

## 정부와 NGO의 관계 비교연구: 미국, 일본, 한국의 환경NGO를 중심으로\*

정정화\*\*

This paper analyses the relation between government and environmental NGOs in America, Japan, and Korea. In many countries, the types of the government-NGO relationship depend on various factors such as the characteristics of political system, historical and social atmosphere, and nature of the problems in hand. This paper probes two major factors that can condition the government-NGO relationship, which are organizational characteristics of NGOs and political opportunity structure which means a relative openness of political system and configuration of political power among the relevant actors participating in policy-making process. The comparative analysis shows that the political opportunity structure has much affected the model of the government-NGO relationship, while organizational characteristics of NGOs played an insignificant role. As a result, the interdependence model of government-NGO relationship is found under the circumstances where the openness of political system is enlarged and the configuration of political power is favorable to NGO.

[Key Words: government-NGO relationship, environmental NGO, comparative study, political opportunity structure]

### I. 서론

정부와 NGO의 관계는 각국의 역사적·정치적 맥락과 사회경제적 구조에 따라 상이하고 NGO의 목표와 조직특성에 따라서도 다양한 양태를 형성하기 때문에 보편성보다는 특수성이 강조된다. 양자의 관계성은 기본적으로 국가와 시민사회의 관계를 인식하는 정치사회적 전통

\* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-003-B00315).

\*\* 강원대학교 행정학과 조교수(jeong2@kangwon.ac.kr).

과 상황적 요소가 동태적으로 작용하는 다원성과 복잡성을 띠고 있어 일반론으로 규명하기 어려운 특성을 지니고 있다. NGO의 개념과 활동분야도 미국과 같은 다원주의 국가에서는 제3자 정부(third-party government)의 형태로 사회복지서비스 분야에서 활동하는 비영리단체(NPO)의 역할이 두드러지고, 영국에서는 자발성을 강조하는 Voluntary Sector가 공식적인 기관으로 활동하고 있으며, 조합주의의 전통이 강한 유럽에서는 정부와의 협력관계가 제도적으로 구축되어 있다. 최근에는 신자유주의적 이념에 따른 국가개입의 최소화와 정부실패에 대한 대안으로 NGO의 역할에 초점이 모아지고 있지만 정치적 민주화의 기반이 확고하지 못한 국가에서는 권력에 대한 견제와 통제의 차원에서 사회운동조직의 특성이 강하게 나타나고 있다.

우리나라는 과거 권위주의적인 정치체제 하에서는 양자의 관계가 적대적이거나 종속적인 극단의 양상을 보여 왔지만 국정운영의 패러다임이 거버넌스(governance)로 전환되면서 점차 상호의존적인 동반자적 관계(partnership)로 인식되고 있다. 정책과정에 영향을 미치려는 주창형(advocacy) NGO의 활동양상도 직접행동(direct action)을 통한 극단적이고 투쟁적인 방식에서 합법적이고 제도적인 참여방식으로의 변화가 두드러지고, 동일 NGO라도 이슈에 따라 정부와 갈등·협력관계가 복합적으로 형성되는 양태도 나타나고 있다(남상민, 2005). 이처럼 각국 정부와 NGO의 관계는 상이한 역사적 발전과정과 정치사회적 전통에 따라 큰 차이를 보이기 때문에 양자의 관계성은 비교론적으로 이해할 필요성이 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 거시적인 수준에서 각국 정부와 NGO의 관계가 형성된 정치적·사회적 과정과 NGO의 정책참여 활동에 영향을 미치는 조직특성을 비교론적으로 규명함으로써 향후 우리나라 NGO와 정부의 관계유형을 전망하고자 하는 것이 목적이다.

그러나 국가별 비교연구는 각국이 처한 거버넌스(governance)의 구조와 특성이 다르고 NGO의 활동분야와 정책 영향력도 편차가 크기 때문에 동일한 분석틀로 비교하는 것이 현실적으로 많은 제약이 따를 수밖에 없다. 동일 국가 안에서도 NGO의 조직특성과 이슈에 따라 관계양태가 상이하기 때문에 연구대상을 각국의 환경NGO로 한정하였지만, 환경NGO도 이념적 스펙트럼과 조직목표가 다양해 이를 포괄하여 일반화하는 것도 난이한 과제이다. 정부와의 여하한 타협이나 정책참여를 거부하고 불법적인 파괴행위를 불사하는 급진적인 NGO와 정부의 재정지원을 받으며 주로 위탁업무를 수행하는 단체, 그리고 대안적인 생활양식을 추구하는 NGO도 적지 않기 때문이다. 활동범위와 조직규모도 천차만별이어서 지구환경문제에 대응하는 국제적인 환경NGO에서부터 지역의 소규모 풀뿌리 환경NGO를 동일한 기준으로 비교하는 것은 분석내용의 일관성을 저해할 수 있다. 더구나 NGO와 정부의 관계를 규명하는 변수와 인과관계가 복잡하고 동태적이어서 국가별 비교연구를 하나의 논문으로 다루기에는 연구주제가 너무 방대하다는 한계가 있다.<sup>1)</sup>

1) 국가별 비교연구에 있어서 변수중심적 접근방법은 경직된 개념정의로 인해 개별 국가의 역사적 특성을 간과할 수 있고 사례중심적 접근방법은 일반화의 문제가 있지만(김승현, 2002), 본 연구의 한계를 보완하기 위

본 연구는 이러한 제약조건을 고려하여 미국, 일본, 한국의 환경NGO 가운데 정부 정책에 영향을 미치기 위해 대안을 제시하고 비판·감시하는 전국적 규모의 주창형(advocacy) NGO와 중앙정부와의 관계를 중심으로 분석하였다.<sup>2)</sup> 비교연구를 위해 NGO와 정부의 관계를 NGO의 정책참여 전략과 정부의 태도를 기준으로 4가지 유형으로 분류하고, 관계유형의 상이성을 정치적 기회구조(structure of political opportunities)와 NGO의 조직특성으로 설명하였다. 관계유형에 대한 설명은 사례연구나 법령 또는 제도를 비교하는 미시적 수준보다는 각국의 특성을 시계열적으로 조망하는 수준이며, 선행연구를 2차 자료로 활용하여 재분석하는 종합연구(meta analysis) 방식을 택하였다.

## II. 비교연구를 위한 분석모형

### 1. 정부와 NGO의 관계유형

양자의 관계유형에 대한 선행연구는 크게 두가지 흐름으로 요약할 수 있다. 첫째, 거버넌스(governance)의 시각에서 정부와 NGO간의 협력관계를 중시하는 흐름이다. 주로 사회복지서비스를 전달하는 NPO와 정부와의 관계를 분석하는데 초점을 두고 있으며, 재정과 서비스의 공급주체를 기준으로 한 Gidron, Kramer & Salamon(1992)의 분류가 대표적이다. Salamon & Anheier(1998)는 정부의 사회복지부문 지출규모와 비영리부문의 크기를 기준으로 양자의 관계성을 규명하고 있고, Kuhnle & Selle(1990: 172-175)과 신희권(1999)은 재정적 자율성과 의사소통의 근접성을 준거틀로 유형화를 논의하고 있다. 정책영역에서의 역할분담을 기준으로 대체·하청형, 경쟁·협합형, 협력·협조형으로 분류한 松下啓一(1990)과 임승빈(2000)도 파트십을 강조하는 입장이다. 조직간 자원의존모형에 입각하여 정부와 NGO가 보유한 자원의 대체가능성과 중요성을 기준으로 한 Scharpf(1978)와 김준기(2000)의 분류도 큰 틀에서 보면 이 흐름에 속한다. 이러한 분류는 다원주의와 신자유주의의 관점에서 양자의 상호보완 또는 의존적 측면에 비중을 두고 있기 때문에 정부 정책이나 활동을 비판하고 여론을 형성하려는 주창형(advocacy)

해서는 정부와 NGO의 관계를 규율하고 있는 법령이나 제도를 비교하거나, 구체적인 사례를 대상으로 연구할 필요가 있다.

2) 미국과 일본에서는 NGO(Non Governmental Organization)보다 NPO(Non Profit Organization) 개념을 주로 사용하고 있다. 특히 일본에서는 NGO를 국제원조, 국제교류 등의 분야에서 정부와 독립적으로 활동하는 시민단체를 지칭하는 반면 NPO는 정부의 지원을 받거나 수익사업을 통해 사회복지분야에서 활동하는 단체를 일컫고 있지만 최근에는 NPO가 NGO를 포괄하는 의미로 사용되고 있다. 본 연구에서는 미국과 일본의 NPO를 따로 언급할 필요가 없는 부분에서는 NGO로 혼용하고 있다.

NGO와 정부와의 관계를 규명하는 데는 한계가 있다.<sup>3)</sup>

둘째, 국가와 시민사회에 대한 정치이념적 패러다임과 정치체제의 특성 등과 같은 거시적 차원의 요소와 NGO의 조직특성에 기인한 상이한 활동방식을 결합한 분류이다. 제도적 다원주의(institutional pluralism)에 대한 정부의 수용 또는 거부를 축으로 8가지 관계유형을 제시한 Coston(1998)은 NGO에 대한 정치체제의 반응을 중시하는 입장이라고 할 수 있다. 신흥영(1999)은 NGO에 대한 정부의 태도와 NGO의 조직유형(갈등형과 합의형)을 기준으로 4가지 관계(포섭적, 갈등적, 협조적, 지배적)로 분류하고 특히 스웨덴과 미국에서 NGO의 영향력 행사방식의 차이를 상이한 정치적 전통으로 설명하고 있다. 伊藤修一郎(1997)은 NGO의 전략과 정부의 태도를 기준으로 협력적(cooperative) 관계, 대결적(confrontational) 관계로 분류하고 있고, 국가의 속성과 NGO의 특성에 따라 양자의 관계를 설명하고 있는 박재창(2000)과 강명구(2000)는 점진주의적 진화론의 입장을 취하고 있다. 이러한 분류는 NGO의 조직특성은 물론 정당구조나 정치적 변동과 같은 정치체제의 특성에 따라 정부와의 관계가 달라진다는 점을 강조하고 있다.

본 연구는 주창형 NGO와 정부와의 관계를 분석하는 것이 목적이므로 유형화 논의를 두가지 차원으로 구분하여 양자의 관계성을 분석하였다. 먼저 단기적, 미시적 차원에서 정책과정에 참여하는 NGO의 전략과 이에 대응하는 정부의 태도를 기준으로 양자간 관계유형을 제시하고, 이러한 관계유형에 영향을 미치는 상황적 요인으로 정치적 기회구조와 NGO의 조직특성을 분석하였다.<sup>4)</sup> NGO는 다양한 방식으로 정책과정에 영향력을 행사하고 있지만 NGO의 역할과 정부의 수용방식은 기본적으로 정치체제의 성격과 거시적이고 장기적인 사회경제적 환경에 좌우되는 것으로 보기 때문이다. 여기서 정부의 태도는 미시적 차원에서 NGO의 요구와 주장에 대한 정부의 수용 또는 거부의 정도를 말한다. NGO의 전략(strategy)은 대정부 관계에서 설정하는 운동의 기본방침으로 경쟁전략과 협력전략으로 구분하였다. 경쟁전략은 NGO가 자신의 주장과 논리를 정당화하기 위해 다양한 방식으로 여론을 형성하고 동맹세력을 규합하여 정부를 압박하는 경우이며, 협력전략은 양자의 이해관계와 필요성에 따라 유대관계를 형성하는 행동방침을 의미한다.<sup>5)</sup> NGO에 대한 정부의 태도와 NGO의 전략을 기준으로 한 4가지 관계유형은 다음

- 3) 특히 정책행위자간의 상호작용과 네트워크를 중시하는 거버넌스(governance) 이론은 현실적합성과 개념의 추상성으로 인해 최근 많은 비판이 제기되고 있다(조성한, 2005; 정태석, 2004; 유재원·소순창, 2005). 다원주의적 시민사회론을 전제로 한 거버넌스 개념을 자율적인 시민사회의 형성이 미진한 우리나라에 적용하는 데는 한계가 있다는 것이다.
- 4) 사회운동의 성공요인을 분석한 연구들도 정치적 기회구조와 조직특성을 중요한 요인으로 보고 있다. 조직특성을 중시하는 입장은 조직의 규모, 리더십, 전략, 운동목표 등이 사회운동조직의 요구에 대응하는 정부의 반응에 영향을 미친다고 보고 있고, Kitschelt(1986) 등은 정치적 기회구조와 같은 조직외적인 정치적 맥락이 사회운동의 성패는 물론 전략과 효과의 차이를 유발한다는 점을 강조하고 있다(임희섭, 1999: 186-187).
- 5) 대개 권력에 대한 감시와 시민권리를 옹호하는 과정에서 정부와 갈등관계를 형성하게 되는 주창형 NGO는 경쟁전략을 택하고, 재정지원 등으로 정부와의 유대관계가 밀접한 서비스형 NGO는 협력전략을 선호하는 것으로 인식되고 있으나 주창형 NGO도 이슈의 특성과 상황에 따라 경쟁과 협력전략을 동시에 사용하는 것

과 같다.<sup>6)</sup>

<표 1> 정부와 NGO의 관계유형

		〈정부의 태도〉	
		거 부	수 용
〈NGO의 전략〉	경 쟁	대립형	NGO주도형
	협 력	정부우위형	상호의존형

첫째, 대립형은 NGO가 정부정책이나 권력 행사방식에 대한 비판과 저항적인 직접행동으로 정부와 갈등관계가 형성되는 경우이다. 정책결정과정에서 정부의 영향력이 지배적이며 정보에 대한 접근이 제약된 상태에서 NGO가 경쟁전략으로 맞설 경우에 전형적으로 나타날 수 있다. 급진적인 환경운동이나 환경문제를 야기하는 대규모 개발계획에 대한 반대운동, 공해로 인한 피해지역 주민들의 보상운동에서 자주 관찰된다.

둘째, 정부우위형은 NGO에 비해 권력자원이 우세한 정부가 NGO의 요구나 주장을 거부하거나 무관심한 상태에서 정책결정을 주도하는 경우이며 권위주의 정치체제에서 정부가 NGO를 통제하는 상황에서도 형성된다. 시민사회에 대한 국가의 지배력이 강하게 작용하거나 정부와 협조적인 관계를 유지하며 재정지원으로 받고 있는 NGO가 자율성과 독립성을 상실할 경우 일반적으로 나타날 수 있다.

셋째, NGO주도형은 정부와 정책경쟁 상황에서 NGO가 정치적 지지와 운동역량을 토대로 경쟁전략으로 맞서 정부가 NGO의 요구와 주장을 수용하게 되는 경우이다. 영월댐 건설 백지화 사례와 1998년의 의약분업정책의 경우처럼 NGO가 정책주도권을 가지고 이해당사자간의 갈등을 조정하여 대안을 제시하고 정부가 이를 수용한 경우가 이 유형에 해당된다.

