

# 지방정부와 주민운동조직의 협력에 대한 평가 — 주민운동조직의 임파워먼트를 중심으로

남원석

한국도시연구소 연구원

## 1. 서론

근래 들어 이론적으로나 실천적으로 제도와 부문을 가로지르는 협력에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있다<sup>1)</sup>. 그러나 대부분의 논의들이 사실에 대한 기술(記述)에 그치거나 협력의 당위론에 치우칠 뿐, 협력을 이해하고 평가할 수 있는 나름의 분석기준을 제시하는 데 있어서는 미흡했다고 할 수 있다. 이러한 현실인식을 바탕으로 본 논문에서는 구(區) 단위에서 이루어지는 지방정부(기초자치단체)와 주민운동조직<sup>2)</sup>의 협력<sup>3)</sup>을 사례

1) 제도와 부문을 가로지르는 협력의 필요성과 의의에 대해서는 Googins & Rochlin(2000), Kooiman(1993) 참조.

2) 주민운동조직은 ‘일정한 지리적 공간안에 거주하는 주민들이 주체가 되어 자신들의 공통된 문제를 해결하기 위해 결성한 사회운동조직(한국도시연구소, 1999: 52)’으로 정의된다. 본 연구의 대상이 되는 주민운동조직은 구 단위를 자신의 활동영역으로 삼는 사회운동조직이라고 할 수 있다.

3) 지방정부와 주민운동조직의 ‘협력’은 ‘공동으로 이해되고 확인된 지역사회의 문제에 대해 양자가 보유하고 있는 자원을 동원하여 함께 문제를 해결하고자 하는 활동’으로 정의될 수 있으며, 협력의 유형에 따라 문제의 중요성에 대한 인식의 공유정도와 자원의 동원정도는 상이할 수 있다. 협력에 대한 이러한 개념화는 지방정부가 주민운동조직의 존재를 인정하지 않을 경우 나타나는 관계인 억압, 적대, 경쟁관계를 제외한 모든 관계에 적용될 수 있다.

로 하여, 주민운동조직의 임파워먼트(empowerment)와 제도의 상호작용을 분석함으로써 양자의 협력을 평가해보고자 한다.

그런데 협력에 대한 평가기준으로 주민운동조직의 임파워먼트<sup>4)</sup>를 설정한 것은 다소 논란의 소지가 있을 수 있다. 오히려 협력의 결과물이 전체 사회에 어떤 편익을 제공하였는지를 평가하는 것이 더 바람직할 수 있을 지도 모른다. 그러나 협력에 있어서 걸음마 단계인 우리나라로서는 협력 과정과 그에 따른 절차적 문제를 반드시 짚고 넘어갈 필요가 있는데, 이는 협력체제의 효과적인 운영이 뒷받침되지 않고서는 협력의 성과 또한 기대할 수 없기 때문이다. 특히 협력이 형식주의(tokenism)라는 비판을 넘어서기 위해서는 모든 참여 주체들에게 적절한 권한이 부여되고, 협력과정에서 각 주체들의 개별적 목표들이 조화를 이루는 것이 중요하다.

따라서 시민사회의 역량이 미진한 우리나라에서 협력에 참여하는 NGO 혹은 주민운동조직의 전략적 목표인 임파워먼트가 협력을 통해 어떤 식으로 촉진되고 제약되는지를 살펴보는 것은 정부와 NGO(혹은 주민운동조직)의 협력을 들여다보는 일종의 ‘창(窓)’인 셈이다. 더구나 임파워먼트가 해당 사회의 문제해결 역량 형성이라는 측면에서 사회적인 함의를 가지고 있다면 이는 더더욱 중요하게 다뤄져야 할 것이다.

이와 함께 정부와 NGO, 구체적으로 지방정부와 주민운동조직의 협력을 분석하고자 할 때 간과할 수 없는 것은 협력을 둘러싸고 있는 ‘제도(institution)’ 혹은 ‘제도적 환경(institutional environment)’<sup>5)</sup>이다. 지방정부

4) 임파워먼트는 일반적으로 ‘사람들이 자신과 관련된 문제에 통제력과 영향력을 획득하는 과정(장원봉, 2000: 19)’으로 정의되지만, 논자에 따라, ‘세력화’, ‘능력고취’, ‘역량강화’, ‘능력개발’, ‘자력화’ 등으로 표현되고 있으며, 이에 대한 일치된 번역어는 없다. 본고에서는 임파워먼트를 개인, 조직, 지역사회 수준으로 확장 및 세분화하고자 하기 때문에 그에 적절한 표현을 찾기 힘든 것이 사실이다. 따라서 본고에서는 영어발음을 그대로 사용하고자 하며, 임파워먼트의 개념에 대해서는 뒤에서 다시 자세하게 언급하도록 하겠다.

5) ‘제도’는 협력에 참여하는 지방정부와 주민운동조직의 입장에서는 일종의 ‘환경’인 셈이다. 따라서 본고에서는 ‘제도’와 ‘제도적 환경’을 교환가능한 개념으로 사용할 것이며, 문맥에 따라 적합한 용어를 취사선택하고자 한다. 제도 혹은 제도적 환경은 ‘공유되는 전략, 규칙, 규범에 의해 구조화되는 상황에서 나

와 주민운동조직의 협력은 진공 속에서 이루어지는 것이 아니라 일정한 제도적 틀 안에서 진행된다. 따라서 협력의 제도적 환경은 양자의 협력과정을 구조화함으로써 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트에 영향을 줄 수 있음은 쉽게 예상할 수 있다. 그리고 한편으로는 제도는 협력에 참여하는 조직들간의 상호작용에 의해서 변화되거나 새로이 구성되기도 한다. 곧 지방정부와 주민운동조직의 협력을 단순히 조직 대 조직의 관계로 파악기보다는 이들을 둘러싼 제도적인 맥락들을 함께 고려할 때, 양자의 협력에 대한 분석 및 평가가 풍부하게 이루어질 수 있을 것이다. 특히 제도라는 변수를 분석의 범주에 포함시킬 경우, 주민운동조직의 임파워먼트가 보장되는 협력이 되기 위해 필요한 정책적 과제를 제도설계 (institutional design)의 관점에서 제시하는 것이 가능할 수 있을 것이다.

사례연구가 중심이 되는 본 연구는 <그림 1>과 같이 서울지역의 구 단위에서 활동하는 6개의 주민운동조직과 5개 구 단위 지방정부의 8개 협력사례를 검토한다. 이들 사례는 모두 1997년부터 2001년 사이에 진행된 것들이며, 4가지의 협력유형 내에서 임파워먼트 과정이 상이한 사례들을 각각 2가지씩 배치하였다. 또한 본 연구에서는 질적 분석을 하였으며, 크게 문헌조사와 면접결과를 토대로 분석이 이루어졌다.

## 2. 임파워먼트, 협력, 제도

### 1) 임파워먼트

#### (1) 임파워먼트의 개념

임파워먼트에 대한 개념정의는 상당히 다양하지만, 대개 ‘개인들이 그

---

타나는 인간 행태의 지속적인 규칙성’으로 정의된다(이명석, 1999: 20). 본고에서는 이러한 정의를 발전시켜 제도를 ‘규칙의 집합(set of rules)’으로 개념화하고자 하며, 이는 법률과 같은 공식적인 규칙뿐만 아니라 관행, 관습과 같은 비공식적인 규칙 모두를 포괄한다.

&lt;그림 1&gt; 연구의 대상



들의 목표와 이것의 달성을 위한 방법 사이의 상응성(correspondence), 그리고 그들의 노력과 그것의 결과 사이의 관계에 대해 학습하는 과정 (Zimmerman, 2000: 43)'으로 정의된다. 즉 '사람들의 자기 삶에 대한 통제력이 증가하는 과정'이라고 할 수 있다(Somerville, 1998: 223). 그러나 이처럼 임파워먼트를 개인의 지식 및 기술의 획득<sup>6)</sup>이라는 수준에 한정시켜 정의할 경우, 임파워먼트의 개념이 갖는 잠재력을 협소화시킬 우려가 있다.

이에 대해 임파워먼트가 다층적인 수준들에서 나타날 수 있다고 주장

6) 개인적 수준에서의 임파워먼트의 구체적인 내용으로는 (1) 비판적 의식의 고양, (2) 자원에 대한 개인의 접근성 제고, (3) 의사결정 기술의 학습, (4) 자기 효능감 및 참여적 행태의 형성, (5) 통제감각(sense of control)의 획득 등이 있다(Kroeker, 1995: 749-764; Zimmerman, 2000: 43-63).

하는 Rappaport(1984: 3)는 임파워먼트를 ‘개인, 조직, 사회가 자신의 일상에 대한 지배력(mastery)를 획득하는 과정’으로 정의한다. 임파워먼트 논의를 조직적 수준에 적용한다는 것의 의미는 조직 구성원의 참여를 증대시키고, 목표달성을 위한 조직의 효과성을 개선하는 조직적 과정 및 구조가 임파워먼트 개념에 포함된다는 것을 의미한다. 또한 사회적 수준에서의 임파워먼트는 한 사회에서 삶의 질을 개선하기 위한 집합행동(collective action)과 함께 조직들 및 공공기관의 부서들 사이의 연계를 포함한다(Zimmerman, 2000: 44). 따라서 조직적 수준과 사회적 수준에서의 임파워먼트는 단순히 개인 수준의 임파워먼트의 총합이 될 수 없다.<sup>7)</sup>

이러한 Rappaport의 임파워먼트 개념이 지방정부와 주민운동조직의 협력에 시사하는 바는 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트 전략이 개인적 수준에 한정되지 않으며, 조직적 수준과 사회적 수준에서도 임파워먼트의 고유한 특성들이 발현될 수 있다는 점이다.

## (2) 임파워먼트의 사회적 함의

주민운동조직이 이러한 임파워먼트를 자신의 전략으로 설정한다고 했을 때, 그것은 조직의 자기중심적인 전략에 지나지 않는 것일까? 하지만 임파워먼트는 개개인의 역량 증가뿐만 아니라 사회의 경제, 복지, 문화 등의 측면에서도 이득이라는 연구결과가 이미 상당한 정도로 축적되어 왔다. 더불어 1990년대 들어서는 서구의 좌파와 우파 공히 관점의 차이는 있지만 임파워먼트의 중요성에 대한 의견일치가 이루어지고 있는 상황이다(Somerville, 1998: 253; Mohan & Stokke, 2000: 247).

7) 조직수준의 임파워먼트의 내용으로는 (1) 구성원들간의 공유된 책임성과 지도력 형성, (2) 구성원들의 통제력 획득에 대한 기회제공, (3) 자원에 대한 효과적인 경쟁, (4) 자원의 효과적인 동원, (5) 다른 조직들과의 네트워크 형성, (6) 정책적 영향력 행사 등이 있다. 한편 사회적 수준의 임파워먼트는 (1) 정부를 포함한 사회조직들간의 연합형성, (2) 개방적인 정부구조, (3) 다원화된 지도력 및 다양성의 인정, (4) 자원에 대한 사회적 차원의 접근성 제고, (5) 사회문제 해결, (6) 사회제도의 변화 등을 내용으로 한다(Kroeker, 1995: 749-764; Zimmerman, 2000: 43-63).

특히 조직수준에서의 임파워먼트는 구성원들이 그들의 삶에 대해 통제력을 획득할 수 있는 기회를 조직이 제공할 수 있는 능력을 의미하는 것이기도 하지만, 이보다 더욱 성장한 조직은 정책결정에 영향을 미치거나 공공서비스 공급을 위한 효과적인 대안을 제공하는 등 사회문제 해결의 역량을 보유할 수도 있다(Zimmerman, 2000: 52). 사회구조와 제도들의 변화를 내용으로 갖는 사회적 수준의 임파워먼트가 달성된 지역사회는 — 한 사회의 핵심적인 행위자들인 조직 및 기관들간 연합(allies)을 기반으로 — 삶의 질에 대한 위협에 반응할 수 있고, 시민참여의 기회를 제공할 수 있으며, 사회의 소요(needs)를 충족시키기 위한 전략을 개발하여 이를 효과적으로 실행시킬 수 있다(Kroeker, 1995: 752).

