

정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화*

유재원**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 분석틀
- III. 비정부기구의 역할변화
- IV. 결론

〈요약〉

이 연구의 목적은 한국을 대상사례로 하여, 정책과정에서 비정부기구가 수행하는 역할이 역사적으로 어떻게 변화되어 왔는지를 검토하는 데 있다. 내려진 결론을 요약하면, 비정부기구가 수와 다양성 측면에서 양적으로 팽창하고 있으며, 정책의 결정과 집행 과정에서 비정부기구의 참여와 영향력이 공히 확대되고 있다. 이러한 결과 정부와 민간이 협력적 네트워크를 구성하여 정책을 결정하고 집행하는 사례가 늘어나고 있으며, 국정운영의 패러다임이 국가중심적인 정부(government)에서 민·관이 협력하는 거버넌스(governance)로 변모하고 있다. 더 나아가 비정부기구의 정책참여와 영향력이 확대되면서, 정부와 비정부기구간의 전반적 관계가 갈등적인 성격에서 협력적인 성격으로 변모하고 있으며, 국가-사회간 이익매개의 양식이 조합주의로부터 정책네트워크로 진화하고 있다. 하지만 비정부기구의 세력화 성공과 이로 인한 이익매개 양식의 변화에도 불구하고, 비정부기구의 영향력은 여전히 제한적이며 정책네트워크에서 비정부기구가 차지하는 위상 또한 아직은 주변적이다.

【주제어 : 정책과정, 비정부기구, 거버넌스, 조합주의, 정책네트워크】

* 이 연구는 2002~2004년도 학술진흥재단 <중점연구소지원과제>의 일환으로 수행되었다. 주성수(한양대), 최창수(고려대) 교수와 익명의 심사위원들의 유용한 논평과 조교 이승모 군의 다양한 형태의 연구지원에 대해 감사한다.

** 한양대학교 행정학과 교수

I. 서 론

지난 4반세기에 걸쳐 세계적으로 포착되는 현상 중의 하나는 정책과정에서 비정부기구가 수행하는 역할의 급격한 증대이다. 21세기는 “시민사회의 시대”라는 표현에 걸맞게, 비정부기구가 정부정책의 형성과 집행에 간여하는 정도가 급격히 증가하고 있으며, 정부가 비정부기구를 공공서비스 전달의 에이전트로 활용하는 사례들이 점차 늘어나고 있다. 비정부기구의 역할증대는 사회체제를 국가와 시장(혹은 토대)으로 이분화하는 전통적인 막시즘의 분류방식에서 벗어나 시민사회를 중요한 축으로 하는 여러 유형의 분류방식(예컨대, 삼분법, 사분법 등)들이 새로이 주목받도록 만들었다(Cohen & Arato, 1992; 주성수, 2004: 제3장).

비정부기구의 급격한 성장을 촉진시킨 배경에는 다양한 이유가 깔려있다. Salamon(Salamon, 1994; Salamon & Anheier, 1995)이 지적한 것처럼, 복지국가의 위기, 발전의 위기, 환경의 위기, 사회주의의 위기 등 4가지 위기와 정보통신기술의 발전과 경제성장률의 상승 등 2가지 발전요인이 비정부기구 발전과 성장의 이면에 자리를 잡고 있다(김영래, 1999).

하지만 이미 잘 알려진 이러한 이유들 외에, 비정부기구 성장의 동력으로 탈물질주의(post-materialism)의 대두와 대중정당의 약화를 제시할 수 있다. Inglehart(1977)가 그 자신의 역저인 “조용한 혁명(Silent Revolution)”에서 지적한 것처럼, 산업화가 가져다 준 물질적 풍요에 힘입어 서구 젊은이들의 경제적, 물질적 욕구가 충족되면서 그들은 경제적 가치보다는 환경, 인권, 여성, 부패방지, 소비자 보호 등 삶의 질(quality of life)과 관련된 다양한 가치를 추구하는 데로 눈을 돌리게 되었다. 하지만 노동 대 자본이라는 전통적인 사회균열라인을 중심으로 분화된 기존의 대중정당으로는 탈물질적 가치를 추구하는 이들의 다양한 욕구를 충족시키지 못하였고, 이에 따라 하나의 탈물질적 가치만을 집중적으로 추구하는 전문화된 압력단체(single-issue pressure groups)들이 다양한 사회문제영역에서 형성되기 시작하였다(Richards & Smith, 2002: 27; Berry, 1999: 제3장).

더 나아가 UN, IMF, 세계은행을 비롯한 국제기구들이 권위주의 국가들을 경제적으로 구호하고 정치적으로 민주화시키기 위한 수단으로 비정부기구들을 활용하여 왔던 사실도 비정부기구와 시민사회 확장의 동력으로 작용하였다(Stanton, 1999; 김선혁, 2003: 1; Schechter, 1999). 사실 1980년대 소연방체제와 동구 권위주의 국가의 몰락은 미국을 위시한 서구 민주주의 국가들과 이들이 주도하는 국제

기구들의 비정부기구를 통한 의도적인 민주화노력과 무관하지 않다. 비정부기구는 이처럼 권위주의 국가를 민주화시키는 데 기여할 뿐만 아니라, 이미 민주주의가 확립된 국가에서 민주제도의 발전과 성숙을 위해 매우 중요한 역할을 수행한다. Tocqueville, Putnam 등이 지적하였듯이, 결사체 활동은 신뢰, 관용, 협력정신, 이타주의 등과 같은 민주적 덕목을 구성원들에게 함양하고, 시민참여를 촉진시킴으로써 정치제도의 효율적 작동과 정치적 민주주의의 구현에 기여하기 때문이다. 이러한 비정부기구나 시민사회의 여러 가지 순기능으로 인해, 이들을 강화시키고 활성화하려는 노력들이 지구적 차원에서 진행되고 있다.

이상의 환경적인 변화에 힘입어, 한국에서도 비정부기구와 시민사회가 정책과정 및 사회체제 내에서 수행하는 역할이 날로 증대하고 있다. 이 연구의 목적은, 한국을 대상사례로 하여, 비정부기구가 수행하는 역할이 역사적으로 어떻게 변화되어 왔는지를 다양한 측면에서 검토하는 데 있다. 이 연구에 담은 내용은 다음 절에 구체적으로 제시되어 있다.

비정부기구의 역할변화를 시계열적으로 고찰한다는 점에서 이 연구는 역사적 연구(historical analysis)이다. 방법론적으로는 특정 정책영역이나 사례를 중심으로 비정부기구의 역할변화를 기술하는 접근방식을 택하지 않고, 다양한 정책영역이나 사례를 대상으로 수행된 기존의 연구들을 바탕으로 종합적인 시각에서 비정부기구의 역할변화를 기술하고 분석한다. 이미 나와 있는 연구문헌들을 다시 분석하거나 종합하여 비정부기구의 역할변화에 대한 일반적인 결론을 도출하려 한다는 점에서 일종의 종합연구(meta analysis)의 성격을 갖는다(남궁근, 1999: 143).

비정부기구의 역할변화를 역사적인 관점에서 기술하고 분석한 논문들이 이미 많이 발표되었다(강문구, 1998; 김성국, 1992; 정수복, 2000; 조대엽, 1999; 조희연 외, 1995; 조희연, 2000; 유팔무, 김호기(편), 1995; 유팔무, 1998, 1999; 이숙종, 2002). 하지만 기존의 연구들은 비정부기구의 역할변화를 모색함에 있어 변화양상의 다양한 측면을 다루지 않고 특정 측면(예컨대, 영향력의 변화)에 초점을 맞춘 나머지, 연구의 심도는 있을지 모르지만 비정부기구의 역할변화를 종합적으로 조망하지는 못하였다. 더 나아가 비정부기구의 역할변화에 관한 기존의 연구들이 주로 사회학자들에 의해 수행된 결과, 사회체제의 변동에 대한 지식을 제공하는데는 성공하였지만, 그것이 갖는 정책적 의미(예컨대 비정부기구의 역할변화의 결과 이익매개 양식에 어떤 변동을 초래하였는지에 관한 문제)를 음미하는 데에는 충분히 주목하지 않았다. 이 연구는 이러한 한계를 메우기 위해 수행되었다.

II. 분석틀

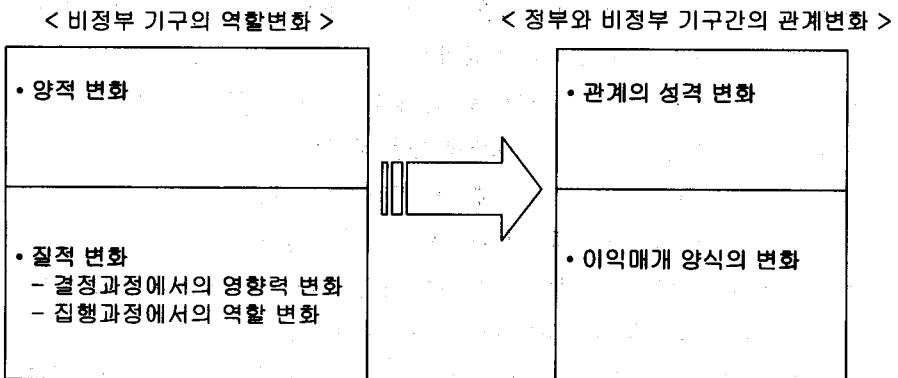
1. 분석내용

비정부기구의 역할 변화를 검토함에 있어 이 연구는 비정부기구의 양적인 변화와 더불어 질적인 변화를 함께 고찰할 것이다. 여기서 양적인 변화라 함은 비정부기구의 수와 다양성의 변화와 같이 외형적 측면에서 비정부기구의 변화를 의미하며, 질적인 변화는 비정부기구의 영향력 변화를 의미한다. 비정부기구의 영향력 변화를 추적하기 위해 정책의 결정과정에서의 영향력 변화와 정책의 집행과정에서의 역할변화로 나누어 고찰한다. 양적·질적인 변화를 검토함에 있어 “어떤 변화가 일어났느냐”에 관한 논의와 함께 “그러한 변화가 언제, 어떻게, 어떠한 과정을 거쳐 일어났는지”에 대해서도 논의한다.

