

환경 NGO의 정책과정 참여와 정책변동*

NGO's Participation in Policy Process and Policy Change - A Comparative Analysis of Two Environmental Cases -

이 민 창 (서울대학교 행정대학원)

이 논문은 자원의존모형의 정부-NGO간의 관계 유형을 기준으로 그린벨트 구역해제와 영월댐 백지화 과정에 참여한 환경 NGO들의 정책참여과정을 비교 분석함으로서, 어떤 경우에 환경 NGO가 보다 적극적으로 정책과정에 참여하게 되는지를 분석하였다. 분석결과 환경 NGO들의 정책과정 참여는 자원의존여부 뿐만 아니라 정책 이슈, 정책지지, 이해관계 등 다양한 요인에 의해 결정된다는 점과 하나의 정책사례에서 다수의 NGO가 존재하게 되어 정책경쟁의 양상을 보이게 되는 경우가 발생하므로 정부-NGO간의 파트너십 형성이나 공동생산은 관련 행위자들의 정치경제적 상호작용을 고려하지 않으면 안된다는 점을 확인하였다.

주제어: 환경 NGO, 자원의존모형, 정책변동, 그린벨트, 영월댐

I. 서 론

이 논문은 사례 분석을 통해 환경문제의 해결과정에 환경 NGO의 개입이 효과적일 것이라는 가정을 검증해 봄으로써 정책과정에서 환경 NGO의 개입이 정책변동에 어떤 영향을 주었는지에 관한 이론적 함의를 도출하려는 시도이다.

우리 나라는 1960년대 이후 경제성장 중심의 국가발전 과정에서 환경오염 문제가 발생하기 시작하였으며, 특히 정치적 민주화의 욕구가 어느 정도 달성되고 경제성장이 안정적 궤도에 올랐다고 평가할 수 있는 시점인 1990년대 초반 이후부터 환경 문제에 대한 관심이 급격히 상승한 것으로 볼 수 있다(이민창, 2001a). 환경문제에 대한 사회적 관심의 증가는 환경을 파괴하는 무분별한 개발사업들에 대한 저항과 분쟁으로 표출되었으며, 시민사회의 다양한 요구를 수렴할 수 있는 제도적 메커니즘이 미흡한 상태에서, 정부주도의 하향식 정책형성과 집행관행이 존재하는 정부를 환경보존의 동반자보다는 환경파괴의 주범으로 인식하고 개발과 경제성장을 위한 주요 행위자(사업주 등)를 보호하는 리바이어던으로 이해하는 단초를 제공하였다.

* 본 논문은 2001년도 한국행정학회 추계학술대회에서 발표한 원고를 대폭 수정·보완한 것이다. 학회 발표 준비과정에서 유익한 조언을 해주신 권해수 교수와 부족한 줄고를 읽고 훌륭한 비판과 조언을 해주신 익명의 심사위원께 감사드린다.

정부가 개발을 위한 노력만을 경주하고 환경보전에 대해서는 소극적이라는 인식은 환경문제의 해결이 오염 유발자와 피해자 당사자 간의 합의에 의한 것이 되거나, 정부가 오염 유발자일 경우에는 문제해결과정에 환경 NGO의 개입이 효과적이라는 인식과 더불어 환경 NGO를 환경보호의 절대적 대리인으로 이해하는 경향까지 대두되었다. NGO의 형성과 대두가 상당히 보편적인 사회적 현상으로 대두되자 NGO에 관한 활발한 이론적 경험적 연구들이 시도되었다. 이런 과정에서 우리나라의 NGO에 관한 연구는 NGO의 현황파악과 분류 및 사회적 기능에 관한 연구가 주축을 이루었던 것이 사실이다(김종순, 1995; 김종순, 1999; 김준기, 1999; 이근주, 1999; 김준기, 2000a; 조희연, 2000; 강상욱, 2001; 김준기·김정부, 2001; 박경래·이민창, 2001). 이런 연구들은 NGO가 정책과정에 어떤 영향을 주는지, 그 결과 정책은 어떤 방향으로 변동하게 되는지 혹은 NGO는 어떤 정책에 보다 활발히 참여하려하는지 등을 분석하는 것보다는 우리나라 NGO의 현황을 파악하고 분류하는데 그 초점이 맞추어져 있었다.

본 연구에서는 환경문제의 대리인이라기 보다는 하나의 활동조직으로서 환경 NGO에 분석의 초점을 맞추고 있다. 이는 환경 NGO가 갖는 정치경제학적 속성을 인정하고 환경 NGO가 정책과정에 참여하는 이유를 파악하기 위한 것이다. 본 연구에서는 자원의존모형의 가정이 환경 NGO들의 정책과정참여에 어떤 영향을 미치고 있는지 사례분석을 통하여 이론적 합의를 도출하고 환경 NGO의 정책과정 참여이유를 설명하였다. 이는 환경보전이라는 관점에서 볼 때 상반되는 정책변동을 보여준 그린벨트 해제와 영월댐 백지화 사례가 분석의 대상으로 선정된 이유이기도 하다.

이 두 사례의 비교 분석을 통해 합의를 도출하기 위해 본 논문은 다음과 같은 구성을 취하고 있다. 논문의 2장에서는 본 연구가 다루는 환경 NGO의 개념과 범위가 무엇인지, 우리나라 환경 NGO의 특징과 기능적 한계가 무엇인지를 다루고, 3장에서는 환경문제의 해결과정에서 정부와 환경 NGO의 관계는 어떤지를 자원의존모형을 중심으로 파악하여 사례분석의 기준을 도출·제시한다. 논문의 4장에서는 도출된 기준을 중심으로 그린벨트와 영월댐 두 사례를 분석하며, 5장에서는 이 연구의 내용과 합의를 간략히 요약한 후 연구의 한계를 지적한다.

II. 환경 NGO의 개념과 범위

1. 환경 NGO의 정의

1) 환경 NGO의 개념

우리 나라에서 NGO에 대한 연구가 본격적으로 시작된 것은 최근 4년 정도로 볼 수 있다(김준기·김정부, 2001). 그 동안 NGO에 대한 개념은 뭇시 혼란스러울 정도로 다양한 용어와 정의가 사용되고 있는 것을 볼 수 있다¹⁾. 그러나 이런 다수의 개념들은 크게 영리성과 기

1) NGO와 관련된 용어들은 매우 다양하고 풍부하다. 그 중 몇가지를 예로 들어보면 다음과 같다. : NPO (Non-Profit Organization), NGO (Non Governmental Organization), CSO (Civil Society Organization), CMO (Civil Movement Organization), CBO (Community Based Organization), PO (People's Organization), GO (Grassroots Organization), PVO (Private Voluntary Organization), CB - NGO (Community-Based NGO), CO (Community Organization), GONGO (Government-Organized NGO), BJINGO (Business-Initiated NGO), DONGO (Donor-Organized NGO), QUANGO (Quasi NGO);(강상욱, 2001; 김준기, 2000)

능을 중심으로 분류할 수 있다. 영리성을 중심으로 한 개념으로는 영리단체인가 비영리단체인가로 분류하는 것이고, 기능을 중심으로 한 분류는 창도자(advocacy)단체와 봉사(service)단체로 구분하는 것이다(강상옥, 2001).

대부분의 국내 연구에서 NGO는 시민단체의 개념과 혼용되기도 하고, 기능과 영리성에 따른 엄밀한 구분보다는 정부가 제공하지 못하는 서비스를 제공하거나 정부에 대한 비판적 기능을 수행하는 단체들 그리고 이해관계가 일치하는 순수 자발적 조직, 관변단체 등을 포함하는 포괄적 개념으로 사용되어 왔다(김준기·김정부, 2001).

본 연구에서 소위 관변단체의 성격을 띤 단체는 NGO의 범위에서 제외하였다. 또, 본 연구의 사례분석 범위에 포함된 환경 NGO들 중에는 관변단체의 성격을 띤 것은 없었으며, 자발적으로 구성되어 정부가 추진하는 제반 정책과정에 참여하게 되는 비정부 단체들이 분석의 대상이 되어 있기 때문이다²⁾.

2) 본 연구의 분석대상 환경 NGO의 범위

본 연구가 다루고자 하는 환경 NGO는 위에서 정의한 NGO 중에서 환경과 관련된 이슈를 중점적으로 다루는 것들을 포함한다. 그러나 환경과 관련된 NGO라 하여 일반적인 NGO 논의에서 다루어지는 것과 크게 다른 역할을 수행한다고 보기는 어렵다. 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 환경 NGO는 자발적인 회원 가입으로 운영되는 비영리 단체들이다³⁾. 본 연구에서 정의하고 있는 환경NGO들의 일반적 특징과 기능을 간략히 정리해 보면 다음과 같다⁴⁾.

첫째, 이들 환경 NGO는 지속성을 띤다. 즉, 특정 이슈가 있을 때 일시적으로 조직되어 활동하고 없어지는 조직보다는 환경문제와 관련된 이슈를 지속적으로 감시하고 직접적으로 활동하는 단체들을 말한다. 이는 환경 관련 NGO가 어느 정도 제도적 속성을 갖는 조직이라는 의미로 해석할 수 있다.

두 번째로 환경 NGO는 비정부기구라는 특성을 갖는다. 비정부기구라는 것은 환경 NGO가 정부가 아닌 민간에 의하여 설립되고 운영된다는 것을 의미한다. 특히 정부의 정책과정에 이의를 제기하는 환경 NGO에는 '환경운동연합'과 같이 대규모의 조직화된 단체들도 있으나 '그린벨트 살리기 국민행동'이나 '영월 동강댐 보존운동본부' 등과 같이 직접적인 이해관계를 갖는 단체도 포함되어 있다. 본 연구에서는 이런 단체들도 환경 NGO의 범위에 포함되어 있다.

세 번째로 비영리성이다. 비영리성은 환경 NGO의 활동 목표가 영리를 추구하는 것이 아니라는 것 뿐만 아니라, 활동결과 발생하는 수익을 조직 구성원에게 배분하지 않는다는 것을 의미한다. 본 연구에서 분석한 환경 NGO는 모두 이 조건을 충족시키고 있다.

