

연구논문

정부-NGO 간 파트너십의 정치경제학*

김 태 영

이 글은 NGO가 사회구성부문의 중요한 한 축으로 등장함으로써 발생하는 정부와 NGO 간의 관계설정에서 기존의 정부-NGO 간의 파트너십 연구가 거버넌스 이론 등의 영향으로 규범적 성향에 치우쳐 있음을 지적하고 양자간 파트너십 관계를 재조명하고자 하였다. 이를 위해 이 글은 양자간의 파트너십 관계의 기본적 속성은 계산적 파트너십임을 주장하였다. 이러한 관점하에서 양자간 파트너십 관계의 형성에 영향을 끼치는 요인(파트너십 분야의 특성, 참여자의 태도와 인식, 그리고 참여자의 자원)을 식별하고, 파트너십 형성에 영향을 미치는 요인들의 다양한 조합에 따라 다양한 형태의 파트너십이 일어날 수 있음을 설명하였다. 끝으로 계산적 파트너십이 주는 함의를 논의하였다.

주제어: 정부-NGO관계, 정부-NGO 파트너십, 계산적 파트너십

1. 서론

우리나라의 경우 1980년대 후반 이후 사회전반에 걸쳐 나타난 많은 변화 가운데 가장 눈에 두드러진 변화를 하나 지적한다면, 이른바 'NGO(Nongovernmental Organization, 이하에서는 NGO라고 부름) 현상'이라고 할 수 있는 수많은 다양한 NGO의 설립과 이들의 활동에 대한 사회적 관심의 증가를 들 수 있다. 정치사회에서의 '반부패운동', '총선연대' 활동, 경제사회에서의 '소액주주운동', '소비자보호운동', 지역사회에서의 '환경운동', '아파트공동체운동', 각종 복지활동 등에

김태영은

미국 남가주대학교(USC)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대 도시행정학과 교수로 재직중이다.

tkim@uoscc.uos.ac.kr

* 이 글은 2000년도 서울시립대 교내학술연구조성비의 지원으로 이루어졌다.

서 보듯이 다양한 영역에서의 NGO 활동이 날로 증가하면서 이들의 기능과 역할에 관한 학자들의 관심도 증가하고 있다.¹⁾

NGO의 활동영역과 기능과 역할이 증가하면서 필연적으로 발생하는 문제는 정부와 NGO의 관계설정의 문제이다. 지금까지 우리는 사회의 구성부문을 정부로 대표되는 공공부문과 시장으로 대표되는 민간부문으로 인식하는 이분법적 사고와 양자간의 관계설정에 익숙하여 왔다. 그러나 이제는 NGO가 역할과 기능에 있어서 하나의 주요한 사회구성부문으로 등장함으로써 삼분법적 사고와 이에 따른 삼자간의 새로운 관계설정이 필요하게 된다. 특히 이러한 삼자관계의 설정 가운데 정부와 NGO의 관계설정은 매우 논란의 여지가 있는데, 그것은 NGO가 추구하는 가치와 목적은 공공부문의 그것과 같으나, 설립기반은 민간부문에 기초하고 있다는 NGO의 특수성에 기인한다. 따라서 NGO의 범위를 어떻게 한정하느냐, 그리고 NGO의 존재의미와 역할과 기능을 어떻게 인식하느냐에 따라 정부와 NGO 간의 관계설정은 매우 다양하게 전개될 수 있을 것이다.

정부와 NGO의 관계설정에 관한 연구는 크게 연구의 목적과 분석의 수준에 따라 여러 형태가 있을 수 있다. 먼저 연구목적에 따라 구분해 본다면, 첫째, 정부와 NGO와의 관계가 어떠한가를 밝히는 서술적 연구, 둘째, 왜 그러한 관계가 형성되었느냐는 밝히는 설명적 연구, 그리고 마지막으로 양자간의 바람직한 관계는 어떠해야 하느냐를 논하는 규범적 또는 처방적 연구가 그것이다. 그리고 분석의 수준에 따라 구분하여 본다면, 첫째, 다양한 NGO들을 하나의 부문으로 묶어 NGO 부문 전체와 정부와의 관계를 살펴보는 거시적 차원의 연구와, 둘째, NGO의 다양성에 주목하여 분야별 또는 활동영역별 NGO와 정부와의 관계를 살펴보는 미시적 수준의 연구가 있을 수 있을 것이다. 거시적 차원의 연구는, 문제점과 논란이 없는 것은 아니나, 국가간 비교나 또는 통시적(通時的) 연구에 적합한 반면, 한 국가 내에서 다양한 분야에서 다양한 활동을 하는 NGO들이 정부와 관계하는 모습을 밝히기에는 부족하다고 할 것이다.

우리나라에서도 많은 분야에서 NGO의 활동이 활발해지면서 점차 정부-NGO의 관계설정에 대한 관심과 이에 대한 연구들이 나타나고 있는데, 양자간 관계에 관한 우리나라의 기존 연구들은 대체로 서술적 연구와 규범적 연구의 경향을 띠고 있다. 예를 들어, 적지 않은 서술적 연구들은 양자간의 관계유형을 선형적으로 도출한 후 양자간 관계의 경험적 사례를 각 유형에 맞추어 서술하거나(권해수, 1997; 박상필, 1999), 또는 NGO에 대한 정부지원사업 등 특정 분야에서의 양자간의 관계의 특징을 밝히고 있다(김준기, 1999; 이근주, 1999; 정운수, 2000; 주성수, 2001). 한편, 이러한 연구들 가운데 적지 않은 연구들이 정부와 NGO의 파트너십 관계를 다루고 있는데, 이들은 대체로 파트너십 관계의 필요성을 명시적 또는 묵시적으로 강조함으로써 규범적 성향을 보이고 있다. 정부와 NGO의 파트너십 관계의 강조는 요즈음의 시민사회론, 거버넌스 이론의 유행 등을 고려할 때 그 주장하는바에 일견 수긍이 가기도 한다. 그러나 파트너십의 필요성을 주장하는 것과, 파트너십이 일어날 가능성이 있느냐 또는 파트너십이 형성되었다하더라도 과연 파트너십이 제대로 작동하고 있느냐 문제는 별개의 문제이다. 또한 파트너십 관계의 필요성에 관한 이러한 규범적 주장은 자칫하면 NGO의 다양성을 무시하고 모든 정부-NGO관계는 파트너십 형태를 지향해야 한다는 그릇된 선입견을 불러일으킬 수 있다.

우리나라의 정부-NGO관계에 관한 기존의 연구에서 가장 미비한 부문은 왜 그러한 관계가 형성되느냐에 대한 질문이 부족하다는 점이다. 물론 거시적인 차원에서의 우리나라 정부와 NGO 부문 간의 관계가 왜 그렇게 형성되었느냐에 관한 설명적 연구가 없는 것은 아니다(강명구, 2000; 유팔무, 1998). 그러나 이러한 거시적 연구의 문제점은 다양한 NGO들을 하나의 NGO 부문으로 정형화하는 데 필요한 적절한 논리적 근거를 제시하지 못하고 있다. 또한 거시적 차원에서의 정부-NGO관계에 관한 연구는 동일한 활동분야 내에 존재하는 NGO들 가운데에도 어떤 NGO는 정부와 갈등의 관계를 유지하는가

하면 어떤 NGO는 협력적 관계를 유지하는 것을 구별할 수 없을 뿐 아니라, 동일한 NGO라고 하더라도 사안과 시기에 따라 정부와의 관계가 역동적으로 변화할 수 있음을 간과하는 문제점을 갖는다.

시민사회와 NGO의 등장, 정부의 비효율, 거버넌스 이론의 영향 등에 따라 많은 연구들이 정부-NGO 간 파트너십의 필요성을 강조하고 있다. 그러나 실제 우리나라의 경우 정부-NGO 간의 파트너십은 그리 활발하지 않으며, 설령 파트너십이 형성되었다 하더라도 제대로 작동되지 못하는 듯하다. 왜 그런가? 또한 사회복지 같은 분야는 정부와 NGO 간의 협력이 잘 일어나는 반면, 정치사회에서의 정부와 NGO 간의 협력은 매우 드물다. 왜 그런가? 그리고 평소 정부에 상당히 비판적 입장을 취하며 정부와 갈등관계를 유지하던 어떤 NGO는 정부와 갈등관계를 보임과 동시에 어떤 분야에서는 파트너십 관계를 보이기도 하였는데(Kim, 2001), 이는 어떻게 설명하여야 하는가? 이 글은 정부와 NGO 간의 다양한 관계유형 가운데 파트너십 관계에 초점을 맞추어, 파트너십 형성에 영향을 미치는 요인들을 가설형태로 제시함으로써 일련의 위와 같은 질문에 잠정적인 답을 제시해 보고자 한다.

