

정책단계와 NGO의 역할유형: 교육개혁정책과정에서 NGO의 활동을 중심으로*

김 영 인**·이 승 종***·이 달 곤****

.....〈目 次〉.....

- I. 서 론
- II. 정책단계별 NGO의 역할
- III. 분 석
- IV. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 정책과정에서의 NGO의 역할을 매개자, 견제자, 제안자, 생산자 등 4가지로 구분한 다음, 교육개혁정책과정을 분석사례로 하여 네 가지 정책 단계--의제설정, 정책결정, 정책집행, 및 정책평가단계--에서 어떠한 역할을 수행하고 있으며, 어떠한 역할을 수행하는 것이 바람직한가에 대한 인식조사를 하였다. 설문분석은 NGO 활동가와 관련 공무원을 대상으로 하였는데, 응답자들은 현재 NGO는 정책단계와 무관하게 견제자 역할을 우선하여 수행하고 있으나, 향후 정책단계별로 차별화되고 다원화된 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 인식을 보여주었다. 구체적으로, 정책의제 및 결정단계에서는 견제자 역할보다는 제안자 역할을 우선적으로 수행하고, 정책집행 및 평가단계에서는 견제자 및 매개자 역할을 우선적으로 수행하는 것이 바람직하다고 제시하였다.

【주제어: 정책단계, NGO의 역할유형, 교육개혁정책과정】

I. 서 론

민주화의 진전과 시민사회의 성장에 따라 과거와 같은 정부의 독점적 공공정

* 본 논문은 이승종 외(2004)의 일부를 수정 보완한 것임

** 한국방송통신대학교 교육과 조교수(ykim@knou.ac.kr)

*** 서울대학교 행정대학원 교수(slee@snu.ac.kr)

**** 서울대학교 행정대학원 교수(dalgon@snu.ac.kr)

책결정에 대한 비판이 커지면서 정부와 비정부부문간의 협력, 이른바 거버넌스에 대한 요구가 점증하고 있다. 이 같은 환경변화에 따라 정부는 싫든 좋든 정책과정의 효과적 추진을 위하여 민간부문과의 협력을 회피하기 어렵게 되었다. 이때 정부의 협력대상에서 중요한 요소는 시민사회의 침병이라 할 수 있는 NGO이다(김준기, 2000; 전영평, 2003). NGO는 일반 시민이 일상생활의 요구와 개인적 차원의 참여에 소요되는 비용과 유인부족으로 인하여 사실상 정책참여에 소극적인 현실에서 공익적, 혹은 이익추구적 입장에서 시민이익을 대변하는 참여집단이라는 점에서 현실적으로나 규범적으로나 그 중요성이 인식되고 있다. 물론 NGO의 질적 성장이 양적성장에 부응하지 못하는데 따른 부작용이 나타나면서 사회일각으로부터 NGO의 책임성에 대한 요구 또는 NGO의 역할에 대한 비판적 시각이 확대되고 있지만, 그럼에도 불구하고 거시적으로 볼 때 NGO가 일반 정부에 대한 시민의 저항권력(resisting power)을 보완하는 매개권력(intervening power)의 역할을 수행함으로써 시민의 일반적 이익증진에 기여하는 주체라는 점을 고려할 때 NGO 전반에 대한 부정적 평가보다는 그 의미에 대한 적극적 이해가 요구된다 하겠다.

문제는 NGO가 과연 실제 정책과정에서 그와 같은 역할기대에 얼마나 부응하고 있는가 하는 점이다. 이와 같은 의문과 관련하여 본 연구는 교육개혁정책을 사례로 정책단계별 NGO의 역할기대와 수행실태에 대하여 분석한다. 그렇게 함에 있어서 본 연구는 정책과정을 의제설정, 정책결정, 정책집행, 및 정책평가로 나누어 각 단계별 NGO의 역할을 논의한다. 이와 같이 정책단계별로 NGO 역할을 분석하는 것은 정책단계에 따라 NGO에 요구되는 역할기대와 실제에 차이가 있을 것이라는 판단 때문이다. 아울러 분석결과에 기초하여 향후 NGO의 역할정립방향에 대한 제언을 할 것이다. 물론 본 연구는 교육개혁정책을 사례로 하기 때문에 본 연구의 결과가 다른 정책분야에서의 NGO 역할에 대해서도 공히 적용되는 데는 한계가 있을 것이다. 그러나 정책분야의 차별성을 충분히 고려한다면, 본 연구결과의 핵심적 결론--정책단계별 NGO 역할의 변모--은 다른 정책분야에서의 NGO 참여에도 공히 적용될 수 있으리라 본다. 이 같은 연구는 그간 정책과정에서의 NGO 역할 또는 참여에 대한 연구가 드문 현실을 보완하는 의미가 적지 않다(최병대, 김상구, 2003).¹⁾

분석자료의 획득을 위하여 교육인적자원부(이하 교육부) 공무원, NGO(교육NGO, 일반NGO) 활동가를 대상으로 한 설문조사를 시행하였다. 설문조사는 교육부 공무원, 교육NGO와 일반NGO의 활동가 각각 100명씩, 총 300명을 대상으

1) 최병대, 김상구(2003)는 NGO에 대한 연구를 개념정립 연구, 역량 및 실태연구, 정부-엔지오관계연구, 엔지오 지원에 대한 연구, 및 정책과정에서 엔지오역할에 대한 연구 등으로 분류한 후 정책과정에서 엔지오 역할 또는 참여연구가 거의 부재함을 지적하고 있다.

로 설문조사를 시행하였다(2004년 8월 25일부터 9월 21일까지 4주간에 걸쳐 시행).²⁾

II. 정책단계별 NGO의 역할

1. NGO와 정책과정

정책과정에는 정부 외에 정당, 기업, 이익집단, 언론 등 다양한 공식·비공식 참여자가 참여한다. 시민사회의 성장과 정부의 개방성의 확대에 따라 NGO가 정책과정의 필수적 참여자로서 인식되기도 한다. NGO는 공익적 입장에서 일반 시민의 의견 내지는 이익을 정책과정에 반영함으로써 정부의 독선적 정책과정에서 발생하는 폐단을 완화하는 기능을 수행할 것으로 기대되고 있다.

NGO(Non-Governmental Organization)는 정부이외의 조직으로 통칭되지만, 그 범위를 어느 정도까지 인정하느냐에 따라 차이가 적지 않다.³⁾ 그럼에도 불구하고 일반적으로 NGO는 시민들의 자발적이고 능동적인 참여를 바탕으로 공익추구를 위하여 지속적으로 활동하는 비정부·비영리 결사체로서 이해된다면(박상필, 2001; 김동춘 외, 2000), 국가와 시장영역은 NGO의 범주에서 제외된다. 그러나 노동조합이나 각종 협회나 조합과 같이 불특정다수의 이익이 아니라 조직구성원의 이익담보를 일차적 목표로 하는 단체를 NGO에 포함시킬 수 있겠느냐 하는 데 대해서는 의견이 갈라진다. 이 문제를 판단하는 데 있어서 결정적인 요소는 ‘공익 추구’를 어떻게 규정할 것인가 하는 점이다. 공익이 무엇인가는 합의가 어려운 논쟁거리이지만 일반적으로 공익은 특정 집단의 이익이 아닌 사회전체의 이익으로 규정된다(김동춘 외, 2000). 이렇게 볼 때 노동조합과 같은 단체는 엄밀한 의미에서 NGO로 보기 어렵게 된다. 이 같은 문제는 노동조합만이 아니라 여성, 인권, 학술단체, 종교집단 등에도 공히 적용되어야 한다.

그러나 이들 단체의 활동이 해당 조직구성원의 이익만을 추구하는데 그치지 않고 거시적으로 사회정의의 실현에 기여한다는 측면에서 본다면 이들 단체도 NGO의 범주에 포함시킬 여지가 생긴다. 실제로 여러 논자들은 공익추구를 이

2) 김상구, 이원일(2005)은 정부와 앤지오간 관계에 대한 실증연구의 부족함을 지적하고 있는 바, 본 연구는 이의 보완의 의미도 있다.

