

## 정책결정과정에서 NGO 영향력의 유형론적 분석모델

김 선 미\*

본 논문은 최근 NGO의 정책관여의 폭이 넓어지면서 시민운동의 정책 변화에의 영향력에 주목하고 그 영향력 행사요인과 영향력 분석을 위한 분석모델을 제시하는 데 목적이 있다. NGO의 정책적 영향력은 외부적 요인으로서 정치적 기회와 내부적 요인으로서 조직의 운동역량의 상이한 조합의 결과에 따라 4가지로 유형화해 볼 수 있다. 즉 Ⅰ)완전수용, Ⅱ)타협적 수용, Ⅲ)배타적 수용, Ⅳ)완전배제 이다.

이러한 분석모델은 NGO의 정책적 영향력이란 정치적 기회도 확대되고 운동역량도 강할 때 크게 행사될 수 있고, 정치적 기회나 운동역량 중 어느 하나가 축소되거나 약할 때 정책적 영향력은 미약하게 나타나고, 정치적 기회도 축소되고 운동역량도 약할 때 정책적 영향력은 없었다는 것을 보여주고 있다.

결과적으로 이러한 분석모델은 시민운동이 정책적 영향력을 제고하기 위해서는 정치적 기회를 효과적으로 이용함으로써 운동조직이 요구하는 정책대안의 수용을 높일 수 있는 운동역량의 강화라는 이중적 과제를 시사해준과 동시에 민주화 이후 제도개혁을 통한 민주주의 공고화과정은 정부와 NGO가 적대적 관계에서 벗어나 정부와 NGO의 파트너십관계로의 전환의 필요를 시사해준다. 이 때 파트너십의 가장 바람직한 형태는 국가, 시장, 시민사회가 신뢰를 바탕으로 한 공존, 협력, 경쟁하는 형태가 되어야 할 것이다.

주제어: 정치적 기회, 운동역량, 정책적 영향력, 제도적 시민사회, 민주주의 공고화

\* 慶應義塾大學 法學部 訪問研究員

## 1. 서론

최근 비정부조직(Non-Governmental Organization: NGO)<sup>1)</sup>에 의한 시민운동은 정부와 시장의 한계에 대한 제도적 보완이라는 차원에서 ‘영향력의 정치’, ‘시민의 정치’, ‘시민권력’ 등 다양한 개념으로 불리면서 새로운 정치, 경제, 사회 질서의 대안으로 부각되고 있다.

현재 NGO의 역할은 급속히 확대되고 있으며 그 정책관여의 폭 또한 크게 증가하고 있다. 정책결정과정에서 NGO의 참여는 정부업무의 양적·질적 변화를 요구하는 다원화된 사회의 다양한 요구와 공공서비스 생산과 공급에 대한 정부역량의 한계를 제시하고 있다. 나아가 다원주의 시장 체제하에서 시장 메커니즘을 통한 공공재 공급의 한계 즉 시장실패의 한계를 제시하며, NGO는 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 것에서 더 나아가 정책대안 제시자로서 활동하기도 하며, 정책결정 및 평가과정에서 주요한 파트너로 요청 받기도 한다. 다시 말해 시민사회가 국가의 의사결정 및 정책결정과 자원분배에 참여함으로써 지속적인 인간사회 발전의 동반자가 되어가고 있다(Leslie M. Fox 1996). 이러한 전반적인 정책과정에서 NGO의 참여와 영향력 행사는 관련 정책 변화로 나타나고 있다.

이렇게 시민사회의 하나의 구체적 실체라 할 수 있는 NGO가 정책결정과정의 새로운 행위자로서 중요성이 부각되고 있는 상황에서 NGO의 정책결정과정에서의 영향력 연구는 중요하다.

1) 본 연구대상인 NGO는 정부, 정당, 기업, 노동조합, 관변단체, 종교단체, 일시적 시위 군중과는 구별되는 시민사회조직으로 민중 지향적 체제변혁운동과는 달리, 국가권력과 시장행포에 대한 견제와 비판을 통하여 합법적이고 평화적인 시민운동을 추구하는 시민사회조직으로 자발성을 기초로 공공선의 증대를 목적으로 활동하는 조직으로, 비정부, 비국가적, 비당파적, 비종교적, 비영리적, 자발적, 자율적, 공익적 기준에 의한 지속성을 가진 시민사회조직으로 한정한다.

그럼에도 불구하고 한국에서 NGO의 정책활동에 대한 관심에 비추어볼 때 그 실질적 영향력에 대해서는 활발한 연구가 이루어지지 않고 있다. 1990년대 이후 급증하기 시작한 NGO를 중심으로 정책활동에 대한 연구를 시도하고 있으나 그 영향력이 실제 어떤 모습으로 나타나고 있고, 그 영향력 정도와 근원, 영향력 행사의 메커니즘에 대해서는 충분한 연구와 조사가 이루어지지 않고 있다.

이에 본 연구는 NGO의 정책결정과정에서의 영향력 행사요인과 영향력 분석을 위한 분석모델을 제시하는 데 목적이 있다. 이러한 영향력 분석모델은 최근 NGO의 정책결정과정에서의 실질적인 영향력 정도와 정부와 NGO의 관계 유형, 즉 가버넌스의 실체를 분석해내는 유용한 틀이 될 수 있다.

## 2. 정책결정과정에서 NGO의 영향력 행사요인

사회운동의 성공은 다양한 요소가 복합적으로 상호 작용한 결과이다. 따라서 사회운동의 성공요인을 단순하게 추출한다는 것은 상당한 어려움이 따른다. 어떤 특수한 정책 변화를 하나의 특수한 사회운동의 영향만으로 관련짓기 어렵다는 점이 그것이다. 그러나 이러한 제한점에도 불구하고 많은 연구들에서 사회운동의 성공요인을 추출해 볼 수 있다. 주로 갠슨(William A. Gamson)의 연구를 중심으로 한 조직적 요인의 영향에 대한 찬반논쟁 중 갠슨의 명제, 즉 관료화되고 집중화된 조직일수록 성공의 가능성이 높다는 명제에 대해서는 여러 가지 엇갈리는 연구결과들이 발표되고 있다. 역시 갠슨의 자료를 재분석한 골드스톤(Jack A. Goldstone)은 조직 요인보다는 조직 외적인 정치적 맥락이 사회운동의 성공과 실패에 더 큰 영향을 미친다는 분석결과를 제시하

고 있다(Jack A. Goldstone 1980: 1017-1042).

이러한 상반된 연구 결과는 조직 외적인 요인인 사회운동의 종류와 정치적 맥락의 차이를 고려해야 함을 말해준다. 다시 말해서 사회운동의 성공과 실패는 사회운동조직의 특성만으로 설명될 수 없는 것이며, 조직의 특성이나 전략과 같은 조직 내적인 요인들과 사회운동의 정치적 환경요인들이 함께 고려되어야 함을 말해준다. 이러한 의미에서 조직적 변수와 더불어 사회운동에서 정치적 기회구조나 맥락적 변수가 그 중요성을 갖는다.

타로우(Sidney Tarrow)는 정치적 기회구조의 변화란 권력에의 접근 가능성이 열리는 것으로 정의하고 있다. 그는 정치적 접근의 기회가 주어질 때는 비록 운동의 조직화수준이 낮고 약한 경우라도 효과적으로 운동할 수 있다고 말하고 있다(Sidney Tarrow 1994: 17-18).

그가 제시하고 있는 정치적 기회구조의 내용은 ① 정치참여로의 접근이 개방되는 경우, ② 지배연합이 불안정해지거나 변동이 일어난 경우, ③ 영향력 있는 동맹세력이 활용 가능하게 된 경우, ④ 지배 엘리트 내에 균열이 생기는 경우 등이다(Sidney Tarrow 1994: 85-89).

