

유럽연합의 지역정책과 시민단체의 역할: 폴란드와 헝가리 사례를 중심으로

The Regional Policy of the European Union and the role of Civil Societies:
The cases of Poland and Hungary

이 무 성(Lee, Moo sung)*

ABSTRACT

This paper examines the impact of the accession of Poland and Hungary against the backdrop in which the EU has made strenuous efforts to achieve a harmonious regional development. In particular, this paper delves into the ways in which and the extent to which civil societies have actively participated in the decision-making process of the regional policy, as well as its implementation process, in order for the extent to which the principles of programing and partnership have been fulfilled. However, this paper finds out that the roles of such subnational actors as civil societies have fallen short of expectation when the first cohesion fund program ended in 2006. The major reason is that the short-term goal of economic growth has been prioritized over the decentalization and regionlization, which may help civil societies to work more actively, while meeting the principles of programing and partnership.

Key words: 폴란드(Poland), 헝가리(Hungary), 시민단체(Civil Society), 지역정책(Regional Policy), 다층적 통치(Multi-Level Governance)

1. 서론¹⁾

유럽연합은 1957년 로마조약 체결 이후 지역 간 조화로운 발전(harmonized development)을 유럽공동체의 규정으로 명시하였다. 최초 공동체를 구성했던 6개국들은 모두 선진국 반열에 있는 국가들로서 상호 간 경제 및 사회 격차가 그리 심하지 않았다. 그러나 초기의 이런 모습은 유럽연합 확장이라는 몸집 불리기를 거듭하면서 변화되었다. 1973년부터 시작된 공동체의 확장은 지역 정책의 순수 기부자보다는 수혜자의 수를 폭발적으로 증가시키는 결과를 초래하였다. 따라서 공동체의 조화로운 발전에 큰 결

* 명지대학교 정치외교학과 교수

1) 본 연구는 2009년 4월 21일 부패학회 춘계 학술대회에 발표된 논문을 기초로 하여 수정, 보완 및 발전된 논문임.

림돌이 되었고, 이를 극복하는 주요 방안이 바로 낙후된 지역 수준향상을 통한 지역 간 격차를 해소하는 것이었다.

개별 회원국 간 경제 및 사회 격차가 심화되는 정황 속에서, 2004년에서 2007년까지 이루어졌던 대규모 확장은 조화로운 공동체 발전을 더욱 더 어렵게 만들었다. 구 공산권 세계에서 지난 한 세기를 보낸 대부분의 신생 회원국들은 가입 후 유럽연합 회원국으로서 준수해야 할 의무조항(acquis communautaire)을 어떻게 수용할지가 초미의 관심사였다. 특히 서유럽 출신 회원국들과 비교해 보았을 때 사회 및 경제적으로 낙후되었고 정치적으로도 불안한 체제를 가진 이들 국가의 가입은 우려의 대상이었다.

따라서 정치적 민주화와 함께 유럽연합의 시장 경쟁 체제에서 살아남기 위한 경제, 정치, 사회 및 문화 등 전반적인 분야에서 체질개선이 필요했다. 따라서 구 공산권 출신 신생 회원국들은 유럽연합 가입 이전부터 지역 간 격차 해소를 위한 혼신의 노력을 하였다. 유럽연합도 이에 부응한 조치를 취하였고, 그 대표적인 정책이 폴란드와 헝가리 경제 구조 재건 기금(PHARE) 및 가입 전 구조 정책을 위한 기제(ISPA) 그리고 지역 및 농업 발전 특별 가입 프로그램(SAPARD) 등 이었다.

이런 기제를 통한 사회 및 경제 격차 해소가 지역정책의 주요 목표였다. 그러나 가입 전 대부분의 신생 회원국들은 지역 정책의 효율적 이행에 중요한 중앙정부와 지방 정부, 기업 및 시민 단체와 같은 하부 정부 단위의 행위자들이 참여할 수 있는 행정적, 법적 그리고 제도적 조직이 미흡한 것으로 보고되었다.²⁾ 그러나 효율적 지역 정책의 필수조건 중 하나가 바로 실제 지역 정책의 수혜자인 하부 정부 단위의 행위자들이 지역정책 설정 프로그램에 적극적으로 참여하거나, 중앙정부와 하부 단위의 다양한 형태의 행위자들과의 파트너십 구축을 통한 다층적 통치를 모색하는 것이었다.

이에 따라 본 연구는 하부정부행위자 중 시민 단체와 같은 비정부기구 역할에 대한 고찰을 통해, 지역 간 사회 및 경제적 격차 해소에 이들 단체의 역할이 얼마나 효율적으로 이루어졌고, 그 주된 이유가 무엇인지를 고찰하고자 한다. 이를 위해 2004년 이후 가입 한 신생 회원국 중 구조 및 결속 기금의 최대 수혜자인 폴란드와 헝가리 내에서 활동하고 있는 시민 사회의 역할과 그에 따른 지역 정책에 주는 함의를 고찰한다. 또한 헝가리와 폴란드 내에서 활동하고 있는 시민 단체와 같은 비정부기구들의 실제 지역정책 이행 참여도에 대한 논의는 2004년에서 2006년까지 실시된 첫 번째 구조기금 프로그램(the Structural Fund Programme) 기간을 기준으로 삼았다. 이를 통해, 본 연구는 폴란드와 헝가리의 시민 단체의 제한된 참여는 지역정책을 통한 경제 및 사회적 격차 해소에 있어 부정적 결과를 초래하는 원인 중 하나가 될 수 있다고 주장한다.