넷째, 거버넌스 이론에서 이상적인 모델로 상정하고 있는 상호의존형은 정부와 NGO간에 권력자원의 의존성이 높고, 상호 신뢰와 협력체계의 형성을 전제로 하고 있다. 이 경우 정부가 NGO를 정책과정에 흡수(cooptation)하여 광범위한 제도적 참여를 보장하고 있다는 점이 특징이다. 사회복지서비스 전달 및 재원을 NGO와 정부가 분담하는 형태에서 전형적으로 나타나지

이 일반적이다. NGO의 전략에 대해서는 Ingram and Mann(1989), 박상필(2002: 121-134), 정준금(1995: 26-29) 참조.

6) 이같은 기준으로 양자간 관계유형을 분류한 경우로는 정정화(2003) 참조.

만, 정부의 재정지원으로 환경NGO가 자연보호운동이나 폐기물 재활용운동을 벌이는 경우에도 해당된다. 이 유형은 NGO가 정부의 재정지원에 지나치게 의존하게 될 경우 정부우위형으로 전환될 수 있다. 한편, 현실적으로는 4가지 유형 외에도 정부가 NGO의 요구와 주장을 부분적으로 수용하는 타협형과 같은 다양한 관계유형이 형성될 수 있을 것이다.

## 2. 분석모형

### 1) 정치적 기회구조

환경이슈를 둘러싼 정부와 NGO간의 상호작용을 통해 형성되는 양자간 관계유형에 영향을 미치는 정치적 기회구조(structure of political opportunities)는 정책과정의 접근가능성(accessibility)의 정도를 의미하는 정치체제(political system)의 개방성과 정책과정에 참여하는 행위자들간의 역학관계에 따라 특징지워진다.<sup>7)</sup> 첫째, 정치체제의 개방성은 거시적 차원에서는 정치이념과 정치제도, 권력구조와 운영방식, 정당구조의 변화에 영향을 받지만 미시적 차원에서는 정치적 활동의 기회가 증가하고 여론에 민감한 선거 국면에서 두드러진다(Eiginger, 1973; 김선미, 2003: 97). 정권의 변동이나 환경위기의 발생 등으로 인한 정치체제의 개방성 확대는 NGO의 요구나 주장에 대한 정부의 수용정도가 증가되는 것을 의미한다. 비교분석에서는 각국의 정치체제와 정권의 변동, 그리고 정책결정과정의 접근성을 담보하는 법률과 제도, 환경정책결정구조의 특성을 검토하였다. 둘째, 정치세력의 역학관계는 정책과정 참여자들이 자신의 입장에 우호적인 지지세력을 얼마나 확보하느냐에 따라서 정책 네트워크(policy network) 내의 역학구조가 달라진다는 것을 의미한다. NGO가 정부 부처 내에서의 지지 확보는 물론 의회, 정당, 언론 등 외부 정치세력으로부터 강한 지지를 받을수록 정부의 태도는 물론 정책결과에도 영향을 미치게 된다.

### 2) NGO의 조직특성

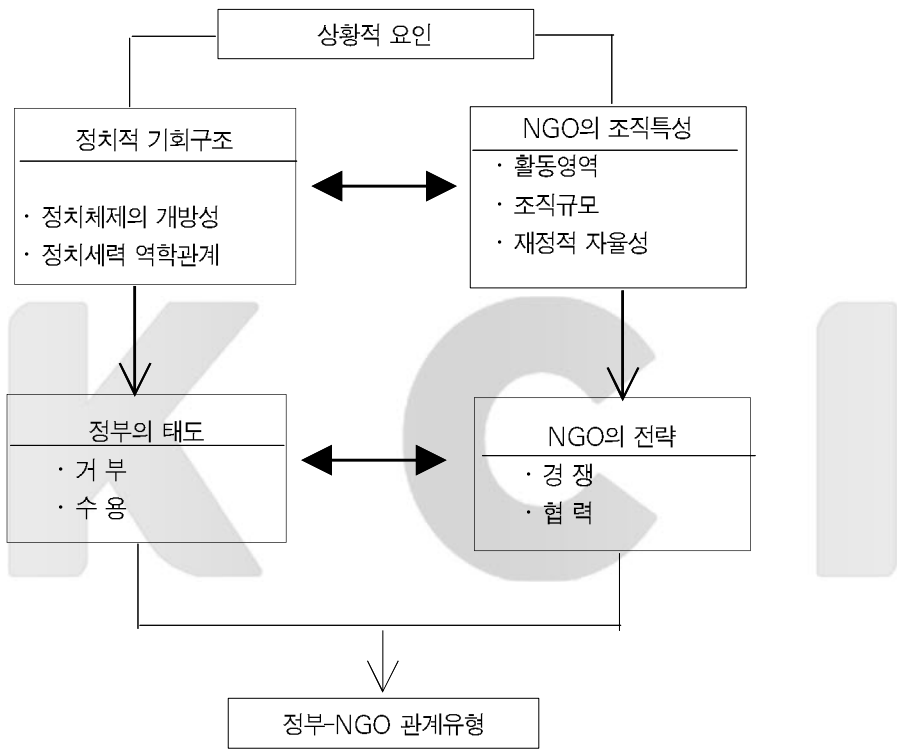
NGO는 추구하는 이념과 운동목표에 따라 정책과정에 참여하는 전략과 행동유형이 상이하기 때문에 조직특성은 정부와의 관계를 설명하는 중요한 요인이다. NGO의 조직특성을 설명하는 변수로는 활동영역과 활동방식, 조직규모, 재정적 자율성을 들 수 있다.<sup>8)</sup> 첫째, NGO의 활동

7) Tarrow(1994)는 정치적 기회구조의 변화는 정치체제에 대한 접근성이 확대되거나 지배연합의 불안정 또는 변동이 야기된 경우, 영향력 있는 동맹세력의 활용이 가능하게 되거나 지배 엘리트 내부에 균열이 생기는 경우를 상정하고 있다.

8) NGO의 조직특성을 설명하는 변수로는 이밖에 전문성, 리더십, 의사결정구조 등과 같은 인적·구조적 측면이 있으나 자료수집과 비교기준의 일관성 문제를 고려해 세가지 변수로 제한하였다.

영역은 대개 정책대안의 제시와 비판적 기능을 수행하는 주창형(advocacy)과 공익적 서비스 전달에 일차적 목적을 두고 활동하는 서비스형으로 대별된다. 환경·인권·노동·여성NGO 등과 같은 주창형은 정책과정에 직접 참여하는 방식보다 시위, 캠페인, 서명운동 등과 같은 간접적이고 비제도적인 방식으로 영향력을 행사하려는 경향이 있는 반면 서비스형은 제도적·공식적 방식을 선호하는 경향이 있다. 일반적으로 환경NGO는 주창형으로 분류되지만 정부의 재정지원으로 환경교육을 실시하거나 자연보호활동을 벌이는 단체도 있고, 환경운동의 목표에 따라 활동 방식도 다양하기 때문에 일률적으로 단언하기는 어렵다.

<그림 1> 정부와 NGO의 관계 분석모형<sup>9)</sup>



둘째, NGO의 조직규모는 제도화의 수준에 따라 전략의 변화를 야기할 수 있다. 사회운동의 조직특성에 대한 선행연구는 조직규모의 확대에 따라 다양한 회원이 참여하게 되면 급진적이고 파괴적인 행동양식이 온건하고 평화적인 방식으로 전환되는 양상을 보여주고 있다(Gamson,

9) 분석모형에서 정치적 기회구조와 NGO의 조직특성이 각각 정부의 태도와 NGO의 전략에만 영향을 미치는 것으로 도식화되었지만 실제로는 정치적 기회구조는 환경NGO의 전략에 직접적으로 영향을 미치기도 하고, 환경NGO의 역량강화는 정치체제의 개방성을 높이는 요인으로 작용하기도 한다.

1975; 신광영, 1999; 권해수, 1999). 물론 회원수와 상근자, 예산규모, 전문성의 측면에서 제도화의 수준이 높다고 환경NGO의 활동방식이 합법적이고 체제순응적인 방향으로 전환되는 것은 아니다. 제도화의 수준이 높을수록 다양한 사안을 놓고 정부와 규칙적인 상호작용을 하는 과정에서 협조적 관계를 보이는 ‘적응적 특성’이 나타나기도 하지만, 국가권력과 시장에 대한 감시와 견제기능을 수행하는 주창형 NGO가 ‘영향의 정치’ 영역에서 시민들의 참여와 지지를 확보하기 위해서는 정치체제에의 순응성보다는 시민운동의 생산자로서 저항성에 무게중심을 둘 수밖에 없기 때문이다(조대엽, 2003: 33-34).

셋째, NGO와 정부의 관계에서 재정적 측면은 NGO 활동의 자율성을 평가하는 중요한 척도이며, 재정적 자율성은 예산규모와 정부의 지원형태로 비교하였다.

### III. 각국 정부와 환경NGO의 관계 비교분석

#### 1. 미국

##### 1) 정치적 기회구조

첫째, 정치체제의 개방성이라는 측면에서 보면 미국의 권력구조는 대통령과 의회간의 견제와 균형의 원리가 분할정부(divided government)의 투표행태로 나타나는 역동성이 특징적이다. 전통적으로 공화당은 친기업적이며 정부규제 완화와 복지지출 축소 등을 통한 작은 정부를 지향하며 급격한 변화에 소극적인 반면 민주당은 비교적 진보적인 정당으로 사회복지와 환경친화적인 정책을 천명하고 있다. 따라서 대통령과 상하원 다수당의 교체는 환경문제에 대한 정부의 인식전환을 야기할 수 있다. 환경정책결정구조는 상하원과 연방정부 및 주정부로 광범위하게 분산되어 있어 집행력이 취약하지만, 환경NGO가 정책결정과정에서 접근하여 정보를 획득하고 의견을 제시하는 것을 제도적으로 보장하고 있다. 행정절차법(APA)에 따라 정책과정에 참여할 수 있는 법적 지위를 보장받고 있으며, 국가환경정책법(NEPA)도 환경NGO의 절차적 권리를 보장하고 있다. 법원도 환경NGO를 행정절차법이 인정하는 환경이익이 침해되었을 때 단체로서 원고적격을 인정하고 있으며, 개별 환경보호법에 따라 시민소송조항(Citizen Suit Provision)을 두고 있다. 또한 정보공개법과 선사인법(Government in the Sunshine Act)은 NGO의 정책제안과 조사연구는 물론 정부를 상대로 한 소송제기를 광범위하게 허용하고 있다(강재규, 2000: 187).

둘째, 이익집단의 정책투입 기능이 활발한 다원주의 정치체제의 특성을 지닌 정책결정구조



는 정치세력의 역학관계가 매우 중요한 변수로 작용하고 있다. 의회의 관련 상임위원회와 정부의 관련부처, 그리고 이익집단이 구성하고 있는 철의 삼각관계(iron triangle)에서 역학관계의 변화는 정책결정에 중대한 영향을 미치게 된다. 온실가스 감축을 위한 기후변화협약과 오존층 보호를 위한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol), 생물다양성협약 체결과정을 분석한 사례연구(김영호, 2002; 오경택, 1999/2004)는 정치세력의 역학관계가 NGO의 정책옹호활동(policy advocacy)에 결정적인 영향력을 행사한 것으로 분석되고 있다. 특히 대통령중심제인 미국에서는 환경이슈에 대한 대통령의 정책선호가 중요한 변수로 작용하고 있다.<sup>10)</sup>

## 2) NGO의 조직특성

### (1) 활동영역과 활동방식

미국의 환경운동은 자연보전과 야생동식물 보호운동으로부터 출발하였으나 1962년 Rachel Carson의 「침묵의 봄」의 출간을 계기로 환경오염 문제에 관심을 갖게 된다. 1960년대 후반까지는 환경NGO의 영향력이 미미하였으나 1970년대 중반에 접어들면서 환경운동이 활발해지고 환경NGO도 제도화의 과정을 겪게 된다. 1980년대 후반부터는 지구환경문제가 주요 이슈로 부각되었고, 1990년대에는 글로벌 환경NGO의 조직 기반이 확대되고 이슈별 전문화로 관심영역이 확대된다. 환경NGO의 이념과 운동목표는 매우 다양하지만 크게 세가지 흐름으로 분류할 수 있다(한면희, 2005: 168-174; 양중희 외, 2002: 47-51). 첫번째 흐름은 Sierra Club과 National

10) 환경문제에 대한 미국 대통령의 정책선호는 소속정당에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 닉슨 대통령(1969-1974)은 환경규제에 소극적인 공화당 출신이지만 환경운동이 급격히 발전하고 사회 전반적인 분위기가 환경을 중시하게 되자 스스로 환경주의자라고 칭하면서 적극적인 환경정책을 추진하였다. 1970년 환경청(EPA)과 환경위원회를 창설하고 1972년에는 수질오염방지법을 대폭 개정하여 이후 환경정책의 기초를 형성하였다. 그러나 임기 후반에는 경제적 불황과 에너지 가격의 급등 등으로 인해 반환경적인 정책으로 선회하였다. 민주당 카터 대통령(1976-1980)은 에너지 절약과 재생에너지 자원개발을 위한 프로그램을 확립하고 슈퍼펀드법(Superfund Act) 제정, 국립공원 지정 등 가장 적극적인 환경정책을 추진하였다. 반면 카터 행정부의 적극적인 환경정책으로 인해 1970년 초반의 환경에 대한 관심이 오히려 식어지고 환경NGO의 활동과 운동역량도 약화되는 현상이 나타난다. 공화당 레이건 대통령(1980-1988)은 역대 행정부의 환경규제정책을 약화시키는 반환경정책을 추진하자 환경NGO와 의회, 언론의 거센 반대에 직면하여 1983년 환경청장관과 내무부 장관을 친환경적인 인사로 교체하게 된다. 카터 행정부 때에는 활동이 느슨하였던 환경NGO도 이 시기에 적극적인 활동을 전개하였다. 미국의 환경운동이 최고조에 달한 시기에 취임한 부시 대통령(1989-1992)은 환경문제에 적극적인 태도를 보였으나 임기 후반에는 레이건과 유사한 정책으로 후퇴하였다. 클린턴 대통령(1993-2000)은 선거기간 중 다양한 환경친화적인 정책을 공약하였고, 집권 후 백악관에 환경정책국을 신설하여 환경NGO와 유대를 강화하고 환경NGO 지도자들도 행정부에 대거 참여하였다. 특히 환경론자인 앨 고어 부통령은 지구환경문제에 적극적인 관심을 표명했지만, 기후변화협약과 같은 미국의 에너지체계에 획기적인 변화를 야기하는 정책전환을 유도하지는 못하였다. 민주당으로부터 12년 만에 정권을 탈환한 조지 W. 부시 대통령(2001-현재)은 에너지 위기를 타개하기 위한 원전 건설과 알래스카 유전개발 등 기업체의 요구를 반영한 반환경정책과 지구온난화에 대한 미온적인 대처 등으로 환경NGO와 대립하고 있다(양중희 외, 2002: 73-82).