2) 이런 개념정의는 Salaman(1999)의 개념정의를 원용한 것이다.

3) 조희연이 조사한 우리나라 시민단체의 분야별 분포를 보면 전체 4,023개이며, 이 중 환경 NGO는 287개로 7.1%를 차지하고 있다(조희연, 2000). 물론 직접적으로 환경운동을 목표로 하지는 않더라도 환경과 관련된 활동을 하거나 의견을 표명하는 단체는 이보다 훨씬 많은 것으로 추정된다. 또, 환경부가 제출한 1999년 국정감사 자료에 따르면 환경 NGO는 총 442개로 보고되었으며, 그 중 민법에 의해 환경부로부터 허가를 받은 단체는 129개로 29%, 민법에 의해 비영리 단체 허가를 받지 않은 임의 단체가 263개로 59.5%, 본래의 목적이 환경보호 활동은 아니지만 조직활동 과정에서 환경관련 활동을 하고 있는 참여단체가 50개로 약 11%에 해당한다.

4) 이 부분은 이근주(1999.12)의 연구를 기본으로 하여 재정리 한 것이다.

〈표 1〉 시민단체의 분야별 분포

분류	빈도(개)	비율
시민사회	1,013	25.2
지역자치·민민	222	5.5
사회서비스	743	18.5
환경	287	7.1
문화	634	15.8
교육·학술	235	5.8
종교	107	2.7
노동·농어민	217	5.4
경제	501	12.5
국제	44	1.1
기타	20	0.5
합계	4,023(지부 미포함)	100.0
미조사된 단체	900	
학회	1,517	
총계	6,440	

자료: 조희연(2000)

2. 우리 나라 환경 NGO의 기능

1) 환경 NGO의 기능에 대한 이론적 논의

환경 NGO의 기능 혹은 NGO의 기능에 대한 논의는 매우 다양하게 이루어지고 있으나 국내의 대표적인 논의를 두 가지 소개하면 다음과 같다. 주성수는 NGO의 기능을 첫째, 국가권력과 시장횡포에 대한 견제와 비판의 기능 둘째, 사회정의와 시민권리를 강화시키는 후원기능 셋째, 사회문제를 해결하고 휴먼서비스를 제공하는 기능 등으로 분류하고 있다(주성수, 1999). 또, 임승빈은 첫째, 정책과정에서의 파트너 역할이고 둘째, 정책 제언자로서의 역할 셋째, 국제적인 협조자 역할 등으로 환경 NGO의 기능과 역할을 분류하고 있다(임승빈, 1999).

그동안 우리나라의 환경문제 해결과정에서 환경 NGO는 주로 국가권력에 대한 견제와 비판의 기능, 사회문제의 해결에 참여하고 서비스를 제공하는 기능 등이 그 핵심적인 역할이었다고 평가해 볼 수 있다. 물론 환경 의식의 고취를 위한 교육과 홍보 등의 기능이 추가적으로 고려되어야 하지만 이는 넓은 의미의 서비스 제공이라고 볼 수 있을 것이다. 이미 서론에서 지적한 바와 같이 우리나라의 환경 NGO들은 정치적 민주화와 급격한 경제성장기에 정책과정에 참여할 수 있는 기회가 제도적으로 보장되지 않은 상태에서는 개발위주의 제반 정책에 반대하는 입장을 표명하고, 시위하는 정책 반대 활동이 그 주를 이루었다고 볼 수 있다.

2) 우리 나라 환경 NGO의 기능적 한계

NGO의 활동은 성공적인 것으로 평가되는 경우도 있으나 여러 가지 원인에 의해서 실패하는 경우도 많다. 예를 들어 Salamon은 NPO 실패현상이 나타나는 원인으로 네 가지를 지적

한다(Salamon, 1996). 이를 살펴보면 첫째, 박애적 불충분성(philanthropic insufficiency)으로 이는 NPO가 그 활동을 위해 충분한 자원을 획득할 수 없다는 것이고 둘째, 박애적 배타주의(philanthropic particularism)로 NPO나 그 후원자가 수혜자들 중에서 특정 소집단에 초점을 두게 되어 결과적으로 서비스의 이용가능성에서 심각한 격차가 발생하게 된다는 것이다. 셋째, 박애적 온정주의(philanthropic paternalism)로 NPO의 활동내용과 방식이 NPO에 가장 많은 자원을 제공하는 사람에 의하여 결정된다는 점을 들고 있다. 마지막으로, 박애적 아마추어리즘(philanthropic amateurism)으로 NPO의 전문성 부족으로 인해 조직 활동의 한계가 나타나 NPO부문의 실패가 야기된다고 보고 있다.

우리 나라 환경 NGO의 활동과정에서도 이런 현상을 관찰 할 수 있는데 이런 현상은 일정 부분 환경 NGO들이 보다 적극적으로 정부의 정책과정에서 정책제언자나 정책 파트너로서의 기능을 수행하기 어렵게 만들고 있는 것으로 보인다. 이를 몇가지 기준으로 분류하여 정리해 보면 다음과 같다.

첫째 자원의 부족이다. 환경 NGO들의 자원 부족현상은 크게 재정적 자원의 부족과 인적자원의 부족으로 대별하여 볼 수 있다. 전자의 경우 환경 NGO의 대부분이 회원의 회비납부를 주 재정수입으로 하고 있는 상황에서 발생하는 어려움이라고 볼 수 있다⁵⁾. 이에 따라 각 환경 NGO들은 정부의 재정지원이나 기업의 후원금 등을 통해 상대적으로 안정적인 재정수입을 확보하려고 노력하게 된다(박경래·이민창, 2001). 이런 재정적 어려움은 환경 관련 정책의 개발이나 정책과정의 참여보다는 홍보성 행사나 명망유지를 위한 사업을 보다 많이 기획하게 되는 원인이 되는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 전문성의 부족이다. 인적 자원의 부족 역시 환경 NGO가 겪고 있는 어려움 중의 하나이다. 대부분의 NGO들은 재정부족 등으로 인해 상근인력에 대한 충분한 급여 등을 보장하기 어렵게 되고 그 결과 상근인력의 확보와 전문성의 구축에 한계를 갖게 된다. 결국 전문성을 갖춘 우수인력의 확보는 요원하게 되고 보다 적극적이고 전문적인 정책 파트너로서 환경 NGO의 성격은 미흡해 진다. 이런 상황에서 환경 NGO의 명맥유지는 명망가 중심의 조직구성과 가시적인 사업성과를 중심으로 한 이벤트성 활동에 치중하게 되는 것이다.

셋째, 이런 상황은 사회적 이슈화가 용이한 전국적 환경이슈를 중심으로 환경 NGO의 활동이 전개되도록 하는 원인을 제공한다. 소위 '선별적 정책과정 참여'라고 볼 수 있는 이런 현상은 사회적으로 중대한 이슈로 부각되고 광범위한 지지를 받을 수 있는 문제를 중심으로 환경 NGO의 활동이 전개될 수 밖에 없다는 것을 의미하고 이는 곧 환경 NGO 본래의 목적이라고 할 수 있는 환경보호 기능이 왜곡될 수 있다는 것을 말한다.

사실상 이렇게 상당한 기능적 제약을 내정하고 있는 환경 NGO들이 어떻게 적극적으로 정책과정에 참여하게 되는지, 그 과정에서 정부와 어떤 관계를 갖는지를 분석하기 위해서는 기본적으로 어떤 가정 하에서 환경 NGO가 활동하는지를 분석하기 위한 이론적 기준의 모색이 필요해 진다. 다음 장에서는 환경 NGO의 정책과정참여를 분석하는데 필요한 이론적 분석틀은 무엇인지를 고찰해 보기로 한다.

5) 이근주의 연구에 의하면 환경 NGO들은 종재정의 42.5%를 회원의 회비로 충당하고 있으며, 지도자의 특별회비가 11.6%, 단체의 수의사업이 10.3%를 차지하는 것으로 조사되었다. 한편 년회비의 규모는 5만원 미만이 34.5%, 5만원 이상 10만원 이하가 25.5%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다(이근주, 1999).

III. 환경 NGO의 정책과정 참여에 관한 이론적 검토

1. 기존의 정부와 NGO관계의 이론

정부와 NGO가 정책현장에서 어떤 관계를 갖는지에 관한 연구 중 대표적인 것으로는 Gidron과 Coston의 연구를 들 수 있다. Gidron은 정부와 NGO의 관계를 재정지원을 제공하는 원천과 서비스를 제공하는 원천이 어디인가를 기준으로 i) 정부우위형(government dominant), ii) 이원형(dual), iii) 협동형(collaborative), iv) NGO 우위형(NGO dominant)으로 구분하고 있다(Gidron, 1992). Gidron의 이런 구분은 재원과 서비스 공급 만을 기준으로 하였기 때문에 정부와 NGO가 정책현장에서 나타내는 정치경제학적이고 동태적인 측면을 설명하기 어렵다는 비판을 받고 있다(김준기, 2000b).

한편 Coston은 NGO의 공식화여부를 기준으로 하여 i) 억압형(repression), ii) 경쟁적 대항형(rivalry), iii) 경쟁형(competition) iv) 계약형(contracting), v) 제3자 정부형(Third-party government), vi) 협조형(cooperation), vii) 보충형(complementary), viii) 공동참여형(collaborative) 등으로 구분하고 있다(Coston, 1998). Coston의 이런 구분은 NGO 부분의 자발적인 활동을 적절히 평가하기 어렵다는 비판을 받고 있다(김준기, 2000b).

