

시민사회 평판요인과 그에 따른 효과성에 관한 연구: 환경정책과정에서 CSO의 활동을 중심으로*

노성민**

본 연구의 목적은 첫째, 시민사회와 정부와의 관계에서 정부에 대해 시민사회단체가 행사하고 있는 활동의 요인을 조직론적 관점, 정치·사회적 관점, 경제적 관점 등에서 살펴보고자 하였다. 이를 통해 정치·사회적 발전을 촉진하는 건강한 사회자본과 동네효과의 원천으로서 시민사회단체를 조명해 볼 수 있기 때문이다. 둘째, 이론적 논의를 토대로 정책체제에서 시민사회단체 활동을 위해 활용하고 있는 수단이나 요인들을 중심으로 이들 간의 차이나 영향력의 정도를 분석하였다. 셋째, 시민사회단체 활동의 효과성을 중심으로 시민사회단체들이 그들의 평판을 제고할 수 있는 대안을 모색하였다.

우선, 시민사회의 평판요인들과 그에 따른 효과성의 상관성을 분석한 결과, 모든 평판요인들이 종속변인과 상관성이 있는 것으로 나타났다. 둘째, 시민사회의 평판요인으로 인한 영향력의 결과로, 정책과정에 대한 영향력은 실무집단에서는 전략적 요인, 조직적 요인, 정치적 요인의 순이었으며, 이해관계자집단에서는 조직적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인이었다. 셋째, 시민사회의 평판요인들이 정책과정에서는 평균 이상의 효과가 있었던 것으로 나타났으나 정책가치에서는 효과가 크게 없었던 것으로 분석되었다.

주제어: 시민사회, 시민사회단체(CSO), 평판, 환경정책과정

I. 서론

일반적으로 시민사회단체는 국가와 시장의 횡포를 견제하여 시민들의 자유로운 활동을 보장하기 위해 필요하며, 이러한 목적으로 존재한다고 볼 수 있다. 세계 어느 국가에서나 시민사회단체는 자체적으로 조직을 갖추고 시민들의 참여에 기초하여 성장·발전해 왔으며, 동시에 정부와의 파트너십 혹은 적대적 관계 등 정치적·경제적·사회적 환경에 많은 지배를 받아 왔다.

한국의 시민사회단체에서 볼 수 있는 양적 성장은 1990년대 이후 전 세계적으로 나타난 보편적 현상이기도 하지만(Salamon, 1995:109-122), 서구와 한국 시민사회단체의 큰 차이점은 조직의 평

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2011-330-B00200). 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드린다.

** 연세대학교 공공문제연구소 전문연구원(noddoong@yonsei.ac.kr)

판에 있다. 서구의 경우 시민사회단체들은 주로 경제적 맥락에서 정부의 영역이 미치지 못하는 서비스를 보완하기 위한 서비스 조직으로 출발하였다. 이에 반해 기반이 취약한 상태에 있던 한국의 시민사회단체는 정부에 대한 비판과 주장을 통해 성장에 필요한 자원들을 확보하였으며, 이렇게 확보한 정당성을 기반으로 외부 환경으로부터의 다양한 지원을 받아 성장해 왔다고 볼 수 있다.

특히, 한국 사회가 점차 다원화되어가고 시민사회가 활성화됨에 따라 시민사회단체의 역할이 정부와 시장의 성공적인 운영에 중요한 이슈로 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 시민사회단체가 이러한 목적을 달성하고 있다는, 그래서 분명한 평판을 갖고 있다는 실증적인 연구나 논의는 부족한 상황이며, 최근에는 사회 일반에 대해 일정한 평판을 갖고 있음에도 그 영향력은 점차 약화되는 추세에 있다. 물론, 시민사회가 영향력을 상실해가고 있다는 위기에 관한 논의는 그 동안 학계뿐 아니라 시민사회단체 현장에서도 활발하게 진행되어 왔다¹⁾. 이명박 정부의 출범으로 정치지형이 근본적으로 변화하면서 정부와 시민사회가 대립관계에 있다는 요인도 있고²⁾, 시민사회단체의 내부 혹은 외부에서 바라보는 평판도 변화하고 있다.

이처럼 한국 CSO에 대한 다양한 논의와 평가들은 주로 진단적인 맥락에서 초점이 맞추어져 있기 때문에 시민사회단체의 성장과정이나 개략적인 조직진단 혹은 실태분석에 대한 것이 대부분이다. 따라서 실제로 시민사회단체들이 하나의 정책체제에 어떠한 방식으로 또는 어떠한 평판요인을 활용하여 그들의 활동을 확대해 왔으며, 정책체제에 미친 결과로서의 효과성은 어느 정도나 되는지 등에 관한 연구들은 부족한 실정이다.

나아가 조직과 관계를 맺는 다양한 이해관계자(공무원, 정책전문가, 언론, 일반시민, 고객집단 등)들의 인식에 근거를 둔 평판에 대한 수요가 급증함에도 불구하고 조직의 구성원들이 자신이 속한 조직에 대해 가지고 있는 일련의 믿음이라고 할 수 있는 평판에 대한 이해와 파악은 부족한 실정이다(노성민, 2013). 지금까지 평판과 관련된 선행연구들은 국민들을 비롯한 외부의 관점에서만 이루어져 왔으며, 이와 관련하여 실증적인 연구 역시 부족한 실정이다.

이와 같은 문제인식 하에 본 연구는 다음과 같이 연구목적을 설정하고자 한다. 첫째, 시민사회와 정부와의 관계에서 정부에 대해 시민사회단체가 행사하고 있는 활동의 요인을 조직론적 관점, 정치·사회적 관점, 경제적 관점 등에서 살펴보고자 한다. 이는 정치·사회적 발전을 촉진하는 건강한 사회자본과 동네효과의 원천으로서 시민사회단체를 조명해 볼 수 있기 때문이다. 둘째, 이론적 논의

1) 한국 시민사회가 어떤 위기에 처해 있는지, 또 그 위기의 원인과 처방은 무엇인지에 대해 한국NGO학회(배응환, 2007; 손혁재, 2007; 주성수, 2011), 시민사회연대회의(2007), 한국사회포럼(2006), 경실련(임승빈, 2007; 권혜수, 2007; 이승중, 2007)은 세미나 등을 통해 다양한 의견을 제시하였다.

2) 박영선(2010)은 이명박 대통령이 취임사에서 “시민사회는 양적으로 성장했지만, 권리주장이 책임의식을 앞지르고 있다”고 밝혔듯이, 2009년 이후부터 촛불시위 등에 참여한 시민사회단체에 대해, ‘비영리민간단체지원법’에 의한 공모사업에 참여할 수 없도록 조치를 취함으로써 시민사회와 지속적인 대립과 갈등의 상태에 머물러 왔다고 주장하고 있다.

를 토대로 정책체제에서 시민사회단체 활동을 위해 활용하고 있는 수단이나 요인들을 중심으로 이들 간의 차이나 영향력의 정도를 분석하고자 한다. 셋째, 시민사회단체 활동의 효과성을 중심으로 시민사회단체들이 그들의 평판을 제고할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

II. 이론적 논의

시민사회의 영향력에 대해서는 시민사회의 개념과 주요 기능에서 살펴볼 수 있다. 시민사회의 일반적인 개념은 국가, 시장의 관계에서 정의되고 있는데, 근대 민주주의 태동기에 발전된 시민사회 사상의 기초는 국가로부터 독립적인 또는 자유로운 영역으로 간주되었다.

현대적 의미의 시민사회는 정치사회를 통해 간접적으로 권력 관계에 영향력을 행사한다(Cohen & Arato, 1992). 시민사회는 국가에 의해 설립되지 않고 운영되지도 않는 관계들과 제도들을 구체적으로 지칭하거나(Eberly, 1998), 사람들이 공동의 이해를 추구하기 위해 모인 가족, 국가 및 시장 사이에 위치한 제도, 조직 및 개인들의 영역(Anheier, 2004)으로 정의되고 있다. 한편, Habermas (1991)는 시민사회의 영향력을 국가의 권력과 시장의 재력과 구별되는 커뮤니케이션 파워로 분석하였다. 시민사회의 주요 역할은 특정 문제와 정책에 대해 시민들과 다양한 집단의 인식과 논의를 활성화시켜 대의민주주의의 문제를 보완해주는 중요한 역할을 담당한다는 것이다.

