

지방정부와 여성NGO의 관계강화*

— 충북여성NGO의 사례를 중심으로 —

서 동 희**

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 거버넌스와 NGO의 참여민주주의
- III. 사례분석: 충북여성NGO와 지방정부의 관계
- IV. 지역여성NGO의 활성화 방안
- V. 결 론

‘좋은 거버넌스’는 개혁과정에서 정부뿐만 아니라 시민사회가 적극적으로 참여하여 나름 대로의 기능을 수행하는 참여적 개혁의 틀이 전제되는데 이 과정에서 고객, 근로자, 특히 일반국민들이 좀 더 많이 참여할 것이 요구되고 있다. 참여의 실천주체로서 지역NGO의 활성화는 시민사회의 성숙에 직접적으로 기여한다. 또한 NGO의 활성화로 인해 지방정부와의 관계를 올바르게 형성해 나갈 때 더욱 많은 지역주민의 참여를 유도할 수 있다. 그럼으로써 지역시민사회가 본격적으로 도래하게 된 것이다. 본 연구는 이러한 맥락에서 볼 때, 여성의 경제활동인구가 증가하고 시민권자로서의 여성이 강조되는 현실 속에서 여성을 위한 정책을 입안하고 집행하는데 여성NGO의 역할이 상당히 중요함을 강조하고 있다. 매매춘 관련 입법이나 호주제폐지 운동 등에서 볼 수 있었던 여성NGO의 활약은 괄목할 만하다. 이러한 여성NGO의 활동은 중앙에서 뿐만 아니라 지방에서도 그 활약이 기대되므로 지방NGO와 지방정부와의 관계를 통한 올바른 파트너십의 방향을 모색할 필요성이 제기된다. 현재 지방의 여성NGO 활동은 관에 대한 높은 의존도, 취약한 재정 기반, 제한된 계층의 여성 참여, 단체 간 사업의 획일성·유사성·중복성 등 많은 문제를 야기하고 있기 때문에 여성NGO의 정체성 바로 잡기, 올바른 관과 지방정부와의 관계 정립, 지역단체 간 네트워크의 강화 등이 그 활성화방안으로 제시될 수 있다.

□ 주제어 : 지방정부, 여성NGO, NGO역할

* 본 연구는 2004년도 꽃동네현도사회복지대학교 학술연구지원비에 의하여 연구되었음.

** 꽃동네현도사회복지대학교 사회복지학부 교수

I. 서론

21세기 대두된 세계화, 신자유주의, 뉴거버넌스라는 신개념들은 시장과 정부의 실패에 대한 새로운 패러다임으로서 정부와 시장 그리고 제3부문의 NGO의 관계를 주시하고 있다. 정부는 종전의 활동영역을 축소하고 그 역할을 시민사회나 시장 및 국제체계와 분담하는 변화 속에 있다. 전통적인 국가의 통제는 점차 약해지고 갈수록 다양하고 복잡해지는 사회변화를 수용하고 갈등을 조절하는 국가통치의 새로운 대안으로 '참여'를 중요한 기제로 하는 '좋은 거버넌스'의 형성이 요구된다(서동희 외, 2004). '좋은 거버넌스'는 개혁과정에서 정부뿐만 아니라 시민사회가 적극적으로 참여하여 나름대로의 기능을 수행하는 참여적 개혁의 틀이 전제 되는데 이 과정에서 고객, 근로자, 특히 일반국민들이 좀 더 많이 참여할 것이 요구되고 있다. 이러한 가정으로 참여적 정부모델에서는 정책결정과 집행 그리고 서비스 전달에서 공무원과 고객 및 시민의 참여가 극대화될 때 공익이 이루어진다고 본다.

박재창(2000)에 의하면, 우리사회에서 시민운동이 그 뿌리를 단단하게 내리기 위해서는 시민운동의 구체적인 실천주체로서의 지역NGO가 활성화되어야 한다고 보고 있다. 시민사회의 성숙에 직접적으로 기여하는 시민운동이 현지성에 기초하여 활성화될 때 그 효율성이 극대화된다는 것이다. 이러한 NGO의 활성화로 인해 지방정부와의 관계를 올바르게 형성해 나갈 때 더욱 많은 지역주민의 참여를 유도할 수 있다.

여성의 경제활동인구가 증가하고 시민권자로서의 여성이 강조되는 현실 속에서 여성을 위한 정책을 입안하고 집행하는데 여성NGO의 역할은 상당히 중요하다. 호주제를 폐지하고 성매매방지법안을 통과시키는데 여성NGO의 지속적 노력과 활발한 활동은 매우 괄목할 만 하다. 이러한 여성NGO의 활동은 중앙에서 뿐만 아니라 지방에서도 그 활약이 기대되므로 지방NGO와 지방정부와의 관계를 통한 올바른 파트너십의 방향을 모색할 필요성이 제기된다. 따라서 본 연구는 지방의 여성NGO가 정부와의 관계를 올바르게 확립하고 지역주민들의 참여를 유도할 수 있는 활성화방안을 찾고자 한다.

이에 본 연구에서는 좋은 거버넌스 구현을 위한 지역사회에서의 지방정부와 NGO의 관계를 분석하기 위하여 충청북도 여성NGO의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 거버넌스와 NGO의 참여민주주의

1. 다원적 가치추구의 NGO

시민사회에 토대를 두고 있는 NGO는 그 자체가 다원적 가치를 중시하는 이념적 정향을 가지고, 다양한 선호를 가진 시민들이 가치를 공유하고 공동협력을 통하여 공공선을 실현하는 조직이다(박상필, 2001). 이러한 NGO의 활동영역은 환경, 복지, 인권, 평화, 여성, 문화 등 다양하다. 즉 NGO들은 환경에서 평화, 법, 정치, 그리고 예술과 체육에 이르기까지 사회의 거의 전 분야에서 활동하면서 약자나 소외된 소수의 이해를 대변하여 여론을 형성하고 사회적 억압기제나 불평등 구조의 개혁을 위해 노력하는 사적 조직이다. 동시에 여론 형성을 통해 시민들을 학습시키고 그들이 직접 참여하여 스스로 문제를 해결할 수 있도록 지원함으로써 참여민주주의를 실현하려는 노력을 하기도 한다(김동춘 외, 2000). 또한 모든 NGO가 반드시 하나의 활동분야만을 가져야 하는 것은 아니다¹⁾ 자원이 풍부할 경우에는 여러 분야에서 활동할 수도 있다. 그러나 사용 가능한 자원이 한정되어 있다고 한다면 우선 하나의 분야에 자원과 노력을 집중함으로써 효율적인 성과를 내는 것이 선행되어야 한다. 그리고 분야를 넓힐 경우에도 주력 활동 분야는 놓치지 않는 것이 합리적이다.

거버넌스에서 NGO는 시민사회의 다원적 가치를 반영하고 국가가 가지고 있는 강제성과 획일성 논리를 전제한다. NGO는 거버넌스에서 대표성과 민주성을 확보하는 데 필요한 시민사회의 다양한 선호와 정보를 제공하는 것이다. 더불어 NGO는 획일적인 정부의 관료적 전통의 의사결정과정을 개방하고, 의사소통의 민주화를 도모하여 시민의 다양한 가치가 반영되도록 한다. 정부의 서비스가 시민의 다양한 욕구를 충족시키지 못하는 것이 정부실패의 요인 중의 하나라고 볼 때 NGO는 정부와 협력하거나 정부로부터 위임을 받아 다양한 서비스를 제공하여 이러한 문제를 극복하는 것이 '좋은 거버넌스'의 소임 중 하나가 될 것이다(박상필, 2002).

1) 단일과제 NGO와 종합 NGO들이 존재한다. 전자의 경우 환경 NGO는 환경부분만을, 여성 NGO는 여성 분야, 평화NGO는 평화문제만을 다루는 NGO이다. 후자의 경우는 사회 전 분야에 걸쳐 다양한 문제들을 다루는 NGO를 의미하는 데 예를 들면 YMCA나 YWCA의 경우 하나의 NGO가 정치·경제·문화·교육·환경 등의 문제들을 다루게 된다.