2. 정부-NGO 간 관계의 유형과 파트너십

정부와 NGO 간의 관계에 관한 논의를 하기 위해서는 무엇보다도 NGO의 범위를 확정하는 것이 필요하며, NGO의 역할과 기능을 살펴보는 것 또한 필요하다. 왜냐하면, 무엇이 NGO이고 무엇이 아닌지를 확정짓지 않고서는 정부와 NGO 간의 관계를 말할 수 없을 것이며, NGO가 어떤 분야에서 무엇을 왜 하는지를 알아야 비로소 정부가 왜 그러한 분야에서 NGO와 특정의 관계를 갖는지를 유추하고 설명할 수 있을 것이기 때문이다.

1) NGO의 범위

NGO의 정의에 관해서는 이미 다양한 연구들이 있어왔는데, 이들의 공통점을 요약하면 대체로 살라먼과 앤하이어(Salamon and Anheier, 1997)의 구조·운영상 정의(*structural-operational definition*)에서 크게 벗어나지 않는다. 이들에 따르면, NGO는 우선 정관·회칙 등을 가지고 공공기관에 등록된 공식적(*formal*) 즉 제도적 실체를 가지고 있어야 한다. 둘째, 비정부성(*nongovernmental*)의 특성을 가진다. 즉 민간이 주도하여 설립하고 근본적으로 정부로 독립되어 있을 것이 요구된다. 셋째, NGO의 수입과 활동결과 발생한 잉여이익은 조직의 소유자나 대표자에게 배분하지 않는다(*non-distribution*). 수입과 잉여이익은 조직의 목적에 부합되는 활동에 재투자되어야 한다. 넷째, 자치적(*self-governing*)이다. 즉 NGO는 그들의 활동을 스스로 관리·통제하며 내부에 자체적으로 관리기능을 보유함으로써 외부의 관리를 받지 아니한다. 다섯째, 자발적(*voluntary*)이어야 한다. 조직의 활동이나 경영에 인적 물적 지원을 통하여 자발적으로 참여하여야 한다. 끝으로 NGO는 비정파적이어야 한다(*nonpartisan*). 즉 특정 이데올로기의 보급을 목표로 하는 종교적 활동이나 정당활동은 비영리부문에서 제외된다는 것이다.

NGO에 관한 살라먼과 앤하이어의 정의를 따른다고 할 때 우리나라의 NGO의 범위를 확정짓는 데 몇 가지 문제점이 생길 수 있다. 첫째, 공식성(*formality*)의 문제이다. 정관이나 회칙을 가지고 정부에 등록된 조직과 단체만을 NGO라고 한다면, 우리나라의 경우 짧은 역사성과 여러 운영상의 문제로 인해 임의단체의 성격으로 존재하는 NGO들은 더 이상 NGO로 분류되지 못하는 문제가 생긴다. 둘째, 비정파성의 문제이다. 우리나라의 경우 적지 않은 NGO들이 과거의 사회운동단체의 맥을 잇고 있으며 정부의 정책에 대해 매우 비판적인 활동을 하고 있다. 살라먼과 앤하이어가 비정파성을 강조한 것은 미국의 경우 감면 NGO(*tax deductible organization*)로 분류되기 위해서는 조세법 체계상

대 정부 로비를 하지 않아야 된다는 점을 지적한 것이므로 이 기준을 그대로 우리나라 실정에 적용하는 것은 어렵다고 할 것이다. 살라먼과 앤하이어 정의의 또 다른 문제점은 공익성(*public interest*) 추구에 대한 언급을 명확히 하고 있지 않다는 점이다. 즉 그들에 따르면, NGO가 공익을 추구하지 않고 조직구성원들의 상호부조(*mutual benefit*)만을 목적으로 하더라도 NGO로 분류될 수 있다는 것이다. 즉, 예를 들어 볼링클럽, 조기축구회 등의 다양한 토크빌(Tocqueville) 류의 조직들도 NGO로 분류될 수 있다는 의미이다. 어떤 조직을 NGO로 분류하느냐 아니냐는 이를 다루는 학자들의 분류기준에 따라 달라질 수 있을 것이나, 특정시대 특정사회의 보편적인 통념을 무시하고서는 그 분류의 의미가 떨어진다고 할 것이다(Morris, 2000). 우리나라에서는 NGO는 '공익'을 추구하는 조직이라는 일반적인 통념이 존재한다. 따라서 우리나라에서의 NGO를 범위를 논할 때에는 공익성을 추구하는 NGO에 한정하는 것이 필요하다고 판단된다.

결론적으로, 이 글에서는 NGO를 민간부분의 자발적인 인력과 자원 등의 기여를 통해 설립되어 조직 구성원들이 자율적으로 운영하는 조직으로서, 운영으로 인해 생긴 잉여이익과 수입을 조직의 소유자나 임원 등에게 재분배하지 않고 조직의 목적에 부합하는 활동에 재투자함으로써 공익을 추구하는 조직으로 정의한다.

2) NGO 존재이유, 역할, 기능

왜 NGO라는 조직이 존재하고, 이들은 어떤 기능과 역할을 수행하는가? 이에 대한 설명을 시도하는 이론들은 특정 사회의 존재를 고려하지 않고 만들어 질 수도 있고, 또는 특정 사회의 조건을 적극적으로 고려하면서 만들어질 수도 있다. 특정 사회를 전제하지 않고 NGO의 존재와 역할을 설명한다는 의미는 NGO는 개인들이 어떤 공동의 목적을 위해 하나의 조직을 만들었다는 측면에서 개인의 본성(예를 들어, 효용의 극대화 또는 이타심의 발로 등)을 출발점으로 하여 왜 개인

이 그러한 조직에 참여하거나 기부행위를 하는가에 초점을 맞추는 것이라면, 특정 사회의 조건을 고려하면서 NGO의 존재의미와 역할을 살피는 것은 개인의 NGO에의 참여, 기부행위는 주어진 사회 환경에 의해 영향을 받기 마련이기 때문에 주어진 조건을 고려한 NGO의 존재이유와 역할을 이해해야 한다는 것이다. 특정 사회를 전제하지 않고 NGO의 존재와 역할을 설명하는 이론은 일반화를 추구하고자 하는 이론이라면, 후자는 특정 사회의 특수성을 강조하는 이론이라고 할 수 있다.

NGO의 존재와 역할에 관한 일반이론은 과연 가능한가? 생각하건대, 시대와 장소를 깨뜨리는 일반이론의 추구는 자연과학과 마찬가지로 사회과학도 지향할 바이기는 하지만, 사람이 만들어내는 NGO 등을 포함한 모든 사회현상이 특정사회와 시대적 조건에서 서로 달리 나타날 수 있다는 점은 일반이론의 정립을 어렵게 한다고 할 것이다. NGO의 존재와 역할에 관한 기존의 이론들 역시 일반이론을 지향하고 있지만, 이 역시 특정사회의 특수성을 기초로 만들어졌음을 부인할 수 없다.

예를 들어, 정보비대칭(*information asymmetry*)과 이익분배금지(*non-distribution constraints*)에 근거해 NGO의 존재를 명쾌히 설명하고 있는 한스만(Hansmann, 1980; 1987)의 계약실패이론(*contract failure theory*)은 개인들이 NGO의 존재 또는 신뢰근거를 '이익분배금지'에 두어야 비로소 그 의미를 갖는다고 할 수 있다. 다시 말해, 정보비대칭 현상이 있을 때(예를 들어, NGO에 돈을 기부한 사람이 NGO가 그 기부금을 자신이 의도한 곳에 사용했는지를 알 수 없는 경우), NGO는 이익을 조직 구성원들에게 분배하지 않는다는 믿음이 가기 때문에 NGO에 기부를 하고 따라서 NGO가 존재할 수 있다는 말이다. 그러나 개인들이 NGO 존재를 인정하고 이에 대해 기부 등의 행위를 하는 이유가 단지 이들의 이익분배금지 때문에 믿음이 가서인지, 아니면 이들이 어떤 공적활동을 한다는 것을 중시하기 때문인지 아직 명확하지 않다. 한스만의 이론은 미국과 같이 민간부분에 대한 정부의 개입을 최소화하

고 정부에 대한 시장우선의 논리가 지배하는 사회를 전제로 하는 이론이라고 할 수 있다. 즉 이러한 사회에서는 사회문제 해결의 1차적 책임은 각각 영리와 비영리로 특징지어지는 시장과 NGO로 구성된 민간부문이 맡게되는데, 한스만은 정보비대칭이 있을 경우 시장에 비해 NGO가 이익분배금지의 이유로 믿을 만하기 때문에 NGO에 기부하고 NGO가 존재한다고 설명한다. 그러나 사회문제해결의 1차적 책임에 민간부문 이외에 정부도 포함시키면, 한스만의 이론은 정보비대칭이 있을 경우 모두 비영리를 근간으로 하는 정부와 NGO 가운데, 왜 굳이 정부 대신에 NGO에 기부하고 NGO가 존재해야 되는지를 설명하지 못한다. 즉 한스만의 정보비대칭과 이익분배금지에 따른 계약실패 이론은 NGO와 시장간의 선호는 설명하나 NGO와 정부간의 선호는 설명하지 못하고 있다. 달리 말해 NGO가 존재하고 이에 기부하는 이유를 설명하기 위해서는 이익배분금지·비영리 이외에 또 다른 무엇, 예를 들어 NGO가 공적활동을 한다는 인식 등에 대한 고려가 있어야 할 것으로 보인다. 한스만의 계약실패이론이 영리성·비영리성의 여부보다 공·사(*public vs. private*)의 구분을 우선시하는 독일·프랑스 등의 대륙계통의 국가에서는 한계를 가질 수밖에 없는 것처럼 (DiMaggio and Anheier, 1990), 전통적으로 공·사를 엄격히 구별하여 왔고 공적인 활동과 공공의 영역을 상대적으로 중시하여온 우리나라에서의 NGO의 존재의의를 설명하는 데 한스만의 이론을 그대로 적용하기에는 무리가 따를 수 있다고 할 것이다.