국내의 선행연구들은 시민사회의 성장과 영향력 증대는 정부와의 관계가 일차적으로 중요한 요인이라 보며(강상욱, 2001; 주성수, 2008), 다른 한편으로는 우호적인 정부-시민사회 관계는 시민사회에 대한 정부의 통제력 강화로 보는 시각도 있다(김준기, 2000; 박영선, 2010). 하지만 시민사회의 영향력은 정부와의 관계에서 규명하는 논의가 전통적인 접근법으로 볼 수 있기 때문에, 본 연구는 시민사회와 정부와의 관계에서 정부에 대해 시민사회단체가 행사하고 있는 활동의 요인을 아래의 다양한 관점에서 살펴보고자 한다.

1. 조직론적 관점

먼저, 조직관리론적 시각에서 시민사회에 대한 현황분석을 통해 성장요인이나 영향요인을 파악하는 시각을 들 수 있다. 이러한 흐름에서 시도된 연구들은 대체적으로 시민사회에 대한 현황분석과 개선방향을 제시하는 내용들로서, 본 연구의 맥락과 일치하지는 않지만 다양한 개선방향을 제시하고 있다는 점에서 유용하다고 할 수 있다. 김종순(1999)은 민간 환경단체들이 영향을 미칠 수 있는 활동 방법으로서 감시, 고발, 항의, 강연, 홍보 등을 열거하면서, 이러한 방법을 사용한 결과 어떠한

영향을 미쳤는가를 보여주고 있다. 김영래·김혁래(1999)도 체제론적 관점에서 시민사회의 투입부분으로 조직의 환경적 차원, 조직 자체의 목표 및 전략 차원, 그리고 조직산출 차원을 복합적으로 고려해야 한다고 강조하고 있다. 이 외에도 김혜경(1997)은 재정적 측면에서 정부의 재정적 지원과 시민사회 스스로의 재확충이 개발도상국 시민사회들의 성장과정 내지는 영향력 확대에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

이처럼 조직관리론적 관점에서 강조되고 있는 요소들은 조직들이 활용하고 있는 전략적 활동의 중요성인데, 그것은 전략적 활동이 조직 활동을 계획하고 수행하는데 중요한 영향을 미치기 때문이다. 일반적으로 조직 활동은 크게 내부 게임, 외부 게임, 그리고 조직유지로 나누어지는데, 내부 게임은 정치권의 내부적인 관계를 이용하여 정치과정 내에 영향력을 행사하는 활동으로서 로비활동이 대표적이다. 외부 게임은 내부 게임과는 달리 정치권이 아닌 일반 대중과의 관계를 확대하기 위한 방식으로 대중의 동원과 같은 활동을 의미한다. 그리고 조직 유지 활동은 회원의 유지를 통해 조직을 유지하는데 필요한 제반활동을 의미하는데, 출판 등을 통한 회원에 대한 정보나 서비스 제공과 같은 활동 등을 들 수 있다(Scholzman and Tierney, 1986:170; Kollman, 1998:35).

둘째, 정부에 대한 시민사회의 영향력 행사를 조직권력론적 관점에서 접근하고 있는 논의를 들 수 있다. 이러한 시각에서 이루어지고 있는 시민사회와 정부와의 관계 혹은 시민사회의 영향력을 강화하는데 초점을 둔 진단이론 등은 상당한 시사점을 가지고 있다. 특히 시민사회와 정부 간의 협력 체제를 활성화하기 위한 시도로 이루어지고 있는 거버넌스(governance)차원의 연구경향이 최근에 시도되고 있다. Coston(1998: 358-382)의 경우, 시민사회와 정부와의 관계는 정부의 제도적 다원주의의 수용여부, 시민사회와 정부의 연계성의 정도, 시민사회와 정부의 상대적 힘의 관계, 양자의 관계에 대한 공식성의 정도, 정부의 대 민간정책에 대한 선호도 등에 따라 유형화할 수 있다고 보고 있다. Coston(1998)의 연구는 시민사회와 정부와의 관계유형에 도움이 될 뿐만 아니라 이러한 요소들을 시민사회의 영향력 요소로 전환하여 활용할 수 있는 점에서 큰 의의를 가진다고 판단된다.

이와는 달리 Gidon, Kramer, and Salamon(1992)는 정부와 시민사회와의 관계를 기능(재원의 조달과 서비스의 공급)과 담당주체라는 차원에서 정부주도형, 시민사회주도형, 중첩형, 협동형으로 나누고 있는데, 양자의 관계에서 시민사회의 재정적 독립성이 중요한 역할을 담당하는 것으로 보고 있다. Young(1999)은 시민사회와 정부와의 관계를 보조적, 공급적, 적대적이라는 시각을 통해 미국 역사에서 양자와의 관계를 분석한 후, 미국의 경우 양자의 관계는 어느 하나로 설명될 수 있는 관계가 아니라 세 가지 관점에서 종합적으로 조망해 보아야만 바람직한 관계를 도출해 낼 수 있다고 결론을 내리고 있다. 이와 함께 Smith(1999)의 경우는 양자와의 관계에서 재정적 지원이 가장 중요한 문제라는 관점에서 재정적 지원의 방식, 규제 등을 언급하면서 사례를 통해 시민사회에 대한 정부의 재정적 지원의 효과를 평가하고 있다.

한편, 한국에서 김필두(2001)는 Young(1999)의 맥락과 유사한 관점에서 지방자치단체와 지역 시민사회 간의 협력관계의 형성요건을 제시하고 있다. 즉, 1)2개 이상의 주체 참여, 2)행동의 자유와 주체성, 3)계속적 또는 공공관계의 활동, 4)어느 정도의 자원을 공동으로 활용, 5)책임의 공유, 6)비영리 또는 공익활동분야에 속하는 활동영역을 소유, 7)공통된 과제영역을 소유, 8)목적의식을 공유, 9)상대방의 특성을 인식하고 존중할 것을 제시하고 있다. 이 외에도 이기영(1999)은 탈북자의 정착 지원 사례를 중심으로 양자 간의 관계모형을 모색하였으며, 유현석(1999)은 실업문제라는 사례를 중심으로 한국 시민사회들이 실업문제에 있어 국가와 밀접한 관련을 맺는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 국가의 복지제공 역할이 절대적으로 부족한 상황에서는 국가의 복지역할이 강화되도록 자극을 주는 역할이 필요하다고 주장하였다. 이와 같은 선행연구들은 시민사회의 정부에 대한 영향력 요소와 정도를 추론할 수 있는 간접적인 지표를 제시하고 있다는 측면에서 의미가 있다고 판단된다.

셋째, 시민사회의 영향력을 간접적으로 평가해 볼 수 있는 지표들을 제시하고 있는 연구들을 들 수 있다. 조명래(1997)는 지방행정환경에서 시민사회의 공생산을 강화하기 위한 주도적인 활동유형을 일상형, 위임형, 위원회형, 전문가형, 운동형, 정치활동형으로 나누고, 이를 다시 정책단계별로 바람직한 활동전략을 제시하였다. 이는 시민사회가 추구하는 활동유형에 따라 영향력 요인으로 볼 수 있는 활동유형전략이 달라져야 함을 제시하고 있다는 면에서 의미가 있다. 김수현(1998) 역시 시민사회가 스스로 진단할 수 있는 평가요소들을 제시하면서, 이러한 요소들의 강화가 시민사회의 영향력 확대를 수반한 책임성을 시민사회에서 얻어낼 수 있고 또한 역할을 증대시킬 수 있는 자원이라는 점을 강조하고 있다. 영향력 요소로는 내부 의사결정의 민주성, 인사관리, 회계의 투명성과 독립성 유지, 관계자 참여, 정부 및 여타 시민사회와의 관계, 사업평가, 기타의 일곱 요소를 들고 있다.

2. 정치·사회적 관점

시민사회의 성장요인을 정치·사회적 관점에서 보려는 시각으로, 사회운동이론, 권력견제이론, 자원동원론 등이 이에 속한다. 이 중 사회운동이론과 권력견제이론은 국가권력이 지닌 억압과 독점력 그리고 경제 권력이 지닌 불평등과 환경파괴 등으로 인한 부작용을 견제하기 위해 시민사회가 형성되었다는 입장이다. Hall(1992)은 시민사회가 정부의 정책독점과 예산의 낭비 그리고 조직의 비대화를 견제할 목적으로 정부시책에 대한 비판과 대안제시를 시도하기 위해 발생하였다고 보고 있다. 한국에서는 유팔무(197)와 유현석(1999)이 이와 유사한 입장을 취하고 있다. 한국 시민사회는 1980년대 중반까지 군부권위주의적인 정권 하에서 정부의 감시와 통제를 받으며 성장해 오다가, 6.29선언을 정점으로 시민적 주체성 즉, 정치적 주권자로서의 자의식을 강하게 지닌 시민들이 주체로 나서면서 주로 정부권력을 비판·감시하고 대안적인 정책을 제안하는 등의 활동을 통해 성장해 왔다는 것이다.