2. 정부와 NGO의 관계

NGO가 정책과정에서의 역할이나 기능이 증대되면서 정부와의 관계도 다양하게 나타난다. NGO와 정부의 협력관계에 대한 인식과 관심의 고취는 거버넌스라는 새로운 패러다임에 기초하고 있다. 과거의 국정관리가 이성과 합리성에 기초한 모더니티를 대표하는 가장 합리적인 조직으로서 계층제와 관료제의 언어였다면 거버넌스는 여기에다 시장주의와 다양성·개방성·자율성·상호의존성 등을 주장하는 네트워크적 개념을 내포하고 있기 때문이다(이현출, 2004: 205-248).

정부와 NGO와의 관계는 여러 기준에 따라 다양한 형태로 유형화되고 있는데, 이는 시대적 상황, 그리고 구체적 이슈 등에 따라 구별될 수 있다.²⁾ 몇가지 주지할 유형을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, Gidron의(1992)는 정부와 NGO간의 관계를 재원의 조달과 서비스의 공급이라는 두 가지의 기능과 이를 담당하는 주체라는 차원에서 정부 주도형(Government Dominant Model), 제3섹터주도형(Third-Sector Dominant Model), 이원형(Dual Model), 협동형(Collaborative Model) 등 네가지 유형으로 구분하고 있다. 정부주도모형은 정부가 서비스공급과 재원의 조달의 주도권을 모두 가지고 있는 형태이고, 반대로 제3섹터주도형에서는 NGO가 서비스공급과 재정확보기능을 모두 가지고 있는 체제이다. 또한 이원형은 재정확보와 서비스공급 모두 정부와 NGO가 각각 담당할 수 있으나 양자간의 상호작용이 전혀 없이 독자적으로 활동함으로써 정부와 NGO가 이원화, 분리된 경우이다. 협동형의 경우는 이원형과는 달리 서비스 공급과 재정기능이 개별적이라기 보다는 함께 행동한다. 이 모형은 정부와 NGO간의 갈등이라고 하는 근본적 문제를 등한시하고 정도가 다른 협력관계로만 설명한 한계점이 지적된다.

둘째로, Coston(1998)은 정부가 NGO에 대한 수용과 거부의 정도를 가지고 정부와 NGO 관계를 8가지로 유형화하였다.³⁾

셋째로, Brinkerhoff(2002)는 문헌연구와 경험을 토대로 정부와 NGO간 파트너십을 상호성(mutuality)과 조직정체성(organizational identity)의 두가지 차원에서 계약적 관계, 파트너십관계, 확장적 관계 그리고 흡수 및 점진적 흡수 관계의 네가지 관계로 규정한다.

2) 개념의 유형화는 정부와 NGO와의 관계에서 뿐만 아니라 보는 기준에 따라 다양한 아이디어 타입으로 존재할 수 있다.

3) Coston은 정부와 NGO의 관계를 억압형(Repression), 대항형(Rivalry), 경쟁형(Competition), 용역형(Contracting), 제3자정부형(Third-party government), 협력형(Cooperation), 보충형(Complementary), 공조형(Collaboration) 등 8가지로 유형화하였다.

넷째로, 박상필(2001)은 NGO와 정부간 관계유형을 양자간의 상호작용 속에서 중요하게 부각되는 재정과 활동의 자율성이라는 두가지 요소를 기준으로 협력형, 자율형, 종속형, 권위주의적 억압 또는 민주적 포섭형 등 네가지로 유형화하였다. 협력형은 재정자율성은 낮지만 활동자율성이 높은 형태로서 시민단체가 정부로부터 재정의 일부를 지원 받지만 활동에 있어서는 독립을 유지하는 형태이고, 자율형은 재정과 활동의 자율성이 높아 시민단체가 스스로 재정을 충당하고 활동에 있어서도 정부로부터 간섭을 받지 않는다. 또한 종속형은 시민단체가 정부로부터 재정의존 뿐만 아니라 활동도 제약을 받는 형태로서 상당히 독립적이지 못한 상태를 가리킨다. 권위주의적 억압 또는 민주적 포섭형은 시민단체의 자율성은 높은 반면 활동자율성은 낮은 형태이다.

다섯째로, 권해수(1999)는 정부와 NGO간의 관계는 정부와 NGO의 목적과 수단의 일치 여부에 따라 네 가지 유형으로 분류하고 있는데, 정부와 NGO의 목적과 수단이 일치하면 자율관계이고, 정부와 NGO의 목적은 불일치하는데 수단이 일치하면 관용관계이다. 그리고 정부와 NGO의 목적은 일치하는데 수단이 불일치하면 갈등관계이고, 정부와 NGO의 목적과 수단이 불일치하면 억압관계라고 할 수 있다.

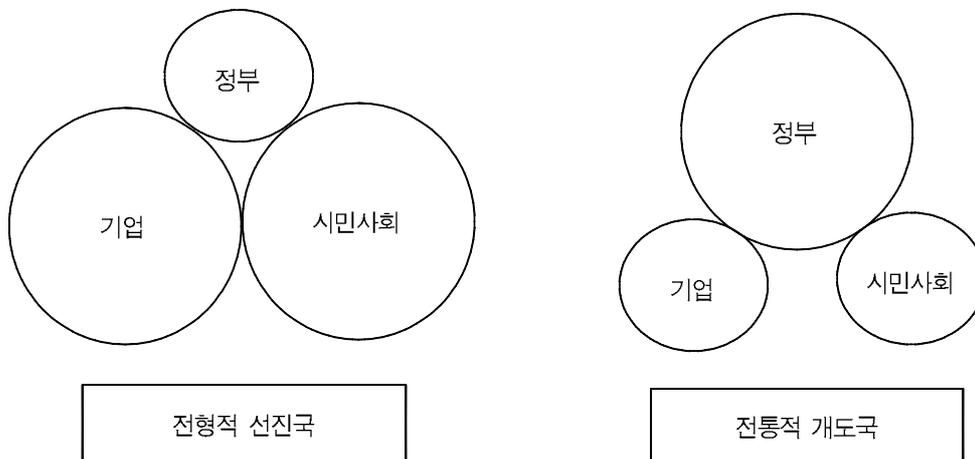
그 밖에도 여러 학자들의 정부와 NGO 관계 유형의 분류는 제시되는 기준에 따라 다양하게 이루어지고 있는 만큼 내포하고 있는 문제점 또한 다양하다. 박재창(2000)은 Gidron의 유형은 정부와 NGO간의 갈등적 요소를 무시하고 정부와 NGO의 관계를 정도가 다른 협력관계로만 설명하는 데는 한계가 있다고 지적한다. Coston의 모형은 정부의 입장을 너무 세분화한 까닭에 각 유형의 경계를 설정하기 어렵다고 했으며, 박상필의 경우 재정적 자율성과 활동의 자율성을 별개의 사안으로 다룰 수 있는지의 모호성을 지적하고 있다(박재창, 2000).

3. 지역사회, 로컬거버넌스 그리고 NGO

지역의 자주적 시민의식은 급속히 성장해 나가고 있고, 이를 토대로 지역에는 다양한 분야의 풀뿌리 단체들이 나타나고 있다. 개별시민과 시민단체, 그리고 조직의 연결망(network)에 의해 지지되는 민주적 지방정부는 다원주의 민주정치의 여러 단점을 극복할 수 있으며 중앙정부의 계서적 통치체제보다 더욱 큰 대표성을 확보할 수 있는 것이다. 시민들은 통치체제에 대한 시민참여능력의 배양을 방해하고 있는 정치인이나 고위 공직자들을 점점 더 불신하고 있다. 그러나 대의민주주의를 완전히 포기할 수는 없기 때문에 공유된 사회적 연결망이나 사회자본 및 시민협력을 제고하는 새로운 개념의 지역사회 건설을 하나의 대안으로 생각해

볼 수 있겠다. 이러한 지역사회 건설을 위해, 제반 활동을 조정하는 권력 또는 권위의 중심으로 지방정부 대신 시민, 집단 및 조직의 연결과 참여를 촉진하는 거버넌스 과정을 개발하여야 한다. 로컬거버넌의 개념은 지방정부와는 달리 지역사회에의 의사결정권한을 공유하며, 지역시민의 자치권과 독립성을 함양할 뿐만 아니라 시민참여를 통해 공공재를 개발하는 일련의 과정을 제공하는 데 그 중심 목표가 있다(김석준 외, 2000). 시민사회에서의 로컬 거버넌스는 논쟁과 의제설정, 그리고 대안의 탐색 등을 포함하는 대화와 토론의 여건을 조성할 수 있다고 한다.

