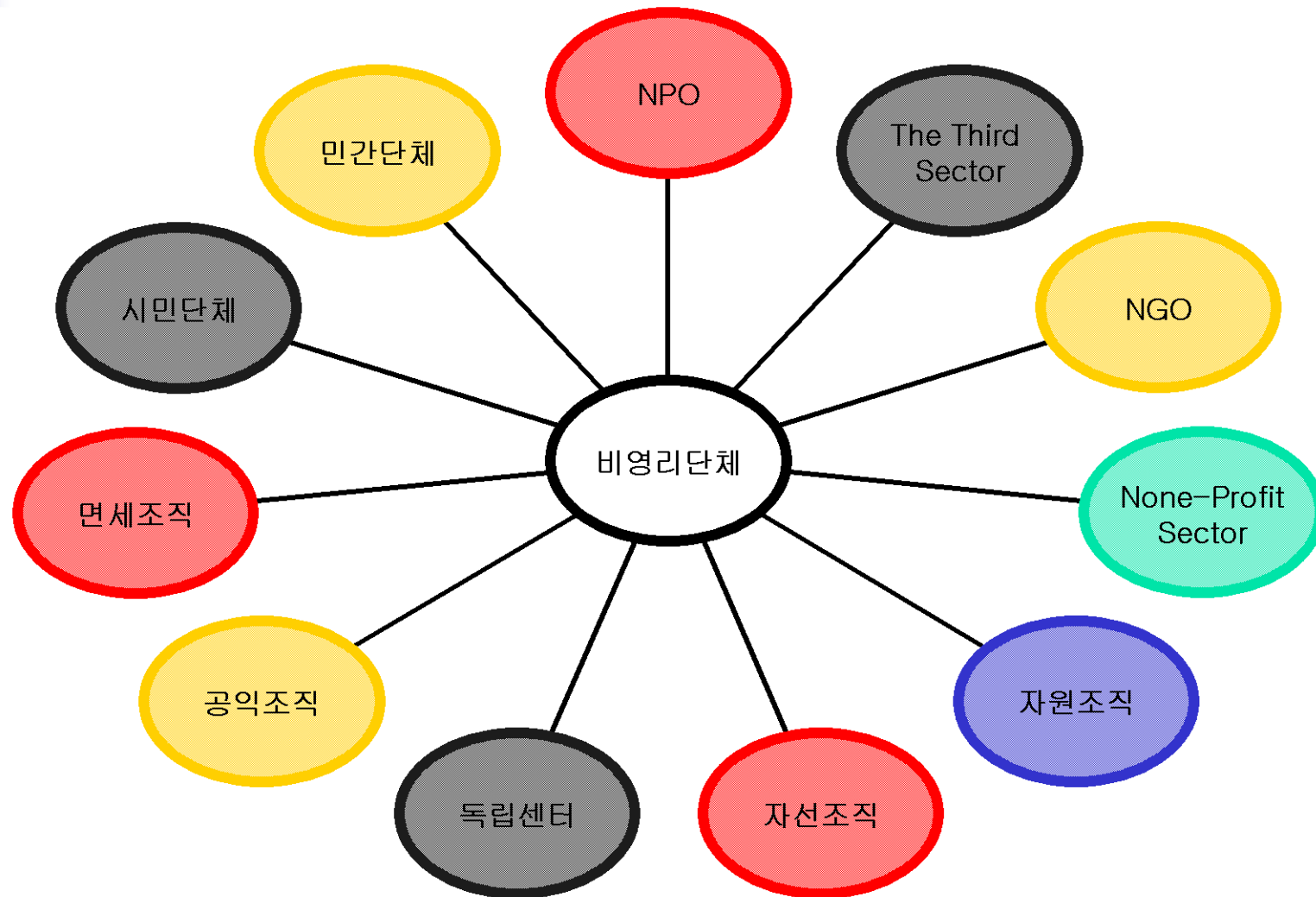




지방정부와 NGO의 협력 유형과 성공 조건: 대청호살리기운동 사례를 중심으로

김옥 (배재대학교)

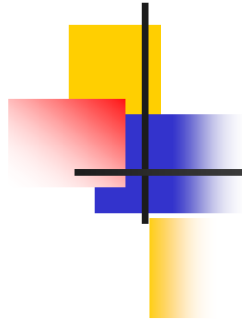
비영리단체의 개념들...