이 연구는 비정부기구의 양적·질적인 변화를 역사적으로 검토하는 데 그치지 않는다. 보다 중요하게 비정부기구의 양적·질적인 변화의 결과 초래된 사회현상의 변화에 대해서 분석한다. 사회체제 내에서 비정부기구의 역할변화를 총체적으로 이해하기 위해서는 비정부기구의 역할변화 그 자체에 대한 분석뿐만 아니라 역할변화에 의해 초래된 사회현상에 대해서도 분석되어야 한다. 비정부기구의 역할변화로 인해 초래되었다고 볼 수 있는 다양한 사회현상 중에서 이 연구에서 초점을 맞추어 살펴볼 부분은 정부와 비정부기구간의 관계변화이다. 이와 관련하여 이 연구가 대답하려는 질문은 “비정부기구의 양적·질적인 변화의 결과 정부와 비정부기구간의 관계가 어떻게 변화되어 왔는가”이다. 정부와 시민사회는 서로 영향을 미치는 상호의존적 존재라는 점에서, 정부와 비정부기구간의 관계변화는 시민사회를 구성하는 비정부기구의 역할변화에 필연적으로 부수되는 현상이다.

정부와 비정부기구간의 관계변화는 두 가지 다른 차원에서 나누어 접근할 수 있다. 첫번째 변화의 측면은 양자간 상호작용의 성격에 관한 것으로, 정부와 비정부기구간의 상호작용의 성격이 어떤 방향으로 변화되어 왔느냐 하는 것이다. 예컨대, 갈등적인 성격에서 협조적인 성격으로 변화되었는가 아니면 반대의 방향인가? 두번째 변화의 측면은 정부와 비정부기구간의 이익매개 양식의 변화에 관한 것이다. 이익매개의 양식(mode of interest mediation)이란 국가와 시민사회 구성원들의 이해가 정당, 언론, 비정부기구(혹은 이익집단) 등의 중간집단을 통해 상대방에게 전달되는 양태에 관한 것으로, 특히 비정부기구(혹은 이익집단)를 통한 이익매개의 양식에는 조합주의, 다원주의, 정책네트워크가 있다. 조합주의는 이익매개의

과정에서 국가가 주도적인 역할을 하는 국가중심적인(state-centered) 모형이라면, 다원주의는 이익집단이 주도적인 역할을 하는 사회중심적인(society-centered) 이익매개의 양식이다. 조합주의와 다원주의의 중간에 놓여있는 정책네트워크에서는 상호의존성을 전제하는 국가와 비정부기구 행위자들의 쌍방적인 교호작용을 통해 정책이 형성되고 국가와 사회간 이익의 매개가 이루어진다(김순양, 2003a, 2003b). 이 연구가 추가적으로 답변하려는 연구 질문은 “비정부기구의 양적·질적인 변화의 결과 국가-사회간 이익매개의 양식이 어떻게 변화되어 왔느냐”하는 것이다. 이상의 논의를 분석틀로 제시하면 다음과 같다.



〈그림 1〉 분석틀

2. 비정부기구의 개념설정

본론을 전개하기에 앞서, 이 연구에서 비정부기구의 범위를 어떻게 설정할지를, 다시 말해 어떤 유형의 단체나 기구를 비정부기구에 포함할지를 명확히 할 필요가 있다. 비정부기구의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 이 논문의 주제에 대한 논의가 다르게 전개될 수 있기 때문이다.

비정부기구가 무엇인지에 대해서는 연구자들 간에 이견이 없는 듯하다. 비정부기구를 공히 “국가와 시장이 아닌 비영리섹터에서 비영리적 목적을 추구하는 자발적으로 조직된 결사체”로 정의하고 있다.¹⁾ 하지만, 비정부기구의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 광범위한 견해 차이가 있다. 비정부기구의 범위를 협

1) 미국에서는 우리나라와 유럽에서 많이 사용되는 비정부기구(NGO) 대신 비영리기구(NPO)라는 단어를 많이 사용한다.

의로 해석하는 견해는 비정부기구를 “공익증진을 목표로 활동하는 권리주창 단체”로 정의한다. 다시 말해 환경, 인권, 여성문제, 반부패, 정부개혁 등의 가치를 내세우며 사회변혁을 기도하는 시민단체만을 비정부기구의 범위에 한정적으로 포함시킨다(Carothers, 2000: 19; Diamond, 1994; Stanton, 1999; 박상필, 2001).

협의적 견해의 반대편 극단에는 시민단체, 예술문화단체, 복지서비스단체, 비영리병원 및 학교, 종교단체, 이익단체, 친목단체 등 시민사회의 영역에 존재하는 모든 자발적 결사체를 비정부기구에 포함시킬 것을 요구하는 광의적 견해가 있다(World Bank, 2000; 조희연, 2000). 이 두 견해를 양극단으로 연결하는 연속선상에 다수의 중간적 견해가 존재한다. 예컨대 세계 비정부기구들의 모임인 Civicus는 광의적 견해가 규정하는 모든 자발적 결사체의 모집단에서 정부와 협력관계를 맺고 있는 비영리병원, 사립학교, 사회복지기관을 배제한 나머지를 비정부기구로 규정하고 있으며, 〈시민의 신문〉이 발간한 〈한국민간단체총람〉은 광의적 견해가 규정하는 비정부기구의 범위에서 비영리병원, 사립학교, 종교단체 등을 배제한 나머지를(박상필, 2001: 68), 1999년 국회를 통과한 “비영리민간단체지원법”은 이익단체, 친목단체, 조합, 학술단체, 예술단체, 종교기관 등을 제외한 나머지를 각기 비정부기구로 규정하고 있다.

이 연구에서는 광의적 견해를 채택하여, 시민사회의 영역에서 활동하는 모든 자발적 단체나 기구들을 포함하는 것으로 비정부기구를 폭넓게 규정한다.²⁾ 시민사회를 “개인과 국가사이를 중간에서 매개하는 모든 자발적 결사체들의 집합”으로 보는 시민사회의 일반적 정의에 따를 때(Carothers, 2000; O’Connell, 1999; Fullinwider, 1999), 광의적 견해를 채택할 경우 시민사회와 비정부기구는 대등한 개념으로 간주된다. 따라서 비정부기구를 광의로 해석하여 비정부기구의 역할변화를 분석할 경우, 사회체제 내에서 수행하는 시민사회의 역할(변화)에 대한 보다 포괄적, 총체적인 이해가 가능하게 된다. 이에 반해 협의적 견해에 입각하여 시민단체에 초점을 맞추어 분석할 경우, 정책과정에서 시민사회가 수행하는 역할(변화)에 대한 분석은 제한적일 수밖에 없게 된다. 시민단체는 시민사회를 구성하는 다양한 유형의 비정부기구 중 하나에 불과하기 때문이다.

그렇다고 광의적 접근이 다른 접근에 비해 항상 유리하다고 주장하는 것은 아니다. 광의적 접근의 가장 큰 단점은 분석과정에서 비정부기구의 범위를 일정한 수준으로 유지하지 못함으로써 분석단위의 일관성을 상실할 수 있다는 것이다. 예컨

2) 광의로 규정하더라도 정당과 언론은 비정부기구에서 제외한다. 일반적으로 언론과 정당은 제 4 섹터 혹은 제 5섹터로 분류된다(주성수, 2004).

대 이 연구에서 비정부기구의 양적 변화를 분석할 때는 <한국민간단체총람>에 포함된 자발적 결사체를 대상으로 하였다. 하지만, 결정과정에서의 영향력 변화를 분석할 때는 시민단체에 초점을 맞추었고, 집행과정에서의 역할변화를 분석할 때는 이익단체, 시민단체, 복지단체 및 사회서비스 단체에 분석의 초점을 두었다. 그리고 정부와 비정부기구간의 관계변화를 분석할 때는 반독재민주화단체, 시민단체, 이익단체, 복지단체 및 사회서비스 단체, 노동단체 등이 대상으로 포함되었다.

이러한 분석단위의 일관성 유지의 어려움에도 불구하고 필자가 광의적 접근을 선택한 이유는 첫째, 광의적 견해를 채택한 결과 유발될 수 있는 일관성 상실 문제보다는 협의적 견해를 채택한 결과 야기될 수 있는 분석의 제한성 문제가 더 크며; 둘째, 분석단위의 일관성을 유지하지 않더라도 비정부기구 역할변화의 전모를 충분히 전달할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 후자와 관련하여 약간의 설명을 더하면, 역할변화의 특정 국면에서는 특정 유형의 비정부기구가 변화를 주도적으로 이끌었다. 예컨대 결정과정의 국면에서는 다른 어떤 유형의 비정부기구에 비해 시민단체가 비정부기구의 영향력 변화를 주도하는 세력이었다. 따라서 이 국면의 기술에 관한 한, 시민단체에 초점을 맞추어 영향력 변화를 모색하여도 비정부기구의 역할변화에 대해 놓치는 것이 별로 없게 된다. 어떤 경우이던, 접근방식을 논의의 모두에 명시적으로 밝힌 이 연구가, 비정부기구에 대한 정의없이 논의를 시작하였다가 분석의 과정에서는 각기 다른 유형의 비정부기구를 연구자의 필요에 따라 신축적으로 사용하는 기준의 많은 비정부기구에 대한 연구들에 비해, 독자들에게 혼란을 덜어준다는 점에서 명백히 낫다.

III. 비정부기구의 역할변화

1. 양적 변화

비정부기구의 양적 변화를 측정하기 위해 활용될 수 있는 기준에는 비정부기구의 수, 비정부기구 유형의 다양성, 비정부기구 회원의 수, 비정부기구의 재정상태, 비정부기구의 상근직원의 수 등을 들 수 있다(이숙종, 2002; 염재호, 2002; 정병걸, 성지은, 2002). 이 연구에서는 이들 모두를 대상으로 시대별 변화를 볼 수 있는 자료의 부족으로 인해, 비정부기구의 수와 다양성이 어떻게 변화되어 왔는지를 중심으로 비정부기구의 양적 변화를 측정한다.