그러나 우리나라와 같은 개발도상국은 서구 선진국과는 달리 강력한 권위주의적 국가의 전통 속에서 노동계급 중심의 시민사회는 상대적으로 억압받아 왔으며 민주적인 정치체제는 여전히 미흡한 상태에서 전국적으로 NGO의 발전이 가속화되었다. 그러므로 우리나라의 NGO는 강한 정치적 경향성을 띠게 되어 NGO의 활동이 국가에 의해 수용되기가 어렵고 정부는 NGO의 활동이 잠재적으로 정치적 위협이 될 것이라는 의구심을 가지고 있다. 그러므로 친정부적 경향이든 반정부적 경향이든, 어떤 형태로든 정부와의 관계에서 자유로울 수 없다. 이에 따라 NGO는 국가의 기능이 과대 성장한 데 따른 사회적 불균형 상태에서 발전함으로써 국가와의 관계설정이 끊임없는 갈등소지가 되어 왔고 나아가 취약한 자금문제로 기금 지원을 둘러싼 유착과 배제의 문제가 야기되고 있다. 완전한 정부의 견제와 압력집단으로서의 역할에 대한 논란을 벗어나기 어려운 실정이다. 다음은 선진국과 우리나라를 포함하는 개발도상국의 정부와 기업 그리고 시민사회와의 관계이다(김동춘 외, 2000).



자료: Clayton, 「NGOs, Civil Society and the State」, 1996: 21.

<그림 1> 선진국과 개발도상국의 사회부문별 관계

개발도상국의 국가와 시민사회간의 관계에서, NGO의 특징을 살펴보면(김수현, 2000), 앞서 설명한 바와 같이 개발도상국의 NGO는 강한 정치적 경향성을 가지고 있다. 따라서 어떤 형태이건 정부부문이 비대한 불균형 관계 속에서 국가와의 관계 설정이 계속 논란이 되어 왔다. 더욱이 취약한 물적 토대로 인해 기금지원을 둘러싼 유착과 배제의 문제가 야기되고 있다. 또한 경제성장을 우선시하는 개발도상국에서는 NGO가 불가피하게 정치적 시민운동의 성격을 강하게 가지거나, 취약한 공공 복지기능을 보완하는 역할을 하는 경우가 많다. 특히 중앙집권의 형태에서 지방분권이 이루어진 지방정부의 경우는 중앙정부로부터 제공받는 제한된 자원을 가지고 사업을 실행하는 중앙의 하부구조격의 역할을 하는 등의 진정한 의미의 지방자치의 이루어지고 있지 않기 때문에 NGO의 위치나 역할 또한 왜곡되기 싫다고 본다.

즉, 이상적 형태의 NGO는 재정적 측면에서 자유롭고 정부를 견제하는 기능이 활발하게 되어야 한다. 시장에서의 영리단체의 독점적인 시장지배력과 정보의 비대칭성(information asymmetry) 내지는 불완전성과 협상력 부재에 따라 이들 집단의 권익보호문제가 부각됨으로써 조정자의 기능 및 힘의 균형을 유지하기 위한 NGO의 역할은 증대되고 있다. 뿐만 아니라 정부의 정책독점과 예산의 낭비, 그리고 조직비대화를 견제하기 위하여 NGO는 정부시책에 대한 비판과 대안제시의 필요성이 절실하다(정동근, 2000). 또한 국가권력에 대한 합법적인 비판, 감시 기능을 통해 행정활동에 대한 행정책임을 확보하기 위해 통제적 기능을 수행해야 한다.

양자간의 파트너십의 양식은 다양한 양태를 가질 수 있으며, 이는 지방정부와 NGO의 활동 목표 그리고 지역주민의 욕구 등에 따라 다르다. 지방정부와 지역 NGO는 단순히 정보를 상호교환하거나 또는 관련 부서 자문위원회의 등에 참석하여 정책에 대한 제안을 할 수 있으며 정부로부터 위임을 받아 공공서비스를 직접 제공하거나 전달할 수도 있다. 때로는 정부와 협력하여 감시, 조사업무 등도 수행할 수 있다.

그러나 지방정부와 NGO가 이러한 협력관계를 형성하는 데는 몇가지 주의가 필요하다. 첫째, 양자의 협력은 우선 주민의 서비스 욕구를 충족시키는 것이 중요하다. 서비스 제공영역을 확장하고 서비스의 질을 증대시키는 것이다. 이는 시민사회를 능동화시켜 지방정부가 독자적으로 수행하기 어려운 환경감시, 청소년범죄 예방, 사회적 약자보호, 쓰레기 분리수거 등과 같은 서비스의 범위를 넓히고 동시에 서비스의 질을 높이는 것이다.

둘째, 정책과정에 시민참여를 증대시키는 것이다. NGO의 정책과정 참여는 정책의 정당성과 정책집행의 순응성을 높일 뿐만 아니라 시민의 자기결정 원리의 실현을 통해 시민적 책무를 강화할 수 있다. 정책과정에 있어서의 시민참여는 시민사회의 각종 자원적 에너지를 공적 영역에 투입하는 것이며, 지방 수준에서 참여민주주의를 구체적으로 실현할 수 있는 것이다.

셋째, 양자간의 일정한 독립성을 유지하고 공론을 활성화해야 한다. NGO는 정부와 협력

을 통하여 각종 서비스를 제공하고 시민의 영향력을 확대하는 과정에서 정체성을 확인하고 공동체 문제에 대한 공론의 장을 확대해야 된다. 이는 곧 시민사회의 정치화가 강화됨을 의미하고 공공영역의 활성화를 의미한다.

지방정부와 NGO 간의 민·관 파트너십의 형태는 지방정부 주도에 의한 NGO의 보조도 아니고 NGO 주도에 의한 지방정부의 보조도 아니다. 공동생산 방식인 NGO와 지방정부가 대등한 관계를 가지고 협력하는 양식을 의미한다. 이는 정부가 가지고 있는 법과 제도적 자원, 재정력과 인력 그리고 NGO가 가지고 있는 창의력·시민동원력·자발성·전문성 등을 결합시켜 사회적 공익목표와 지역사회 발전을 위한 사업에 협력하는 것이다(김영래, 2002).

<표 1> 지방자치단체와 NGO 간의 협력 지향점

목 표	주요내용
서비스 욕구 충족	공공서비스 제공영역의 확대, 공공서비스 질의 증대
정책과정 참여확대	자기결정원리의 강화, 정치적 기회구조의 확대, 자원적 에너지의 활용, 시민사회의 공공성 증대
시민사회의 정치화 강화	공공영역의 활성화, 정치적인 것의 확장

자료: 김영래, 「지방화 시대의 NGO와 민·관 파트너십」, 2002.

<표 1>은 지방자치단체와 NGO 간의 협력 지향점을 제시하고 있다. 지방자치단체와 NGO는 시민들의 다양한 서비스 욕구 충족을 위하여 공공서비스 제공영역을 확대하고 공공서비스의 질을 높이는 방향으로 협력관계를 구축해야 한다. 또한 정부의 정책결정과정에 NGO의 참여를 확대하여 정치적 기회구조를 변화시켜야 할 뿐만 아니라 시민사회의 공공성을 증대시켜야 하며, 시민사회가 정치적으로 활발한 역할을 할 수 있도록 민과 관이 협력해 나아가야 한다.