사회운동이론에서 정치적 기회구조의 개념을 강조한 사람은 맥아덤(Doug McAdam)으로서 사회운동을 설명하려면 운동의 원인에만 초점을 맞출 것이 아니라 운동의 전 과정을 분석해야 한다고 주장하고 운동가능성은 정치 경제적 구조로부터 나오며, 그리고 운동 가능한 상황은 불변하는 것이 아니고 시간에 따라 변화된다고 하였다(Doug McAdam 1982). 운동집단과 그들을 둘러싸고 있는 사회 정치적 환경간의 상호작용에 따라 운동과정이 달라지는데, 환경은 동시에 운동집단이 변화시키고자 하는 목표물이라는 점에 맥아덤은 주의를 기울였다. 맥아덤은 이러한 정치적 기회구조에 해당하는 것으로 ① 산업화, 일반화된 정치적 불안(국내권력구조의 변화), ② 실업의 만연, ③ 광범위한

인구변동 등을 들고 있다.

아이징어(Peter K. Eisinger)는 저항운동의 결과를 설명함에 있어 저항운동과 정치적 기회구조 간에는 곡선적(curve) 관계가 있으며, 저항운동은 운동 목표를 달성하기 위해 정치적 기회구조를 조종하기보다는 극복하는 수단으로써 효과적이라고 주장한다. 또한 그러한 정치적 저항행위의 발생 정도는 ‘저항집단이 권력에 접근하고 정치체제를 이용할 수 있는 정도’인 정치적 기회구조에 달려있다고 보고, 정치적 기회구조를 정부구조가 개방적인 것과 폐쇄적인 것으로 한정해서 보았다(Peter K. Eisinger 1973: 12-25).

또한 정치적 기회구조가 저항운동의 성공을 위한 중요한 지표라고 주장한 학자는 키철틀(Herbert Kitschelt)인데, 그는 아이징어가 제시한 개념을 네 개 국가의 반핵운동의 비교연구에 적용하여, 정치적 기회구조의 차이가 운동의 양상과 정책적 영향력의 차이를 낳는 변수라고 보았다. 그는 정체(political regimes)의 개방/폐쇄 그리고 정책수행 능력의 강/약의 정도를 구분하고 이 차이가 사회운동의 전략과 효과의 차이를 설명해준다고 밝히고 있다(Herbert Kitschelt 1986: 57-85).

그러나 정치적 기회구조의 내용은 지역과 시기에 따라, 사회운동이 동원되는 상황적 맥락에 따라 각기 달라질 수 있다. 따라서 정치적 기회는 새로운 상황을 만들어내는 변화하는 틀로 이해하는 것이 적절하다. 또한 정치적 기회가 전략적 대응이라는 차원에서 반드시 의도된 대로 이뤄지기보다는 뜻하지 않은 사건들과 돌출변수가 항상 내재해 있기 때문에 그 과정과 결과는 예정된 경로를 따라 진행되지 않는 열린 구조로 남게 된다(이기호 1997: 5).

이런 의미에서 마이어(David S. Meyer)의 정치적 기회구조와 정치적 기회공간의 구분은 시민운동연구에 많은 시사점을 제시하고 있다. 마이어는 환경운동연구에서 기존의 정치적 기회 ‘구조’와 구별한 정치적

기회의 ‘공간’ 개념을 도입한다. 즉 기존 연구의 정치적 기회구조 개념을 ‘구조’와 ‘공간’으로 나누고 있다. 여기서 정치적 기회구조란 시간적 측면에서 안정적인 요소로서, 혁명 같은 급진적 변화가 발생할 때를 제외하면 대체로 변화가 없는 정치제도, 정당체계, 정치문화 등의 측면을 지칭한다면, 정치적 기회 공간은 시간적 측면에서 좀 더 유동적인 요소로서 ‘구조’를 구성하는 대규모의 정치적 재편성이 없어도, 촉발적 사건의 발생, 정책의 변화, 정치행위자의 교체에 따라 상대적으로 쉽게 변화하는 측면을 지칭한다.<sup>2)</sup>

본 연구에서는 정치적 기회는 ‘특정 운동조직이 권력에 접근하고 정치체제를 이용할 수 있는 접근가능성’으로 이해하고자 한다. 또한 정치적 기회구조는 커다란 체제 변화에 따른 정치적 재편성 내지 문화적 변화와 같은 장기적 안정적 요인으로, 정치적 기회공간<sup>3)</sup>은 상황

2) 이러한 정치적 기회 ‘구조’와 ‘공간’ 구분에 의한 분석 틀은 같은 시기 사회운동의 경우에 있어 어떤 사회운동은 성공적이고 어떤 사회운동은 실패하는가를 분석할 때 매우 유용하다. 즉 성공요인으로서 조직적 요인을 제외하더라도 같은 정치적 기회구조를 가진 시기에 사회운동을 분석할 때 왜 결과가 달라질 수 있는가를 분석할 때 유용한 분석틀이 될 수 있다.

3) 마이어는 정치적 ‘공간’의 팽창과 축소의 주기를 대중의 관심정도의 변화, 엘리트의 참여, 대중 매체의 취급정도에 크게 영향을 받는, 운동과 국가의 다음 6단계 상호작용 과정으로 모형화한다. ① 사회문제의 인지: 객관적 조건의 변화 지각단계로, 정책의 변화나 사회관심의 변화로 새로운 정책문제가 생겨 대중적 관심이 발생하는 단계이다. ② 제도외적 동원: 문제의 규정 및 잠재적 해결방법을 둘러싸고 엘리트 내부에서 분열이 발생하는 단계. 이는 잡지의 논조가 비판 적으로 변화하는 것부터 거리의 항의를 포괄하는 여러 수준에서 진행되는 제도외적 동원이 일어나는 단계이다. ③ 미디어의 인정: 정책의 문제성과 사회적 항의를 언론이 인정하고, 잠재적 해결책을 프레임하며, 관련행위자를 지목하는 단계이다. ④ 반대 행동화: 정책적 대안을 제시하며 회원을 동원하여 행동화하는 단계로 마침내 인지된 이슈와 연결된 공익집단이 정부에 압력을 가하는 단계이다. ⑤ 정책의제화: 엘리트가 반응하고, 이에 따라 도전적 주장들이 좀 더 정책가능 형태로 재정의되는 단계이다. ⑥ 제도의 수정: 정부가 문제를 관리함에 따라 반대연합은 파편화되는 단계이다. 정책이 성공하든지 또는 억압에 의해 확실히 패배함에 따라 대중의 관심이 다른 문제로 이동하는 단계이다. David S. Meyer and Douglas R. Imig. “Political Opportunity and Rise and Decline of Interest Group Sectors”, *The Social Science Journal* 30(3), 1993, pp.253-70; David S. Meyer, “Protest Cycle and Political Process”, *Political Research Quarterly* 46(3), 1993, pp.451-493.

적 대응 내지 요인이라는 단기적·유동적 정치적 기회로 보다 열린 구조<sup>4)</sup>로 설정하고자 한다.