3) 공익추구 속성을 강조하는 견해, 국제적 규모를 강조하는 견해, 비영리성을 강조하는 견해 등이 있다(박상필, 2001). 이렇게 NGO 개념에 대한 견해가 다양한 것은 NGO 이론이 먼저 정립되고 이에 따라서 NGO 활동이 이루어진 것이 아니라 각기 다른 사회역사적 배경에서 다양한 NGO가 등장하여 활동을 하여 왔고 이를 사후적으로 이론화하는 작업을 거쳤기 때문이다.

의의 수혜자 중심으로 파악하기보다는 보다 확산적으로 정의로운 사회상을 추구하느냐의 여부로 판단할 필요성을 강조하면서 이들 단체들의 일부 또는 전부를 NGO에 포함시키고 있다(김동춘 외, 2000; 신풍영, 1999; 전영평, 2003). 특히 정책과정에서는 이해관계를 가진 집단의 활동이 적극적이므로 이러한 분류에 드는 조직을 제외하고 거버넌스를 정확하게 이해하기는 어려우므로 이 논문에서는 이러한 단체를 포함하고자 한다.

2. 정책단계와 NGO

정책이 형성되어 집행되고 종료되는 일련의 과정을 어떠한 단계로 구분하는가는 논자에 따라 다르다.⁴⁾ 이 연구에서는 정책의제설정단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 그리고 정책의 평가(환류)단계 등 4단계로 나누어서 이 같은 정책단계가 어떻게 NGO의 활동과 연관되는가 살펴본다.

정책의제설정단계는 사회문제 중 일부가 정책당국에 의해서 심각하게 인식되거나 새로운 사회설계의 필요성을 강하게 인식하여 정책의제로 채택 또는 전환되어 가는 과정이다. 우리 사회에서 발생하는 다양한 사회문제가 모두 정책의제로 채택되거나 전환되는 것은 아니다. 사회문제는 주도자나 점화장치(triggering device)에 의해서 다수의 관심과 사회여론을 집중시켜 공공쟁점(public issue)으로 부상될 때 정책의제로 전환될 가능성이 높아진다. 이때 NGO는 사회문제를 공공쟁점으로 부각시키는 주도자 또는 점화장치로서 중요한 역할을 하기도 한다. 창도적 기능을 주로하는 NGO의 경우 새로운 사회의 비전을 실현하기 위한 의제를 주도적으로 주창하기도 하며 정부의 공식 정책결정구조에 의제채택을 위한 압력을 가하기도 한다. 최근에는 사회문제의 해결방안에 대한 창의적인 정책방안을 제시하는 활동도 적지 않다. 적지 않은 교수와 연구자들이 NGO 활동을 하고 있는데서 기인하는 것으로 이해할 수 있다.

정책결정단계는 정부의제가 된 쟁점에 대한 여러 가지 행동방안 중에서 하나를 선택해서 공식적으로 정책이라는 지위를 부여하는 단계이다. 기본적으로 정책결정은 입법부, 행정부의 고위관료, 대통령 등에 의해서 이루어지기 때문에 정치행위의 성격이 크다(주성수, 2003). 정책과정 전반에 걸쳐 다양한 이해관계자들이 영향력을 행사하고 자신들에게 유리하게 하기 위해서 경쟁을 하지만 정책결정단계에서는 이 같은 경쟁이 더욱 심화되며, 정책결정자들은 자신의 의지

4) 예컨대, Lasswell(1971)은 정보수집(intelligence), 동원(promotion), 처방(prescription), 행동화(invocation), 적용(application), 종결(termination), 평가(evaluation) 등 7단계로; Dror (1971)는 기본방침결정단계, 정책결정단계, 정책결정이후단계 등 3단계로; Dye는 문제 확인, 정책 프로포절 형성, 정당화, 집행, 평가 등 5단계로; Anderson(1984)은 문제제기, 대안형성, 정책채택, 정책집행, 정책평가 등 5단계로; 국내의 경우 정정길(1998)은 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 구분하고 있다.

를 반영하기 위해서 긴장한다. 즉, 정책결정은 과학성과 합리성을 토대로 하여 이루어지는 합리적인 과정으로만 이해할 수 없으며 집단간 권력적 상호작용에 많은 영향을 받는다. 이때 NGO는 때로는 합리성에 근거하여 때로는 동원된 정치적 자산에 근거하여 정책결정에 영향력을 행사하게 된다. 최근에는 정책과정에 심의를 하는 단계가 늘어나고 있는데, 이는 법적으로는 최종적인 결정을 할 수 있다는 의미에서 결정단계에 포함될 수 있지만, 최종결정 이전에 합의를 모으는 기능을 한다. 이 과정에서는 결정의 공정성을 확보하는 것이 중요하므로 NGO를 비롯한 이해관계자의 참여를 적극 권유하기도 한다. 아울러 행정절차법의 운용으로 공청회 등 주요한 참여절차가 법정되어 있는 관계로 NGO의 참여활동은 활성화되고 있다.

정책집행단계는 결정된 정책을 행정적으로 실현하는 단계이다. 정책목표를 달성하는 데는 집행단계에서도 적지 않은 결정이 필요하지만 기본적으로 정책 결과단계에서 정해진 방향과 범위 내에서 구체적인 사업들이 추진된다. 이때 정책결정은 정책수단에 대한 기본방침을 정하는데 그치는 것이 일반적이며 따라서 실제 정책을 집행하는 단계에서 불가피하게 행정재량의 여지가 생기게 된다. 즉, 정책집행은 정책수단을 기계적으로 실행하는 것이 아니라 정해진 기본 테두리 내에서 구체적인 조직, 인력, 예산을 배치하고 그 효율성을 검토하여 탄력적으로 정책수단을 사용하는 단계인 것이다. 어떤 경우는 정책의 집행이 시장이나 시민사회에서 상당부분 이루어지기 때문에 행정적인 재량이 대폭 줄어들기도 한다. 이와 같이 정책집행이 기계적인 절차가 아니기 때문에 이 과정에 NGO는 구체적인 제안을 하기도 하고, 어떤 경우에는 집행절차나 수단의 불합리성을 지적하여 대항하기도 한다.

정책평가단계는 정책목표에 비추어 정책과정의 성과를 판단하는 단계이다. 이러한 정책평가는 정책의 지향하는 목표의 성취도 측정, 장래의 정책 수립과 전략 마련에 필요한 교훈 획득, 정책의 가정·원칙·모델·이론·프로그램·전략의 타당성 검토, 정치적 책임성 제고 등을 위해서 필요하다(Cloete, 2000, 이근주, 2001). 또한 정책평가는 목표달성을 제고를 위하여 필요한 시정조치를 효율적으로 부가하기 위해서도 필요하다. 일종의 환류기능을 정책평가단계에 포함하는 이유가 여기에 있다. 그렇지만 정책평가가 이러한 기능을 항상 효율적으로 달성하는 것은 아니다. 그것은 기본적으로 정책목표를 구체화하여 목표에 비추어 본 정책효과의 측정이 쉽지 않기 때문이다. 특히 정책효과가 장기간에 걸쳐서 질적으로 나타날 경우 정책평가는 매우 논쟁적이 되고 합의에 도달하기 어렵게 된다. 이러한 상황 하에서 역설적이지만 보다 객관적인 평가를 위해서는 단일의 행위자나 관점이 아니라 보다 다양한 행위자나 관점의 개입이 요청될 것이며 이에 NGO의 개입의 여지가 확보된다. 아울러 적지 않은 정책이 지속적으로 사

이클(cycle)을 가지고 있기 때문에 정책평가의 내용 여부에 따라서 다음 단계의 정책내용과 수단에 변화가 초래된다. NGO는 이러한 기회를 놓치려고 하지 않는 것이 보통이다.