4. 젠더중심의 여성정책과 여성NGO의 역할 증대

최근 지방자치제의 정착과 더불어 지역 여성문제 해결을 위한 방안으로 광역 시·도는 여성업무 전담부서인 여성정책실 설치하였으며, 대구광역시, 광주광역시, 경기도, 경상북도 등은 여성 정책연구 전담기구를 설립·운영하였고 다른 자치단체 등도 이와 유사한 조직의 설립을 준비하고 있다(박은숙, 1999). 따라서 여성문제 해결의 주체는 지방정부가 되었고, 지

방단체장은 여성문제에 큰 관심을 갖지 않을 수 없다. 이때 지방정부에서 여성정책 기조는 중앙정부의 여성정책의 결정을 중시하고 더 나아가서 우리나라의 여성정책은 UN의 여성정책방향에 기초하고 있다. 그러나 이와 더불어 지역사회에서 여성의 요구를 집약하여 반영하는 것 또한 못지않게 중요한데 이 역할이 여성NGO의 몫이다. 여성NGO가 활성화되어 지역 여성들의 의견을 수렴하여 정책에 반영토록 할 때 지역의 여성발전은 획기적으로 이루어질 것이다.

먼저 유엔의 여성정책의 방향 및 추진전략을 살펴보면, '여성중심(WID: Women in Development)'에서 '젠더중심(Gender-and-Development: GAD)'으로 추진되고 있다. WID적 여성정책은 여성이 처한 차별적 상황에 초점을 두고 그것을 시정하기 위한 여성중심의 가족계획, 요보호 여성의 복지, 건강관리, 영양, 소득창출과 같이 여성의 실제적인 요구를 충족시키는데 주안점을 두고 진행되었다.

시대의 변화에 따라 사회가 추구하는 양성평등의 개념을 통해 여성정책의 변화가 이루어진 국면을 WID 및 GAD접근을 통해 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾

세계적으로 여성의 종속적인 지위를 벗어나기 위한 조직활동은 20세기 이전부터 존재해 왔지만 이러한 활동이 국제적인 연대를 이루기 시작한 것은 20세기 초 국제여성비정부조직(INGO: International Nongovernmental Organization)이라고 볼 수 있다. 이와 같은 여성들의 연대활동은 1945년 UN의 창설에 영향을 미쳤고, 1947년 유엔여성지위위원회(CSW: Commission on the Status of Women)가 창설되면서 세계 각 국의 여성정책은 표면적으로나마 가속화되기 시작하였다.

유엔이 1975년 세계여성의 해를 선포하고 여성발전 프로젝트를 진행해 오면서 처음 채택한 접근은 '여성중심의 접근(WID: Women in Development)'이다. 1960년대부터 한국을 포함한 많은 개발도상국들은 근대화론에 입각하여 '발전'을 국가목표로 설정하였는데 이때 여성이나 젠더에 관한 고려는 없었다. 그러나 1970년대 초 제3세계의 발전에 대한 연구결과에서 여성들이 경제개발과정에서 소외되고 있다는 사실이 발표된 후 기회와 자원에 대한 여성의 접근성을 강조한 자유주의 페미니즘의 영향이 결합하여 1975년 제1차 유엔세계여성대회에서는 여성중심의 접근(WID)이 주요접근으로 채택되었다.

WID 접근에서는 여성이 사회발전의 주요 행위자임에도 불구하고 발전과정에서 소외되어 온 사실에 문제를 제기하고 발전의 주류에서 배제된 여성의 문제를 여성을 대상으로 하는 정책이나 사업을 통하여 해결할 수 있을 것이라는 가정에서 출발한다, 그리하여 WID는 여성

4) WID 및 GAD접근의 내용들은 김양희박사가 한국행정학회 제 6회 행정학 교육 워크숍에서 발표한 '여성정책 접근의 변화'(2001)의 내용 중 일부를 발췌, 인용하였다.

이 처한 차별적 상황에 초점을 두고 그것을 시정하기 위하여 특별프로그램을 추진하는 형태를 띠었다. WID 접근의 정책들 대부분은 여성중심의 가족계획, 요보호 여성의 복지, 건강관리, 영양, 소득창출과 같이 여성의 실제적인 요구를 충족시키는데 주안점을 두었다.

그러나 여성중심의 접근아래 이때 설립된 여성정책 기구들은 예산과 권한이 미미하여, 주류 정책 부서들로부터 고립되고 주변화되는 경향이 있었다(Moser, 1993; 김애령, 1999; 김양희, 2001). 내용도 근본적으로 보수적이며 여성의 전통적인 성역할(어머니, 아내)에 초점을 두고 그에 따른 요구의 충족에만 관심을 가졌다. 이 접근 남성과 공유하는 삶에 대한 접근이라기보다는 여성에 대하여만 관심을 가졌고, 남녀의 불평등한 권력관계가 사회의 공·사 영역에 어떻게 작용하고 있는지에 대해서는 간과하였다는 비판을 받았다.

1985년 나이로비에서 개최된 유엔 제 3차 여성대회에서는 여성발전을 추구할 때 남성과 여성의 지위와 역할이 빚어내는 불평등한 권력관계에 주목해야 한다는 주장이 대두되면서 여성정책 접근이 바로 젠더 중심의(Gender-and-Development: GAD)접근이 시작되었다. 즉 GAD는 여성과 남성과의 관계에 초점을 두고 남성과 여성의 상대적 지위에 관심을 두고 사회조직이나 현상에 대한 분석에서 젠더 관계의 역동성과 구조를 중시하며, 생산적 활동 뿐 아니라 재생산 활동도 분석의 대상으로 삼는다.

GAD 접근의 정책은 여성과 남성 모두의 역할변화를 통하여 젠더 관계를 재편하고 여성의 지위를 향상시키기 위한 전략적 요구(strategic needs)를 증진시키는데 중점을 둔다. GAD 접근의 핵심 내용을 두 가지로 압축한다면, 하나는 이를 실현하는 방법으로서 발전정책이나 프로그램이 성 중립적(gender neutral)이지 않음을 밝혀내야 한다는 것이다. 이 두 가지를 위하여 의식고양과 성인지력 향상을 위한 훈련(gender training)은 성분석(gender analysis)이 필수적이라는 매우 중요한 의미를 갖는다. GAD는 WID 접근을 부정하는 것이 아니라, 여성중심의 정책은 그것대로 추진하면서 남녀가 함께 변화하도록 하는 젠더 접근을 취함으로써 성평등을 이루기 위한 근본적인 시도를 한다.

1995년 북경에서 개최된 유엔 제4차 세계여성대회에서는 '주류의 모든 영역에서 GAD 접근을 가능케 하는 전략'인 성 주류화(gender mainstreaming)를 남녀평등이라는 궁극적인 목표를 이루기 위한 전략으로 채택하였다. 이후 유엔은 각국 정부에게 모든 정책과 프로그램에 성 관점을 통합하기 위한 성 주류화를 실현하도록 책무를 부여하고 있다. 성주류화는 여성정책을 특정 분야 위주로 보던 시각을 탈피하여 모든 분야의 정책에 성 관점을 통합하는 것을 중시한다(김양희, 2001). 또한 여성의 지위향상과 실질적인 권한 증대를 실현하기 위해 특별히 여성(NGO)의 중요성과 역할증진의 필요성이 강조된다. 이러한 시대적 요구는 우

5) 여성NGO는 사회내에서 구성된 자발적인 단체로 여성들이 추구하고자 하는 공동목표달성을 위

리나라에서도 정부조직(GO)과 비정부조직(NGO)이 함께 힘을 합하여 우선적으로 여성주류화 정책의 실현과 여성의 세력화를 위해 노력하는 계기가 되었다.

우리나라의 여성NGO현황을 보면(여성부, 2002), 2002년 현재 중앙부처에 등록된 93개 단체와 이들 단체의 지부 및 지회조직, 그리고 비등록 단체를 포함하여 전국적으로 약 5000여개 이상으로 추정된다. 오랜기간 우리나라의 여성NGO는 대도시에 편중되어 오다가 1990년대 이후 지방화시대를 맞이함에 따라서 탈중앙화 및 지역화를 모색하게 되었으나, 한국사회 발전 과정에서 나타나는 지역간 불균형의 특징을 보임으로써 여성NGO 활동 또한 중앙중심으로 활성화되었다. 그러나 지역 여성들의 욕구가 지역의 발전과 어우러져 발전적인 방향으로 표출되고 결집될 때 탈중앙중심적인 형태로 활성화가 될 것으로 기대된다.

