

정부와 개발 NGO의 협력관계: 협력요인별 인식차이를 중심으로*

이경선 ■ 성균관대학교

이숙중 ■ 성균관대학교

〈국문요약〉

본 연구는 개별적 또는 다른 단체와 함께 개발 활동을 수행하는 개발 NGO와 정부 간의 협력을 고찰하고자 양측의 협력요인들을 분석하고 이들 요인들에 대한 인식차이를 규명한다. 공적개발 원조를 시행하는 정부기관 중 NGO와 가장 활발히 협력하고 있는 한국국제협력단(KOICA)과 개발 NGO 협의체인 국제개발협력민간협의회(KCOC)에 속한 개발 NGO들을 대상으로 협력 현황에 대해 조사한 후 협력에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 이전의 경험, 빈도, 효용성 등 협력 정도를 분석한 결과 협력 경험과 효용성이 정부와 개발 NGO의 협력의향에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 경제적, 관리행정적, 정치적 측면 가운데 관리행정적 측면만 협력의향에 유의미한 영향을 주었다. 정부는 관리행정적 측면에서 개발 NGO와 협력하려는 인식이 개발 NGO에 비해 높았으며, 개발 NGO는 경제적 측면에서 정부보다 협력관계를 중시하는 인식을 보였다. 나아가 대규모 NGO와 소규모 NGO는 정치적 측면에서 인식 차이가 나타났다. 이와 같은 분석결과를 기반으로 협력을 저해하는 요인을 고려하면서 정부와 개발 NGO의 관계를 발전시키기 위한 정책적 시사점을 제시한다.

*주제어: 정부와 개발 NGO 관계, 민관협력, 협력요인, 원조행정, 정부의 NGO 정책

I. 서론

정부와 비정부기구(NGO, Non-Governmental Organization)는 1950년대 초 전 쟁복구를 시작으로 개발도상국의 빈곤퇴치와 개발문제를 해결하기 위한 활동을 전개해왔다. 정부는 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 예산

* 이 논문은 이경선의 석사학위논문(2017)을 수정 및 보완하였으며, 2016년 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2016S1A3A2924832).

을 편성하여 개도국의 경제사회 발전을 지원해왔으며, 개발 NGO는 민간모금과 정부의 지원을 통해 인도주의적 지원과 지역개발 활동 등을 펼쳐왔다. 초기 NGO의 개발활동은 재원과 기술의 부족으로 제한적이었던 반면 정부는 원조 규모를 확대하여 사하라 이남의 아프리카를 포함한 개발도상국의 경제성장에 큰 영향을 미쳤으며 개발을 주도해왔다. 하지만 1960년대 이후 정치적 이해관계와 경제위기로 인해 공적원조의 증감과 개발이념의 변화를 겪으면서 NGO의 역할을 점차 주목하게 되었다(Riddell 2008).¹⁾ 정부는 NGO를 통해 서비스를 제공하기 시작하였으며 NGO는 긴급구호와 개발 프로젝트를 수행하면서 인지도를 높이고 활동영역을 확대해왔다. 개발 분야에서 활동하는 NGO의 수가 확대되고 성과를 증명하면서 NGO는 개발의 중요한 역할을 수행하면서 주요 개발 행위자로 자리매김하게 되었다.²⁾ 특히 개발환경의 변화 속에서 정부 원조기관들은 개발 NGO와 적극적인 협력을 통해 효과성을 높이고 대안을 모색하고 있다.

국제개발협력 분야에서 정부와 NGO의 협력은 서로의 실패를 보완하고 개발 효과를 높이기 위한 방안을 모색하는 과정으로 이루어져왔다. 정부는 소외계층을 포함한 다양한 수요를 반영하면서 양질의 공공재를 제공하는 역할을 하는데 한계가 있다(Young 2006). 또한 정치적인 영향에서 자유롭지 못해 원조는 종종 빈곤층의 수요를 충족시키지 못하게 된다. 국민을 대변하는 정부는 표심을 인식하여 다양한 공공 수요를 충족시키지 못하고 실패를 겪는 것과 맥을 같이 한다(Weisbrod 1977). 이러한 정부의 실패에 대해 NGO는 정부를 보완하고 보충하여 공공 재화와 서비스를 제공하는 역할을 한다. NGO는 정부와 시장이 갖추지 못한 고유의 이점을 활용하고 자원에 접근하여 빈민과 여성 등 소외계층을 포함한 광범위한 수요를 다루며 국가가 실패한 분야에서 틈(niche)을 비집고 들어와 활동을 채워나간다(Smith and Gronbjerg 2006). 하지만 NGO 또한 만병통치약이 될 수 없으며 정부의 실패를 보완하지 못하고 실패를 겪는다. NGO의 실패는 서

-
- 1) 정부 원조기관들은 1970년대 빈곤과 실업문제에 중점을 두면서 농촌개발, 교육 등의 분야에서 개발 NGO의 활동이 확대되었으며, 정부의 NGO 개발활동 지원이 소규모로 시작되었다. 1980년대 들어 공공개혁과 구조조정으로 원조가 축소된 후 80년대 중반 공여국의 경제회복과 개도국의 대규모 재난으로 인도주의적 지원의 필요성이 증대되면서 NGO를 통한 긴급구호가 확대되었다. 빈곤층들을 위한 NGO의 역할이 확대되면서 대중의 관심 또한 높아졌으며 NGO가 성장하고 전문성을 쌓을 수 있었다. NGO는 1990년대 이후 모금과 후원을 지속적으로 늘려 긴급구호와 개발활동을 수행하고 있다(Riddell 2008).
 - 2) 2008년 가나 아크라에서 개최된 제 3차 원조효과성에 관한 고위급회의는 시민사회 대표가 참가하였으며, 아크라행동계획(AAA, Accra Agenda for Action)을 채택하여 NGO의 참여와 역할의 중요성을 강조하였다.

비스를 충분히 제공하기 위한 재원의 부족과 전문성의 부족, 특정 집단에 대한 배타성과 후원자의 영향력으로 인한 서비스 제공의 비효율성에서 기인한다(Salamon 1995). 또한 NGO간 서로 상충되는 다양한 의제를 다루거나 정부의 비합리적인 규정 등에 속박되기 때문에 영향력과 효과성이 제한적이라는 점에서 정부를 대체할 수 없다(Haslam et al. 2009, 271-272). 따라서 정부와 NGO는 서로의 실패를 보완하고 극복하기 위해 협력의 토대를 구축하게 된다.

이러한 배경에서 정부와 개발 NGO의 협력은 거래비용의 측면에서 이해할 수 있다. 정부와 NGO는 수요와 공급에 대응하면서 합리적인 의사결정을 통해 협력 관계를 구축한다. 복잡다단한 정치적 상호작용 보다 재화와 서비스의 교환을 통해 각자의 실패를 보완하고 비용을 보상할 수 있는 기회를 모색한다(Smith and Gronbjerg 2006). 정부와 개발 NGO는 상대방의 역량과 이점을 활용하여 개발협력 효과성을 높이기 위한 편익과 동시에 초래될 수 있는 비용을 다각적으로 고려하여 이루어질 수 있는 것이다. 하지만 정부와 개발 NGO의 협력의 요인은 이론적 논의 수준에서 머물고 있으며 세부 요인들을 실증적으로 규명하는 연구는 부족하다. 또한 정부의 측면에 초점을 두어 민관협력 혹은 민영화가 이루어지는 요인들을 다루고 있는 경향이 있다.

국내에서도 경제, 사회, 환경 등의 분야에서 전 세계적인 문제를 해결하고 개발목표에 기여하는 NGO의 유형이 다양해지고 규모가 증가하면서, 정부와 개발 NGO들은 다양한 방식으로 협력을 확대해오고 있다(손혁상·신재은 2012). 하지만 정부와 개발 NGO의 관계가 단순한 재정자원의 의존을 넘어 왜 협력적 관계를 형성하는지 규명하고 협력에 대한 인식을 근본적으로 고찰하지 않은 채, 협력을 증진하기 위한 제도적 개선방안에 연구의 초점이 맞춰져왔다. 본 연구는 이러한 측면에서 한국의 정부와 개발 NGO의 협력적 관계에 대해 살펴보고자한다. 정부와 개발 NGO의 협력요인을 고찰하고 범주화하여 다각적인 측면에서 협력적 관계를 분석하고, 협력에 대해 서로 어떻게 인식하고 있는지 알아본다. 이를 통해 한국 정부와 개발 NGO의 관계를 보다 잘 이해하고 발전적 관계를 위한 개선점을 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

II. 이론적·제도적 배경

정부와 개발 NGO는 다양한 측면에서 협력을 형성하고 있으며, 서로 공통의 혹은 상이한 요인을 지닌다. 본 연구는 정부와 개발 NGO의 협력요인들을 다면적으로 살펴보기 위해 선행연구를 검토한 후, 이론적 논의를 토대로 안하이어(Anheier 2014)가 제시한 경제적, 관리행정적, 정치적 측면으로 종합 정리한다. Anheier의 정부와 NGO의 협력에 관한 이론은 다양한 요인들을 상위의 개념으로 포괄하여 분석할 수 있으며, 한국의 정부와 개발 NGO의 협력적 관계를 경험적으로 도출하는데 적합하다.

1. 선행연구 검토

국제개발협력 분야에서 한국의 정부와 NGO의 협력에 관한 연구는 2000년대 초반 시작되었으며(장현식 2001; 이태주 2004), 2010년을 기점으로 본격적으로 증가하기 시작하였다. 대부분의 연구들은 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee)에 속한 선진 공여국의 제도와 지원 사례를 분석하고 국내 사례와 비교하여 도전과제와 개선방안을 제시하고 있다(안숙희 2010; 손혁상 외 2011; Sohn and Kim 2011; 장지순 2012). 또한 일본과 독일의 정부와 NGO의 거버넌스 모델을 수평적, 수직적으로 구분하여 분석하거나(김태균·박명준 2010), 네덜란드 공동채원조성 사례의 제도적 변화과정(손혁상·한재광 2014)에 대한 연구가 진행되었다. 혹은 정부와 개발 NGO의 협력, 보완, 보충적 관계를 분석하는 질적 연구가 수행되었다(Lee and Lee 2016). 하지만 양적 연구는 정부와 개발 NGO의 협력 네트워크를 실증 분석한 일부 연구(김솔나 2010; 이창길 2015)만 이루어져 왔다.