Audubon Society 등과 같은 온건적인 주류 환경NGO에 의한 합법적 환경운동이다. 이들 단체는 직접행동보다 로비나 환경소송과 같은 전통적인 채널을 통해 정부에 영향력을 행사하고 있으며 자연과 야생동식물 보호, 국립공원 지정 등을 주요 이슈로 제기하고 있다. 두번째는 주류 환경NGO의 체제 내화를 비판하며 시위, 점거농성과 같은 비합법적이고 폭력적인 행동을 통해 혁신적인 개혁을 추구하는 Greenpeace USA, Friends of the Earth, Environmental Action 등의 시민 불복종운동이다.<sup>11)</sup> 세번째 흐름은 자연보호보다 인간이 사는 주변 환경부터 개선하자는 풀뿌리 환경정의운동이 있다. 흑인 등 소수민족 거주지를 중심으로 산업폐기물 매립장이나 소각장 건설에 따른 공중보건 문제를 제기하는 지역주민운동은 항의, 시위, 피켓팅, 소송 등 정부와 대결지향적인 전략을 사용하고 있다. 이밖에 생활양식의 변화를 추구하는 녹색소비자운동(green consumerism)과 Environmental Defence Fund의 경우처럼 정부규제보다 시장메커니즘을 중시하는 NGO, 그리고 심층생태주의를 주창하며 파괴적인 불법행위도 마다하지 않는 Earth First!와 Sea Shepherd Conservation Society와 같은 가장 급진적인 환경단체도 활동하고 있다.

환경NGO의 활동방식은 이념적 정향에 따라 편차가 심하지만 정부의 환경규제 입안 및 제도화를 위한 로비활동과 시민소송, 선거과정 개입이 매우 활발하다는 점이 특징이다.<sup>12)</sup> Sierra Club은 Legal Defense Fund 라는 환경소송 전담조직을 만들어 법률적 대응에 주력하고 있고, 1970년대 이후에는 전통적으로 사용해오던 로비나 캠페인 외에 선거과정 개입전략이 등장한다.<sup>13)</sup> Environmental Action을 포함한 일부 환경NGO들은 환경오염방지 입법과정에서 산업계의 입장을 대변한 의원들의 명단을 공개하거나 환경문제에 우호적인 의원이나 후보들에 대한 지지운동을 벌였고, Sierra Club은 1980년대부터 선거때마다 200여명의 후보자를 후원하였다(McClosky, 1991; 이송호, 1995: 1093).<sup>14)</sup> 2004년 대통령 선거에서도 환경NGO들은 ‘환경2004’

11) Greenpeace는 대중의 이목을 끄는 파격적인 전위적 시위로 유명하지만 초기의 비합법적이고 투쟁적인 방식이 최근에는 연구 및 정책대안 제시와 로비활동, 소송제기, 여론동원 등으로 전략이 다변화하고 있고, Friends of the Earth도 초기의 항의시위나 기습점거와 같은 투쟁노선이 보다 온건한 전략으로 바뀌고 있다(한면희, 2005: 172). 급진적인 환경NGO의 활동방식이 제도적이고 합법적인 영역으로 전환되고 있는 것은 환경NGO의 후원자 대부분이 회비 또는 기부금을 납부하거나 일상적으로 수행할 수 있는 온건한 방식을 선호하기 때문이다(Tarrow, 1994; 노진철, 2003: 34).

12) 미국 환경NGO가 채용한 전문로비스트는 1969년 2명에 불과하였으나 1975년 40명으로 증가하고, 1988년에는 88명에 달하였다(Mitchell. et al., 1992).

13) 미국의 NPO는 세법 분류상 연방국세청(IRS)의 세금코드 501(c)(3) 조항의 면세기관으로 등록된 서비스제공기관(service provider)의 경우 아무런 제한없이 권익옹호활동(advocacy)을 벌일 수 있지만 로비나 정치적 활동에 전념하려면 기부금에 대한 세금공제 혜택을 받을 수 있는 501(c)(3)의 지위를 포기하고 501(c)(4) 조항에 해당하는 별도의 조직으로 등록해야 한다(Salamon, 1999). Sierra Club이 환경소송 전담조직인 ‘Sierra Club Legal Defense Fund’를 설립하고, 정치적 활동을 위해 환경단체들이 ‘Political Action Committee’를 구성하는 것은 이러한 이유 때문이다.

14) Sierra Club은 1994년 말부터 공화당이 장악한 의회와 ‘환경과의 전쟁’을 선포하고 선거운동 지원에 750만 달러를 투자하였고, 자원봉사자들을 통해 230만 가정에 홍보물을 배포하였으며, 100회 이상의 집회를 개최하였다. Natural Resources Defense Council도 1996년 중간선거를 앞두고 100만 명이 서명한 ‘환경권리장’

를 발족하여 민주당 케리 후보를 지지하는 등 선거운동에 적극적으로 참여하고 있다.

### (2) 조직규모

1960년대 후반부터 다양한 운동목표를 표방하는 무수한 환경NGO가 등장하기 시작한다. 온건노선을 추구하는 주류 환경NGO에 맞서 Environmental Defense Fund(1967), National Resources Defense Council(1970), Friends of the Earth(1969), Environmental Action(1970) 등 보다 진보적이고 전문적인 환경NGO도 잇달아 설립되었다. 1960년 이전부터 활동한 Sierra Club(1892)과 National Audubon Society(1905), National Parks and Conservation Association(1919), Wilderness Society(1935) 등 6개 주요 환경NGO의 회원 수는 1960년 7만 2,000명에서 1972년 100만 7,000명으로 무려 14배나 증가하게 된다. 1970년대 중반부터는 환경문제가 정치적 이슈로 부상하지 못하고 언론의 관심도 떨어져 환경NGO의 수가 줄어들었으나 1990년에 최고조에 달한다. 상위 10개 환경NGO의 회원 수는 1990년 820만 명, 1993년 770만 명이었으며, 연간예산규모는 총 6억 4,000만 달러로 집계되고 있다(강재규, 2002: 170-171).<sup>15)</sup> 환경NGO의 수는 National Wildlife Federation의 1994년 조사결과 미국 전역에서 활동하는 환경NGO는 600여개에 달하며 주 내에서 활동하는 단체는 1,000여 개가 존재하는 것으로 집계되었다. 이밖에 지역을 근거지로 활동하는 7,000여개의 풀뿌리 환경NGO에 2,500만 명이 가입되어 있다. 그러나 1990년 중반부터 회원 수의 증가추세가 둔화된 것은 경기침체와 걸프전 등으로 인한 일반인들의 관심변화가 일차적인 원인이지만, 주요 환경NGO의 전문화와 관료화로 인한 내부 갈등의 심화로 정부의 환경정책에 적극적으로 대응하지 못한 것도 한 원인으로 작용하였다(Bosso, 1997; 오경택, 1999: 337).

### (3) 재정적 자율성

미국은 NPO를 지원하는 재정적·제도적 장치가 잘 정비되어 있다. 환경NGO도 NPO의 하나로 법인격을 취득하면 연방정부와 주정부로부터 세제우대조치와 다양한 재정지원을 받을 수 있다. 정부의 지원방식은 서비스 구매계약, 대부 또는 지급보증, 보조금 지원 등과 같은 직접적인 재정지원과 세금면제, 우편요금 혜택 등 간접지원으로 이루어지고 있다. 설립절차는 주별로

전'을 의회에 전달했으며, 다른 환경NGO들도 언론을 통해 공화당 후보에 대한 반대운동을 벌였다(Bergman, 1997; Kraft, 1997; 오경택, 1999: 338).

15) 개별 환경NGO의 조직규모(회원수/ 상근직원/ 연간예산규모)를 보면 1992년 기준으로 National Wildlife Federation(560만명/ 608명/ 9,200만달러), Greenpeace USA(210만명/ 250명/ 550만달러), World Wildlife Fund(100만명/ 244명/ 6,400만달러), Sierra Club(65만명/ 325명/ 390만 달러) 등으로 그 규모가 매우 방대하다. 한편 활동영역의 특화 및 세분화로 동물보호운동을 벌이는 People for the Ethical Treatment of Animals(PETA, 33만명/ 103명/ 902만달러)도 인적·물적 자원이 풍부하며 조직관리의 분업화 및 전문화의 수준이 매우 높은 편이다(Mitchell, et al., 1992; 강재규, 2002: 174).

차이가 있지만 설립 및 활동에 있어서 법적규제나 통제가 매우 느슨하다는 점이 특징이다. NPO 중에서도 연방국세청(IRS)의 세금코드 501(c)(3) 조항의 면세기관으로 등록된 서비스제공기관(의료·보건, 교육, 사회 및 법률서비스, 시민권리옹호, 예술·문화분야)의 수입원은 수수료가 가장 많은 54%를 차지하고 있고, 다음으로 정부지원 36%이며, 민간기부는 10%에 그치고 있다(Salamon, 1999). 수수료에는 대학등록금 및 수업료, 서비스요금, 상품판매와 투자로부터 얻는 사업수입 등이 포함된다. 특이한 점은 정부로부터의 지원이 NPO의 수입원에서 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다. 기관 유형별로 보면 시민권리옹호(civic advocacy) 분야에서 활동하는 단체의 수입구조에서 정부지원 비율이 51%로 보건의료(41%), 사회·법률구조서비스(37%), 교육(20%), 예술·문화(14%) 등 다른 분야보다 높다는 사실이다. 그러나 상위 10개 환경NGO의 수입 내역은 회비나 개인 기부가 80%를 차지하고, 기업이나 개인 재단 7%, 정부 등으로부터 사업위탁이나 수익사업은 13%에 그쳐 조직규모가 방대한 전국적인 환경NGO는 정부로부터의 지원비율이 적은 것으로 나타났다(강재규, 2002: 170-171). 이같은 현상은 주요 환경NGO의 경우 풀뿌리 환경단체에 비해 회원 수가 적게는 15만 명(Environmental Defense Fund)에서 많게는 560만 명(National Wildlife Federation)에 달할 정도로 조직규모가 방대하고 이에 따라 회비 및 개인 기부금 수입이 월등하게 많기 때문으로 풀이된다.

### 3) 정부와 환경NGO의 관계유형

미국에서 양자간 관계유형의 특징은 첫째, 시대별로 대립형·NGO주도형·상호의존형이 교차적·중첩적으로 형성되고 있다는 점이다. 1960년대는 주로 자연과 야생동식물 보호에 치중해 온 환경NGO들이 로비와 소송제기 등 합법적·제도적 채널을 활용하는 경쟁전략을 택하고 있었지만 정책과정에 미치는 영향력은 미약하여 약한 대립형의 양태를 보였다. 환경NGO의 조직규모와 영향력이 증대하기 시작한 1970년대는 주류 NGO들이 변호사, 과학자, 로비스트 등을 고용하여 정부에 강력한 환경오염규제를 촉구하는 로비활동을 벌여 미국 환경정책의 골격을 이루게 된 대기정화법을 개정하게 되는 등 NGO주도형이 형성된다. 1970년대 후반에는 카터 대통령(1976-1980)의 등장으로 정부와 NGO간의 신뢰와 협력체제가 구축된 상호의존형이 주조를 이루었으나 1980년대의 레이건 행정부(1980-1988)는 환경NGO와의 갈등이 증폭된 전형적인 대립형을 형성하였다. 1990년대의 클린턴 행정부(1993-2000)은 다시 환경NGO와의 유대를 강화하는 상호의존형으로 선회하지만 2000년대의 조지 W. 부시 행정부(2001-현재)가 산업계의 이해관계를 반영하는 반환경정책을 추진하자 환경NGO들이 2004년 대선을 앞두고 ‘환경 2004’를 발족하여 선거개입 전략으로 맞섰으나 환경이슈를 대중화하지 못한 채 대립형으로 회귀하는 현상을 보이고 있다.

둘째, 동일 시대라도 환경이슈별로 상반된 관계유형이 나타나고 있다. 미국 환경운동이 최

고조에 달한 시기에 진행된 몬트리얼의정서(1987)와 기후변화협약 체결과정(1992)에 대한 사례연구(김영호, 2002; 오경택, 1999/2004)가 이같은 현상을 대표적으로 반영하고 있다. 두 사례에서 미국의 주요 환경NGO들은 의회와 행정부를 상대로 집중적인 정책옹호활동(advocacy)을 벌여 몬트리얼의정서의 경우 의회, 행정부, 산업체, 과학자, 언론 등 정치세력의 지원으로 성과를 거두었으나 기후변화협약은 의회의 기준을 얻지 못하였다. 몬트리얼의정서 사례는 NGO주도형으로 평가할 수 있지만 기후변화협약의 경우 환경NGO들이 로비활동과 캠페인, 청원서 제출 등 경쟁전략으로 의회와 행정부를 압박하였지만 행정부 실세들의 강한 반대와 의회의 기준 거부로 성과를 거두지 못하였다는 점에서 대립형이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 정치세력의 역학관계에 민감한 권력구조의 특성을 반영한 것이라고 하겠다. 정부우위형이 미국에서는 관찰되지 않고 있는 것도 권력에 대한 견제와 균형을 중시하는 다원주의 정치체제의 특성을 반영한 것으로 해석된다.

