



상생협력·갈등관리
플러스충남 정책포럼
Plus Chungnam Policy Forum

【주제발표 4】

**상생협력 거버넌스 구축을 위한
비정부조직(NGO)의 역할과 과제**

권경주 교수(건양대 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등사례연구위원장)

【주제발표 4】

상생협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직(NGO)의 역할과 과제

권경주 교수(건양대 / 상생협력·갈등관리 충남포럼 갈등사례연구위원장)

I. 서론

21세기는 기술진보로 인해 인류가 여태껏 누려보지 못한 물질적·경제적 풍요와 함께 새로운 사회문제에 직면하고 있다. 이는 인간 생활양식과 제도변화를 가져와 우리의 일상생활에 자의적, 타의적으로 많은 변화를 요구하고 있다. 오늘날 벌어지고 있는 신자유주의의 몰락과 이에 따른 범세계적 경제, 금융의 위기나 급격한 기후 및 환경의 변화는 지구촌 공동체의 협동적 노력을 요구하고 있다.

국내적으로도 이런 급변하는 세계 환경에 대응하고 경제위기를 극복하기 위한 정부와 기업 시민사회 모두의 새로운 생존양식이 시급히 요구되어지고 있다.

오늘날 세계화를 바탕으로 한 전 세계적 신자유주의 패러다임은 새로운 체제변화를 요구하며 급격히 변화하고 있다. 우리 사회도 이런 세계적 변화에 대응하기 위해 상생협력을 위한 거버넌스 구축을 위한 다양한 노력을 하고 있는데 비정부조직의 활용이 대표적인 사례이다. 21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형화 하는 시민영역이 자연발생적으로 나타나고 있다.

이런 새로운 변화의 중심에는 시민 스스로의 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여가 핵심적 역할들을 수행하고 있다. 이를 통해 과거 권위적이고 통제적인 정부와의 관계를 정상적인 주인과 서비스의 제공자로 바꾸어 나가며 진정한 민주적

개혁을 이루어야 할 것이다.

오늘날 지구촌의 시급한 위기극복을 위해서도 국가의 정책적 개입과 함께 민간의 자발적 자원을 활용하여 사회문제를 해결하며 위기극복의 토대를 마련해야 할 것이다. 이에 따라 민간 자원들을 효과적으로 조직화하여 사회적 기능을 수행하는 비정부조직의 활용방안 모색은 세계적 경제위기와 사회적 양극화를 효과적으로 극복하기 위한 모든 나라들의 공통과제라 하겠다.

21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형을 만드는 시민영역의 협력적 기능분담이 절실한 형편이다.

즉 거버넌스를 통한 협력적 공동체 운영방식으로 시민 스스로가 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여를 통해 국가와 사회발전을 위한 핵심적 역할 수행을 해야 할 것이다.

따라서 시민사회는 국가의 고유한 통치영역으로 여겨지던 부문 뿐 아니라 경제와 환경 그리고 인간의 보편적 권리와 안전등 사회 모든 영역들을 지속가능한 성장으로 발전시켜 미래를 지향하고 현재를 효율적으로 만들어가는 주도적 역할을 수행해야 할 것이다.

II. 상생·협력을 통한 거버넌스 구축방안

1. 거버넌스의 시대적 상황

21세기는 구소련의 붕괴와 함께 신자유주의 물결에 의한 세계경제체제 등장에 따라 세계화와 정보화 그리고 지방화의 시대로 특징지을 수 있다. 사회의 급격한 변동은 새로운 질서와 구조를 필연적으로 요구한다. 국민국가의 해체는 국가 경제가 모호해지며 국가권력의 쇠퇴를 초래했다.

이에 따라 국가공동체는 지구촌 공동체라는 새로운 생활영역에 따라 국가와 시장 그리고 시민사회의 구성요인들이 지금까지와는 다른 경제와 역할들로 재편되기 시작했다. 국가사회의 기능은 개인의 욕구와 이해관계 및 개별 이슈에 따라 다원적으로 중첩되기 시작했고 이는 개인의 선택적 자유와 공공선의 중대를 확대하는 새로운 민주체제의 등장을 예고하는 것이기도 했다.

세계화와 정보화라는 변화의 물결 속에서 개별국가차원에서 일어났던 국가실패나 시장실패는 세계 수준에서 해결할 수 있는 새로운 틀을 요구하게 되었다. 세계화와 국민국가를 조화시키면서 지방화를 함께 수용할 수 있는 다차원적 틀로서 각 수준의 국가, 시장, 시민사회 등이 서로 공존할 수 있는 틀을 마련하기 위한 대안으로 제시된 것이 거버넌스 이론이다(김석준 외, 2000: 20).

거버넌스는 정부와 동의어로 사용하지 않고 다른 의미로 사용되는데 여기에는 통치의 새로운 과정 또는 명령의 변화된 조건이나 사회를 규율하는 새로운 방식으로 설명하고 있다(Rhodes, 1996:652). 거버넌스의 개념은 범위와 수준에 따라 지향하는 가치나 운영방식 또는 행동주체를 중심으로 다양하게 정의되고 있다.

세계은행은 “국가의 경제·사회적 자원을 개발·관리함에 있어 권력을 행사하는 양식”으로 UNDP(United Nations Development Program)는 “모든 수준에서 정부업무를 관리하는데 있어서 정치적, 경제적, 행정적 권위를 행사하는 것”으로 정의하고 있다(UNDP,1996). Peters(Peters,2002)는 “국가를 비롯한 다양한 행위자들(기업, 시민단체, 시민, 지방자치단체 등)이 자율적이고 상호의존적인 과정 속에서 토론 및 협상과정을 통해 공통의 문제를 조정 및 해결하는 정치과정이다”라고 하고 있다. 정웅덕 교수(2001:723)는 거버넌스라는 용어가 갖는 의미는 통상적인 의미를 지닌 정부의 개념보다는 좀더 넓은 광의의 개념이며, 정부 부문의 제도들 보다는 과정이나 결과를 의미한다고 하고 있다.

이런 여러 정의들은 김석준 교수(김석준 외, 2002:64)는 협의와 광의로 요약하였는데 협의의 거버넌스는 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로, 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정형태라고 할 수 있고 이는 정부 없는 거버넌스의 개념이다.

반면 광의의 거버넌스는 정부 중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가정부, 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라 할 수 있다. 이는 기존의 계층제적 정부의 구조와 기능은 인정하나 국가권위에 의한 일방적 통치보다는 시장과 시민단체와의 상호 호혜적이고 동반자적인 협력적 통치행위를 형성한다고 볼 수 있다.

우리나라의 거버넌스 형태는 각종 단체들의 활동이 정부와 시장에 대한 견제와 균형을 위해 제도적 차원에서 접근하는 경향으로 볼 때 광의의 개념에 가깝고, 반면 필리핀과 같은 나라들은 역사적으로 시민사회가 빠르게 형성되어 근대화 이

후 각종 지역개발과 정치변혁의 순간에 이들이 결집하여 새로운 통치구조를 형성했던 점으로 미루어 협의의 개념과 가깝다 하겠다.