### 3. 정책적 영향력 개념과 영향력 정도

영향력에 대한 논의는 라스웰(Lawrence K. Laswell)이나 달(Robert A. Dahl)의 논의에서 엿볼 수 있다. 이러한 다원주의자들의 영향력의 개념에 대해 비판을 제기하며 류크(Steven Lukes)는 세 가지 차원의 관점으로 영향력을 분류해서 고찰하고 있다. 일차원적 관점(One-Dimensional View)은 주로 달을 중심으로 한 다원주의자들이 영향력을 보는 관점으로, 정치참여과정에서 정책선호로 표출되는 이익의 갈등이 존재하는 이슈에 대한 의사결정과정에서의 행위에 초점이 두어진다. 영향력의 이차원적 관점(Two-Dimensional View)은 일차원적 관점에 대한 비판으로 제기된 것으로 두 가지 의미로 영향력의 개념을 사용한다. 'B에 대한 A의 성공적인 통제(control)'의 개념(이것을 power 개념으로 사용한다)과 '제재 위협을 통한 순종의 보증'(이것을 coercion 개념으로 사용한다)으로 분류하여 사용하고 있다. 이차원적 관점의 영향력의 유형화는 강제(coercion), 영향력(influence), 권위(authority), 물리력(force), 조작(manipulation) 등의 개념을 다 포함한다. 또한 의사결정(decision-making)과 비 의사결정(nondecision-making) 양자의 분석을 모두 포함한다. 이때 의사결정이 여러 가지 대안적 행동양식 중에 하나의 선택이라면,

4) 마이어는 정치적 기회 공간의 개념을 “기존 연계 메커니즘에 의해 독점되지 않은 사회운동의 정당한 동원의 기회”로 이해하고 있다. 이를 부분적으로 수정해 본 연구자는 제반 정치세력이 대표하지 못하는 틈새공간의 개념에 더하여 사회적 이슈분위기, 언론의 역할, 촉발되는 사건 등 보다 상황적 요인에 따른 보다 유동적이고 열린 구조로 이해하고자 한다. 즉 “운동조직에게 열려진 새로운 상황 내지 기회”라는 포괄적 개념이다.

비의사결정은 의사결정자들의 가치나 이익에 대한 잠재적 혹은 명백한 억압이나 휘방의 결과를 낳는 하나의 선택이라 할 수 있다. 즉 이것은 정책적 선호와 하위 정치적 불만의 표출로 구체화된다. 삼차원적 관점(Three-Dimensional View)의 영향력은 의사결정과 정치적 아젠다에 대한 통제가 주요 개념이다. 삼차원은 주로 잠재적 갈등까지를 포함하는데 이때 잠재적 갈등이란 행사된 영향력의 이익과 배제한 실제 이익간의 모순으로 구성된다(Steven Lukes 1974: 9-26).

본 연구에서는 이러한 영향력의 범주 중에서 의사결정과정에서의 영향력의 개념인 일차원적 영향력의 개념을 사용하고자 한다. 점진적 개혁, 합법적 운동을 추구하는 NGO의 시민운동이란 의사결정과정에 참여함으로써, 정책선호를 표출함으로써 공공선을 추구하려는 입장을 취하기 때문에 강제력을 포함하는 비의사결정과 잠재적 갈등까지 포괄하는 이차원, 삼차원적 관점의 영향력은 NGO의 정책결정과정에서의 영향력의 범주를 벗어난 것으로 판단되기 때문이다.

이때 영향력이란 자신의 의사를 타인에게 주입시켜 만약 주입하지 않았으면 하지 않았을 행동을 유발시키는 것이다. 또는 한 사람이나 집단이 다른 사람의 행동을 본래의 의도했던 방향과는 다른 방향으로 결정하도록 하는 능력이다.

영향력에 대한 기본 개념은 다음을 통해 설명할 수 있다. 영향력을 행사하는 자가 없었을 때와는 다르게, 정치참여자의 압력행사로 행정당국의 의사결정 형태가 바뀌었을 때 이것이 바로 영향력이 행사되었다는 것이다. 만약 정치참여자들이 주어진 의사결정에 아무런 영향력을 행사하지 않았고, 행정당국도 정치참여자들이 선호하는 결과물(preferred outcome)을 모른다고 하자. 이런 상황을 Pb라고 하면 이것은 정치참여자들이 영향력을 행사하지 않았지만 정치체제가 선호하는 결과를 가져올 가능성이 있다. 그러나 정치참여자들이 Pb를 바꾸기 위해 적

극적으로 활동하고 다양한 일을 한다고 가정해보자. 영향력을 행사하고 선호하는 결과물을 획득한 새로운 가능성은 Pa가 된다. 그렇다면 Pa와 Pb 사이에 차이가 존재한다면 정치참여자들이 영향력을 행사했다고 볼 수 있다. 영향력이란 바로 Pa와 Pb 사이의 차이점이 되는 것이다(영향력= Pa - Pb) (William A. Gamson 1981: 66-67).

이것을 정책결정과정에 적용시켜 볼 때 정책적 영향력이란 정치참여자들이 정부 정책과정에 그들의 주장을 관철시켜 선호하는 결과를 얻어내 정책이 변화된 정도를 말한다. 즉 정치참여자들이 정책과정에 참여하지 않았을 때의 정책과 정책과정에 참여했을 때의 정책에는 상당한 차이가 있을 것인데 이러한 차이가 정책적 영향력이 되는 것이다. 이때 정책과정이란 정책의제설정에서부터 정책결정, 정책평가에 이르기까지의 과정을 말한다.<sup>5)</sup>

영향력의 정도와 관련하여 사회운동의 성공과 실패 혹은 그 성과에 대한 연구에서 주목할 만한 초기의 연구는 갬슨의 연구를 꼽을 수 있다. 갬슨은 특정 사회운동의 성공과 실패는 '수용'(acceptance) 즉 사회운동이 국가나 반대자(opponents)를 포함하는 공중에 의해 인정받는 정도와 '새로운 이득'(new advantages), 즉 사회운동의 목표로 삼았던 변화(가치, 규범, 정책, 제도 등에서의 변화)를 성취한 정도의 두 가지 차원으로 조합하여 네 가지 유형의 사회운동 결과를 유형화했다.

첫째 완전한 성공, 즉 한 집단으로서 정당성의 수용과 운동 목표를 달성한 '전면적 반응'(full response), 둘째 흡수, 즉 집단으로서 정당성

5) 정부정책에 대한 여러 학자들의 의견을 살펴보면 라스웰은 의사결정과정을 ① 정보의 수집 및 처리 ② 동원 ③ 처방 ④ 행동화 ⑤ 적용 ⑥ 종결 ⑦ 평가의 단계로 나누고 있다. 드로(Dror)의 경우는 정책과정을 3단계 즉, ① 기본방침 결정단계 ② 정책결정단계 ③ 정책결정 이후 단계로 나누고 있다. 또한 콕(Cobb)과 엘더(Elder)는 정책의제의 설정과정을 사회적 문제-사회적 이슈-공중의제-정부의제의 단계로 나누고 있다.

은 수용되었지만 새로운 이익의 발생이 없는 ‘흡수’(cooptation), 셋째 선매, 즉 집단으로서의 수용성은 거부되었지만 운동 목표는 달성한 ‘선매’(preemption), 넷째 완전한 실패, 즉 수용거부와 새로운 이익배분 거절의 ‘좌절’(collapse) 등이다. 이러한 갬슨의 네 가지 유형은 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 1> 저항운동의 결과

		수용(Acceptance)	
		전면(Full)	전무(None)
새로운 이익 (New Advantages)	많음 (Many)	완전한 반응 (Full Response)	선매 (Preemption)
	없음 (None)	흡수 (Cooptation)	실패 (Collapse)

출처: William A. Gamson, *The Strategy Of Social Protest*. Homewood, Ill, The Dorsey Press, 1975: 29.

이러한 갬슨의 논의는 특정한 사회운동의 주장이 당국과 공중에 의해 어느 정도 ‘정당한 주장’으로 인정받고 그 주장이 어느 정도로 ‘정책에 반영’되느냐에 의해 사회운동의 성공과 실패의 정도를 경험적으로 측정하고 평가할 수 있는 기준을 제시한 것이다.

이와 같은 맥락에서 슈메이커(P. D. Schumaker)는 사회운동의 주장에 대한 정치체계의 반응을 다음과 같은 다섯 가지 수준으로 구분하고 있다(P. D. Schumaker, *Journal of Politics*. 37, 1975: 488-521; 임희섭 1999: 184-185). (1) ‘접근수준의 반응’(access responsiveness) 즉 당국 또는 정책결정자들이 사회운동의 주장을 청취하는 정도 (2) ‘안건화의 반응’(agenda responsiveness) 즉 사회운동의 요구를 정치적인 쟁점 또는 현안으로 받아들이는 정도 (3) ‘정책적 반응’(policy responsiveness) 즉 당국 또는 정치권이 사회운동의 주장과 요구를 정책에 반영하거나 법 제화(legislate)하는 정도 (4) ‘성과적 반응’(output responsiveness) 즉 사회

운동의 요구를 수용하거나 반영한 정책과 법률이 실제로 시행되는 정도 (5) ‘영향적 반응’(impact responsiveness) 정책수행의 결과로 저항집단이 제기한 문제가 실제로 해결되는 정도를 말하는 5단계이다.