셋째, 대통령의 임기 초반과 후반에 상반된 유형이 형성되고 있다는 점이다. 닉슨(1969-1974)과 부시(1989-1992) 대통령의 임기 초반은 환경NGO의 역량강화에 따른 경쟁전략에 정부가 환경친화적인 정책을 수립하는 NGO주도형이 형성되었으나, 임기 후반에는 재선전략의 일환으로 산업체의 이해관계를 대변하면서 대립형으로 전환되었다. 닉슨과 부시 대통령의 집권시기는 미국 환경NGO의 조직규모와 역량이 최고조에 달한 시기였다는 점에 미뤄볼 때 미국에서 양자의 관계는 NGO의 조직특성에 비해 정치적 기회구조가 더 강한 영향을 미치고 있다는 사실을 말해준다.<sup>16)</sup>

## 2. 일본

### 1) 정치적 기회구조

첫째, 시민사회에 대한 국가의 지배력이 강하게 작용하는 정치체제를 유지해온 일본은 2차 대전 이후에도 미군정에 의한 민주화 개혁과 정부 주도의 경제성장을 추진하는 과정에서 국가로부터 자율적인 시민사회의 형성이 미진하였다. 전후 50년간 지속되어온 자민당 일당우위체

16) 클린턴 대통령 때도 이와 유사한 현상이 나타났다. 집권초기인 1993년 4월 지구의 날 행사에서 미국이 지구환경문제에 지도력을 회복하겠다고 선언하고, 그해 10월 기업이 온실가스 배출을 자발적으로 감축하는 내용의 '기후변화 행동계획'(The Climate Change Action Plan)을 발표하였으나 1994년의 중간선거에서 공화당이 압승하여 상하원을 장악하면서 환경정책이 후퇴하게 된다. 그러나 1996년에는 환경NGO의 선거개입으로 공화당 의원들이 대거 탈락하자 클린턴은 재선전략으로 환경문제를 중시하면서 기후변화협약에 대한 입장을 선화하여 1996년 7월 제네바에서 열린 제2차 기후변화협약 당사국총회에서 온실가스의 의무 감축협정을 지지한다고 공식적으로 선언하였지만 상원의 반대로 교토의정서는 비준되지 않았다((오경택, 1999/2004).

제는 1993년의 총선으로 붕괴되고 연립정권의 시대가 열렸으나 정치체제의 개방성은 크게 달라지지 않고 있다.<sup>17)</sup> 의원내각제를 채택하고 있는 일본은 집권당의 정치이념이 정책결정에 결정적인 변수로 작용할 수 밖에 없다. 집권 자민당은 경제성장을 중시하여 환경문제에 소극적인 반면 야당(사회당, 공명당)은 환경문제가 자민당의 실책에서 비롯된 것으로 규정하고 환경오염 규제에 적극적인 편이다. 하지만 이같은 입장 차이에도 불구하고 자민당을 제외한 야당 단독 또는 연합에 의한 정권교체가 실시되지 않는 한 환경정책의 획기적인 변화를 추구하기 어려운 정치구조를 띠고 있다. 정책결정과정에의 접근성을 담보하는 제도적 측면도 1999년 ‘행정기관이 보유한 정보의 공개에 관한 법률’이 공포되어 2001년부터 시행되고 있으나 정보공개 청구대상이 행정기관에만 해당되고 입법부나 사법부, 궁내성은 제외되어 제한적이다. 또한 이익집단은 심의회, 자문기구 등에 광범위하게 참여하고 있으나 NGO는 중요한 국가차원의 위원회에 참여하여 시민의 의견을 대변할 수 있는 기회가 많지 않고 위원회의 운영과 구성의 형식성 등으로 인해 NGO가 제도적 절차를 통해 정부와 경쟁하며 사회변화를 유도하기 어려운 구조적 특성을 지니고 있다.<sup>18)</sup>

둘째, 정치세력의 역학관계는 환경정책의 변화에 중대한 영향을 미치고 있다. 보건후생성은 1950년대부터 전후 경제복구와 고도성장 과정에서 발생한 환경오염 문제를 해결하기 위해 환경관련법 제정을 추진하였으나 개발부처와 자민당 및 기업의 반대로 무산되었고, NGO도 1960년대부터 정부와 의회에 환경규제 강화를 요구하였으나 심각한 정경유착으로 말미암아 정책과정에 접근하는 채널 자체가 매우 제한적이었다.<sup>19)</sup> 자민당이 1970년에 획기적인 환경법안을 마련하게 된 것은 미나마타 병, 이따이이타이 병 등 소위 4대 공해사건으로 인한 환경소송으로 일반국민들의 고조된 환경의식과 주민운동의 역량 강화에 기인하지만, 보다 근본적으로는 지방선거에서 혁신적인 후보들이 주요 지방정부를 장악하면서 정치적으로 자민당을 압박하고 있었기 때문이었다.<sup>20)</sup> 환경오염을 감수하면서 일본의 고도경제성장을 추진해온 자민당 사토 수상

17) 2003년 중의원 선거에서 자민당은 총 480석 가운데 과반수에 근접한 237석을 확보하였고, 자유당과 통합한 민주당이 177석을 얻어 전후 최대의 제1야당으로 부상하였으나 수권정당으로서의 위치를 확보할 지에 대해서는 아직 미지수다.

18) 1998년의 특정비영리활동촉진법 제정과 1999년의 정보공개법 제정과정에서 NGO의 입법활동이 상당한 영향을 미쳤지만 전체적으로는 지방정부 수준에서의 활동이 활발한 편이다(홍일표·하승수, 2003: 164-168). 특히 환경정책에 있어서 지방정부가 중앙정부보다 엄격한 환경기준을 마련하여 집행할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 지역실정을 감안한 환경관련 제도를 수립해 집행하고 있다.

19) 1960-1970년대의 NGO는 지도자와 회원의 상당수가 지역구출신 자민당 의원들과 밀접한 관계를 형성하고 있었기 때문에 자민당 주도의 중앙 정치영역에서 조직적으로 압력을 가할 수 없는 태생적 한계를 지니고 있었다(이송호, 1995).

20) 1968년 실시된 참의원 선거에서 자민당은 과반수 획득에 실패하였고 지방선거에서도 부진을 면치 못하였으나 환경, 복지, 교통 등을 이슈화한 사회당, 공산당 등 혁신세력들이 지방자치단체장에 대거 당선하였다. 특히 1967년 지방선거에서 자민당 후보를 누르고 당선된 도쿄지사는 1969년 환경오염에 대한 무과실 책임론을 도입한 환경조례를 제정하자 자민당은 이에 자극을 받아 1970년대에 획기적인 정책변화를 추진하게

이 특별국회에서 환경관련 14개 법률이 제정 또는 개정되는데 결정적인 역할을 한 것은 이같은 정황을 말해준다. 환경청이 신설된 것도 사토 수상 때인 1971년이었으며, 후임 다나카 수상도 환경오염을 강력하게 규제하는 법안을 마련하게 된다(이승호, 1995: 1082). 한편 중앙정부의 환경성은 정치적 영향력과 위상이 미약하여 환경정책결정에 주도적인 영향을 미치지 못하고 있다. 거듭된 정부기구의 축소에도 불구하고 환경처가 2001년 환경성으로 승격되었으나 여전히 권력구조상 낮은 위상으로 인해 경기후퇴 시에는 역할이 축소되고 부처간의 갈등이나 정치권의 의지에 따라 입지가 좁아지고 있다(양종희 외, 2002: 335-337).

## 2) NGO의 조직특성

### (1) 활동영역과 활동방식

일본의 환경운동은 1950년대의 중금속 오염으로 인한 피해보상운동으로 시작되었으나 공해소송에서 승소한 이후에는 정부의 성장전략에 밀려 영향력이 급격히 약화된다. 1960년 후반부터는 지역 환경문제를 해결하기 위한 주민운동으로 전환되면서 활동방식이 전반적으로 온건해지고 다양해지는 양상을 보였다. 특히 1970년대 중반의 석유위기로 인한 경제 불황은 환경운동에 결정적인 영향을 미쳐 이후 환경정책의 전환을 촉구하는 전국적인 환경NGO 보다는 일상생활 영역에서의 활동을 중요시하는 소비자협동조합운동으로 발전하게 된다(양종희 외, 2002: 298). 일본에서 전국적인 환경운동조직이 등장하고 수적으로도 급증한 것은 고도성장을 토대로 국제문제에 대한 관심 증대와 함께 인권옹호나 환경보호를 위한 국제NGO의 활동거점이 일본에 생겨나기 시작한 1980년대부터였다. 1980년대 말부터는 전문직과 고학력의 중상층을 중심으로 재활용운동, 녹색소비자운동, 유기농산물운동, 반핵운동 등에 참여하는 생활양식 개선운동이 주류를 이루었다(Mitsuda, 1997; 양종희 외, 2002: 304). 1990년대는 환경문제의 관심영역이 리우환경회의를 계기로 지역적 차원에서 지구적 문제로 확대되었으나 전국적인 환경NGO의 활동이 매우 미약하였기 때문에 정부의 정책전환을 유도하는 데는 기여하지 못하였다.<sup>21)</sup>

된다(Curtis, 1988; 이승호, 1995).

21) 전국적인 환경NGO의 활동 사례로는 일본판 ‘새만금’으로 불리는 이사하야만(諫早灣) 간척사업 반대운동을 들 수 있다. 일본습지보전네트워크(JAWAN)와 일본 세계자연보호기금, 일본자연보호협회, 일본야생조류협회 등은 농수성이 1997년 방조제 공사를 완공하고 내부 제방공사에 착수하면서 생태계 파괴와 어민들의 피해가 심각해지자 1998년 ‘21세기 환경위원회’를 결성하여 전국적인 반대운동에 나섰다. 환경NGO는 어민들과 함께 2002년 11월 공사중지 소송을 제기하는 등 정부와 대립했으나 대법원이 2005년 9월 최종판결에서 사가 지방법원의 공사중지 가처분 결정(2004. 8)을 기각함으로써 일단락되었다. 그러나 이 사례는 갯벌보전에 대한 국민적 관심을 제고하고 정부가 공공사업 전반에 대한 재검토에 착수하게 되는 계기가 되었다.

환경NGO의 활동방식은 1950년 후반에는 공해로 인한 경제적 보상과 개발업체에 대한 반감이 농성, 시위, 고발 등의 형태로 표출되었으나 1960년대 이후의 주민운동은 집단청원, 소송, 로비, 선거과정 개입 등과 같은 제도적 활동방식이 두드러졌다. 특히 1995년 고베 대지진을 계기로 자원봉사자들의 활약이 주목을 받기 시작하면서 생활정치 영역에서의 시민운동이 활발히 전개된다(辻中豊, 2002; 정미애, 2002a). 특이한 것은 원전건설이나 각종 공공사업 시행 등에 대한 주민투표를 통해 정부에 영향력을 미치는 방식이 매우 활발하다는 점이다.<sup>22)</sup> 한편, 한국의 낙천·낙선운동의 영향으로 일본 NGO들도 2000년 중의원 선거에서 낙선운동을 벌였지만 실질적인 성과를 거두지 못하였다. 그러나 풀뿌리 시민조직을 기반으로 2003년 지방선거에서 60~70명의 의원을 배출한 ‘생활자네트워크’와 ‘무지개와 녹색 500인 리스트’, 그리고 환경정당을 지향하는 ‘녹색회의’ 등이 지역차원에서의 생활정치를 표방하고 있다.

## (2) 조직규모

1960년대 중반까지는 직접적인 공해 피해자와 관련단체 외에는 환경단체의 활동이 미미하였으나 공해소송과 환경관련 법안이 마련된 1970-1973년에 단체 수가 10배로 증가하여 1973년에는 3,000여 개에 달하였다. 그러나 1970년대 중반부터는 환경문제가 정치적 이슈로 부상하지 못하고 관심도 떨어져 환경NGO의 수가 크게 줄어들게 된다(Krauss and Simcock, 1980; 이송호, 1995: 1088). 활동범위도 대부분 자신이 속한 시정촌(市町村) 또는 도도부현(都道府縣)이며 전국적인 환경NGO는 미국이나 유럽은 물론 한국에 비해서도 규모나 영향력이 약한 편이다.<sup>23)</sup> 개미군단으로 비유되는 풀뿌리 환경NGO들은 거주지 주민들을 중심으로 지역환경 개선운동에 중점을 두는 임의단체로 활동하고 있다. 1998년 특정비영리활동촉진법(NPO법)이 실시된 이후에는 임의단체들의 법인격 취득이 원활해져 법인단체가 1999년 말 1,751개에서 2001년에는 5,000개를 넘어섰으나 여전히 법인격을 취득하지 않고 다양한 분야에서 활동하는 NGO도 적지 않다.<sup>24)</sup>

22) 주민투표는 대개 에너지, 환경, 지역개발문제 등에 대해 실시되고 있다. 코치현 쿠보카와정(1982년)과 니이가타현 마키정(1996년)은 원전 건설여부를 놓고 주민투표를 실시하였으며, 기후현 미타케정(1997년), 오키나와현(1996년), 도쿠시마시(2000년)도 각각 산업폐기물 처리장, 미군기지과 해상기지 건설, 하구언 건설 계획 등에 대한 주민투표를 실시하였다(이기호, 2003: 193; 홍일표·하승수, 2003: 182).

23) 일본환경협회가 1995년 조사한 환경NGO의 수는 전국적으로 4,506개로 집계되었다. 활동내용은 미화·청소, 리사이클, 자연보호, 소비·생활, 환경교육의 순이며, 활동지역은 동일 도도부현(27.4%), 일본 전역(9.5%), 해외지역(6.3%)에 비해 동일 시정촌이 69.7%로 가장 많았다(이원덕, 1998: 167). 일본 내각부(内閣府) 국민생활국이 2001년 조사한 자료에는 동일 시정촌(61.7%) 또는 복수의 시정촌(16.7%)에서 활동하는 단체가 78.3%로 더욱 높아진 반면 동일 도도부현(9.2%), 일본 전역(2.0%), 해외 및 국내(3.3%)에서 활동하는 단체는 감소해 시정촌을 무대로 활동하는 경향이 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다.

24) NPO법은 보건·의료·복지, 마을조성(まちづくり), 환경보전, 인권·평화, 국제협력 등 12개 분야를 특정비영리활동으로 규정하고 있으며 법인격을 취득한 NPO의 60% 이상이 보건·의료·복지분야에서 활동하고 있다.



환경NGO의 회원 수는 일본 지구환경전략연구기관(IEGS)이 비교적 규모가 크고 활동이 왕성한 90개 단체를 대상으로 설문조사를 실시한 결과(2001년) 20명 미만(29.6%)과 20명 이상~50명 미만(26.7%)이 전체의 56.3%를 차지했고, 200명 이상 회원을 확보하고 있는 단체는 10.2%에 불과해 전반적으로 소규모인 것으로 나타났다(소재진 외, 2002: 101). 그나마 전국적인 규모의 자연보전단체들은 수만 명의 회원을 확보하고 있으나 미국과 한국에 비해 매우 적은 편이다. 예를 들면, 1992년을 기준으로 세계자연보호기금 일본지부(WWF Japan) 3만 7,000명, 일본자연보전협회(Nature Conservation Society of Japan) 2만 5,000명, 일본야생조류협회 4만 5,000명 등에 불과하다(양종희 외, 2002: 311). Friends of the Earth Japan(1979년)와 Greenpeace Japan(1989년) 등 국제NGO도 인지도와 활동범위에 비해 조직규모와 영향력은 미약한 편이다.