2) 이에 대한 여러 의견 중 설득력을 갖는 입장이 바로 신생회원국들의 과거 공산주의 시절 지역화에 대한 소홀한 입장과 무관하지 않다. 특정 지역의 차별 및 소외와 그로 인한 지역적 편차는 공산주의 시절 균형적인 지역 발전을 부차적인 것으로 이해하였기 때문이다. 뿐만 아니라, 탈 냉전시대 대부분 신생 회원국들의 관심은 지역 행정 조직 정비보다는 기본적인 거시경제 지표 개선이나, 정치, 법 및 사회 개혁을 통한 경제 개발에 중점을 두었다는 점을 유념할 필요가 있다. 보다 자세한 내용은 이무성 (2008: 82-84) 참조.

II. 이론적 논의

정부간주의자들이 주장하는 주권국가의 절대성에 반해(Moraviscik, 1993), 다층적 통치 이론(the concept of the Multi-Level Governance)가들은 유럽연합의 의사결정체제에 다양한 형태의 정부가 공동으로 참여한다고 주장했다(Mark, Hooghe and Blank, 1996). 이에 따라 중앙정부가 유럽연합 통합의 중심에 있다는 주장과는 달리, 초국가 기구, 중앙정부, 지방 정부 및 시민 단체 등 다양한 층의 정치 및 경제 행위자들이 유럽연합 통합을 이끄는 세력이 된다고 보았다. 따라서 유럽연합의 통합과 그 통합의 중요한 기제가 되는 지역정책 운용을 이해하는데 행정부 역할을 강조하는 정부간주의적 논의는 한계가 있다고 보았다. 즉, 거시(macro) 수준의 유럽연합 통합을 설명함에 있어 개별 정부의 정치적 결정이 주요 변수라는 논의에 기초한 정부간주의는 실제 유럽연합 통합의 중간(meso) 및 미시적(micro) 수준의 분석에는 한계를 가진다. 중간 및 미시적 수준의 거버넌스를 이해하기 위해서는 행정부와 같은 중앙정부의 역할과 함께, 실제 통치가 발생하는 하부 정부 단위 행위자의 역할과 그 함의를 함께 살펴야 한다.

이러한 관점에서 보면 개별 회원국 정부는 국제 사회에서 다른 국내 (정치 및 경제) 행위자의 활동을 통제하기가 어려워지게 되고, 이런 과정에서 개별 회원국들은 자신의 주권을 이양하게 되며, 그 이유는 다음 세 가지로 요약 분석 될 수 있다(Marks 1993). 첫째, 주권 이양이 정치적으로 유리하기 때문이다. 지역 정책의 경우, 실제 지역 정책의 수혜자인 지역 및 지방 정부들이 자신의 요구사항을 중앙정부를 통해 유럽연합의 집행위에 전달하기 보다는 집행위와 같은 초국가적 기구와 직접적 접촉을 통해 자신들의 요구를 주장하는 것이 유리하다. 중앙정부입장에서 보았을 때도, 2중, 3중의 의사결정과 정보다는 실제 수혜자와 공여자가 직접 접촉하는 것이 훨씬 효과적이라고 보고, 이런 경우, 중앙 정부의 주권 이양이 훨씬 용이해진다는 것이다. 둘째, 개별 회원국들이 자신의 주권이양을 반대하기에는 다른 문제들이 가지는 중요성이 크기 때문에 그 만큼 주권이양도 자연스러워진다. 지역정책의 최대 수혜국인 결속 국가들의 경우, 자국의 힘으로 현재 만연한 경제 및 사회적 문제를 해결할 수 없다. 따라서 자신의 주권을 이양하더라도, 유럽연합 전체가 요구하는 방향으로 자신의 행정 및 제도적 주권을 이양하는 것이 훨씬 이득이 된다고 판단한다. 마지막으로 정부 지도자들은 자국의 주권이 초국가 또는 지방 정부 지도자들에게 분산되는 것을 통제하거나 되돌릴 수 없기 때문이다. 지역 정책 이행 과정에서 요구되는 분권화 및 지역화가 진행 된 후, 이를 환원하기에는 제도가 가지는 경로 의존성이 너무 완고하기 때문에 과거의 중앙통제식 통치 체제로 환원하기는 쉽지 않다.

이런 논의를 종합해서 볼 때, 다층적 통치 이론은 유럽연합이 하나의 단일 정부로 간주하기 보다는 여러 층의 정부 사이에 역량이 중첩되고 이런 다양한 층에서 정치적

행위자의 상호 작용이 발생하는 거버넌스라고 볼 수 있다. 또한 다층적 통치 체제는 지역정책 이행을 설명하는데 적합하다는 결론을 얻을 수 있다. 이런 이론적 틀 속에서 본 연구가 제안한 지역정책 이행에 있어 시민 단체의 역할을 고찰하기 위해서는 다음 두 가지 원칙에 대한 논의가 필요하다.³⁾

첫째, 프로그램의 원칙 (the principle of programme)이 있다. 본 원칙은 지역정책 운영에 있어 가장 기본이 되는 원칙으로 프로그램 운영이 안정적이고 합리적으로 운영되도록 요구한다. 이 원칙을 효율적으로 운영하기 위해서는 지역정책 프로그램을 장기적 차원에서 설립해야 한다. 또한 유럽구조기금의 운영계획이나, 유럽구조기금 운영 등 모든 의사결정이 협동적이고 조직적으로 이루어 져야 된다. 사실 유럽구조기금의 운영은 다년간에 걸친 사업기간 단위로 이루어지고 있고, 사업기간 전에 충분한 사전 연구 및 각 계층의 필요를 반영한 철저한 프로그래밍이 유럽구조기금의 성공적인 운영의 필수 조건이다.