우선 비정부기구의 수가 점차 늘어나고 있다. 현존하는 자료 가운데 비정부기구에 대한 가장 포괄적 정보를 제공하는 〈시민의 신문〉이 발간한 〈한국민간단체총람〉에 의하면, 비정부기구의 설립이 크게 증가하고 있음을 보여준다. 현존하는 비정부기구를 설립시기에 따라 연대별로 구분하여 제시한 연구자료(이숙종, 2000; 조희연, 2000)에 따르면,³⁾ 아래의 표에서 보는 것처럼, 비정부기구의 수가 시대를 거듭할수록 기하급수적으로 증가하고 있다. 특히 비정부기구의 수가 80년대 들어와 급증하여 전체 비정부기구 중 77.6%가 80년대 이후에 설립되었다. 이는 1987년 민주화가 비정부기구의 폭발적 증가에 주도적으로 기여하였음을 보여주는 것이다.

〈표 1〉 비정부기구 연대별 설립비율

총 단체수	1960년대 이전	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	합계
6159	5.7%	7.2%	9.0%	21.0%	56.6%	100%

출처 : 이숙종(2000), 조희연(2000) ; 원출처 2000년 〈한국민간단체총람〉, 시민의 신문.

수적인 면만 아니라 다양성(diversity)의 측면에서도 비정부기구가 팽창하고 있다. 서울과 경기소재 비정부기구를 대상으로 염재호와 츠지나카가 1998년에 공동 조사한 결과는 비정부기구가 점차 다양화되고 있음을 보여준다. 특정 시기에 많이 설립된 단체의 유형을 제시하면, 박정희 정부에서는 경제단체가 많이 설립되어 조사대상 경제단체의 약 50%가 이 시기에 설립되었다. 전두환 시대에는 전문가단체가 많이 설립되었으며, 노태우 시대에는 노동단체, 행정단체, 종교단체, 시민단체가, 김영삼 시대에는 시민단체, 정치단체, 교육단체, 복지단체가 많이 설립되었다(염재호, 2002: 117~118). 이러한 결과, 1987년 민주화 이전에는 경제단체와 전문가단체에 한정되었던 사회단체의 분포가 시대를 거듭할수록 다양한 영역에 걸쳐 고르게 분포되는 비정부기구의 다양화, 다변화 현상이 나타나고 있다. 이와 유사한 발견이 정병걸, 성지은(2002: 59)의 조사와 한국민간단체총람(1997, 2000)에서도 확인된다.

3) 민간단체총람은 원자료(raw data)만 제시할 뿐, 그것을 변형시켜 비정부기구의 설립시기를 일목요연하게 볼 수 있는 도표의 형태로 제시하지 않고 있다. 따라서 가장 최근의 자료인 2004년도 총람에 의거하여 비정부기구의 설립연도를 한 눈에 알 수 있는 도표의 형태로 전환하려면 총람에 제시된 원자료를 하나하나 보면서 카운트해야 되는데, 이 작업은 실익은 별로 없으면서 시간은 엄청나게 소요되는 것이다. 이 연구에서는 다른 연구자가 2000년도 총람에 의거하여 원자료를 가공하여 작성한 도표를 본문에서 사용하였다.

세계 NGO 연합인 Civicus(1999)는 활기찬 시민사회의 여러 특성 중의 하나로 제도적 다원성을 제시하고 있다. 제도적 다원성(institutional pluralism)이란 자발적 결사체들의 수와 다양성을 의미하는 개념으로, 시민사회에 기반을 둔 결사체들의 수가 많고 결사체에 의해 대변되는 이익들이 다양할수록 강하고 활기찬 시민사회 의 면모를 갖게 된다는 것이다. 결사체의 수와 다양성이 높을 경우 시민들이 자신의 목소리를 표출할 기회를 더 많이 얻게 되고, 여러 단체에 중복가입을 통해 인종, 계급, 종족, 종교 등의 다양한 사회균열라인을 따라 형성될 수 있는 사회구성원들 간의 균열을 통합시키는 순기능을 수행하기 때문이다.

시민사회를 결사체의 집합체로 규정하는 시민사회에 대한 일반적인 정의에 비추어 볼 때, 비정부기구의 수와 다양성이 확대되고 있고 제도적 다원성이 강화되고 있다는 말은 단순히 시민사회가 양적으로 팽창하고 활동량이 늘어나고 있다는 의미이지, 국가-시장-시민사회로 연결된 사회체제 내에서 시민사회가 차지하는 상대적 비중(혹은 역량)이 강화되고 있다는 의미는 아니다. 비정부기구의 영향력의 변화에 대해 따로 고찰할 필요가 여기에 있다.

2. 영향력 변화

1) 결정과정에서의 영향력 변화

정치민주화는 비정부기구의 수적 팽창과 마찬가지로 비정부기구의 영향력 확대의 기폭제로 작용하였다. 박정희, 전두환 정부로 이어지는 권위주의 체제 하에서 무력으로 봉쇄된 시민사회의 자율적 활동영역이 1987년 정치민주화 이후 확대되어 비정부기구가 합법적으로 정치 및 정책 과정에 개입할 여지를 확보하게 되면서, 비정부기구의 정책영향력도 크게 증대하기 시작하였다. 비정부기구의 영향력 확대의 대부분이 참여연대, 경실련, 환경운동연합 등의 시민단체에 의해 설명될 수 있을 정도로 시민단체가 비정부기구의 영향력 확대에 중요한 역할을 수행하였다(안병영, 2000; 한국행정연구원, 2002b; 이숙종, 2002).⁴⁾

시민단체는 다양한 정책주체 및 사회행위자들에 대해 가히 전방위적으로 영향력 확대를 모색하여 왔다. 시민단체가 영향력 행사를 시도하는 주요 대상은 행정부이지만(정병걸·성지은, 2002), 입법부, 사법부를 포함한 다른 헌법기관은 물론

4) 민주화의 진전과 더불어 시민단체 이외의 비정부기구의 정책영향력 또한 전반적으로 확대되었다. 특히 사업자단체나 전문가단체 등 경제적 이익을 추구하는 이익집단의 정책영향력 확대는 주목할 만하다(박천오, 1999; 중앙인사위원회, 2003).

기업, 언론도 시민단체의 영향력 행사의 대상이다. 예산감시운동과 국책사업 감시 운동 등을 통해 행정부에 영향력을 행사하려 시도하며, 의정감시활동, 예결산과정 모니터링 및 낙천·낙선운동 등을 통해 입법부에 영향력을, 사법개혁의 목소리를 통해 사법부에 영향력을, 소액주주운동, 집중투표제와 집단소송제의 도입 등을 통해 재벌에 영향력을, 미디어 감시활동을 통해 언론에 영향력을 행사하려 시도하여 왔다(한국행정연구원, 2002a, 2002b).

혹자는 주류 시민단체의 하나인 참여연대가 1994년부터 2001년까지 국회에 제출한 총 77건의 입법청원안 가운데 상임위를 거쳐 본회의를 통과한 안건은 한 건도 없다(한국행정연구원, 2002)는 등의 사실에 입각하여 시민단체의 정책영향력에 대해 과소평가하기도 한다. 하지만 이러한 단편적인 사실들에 입각하여 시민단체의 정책영향력에 대해 과소평가하는 것은 타당하지 않는 것으로 보인다. 시민단체가 제출한 입법청원안이 비록 당해 년도의 국회에서 원래 제안 그대로 법률화되는 경우는 없었지만, 국회의 심의과정에서 사회 이슈화되어 어느 정도의 시차를 두고 정부의 개혁입법으로 종국적으로 수용되는 “장기수렴현상”이 나타난 경우가 많기 때문이다(중앙인사위원회, 2003: 88).

더 나아가 시민단체의 영향력 확대는 체계적으로 실시된 다른 설문조사를 통해 지속적으로 확인되고 있다. 〈시사저널〉은 1989년 이후 2004년 현재까지 15년간에 걸쳐 “한국을 움직이는 가장 영향력 있는 집단”이 누구인지를 조사하여왔다. 시민단체의 영향력이 여론의 가변성과 결부하여 조사연도별로 들쑥날쑥한 것이 사실이지만, 장기적 시각에서 보면 시민단체의 영향력이 지속적으로 강화되고 있는 것이 뚜렷하게 보인다. 시사저널이 여론조사를 처음 시작한 1989년 막 태동단계였던 시민단체는 92년에 들어와 비로소 영향력 있는 단체의 하나로(9위) 지목되기 시작하다가, 김영삼, 김대중 정부를 거치면서 영향력순위 제5위에서 제4위로, 제4위에서 제3위로 점차 부상하고 있다. 급기야는 2004년 실시된 조사에서는 가장 영향력이 있는 집단(1위)으로 등극함에 따라, 노무현 정부에서는 시민단체의 영향력이 더욱 강화되고 있음을 보여주고 있다.

시민단체의 영향력 확대는 구체적인 사례를 통해서도 확인되고 있다. 동강댐 건설반대운동, 소액주주운동, 낙천·낙선운동은 한국의 대표적 지배엘리트 집단이자 기득권 세력의 정책운영에 도전하여 시민단체가 정책양보를 얻어낸 시민사회 승리의 기록들로, 한국 시민단체의 영향력이 그간 얼마나 성장하였는지를 확인해 보여주는 3대 시민운동 성공사례를 구성한다(염재호, 2002: 135). 즉 환경운동연합이 주도한 동강댐 건설 백지화는 전교부가 중심이 된 관료집단을 상대로, 참여연대에

의한 소액주주운동은 재벌기업을 상대로, 총선연대에 의한 낙천·낙선운동의 전개는 정치권을 상대로 하여 시민단체의 힘을 성공적으로 보여준 사례이다.

시민단체가 영향력을 행사하는 경로는 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫 번째는 지배엘리트 및 정책주체가 실현을 기도하는 어떤 행위를 저지하는 방법을 통해 영향력을 행사하는 방식이고, 두 번째는 시민단체가 원하는 것을 정책주체가 이해하도록 함으로써 영향력을 행사하는 방식이다. 전자가 비토나 파괴를 통해 영향력을 행사하는 소극적 방식이라면, 후자는 건설이나 창조를 통해 영향력을 행사하는 적극적 방식이다. 소극적 영향력 행사방식의 유형으로는 앞서 언급한 동강댐 건설 저지운동, 불투명한 기업운영의 관행을 견제, 차단하기 위해 전개된 소액주주운동, 자격미달의 후보자를 정당이 공천하지 못하고 유권자가 표를 주지 않도록 압력을 행사하는 낙천·낙선운동, 더 나아가 국민의 이익에 반하여 행해지는 행정부와 의회의 행위를 견제하기 위해 시민단체가 흔히 구사하는 예산감시활동, 국책사업 감시활동, 의정감시활동 등이 해당된다. 이에 반해 법의 제정, 개정 및 폐지를 목적으로 시도하는 입법청원은, 시민단체가 정책주체에게 원하는 것을 이해하도록 압력을 행사하는 행위라는 점에서, 적극적 영향력 행사방식에 해당한다.

