

로컬거버넌스의 운영과 파트너십

- 충청북도민의 의식을 중심으로 -

The Management of Local Governance and Partnership

- centered on the consciousness of Chungcheongbuk-do residents -

김보흠(Kim, Bo Heum)*

ABSTRACT

Local governance can accomplish several policies which cannot be enforced by the government due to matters of expenses and manpower. The system is like a good companion, inducing the residents' participation and understanding to operate administration together. The government, market, and NGOs must cooperate in order to present an efficient, continuing local community management.

In this study, the partnership of the residents, civil service, and NGOs was demonstrated and analyzed, along with the management of local governance depending on partnership.

As a result, the partnership between residents and civil service was the highest, and it was thought desirable for the NGO to become the management subject, which had the highest partnership.

Also, local governance management should be differently established depending on the level of partnership. As for a rightful local governance establishment, the partnership of a local community must be strengthened.

Key words : 파트너십(Partnership), 로컬거버넌스(Local Governance trust)

I. 머리말

정부와 NGO의 파트너십에 관한 논의는 과거에도 많이 있어 왔다. 그러나 최근 거버넌스에 대한 이론적 논의가 강조되면서 정부와 NGO간 파

* 충북대학교 사회과학연구소 선임연구원. 행정학박사

트너십의 문제가 새롭게 대두되고 있다. 거버넌스의 개념속에는 정부·비정부, 영리·비영리, 중앙·지방정부, 국제기구 등 광범위하고 다양하게 연결된 공적 조직들의 네트워크를 포괄하게 됨으로써 공공부문 및 행정의 영역을 확장시킴과 동시에 간소하면서도 강한 정부조직을 강조하게 된다(H.George Frederickson, 1997: 78).

로컬 거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민집단간에 있어 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워킹을 통하여 반영, 조정, 통합해 나가는데 있다. 효율적이고 지속적인 지역사회 관리를 위해서 정부와 시장, 그리고 NGO는 상호 협력하지 않으면 안된다. 지방정부와 지역산업, 그리고 지역 NGO는 그들 존립의 기반인 지역사회를 위하여 상대를 경원시 할 것이 아니라 동반자라는 인식을 가지고서 지역사회를 가꾸어 나가도록 하여야 한다(오재일, 2001: 33-34).

즉 효율적인 거버넌스를 위해서 정부, 시장, 시민사회 영역의 협력과 견제가 거버넌스 모형에 있어서 중요한 개념이다. 다시 말해 정부, 시장부문, 시민사회가 각자의 역할이나 기능은 다르지만 파트너십을 형성하여 공동으로 거버넌스에 참여하는 공동국정관리(cogovernance)가 거버넌스의 중요한 개념으로 등장한다.

II. 로컬 거버넌스형성을 위한 주민파트너십

1. 로컬 거버넌스를 위한 파트너십

최근 거버넌스에 대한 논의와 함께 파트너십에 대한 행정학적 접근은 정부가 공공서비스를 제공함에 있어서 비용을 줄이고, 서비스수혜자에게 전달되는 효과성을 극대화시키기 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 정부와 NGO의 공조관계, 즉 파트너십은 양측의 이해가 합치되고 사회적 필요성이 높아질 때 극대화될 수 있다. 다시 말해 사회적 시너지라는 목표를 지향하는 전략적 접근이 곧 파트너십이라고 볼 수 있다. 비정부영역과의 협력체제 즉 '파트너십'개념은 참여하는 당사자들이 대등한 권력관계를 전제로 하는 상호 공조체제의 형성을 의미한다(김미리, 2000: 33).

정부가 어떤 일을 하고자 할 때는 정부 단독으로 하지 말고 시장부문 또는 NGO와 협력하여 일을 수행하여야 한다는 주장이 파트너십이다. 즉,

파트너십은 참여하는 주체들이 독자적으로는 달성할 수 없거나 달성하기 어려운 일을 서로 자발적으로 정보와 자원 등의 교환을 통해 해결하기 위한 것이다(김태영, 2002: 7).

상호신뢰관계나 우호관계로서, 거버넌스를 하나의 게임으로서 인식한다면 게임참여자들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보없이는 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능할 것이다(류재현, 2002: 48).

거버넌스의 가장 중요한 특성은 중앙/지방정부, 정치적/사회적 단체, NGO, 민간조직 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다는 사실이다(Kickert, 1997; Rhodes, 1997). 사회-정치적 환경과의 상호작용이 중요하게 다루어지며, 이러한 상호작용을 활발히 이루어지기 위해서는 파트너간의 관계가 중요하며, 이러한 파트너간의 관계를 파트너십으로 볼 수 있다.

거버넌스가 지향해야 할 기초적 역할로 ‘각 주체간의 신뢰형성’을 위한 대안모색이 중요하다. 좋은 사회를 건설하기 위해서는 국정개혁에 대한 총론적 동의뿐만 아니라 각론에서도 양보와 타협을 이룰 수 있도록 각 주체간 상호신뢰를 확보해야 한다(박영주, 2000: 33)

Putnam(1993a; 1993b; 1995a; 1995b; 1996)에 따르면 사회자본은 사람들이 협동한다면 더 잘될 수 있다는 가정을 받아들여 상호간의 이익을 위해 조정 및 협동적 노력을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크라고 한다(박희봉·김명환, 2000: 182).