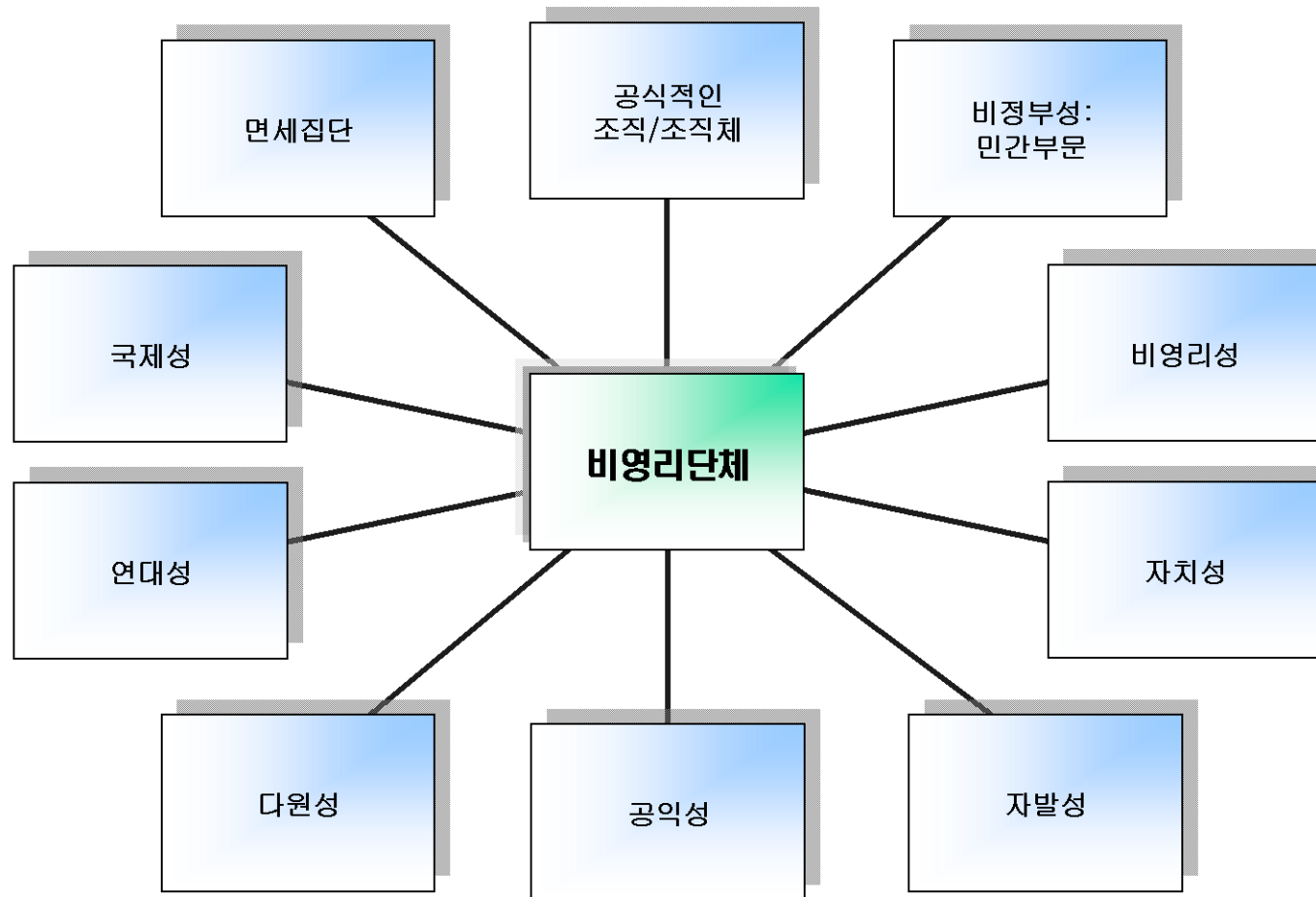


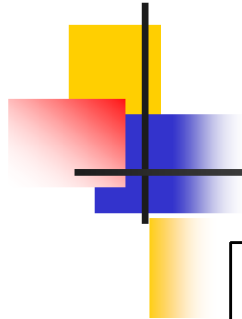
비영리단체의 정의

- 일반적인 복지 증진의 목적을 가진 정부기관도 아니고 영리를 추구하는 기업도 아니면서, 자체의 관리절차를 가지고 어떤 공공 목적에 봉사하는 단체 혹은 조직이다.
- 김준기 – 민법상 법인격을 취득한 자발적인 민간 단체로 사단법인, 특수법인, 공익법인 등을 포함한다. [민간 비영리 서비스 생산자]



비영리 단체의 기본 특성들

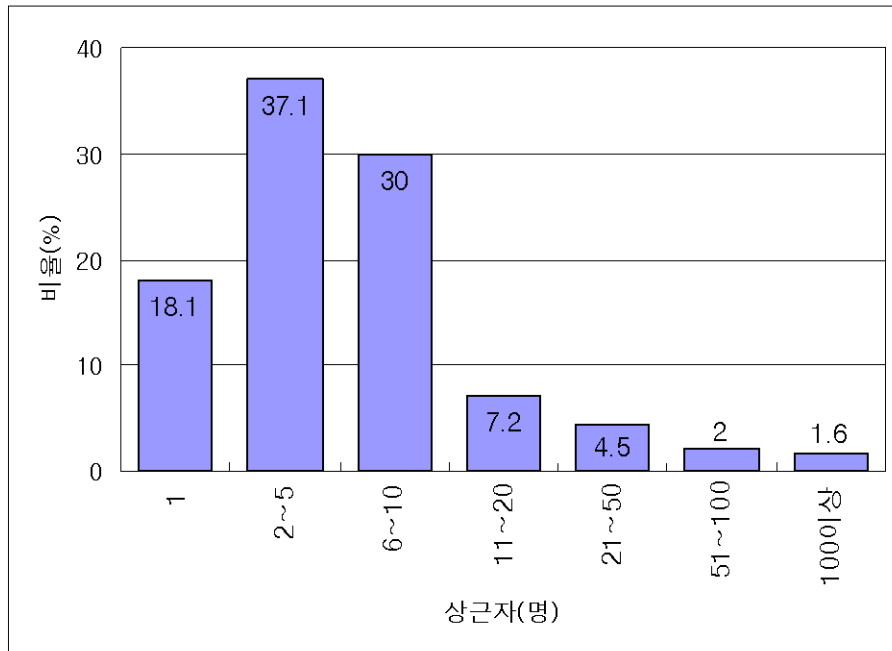




비영리단체의 분류

수입원통제방식	동호회형	기업가형
기부형	정치적 연합	미술관
	환경단체	박물관
	소비자단체	공영TV방송
	동업자단체	
상업형	미국자동차협회	병원
	컨트리클럽	요양소
		유아원

한국의 시민단체 현황(1)



