

연구논문

# 정부기관과 비정부조직(NGO)의 정책경쟁 조건 탐색:

## 담개발정책을 둘러싼 한국수자원공사와 환경운동연합의 관계를 중심으로

홍성만<sup>1)</sup>

본 논문은 정부와 NGO가 어떠한 조건에서 경쟁적 관계로 나아갈 수 있는지를 탐색해 보았다. 담개발정책을 상정하여 경쟁형성의 대립조건과 역량조건을 제시하고, 수자원공사와 환경운동연합을 대상으로 분석하였다. 조직역량을 분석한 결과, 두 조직은 조직의 성장에 유리한 핵심자원을 잘 관리하고 있었고, 조직의 리더는 공권력에 의존하거나 창의적 기업가적 리더로서 큰 역할을 수행할 수 있었으며, 두 조직구성원들은 공유하는 믿음체계를 가지고 있었고, 두 조직은 주로 실패의 경험보다는 성공의 경험을 많이 한 조직이었다. 이러한 점들은 경쟁관계를 형성할 수 있는 주요 요인으로 작용한다는 점을 제시하고, 한국 NGO의 역량강화 및 정책에 대한 몇 가지의 시사점을 도출하였다.

주제어 : 정책경쟁, 비정부조직(NGO), 조직 효능성

### 1. 서론

정책이론에서는 합리적 의사결정을 당위적 규범으로 수용하면서도 정책결정의 곤란성을 일으키는 요인으로서 제한된 합리성(Simon, 1972), 애매성(March & Olsen, 1976), 불확실성(Simon, 1976; 김영평, 1992), 딜레마(이종범 외, 1994) 등을 지적해왔다. 이러한 논의들은 정책과정에서의 정책결정주체들 간의 상호작용과 이에 따른 변화 가능성에 대하여는 커다란 관심을 가지지 않았다. 정책과정에서 결정

홍성만은 고려대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 고려대 강사·환경대 겸임교수로 재직중이다.

smhongya@hotmail.com

주체들은 가치, 이해관계 및 목적에 따라서 서로 갈등을 겪기도 하며 때로는 경쟁(competition)과 협력(cooperation)을 한다. 이때 정책환경으로 존재하던 외부조직이나 참여자도 상황에 따라서 정책결정에서 핵심적인 위치로 이동하기도 한다.

무엇보다도 정책이 사회적 담론(social discourse)을 겪는 경우 정책의 변화가능성은 더욱 높아진다. 공개적 논의는 참여자들의 상호작용을 촉진시키고 이것은 두 가지의 가능성을 야기하는데, 정책의 왜곡 현상으로 그 결과 정책실패를 낳기도 하며, 생산적 갈등과 경쟁으로 말미암아 오히려 긍정적 성과를 가져올 수도 있다. 이렇게 정책이 공적 영역에서 논변과정이나 사회화과정을 겪게 될 때 단순하게 취급했던 정책도 복잡하게 변하기도 하며, 쉽게 결정되거나 산출되던 정책도 어렵게 결정되거나 산출되기도 한다.

이러한 점에서 최근 정부정책에 대한 비정부조직(NGO)의 참여현상은 주요한 정책연구대상으로 볼 수 있으며 정책을 바라보는 기존의 시각에 변화를 요구한다.<sup>2)</sup> 정부업무의 질적 양적 변화는 공공서비스의 생산과 공급에서 정부역량의 한계를 제시하고 있고, 소비자, 환경, 복지, 과학기술, 여성, 인권, 개발문제 등 각종 국가사회의 문제 해결에서도 정부는 만족할만한 대안을 제시하지 못하고 있다. 반면에 NGO들은 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 것에서 더 나아가 정책대안 제시자로서 활동하기도 하며, 오히려 정책결정 및 평가과정에서 주요한 파트너로 요청 받기도 한다. 상황에 따라서 NGO는 정책과정에서 정책이슈를 쟁점화시키며 정부기관과 경쟁을 벌이기까지 한다. NGO가 권위주의 사회로부터 민주화로의 이행을 위한 중심세력으로 역할을 수행하고 있으며, 과도한 국가주도형 개발이나 비효율적인 국가개입에 따른 정부실패에 대한 대안적 제도로 활동하기에 이르고 있는 것이다(김영래, 1999: 80). NGO의 정부와의 경쟁현상은 정부만이 정책결정주체로 인식되어야 하는가에 대한 새로운 의문을 제기하게 만든다. 한국의 정책과정에서 정부와 NGO의 경쟁은 과거에 거의 관찰되지 않았던 현상이라는 데서 더욱 그렇다.

그렇다면 정부와 NGO의 정책경쟁은 어떠한 조건이나 상황에서 발생하는 것일까? 본 연구의 목적은 이러한 문제의식을 기초로 정책과정에서 정부와 NGO가 어떠한 상황에서 경쟁관계가 형성될 수 있는지 그 조건을 탐색해 보고자 하는 것이다. 이것은 정책과정에서 본격적인 경쟁현상이 나타나기 이전에 경쟁관계로 나아갈 수 있게 하는 요인 및 조건을 밝히는데 주안점을 두고 잠재적으로 경쟁이 가능하다고 판단되는 조직들 간의 경쟁관계 형성 요인을 파악하는 조직사례연구이다. 이를 분석하기 위하여 댐건설정책을 상징하고 정부와 NGO가 경쟁을 벌인 것으로 평가되고 있는 영월(동강)댐건설정책을 전후로 하여 한국수자원공사와 환경운동연합을 대상으로 조직들의 상충적인 측면과 효능성 측면을 중심으로 경쟁조건을 분석하였다. 자료수집은 국내외의 문헌자료와 정부와 NGO의 관계자들을 대상으로 한 인터뷰를 통하여 이루어졌다.

## 2. 정부기관과 NGO의 경쟁조건에 대한 이론적 접근

### 1) 정책경쟁과 정부와 NGO의 관계

경쟁은 두 행위자의 입장이 상호 양립가능하지 않을 때 발생하며 (Boulding, 1988: 4), 둘 혹은 그 이상의 당사자가 각자 의도한 목적을 성취하기 위하여 다툼이 있는 상황과 과정에서 경쟁관계가 구체적으로 나타난다(Hampton, Summer & Weber, 1982: 635~636; 신형균, 1992: 26). 조직수준에서 볼 때 둘 이상의 조직이 의도한 목적을 달성하기 위하여 대립하며 다양한 전략과 대응행동을 벌인다는 것이다. 경쟁은 대부분이 그 결과 승자와 패자가 나타나지만 양자에게 이로운 결과를 도출하기도 한다. 경쟁은 넓은 의미의 갈등에 포함되는데 (Boulding, 1988), 갈등은 둘 이상의 행위주체사이에서 일어나는

현상으로 당사자들이 갈등의 존재를 인식해야 하고 갈등상황을 지각해야 하고, 내면적인 갈등도 포함하는 현상으로 목표의 양립불가능성, 상호의존성이 존재하는 상황에서 발생한다(Schmidt & Kochan, 1972: 359~370). 그러나 경쟁은 내면적 현상만이 아니며, 또한 상호의존성이 존재하지 않는 상황에서도 발생한다. 이것은 경쟁이라는 것이 갈등보다 더 가시적인 형태를 띠고 있다는 것을 의미한다. 경쟁을 정책과정에 적용하면, 정책경쟁이란 갈등상황에서 더 나아가 둘 혹은 그 이상의 조직이나 집단이 동일한 대상물(정책, 사업, 프로그램)에 대한 가치, 이해 및 목표 등의 명시적 차이로 인하여 전략적으로 대응하는 양태로 조작적 정의할 수 있다.

정책을 중심으로 조직수준에서 경쟁을 바라보면, 조직활동영역의 속성이나 경쟁자의 성격에 따라서 정책경쟁은 다양한 조직간에 나타날 수 있다.<sup>3)</sup> 크게 국가사회 속의 조직이 속하는 영역을 중심으로 보면 정부조직, 시장조직, 비정부조직(NGO)<sup>4)</sup>이 정책경쟁이 가능할 것이다. 정부 간의 경쟁은 정책과 가장 직접적인 관계를 가진 동시에 경쟁의 조건과 상황이 가장 동질적이기 때문에 실제 현실에서 가장 흔하게 나타난다. 그리고 한국과 같이 사회적 다원성이 높아지고 있는 상황에서는 정부와 NGO의 경쟁도 증가할 것으로 예측된다. 그리고 비정부 간 정책경쟁은 미국과 같이 다원주의가 보편화된 사회에서는 비정부영역이 정부로부터 업무를 위임받아 정책을 추진하거나 집행하는 경우가 많기 때문에 선진화된 사회에서 쉽게 발견된다.<sup>5)</sup> 앞으로 사회적 다원화가 더욱 진행된다면 정부와 NGO의 경쟁이 증대될 것이며 나아가서는 비정부 간의 경쟁양상도 증가할 것으로 보여진다. 본 논의에서 중심적으로 살펴보게 되는 것은 정부와 NGO의 경쟁관계이다. 한국의 경우 NGO는 정부와 협조관계를 유지하기도 하며, 때로는 갈등관계에 있기도 하다. 대표적인 NGO로 볼 수 있는 시민단체는 국가권력에 대하여 정당성을 부여하고 정부와 협력하여 공공서비스를 제공하기도 하고 국가권력에 대한 감시와 정부정책에 대한 비판을 통하여 견제역할을 수행하기도 한다(박상필, 1999: 264).

나아가 특정의 조건이나 상황에서는 경쟁관계를 보여주기도 한다. 코스톤(Coston, 1998: 358~382)은 NGO와 정부 간의 관계를 정부의 제도적 수용여부, 권력관계, 접촉형식이라는 세 가지를 기준으로 억압형, 적대형, 경쟁형, 용역형, 제3자정부형, 협력형, 보충형, 공조형 등 8개 유형으로 구분하여 정부와 NGO의 경쟁관계를 보여주고 있다.<sup>6)</sup> 그러면, 정부와 NGO의 경쟁관계에 초점을 두고 어떠한 조건에서 경쟁관계가 형성될 수 있는지에 대하여 살펴보도록 한다.

