에서의 NGO에 대한 지원을 예산자료 분석을 통해 포괄적으로 밝혀내고 있고, 김준기(1999b)는 1999년도에 실시된 행정자치부와 서울시의 민간단체지원사업의 현황과 성과, 문제점을 검토한다. 정윤수(2000) 또한 정부 각 부처의 NGO 지원현황을 개괄함과 아울러 사업공모방식으로 지원하고 있는 행정자치부의 사례를 분석하고 있다. 정윤수(2000)에 의하면 정부의 NGO지원사업은 대부분의 경우 민간주도의 사업수행이 효율적이라고 판단되는 사업을 대상으로 하고 있으며, '보

조금의 예산 및 관리에 관한 법률'에 따라 사업집행과정 및 정산보고에 대한 감독이 이뤄지고 있다.

다양한 정부지원 프로그램의 시행과 관련하여 크게 세 가지 측면에서 이슈가 제기된다. 첫째, 지원사업의 효율성 및 효과성에 대한 평가체계의 개발문제이다. 송하중 외(1999)가 정부업무의 외부위탁비용에 관해 다루면서 비용효과성문제를 제기하고는 있지만, 공공서비스의 성격 자체가 갖는 생산기술의 불확실성, 생산물을 정의하고 측정하는 데 있어서의 어려움(Wolf, 1988)이 그대로 NGO에 의한 서비스생산에서도 그대로 나타난다. 정부 각 부처에 의한 지원프로그램에서도 실질적인 성과 및 효과성 측정이 이뤄지지 않고 있다. 이는 이들 사업과 NGO의 정책참여에 대한 책임성(accountability) 확보의 문제를 제기한다. 둘째, NGO에 대한 지원을 포함하여 NGO의 정책과정 참여가 급격히 늘어남에 따라 발생하는 정부의 역할과 책임에 관한 문제이다. 이는 NGO에 대한 각종 지원사업을 통한 정부업무의 위탁이 정부의 역할과 기능, NGO의 역할과 기능, 그리고 양자간 협력의 발전이 가져올 거버넌스 상의 변화에 대한 신중한 검토 없이 진행되고 있다는 사정과 관련된다.⁶⁾

셋째, 정부지원이 갖는 NGO에 대한 부정적 영향의 문제이다. 통상적으로 정부 지원이 필요하다는 데에는 거의 대부분의 연구자들이 공감하고 있으나, 정부지원이 가져올 NGO의 자율성과 자원성에 대한 부정적 영향에 대해서는 우려하는 시각이 다수를 차지한다.⁷⁾ 이에 따라 정부지원이 NGO의 독립성을 훼손하지 않도록 하는 방안에 대한 연구가 진행되고 있는데, 이들 연구는 크게 세 가지로 다시 분류 가능하다. 하나는 법적 제도적으로 NGO의 자체 재정능력을 강화시킬 수 있는 방안이 초점을 두는 흐름(조성한, 2001 ; 김준기, 2000a ; 박상필, 1999b ; 오승은, 2001)이고, 다른 하나는 정부의 재정지원 측면에 초점을 두어 독자적인 기구의 설립에 주목하는 경우(박상필, 2000b)이며, 마지막으로 NGO 자체의 조직구조의 유연화 등 지배구조의 개선을 통한 집행부의 책임성 확보, 인력의 전문화, 일반시

6) 여기에 대해서는 결론에서 간략히 논한다.

7) 이러한 우려는 한국의 NGO에 대한 논의가 지나치게 voice 및 advocacy 기능을 하는 시민단체로 기울어 있기 때문이기도 한데, 발언권의 위축 측면에서의 자율성 훼손이 문제로 인식되고 있다. 그러나 비단 시민단체가 아니라 하더라도 공모방식에 의한 정부지원은 NGO로 하여금 정부프로젝트를 수주하기에 용이한 사업으로 조직의 자원이 이동시키는 효과를 낼 수 있고 이는 장기적으로 조직의 임무(mission)의 변화(transformation)를 유발할 수 있다. 이는 NGO의 기반이 시민의 자원봉사(voluntarism)에 있다는 점을 고려하면 그 기반 자체를 침식하여 장기적인 성장잠재력을 위축시키는 결과를 낼 수 있다.

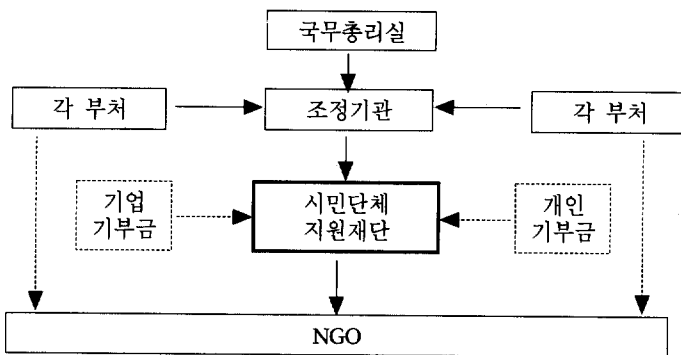
민의 참여를 통한 시민의 대표성 확보(이근주, 2000 ; 김준기, 2000c) 등 NGO의 자구노력에 대한 요청이 있다.

먼저 박상필(1999b)은 NGO부문, 특히 저자의 분류에 따른 협력형과 자율형 NGO의 자율성을 강화하는 방향으로 정부의 NGO지원을 제도화하기 위한 방안을 논의하고 있다. 협력형에서는 정부의 법률적·재정적·행정적 지원이 중요한 바, ‘공익법인의설립및운영에관한법률’ 상의 비영리법인 설립조건의 완화, ‘법인세법’과 ‘조세감면규제법’에서 기부금의 소득공제 및 면세혜택 범위 확대, ‘기부금품모집규제법’ 상의 기부금품 모집의 제한 및 허가규정 철폐, ‘행정절차법’ 개정을 통해 정책과정에서 시민의 의견진술과 공청회 개최를 적극화하는 것 등을 제안하고 있다. 재정지원을 위해서도 각 부가 개별적으로 심사하는 것을 통일된 독립재단을 설립하여 자율적으로 결정하도록 하고 정부는 기부금 출연역할 맡아야 한다고 주장한다. 한편 자율형은 정부가 직접 재정적·행정적 지원을 하는 것이 아니라 법률적 지원을 중심으로 시민단체를 활성화하는 것에 초점이 맞춰진다. 여기서는 각종 모금단체의 활동이 활성화하도록 해야 하고, 공적인 문제에 대한 시민의 관심과 이해를 유도하기 위한 시민참여와 토론을 활성화하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 즉 정부의 인적적 자원의 제공이 중요하다고 주장한다. 조성환(2001)의 경우는 초점을 달리하여 공익재단의 활동을 활성화하고 재단의 투자를 기존의 장학·학술분야에서 의료, 시민단체 등 다른 분야로 확대하도록 하여 정부에 대한 의존도를 낮추는 방안을 제시한다. 공익재단에 대한 활성화를 위해서는 재단에 대한 불신에서 비롯된 각종 통제장치의 개선하여야 하는데, 공익재단에 출연할 경우 발행주식 또는 출자총액의 5%까지만 허용하는 세면제의 상한선을 높이고, 주무관청에 의한 재단의 기본자산의 재산권행사에 대한 통제를 완화할 필요성을 제기하고 있다. 김준기(2000a)는 NGO 부문의 핵심역량인 기부 및 자원봉사의 활성화가 긴요함을 지적하고 이를 위해 기부에 대한 조세혜택을 현행 연간 순수입의 5%까지 손비를 인정하고 있는 것을 대폭 상향조정해야 하며, 기부금품모집규제법,⁸⁾ 기부절차 및 방법을 개선해야 한다고 지적한다. 오승은(2001)은 정부와 NGO의 공동생산(co-production)의 가능성을 검토하면서 특히 2000년 발효된 ‘비영리민간단체지원법’ 상의 문제점 및 개선방안을 네 가지로 나눠 지적한다. ① 비영

