

석사학위논문

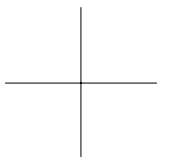
로컬 거버넌스 구축과
NGO의 정책참여 연구



제주대학교 행정대학원
행정학과 지방자치전공

김 태 성

2004년 12월



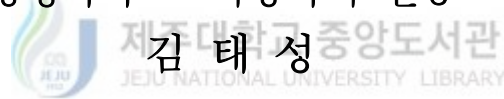
로컬 거버넌스 구축과 NGO의 정책참여 연구

지도교수 김 성 준

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함.

2004년 12월

제주대학교 행정대학원
행정학과 - 지방자치 전공



김태성의 행정학 석사학위 논문을 인준함.

2004년 12월

심사위원장 _____ 인
위 원 _____ 인
위 원 _____ 인

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	5
제2장 거버넌스와 NGO의 이론적 고찰	8
제1절 거버넌스에 대한 이론적 고찰	8
1. 거버넌스의 개념	8
2. 거버넌스의 도입과 추진요인	11
3. 정부와 NGO의 관계유형	16
제2절 NGO에 대한 이론적 고찰	21
1. NGO의 개념	21
2. NGO의 성장요인	24
3. NGO의 기능과 역할	28
제3장 로컬 거버넌스의 구축과 NGO의 정책참여	33
제1절 로컬 거버넌스의 구축	33
1. 로컬 거버넌스의 대두	33
2. 로컬거버넌스의 유형분류	35
3. 로컬 거버넌스의 형성전략	38
제2절 NGO의 정책참여	40
1. 정책과정의 구조	40
2. NGO의 정책참여방식	42
3. NGO의 정책과정 참여	44

제4장 NGO의 정책참여 사례연구	49
제1절 국외 사례	49
1. 영국 웨필드시의 CIQ 사례	49
2. 미국 뉴욕시의 실리콘벨리 사례	51
제2절 국내 사례	52
1. 광주시의 무등산 온천 개발 반대 사례	52
2. 제주도의 북한 감귤보내기 운동 사례	54
3. 제주도의제21 생태통로 조성사례	57
제3절 국내 NGO의 정책참여 분석	58
제5장 결론	62
제1절 결론	62
제2절 정책건의	64
Abstract	69
<참고문헌>	71



<표 목차>

<표 1> 정부와 NGO 관계의 4가지 유형	17
<표 2> 정부와 NGO간 유형 연구 분류	20
<표 3> 다양한 비영리 단체의 특징	22
<표 4> 정부에서 거버넌스로의 변화	33
<표 5> 제도성에 따른 NGO 정책참여 방식 분류	43
<표 6> 정책과정에서의 NGO 참여	48
<표 7> 국내 NGO의 정책단계별 참여	60
<표 8> 사례별 유형과 참여방식 분류	61



<그림 목차>

<그림 1> 연구분석의 틀	7
<그림 2> 거버넌스의 구조	10
<그림 3> 시민단체와 정부의 관계 유형	18
<그림 4> 국가거버넌스의 확산모형	34
<그림 5> 로컬거버넌스의 유형 분류	36
<그림 6> 외부주도 모형의 개관도	41
<그림 7> 플러그엔고 프로그램과 실리콘벨리 정책 연계망	52



제1장 서론

제1절 연구목적

20세기까지의 역사과정은 중앙집권화 과정이자 국가 권력의 강화과정이었다고 할 수 있다. 근대사회의 형성 이후 절대주의 국가를 거쳐 서구는 시민사회의 발전과 근대적 국민국가의 형성을 이루었다. 이러한 국민국가의 성립과 완성은 국가권력의 독점과 강한 집권화를 기초로 한 것이었다¹⁾. 자본주의의 시장 중심질서는 19세기 말 독점자본주의의 시작과 더불어 시장의 실패로 연결되었고, 시장의 실패를 극복하기 위한 국가의 참여를 불러들이게 되어, 개입주의적 국가의 시대를 열게 되었다.

1970년대 세계자본주의 위기 이전까지 세계는 국민 경제와 시민사회의 심화, 국민국가의 형성과 강화, 시장 실패를 조정하기 위한 국가 개입, 케인스주의적 국가, 포드주의적 자본주의와 복지국가의 발전을 통해 국가 운영의 중앙집권화를 강화해왔다. 하지만 1970년대 대량생산·대량소비의 포드주의적 경제 체제의 실패, 재정위기 및 효율성의 위기로 인해 개입주의적 국가가 한계²⁾에 부딪히게 되는데 이는 조정자라는 국가 역할의 실패를 의미하는 것으로 복지국가의 한계를 뼈저리게 인식하지 않을 수 없게 했다³⁾. 또한 국가는 내부, 즉 정치엘리트에 의해 사회문제를 해

1) 초의수, 2001. 지방자치와 NGO. 한겨레신문사.

2) 국가의 한계와 위기는 1980년대 들어 국가의 본격적인 재구조화 추세를 불가피하게 하였고 그러한 재구조화는 수평적(horizontal)인 측면과 수직적(vertical)인 측면에서 전개되었다. 우선 국가의 수평적 재구조화의 중요한 흐름은 시장과 정부의 관계 재설정 과정이다. 이는 1980년대 신보수주의의 물결과 더불어 국가의 지나친 규제로부터 시장의 자율성을 회복하고, 신자유주의적 시장 질서를 강조하는 것으로 연결되게 된다. 즉 시장 중심의 질서, 기업가적 정부, 민영화(Privatization)의 문제다. 다른 하나의 수평적 재구조화는 국가와 시민사회 간의 재구조화로서 국가 주도적 성장에서 시민사회 중심의 자율적 발전으로의 전환이다. 지나친 국가의 간섭과 개입으로부터 시민사회의 자율성과 신사회운동의 등장, 참여민주주의에 대한 시민의 욕구 등은 국가의 일방적 독주에 대한 다양한 민주주의의 심화 필요성으로 발전한다. 민주주의의 심화는 국가와 시민사회라는 수평적 관계뿐 아니라 국가와 지방의 역할 조정이라는 수직적 재구조화, 구체적으로는 분권화 과정으로 전개된다. 세계적 수준의 경쟁이 격화하는 가운데 국가가 국지적 수준의 문제까지 관여하고 처리한다는 것은 비효율적이며, 시민생활 가까운 곳에서 결정하고 추진해야 할 지역의 문제를 시민의 생활영역에서 멀리 있는 '국가의 범위'에서 다시 논의한다는 것 자체가 낭비라는 것이다. 이 때문에 프랑스와 이탈리아에서는 1980년대, 영국과 독일에서는 1990년대 분권에 관한 논의를 촉진하고 분권 관련법을 추진했으며, 가까운 일본에서 1990년대에 지방분권을 추진했다는 사실은 우연이 아니다. 심지어 1980년 말부터 탈사회주의화를 경험한 동유럽에서 지방분권을 통한 시민 사회적 민주주의의 정치적 실험이 확대, 발전했다는 사실은 중요한 시사점을 주고 있으며 1990년대 들어 사회와 정치의 중요한 타협을 계기로 추진된 한국의 지방자치도 그 연장선에서 볼 수 있을 것이다.

3) 역사적으로 자유방임경제체제가 온전히 실현된 경우는 매우 희귀했던 것으로 보인다. 이론사적으로 자유방임 정책이 적지 않게 지지를 받아 온 것은 사실이지만, 산업화의 역사적 경험은 순수한 시장경제 보다도 오히려 시장에 대한 국가개입이 선호되어 왔음을 보여주기 때문이다.

결하는 역량이 커다란 도전을 받아왔다. 1980년대와 1990년대의 소위 신자유주의의 등장은 화폐주의 경제 정책과 더불어 규제완화, 민영화, 공무원의 감축, 공공부문에서의 관리주의 도입 및 구조조정 등을 가져왔다. 따라서 외부환경의 급속한 변화와 국가 자체의 변화에 따라 권력, 정책역량, 제도적 역량 및 정당의 전통적 기반이 약화되고 있다. 다니엘 벨이나 로버트 라이서 등이 일찍 지적했듯이, 이제 국가는 큰일을 하기에는 너무 작고, 작은 일을 하기에는 너무 비대하다는 비판의 대상이 되고 있다⁴⁾.

이와 같이 국가의 전통적 권력기반이 약화됨에 따라 새로운 대안 모색에 대한 필요성이 대두되었다. 낯이 변화하는 행정환경 속에서 기존의 제도적 정부의 능력은 이미 그 한계를 보이고 있으며 비정부기구들(NGOs)과 같은 전통적인 의미의 비공식적인 부문들의 역할과 기능이 중요해지고 있다고 하겠다. 또한 일련의 전 세계적인 행정개혁의 보편적 지향점으로 민간부문과의 파트너십 구축이 제시되고 있다. 특히 정부와 NGO의 파트너십은 거버넌스의 구체적인 실현방안으로 오늘날 공공부문에서 일어나고 있는 중요한 변화를 포착하는데 많은 함의를 주고 있다.

또한 지방자치의 실시는 정보화⁵⁾ 사회의 진전과 더불어 우리 사회의 공공문제에 대한 시민의 대응방식에 있어서도 많은 변화를 가져오고 있다. 지방자치의 실시는 지역의 문제에 대한 정치적 관심을 불러 일으켰고, 중앙의 정치엘리트와 지방 관료간의 독점적 기획활동 대신에 지방의 문제에 대한 지방정치권력, 지방관료 및 지역주민들과 관련 NGO 등 다양한 이해관계간의 갈등을 증대시키고 있다. 종래의 제도적 틀 내에서의 정책결과 계획은 더 이상 동의나 특히 관련 시민단체들의 동의를 얻기가 거의 불가능하게 되었고, 이미 결정된 계획안도 시민단체 등의 반발로 백지화되거나, 크게 변경되는 경우가 많이 발생하고 있다. 이는 로컬거버넌스의 변화를 말해 주는 것이며, 이러한 변화는 기획과 정책결정에 있어서 새로운 접근 방식을 필요로 하게 되었다.

4) Strange(1996)는 국가의 퇴각이라는 개념으로 이러한 현상을 설명하고 있다. 그는 국가와 시장사이의 균형이 1970년대부터 지속적으로 변화되어 이제 국가는 권위의 유일한 원천이 아니라 무수한 원천들 중의 하나에 지나지 않으며, 또 통화가치의 유지, 경제유형과 세계 형태의 선택, 인프라 구축 등 핵심적인 기능들에서 정부로부터 시장으로 권력이 분산되어 왔다는 경험적 자료들을 보여주었다. 케네디 같은 학자는 국민국가의 해체를 예견하기도 한다. 이와 같은 추세는 학계의 논의에만 그치는 것은 아니다. OECD는 회원국들에서 일어난 정부 역할의 변화에 주목하면서 분석한 보고서, 「미래의 정부(government of the Future)」에서, 새로운 시대적 변화로 정부 역할이 급변하고 있다면서 이제 정부는 더 이상 공공서비스 독점을 할 수 없다는 일반적 추세에서 정부는 많은 행위자들 가운데 하나에 지나지 않는다. 정부는 다른 주요 행위자들과 정책결정 조정을 해야 한다는 정책제안을 내놓았다.

5) 정보화는 컴퓨터 혁명과 이에 따른 자동차 혁명 및 정보통신 혁명을 모두 포괄하는 변화로서 생산, 유통, 소비과정, 기업조직의 관리, 기업과 기업관계, 기업과 소비자 관계, 국가와 시민의 관계 등 사회전반의 활동을 근본적으로 바꾸고 있는 강력한 동인이다. 리프킨의 경우 이러한 정보화를 '제3차 산업혁명'으로 이해하며, 카스텔스는 생산양식으로서의 자본주의와 발전양식으로서의 정보주의를 결합하여 정보자본주의(Information capitalism)로 이해한다.

노무현 정부⁶⁾는 국정운영의 주요과제로 지방분권화⁷⁾를 내세우고 상당한 의욕을 보이고 있다. 그러나 지방분권화는 분권 그 자체에 목적이 있는 것이 아니라 분권을 통한 자율성 신장과 지역발전 수준 향상에 있다. 문제는 이제 더 이상 중앙과 지방의 문제가 아니라 중앙과 지방을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 참여와 협력차원에서 지방분권 문제가 고려되어야 한다는 것이다. 현재의 사회변화 속에서 단순한 중앙-지방의 논의는 그 실효성이 의문시되고 있다.

이러한 맥락에서 사회, 경제기능이 다원화, 전문화 되면서 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 새로운 접근방식으로서 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다⁸⁾. 특히 지역문제는 종합적, 포괄적일 뿐만 아니라 정부당국을 비롯하여 지역내 구성원들의 이해가 복잡하게 연관되어 있다. 이에 따라 지역 발전전략이나 지역문제의 해결에 있어서 관련 중앙부처와 지방정부를 비롯한 지역내 다양한 이해당사자의 참여와 협력을 바탕으로 한 거버넌스적 접근방식의 필요성이 높게 인식되고 있다.

더불어 대의민주주의를 채택하고 있는 우리나라의 자치단체에서는 정책결정 당사자인 단체장, 의회 및 고위 행정관료에게 정책결정권을 위임하고 있는데 근래에 들어 이들의 정치적 대표성과 관련하여 NGO의 참여문제가 제기되고 있다. 즉, 지방행정이 전문화되고 행정권이 강화됨에 따라 행정의 대표성과 전문성이 더욱 문제시되고 있는데, 이런 분위기에서 NGO들은 정부가 해서는 안 되는 일들 혹은 정부가 잘 해내지 못하는 일들을 해결하기 위해 시민들의 관심을 모아 이들의 힘을 동원해서 문제들을 하나 둘 해결하는 가시적인 성과를 올리게 되었다. 결과적으로 NGO들이 시민들로부터 또 정부로부터도 신뢰를 쌓게 되었다. 이는 기존의 일방통행적인 지방행정 행태로부터 탈피하여 지역사회 내 새로운 정치, 경제적 주체로 등장한 다양한 주체들과의 통합과 협력관계가 무엇보다도 중요한 기능으로 인식되고 있음을 반증하고 있다.

지방정부도 그동안의 행정관행인 행정기관 우월적인 정책과정에서 벗어나 민간부문과의 상호작용에 많은 관심을 가지도록 요구받게 되었다. 따라서 지역사회내의 다양한 정치, 경제, 사회적인 집단인 NGO와의 다양한 연계를 통한 로컬거버넌스 구축이 자치단체의 주요한 기능으로 자리잡기에 이르렀다⁹⁾.

6) 노무현정권은 정부의 명칭을 참여정부로 확정하고 참여정부가 추구하는 가치이자 기본방침으로서 분권과 자율을 4대 국정원리의 하나로 제시하고 있으며, 아울러 지방분권과 국가균형발전을 국정 10대 의제중의 하나로 선정하고 있다.

7) 이종수교수는 1980년대 이후 전세계적 현상으로 부각된 각국의 분권화 패턴을 정치적 민주주의를 위한 분권화(동유럽, 남미, 아시아의 권위주의 국가들), 경제적 효율성을 위한 지방정부개혁(서유럽과 일본), 현대국가의 구조적 변환에 대한 대응으로서의 분권화(세계화와 정보화의 추이하에 존재하는 대부분의 국가)로 유형화시키고 있다.

8) 거버넌스 개념이 최근에 와서 크게 부각되고 있는 배경은 정부의 위기 혹은 통치능력(Governability)의 위기에 있다고 볼 수 있다. 정부의 위기 혹은 통치의 위기란 구체적으로 정부의 중앙 집중적 권위의 상실, 정부정책의 효과성과 효율성의 저하 그리고 이를 극복하기 위한 대안으로 공공, 민간 파트너십 네트워크의 중시 등을 지적할 수 있다(Merrien 1998:58).

9) 1992년의 리우환경회의, 1999년 WTO총회에서의 NGO들의 항의, 국내에서는 4.13총선연대활동,

지방자치단체의 정책과정에 NGO가 참여한다¹⁰⁾는 문제는 행정의 능률성과 대응성 그리고 책임성을 확보한다는 효과 이외에도 지역사회가 연대적인 공동체로 작동하기 위한 횡적 연계라는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다. 지역공동체 형성에는 지역주민과 이들로 구성된 NGO들을 포용하는 작업이 필수적이며 이러한 과정을 통해 지역주민과 NGO들의 의사 능력을 정책과정에 반영하고 있다. 또한, 지방행정에 대한 NGO의 참여는 NGO를 통해 주민이 자신의 감정을 자연스럽게 표현함으로써 사회, 심리적 보상을 얻고 지역사회가 당면한 문제의 해결에 기여하며, 여러 다른 의견을 생산적인 방향으로 통합이 가능하게 하여 계획사업의 집행에 시민의 협조를 얻을 수 있고, 지방자치단체와 주민간에 원활한 의사소통이 가능하게 하여 행정의 책임성, 공공성, 정통성을 높이고 행정수요의 신속 정확한 파악으로 정책의 질을 향상시키는 효과를 가져오고 있다¹¹⁾.

Schachter는 지역사회의 주체적인 주인으로서의 지역주민은 관료들에 대한 감독자로서의 역할과, 공공기관의 행동에 대한 의견 제시자가 아닌 공공기관의 행동범위와 방식을 제시하는 주체적 역할을 수행해야 한다고 주장하고 있다¹²⁾. 이러한 주장은 그 궁극적인 가치 지향성에 있어서 바람직하다고 할 수 있으나 개별 주민들의 시간, 능력, 전문성 측면에서 볼 때 지방자치단체에 대한 감독과 통제력의 실제적인 측면에서는 엄연한 한계를 지니고 있다¹³⁾. 따라서, 이러한 인식을 바탕으로 한 비정부기구인 NGO를 통한 정책과정 참여는 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체는 지금까지 행정관행에서 벗어나 NGO의 의견을 정책에 반영하기 위한 다양한 노력들을 경주해야 하며, 이를 위해서는 NGO의 다양한 정책참여 방안을 모색할 필요가 있다 하겠다.

지금까지 정부와 NGO관계에 대한 연구가 대부분 중앙정부와 전국단위의 NGO에 초점을 두고 이루어져 왔기 때문에 NGO의 지방자치단체 정책참여에 대한 노하우가

동강댐 건설 반대 백지화, 수도권 위성도시의 러브호텔 인허가 문제, 새만금 간척사업 논란, 이라크 전쟁 파병 반대, 미군 장갑차에 사망한 여중생을 위한 촛불시위 등이 NGO가 오늘날 각국의 정치 사회적 의사결정 과정에서 그리고 정부의 정책시행과정에서도 무시하지 못할 세력으로 등장하고 있음을 보여주는 사례들이다. 이러한 NGO에 대한 관심의 고조는 의사결정과정에서의 역할 이외에도 많은 언론이 다루어 NGO관련 지면을 할애하고, NGO 활동에 대해 보도하고 있는가 하면, 최근에는 여러 대학에서도 관련 강좌 및 학과가 신설되거나 많은 NGO관련 서적이 출간되고 있음에서도 알 수 있다.

10) NGO들이 정책과정에 참여할 수 있는 방법에는 간접적, 직접적 방법으로 타부처의 힘을 빌어 부처에 압력, 국회상임위원회 힘을 빌어 부처에 접근, 조직구성원들을 동원하여 부처에 직접 접촉, 장관이나 고위관료들을 초청하는 간담회, 조찬회 등의 모임개최 등이 있고, 직접적, 공식방법으로는 부처 주최의 공청회, 간담회, 설명회 등에 참여, 부처의 입법예고 등에 의견 제출이 있으며, 파행적 방법으로는 언론의 동원, 부처를 TD대로 소송제기, 시위, 파업 등 충격요법 등으로 나누어 볼 수 있다(소재진, 2000)

11) 김상영, 행정에 대한 주민참여, 경북대논문집 제24집, 1997, P 186

12) Schachter, Hindy Lauer, Reinventing Government and Reinventing Ourselves : Two Models for Improving Government Performance, Public Administration Review 55, 1995.

13) Smith, Gerald E, Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship : A Value Centered Perspective, Public Administration Review 57

상대적으로 부족한 것이 사실이었다. 또한 NGO의 지방자치단체에 대한 정책참여에 대한 경험이 부족하기 때문에 행정담당자나 NGO관계자간의 갈등과 불신, 시행착오를 어느정도 내재하고 있다. 이러한 현상은 양자 모두 주민에 대한 질 높은 공공서비스를 제공한다는 공통의 목표를 가지고 있으나 시각의 차이에 의한 것이라고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 변화하고 있는 행정환경에 대한 흐름과 새로운 행정으로서 거버넌스와 NGO를 다각적으로 고찰하고 보았다. 또한, 아직까지 정책수립 과정이나 지역문제의 해결에 있어서 지역내 이해당사자의 참여와 협력이 매우 형식적이고 한정적으로 이루어지고 있는 현실임을 직시하고, 새로운 접근방식으로서 로컬거버넌스의 구축과 NGO의 다양한 정책참여 활성화를 모색하기 위한 사례연구 분석 및 정책건의를 시도해 보았다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구범위를 정하고 연구를 전개하였다. 로컬거버넌스를 구성하는 시민단체들은 그 구성인력, 그들의 고유 업무를 기준으로 다양하게 분류할 수 있다. 하지만 다양한 형태의 시민단체라도 그들이 갖추어야 할 몇 가지 기본적 요소가 있다. 첫째는 비영리성이다. 둘째는 전문성을 갖춘 리더의 참여이다. 그리고 셋째는 조직 내 정보공유화와 이를 통한 토론문화의 유지 등을 들 수 있다. 따라서, 이 글에서는 이러한 NGO 조직을 공익형 NGO¹⁴⁾로 칭하고 시민사회단체의 범위를 한정하였다. 왜냐하면, 종교조직, 이익집단, 친교단체, 스포츠 단체에서 형성되는 집단내부의 신뢰, 참여, 협동은 사회 전체적 신뢰로 확장되지 않는 경우뿐만 아니라 자발집단이라는 명칭하에 집단이기주의나 배타적 이익 추구를 추구하는 경우를 많이 관찰할 수 있기 때문이다.

거버넌스 차원에서도 어떤 차원의 거버넌스를 중요한 탐구 영역으로 인식하는가는 학문의 성격과 개별학자들의 관심에 따라 달라지고 있다¹⁵⁾. 대부분의 학자들의 경우 국가거버넌스를 중심으로 연구하는 경향이 있기 때문에 로컬거버넌스의 중요성은 소홀히 하고 있다. 대체로 로컬거버넌스는 국가거버넌스의 하위개념으로 이해되고 있으며(Waren, 2002), 로컬거버넌스의 실체가 무엇인가에 대한 논의는 매우 한정되어 있다¹⁶⁾.

14) 공익형 NGO는 YMCA와 경실련, 참여연대, 환경운동연합등과 같은 자발적 시민단체를 의미한다.

15) 일반적으로 정치학에서는 보다 큰 관점에서 글로벌거버넌스와 그와 연계된 국가거버넌스에 관심을 가지는 경향이 있으며 행정학에서는 주로 국가거버넌스와 로컬거버넌스에 관한 논의에 보다 큰 관심을 두는 경향이 있다.

16) 사실은 이러한 거버넌스간의 관계 유형에 관한 논의는 Deil Wright(1983)의 3가지 행태의 정부

그러나, 거버넌스의 영역을 중앙정부의 행정영역에만 국한시킬 이유는 전혀 없으며, 오히려 거버넌스 연구는 지역의 행정 단위를 중심으로 하는 로컬차원에서 연구되는 것이 더욱 큰 의의가 있다 하겠다.

실제로 글로벌 거버넌스 연구나 국가 거버넌스 연구의 범위가 너무 크기 때문에 연구 내용이 추상적이고 제안적 성격을 띠고 있다. 그러나 거버넌스의 분석 단위를 지역공동체로 한정할 경우에는 보다 구체적 분석과 현실성있는 개혁 방안이 도출될 수 있을 수 있다는 판단에 따라 이 연구에는 지방정부 수준의 공동체를 거버넌스 연구단위로 하여 파악하였다.

2. 연구의 방법

연구방법은 문헌연구와 사례분석을 주로 이용하였다. NGO의 통계자료, 정기간행물, 보고서, 성명서, 연감, 일간신문, 기사 등 주로 기록문헌에 의존하였다. 또한 국내외 지역 NGO와 관련한 논문이나, 인터넷 홈페이지 등의 자료를 활용하였다.

그러나, 정책과정에서의 NGO의 참여에 관한 연구¹⁷⁾는 아직 많지 않고, 심도있는 연구도 진행되고 있지 못한 점을 감안하여, 본 연구에서는 특정사례를 중심으로 연구를 진행하였다. 그러나, 문헌연구를 통한 연구방법은 정책과정에서의 NGO상근자, 관련 전문가, 관련 공무원집단간에 발생하는 문제점과 정책을 바라보는 상호인식차이에 대한 실증적인 분석을 시도하지 못했다는 한계를 가지고 있다.

본 논문은 모두 5장으로 되어 있으며, 다음과 같이 구성되었다.

제 1장에서는 연구목적, 연구범위 및 방법과 연구분석의 틀을 기술하였다.

제 2장에서는 거버넌스와 NGO의 개념과 역할, 시민사회와 NGO의 성장요인을 살펴보고, 거버넌스 시대의 정부의 NGO의 관계에 대한 이론적 고찰을 시도하여 보았다.

제 3장에서는 로컬거버넌스 구축과 NGO의 정책참여방안을 다양하게 모색해 보았다. 이를 위해 로컬거버넌스의 모형, 형성전략 등을 살펴보았다.

제 4장에서는 NGO 정책참여 사례를 국외와 국내사례로 나누고, 국외사례로 영국, 미국, 그리고 국내사례로 광주와 제주지역의 사례를 중심으로 고찰하여 보았다.

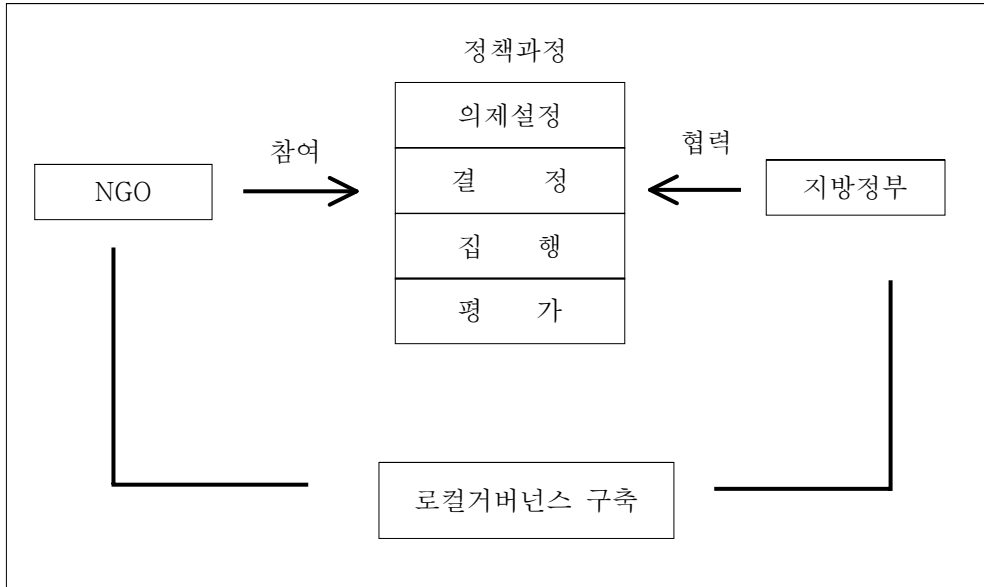
제 5장에서는 연구결과를 요약하고 로컬거버넌스 구축과 NGO의 정책참여를 활성화하기 위한 정책건의를 시도하였다.

그리고 본 연구는 정책과정의 단계(4단계-정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가)라는 복합적인 정부영역에서도 NGO의 활동이 다양한 영역에서 복합적이고 중첩적으로 전개하고 있음을 주시하여, NGO와 지방정부와의 관계를 거버넌스의 관

간 관계 모형 -조정모형(Coordinate-Authority Model), 내포모형(Inclusive-Authority Model) 중첩모형(Overlapping)-과 유사한 것이 된다고 하겠다.

17) 아직까지 정책과정에서의 NGO의 참여와 역할에 초점을 맞추어 진행한 연구는 거의 존재하지 않고 있다. 최근 NGO의 정책활동에 대한 연구를 제시하고 있는 OECD의 연구진도 정책에 대한 NGO의 기여, 정책과정에서의 NGO의 역할 등을 이해하기 위한 체계적인 분석의 틀을 제시하지 않고 있다.

점에서 새롭게 분석해 보았다. 특히, NGO의 참여가 정책과정에 필수적이며, 이에 따라 지방정부도 NGO의 참여를 반목과 갈등의 증폭이라는 관점에서 벗어나 로컬거버넌스의 중요한 축으로 인식을 하고 협력방안을 마련해야 한다는 점에서 다음 <그림 1>의 연구분석의 틀을 설정하였다.



<그림 1> 연구분석의 틀
 제주대학교 중앙도서관
 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

제2장 거버넌스와 NGO의 이론적 고찰

제1절 거버넌스에 대한 이론적 고찰

1. 거버넌스의 개념

거버넌스(Governance)라는 용어는 1990년대 중반 이후 우리나라 사회과학 전반에 걸쳐 붐피되고 있는 용어이다¹⁸⁾. 외국에서는 1980년대 초 영국의 학자들을 중심으로 이론적으로 논의된 후 영국¹⁹⁾의 정책결정 시스템에 도입되고 OECD 국가들에게 전파되었으며 지금은 사회과학 뿐만 아니라 정책시스템의 개선을 위하여 실무현장에서도 널리 활용되고 있다(Leach & Percy-Smith, 2001). 이 용어가 갖는 다양성 때문에 아직 우리나라에서는 통일된 번역 용어가 없다²⁰⁾. 다만 일부 학자들은 국정관리로 번역하기도 하고, 일본처럼 협치(協治)라고 일컫는 경우도 있으며, 거버넌스를 그대로 번역하지 않고 사용하는 경우도 있다.

국정관리라는 용어는 거버넌스 자체에 국가라는 단위를 상정하고 있다. 그러나 거버넌스가 내포하고 있는 핵심적인 요소속에 국가라고 하는 단위가 함축되어 있지는 않으며 현실적으로도 로컬(local)거버넌스, 스쿨(school)거버넌스, 산업(industrial)거버넌스 등의 용어가 사용되고 있는 점을 볼 때, 국정관리라는 표현은 부적절하다고 생각되어, 이 글에서는 거버넌스를 그대로 사용하였다.

거버넌스의 개념에 보다 다각적인 정의를 해볼 필요가 있다²¹⁾. 거버넌스란 키

18) 거버넌스란 말은 새로 만들어진 신조어가 아니라 정부와 통치 영역에서 오랫동안 사용해 왔으며 최근에 와서는 세계적인 정부개혁 추세와 더불어 신공공관리차원의 새로운 시대적 의미를 담고 있는 개념이다.