## 2) 정부-NGO 간 정책경쟁의 조건

정부와 NGO의 경쟁은 일종의 조직간 충돌과 대립의 한 양상이다. 먼저, 일반적인 조직간 관계에서 나타나는 갈등의 요인으로서 캠퐀(Campbell, 1984)은 목표의 양립불가능성, 관할권의 중복, 활동의 상호의존성, 희소자원에 대한 경쟁을 지적하였고, 김영평·신신우(1991)는 정책지향, 기관의 관할권, 정책결정규칙의 차이를 지적하였으며, 홀(Hall, 1991)은 권력차이, 이념차이, 영역다툼을 기준으로 분석하였다. 그리고 조직간 관계를 경쟁의 관점에서 신형균(1992)은 영역의 중첩성, 정책대안의 선택기준, 정책자원의 상호의존성을 기준으로, 김용훈(1996)은 예산, 관할권, 정책지향을 기준으로 파악하였다. 이들 연구이외에도 대안이나 목표의 상충성(Pondy, 1967; Schmidt & Kochan, 1972), 상호의존성의 문제(Schmidt & Kochan, 1972; 주재복, 2000), 가치 및 이해관계의 분리성(박근후, 1992) 등이 갈등이나 경쟁의 요인으로 지적된다. 지금까지 정책을 둘러싸고 관할권이 중첩되거나 상이한 시각에서 접근하여 나타나는 정부기관 간에 이루어지는 갈등이나 경쟁은 당연한 것으로 인식해 왔다. 정부와 NGO의 관계에서는 상대적으로 그렇지 못했는데, 그렇다면 정부와 NGO의 경쟁은 어떠한 조건에서 발생할 수 있는 것일까? 기존의 논의를 바탕으로 두 측면에서 조명하면, 첫째는 조직간의 대립을 가능하도록 하는 정책경쟁의 대립조건이다. 특정의 정책영역, 정책문제나 이슈에 대하

여 조직간의 기본적인 가치나 목표가 상이한 경우 불가피하게 충돌할 수밖에 없게 되며 이것은 대립조건을 형성한다. 둘째는 대립상황에서 구체적인 경쟁관계를 형성할 수 있는 정책경쟁의 역량조건을 통하여 살펴보도록 한다.

(1) 대립조건(contradictory condition) : 조직간 상충성

정책경쟁의 대립조건으로 제시할 수 있는 것은 정책문제에 대한 조직간 가치와 이해의 상충성, 그리고 이것이 명시적으로 표명된 목표의 상충성이다. 정책에서 상충성(*contradiction*)은 두 대안이 상충되므로 모두를 선택할 수 없고 대립되는 두 대안 중의 하나만을 선택하여야 한다(소영진, 1999: 187)는 것을 의미한다. 이러한 상충성은 다양한 측면에서 조명할 수 있는데, 첫째, 이념(*ideology*)의 상충성이 있다. 이념이란 형식적이고 고도로 조직화된 신념의 집합이며(Lindblom, 1980), 제도화된 믿음체계로서 일상의 믿음과 행동의 도덕적 정당화에 기능적 역할을 한다. 조직은 정체성(*identity*)에 기초하여 행동을 정당화하는데, 이념은 조직이 추구하거나 제시한 정책이나 대안들이 왜 정당한가에 대하여 주장할 수 있는 준거기준으로 작용한다. 정책문제를 둘러싸고 신념이나 가치체계가 다른 조직이나 집단들이 그 정책문제를 해결하고자 할 때에는 대립적 관계에 놓이게 되며, 그 성격에 따라서 갈등상황이나 경쟁상황으로 표출될 수 있다. 둘째는 이해(*interest*)의 상충성을 지적할 수 있다. 공유되는 일정한 신념 자체가 집단의 이해를 규정하기도 한다(Tilly, 1978). 구체적인 이해를 앞둔 상황에서는 신념이나 태도가 실제 행동과 상당한 차이를 보일 수도 있다. 하지만 많은 경우 이념과 이해는 유사한 방향으로 가는 경우가 많다. 집단이나 조직은 이해추구 방향에서 견해나 입장을 표명하기도 하고, 이해가 일치하는 행위자들끼리 이합집산 과정을 겪으며 입장을 재구성한다. 집합행동의 성격이 다양한 것은 바로 집단의 이해가 다양하기 때문이다(Tilly, 1978). 정책문제에서도 다양한

요인에 의하여 이해관계가 형성되며 네트워크를 구성하거나 동일한 이해관계집단들끼리 세력화를 시도한다. 이 경우 상이한 이해관계를 가진 조직이나 집단들은 대립상황으로 나아간다. 셋째는 목표의 상충성을 지적할 수 있다. 조직의 입장에서 미래의 바람직한 상태로서 목표는 앞에서 제시한 조직의 가치나 이해와 밀접한 관계하에서 추구된다. 조직들의 목표설정이 상이한 경우에 조직간 충돌은 불가피하다. 그 충돌은 성격에 따라서 갈등, 분쟁, 경쟁 등의 양상으로 나타날 수가 있다. 이와 같이 가치, 이해, 목표의 상충성은 명시적 잠재적 대립관계를 형성한다.

## (2) 역량조건(competency condition): 조직 효능성

그러면 구체적으로 정부와 NGO 간에 경쟁으로 나아가게 추동하는 요소는 무엇일까? 정책경쟁의 역량조건으로서 조직 효능성(*organizational efficacy*)을 제시한다. 효능성(*self-efficacy*)이란 사람이 어떤 행위를 만들어 내기 위하여 일련의 활동을 성공적으로 할 수 있다는 믿음이나 확신을 말한다(Bandura, 1977; 1986)고 할 때 조직 효능성은 조직의 가치와 목표를 성공적으로 수행할 수 있다는 믿음이나 확신을 의미한다.<sup>7)</sup> 조직능력이나 조직의 효능성이 높은 조직은 조직이 풀어야 할 문제를 성공적으로 해결할 수 있다는 믿음이나 확신은 강하다. 반면에 조직의 문제해결에 대한 효능성이 낮은 경우, 대립관계는 형성될 수 있으나 이것이 경쟁의 상황으로까지 진행되지는 못하며 그러한 관계가 형성되었다고 하여도 지속되지 못한다. 조직 효능성은 역량의 구성요소의 상태에 따라서 다를 수 있다. 하멜과 프라할라드(Hamel & Prahalad, 1990)는 역량을 지식, 기술, 능력(*competency*)의 보유로 보고, 개인적 태도, 리더능력, 이해 관점, 기능적 전문성 등을 그 핵심 구성요소로 제시한다. 이러한 요소가 충족되어 조직 역량이 있는 경우 조직의 문제해결에 대한 효능성은 높아진다. 또한 효능성에 영향을 주는 주요 요소로서는 과거 경험에서의 성취정도, 대리

경험, 동료나 상관 및 부하 등 사회에 의해 행해지는 사회적 설득, 그리고 생리적 각성 등이 지적되는데(Bandura, 1977; 1986), 이중 과거의 수행성취가 가장 큰 영향을 주는 것으로 평가되고 있다. 즉 과거에 어떠한 행동을 하여 성공한 경험은 이후의 유사한 행동에 대하여도 성공할 수 있다는 믿음을 준다는 것이다. 나아가 조직구성원들이 조직의 가치추구에 대한 공유된 믿음체계가 형성되어 있는 경우 조직의 결속력이나 응집력은 강하게 나타날 것이며 조직의 효능성에 긍정적인 영향을 주게 된다.

이러한 효능성 개념은 조직수준에서는 하나의 사업, 프로그램과 같은 정책수준에서 그 수행의 성공가능성에 대하여 적용할 수 있다. 정책을 둘러싸고 나타나는 조직간 관계에서 효능성이 높은 조직은 문제를 성공적으로 해결할 수 있다는 믿음이나 확신이 강할 것이다. 정부기관이 고유한 정책영역에서 많은 정책을 수행한 결과 한 번도 실패한 경험이 없다고 한다면, 그 조직은 동일하거나 유사한 정책을 추진하는데 있어서 항상 성공할 것이라는 믿음을 가질 것이다. 정부뿐만 아니라 NGO도 정책에 참여하여 의도한 성과를 거둔 경우 그 조직은 유사한 정책에서도 동일한 결과를 얻어낼 수가 있다고 하는 조직의 효능성이 높을 것이다. 조직의 효능성이 높은 경우 명시적 혹은 잠재적 대립관계에 있는 조직들은 대립관계에서 한 발 더 나아가 지속적인 경쟁상황으로 나아가게 된다. 이 점에서 본 논의에서는 조직의 효능성을 강화시켜주는 정책경쟁의 역량조건 요소로서 조직핵심자원의 성격, 조직의 믿음체계, 조직리더의 성격, 조직의 성공경험을 제시하고 이 변수들을 통하여 정부와 NGO의 구체적인 경쟁조건을 탐색한다.



### 3. 정부기관과 비정부조직(NGO)의 경쟁조건 분석

댐개발은 용수확보나 홍수조절차원에서 국가적으로 반드시 필요한 사업이라는 신념과 댐개발은 기본적으로 자연환경을 파괴하며 언젠가는 인간에게 위협이 될 수 있는 인공물이기 때문에 불필요하다는 신념이 동시에 성립할 수 있다. 수자원공사의 경우에는 전자의 입장에서 댐건설이 가져올 수 있는 편익에 우선적 가치를 부여할 수 있는 반면, 환경운동연합은 자연환경의 생태적 보존에 우선적 가치를 부여할 수 있다. 정책이슈에 내포된 이러한 상충성은 정책과정에서 양자를 경쟁관계에 있게 하는 대립조건이 된다. 본 장에서는 댐개발정책을 중심으로 정책집행기관인 한국수자원공사와 자연생태환경파괴를 근거로 반대입장에 있는 대표적 환경NGO인 환경운동연합을 대상으로 이를 분석한다.