한편 정부와 NGO의 협력에 관한 일반 연구는 지역차원에서 지방정부와 NGO를 대상으로 실시된 실증 연구를 살펴볼 수 있다. 김시영·노인만(2004)은 지방정부와 NGO의 협력요인을 밝히기 위해 자원의존이론, Deutsch의 협력이론, 상호작용이론, 민관파트너십(PPP, Public-Private Partnership)을 토대로 조직내부 측면, 상호작용 측면, 조직외부 측면에서 협력적 관계를 살펴보았다. 중앙초교공원과 대구 생태공원 사례를 중심으로 분석한 결과 조직내부적 측면에서는 집권화, 공식성,

복합성 등 조직구조적 요인이, 상호작용 측면에서는 상호의존 및 신뢰요인이, 조직외부적 측면에서는 여론·주민의 지지, 법규, 제도 등 환경적 요인이 협력수준 전체에 유의미한 영향을 준다는 것을 확인하였다. 또한 김상구·이원일(2004)은 부산시와 지역 NGO의 관계에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 NGO의 재정과 자율성, NGO에 대한 정부의 인식을 분석하였다. 그 결과 정부 담당자는 NGO의 정부정책 반대와 정부의 NGO 의견 수용이 협력에 영향을 미칠 수 있는 요인이라고 인식하고 있다는 것을 밝혔다. 이와 더불어 다수의 연구에서 정부와 NGO 담당자의 인식조사를 통해 지방정부와 지역 NGO의 인식에 차이가 있다는 것을 확인하였다(김상구·이원일 2004; 초의수 2004; 김보흠·오운균 2006).

이처럼 기존의 연구는 정부와 개발 NGO가 협력하는 요인은 무엇인지, 협력에 대해 어떠한 인식을 보이는지를 다루는 연구는 미비하다. 또한 국제개발협력 분야의 특성을 반영하여 정부와 NGO의 상호 협력에 영향을 미치는 요인을 체계적으로 분석한 실증연구는 부족하다. 따라서 본 연구는 정부와 개발 NGO가 협력을 이루게 되는 요인을 알아보고 양측의 인식을 확인할 수 있다는 점에서 학술적, 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2. 정부와 NGO의 협력요인

1) 정부의 NGO와 협력요인

정부는 다양한 공공수요를 다루기 위해 필요한 자원이나 역량이 제한적일 때 NGO와 협력하여 보다 효과적으로 서비스를 제공하고자 한다. 점차 복잡해지고 늘어나는 수요를 충족시키기 위해 NGO와 공동으로 해결방안을 고안하거나 조정하면서 정부 홀로 제공할 수 없는 서비스를 전달할 수 있기 때문이다(Brinkerhoff 2002). NGO는 자발성을 지닌 자원봉사자들을 포함하고 있어 활동이 상대적으로 자유롭고, 간접비를 줄일 수 있어 비용 효율적으로 인식되었다(Owen 2000). 특히 빈곤을 감소하는데 비용 대비 가장 높은 가치(Value for Money)를 제공하고 정부보다 효율적이라고 여겨졌다(Edwards and Hulme 1996). 이처럼 NGO는 높은 효율성과 유연성을 갖춰 낮은 비용으로 서비스를 공급할 수 있다는 점에서 정부의 손을 이끄는 요인이 될 수 있다.

더불어 NGO의 기술과 전문성은 정부가 협력하는 주요 요인 중 하나이다. NGO는 정부가 보유하지 못한 전문성이 있으며, 지역사회의 문제를 다루고 지역 공동체와 긴밀히 관계하면서 지식과 경험을 축적해왔다(Bryant 2001). NGO는

시민들이 지역사회 및 사회문제에 참여할 수 있는 기회를 제공하며 소외계층의 목소리를 대변하면서 시민사회와 사회자본을 구축한다(Anheier 2014, 143-144). 즉, 지역사회의 참여를 증진시켜 자주적인 관점에서 지속가능한 해결을 돕고 지역주민의 힘과 역량을 증진하는데 기여하면서 역할을 인정받았다(Smillie 1999). 또한 새로운 기술과 방법을 개발하고(Chambers 1993) 사회적 혁신을 창출하면서 주목받았다(Clark 1995).

정부가 NGO의 확립된 네트워크를 통해 서비스를 효과적으로 제공할 수 있다고 인식할 경우 협력에 영향을 미칠 수 있다(Rosenbaum 2006). NGO는 국내외 네트워크를 구축하여 연대를 기반으로 서비스제공과 정책영역에서 영향력을 발휘해왔다. NGO의 네트워크는 지역개발 등에 영향력을 미칠 수 있으며 지역 거버넌스와 민주주의의 기반을 닦는 촉진자의 역할을 할 수 있다(Smillie 1999).

한편 NGO가 복잡다단한 공공정책의 영역에서 활동할 수 있다는 점은 정부와 협력할 수 있는 접점이 될 수 있다(Rosenbaum 2006). NGO는 서비스를 제공하는 역할도 하지만 주창자, 감시자, 조인자로서 기능한다(박상필 2002). NGO는 캠페인, 서명, 성명서 등을 통해 정책과정에서 영향력을 발휘하며 위원회나 공청회 등에 공식적으로 참여하기도 한다. 또한 여론형성 등을 통해 정치적 관심을 불러일으키고 시민참여를 중요시 한다(Boris and Mosher-Williams 1998). 이처럼 NGO는 정부의 정책과정에서 의견개진을 통해 문제에 대한 대안을 제시할 수 있으며 국민의 인식을 제고하고 신뢰와 지지를 확보할 수 있다.

2) NGO의 정부와 협력요인

NGO는 조직의 미션을 효과적으로 수행하기 위해 협력을 모색한다. 조직의 체계나 절차 등에 앞서 핵심 가치를 지키고 지지자를 유지하는 것을 우선시한다(Brinkerhoff 2002). 정부와의 선택적 협력은 NGO의 프로젝트 규모를 확대하고 개발효과를 제고하는 기회가 될 수 있다(Bryant 2001). NGO는 재정, 리더십, 시민참여 부족 등 여러 도전과제를 안고 있으며, 특히 재정 결핍은 활동을 추진하는데 가장 큰 문제가 되어왔다(박상필 2002). 이와 같은 재정부족의 이유로 NGO는 정부와 협력적 관계를 구축할 수 있다. 후원과 기부로 운영되는 NGO의 수가 늘어나면서 모금에 대한 경쟁이 심화되는 반면 정부의 지원을 통해 보다 안정적으로 프로젝트를 운영할 수 있기 때문이다(Smillie 1999). 한편 정부는 NGO가 접근하기 힘든 자원을 NGO와의 협력을 위해 동원할 수 있다. 따라서 NGO에게 정부와의 협력은 매력적인 수단이 될 수 있다. 정부는 프로젝트를 개발하거나 구

현하기 위한 정책적 프레임워크를 수립할 권한과 역량이 있고(Owen 2000), 재정 자원뿐만 아니라 공공시설과 같은 물적 자원 등을 보유하고 있기 때문이다. 정부와의 협력 프로젝트를 운영하면서 정부의 이행방식을 이해하고 인프라 등을 활용할 수 있다는 점도 NGO가 정부와 협력하는 요인이 될 수 있다(Anheier 2014).

한편, 정부는 NGO와의 협력을 위한 법적·제도적 기반을 마련할 수 있다(Brinkerhoff 2002). NGO는 협력을 통해 정부의 인정을 받고 정당성을 보장받는다(Anheier 2014). 그동안 NGO는 거버넌스, 책무성, 효과성 등에 대한 비판과 정당성 확보의 과제에 직면해왔다. NGO 활동에 대한 정부의 승인은 후원자와 수혜자에 대한 NGO의 책무성에 긍정적으로 작용할 수 있다(Mayhew 2005). 정부의 경우 자원의 흐름을 신뢰할 수 있고 품질 관리와 공적 균형을 위한 책무성을 적절한 수준으로 보장할 수 있기 때문이다(Owen 2000). 이외에도 NGO는 정부와 협력적 관계를 구축하여 영향력을 미치고자한다. 정부와의 협력을 통해 서비스 제공자로서 역할을 하면서 지역사회 등에서 영향력을 확대할 수 있기 때문이다(Rosenbaum 2006). 나아가 정부와의 전략적 협력을 통해 정책 방향을 변화시키고 정부가 간과할 수도 있는 풀뿌리 관점을 접하게 하는 경우도 있다(Clark 1995).

3) 종합정리

앞서 정부와 NGO의 각각 다양한 협력요인들을 살펴볼 수 있었다. 정부와 NGO의 협력요인에 관한 이론적 논의를 Anheier(2014)의 분류를 적용하여 정리하면 <표 1>과 같다. 경제적 측면에서 정부는 자체 재원을 보충하거나 NGO의 비용효율성을 고려하여 재원을 보완하고자 한다. NGO는 재정 결핍이 정부의 지원을 모색하는 가장 큰 이유이다. 관리행정적 측면의 경우 정부는 NGO가 보유한 지식, 기술 등의 전문성과 네트워크 등의 자원을 활용하여 서비스를 효과적으로 공급하고자 하는 것을 알 수 있다. 한편 NGO는 정부의 권한이나 역량을 활용하거나 시설 등 자원을 활용할 수 있다는 점에서 협력을 모색할 수 있다. 정치적 측면에서 정부는 NGO를 정책과정의 장으로 이끌어 의견을 수렴하고 건설적인 대안을 제시할 수 있다는 점을 인식하거나 NGO의 여론 형성과 시민 참여 능력에 주목한다. NGO의 경우 소외계층들을 옹호하고 정부의 정책방향에 영향력을 행사할 수 있으며, NGO의 사명과 지지자들을 효과적으로 유지할 수 있다는 점에서 주요한 협력요인이 될 수 있다. 무엇보다 정부와 NGO는 협력을 통해 정당성을 강화할 수 있다는 것을 시사한다.