따라서 지역여성NGO의 역할은 여성문제의 해결을 지역문제와 연계시켜 나가면서, 지역 여성의 문제를 해결하기 위한 집단적 노력을 하는 것이다. 특히 지방정부가 여성문제 해결의 주체로 등장하면서 지역여성NGO는 더욱 중요한 역할과 기능을 가지게 되었다. 지방선거와 지방자치의 실시로 지역여성의 요구와 참여가 정책결정과정에서 영향을 줄 수 있는 계기가 마련되었고, 선거를 통하여 정책결정자인 자치단체장에게 정치적인 영향력을 행사함으로써 지역여성의 목소리가 보다 직접적으로 정책에 반영될 수 있는 가능성이 확대되었기 때문이다.

이렇듯 지역의 여성NGO의 역할은 이제 지역적으로 문화교육 등에 관한 소득적 입장을 넘어 지방정부의 여성정책 파트너로서 정책을 제안하고 모니터링하는 등의 적극적인 활동을 해 나가야 한다.

Ⅲ. 사례분석: 충북여성NGO와 지방정부의 관계

지방정부와 여성NGO의 협력관계가 요구되는 시점에서, 그 사례로서 충북의 여성NGO와 지방정부와의 관계를 분석하고자 한다. 과거의 전통적 남녀의 역할분담에서부터 양성평등을 중심으로 하는 여성정책의 흐름 속에서, 충북의 여성정책의 방향은 어떠한지, 그리고 그 흐름 속에서 여성NGO와 지방정부와의 관계 형성을 분석함으로써 여성NGO의 활성화방안을 모색하고자 한다.

하여 지속적으로 노력하고 발전하는 공동체이다(박은숙, 1999).

1. 충북여성정책의 변화

UN의 여성정책변화의 분석틀로서 충북여성정책의 변화과정과 사업내용을 도식화하여 살펴보면 다음과 같다(남정현, 2004).

<표 2> 충청북도 여성정책의 변화

구분	복지적 접근기	WID 접근기	GAD, 성주류화 접근기
시기	1945-1984	1985-1998	1999 이후
주된 사업 내용	계몽사업/문맹퇴치운동/ 소녀직업 보도소 보호시설 설치/윤락여성선도/ 새마을 부녀회 사업지원	장한 여성상 수여/결혼식장 대여/ 생활개선/가족 개선 사업/동거부부 결혼 추진/농촌 청년결혼추진/ 자원봉사센터운영/여성교양가좌/ 취업알선창구/장한여성상 시상/복지 시설 운영	평등 부부상 수여/성교육 확대/상담전화운영/여성복지 증진/여성단체활동지원/여성 의원 비율 확대/여성발전기금 조성/여성대회/여성주간행사/ 취업협의회 운영
정책목표	문제여성 보호/일반여성 계몽, 지도	유휴 인력 활용/여성에게 기대되는 어머니, 아내로서의 역할을 수행할 수 있는 기초 제공/ 실제적 젠더 요구 충족	여성의 복지증진/성차별개선/ 여성의 세력화/성주류화/ 전략적 젠더 요구 충족
대상집단	요보호 여성/부랑부녀/ 모자가정/저소득 가정	요보호 여성/일반여성	요보호 여성/아동/일반여성
대상 집단에 대한 인식	문제집단/보호감시의 대상/계몽의 대상/사회통합의 대상/유휴인력/동원대상	보호대상/복지대상/정책수혜자/ 유휴인력/지역사회봉사자/정책의 수단	정책 참여자/정책의 목표
여성 역할에 대한 인식	일방적 수혜자/어머니, 아내로서의 역할 중시	어머니, 아내로서의 역할/사회 봉사자/사회통합 역할 중시	남성과 동등한 역할강조/공동 참여자/공동 책임자/
담당기구	보건후생국 후생과 내부부녀계/부녀 아동과	부녀 청소년과내 부녀계/가정 복지과내 부녀복지계/사회복지국내 여성복지과	여성정책관실(부지사 직속)

자료: 남정현, 「충북여성정책의 현주소와 공약 개괄」, 2004.

복지적 접근기(1945-1984)에서 WID 접근기(1985-1998)를 거쳐 GAD 그리고 성주류화 접근기(1999년 이후)에 이르는 과정에서 충북지역의 여성정책은 대상 면에서 요보호 여성이나 저소득여성을 위한 복지정책이 중심을 이루다가 점차 이들 뿐만 아니라 일반지역여성을 포함하면서 대상을 정책참여자로서 인식을 하게 되었다. 또한 여성의 역할 또한 아내나 어머니의 틀을 벗어나 남성과 동등한 역할을 하는 공동책임자로서 인식을 하게 되었다. 무엇보다도 정책대상의 인식변화는 정책결정의 모든 과정에 좀더 많은 여성 또는 여성집단의 참여를 유도할 수 있는 밑바탕이 되고 있다.

이러한 변화 속에서 충청북도의 대표적인 중장기 계획은 두 가지로 구분되는데, 하나는 [제3차 충청북도 종합계획<충북 CHANGE 21>] 이고, 다른 하나는 [참여정부시대의 충북발전전략] 이 그것이다. <충북 CHANGE 21>의 2000년부터 2020년까지 20년간의 종합 장기발전계획에 포함되어 있는 여성정책의 주요 내용은 여성전문취업담당, 여성공무원 채용목표제 실시 등이다. 세부추진사업내용을 살펴보면 여성의 교육기회 확대 및 문제예방, 여성 창업 지원 및 정보제공, 육아휴직 및 재고용장려금 확대, 취약계층 여성 지원 사업 실시, 여성복지시설의 확충, 여성 사회 참여 및 단체활동 권장 등이있다. 또한 [참여정부시대의 충북발전전략] 은 2004년부터 2007년까지 국정과제에 맞추어 새롭게 기획한 발전계획으로 이 전략과제에서는 성인지적 정책평가 및 예산수립 추진(정책 목표 설정에 성별 영향 고려 및 평가 추진, 성별 분리통계 구축 및 성인지적 예산분석 단계적 실시 등), 양성평등한 가족 정책 추진(특히 호주제 폐지를 위한 홍보 및 대안 마련, 성인지적 가족지표 수립)등 기존의 여성정책과 비교하여 획기적인 내용이라 할 만 하다.

2. 충북지역 여성NGO와 지방정부의 관계

우리나라 여성관련정책의 발전은 여성부 출범이후 단기간 내에 상당히 빠르게 변화하였다. 이에 따른 지방의 여성정책 또한 여성의 사회참여를 유도하고 요보호여성 뿐만 아니라 일반 여성을 포함하는 복지증진에 상당한 성과를 거두고 있다. 이러한 여성정책에 있어서 괄목할 만한 발전으로 인하여 지방여성NGO는 오히려 지방의 여성정책에 이끌려 가는 듯한 인상마저 갖게 한다(민경자, 충북여성정책과 인터뷰).

‘여성NGO’의 개념을 정의하는 것은 여성NGO의 정체성을 확립하고 앞으로의 활동방향을 정립하는데 매우 상징적 의미를 지닌다. 오랫동안 우리나라의 여성NGO는 여성이 참여하여 조직한 구성체, 곧 여성이 조직구성원을 이루고 있는 NGO라고 분류해왔다. 그러나 1980년대 이후 여성중심적 의식과 여성운동적 시각이 확대됨에 따라 여성NGO에 대한 개념도 연구자와 사용주체에 따라 다양하게 정의되고 있다(한정자·함인희, 2000). 이러한 용어 정의상의 혼란은 “여성발전기본법”에 의해 정리되는데 제3조 제2호를 통해 “여성단체라 함은 남녀 평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지증진을 주된 목적으로 설립된 단체를 말한다”고 규정하고 있다. 여성발전기본법은 여성NGO의 설립 목적을 우리나라 여성정책의 목표와 동일하게 정의함으로써 여성NGO의 개념을 여성지위 향상 및 여성문제 해결을 중심으로 특화시켰다는 점에 의의를 갖고, 여성NGO의 기준을 조직체에 둔다기 보다는 사업목적에 둔 시각을 제시한다는 특징을 가지고 있다.