2. 상생·협력을 위한 거버넌스 개념의 활용

거버넌스는 새롭게 제기되는 시민들의 다양한 욕구와 문제들에 대해 기존의 정부들 속에서 계층제와 권위적 통치를 인정하는 한편 정책의제접근이나 의사결정과정에서의 다양한 세력들에 대한 개방을 허용하는 사회적 조정을 강조하고 있다. 국가는 과거와 같이 유일한 권력 주체로서 배타적이고 독점적인 지위를 갖지 않지만 합리적 행위자로 방향잡기와 노 젓기 역할을 수행한다고 보고 있다.

오늘날 거버넌스 이론에서 공동체는 국가권력에 의한 조정능력에 의존하지 않고 사회가 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 있다고 가정한다(한승준, 2007 :101). 국가와 사회의 관계는 국가중심에서 사회중심으로 재정립되고 사회문제 해결에 있어 더 이상 국가중심이 아닌 다양한 사회주체가 함께 참여하는 공동의 거버넌스(shared governance) 또는 복합조직적 거버넌스(heterarchic governance)의 형태를 지니게 된다(이명석, 2006:45-46).

이에 따라 여러 수준의 정부(지방,지역,국가), 시민단체, 민간부문 등의 영역에서 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체제가 발생한다. 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로 구성원들의 관계나 책임이 모호하다는 특징을 갖고 있다(Rhodes,1997). 한승준(2007)은 이러한 네트워크식 국정관리체제는 개별적인 단일 프로젝트 또는 개별문제를 다루기 위한 다양한 집단들 간의 연계를 의미하고 이들 간의 연계는 자발적이고, 유연하고 느슨하게 연결되었고 정부통제로는 독립적인 자율성을 갖는다고 하였다.

참여 주체간의 네트워크 관계는 상호영향력을 행사하는 수평적, 비계층적 관계로서 구성원들 간의 자발적 동의에 의해 구성된 체제라 하겠다. 따라서 문제해결을 위해 필요한 각종 자원, 정보, 능력의 공동 활용 및 공동 목적의 수행을 위해 구성원 간의 자율적이고 지속적인 상호의존성에 기초하는데 참여 주체 간 자원의 존도가 높을수록, 상호혜택에 관한 기대가 높을수록, 상호관계가 지속적일수록 수평적인 네트워크 관계를 형성할 수 있다고 보고 있다.

Newman(2001)과 오수길(2007)은 거버넌스의 개념을 재 정립하여 ① 공공서비스

스 전달의 대한적인 모델로서 계층제, 경쟁, 연대로부터 공공-민간-자원봉사부문을 가로지르는 네트워크, 팀, 파트너십으로의 이동 ② 공공과 민간, 국가와 시민사회, 국가와 국제간 경계가 흐려져 정치적·경제적·사회적 이슈를 다룰 책임의 경계가 흐려진다는 인식 ③ 이슈 네트워크와 정책 네트워크의 인식과 통치과정으로의 통합 ④ 계층제적 통제와 명령이라는 전통적 양식을 ‘원거리로의 통치’로 대체 ⑤ 더욱 성찰적이고 대응적인 정책도구들의 개발 ⑥ 리더십의 제공, 파트너십의 형성, 방향잡기와 조정, 시스템 전반의 통합과 규제에 관한 초점으로 정부 역할을 전환 ⑦ 네트워크와 파트너십을 통한 새로운 조정활동의 수행에 바탕을 둔 지역사회, 그리고 도시와 지역에서의 ‘협상에 의한 자치’ 등장 ⑧ 더 많은 대중참여에 의사결정을 개방 ⑨ 권한의 복잡성 문제와 파편화에 대한 대응으로서 민주적 실제의 혁신, 그리고 이것이 전통적인 민주적 모델에 주는 도전 ⑩ 거버넌스 과정에서 시민사회 관계를 포함하기 위해 제도적 관련성을 넘어서 정부 초점의 확대.

이렇듯 기존의 공동체를 구성했던 전통적 규율과 질서의 방식들, 대의민주주의의 틀이나 정부 관료제 구조에 의한 권위적 통치로는 변화하는 상황에서 더욱 복잡해진 사회의 문제해결 능력의 한계를 보이고 있다.

이런 점들을 극복하기 위한 수평적 거버넌스는 사회-정치적 의사소통의 활성화를 통해 더 많은 행위자들의 참여나 관여가 늘어나고, 성과 뿐 아니라 과정을 중시하는 인식이 확산되고, 기존 대의민주주의의 틀을 넘어 직접적인 정책참여를 강조하며, 공동의 문제 해결을 위해 다수가 협력하고 스스로를 다스리는 네트워크를 강조한다. 전 세계적으로 기존의 경직된 국가 중심적 통치보다는 다양한 사회적 행위자들의 다원성을 존중하고 사회적 효율성을 높이는 네트워크식 거버넌스 구축은 최근 발생한 세계적인 경제위기의 해결 뿐 아니라 사회의 모든 분야에서 분출하는 사회갈등의 조정 및 해소를 위한 효과적 대안으로 활용되어야 한다.

이를 통해 사회갈등을 해소하기 위한 거버넌스, 지방분권 시대의 지역자치를 위한 거버넌스, 경기침체와 아울러 나타나는 심각한 노사갈등과정에서 요구되는 사회적 타협을 위한 거버넌스, 문화적·제도적 기반으로 나타나는 네트워크관계중진을 위한 거버넌스 영역에 관한 다양한 구상과 실천적 방안들이 모색되어야 할 것이다.

3. 지역발전을 위한 거버넌스 구축방안

발전의 함의는 자유를 의미한다. 이는 물질적인 욕구충족 이상의 의미로서 건강, 지식, 근로, 참여에 대한 인간의 기본적 권리를 포괄하며 미래 세대의 권리에 대한 존경까지도 포함된다(Amartya, 1988). 지역개발이란 경제개발을 바탕으로 발전의 폭 넓은 개념을 포함하는 지속가능한 성장을 지향해야 하며 그 궁극적 도달점은 공동체 구성원 전체의 삶의 질 향상이 되어야 할 것이다.

일반적으로 경제성장을 위한 조건은 첫째, 성장이 자생적으로 지속가능해져야 하고, 둘째, 생산양식 자체에 구조적인 변화가 있어야 하며, 셋째, 기술의 향상이 전제되어야 한다(이혜경, 2000:10). 따라서 바람직한 지역개발이란 단순히 가처분 소득의 증가뿐 아니라 정치적 민주화와 제도의 합리성 그리고 인간의 존엄성을 지킬 수 있는 인간 존재의 조건들을 포괄적으로 개선할 수 있어야 할 것이다. 이런 지속가능한 성장의 핵심적 과제는 생태환경과 자원이용의 지속성을 확보하는데 있다. 하지만 지역차원에서 발전의 일차적 목표는 지역사회 주민들의 복리증진과 삶의 질 향상에 대한 요구에 어떻게 대응하는가의 문제이다. 외부자원에 의존한 지역발전은 지역경제와 단절된 형태로 전개될 가능성도 있다. 이는 지역의 자원이나 환경적 요소를 무시하기가 쉽고 외부의 자본집약적 발전방식은 때로는 지역의 장기적인 발전 잠재력을 고갈시킬 위험도 있기 때문이다.