사회운동이론의 시각이 산업화 과정을 전제로 가치 지향적인 입장에서 사회체계의 근본적 변혁을 시도하려는 정치적 성향을 지니고 있는 반면, 급진적인 사회변혁보다는 가치중립적인 기능적 차원에서 제도개혁을 통한 문제해결과 체제에 대한 참여를 높이고자 사회운동의 합리성을 강조하는 것이 자원동원론과 이의 보완이론으로 등장한 정치과정이라고 할 수 있다. 자원동원론은 1970년대 중반 유럽의 신사회운동과 함께 미국의 소비자운동과 공익집단의 개념에서 유래한 것으로, 1960년대 이후 심리학적 집합행동론이 퇴조하면서 등장한 집합적 행동이론과 조직이론을 결합해 시민사회의 출현과 역할을 설명하고 있다. 이러한 관점에서 McCarthy and Zald(1977)에 의하면, 사회운동은 사회의 다른 조직과 유사하게 합리적인 개인들의 결사체 조직이며, 시민들이 정치체제의 변화를 원할 경우 합리적인 행위자들이 선택할 수 있는 수단이라는 것이다. 또한 사회운동은 합리적 행위자들이 다양한 자원을 동원해 효과적으로 정치체제에 참여할 수 있게 하는 조직이자, 정치체제에 참여하기 위한 인적·재정적·제도적 자원을 동원하는 과정이라는 것이다(Freeman, 1975).

그러나 자원동원론은 군중의 비합리적인 행위개념을 비판하면서 이론적 성공을 거두기는 하였지만, 사회운동산업과 같은 개념을 설정하는데 있어 정치구조의 영향력을 배제함으로써 지나치게 정치적 성격을 배제했다는 비판에 직면했다. 이에 따라 자원동원이론이 지니는 한계를 보완하기 위한 대안으로서 정치과정모델이 제시되었는데, 국가와 정치적 기회구조의 중요성을 추가한 것이 그것이다(Jenkins, 1987). 정치과정모델은 운동의 전략과 효과를 결정하는데 있어서 정치적 기회구조의 차이가 중요한 변수라는 사실과 함께, 특히 미국의 경우 사회운동이 폭발적으로 성장하는데 정치적 환경요인의 영향력이 컸음을 강조하고 있다. 그 결과 정치과정모델은 자원동원이론이 상수로 간주했던 정치적 기회구조와 소외집단의 사회운동조직 등을 분석대상에 포함시킴으로서 보다 포괄적인 이론으로 발전하게 되었다.

3. 경제적 관점

먼저, 정부·시장실패이론은 공공재의 초과수요에 대한 보완적 기능에 초점을 두고, 정부가 공공서비스를 적기에 생산하지 못한다에 따른 보완재로 시민사회가 등장하였다고 보는 입장이다. 이에 따르면 시민사회는 경직화된 관료조직이나 정부조직에 비해 시장에서 발생하는 변화에 적극적으로 대응할 수 있으며, 사회적 포용력이 증가하는 추세에 있기 때문에 시민사회들의 역할이 커지는 것은 당연하다는 주장이다. 즉, 수요에 대한 요구의 초과와 다양한 이질성에 따른 수요의 존재로 야기되는 정부실패에 대한 불신은 국가역할의 축소와 더불어 다양한 시민단체들의 조직화 현상을 야기하였으며, 이로 인해 공공서비스의 민간조직으로의 이양이라는 새로운 패러다임을 가져왔다는 것이다(James, 1987).

수요론적 성장모형은 기본적으로 시장체제와 민주적 정치구조가 전제된 국가에서는 적용의 타

당성이 높지만, 권위주의적인 개발도상 국가들은 오히려 시민사회의 출현을 억제하려는 경향마저 있어 적용상의 한계가 있다(Anheier and Salamon, 1998). 그럼에도 불구하고 수요론적 성장모형의 관점에서 볼 때, 시민사회들은 비록 공공재에 한정되기는 하지만 서비스 공급에 실패한 시장이나 정부에 대한 불신의 증가를 국가에 대한 역할 축소라는 요구나 비판으로 전환시키면서 영향력을 확대해 왔다고 볼 수 있다.

이에 반해 계약실패이론은 정부·시장실패이론이 시민사회의 대안적 역할은 설명하고 있으나, 공급측면에서 영리단체의 역할을 소홀히 취급한 부분을 보완하기 위해 출발한 이론이라고 할 수 있다. 이에 따르면 전통적으로 서비스가 구매되는 상황이나 또는 서비스 자체가 지니고 있는 성격 때문에, 소비자들은 영리기업이 생산해 내는 서비스의 질과 양을 정확하게 평가할 수가 없다는 것이다. 따라서 소비자와 생산자 간에 발생하는 정보의 비대칭적 상황에서 신뢰도가 높은 시민사회가 그 영향력을 확장하게 되었다는 주장이다(Hansmann, 1987; 김준기, 1998). 이 이론은 특정부분의 민간재에 한정되는 한계를 지니고 있음에도 불구하고, 시민사회의 성장이나 영향력을 확대하는 중요한 요소가 우월한 신뢰성이라는 사실을 강조하고 있다(Abzug and Turnheim, 1998).

한편, Salamon(1995) 등에 의해 주창된 자원부분실패이론은 정부·시장실패이론과는 달리 정부와 제3섹터 간의 파트너십을 강조한다. 정부와 시민사회는 공공재를 전달함에 있어 대립보다는 협력과 지원을 추구하는 관계로, 시민사회는 정부의 보조적 수단이 아닌 대안이라는 것이다. 그에 따르면 정부는 자원창출기능을 담당하는 대신 시민사회는 지역사회에 대한 서비스전달이라는 상대적인 특성을 지니고 있어, 양자는 공공재의 공급을 확대해야 하는 사회적 압력을 동시에 받게 되어 있다. 그런데 사회적 문제를 해결하는 과정에서, 시민사회는 정부와 비교해 거래비용이 적게 든다는 상대적 우월성으로 인해 시민사회의 역할이 확대되어 왔다는 것이다(Anheier and Salamon, 1998). 따라서 자원부분실패이론은 시민사회의 성장요인이나 영향력이 확대되는 요인을 사회적 압력과 거래비용이라는 측면에서 논의하고 있다는 점에서 그 의미가 있다.

〈표 1〉 주요 관점의 비교

관점	학자	주요 내용
조직론적	김중순(1999)	√ 감시, 고발, 항의, 강연, 홍보
	Kollman(1998)	√ 전략적 활동(로비, 대중의 동원, 정보제공 등)
	Coston(1998)	√ 정부의 제도적 다원주의의 수용여부, 시민사회와 정부의 연계성의 정도, 시민사회와 정부의 상대적 힘의 관계 등
정치·사회적	Hall(1992)	√ 사회체제의 근본적 변혁을 시도하려는 사회운동론의 시각
	MaCarthy & Zald(1977)	√ 가치중립적인 차원에서 제도개혁을 통한 문제해결과 체제에 대한 참여를 높이고자 사회운동의 합리성을 강조하는 자원운동론의 맥락
	Jenkins(1987)	√ 전정치적 기회구조의 중요성을 강조하는 정치과정론
경제적	James(1987)	√ 정부실패에 대한 불신이 공공서비스의 민간조직의 이양을 가져옴
	Hansmann(1987)	√ 정보의 비대칭적 상황에서 신뢰도가 높은 시민사회가 영향력을 확장
	Salamon(1995)	√ 낮은 거래비용으로 인해 정부와 제3섹터 간의 파트너십 강화

<표 1>에서 보는 바와 같이, 대다수의 문헌들은 시민사회의 영향력을 국가와 시장과의 관계에 초점을 맞추고 있는데, 그 영향력은 다음과 같은 독특한 기능과 역할에서 구체화되고 있다. O'Connell(1994)은 국가와 시장에 대응하는 시민과 시민사회의 자치권력(empowerment), 시민의 권익옹호와 정책변화를 추진하는 주창활동(advocacy), 그리고 시민을 직접적인 대상으로 하는 사회서비스 제공 기능을 제시한다. 또한 Salamon et al.(2000)은 서비스, 권익주창 기능 이외에 창의성, 공동체 건설과 민주화, 그리고 의사표현과 리더십 개발의 세 가지 역할을 더 추가하고 있다.