8) 기부금품모집규제법은 거의 모든 공익목적 모금활동을 매건당 허가사항으로 규정하여 모금절차를 까다롭게 하고 있으며, 기부금의 2% 이내를 모집비용으로 사용할 수 있도록 엄격히 제한하여 소액모금활동이나 모금주체의 재정능력이 뒷받침되지 못할 경우 모금자체가 불가능하게 하고 있는 점이 문제시된다.

리단체의 규정상의 문제로 '사업의 직접수혜자가 불특정 다수일 것'이라 하여 회원봉사형 단체를 배제하고 있는 점, ② 지원사업 선정과 지원액을 행정자치부장관, 시·도지사가 하도록 한 점, ③ 개인기부에 대한 면세조치 등 세제상의 혜택 제공 미흡, ④ NGO의 서비스제공이 지역적 차원에서 이뤄지고 있음에도 세제상의 혜택은 국세인 소득세에만 적용된다는 점이 그것이다.

행정자치부, 국정홍보처, 서울시 등의 NGO에 대한 지원이 현재와 같은 공모방식으로 이뤄져 정부의 '의도'가 작용할 가능성을 완전히 배제할 수 없고 또 지원받는 NGO의 입장에서도 흔쾌히 정부프로젝트에 응하기 곤란하다는 점에서 중립적이고 독립적인 지원기구의 구성방안이 논의되고 있다. 박상필(2000b)에 의하면 현 지원체계는 ① NGO의 자율성·자발성·창의성 침해할 가능성을 안고 있으며, ② NGO의 책임성확보에도 한계(장기적 사업수행의 어려움)를 가질 뿐만 아니라 ③ 사업자 선정과 사업비 배분상의 문제를 안고 있다. 이러한 문제점은 각 부처의 NGO 지원을 조정하는 기관과 지원재단을 따로 설치한 대안적 모델(그림1)의 도입을 통해 상당부분 해소할 수 있다고 본다. 즉 NGO의 자율성과 책임성을 확보하는 데 유리하다는 장점이 있으며 장기적인 전망에서 NGO에 대한 지원과 평가, 지속적인 퍼드백의 수용, NGO신뢰도 모델의 개발을 수행할 수 있다는 것이다. 한편, 임승빈(2000b)은 국정홍보처의 민간단체지원사업인 2000년도 민주공동체실천사업을 평가하면서 현재의 정부주도형에서 '민·관의 공동지원체계의 방식'으로의 전환, '단년도가 아닌 다년도 사업추진방식', '지원금 관리방식에서 사업내용 관리방식'으로의 전환'의 필요성을 지적하고 있다.



출처 : 박상필(2000b).

<그림 1> 독립재단을 통한 정부지원 모델

NGO에 대한 정부지원의 안정화에 주목하는 이러한 연구들은 그러나, 정부의 자원제공에 초점을 맞추고 있으면서, NGO의 민주적 책임성 확보문제에 대해서는 별다른 시사점을 제공해 주지 못하고 있는 것으로 평가된다. '지원자금'에 대한 책임성 확보장치가 미흡하다는 것이다. NGO의 재무구조에 대한 정보가 부재할 뿐만 아니라 대상사업의 성과(효과성·효율성) 평가가 쉽지 않다는 점에서 자금의 배정과 집행을 독립기구에 맡길 경우 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 가능성이 있다. 따라서 대안적 모델의 실행을 위해서는 먼저 NGO 스스로 그 자원성과 활동가능성 및 성과를 증명해 보여야 할 것으로 보인다. 김준기(2000c)는 한국적 상황에서 정부와 NGO간의 관계는 사회복지제도의 개혁과 시민사회 도래에 따라 새롭게 정리될 필요가 있다고 지적하고, 그 핵심으로 우선 정부에 의한 제도적 다원주의의 인정, NGO 내부지배구조(governance structure)의 개선을 들고 있다. 즉 NGO부문은 정부부문과의 관계설정에서 핵심역량을 강화하기 위한 조치를 취하여야 하는데, 그렇지 못할 경우 NGO는 정부의 지원책을 모색하는 등 정부와의 관계에 있어 항상 수동적인 입장에 처할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 내부적으로는 지배구조(governance structure)의 개선을 통한 집행부의 책임성확보, 조직 및 인력의 전문성확보, 일반시민의 참여를 통한 시민의 대표성확보, 중·장기적 재원의 확보 등의 노력이 필요할 것이다. 외부적으로는 다른 NGO와의 연대 및 기존의 정책결정네트워크에의 참여를 통하여 정책결정자 및 집행자와의 교류를 확대하는 작업이 선행되어야 한다(김준기, 2000c). 오재일(2000) 또한 지방정부와 지역 NGO 간 협력적 관계의 활성화 측면에서 회계절차, 협력프로그램의 질 등에 대한 NGO의 책임성을 강화해야 한다고 지적한다. 환경 NGO에 초점을 맞춘 이근주(2000)에서도 NGO의 실패가능성을 높이는 요인의 작용을 억제하기 위해 환경 NGO가 적정 조직규모를 유지하면서 활동내용의 특성에 맞게 정부와의 관계를 다양화하고 전략적으로 형성해 나가야 함이 지적된다. 자체 조직구조에서도 하위부서 간의 업무의 관련성을 낮추어(loose coupling) 외부환경과의 접촉에서 자율성을 확보해야 하며 자원봉사자의 적극적 활동을 유도해야 한다는 것이다. 또 환경 NGO의 책임성(accountability) 확보를 위해 정부는 시민에 의한 통제에 초점을 둔다는 원칙 하에 환경 NGO의 민간자원조달에 대한 인센티브 장치를 마련해야 한다는 점이 지적된다.

VI. NGO의 정책과정에서의 역할 및 참여에 관한 연구

1. 정책과정에서의 역할에 대한 포괄적 논의

NGO의 역할 및 기능에 관한 연구는 크게 정치사회학적인 시각에서의 접근(Douglas, 1987)과 경제학적 시각에서의 접근(Hansmann, 1987; Weisbrod, 1988, 1997; Nelson & Krashinsky, 1973; Ben-Ner, 1986)으로 대별된다. 한국의 경우에는 NGO가 정책적으로 행정학의 관심범위로 포섭되기 이전까지는 주로 정치사회학적인 접근에 의한 그 역할 및 기능, 성장요인에 관한 연구가 진행되었다(조희연, 1999; 유팔무, 1997, 1999; 박형준, 1995, 2000). 행정학 정책학 분야에서 NGO의 존재에 주목하게 되면서부터는 경제학적 관점에서 정부실패·시장실패에 따른 공공재의 생산, 소비자통제의 필요성으로 그 역할을 정의(김준기, 1998; 박상필, 1999a; 이근주, 2000)함으로써 공공서비스 생산에서의 비교우위에 초점을 맞추는 시각이 자리를 잡아가고 있다. 이에 따라 그 역할에 대한 연구도 사회정치적 측면과 아울러 정책과정에서의 역할 등 다양한 차원에서 접근하려는 시도가 나타나고 있다.