외부 의존적 발전의 병폐를 예방하기 위해서는 지역적 전통과 역량을 특화시키는 전략이 필요하다. 이것은 지역의 고유한 문화적 전통, 기술, 인력 및 자연자원 등 지역 내의 전통자원과 문화적 정체성을 극대화 할 필요가 있기 때문이다(사득환, 2007:228-229). 지속가능한 지역발전을 위해서는 거버넌스의 방식이 유용하다. 지역주민 스스로가 지역 환경과 발전에 대한 주인의식을 바탕으로 스스로 가꾸는 노력을 하고 정부주도의 발전계획과 집행과정에 폭 넓게 참여하는 방식이 유용하기 때문이다.

상생협력을 위한 지역 차원의 거버넌스는 지역의사결정에 참여할 수 있는 시민 역량을 함양함으로써 지역주민이 자신들의 지역사회와 미래를 경영할 수 있게 된다는 전제에 기초하여 개인의 참여 뿐 아니라 단체나 결사, 그리고 기관의 광범한 참여를 통해 시민사회를 발전시키는 방법이 우선해야 한다(전종섭, 2000). 소순창·유재원(2005)은 지방정부가 갖는 공통의 문제를 해결하기 위한 사회적 조정

장치의 한 유형으로 보고, 지역을 기반으로 지방자치단체에서 발현되어 이해관계 집단의 규모가 보다 한정적이고 주민이나 NGO 단체의 접촉이 상대적으로 높다고 특징 지었다.

사득환(2007)은 이를 공공부문의 의사결정과 집행과정 등 정책과정에 있어서 관련되는 이해관계자들을 정책커뮤니티 속에 참여시켜 문제를 해결하고 책임지게 하는 정책과정의 새로운 형태라고 정의하였다. 이는 주민과 NGO, 기업 및 지방정부가 함께 협력하여 주민의 욕구와 지역문제를 해결하는 방식이라고 할 수 있다.

최영출(2004)은 지역차원의 거버넌스의 성공을 위해서는 첫째, 사회적 신뢰, 자원, 파트너십 그리고 외부환경 등의 환경적 조건, 둘째, 외부적인 네트워크를 구조하는 제도적 장치로서 이해관계자들의 책임분담, 행위자들의 상호의존성, 그들 간의 관계를 가이드 하는 규칙을 고려하는 네트워크의 구조화, 셋째, 이해 당사자들의 관여를 위한 내부연계망과 전략적 합의를 위한 상호작용의 촉진, 조정과 중재방안 등의 내부적 운영관리전략이 중요하다고 강조한다.

전 세계적인 지구화를 통해 자본, 재화, 노동, 정보, 문화가 국경을 넘어 전 지구적으로 교류 확산되고 있다. 이는 오늘날의 특별한 현상이 아니라 수 천년 내려온 인류의 역사이기도 하다. 세계는 무역, 여행, 이민과 지식의 전파를 통해 지역의 번영과 함께 문화의 상호교류를 하며 발전을 공유해 왔다.

하지만 이런 과학기술의 진보와 국제무역과 교환의 행위는 경제적 풍요와 빈곤, 사회적 기회의 박탈과 정치적 배제라는 불평등의 문제를 함께 동반해 왔다. 지역 개발을 위한 거버넌스 구축의 중차역은 세계적 불균형의 문제를 함께 생각해 나가며 남북협력과 환경보존이라는 목적도 달성해야 한다.

세계의 빈곤과 불평등 문제는 전 세계 인구의 50%에 해당하는 30억 가량이 하루에 미화 2달러 미만의 생활을 하고 13억이 하루에 미화 1달러 미만의 빈곤에 허덕이고 있고 기아인구는 8억 4천 만이나 된다는 통계가 현실을 잘 말해주고 있다(이혜경, 2000:17). 지구의 빈곤문제는 국제협력과 개발 NGO의 활동으로 개선시키고 이것은 글로벌 거버넌스를 구축하여 빈곤지역의 개발과 지속가능한 성장을 도울 수가 있어야 할 것이다.

Ⅲ. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 활동

1. 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 활동방향

비정부조직(Non Governmental Organization) 또는 자원봉사조직(Private Volunteer Organization)은 과거로부터 있어왔던 인본적 자치조직을 말한다. 시민사회가 형성되며 근대가 시작된 시기 이 조직들은 지역을 중심으로 자발적으로 형성되어 사회적 약자나 긴급히 구조를 필요로 하는 사람들에 대한 박애활동을 펼쳐 왔었다(Conception, 1986:288).

그러나 오늘날 비정부조직들은 보다 다양한 체제로 발전하여 그 규모나 기능이 과거와는 달리 전체 사회의 한 구조적 기능을 담당하고 있다. 오늘날의 비정부조직은 국내적으로는 정부가 수행하던 일상적 서비스의 공급을 대신할 뿐만 아니라, 세계적 안건들인 빈곤, 환경, 인권 등의 문제들을 범세계적으로 공동 대처하는 등 그 활동영역이나 기능의 중요성이 우리 일상생활의 중요한 부분을 차지하고 있다.

비정부조직이 지역의 자선활동을 탈피하여 적극적인 사회활동을 시작한 시기는 70년대 이후이다. 80년 이후에는 미국에서만도 6백만의 비영리(Not for Profit) 조직이 활동하고 전체 고용인구의 8%가 비영리조직에서 종사하며 이들 조직들에 13세 이상 인구의 25%가 활동하는 등 실로 놀라운 발전모습을 보이고 있다(Weschler, 1980:526). 이렇듯 비정부조직의 영향력은 우리 생활의 한 부분으로 자리 잡게 되었고 그 기능 역시 공익적 내용을 함축하고 있다.

오늘날 비정부조직의 활동무대는 세계화를 지향하고 있고 그 내용은 거버넌스의 큰 축을 담당하고 있다. 이런 비정부조직의 활동은 여러 학자들의 다양한 정의가 있지만 거버넌스의 개념화를 위한 이론적 배경으로 조직내적요인으로서 비영리, 자원활동, 분권화와 조직외적요인으로서의 민영화를 살펴본다.

1) 비영리(Not For Profit)

사적부문에서 활동하고 있는 공공기관들은 효율성과 효과성을 추구하도록 기대되고 있다. 그러나 사적부문과 공적부문간에 발생하는 관리적 문제들은 중요한 차이점을 갖고 있다. 이런 차이는 일상적으로 정부의 기본적인 업무라고 이해하

는 요구들을 인식하는 과정에 원인이 있다. 그러면 비정부조직에서 추구하는 비영리란 개념을 경영부문과 비영리부문의 유사점과 차이점 그리고 정부와 비영리조직과의 연계방안을 통해 살펴본다.