시민단체는 양자의 전략을 공히 활용하고 있지만, 소극적 방식보다는 적극적 방식에 의거하여 영향력을 행사하려는 빈도가 점차 증가하고 있다. 손혁재(1999)가 지적한 것처럼, 시민단체들이 조직적으로 국회의원들의 활동을 감시하고 견제하기 시작한 것은 90년대부터이다. 초기의 견제활동은 의정감시를 중심으로 전개되었지만, 최근에는 시민입법운동에 기초한 입법청원이 시민단체의 주요한 활동 영역이 되고 있다. 이러한 시민입법운동의 결과, 90년대에는 국민기초생활보장법(1999), 부패방지법(2001), 상가입대차보호법(2001) 등의 다양한 개혁법안이 제정되었다(이숙종, 2002; 한국행정연구원, 2002b).

법을 개정하는 것에 비해 제정하는 것이 어렵고, 법을 제정하는 것보다는 폐지하는 것이 어렵다고 한다(한국행정연구원, 2002b: 27, 61). 하지만, 법의 제정, 개정, 폐지와 상관없이 입법운동과 같이 행정주체로 하여금 어떤 것을 하도록 유도하는 적극적 영향력 행사방식이 거부권 행사와 같은 소극적 영향력 행사방식에 비해, 수행하는 데 노력과 자원이 보다 많이 소요된다. 비托는 한번의 행위로 끝나지만, 법률의 제정, 개정 및 폐지의 성공적 수행을 위해서는 입법과정에서 불거지는 문제 어디서 터질지도 모를 여러 다양한 난관들을 모두 넘어서야 되기 때문이다(Pressman & Wildavski, 1973). 이러한 점에서 볼 때, 시민입법운동에 의한 입법시도의 빈도가 늘어나고 있고, 일정 부분 성공을 거두고 있다는 사실은 시민단체의 역

량이 그만큼 증대하고 있다는 사실의 방증으로 볼 수 있다. 시민입법 중 특히 국민기초생활법의 경우 의제형성, 대안모색, 입법화 등 정책과정 전반에 걸쳐 참여연대가 정부와 국회를 제치고 주도권을 행사하였다는 점에서, 시민단체의 정책역량과 영향력을 여실히 보여주는 것이다(안병영, 2000). 시민단체들이 의약분업문제의 해결과정에서 단순한 정책조언자나 갈등중재자의 역할을 넘어 정책주도권을 갖고 자신들의 대안을 최종안으로 관철시키는 능력을 보여주는 안병철의 연구(2002) 또한 시민단체와 비정부기구의 영향력 확대를 명백히 실증하는 자료이다.

여기서 주의를 요하는 것은, 본문에서 지적한 것처럼 비정부기구의 정책영향력을 지나치게 과소평가해도 문제지만, 그렇다고 비정부기구의 영향력 확대를 지나치게 과대 포장하는 것 역시 곤란하다는 것이다. 비정부기구가 세력화에 성공한 것은 사실이지만, 결정과정에서 비정부기구의 영향력은 아직도 제한적이기 때문이다.⁵⁾ 사실 시민단체가 제출한 입법청원안이 종국적으로 개혁입법으로 수용되는 “장기수렴현상”이 나타나지만, 시민단체의 요구보다 훨씬 소극적인 형태로 법이 통과되는 경우가 적지 않는 것 또한 사실이다. 예컨대 모범적인 부패방지법의 제정을 향한 시민연대의 체계적이고 조직적인 노력에도 불구하고, 정부와 정치권의 교묘한 저항으로 시민단체의 요구보다 훨씬 소극적인 형태로 부패방지법이 통과되었다(이숙종, 2002; 한국행정연구원, 2002b). 마찬가지로 노무현 정부에 들어와 정부에 의해 제안된 개혁입법에 대해서도, 정부가 전교조, 참여연대, 민언련 등이 작성한 원안을 가져가 자신들의 입맛에 맞게 뜯어고쳐 누더기로 만들었다는 비판이 가해지고 있다. 더 나아가 시민단체가 정부위원회에 참여하는 등 참여의 폭은 확대되었다 하지만, 결정권이나 실행력을 갖지 못하는 위원회에 의례적으로 참여하는 경우가 대부분이다(박병옥, 2000: 164). 이러한 비정부기구의 역량한계는 중앙 정부의 정책과정에서도 확인되는 현상이지만, 지방 시민사회의 상대적 미발달로 지방정부의 정책과정에서는 더욱 명확하게 관찰된다(유재원, 2003; 전영평, 2003).

2) 집행과정에서의 역할변화

개혁입법의 제정을 추진하거나 행정부, 입법부, 사법부 등 정책주체의 행동을

5) 정병걸, 성지은(2002: 62~3)은 정당, 매스컴, 관료와 같이 비정부기구가 영향을 미치고 자하는 대상기관의 영향력에 비해 비정부기구의 영향력이 명백히 낮다는 조사결과를 발표하고, 이에 입각하여 민주화 이후 정책과정에서 비정부기구의 영향력이 상당히 증가했을 것이라는 당초의 예상과는 달리 비정부기구의 정책영향력 확대가 매우 제한적이라고 결론짓고 있다.

감시하는 차원을 넘어 정부정책의 집행과정에서도 비정부기구의 역할이 확대되고 있다. 사실 비정부기구가 집행과정에 개입하여 정부의 사무나 사업을 위탁받아 대행 처리하는 제도와 관행은 오래 전부터 존재하여 왔다. 역사적으로 중앙정부는 국가사무의 일부를 전국적 규모의 조직기반을 갖는 정상이익집단(peak organization)에 위탁하여 대리 집행하도록 하여왔기 때문이다(김순양, 1994; 사공영호, 강휘원, 2001; 김준기, 2003). 보건복지부가 전문의자격시험업무, 의료보험자율지도업무, 의료감시업무 등을 대한의사협회에 위탁하는 경우, 법무부가 변호사자격부여나 변호사징계권 등의 권한을 대한변호사회에 위탁하는 경우, 정보통신부가 이동통신사업자 선정권을 전경련에 위탁하는 경우가 정상조직을 통해 국가업무를 집행하도록 한 사례에 해당한다. 정상조직에 의한 국가사무의 대행처리는 사회정책이나 환경정책의 영역보다는 경제정책의 영역에서 집중적으로 활용되어 왔다. 따라서 대한건설협회, 한국섬유산업연합회, 한국전자공업진흥회 등의 사업자단체와 대한약사회, 대한의학협회, 대한변호사회 등의 전문직업단체와 같은 회원들의 경제적 이익을 추구하는 이익단체가 국가사무를 대행하는 민간파트너로서의 역할을 주로 수행하였다.

이익단체를 민간의 집행파트너로 선정하여 국가사무를 처리하는 방식은 조합주의로 설명될 수 있다. 조합주의란 정부와 특정 정책영역에서 전국적 규모로 조직된 정상이익집단 간에 맺어진 제도적 협력관계를 통해 해당영역의 주요 정책을 결정하고 집행하는 국가·사회간 이익매개 양식을 일컫는다. 조합주의에서 정부는 특정 영역의 이익을 독점적으로 정부에 대표할 수 있는 권한을 정상이익집단에 부여하고, 정상이익집단은 이러한 편의제공에 상응하여 정부의 정책결정에 필요한 정보를 제공하거나 정부가 위임한 정책의 집행업무를 대행하는 방식을 통해 정부의 정책결정 및 집행을 측면에서 지원한다. 조합주의가 갖는 특징 중의 하나는 정책결정과 집행 과정에서 정부와 정상이익집단 간에 안정적이고 유기적인 협력이 보장된다는 것이다. 이러한 조합주의적 이익매개방식은 1950년대 이후 지금까지 한국정부의 주요한 정책집행의 도구로서 활용되어 왔다(사공영호, 2004; 김준기, 2003).

이와 더불어 1990년대로 진입하면서 정부기능을 민간영역으로 이양할 것을 요구하는 신공공관리론 및 작은정부론의 영향확대에 힘입어 정부가 제공하여 할 공공서비스를 민간에 위탁하여 처리하도록 하는 사례가 늘어나면서, 조합주의적 민·관 협력과는 다른 새로운 형태의 민·관 협력방식이 서비스의 전달 및 집행 과정에서 대두되고 있다(후자의 협력방식을 필자는 “신공공관리적 협력”이라 부르고자 한다). 두 협력방식의 공통점은 정부가 수행해야 할 공공서비스를 정부의

재정지원과 함께 비정부기구에 위탁(대행)하여 처리하도록 하는 데 있다.

차이점으로는(표 2), 첫째, 조합주의적 협력의 경우 일반적으로 정부의 협력파트너가 회원의 경제적 이익을 추구하는 정상이익집단인 데 반해, 신공공관리적 협력의 경우 시민단체나 사회서비스 단체와 같이 비영리적 기능을 수행하는 비정부기구가 개별적으로 정부의 협력파트너가 된다. 둘째, 조합주의적 협력의 경우 정부로부터 위탁받은 공공서비스의 최종 전달대상이 정상이익집단의 회원들에 국한되는 데 반해, 후자의 경우 일반대중을 대상으로 서비스가 전달된다. 셋째, 전자의 경우 일반적으로 민간수탁자의 신청이 없는 가운데 정부의 위탁결정이 일방적으로 이루어지는 반면, 후자의 경우 프로젝트 베이스로 개별 비영리단체의 신청을 받아 정부가 공공서비스의 위탁을 최종결정한다. 넷째, 전자의 경우 민·관간 협력이 정책집행은 물론 정책결정의 과정에서도 이루어지는 데 반해, 후자의 경우 정책집행(혹은 서비스 전달)과정을 중심으로 협력이 형성된다.