〈표 1〉 정부와 NGO의 협력요인

정부의 협력요인	Anheier의 협력요인 분류	NGO의 협력요인
<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 제한된 자원 • NGO의 비용효율성 	경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 자원 부족
<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 기술, 혁신, 전문성 활용 • NGO의 네트워크 등의 활용을 통한 효과적 서비스 공급 	관리행정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 프로그램 개발 권한 활용 • 정부의 정책적 역량 활용 • 정부의 시설 등 자원 활용
<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 정책 의견 및 대안제시 • NGO의 여론형성 능력 • 정부의 정당성 강화 	정치적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 정책 옹호 및 영향력 • NGO의 핵심가치 및 지지자 유지 • NGO의 정당성 보장

3. 공여국 정부와 개발 NGO의 협력요인

1) 주요 공여국 정부의 개발 NGO와 협력요인

원조 선진국들로 구성된 OECD DAC에 속한 주요 공여국 정부의 개발 NGO와의 협력요인을 살펴보면, 호주 외교통상부(DFAT, Department of Foreign Affairs and Trade)는 개발 NGO와 협력을 통해 NGO의 강점을 활용하여 호주정부의 개발 원조를 보완·강화하고자 한다. 호주 정부는 NGO 인증제³⁾를 운영하여 책무성과 역량을 갖춘 NGO와 협력 프로그램을 수행한다. 호주 정부로부터 인증 받은 NGO가 보유한 지역사회 빈곤문제에 전문화된 역량과 네트워크, 접근성을 통해 비용 효율적이고 효과적으로 빈곤을 퇴치하고자 도모하고 있다(DFAT 홈페이지).

미국 원조기관인 국제개발처(USAID, The United States Agency for International Development)는 개발 NGO와 협력하여 지역사회에 서비스 제공을 통해 수요를 충족시키고 민주적 절차가 구축될 수 있도록 도모한다. USAID는 NGO가 경제발전뿐만 아니라 인권, 사회진보 등의 변화를 촉진할 수 있다고 인정한다. 이와 같은 인식에서 미국 정부의 정책기조에 적합한 지역사회의 발전을 촉진하고 개발목표에 기여하기 위해 NGO와 협력을 통해 NGO의 전문성, 역량, 지식 등을 동원하고 있다(USAID 홈페이지).

네덜란드 정부 또한 개발 NGO의 지식, 기술, 네트워크를 활용하고자 민관협

3) 호주의 NGO 인증과정은 6단계로 진행되며 정체성 및 구조, 개발철학 및 관리, 파트너십 및 협력에 대한 접근, 호주 커뮤니티와의 관계, 재정체계 및 위험관리 다섯 가지로 구분하여 16개의 항목을 측정한다.

력을 실행하고 있다. 특히 NGO는 정부에서 구축하기 어려운 네트워크를 갖고 민주사회의 주요한 기능을 하여 정부나 시장에 대한 균형자 역할을 한다고 본다. 따라서 개발협력의 노동, 평등, 인권 등의 이슈를 NGO를 통해 지원하고 있다(GoN 홈페이지).

한편 영국 국제개발부(DFID, Department for International Development)는 개도국의 빈곤문제를 해결하기 위해 개발 NGO에 보조금을 지원한다. 영국은 NGO와 협력하여 지속가능개발목표를 달성하는 동시에 국민이 국제개발협력 활동에 참여하고 영국 정부의 개발원조에 관한 의견을 나눌 수 있도록 증진한다. 이와 더불어 중소기업의 개발 NGO를 지원하여 빈곤 감소와 영국 정부의 개발 우선순위에 기여하고자 한다(DFID 홈페이지).

일본 국제협력기구(JICA, Japan International Cooperation Agency)도 NGO와 풀뿌리 기술협력 프로그램을 시행하고 있다. 일본 정부는 NGO의 개발 지식과 경험을 통해 개도국의 다양한 수요를 충족하는 동시에 자국민에게 개발원조 참여기회를 제공하여 지식과 기술을 발휘하고 일본 지역사회를 활성화하고자 한다(JICA 2016).

2) 해외 개발 NGO의 공여국 정부와 협력요인

국제 구호단체인 옥스팜(Oxfam)은 정부 원조기관의 재정 지원을 받아 효과적으로 활동하고 혁신과 학습을 통해 빈곤문제를 전략적으로 해결하고자 한다. 옥스팜은 영국 DFID 및 스웨덴 국제원조기구(SIDA, Swedish International Development Cooperation Agency)와 협력 프로그램을 운영하고 있다. 옥스팜은 자체적인 모금이 어려운 부분에서 DFID의 재정 지원을 받아 전략적 우선순위에 활용하고, SIDA와 협력하여 인도적 지원을 효과적으로 수행하기 위한 기금을 제공받고 있다(Oxfam 홈페이지).

아일랜드의 국제 개발 NGO인 컨선월드와이드(Concern Worldwide)는 정부를 비롯해 민간부문, 지역사회 등과의 협력을 통해 지속적으로 목표를 달성하고 규모를 확대하고자한다. 컨선월드와이드는 아일랜드 정부와 전략적 관계를 맺고 다양한 이해관계자와 협력하여 프로그램을 운영하고 있다(Concern Worldwide 2016). 미국에 기반을 둔 아드라(ADRA, Adventist Development and Relief Agency) 또한 사명을 달성하기 위해 공여국 정부 원조기관, 국제 인도주의 단체들과 협력하여 활동 규모를 확장하고 역량을 제고할 수 있도록 도모한다. 정부의 지원으로 긴급구호나 프로젝트 사업 등을 전개하고 변화를 일으켜 빈곤을 퇴

치하고자 한다(ADRA 홈페이지).

케어(CARE, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere)는 빈곤, 불평 등의 사회문제를 협력을 통해 해결하고자 한다. 자원이나 전문지식 등을 공동으로 동원하여 효과를 높일 수 있기 때문이다. 케어는 상호 권한부여와 공동발전을 지향하는 관계로 정부와 전략적인 협력을 통해 빈곤문제에 접근한다(CARE 홈페이지).

3) 종합정리

위에서 살펴본 주요 공여국 정부와 해외 개발 NGO의 협력에 대한 논의를 종합하면 <표 2>와 같이 정리할 수 있다. 경제적 측면에서 공여국 정부는 NGO를 통해 비용 대비 효과적인 활동을 추진하고자 하며, NGO는 정부의 재정 지원을 통해 전략적으로 활동을 전개해나가고자 한다. 관리행정적 측면에서 공여국 정부는 NGO의 경험, 전문성, 접근성 등 전문화된 역량을 활용하고 정보나 네트워크 등 자원을 동원하여 지역사회 단위에서 빈곤문제 등을 해결하고자 한다. 개발 NGO 또한 협력을 통해 정부가 보유한 자원이나 전문성 등을 동원하여 효과를 높이고자 하는 것을 알 수 있다. 한편 정치적 측면에서 정부는 인권, 민주주의 등의 가치를 NGO를 통해 촉진하고 국민의 참여를 제고하는 반면, NGO는 사회문제를 해결하고 변화를 촉진하기 위해 협력 매커니즘을 이용하면서 NGO 프로그램을 확대하고자 하는 것을 확인할 수 있다.

<표 2> 주요 공여국 정부와 해외 개발 NGO의 협력요인

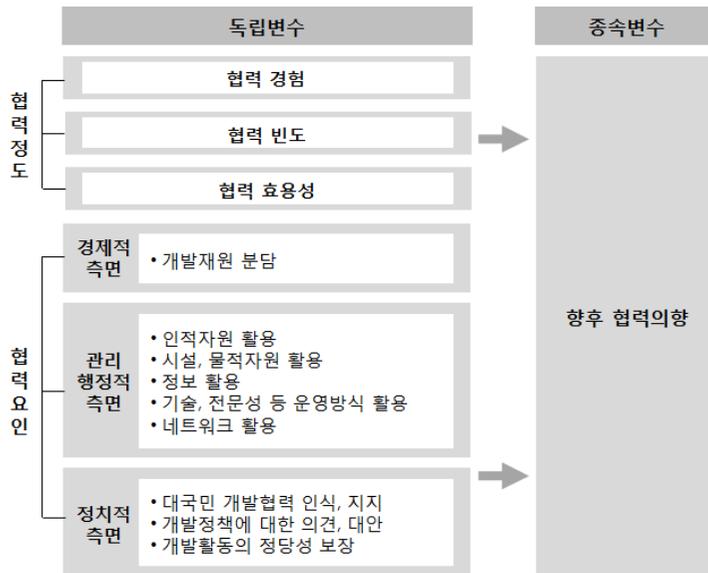
주요 공여국 정부의 협력요인	Anheier의 협력요인 분류	해외 개발 NGO의 협력요인
<ul style="list-style-type: none"> • NGO를 통한 비용 효과적 활동 	경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 재정지원을 통한 활동
<ul style="list-style-type: none"> • NGO의 전문성, 경험, 기술, 네트워크, 접근성 활용 • NGO의 빈곤퇴치, 지역사회 수요충족 등의 역량 활용 	관리행정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 협력을 통한 자원 및 전문지식 동원
<ul style="list-style-type: none"> • 인권, 민주적 절차 등 촉진 • 국민의 개발 참여 증진 	정치적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문제 해결 및 변화 촉진 • NGO의 활동 범위 확대