거버넌스에 있어서는 정책네트워크 내 주체들의 파트너십 형성이 절대적으로 중요한 요소이나 파트너십이 단순히 형식적으로 이루어지게 되어 단지 기존의 자원들을 다시 포장하는 정도에 그치게 되면 성공으로 이끌 수 없게 된다(Paul Cloke et al., 2000: 111; 최영출, 2002: 7).

로컬거버넌스의 상호작용은 신뢰와 협조에 그 뿌리를 두고 있으며, 또한 네트워크 참여자들간의 협상과정을 거쳐 동의된 게임의 규칙에 의해서 규제된다.

네트워크에 관여하고 있는 행위자들의 심리상태와 관계된 주관적 조건들에는 ①상호신뢰와 이해의 존재, ②책임을 공유할 준비성, ③정치적 사회적 지지의 존재 등이 있다. 이러한 객관적, 주관적 조건들이 특정의 촉발요인이나 중개요인의 도움을 받을 경우, 네트워크의 활성화가 가능하다고 하겠다. (주재현·김태진, 2001: 239-240)

상호신뢰관계나 우호관계로서, 거버넌스를 하나의 게임으로서 인식한다면 게임참여자들 상호간의 신뢰 및 믿음의 확보없이는 실제적인 거버넌스

의 작동은 불가능할 것이다(류재현, 2002: 48). 즉, 파트너간의 신뢰도 구축이 성공적인 로컬거버넌스를 위해 매우 필요하다 할 것이다.

파트너십 형성은 상대방의 존재를 인정하는 것으로부터 시작한다. 그러나 그 인정은 상대방에 대한 신뢰와 긍정적인 평가로 이어져야 한다. 즉 상대방과의 교류로부터 무언가 가치있는 것을 얻을 수 있다는 판단이 있어야 파트너십의 형성이 가능하다. 그리고, 이와 관련된 요인으로서, 파트너십 형성이 일어나기 위해서는 정부와 NGO간에 신뢰가 축적되는 것이 필요하다. 왜냐하면, 파트너십의 형성되기 위해서는 파트너십이 서로에게 도움이 될 수 있다는 판단과 믿음이 전제되어야 가능한 것인데, 그 결과를 미리 예상하는 것은 그리 쉬운 일이 아닌 상황에서는 신뢰가 바탕이 될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 우리나라의 경우 정부의 NGO(넓게는 국민)의 능력에 대한 불신, 그리고 NGO의 정부의 의도에 대한 불신은 양자간의 진정한 파트너십을 어렵게 만드는 중요한 요인의 하나라고 할 것이다. 서로간의 잦은 접촉과 의사교환이 투명성과 함께 이루어져 신뢰가 축적한다면 이를 통한 파트너십의 형성도 늘어날 것이라고 기대할 수 있을 것이다(김태영, 2002: 145).

파트너들간의 관계에는 파트너들간의 신뢰, 존경, 갈등 및 권한차별 등이 포함된다. 신뢰문제는 파트너십의 성공을 위한 선행조건으로 항상 강조되어야 온 것이다. 이질성 있는 파트너들이 서로 밀접하게 협력하기 위해서는 관련된 사람들과 조직들이 각자 책임과 의무를 다하고 동시에 그들만의 이익을 추구하지 않는다는 데에 대한 믿음을 가지고 있어야 한다는 것이다. 파트너들 사이의 존경문제는 각자의 파트너들이 공동의 목표에 기여하고 있다는 점 및 그들이 가지고 있는 접근방법에 대하여 인정하는 것이 필수적이라는 점이다. 파트너 사이의 갈등은 이슈에 관한 논의를 날카롭게 하고 새로운 아이디어와 접근방법을 생각하도록 자극한다면 합성효과를 제고할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 지닌다(최영출, 2002: 10)

2. 로컬 거버넌스의 참여방법과 수준

자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크를 구성하고 운영하기 위한 요소로서는 정책참여단계, 정책참여 분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재와 거버넌스의 운영주체 등이 중요한 요소로 작용한다(주재현·김태진, 2001: 240).

네트워크의 관리주체를 누구로 할 것인가? 관리주체가 누구인가와 또한 관리주체의 특성이 상대방을 당사자로 인식하는가가 중요한 요소로 작용한다. 또한 정책참여단계, 정책참여분야, 참여범위, 참여방법, 책임소재 등에 대한 인식은 자율적 조직네트워크를 구성하고 지속적인 운영을 위해 매우 중요한 요소이다.

Ⅲ. 로컬거버넌스의 운영과 주민파트너십의 관계 분석

1. 조사설계

1) 설문지 구조

앞에서 논의한 로컬거버넌스구축을 위한 파트너십의 실증적 분석을 위하여 성공적인 로컬거버넌스의 구축을 위한 파트너십을 크게 파트너간의 신뢰도, 로컬거버넌스의 참여방법과 수준으로 나누어 설정하였다.