#### 1) 정책경쟁의 대립조건: 조직간 상충성

##### (1) 한국수자원공사의 이념과 목표

모든 조직은 목표를 가지며, 이러한 목표는 조직이념을 반영한다. 한국수자원공사(이하 수공)의 공언된 목적은 수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 공급을 원활하게 하고, 수질을 개선으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함(한국수자원공사법, 개정 90.4.7)에 있는바 기본적으로 개발측면에 우선적 가치를 부여할 수 있음을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 나아가 수공의 구체적인 사업은 하위목표 성격을 가지며 이것은 수공이 추구하는 가치 및 이념을 직간접적으로 반영하며 상충성의 근거를 제시해준다. 수공의 주요 사업(한국수자원공사법 제9조, 96.12.30)으로서 첫째는 수자원의 종합적인 이용개발을 위하여 다목적댐 및 생활용수 등의 공급을 위한 댐, 하구둑 및 다목

적용수로 내륙주운 및 운하시설, 기타 수자원의 종합개발과 그 이용을 위한 시설의 건설 및 운영관리, 및 댐 내의 수질조사이다. 둘째는 수도시설의 개발과 이용수도시설 건설, 수도시설의 사용 및 유지·관리, 수도시설의 사용 및 유지·관리 등을 위한 시설의 정비 등의 개발과 이용에 있다. 셋째는 공사가 시행하였거나 시행중인 산업단지 및 특수지역의 개발과 관련된 구역에서의 개발활동이다. 수공의 이와 같은 목표 및 사업은 개발적 성격을 갖기 때문에 반개발적 가치를 지향하는 환경NGO와 대립할 수 있다.

또한 공적인 목적 외에 수공이 공기업으로서 조직확장 및 이윤추구 동기도 개발지향적으로 나아가게 하는 요인으로 작용한다. 구체적으로 영리의 원천이 될 수 있는 것을 파악해 보면 먼저, 요금 및 사용료를 징수를 들 수가 있다. 댐사용권설정에 바탕을 두고 수자원개발시설 또는 수도시설에 의하여 공급되는 물 또는 전기의 요금, 수자원개발시설 및 그 수면의 사용료, 하수종말처리시설의 사용료 등을 징수할 수 있다(한국수자원공사법 제16조, 96.12.30)는 점이다. 이것은 조직수익을 창출할 수 있음을 의미한다. 둘째, 부담금의 징수를 들 수가 있다. 사업시행으로 인하여 현저한 이익을 받은 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 이익의 2분의 1의 범위 안에서 당해 사업비의 일부를 그 이익을 받은 자에게 수익자부담금으로 부담시킬 수 있다(한국수자원공사법, 제28조, 96.12.30). 그리고 부당이득금·가산금·요금·사용료 및 부담금(사용료)을 납부할 의무가 있는 자가 기한 내에 그 사용료 등을 납부하지 아니한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지역을 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 그 사용료 등의 징수를 위탁할 수 있다(한국수자원공사법 제29조, 96.12.30). 댐개발을 둘러싸고 이러한 수공의 목표와 이해는 공공성을 근거로 수자원개발 측면에 우선적 가치를 부여할 수 있도록 하는 유인으로 작용할 수 있기 때문에 댐개발이 자연환경 생태를 파괴하는 것으로 보는 환경운동연합과 대립 관계에 놓일 수 있다. 이러한 입장과 대립적 관계에 있는 환경운동연합은 어떠한 가치와 목표를 가진 것일까?

## (2) 환경운동연합의 이념과 목표

환경운동연합(이하 환경연)의 이념과 구체적인 목표는 그 창립선언문과 환경운동연합의 강령을 통해서 파악할 수가 있다. 창립선언문과 강령을 보면, 환경연은 환경오염과 파괴를 반대하며 환경적으로 지속 가능한 사회건설을 주요 이념으로 하고 있음을 알 수 있다. 구조적으로 발생하는 환경위기를 그 누구도 자발적으로 나서서 해결하려고 하지 않기 때문에 이러한 환경위기의 원인을 파악하고 그것이 가져오는 문제를 적극적으로 해결함을 목적으로 하고 있다. 이 점은 아래의 창립선언문과 강령에서 잘 나타나고 있는데 일부를 인용하여 본다.

점점 더 심각하게 파괴되고 오염되어 가는 환경은 결코 이대로 방치할 수 없는 위기의 상태에 이르게 되었다. 만약 환경위기가 극복되지 않은 채 지속된다면 일상생활의 삶이 고통받을 뿐만 아니라 기업의 이윤추구도 불가능해질 것이고 정부의 성장정책도 더 이상 지탱할 수 없게 될 것이다. 그러나 현재 이러한 환경위기의 주요 책임자로서 기업과 정부 그리고 시민 개인들이 이 위기를 자발적으로 해결하기 위해 적극 나설 것처럼 보이지 않는다. 이러한 상황에서 그 동안 각 지역에서 공해를 추방하기로 환경을 보전하기 위해 활동해 오던 여러 민간환경단체들이 오늘 하나의 깃발 아래 모이게 되었다. 한 깃발 아래 모인 우리는 환경문제가 발생하는 각 지역의 주민들과 호흡을 같이 하는 한편 전국적인 연계망을 구축함으로써 구조적으로 발생하는 환경문제의 원인에 보다 체계적으로 대처하고자 한다(환경운동연합 창립선언문 중에서, 1993).

환경운동연합은 환경을 정복과 지배의 대상이 아니라 인간과 유기적으로 통일되어 있는 생명체로 본다. 따라서 인간에 대한 억압과 착취에 마찬가지로 환경에 대한 착취인 환경오염과 파괴를 반대한다. 환경위기의 원인은 국민의 소비양식이라고도 볼 수 있으나 환경운동연합은 성장지향주의 경제운동, 환경오염의 대가로 이윤을 추구하는 기업의 생산활동, 다국적 기업의 공해산업 진출 등 사회 구조적 문제에

그 주된 원인이 있다고 본다. ... 우리는 환경적으로 건전하고 지탱가능한 사회건설이 우리 시대가 당면한 최대의 과제임을 굳게 믿으며... 우리 모두의 생명을 지키기 위하여 환경을 사랑하는 모든 사람과 연대하여 실천한다(환경운동연합 강령 중에서, 1993).

창립선언문과 강령의 내용은 조직이념을 반영하는 것으로 이것은 조직의 궁극적인 상위목표에 해당하며, 구체적인 실천사항들은 하위목표라고 할 수 있다. 강령에서의 실천사항을 보면, 먼저 헌법에 보장된 기본권을 지키기 위하여 노력하며, 둘째 환경파괴적인 산업구조를 환경친화적인 산업구조로 바꾸며, 셋째 환경보전에 기여하는 기술개발을 촉진하기 위하여 노력하며, 넷째 환경에 대한 모든 정보가 공개되도록 노력하며, 다섯째 환경운동의 주체인 피해지역주민과 각계각층 시민들의 광범위한 참여와 조직화를 이루기 위하여 노력하며, 여섯째 지구환경을 보전하고 인류의 항구적인 생존과 평화에 기여하기 위하여 국제적으로 연대하는 것 등이 제시되어 있다. 즉 다양한 환경문제를 해결하기 위하여 환경적으로 지탱가능한 사회건설을 대과제로 설정하고 활동을 추진하고 있다(환경운동연합, 1997: 18). 이와 같은 환경연의 이념 및 목표는 국가사회의 다양한 환경이슈에 대하여 조직의 문제인지와 문제설정에 중요한 지침이 되기 때문에 개발지향적 가치를 지닌 수자원공사와 그 지향점에서 상충될 수 있다. 이것은 환경연이 정부의 댐개발에 대립적 행위자로 등장할 수 있음을 의미한다.

이렇게 수자원공사와 환경운동연합은 그 이념이나 목표 및 이해 등에서 대립적 관계에 놓여 있다. 조직들이 추구하는 이념이나 목표가 상이한 경우에 정책과정에서 상충성이 높아지고 각 조직들이 각자의 입장을 견지하는 한 그 과정은 경쟁관계로 나아갈 수 있는 초기조건이 된다. 조직간 가치나 목표의 상충성이 존재할 때 조직의 효능성이 있으면 특정의 정책영역에서 경쟁관계를 형성할 수 있게 된다. 상대조직의 힘이 강하다고 인식하거나 자기조직에 대한 능력에 대한 성공감이 낮은 경우에 경쟁관계는 형성되지 않는다. 대립관계에 있는 조

직들이 자기조직의 능력에 대한 믿음 및 효능성이 있는 경우에 경쟁 관계가 가능한 것이다. 그러면 양자는 어떠한 효능성을 지니고 있었는지를 구체적으로 살펴본다.