따라서 여성NGO란 여성의 지위향상 및 지역사회의 발전 또는 사회 내부의 불평등 구조를 개혁하기 위하여, 여성들이 중심이 되어, 일정한 조직을 가지고 정기적인 활동을 하는 NGO로 보고 그 정체성 확립이 이루어져야 한다. 즉 지방정부의 여성정책 파트너로서 여성NGO는 정책을 제안하고, 모니터링하는 등의 적극적인 정부의 견재 활동을 전개해야 한다. 지역 여성NGO 논의가 활발하게 진행되는 이유도 바로 이러한 시대적 요구 때문이다.

충청북도의 여성NGO는 충북여성단체협의회 소속의 22개 여성NGO와 여성포럼을 포함하는 기타 도 단위의 여성NGO 14여개가 있다(2004년 1월 현재). 지역사회에서 여성NGO는 '남녀평등의 실현', '사회 민주화와 사회정의의 실현', '여성의 능력개발과 자질향상', '여성NGO간의 상호유대 강화' 등의 목적을 가지고 사업을 전개해 나아간다. 그러나 이러한 여성NGO가 가지고 있는 최고의 목적에 비추어진 충북여성NGO들이 갖는 사업의 성격은 다소 미약함을 알 수 있다(충청북도여성단체협의회, 2003). 지방정부의 여성정책에 대한 비판과 조언의 역할보다는 선도하는 여성정책에 비해 사업의 계획은 지엽적으로 여성관련 행사를 주도하는 데 치중되어 있다.

충청북도의 여러 여성NGO들 중 여성단체협의회 2004년 사업계획을 중심으로 충북지역 여성NGO의 성격을 규명하고자 한다. 다음은 충청북도 여성단체협의회 2004년 사업계획이다. 이 사업계획에 의하면 여성NGO의 활동은 다양하지만 여전히 여성문제의 제기과 대안제시에 미흡하고 피상적이며 여성문제의 인식이 부족함을 볼 수 있다. 따라서 여성차별 문제 등을 해결하기 위한 사업은 상대적으로 상당히 부족하다. 즉 충북여성대회, 자원봉사활동, 양성평등을 위한 각종 세미나 등 여성NGO 간의 상호협력과 친선도모는 활발하게 이루어지고 있지만 정부 및 사회단체에 대한 여성NGO의 견재, 그리고 여성자질향상을 위한 사회교육과 지역사회개발사업에 대한 구체적 사업내용이 미흡함을 알 수 있다.

〈표 3〉 충청북도여성단체협의회 2004년 사업계획

주관부서	사업명	내 용	일 시
봉사부	자원봉사활동	전국체전 여성자원봉사활동	체전기간
		불우이웃돕기	연중
	여성사회교육	스포츠 댄스교실	연중
		기타 교양강좌	연중
소비자보호부	여성경제활동 참여 확대 사업	여성지도자 경제교육	연중
		소비자 운동 -소비자 정보제공 -피해구제 및 상담	연1회
환경보호부	환경보존사업	음식물쓰레기줄이기운동	연중
		일회용품 안쓰기 운동	연중
권익보호부	조직강화사업	정기총회	1월
		월례회의	월1회/연12회
		자문위원회	연2회 이상
		시,군 회장단 연석회의	연2회 이상
		홈페이지 구축	
		소식지 발간	상/하반기
		법인화 사업	
		심볼마크 제작	
권익보호부	대중매체 모니터링	대중매체 모니터링 * 올바른 여성상 구현 * 남녀평등의식 확산	연중
		제9회 충북여성대회	* 충북 여성의 화합과 결집
	제4회 충북여성문학제	* 평등백일장	여성주간
	충북여성아카데미	* 여성정치지도자 교육	2-11월
	여성의 정치세력화 사업	* 공명선거를 위한 여성유권자 교육	연중
		* 총선 여성후보 발굴 및 지원 * 의정 모니터링 사업	

자료: 충청북도여성단체협의회, 「제31차 정기총회」, 2004b.

한편 충북지역에는 여성전문가 또는 일부 여성NGO로 이루어진 ‘여성포럼’이 있다. 이 충북여성포럼은 여성의 지위향상과 복지증진 및 지역여성발전에 여성이 중추적 역할을 담당하고자, 전국에서 최초로 1999년에 설립되어 여성들의 의견을 정책에 반영하고 여성NGO간

의 연대와 화합을 도모하는 등의 활동을 하고 있다. “지방분권운동과 행정수도 이전 토론회”, “여성인권 현실과 대책 토론회”, “총선대비 여성정치참여 활성화 방안 토론회”, “도시사의 여성관련공약이행을 점검하는 토론회” 등 분과별로 주관이 되어 적극적 추진으로 여성정책 발전과 권익향상에 노력하고자 한다. 그러나 ‘여성포럼’은 지방정부와 지나치게 밀착되어 있다는 점에서 순수 여성NGO와는 성격이 다소 차이가 있다.

지역사회발전을 위한 여성 및 여성NGO의 역할은 여성문제, 사회문제를 해결하고, 지역사회의 발전을 위하여 지금까지의 소극적이고 의존적이며 비주체적인 생활태도에서 벗어나, 보다 적극적인 생활의 주체로 입해야만 한다. 즉 직장, 가정, 사회에서 여성은 자아실현, 성차별 폐지, 지역사회의 발전, 사회민주화 등을 위하여 가정 경제생활, 민주적 가정형성, 건전문화 생활 창조, 사회경제생활, 지역발전 및 그 정책의 결정에 있어 보다 구체적으로 주체적인 삶에 입해야 한다.

또한 지역정책결정에 압력단체로서의 단합된 의사를 주장할 수 있어야겠다. 즉 여성의 적극적인 관심과 단결력이 기초가 된 위에서만 압력단체로서의 주장을 관철시키기 위한 여성NGO의 역할이 가능할 것이다. 그러나 이익집단으로서의 여성NGO는 자신의 입장에서 당위성을 주장하기보다 신빙성 있는 근거를 가지고 국민적 합의를 도출하는 것이 효과적이다. 문제 해결의 가능성을 높이기 위하여, 관계정책 검토를 위한 자료수집도 게을리하여서는 안 되며, 단체간의 상호정보교환 및 연대협력이 필요하고(Klein, 1984), 타이밍에 따른 우선순위를 정하여 정치적 쟁점을 분명히 해야 하며, 언론, 여론 형성에 의한 지원세력을 확보해야 한다. 또한 다른 주민운동에도 관심을 가지고 때로는 힘을 합하여 지역발전정책을 도모해야 한다.

지방정부 측에서도 여성NGO를 여성의 사회참여 확대와 지위향상을 위해 일하는 단체로 규정하고 있기 때문에 정부의 지원을 받고 있는 여성NGO체들은 봉사활동의 범주에서 벗어나 민주적 의사소통 속에서 진정한 정부의 파트너로서 역할을 수행해야 한다. 더 나아가 NGO 스스로가 자생력을 길러 사업과 재정 면에서 독립성과 전문성을 길러야 한다. 정부와 NGO간의 관계에서 가장 중요한 매개역할을 하는 것이 정부보조금이라 볼 수 있는데 이제까지의 보조금은 필연적으로 여성단체의 기본 목표를 달성하기 위한 것이 아니고 정부의 시책에 맞는 사업을 하도록 유인할 가능성을 갖고 있었다. 주로 관행에 의해 NGO와 정부와의 교섭이 이루어지고 업무가 진행되기 때문에, 한정된 여성NGO의 자원들만을 중심으로 정보와 사업이 제공되거나 교환될 수 있는 한계가 있다. 따라서 재정의 제공자인 정부와 사용자인 여성NGO 모두 유연성을 얻기 위해 막연히 그 돈을 사용해 온 것이라 지적된다(김홍숙, 1998). 이제까지의 정부 지원사업은 잡화적으로 이루어져온 감이 있는데, 그것은 바로 목표의 설정이 부재했거나 목표는 목표대로 따로 존재했기 때문이다.