NGO의 역할에 대해 경제학적 시각에서 비교적 포괄적으로 접근한 김준기(1999a)에 의하면, NGO는 크게 8 가지의 기능을 담당하거나 담당할 가능성을 갖고 있다. ① NGO는 시장과 정부에 대한 견제 역할을 담당하고, ② 민주주의의 참여의 장으로 기능할 수 있다. ③ NGO는 또한 비시장적 재화 및 서비스의 생산자이기도 하며, ④ 사회적 수요는 있으나 영리단체나 정부에 의하여 생산이 되지 못하는 공공적 서비스를 생산하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 역할을 하는 NGO는 ⑤ 비영리추구에 따른 소비자의 신뢰를 확보할 수 있어 영리단체보다 거래비용이 낮기 때문에, 또 ⑥ 정부기관에 비해 더 효율적으로 특정 재화나 서비스를 생산하기 때문에 존재한다는 주장이 있다. ⑦ NGO는 사회적, 정치적 융합을 위하여 중재자 역할을 수행하기도 하고, ⑧ 사회의 다양한 사상과 아이디어를 확산시키는 역할을 수행한다. NGO의 이러한 특징과 잠재력은 행정패러다임의 전환⁹⁾과

9) 김종래·강제상(2000)은 행정환경의 변화내용으로 ① 세계화의 급격한 진전, ② 지방화추세, ③ 민주화에 따른 국가권력체제의 다원화·분권화, ④ 행정개혁과 민간화 경향을 지적하면서 이에 따라 행정의 새로운 패러다임으로 거버넌스가 제기되고 있다고 본다. 거버넌스는 대체로 정부중심의 정책방향제시라는 철학적 의미를 강하게 띠지만 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 영역도 포함하고 있기 때문에 민간기업과 시장내의 비공식부문, 그리고 시민사회의 개인과 NGO를 비롯한 다양한 조직체들과의 상호작용

함께 크게 주목받으면서 정책과정에서 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이라는 기대를 높이고 있는 바, 정책과정에서의 NGO의 역할에 주목하는 연구들은 대체로 이를 반영하고 있다.

현재 NGO의 정책참여에 대한 연구는 크게 세 흐름으로 전개되고 있다. ① 정부-NGO관계를 유형화하고 그 구체적 사례를 제시하거나, ② 특정 정책영역에서의 NGO의 역할가능성에 대한 논의, 그리고 ③ 실제의 역할규명을 위한 정책참여 사례에 대한 분석 등이 그것이다.

첫 번째 줄기의 연구에는 앞서 살펴본 정부-NGO간 관계의 유형화를 시도한 연구들과 그의 김광웅(2000)이 포함된다. 김광웅(2000)은 행정패러다임의 전환의 맥락에서 NGO-시장-정부의 삼자 협력체계의 부상을 주목하고 정부와 NGO의 파트너십의 정책사례를 소개하고 있다(표 4 참조).

<표 4> 파트너십의 정책사례들

과정 \ 효과	긍 정 적	부 정 적
갈 등 적	동강맹건설백지화, 행정정보 공개 낙천·낙선운동 소액주주운동 정부기능조정위원회 노사정위원회	금융구조조정 재벌개혁
협 력 적	정부운영에 민간기법 도입 개방형 직위제도 공무원 고용 휴직제	

출처 : 김광웅(2000).

용도 포함한다고 한다. 김광웅(2000)은 행정패러다임이 대리인체제(an agent system)에서 삼자협력체제(triangular partnership)로 전환하고 있다고 보고 있다. 대리인체제에서는 ① 정치적 의사결정의 비효율성, ② 집단이기주의 심화/납세자부담증가, ③ 관료 및 정치인의 부패 등으로 비효율이 증가하는 반면, 정보통신기술의 발전에 따라 ① 디지털체제로의 전환, ② ‘거리(distance)’의 장애극복, ③ 정부·기업·시민사회에서의 자유로운 정보이동 등이 가능해 지면서 삼자협력체제(triangular partnership)가 등장하게 되었다는 것이다. 여기서 삼자란 정부, 시장(기업), 시민단체(NGO)를 의미하고 그 협력체제란 상호간의 협력과 공존을 의미한다. 시민사회와 정부는 협력자임과 동시에 갈등의 당사자로 나타나, 비판적 파트너십(critical partnership)을 유지하고 있다. 동시에 그 관계는 가변적이고 고정된 정형을 갖지 않는다고 한다(p.14-15).

2. 정책분야별 NGO의 역할 가능성에 대한 논의

NGO의 정책과정상의 역할 및 정책참여에 대한 연구의 두 번째 줄기로서, 거버넌스 또는 정책과정에서의 NGO의 적극적 역할 가능성에 대하여 환경정책과정에 대한 참여(이근주, 2001 ; 김종래·강제상, 2000 ; 김종래, 2000 ; 안형기 외, 2000 ; 이선우·문병기, 2000 ; 최연홍, 2001 ; 이달곤, 2001 ; 임승빈, 2001), 반부패활동 가능성(남궁근, 2000 ; 윤태범, 2000 ; 박홍식, 2000), 지방자치 수준에서의 정책참여(임승빈, 2000a ; 유팔무·김원동, 2000 ; 이원웅·최창현, 2000 ; 오재일, 2000) 등에 주력하는 연구들이 최근에 나타나고 있다.

1) 환경정책

정책과정상의 역할과 참여에 주목하는 연구들은 대체로 환경정책과 환경NGO에 초점이 크게 제한되어 있는 것이 특색이다. 환경NGO의 경우 개발과 보존이라는 두 가치의 대립적 상황에서 환경부의 정부내 약한 위상을 보완하는 정부와의 정책적 파트너십의 형성이 용이하다는 점, 환경문제가 전국적 현상일 뿐만 아니라 국제적인 문제이기도 하기 때문에 전국 각지의 환경NGO의 협력적 대응 나아가 국제적인 협력도 요청된다는 점으로 인해 환경NGO의 역할에 대한 주목은 자연스럽다 하겠다. 임승빈(2001)은 한국의 환경NGO를 1970년대 미국에서 등장한 자원동원론적 운동조직¹⁰⁾에 가깝다고 규정하고 이들의 정책과정 참여방식을 종류별로 구별하고 있는 점이 특색이다. 먼저 NGO는 정책결정과정에 참여할 틀을 활용하고 있는데 이는 주로 정부의 각종 위원회들이다. 그러나 그 참여방식이 주로 의견개진에 그치고 있고, 이 위원회들의 역할 자체가 심의·자문역할에 그치고 있다는 점이 한계로 지적된다. 정책집행과정에서의 참여는 주로 민간위탁을 통해 이뤄지며¹¹⁾, 법제도적인 결합방식도 존재하는데 이는 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직육성법 등 관변단체의 설립지원법과 관련되어 있다. 지방자치단체의 정책과정과 관련해서는 정책입안단계에서 참여하고 있다고 지적한다.