19) 영어 거버넌스(governance)는 1399년 영국의 왕 헨리4세가 자신의 왕위찬탈을 합리화하기 위해 최초로 사용된 용어로 현대에 와서는 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 「영국의 거버넌스(Governance of Britain)」를 저술하기도 했지만 이것이 현대적 의미의 거버넌스를 대표하는 것은 아니다(Richards & Smith 2002:14). 오히려 윌슨 수상 다음으로 집권한 보수당 대처(thatcher) 수상의 신보수주의 정책에 실질적인 거버넌스의 확대가 이뤄졌다. 따라서 현대적 의미의 거버넌스는 영국의 공공정책에서 시작되어 미국, 스웨덴, 네덜란드, 덴마크, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등지로 보급되는 개념으로 볼 수 있다.(Richards & Smith 2002)

20) 거버넌스는 다양한 의미로 사용되고 있다. 거버넌스는 고전적인 국가 중심적 통치를 의미하는 개념으로 사용되기도 하며, 국정관리, 국정 경영 등과 같이 국가전체적인 경영 개혁을 의미하는 용어로도 사용되며, 정부 개혁과 정책참여 네트워크의 형성을 의미하는 것으로도 사용된다. 거버넌스는 사전적 의미로는 통치행위나 행정적 규제체계를 지칭하지만 이러한 사전적 정의는 최근의 거버넌스 논의와는 거리가 멀다.

21) 글로벌 거버넌스 위원회는 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해들이나 다양한 이해관계들의 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다고 정의

를 조정한다(steer)와 항해하다(pilot)는 의미를 갖고 있는 그리스어 kybenan와 kybernetes에서 비롯된 것이다. 따라서 어원에 충실하면, 거버넌스란 한 조직 혹은 사회가 스스로의 방향키를 조정하는 과정이며, 그 과정에는 커뮤니케이션과 통제의 역동력(dynamics)이 핵심적인 것이라고 볼 수도 있다. 그렇지만 거버넌스는 정부 중심의 단일의 키잡이가 아니라 많은 행위자들을 포함시키므로 포괄적인 권위가 없고, 강제력이 없는 기능들을 거버넌스의 한 특징으로 꼽을 수 있다.

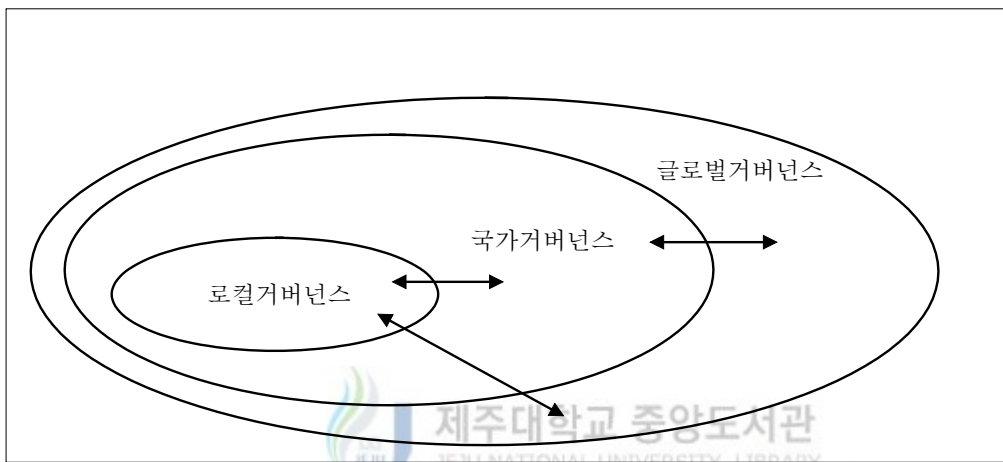
최근 거버넌스 의미를 포괄적으로 규정한 학자는 Rhodes(1996)인데 그는 거버넌스라는 용어를 6가지로 포착하고 있다. 첫째, 최소국가의 의미이다.(Governance as the minimal state) 이는 공공개입의 범위와 형태를 재정의하고 공공서비스 공급에 있어서 시장과 준시장을 활용하려는 것이다. 둘째, 기업적 거버넌스(Corporate governance)의 의미이다. 셋째, 새로운 공공관리(the new public management)의 의미이다. 넷째, 좋은 거버넌스(good governance)의 의미이다. 좋은 거버넌스의 3가지 요소에는 거버넌스의 체계적 사용(즉, 정부보다 넓은 의미로서 내외 정치적 및 경제적 권력의 배분을 포함하는 것), 거버넌스의 정치적 사용(즉, 민주주의적 위임에 따라 정당성과 권위 모두를 향유하는 국가를 의미), 행정적 요소(즉, 효율적이고 개방적이며 책임있고 감사 대상이 되는 공무원으로서 적절한 정책결정과 집행을 수행할 수 있는 관료제적 능력을 소유하는 것을 의미)가 있다고 본다. 다섯째, 사회적 사이버네틱체계(socio-cybernetic systems)의 의미이다. 여기서 거버넌스는 사회정치체계에서 모든 행위자들의 상호작용 노력의 공통적인 결과로서 출현하는 하나의 형태 혹은 구조이며 이와 같은 형태는 특정한 하나의 행위자 혹은 행위자 집단으로 환원될 수 없다고 보았다. 여섯째, 자기조직화망(self-organizing networks)의 의미이다. 즉 거버넌스를 자기 조직적인 조직간 망인 것으로 보는 것이다. 이 망들이 권위에 의한 자원배분 및 통제, 조정수행을 위한 국정관리 구조에서의 변화 특히 국가의 속을 비우기 또는 공동화하기(hollowing out the state), 신공공관리(the new public management), 정부간 관리(intergovernmental management) 등의 개념들이 모두 이와 같은 정의에 포함될 수 있다고 규정하였다.

그의 거버넌스 규정이 다소 포괄적이고 나열적이긴 하지만 Rhodes의 정의에는 뉴거버넌스의 핵심요소가 잘 반영되어 있는 것이 사실이다. 이와 유사하게 정정길(2000)도 뉴거버넌스를 신공공관리, 국가통치행위, 서비스 연계망 등 다양한 내용을 포함하는 것으로서 정부와 민간 역할 분담, 정부감독기능의 증가, 비정부조직의 참여유도와 조장, 정부의 방향 잡기 역할의 증가를 포함하는 것으로 규정하고 있다. 또 김정렬(2000)은 거버넌스를 기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간의 상호작용 네트워크의 개념으로 분명하게 규정하였으며 김석준(2000)은 정부, 시민 제3섹터, 사이버공간과 전자정부가 서로 경쟁하고 신뢰를 구

한다. 또 거버넌스는 한 국가의 업무를 관리하기 위해 경제적, 정치적 및 행정적 파워를 행사하는 것으로, 시민들과 다양한 협회들이 자신들의 이해의 목소리를 내며, 자신들의 권리를 행사하고 또 자신들의 시민적 의무를 다하며 자신들의 갈등을 해결하도록 해주는 메카니즘, 절차 및 제도들 이라고 정의하고 있다.

축하면서 국정운영의 성과를 높이는 체제를 뉴거버넌스로 이해하고 있다. 이외에도 많은 학자들이 거버넌스의 의미에 대하여 논의하고 있으나 그 내용은 이미 Rhodes의 포괄적 정의에서 규정된 속성을 벗어나지 못하는 것이라 하겠다.

거버넌스를 지리적 공간에 한정시켜 보면, 크게 글로벌거버넌스(Global Governance)와 국가거버넌스, (National Governance) 그리고 로컬거버넌스(Local Governance)로 분류할 수 있다²²⁾. 글로벌거버넌스는 세계를 대상으로 하는 거버넌스로서 국가 정부와 지방정부, 그리고 세계적으로 활동하는 자발적 조직들의 정책 네트워크 구성을 의미하며, 국가 거버넌스는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 국내의 자발조직이 포함된 정책 네트워크를 의미한다. 한편 로컬거버넌스는 지방정부와 지역 내의 다양한 자발적 조직이 포함되는 정책 네트워크로 규정될 수 있다.



자료: 전영평, 2003.

<그림 2> 거버넌스의 구조

이상의 논의를 검토해 보면, 결국 최근의 거버넌스 논의는 정부자체적인 관리 개혁 노력을 포함한다는 점, 민주적이며 참여적인 공동체를 대상으로 한 네트워크 형성을 필수로 한다는 점, 행정이 경영 지향적 구조와 관리스타일을 가지고 거버넌스를 주도해야 한다는 점, 거버넌스의 공간은 전지구적 차원부터 지역공동체의 차원까지 포함될 수 있다는 점을 확인시켜 주는 것이라 하겠다. 이러한 관점에서 이상적인 거버넌스는 관리 혁신을 추구하는 정부가 공동체내의 자발적 조직 및 시민을 정책참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화될 수 있도록 구성된 체제라고 할 수 있다.

22) 이러한 세 가지 분류에 더하여 리즈널 거버넌스와 사이버 거버넌스를 추가하고자하는 주장도 있다(김석준외,2000). 그러나 사이버 공간을 통한 상호 의사소통은 거버넌스 구성의 수단이라는 점에서 지역을 대상으로 하는 거버넌스 분류와는 차원이 다른 것이며, 리즈널 거버넌스도 글로벌 거버넌스의 일종으로 볼 수 있다 하겠다.

2. 거버넌스의 도입과 추진요인

거버넌스에 대한 최근의 관심은 매우 다양한 형태로 표출되고 있다. UN은 IMF, 세계은행과 함께 신공공관리의 기풍을 제3세계 국가들에게까지 확산시키기 위한 대규모 캠페인을 전개하고 있을 뿐만 아니라 영국 경제사회협의회(ESRC)는 정책네트워크를 토대로 정부의 분야별 정책 분석이나 로컬거버넌스에 대한 광범위한 연구프로그램을 시작하였다. 또한 최근에는 EU에 초점이 부여된 상당수의 연구들이 지방, 국가, 초국가 기구간의 관계를 상호협력의 관점에서 분석하는 다층거버넌스(multi-level Governance) 이론을 정립시키고 있다.

거버넌스 이론들은 대부분의 사회과학이론들이 그러하듯이 새로운 환경의 요구에 부응해 기존 이론들을 부분적으로 변화시키는 방식으로 태동하였다. 부연하면, 먼저 1970년대는 정부가 부담해 온 과중한 책무를 경감시키기 위한 광범위한 토론이 진행되는 과정에서 신공공관리²³⁾가 등장하였다. 다음으로 1980년대 이후에는 더욱 급변하는 환경하에서 정부실패가 확산되자 정부의 정체성 확립이나 능력강화 차원에서 국가와 환경간의 상호관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 관심이 집중되었다. 즉, 최근의 뉴 거버넌스는 사회의 새로운 요구를 반영한다는 점에서 현대 국가와 사회를 연결시키는 전략으로 이해될 수 있다.

이하에서는 거버넌스의 추진요인으로 국가의 재정위기, 시장을 향한 이념적 수렴, 세계화와 지방화의 심화, 국가의 정책실패, 정책결정의 부분화와 전문화, 사회적 변화와 복잡성의 증가, 전통적 책임성의 변질 등을 살펴보았다.

가. 국가의 재정위기



행정국가의 유지에 필요한 정부재정을 충당하기 위해서는 조세수입의 원천인 경제 활성화가 전제되어야 한다. 전후 서구 각국과 동아시아 국가들은 안정적인 경제 성장을 토대로 막대한 재정수요를 충당할 수 있었다. 하지만 1970년대 중반이후 심화된 급격한 경기침체에 직면하여 재정위기에 내몰리게 된다. 일례로 영국이 1976년 파운드화 붕괴에 직면하여 IMF의 구제금융을 받은 사실은 문제의 심각성을 대변하는 상징적 사건이라 하겠다.

이러한 재정위기의 주요원인으로는 먼저 공공지출 증가를 지적할 수 있다. 일반적으로 국가가 제공하는 각종 서비스 프로그램들은 경기변동(인플레이션과 디플레이션)에 따라 신축적으로 조정되어야 한다. 하지만 경기침체에 직면하여 공공서비스나 봉급수준을 감축하는 일은 유권자나 관료집단의 강력한 저항 때문에 실제로

23) 신공공관리의 주요한 특징으로는 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성의 강조, 유연성의 증대, 정보관리의 중요성 등을 지적할 수 있다(Hood, 1991). 신공공관리는 경제학의 자유시장 논리와 경영학의 최신 기법들을 결부시키고 있다는 점에서 세계은행과 같은 초국가조직은 물론 각국의 관심을 끌어들였다.

채택되기 어렵다. 이는 결과적으로 바람직하지 않은 정부 차입과 누적적자로 나타나게 된다. 다음으로 전후 계속 증가된 국가수입이 줄어들거나 정체상태에 도달하였다는 점을 지적할 수 있다. 1970년대에 대부분의 서구국가들은 최고의 세금수준에 육박하고 있었다. 1950년대와 1960년대를 통해 각국 정부는 일반적인 소비에도 부가세를 도입하는 등 세수체계를 다원화시킨 바 있다. 그러나 이러한 조치의 효용성도 자본유출이나 세금 탈루라는 문제에 직면하여 효용성을 상실하고 말았다.

결국 심각한 재정위기에 직면하여 각국 정부는 신공공관리를 활용한 정부운영의 효율성 제고에 주력하는 한편 국가의 독자적인 문제해결방식을 고수하기보다는 네트워크나 개인, 공공간의 연계강화를 통한 문제해결을 추구하게 되었다. 재정난의 시대를 맞이하여 국가는 이전의 공공서비스 수준을 유지하기 위해 필요한 재정과 조직적인 자원을 제공할 수 없기 때문에 조정역을 모색하면서 공공과 민간자원을 최소의 비용으로 공공지출비용에 도달하게 하려는 노력을 하고 있다. 또한 경제위기는 공공서비스 제공방식에 있어 소비자의 선택과 다양화를 보다 많이 강조하게 만들고 있다.

나. 시장을 향한 이념적 수렴

거버넌스의 확산은 공익중심에서 사익중심 문화로의 변화, 아니면 좀더 일반적인 관점에서 국가로부터 시장으로의 이념적 전환을 통해 설명될 수 있다. 소련과 동유럽이 붕괴되면서 감지되기 시작한 시장을 향한 이념적 수렴추세는 특히 앵글로 색슨 계열의 국가들에서 가장 두드러졌다. 1980년대 대처와 레이건의 집권으로 본격화된 시장제일주의 사과의 확산은 정부를 사회적 문제에 대한 해결책으로 삼기보다는 문제 그 자체로 인식하였다. 하지만 새로운 정치적 목표로 시장을 선택한 대처와 레이건은 시장으로의 이데올로기적 변화를 주체적으로 시작하였다기보다 그런 움직임을 이용하고 지속해 왔다. 그들의 정치적 목표는 사회 내에서 정치적 영역을 급속하게 축소하는 것이었다.

시장을 향한 이념적 수렴은 국가에게 중요한 도전을 제시하였다. 이전까지 국가란 공공이익의 척도이며, 사회변혁의 여러 목표를 제시하는 좀더 나은 모델로서 공공행위의 규범적 표상이었다. 본질적으로 1980년대의 이데올로기적 전환은 이러한 국가의 역할을 거부하였다. 공공정책에 대한 지원은 축소되어 갔으며, 국가가 효율적인 역할을 수행하려면 사회 내에서의 역할을 다시 규정해야만 하였다. 이에 다양한 방식으로 조정(steering)이 필요하다는 인식이 강화되기 시작하였다. 이때 조정이란 국가와 민간기업(시민단체)간의 갈등과 같은 대립적 관계 대신에 공공과 개인적 행위를 조화롭게 조율해 나가는 것을 의미하고 있다.

다. 세계화와 지방화의 심화

오늘날 세계화(Globalization)²⁴⁾와 지방화(Localization)는 세계 각국의 전환기적

24) 무엇보다 세계화는 전세계적 수준에서 진행되는 교환과 교류를 중심으로 나타나고 있기 때문에 영

특성을 규정짓는 두 개의 기본축이 되고 있다. 먼저 세계화란 국제사회의 상호의존성이 증대되는 현상으로 서구에서 시작된 근대화 과정의 범지구적 확산을 의미한다. 이러한 세계화의 심화는 필연적으로 국가의 통제력과 주권에 대한 손상을 가정하고 있다. 다음으로 지방화란 국민국가의 성립 이래 지속된 중앙중심의 질서에서 탈피하기 위해 시도되는 각 지방의 자율과 분권운동으로 규정될 수 있다. 따라서 지방화의 심화는 정치권력의 분권화, 사회조직의 자율화 및 지방문화의 창달을 촉진하였다.

세계화와 지방화의 심화는 각기 행정국가의 상부와 하부에서 권력이동을 촉진시키고 있을 뿐 아니라 새로운 연계관계를 산출하는 촉매 기제로 작용한다는 점에서 거버넌스와 밀접한 관련성을 지닌다. 부연하면, 먼저 세계화로 인해 국가정책의 결정에 UN이나 WTO같은 초국가적 기구들의 영향력이 점점 증대하고 있으며, 국가라는 장벽이 약화되면서 법이나 규제와 같은 전통적인 통제수단들의 효율성이 약화되고 있다. 다음으로 지방에 대한 중앙정부의 간섭과 통제가 완화되면서 로컬거버넌스로 지칭되는 지방의 고유한 연계관계가 다양한 형태로 산출되고 있다.

나아가 이러한 변화의 기풍은 국내 경제 분야에서 공공과 민간부문간의 상호협력력을 촉진시키는 계기를 마련하고 있다. 국가의 시장지배력이 약화되면서 정부와 기업간의 협력이 새로운 경쟁력의 원천으로 부상하였기 때문이다. 그러나 우리는 정부와 기업간의 과도한 밀착이 노동소외와 같은 부작용을 산출할 수 있다는 점에도 유의해야 하겠다.

라. 국가의 정책실패

거버넌스의 출현은 1980-90년대에 이루어진 국가의 정책수행능력에 대한 평가와 밀접한 관련이 있다. 전후 국가의 통치능력에 대한 평가는 보수와 진보주의자간의 이념적 대립으로 인해 조성해 왔다. 하지만 우리는 서로 다른 이데올로기적 관점과 정당의 이해를 초월해 국가의 정책수행능력을 평가해야 했다. 이 점에서 대부분의 서구 국가들은 유권자의 기대와 사회변혁의 도구로서 선출직 공무원과 다른 한편으로는 제한된 국가의 통치능력사이에서 딜레마에 직면한 것으로 예상되었다. .

전후 정치적 시대정신은 국가를 강력한 구조체, 권력의 원천, 그리고 사회변혁의 리더로 간주하였다. 일례로 미국에서는 위대한 사회와 가난과의 전쟁에 대한 인식에서 강력한 정부라는 이미지가 풍겨 나오고 있다. 영국과 프랑스에서도 적어도 위와 비슷하게 정부에 대한 강력한 믿음이 있었다. 오스트리아, 네덜란드, 스칸디나비

토를 기초로 하여 운영되는 국민국가를 매우 부적절한 단위로 전락시킨다(Waters , 1995). 그래서 어떤 학자는 세계화에 대한 논의의 기반을 경계(Border)의 문제로 파악하기도 한다. 실제로 세계화는 구공산권의 붕괴 이후 더욱 가속화되면서 전세계 인구의 1/3과 전세계 육지면적의 1/4에 해당하는 지역이 모두 자본주의 세계에 합류되었고 그 결과 국경없는 세계(Borderless world)가 출현하게 되었다고 한다(썬로우, 1996)

아 제국에서도 정부는 요람에서 무덤까지 시민의 복지에 대한 책임이 있는 것으로 생각되었다.

그러나 국가의 재정위기와 거대정부에 대한 불신은 이 모든 것을 변화시켰다. 유권자들은 세금 감면에 유리하고 개인적 자유를 더 보장하는 정당을 지지하였다. 실제로 많은 나라에서는 다소 극단적이기는 하나 이념적으로 중립적인 정당, 예를 들면 덴마크와 노르웨이의 진보당, 오스트리아의 자유당, 심지어 미국이 로스 페로 같은 이들이 갑자기 인기를 확보하게 되었다. 또한 대처의 주도하에 사회민주주의의 신화가 종말을 고하면서 국가는 지나치게 크고 비생산적이며 적절한 서비스를 제공하지 못하는 것으로 간주되었다.(Pierre & Peters. 2000: 61~64)

이런 실패사례는 실제로 존재하며 널리 알려져 있다. 그 중 대부분은 국가의 수행능력에 대한 낙관적 견해로부터 발생하고 있다. 이런 논의를 더 진행하기 위해서는 실패에 대한 개념적 정의와 국가의 수행능력을 평가할 만한 기준을 필요로 하였다. 그리고 이러한 평가기준에는 공공정책에 대한 열망이 포함되어야 한다. 이 점에서 거버넌스는 국가에 대한 비판에 합리적으로 대응한 결과물로 평가될 수 있다. 자원의 동원과정에서 공공과 민간의 공유를 강조하는 것은 사회내에서 국가의 특수성을 줄이는 하나의 방법이며, 간접적으로는 국가가 일반적인 기대만큼 강력하거나 자원이 풍부한 실체가 아니라는 점을 암시한다.

마. 정책결정의 부분화와 전문화

1990년대 이후 정책네트워크의 분석시각²⁵⁾이 정책연구의 대안으로 등장하게 된 이유는 그것이 새로운 정책현실을 적절히 반영할 수 있었기 때문이다. 정책결정의 부분화와 전문화로 대표되는 새로운 정책현실은 다음과 같다. 첫째 조직화된 다양한 행위자들의 출현이 정치구조의 변화를 가져왔고 나아가 네트워크적 사고를 위한 기본적 토대를 제공했다. 이는 다시 말해 정책과정에 조직화된 행위자의 수가 증가하고 이들 간의 상호의존관계가 비약적으로 증대되어 있음을 시사하고 있다. 둘째, 분절화의 경향은 네트워크적 시각의 유용성을 제고시켰다. 분절화는 기능적인 분화가 증가되는 것을 의미하는 것으로 사회변화 과정에서 역할과 제도, 집합체등이 발전적으로 분리되고 전문화되어 가는 것을 의미하며, 기능적인 분화가 증가되는 것을 의미하고 있다. 특히 기능적 분화는 사회적 복잡성이 증가함으로써 더욱 가속화되고 다수행위자들의 상호의존성 증가와 상관성이 높다는 점에서 정책네트워크의

25) EU는 거버넌스에 대한 네트워크 접근이 가장 바람직한 정책거버넌스로 평가하고 있다. 네트워크 접근법은 거버넌스가 자율적인 기관들, 결사체 및 시민사이에 보다 느슨한 관계 유형에 기초할 것을 제안 한다.(EU 2000a: 3) 이 접근법은 정부의 분권화를 의미할 뿐 아니라 거버넌스 체제 내부의 수평적 연계망의 확대를 의미하며 또 거버넌스 관계에서 커뮤니케이션 증진 그리고 신뢰와 상호 호혜성의 중시를 의미한다. 특히 네트워크 접근법은 전방위적(holistic) 거버넌스의 과정을 중시하기 때문에, 정치체제가 학습과 적응 역량을 갖추기 위해서는 정책결정과 정책집행을 독립된 과정으로 구분하기보다 일련의 지속적인 과정으로 보고 여기에 참여하는 이해 당사자들을 하나의 정책과정으로 포용할 것을 중시한다.(EU 2000a: 4)

분석시각은 설명력을 가질 수 있다.

셋째, 국가정책 결정범위의 증가와 국가개입의 범위확대는 정치체제의 변화를 초래했는데, 이에 따라 국가는 민간부문이 보유하고 있는 자원에 의존하게 되고, 민간부문의 참여를 촉발시키는 계기가 되었다. 왜냐하면 국가개입의 범위가 증대할수록 정치체제가 사용할 수 있는 한정된 자원은 비례해서 제한을 받기 때문이다.

넷째, 정책성장에 따른 민간부문과의 협력을 유지하는 과정에서 공공부문과 민간부문간의 경계가 불분명해지고 있다. 이러한 경향은 정책결정과정에서 비공식적 참여자수가 증대한다는 것을 의미하고 있다. 따라서 민간 부문의 행위자들의 참여는 정당화되고 민간부문의 협조 없이는 정책과정의 합의가 이루어지기 어려워지고 있다.(Streck & Schmitter, 1985)

바. 사회적 변화와 복잡성의 증가

뉴거버넌스의 등장은 현대 사회과학의 쟁점 변화와 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그것은 마치 “어떤 정책이슈가 정책의제 설정 과정에서 우위를 점해 왔는가” 라는 측면에서 제3의 물결에 도달해 있는 것으로 간주되었다. 제1의 물결은 국정운영을 위한 제도적인 체계와 제도상의 민주화가 진전됨으로써 다가왔다. 제2의 물결 속에서 국가지도자들은 주로 조세정책, 건강정책, 사회정책 등과 같은 정책이슈에 대한 관심을 표명해 왔다. 반면에 제3의 물결로 범주화되는 정책이슈들은 현대의 사회적 변화를 반영하고 있으며 참여강화, 환경보호, 사회적 성(gender) 등과 같은 문제들을 포함하고 있다.

그 중에서 사회적 성에 관한 정책이슈들은 새로운 타입의 사회적 변화와 복잡성을 내포하고 있으며 이는 곧 정부에 대한 새로운 도전이 되고 있다. 사회적 성에 대한 이슈는 조직 내부에서부터 사회적 수준에 이르는 거의 모든 수준에서 제기되고 있다. 특히 우리가 주목해야 할 점은 이런 이슈들을 관리하는 중요한 요소는 새로운 정책수단의 개발이나 제도적인 조정이 아니라 정부기구나 사회에 새로운 가치를 부여하거나 강화시키는 것이라는 점이라 하겠다.(Pierre & Peters, 2000 :66)

사회문제에 내재된 복잡성의 증가는 정부가 새로운 지식이나 기법에 의존하도록 요구하고 있다. 뉴거버넌스는 이러한 지식이나 기법들과 국가가 좀더 지속적으로 상호관계를 유지, 발전 시킬 수 있는 방법이 될 수 있다. 이는 다시 말해 새로운 문제해결을 위해 환경단체나 여성단체 등과 같은 일부 사회단체들이 정부와 보다 밀접한 관련성을 지니게 되었으며, 물론 이러한 현상은 시민단체의 관변화라는 위험요소를 지니고 있다.

사. 전통적 책임성의 변질

거버넌스에 최근 관심은 조정이라는 새로운 형태의 정치적 합의방식과 정치적 책임성 확보를 위한 전통적 통로나 수단간의 긴장관계에 기인하는 바가 크다 하겠다.

민주주의 이론에 따르면 선거상의 통제가 진정으로 의미 있는 것이 되기 위해서는 권력과 책임이 반드시 동일 주체에게 있어야 한다고 가정하고 있다. 하지만 거버넌스는 책임이 없는 주체를 국정운영에 끌어들이므로서 전통적 도식을 애매모호하게 만들고 있다. 비록 책임성의 체계를 유지하려는 의도가 분명히 있다고 할지라도 공공과 민간부문간 관계의 복잡성이 가중됨으로써 일반 시민들이 어떻게 책임성이 확보되고 있는지 어렵게 만들고 있다.

현대 사회에서 정부는 책임이 있는 동시에 이전에 비해 독자적으로 행동하는 데 제약이 있다. 그러나 흥미롭게도 신공공관리의 확산은 전통적인 책임성의 확보문제가 지니는 권위와 중요성을 약화시키고 있다²⁶⁾. 신공공관리에 따르면 시민들을 소비자 선택(consumer choice)이나 이해관계주의(stakeholderism) 등과 같이 전통적인 책임성 확보방식과 다른 경로를 채택하고 있기 때문이다.

3. 정부와 NGO의 관계유형

최근 들어 NGO와 중앙정부, 지방자치단체의 파트너십²⁷⁾, 기능적 연계, 네트워크 등과 관련한 연구들이 증가하고 있다. 이와 같이 정부 NGO간 관계에 관한 연구는 그 관계의 유형화 및 선호되는 유형의 정착 또는 이로의 전환을 위한 정책 과제의 제시가 주류를 이루고 있다. 또한 중앙정부 차원의 논의에서 나아가 지방자치제의 진전에 따라 지방정부와 지역NGO간의 관계도 연구대상으로 하는 연구자도 나타나고 있다. 여하튼 정부-NGO간 관계에서 핵심적인 논점이 되는 것은 정부가 NGO의 활동에 어떻게 지원할 것인가, 어느 정도로 지원할 것인가 하는 점이고, 여기에 많은 연구들이 집중되고 있다.

먼저 정부 NGO관계에 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 있

26) 거버넌스의 등장은 국가와 시민사회의 영역구분을 더욱 모호하게 만들었고, 양자간의 힘의 균형에 근본적인 변화를 의미한다. 또 거버넌스의 시각에서는 시민권이 시민의 권리와 동시에 책임을 의미하듯이, 정부의 주요 정책결정의 권한과 집행의 책임을 정부뿐 아니라 기업과 NGO들도 공유하는 것이다.

27) 실제로 많은 서구 국가들에서는 다양한 형태의 파트너십이 존속되어 왔다. 정부-기업-NGO들과의 공식적인 관계를 협약하는 협약서를 마련하기도 했다. 또 1999년 캐나다정부는 자발적인 단체들과 활성적인 파트너십을 위한 새로운 기초를 놓기 위해 자원센터와 국가적인 협약의 파트너십을 위한 새로운 기초를 놓기 위해 자원센터와의 국가적인 협약의 시대로 접어들 것이라고 하였다(Plumptre & Graham 2000). 또 공공-민간 파트너십은 새로운 거버넌스 유형으로 널리 응용되어 왔다.

또 보다 구체적인 정부정책에 초점을 맞춰보면, 실업극복을 위한 각종 정책들에서 정부-NGO 파트너십 사례들이 무수하다는 것을 알 수 있다. 서구의 경우 1980년대부터 실업률이 두 자리 수를 유지하며 사회적 위기가 가중되면서, 실업자 교육과 훈련뿐 아니라 실업자를 위한 파트타임 일자리 제공 혹은 자원봉사활동 등에서 NGO들이 정부정책을 보조하는 든든한 파트너 역할을 맡아 왔다.(주성수 1999, 2003b)

으나 각 연구자의 연구목적에 따라 다소 상이한 유형화의 기준들이 사용되고 있다. 그러나 지금까지의 연구들은 주로 중앙정부를 연구대상으로 하고 있으며, 지방자치단체와 NGO의 협력관계를 다룬 연구들은 아직까지 손에 꼽을 정도이다. NGO와 중앙정부, 지방자치단체간의 관계가 상호협력 보완적인 선진국에 비하면, 우리나라의 경우는 특히, 지방자치단체와 NGO의 관계는 아직까지 초보단계라고 할 수 있다.