NGO의 존재와 역할을 설명하는 또 다른 경제학적 이론으로 와이스브로드(Weisbrod, 1974; 1977)의 공공재이론(*public goods theory*) 또는 정부실패이론(*government failure theory*)도 매우 설득력이 있는 이론이다. 이 이론에 따르면, 공공재는 무임승차자(*free rider*) 등의 문제로 인하여 시장이 필요한 만큼 생산해 낼 수 없으므로 세금 등의 강제성을 동원하여 정부가 생산하게 될 때, 정부의 여러 가지 제약 요인(예를 들어, 보편성의 원칙, 실험의 어려움, 선호의 다양성 등) (Douglas, 1987)으로 인해 정부는 한정된 자원을 중위투표자(*median voter*)가 선

호하는 정도만의 공공재를 생산하는 데 투입할 뿐이다. 따라서 사회에 존재하는 다른 선호들이 정부에 의해 수용되지 못하는 경우가 생길 수밖에 없는데, 이러한 선호를 반영하는 것이 NGO의 존재이유이고 역할이라는 의미이다. 그러나 이 이론은 NGO들이 생산하는 것이 반드시 공공재만은 아니라는 사실을 간과하고 있으며, 또한 이 이론은 다원주의적 사회를 가정하는 한편 국가와 정부는 중위투표자들의 선호를 성실히 반영할 것이라는 가정을 전제하고 있는데, 이러한 가정들 역시 문제점이 적지 않다고 할 것이다. 즉 이 이론에 따르면 다원주의적인 사회일수록 NGO의 활동이 활발할 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 동질적인 사회에서도 다원주의적인 사회 못지 않은 자발적 조직의 활동이 있으며(예를 들어, 과거 우리나라의 경우 농촌사회에서의 각종 향약, 계, 두레 등), 국가와 정부의 산출물은 일반 중위투표자들의 선호를 반영한 결과라기보다는 정치체제의 특성 또는 응집력 있는 특정 이익집단의 권력적 작용의 결과인 경우가 적지 않다는 점이다. 그리고 이 이론이 함축하고 있는 것처럼 공공재라고 하여 반드시 정부나 국가가 우선적으로 이를 담당하여야 할 필요도 없을 수 있다. 예를 들어 로만(Lohmann, 1992a; 1992b)의 주장처럼, 공동재(*common goods*)의 필요성에 대한 공동체 구성원들의 가치가 공유될 때에는 공동체(*commons*)가 자발적으로 생겨 이를 생산하고 소비하고자 할 수 있으므로, NGO의 존재이유와 역할이 국가나 정부가 하지 않고(또는 못하고) 남은 일에 한정되는 것이 아닐 수 있다는 것이다. 와이스브로드(Weisbrod)의 이론 역시 시장을 중시하고, 다원주의적 사회가 제대로 작동하는 특정의 정치사회를 중심으로 이론을 펴고 있다고 할 것이다.

이상에서 NGO의 존재이유와 역할에 관한 대표적 이론들을 간략히 살펴보았는데,²⁾ 이 이론들 역시 아직 일반이론의 지위에는 이르지 못한 특정사회의 상황과 조건을 전제로 펼쳐진 이론이라고 보인다. 그러나 다른 상황과 조건을 가진 다른 사회에는 이 이론들의 적실성이 떨어질 것이라고 하여 이들을 무시할 수는 없다. 아직 우리나라의

NGO 존재의 이유와 역할을 설명할 수 있는 이론이 제시되지 않은 상태에서 우리나라 상황을 염두에 두고 만들어진 이론이 아니라고 하여 무조건 백안시 할 수는 없다는 말이다. 다만 어떤 부분이 우리나라 상황에는 적합하지 않으며, 어떤 부분이 더 고려되어야 할지를 따져보는 일이 필요하다고 할 것이다. 이 글에서는 우리나라에 적합한 NGO의 이론을 새로이 제시하기 보다, 기존 이론들에 사용된 개념들이 유용성이 있음을 인정하되 정부와 NGO 간의 파트너십을 논하는 곳에서 한국적 상황에서는 이러한 개념들이 어떻게 응용되고, 해석 또는 변형될 수 있는지를 살펴보고자 한다.

끝으로, NGO가 수행하는 역할과 기능들은 그야말로 다양한 NGO들의 수만큼이나 다양한데, 이들을 간략히 정리하면 다음과 같다 (Smith, 1991: 2.1~2.12).³⁾

- 사회개혁기능: 새로운 아이디어를 현실적으로 실천
- 사회통합기능: 산업화, 도시화된 사회에서 가족·친족의 역할이 감소하는 데 따른 사람들의 소속감, 타인의 인정 등에 대한 욕구충족과 갈등감소의 완충기능
- 전통보존기능: 전통가치의 보존기능
- 사회비판기능: 현실의 잘못된 인식과 지배적인 가치에 대한 도덕적·이념적 비판기능
- 환류교정기능: 사회가 한 방향으로만 흘러가는 데 대한 교정기능
- 복지제공기능: 정부와 시장이 돌보지 않거나 못하는 집단에 대한 서비스 제공기능
- 사회적 목적추구 기능: 범사회적 목적의 추구가 필요할 때 동원할 수 있는 잠재적, 에너지의 저수지 기능
- 경제체제 지원기능: 다양한 직업의 근로자들간에 사회적·지적·기술적 연계 제공기능
- 개인잠재력 성취기능: 개인의 잠재력과 능력을 표현할 수 있는 장의 제공기능
- 여가기능: 놀이·여가·오락의 제공기능

NGO의 이러한 다양한 역할과 기능이 모든 사회에서 거의 동등한 수준으로 나타나리라고 기대하기 어렵다. 왜냐하면 NGO가 활동하는 사회가 어떤 사회이냐에 따라 NGO의 특정 역할과 기능이 더 많이 관찰되고 다른 기능은 상대적으로 적게 관찰될 수 있을 것이기 때문이다. 이는 또 다른 측면에서 어떤 사회이냐에 따라 정부의 역할 또한 달라질 수 있음을 의미하므로, NGO의 존재이유와 역할 그리고 특히 NGO와 정부와의 관계를 논할 때에는 특정 사회를 한정하여 논의하는 것이 더욱 필요하다고 할 것이다.

3) 정부-NGO 간 관계유형

정부와 NGO 간 관계의 유형화 시도는 연구자가 중시하는 유형화의 기준과 연구의 목적에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 실제로 양자간의 관계의 유형은 매우 다양하다. 예를 들어, 양자간의 관계를 제도적 다원주의 수용성여부, 관계의 공식화 정도, 양자간 관계에 있어서의 권력의 대칭성 여부에 따라 8가지로 세분한 연구(Coston, 1998)가 있는가 하면,⁴⁾ 두 가지의 기준에 따라 4가지 유형을 도출하거나(오재일, 2000; 권혜수, 1999; 박상필, 1999; 신광영, 1999), 양자간의 관계를 제로섬적 보조관계(*supplementary*), 길항적 협력관계(*complementary*), 갈등관계(*adversarial*) 등 세 유형으로 나눈 연구도 있고(Young, 1999),⁵⁾ 단순히 양자간의 관계를 갈등(*conflict*)과 협력(*partnership*)의 관계로 파악하는 연구(Salamon, 1995)도 있다.