<표 1> 성공적 로컬거버넌스 구축을 위한 파트너십

구분		세부요소
파트너간의 신뢰도	주민간 파트너십	신뢰도 존중도 이해심 양보심 공동체의식 갈등해결
	주민-공무원 파트너십	신뢰도 존중도
	주민-시민단체 파트너십	신뢰도 갈등조정 의 공평성 갈등조정능력
참여방법과 수준에 대한 주민의식	시민단체의 정책참여	참여단계 참여범위 참여방법 책임
	거버넌스 운영	운영주체 참여분야

그리고 파트너간의 관계인식을 측정하기 위하여 먼저 주민간의 파트너십으로서 주민간 신뢰도, 존중도, 이해심, 양보심, 공동체의식, 갈등해결력 등을 측정하였다. 둘째, 주민과 공무원간의 파트너십을 측정하기 위하여 주민의 공무원에 대한 신뢰도와 존중도를 측정하였다. 셋째, 주민과 시민단체간 파트너십을 측정하기 위하여 주민의 시민단체에 대한 신뢰도, 시민단체의 갈등해결의 공정성, 갈등해결능력을 측정하였다.

로컬 거버넌스에 대한 참여방법과 수준을 측정하기 위하여 먼저 시민단체의 정책참여의 참여단계, 참여범위, 참여방법, 책임소재 등을 측정하였으며, 둘째, 거버넌스 운영의 주체와 참여분야에 대한 인식을 측정하였다.

2) 조사방법

주민의식의 실증적 분석은 본 연구팀에서 충북대학교 학부 및 대학원생을 활용하여 설문조사에 대한 교육후 각 지역별로 대면적 설문조사를 실시하였다. 각 지역별 설문조사 부수는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 설문부수

	청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
N	251	131	140	89	79	108	95	89	91	97	71	123	1364

2. 파트너십 분석

1) 주민간 파트너십

각 지역의 주민간의 신뢰도를 측정하여 본 결과는 <표 3>과 같이 나타났다. 신뢰도는 7점만점을 기준으로 측정하였다.

주민간 파트너십에 있어서 주민간 신뢰도는 전체적으로 4.68점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 5.22점으로 가장 높게 나타났으며, 충주시가 4.45점으로 가장 낮게 나타났다.

주민간 존중도에 있어서는 전체적으로 4.63점이 나와 중간이상의 존중도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는

단양군이 5.15점으로 가장 높게 나타났으며, 옥천군이 4.20점으로 가장 낮게 나타났다.

<표 3> 주민간 파트너십

	청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
신뢰도	4.68	4.45	4.53	4.72	5.22	4.55	5.09	4.48	4.49	5.00	4.66	4.60	4.68
존중도	4.67	4.34	4.54	4.70	5.15	4.46	5.12	4.20	4.38	4.75	4.44	4.90	4.63
이해심	4.57	4.24	4.46	4.49	4.89	4.17	4.93	4.21	4.12	4.72	4.65	4.59	4.49
양보심	4.20	3.88	4.13	4.03	4.72	3.88	4.60	4.02	3.77	4.49	3.99	4.08	4.14
공동체의식	4.31	4.06	4.24	4.47	4.95	4.01	4.74	4.08	3.92	4.75	4.20	4.20	4.31
갈등해결	4.05	3.76	3.99	4.12	4.61	3.77	4.40	4.00	3.64	4.41	3.93	4.03	4.04
전체평균	4.41	4.12	4.31	4.42	4.91	4.14	4.81	4.17	4.05	4.69	4.31	4.40	4.38

주민간 이해심에 있어서는 전체적으로 4.49점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 영동군이 4.93점으로 가장 높게 나타났으며, 음성군이 4.12점으로 가장 낮게 나타났다.

주민간 양보심에 있어서는 전체적으로 4.14점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 다른 부문에 비해 낮은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 4.72점으로 가장 높게 나타났으며, 음성군이 3.77점으로 가장 낮게 나타났다.

주민간 공동체의식에 있어서는 전체적으로 4.31점이 나와 중간이상의 공동체의식을 보이고 있다. 시군별에 있어서는 증평군이 4.75점으로 가장 높게 나타났으며, 음성군이 3.92점으로 가장 낮게 나타났다.

주민간 갈등해결에 있어서는 전체적으로 4.04점이 나와 중간이상의 갈등해결을 보이고 있으나 다른 부문에 비해 낮은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 4.61점으로 가장 높게 나타났으며, 음성군이 3.64점으로 가장 낮게 나타났다.

주민간 파트너십에 있어서 가장 높은 파트너십을 보인 지역은 단양군(4.91)이었으며, 가장 낮은 파트너십을 보인 지역은 음성군(4.05)이었다.

2) 주민과 공무원의 파트너십

각 지역의 주민의 공무원에 대한 파트너십을 측정하여 본 결과는 <표 4>와 같이 나타났다. 신뢰도는 7점만점을 기준으로 측정하였다.

<표 4> 주민과 공무원간 파트너십

	청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
신뢰도	4.33	3.87	4.11	4.46	5.15	4.50	4.91	4.53	3.92	4.76	4.45	4.38	4.40
존중도	4.50	4.03	4.25	4.30	5.23	4.72	4.86	4.35	4.05	4.65	4.47	4.61	4.48
전체 평균	4.41	3.95	4.18	4.38	5.19	4.61	4.88	4.44	3.99	4.71	4.45	4.50	4.44

주민과 공무원간 파트너십에 있어서는 주민의 공무원에 대한 신뢰도는 전체적으로 4.40점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 5.15점으로 가장 높게 나타났으며, 충주시가 3.87점으로 가장 낮게 나타났다.