국내 환경NGO의 활동과 접목한 정부정책의 효과성 제고방안에 주목하는 연구들과는 달리 동북아환경협력의 필요성과 NGO의 역할을 탐색하려는 노력도 나타

10) 자원동원론적 운동조직이란 비교적 안정적인 조직자원을 바탕으로 대변적(advocacy) 활동을 하는 전문사회운동조직(p. 235)을 의미하는데, 이 때 외부지원 및 제도화된 자원의 확보가 운동조직의 역량에 결정적인 중요성을 갖는다.

11) 권해수·이민창(2001)는, 한국 환경NGO는 정책집행의 단계에서 완강한 정책저항을 통해 정책변동·정책실패를 유도한다고 본다(p.253).

나고 있다. 안형기 외(2000)는 국가간 환경갈등 해결체제의 형성이라는 견지에서 환경NGO의 연대문제에 주목하고, 한·중·일 삼국의 환경NGO의 성장과 활동상황을 개략하고 연대전략을 제시하고 있다. 경제정책 및 개방화정책을 배경으로 사회조직들이 탄생한 중국의 경우 환경NGO는 정부로부터의 독립성 정도에 따라 '정부조직형 민간단체(government-organized NGOs)', '사조직형 민간단체(personally-organized NGOs)', '자원적 조직(voluntarily-organized NGOs)'으로 구분된다. 일본의 경우 6,70년대 활발한 시민운동을 겪었고 이후 약화되었다. 환경단체의 경우에도 크게 세력이 위축되어 활동이 미미한 상황으로 평가하고 있다. 환경NGO간 국제적 연대의 전략으로서 정부의 정책적 지원, 단체의 전문성 제고 및 외교역량 배양, 정보네트워크의 활용능력 배양, 단체의 지방화 달성 등이 제시된다. 최연홍(2001) 또한 동북아시아 환경협력의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 한국, 일본, 중국, 러시아, 몽고 등 동북아시아수준에서 국가간 협력이 필요한 환경이슈-황사, 산성비 등-가 제기됨에 따라 그간 제도적인 환경협력이 어떻게 이뤄지고 있는지, 그리고 향후 어떠한 해야 하는지에 대해 포괄적으로 논의하고 있다. 특히 환경NGO가 환경우호적인 리더십을 형성시키는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있음을 지적하고 있다. 즉 환경의제의 설정, 대중에 대한 환경교육, 나아가 녹색당의 창당 등에 환경NGO가 적극적으로 개입할 수 있다는 것이다. 안형기 외(2000)와 최연홍(2001)은 국제협력이 필요한 분야에서 NGO 또한 적극적으로 개입할 수 있다는, NGO의 역할과 기능영역의 확장가능성을 제기하고 있다는 점에서 의의가 있으나, 논의 자체가 너무 개괄적이어서 앞으로 구체적인 사례분석을 통해 가능성과 한계를 규명하는 노력이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

이와 함께 각국의 환경NGO의 활동에 대한 비교연구도 이뤄지고 있는데, 이달곤(2001)은 한국과 일본의 환경정책의 전개과정을 NGO적 시각에서 비교하고 있다. 환경정책에 대한 NGO의 개입방식을 보면 한국은 지식인·엘리트 그룹이 주도하는 환경단체가 핵심적인 역할을 하고 있고(elite mode), 일본의 경우에는 하층민·풀뿌리대중 주도로 환경보호압력을 조직하는 서구 자유주의적 다원주의 방식이 주를 이루고 있다(p.386). 이는 행정·정치제도적 요인을 반영하는 것인데, 환경행정의 측면에서 한국은 환경부가 지방의 환경이슈까지도 통제하고 있고 지방화(지방자치)가 환경오염방지기능을 약화시키는 작용을 하고 있음이 지적되고 있다. 반면 일본의 경우에는 환경문제에 대해 지방정부가 중앙정부보다 더욱 엄격한 규제를 부과하고 있으며(p.369), 풀뿌리 환경NGO가 제기한 환경보호 요구를 정치체제가 수용하는 양상을 띠고 있다.

2) 반부패 활동

NGO의 역할가능성이 높게 평가되는 또 다른 분야가 반부패활동이다. 반부패활동에 대한 주목은 2000년대에 접어들어 본격화되었는데, 이는 참여연대, 경실련, 반부패국민연대 등 시민단체의 활발한 반부패 활동을 이론에서 반영한 결과로 보인다.

윤태범(2000)은 부패가 조직·국가·사회차원의 문제로서 공공재적 성격을 갖고 있다는 인식이 확산되고 있고, 기본적으로 집합재적 문제에 관심을 갖고 있는 NGO가 반부패 문제를 이슈화하는 것은 자연스럽다고 평가한다. 정부의 반부패 활동의 실패를 감안하면, NGO의 활동은 부패한 정부에 대한 보완재로서의 역할과 잠재적 대체재로서의 역할을 동시에 갖게 된다. NGO가 반부패 활동의 진정한 주체 역할을 할 수 있으려면 정부-NGO 간에 힘의 균형상태가 조성되어야 하는데, 이를 위해서는 ① 거시적인 조건(정치적 분권화·발전, 시민사회의 성숙과 발전, 자원·정보의 공유), ② 미시적 조건(정부에 대한 체계적인 감시활동, 자율적인 조직의 인력과 예산확보, 정규인력·자원인력, 전문성 강화 및 확보)의 두 가지 조건이 충족되어야 한다고 본다. 특히 부패발생에 대한 우호적인 정보의 가치를 제거한다는 점에서 적절하고 정확한 정보를 조직 내·외부로 공개하는 것을 특히 강조한다. 남궁근(2000)은 국내 반부패NGO의 현황과 그 활동상황을 간략히 소개하고 있다. 이와 함께 반부패관련 제도의 부분적 도입 및 법제도입의 근거를 마련해 가고 있고 사안별로 고발·감시활동을 전개하고 있다는 점에서 반부패NGO의 활동이 긍정적인 성과를 낳고 있는 것으로 평가한다. 동시에 반부패NGO의 내부 과제로서 회원 및 훈련된 전문인력 확보, 재정확보 등을 제시한다. 박홍식(2000)은 해외 반부패NGO의 현황과 활동을 소개해 국내외 모두에 걸친 NGO의 반부패 활동을 조망할 수 있게 하고 있다.

이들 연구들은 정부에 의한 반부패활동의 효과가 높지 못한 한편으로 시민단체를 중심으로 활발한 이슈제기가 이뤄지고 있는 상황에서 NGO의 활동에서 정부의 반부패활동에 대한 보완재를 찾아내고 있다는 의미가 있다고 평가된다. 그러나 이슈와 가능성을 이제 막 인식한 정도로, 논의가 구체적인 사례를 통해 접근하지 못하고 당위적인 수준에서 진행되고 있는 점에서 아직 시작단계로 보아야 할 것이다.