이와 같이 한 사회의 문제해결 역량의 형성이라는 관점에서 다양한 수준의 임파워먼트를 이해한다면, 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트 전략에 대해 지방정부가 무작정 경계할 필요는 없을 것이다<sup>8)</sup>. 오히려 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트 전략이 전체 지역사회의 발전과 연계될 수 있는 방향으로 협력이 진행되도록 하는 것이 중요하다.

### (3) 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트 전략<sup>9)</sup>

지방정부와의 협력과정에서 개인 수준의 임파워먼트를 형성하려는 주

8) 정부나 기득권집단이 임파워먼트에 소극적인 자세를 보이고 있는 것은 임파워먼트를 권력의 영합개념(zero-sum)에 입각한 권한부여 과정으로 사고하고 있기 때문이다. 즉 제한된 크기의 권한 혹은 권력이 많은 곳에서 적은 곳으로 옮겨간다는 수준에서 임파워먼트를 이해하고 있다는 것이다. 그러나 권력량은 일정하지 않으며 상호의존성에 의해 순권력(net-power)이 증가할 수 있다는 정합적인(positive-sum) 권력개념을 받아들인다면, 협력을 통한 임파워먼트는 사회 전체의 문제해결 역량이 증가하는 과정으로 이해될 수 있다. 권력의 개념에 대해서는 박원우(1997), Schwerin(1995), Thompson(1967) 등을 참조.

9) 주민운동조직의 기존 임파워먼트 전략으로는 대변전략(advocacy strategy), 자조전략(self-help strategy)이 있다. 이들 전략은 지방정부를 요구투입의 대상이거나 주변적인 존재로 다루고 있다는 점에서 지방정부와의 협력을 통한 임파워먼트 전략은 기존의 전략들과 일정 정도 차별점을 갖는다. 주민운동조직의 기존 임파워먼트 전략에 대해서는 남원석(2001), 홍현미라(1998)를 참조.

민운동조직은 일차적으로 주민들의 비판적 의식을 고양시키고 지역사회에 대한 관심을 불러일으키기 위한 다양한 내용의 교육을 진행하게 된다. 이러한 교육의 성과는 주민들의 태도 변화로 이어질 수 있으며, 주민들 스스로 조직을 형성하거나 주민운동조직의 회원이나 하부조직으로 편입될 수 있다. 더불어 의식과 태도의 변화가 크게 일어난 주민들에 대해서는 주민운동조직 차원에서 주민지도자로 성장할 수 있는 제반의 조건들을 마련하게 된다.

한편, 조직 수준의 임파워먼트 전략의 경우, 주민운동조직의 사업추진의 자율성 혹은 재량권이 어느 정도 보장된다면 주민운동조직은 자신의 기존 프로그램을 지속시킬 수 있는 기회를 확보함으로써 조직활동의 지속성을 담보할 수 있을 것이다. 또한 사업추진의 자율성이 제약되는 협력관계일 경우에는 지방정부와 목표를 일정 정도 공유하는 과정에서 협력사업의 지속적인 추진과 함께 지방정부와의 안정적인 의사소통 경로를 확보할 수 있을 것이다. 특히 이러한 의사소통 경로는 향후 주민운동조직의 지역사회 문제해결 역량을 높일 수 있는 중요한 토대로 기능할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

더불어 주민운동조직은 지방정부와의 협력을 매개로 지역사회의 여러 조직들과 접촉할 수 있는 기회를 얻을 수도 있으며, 의도적으로 지역사회의 여러 조직들과 연합하여 지방정부와의 협력을 추진할 수도 있다. 이 역시 주민운동조직과 지방정부의 협력사업이 종결되더라도 지역 내 조직들과의 네트워크는 유지될 수 있다는 점에서 주민운동조직의 문제해결 역량을 증대시키는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 지방정부와의 의사소통 경로를 확보하고 지역 내 여러 조직들과의 네트워크를 형성한 주민운동조직은 지방정부의 정책과정이나 협력과 관계된 의사결정과정에 영향을 행사할 수 있는 능력을 갖추게 되는데, 이를 통해 주민운동조직은 지방정부의 제도적 변화에 영향을 줄 수 있게 된다.

지역사회 수준에서 이루어지는 주민운동조직의 임파워먼트 전략은 대개 제도적인 변화를 의도하기 때문에 협력에 대한 목표를 지방정부와 충

분히 공유할 수 있는 조건에서만 가능하다. 따라서 지역사회 수준의 임파워먼트는 그 자체가 지역사회 전체의 문제해결 역량을 향상시킨다는 의미를 함축하고 있음에도 이에 대해 지방정부가 어떠한 태도를 취하느냐에 따라 영향을 받는다.

지방정부의 태도 변화는 크게 두 가지의 경로를 통해 가능하다. 하나는 주민운동조직의 강력한 요구 투입에 의한 변화이고 다른 하나는 상위 지방정부나 중앙정부의 지침에 의한 변화이다. 전자는 주로 주민들의 생활에 부정적인 영향을 끼치는 문제가 발생했을 경우 일어나기 쉬운데, 이 경우 공식적인 제도의 변화가 일어나지 않더라도 지방정부의 관행이 변화함으로써 주민, 주민운동조직, 지방정부가 함께 지역사회의 문제를 해결하는 방향으로 나아갈 수 있다. 후자의 경우 지방정부는 자신의 의지와는 배치(背馳)되는 것임에도 주민운동조직들과 함께 논의할 수 있는 공식적인 구조를 마련하고 그에 필요한 제도를 수정 또는 신설하게 된다. 따라서 주민운동조직은 협력과 관계되는 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 얻을 수 있으며 이를 바탕으로 보다 개혁적인 제도변화를 요구할 수 있다.

지금까지의 논의를 바탕으로 지방정부와의 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트 전략을 수준별로 정리하면 <표 1>과 같다.

## 2) 지방정부와 주민운동조직의 협력 유형

지방정부와 주민운동조직의 협력관계를 유형화하기 위해 본고에서는 조직간의 상호작용이라는 측면에서 ‘협력의 강도(強度)’와 행위자들을 둘러싸고 있는 제도적 맥락이라는 측면에서 ‘제도적 구속성’을 고려한다.

우선 협력의 강도는 조직간의 상호작용이 얼마나 활발하게 일어나는가에 관한 것으로, 상호작용이 활발하다면 협력의 강도 역시 높다고 이야기할 수 있다. 지방정부는 자신의 필요와 의지에 따라 주민운동조직과 협력관계를 형성할 수도 있지만, 때로는 상위 지방정부 또는 중앙정부의 지침

&lt;표 1&gt; 지방정부와의 협력을 통한 주민운동조직의 임파워먼트 전략

분석의 수준	임파워먼트 전략
개인 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의식과 태도의 변화를 경험한 주민들의 참여 증가</li> <li>· 주민운동조직의 활동을 통해 주민들의 의식과 역량 향상</li> <li>· 지방정부와의 협력을 계기로 주민들을 조직</li> <li>· 주민지도자의 양성 등</li> </ul>
조직 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협력을 통해 이루어진 사업의 지속적인 추진</li> <li>· 협력을 계기로 지방정부와의 의사소통 경로 확보</li> <li>· 협력을 계기로 지역 내 조직들간의 네트워크 형성</li> <li>· 지방정부의 정책과정이나 협력에 관계되는 의사결정에 영향력 행사 등</li> </ul>
지역사회 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양자의 협력을 통한 문제해결</li> <li>· 지방정부의 정책과정이나 협력에 관계되는 의사결정에 직접적으로 참여</li> <li>· 지방정부의 관행 변화</li> <li>· 공식적인 제도 변화 등</li> </ul>

에 의해 협력관계를 형성할 수도 있다. 후자의 경우는 지방정부의 의지와는 무관한 것으로, 굳이 지방정부가 주민운동조직과 기능적인 역할분담을 뛰어넘는 관계를 형성할 의무는 없다. 이는 조직간의 상호작용이 그리 활발하게 일어나지 않음을 의미하며, 곧 협력의 강도가 낮은 수준이라고 할 수 있다. 한편 전자의 경우, 주민운동조직과 지방정부 사이에는 협력의 목표가 부분적 혹은 전체적으로 공유될 수 있다. 이에 따라 양 조직의 실무자들은 잦은 접촉기회를 갖게 되며, 보다 원활한 협력을 위해서 때로는 조직구조를 변화시키기도 한다. 이는 양자간의 상호작용이 활발한 것으로 협력의 강도가 높은 수준이라고 할 수 있다.

따라서 협력에 참여하는 지방정부와 주민운동조직이 ‘공동의 목표를 공유할 수 있는 정도’는 협력의 강도를 나타내줄 수 있는 중요한 지표가 된다. 여기서는 목표의 공유정도가 높은 협력을 실제적 협력으로, 그 반대를 도구적 협력으로 구분하고자 한다.

한편 지방정부와 주민운동조직의 협력에 대한 제도의 영향을 고려할 때는 ‘제도의 구속성’을 이야기할 수 있는데, 여기서 제도의 구속성이란 ‘협력에 참여하는 각 조직들의 자율성<sup>10)</sup>을 제한하는 정도’와 관련된다.

&lt;표 2&gt; 지방정부와 주민운동조직의 협력 유형 I

실체적 협력	
ii	i
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 절차와 합의에 기반한 협력</li> <li>· 합의과정을 통해 협력의 목표가 공유됨</li> <li>· 절차가 중요시되므로 비공식적인 규칙에 대한 준수도 요구됨</li> <li>· 조직의 자율적인 재량보다는 공동의 문제 해결이 선호됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계약에 기반한 협력으로 조직의 자율성이 보장될 수 있음</li> <li>· 협력의 목표에 대한 (부분적인) 공유</li> <li>· 기능적인 역할분담이 중심이 되지만 목표의 실현을 위한 조직간 의사소통 및 조직적 변화가 일어남</li> </ul>
절차적 협력	계약적 협력
iii	iv
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계약에 기반한 협력으로 조직의 자율성이 보장될 수 있음</li> <li>· 협력의 목표에 대한 구체적인 공유없이 기능적인 역할분담이 이루어짐</li> </ul>
도구적 협력	

재정지원과 복지서비스 공급에 대한 역할분담을 통한 협력의 경우 제도의 구속성이 적은 협력이라고 할 수 있다. 이러한 방식의 협력은 공공재정이 지출되는 것이기 때문에 일종의 계약(contract)을 통해 이루어지며, 협력에 참여하는 각 조직이 계약에 명시된 사항만 이행한다면 그 외의 영역에서 나타날 수 있는 각 조직의 재량권은 보장될 수 있다.

반면 계약적 성격보다는 합의적(consensual) 성격이 강조되는 협력관계가 존재할 수 있다. 이 경우에는 대화와 토론을 통한 절차적인 측면이 계약보다 더 중요시된다. 더불어 합의적 성격이 강한 협력의 경우, 지방정부와 주민운동조직이 공동으로 인식하는 지역사회 문제가 존재하고 이의 해결을 위해서는 양자가 힘을 합쳐야 한다는 필요성이 전제된다. 따라서 이러한 협력에 참여하는 조직들은 합의된 사항에 대한 준수와 함께 재

10) 여기서 자율성은 ‘협력에 참여하는 지방정부 혹은 주민운동조직이 개별적으로 목표하는 바를 추진할 수 있는 재량권의 정도’로서 정의한다. 즉 ‘사업추진의 자율성’을 의미하는 데, 이 글에서는 이를 ‘자율성’으로 통칭하여 사용하고자 한다.