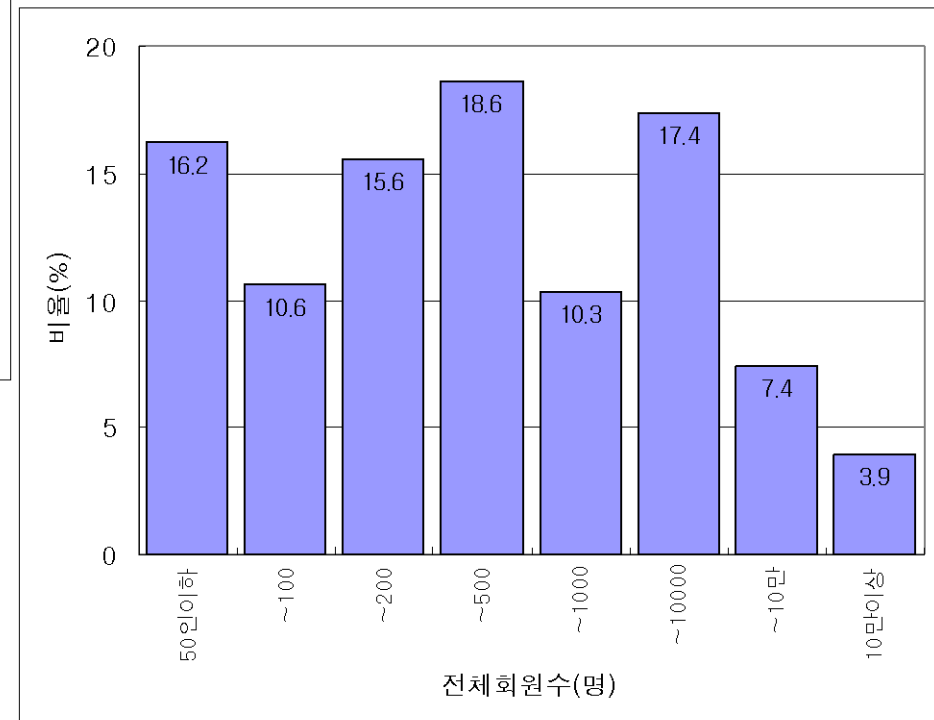
상근자수

한국민간단체총람(1997)의 730개 NGO 중
상근자수가 기재된 447개 단체

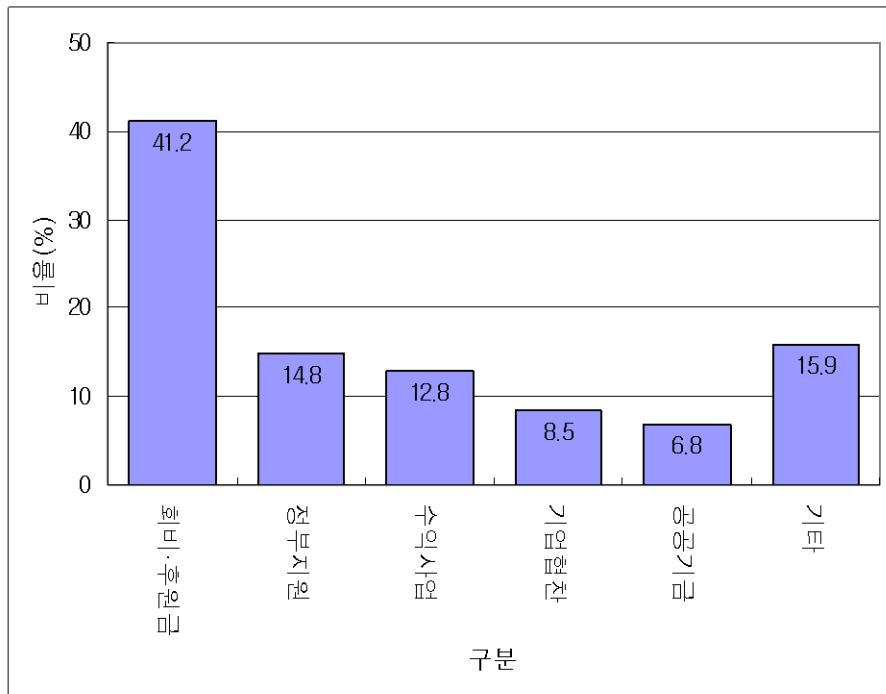
자료 : 김혁래(1997:63)

시민단체 회원 규모

한국민간단체총람(1997)의 730개 NGO 중
회원규모가 기재된 512개 단체



한국의 시민단체 현황(2)