3) 지방자치 수준에서의 정책 참여

지방자치와 NGO의 관계에 대해서는 일반적으로 긍정적인 상관관계가 있는 것

으로 이해된다. 중앙정부 수준에서 시민단체의 활동이 정부의 정책대응력을 높이고 결국 행정의 민주성을 강화하는 데 효과적이라는 인식이 지방정부 수준에서도 적용될 수 있다는 것이다. 그러나 지방정부와 지역NGO의 관계 및 각 지역의 NGO활동에 대해 본격적으로 연구된 것은 많지 않다. 이는 아마도 지역에서 NGO의 활동이 지방정부 정책에 구체적인 영향으로 작용한 것이 비교적 최근의 일이라는 것, 그리고 지역 NGO의 조직적 능력이 극히 취약하다는 사정으로 인해 정책적으로 부각되는 경우가 드물었기 때문으로 판단된다.

최근의 몇몇 연구는 지방수준에서 NGO의 활동이 활성화하고 있음을 보여주고 있다. 임승빈(2000a)은 정부부문과 NGO부문이 겹치는 정책영역에서 지방정부와 지방NGO 간에 대체·하청, 경쟁·경합, 협력·협조 등의 파트너십이 나타날 수 있다고 본다. 한국과 일본의 지방정부와 NGO간의 파트너십 유형별 특징을 정리하고 있는데 한국의 경우는 다음과 같다. 첫째, 정부주도형에서는 정책영역의 선정 및 서비스주체에서의 주도권은 지방정부가 가지며 새마을운동조직이나 바르게살기운동조직 등 관변단체들이 정부업무를 대리 혹은 하청하는 형태의 파트너십을 유지한다. 둘째, 반관반민형의 경우 지방정부 사무의 민간위탁 등 정책집행과정에서의 파트너십 형성이 특징인데, 지역의 사회복지협회, 지방정부가 설립하여 운영하는 사회복지관, 볼런티어센터 등의 활동이 그 예가 된다. 셋째, NGO의 정치·행정과정에서의 합법적인 참여가 늘어나면서 활발히 전개되고 있는 참여경쟁형에서는 정부지원방식이 NGO간 또는 정부와 NGO간 자유경쟁형의 방식으로 전환하게 된다. 이 때 정부와 NGO가 공동의 정책영역에 존재하게 되는데, 정부는 사업비만을 지원하고 인건비 등 경상비는 지원하지 않기 때문에 재원의 공동분담이 이뤄진다. 이 유형에서는 특히 정책형성 및 환류과정에도 NGO의 참여가 가능해지고 있다. 임승빈(2000a)은 포괄적으로 정의된 NGO 개념에 입각하여 접근하고 있기 때문에, 지방정부와 NGO간의 정책적 파트너십의 일반적 유형에 대해 이해하는 데 도움이 된다. 반면 신회권(1999)은 지방자체의 성숙과정과 지역수준의 자발적 조직(NGO)의 활동활성화를 관련지으면서 민주주의의 지방적 내실화 측면에 좀더 초점을 두고 있다. 변화된 정치과정에서의 NGO의 역할은 지방정치인, 지방관료, 지역기업가의 성장연합에 대한 영향과 지방매스컴, 정당, 지역주민에 대한 영향으로 나뉘는데, NGO가 선거와 시민적 활동무대를 통해 지방정치의 민주화에 긍정적으로 작용할 수 있다는 것이다. 지방정부-NGO간 관계에 대해서는, 의사소통의 수준이 높고 접촉의 거리가 가까우면서, 다른 한편으로 자금조달과 통제에 있어서 자발적 조직의 독립성이 높은 '통합된 자율'의 관계가 바람직하다

고 지적한다. 이를 위해 지역NGO는 전문성을 제고하고 정책역량과 시민적 토대를 확충해야 하며 동시에 NGO들간 연대를 보다 확고히 해야 한다. 이 연구는 지방정치의 전개과정을 이론적으로 개념화하고 이에 근거해 NGO의 역할에 주목하고 있다는 면에서 의의가 있다. 특히 지방정치 수준에서 지방정부-지역NGO 간의 의사소통과 접촉의 정도를 양자 관계의 한 차원으로 설정한 것은 특정지역의 특성을 부각하는 데 적절한 것으로 보인다.

지방자치 수준에서 시민단체의 정책참여활동에 초점을 맞춘 연구로는 유팔무·김원동(2000), 이원웅·최창현(2000), 오재일(2000) 등이 있다. 춘천지역의 시민운동의 성장과 이의 지방자치에 대한 긍정적 역할 가능성에 주목한 유팔무·김원동(2000)에 의하면 춘천지역 시민운동의 성장은 첫째, 거시적 외적 요인으로서 전반적인 한국사회의 민주화와 자치제 실시, 서울에서의 시민운동 활성화가, 둘째, 미시적 내적 요인으로서 지역사회의 NGO들 사이의 상호작용과 연대활동을 배경으로 하고 있다. 하지만 아직 춘천의 시민운동은 지역사회에서 크게 영향력을 발휘하고 있지는 못하고 있으며, 시민들이 인지도·참여정도가 낮고 재정적으로도 어려움을 겪고 있는 실정이라고 전하고 있다. 이 연구는 지방자치제의 실시로 지역 NGO의 활동이 주목받고 있는 시점에서 춘천지역의 NGO활동 현황을 소개하고 있다는 점에서 의의가 있으나 지방정부 수준에서 NGO의 구체적인 정책참여를 이해하는 데에까지는 나아가지 못하고 있다고 평가된다. 강릉경실련의 사례를 다룬 이원웅·최창현(2000)은 중앙정부로부터 좀더 큰 자율성을 향유하려는 지방정부의 움직임과 시민운동의 활성화와를 관련짓고, 지방정부와 NGO 간의 협조와 분업을 통한 지방자치 발전 문제에 접근하고 있다. 저자들에 따르면 강릉경실련의 조직적 특성으로는 핵심적인 사업들을 독립적인 조직으로 분리 독립시키는 네트워크형 NGO를 지향하고 있다는 점이다. 즉 실업극복시민연대, 시민환경센터, 예산감시운동 등을 각각 별개의 조직으로 독립시켜 나가고 있다. 강릉경실련은 주요사업으로 예산감시운동, 환경감시운동 및 의정감시운동 등 3대 사업을 추진하고 있다. 강릉시와는 시민참여 및 시정감시분야에서는 견제와 갈등관계를, 환경분야 및 사회복지분야에서는 협조와 파트너십의 이중적 관계를 유지하고 있다. 이외에도 행정정보공개신청 등에서는 대립관계가 나타나기도 한다. 이 연구는 개설적으로 접근하고 있다는 한계에도 불구하고 강릉경실련이라는 특정 NGO를 대상으로 강릉시와의 관계에 구체적으로 접근하고 있는 점, 강릉경실련의 네트워크형 조직방식과 활동, 그리고 이를 매개로 시정부와의 관계를 고찰하고 있다는 점이 특징적이다. 한편 오재일(2000)은 시민운동이 현지성에 기초한 지역운동으로서 전