다섯째, 전자의 경우 정부가 비정부기구와 협력관계를 형성하는 목적이 정상집단을 통해 소속 민간사업자들을 효율적으로 통제함으로써 민간순용을 확보하고 정부정책의 집행용이성을 높이려는 데 있다(김순양, 2003a: 151). 하지만 후자의 경우에는 민간부문의 인적, 물적 자원을 집행과정에서 잘 활용하여 집행비용과 예산을 절감하고, 민간을 통해 사업을 집행함으로써 정부가 안고 있는 정당성 및 불신의 위기를 극복하는 데 있다. 보다 구체적으로 비정부기구를 통해 정부의 사업을 수행하는 경우, 정부예산을 절감할 수 있고, 정부가 민간영역에 지나치게 간섭한다는 비난으로부터 벗어날 수 있으며, 집행에 간여하는 비정부기구의 지원에 힘입어 사업에 대한 정치적 지지를 얻어내기가 쉽다(Pierre & Peters, 2000: 32~33). 더 나아가 다양한 비정부기구의 활용으로 획일적인 정부서비스의 한계를 극복할 수 있으며, 비효율성, 경직성 등의 관료제가 갖는 내재적 한계로부터 또한 벗어날 수 있다(박상필, 2001).

〈표 2〉 조합주의와 신공공관리 협력방식의 차이

	조합주의적 협력	신공공관리적 협력
정부의 협력파트너	정상이익집단	개별 비영리단체
서비스의 전달대상	수탁자의 회원	일반대중
정부의 위탁결정	정부 단독으로 결정	수탁자의 신청하에 정부결정
협력의 차원	정책결정과 정책집행	정책집행(서비스 전달)
협력의 목적	민간통제 및 순용확보	작은정부 요구에 부응

이러한 이유들로 인하여 서구의 많은 나라들은 비정부기구를 정부의 정책 및 프로그램 집행을 위한 파트너로 활용하는 경우가 많아지고 있으며, 신공공관리적 협력방식은 복지국가의 위기와 국가의 재정위기가 발생한 이후 더욱 증가하고 있다. 이러한 현상이 서구에만 국한된 것은 아니다. 우리의 경우도 작은 정부의 구축 차원에서 정부가 수행하여 오던 기능을民間에 위탁해 정부의 재정적 지원 하에 운영하도록 하거나 혹은 어차피 정부가 수행해야 될 사업을 비정부기구가 이미 운영하는 경우에 법적, 재정적 지원을 하는 방식으로 민·관간에 협력하는 파트너쉽 사례가 사업의 집행 및 서비스의 전달 과정에서 많이 늘고 있다(임승빈, 2003). 이러한 유형의 민·관간 협력관계는 사회서비스의 제공을 중심으로 특히 많이 활용되고 있다(문병주, 2003: 4). 전체 비정부기구 중 사회서비스 단체가 차지하는 비중이 2000년도 <한국민간단체총람>에서는 18.5%에 불과하던 것이 2003년도 판에서는 33.9%로 급부상하게 된 것을 보면 사회서비스 사업의 집행을 중심으로 민·관간 공조가 확대되고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

3. 정부와 비정부기구간의 관계변화

1) 관계의 성격변화

비정부기구의 양적 팽창과 영향력 확대의 결과로서 국가와 비정부기구간의 관계의 성격이 변하고 있다. 정부와 비정부기구간의 관계가 어떻게 변화되어 왔는지는 비정부기구의 유형에 따라 상이하기 때문에, 양자간의 관계의 변화를 획일적으로 규정하는 것은 어렵다(신풍영, 1999; 유펠무, 1998, 1999). 예컨대 관변단체는 정의상 권리주의의 시대에나 지금이나 정부와의 관계에 있어 공생적, 협력적 관계의 성격을 유지해온 반면, 시민단체의 경우 정부와의 상호작용의 성격에 있어 시대적 변화를 경험하였다. 하지만 이러한 전제에도 불구하고, 정부와 비정부기구간의 관계의 전반적 성격은 협력적인 방향으로 변모하고 있다. 정부가 제공해야 할 공공서비스 기능을 비정부기구가 위탁받아 처리하는 민·관 협력관계가 확대되고 있을 뿐만 아니라, 전통적으로 정부와 대립적이고 갈등적인 관계를 유지하여 왔던 사회운동단체와 정부간의 관계 또한 협력적인 성격으로 점차적으로 변모하고 있기 때문이다.⁶⁾ 우선 정부와 사회운동단체간의 관계의 성격적 변화를 시대적으로 정리하면 다음과 같다.

6) 이 글에서 사회운동단체란 사회변혁을 기도하는 것을 주 목적으로 설립된 단체로, 다양한 반독재민주화단체와 시민단체를 포함하는 것으로 정의한다.

1980년 후반까지 정부와 사회운동단체의 관계는 탄압과 저항의 관계(박병옥, 2000) 혹은 적대적 관계(유팔무, 1998, 1999)로 특징지을 수 있다. 민주적 정당성을 획득하지 못한 박정희, 전두환 정부로 이어지는 권위주의 체제는 당시 사회운동 단체의 주류였던 반독재민주화단체(민중단체, 민족민주단체, 노동단체, 학생단체 등)를 체제전복 세력으로 간주하여 철저히 탄압하였다. 이에 대항하여 이들 단체들은 정부를 타도와 투쟁의 대상으로 간주하여 대화와 협력을 거부한 채 극렬하게 저항하였다.

정부와 사회운동단체간의 적대적 관계는 1987년 민주화 항쟁을 계기로 변화되었다. 급진적, 폭력적 운동방식을 동원하여 체제전복을 노리는 반독재민주화단체는 선거라는 절차를 통해 민주적 정당성을 확보한 노태우 정부가 수립되면서 여론의 지지를 받는 데 실패하였고, 이들이 내준 운동공간을 체제유지적, 탈계급적, 탈이념적 목표를 지향하면서 온건하고 평화적인 운동방식을 친명하는 경실련 등의 시민단체가 차지하게 되었다. 비정부기구의 새로운 주류로 등장하게 된 시민단체에 대한 국가의 시각은 “탄압에서 비우호적 중립”으로 바뀌었고, 시민단체는 “타도가 아닌 견제와 비판의 대상”으로 국가권력을 바라보게 되었다(박병옥, 2000: 157). 노 정부는 법의 테두리 내에서 제기된 시민단체의 합리적이고 합목적적인 반대와 비판에 대해서는 어느 정도 수용하는 태도를 보이기도 하였지만, 정권의 속성이 여전히 권위주의적이고 개혁에 대해서도 부정적 입장을 취하였기 때문에, 시민단체와의 관계는 기본적으로 긴장과 갈등의 성격이 강했다(박병옥, 2000: 158; 유팔무, 1998: 101; 1999).

정부와 시민단체간의 관계가 우호적인 성격으로 변화하기 시작한 것은 김영삼 정부의 등장에서 비롯되었다. 정부는 출범 초기 경실련 등의 시민단체들이 오랫동안 주장하여 왔던 금융실명제, 재벌개혁, 부동산 투기근절 등을 정부의 개혁정책으로 추진하였다. 더 나아가 1994년부터 “민주공동체 실천사업”的 일환으로 시민단체에 프로젝트 베이스로 재정을 지원하기 시작하였고, 정부의 각종 위원회에 시민단체의 대표들이 참여할 수 있는 문호를 확대하였다. 시민단체 편에서도 수구 기득권 세력들이 사회의 주도권을 여전히 장악하고 있는 상태에서 정부의 개혁정책이 성공할 수 있도록 사안별로 협력해야 한다는 주장이 공감대를 얻어나갔다(박병옥, 2000: 158). 서로에 대한 시각이 이렇게 우호적으로 변화되면서, 정부와 시민단체간의 관계는 보다 협력적인 성격으로 변모하기 시작하였고, 결과적으로 김영삼 정부에 들어와 과거에는 찾아보기 어려웠던 협력적 관계가 정부와 시민단체간의 관계의 한 축으로 자리잡기 시작하였다. 하지만, 문민정부에 의해 추진된 개혁정책의 지속성과 선명성이 정권 말기로 가면서 희석되고, 대통령 아들의 비

리가 불거지는 등의 문제가 둘출되면서 출범 초기에 형성된 정부와 시민단체간의 제한적 협력관계가 보다 견고하고 폭넓은 형태로 발전되지는 못하였다.

김대중 정부의 등장과 함께 정부와 시민단체간의 관계는 더욱 협력적인 성격으로 변모해 나갔다.⁷⁾ 이는 다음과 같은 이유에 기인한다. 첫째, 김대중 정부는 김영삼 정부보다도 개혁정책을 보다 강도 높게 추진하였다. 경제위기의 극복과 국가 경쟁력 강화의 차원에서 재벌개혁 및 금융구조조정 등의 제도개혁을 더욱 적극적으로 추진할 필요가 있었다. 하지만 보수정당인 자민련과의 연립정부라는 태생적 한계로 인해 개혁의 독자적 추진에는 한계가 있었고, 따라서 시민단체와 손잡을 필요성이 더욱 증대하였다(박병옥, 2000: 160). 둘째, 김대중 정부는 시민단체를 포함한 비정부기구 전반에 대해 매우 우호적인 시각을 갖고 출범하였다. 비정부기구에 대한 김대중 정부의 우호적 시각은 1999년에 “비영리민간단체지원법”을 제정하여 비정부기구에 대한 재정지원을 제도화시키는 것으로 나타났다. 비정부기구에 대한 재정적 지원은 김대중 정부에 국한된 것은 물론 아니다. 김영삼 정부 때에도 “민주공동체 사업”的 일환으로 비정부기구에 대한 지원을 시작하였지만, 김대중 정부 이후 비정부기구에 대한 지원이 “비영리민간단체지원법”的 제정으로 제도화 수준이 높아지고 그 규모도 더욱 커졌다(이연호, 2001; 이숙종, 2002).

한편 노무현 정부에 들어와 정부와 시민단체간의 협력관계는 더욱 강화되고 있다. 그간 기성 정치세력에게 비주류로 통하던 노무현 대통령은 당선 후 “시민운동은 우리 사회를 이끌어가는 중심이다”라고 천명하며 청와대 비서진과 행정부에 시민운동 경력을 지닌 개혁적 인사를 등용하고 있으며, 고위관료들의 인선과정에도 시민단체 등 외부 의견을 적극 반영하고 있다. 더 나아가 현재 추진되고 있는 4대 개혁법안(국가보안법폐지, 사립학교법, 언론관련법, 과거사청산법)을 포함하여 노무현 정부가 추진하는 각종 개혁정책도 시민단체가 종래 주장해온 내용들을 많이 포함하고 있다.⁸⁾ 이러한 결과 정부와 시민단체간의 관계는 양자간에 “유착이나 상생”을 의심할 정도로 협조적인 모습으로 변해가고 있다(김태경, 2004).