둘째, 지역정책과 시민 사회의 역할에 대한 고찰을 위해서는 파트너십 원칙이 중요하다. 파트너십의 원칙(the principle of partnership)은 프로그램 운영의 준비단계에서부터 실행, 평가까지 다양한 형태의 정치 및 경제 행위자의 참여를 적극적으로 종용하는 것이다. 이에 따라, 집행위원회, 회원국, 지역 간 수직적 파트너십뿐만 아니라, 개별 행위자들 간의 공조에 기반 한 수평적 파트너십도 강조된다. 모든 이해 당사자들 간의 파트너십이 원활하게 이루어지면 프로그램 구성단계에서 기금수혜자들의 요구사항이 충분히 반영되고, 개별 파트너들 간의 의사소통을 바탕으로 한 보다 질 높은 프로젝트를 개발하고 선택해야 한다. 또한 프로그램 이행과정에서 발생하는 문제점들에 대한 의견 교환을 통해 이를 수정하고 해결책을 마련해야 한다. 이런 원칙에 따라, 유럽연합과 개별 회원국가의 중앙 정부와 지방정부, 그리고 공공부문과 민간부문 간의 연계가 강화된다.⁴⁾

지금까지 다층적 통치와 지역정책과의 상관관계 그리고 지역정책 운영 속에 시민 단체의 역할을 고찰하기 위한 방법론적 기준을 논하였다. 이런 이론 및 방법론적 틀을 기준으로 실제 사례조사를 시작해 보자.

III. 유럽연합과 시민단체

3) 이외에도, 부가성의 원칙 (the principle of additionality)이 있다. 부가성은 기금이 회원국의 공동 지출을 보조하는 수단이지 대체수단이 아니므로 각 회원국은 목표별로 지난해의 공동지출 규모 이상을 유지해야 함을 명시하는 원칙이다. 또한 지방분권 및 지방자치의 가장 기본적인 논리보충성의 원칙이다 (the principle of subsidiarity). 마지막으로, 집중(concentration)은 구조기금의 본질적으로 구조적이 지원이 가장 필요한 지역에 집중되어야 한다는 원칙이며, 또한 기금의 분배가 지리적, 재정적, 정책 목표별 어떠한 기준에서건 편향적이지 않고 균형을 유지하면서도 기금이 필요한 모든 지역이나 계층이 골고루 기금의 수혜를 받을 수 있도록 해야 한다는 것이 원칙이다.

4) 이 원칙은 구조기금을 지역단위의 종합계획 아래 통합하려는 노력의 결과이다.

유럽연합 업무에서 시민 사회의 역할에 대한 논의는 2000년을 전후하여 발생하기 시작하였다. 그러나 유럽연합 통치에서 시민 사회에 대한 담론은 1990년대 이후 유럽연합 통합과정에서 나타난 두 가지 논의에 근거하고 있다. 첫째, 통치 참여에 대한 논의와, 둘째, 유럽연합 통치에서 이해집단에 대한 탐구에서 기원하며, 이 두 논의 모두 정치 문제를 효과적으로 해결하기 위한 질문과 연관되어 발전하였다. 즉, 시민 사회 조직이 어떤 기여를 하였는지 또한 이들 조직이 어떤 결과를 초래하며 사회 참여를 하였는지를 고찰하였다. 이런 정황 속에서, 유럽연합 내 중앙정부와 시민단체와 같은 비정부기구 간의 대화에 대한 논의는 1992년 마스트리히트 조약 체결 이후 사회 분야의 통합이 강조되면서 본격화 되었다. 특히 유럽연합 전체의 이익을 위해 존재한다는 집행위가 사회 참여를 적극적으로 권장하면서 이런 현상은 더욱 힘을 받았다. 예를 들어, 집행위에서 실제 근무하는 공무원 수와 이들이 제공하는 전문 지식이 제한되어 있기 때문에 실제 정책 결정과정에서 기업, 복지 기구, 소비자, 여성 및 환경 단체 등 다양한 형태의 시민 사회의 참여가 이루어 졌다. 또한 마스트리히트 조약을 통해 본격화 된 암스테르담 조약에서 체결된 사회협정(Social Protocol)에 통해 민간과 정부 간의 사회적 대화 여건은 더욱 성숙되었다. 또한 2000년 니스 조약을 결치면서 사회협정은 시민 단체를 대변하는 제도적 틀도 제공받게 되었다 (Korkut, 2002: 229).

이런 정황 속에서, 현재 유럽연합에 등록된 이익단체의 수는 약 3천여 개가 된다. 기업, 소비자단체, 노동조합 및 시민 단체로 구성되며, 이들의 활동 지역은 유럽연합의 주요 기구 소재지인 브뤼셀이다. 현재 약 2500여개의 이익단체와 약 1만 5천에서 2만 명의 로비스트가 활동 중인 것으로 추산되고 있다 (안병익, 2008: 129). 브뤼셀에서 활동하는 시민단체들은 사회의 다양한 목소리를 반영하는 자발적 단체 및 협회를 포함하며, 이들 단체들은 다양한 면에서 유럽연합의 정책 형성과정에 참여하고 있다.