량권 행사를 추구하기보다는 공동의 문제해결방식을 선호하게 된다.

본 연구에서는 제도적 구속성을 협력에 참여하는 조직의 자율성과 반비례하는 것으로 파악하여 조직의 자율성이 높은 협력을 계약적 협력으로, 그 반대의 협력 유형을 절차적 협력으로 구분하고자 한다.

그리고 이상의 두 가지 차원들간의 관계를 살펴볼 필요가 있는데, 가로축을 조직의 자율성 정도로, 세로축을 목표의 공유 정도로 설정하면, <표 2>와 같이 4가지의 협력유형이 도출될 수 있다. 그런데 조직의 자율성이 제한됨과 동시에 목표도 공유되지 못한 경우, 즉 제도적 구속성이 강하면서 협력의 강도가 약한 경우는 실제로 존재하기 힘든 양태라고 본다면, 현실적으로는 3가지의 협력유형으로 정리된다.

한편 제2사분면에 해당하는 협력유형은 협력의 방식으로서 ‘공식적인 협력기구의 존재 여부’에 따라 다시 두 가지의 유형으로 나뉘어진다. 첫 번째는 별도의 공식적인 협력기구 없이 지방정부의 기존 부서와의 협력관계가 이루어지는 방식이며, 두 번째 유형은 조례 등에서 규정하는 공식적인 협력기구를 별도로 설치하여 협력을 진행하는 방식이다. 전자는 지역사회에서 나타나는 문제에 대해 보다 신속하게 대응하고자 하거나 협력기구의 설치에 대해 양자가 충분하게 합의하지 못했을 때 나타날 수 있는 협력으로, 협력의 최초 제안조직은 상대조직을 설득함으로써 목표를 공유하게 되며 협력의 비공식적인 측면이 강하다. 반면 후자의 경우, 협력에 참여하는 조직들은 법적인 지위를 가진 공식적인 협력기구의 설치를 합의하는 경우이다.

이상에서 편의상 <표 2>의 제1사분면에 해당하는 협력유형을 A, 제4사분면의 협력유형을 B, 그리고 제2사분면에 해당하는 협력유형 중 공식적인 협력기구 없이 이루어지는 협력을 C, 공식적인 협력기구를 통한 협력을 D로 표기할 때, 각각의 특징은 <표 3>과 같이 정리할 수 있다. 그리고 본 연구에서는 이러한 협력유형을 토대로 각 유형에 해당하는 예시들을 연구의 분석 대상으로 설정할 것이다.

<표 3> 지방정부와 주민운동조직의 협력 유형 II

유형	A	B	C	D
항목				
목표의 공유	공유하지 않음	공유	공유	공유
계약의 유무	계약관계 (자율성 보장)	계약관계 (자율성 보장)	비계약관계 (제한된 자율성: 절차와 합의)	비계약관계 (제한된 자율성: 절차와 합의)
역할분담	· 지방정부: 재정조달, 감사 · 주민운동조직: 사업집행	· 협력 제안 및 논의를 통해 역할 분담 결정	· 공식적인 협력기구에서 협의 후 역할분담 결정	· 공식적인 협력기구에서 협의 후 역할분담 결정
예시 (연구 대상)	민간단체 지원사업	공공근로 위탁사업	민간 프로그램 사업 및 지역현안 공동대응	지방의제 21

## 3) 규칙의 집합으로서 제도

제도는 ‘어떤 행동들이 요구되고, 금지되고, 허용되는지에 대한 규범들을 언급하는 언어적 실체(Ostrom, 1985: 465-466)’인 규칙들의 집합이다. 참여자들이 그들의 행위를 동료 참여자들에게 설명하고 정당화되도록 요구받을 때, 그들이 준거로 설정하는 규범들을 규칙(rules)이라고 할 수 있으며, 참여자들의 활동을 조정하기 위해 사용되는 이러한 규칙들에 의해 행위의 안정성과 예측가능성이 확보된다(Ostrom, 1985: 467-468).

이러한 맥락에서 Margerum & Born(2000: 10)은 조직간 조정(inter-organizational coordination)<sup>11)</sup>에 관계되는 제도를 구성하는 규칙들을 6가지로 세분화하였다<sup>12)</sup>. 본 연구는 조직간 협력에 초점을 맞추고 있기 때문에, Margerum & Born의 분류를 중심으로 제도에 관한 논의를 진행하고자 한다. <표 4>는 제도로서 조직간 조정 또는 조직간 협력을 구성하는 규칙들을 설명하고 있다.

이러한 일련의 규칙들은 법령이나 정관과 같이 공식성을 띠기도 하지만 문서화되지 않은 합의(unwritten agreement)와 같이 비공식적인 성격을 갖기도 하는데, 이들 모두는 협력에 참여하는 조직의 행위를 조절하는 기능을 한다(Margerum & Born, 2000: 19). 또한 이들 규칙은 조직간의 협력을 촉진하는 역할도 하지만, 때로는 협력의 장애요소로 기능함으로써 참여하는 조직들간의 이해관계에 의해 새로운 규칙으로 대체되거나 수정

11) 본래 조정(coordination)은 조직간의 상호의존적인 의사결정 행위로서, 높은 수준의 협력(cooperation)에 해당한다(Margerum & Born, 2000: 7). 따라서 조직간 조정과 조직간 협력은 의미상으로 차이가 있다. 그러나 조직간 관계라는 측면에서 Margerum & Born이 분류한 규칙들을 본 연구의 협력사례들에 적용해도 큰 무리는 없다고 판단된다.

12) Margerum & Born이 분류한 규칙들은 Ostrom의 규칙 분류를 바탕으로 조직간 조정의 수준에서 재구성된 것이라 할 수 있다. 제도분석(institutional analysis)과 관련하여 Ostrom은 행위영역(action arena)에 참여하는 행위자들에 영향을 미치는 규칙들을 경계규칙, 범위규칙, 지위규칙, 권한규칙, 정보규칙, 총계규칙, 분배규칙으로 세분화하고 있다. Ostrom의 제도분석에 대해서는 Ostrom(1985: 459-475) 참조.

&lt;표 4&gt; 조직간 협력을 구성하는 규칙

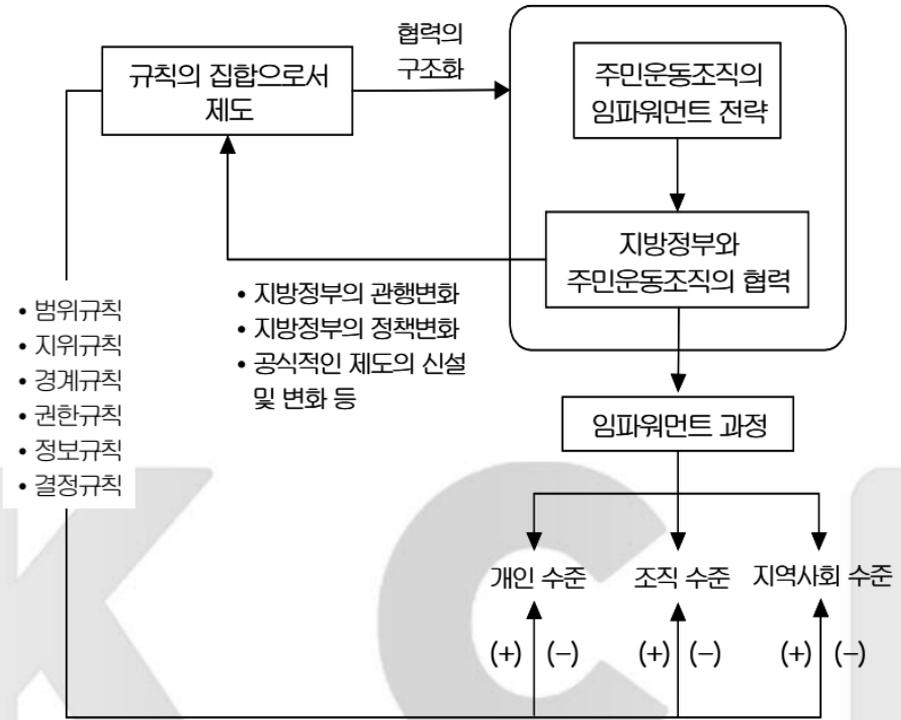
규칙	내용
범위(scope) 규칙	조직간 협력이 주목하는 문제들(concerns)의 집합을 상세화하는 규칙 (예) 환경정책, 강 유역 정비·관리활동 등
협력 구조	<p>지위(position) 규칙: 협력에 참여하는 조직의 지위와 역할을 상세화하는 규칙 (예) 소비자집단(user group), 조정자(coordinator), 조정위원회(coordinating committee) 등</p> <p>경계(boundary) 규칙: 협력에 참여하는 조직 또는 참여자들이 지위를 획득하거나 지위와 함께 요구되는 역할을 포기하고 협력을 해소하는 방법을 상세화하는 규칙 (예) 임명, 회원제 등</p>
협력 과정	<p>권한(authority) 규칙: 지위에 부여되는 협력적 활동(예: 정보교환, 갈등해결 등), 자율성 및 일반적인 행위에 대한 제한(constraints), 권력의 기반 등을 명확하게 정의하는 규칙</p> <p>정보(information) 규칙: 지위를 점하고 있는 조직 또는 참여자들간의 정보교환의 종류, 형태, 과정을 상세화하는 규칙 (예) 데이터베이스(database)의 공유, 월례회의, 인터넷 활용 등</p> <p>결정(decision) 규칙: 지위를 점하고 있는 조직 또는 참여자들간에 집합적 결정을 내리고 갈등을 해소하는 절차를 상세화하는 규칙 (예) 투표, 합의 등</p>

자료: Margerum & Born(2000: 10)을 재구성

될 수도 있다.

마찬가지로 지방정부와 주민운동조직의 협력과 관련되는 제도는 주민운동조직이 임파워먼트 전략을 수립하고 이를 협력과정에서 실현하고자 할 때 영향을 미치는 중요한 조건이라고 할 수 있다. 더불어 제도는 협력에 참여하는 지방정부와 임파워먼트 전략을 추진하고자 하는 주민운동조직의 상호작용에 의해 재형성되는 성질을 갖는다. 따라서 <그림 2>와 같이 지방정부와 주민운동조직의 협력, 그리고 주민운동조직의 임파워먼트 전략 및 과정, 협력에 관계되는 제도 사이의 관계는 순환적인 구조를 갖는다고 할 수 있다.

<그림 2> 임파워먼트, 협력, 제도의 순환적 관계



주: (+)는 임파워먼트 과정을 촉진, (-)는 임파워먼트 과정을 제약하는 것을 뜻함

### 3. 사례분석

#### 1) 협력의 제도적 환경

##### (1) 민간단체지원사업

민간단체지원사업은 NGO의 고유한 활동영역을 존중하고 개별 NGO가 창의성과 전문성을 발휘해 공익활동에 참여할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다(서울시정개발연구원, 2000: 59). 따라서 지방정부는 지역 내 NGO에 대한 보조금 지급이 일차적인 목표가 되며, 공익성에 부합하는 사업이라면 자체적인 선정과정을 거쳐 그에 상응하는 예산의 일부를 지

원할 수 있다. 민간단체지원사업이 갖는 주요 제도적 특징은 다음과 같다.

첫째, 민간단체지원사업을 통해 협력관계를 형성하는 지방정부와 주민운동조직의 역할은 양자가 계약한 약정서에 의해 분명하게 규정된다. 즉 지방정부는 재정을 지원하고 주민운동조직은 해당 사업을 추진하게 된다.

둘째, 이러한 계약에 기반한 역할분담은 굳이 양자간의 활발한 접촉을 필요로 하지 않는다. 이는 양자의 계약사항이 큰 문제 없이 지켜지기만 한다면, 주민운동조직이 의도하는 목표들이 지방정부의 개입이나 협의없이 실현될 수 있음을 의미한다. 곧 주민운동조직의 자율성이 보장될 수 있는 협력유형이라고 할 수 있다.