이와 같은 이론적 논의는 시민사회의 영향력 항목들로 설계되어 경험적 자료로 제시될 수 있을 뿐만 아니라, 본 연구에서 초점을 두고 있는 시민사회 평판연구와도 충분히 연계가 가능하다고 본다. 시민사회의 영향력에 대한 접근법이 고용 인력이나 회원의 규모 등 통계에 의한 지표의 측정에 의존한다면, 시민사회의 평판에 대한 접근법은 시민사회 관리자와 이해관계자, 그리고 일반 시민의 인식조사에 기초하기 때문이다.

따라서 시민사회 영역이 정치적, 경제적, 사회적 등의 생활에 대한 기여를 보여주는 시민사회의 영향력에 관한 이론적 논의들은 시민사회 평판연구와도 연결해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 여기에는 1) 경제적 기여로 시민사회 영역이 생산하는 부가가치, 2) 시민사회 영역이 생산하는 휴먼 서비스 기여, 3) 권익 주창 등 정치적 생활에 대한 기여로서 이 분야 종사자의 규모, 4) 시민들의 조직적인 생활의 측면을 보여주는 조직 멤버십 비중 등을 포함해 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 분석모형과 연구설계

1. 분석모형의 구성

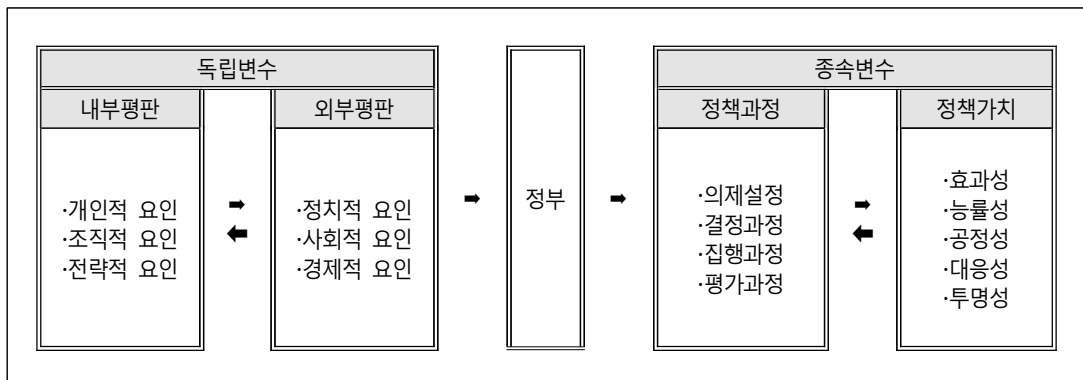
폭발적인 양적 성장에도 불구하고 한국 시민사회의 짧은 역사성과 그에 따른 이론적 논의의 수준은 여전히 진행단계에 있다. 이에 따라 본 연구가 준거할 수 있는 특정한 모형이나 이론이 존재하지 않으므로, 본 연구에서는 선행연구에서 제시하고 있는 시민사회의 영향력이 구체화되는 기능과 역할에 초점을 두고 다음과 같은 분석단위와 모형을 설정하였다.

분석단위들에 대한 논의로서 조직론적 관점에서 강조되고 있는 요소들로는 조직관리적 측면에서 내부의 정통성(강상욱, 2001), 전략과 자원동원 방식(Scholzman and Tierney, 1986; Kollman, 1986; 구도완, 1999; 김종순, 1999) 등을 들고 있으며, 조직권력적 맥락에서는 정치적 자원, 조직화 능력(Reid, 1999; 조명래, 1997; 김수현, 1998) 등을 들고 있다. 정치·사회학적 시각에서는 비민주성, 자원(Hall, 1992; Fisher, 1998; 김호기 외, 1995; 유팔무, 1999, 유현석, 1999, 강상욱, 2001) 등

을 들고 있으며, 경제학적 관점에서는 정부실패(James, 1987; 김준기, 1998), 우월한 신뢰성(Hansmann, 1987; Abzug and Turnheim, 1998), 낮은 거래비용(Salamon, 1995) 등을 들고 있다. 그리고 종속변수로는 시민사회단체의 평판이 정책과정에 미친 결과뿐만 아니라 주로 사회 전반의 민주주의, 양성평등, 환경보호, 인권옹호, 부패방지 등의 정책가치 실천에 대한 시민사회의 활동에 대한 평가에 초점을 두었다.

본 연구에서는 이상의 논의를 토대로 분석단위들을 중심으로 독립변인을 시민사회단체 스스로가 영향력을 행사하는데 활용하는 수단이나 요인을 의미하는 내부평판과 시민사회의 영향력을 확대하는데 간접적으로 영향을 미친 외부평판으로 구성하고자 한다. “영향”에서는 비교적 강하지만, “역량”과 “지속가능성”에서는 다를 수 있기 때문이다. 그리고 시민사회단체들이 이러한 평판들을 동원하여 정부의 정책과정에 영향을 미친 결과에 해당하는 종속변인을 정책과정과 정책가치로 대별하여 <그림 1>과 같은 준거모형을 구성하였다.

<그림 1> 분석을 위한 개념적 준거모형



2. 연구설계

본 연구는 시민사회단체의 상근운동가를 대상으로 자신이 속한 조직에 대해 인식하고 있는 평판을 독립변수로 설정하여 연구하고자 한다. 이를 위해 이론적 논의를 토대로 도출된 조직평판의 요인들을 통해 초기 설문문항을 확보하는 단계를 거쳤다. 그리고 상근운동가들과의 심층면접조사 결과와 초기 설문문항과의 관련성을 검토하여 최종적으로 설문문항을 구성하였다.

분석단위를 토대로 구성된 설문문항을 중심으로 요인분석을 실시한 후, 설문문항을 재구성하여 도출한 요인과 측정지표는 <표 1>과 같다. 독립변인은 모두 25개의 측정지표로 구성되었으며 이는 다시 6개의 요인으로, 종속변인은 9개의 측정지표가 2개의 요인으로 구성되었다. 구성된 설문지의

각 문항에 대한 Cronbach'Alpha는 대체로 .65이상으로 나타나 이를 사용하는데 큰 무리가 없는 것으로 판단되었다. 설문지의 각 문항은 Likert 5점 척도로 구성하였으며, 수집된 자료는 SPSS 20을 사용하여 분석하였다.

〈표 2〉 요인분석을 통한 요인과 측정지표의 구성

요인	변수	측정지표	Alpha	
독립변인	내부 평판	개인적 요인	①상근운동가의 전문성 ②전문가집단의 전문성 ③구성원의 도덕성 ④구성원의 응집력 ⑤구성원의 인정감	.7669
		조직적 요인	①리더십 ②내부의 훈련과 교육 ③회계의 투명성 ④의사결정의 민주성	.6688
		전략적 요인	내부 전략	①비판과 감시 ②대안의 제시 ③로비
	외부 전략		①시위 ②대중선전과 대중운동 ③공청회와 토론회	
	외부 평판	정치적 요인	①정부의 부패 ②민주화의 진행 ③지방자치의 부활 ④민간인정부의 출현	.6966
		사회적 요인	①언론의 협조 ②시민의 소득변화 ③시민의 가치관과 태도	.6880
경제적 요인		①거래비용의 우월성 ②정부능력의 부족 ③기대욕구의 불만족	.7652	
종속변인	정책과정	①의제설정과정에 대한 영향 ②정책결정과정에 대한 영향 ③정책집행과정에 대한 영향 ④정책평가과정에 대한 영향	.8069	
	정책가치	①효과성 ②능률성 ③공정성 ④대응성 ⑤투명성	.8184	

본 연구의 분석을 위한 조사대상으로는 영향력을 행사하고 있는 주체로서 시민사회단체에서 활동하고 있는 전문가집단과 영향을 받고 있는 객체로서 지방자치단체의 이해관계자집단을 선정하여 비교론적 분석을 시도하였다.

본 연구에서 조사대상자의 선정기준은 첫째, 환경문제와 관련하여 전국적인 이슈와 지역적인 이슈를 대상으로 하는 시민사회단체나 지방자치단체이어야 하고, 둘째, 조사에 필요한 설문이나 면담에 따른 조사의 편의성과 가능성이 있어야 한다는 것이었다. 그 결과 시민사회단체의 경우 이 조건에 적합한 시민사회단체들 중 몇 곳은 명부를 확보할 수가 없었기 때문에, 본 연구는 조사가 가능한 6개의 시민사회단체(경실련, 녹색연합, 참여연대, 함께하는 시민행동, 환경정의시민연대, YMCA)를 대상으로 하였다. 이해관계자집단의 경우는 언급한 조건을 갖추고 설문과 면담에 응한 곳은 서울 특별시였다.