개혁정책의 채택과 추진을 둘러싸고 정부와 시민단체간의 협력수준이 확대되는 동시, 다른 한편으로는 공공서비스의 전달과정에서도 정부와 다른 비정부기구간의 협력관계가 확대되고 있다. 작은정부론의 영향에 힘입어 비대화되고 비효율적

7) 2000년 대선을 전후하여 낙선운동을 주도한 총선시민연대와 여권핵심파의 결탁에 관한 음모가 강하게 제기될 정도로 정부와 시민단체간의 협력이 강화되었다.

8) 청와대에 시민사회수석을 별도로 설치하여 시민사회와 협력을 다져나가려는 시도 또한 정부와 비정부기구간의 협력관계 강화에 이바지하였다.

인 정부의 기능을 축소하라는 압력이 거세지면서, 김영삼 정부 후반부터 정부가 제공해야 할 공공서비스를 비정부기구로 하여금 대행하여 제공하도록 하는 움직이기 일어나기 시작하였다. 이러한 신공공관리적 민·관 협력은 회원들의 경제적 이익을 추구하는 정상이익집단(peak organization)이 아니라 시민단체나 복지관과 같은 개별 비영리단체에 정부기능을 대행하여 처리하도록 한다는 것 등의 이유로 인해 조합주의적인 협력과 다른 새로운 형태의 민·관 협력방식임을 이미 지적하였다. 이러한 신공공관리적 민·관 협력관계는 김영삼 정부에서도 일부 시도되었지만, 김대중 정부에 들어와 “비영리민간단체지원법”的 제정과 함께 더욱 확대되면서(이연호, 2001), 정부와 비정부기구간의 협력의 시대를 열어가는 부가적인 차원으로 자리를 확고히 잡았다.

요컨대 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 거치면서 다양한 개혁정책의 추진을 둘러싸고 정부와 시민단체간의 간계의 성격이 적대적→견제적→선택적 협력→협력의 확대로 변하고 있는 동시, 김영삼 정부에 들어와 조합주의적 협력과는 다른 차원에서 공공서비스기능의 수행을 중심으로 정부와 비정부기구간에 협력관계가 새로이 형성되고 그 이후 지속적으로 발전하면서, 정부와 비정부기구간의 전반적 관계가 협력적인 성격으로 변화되었다.⁹⁾ 이러한 성격변화의 근저에는 시민단체의 정책 참여 및 사회영향력 확대가 크게 작용하여 왔다. 그도 그럴 것이 김영삼, 김대중, 노무현 정부 공히 개혁정책을 추진하는 과정에서 시민단체의 정치적 지원이 필요하였다. 사회에서 시민단체가 향유하는 영향력의 증대로 인해 이들의 협력을 얻어내는 것은 정부의 개혁정책을 추진하는 데 큰 힘이 되었다. 시민단체의 협력과 정치적 지원을 획득하기 위해, 정부는 이들이 종래 주장하여왔던 정책들을 정부의 공식정책으로 수용하였고, 시민단체의 인사를 정부의 요직에 임명하는 등의 우호적인 태도를 취하였다. 정부는 시민단체의 공조 및 지원을 얻어낼 수 있게 되었고, 이러한 결과 양자간의 관계는 점차 협력적인 성격으로 변모하게 되었다.

2) 이익매개 양식의 변화

정책과정에서 비정부기구의 참여와 영향력이 증대하면서 부수된 다른 현상은

9) 노무현 정부에 들어와 정부와 시민단체의 관계는 협력이 강화되는 방향으로 변화되고 있지만 다른 비정부기구간의 관계에 있어서는 갈등을 유발하고 있다. 노 정부가 추진하는 개혁정책의 이념적, 계층적, 지역적 편향성으로 인해, 개혁정책에 반대하는 보수 성향의 비정부기구들은 정부와 갈등을 일으키면서 정부와 일부 비정부기구간에 균열이 일어나고 있다. 이러한 사실의 인정에도 불구하고, 정부와 비정부기구간의 전반적 관계는 김영삼, 김대중 정부를 거치면서 형성된 협력적인 기조를 여전히 유지하고 있다.

이익매개 양식의 변화이다. 정부 수립 이후 국가와 사회간의 이익매개 양식을 설명하는 지배적인 이론이 조합주의에서 정책네트워크로 변화되어 왔는데, 이러한 변화의 배경에는 비정부기구의 정책참여 확대 및 영향력 확대가 중요한 요인으로 자리 잡고 있다.

정부수립 이후 초기의 전형적인 이익매개 양식이 국가조합주의라는 데에는 이견이 없다(김시윤, 1997). 이미 설명한 것처럼, 조합주의 하에서는 국가와 특정 영역의 이익을 대변하는 정상이익집단간에 구축된 제도적 협력관계를 통해 해당 영역의 주요 정책을 결정하고 집행한다. 조합주의는 국가조합주의(state corporatism)와 사회조합주의(societal corporatism)로 나누어지는 바, 전자의 경우 이익집단은 정책의 결정과정은 물론 집행과정에서도 자율성을 향유하지 못하는 데 반해, 후자의 경우 이익집단은 집행과정은 아니지만 결정과정에서는 자율성을 향유한다(Schmitter, 1979; Rhodes, 1997). 더 나아가 국가조합주의의 경우 정상이익집단이 위로부터 국가의 침투에 의해 제도화되며 힘의 작용도 국가에서 사회로 일방적으로 행사되나, 사회조합주의의 경우 정상이익집단이 아래로부터 자율적으로 제도화되며 힘의 흐름에 있어서도 하향적인 행사뿐만 아니라 상향적인 행사를 인정한다(김의영, 1998; 김준기, 2003).

정부수립 이후 국가와 사회간 지배적인 이익매개의 양식은 국가조합주의 방식이었다. 따라서 정부와 정상이익집단간에 협력이 이루어지더라도 정상이익집단이 회원들의 이익을 도모하기보다는 국가관료에 의해 결정된 정책을 회원들에게 전달하고 그 정책의 집행을 돋는 종속적인 존재에 불과하였다(김의영, 1998). 이 시기에는 시장과 시민사회 영역의 미발달로 인해 경제사회 세력으로부터 국가의 자율성이 높았고, 국가에 자원이 집중되어 있어 국가중심적인 정책결정이 가능하였다.

하지만 1970~80년대로 접어들어 기업들의 자원통제력과 조직능력이 강화되면서 정상이익집단이 국가가 주도적으로 결정한 정책을 회원들을 통해 기계적으로 집행하는 차원을 넘어 국가의 의사결정과정에 회원들의 이익을 적극적으로 투사하는 경우들이 점차 늘어나게 되었다. 이에 반해 하나의 동질적인 조직체로 기능하여 오던 정부관료제가 서서히 분화되고 정부조직들간에 갈등이 심화되면서 정부의 정책조정능력이 급속히 약화되었다. 사회는 강화되는 동시 정부는 약화되면서 국가주도적인 이익매개의 양식은 서서히 그 실효성을 잃게 되었다(김시윤, 1997). 이익매개 양식을 설명하는 이론으로 국가조합주의가 효력을 다하면서, 사회조합주의가 대안적인 정책메타포로 부상하였다(김시윤, 1995, 1997). 사회조합주의는 1970년대 이후 건설정책, 통신산업정책, 전자산업정책, 섬유산업정책, 의약정

책, 노사정책 등을 망라하여 대부분의 정책영역에서 전형적으로 관찰되는 국가-사회간 이익매개의 양식이었다(김시윤, 1995, 1997; 최성두, 2000; 김영종, 2001).

그러다가 1980년대 정치민주화와 더불어 정치과정이 개방되고 시민사회의 역량이 강화되면서, 경제적 이익을 추구하는 이익집단 이외의 비정부기구들이 정책과정에 참여하는 빈도와 심도가 점차 강화되기 시작하였고, 이러한 현상은 1990년대에 접어들어 더욱 가속화되었다. 시민단체, 소비자단체, 여성단체, 노동조합 등 다양한 시민사회 행위자들의 정책참여와 정책영향력이 증대되면서, 이전의 조합주의 메타포로는 새로운 형태로 대두되는 국가-사회간 이익매개의 과정을 더 이상 설명하기 어렵게 되었다. 이에 따라 조합주의의 대안으로 개방성과 수평성이 강한 정책네트워크가 제시되고 있다.

조합주의와 정책네트워크간의 핵심적인 차이는, 국가조합주의이던 사회조합주의이던 관계없이 조합주의에서는 통치의 주체와 통치의 객체 간에 분명한 구분이 있으며, 정책과정은 기본적으로 국가에서 사회로 힘이 작용하는 하향적, 계층적, 일방적인 특성을 갖는다(Rhodes, 1997). 정부는 통치의 주체인데 반해 이익집단을 포함한 민간부문의 행위자들은 통치의 객체이다. 이에 반해 정책네트워크-정책공동체이던 이슈네트워크이던--에서는 너와 나의 구분, 공공부문과 민간부문간의 경계가 불명확하며 모두가 통치과정의 일부가 된다(Leach & Percy-Smith, 2001; Marsh & Rhodes, 1992). 그리고 정책은 상호의존적인 정책행위자들의 쌍방적 교호작용을 통해 형성된다(Richards & Smith, 2002).