셋째, 민간단체지원사업에 있어서 주민운동조직은 활동의 자율성을 획득할 수 있지만, 한편으로는 지방정부와의 상호작용 정도가 미미하기 때문에 지역사회 제도의 변화를 이끌어내기에는 한계가 있다.

## (2) 공공근로 민간위탁사업

공공근로사업의 일환으로 1999년부터 시작된 공공근로 민간위탁사업은 NGO의 전문성과 경험을 활용하여 생산성 있는 다양한 사업추진을 도모하고, 행정력이 뒷받침되지 않는 분야 및 NGO에서 추진하는 것이 보다 생산적인 분야에 대한 사업추진을 통해 사업예산의 효율성을 확보하고자 하는 목적이 있다. 더불어 행정기관에서 모든 사업장을 일일이 관리해야 하는 사업장 관리 문제를 NGO의 사업참여를 통해 해소할 수 있을 것이라는 기대도 포함되어 있다(이상복, 1999: 15). 공공근로 민간위탁사업이 갖는 주요 제도적 특징은 다음과 같다.

첫째, 민간단체지원사업과 마찬가지로 지방정부와 주민운동조직의 역할은 양자가 약정한 계약사항에 의해 각각 재정지원과 사업추진으로 명확하게 구분된다. 또한 계약에 근거한 명확한 역할구분은 민간단체지원사업과 같이 주민운동조직의 사업추진에서 자율성을 보장하는 근거가 된다.

둘째, 그러나 권한배분의 측면에서 민간단체지원사업의 경우와는 달리 지방정부의 권한은 더욱 강력하다. 공공근로 민간위탁사업은 지방정부가

해야 할 일을 사업의 효율성을 기하기 위해 NGO에 위탁하는 형태이며, 공공근로자로서 지방정부에 등록된 지역주민들이 관여되기 때문에 사업의 목표달성과 공공근로자들의 안전 모두가 중요하게 다뤄지며, 이에 대한 책임은 전적으로 NGO에 있다고 할 수 있다. 곧 사업추진과정에서 나타나는 상당부분의 책임소재가 NGO에 있다는 점에서 지방정부의 권한이 상대적으로 강력하다고 이야기할 수 있는 것이다.

셋째, 지방정부와 주민운동조직의 역할구분이 계약상에서 분명하게 규정되기 때문에 양자의 상호작용은 크게 다루어지지 않는다. 이는 민간단체지원사업과 마찬가지로 지역사회의 제도변화를 모색하기 어려운 성격을 갖는다.

넷째, 실업문제와 저소득층의 생활안정은 장기적인 해결책을 요하는 문제이지만 공공근로 민간위탁사업은 3개월간 한시적으로 진행되며 사업추진의 지속성을 담보하기도 어려운 특성을 갖기 때문에 근본적인 해결책이 될 수 없다. 따라서 공공근로 민간위탁사업에 참여하는 주민운동조직은 지방정부의 지속적인 지원을 위해 직접적이지는 않지만 다양한 경로를 통해 제도나 정책의 변화를 시도하게 된다.

### (3) 프로그램 사업<sup>13)</sup> 및 지역현안의 공동대응

프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응은 민간단체지원사업이나 공공근로 민간위탁사업처럼 정부에 의해 사전에 형성된 제도적 환경을 가지고 있지 않다. 굳이 제도적 환경이라 말할 수 있는 것은 정부의 기존 관행이나 양자의 협력의 경험 정도이며, 보다 공식적인 제도적 환경은 협력과정 속에서 조성되는 것이라 할 수 있다. 즉 기존의 공식적인 제도적 틀이 부재한 가운데, 한 조직의 제안과 설득과정을 통해 상대방 조직이 협

13) 프로그램 사업은 공식적인 제도의 틀을 갖춘 민간단체지원사업이나 공공근로 민간위탁사업과 구별되는데, 후자는 주로 프로젝트(project)의 성격이 강하여 시간이나 자원의 제약은 받는 반면, 프로그램 사업의 경우 이에 대한 제약은 덜 받으며, 지속적으로 수행될 수 있는 성격을 갖는다.

력에 대해 동의할 경우 협력관계가 형성되는 성격을 갖는다. 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응이 갖는 주요 제도적 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응은 계약관계를 기반으로 하고 있지 않기 때문에, 지방정부와 주민운동조직의 역할분담은 사전에 분명하게 규정되지 않는다. 오히려 양자의 논의과정에서 역할분담이 이루어지며 필요에 따라 유동적으로 변화하기도 한다.

둘째, 권한의 배분도 양자의 논의과정에서 확립되며, 민간단체지원사업이나 공공근로 민간위탁사업과 달리 비교적 대칭적인 권한 배분이 이루어진다.

셋째, 협력과 관련한 의사결정이 약정서를 토대로 이루어지는 것이 아니기 때문에 양자간의 합의과정이 중요시된다. 이는 양자간의 활발한 상호작용을 의미하는 것으로, 민간단체지원사업이나 공공근로 민간위탁사업에 비해 지역사회의 제도적 변화를 유도할 수 있는 유리한 위치를 점할 수 있음을 뜻한다.

#### (4) 지방의제 21

지방의제 21(Local Agenda 21)은 1992년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 열린 유엔환경회의(UNCED)에서 제시된 ‘의제 21(Agenda 21)’에 기초하고 있다. 이 회의에서 합의된 의제 21의 제28장은 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할의 중요성에 대한 강조와 함께 지방정부로 하여금 지탱가능한 지역공동체 발전을 위한 행동계획을 담은 지방의제 21을 작성하여 추진하도록 권고하고 있다. 지탱가능한 발전을 목표로 하는 지방의제 21은 지역사회를 구성하는 주체인 지방정부, 기업, 주민이 대등한 입장에서 동반자 관계를 형성하는 것을 원칙으로 한다. 지방의제 21의 주요 제도적 특징은 다음과 같다.

첫째, 지방의제 21에 참여하는 지방정부, 기업, 주민(조직)에게는 공식적인 추진기구 내에서 동등한 입장으로 지역사회의 의제와 행동계획을

논의하고 이를 합의할 수 있는 지위와 역할이 부여된다. 특히 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응의 경우 다소 비공식적인 제도적 환경을 특징으로 하는 데 반해, 지방의제 21은 조례나 정관과 같은 공식적인 제도적 환경이 갖춰진 상태에서 양자의 논의과정이 진행되는 것을 특징으로 한다.

둘째, 권한배분에 있어서 조례나 정관에 의해 추진기구 내의 조직체계를 구성하는 주체들에게 차등적으로 권한이 부여되지만, 조직간 협력이라는 측면에서는 비교적 대칭적인 권한 배분이 이루어진다. 따라서 주민운동조직이 추진기구 내에서 영향력을 행사할 수 있는 임원직을 다수 확보할 경우, 협력을 통해 의도한 목표를 달성하는 것이 보다 용이할 수 있다.

셋째, 지방의제 21과 관련된 의사결정은 토론을 바탕으로 한 다수결 또는 합의에 의해 이루어진다. 이는 지방정부와 주민운동조직이 대등한 입장에서 협의할 수 있음을 의미하는 것으로 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응과 마찬가지로 지역사회의 제도적 변화를 유도할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

이상의 협력유형별 제도적 환경을 정리하면 <표 5>와 같다.

## 2) 협력유형별 주민운동조직의 임파워먼트 과정과 제도적 영향요인

### (1) 민간단체지원사업

사례조직 중 하나인 관악사회복지는 1998년부터 자체 예산으로 두 차례의 여성자원봉사학교를 추진해오다가 2000년에는 ‘제3회 여성자원봉사학교’를 민간단체지원사업을 통해 진행하였다. 또 다른 사례인 열린사회 북부시민회(이하 북부시민회)는 단오잔치와 백중놀이를 ‘절기 살리기 행사’라는 이름으로 1997년부터 매년 민간단체지원사업을 통해 추진해오고 있다. 이들 조직의 임파워먼트 전략과 협력과정을 표로 정리하면 <표 6>과 같다.

우선 범위규칙의 측면에서 민간단체지원사업은 지방정부의 보조금 지

<표 5> 협력유형별 제도적 환경의 비교

유형 규칙	민간단체 지원사업	공공근로 민간위탁사업	프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응	지방의제 21
협력 구조	· 추상적, 포괄적인 문제영역	· 특수하고 구체적인 문제영역	· 특수하고 구체적인 문제영역	· 다양하면서 구체적 인 문제영역
경계규칙	· 지방정부와 NGO의 계약에 의해 재정지원과 사업추진의 역할 구분이 뚜렷	· 협의과정에서 결정되며 유동적, 비공식적	· 제안 및 동의에 의해 협력 참여	· 조례나 정관에서 동등한 지위를 명시 · 공식적인 위촉에 의한 참여
권한규칙	· 비대칭적인 권한 관계로 권력의 기반은 지방정부에게 있음	· 비교적 대칭적인 권한 관계로 권력의 기반은 분산되어 있음	· (비)정기적인 회의와 실무자들의 접촉을 통한 정보교환	· 정례화된 회의 등을 통한 정보교환
협력 과정	· 정보교환의 기회나 필요성이 그리 크지 않음	· 지방정부의 실업전담기구를 통해 정보공유	· 토론에 근거한 다수결 및 합의 · 필요에 따라 주민의견 수렴	
결정규칙	· 집합적 결정의 기회나 필요성이 거의 없음 · 계약사항에 근거하여 판단			

<표 6> 민간단체지원사업에서 주민운동조직의 임파워먼트 과정

수준	임파워먼트 전략	임파워먼트 과정
개인 수준	관악사 회복지	· 지역내 여성들의 생활복 지에 대한 인식과 사회참여 의식의 증대 · 제3회 여성자원봉사학교의 수료생들이 해오름 회원으로 가입함으로써 해오름의 규모가 확대되었으며, 내부 조직체 계를 갖추고 정기적인 모임을 진행함 · ‘해오름’ 회원들의 지도력 및 역량 배양
	북부시 민회	· 행사자체에 대한 주민들의 참여는 증가하였지만, 주민들 의 조직화는 늦게 이루어짐 · 2000년 행사부터 주민들의 조직적인 자원봉사활동이 시작되었으며, 이를 바탕으로 2001년 현재 주민조직의 결성이 준비되고 있음
조직 수준	관악사 회복지	· 여성자원봉사학교의 지속적인 추진 · 1997년부터 4년간 민간단체 지원사업을 통해 행사가 진행 되어 왔음. 이는 강북구 지방 정부가 절기 살리기 행사의 성 과를 인정하고 있음을 의미하 는 것임
	북부시 민회	· 지역내 문화역량을 가지고 있는 개인 및 조직들과의 네트워크 형성 · 지역내 문화역량을 가지고 있는 주제들을 발굴하여 이 들과 지속적인 관계를 맺고 있으며, 절기 살리기 행사에 이들이 주체가 되어 참여할 수 있는 공간을 마련해 주고 있음
지역 사회 수준	-	-

급이 일차적인 목표이기 때문에 활동의 영역이 추상적이고 광범위하게 설정되어 있다. 이에 따라 관악사회복지와 북부시민회는 기존 활동의 연장선상에서 조직의 활동방향에 가장 적절한 사업을 계획하여 민간단체지원사업에 참여하였다. 또한 민간단체지원사업의 지위규칙과 경계규칙에 따라, 일단 주민운동조직이 계획한 사업이 지방정부에 의해 민간단체지원사업으로 선정되면 그 이후의 사업진행에 있어서 주민운동조직은 자율성을 가질 수 있다. 이로 인해 사례 주민운동조직들은 약정사항을 위반하지 않는 범위에서 스스로 계획한 임파워먼트 전략이 실현되는 방향으로 사업을 진행할 수 있었다.