이처럼 슈메이커는 특정 사회집단의 정책적 요구가 청취되고 수용되어 정책에 반영되고 시행됨으로써 문제가 해결되는 단계에 이르게 되는 수준과 정도에 따라 사회운동의 성공정도를 측정하고 평가할 수 있는 척도를 제시하고 있다. 다시 말해 사회운동의 성공과 실패는 그들의 요구가 정치체계의 정책결정과정을 통해 어느 정도 수용되느냐를 기준으로 평가될 수 있다고 제안한 것이다.

그러나 이 두 분석모델 중 갬슨의 사회운동 저항의 결과라는 분석모델은 일반사회운동의 경우에 주로 적용될 수 있는 분석모델로써 이 모델을 그대로 시민운동에 적용하기에는 여러 가지 어려움이 따른다. 즉 민주화 이후 시민운동은 도덕적 정당성을 근거로 공중에게 인식되고 있었고, 정부와 협력관계를 통해 협상대상자로 인식되기도 했다. 따라서 정부에 의해 협상대상자로 인식되었는가 인식되지 못했는가의 여부는 일반사회운동과는 달리 시민운동의 성공과 실패의 기준으로 적합하지 않다는 점이다. 또한 슈메이커의 분석모형은 운동의 요구 안이 정책에 반영된 정도를 5단계로 구분하여 영향력 정도를 제시하고 있다는 점에서 운동결과의 영향력 척도의 제시라는 점에서 의미가 있지만 구체적으로 운동의 어떤 요인이 맞물려 운동의 결과와 영향력 정도가 결정되는지에 대한 구체적인 기준을 제시해 주지는 못하고 있다.

이것은 갬슨과 슈메이커의 분석모델을 보완하면서 점진적 개혁을 통해 사회변화를 추구하는 시민운동 결과에 영향을 미치는 요인(조건), 영향력 정도를 포괄할 수 있는 새로운 분석모델이 필요함을 말해주는 것이다.

#### 4. 분석모델: '정치적 기회'와 '운동역량'

지금까지의 사회운동에 대한 여러 연구결과를 종합해보면, 사회운동의 성공과 실패는 외부적 요인으로서 정치적 기회요인과 내부적 요인으로서 조직적 요인의 상호 결합한 결과에 의해 결정된다. 즉 사회운동의 성공과 실패는 조직이 외부적인 조건 즉 정치적 기회를 어떻게 적절하게 이용하여 조직의 요구나 주장을 관철시킴으로써 변화를 이끌어 내는가 하는 조직의 운동역량에 달려있다.

특히 점진적 개혁노선에 따른 운동전개방식을 취하는 시민운동의 성공요인 혹은 영향력 요인은 점진적인 개혁적 주장이 체계에 의해 어느 정도 수용되는가의 문제, 즉 체계에 의해 어느 정도 접근이 허용되는가의 '정치적 기회'와 시민운동조직이 사회적인 이슈를 얼마나 운동으로 결집해내고 그를 통해 체계에 압력행사를 하는가의 '운동역량'에 따라 결정된다.

여기서 정치적 기회는 '특정 운동조직이 권력에 접근하고 정치체제를 이용할 수 있는 접근가능성'으로 이해하여 이를 구조와 공간의 개념으로 구분하고자 한다. 정치적 기회구조가 체제 변화에 따른 정치적 재편성 내지는 문화적 변화와 같은 장기적·안정적 요인이라면, 정치적 기회공간은 상황적 대응 내지 요인이라는 단기적·유동적 정치적 기회로 보다 열린 구조로 설정한다. 물론 정치적 기회 '구조'와 정치적 기회 '공간'은 엄밀하게 구분할 수 없다. 구조와 공간의 요소는 서로 얽혀 있다고 보아야 한다. 그러나 시민운동 성공과 실패는 체제 변혁적 운동과는 달리 커다란 체제 변화 등의 정치적 기회구조라는 장기적·안정적 요인의 변화에 의해 영향을 받기도 하지만 민주화 이후 특정 정치적 기회에서는 보다 유동적이고 상황적인 정치적 기회공간의

요인에 의해 영향을 받는다. 따라서 정치적 기회공간 개념의 도입은 시민운동의 영향력의 차이를 낳는 보다 유동적인 상황에 대한 설명력을 키울 수 있다는 장점이 있다.

‘정치적 기회’ 요인의 하위변수로는 ‘정치체제의 개방성’과 ‘정치적 세력관계의 특성’을 각각 설정하고자 한다. 정치적 기회는 다양한 요인에 의해 확대되거나 축소될 수 있고, NGO의 운동역량이나 운동결과에 의해서도 순환적으로 영향을 받는다. 그럼에도 정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치적 세력관계의 특성에 의해 가장 민감하게 그리고 가장 직접적으로 영향을 받기 때문이다.<sup>6)</sup> 정치체제의 개방성은 정치체제에 접근이 허용되는 정도를 말한다. 시민운동에 대한 대상 집단의 정책적 반응은 공식기관의 개방성 정도와 직접적 연관이 있다. 정치적 세력관계의 특성은 정치체제내부의 역학관계를 말한다. 이는 국가지배연합구조의 변화 및 정당구조의 변화, 사회운동 세력의 역학관계 등에 관한 것이다.

운동역량은 이러한 정치적 기회와 조직적 요인의 상호작용의 결과에 영향을 받는다. 조직적 요인으로서 NGO의 ‘운동역량’은 다시 ‘사회현안의 이슈화능력’<sup>7)</sup>과 ‘동원 능력’으로 분류한다. NGO에 의한 시민운동의 영향력이란 사회적 요구를 정확히 정책대안으로 제시하고,

6) 이 외에도 사회적 공감대, 언론의 영향, 사회세력의 영향, 새롭게 촉발된 사건 등 다양한 요인에 의해서도 영향을 받는다. 그러나 이러한 요인들은 결과적으로 정치적 기회(정치체제의 개방성이나 정치적 세력관계의 특성)에 영향을 미치는 요인이자 운동역량(사회현안의 이슈화 능력과 동원능력)에도 상호영향을 미치는 요인이다. 따라서 본 논문에서는 이러한 제반 요인들은 정치적 기회와 운동역량을 설명하는 설명변수로서 포함시킨다.

7) 시민운동이 성공했느냐에 여부는 그 의제설정(이슈선정)과도 관련이 있을 수 있다. 이슈의 속성에 따라 전략이 달라질 수도 있고 그 영향력의 정도도 또한 달라질 수 있을 것이다. 이슈의 속성에 따른 갈등전략에 대해서는 윤희중, 차희원, “이슈의 속성과 관련된 행동적 공중(시민단체 : NGO)의 갈등초기 행동유형에 관한 연구: 기업상품 및 정부정책에 대한 시민단체의 행동유형 비교를 중심으로” 『광고학연구』 제 10집 3호(1999)를 참고할 것.

이를 통해 시민사회의 여론화를 유도하여 정치체제에 압력을 행사함으로써 점진적 변화를 꾀한다. 이런 의미에서 NGO의 운동역량 요인으로서 사회현안의 이슈화능력과 동원 능력은 중요한 요인이다. ‘사회현안의 이슈화능력’은 사회적 요구나 사회현안을 얼마나 정확히 이슈화하여 정책대안으로 제시하고 있는가의 여부이다. 즉 사회적 요구를 얼마나 정확히 대변해내는가의 문제이다. 시민운동이 전문성을 바탕으로 한 정책대안제시 중심으로 운동을 전개하고 있다는 점에서 사회현안을 정확히 이슈화해내는가는 사회적 정당성 확보와 신뢰를 확보하게 함으로써 시민운동 성패에 중요한 요인이다. ‘동원 능력’은 정책대안으로 제시된 이슈에 어느 정도 동원력을 집중시킴으로써 사회쟁점화 시키고 압력행사를 하고 있는가의 문제이다.