시민 단체 활동에 대한 인식 및 중요성을 인지하기 시작한 지 얼마 되지 않아, 유럽연합은 내부적 변화를 겪게 되었다. 2004년 동유럽권으로 확장은 구공산권 출신 국가들도 기존 서구 사회에서 이루어지고 있는 사회 참여라는 테마에 관심을 갖게 되었다. 이들 신생 회원국이 현재 유럽연합의 통치 체제 속에 잘 동화하기 위한 하나의 방법으로 다양한 형태의 시민 단체나 비정부 기구의 활동이 독려되었다. 브뤼셀은 이들 가입 신청국 내에서 활동하는 시민 단체가 실제 협상 과정에도 참여하기를 원했다. 왜냐하면 이들 국가에서 활동하는 시민 단체들이 협상과정에서부터 유럽연합의 정책 결정과정에 개입함으로써 향후 유럽연합 회원국으로서 준수하고 이행해야 할 다양한 형태의 의무사항(acquis)을 사전에 습득할 수 있게 되고, 이는 가입 후 실제 이들 의무사항을 이행하는데 도움이 된다고 판단했기 때문이다(European Economic and social Committee, 2001). 이런 식으로, 기존의 정부간주의적 협상으로 인해 대중이 가질 수 있는 유럽연합 회원국 자격 그 자체에 대한 의구심을 해소시키고, 가입 후 민간과 정부 간 파트너십을 공고히 하는데 일조하였다.

그러나 유럽연합의 통치와 시민 단체와 같은 비정부기구와의 사회적 대화는 한계가 있었다. 유럽연합 내에서 활동하는 다양한 형태의 시민 단체들은 지역적 대표에 근거하기보다는 기능적 대표에 따라 결성되었다. 통상이나 환경 등 주요 정책결정이 초국가 기구인 EU 기구로 이전됨에 따라 로비스트들은 브뤼셀로 활동무대를 옮기게 되었다. 정책과 법안을 입안하는 집행위원회도 전문 인력이 부족하기 때문에 특정 정책이나 법안을 입안 할 때 이익 단체 등 시민 단체의 의견을 경청하고, 실제 이들의 개입을 권고하였다. 그러나 유럽연합 내에서 활동하는 시민사회는 상대적으로 미성숙한 것으로 사려된다 (송병준, 2007). 우선, 유럽연합에서 활동하는 시민사회 내의 다양한 행위자들은 자원을 축적하고 서비스를 제공할 역량이 동일하지 않았다. 따라서 이들 단체들은 자신만의 특수한 이익을 추구하며 배타적이고 분열되어 있었다 (홍익표, 2004: 9). 또한, 시민사회 개념 그 자체가 모호하여 다양한 의견이 분분하다는 점이 시민사회의 역할을 반감시켰다. 예를 들어, 왈저 (Waltzer, 1995: 7)는 “시민사회란 명칭은 강요받지 않은 이들의 제휴의 장이며, 이 장을 채우는 이데올로기, 이익, 신념 및 집단을 위해 형성된 일련의 관계 네트워크를 명한다고” 주장한 것처럼 그 정의가 불분명하고 그에 따른 구체적 역할에 대한 논의도 쉽지 않았다.

상기에서 논의된 시민사회의 정의와 역할의 모호성에도 불구하고, 유럽연합이 실시하는 지역정책이 성공적으로 이행되기 위해서는 시민사회의 역할이 중요하다. 유럽연합의 지역정책 이행은 다층적 통치를 초래하고, 이런 구조 속에서 시민사회의 역할은 두 가지 측면에서 그 의의를 가진다. 이론적 논의에서 언급한 것처럼, 지역정책 운영이 안정적이고 합리적으로 운영되도록 하기 위해서는 유럽구조기금의 운영계획을 세우고, 유럽구조기금 운영의 모든 의사결정이 다층적 행위자의 참여를 통한 협동적이고 조직적으로 이루어져야 한다. 또한 유럽구조기금의 운영은 다년간에 걸친 사업기간 단위로 이루어짐으로 사업기간 전에 충분한 사전 연구 및 각 계층의 필요를 반영한 철저한 프로그래밍이 필요하다. 따라서 효율적 지역정책 운영을 위해서 프로그램 원칙에 기인한 시민 단체의 참여를 제도적으로 강제할 필요가 생긴다 (Armstrong and Wells, 2005: 40). 이럴 경우, 2004년 이후 가입한 신생 회원국 중 폴란드와 헝가리가 실제 지역정책을 시행함에 있어 프로그램 원칙을 얼마나 충실히 지키고 이행하고 있는지 고찰할 필요가 생긴다.

둘째, 파트너십 원칙에서 본 시민 단체와 같은 비정부기구의 역할이 가지는 중요성이다. 지역정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 파트너십을 통해 시민사회의 적극적 개입이 권장되어야 하며 이것이 바로 다층적 통치의 한 축이다. 이를 통해 유럽연합의 집행위나 지역 및 지방 정부와의 기밀한 협조만을 논의하지 않고, 더 나아가 시민 단체와의 사회적 대화까지 중요한 전제 조건으로 고려하게 된다. 이럴 경우, 현재 지역정책의 최대 수혜국들 중 하나로 분류되는 폴란드와 헝가리 내에서 중앙정부와 시민사회의 사회적 대화를 통한 파트너십이 얼마나 지켜지고 있는지를 고찰해야 한다. 파트너십을 기초로 한 통치는 지역정책 운영에 있어 신선한 자극제의 역할을 할 뿐만 아니라

새로운 해안을 제공할 수 있기 때문이다.