표본추출방법은 시민사회단체 전문가집단의 경우에는 확보한 전문가집단 전체를, 이해관계자 집단의 경우에는 서울특별시 공무원 정원에 비례한 할당표출방식을 병행하였다. 설문자료의 조사는 2012년 12월 1일부터 2013년 2월 15일에 걸쳐 회수가 될 때까지 진행되는 방식으로 4차례에 걸쳐 설문을 실시하였다. 설문지의 배포는 우편조사, E-mail조사, 그리고 연구자가 직접 배포·회수하는 방식으로 진행되었다. 그 결과 배포된 설문지는 각 600부로 이 중 회수된 설문지는 전문가집단의 경우 368부였으며, 이해관계자집단의 경우 430부였다. 이 중 적합하지 않은 설문지를 배제하고 분석에 활용된 설문지는 전문가집단 350부와 이해관계자집단 420부로 총 770부가 사용되었다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 상관분석 및 차이 비교

1) 상관분석

상관관계 분석은 각 변수들이 서로 간에 얼마나 밀접한 관련성이 있는지, 또 변수들 간 관계가 정(+) 또는 부(-)의 관계인지 파악하기 위한 목적으로 이용된다. 시민사회단체의 평판요인들과 종속변인인 영향에 따른 효과성의 상관성은 <표 3>와 같이 유의미한 관계를 보이고 있다.

독립변수 가운데 정책과정에 대한 영향과 상관관계가 가장 높은 것은 전략적 요인(.664)이었으며, 가장 낮은 것은 개인적 요인(.529)으로 나타났다. 또한 독립변수 중에 정책가치에 대한 영향과 상관관계가 가장 높은 것은 전략적 요인(.597)이, 상관관계가 가장 낮은 것은 사회적 요인(.449)으로 분석되었다.

<표 3> 상관분석 결과

구분	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 개인적 요인	1.000							
2. 조직적 요인	.700**	1.000						
3. 전략적 요인	.714**	.652**	1.000					
4. 정치적 요인	.561**	.542**	.623**	1.000				
5. 사회적 요인	.564**	.509**	.619**	.594**	1.000			
6. 경제적 요인	.481**	.588**	.555**	.464**	.577**	1.000		
7. 정책과정	.529**	.590**	.664**	.573**	.585**	.572**	1.000	
8. 정책가치	.483**	.571**	.597**	.449**	.528**	.542**	.684**	1.000

p < 0.01, *p < 0.001

2) 평균값을 통한 차이검정

시민사회단체가 종속변인인 정책과정과 정책가치에 대해 영향을 미치고 있는 여섯 개의 독립변인들에 대한 실무집단과 이해관계자 집단 간의 인식차이는 <표 4>에서와 같이 모든 요인에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러므로 실무집단과 이해관계자집단 간에 비교적 인식의 차이가 있는 것으로 해석할 수 있는데, 모든 요인에서 실무집단의 평균 척도값이 이해관계자집단의 값보다 큰 것으로 나타났다.

일반적으로 시민사회단체에 대한 평판 또는 시민운동의 효과는 이해관계자들과 전문가들의 인식에 반영된다고 할 때, 이러한 평판요인은 시민사회단체가 정부나 의회 등 국가기관이나 기업, 노조, 언론 등에 비교해 얼마만한 신뢰를 받고 있는지를 보여주는 중요한 지표가 될 수 있다. 한편, 본 연구에서 의미가 있을 것으로 추정했던 시민사회단체들 간의 차이는 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났으나, 이들의 평판요인들 간의 영향력의 차이는 유사할 것으로 유추해 볼 수 있다.

<표 4> 평균값을 통한 차이검정

구분		실무집단		이해관계자집단		t값	유의확률	
		평균	표준편차	평균	표준편차			
사회 배경	성별	1.0075	.2743	1.039	.4020	-2.840	.003	
	연령	2.7750	.5061	2.3067	.6563	7.633	.000	
	학력	3.8860	.1440	2.2088	1.0077	16.778	.000	
독립 변인	내부 평판	개인적 요인	3.5570	.6066	3.3300	.6758	6.450	.000
		조직적 요인	3.6000	.5779	2.8867	.7058	6.529	.000
		전략적 요인	3.7900	.5766	3.2444	.6512	5.873	.000
	외부 평판	정치적 요인	3.8538	.5275	3.1872	.7782	6.080	.000
		사회적 요인	4.1050	.5885	3.6578	.8368	5.109	.000
		경제적 요인	3.7443	.6755	2.8662	.8369	5.688	.000
종속 변인	정책과정	3.7860	.7401	3.0807	.7276	5.910	.000	
	정책가치	2.8776	.6391	2.582	.6858	3.787	.000	

2. 평판요인과 영향력과의 회귀분석

1) 평판요인에 대한 회귀분석: 집단별 분석

평판요인과 그에 따른 영향력의 결과인 설명력과의 관계를 표준화된 회귀계수를 사용하여 평판요인들 간의 상대적 중요성을 실무집단과 이해관계자집단으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(1) 실무집단

실무집단을 대상으로 종속변인에 미치는 영향을 분석한 결과, 정책과정에는 전략적 요인(.359), 조직적 요인(.270), 정치적 요인(.223)의 순으로, 정책가치에는 조직적 요인(.262), 정치적 요인(.232), 전략적 요인(.224)의 순으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 전체 종속변인을 대상으로는 전략적 요인(.336), 조직적 요인(.303), 정치적 요인(.232)의 순으로 평판요인들이 효과가 있었다.

따라서 독립변인 중에 조직적 요인과 정치적 요인은 정책과정, 정책가치, 그리고 전체 종속변인에 영향력을 행사하고 있으며, 전략적 요인은 정책과정과 전체 종속변인에만 영향력이 있는 것으로 나타났다. 이에 반해 개인적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인들은 종속변수에 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

요약해 보면, 실무집단의 경우 내부 평판에서는 전략적 요인(비판과 감시, 대안의 제시, 로비 등과 같은 내부 전략과 시위, 대중선전, 공청회 등과 같은 외부 전략)은 정책과정에, 그리고 조직적 요인(리더십, 회계의 투명성, 의사결정의 민주성 등)은 정책가치에 가장 큰 영향력을 행사하고 있다. 한편, 외부 평판에서는 정치적 요인(정부의 부패, 민주화의 진행, 민간인 정부의 출현 등)이 모든 종속변인에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 평판요인에 대한 회귀분석: 실무집단

구분		독립변인											
		내부평판						외부평판					
		개인적 요인		조직적 요인		전략적 요인		정치적 요인		사회적 요인		경제적 요인	
	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	
종속변인	정책과정	-.060	.545	.270	.008	.359	.001	.223	.040	.079	.329	.102	.335
	정책가치	-.004	.966	.262	.045	.224	.062	.232	.038	-.066	.521	.130	.256
전체 종속변인		-.036	.730	.303	.005	.336	.002	.232	.018	.015	.866	.123	.186

주: 정책과정의 R²=.552, 정책가치의 R²=.389, 전체 종속변인의 R²=.542

(2) 이해관계자집단

이해관계자집단을 대상으로 종속변인에 미치는 영향을 분석한 결과, 실무집단과는 상당한 차이를 보이고 있다. 종속변인 중 정책과정에는 전략적 요인(.216), 경제적 요인(.213), 정치적 요인(.188), 사회적 요인(.177)으로 순으로, 정책가치에는 경제적 요인(.260), 전략적 요인(.241), 조직적 요인(.227)의 순으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

전체 종속변인에는 전략적 요인(.258), 경제적 요인(.248), 조직적 요인(.187), 사회적 요인(.147), 정치적 요인(.158)의 순으로 효과가 있었다. 따라서 전략적 요인, 경제적 요인, 조직적 요인들은 정책과정, 정책가치, 전체 종속변인에 영향력을 행사하고 있는 반면에 정치적 요인과 사회적

요인은 정치과정과 전체 종속변인에만 영향력을 미치고 있었다. 그러나 개인적 요인은 종속변수에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

종합해 보면, 이해관계자집단의 경우 전략적 요인이 정책과정과 전체 종속변인에 가장 큰 영향력을, 그리고 정책가치에서는 두 번째로 큰 영향력을 행사하고 있다. 경제적 요인(정부능력의 부족, 시민사회가 정부보다 우월한 거래비용, 기대욕구의 불만족 등) 또한 종속변인에 영향을 미치고 있는데, 특히 정책가치에는 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 평판요인에 대한 회귀분석: 이해관계자 집단

구분		독립변인											
		내부평판						외부평판					
		개인적 요인		조직적 요인		전략적 요인		정치적 요인		사회적 요인		경제적 요인	
		β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값
종속변인	정책과정	.005	.955	.145	.012	.216	.001	.188	.001	.177	.001	.213	.000
	정책가치	-.045	.611	.227	.000	.241	.000	.110	.048	.087	.086	.260	.000
전체 종속변인		-.027	.771	.187	.000	.258	.000	.158	.002	.147	.004	.228	.000

주: 정책과정의 R²=.507, 정책가치의 R²=.477, 전체 종속변인의 R²=.565

본 연구에서는 정책과정과 정책가치에 미치는 요인에 대해 실무집단과 이해관계자집단이 서로 다른 시각을 지니고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 실무집단은 외부평판에서 정치적 요인의 영향력이 높다고 본 반면에, 이해관계자집단에서는 경제적 요인의 영향력이 가장 높은 것으로 보고 있다. 서울특별시에 거주하고 있는 이해관계자집단의 결과가 이처럼 나타난 이유는 정부의 무능력에 대한 불신, 환경정책에 대한 수요의 증가로 시민사회의 영향력이 확대된 점, 선진화 맥락에서 시도된 민간위탁 등에서 볼 수 있는 거래비용의 우월성에서 기인한 것으로 판단된다. 특히, 경제적 요인이 전략적 요인과 함께 가장 큰 영향력을 지니고 있다는 것은 선행연구들에서 정치적 요인의 중요성이 강조된 경향에 비하면 상당히 의미 있는 결과라고 볼 수 있다.