NGO의 정책적 영향력을 결정하는 두 변수와 각각의 하위변수를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

### 1) 정치적 기회

특정 운동조직이 권력에 접근하고 정치체제를 이용할 수 있는 접근가능성, 또는 정치체제에 접근이 허용되는 정도를 말하는 정치적 기회요인으로 제시할 수 있는 것은 정치체제의 개방성, 정치적 세력관계의 특성이다. 이때 정치적 기회는 확대와 축소개념으로 표현한다. 즉 체제 변혁적 사회운동과 달리 시민운동의 결과는 보다 상황적, 유동적인 정치적 기회공간에 의해 더 영향을 받기 때문에 정치적 기회는 개방과 폐쇄보다는 확대와 축소의 보다 유동적인 개념으로 표현하고자 한다. 이때 정치적 기회의 확대란 정치체제의 개방성과 정치적 세력관계의 특성이 운동조직의 활동에 긍정적 영향을 미침으로써 운동조직이 정치체제에 접근이 허용되는 정도가 커지고, 운동조직이 요구하는 정

책대안이나 주장에 대한 체제의 수용성이 커지는 것을 의미한다. 정치적 기회의 축소는 상대적으로 정치체제의 개방성 축소와 정치적 세력 관계의 특성이 운동조직의 활동에 부정적 영향을 미침으로써 운동조직이 정치체제에 접근이 허용되는 정도가 작아지고 운동조직이 요구하는 정책대안이나 주장에 대한 체제의 수용성이 작아짐을 의미한다.

#### (1) 정치체제의 개방성

정치체제의 개방성이란 정치체제에 접근이 허용되는 정도를 말한다. 시민운동에 대한 대상 집단의 정책적 반응은 공식기관의 개방성 정도와 직접적 연관이 있다. 정치체제의 개방성은 거시적인 측면에서는 정치체제의 환경 변화에 대한 개방성으로서 정치체제와 민간부문의 관계 변화를 통해서 나타난다. 이것은 정치·사회체제의 자율성 증진과 함께 정치체제가 민주화와 개방화가 이루어지면 민간부문의 압력에 대한 정치체제의 수용성이 크게 증진된다는 것을 의미한다.<sup>8)</sup> 그리고 정치체제내부의 역학관계의 변화에서도 나타날 수 있다.

미시적인 측면에서의 정치체제의 개방성은 선거 국면을 둘러싸고 전개된다. 즉 정치적 활동기회의 증가와 여론에 민감한 시기라는 점이 정치체제의 개방성을 증가시키는 요인이 된다. 결과적으로 이러한 정치체제의 개방성은 민간부문 특히 사회운동부문에 대한 정치체제의 수용성이 증진됨으로써 사회운동의 요구나 주장에 대한 정부의 이슈의 수용정도는 증가하게 된다. 즉 정치적 기회는 확대된다.

---

8) 아이징어는 1960년대의 미국 40개 도시의 도시사회운동을 비교 분석한 결과 도시저항운동은 상대적으로 정치적 기회구조가 개방되었던 도시에서 더 빈번히 발생했다는 것을 발견했다. Peter K. Eiginger "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *American Political Science Review* 67, 1973, p.15.

## (2) 정치적 세력관계의 특성

정치적 세력관계의 특성은 국가지배연합구조의 변화 및 정당구조의 변화, 사회운동 세력의 역학관계 등을 말한다. 정치체제내부의 역학관계에 의해서도 사회운동에 대해 주장하는 요구나 정책대안의 수용성, 즉 정치적 기회는 변화한다. 즉 정부와 사회운동의 역학관계의 변화, 사회운동 세력내의 역학관계의 변화, 정당정치 특성 및 정치적 대안 세력의 존재 여부 등 제반 정치적 세력관계의 특성은 정치적 기회의 확대와 축소에 직접적으로 영향을 미침으로써 사회운동조직이 주장하는 이슈의 수용정도와 사회운동의 성공여부의 결정적 요소가 된다.

## 2) 운동역량

정치적 기회와 함께 NGO의 운동역량은 시민운동의 성패를 결정짓는 중요한 요인이다. NGO의 활동은 주로 홍보와 시민행동 및 정책대안의 모색 등 캠페인 위주로 이루어왔기 때문에 대중적 인식의 확산 및 조직의 외양적 성장에 비해 상대적으로 조직의 역량 및 결속력은 부족한 편이다<sup>9)</sup>. 따라서 NGO의 정책적 영향력은 조직적 역량보다는 운동역량의 결과이다.

운동역량은 다시 '사회현안의 이슈화능력'과 '동원능력'으로 나누어 살펴볼 수 있다. '사회현안의 이슈화능력'은 NGO에 의한 시민운동이 주로 합리적인 정책대안제시 형태의 운동을 전개해오고 있다는 측면에서 NGO가 사회현안을 얼마나 이슈화 해내는가의 문제, 즉 NGO의 요구나 정책대안이 사회적 요구나 사회현안을 얼마나 정확히 이슈화

9) 경실련이나 참여연대 등 점진적 사회 변화를 꾀하는 시민운동은 회원으로 구성된 직접적인 조직의 연관 없이 사회문제 해석틀 전파와 그 운동성과에 따른 대중적 신뢰감을 기반으로 점진적인 제도개혁의 방법으로 사회 변화를 꾀하고자하는 운동이라는 점에서 조직의 역량은 미흡하다.

해내고 있는가 라는 정책대안의 전문성은 시민운동의 성패에 결정적 요인이 된다. ‘동원능력’은 이러한 사회현안의 이슈화 능력을 기초로 어느 정도의 동원에 집중성을 보임으로써 동원력을 확보해 내고 있는가의 문제이다. 결국 NGO에 의한 시민운동의 영향력이라는 것은 조직의 사회현안의 이슈화능력과 동원능력을 근거로 제반의 정치적 기회에 적절한 대응을 함으로써 NGO가 제시하는 요구나 정책대안을 정치체제로 하여금 얼마나 수용하게 하는가 라는 운동역량의 결과이다. 이때 운동역량은 강함과 약함으로 표현한다. 운동역량이 강하다는 것은 다양한 운동전략과 동원유형, 동원횟수를 통해 강한 압력을 행사하고 있음을, 운동역량이 약하다는 것은 운동전략, 동원유형, 동원횟수 등에서 미약한 활동을 보임으로써 약한 압력을 행사하고 있음을 의미한다.

#### (1) 사회현안의 이슈화능력

NGO의 정책과정에 대한 영향력은 실제 국민의 관심으로 유도하여 여론을 조성하고, 대중적 지지를 확산하고, 이를 정책결정과정에 투입하는 과정에서 일어나게 된다. 이러한 과정에서 NGO가 실제 주력하는 역할은 대개 관련 정보의 제공과 연관이 있다. 즉 각 과정에 있어 NGO의 활동을 정당화시켜주고 근거가 되는 정보의 정책대안을 언론, 대중 및 정책결정 참여자들에 제공하여 주의를 환기시킴으로써 정책 투입기능을 담당한다. 이러한 작업에는 전문가의 역할이 중요하다. 따라서 NGO의 경우 사회현안을 얼마나 이슈화해내는가의 능력 즉 사회적 이슈분위기를 얼마나 시민운동으로 이슈화해 내는가의 문제, 다시 말해 ‘이슈의 정치화’에 대한 능력이 중요하다.