조합주의의 대안으로 제시된 정책네트워크는 환경과 복지 영역을 포함한 많은 정책영역에서 국가와 사회의 이익매개를 설명하는 새로운 양식으로 급부상하고 있다(송희준, 송미원, 2002; 홍성만, 2002; 김경주, 2003; 배웅환, 2003a, 2003b; 안성호, 배웅환, 2004; 김선경, 양재대, 원준연, 2003; 성지은, 2004). 그리고 일부 정책영역에서는 정책참여자가 제한되어 있고, 참여자들간의 연대가 견고한 정책공동체(policy community)의 이익매개 양상을 넘어 이슈네트워크에 상용하는 이익매개의 특성들이 대두되고 있다(송희준, 송미원, 2002; 이해승, 2004). 이슈네트워크는 정책공동체에 비해, 정책 참여자의 수가 많고 정책참여자간의 상호작용 패턴이 정책영역별로 혹은 동일한 정책영역 내에서 정책이슈별로 상이하게 변하는 등 정책과정이 고도로 유동적이고 개방적인 특성을 갖는 정책네트워크의 유형이다 (Heclio, 1978; Marsh & Rhodes, 1992).¹⁰⁾

10) 정책공동체와 이슈네트워크는 폐쇄성과 개방성을 축으로 연결된 연속선의 양극단

요컨대 1970년대에 접어들면서 사업자단체, 의사단체 등 이익집단의 정책참여와 영향력이 확대됨에 따라 이익매개의 양식이 전통적인 국가조합주의에서 사회조합주의로 변화되었다. 그러다가 1980년대 이후 시민단체, 노동조합 등의 여타 비정부기구의 정책참여 및 영향력 확대에 힘입어 정책네트워크로 진화하여 왔으며, 특히 1990년대에 들어와서는 폐쇄적인 정책네트워크인 정책공동체로부터 벗어나 개방성과 유동성이 강한 이슈네트워크의 방향으로 국가-사회간 이익매개 양식의 진화가 진행되는 정책영역도 나타나고 있다. 어떠한 진화의 형태이던 변화를 이끄는 핵심적인 추진력은 비정부기구의 정책참여의 확대 및 역량의 강화에 있었다.

결론을 맺기 전 강조되어야 할 사항은, 비정부기구의 영향력 확대에 대해 과대포장하는 것이 경계되어야 하는 것처럼, 정책네트워크에서 비정부기구가 차지하는 위상을 과대평가하는 것 또한 곤란하다는 것이다. 정책네트워크의 일원으로 정부의 중요한 거버넌스 파트너로 자리 잡을 정도로 비정부기구가 세력화에 성공한 것은 사실이지만, 정부와 비정부기구간의 협력적 네트워크는 대등한 관계를 바탕으로 형성된 것이 아니라 비정부기구가 개혁의 전위대로 국가에 의해 활용되거나 기껏해야 하위적 위치에서 국가의 사무를 대행하여 처리하는 국가중심적인 거버넌스의 형태에 가깝기 때문이다(유재원, 2003; 김석준, 2002). 이연호의 지적(2001)처럼, 김영삼, 김대중 정부를 거치면서 꾸준히 진행된 정치적 민주화의 진척과 비정부기구의 영향력 확대에도 불구하고, 정부와 비정부기구간의 기본적 관계는 “협조적 동반자”관계가 아니라 “협조적 대행자”的 성격을 벗어나지 못하고 있다. 사실 비정부기구의 정책참여 및 영향력 증대로 이익매개의 양식이 정책네트워크로 변하고 있음에도 불구하고, 과거로부터 이어져 내려온 조합주의적 전통으로 인해 정책네트워크 내에서 이들의 영향력은 정부나 기업들의 영향력에 비하면 여전히 제한적이다. 일련의 이동사업자 선정과정에서 나타났듯이, 시민단체를 포함한 비정부기구들이 정책네트워크의 핵심자리를 정부-기업 연합인 체신-산업복합체(postal-industrial complex)에 내주고 주변부의 행위자로 참여하고 있다(성지은, 2004). 정책네트워크에서 비정부기구의 위상과 관련하여 정수복(2000: 9)은 다음과 같이 결론짓고 있다.

“지방자치제의 실시, 금융실명제, 교육개혁, 여성의 지위향상, 사회안전망 구성 등에서 시민단체의 주장이 반영되었다. 그러나 … 시민단체의 주장은 정부의 의도와 일치되는 경우에만 반영되었지 정부의 주장과 반대되는 경우에는 계속적으로 무시되고 있다. … 시민단체는 정부가 만든 여러 위원회에 참여하는 등 일정한 참여가 이루어지고 있지만 아직까지 의사결정과정에 정식 참여자로 인정

에 자리하고 있는 개념이다(Marsh & Rhodes, 1992; Rhodes, 1997).

받지 못하고 있다. 정부와 정당을 중심으로 한 의회의 외곽에서 이슈에 따른 압력단체의 역할만을 하고 있을 뿐이다.”

IV. 결 론

이 글의 내용을 요약하면, 비정부기구가 수와 다양성 측면에서 양적으로 팽창하고 있으며, 정책의 결정과 집행 과정에서 비정부기구의 참여와 영향력이 공히 확대되고 있다. 이러한 결과, 정부와 민간이 협력적 네트워크를 구성하여 정책을 결정하고 집행하는 사례가 늘어나고 있으며, 국정운영의 패러다임이 국가중심적인 정부(government)에서 민·관이 협력하는 거버넌스(governance)로 변모하고 있다. 더 나아가 비정부기구의 정책참여와 영향력이 확대되면서, 정부와 비정부기구간의 전반적 관계가 갈등적인 성격에서 협력적인 성격으로 변모하고 있으며, 국가·사회간 이익매개의 양식이 조합주의로부터 정책네트워크로 진화하고 있다. 하지만 비정부기구의 세력화 성공과 이로 인한 이익매개 양식의 변화에도 불구하고, 비정부기구의 영향력은 여전히 제한적이며 정책네트워크에서 비정부기구가 차지하는 위상 또한 아직은 주변적이다.

그러면 정부와 대등한 파트너로 기능하기에는 아직도 부족한 이러한 비정부기구의 역량한계는 무엇으로 설명될 수 있을까? 이는 아마도 “시민없는 시민운동”, “엘리트 중심의 시민운동”, “중앙집권적 시민운동”, “위로부터의 시민운동”, “정부의 존적 시민운동” 등의 표현이 시사하는 것처럼, 시민들의 자발적 참여를 바탕으로 한 풀뿌리 시민운동의 역사가 일천한 것에 연유된다 할 것이다. 이를 증명이라 하듯이 그간 비정부기구와 시민사회가 양적인 팽창을 거듭하여 왔지만, 시민사회 의 건강은 오히려 약화되고 있다. 1981년, 1990년, 1997년 세 번에 걸쳐 한국을 대상으로 실시된 세계가치조사(World Value Survey)에 따르면, (부록 1)에 제시된 것처럼, 해를 거듭할수록 결사체에 보다 적극적으로 참여하는 시민들이 많아지고, 시민들의 정치참여 수준이 점차 높아지고 있다. 하지만 시민사회의 건강을 나타내는 다른 지표들에 있어서는 질의 하락을 거듭하고 있다. 즉 시민들의 상호신뢰가 하락하고 있고, 정부기관과 사회기관에 대한 시민들의 신뢰가 공히 추락하고 있으며, 사회윤리규범 또한 약화되고 있다. 시민들의 연대를 촉진시킴으로서 시민사회의 내적 역량을 강하게 만드는 사회자본이 전반적으로 점차 고갈되고 있는 것이다(유재원, 2000; 장수찬, 2002). 이처럼 사회자본이 고갈되어 시민사회의 내적

역량의 약화가 반전되지 않는 한, 비정부기구의 양적 팽창에 입각한 비정부기구의 영향력 극대화 시도는 한계에 직면할 것이며, 비정부기구는 정부의 협조적 대행자의 지위를 벗어나기 힘들 것이다.

〈부록 1〉 한국 사회자본의 측정

(단위: %, composite index)

	사회신뢰	결사체	정치참여	정부기관신뢰	사회기관신뢰	사회윤리규범
1981	38.02	2.896	2.370	1.853	2.257	1.8842
1990	34.17	2.825	2.112	2.368	2.447	1.9579
1997	30.26	2.659	2.075	2.506	2.388	2.1457

- 주 : 1) 사회신뢰 : “일반적으로 대부분의 사람들은 믿을 만하다”고 답변한 사람들의 비율.
 2) 결사체 : 9개의 결사체에 참여하는 수준을 총체적으로 측정한 평균값으로, 1=적극적 참여, 2=소극적 참여, 3=무 참여를 나타냄.
 3) 정치참여 : 세 가지 다른 형태의 합법적인 정치참여 수준을 측정한 평균값으로, 1=참여경험이 있는 경우, 2=참여할 의사가 있는 경우, 3=결코 참여하지 않을 것이다를 나타냄.
 4) 정부기관 신뢰 : 7개의 다른 정부기관에 대한 신뢰도를 측정한 것으로, 1=아주 많이 신뢰한다, 2=대체로 신뢰한다, 3=그리 많이 신뢰치 않는다, 4=전혀 신뢰치 않는다를 나타냄.
 5) 사회기관 신뢰 : 7개의 다른 사회기관에 대한 신뢰도를 측정한 것으로, 1=아주 많이 신뢰한다, 2=대체로 신뢰한다, 3=그리 많이 신뢰치 않는다, 4=전혀 신뢰치 않는다를 나타냄.
 6) 사회윤리규범 : 다섯 가지의 질문을 통해 10점 척도의 규범수준 지표(index)를 만들어 측정한 것으로, 지표의 수치가 낮을수록 사회윤리적 규범이 강함을 의미함.

출처 : 장수찬 (2002).