(3) 집단별 영향요인의 영향력 비교

실무집단과 이해관계자집단 간의 평판요인의 차이는 <표 7>과 같다. 실무집단에서는 시민사회단체의 내부평판(개인적 요인, 조직적 요인, 전략적 요인)이 외부평판(정치적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인)보다 영향력이 큰 것으로 보고 있으나, 이해관계자집단에서는 시민사회단체를 둘러싼 환경적 요인인 외부평판의 영향력이 더 큰 것으로 인식하고 있다.

한편, 두 집단 모두에서 개인적 요인의 영향력을 의미 없는 것으로 인식하고 있는데, 이는 환경 관련 시민사회단체의 영세성에 기인한 것으로 판단된다. 이해관계자집단과의 인터뷰에 의하면, 실

제로 지역 시민사회단체에 종사하는 상근자 수는 평균적으로 30만 이하의 도시에서는 2~5인, 30~100만의 중소도시에서는 3~6명으로 대단히 열악한 상황이다. 게다가 이들의 근무기간은 3년 미만으로 짧을 뿐만 아니라 교육·훈련을 제대로 받지 못한 상태이기 때문에 전문성을 기대하기는 힘들다고 이야기하고 있다. 또한, 전문성의 보완이라는 차원에서 활용하고 있는 다양한 정책위원들을 통한 위원회의 경우, 실질적으로 위원회의 운영에 참여·활동하는 정책위원의 수가 극소수일 것으로 추정된다.

전 세계적으로 관심이 쏠리고 있는 환경정책에 대해 시민사회단체가 어느 정도의 역할을 하고 있는지에 관한 시민사회단체 내부와 외부의 평판에 대한 인식의 차이는 시민사회단체가 나아가야 할 방향을 제시한다는 측면에서 의의를 찾아볼 수 있다. 특히 내부평판과 외부평판의 차이가 나타날 경우, 지속적인 평판관리를 통해 갭의 균형을 찾아가려는 노력이 필요할 것이다. 왜냐하면, 높은 내부평판은 외부평판으로 그대로 이어질 가능성이 크기 때문이다.

〈표 7〉 집단별 평판요인에 대한 회귀분석

구분		실무집단				이해관계자집단			
		내부평판		외부평판		내부평판		외부평판	
		β	p값	β	p값	β	p값	β	p값
종속변인	정책과정	.466	.000	.368	.001	.280	.000	.449	.000
	정책가치	.399	.001	.291	.021	.333	.000	.362	.000
전체 종속변인		.469	.000	.333	.000	.344	.001	.432	.000

주:(실무집단) 정책과정의 R²=.501, 정책가치의 R²=.366, 전체 종속변인의 R²=.485
 (이해관계자집단) 정책과정의 R²=.503, 정책가치의 R²=.477, 전체 종속변인의 R²=.533

2) 평판요인에 대한 회귀분석: 실무집단과 이해관계자집단 전체

실무집단과 이해관계자 집단 전체를 대상으로 영향력을 분석한 결과, 정책과정에는 전략적 요인(.244), 경제적 요인(.197), 정치적 요인(.188), 조직적 요인(.168)의 순으로, 정책가치에는 경제적 요인(.266), 전략적 요인(.239), 조직적 요인(.229)의 순으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그리고 종속변인 전체에는 전략적 요인(.260), 경제적 요인(.222), 조직적 요인(.205)의 순으로 영향요인들이 효과가 있었다.

따라서 조직적 요인, 전략적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인들은 정책과정, 정책가치, 전체 종속변인에 영향력을 행사하고 있으나, 사회적 요인은 정책과정과 전체 종속변인에만 영향력을 행사하고 있다. 이에 반해 개인적 요인은 영향력을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 평판요인에 대한 회귀분석: 실무집단과 이해관계자집단 전체

구분		독립변인											
		내부평판					외부평판						
		개인적 요인		조직적 요인		전략적 요인		정치적 요인		사회적 요인		경제적 요인	
		β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값	β	p값
종속변인	정책과정	-.008	.881	.168	.001	.244	.000	.188	.000	.156	.001	.197	.000
	정책가치	-.035	.506	.229	.000	.239	.000	.128	.015	.066	.188	.266	.000
전체 종속변인		-.026	.662	.205	.000	.260	.000	.168	.000	.115	.008	.222	.000

주: 정책과정의 R²=.549, 정책가치의 R²=.472, 전체 종속변인의 R²=.588

<표 8>에서 보는 바와 같이, 내부평판에서는 전략적 요인이 정책과정, 정책가치, 전체 종속변인에 가장 큰 영향력을 미치고 있으며, 외부평판에서는 경제적 요인이 모든 종속변인에 가장 큰 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 인해 <표 9>에서 보듯이, 내부평판과 외부평판의 영향력의 차이는 유형별로 보다 뚜렷해짐을 알 수 있다. 즉, 종속변인에 대해 시민사회단체들의 외부평판이 내부평판에 비해 영향력이 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 조사대상자들은 시민사회단체의 영향력이 확대된 원인을, 시민사회단체가 스스로 지니고 있는 자원들보다 정치적·경제적 요인으로 인식하는 경향에서 찾고 있다고 판단해 볼 수 있다.

<표 9> 평판요인의 범주별에 따른 회귀분석

		내부평판		외부평판	
		β	p값	β	p값
종속변인	정책과정	.336	.000	.423	.000
	정책가치	.356	.000	.366	.000
전체 종속변인		.368	.000	.406	.000

주: 정책과정의 R²=.522, 정책가치의 R²=.424, 전체 종속변인의 R²=.544

구체적으로 상대적 중요도라는 측면에서 각 측정지표들의 신뢰구간을 보면, 먼저, 내부평판에서는 전략적 요인이 종속변수에 대한 상대적 중요성이 가장 큰 것으로 나타났지만, 평균값(3.0)을 중심으로 볼 때, 내부전략에서는 비판과 감시(3.9)만이 평균을 상회할 뿐 대안의 제시(3.0)나 로비(3.02) 등은 평균수준에 머무르고 있다. 그러므로 시민사회단체의 내부전략이 대안의 제시보다는 지나치게 비판과 감시에 치중되어 있음을 알 수 있다. 외부전략의 경우에는 공청회와 토론회(3.57), 대중선전(3.48), 시위(3.32)가 비교적 고르게 평균을 상회하고 있어 외부전략이 상대적으로 효과성이 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 간접적이기는 하지만, 각 시민사회단체의 적극적인 활동이 내부전략 보다는 외부전략에 의존하고 있음을 추론해 볼 수 있다.

한편, 전략적 요인 다음으로 영향력이 큰 것으로 나타난 조직적 요인의 경우, 리더십(3.33)과 의

사결정의 민주성(3.45)은 평균을 상회하는 수준인 반면, 내부의 훈련과 교육(2.69)과 회계의 투명성(2.75)과 같은 지표는 평균값을 밑돌고 있다. 이는 시민사회단체들이 훈련과 교육을 통해 조직력을 강화함으로써 영향력을 행사하기 보다는 교수, 전문가 등의 리더십에 의존하고 있음을 유추해 볼 수 있다. 이는 한국 시민사회단체의 참여가 비교적 고르게 이루어지면서 ‘주창활동’에 적극적이지만 일반 시민들의 주창조직 활동이 저조하다(주성수, 2006)는 선행연구와 유사한 맥락으로 볼 수 있다.