### (3) 재정적 자율성

일본의 NGO는 조직규모의 영세성과 함께 재정적 기반도 취약한 것으로 나타나고 있다. 세계자연보호기금(WWF Japan), 자연보전협회, 야생조류협회 등 비교적 규모가 큰 소수의 NGO만 연간예산이 3억~10억 엔 정도이며, 대부분은 연간 100만 엔 이하로 운영되고 있다. 수입내역은 전국적인 단체는 회비의존도가 다소 높지만 풀뿌리 NGO의 회비의존율은 30%대에 머물고 있어 정부지원에 대한 의존도가 높다.<sup>25)</sup> 일본 정부는 1970년대 중반부터 조성금과 보조금 지원, 사업위탁 등 직접적인 지원과 세금감면, 금융기관의 융자확대 등 기반정비사업을 통해 NGO의 자원봉사활동을 지원해 왔다. 그러나 NGO에 대한 정부의 재정적·정책적 지원은 시민사회의 자율적인 발전을 도모하기보다는 공사(公私)간의 밀접한 협력관계를 통해, 특히 사회복지분야에서 행정의 효율성을 높히려는 의도에서 추진되었다. NGO를 관변단체 또는 행정의 하청기관으로 보는 시각이 강한 일본에서 정부가 정책적 필요에 따라 NGO를 지원해왔다는 점은 정부와 NGO 관계의 특성을 보여주고 있다.

NGO에 대한 재정 지원은 고베 대지진을 계기로 더욱 강화되어 1998년 NPO법을 제정하게 된다. 이 법에 따라 법인격을 취득하게 되면 정부로부터 위탁업무를 수행하여 안정적인 수입을 확보할 수 있고, 조성금 수혜와 세제상의 우대조치를 받게 되지만 법인 인정요건이 매우 엄격하

25) 일본 환경청이 1995년 510개 환경NGO를 대상으로 조사한 결과에 따르면 동일 시정촌(市町村) 또는 도도부현(都道府縣) 내에서 활동하는 지역형 NGO의 60% 이상이 연간 100만엔 미만이며, 전국형 및 국제형도 절반 이상이 5,000만엔 규모에 머물고 있다. 예산규모의 영세성으로 인해 지역형 NGO의 70% 이상은 상근 유급 직원이 없는 상태이며 전국형과 국제형의 50% 이상은 상근자가 10인 미만으로 나타났다(이원덕, 1998: 168-169). 수입내역은 비교적 규모가 큰 자연보호협회의 경우 회비가 53%를 차지하고 있고, 수익사업(21%), 기부금(11%), 조성금(2%) 등이지만(山村恒年, 1998; 강재규, 2002: 174), 경제기획청이 1996년 실시한 시민활동단체 기본조사에서는 환경보전 분야에서 활동하는 8,600여개 풀뿌리 NGO의 수입내역은 회비가 32.1%를 차지하고, 정부보조금(26.4%), 사업수입(10.6%), 정부 위탁업무(5.5%), 조성금(5.1%), 기부금(4.9%) 등으로 정부보조금의 비율이 상대적으로 높게 나타났다(이숙중, 2005: 50-51). 일본 지구환경전략연구기관(IEGS)의 2001년 조사결과도 이와 유사한 패턴을 보이고 있다.

고 까다로워 NGO의 자율성과 독립성을 저해하고 있다는 비판을 받고 있다.<sup>26)</sup> 정부가 비영리법인의 지위를 승인하는 과정에서 정부에 비판적인 단체를 배제하고 법안 제정 취지를 ‘새로운 행정과의 파트너십’이라고 표현한데서도 정부의 의도를 알 수 있다. 이러한 상황에서 시민단체들이 법인격을 취득하는 것은 재원의 안정성과 조직기반 강화라는 긍정적인 측면 못지않게 제도화에 따른 위험부담을 감수할 수밖에 없기 때문이다.<sup>27)</sup>

### 3) 정부와 환경NGO의 관계유형

정치결정구조의 폐쇄성이 강한 일본에서는 환경정책 결정과정에서 NGO의 정책영향력을 제고하기 위한 제도적 장치가 미흡하고 환경NGO의 전국적인 자원동원능력도 취약한 상황에서 주로 지방정부 차원의 생활정치 영역에서 환경운동이 이루어지고 있어 중앙정부와의 관계를 규명하는 데는 한계가 있다. 그러나 통시적(通時的)으로 보면 양자의 관계유형은 환경운동 초기의 전형적인 대립형에서 점차 정부우위형으로, 그리고 상호의존형으로 발전해 가고 있다는 점이 발견된다. 1960년대와 1970년대의 반공해운동에서 NGO는 시위, 농성, 청원, 소송 등 다양한 방법으로 정부를 압박하는 경쟁전략을 취하였으나 정부는 피해보상을 요구하는 주민들의 저항과 주장을 거부하였고, 4대 공해소송 과정에서도 NGO의 역할을 공식적으로 인정하지 않는 전형적인 대립형을 이루었다. 이 시기의 환경운동이 정부정책을 비판하는 견제자로서의 역할보다는 피해배상과 지역주민들이 중심이었기 때문에 정부와의 관계도 대립구도가 일반적인 현상으로 나타났다. 1970년대에는 종전의 주민운동이 보편적 이념과 가치를 추구하는 시민운동으로 발전하기 시작하였으나, 공해소송 이후에는 정부의 환경정책에 영향을 미치려는 전국적인 환경NGO의 미숙으로 역량을 발휘하지 못하였고 획기적인 환경법안과 환경관련 제도의 구축도 집권당과 정부주도로 추진되었다는 점에서 양자의 관계유형은 정부우위형을 형성하고 있었다. 1980년대에 와서는 생활협동조합운동이 활기를 띠면서 양자의 관계가 상호의존형으로 전환된다. 생활운동은 녹색소비자운동, 유기농산물 운동, 재활용운동 등과 같이 소비로 인한 환경문제의 중요성을 강조하는 생활양식의 변화를 지향하는 운동이라는 측면에서 기본적으로 정부와 협력관계를 형성하고 있다(양종희 외, 2002). 특히 전통적인 주민자치조직인 초나이카이(町内會)와 지역NGO가 연대한 마치즈쿠리(まちづくり)가 활발하고,<sup>28)</sup> 1990년대에는 녹색구

26) NPO법이 시행된 이후 법인 인증단체는 2000년 2,300여개에서 2002년 8,500여개로 늘어났으나 Friends of the Earth Japan과 Greenpeace Japan 등은 여전히 임의단체로 활동하고 있고 수많은 풀뿌리 NGO도 반관반민(半官半民)단체로 전략할 것을 우려해 인증신청을 꺼리고 있다(이숙중, 2005: 58-61).

27) 寺田良一(1998), 양종희 외(2002: 310-311), 정미애(2002a: 167-169), 이숙중(2005: 29) 등이 이같은 입장이다. 이들은 NPO법에 따른 재정지원이 시민단체의 자율성을 저해하고 권력에 대한 비판적 기능을 취약하게 할 수 있기 때문에 이 법의 제정취지가 시민단체의 활성화보다는 복지행정 개혁의 일환으로 보고 있다.

28) 1990년 이후에는 대도시 주민과 젊은 층의 초나이카이(町内會) 가입율이 점차 낮아지고 있으며 NPO법도 시민사회의 성숙이라는 측면에서는 비판적인 견해가 많지만 정부와의 관계성이라는 차원에서 보면 양자

매네트워크(Green Purchasing Network)가 결성되면서 상호의존형은 더욱 강화되는 양상을 보이고 있다.<sup>29)</sup>

정부와 NGO 관계유형의 또 다른 특징은 NGO주도형이 관찰되지 않고 있다는 점이다. 이사하야만(諫早灣) 간척사업의 경우 전국적인 규모의 환경NGO가 연대해 중앙정부의 개발정책에 반대하여 소송을 제기하였지만 대법원이 지방법원의 공사중지 가처분 결정을 기각함에 따라 정부가 간척사업을 계속 추진하고 있기 때문에 이 사례는 대립형으로 분류할 수 있다. NPO법 제정과정도 시민사회단체들의 강한 요구가 있었지만 집권당과 정부주도로 법안이 마련되었고 환경문제에 국한된 사례로 보기도 어렵다. 1970년대의 환경정책 또한 강력한 환경규제를 촉구하는 NGO의 요구를 정부가 수용한 측면은 있지만 당시 NGO의 관심은 정부의 정책변화를 촉구하기 보다는 피해배상에 초점을 두고 있었기 때문에 정책전환은 정부가 주도적으로 추진한 경우로 보아야 할 것이다. 이처럼 일본에서 NGO주도형으로 규정할 사례를 찾기 어려운 것은 폐쇄적인 정치구조로 설명할 수도 있지만 보다 근원적으로는 일본 환경운동의 역사적 전통과 밀접한 관련을 맺고 있다. 1960년대의 공해사건을 계기로 중앙정부보다 지방정부가 환경문제 해결에 보다 적극적이었으며, NGO도 지역의 환경문제를 해결하기 위해 지방정부를 상대로 한 생활정치 영역에서의 환경운동이 주류를 형성하고 있기 때문이다. 1995년 고베 대지진을 계기로 NPO법이 제정된 이후에는 지방정부와의 협력관계가 강화되고 있는 추세이다. 그러나 NPO법에 따라 재정지원을 받는 시민단체는 주로 지방정부로부터 재정지원을 받기 때문에 이를 토대로 중앙정부와 환경NGO의 관계가 반드시 협력적 관계라고 단언하기 어렵다. 이사하야만 간척사업의 경우처럼 중앙정부를 상대로 한 환경운동과 전 지구적 환경문제에 대응하는 글로벌 NGO의 활동도 없지 않지만, 전국적인 환경NGO의 활동과 영향력이 미약하다는 점도 정부와의 관계유형을 설명하는 한 요인이 되고 있다.

간 협력성은 강화되고 있다. 다만, 정부와 NGO의 유형화 논의에서는 이를 정부주도형으로 보는 견해도 있다(임승빈, 2000; 정미애, 2002b).

29) 녹색구매네트워크(GPN)는 상품의 생산, 이용, 폐기의 전 과정에 자연자원의 사용을 줄이고 유해물질, 폐기물, 오염물질의 배출을 최소화한 녹색상품(Greener Product)을 구매하자는 운동으로 1996년 일본에서 최초로 결성되었다(이미홍, 2003). 환경문제를 소비자들의 생활양식의 변화로부터 해결하려는 GPN은 중앙정부와 지방정부, 기업, 소비자단체, 환경단체, 일반 회원들의 자발적인 참여를 통한 연계망을 증시하며 특히 정부의 지원과 기업체의 참여가 중요한 요소로 작용하기 때문에 기본적으로 정부와의 협력관계를 토대로 하고 있다.

### 3. 한국

#### 1) 정치적 기회구조

첫째, 한국의 정치체제는 1987년 6월 민주화 항쟁을 계기로 권위주의 정부가 쇠퇴하고 민주 정부가 등장하면서 개방성의 정도가 크게 높아졌다. 정책결정과정의 접근성이 확대되고 시민 의식의 제고와 더불어 NGO의 정치적 영향력도 크게 신장되었다. 1980년대 이전의 권위주의 정부와 NGO의 관계는 탄압과 저항의 적대적 관계로 대립하거나, 체제유지에 동원되는 관변단체로 전락하는 극단적인 양상을 보였으나 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 거치면서 협력성이 더욱 공고해졌다. 권력 핵심부에 과거 민주화운동에 앞장선 인사들이 진입하고 환경NGO와의 의사소통 채널도 다변화되고 제도화되고 있다. 1998년 정보공개법과 행정절차법이 시행되면서 NGO의 의정활동 감시와 사법감시, 그리고 중앙정부의 예산감시운동이 활발하게 전개되고 있다. 특히 정보공개청구 대상기관에 행정부는 물론 국회와 사법부, 학교와 공기업이 포함된 것은 일본에 비해 진일보한 측면이 있다. 그러나 애매한 비공개규정으로 인한 자의적 비공개나 부분 공개 등의 문제점이 있고 행정절차법도 광범위한 예외규정과 행정기관의 재량권 남용이 지적되고 있다. 정부의 각종 위원회 참가도 제도적으로 보장하고 있지만 운영의 형식성 등으로 인해 실질적인 참여통로로서의 기능은 여전히 제한적이다.

둘째, 정치세력의 역학관계 측면에서 보면 대통령의 정책선택이 환경문제에 매우 중요한 영향력을 행사하고 있다. 경제성장이 국정 운영의 최고 가치였던 개발독재 시대에는 권위주의적인 대통령이 정책결정을 좌우하였다. 그러나 시민들의 환경의식 제고와 함께 정치권과 정부, 기업도 환경문제에 적극적인 관심을 표명하는 분위기가 형성되면서 환경이슈를 둘러싼 정치세력의 역학관계는 여론과 환경사건, 정책과제의 우선순위 등에 따라 복합적으로 전개되고 있다.<sup>30)</sup> 문민 정부를 표방한 김영삼 대통령은 스스로 환경대통령이라고 선언하였고 김대중 대통령은 2000년을 환경원년을 선포하고 영월댐 건설을 환경NGO의 요구대로 백지화하는 등 환경친화적인 정책을 추진하였다. 노무현 대통령도 NGO와의 유대관계를 더욱 강화하였으나 환경NGO와는 이전 정부에 비해 대립적이고 갈등적 관계를 형성하고 있다.<sup>31)</sup> 한편 환경가치에 대한 일

30) 영월댐 건설 백지화 과정과 새만금간척사업 반대운동을 비교분석한 정정화(2005)는 두 사례에서 정권의 변동과 환경사건의 발생(1996년 시화호 오염사건) 등으로 정치체제의 개방성이 확대되면서 NGO의 활동이 매우 활발해진 것으로 나타났다. 특히 두 사례에서 대통령과 의회·정당, 환경부와 개발부처의 위상, 언론 등 정치세력의 역학관계는 상이한 정책결과를 야기한 중요한 요인으로 설명되고 있다.

31) 환경NGO들은 노무현 대통령의 취임직전인 2003년 1월 대규모 국책사업의 중단을 촉구하며 가두시위를 벌이는 등 정부를 압박하였지만 새만금간척사업과 경부고속도로 천성산 관통터널공사, 경인운하건설, 북한산 관통도로개설 등 개발사업을 추진하자 2004년 11월 ‘환경비상시국회의’를 구성하여 정부를 규탄하는 대규모 집회와 시위로 대립하였다.

반시민들의 인식이 높아지고 환경NGO의 영향력 제고와 함께 정부 부처내에서 환경부의 위상도 높아지고 있으나 독자적인 목소리를 내는 데는 한계를 드러내고 있다.