주민의 공무원에 대한 존중도에 있어서는 전체적으로 4.48점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 5.23점으로 가장 높게 나타났으며, 충주시가 4.03점으로 가장 낮게 나타났다.

주민과 공무원간 파트너십에서 가장 높은 파트너십을 보인 지역은 단양군(5.19)이었으며, 가장 낮은 파트너십을 보인 지역은 충주시(3.95)였다.

3) 주민과 시민단체의 파트너십

각 지역의 주민의 시민단체에 대한 파트너십을 측정하여 본 결과는 <표 5>와 같이 나타났다. 신뢰도는 7점만점을 기준으로 측정하였다.

<표 5> 주민과 시민단체간 파트너십

	청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
신뢰도	4.45	4.17	4.49	4.75	5.23	4.62	4.86	3.91	4.08	5.00	4.38	4.43	4.50
갈등조정 의 공정성	4.32	3.93	4.22	4.36	4.95	4.20	4.58	3.83	3.85	4.68	4.15	4.28	4.27
갈등조정 력	4.14	3.76	4.04	4.16	4.87	4.09	4.48	3.71	3.79	4.60	4.07	4.36	4.15
전체 평균	4.30	3.95	4.25	4.42	5.02	4.31	4.64	3.82	3.89	4.76	4.20	4.36	4.30

주민의 시민단체에 대한 신뢰도에 있어서는 전체적으로 4.50점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 5.23점으로 가장 높게 나타났으며, 옥천군이 3.91점으로 가장 낮게 나타났다.

주민의 시민단체의 갈등조정에 있어서는 공정성에 대한 인식에서는 전체적으로 4.27점이 나와 중간이상의 신뢰도를 보이고 있으나 그리 높지 않은 편으로 나타났다. 시군별에 있어서는 단양군이 4.95점으로 가장 높게 나타났으며, 옥천군이 3.83점으로 가장 낮게 나타났다.

주민과 시민단체간 파트너십에 있어서 가장 높은 파트너십을 보인 지역은 단양군(5.02)이었으며, 가장 낮은 파트너십을 보인 지역은 옥천군(3.82)이었다.

4) 파트너십간의 관계 분석

파트너십과 시민단체의 활동 평가, 시민단체의 정책과정 참여와의 상관관계분석과 일원배치분산분석(ANOVA)을 실시하였다.

<표 6> 파트너십과 시민단체활동 평가, 정책과정 참여와의 상관관계분석

	주민간 파트너십	주민-공무원간 파트너십	주민-시민단체 파트너십	시민단체의 정책과정 참여
주민간 파트너십	1.000			
주민-공무원간 파트너십	.580(**)	1.000		
주민-시민단체 파트너십	.577(**)	.534(**)	1.000	
시민단체의 정책과정 참여	.157(**)	.133(**)	.324(**)	1.000

** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의합니다.

첫째, 각각의 파트너십은 상당한 관계가 있는 것으로 분석되었다. 주민간 파트너십과 주민-공무원 파트너십의 상관계수는 0.580, 주민간 파트너십과 주민-시민단체 파트너십의 상관계수는 0.577, 주민-공무원 파트너십과 주민-시민단체 파트너십의 상관계수는 0.552로 나타나고 있다.

그리고 시민단체의 정책과정에 대한 참여에 대한 인식은 주민-시민단체 파트너십과 상관계수 0.324로 관계가 있는 것으로 분석되었다.

일원배치분산분석에서도 우리나라 시민단체에 대한 평가를 높게 할수

록 파트너십 역시 높은 것으로 분석되었다.

<표 7> 파트너십과 시민단체의 정책과정 참여에 대한 인식

			N	평균	표준편차	유의 확률
주민간 파트너십	시민단체의 정책과정 참여	전혀 바람직하지 못하다	50	3.7367	1.2363	.000
		대체로 바람직하지 못하다	211	4.1422	1.0434	
		보통이다	465	4.3351	1.0995	
		대체로 바람직하다	507	4.5431	1.0541	
		매우 바람직하다	160	4.5052	1.1392	
		합계	1393	4.3796	1.0994	
주민-공무원 파트너십	시민단체의 정책과정 참여	전혀 바람직하지 못하다	51	3.4314	1.5844	.000
		대체로 바람직하지 못하다	211	4.2464	1.3648	
		보통이다	465	4.4118	1.3051	
		대체로 바람직하다	512	4.6143	1.2768	
		매우 바람직하다	160	4.4688	1.3629	
		합계	1399	4.4317	1.3403	
주민-시민단 체 파트너십	시민단체의 정책과정 참여	전혀 바람직하지 못하다	50	2.8467	1.2051	.000
		대체로 바람직하지 못하다	211	3.7156	1.0273	
		보통이다	465	4.2860	1.1134	
		대체로 바람직하다	511	4.6080	1.1309	
		매우 바람직하다	159	4.6667	1.2618	
		합계	1396	4.3095	1.2031	

3. 로컬 거버넌스의 참여방법과 운영수준에 대한 인식

1) 시민단체의 정책참여

① 참여단계

시민단체가 자치단체의 정책과정에 참여한다면 어떤 단계에서 참여하는 것이 바람직한가에 대한 분석은 다음 <표 8>과 같이 나타났다.