3. 정책과정과 NGO의 역할유형

정책과정에서 NGO는 어떤 역할을 하는가? Najam(1999)은 정책과정에서 NGO가 감시자(monitor), 주창자(advocator), 혁신자(innovator), 서비스제공자(service provider)의 역할을 하는 것으로 본다. 감시자는 정부의 정책이 원래 목표와 계획대로 적절하게 수행되고 있는지를 주시하는 역할을 의미하며, 주창자는 시민들의 이익과 요구를 옹호하고 대변함으로써 원하는 정책이 수립될 수 있도록 활동하는 역할을 의미한다. 혁신자는 NGO가 새로운 정책을 개발하거나 정부가 무시하는 것을 부각시켜 변화를 꾀하는 역할을 의미하며, 서비스제공자는 NGO가 직접 공공서비스를 생산하여 제공하는 역할을 의미한다.⁵⁾

사득환(1997; 유현진, 2004에서 재인용)은 정책과정에서 NGO의 역할을 이슈생산자(issue generator), 정보제공자(information provider), 대안제시자(alternative provider), 감시자(monitor)로 분류하고 있다. 이슈생산자는 정책과정에서 수많은 사회문제들을 사회적 이슈 또는 관심사로 부각시켜 정부가 정책의제로 고려하도록 하는 역할을 의미한다. 정보제공자는 다양한 문제들에 관한 정보를 정책과정에 투입시키는 역할을 의미하며, 대안제시자는 정책과정에 적극적으로 참여하여 여러 가지 정책대안을 개발하고 제시하는 역할을 의미한다. 감시자는 정책 또는 정책과정이 올바르게 추진되고 진행되는지를 모니터하는 역할을 의미한다.

본 연구에서는 선행분류를 참조하여 정책과정에서의 NGO역할을 매개자(mediator), 견제자(controller), 제안자(guider), 생산자(producer)로 분류한다. 우선, 매개자로서 NGO역할은 NGO가 국가와 시민 사이에 위치하여 개인 시민들의 다양한 의사와 요구를 집약하여 국가 정책과정에 반영하고 대변하는 것을 의미한다. 시민사회 자체가 가족, 친구, 이웃, 동료, 비공식조직, 종교집단, 시민조직 등 다양한 매개적 제도(mediating institutions)로서 구성되어 있으며, 개인이나 정부의 과도한 양극화(excessive individualism or overweening state)를 수정하려고 한다(Himmelfarb, 2000).

Habermas(1989)가 말한 것처럼 권력과 자본과 구별되는 시민사회의 힘은 커뮤니케이션 네트워크(communication networks)에서 나온다. 이 커뮤니케이션 힘을 통해서 NGO는 독자적인 영역을 구축하고 시민의 정책에 관한 관심을 고양시키고, 기존의 대의민주주의와 관료주의의 문제점을 보완한다. 또한 NGO는 자칫

5) 일반적으로 NGO의 역할은 감시자에서 주창자와 혁신자로, 주창자와 혁신자에서 서비스제공자로 진화되는 것으로 본다.

다수결원리에 의하여 소외되기 쉬운 다양한 사회적 소수자들의 견해를 대변함으로써 정책의 형평성과 공정성을 유지하는데 기여한다. 나아가서 정책을 둘러싸고 정부와 시민간 갈등과 대립이 생겼을 경우 적절히 개입하여 조정과 중재를 하기도 한다.

견제자 혹은 통제자로서의 NGO역할은 NGO가 정책과정에서 정부의 활동을 감시하고 비판함으로써 권력의 남용이나 횡포가 발생되지 않고 공정성과 공익 추구성이 유지되도록 통제하는 것을 의미한다. 견제자로서 NGO역할은 NGO 고유의 활동으로서 NGO는 이 역할의 수행을 통해서 정책을 둘러싼 권리과 자본의 유착, 비리와 부정 등을 막고 다수 시민의 권리와 이익을 보호한다. 시민사회나 관련당사자들의 의견을 수렴하지 않고 정부가 일방적으로 정책변화를 추진할 때 견제자로서 NGO의 역할은 더욱 부각된다. 견제자로서의 역할은 정책 과정의 각 단계에서 정부활동이 원래의 규정과 지침, 목적대로 이루어지는지의 여부를 통제하는 활동으로 나타난다.

제안자로서 NGO역할은 NGO가 자신의 전문성과 다양한 현장경험을 바탕으로 정책과정에 새로운 대안과 아이디어, 정보 등을 제공하는 활동을 하는 것을 의미한다. NGO는 정책문제가 발생하고 집행되는 현장에서 활동한다. 이러한 현장경험과 오랜 활동을 통해서 축적된 전문성 등을 활용하여 현실 적합성이 높은 정책대안을 제시하거나 정부의 정책관련 기구에 참여하여 조언을 한다. 일상화된 정책결정시스템에 매몰되어 자칫 타성에 젖기 쉬운 정책 담당자들의 입장에서 이러한 대안과 조언, 정보는 매우 유용하게 활용될 수 있다. 제안자로서의 역할은 전문성을 바탕으로 생산적인 대안과 조언을 한다는 점에서 요구나 의사의 전달이나 대변역할을 하는 매개자와 다르고, 적극적이고 긍정적인 접근이라고는 점에서 소극적이고 부정적인 접근이라고 할 수 있는 견제자와도 다른 독특성을 가진다.

생산자로서 NGO역할은 NGO가 정부의 위임을 받거나 정부와 공동으로 공공서비스를 산출하여 제공하는 것을 의미한다. 공공서비스를 산출하여 제공한다는 점에서 보면 생산자로서 NGO역할은 주로 정책과정의 집행단계에서 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 오늘날 정부실패, 신자유주의 사조 등에 입각하여 정부의 조직과 역할을 줄이고 사적 영역에 맡기려는 국정운영의 흐름 속에서 생산자로서의 역할이 점점 중요해지고 있다. NGO가 생산자로서 역할을 담당하게 되면 정부의 거대한 관료조직에서 비롯되는 생산의 비효율성을 극복하고 NGO의 기동성을 바탕으로 정책의 현장 적합성과 탄력성을 높일 수도 있다. 최근 공동생산(coproduction)이나 외주(outsourcing)가 유행하면서, 정부의 적극적인 노력으로 NGO가 일반 공공서비스는 물론이고 전문적 공공서비스 영역에 깊숙이 들어오고 있다.

이상의 4가지 NGO역할유형은 정책과정의 각 단계에서 일률적으로 나타나는 것이 아니라 차별적 혹은 동시적으로 나타난다고 할 수 있다. 예를 들어, 의제 설정 단계에서는 제안자, 집행단계에서는 생산자와 견제자의 역할이 더 큰 비중으로 나타날 수 있다는 것이다. 본 연구는 정책과정 단계별로 NGO의 역할유형이 차별적으로 나타나는지에 대하여 경험적으로 검증하고자 하는 것이다.

III. 분석

1. 조사대상 및 방법

정책과정에서 NGO의 차별적 역할유형을 파악하기 위한 기초자료를 마련하기 위해서 교육개혁정책과정을 사례로 하여 관련자들에게 설문조사를 시행하였다. 설문대상은 교육NGO, 일반(교육 이외의 분야)NGO 활동가, 교육인적자원부 공무원 각 100명씩 총 300명으로 하였다. 일반NGO를 포함시킨 것은 NGO 유형에 따라 다른 기능을 하고 있는가를 가늠하기 위한 것이다. 교육NGO로는 인간 교육실현학부모연대, 참교육을 위한 전국학부모회, 흥사단교육운동본부, 함께하는 교육시민모임, 정의교육시민연합, 학교를 사랑하는 학부모모임, 학별 없는 사회, 희망교육연대, 전교조, 교총, 좋은 교사모임, 진보교육연구소, 한국교육연구소 등 13개 단체의 활동가 100명을 조사대상에 포함하였다. 일반NGO로는 경제 정의실천연합, 참여연대, 기독교윤리실천운동, YMCA, 행정개혁시민연합, 풀뿌리 자치연대 등 6개 단체의 활동가 100명을 조사대상으로 하였다. 단체별 조사대상 인원은 단체의 규모를 고려하여 배정하였으며, 단체별로는 무작위로 조사대상을 선정하였다.