다음으로, 외부 평판에서는 경제적 요인이 종속변수에 상대적 중요성이 가장 큰 것으로 나타났는데, 기대욕구의 불만족(3.65)만이 평균을 상회하였을 뿐, 거래비용의 우월성(2.85)과 정부능력의 부족(2.77)은 평균을 밑돌고 있는 것으로 나타났다. 따라서 경제적 요인의 경우, 정부가 지니고 있는 역량에 비해 시민들의 환경에 대한 급격한 요구(needs)증대가 시민사회단체의 영향력을 확대하는데 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

정치적 요인에서는 민주화의 진행(3.89), 정부의 부패(3.55), 지방자치의 부활(3.48), 민간인 정부의 출현(3.33) 등이 평균을 상회하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정부의 부패라는 변수를 제외하면 나머지 변수들은 정도의 문제이기는 하지만 어느 정도 개선이 이루어졌다는 측면에서, 정부의 부패 변수가 시민사회단체의 영향력을 확대하는데 주된 영향요인으로 작용할 것으로 예상된다.

실제로 이명박 정부가 촛불시위에 참여한 단체들에 대해 엄격한 집시법 위반 조치를 강행하고 비영리민간단체사업에 배제시키는 등의 엄중한 제재를 가하자, 이에 대해 시민사회단체는 성명발표로 맞섰고, 국제 인권조직인 엠네스티(Amnesty International, 2008; 2010)는 조사를 통해 평화로운 촛불시위를 정부가 부당하게 진압한 인권침해라는 보고서를 발표하기도 하였다.

사회적 요인의 경우, 비록 영향력이 상대적으로 낮기는 하지만, 시민의 가치관과 태도(3.01)를 제외하고는 언론의 협조(3.88), 시민의 소득변화(3.56) 지표는 비교적 평균값이 높다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다. 교회나 종교단체, 스포츠나 레크리에이션 단체, 예술·음악·교육 단체 등을 통한 사회적 참여로서의 봉사활동은 회원이 아니지만, 자원봉사에 참여한 시민들의 범위와 활동시간을 보여주기 때문이다. 물론, 시민들의 소득증대로 인한 시민참여가 획기적으로 확대되었다거나 감소되었다고 볼 수 있는 근거는 없지만, 참여활동 시간을 기본으로 본 깊이에서도 시민들의 소득증대가 시민사회단체의 양적 성장에 영향을 미쳤을 것으로 추정해 볼 수 있기 때문이다.

3. 정책적 함의

최근 한국의 시민사회는 정부나 시장에 대해 그리고 사회 일반에 대해 일정한 영향력을 갖고 있음에도 그 영향력은 점차 약화되는 추세에 있고, 이명박 정부의 출범이후 정부와 시민사회가 대립관계에 있다는 논의들도 있으며, 그리고 시민사회 내부나 외부의 시각도 변화하고 있다. 특히, 그 동안 시

민들의 확고한 지지를 받으며 급성장해 온 시민사회들도 최근 시민들로부터 낮은 평판을 받고 있다.

이러한 맥락에서 시민사회에 대한 외부의 좋은 평판이 호감으로 이어져 시민사회의 발전을 도모한다는 일반적인 관점에서 벗어나, 다양한 이해관계자 가운데 특히 내부 구성원들의 관점에서의 평판관리가 보다 근본적이며 전략적인 평판관리가 될 수 있다는 것이 본 연구의 주장이다. 이에 따라 본 연구의 분석결과를 바탕으로 정책적 함의를 모색해보면 다음과 같다.

첫째, 평판 요인들이 집단 간에 상이하게 나타났다는 측면에서 시민사회의 성장요인이나 평판의 제고요인에 대해 새로운 접근이 필요하다. 특히, 본 연구에서는 외부 평판으로서 정치적 요인의 중요성이 상대적으로 약하게 나타났다는 점이다. 따라서 향후 시민사회단체의 영향력을 확대하는 평판요인으로서 정치적 중요성은 약화될 것으로 보이며, 전략적 요인과 같은 내부 평판의 중요성이 높아질 것으로 보인다. 이에 따라 기존의 비판과 감시와 같은 전략 이외에도 공청회나 토론회, 대안의 제시와 같은 합리적인 수단들을 강화하는 것이 필요하다고 본다.

또한, 조직적 요인의 강화를 위해서는 지금과 같은 리더십 중심의 전략 이외에도 의사결정의 민주성과 회계의 투명성을 강화함으로써 조직의 정당성을 높이는 전략이 필요하다. 특히, 내부 구성원들에 대한 교육과 훈련이 강화되어야 하며, 단순 비정규직이 아니라 단 하루를 일을 하더라도 이들이 시민사회의 직원이라는 사명감을 갖고 일할 수 있도록 적절한 뒷받침이 따라야 할 것이다.

둘째, 소득의 증가에 따른 시민들의 다양한 욕구증대와 이에 대처해야 할 정부역량의 부족 등과 같은 경제적 요인들의 중요성이 시민사회단체의 영향력을 확대하는 요인으로 나타나고 있다. 따라서 정부의 실패를 보완하는 기능으로서 시민사회의 역할이 증대할 것이라는 맥락에서 본다면, 시민사회단체의 내부적 역량이 무엇보다도 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 구성원들이 지니고 있는 개인적 요인과 조직적 역량의 강화가 요구된다. 특히 시민사회 조직의 평판과 리더의 평판의 갭이 작을수록 영향력은 더욱 커질 수밖에 없기 때문에 전문성과 도덕성을 겸비한 리더의 역할이 중요하다.

셋째, 성공적인 조직으로 존재하기 위한 평판 관리에 있어 중요한 키워드는 혁신성과 사회적 책임성이다. 물론, 본 연구결과에서는 시민의 가치관과 태도(3.01) 요인이 상대적으로 미흡하지만, 혁신성의 중요성이 상대적이라면 사회적 책임성의 중요성은 절대적이라고 생각한다. 물론, 조직의 유형에 따라 다를 수 있지만, 이해관계자들에게 진정성 있는 책임을 다하는 것이 시민사회가 존재하는 이유이기 때문이다. 실제로 시민사회단체가 혁신성은 없지만, 책임성이 있는 조직으로, 큰 수익은 보지 못해도, 위기에 살아남고 있기 때문이다.

따라서 본 연구에서 강조하는 바와 같이 외부보다는 내부에 초점을 두고, 구성원들 스스로가 사회적 책임성은 무시하고 목표달성과 성과 위주의 공격적인 시민사회 문화를 이끌어 나가는 것을 경계할 필요가 있을 것이다. 정부와의 적대적인 관계는 정부정책에 대한 영향력 상실뿐만 아니라 시민들이 그러한 갈등적 관계를 부정적으로 평가하게 됨으로써, 결과적으로 정부와 시민사회 모두가 평

판을 잃게 될 수 있기 때문이다.

V. 결론

본 연구는 한국 시민사회의 평판요인과 이에 따른 효과성을 규명하고자 하였다. 이를 위해 이론적 논의를 중심으로 시민사회에 대한 조직론적 관점, 정치·사회적 관점, 경제적 관점으로부터 평판요인들을 추출하였으며, 이에 따라 평판요인들의 영향력을 환경정책과정과 정책가치의 측면에서 분석하였다. 결국 시민사회단체의 평판은 정부와 기업의 횡포에 대한 감시 등의 주창활동뿐만 아니라 양극화해소나 일자리창출 등의 서비스 활동을 통해 시민들과 사회의 요구에 호응하는 방향으로 발전될 때 지속가능성을 가지게 될 것이다. 구체적인 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 시민사회의 평판요인들과 그에 따른 효과성의 상관성을 분석한 결과, 모든 평판요인들이 종속변인과 상관성이 있는 것으로 나타났다. 이 중 전략적 요인과 정책과정 간의 상관성이 가장 높았으며, 가장 낮은 상관성을 보인 요인은 개인적 요인으로 나타났다. 정책가치와 상관성이 가장 높은 요인으로는 역시 전략적 요인이었으며, 사회적 요인이 가장 낮은 것으로 나타났다.

또한, 실무집단과 이해관계자집단 간의 평균차이에 대한 검정 결과는 시민사회들 간의 차이만을 제외하고는 모두 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 시민사회들 간의 차이만을 제외하고, 모든 변인에서 실무집단과 이해관계자집단 간의 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 집단 간의 차이가 평판의 여섯 개 차원에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 시민사회의 평판요인으로 인한 영향력의 결과로, 정책과정에 대한 영향력은 실무집단에서는 전략적 요인, 조직적 요인, 정치적 요인의 순이었으며, 이해관계자집단에서는 조직적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인이었다. 전체 종속변인에 대한 영향력은 실무집단에서는 전략적 요인, 조직적 요인, 정치적 요인의 순인 반면, 이해관계자집단의 경우에는 경제적 요인, 전략적 요인, 조직적 요인이었다.