IV. 사례조사

2004년 유럽연합을 가입 한 구 공산권 출신 회원국은 기존 회원국의 경제 및 정치 수준을 따라 잡기 위한 다방면의 노력을 하였다. 그 일환으로서 지역정책의 원활한 운용을 위한 다층적 통치를 추구하였고, 이를 위해 행정적, 법적, 그리고 제도적 틀을 마련하고자 했다. 이에 따라, 폴란드와 헝가리도 과거 구공산권 시절의 중앙정부 중심 체제에서 벗어나 보다 폭넓은 민의의 반영을 위한 시민 사회 활동을 장려하였다. 그럼에도 불구하고, 이들 국가들도 다른 구 공산권 출신 회원국과 마찬가지로 활발한 형태의 시민 사회 활동이 목격되지는 못했다. 이를 설명할 수 있는 여러 가지 시각이 있을 수 있다(Gill, 2002: 116). 예를 들어, 이들 국가의 경제 상황이 기존 서유럽 국가 수준에 미치지 못하기에, 현재 이들 국가의 정책에 있어 우선순위는 중앙정부 주도의 효율적 발전이다. 이에 따라 민주적 사회 참여는 당분간 유보되고 있다는 주장이 있다. 한편 이들 국가를 이끌고 가는 엘리트층이 정당 정치에 보다 많은 관심을 보인 탓에 시민 단체 활동에 상대적으로 소홀 할 수밖에 없다는 주장이 있다. 또한 실제 시민 단체 운용에 필요한 자금 및 재원이 부족하기 때문이라는 주장도 설득력 있어 보인다. 이에 본 절에서는 폴란드와 헝가리에서 활동하는 시민 단체의 견모와 실제 지역정책 이행에 있어 이들의 참여 정도에 대한 분석을 통해 지역 정책의 효율적 이행에 어떤 여파를 미쳤는지를 살펴본다.

1. 폴란드

1980년대부터 폴란드에서는 노동조합 운동이나 시민 사회 연대 운동이 본격적으로 시작되었다. 이들 운동은 유럽연합 가입을 전후하여 폴란드에서 실시될 지역 정책의 성공적 운용에 필요한 다층적 통치에 필요한 기초를 제공하는 것이다(Dezséri, 2007: 47). 1980년대의 태동기를 걸친 시민 사회 운동은 1989년 공산권 몰락으로 급격한 변화를 겪었다. 1989년 실질적인 정치적 독립을 쟁취한 폴란드는 자국 정체 체제에서 비정부기구들의 활동을 중요하게 간주했다. 이들 단체의 활동은 민주주의가 뿌리내리고 발전하는데 기여하였을 뿐만 아니라, 일자리 창출, 지역 개발을 통한 경제 발전에도 긍정적인 기여를 하였다. 또한 사회 서비스, 문화, 예술 및 교육에 있어서도 일조 하였다(Bies, 2002: 3). 1980년대의 태동기를 겪은 폴란드는 1990년대에 접어들면서 시민 사회와 같은 비정부기구의 활동을 촉진하는 법적·제도적 기반도 마련하였다.

80년대와 90년대의 태동기와 성장기를 겪은 폴란드는 현재 4만 6천여 개의 비영리 단체와 7천여 개의 재단이 활동하고 있다. 일각에서는 시민 단체와 같은 비정부 기구의

범주를 더욱 확대시켜 노동조합, 경제 자치 정부, 교회 및 종교 단체까지도 포함하고 있다. 이런 경우 현재 폴란드 내에서 활동하고 있는 이들 단체의 숫자는 9만개에까지 늘어난다. 그 정확한 숫자는 차치하더라도, 현재 폴란드 내에서 활동하고 있는 이들 단체를 포함한 비정부기구의 숫자는 엄청나고, 구 공산권 출신 국가 중 그 규모에 있어 두 번째로 크다 (Roszkowska, 2004: 12).

유럽연합 가입 후 유럽화의 일환으로 요구되는 정부와 시민 단체 간의 조화로운 발전은 순조롭게 진행되고 있다. 유럽연합 가입 이전인 2003년부터 시민 단체와 같은 비정부기구의 활동을 관장하는 법이 신설되었을 뿐만 아니라, 브뤼셀에 연락 사무소도 설치하였다. 브뤼셀에 설치된 연락 사무소는 폴란드 내 이들 단체들의 위상을 높이는 전기가 되었다. 본 사무소는 개별 유럽연합 기구들과 긴밀한 관계를 설정하는데 일조하였다. 또한 이들 기구들의 업무에 대한 정기적인 정보도 수집하였으며, 유럽연합이 제공하는 자원 지원이나, 교육의 기회 등도 확대하는 전기를 마련하였다.

유럽연합 회원국이 된 이후에는 이들 시민 단체의 활동이 더욱 두드러졌다. 성공적인 지역 정책 이행을 위한 파트너십 원칙이 그 어느 때보다 중요해진 상황 속에서, 중앙정부와 지역 및 지방 정부와 같은 하부정부 단위 행위자들 및 시민 단체와 같은 비정부기구들 간의 연대관계는 중요해졌다. 이에 따라 중앙 정부뿐만 아니라, 지역 정부 당국도 이들 단체의 중요한 파트너로 부상하였고, 중앙 정부의 하향식 통제 및 개입은 자연스럽게 감소하였다 (Regulska, 1999: 64). 이런 결과를 잘 반증해주는 증거가 바로 구조 기금을 관장하는 위원회에 시민 단체와 같은 비정부기구를 대표하는 수가 급속도로 증가하고 있다는 것이다. 표 1에서 보여주듯이, 기업 운용, 지역 개발, 인력 개발, 기술 지원, 취업 및 사회 통합 프로그램 및 커뮤니티 지원 프로그램 등 다양한 분야에서 비정부기구들이 적극적으로 활동하고 있는 것으로 조사되었다.

표 1. 운용 프로그램 운용에 참여 한 비정부기구들의 수

운용 프로그램	비정부기구들의 수
기업	3
인력개발	6
지역개발	7
기술지원	1
취업 및 사회 통합프로그램 (EQUAL)	7
커뮤니티지원프로그램	10
교통	2

출처: Harvey (2004)

상기에서 논의한 것처럼, 해가 거듭되면서 활발해진 시민 단체의 활동은 지역정책 프로그램 작성에서도 잘 드러나고 있다. 이들 단체들이 보유하고 있는 전문지식은 성공적 지역정책에 필수적이기 때문에, 국토개발계획(National Development Plan) 초안 작

성 시 이들 단체들의 자문을 적극적으로 구하였다. 이런 프로그램 원칙 이행을 통해, 유럽구조기금의 운영계획 수립에 시민 단체를 포함한 다층적 정치 및 경제 행위자의 의견 수렴 과정이 이루어졌다.