교육부 공무원을 포함시킨 것은 정책추진 주체의 입장을 이해하고 동시에 정책결정자와 정책참여자간의 의견 차이를 가름하기 위한 것이다. 교육부 공무원은 본부 직원만을 대상으로 하였는데 이는 아직 교육분권화가 미진하여 중요한 교육개혁정책의 대부분은 지방교육자치단체보다는 교육부에서 집중적으로 이루어지고 있음을 감안한 것이다.

설문조사는 2004년 8월 25일부터 9월 21일까지 4주간에 걸쳐 시행되었다. 설문지는 우편, 인편, 이메일을 통해서 조사대상자에게 전달되었으며 같은 방식으로 회수되었다. 총300부의 설문지 중 198부(교육부 67, 교육NGO 72, 일반NGO 59)가 회수되어 66%의 회수율을 보였다. 수집된 자료는 SPSS Win. 12.0을 이용하여 빈도분석, 교차분석 등을 시행하였다.

2. 분석결과

1) 응답자 특성

전체 응답자는 198명이며, 응답집단별 분포는 교육부 67명(33.8%), 교육NGO 72명(36.4%), 일반NGO 59명(29.8%)이다. 성별분포에 있어서 유효응답자는 193명으로 이 중 여자 59명(30.68%), 남자 134명(69.4%)이다. 연령별 유효응답자 193명은 20대 19명(9.8%), 30대 74명(38.3%), 40대 81명(42.0%), 50대이상 19명(9.8%)으로 분포되었다. 학력별 유효응답자는 192명으로 고졸 2명(1.0%), 초급대졸 3명(1.6%), 대졸 105명(54.7%), 대학원졸 79명(41.1%), 기타 3명(1.6%)이다. 교육부 공무원 67명 중 유효응답자 66명의 직급별 분포는 7급 6명(9.1%), 6급 15명(22.7%), 5급 24명(36.4%), 4급 5명(7.6%), 3급 1명(1.5%), 기타 15명(22.7%)으로 나타났다.

NGO 활동가 131명 중 경력문항의 유효응답자 102명의 분포는 1년 미만 7명(6.9%), 1년이상-3년미만 21명(20.6%), 3년이상-6년미만 31명(30.4%), 6년이상-10년미만 17명(16.7%), 10년이상 26명(25.5%)으로 나타났다. 이중 교육NGO 활동가는 총 49명으로 1년미만 4명(8.2%), 1년이상-3년미만 10명(20.4%), 3년이상-6년미만 11명(22.4%), 6년이상-10년미만 6명(12.2%), 10년이상 18명(36.7%)이고, 일반NGO활동가는 총 53명으로 1년미만 3명(5.7%), 1년이상-3년미만 11명(20.8%), 3년이상-6년미만 20명(37.7%), 6년이상-10년미만 11명(20.8%), 10년이상 8명(15.1%)이다.

2) NGO의 정책참여

① NGO의 정책과정 참여기대

본 연구는 먼저 교육정책과정에서 NGO참여의 필요성에 대한 응답자의 의견을 조사하였다. 구체적으로 “교육개혁정책과정에 있어서 NGO의 참여가 얼마나 필요하다고 생각하는가”라는 질문을 하였는 바, 응답결과는 <표 1>에 나타난 바와 같다. <표 1>에서 보는 것처럼 ‘필요’와 ‘매우 필요’를 합한 응답비율이 90.4%로서 절대 다수의 응답자들이 교육정책과정에서 NGO의 참여가 필요함을 지지하였다.

〈표 1〉 교육개혁정책에 대한 NGO참여 필요성

	빈도(명)	퍼센트
매우 불필요	6	3.0
불필요	13	6.6
필요	105	53.0
매우 필요	74	37.4
합계	198	100.0

주: 구체적 문항은 “교육개혁정책과정에 있어서 NGO의 참여가 얼마나 필요하다고 생각하십니까?”이다.

NGO 참여에 대한 지지비율뿐만 아니라 지지 정도도 높은 것으로 나타났다. <표 2>는 응답집단별 응답평균값을 보여주는 바, 표에서 보는 바와 같이 4단계 서열척도를 사용하여 측정한 상황에서 응답의 전체 평균값이 3.25로 나타난 것은 NGO의 참여 필요성에 대한 높은 지지를 확인시켜 준다.

〈표 2〉 응답집단별 교육개혁정책에의 NGO참여 필요성 비교

	전체 (n=198)	교육부 (n=67)	교육NGO (n=72)	일반NGO (n=59)
평균	3.25	2.87	3.33	3.58
표준편차	.71	.46	.82	.59
유의도	.000(F=19.780, df=2)			

주: 4점 만점으로서 평균값이 4점에 가까워질수록 NGO의 참여 필요성이 커짐

응답집단별로는 교육부 2.87점, 교육NGO 3.33점, 일반NGO 3.58점으로서 교육부의 평균값은 3점에 미달하여 NGO의 참여에 대해서 상대적으로 소극적이지만 부정적이지는 않은 것으로 나타났다. 그러나 교육NGO와 일반NGO의 평균값은 3점을 넘어서 스스로의 활동의 필요성에 대하여 보다 긍정적이다. NGO참여의 필요성 인식정도는 일반NGO, 교육NGO, 교육부 응답자 순으로 나타났다. NGO 참여에 대한 교육부 응답자의 상대적 소극성은 정책의 수행자 입장에서 외부의 관여는 기본적으로 성가신 것이라는 점을 감안할 때 일용 이해가 되지만, 그럼에도 불구하고 이러한 상대적 소극성은 결국 NGO참여의 깊이와 그 효과성에 우려를 낳게 하는 요인이 될 수 있다. 교육개혁정책에 대한 NGO 참여에 대해 일반NGO가 교육NGO보다 그 필요성을 높게 인식한 점도 특기할 만하다. 이런 차이는 교육NGO가 일반NGO보다 교육개혁정책에 대한 참여필요성을 더 높게 요구할 것이라는 일반적인 기대와는 상반되는 것이다. 교육NGO는 교육개혁정책에 대한 실제 접촉이나 참여의 경험 속에서 나타남직한 무력감에 영향을 받

고, 일반NGO는 교육개혁정책에 대한 추상적 수준의 NGO참여의 당위적 요구에 영향을 받아 응답한 것에서 이런 차이가 비롯되었을 것으로 보인다.

② NGO참여가 필요한 정책단계

교육정책단계별로 NGO 참여의 필요성에 대한 인식차이가 있을 것이라는 가정 하에 응답자에게 “교육개혁정책과정에서 NGO의 참여가 가장 필요한 단계는 어느 단계라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 응답결과는 <표 3>에 요약하였다.

<표 3> NGO참여가 가장 필요한 교육개혁정책단계(단위: 명/%)

	전체	교육부	교육NGO	일반NGO
의제설정	83(41.9)	24(35.8)	32(44.4)	27(45.8)
정책결정	88(44.4)	29(43.3)	34(47.2)	25(42.4)
정책집행	5(2.5)	3(4.5)	1(1.4)	1(1.7)
정책평가	22(11.1)	11(16.4)	5(6.9)	6(10.2)
합계	198(100.0)	67(100.0)	72(100.0)	59(100.0)

$$.478(\chi^2=5.525, df=6)$$

주: 구체적 문항은 “교육개혁정책과정에서 NGO의 참여가 가장 필요한 단계는 어느 단계라고 생각하십니까?”이다.

표에서 보는 바와 같이 전체적으로 볼 때, 응답자들은 정책결정(44.4%)-의제설정(41.9%)-정책평가(11.1%)-정책집행(2.5%) 순으로 NGO 참여가 필요한 것으로 인식하고 있다.