이 글의 목적은 정부와 NGO 간 파트너십의 형성에 영향을 미치는 요인의 검토에 있으므로 여기서 양자간의 유형이 얼마나 어떻게 다양한가를 세세히 살펴볼 필요는 없다고 판단된다. 이 글의 기본적인 시각은 정부와 NGO의 관계를 단순히 갈등과 협력의 관계로 분류하고, 협력의 관계를 파트너십 관계로 파악하고자 한다.⁶⁾ 그러나 비록 정부-NGO 간의 관계를 단순히 갈등-협력의 관계로 단순화한다고 하더라도 기존 연구의 유형화의 기준은 눈여겨볼 필요가 있는데, 그것

은 양자간의 관계를 구분하는 데 사용되는 기준 또는 변수는 양자간의 관계(파트너십이든 아니든)에 직·간접적으로 영향을 끼칠 수 있을 것이기 때문이다. 예를 들어, 정부가 제도적 다원주의를 수용하고 있느냐의 여부 또는 NGO의 정부에 대한 태도가 어떠한가에 따라 파트너십의 가능성이 달라질 수 있을 것이며, 양자간의 자원(예를 들어, 재원)을 필요로 하는 정도에 따라서도 파트너십의 형태가 달라질 수 있을 것이고, 양자간의 권력관계의 균형 여부도 파트너십의 변화를 가져올 수 있을 것이기 때문이다. 이 부분에서는 유형화의 기준을 상세히 거론하지 않고, 정부-NGO 간 파트너십에 영향을 끼칠 수 있는 요인이 정부-NGO 간의 유형화의 기준에서도 도출될 수 있음을 지적하는 정도로 그치고, 뒤에 파트너십의 형성조건을 논의하는 부분에서 필요에 따라 다루고자 한다.

4) 정부-NGO 간 파트너십

요즘 파트너십의 개념만큼 매우 유행하고 있는 개념도 없어 보인다. 정부불신, 정부비효율이 많은 사람들의 믿음수준으로까지 번지고, 상대적으로 시장 또는 NGO는 효율적이고 믿을 만하다고 여겨짐으로써, 정부가 어떤 일을 하고자 할 때는 정부 단독으로 하지 말고 시장부문 또는 NGO와 협력하여 일을 수행하여야 한다는 주장이 파트너십이다. 그러나 파트너십이라는 개념은 이렇듯 일상적으로 곧잘 사용됨에도 불구하고 사용하는 사람에 따라 이처럼 다양한 의미를 나타내는 개념도 드물다. 예를 들어 파트너십과 혼용되어 사용하는 용어들만 하더라도 연결망(*networking*), 조정(*coordination*) 협조(*cooperation*), 제휴(*coalition-building*), 제3자정부(*third party government*), 계약(*contracting*), 협력(*collaboration*) 등 다양하다.

도시정부의 거버넌스의 한 형태로 민관파트너십을 연구한 피터스(Peters, 1998: 12~13)에 따르면, 파트너십은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 파트너십에는 둘 이상의 참여자(*actors*)가 있어야 한다.

둘째, 각 참여자는 당사자(*principal*)의 지위로 참여한다. 즉 자율성을 가지고 자신을 대표하여 협상에 임할 수 있어야 한다. 셋째, 파트너십은 지속적인 상호작용이 있어야 한다. 넷째, 각 참여자는 파트너십 관계에 물질적이든 또는 비물질적이든 기여하는 것이 있어야 한다. 그리고, 파트너십 관계의 참여자는 결과에 대한 책임을 공유하여야 한다. 파트너십의 이러한 기본적인 특징은 현실에서는 어떤 특징이 더 많이 나타나고 또 다른 특징은 적게 나타남으로써 실제 파트너십은 다양한 형태로 나타날 수 있다. 예를 들어, 단순히 서로의 이익을 위한 정보교환에 그치는 연결망(*networking*) 형태의 파트너십이 있는가 하면, 정보교환에 더하여 참여자의 활동의 변화를 요구하는 조정(*coordination*) 형태의 파트너십도 있고, 이에 더하여 자원의 공유가 요구되는 협조(*cooperation*) 형태의 파트너십, 그리고 정보교환, 활동 변화, 자원공유뿐 아니라 서로의 이익과 공동목표달성은 물론 파트너십에 참여하는 상대방의 능력까지 향상시키고자 하는 협력(*collaboration*) 형태의 파트너십도 존재할 수 있다(Himmelman, 1992: 23). 따라서, 현실에서는 이처럼 파트너십의 기본적 특성들을 반영하고 있는 정도에 따라 파트너십의 다양한 모습들이 나타난다고 인식하면, 코스톤(Coston, 1998)의 정부-NGO 간 관계의 8가지 유형 가운데 계약(*contracting*), 제3자정부(*third party government*), 협조(*cooperation*), 보완(*complementary*), 그리고 협력(*collaboration*) 등의 관계는 각각 정도의 차이는 있지만 모두 파트너십 관계로 분류할 수 있을 것이다.⁷⁾

정부가 기본적으로 하는 일이 정책을 만들고 집행하는 것이라고 할 때, 정책의제형성, 정책결정, 집행, 그리고 평가 등의 일련의 정책과정에서 정부와 NGO 간의 파트너십 관계가 형성될 수 있다. 따라서 현실에서 나타나는 정부와 NGO의 파트너십 관계는 정책과정별로도 다양한 형태의 파트너십이 일어날 수 있을 것이다. 예를 들어, 정책의제형성과정에서는 NGO는 문제제기자, 정보생산자, 이슈확산자의 역할을 함으로써 정부의 문제인식을 개선할 수 있고, 정책결정과정에서 NGO는 새로운 아이디어의 창안자, 갈등의 중재조정자의 역할을

할 수 있을 것이다. 또한 정책집행단계에서는 NGO가 정부의 파트너로서 서비스전달자, 정책실험자의 역할을 수행할 수 있을 것이며, 정책평가단계에서는 정책평가자와 감시자의 역할을 수행할 수도 있을 것이다.⁸⁾ 이처럼 정부와 NGO의 파트너십 관계를 정책과정의 단계에서 파악하게 되면, 여러 가지 측면에서 유용하리라고 보인다. 그것은 첫째, 코스톤(Coston, 1998)과 타이스만과 클린(Teisman and Klijn, 2002)의 주장처럼 NGO가 정부의 정책결정과정과 계획과정에도 참여하는 정부-NGO 간의 진정한 파트너십 형태의 사례가 정말로 적은지, 적다면 왜 적은지를 밝힘으로써 거버넌스 이론의 적실성을 높일 수 있을 것이다. 둘째, 정책과정의 각 단계에서 정부와 NGO가 서로 필요로 하는 자원은 무엇이고, 또 서로에게 무엇을 제공할 수 있는지를 밝힐 수 있음으로써 파트너십을 보다 성공적으로 이끌 수 있는 요인을 발견할 수 있을 것이다. 그리고 끝으로 개별정책에 초점을 맞출 경우, 어떤 유형의 정책에 파트너십이 잘 일어나고 잘 작동하며 어떤 유형의 정책에는 그렇지 않은지를 알 수 있음은 물론 정책유형별로 정책과정의 각 단계에서의 장애요인을 발견함으로써 보다 성공적인 파트너십의 작동을 위한 요인들을 발견할 수 있을 것이다. 아래에서는 위와 같은 관점에서 정부와 NGO 간의 파트너십형성에 영향을 끼치는 요인을 탐색하여 본다.

3. 정부-NGO 간 파트너십의 형성조건: 파트너십의 정치경제학

정부와 NGO 간의 파트너십 형성에 관한 연구질문을 던질 때, '왜 파트너십이 일어나느냐?' '그 원인이 무엇이나?'라는 질문보다는 '왜 어떤 분야에서는 파트너십이 잘 일어나고 다른 분야에서는 잘 일어나지 않느냐? 그 원인이 무엇이나?'라는 질문이 보다 나은 형태의 연구질문이라고 보인다. 왜냐하면, 전자 형태의 질문은 자칫하면 '파트너십

이 필요해서'라는 목적론적 설명에 그칠 가능성이 있는 반면, 후자의 질문 형태는 한편으로 파트너십 형성의 정도가 분야별로 서로 달리 나타나고 있는 현실 세계의 모습을 잘 반영하고 있으며, 다른 한편으로는 비교적 시각을 갖게 함으로써 보다 의미 있는 답을 도출할 수 있을 것으로 보이기 때문이다. 아래에서는 후자 형태의 질문을 던지고, 이에 대해 잠정적인 답을 제시하여 보고자 한다.