IV. 지역여성NGO의 활성화 방안

1. 정체성 바로잡기

여성NGO가 활성화되기 위해서는 이들이 여성NGO로서의 정체성을 확립하고 정체성에 입각한 사업을 전개하는 것이다. 시민단체의 다양성 측면에서 여성NGO가 꼭 여성문제만에 한정시켜 사업을 할 필요는 없지만 여성NGO의 1차적 목적이 무엇인지를 인지하고 여성들의 권익과 복지를 위한 다양한 활동을 전개해야 한다. 충북여성정책의 기초가 성주류화이므로 이에 따른 정책을 위한 참여의 폭을 넓혀 나가야 한다. 그에 대한 일환으로 충청북도 여성단체연합은 제9회 충청북도여성대회에서 충북여성정치네트워크를 구성하고 여성의 정치참여 확대라는 목표아래 2006년 지방선거에서 각 시, 군별 1인 이상 여성의원 배출이라는 세부목표의 달성을 위한 여성정치세력화의 출발을 알리기도 했다(충청북도여성단체협의회, 2004a). 이러한 여성의 정치세력화나 지역사회의 주인의식을 갖도록 하는 각종 프로그램이 단발적으로 나타나지 않고, 지속적인 추진 속에서 여성정책의 주체로서 지역여성들이 자리매김 하도록 프로그램화되어야 한다. 조준희(1984)박사는 이에 대한 구체적 방안으로 여성중간지도자 교육프로그램이 개발되고, 대학에서 이들을 위한 특수과정을 두고 양성 할 필요가 있다고 주장한다. 여성정책이 진정한 여성의 의견수렴에 의하여 세워지고 실현되기 위하여는, 그러한 여성정책의 수립과 실현 여부를 당당하게 촉진할 수 있는 전문적 지식과 주체성을 가진 중간지도자를 많이 양성해야 하기 때문이다. 이를 위한 진정한 파트너로서의 정부의 역할 또한 중요하다. 정부는 민주적이고 올바른 여성정책의 수립을 위하여 여성정책 전문가와 지역여성단체장 등으로 구성된 여성정책 자문기구를 각 지역마다 두고 정책수립과 실현에 최선을 다해야 한다. 지역의 일반여성교육, 여성 중간지도자 양성, 여성NGO 프로그램 등을 개발하기 위하여 지역 대학 여성연구소의 인적 자원을 최대한 활용할 수 있게 하고, 대학 내에 여성평생 교육회관의 건립을 촉구하는 등 전반적인 부수적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다. 이러한 대학여성연구소의 기능을 강화하기 위하여 대학에 여성연구소를 법정 연구소로 격상시키도록 정책적으로 후원을 하여야 한다. 또 지방시대에 부응하기 위하여 각 지역 단위의 여성개발을 등한시하여서는 안되며, 이를 위하여 지역별 여성연구소와 중앙의 여성개발원이 연계하여 활동할 수 있도록 정부는 과감한 배려를 하여야 할 것이다(Joo, 1984).

또한 여성NGO의 활성화를 위해서는 다양한 집단의 여성들이 여성NGO에 관심을 가져야 하고 이들을 적극적으로 참여시키는 노력이 필요하다. 그럼으로써 여성NGO는 '봉사단체'라고 인식되는 종적의 이미지를 불식시키고 단체활동에 균형을 잡는 일과 지역여성NGO 본래

의 설립취지에 충실한 사업 수행이 요망된다. 여성의 사회적 지위향상과 복지증진 그리고 여성들에게 지역사회의 주인임을 의식할 수 있는 사업과 프로그램을 개발하여 여성NGO의 정체성을 제고할 수 있는 방향으로 여성의 적극적 참여를 유도해야 할 것이다.

2. 정부와 여성NGO간의 올바른 관계 정립

우리나라의 NGO는 여전히 정책과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 미비하고 영향력에 있어서도 한계가 많다. NGO의 정책참여는 시민의 다양한 요구를 정책과정에 반영할 수 있다는 점에서 참여민주주의를 담보하는 중요한 제도이다. 그런데 지역의 여성NGO 특성상 정부의 정책에 대한 조언 또는 견제의 기능이 미약함을 알 수 있었다. 따라서 지방정부는 시민의 목소리가 여성단체를 통하여 정책과정에 반영될 수 있는 합리적인 채널과 장치를 더욱 견고히 해야 할 것이다. 중복의 경우 중복 여성포럼이 위원회 형태로 사회 각 분야 여성문제에 대한 정책건의 및 제언을 할 수 있도록 되어있으나 이 역시도 제안과 자문의 역할이 크게 부각되진 않고 있다. 따라서 NGO가 정책과정에 실질적으로 참여할 수 있는 위원회 제도, 공동생산, 공동평가 프로그램을 더욱 활성화하여 실질적인 거버넌스가 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

1990년 이래 여성NGO의 빠른 성장은 국가의 여성정책은 물론 세계의 흐름에 민감하게 대처하고 있다. 최근 중앙의 여성NGO는 호주제 폐지와 매매춘법과 관련 괄목할 만한 성과를 거두고 있지만 지방의 여성NGO는 단지 관 주도형의 여성관련 사업의 추진에 급급해 있는 실정이라 해도 과언이 아니다. 이러한 상황 하에서 지방의 여성NGO는 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 다해야 할 것이다. 이러한 여성NGO의 경쟁력을 강화하기 위해서는 관에서 재정적 지원을 할 때 경쟁의 논리를 적용하여 사업별 지원을 원칙으로 하여 차츰 여성NGO의 관에 대한 의존도를 낮추어 나갈 필요가 있다. 또한 사업 지원에 있어서 우선순위는 여성중심 사업에 두며 단체특성에 따른 지원방식의 차별화를 모색하는 등 여성NGO 자원을 위한 제도적 보완이 필요하다. 그리고 여성발전기금의 조속한 조성이 필요하다. 또한 지방정부 차원에서 여성NGO에 대한 자발적 기부문화를 형성하여 인센티브 등의 제도를 통해 확산시켜 나가는 것이다. 여성NGO의 '관 주도형'을 탈피하고 자생력과 경쟁력을 강화하기 위해서는 대규모의 장기적이고 체계적인 관의 지원책이 필요하다. 여성NGO에 대한 지원은 여성NGO를 포함한 시민단체지원에 대한 정책 속에서 이루어질 수도 있고 여성NGO 육성에 관한 조례제정 혹은 여성발전기금 등 여성지원을 특화시킨 제도 속에서 이루어지게끔 하여 산발적이고 단발적인 지원을 받기위해 여성NGO 고유의 업무에 지장을 초래하지는 말아야 한다(충남여성개발원, 2001).

지방정부와 여성NGO간의 올바른 파트너십은 상호협력과 견제를 통한 성숙된 관계를 유지하는 것이다. 행정부서는 여성NGO에 행정적, 재정적 지원을 하고 대신 정책홍보나 지자체 행사 및 선거과정에서 협조를 받는 구도를 극복해야 여성NGO의 자율성과 자립역량을 키워 지원과 정책제안의 수평적인 관계가 유지될 수 있다. 많은 여성NGO가 지자체의 여성정책을 감시, 견제하는 역할을 해야 한다고 여기지만, 다른 한편으로는 지자체의 행정적인 지원을 기대하는 경우가 많다. 이러한 모순된 태도는 여성NGO의 자율성과 자립성을 형성하는데 저해가 될 뿐만 아니라, 더 나아가서는 여성NGO의 정체성을 더욱 모호하게 하는 결과를 가져온다.

또한 여성NGO의 측면에서 정부의 정책에 참여하고 더불어 자립할 수 있는 전문능력을 강화하여야 한다. NGO가 공공의 의사를 대변하고 내부의 민주적 의사결정과정을 거쳐 단체의 주장이 산출될 수 있도록 하는 민주적 장치로써 공동체적 사고, 민주시민교육, 단체의 활동에 대한 기부문화가 정착되어 자기결정을 뿌리로 하는 참여민주주의를 더욱 공고화하는데 앞장서야 한다. 권력과 자본의 힘에 맞서 공익적 관점에서 정부정책과정에 적극 참여하여 감시·비판과 더불어 새로운 대안을 제시하여 제3섹터로서의 역할을 공고히 해야 한다.