응답집단별로 보면, 교육부 응답자는 정책결정(43.3%)-의제설정(35.8%)-정책평가(16.4%)-정책집행(4.5%) 순으로, 교육NGO 응답자는 정책결정(47.2%)-의제설정(44.4%)-정책평가(6.9%)-정책집행(1.4%) 순으로, 일반NGO 응답자는 의제설정(45.8%)-정책결정(42.4%)-정책평가(10.2%)-정책집행(1.7%) 순으로 중요한 것으로 보았다. 요컨대, 교육부와 교육NGO 응답자는 공히 정책결정에 대한 NGO참여를 가장 필요한 것으로 생각하고 있으며 그 다음으로 의제설정에 대한 참여를 중시하고 있다. 교육부의 역할이 주로 정책결정에 치중되어 있다는 점과, 교육NGO 활동가들의 관심도 정책결정에 영향력을 행사하는 것이 가장 중요하다는 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다. 반면 일반NGO는 의제설정에 대한 NGO참여를 가장 필요한 것으로 인식하고 있으며 그 다음으로 정책결정에 대한 참여를

필요한 것으로 생각하고 있다는 차이를 보인다. 차이가 크지는 않지만 일반 NGO와 교육NGO의 인식차이는 정책분야에 따라 NGO 역할에 대한 차이가 있을 수 있다는 점을 가르쳐준다. 일반NGO와 교육NGO의 인식차이는 각자의 활동행태를 반영하는 것일 수도 있겠다. 일반적으로 교육NGO에 비해서 일반NGO의 활동역사와 활동력이 크기 때문에, 교육NGO에 비해서 일반NGO는 사회적 이슈를 창출하여 정책과정의 의제설정단계에서부터 시민사회와의 여론을 투입하는 활동을 해왔다고 할 수 있다. 반면, 교육NGO는 교육정책에 대한 대안창출과 여론주도의 힘과 활동이 미약하여 의제설정단계보다는 주로 교육부가 주도하는 정책과정의 정책결정단계에서 영향력을 행사하려는 활동을 해왔다고 할 수 있다.

3) 정책과정에서 NGO역할

교육정책과정 전반과 정책단계별로 매개자, 견제자, 제안자, 또는 생산자로서 NGO의 역할이 어느 정도 필요하고 실제로 어느 정도 수행되고 있는지를 알아보면 다음과 같다.

① 교육개혁정책과정 전반에서 NGO의 역할기대

교육개혁정책과정 전반에 있어서 NGO 역할에 대해 질문하였으며, 그 결과는 <표 4>와 같다. 표에서 보듯이 응답자들은 제안자 역할(82.8%), 견제자 역할(76.8%), 매개자 역할(75.2%), 생산자 역할(58.1%)의 순으로 중시하였다.

<표 4> 교육개혁정책과정 전반에서 NGO의 역할기대 (단위: 명/%)

역할 정도	매개자	견제자	제안자	생산자
전혀 불필요	2(1.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(0.5)
불필요	6(3.0)	6(3.0)	3(1.5)	19(9.6)
보통	41(20.7)	40(20.2)	31(15.7)	63(31.8)
필요	103(52.0)	101(51.0)	101(51.0)	74(37.4)
매우 필요	46(23.2)	51(25.8)	63(31.8)	41(20.7)
합계	198(100.0)	198(100.0)	198(100.0)	198(100.0)

주: 구체적 문항은 “교육개혁정책과정 전반에서 다음 NGO의 역할(매개자, 견제자, 제안자, 생산자)이 각각 얼마나 필요하다고 생각하십니까?”이다.

다음 <표 5>는 응답집단별로 응답평균값을 산출하여 제시한 것이다.

〈표 5〉 교육개혁정책 전반에서 NGO의 역할기대 비교(응답집단별)

역 할 \ 응답집단	전체 (n=198)	교육부 (n=67)	교육NGO (n=72)	일반NGO (n=59)	유의도
매개자	3.93(.81)	3.48(.79)	3.99(.74)	4.39(.62)	.000
견제자	3.99(.76)	3.34(.66)	4.25(.58)	4.42(.56)	.000
제안자	4.13(.72)	3.78(.76)	4.31(.64)	4.32(.63)	.000
생산자	3.68(.93)	3.21(.81)	3.92(.90)	3.93(.89)	.000

주1: () 밖은 평균, 안은 표준편차

주2: 5점 만점으로 평균값이 5점에 가까워질수록 NGO역할 필요성은 커짐

〈표 5〉에서 보듯이, NGO의 네 가지 역할에 대한 집단별 응답평균값은 예외 없이 3점 이상으로 나타나 교육개혁정책과정에서 NGO의 다양한 역할에 대한 차이를 분명히 인식하고 있으며, 세분된 역할에 대한 필요성에 대한 보편적 지지가 있음을 보여준다. 다만, 응답집단별로 네 가지 역할의 우선순위에 대한 인식은 차별적으로 나타난다. 즉, 교육부 응답자는 제안자(3.78)-매개자(3.48)-견제자(3.34)-생산자(3.21) 순으로; 교육NGO 응답자는 제안자(4.31)-견제자(4.25)-매개자(3.99)-생산자(3.92) 순으로; 일반NGO 응답자는 견제자(4.42)-매개자(4.39)-제안자(4.32)-생산자(3.93) 순으로 NGO의 역할 필요성을 인식하고 있는 것이다. 교육부 응답자와 교육NGO 응답자는 제안자로서 역할을 가장 중시하는데, 이점은 정책 결정과 의제설정 단계에서 참여하는 것을 중시하는 두 집단의 인식과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 제안과 매개 혹은 견제자는 의제설정과 정책결정과정에 보다 적합한 역할로 보이기 때문이다. 반면, 일반NGO 응답자는 견제자로서 역할을 가장 필요하다고 인식하는 차이를 보이고 있는데, 일반NGO 활동가들은 교육NGO가 정부의 일방적 정책결정을 견제하고, 비판적인 시각에서 활동하여 줄 것을 기대하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

② 교육개혁정책과정 전반에서 NGO의 역할수행 정도

“교육개혁정책과정 전반에서 NGO는 다음 역할을 어느 정도로 수행하고 있다고 생각하십니까?”라는 설문을 통해서 교육개혁정책과정 전반에 걸쳐서 NGO가 실제로 수행하고 있는 역할을 조사하였다. 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 NGO가 매개자 역할을 잘 수행하지 못하고 있다는 응답비율(34.3%)이 역할수행을 잘하고 있다는 응답비율(21.2%)보다 다소 높다. 제안자 역할의 경우 역할수행을 잘못하고 있다는 응답비율(51.53%)이 역할수행을 잘하고 있다는 응답비율(13.6%)을 훨씬 상회한다. 생산자 역할의 경우 역할수행을 잘못하고 있다는 응

36 · 행정논총(제45권4호)

답비율(71.23%)이 역할수행을 잘하고 있다는 응답비율(3.0%)에 비교되지 않을 정도로 높다. 견제자 역할의 경우 역할수행을 잘못하고 있다는 응답비율(21.7%)이 역할수행을 잘하고 있다는 응답비율(30.8%)보다 다소 낮게 나타났다.

〈표 6〉 교육개혁 전반에서 NGO역할의 수행정도 (단위: 명/%)

역할 정도	매개자	견제자	제안자	생산자
매우 저조함	8(4.0)	6(3.0)	20(10.1)	38(19.2)
저조함	60(30.3)	37(18.7)	82(41.4)	103(52.0)
보통	88(44.4)	94(47.5)	69(34.8)	50(25.3)
잘함	38(19.2)	55(27.8)	24(12.1)	5(2.5)
매우 잘함	4(2.0)	6(3.0)	3(1.5)	1(0.5)
합계	198(100.0)	198(100.0)	198(100.0)	198(100.0)

주: 구체적 문항은 “교육개혁정책과정 전반에서 NGO는 다음 역할(매개자, 견제자, 제안자, 생산자)을 어느 정도로 수행하고 있다고 생각하십니까?”이다.