경영은 목표의 수준과 특별한 권력관계 그리고 새로운 산출을 위한 통찰력 등을 제시해 준다(Olsen, 1979:282). 비영리조직은 회계나 법규에 의해 경영조직이 아닌 다른 조직으로서 이윤추구를 하지 않는 특성이 있다(Davis, 1991:1).

우리 사회는 이러한 비영리부문의 존재를 인식하고 있고 이들은 정부와 민간 그리고 지역과 인간의 연계를 도모하고 있음을 알고 있다. 그러므로 여기서는 비영리부문의 내용을 경영과의 유사점과 차이점을 통해 활동영역을 구체화하여 본다(Selby, 1978:78).

유사점은 첫째, 경영부문은 재화와 서비스를, 비영리부문은 주로 서비스만을 산출한다. 둘째, 조직에서 산출하는 순익은 조직의 이익 목표를 수행하는 것이다. 셋째, 경영진은 조직구성원을 대표하는 자(소유주, 종업원, 또는 회원)에 의해 선출되고 이렇게 임명된 집행가들은 자산의 운용과 순익증진에 관한 책임을 지는 점 등을 들 수 있다.

차이점으로는 첫째, 경영부문에는 선출된 이사들이 최고경영자를 위해 권한을 대행하고 이들과 직원 모두는 조직공공의 목표를 수행할 직접적인 책임을 지는데, 비영리부문은 제선의 직접적 책임도 적고 조직의 소유자도 불분명하다. 여기서의 차이점이란 비영리부분이 이런 특성에 의해 창의성과 적절성은 높일 수 있으나 생산성과 효율성의 저하가 나타난다는 것이다. 둘째로는 영리·비영리간의 순이익의 활용은 차이가 있다는 점이다. 회사의 이윤들은 주로 주주, 정부에의 조세, 직원들에 대한 보상 그리고 자산이나 서비스 등에의 재투자 등을 통하여 환원되나, 비영리부문에서는 서비스의 산출효과를 서비스 수혜자에만 투입하여 조직에의 보상은 단지 이타주의의 구현 또는 이데올로기적인 만족만을 추구한다.

한편 Frederik Lane 교수는 정부와 비영리부문과의 연계를 위한 다섯 가지 방안을 제시하고 있다(Weschler 2002). 첫째, 정부는 비영리부문의 활동을 촉진시키기 위해 그들이 제공하는 서비스에 대해 세금감면조치와 특별우편요금체계 등의 유인책을 부여한다. 둘째, 공공기관들은 비영리부문과의 협동과 조정행위를 하여 서비스를 전달하고 이를 위해 재정지원, 계약 그리고 위탁 및 권한 이양의 방법들을 활용해야 한다. 셋째 비영리부문이 행하는 공공정책의 주창자 역할을 인

식해야 한다. 왜냐하면 그들의 주장이나 이해에 따라 정부기구가 재편되거나 이에 큰 영향을 주기 때문이다. 넷째 정부는 비영리부문에 대해 동등한 취업기회의 보장 및 박애활동에 관한 활동영역에 대해 조정역할을 수행하여야 한다. 다섯째 비영리부문은 정부 관료제의 대안적 기능을 수행하여야 한다. 복잡한 사회변화는 정부의 역할에 한계를 부과하므로 지역적 차원의 상부상조활동은 정부의 사회기능을 대신할 수 있는 방안으로 인식되고 있다.

이와 같이 정부와 비영리조직은 거대한 서비스 기구인 점, 성과측정의 변수가 다양하고 전문적 영역을 담당하며 지속적인 훈련과 경험을 요구하는 공통적인 속성이 있어 사회기능수행을 위한 연계구도가 필요하다.

2) 자원 활동(Volunteer)

사회경제적 문제해결을 목적으로 하는 대부분의 기관들은 성장 중심의 발전전략을 그들 독자적으로 수행하기보다는 사회에 널리 퍼져있는 고귀한 개인적 본성들을 동감시키고 있다. 이것의 대표적인 예가 자원봉사활동인데 이는 조직 내에서의 봉사뿐만 아니라 사회의 제도적 모순들을 발견하고 그것들을 개인적으로 개선시키려는 노력도 포함하고 있다(Korten, 1990:5).

자원봉사자는 다양한 신분의 사람들이 시민정신과 공동체 정신을 인류애적 가치로 승화시키기 위하여 각 부문별로 수행하기 곤란한 일들을 자청하여 보상 없이 희생하고 있다. 한편 이들의 활동은 정치적, 경제적 자원들을 통제하기도 하고 권력관계의 구성 및 정치적 행위들을 결정하는데 강력한 역할을 담당하기도 하며 복지의 수준과 변화의 방향에 깊게 관여하고 있다(Wolch, 1990).

자원봉사활동이란 어떤 특정한 사람이나 집단, 시간과 물질의 여유가 있는 사람들만이 사회복지분야에서 행하는 활동으로서의 자선, 구빈을 의미하기보다는 타인을 원조하는 과정에서 자신의 이타적 능력을 발휘하고 이웃과 지역사회에서 자기의 관심과 사회성을 개발하는데 도움이 되는 활동이라고 정의할 수 있다(한혜경, 19952).

자원봉사활동의 특성은 자발성, 무보수성, 사회복지성으로 들 수 있는데 자발성이란 자신의 의사로 자원봉사활동을 하는 것이지 타의에 의한 행동이 아님을 말하며, 무보수성이란 자원활동의 목적이 인간사회의 복리와 발전에 있으며, 인간이

인간다운 처우를 받고 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 도움을 주는 것을 의미한다(홍승혜, 1999).

한편 자원봉사자의 역할은 ① 전통적인 활동으로서의 서비스 활동, ② 변화 및 변호활동, ③ 시민참여 활동, ④ 정책결정에의 참여, ⑤ 자조(Self-help) 활동, ⑥ 모금활동 등을 들 수 있다(김상욱, 1990:8).

이처럼 자원활동은 비정부부문에서 중요한 자원으로 인식되어 회계 시 금전적 자본과 함께 자원봉사 인력자원도 필수적 자본요소로 산정하고 있다.

3) 분권화(Decentralization)

분권화란 기본적으로 중앙으로부터 권한의 분산을 뜻한다. 이는 중앙정부의 권위와 기능을 지방으로 시달해 부분적이고 개별적인 지역의 문제들을 적절히 해결하기 위한 의사결정권한의 다기화를 의미한다. 민간부문 역시 이윤추구를 위한 새로운 시도로서 분권화를 추진하고 있는데 비정부조직에 있어서 분권화가 필요한 이유는 아래와 같다(Brillantes Jr, 1991).

첫째, 민주화와 지방권한증진을 위한 도구이다. 둘째, 중앙정부에 대한 의존 없이 그들의 능력만으로도 자신들의 문제를 해결할 수 있는 의사결정과 개발을 위한 도구이다. 셋째, 중앙·지방 모두에 효율성과 효과성을 증진시킬 관리적 도구이다. 넷째, 이러한 분권화 없이는 권한과 자원의 재분배를 위한 중재가 어려워 최소 수혜자들에 대한 다양한 정부수준의 정의구현이 어려워진다.

