

NGO와 정부간의 협력모형 탐색

박상필

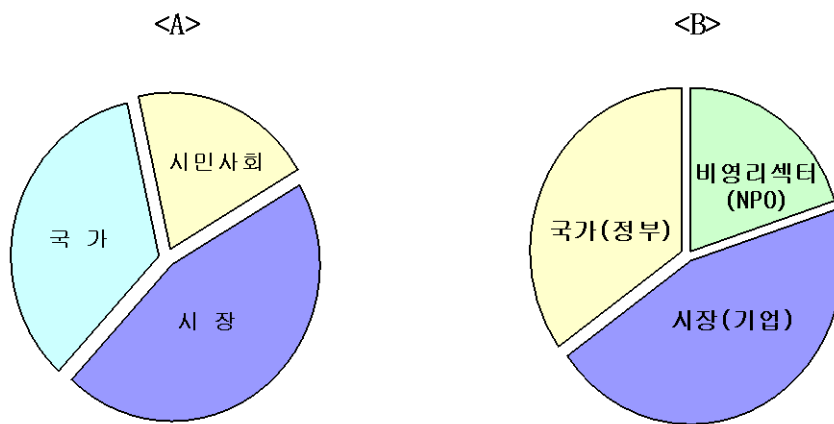
(성공회대 NGO대학원)

한국NGO학회 2008년 연례포럼

1. 사회구분 모델

광의의 사회를 구분하는 모형은 여러 가지가 있지만, 대체로 2섹터 모델, 3섹터 모델, 4섹터 모델 등이 제시되었다. 이 중에서 사회를 국가, 시장(경제), 시민사회(비영리섹터)로 나누는 3섹터 모델이 주류를 이루고 있다. 이것은 곧 시민사회가 일정한 사회적 중요성을 가지고 독자적인 개념틀을 형성하고 있음을 말해준다.

<그림 1> 3섹터 모델

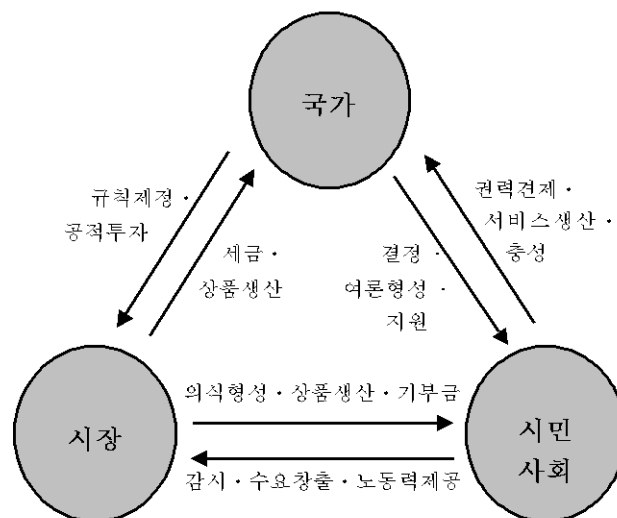


각 영역은 각각 다른 이념, 가치, 기능, 작동원리 등을 가지고 고유의 목표를 추구한다. 그리고 서로 영향을 주고받으면서 일정하게 상호 작용한다. 국가와 시장 사이에 있는 시민사회는 국가와 시장으로부터 영향을 받을 뿐만 아니라, 중요한 영향력을 행사한다.

<표 1> 각 섹터의 특성 비교

영역	주요 기능	작동원리
국가	대외적 안전, 질서유지, 공공서비스 생산	강제와 명령, 계층화, 다수결, 획일성
시장	상품과 서비스의 생산과 교환	이윤추구, 경쟁, 효율성, 실적주의
시민사회	국가와 시장의 견제, 복지서비스 생산, 사회통합과 문화적 재생산, 사회자본의 생성	자율, 참여, 연대, 신뢰, 형제애, 상호호혜(봉사/관용/포용), 공동체, 다원성, 도덕과 윤리, 생태주의, 실험정신, 영성