정부와 NGO와의 관계를 설정하는 데는 여러 가지 기준이 존재한다. 국내외의 학계에서 제시된 대표적인 기준으로는 재원의 조달과 서비스의 공급(Gidron外, 1992), NGO에 대한 정부의 수용과 거부의 정도(Coston, 1998), NGO의 재정과 활동의 자율성(박상필, 1999), 자금조달과 통제 및 의사소통과 접촉(신희권,1999), 자원의 대체성과 중요성(김준기, 1999), 목적과 수단의 일치여부(권해수, 1999), NGO의 전략과 행정의 대응(伊藤修一朗, 1997), 그리고 정부의 태도와 NGO의 조직유형(신광영, 1999) 등을 꼽을 수 있다.

NGO와 행정의 협력과 관련한 선행연구들의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, Gidron外(1992)는 재원의 조달과 서비스의 공급이라는 두 가지의 기능과 이를 담당하는 주체라는 차원에서 정부와 NGO의 관계를 정부 주도형(Government Dominant Model), NGO(Third sector Dominant Model)주도형, 중첩형(Dual Model), 협동형(Collaborative Model) 등 네 가지로 유형화하고 있다.

<표 1> 정부와 NGO 관계의 4가지 유형

기능 (Function)	유형(Model)			
	정부주도형 (Government Dominant)	중첩형 (Dual)	협동형 (Collaborative)	NGO주도형 (Third Sector Dominant)
재정 확보 (Finance)	정부	정부/NGO	정부	NGO
서비스 공급 (Provision)	정부	정부/NGO	NGO	NGO

자료: Gidron et al, 1992.

정부 주도형은 복지국가 형태에서 볼 수 있듯이 정부가 재원의 조달과 서비스의 공급이라는 차원에서 지배적인 역할을 수행하는 경우이고, NGO 주도형은 정반대로 NGO가 이를 주도하는 것이다. 중첩형은 이와는 반대로 두 영역이 각각 자율적인 독자성을 가지고 있되, 재원조달과 서비스 공급이라는 차원에서 상호보완적 관계를 갖는 형태이다. 협동형은 중첩형과는 달리 두 부문이 복지서비스 공급과 재정기능에서 개별적이기보다는 함께 행동하는 것을 의미하고 있다.

그 전형적인 예는 미국이나 독일 등에서 널리 보여 지는 것처럼, 정부가 재원조달을 행하고 NGO라는 주체를 복지서비스 공급과 재정기능을 중심으로 주도, 상호보완 그리고 협력이라는 분석틀을 제시하는 장점이 있다. 그러나 이 유형은 네 가지 관계 모두가 협력이라는 큰 틀에 포함되는 한계를 갖고 있다고 할 수 있다. 그

러나, 한국과 같이 시민사회가 아직 정착단계에 있는 국가에서의 정부와 NGO간의 갈등적 요소를 무시한 채, 정부와 NGO와의 관계를 정도가 다른 협력관계로 설명하는 데에는 한계를 가지고 있다.

둘째, Coston(1998)은 정부의 수용과 거부의 정도를 토대로 억압형(Repression), 대항형(Rivalry), 경쟁형(Competition), 용역형(Contracting), 제3자정부형(Third-party government), 협력형(Cooperation), 보충형(Complementary), 공조형(Collaboration) 등 8가지로 정부와 NGO 관계를 설명하고, 정부 수용과 거부에 따라 억압형에서 점차 협조형으로 수용 정도가 커진다고 주장하였다.

Coston의 모형은 Gidron의 이론이 서구적인 형태의 협력에 치중하는데 반해, 우리나라를 포함한 제3세계의 정부와 NGO간 관계를 아우르는 장점을 갖고 있다. 그럼에도 정부의 입장을 너무 세분한 까닭에 각 유형의 경계를 설정하기 어려운 단점을 갖고 있다.

셋째, 박상필(1999)은 NGO와 정부간의 관계유형을 NGO의 재정과 활동의 자율성을 중심으로 종속형, 협력형, 자율형, 권위주의적 억압형/민주적 포섭형 등 크게 네 가지로 구분하고 있다.

활동의 자율성	(+)	협력형	자율형
	(-)	종속형	권위주의적 억압 또는, 민주적 포섭

재정의 자율성 (+)

자료: 박상필, 1999

<그림 3> 시민단체와 정부의 관계 유형

우선 종속형은 재정과 활동의 자율성이 모두 낮은 형태로서, 시민단체가 재정을 정부에 의존하고 있을 뿐만 아니라 활동에 있어서도 정부의 제한을 크게 받는다. 협력형은 재정의 자율성은 낮지만 활동의 자율성은 높은 형태이다. 권위주의적 억압형(민주화 이전) 또는 민주적 포섭형(민주화 이후)은 시민단체의 재정의 자율성은 높지만 활동의 자율성은 낮은 형태이다. 자율형은 재정과 활동의 자율성이 모두 높은 형태로서 시민단체는 정부의 지원을 거부하고 스스로 재정을 충당할 뿐만 아니라 활동에 있어서도 정부의 제한이나 억압을 거의 받지 않고 자율적으로 활동한다. 이러한 관계 유형 분류는 정부의 입장에서가 아니라 NGO의 입장을 반영하고 있으며 한국 NGO의 특수성 중 하나인 재정적 곤란을 고려할 때, 중요한 의미가 있다고 할 수 있다. 다만 재정적 자율성과 활동의 자율성을 별개의 사안으로 다룰 수 있는지 여부에 대해 명확한 설명이 요구된다고 할 수 있다.

넷째, 신희권(1999)은 Kuhnle & Selle의 연구에 기초하여 자발적 조직과 지방정부와의 관계는 자금조달과 통제(자율성), 그리고 의사소통과 접촉(근접성)라는 두

가지 측면을 고려하여 통합된 의존, 분리된 의존, 통합된 자율, 분리된 자율 등 크게 네 가지로 구분하고 있다. 우선, 통합된 의존은 자발적 조직이 지방정부에 의존적이고 의사소통과 접촉해서 긴밀한 경우이며, 분리된 의존은 양자가 소원한 경우를 의미한다. 이에 반해 통합된 자율은 자발적 조직이 정부로부터 독립적이지만 의사소통과 접촉이라는 면에서는 양자가 긴밀한 경우이고, 분리된 자율은 자발적 조직이 독립성과 의사소통, 접촉면에서 모두 소원한 경우를 가리키고 있다.

이어 지방자치에서 이상적인 관계는 분리된 자율성이 가장 바람직하지만, 현실적으로 통합된 자율관계가 형성되는 것이 바람직하다고 주장하였다. 생각하건대, 신뢰권의 관계유형은 정부와 NGO의 관계를 지방정치 또는 지방정부의 수준에서 파악하고 있다는데 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 다만 의사소통과 접촉이라는 기준의 접근성이 구체적인 지표로 설정할 정도의 공식적, 제도적 측면을 갖고 있는지 의문시 된다고 할 수 있다.

다섯째, 김준기(1999)는 F.Scharpf의 조직간 상호의존 관계를 정부와 NGO관계의 이론화에 활용하고 있다. 즉 조직학의 일환인 조직간의 관계분석에 근거한 조직간 자원의존 모형의 관점에서 정부와 NGO간의 관계를 관찰하고 있다. 여기서 의존관계란 조직이 조직간에 제공하는 자원 대체성과 자원의 중요성에 따라 서로 영향을 받는다는 것을 의미한다. 그러므로 이 모형은 두 조직, 즉 정부와 NGO는 상호보완이 가능한 것으로 전제하고, 양자의 의존성의 높고 낮음에 따라 상호의존관계, 일방적인 의존관계(정부와 NGO 모두 포함), 상호 독립적 관계로 구분하고 있다.

이 모형에서 중요한 것은 정부와 NGO가 보유하는 중요한 자원의 여부이고, 자원의 교환에 따른 정당성에 있다. 여기서 자원이란 두 조직의 입장에서 법적 제도적 유인체계, 방해, 침묵, 반대와 비판 등을 포함하는 것을 의미하고 있다. 이 모형은 정부와 NGO가 상호 작용하는 근본적인 이유를 잘 설명하고 있다. 그러나 이는 서구사회에서처럼 정부와 NGO의 자원이 서로 대등하다고 전제해, 재정적 자원 등 여러 면에서 정부의 일방적인 우위에 있는 국내 상황을 설명하는 데 다소 한계를 가지고 있다.

여섯째, 권해수(1999)는 정부와 시민단체간의 관계는 정부와 시민단체의 목적과 수단의 일치여부에 따라 네 가지 유형으로 분류하고 있다. 즉 정부와 시민단체의 목적과 수단이 일치하면 자율관계이고, 정부와 시민단체의 목적은 불일치하는데 수단이 일치하면 관용관계이다. 그리고 정부와 시민단체의 목적은 일치하는데 수단이 불일치하면 갈등관계이고, 정부와 시민단체의 목적과 수단이 모두 불일치하면 억압관계라고 할 수 있다. 이러한 분류도 목적과 수단과의 구별이 가능하느냐 하는 문제점이 제기될 수 있다.

일곱째, 伊藤修一朗(1997)은 NGO의 전략과 행정의 NGO에 대한 자세를 기준으로 하여 정부와 NGO와의 관계를 협력적 전략과 대결적 전략으로 나누어 고찰하고 있다. 특히 그는 NGO의 전략, 조직목적, 조직구조, 리더쉽, 정부와의 관계 등을 중심으로 미국 Massachusetts 州에서 활동하고 있는 두개의 Aids Advocacy NGO인

AIDS action committee of massachusetts와 ACT-UP: AIDS coalition to unleached power를 사례연구하고 있다. 협력적 관계와 대결적 관계로 분류하는 이러한 이분법은 단순사회라면 몰라도, 다원적인 민주사회에서는 한계가 있다고 할 것이다.

마지막으로, 신광영(1999)은 Craplet가 분류한 갈등형 비정부 조직과 합의형 비정부조직에 근거하여 정부의 태도 (수용적-비수용적)와 NGO의 조직유형(갈등형-합의형)을 기준으로 포섭적 관계, 갈등적 관계, 협조적 관계, 지배적 관계 등 네 가지 유형으로 정부와 NGO와의 관계를 나누고 있다. 이는 비정부조직의 성격과 시민사회 요구에 대한 정부의 수용 정도에 따른 것으로, 정부의 태도는 크게 적극 수용과 부응 또는 탄압하는 것을 의미하고 있다.

우선 포섭적 관계는 갈등형 비정부조직의 요구를 정부가 적극적으로 수용하는 경우이고, 갈등적 관계는 대부분 시민사회내 사회운동 단체들과 정부와의 초기적 단계에서 보듯이 비판적 성향으로 표출된다. 협조적 관계는 인도주의적 관점에서 활동하는 비정부조직과 이를 후원하는 정부 사이에서 찾아 볼 수 있으며, 지배적 관계는 합의형 비정부 조직을 비수용적 국가가 지배하는 유형으로 권위주의 국가들에서 시민사회 조직에 대한 국가의 통제형태로 등장하였다.

이상에서 정부와 NGO와의 관계를 살펴보았는데, 정리하면 <표2>와 같다.

<표 2> 정부와 NGO간 유형연구 분류

학자	분류기준	유 형
Gidron	재원의 조달과 서비스의 공급	정부 주도형, NGO주도형, 중첩형, 협동형
Coston	정부의 수용과 거부	억압형, 대항형, 경쟁형, 용역형, 제3자 정부형, 협력형, 보충형, 공조형
박상필	NGO의 재정과 활동의 자율성	종속형, 협력형, 자율형, 권위주의 억압형/민주적 포섭형
신희권	자금조달과 통제, 의사소통과 접촉	통합된 의존, 분리된 의존, 통합된 자율, 분리된 자율
김준기	자원의 대체성과 중요성	상호의존관계, 일방적인 의존관계, 상호독립적 관계
권해수	목적과 수단의 일치여부	자율관계, 관용관계, 갈등관계, 억압관계
伊藤修一朗	NGO의 전략과 행정의 대응	협조적 관계, 대결적 관계
신광영	정부의 태도와 NGO의 조직유형	포섭적 관계, 갈등적 관계, 협조적 관계, 지배적 관계

자료 : 충남발전연구원, 2001.

이상과 같이 정부와 NGO의 관계유형화가 다양한 방식으로 이루어지고 있으나

각 유형화 방식의 장단점에 대한 논의는 엄밀하지 못하다고 평가되고 있다. 연구자들마다 나름의 유형화를 제시하고 있으나 각 유형화 모델간의 상대적 설명력의 정도에 대해서는 명확한 논의를 하지 못하고 있는 실정이며, 행정학의 주요 이슈인 정책과정에 대한 NGO의 참여사례에 대한 분석에서는 별다른 실천적인 의의를 갖지 못한다는 근본적인 제약을 지니고 있다.

제2절 NGO에 대한 이론적 고찰

1. NGO의 개념

역사적으로 보면, 비정부조직(Non-Governmental Organization/ NGO)이라는 용어는 1950년 2월 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)에서 결의안 288조가 통과되면서 공식적으로 사용되기 시작한 것으로 대부분의 학자들이 인식하고 있다(김인춘 1997: 김영래 1998 : 박상필2000 : Gordenker and Weiss 1995). 그 이후 비정부조직은 국제연합의 경제사회위원회에 의해 UN헌장 제 71조에 의해 협의적 지위(consultative status)를 부여받아 국제기구에 자문할 수 있는 역할을 수행할 수 있게 되었다²⁸⁾.

이 때의 NGO들은 조직활동의 초점을 주로 제 3세계의 개발, 환경, 건강, 복지, 인권문제에 두면서 제 3세계와 선진국의 양쪽에서 상호 네트워크를 가지고 성장한 국제적 NGO들이었다. 이러한 이슈들은 국가 대 국가 조직사이에서 다루는데는 한계가 있었기 때문에, 민간차원에서 국제적으로 해결하기 위해 자발적인 조직이 활발하게 생성, 활동하게 되었던 것이었다. 이들 조직들은 NGO 또는 글로벌 비정부조직 (Global NGO)이라고 부르게 되었고, UN이나 국가들이 이들의 조직네트워크를 이용하면서 국제적 문제를 해결하는 것을 글로벌 거버넌스(global governance)라고 칭하기도 하였다²⁹⁾.

그러나 오늘날 NGO는 국제적인 수준에서뿐만 아니라 개별 국가 내에서도 경제발전, 인권, 환경, 복지 등 다양한 분야에서 활동을 하는 민간조직들을 칭하는 용어로 보편화되기 시작하였다. 이제는 국제적으로 또는 개별국가 내에서 정부에 대응하거나, 공공의 이슈와 문제를 해결하기 위해 활동하는 비영리 민간조직들이 NGO

28) 다시 말해서 UN의 활동이 활발해짐에 따라 유엔에 다양한 부속기구들과 국제사회의 민간단체들이 활발한 활동과 관계가 맺어지면서 UN은 정부조직이 아닌 민간조직들과도 파트너십을 형성하게 되었는데 이 때 사용된 용어가 비정부조직(NGO)인 것이다. 즉, NGO라는 용어의 기원은 정부의 대표가 아니면서도 UN과 협의적 지위를 인정받는 민간부문의 공식적 조직에서 출발한 것이라 하겠다.

29) UN의 민간대표기구로서의 NGO 개념과는 전혀 다른 맥락에서 영국 등 유럽국가들 사이에서는 점차적으로 정부정책의 집행이나 공공서비스의 제공을 정부조직은 아니면서도 정부가 재정적,법적규제 및 인적관리를 통해 대신 수행하는 준비정부조직(Quasi-non-governmental organizations, Quangos)이 발전하기 시작하였다(Baker 1982)

라는 개념으로 광범위하게 사용하고 있는 것이라 하겠다.

일부에서는 좁은 의미의 NGO 개념을 비영리부분으로 사용하고 있지만, 더욱더 엄격하게 말하자면, 비당파적(non-partisan), 비종교적(non-religious), 공익적(for public good) 성격, 그리고 자발적(voluntary), 자율적(self-governing) 성격을 가진 조직으로 이해하고 있다(김인홍 1992: 111; 김인춘 1997: 21)³⁰). 그러나 현실적으로는 당파적이거나 종교적인 성격을 가지면서도 좀더 보편적인 공익을 위한 사회운동적 경향을 가지고 있으면, 이들도 NGO의 범위에 두고자 하는 학자도 있다. (신광영 1999)

<표 3> 다양한 비영리단체들의 특징

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

자료: 김준기, 2000.

예컨대, 노동조합의 경우, 조합원의 단기적 이익을 대변하는 경우에는 이익집단의 성격이 강하기 때문에 NGO라고 부르기가 어렵지만, 기존의 불평등한 사회구조

30) 그 밖에 대부분의 NGO학자들은 자발성, 비영리성, 공식조직, 공익성을 NGO의 주요 특징으로 보며, 특히 자발성과 공익성을 강조하며 NGO를 정의하고 있다(김영래 1997; 김혁래 1997; 조명래 1997). 명시적으로 밝히지는 않았지만, 사회운동성, 주창적(advocacy) 성격이 강한 비영리, 자발적 조직을 NGO로 인식하고 있다.

를 개혁하거나 변혁시키려는 사회운동의 기능이 강한 노동조합운동의 경우 NGO로서의 중요한 기능을 수행한다고 보고 있다(신광영 1999)³¹⁾.

또는 이익집단 또한 종교단체이지만 단순히 종교적인 목적을 벗어나 환경, 인권, 복지 등 공공선을 위해 활동하는 조직들이 많이 있다. 더욱이 NGO의 기원을 이루는 제 3세계의 개발 NGO들의 경우에는 국내정부, 국제기구, 또는 민간기부자들이 주요 재정적 지원자로서 역할을 하기 때문에 비영리적이지만, 자발성(voluntary)과 자율성(self-governing)이 상대적으로 약한 조직들이 많이 있다³²⁾.

정리해 보면, NGO(Non-Governmental Organization)란 비정부 기구, 비정부단체로 번역할 수 있으며 어느 정도 일반화된 용어이다. 그러나 학문적 논의에 대한 역사가 일천한 점과 NGO라고 불리는 조직의 다양성³³⁾, NGO를 포괄적으로 분류하는 틀의 미확립³⁴⁾ 등으로 인해 NGO라는 용어를 공식적으로 널리 사용하면서 NGO들과 가장 밀접하게 일하고 있는 UN, EU, OECD 등이 아직 명확한 NGO개념을 규정하지 않고 있어서 개념상의 혼란이 가중되고 있다.

UN은 창설과 동시에 NGO라는 용어를 공식적으로 사용했던 최초의 국제기관이지만 UN기관들 사이에도 공식적인 개념정의에 대한 합의를 이루지 못하고 있다³⁵⁾.

NGO를 통해 개발도상국 개발을 꾸준히 지원해온 EU 또한 1994년에 EU와 파트너로 활동하는 NGO들 스스로가 NGO가 무엇인지를 명확히 규정해줄 것을 요청했지만 지원금을 둘러싼 NGO들간의 이해관계가 얽혀 어떤 NGO가 포함되고 어떤 NGO는 제외되는지를 합의하는데 실패했다.

OECD는 1993년에 이미 국제적으로 널리 통용되고 있는 NGO라는 용어를 대신할 수 있는 것은 없다는 입장이지만, NGO란 누구도 이것을 어떻게 불러야 할지를 결코 동의할 수 없는 것으로....불만족스런 용어이다 라고 밝히며 NGO 개념정의를 회피해 왔다³⁶⁾.

31) 노동조합을 NGO에 포함시키느냐 하는 문제는 이데올로기적 시각에 따라 차이가 날 수 있다. 진보적 시각에서는 노동운동은 중요한 사회운동조직 중의 하나일 수 있다. 반면에 보수적 시각에서는 직능 또는 이익집단이다.

32) 제3세계의 개발 NGO에 연구의 초점을 둔 Gordenker와 Weiss는 이러한 특징 중에서 자발적 부분을 생략한다. 왜냐하면 많은 제3세계의 개발NGO들은 정부의 이해 또는 국제기구와 기부자(doners)에 의해 주도적으로 조직되는 경우가 많기 때문이다.

33) 이근주 외, 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구: 환경NGO를 중심으로, 한국행정연구원, 1999, P.6

34) Elizabeth Boris, Nonprofit Organizations in a Democracy. Introduction in Nonprofits and Government. Washington, DC: Urban Institute, 1999.

35) UN은 1994년에 와서 NGO에 대한 개념정의를 시도하는 보고서를 발간했지만, 그 정의는 NGO개념에 혼란을 가중시켰다는 가혹한 평가를 받았다. 이와 같이 UN 전체 차원에서 어떤 표준화된 개념정의를 수립할 수 없는 것은, 무수한 UN기구들이 이미 각기 다른 기준에서 다양한 형태의 NGO들과 공식적인 관계를 갖고 공존해왔기 때문이다.

36) <http://www.ngo.hanyang.ac.kr/frame3.htm>, NGO강좌, NGO란 무엇이며, 어떻게 유래되어 사용되고 있는가?

최근 세계은행(World Bank)에서는 NGO와 시민사회(Nongovernmental Organization & Civil Society)라는 사이트를 개설하고 NGO를 다음과 같이 정의하고 있다. NGO란 인간의 고통경감, 빈곤층의 이해증진, 환경보존, 기초 사회서비스제공, 또는 지역사회개발 등의 활동을 추구하는 사적조직들이다. 넓은 의미에서 NGO라는 용어는 정부로부터 독립적인 비영리조직(non-profit organization)에도 적용될 수 있다. 전형적인 NGO는 전적으로 혹은 부분적으로 자선적 기부와 자발적 봉사에 의존하는 가치에 기초한 조직들이다. 비록 NGO영역이 최근 20년간 점차적으로 전문화되어 왔지만, 이타주의와 자원성의 원칙은 핵심적인 특징으로 변함이 없다.³⁷⁾

NGO에 대한 개념정의의 어려움은 용어의 사용에도 나타난다. 즉, 미국에서는 정부로부터 면세혜택을 받는 등록된 기관단체들을 구분하기 위해 비영리섹터(the profit sector)³⁸⁾라는 용어를 사용하고 있으며, 영국에서는 비영리, 비정부 등 부정적 용법을 꺼려서 자발적 섹터(voluntary sector)³⁹⁾라는 긍정적인 용어가 공식적으로 통용되고 있다. 그리고 유럽에서는 비영리, 비정부, 제3섹터(the third sector)⁴⁰⁾ 등과 유사한 개념으로 불리고 있으며⁴¹⁾, 사회의 다양한 분야에서 사회·정치·경제 등의 복합적인 목적을 위해 활동하고 있다.

그러나 이러한 차이는 본 연구가 용어간의 차이를 이론적으로 규명하는 것이 목적이 아니라는 점, 그리고 아직까지 우리나라에서는 이들간의 명확한 차이를 고려하여 사용되고 있지 않다는 점 등에서 이 글에서는 NGO라는 용어를 사용하였다.



37) The World Bank defines NGOs as "private organizations that pursue activities to relieve suffering promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development". in wider usage, the term NGO can be applied to any non-profit organization which is independent from government. NGOs are typically value-based organizations which depend, in whole or in part, on charitable donations and voluntary service. Although the NGO sector has become increasingly professionalized over the last two decades, principles of altruism and voluntarism remain key defining characteristics. (<http://wbln0018.worldbank.org/essd.nsf/NGOs/home>, Nongovernmental organization & Civil Society)

38) 미국의 경우 정확하게는 NPO(non-profit organization)는 세법에 의해서 세금을 내지 않는 조직(tax-exempt organizations)으로 정의된다. 하지만 이에 포함되는 조직의 수와 종류가 방대하며 국세청(IRS:Internal Revenue Service)에서 20여가지 다양한 유형으로 분류 하고 있다.

39) 이는 미국의 비영리(non-profit)섹터와 대비되는 개념이며, 이러한 기관의 조직 및 인력동원에 있어 행위자의 자발성을 중요시하기 때문에 활용되고 있다.

40) 주성수, 시민사회와 제3섹터, 한양대학교 출판부, 1999, pp.42~43.

41) 미국이나 일본에서는 NGO를 NPO의 일부로서 공익을 추구하는 자발적 결사체, 특히 국제원조에 참여하는 국제적 단체를 말한다. 그러나 유럽에서는 NGO를 NPO와 같은 영역으로 넓게 보고 있다. 즉 사회에서 재화와 용역을 할당하는 각 섹터중에서 정부와 기업을 제외한 나머지 영역의 단체를 말한다.(박상필, NGO의 재정충원 방안 : 정부지원을 중심으로, 2000, p.5에서 재인용).

2. NGO의 성장요인

최근에 전 세계적으로 시민들이 자신들의 이익과 희망에 따라 자유롭게 결사체를 형성하는 영역인 시민사회(civil society)에 대한 이론적 관심이 사회과학전반에 걸쳐 불붙기 시작하였다. 서구 선진국가의 맥락에서는 복지국가의 위기와 후기 산업사회로의 진입에 따라 전통적 대의민주주의를 넘어서는 신사회운동이 등장하게 되었다. 제 3세계에서는 발전주의 위기와 함께, 권위주의 정권들의 민주화가 진행되었다. 그리고 동구공산주의 국가들은 전체주의적 사회주의체제의 붕괴로 인한 자유민주주의와 시장경제체제로의 체제변동이 진행되었다. 이로 인해 다양한 형태의 NGO가 성장하면서 시민사회에 대한 새로운 관심이 일고 있다.

최근 시민들이 보다 신뢰 할 수 있는 집단으로 NGO를 선정하고 있다는 사실은 대의민주제에 대한 문제점의 지적과 아울러 정책과정에서 NGO의 기능을 무시할 수 없는 상태에 이르렀다고 볼 수 있다. 또한 NGO의 수가 양적으로 급격히 늘고 있다는 점은 이들 NGO의 활동영역이 다양화 및 전문화되고 있다는 현실을 반영하고 있다.(임승빈,1999a:2) 그렇다면 이처럼 NGO의 역량을 키워온 성장요인은 무엇인가 하는 의문점이 제기된다. 이와 관련하여 김준기, 김정부에 의하면 지금까지 잠재역량에 대한 연구는 NGO 부문을 떠받치고 있는 힘의 근원(자원성, voluntarism), 이 근원을 강화하는 요인 등에 관심을 보이고 있다.

즉, NGO 부문에서 일반시민의 자원성과 신뢰를 근간으로 하고 있다는 점에서, 한국사회 NGO의 근간 역량을 평가하여 이부문의 활성화를 위한 정책적 처방을 제시하는 연구들이 여기에 해당된다고 하겠다. 따라서 NGO 부문의 자원성을 평가할 목적으로 자원봉사 및 기부활동의 현황과 수준을 실증적으로 측정하려는 연구, 나아가 특정 정책분야 NGO의 조직역량에 대한 평가연구가 존재하고, 여기에는 이 자원성의 제고를 위한 정책 개선방안에 대한 연구도 포함되어 있다. 한편 NGO의 성장요인에 관한 연구는 NGO부문의 실태와 겪고 있는 어려움, NGO부문의 지도자들의 인적 특성, 사회경제적 기대, 정부의 지원 등에 연구를 집중하고 있다. NGO의 잠재역량 및 성장요인에 관한 연구를 시도한 연구자로서는 강상욱(2001), 박상필(2000a), 김종순(1999)등이 있다. 먼저 강상욱(2001)은 NGO의 성장요인을 사회정치적 기획구조 요인, 수요측면 요인, 공급측면 요인 등으로 나누어 NGO 성장에 내재한 요인들을 밝혀내고 있다.

첫째, 사회정치적 기획구조요인 중 정치적 영향이 다른 사회경제적 요인의 경우보다 더 크게 나타났다. 둘째, 수요측면 요인에서는 사회적 서비스제공과 같은 경제적 수요 요인보다는 사회문제나 정부비판, 감시기능과 같은 정치적 요인이 보다 크게 작용하고 있다. 셋째, 공급 측면 요인에서는 일반시민의 참여는 저조한 반면, 사회운동가나 전문가 집단의 이슈 주도가 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 한국 NGO의 일반적인 문제점 즉 낮은 시민참여, 전문가 주도성, 재정적인 취약성 등과 큰 관련이 있었다. 넷째, 단체의 내부관리요인보다는 사회문제 이슈화를

통해 단체의 사회적 영향력과 인지도를 향상하는 것이 보다 중요한 요인으로 나타났다. 다섯째, 정부의 재정지원이 NGO의 성장에 실질적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여섯째, 언론의 보도증가가 NGO의 성장에 영향을 미쳤다. 그런데 강상욱의 주장대로 NGO의 성장에 정치사회적인 요인이 결정적으로 작용했다면, 민주주의로서의 이행이 완료된 현 시점에서는 더 이상 NGO의 성장이 어렵다는 것인가? 이에 대한 해답은 일차적으로 NGO 부문의 내부역량이 민주화 과정을 통해 어느 정도 축적되었는가에 달려 있다. 그러나 아직까지 NGO의 내부역량에 대한 연구는 많지 않다.

박상필(2000a)은 NGO 부문에서 활동하고 있는 지도자나 상근자의 인구학적 특성을 조사 분석하였다. 그의 분석결과에 의하면 첫째, NGO지도자들은 대졸 이상의 학력의 소유자가 많고 전공은 사회과학이 다수이고, 종교적으로는 기독교의 비중이 높은 것으로 나타났다. 둘째, NGO 지도자의 생활수준은 중간이상인 경우가 많고, NGO 및 정부에 대한 인식으로서의 NGO 재정충당에서 정부지원을 긍정적으로 보고 있으며, 정부와의 관계는 견제와 협력을 병행해야 하는 것으로 응답하고 있다. 셋째, NGO 운영상의 가장 큰 문제점으로써 재정 부족을 들고 있다

김중순(1999)은 NGO부문의 내적 어려움에 초점을 맞추고 환경NGO의 실태를 설문 조사하였다. 그에 의하면 한국 NGO의 경우 회원참여의 저조, 전문성 부족, 재원문제 등으로 인해 실패할 가능성이 있어 NGO의 자율성과 활동력을 강화하는 방향으로 정부의 정책적 지원이 필요하다고 보았다. 특히 그는 심정적 동조수준에 머물러 있는 시민들을 적극적으로 참여시키기 위해서는 단체 운영과정의 투명성을 높이고, 의사결정을 민주화하는 등의 노력이 병행되어야 한다고 지적하고 있다.

더불어, 한국의 NGO가 1987년 이후 급속히 발달하게 된 요인들을 살펴보면,⁴²⁾ 첫째, 정치적 민주화를 들 수 있다. 1987년 독재정권이 퇴조하고 민주화가 진행됨에 따라 시민들은 표현의 자유, 언론의 자유, 출판의 자유, 집회 결사의 자유를 갖게 되었다. 그리고 그동안 권위주의 정권의 억압에 의하여 제대로 보장받지 못한 개인의 권리에 대한 의식을 갖게 되었고, 아울러 국가의 중요한 정책과정에 대한 참여의식을 갖게 되었다. 따라서 가치를 공유한 시민들은 공동의 목적을 달성하기 위하여 각종 단체를 결성하게 되었다.