이런 정부-NGO 관계 이론들은 정부와 NGO가 특정한 서비스를 제공하는 과정에서 발생하는 관계를 유형화하려는 시도들로 볼 수 있다. 물론 그 기준에 따라 달라지기는 하지만 이런 분류는 정책 현장에서 환경 NGO들이 어떤 경우에 보다 적극적으로 정책과정에 참여하게 되는지에 관한 합의를 제공하기는 힘들다. 동태적인 정책과정에서 어떤 유인이 환경 NGO들로 하여금 정책과정에 참여하게 하는지를 분석하기 위해서는 보다 정교한 기준과 유형화가 필요하다.

2. 자원의존모형의 관점

김준기는 자원의존모형의 관점에서 정부와 NGO 관계를 구분하고 있다(김준기, 2000b). 이 모형에서는 정부에 대한 NGO의 의존도와 NGO에 대한 정부의 의존도를 기준으로 i) 상호의존형, ii) 정부주도의 일방적인 관계, iii) NGO 주도의 일방적인 관계, iv) 상호독립형 등의 네가지 유형을 제시하였다⁶⁾.

상호의존형에서 정부는 재정적 지원을 제공하며 NGO는 인력 및 조직 등의 전문성을 제공한다. 상호의존형은 시민질서운동, 원조사업 등에서 주로 나타나는 것으로 보고 있는데 안정적이고 효과적인 상호의존관계의 형성과 지속을 위해서는 참여집단 사이에 추진사업에 대한 목적, 추진방법, 대상집단에 대한 동의가 필요한 것으로 보고 있다.

NGO 주도의 일방적인 관계에서는 NGO가 정부 정책에 대한 순응 및 정당성을 제공하는 것으로 보고 있다. 이 경우는 정부가 민주적 정통성 혹은 정부정책에 대한 지지를 획득하기 위하여 NGO의 협조가 필요하거나 정부재정의 축소를 위하여 정부가 제공하던 공공서비스를 NGO로 이전할 경우 혹은 공동생산(co-production)을 계획하는 경우에 발생하는 것으로 보

6) 이하에서는 김준기 교수의 자원의존모형을 간략히 소개하였다. 그의 논문(김준기, 2000b)은 본 논문의 분석대상 사례선정과 이론적 분석 기준의 설정 그리고 정책적 합의의 도출과정에서 많은 도움이 되었다.

고 있다. 이런 유형은 환경 NGO나 자선단체 등에서 찾아볼 수 있는 것으로 보고 있다.

정부주도의 일방적인 관계에서는 NGO가 정부의 자원보조 등에 일방적으로 의존하는 경우이다. 정부주도의 일방적인 관계에서는 정부가 일방적으로 자원을 제공하는데 개도국의 경우 주로 부정적 자원을, 선진국의 경우 긍정적 자원을 제공하는 것으로 보았다⁷⁾. 우리 나라의 경우 사회복지분야의 NGO들이 주로 정부보조에 의존하고 있으며, 이 경우 단체의 자율성 상실이 크게 문제되는 것으로 지적되었다.

상호 독립적인 관계는 정책결정 및 집행상의 견제와 경쟁이 발생하는 것으로 보고 있다. 이런 관계가 유지되기 위해서는 i) 정부가 NGO의 사회적인 역할을 인정하여 제도적으로 활동할 수 있도록 보장해야 하며, ii) NGO는 자발적인 노력으로 조직의 전문성 확보, 다양한 소득원의 개발 등의 노력을 통한 자율적인 경영기반을 마련하여야 한다는 것을 의미한다. 이런 유형의 예로는 예산감시단체의 활동, Food Bank 등을 들고 있다.

〈표 2〉 자원의존모형의 정부-NGO관계

유 형	NGO에 대한 정부의 의존도	
	높 음	낮 음
정부에 대한 NGO의 의존도	높음	상호의존형 교환자원: 재정적 지원(정부) 인력 및 조직의 전문성 (NGO)
	낮음	NGO주도의 일방관계 교환자원: 정부정책의 순응 및 정당성 제공, 재정적 지원

자료: 김준기, 2000b

3. 타 이론과의 관계

위에서 살펴본 자원의존모형은 정부-NGO 네트워크 구축이론이나 정부-NGO 파트너쉽 구축, 혹은 공동생산이론에 대하여 많은 시사점을 제공하고 있다.

네트워크 구축이론은 환경 NGO 뿐만 아니라 다수의 NGO들이 연합을 형성하여 특정 사회 문제의 해결에 적극적으로 참여하게 되는 현상을 말하는데(임승빈, 1999: 47-113), 자원의존모형에서는 NGO들이 자원부족현상을 해결하여 상호독립적인 위치를 확보하기 위해 네트워크를 구축하는 것으로 볼 수 있다⁸⁾.

7) 김준기의 논의에 따르면 긍정적 자원은 수취인에게 편익을 제공하는 자원으로서 예를 들어 직접적인 재정 지원, 세금 감면 혜택, 제반 정부 사업에 대한 경쟁제한적 규제를 통한 특혜보장 등을 들고 있다. 정부가 NGO에 제공할 수 있는 가장 부정적인 자원으로는 이런 '특혜'의 중지로 보고 있으며, 정부의 직접적·간접적인 보조사업의 축소, 비민주적인 탄압 등을 들고 있다(김준기, 2000b).

8) 거래비용이론의 관점에서 상호의존형이거나 상호독립형의 정부-NGO관계를 분석하는 것은 또 다른 시사점을 제공할 수 있다. 파트너쉽이나 공동생산 과정에서 다수의 NGO와 정부가 참여할 때 발생하는 정보비용이나 측정비용 혹은 감시비용과 집행비용 등의 증가는 안정적인 파트너쉽의 형성과 유지에 많은 영향을 미칠 수 있을 것이기 때문이다. 이 논문에서는 이런 관점의 분석은 제외되었다.

정부-NGO파트너십 구축이론은 정부와 NGO가 협력적·협조자적인 관점에서 특정 공공 서비스 생산에 참여하게 되는 상황을 설명하고 있다⁹⁾. 또, 공동생산이론(co-production)은 시장실패와 정부실패의 극복대안으로서 NGO와 정부의 파트너십을 강조하면서 등장하였다(임승빈, 1999). 이근주는 이런 파트너십이 활성화되기 위해서는 환경 NGO가 충분한 인적자원 및 재정자원을 확보하는 것이 매우 중요한 문제라고 한다(이근주, 1999:97).

이런 논의를 자원의존모형의 관점에서 재해석해 본다면 환경 NGO가 상호의존형의 범주에서 활동한다는 것이 된다. 그런데 그 동안 우리 나라 환경 NGO의 활동을 살펴보면 파트너십의 형성이 곧 협력적 관계나 상호의존적인 관계를 의미하는 것으로 해석하기는 어렵다. 정부의 재정적 지원을 받는 단체들도 상당수 정부 정책을 전제하는 기능을 수행한 사례를 찾아볼 수 있기 때문이다. 본 연구의 사례분석과정에서는 정책이슈와 관련된 환경 NGO의 활동에서 위의 4가지 모형이 중첩적으로 나타날 수 있음을 보여주고 있다.

IV. 환경 NGO의 정책참여 사례분석

1. 사례분석의 기준

환경 NGO의 정책과정 참여는 정책사안과 정책환경의 변화에 따라 매우 다양하게 변화하는 모습을 보여 주고 있다. 환경보존이 환경 NGO의 절대적인 사업목표로 자리잡고 있음에도 불구하고 정부의 정책 추진의지와 정책관련 지지자 그룹의 형성과 변화가 환경 NGO들의 정책 반대 혹은 정책지지 활동에 많은 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 본 논문의 사례분석에서는 환경보존이라는 동일한 목표를 달성하기 위한 환경 NGO의 정책관련활동을 분석해 봄으로써 정부와 환경 NGO간의 관계가 어떻게 구성되고 변화하는지, 그리고 양자의 관계가 대립적 관계를 벗어나 협조적 동반자로서 정책과정에 참여하게 될 수 있는 가능성은 없는지 등을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 III장의 이론적 논의를 바탕으로 네가지 관점에서 그린벨트와 영월댐 사례를 분석한다. 그 첫 번째는 환경 NGO의 정책과정 참여이다. 여기에서는 환경 NGO들이 그린벨트와 영월댐 정책의 변동과정에서 어떤 활동을 전개하였는지를 살펴본다. 두 번째로는 정책 관련 이슈의 확산과정과 정부의 대응과정을 분석한다. 여기에서는 환경 NGO들의 정책과정 참여가 정부의 정책집행방향과 의지에 어떤 영향을 미쳤으며 그 결과 정책의 추진을 위해서 정부는 어떤 전략적 행위를 선택했는지를 기술한다. 세 번째로는 두 사례의 비교 및 시사점의 도출을 통해 정책과정에서 정부와 환경 NGO간의 파트너십의 형성여부 및 가능성을 분석한다. 마지막으로는 사례분석이 자원의존모형에 제시하는 시사점을 정리한다.

기본적으로 처음 세 가지의 사례분석 기준은 환경 NGO의 활동 중 정부의 정책집행에 반대하는 활동들을 중심으로 선정되었음을 알 수 있다. 이는 환경 보전이라는 동일한 목표를 가지고 반대활동을 시작한 환경 NGO들의 활동이 정작 결과적으로는 그린벨트 해제라는 환경 보호와는 반대의 정책변동으로 인식되는 결과와 동강 일대의 생태계 보존을 위한 영월댐 건설

9) 물론 이 경우에도 많은 문제점이 생길 수 있음을 예측할 수 있다. 파트너십 구축에 따른 문제점은 이근주의 연구(이근주, 1999)와 Salaman의 연구(Salaman, 1995)를 참조하기 바란다.

백지화라는 정책변동을 발생시킨 이유를 부각시키면서 네 번째 기준인 자원의존모형의 기준에서 볼 때 다양한 시사점을 도출하기 용이하였기 때문이다.

2. 그린벨트 구역 재조정 과정의 분석

1) 그린벨트 정책변동과정의 개요

그린벨트는 도시연タン화 등 무질서한 도시의 팽창을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보존하며, 보안상 도시개발을 제한할 필요가 있는 경우에 지정할 수 있도록 하고 있다(도시계획법, 1971. 1. 19 개정). 이는 그린벨트가 도시화방지, 자연경관보존, 국방 및 보안 요충지의 확보, 부동산투기의 억제 등 다양한 목표를 동시에 달성하려는 복합적인 목표를 가진 정책이라는 것을 말해 준다(강은숙, 2001; 이민창, 2001a).