<그림 2> 국가 · 시장 · 시민사회의 상호작용



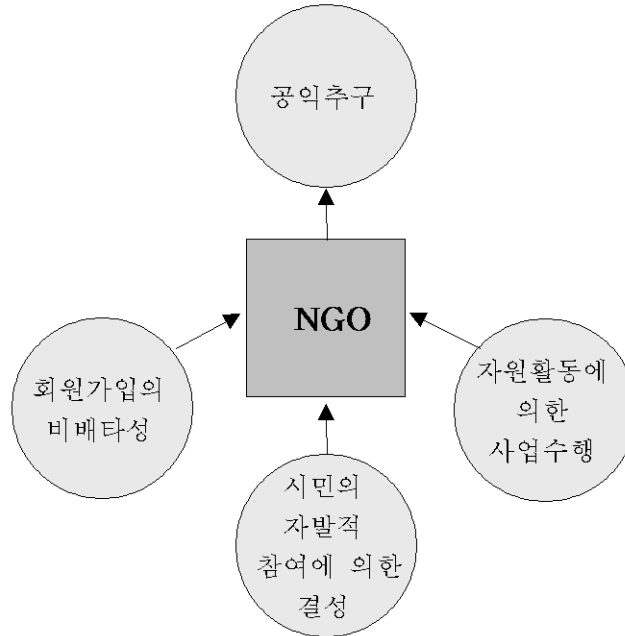
2. NGO의 개념틀

시민사회에는 무수한 결사체가 각자 고유한 목표를 추구하면서 서로 경쟁하고 협력한다. 이러한 결사체를 비영리단체(NPO: nonprofit organization)로 칭한다. NGO는 시민사회 혹은 비영리섹터의 NPO 중에서 공익성이 강하고 회원으로 이루어진 조직으로서 대체로 회원가입에 개방적이고 자원활동을 통해 공공의 목적을 추구하는 조직이다.

<표 2> 한국 비영리단체(NPO)의 분류

구 분			주요 단체
목적	조직 유형	활동 영역 /기능	
공익단체	기관 형태 조직	의료/보건 단체	종합병원, 정신병원, 요양원
		교육/연구 단체	초등 · 중등 · 고등사립학교, 직업학교, 연구소
		복지서비스 단체	양로원, 탁아소, 고아원, 직업훈련소, 복지관, 모자보호소, 청소년수련원
		예술/문화 단체	박물관, 미술관, 극장, 오케스트라, 레크레이션 단체
	회원	시민단체	환경단체, 소비자단체, 여성단체, 장애인단체, 자원봉사단체, 국제원조단체, 모금단체, 생협
집단이익 추구단체	조직	종교단체	불교 · 기독교 · 천주교 등 각종 종교단체
		직능단체	상공회의소, 전경련, 변호사협회, 의사협회
		친목단체	컨트리클럽, 동창회, 향우회, 화수회, 상조회

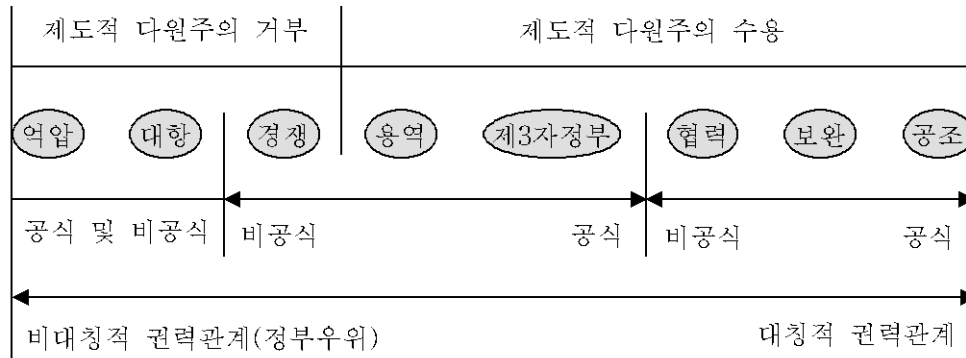
<그림 3> 한국 NGO의 개념틀



3. NGO-정부간의 관계 모형

NGO와 정부간에는 다양한 차원에서 여러 형태의 관계가 이루어진다. 양자간의 관계는 여러 가지 기준에 따라 다양한 유형을 도출할 수 있다. 아래에서는 제도적 다원주의의 수용여부와 권력의 대칭관계를 중심으로 구분한 코스턴(Jennifer Coston)의 모형, 양자간의 자원의존 정도를 중심으로 구분한 샤프(Fritz Scharpf)의 모형, NGO의 활동과 재정의 자율성을 중심으로 구분한 박상필의 모형을 차례로 살펴보기로 한다.