둘째, 자본주의 발달을 들 수 있다. 한국 자본주의는 19세기 말부터 시작하여 1960년대에 본격적으로 발달하였다. 특히 1980년대에는 3저 현상과 함께 세계화가 진행되면서 수출이 활로를 찾게 되자, 경제가 크게 성장하였다. 이러한 자본주의의 발달은 한편으로 빈부의 격차를 가져오고 거대한 재벌을 탄생시켰으며, 선진국에

42) 이승만 정권부터 전두환 정권까지 권위주의 정권하에서는 시민단체보다 상호 대립되는 민중단체와 관변단체가 한국 사회운동의 주류를 이루고 있었으나 1987년 6월 항쟁 이후 각종 NGO들이 폭발적으로 증가하기 시작하는데 “한국민간단체총람”에 실려 있는 넓은 의미의 NGO중에서 75% 이상이 1987년 이후에 설립된 것으로 나타나고 있다. 이것은 독재정권하에서 국가권력에 대항한 민주화운동을 통하여 시민사회가 확대되기 시작하였다고 볼 수 있으며, 그동안 군부독재가 국가 주도로 근대화를 추진하면서 시민사회의 발달을 억압하였기 때문에 제대로 활성화되지 못한 것으로 나타났다.

대한 경제적 종속을 심화시키는 결과를 초래하였지만, 많은 중산층을 양산하였다. 이러한 중산층은 일정한 재산과 시간을 가지고 있으나 독재정권하에서는 침묵하고 있었다. 그러나, 민주화로 인해 생활이 보다 풍요롭게 되자, 부의 분배와 함께 물질적으로 인권, 평화, 문화, 환경 등과 같은 탈물질적인 가치에 관심을 갖게 되었다. 1990년대에 들어와서 이러한 탈물질적인 가치를 추구하는 다양한 NGO가 발달하였다. 한편 자본주의의 모순을 치유하기 위한 NGO도 더불어 발달하게 되었다.

셋째, 민주화운동 과정에서 많은 시민운동 지도자가 배출된 것도 1987년 이후 NGO가 발달하는 데 크게 기여하였다. 독재정권에서 민주화운동을 지도하던 인사들은 독재정권이 퇴진하자 각종 시민운동에 적극 참여하여 단체를 지도하였다. 현재 NGO에서 활동하는 시민운동가의 많은 사람들은 과거 독재 정권하에서 민주화운동을 하던 사람들이지만, 시민운동 지도자들은 김영삼 정권이 탄생한 이후 정부정책을 결정하는 기관에 직간접적으로 참여하고 있는데 이에 대한 비판도 적지 않지만 이것이 시민사회에 대한 정부의 부정적 시각을 교정하고 자원을 강화하는 계기가 된 것도 사실이며, NGO에 대한 정부의 긍정적 시각과 재정지원은 각종 NGO의 생성과 발달에 도움이 되었다.

넷째, 사회의 분화와 전문화를 들 수 있다. 한국사회도 1990년대에 후기 산업 사회적 성격을 띠게 되면서, 사회가 구조적으로 분화되고 전문화되는 양상을 보이게 되었다. 따라서 사회적 기능과 가치가 분화되고 개인적 욕구가 다양해졌다. 직업은 더욱 전문화되고 다양한 직종이 생겨나게 되었다. 특히 각 분야의 전문직과 사무직, 자영업 등 신중간계층이 크게 늘어남에 따라 시민운동이 활성화되었다. 사회구조의 분화와 전문화는 NGO의 분화와 전문화를 초래하여 각종 사회문제를 다루고 대안을 제시하는 전문적인 NGO가 발달하게 되었다. 사회구조의 분화와 함께 사회적 갈등도 늘어나게 되었는데 정부가 이러한 갈등을 제대로 중재하지 못하자 NGO의 역할에 대한 기대가 높아졌다⁴³⁾.

다섯째, 세계화, 정보화, 지방화 등 일련의 세계적 흐름을 들 수 있다. 세계화로 인하여 국제교류가 활발하고 활동영역이 확대되었다. 각종 NGO들은 국제적인 원조와 연대를 통하여 후진국 NGO의 결성과 발달을 돕게 되었다. UN도 각종 국제회의에 NGO의 참여를 촉구하였는데 이것이 NGO의 국제간 교류와 협력을 강화하였다. 오늘날 통신수단이 발달하고 정보화가 진척됨에 따라 지구촌 구석구석까지 서로 통신하고 교류와 협력을 촉진하였다. 그리고 1990년대에 들어와서 한국에서 지방자치제가 다시 시작되고 지방경제와 지방문화의 발달에 대하여 관심을 갖게 되었다. 따라서 지역에서 작은 권리를 찾고 지방의 정체성을 강화하기 위한 지역단위 소규모 NGO도 늘어나게 되었다. 또한 지방의 전통문화를 보존하고 계승하기 위한 각종 문화 NGO가 늘어나게 되었다.

여섯째, 정치 불신, 부정부패, 비효율성 같은 일련의 위기를 들 수 있다. 민주화

43) 과거 한약분쟁과 의약분업 조정, 지방자치단체의 쓰레기소각장 설치 분쟁 조정 등을 예로 들 수 있다.

가 진행되고 있지만 정당이 제 역할을 못하고 있고 정치가 제대로 운영되지 않고 있다. 시민들은 정치에 대한 불신이 강하기 때문에 정치권이 장기적인 전망을 가지고 사회개혁을 추진할 수 있다고 보지 않고 있다. 또한, 공공영역의 비효율성도 국민의 분노를 자아내고 있다. 따라서 시민들은 국가권력 감시와 사회개혁 추진을 위한 대안세력으로 NGO를 신뢰하고 지지를 보내고 있다.

3. NGO의 기능과 역할

EU(2000)는 NGO의 주요 기능으로서 서비스전달 혹은 공급, 권익주창, 자조집단 혹은 상조모임, 자원 및 조정 등의 네 가지를 제시하고 있으며 World Bank(2000)는 NGO의 주요 기능으로서 대표, 전문자문, 역량강화, 서비스전달, 사회적 기능 등의 다섯 가지를 제시하고 있다.

특히 복지국가 위기론 이후에 정부 관료제에 의한 전국적인 복지제공은 비효율적인 것으로 인식되어 있다. 따라서 각종 NGO는 정부와의 직접, 간접적인 계약에 의하여 또는 독자적인 인력과 재정을 가지고 정부가 제공할 수 없거나 무시하는 사회경제적 서비스를 제공하는 복지기능을 수행하고 있다⁴⁴⁾. 대변기능이란 NGO의 활동은 사회적 약자의 권익을 대변하는 기능과 밀접하게 관련되어 있다. 사회적 약자의 권한은 정부가 각종 복지정책을 통하여 해결하고 있으나, 한국에서는 복지서비스의 상당부분을 시장과 가족에게 맡기고 있을 뿐만 아니라 신자유주의 이념의 전파에 따라 국가의 역할이 제한되어 있다.

따라서 소수자나 약자의 권익을 위한 NGO는 정부의 정책을 변화시키기 위하여 로비하거나 입법 활동을 하고 있다. 또한 현대사회는 분화되고 전문화되면서 개인의 욕구도 다양하고 집단간의 갈등도 빈번하게 발생하지만, NGO는 공익을 추구한다는 대의명분을 가지고 있고 의사소통, 협력, 신뢰와 같은 사회 자본⁴⁵⁾이 풍부하기 때문에 집단간의 갈등조정자로서 역할을 할 수 있다. 또한, NGO의 활동은 바로 시민으로 하여금 리더십을 학습하고, 공동체 의식을 배양하며, 참여민주주의를 교육

44) NGO들이 공공재화와 서비스 공급에서 정부역할을 지원하는 효율적인 파트너가 되며 또 정부와 시장이 역할을 하기 어려운 상황에서 자율적인 역할을 수행하기도 한다. NGO가 효율적인 파트너가 된다는 점에서 비용 절감의 효과가 있기 때문에 서구의 많은 국가들에서 상당부분의 공공서비스가 NGO의 역할로 위임되고 있다. 샬러먼(Salamon 1995)이 지적하는 용역국가와 제3자 정부, 그리고 유럽연합에서 부각되는 사회적 민영화(social privatization)가 이런 추세를 방영하는 주요 개념들이다.

45) 사회자본에 대한 단일한 정의가 존재하지 않고, 규범이나 신뢰와 같은 사회자본의 한 측면만이 상대적으로 강조되기도 하지만, 사회자본이 사람들간에 발생하는 사회적 상호관계에 기초한다는 것에는 의견이 일치되고 있다. 콜만(Coleman, 1988: 98)은 사회자본은 단일한 실체가 아니라 보통 두가지 이상의 요소가 포함된 다양한 복합체이다. 이들은 사회구조의 몇몇 측면을 구성하며, 구조 내 행위자의 특정한 행동을 촉진시킨다 고 하면서, 사회구성원간의 관계에서 사회자본이 형성됨을 분명히 하고 있다. 퍼트남(Putnam, 1995) 역시 사람들이 협동한다면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정하에 사회자본을 상호간의 이익을 위해 조정과 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크라 하였다.

하는 실천현장으로서의 교육기능도 수행하며 일례로, YMCA가 실시하고 있는 민주시민교육은 개인의 자율에 근거하여 현장에서 직접 실천하는 과정에서 효과적으로 이루어지고 있다.

NGO의 기능 및 역할을 자세히 살펴보면, 정동근⁴⁶⁾은 정부와의 상호작용이라는 측면에서 ①보완적 기능 ②감시통제적 기능 등을 들고 있는 반면, 박동서⁴⁷⁾는 ①권력에 대한 견제 ②복지보완 ③갈등조정 ④교육 등으로 구분하고 있다. 박상필과 김상영⁴⁸⁾은 공공영역의 확대와 시민사회의 활성화라는 측면에서 ①의사소통의 원활 ②시민참여의 확대 ③자원주의의 활성화 ④시민교육의 강화 등을 들고 있다. Adler는 ①서비스 개척 ②자원봉사주의의 촉진·옹호 ③서비스의 공급, Smith는 ①사회혁신 ②도덕적·이데올로기적 리더십 제공 ③레크레이션 ④사회통합 ⑤전통의 보존 ⑥자기달성 ⑦부정적 환류 ⑧경제체제 지원 ⑨일반적 복지서비스의 제공 ⑩사회적 목표달성, Johson은 ①서비스 개척 ②압력집단 ③참여자 ④정보제공과 조언 및 옹호 ⑤조정과 협력, Brenton은 ①서비스 공급 ②상호원조 ③압력집단 ④자원제공 ⑤조정 등의 기능 및 역할을 수행하는 것으로 보고 있다⁴⁹⁾.

정동근의 견해를 살펴보면 첫째, NGO의 보완적 기능으로 정부와 NGO는 상호관계를 통해 상호간의 단점을 보완할 수 있다. NGO는 정부의 지원을 통해 활동에 필요한 자원의 획득과 이를 통한 활동영역 확대되었고, 반면에 정부는 NGO를 활용하여 복지 및 환경관련 공공서비스나 정책창출이 가능하게 되었다. 특히, 정부활동이 법규의 제정과 관련이 있는 경우 NGO를 통하여 신속히 이에 대응할 수 있다. 정부와 NGO가 공동협력했을 때 정부에서는 정책 대상 집단과의 상호작용을 통해 공공서비스⁵⁰⁾를 더 효과적으로 전달할 수 있으며, NGO 구성원들로부터 사전 의견수렴을 통해 더 많은 정보수집 및 원활한 관계형성에 도움이 되는 반면, NGO입장에서는 정책과정에 보다 쉽게 접근할 수 있고 자신들의 부족한 전문지식을 정부 내부자원을 활용함으로써 보완할 수 있다.

반대로 NGO 또한 서비스 공급을 특정의 공공조직의 규모를 축소하고 정부조직보다는 고객의 수용의 필요를 충족시키는 방향으로 조정할 수 있다는 장점과 경쟁 도입을 통한 장점이 있다. 반면 NGO가 정부에 제공할 수 있는 긍정적인 자원은 정부정책에 대한 적극적 지원, 즉 순응과 정책형성 및 집행과정에 있어 NGO의 정

46) 정동근, “정부의 역할과 NGO의 기능”, 한국행정학회 2000년도 기획세미나, 2000.

47) 박동서, “한국 NGO의 활동방향”, 한국행정학회 2000년도 기획세미나, 2000.

48) 박상필·김상영, “수동사회에서 능동사회로의 변화 : NGO의 역할과 한계”, 한국행정연구, 제9권 제4호, 한국행정연구원, 2000.

49) 이희태, 지방정부의 NGO지원사업 분석 : 부산시를 중심으로, 지방정부연구, 제4권 제1호, 지방정부학회, 2000, p.135.

50) 이희태(2000)는 NGO의 기능 중에서 관심이 대상이 되고 있는 것은 공공서비스 공급에 관한 것이라고 주장한다. 최근 민간 부문의 신장과 정부재정의 한계 현상은 공공서비스 공급에 있어서 NGO의 역할 증대를 촉진시켰으며, 특히 공공재적 성격을 지니는 서비스의 공급에 있어서 NGO는 중요한 공급자로서의 역할을 수행하고 있다고 주장한다(이희태, 위의 논문, p.135).

책적 지원은 정부정책의 정당성을 부여할 수 있고, NGO등의 시민단체의 침묵도 순응에 포함될 수 있다고 하였다.

둘째, NGO는 정부나 시장에 대한 감시와 통제기능을 수행하는 바, 시장에서의 영리단체의 독점적인 시장 지배력과 정보의 비대칭성 내지는 불완전성과 협상력 부재에 따라 이들 집단의 권익보호문제가 부각됨으로써, 조정자의 기능 및 힘의 균형을 유지하기 위한 비영리단체의 역할이 증가하고 있다. 또한 정부의 정책독점과 예산의 낭비, 그리고 조직비대화를 견제하기 위하여 NGO는 정부시책에 대한 비판과 대안제시를 시도하고 있다.

또한 NGO는 국가권력에 대한 합법적인 비판, 감시기능을 통해 행정활동에 대한 행정책임을 확보하기 위한 통제의 기능을 수행하고 있다. NGO는 ①압력집단 ②자율적 행위자 ③경쟁적 행위자로서 첫째, 국가 활동에 대한 감시와 대안제시, 둘째, 조직구성원이나 개별 사회집단의 이익증대, 셋째 정부 활동의 대상을 벗어난 영역에서 역할 증대의 활동을 하고 있다. 특히, NGO는 대체로 국가 활동에 대한 감시나 대안제시를 위한 비정부단체로서 압력집단으로 활동하며, 개별조직구성원이나 사회집단의 이익증대를 위하여 자율적인 행위자로서의 압력집단으로 활동하며, 정부영역을 벗어난 영역에 대한 활동을 주요대상으로 할 때는 국가와의 경쟁적 또는 협조적 행위자가 되는 것이다.

박상필과 김상영은 NGO의 기능과 역할로서, 첫째, NGO 내에서의 개인은 공동체적 주체로서 자율적, 상호 주관적 존재의 정체성을 가지고 있기 때문에 다원성과 상호존중에 근거한 언어적 담화가 이해의 균형을 유도하고 타협을 조율한다고 하였다. NGO내에서의 의사소통은 상호 작용하는 협동행위와 도덕적 규칙에 기초하며, 평등하게 개방되어 있다. NGO는 민주적인 토론과정에서 자신의 의견을 개진하고 상대방을 이해하는 절차가 확립되어 있으며, 쌍방적인 집단토의나 광범위한 참여에 의한 목표설정과 해결책 모색 활동이 활발하며, 소규모적 비공식적 대화가 일상화되어 있다. 따라서 NGO내에서 공동체적 주체들간의 의사소통은 사회적 개인들간의 관계로서 사유화를 지양하고 공익을 유도하며, 또한 자발적 결사체간의 의사소통은 조직들간의 연대와 공공영역의 확대를 통하여 사회통합과 국가권력 견제기능을 증진시키고 있다.

둘째, NGO의 활동은 시민참여⁵¹⁾를 확대하는 기능을 수행하고 있다. NGO의 활동은 시민의 자발적인 행동과 조직화에 의하여 정책의 변화와 유지, 그리고 공동체적 문제를 해결하려는 운동이고 에너지이다. NGO의 공동정책에 대한 참여는 자유민주주의의 정태적 인간관을 극복하고 참여의 기회를 제한한 근대 대의정치에 대한 저항이다. 즉, NGO의 활동은 공익을 추구하기 위하여 공동체의 활동에 참여하는 것이다.

셋째, NGO활동은 개인의 주도권을 확장함과 동시에 공동체 문제를 해결하기

51) 여기서 참여란 정책결정자의 의사결정 참여나 지배자에 의한 동원이 아니다. 그리고 공공정책에 영향력을 행사하기 위한 제도적 장치나 공직자를 선출하기 위한 선거참여보다 훨씬 넓은 범주이다.

위한 자발적인 공동 행동(voluntary collaborative activity)을 하고 있다. NGO는 국가나 시장영역에 비해 회원 스스로 회비와 기부금을 내고 자발적으로 시간과 노력을 들여 공동문제의 해결에 참여하는 실천규범이 강하며, NGO의 자원 활동은 상류층이 도덕적 의무감이 아니라 지역사회의 발전과 변화를 추구하는 계획적이고 조직적인 행위라는 점에서, 사회변동을 선도하고 적응하는 중요한 사회적 제도가 되고 있다. 공공의 이익에 대한 자원 활동은 지적 문화수준을 향상시킬 뿐만 아니라 계층제 조직을 완화하고 조직민주주의를 활성화하게 되며 따라서 사회혁신과 변화를 주도하게 되었다.

넷째, 많은 NGO들이 제도권 교육이 가지는 체제 지향적 한계를 극복하기 위하여 계획적으로 시민교육을 수행하고 있다. NGO의 시민교육은 권위주의 국가에 의한 체제안정이나 국가주의의 주입이 아니라 자율과 참여의 원칙에 근거하여 민주시민을 교육하는 것이다. 즉 시민으로서의 자기역할을 인식하고 정치과정에 능동적으로 참여하고 주관적 지위를 확보하는 시민을 배양하며, 정부권위에 순응하고 수동적으로 복종하는 기속적 시민(committed citizen)이 아니라 정부 권위를 공유하고 비판과 저항의식을 가진 협력적 시민(supportive citizen)을 생산하고 있다. 따라서 NGO의 시민운동과 교육프로그램은 직접 참여와 실천을 통하여 개인의 자율성을 강화하는 동시에 공동체의 이익과 책임을 고려하는 시민을 교육하고 있다.

이상의 논의들을 종합하면 NGO의 주요기능은 서비스전달과 효율성 제고, 권익주장과 정부의 책무성 및 투명성 제고, 입법자문과 정책도입의 제안기능 등으로 정리 할 수 있다. 먼저 서비스 전달과 효율성 제고 기능은 NGO는 공공재화와 서비스 공급에서 정부역할을 지원하는 효율적인 파트너가 되며 또 정부가 시장의 역할을 하기 어려운 상황에서 자율적인 역할을 수행한다는 것이라 하겠다. 또한 서비스 공급 대리점 역할을 하면서 정부정책의 비효율성, 역기능 등의 문제를 수정, 보완, 보충하는 역할을 수행하고 있다. 즉 정부가 직접 하는 것보다 NGO가 정책집행의 책임을 맡는 경우 상당한 비용이 절감되며 효과도 높아진다는 많은 보고들이 있다 (Clayton et al. 2000). 권익주장과 정부의 책무성 및 투명성 제고기능과 관련하여 NGO의 첫번째 기능은 권익주장의 역할로 꼽고 있다(O`Connell,1996). CIVICUS(1999)에 의하면 국가의 권력행사를 모니터링하며 정책결정과정에서 시민참여를 확대시키면서 권력과 목소리를 갖고 있지 않은 시민들을 위한 권익주장자 역할이 NGO의 1차적 역할이며, 두번째의 NGO 역할은 정부의 책무성(accountability) 및 투명성(transparency)제고에 기여하는 것이라고 볼 수 있다. 정부의 공개와 정책결정 및 집행과정의 투명성 유지가 책무성의 전제조건이 되는데 NGO는 이러한 과정에 시민들의 관심을 모으고, 이들의 참여를 확대시켜 정부의 투명성과 책무성을 확보하려고 노력하고 있다.

그리고 입법자문과 정책도입의 제안기능과 관련하여 NGO는 정책 아젠다 각각에 대한 전문지식을 제공해주며 특정문제에 대한 이해부터 조사, 연구 및 대안개발 전반에 실질적인 입법자문을 제공하고 있다. 아울러 많은 국가들에서 NGO는 입법정

원 형식으로 전문화된 정책의 입법화를 제안하는 역할을 수행하며, 입법을 위한 토론회, 청문회 등 공식화된 정책개발 및 토의 과정에서 중요한 참여자 역할을 수행하며, 이 과정에서 소수 소외층과 불이익 계층을 대변하거나 대표해서 이들의 이해가 정책에 반영되도록 하는 사회정의를 구현하고 있다.

또한 NGO는 창의적인 정책의 도입을 제안하는 역할을 수행하고 있다. 소비자, 의료, 환경, 노동, 여성, 사회복지 등 무수하게 전문화된 영역에서 정부는 새로운 창의적인 정책개발의 역량을 발휘할 수 없는 한계에 이르렀다. 예를 들어 인권에 관한 기존의 법 집행에 대한 압력의 행사뿐만 아니라, 새로운 인권과 정의관련 법안의 제정도 NGO의 주요활동이라 하겠다.



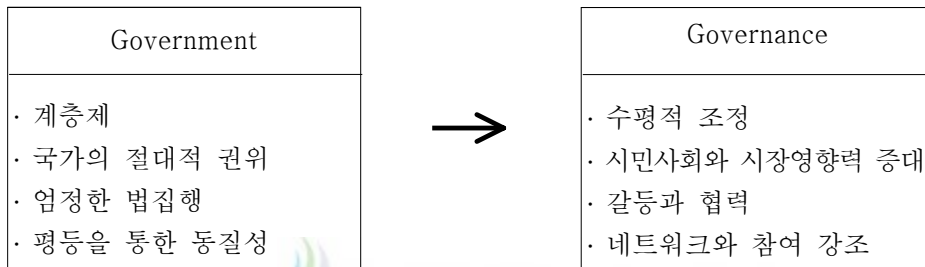
제3장 로컬거버넌스의 구축과 NGO의 정책참여

제1절 로컬거버넌스의 구축

1. 로컬거버넌스의 대두

20세기말부터 불어 닥친 변혁의 물결은 앞으로도 가속화될 전망이다, 이러한 변혁의 물결은 공공부문에서도 예외가 아니다. 그리하여 기존의 개별 국가의 정부형태와 기능에 영향을 미치고 있는데 특히 중앙정부의 역할감소와 지방정부의 권한이양을 강화시키고 있다. 이러한 분권화 경향은 중앙과 지방의 관계변화와 더불어 종래 소위 정부(government)에서 거버넌스(governance)로의 방향전환을 가져오게 만들었다.

<표 4> 정부에서 거버넌스로의 변화



21세기 새로운 환경변화에 적응하기 위한 공공분야에서의 거버넌스 개념의 등장은 전통적인 국가 중심의 정치와 외교 그리고 정책결정체제의 근본적인 변화를 의미하고 있다. 공공정책결정 영역은 전통적으로 정부의 독점적 영역으로 간주되었으나, 이제는 기업과 NGO 등도 동참하는 공동거버넌스(co-governance)의 영역이 되고 있다. 또한, 우리나라도 현재 세계화라는 밖으로부터의 막강한 영향으로부터 벗어나기 힘든 상황이고 아울러 국내적으로는 다양한 집단들의 욕구가 분출하여 기존의 국가 관료 조직으로는 그 한계가 뚜렷해지고 있다. 이러한 도전에 대응하여 거버넌스라는 개념이 오늘날 각광을 받고 있으며⁵²⁾, 공공부문의 주제어(Key word)로서 중요시 되고 있다. 이 주제어가 담고 있는 핵심요소들은 복잡성, 상호의존성, 네트워크 등으로서 민주화와 분권화, 그리고 자율성과 효율성을 추구하고자 한다. 그리하여 거버넌스 개념은 government의 변화된 의미로 이해될 수 있으며 통치(governing)⁵³⁾의 새로운 과정으로 볼 수 있다.

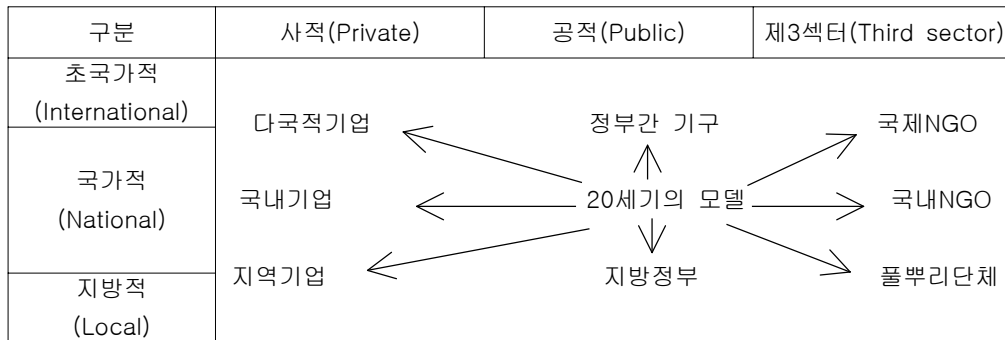
52) 공공부문의 지배적인 용어로서의 거버넌스의 특징은 종래 정부 주도의 정치행정 과정에서 기업과 NGO의 상대적 역할이 증대되는 것이다. 그러므로 이제는 모든 국정에서 정부, 기업, NGO의 3자축이 형성되고 있다. 특히 세계화 과정에서 사회 내 다양한 세력들의 국정참여는 하나의 커다란 흐름이 되고 있으며 여기에서 NGO의 역할이 가장 현저하게 커져가고 있다는 점이다.

이러한 공공부문에서의 거버넌스 개념의 적용은 공공부문의 한 축으로서의 지역 사회의 공공부분에도 영향을 미치고 있다. 즉 지방정부와 관련된 환경변화에 대응하여 로컬거버넌스(local governance) 개념과 양식이 지역사회 관리에 있어서도 중심적 역할과 촉매작용을 하고 있다.

로컬거버넌스란 단순한 시민참가라는 개념보다는 급진적이고 적극적인 개념으로서 권력을 주요 수단으로 하는 정부, 이윤추구를 주요 목적으로 하는 기업, 그리고 사명을 중심축으로 하는 NGO간의 관계성에 중점을 두는 사회 주요 섹터간의 협력과 참여라는 동반관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해 나가는 방식을 말한다. 따라서 로컬거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민집단간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워크를 통한 반영과 조정, 통합해나가는 데 있다. 따라서 지방정치나 행정을 지방정부 주도로 일방적으로 운영해 나가는 방식과는 상당한 차별성을 가진다.

이와 같은 공공분야에서의 거버넌스 개념의 등장은 국가사회는 물론 지역사회의 관리에도 많은 영향을 미치고 있으며, 이는 결국 민과 정부간 관계에도 변화를 야기시키고 있다.

이제까지 한 국가사회 관리를 위하여 중앙정부와 지방정부는 공적 기능 담당자 중심의 정부간 관계라는 차원에서 논의되어 왔지만, 이제부터는 공적관리 담당자의 외연적 확장으로 인하여 종래와 같은 정부 조직내의 관료 집단만으로는 국가사회의 효율적인 관리가 어렵게 되고 말았다. 그리하여 <그림 4>에서 보는 바와 같이 국가 거버넌스(national governance)의 외연적 확장에 따라 로컬거버넌스의 외연적 확장도 필요 불가결하게 되고 있다.



자료: 오재일, 2004.

<그림 4> 국가거버넌스의 확산모형

53) 1999년 필리핀 마닐라에서 개최된 거버넌스 국제학술회의에서는 정부의 변화된 역할과 정부가 자신의 역할을 포기해야만 하는 변화된 환경이 통치라는 단어가 더 이상 충분하지 않은 과정에서 거버넌스 개념이 보편적으로 이용되도록 만들어 놓았던 요인들이라고 확인하였다(Plumptre & Graham 2000). 특히 통치는 일종의 제도이며, 거버넌스는 하나의 과정으로 양자를 구분하는 것이 회의에 참여한 전문가들의 일반적인 시각이었다는 것이다.

따라서 정부간 관계라는 기존과 같은 공적 기능을 담당하는 정부 중심적 사고방식에서 탈피하여 국내외의 기업과 여러 수준의 제 3섹터를 시야에 넣은 새로운 중앙-지방관계의 정립이 필요하다고 할 것이다. 이때 중요한 것은 공동체주의(communitarianism)와 사회정의(social justice)라는 정치 철학 속에서 거버넌스의 각 주체들 간의 경제(시장)과 협력을 어떻게 잘 조화롭게 이끌어 나갈 것인가 하는 것이다.

로컬거버넌스 논의에서 몇 가지 유의할 사항이 있다. 첫째, 로컬거버넌스에서 말하는 '지역'은 공식적 행정구역과는 꼭 일치하지 않을 수 있다는 것이다. 오히려 제도적 구획이나 행정적 크기에 관계없이 발생하는 사회경제적 커뮤니케이션 정도, 자족적으로 영위되는 관계적 공간을 뜻한다고 보는 것이 안전하다. 둘째, 로컬 거버넌스라는 용어에 휩쓸려 모든 현장을 지역적으로만 조망해서는 안 된다는 것이다. 행위주체들의 관심과 영향력의 범위는 지역적 범위를 언제나 초월할 수 있으므로 행위 주체들의 상호연결망과 협력 등이 지역적으로 좀더 두드러진다는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 셋째, 로컬 거버넌스가 정착된다고 해서 그것이 지역의 전통적 대의민주주의 자체를 부정함으로써 이를테면 지방의회 대신 시민사회 부분이 이를 대체한다는 뜻이 아니라는 것이다. 정책과정에서 정책의제 설정이나 정책평가 과정에 NGO등의 역할이 더 결정적으로 될 수 있겠고 정책대안에 대한 분석 및 선택 그리고 일부 집행 분야에까지 역할이 증대될 수 있겠으나, 최종 의사결정 및 공식 집행은 여전히 전통적인 공공부분의 권위에 남겨져 있는 것이라 하겠다.

2. 로컬거버넌스의 유형분류



국가적 차원에서의 거버넌스 모형에 대한 연구는 Rhodes(1997)나 Peters(정용덕 의역,1998), 김석준(2000), 정용덕(2001)등의 예에서처럼 찾아볼 수 있지만, 로컬거버넌스 모형에 관한 연구는 그리 흔치 않은 상태라고 하겠다. 이러한 상황에서, 전영평(2003)은 로컬거버넌스 모형 도출을 위하여 공익형 NGO 형성 수준과 정책 참여 네트워크 형성에 대한 정부의 태도를 기준으로 들어 <그림5>와 같이 유형을 분류하였다.