이민창(2001a)은 그린벨트 정책의 변화과정을 크게 3단계로 구분하고 있다. 그 첫 번째는 정책형성기(1971-1979)이다. 이 시기에는 그린벨트 정책이 형성되어 구역이 설정되고 안정적인 집행이 이루어진다. 그린벨트는 1971년 1월 19일 도시계획법이 개정된 후 1971년 7월 30일부터 1977년 4월 18일 까지 총 8회에 걸쳐 지정된다. 지정내용을 살펴보면 우선 71년 서울과 부산을 중심으로 인구 및 산업집중을 억제하기 위하여 이미 결정되어 있던 도시계획상의 시가화구역 외곽에 환상으로 지정한다. 이후 이 지역의 그린벨트는 안양, 성남, 부천 등 연タン화 가능성이 있는 도시들로 확산 적용된다. 72년과 73년에 상당수의 권역이 설정되는데 대구, 광주, 대전, 청주 등 확산의 우려가 있는 도시(지역 거점도시)와 마산, 창원, 울산, 여천(77년) 등 중화학 공업을 중심으로 발전하여 도시화가 예상되는 곳(신흥공업도시) 그리고 청주, 충무, 진주 등 관광자원의 보존이 필요한 지역(관광중심도시)을 중심으로 설정하였다. 이 시기에는 환경 NGO들의 적극적인 정책과정 참여를 찾아보기는 힘들다.

두 번째로는 점진적 변화기(1980-1997)이다. 이 시기에는 점진적인 그린벨트 내 행위규제 완화가 발생한 시기이다. 그린벨트 내의 행위규제 완화는 1999년 12월 8일 현재까지 약50여 회에 걸친 도시계획법시행규칙의 개정과 16회에 걸친 개발제한구역관리규정의 개정에 의하여 이루어진다. 행위규제 완화는 주로 그린벨트 구역내 주민들의 생활편의 시설설치완화 등을 중심으로 한 것과 공공시설의 설치와 활용에 관한 것으로 분류된다. 특히 그린벨트 구역 내 거주자들의 행위규제완화 요구는 1990년대 들어서 점진적인 환경인식의 강화현상과 더불어 활발하게 나타난다.

세 번째 시기는 정책급변기(1998-2000)이다. 그린벨트 정책의 급변기에는 약30년간 지켜온 그린벨트 구역의 해제 및 구역 재조정 등이 결정된다. 그린벨트 해제는 1997년 12월 당시 김대중 대통령 당선자의 선거공약사항에 포함됨으로써 본격적으로 논의되기 시작했다. 이후 1998년 4월 제도개선협의회가 구성되었고, 11월 25일 제도개선 시안을 발표하고, 11월 27일부터 12월 18일까지 전국 12개 도시에서 공청회를 개최하였다. 또 1998년 12월부터 1999년 4월까지 영국도시농촌계획학회(TCPA)에 의뢰해 개선시안평가과정을 거쳤으며, 1999년 4월부터 6월까지 14개 도시권별로 시가지 확산압력과 환경여건을 분석하였고, 마침내 1999년 7월 개발제한구역 제도개선방안을 발표하였다. 이 시기에는 본격적으로 그린벨트의 정책변동에 대한 의견이 논의되고 환경 NGO와 직접적인 정책관련 이해당사자들의 의견표출이 활발하게 나타나는 시기이다.

2) 환경 NGO의 정책과정참여

환경 NGO가 그린벨트문제에 관심을 보이고 활동을 시작한 것은 1990년 “개발제한구역 지키기 공동대책위원회”의 결성에서부터이다¹⁰⁾. 그러나 환경 NGO들의 조직적인 활동이 본격적으로 시작된 것은 1996년부터로 보아야 할 것이다¹¹⁾. 환경 NGO들은 각 단체별로 개별적인 활동을 전개하다가 대폭적인 그린벨트 내 규제완화가 발표된 후인 1997년 4월에 경실련 환경 개발센터, 환경과 공해연구회, 녹색연합 등 총 16개 단체로 구성된 “그린벨트 시민연대”를 창립하였다. 그린벨트 시민연대는 정부의 그린벨트 완화정책에 반대하는 집회와 서명운동을 벌이는 방법으로 그린벨트 정책을 옹호하는 입장을 표명하였다. 이들은 1998년 10월 29일에 “그린벨트 보전을 위한 연구발표회”를 개최하고 그린벨트 해체시의 문제점을 제시하면서 개발권양도제를 새로운 정책대안으로 제시하기도 하였다. 이후 1998년 11월 환경 NGO들은 “그린벨트 살리기 국민행동”이라는 연합기구를 창립하고 활동에 들어갔다. 그린벨트살리기국민운동은 그린벨트 내 주민들의 실질적인 불편해소와 함께 그린벨트의 보전을 위한 활동을 적극적으로 전개한다.

〈표 3〉 환경 NGO들의 그린벨트 관련 활동

시 기	활 동 내 용
1990.	“개발제한구역 지키기 공동대책위원회” 결성
1997.4.	“그린벨트 시민연대” 창립
1998.10.29	“그린벨트 보전을 위한 연구발표회” 개최
1998.11.24	“그린벨트살리기국민행동” 창립
1999.1.20	현직국회의원 그린벨트내 토지소유자 발표 (그린벨트살리기국민행동)
1999.1.21	원칙 없는 그린벨트해체 규탄집회(광화문) (그린벨트살리기국민행동)
1999.2.24	과학적·합리적 그린벨트제도개선촉구의견서 발표 (그린벨트살리기국민행동)
1999.6.3	건교부의 TCPA 평가보고서 왜곡 보도자료 반박의견발표 (그린벨트살리기국민행동)
1999.6.25-30	그린벨트 출속해체를 반대하는 기자회견, 단식투쟁
1999.7.30	그린벨트살리기 범국민결의대회(서울역) (그린벨트살리기국민행동)
1999.8.24	그린벨트 해체 반침 철회촉구집회(14개권역 동시집회) (그린벨트살리기국민행동)

환경 NGO들은 일반 국민과 그린벨트 주민 모두에게 그린벨트의 환경가치를 인식시키려 했다. 환경 NGO가 인식하는 그린벨트는 기본적으로 도시의 확산을 막는 개발제한의 기능보다는 특정지역 내 주민뿐만 아니라 모든 국민에게 쾌적하고 맑은 공기와 물 그리고 생활환경을 제공하는 기능을 갖는 정책이었다. 따라서 환경 NGO는 그린벨트의 이런 기능을 적극적으로 홍

10) 여기에는 경제정의실천시민연합, 공해추방시민연합, 환경운동연합 등이 참가하였다.

11) 물론 1993년에도 쇄렬 당시 환경운동연합 사무총장이 국회에서 개최된 “개발제한구역 제도개선에 대한 정책토론회”에서 그린벨트 재조정에 관한 입장을 밝힌 바 있지만 이는 환경운동단체간의 연합이나 지속적 활동의 일환으로 볼 수는 없다. 또 1995년 경실련도 한국외국어대학교에서 열린 “개발제한구역제도 개혁을 위한 골 thép회”에서 선거공약으로 대두되는 그린벨트 해체 논의에 대해 입장을 표명한 바 있다.

보하기 위하여 정보를 제공한다¹²⁾.

이들의 주장은 그린벨트가 해제됨으로 인하여 그린벨트 면적이 줄어들면 직접적으로 환경 오염이 가중된다는 점을 인식시키기 위하여 CO2 흡수량 감소, SO2 흡수량 감소, 온난화 등 직접적인 환경오염문제와 인구유입 등에 의한 도시화를 주요한 문제점으로 대두시켰다.

직접적인 환경오염의 증가를 인식시키기 위한 방법으로 이산화탄소의 흡수량이 얼마나 감소하는가에 관한 극단적인 계산치를 제공하였고 이것이 개별 가구에 미치는 경제적 손실이 얼마인가를 계산하여 홍보하였다¹³⁾.

또 27개 환경관련단체가 참여한 그린벨트 살리기 국민운동은 그린벨트에 관한 환경 NGO의 입장과 대안을 지속적으로 발표함으로써 그린벨트의 환경가치를 홍보하고, 정책변동의 방향을 새롭게 설정하려고 노력하였다.

3) 정부의 정책 대응 과정

정부의 그린벨트 관련 정책활동은 규제완화의 정당성을 알리고, 구역조정의 필요성과 환경 가치를 훼손하지 않는 범위에서 정책변동의 방향이 설정되고 있다는 정책내용을 인지하도록 홍보하는 활동이 주를 이룬다¹⁴⁾. 구체적으로는 공청회, 간담회 등을 통한 당시자 설득방법과 외국기관에 대한 공정한 대안 마련 및 평가의뢰 등을 활용하였다.

정부의 활동 과정은 크게 두 개의 차원으로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 그 첫 번째는 정책변동에 반대하는 집단(주로 환경가치를 중시하는 집단)의 의견을 수렴하는 과정이고, 두 번째는 정책의 정당성을 홍보하여 정책변동에 대한 찬성을 유도하려는 과정이다. 의견수렴과정에는 그린벨트 살리기 국민행동 등 그린벨트를 보전할 것을 주장하는 행위자들의 주장을 공식적 정책과정에 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 그러나 정부의 이런 과정이 그린벨트 해제 혹은 구역조정과정에서 발생하는 저항을 합법적 절차를 통해 무마하려는 정책비용절감의 차원에서 이루어진 형식적인 것이라는 의견이 있다(경기개발연구원, 2000). 이는 건교부가 구역해제 혹은 구역재조정이라는 정책목표를 이미 설정하고, 이를 달성하기 위해 다양한 학술 세미나, 토론회 등을 활용해 절차적 정당성을 확보하려 한다는 인식을 심어주었고, 일반행위자들은 건교부의 밀어붙이기식 정책집행이 이루어지면 어떤 형태로든 그린벨트가 해제 내지 조정될 것이라는 기대를 갖게 되었다. 정책변동과정에서 나타난 정부의 활동을 정리해 보면 다음과 같다.