1) 파트너십의 정치경제학

파트너십은 이에 참여하는 당사자들이 어떤 일을 혼자서는 달성할 수 없거나 또는 달성하기 어려운 경우 서로 자발적인 의지로 정보교환, 자원제공 등의 형태를 통해 일을 공동으로 수행함으로써 서로간에 혜택 (*mutual benefit*) 이 있을 것이라는 예측을 전제로 한다. 이러한 전제로부터 우리는 파트너십 형성을 위한 중요한 키워드를 찾을 수 있는데, 그것은 파트너십은 참여자에게 어떤 형태로든 혜택이 전제되어야 가능하다는 것이다. 즉, 파트너십은 참여자들의 계산적 이해관계의 판단에 따른 결과라는 것이다. 물론 개인간의 파트너십 형성은 반드시 계산적 이해관계를 근간으로 하지 않고서도 형성될 수 있다. 서로간의 계산에 근거하지 않은 신뢰에 따라서도 개인간에는 파트너십이 형성될 수 있다. 그러나 정부와 NGO 간의 파트너십은 계산적 이해관계에 근거할 수밖에 없다.⁹⁾ 왜냐하면 끊임없이 정부를 감시하는 국민들을 대상으로 정부의 정책과 판단에 대해 설득하고 정당성을 획득하여야 하는 정부로서는 파트너십을 통해 정부(또는 국민)가 무엇을 얻을 수 있는지를 명백히 밝힐 수 있어야 할 뿐 아니라, NGO와 파트너십을 형성하고자 할 때 다양한 NGO들이 있을 경우, 왜 다른 NGO가 아닌 특정 NGO와 파트너십을 형성하고자 하는지에 관한 합리적 근거를 제시할 수 있어야 하기 때문이다. 또한 정부는 단일의 사고와 목적을 가진 집합체가 아니다. 다양한 이해관계를 가진 의회 의원, 관료, 부처와 부서로 구성된 복합체이다. 정부와 NGO가 파트

너십을 형성하여 어떤 일을 이루고자 할 때, 그 결과가 복합체인 정부의 구성원들 모두에게 혜택이 돌아간다고 할 수도 없을 것이다. 따라서 정부 구성원들간의 이해득실의 계산과 이에 따른 그들간의 권력 관계의 모습이 정부와 NGO의 파트너십 형성과 그 양태에 영향을 미치게 될 것이다.

그런데 정부가 파트너십을 통해 얻을 수 있는 것이 효율성의 달성 등처럼 반드시 물질적 또는 가시적인 성과에 한정될 필요는 없다. 국민들이 정부에 요구하는 것은 단지 물질적인 것만은 아니기 때문이다. 예를 들어, 국민들이 정부의 정책결정과정에 참여하기를 요구한다면, 설령 그것이 정책결정을 더디게 하는 등 정부의 정책비용을 증가시키거나 실제 정책결과에 도움이 되지 않는다 하더라도, 그들의 요구를 NGO의 참여라는 형태로 정부가 수용할 경우 정부는 이를 통하여 정부가 국민들의 요구를 수용하고 있다는 상징적 이미지를 만들어 낼 수 있다. 물론 정부의 이러한 참여요구의 수용은 실질적인 수용일 수도 있고, 상징적·형식적 또는 전시적인 수용에 그칠 수도 있다. 따라서 이 경우 NGO는 정부의 이러한 참여수용(또는 제안)에 대한 이해득실을 고려하여 참여를 통한 파트너십 형성여부를 결정하게 될 것이다. 예를 들어, NGO가 파트너십을 이루고자하는 정부의 의도를 단지 과시적이거나 전시적인데 그친다고 판단할 경우 NGO는 참여를 사양함으로써 파트너십은 애초에 형성되기 어려울 것이며, 설령 NGO가 정부의 참여제안에 호응하여 파트너십을 형성하더라도 이 파트너십은 제대로 작동되지 못할 것이라고 예상할 수 있다. 왜냐하면, 정부로서는 이러한 전시적·형식적 파트너십은 파트너십 형성 그 자체에 목적이 있었을 뿐이지 파트너십의 결과에 있지 않으므로 파트너십의 작동여부에 관심을 가지지 않을 것이기 때문이다.

이처럼 정부와 NGO 간 파트너십의 기본적인 속성을 계산적 파트너십으로 파악할 경우, 이는 적어도 다음과 같은 두 가지 함의를 가진다. 그것은, 첫째, 파트너십의 형성이 정부와 NGO에게 상호도움이 되면 그만일 뿐이지, 양자가 추구하는 목적이 반드시 동일하여야

할 필요는 없다. 예를 들어, 정부는 위탁의 형태로 NGO와 파트너십을 맺고자 하는 목적을 정부기능 축소에 두는 반면, NGO로서는 더 많은 서비스 또는 더 좋은 질의 서비스의 제공을 목적으로 파트너십에 참여할 수 있다는 말이다. 따라서 정부와 NGO가 파트너십을 형성하면서 서로의 목적이 다를 수 있음을 사전에 충분히 인식하지 못한다면, 파트너십 운영과정에서 문제가 생길 때마다 서로 상대방의 진정한 의도에 의문을 제기하고 운영과정상에서 발생하는 문제점을 서로 상대방 탓으로 돌리려 함으로써, 파트너십으로 인한 상호혜택의 과실은 실현되지 않고 따라서 지속적이지 못할 가능성이 높다고 할 것이다.

그리고 계산적 파트너십의 두 번째의 함의는 파트너십의 당사자로서의 정부는 단일체인 반면 NGO는 다수라는 점에서 도출될 수 있다. NGO로서는 정부와 파트너십을 형성하느냐 않느냐 라는 선택지 밖에 없는 반면, 정부는 파트너십을 통해 얻고자 하는 목적(그것이 실질적이든 또는 상징적이든)을 극대화하려는 과정에서 다양한 NGO들 가운데 어떤 NGO를 파트너로 삼을 것인지를 결정할 수 있다. 즉 양자간의 파트너십 형성에 있어서 정부는 어떤 NGO를 파트너로 선정하는 것이 정부에 도움이 되느냐에 따라 파트너 대상을 결정할 수 있는 우월적 지위를 갖게 된다고 할 수 있다. 이는 파트너십 형성의 주도권이 정부에 편향될 수 있음을 의미하는 것이므로 파트너십의 형성과 그 운용이 제대로 잘 작동하느냐의 여부는 많은 경우 정부에 손에 달려 있다고 할 수 있다.

결론적으로 말하면, 정부-NGO 간 파트너십은 이해관계를 근거로 한 계산적 파트너십으로서, 어떤 분야에서 더 많은 파트너십이 일어나고 또 다른 어떤 분야에서는 잘 안 일어나는지는 분야별로 파트너십에 참가하는 정부와 그 구성원, 그리고 NGO가 파트너십을 통해 무엇을 얻을 수 있는지에 대한 각 참가자의 인식과 계산의 결과에 달려있다고 할 수 있다. 아래에서는 이러한 정부-NGO 간 파트너십 형성의 논리에 따라 파트너십 형성에 어떤 요인이 영향을 끼치는지를

살펴본다.

2) 파트너십 분야의 특성

앞에서 우리는 정부-NGO 간 파트너십의 기본적인 속성은 계산적 파트너십이라고 하였다. 즉 정부와 NGO가 파트너십을 통해 각각 얻을 수 있는 것이 있다고 판단되어야 비로소 양자간의 파트너십이 형성될 수 있다는 것이다. 정부와 NGO 간 파트너십은 어떤 분야를 막론하고 고루 일어나지 않는다. 분야별로 파트너십 형성의 가능성이 다를 것이다. 왜냐하면 분야별로 파트너십이 정부와 NGO에 가져다 줄 혜택이 서로 다를 것이기 때문이다. 어떤 분야별 특성이 파트너십 형성에 영향을 미치는가?

로위(Lowi, 1972)에 따르면 어떤 정책을 만들고자 하느냐에 따라 나타나는 정치의 모습이 다르다고 한다. 배분정책의 경우는 서로 밀어주기(*log-rolling*)와 나눠먹기(*pork-barrel*)식의 정치모습이 많이 나타나고, 규제정책의 경우는 협상이, 그리고 재분배정책의 경우는 이념이 정책형성에 많은 영향을 끼친다. 파트너십 형성을 통해 어떤 정책이 만들어진다면, 배분정책의 경우 정부의 구성원과 수혜자 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있다는 측면에서 파트너십의 형성이 보다 많이 일어날 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 배분적 정책으로서 사회구성원들에게 혜택을 가져다주는 장소적 한정성을 띠는 지역적 서비스 분야의 경우 타 분야에 비해 보다 많은 파트너십의 형성이 일어난다고 할 수 있을 것이다.

그러면, 규제정책의 사례인 환경분야와 재배분정책의 사례인 복지분야에서의 파트너십 형성은 어떻게 설명할 수 있는가? 우리나라의 경우, 과거에는 거의 존재하지 않던 환경분야와 복지분야에서의 정부와 NGO의 파트너십이 최근에 들어 증가하고 있다. 과거 권위주의 시대에는 모든 것이 정부에 의해 주도되었으므로, 이러한 분야에서 파트너십이 없거나 적었다는 것은 이 분야에서 정부가 얻을 수

있는 것이 적다고 판단하여 우선순위를 두지 않았다는 반증이라고 할 수 있다. 반면 최근 이 분야에서의 정부와 NGO 간 파트너십의 증가는 일반국민들의 환경과 복지에 대한 높아진 관심을 민주화가 많이 진척된 정치상황이 정부의 손익계산에 반영하게 한 결과라고 해석할 수 있다. 따라서, 위와 같은 분야에서는 사회적 갈등이나 사회적 합의 정도, 또는 와이스브로드(Weisbrod)의 중위투표자의 선호 여부보다 정치체제의 성향이 파트너십의 형성에 더 많은 영향을 끼친다고 추론해 볼 수 있다.

