

비영리민간단체의 지방정부의 정책에 대한 영향력 결정요인: 정책만족도와 정부신뢰도의 조절효과를 중심으로

박관규*

김영대**

민선지방자치 이후 지방정부의 정책과정에 참여하는 행위자의 다양성이 증가하면서 공익 추구를 목적으로 하는 비영리민간단체의 정책영향력과 그 결정요인에 대한 관심 역시 증대되고 있다. 그럼에도 불구하고 관련 실증연구는 상당히 미흡하다. 이에 본 연구는 설문조사를 통해 비영리민간단체가 실제로 새로운 정책의 실시 또는 정책도입의 저지와 같은 정책변화를 이끌어낸 경험이 있는가의 여부로 정책영향력을 측정하고, 그것을 결정하는 요인들을 실증적으로 분석한다. 정책영향력 결정요인은 선행연구를 토대로 구조요인, 관계요인 및 인식요인으로 범주화하고, 각 요인과 정책영향력의 관계에 대한 연구가설을 도출하고 검증한다. 특히 기존 연구가 부족한 인식요인에 초점을 두고 주요 변수로서 정책만족도와 정부신뢰도의 영향을 검증한다.

지방정부의 정책변화에 공통적으로 유의미한 영향을 미치는 요인은 관계요인인 지방 고위관료와의 접촉 정도와 인식요인인 정책만족도이다. 구조요인 중에서는 단체 구성원 간 정보의 공유 정도가 정책도입의 저지에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 지방정부에 대한 신뢰도는 정책도입 저지에 있어 비영리민간단체의 정책만족도가 미치는 영향력을 강화시키는 조절효과가 있음을 확인하였다.

이러한 분석결과는 비영리단체의 입장에서 볼 때 지방정부의 정책변화를 성공적으로 이끌어내기 위해서는 구성원 간 정보 공유의 활성화 및 지방 고위관료와의 접촉이 중요하다는 사실을 시사한다. 또한 지방정부 입장에서 보면 새로운 정책의 성공적 도입을 위해서는 비영리민간단체가 인식하는 지방정부 정책에 대한 만족도와 신뢰도를 제고하기 위한 노력이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

주제어: 비영리민간단체, 정책영향력, 정책변화, 정책만족, 정부신뢰, 조절효과

* 주저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 과학기술정책, 공공부문 성과, 거버넌스 등이다 (kwan417@hotmail.com).

** 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 사회 네트워크 분석, 위험 정책, 시민사회 등이다(youngdai94@naver.com).

I. 서론

1990년대 이후 본격적으로 진행된 한국 사회의 정치적 민주화와 다원화는 비영리민간단체를 포함한 다양한 시민사회단체의 양적·질적 성장에 기인한 바 크다. 특히, 비영리민간단체 혹은 비정부조직은 다양한 사회문제 영역에서 특정 이슈를 중심으로 전문화된 압력단체(single-issue pressure groups)로 성장하면서(유재원, 2004; 황덕순, 2009), 이들이 정책과정 전반에 행사하는 영향력 또한 과거에 비해 증가했다는 견해가 지배적이다(김선미, 2003a; 박상필, 1999; 유재원, 2004; 이정희, 2000). 이러한 경향은 행정부나 의회 등 핵심적인 공식 참여자들이 정책과정을 주도함으로써 발생하는 문제점을 보완할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 즉 정책과정에서 시민사회단체의 영향력 행사가 중요한 이유는 이들이 시민의 다양한 신념과 이해관계를 담아 전달하는 한편 정부와 국회의 자기중심적 정책 활동을 견제하는 강력한 수단이기 때문이다. 또한 강력한 로비력을 지닌 특수 이익집단의 정책 활동을 견제하며 정책과정 전반에 걸쳐 ‘시민적 균형(civic balance)’을 유지하게 하는 역할을 하기 때문이다(Andrew S, McFarland, 1976; 김병준, 1998; 김영대, 2012).

특히 1995년 민선지방자치가 본격화되면서 중앙정부 차원의 정책과정뿐만 아니라 각 지방정부의 정책과정에서도 시민사회단체들이 수행하는 역할과 영향력의 중요성이 점점 강조되고 있다.¹⁾ 그 이유는 지방자치와 시민사회단체가 이념적으로 친화성이 강할 뿐만 아니라 국가와 시민사회 간의 결합이 지방자치 차원에서 구체적으로 실천되면 공공의 가치와 규범을 생산하면서 시너지 효과를 극대화할 수 있기 때문이다(박상필, 2000). 특히 지역에 기반을 둔 시민사회단체는 지역정체성, 지역경제, 지역문화에 편입되어 지역 주민의 미시적 권리를 확보하고 삶의 질을 증대할 수 있다(소재진·김병진·강제상, 2001)는 점에서 그 역할이 더욱 강조되고 있다. 이처럼 시민사회단체가 정책과정의 중요한 행위자로 부각

1) 전국 광역자치단체에 등록된 비영리민간단체의 수는 2007년도 12월 6,451개에서 2014년도 12월 현재 10,758개로 증가하였다(행정자치부 홈페이지).

되면서 관련 연구도 점차 증가하고 있다. 하지만 기존 연구들을 보면 비교적 다수의 시민사회단체를 대상으로 설문조사 등에 의해 획득한 데이터를 활용하여 정책영향력과 그 결정 요인을 실증적으로 규명한 연구들(김태룡, 2002b; 정원동, 2004; 김영대, 2012)이 일부 존재하지만 대다수 연구들은 환경 등 특정 정책 영역이나 특정 정책 사례에 국한해서 특정 시민사회단체의 정책영향력 및 그 결정 요인을 해석하는 사례연구 방식을 취하고 있으며 연구 대상 역시 중앙정부 차원의 정책에 편중되어 있다.²⁾ 예를 들어 시민사회단체가 엘리트 집단 및 기득권 세력 중심의 정책과정에 도전하여 정책과정에 영향을 미친 대표적 사례로서 동강댐 건설 반대운동, 소액주주운동, 낙천·낙선운동 등을 분석하고 있다³⁾(염재호, 2002; 홍성만, 2002). 물론 이러한 사례연구들은 특정 시민사회단체들이 특정 정책에 대해 어떤 절차와 방식으로 영향력을 행사하며 그것을 가능하게 한 요인이 무엇인지를 비교적 다차원적이고 심층적인 시각에서 해석할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 하지만 특정 사례에 대한 연구만으로는 다양한 시민사회단체들 간에 나타나는 정책영향력의 차이와 그 결정 요인을 보편적으로 설명하기에는 상당한 한계를 가질 수밖에 없다. 이처럼 실증연구가 부족한 것은 시간과 비용의 제약으로 인해 다양한 시민사회단체들의 정책영향력을 분석하는데 필요한 데이터를 충분히 확보하기 어렵다는 점(김영대, 2012), 그리고 정책영향력의 차이에 영향을 미치는 변수들이 매우 다양하기 때문에 변수들 간 관계를 분석하고 정리하는 일이 쉽지 않다는 점(김병준, 1998; 김선미, 2003a)을 주요 원인으로 추정할 수 있다.

2) 행정학에서 넓은 의미의 시민사회에 대한 연구 흐름은 (뉴)거버넌스, 사회적 자본 그리고 행정 및 정책과정에서의 시민(단체)참여로 구분할 수 있는데 서구 세계는 물론 한국의 정책과 행정의 연구에 있어 정책과정에 참여하는 시민사회단체의 양태나 변화에 대한 이론적 연구는 불충분하여 대부분의 연구들이 정부-시민사회의 관계를 유형화하거나 일부 대규모 단체를 대상으로 하는 사례연구에 머물고 있다(김선혁, 2009).

3) 환경운동연합은 건설교통부와 수자원공사 등 관료집단이 추진하던 동강댐 건설의 취소를 이끌어 냈으며, 참여연대는 재벌기업을 상대로 소액주주운동을 펼치고, 총선연대는 정치권을 상대로 정치인의 낙천과 낙선운동을 펼쳐 시민사회의 영향력을 보이고 정치적·정책적 목적을 달성하였다(염재호, 2002; 홍성만, 2002).

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 ‘비영리민간단체들이 지방정부의 정책 과정에 미치는 영향력(정책영향력)의 차이와 이를 결정짓는 요인이 무엇인가’라는 연구 질문을 제기하고 설문 조사를 통해 비영리민간단체들로부터 수집한 데이터를 활용하여 실증 분석을 시도한다. 이처럼 지방정부의 정책에 비영리민간단체들이 미치는 영향력의 차이를 발생시키는 주요 변인들을 규명하는 작업은 향후 비영리민간단체들이 지방 정책과정의 핵심적 참여자로서 보다 효과적인 역할을 수행하기에 필요한 조건이 무엇이며 이를 위해 어떠한 개선 방안이 필요한가를 논의하는 데 필요한 실증적 지식을 제공할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 비영리민간단체와 정책영향력: 개념과 측정

1) 비영리민간단체의 개념과 특성

시민사회단체의 정책영향력에 관한 선행 연구를 살펴보면 연구자마다 사용하는 용어가 조금씩 다르고 이에 따라 구체적인 연구대상과 범위에도 차이가 나타난다.⁴⁾ 대표적 연구를 보면 시민사회(이정호, 2011), 사회단체(김영대, 2012), 비정부조직(NGO)(라수정, 2000; 김영호, 2002; 김태룡, 2002a; 2002b; 문공남, 2002; 선봉규, 2002; 안병철, 2002; 김선미, 2003a; 2003b; 정원동, 2004; 김장중, 2005; 김태은, 2006; 김창오·이영환, 2011), 시민단체(권혜수, 1999; 김병준, 1999; 한미정, 2009), 공익적 시민단체(김병준, 1998), 공익단체(황인규, 1999; 박상신,

4) 이러한 용어의 다양성은 시민사회 관련 연구에서 보편적으로 발견되는데 대표적으로 김준기(2006)는 비영리조직과 유사한 개념으로 (범률에 의한) 비영리민간단체, 비영리법인, 공익법인, 시민단체, 시민사회단체, 시민운동단체, 관변단체를 제시했고, 박상필(2001)은 시민사회 내에 있는 모든 단체를 지칭하는 용어로 비영리단체(NPO)를 사용하고 있다.

2000) 등 다양한 용어를 사용하고 있다. 연구의 범위도 개별 정책 사례와 관련된 단체, 특정 정책 영역이나 지역과 관련된 단체, 비교적 포괄적 범위의 사회단체를 대상으로 한 연구 등 다양하다. 그러나 용어의 다양성에도 불구하고 김영대(2012)⁵⁾의 연구를 제외한 대부분의 연구들은 대체로 비정부적, 비정파적, 비영리적 결사체로서 공익추구를 목적으로 하는 단체들을 연구 대상으로 설정하고 있다는 점에서 공통점을 가진다.