12) 환경 NGO들이 환경가치와 함께 주장한 것은 토지정의의 차원에서 근본적인 토지활용의 방향과 규제강화에 대한 것들이다. 특히 그린벨트 내 주민들의 재산권 보장의 주장이 만약 그린벨트 해제로 인한 개발 이익이 현재와 같이 많지 않아도 동일하게 발생할 것인가에 강한 의문을 표시한다. 환경 NGO들의 이런 주장은 세미나·토론회 등의 장소에서 공개적으로 그린벨트 지역내 거주민들의 강한 저항에 부딪히게 된다. 자세한 내용은 환경정의시민연대 (<http://www.ecojustice.or.kr>)의 홈페이지를 참고하기 바란다.

13) 이 계산 결과에 따르면 그린벨트 내 농지가 택지로 바뀔 것을 가정하여 지역내 온도상승과 이로 인한 전력소비를 추산하는 과정을 거쳐 300~400kw를 사용하는 가정이 1세대당 월 6,800원 정도의 추가비용이 발생한다고 결론 짓고 있다. 또 1톤의 이산화탄소 저감을 위해서 각 가정이 부담하여야 하는 저감비용은 280,000원으로 추산하고 있다.

14) 건설교통부가 다수의 의견수렴과정을 요식적 절차적 요건의 하나로 진행했다는 비판이 있다. 그린벨트제도개선협의회의 위원구성과정에서 실질적으로 부처의 의견이 충실히 반영될 수 있도록 협의회의 위원을 구성하였다는 분석결과와 (경기개발연구원, 2000: 60-62) 영국 TCPA의 연구용역결과에 관한 비판 등이 이를 뒷받침한다.

〈 표 4 〉 정부의 정책변동 대응 활동 과정

시기	내용
1997. 4. 15	건설교통부 개발제한구역제도개선협의회 구성
1998. 8.	건설교통부 영국에 그린벨트 조사단 파견
1998. 11. 25	건설교통부 제도개선시안발표
1998. 11. 28	그린벨트제도개선을 위한 수도권공청회 개최 (주민 집단행동으로 공청회무산)
1998. 12. 24	그린벨트 실무자 및 그린벨트살리기 국민운동 관계자 1차간담회
1999. 1. 11	그린벨트 실무자 및 그린벨트살리기 국민운동 관계자 2차간담회
1999. 2. 12	그린벨트 실무자 및 그린벨트살리기 국민운동 관계자 3차간담회
1999. 4.	영국 TCPA 한국그린벨트 보고서 완성
1999. 4. 24	제도개선안 보완을 위한 전문가 간담회
1999. 4. 29	새밀레니엄시대의 국토관리 토론회 개최 (관·학협동)
1998.10-1999.6	환경평가 실시 (국토연구원, 환경정책평가연구원, 농촌경제연구원, 임업연구원) 집단취락정비 조정방안 연구실시(한국토지공사·토지연구원)
1999.4-1999.6	14개 도시권역별로 도시·환경여건분석
1999. 6. 3	TCPA보고서 발표회
1999. 6. 22	그린벨트 정책토론회 (세종문화회관, 주민집단행동으로 무산)
1999. 7. 9	국내전문기관 연구발표회
1999. 7. 22	개발제한구역제도개선안 확정발표
1999. 12. 11	전국 그린벨트 조정을 위한 “광역도시계획협의회” 출범
2000. 7. 1	“개발제한구역의지정 및 관리에관한특별조치법” 시행

3. 영월댐 건설 반대운동과정의 분석

1) 영월댐 건설 정책변동과정의 개요

오랫동안 다목적댐 건설은 경제적 이익을 창출하는 사업으로 알려져 왔다. 그래서 댐건설은 일단 계획이 수립되고 추진되면 실패하지 않는 사업으로 이해되었다. 그런데 1997년 내린천댐 건설 백지화 그리고 2000년 영월댐¹⁵⁾ 건설 백지화 결정은 댐건설 정책의 추진과정에 어떤 큰 변화가 있다는 것을 보여준다. 1957년 최초 댐건설이 계획되었을 때에는 전력공급을 위한 수력발전소의 건설이 그 목표였다. 전원공급을 주된 목표로 하는 영월지역 댐건설 타당성 조사는 1988년까지 지속된다. 전원개발이라는 목표는 1990년 대홍수로 수자원 관리에 대한 논쟁이 시작되면서 용수편익을 강조하게 된다. 대부분의 다목적 댐공사에서와 마찬가지로 영월댐 공사도 홍수조절과 용수공급 그리고 전력공급의 세 가지를 기본적인 댐건설의 목표로 하고 있다. 한국수자원 공사는 영월댐 건설의 가장 직접적인 편익으로 홍수조절과 용수공급을 들고 있다¹⁶⁾.

이민창(2001a; 2001b)은 영월댐 정책변동과정을 세 단계로 구분하고 있다. 그 첫 번째는

15) 영월다목적댐이 공식적인 명칭이나 동강댐, 영월댐 등도 함께 쓰이고 있으므로 본 논문에서도 혼용하기로 한다.

16) 한국수자원공사 영월댐사업단 홈페이지(www.kowaco.or.kr/yongwol)에서 정리한 것이다. 이 홈페이지는 영월댐 백지화가 결정된 후 폐쇄되었다.

정책형성기(1957-1991)로 댐건설이 결정되고 댐건설 계획이 공식적으로 공표되는 시점까지이다. 이 시기에는 댐건설 타당성 조사와 댐규모 등이 구체화되는 시기이다. 아직 환경 NGO의 정책반대 운동은 표면화되지 않은 시기이다. 두 번째는 점진적 변화기(1992-1996)이다. 이 시기는 댐건설이 구체화되면서 지역주민들에게 댐건설이 구체적으로 인지되기 시작하였으며, 보상금을 노린 기회주의적 행위가 발생하는 시기이다. 이와 더불어 댐건설에 대한 인식이 변화하여 댐이 수익보다는 손해를 가져다주는 정책산물이 된다는 인식이 발생하기 시작한다. 또, 1995년을 계기로 영월댐 건설 추진의 가장 큰 편익을 용수편익이라고 주장하게 된다. 그러나 여전히 환경 NGO의 본격적인 개입은 발생하지 않았다. 마지막으로는 정책급변기(1997-2000.6)이다. 이 시기에는 환경 NGO 등이 댐건설 반대운동에 참여하였고, 댐건설 정책관련 행위자들의 정책에 대한 입장이 변화하였다. 1997년 8월 환경 NGO의 댐건설 반대운동 참여는 그 동안의 댐건설 반대 운동에 많은 영향을 미치게 된다. 이 때부터 2000년 6월 댐건설 백지화 발표가 있을 때까지 댐건설에 관한 논쟁은 계속되는데, 댐건설 반대 집단은 환경 NGO의 참여로 보다 조직적이고 적극적인 활동을 펴게 된다.

2) 환경 NGO의 정책과정참여

영월댐 문제에 직접적이고 중요한 영향을 미친 환경 NGO는 환경운동연합이다. 환경운동연합이 동강댐 건설 반대운동에 참여한 것은 1997년 8월 이후이며 본격적인 운동이 시작된 것은 1998년 2월 이후이다. 환경 NGO들은 1996년 건설교통부가 물수요 예측을 통하여 34개의 대형댐 건설계획을 발표한 것을 기점으로 대형댐 건설에 대한 반대운동을 준비하고 있었다. 또 1997년 중반까지는 내린천댐 반대운동을 전개하고 있었다. 내린천댐은 2억톤 규모의 보조댐으로 동강댐의 6억톤에 비하면 상대적으로 규모가 작은 댐이다. 그럼에도 불구하고 내린천댐 반대운동은 인제군 지역주민들의 강한 반대운동세력이 형성되어 있는 반면 동강댐은 찬성과 반대가 엇갈리고 있었다. 내린천 댐이 백지화로 결정되고 나자, 각 환경 NGO들은 급기야 1998년부터 동강댐 문제에 본격적인 관심을 보이기 시작한다.

환경 NGO들은 수몰지역 주민의 댐건설 반대 운동에 참여하면서 제일 먼저 동강의 환경 가치를 알리는 홍보활동을 시작한다. 이들의 홍보활동은 수몰지역 주민들보다는 외부의 행위자들을 상대로 진행된다는 특징이 있다. 환경 NGO들이 동강댐을 잘 모르는 행위자들을 상대로 환경가치를 알리는 과정은 몇가지로 유형화 할 수 있다¹⁷⁾. 첫째로는 트래킹과 래프팅으로 대표되는 동강 체험행사를 통한 홍보활동이다. 동강 체험행사는 동강의 자연환경 가치를 많은 사람이 공감하도록 하는 가장 좋은 대안중의 하나이었다. 동강 래프팅과 트래킹을 통하여 사회의 비교적 영향력 있는 사람들이 직접 동강의 자연자원으로서의 가치를 인식하게 하고, 동강댐 백지화문제를 사회적 이슈로 광범위하게 확산시키는데 성공하였다. 환경운동 연합이 동강 트래킹을 계획한 것은 1997년 8월 동강 현지답사를 마친 후이다. 최초의 트래킹은 1998년 4월 5일이었으며, 이후 9월 6일(래프팅), 1999년 3월 7일, 4월 11일, 5월 2일 등 계속적으로 기획된다. 동강 트래킹과 래프팅은 환경 단체가 주관하는 것 이외에도 다수의 영리 업체가 주관하는 프로그램이 개발되어 동강을 찾는 관광객의 수가 급증하게 되고 동강의 환경가치를 확인시켜 준 계기가 되었다.