## 2) 정책경쟁의 역량조건: 조직의 효능성

### (1) 정부기관의 효능성 분석: 한국수자원공사

#### ① 핵심자원의 성격: 자원의 축적성

수공의 조직생존의 핵심자원은 물자원이다. 댐의 경우 댐을 건설하고 용수를 저장하면 그 자체가 조직의 재원이 되며 댐건설이 증가할수록 조직자원은 증가한다. 핵심자원의 축적가능성은 댐건설활동을 추동시키는 요인이 된다. 일례로, “’95년 3월 9일에서 11일까지 내린 비와 15일과 17일까지 내린 두 차례의 봄비로 전국 9개 다목적댐에 1억5천만t의 유입됐는데, 댐에서 상수도로 공급되는 원수 1t은 7원으로서 10억 5천만 원 어치의 물을 벌어들인 셈”(《경향신문》, 1995. 3. 18)이라는 기사는 핵심자원의 성격을 잘 보여준다. 그리고 “단비로 경제적 가치를 500억을 벌었다”(《한겨레》신문, 1997. 11. 13)는 기사에서도 이를 확인할 수가 있다. 즉, 전국적으로 평균 10mm의 비가 내릴 때 빗물의 양은 대략 10억t에 해당하며 생활공업용수로 공급하는 물의 생산원가는 1t당 21원이라고 한다. 비가 평균 80mm 내리는 경우 80억t의 양으로서 수자원공사의 계산방식으로는 1,680억 원에 해당하는 경제적 가치가 발생한다는 것이다. 내린 비의 45% 가량은 유실되고 최종적으로 활용되는 비의 양은 22% 정도로 계산되는데, 이 자료를 근거로 할 때 활용가능한 비를 30% 가량으로 볼 때도 504억의 경제적 가치를 가지고 있다는 것이다. 이러한 점에 비추어 보면 수공의 입장에서는 댐을 많이 건설하는 것은 조직수익과 직결될 수 있다. 이에 바탕을 둔 댐용수가격의 조정은 조직의 수익에 우호적인 기회구조인 셈이다. 영월댐건설 논란이 본격적으로 제기되기 이전

인 '97년 8월 기준으로 댐용수의 인상률은 26.76%로서 '95년의 15.47%에 비하여 증가하였으며, '98년도에는 36.56%로 증가하였다(수자원공사, 2000). 핵심자원의 이와 같은 성격들은 댐개발정책을 추진하는 과정에서 조직의 목표나 이해와 상충되는 환경NGO와 같은 조직과 물리적 혹은 논리적 대결을 벌이며 경쟁을 가능하게 하는 한 요인이 된다.

## ② 조직리더: 공권력 (*legitimacy power*) 활용

수공 사장의 임기는 3년이며 그 활동과 사업은 한국수자원공사법에 근거한다. 이렇게 수공의 조직리더는 법적 토대를 바탕으로 하고 있어 과업수행의 성공가능성에 대한 믿음은 비교적 높을 수 있다. 댐건설의 경우를 보면, 공권력에 바탕을 둔 행위제한 및 유인의 기제가 존재한다. 수물예정지역에 대한 행위제한이 법적으로 이루어지고 수몰이주민에 대한 지원과 댐주변지역에 대한 지원사업을 할 수가 있는 것이다. 나아가 사업수행을 위하여 필요한 때에는 토지·물건 또는 권리 등을 수용 또는 사용할 수 있다(한국수자원공사법, 제24조). 먼저 행위제한 요인을 보면, 댐건설 예정지역 안에서 건축물 기타 공작물의 신축·개축·증축행위, 토지의 형질변경(경작을 위한 경우를 제외), 다년생수목의 재식 또는 이식을 하는 경우에는 건교부장관의 허가를 받아야 한다.<sup>9)</sup> 이러한 댐건설 예정지역에 대한 행위제한은 댐건설정책의 추진을 용이하게 해주는 것이다. 둘째, 수몰이주민에 대한 지원을 할 수 있는데, 건교부장관은 수몰이주민이 원활하게 이주하여 정착할 수 있도록 주택의 신축 등 생활기반조성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 주택건설촉진법에 의한 국민주택기금을 우선하여 지원할 수 있다. 셋째, 댐주변지역에 대한 지원사업을 할 수가 있다. 수공은 대통령령이 정하는 다목적댐주변지역의 개발과 주민의 복지증진 등을 도모하기 위하여 매년 대통령령이 정하는바에 따라 지원사업에 관한 계획을 건교부장관에게 제출하며, 나아가 지원사업에 관한 계획을 수립하는 경우 미리 다목적댐주변지역을 관할하는 시장·

군수 및 자치구의 구청장과 협의를 하며 추진한다.

조직리더 활동이 임기제의 성격을 가지고 있긴 하지만 기본적으로 정책개발과 관련된 사항들은 주로 건교부에서 틀 지워 기획하고 있으며, 조직리더가 활용할 수 있는 공권력이 존재하고, 조직리더는 공식적 지원기제를 댐건설에 반대할 수 있는 지역주민이나 지역자치단체에 대한 유인책으로 활용할 수 있기 때문에 조직이 의도한 사업을 성공적으로 달성할 수 있다는 조직의 믿음은 높을 수 있다. 조직활동의 우호적인 평가는 이러한 믿음을 강화시켜 줄 수 있는데, 예컨대, 정부경영 실적 평가지표 중 계량부문의 결과를 보면 댐용수 공급이나 댐건설 부문에서의 기관평가결과는 '96년에 A+, '97년에도 A+로 최고 등급을 받았을 뿐만 아니라 '98년의 공기업경영평가에서 1위를 하였다(수자원공사, 2000). 조직활동에 대한 긍정적 평가는 리더의 조직활동을 강화시켜 주게 된다. 이러한 요인들은 환경NGO가 댐건설을 반대하는 경우에도 조직의 입장을 고수하며 경쟁할 수 있는 요소가 된다.

### ③ 조직의 믿음체계

조직의 믿음체계는 조직의 문제해결의 효능성에 영향을 준다. 수자원과 관련된 수공의 믿음체계를 보면, 수자원공사 내에는 “물에 관한 한 국민에게 우리가 책임진다는 인식이 조직전체에 퍼져 있다”(2000/12/15 인터뷰)<sup>10)</sup>고 한다. 수공이 설립된 초기에는 홍수문제를 가장 중점적으로 다루었고, 그리고 발전문제를 부차적으로 다루었는데, 최근에 수질문제가 발생하면서 물부족문제, 즉 용수확보가 가장 중요한 문제로 부상하였다. 먼저 물이 확보되어야 물의 질관리 문제를 논의할 수 있다는 점에서 용수확보가 중요한 문제로 부각된다는 것이다. 용수부족 문제와 수질문제가 사회적으로 쟁점화될수록 이러한 의식은 더 강해질 것이다. 수공내의 수자원연구소의 연구기능과 연구원을 다른 부서에 비하여 상대적으로 확대 개편하였다는 점은 이를 반영하는 것이기도 하다.

또한 다른 기관에 조직을 소개할 때 “우리나라의 유일한 물관련 전

문기관인”(2000/12/15 인터뷰)과 같이 소개한다는 것이다. 이것은 수자원에 관한 한 전문기관이라는 것이 조직 내 하나의 상징으로서 각인되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 믿음체계에서는 물과 관련된 문제는 모두 조직이 다루어야 할 영역이라는 일종의 믿음으로 조직 전체에 퍼져있다고 할 수 있다. 이것은 수자원과 관련하여 조직의 비전(vision)의 표현이기도 하다. 조직이 수자원관련 전문기관이라는 믿음체계가 형성되어 있는 경우 물과 관련된 문제는 다른 조직보다 효과적으로 해결할 수 있다는 효능성도 높게 나타날 수 있게 된다. 이러한 조직의 믿음체계 역시 조직이 목적과 이해와 대립하는 조직과 경쟁으로 나가게 하는 요인으로 작용하게 된다.

#### ④ 성공경험

조직이 수행한 과거의 조직업무 수행의 성공경험은 조직에 학습되어 문제해결능력에 대한 긍정적 인식을 강화시켜 준다. 댐건설의 경우 지금까지 건교부와 수자원공사는 댐건설을 추진하여 실패한 적이 거의 없다. 수공의 한 관계자는 “지금까지 댐건설추진을 시도하여서 실패한 적이 한번도 없었다(2000/10/13 인터뷰)”<sup>11)</sup>고 하는 점에서 이를 간접적으로 알 수 있다. '90년대에 들어서 사회적으로 환경문제에 대한 관심이 증대되면서 댐건설사업에도 사회적 관심이 높아지기는 하였지만 여전히 용수 확보 및 홍수 조절에 근거하여 이루어지는 댐건설 자체에 대한 반대논의는 드러나지 않았다. 그렇지만 지역주민의 댐건설에 대한 반대는 서서히 높아졌고, 이에 따라서 반대를 완화하기 위하여 주민에 대한 보상 및 지원이 증가하게 된다. 따라서 댐건설의 비용, 특히 보상비의 비중이 크게 증가하게 된다. 예컨대 '91년에 실시·설계한 남강댐은 설계당시 보상예정비용이 1,855억 원이던 것이 실제로는 6,808억 원을 보상하여 당초보다 3.7배가 증가하였으며, 황성댐은 '92년 당시 보상비의 비중은 479억 원으로 실시설계 되었으나 실제로는 1,238억 원을 보상하여 2.6배가 증가하였다(수자원공사 국정감사제출자료, 1999). 이것은 댐건설에 대한 지역주민의 반대



가 있어도 보상을 통하여 성공적으로 추진해온 것이다. 이렇게 댐건설을 성공적으로 추진해왔기 때문에 이후의 댐건설정책의 추진도 성공적으로 수행할 수 있을 것이라는 조직의 확신이 높을 것이기 때문에 수공의 댐건설정책에 대한 효능성은 높다고 판단할 수 있다.

수공은 댐건설정책에 있어서 수자원개발을 통해 공공복리증진이라고 하는 목적의 정당성을 가지고 있다. 이것은 개발에 우선적 가치를 부여할 수 있게 하며, 이 과정에서 환경파괴의 문제를 제기하는 환경 NGO와 대립할 수 있다. 이러한 대립상황에서 지금까지 살펴본 것과 같이 목적이나 사업을 통하여 조직자원을 축적할 수 있는 기회가 존재하며, 이러한 것은 기본적으로 공권력에 바탕을 두고 업무를 추진한다는 점, 그리고 조직전체에 수자원관한 한 전문기관이라는 믿음체계가 형성되어 있는 점, 그러한 업무추진에 있어서 실패를 거의 경험하지 않고 성공적으로 수행해왔다는 점 등은 조직의 역량이나 효능성을 높여주는 요소들이 된다. 이러한 요인들은 댐개발정책에 반대하며 활동하는 환경운동연합과 같은 환경 NGO와 구체적인 경쟁상황으로 나아갈 수 있도록 한다.