사회적 이슈분위기는 NGO의 설립과 성장을 촉발시키거나 제약하는 요소가 되는 동시에 시민운동의 성공여부에서 NGO가 활동의 정

당성을 확보하는 중요한 계기가 된다. 특정 사회적 이슈분위기는 시민사회의 욕구라는 잠재적 수요를 사회적 조직화로 급속히 전환시키는 일종의 점화장치(triggering device)의 역할을 한다는 점에서 특히 그러하다.<sup>10)</sup>

정책대안제시를 중심으로 한 NGO에 의한 시민운동은 특정 정치·사회적 쟁점에 대해 정책결정자들과 시민사회의 인식을 불러일으키고, 더 나아가서는 변화된 여론의 압력을 통해 정책결정자들이 운동의 요구를 수용해서 정책에 반영하도록 하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 적어도 다원적 민주주의 사회에서는 시민운동이 목표를 달성하는 데 있어 사회적 이슈분위기와 여론의 역할이 대단히 중요하다. 즉 사회운동의 성공과 실패는 여론의 역할에 상당한 영향을 받는데, 이는 대부분의 사회운동의 경우, 여론형성이라는 정치적 과정을 매개로 해서 정책적 수용에 이르게 되기 때문이다. 이러한 의미에서 사회적 이슈분위기와 여론은 사회운동의 요구에 대한 정치적 기회에 영향을 미치는 중요한 요인이 됨으로써 사회운동의 성공과 실패에서 중요한 역할을 담당한다.<sup>11)</sup> 따라서 운동조직이 이러한 사회적 이슈분위기를 어떻게 사회 현안화 하는가의 문제는 운동 성패의 결정적 요소가 되기

10) Cobb과 Elder에 의하면 특정의 사회문제가 정부의제로 채택되기 위해서는 특정 사회문제가 사회적 이슈 또는 사회적 쟁점화의 과정을 거치게 되며 이 단계에서 주도자(initiator)와 함께 '점화장치'(triggering device)가 있어야 함을 강조하고 있다. 정정길, 『정책결정론』, 대명출판사, 1998, p.297.

11) 버스타인은 사회운동의 요구가 정책결정에 반영되어 법제화(legislative action)에 이르게 되는 것을 사회운동의 성공이라고 전제하고, 그와 같은 법제화, 또는 정책결정의 과정에서의 여론의 역할을 다음과 같이 요약하고 있다. (1) 여론이 정책결정에 직접적인 영향을 미친다. (2) 여론이 쟁점과 관련된 사건들의 영향을 여과(filter)한다. (3) 여론이 정치엘리트에 의해 영향을 받는다. (4) 정책결정이 사회운동과 여론 및 대중매체의 보도에 의해 동시에 영향을 받는다. 이처럼 버스타인은 대부분의 경우 사회운동의 요구는 여론형성이라는 정치적 과정을 매개로 해서 정책적 수용에 이르게 되기 때문에, 사회운동의 성공과 실패는 여론의 역할에 의해 상당한 영향을 받다고 강조하고 있다. 임희섭, 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대출판부, 1999, pp. 189-191.

도 한다. 즉 운동조직이 사회적 이슈분위기에 걸맞은 구체적이고 전문성을 확보한 정책대안 제시능력은 시민운동의 사회적 정당성을 확보해 줌과 동시에 NGO가 제시한 정책대안에 대해 전문성을 담보해준다는 점에서 운동역량의 중요한 요인이 된다.

## (2) 동원능력

NGO의 운동역량 중 동원능력을 결정짓는 요소는 동원 전략과 더불어 동원에 어느 정도 집중성을 보이는가와 직접적으로 관련이 있다. 사회현안을 어떻게 이슈화하는가 라는 문제와 결부하여, 여론을 어떻게 동원화 하는가는 운동에 있어서 필수적 요소이다. 여론을 집합행동으로 전환시키는 ‘저항의 동원’(mobilization of protest)과정과 ‘저항의 조직화’(organization of protest)는 여러 가지 동원방식으로 나타날 수 있다. 또한 언론을 어떻게 적극적으로 활용하여 여론을 조성해 가는 가도 시민운동에 있어 중요한 요인이다. 결과적으로 이러한 다양한 동원방식에서 어떠한 동원전략을 취하는가, 어느 정도의 동원 규모와 동원 횟수를 보이는가 라는 동원능력의 집중도는 운동역량과 직접적으로 결부된다.

결과적으로 시민운동의 성패는 이 두 가지 요인이 어떻게 맞물리는가에 따라 달라진다. 또한 이러한 운동결과와 상이함은 정책 변화에의 영향력의 차이로 나타난다.

따라서 본 연구에서는 정책적 영향력을 결정하는 요인은 외부적 요인으로서 정치적 기회와 이에 대한 내부적인 요인인 조직의 적절한 대응의 결과라는 점에 착안하여, 정치적 기회의 요인으로서 ‘정치체제의 개방성’과 ‘정치적 세력관계의 특성’을, 조직적 요인으로서 ‘운동역량’- 이를 다시 운동의 ‘사회현안의 이슈화능력’과 ‘동원능력’으로 분류- 이라는 두 차원을 기준으로 시민운동 결과와 정책적 영향력 정도

<표 2> 시민운동의 정책적 영향력 분석모델<sup>12)</sup>

		정치적 기회	
		확대	축소
운동역량	강	I (완전 수용)	II (타협적 수용)
	약	III (배타적 수용)	IV (완전 배제)

를 네 가지 유형으로 제시하고자 한다.

분석모델 I (완전 수용)은 정치적 기회는 확대되고, 운동역량도 강한 경우로 운동조직의 요구가 완전 수용되어 정책변화를 가져온 경우로서 이때 정책변화에의 영향력은 크다. 금융실명제 실시의 사례가 이러한 분석모델 I 에 해당한다. 금융실명제 실시의 사례는 김영삼정부 개혁정국의 정치적 기회의 확대와 경실련의 강한 운동역량을 바탕으로 경실련이 주장한 안이 완전수용되어 금융실명제라는 운동목표를 달성

12) 사회운동이 성공하느냐 실패하느냐는 '하나의 특수한 운동'에 한정된 정치적 기회와 운동역량에 따라 달라진다. 같은 시기, 같은 단체의 운동이라 할지라도 다른 이슈의 사회운동이 다른 결과를 낳는 것은 각각의 운동사례의 정치적 기회와 운동역량이 각기 달랐기 때문이다. 이런 의미에서 본 논문에서 다루는 정치적 기회는 특정 운동사례에 얽힌 정치적 기회와 운동역량으로 다루어진다. 또한 정치기회와 운동역량 각각의 두 가지 변수들, 즉 전체 네 가지 변수들 사이의 조합의 경우- 모델 I을 예로 들면 정치적 기회에서 정치체제개방성과 정치적 세력관계의 특성 두 개의 변수 중 하나가 확대되고 다른 하나는 그렇지 않은 경우, 그리고 운동역량에서 사회현안의 이슈화능력 과 동원능력 하나만 강한 경우는 모델 II나 III으로 변화되게 된다. 그러나 이것은 이론적인 측면이고, 실제 운동에서는 각각의 변수에서 정치체제의 개방성이 확대되고 정치적 세력관계가 축소되는 경우는 드물다. 예를 들어 하나의 운동사례를 정치적 기회라는 큰 틀에서 보면 운동에 대한 정치체제의 개방성과 정치적 세력관계의 특성은 같은 방향으로 움직이게 마련이다. 즉 특정운동에 대한 정치적 세력관계가 부정적으로 움직임으로써 그 특정운동에 대한 정치적 개방성은 축소되기 마련이기 때문이다. 운동역량의 경우도 마찬가지이다. 사회현안의 이슈화 능력과 동원능력도 운동역량이라는 큰 차원에서 파악했을 때 같은 방향으로 움직이게 된다. 사회적 공감대를 형성할 수 있는 사회현안의 이슈화가 동원능력과 결부되기 때문이다.

해 정책변화를 가져온 경우이다.