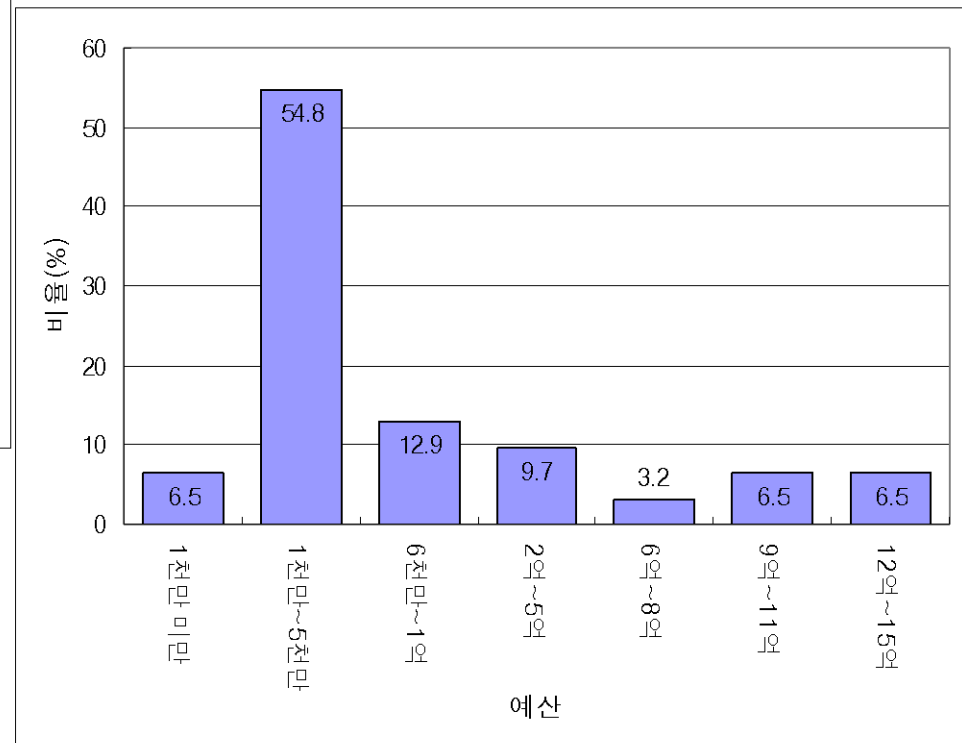


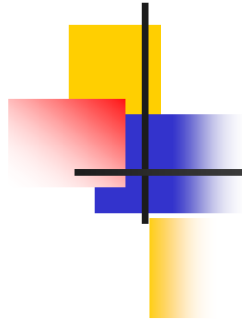
NGO의 수입현황

자료 : 아시아시민사회운동연구원(1998:77)

사업비 규모

한국민간단체총람에서
사업비 예산규모가 기재된 31개 단체





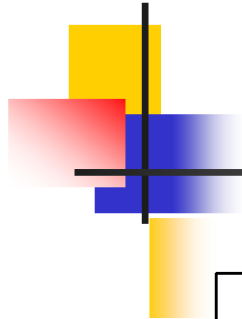
NGO의 활동 방식

활동방식별 분류	비율[%]
각종 운동 및 캠페인	60
교육활동	49.5
문화활동을 포함한 각종 행사 및 지원사업	35.2
국내·외 NGO간 연대활동 및 지원사업	34.3
감시활동	31.4
각종 조사 및 연구활동	30.5
각종 상담활동 및 센터운영	17.1
출판사업	15.2
봉사활동 및 사회봉사사업	15.2
항의 및 건의 활동	6.7



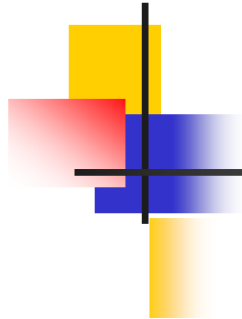
NGO조직형태 유형

- **단독조직** : 조직내부에 별도의 지부나 하위조직을 갖지 않는 조직
 - 한살림모임, 나라사랑청년회, 주민자치연구모임
- **연합체** : 동일한 조직 내에 지역별 또는 활동영역별로 특화된 하위조직을 갖고 있는 단체
 - 경제정의실천연합, YMCA, YWCA, 참여연대
- **협의기구** : 유사한 활동을 하는 개별조직들이 조직이 추구하는 목적을 달성하기 위해 단독조직 회원으로 하여 새롭게 구성된 단체
 - 한국여성단체협의회, 한국천주교주교회정의평화위원회



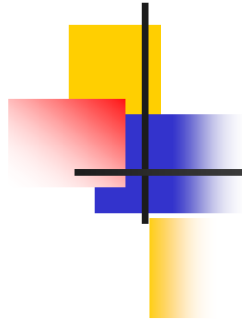
국가-시장-비영리단체간의 특성 비교

	국가	시장	비영리단체
조직이념	사회적합의, 국가적목표	최대 이윤	가치 실현
행동원리	법적 강제성 (도구적 효율성)	경쟁	네트워크(의사소통)
행동특성	형평성, 책임성, 민주성	효율성, 생산성	자발성, 상호성, 경쟁성
수익범위	사회전체	선택적, 개별적	부분적



정부와 NGO의 파트너십이 형성되기 위한 조건들

- **둘 이상의 자율적인 참여자가 존재**
- **일회적인 아닌 지속적인 상호작용이 있어야 한다.**
- **각 참여자는 물질적 비물질적 자원을 제공할 수 있어야 한다.**
- **각 참여자는 활동의 결과에 대해 책임을 공유해야 한다.**
- **활동목적이 시민다수의 이익과 공익성을 가져야 한다.**
- **참여자들은 상대의 특성을 인식하고 그것을 존중할 수 있어야.**



정부-NGO 협력은 세가지 측면에서 이루어 진다

1. 정보 공유 (information sharing)

- ▶ 자료제공, 회의, 브리핑, 세미나 동참
- ▶ 위원회 구성

2. 자원공유 (resource sharing)

- ▶ 대부(loan), 그란트(grant), 예산배정, 용역 및 협약
- ▶ 인력 및 장비지원

3. 공동행동 (joint action)

- ▶ 공동사업
- ▶ 공동활동



NGO의 지방정부 정책참여형태

◆ 정책의제설정단계

- 정책의 제안자 [새로운 정책 아이디어]
- 문제정의, 목표설정 [정부와 공동으로]
- 비제도적 참여 [시위, 유인물배포, 캠페인, 공청회, 성명서, 항의]

◆ 정책결정단계

- 대안의 탐색, 비교, 평가 및 선택

◆ 정책집행단계

- 정책의 감시자 [정책 모니터링, 부패감시]
- 서비스 제공자 [개인들의 기술, 지식, 기능, 노동력을 통한 자원봉사]

◆ 정책의 평가단계

- 정책평가단, 정책 모니터링
- 정책의 비판자 [비제도적 참여]