본 연구에서는 기본적으로 Salamon(1999)이 제시한 비영리조직의 개념에 기초하되 객관적 실증 조사를 위해서는 연구대상과 범위를 보다 명확하게 한정할 필요가 있다고 보아 ‘비영리민간단체지원법’에서 사용하고 있는 ‘비영리민간단체’라는 용어를 사용하고자 한다. 이 용어는 Salamon(1999)이 정의한 비영리조직의 6가지 특징, 즉 ① 조직체(Organization), ② 민간부문(Private), ③ 이익무분배(Non-profit distributing), ④ 자치성(Self-governing), ⑤ 자발성(Voluntary), ⑥ 공익성(Public Sector)을 가진 단체를 대체로 포괄하고 있다. 하지만 ‘비영리민간단체지원법’의 경우 특히 조직성, 공익성, 이익무분배의 특성을 강조하고 있으며, 학술 또는 전문직 연합회, 협동조합, 사교클럽이나 노동조합, 종교단체, 정치적 결사조직 등은 포함되지 않는다. 따라서 본 연구에서 사용하는 비영리민간단체의 개념은 Salamon(1999)의 비영리조직보다 협의의 개념으로 이해할 수 있다(조홍식 외, 2011). 이와 같이 비영리민간단체를 정의하는 것은 법률이 정한 요건에 따라 중앙부처 및 광역자치단체에 공식적으로 등록된 비영리민간단체만을 실증 분석 대상에 포함함으로써 연구범위의 명확한 설정이 용이하다는 장점을 가진다.

2) 비영리민간단체의 정책영향력

‘영향력(influence)’이란 개념은 매우 다양한 의미로 사용되고 있어서 한마디로 정의하기는 쉽지 않다. 하지만 일반적으로 ‘영향력은 자신이 의도하는 방향으로

5) 김영대(2012)는 정병걸·성지은(2002), 하민철(2002), 홍성만(2002)의 연구를 토대로 연구대상을 공익적 목적의 단체들에만 국한하지 않고 ‘정부기구 및 영리조직을 제외한 시민사회 내에 존재하는 일체의 자발적 결사체’를 사회단체라는 개념으로 정의한 후 정책영향력의 차이를 결정짓는 요인을 분석하고 있다.

다른 사람의 행동을 결정하도록 하는 능력'을 의미한다(김장중, 2005). 기존 연구들은 대부분 이러한 정의를 정책과정과 결합하여 '정치참여자들이 정부의 정책 과정에 그들의 주장을 관철시켜 선호하는 결과를 얻어내어 정책이 변화된 정도,' 즉 정치 참여자들이 정책과정에 참여하지 않았을 때의 정책과 정책과정에 참여했을 때의 정책에서 나타나는 차이 혹은 정책의 변화를 정책영향력으로 정의하고 있다(김선미, 2003b; 김장중, 2005; 김태한, 2009; 김영대, 2012; 김종해, 2015).⁶⁾ 이 개념을 활용하면 본 연구에서 논의하는 비영리민간단체의 정책영향력은 '비영리민간단체들이 정책과정에서 그들의 주장을 관철시켜 선호하는 결과를 얻어내 정책이 변화된 정도'로 정의할 수 있다.

하지만 정책영향력의 개념을 이와 같이 정의하더라도 측정 가능한 수준의 조작적 정의로 치환하는 일은 간단하지 않다. 왜냐하면 정책 참여자들의 영향력에 의한 정책의 변화는 새로운 정책의 도입, 새로운 정책 도입의 저지, 기존 정책의 폐지, 기존 정책의 수정이나 변경, 정책 시행 시기의 완급 변화, 정책집행의 강도 변화 등(김장중, 2005)에 이르기까지 다양한 형태로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 관련 실증연구들도 정책영향력에 대한 조작적 정의나 측정 지표 등에 있어 상당한 차이를 보인다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 연구들은 공통적으로 비정부

6) 김태룡(2002a)은 권력과 영향력이란 본질적으로 상대방이 수용하게 하는 능력이라는 관점에서 양자를 동일하게 간주하고 있다. 하지만 권력(power)과 영향력(influence)은 구분되어야 한다. 권력이란 상대방을 외적으로 강제하는 힘(force)으로 정의할 수 있으며, 영향력은 상대방의 생각이나 느낌과 같은 내적 요소를 움직임으로써 발휘하는 힘을 의미한다. 따라서 정책영향력은 정책담당자의 이성적·심리적 변화를 유도하여 정책의 변화를 얻어내는 힘이나 정도를 의미한다.

7) 김태룡(2002a)은 한국 NGO들이 정부에 대해 미친 영향력인 종속변인을 정부의 행위결정력(절차적 영향, 실질적 영향)의 정도로 정의하고, 절차적 영향은 ① 제안의 수용도, ② 결정에 대한 수용도, 실질적 영향은 ① 순응의 정도, ② 평가에 대한 수용도, ③ 권위의 존중도를 측정 지표로 하여 NGO 상근 근무자들이 스스로 평가하게 하는 설문 방식을 사용하였다. 김태룡(2002b)은 NGO의 정책영향력을 정책과정과 정책 산출로 구분한 후 역시 설문을 통해 그 영향 정도를 측정하였다. 김장중(2005)은 교육 NGO의 정책영향력을 총체적 평가, 조직의 내적 역량, 운동 역량, 여론의 지지와 언론의 보도로 범주화하고 각 범주별로 다양한 구성요소를 설정하고 설문을 통해 측정하였다. 김영대(2012)는 설문을 통해 사회단체들이 주관적으로 인식하는 스스로의 정책영향력을 직접 평가하게 하는 방식을 취하고 있다.

조직(NGO), 관료집단 및 전문가 등에 대한 설문을 통해 단체들의 영향력을 주관적으로 평가하게 하는 방법을 사용하고 있다(김영대, 2012).

그런데 본 연구는 대다수 연구들과 마찬가지로 비영리민간단체에 대한 설문을 통해 정책영향력을 측정하는 방식이라는 점은 동일하지만 단체들이 실제 정책변화를 성공시킨 경험 유무를 측정함으로써 영향력에 대한 주관적 평가보다는 가능한 한 객관적 사실에 기초하여 정책영향력을 평가할 수 있도록 한다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 가진다. 또한 본 연구는 김장중(2005)의 연구에서 개념적으로 논의한 정책변화의 유형을 부분적으로 분석 모형에 반영하고자 한다. 그 이유는 김영대(2012) 등의 연구와 같이 정책 변화의 유형을 고려하지 않고 정책영향력을 포괄적으로 측정할 경우 한 유형(정책 실시의 영향)에서는 결정요인으로 작용하는 변인이 다른 유형(정책 저지에의 영향)에서는 영향을 미치지 않거나 공통적으로 영향을 미치는 변인일지라도 그 상대적 영향력의 크기에 차이가 있을 개연성을 포착할 수 없기 때문이다. 다만 김장중(2005)의 연구에서 논의한 정책변화의 다양한 양상들을 분석 모형에 모두 포함하지는 않는다. 왜냐하면 개념적 수준에서는 이러한 유형 구분이 가능할 지라도 현실의 정책에서 그 변화 유형을 뚜렷하게 구분하기는 쉽지 않기 때문에 정책변화의 유형을 지나치게 세분화하여 측정할 경우 오히려 설문 대상자들의 혼동과 이에 따른 편의(bias)가 발생할 가능성이 크다. 이런 맥락에서 정책 변화의 유형을 정책 실시와 정책의 변경 및 수정으로 구분한 정병걸·성지은(2002)의 연구를 참조할 수 있지만 이 경우에도 정책의 변경 및 수정의 내용과 범위가 상당히 큰 경우 새로운 정책의 실시와 명확하게 구분하기 어려울 수 있다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 비교적 뚜렷하게 구분할 수 있는 정책변화의 유형으로 정책 실시의 영향과 저지에의 영향만을 정책영향력 측정의 지표로 활용하고자 한다.

2. 정책영향력 결정요인: 선행연구 검토와 연구가설

1) 선행연구 검토 및 한계

비영리민간단체 등 시민사회단체의 정책영향력과 그 결정요인을 분석하고 있는 대부분의 선행연구들은 사례연구 방법을 활용하고 있다. 한편 통계분석을 활용하는 연구들은 종속변수인 정책영향력을 다양하게 정의하고 여러 가지 지표를 활용하여 측정하고 있다. 또한 정책영향력을 결정하는 요인도 연구자에 따라 다양하게 제시되고 있다. 먼저 실증연구를 중심으로 정책영향력 결정요인과 분석결과를 살펴본 뒤 추가적으로 사례연구방법을 적용한 선행연구를 개괄적으로 검토하고자 한다.

김태룡(2002b)은 경실련을 포함한 6개 시민단체와 강원도 18개 시·군의 공무원 집단에 대한 설문을 통해 지방정부의 환경정책 결정과정에서 나타나는 NGO들 간 영향력의 차이와 그 결정요인을 분석하였다. 이 연구는 정책영향력의 결정요인을 조직 내부 요인(개인적 요인, 조직적 요인, 전략적 요인)과 외부요인(사회적 구조요인, 정치적 구조요인, 경제적 구조요인)으로 구분하였고, 그 중에서 전략적 요인과 경제적 구조요인이 상대적으로 중요하다는 사실을 규명하였다. 정원동(2004)은 교육 관련 NGO의 정책영향력 결정요인을 크게 내적 요인과 외적 자원으로 구분하면서 전자에는 리더십(리더의 전문성과 통솔력), 물적 자원(재정자립도), 회원응집력(회원의 참여도), 후자에는 정부의 정서적 동질감, 정부의 재정지원, 정부와의 인력교류를 지표로 제시했다. 그는 리더십과 재정자립도는 정책영향력과 정(+)의 관계를 보인 반면, 정부와의 정서적 동질감과 회원참여도는 부(-)의 관계를 나타냈으며 그 외 요인들은 통계적으로 유의미한 관계가 없음을 밝혔다. 사회단체를 대상으로 한 김영대(2012)의 연구는 구조 요인(조직규모, 조직응집력), 수단 요인(직접적 수단, 간접적 수단), 관계 요인(정부 협력, 타 단체 협력, 언론 협력), 통로 요인(제도 참여, 관료 접촉)을 영향력 변인으로 제시하였고, 그 중에서 지방정부 고위 관료와의 접촉 및 직접적 수단 요인이 상대적으로 중요한 영향력 변인이라고 설명하였다.