그러므로 분권화란 중앙정부의 권한을 지방에 재분배하는 것을 의미하나 중국적으로는 평등과 사회적 정의구현을 위한 수단으로서 비정부조직에서의 관리수단으로 활용되고 있다.

즉 분권화 방법을 기초로 수혜대상자들의 욕구와 인식을 명확히 인식하여 창의적이고 유연한 서비스 전달, 선진기술의 확산 그리고 효과적인 자원배분을 하여 바람직한 미래건설을 해야 할 것이다(Gregorio, 1991).

4) 민영화(Privatization)

민영화는 비정부조직에 대한 정치경제적인 규범적 특성으로서 비정부조직의 사회기능을 상징하고 있다.

광의의 민영화는 자산의 소유권과 그로부터 나오는 잔여이윤에 대한 권리를 공공부문으로부터 민간부문으로 이전시키는 것을 의미하는데 그 실질적인 정책내용은 시장화(marketisation)와 규제철폐(deregulation)라고 할 수 있다(김대환, 1994).

이 양자는 원리상 동일한 것으로 소유권의 이전을 통해 정부의 규제기능을 시장 기능에 맡김으로써 생산효율과 배분효율을 증대시켜 경제 전체에 활력을 불어넣기 위한 방안이다. 즉 민영화는 사회의 수요를 충족시키는 과정에서 정부의 역할을 재고하여 사회의 사적제도에 더 의존하고 정부에 적게 의존하는 민간역할의 증대로도 파악할 수 있다. 이러한 이유들이 서비스 공여의 주체가 꼭 정부가 독점하지 않아도 된다는 민영화의 논리적 근거가 되고 있다(Denhart, 1991).

이러한 민영화의 움직임 뒤에는 다양한 지지 세력이 존재하고 있다. 실용적, 이념적, 상업적, 그리고 대중주의자 세력이 바로 그들이다. 실용주의자는 단위비용당 높은 효과성을 지향하기 때문에 비용-효과성 차원에서 보다 나은 정부를 위해 민영화를 제시한다.

이념적으로는 거대하고 강력한 정부의 지나친 일상생활에의 개입이 민주주의를 위협하기에 작은 정부를 지향하는 민영화를 지지한다는 것이다. 상업적으로는 정부지출이 경제의 주요한 부분을 차지하고 있는데 보다 많은 부분이 민간에 되돌려질 수 있고 돌려져야 한다고 믿고 있다. 왜냐하면 국가소유의 기업과 자산들은 민간에 의해 보다 나은 이용에 투입될 수 있기 때문이다.

한편 대중주의자 지지 세력들은 각 개인들이 공적서비스에 있어서 보다 많은 선택권을 갖기 위해 그들의 권한 강화를 주장한다. 이들은 관료체제를 탈피하고 자발적 모임을 활성화함으로써 지역사회 의식수립과 함께 권한을 증진시킬 수 있다고 믿고 있다(박종화, 1994).

이러한 민영화의 형태들은 아래와 같이 다양하게 나타나고 있다. 첫째, 공공시설의 운영과 채원조달을 위한 민간기업과의 계약. 둘째, 사회복지사업을 위해 비영리기관과 계약. 셋째, 지역주민들이 자발조직을 결성하여 공공사업(치안, 소방, 청소 등)을 대행하는 경우. 넷째, 국가소유의 공기업을 매각하거나 비 국유화하는 것. 다섯째, 정부가 수행하던 시장 매커니즘(주택, 교통)의 기능을 민간부문에 돌리는 것 등이다.

그러므로 민영화란 공공부문에서 제공하던 권한과 자원의 배분 및 공공기능을 위해 수행하던 재화와 용역들을 사적부문 또는 비정부부문에 이양하는 것을 말한다.

이상으로 비정부조직의 사상적 배경과 운영의 기본원리 그리고 사회적 유용성을 중심으로 개념적 실체를 살펴보았다. 이를 간략히 정리하자면 비정부조직이란 비영리 공익추구라는 조직목표를 자원 활동을 위주로 한 인적구성원의 특성과 분권화된 조직구조를 바탕으로 민영화라는 정치경제적 사회기능을 수행하는 수단이라는 것이다.

2. 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 유형화

우리 나라에서 사회단체, 임의단체 또는 비영리법인 등으로 표현되고 있는 비정부조직은 비영리를 목적으로 자발적인 회원활동과 분권화된 조직구조를 바탕으로 민영화의 한 수단으로서 국가의 서비스전달기능을 수행하는 기구라고 넓게 정의하였다. 정부기능의 대안적 활용수단으로서 거버넌스의 유용성을 높이기 위해 비정부조직의 구체적 요인들을 탐색하여 본다.

현재 정부 주변에는 정부의 산하단체라 일컬어지는 많은 조직들이 설립되어 정부와 민간의 중간영역에서 공공기능을 수행하고 있다. 이들은 공기업, 준정부기관, 비영리법인, 비정부단체 등의 모습으로 민간부분의 조직형태를 갖추고 공적기능들을 집행하고 있다.

이러한 조직들을 행정수단으로 활용하는 것은 국가기능의 역할수행이 직접행정에서 간접행정으로 이행함을 의미하는 것이다. 이같이 공공부문과 민간부문이 혼합된 새로운 부문을 제 3부문(Third Sector)라고 부르고 있다(임학순, 1994).

제 3 부문의 조직들은 정부에 준하는 기능을 수행하고 있으면서도 정부규모에 포함되지 않으며 정부에 적용되는 각종 정치적, 행정적 제약을 받지 않고 있다. 그러나 이들이 행정수요를 상회하여 규모와 기능이 과대해지면 오히려 비능률을 초래할 수도 있다.

비정부조직의 출현은 정부가 재정을 지원하여 공공서비스를 전달함에 따라 정부기능을 수행하는데 소요되는 재정과 서비스를 전달하는 조직이 분리되는 사회복지분야에서부터 나타나기 시작했다.

이에 따라 정부와 민간부문은 더욱 상호의존적이 되었고 서로의 영역을 침투하며 혼합된 형태를 보여 기존의 공공성(Publicness)과 민간성(Privateness)의 개념을 연속적인 변수로 이해하게 되었다. 이러한 비정부조직들에 관해서는 다의적인 해

석이 가능하며 기능면으로도 준정부조직 및 비영리조직들과 유사하여 제 3부문 또는 그림자정부 등으로 말하고 있다.

그러므로 이들을 구분하는 이유는 단지 학문적 경제구분을 위한 것이지 실제의 기능과 역할들은 혼재되어 있음을 인식해야 할 것이다. 준정부(Quasi-Governmental) 조직은 ‘정부외곽에서 공공업무를 수행하기 위하여 설립되고 정부로부터 재정을 지원받는 조직’을 말한다. 이 조직은 정부도 아니고 정부의 한 부서도 아니나 정부의 정책집행기능을 분담하여 수행하거나 정부에 대한 자문 및 준 사법 기능을 수행하는 특성이 있다(Barker, 1982).