또한 민간단체지원사업의 경우 양자의 상호작용의 기회나 필요성이 크지 않다. 따라서 정보규칙과 결정규칙은 중요하게 간주되지 않거나 요구되지 않는다. 이러한 제도적 특성으로 인해 관악사회복지와 북부시민회는 임파워먼트 과정에서 지방정부의 개입이나 간섭으로부터 자유로울 수 있었다.

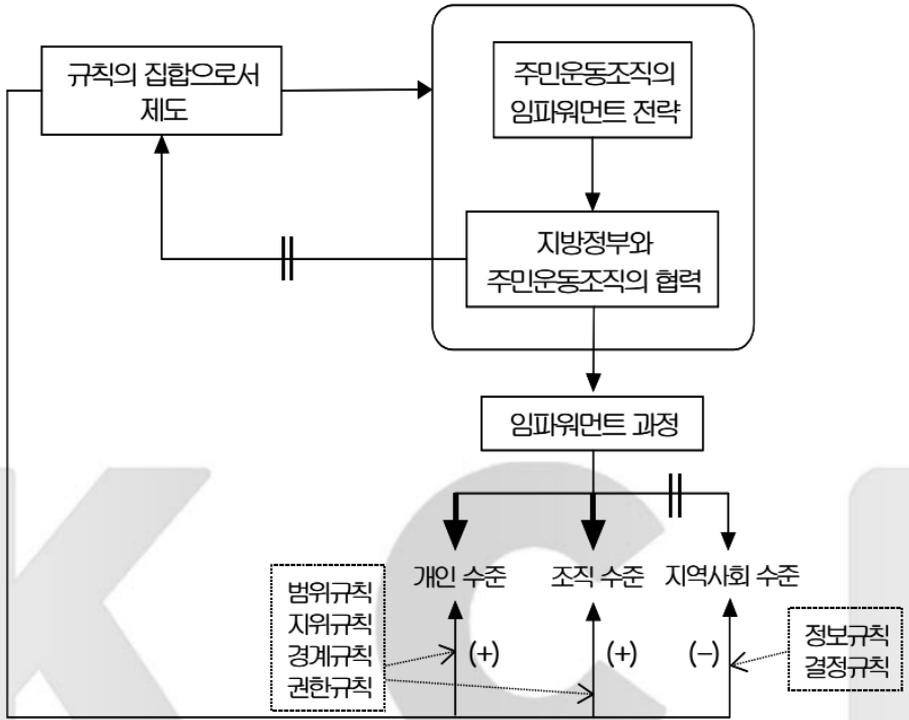
그러나 사례 주민운동조직의 임파워먼트의 결과가 역으로 새로운 제도의 창출이나 기존 제도의 변화를 추동하지는 못했다. 제도의 변화를 위해서는 지방정부와 주민운동조직의 활발한 상호작용이 전제되어야 하지만, 민간단체지원사업의 정보규칙과 결정규칙에 대한 검토에서 알 수 있듯이 양자간의 관계가 계약에 기반한 명확한 역할분담 형태로 이루어져 있기 때문에 양자의 활발한 접촉은 기대할 수 없었다.

관악사회복지와 북부시민회의 사례를 토대로 민간단체지원사업에 있어서 주민운동조직의 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용을 도식화하면 <그림 3>과 같다.

## (2) 공공근로 민간위탁사업

북부실업자사업단 노원지부는 1999년부터 2000년까지 ‘음식물 찌꺼기 재활용 사업’으로 공공근로 민간위탁 사업에 참여하였고, 관악주민연대는 ‘집수리 사업 및 학교외벽 도색 사업’을 내용으로 1999년 한 해 동안 공

<그림 3> 민간단체지원사업에서 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용



주: 굵은 화살표는 임파워먼트 과정이 진행되고 있음을 의미함.  
 ‘||’는 진행과정이 제약되었음을 의미함.

공근로 민간위탁사업에 참여하였다. 이들 조직의 임파워먼트 전략 및 과정을 정리하면 <표 7>과 같다.

우선 범위규칙의 측면에서 실업문제에 처한 지역주민들의 생활안정이라는 공공근로 민간위탁사업의 목표는 지방정부와 주민운동조직 사이에서 공유되었다고 할 수 있다. 그러나 지방정부는 실적에 치중하는 경향이 있었던 반면, 주민운동조직은 공공근로 민간위탁사업을 통해 자활공동체의 성격을 갖는 독립적인 사업체를 설립하고자 하였다. 이처럼 문제해결 방향에 대한 관점의 차이는 주민운동조직이 조직 및 지역사회 수준의 임파워먼트 전략을 추진하는 데 있어서 장애요인으로 작용하였다.

지위규칙에 있어서 공공근로 민간위탁사업은 민간단체지원사업처럼 계

<표 7> 공공근로 민간위탁사업에서 주민운동조직의 임파워먼트 과정

수준	임파워먼트 전략	임파워먼트 과정	
개인 수준	복부 실업자 사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활공동체에 대한 주민들의 의식 향상</li> <li>· 협동조합을 전망으로 주민들을 조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2주마다 진행되는 교육과 회원제도, 정기적인 회의, 주민 대표의 운영위원회 참여를 통해 주민들의 권리 및 자활의식을 높이고 협동조합의 실현방안을 구체화함</li> <li>· 사업의 지속을 위한 주민들의 적극적인 노력이 나타났고, 이를 통해 주민들의 조직화가 보다 용이하게 이루어질 수 있었음</li> </ul>
	관악 주민 연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자활공동체에 대한 주민들의 의식 향상</li> <li>· 건설일용조합을 전망으로 주민들을 사업단으로 조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 월 1회의 교육을 통해 주민들의 자활의식을 제고하고 건설일용조합의 전망을 주민들과 함께 공유하고자 하였으며, 조장모임을 통해 주민들이 사업단의 운영에 관여할 수 있도록 함</li> <li>· 주민들의 적극적인 태도가 나타나기는 했지만, 이들의 조직화로는 나아가지 못함</li> </ul>
조직 수준	복부 실업자 사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 음식물 찌꺼기 재활용 사업의 지속적인 추진</li> <li>· 지방정부와의 의사소통 경로 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공근로 민간위탁사업을 통해 음식물 찌꺼기 재활용 사업을 지속적으로 추진하기 위해 각종 토론회 개최, 생활복지국장과의 면담, 서명운동을 통한 압력 행사 등의 방법들을 동원했지만, 지방정부의 미온적인 태도로 2000년 4단계부터 사업추진이 중단됨</li> <li>· 결과적으로 지방정부와의 의사소통 경로의 확보도 제 기능을 발휘하지 못함</li> </ul>
	관악 주민 연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집수리 및 도색사업의 지속적인 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업에 참여한 주민의 사망사고에 대한 책임성 문제를 놓고 갈등관계가 형성되었고, 그 이후 공공근로 민간위탁사업은 이루어지지 않게 됨</li> </ul>
지역 사회 수준	복부 실업자 사업단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 지속에 유리한 공식적 제도의 변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노원구의회와 특별위원회 활동으로 관련 조례를 개정하는 성과를 거두었지만, 기존 청소대행업체의 기득권을 보장하는 방식으로 시행됨으로써 지속적인 사업추진과 지방정부의 지원이라는 실질적인 효과를 거두지 못함</li> </ul>
	관악 주민 연대	-	-

약의 내용을 벗어나지 않는 범위에서 주민운동조직의 사업추진의 자율성을 보장해줄 수 있는 이점이 있다. 따라서 사례로 살펴본 주민운동조직들은 공공근로 민간위탁사업을 수행하면서 한편으로는 개인 수준의 임파워먼트 전략을 추진할 수 있었다. 그러나 공모를 통한 협력관계 형성을 내용으로 하는 경계규칙은 사업의 지속적인 추진이라는 측면에서 제약요인이 되기도 하였다. 즉 주민운동조직의 참여를 배제한 채 지방정부의 자체 판단에 의해 이루어지는 사업선정으로 인해 전(前)단계에서 공공근로 민

간위탁사업을 추진했던 주민운동조직이 차기 단계에서 지방정부와의 협력 하에 동일한 사업을 지속적으로 추진할 수 있을 것이라는 보장이 없다 (이강원, 1999: 21-22). 따라서 사업의 지속적인 추진을 바라는 북부실업자사업단의 경우 각종 토론회를 개최하거나 다른 조직들과 함께 협의체를 구성하여 지방정부에 압력을 행사하거나 구의원과 함께 조례개정 작업을 진행하는 등 공공근로 민간위탁사업의 선정과정에 영향을 미치고자 하였지만, 최종적인 판단은 지방정부에게 있었기에 결국 사업이 지속되지는 못했다.

권한규칙에 있어서도 민간단체지원사업처럼 사업의 위탁자인 지방정부의 권한이 더욱 강력하도록 규정되어 있지만, 민간단체지원사업에 비해 그 정도가 더 심하다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 관악주민연대의 공공근로 민간위탁사업 추진 과정에서 발생한 주민 사망사고가 관악구 지방정부와 관악주민연대의 갈등관계로 비화된 것은 이러한 권한배분의 비대칭성에 기인하는 바가 크다. 당시 관악구 지방정부는 공공근로 인력의 안전대책을 사업추진자가 강구해야 한다는 점, 사업추진과정에서 발생한 사건이나 사고에 대해서 사업추진자가 민·형사상의 모든 책임을 져야 한다는 점, 사업추진자의 귀책사유로 인해 지방정부에 손해를 끼치거나 지방정부가 제3자로부터 손해배상 청구를 받았을 경우에는 사업추진자가 이를 배상하여야 한다는 점 등 약정서에 명시되어 있는 사항을 들어 관악주민연대가 사망사고에 대해 책임을 져야 함을 주장하였다. 이처럼 계약관계를 기초로 하는 권한배분의 비대칭성은 양자의 갈등관계를 더욱 심화시켰으며, 결과적으로 관악주민연대는 사업을 지속적으로 추진할 수 없었다.

정보규칙의 경우, 해당 사업이 수행될 수 있도록 공공근로 인력 및 제반사항에 필요한 행정지원을 할 수 있음을 위탁계약서에 명시하고 있으

14) 공공근로 민간위탁사업은 지방정부가 해야 할 일을 타조직에 위탁하는 것이기 때문에 공익성이라는 측면에서 단순히 보조금을 지원하는 것과는 확연하게 다른 성격을 가지고 있다. 또한 양자의 협력에 있어서 공공근로에 참여하는 주민들이 관련되기 때문에 이들에 대한 관리의 문제가 중요하게 고려되는 점도 공공근로 민간위탁사업이 민간단체지원사업과 구별되는 특징이라고 할 수 있다.

며, 중앙정부의 지침에 의해 지방정부는 실업관련 정보를 일원화하는 별도의 조직 — 실업종합센터, 공공근로지원반 등 — 을 구성하는 등 정보교환 체계는 일정정도 갖추고 있다고 할 수 있다.

위탁계약서를 기초로 하는 결정규칙도 양자의 협력에 큰 영향을 미쳤다. 사례로 살펴보았듯이 사망사고로 인한 관악주민연대와 관악구 지방정부 사이의 갈등은 약정내용을 토대로 하는 결정규칙에 의해 더욱 심화되었고 이것의 결과로 공공근로 민간위탁사업을 통한 협력이 지속되지 못했다. 또한 북부실업자사업단의 경우 관련 조례개정에는 성공하였지만 조례의 시행이 지역사회 수준의 임파워먼트를 촉진하지 못했는데, 이는 양자의 활발한 상호작용을 요하지 않는 결정규칙에 기인하는 바가 크다.

이상의 사례를 토대로 공공근로 민간위탁사업에 있어서 주민운동조직의 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용을 나타내면 <그림 4>와 같다.