개되어야 적실성과 효율성을 가질 수 있다는 전제 아래 광주지역 시민단체의 현황과 활동을 개괄하고 있다. 광주지역의 경우 시민단체는 지역사회의 현안문제에 대한 해법을 둘러싸고 정부와 마찰·갈등을 빚는 반면, 다소 관변적인 사회단체는 지역현안에 무관심하거나 정부의 대사회운동 첨병의 역할을 담당하는 경우가 많다. 월드컵문화시민운동 광주광역시협의회 등의 경우 정부의 재정지원을 받으면서 정부와 후견인적 관계를 유지하고 있다. 한편 무등산보호단체협의회 등의 경우에는 정부와 파트너십 혹은 갈등관계를 노정하고 있다. 동일한 시민단체라 하더라도 사안에 따라 파트너십관계 혹은 갈등관계를 가질 수 있기 때문에 그 관계는 유동적이다. 상호협력관계를 형성하기 위해서는 정부는 ①시민단체를 조정하거나 지배하려 하지말고 지역사회관리를 위한 조연자·동반자로 인식해야 한다. 이와 함께 ②형식적 합법성에서 나아가 행정의 민주성·합목적성 등을 고려한 집행을 도모해야 하며, ③급증하고 있는 NGO에 대한 실태를 파악하고 ④NGO를 다루는 부서를 강화하고 ⑤객관적인 NGO 지원에 대한 기준과 그 평가시스템을 구축하여야 한다고 조언한다. 이는 중앙정부와 NGO 간 협력체계의 활성화와 관련된 이슈를 지방자치 수준에 적용하려는 시도로 해석된다. 저자는 바람직한 관계의 설정을 위해 NGO에 대한 조언도 제시하고 있는데, NGO는 ①회계·절차·프로그램의 질·사업의 우선순위 등과 관련한 책임성을 담보하며 ②시민의 지지와 참여 속에서 이뤄지는 활동을 전개해야 한다. 이외에도 전문성, 자주성 강화를 요구하고, 특히 NGO의 내부관리에도 관심을 기울여야 한다고 처방한다.

3. NGO의 정책참여에 대한 사례분석

정책과정상의 역할과 참여에 관한 연구의 세 번째 줄기로서 실제 정책과정에서의 역할을 실증분석하는 사례연구를 들 수 있으나 아직까지는 전반적으로 크게 미약한 것으로 평가된다. NGO에 대한 연구가 그 정책적 영향력에서 촉발되었다는 점을 고려할 때 이는 다소 의외의 현상으로 받아들여진다. 사례분석의 연구성과들이 축적되고 있는 정도는 아니지만 몇몇 연구들이 제시되고 있는데, 그 정책분야가 환경(권해수·이민창, 2001; 이선우·문병기, 2000; 오경택, 1999), 사회복지(한인숙·김희연, 2001) 등으로 제한되어 있다.

권해수·이민창(2001)은 그린벨트정책과 동강댐 사례를 통해 환경NGO의 활동을 분석하고 정부와의 협조적·동반자적 관계의 정립가능성을 모색하고 있다. 저자들은 ① 이슈의 초점, ② 이해관계 및 행위자의 변화, ③ 정책에 대한 지지, ④

대응방법 및 정도 등 네 가지 차원에서 분석을 진행한다. 이 과정에서 정책관련 행위자, 정책환경을 형성하는 선호 및 지지의 발생방향에 따라 환경NGO의 활동의 성패가 갈린다고 평가한다. 이러한 분석을 바탕으로 합리적 정책대안의 마련, 행위자들의 정책선호 및 지지를 유도할 필요성을 제기하며 이 맥락에서 파트너십, 공동생산(co-production)의 제도적 장치를 마련해야 한다고 주장한다. 동강댐의 사례를 두고 이선우·문병기(2000)는 댐 건설논란을 둘러싸고 벌어진 정책갈등상황에서 실현가능한 해결대안을 찾고자 모의협상¹²⁾을 시도하여 실제 협상의 문제점을 지적하고 NGO의 정책개입전략에 시사점을 제공한다. 사례의 분석결과는, 여러 가지 측면에서 동강댐 건설관련 갈등당사자들이 협상의 기본원칙을 무시함으로써 상생의 결과를 도출하지 못했다는 것이다. 한편, 지구온난화문제에 대한 미국정부의 정책변화에 대한 환경NGO의 개입을 실증적으로 분석한 오경택(1999)은 미국이 지구온난화문제에 대한 국제규제를 계속 반대하다가 1996년 입장을 바꾸게 된 것을 미국내 환경NGO와 업계가 각자의 가치 및 이해관계를 관철시키기 위해 정책결정과정에 경쟁적으로 영향력을 행사하는 결과로 설명하고 있다.

지방자치단체와 사회복지관의 복지서비스 공동생산에 네트워크적 접근법을 적용한 한인숙·김희연(2001)은 대전광역시 4개 사회복지관을 사례분석하고 있다. 저자들은 네트워크의 상호작용 측면과 구조적 측면에 따른 특성만을 분석하고 있는데, 상호작용적 측면에서는 관계의 내용, 상호호혜성, 접촉빈도, 지속성 등을 변수로 설정하고 있으며, 구조적 측면에 대해서는 연계의 방향성, 접근성, 상호접촉성, 네트워크의 확장정도 등의 변수에 초점을 두고 있다. 분석결과를 보면, 먼저 상호작용 측면에서 그 관계의 내용(relation contents)은 서비스제공에 대한 위탁계약, 사회복지관에 대한 보조금 지급, 지방정부에 의한 계약의 이행여부 관리·감독, 사회복지관에 대한 평가 등이다. 정부의 지원 정도가 높을수록 관계는 상호

12) 모의협상은 Bridging과 Logrolling의 두 가지 방법을 적용하여, 먼저 그 동안 각각의 찬·반 진영에서 제기한 주장과, 그 주장에 대해 다시 제시된 협상안을 2차 자료분석과 문헌조사를 통해 정리하고, 그 다음에 정리된 내용을 중심으로 각각의 협상방법을 원용하여 협상을 가설적으로 진행한다. Bridging이란 “어떻게 하면(How to)”이라는 접근법을 사용하여 갈등당사자 A와 B가 실제로 원하는 것을 희생이나 양보 없이 동시에 얻을 수 있도록 브레인스토밍과정을 거치는 것을 의미하며, Logrolling은 갈등당사자 B가 가장 낮게 가치를 두는 사안을 양보하는 대신 갈등당사자 A가 가장 높은 가치를 부여하는 사안을 선택하는 협상방식이다. 실제로 원하는 것(interest)과 표면상으로 원하는 것(position)이 모두 협상안으로 제시되나 후자는 결국 포기된다(이선우·문병기, 2000).

호혜적인 것으로 나타났으며 관계의 지속기간이 길수록 양자는 함께 계획하고 집행하는 사업이 많았다. 전반적으로 지방정부와 사회복지관은 '강한 유대'를 형성하고 있다. 한편 구조적 특성과 관련해서는 사회복지관으로의 방향성이 강한 양방향적 관계이며 중첩적인 지도·감독 도달체계를 갖고 있는 것으로 저자들은 평가하고 지도감독 단계를 축소하고 평가권한을 지방정부로 위임할 필요성을 제기하고 있다. 이 연구는 사회복지서비스 전달체계상에서 중요한 행위자로 기능하고 있는 사회복지관과 지방정부의 관계를 네트워크적 시각에서 입체적으로 규명하고 있다는 의의가 있다고 판단된다. 그러나 사회복지관이 비영리 영역의 자원성(voluntarism)을 특징으로 한다고 규정하고 있으나, 분석에서는 연구의 이러한 동기를 포착하지 못하고 있으며, 특히 '절차적 통제기제 및 관료적 형식주의'의 극복이라는 사회복지관의 조직적 특성을 네트워크 분석을 통해 부각시키지 못한 것으로 평가된다.