<표 8> 시민단체의 정책참여 단계

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
정책참여단계	정책제안단계	84 (43.5)	39 (37.1)	59 (50.4)	28 (33.7)	36 (52.2)	43 (44.3)	38 (48.7)	32 (42.1)	36 (49.3)	37 (46.3)	23 (44.2)	48 (45.7)	515 (44.7)
	정책결정단계	44 (22.8)	28 (26.7)	29 (24.8)	17 (20.5)	14 (20.3)	24 (24.7)	15 (19.2)	20 (26.3)	11 (15.1)	14 (17.5)	11 (21.2)	23 (21.9)	257 (22.3)
	정책집행단계	23 (11.9)	14 (13.3)	11 (9.4)	11 (13.3)	5 (7.2)	14 (14.4)	8 (10.3)	8 (10.5)	4 (5.5)	4 (5.0)	9 (17.3)	16 (15.2)	129 (11.2)
	정책평가단계	42 (21.8)	24 (22.9)	18 (15.4)	27 (32.5)	14 (20.3)	16 (16.5)	17 (21.8)	16 (21.1)	22 (30.1)	25 (31.3)	9 (17.3)	18 (17.1)	250 (21.7)
	합계	193	105	117	83	69	97	78	76	73	80	52	105	1151

시민단체의 정책결정단계에 있어서는 가장 많은 응답자들이 정책제안 단계에 참여하는 것이 바람직하다고 응답하였으며, 그 다음으로는 정책결정단계와 정책평가단계가 바람직하다고 응답하였다.

② 시민단체의 정책참여 범위

시민단체가 자치단체의 정책과정에 참여한다면 참여범위가 어디까지가 바람직한가에 대한 분석은 다음 <표 9>와 같이 나타났다.

<표 9> 시민단체의 정책참여 단계

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
정책참여단계	단순한 자문	61 (31.8)	27 (25.7)	32 (27.4)	16 (19.3)	26 (38.2)	22 (22.9)	25 (32.1)	29 (38.2)	24 (32.9)	37 (45.7)	10 (19.6)	23 (21.9)	341 (29.7)
	구속력있는 수준	74 (38.5)	46 (43.8)	55 (47.0)	36 (43.4)	27 (39.7)	50 (52.1)	31 (39.7)	28 (36.8)	28 (38.4)	22 (27.2)	26 (51.0)	48 (45.7)	481 (41.9)
	구속력과 책임있는수준	57 (29.7)	32 (30.5)	30 (25.6)	31 (37.3)	15 (22.1)	24 (25.0)	22 (28.2)	19 (25.0)	21 (28.8)	22 (27.2)	15 (29.4)	34 (32.4)	326 (28.4)
	합계	192	105	117	83	68	96	78	76	73	81	51	105	1148

시민단체의 정책과정 참여에 있어서 참여범위에 대한 수준을 묻는 질문에서는 구속력있는 수준이 가장 바람직하다고 분석되었다. 시군별로 보면 단순한 자문수준이 가장 바람직하다고 응답한 시군은 옥천군(38.2%), 증평군(45.7%)이었으며, 결정에 영향을 미치는 구속력 있는 수준이 바람직하다고 응답한 시군은 청주시(38.5%), 충주시(43.8%), 제천시(47.0%), 괴산군(43.4%), 단양군(39.7%), 보은군(52.1%), 영동군(39.7%), 음성군(38.4%), 진천군(51.0%), 청원군(45.7%)이었다.

반면 구속력과 책임을 같이하는 수준의 참여가 바람직하다고 응답한 시군은 없었다.

③ 정책과정의 참여방법

시민단체가 자치단체의 정책과정에 참여한다면 어떤 참여방법이 가장 바람직한가에 대한 분석은 다음 <표 10>과 같이 나타났다.

시민단체의 정책과정에 있어서의 참여방법을 묻는 질문에는 자치단체로부터 특정 정책에 대한 의견요청이 있을 때마다 시민단체가 공식의견을 제시하는 방법과 시민단체에서 활동하고 있는 전문가들로 하여금 정책자문을 제공하게 하는 방법이 가장 높에 나타났다.

<표 10> 시민단체의 정책과정 참여방법

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
정책 과정 참여 방법	각종위원회 위원추천	53 (27.6)	17 (16.8)	33 (28.2)	26 (31.3)	17 (24.6)	24 (25.0)	21 (26.9)	22 (28.9)	22 (30.6)	15 (18.5)	9 (17.6)	22 (21.0)	286 (25.0)
	시민단체의 공식의견제시	64 (33.3)	36 (35.6)	41 (35.0)	28 (33.7)	34 (49.3)	32 (33.3)	32 (41.0)	22 (28.9)	14 (19.4)	37 (45.7)	16 (31.4)	34 (32.4)	400 (35.0)
	전문가를 통한 정책자문제공	67 (34.9)	40 (39.6)	40 (34.2)	21 (25.3)	16 (23.2)	35 (36.5)	21 (26.9)	26 (34.2)	32 (44.4)	22 (27.2)	19 (37.3)	37 (35.2)	383 (33.5)
	활동가를 계약적으로 채용	7 (3.6)	7 (6.9)	3 (2.6)	7 (8.4)	1 (1.4)	3 (3.1)	4 (5.1)	4 (5.3)	3 (4.2)	7 (8.6)	6 (11.8)	12 (11.4)	64 (5.6)
	기타	1 (0.5)	1 (1.0)		1 (1.2)	1 (1.4)	2 (2.1)		2 (2.6)	1 (1.4)		1 (2.0)		10 (0.9)
	합계	192	101	117	83	69	96	78	76	72	81	51	105	1143

자치단체로부터 특정 정책에 대한 의견요청이 있을 때마다 시민단체가 공식의견을 제시하는 방법이 가장 바람직하다고 응답한 시군은 제천시(35.0%), 괴산군(33.7%), 단양군(49.3%), 영동군(41.0%), 증평군(45.7%) 등이었다.