설문결과는 NGO가 견제자 역할은 비교적 활발하게 수행하고 있는데 비하여 생산자, 제안자로서의 역할수행은 매우 저조하고, 매개자로서의 역할수행은 중간수준에 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 제안자의 역할을 낮게 평가하는 것은 앞으로 NGO의 역할을 논의함에 깊이 참고 되어야 할 것이다. 한국과 같이 교육정책이 혼선을 거듭하고 있는 상황에서 제안자적 역할은 대단히 중요한 것 이기 때문이다. 그 다음으로 생산자적 역할에 대한 부정적인 평가는 그 기능을 할 수 있는 공간이 넓지 않은 현실을 반영하면서 앞으로 기대되는 역할임을 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 7〉 교육개혁 전반에서의 NGO역할 수행정도 비교(응답집단별)

응답집단 역할	전체 (n=198)	교육부 (n=67)	교육NGO (n=72)	일반NGO (n=59)	유의도
매개자	2.85(.85)	2.81(.78)	2.83(.92)	2.92(.84)	.758
견제자	3.09(.84)	3.25(.61)	2.79(.96)	3.27(.81)	.001
제안자	2.54(.89)	2.19(.76)	2.56(.98)	2.90(.76)	.000
생산자	2.13(.76)	2.06(.72)	2.15(.76)	2.17(.82)	.669

주1: () 밖은 평균, 안은 표준편차

주2: 5점 만점으로서 5점에 가까워질수록 역할 필요성이나 수행정도가 커짐

한편, <표 7>에서 보듯이, NGO의 네 가지 역할의 수행정도에 대한 각 집단별 응답평균값은 오직 견제자 역할에서 교육부응답자와 일반NGO응답자를 제외하고는 모두 3점 이하로 나타나 교육개혁정책과정에서 NGO의 역할이 전반적으로 저조한 것으로 평가되고 있다. 예외적으로 교육부응답자는 NGO가 견제자 역할을 활발하게 수행하고 있다고 평가하고 있는데 이는 교육부 공무원이 정책 수행자로서 NGO의 참여에 대한 감수성이 커진 때문이라 해석된다.

교육개혁정책과정에서 NGO의 역할기대에서의 경우와 마찬가지로 NGO의 역할수행정도에 대한 응답집단별 평가 역시 차별적으로 나타난다. 응답집단별로 볼 때, 교육부응답자는 견제자(3.25)-매개자(2.81)-제안자(2.19)-생산자(2.06)순으로, 교육NGO응답자는 매개자(2.83)-견제자(2.79)-제안자(2.56)-생산자(2.15) 순으로, 일반NGO응답자는 견제자(3.27)-매개자(2.92)-제안자(2.90)-생산자(2.17) 순으로 NGO 역할이 잘 수행되고 있는 것으로 인식하고 있다. 교육부 응답자와 일반NGO 응답자는 NGO가 견제자 역할을 상대적으로 가장 활발하게 수행하고 있다고 생각하고 있는 반면, 교육NGO응답자는 NGO가 매개자로서의 역할을 상대적으로 잘 수행하고 있는 것으로 평가하는 차이를 보인다. 정부나 일반 NGO활동가들은 교육NGO가 정부를 견제하는 기능이 강하다고 인식하는데 비하여, 교육NGO활동가는 소외되거나 잘 반영되지 않는 의견을 정부에 매개하는데 기능에 치중되고 있다고 인식하는 것이다. 그러면서도 세 응답집단 모두 NGO의 생산자 역할 수행이 가장 저조한 것으로 인식한다는 점에서 공통적이다. 현실적인 활동공간을 확장하여 나가는 것이 필요한 대목임을 보여주고 있다.

③ 종합

위에서 살펴본 교육개혁정책과정 전반에서 NGO의 역할기대와 실제 수행정도를 비교하여 <표 8>로 요약하였다.

<표 8> 교육개혁정책과정 전반에서 NGO역할 종합(전체집단, n=198)

	매개자	견제자	제안자	생산자
규범적 필요①	3.93(.81)	3.99(.76)	4.13(.72)	3.68(.93)
현재 수행②	2.85(.85)	3.09(.84)	2.54(.89)	2.13(.76)
①-②	1.08	0.9	1.59	1.55

주1: () 밖은 평균, 안은 표준편차

주2: 5점 만점으로서 5점에 가까워질수록 역할수행을 잘 함

<표 8>에서 규범적 필요는 NGO의 역할기대에 응답평균값이고, 현재 수행은 NGO의 역할수행 정도에 대한 응답평균값이다. 표에서 보는 바와 같이 NGO 역

할기대의 평균값과 실제 NGO 역할수행정도의 평균값을 비교하면 NGO 역할기대의 평균값이 더 높다. 이는 NGO가 역할기대만큼 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 의미이다. 특히 기대와 수행도간 격차에 있어 제안자와 생산자 역할의 격차(각각 1.59, 1.55)가 매개자와 견제자 역할의 격차(1.08, 0.9)에 비하여 더 크게 나타난 것은 향후 NGO가 제안자와 생산자 역할강화를 위하여 노력할 필요성을 제시해주는 것이라 하겠다. 견제자보다는 제안자, 생산자에 대한 기대와 규범적 필요성이 크게 나타난 것은 거버넌스에 의한 정부와 NGO 간의 협치 가능성의 증대와 사회적 에너지의 생산적 활용 등과 같은 시대적 흐름을 반영한 것이라 하겠다.

4) 정책단계별 NGO역할

지금까지 정책과정에서 NGO의 참여에 대한 기대, NGO의 역할에 대한 3집단의 인식을 분석하였다. 여기에서는 교육정책단계별로 NGO의 역할수행에 대하여 분석한다. 이를 위하여 응답자에게 교육개혁정책단계별로 가장 많이 요구되는 NGO의 역할과 실제 수행하고 있는 역할에 대하여 질문하고 그 결과를 분석하였다.

① 정책의제설정단계에서의 NGO역할

의제설정단계에서 NGO의 역할기대와 NGO의 실제 수행하는 역할을 살펴보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 의제설정단계에서 NGO역할(단위: 명/%)

	필요한 역할	현재 역할
매개자	83(25.8)	80(30.0)
견제자	33(10.2)	91(34.1)
제안자	153(47.5)	81(30.3)
생산자	53(16.5)	15(5.6)
합계	322(100.0)	267(100.0)

주: '필요한 역할'에 대한 문항은 "다음 각 교육개혁정책단계별로 가장 많이 요구되는 NGO의 역할을 2개 이내로 표시해주십시오"이며, '현재 역할'에 대한 문항은 "다음 각 교육개혁정책단계별로 현재 가장 많이 수행하고 있는 NGO의 역할을 2개 이내로 선택해주십시오."이다.

<표 9>에서 보는 바와 같이 의제설정단계에서 규범적으로 가장 많이 요구되는 역할은 제안자 47.5%, 매개자 25.8%, 생산자 16.5%, 견제자 10.2% 순으로 나

타났다. 반면, 실제 가장 많이 수행하고 있는 역할은 견제자 34.1%, 제안자 30.3%, 매개자 30.0%, 생산자 5.6% 순으로 나타났다. 논리적으로 볼 때 정책의 제설정단계가 정책과정에서 다양한 사회문제를 정책과정으로 수렴하는 게이트의 기능을 한다는 점에서 견제자의 역할보다는 제안자, 매개자의 역할이 NGO의 역할로 가장 필요하다고 하겠다. 규범적 차원의 역할 기대에 대한 인식에서 제안자의 역할이 가장 필요한 것으로 나타난 점은 이런 논리적 측면과 부합된다고 할 수 있겠다.

구체적으로, 의제설정단계에서 필요한 역할과 현재 수행하고 있는 역할에 대한 응답비율간의 차이를 살펴보면 향후 상대적으로 확대 또는 축소해야 할 역할을 파악할 수 있다. NGO의 필요한 역할(%)-현재 역할(%)을 계산하면 매개자 역할=-4.2%, 견제자 역할=-23.9%, 제안자 역할=17.2%, 생산자 역할=10.9%로 나타나는 바, 이는 NGO가 의제설정단계에서 향후 제안자, 생산자 역할의 순으로 확대하는 대신, 견제자, 매개자 역할의 순으로 축소하는 것이 필요하다는 인식을 보여준다. 그러나 이러한 인식이 사회적 차원에서 규범적인 기준이 된다고 주장하기는 어렵다. 사실상 의제설정단계에서 생산자적 역할을 수행할 수 있는 여지는 대단히 제한적이기 때문이다. 다만 처음부터 정부 주도로 의제와 정책방향을 설정하기 때문에 견제자의 기능이 부각되고 있는데, 사실 의제설정단계에서는 교육수혜자나 이해당사자의 의견을 표출(representation)하는 매개기능도 중요하다.