Ⅶ. 결론 : 새로운 관심과 과제

NGO에 대한 연구는 그 연구물의 축적이 이제 막 시작된 태동단계에 있다. 개념상의 이슈가 이제야 비로소 정리되고 있어 연구대상에 대한 혼란이 제거되어 향후 연구의 기반이 비로소 놓인 것이다.¹³⁾ 또한 개념정립에서 나아가 정책적 관심이 연구를 이끌게 되면서도 단순히 정책과정상에서의 역할이나 행태에 성급하게 초점을 제한시키지 않고 NGO를 둘러싼 다양한 이슈를 제기함으로써 하나의 연구분야로서 확고하게 자리를 잡아가고 있는 것으로 보인다. 정책과정으로의 NGO의引入에 대해서도 정부와의 관계 유형화라는 양자간 관계의 개념적 이해에서 나아가 이를 기반으로 정책참여사례에 접근하여 정책과정의 성격변화에 대한 이해를 시도하고 있다. 특히 NGO의 긍정적 역할 가능성을 높이 평가하여 정부지원의 제도적 방안을 모색하고 있는 것은 행정학의 실천적 요청에 부합하는 것이라 하겠다.

이러한 연구성과를 바탕으로 NGO연구는 많은 미개척분야에 도전하고 있으나, 연구의 난점과 공백이 있는 것 또한 부정할 수 없다. 이제까지 분석한 연구들은

13) 그럼에도 불구하고 최근에 발표된 논문에서도 NGO에 대한 개념적 논의가 지속되는 이유는 NGO연구자간의 교류가 활발하지 못한데도 기인한다.

전반적으로 NGO의 정책참여 과정에서의 역할을 긍정적으로 또는 불가피한 것으로 보고 있다는 데 공통점이 있다. 이는 NGO연구들이 공유하는 전체인 것으로 보이는데 NGO의 정책참여에 대한 비판적 조망을 어렵게 한다는 난점이 있다. 더불어 김종순(1999), 이근주(1999, 2000)를 제외하면 한국 NGO의 내적 상황에 대해 '자원성을 바탕으로 사회공익을 추구하나 재정적으로 어렵다'는 일반적 인식 이상으로 심도있게 접근하지 않고 있다.

이러한 난점으로부터 비켜서거나 그 공백을 메우려는 시도가 일부 연구를 통해 이뤄지고는 있다. 김준기(2001a)는 지방정부, 준독립(규제)기관, 관변단체, 비영리(정부)조직, 공기업 등과 그 외 다양한 민간단체들이 공공서비스 공급의 새로운 주체로 등장하고 있는 현상을 배타적인 네트워크에서 시민단체를 포함하는 포괄적인 네트워크로의 전환, '제3자적 정부'의 등장으로 개념화하고, '제3자적 정부'에 의한 공공서비스 제공방식의 변화에 따른 정부의 역할과 기능에 대한 광범위한 이슈를 제기한다. NGO 등 민간행위자의 정책과정 참여의 경우에도 정부차원의 조정필요에서 오는 비용상승의 문제와 별도로 무차별적인 이슈제기와 책임성의 부재로 인해 역효과·역작용을 낳을 수 있다는 것이다. 이는 거버넌스의 외연확장의 긍정적 측면에 대한 논의와 함께 그것이 결과하는 부정적 파장에 대한 논의, 정부의 거버넌스 체계에서의 역할변화에 대한 신중한 검토가 병행되어야 함을 의미한다. 한편, NGO의 조직적 특성 및 활동방식에 대한 연구가 공백으로 남아 있으나 점차 채워질 수 있을 것으로 전망된다. NGO 연구가 활발하게 진행되고 있으나 이론의 전체적인 맥락 속에서 이뤄지지 않는 점을 인식하고 새로운 분석틀을 구성하려는 시도(조무성, 2000)가 나타나고 있고, 한국 시민단체의 조직적 특성과 문제점에 비판적으로 접근하여 그 한계에 대한 관심을 환기하려는 연구 또한 일부 이뤄지고 있다(김용민, 2000 ; 김정부, 2001b). NGO 부문의 역동적 특징에 주목하여 NGO의 정보화 현황을 분석하고 이것이 NGO의 조직적 특성과 정부-NGO관계, 기업-NGO관계에 미친 영향을 다각적으로 검토(김준기, 2001b)하는 연구가 진행 중에 있다. 이러한 일단의 연구흐름은 정책적 관심으로 지나치게 경사하지 않으면서 NGO의 정책참여 등 행정패러다임의 전환을 반성적으로 조망할 기회를 제공해 주며, NGO의 부문으로서의 특징과 내부동학을 밝혀내어 NGO의 정책참여의 가능성과 한계를 평가하려는 시도로 이해된다.

지금까지의 NGO연구가 '새로운 연구대상의 발견'이라는 의미를 갖는다면 앞으로의 연구방향은 이 새로운 발견물의 내용과 특징이 무엇이고 기존의 발견물들과 어떻게 조화될 수 있는 지를 비판적으로 규명하는 것, 즉 공백을 메우고 난점을

극복해 가는 것이라 하겠다. NGO의 부문적 특성에 대한 연구로 그 지평을 넓혀 간다는 것을 전제로, 정부-NGO간 관계에 대한 관심이 중앙과 지방차원에서의 구체적인 정책을 둘러싼 상호작용에 대한 사례분석으로 심화되어야 한다. 동시에 정부와 NGO의 협조적, 경쟁적, 대립적 상호작용이 거버넌스 전반에 미치는 긍정적 부정적 영향을 거시적으로 분석하여 정책참여자로서의 NGO의 등장을 거버넌스의 민주성과 효율성을 높이는 계기로서 능동적으로 조망할 수 있어야 한다.

참 고 문 헌

- 강명구, “정부와 NGO관계 : 국가와 시민사회의 상호강화(mutual empowerment)를 위한 비교론적 검토,” 「정부와 NGO : 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집」, 한국행정학회, 2000.
- 강상욱, “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구: 시민단체를 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2001.
- 권해수, “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교연구,” 「한국사회와 행정연구」 제10권 제1호, 1999.
- 권해수·이민창, “정부와 환경단체간의 협력방안 연구,” 「창립45주년 기념 국제학술회의 자료집 (I)」, 한국행정학회, 2001.
- 김광웅, “협력체제 (Partnership)와 효과적인 국정운영,” 「정부와 NGO : 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집」, 2000.
- 김용민, “한국시민단체의 목적전치 : 경실련과 참여연대를 중심으로,” 연세대학교 사회학과 석사학위논문, 2000.
- 김정부, “NGO의 조직화방식 변화와 정부-NGO관계에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 김종래·강제상, “국정관리와 NGO의 역할 : 환경NGO와 정부관계를 중심으로,” 「국정관리의 새로운 방향과 과제」, 2000년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집 별쇄본, 2000.
- 김종순, “한국 NGO의 행태 및 발전방향 : 민간환경단체를 중심으로,” 「한국행정연구」 제8권 제1호, 1999.
- 김준기, “비영리단체 (NPOs)의 생성과 일반적 행태 : 주인-대리인이론의 관점에서,” 「행정논총」 제36권 제1호, 1998.