시민단체에서 활동하고 있는 전문가들로 하여금 정책자문을 제공하게 하는 방법이 가장 바람직하다고 응답한 시군은 청주시(34.9%), 충주시(39.6%), 보은군(36.5%), 옥천군(34.2%), 음성군(44.4%), 진천군(37.3%), 청원군(35.2%) 등이었다.

④ 정책실패에 대한 책임문제

시민단체가 찬성 또는 반대함으로써 주도한 자치단체의 특정 정책이 실패하여 경제적, 사회적으로 큰 손실이 발생하였을 경우 이에 대한 책임

문제는 어떻게 하는 것이 타당하다고 생각하십니까? 라는 질문에 대한 분석은 다음 <표 11>과 같이 나타났다.

<표 11> 정책실패에 대한 책임문제

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
정책실패의 책임	법적·재정적 책임 있음	121 (63.4)	56 (53.8)	65 (55.6)	44 (53.0)	37 (53.6)	59 (60.8)	47 (60.3)	45 (60.8)	41 (57.7)	36 (44.4)	27 (52.9)	56 (53.3)	647 (56.6)
	책임져서는 안됨	70 (36.6)	48 (46.2)	52 (44.4)	39 (47.0)	32 (46.4)	38 (39.2)	31 (39.7)	29 (39.2)	30 (42.3)	45 (55.6)	24 (47.1)	49 (46.7)	497 (43.4)
	합계	191	104	117	83	69	97	78	74	71	81	51	105	1144

시민단체가 찬성 또는 반대한 정책이 실패하였을 경우에 대한 책임문제를 묻는 질문에서는 대부분의 시군이 법적·재정적으로 책임을 져야 한다고 응답하였다. 그러나 증평군만은 책임을 지게 해서는 안된다는 의견이 55.6%로서 더 높게 나타났다.

2) 로컬거버넌스의 운영

① 로컬거버넌스의 운영주체

로컬거버넌스의 운영에 있어서 참여주체들간의 역할조정, 참여범위제한 등 실질적인 네트워크 운영을 누가 주도하는 것이 바람직한가라는 질문에 대한 분석은 다음 <표 12>와 같이 나타났다.

<표 12> 로컬거버넌스의 운영주체

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
로컬거버넌스의 운영주체	지방자치단체	96 (49.7)	40 (38.5)	57 (48.7)	28 (33.7)	24 (35.3)	42 (43.3)	34 (43.6)	47 (61.8)	36 (49.3)	32 (39.5)	19 (36.5)	45 (43.3)	500 (44.4)
	지방의회	34 (17.6)	18 (17.3)	21 (17.9)	13 (15.7)	19 (27.9)	21 (21.6)	20 (25.6)	20 (26.3)	12 (16.4)	25 (30.9)	13 (25.0)	27 (26.0)	243 (21.6)
	시민단체	49 (25.4)	29 (27.9)	29 (24.8)	28 (33.7)	23 (33.8)	29 (29.9)	18 (23.1)	7 (9.2)	18 (24.7)	17 (21.0)	13 (25.0)	26 (25.0)	286 (25.4)
	지역언론	12 (6.2)	9 (8.7)	5 (4.3)	5 (6.0)	1 (1.5)	3 (3.1)	1 (1.3)	1 (1.3)	5 (6.8)	6 (7.4)	5 (9.6)	5 (4.8)	58 (5.2)
	기업인단체	1 (0.5)	4 (3.8)	3 (2.6)	2 (2.4)					2 (2.7)	1 (1.2)		1 (1.0)	14 (1.2)
	종교단체	1 (0.5)	2 (1.9)	1 (0.9)	2 (2.4)		2 (2.1)	3 (3.8)				1 (1.9)		12 (1.1)
	기타		2 (1.9)	1 (0.9)	5 (6.0)	1 (1.5)		2 (2.6)	1 (1.3)			1 (1.9)		13 (1.2)
	합계	193	104	117	83	68	97	78	76	73	81	52	104	1126

로컬거버넌스의 운영에 있어서 참여주체들간의 역할조정, 참여범위 제한 등 실질적인 네트워크운영 주체에 대해서는 모든 시군이 지방자치단체가 운영주체로서 참여하는 것이 가장 바람직하다고 응답했다.

② 로컬거버넌스의 정책참여 분야

자치단체의 정책과정에 지역내의 다양한 주체들이 참여하게 되는 경우 어떤 분야가 참여하기에 가장 바람직스럽다고 생각하십니까?라는 질문에 대한 분석은 다음 <표 13>과 같이 나타났다.