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 분석 틀

정부와 개발 NGO가 협력하는 요인을 분석하고 협력에 대한 인식차이를 알아보기 위해 이론적 논의를 토대로 분석 틀을 구성하였다. 협력정도와 협력요인을 독립변수로 설정하고 향후 협력의향을 종속변수로 구성하여 협력에 미치는 영향을 알아보았다. 협력 정도는 협력 경험, 협력 빈도, 협력 효용성으로 구성하였으며, 협력 요인은 Anheier(2014)의 경제적, 관리행정적, 정치적 측면으로 구분하였다. 본 연구에서 제시한 경제적, 관리행정적, 정치적 측면의 세부 변수들은 정부와 개발 NGO 양측의 협력에 대한 인식을 공통적으로 분석할 수 있는 요소들로 구성하였다. <그림 1>과 같이 협력에 영향을 미치는 요인을 세분화하여 현재 정부와 개발 NGO간의 협력을 실증적으로 규명하고자 하였다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



2. 연구 가설

1) 협력 정도

협력은 단일 행위자가 홀로 달성할 수 없는 목표에 대해 이해관계가 있는 단체들과 상호 결의하여 해결책을 찾는 과정으로 볼 수 있다(Sink 1998). 각 행위자들은 공동의 규칙과 제도 등을 통해 상호작용 과정에 참여하면서 협력을 형성한다(Wood and Gray 1991). 즉, 협력은 서로 접촉하고 소통하면서 긴밀한 관계를 형성하고 지속적으로 오랜 상호작용을 통해 이루어질 수 있다(김시영·노인만 2004, 206). 또한 공동의 노력을 통해 창출할 수 있는 가치를 서로 인지할 때 합리성에 기반한 의사결정을 거쳐 협력적 관계를 맺게 된다(Deutsch 1973). 국제개발협력 분야에서 활동하는 정부와 NGO 또한 이전에 협력하여 프로그램을 진행한 경험과 빈도가 높을수록 협력의향이 높으며, 이전의 협력이 효과적이었다고 인식할수록 향후 협력을 희망하는 정도가 높게 나타날 수 있을 것이다.

가설 1 정부와 개발 NGO의 협력 경험이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

가설 2 정부와 개발 NGO의 협력 빈도가 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

가설 3 정부와 개발 NGO의 협력 효용성이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

2) 경제적 측면

민관협력은 정부와 NGO가 각자 투입하는 자원 이상의 효과를 확보하여 다양한 분야의 개발수요를 충족하고 효과를 높이는 방안이 될 수 있다(Brinkerhoff and Brinkerhoff 2011). 정부와 개발 NGO는 광범위한 개발목표를 달성하는데 필요한 자원이 부족할 경우 협력하여 한정된 자원을 보완한다(Ring 1996). 정부는 유엔이 권고하고 있는 국제규범을 준수하기 위해 국민총소득 대비 ODA 비율을 확대해야 하는 상황에서 국내 수요의 확대로 국민의 세금으로 조성되는 ODA 예산을 확대하는데 제약이 있다. 개발 NGO 또한 기부와 후원을 통해 자원을 조달하기 때문에 모금 활동에 많은 시간과 비용을 투자하며 개발 프로그램을 유지하고 확대하는데 종종 어려움을 겪는다. 이로 인해 정부와 협력하여 보조금을 지원받고 예측가능하고 안정적으로 개발자원을 동원한다(Smillie 1999). 이와 같이 정부와 개발 NGO는 경제적 측면의 제한을 해결하고 상호 보완적으로 개발자원을 분담하기 위해 협력적 관계를 맺을 수 있다. 한국국제협력단

(KOICA, Korea International Cooperation Agency)과 개발 NGO 또한 협력을 통해 재원을 공동으로 투입하여 개발협력 사업을 시행하고 있다. 따라서 재원분담의 경제적 측면에 대한 인식이 정부와 개발 NGO의 협력에 영향을 줄 수 있을 것이다.

가설 4 정부와 개발 NGO의 경제적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

3) 관리 행정적 측면

정부 입장에서 NGO의 인력과 전문성은 협력의 중요한 요인이 될 수 있다. NGO는 직원뿐만 아니라 다수의 자원봉사자들로 구성되어 있으며 풀뿌리 지역 사회와 가까이 활동한다는 점에서 가난하고 소외된 사람들의 수요를 보다 잘 이해하고 대변할 수 있다(Krishnan 2007). 또한 중간지원조직으로서 정부정책에 혜택 받지 못하는 사람들의 현실을 반영하여 수혜자들이 사회 시스템에 진입하고 자생력을 기를 수 있게 한다(Owen 2000).

정부는 NGO와 협력하여 전문적인 기술이나 지식에 접근할 수 있다(Bryant 2001). NGO는 공식적인 조직으로 발전하면서 인력, 활동, 방법 등에서 전문성을 높여왔다. 예컨대 계획을 수립하고 평가도구를 개발하며 새로운 기준과 실행에 따른 업무를 수행하거나(Hwang and Powell 2009), 방법론을 개발하는 혁신적인 역량을 갖추고 있는 것으로 평가되어왔다(Chambers 1993). 이와 같은 NGO의 인적자원과 전문역량을 활용하여 정부는 인력 부담을 줄이고 보다 효과적으로 개발성과를 달성하기 위해 협력을 할 수 있다.

NGO에게 정부는 특히 조직적, 물질적 자원을 제공하여 NGO가 공공 서비스를 제공하면서 사명을 다할 수 있도록 한다(Liebman 1984). NGO는 정부와 협력하여 재정지원을 받을 수 있을 뿐만 아니라 정부가 보유한 공공시설과 서비스 등의 물질 자원을 활용할 수 있다. 또한 정부는 협력 사업을 위해 NGO가 접근하기 어려운 자원을 동원할 수 있다(Anheier 2014). 이처럼 NGO는 정부와의 협력을 통해 정부의 시설과 인프라를 효과적으로 이용하고 개발 프로그램을 관리하기도 한다.

한편 정보나 네트워크 공유 등 자원의 교환으로 인해 정부와 NGO는 협력적 관계를 형성할 수 있으며(김준기 2000), 포럼, 워크숍 등을 통해 정보와 경험을 공유하여 서로의 개발활동을 보완한다(Lee and Lee 2016). 실제 KOICA와 개발

NGO는 국내외에서 포럼과 워크숍을 통해 개발협력에 대한 정보와 활동사례를 공유하기도 한다. 따라서 정부와 개발 NGO는 인적자원, 물적자원, 기술·전문성, 정보, 네트워크 활용 등 관리행정적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력에 대한 의향이 더 높을 수 있을 것이다.

가설 5 정부와 개발 NGO의 관리행정적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

4) 정치적 측면

정부와 개발 NGO는 협력을 통해 개발목표 달성을 위한 국민의 참여를 이끌고 신뢰와 지지를 강화할 수 있다. 실제 정부는 국내 개발 NGO와 협력하여 대중들이 개발문제를 이해하고 ODA에 대한 지지를 확대하고자 하였다(Smillie 1999). 이와 함께 NGO가 복잡한 공공정책과 관련한 활동을 할 의지와 능력이 있다는 점에서 정책적 협력이 이루어질 수 있다. NGO의 옹호, 조언, 감시 등의 활동은 정부의 정책과 예산 혹은 의사결정에 영향을 미칠 수 있으며 정책과정에서 새로운 대안을 창출할 수 있다(Rosenbaum 2006). 예컨대 개발 NGO는 빈곤층들이 보다 주체적으로 보건, 교육 등의 개발활동에 참여할 수 있도록 정부의 정책과 활동을 개선시키고자 한다(Edwards and Hulme 1992). 무엇보다 정부와 개발 NGO의 협력은 서로에게 정당성을 부여해 줄 수 있다. NGO는 정부로부터 인정받을 수 있기 때문이다(Anheier 2014). NGO는 공식적인 법적 승인을 받기도 하지만 정부와 관계를 형성하고 국민들의 신뢰와 지지를 얻으면서 비공식적인 정당성을 갖추기도 한다(주성수 2001). 정부 또한 빈곤하고 소외된 사람들을 대변하는 NGO의 의견수렴과 공동의 노력을 통해 정당성을 확보할 수 있다(Bryant 2001). 따라서 국민의 인식과 지지 향상, 정책적 대안제시, 정당성 확보 등의 정치적 측면은 정부와 개발 NGO의 협력에 영향을 줄 수 있음을 시사한다.

가설 6 정부와 개발 NGO의 정치적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.

5) 정부와 개발 NGO간 인식 차이

정부와 NGO는 재정 지원과 서비스 제공 등의 기능을 수행하면서 권한이나 역할에 따라 한편이 관계를 주도하면서(Gidron et al. 1992) 비대칭적인 관계를

(Coston 1998) 형성하기도 한다. 이들은 공동의 목표나 상호 이익을 위해 협력하면서 상호성과 정체성에 따라 진정한 파트너십을 구축하기도 하지만 낮은 수준으로 포섭되거나 흡수되기도 한다(Brinkerhoff 2002). 이와 같이 정부와 NGO는 협력적 관계를 구축하면서 서로 다른 인식을 보일 수 있다. 국내 정부와 NGO의 협력을 다룬 기존의 연구에서도 정부와 NGO간 인식차이를 밝힌바 있다(김상구·이원일 2004; 초의수 2004; 김보흠·오운균 2006). 이에 정부와 개발 NGO간의 협력에 대한 인식은 차이를 보일 수 있다는 것을 예측할 수 있다.

가설 7 정부와 개발 NGO의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 7-1 정부와 개발 NGO의 협력의향에 차이가 있을 것이다.