② 정책결정단계에서의 NGO역할

정책결정단계에서 규범적으로 요구되는 NGO역할과 현재 가장 많이 수행하고 있는 NGO역할을 비교해서 살펴보면 <표 10>과 같다.

<표 10> 정책결정단계에서 NGO역할(단위: 명/%)

	필요한 역할	현재 역할
매개자	61(19.5)	66(25.0)
견제자	87(27.8)	132(50.0)
제안자	109(34.8)	59(22.3)
생산자	56(17.9)	7(2.7)
합계	313(100.0)	264(100.0)

표에서 보는 바와 같이 정책결정단계에서 가장 많이 요구되고 있는 역할은 제안자 34.8%, 견제자 27.8%, 매개자 19.5%, 생산자 17.9% 순으로 나타났다. 실제 가장 많이 수행하고 있는 역할은 견제자 50.0%, 매개자 25.0%, 제안자

22.3%, 생산자 2.7% 순으로 나타났다. 실제 수행하고 있는 견제자로서 역할보다는 규범적 차원에서 제안자로서의 역할이 더 강조되고 있는 점은 NGO에 대한 생산적인 역할수행을 기대하고 있는 것이라 하겠다.

한편, 정책결정단계에서 NGO의 필요한 역할(%)-현재 역할(%)를 계산하면 매개자 역할=5.5%, 견제자 역할=22.2%, 제안자 역할=12.5%, 생산자 역할=15.2%로 나타나는 바, 이는 정책결정단계에서 향후 NGO가 생산자 역할, 제안자 역할의 순으로 확대하고, 견제자 역할, 매개자 역할의 순으로 축소하는 것이 필요하다는 인식을 보여주고 있다. 그러나 이것이 사회적 차원에서 꼭 규범적으로 적절하다는 것은 아니다.

③ 정책집행단계에서의 NGO역할

정책집행단계에서 규범적으로 요구되는 NGO역할과 실제 수행하고 있는 NGO역할을 비교해서 살펴보면 <표 11>과 같다.

<표 11> 정책집행단계에서 NGO역할(단위: 명/%)

	필요한 역할	현재 역할
매개자	78(26.0)	60(22.9)
견제자	131(43.7)	156(59.5)
제안자	53(17.7)	36(13.7)
생산자	38(12.7)	10(3.8)
합계	300(100.0)	262(100.0)

표에서 보는 바와 같이 정책집행단계에서 규범적으로 가장 필요한 역할은 견제자 43.7%, 매개자 26.0%, 제안자 17.7%, 생산자 12.7% 순으로 나타났으며, 실제 가장 많이 수행하고 있는 역할은 견제자 59.5%, 매개자 22.9%, 제안자 13.7%, 생산자 3.8%로 나타났다. 이 결과에 의하면, 정책집행단계에서 NGO는 현재 뿐 아니라 앞으로도 견제자 역할을 가장 많이 수행할 필요가 있다. 한편 오늘날 많이 논의되고 있는 거버넌스라는 논리적 측면에서 볼 때 NGO가 정책집행단계에서 생산자의 역할을 수행하는 것이 사회적 에너지의 생산성을 높일 수 있다. 이런 점에서 정책집행단계에서 공동생산(coproduction)이 강조되기도 한다. 정책집행단계에서의 NGO역할에 대한 규범적 차원이나 실제적 차원의 인식은 아직도 생산자로서 역할에 대해서는 미흡하다. 특히, 규범적 차원에서 견제로서 역할을 가장 많이 들고 있는 것은 여전히 거버넌스 논리 이전의 정부와 NGO의 대립구도라는 틀에서 생각해온 관행을 벗어나지 못한 데에서 비롯된 것이라고도 해석해 볼 수 있다. NGO의 전통적인 역할로서 견제자, 매개자의 역할

도 중요하지만, 제안자, 생산자의 역할도 NGO의 새로운 역할로서 중요한 점이 부각될 필요가 있고 이런 모델의 창출을 위해서 노력할 필요가 있겠다.

한편, 정책집행단계에서 NGO의 필요한 역할(%)-현재 역할(%)를 계산하면 매개자 역할=3.1%, 견제자 역할=15.8%, 제안자 역할=4.0%, 생산자 역할=8.9%로 나타나는 바, 이는 정책집행단계에서 향후 NGO가 생산자 역할, 제안자 역할, 매개자 역할의 순으로 확대하되, 견제자 역할은 축소하는 것이 바람직함을 제시해주는 것이라 하겠다.

④ 정책평가단계에서의 NGO역할

정책평가단계에서 가장 필요한 NGO역할과 현재 가장 많이 수행하고 있는 NGO역할을 비교해서 알아보면 <표 12>와 같다.

<표 12> 정책평가단계에서 NGO역할(단위: 명/%)

	필요한 역할	현재 역할
매개자	76(24.5)	69(26.4)
견제자	118(38.1)	141(54.0)
제안자	62(20.0)	34(13.0)
생산자	54(17.4)	17(6.5)
합계	310(100.0)	261(100.0)

표에서 보는 바와 같이 정책평가단계에서 가장 필요한 역할은 견제자 38.1%, 매개자 24.5%, 제안자 20.0%, 생산자 17.4% 순으로 나타났고, 가장 많이 수행하고 있는 역할은 견제자 54.0%, 매개자 26.4%, 제안자 13.0%, 생산자 6.5% 순으로 나타났다. 이 결과에 따르면 정책평가단계에서 NGO는 현재와 마찬가지로 앞으로도 견제자 역할을 가장 많이 수행할 필요가 있다. 평가의 공정성, 객관성, 투명성이라는 논리적 측면에서만 보면, 정책평가단계는 정책을 집행한 주체가 아닌 학계나 NGO 등과 같은 제3자가 하는 것이 바람직하다. 평가주체로서 NGO가 역할을 한다는 것은 정책평가단계에서 생산자적인 역할을 하는 것이라 할 수 있다. 정책평가단계에서 NGO의 이런 역할이 있을 수 있음에도 불구하고 실제적 차원이나 규범적 차원 모두에서 NGO의 생산자역할은 가장 뒤쳐지는 것으로 나타나고 있다. 이는 생산자로서 NGO의 역할에 대한 모델이 학계에서나 현장에서나 아직도 정립되지 못하고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있고, 앞으로 이런 점을 극복하기 위한 노력이 필요함을 시사하는 것이기도 하다.

한편, 정책평가단계에서 NGO의 필요한 역할(%)-현재 역할(%)를 계산하면 매개자 역할=-1.9%, 견제자 역할=-15.9%, 제안자 역할=7.0%, 생산자 역할=10.9%로

나타나는 바, 이는 정책평가단계에서 향후 NGO가 생산자 역할, 제안자 역할의 순으로 확대하되, 견제자 역할을 축소하는 것이 바람직함을 제시해주는 것이라 하겠다. 평가와 환류단계에서는 정책의 교정문제가 제기되기 때문에 제안자적 기능도 중요하게 된다.

⑤ 종합

이상의 분석을 종합하여 교육개혁정책단계별로 가장 필요한 NGO역할과 가장 많이 수행하고 있는 NGO역할을 요약하여 나타내면 <표 13>과 같다.

<표 13> 교육개혁정책단계별 NGO의 최대역할

정책단계	역할	필요한 역할	현재 역할
의제설정		제안자	견제자
정책결정		제안자	견제자
정책집행		견제자	견제자
정책평가		견제자	견제자

의제설정단계와 정책결정단계에서는 현재 견제자 역할을 가장 많이 수행하고 있으나 앞으로 제안자 역할을 가장 많이 수행할 필요가 있는 것으로 나타났다. 정책집행단계와 정책평가단계에서는 현재 가장 많이 수행하고 있는 견제자 역할을 앞으로도 가장 많이 수행할 필요가 있다고 평가되었다.

한편, 정책단계별로 NGO의 역할기대와 현재 수행하고 있는 역할에 대한 응답비율간의 차이분석을 통하여 향후 역할의 균형적인 수행을 위하여 NGO가 추구해야 할 역할의 변화방향에 대하여 알 수 있다. <표 14>는 정책단계별 역할기대와 역할수행도의 차이분석결과를 정리하여 제시한 것이다.