<표 13> 로컬거버넌스의 정책참여 분야

		청주시	충주시	제천시	괴산군	단양군	보은군	영동군	옥천군	음성군	증평군	진천군	청원군	합계
바람직한 정책참여 분야	산업·경제정책	24 (12.5)	10 (9.6)	17 (14.5)	15 (18.1)	3 (4.3)	17 (17.5)	3 (3.8)	7 (9.2)	7 (9.6)	13 (16.0)	9 (17.6)	12 (11.4)	137 (12.2)
	사회복지정책	75 (39.1)	48 (46.2)	51 (43.6)	35 (42.2)	30 (43.5)	35 (36.1)	37 (47.4)	34 (44.7)	33 (45.2)	29 (35.8)	18 (35.3)	46 (43.8)	471 (41.8)
	환경정책	27 (14.1)	14 (13.5)	13 (11.1)	11 (13.3)	7 (10.1)	3 (3.1)	12 (15.4)	8 (10.5)	7 (9.6)	9 (11.1)	3 (5.9)	10 (9.5)	124 (11.0)
	문화관광정책	16 (8.3)	9 (8.7)	12 (10.3)	5 (6.0)	13 (18.8)	23 (23.7)	6 (7.7)	4 (5.3)	1 (1.4)	3 (3.7)	9 (17.6)	6 (5.7)	107 (9.5)
	공무원인사 등 조직내부문제	8 (4.2)	3 (2.9)	4 (3.4)	4 (4.8)	4 (5.8)	6 (6.2)	3 (3.8)	4 (5.3)	4 (5.5)	5 (6.2)	3 (5.9)	6 (5.7)	54 (4.8)
	제한없이 모든 정책	42 (21.9)	20 (19.2)	20 (17.1)	13 (15.7)	12 (17.4)	11 (11.3)	16 (20.5)	16 (21.1)	19 (26.0)	20 (24.7)	8 (15.7)	24 (22.9)	221 (19.6)
	기타	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.1)	1 (1.3)	3 (3.9)	2 (2.7)	2 (2.5)	1 (2.0)	1 (1.0)	12 (1.1)
	합계	192	104	117	83	69	97	78	76	73	81	51	105	1126

로컬거버넌스가 참여할 가장 바람직한 정책분야로는 사회복지정책이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 제한없이 모든 정책이 높게 나타났다.

③ 정책참여가 바람직하지 않은 이유

정책참여가 바람직하지 않은 이유를 묻는 질문에는 시민단체는 특정이익집단의 이익을 대변할 가능성이 많으므로가 38.0%(103명)로 가장 높게 나타났으며, 시민단체가 주민들을 대표한다고 보기 어려우므로가 24.7%(67명), 시민단체는 도덕성 문제가 많아서가 18.8%(51명)의 순으로 나타났다.

<표 14> 시민단체의 정책참여가 바람직하지 않은 이유

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
정책문제는 집행부 고유의 권한	17	1.2	6.3	6.3
지방의회가 잘 견제하므로	12	.9	4.4	10.7
시민단체가 주민들을 대표한다고 보기 어려우므로	67	4.8	24.7	35.4
시민단체는 도덕성 문제가 많아서	51	3.6	18.8	54.2
시민단체는 공무원보다 전문성이 없어서	19	1.4	7.0	61.3
시민단체는 특정이익집단의 이익을 대변할 가능성이 많으므로	103	7.4	38.0	99.3
기타	2	.1	.7	100.0
합계	271	19.3	100.0	

4. 분석결과의 요약

성공적인 로컬거버넌스 구축을 위한 파트너십 조건의 실증적 분석을 한 결과는 다음과 같이 나타났다.

<표 15> 파트너십의 실증적 분석

	주민간 파트너십	주민과 공무원간 파트너십	주민과 시민단체간 파트너십	유효수 (목록별)
N	1394	1400	1397	1391
평균	4.3794	4.4314	4.3088	
표준편차	1.0991	1.3398	1.2030	

주민과 공무원간 파트너십이 4.4314점으로 가장 높게 나타났으며, 주민간 파트너십이 4.3794점, 주민과 시민단체간 파트너십이 4.3088점의 순으로 나타났다.

바람직한 로컬 거버넌스의 구축을 위해서는 지역의 주민, 공무원, 시민

단체간의 파트너십이 매우 중요하다. 각 지역에 있어서 파트너십의 정도에 따라 구축할 로컬거버넌스의 종류, 구성, 운영방법 등이 상이하게 수립되어야 할 것이다.

본 연구의 실증적 분석결과를 살펴보면,

첫째, 주민-시민단체 파트너십과 시민단체의 정책과정 참여에 대한 인식이 다르다는 것이다. 즉, 주민-시민단체 파트너십이 높을수록 시민단체의 정책과정 참여를 바람직하게 생각하는 것으로 분석되었다.

둘째, 시민단체의 정책과정 참여에 있어서는 정책제안단계가 가장 바람직한 것으로 생각하고 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 시민단체의 정책참여 범위는 『구속력 있는 수준』까지 참여하는 것이 바람직하다고 생각하는 것으로 분석되었다.