그는 이상적인 거버넌스는 관리 혁신을 추구하는 정부가 공동체내의 자발적 조직 및 시민을 정책 참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화될 수 있도록 구성된 체제를 의미한다고 밝혔다. 이러한 거버넌스는 정부와 시민사회 구성요소들이 정책 사안에 대하여 개방적이고 유기적으로 의사소통할 때 그 성립이 가능하다고 보았다. 이러한 인식은 시민사회의 성장이 세계적 추세가 되고 있는 현 상황에서 시민사회를 중심으로 한 거버넌스의 파악의 중요성을 더욱 부각시키게 되었다.

김석준 등 (2000:80-82)은 시민사회중심의 거버넌스의 대두 이유를 대리인 체제의 실패 및 그에 따른 NGO의 새로운 대리인 역할에 대한 시민사회의 기대로 설

명하고 있는데, 이는 NGO의 정책참여의 당위성과 아울러 NGO와 정부간 관계를 중심으로 한 거버넌스 모형 도출을 위한 좋은 지적 기반이 되고 있다.

그런데 NGO에 의한 대리인적 시민참여와 정책담론이 그 효과를 발휘하기 위해서는 정부와 NGO가 제대로 된 역할과 기능을 수행하여야 한다. 지방정부의 경우에는 정책과정에 공익형 NGO를 참여시켜 정책 네트워크를 공식화하는 일이 필요하며, 정책 참여 네트워크가 제대로 작동되기 위해서는 제 기능을 수행할 수 있는 공익형 NGO가 지방에 잘 형성되어 있어야 한다. 이는 NGO를 포함시키는 정책참여 네트워크에 대한 지방정부의 태도와 지방의 NGO 형성 수준이 그 지방의 거버넌스의 성격을 결정하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 정책참여 네트워크 형성에 대한 정부의 태도와 공익형 NGO 형성의 정도라는 두 가지 기준을 사용하여 4가지 유형의 거버넌스 모형 - 통치형 거버넌스, 대립형 거버넌스, 참여형 거버넌스, 친화형 거버넌스-을 도출하고 그에 관한 설명해 보았다.



<그림 5> 로컬거버넌스의 유형분류
 위기유형 조정위기 위기유형 참여위기

가. 통치형 거버넌스

통치형 거버넌스는 정책참여 네트워크 형성에 대한 정부태도가 부적절하고 동시에 지역에 제대로 된 공익형 NGO가 형성되지 못한 경우에 발생하는 거버넌스 유형을 의미한다. 과거 군사정권 시대의 집권적 정부 통치상황에서는 시민사회와 정책참여 네트워크를 형성하려는 자세를 찾아 볼 수 없었으며, 지역의 공익형 NGO의 형성도 사회불안 세력으로 매도되어 정부 중심의 일방적 통치만이 존재하였다.

이러한 상황에서 지방정부는 중앙정부의 지시와 명령을 충실히 이행하는 존재로 전락하였으며 소수 지방 엘리트층을 제외한 다수 시민들에게는 지배자로 군림하면서 각종 부정부패에 가담하였던 것이 사실이었다. 지방자치 실시 이후 공익형 NGO가

형성되지 못한 지역에서 그리고 그러한 단체의 참여를 부정적으로 보는 상당수의 지역의 자치정부수준에서 일방적 통치현상이 나타나고 있다는 점에서 권위주의적 거버넌스의 설명력이 있다고 하겠다.

한국의 경우 개발 독재 시대의 행정모형에 익숙한 상당수의 시장, 군수들이 권력과 사적 이익 추구를 위해 제왕적 리더십 또는 시장 지배자치를 행사하려 하기 때문에 이러한 유형의 거버넌스는 흔히 찾아 볼 수 있다. 이러한 형태의 거버넌스 상황이 계속되면 시민들은 자치제도나 지방정부에 대한 불만과 냉소를 누적시키게 되며, 급기야 제도나 체제가 부정되는 위기를 맞이하게 되는 결과를 가져왔다.

나. 대립형 거버넌스

대립형 거버넌스는 정책참여 네트워크 구성에 대한 지방정부의 태도가 부정적이지만 공익형 NGO가 형성되어 일정한 참여 욕구가 발생하고 있는 경우에 발생하는 거버넌스라고 할 수 있다. 지난 수년 간 대도시 지역에서는 상당수의 공익형 NGO가 우후죽순처럼 생겨나고 있는데, 단체들은 지방정부의 정책과정의 공개, 감시, 참여, 비판 등을 자신의 주요한 업무로 이해하는 경향이 있다.(전영평,2001; 김태영,1998) 그러나 권위주의적 행정에 익숙해 온 지방 정치가와 공무원들은 공익형 NGO의 정책과정 참여와 공개가 행정 권한에 대한 간섭과 침해로 받아들이는 경향이 있으며 자신들의 업무 수행상의 부조리가 밝혀질 수 있는 가능성을 차단하고자 하는 의도를 가지고 있다. 이러한 상황에서의 양자 관계는 상호불신에 근거한 갈등적 관계로 진행되는 특성이 있다. 특히 자치단체장이 독선적일 경우 이러한 불신과 갈등은 더욱 심화되며, 공익형 NGO는 지방정부 권력의 정당성에 대한 회의와 함께 항의와 시위와 같은 비공식적 통제수단을 사용하게 되었다.

다. 참여형 거버넌스

참여형 거버넌스는 공익형 NGO가 상당히 잘 형성되어 있고 각 단체의 정책 참여에 대한 지방정부의 태도가 긍정적인 경우에 형성되는 거버넌스라 할 수 있다. 이러한 유형의 거버넌스는 시민사회가 성숙되고 지방정부도 민주적으로 운영되는 선진 사회에서 발견되는 형태의 거버넌스이다. 한국의 경우 서울특별시가 대체로 이러한 유형에 가까운 거버넌스 체제를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 서울특별시의 경우 시민의 의식 수준, 인구의 구성, 문화 및 교육적 수준이 여타지역 보다 높고 각종 공익형 NGO들도 잘 발달되어 개방행정에 대한 압력을 잘 행사하고 있다. 이러한 상황에서는 공익형 NGO와 정부간의 불신이 해소되면서 공동생산(co-production) 관계가 가능하게 된다. 그러나 다양한 종류의 공익형 NGO의 정책 참여는 서로 상충되는 요구로 나타날 수 있으며 이는 지방정부로 하여금 많은 시간과 노력을 단체간 요구의 조정에 소모시키도록 할 수 있다.

라. 친화형 거버넌스

친화형 거버넌스는 정책참여 네트워크 형성에 대한 지방정치인의 태도는 호의적이나 지역사회의 시민의식이 낮아 공익형 NGO의 형성이 제대로 되지 않은 경우에 형성되는 거버넌스를 의미한다. 이 거버넌스는 기초 자치단체장이 재야, 노동, 시민운동가 출신일 경우 드물게 나타나는 경향이 있는데 이들은 자신들의 시민운동 노선을 실천하려는 욕구와 더불어 소속집단의 압력 등에 의해 주민참여 친화적 정책 노선을 택하고 있다⁵⁴⁾.

3. 로컬거버넌스의 형성전략

지방정부, 도시정부가 시민단체와 민간기업, 그리고 이익단체, 전문가집단, 일반 시민대표 등을 포괄하는 참여자간의 이익을 추구하는 동반자관계를 형성하고 효과적인 집합행동을 촉진하기 위해서 활용할 수 있는 기술적 방안으로 스토키(Stoker,2000)는 영국의 도시정치에서 사용된 5가지의 기법을 제안하고 있다. 문제는 시민사회의 성장의 밑거름이 되는 사회자본의 기제가 구축되어 있으면 거버넌스의 형성도 그만큼 쉬울 수 있으나 정부가 인위적이고 의도적으로 거버넌스를 구축해 가는 작업속에는 행위 주체간의 여전한 긴장과 모순을 동시에 내포하고 있기 때문에 거버넌스의 실패가 있을 수 있다는 것을 제시하였으며, 참여자간의 이익을 추구하는 Stoker의 5가지 활용기법은 다음과 같다.

가. 문화적 설득

이것은 공동의 비전모색과 전략적 기획을 통하여 동반자적 관계를 촉진하는 것인데 종종 언론매체가 활용된다. 기존에 팽배한 규범들과의 문화지체(cultural lag) 문제, 그리고 정당성 충돌(legitimacy clash)이 문제화된다. 사실상 이 방식은 유럽의 신좌파 지방당국에서 1980년대 초반에 먼저 사용되었고, 1990년대에서 보수당에 의해 채택되었다가 1997년 이후 노동당정부에 의해 반대파와의 동반자관계 확립정책으로 전화되었다

나. 의사전달

영국에서 시행되었던 도시의 만족도 제고 프로그램(City Pride Initiative)과 같이 동반자로 하여금 학습을 촉진하고, 정보에의 접근을 장려하는 방법으로서 상대적으로 사회적 약자이거나 정상적 정치에서 나뉘는 이해를 반영시킬 수 없는 사람들에게

54) 일례로 1995-2002년까지의 남해군수의 주민 친화적 리더십 행사, 양평군수의 시민운동단체에 대한 행정기관 공개 및 유치활동, 울산지역의 몇 개 자치구청장이 보여준 시민운동 단체 친화 리더십은 그들의 출신 - 노동운동, 노동운동가-과 무관하지 않은 것으로 보인다. 문제는 정책참여 네트워크 구성에 대한 지방정부의 태도가 아무리 긍정적이라도 해도 지역사회의 수준의 낮아 제대로 된 공익형 NGO가 형성되어 있지 않아 이 역시 단체장이 자발적 단체의 형성을 독려하고 동원해야 한다는 점이다. 이는 단체장의 시혜적 거버넌스와 유사한 것이라 하겠다.

대한 접근의 기회를 제공 할 수 있다. 그러나 정보공개에 제한이 있다거나 신뢰간
계가 균열되기 쉬울 때 그 사용의 어려움이 있다.

다. 재정지원

과거 미국의 정치기구(political machine)론의 성립과 유지에 선거연합의 구성원
에게 선택적 유인이 제공되었듯이 거버넌스를 조정해 내기 위해서 동반자들에게 재
정지원을 해주는 방법이 있을 수 있다. 재정을 분할하는 방안으로는 80년대말 90년
대 초 영국에서 시행된 도시도전 프로그램(City Challenge), 단일재생 예산제
(Single Regeneration Budget)와 같이 도시의 혁신을 유도하는 프로그램에서 경쟁
입찰(competitive bidding)을 사용하게 될 때 문제가 된다(Mossberger and
Stoker,1999). 경쟁적 과정이 동반자들에게 단기적 자기이익적 행동을 촉진시킴으로
서 계속적 동반자관계의 기초를 무너뜨린다(Jessop,1998) 또한 경쟁 입찰에서의
여러 노력들의 중복, 탈락자에의 부정적 영향, 계량적 평가의 부정확성 등에서 동반
자관계의 약화가 생길 수 있다.

라. 모니터링

동반자의 성과검토(performance review)를 하거나 우수사례개발(best practices)
을 진작시키거나, 정부의 직접적 개입을 위협하는 방식으로 동반자의 성과를 체크
하는 것인데, 지나치게 계획 및 성과측정을 강조하게 되면 과도한 경직화나 조직갈
등이 야기될 수 있다.



마. 구조개혁

준(의사)NGO를 설립하거나, 지역별로 정부의 도시개발 및 주택관련 기구를 설치
하는 것을 말하는데 영국에서는 보수당정권, 노동당정권 모두 새로운 기관설립을
많이 하였으나 이때의 문제점은 과연 그 기관에 누가 누구를 임명하느냐, 그 기관
을 어떻게 책임 있게(accountable) 만드느냐, 어떻게 여러 기관들을 거버넌스의 틀
속에 묶어둘 수 있게 하느냐 의 문제가 발생한다는 것이다. 과편화된 여러 기관들
을 관리하는 새로운 상위 기관을 설립하는 것도 새로운 협력과 조정의 딜레마를 야
기할 수 있다.

이와 같이 로컬거버넌스는 20세기의 시장실패(market failure)에 대한 대응으로
서 정부개입(government intervention)의 확대, 그러나 정부개입의 강화는 또다른
정부실패(government failure)나 정책 실패(policy failure)를 초래하였으며, 이에
대한 대응으로서 최근 거버넌스가 새로운 패러다임으로 논의되고 있다고 하겠다.
이는 규제 중심적 정부역할로부터 공존 또는 공생 중심의 네트워크 구성이라는 의
미로 파악할 수 있으며, 로컬거버넌스 구축을 위한 다양한 모형과 전략이 더욱 요
구된다고 하겠다.

제2절 NGO의 정책참여

1. 정책과정의 구조

정책이란 한정된 재화와 서비스를 합리적으로 배분, 결정함으로써 사회전체를 위한 이익을 증폭, 실현하는 것이라 할 수 있다⁵⁵⁾. 또한, 정책과정⁵⁶⁾이란 지방자치단체가 당면한 문제의 해결을 시도하기 위해 서로 대립되는 이해관계를 조정, 타협하여 목표를 결정하고, 그 목표를 달성하기 위한 일련의 활동을 전개하여, 어떤 성과에 도달하는 복잡한 상호작용의 과정을 의미하고 있다. 이에 따라, 정책과정은 일반적으로 정책의제설정→정책결정→정책집행→정책평가의 4단계⁵⁷⁾로 이루어지는 순환 사이클로 표현할 수 있다. 이하에서는 위의 4단계 정책과정에 근거하여 NGO의 정책참여 방안을 살펴보았다.

정책과정은 기본적으로 지방행정부와 의회를 중심으로 한 자치제도를 축으로 이루어지고 있다. 시민참여도 기본적으로는 자치단체장과 지방의회의 선거에서부터 시작하여 각종 제도를 통하는 것이 기본이지만, 현실적으로 보면 자치단체 위원회 및 심의회에 NGO대표가 위원으로 활동하고 있는 경우도 있다. 그러나 오늘날의 지방자치에서는 제도화된 과정뿐만 아니라 행정의 외부에 있는 시민과의 일상적인 상호작용과정이 중요한 기능을 수행하고 있다. NGO는 ①행정과 기업은 수행할 수 없거나, 몰두하기 어려운 활동을 NGO가 실제로 담당함으로써 정책집행과정에 참여하고 ②시민의 입장에서 여론수렴 과정을 거쳐 이를 행정에 전달하며 ③행정의 활동을 모니터링하는 가운데 잘못된 점을 비판하고 시정함으로써 행정과정 전반에

55) 정책은 정부기관들의 활동에 지침이 되는 원리이며 정부행위를 통해 실현 시키고자 하는 내용으로 정의할 수 있으며 이는 바람직한 사회상태를 실현시키기 위한 정책목표와 거기에 이르는 정책수단으로 이루어진다(박성복 등 2000: 87). 정책연구는 무엇보다 어떤 정책이 의제로 설정되어 정책으로 결정되고 집행되며 이에 대한 평가가 이루어지는 정책과정에 대한 연구에서 출발하는 경우가 많다.

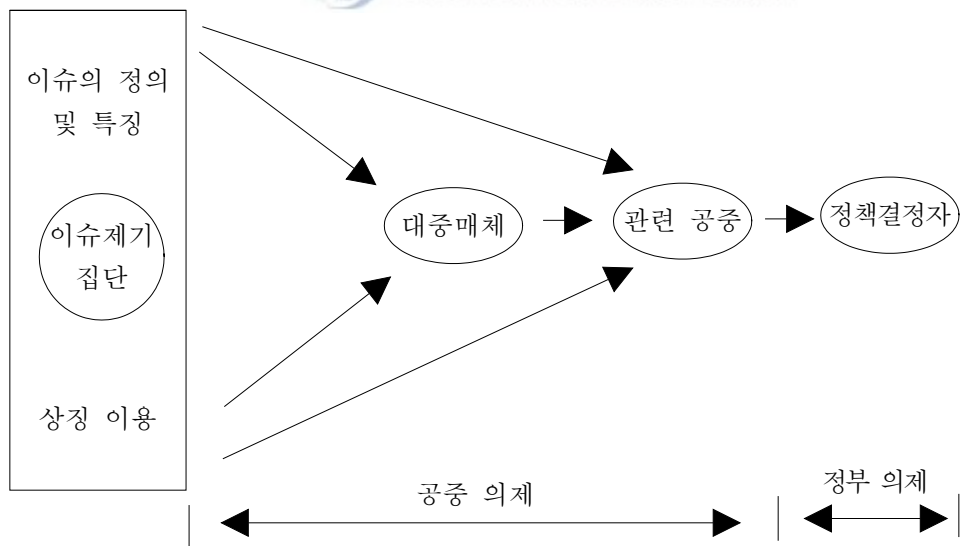
56) 정책학의 대두라 불리는 라스웰(1975)은 정책과정을 7단계로 구분하여 설명하고 있는데 이는 1)정보의 수집 및 처리 2)동원 3)처방 4)행동화 5)적용 6)종합 7)평가의 단계를 의미한다. 라스웰은 이러한 단계간에 환류가 일어난다는 점을 지적하고 있다. 존슨의 경우도 정책연구를 위한 정책과정적 접근법을 통해 정책과정을 1) 문제규명의 단계 2)정책개발의 단계 3)정책집행의 단계 4)정책평가의 단계 5)정책종결의 단계로 구분하고 있다. 그의 분류 중 문제규명의 단계는 사회에서 대두된 문제 상황과 국민의 요구를 파악하여 그것의 해결을 위한 정책을 마련토록 요구하는 단계를 의미하며, 정책개발의 단계는 문제해결의 지침을 마련하고 제시된 정책들을 합법적 정치과정과 규칙에 따라 공식적으로 채택하며 그것을 실현시키기 위한 자원을 확보하는 단계를 포함한다. C. Jones는 이러한 복잡한 과정을 ①문제확인단계 ②정책형성 단계 ③합법화 단계 ④사용단계 ⑤평가단계의 5개 과정으로 구분하고 있으며, Y. Dror는 ①기초정책결정단계 7개과정 ②정책결정단계 7개 과정 ③정책결정축소단계 3개 과정 ④환류과정 등의 18개 과정으로 구분하였다. 한편 W. Solesbary는 ①의제출원과정 ②정부의 정책결정과정 ③정책집행 과정 ④공공평가과정의 단계로 분석하고 있고, J. Anderson은 정책과정을 활동의 기능적 범주로 이루어진 연쇄적 행동유형으로 보아 ① 문제의제기(Problem Formation) ②조직화(Formulation) ③정책채택(Adoption) ④정책집행(Implementation) ⑤평가(Evaluation)등으로 그 단계를 구분하고 있다.

57) 정책과정의 분석은 학자에 따라 다르게 분류되지만, 그 내용에 있어서는 큰 차가 없기 때문에 일반적 정책과정은 대체로 유사하다고 볼 수 있다.

참여하고 있다.

이러한 NGO의 정책과정에서의 참여는 정책 과정상의 변화를 가져오고 있다(이종수 외, 2001: 288). NGO들은 시민여론을 동원해 정책의제 설정에 영향을 미칠 뿐 아니라 대안의 제시, 집행활동의 감시 등을 통해 정책과정 전반에 걸쳐 영향력을 행사하고 있다. 즉, 정책의제 설정단계부터 정책결정, 정책집행 그리고 정책평가단계에 까지 이르는 과정에 영향력을 행사하는 직, 간접적 행위를 의미한다고 할 수 있겠다.

특히 우리나라 NGO들의 정책활동은 특히 정책의제 설정과정에서의 적극적 참여를 통해 구체화되는 것으로 조사되고 있다.(박상필, 2002: 141~170). 정책의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위해 제반 사회문제를 정책문제로 채택하는 과정 즉 사회문제가 전환되는 과정이나 행위로 보았고,(정정길, 1997: 247) Cobb과 Elder는 사회문제가 정책문제화 되는 과정은 여러단계를 걸쳐지며 다양한 경로를 따라서 정부의제(Governmental Agenda)는 설정된다는 것으로 보았다.(Cobb and Elder, 1983). 사회문제가 정책의제화 되기 위해서는 정부가 정치체제 외부의 사회집단이 제기한 이슈를 받아들이는 경우와 정부가 스스로 문제를 인식하여 이를 의제화하는 경우로 나눌 수 있다. 코브 등(1976)은 전자를 외부주도형, 후자를 동원모형이라 구분하고 있는데 외부주도형은 고도의 다원주의 사회에서 정부가 문제 규정 및 우선순위 설정에 비교적 수동적 역할을 수행하는 경우를 의미하고 있다. 한국사회에서 NGO들이 정책과정에 참여한다는 의미는 많은 경우 정책의제 설정단계에서 주도자의 역할을 수행하는 것이라 하겠다. 즉 외부주도에 의한 정책의제 설정을 도모하는 것으로서 이 모형에 대해 좀더 살펴보면 <그림 6>과 같은 절차를 거치고 있다.(박성복외, 2000: 189~192).



자료: 이성복 외.2001.

<그림 6> 외부주도 모형의 개관도

이 그림은 이슈제기, 구체화, 확장, 진입이라는 경로로 특정 문제가 정부의제로 채택되는 과정을 설명하고 있다. 우선 이슈제기는 이 모형의 첫 단계로서 공식적 정부구조 외부에 있는 집단에 의해 매우 일반적인 용어로 쟁점이 제기되는 단계이다. 구체화의 단계에서는 이슈제기에서 표명된 일반적 문제점이 구체적이고 특정한 요구로 변하며, 이러한 요구가 정부의제로 채택되기 위해서는 정책결정자가 압력을 느끼거나 관심을 갖도록 해야 한다. 이에 많은 방법이 있을 수 있으나 이슈를 좀 더 큰 공중으로 확장하고, 이전에 존재하던 이슈들과 결부시킴으로서 가능하다 하겠다. 이슈확장에 성공하면 이슈는 공중의제가 되고 많은 사람들의 관심을 끌게 되는데, 이때 사람들은 정부의 응답이 필요하며, 진입이란 이같이 공중의제에 오른 이슈가 정부의제로 이동하는 것을 의미하고 있다⁵⁸⁾.

이와 같이 외부주도형은 정부 이외의 집단이 문제를 제기하여 이를 쟁점으로 전환시킨 후 다른 집단으로 확산함으로써 공중의제화하여 정책결정자로 하여금 이를 정부의제로 채택토록 압력을 줄 수 있는 상황에 잘 적용될 수 있으며 따라서 평등주의가 잘 실현되는 사회에서 그 효력을 발휘할 가능성이 높아지고 있다. 즉 민주주의가 잘 발달된 경우 외부주도형의 유용성이 더 커지게 되었다(김형렬, 2000: 130~135). NGO단체들의 정책활동에서 가장 중요한 핵심이 이슈확장의 성공여부라 할 수 있다. 이슈확장에 성공하려면 다양한 유형의 정책과정에서의 참여를 필요로 하며, Najam(1999)은 NGO가 정책과정에서 하는 역할을 단계적으로 감시자(monitor), 주창자(advocate), 혁신자(innovator), 서비스제공자(service provider)로 나누고 있다⁵⁹⁾.

2. NGO의 정책참여 방식



NGO의 정책과정에서의 참여를 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분해 보았다. 제도적 참여란 정부의 의사가 중시되고 공식적인 절차를 따라 이루어지는 참여를 말하고, 비제도적 참여란 NGO가 정부의 의사와 관계없이 비공식적인 방법을 통하여 참여하는 방식을 말하고 있다(박상필, 2002, 152). 제도적 참여와 비제도적 참여는 상충관계(trade-off)에 있어서 제도적 참여기회가 많으면 비제도적 참여의 필요성이 그만큼 적어지고, 제도적 참여기회가 적어지면 비제도적 참여요구가 그만큼 많아지게 된다(정세욱, 1984). 제도적 참여와 비제도적 참여를 표로 정리하면 다음

58) 이슈제기 집단은 이슈를 좀 더 광범위한 대중에게 확산시키기 위한 확장전략과 확장된 이슈가 정부의제의 지위를 갖도록 하는 진입전략을 필요하게 한다. 이슈확산 전략의 중심변수는 이슈가 정의되는 방식, 즉 갈등의 범위, 강도, 가시성에 의해 결정된다. 또한 이슈의 확산에는 어떠한 언어와 상징이 사용되는가 하는 것이 중요한 변수인데 감정이 내재된 상징과 결부시키는 것이 일반대중의 호의적 반응을 얻을 수 있는 확률이 높다. 마지막으로 대중매체의 관심이 중요하다라는 것이다.

59) 감시는 NGO가 정책이 원래 계획대로 적절하게 수행되고 있는지를 감시하는 것이고 주창은 NGO가 원하는, 혹은 원하지 않는 정책에 대하여 직접 로비를 하는 것을 의미한다. 그리고 혁신은 NGO가 정책을 개발하거나 정부가 제시한 정책에서 무시된 것을 부각하는 것을 말하고 서비스 제공은 NGO가 직접 사회적 약자에게 서비스를 제공하는 것을 말한다(박상필, 2002: 152)

<표 5>와 같다.

<표 5> 제도성에 따른 NGO의 정책참여 방식 분류

분류	주요 참여방식
제도적 참여	정부회의·위원회 참가, 공청회·청문회 참가, 입법청원, 사법부 고발, 위탁-계약 업무 수행
비제도적 참여	시위, 집회, 캠페인, 서명운동, 유인물배포, 성명서발표, 기자회견, 전화, 투고, 방문, 공청회·세미나개최, 정보제공, 감시활동

자료 : 박상필(2002: 153)

또한, NGO의 정책참여 형태를 법적, 제도적 참여의 보장형태라는 기준으로 다음과 같이 분류하여 보았다.

첫째, 공식적 참여이다. 공식적 정책참여는 NGO의 정책과정에서의 참여가 법적 혹은 제도적으로 보장됨으로써 당연히 참여자가 되어 직접 정책과정에 파트너로 참여하는 것을 의미하고 있다. 공식적 참여는 주로 정책결정 과정에서 가장 빈번하게 발생하지만, 그러나 공식적 참여도 문제의 사안이 국민이나 정책대상 집단이 매우 민감한 이슈로 의식하고 있어 공식적인 정책결정자인 관료나 의회의원이 결정하기에 위험부담이 많을 경우 제도적 장치를 두어 이익단체를 참여 시키는 예가 많다. 공식적 참여의 가장 대표적인 것으로 노사정위원회에 노동조합이 참여하는 형태이며, 지역에 따라 지역발전위원회에 많은 NGO활동가가 참여하여 정책건의를 하는 경우를 들 수 있다.

둘째, 비공식적 참여이다. 비공식적 참여는 정부의 정책결정에 직접 참여하지는 않지만 다양한 경로를 통해 간접적으로 정책과정에 참여하여 영향을 미치는 참여형태를 의미하고 있다. 다시 말해 정책의제설정, 정책결정, 집행, 평가 과정에 민간단체의 장 또는 대표가 정책결정기구나 정책결정권자에게 비공식적으로 의견을 개진하는 수준의 참여를 말하고 있다. NGO는 해당 의회의원을 상대로 의견을 개진하거나 관료를 상대로 의견을 사적으로 개진하여 NGO이 이익을 도모하는 것이 일반적인 비공식적 참여형태라 하겠다.

셋째, 비합법적 참여이다. 비합법적 참여는 넓게 보면 비공식적 참여의 형태에 속한다고 하겠다. 그러나 비공식적 참여는 법적으로 적법한 방식을 통한 참여를 의미하며, 여기서의 비합법적 참여는 법적으로 적법한 방식을 통한 참여를 의미하며, 법의 범주를 벗어나지만 여론동원과 정책결정자의 주위를 환기시키기 위한 불법적 운동이나 시위 등 집단행동을 통한 참여를 의미하는 것으로 규정하고 있다. 법의 범주내에서 하는 운동이나 시위를 통해 정책과정에 영향을 미치는 것은 비공식적 참여의 형태에 속한다고 하겠다. 비합법적 참여는 자신들의 이익을 지키기 위하여 공통적 인식의 기초위에 비합법적인 운동이나 시위를 하는 것으로 주로 정책문제의 인식이 정책담당과 다를 경우, 정책담당기관이 문제의 중요성을 인식하지 못할 경

우, 비공식적 통로를 통해 의견을 전달했음에도 대응이 없을 경우에 문제의 중요성을 인식시키고 정책아젠다가 되도록 압력을 행사하기 위한 방법으로 불법적 집회를 하는 실질적 정책참여를 의미하고 있다. 이는 헌법에 집회의 자유가 보장되어 있다는 측면에서는 합법적이지만 집회를 위한 신고 등의 절차상 이유에서 불법적 집회가 많으며, 경우에 따라서는 정부의 대응을 유도하기 위하여 고속도로 점령 등의 불법적 시위를 함으로써 간접적으로 정책과정에 참여하고 있다. 이러한 참여는 비합법적이지만 여론을 환기시킴으로써 정책당국의 대응을 촉구하기 위한 유효한 수단으로 활용되고 있다(김수석 외, 2000).

3. NGO의 정책과정 참여

이하에서는 정책과정에서 NGO는 어떤 역할을 수행하는가, 그리고 정책과정인 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가에서 NGO는 어떤 역할을 수행하는가를 고찰해보도록 하겠다.

전통적인 정책과정에서 NGO의 존재는 다른 이익집단과 유사한 영향력 혹은 역할로 국한되는 경향이 있었지만, 최근 국내외에서 NGO의 정책과정 참여와 영향력 행사가 급증함으로써 OECD(2000)의 보고서들은 정책과정에서 NGO의 존재를 주목할 만한 실력행사자로 간주한다. 정책과정의 산출물로서 산업정책, 노동정책, 환경정책, 보건복지정책 등 여러 가지 정책들이 집행되고 정책평가가 이루어지는 제 과정속에 참여하는 정책행위자들, 여기서 정부부처와 여러 분야별 NGO들의 상호작용과정을 분석한다면 정부와 NGO관계 및 정책과정에 있어서의 NGO 역할을 설명하고 예측할 수 있다. 그러므로 여러 가지 분야별 정책들이 의제화되고 결정되어 집행되고 평가되는 정책과정은 정부와 NGO관계 및 정책과정의 NGO 역할을 분석할 수 있는 분석영역이라고 할 수 있다(배응환, 2000: 87).

이에 따라 NGO의 정책과정에서의 역할 및 정책참여 사례에 초점을 맞추는 연구도 나타나고 있다. 이 경향의 연구는 특정 정책문제를 매개로 하여 NGO의 참여가 갖는 일반적인 의의를 거시적 차원에서 규명하거나, 이러한 참여가 정책적 합리성을 높인다고 지적하며, NGO의 정책 참여가 실제 정책의 효과성을 높이기 위해서 필요한 전략은 무엇인지를 규명하는데 연구를 집중하고 있다(김준기, 김정부, 2001: 199). 그런데 아직까지 우리나라의 NGO 활동은 정책집행과정에 집중하는 경향이 있다고 하겠다.