또한, 실무집단과 이해관계자집단 전체의 경우, 정책과정에서는 전략적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인의 순이었으며, 정책가치에서는 경제적 요인, 전략적 요인, 조직적 요인이었다. 전체 종속변인에 대해서는 전략적 요인, 경제적 요인, 조직적 요인의 순으로 나타났다.

셋째, 평판요인들의 효과성을 평균값을 중심으로 상대적 중요성을 살펴볼 때, 정책과정에 대한 영향력은 평균이 3.35로, 정책가치에 대해서는 2.71로 나타나 시민사회의 평판요인들이 정책과정에서는 평균 이상의 효과가 있었던 것으로 볼 수 있으나 정책가치에서는 효과가 크게 없었던 것으로 해석해 볼 수 있다.

특히, 정책과정에 대한 영향력의 경우, 정책의제설정과정(3.68)과 정책결정과정(3.40)을 통해 정책도입 실패, 정책도입 논의, 그리고 정책도입 성공이라는 결과가 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다. 반면, 정책집행과정(3.08)과 정책평가과정(3.06)에서는 평균수준에 머무르고 있다. 그리고 정책 가치에 대한 영향력의 경우, 정책목표의 달성(2.78), 예산절감(2.72), 정책혜택의 공정성(2.52), 정책혜택의 대응성(2.47)등은 평균 이하로 나타났다.

한국에서 이루어지는 시민사회에 대한 연구들이 주로 시민사회의 상근자나 일반시민들을 대상으로 이루어진데 반해, 본 연구는 시민사회의 내부 구성원, 특히 중견 간부들과 외부 이해관계자들을 대상으로 한 비교연구라는 점에서 의미가 있다. 그러나 본 연구의 방법론적 한계점은 첫째, 연구 대상이 환경정책과 관련된 특정 시민사회로 한정되었다는 점, 서울특별시에 거주하는 이해관계자들을 대상으로 하였다라는 점, 그리고 환경 분야에 한정된 조사였다는 측면에서 그 결과를 확대하는 것에는 무리가 있다.

둘째, 평판연구 및 평판관리의 발전을 위해서는 평판이론에 입각한 개념들에 대한 합의가 이루어져야 할 것으로 보인다. 시민사회단체의 평판에 대한 관심이 높은 것에 비해, 평판에 대한 개념적 합의수준이 낮은 것이 현실이다.

셋째, 이러한 이론적 논의의 부재로 인해 시민사회단체의 평판을 형성하고 있는 다양한 요인들을 완전히 포괄하는 모형을 이용하지 못한 점은 한계로 지적될 수 있다. 물론, 기존의 선행연구에서 제시하는 다양한 영향요인을 통해 평판의 구성항목을 추출하였지만, 내부 직원뿐만 아니라 주요 이해관계자들과의 심층면접조사를 통해 향후에 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강상욱. (2001). 우리나라 NGO의 성장에 관한 연구-시민단체를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 권해수. (2007). 시민단체 내부참여자와 시민단체, 어떤 책임성 관계를 형성할 것인가?. 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 김광식. (1999). 「한국NGO-시민사회단체, 21세기의 희망인가?」. 동명사.
- 김영래. (1997). 한국 비정부단체(NGO)의 세계화 전략연구. 국제정치논총. 37-1. 235-261.
- 김영인·이승중·이달곤. (2007). 정책단계와 NGO의 역할유형: 교육개혁정책과정에서 NGO의 활동을 중심으로. 행정논총. 45-4. 23-46.
- 김종순. (1999). 한국 NGO의 실태와 발전방향: 민간환경단체를 중심으로. 한국행정연구. 8-1. 68-88.

- 김준기. (1999). 한국비영리단체의 사회·경제적 역할에 대한 연구. 행정논총. 37-1. 111-135.
- 김호기 외. (1995). 「시민사회와 시민운동」. 서울: 한울.
- 노성민. (2013). 조직평판이 구성원의 행태에 미치는 영향에 관한 연구: 내부평판을 중심으로. 한국 사회와 행정연구. 24-1. 193-219.
- 박영선. (2010). 자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박 정부와 시민사회 관계. 시민 사회와 NGO. 8-1. 55-89.
- 배용환. (2007). 참여거버넌스와 지역 NGO의 역할. 한국NGO학회 춘계학술대회 발제문.
- 손혁재. (2007). 한국의 정치개혁과 NGO. 한국NGO학회 춘계학술대회 발제문.
- 유팔무. (1999). NGO와 한국의 시민운동: 한국사회에서 국회와 NGO의 역할. 한국정치 학회 월례발 표논문집.
- 이승중. (2007). 시민에 대한 시민단체의 책무성. 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 임승빈. (2007). 국가와 시민사회단체의 역할과 책임성. 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 임현진. (2001). 「21세기 한국사회의 안과 밖: 세계체제에서 시민사회까지」. 서울대학교 출판부.
- 임희섭. (1999). 「집합행동과 사회운동의 이론」. 고려대학교 출판부.
- 전영평. (2001). 시민단체와 지방정부 간 관계. 한국행정논집. 13-1. 149-177.
- 주성수. (2004). 「NGO와 시민사회」. 한양대학교 출판부.
- _____. (2011). 한국시민사회의 영향과 환경. 시민사회와 NGO. 9-1. 3-29.
- Anheimer, Helmut K. and Salamon, Lester M. (1998). *The Nonprofit Sector in the Developing World*. London: Manchester University Press.
- Cordes, Joseph. J. and Weisbrod, Burton. A. (1998). Differential Taxation of Nonprofit and the Commercialization of Nonprofit Revenues. *Journal of Policy Analysis and Management*. 17-2.
- Coston, Jennifer. M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationship. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27-3.
- Eberly, D. (1998). *America's Promise: Civil Society and the Renewal of American Culture*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fisher, Jule. (1998). *Non-Government: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- James, Estelle. (1987). Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In Walter W. Powell (ed). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Baltimore: Johns
- Jenkis, J. Craig. (1987). Interpreting the Stormy 1960: Three theories in Search of a political Age. *Research in Political Sociology*. 3.
- McCarthy, John & Zald, Mayer N. (1977). Resource Mobilization and Social Movement - A Practical Theory. *American Journal of Sociology*. 82.

- O'Connell, B. (1994). *People Power: Service, Advocacy, Employment*. New York: Foundation Center.
- Reid, Elizabeth. J. (1999). Nonprofit Advocacy and Political Participation. *Nonprofit and Government*. Washington, DC.: Urban Institute.
- Salamon, Lester M. (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare states*. Jossey-Bass Publishers.
- _____. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. and H. Anheier. (1997). *The Nonprofit Sector in the Developing World A comparative analysis*. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. and Sokolowski, W. (2004). Measuring Civil Society. Salamon et al. (eds.). *Global Civil Society*. West Hartford: Kumarian.
- Young, Dennis R. (1999). Complementary, Supplementary, or Adversarial? A Theoretical and Historical Examination of Nonprofit-Government Relations in the United Nations. *Nonprofit and Government*. Washington, DC.: Urban Institute.

Reputation Factors and Effectiveness among Environmental Civil Society Organizations in Korea

Roh, Sung Min

This paper explores the global trend of civil society collaboration with government, industry and universities for sustainable transformation of a specific environmental area or societal sub-system. On the basis of empirical evidence, this study suggests that reputation factors could be interpreted as the seeds of an emerging new mission for civil society organizations (CSOs).

This study draws upon previous research, pilot studies, and interviews to introduce six reputational factors: individual reputation, organizational reputation, strategic reputation, political reputation, social reputation, and economic reputation.

The quantitative results indicate that CSOs' reputation factors affect policy process and policy values. Positive reputation is increasingly expected to play a key role in changing environmental values, as well as in generating concrete policy decisions to tackle the dynamic, complex factors fueling the sustainability crisis. To fulfill this expectation, it is essential that education, research, and societal contributions are seamlessly integrated into a combined response that is then promoted and reinforced in the activation of civil society.

To this end, utilizing CSOs as a platform for social experimentation through collaboration and networking among the representatives of government, academia, and industry will contribute to learning and innovations for sustainability. The experience and expertise of CSOs is a particularly crucial ingredient when implementing multi-stakeholder collaboration with the public sector, which aims at triggering institutional reforms favoring innovation for sustainability and moving towards a green economy.

[Key Words: Civil society, Civil society organization, Reputation, Environmental policy]