- _____, “한국비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 관한 연구,” 『행정논총』 제37권 제1호, 1999a.
- _____, “정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석,” 『미래니엄 전환기 행정(학)의 회고와 전망』, 1999년도 동계학술대회 발표논문집, 1999b.
- _____, “기부 및 자원봉사에 관한 실증적 연구,” 『새천년의 행정학 패러다임(II)』, 2000년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 2000a.
- _____, “비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000b.
- _____, “정부-NGO 관계의 이론적 고찰 : 자원의존모형의 관점에서,” 『한국정책학회보』 제9권 제1호, 2000c.
- _____, “한국에서의 ‘제3자적 정부’에 대한 논의,” 『행정논총』 제39권 제2호, 2001a.
- 남궁근, “반부패를 위한 국내 NGO활동 분석,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 박경래, “비영리조직에 대한 정부보조금의 효과분석,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문2001.
- 박동서, “한국 NGO의 활동방향,” 『정부와 NGO : 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집』, 한국행정학회, 2000.
- 박상필, “비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의,” 『한국행정연구』 제8권 제2호, 1999a.
- _____, “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제,” 『한국행정학보』 제33권 제1호, 1999b.
- _____, “NGO지도자의 사회적 배경과 인식에 관한 연구,” 『한국행정연구』 제9권 제2호, 2000a.
- _____, “NGO의 재정충원 방안 : 정부지원을 중심으로,” 『새천년의 행정학 패러다임(II)』, 2000년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집, 2000b.
- 박형준, “새로운 사회운동과 경실련 운동 : 정보화사회의 네트워크형 주체,” 『경제와 사회』, 제27호, 1995.
- _____, “전환기 시민운동의 성격과 방향,” 『비평』, 제2호, 2000.
- 박홍식, “해의 반부패 NGO 활동의 의미,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.

- 송희준, “국가와 시민사회의 관계 : 이론적 개념과 실천적 전망,” 『한국행정연구』 제8권 제1호, 1999.
- 신광영, “비정부조직(NGO)과 국가정책 : 외국의 사례를 중심으로,” 『한국행정연구』 제8권 제1호, 1999.
- 신희권, “지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할,” 『한국행정연구』 제8권 제1호, 1999.
- 안형기 외, “동북아 3국 환경NGO의 실태분석 : 국제적 연대방안의 모색,” 『한국정책학회보』 제9권 제1호, 2000.
- 오경택, “지구온난화 레짐형성에 관한 미국의 정책결정과정 연구 : 환경운동단체와 업계의 역할을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제33권 제2호, 1999.
- 오승은, “공공서비스 생산의 새로운 가능성-NGO를 중심으로,” 『창립45주년 기념 국제학술대회 자료집(Ⅱ)』, 한국행정학회, 2001.
- 오재일, “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 유팔무, “시민없는 시민운동의 극복,” 『당대비평』, 제2호, 1997.
- 유팔무·김원동, “춘천지역의 시민운동과 지방자치,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 윤태범, “부패방지를 위한 NGO와 정부간의 역할관계,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 이근주, 「환경 비영리단체의 활동의 자율성과 정부의 역할에 관한 연구」, 1999.
- _____, “NGO실패와 정부의 지원에 관한 연구 : 환경NGO를 중심으로,” 『한국행정학회보』 제34권 제1호, 2000.
- _____, “정부와 NGO간의 협력유형의 모색 : 환경정책의 과정을 중심으로,” 『창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 별쇄본』, 한국행정학회, 2001.
- 이선우·문병기, “시민참여시대의 정책갈등에 대한 협상론적 접근 : 영월 다목적댐 사례를 중심으로,” 『지방정부의 리더십과 문화산업정책』, 2000년도 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 이원용·최창현, “지방자치와 NGO : 강릉시 사례를 중심으로,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 임승빈, “한·일 지방정부의 정책과정에서의 NGO와 파트너십관계,” 『정부와 NGO』, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000a.
- _____, 「NGO의 자율성과 책임성 증대방안」, 2000년도 민주공동체실천사업 최종

- 평가심포지움 주제발표문, 2000b.
- _____, “정책과정에서의 정부와 환경NGO간의 관계에 관한 연구,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 (I)」, 한국행정학회, 2001.
- 정동근, “정부의 역할과 NGO의 기능,” 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 조무성, “NGO의 진단과 개혁 : 암퇴치 NGO의 사례분석,” 「정부와 NGO」, 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집, 2000.
- 조성한, “정부의 공익법인 지원방안 : 재단을 중심으로,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 (II)」, 한국행정학회, 2001.
- 한인숙·김희연, “네트워크 이론에서 본 지역사회복지,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 (I)」, 한국행정학회, 2001.
- Ben-Ner, Avner, “Nonprofit Organizations : Why Do They exist in Market Economies?,” In *The Economics of Nonprofit Institutions : Studies in Structure and Policy*, ed. Susan Rose-Ackerman, Oxford; Oxford University Press, 1986.
- Choi, Yearn Hong, “Cooperative Environmental Efforts in East Asia : NGO Perspective,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 (II)」, 한국행정학회, 2001.
- Douglas, James, “Political Theories of Nonprofit Organizations,” In *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell, New Haven : Yale University Press, 1987.
- Hansmann, Henry, “Economic Theories of Nonprofit Organizations,” In *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell, New Haven : Yale University Press, 1987.
- Lee, Dalgon, “Environmental Movements and Policies in Comparison : The Cases of Korea and Japan,” 「창립45주년 기념 국제학술대회 자료집 (II)」, 한국행정학회, 2001.
- Kim, Jungbu, “Accountability Issues on Korean Non-Governmental Organizations : Focusing on their Openness to Attentive Citizens,” paper presented at the second ISTR Asia and Pacific Regional Conference, 26-28 October 2001, Osaka : Japan, 2001b.
- Kim, Junki, “The Impact of Information and Communication Technology upon Non-governmental Organizations in Korea : Some Empirical Evidence,” paper presented at the second ISTR Asia and Pacific Regional Conference, 26-28 October 2001, Osaka : Japan, 2001b.
- Nelson, Richard & Michael Krashinsky, “Two Major Issues of Public Policy : Public Policy

- and Organization of Supply,” In *Public Subsidy for Day Care of Young Children*, ed. Richard Nelson & Dennis Young, Lexington, Mass : D. C. Health & Co., 1973.
- Young, Dennis, “Entrepreneurship and the Behavior of Nonprofit Organizations : Elements of a Theory,” in *The Economics of Nonprofit Institutions : Studies in Structure and Policy*, ed. by Susan Rose-Ackerman, Oxford University Press, 1986.
- Weisbrod, Burton, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1988.
- Wolf, Jr. Charles, *Markets and Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Mass : the MIT Press, 1988.