## 2) NGO의 조직특성

### (1) 활동영역과 활동방식

환경운동의 태동기인 1960-1970년대는 경제성장의 부작용으로 불거진 공단 주변지역 주민들을 중심으로 한 피해보상운동이 주를 이루었다. 경제성장 우선주의와 억압적인 정치체제, 시민들의 낮은 환경의식 등으로 인해 환경운동의 조직화가 이루어지지 못한 채 지역주민들을 중심으로 시위, 농성 등의 방법으로 피해보상을 요구하는 단편적인 수준에 머물렀다. 본격적인 환경운동은 1980년대에 싹트기 시작하여 반핵·반공해운동이 민주화운동의 일환으로 전개된다. 이 시기는 정부의 환경정책이나 대규모 개발로 인한 환경파괴에 저항하는 직접행동이 중심을 이루었다. 피해보상운동의 대상지역과 성격도 농어촌 주민의 생존권 투쟁에서 영산강보전운동(1983년), 구로공단과 상봉동 연탄공장부근 등 도시지역으로 확대되고 건강상의 피해보상을 요구하는 양상으로 전개되었다(정준금, 1995: 36). 1990년대에 들어서면서 환경NGO는 양적 팽창과 함께 환경운동연합, 녹색연합 등 전국적인 조직이 등장하여 대중적인 활동을 벌이는 시민운동으로 전환된다. 이슈도 공해문제에서 생활환경과 지구환경문제, 자연보전 등으로 다변화되고 활동방식도 캠페인, 여론형성, 교육·홍보, 정책대안 제시 등이 새로운 행동수단으로 부각되었다(김호기, 1998: 122).<sup>32)</sup> 정치체제의 개방성이 확대되면서 행정부, 국회 등에 대한 압력행사와 입법요구도 활발해지고 전위적 시위, 미디어 이벤트 등과 같은 언론을 동원하는 이슈화 전략도 시민들의 관심을 모았다. 2000년대에 와서는 환경운동의 제도화가 본격화되면서 운동의 체제 내화의 문제점도 제기되고 있다.<sup>33)</sup> 이와 대조적으로 새만금간척사업, 부안 핵폐기장, 성미산 지키기 등의 사례에서는 환경운동의 주체가 전문조직에서 직접적인 이해당사자들이 나서는 지역주민운동으로 전환되는 양상을 보이고 있다. 생활양식의 변화와 공동체 회복을 추구하는 한살림운동과 같은 새로운 양상의 환경운동과 지역의 소규모의 환경NGO의 활동도 활발해지고 있다.<sup>34)</sup> 2000년대의 활동방식 가운데 특징적인 것은 소송제기를 통한 법률적 대응이 활발하

32) 1990년대의 활동방식이 1980년대에 비해 급진성과 폭력성이 완화된 것은 사실이지만 그렇다고 직접행동이 사라졌다는 의미는 아니다. 영월댐 건설과 새만금 간척사업 반대운동 과정에서 환경NGO들은 캠페인, 성명서·선언문 발표, 기자회견, 공청회·토론회 개최, 의견제출, 소송제기 등 다양한 방식을 동원하였지만 집회·시위, 농성 등과 같은 전통적인 직접행동은 여전히 중요한 운동전략이었다(정정화, 2005).

33) 환경NGO의 조직이 비대해지면서 제도화에 따른 비판은 최근 환경NGO 내부에서도 제기되고 있다. 조직의 전문화와 관료화로 인해 내부 의사소통구조가 단절되고, 정부·기업과는 너무 가까워진 반면 현장과 시민들로부터는 멀어지고 있다는 것이다. 조직의 외형과 단기적인 성과를 강조하게 되면서 시민참여보다는 정책결정자와의 접근이나 언론을 통한 손쉬운 해법에 의존하는 경향도 강해지고 있다는 비판이다(오성규 외, 2005; 조홍섭, 2005: 172; 이필렬, 2005).

게 전개되고 있다는 점이다.<sup>35)</sup> 소송을 통한 환경문제의 해결방식은 정치적 기회구조가 개방적인 미국에서 자주 활용되는 패턴이지만 우리나라도 정책과정에 대한 정보접근성이 용이해지면서 법률적 대응이 높아지고 있음을 반영하고 있다.<sup>36)</sup> 이와함께 선거과정 개입 전략도 두드러져 반환경후보에 대한 낙선운동을 벌이거나 친환경적인 시민후보에 대한 당선운동을 벌이기도 하였다.<sup>37)</sup>

## (2) 조직규모

환경NGO의 조직화는 간헐적인 피해주민들의 저항운동이 온산병과 같은 환경오염에 대응하기 위해 민주화운동을 하던 지식인, 종교인, 활동가들이 1982년 한국공해문제연구소를 창립하면서 가시화되기 시작하였다(양중희 외, 2002). 1986년 주부들을 중심으로 공해반대시민운동협의회가 결성되고 1987년에는 공해추방운동청년협의회가 창립되었다. 이 두 조직은 1988년 공해추방운동연합으로 통합된 뒤 한국 최대의 환경단체인 환경운동연합으로 발전하게 된다. 전국적인 환경운동조직의 등장은 1991년 3월 낙동강 폐놀오염사건이 직접적인 계기로 작용하였다. 그해 6월 녹색연합의 전신인 배달환경연구소가 발족하였고 1992년 11월에는 환경정의시민연대의 전신인 환경개발센터가 경실련의 하부조직으로 활동을 시작하였다.

환경NGO의 수는 전문 환경NGO와 주요 사업의 일환으로 환경운동을 벌이는 시민사회단체, 그리고 정부의 환경정책과 관련법령에 따라 설립된 준공식적 단체 등을 포함해 2001년 12월 말 현재 514개로 집계되고 있다(환경부, 2002). 이중 36.8%인 189개 단체는 민법에 의하여 환경부로부터 비영리법인 허가를 받은 단체이며 대표적인 환경NGO인 환경운동연합과 녹색연합 등은 임의단체로 활동하고 있다. 지역별로는 서울에 40.5%인 208개 단체가 집중되어 있고 경기(66개), 강원(26개), 대구(24개), 부산(19개) 등으로 분포되어 있다. 비영리법인 중에는 협회, 학

34) 환경NGO의 활동영역은 조직형태에 따라 차이를 보이고 있다. 임의단체로 활동하는 전문환경NGO의 경우 대기, 수질, 쓰레기문제, 식품안전, 핵오염 등 환경관련 이슈 대부분에 관여하며 정부와 독립적으로 운영되고 있지만 환경보전협회, 전국환경관리인협회, 한국산업폐기물처리협회 등과 같이 정부의 지원으로 환경관련 업무를 대행하거나 회원들의 권익옹호 성격이 강한 단체는 관련 법령과 정부의 위탁내용에 따라 활동영역이 제한적이다.

35) 환경운동연합은 2000년 법률위원회를 공익환경법률센터로 확대개편하고 상근 변호사가 소송업무를 전담하고 있으며 4차례에 걸쳐 새만금반대 행정소송 및 헌법소원을 제기하였다. 녹색연합과 생명회로도 2000년 5월 어린이와 청소년 200명을 원고로 새만금사업의 부당성을 제기하는 미래세대 소송을 제기하였다.

36) 환경소송과 함께 입법청원 사례도 늘어나고 있다. 국민기초생활보장법, 부패방지법, 상가임대차보호법의 제정에 참여연대가 상당한 영향을 미친 것을 계기로 환경운동연합은 국회 상임위원회 감시활동과 입법활동 등을 통한 정책적·제도적 차원의 운동으로 활동방식을 전환하고 있다.

37) NGO의 선거개입 전략은 2000년 총선시민연대의 낙선·낙천운동이 대표적이지만 환경운동연합은 이에 앞서 1995년 민선단체장 선거에서 환경후보를 내세워 이중 상당수가 당선되었고, 2002년 지방선거에서도 전국적인 출마운동을 벌였다. 2004년 17대 총선에서는 선거감시운동에서 당선운동에 이르기까지 선거개입 전략이 다양하게 분화되었다.

회, 연구소, 위원회 등 정부의 재정지원을 받고 협조적 관계를 형성하고 있는 환경단체가 대부분이며 지역단위의 소규모 단체는 임의단체로 활동하기 때문에 정부통계로 advocacy NGO의 규모를 정확하게 파악하기 어렵지만 환경운동연합, 녹색연합, 환경정의시민연대, 그린훼밀리운동연합 등 주요 환경NGO의 회원 수는 수백 명에서 수십만 명에 이르는 다양한 분포를 보이고 있다. 이들 NGO는 상근직원도 1명에서 최고 50명에 달하고 있다.<sup>38)</sup> 최대 규모인 환경운동연합은 1993년 4월 8개 환경단체가 통합하여 출범한 이후 6년만인 1998년 전국 회원수가 5만 명에 달하였으며 2000년에는 46개 지역조직에 7만 3,000명으로 성장하여 2003년 53개 지역조직 8만 2,000명으로 최고조에 달하였다. 그러나 경제여건의 악화와 투쟁 일변도의 극단적인 활동방식에 대한 거부반응 등으로 인해 2004년부터 회원 수가 감소하기 시작하여 2005년 4월말 현재 52개 조직에 7만 5,000명으로 줄어들었다.

### (3) 재정적 자율성

환경NGO에 대한 정부의 재정지원은 2000년부터 시행되고 있는 비영리민간단체지원법에 따라 행정자치부와 국정홍보처가 공개모집과 경쟁을 통하여 지원하거나 각 부처별로 개별적인 법률에 따른 민간단체보조금과 예산사업의 집행과정에서 민간위탁이나 용역계약 등의 형태로 지원하고 있다.<sup>39)</sup> 행정자치부의 경우 2002년 42개 환경단체의 27개 정책과제에 총 10억 1,200만원을 지원하였고, 환경부도 2002년 7개 환경NGO에 총 19억 700만원을 지원하였다(환경부, 2002). 그러나 중앙정부로부터 재정지원을 받은 단체는 10%에도 미치지 못하고 있으며 지원내역도 대부분 정부의 사업을 위탁받아 대행하는 준공공기관적 지위를 누리는 협회 등과 같은 단체의 행사성 사업에 지원되고 직접적인 환경문제 해결을 위한 지원은 매우 저조한 편이다. 공개경쟁을 통한 지원 방식도 정부정책에 반대하거나 비판적인 사업이 선정되기 어렵고 NGO의 수입구조에서 차지하는 비율도 낮다는 문제점이 있다.<sup>40)</sup> 여기에다 회비 납부율이 저조하고 기부

38) 주요 환경NGO의 조직규모(회원수/ 상근직원/ 연간예산규모)를 보면 2002년을 기준으로 환경운동연합(5만3,000명/ 50명/ 35억원), 녹색연합(1만5,000명/ 40명/ 10억원), 환경정의시민연대(520명/ 20명/ 6억2,000만원), 그린훼밀리운동연합(50만명/ 25명/ 10억원), 쓰레기문제 해결을 위한 시민운동협의회(247개단체/ 6명/ 6억3,000만원), 녹색소비자연대(8,900명/ ?/3억원), 한국야생동물보호협회(2,500명/ 2명/ 6억원), 네셔널트러스트운동(670명/ 4명/ 3억2,800만원), 풀꽃세상을 위한 모임(2,138명/ 2명/ 1억2,000만원) 등이다(한국환경민간단체진흥회, 2002). 이 중 환경운동연합의 연간 예산이 35억원으로 추정된 것은 지역조직의 예산을 포함한 것으로 판단되며 그린훼밀리운동연합의 회원이 50만명으로 집계된 것은 학교, 단체 등 가맹기관의 회원을 망라한 때문으로 보인다.

39) 예외적인 경우이지만 정부가 단체의 설립부터 운영자금 전액을 지원하는 경우도 있다. 산업자원부는 에너지 문제를 해결하기 위해 환경·여성·소비자단체가 연대해 2000년 6월 발족한 에너지시민연대에 매년 15억원을 지원하고 있고, 환경부도 1997년 설립된 ‘쓰레기 문제를 해결하는 시민운동연합회’에 사업비와 인건비 등 운영비 전액을 지원하고 있다(박상필, 2002: 194-196). 그러나 이같은 지원방식은 NGO의 자율성 확보와 신뢰구축이라는 측면에서는 제약조건으로 작용할 수 있다.

40) 이러한 이유 때문에 녹색연합과 참여연대는 창립 초기부터 정부로부터의 지원을 거부하고 있으며 녹색연합,

문화도 성숙되지 않은 상태에서 NGO를 지원하는 공익단체의 활동도 미진해 재정 상황은 전반적으로 매우 열악한 편이다.<sup>41)</sup> 이밖에 환경단체에 대한 재정지원을 목적으로 1994년 설립된 재단법인 한국환경민간단체진흥회도 은행, 기업 등으로부터 환경보전기부금을 조성해 2002년 115개 단체에 5억 9,000만원을 지원하였다(환경부, 2002). 1995년 25개 단체에 20억원을 지원한 것에 비하면 큰 폭으로 증가하였으나 1999년(152개 단체, 558억원)과 비교하면 지원금은 다소 늘었으나 지원단체의 수는 오히려 줄어들었다.

예산규모는 55개 환경NGO를 대상으로 한 설문조사 결과 연간 3억원 이상인 단체는 7.3%(4개)에 불과하고 1억원 이상~3억원 이하 25.5%(14개 단체), 5,000만원 이하가 절반 가까운 45.5%를 차지하고 있다(이근주, 2000: 297-300). 상근 직원(평균 4.43명)의 보수가 월 80만원 정도인 점을 감안하면 연 5,000만원의 예산으로는 경상비도 충당하기 어려울 정도이다. 재정충원 방법으로는 회비 및 후원금 비율이 54.1%로 가장 높고 정부의 재정지원 및 용역계약 15.3%, 수익사업 11.3%, 기업협찬 6.5% 순으로 나타났다.<sup>42)</sup> 전반적으로 회비 및 기부금 의존비율이 높고 정부 지원과 민간기부금이 빈약한 것이 특징이다.

### 3) 정부와 환경NGO의 관계유형

한국에서 정부와 NGO의 관계는 권위주의 정치체제가 무너지고 시민사회의 목소리가 정책 과정에 반영되기 시작한 1987년의 민주화 항쟁을 기점으로 확연하게 구별되는 현상이 나타난다. 민주화 항쟁 이후 경실련을 포함한 NGO들이 등장하기 시작함으로써 민주·민중운동의 일환으로 전개되던 환경운동도 이때부터 정부와의 관계유형이 다변화되는 양상을 보이고 있다. 1960년대와 1970년대는 공업화로 인한 피해지역 주민들을 중심으로 재산상의 피해보상을 요구하며 저항하였으나 경제성장제일주의를 표방하는 권위주의 정부가 공권력을 동원해 탄압하는 대립형이 구조를 이루었다. 1980년대 초반의 환경단체들도 공해문제를 반체제운동의 일환으로 전개하는 과정에서 정부와의 투쟁과 대립상황이 이어졌다. NGO에 비해 권력자원이 우세한 정

정치개혁시민연대, 경실련, 함께하는 시민행동 등은 2000년도 정부 지원사업에 참여하지 않았다.