가설 7-2 정부와 개발 NGO의 경제적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 7-3 정부와 개발 NGO의 관리행정적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 7-4 정부와 개발 NGO의 정치적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

6) 규모에 따른 개발 NGO간 인식 차이

정부와 NGO는 자원의 교환을 통해 독립적이거나 의존적인 관계를 구축해나가며, 상대방이 보유한 자원의 대체가능성과 중요성에 따라 서로 다른 관계로 발전할 수 있다(김준기 2000). 또한 NGO의 규모 등에 따라 조직 특성이 달라질 수 있다. Doherty and Jodha(1979)는 소규모 NGO가 덜 지배적인(Uphoff and Esman 1984, 146-147에서 재인용) 특성이 있다고 보았다. 이처럼 NGO는 자원의 보유정도 등 규모에 따라 정부와 다양한 관계를 보일 수 있다. 한국의 개발 NGO는 규모의 차이가 크다는 점에서 각 단체의 재정규모에 따라 민관협력에 대한 개발 NGO 담당자들의 인식은 다를 수 있을 것이다. 따라서 소규모 NGO와 대규모 NGO간 정부와의 협력에 대한 인식이 다를 수 있다.

가설 8 개발 NGO의 규모에 따라 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 8-1 대규모와 소규모 개발 NGO간 정부와의 협력에 대한 인식이 차이가 있을 것이다.

가설 8-2 대규모와 소규모 개발 NGO간 경제적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 8-3 대규모와 소규모 개발 NGO간 관리행정적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

가설 8-4 대규모와 소규모 개발 NGO간 정치적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.

3. 자료수집 방법

정부와 개발 NGO의 협력에 대한 양측의 인식을 분석하기 위해 외교부 산하의 준공공기관인 한국국제협력단(KOICA)과 국제개발협력민간협의회(KCOC, Korea NGO Council For Overseas Development Cooperation)에 소속된 개발 NGO를 연구의 대상으로 선정하였다. KOICA는 무상원조를 집행하기 위해 설립된 이래 공적개발원조를 제공하는 정부기관 중 NGO와 가장 많은 협력을 통해 다양한 프로그램을 수행해오고 있다.⁴⁾ 따라서 한국국제협력단과 개발 NGO 협의체인 KCOC에 속한 회원단체들을 대상으로 설문조사를 실시하여 1차 자료를 수집하였다. 설문지는 협력 경험과 협력 빈도를 제외하고⁵⁾ 협력 효용성, 협력 의향, 협력 인식에 대해 리커트(Likert) 5점 척도를 이용하였다. 설문조사는 2017년 5월 4일부터 6월 4일까지 한 달간 실시하였으며, KOICA와 19개의 개발 NGO에서 각각 40부, 30부의 설문지를 회수하여 총 70부를 수집하였다. 정부와 개발 NGO 담당자는 모두 최소 1년 이상의 경력이 있는 실무자와 5년에서 10년 이상의 중간관리자, 20년 이상의 관리자를 포함하였다. KOICA는 국별협력 사업을 시행하는 지역실과 민관협력 보조금 사업, 국제질병퇴치기금 NGO 협력사업 등 NGO 업무를 맡고 있는 담당자를 대상으로 하였다. 개발 NGO 또한 국제협력부, 해외사업팀, 대외협력팀 등에서 국제개발협력 업무를 운영하는 담당자를 대상으로 하였다. 설문지는 전자 메일을 통해 회수하였으며 회수율을 높이기 위해 방문조사를 병행하였다. 본 연구의 설문조사에 응답한 정부와 개발 NGO는 <표 3>과 같다.

4) 1995년부터 NGO와의 협력 사업(前시민사회협력사업)을 운영해왔으며, 인도적 지원, 국제질병퇴치기금, 해외봉사단 파견 등에서 협력하고 있다.

5) 협력 경험은 ①예, ②아니오, 협력 빈도는 개방형으로 질문하여 응답자에게 직접 기재하도록 하였다.

<표 3> 설문조사 및 자료수집 방법

구분	단체명	설문기간	방식	회수
정부	한국국제협력단(KOICA)	2017.5.4~ 2017.6.4	전자우편 및 방문	40
개발 NGO	글로벌발전연구원, 다일공동체, 더멋진세상, 더프라미스, 라파엘인터내셔널, 생명누리, 아시아재단, 아이들과 미래, 엔젤스헤이븐, 월드비전, 월드휴먼브리지, 지구촌나눔운동, 코피온, 플랜한국위원회, 하트하트재단, 한국YMCA전국연맹, 한국헬프에이지, 함께일하는재단, 호이	2017.5.4~ 2017.6.4	전자우편 및 방문	30
합계				70

IV. 정부와 개발 NGO의 협력에 대한 인식 분석결과

1. 인구통계학적 특성

정부와 개발 NGO의 협력 요인과 인식을 살펴보기 위해 2017년 5월 4일부터 2017년 6월 4일까지 설문조사를 시행하여 KOICA에서 40부, 19개의 개발 NGO에서 30부의 설문지를 회신하였다. 본 연구에서 조사된 KOICA와 개발 NGO의 일반적인 특성은 <표 4>와 같다. 빈도분석 결과 KOICA는 남성 18명(45%), 여성 22명(55%)으로 비슷한 분포를 보였다. 연령을 살펴보면 30대가 25명(62.5%)으로 가장 많았으며, 40대 7명(17.5%), 20대 6명(15%), 50대 이상이 2명(5%)으로 조사되었다. 경력은 4년~10년 22명(55%), 1년~3년 10명(25%), 21년 이상 4명(10%), 11년~20년 3명(7.5%)의 순으로 나타났다. 반면, 개발 NGO의 성비는 남성 9명(30%), 여성 21명(70%)으로 여성이 높은 비율을 차지하였다. 연령은 30대 15명(50%), 40대 8명(26.7%), 20대 5명(16.7%), 50대 이상 2명(6.7%)의 순으로 구성되었다. 개발 NGO의 경력은 4년~10년이 14명(46.7%)이었으며, 1년~3년 11명(36.7%), 11년~20년 3명(10%), 21년 이상이 2명(6.7%)인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 정부와 개발 NGO 조사대상자의 인구통계학적 특성

구분	항목		빈도	백분율(%)	
KOICA	성별	남성	18	45.0	
		여성	22	55.0	
	연령	20대	6	15.0	
		30대	25	62.5	
		40대	7	17.5	
		50대 이상	2	5.0	
	경력	1~3년	10	25.0	
		4~10년	22	55.0	
		11~20년	3	7.5	
		21년 이상	4	10.0	
		무응답/결측치	1	2.5	
	합계			40	100
	개발 NGO	성별	남성	9	30
여성			21	70	
연령		20대	5	16.7	
		30대	15	50.0	
		40대	8	26.7	
		50대 이상	2	6.7	
경력		1~3년	11	36.7	
		4~10년	14	46.7	
		11~20년	3	10.0	
		21년 이상	2	6.7	
합계			30	100	

2. 협력에 대한 인식

1) 협력 인식

KOICA와 개발 NGO의 협력에 대한 인식을 살펴보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다. 최근 3년 동안 KOICA는 개발 NGO와 55%(22명)의 협력 경험이 있는 것으로 나타났다. 지난 1년간의 협력 빈도는 최소 0회에서 최대 80회로 담당자 별 차이가 큰 것을 확인할 수 있다. 협력에 대한 효용성과 의향을 리커트 5점

척도를 기준으로 측정한 결과 개발 NGO와의 협력이 KOICA에 도움이 되었다는 응답은 평균 3.98이었다. 또한 개발 NGO와 향후 협력의향에 대한 평균은 3.92이었다. 개발 NGO와의 협력을 희망하지 않는 이유로는 “전문성 부족, 전담 인력 역량부진”, “역량부족(인력, 시스템 운용, 자금관리, 성과관리 등)” 등 전문 역량의 부족과 “재정운용의 불투명성, 내부비리, 부패 등의 리스크 다수 존재” 등 책무성 부족을 들었다.

다음으로 개발 NGO의 경우 최근 3년 이내 86.7%(26명)의 담당자들이 KOICA와 협력한 경험이 있었다. 지난 1년간 협력한 빈도는 아예 없거나 최대 6회로, 평균은 채 2회가 되지 않았다. KOICA와의 협력이 개발 NGO에 도움이 되었는지 묻는 효용성의 평균은 4.00으로 확인되었다. KOICA와의 향후 협력할 의향에 대한 응답은 평균 3.73인 것을 알 수 있다. 협력의향이 없다고 응답한 개발 NGO는 “짚은 규정변경”, “지나친 규정 및 행정소모”, “현실 실정에 맞지 않는 사업운영 규정” 등 비효율적인 행정절차와 “막대한 자부담, 보조금 전환에 따른 업무의 증가”, “개발 현장의 여건과 맞지 않는 형태의 지출 증빙과 회계 프로그램 사용”, “국제개발협력사업과 빈곤국가 현실을 잘 모르는 (회계법인)업체로서 결산자료 검토 시간이 너무 오랫동안 소요” 등 행정적 경비부담과 예산관리의 어려움을 겪는다고 응답하였다. 또한 정부 담당자와의 원활한 소통의 부재를 언급했다.