제도성에 따른 NGO의 정책참여 방식분류

◆ 제도적 참여

- 정부회의, 위원회참여, 공청회, 청문회, 입법청원, 사법부고발, 위탁-계약업무수행

◆ 비제도적 참여

- 시위, 집회, 캠페인, 서명운동, 유인물 배포, 성명서 발표, 기자회견, 전화, 투고, 방문, 공청회, 세미나 개최, 정보제공, 감시활동



지방자치단체와 NGO간의 협력의 지향점

목표	주요내용
서비스 욕구충족	<ul style="list-style-type: none">▶ 공공 서비스 제공영역의 확대▶ 공공 서비스 질의 증대
정책과정 참여확대	<ul style="list-style-type: none">▶ 자기결정원리의 강화▶ 정치적 기회구조의 확대▶ 자원적 에너지의 활용▶ 시민사회의 공공성증대
시민사회의 정치참여 강화	<ul style="list-style-type: none">▶ 공공영역의 활성화▶ 정치적인 것의 확장



지방정부-NGO 파트너십의 유형

목표	주요 유형
서비스 욕구충족	<ul style="list-style-type: none">▶ 환경감시, 교통질서유지▶ 청소년범죄예방, 소비자보호▶ 사회적 약자보호 (위 스타트)▶ 쓰레기 분리수거, 교육문제
정책과정참여 확대	<ul style="list-style-type: none">▶ 각종위원회 참여▶ 정책제안▶ 주민정책 모니터링제도▶ 지방의제 21작성사업
시민사회의 정치참여 강화	<ul style="list-style-type: none">▶ 각종위원회 참여▶ 공동으로 조례제정



정부와 NGO의 대응전략

행위자	전략	이점
NGO	견제전략	정부권력견제, 시민권리옹호, 시민사회의 자율성 확대
	협력전략	정부의 재정지원확보, 정책참여 기회증대, 개혁의 지원
정부	견제전략	NGO의 영향력제한, 정치과잉제한
	협력전략	정책집행의 순응성 증대, 개혁 지지세력 확보, 사회질서유지, 양질의 복지서비스제공, 사회복지영역의 확대



정부-NGO 파트너 ship의 장단점 I

■ 정부시각 (장점과 단점)

- 공공서비스가 잘 전달된다.
 - 국민들로 부터 보다 많은 정보를 획득하는 것이 가능하다.
 - 정책대상 집단과 더 많은 상호작용을 기할 수 있다.
 - 각 종 사업의 효율성 제고
 - 비용절감이 가능하다.
 - NGO에 대한 통제가 가능해 진다.
 - 새로운 아이디어의 적용 가능성을 미리 검증할 수 있다.
-
- 정부능력을 초월한 서비스를 요구할 가능성이 높다.
 - 정부의 권위와 신뢰를 약화시킬 가능성이 높다.
 - 국민들이 지나치게 정치적으로 동원(mobilization)되어 정치과잉이 발생



정부-NGO 파트너 ship의 장단점 II

■ NGO의 시각 (장점과 단점)

- 정부정책 과정에 더 잘 접근할 수 있다.
 - 전문적 연구시설과 전문가를 쉽게 이용할 수 있다.
 - 정부의 기술적 지원과 인정을 받을 수 있다.
 - 정책에 대한 정치적 지지와 정통성을 부여할 수 있다.
 - 정부의 재정적 지원을 용이하게 한다.
 - 위로 부터의 새로운 기술에 접근이 가능해 진다.
-
- 정부와 유착관계로 발전할 가능성
 - 정부의 관료적 통제에 포섭될 가능성
 - NGO의 자율성과 독립성을 해칠 가능성
 - NGO가 정부프로그램의 단순한 전달자 (위탁관리자)로 전락할 가능성
 - 정부가 NGO의 성과를 가로챌 가능성



정부-제3섹터 관계유형 (1)

1. 정부주도 (government-dominant) 모델

- ◆ 영국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 이스라엘
- ◆ 재정과 공급을 정부가 주도적으로 책임지고 실행

2. 제3섹터 주도 (the third-sector-dominant) 모델

- ◆ 미국 (시장주의 이데올로기가 지배적)
- ◆ 재정과 공급 면에서 제3섹터 중심으로 이루어짐

3. 이중혼합 (dual, parallel-track) 모델

- ◆ 스위스(?)

4. 상호공조 (collaborative) 모델

- ◆ 네덜란드, 노르웨이
- ◆ 정부가 재정을 부담하고, 서비스공급을 제3섹터가 책임을 진다.



정부-3섹터 관계유형(2)

■ Coston(1998)의 관계 유형 분류 기준

1. 제도적 다원주의를 정부가 수용하느냐 거부하느냐?
2. 정부-NGO의 관계가 공식적인가 비공식적인가?
3. 정부-NGO의 권력관계가 대칭적인가 비대칭적인가?

제도적 다원주의 거부 억압 적대 경쟁	제도적 다원주의 수용 용역 제3자정부 협력 보충 공조
공식 및 비공식 비공식 비대칭적 권력관계	공식 비공식 공식 대칭적 권력관계



1. 억압형 (Repression)

- ❖ 정부가 제도적 다원주의를 거부
- ❖ NGO와 정부의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부 주도의 비대칭적 권력관계
- ❖ 정부와 NGO가 적대적 관계
- ❖ 정부는 제 3섹터에 대한 지원서비스를 거부
- ❖ 일방적인 억압관계



2. 대항형 (Rivalry)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 거부
- ❖ 정부와 NGO의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부 주도의 비대칭적 권력관계
- ❖ 정부가 제 3섹터에 대해 비우호적 (등록규제정책등)
- ❖ 정부가 법률이 규정하는 제3섹터 지원서비스 수동적 (정부가 가끔 NGO를 지원하는 경우발생)
- ❖ 쌍방적인 대항관계