그러나 시민 단체의 역할은 중앙 정부 차원의 효율적 지역 정책 운용에 지나치게 초점이 맞추어져 있었다는 것을 간과해서는 안 된다. 사실 중앙 정부는 이들 단체의 활동을 중요한 변수로는 고려하지 않았다(Wisniewski, 2007: 206). 이런 현상은 유럽연합 가입을 준비하는 단계에서부터 나타났다. 물론 유럽연합 가입 협상을 시작하면서 폴란드 정부는 시민단체와 같은 비정부기구들의 자문을 구했고, 이에 따라 이들 단체를 소위 파트너 그룹이라 칭하며, 긴밀한 관계를 가졌다. 그런 과정에서 전문적인 자문을 구했고, 유럽연합이 요구하는 개별 의무 사항을 성공적으로 이행하는데 필요한 중요한 정보와 자문을 받았다. 그러나 이런 파트너 그룹과 정부 주도의 협상 팀과의 대화가 항상 순조로웠던 것은 아니었다. 예를 들어, 유럽연합 관련 문건이 지나치게 전문적이어서 전문 행정 관료들에게만 이해가능한 때도 많았다. 또한 상당수의 문건들이 외국어로 작성되어 시민 단체에 종사하는 이들에게는 접근이 용이하지 않았다. 이런 여러 가지 이유로 인해 유럽연합 가입 협상이 진전되면 될 수록 시민 단체와 같은 비정부기구의 역할은 자문기구에서 단순한 자료 배포 대상으로 전락하게 되었다(Hausner and Marody, 2001).

특히 2006년 마무리 되었던 제 1차 구조기금 프로그램에서 시민 단체의 역할이 제한되는 현상이 두드러졌고, 그 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다(Wisniewski, 2007: 206). 첫째, 2004년에서 2006년 시기에 나타난 특이한 점은 폭넓은 형태의 프로그램 형성과정에서 다양한 층의 행위자 참여나 민-관 간의 파트너십보다는 중앙 정부 중심의 효율성이 강조되었다. 효율성의 원칙은 파트너십의 원칙을 강조해야 할 집행위와 같은 초국가기구의 운영원칙에서도 나타났다. 원론적으로 시민 단체의 적극적 참여를 권장해야 할 집행위도 이 시기 동안에는 시민 단체의 참여를 제한시키는 정책적 전환을 인정하였다. 실제 2004년에서 2006년까지 계속되는 제 1차 구조기금 프로그램이 짧다는 이유로 인해 분권화에 대한 논리보다는 효율성의 논리가 우세하였다. 따라서 제도적으로나, 정황적으로 시민 사회의 적극적 참여는 제한적일 수밖에 없었다.

2. 헝가리

2차 대전이 발발하기 이전 헝가리 내에서 다양한 형태의 시민 활동이 꽃을 피웠으나, 전쟁이 끝난 이후 1980년대 까지 약 40년간의 침체기를 곁졌다. 그러나 구 공산권 몰락과 함께 사회주의 시절이 끝날 무렵인 1987년 시민코드의 제정과 함께 규범적 행동에 관한 법(Law on Normative Acts)이 재정되었다. 이 법에 근거하여 헝가리 정부는 국회와 같은 민의를 대변하는 대의 기관을 통한 직접적으로 시민과 접촉하든 간에 시민과의 협의를 의무 사항으로 명시하였다.

이런 추세 속에, 1989년은 헝가리 시민 단체 활동에 중요한 전기가 되는 해였는데, 그 이유는 헝가리가 공산주의 체제에서 민주주의 체제로 권력 이양이 평화적으로 진행되는데 시민 단체의 역할이 중요한 역할을 하였기 때문이다. 즉, 1980년대 공산권 출신 엘리트층과 시민 단체로서 민의를 대변하며 새롭게 부상한 신엘리트 층은 헝가리의 평화적인 권력 이양에 중요한 역할을 하였다. 또한 1992년에는 정보활동에 대한 자유권(FOIA: Freedom on Information Act)이 제정되었다. 이 법에 근거하여, 정부 관계 부서가 작성한 문건 초안을 공개하도록 요구할 수 있게 되었다. 1993년에는 시민코드의 개혁과 함께, 비영리 성격의 시민 단체 활동에 관한 법적 근거가 제공되었다.

그러나 이런 일련의 법적조치들도 시민 단체 활동을 보장하는 내용이 헌법 조항에 포함되게 하지는 못했다. 결과적으로 중앙정부와 시민 단체와의 협의가 헌법적 테두리 속에서 효과적으로 이행되지 못했다. 특히 1990년대 초반부터 활발하게 활동하고 있는 시민 단체나 비정부 기구들은 각계각층의 이익을 대변하기 위해서 사회적 대화의 범위를 확장해야 하는 압력을 받았다. 그러나 이런 단체의 활동은 기대에 부응하는 수준에는 못 미쳤다. 예를 들어, 사회적 대화 창구를 활성화하기 위해 국회에 제 2 의회를 열어 민의를 대변하자는 논의가 있었지만, 이런 노력은 결실을 맺지 못했다. 그 대신 전통적 형태의 의회 제도가 유지되었고, 정부, 기업과 시민 단체의 삼자 회동을 위해 설립된 이사회는 제한된 권한만 부여받았다(Cox, 2007: 293). 따라서 헝가리 내의 다양한 형태의 입법 활동은 시민 단체의 활동을 개방적으로 그리고 적극적 참여시키기 보다는, 자문 위원회를 설립하는데 필요한 발판을 구축하는 것으로 만족해야 했다(Csanády, 1996).