<표 5> KOICA와 개발 NGO의 협력정도 인식 기술통계 분석

구분		N	최소값	최대값	평균	표준편차
KOICA	협력 빈도	40	0	80	4.95	14.839
	협력 효용성	23	3	5	3.98	0.562
	협력 의향	40	2	5	3.92	0.797
개발 NGO	협력 빈도	30	0	6	1.90	1.769
	협력 효용성	25	2	5	4.00	0.817
	협력 의향	30	2	5	3.73	1.015

2) 협력요인별 인식

KOICA의 협력요인별 인식을 5점 척도로 분석한 결과를 세부적으로 살펴보면, <표 6>과 같이 협력에 대한 인식의 평균은 정치적 측면 3.95, 관리행정적 측면 3.82, 경제적 측면 3.38 순으로 나타났다. 정치적 측면에서 개발 NGO와 협력

하여 정부의 개발정책에 관한 의견이나 대안을 제시하고, 개발협력에 대한 국민의 인식과 지지도를 높이는데 효과적이라고 평균적으로 인식하는 정도가 가장 높은 반면 경제적 측면에서 개발재원을 분담하는 것에 대한 인식의 평균이 가장 낮게 나타났다. 관리행정적 측면에서는 개발 NGO의 네트워크와 정보 활용이 개발 효과를 높일 수 있다고 인식하는 경우가 가장 많았으며, 개발 NGO의 시설이나 물적 자원을 이용할 수 있다는 인식은 비교적 낮은 것으로 나타났다. 정치적 측면의 경우 개발 NGO와 협력하여 정책영역에서 의견을 제시하고 새로운 대안을 모색하는데 유용하다는 점을 가장 많이 인식하고 있었으며, 다음으로 국민의 인식과 지지도 제고가 도움이 된다고 인식하는 것으로 나타났다. 개발 NGO의 협력에 대한 인식의 평균은 경제적 측면이 4.10으로 가장 높았으며, 정치적 측면(3.55), 관리행정적 측면(3.41)의 순으로 나타났다. 개발 NGO의 경우 KOICA와의 협력이 개발재원을 분담하는데 유용하다는 인식이 높게 나타났으며, 정부의 기술과 전문성의 활용 및 물적 자원의 활용 등에 대한 관리행정적 측면의 인식은 상대적으로 낮았다.

〈표 6〉 KOICA와 개발 NGO의 협력요인 인식 기술통계 분석

구분		N	최소값	최대값	평균	표준편차	
KOICA	경제적	개발재원 분담	40	1	5	3.38	.897
	관리 행정적	인적자원 활용	40	2	5	3.85	.662
		시설 및 물적자원 활용	40	1	5	3.50	.906
		정보 활용	40	2	5	3.98	.577
		기술과 전문성 활용	40	2	5	3.78	.733
		네트워크 활용	40	3	5	3.98	.577
	정치적	국민의 인식과 지지도	40	0	5	3.95	.932
		정책 의견, 대안 제시	39	2	5	4.05	.686
		개발활동의 정당성	40	2	5	3.85	.770
개발 NGO	경제적	개발재원 분담	30	2	5	4.10	.712
	관리 행정적	인적자원 활용	29	1	5	3.41	.780
		시설 및 물적자원 활용	30	1	5	3.37	.765
		정보 활용	30	1	5	3.53	.900
		기술과 전문성 활용	30	2	5	3.30	.794
		네트워크 활용	29	1	5	3.45	.948
	정치적	국민의 인식과 지지도	30	2	5	3.63	.809
		정책 의견, 대안 제시	30	2	5	3.30	.915
		개발활동의 정당성	30	2	5	3.73	.828

3. 협력에 영향을 미치는 요인

1) 협력요인의 타당도 및 신뢰도 분석

정부와 개발 NGO의 협력요인을 구성하고 있는 변수의 타당도와 신뢰도를 알아보기 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 하였다. 탐색적 요인분석의 경우 베리맥스(Varimax) 직각회전 방식을 이용하여 경제적, 관리행정적, 정치적 요인 총 3개로 분류하였다. <표 7>에서 살펴볼 수 있듯이, 도출한 요인들의 적재치는 0.464부터 0.871까지 나타나 상관관계를 확인할 수 있었다. 신뢰도 또한 관리행정적 요인과 정치적 요인의 크론바하 알파값(Cronbach α)이 각각 0.863, 0.639으로 나타나 내적 일관성이 있다는 것을 검증할 수 있었다.

<표 7> 측정변수의 요인 적재량 및 신뢰도 계수

구분	측정변수	문항	신뢰도 (Cronbach α)
경제적	협력을 통한 개발재원 분담에 도움	.847	-
관리 행정적	인적자원 활용이 개발효과성 제고에 도움	.829	.863
	시설 및 물적 자원 활용이 개발효과성 제고에 도움	.739	
	정보 활용을 통한 개발효과성 제고에 도움	.863	
	기술과 전문성 등 운영방식의 활용을 통한 개발효과성 제고에 도움	.764	
	네트워크 활용을 통한 개발효과성 제고에 도움	.675	
정치적	협력을 통한 국민의 개발협력에 대한 인식과 지지도	.871	.639
	협력이 개발협력 정책에 대한 의견이나 대안을 제시하는데 도움	.772	
	협력이 개발활동의 정당성(legitimacy) 보장에 도움	.464	

2) 상관관계 분석

정부와 개발 NGO의 협력에 관한 인식을 규명하고자 앞서 설정한 협력정도, 협력요인, 향후 협력의향의 상호 연관성을 분석한 결과는 <표 8>에서 살펴볼 수 있다. 피어슨 상관관계 분석(Pearson's Correlation Analysis)을 한 결과, 협력 경험과 협력 효용성은 $r=-.838$, 협력 경험과 경제적 측면은 $r=-.246$ 으로 음(-)의 상관관계를 보였으며, 경제적 측면과 관리행정적 측면($r=.310$), 정치적 측면과 관리

행정적 측면($r=.436$), 협력의향과 관리행정적 측면($r=.427$)은 양(+)¹의 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 즉, 변수 간의 관계가 통계적으로 유의하다는 것을 알 수 있다. 한편, 협력 빈도와 협력 경험, 경제적 측면과 정치적 측면 간의 변수들은 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 경제적 측면과 협력의향, 정치적 측면과 협력의향 또한 상관관계가 없었다.

〈표 8〉 상관관계 분석결과

구분	평균	표준 편차	상관관계						
			협력 경험	협력 빈도	협력 효용성	경제적	관리 행정적	정치적	협력 의향
협력경험	1.31	0.47	1						
협력빈도	3.64	11.3	-.219	1					
협력효용성	3.29	1.64	-.838**	.147	1				
경제적	3.69	0.89	-.246*	.012	.255	1			
관리행정적	3.65	0.63	.170	-.008	.104	.310**	1		
정치적	3.67	0.64	.066	.129	.149	.102	.436**	1	
협력의향	3.84	0.90	.016	-.017	.258	.100	.427**	.136	1

* $p<0.05$, ** $p<0.01$ 에서 유의함

3) 정부와 개발 NGO의 협력의향에 영향을 미치는 요인

앞서 설정한 가설을 토대로 정부와 개발 NGO의 협력 경험, 협력 빈도, 협력 효용성 등 협력의 정도와 경제적, 관리행정적, 정치적 측면 등의 협력요인이 향후 협력에 대한 인식에 영향을 미치는지 알아보기 위해 회귀분석을 하였다. 그 결과 <표 9>에서 보는바와 같이 협력 경험과 협력 효용성이 향후 협력의향에 영향을 미치고 있으나, 협력을 진행한 빈도는 영향을 주지 않았다. 반면 경제적, 정치적 측면은 정부와 개발 NGO의 협력의향에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않았으나 관리행정적 요인은 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이와 같은 결과는 $R^2=.409$ 로 40% 정도의 설명력을 갖는다.

<표 9> 정부와 개발 NGO의 향후 협력에 영향을 미치는 요인

구분		향후 협력의향			
		표준오차	β	t값	유의확률
독립 변수	협력 경험	.566	2.057	3.635***	.001
	협력 빈도	.008	-.001	-.141	.888
	협력 효용성	.128	.521	4.076***	.000
	경제적	.120	-.070	-.584	.562
	관리행정적	.180	.492	2.735***	.009
	정치적	.174	-.074	-.424	.673
모형적합성		R=.639, R ² =.409, Adj. R ² =.335 F=5.529, Sig=.000, Durbin-Watson=2.065			

(계수는 비표준화)

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01에서 유의함

4. 정부와 개발 NGO의 인식 차이

KOICA와 개발 NGO의 인식을 살펴본 결과 협력 빈도, 협력 효용성, 향후 협력의향의 경우 양자 간 차이가 나타나지 않았다. 반면 서로 협력한 경험에서는 인식의 차이를 보였다. 또한 정부와 개발 NGO는 경제적, 관리행정적 측면에서 협력에 대해 서로 인식 차이가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 개발 NGO는 경제적 측면에서 재원분담에 대한 인식이 KOICA 보다 더 높게 나타난 반면, KOICA는 인적·물적 자원, 정보, 전문성, 네트워크 활용 등 관리행정적 측면에 대한 인식이 개발 NGO보다 더 높았다. 정치적 측면의 경우 통계적으로 유의미하지는 않았으나 KOICA가 개발 NGO보다 높은 것으로 확인되었다. KOICA와 개발 NGO의 인식에 대한 차이분석 결과는 <표 10>과 같이 정리할 수 있다.

<표 10> KOICA와 개발 NGO의 협력에 대한 인식 차이분석

구분	평균		표준편차		t값	p값
	KOICA	개발 NGO	KOICA	개발 NGO		
협력 경험	1.45	1.13	.504	.346	3.116***	.003
협력 빈도	4.95	1.90	14.83	1.768	1.288	.205
협력 효용성	3.25	3.33	1.624	1.688	-.191	.849
향후 협력의향	3.93	3.73	.797	1.015	.855	.396

구분	평균		표준편차		t값	p값
	KOICA	개발 NGO	KOICA	개발 NGO		
경제적 측면	3.38	4.10	.897	.712	-3.769***	.000
관리행정적 측면	3.82	3.37	.557	.695	2.600**	.011
정치적 측면	3.90	3.47	.691	.754	1.272**	.208

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01에서 유의함

5. 개발 NGO의 규모에 따른 인식 차이

개발 NGO의 규모에 따라 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있는지 알아보기 위해 <표 11>과 같이 소규모 NGO와 대규모 NGO로 구분하여 알아보았다. 소규모 NGO와 대규모 NGO는 정치적 측면에서 KOICA와의 협력에 대한 인식에 차이를 보였다. 반면 경제적, 관리행정적 측면에서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 또한 협력 경험, 협력 빈도, 협력 효용성, 협력 의향에서도 인식에 차이가 없는 것으로 나타났다. 다만 소규모 NGO가 대규모 NGO보다 모든 요인에서 협력에 대한 인식이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

<표 11> 개발 NGO간의 대정부 협력에 대한 인식 차이분석

구분	평균		표준편차		t값	p값
	소규모	대규모	소규모	대규모		
협력 경험	1.14	1.00	0.363	.000	1.472	.165
협력 빈도	1.93	2.20	2.092	1.619	-.343	.735
협력 효용성	4.27	3.90	0.786	0.876	1.028	.317
향후 협력의향	4.07	3.50	0.997	1.080	1.337	.195
경제적 측면	4.29	3.90	0.825	0.738	1.178	.251

6) 소규모 NGO와 대규모 NGO는 2016년 연간 수입을 기준으로 구분하였으며, 아래의 단체들이 해당한다.