두 번째로 음악회 및 캠페인 등 다양한 문화행사를 통한 홍보활동이다. 다양한 문화행사들

17) 환경 NGO의 정책과정 참여를 각 유형별, 일정별로 정리한 자료는 이민창(2001a)을 참조하기 바란다.

은 주로 서울을 중심으로 진행되었다. 이 행사들은 직접적으로 동강을 여행해보지 못한 일반 국민들에게 동강의 비경을 알리고 동강문제의 중요성을 간접적으로나마 체험하도록 하는 것들을 중심으로 하고 있다. 사진전과 음악회를 기획한 것은 많은 행위자들에게 간접적인 동강체험의 기회를 제공하였다. 이 다양한 문화 행사는 동강댐의 직접적 피해범위에 있지 않다고 생각하면 많은 행위자들의 동강문제에 대한 인식의 범위를 넓히는 기회가 되었다. 이 행사가 지속되면서 사회적으로 비중 있는 인사들의 참여가 활발해 졌으며 사회 각계각층으로 동강의 환경 가치가 알려지게 되었다.

세 번째 방법은 학술회의 및 토론회에 참여하거나 개최하는 것이었다. 토론회나 학술행사는 수자원공사가 후원하거나 개최하여 댐의 안전성을 강조하고 댐건설을 지지하는 성격의 토론회와 댐 지역의 환경가치를 강조하면서 댐건설을 반대하는 성격의 토론회로 분류된다. 두 행위자들의 댐에 대한 인식이 다르기 때문에 토론회를 통하여 제공되는 자료와 주장하는 방법도 다른 것들이었다. 토론회 개최 초기에는 댐건설의 안전성과 당위성에 대한 논의를 중심으로 토론이 전개되었다. 그러나 논의가 진행되면서 댐건설의 당위성보다는 댐이 제공하는 편익과 손해에 대한 논쟁이 중심이 되어갔다. 이 과정에서는 수자원 공사 등 댐건설의 필요성을 주장하는 행위자들과 댐의 문제점을 지적하는 행위자들의 주장이 잘 드러나고 있어서 댐의 문제점과 편익을 직접적으로 학습할 수 있는 기회로 활용되었다.

한편 정치적 활동은 보다 직접적이고 강도 높은 댐건설 백지화 운동 방법이다. 환경 NGO들은 집회와 행사를 통하여 보다 직접적이고 구체적인 댐건설 반대 의사를 표명하고 정책변동을 요구한다. 환경 NGO의 각종 댐관련 행사는 수자원공사의 댐건설 강행의지가 천명되는 강도에 따라 조금씩 다른 형태로 개최되었다. 서명대회나 결의대회로 시작한 활동은 댐건설 강행의지가 발표되면 궐기대회나 대규모 집회를 구성하곤 하였으며, 철야농성 등을 통한 강력한 의지표명방법도 동원되었다.

3) 정부의 정책 대응 과정

동강댐 건설이 추진되는 기간 동안 건교부는 댐건설 과정에서 발생하는 비용을 감소시키려는 체계적인 노력을 보인다. 그 대표적인 것이 댐건설및주변지역의지원등에관한법률과 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙의 개정을 들 수 있다. 이 법안에서는 수몰민의 권익보호 등을 위한 조항들은 형식적인 것이고 사실상은 건설교통부와 수자원공사의 댐건설 추진과정에서 발생하는 복잡한 협의절차와 보상절차를 대폭 간소화함으로써 자신들의 정책추진을 용이하게 하려는 노력이 배어 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 일련의 법제정 과정은 수자원 관리의 배타적 권한을 수자원공사가 갖는 것을 전제하고 있어서, '물'의 사용과 수익에 대한 권리의 수자원공사의 의도대로 활용하겠다는 것이 된다. 또 흩어져 있는 댐건설 관련 법률들을 통합적으로 운영하고, 댐건설 과정에서 발생하는 절차적 문제를 일괄 통합해 줌으로써 댐건설의 절차적 편의성을 극대화하고 관련 부처와의 협의과정 등에서 발생하는 시간과 비용을 절감하려는 것이었다.

건교부의 이런 의도는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 개정과정에서도 찾을 수 있다. 건설교통부의 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 개정은 댐건설및주변지역의지원등에관한법률이 상정된 후 법안의 통과 전에 이루어진 것이다. 1997년 10월 15일 건설교통부령 제121호에 의해 개정된 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙은 주택

의 평가액이 100만원미만인 경우에는 100만원을 보상하던 보상의 하한가액을 300만원으로 늘려 영세민에 대한 보상수준을 높이고, 실농보상을 함에 있어서 당해 공공사업시행지구로 공고 또는 고시된 때에 실제로 재배하고 있는 작물을 기준으로 손실액을 산정하도록 하되, 손실액의 산정기준이 되는 당해 작물의 표준소득이 전국평균농작물수입의 2배를 초과하는 경우에는 당해 공공사업시행지구로 공고 또는 고시되기 전 3년간의 실제소득을 기준으로 손실액을 산정하도록 함으로써 실농보상액을 현실여건에 맞게 조정하려는 것을 목적으로 하고 있었다.

이런 개정의 목적만 보면 이 법은 수물지 주민들의 권익을 최대한 보장하려는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 개정이 동강댐으로 인하여 수몰되는 지역의 주민에게 직접적인 영향을 미치는 것은 실농보상의 시점과 관련된 부분이다. 이 규정의 개정 전에는 보상을 위한 물권조사의 시점이 댐건설계획의 확정고시 시점이었지만 개정으로 인해 댐건설예정고시의 시점으로 변화한다. 따라서 수몰지역의 주민들은 1997년 9월 이후의 경작물에 대해서는 보상을 받을 수 없게 된 것이다. 이 규정의 개정에 따라 댐건설 확정고시 이전에도 물권조사와 토지수용이 가능하게 되어 댐건설 과정의 보상비용을 절감하는 효과와 함께 토지의 사실상 수용이 훨씬 용이하게 되었다. 건설 교통부와 수자원공사의 지속적인 정책대응 과정은 댐건설을 성사시키려는 방향의 끊임없는 정치적·전략적 상호작용과정이었던 것으로 볼 수 있다.

4. 두 사례의 비교분석 및 시사점

환경자원의 보호와 환경가치의 증대라는 유사한 목표를 갖는 두 사례의 환경운동이 그린벨트는 환경보호에 반하는 방향으로 정책이 변동하였으며, 영월댐은 환경자원을 보호하는 방향으로 정책이 변동하게 된 이유를 다음과 같은 몇 가지 기준에 의해 해석해 볼 수 있다.

1) 이슈의 초점

그린벨트 정책의 변동과정에서 핵심이 되는 이슈는 재산권의 보호였다. 그린벨트 구역 내에서 재산권 행사를 제약받는 주민들에 대한 정부의 사후적 보상과 그린벨트 구역 밖의 재산 소유자들과 비슷한 수준의 재산권 행사가 가능하도록 하는 것이 정책변동요구의 핵심이었다. 이 과정에서 정부와 환경 NGO의 상호작용은 매우 대립적인 양상을 보였다. 정부의 정책대안은 기본적으로 그린벨트 구역조정을 전제한 것이었고, 환경 NGO는 그린벨트 구역조정이 기본적으로 환경보호에 반하는 조치라고 규정하고 있었다. 따라서 정책변동조치가 진행될수록 정부와 환경 NGO의 주장은 충돌하였다.

영월댐 사례에서 핵심이 되는 이슈는 환경보호였다. 영월댐 건설 정책이 진행되는 동안 댐건설 가능 여부의 문제는 댐의 건설로 인한 직접적 피해와 댐의 안전성 등을 중심으로 한 환경보호를 중심으로 정책요구가 발생하였다. 환경 NGO의 활동은 이런 댐건설 반대의 요구를 집결하고 정부의 댐건설 추진에 대한 조직적인 정책적 저항을 주장하는 것을 중심으로 하고 있었다.

이 두 사례에서 나타나는 두드러진 특징중의 하나는 정책요구의 발생 근원이 되는 이슈의 초점이 다르다는 것이다. 그린벨트 사례의 핵심이 되는 이슈는 개발이익과 재산권 보호문제였기 때문에 사실상 환경보호에 대한 요구는 부수적인 정책문제인 것처럼 다루어지고 말았다. 따라서 환경 NGO의 정책과정 참여는 오히려 제한적인 것이 되고 말았다. 반면에 동강댐 문제는

그 핵심적인 이슈가 환경문제를 중심으로 한 댐건설 백지화에 있었기 때문에 정책변동을 둘러싼 논의가 시간이 흐를수록 환경 NGO와 정부간의 정책논쟁의 형태를 띠게 되었다. 따라서 이슈를 중심으로 정부와 환경 NGO가 파트너십을 형성하거나 네트워크를 구성하기는 몹시 어려운 것이었다.

2) 이해관계 및 행위자의 변화

그린벨트 정책의 이해관계는 개발이익을 중심으로 한 논의가 핵심이 된다. 그린벨트의 해제로 인한 엄청난 경제적 이익은 관련 행위자들이 그린벨트 해제를 주장하는 중요한 원인이 되었다. 그린벨트(특히 수도권) 지역의 지가는 오랜 재산권 제한으로 주변 지역보다 상대적으로 낮게 형성되어 있어, 그린벨트가 해제될 경우 상당한 경제적 이익을 향유할 수 있게 되었다. 또 점진적으로 그린벨트 구역 내에서 경작하지 않는 부재지주층이 형성됨으로써 정책변동(그린벨트 해제)에 대한 요구는 환경 NGO 보다는 이들 실질적인 경제적 이해관계자를 중심으로 또 다른 네트워크를 형성하고 이들의 주장이 표출되기에 이르렀다.