3. 경쟁형(Competition)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 거부
- ❖ 정부와 NGO의 관계가 존재하지 않음
- ❖ 정부주도의 비대칭적 관계
- ❖ 정부-제3섹터 비공식관계 유지
- ❖ 정부는 NGO에 대해 비우호적이거나 중립적
- ❖ 제3섹터는 정부에 대해 비판자이며 지역권력의 경합자
- ❖ UN 혹은 다른 국제기구의 기금에 대해 경합자
- ❖ 장점: 경합으로 주민 욕구에 대한 호응도 및 책임감 증대



4. 용역형 (contracting)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 제3섹터-정부관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부주도의 비대칭적 권력관계이지만 NGO의 영향력 증대
- ❖ 정부-NGO의 관계 공식적(용역은 정책수단)
- ❖ 정부는 NGO에 대해서 우호적 태도(NGO의 역할에 따라 우호적 수준은 차이가 날 수 있음)
- ❖ 정부-제3섹터의 역할 분담 (정부-정책결정자, 규제자, 평가자 역할)
- ❖ NGO가 정부를 대신하여 복지수혜자들에게 사회서비스를 전달
- ❖ 제3섹터가 정부의 대리인으로 전락할 위험성 존재



5. 제3자 정부형 (Third-party government)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부주도의 비대칭적 권력관계이지만 제3섹터 영향력 증대
- ❖ NGO의 자율권 확보
- ❖ 정부-NGO관계는 공식적(용역,기금,보험, 바우처 정책수단)
- ❖ 정부는 NGO에 우호적이나 정책사안에 따라 우호적 수준차이
- ❖ NGO가 정부의 대리인으로 전락할 위험성 존재
- ❖ 용역형 보다 높은 서비스의 다양화



6. 협력형 (Cooperation)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 미약한 수준
- ❖ NGO의 영향력 증대
- ❖ 정부-NGO관계 비공식적
- ❖ 정부는 NGO에 대해 중립적 태도
- ❖ 기본적으로 정부-NGO는 정보공유 (information sharing) 관계
- ❖ 정보공유: 자료제공, 회의, 브리핑, 세미나동참, 위원회 구성
- ❖ 자원공유는 아직 미약한 단계 : Loan, Grant, 예산배정, 용역, 협약, 인력및 장비지원 등.



7. 보충형 (Complementary)

- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계 보통에서 높은 수준
- ❖ 정부-NGO 대칭적 권력관계 (NGO자율권 확보)
- ❖ 정부-NGO 관계 비교적 비공식적
- ❖ 정부는 NGO에 대해 미확정적 태도를 견지
- ❖ 기본적으로 정보공유 및 자원공유 관계
- ❖ 정부정책 기획, 결정에 NGO 참여 가능성이 열림
- ❖ 서로에 대한 이해 증진 단계
- ❖ 정부의 합법적 역할에 대한 지지 확보
- ❖ 박애주의사업, 중재활동 및 재원지원 (NGO 자율권 확보)



8. 공조형 (Collaboration)

- ❖ 정부-NGO가 가장 명백한 파트너십 (explicit partnership)
- ❖ 정부의 제도적 다원주의 수용
- ❖ 정부-NGO관계가 매우 긴밀
- ❖ 정부-NGO 관계는 대칭적 권력관계 (NGO자율권 확보)
- ❖ 정부-NGO 관계는 공식적
- ❖ 정부정책은 NGO에 대해 우호적
- ❖ 정보공유 및 자원공유
- ❖ 공동 행동 (joint action)
- ❖ 정부정책 기획, 결정, 집행에 NGO가 참여
- ❖ 파트너십, 상호호혜전략 및 공동생산