## (2) NGO의 효능성 분석: 환경운동연합

### ① 핵심자원의 성격: 지원과 전문성

환경운동연합의 핵심자원은 회원과 전문가 보유 수준이다. 먼저 회원의 성격을 보면, 회원은 조직의 중요한 재정적 자원인 동시에 조직의 지원자이다. 회원은 환경연의 목적에 뜻을 같이 하는 개인 및 단체가 될 수 있다. 회원은 환경연의 의사결정에 참여할 수 있는 권리를 가지고 있으며, 환경연이 주관하는 모든 활동에 참여할 수 있는 권리를 가지고 있다. 회원은 조직의 내부구성원으로 총원되기도 하고 외부에서 조직의 활동을 지원하기도 한다. 환경연의 재정 수입은 회원회비, 지역조직의 재정 분담금, 사업수익금 및 기타 수입으로 총당하고 있다. 기본 재정원칙은 “회원으로부터의 후원금으로 모든 경비

를 지출한다”(환경운동연합, 1994: 265)는 것이다. 이처럼 회원은 조직 활동과 생존의 중요한 자원이며 지지세력이다.

여기서 회원규모와 증가추이는 조직의 문제해결활동에서의 효능성에 많은 영향을 줄 수 있다. 환경운동연합의 경우, '93년도 창립된 이래 <표 1>과 같이 회원 수는 지속적으로 증가하고 있으며 지부수도 꾸준히 증가하고 있다. 지부 수는 '93년 8개 지부에서 '97년 1월 24개 지부를 넘어 2000년에는 4개의 준비위원회와 2개의 추진위원회를 포함하여 46개의 지부조직을 가지고 있다. 회원의 꾸준한 증가는 조직활동에 대한 지지세력이 증가하고 있음을 의미하며, 이것은 조직이 추구하는 목표를 달성하도록 조직활동을 지속적으로 강화시켜 주게 된다. 이러한 지지는 조직의 과거활동에 대한 간접적 평가지표가 될 수 있다. 조직활동에 대한 대외적 비판 및 평가가 부정적이라면 회원과 지부조직은 꾸준히 증가하지 않는다. 조직핵심자원의 증가에 대한 조직내부의 긍정적 평가는 기존의 조직활동에 대한 자신감 즉 효능성을 높여주게 된다. 실제로 '99년도 동강댐건설 반대운동이 고조에 있을 때 신규가입회원은 7,407명에 이르렀고 이중 동강라디오 광고를 듣고 가입한 회원은 1,081명으로 가장 많은 비중을 차지하였다. 이러한 지지는 조직의 효능성을 강화시켜 주는 요인으로 작용할 것이다.

둘째로 조직의 핵심자원으로 전문가의 존재를 들 수가 있다. 어떠한 조직이나 문제해결에서 전문가의 역할은 필수적이다. 환경연이 기업의 오염행위에 대한 감시 및 비판을 비롯하여 정부의 환경정책에 대한 감시 및 비판, 대안제시 등의 활동을 하는데 있어 전문가의 보유 및 동원능력은 조직활동의 성패를 좌우하는 요인이 된다. 환경연은 현직교수들을 포함한 각 분야의 동원가능한 많은 전문가를 보유하고 있다. '93년도 환경운동연합 창립대회에서 조직의 전문가집단으로 구성된 인원을 보면 <표 2>에서 보는 것과 같이, 정책위원회 11명, 국제연대위원회 7명, 편집위원회 7명, 재정위원회 7명, 홍보위원회 15명, 여성위원회 10명, 연구위원회 17명, 교육위원회 6명, 회원조

표 1  
환경운동연합의 회원 및  
지부조직

년도	회원수(명)	지부수
1993년 4월	5,000	8
1994년 3월	12,000	12
1995년 4월	17,000	17
1996년 6월	20,000	21
1997년 1월	25,000	24
1998년 1월	42,000	35
1999년	50,000	38

자료 : 환경운동연합 정기총회자료(1993. 4. 2. ~2000. 2. 12.)

표 2  
환경운동연합의 외부전문  
가의 규모 (단위: 명)

	1993	1994	1995	1996
정책위원회	11	11	11	11
연구위원회	17	26	26	26
교육위원회	6	6	6	6
국제연대위원회	7	7	7	7
대의협력위원회	10	10	10	9
회원조직위원회	8	9	9	8
법제위원회(법률위원회)	8	8	10	9
재정위원회	7	14	14	14
편집위원회	7	7	7	7
행사기획위원회	11	14	14	14
홍보위원회	15	17	16	16
여성위원회	10	8	8	8
계	117	137	138	135

자료 : 환경운동연합 년도별 자료집(1993, 1994, 1995, 1996) 정리.

직위원회 8명, 행사기획위원회 11명, 대의협력위원회 10명, 법제위원회 8명<sup>12)</sup> 등 총 117명이다. 이 중에서 현직교수는 39명으로서 33%를 차지하고 있으며, 언론출판인 17명(14.5%), 문화예술인 13명(11.1%), 변호사 11명(9.4%), 시민운동가 11명(9.4%), 종교인 9명(7.7%), 정치인 1명, 기타 16명(13.7%) 등 각 분야의 전문가들로 구성되어 있다. 그리고 '94년도의 환경연의 전문가집단의 위원회 구성과 구성원의 배경을 살펴보면, 각 위원회에 배정된 전문가의 구성

비율은 큰 변화가 없고, 단지 연구위원회의 전문가와 재정위원회의 전문가의 비중이 높아져 해당분야의 전문성이 더욱 강화되었음을 알 수 있다. 이 시기에 환경연의 연례보고서에서 제시한 전문가의 출신별 구성비율을 보면, 교수 44명(32.1%), 언론출판인 20명(14.6%), 문화예술인 19명(13.9%), 변호사 13명(9.5%), 시민운동가 10명(7.3%), 종교인 7명(5.1%), 정치가 1명, 기타<sup>13)</sup> 23명(16.8%) 등으로 '93년도와 크게 변화한 것은 없다. '95년과 '96년도 역시 들은 그 출신별 구성비율과 규모에 있어서 거의 같은 수준을 유지하고 있다.

환경연의 전문가집단의 규모와 연계관계는 지속성을 띠고 있으며, 이러한 전문가의 동원과 활용가능성은 조직의 문제해결활동을 성공적으로 수행할 수 있다는 믿음 즉 조직의 효능성을 높여준다. 이것은 환경보존이라는 이념과 목적을 추구하여 댐건설에 반대할 때 댐건설 정책을 추진하는 정부기관과 정책과정에서 경쟁을 가능하게 하는 요소로 작용할 수 있다. 실례로 환경연은 영월(동강)댐건설 반대운동을 벌이는 과정에서도 전문가를 효과적으로 활용하였다. 댐건설과 관련한 몇 차례에 걸친 토론회, 한국동굴학회와 연계하여 동강유역 일대에 대한 동굴분포도 조사활동, 그리고 중립적인 조사활동에 전문가의 추천 등 많은 활동과정에서 조직과 연계된 전문가에 의존하였다.

## ② 조직리더: 기업가적 조직리더<sup>14)</sup>

조직에서 리더의 역할은 성공적 업무수행뿐만 아니라 조직생존에 영향을 준다. 환경연의 경우 집행부서의 실질적인 리더는 최열 사무총장인데, 그의 활동 양상은 환경연의 문제해결 역량을 파악할 수 있다. 그는 환경연 집행부서의 리더로서 환경문제 해결에 공헌하며 조직 이미지를 강화시켜 왔다. 먼저 조직리더로서 그는 긍정적 사회적 평가를 받아왔다. 이것은 조직리더가 이끄는 조직전체의 문제해결능력에 대한 믿음을 높여 조직의 효능성을 높여준다. 예컨대, 조직리더에 대한 사회적 평가시스템의 일환으로서 준거영역에서 부여하는 시상은 바로 그에 대한 외부의 긍정적인 평가로서 조직의 효능성에 영

향을 줄 수 있는데, '94년 5월 30일에는 유엔환경상인 “글로벌500”의 수상자로 선정되었고, '95년 4월 17일에는 아시아지역 대표로 “골드만 환경상”을 받았다.<sup>15)</sup> 뿐만 아니라 '95년에 제정된 “한일국제환경상”(The Asian Environmental Awards)의 한국 심사위원 7인 중의 한 사람으로 활동하기도 한다. 이러한 상의 수상 및 수상과 관련된 분야에서 활동은 개인의 효능감뿐만 아니라 환경운동연합이라는 조직의 위상 및 문제해결의 성공가능성에 대한 믿음을 증폭시켜 준다.

둘째, 조직리더에 대한 긍정적 수식어가 사회적으로 각인되어 있다. 이러한 수식어는 일종의 은유로서 상징성을 가진다. 그에게는 “한국 환경운동의 개척자”, “미스터 그린”(green), “한국에서 가장 바쁜 사람” 등(《한국일보》, 1999. 4. 6)의 수식어가 붙어 있다. 이 점은 “'85년 이후 지금까지 3,000번 이상 강연을 다녔습니다. 지금도 의부인사와의 약속만 매일 10건이 넘습니다. 새벽 5시 30분께 일어나 밤 1시에나 집에 들어갑니다. '82년부터 지금까지 휴가도 4번밖에 못 갔습니다”<sup>16)</sup>라는 인터뷰내용을 통해서 간접적으로 알 수 있다. 이것은 조직리더에 대하여 긍정적인 사회적 각인을 형성할 수 있는 것이며, 조직활동의 성공가능성에 대한 믿음을 증가시켜 줄 수 있는 요소이다.