41) 민간단체로는 환경재단과 교보생명교육문화재단 등이 환경NGO 지원사업을 벌이고 있다. 2002년 11월에 설립된 환경재단은 회원 기업체와 기관들로부터 매출액의 만분의 일을 기부받아 재정지원과 환경운동가 양성, 환경캠페인과 환경 컨설팅 등의 사업을 추진하고 있으나 환경과피에 대한 면죄부로 전락하거나 운영방식의 불투명성 등이 지적되고 있다(오성규 외, 2005: 144-150).

42) 환경운동연합 중앙조직(서울)의 경우 1998년의 연간예산 12억 4,200만원 가운데 회비 및 후원금이 6억 1,900만원으로 49.8%를 차지하고, 수익사업 21.3%(2억 6,400만원), 프로젝트 수입 16.7%(2억 700만원), 교육 및 정책사업 11.5%(1억 4,300만원) 등이다. 녹색연합의 1998년 수입내역도 총 2억 5,800만원 가운데 회비 및 후원금 45.1%(1억 1,600만원), 프로젝트 수입 22.6%(5,800만원), 교육 및 정책사업 8.2%(2,100만원)으로 나타났다(양종희 외, 2002: 557/561). 환경운동연합 중앙조직(서울)의 예산규모는 2000-2001년 16억~18억원, 2003-2004년 20억원 등으로 후원금의 규모에 따라 매년 증가하고 있으며 소규모 NGO에 비해 회비 의존도가 높은 편이다.



부가 환경NGO의 요구와 주장을 묵살하고 기업의 논리에 따라 환경규제를 완화하는 대립형이 우세하였다. 환경NGO의 조직화 수준과 영향력이 미약한 것과 대조적으로 정부와 협조적인 관계를 유지하며 재정지원을 받는 관변단체들과의 관계는 일방적, 종속적인 정부우위형이 형성된 점도 정책결정구조의 폐쇄성을 반영하고 있었다.

그러나 1990년대 이후 정치체제의 개방성이 확대되면서 양자의 관계유형은 환경이슈와 정책문제의 성격, 정치세력의 역학관계에 따라 복합적으로 형성되는 양상을 보이고 있다. 가장 두드러지는 관계유형은 쓰레기문제, 자연보호, 소비자보호, 에너지문제 등을 해결하기 위해 정부와 협력체계를 구축하고 재정 지원을 받는 상호의존형이 비로소 나타나고 있다는 점이다. 2000년대는 이같은 현상이 더욱 강화되어 일부 NGO는 정부 지원금으로 국민의 환경의식 제고와 자연보호활동을 벌이고 활동가들을 해외에 단기연수를 시키는 프로그램도 시행하고 있다. 운영비 전액을 정부에 의존하는 에너지시민연대(2000년 6월)와 같은 NGO도 등장하게 된다. 정부의 각종 위원회와 정책결정과정에 환경NGO의 참여가 활발해지고 있다는 점도 상호의존형이 정착되어 가고 있음을 말해준다.<sup>43)</sup> 환경NGO의 반핵운동은 안면도 사태(1990년)와 부안 사태(2004년)를 거치면서 20년 가까이 지속되었지만 주민투표를 거쳐 2005년 마무리됨으로써 정부와 주민, 환경단체간에 새로운 관계유형이 형성되고 있다.

하지만 이같은 상황 변화에도 불구하고 1990년대와 2000년대는 새만금간척사업, 정부고속철도 천성산 관통터널 공사, 경인운하 건설 등의 사례에서 환경NGO는 정부의 대규모 개발사업에 경쟁전략으로 맞서 반대운동을 벌이는 갈등관계가 지속되면서 대립형이 상호의존형과 함께 공존하는 양태를 보이고 있다.<sup>44)</sup> 1990년대 이후의 대립형은 이전의 대립형과는 권력자원의 분포 측면에서 확연히 구분되는 성격을 내포하고 있으며, 특히 영월댐 건설 백지화 사례는 정치세력의 역학관계가 NGO에 유리하게 작용하는 상황에서 NGO의 요구와 주장을 정부가 수용한 대

43) 1990년대 중반이후 정부와 NGO의 관계유형을 상호의존형으로 보는 시각에 대해서는 비판적인 견해가 많다. 정부가 NGO를 국정운영의 파트너로 인정하였다기보다는 정치적 필요성에 따라 NGO를 동원하거나 활용하고 있다는 점에서 양자의 관계는 동반자가 아니라 협조적 대행자 또는 국가주의적 정부지배의 변형이라는 것이다(강문구, 1998; 이연호, 2001; 유재원, 2004; 조성한, 2005). 노무현 정부의 ‘에너지정책 시민협의회의’와 ‘전력정책의 미래에 대한 시민협의회의’도 환경NGO가 정부정책을 정당화하기 위한 들러리로 이용되거나 산업자원부와 합의사항을 무시하는 등 양자간에는 진정한 동반자 관계가 형성되지 못하고 있다는 점은 인정되지만(정태석, 2004), 권력자원의 불균형이 크게 개선되어 이전 시대보다는 상호협력적인 관계성이 강화되고 있다고 보아야 할 것이다.

44) 1990년대 이후에도 환경NGO가 투쟁적이고 대결지향적인 활동방식과 전략을 사용하고 있는 것은 민주화운동의 일환으로 출발한 환경운동의 역사와 맥을 같이 하고 있다. 이와 함께 NGO의 영향력을 정치적으로 활용하려는 정부와 정치권의 당리당략적 대응방식과 형식적인 참여구조, 정책참여를 보장하는 제도적 장치의 미흡, 그리고 정부와의 협력을 유착관계로 보는 일반인의 인식도 작용하고 있다(박병욱, 2000: 162-166). 환경운동연합 김혜정 사무총장도 온건한 운동방식보다 과격한 투쟁방식을 사용하는 점에 대해 “겉보기에는 환경단체의 힘이 커진 것 같지만 정부와 기업 등 개발론자들이 정책결정과정에 여전히 절대적인 영향력을 미치고 있기 때문에 건설적인 대화와 타협으로 문제를 해결하기 어렵다”고 밝히고 있다(시사저널, 2005. 2. 22. 30면).

표적인 NGO주도형의 사례로 꼽힌다. 역학관계의 변화는 1990년대 이후 환경이슈에 있어서 정부우위형의 사례가 관찰되지 않고 있다는 점에서도 알 수 있다.

#### 4. 정부와 환경NGO의 관계유형 비교분석

##### 1) 관계유형의 특성

각국의 정부와 NGO의 관계는 정치사회적 맥락과 시대별, 이슈별로 다원성과 복잡성을 띠고 있어 일반론을 도출하는 것이 사실상 불가능하지만 전체적인 흐름에서 비교하면 몇 가지 특성이 발견된다. 첫째, 미국은 정치세력의 역학관계에 민감한 권력구조의 특성을 반영하여 대립형·NGO주도형·상호의존형이 집권당의 이념과 대통령의 정책선호, 그리고 환경이슈의 속성에 따라 교차적·중첩적으로 다양하게 형성되고 있다는 점이다. 일방적인 정부우위형이 관찰되지 않는 것도 환경정책결정에 행정부보다 의회의 권한이 강하며, 권력에 대한 견제와 균형을 중시하는 다원주의 정치체제의 특성을 반영한 것이라고 하겠다. 대통령의 임기 초반과 후반의 관계유형이 상이한 것도 양자간 관계가 NGO의 조직특성보다는 정치적 기회구조에 보다 민감하다는 것을 말해준다.

둘째, 일본은 대립형 → 정부우위형 → 상호의존형으로 발전해 가는 현상이 특징적이다. 이 사하야만(諫早灣) 간척사업 반대운동의 경우처럼 전국적인 환경NGO와 중앙정부가 대립형을 형성하는 경우는 흔치 않은 사례이며 1980년대 이후에는 상호의존형이 강화되는 양상을 보이고 있다. 이같은 현상은 정부와 NGO간의 파트너십을 강조하는 정치사회적 분위기와 생활정치 영역에서 환경운동이 활발한 일본 시민사회의 특성을 반영한 것으로 볼 수 있다.<sup>45)</sup> NGO주도형이 관찰되지 않는 점도 정책결정구조의 폐쇄성과 전국적인 환경NGO의 조직화 수준과 정책영향력이 미약하기 때문으로 풀이된다.

셋째, 한국은 1987년 민주화 항쟁을 전후로 관계유형의 일대 변화가 관찰된다. 권위주의 정부시대에는 대립형과 정부우위형이 주종을 이루었으나 1990년대부터는 정치체제의 개방성이 확대되면서 환경이슈와 정책문제의 성격, 정치세력의 역학관계에 따라 상호의존형·대립형·NGO주도형이 복합적으로 형성되고 있다. 특히 핵폐기장 후보지 선정, 천성산 관통터널 공사, 새만금간척사업 등과 같은 대규모 국책사업의 시행에 있어서 정부우위형이 나타나지 않고 오히려 대립형이 두드러지는 현상은 정부와 NGO 관계의 동태성과 정치적 기회구조의 변화를 보여주고 있다. 각국의 정부-NGO 관계유형의 이같은 특성을 정치적 기회구조와 NGO 조직특성의 상이성으로 부연하면 다음과 같다.

45) 이러한 점에서 일본의 시민운동은 ‘풀뿌리 보수주의’라는 비판을 받고 있지만 지역에 뿌리를 내린 조직의 대중성과 자조정신은 긍정적으로 평가되고 있다(이숙중, 2005: 17-18).

## 2) 정치적 기회구조의 상이성

첫째, 미국과 일본, 한국은 정치제도와 권력구조, 그리고 시민사회의 성숙도에 큰 차이가 있다. 미국의 경우 다양한 집단의 이해관계를 제도적으로 수용하는 다원주의 정치체제와 시민문화가 성숙되어 있어 NGO의 활동에 매우 유리한 여건이 조성되어 있다. 환경소송을 담보하는 사법제도가 잘 구비되어 있고 정책참여도 법적으로 보장되어 있어 NGO의 정책영향력도 높은 편이다. 이에 비해 의원내각제와 일당우위적 다당제 체제를 유지하고 있는 일본은 집단주의적 정치문화와 폐쇄적인 정책결정구조로 인해 NGO의 정책영향력이 미약한 편이다. 한국은 일본에 비해 정치체제의 개방성이 확장되어온 측면은 있지만 NGO의 정책참여를 보장하는 법적 장치가 미비하고 시민사회의 토양도 취약하여 전문가와 활동가 중심이라는 문제점을 드러내고 있다.

둘째, 각국에서 정부와 NGO의 관계유형이 다양하게 형성되고 있는 것은 정치세력의 역학관계와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 특히 미국에서 시대별·사례별로 NGO주도형·대립형·상호의존형이 공존하는 현상은 정치세력 분포의 상이성으로 설명할 수 있다. 한국도 영일댐과 새만금간척사업 사례에서 이같은 현상이 나타나고 있으며, 특히 노무현 정부 이전에는 대통령의 정책선호가 환경이슈에 매우 강한 영향을 미치는 권력구조를 형성하였으나 최근에는 NGO가 중요한 정치세력으로 영향력을 행사하고 있다. 일본도 정치체제의 개방성 보다는 정치세력의 역학관계가 1970년대 환경정책의 변화에 결정적 요인으로 작용하였지만 환경NGO가 역학관계에 개입할 수 있는 여지는 아주 협소하다는 점이 대비가 된다.

## 3) NGO 조직특성의 차이

첫째, 미국 환경NGO의 활동영역은 자연보호운동에서 출발하여 심층생태주의, 환경정의운동 등으로 이념적 스펙트럼이 다양하지만 활동방식은 주로 소송이나 로비와 같은 제도적·합법적 방식을 선호하기 때문에 극단적인 대립형은 드물게 나타나고 있다. 일본은 반공해 투쟁에서 출발하여 자연보호, 지구환경문제 등으로 관심영역이 확장되었으나 주로 생활양식 개선운동에 역점을 두면서 집단시위나 농성과 같은 직접행동보다는 청원, 로비, 소송 등 다양하고 온건한 방식이 주를 이루고 있다. 한국도 일본처럼 피해보상운동으로 출발하였으나 민주화운동으로 발전하면서 과격하고 투쟁적인 전통이 이어지고 있다는 점이 대조적이다. 일본에 비해 전국적인 운동조직의 역량이 강하고 주요 환경NGO가 서울에 밀집하여 중앙집중식으로 활동하고 있는 것도 권위주의 정부에 저항해온 환경운동의 역사와 맥이 닿아 있다. 한국에서 정부와 환경NGO의 관계가 기본적으로 대립적인 것도 근원적으로는 이러한 이유에 기인한다. 최근 한국과 일본에서도 미국의 경우처럼 선거개입 전략이 두드러지는 현상은 환경문제를 정치이슈화함으

로써 정치권의 지속적인 관심과 환경친화적인 정책전환을 유도할 수 있다고 판단하기 때문으로 풀이된다.

둘째, 환경NGO의 활동방식과 전략선택에 영향을 미치는 조직규모는 미국이 월등하며 일본이 가장 취약한 것으로 분석되었으나 조직규모가 정책옹호활동에 직접적인 영향을 미쳤다고 보기는 어렵다. 회원 수와 상근자, 예산규모, 전문성의 측면에서 보면 미국과 한국의 주요 환경NGO는 제도화의 수준이 높은 편이지만 동일한 NGO의 활동이라도 사례별로 상이한 관계유형이 형성되고 있기 때문이다. 오히려 조직의 전문화, 분업화로 인한 관료주의와 체제내화의 문제가 NGO의 운동역량을 저해하는 요인으로 대두하고 있다. 반면 일본은 전국적인 환경NGO의 조직규모는 취약하지만 풀뿌리 환경NGO의 활동이 활발한 점이 특징이다.

셋째, NGO에 대한 정부의 재정지원 형태는 미국의 경우 펀딩매개기관(funding intermediaries)을 통해 개인, 기업, 재단 등으로부터의 기부금을 NGO에 배분하는 시스템이 발달되어 있어 정부지원으로 인한 자율성 침해논란이 상대적으로 적은 편이다.<sup>46)</sup> 한국은 정부보조금의 형태로 재원을 지원하고 있지만 정부에 대한 신뢰가 낮아 정부지원이 오히려 NGO에 대한 시민들의 참여를 저해하고 공정성 문제가 제기되고 있다. 일본은 NPO법 제정이후 재원유입의 안정화로 생활영역에서의 환경운동이 활발하지만 정부와의 밀착관계로 인해 자율성과 독립성을 저해한다는 문제점이 대두하고 있다.