3. 지역여성NGO 간 네트워크의 강화

연대활성화 및 지지네트워크의 구축 전략이 필요하다. 상설협의체의 연대활성화를 위해서는 협의체 조직의 민주화 및 관의존적 성향을 탈피하고, 협의체로서의 고유역할 정립 해야 한다. 또한 고유역할을 정립하여 풀뿌리 여성조직의 역할을 강화하고, 정보화를 통한 회원단체간의 네트워크를 공고히 구축해야 한다. 이를 위해서 단체활동의 프로그램의 개발과 운영, 공적지원의 강화, 여성NGO의 실천적 개혁이 요구된다. 더불어 지역여성단체가 국가와 자본의 영향력을 효율적으로 견제할 수 있는 시민사회의 핵심조직으로 압력단체로서의 역할을 체계화할 수 있도록 여성의 세력화를 위한 여성단체 네트워크 형성을 적극 추진하도록 해야 한다(한정자 외, 2000). 또한 이러한 연대의 대상을 여성NGO에 제한하지 않고 유사한 활동을 하는 지역 내 타 NGO로 횡적 연대를 확대한다면 단체 활성화에 중요한 계기가 될 수 있다. 지역단체 간의 연대활성화는 연대의 필요성 속에서 지역밀착성 이슈개발, 연대과정에 대한 이해, 연대대상 확대를 통한 전문성 확보가 필요하다. 여성NGO들이 활동을 하면서 주로 관계를 맺는 곳은 지자체의 유관부서와 다른 여성NGO들에 한정되어 있는 경향이 있다. 지방의회나 의원, 지역유지, 언론과의 관계는 상당히 미약하다. 즉, 민간단체와의 연계 뿐만 아니라 여성 행정지도자, 언론사 기자, 전문가 집단 등 다양한 지지자원과의 긴밀한 네트워크

를 구성하고 지지기반으로 활용하도록 하고 여러 방면의 교육을 통하여 지지 네트워크의 구성에 전문성을 기해야 한다. 실제적으로 지역 여성NGO마다 지나친 중앙 의존적 사업에서 벗어나 지역 특성에 부합하는 사업을 개발하고 횡적 연결을 통하여 지역간의 직접적인 상호 교류를 모색하여야 한다.

여성NGO의 장기적 발전을 위해서는 현재 단체활동에 참여하지 않는 일반 여성의 참여증대가 필수적이며, 나아가 일반남성을 포함하는 지역주민들로 하여금 여성NGO활동에 대한 긍정적인 태도와 지속적인 관심을 갖게 할 필요가 있다. 여성NGO가 지역시민의 목소리를 대변하는 풀뿌리 민주주의의 실현도구임을 인식할 수 있도록 일반시민을 대상으로 하는 적극극적인 대(對)시민사업을 벌일 필요성이 있다.

V. 결 론

지역사회의 발전을 위해서는 그 지역사회에 살고 있는 시민을 대표하는 NGO와 정부 그리고 시장의 상호작용이 상당히 중요하다. 그 중 본 논문에서는 지방정부와 지역여성의 인권과 복지를 대변하는 여성NGO의 관계형성의 중요성을 강조하고 그를 위한 여성NGO 활성화 방안을 제시하였다.

충북 여성들의 사회적 지위 향상과 복지를 책임지는 지방정부는 여성정책의 파트너로서 여성NGO를 인식하고 여성NGO가 그 역할을 충분히 해 낼 수 있도록 육성시킬 의무가 있다. 또한 NGO는 시민적 지지 속에서 시민과 함께 해야 한다. '시민 없는 시민운동'이라는 어처구니없는 비판을 면하기 위해서는 시민들의 지지 기반 위에서 자주적 정통성을 구축해 나가야 한다. 그를 위하여도 전문성을 바탕으로 한 대안의 제시와 서비스의 제공이 이루어져야 할 것이다(박재창, 2000).

1990년대 이후 지방화시대에 접어들어 지방의 여성NGO 활동이 다양한 방면으로 요구되고 있다. 이때 여성NGO로서의 정책상의 문제, 조직의 비민주성과 경직성, 관에 대한 높은 의존도, 취약한 재정 기반, 제한된 계층의 여성 참여, 단체 간 사업의 획일성·유사성·중복성 등 많은 문제를 야기하고 있다. 이에 따른 지역의 여성NGO와 지방정부의 바람직한 파트너십을 위해 여성단체의 정체성 바로 잡기, 올바른 관과 지방정부와의 관계 정립, 지역단체 간 네트워크의 강화를 그 활성화방안으로 제시하였다.

그러나 본 연구는 사례분석에서 충북지방정부와 여성NGO들의 발간자료만을 중심으로 연구하여 구체성면에서 분명한 한계를 지니고 있다. 또한 중앙정부가 여성정책을 결정하는 주

체가 되고, 중앙의 결정에 따라 지방정부가 집행의 역할을 주로 하는 우리나라의 행정구조 하에서는 정부에 대한 정책견제나 의제채택의 과정에 지방여성NGO의 역할이 제대로 이루어지기 어렵기 때문에 지역여성NGO들이 갖는 공통된 문제점으로 인해 그 활성화방안 또한 크게 차별화가 되지 못하는 한계점을 가지고 있다.

또한 여성NGO의 사업내용 면에서 올바른 정부와의 관계를 형성하지 못하고 시대가 요구하는 지역NGO로서의 역할을 제대로 수행하기 어려운 현실은 비단 일방의 역부족만으로 일어나는 현상은 아님을 알 수 있다. 따라서 지역여성NGO의 활성화를 위해서는 지방정부와의 관계형성을 뿐만 아니라 실질적인 지방분권의 행정이 이루어져야 함을 시사한다.

【참고문헌】

- 권혜수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 김동춘 외. (2000). 「NGO란 무엇인가」. 아르케.
- 김석준 외. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 대영문화사.
- 김수현. (2000). 주요국의 NGO 현황과 제도. 「NGO란 무엇인가?」. 아르케.
- 김영래. (2002). 지방화 시대의 NGO와 민·관 파트너십. 「NGO와 한국정치」. 아르케.
- 김양희. (2001). 여성정책의 이론적 변화 및 방향. 여성정책연구의 방향. 한국행정학회 제6회 행정학 교육 워크숍.
- 김홍숙. (1998). 여성단체에 대한 정부 재정지원의 평가 및 대안에 관한 연구. 한국여성개발원.
- 남정현. (2004). 충북여성정책의 현주소와 공약 개괄. 여성정책 평가 토론회. 충북여성포럼. 5-20.
- 박상필. (2002). 「NGO와 현대사회」. 아르케.
- _____. (2001). 「NGO와 정부 그리고 정책」. 아르케.
- 박은숙. (1999). 「여성정책 형성과정에서 여성단체의 활동」. 경북대학교 박사학위논문.
- 박재창. (2000). 「정부와 NGO」. 법문사.
- 보건복지부. (1999). 「여성단체 현황」.
- 여성부. (2002). 「여성단체현황」.
- 이현출. (2004). 거버넌스와 NGO: 의약분업 사례를 중심으로. 「NGO와 한국정치」. 아르케.
- 정동근. (2000). 정부의 역할과 NGO의 기능. 한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표 논문집.
- 충남여성개발원. (2001). 충남 여성단체 실태조사 및 활성화 방안연구. 충남여성정책개발원.
- 충청북도여성단체협의회. (2004a). 충북여성정치네트워크. 제9회 충청북도여성대회.
- _____. (2004b). 제31차 정기총회.
- _____. (2003). 충청북도여성단체협의회 창립30주년 기념 발간.
- 한정자·함인희. (2000). 지역여성단체 현황과 활성화 방안 연구. 「여성학 논집」, 17: 227-253.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework, *Public Administration and Development*. Vol. 22.
- Clayton, A. (1996). *NGOs, Civil Society and the State*, INTRAC.

- Coston, J. M. (1998). A Model and Typology of Government - NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 27(3).
- Gidron, B., R. M. Kramer & L. M. Salamon. (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? in Gidron, Kramer & Salamon (eds.). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Joo, J. (1984). *Women's International Non-governmental Organization and an International Conference*, Ph.D.Dissertation, State University of New York at Buffalo.
- Klein, E. (1984). Political Mobilization of Women, *Gender Politics*, Cambridge: Harvard Univ. Press.