<그림 4> 코스틴의 정부-NGO 관계모델



<그림 5> 샤프의 정부-NGO 자원의존모형

관계유형		정부의 NGO 의존도	
		높음	낮음
NGO의 정부 의존도	높음	상호의존형	정부주도형
	낮음	NGO주도형	상호독립형

<그림 6> 박상필의 NGO-정부 관계모델

(강) 활동의 자율성	협력형	자율형
	종속형	권위주의적 억압, 또는 민주적 포섭
(약)		(강)
		재정의 자율성

4. NGO-정부간의 협력관계 모형

NGO와 정부간에는 여러 관계가 일어날 수 있다. 이러한 관계를 압축하면 크게 견제관계와 협력관계로 정리할 수 있다. 양자간의 견제·협력관계는 NGO와 정부의 성격, 의제 및 정책의 종류, 참여방식 등에 영향을 받는다. 일반적으로 본다면 민주정부는 NGO에 대해 협력을 하는 것이 유리하고, NGO는 견제를 하는 것이 유리하다. 게임이론에서 본다면 NGO와 정부는 (견제, 협력)의 영역에서 내쉬균형(Nash equilibrium)을 이룬다.

<표 3> NGO와 정부의 전략

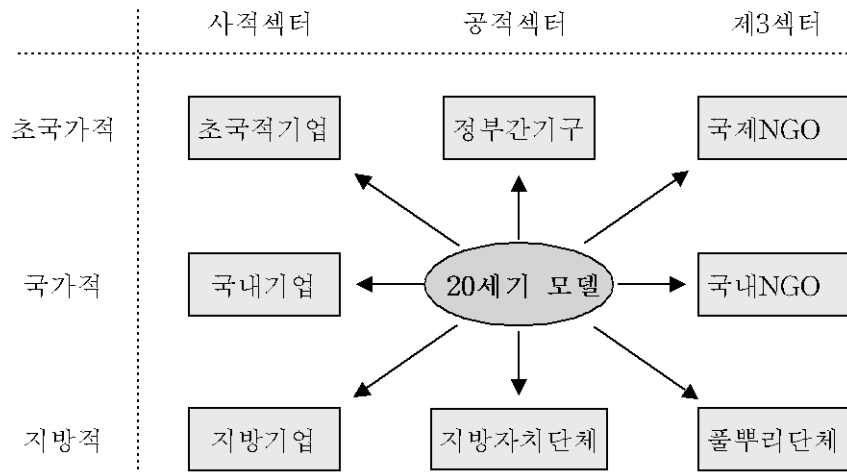
행위자	전략	이점
NGO	견제전략	정부권력 견제, 시민권리 옹호, 시민사회의 자율성 확대
	협력전략	정부의 재정지원 확보, 정책참여 기회 증대, 개혁의 추진
정부	견제전략	NGO의 영향력 제한, 정부 권위의 강화
	협력전략	정책집행의 순응성 확보, 개혁 지지세력 확보, 사회통합 유지, 복지서비스 제공