실제 임승빈(2001)은 환경NGO의 정책참여과정을 연구했는데, 그에 의하면 NGO는 정책결정과정에 참여하는데 이것은 주로 정부의 각종 위원회에 참가하는 것이라고 하고 있다. 그러나 그 참여방식이 의견개진에 그치고 있고, 위원들의 역할 자체가 심의, 자문역할에 그치고 있는 한계점이 있다며, 정책집행과정에서의 참여는 주로 민간위탁을 통해 이루어지며, 지방자치단체 수준의 정책과정에서는 정책입안단계에서도 참여하고 있다고 보았다.

NGO의 정책과정 참여를 단계별로 설명하면 다음과 같다.

가. 정책의제설정 단계에서의 NGO 참여

의제설정은 선출직 공무원 및 임명직 관료에 의해 주도되는 과정으로 Dunn(1994)은 이들 공직자들이 공익문제를 공공의제로 설정한다고 설명함으로써 제도권 밖에 위치한 NGO의 의제설정 역할을 중시하지 않았다. 그러나 Berry(1999)의 분석에 의하면 미국 의회 청문회에서 NGO들이 노조와 기업단체보다 의제설정에 더 큰 영향력을 미치고 있다고 하였다. Berry는 그 증거로 언론에 보도되는 공공의제 설정 혹은 여론 형성 과정에서 NGO가 기업단체, 노조 등에 비해 압도적인 영향력을 행사한다는 자료를 제시하고 있다⁶⁰⁾.

임승빈(1999b: 12~13)은 NGO의 역할을 크게 정책과정에서의 파트너역할, 정책제언자 역할, 국제사회의 일원으로서 국제적인 협조적 역할등의 세 가지를 제시하고 있다. 그러나 본 연구의 관심은 정책과정에서의 파트너 역할, 정책제언자 역할등에 관심을 가지고 있으므로 여기서는 이들만을 고찰해 보았다. 정책과정에서의 정책제언자(Advocacy)역할⁶¹⁾이란 정책의제 설정과정에서 NGO가 시민들의 요구사항을 관철시키기 위해 여론 형성을 하거나 정책대안을 제시하는 역할을 의미하고 있다. 일반적으로 의제 설정에서 NGO의 역할이란 공익문제의 고발, 여론 형성 및 주도의 역할, 정치인 및 관료에 대한 공공의제 제시 등으로 나타나고 있다⁶²⁾.

나. 정책결정 단계에서의 NGO 참여

정책결정은 정책대안이 입법부의 다수결, 행정기관 책임자들의 합의 혹은 법원의 결정에 의해 채택되는 과정이다. 따라서 NGO의 영향력은 직접적이기보다는 간접적이고, 제도권에 대한 접근이 공개적이거나 보다 폐쇄적이라고 볼 수 있다. 그럼에도

60) 선출직 및 임명직 공무원들이 문제해결을 위한 대안을 형성하는데 주도적인 역할을 하며 NGO 및 이익집단 등은 보충적인 역할을 한다는 것이 통설이었다. 그러나 Berry(1999)의 연구는 NGO의 역할이 급증하는 추세라고 지적한다. Berry는 미국에서 NGO가 기업, 이익집단, 노조보다 더 막강한 의제설정자의 역할을 하고 있다고 주장한다.

61) Advocacy활동은 사회문제소재 및 원인을 파악하여 시정을 호소하는 행동이라는 사전적 의미가 있다. NGO의 주요 역할에서의 Advocacy활동은 사회적 수요발생원인을 파악하여 정부정책 우선순위 결정과정에 반영시키려고 정책제언을 하는 것이다. 일반적인 Advocacy활동 유형은 ①법률제정 및 규제 등에 대해서 영향을 미치는 행위 ②정부의 서비스프로그램에 영향을 미치는 행위 ③정부로부터 자금 확보하기 위해 영향을 미치는 행위 ④각 조직의 서비스수혜자에 대해 좋은 조건을 확보하기 위해 영향을 미치는 행위 등이다.(임승빈, 1999b: 13)

62) 사례로 1998년 여름 집중호우로 인한 피해로 의정부에서 전체 10만 가구 중 1만가구가 피해를 입고 16명이 사망하는 등 다수의 사상자가 발생한 사건을 들 수 있다. 이에 '의정부참여연대시민광장'은 비 피해를 조사하여 의정부 수해 진상보고서를 의정부시에 제출했다. 조사결과 비 피해가 중량천 복개 뒤 준설작업을 하지 않는 등 상당부분 인재에 의한 것임이 판명되자, 이 단체는 피해지역 주민들과 연대하여 한진한 도시를 위한 의정부 시민연대 조직을 결성하고 의정부시와 건설업자에게 그들의 조사결과를 알리고 문제해결을 촉구하였다. 처음에는 책임을 회피하던 시당국은 결국 공식 조사용역을 발주하기로 하고 예산 3억원을 배정하였다.(www.hani.co.kr)

도 불구하고 NGO의 영향력은 정책결정에 필요한 전문지식과 자문의 제공, 시민의 여론과 정보의 제공, 전화·이메일 등에 의한 정책 결정층에 대한 압력, 참고인 자격으로서의 간접적인 영향력 등으로 나타난다고 보고 있다⁶³⁾.

임승빈(1999b: 12~13)에 의하면 정책결정단계에서 NGO의 역할은 크게 두 가지로 나뉘는데 정책결정자들에게 문제해결을 위한 전문지식을 제공하거나 문제의 환경에 대한 정보수집 및 제공이 그 한가지이고, 정치적 지원을 빌미로 정책이 결정되도록 압력을 행사하는 것이 나머지 역할이라고 하고 있다. 그런데 정책결정과정에서의 참여라는 틀로 보면 시장, NGO대표가 정부의 위원회에 참여하여 의견을 개진하는 것이 가장 보편적이라고 볼 수 있다. 그러나 위원회에의 참여를 보장하는 제도적 장치가 있음에도 불구하고, 이들 위원회를 진정한 의미의 참여기구로 볼 수 없게 만드는 몇 가지 문제점들이 있다. 즉, 위원회 구성원은 고위공무원들이 대다수이며 위원의 임명권이 관련부처에 있어 외부인사 선정의 경우에도 정책이 의도하는 곳에 뜻이 맞는 인사가 주축이 되며, 기능과 권한의 문제를 볼 때에도 의사결정기구로서의 성격을 갖는 것이 아니라, 심의와 자문의 기능만을 갖기 때문에 정책결정과정에서의 진정한 참여기구로서의 의의를 갖지 못하고 있는 실정이라 하겠다(임승빈, 1999b: 101~106)

다. 정책집행 단계에서의 NGO 참여

정책집행은 일반적으로 재원과 인력을 동원하는 행정기관의 독점적인 과정으로 이해하여 왔다. 그러나 최근의 민간화(Privatization), 외부용역(Contraction-out), 제3자정부 등의 강력한 추세는 정책집행이 행정기관에 의해 독점되기보다는 영리기업과 NGO 등 비영리기관들과 공유하는 방향으로 발전되고 있다는 것을 알 수 있다. 임승빈(1999b: 106)에 의하면 정책집행에서 국가와 NGO간의 가장 대표적인 결합 방식은 민간위탁이라고 보았다. 민간위탁의 상황은 중앙정부적인 차원에서는 권한의 위탁이 주로 실시되고 있으나, 지방정부의 정책집행부문에서는 사회복지관, 체육시설의 관리 등 정책집행부문에서 점차적으로 YMCA등의 NGO가 공공시설의 위탁수행자로서 역할을 수행하고 있다. 또한 하수종말처리장 등 환경시설에서는 민간회사가 위탁수행자로서 정책집행에서 역할을 수행하고 있으므로 정책집행과정에서는 국가, 시장, NGO간에 공동생산방식이 늘어나고 있는 추세라 하겠다. 그러므로 정책집행에서 NGO의 주요역할은 정부기관이 공급하기 어려운 서비스의 공급, 정부기관보다 효율적인 서비스를 제공하는 영역에서의 활동, 정부기관보다 효율적인 서비스를 제공하는 영역 등으로 구분할 수 있다.

그리고 정책집행과정에서 많은 참여가 이루어지는 이유는 정책집행에 NGO의 참여

63) 1994년 결성된 강원도 동해시의 백두대간보전회는 국내최대 시멘트 생산지인 동해시 인근이 환경파괴가 심각한 지경이라는 것을 인식하고 이를 일반시민들에게 알리기 위해 큰 피해가 예상되던 자병산에서 시민 등산대회를 열기도 하고, 백두대간 이론가들을 초빙하여강연회를 개최하고, 청와대와 국회에 탄원을 하기도 하였다. 이러한 결과로 요지부동이던 산림청이 1995년 12월에 업체에 대한 국유림사용허가를 철회하는 결정을 내렸다.(www.hani.co.kr)

가 다수의 장점을 지니고 있기 때문이다. 임승빈(1999b: 19~20)은 정책을 집행하는데 있어서 NGO 활용의 이점을 다음과 같이 들고 있다. 첫째, NGO의 활용은 인력과 예산의 부족을 충당할 수 있는 능동적인 인력활용의 대안으로서의 기능을 수행한다는 것이다. 둘째, 관료제가 갖는 문제로서 획일적인 행정, 개별성이나 창조적 행동의 억제, 형식주의 등 관료주의적인 행정조직이나 공무원의 행태를 보다 시민 위주로 쇄신할 수 있는 개혁의 계기로서 NGO활동을 활용할 수 있다는 것이다. 셋째, 정부의 서비스전달에 NGO를 참여시키는 것은 서비스활동의 성과를 높일 수 있는 좋은 제도적 장치라는 것이다. 넷째, NGO의 기술이나 전문성을 활용하여 특별한 프로젝트나 조사, 일상업무 등을 수행함으로써 공무원들이 시간적 여유를 가질 수 있고, 이에 따라 공무원들이 그들의 전문적인 업무에 열중하게 할 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이라 보았다.

이러한 이점으로 인하여 지금까지의 연구경향은 의제설정과정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등의 정책과정 가운데 특히 정책집행과정에 한정된 분야에서의 분석을 시도하는 연구들이 대부분을 차지하고 있다. 이러한 이유는 공공영역에서 NGO의 역할이 비대해져가고 있다는 점은 주지의 사실이나 활동영역이라는 관점에서 보면 정책집행적인 부문에서 NGO활동이 많았다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 정책집행과정에서도 NGO이 역량을 활용하는데 저해요인이 있다. 요인으로서 정부의 NGO 지원조직의 다원화, NGO에 대한 재정지원이 투명성, 형평성 결여, 자원봉사 활동의 인센티브로서 사회보상제도의 미비, NGO 자체의 관리 및 운영상의 문제 등을 지적하고 있다.

라. 정책평가 단계에서의 NGO 참여

정책평가는 법적 요구사항에 대한 충족, 정책목표달성 여부에 대한 판단을 하는 과정으로 NGO와 직접적으로 관련되지 않은 과정으로 볼 수 있다. 그렇지만 무수한 정책사례에서 NGO들의 정부정책 비판, 감시, 모니터링 역할이 크게 늘면서 NGO가 사회의 주요한 정책평가자로서의 위상을 갖추고 있다고 보는 것이 일반적이라 하겠다. 정책평가에 대한 외부 평가자로서의 NGO의 역할은 정책에 대한 정부의 책무성 추궁, 정책의 유지 혹은 폐지의 요구, 정책의 수정, 혹은 보완의 압력, 정책의 축소 혹은 확대의 요구 등으로 제시되고 있다.

임승빈(1999b: 13~14)에 의하면 정책집행이후의 단계에서도 NGO의 역할이 최근 두드러진다고 보았으며, 이 단계에서 NGO는 집행된 정책의 오류를 수정하고 변경시키려 하며, 수행중인 정책에 대한 지속적인 감시자로서의 역할을 담당하고 자신들의 견해가 효과적으로 정책에 재투입 되도록 시민들을 교육시킨다고 설명하고 있다.

이를 요약하면 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

<표 6> 정책과정에서의 NGO 참여

정책과정	주요 내용
정책의제 설정	주민의견을 수렴하여 간담회, 공청회 등에 참여하여 정책사안의 투입
정책결정	정치적, 지적 수단을 통한 정책결정에 개입
정책집행	다양한 서비스를 주민들에게 제공하도록 함으로써 공공서비스의 질적 향상
정책평가	정기적인 지방선거나 종합적인 실적 평가

※필자가 구성



제4장 NGO의 정책참여 사례연구

제1절 국외사례

1. 영국 셰필드시의 CIQ 사례

셰필드시는 영국의 중북부 요크셔 지방에 위치한 중소도시이다. 이 시가 오늘날 세계적으로 명성을 얻게 된 것은 시정부가 추진한 지역문화산업 육성전략이 지방 도시로서는 드물게 성공한데 기인하고 있다. 셰필드시는 철강산업에 의존해온 전통적인 공업도시로서 철강 및 금속산업의 경기침체 상황에서 문화산업을 육성하여 지역경제 및 도시개발에 성공하였다. 특히 시정부와 지역 상공단체, 지역주민, 지역 NGO들의 거버넌스에 의해 문화산업지구와 산업네트워크를 개발하여 문화 산업체들의 지역 내 창업과 입지를 지원해 왔다. 셰필드시는 EU내에서도 모범적인 도시개발 성공사례로 손꼽히고 있으며, 중소도시에서도 문화산업을 전략적 기반산업으로 육성할 수 있음을 보여주고 있다. 최근 몇 년간 셰필드의 문화산업지구 프로젝트는 유럽공동체와 영국정부에 의해 도시 내부경제 재활성화의 가장 우수한 모델로 평가되어 왔다⁶⁴⁾.

셰필드 시당국이 지난 10여년간 지역경제 활성화와 도시개발 수단으로 문화산업을 전략적으로 육성해온 과정을 살펴보면 다음과 같다.

셰필드시의 문화산업개발의 효시는 1986년 시정부에서 운영하는 레드테이프 스튜디오의 개국이였다. 이는 철강금속산업의 붕괴로 실업이 증가하는 시기에 의회가 리허설과 녹음실을 운영하는 것이 과연 적절한 것인가에 대한 의구심으로 인해 많은 비판을 받았다. 그러나, 이에 대해 시의회는 문화산업이 경제재편을 위한 기초가 된다는 사실을 강조하여 이 전략을 옹호하였다.

이후 1998년 셰필드 시정부는 황폐한 산업지역에 새로운 활기를 불어넣기 위해 문화 및 미디어, 첨단산업을 기반으로 하는 신경제전략을 수립하고 구공업지역을 CIQ로 지정하였다. 이 과정에서 시정부는 민관 협력적 개발방식을 본격적으로 도입했다. CIQ 개발은 셰필드시의 구공업지역을 재개발하여 문화산업을 유치하는 전략으로서, 시정부는 구 공업지역의 일정구역을 지정하고 그곳의 비어있는 빌딩들을 개량하여 문화기업들에게 제공하였다. 시정부는 자체의 자산과 토지주식, 계획집행 권한을 활용하여 버스와 전철역이 가까우면서도 도심의 외곽에 위치한 CIQ 내에 문화산업 및 미디어산업이 집적하도록 지원하였다.

이 때 CIQ내의 레드테이프 스튜디오 인근에 시청각 기업센터가 설립되었다. 또 금속 가공공장으로 이용되던 건물을 첨단기업들에게 업무공간과 네트워크를 공급하는 셰필드 사이언스파크로 변화시켰다. 그리고 CIQ내 케닝빌딩은 CIQ 개발과정의

64) 한국지방행정연구원, 2000. 지방문화산업육성방안

다음 단계를 위한 기회를 제공하였다. 장기적인 프로젝트 관리에 대한 복잡한 협상 후에 시의 환경국과 패터노스터사는 문화산업 작업센터를 공동개발하였다. 이 센터는 CIQ내에서 집적이익과 네트워크를 활용하려는 70여개의 문화기업들에게 생산 공간, 사무실 그리고 전시실을 제공하였다.

여기에는 지역대학들의 참여도 적지 않은 역할을 하였다. 웨필드시에는 2개의 대학과 단과대학이 위치하고 여기에 대규모 학생인구가 밀집해 있다. 특히 할렘대 노던미디어스쿨의 존재는 이 지역 문화산업 발전에 큰 역할을 해 왔다. 이 대학의 주캠퍼스는 점점 CIQ내로 확장해 왔고 새로운 문화연구 스쿨을 교외지역에서 CIQ 내로 이전할 계획을 통해 새로운 문화캠퍼스를 만들겠다는 구상을 추진하였다. 또 대학에 속한 미디어 교육훈련 시설 및 연구업적이 높은 연구소들은 교육과 연구, 기술개발에 상당하게 기여하고 있다.

그 결과 웨필드시의 CIQ내에서 문화산업부문이 지속적으로 성장해 왔다. 여기에는 문화산업체들과 관련 조직들로 요크셔 아트스페이스, AVEC, 문화산업 작업센터, 그리고 웨필드 사이언스파크 등 4개의 시설에 모여 있다. 많은 문화산업 관련 기업들이 CIQ에 정착하였는데 이 기업들은 문화산업네트워크와 최근 인트라넷으로 사업체들을 다양하게 연계하는 와이어드 워크플레이스사에 의해 공식적, 비공식적으로 연결되었다.

웨필드시의 문화산업육성은 거의 모든 부분에서 시민들과 지역NGO, 지방기업들 그리고 관련기업들이 협조하여 진행하고 있다. 예컨대 웨필드의 문화산업육성 장기 계획은 민관의 다양한 검토과정을 거치고 있다. 또 CIQ 를 종합관리하기 위해 설립된 CIQ개발기구의 경우 7개의 핵심활동들을 가지고 있는데 이러한 핵심활동은 거의 외부전문가들이 수행하고 있다. 그리고 시정부에서 지원하는 사업 및 문화기업을 위한 행동도 민간의 참여에 의해 이루어지고 있다.

CIQ는 현재 CIQ 개발기구가 관리하고 있는데 웨필드시는 CIQ의 종합적 관리를 위하여 1999년 8월 비영리법인으로 CIQ개발기구를 창설하였다. CIQ 개발기구는 CIQ의 성장에 따라 이를 종합적으로 관리하는 독립기구로서 문화기업 중역들로 구성된 파트너십 위원회를 가지고 있다. 이 기구는 CIQ의 토의 안건을 개발하는 일을 하며 CIQ의 이익을 촉진하고 교육, 지원 및 옹호하는 일을 수행하고 있다.

이상의 사례에서 보듯이 웨필드시의 문화산업 육성은 기본적으로 시정부에 의해 주도되었지만 여기에는 지역내 시민 및 지역NGO, 그리고 기업들의 참여가 대폭적으로 이루어졌으며, 그것은 전형적인 거버넌스적 접근이라 하겠다. 오늘날 지역산업 육성정책에 있어서 시정부의 독주는 성공적인 결실을 가져오기 힘들다고 하겠다. 즉, 기업들은 상호 복잡한 네트워크를 형성함으로써 산업적 혁신과 경쟁력을 확보할 수 있기 때문이다.

2. 미국 뉴욕시의 실리콘벨리 사례

실리콘벨리는 세계 최고의 뉴미디어 집적지로 급성장한 뉴욕 맨해튼 중남부 지역 일대를 일컫고 있다. 실리콘 벨리라는 명칭은 1990년대 초부터 쓰이게 되었다고 하지만, 이 지역이 급속하게 성장하기 시작한 것은 인터넷이 대중화되기 시작한 1993년부터였다. 실리콘벨리 지역은 1960년대 이후 서서히 재개발되어 공동화되어 가던 도심을 가장 성공적으로 재개발한 사례로 꼽히고 있다⁶⁵⁾.

이러한 도시 재활성화 과정에서 주목할 부분은 지방정부와 민간의 긴밀한 협력 하에 실리콘벨리가 형성되었으며, 뉴욕시의 실리콘벨리 개발은 쇠락하는 대도시 중심업무지구의 재활성화를 추진하는 한편 새로운 산업기반을 강화하려는 지방정부의 프로젝트에 민간의 참여가 맞물리면서 불과 수년만에 세계적인 뉴미디어 산업지구를 형성한 사례라 하겠다.

실리콘벨리의 개발과 민관협력적 거버넌스의 전개과정을 구체적으로 살펴보면, 실리콘 벨리 개발의 실제적인 전략은 뉴욕시 정부와 민간이 공동참여하여 1994년 12월에 수립한 로우어 맨해튼 재활성화 계획(Lower Manhattan Revitalization Plan : LMP)이다. 이 계획은 맨해튼의 재활성화를 위해 줄리어니 뉴욕시장이 지원하는 비전으로 제시되었고, 1995년 초에 다운타운 일대를 사업개선지구(Business Improvement District: BID)로 지정하였다. 그리고 그 관리, 운영을 위하여 지역NGO인 다운타운 뉴욕연대(Alliance for Downtown New York)가 설립되었다. 다운타운 뉴욕연대는 사업개선지구를 조성하고 운영하는 주체가 되었다.(New York New Media Association, 1996)

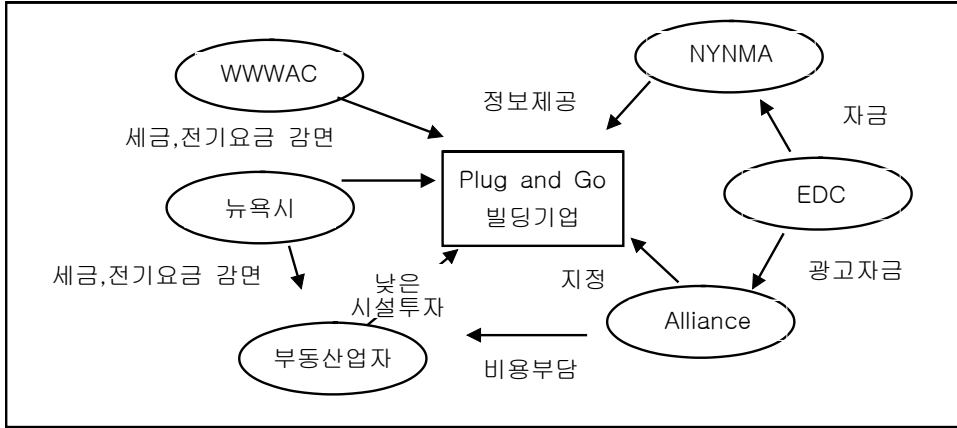
이들은 플러그앤고(Plug and Go)프로그램 개발을 하였다. 플러그 앤 고 프로그램은 정보기술지구내 컨텐츠 기업을 집적시키기 위하여 뉴욕경제개발연합(EDC), 다운타운 뉴욕연대 및 다운타운에 자산을 가지고 있는 다수의 부동산업자에 의해 고안된 민관 파트너쉽(Public-Private Partnership)형태의 부동산 프로그램이다. 이 프로그램은 이 지구의 인프라와 건물의 재개발, 세제 및 임대료 지원을 통한 뉴미디어 기업의 유치전략으로 구성되어 있다.

또한 실리콘벨리의 발전에는 민간이 주도하는 혁신 네트워크의 형성과정도 매우 중요한 역할을 하였다. 1994년 설립되어 뉴욕시 멀티미디어 기업의 최대연합조직이 된 뉴욕 뉴미디어협회(New York New Media Association : NYNMA)는 멀티미디어 산업에 종사하는 다양한 이해당사자들이 함께 모여 상호 네트워크를 구축하는 것으로서 이를 통해 실리콘벨리의 활성화에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다

이상의 실리콘벨리 발전과정을 살펴보면 실리콘벨리가 멀티미디어 분야의 핵심적인 산업지구로 발전한데는 무엇보다도 지방정부와 NGO간의 협력적 거버넌스와 이를 통해 구축된 효과적인 전략이 중요한 역할을 하였음을 알 수 있다. 이 지역의 형성과정에서 시정부 및 주정부와 민간의 공동노력은 가히 모범적이어서 세계 여러

65) 김복한. 2000. 맨해튼의 첨단기지, 실리콘벨리, 권오혁 엮음, 신산업지구, 도서출판 한울

지역에서 모방되고 있다. 실리콘벨리 개발은 쇠퇴해 가는 도심을 어떻게 재활성화할 것인가 하는 문제에 대해 대단히 효과적인 대안을 제시했다. 특히 새로 성장하고 있는 뉴미디어산업을 일정한 지구내에 집중시킨다는 전략은 획기적이면서도 적절한 것이었다.



자료: 서울시정개발원, 2001.

<그림 7> 플러그 앤 고 프로그램과 실리콘벨리 정책 연계망

뉴미디어 기업들은 전문적인 생산네트워크를 요구하는 동시에 각종 도시적 서비스활동의 지원을 필요로 하기 때문에 뉴미디어기업을 쇠락한 도심지 내로 집적시키는 구상은 탁월한 발상이었다. 더욱이 이를 실현하기 위해 제시된 각종 수단도 성공적이었다. 즉 인프라와 건물이 리모델링, 세금감면과 임대료 지원은 뉴미디어기업들이 우선적으로 요망하는 사항을 효과적으로 정책에 반영한 것이었다⁶⁶⁾.

이렇듯 목표지향적 전략이 수립되고, 저렴하면서도 효과적인 정책수단들이 개발되어 추진된 것은 민관협력적 거버넌스 구축에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 실리콘벨리 개발은 지방정부와 민간의 협력 및 조화가 정책적 효율성을 배가

할 수 있음을 보여주는 전형적인 사례라고 할 수 있다.

제2절 국내사례

1. 광주시의 무등산 온천개발반대 사례⁶⁷⁾

1980년대 말부터 활성화된 여가 문화의 확산과 지방자치제의 시행은 개발의 욕구를 증폭시켜 무등산을 둘러싼 개발과 보존의 갈등이 대거 분출되는 계기가 되었고

66) 한국지방행정연구원, 2000. 지방문화산업육성방안

67) 김희송, 2003. 환경정책과정에서 NGO역할에 관한 연구 - 광주무등산 환경정책 사례에서 시민사회단체 참여를 중심으로 -. 성공회대학교 시민사회복지대학원 석사 학위 논문, 참조

1990년대 광주지역 환경 이슈 가운데 많은 부분은 무등산을 배경⁶⁸⁾으로 한 것이었다. 무등산 훼손 논란에도 불구하고 제2순환 도로 1구간 무등산 관통도로, 라인빌리지, 지리산 유원지, 청풍쉼터는 결국 무등산에 들어섰으며, 지금도 운림온천문제, 의제로 확장공사, 방송통신시설 통합문제로 논란이 진행되고 있다.

이러한 개발압력에 맞서 시민의 힘으로 무등산을 지키자는 여론은 무등산보호단체협의회라는 시민단체를 출범시킨 배경이었다. 동전의 양면과 같은 광주시민의 무등산에 대한 절대적인 사랑과 개발욕구에 분출은 광주시가 환경정책을 수립하는데 있어 무등산 문제를 우선순위로 고려하면서도 구체적 정책실행은 어렵게 하는 요소가 되었다.

운림온천 개발사업은 무등산자락에 대규모 온천장과 호텔을 건립하겠다는 사업으로 1990년 온천지구지정 이후 온천개발을 둘러싸고 10여년이 넘게 시민단체와 행정, 시민단체와 기업, 기업과 행정간의 갈등 등 복잡한 갈등양상을 표출하고 있는 광주지역의 대표적인 현안이라 하겠다. 이렇듯 무등산을 둘러싼 여러 환경정책 중에서도 운림온천 사례는 가장 복잡한 갈등양상을 보이고 있으며, 복잡한 갈등만큼 시민적 관심과 NGO의 참여가 활발했던 대표적인 무등산 환경정책사례로 NGO, 행정, 기업의 참여와 역할을 고찰하여 보았다.

무등산 온림온천 개발을 둘러싼 행정, 기업, NGO의 갈등은 근본적으로 무등산이 지니고 있는 가치와 이용방향에 대한 지역사회 구성원들간의 합의와 이해가 형성되지 못한데서 기인하는 것으로 개발가치와 보존가치의 대립이라고 할 수 있다.

이러한 갈등이 표출된 배경에는 온천지구 지정 정책결정과정에서 충분한 여론수렴과 시민단체의 참여가 이루어지지 못한 것이 큰 이유가 되었다. 즉 무등산의 훼손을 초래한 온천지구 지정이라는 중요한 정책이 결정되는 과정에 정책결정과정은 물론 의제설정과정에도 시민참여가 없었다는 것은 필연적으로 이후 갈등을 내포한 정책결정이었다고 볼 수 있다. NGO는 온천지구지정 이후 온천개발이 추진되는 정책집행단계에서 온천개발에 대한 반대자의 입장에서 개입을 하였고 개발권자 측에서는 개발을 할 수 있는 모든 법적인 조건을 구비했는데 정작 개발 단계에 와서 문제제기를 하는 것은 개발사업을 방해하는 것으로 사유재산권 침해라고 간주하였다.

이렇듯 시민단체와 개발권자 사이에 직접적인 갈등이 촉발된 원인은 온천개발을 둘러싼 갈등의 단면도 있지만 정당정치 부재라는 한국적 현실에 기인한 측면도 있다고 하겠다. 온천개발에 대한 시민들의 의사를 정당과 정치인이 정치와 정책에 반영하지 못한 상황에서 시민단체가 직접적으로 정치적 의사를 전달하려는 과정에 개발업체와의 갈등이 더 증폭되었다고 할 수 있다.

온천개발의 한 당사자인 광주시는 당초 개발에 대한 우호적 입장에도 불구하고 온천개발에 대한 부정적 여론과 시민단체의 반대가 본격화된 이후에는 아무런 행동도 취하지 않은 채 미온적인 자세로 일관하고 있다. 이는 선거를 의식해야 하는 지

68) 논문에서는 제2순환도로 1구간 무등산 관통도로 건설 논란, 운림온천개발 문제, 라인빌리지 건축문제, 무등산 정상 개방과 군부대이전 문제, 무등산 정상 방송통신시설 통합 문제 등을 예로 들고 있다.

방정부가 비록 온천개발을 추진할 의사가 있더라도 개발에 대한 강력한 반대가 있는 상황에서 무리를 해서 추진할 필요를 느끼지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 광주시의 이러한 비행동은 실제 마땅한 정책수단을 갖지 못한데 기인하고 있다. 다시 말하면, 개발 반대의 입장에서는 온천지구 지정철회를 주장하지만 개발권자는 지정철회 문제에 대해 정책의 일관성 문제를 거론하며 손해배상 청구를 비롯한 법적 불복을 예상할 수 있기 때문에 이런 상황에서 광주시는 자신이 용인한 온천지구지정 철회 등 다른 정책수단을 쉽사리 활용하기 힘든 조건에 처하고 있다.

2. 제주도의 북한감귤보내기 운동 사례

제주도민들이 인도적 차원의 북한 동포 돕기 운동을 시작한 것은 1997년부터였다.