정부부처간의 이해다툼과 갈등이 심한 분야에서도 정부-NGO 간 파트너십의 형성 가능성이 높게 나타날 수 있다. 예를 들어, 특정 부처가 자신의 존재의 의의를 부각시키고 상대 부처에 대해 자신의 위상과 영향력을 높이기 위한 방법으로 그들이 관할하는 분야의 문제를 NGO와의 파트너십을 통하여 문제를 확산하고 주의를 환기시키고자 할 수 있다. 특정부처와 사회의 특정부문(또는 집단) 간의 관계가 긴밀한 공생의 고객관계(*clientele relationship*)일수록 이러한 유형의 파트너십이 보다 잘 형성될 수 있을 것이다. 최근의 환경분야와 복지분야에서의 파트너십도 이러한 관계로도 파악할 수 있을 것이다.

정부가 우선순위를 두지 않는 분야에서는 파트너십이 일어날 가능성이 없다는 것은 그 분야에서의 문제해결이 단기적으로 가시적 성과를 가져오느냐 아니냐의 여부와도 관련된다. 즉, 정책결정자들의 높은 시간할인율을 고려할 때 단기적 가시적 성과를 기대하기 어려운 분야는 자연히 정책의 후순위로 밀리고 따라서 파트너십의 가능성도 적다고 할 것이다.

끝으로 정부의 파트너십 대상이 되는 NGO의 활동이 활발한 분야일수록 그렇지 않은 분야보다 파트너십 형성 가능성이 높아질 것이다. 왜냐하면, NGO의 활동이 활발하다는 것은 그만큼 일반 시민들의 관심이 높다는 것을 반영하며, 따라서 정부로서도 이에 관한 정책적 관심이 상대적으로 높을 것이기 때문이다. 또한 파트너를 선택해야 할 정부로서는 많은 NGO가 활동하는 분야일수록 그렇지 않은 분

야보다 정부에게 파트너 선택의 가능성을 높여줄 것이기 때문이다.

이상의 파트너십 형성에 영향을 끼칠 수 있는 파트너십 분야의 특성에 관한 논의를 정리하면 다음과 같은 가설을 도출하여 볼 수 있을 것이다.¹⁰⁾

가설-1: 정부에게 정치적 이득을 가져다주는 분야일수록 정부-NGO 간 파트너십 형성의 정도가 높을 것이다.

3) 참여자의 태도와 인식

파트너십의 형성에 영향을 끼치는 또 다른 중요한 요인으로는 파트너십에 참여하려는 당사자들의 상대방에 대한 태도와 인식을 꼽을 수 있다. 파트너십 형성은 상대방의 존재를 인정하는 것으로부터 시작한다. 그러나 그 인정은 상대방에 대한 신뢰와 긍정적인 평가로 이어져야 한다. 즉 상대방과의 교류로부터 무언가 가치 있는 것을 얻을 수 있다는 판단이 있어야 파트너십의 형성이 가능하다. 그리고 그 교류와 판단은 쌍방향적이어야 한다. 권위주의적인 정치체제는 이러한 쌍방향성이 존재하지 않는다. 오직 일방적 명령과 지시, 그리고 복종의 강요만 있을 뿐이다. 이러한 문화에서는 권력의 공유(*power sharing*)가 불가능하고, 따라서 권력의 공유를 전제로 하는 파트너십은 형성되지 않는다. 이러한 체제와 문화 속에서의 정부와 NGO 간의 관계는 갈등의 관계뿐이며, 만약 파트너십이 있다면 이는 '동원된' 파트너십, '시혜적' 파트너십 또는 '모양새를 갖추기 위한 형식적' 파트너십에 그칠 수밖에 없다. 우리나라의 경우, 정책결정단계에서의 정부와 NGO 간 파트너십이 흔치 않은 중요한 이유 중의 하나는 정부 조직의 권위주의적 사고가 정책결정에 있어서 NGO와의 권력공유를 더디게 하기 때문이라고 할 수 있다.

파트너십이 이루어지기 위해서는 참여자에 대한 긍정적 평가가 따라야 한다. 긍정 또는 부정의 평가는 과거의 경험에 의해 영향을 받

을 수 있다. 과거의 경험을 실적으로 치환하면, 이는 정부가 다양한 NGO 가운데 어떤 NGO를 파트너를 선정하는지에 대한 합의를 갖는다. 즉 정부는 신생 NGO보다는 역사성이 있는 그리고 실적이 있는 NGO를 파트너로 선택할 가능성이 높다. 왜냐하면, 정부로서는 신생 NGO의 능력과 성향을 아직 가늠해 본 적이 없으므로 위험부담(risk)과 불확실성을 많이 느낄 것인 반면, 역사성 있는 NGO는 그들의 궤적이 있으므로 정부의 입장에서 보아 이들의 행동과 성향에 대한 예측 가능성을 높여주어 불확실성을 줄일 수 있기 때문이다. 최근의 행정자치부와 서울시 등에서 비영리단체에 대한 지원을 결정하는 기준 가운데 전년도 사업평가의 결과와 공익활동실적을 포함하고 있는 이유는 바로 이러한 때문이라고 할 수 있다.

그리고, 이와 관련된 요인으로서, 파트너십 형성이 일어나기 위해서는 정부와 NGO 간에 신뢰가 축적되는 것이 필요하다. 왜냐하면, 파트너십이 형성되기 위해서는 파트너십이 서로에게 도움이 될 수 있다는 판단과 믿음이 전제되어야 가능한 것인데, 그 결과를 미리 예상하는 것은 그리 쉬운 일이 아닌 상황에서는 신뢰가 바탕이 될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 우리나라의 경우 정부의 NGO(넓게는 국민)의 능력에 대한 불신, 그리고 NGO의 정부의 의도에 대한 불신은 양자간의 진정한 파트너십을 어렵게 만드는 중요한 요인의 하나라고 할 것이다. 서로간의 잦은 접촉과 의사교환이 투명성과 함께 이루어져 신뢰가 축적된다면 이를 통한 파트너십의 형성도 늘어날 것이라고 기대할 수 있을 것이다.

이상 논의를 정리하면 다음과 같은 가설을 도출할 수 있을 것이다.

가설-2: 정부는 파트너의 대상으로 보다 역사성과 실적이 있는 NGO를 선호할 것이다.

4) 참여자의 자원

파트너십 관계에 참여하는 당사자들은 상대방이 각각 필요로 하는 자원을 서로 제공할 수 있어야 한다. 이때 서로가 제공할 수 있는 자원은 물질적인 자원뿐 아니라 상대방에게 가치 있는 것이라면 어느 것이나 가능하지만, 그러한 자원이 상대방이 아닌 제3자로부터 제공받을 수 있는 여지가 없거나 적을수록 양자간 파트너십의 형성 가능성이 높아진다고 할 수 있다. 즉 파트너십의 당사자들간에 자원의존도가 높을수록 파트너십 형성의 가능성이 높을 것이다.

NGO가 정부에 제공할 수 있는 자원으로는 낮은 비용·신속성 등을 통한 서비스 전달 능력, 신속하고 정확한 현장정보와 새로운 아이디어, 정책 등에 대한 정치적 지지, 정부(조직)에 대한 정통성 부여 등을 들 수 있다면, 정부가 NGO에게 제공할 수 있는 자원으로는 재정, 전문성과 기술적 지원, 정부로부터의 인정, 그리고 정책과정에서의 참여기회 제공 등을 들 수 있다(Saidel, 1991). 따라서 이러한 자원들의 다양한 조합에 따라 서로간에 정보교환의 수준에 그치는 연결망 형태의 파트너십이 있을 수도 있고, 재정이 빈약한 NGO는 정부로부터 재정지원을 받고 정부는 서비스의 전달을 NGO에게 위탁하는 형태의 파트너십이 형성될 수 있는가 하면, 정부와 NGO가 제3자에게 그들의 존재의 필요성과 당위성을 증명하는 것이 필요할 경우는 정보 등의 자원교환은 물론 의사결정과 집행 등 모든 면에서 협력함으로써 동일체와 같은 모습의 파트너십을 형성할 수도 있을 것이다.

그러나, 정부와 NGO 간의 파트너십이 자원의존도에 따라 결정될수록 그 파트너십은 불균형적인 파트너십을 띠 가능성이 많다. 왜냐하면 서로 필요로 하는 자원이 항상 균형적일 것이라 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 자원에 의존한 파트너십은 시간이 경과함에 따라 파트너십의 일방의 상대방에 대한 지배형 또는 종속형의 파트너십이 일어날 가능성이 있다. 우리나라의 경우 최근 재정적 압박을 받고 있는 NGO들간에 정부의 재정적 지원여부를 놓고 논란이 있는 이유는

바로 이와 같은 우려에 기인한다고 할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같은 가설을 도출하여 볼 수 있을 것이다.

가설-3: 정부와 NGO 간의 파트너십 형성 가능성은 양자가 상호자원 의존적일수록 높을 것이다. 그리고 교환하는 자원의 종류에 따라 나타나는 파트너십의 형태는 달라질 것이다.