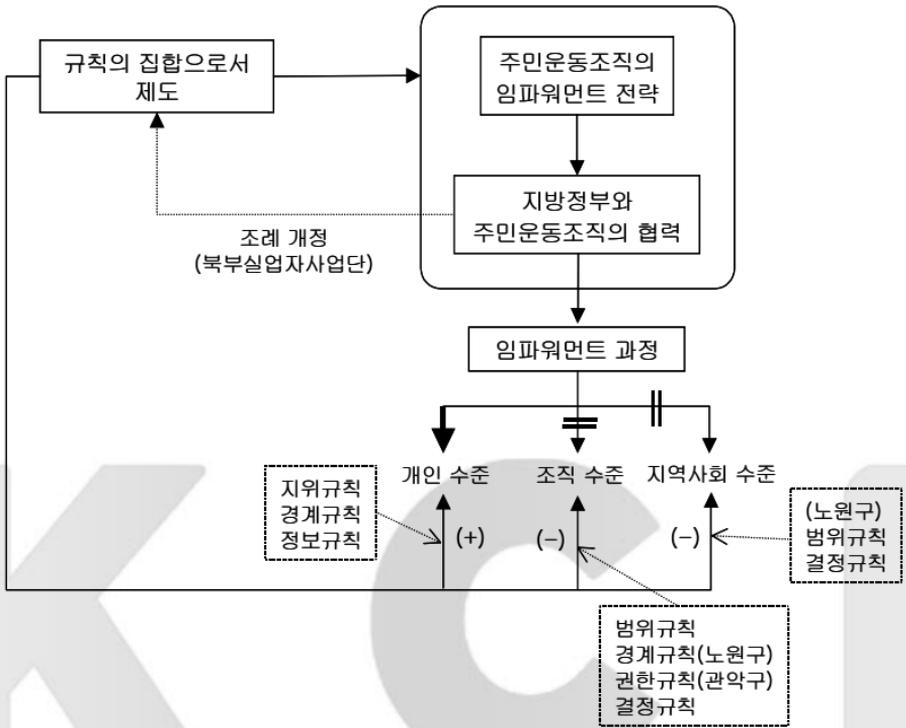
### (3) 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응

사례 조직 중 하나인 광진복지센터<sup>15)</sup>는 1999년부터 ‘광진구 생태기행’을 내용으로 광진구 지방정부와 함께 프로그램 사업을 진행해왔으며, 열린사회 은평시민회(이하 은평시민회)는 4년여 동안 재활용 쓰레기 적환장으로 방치되어 왔던 ‘갈곡리 공원’과 관련된 문제를 해결하는 과정에서 지방정부와의 협력이 이루어졌다. 이들 조직의 임파워먼트 전략과 협력과정을 표로 정리하면 <표 8>과 같다.

범위규칙의 측면에서 광진복지센터와 광진구 지방정부는 생태기행의 안정적인 추진을, 은평시민회와 은평구 지방정부는 갈곡리 공원의 제 모습 찾기를 위해 협력관계를 이루었다. 이러한 특수한 문제영역은 지방정부와 주민운동조직 모두에게 분명한 협력의 인센티브를 제공할 수 있었고 이로 인해 협력관계의 형성이 용이할 수 있었다.

15) 광진복지센터는 2000년 한 해 동안 광진시민모임과의 통합논의를 거쳐 현재는 ‘광진주민연대’로 명칭을 변경하였다. 그러나 본 연구에서는 조직명칭에 대한 혼란을 피하기 위해 ‘광진복지센터’ 명칭을 그대로 사용하고자 한다.

&lt;그림 4&gt; 공공근로 민간위탁사업에서 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용



주: 조례 개정을 점선으로 표시한 것은 임파워먼트 과정으로 연계되지 못했기 때문

한편 지위규칙은 비(非)계약적인 관계를 토대로 지방정부와 주민운동조직에 대해 대등한 입장에서 역할을 협의할 수 있는 지위를 부여했다고 할 수 있다. 생태기행의 경우 프로그램을 주민운동조직이 맡되 주민동원 및 생태기행의 홍보는 지방정부가 담당하였고, 은평시민회와 은평구 지방정부의 협력의 경우, 재정은 지방정부가 담당하였지만 공원 개조를 위한 설계안 확정은 양자의 충분한 논의를 거쳐 이루어졌다.

경계규칙과 관련하여 사례 모두 협력에 관련한 공식적인 제도가 사전에 마련되어 있지 않은 상태에서 양자가 협력관계를 형성하기로 결정하였다. 이러한 경계규칙에 의해 협력의 필요가 발생할 경우, 언제든지 협력관계를 형성할 수 있었다.

<표 8> 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응에서 주민운동조직의  
 임파워먼트 과정

수준	임파워먼트 전략	임파워먼트 과정
개인수준	광진복지센터	· 지역사회의 자연환경에 대한 주민들의 환경의식 제고 · 환경교재 발간과 코스개발, 환경교육 진행 등을 통해 주민들의 환경에 대한 의식을 향상시키고 있으며, 주민들의 참여가 점차 증가하는 추세임
	은평시민회	· ‘갈곡리 공원 제모습 찾기 주민모임’의 유지 및 발전 · 적환장 이전(移轉) 문제 해결과 공원 내에서의 각종 행사 기획, 지방정부와의 협상 등을 통해 주민들을 대표하는 조직으로 자리잡음 · 지역현안이 해결된 후 ‘갈곡리 공원 제모습 찾기 주민모임’이 ‘갈곡리를 사랑하는 주민들의 모임’으로 확대, 개편되어 활동영역을 갈현1동으로 넓힘
조직수준	광진복지센터	· 지방정부와의 의사소통 경로 확보 · 생태기행의 지속 및 발전 · 사업 초기에 발생한 갈등이 원만하게 해결됨으로써 광진구 환경위생과의 의사소통이 더욱 원활하게 이루어지게 되었고, 이는 지방정부와의 협력을 통해 생태기행이 지속적으로 추진하게 된 배경이 되었음
	은평시민회	· 지방정부의 정책과정에 대한 영향력 행사 · 적환장 이전 및 공원 개조 공사를 요구하는 서명운동과 구청장 면담을 통해 요구사항을 관철시킴으로써 정책과정에 영향을 미침 · 적환장 이전 문제를 계기로 은평구 공원녹지과의 의사소통구조가 형성되었고, 이는 공원 개조 공사에 주민들의 의견이 반영될 수 있는 배경이 되었음
지역사회수준	광진복지센터	· 생태기행의 상설화를 위한 지방정부의 정책 변화 · 연중행사로서 생태기행 프로그램의 지속이라는 측면에서의 상설화는 지방정부의 적극적인 태도로 인해 이루어지고 있음 · 생태기행에 대한 주민들의 상시적인 참여라는 측면에서의 상설화는 현재 협의 중인
	은평시민회	· 지방정부와의 협력을 통한 문제해결 · 적환장 이전 및 공원 개조가 양자의 협의와 협력을 통해 이루어짐 · 공원 개조를 위한 설계안 확정에 있어서 지방정부가 주민들의 의견을 청취하고 이를 반영하는 과정이 이루어짐으로써 지방정부의 기존 관행이 변화함

더불어 각 사례에서 지방정부는 공공근로 민간위탁사업과 같이 강력한 권한을 가질 수 없었다. 이는 주로 조직의 역량과도 관련이 있는데 광진복지센터의 경우 생태기행을 안내할 수 있는 전문적인 역량을 가지고 있었고, 은평시민회 역시 주민모임을 중심으로 하는 주민들의 지지세력이 존재하고 있었다. 따라서 지방정부의 강력한 권한 행사로 인해 기존의 협력관계가 해소될 경우 그에 따른 주민들과 주민운동조직의 사회적 압력과 비판이 거세어질 수 있기 때문에 지방정부는 권한행사를 자제할 수밖에 없었다. 결과적으로 이것은 개인, 조직, 지역사회 수준의 임파워먼트 전략을 추진하는 데 있어서 유리한 조건으로 활용되었다

한편 프로그램 사업이나 지역현안의 공동대응에 있어서 지방정부와 주민운동조직은 (비)정기적인 회의나 실무자들간의 잦은 접촉이 이루어지기 때문에 다양한 정보의 교환이 일어날 수 있었고, 사업추진이 보다 원활하게 이루어지는 배경이 되었다. 또한 광진구의 생태기행 프로그램 기획과정이나 은평구의 공원 설계안 확정과정은 모두 협의에 기반한 결정규칙에 근거하여 진행되었다. 따라서 사례 주민운동조직들은 지방정부와의 협의과정에서 자신의 지방정부를 설득시킬 수 있는 능력에 따라 임파워먼트와 협력과정이 밀접하게 연계될 수 있었다.

더불어 지방정부와 주민운동조직의 협력과정은 기존 제도의 변화를 추동하기도 하였다. 구체적으로 지방정부의 관행과 정책이 변하였는데, 이러한 변화는 다시 주민운동조직의 지역사회 수준의 임파워먼트를 강화하고 협력을 안정화하는 기능을 하였다.

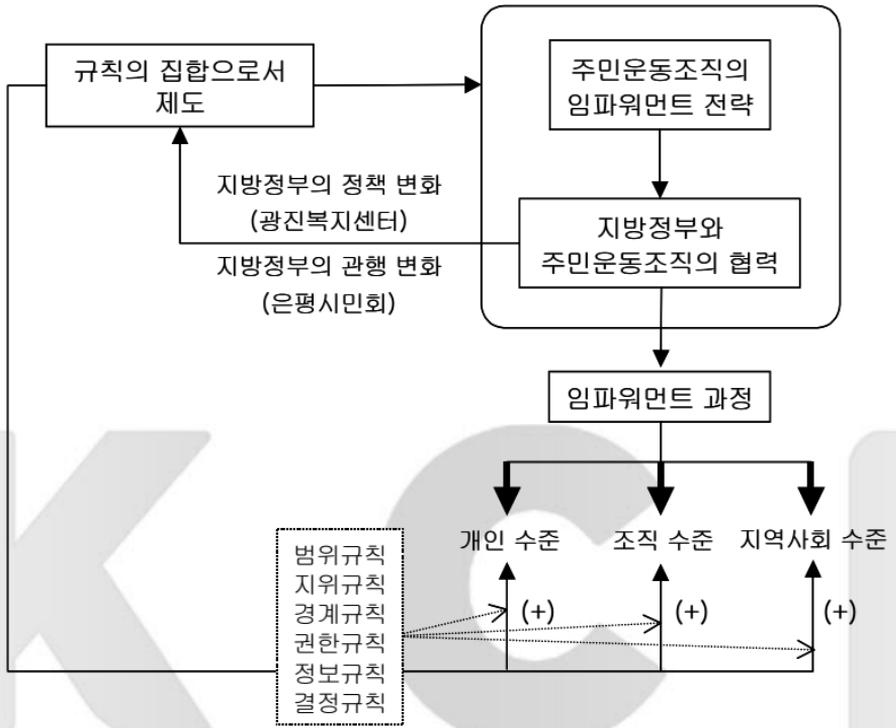
이상의 사례를 토대로 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응에 있어서 주민운동조직의 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용을 도식화하면 <그림 5>와 같다.

#### (4) 지방의제 21

사례조직인 관악주민연대와 광진복지센터는 각각 1999년, 1997년부터 해당 지방정부의 지방의제 21 추진에 참여해왔다. 이들 조직의 임파워먼트 전략과 협력과정을 표로 정리하면 <표 9>와 같다.