영월댐의 경우, 최초 댐건설 과정에서 발생하는 수몰지역민들에 대한 경제적 보상이 중요한 문제로 대두되었으나, 정책변동과정에서 핵심이 되는 이슈가 댐지역의 환경보호문제로 바뀌게 되면서 경제적 보상의 범위보다는 환경보존이 중요한 논의의 핵심이 된다. 환경 NGO가 본격적으로 댐건설 반대 운동에 참여하기 전에는, 지역 주민들을 중심으로 댐건설 찬반이 논의되었다. 그러나 환경 NGO의 참여는 직접적인 댐건설 관련 행위자가 아님에도 불구하고 댐건설 논의가 환경 NGO를 중심으로 전개되게 함으로써 정책의 방향이 댐건설 백지화로 진행되는 계기가 되었다.

이 두 사례에서 나타나는 특징은 정책관련 이해관계와 행위자의 변화가 정책변동의 방향을 결정하였다는 점에 있다. 그린벨트 문제는 경제적 이해관계의 형성에 따라 행위자의 구성이 변화하였고 이들의 정책변동 요구가 정책과정에서 중요한 변수로 기능함에 따라 실질적으로 환경 NGO의 정책요구가 받아들여지기 힘들었다. 그러나 영월댐 건설 반대 운동은 환경 NGO가 정책변동 요구를 형성하는 주된 역할을 하게 됨으로써 정책변동을 유도하게 된 것으로 해석할 수 있다. 물론 이 두 사례 모두 정부와 환경 NGO의 관계는 대립적인 것으로 볼 수 있다.

3) 정책에 대한 지지

그린벨트 정책과정에서 정책에 대한 지지는 환경보호보다는 재산권 보호를 위한 구역 재조정의 방향으로 발생하였다. 그린벨트 구역 재조정에 대한 지지는 환경 NGO가 아닌 그린벨트 관련 행위자들을 중심으로 발생하였으며, 환경기능을 강조하는 환경 NGO들의 활동에 대한 지지가 확산되지 못한 것으로 볼 수 있다. 영월댐 건설 백지화 과정에서는 경제적 이해관계보다는 환경 NGO를 중심으로 한 댐건설 반대 행위자들에 대한 지지의 확산이 발생하였다고 볼 수 있다. 환경 NGO를 중심으로 정책에 대한 지지를 해석해 보면, 환경 NGO의 주장과는 반대되지만 정책변동의 방향과 일치하는 방향으로 정책지지가 발생한 것이 그린벨트 사례이며, 환경 NGO의 주장과 일치하지만 정책방향과는 반대되는 정책지지가 발생한 것이 영월댐 사례라고 볼 수 있다.

4) 대응방법 및 정도

정책에 대한 대응방법은 두 사례에서 유사하게 나타났다. 환경 NGO들이 사용한 주요 방법들은 반박성명, 결의대회, 규탄집회, 단식농성, 홍보 등이었다. 그린벨트 사례에서는 환경 NGO들의 정책변동에 대한 대응이 상대적으로 미흡하였던 것으로 볼 수 있다. 특히, 그린벨트 해제에 반대하는 조직의 형성과 본격적인 활동은 대통령 공약사항으로 사실상 그린벨트 정책 변동이 결정된 후에 시작된 것으로 볼 수 있다. 따라서 정책추진과정에서 전국적인 활동범위와 지역별로 다르게 나타나는 정책요구 등 지역적 특색을 반영하지 못하여 효과적인 정책과정 참여나 반대운동 방법의 확보에 실패했다고 볼 수 있다.

영월댐 문제는 상대적으로 좁은 지역에서 발생하였고 단시간에 집중적이고 효과적인 정책요구의 투입이 발생하였다. 내린천 댐 건설 반대운동의 과정에서 형성된 댐건설 반대운동의 방법이 활용되었으며, 정부의 댐건설 추진의지가 표명될수록 보다 강도 높은 대응 방법을 활용하였다. 이런 대응 방법은 효과적으로 영월댐 관련 이슈를 제3자(예:일반국민)에게 확산시켰으며, 정책변동의 요구와 지지를 확대 재생산하여 정책과정에 투입될 수 있게 하였다.

5) 자원의존모형에 대한 시사점

자원의존모형의 가정에 의하면 상호의존형이나 NGO 주도의 일방적인 관계에서는 일정부분 공동생산이 발생하여야 하고, 정부주도의 일방적인 관계에서는 NGO가 정부에 의존적이어야 한다. 또 상호독립적인 관계에서는 NGO가 정부와 정책 경쟁이 발생하는 것으로 보고 있다.

그린벨트 정책은 약 30여년간이나 정책이 지속적으로 집행되어왔음에도 불구하고, 관련 네트워크의 형성이 본격적으로 나타난 것은 1990년대 부터로 볼 수 있다. 환경 NGO들간의 네트워크 형성은 주로 자신들의 활동에 대한 지지의 확대와 자원의 확보를 위한 것으로 볼 수 있으며, 정책변동 과정에서 이들은 그린벨트 해제를 주장하는 또 다른 NGO 네트워크¹⁸⁾와 갈등관계에 놓이게 되었다. 그린벨트와 관련된 네트워크의 형성은 주로 정책 이슈를 중심으로 형성된 것으로 볼 수 있으며 자원의존모형의 관점에서는 명쾌한 설명이 어렵다. 자원의존모형의 관점에서 보면 형성된 네트워크들 중에는 정부의 지원을 받고 있는 경우도 포함되어 있어 이를 NGO들은 상호의존형으로 분류 할 수 있지만, 사실상 정책 이슈에 직면하면 정부와 정책 경쟁을 하는 상황(상호독립형의 특징)이 나타났다. 또 '개발제한구역 주민협회'의 정책과정 참여 등에서는 NGO 주도의 일방적 관계에서 나타나는 특징이 관찰되기도 한다.

영월댐 백지화 운동 과정에서는 환경운동연합이 가장 큰 영향을 미친 환경 NGO이다. 영월댐 백지화 운동의 과정에서는 그린벨트 정책의 변동과정에서 나타난 것과 같은 다극화된 네트워크의 형성은 찾아보기 힘들며 백지화 운동은 다수의 환경단체를 대표하는 환경운동연합을 핵심 운동 단체로 하고 있었다. 자원의존모형의 관점에서 본다면 그린벨트의 경우와 비슷한 결론을 내릴 수 있다. 다만 다른 점은 정부와 정책경쟁을 하는 단체가 보다 집결된 의사표시 능

18) 이런 관점에서 네트워크 형성은 사실상 정책네트워크의 개념과 그리 다르지 않은 것처럼 보인다(강은숙, 2001). 그러나 좀 더 면밀히 분석해 보면 그린벨트의 합리적 조정을 주장하는 '전국 개발제한구역 주민협회'가 건설교통부의 '개발제한구역 제도개선 협의회' 참가하는 것 등은 정부-NGO 네트워크로 인식 할 수 있는 반면 시민단체, 환경 NGO 등을 중심으로 한 그린벨트 실리기 국민행동의 그린벨트 해제 반대 운동은 이와는 사뭇 그 양상이 다르게 나타난다. 주민협회의 경우 건교부가 정책의 정당성을 인정받기 위해 정책과정에 포함시켰다는 비판을 받고 있어 자원의존모형의 'NGO 주도의 일방관계'에서 나타나는 특징을 보여준다.

력을 가지고 있었고, 잠정적으로 다수의 일반 국민을 네트워크의 범위 내에 포함시켰다는 점일 것이다.

이와 같이 본 연구에서 분석한 두 개의 사례에서는 전체적으로 환경보호를 위한 정부와 환경 NGO간의 공동생산이나 파트너십의 형성은 발견하기 어려웠다. 오히려 산발적인 네트워크의 형성으로 인한 다수 NGO간의 경쟁 혹은 갈등 현상이 관찰되기도 하였으며, 정부¹⁹⁾와 환경 NGO간에는 정책 경쟁현상이 관찰되었다.

이런 현상은 이론적으로 공동생산이나 파트너십의 형성에 대해 새로운 시사점을 제공한다. 즉, 단순히 자원을 중심으로 정부와 상호의존적인 관계 혹은 NGO 주도의 일방적인 관계에 있다고 해서 공동생산이 발생하거나, 정책 협조 혹은 파트너십이 발생하는 것은 아니라는 점이다. 공동생산이나 파트너십은 정책의 사안에 따라, 정책 대상 집단의 지지와 공감대의 형성여부에 따라 다르게 인식될 수 있는 것이며, 극단적인 경우에는 정책 이해관계에 따라 형성된 정부의 정책 파트너 NGO간에도 갈등관계가 발생할 수도 있다는 것이다. 따라서 성공적인 정책 형성과 집행을 위해 혹은 정부의 정책집행 비용을 절감하기 위해 공동생산이나 파트너십에 의한 정책집행을 주장할 때에는 이슈가 되는 정책의 유형과 정책관련 행위자들 및 이들의 이해관계 변화 등을 고려하여야 하며, 성공적인 정책집행을 위해서는(그것이 공동생산이나 파트너십의 형태를 띠고 있든 아니면 전통적인 집행방식을 따르건 간에) 이해관계자는 물론이고 제3자의 정책에 대한 지지를 고려하여야 한다는 것이다. 지금까지 살펴본 두 사례의 특징을 정리해 보면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 사례의 비교

	그린벨트	영월댐
이슈의 초점	개발이의	환경보호
환경 NGO의 참여정도	미온적 · 소규모	적극적 · 대규모
이해관계 및 행위자의 변화	실질적 · 경제적 이해관계자 중심, 환경 NGO는 이들과 상반되는 주장	환경 NGO 중심. 환경 NGO가 지역 단체와 주민들의 주장을 대변하게 됨
정책에 대한 지지	이해관계자 중심으로 발생	환경 NGO 중심으로 발생
대응방법 및 정도	분산된 방법을 활용, 대응 강도가 약함	집결된 방법을 활용, 상황에 따라 강도 높은 대응
정부와 환경 NGO의 관계	대립적	대립적
자원의존모형 관점에서 발견 할 수 있는 특징	상호의존형, 상호독립형, NGO 주도의 일방적 관계의 특징이 병존	상호의존형, 상호독립형의 특징이 병존
정책변동의 방향	구역해제(환경보호와 역행하는 것으로 이해됨)	댐건설 백지화(환경보호에 적극적인 방향으로 이해됨)

19) 물론 이 두 개의 사례에서 정부는 건설교통부, 수자원공사 등 소위 개발부처를 대표하는 부서들이다. 따라서 환경보호가 분석의 대상이 되는 정책목표라면 환경부와의 협조관계를 분석하여야 하는 것이 아니라 나는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 사례조사의 과정에서 그린벨트나 영월댐 문제에 관한 환경부와 환경 NGO간의 공식적인 정책교류 등을 발견하지 못했으며, 다만 환경부가 건설교통부에 '의견서'를 보낸 다거나 '환경영향평가'의 수정 보완을 요구하는 현상만 관찰되었다. 이는 부처간의 관계를 중심으로 한 또 다른 연구 주제가 될 수 있을 것으로 본다.