4. 결론과 논의

이 글은 정부-NGO 간 파트너십의 필요성에 관한 규범적 차원에서의 논의는 많은 가운데, 파트너십의 형성에 관한 실증적 연구가 부족하다는 판단에 따라 문제를 제기하고 NGO의 활동분야별로 정부와 NGO 간의 파트너십 형성의 정도가 다를 수 있다는 가정을 전제로 하여, 파트너십 형성에 영향을 끼치는 요인들을 살펴보았다.

이 글은 먼저, 정부-NGO 간 파트너십의 기본적인 속성은 '계산적 파트너십'임을 설명하고, 파트너십 형성에는 크게 파트너십 분야(문제 또는 활동분야)별 특성, 참여자의 태도와 인식, 그리고 참여자들의 자원들이 영향을 끼칠 수 있음을 살펴보았다. 이상의 논의를 통하여 우리는 몇 가지 중요한 사항을 발견할 수 있는데, 그것은 다음과 같다.

첫째, 정부-NGO 간 파트너십 형성에 관한 요인들을 일반화하는 데에는 많은 주의가 필요하다. 즉 어떤 특정 요인(예를 들어, 행정문화, 참여자의 태도, 자원 등)이 파트너십의 형성에 가장 영향을 많이 끼칠 것이라는 진술이 매우 어려울 것이라는 것이다. 이는 파트너십 형성가능성의 여부는 다양한 요인이 동시적으로 작용하는 상황적 맥락에 달려 있기 때문이다.

둘째, 파트너십 형성 여부가 상황적 맥락에 의해 영향을 받는다는

점은, 파트너십이 많이 일어나는 것을 기대하는 것보다 파트너십의 형성이 적거나 드문 것이 오히려 정상적일 수 있음을 보여준다고 할 것이다. 이는 마치 공동행동(*joint action*)을 필요로 하는 정책집행에 있어서 많은 의사결정점(*decision points*)이 정책집행의 장애요인으로 작용함으로써 정책집행이 의도한 바대로 집행되는 경우가 적은 것처럼(Pressman and Wildavsky, 1984), 파트너십 형성에 있어서도 상황적 맥락에 관련된 많은 요인들이 언제라도 파트너십 형성의 장애요인들로 변화할 수 있기 때문이다. 따라서, 파트너십 형성의 필요성을 강조하거나 규범적 주장을 펼치기보다는 특정분야에서의 파트너십 형성에 관한 보다 심층적인 실증적 연구가 요구된다고 하겠다.

셋째, 파트너십은 다양한 형태로 각 참여자의 목적에 기여한다. 정부의 입장에서는 파트너십을 통해 효율성을 확보하고자 할 수도 있고, 정부 조직과 정책의 정당성을 확보하고자 할 수도 있으며, 또는 NGO를 정책결정과정에 참여시킴으로써의 시민들의 거버넌스 능력을 향상시킬 수도 있다. 정부와 NGO와의 파트너십 형성여부의 주요한 키는 파트너십 대상의 선정 등을 비롯해 많은 부분이 정부쪽에 있으므로, 파트너십 형성을 양적으로 증가시키고 질적으로 향상시키기 위해서는 정부측의 노력이 더욱 필요하다고 할 것이다.

넷째, 파트너십의 효과는 참여자 서로간에 도움이 되는 것이 목적이지만, 참여자들의 목적이 동일하게 일치하여야 할 필요는 없다. 계산적 파트너십의 결과라고 할 수도 있다. 따라서 파트너십 참여자들의 목적과 동기는 서로 다를 수 있음을 인지하고 인정하는 것이 필요하다. 그렇지 않을 경우, 즉 참여자의 동기와 목적이 서로 같을 것이라고 생각하고 형성한 파트너십은 지속되는 것이 쉽지 않다. 이를 방지하기 위해서는 투명성이 전제되는 것이 필요하다고 판단된다.

다섯째, 정부와 NGO 간의 파트너십의 이론적 근거로 종종 거론되는 살라먼(Salamon, 1995)의 자발적 부문의 실패(*voluntary failure*) 이론이 있다. 박애적 불충분성(*philanthropic insufficiency*), 박애적 특수주의(*philanthropic particularism*), 박애적 후원주의(*philanthropic paternalism*),

그리고 박애적 비전문성 (*philanthropic amateurism*)의 이유로 NGO의 실패가 생기므로 이를 정부가 파트너십을 통해 보완한다는 것이 그의 제3자 정부론 (*third party government*)이다. 언뜻 보아 이 이론은 정부실패 (*government failure*)와 자발적 실패 (*voluntary failure*)를 고려한 제3의 대안으로 파트너십을 제시함으로써 파트너십 참여자의 자원의존성에 근거한 면을 보인다. 그러나 이 이론은 정부의 NGO에 대한 재정적 지원 등을 통한 위탁형 파트너십을 강조한 측면이 있으므로, 이 이론을 파트너십 형성을 위한 논리적 근거로 삼는 데에는 주의가 필요하다고 할 것이다. 또한 이 이론은 정부에 의한 NGO의 지원을 강조하고 있다는 점에서 자칫 이에 너무 의존하면 정부에 의한 NGO의 지배의 가능성이 있음을 인식하는 것이 필요하다.

여섯째, 파트너십은 대체로 참여자들에게 서로의 이익을 가져다 주지만 때로는 이로 인한 피해가 있음을 알아야 한다. 정부로서는 NGO를 정책결정과정에 참여시킬 경우 정책결정의 지연 등 정책비용의 증가와 정책결정의 권한을 일부 잃을 수 있으며, NGO로서는 심한 경우 자신의 임무와 활동영역의 변화와 자율성의 퇴보까지 감수하여야 할지도 모른다(Salamon, 1995: 346~360; Kramer, 1994: 374~376). 이러한 피해 가운데 어떤 것은 불가피하기도 하고 또는 바람직한 것일 수도 있으나(예를 들어, 권한공유), 어떠한 경우는 NGO의 정체성을 잃을 수도 있음을 알아야 할 것이다. 이는 파트너십을 형성하되 파트너십 자체의 목적이외에 참여자 각자의 목적이 서로 다를 수 있는 '계산적' 파트너십의 속성에 의해 생길 수 있는 바람직하지 못한 결과라고 할 수 있을 것이다.

끝으로, 이 글은 정부와 NGO 간의 파트너십은 기본적으로 계산적 파트너십이라는 전제하에 양자간의 파트너십 형성에 영향을 끼치는 요인을 도출하고 이에 따른 파트너십 형성을 설명하였으나, 이는 아직 이론적 수준에 그칠 뿐이다. 이에 대한 경험적 검증이 필요하다고 할 것이다. 앞으로 이 연구가 제기한 문제뿐 아니라 정부-NGO 간 파트너십 형성에 관한 보다 많은 경험적 연구가 축적되기를 기대한다.

■ 주

- 1) 여기서 사용하는 NGO(*Nongovernmental Organization*)의 용어는 이들이 다양한 영역에서 활동하고 수행하는 역할이 유사함에도 활동영역과 목적 등에 있어서 서로간에 강조하고자 하는 바에 따라 자발적 조직(*Voluntary Organization*), 비영리조직(*Nonprofit Organization*), 제3부문조직(*Third Sector Organization*), 독립부분조직(*Independent Sector Organization*), 시민사회조직(*Civil Society Organization*) 등으로 달리 불리는 조직을 총칭하는 용어로 사용한다. 각 용어에 대한 개략적인 설명은 김태영(1998) 참조.
- 2) 여기서는 주로 NGO의 경제학적 이론을 살펴보았다. 그러나 NGO의 이론은 경제학적 이론 이외에도 정치학적 이론, 사회학적 이론, 제도론적 이론 등이 다수 있다. 제도론적 이론은 대체로 경제학적 이론을 바탕으로 하고 있으며, 사회학적 이론은 NGO의 존재와 역할보다는 NGO의 행태와 구조에 관심을 가지고 있고, 정치학적 이론은 민주사회에서 NGO가 수행하는 다양한 기능의 설명에 중점을 두고 있다.
- 3) NGO의 역할과 기능에 관한 논의는 스미스(*Smith*) 이외에도 많지만 스미스가 지적인 내용과 그렇게 차이가 나지 않는다. 또한 NGO의 역할과 기능은 어떤 논리적 추론에 따른 결과라기보다는 경험적으로 발견된 것들이다.
- 4) *Coston*(1998)은 위에서 제시한 세 가지 기준에 따라 억압(*repression*), 적대(*rivalry*), 경쟁(*competition*), 계약(*contracting*), 제3자 정부(*third party government*), 협조(*cooperation*), 보완(*complementary*), 그리고 협력(*collaboration*) 관계 등 8가지 유형을 제시하고 있다.
- 5) 영(*Young*)은 제로섬적 보조관계(*supplementary relationship*)의 이론적 근거를 와이스브로드(*Weisbrod*)의 공공재이론에서 도출한다. 즉 중위투표자들에 의해 선호되지 않는 것을 NGO들이 생산하는데, 정부가 이러한 선호에 대한 관심을 돌리게 되면 이 부분에 대한 NGO의 활동과 지출이 줄어들게 된다면서 이러한 관계를 제로섬적 보조관계라고 하고 있다. 한편 길항적 협력관계(*complementary relationship*)는 주로 정부는 재정지원을 하고 NGO는 서비스 전달하는 관계에서 주로 관찰되는데, 정부의 지출이 늘어날수록 NGO의 활동이 활발해지는 관계를 의미한다(*Young*, 1999: 34~35).
- 6) 파트너십 관계에 관한 좀더 자세한 논의는 뒤에 나오는 파트너십에 부분에서 언급한다.
- 7) 코스톤(*Coston*, 1998)은 이 같은 다섯 가지의 유형을 상세히 비교·구분하면서(367~375), NGO가 정책집행뿐만 아니라 계획과 정책입안과정에 참여할 수 있을 때 이를 협력(*collaboration*) 유형이라고 하고 파트너십을 이러한 유형의 대표적인 형태로 인식한다. 따라서 이 글에서 사용하는 파트너십의 개념은 코스톤이 의미하는 파트너십의 개념보다 넓다.
- 8) NGO의 정책과정에서의 역할은 김태영(1998) 참조.
- 9) 여기서 다루는 정부와 NGO 간의 파트너십 형성의 논리는 파트너십의 당사자 중의 정부를 중심으로 설명한다. 파트너십은 양 당사자를 필요로 하는 것은 두말 할 필요가 없으나, 파트너십의 형성 여부의 중요한 키는 NGO보다는 정부 쪽이 쥐고 있다고 판단되기 때문이다. 그러나 NGO를 중심으로 설명하여도 이해관계에 따른 계산적 파트너십에 근거하는 정부-NGO 간 파트너십 형성논리는 그대로 적용된다.