한편 특정 사례를 대상으로 한 연구에서도 비교적 다양한 정책영향력 변인을 제시하고 있다. 박상신(2000)과 선봉규(2002)의 연구는 세부 측정 지표에서는 다소 차이가 있으나 정책영향력 결정요인을 크게 구조적 요인과 관계적 요인, 전략적 요인으로 구분하였다. 또한 김영호(2002)는 인적·조직적 자원 요인과 정치적 기회구조 요인을 정책영향력 행사의 성공조건으로 제시했고, 이와 유사하게 김선미(2003a)는 조직적 요인과 정치적 기회요인으로 결정요인을 구분하였다. 그 외에도 문공남(2002)은 정책의 성격, 조직적 자원, 무형적 자원, 활동 전략적 측면의 자원, 정치·사회적 상황을, 안병철(2002)은 상황변수와 전략변수를, 정여진(2005)은 조직적 요인, 수단적 요인, 환경적 요인을 각각 정책영향력의 결정요인으로 제시했다.

이처럼 연구에 따라 시민사회단체의 정책영향력을 결정짓는 변인과 구체적인 측정 지표에 차이가 있지만 넓은 의미에서 조직 내적 요인과 외적 요인을 함께 고려하면서 두 가지 요인의 상이한 결합에 따라 단체들의 정책영향력에 차이가 발생하는 것으로 본다는 점에서는 공통적이다(김창오·이영환, 2011). 즉 대체로 조직 내적 요인에는 다원주의적 이익집단이론과 자원동원이론, 조직 관리론 등에서 강조하는 조직의 인적·물적 자원, 전략(활동 수단), 운동역량, 조직특성 등이 포함되고, 외적 요인에는 정치과정적 사회운동론이나 조직 환경론 등에서 제시되는 정치적 기회구조, 환경적 맥락 등이 포함된다(김영대, 2012).

그러나 기존 연구들은 첫째, 실증연구보다는 사례연구에 편중되어 있어 시민사회단체에 일반화시킬 수 있는 정책영향력과 그 결정요인을 규명하기 어렵다는 점, 둘째, 부분적으로 정부와의 관계 등을 영향 요인으로 고려한 연구들이 있으나 대부분 협력형, 갈등형, 의존형, 자율형 등 관계의 유형에만 주목했을 뿐 단체들이 정부 정책에 대해 느끼는 만족도나 정부 신뢰도 등 인식 차원의 요인이 정책영향력에 미치는 영향에 대해서는 고려하지 못한 점 등을 한계로 들 수 있다.

비영리민간단체가 지니고 있는 정부 및 정책에 대한 인식은 비영리민간단체의 활동과 선택을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 정부의 정책이나 서비스에 대한 비영리단체 및 시민 등 정책대상자들이 인식하는 주관적 판단은 정책에 대한 만족 또는 불만족 수준으로 나타나며, 이러한 인식은 비영리민간단체의 정책

에 대한 투입행위 등을 결정하는 요인이 된다(Ryzin et al., 2004; Gronlund and Setala, 2007). 그런데 기존 연구에서 정치체제, 정책 및 정부 서비스에 대한 만족도는 종속변수 또는 독립변수로 활용되어 왔다. 예를 들어 Roch and Poister(2006)는 정책만족도를 결정하는 요인으로 지방정부의 서비스 성과에 대한 시민들의 인지된 판단이나 기대를 제시하고 있으며, 또 다른 연구들은 시민의 정책만족 수준이 정치적 지지, 정치참여, 정부신뢰, 정치활동 등을 결정하는 요인임을 강조하고 있다(Levi and Stoker, 2000; Ryzin et al., 2004; Norris, 2006; Curini et al., 2012; 임도빈 외, 2014). 따라서 본 연구는 선행연구에서 공통적으로 제시한 주요 변인과 함께 특히 정책 만족도, 정부 신뢰도 등 정부와의 관계에 있어 비영리민간단체들이 지니는 인식적 요인에 초점을 두어 가설과 모형을 설정하고 이를 통계적으로 검증하고자 한다.

2) 연구가설

본 연구에서는 선행연구 결과를 토대로 조직의 내적 자원 및 조직 특성에 관한 주요 변수를 구조요인, 외부 접촉과 관련된 주요 변수를 관계요인으로 범주화한다. 그리고 선행연구에서 거의 고려하지 않고 있는 인식 차원의 변수를 별도의 인식요인으로 범주화한다. 각 요인과 비영리민간단체의 정책영향력 관계에 대한 연구가설을 다음과 같이 제시하고자 한다.⁸⁾

(1) 구조 요인

대다수 선행연구들은 다원주의적 이익집단이론(pluralist theory of interest groups)이나 자원동원이론(resource mobilization)을 토대로 인적 자원과 물질 자

8) 주로 특정 사례 혹은 특정 단체의 정책영향력을 분석한 다수의 선행연구들에서는 외적 요인 혹은 환경적 요인으로 정치 기회구조, 정치적·경제적·사회적 상황 등을 변수로 고려하고 있지만 이는 시간에 따른 단체들의 영향력 변화를 설명하거나 상이한 상황에 놓인 단체들의 영향력을 비교하는 경우에 의미를 가지는 요인이다. 그런데 본 연구는 특정한 조사 시점에서 비영리민간단체들의 영향력을 측정할 단면적 조사 자료를 활용하기 때문에 이러한 요인은 분석에서 제외한다(김영대, 2012 참조).

원(박상신, 2000; 선봉규, 2002; 문공남, 2002; 김영호, 2002; 정여진, 2005; 김영대, 2012) 등 단체가 보유한 조직 자원의 규모를 정책영향력의 주요 결정요인으로 간주하고 있다. 즉 단체가 얼마나 풍부한 조직 자원을 보유하고 있는가에 따라 정책과정에서 행사할 수 있는 영향력의 크기가 달라진다는 것이다. 다만 연구에 따라 조직 자원의 규모를 구체적으로 측정하는 지표에는 다소 차이가 있는데 본 연구는 Kimberly(1976)⁹⁾의 논의에 기초하여 단체의 인력규모와 예산규모를 지표로 활용한다.

또한 선행연구들은 집합적 의사결정에 대한 구성원의 참여도나 구성원 간 정보 공유도 등 조직 특성 차원의 변수도 정책영향력을 결정하는 구조요인으로 강조하고 있다(정원동, 2004; 김영대, 2012). 즉 비영리민간단체가 지방정부의 정책 과정에 효과적으로 영향력을 행사하기 위해서는 단체의 의사를 결정함에 있어 구성원의 참여가 활발하게 이루어질 수 있도록 민주적인 의사결정구조를 갖추어야 하고 이를 통해 결정된 단체의 목적과 방침이 모든 구성원에게 충분히 전달되어야 하며 이를 효과적으로 달성하는데 필요한 정보가 상근직원뿐만 아니라 일반회원에게까지 폭넓게 공유될 수 있는 구조를 갖추어야 한다. 이러한 구조는 회원 혹은 조직의 응집력을 강화시켜 효과적인 정책영향력 행사를 가능하게 하며 특히 평균적으로 인적, 물적 자원이 충분하지 않은 한국 비영리민간단체들에 있어 효과적인 정책영향력 행사를 위한 중요한 요건으로 평가할 수 있다(김영대, 2012; 정원동, 2004). 이상의 논의를 토대로 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 1: 비영리민간단체의 구조요인(인력 및 예산 규모, 회원의 의사결정 참여도, 목적·방침의 전달정도 및 직원·회원 간 정보공유도)이 증가할수록 비영리민간단체의 정책영향력은 증가할 것이다.

9) Kimberly(1976)에 의하면 조직의 규모는 물리적인 수용 능력, 조직의 투입과 산출의 비교, 가용한 물적 자원, 인적 자원으로 구성된다고 한다. 이 중 물적 자원과 인적 자원이 조직의 규모를 측정하기 위한 변수로 널리 사용되며 예산 규모(자금력)와 구성원의 수가 각각의 측정지표로 주로 사용된다(김영대, 2012).

(2) 관계요인

비영리민간단체가 외부와 맺는 관계, 그 중에서도 정부 혹은 정부 관료와 맺는 관계가 정책영향력을 결정짓는 주요 변수의 하나로 강조되고 있다(박상신, 2000; 선봉규, 2002; 김영대; 2012). 이와 관련하여 최근 정책결정자에 대한 직접적 투입행위로서 공공문제에 대한 영향력 행사를 목적으로 하는 지방 공직자에 대한 주민의 자발적 접촉(citizen-initiated contacts)이 중요한 참여행위로 주목받고 있다. 특히 기존 연구에 의하면 한국의 경우 선출직 지방의원보다 임명직 행정 관료에 대한 주민접촉이 더 활발하게 이루어지는 것으로 조사되고 있다(이승중·유희숙, 2000). 이러한 현상은 주민 개인 단위에서만 나타나는 현상이 아니라 지방 정부의 정책과정에 영향력을 행사하고자 하는 단체의 수준에서도 보편적으로 관찰되고 있는 현상이다. 정병걸·성지은(2002)의 연구에 의하면 한국의 사회단체들은 정책과정의 주요 참여자들 중 행정부를 정책영향력 행사를 위한 가장 효과적인 접촉 대상으로 인식하고 있다. 더 나아가 김영대(2012)는 지방정부의 관료, 특히 고위직 관료와 빈번하게 접촉하는 사회단체일수록 그들의 정책영향력을 강하게 인식하며 이러한 관료접촉 변수가 정책영향력의 정도를 결정짓는 가장 중요한 요인임을 실증연구를 통해 규명하고 있다. 이러한 연구결과를 토대로 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 2: 비영리민간단체와 지방정부 고위관료와의 접촉이 증가할수록 비영리민간단체의 정책영향력은 증가할 것이다.

(3) 인식요인

정책만족도는 정부의 정책산출에 대한 정책대상자, 즉 시민이나 비영리민간단체 등의 평가에 근거한다. 이러한 맥락에서 정책만족도는 정책을 산출하는 정부에 대하여 정책대상자들이 투입행위나 요구를 통해 정책의 변화를 도모하는 근거가 될 수 있다. 특히 조직화된 비영리민간단체가 지방정부의 정책에 대하여 만족하는 수준이 낮은 경우 정책의 변화를 적극적으로 요구하거나 정책변화를 유도하기 위한 다양한 활동수단을 활용할 가능성이 높아진다. 예를 들어 지방정

부의 행정서비스에 대한 불만이 높아질수록 지역주민은 다른 지역으로 이주하는 선택을 하거나 행정서비스의 질을 향상시키도록 요구한다(Ryzin et al., 2004). 그리고 시민의 지방정부에 대한 만족수준에 따라 그들이 선택하는 행동은 달라질 수 있다(Lyons et al., 1992).¹⁰⁾ 특히 관심분야와 관련된 정책 영역에서 인식하는 비영리민간단체의 만족수준은 비영리민간단체의 정책영향력 행사를 적극적으로 추동하는 요인이 될 수 있다. 즉 비영리민간단체의 정책만족도가 낮을수록 정책의 변화를 위한 노력이나 활동을 적극적으로 수행하게 되어 정책영향력이 증가한다고 말할 수 있다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 제시한다.