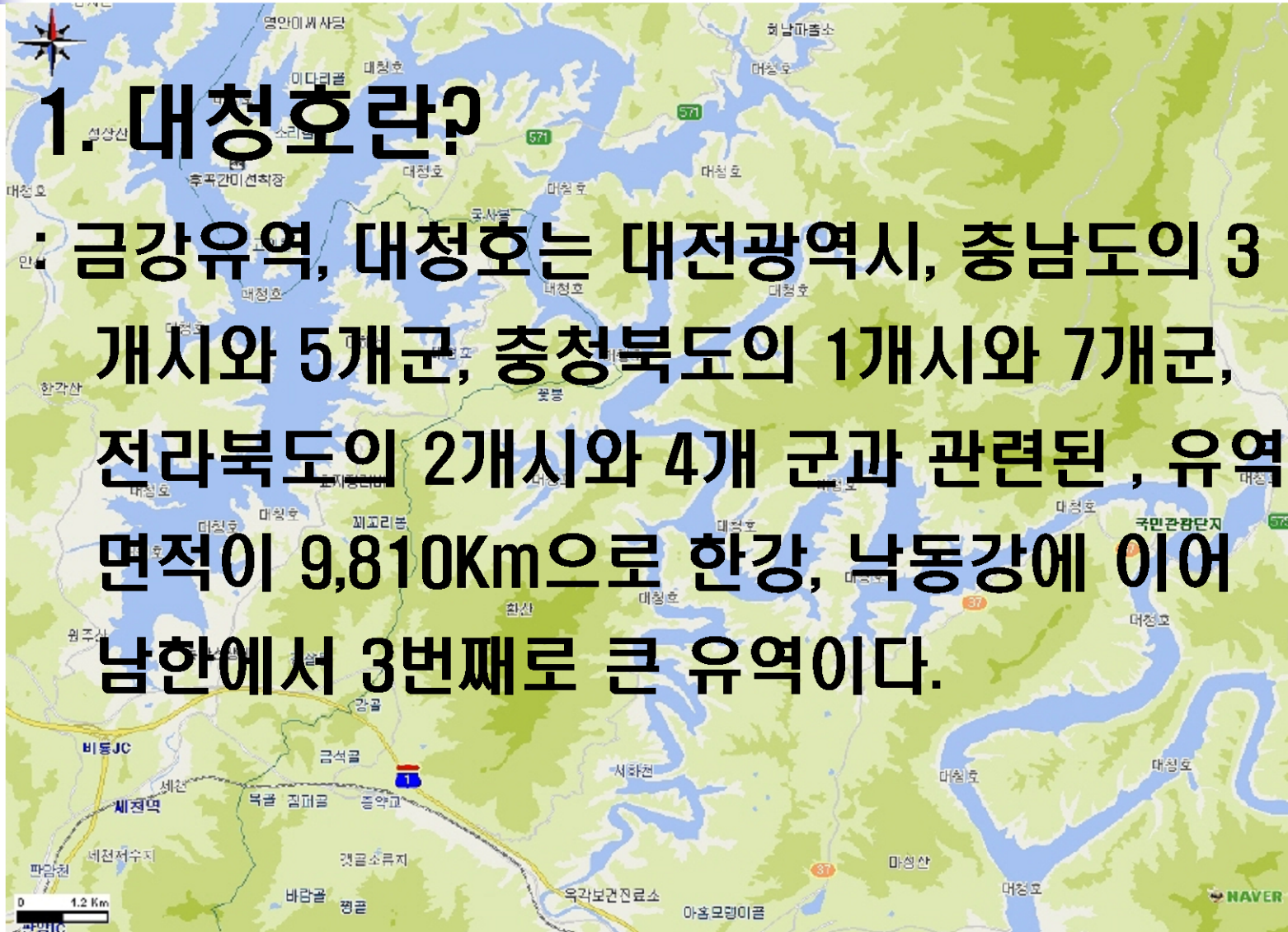
정책과정에서 행정과 NGO간의 네트워크 I

- 정부 위원회 참여를 통한 결합방식
 - 1998년 현재 28개 단체가 46개 위원회에서 참여
- 정책집행과정에서의 결합방식
 - 민간위탁, 서비스의 공동 생산자
 - 사회복지관, 체육시설의 관리, 하수도 종말처리장
- 공모사업을 통한 재정적 지원방식
 - 학교폭력, 성폭력추방운동, 경제살리기운동
- 정책과 NGO간의 네트워크
 - NGO와의 협력을 위해 부서를 제도화 한곳은 행정자치부내의 민간협력과 뿐이다.

대청호 살리기 운동(협력사례)

1. 대청호란?

금강유역, 대청호는 대전광역시, 충남도의 3개시와 5개군, 충청북도의 1개시와 7개군, 전라북도의 2개시와 4개 군과 관련된, 유역면적이 9,810Km으로 한강, 낙동강에 이어 남한에서 3번째로 큰 유역이다.





대청호 살리기 운동(협력사례)

2. 대청호댐 역사

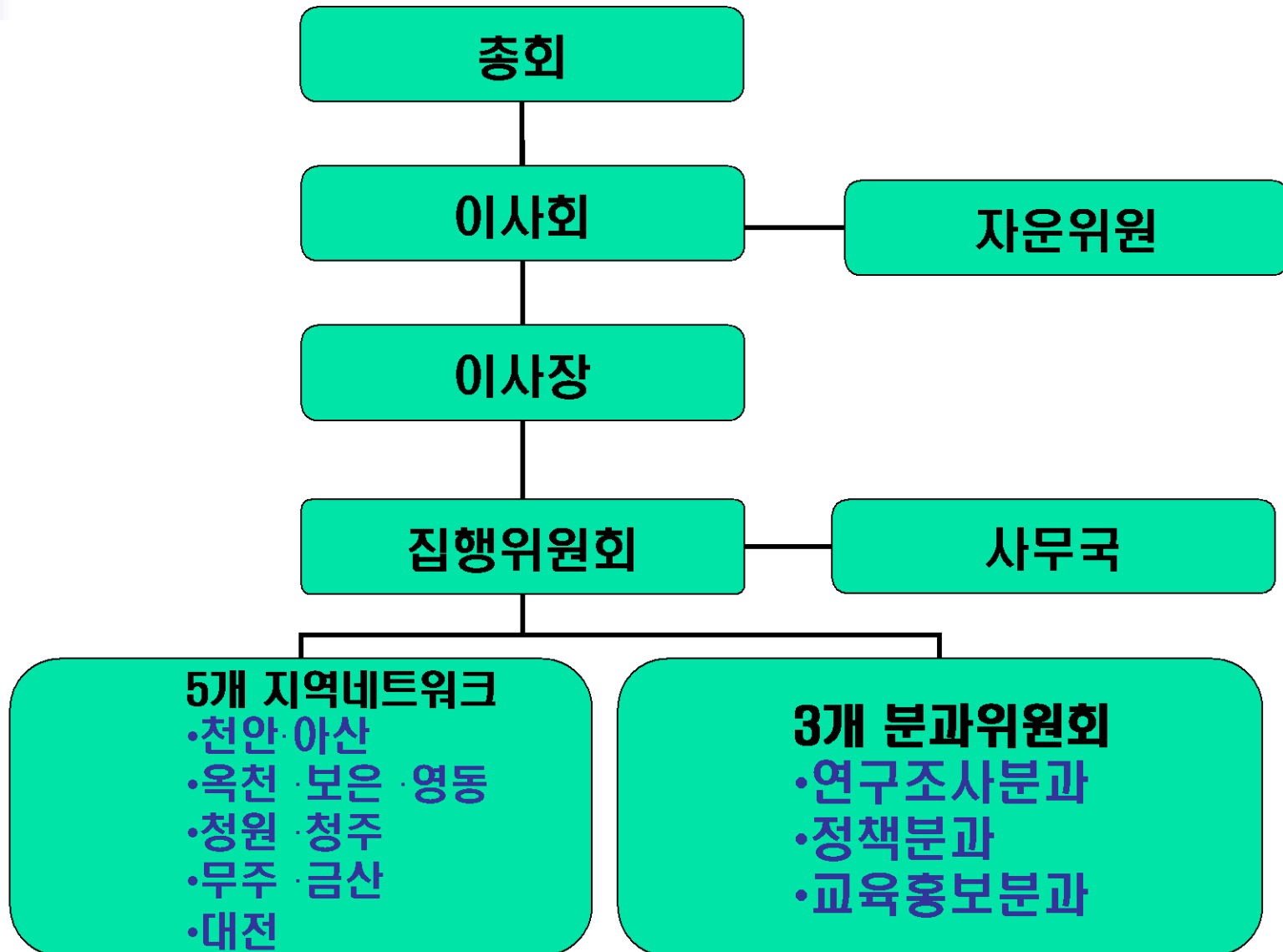
- [1] 1980: 대청다목적댐 건설**
- [2] 1990: 금강하구둑 건설**
- [3] 2000: 용담댐 건설 (대청호 상류)**