이같은 분석결과를 종합해 보면 각국의 정부-환경NGO 관계유형에 영향을 미치는 요인은 인과관계의 불명확성과 복잡성으로 인해 명확히 규명하기는 어렵지만 대체로 NGO의 조직특성요인 보다는 정치적 기회구조에 따라 관계유형이 성립되며 특히 정치세력의 역학관계가 중요한 변수로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

## IV. 결론

미국과 일본, 그리고 한국 정부와 환경NGO는 다양한 관계유형을 형성하고 있지만 대체로 정치체제의 개방성이 높아지고, 정치세력의 역학관계가 환경NGO에게 유리하게 작용할 경우 NGO에 대한 정부의 태도가 수용적으로 전환되고, 환경NGO의 활동방식과 정책참여 전략도 제도적이고 공식적인 협력관계를 형성하는 상호의존형으로 접근하고 있다는 점이 발견된다. 정치적 기회구조의 변화로 정책결정과정에서의 접근성이 용이해지고 정책참여 구조가 법적·제도적으로 안정화될수록 NGO의 정책참여 활동이 과격한 투쟁방식보다 온건한 운동방식으로

46) 미국의 펀딩매개기관(funding intermediaries)은 재단(독립조성재단, 기업재단, 지역사회재단, 운영재단), 공동모금회(United Way, American Cancer Society), 모금전문기관으로 구성되어 있다(Salamon, 1999).

전환되고 있다는 점도 양자간 관계성의 변화를 말해준다. 최근의 환경거버넌스(environmental governance) 논의도 정부와 NGO가 상호 신뢰와 협력체계를 형성하는 동반자적 관계를 이상적인 모델로 상정하고 있다.

그러나 각국의 거버넌스(governance) 구조와 특성이 상이하기 때문에 상호의존형이 바람직한 관계유형이라고 단언하기 어렵다. 정부와 NGO에 분포된 자원과 권력의 불균형이 심한 우리나라와 시민사회가 성숙하고 다원주의적 정치체제가 정착된 미국의 상호의존형은 특성이 다를 수밖에 없다. 일본의 상호의존형도 재정이 빈약한 NGO가 정부의 지원으로 공사(公私) 협력체계에 편입됨으로 인한 자율성과 독립성 저해가 문제점으로 부각되고 있기 때문에 진정한 의미의 거버넌스로 이해하기 어렵다. 따라서 정부와 NGO의 관계성 논의는 어떤 유형이 바람직하다는 식의 이상적인 접근은 현실적합성을 상실할 우려가 높다(조성한, 2005). 다만, 양자의 관계유형이 극단적인 대립형에서 상호의존형으로 안정성을 제고하기 위해서는 정책과정의 투명성과 합리성을 제고하고 NGO의 참여를 제도적으로 보장하는 정치체제의 개방성이 확대될 필요가 있다. 정책결정과정에서 정보공개는 물론 NGO의 자율성을 저해하지 않는 범위에서 정부의 재정지원방식과 규모도 보완되어야 할 것이다

특히 우리나라의 경우 정치체제의 중앙집권성과 민중·민주운동의 일환으로 촉발된 환경운동의 저항성을 감안할 때 환경NGO와 정부간 관계가 미국이나 일본의 경우처럼 협력적 관계, 또는 지역차원에서의 풀뿌리 환경운동으로 전환되기는 당분간 어려울 것으로 전망된다(이기호, 2003). 이들 국가와 역사적·정치적 배경이 상이하고 시민사회의 발달수준이 미진한 상황에서 이념적 갈등도 심화되고 있기 때문이다. 따라서 국가차원에서 보면 환경NGO와 정부간 관계는 협력과 갈등의 긴장관계가 지속되면서 주창형 NGO의 목소리는 앞으로도 강화될 것으로 보인다. 그러나 이 과정에서 정책대안을 제시하는 환경NGO와 정부간에 사회적 합의를 도출할 수 있는 공론장(public sphere)이 형성되면 양자의 관계유형이 상호의존형으로 전환될 수 있는 소지는 다분하다. 이에 비해 지역수준에서는 일반시민들의 환경의식에 제고되면서 풀뿌리 NGO의 주민운동이 활성화되는 양상이 가시화되고 있어 환경운동의 전문화와 전략의 다변화가 필요한 시점이라고 하겠다.

한편, 본 연구는 선행연구를 토대로 정부와 NGO의 관계를 거시적이고 종합적으로 비교함으로써 미시적 수준에서의 구체적이고 심층적인 분석이 미흡한 것이 큰 한계라고 하겠다. 향후 각국의 다양한 사례연구와 정부와 NGO의 관계를 규율하는 법령 및 제도에 대한 비교연구 등을 통해 양자의 관계에 대한 미시적·분석적 접근으로 보완되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강재규. (2002). 미국의 환경NGO와 지원법 체계. 「인제논총」, 17(1): 169-196.
- 강명구. (2000). 정부와 NGO 관계의 비교론적 검토. 박재창(편), 「정부와 NGO」, 48-77. 서울: 법문사.
- 강문구. (1998). 한국의 민주화 이행과 국가-시민사회의 변모: 시민사회 발전의 특이성을 중심으로. 임희섭·양종희 (편), 「한국의 시민사회와 신사회운동」, 73-88. 서울: 나남출판.
- 권해수. (1999). 시민사회의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구. 「한국사회와 행정연구」, 10(1): 145-158.
- 김선미. (2003). 정책결정과정에서 NGO 영향력의 유형론적 분석모델. 「시민사회와 NGO」, 1(1): 83-110.
- 김승현. (2002). 비영리부문의 비교연구. 「한국비영리연구」, 1(1).
- 김영호. (2002). NGO 영향력 행사의 성공조건: 미국 환경NGO의 정책옹호활동 사례를 중심으로. 「국제정치논총」, 42(3): 75-101.
- 김준기. (2000). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(2): 5-28.
- 김호기. (1998). 환경운동의 구조와 동학. 「한국사회과학」, 20(3): 105-135.
- 노진철. (2003). 지구적 환경문제와 NGO들의 동원전략 변화: 기후변화협약을 중심으로. 「ECO」, 5: 8-39.
- 남상민. (2005). 정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체연맹(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할. 「한국정책학회보」, 14(1): 29-53.
- 박병욱. (2000). 한국 시민운동과 정부간 관계의 재정립 방안. 박재창 (편), 「정부와 NGO」. 서울: 법문사.
- 박상필. (2002). 「NGO와 정부 그리고 정책」. 서울: 아르케.
- 박재창. (2000). 정부와 NGO 관계의 이상과 현실. 박재창(편), 「정부와 NGO」, 서문. 서울: 법문사.
- 소재진·윤병섭·김항근. (2002). 각국 NGOs의 활동 실태에 관한 비교연구: 미국, 독일, 일본을 중심으로. 「한국정책연구」, 창간호: 85-118.
- 신광영. (1999). 비정부조직(NGO)과 국가정책: 외국의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 8(1): 29-43.
- 신희권. (1999). 지방정치의 변화와 자발적 조직의 역할. 「한국행정연구」, 8(1): 44-67.
- 양종희 외. (2002). 「아시아·태평양지역의 환경문제, 환경운동 및 환경정책」. 서울대학교 출판부.
- 오경택. (1999). 지구온난화 레짐형성에 관한 미국의 정책결정과정 연구: 환동운동단체와 업계의 역할을 중심으로. 「한국정치학회보」, 33(2): 325-347.
- \_\_\_\_\_. (2004). 생물다양성 및 기후변화 협상에 관한 미국의 정책결정과정 연구: NGO와 산업계의 역할을 중심으로. 「21세기 정치학회보」, 14(3).
- 오성규 외. (2005). 환경운동, 거듭나지 않으면 미래 없다. 「환경과 생명」, 44: 124-165.

- 유재원. (2004). 정책과정에서 비정부기구(NGO)의 역할변화. 「행정논총」, 42(4): 77-105.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 이근주. (2000). NGO의 실패와 정부의 지원에 관한 연구: 환경NGO를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(1): 291-307.
- 이기호. (2003). 생활정치의 관점에서 본 한일간 시민운동의 비교연구. 「시민사회와 NGO」, 1(1): 173-203.
- 이미홍. (2003). 환경거버넌스 비교 분석: 일본 녹색구매네트워크(JGPN)와 한국 녹색구매네트워크(KGPN)를 대상으로. 한국행정학회·한국정책학회 하계동계학술대회.
- 이숙중. (1998). 일본 NGO활동의 개관. 이면우 편. 「일본의 NGO 활동 연구」. 세종연구소.
- \_\_\_\_\_. 편. (2005). 「작은 정부와 일본 시민사회의 발흥」. 서울: 한울아카데미.
- 이승호. (1995). 환경정책의 획기적 변화에 관한 미·일간 비교연구. 「한국행정학보」, 29(3): 1077-1099.
- 이연호. (2001). 김대중 정부와 비정부조직간의 관계에 관한 연구. 「한국정치학회보」, 35(4): 147-164.
- 이원덕. (1998). 일본의 환경문제와 환경NGO의 역할. 이면우 편. 「일본의 NGO 활동 연구」. 세종연구소.
- 이필렬. (2005). 위기의 환경운동, 이제 변해야 한다. 「창작과 비평」, 33(1): 331-341.
- 임승빈. (2000). 한·일 지방정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3): 45-68.
- 임희섭. (1999). 「집합행동과 사회운동의 이론」. 고려대출판부.
- 정미애. (2002a). 일본의 시민사회와 NPO: 행정과 NPO와의 파트너십을 중심으로. 「국제지역연구」, 6(2): 151-173.
- \_\_\_\_\_. (2002b). 글로벌화와 일본의 시민사회. 「국제정치논총」, 42(4): 237-254.
- 정정화. (2005). 환경NGO의 활동방식과 정책참여유형: 영월댐과 새만금간척사업 사례 비교분석. 「한국정책학회보」, 14(3): 57-80.
- \_\_\_\_\_. (2003). 정부와 NGO의 관계 분석모형. 「한국행정논집」, 15(3): 621-642.
- 정준금. (1995). 한국의 환경운동과 환경정책. 「한국사회와 행정연구」, 6: 19-46.
- 정태석. (2004). 한국 시민사회와 NGO에 관한 논의의 검토. 한국NGO학회 추계학술대회 발표논문집.
- 조성한. (2005). 거버넌스 개념의 재정립. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집(9).
- 조홍섭. (2005). 환경의 위기인가, 환경운동의 위기인가? 「환경과 생명」, 43: 170-179.
- 한국환경민간단체진흥회. (2002). 전국민간환경단체총람.
- 한면희. (2005). 녹색진보로 본 환경운동. 「환경과 생명」, 45: 166-178.
- 홍일표·하승수. (2003). 시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학. 「시민사회와 NGO」, 1(2): 155-188.
- 환경부. (2002). 환경백서.

- 山村恒年. (1998). 「環境NGO」. 東京: 信山社.
- 長谷川公一. (1993). 環境問題と社會運動, 飯島伸子 編, 「環境社會學」. 有斐閣ブックス, 101-122.
- 寺田良一. (1998). 環境NPO(民間非營利組織)の制度化と環境運動の變容, 「環境社會學研究」, 4: 7-23.
- 辻中豊 編. (2002). 「現代日本の市民社會・利益團體」. 東京: 木鐸社.
- 伊藤修一郎. (1997). NPOの戰略と行政との關わり. 都市問題 第88卷 第6号.
- 松下啓一. (1999). 「自治体NPO政策」. 東京: きょうせい.
- Bergman, B. J. (1997). "Majority Rules, and It's Green," *Sierra*(January/February), 50-52.
- Bosso, Christopher. (1997). "Seizing Back the Day," In *Environmental Policy in the 1990s: Reform or Reaction?* (eds). Norman Vig and Michael Kraft. Washiongton, DC: CQ Press.
- Curtis, G. L. (1988). *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Coston, Jennifer M. (1998). A Model of Typology of Government-NGO Relationship. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3): 358-382.
- Eiginger, Peter K. (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review*, 67: 11-28.
- Gamson, W. A. (1975). *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Ill: The Dorsey Press.
- Gidron, B., R. M. Krammer, and L. M. Salamon. (eds.). (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Inglam, Helen M. and Dean E. Mann. (1989). "Interest Groups and Environmental Policy," In James P. Lester (ed.). *Environmental Politics and Policy: Theory and Evidence*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Kitschelt, Herbert. (1986). "Political Opportunity Structure and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies". *British Journal of Political Science*. 16: 57-85.
- Kraft, Michael E. (1997). "Environmental Policy in Congress: Revolution, Reform, or Gridlock?" In *Environmental Policy in the 1990s: Reform or Reaction?* (eds). Norman Vig and Michael Kraft. Washiongton, D.C.: CQ Press.
- Krauss, E. S. and B. L. Simcock. (1980). "Citizen's Movements: The Growth and Impact of Environmental Protest in Japan. In K. Steiner, E. S. Krauss and S. C. Flanagan. (eds.). *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- McClosky, M. (1991). "Twenty Years of Change in the Environmental Movement: An Insider's View. In Reily E. Dunlap and Angela G. Mertig. (eds.). *American Environmentalism: The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*. Washington, D.C.: Taylor and Francis.
- Mitchell, Robert Cameron, Angela G. Mertig, and Riley E. Dunlap. (1992). "Twenty Years of Environmental Mobilization: Trends among National Environmental Organizations," In Reily E. Dunlap and Angela G. Mertig. (eds.). *American Environmentalism: The U.S. Environmental Movement, 1970-1990*. Washington, D.C.: Taylor and Francis. 11-26.



- Mitsuda, Hisayoshi. (1997). "Surging Environmentalism IN Japan: a Sociological Perspective," Redclift, Michael and Graham Woodgate. (eds). *The International Handbook of Environmental Sociology*, 442-452, Cheltenham: Edward Elgar.
- Salamon, L. M. (1999). *America's Nonprofit Sector: A Primer*. The Foundation Center. 이형진 역. (2000). 「NPO란 무엇인가」. 서울: 아르케.
- Salamon, L. M. and Helmut K. Anheier. (1998). *The Emerging Sector Revisited: a Summary*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1978). "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives" In *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Hanf, K. & Fritz W. Scharpf. London: Sage Publications.
- Tarrow, Sidney. (1994). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