우선 범위규칙에 있어서, 지역사회의 지탱가능한 발전을 위한 지방의제 21의 필요성이나 의의에 대해서는 대략적으로 지방정부와 주민운동조직이 공유하고 있었기 때문에 양자가 협력관계를 형성할 수 있었다. 한편 지위규칙에 의해 지방정부와 주민운동조직은 지방의제 21의 추진기구 내에서 서로 대등한 지위를 가질 수 있었는데, 이는 협력에 참여하는 주민운동조직이 지방의제 21의 의사결정과정이나 지방정부의 정책과정에 영향력을 행사할 수 있는 여지가 더 넓어지는 것을 의미한다. 관악주민연대나 광진복지센터가 나름의 고심 끝에 지방의제 21에 참여하기로 결정한

<그림 5> 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응에서 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용



것도 이러한 지위규칙의 특성에서 연유한다.

지방의제 21의 경계규칙에 따르면, 주민운동조직은 지방정부의 공식적인 위촉과정에 의해 협력과정에 참여하며 별다른 사유가 없을 경우 추진 위원으로서 계속 활동할 수 있다. 더불어 지방의제 21의 초기 추진과정에서는 일반주민들보다는 주민운동조직에서 파견된 실무자들을 중심으로 추진기구가 구성되는데, 이러한 경계규칙의 성격은 개인 수준의 임파워먼트보다는 조직 및 지역 수준의 임파워먼트가 비중있게 고려되는 조건이 되었다. 이처럼 주민운동조직은 경계규칙에 따라 정관이나 조례에 의거하여 지방정부의 정책과정에 공식적으로 참여하게 되는 것이므로 지방정부는 추진기구 내에서 주민운동조직의 위상을 인정하지 않을 수 없었다. 따라서 경계규칙은 지위규칙과 함께 주민운동조직의 영향력 확대를 보장하

&lt;표 9&gt; 지방의제 21에서 주민운동조직의 임파워먼트 과정

수준	임파워먼트 전략	임파워먼트 과정
개인	-	-
조직수준	관악주민연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초기에는 간담회 형태로 유지되었으나 의제작성과정에서는 위원장과 총무들간의 비공식적인 회의 형태로 존재</li> <li>· 조례제정과 관련하여 대응방안을 논의하고 집단적인 문제제기를 할 수 있었던 토대로 가능함</li> <li>· 지방의제 21의 의사결정과정과 정책 과정에 대한 영향력 행사</li> </ul>
	광진복지센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부와의 의사소통 경로 확보</li> <li>· 지방의제 21의 의사결정과정과 정책 과정에 대한 영향력 행사</li> </ul>
지역사회수준	관악주민연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방정부의 결정규칙 위반으로 지방의제 21의 추진에 있어서 중요한 부분을 차지하는 재정과 사무국 문제를 조례제정 과정에 반영시키지 못함</li> </ul>
	광진복지센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현재 조례 개정에 대한 논의가 광진복지센터를 중심으로 진행되고 있음</li> </ul>

는 기능을 하였다고 할 수 있다.

권한규칙의 측면에서 추진기구 내에서는 주민운동조직과 지방정부의 구분 없이 권한이 고르게 배분된다. 따라서 임파워먼트 전략을 염두에 두고 있는 주민운동조직이라면 의사결정과정과 관련된 권한이 부여될 수 있는 지위를 차지하고자 노력할 것이며, 뜻을 같이하는 주민운동조직들이 이러한 지위를 많이 차지할수록 주민운동조직의 의사결정과정에 대한 영향력은 더욱 커질 것이다. 관악주민연대를 비롯한 관악구 주민운동조직들이 지방의제 21의 의사결정과정과 지방정부의 정책과정에 영향을 미치기 위해서 각 분과위원회의 위원장과 총무직을 맡으려 한 것은 이러한 이유에서 비롯된다. 결과적으로 관악주민연대와 직·간접적으로 관계를 맺고 있는 위원들이 다수의 총무직을 맡게 됨으로써 관악주민연대는 지역사회의 주요 현안을 의제에 포함시킬 수 있었지만, 광진복지센터는 추진기구

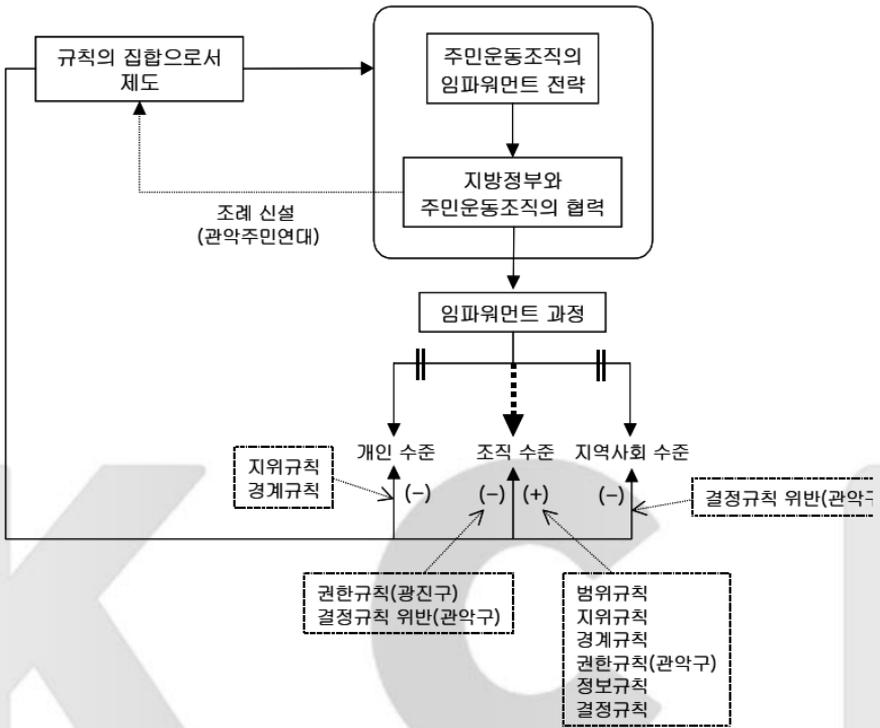
내에서 연대가 가능한 주민운동조직들이 없었기 때문에 의제작성과정에 큰 영향을 미칠 수 없었다.

이와 더불어 관악구의 경우 추진위원들간의 논의와 합의과정을 통해 의제작성과정이 진행되었고, 이는 추진위원들에게 스스로 의제를 설정할 수 있는 권한을 부여한 것과 다름없었다. 반면 광진구의 경우 전문가들로 구성된 구정연구단을 중심으로 의제 설정이 이루어졌고, 추진위원들에게는 이를 검토하고 승인하는 수준의 권한만 부여되었다. 따라서 광진구의 지방의제 21 추진위원들의 권한은 관악구의 지방의제 21 추진위원들의 권한에 비해 상대적으로 미약한 것으로 드러났으며, 이러한 차이는 두 조직 사이에서 지방의제 21의 의사결정과정과 지방정부의 정책과정에 대한 영향력 행사의 정도가 상이하게 나타나는 것을 설명해주는 것이라 할 수 있다.

지방의제 21의 결정규칙은 합의와 다수결의 원칙에 바탕하고 있기 때문에, 임파워먼트를 추구하는 주민운동조직에게는 권한규칙과 함께 결정규칙이 유리하게 작용할 수 있다. 관악주민연대가 의제작성과정에서 영향력을 미칠 수 있었던 것도 이러한 결정규칙이 존재했기 때문이다. 그런데 관악주민연대가 이처럼 의제작성과정에 영향력을 행사할 수 있었지만, 조례제정 과정에는 영향력을 미치는 데 실패한 이유도 결정규칙 때문이었다. 보다 정확하게 말하면 조례제정 과정에 결정규칙이 적용되지 못했기 때문이다. 즉 추진기구의 공식적인 제도화와 관계되는 조례제정의 문제를 지방정부가 결정규칙을 위반하고 추진위원들과의 협의 없이 처리했던 것이다. 결과적으로 조례제정에 영향을 미치고자 했던 관악주민연대의 임파워먼트 전략은 관악구 지방정부의 결정규칙 위반에 의해 제대로 이루어질 수 없었고, 이로 인해 발생한 갈등으로 지방의제 21의 추진이 한동안 이루어지지 못했다.

관악주민연대와 광진복지센터의 사례를 토대로 지방의제 21에 있어서 주민운동조직의 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용을 도식화하면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 지방의제 21에서 임파워먼트 전략과 제도의 상호작용



주: 굵은 점선의 화살표는 임파워먼트 과정의 촉진과 제약이 함께 나타나고 있음을 의미함

### 3) 소결

지금까지의 사례분석에서 주민운동조직의 임파워먼트 전략이 의도한 바대로 진행되고 있는 경우를 '+', 제도적 환경에 의해 임파워먼트 전략이 제약되고 있는 경우를 '-', 제도적 환경에 따라 촉진과 제약이 함께 나타난 경우를 '+/-'로 표기할 때, 협력유형에 따른 수준별 임파워먼트 과정을 개괄하여 정리하면 <표 9>와 같다.

위의 사례분석을 근거로 주민운동조직의 임파워먼트의 관점에서 협력 유형들을 비교하면 다음과 같다.

- (1) 민간단체지원사업과 공공근로 민간위탁사업 공히 지방정부와 주민

<표 9> 사례 분석 결과<sup>1)</sup>

협력유형 임파워먼트 수준	민간단체 지원사업	공공근로 민간위 탁사업	프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응	지방의제 21
개인 수준	+	+	+	-
조직 수준	+	-	+	+/-
지역사회 수준	-	-	+	-

운동조직의 접촉을 크게 필요로 하지 않는 계약관계에 기반하고 있기 때문에 사업추진에 있어서 주민운동조직의 사업추진의 자율성이 보장될 수 있는 장점이 있다. 그리고 이것의 결과로서 이들 협력유형에서는 주민운동조직의 개인 수준의 임파워먼트가 가능할 수 있었다. 더불어 민간단체 지원사업에서는 지방정부의 권한이 공공근로 민간위탁사업에 비해 덜 강력하고 구체적이지도 않았기 때문에, 민간단체지원사업의 경우 조직 수준의 임파워먼트를 달성하는 것이 더 용이할 수 있었다. 하지만 두 협력유형 모두 제도변화를 위해 요구되는 지방정부와 주민운동조직의 활발한 접촉이 전제되고 있지 않기 때문에 주민운동조직이 지역사회 수준의 임파워먼트 전략을 설정하기에는 어려움이 있었다.

(2) 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응과 지방의제 21은 지방정부와 주민운동조직 사이의 상호작용 정도가 높고 그에 따른 목표의 공유 정도도 높은 것을 특징으로 한다. 그럼에도 두 유형에서 주민운동조직의 임파워먼트 달성 정도가 확연하게 차이가 나는 것은 제도가 갖는 성격의 차이에서 기인한다고 판단된다. 두 사업 공히 협력에 관련되는 제도는 사전에 마련되는 것이라기보다는 협력에 참여하는 이들간의 합의의 결과물이라고 할 수 있다. 그러나 지방의제 21의 제도는 정관이나 조례와 같이 다소 공식적인 형태로서 존재하며, 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응과 관계되는 제도는 비교적 비공식적인 성격을 띠고 있다. 따라서 후자는 전자에 비해 더욱 유연한 성격을 가질 수 있다. 조례나 정관은 공식적인 합의 및 승인절차가 뒤따라야 하는 번거로움이 있기 때문에 협력과정에

서 나타날 수 있는 시행착오를 교정하는 데 많은 시간과 노력이 필요하다. 반면 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응과 관련한 협력의 경우, 조례나 정관에 의지하기보다는 필요에 따라 비정기적으로 이루어지는 지방정부와 주민운동조직의 협의과정을 중심으로 협력이 이루어진다. 따라서 주위상황의 변화에 대해 보다 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있다. 이러한 제도적 유연성은 협력을 통한 문제해결을 촉진할 수 있었으며, 협력에 참여하는 주민운동조직의 임파워먼트를 촉진하는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

(3) 다른 유형의 협력에 비해 지방의제 21을 통한 주민운동조직의 임파워먼트가 지지부진하게 나타난 것은 합의의 원칙에 대한 지방정부의 위반 행위가 주된 요인으로 작용한 것이기도 하다. 지방의제 21에서는 조직 간 조정과정이 우선시되기 때문에 주민운동조직의 개인 수준의 임파워먼트에 대한 논의는 차치하더라도, 협력에 유리한 제도적 환경의 조성을 위해 추진된 조례 제정 작업이 양자간의 합의를 통해 이루어지지 않고 지방정부에 의해서 일방적으로 진행됨으로써 결과적으로는 주민운동조직의 조직 및 지역사회 수준의 임파워먼트 과정을 제약하였다고 볼 수 있다.