3. 대청호 수질의 문제 및 운동

- [1] 대청호의 조류발생현황: 2000년 40일에서 2001년 80일로 증가**
- [2] 인구에 의한 생활오수, 산업폐수, 축산폐수 및 토지사용에 따른 유출수 등의 유입**



대청호 살리기 운동본부의 조직도



대청호살리기운동본부의 행위자구성현황

조직범주		행위자의 구성과 수							
		중앙정부	광역정부	기초정부	공사	국회	지방NGO	전문가	간사
이사회		1		10			8	1	
자문위원회		1	3		1	2			
집행위원회		1	3		3		6	3	
분과 위원회 (3개)	연구조사분과							12	1
	정책분과				2		4	3	1
	교육홍보분과						2		1
지역 네트 워크 (5개)	대전네트워크			2			13		
	보은옥천네트워크			2			7		
	천안아산네트워크			1			4		
	무주금산네트워크			2			3		
	청주철원네트워크			3			9	2	



대청호살리기운동본부의 행위자구성현황

1. 중앙정부와 지역자치단체:

금강유역환경청, 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 대전대덕구, 대전 동구, 금산군, 무주군, 보은군, 옥천군, 영동군, 천안시, 청원군, 청주시, 한국수자원공사

2. 시민단체:

대전YMCA, 대전YWCA, 대전경실련, 대전시 새마을운동협의회, 바른게살기운동대전광역시협의회, 해병전우회대전시연합회, 대전주부교실, 대전충남녹색연합, 대전충남생명의 숲가꾸기기국민운동, 대전환경운동연합, 대전흥사단, 문의면개발위원회, 문의면번영회, 백두산보전시민연대, 보은사회복지협의회, 영동지방참여자치연대, 옥천환경사랑모임, 천안KYC, 청원군청소년수련원, 청주경실련, 청주YMCA, 청주YWCA, 청주CCC, 청주환경운동연합, 충북민예총, 충북환경연구소, 충북환경운동연합 등



운동의 목표 및 사업내용

- 목표 : 인근하천의 수질개선 및 생태계보전
- 사업내용:
 - 수질 및 생태계 조사연구 및 개선대책 수립 :
[정책워크샵] [대청호 수환경 종합분석 및 수질보전우선 순위 발굴]
 - 제도개선방안 및 정책대안 모색
 - 환경지킴이 조직 및 감시활동의 전개
 - 수질보전을 위한 홍보활동전개 : [‘대청호의 어제와 오늘’]
 - 수질보전을 위한 의식개혁 및 실천운동 :
[대청호보전우수마을선정] [물절약협약식] [물절약교육프로그램]
[좌담회] [지역주민간담회]
 - 대청호 탐사활동 : [생태답사] [물홍보관견학]
 - 대청호 보전을 위한 지역주민참여방안 마련
 - 환경보전활동의 협력 및 지원



민관의 권력자원

공공자원 [지방정부, 중앙정부, 수자원 공사]	NGO 자원
<ul style="list-style-type: none">■ 정책결정권■ 정책집행권■ 정치적지지■ 전문지식■ 재정(예산편성권)	<ul style="list-style-type: none">■ 전문지식 및 기술적 지원■ 정보제공■ 여론형성자원 [정치적 정통성부여]■ 조직적 자원■ 연대자원■ 사회적 신뢰(명성)



전통국가 통치체계 8방분산과 거버넌스의 필요성

	사적(private)	공적(public)	제3섹터
초국가적 (supra national)	초국적기업	정부간 기관	국제 NGO
국가적 (national)	국내기업	20세기 모델	국내 NGO
지방적 (subnational)	지방기업	지방자치단체	풀뿌리단체

- 복지국가의 위기 (국민국가 중심의 통치체계의 약화)
- 재정위기와 시장주의적 대응 (국가기구)
- 경제와 정치의 세계화 현상
- 환경문제와 같은 새로운 도전



거버넌스의 원칙과 NGO

- 민주주의 원칙
- 정통성(legitimacy)
- 책무성(accountability)
- 투명성(transparency)
 - 정책결정에 대한 광범위한 공개
 - 정책결정에 대한 분명한 설명
 - 정책결정에 투입을 제공한 사람의 신상공개
 - 투입의 내용에 대한 공개
 - 정책결정 이전의 문제정의 및 그에 대한 고려에 관한 공개
- 효과성(effectiveness)