셋째, 환경연의 조직리더는 조직활동 영역에서 제도기관과의 우호적 관계를 형성하였다. '민간환경단체정책협의회가 발족되면서 여기서 환경연 사무총장은 “환경처가 개발만을 앞세우는 경제부처를 도덕적으로 철학적으로 누를 수 있기를 기대한다”며 사안에 따라 환경처를 적극 지원할 뜻이 있음을 나타냈다(《한겨레》신문, 1994. 3. 15). 환경부처와 우호적 입장의 견지는 개발부서에 대한 비판 및 견제활동에 힘을 실어 줄 수 있는 일종의 외연의 확대이다. 이 뿐만 아니라 '94년도에는 사무총장은 감사원의 자문위원을 맡는데, 이 당시의 이시윤 감사원장을 방문하여 한국전력의 핵발전소 부실시공, 핵원자로 도입과정의 문제점과 각종 부정비리에 관한 자료를 전달하고 철저한 감사를 요청(《중앙일보》, 1994. 8. 13)한다. 이와 같이 조직의 리더가 조직

활동 영역에서 중요한 역할을 하는 제도기관에서의 일정한 역할의 담당은 조직의 문제해결 능력에 대한 믿음을 높여주게 된다.

마지막으로 조직리더의 조직에 대한 우호적 인식<sup>17)</sup>은 조직의 효능성을 밝혀주는 또 다른 중요한 요소이다. 그는 환경연에 대하여 한국사회가 가지고 있는 환경문제에 대하여 매우 잘 이해하고 있다고 인식하고 있으며, 정부의 환경정책에 대한 조직의 영향력이 강한 편이며, 정부기관에도 효과적으로 영향력을 주도하고 있다고 인식하고 있다. 그리고 NGO 중에서 환경문제를 가장 잘 해결한다고 인식하고 있으며, 또한 지금까지 환경문제에 개입하여 활동해 온 결과 문제해결을 성공적으로 해결해 왔다고 믿고 있으며 환경문제를 인지하고 개입할 때 성공에 대한 믿음과 확신이 강한 편이라고 인식하고 있었다. 이와 같은 조직리더의 기업가적 활동은 환경보존에 부정적 영향을 줄 수 있는 댐건설정책을 추진하는 정부기관과 구체적인 경쟁상황으로 나아가게 할 수 있는 요소로 작용할 수 있다.

### ③ 조직의 믿음체계

환경운동연합과 같은 NGO의 경우 주로 이념에 기반하여 활동한다는 점에서 그 믿음체계는 조직의 문제해결의 효능성에 강한 믿음을 형성하는 요인이 된다. 믿음체계를 기반으로 한 조직에 대한 의미부여와 그 활동에 대한 긍정적 자기평가는 조직활동에 상당한 자신감을 가지게 만든다. 먼저 환경연의 경우 “환경운동연합의 역사는 그 자체가 환경문제의 역사와 맥을 함께 하며 조직적 환경운동의 역사이기도 하다”(환경운동연합, 1998; 18)와 같이 조직 내에서 조직에 대한 의미부여는 조직목표를 위한 행동에 상당한 자신감을 반영하고 있다. 환경연이 “정당성이 있다면 운동은 일단 밀어 부치고 본다. 그 과정에서 논리를 개발하며 해결책을 찾아나가는 것이 운동이다(2000/10/30 인터뷰)”라고 하는 믿음은 어떠한 문제가 있을 때 그것의 해결에 높은 효능성을 가지고 있음을 의미한다. 즉 이러한 점은 80년대 초창기부터 이어져 온 “운동없이 대안없다”<sup>18)</sup>라는 구호와 유사하다. 이러한

원칙은 “현장 속에서 문제점을 분석하고 대안을 마련하는 자세를 견지한다면 앞으로 우리 운동의 전망은 대단히 밝을 것으로 판단된다” (환경운동연합, 1995: 4)와 같은 조직의 입장표명으로서 조직의 문제해결에 대한 믿음을 강하게 표출해 주는 것이다. 이러한 믿음에 기반하여 환경연이 구체적으로 공유하는 “환경은 생명이다”<sup>19)</sup>와 같은 기본원칙은 이에 반하는 활동에 대한 능동적인 개입을 예측하게 한다. 즉 환경은 생명이기 때문에 유일한 생명을 지키듯이 문제해결에 임할 수 있다는 것이다. 나아가 “환경운동연합은 한국 최고, 최대의 전문 환경운동단체일 뿐만 아니라, 아시아 지역 최대의 환경단체로 인정받고 있다”는 것과 같이 긍정적 자기평가 역시 조직활동의 성공에 대한 효능성을 높여주는 요소이다. 이러한 조직의 믿음체계 및 자기평가도 댐건설정책에 반대하는 한 댐건설정책을 추진하는 정부기관과 경쟁관계를 가능하게 하는 요소로 작용하게 된다.

#### ④ 성공경험<sup>20)</sup>

환경연의 성공경험은 일률적으로 평가하기 어렵다. 그 조직의 성격상 상황이 다른 수많은 사례에 개입하였고, 여기서 실패한 경험과 성공한 경험을 가지고 있으며, 그 활동결과에 대한 평가도 관점이나 시각에 따라서 상이할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 환경운동연합은 “실패보다는 성공경험이 훨씬 많은 편이다”(2000/12/15 인터뷰)거나 “현안이슈에 개입하여 싸운 결과 승리한 경우가 많다”(2000/12/15 인터뷰)고 하는 것은 상대적으로 성공경험이 많은 것으로 해석할 수 있다. 성공에 있어서 문제가 되는 것은 개발사업에 기업이 관련되어 있는 경우로 지역주민의 이해와 기업의 이해가 일치하는 경우에는 싸워서 이기는 것이 쉽지 않다고 한다. 이러한 대표적인 것의 예가 “온천개발의 문제, 골프장건설의 문제인데, 지금까지 싸워서 이긴 것은 대략으로 30% 정도이며 이러한 문제의 경우에도 환경연이 개입을 하게 되면 주민이 매우 부담스러워 한다”(2000/12/15 인터뷰)고 한다. 이것은 환경연이 이미 정책개선이나 제도개혁에 대하여 상

당한 영향력을 가지고 있기 때문이다. '95년 이후부터 환경연의 사회적 영향력이 커졌고 조직의 문제해결 역량이 커졌다. “기업과 지역주민과 정부 간의 이해관계가 서로 맞물려 있는 경우에도 싸워서 이길 가능성은 항상 열려 있다”고 하는 점에서 환경연의 성공경험, 그리고 이에 바탕을 둔 조직의 효능성을 간접적으로 이해할 수 있다. 이것은 조직이 문제에 개입할 때 성공적으로 수행할 수 있다는 믿음을 높게 하며 조직활동에 긍정적으로 영향을 주는 요소로 볼 수 있다.

이 외에도 환경연이 정부와 경쟁관계를 형성할 수 있는 데에는 몇 가지의 요인을 지적할 수 있는데, 첫째는 현실적으로 영향력과 조직력이 커졌다는 점이다. 서비스제공 조직이 아니라 공공성을 지닌 문제에 개입하여 해결을 시도하는 조직이라는 관점에서 환경연의 경우 아시아에서 가장 큰 규모의 단체라고 할 수 있다. 일본에서도 회원규모 8만이 넘는 시민단체가 없으며 그밖에 동남아시아 등에도 없다. 둘째는 환경에 대한 시민의 의식이 상당히 성숙해졌기 때문에 여론화를 통하여 시민의 지지를 활용할 수가 있다. 환경과 개발의 문제, 특히 국토개발의 문제는 국토라는 것이 공공성이 강하기 때문에 언제든지 전국적 이슈로 확대될 가능성이 존재한다. 이러한 측면에서 볼 때 환경운동연합은 조직의 효능성이 매우 높은 조직이다. 많은 정책이 관료 중심으로 이루어져온 한국의 정책현실에서 환경연이 주변적 존재로서가 아니라 사안에 따라서 정책경쟁을 할 수 있는 조직으로 나아가게 하는 요소로 작용하였다고 해석된다.

#### 4. 결론

본 글은 댐개발정책을 대상으로 정부의 정책집행부서인 한국수자원공사와 이에 대한 상충적 입장에 있는 환경운동연합의 조직역량분석을 통하여 정부와 NGO의 경쟁관계의 가능성을 탐색해 보았다. 본



글이 주는 함의는 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째는 정부와 NGO의 경쟁가능성에 대하여 몇 가지 변수들을 통하여 실증적으로 밝혀 보았다는 점이다. 본 논의에서 분석한 두 조직은 조직의 성장에 유리한 핵심자원을 잘 관리하고 있었으며, 조직리더 역시 큰 역할을 할 수 있는 조건이었다. 또한 조직구성원들은 모두 조직이념에 부합하는 강한 믿음체계를 가지고 있었으며, 또한 조직활동에서 주로 실패의 경험보다는 성공의 경험을 많이 한 조직이었다. 이를 통해 볼 때 두 조직의 효능성은 높다고 평가할 수 있다. 이러한 요인은 정책과정에서 두 조직이 비교적 대등한 관계로 나아갈 수 있도록 하는 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 조직의 가치와 목표를 성공적으로 달성할 수 있다고 하는 조직들의 효능성이 높은 경우에 비로소 구체적인 정책영역에서 경쟁관계로 나타날 수 있게 되는 것이다. 둘째는 한국 NGO의 역량강화에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있다는 점이다. 현재 NGO의 역할이나 기능이 확대되고는 있으나 현실적으로 환경운동연합과 같이 정책경쟁의 잠재적 조건을 갖춘 조직은 빈약한 실정이다. 이 점에서 각 영역에서의 NGO가 정책과정에서 경쟁자적 위치로 위상을 강화하기 위하여는 앞서 제시한 정책경쟁의 요소 및 조건에 대한 관리를 강화해 나갈 필요성이 있다는 것이다. 환경운동연합은 조직의 핵심자원이 되는 조직회원의 규모가 꾸준히 증가하였다. 그리고 지부 조직이 지속적으로 파생되면서 조직활동의 지리적 영역도 확대하였다. 조직을 이끌어 가는 최고의 리더는 “환경운동의 대부”로 인식되고 있다. 나아가 조직내부 구성원 간에는 조직활동방식에 있어서 공유된 믿음체계를 형성하고 있었다. 이러한 요소들은 NGO가 추구하는 목적달성뿐만 아니라 조직의 성장에 기여한다는 점이며 비로소 활동영역에서 정부기관과 경쟁까지도 가능하게 한다는 점이다. 셋째, 정부기관은 정책과정에서의 경쟁가능성을 용인할 필요성이 있다는 점이다. 정책에서 NGO와 같이 공익을 지향하는 조직의 개입을 거부하거나 기회할 현상으로만 볼 것이 아니라 정책의 질과 내용을 개선하거나 변화시킬 수 있는 기회로 활용할 수 있는 방향으로 접근할 필요성