IV. 결 론

환경 NGO의 정책과정참여가 정책변동에 어떤 영향을 주었는지를 검증하려던 본 논문의 목적과 관련하여 두 개의 사례분석 결과는 상반되는 결과를 보여 주었다. 그린벨트 정책은 환경 보호를 주장하는 환경단체의 그린벨트 보전 주장이 아닌 구역해제의 요구가 수렴되었으며, 영월댐은 환경보전을 주장하는 환경단체의 주장이 수렴되었다. 이런 분석 결과는 자원의존 정도에 따라 정부와 NGO의 관계를 상정한 자원의존모형에 몇 가지 힌트를 제공한다. 즉, 비록 정부의 재정적 지원을 일부 받고 있는 환경단체(상호의존형)라고 하더라도 단체의 명망유지 혹은 전국적 환경이슈와 직접적인 관련이 있는 환경문제(예: 동강댐)에 직면하였을 경우에는 정부와 정책경쟁을 벌이는 현상(상호독립형)이 관찰됨으로써 반드시 자원의 의존여부에 따라 환경 NGO의 행동 형태가 결정되는 것은 아닐 수 있다는 가능성을 확인하였다. 뿐만 아니라 그린벨트 사례의 경우에는 정부의 정책과정에 참여하는 정책 관련 NGO들이 NGO 주도의 일방적 관계에서 나타나는 특징들을 보여 줌으로써 자원의존모형에서 가정하는 다양한 분류 유형의 혼재는 물론이고, 이론적으로는 설명하기 어려운 NGO간의 정책경쟁이나 갈등현상도 발생한다는 것을 확인하였다. 이런 분석결과로 미루어 볼 때 환경문제의 해결에 환경단체의 개입이 효과적일 것이라는 기대나 가설은 쉽게 받아들이기 어려울 것으로 생각한다. 환경 NGO의 정책과정 참여는 i) 정책 사안, ii) 관계부처, iii) 이해관계자의 범위 및 이해관계의 변화, iv) 정책에 대한 지지 등 무수히 많은 요인에 의하여 결정되는 것이기 때문이다.

또, 정책 집행과정에서 공동생산 혹은 파트너십의 형성 현상을 발견하기는 어려웠는데 그 이유로는 i) 무엇보다도 환경 NGO와 정책 관련 부서가 추구하는 혹은 인식하는 중요한 정책 목표 자체가 달랐다는 점, ii) 복지 서비스 제공과 같은 유형의 정책이 아니라 경쟁적인 정책 과정에서 형식적 파트너십을 구축하려는 정부의 형식적 노력이 오히려 더 큰 문제를 발생시켰다는 점 등을 들 수 있다.

그린벨트 정책변동의 과정에서 환경 NGO는 공식적인 정책과정을 통해 그린벨트 구역의 합리적 조정방안을 제시하기보다는 구역재조정 자체를 반대하는 운동을 펼침으로써 실질적 이해관계자의 범위에 포함되지 못하였으며, 정부 역시 합리적인 조정과정을 거치기보다는 정책변동의 범위와 폭을 내정한 채 형식적인 의견수렴과정만을 거친으로써 정책변동과정에서 협조적인 관계를 유지하기는 힘들게 되었다. 영월댐 사례에서는 최초 정책형성의 방향부터 환경 NGO의 활동 목표와는 상반되는 것을 전제로 하고 있었다.

영월댐 건설 추진과정에서 정부는 소위 정책수립의 과정에서 친환경적인 그리고 필요한 범위 내에서 댐의 규모와 건설지역 및 방법을 선정할 수 있도록 하는 실질적 절차를 거치기보다는 지역민에 대한 보상과 '밀어부치기식' 정책집행으로 일관하는 모습을 보였다. 이런 분석결과로 볼 때, 바람직한 파트너십의 형성이나 공동생산은 추상적이거나 단편적인 혹은 이론적인 가정이 충족되면 형성될 수 있는 정책 협조관계가 아니라 다양한 행위자들 사이에서 발생하는 정치경제적 상호작용을 고려하지 않으면 이루기 어려운 것으로 결론지을 수 있다.

그러나 이런 연구결과는 첫째, 개발을 지향하는 두 개의 사례만을 분석의 대상으로 하고 있기 때문에 환경감시나 보호활동 등 순수하게 복지적 성격을 띤 서비스를 생산하는 영역에서 발생하는 공동생산이나 파트너십에 대한 분석은 아니라는 점에 가장 큰 한계가 있다. 두 번째로는 개발부처와 환경 NGO 사이의 정책경쟁 분석에 초점을 맞추고 있어서 NGO간에 발생하

는 경쟁이나 갈등의 원인 등을 충분히 분석하지 못하고 있다. 보다 깊이 있는 정치경제학적 분석을 통해서 정책분야별로 관련 NGO들의 행동 유인을 분석하고 파트너십이나 공동생산을 위한 조건을 분석해 내는 후속연구가 필요하다. 이런 한계를 노정하고 있음에도 불구하고 본 논문은 환경 NGO가 정책과정에 참여한 두 개의 사례를 비교 분석하여 왜 그리고 어떤 정책사례에 대해 환경 NGO가 보다 활발히 활동하는지에 관한 이론적 함의를 도출하였다는데서 의의를 찾을 수 있다.

참 고 문 헌

- 강상욱. (2001.2). 「우리 나라 NGO의 성장에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 강은숙. (2001). 「정책변동원인에 관한 연구 : 그린벨트 정책사례를 중심으로」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 경기개발연구원. (2000. 9.). 「개발제한구역제도와 조정기준의 문제점 및 대책」. 수원:경기개발연구원.
- 권해수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구. 「한국 사회와 행정연구」, 10(1).
- 김용민. (2000). 「시민단체의 목적 전치에 관한 연구」. 석사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 김종순. (1995). 환경문제 해결에 있어서 NGO의 역할과 한계. 「한국행정연구」, 4(3).
- . (1999). 한국 NGO의 실태와 발전방향: 민간환경단체를 중심으로. 「한국행정연구」, 8(1).
- 김준기. (1999). 정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석. 「한국행정학회 1999년 동계학술대회 발표논문집」.
- . (1999). 한국 비영리 단체(NPOs)의 사회·경제적 역할에 대한 연구. 「행정논총」, 37(1).
- . (2000a). 비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구. 「한국행정학회 2000년도 기획세미나발표논문집」.
- . (2000b). 정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형 관점에서. 「한국정책학회보」, 9(2).
- . (2001.10). 한국에서의 '제3자적 정부'에 관한 논의. 「행정논총」, 39(2).
- 김준기·김정부. (2001.11). NGO연구에 대한 비판적 고찰. 「행정논총」, 39(3).
- 박경래·이민창. (2001.11). 비영리조직 재원에 대한 정부보조금의 효과의 실증적 분석. 「지방정부연구」, 5(3).
- 이근주. (1999.12). 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구」. 서울:한국행정연구원.
- 이민창. (2001a). 「정책변동의 제도론적 분석 : 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- . (2001b). 정책환경의 형성요인에 관한 연구 : 영월댐 백지화 과정의 제도론적 분석. 「한국사회와 행정연구」, 12(2).
- 임승빈. (1999). 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 정수복. (1996). 「참여민주주의를 위한 시민단체의 역할과 정책과제」. 서울: 박영률출판사.
- 정윤수. (2000). 비영리 민간단체에 대한 정부지원 분석. 「정부학연구」, 6(2).
- 조희연. (2000). 「한국 시민·사회운동의 현황과 발전과제」, <http://www.demos.or.kr/> college/개관.htm
- 주성수. (1999). 「시민사회와 제3섹터」. 서울:한양대학교 출판부.
- 한국시민의 신문. (2000) 「한국 민간단체총람」.
- Coston, Jennifer M. (1998). A Model and Typology of Government-NGO Relationships.

- Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3).
- Gidron, Benjamin., Kramer, Ralph M., Salamon, Lester M.(eds). (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey Bass Publisher.
- Scott, Alan. (1990). *Ideology and the Social Movement*. London: Unwin Hyman.
- Salaman, L. M. (1999). *America's Nonprofit Sector: A Primer*. The Foundation Center.
- Salamon, Lester M. & Anheiser, Helmut K(ed.). (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An overview*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

<홈 페 이 지>

환경정의시민연대: <http://www.ecojustice.or.kr>

환경운동연합: <http://www.kfem.or.kr>

전국개발제한구역주민협회: <http://www.greenbelt.or.kr>

영월댐수몰민대책위원회: <http://dongpop.wo.to>

동강보존본부 : <http://www.dongriver.com>

그린벨트랜드: <http://www.greenbeltland.co.kr>

건설교통부: <http://www.moct.go.kr>

李敏彰: 서울대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득(논문제목: 정책변동의 제도론적 분석)하고 현재 서울대학교 행정대학원 강사, 서울대학교 행정대학원 박사 후 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 합리적 선택 제도주의, 환경정책, NGO 등이다. 주요 연구실적으로는 “자치시대 NGO의 네트워크화 결정요인에 관한 연구”, “환경영향평가정책의 제도론적 분석: 정책환경변화와 정책실패의 원인을 중심으로” 등이 있다.