가설 3: (관심분야와 관련된) 지방정부의 정책에 대해 비영리민간단체의 만족도가 낮을수록 비영리민간단체의 정책영향력은 증가할 것이다.

시민이나 비영리민간단체가 정부나 정책에 대해 가지는 또 다른 주관적 인식으로 정부신뢰를 들 수 있다. 정부신뢰는 수많은 정책, 정치체제 및 정부관련 연구에서 중요한 변수로 다루어져 왔다. 다만 대부분의 연구들은 정부신뢰의 원인이나 요인을 설명하는데 초점을 두고 있다(박종민, 1991; 박종민·김왕식, 2006; 장용진, 2013; 손호중·채원호, 2005; Gronlund and Setala, 2007; Hetherington and Rudolph, 2008; Kim, 2010; Hetherington and Husser, 2012). 한편 일부 연구들은 정부신뢰가 정치참여, 정부만족 및 거주지 선택 등과 관련되어 주요한 독립변수가 된다고 주장하고 있으며, 몇몇 연구들은 지방정부의 서비스에 대한 만족수준과 정부신뢰 사이에 인과적 관계가 존재한다고 주장하고 있다(Ryzin et al., 2004; 이혜인·홍준형, 2013). 이와 같이 정부신뢰가 정책영향력에 미치는 영향에 대한 기존 연구는 매우 부족한 상태이지만, 정부에 대한 신뢰수준이 시민이나 비영리민간단체의 활동 및 행동에 영향을 미칠 수 있다는 논거는 충분하다.

10) Lyons, Lowery and DeHoog(1992)는 Hirschman(1970)의 모형을 원용하여 지방정부 정책에 대한 불만족 수준에 따라 시민들의 대응이 퇴장(exit), 발언(voice), 충성(loyalty) 및 무시(neglect) 형태로 나타날 수 있음을 지적하고 있다. 특히 발언(voice) 행태는 정책만족도가 낮은 경우에 비영리민간단체가 적극적으로 생산적인 정책변화를 추구하는 유형으로 볼 수 있다.

정부신뢰는 시민이나 비영리민간단체 등이 정부의 활동에 대하여 취하는 기대 또는 정부에 대한 규범적 기대(Gronlund and Setala, 2007; 손호중·채원호, 2005)를 의미한다. 이런 맥락에서 정부신뢰는 정책만족보다는 상대적으로 더 추상적이고 포괄적인 의미를 지닌다. 즉 비영리민간단체의 정부 전체에 대한 포괄적 인식은 정부신뢰로 측정할 수 있지만, 비교적 추상성이 높기 때문에 그것이 정책영향력과 직접적 인과관계를 지니는 것으로 보기는 어렵다. 특히 정부신뢰가 정치참여 또는 시민참여에 미치는 영향에 대한 기존 연구의 결과도 매우 다르게 나타나고 있다는 사실도 정부신뢰와 정책영향력 사이에 분명한 인과관계가 존재할 것이라는 추론을 어렵게 만든다.¹¹⁾ 따라서 비영리민간단체가 인식하는 정부신뢰 수준은 정부의 정책 산출에 대한 주관적 인식으로서 구체적인 반응, 즉 정책과정에 영향력을 행사할 개연성이 높은 정책만족도와는 달리 정책영향력을 결정하는 직접적 요인이기 보다는 정책만족도의 영향을 조절하는 역할을 할 것으로 추론하는 것이 더 타당하다. 달리 말해 비영리민간단체가 정부에 대해 가지는 규범적 기대감을 충족하지 못하는 경우에 그들은 직접적으로 정책의 변화를 추동하기 보다는 다른 요인, 특히 정책만족도의 효과를 조절하는 역할을 할 것이라는 가설이 타당하다는 것이다.

가설 4: 지방정부에 대한 비영리민간단체의 신뢰도는 지방정부의 정책에 대한 단체의 만족도가 비영리민간단체의 정책영향력에 미치는 효과를 조절할 것이다.

위와 같이 비영리민간단체가 지방정부의 정책에 행사하는 영향력을 결정하는 요인을 경험적으로 검증하기 위한 연구의 틀은 아래 <그림 1>과 같이 제시할 수 있다.

11) 정부신뢰가 시민참여 및 정치참여에 미치는 영향에 관한 기존 연구들은 인과적 관계를 명확히 제시하지 못하고 있다. 일부 연구는 정부신뢰와 정치참여는 정(+)의 관계에 있음을 밝히고 있지만, 다른 연구들은 두 변수 사이에 부(-)의 인과관계가 있음을 밝히거나 아무런 통계적 의미가 없음을 밝히고 있다(임도빈 외, 2014; 이혜인·홍준형, 2013; 김대욱 외, 2008; Gronlund and Setala, 2007).

<그림 1> 분석틀



Ⅲ. 분석 자료와 방법

1. 분석 자료

본 연구에서 실증 분석에 사용되는 데이터는 ‘비영리민간단체(NPO)의 역할과 기능에 대한 연구조사: 한국, 미국, 일본, 독일 4개국 국제공동연구’ 중 한국의 비영리민간단체에 대한 설문 결과이다.¹²⁾ 설문조사는 2007년 12월에서 2008년 9월 사이에 고려대학교 정부학연구소가 당시 중앙정부부처와 광역자치단체에

12) 설문조사는 일본, 미국, 독일 및 한국의 비교연구를 위해 계획되었으며, 각 국가에서 동일한 설문문항을 가지고 진행되었다. 다만, 본 연구에서는 우리나라 비영리민간단체를 대상으로 실시된 서베이 결과를 활용한다.

등록된 비영리민간단체를 대상으로 우편을 통하여 이루어졌다. 설문 대상은 2007년 12월 당시 행정안전부와 광역자치단체에 등록된 비영리민간단체에 한정하였으며, 비영리민간단체 리스트는 당시 행정안전부에서 관리하는 것을 활용하였다. 우편설문을 통해 최종적으로 확보한 425개 비영리민간단체의 유효한 응답을 분석에 활용한다.

2. 측정 및 분석 방법

종속변수인 정책영향력은 더미변수로 측정된다. 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하는데 성공적으로 영향을 미친 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 측정하고, 성공한 경험이 있는 경우는 1, 성공한 경험이 없는 경우는 0으로 측정하였다. 주요 독립변수는 선행연구들이 중요한 변수로 강조한 요인들을 포함하며, 이들은 구조요인과 관계요인으로 구분하였다. 구조요인은 비영리민간단체가 보유한 조직 내부 자원과 조직의 운영 특성을 포함하고 있다. 먼저 인력규모는 비영리민간단체의 상근 및 비상근 임직원의 수로 측정하였으며, 재정규모는 설문 조사가 실시된 직전연도인 2006년도 예산규모를 백만원 단위로 측정하였다. 그리고 일반회원의 의사결정 참여도, 단체의 목적과 방침의 전달 정도 및 직원과 일반회원의 정보공유도 등은 5점 리커트 척도로 측정하였다. 그리고 관계요인과 인식요인으로 각각 범주화한 변수인 지방 고위관료와의 접촉 정도, 정책만족도 및 지방정부 신뢰도도 5점 리커트 척도로 측정하였다.¹³⁾ 다만, 로지스틱 회귀분석을 수행함에 있어 정책만족도에 대한 정부신뢰도의 조절효과를 검증하기 위해 정책만족도와 정부신뢰도는 평균중심화(mean centering)를 실시하였다.¹⁴⁾

13) 관계요인과 인식요인을 측정하기 위한 설문 문항은 다음과 같다.

- 접촉정도: 귀 단체가 행정에 직접적으로 관련된 일을 하는 경우, 자치단체장 등 고위공무원과 얼마나 자주 면회나 전화를 하고 있습니까?
- 정책만족도: 귀 단체가 관심을 가지고 있는 정책분야에 대한 지방자치단체의 정책에 어느 정도 만족하고 있습니까?
- 지방정부 신뢰도: 귀 단체의 권리나 이익, 의견을 주장할 때, 일반적으로 지방자치단체를 어느 정도 신뢰할 수 있다고 생각하십니까?

중앙 정부부처와 광역지방자치단체에 등록하는 비영리민간단체는 정부의 지원을 받을 수 있다. 이러한 정부의 지원여부는 비영리민간단체의 정책활동의 폭과 깊이에 영향을 미칠 수 있고 나아가 정책영향력을 결정하는 요인이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 정부 지원이 정책영향력에 미치는 효과를 통제하기 위하여 비영리민간단체의 설립 시에 정부의 지원을 받았는가를 통제변수로 포함하고, 더미변수로 측정하였다.

가설의 검증을 위해 이분형 로지스틱 회귀분석을 활용한다. 그 이유는 종속변수를 더미변수로 측정하였기 때문이다. 그리고 정책영향력의 성공적 행사 여부는 새로운 정책의 실시에 성공적으로 영향을 미친 경우(모형 I)와 새로운 정책 도입의 저지에 영향(모형 II)을 끼친 경우로 구분하여 분석한다. 특히 지방정부 신뢰도가 정책만족도의 효과를 조절하는 모형을 구성하였기 때문에 이를 측정하기 위해 위계적 회귀분석 방법을 활용한다.

-
- 14) 조절효과를 검증하기 위해서는 회귀모형에 상호작용항을 추가한다. 그런데 독립변수와 조절변수의 측정값을 곱하여 상호작용항을 만드는 경우에 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다. 이 문제를 해소하기 위해 평균중심화를 실시한다. 평균중심화는 각 변수의 측정값(X_m, X_n)에서 평균값($\overline{X_m}, \overline{X_n}$)을 차감하여 새로운 변수(평균중심화된 변수)를 만들고, 그 변수들의 측정값을 곱하여 상호작용항 변수를 만드는 것을 의미한다. 상호작용항 변수를 추가함에 있어 평균중심화의 필요성에 대해서는 논쟁이 있다. 일부 연구는 비율 또는 서열적으로 측정된 변수는 평균중심화를 실시하여 분산팽창도(VIF)를 축소함으로써 다중공선성의 문제를 해소할 수 있다고 주장한다(배병렬, 2011). 한편 다른 학자들은 평균중심화는 다중공선성의 문제를 해결하지 못한다고 비판하거나(Echambadi and Hess, 2007), 다중공선성의 문제를 완화시키기 위해 잔차중심화(residual-centering)를 활용할 것을 제안하기도 한다(Lance, 1988).