구분	기준	NGO 명	NGO 수
소규모	1억 이상 ~ 50억 미만	호이, 라파엘인터내셔널, 생명누리, 글로벌발전연구원, 더프라미스, 코피온, 함께일하는재단, 월드휴먼브리지, 지구촌나눔운동	9개
대규모	50억 이상	한국헬프에이지, 더멋진세상, 다일공동체, 하트하트재단, 플랜한국위원회, 아이들과 미래, 엔젤스헤이븐, 월드비전	8개

*라파엘인터내셔널 및 생명누리는 2015년 재정규모

구분	평균		표준편차		t값	p값
	소규모	대규모	소규모	대규모		
관리행정적 측면	3.70	3.24	0.361	0.871	1.509	.162
정치적 측면	3.85	3.50	0.663	0.283	1.799*	.088

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01에서 유의함

6. 가설검증 결과

가설검증 결과를 종합하면 협력 경험, 협력 효용성, 관리행정적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이라는 가설은 채택되었으며, 협력 빈도, 경제적 측면, 정치적 측면과 협력 의향에 대한 가설은 기각되었다. 정부와 개발 NGO의 인식차이의 경우 경제적 측면과 관리행정적 측면만 가설이 채택되었으며, 소규모 NGO와 대규모 NGO는 정치적 측면에서만 가설이 채택되었다.

분석 결과를 살펴보면 정부와 개발 NGO의 이전의 협력 경험과 효용성에 대한 인식이 양측의 향후 협력의향에 영향을 미치는 요인임을 알 수 있다. 정부와 개발 NGO가 긴밀한 관계를 구축하고 협력하여 업무를 진행하거나, 협력이 도움이 되며 개발협력의 효과를 제고할 수 있다고 인식한다면 향후 협력을 발전시킬 수 있을 것으로 판단된다. 협력요인의 경우 관리행정적 측면에서 정부와 개발 NGO 담당자들의 인식이 높을수록 협력의 의향이 높게 나타났으며, 경제적 측면과 정치적 측면은 상호 협력에 통계적으로 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 이는 정부와 개발 NGO가 보다 실무적으로 서비스를 효과적으로 제공하거나 프로젝트를 관리하여 개발목표에 기여하기 위한 목적으로 협력을 구축하고 있는 것으로 볼 수 있다.

무엇보다 경제적 측면과 관리행정적 측면에서 정부와 개발 NGO간의 인식차이를 확인할 수 있었다. 정부는 관리행정적 측면에 대한 협력인식이 개발 NGO보다 높았던 반면 개발 NGO는 경제적 측면에서 정부보다 협력인식이 높았다는 것을 확인하였다. 즉, 정부는 개발 NGO와 협력하여 NGO가 보유한 인적 자원, 전문성, 정보, 네트워크 등의 역량을 통해 다양한 개발 프로젝트를 효율적으로 수행·관리하고 개발협력 효과를 제고하기를 기대하며, 개발 NGO는 정부와의 협력으로 부족한 재원을 보충하고 개발재원을 분담하고자 한다는 것을 시사한다.

마지막으로 개발 NGO 단체 간 재정규모별 대규모 NGO와 소규모 NGO는 정부와 협력적 관계를 형성하는데 대한 인식이 다르다는 것을 확인할 수 있었

다. 특히 대규모 NGO와 소규모 NGO는 정치적 측면에서 차이를 보였는데, 소규모 NGO가 대규모 NGO 보다 의견 제시, 여론 형성, 정당성 보장 등의 측면에서 정부와 협력의향이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 국내 소규모 NGO가 정책옹호, 시민참여 활동을 적극적으로 수행하고 있으며, 대규모 NGO는 확립된 자원으로 상대적으로 독립적인 활동을 통해 개발 수요를 충분히 충족시킬 수 있기 때문인 것으로 보인다. 지금까지의 분석을 정리하면 <표 12>와 같이 앞서 제시한 가설을 검증할 수 있다.

〈표 12〉 가설검증 결과

구분	가 설	결과
1	정부와 개발 NGO의 협력 경험이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	채택
2	정부와 개발 NGO의 협력 빈도가 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	기각
3	정부와 개발 NGO의 협력 효용성이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	채택
4	정부와 개발 NGO의 경제적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	기각
5	정부와 개발 NGO의 관리행정적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	채택
6	정부와 개발 NGO의 정치적 측면에 대한 인식이 높을수록 협력의향이 높을 것이다.	기각
7	정부와 개발 NGO의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	-
7-1	정부와 개발 NGO의 협력의향에 차이가 있을 것이다.	기각
7-2	정부와 개발 NGO의 경제적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	채택
7-3	정부와 개발 NGO의 관리행정적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	채택
7-4	정부와 개발 NGO의 정치적 측면에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	기각
8	개발 NGO의 규모에 따라 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	-
8-1	대규모와 소규모 개발 NGO간 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	기각
8-2	대규모와 소규모 개발 NGO간 경제적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	기각
8-3	대규모와 소규모 개발 NGO간 관리행정적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	기각
8-4	대규모와 소규모 개발 NGO간 정치적 측면에서 정부와의 협력에 대한 인식에 차이가 있을 것이다.	채택

V. 토론 및 결론

본 연구는 한국의 정부와 개발 NGO가 협력을 형성하는 요인들을 탐색하고 상호 인식을 비교분석하기 위한 실증연구이다. 무상원조를 통해 민관협력을 적극적으로 시행해온 KOICA와 19곳의 개발 NGO들을 분석하여 협력에 대한 상호 인식 전반에 대해 살펴보았다.

정부와 개발 NGO의 협력 효용성에 대한 인식은 평균적으로 높은 수준을 보였으며, 협력의향 또한 양측 모두 높은 편이지만 KOICA가 개발 NGO보다 소폭 높았다. 또한 정부와 개발 NGO의 협력 경험, 협력 효용성, 관리행정적 측면이 협력의향에 영향을 주었으며, 협력 빈도, 경제적 측면, 정치적 측면은 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 이를 통해 경제적 자원이나 정책적 측면 보다는 자원, 정보, 기술, 네트워크 활용과 같은 관리행정적 측면이 정부와 개발 NGO간의 협력에 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 정부와 개발 NGO간 협력에 대한 인식을 분석한 결과 경제적, 관리행정적 측면에서 상호 인식차이가 있다는 것을 발견하였다. 개발 NGO는 개발재원 분담의 경제적 측면에 대한 인식이 정부 보다 높은 반면 정부는 관리행정적 측면에서 개발 NGO 보다 높은 인식을 보였다. 이는 개발 NGO에게 정부의 지원 등을 통한 재원분담이 협력의 주요한 요인이 될 수 있는 반면 정부는 NGO가 개발원조 프로젝트를 효과적으로 수행하고 관리할 수 있는 역량을 보유하고 있다고 인식할 때 협력을 이끌 수 있음을 시사한다. 추가적으로 개발 NGO들은 재정규모에 따라 대정부 협력의향에 차이를 보였다. 특히 소규모 단체들에서 정치적 측면 협력의향이 대규모 단체들 보다 높고 정부와의 협력을 더 희망하는 것으로 나타났다. 이처럼 소규모 NGO가 대규모 NGO 보다 정책 영역에서 협력의향이 높은 것은 소규모 단체의 옹호활동을 비중을 반영하거나, 대규모 NGO가 독립적인 활동을 통해 충분히 개발 목표를 달성하고 정당성을 확보할 수 있다는 인식에서 기인할 수 있을 것으로 보인다.

정부와 개발 NGO의 협력을 저해하는 요인으로는 정부의 경우 NGO의 전문성과 책무성 부족으로 인식하고 있었던 반면 개발 NGO는 복잡한 행정절차와 예산 및 인적 관리에 대한 부담을 느끼고 있었다. 또한 담당자간의 소통문제로 인해 협력에 어려움이 있다고 인식하였다. 정부와 개발 NGO는 협력을 통해 개

발재원을 동원하고 관리행정의 효율성을 높여 개발협력의 효과를 높이고자 하는 반면 불충분한 역량 혹은 수직적인 행정체계 등으로 상호 기대를 충족하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 간극을 메우기 위해서는 개발 NGO의 전문성과 책무성을 높이기 위한 정부의 지원과 함께 소통을 강화하여 신뢰를 형성하고, 개발협력사업 및 현지상황을 고려하여 행정관리 체계를 유연하게 운영하는 것이 필요하다. 개발 NGO 또한 인력양성, 프로그램 운영, 혁신적 기술 및 접근법, 성과관리 등의 전문성을 향상시키고 책무를 다하는 노력이 중요하다. 개발 NGO의 불투명한 예산관리는 협력의 장애물이 될 수 있으며, 신뢰와 정당성 확보에 치명적이기 때문이다. 이와 같은 개선의 노력이 이루어진다면 상호 협력을 강화할 수 있을 것이다.