비영리(Not for Profit)조직들은 순수 민간조직을 전제하나 종종 행정수단으로 이용되고 있다. 이들은 사업의 성격에 따라 정부의 재정지원을 받고, 법적으로는 민간조직의 성격을 갖고 있으나 영리추구를 하지 않는 혼합된 형태의 조직을 말한다.

비영리조직은 정부로부터 위탁을 받았거나 영리조직이 하려고 하지 않는 공공업무에 관심을 갖는데, 이 조직의 유형으로는 자선조직, 회원조직, 사업자단체, 환경보호단체, 탁아소, 혈액은행, 박물관, 사회복지단체 등 다양하다(Hall, 1987).

그러나 전술한 바와 같이 이들의 경계는 명확히 구분할 수 없는 경우가 많으며 특정 정책영역에서의 과업수행을 위해 상호간의 연계망을 형성하고 있다. 또한 협조와 조정을 바탕으로 서로의 정보, 기술, 자원, 인력 등을 공유하며 공익기능을 대행하고 있다.

거버넌스의 한 축인 비정부조직은 경제활동을 위주로 하는 민간조직과 공적기능을 담당하는 정부기구와는 서로 다른 개별적 특성을 갖고 있는데 David Brown(1988)은 비정부조직들이 당면하고 있는 문제를 해결하는 관점들을 중심으로 네 가지로 제시하고 있다.

첫째 사회변화목표추구로서 경제적 기회와 생산성의 확장, 적정한 자원배분, 지방의 분권화와 자조활동, 가난한자와 약한 자들에 대한 선택기회 확대 등의 외부적 사회변화목표를 추구하기 위해 조직내적인 문제에 대해서는 부차적인 관심만을 갖는 점.

둘째, 가치와 이념의 공유로 비정부조직의 구성원들은 그들의 조직목표를 깊이 간직하며 기회균등, 건강의 증진, 지역적 자조활동 등의 임무를 수행하고 있다.

이러한 사업들은 주민참여를 바탕으로 한 이데올로기와 이론들을 수용하여 조직의 목표를 성취하고 있다. 대다수 비정부조직의 직원들은 돈이나 권력을 지향하거나 권위적이지 않는다. 또한 그들이 어려운 조건에서도 과업의 높은 성취를 얻어내는 이유는 작업에 대한 이념적 가치와 확신이 내재하기 때문이다.

셋째, 느슨하고 비정형화된 조직으로 비정부조직 대부분은 적은 규모로 출발하고 비정형화된 수단들과 회원들의 자발적 활동을 활용하고 있다. 이는 그들의 이념적 지향이 평등과 비정형성을 추구하기 때문인데 이러한 점들이 과업수행 시 지역적 적합성과 혁신적 유연성의 장점으로 발현되기도 하며 한편으로는 원상적인 업무들을 수행하는데 간혹 장애요인이 되기도 하는 것이다.

넷째, 다양한 외부의 고객. 비정부조직은 그들을 둘러싼 환경내의 다양한 고객들과 교류하고 있다. 이는 민간, 정부 또는 국내외의 후원자와 자원봉사자 그리고 전문가집단 등과 다양한 수혜대상자들을 들 수 있다. 다양한 고객들에게 적절한 서비스를 제공하기란 쉬운 일이 아닌데 이를 효과적으로 수행하기위해 여러 비정부조직들과 연계를 하여 그들의 열악한 조직들을 극복하고 있다.

비정부조직들은 사회경제적 발전 사업에 금전적 또는 비금전적 활동을 통해 지원하고 있고 그 결과로 수혜자들은 지역단위사업에 참여를 하여 그들의 변화와 발전을 도모하고 있다. 이러한 비정부조직의 사업들은 다양한 모습을 보이고 있는데 일반적으로 비정부조직은 아래의 여러 사업 중 하나 또는 다수를 결합하여 활동하고 있다(CRC, 1987).

첫째, 조직목표에 따라 박애사업 또는 상호부조사업. 둘째, 사업의 성격에 따라 복지사업, 재정지원, 재정 및 정책수행, 재난구호, 기술지원 그리고 총괄적 발전지향으로 구분된다. 셋째, 활동영역에 따라 연계적 구조의 비정부조직(Network NGO), 지역적 비정부조직(Sectoral NGO) 그리고 통합적 비정부조직(Integrated NGO)으로 나누어진다. 넷째, 조직구조에 따라 병합비정부조직(Incorporated NGO)과 비정형비정부조직(Informal NGO) 등이다. 이렇듯 비정부조직은 소재(location)와 사업내용에 따라 유형화될 수 있는데 소재에 따라서는 범세계적(international), 국가적(National), 그리고 지역(local)으로 구분할 수 있고 사업에 따라서는 발전지향, 환경문제, 박애사업, 직업훈련, 연구기술옹역, 사회제몽, 그리고 긴급구호 등으로 활동을 범주화할 수 있다.

그리고 이를 수행하는 조직의 형태에 따라서 여러 유형들이 있다. 첫째, 자원봉

사조직(Voluntary Organization)은 지역사회의 공유된 가치들을 이행하는 조직을 말한다. 둘째, 공공서비스 계약조직(Public Service Contractor)은 공공의 목적을 수행하는 비영리사업조직을 말한다. 셋째, 시민조직(People's Organization)은 그들 회원의 이해를 바탕으로 결성된 자조직 결사체를 말한다. 넷째, 정부, 비정부(Governmental, Non Governmental Organization) 조직은 정부고유조직과 정부정책집행의 한 도구나 방면으로 활용되는 조직으로 활동에 따라 유형화할 수 있다.

IV. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 역할과 과제

1. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 역할

오늘날 지구촌 모든 나라들은 국가운영을 함에 있어서 민간의 자발적인 자원을 활용하여 사회문제를 해결하며 미래를 지향하고 현재를 효율적으로 살아나가고 있다. 이에 따라 민간의 자원들을 효과적으로 조직화하여 사회적 기능을 수행하는 비정부조직에 대한 관심은 높아지고 있다.

21세기의 국가형태는 사회적 형평을 달성하는 정부영역과 개인의 능력을 바탕으로 창의적으로 생산과 교환을 하는 시장영역 외에 이 양자를 적절히 견제하고 균형화 하는 시민영역이 자연발생적으로 나타나고 있다. 이런 새로운 변화의 중심에는 시민 스스로의 자발적인 참여와 다양한 사회적 기여가 핵심적 역할들을 수행하고 있다.

이를 통해 과거 권위적이고 통제적인 정부와의 관계를 정상적인 주인과 서비스의 제공자로 바꾸어 나가며 진정한 민주적 개혁을 이루어져야 할 것이다. 동남아시아의 필리핀은 시민의 결집된 역량을 통해 민주화와 경제성장을 전략적으로 수행하는 대표적 나라이다. 이들은 근대화 초기부터 지금까지 국가발전의 큰 축을 담당해 왔고 특히 지역개발을 위해 정부의 능력이 미치지 못하는 부분에 NGO들의 조직화된 역량을 통해 효과적인 노력을 기울이고 있다.