<표 1> 변수와 척도

범주 및 변수		척도
종속 변수	새로운 정책 실시에 영향	더미변수 1=성공적 경험 있음; 0=성공적 경험 없음
	새로운 정책도입의 저지에 영향	
구조 요인	예산규모	2006년도 예산(백만원)
	인력규모	상근 및 비상근 직원의 수(명)
	회원 의사결정 참여도	1=전혀 없음; 2=별로 없음; 3=보통; 4=어느 정도 빈번함; 5=매우 빈번함
	목적·방침의 전달 정도	1=매우 낮음; 2=낮음; 3=보통; 4=높음; 5=매우 높음
	직원·회원 간 정보공유도	
관계 요인	지방 고위관료 접촉 정도	1=전혀 없음; 2=별로 없음; 3=보통; 4=어느 정도 빈번함; 5=매우 빈번함
인식 요인	정책만족도	1=매우 낮음; 2=낮음; 3=보통; 4=높음; 5=매우 높음
	지방정부 신뢰도	1=전혀 신뢰할 수 없음; 2=신뢰할 수 없음; 3=보통; 4=신뢰할 수 있음; 5=전적으로 신뢰할 수 있음
통제 변수	설립 시 지방자치단체 지원 여부	더미변수: 1=지원 받음; 0=지원 받지 않음

IV. 분석결과

1. 기술통계분석

우선 전체적인 분석 결과를 이해하기 위한 기술통계분석 결과는 다음과 같다. 한국의 비영리민간단체 중 34.6%가 설립 당시에 지방정부의 지원을 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 이는 한국의 비영리민간단체들이 재정적 자율성이나 독립성이 낮은 편이라는 기존의 연구들과 어느 정도 일치하는 특성을 보여준다(박치성 외, 2011; 좌세준, 2011). 즉, 일반적으로 한국의 비영리민간단체들이 정부의존형 단체로서의 특징을 많이 지닌다는 기존의 연구결과를 뒷받침하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 비영리민간단체는 평균적으로 299백만원의 연간예산을 운용하고 있다.

리커트 5점 척도를 활용하여 측정된 변수들의 평균값은 많은 차이를 보이고 있다. 비영리민간단체의 일반회원들이 단체의 의사결정에 참여하는 정도는 평균 3.34로 보통보다 약간 높은 수준으로 나타났다. 단체의 목적이나 방침이 일반회원에게 전달되는 정도의 평균은 4.16으로 높은 수준이었으며, 단체의 직원과 일반회원 간 교류 정도는 평균 3.60으로 보통보다 높은 수준으로 나타났다. 비영리민간단체의 지방자치단체 고위급 행정담당자와의 접촉 정도는 평균 2.29로 보통보다 낮은 수준으로 나타났다. 그리고 비영리민간단체가 각 관심분야와 관련된 지방정부 정책에 대해 만족하는 정도는 평균 2.78로 보통보다 낮은 수준이었으며, 지방정부에 대한 신뢰도는 평균 3.06의 보통 수준으로 나타났다.

<표 2> 기술통계분석 결과

	최소값	최대값	평균	표준편차	사례 수
예산규모(백만원)	0.3	17,000	299.05	1,268.847	391
인력규모(명)	1	179,295	504.12	8,746.540	401
회원 의사결정 참여도	1	5	3.34	1.055	402
목적·방침의 전달 정도	2	5	4.16	.803	406
직원과 회원의 정보공유도	1	5	3.60	.931	400
지방 고위관료 접촉 정도	1	5	2.29	1.044	272
정책만족도	1	5	2.78	.979	389
지방정부 신뢰도	1	5	3.06	.986	311
설립 시 지방자치단체 지원 여부	0	1	.35	.476	425

2. 비영리민간단체의 정책영향력 결정요인 및 정부신뢰도의 조절효과 분석

비영리민간단체의 정책영향력 결정요인을 검증하기 위해 이분형 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 로지스틱 회귀분석은 종속변수에 따라 크게 2개의 모형으

-
- 15) 한국의 비영리민간단체들이 정부의 지원을 받기 위해서는 중앙 또는 광역(시도) 정부에 등록해야 한다. 시기에 따라 약간의 차이는 존재하지만 비영리민간단체의 70% 이상이 광역정부에 등록하고 있다.

로 구성되며, 각각의 모형은 정책만족도에 대한 정부신뢰도의 조절효과를 확인하기 위해 계층적 모형으로 구성하였다. 이분형 로지스틱 회귀분석 모형의 적합도는 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 새로운 정책 실시 모형(모형 I)의 각 하위모형의 분류 정확도는 65.1%, 64.5% 및 66.9%이며, 모든 하위모형이 유의한 것으로 나타났다. 그리고 지방자치단체의 새로운 정책도입의 저지모형(모형 II)의 각 하위모형의 분류 정확도는 75.3%, 73.5% 및 71.5%이며, 모든 하위모형이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

1) 새로운 정책의 실시 모형(모형 I)의 주효과 분석 결과

비영리민간단체가 지방정부의 새로운 정책의 실시에 영향을 미치는 요인에 대한 분석은 위계적 모형을 통해 이루어졌다. 먼저 모형 I-1은 주효과 분석의 결과로 구조요인과 관계요인 및 인식요인 중 정책만족도가 지방정부의 정책에 미친 영향력을 검증한 결과이다. 모형 I-2는 정부신뢰도를 추가한 모형이고, 모형 I-3은 정부신뢰도의 조절효과를 검증하기 위해 정책만족도와 정부신뢰도의 상호작용항을 포함한 모형의 분석 결과이다.

구조요인인 비영리민간단체의 예산과 인력규모, 일반회원의 의사결정 참여도, 단체의 목적과 방침의 일반회원에 대한 전달 정도 및 직원과 일반회원의 정보공유도는 모든 하위 모형에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 자원동원, 조직응집력 등에 관한 이론을 토대로 구조요인이 정책 영향력에 유의미한 영향을 미친다는 일련의 연구들과 차이를 보인다. 이러한 차이는 어떤 변수를 모형에 포함시켜 분석했는가에 따른 것으로 해석할 수도 있다. 하지만 더 중요한 이유는 기존 연구들이 주로 특정 정책 영역이나 사례에서 관찰되는 소수의 비영리단체들 간 영향력 차이에 초점을 두고 있는 반면 본 연구는 포괄적인 정책 영역에서 활동하는 다수의 비영리단체를 대상으로 한 분석이라

16) 모형 I의 각 하위모형의 유효사례 수는 186, 172 및 172개이며, 모형 II의 각 하위모형의 유효사례 수는 166, 151 및 151개이다. 각각의 모형에 대한 모형적합도를 알 수 있는 다른 지표들은 <표 3>과 <표 4>를 참조할 수 있다.

는 차이에 기인한 것으로 설명할 수 있다. 이는 사회단체 일반을 대상으로 정책 영향력 차이를 분석한 김영대(2012)의 연구에서도 구조요인이 통계적으로 유의미하지 않게 나온 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다.

<표 3> 새로운 정책의 실시 모형(모형 I)의 분석 결과: 로지스틱 회귀분석

		모형 I-1			모형 I-2			모형 I-3		
		β	S.E.	Exp(B)	β	S.E.	Exp(B)	β	S.E.	Exp(B)
상수		-2.249	.983	.106	-2.668	1.077	.069	-3.040	1.083	.066
구조요인	예산규모	.001	.000	1.001	.001	.000	1.001	.001	.000	1.001
	인력규모	-.001	.002	.999	-.001	.002	.999	.000	.002	1.000
	회원 의사결정 참여도	.140	.192	1.150	.105	.203	1.111	.125	.205	1.134
	목적·방침 회원 전달 정도	-.261	.243	.770	-.136	.255	.873	-.158	.255	.854
	직원·회원의 정보공유도	.295	.226	1.343	.273	.242	1.314	.261	.243	1.299
관계요인	지방 고위관료 접촉 정도	.734***	.179	2.084	.821***	.201	2.273	.824***	.202	2.280
인식요인	정책만족도	-.498***	.193	.608	-.476**	.218	.621	-.444**	.221	.642
	정부신뢰도				-.232	.204	.793	-.226	.208	.798
조절효과	정책만족도*정부신뢰도						.198	.193	1.219	
통제변수	지방정부 지원여부	-.369	.352	.692	-.357	.366	.700	-2.722	1.081	.728
모형적합도		-2 Log 우도: 222.476 Nagelkerke R ² : .219 분류정확(%): 65.1			-2 Log 우도: 206.597 Nagelkerke R ² : .223 분류정확(%): 64.5			-2 Log 우도: 205.506 Nagelkerke R ² : .230 분류정확(%): 66.9		

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

하지만 관계요인인 지방 고위관료의 접촉 정도와 인식요인 중 지방정부 정책 만족도는 모든 하위모형에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 특히 두 변수의 회귀계수 부호는 변수간의 방향성을 제시하는데 의미 있는 결과를 보여준다. 즉 지방 고위관료의 접촉 정도는 정(+)의 부호를 가지고 있다. 이는 비영리민간단체가 지방자치단체의 고위관료들을 빈번히 접촉할수록 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하는데 영향력을 성공적으로 행사할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 한편 비영리민간단체의 정책만족도의 회귀계수는 부(-)의 부호를

가지고 있다. 이는 비영리민간단체가 관심을 두는 정책분야에 대한 정책의 만족도가 낮을수록 지방자치단체로 하여금 새로운 정책을 실시하도록 영향력을 행사할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다.

2) 새로운 정책도입의 저지 모형(모형 II)의 주효과 분석 결과

비영리민간단체가 지방정부의 새로운 정책의 도입을 저지시키는데 영향을 미치는 요인에 대한 분석도 위계적 모형을 통해 이루어졌다. 먼저 모형 II-1은 주효과 분석의 결과로 구조요인과 관계요인 및 인식요인 중 정책만족도가 지방정부의 정책에 미친 영향력을 검증한 결과이다. 모형 II-2는 정부신뢰도를 추가한 모형이고, 모형 II-3은 정부신뢰도의 조절효과를 검증하기 위해 정책만족도와 정부신뢰도의 상호작용항을 포함한 모형의 분석 결과이다.

구조요인인 비영리민간단체의 예산과 인력규모, 일반회원의 의사결정 참여도 및 단체의 목적과 방침의 일반회원에 대한 전달 정도는 모든 하위 모형에서 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 이러한 결과는 새로운 정책의 실시 모형에서 논의한 것과 유사하다. 즉 조직 자원, 일반 회원의 의사결정 참여도 및 단체의 목적과 방침의 전달 정도는 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키는데 통계적으로 유의미한 변수가 아니다. 이러한 결과는 앞에서 논의한 것과 같이 기존의 연구들은 정책변화를 성공적으로 이끌어낸 사례를 분석하였지만 본 연구는 다수의 비영리민간단체의 경험을 횡단면적으로 분석하였기 때문에 설명할 수 있다.