분석모델Ⅱ(타협적 수용)은 정치적 기회는 축소되고, 운동역량은 강한 경우로 운동조직의 요구가 부분적으로 수용되어 정책변화가 있긴 하지만 근본적인 정책변화는 가져오지 못한 경우로 정책변화에의 영향력은 약하다. 참여연대의 소액주주운동을 예로 들 수 있다. 참여연대의 소액주주운동은 김대중정부의 재벌개혁 후퇴로 정치적 기회는 축소되고, 소송과 주주총회 참가 등 참여연대의 운동역량은 강한 사례로 참여연대의 주장이 부분적으로 수용되어 소액주주권 행사요건 완화를 위한 법 개정, 집중투표제 도입(의무화 안됨), 사외이사제 부분적 도입, 기업에 대한 소액주주권리에 대한 인식전환 등 부분적 변화를 가져오기는 했으나 근본적인 정책변화로는 이어지지 못한 경우이다. 즉 참여연대의 소액주주운동이 근본적인 정책변화에의 영향력은 약했지만, 강한 운동역량을 바탕으로 참여연대안의 부분적 수용, 다시 말해 부분적 법 개정과 기업 내에서의 변화 등의 타협적 수용안을 이끌어 냈다.

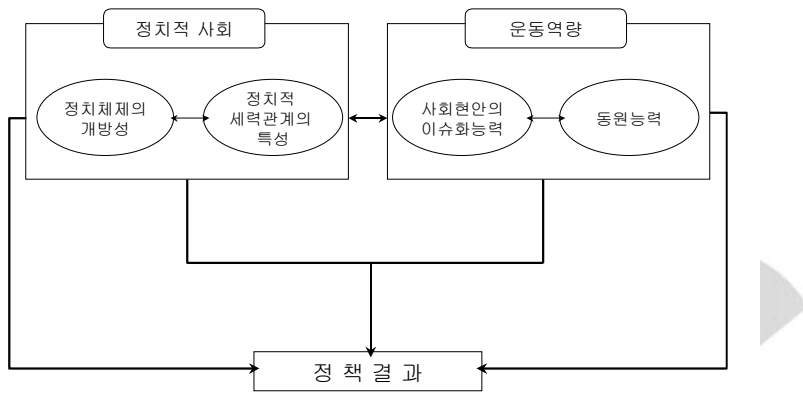
분석모델Ⅲ(배타적 수용)은 정치적 기회는 확대되었으나 운동역량이 약한 경우로, 운동조직의 요구가 반영되기보다는 정부안으로 정책변화를 피하므로 정책변화에의 영향력은 약하다. 경실련의 정보공개법 제정운동을 예로 들 수 있다. 정보공개법 제정운동은 정보화시대의 도래로 정보공개법 제정에 대한 공감대가 확산된 가운데 정치적 기회는 확대되었지만 운동역량은 약한 경우로, 정부안대로 정보공개법이 제정됨으로써 정책변화는 가져왔지만 경실련 안이 크게 반영되지 못하고 정보공개법 제정이라는 부분적 목표만을 달성한 경우이다. 이때 정부안대로 법제정이 되었다는 점에서 배타적 수용의 예라 할 수 있다.

분석모델Ⅳ(완전 배제)는 정치적 기회도 축소되고, 운동역량도 약한

경우로 운동조직의 요구가 전면적으로 배제되어 정책변화를 가져오지 못한 경우로 정책변화에의 영향력은 없다. 경실련의 OECD가입반대운동의 경우가 그 예이다. 경실련의 OECD가입반대운동은 세계화의 추세에 밀려 OECD가입반대운동에 대한 정치적 기회는 축소되고, 운동역량도 약한 경우로 경실련 안이 완전 배제됨으로써 목표달성도 못하고 정책변화도 가져오지 못한 경우이다.

이상을 종합하여 NGO가 정책 변화에 미치는 영향은 <그림 1>과 같이 그려볼 수 있다.

<그림 1> NGO의 정책적 영향력 행사과정



이러한 영향력 행사과정은 NGO가 어떻게 정책적 영향력을 행사하고, 어떤 역할을 담당함으로써 제도적 시민사회<sup>13)</sup> 구축을 통해 민주주

13) 임혁백은 한국의 제도적 시민사회의 특징을 얘기하면서 한국의 제도적 시민사회는 토크빌, 슈미터, 다이아몬드가 이야기하는 시민결사체와 별로 다를 게 없다고 보면

의 공고화에 기여하는지에 대한 시사를 담고 있다.

정책결정과정에서의 새로운 행위자로서의 NGO의 참여는 정부의 정당성 침해가 아닌 정부의 기능을 보완하는 차원의 협조를 의미하는 것으로 의사결정·정책결정과정에서의 참여와 영향력 행사를 통한 제도적 시민사회의 실현을 의미한다. 민주주의 공고화기의 시민사회는 민주주의의 절차와 규범을 제도화하고 내면화하는 ‘제도적 시민사회’(institutional civil society)로 탈바꿈해야 한다. 민주주의 공고화기에는 시민사회의 역할이 더욱 중요해진다. 왜냐하면 복잡하게 얽혀있고 상충된 이해관계를 가진 정치, 경제영역을 매개하고 중재할 수 있는 것은 시민사회뿐이기 때문이다. 이것은 제도적 시민사회의 공고화를 위해서는 강한 시민사회는 강한 국가를 요구한다는 논지이기도 하다. 프리드만(Friedmann 1992: 133-134)이 지적하듯이, 흔히 제로섬게임에서처럼 시민사회의 권한 강화는 국가의 약화를 의미하는 것으로 여겨지지만 이것은 잘못이다. 민주주의 공고화시대의 시민사회는 국가의 통치능력을 강화해주는 역할을 수행한다. 민주주의 공고화시대의 시민사회는 민주주의로의 전환기의 시민사회와는 달리 국가와 대립, 대치 관계에 있지 않다. 오히려 국가와 공존, 협력관계에 있다.

물론 이때 시민사회는 국가권력으로부터 자율적이어야 하고 국가의 공권력에 대한 감시자의 역할을 수행해야 하나, 또한 국가의 권위를 존중해야 할 것이다. 민주주의 공고화기에 요구되는 시민사회의 덕성

---

서 한국의 시민사회는 동원적 시민사회에서 제도적 시민사회로 성공적인 전환을 이룩하고 있다고 보아야 한다고 주장한다. 이러한 한국의 제도적 시민사회를 구성하고 있는 시민결사체들의 특징은 다음과 같다. 첫째, 점진주의적 세계관에 입각한 사회운동을 전개한다. 성장과 형평을 동시에 추구한다. 둘째, 대결보다는 협력 지향적인 사회운동을 전개한다. 운동 주체의 탈계급화를 도모한다. 셋째, 절차적 정당성에 기초한 합법, 평화운동을 전개한다. 넷째, 지역 분산적, 분권적이며 자생적이다. 다섯째, 사회적 공공선을 추구하는 운동을 한다. 임혁백, “총선연대의 민간운동사적 의의: 한국 시민사회의 과거에 대한 성찰과 미래의 발전 방향”. 월남시민문화연구소 제2회 정기세미나 발표원고, 2000.

은 무엇보다도 법적인 테두리 내에서 새로운 국가와 시민사회의 관계를 제도화하는 것이다.

## 5. 결론

본 연구에서는 최근 NGO의 정책관여의 폭이 넓어지면서 새로운 정책결정에의 참여자로서의 NGO와 NGO에 의한 시민운동의 정책변화에의 영향력에 주목하고 그 영향력 결정 요인과 영향력 분석모델을 제시하고 있다.