참 고 문 헌

- 강문구.(1998). “한국의 민주화 이행과 국가-시민사회의 변모 : 시민사회 발전의 특이성을 중심으로.” 임희섭·양종희, 한국의 시민사회와 신사회운동. 서울 : 나남출판.
- 김경주.(2003). “김대중 정부의 모성보호네트워크 분석.” 한국행정학보, 37(3): 23~44.
- 김선경·양재대·원준연.(2003). “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석.” 행정논총, 41(4): 253~278.
- 김선혁.(2003). “시민사회론의 행정학적 함의.” 2003년도 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문.
- 김성국.(1992). “한국자본주의의 발전과 시민사회의 성격.” 한국의 국가와 시민사회. 서울 : 한울
- 김순양.(1994). “정부와 보건의료 전문이익집단 관계의 변화에 관한 고찰 : 정부 통제유형의 변화를 중심으로.” 한국행정학보, 28(4): 1407~1427.
- 김순양.(2003a). “정책과정과 이익매개의 양식 : 세 가지 관점의 비교와 결합.” 한국행정연구, 12(2): 146~185.
- 김순양.(2003b). “정책네트워크 모형의 이론적 쟁점분석.” 정부학연구, 9(1): 178~217.
- 김시윤.(1995). “전자산업의 발전과 메조 코포라티즘 : 제3~5공화국을 중심으로.” 한국정치학회보, 29(3): 3123~3141.
- 김시윤.(1997). “정책변화와 신제도주의 : 통신산업정책의 사례.” 한국정치학회보, 31(1): 323~346.
- 김영래.(1999). “비정부조직(NGO)과 국가와의 상호작용 연구 : 협력과 갈등.” 국제정치논총, 39(3): 79~98.
- 김영종.(2001). “‘사회적 합의’에 의한 노동정책의 결정과정 분석 : 노사정위원회의 활동을 중심으로.” 한국행정논집, 13(3): 587~613.
- 김의영.(1998). “사업자단체와 정책변화의 정치 : 한국섬유산업연합회의 사례를 중심으로.” 한국정치학회보, 32(4): 187~205.
- 김준기.(2003). “사업자단체와 정부간의 관계에 대한 연구 : 산업자원부 산하 조합 및 협회를 중심으로.” 규제연구, 12(2): 3~32.

- 김태경.(2004). “노정권과 시민단체들, 유착 혹은 상생?” *인물과 사상*, 9월호.
- 김태룡.(2002). “NGO들간의 영향력 차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구.” *한국행정학보*, 36(2): 269~290. *인물과 사상*.
- 남궁근.(1999). *행정조사방법론*, 제2판. 법문사.
- 문병주.(2003). “복지NPO의 구조와 동학 그리고 정부와의 파트너쉽.” 2003년 *한국정치학회 연말학술대회 발표논문*.
- 박병옥.(2000). “NGO와 정부간 올바른 관계정립방안.” *한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문*.
- 박상필.(2001). *NGO와 현대사회 : 비영리·비정부·시민사회·자원 조직의 구조와 동학*. 서울 : 아르케.
- 박천오.(1999). “한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴 : 정부관료제와의 관계를 중심으로.” *한국행정학보*, 33(1): 239~259.
- 배응환.(2003a). “거버넌스의 실험 : 네트워크조직의 이론과 실제 : 대청호살리기운동본부를 중심으로.” *한국행정학보*, 37(3): 67~93.
- 배응환.(2003b). “지역공동체의 지방거버넌스모형 : 충남의 지방정책사례를 중심으로.” *한국정책학회보*, 12(3): 59~90.
- 사공영호·강휘원.(2001). “사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용.” *한국행정연구*, 10(1): 157~181.
- 사공영호.(2004). “이익집단의 형성 및 분열요인과 정책과정 : 건설산업분야를 중심으로.” *한국정책학회보*, 13(3): 1~28.
- 성지은.(2004). “정책네트워크의 지속성과 변화 : 이동통신 신규사업자 선정을 중심으로.” *한국행정학보*, 38(1): 155~174.
- 손혁재.(1999). “입법청원제도 운영실태와 개선방향.” *한국정책*, 6(1): 167~184.
- 송희준·송미원.(2002). “이동통신 정책네트워크와 사업자선정의 상호관계에 관한 연구.” *한국정책학회보*, 11(4): 359~386.
- 신광영.(1999). “비정부조직(NGO)과 국가 정책 : 외국의 사례를 중심으로.” *한국행정연구*, 8(1): 29~43.
- 신율.(2000). “한국 시민운동의 개념적 위상과 문제점 : 경실련과 참여연대를 중심으로.” *한국정치학회보*, 53(2): 159~180.
- 안병영.(2000). “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” *행정논총*, 38(1): 1~50.
- 안병철.(2002). “정책과정에서 NGO의 영향력 요인 : 의약분업모형의 산출과정 분

- 석.” *한국사회와 행정연구*, 12(4): 321~337.
- 안성호·배웅환.(2004). *지방거버넌스와 지방정책 : 네트워크 관점에서 본 지방정책사례*. 서울 : 도서출판 다운샘.
- 염재호.(2002). “한국시민단체의 성장과 뉴거버넌스의 가능성.” *아세아연구*, 45(3): 113~147.
- 옥원호.(2002). “지방자치, 거버넌스, 지역NGO.” 2002년도 한국NGO학회 춘계 학술대회 발표논문.
- 유재원.(2000). “사회자본과 자발적 결사체.” *한국정책학회보*, 9(3): 23~43.
- 유재원.(2003). *한국지방정치론 : 이론과 실제*. 서울 : 박영사.
- 유팔무.(1998). “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할 : 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로.” *동서연구*, 10(2): 77~119.
- 유팔무.(1999). “NGO와 한국의 시민운동.” *한국사회에서 국회와 NGO의 역할*. 한국정치학회 월례발표논문집.
- 유팔무 : 김호기.(편).(1995). *시민사회와 시민운동*, 서울 : 한울.
- 이숙종.(2002). *한국 시민단체의 정책제언활동*. 경기 : 세종연구소.
- 이연호.(2001). “김대중 정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구.” *한국정치학회보*, 35(4): 147~164.
- 이혜승.(2004). “한국의 사회보험정책네트워크의 성격에 관한 연구 : 국민건강보험 사례를 중심으로.” *한국정책학회 추계학술대회 발표논문*.
- 임승빈.(2003). “정부의 NGO 재정지원정책 : 보조금 및 공모사업을 중심으로.” 한양대학교 제3섹터연구소 정책과정에서의 NGO 활동에 관한 학술세미나 발표 논문.
- 장수찬.(2002). “한국사회에 나타난 악순환의 사이클 : 결사체 참여(civic engagement), 사회자본(social capital), 그리고 정부신뢰(confidence in political institutions).” *한국정치학회보*, 36(1): 87~112.
- 전영평.(2003). “자치의 오류와 지방정부혁신 : 성찰과 과제.” *행정논총*, 41(3): 79~104.
- 정병걸·성지은.(2002). “한국의 사회단체와 영향력 : 정책과정을 중심으로.” *아세아연구*, 45(3): 51~75.
- 정수복.(2000). “한국 시민사회의 현황과 발전전망 : 시민운동을 중심으로.” *한국비영리학회창립총회 및 기념학술회의 발표논문*.
- 조대엽.(1999). *한국의 시민운동 : 저항과 참여의 동학*. 서울 : 나남출판.

- 조희연 외.(1995). 한국사회운동사 : 한국변혁운동의 역사와 80년대의 전개과정. 서울 : 한울
- 조희연.(2000). “한국 시민사회단체(NGO)의 역사, 현황과 전망.” 김동춘 외, NGO란 무엇인가. 서울 : 아르케.
- 주성수.(2004). NGO와 시민사회 : 이론, 모델, 정책. 서울 : 한양대학교 출판부.
- 중앙인사위원회.(2003). 직능단체의 인사시스템 연구.
- 최성두.(2000). “집단간 갈등과 정부의 역할 : 이슈와 대안-의약분업정책과 갈등조정.” *한국행정연구*, 9(4): 29~53.
- 한국행정연구원.(2002a). 한국 NGO의 활동실태와 과제.
- 한국행정연구원.(2002b). 경험을 통해 본 한국 NGO 활동의 과제와 전망.
- 홍성만.(2002). “정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정 : 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로.” *한국행정학보*, 36(1): 21~43.
- Berry, J.(1999). *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Carothers, T.(2000). “Civil Society.” *Foreign Policy*, Winter, pp.18~29.
- CIVICUS.(1999). “Civil Society and Good Governance.” *CIVICUS World*, March/April.
- Cohen, J. and Arato, A.(1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT press.
- Diamond, L.(1994). “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation.” *Journal of Democracy*, 5(3): 4~17.
- Fullinwider, R.(1999). *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Heclo, H.(1978). “Issue Networks and the Executive Establishment.” In A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington, DC: AEI.
- Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Marsh, D. and R. A. W. Rhodes, (eds).(1992). *Policy Network in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- O’Connell, B.(1999). *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Pierre, J. and G. Peters.(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin’s Press.

- Pressman, J. L. & A. B. Wildavski.(1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W.(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Richards, D. and M. Smith.(2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Salamon, L.(1989). "The Changing Partnership Between the Voluntary Sector and the Welfare State." In V. A. Hodgkinson, R. W. Lyman, and Associates (eds), *The Future of the Nonprofit Sector*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Salamon, L.(1994). "The Rise of the NonProfit Sector." *Foreign Affairs*, 73(4): 109~122.
- Salamon, L. and H. Anheier.(1995). "Caring Sector or Caring Society: Discovering the Nonprofit Sector Cross-Nationally." In P. Schervich, V. Hodgkinson, and Associates (eds), *Care and Community in Modern Society*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Santon, K.(1999). "Promoting Civil Society: Reflections on Concepts and Practice." In M. Schechter (ed.), *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*, pp.243~251. New York: St. Martin's Press.
- Schechter, M.(ed).(1999). *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*. New York: St. Martin's Press.
- Schmitter, P.(1979). "Still the Century of corporatism." In P. Schmitter and G. Lehmburck (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- World Bank.(2000). *NGO/Civil Society*.
- Young, D. R.(2000). "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 149~172.

Abstract

The Changing Role(s) of Non-Governmental Organizations in the Korean Policy Processes

Jae-Won Yoo

The primary purpose of this article is to provide a historical review of how the roles played by non-governmental organizations(NGO) has changed in the Korean policy processes. To summarize the findings, NGOs have not only expanded in quantity in terms of number and diversity, but the extent to which they participate in and exert influence over the processes of making and implementing policies has also increased. As a result, it is increasingly frequent that the public and the private actors form a cooperative network by which to enact and implement policies. And the paradigm of governing is shifting from state-centered government to governance where the public and the private actors work together in partnership. Further, as NGOs' policy participation and their extent of influence has expanded, the overall relationship between the state and NGOs has been moving towards a cooperative mode and away from a conflictual one, and the mode of interest mediation between the state and the society has been evolving from a form of corporatism to that of policy networks. Despite NGOs' strengthened influence and the emergence of policy networks as a primary mode of interest mediation, however, the extent of influence of NGOs is still limited and they are located in the marginal side of the networks.

【Key words : Policy Processes, NGOs, Governance, Corporatism, Policy Networks】