시민 단체 활동과 운영에 있어 굳건한 법률적 지원은 한계를 가졌고, 이에 따라 헝가리 내 시민 단체 현황은 그 나름대로의 특징을 보여 주었다(Rose-Ackerman, 2008: 609-611). 우선 시민 단체 수의 현황을 살펴보면, 1996년 헝가리 내 시민 단체의 수는 인구 백만 명당 3921개 이었고, 1995년 당시 이들 기구에 종사하는 이들의 숫자는 헝가리 전체 노동 인구의 1.3%를 차지하였다. 한편 시민 단체 활동에 필요한 자금은 다양한 출처를 통해서 충당되었다. 일반적으로 헝가리 내 활동하고 있는 시민 단체에 제공되는 개인 기부액의 양은 극히 제한적이었다. 오히려 정부가 이들 단체 활동에 중요한 재원을 제공하는 원천이 되었다. 2000년 헝가리 내 시민단체와 같은 비정부 기구에 유입되는 자금의 경우, 전체 자금 중 28%가 정부에서 조달되었고, 개인의 기부 및 회원들의 회비가 16%를 차지하였다. 금전적 기여와 함께, 실제 이들 시민 단체에서 종사하는 인력을 제공하는 것은 이들 집단들의 주요 활동이었다. 1990년에서 1995년 사이 시민 단체에서 종사하는 이들의 숫자가 두 배 가량 증가하였지만, 실제 자원봉사자의 숫자는 줄어들고 있는 실정이다.

헝가리 내의 시민 단체의 활동은 유럽연합 가입으로 새로운 전기를 맞았다. 유럽연합 가입은 헝가리의 정치, 경제 및 다양한 분야에서 상당한 이득을 얻을 수 있다는 논의가 있었다. 그 중 헝가리가 유럽연합이 실시하는 지역정책의 최대 수혜국 중 하나라

는 점에서 중요한 시사점을 가졌다. 이론 장에서도 언급하였듯이, 지역정책의 원활한 운용을 위해서는 지역화 및 분권화가 필수적이다. 이런 연유로 인해, 프로그램 원칙과 파트너십 원칙을 통한 민간분야의 참여는 그 어느 때보다 중요해 졌다.

헝가리 정부는 사회 대화의 중요성을 인식하여, 시민단체 같은 비정부기구의 지역정책 프로그램 설립과정에 참여를 허용하였다. 국토종합개발이나 분야별 운용프로그램(sectoral Operational Programmes)계획 단계에서 지역 정부 등 다수의 하부정부단위 행위자와 함께 시민 사회의 참여를 허용하였다. 표 2에서 보여주듯이, 프로그램 기간 동안 시민 사회는 27%의 참여율을 보이며, 전체 참여 행위자 중 가장 높은 비율을 보이고 있다.

표 2. 프로그램 기간 중 참여자 구조

행위자	비율 (%)
개인	8
지방정부	8
예산기관	24
전문가 그룹	25
시민 사회	27
사회 파트너	1
기업	7

출처: 헝가리 국토개발원

그러나 이런 단순한 수치에서 벗어나, 실제 헝가리가 지역정책을 계획하고, 운용하는데 있어 허용한 시민사회의 역할은 그리 대단하지 않을 수 있다. 헝가리 정부는 국토개발계획이나 운용프로그램을 구체화하는 단계에서 시민 단체의 참여를 거의 허용하지 않았다(Lakatos, 2007: 171-173). 우선 지역 단위에서 실시될 프로젝트 선정 과정에 있어 시민 단체의 관여가 미약했다. 또한 헝가리 내에서 활동하는 다수의 비정부기구 등 일련의 시민단체들은 현재 시민 사회로서의 역할을 하기 위한 학습화의 단계에 있어 그 영향력이 제한되어 있다. 따라서 중앙정부는 시민 단체들을 지역정책 이행에 있어 중요한 파트너로 간주하지도 않았다. 따라서 시민 단체들도 실제 그에 응당한 역할도 하지 못했다. 뿐만 아니라 헝가리에서 활동하는 시민 단체 전체를 대표하는 통솔기구(umbrella organization)가 없었다. 따라서 지역정책에 프로그램 과정에서 이들 단체들을 효율적으로 대변하거나, 이들의 목소리를 적극적으로 반영하는 창구역할을 하는 기능이 미비했다.

이상에서 살펴 본 지역 정책 내에서 시민 단체 활동의 제약은 실제 유럽연합 가입을 전후로 나타난 사회 및 경제 격차 해소가 기대 이하였고 (European Parliament, 2007), 이런 이유 중 하나가 바로 실제 민의의 이해관계를 대변해줄 수 있는 시민 단체 등의 참여나 가이드가 적었기 때문이라 볼 수 있다. 프로그램 작성 단계에서는 제한된 참여

가 있었지만, 실제 운용이나, 이행단계에서 중앙정부와 그 외 정치 및 경제 행위자들 간의 활발한 상호 의견 교환이 제한적 이었고, 그에 따라 적재적소에 자금이 원활히 제공되지 못하는 결과를 초래했다. 또한 단기적인 시점에서 시민단체를 포함한 다양한 단체의 참여를 권장하기 보다는 중앙정부 중심의 효율성을 강조한 지역정책을 우선시 하는 선택이 결국 기대한 지역정책 성과를 올리기에는 한계점을 드러냈다고 볼 수 있다.