이 있다는 것이다. 건전한 경쟁은 오히려 성공적인 정책형성 및 정책집행을 유도할 수 있다. 과거의 대규모 국책사업에 대한 정부의 독선적이고 권위주의적 행태와 상응한 권한을 행사해온 현실을 상기할 때 경쟁상황과 같은 대등한 관계설정은 다소 무리하다고 보여 질 수도 있겠으나 이것은 역설적으로 현실에서 NGO의 역량이 그만큼 성장했다는 것을 의미한다. 그에 따라 정책에서 정부의 행태 및 권한설정을 포함하는 거버넌스에 변화가능성이 있음을 시사하는 것이다.

그럼에도 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 정부와 비정부조직의 경쟁 요인 및 조건변수들의 근거가 다소 작위적 성격을 벗어나기 어렵다는 점이다. 이에 대한 기존의 논의가 전무한 상황에서 이것은 점차적으로 체계화 시켜갈 과제라고 할 것이다. 둘째는 본 연구에서 경쟁가능성에 대한 조건 탐색만을 목적으로 하여 구체적인 정책사례를 대상으로 한 경쟁상황에 대한 동태적인 분석이 이루어지지 못함으로써 경쟁가능성의 요인들에 대한 검증이 이루어지지 않았다. 앞으로 이에 대한 규명작업이 뒤따라야만 본 논의가 더 큰 의미를 가질 수 있게 될 것이다. 셋째는 NGO와 정부와의 관계유형에 따라 정책경쟁의 조건이 상이할 수 있다는 점에서 관계유형에 따른 경쟁조건 규명이 뒤따라야 할 것이다. 이를 토대로 협력조건을 파악할 때 보다 큰 유용성을 가질 것이다. 이러한 한계점은 앞으로 구체적인 경쟁조건과 협력조건을 밝히기 위한 사례의 발굴과 이의 일반화 작업의 필요성이 있다는 점에서 향후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

## ■ 주

- 1) 본 논문은 2001년 3월에 한국 NGO학회 월례발표회에서 발표한 것을 수정한 것입니다.
- 2) NGO분야에 대한 국내학계의 연구가 활발하게 나타나고 있지만 몇 가지의 문제점도 나타나고 있다 (홍성만, 2000a; 2000b). 먼저 개념의 문제로서 학자들이 공통으로 수용할만한 개념이 정립되어 있지 않다는 점이다. 김인춘(1997: 5~35)은 NGO에 대한 개념적 혼란이 적지 않고, 특히 이러한

개념들이 넓게는 자국적으로 좁게는 연구자에 따라 다르게 해석되어 진행되기 때문에 지식축적에 도움을 주지 못하고 있다고 지적한다. NGO학회가 구성되면서 개념정립의 노력이 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 둘째는 NGO의 사회적 조직화 현상이 두드러지게 나타나고 있으나 이러한 현상을 설명하려는 이론개발작업은 상대적으로 활발하지 않다. 주성수(1999a; 1999b; 1999c)의 NGO와 관련된 다양한 인접개념들의 소개는 NGO의 이론연구개발에 많은 보탬을 주고 있으며, 최근에 들어 몇몇의 학자(김준기, 1998; 주성수, 1999; 송희준, 1999; 강명구, 2000; 정수복, 2000)를 중심으로 이론화 노력이 나타나고 있다. 셋째는 실증연구가 최근에 들어서 간헐적으로 나타나고 있지만 구체적인 분석보다는 주로 NGO의 실태에 대한 소개에 머무르고 있다는 점이다. 넷째는 NGO연구의 준거점을 찾을 수 있는 국제적 비교연구가 드물다는 점이다. 마지막으로 정책을 둘러싼 관계집단들 간의 관계망을 보여주는 구체적인 정책사례연구나 조직사례연구가 몇몇의 연구(문순홍, 2000; 박상필, 2000; 조무성, 2000)를 제외하면 드물다는 점이다. 구체적인 조직연구를 통한 정책사례연구는 정부와 NGO 간의 역할정립에 도움을 줄 것이라 판단된다.

- 3) 정책에서 경쟁은 두 개의 정책이 경쟁한다는 의미도 가능하며, 하나의 정책을 두고서 정책참여조직들이 정책추진과정에서 새로운 대안을 제시하며, 처음에 입안된 것을 변경하거나 수정하기 위하여 전략적으로 대응하는 것도 포함된다. 후자의 경우는 대안 간의 경쟁성격이 강한데, 경쟁경쟁을 이렇게 포괄적으로 보게 되면 정부조직간 경쟁뿐만 아니라 정부기관과 NGO 간의 논변과정에 대하여 역동적인 분석이 가능하다.
- 4) NGO는 활동목적, 성격, 추구가치 등에 따라서 다양하게 존재하기 때문에 획일적으로 개념을 정의하는 것은 어려운 일이다. 살라몬 & 앤하이어(Salamon & Anheier, 1996: 13~15; Salamon & Anheier, 1997: 29~49)는 수년간의 국제비교연구를 수행하면서 비영리사회단체의 개념을 체계적으로 정립하였는데, 필자는 이들이 제시한 정의적 특성이 NGO개념적 이해에 큰 도움을 준다는 점에서 이들의 논의를 기초로 NGO를 "사회적 공익을 달성하기 위하여 비영리적 활동을 하는 자발적으로 구성된 비정부적 성격을 지닌 조직 및 단체"라고 조작적 정의하여 사용하고자 한다.
- 5) 이러한 유형의 경쟁은 한국에서도 최근에 비영리민간단체공모사업, 실업극복국민운동 공모사업 등과 같이 민간단체 지원차원에서 이루어지고 있는 사업에서 나타나고 있다. 비정부영역을 통한 정부정책의 집행현상이 증대되고 있는 상황에서 앞으로 한국에서도 이러한 유형의 경쟁은 점차로 증대할 것이다.
- 6) 정책결정과정과 정책집행과정의 전 국민에서 정부와 NGO와의 관계를 비롯하여 국가사회에서의 정부와 NGO의 관계의 거시적 변화의 흐름을 파악하는데 도움을 준다. 나아가 이것은 정책과정에서 잠재적 대립관계에 있을 수 있는 NGO가 어떠한 조건에서 협력관계를 형성하게 될 수 있는지 그 조건들의 확인에 대하여 유익한 분석 틀을 제시해 준다. 그럼에도 불구하고 코스톤(Coston, 1998)의 분류는 현실을 다소 부정확하게 반영하고 있는 측면이 있다. 예컨대, 경쟁형의 경우 용역형보다 오히려 대칭적 권력관계에 있을 수가 있으며, 제도적 다원주의를 수용하는 상황에서 경쟁형이 나타날 수도 있다. 주성수·남정일(1999)과 김준기(1999)는 이들 8대 유형의 특징을 수정정리하고 있다. 이것은 앞으로 정부와 NGO의 관계논의가 보다 체계화될 필요성이 있음을 암시해 주는 것이다.
- 7) 개인수준에서 논의된 효능성의 개념을 조직수준에 적용하여 정책영역에서 조직간 경쟁의 가능성을

탐색하는 요소로 활용해 보고자 한다.