필리핀 NGO는 활동의 영역이 다양할 뿐 아니라 사업의 시행도 자국 정부와 비정부단체 간의 협력은 물론 그들의 한정된 자원을 극복하기위해 외국의 정부 및 민간 지원기관과의 활발한 연계를 통해 수행하고 있다.

이런 부분은 2000년 이후 활발한 활동을 전개하고 있는 우리나라 비정부단체들

의 활동에 큰 시사점을 보이고 있다.

우리나라 비정부단체 활동의 큰 축은 국내적 활동을 중심으로는 기업과 시장경제 역할을 통해 시민의 권리를 주창하는 경실련과 정부감시와 인권옹호를 주장하는 참여연대, 그리고 환경과 생태문제를 감시하는 환경운동 연합을 들 수 있다.

1897년 민주화운동을 시점으로 양적 팽창을 가져온 비정부조직의 주된 활동들은 체제 저항적인 투쟁적 성격이 주를 이루었다. 2000년 ASEM 서울대회 개최는 이런 비정부 활동의 영역을 거버넌스 차원으로 확대한 계기가 되었는데 국제적이고도 시의적 이슈들을 다루는 다양한 단체들의 활동이 활성화 되었다.

그들의 활동영역 역시 세계화 반대, 농민권익 보호, 남북문제와 지원, 미군문제와 외국인 노동자 돕기 등과 청소년, 여성, 노인 등 사회적 약자와 취약계층에 대한 지속적인 관심과 지원을 하는 분야로 영역을 확대해 갔다.

비정부조직들은 1996년 2,914개에 불과했는데 2000년에는 4,023개로 대폭 증가하였고 시도지부까지 합치면 20,00여개로 집계되었다. 2006년에는 비영리단체지원법에 의해 지원받는 단체는 23,000여 단체로 증가하였다.

이들 비정부조직 중 6,365개(중앙 706, 시도 5,659)만 등록되어 약 75%가 등록되었는데 아직도 권익주창형 활동이 대부분이며 사회서비스공급 활동의 확대가 필요한 실정이다.

이들 단체들은 54.7%가 수도권에 집중되어 있고 이중 서울은 34%로 집계되고 있다. 다만 환경단체는 예외적으로 전체의 55%가 서울특별시와 7대 광역시, 경기도를 제외한 전국적으로 골고루 분포되어 있다. 조직운영 실태를 보면 상근자가 10명 이상인 단체가 13%에 불과해 대부분이 전문적이고 지속적 사업을 위한 적정규모에 못 미치는 것을 알 수 있지만 406명의 새마을 운동중앙회, 403명의 월드비전, 400명의 YMCA 등 세계적 규모를 나타내는 곳도 있다.

평균 예산액은 5억 1천만원이고 1억 이상의 예산은 51.3%로 나타나고 있다. 행정안전부 자료에 의한 2008년 12월 31일 현재 우리나라 비영리단체의 등록현황은 중앙행정기관 33개 부처에 845개, 시·도에 7,330개로 총 8,175개로 집계되어 있다. 하지만 이들 단체들은 양적으로 팽창했지만 자기성찰을 통해 단체 본연의 취지와 목적을 효율적으로 시행할 필요가 있다.

따라서 우리나라 비정부조직의 역할제고를 위해서는 사회적 거버넌스의 주요



기반으로 보다 다양한 사회서비스개선에 역량을 기울여야 할 것이며 사회적 요구와 관심에 따라 급속히 팽창한 양적부분보다 조직운영의 질적 개선이 필요한 실정이다.

2. 상생·협력 거버넌스 구축을 위한 비정부조직의 과제

비정부단체들의 활동이 거버넌스의 한 축으로 지역사회 발전에 효율적으로 기여하기 위해서는 다음과 같은 문제점들을 극복해야 할 것이다.

첫째로는 정치성의 배제이다. 비정부단체의 이념적 정향은 다양할 수 있지만 그것이 조직의 경직성을 불러일으키면 안 될 것이며 NGO 리더들의 정치참여는 시민운동을 그 자체로 평가 받기보다는 권력화 시켜 대중의 외면을 받을 수 있는 점이다.

둘째로는 참여의 확대이다. 시민들의 폭 넓은 참여를 통하여 대중적으로 승화되어야 함에도 이념을 같이하는 한정된 부류의 활동이 주가 되어서는 한계를 보일 수밖에 없다.

셋째로는 지나친 홍보활동의 치중으로 내실 있는 프로그램 보다는 일회성 캠페인으로 그쳐 지속적인 사회 환기와 후속적인 효과를 기대하기 어려운 실정이다.

넷째로는 조직역량의 강화를 위해 전문성 강화와 민주적인 구조조정, 그리고 회원의 회비나 다양한 모금활동과 자체 수익사업으로 재정확충에 힘써야 한다.

다섯째는 지나친 대형화와 백화점식 프로그램을 지양해야 한다. 이는 전문성 문제와도 맥락을 같이하는 것으로서 대규모 관료제 형태는 시민의 다양한 요구와 목소리를 외면하고 외현적인 정치화와 형식적 활동만 강조할 가능성이 있고 지나치게 많은 프로그램은 외부지원이 이루어지지 않는 한 사업의 신뢰성과 기술적 어려움을 극복할 수 없기 때문이다.

마지막으로 연계구조 강화인데 아세안 저개발 국가들의 적극적이고 세계적 연계 활동영역의 사례를 보듯이 정부나 국내 기관과의 정례적이거나 부분적 사업을 위한 구조적·실질적 연계망과 협력체의 구성이 뒷받침되어야 할 것이다.

아울러 외국과의 연계는 우리나라의 성장된 국력을 바탕으로 이제는 재정적·기술적 협력체계를 구축하여 지속적이고 발전 가능한 개발프로그램을 저개발국가와 협동적으로 수행하여 국제사회의 일원으로 남북 협력의 큰 기능도 수행해야 할

것이다.

이런 일반적인 문제점들을 극복한 후 거버넌스 활동의 중심에 있는 비정부단체는 조직역량 강화가 이루고 지역문제를 중심으로 자생적인 지역발전을 위한 주민 참여의 조직화와 지속적 사업수행을 위한 경영능력의 개선 등 자체적인 역량을 강화해야 할 것이다.

아울러 정부는 사적영역과의 연계사업의 중요성을 인식하고 이는 지역이 중심이 되는 새로운 개발방식의 필요성을 인식하고 집행되어야 한다. 이 과정에서 지역정체성을 기반으로 사업을 추진한다는 점이 사업의 성패를 위한 가장 중요한 변수로 인식되어야 하고 지역을 중심으로 하는 거버넌스 주체로서 비정부단체는 기획과 자원동원방식에서도 일시적인 자선의 형태가 아닌 조직구성원들의 강한 책임의식을 바탕으로 지속성 강화를 위한 전략적 접근이 요구되고 있다.