V. 결론

다층적 통치를 원활하게 운용하기 위해서는 지역 당국, 노동조합, 시민 단체 등의 활동이 필수적이다. 그럼에도 불구하고, 2004년 이후 유럽연합에 가입한 신생 회원국의 사정은 그렇지 못하다. 기존 서유럽 출신의 회원국에 비해 구 공산권 출신 회원국의 경우 시민 사회의 발전이 상대적으로 늦었으며, 이로 인한 이들 단체들의 적극적인 정치적 행보를 기대하기는 어려워졌다. 물론 헝가리는 나름대로의 시민 사회의 전통을 가지고 있었고, 여타 구 공산권 출신 신생 회원국들보다는 더 활발한 시민 사회의 역할을 기대할 수 있었다. 그러나 전반적으로 살펴보았을 때, 동유럽 출신의 신생 회원국은 과거 공산권 시절 형성된 정치 및 경제 체제의 특성상 시민 사회의 독립적이며 자율적인 활동을 장려하지 않았다.

따라서 헝가리와 폴란드의 사례가 보여주듯이, 이들 신생 회원국 내의 시민 단체의 활동은 성공과 실패의 요소를 모두 가지고 있다고 볼 수 있다. 성공적이라고 볼 수 있는 가장 큰 이유는 구 공산권 출신인 이들 국가에서 시민 사회와 같은 비정부 단체의 활동이 법적으로나 제도적으로 보장받으면서 태동되었다는 것이다. 유럽연합 가입이란 외부적 환경 변화에 따라 이들 단체의 활동이 제게 되었고, 실제 지역정책 운용에 있어 프로그램 초안 작성이나 파트너십 원칙에 따른 제한적 참여가 있었다.

반면 지역 정책의 운용에 있어 다층적 통치를 통한 사회 및 경제적 격차 해소라는 실제적 문제에 이들 시민 단체 역할의 한계성 때문이라고 볼 수 있다. 이 한계성은 이들 국가에서 활동하는 시민 단체의 미성숙도 하나의 원인이 되었지만, 중앙집권적 효율성을 강조한 개별 정부의 선택과 이를 지지했던 유럽연합 집행위의 정책적 선회도 그 원인 중 하나라고 볼 수 있다.

- 송병준 (2007), "유럽연합이 다층적 통치에서 국가와 범유럽 시민사회의 발전동학", 『유럽연구』 제 25권, 1호.
- 안병익 (2008) 『한눈에 보는 유럽연합』 (서울: 높이 깊이).
- 이무성 (2008), "신생동유럽회원국가의 유럽화: 지역정책을 중심으로," 『유럽연구』 제 26권, 1호.
- 홍익표 (2004) "유럽연합체제와 시민사회: '관계의 동학'을 중심으로" 『세계지역연구논총』 제 22 권, 1호.
- Armstrong, W. H. and Wells, P. (2005), "Multi Level Governance and Civil Society: The Third Sector in the Design and Delivery of EU Regional Policy" in Sagan, I and Halkier, H. (eds.), *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance* (Aldershot Ashgate).
- Bies, L. A. (2002), "Self-regulation in Poland's Non-governmental Sector: Internal and External Dynamics, Mandatory and Discretionary Approaches", paper presented at Society for Third-Sector Research Annual Conference, July, 2002, Cape Town, South Africa.
- Cox, T. (2007), "Democratization and State-Society Relations in East Central Europe: The Case of Hungary", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol 23, no. 2.
- Csanády, D. (1998), "Improving Civil Society in Hungary", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, vol 1, no. 2.
- European Economic and Social Committee (2001), "Opinion of the Economic and Social Committee on the employment and social situation in the central and eastern European applicant states, REX/040, The Employment and social situation in the CEEC, 25 April 2001, Brussels.
- Dezséri, K. (2007) *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the New Member States* (Budapest: Akadémiai Kiadó)
- European Parliament (2007), *Report on the role and effectiveness of cohesion policy in reducing disparities in the poorest regions of the EU*, Final A6-0241.
- Gill, G. (2002), *Democracy and Post-Communism* (London: Routledge).
- Harvey, B. (2004) *The illusion of inclusion-The access by NGOs to the Structural Funds in the new member states of Eastern and Central Europe*, European Citizen Action Service.
- Hausner, J. and Marody, J. (2001), *The Polish Talk Show: Social Dialogue and European Integration* (Krakow: Friedrich Ebert Foundation).
- Korkut, U. (2002), "The European Union and the Accession Process in Hungary, Poland and Romania: Is There a Place for Social Dialogue?", *Perspectives on European Politics and Society*, vol 3, no. 2.

- Lakatos, G. (2007) "New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in Hungary", in Dezséri, K. (ed.), *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the New Member States* (Budapest: Akadémiai Kiadó).
- Marks, G. (1993) "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.) *The State of the European Community, II. The Maastricht Debates and Beyond* (Harlow: Longman), pp. 391-410.
- Marks, G., L. Hooghe and K. Blank (1996) "European Integration from the 1980s: State-Centric v Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, pp. 341-378.
- Moravcsik, A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4.
- Regulska, J. (1999), "NGO and Their Vulnerabilities During the Time of Transition: The Case of Poland", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, vol. 10, no. 1.
- Rose-Ackerman, S. (2008), "The Voluntary Sector and Public Participation: The case of Hungary", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, no. 3-4.
- Roszkowska, J. (2004), "Creation of Civil Society in Poland in Comparison with European Experiences", paper presented at Young Research Enlargement Conference, Nov. 2004, University of Szczecin.
- Waltzer, M. (ed.) (1995), *Toward a Global Civil Society* (Oxford: Berghahn Books).
- Wisniewski, A. (2007), "New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Funds in Poland", in Dezséri, K. (ed.), *New Modes of Governance and the EU Structural and Cohesion Policy in the New Member States* (Budapest: Akadémiai Kiadó).