(4) 전체적으로 볼 때 프로그램 사업 및 지역현안의 공동대응에 관한 협력에서 다양한 수준의 임파워먼트가 가능할 수 있었던 이유를 살펴볼 필요가 있다. 사실 민간단체지원사업, 공공근로 민간위탁사업, 지방의제 21은 지방정부의 자발성에 근거한 협력이라고 보기 어렵다. 세 사업 모두 상위 정부의 지침이나 타지방정부와의 경쟁에 의해서 추진되는 성격이 강하기 때문이다. 반면 프로그램 사업이나 지역현안의 공동대응과 같은 협력의 경우 지역사회의 구체적인 문제에 대해 양자가 자발적인 협력관계를 형성하게 된다. 따라서 비록 사전에 정해진 공식적인 제도가 존재하지 않지만, 구체적인 필요에 의해 형성된 협력관계인 만큼 양자간의 협의과정과 합의를 통해 만들어지는 비공식적인 규칙으로도 나름의 효과를 거둘 수 있었다. 곧 프로그램 사업과 지역현안의 공동대응에 참여하는 지방정부와 주민운동조직의 높은 자발성은 앞에서 언급한 제도적 유연성과

결합하여 주민운동조직의 임파워먼트를 촉진하는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

이와 함께 주민운동조직의 수준별 임파워먼트를 촉진하거나 제약하는 제도적 요인들을 살펴보면 다음과 같다. 만약 임파워먼트를 협력의 지향점으로서 설정하고자 한다면, 이러한 제도적 요인들은 협력의 제도설계 과정에 반영될 필요가 있다.

(1) 개인 수준의 임파워먼트는 주로 민간단체지원사업과 공공근로 민간 위탁사업에서 주로 이루어졌다. 이는 계약관계에 기반한 협력관계의 성격에서 기인하는 것으로 사업추진의 자율성을 주민운동조직이 확보할 때 개인 수준의 임파워먼트가 가능할 수 있음을 시사한다. 한편 개인 수준의 임파워먼트는 계약관계에 기반하고 있지 않은 프로그램 사업이나 지역현안의 공동대응을 위한 협력과정에서도 나타났다. 구체적으로는 지방정부와 주민운동조직 사이에 개인 수준의 임파워먼트에 대해 합의가 이루어지거나(광진구), 주민들의 자발성이 존재할 때(은평구) 가능할 수 있었다. 그러나 조직간의 상호조정 과정이 우선시되는 지방의제 21과 같은 협력의 경우, 개인 수준의 임파워먼트가 이루어질 수 있는 여지는 줄어들게 된다. 곧 사업추진의 자율성이나 임파워먼트에 대한 참여주체들간의 합의, 주민들의 자발성 등은 개인 수준의 임파워먼트를 촉진하는 제도적 요인들이라고 할 수 있으며, 조직간 상호조정과정이 우선시될 경우 개인 수준의 임파워먼트가 이루어지기 힘들다는 것을 알 수 있다.

(2) 조직 수준의 임파워먼트의 경우, 주로 권한규칙이 영향을 미쳤다. 즉 협력과정에 있어서 권한이 비교적 대칭적으로 배분되는 협력은 조직 수준의 임파워먼트가 촉진되는 경향을 보였다. 권한배분의 비대칭성의 정도가 컸던 공공근로 민간위탁사업은 조직 및 지역사회 수준의 임파워먼트를 제약하는 결과를 초래하였지만, 대칭적인 권한배분을 특징으로 하는 프로그램 사업, 지역현안의 공동대응, 관악구의 지방의제 21의 사례들은 조직 수준의 임파워먼트가 제약받지 않았다.

(3) 지역사회 수준의 임파워먼트의 경우, 지방정부와 주민운동조직의

상호작용 정도와 관련되는 결정규칙에 의해 주로 영향을 받았다. 민간단체지원사업이나 공공근로 민간위탁사업은 합의를 통한 결정과정을 필요로 하지 않기 때문에 지방정부의 정책이나 관행, 공식적인 제도 등의 변화에 영향을 미칠 수 없는 한계가 있었다. 그러나 양자의 활발한 상호작용을 전제로 하는 결정규칙을 가지고 있는 프로그램 사업, 지역현안의 공동대응의 경우 지역사회 수준의 임파워먼트가 가능할 수 있었다. 지방의 제 21의 경우도 지방정부의 결정규칙 위반 행위가 없었다면 지역사회 수준의 임파워먼트가 실현될 수 있는 가능성이 있었을 것이다.

#### 4. 결론

본고는 구 단위에서 형성되는 지방정부와 주민운동조직의 협력유형들을 확인하고, 이러한 협력들을 주민운동조직의 임파워먼트 전략과 제도적 환경의 상호작용이라는 관점에서 평가해보았다. 이상의 분석결과가 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

우선 공식적인 제도적 환경을 가지고 있는 협력의 경우, 보다 높은 단계의 협력, 즉 의사결정과정 등에 대한 양자의 동등한 참여가 보장되는 협력일수록 임파워먼트가 제약되는 특성을 갖는 것으로 나타났다. 반면 비공식적인 제도적 환경하에서 이루어지는 협력은 임파워먼트를 촉진하고 있는 것으로 드러났다. 이는 공공과 민간의 협력이 제도적으로 충분히 정착되지 못한 우리나라의 현실을 반영하는 결과라 할 수 있다.

그런데 이러한 결과가 자칫 협력에 있어서 ‘공식적인 제도의 불필요성’ 혹은 ‘공식적인 제도에 기반한 협력의 무용성(無用性)’으로 이어져서는 안 될 것이다. 중요한 것은 공식/비공식의 구분이 아니라 제도의 내용에 관한 것이다. 곧, 분석결과에서도 드러났듯이 참여주체들에 대한 공평하고 효과적인 권한 배분과 이들의 자발성과 창조성을 불러일으킬 수 있는 제도적 유연성 등이 향후 협력과 관련한 제도를 고안하는 데 있어서 중요하다.

게 고려되어야 할 것이며, 이는 지방정부와 주민운동조직이 함께 고민해야 문제라고 판단된다.

둘째, 기존의 주민운동조직의 임파워먼트 전략에서는 지방정부가 협력의 파트너로서 주요하게 고려되지 않았다. 그러나 조직간의 상호의존성이 증대하고, 이에 따라 정부와 NGO의 협력이 점차 증가하고 있는 현실을 감안한다면, 주민운동조직은 임파워먼트의 새로운 경로로서 지방정부와의 협력을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 비록 여러 제도적 요인으로 임파워먼트가 제약된 사례도 있었지만, 새롭게 마련된 기회라는 차원에서 보다 전향적으로 협력을 사고할 필요가 있는 것이다.

셋째, 중앙정부나 지방정부의 보조금 지원이 주민운동조직의 활동에 있어서 점차 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 자칫 정부에 대한 의존도가 높아지는 결과를 낳을 수 있다. 임파워먼트의 관점에서 보자면, 계약에 근거한 보조금 지원은 제도의 변화를 목표로 하는 지역 수준의 임파워먼트를 달성하기에는 구조적으로 어려운 성격을 가지고 있다. 지역사회 전체의 문제해결 역량을 증대시키기 위해, 또는 지역 수준의 임파워먼트를 달성하기 위해서는 보다 ‘높은 단계’의 협력이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 주민운동조직들이 지역사회의 다양한 현안에 대한 보다 세련된 문제제기 능력과 이를 뒷받침할 수 있는 실무력을 배양함으로써 지방정부의 정책적 파트너로 기능할 수 있어야 한다. 더불어 지방정부는 주민운동조직과의 협력을 단순히 재정지원이라는 협소한 차원에서 이해하기보다는 기획과 실행, 평가 등 일련의 과정이 협력을 바탕으로 이루어질 수 있는 새로운 협력체제를 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 남원석. 2001, 「지방정부와의 협력을 통한 주민운동조직의 권능강화(empowerment)에 관한 연구: 서울지역 주민운동조직을 사례로」, 서울대학교 환

경대학원 석사학위논문.

- 박원우. 1997, 「임파워먼트: 개념정립 및 실천방법 모색」, 《경영학연구》, 제26권 제1호, 115-138쪽.
- 서울시정개발연구원. 2000, 『서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례 연구』.
- 이강원. 1999, 「공공근로 민간위탁사업의 현황과 활성화 방안」, 공공근로 민간단체 참여 민·관 합동공청회 자료집, 20-22쪽.
- 이명석. 1999, 「합리적 선택론의 신제도주의」, 『합리적 선택론과 신제도주의』, 대영문화사, 9-30쪽.
- 이상복. 1999, 「공공근로사업에의 민간참여 활성화 방안」, 공공근로 민간단체 참여 민·관 합동공청회 자료집, 14-19쪽.
- 장원봉. 2000, 「실업대책에서의 NGO의 활동에 관한 연구: 성남 지역을 중심으로」, 한국정신문화연구원 한국학대학원 석사학위논문.
- 한국도시연구소. 1999, 『지역주민운동 리포트』.
- 홍현미라. 1998, 「도시저소득층지역의 지역사회조직실천에 대한 비교사례 연구」, 이화여자대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- Googins, B. K. & S. A. Rochlin. 2000, "Creating the Partnership Society: Understanding the Rhetoric and Reality of Cross-Sectoral Partnerships," *Business and Society Review*, vol.105(1), pp.127-144.
- Kooiman, J. 1993, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity," in Jan Kooiman(ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: GAGE Publications, pp.35-48.
- Kroeker, C. J. 1995, "Individual, Organizational, and Societal Empowerment: A Study of the Process in a Nicaraguan Agricultural Cooperative," *American Journal of Community Psychology*, vol.23(5), pp.749-764.
- Margerum, R. D. & S. M. Born. 2000, "A Co-ordination Diagnostic for Improving Integrated Environmental Management," *Journal of Environmental Planning and Management*, vol.43(1), pp.5-21.
- Mohan, G. & K. Stokke. 2000, "Participatory Development and Empowerment: the Dangers of Localism," *Third World Quarterly*, vol.21(2), pp.247-268.
- Ostrom, E. 1985, "A Method of Institutional Analysis," in F. Kaufmann et al.(eds.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: The Bielfield Interdisciplinary Project*, New York: Walter de Gruyter, pp. 459-475.

- Rappaport, J., 1984, "Studies in Empowerment: Introduction to the Issue", in J. Rappaport & R. Hess(eds.), *Studies in Empowerment: Step Toward Understanding and Action*, New York: The Haworth Press, pp. 1-7.
- Schwerin, E. W. 1995, *Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics*, Westport, Conn.: Praeger.
- Somerville, P. 1998, "Empowerment through Residence," *Housing Studies*, vol.13(2), pp.233-257.
- Thompson, J. D. 1967, *Organization in Action*, New York: McGraw-Hill,  
조철욱, 하현길 역, 1989, 『조직행동론: 행정이론의 사회과학적 기초』, 대영문화사.
- Zimmerman, M. A. 2000, "Empowerment Theory," in J. Rappaport & E. Seidman(eds.), *Handbook of Community Psychology*, New York: Kluwer Academic, pp.43-63.