그해 4월 제주지역 9개 NGO들은 큰 물난리와 식량난으로 고통당하고 있는 북한 동포들에게 인도적 지원활동을 하기로 결의하였다. 제주YMCA 강당에서 발족된 북한동포돕기 제주운동본부는 옥수수죽 먹기, 그림판매진, 단체 및 거리 모금등의 다양한 사업들을 통하여 당시 지역 NGO모금으로서는 큰 액수인 2,000여만원을 모금하여 성금 전액을 국제 적십자사를 통하여 옥수수 가루를 구입하여 북한 지역에 보내게 되었다.

또한, 그즈음 제주감귤의 과잉생산으로 생과의 처리를 고심하던 중 제주사회일각에서는 감귤이 전혀 나지 않는 북한에 감귤을 보내주는 것이 어떨까하는 이야기가 회자되어 왔었다. 북한은 국제사회에서 정치적으로는 가장 폐쇄된 사회이고, 경제적으로는 가장 도움을 필요로 하는 빈곤국가이면서 군사적으로는 도발의 위험성이 가장 높은 곳이다. 하지만, 우리 제주도에 남아도는 감귤을 북한에 보냄으로써 식량위기로 고통을 받는 북한 동포를 돕는 동시에 남북한 화해무드를 조성하여 도발위험을 덜고 더 나아가서는 제주의 감귤 맛을 알려 앞으로 시장개척의 의미도 가질 수 있었다. 따라서, 1998년 제주도는 남는 감귤100톤을 대한적십자사를 통해 북한에 지원함으로써 감귤 대북지원의 물꼬를 열기 시작하였다. 1999년도부터는 제주감귤을 북한에 보내는 본격적인 제주도민운동으로 바뀌게 되었다.

당시 제주경실련의 민주교육 아카데미 프로그램의 강사로 제주를 방문한 우리민족 서로돕기 운동본부의 서경석 목사는 이러한 분위기를 감지하고 북한에 감귤 보내기 운동을 제주 시민단체협의회가 주축이 되어 제주지역 NGO와 함께 잉여 감귤들을 제주항구까지만 선적하여 주면 우리민족서로돕기운동본부에서는 북한 남포항까지 운반하겠다는 제안을 하였다. 이에 사업의 규모와 성격상 지역NGO 자체사업으로는 부담을 느낀 제주시민단체협의회는 성공적인 결과를 얻기 위해서는 종교계의 적극적 참여가 필요하다 여겨져, 당시 제주기독교 교회협의회 회장이었던 제주영락교회 담임 목사인 김정서 목사에게 북한에 감귤보내기 운동을 종교계가 앞장서서 적극적으로 해주도록 제안하였다. 김 목사는 다소 어려움이 예상되었지만 큰 의미와 가치가 있는 일이라 생각하여 원칙적으로 북한에 감귤보내기 운동을 제주시

독교교회협의회가 주도하며 타종교계도 동참할 수 있도록 의견을 같이하고, 그 후 제주도지사를 방문하고 취지를 설명하고 공감을 얻어냈다. 이 운동이 도민운동으로 표출될 경우, 도에서는 도민들의 현물수집 및 모금이 가능하도록 협력하며, 감귤집하장 선정, 수집 및 운송차량과 저장창고를 제공할 것이라고 약속 하였다. 그리고 공식명칭을 새천년맞이 북한에 감귤보내기 제주도민운동본부 라 명명하였다.

비전문가였던 운동본부의 실무진들에게 수없이 발생하는 긴급한 일들을 정말로 감당하기 어려운 일들이었지만 발대식을 가진 지 거의 한 달만에 첫 출항식을 가지게 되었고 제주도민들이 3차에 걸쳐 북한에 보낸 감귤은 1,050톤에 해당하였다. 제주도민들이 보낸 1,050톤의 감귤은 북한의 대환영을 받았고 이것은 동시에 제주도민의 큰 보람이 되었다. 분배 확인차 운동본부의 임원 5명은 2000년 2월 평양을 방문하였다. 그 후 제주도농민들의 힘을 모아 제주도농협은 대한적십자사를 통하여 감귤 3,286톤을 보냄으로써 1999년에서 2000년 사이에 감귤 4,336톤이 북한으로 지원되기에 이르렀다. 그 다음해에는 북한감귤보내기 운동은 제주상공회의소 등 기업까지 동참을 얻어내서 범도민적 운동으로 확대개편되었다⁶⁹⁾.

하지만 어려움도 있었다. 2001-2002년에도 북한감귤보내기 운동이 이어졌으며, 과거의 사업성과를 토대로 2001년 9월부터 본격적인 사업추진계획을 통일부, 제주도 등 관련기관과 협의해 나갔으며, 2001년 11월 본부관계자와 북한 민화협이 북경에서 만나 제주산 농산물지원 및 분배확인 등에 관한 합의를 채택하였다⁷⁰⁾. 동운동본부는 대북지원에 대한 북한과의 합의가 이루어지자 본격적으로 감귤을 보내기 위한 현물 및 성금모금운동에 나서는 한편, 출항과 분배확인을 위한 구체적 계획의 실행에 착수하였다. 이번에도 많은 도민들이 단체별, 기관별, 개인별로 성금으로 현물로 북공동포돕기운동에 참여하였다. 특히 이번에는 동운동본부가 통일부 산하 법인이 됨으로써 남북협력기금을 확보할 수 있었던 점은 해마다 도민들의 성금에만 의존해야 하는 성금부담을 덜면서 운동의 활성화에 도움이 되었다.

그러나, 합의한 감귤지원물량을 약 4,000톤이나 채우지 못하는 상황이 발생하였다. 예년에 비해 지나친 과잉생산으로 감귤값 폭락을 예측하여 북한에 보낼 물량을 과다책정하고, 북한에 약속까지 했지만, 정부수매가격이 낮게 책정된데다, 감귤가역

69) 김정서, “남북협력제주도민운동의 태동과 성장”, 남북협력제주도민운동본부, 2002.

70) 합의서 내용은 다음과 같다. 1)제주산 농산물 지원 및 분배확인: ①제주도에서 생산한 감귤 10,000톤, 당근 4,000톤을 2001년 12월 중순부터 2002년 1월까지 5차에 걸쳐 북한측에 전달한다. ②전달방법은 해상선박을 이용하며, 제주항에서 남포항으로 직송한다. ③매회 수송선박에 관계자 2-4명이 승선하여 남포항에서 북한측에 농산물을 인수한다. ④인수요원들은 인수 후 감귤과 당근분배확인을 위하여, 평양, 남포, 묘향산을 방문하여 이에 따른 편의와 무사귀환 그리고 신변안전을 북한측이 책임진다. 2)제주도와 북한과의 교류사업 : ①북한측은 98년부터 4차에 걸쳐 인도적 차원에서 감귤을 지원한 제주도민에게 감사의 표시로 2002년 5월 초순에 인원수에 관계없이 제주도민을 초청하여 평양, 묘향산, 백두산을 방문케 한다. ②방문경로는 제주-평양의 직항로를 이용하며 항공기를 대한민국 국적기로 한다. ③북한측은 2002년 5월 초순에 고인돌 취재를 위해 5-7명의 인원을 평양에 방문하도록 초청하며 이에 따른 기술(녹음, 녹화설비)적 편의를 제공한다. 3)북한민족화해협의회는 위 사항에 대한 이행약속을 보장한다.

이 다소 안정을 유지하면서 북한보내기용 감귤수매에 동참하려는 농가가 많지 않아 전체 물량을 확보할 수가 없었다. 이로인해, 그동안 남북한간 합의사항을 붙이행하는 경우는 대체로 북한측에 의해 발생하였는데 우리측의 사정으로 약속이 이행되지 않는 사례가 발생하게 되었다.

지난 5-6년 동안 제주도민들은 이러한 북한감귤보내기 범도민운동을 통해 우리 앞에 주어진 분단극복이라는 역사적 소명을 다하기 위해 역사 앞에 몇몇할 수 있도록 이를 극복하려는 조그만 실천들을 쌓아가는 작업을 해 오고 있으며, 또한 평화의 섬 제주의 이미지를 확고히 보여주고 있다.

특히, 제주도의 이러한 교류사업은 중앙정부차원에서 추진하기 힘든 사업, 즉 지역실정에 맞는 교류활동과 협력사업을 수행함으로써 국가차원의 교류협력사업의 한계를 보완해 주는 역할을 동시에 수행하였고, 나아가서 지역의 산업, 경제발전에도 기여하는 것이 되었다. 제주도의 경우 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원함으로써 내수시장에서 감귤 값을 안정시키는데 일정부분 기여하였으며, 앞으로 제주도지역의 기업이 북한지역 진출에 용이하게 되었다. 이러한 것은 서로의 경제발전에 도움이 될 뿐 아니라 남북한 관계 개선과 통일비용의 축소에도 기여할 수 있을 것이며 지방간의 교류협력은 통일 문제에 대해 민족적 공감대를 확산시키고 있다.

그동안 남북한 문제는 정부의 전유물로 여겨질 정도로 정부가 독점했었다. 그래서 정부의 일방적인 통일정책추진은 국론분열과 사회적 갈등을 수반한 경우가 종종 있었고, 대북지원에 대한 국민들의 비판여론 또한 만만치 않았다⁷¹⁾. 그러나, 최근 대북지원에 대한 지방자치단체, 지방민간단체차원의 교류가 증대됨으로써 이러한 비판여론이 약화되어짐을 느낄 수 있다. 동시에 이는 지방구성원들을 통일과정에 동참시키는 것이 되며 이는 통일 이후를 대비하는데도 효과적이라 할 수 있다. 또한, 지방차원에서 교류협력이 이루어졌을 경우 통일 후 상호간에 교류가 빈번했던 지역으로 북한지역 주민들을 유도 할수 있어 혼란을 방지할 수도 있다⁷²⁾.

북한감귤보내기 운동사례는 처음 NGO에서 제안되었고, 그 후 종교계, 행정, 기업간 협력구축을 통한 대북 인도지원의 모범사례라고 하지 않을 수 없다. 이는 이후 남북정상회담을 가능케 하는데 일조를 했고, 이후 전세기를 이용한 제주도민의 대규모 방북 등 교류 활성화에 기여하였다. 이러한 사례는 99년 이후 이루어진 대규모의 대북 지원과 북한의 긴급구호에 도움이 되었으며, 당국간 화해협력 질서를 조성하는 좋은 계기가 되었다⁷³⁾.

71) 그 동안의 정부주도형 대북지원과 교류협력 방식은 국민적공감대를 충분히 얻어내지 못한 점이라든지 국내지방 및 민간단체와 국제사회의 대북지원 활동을 위축시킨 결과를 가져온 점 등에서 한계가 지적되고 있다.(서경석, 2001)

72) 문장순, “지방정부의 대북교류현황과 과제”, 2001.

73) 1995년부터 2003년 상반기까지 민간차원의 대북지원은 3037억원에 달하고 있다. (2004 북한연감). (연합뉴스, 2003). pp.324~325.

3. 제주도의제21의 생태통로 조성사례

1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의에서 인간환경선언이 채택된 이후 지구의 오존층파괴, 이상기후, 유해 폐기물, 생물종 다양성 감소, 자원고갈, 기아와 빈곤 등으로 황폐해져 가는 전지구적 차원의 문제를 해결하고자 1992년 브라질의 리우데자네이루에서 세계적으로 건전하고 지속가능한 개발을 구현하기 위한 정책의 가이드라인 및 실천 180여개국 정상 및 NGO들이 모여 유엔환경개발회의(UNCED)를 개최하였다. 이 회의에서는 지구환경문제를 해결하기 위해 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)이라는 이념을 확립하고, 이를 실천하기 위하여 국가차원의 의제21수립, 지방정부 차원에서는 지방의제21을 채택할 것을 권고하였다. 이후 세계 각국의 지방자치단체는 지역실정에 맞는 지방의제 21을 추진하기 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. 지방의제 21은 어느 개인이나 단체가 독자적으로 꾸려나가는 운동이 아니라, 지역사회의 모든 구성원, 즉 행정, 의회, NGO, 노인, 장애인, 여성, 청년 기업 그리고 모든 도민이 함께 참여하여 토론과 합의의 민주적 절차를 거쳐 지역차원의 환경보전운동을 펼쳐나가는 시민운동이라 할 수 있다. 현재 지방의제21(74)에는 지방정부의 인적, 재정적 요소를 투입하여 함께 운영하고 있으며, 눈에 보이는 성과는 차치하더라도 시민단체 특히 환경관련 NGO들과의 상시적 네트워킹 유지 및 운영에 상당한 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

다음에서는 제주도의제21의 생태이동통로 조성사례를 통해 NGO의 정책단계에서의 참여를 살펴보기로 하겠다. 이 사업은 제주도의제21가 2003년 채택하여 추진한 사업 중의 하나로, 사업목적은 도로, 수중보, 하구언 등으로 야생 동,식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동물 이동로를 제공하며 작은 야생동물 대체 서식지 기능을 겸비하고 천적 및 대형 교란으로부터 피난처 역할을 하며 단편화된 생태계 연결로 생태계 연속성을 유지하는 것이라 할 수 있다. 이에 따라 제주도의제21은 비록 사업초기단계이지만, NGO와 회원, 관련전문가들로 조사단을 꾸리고 워크숍과 현장조사를 통해 현재의 실태를 파악하고 개선방안을 강구하였다. 특히, 제주도의 경우에는 도로가 육지와 달리 곡선이 많은 편이고 노반의 높이가 평지와 같고, 중형 포유동물의 밀도가 높으며 수계가 건조한 경우가 많으며, 중산간 지역의 경우 도로가 숲을 단절한 경우 발생할 수 있다고 지적하였다. 따라서 차량의 속도 제한을 통한 교통사고방지, 소형동물을 위한 전용통로의 설치 겸용의 제주지역에 맞는 생태통로의 설치가 유리하다고 제안하였다. 더불어, 한라산 생태계를 단절시키는 5.16도로와 1100도로, 중산간 도로 및 산록 도로에 야생동물 유입수중이나 교통소음을 줄이기 위한 다층구조의 식생을 만들고, 신규도로 개설시

74) 한국이 1996년 UN에 제출한 의제21 국가실천계획에 기초하여 각 분야별 활동이 시작되었으며, 그 일환으로 지방의제21이 출범하였으며, 2004.3.31 현재 전국 250개 광역 및 기초지방자치단체 중 78%인 195개 지역에 의제21이 성립되어 있다고 한다.(지방의제21 전국협의회 홈페이지 www.la21.or.kr)

환경영향평가시에 생태도료를 반영하여 설치토록 하였다.

지방의제21은 시민참여를 통해서 환경자치체로 나아가는 과정이라고 할 수 있다. NGO참여를 참여시기별로 구분해보면, 정책의제설정, 정책결정단계, 집행단계, 평가 단계 등에서의 참여로 구분할 수 있는데 지방의제 21은 작성, 실천, 평가 등의 전체의 과정에서 볼때 모든 단계에서 참여할 수 있는 구조를 가지고 있다고 할 수 있다. 이처럼 의제 21의 핵심은 사회구성원 모두가 참여하여 지방의 합의를 도출해내는 데 있다.

하지만, 현재 전국의 거의 모든 지방의제21 추진기구에서 의제21을 작성, 실천하는 과정에 외형적으로만 시민이 참여하는 것으로 나타나 있다. 전국 지방의제21의 작성 및 실천에 대한 평가자료에 의하면, 지방의제 21 작성과정에서 주민의 참여는 전문가회의, 공청회, 좌담회, 포럼 등의 형태로 이루어졌을 뿐이며, 실제적으로는 환경전문가, 몇몇 NGO, 환경관련 공무원 등에 의해서 주도적으로 추진되는 문제점이 발생하고 있다. 또한, 지방의제 21의 성공적 실천운동에서 가장 중요한 것은 소지역단위에서의 생활자치운동인데, 기초자치단체 혹은 동, 마을단위로 내려갈수록 참여 전문가 및 관련 단체의 지원을 얻기가 어려워져 소지역단위에서는 인력이 부족하여 추진이 미흡한 실정이라 하겠다.

위에서 살펴본 제주도의제21의 생태통로 조성사례는 현재 초보적인 단계의 거버넌스라 할 수 있다. 비록, 조사사업이 사전에 철저하게 준비해야 하에도 불구하고 계획단계가 부족하여 그 결과가 만족스럽지 못하고 있지만, 이는 장기적으로 계속해야 하는 사업이라 하겠다.

제3절 국내 NGO의 정책참여 분석



앞서 살펴본 국내NGO의 정책사례를 중심으로 NGO의 정책단계별 역할을 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 광주시의 무등산 온천개발 반대사례는 정책과정 단계에서 여론수렴과 시민참여에 NGO의 참여가 배제되었으며 이후 각기 다른 정책의 과정에 다른 입장을 가진 가시적 참여자들이 정책과정에 참여하면서 논란이 증폭되어 왔으며, 지방정부가 마땅한 정책수단을 갖지 못함에 따라 소모적 논란이 지속되는 등 지역사회의 장기현안으로 남게 되었다.

위의 사례에서 NGO의 정책단계별 참여를 정리해 보면, 1)정책의제 설정단계에서는 NGO의 참여가 다른 단계에서 보다 미약한 것으로 파악되었다. 이는 NGO의 제한된 활동역량과 각종 현안에 대한 전문성 부족 등에서 원인을 찾을 수 있지만, 다른 한편으로 정보접근의 어려움과 정책입안자들의 NGO에 대한 부정적 선입관에서 비롯된 비공개행정의 관행 때문이라고 하겠다. 2)정책결정 단계에서는 의제설정 과정에서와 마찬가지로 NGO의 참여가 제도적으로 보장되어 있지 않고 있어 지방정부와 NGO, 시민들간의 이해가 상반되어 서로 갈등관계에 있다. 또한 정책결정 또한

공개적으로 이루어지지 않으며 특히, NGO의 참여를 단순히 주민의 의견을 수렴하였다는 하나의 홍보용으로 전락시키고 있다고 할 수 있다. 3)정책집행 단계에서의 NGO는 개발사업에 대한 반대자의 입장에서 부정적 여론을 환기시키며, 지방정부의 정책결정과 관련하여 그 부당성을 지적하고, 정책과정상의 문제점을 부각시켜 집행을 막기 위한 불법적 운동이나 시위 등 집단행동을 통한 비제도적 참여방식을 취하여 정책결정자의 집행에 대해 저항과 반대운동을 전개하고 있다. 4) 정책평가 단계에서는 정책결정 과정에 충분한 여론수렴과 NGO의 참여가 철저히 배제되었고, 개발의 한 당사자인 지방정부도 사업자와 여론을 의식한 조심스런 행보로 인해 논란이 증폭되고 있으며 지역사회의 미해결 과제로 남아 있다.

둘째, 제주도의 북한감귤보내기 운동사례는 6.15정상회담 이후 급진전되던 남북관계가 미국 부시행정부의 등장, 9.11뉴욕테러 등으로 남북관계에 제동이 걸린 경색국면에도 불구하고 성공적으로 추진되었던 사례에 해당한다고 할 수 있다. 한반도의 평화정착과 통일은 결국 남북한간 교류와 협력을 통해 신뢰가 축적될 때 나타나는 결실이라고 볼 때, 당국간 관계상황과 별도로 지방 및 민간차원의 교류 협력은 지속되어야 하며, 이것이 경색국면의 남북관계를 회복하는 데에도 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

위의 사례를 NGO의 정책단계별 역할로 정리해보면 1)정책의제설정 단계에서는 잉여농산물 해결을 위한 새로운 접근방법을 취하여 NGO 차원에서 북한감귤보내기 운동을 제안하였다. 이로 인해 지방정부의 정책방향 및 사업방향의 유도, 그리고 기업의 적극적 참여를 이끌어내는 등 많은 성과를 이끌었다. 특히, NGO에서 먼저 정책대안을 제시하고 실천하였다는 점에서 4단계 정책단계 중 정책의제설정단계에서 NGO가 가장 큰 역할을 했다고 할 수 있다. 2)정책결정 단계에서는 NGO, 지방정부, 기업등이 적극적으로 참여하고, 시민의 지지를 얻으면서 합리적인 정책결정이 이루어졌다. 특히, NGO가 제안하고 종교계와 기업, 그리고 시민의 지지를 획득한 사업이라는 점에서 정책결정의 모범사례라 하겠다. 3)정책집행 단계에서 지방정부는 NGO를 정책집행의 파트너로서 인정하고, 정책의 순응성과 타당성을 확보할 수 있었다. 이를 통해 민간교류의 대북인도지원이라는 혼치 않은 사례를 만들고, 상호간의 거버넌스 구축이 자연스럽게 형성되었다. 4)정책평가 단계에서는 정책집행상 지원약속 위반사례가 발생하였으나 정책집행 과정에서 수정 및 보완을 통해 상호신뢰를 되살릴 수 있었다. 특히, 민간교류가 중앙차원의 교류의 한계를 보완했다는 점에서 높은 평가를 할 수 있다.

셋째, 생태이동 통로조성이라는 생소한 환경사례에 대한 사업초기단계의 조사발표만으로도 관련분야에 큰 방향을 일으키고 있으며 민관협력 추진에 좋은 본보기가 된다 하겠다. 또한, 단기간의 평가로 사업의 지속여부를 결정하는 것보다 장기적인 관점에서 NGO의 참여를 이끌어내고 사업의 동반평가와 예측을 병행하는 것이 바람직하다 하겠다.

위의 사례를 NGO의 정책단계별 역할로 정리해보면 1)정책의제설정 단계에서

NGO는 생태이동통로라는 생소한 환경사례를 이슈화하고 문제를 정의하는 의제설정의 역할을 수행하였다. 또한, NGO대표, 시 관련공무원, 관련전문가, 기업, 주민대표 등이 각자의 입장에서 주제에 대한 의견을 개진하고, 이를 종합하여 의제에 반영시키고 있다. 2)정책결정 과정에서는 지방정부와 NGO, 특히 환경 NGO의 협력을 바탕으로 정책기획과 사업추진과정에 대한 정책결정을 도모하고 있다. 과거의 위원회 등에서의 정책결정단계에서 NGO는 심의와 자문 기능만을 수행한데 반해, 현재는 정책결정단계에서의 참여가 점차 활발해지고 있다. 3)정책집행 단계에서 NGO와 지방정부와의 관계는 초보적 단계의 거버넌스라 할 수 있다. 지방정부와 NGO의 협력과 더불어 전문가의 의견을 첨부하여 사업집행의 타당성을 확보하고 있으며, 이를 통해 환경 NGO 활성화와 지방행정의 투명성을 제고하고 있다고 하겠다. 4)정책평가단계에서 사업의 성격상 단기간에 평가가 어렵지만, 추진주체에 대한 인식과 홍보부족 등으로 인해 정책과정에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

이상에서 정책단계별로 NGO의 역할을 요약하면 <표 7>과 같이 정리 할 수 있다.

<표 7> 국내NGO의 정책단계별 참여

구 분	사 례		
	무등산개발반대사례	북한감금보내기사례	생태통로조성사례
정책의제 설정단계	정보접근의 어려움과 NGO에 부정적 선입관으로 NGO참여배제	현안문제 해결을 위해 NGO가 새로운 정책의 제 설정주도	환경NGO와 연대하여 환 경사례를 이슈화하여 의 제설정에 협력
정책결정 단계	NGO의 참여가 단순히 주민의견수렴 홍보용으로 전락	NGO에서 제안하여 지방 정부, 기업, 시민들의 적 극적 참여유도	NGO가 사업전반의 정책 기획과 사업추진에 대한 정책결정협력
정책집행 단계	지방정부의 정책결정의 부당성과 문제점을 부각시키는 반대, 저항 형 정책참여	NGO가 지방정부의 정 책집행파트너로서 협력사업을 통한 적극 적 정책참여	NGO의 참여로 사업의 타당성과 투명성을 확보 하는 소극적 정책참여
정책평가 단계	NGO의 정책참여 부재 로 인해 논란증폭과 갈등상존	지원약속 미이행에 따 른 신뢰회복과 지속적 추진 전략 보완	초보적 협력단계이지만 추진주체에 대한 인식과 홍보부족 보완

※필자가 구성

또한, 국내 NGO의 정책참여 사례를 로컬거버넌스의 유형과 NGO 참여방식으로 분류해보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

즉, 국내 NGO의 정책단계에서 참여는 아직도 그 활동이 매우 한정적인 영역에 머무르고 있으며 정책과정에서도 점차 나아가고 있지만, NGO의 참여가 적극적으로 보장되지 않고 있다고 평가할 수 있다. 광주시의 무등산 온천 개발반대 사례에서 보면, 지방정부와 NGO는 상호간 불신으로 대립형 유형으로 표출되고 있고, 참여방식도 비제도적인 정책참여 방식이 많을 뿐 아니라, 내용면에서도 정책결정 단계의 참여이기 때문에 정책의제설정단계에서는 NGO의 참여가 배제되고 있다고 하겠다. 이는 합법적이고 공식적인 정책과정에 참여하기 위한 제도적 장치가 미비함을 나타내며, 특히 비제도적 참여의 방법 중 시위나 집회, 캠페인, 서명운동, 성명서 발표 등의 활동이 많은 것은 NGO들이 선택할 수 있는 정책참여 방식의 한계를 보여준다고 할 수 있다. 그러나 최근의 경향을 살펴보면 비제도적 방법 중에서 비교적 형식을 갖춘 것으로 볼 수 있는 공청회나 세미나 개최, 사이버토론회 같은 방식으로 정책활동을 펴고 있음은 지방정부에 의해 NGO에 대한 인식이 바뀌고 있음을 웅변하고 있다. 제주도의 북한 감귤보내기 운동사례와 제주도의제21의 생태통로 조성사례는 로컬거버넌스 구축을 위한 실현방안으로 정책의제설정단계에 제도적 참여를 통해 바람직한 정책을 실현해나가는 과정으로 이해할 수 있다고 하겠다. 이를 요약하면 <표 8>로 정리 할 수 있다.

<표 8> 사례별 유형과 참여방식 분류

구분	로컬거버넌스의 유형	NGO의 참여방식
무등산개발반대사례	대립형 (지방정부와 NGO의 상호불신으로 갈등적 관계)	비제도적·비합법적 참여(시위, 집회)
북한감귤보내기사례	참여형 (지방정부와 NGO간의 공동생산 관계)	제도적·공식적 참여(적극적)
생태통로조성사례	친화형 (지방정부와 NGO간의 독려관계)	제도적·공식적 참여(소극적)

※필자가 구성

제5장 결론

제1절 결론

거버넌스는 정부의 관리 혁신과 민주적 정책참여 네트워크가 결합된 것이다. 정부의 관리 혁신으로 얻어지는 것은 고객 만족형 작은 정부이며, NGO의 정책 참여 네트워크 형성으로 얻어지는 것은 정부 신뢰와 공익 증진이라 하겠다. 그 동안 많은 학자들이 글로벌 거버넌스, 국가 거버넌스 혁신에 대한 논의를 전개하였지만, 로컬 거버넌스의 혁신에 대한 연구는 그리 많지 않다는 점은 반성해야 할 대목이다. 왜냐하면 모든 사회 구성원들은 일차적으로 지방의 주민이라는 사실을 부정할 수 없으며, 따라서 로컬거버넌스의 수준에 일차적으로 영향을 받게 되기 때문이다.

또한, 거버넌스는 기본적으로 지방화 현상과 맥을 같이 하는 것이며, 시민참여, 주민참여는 기본적으로 지방정부의 참여와 직접적인 관련이 있다. 한 예로 최근 지방화현상이 산업, 경제부분에서 공간적 혁신과 연계되고 있지만 결과적으로 정치부분 역시 지방화되고 있다는 점을 들 수 있다. 유통공간의 세계적 확대는 생산의 지역적 특화를 촉진하는 경향이 있다. 또한 대량생산에 의존해 오던 체제가 기술혁신이 주도하는 유연적 생산방식으로 전환하면서 지역적 생산시스템이 재부상하고 있다. 또, 생활경제 수준의 향상은 지역공동체와 생활환경에 대한 관심을 높여왔다.

이러한 상황에서 지방정부는 지역 내외의 민간섹터들과 협력하여 지역의 성장과 발전을 위한 사업들을 추진하고 있다. 이는 중앙정부에서 이양된 새로운 권력과 자원보다는 새로운 환경에 대응하기 위한 지역적 연대로 인해 가능하며, 지방정부는 보다 많은 권력을 동원해서가 아니라, 자신의 권력을 민간부분과 공유함으로써 지역발전을 도모해 가고 있다. 이와 함께, 1980년대 중반부터 활발해진 NGO들에 의한 사회운동은 우리 사회의 민주화와 지속적 발전을 담보할 수 있는 계기이자 획기적 변화상으로 지적되고 있다.

과거의 권위주의적 정권하에서는 시민들의 자발적 참여에 의한 사회문제의 집합적 해결을 기대하기 어려웠다. 그동안 우리사회가 가야할 길과 목표는 물론 수단까지도 그러한 체제에 의해 일방적으로 결정되고 강제되다시피 했기 때문이다. 따라서 지금 같은 NGO의 활성화는 개인적 수준에서 자율적 시민으로서 능동적 참여의 일상화를, 사회적 수준에서 참여민주주의의 내실화를 기약하는 의미로 새겨질 수 있다. NGO는 무엇보다 시민들의 자발적 참여로 조직되며 개인이나 특정 집단의 이익이 아니라 사회 전체의 이익, 곧 공익을 위해 활동한다는 점이 중요하기 때문이다.

또한, NGO의 역할이 정책과정에서 폭 또한 크게 증가하고 있다. 이러한 시민사회, NGO의 영향력 증대는 동원적 시민사회에서 제도적 시민사회로의 변화과정에서 NGO의 역할을 하고 있으며, 따라서 민주주의 공고화를 위해 시민사회는 어떠한 모습을 가져야 하고, 시민사회의 구체적 실체의 하나라고 할 수 있는 NGO에 의한 시

민운동이 어떤 영향을 미치고 있는가를 앞에서 살펴본 것은 한국의 시민사회의 실체를 바라볼 수 있는 하나의 틀이 될 수 있다고 하겠다. 사례를 종합해보면, 우리사회에서는 아직도 지방정부와 NGO간의 협력이 초보적인 수준이지만 점차 지지기반을 넓혀가면서 정책과정에서 점차 그 영향력이 확대되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 그 관심영역도 우리사회 각 부문의 민주성과 투명성을 제고하는 일에서부터 환경, 경제, 서비스제공 등 사회정책의 영역에서 보다 전문적인 지식이 필요한 영역으로 확대되어 가는 추세에 있다. 앞서 사례에서 보듯 개별 정책사안에 대한 NGO의 문제제기와 대안제시 역할이 지방정부에 의해 비중있게 취급되고 정책결정 단계에서부터 이들 NGO들이 적극적으로 참여하기 시작하면서 새로운 거버넌스의 형태가 형성되고 있다고 할 수 있다.