따라서 비정부단체의 역할설정은 외부나 정부의 영향을 최소화하고 그들만의 독자적인 경영방식과 자원동원의 능력이 있는 토착적 지도자를 중심으로 사업의 효율적 수행과 지속적 수행을 위한 실질적 노력만이 지역개발의 성패를 좌우하기에 지역지도자의 능력개발이 필수적으로 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김대환. (1994). 「영국의 민영화 기업 규제」. 서울: 한국경제연구원
- 김상욱. (1990). “자원봉사활동의 만족도에 영향을 미치는 제 요인”, 서울대 대학원 석사학위 논문.
- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 박종화 역. (1994). 「민영화의 길」, E.S.Savas, Privatization, 서울: 한아름사
- 사득환. (2007). 지속가능한 지역발전과 로컬 거버넌스. 「남해안시대의 발전과제와 지방정부의 행정윤리」. 한국지방정부학회 2007년도 하계학술대회 논문집 (2007년 8월).
- 오수길. (2007). 협력적 거버넌스의 이론과 실천적 과제. 「행정포커스」. 70(4). 한국행정연구원.
- 유재원 · 소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 제충제인가 네트워크인가? 「한국행정학보」. 39(1)
- 이명석. (2006). 거버넌스 이론의 모색:민주행정 이론의 재조명. 「국정관리연구」. 1(1).
- 이혜경. (2000). 사회개발의 세계적 동향, ODA와 NGO. 「21세기 국제협력과 NGO의 역할」. 한국해외원조단체협의회 심포지움 (2000년10월).
- 임학순. (1994). “준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구”, 서울대 대학원 박사학위 논문.
- 전종섭. (2000). 시민사회의 뉴거버넌스. 김영섭 외, 「위대한 사회를 위하여」. 서울: 법문사.
- 정용덕. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 최영출. (2004). 로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: APH 방법론의 적용. 「지방행정연구」. 18(1).
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 「한국행정학보」. 41(3).

- 홍승혜. (1995) “자원봉사활동의 동향과 과제”, 「한국사회복지의 이해」. 서울: 도서출판 동풍
- 한혜경 (1995). “민간단체 청원서에 관한 의견”, 「한국사회복지관 협회보」. 제12호. 서울: 한국사회복지관 협회
- Amartya, Sen. (1988). The Concept of Development, Handbook of Development of Economics. Amsterdam: Hollis and T.N. Srinivasan.
- Ateneo School of Government. (2003). Capacity Building Program for City Development Program. Makai: Ateneo University.
- Balisacan A. & E. Pernia. (2002). Probing Beneath cross-National averages: Poverty, inequality and growth in the Philippine, ADB working paper, Manila : ADB.
- Balisacan A. & Shigeaki Fujisaki. (1999). Causes of poverty: myth facts& policies : a Philippine Studies, Quezon : University of the Philippine Press.
- CIAD. (2007). Using sustainable integrated area development for poverty eradication, Manila : Center for alternative development initiatives.
- Barker Antony et al. (1982). Quangos in Britain. London, Macmillan.
- Brillantes Jr. Alex B.(1991) Decentralization and Local Autonomy in the Philippines. Career Executive Journal. 3(1).
- Brown David. (1988). Organizational Barriers to NGO Strategic Action. A Report to the Regional workshop on NGO Strategic Management held in Asia, Bangkok, Thailand.
- Concepcion P. Alfiler.(1986). "The Role of Non Governmental Organization in the Health Sectors of the philippines. Philippine Journal of Public Administration. 30(3)
- Center for Research and Communication. (1989). NGO's : The Flavor of the Times ? CRC Staff Memo No. 43.



- Denhart Robert B.(1991). Public Administration : An Action Orientation.
Belmont Brooks: Cole Publishing Co
- Gregorio, Juanito F. (1992). The NGO Perspective, Career Executive Journal, 3(3).
- Hall P.D. (1987). A Historical overview of the Private Non Profit Sector, in
Powell(ed), The New Profit Sector. New Heaven: Yale University Press.
- IRIS Center. (2005). Accuracy Results for 12 Poverty Assessment Tool, Los
panos
- Kleczkowski, Bogdan M. et al. (1984). System support for primary health care,
Geneva WHO: Philippine IRIS Center.
- Korten David C. (1990). Getting to the 21st Century : Voluntary Action and
the Global Agenda. Connecticut: Kumarian Press Inc.
- Lam. L. T. (2005). Human resource development and poverty in the
Philippines, PIDS Discussion Paper Series. 2005(17). Manila : Philippine
Institute for Development Studies.
- Legaspi Perla. (1992). NGOs as Alternative Channels in Service Delivery,
National Conference on Public Administration. Manila: UP press
- National Statistic Coordination Board. (2004). Poverty Threshold: P11,906 in
2002, Manila : National Statistic Coordination Board.
- National Anti-Poverty Action Agenda. (2000). ERAP Para sa Mahihirap
Breaking Free from Poverty, Manila: National Economics Development
Authority.
- National Economic Development Authority. (2000). National Urban Policy
Agenda, Manila : National Economic Development Authority.
- Newman, J. (2001). Modernising Governance: New Labour, Policy and Society.
London: Sage Publication.
- Olsen John B.(1979). Applying Business Management Skills to Local
Government Operations. PAR vol. 39.

- Panaligan, Arnan. (2002). Perspective on Urban poverty : The Experience of City of Calapan, World Bank Urban Poverty Learning Workshop, Singapore (June 2002). Manila : World Bank
- Quizon Antonio B. & Reyes Rhoda U. (1989). A Strategic Assessment of Non Governmental Organizations in the Philippine. Manila: Asian NGOs Coalition
- Reyes C. (2002). The poverty fight: Have we made an Impact? PIDS 25th anniversary Symposium Series on Perspective Papers, Makati: Philippine Institute for Development Studies.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Public Governance Vol.1. London: Sage Publication .
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexity and Accountability. Bristol, PA: Open University Press.
- Selby Cecily C. (1978). Better Performance from Non-Profits. Harvard Business Review, No. 78521, Sep-Oct.
- Unterman Isrel and Richard H. Davis. (1991). Strategic Management of Not-For-Profit Organizations. New York: Prager Publishers.
- Weisbrod Burton A. (1988) The Now Profit Economy. Boston: Harvard University Press.
- White Michael J. and Louis F. Weschler. (1991). Review of Managing Not For Profit Organization. PAR. 40(5).
- Wolch Jennifer R. (1990). The Shadow State : Government and Voluntary Sector in Transition. N.Y: The Foundation Center.
- World Bank. (2002). Philippine: an opportunity for renewed poverty production, A World Bank Development policy review, Manila : World Bank



World Bank. (2005). Population and Poverty: A Review of the Links, Evidence and Implications for the Philippines, World Bank Development policy review, Manila : World Bank

Zeller, Manfred. (2004). Review of Poverty Assessment Tools, Paper of Micro enterprise Advancement Project. Manila : World Bank

<http://www.usaid-ph.gov>

<http://www.web.worldbank.org>