본 연구는 정부와 개발 NGO간의 협력요인에 대한 논의가 부족한 가운데 정부와 개발 NGO의 협력을 실증적으로 분석하고 경험적으로 어떠한 요인들이 협력에 영향을 미치는지 확인하였다는 점에서 학술적·정책적 의의가 있다. 하지만 표본의 수가 적어 정부와 개발 NGO의 협력에 관한 인식을 일반화하기 어렵다는 점은 연구의 한계로 남아있다. 또한 정부와 개발 NGO의 다면적인 협력요인을 모두 포괄하기 어려운 점이 있다. 이는 기존의 연구가 정부를 중심으로 협력요인을 다루고 있어 NGO의 관점을 반영하기 위한 논의가 부족하기 때문이다. 따라서 후속 연구에서는 정부와 개발 NGO간 협력의 세부 요인에 대한 분석이 필요할 것이다.

참고문헌

국문 논문

- 김보흠·오운균. 2006. "NGO와 지방자치단체간의 관계에 대한 인식차 분석: 공무원과 NGO 활동가를 중심으로." 『한국부패학회보』 11(3): 101-128.
- 김상구·이원일. 2004. "지방정부와 NGO간 관계의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로." 『한국사회와 행정연구』 15(1): 191-210.
- 김솔나. 2010. "개발협력에 있어 정부-개발NGO 관계의 네트워크 분석." 성균관대학교 석사학위논문.
- 김시영·노인만. 2004. "지방정부와 NPO간 협력관계 결정요인에 관한 연구." 『한국지방자치학회보』 16(1): 203-227.
- 김준기. 2000. "정부-NGO 관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서." 『한국정책학회보』 9(2): 5-28.
- 김태균·박명준. 2010. "국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의." 『시민사회와 NGO』 8(2): 193-234.
- 박상필. 2002. 『NGO와 정부 그리고 정책』. 서울: 한울.
- 손혁상·신재은. 2011. "한국 개발 NGO 역량분석을 위한 프레임워크 구성과 경험적 분석." 『국제개발협력연구』 4(2): 1-44.
- 손혁상·한재광·박보기. 2011. "국제개발협력에서 정부 - 시민사회 협력관계 연구." 『국가전략』 17(4): 105-136.
- 손혁상·한재광. 2014. "개발원조에서의 정부-NGO 파트너십 제도변화 연구." 『한국정치학회보』 48(1): 221-239.
- 안숙희. 2010. "정부와 개발 NGO간의 파트너십에 관한 연구." 『미래사회복지연구』 1(1): 65-87.
- 이창길. 2015. "국제개발 NGO와 정부기관 간 협력네트워크의 구조 분석: 생태학적(ecological) 접근방법의 활용." 『한국정책학회보』 24(4): 587-615.
- 이태주. 2004. 『선진국 국제개발 NGO의 활동과 우리나라 국제개발 NGO의 발전방향』. 성남: 한국국제협력단.
- 장지순. 2012. "공적개발원조(ODA) 활성화를 위한 민간과의 협력 거버넌스 체제 구축방안." 『한국공공관리학회보』 26(4): 29-54.
- 장현식. 2001. "OECD/DAC 회원국의 개발원조사업과 NGO와의 협력." 『국제지역연구』 5(1): 49-66.
- 초의수. 2004. "지역 NGO와 지방정부간 파트너십에 대한 경험적 연구: 부산지역 NGO 관계자와 공무원을 중심으로." 『지방정부연구』 8(3): 7-32.

영문 논문

- Boris, Elizabeth and Rachel Mosher-Williams. 1998. "Nonprofit advocacy organizations: Assessing the definitions, classifications, and data." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(4): 488-506.
- Brinkerhoff, Derick W. and Jennifer M. Brinkerhoff. 2011. "Public - private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance." *Public Administration and Development* 31(1): 2-14.
- Brinkerhoff, Jennifer M. 2002. "Government - nonprofit partnership: A defining framework." *Public Administration and Development* 22(1): 19-30.
- Bryant, Raymond L. 2001. "Explaining State Environmental NGO Relations in the Philippines and Indonesia." *Singapore Journal of Tropical Geography* 22(1): 15-37.
- Chambers, Robert. 1993. *Challenging the professions: frontiers for rural development*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.
- Clark, John. 1995. "The state, popular participation, and the voluntary sector." *World Development* 23(4): 593-601.
- Concern Worldwide. 2016. "Concern Worldwide Strategy 2016-2020." https://doj19z5hov92o.cloudfront.net/sites/default/files/media/resource/concern_strategy_d8.pdf (검색일: 2017.10.13.)
- Coston, Jennifer M. 1998. "A model and typology of government-NGO relationships." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3): 358-382.
- Deutsch, Morton. 1977. *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*. New Haven and London: Yale University Press.
- Edwards, Michael and David Hulme. 1992. "Scaling up NGO impact on development: Learning from experience." *Development in Practice* 2(2): 77-91.
- Edwards, Michael and David Hulme. 1996. "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations." *World Development* 24(6): 961-973.
- Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon. 1992. *Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Haslam, Paul A., Jessica Schafer, and Pierre Beaudet. 2009. *Introduction to international development: approaches, actors, and issues*. Don Mills: Oxford University Press.
- Helmut, Anheier K. 2014. *Nonprofit organizations: Theory, management, policy (2nd ed.)*. London: Routledge.

- Hwang, Hokyū and Walter W. Powell. 2009. "The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector." *Administrative Science Quarterly* 54(2): 268-298.
- Krishnan, S. Sai. 2007. "NGO Relations with the government and private sector." *Journal of Health Management* 9(2): 237-255.
- Lee, Sook Jong and Kyoung Sun Lee. 2016. "The complex relationship between government and NGOs in international development cooperation: South Korea as an emerging donor country." *International Review of Public Administration* 21(4): 275-291.
- Liebman, Lance. 1984. "Political and economic markets: The public, private and not-for-profit sectors." *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences* 38(2): 6-29.
- Mayhew, Susannah H. 2005. "Hegemony, politics and ideology: the role of legislation in NGO - government relations in Asia." *Journal of Development Studies* 41(5): 727-758.
- Owen, Tim. 2000. "NGO-government partnerships." *Journal of International Migration and Integration* 1(1): 131-137.
- Riddell, Roger C. 2008. *Does foreign aid really work?*. NY: Oxford University Press.
- Ring, Peter Smith. 1996. *Networked Organization: A resource based perspective*. Uppsala, Sweden: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Rosenbaum, Allan. 2006. "Cooperative service delivery: The dynamics of public sector-private sector-civil society collaboration." *International Review of Administrative Sciences* 72(1): 43-56.
- Salamon, Lester M. 1995. *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Sink, David W. 1998. "Interorganizational collaboration". Shafritz Jay, Dale Krane and Deil S. Wright. eds. *International encyclopedia of public policy and administration*. pp.1188-1191. Boulder, CO: Westview Press.
- Smillie, Ian. 1999. "At sea in a sieve? Trends and issues in the relation between Northern NGOs and Northern governments." Ian Smillie, Henry Helmich, Tony German and Judith Randel. eds. *Stakeholders: Government-NGO partnerships for international development*. pp.7-38. London: Earthscan.
- Smith, Steven Rathgeb and Kirsten A. Gronbjerg. 2006. "Scope and theory of government-nonprofit relations." Walter W. Powell and Richard Steinberg.

- eds. *The nonprofit sector: A research handbook*. pp.221-242. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sohn, Hyuk Sang and Sowi Kim. 2011. "Government-NGO partnerships for international development cooperation: A case study of South Korea." *International Studies Review* 12(2): 65-86.
- Uphoff, Norman, and Milton J. Esman. 1984. *Local organizations: intermediaries in rural development*. NY: Cornell University Press.
- Weisbrod, Burton Allen. 1977. *The voluntary nonprofit sector: An economic analysis*. D.C.: Lexington Books.
- Wood, Donna J., and Barbara Gray. 1991. "Toward a comprehensive theory of collaboration." *The Journal of Applied Behavioral Science* 27(2): 139-162.
- Young, Dennis R. 2006. "Complementary, supplementary, or adversarial? Nonprofit-government relations." *Nonprofits & government: Collaboration & conflict*. pp.37-79. Elizabeth T. Boris and C. Eugene Steuerle. eds. Washington, DC: The Urban Institute Press.

홈페이지

ADRA <https://adra.org>

CARE <http://www.care.org>

Concern Worldwide <https://www.concern.net>

DFAT <http://dfat.gov.au>

DFID <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-international-development> (검색일: 2017.10.15.)

Government of the Netherlands (GoN) <https://www.government.nl/topics/development-cooperation> (검색일: 2017.10.15.)

JICA <https://www.jica.go.jp/english>

Oxfam <https://oxfam.or.kr>

USAID <https://www.usaid.gov>

Abstract

Cooperative Relations between South Korean Government and Development NGOs: Different Motivations for Cooperation

Kyoungsun Lee | Sungkyunkwan University

Sookjong Lee | Sungkyunkwan University

This study explores the motivations for cooperation between the South Korean government and development NGOs and examines the difference of mutual perception. For an empirical research, survey was conducted targeting for the Korea International Cooperation Agency (KOICA), which is most actively cooperating with NGOs among government aid agencies, and NGOs belonging to Korea NGO Council for Overseas Development Cooperation (KCOC). Analyzing the degree of cooperation such as previous experience, frequency, and efficiency, we found that two factors influenced the willingness of government and NGOs to cooperate: experience and efficiency. In addition, only the administrative factor of economic, administrative, and political aspects had a significant impact on the perception of cooperation. Interestingly enough, the government showed higher perception in terms of administrative management than NGOs, while NGOs had higher perception in economic aspect than the counterpart. Furthermore, large NGOs and small NGOs had different perceptions of cooperation in political aspects. Based on the results, the implications for strengthening the relations between the government and NGOs were suggested.

Key Words : Government and Development NGOs, Cooperative Relations, Factors Influencing Cooperation, Aid Governance, Comparison of GO-NGO Perception