그렇지만 모형 I-1의 결과와 다르게 모형 II-1에서 비영리민간단체의 직원과 일반회원의 정보공유도는 신뢰수준 .05수준에서 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다. 즉 모형 II-1은 비영리민간단체의 직원과 일반회원 사이의 정보교류 정도가 지방자치단체의 새로운 정책도입을 저지하는데 영향을 미치는 유의미한 요인임을 보여준다.¹⁷⁾ 이는 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시킬

17) 다만 비영리민간단체의 직원과 일반회원의 정보공유도는 정부신뢰도가 추가되는 모형(모형 II-2와 II-3)에서는 통계적으로 의미가 없는 변수가 된다. 이에 대해서는 토론 및 함의에

가능성을 높이기 위해 비영리민간단체의 직원과 일반회원은 정보를 공유하는 것이 중요하다는 것을 의미한다.

비영리민간단체가 지방 고위관료와 접촉하는 정도 및 정책만족도는 지방자치단체가 시도하는 새로운 정책도입을 저지시키는 데에도 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 모형 II의 회귀계수의 부호도 모형 I과 같이 흥미로운 결과를 보여준다. 즉 지방 고위관료의 접촉은 정(+)의 부호이며, 이는 비영리민간단체가 지방자치단체의 고위 정책담당자들을 빈번히 접촉할수록 지방자치단체가 도입하려는 새로운 정책을 성공적으로 저지시킬 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 한편 비영리민간단체의 정책만족도의 회귀계수는 부(-)의 부호인데, 이는 비영리민간단체가 관심을 두는 정책분야에 대한 정책의 만족도가 낮을수록 지방자치단체가 도입하려는 새로운 정책을 저지시킬 가능성이 높아진다는 것을 의미한다.

요약하면, 지방자치단체의 정책에 대한 비영리민간단체의 정책영향력을 결정하는 공통적 주요 요인은 지방자치단체의 고위관료와의 접촉 정도와 정책만족도로 나타났다. 이 두 변수는 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하거나 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키는데 있어 공통적으로 유의미하다는 것이다. 다만 비영리민간단체의 직원과 회원의 정보공유 정도는 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키는데 있어서만 유의미한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 이외에 비영리민간단체가 지니고 있는 인적·물적 자원은 어느 모형에서도 통계적으로 유의미한 정책영향력 요인으로 나타나지 않았다. 그리고 비영리민간단체의 설립당시에 지방자치단체의 지원여부도 통계적으로 의미 있는 변수로 나타나지 않았다. 이러한 결과는 비영리민간단체의 정책영향력을 결정하는 요인으로서 비영리민간단체의 구조요인보다 관계요인과 인식요인이 상대적으로 더 중요하다는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4> 새로운 정책도입의 저지 모형(모형 II)의 분석 결과: 로지스틱 회귀분석

		모형 II-1			모형 II-2			모형 II-3		
		β	S.E.	Exp(B)	β	S.E.	Exp(B)	β	S.E.	Exp(B)
상수		-3.385	1.146	.034	-3.951	1.315	.019	-3.990	1.325	.019
구조 요인	예산규모	.000	.000	1.000	.000	.000	1.000	.000	.000	1.000
	인력규모	-.010	.012	.990	-.007	.012	.993	-.006	.012	.994
	회원 의사결정 참여도	-.037	.238	.964	-.090	.248	.914	-.056	.254	.946
	목적·방침 회원 전달 정도	-.414	.289	.661	-.226	.300	.797	-.316	.305	.729
	직원·회원의 정보공유도	.543**	.260	1.720	.451	.281	1.570	.441	.284	1.554
관계 요인	지방 고위관료 접촉 정도	.894***	.212	2.444	1.045***	.243	2.843	1.065***	.245	2.901
인식 요인	정책만족도	-.744***	.223	.475	-.605**	.253	.546	-.548**	.253	.578
	정부신뢰도				-.310	.248	.734	-.204	.265	.815
조절 효과	정책만족도*정부신뢰도						.438**	.219	1.550	
통계 변수	지방정부 지원여부	.568	1.176	1.765	.523	.453	1.686	.586	.465	1.798
모형적합도		-2 Log 우도: 167.515 Nagelkerke R ² : .274 분류정확(%): 75.3			-2 Log 우도: 155.078 Nagelkerke R ² : .281 분류정확(%): 73.5			-2 Log 우도: 150.911 Nagelkerke R ² : .311 분류정확(%): 71.5		

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

3) 정책만족도에 대한 정부신뢰도의 조절효과 분석 결과

비영리민간단체의 정부에 대한 신뢰도가 정책의 만족도를 조절할 것이라는 가설에 대한 분석결과는 모형에 따라 다르게 나타났다. 지방자치단체의 새로운 정책 실시 모형(모형 I)에서 정부신뢰도는 정책만족도의 효과를 조절하지 않는 것으로 나타났다. 모형 I-2는 정부신뢰도의 조절효과를 검증하기 위해 정부신뢰도를 포함하고 있는데 정부신뢰도는 통계적으로 유의미하지 않았다. 그리고 모형 I-3은 정책만족도와 정부신뢰도의 상호작용항을 포함하고 있는데 정책만족도는 여전히 유의미하지만 정부신뢰도와 상호작용항은 의미가 없음을 보여준다. 이는 비영리민간단체의 지방정부 신뢰도는 정책영향력에 대해 통계적으로 유의성 있는 독립변수가 아니며 정책만족도를 조절하는 조절변수도 아니라는 것을 의미한다.

한편 지방자치단체의 새로운 정책도입 저지 모형(모형 II)에서 정부신뢰도는 정책만족도의 효과를 조절하는 것으로 나타났다. 모형 II-2는 정부신뢰도의 조절 효과를 검증하기 위해 정부신뢰도를 포함하고 있는데, 정부신뢰도는 통계적으로 의미가 없는 것을 보여준다. 하지만 정책만족도와 지방정부 신뢰도의 상호작용항을 포함하고 있는 모형 II-3은 상호작용항이 $p < 0.05$ 수준에서 유의미하다는 것을 보여준다. 즉 설명변수로 포함된 지방정부 신뢰도는 유의성이 없지만 상호작용항은 유의미하기 때문에 정부신뢰도는 정책만족도를 조절하는 순수조절변수가 된다.¹⁸⁾ 이는 지방자치단체에 대한 비영리민간단체의 신뢰도가 정책만족도를 조절하는 효과를 가지고 있음을 의미한다.

V. 토론 및 함의

지방자치단체의 정책을 변화시키는데 공통적으로 유의미한 비영리민간단체의 정책영향력 요인은 관계요인인 지방 고위관료와의 접촉과 인식요인 중 비영리민간단체가 인식하는 정책만족도이다. 즉 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하도록 영향력을 행사하거나 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키

18) 조절변수란 독립변수(independent variable; predictor)와 종속변수(dependent variable; criterion)의 관계의 형태 및 강도를 체계적으로 조절하는 변수를 의미한다(Sharma, Durand and Gur-Aric(1981). Sharma et al.(1981)은 조절변수를 종속변수 및 독립변수와의 연관성 여부 그리고 상호작용항의 유의성 여부를 기준으로 비조절변수(non-moderator), 이체동형변수(homologiser), 순수조절변수(pure moderator) 및 유사조절변수(quasi moderator) 등 4가지 유형으로 구분한다. 이체동형변수(homologiser)는 상호작용항이 통계적으로 유의하지 않지만 독립변수로서는 의미있는 경우에 해당되어, 단순히 독립변수로 볼 수 있는 경우이다. 따라서 순수조절변수와 유사조절변수를 엄격한 의미의 조절변수로 볼 수 있다. 순수조절변수는 종속변수와 독립변수의 관계의 형태를 조절한다. 이는 상호작용항은 통계적으로 유의하지만, 조절변수는 유의하지 않은 경우에 해당한다. 한편 유사조절변수는 종속변수와 독립변수의 관계의 형태를 조절한다. 즉 조절변수는 특정한 독립변수와 상호작용하는 동시에 유의미한 독립변수로 작용한다. 유사조절변수는 분석무형에서 상호작용항과 조절변수가 모두 통계적으로 유의미한 경우에 해당한다.

는데 영향력을 행사하는 공통 요인은 고위 정책담당자의 접촉과 관심분야 정책에 대한 만족수준이다. 한편 비영리민간단체의 직원과 일반회원의 정보공유의 정도는 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키는 요인이다. 그리고 지방자치단체의 새로운 정책도입 저지 모형(모형 II-3)에서 비영리민간단체의 지방정부 신뢰도는 정책만족도의 영향력을 조절한다. 이러한 분석결과는 비영리민간단체가 지방정부의 정책과정에 미치는 영향력에 대해 다음과 같은 함의를 제공한다.

첫째, 비영리민간단체는 지방자치단체의 정책과정에 관심을 가지고 참여하게 된다. 비영리민간단체들이 지방자치단체의 정책에 영향력을 행사하여 자신들이 원하는 정책을 이끌어내기 위해 효과적으로 활용할 수 있는 방법은 지방 고위관료들을 접촉하는 것이다. 비영리민간단체는 정책의 변화를 이끌어내기 위해 고위 정책담당자들을 접촉하여 그들의 의견이나 정책적 대안을 제시한다는 것이다. 이러한 결과는 관료와의 접촉이 비영리단체나 사회단체의 정책영향력을 결정하는 요인이라는 기존의 연구결과와 동일하다(김영대, 2012; 김태룡, 2002b).

둘째, 정책만족도가 비영리민간단체의 정책영향력을 결정하는 유의미한 요인이라는 점은 본 연구에서 강조하는 인식요인의 중요성을 잘 보여준다. 비영리민간단체가 지방자치단체의 기존 정책에 대해 인식하는 만족도가 낮을 경우에 보다 적극적으로 정책의 변화를 위한 행동을 취한다는 것이다. 특히 비영리민간단체가 관심을 두고 있는 정책분야에 대한 만족도가 낮을수록 새로운 정책을 실시하도록 영향력을 행사하거나 새로운 정책의 도입을 저지하는데 영향력을 발휘할 가능성이 높아진다는 것이다. 즉 비영리민간단체가 관심을 두고 있는 정책영역에 대한 만족수준이 낮으면 자신들의 선호에 부합하는 새로운 정책을 실시하도록 영향력을 행사하거나 자신들의 선호에 부합하지 않는 정책의 도입을 저지시키는데 성공적으로 영향력을 행사할 가능성이 높아진다는 것이다. 이러한 결과는 시민이나 시민사회가 정부나 정책에 대해 불만족할수록 정치 및 정책과정에 더욱 적극적으로 참여한다는 기존의 연구결과를 지지한다(Levi and Stoker, 2000).