현재 정책과정에서 NGO의 참여는 정책성공의 한 요인으로 거론될 만큼 NGO의 역할은 중요해지고 있다. 정책과정에서 지방정부에서 관련 중요 NGO의 의견을 수렴하는 업무는 정책수립에서 필수적으로 이루어져야 할 하나의 과정으로 인식되고 있다. 초기 NGO들의 정책이슈에 대한 문제제기에 대하여 정부 관련 부처가 마지못해 그 의견을 청취하고 정책입안 과정에서 이들의 의견을 반영하는 정도였다고 하면, 이제는 지방정부와 NGO간의 활발한 정보교류를 통해 정책의 입안에서 집행에 이르는 전 과정에서 협의해가는 거버넌스의 형태를 취하고 있는 것이라 할 수 있다. 특히, 정책과정의 각 단계별로 NGO참여수준을 보면, 광주시의 무등산 온천개발 반대사례보다 제주도의 북한감굴보내기 운동사례와 제주도의제21의 생태통로 조성사례에서 보듯 NGO의 정책의제 설정단계의 참여가 점차적으로 활성화되고 있음을 알 수 있다. 이는 시민사회의 역사가 짧은 우리나라 NGO들에서 공통적으로 나타나는 현상으로 이슈를 제기하고 문제를 정의하는 정책의제설정 단계는 상대적으로 전문성과 조직화가 부족한 단체도 참여할 수 있는 정책단계이기 때문이라 하겠다. 즉, NGO의 역할이 전통적인 권력견제로부터 적극적인 정책과정참여에로의 역할 비중이 변화하고 있으며, 거버넌스 이론의 대두와 함께 정책과정에서의 참여가 NGO의 역할로서 더욱 중요한 의미를 가진다는 것을 강조하지 않을 수 없다.

결과적으로, NGO의 지위와 활동영역이 점차 외부의 감시자적 입장에서 적극적인 내부 참여자 입장으로 확대, 변화하고 있으며, 이러한 의미에서 NGO의 정책참여는 정책의제설정 단계에서부터 참여하는 것이 효과적이며, 정책과정의 전단계에 참여하는 것이 필요하다 하겠다. 그러나, NGO가 정책의제 형성단계에서부터 참여하기 위해서는 NGO의 능동적인 자세도 중요하지만 NGO가 사전에 정보를 인지하는 것이 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 행정의 제반정책에 대한 정보를 NGO와 함께 공유하는 것이 선행되어야 하겠다.

특히, 정책과정에서 NGO의 참여는 정부업무의 양적 질적 변화를 요구하는 다원화된 사회의 다양한 요구와 공공서비스 생산과 공급에 대한 정부역량의 한계를 제시하고 있다. 나아가 다원주의 시장체제하에서 시장 메커니즘을 통한 공공재 공급에 대한 한계 즉 시장실패의 한계를 제시하며 NGO는 정책결정과정에서 영향력을

행사하는 것에서 더 나아가 정책대안 제시자로서 활동하기도 하며, 정책결정 및 평가과정에서 주요한 파트너로 요청받고 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 시민사회가 국가의 의사결정 및 정책결정에 참여하고 자원분배에 참여함으로써 지속적인 인간, 사회 발전의 동반자가 되어가고 있다. 이러한 전반적인 정책과정에서 NGO의 참여와 영향력 행사는 관련 정책변화로 나타나고 있다.

그러나 아직까지 한국의 지방정부들은 중앙집권시대의 일방적 통치의 관습에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 지방정부의 정책 독주는 결국 지역의 사회자본 생산자와 마찰과 대립을 가져오게 되며, 새로운 사회자본이 건전하게 형성될 수 있는 조건을 막고 있다. 따라서 혁신을 원하는 지방정부는 열린 정책 참여 네트워크를 위한 적극적인 노력을 기울이는 한편 자발적 시민 조직의 능동적 참여를 통한 좋은 거버넌스 여건 조성에 최선을 다해야 하겠다.

이러한 관점에서 볼 때 오늘날의 거버넌스 논의에서 로컬거버넌스가 초점으로 등장한 것은 당연한 일이며, 지방정부는 NGO의 정책참여확대와 더불어 로컬거버넌스 구축을 위해 다양한 주체들과 민주적이면서 협력적인 관계를 구축하기 위한 전략적인 능력이 요구된다고 하겠다.

제2절 정책건의

복잡하고 역동적이며 다양한 현대사회에서는 과거와 같이 정부의 역할과 기능만으로 지역문제에 효율적으로 대처하기가 쉽지 않게 되었다. 이제 정부만이 통치 작용을 하는 유일한 주체가 될 수 없으며 다양한 주체들의 역량은 현대사회가 직면한 많은 문제들을 해결하는데 필수불가결한 요소가 되었다. 그러나 로컬거버넌스의 구축은 그렇게 간단하거나 용이한 일이 아니다. 신뢰와 협력 그리고 제도적 자본형성을 통한 로컬거버넌스의 구축은 개인간의 관계에서와 마찬가지로 많은 시간과 노력을 통해서만 가능할 것이라 하겠다.

앞서 살펴본 정책사례는 로컬거버넌스의 중요성을 확인시켜 주고 있다. 각 지방정부는 각자 처한 상황이 달랐지만, 지방의 문제를 지방의 차원에서 해결하기 위해 주민조직, 경제조직, 그리고 사회조직을 협력적 네트워크의 자원으로 활용함으로써 경제적 성과와 정치적 성과를 모두 달성할 수 있었다. 이러한 사례들은 로컬거버넌스가 복합적인 현대사회에서 대단히 효과적이며 전략적으로 활용될 수 있음을 시사하고 있다.

우리나라는 현재 지방자치제가 도입되고 정착되면서 로컬거버넌스 구축을 위한 기회와 가능성을 가지고 있다. 1990년대 이후 본격적인 지방자치시대의 개막 그리고 1990년대말 외환위기에 의한 IMF구제금융의 경험은 지방의 물적 기반으로 지방경제의 활성화를 달성해야 한다는 목표와 함께 다양한 주민요구에 부응해야 한다는 과제를 안겨주고 있다. 이러한 위기는 지방정부의 정당성과 역량에 상당한 도전이 되지만 새로운 로컬거버넌스를 도입하고 활용할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

이를 위해 지방정부는 보다 진취적이고 전략적인 태도로 자세를 바꾸어야 하며, 협력을 통해 성취하려는 목표가 무엇이고, 누구와 함께 할 것인지. 그리고 어떠한 방식으로 그것을 수행할 것인지를 공익적 관점에서 숙고하고, 개방적인 자세를 갖추도록 노력해야 한다.

로컬거버넌스는 지역의 이해당사자간 협력관계를 기초로 하여 이루어져 기존의 정책과정이 보다 개방적으로 바뀌게 되는 현상이다. 지역의 정치적 공동체들이 집합적으로 그들의 갈등을 다루고, 현대사회의 개방되고 분산된 관계속에서 자신들의 지역과 미래를 실현할 기회를 극대화할 수 있도록 거버넌스 문화를 만들어 내는 것이 로컬거버넌스의 핵심이라 하겠다. 이러한 변혁의 물결에 주체적, 능동적으로 대응하기 위하여 지역사회는 지방정부를 위시하여 지역기업, 학계, NGO, 언론 등 지역사회 구성의 주요인자들 간의 협력적 네트워크 구축을 의미하는 로컬거버넌스의 개념을 도입하여야 한다. 이러한 측면에서 오늘날 지역사회 변혁의 주체로 부각하고 있는 NGO의 정책참여 활성화 방안에 대하여 정책적인 시사점을 기술해 보았다.

첫째, 현재 NGO의 정책참여와 관련한 문제점은 실질적인 정책참여가 이루어지지 않고 있다는 점과 함께, 정책참여의 형태가 다양하지 못하다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 NGO는 정책과정의 단계에 입법청원, 시위, 집회, 고발, 항의 방문, 캠페인, 유인물 배부, 성명서 발표, 서명, 단체내의 투표 행위, 조정자로서의 역할, 특정서비스의 제고, 인터넷을 통한 담론, 기부금의 제공 등 다양한 방법으로 참가할 수 있다. 그러나 현행 NGO들은 지방자치단체의 정책결정에 중대한 문제가 발생되었을 때 하나의 방법을 동원하여 참여함으로써 지방자치단체와 심각한 갈등을 야기하는 경우가 종종 발생하고 있다. 즉, 지방자치단체의 입장에서는 정책의 입안이나 결정단계 등 필요한 시기에 NGO의 도움을 받지 못하고 집행단계 등에서 NGO의 방해만 받는다고 생각할 수 있고, NGO의 입장에서는 자신들의 의사가 제대로 정책에 반영되지 않는다는 불만을 가질 수 있다. 이러한 경향은 지방자치단체가 정책과정을 투명하게 공개하지 않는 데도 원인이 있지만, NGO들이 지방자치단체의 정책입안단계에서 평가단계에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 각 단계에 적합한 방법으로 지방자치단체로 하여금 정책입안단계에서부터 긴장감을 갖게 함으로써 좀 더 신중한 의사결정을 유도할 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 정책의제 설정 단계에서 정책평가단계에 이르기까지 실질적인 NGO의 참여와 협력이 이루어질 수 있도록 주요정책 및 사업에 대해서는 원안을 작성하는 단계에서부터 NGO에게 공표하고 의견을 수렴하는 것이 필요하다 하겠다.

현재 지방자치단체에 대한 NGO의 정책참여 형태는 민원, 공청회, 각종 보고회, 설명회, 협의회, 위원회 등의 형태로 이루어지고 있다. 그러나 민원과 같이 주민이나 NGO가 필요에 의해서 문제를 제기하는 경우, 법령에 의해 지정된 사안을 제외하고는 대부분 실질적인 의사결정과정에 NGO의 의견을 수렴하기 위한 목적보다는 하나의 격식을 갖추기 위한 경우로 전략할 가능성이 많다. NGO가 제안한 의견이

지방자치단체정책에 상당한 영향을 미치는 것으로 볼때 NGO가 다양한 정책대안을 제시할 수 있도록 장려하고, 그들의 능력을 십분 발휘할 수 있는 분위기와 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다.

또한 NGO 및 공무원 집단 모두 정책입안단계에서부터 NGO의 정책참여가 이루어져야 한다고 생각하고 있으나, 지방자치단체들은 정책집행 단계나 평가단계 위주로 NGO의 정책참여가 이루어지고 있다. 따라서, 실질적인 NGO의 정책참여기회를 제공하기 위해서는 주민 전체의 삶의 질에 영향을 미치거나 대단위 사업 등 중요한 정책 및 계획에 대한 원안을 작성할 때 시책의 원안을 NGO에 공표하고 그들의 의견을 수렴하는 과정이 필요하고, 일정기간동안 이러한 과정을 거쳐 주민이나 NGO가 의견을 제출할 경우 이에 대해 충분히 검토하여 계획원안을 수정하거나 의견제시가 없다면, 이러한 과정을 거쳐 입안했다는 사실을 주민 및 NGO에 알림으로써 정책원안의 정당성을 확보할 수 있다.

셋째, 지역의 NGO가 주민자치센터를 통해 정책에 참여할 수 있도록 자치단체와 협력하여 프로그램, 운영모델의 공동개발 및 보급, 자치센터 프로그램을 자치단체로부터 위탁받아 직접 운영 등의 방법을 동원할 수 있다. 주민자치센터는 정부가 읍, 면, 동사무소 기능을 전환하면서 생긴 사무소의 여유공간을 주민들의 공동체 형성을 위한 장소로 활용하기 위해 만든 시설이며, 일정한 행정구역을 기본적인 생활권으로 삼고 있는 지역사회(communitiy)를 근거로 하는 지역주민의 자치적인 조직이 주체가 되어 활용하는 시설로서의 성격을 가지고 있다.

그러나, 지금까지의 주민자치센터는 긍정적인 효과에도 불구하고 지역사회의 광범한 역량을 모아내지 못하고 관주도로 추진되고 있으며, 주민자치위원 선정 과정에 대한 투명성의 미확보, 주민과 NGO의 적극적인 참여를 위한 홍보부족, 주민자치와 지역공동체 실현이라는 비전에 대한 의욕부족 등의 문제점을 안고 있다.

따라서 주민자치센터가 지역사회 주민센터로서 거듭나기 위해서는 주민자치센터 담당자와 주민자치위원회, NGO가 서로의 실정에 대해 정확하고 풍부한 자료와 정보를 교류하는 장소로 기능해야 한다. 우선 NGO가 주민자치센터에 참여하기 위해서는 자치단체와 협력하여 프로그램, 운영모델의 공동개발 및 보급, 자치센터 프로그램을 자치단체로부터 위탁받아 직접운영, 주민자치센터를 중심으로 지역사회진흥운동, 시민운동 전개, 자치센터 운영상황 모니터링, 평가, 개선방안 제시 등의 방법을 동원할 수 있을 수 있다. 주민자치센터 운영에 대한 NGO의 아이디어와 역량을 활용하기 위해서는 민관공동 협력위원회를 구성하거나, 자원봉사센터와 연계하여 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

넷째, 일본의 지역 NPO지원센터와 같은 NGO지원재단을 통해 NGO의 안정적 활동을 지원할 필요가 있다. 지원재단의 기금은 지방자치단체, 기업, 주민의 모금을 통해 확보할 수 있다. 또한, 지방자치단체의 행정적 지원을 강화하기 위해 현재 금전적 지원에 한정된 지원방법을 사무실 및 행사장, 사무기기 등과 같이 다양화할 필요가 있다. 또한 통신료, 전기료, 상하수도료 등 공공요금의 할인, 정보인프라 구

축지원, 지방자치단체의 공공시설 이용 등과 같은 간접 지원도 강화하는 것이 바람직하다 하겠다.

다섯째, 현행의 정보공개제도를 더욱더 활성화함으로써 NGO가 보다 쉽게 자치단체에 대한 정보에 접근할 수 있도록 하며, 지방자치단체의 현안문제를 인터넷, 신문, 모니터요원, 정책자문위원, NGO등에 입체적으로 알려 행정에 대한 참여를 유도하는 방안을 모색해야 한다. 그리고, NGO 활동가 육성 및 NGO의 전문성 강화를 위해 지방자치단체 차원에서 지역대학교에 NGO학과 설치 유도, 지역대학의 사회교육원 및 평생교육원에서 NGO지도자과정 설치, NGO가 연합체를 구성하여 NGO지도자 과정 신설, 인터넷 NGO과정 신설을 위한 노력을 기울여야 한다.

여섯째, 공무원집단의 NGO에 대한 부정적인 인식을 극복하기 위해 NGO관계자와 공무원이 참여하는 워크숍, 자원봉사, 체육활동 등을 공동개최하며, 공무원교육원에 NGO와 관련된 교과목을 편성하여 공무원들의 NGO에 대한 관심과 이해의 폭을 넓힐 수 있도록 한다. 지방자치단체와 NGO가 사전에 현안문제를 논의할 수 있는 상설협의기구의 설치를 고려할 수 있다.

일곱째, 지역특성을 살려 NGO와 지방자치단체간의 정책참여 및 협력을 지원하기 위한 비영리민간단체 지원에 관한 법률에 근거하여 민간단체 지원촉진 조례를 제정할 필요가 있다. 또한, 지역내 NGO를 통합적으로 관리하고 지원할 수 있는 NGO전담부서를 신설하거나 기존부서를 확대할 필요가 있으며, NGO들이 안정적으로 자치단체의 정책에 참여하고 협력하기 위해서는 자치단체 청사내에 NGO들이 활동할 수 있는 공간을 조성하는 것도 생각해 볼 수 있다.

결론적으로, 지방화 시대의 지방정부는 지역발전을 위해 로컬거버넌스의 구축에 걸맞는 새로운 사고를 구축해야 한다. 지방의 문제를 해결하기 위해서는 지방적 시각을 가지고 주어진 지역사회의 여건과 당연한 문제에 대해 접근하는 노력이 필요하며, 또한 지방적 해법을 모색하기 위해서는 전략적 리더십을 발휘해야 한다. 그리고, 지역사회의 정치적, 사회적 지지를 얻기 위해서는 정책결정의 정당성과 수단의 합법성이 갖추어져야 하며 지방적 혹은 국제적 지식을 활용하기 위한 노력이 요구되고 있다. 이러한 기반 위에서 지역사회의 발전에 대한 명확한 전략을 가지고 다양한 주제들을 전략적으로 네트워크하는 노력이 요구되고 있다.

또한, 지방정부와 지방의 자발적 조직들, 그리고 주민들은 거버넌스의 주체이자 수혜자로서 로컬거버넌스 혁신에 당연히 관심을 가져야 할 필요가 있다. 그러나 모든 측면에서 낙후되어 있는 로컬거버넌스를 혁신하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 중앙정부에 비해 낙후된 지방정부, 중앙의 자발적 조직에 비해 열악한 지방의 자발적 조직은 향후 로컬거버넌스 개혁의 견인자로서 서로 협조해야 할 과제와 의무를 더욱 무겁게 느껴야 한다.

이러한 과제를 효과적으로 수행하기 위해서는, 지방의 사회자본 생산자인 NGO 및 자발적 조직들이 지방행정의 민주성과 효율성 확보를 위해 더욱 강력한 정책투입과 정책참여 네트워크 및 연대를 형성하여야 한다. 또한 거버넌스의 다른 한 축

인 지방 정부는 NGO와의 네트워크 구성을 회피해서는 안 되며, 오히려 정책 네트워크를 더욱 활용하여 지방정부의 관리 혁신과 정책에 대한 주민의 신뢰도와 수용도를 높여 나가야 한다. 이런 점에서, 로컬거버넌스를 구성하는 축인 지방정부와 NGO가 어떻게 협동하느냐하는 것은 향후 지방정부의 경쟁력과 지방의 삶의 질 향상에 시너지적 영향을 주는 중요한 요인이라고 할 수 있다.



A Study of the Establishment of Local Governance and NGO's Policy Commitment

Kim, Tae-Sung

Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Supervised by Professor Kim, Sung-Jun

The existing local government shows to what lengths its ability is permitted to go in terms of such administrative environments as globalization, localization and information, and the enforcement of the local autonomy. This is why the importance is attached to the role and the function of the NGOs. Among others, the NGO's commitment in policy process is prerequisite for the establishment of local governance. The purpose of this thesis is to examine the role of NGO in the policy process and then to present policy particulars to activate the policy commitment of NGO, an axis of the establishment of local governance.

This thesis covers the research of local units with special reference to the administrative unit of the community, and thereby analyzes the role in the policy commitment process of NGO in terms of the cases of policy commitment. In addition, both literary study and case study were used and the data was also used from NGO's statistics, periodicals, reports and papers on NGO.

In this thesis, the policy process is first divided into four steps (reestablishment of policy-policy making-policy enforcement-policy evaluation). This is followed by the presentation of the role in each policy step of NGO in Korea. Added to this is an attempted to classify the types of local governance and the means of policy commitment of NGO. Based on the domestic case studies of 1) opposing the development of Mt. Mudeung, 2) Sending Oranges to North Korea 3) Making ecological walkway, the summary of this research is as follows. The domestic NGO's commitment in policy step still remains extremely limited in its activities and it can be evaluated that NGO's policy commitment is not actively guaranteed. That is, there may be some distrust between the local government and NGO. This indicates that there is little

institutional device for the NGO's commitment in the legal and official policy process. In particular, a number of non-institutional ways of commitment such as demonstrations, rallies, campaigns and signature collecting campaigns, announcement of statement show a clear limitation of NGO in its ways of policy commitment. Nevertheless, it is evaluated that the NGO's influence on the policy process is being expanded with an increase of supporting foothold.

In conclusion, the NGO's commitment in policy process is currently getting more and more important to the extent that it can be considered a factor for the policy success. To be more specific, local government's business of gathering NGO's opinions is recognized as an obligatory policy process. And this leads to the form of governance which consults with NGO about the whole process from the establishment of policy to its execution. On the other hand, another axis of governance, the local government should not avoid forming a network with NGO. Instead, the local government should enhance the residents' reliability and acceptability toward its management and policy by making more use of the policy network. In this respect, the two axes of local governance, the local government and NGO can be important factors having a synergy effect on the improvement in both competitiveness of local government and he quality of life in the future, depending on how much the two are in cooperation.



<참고문헌>

1. 국내문헌

1) 단행본

- 강인재 외, 한국행정론, 서울: 대영문화사, 1998.
- 김광식, 한국 NGO: 시민사회단체, 21세기 희망인가?, 서울: 동명사, 1999.
- 김광웅, 행정과학서설, 서울: 박영사, 1993.
- 김동현, 김번웅, 김판석, 한국행정개혁론, 서울: 법문사, 1997.
- 김충남, 성공한 대통령 실패한 대통령, 서울: 동지, 1998.
- 김태동 외, 세계의 새천년 비전, 서울: 나남출판, 2000.
- 김태성, 성경룡, 복지국가론, 서울: 나남출판, 1993.
- 김향규, 행정철학, 서울: 대영문화사, 1998.
- 텐즈총연, NPO: 지속가능한 시민경영학, 제진수 옮김, 서울: 삼인, 1999.
- 리프킨, 제리미, The End of Work: 노동의 종말, 이영호 옮김, 서울: 민음사, 1996.
- 마르틴, 한스 피터, 하랄드 슈만, 세계화의 덫: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격, 서울: 법문사, 1997.
- 박동서, 한국행정론, 서울: 법문사, 1997.
- 박원순, NGO 시민의 힘이 세상을 바꾼다, 서울: 예담, 1999.
- 백완기, 한국행정학의 기본문제들, 서울: 나남, 1996.
- 백, 율리히, 위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여, 서울: 새물결, 1997.
- 사카이야 다이치, 다음 시대는 이렇게 열린다, 김수필 옮김, 서울: 동아일보사, 1998.
- 성염 외, 세계화의 철학적 기초, 서울: 철학과 현실사, 1999.
- 송호근, 또하나의 기적을 향한 짧은 시련, 서울: 나남출판, 1998.
- 씨로우, 레스터, The Future of Capitalism: 자본주의의 미래, 유재훈 옮김, 서울: 고려원, 1996.
- 안병만, 한국정부론, 서울: 다산출판사, 1998.
- 오스본, 데이비스, 피터 플래스트리크, Banishing Bureaucracy: 정부개혁의 5 가지 전략, 최창현 옮김, 서울: 삼성경제연구소, 1998.
- 왈도, 드와이트, The Enterprise of Public Administration: 왈도의 행정학 강의, 김영성, 심재권 옮김, 서울: 한울 아카데미, 1997.
- 이근주, 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구, 서울: 한국행정연구원, 1999.

- 이동규, 비영리회계, 서울: 형서출판사, 1994.
- 이면우, 일본의 NGO활동 연구, 성남: 세종연구소, 1998.
- _____, 현대 한국 행정학의 이해, 울산: 울산대학교 출판부, 1998.
- 이재원, 한국의 국무총리 연구, 서울: 나남출판, 1998.
- 임승빈, (1999a), 행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구, 서울: 한국행정연구원.
- 조희연, 한국의 국가,민주주의, 정치변동: 보수,자유,진보의 개방적 경쟁을 위하여,
서울: 당대, 1998.
- 주성수, (1999a), 공동생산과 자원봉사, 서울: 한양대학교 출판부.
- _____, (1999b) 시민사회와 제3섹터, 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수 편, 새 천년 한국 시민사회의 비전, 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 주성수, 남정일, 정부와 제3섹터 파트너십, 서울: 한양대학교 출판부, 1999.
- 초스도프스키, 미셸, 빈곤의 세계화, 이대운 옮김, 서울: 당대, 1998.
- 최평길, 대통령학: 청와대가 잘돼야 나라가 산다, 서울: 박영사, 1998.
- 토플러, 앨빈, 제3의 물결: The Third wave, 이규행 옮김, 서울: 한국경제신문사, 1987.
- 폴라니, 칼, 거대한 변환: 우리 시대의 정치적, 경제적 기원, 박현수 옮김,
서울: 믿음사, 1991.
- 피터스, 비, 가이, 미래의 국정관리: The Future of Governing, Four Emerging Models,
정용덕 외 옮김, 서울: 법문사, 1998.
- 하태권 외, 현대한국정부론, 서울: 법문사, 1998.
- 한국공공정책연구소, 국가혁신의 비전과 전략, 서울: 삼성경제연구소, 1998.
- 한국정신문화연구원, 한국 정치, 사회의 이념적 기초, 서울: 한국정신문화연구원, 1998.
- 함성득, 1999. 대통령학, 서울: 나남출판, 1999.
- 후쿠야마, 프랜시스, The End of history and the Last Man: 역사의 종말, 이상훈 옮김,
서울: 한마음사, 1992.

2) 논문

- 강원택, 영국 행정개혁과 국가 통치 기능의 변화: 국가의 공동화 혹은 중앙집권화,
한국행정학보, 제32권 제4호(겨울호): 53-66, 1998.
- 고성준. 2004. 제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제. 지자체의 남북교류,
협력 활성화 세미나.
- 권선필, 왈도(Dwight Walde)의 행정이론이 갖는 한국 행정학에 대한 함의,
한국정치학회보, 제21집 3호(가을호): 169-188, 1997.
- 김민흠, 지방정치론과 한국 지방정치론의 과제, 한국정치학회보, 제32집 4호(겨울호),

- 1998.
- 김병기, 시민단체 정부지원 민간보조금 지원실태, 참여사회, 제34호 9월, 1999.
- 김병섭, 기업가적 정부혁신의 길, 한국정책학 회보, 제5권 제2호, 1996.
- 김석준, 세계 정보화 시대 한국의 정부 재창조와 국가 경쟁력: 패러다임 전환과 정책과제의 모색, 정부수립 50주년 기념 국제 학술 심포지움, 1998.
- 김승현, 미국의 비영리 부문에 관한 연구: 역할과 성격의 변화, 국제지역 연구, 제6권 제2호, 1997.
- 김인춘, 비영리영역과 NGOs: 정의, 분류 및 연구방법, 동서연구, 제9권 제2호: 5-35, 1997.
- 김정렬, 거버넌스의 구현과 정부간 관계의 미래: 지방중심 경제발전 모형의 탐색, 한국행정학회 하계학술대회, 1999.
- 김종순, 한국NGO의 실태와 발전방향: 민간환경단체를 중심으로, 한국행정연구, 제8권, 제1호: 68-88, 1999.
- 김준기, 비영리단체(NGOs)의 생성과 일반적 형태: 주인-대리인이론의 관점에서, 행정논총, 제36권 제1호, 1998.
- 노정현, 새시대의 국정관리(Governance)와 행정. 한국행정연구원 국가 정책개발 세미나, 1997.
- 박상필, (1999a), 시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제, 한국행정학보, 제33권 제1호(봄호): 261-278.
- _____, (1999a), 비영리단체(NPO)의 개념틀 정립을 위한 이론적 논의, 한국행정 연구, 제8권 제2호(여름호).
- 박홍순, 주민자치센터 현황과 활성화 과제, 2003.
- 송희준, 국가와 시민사회의 관계: 이론적 개관과 실천적 전망, 한국행정연구, 제8권 제1호(봄호), 1999.
- 신기현, 지방자치, NGO의 무대를 넓혀간다, 지방자치, 2월호, 2000.
- 안성호, 김대중 정부의 지방분권화정책: 실적과 과제. 지방자치, 4월호, 1999.
- 이원희, 행정의 시장지향적 운영기법에 관한 연구, 지방정부연구, 제3권, 제1호(여름), 1999.
- 이종수, 분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석, 한국정치학회보, 제32집 2호: 169-190, 1998.
- 임도빈, 유럽연합의 정책결정체제에 관한 연구, 한국정책학회보, 제6권 제1호: 230-250, 1997.
- 정무권, 새로운 국정관리와 민주적 책임성, 수록처: 새천년의 한국정치와 행정, 서울: 나남출판, 2000.

조진래, 정부와 NGO 관계의 변화, 행정동향, 10호, 1999.
차명제, 한국 시민운동의 평가와 과제, 시민사회포럼 제3차 주제발표, 2001.

3) 기타

한국, 공보처, 민주공동체 시민운동의 이론과 실제 - 한국 복지 공동체의 건설, 1996.
한국, 공보처, 민주공동체 시민운동의 새로운 지형 - 세계화 시대 한국 시민운동의 발전방향, 1997.
한국, 국회, 환경부 국정감사 자료, 1999.
한국, 국회, 행정자치부 국정감사 자료, 1999.
한국 NGO 총람, 1999.
남북협력제주도민운동본부, 지자체의 남북교류·협력 활성화 세미나, 2003.
제주도의제 21 협의회, 제주도의제21 활동보고서, 2003.

2. 외국 문헌

Baker, Anthony, Quangos in Britan, London: Macmillan, 1982.
Berger, Peter L. and Thomas Luckmann, The Social Construction of Realty. Garden City, N. Y. :Anchor Books, 1967.
Boris, Elizabeth and Rachel Mosher-Williams, "Nonprofit Advocacy Organization: Assessing the Definitions, Classifications, and Data." Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27: 488-506, 1998.
Box, Richard C, Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century. Thousand Oaks, CA:Sage, 1998.
Carothers, Thomas, Civil Society, Foreign Policy, 117:18-29, 1999-2000.
Cohen, Jean and Andrew Arato, Civil Society and Political Theory, Cambridge: The MIT Press, 1992.
Clope, Paul, Milbourne, Paul and Widdowfield, Rebekah, Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance, Public Administration 78, 2000.
Coston, Jeniffer M, A Model and Typology of Government-NGO Relationships, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 27:358-360, 1998.
Dunshire, Andrew, Models of Governance, in Jan Kooiman, Modern Governance : New Government-Society Interactions, London :Sage,
Etzioni, Amitai, The Active Society, New York : Free Press, 1968.

- Goodwin, M. and J. Painter, 1996. Local Governance, Fordism and the Changing Geographies of Regulation, *Transactions, IBG* 21, 1996.
- Goss, Sue, *Making Local Governance Work*, Hampshire:PALGRAVE, 2001.
- Hirst, Paul, *Democracy and Governance*, Im Jon Pierre, ed. *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Jessop, Bob, *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance*, in A. Amin and J. Hausner, eds, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Cheltenham :Edward Elgar, 1997.
- Kooiman, Jan, 1994. *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity*, In Jan Kooiman, ed. *Modern Governance: New Government–Society Interactions*, London:sage, 1994.
- Leach, Robert and Percy–smith, Janie, *Local Governance in Britain*, Hampshire: Palgrave, 2001.
- March, J and J. Olsen, *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995.
- Peter, John, *Local Governance in Western Europe*, London : SAGE, 2001.
- Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford:Oxford University Press, 2000.
- Putnam, Robert D, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton:Princeton University Press, 1993.
- Rhodes, R.A.W, *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, 1996.
- Sproata, K, *New Paradigms in Local Governance: Australian Local Governance in a Context of Asia and the Pacific*, 1998.
- Stoker, Gerry, *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*, In Jon Pierre, ed, *Debating Governance*, Oxford:Oxford University Press, 2000.
- UNDP, *Local Governance: Report of the United Nations Global Forum on Innovation Policies and Practices in Local Governance*, 1996.
- UNDP, *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance*, 2000.
- Warren. R, *Local Autonomy and Local Governance : theoretical and practical issue*, 2000.