- 8) 댐개발정책은 건교부와 수자원공사가 결합되어 수행되고 있다. 건교부는 수자원개발의 정책기획부서로서 그 “직무”에 보면 “수자원의 보전·이용·개발 및 개조”(건교부와그소속기관직제 제2장 제3조, 2000. 6. 19개정)로 되어 있다. 댐개발의 경우 수자원공사가 주로 추진하고 이를 사전 혹은 사후에 건교부에 의해 검토 받는 성격이 강하다는 점에서 수자원공사를 댐개발정책의 주요추진주체로 설정하였다.
- 9) 이러한 행위제한은 2000년 3월 13일에 개정된 “댐건설및주변지역지원등에관한법률”에서는 더욱 강화된다. 마찬가지로 지역주민 등 인근지역에 대한 지원사업도 더 강화된다. 이것은 일종의 댐건설에서의 강제와 보상(채적과 당근)의 강도를 높인 것이라고 파악할 수 있다.
- 10) 수공의 믿음체계는 주로 한국수자원공사 기획관리실장과의 인터뷰(2000/12/15) 자료를 참고로 논의했다.
- 11) 수공은 '97년 말에 강원도 내린천댐건설사업추진에서 실패를 경험하게 되는 등 최근에서 실패사례가 나타나기 시작하였다.
- 12) 법제위원회의 위원의 직업은 전원이 변호사로서 법률관련 자문역할을 담당한다.
- 13) 기타에 해당하는 위원들은 병원이나 한의원의 원장, 연구소의 소장, 치과의사, 은행장, 기업의 대표이사, 공인회계사 등의 직종에 종사하는 전문가들이다.
- 14) 사회적 이슈가 발생할 때 문제해결을 위하여 적극적인 역할을 담당하는 공익운동가, 언론기자, 국회의원 및 정치가 등을 기업가적 정치인(*entrepreneurial politician*)이라고 부른다(최병선, 1993: 132). 기업가적 공익운동가(*entrepreneurial public-interest advocates*)는 이와 같은 역할을 하는 비정부조직의 리더를 의미한다. 이들 창의적 기업가적 열정의 주요 원천은 주로 조직문제의 해결 필요성에 있다(Young, 1987: 168).
- 15) 골드만상은 환경방위기금 등 19개의 저명한 국제환경단체와 30여 개 국의 환경문제 전문가들로 구성된 심사위원회가 각 대륙을 대표하는 환경활동가 1명을 선정해 7만 5천 달러의 상금과 함께 수여하는 세계최고의 민간 환경상이다(《동아일보》, 1995. 4. 17).
- 16) 인터뷰질문은 한국에서 제일 바쁜 사람으로 알려져 있는데 실제 생활은 어떻습니까 라는 것이었다(최철 사무총장 인터뷰기사; 《한국일보》, 1999. 4. 6).
- 17) 여기서 환경운동연합에 대한 사무총장의 인식은 면접인터뷰를 통하여 얻은 자료이다. 영월댐개발정책개입사례에 대한 개방형의 질문과 폐쇄형의 질문을 준비하여 그 중의 일부가 위에서 제시되고 있는 환경운동연합의 조직 효능성과 관련된 내용이다(2000/11/20 인터뷰).
- 18) '1994 환경운동'의 발간사에서는 “운동없이 대안없다라는 기치는 '80년대 초창기 반공해운동, 공해추방, 반핵평화운동에서부터 이어져 내려오고 있는 기본적인 운동철학이다”고 밝히고 있다(환경운동연합, 1994: 4).
- 19) 환경운동연합 최철 사무총장은 조직 내에서 기본적으로 공유하고 있는 인식상의 원칙 중의 하나로서 바로 “환경은 생명이다”라는 것을 제시하였다(2000/11/20 인터뷰).
- 20) 조직의 성공경험에 관한 내용은 주로 환경운동연합 홍보팀장과의 인터뷰(2000/12/15)를 통하여 밝혀진 내용을 인용한 것이다.

■ 참 고 문 헌

- 강명구. 2000. "정부와 NGO관계: 국가와 시민사회의 상호강화(mutual empowerment)를 위한 비교론적 검토." 《정부와 NGO》. 한국행정학회 2000년도 발표논문집, 47~61.
- 김영래. 1999. "비정부조직(NGO)과 국가와의 상호작용 연구: 협력과 갈등." 《국제정치논총》 39(3): 79~97.
- 김영평·신신우. 1991. "한국관료제의 기관갈등과 정책조정." 《한국행정학보》 25(1): 307~324.
- 김영평. 1992. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김용훈. 1996. 《기술정책에 있어서 부처조직간 경쟁에 관한 연구》. 서울대학교 박사학위논문.
- 김준기. 1998. "비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인이론의 관점에서." 《행정논총》 36(1): 61~86.
- \_\_\_\_\_. 1999. "정부-NGO 관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석." 한국행정학회 1999년도 동계학술대회 발표논문집.
- 문순홍. 2000. "동강영월담 이슈의 전국화과정에 대한 분석." 《동강담건설문제의 사회문화적 조사연구 보고》. 서울: 한국환경사회학회.
- 박근후. 1992. "한국의 정책형성과 집행에 있어서 부처간 비협조와 조정에 관한 연구." 《관동대논집》 20.
- 박상필. 1999. "시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제." 《한국행정학보》 33(1): 261~278.
- \_\_\_\_\_. 2000. "이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구." 《한국행정학보》 34(2): 121~138.
- 소영진. 1999. "덜레마발생의 사회적 조건: 위천공단설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로." 《한국행정학보》 33(1): 185~205.
- 송희준. 1999. "국가와 시민사회의 관계: 이론적 개관과 실천적 관계." 《한국행정연구》 8(1). 서울: 한국행정연구원.
- 신형균. 1992. 《공공조직의 정책경쟁 및 전략선택과 제도의 역할: 환경규제정책을 중심으로》. 고려대학교 박사학위논문.
- 오재일. 2000. "지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰." 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집: 정부와 NGO.
- 이종범 외. 1994. 《덜레마이론》. 서울: 나남출판.
- 정수복. 2000. "한국 시민운동의 패러다임 전환을 위한 이론적 모색." 《정부와 NGO》. 한국행정학회 2000년도 발표논문집, 63~76.
- 조무성. 2000. "NGO의 진단과 개혁: 압퇴치 NGO의 사례분석." 《정부와 NGO》. 한국행정학회 2000년도 발표논문집, 283~315.
- 주성수. 1999a. 《시민사회와 제3섹터》. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수·남정일. 1999b. 《정부와 제3섹터 파트너십》. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수 편. 1999c. 《새천년 한국시민사회의 비전》. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주재복. 2000. 《정부조직간 분쟁의 조직과정과 협력규칙: 한강 수계의 지방정부간 물 분쟁 사례를 중

- 심으로》. 고려대학교 박사학위논문.
- 최병선. 1993. 《정부규제론》. 서울: 법문사.
- 홍성만. 2000a. "NGO의 조직화 과정분석: 정책이슈네트워크에서 환경운동연합의 조직화 과정을 중심으로." 2000년도 한국정책학회 하계학술대회 발표논문 (별쇄본).
- \_\_\_\_\_. 2000b. 《정부와 비정부조직의 정책경쟁: 영월(동강) 댐개발정책사례를 중심으로》. 고려대학교 박사학위논문.
- 경향신문. 1995. 3. 18. / 동아일보. 1995. 4. 17. / 중앙일보. 1994. 8. 13. / 한겨레신문. 1994. 3. 15; 1997. 11. 13. / 한국일보. 1999. 4. 6.
- 대한민국법령집. "댐건설및주변지역지원등에관한법률(법률제6021호:1999. 9. 7)."
- \_\_\_\_\_. "공공용지의취득및손실보상에관한특례법(법률제5906호:1999. 2. 8)."
- \_\_\_\_\_. "특정다목적댐법(법률제4601호:1993. 12. 10)."
- \_\_\_\_\_. "한국수자원공사법(법률제4232호:1990. 4. 7, 1996. 12. 30)."
- 한국수자원공사. 1993~2000. 내부자료.
- 환경운동연합. 1993~1999. 《환경운동》 각권.
- Anheier, Helmut K & Lester M. Salamon. 1998. *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. Manchester University Press.
- Bandura, A. 1977. "Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change." *Psychological Review* 84(2): 191~215.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Boulding, K. E. 1988. *Conflict and Defense*. University Press of America.
- Campbell, John. 1984. "Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System." in Ellis Krauss. eds. *Conflict in Japan*. University of Hawaii Press.
- Coston, Jennifer M. 1998. "A Model and Typology of Government-NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3): 358~382.
- Gidron, Benjamin R., Ralph M. Kramer, & Lester M. Salamon. 1992. "Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Hamel, Gary & C. K. Prahalad. 1990. "The Core Competence of the Corporation." *Harvard Business Review* (May/June).
- Hall, Richard H. 1991. *Organizations: Structures, Processes, and Outcome*. Prentice Hall.
- Hampton, D. R., C. E. Summer, & R. A. Weber. 1982. *Organizational Behavior and the Practice of Management*. Scott, Foresman and Company Glenview Illinois.
- Lindblom, Charles E. 1980. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- March James, G. & Johan. P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organization*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Pondy, Louis. 1967. "Organizational Conflict: Concepts and Models." *ASQ* 12(2): 296~320.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service: Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. The Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press.
- Schmidt, Stuart M. & Thomas A. Kochan. 1972. "Conflict: Toward Conceptual Clarity." *ASQ* 17(3): 359~370.
- Simon, Herbert A. 1972. "Theories of Bounded Rationality." in C. B. McGuire & Roy Radner, eds. *Decision and Organization*, Amsterdam: North Holland Publishing.
- \_\_\_\_\_. 1976. "From Substantive to Procedural Rationality." in Spiro J. Latsis, ed. *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press. 129~148.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*, McGraw Hill College.
- Young, Dennis R. 1987. "Executive Leadership in Nonprofit Organizations." in Powell Walter W. ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University Press.

in the culture concept. Second, it's classified into three approaches generally acceptable in analyzing organizational culture: Functionalism in that culture is seen as one variable among several others; Interpretivism or Symbolism, the view that organizations are culture as opposed to the functionalist notion that organizations have culture, in that the culture concept works as a root metaphor for understanding the human constructs and expressions in organizations; Post-modernistic trend in that ambiguity or fragmentation is emphasized. Finally, based on the above theoretical review, cultural debates and issues at the empirical level are discussed, which need to consider on the public sphere. Here are researcher's assumption of culture concept, a level or a unit of analysis, the overconfidence to cultural scales, and the selection of analytical framework are debated.

## **7. The Conditions of the Policy Competition between a Governmental Agency and a Non-Governmental Organization**

**Sung-Man Hong**

This study aims at examining the conditions of policy competitions between a government agency and a Non-Governmental Organization in the case of a dam construction project. It focuses on the contradictory factors and the organizational capacities between KFEM (Korean Federation of Environmental Movement) and KWRC (Korea Water Resource Corporation).



Above all, the result of this analysis is that the contradictions in ideology and goal between the two organizations are seen, in that one is development-oriented and the other is environmental protection-oriented. The four factors of organizational efficacy work specially with importance in the process of policy competition. First, they have been managing their core resources with expertise. Second, the leader of Government agency works with the power and the legitimacy, while NGO leader works with entrepreneurship. Third, they have shared belief systems related to their activities. Finally, they have more successful experiences than failures. Those organizations with the factors are capable and willing to engage in the policy competitions.