셋째, 지방자치단체의 새로운 정책도입의 저지 모형(모형 II)에서 비영리민간

단체의 직원과 일반회원의 정보공유도가 유의한 결과를 나타낸 것은 비영리민간단체 활동의 특성과 관련된다. 비영리민간단체는 지방정부의 정책변화를 이끌어내기 위해 다양한 활동수단을 이용한다. 비영리민간단체의 상근 및 비상근 직원과 일반회원 사이의 정보공유 수준이 높을수록 정책에 대한 적극적인 반대행동을 효과적으로 취할 수 있는 조건이 마련됨으로써 정책의 도입을 성공적으로 저지시킬 가능성이 커진다고 해석할 수 있다. 즉 지방정부가 도입하려는 정책이 단체에 부정적 영향을 미칠 것으로 기대되는 경우에 정책의 과급효과 및 대응수단의 선택을 위한 정보를 공유하고, 나아가 단체 전체의 활동에 일반회원의 참여를 독려함으로써 비영리민간단체의 정책영향력을 높인다는 것이다.

넷째, 지방정부 신뢰도가 정책만족도를 조절하는가의 여부를 검증함에 있어서도 흥미로운 결과가 나타났다. 지방자치단체의 새로운 정책도입 저지 모형(모형II)에서만 지방정부의 신뢰도가 유의미한 조절효과를 지니는 것은 정책변화에 대한 비영리민간단체의 인식에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 정책대상집단은 정책에 따른 편익과 손해를 다르게 고려한다는 것이다(Kahneman and Tversky, 1979).¹⁹⁾ 비영리민간단체가 지방자치단체의 새로운 정책의 실시에 영향력을 행사하는 것은 그 정책에 따른 편익에 더 민감하게 반응하는 성향을 가지고 있기 때문이다. 반면 새로운 정책의 도입을 저지시키는데 영향력을 행사하는 것은 그 정책에 따른 손해나 부담에 더 민감하게 반응하기 때문이다. 즉 비영리민간단체는 새로운 정책의 도입에 따라 자신들이 추구하는 정책가치 또는 이익이 훼손될 수 있는 상황을 회피하기 위하여 적극적인 반대행동을 취하여 정책도입을 저지시킨다는 것이다.

다섯째, 지방자치단체의 새로운 정책도입 저지 모형에서 지방정부 신뢰도는 정책만족도의 영향력을 강화시키는 역할을 하는 것으로 나타났다. 비영리민간단체가 관심을 지니고 있는 정책분야에 대한 비영리민간단체의 정책만족도는 새로운 정책도입의 저지에 대한 영향력과 부(-)의 관계에 있다. 또한 지방정부 신뢰

19) Kahneman and Tversky(1979)는 사람들은 불확실성과 위험성이 높은 상황에서 위험을 회피하는 성향을 나타낸다고 주장한다.

도도 지방자치단체의 새로운 정책도입의 저지에 대한 영향력과 부(-)의 관계에 있다. 따라서 모형 II-3에서 상호작용항의 회귀계수는 정(+)의 부호를 가지게 된다. 이는 비영리민간단체의 지방정부 신뢰도는 정책만족도가 새로운 정책도입의 저지에 미치는 영향력을 더욱 강화시킨다는 것을 의미한다.²⁰⁾ 즉 비영리민간단체의 관심분야 정책에 대한 만족수준이 낮을수록 지방자치단체가 새롭게 도입하려는 정책을 저지시킬 가능성이 높아지며, 비영리민간단체의 지방자치단체에 대한 신뢰수준이 낮을수록 지방자치단체의 정책 도입을 저지시킬 가능성은 더욱 높아진다는 것이다. 결국 비영리민간단체가 지닌 지방자치단체의 정책에 대한 만족수준과 단체에 대한 신뢰수준이 낮으면 낮을수록 지방자치단체는 새로운 정책을 성공적으로 도입할 가능성이 더욱 낮아진다는 것이다.

Ⅶ. 결론: 정책적 시사점, 한계 및 향후 과제

본 연구는 비영리민간단체가 지방자치단체의 정책과정에 영향력을 성공적으로 행사하는 요인을 통계분석을 통해 검증하였다. 기존의 비영리단체, 비정부기구, 사회단체 및 시민사회단체의 정책영향력에 대한 연구들이 강조하는 요인들을 구조요인과 관계요인으로 분류하고, 그것을 보완하는 인식요인을 추가하여 연구모형을 구성하였다. 비영리민간단체의 정책영향력은 단체가 지방자치단체의 정책변화를 만들어 낸 경험의 유무, 즉 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하도록 하거나 새로운 정책의 도입을 저지시킨 경험의 유무로 측정하였다.

통계적 검증의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 지방자치단체의 정책을 변화시키는데 공통적으로 의미 있는 요인은 관계요인과 인식요인 중 지방정부의

20) 조절변수의 조절작용은 강화(enhancing), 완화(buffering) 및 상반(antagonistic) 등 3가지로 나눌 수 있다. 강화작용은 조절변수가 예측변수가 종속변수에 미치는 영향을 더욱 강화시키는 작용을 의미하며, 완화작용은 예측변수의 영향을 감소시키는 작용을 의미한다. 그리고 상반작용은 예측변수가 종속변수에 미치는 영향의 방향을 바꾸어 반대로 작용하도록 하는 것을 의미한다(Hosmer and Lemeshow, 2000).

기존정책에 대한 만족수준이다. 즉 지방자치단체가 새로운 정책을 실시하도록 영향력을 행사하거나 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시키는데 영향력을 발휘하는 요인은 비영리민간단체의 고위 정책담당자 접촉과 관심분야 정책에 대해 만족하는 수준이다. 비영리민간단체의 직원과 일반회원의 사이의 정보공유 정도는 지방자치단체가 도입하고자 하는 정책을 저지시킬 가능성을 높이는 요인으로 작용한다. 그리고 지방정부의 정책도입 저지 모형에서 지방정부 신뢰도는 정책만족도가 비영리민간단체의 정책영향력을 강화시키는 순수조절변수가 된다.

본 연구는 비영리민간단체의 인식요인이 정책영향력을 결정하는 중요한 요인임을 규명하고 있다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 특히 비영리민간단체의 정책만족 수준이 낮을수록 지방자치단체의 정책을 변화시키는 정책영향력이 증가한다는 사실을 검증하였다. 또한 지방정부에 대한 비영리민간단체의 신뢰도는 지방자치단체가 도입하고자 하는 새로운 정책을 저지시킬 가능성을 높여주는 주효과는 없지만 정책만족도의 효과를 조절하는 유의미한 변수임을 밝혔다. 이러한 분석결과는 지방정부의 정책과정에 대하여 다음과 같은 시사점을 제공한다.

우선, 비영리민간단체는 지방자치단체의 정책변화에 민감하며 정책과정에 적극적으로 개입하여 영향력을 행사한다는 점이다. 특히 비영리민간단체가 관심을 두는 정책분야에 대한 정책만족도는 정책과정에 대한 참여의 수준과 강도를 결정하는 중요한 요인이다. 따라서 지방자치단체는 정책과 프로그램에 대한 만족수준을 파악하여 새로운 정책의 도입을 고려할 필요가 있다. 나아가 비영리민간단체의 정책만족 수준을 높이기 위해 정책과정에서 비영리민간단체 등과 적극적으로 협의하는 노력이 필요하다.

지방정부에 대한 비영리민간단체의 신뢰수준은 단체의 정책영향력을 조절하는 작용을 한다는 점이 지방자치단체에 주는 시사점도 크다. 특히 지방자치단체가 도입하려는 정책을 저지시키는데 정부신뢰도가 유의미한 조절변수로 작용한다는 점이 중요성을 지닌다. 따라서 지방자치단체는 장기적 시각에서 비영리민간단체가 지니는 신뢰도를 파악할 필요가 있다. 정부신뢰도는 정책만족도와 달

리 추상성이 높고 직접적인 행동으로 이어질 가능성이 낮지만 오랜 기간 정부전체에 대한 신뢰도가 낮게 유지된다면 정책만족수준이 높더라도 새로운 정책을 도입하는데 장애가 될 수 있다.

요약하면 위와 같은 분석결과는 비영리민간단체와 지방정부에 중요한 시사점을 제공한다. 지방정부의 정책변화를 성공적으로 이끌어내기 위해 비영리민간단체는 구성원 간 정보 공유의 활성화 및 지방 고위관료와의 접촉이 중요하다. 즉 지방정부가 새로운 정책을 실시하도록 성공적인 정책영향력을 행사하기 위한 경우 또는 지방정부가 새롭게 도입하고자 하는 정책을 저지시키기 위한 경우에 비영리민간단체는 정보공유의 정도와 고위관료와의 접촉을 증가시킬 필요가 있다는 것이다. 한편 지방정부는 새로운 정책을 성공적으로 추진하기 위해 비영리민간단체의 관심 분야에 대한 정책만족도를 높은 수준으로 유지할 필요가 있다. 특히 지방정부가 도입하고자 하는 새로운 정책이 비영리민간단체에 의해 저지되지 않기 위해서는 지방정부에 대한 비영리민간단체의 신뢰도를 향상시키기 위한 노력이 중요하다는 사실을 시사한다. 이는 지방정부는 새로운 정책의 성공적인 추진을 위해 비영리민간단체의 인식요소인 정책만족도와 정부신뢰도에 주의를 기울이며 그것을 향상시키기 위한 노력이 중요하다는 점을 의미한다.

본 연구는 비영리민간단체의 정책영향력정책영향력을 구체적으로 측정할 수 있는 척도를 활용하여 비교적 정교한 설문조사를 통해 이를 분석하였다는 점에서 의미가 크다. 또한 비영리민간단체의 정책영향력을 결정하는 요인으로 기존의 연구들이 강조하는 요인을 포함하는 것은 물론 인접 연구 분야에서 강조하는 인식적 요인, 즉 정책만족도와 정부신뢰도를 추가하는 연구모형을 정립하여 분석한 것도 의미가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구가 지닌 한계점과 앞으로의 과제도 존재한다. 본 연구는 지방자치단체의 정책과정에서 비영리민간단체의 영향력 요인에 초점을 두었으며, 정책영향력이 발휘된 경우를 더미변수로 측정하였다. 즉 지방자치단체의 새로운 정책 실시에 대한 성공 경험 및 새로운 정책 도입의 저지 성공 경험을 측정하여 분석하였다. 이는 비영리민간단체에 따라 정책영향력을 발휘한 경험이 많거나 적은 경우를 고려하지 않은 한계를 지닌다. 다시 말해 어느 비영리민간단

체는 정책영향력을 성공적으로 발휘한 경험이 다수이고, 어느 단체는 오로지 한번의 성공경험만이 있을 수 있는데 이를 동일하게 측정하였다는 것이다. 따라서 앞으로의 연구에서는 정책의 변화를 성공적으로 이끌어낸 경험을 비율적으로 측정하여 분석할 필요가 있다.