<그림 7> NGO와 정부간의 전략형 게임

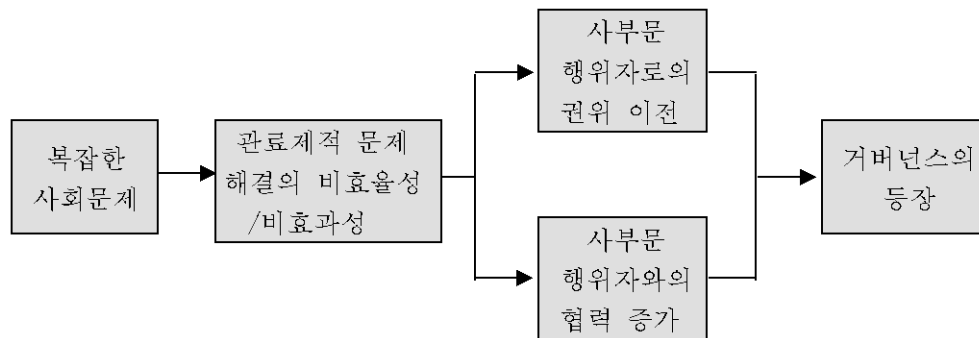
		<정부>	
		견제	협력
<NGO>	견제	(1, -1)	(1, 1)
	협력	(-1/2, -1)	(-1/2, 1)

NGO와 정부간의 관계는 권력이동(power shift)과 통치능력의 위기(governability crisis)에서 볼 때, 대체로 참여민주주의를 강조하고 거버넌스(governance)를 활성화하는 방식으로 나아가고 있다. 다중적 욕구를 가진 인간이 지향하는 가치에서 볼 때, 기존의 전통적인 통치에서 거버넌스로 패러다임 전환이 일어나고 있다.

<그림 8> 21세기 거버넌스의 분산(Joseph Nye, Jr.)



<그림 9> 통치능력의 한계와 거버넌스의 등장



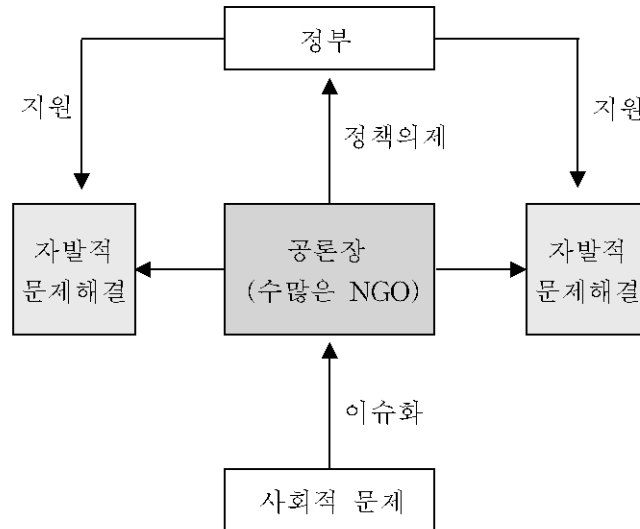
전통적인 통치에서는 정부가 권력을 장악하여 위계화된 관료조직과 다수결·획일성의 원리에 따라 물질적 자원을 배분하고 갈등을 조정하는 역할을 수행하는 반면, 거버넌스에서는 광범위한 시민참여와 권한부여를 통해 참여자의 자율과 책임의 원리를 강조하고 다양한 욕구를 충족시키게 된다.

<표 4> 거버넌스와 통치의 가치 비교

통치(government)의 가치	거버넌스(governance)의 가치
독점적 결정	참여, 권한부여
권력집중	권력분화
강제, 불평등	자율, 평등
위계적 조직	네트워크형 조직
대의제	자결, 자치
명령, 제재	조정, 합의
권력남용, 부패	책임
종속, 순응	저항, 부정, 회의
불신, 폐쇄, 은폐	신뢰, 개방, 투명
획일, 성장	다양성, 균형
신속, 강요, 독단	토론, 협력, 연대
안전, 경직	왜신, 자기변형
다수결원리	소수자 보호
소극적 권리	적극적 권리
이데올로기 주입	시민성 계발

NGO와 정부는 여러 영역에서 다양한 형태와 차원의 협력관계를 형성할 수 있다. 참여민주주의 하에서 거버넌스를 강조하는 입장에서는 NGO가 참여하는 시민사회에서 자율적이고 다층적인 공론장이 형성되어 각종 사회문제를 토론하고, 토론을 여과한 각종 공중의제가 정책의제로 전환될 수 있어야 한다. 그리고 NGO가 자발적으로 사회문제를 해결하는 각종 활동에 대해 정부가 인력·기술·재정 등을 지원함으로써 양자간에 일정한 복합조직(heterarchy)이나 네트워크(network)가 형성되는 것이 중요하다. 이를 일반적인 차원에서 유형화하면 아래와 같다.