위의 분석모델이 제시하고 있듯이 시민운동의 정책적 영향력은 정치적 기회와 운동역량의 상이한 조합의 결과에 따라 달리 나타난다. 즉 분석모델 I(완전 수용)은 특정 시민운동의 정치적 기회가 확대되고 운동역량도 강한 경우로 NGO가 제기한 운동목표가 완전수용됨으로써 정책변화에의 영향력은 커짐을 보여주고 있고, 분석모델II(타협적 수용)은 정치적 기회는 축소되었지만 운동역량이 강한 경우로 NGO의 주장이 부분적으로 수용되어 타협적 수용 안을 이끌어내는 경우로 정책변화의 영향력은 약한 경우이다. 분석모델III(배타적 수용)은 정치적 기회는 확대되고, 운동역량은 약한 경우로 NGO의 주장보다는 정부안대로 정책변화를 가져옴으로써 NGO가 주장한 안은 크게 반영되지 못한 배타적 수용구조이다. 이때 정책변화에의 영향력은 약하다. 분석모델IV(완전 배제)는 정치적 기회도 축소되고 운동역량도 약한 경우로 NGO의 주장이 완전 배제됨으로써 목표달성도 못하고 정책변화도 가져오지 못한 경우이다. 이때 NGO의 정책변화에의 영향력은 없다.

이러한 분석모델은 시민운동이 정책적 영향력을 제고하기 위해서는 정치적 기회를 효과적으로 이용함으로써 운동조직이 요구하는 정책대

안의 수용을 높일 수 있는 전략과 더불어 사회현안의 이슈화 능력과 동원능력 확보를 통한 운동역량 강화라는 이중적 과제를 시사해 준다.

기존의 사회운동, 특히 민주화 운동이 국가와의 적대적 관계설정을 통한 체제변혁을 꾀하는 ‘거리의 정치’인 동원적 시민사회였다면, 점진적 체제 내 개혁을 통한 법과 제도의 변화를 꾀하고자 하는 시민운동은 정부와의 갈등관계만이 아닌 협력관계 속에서 법과 제도개혁을 추구한다. 이것은 민주주의 공고화를 위한 협상적 가버넌스(Negotiated Governance)로의 패러다임 전환을 시사해준다.

가버넌스 개념은 국가, 시장, 그리고 시민사회의 행위주체들간의 상호협력 파트너십을 강조한다. 이러한 가버넌스 개념에는 다양한 행위주체들이 다양한 차원에서 공동의 목표달성을 위해 상호조정, 협력을 이루어 가는 과정에 초점을 두고 있다는 점에서 이는 협상적 가버넌스의 과정이다.

그러나 가버넌스 체제의 구축에 있어서도 국가, 시장, 시민사회를 구성하는 주체들의 영향력 정도에 따라 각기 다른 모습으로 나타날 수도 있고, 각기 영향력을 추구하는 과정에서 가버넌스가 실현하고자 하는 공익을 해칠 우려가 있다는 점을 감안할 때 정부와 함께 시장과 시민사회가 스스로의 능력을 향상시킴으로써 신뢰를 기반으로 공익을 위해 협력을 이루어 가는 과정인 협상적 가버넌스 체제의 구축이 무엇보다 중요하다. 이러한 협상적 가버넌스의 가장 바람직한 형태는 국가, 시장, 시민사회가 신뢰를 바탕으로 한 공존, 협력, 경쟁하는 형태가 되어야 할 것이다.

이렇게 국가, 시장, 시민사회가 공익을 위해 공존, 협력, 경쟁함으로써 정부, 시장, 시민사회가 각기 그 한계를 극복해나가는 방향으로 협상적 가버넌스를 추구해 갈 때 공공재 추구하고 정책개발은 물론 제도개혁과 민주주의 공고화에 기여할 수 있다.

## 참고문헌

- 김구현. 1999. “한국에서 시민운동단체의 성장과 쇠퇴-경제정의실천시민연합의 사례”. 박사 학위 논문. 서울대학교대학원, 정치학과.
- 김석준 외. 2000. 『뉴가버너스연구』. 대영문화사.
- 사회문화연구소 편. 1995. 『사회운동론』. 사회문화연구소.
- 윤희중, 차희원. 1999. “이슈의 속성과 관련된 행동적 공중(시민단체: NGO)의 갈등초기 행동유형에 관한 연구: 기업 상품 및 정부정책에 대한 시민단체의 행동유형 비교를 중심으로”. 『광고학연구』10집 3호.
- 이기호. 1997. “김영삼정부시기의 정치와 시민사회의 분화: 사회운동조직을 중심으로”. 『한국정치 학회 1997년 월례발표회』.
- 임혁백. 2000. “총선연대의 민간운동사적 의의: 한국 시민사회의 과거에 대한 성찰과 미래의 발전 방향”. 월남시민문화연구소 제2회 정기세미나 발표 원고.
- 임희섭. 1999. 『집합행동과 사회운동의 이론』. 고려대출판부.
- 정정길. 1998. 『정책결정론』. 대명출판사.
- 주성수, 남정일. 1999. 『정부와 제3섹터 파트너십』. 한양대학교 출판부.
- Amitai Etzioni. 1961. *A Comparative Analysis of Complex Organization*, New York: Free Press.
- Burton A. Weisbrod. 1998. *The nonprofit economy*, Harvard Univ. Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*, Lexington, Mass.: D. C., Heath.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press.
- David Korten. 1990. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford, CT: Kumarian Press.
- David S. Meyer. 1993. “Protest Cycle and Political Process.” *Political Research Quarterly*. 46(3).
- David S. Meyer and R. Imig. Douglas. 1993. “Political Opportunity and Rise and Decline of Interest Group Sectors”, *The Social Science Journal*. 30(3).
- Doug. McAdam. 1982. *Political process and the development of Black insurgency, 1930-1970*, Univ. of Chicago Press.

- Helmut K. Anheier and Lester M. Salamon. 1998. *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*, (Johns Hopkins Nonprofit Sector Series) Manchester: Manchester Univ. Press.
- Herbert Kitschelt. 1986. "Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*. 16, 1986, pp.57-85.
- Jack A. Goldstone. 1980. "The Weakness of Organization: A New Look at Gamson's the Strategy of Social Protest", *American Journal of Sociology*. 86, pp.1017-1042.
- James A. Caporaso and David P. Levine. 1994. *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jean Cohen and Andrew Arato 1994. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Jennifer Wolch. 1990. *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York: The Foundation Center.
- John Friedmann. 1992. *Empowerment ; The Politics of Alternative Development*, Cambridge, MA: Blackwell Published.
- Julie Fisher. 1988. *Non-Governments: NGOs and Political Development of the Third World*, Connecticut: Kumarian Press.
- Larry Diamond. 1994. "Rethinking civil society: toward democratic consolidation", *Journal of Democracy*. 5, pp.3-15.
- Leon Gordenker & Thomas G. Weiss. 1995. "NGO participation in international policy process", *Third World Quarterly*. 16(3).
- Leslie M. Fox. 1996. *Sustaining Civil Society: Identifying Funding Strategies & Mechanism*, Washington D.C., CIVICS.
- Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. 1996. *The emerging nonprofit sector: An overview*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Lester M. Salamon. 1995. *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press.
- Marcia A. Weigle and Jim Butterfield. 1992. "Civil Society in Reforming Communist Regimes: The Logic of Emergence", *Comparative Politics*. 25(1) October.

- Peter K. Eiginger. 1973. "The Conditions of Protest Behavior in American Cities",  
*American political Science Review*. 67, pp.11-28.
- Sidney Tarow. 1983. *Struggle to Reform: Social Movement and Social Change during  
Cycle of Protest*, Ithaca, N.Y. : Western Society Program, Cornell University.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Power in movement: social movements and contentious politics*, New York:  
Cambridge Univ. Press.
- Steven Lukes. 1974. *Power : A Radical View*, London, The Macmillan Press.
- Thomas G. Weiss & Leon Gordenker. 1996. *NGOs, The UN & Global Governance*,  
Boulder Colo: Lynne Rienner.
- William A. Gamson. 1975. *The Strategy Of Social Protest*, HomewoodIII: The Dorsey  
Press.