또한 본 연구는 비영리민간단체의 정책영향력 경험을 지방자치단체를 대상으로 분석하였다. 이는 비영리민간단체의 정책영향력을 결정하는 요인을 보다 넓은 정부영역에 적용시키는데 한계점이 된다. 따라서 앞으로의 연구에서는 중앙정부의 정책에 대한 비영리민간단체의 정책영향력을 함께 분석할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 권해수. 1999. “시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구.” 《한국 사회와 행정연구》 10(1): 145-158.
- 김대욱·이승중. 2008. “정부신뢰의 참여에 대한 효과.” 《한국사회와 행정연구》 18(4): 43~62.
- 김병준. 1998. “공익적 시민단체의 정책적 영향력에 관한 연구: 지방자치제도관련 활동을 중심으로.” 《한국지방자치학회보》 10(2): 113-128.
- _____. 1999. “정책결정과정에서 있어서 시민단체의 영향력: 지방자치관련 제도개혁을 중심으로.” 《사회과학연구》 12: 307-326.
- 김선미. 2003a. “정책결정과정에서 NGO 영향력의 유형론적 분석모델.” 《시민사회와 NGO》 1(1): 83-110.
- _____. 2003b. “NGO의 정책적 영향력: 금융실명제 실시의 사례분석.” 《한국정치학회보》 37(5): 99-125.
- 김선혁. 2009. “행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위한 소고: 공동생산과 이익매개.” 《정부학연구》 15(3): 241-277.
- 김영대. 2012. “한국 사회단체의 정책 영향력 결정요인 탐색: 사회단체의 주관적 인식을 중심으로.” 《국가정책연구》 26(2): 57-84.
- 김영호. 2002. “NGO 영향력 행사의 성공조건: 미국 환경NGO의 정책옹호활동 사례를 중심으로.” 《국제정치논총》 42(3): 75-101.

- 김장중. 2005. “NGO의 정책적 영향력에 관한 실증적 연구: 교육NGO를 중심으로” 《한국정책학회 동계학술대회 논문집》 783-813.
- 김종해. 2015. 《정책과정에서 있어 참여자들의 정책영향력에 관한 연구: 부산광역시 문화정책을 중심으로》. 경성대학교 박사학위논문.
- 김준기. 1998. “비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인이론 관점에서.” 《행정논총》 36(1): 61-86.
- _____. 1999. “한국 비영리단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구.” 《행정논총》 37(1): 111-135.
- _____. 2000. “정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서.” 《한국정책학회보》 9(2): 5-28.
- _____. 2006. 《정부와 NGO》. 서울: 박영사.
- 김창오·이영환. 2011. “정책결정과정에서 소규모 NGO의 역할: 북한이탈주민 정신건강지원 정책결정과정의 사례분석.” 《한국사회정책》18(4): 9-40.
- 김태룡. 2002a. “NGO들 간의 영향력 차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구: 지방정부의 환경정책결정과정과 관련하여.” 《한국행정학보》 36(2): 269-290.
- _____. 2002b. “한국 NGO들의 영향력을 결정하는 요인에 관한 연구.” 《2002년 한국정책학회 기획세미나 논문집》 109-128.
- 김태은. 2006. 《NGO의 권력자원과 영향력에 관한 연구: 새만금 간척사업 반대운동 사례를 중심으로》. 서강대학교 석사학위논문.
- 김태한. 2009. 《지방자치단체 협의회의 정책 영향력에 관한 연구》. 한양대학교 박사학위논문.
- 라수정. 2000. 《정책결정과정에서의 환경NGO의 영향력 변화: 환경운동연합을 중심으로》. 충남대학교 석사학위논문.
- 문공남. 2002. 《정책과정에서 환경NGO의 역할과 영향력의 조건: 영월다목적댐건설 백지화를 중심으로》. 고려대학교 석사학위논문.
- 박상신. 2000. 《정책결정과정상 공익단체의 영향력 제고를 위한 연구: 경실련 활동사례를 중심으로》. 연세대학교 석사학위논문.
- 박상필. 1999. “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제.” 《한국행정학보》 33(1): 261-278.
- _____. 2000. “비영리 단체의 발생 원인과 발달 배경.” 《현상과 인식》 2000(봄·여름): 86-108.
- _____. 2002. “NGO 개념의 역사와 실체.” 《현상과 인식》 25(4): 87-115.
- 박종민. 1991. “정책산출이 정부신뢰에 주는 영향.” 《한국행정학보》 25(1): 291-305.

- 박종민·김왕식. 2006. “한국에서 사회신뢰의 형성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 《한국정치학회보》 40(2): 149-169.
- 박치성·하혜영·한준승. 2011. “정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체간 관계 분석: 비영리민간단체지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로.” 《한국행정연구》 20(1): 67-91.
- 배병렬. 2011. 《Amos 19 구조방정식 모델링: 원리와 실제》. 서울: 청람.
- 소재진·김병진·강제상. 2001. “지방정부와 지역NGO의 정책적 협력방안.” 《한국정책과학학회보》 5(3): 201-223.
- 손호중·채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구.” 《한국행정학보》 39(3): 87-113.
- 선봉규. 2002. 《정책결정과정에서 NGO의 영향력에 관한 연구: 참여연대의 소액주주운동을 중심으로》. 전남대학교 석사학위논문.
- 안병철. 2002. “정책결정과정에서 NGO의 영향력 요인: 『의약분업모형의 산출과정』 분석.” 《한국사회와 행정연구》 12(4): 321-337.
- 염재호. 2002. “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성.” 《아세아연구》 45(3): 113-147.
- 유재원. 2004. “정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화.” 《행정논총》 42(4): 77-105.
- 이승중·유희숙. 2000. “지방공직자에 대한 주민접촉.” 《한국정치학회보》 33(4): 343-357.
- 이정호. 2011. “국정외제의 수립과 집행에 있어 시민사회의 영향력 분석: 국가균형발전정책 과 미군기지 이전 사례의 비교분석.” 《21세기정치학회보》 21(1): 23-47.
- 이정희. 2000. “한국 이익집단정치와 의회: 15대 국회를 중심으로.” 《의정연구》 9: 25-47.
- 이혜인·홍준형. 2013. “정부신뢰와 시민참여: 지난 두 정부에 대한 설문조사를 활용.” 《한국행정논집》 25(3): 791-822.
- 임도빈·정지수·김윤호. 2014. “사회신뢰와 정부만족도가 사회참여에 미치는 영향분석: 러시아인들의 인식을 중심으로” 《한국지방정부학회 2013 추계학술대회 발표논문집》 253-274.
- 장용진. 2013. “정부신뢰의 원인: 국가간 비교연구.” 《정부학연구》 19(3): 189-214.
- 정병걸·성지은. 2002. “한국의 사회단체와 영향력: 정책과정을 중심으로.” 《아세아연구》 45(3): 51-75.
- 정여진. 2005. 《한국의 외교정책결정과정에서 NGO의 영향력분석: 이라크 추가파병사례를 중심으로》. 숙명여자대학교 석사학위논문.
- 정원동. 2004. 《NGO 활동의 영향력 결정요인에 관한 연구》. 서울시립대학교 박사학위논문.

- 조홍식 외. 2011. 《2010년 정부의 비영리민간단체 지원 백서》. 서울: 한국NPO공동회의.
- 좌세준. 2011. “이명박 정부 시기 비영리민간단체 지원정책의 변화.” 《시민과 세계》 19: 223-236.
- 한미정. 2009. “시민단체 활성화 전략수립에 관한 연구: 시민단체의 영향력 인식, 사회연계망 활동, 뉴스매체 이용을 중심으로.” 《언론정보연구》 46(2): 127-157.
- 홍성만. 2002. “한국 사회단체의 정치활동.” 《아세아연구》 45(3): 11-49.
- 황덕순. 2009. “한국 비영리기관의 현황과 특징.” 《노동리뷰》 2009년 2월호: 27-38.
- 황인규. 1999. 《정책결정과정상 공익단체의 역할에 관한 연구: 경실련과 참여연대의 비교를 중심으로》. 서울대학교 석사학위논문.
- Andrew S. McFarland. 1976. *Public Interest Lobbies: Decision-Making on Energy*. Washington: American Enterprise Institute.
- Curini, Luigi, Willy Jou and Vincenzo Memoli. 2012. “Satisfaction with Democracy and the Winner/Loser Debate: The Role of Policy Preferences and Past Experience.” *British Journal of Political Science* 42(2): 241 - 261.
- Echambadi, Raj and James D. Hess. 2007. “Mean-Centering Does Not Alleviate Collinearity Problems in Moderated Multiple Regression Models.” *Marketing Science* 26(3): 438-445.
- Gronlund, Kimmo and Maija Setälä. 2007. “Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout.” *Comparative European Politics* 5: 400-422.
- Hetherington, Marc J. and J. A. Husser. 2012. “How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust.” *American Journal of Political Science* 56(2): 312-325
- Hetherington, Marc J. and Thomas J. Rudolph. 2008. “Priming, Performance, and the Dynamics of Political Trust.” *The Journal of Politics* 70(2): 498-512.
- Hirschman, Albert (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hosmer, D. W. and Lemeshow, S. 2000. *Applied Logistic Regression*. New York: John Wiley and Sons.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. 1979. “Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk.” *Econometrica* 47(2): 263-291.
- Kim, Soonhee. 2010. “Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?” *Public Administration Review* 70(5): 801-810.

- Kimberly, J. R. 1976. "Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal." *Administrative Science Quarterly* 21(4): 571-597
- Lance, Charles E. 1988. "Residual Centering, Exploratory and Confirmatory Moderator Analysis, and Decomposition of Effects in Path Models Containing Interactions." *Applied Psychological Measurement* 12: 163-75.
- Levi, Margaret and Laura Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science* 3: 475-507.
- Lyons, William E., David Lowery, and Ruth H. DeHoog. 1992. *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Norris, Pippa. 2006. "Support for Democratic Governance: Multidimensional Concept and Survey Measures." a paper for the LAPOP-UNDP workshop on Candidate Indicators for the UNDP Democracy Support Index(DSI), Center for the Americas at Vanderbilt University, Nashville.
- Roch, Christine H. and Theodore H. Poister. 2006. "Citizens, Accountability and Service Satisfaction: The Influence of Expectations." *Urban Affairs Review* 41(3): 292-308.
- Ryzin, Gregg G. Van, Douglas Muzzio, Stephen Immerwahr, Lisa Gulick and Eve Martinez. 2004. "Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City." *Public Administration Review* 64(3): 331-34.
- Salamon, Lester M. 1999. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. 2nd ed.[이형진(역). 2000. ≪ NPO란 무엇인가 ≫. 서울: 아르케].
- Sharma, Subhash, Richard M. Durand and Oded Gur-Arie. 1981. "Identification and Analysis of Moderator Variables." *Journal of Marketing Research* 18: 291-300.