<그림 10> NGO를 통한 참여민주주의의 활성화



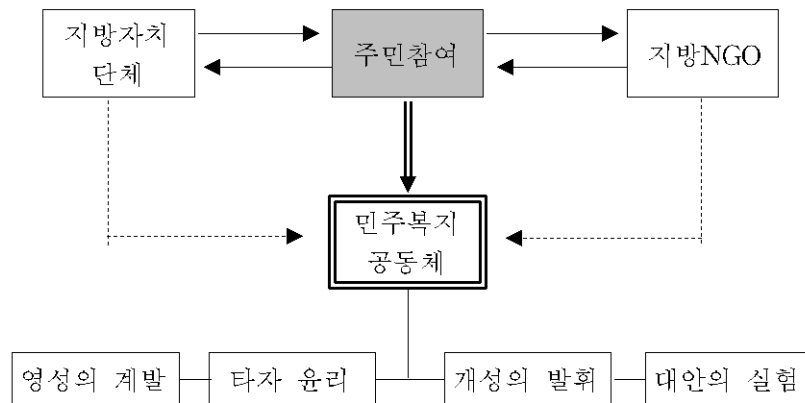
5. 지방NGO-지방정부간의 협력관계 모형

NGO와 정부간의 협력관계가 더욱 강화되는 방향으로 나아간다고 할 때, 이것은 지방차원에서 활성화되는 것이 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면, 지방단위에서는 정책문제가 상대적으로 명료하고, 정보공개가 효과적이며, 이해당사자간의 상호작용이 긴밀하기 때문에 참여와 설득이 효과적일 수 있기 때문이다. NGO의 입장에서도 참여민주주의를 활성화하고 민주복지공동체를 실질적으로 구현하려고 할 때, 개인 및 집단간의 상호 교류, 밀도 높은 커뮤니케이션, 리더십과 이니셔티브의 행사, 자원활동과 네트워크의 강화, 사회변혁의 실질화 등이 지방거버넌스(local governance)에서 더욱 구체화될 수 있다. 그리고 사회변혁을 위한 과정에서 NGO가 지향하는 창의성, 실험정신, 풀뿌리 조직화, 유연한 조직구조 등과 같은 가치를 정치과정에 투입할 수 있다. 물론, 양자간 협력의 효과는 서비스의 영역에 따라 다르다. 일반적으로 주민복지기능에서 협력이 활발하게 이루어질 수 있다.

<표 5> 지방NGO와 지방자치단체간 협력의 지향점

목표	주요 내용
서비스욕구의 충족	공공서비스 영역의 확대 공공서비스 질의 증대
정책과정의 시민참여 확대	시민요구의 반영 자기결정원리의 강화 정치적 기회구조의 확대
시민사회의 정치화 강화	공론장의 활성화 정치적인 것의 확장
정신적 가치의 계발	영성의 계발 타자윤리의 실천 잠재력의 발휘 대안의 실험

<그림 11> 지방NGO와 지방자치단체간의 상호작용



<표 6> NGO와 지방자치단체간의 협력영역

주요 지방자치단체 기능	세부 지방자치단체 기능	지방자치단체와 NGO와 협력 영역
일반관리기능	행정관리	조례제정, 시민사회 조사, 행정감사, 문화시설 관리, 공정선거 관리, 기초질서 캠페인
	주민보호	소방점검, 민방위 교육, 교통안전, 범죄예방, 재난대책
주민복지기능	사회복지	영세민 보호, 소년소녀가장 보호, 공중보건과 위생, 쓰레기 분리 수거, 환경 및 녹지시설 보호, 실업자 대책, 청소년 선도, 자원봉사활동의 활성화, 양성평등, 소비자 구제
	교육문화	상설공론장 운영, 창의적 교육제도, 민주시민 교육, 지방문화 육성, 문화재 보호, 지방축제
지역발전기능	산업경제	지방특화산업 육성, 산림보호, 관광자원 개발
	지역개발	교통편의시설, 주택개량, 하천 · 공원관리, 도시가꾸기