- 10) 정부-NGO 파트너십은 양 참여자의 계산성을 전제로 한다는 점에서 파트너십의 형성에 관한 가설도 정부와 NGO 양자의 입장에서 서술되어야 하나, 여기서는 위에서 설명한 것처럼 정부가 파트너십 형성의 주도권을 쥐고 있다는 점을 고려하여 정부-NGO 파트너십의 한 당사자인 정부를 중심으로 가설을 서술한다.

■ 참고 문헌

- 강명구. 2000. "정부와 NGO관계의 비교론적 검토." 박재창(편). 《정부와 NGO》. 48~77. 법문사. 서울.
- 권혜수. 1999. "시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교연구." 《한국사회와 행정연구》 10(1).
- 김준기. 1999. "정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO지원사업 분석." 《한국행정학회 1999년도 동계학술발표논문집》: 665~694.
- 김태영. 1998. "비영리부문과 정책." 《도시행정연구》 13(1): 157~193.
- 박상필. 1999. "시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제." 《한국행정학보》 33(1): 261~278.
- 오재일. 2000. "지역사회에서의 정부와 NGO관계." 박재창(편). 《정부와 NGO》. 301~333. 법문사. 서울.
- 유팔무. 1998. "시민운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할." 연세대 동서문제연구원. 한국의 비영리영역과 사회발전세미나 발표논문.
- 이근주. 1999. 《정부와 NGO 간의 파트너십에 관한 연구》. 한국행정연구원. 서울.
- 정운수. 2000. "비영리민간단체에 대한 정부지원 분석." 《정부학연구》 6(2): 129~154.
- 주성수. 2001. "정부-NGO관계와 NGO의 역할: NGO 사업공모 사례." 《한국행정연구》 10(4): 290~318.
- Coston, Jennifer M. "A Model and Typology of Government-NGO Relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector quarterly* 27(3): 358~382.
- DiMaggio, Paul J. and Helmut K. Anheier. 1990. "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors." In S. M. Oster. (ed.). *Management of Nonprofit Organizations*. 165~187. Aldershot: Dartmouth Publishing Company. 1994.
- Douglas, James. 1987. "Political Theories of Nonprofit Organization." In W. W. Powell. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. 43~54. Yale University Press, New Haven.
- Hansmann, Henry B. 1980. "The Role of Nonprofit Enterprise." In S. M. Oster. (ed.). *Management of Nonprofit Organizations*. 11~74. Aldershot: Dartmouth Publishing Company. 1994.
- _____. 1987. "Economic Theories of Nonprofit Organization." In W. W. Powell. (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. 27~42. New Haven: Yale Univ. Press.
- Himmelman, Arthur T. 1992. *Communities Working Collaboratively for a Change*. Himmelman Consulting. Group.: Minneapolis.

- Kim, Tae Young. 2001. "Public-Private Partnership in Reform: The Case of 'Integrity Pact' of the Seoul Metropolitan Government." Paper delivered at the American Society for Public Administration 2001 National Conference, Newark, New Jersey, March 10~13.
- Kramer, Ralph M. 1994. "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?" In Steven J. Ott. (ed.). *The Nature of the Nonprofit Sector*. 391~409. Westview Press, Boulder. 2000.
- Lohmann, Roger A. 1992a. "A New Approach: The Theory of the Commons." In J. Steven Ott. (ed.). *The Nature of the Nonprofit Sector*. pp.167~177. Westview Press, Boulder. 2001.
- _____. 1992b. "And Lettuce is Nonanimal: Toward a Positive Economics of Voluntary Action." In J. Steven Ott. (ed.). *The Nature of the Nonprofit Sector*. 197~204. Westview Press, Boulder. 2001.
- Lowi. Theodore J. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice." *Public Administration Review* 32(4).
- Morris, Susannah. 2000. "Defining the Nonprofit Sector: Some Lessons for History London School of Economics, Center for Civil Society." Civil Society Working Paper 3.
- Peters, B. Guy. 1998. "With a Little Help from Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments." In Pierre, Jon(ed.). *Partnership in Urban Governance: European and American Experiences*. 11~33. New York: Palgrave.
- Pierre, Jon(ed.). 1998. *Partnership in Urban Governance: European and American Experiences*. New York: Palgrave.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*. 3rd ed. Berkeley, University of California Press.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern State*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier. 1997. *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Seidel, Judith R. 1991. "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations." *Public Administration Review* 51(6): 543~553.
- Smith, David Horton. 1988. "The Impact of the Nonprofit Voluntary Sector on Society." In T. D. Connors. (ed.). *The Nonprofit Organization Handbook*. 2nd ed. 2.1~2.12. McGraw-Hill Book Company: New York.
- Teisman, Greet R. and Erik-Hans Klijn. 2002. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?" *Public Administration Review* 62(2): 197~205.
- Weisbrod, Burton. 1974. "Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy." In E. D. Phelps. (ed.). *Altruism, Morality, and Economic Theory*. New York: Russell Sage.
- _____. 1977. *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington: D. C. Heath & Co.

- Young, Dennis R. 1999. "Complementary, Supplementary, or Adversarial: A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United States." In Boris, Elizabeth T. and C. Eugene Steuerle. (eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*. 31~67. Washington, D.C. The Urban Institute Press, 1999.

4. A Study for Promoting Quality Management Program in Local Government

Park, Se-Jeong

This study is about the quality management of local government in Korea. By employing the survey method, it describes local government experiences with quality management. For the last 4~5 years, quite a few local governments have introduced quality management programs, including Total Quality Management and ISO certification. Unfortunately, few studies attempted to analyze these experiences about quality management programs. This study fills the research gap. For the end, it examines why and how quality management programs are introduced and how to evaluate the results of quality management programs in local governments. This study focuses in particular on two local governments.

5. Political Economy of Government-NGO Partnerships

Kim, Tae Young

This article reexamines the relationship between government and NGOs, particularly the partnership between them. Existing literature on the relationships between government and NGOs often ends up by arguing normatively that a partnership should be sought. If such partnership is normatively good, we would expect that such relationship would be observed almost everywhere. But,

the reality is not the case; While we observe many of such relationships in some areas, we can see few cases in other areas. Why? This paper answers that it is so because the basic characteristics of government-NGO partnership are calculative. In other words, both potential participants, government and NGOs will enter into a partnership relation only if both parties expect that benefits would exceed costs from the partnership respectively. Based on this calculative characteristics of partnership, this paper identifies three factors that would affect the formation of the partnership between government and NGOs; characteristics of partnership areas, perception and attitude of partners, and resources that each partner brings into the partnership. The paper concludes with some implications of a calculative partnership between government and NGOs.

6. Internal Conditions for the Democratization of Local Politics and the Responsibility of Local Administration

Seung-Bum Choi

The purpose of the article is to analyze why there are so many problems in local societies in terms of democratization of local politics and responsibility of local administration and to suggest internal conditions for solving the problems. The concentration of regulation power to the central government induces disincentives to business investment and unplanned developments in local areas. Unbalanced mayoral power in personnel and budget management