<표 14> 교육개혁정책단계별 NGO역할의 변화방향

정책단계	역할	강화할 역할	축소할 역할
의제설정		제안자	견제자
정책결정		생산자	견제자
정책집행		생산자	견제자
정책평가		생산자	견제자

<표 14>에서 보듯이 향후 NGO는 정책의제 단계에서는 향후 제안자 역할을 강화하고, 정책결정, 집행 및 평가단계에서는 생산자 역할을 확대해나갈 것이

요구된다. 또한 NGO는 향후 정책과정의 전 단계에 걸쳐 견제자 역할을 축소해 나갈 것도 요구되었다. 물론 이러한 것은 인식조사에 불과하며, 이번 조사에서 공무원들의 표본이 적지 않게 반영되었다는 점도 상기되어야 한다. 따라서 이러한 인식조사가 NGO의 견제자 역할을 부인하는 것으로 오해되어서는 안 된다. 견제자 역할은 여전히 NGO의 핵심역할이며, <표 13>의 결과가 보여주듯이 최소한 집행과 평가단계에서는 여전히 최우선적 역할로 제시되고 있다. 관료중심 사회인 한국에서 NGO의 견제기능이 전제되지 않는 다른 기능의 발휘는 대단히 제약적인 것이다. 다만, <표 14>의 결과는 현재 견제자 일변도의 역할에 한계가 있으며 향후 정책단계의 특성에 맞추어 보다 적합하고 다원화된 역할을 수행될 필요가 있음을 제시하여 주는 것으로 이해되는 것이 타당하다.

IV. 결 론

1990년대에 접어들면서 정부와 NGO간 협력에 기초한 거버넌스에 대한 관심이 증대하여 왔다. 물론 거버넌스는 어느 일방의 역할보다는 참여주체간의 협력을 강조하는 것이니만큼 정부의 역할강화도 빼놓을 수는 없다. 그러나 정책과정에서 실제 역할은 아무래도 정부가 우선하고 NGO가 약한 상황인 만큼 NGO의 활성화가 필요한 것으로 주장되어 왔다. 이와 관련하여 본 연구는 정책과정에서의 NGO의 역할을 매개자, 견제자, 제안자, 생산자 등 4가지로 구분한 다음, 교육개혁정책과정을 분석사례로 하여 네가지 단계--의제설정, 정책결정, 정책집행, 및 정책평가단계--에서 어떠한 역할을 수행하고 있으며, 어떠한 역할을 수행하는 것이 바람직한가에 대한 인식조사를 하였다.

설문조사는 NGO 활동가와 교육관계 공무원을 대상으로 하였는데, 설문분석 결과 현재 NGO는 정책단계와 무관하게 견제자 역할을 우선하여 수행하고 있으나, 향후 정책단계별로 차별화되고 다원화된 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 결론이 도출되었다. 구체적으로, 정책의제 및 결정단계에서는 견제자 역할보다는 제안자 역할을 우선적으로 수행하고, 정책집행 및 평가단계에서는 견제자 및 매개자 역할을 우선적으로 수행하는 것이 바람직한 것으로 판단되었다. 아울러 정책단계에 부합하는 균형된 역할 수행을 위해서는 현재 상대적으로 과다 수행되고 있는 역할(견제자)을 줄여나가고, 과소 수행되고 있는 역할(제안자, 생산자)을 강화시키는 것이 필요하다는 인식을 보여주었다..

한편, 설문응답에 있어서 동일 문항에 대하여 교육부 응답자와 NGO 응답자 간의 인식의 차이가 작지 않다. 이 같은 인식의 괴리는 정책과정에서 NGO의 역할수행의 원활화, 정부와 NGO간 수평적이며 교호적 거버넌스의 정착을 방해

할 것임은 물론이며, 향후 이 같은 인식의 괴리를 좁히려는 노력이 경주되어야 함을 가르쳐 준다. 인식과리는 교육부 공무원과 NGO 활동가간에만 아니라 교육NGO활동가와 일반NGO활동가간에도 발견된다. 이같은 인식의 차이는 NGO 참여가 필요한 정책단계, 정책과정 전반에서 NGO의 역할기대, 정책단계별 NGO의 역할 등 여러 분야에서 나타난다. 그러한 차이는 교육NGO와 일반NGO의 구성과 활동, 정책참여 경험의 차이 등에서 비롯될 것으로 추측되지만 구체적 원인규명은 향후 교육NGO와 일반NGO에 대한 비교분석을 통하여 이루어질 수 있을 것이다.

끝으로 본 연구는 지금까지 교육개혁정책과정에서의 NGO역할에 대한 본격적 연구가 거의 없는 상황을 보완하는 차원에서 교육개혁정책을 사례로 하여 수행되었지만 여기에서 제시된 바와 같이 정책단계별로 NGO의 역할이 차별화되고 차별화되어야 한다는 결론은 다른 정책분야에서의 NGO 참여에 대하여도 어느 정도 확장하여 적용될 수 있을 것으로 보인다. 물론 공무원과 NGO 활동가, 교육NGO 활동가와 일반NGO 활동가간의 인식차이를 고려할 때 일반화의 외연확장에는 한계가 있을 수 있다.

참고문헌

- 김동춘 외. (2000). 「NGO란 무엇인가」. 서울: 아르케.
- 김상구·이원일. (2005). 현단계 우리나라 지방정부와 NGO간의 관계유형: 부산광역시 복지NGO와 환경NGO를 중심으로. 「지방정부연구」9(1): 169-183.
- 김준기 (2000). 정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책 학회보」, 9(2).
- 박상필 (2001). 「NGO와 현대사회」. 서울: 아르케.
- 신광영 (1999). 비정부조직과 국가정책. 「한국행정연구」, 8(1): 29-41.
- 유현진 (2004). NGO의 정책참여유형에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논 문.
- 이근주 (2001). 「정책추진역량평가 개선방안(1)」. 한국행정연구원.
- 이승종 외 (2004). 「교육개혁과 NGO의 역할」
- 전영평 (2003). 지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로. 「행정논총」, 41(2): 47-71.
- 정정길 (1998). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 주성수 (2003). 「공공정책 가버넌스」. 서울: 한양대학교 출판부.
- 최병대·김상구 (2003). 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구: 관련집단의 인

- 식을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1): 217-241.
- Anderson, James E. (1984). *Public policy-making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Cloete, E. (2000). Policy Evaluation or Assessment. In Cloete, F. and Wissink, H. eds., *Improving Public Policy*. Pretoria: Van Schaik, pp. 210-37.
- Dror, Yehezkel (1971) *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Habermas, Jurgen(1989). *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge: The MIT Press.
- Himmelfarb, Gertrude (2000). The Demoralization of Society, in Don E. Eberly (ed.), *The Essential Civil Society Reader*. New York: Rowman & Littlefield Pub. Co.
- Lasswell, Harold D. (1971) *A preview of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Najam, A.(1999). Citizen Organization as Policy Entrepreneurs, In David Lewis(ed.), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. London: Earthscan Publication.

Abstract

Policy Stages and the Roles of NGOs: A Focus on NGOs' Activities in the Education Reform Policy Process

Young In Kim·Seung-Jong Lee·Dalgom Lee

This study divides the roles of NGOs during the policy process into mediator, restrainer, proposer, and producer. Then, a case of the process of education reform policies is analyzed with an examination of which roles are currently being played and are the most advisable for four policy stages: agenda setting, policy determination, policy execution, and policy evaluation. By conducting a survey of NGO activists and related public officials, respondents indicated that NGOs play the role of restrainer regardless of the present policy stage. However, it is better to differentiate and diversify according to each policy stage. To put it concretely, they indicate that it is desirable to play the role of producer rather than restrainer at the agenda setting or policy determination stage and to play the role of restrainer or mediator at the policy execution or policy evaluation stage.

【Key words: Policy Stages, Roles of NGOs, Education Reform Policy Process】