넷째, 정책과정의 참여방법으로는 『자치단체의 요구가 있을 때 시민단체의 공식적 의견제시』와 『시민단체 활동중인 전문가를 통한 정책자문제공』이 가장 바람직하다고 생각하는 것으로 분석되었다.

다섯째, 정책실패에 대한 책임문제에 있어서는 시민단체에게도 역시 법적·재정적 책임을 물어야 한다고 생각하는 것으로 분석되었다.

여섯째, 로컬거버넌스의 운영주체로는 지방자치단체가 운영주체가 되는 것이 가장 바람직하다고 생각하는 것으로 분석되었다. 이는 각 지역의 파트너십에서 주민-공무원 파트너십이 가장 높게 나온 것과 비교해 볼 때, 파트너십이 높은 상대를 운영주체로 생각하고 있음을 알 수 있다.

일곱째, 정책참여 분야로는 사회복지정책분야가 가장 바람직한 것으로 생각하는 것으로 분석되었다.

여덟째, 시민단체의 정책참여가 바람직하지 못한 이유로는 『시민단체가 특정집단의 이익을 대변할 가능성이 많아서』와 『시민단체가 주민을 대표하지 못하므로』로 분석되었다. 즉, 주민-시민단체의 파트너십 부재가 정책참여가 바람직하지 못한 이유라는 것을 알 수 있다.

IV. 결론

로컬 거버넌스는 재정과 인력의 압박으로 정부가 시행하지 못하는 각종 정책을 정부를 대신하여 수행할 수 있으며, 주민의 참여와 이해를 도출하며 함께 행정을 운영해 나갈 수 있는 좋은 동반자로서의 시스템이다. 효율적이고 지속적인 지역사회 관리를 위해서 정부와 시장, 그리고 NGO

는 상호 협력하지 않으면 안된다.

본 연구에서는 주민과 공무원 그리고 시민단체의 파트너십을 실증분석하였으며, 파트너십에 따른 로컬 거버넌스의 운영에 대한 실증분석을 실시하였다.

실증분석의 결과 주민과 공무원 그리고 시민단체간의 파트너십 중 주민과 공무원간 파트너십이 4.4314점으로 가장 높게 나타났으며, 주민간 파트너십이 4.3794점, 주민과 시민단체간 파트너십이 4.3088점의 순으로 나타났다.

또한 로컬 거버넌스의 운영에 있어서도 파트너십의 정도에 따라 운영이 상이하게 수립되어야 한다고 나타났다. 이를 자세히 살펴보면 첫째, 주민-시민단체 파트너십이 높을수록 시민단체의 정책과정 참여를 바람직하게 생각하는 것으로 분석되었다. 둘째, 정책과정 참여에 있어서는 정책제안단계가, 정책참여 범위는 『구속력 있는 수준』까지, 참여방법은 『자치단체의 요구가 있을 때 시민단체의 공식적 의견제시』와 『시민단체 활동중인 전문가를 통한 정책자문제공』이, 정책실패에 대해서는 법적·재정적 책임을 물어야 한다고 생각하는 것으로 분석되었다. 그리고 가장 원하는 정책참여분야로는 사회복지정책분야를 꼽았으며, 정책참여가 바람직하지 않은 이유로는 『시민단체가 특정집단의 이익을 대변할 가능성이 많아서』를 들고 있다. 셋째, 로컬거버넌스의 운영주체로는 지방자치단체가 운영주체가 되는 것이 가장 바람직하다고 생각하고 있으며, 이는 파트너십과 유관한 관계가 있는 것으로 분석되었다.

본 연구에서는 충청북도 시·군 지역의 주민이 인식하는 주민, 공무원, 시민단체간 파트너십을 실증분석하였다. 차후 연구에서는 공무원과 시민단체가 인식하는 파트너십을 조사하여, 조사내용을 바탕으로 바람직한 로컬거버넌스를 구축하기 위한 구축전략을 수립할 수 있는 연구가 계속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김미리.(2000). 『사회복지정책과정에서 정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구』. 박사학위논문, 이화여대.
- 김태영.(2002). 정부-NGO간 파트너십의 정치경제학. 『정부학연구』, 제8권 제1호 : 135-150.

- 류재현.(2002). 지방정부의 거버넌스형 시장리더십 모색. 『한국지방자치학회보』, Vol.14 No.3 : 43-63.
- 박영주.(2000). 뉴거버넌스와 사회계약. 『한국행정학보』, 제34권 제4호 : 19-39.
- 박희봉 · 김명환.(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력. 『한국행정학보』, 제34권 제4호 : 175-196
- 오재일.(2001). 로컬 거버넌스와 정부간 관계. 『지방행정』, Vol.50. No.577. : 29-37.
- 주성수.(2003). 정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안. 『한국행정연구』, 제12권 제2호 : 186-210.
- 주재현 · 김태진.(2001). 정부-기업간 파트너십과 환경정책. 『한국행정연구』, Vol. 10 No.4 : 237-267.
- 최영출.(2002). 거버넌스 이론과 지역발전 전략. 『국토』, 252호 : 6-19.
- 최영출 외.(2003). 『로컬 거버넌스』. 법문사
- Berman, E.(19997). Dealing with cynical citizens. *Public Administration Review*, 57(2) : 105-112.
- Cloke, Paul, Milbourne, Paul and Widdowfield, Rebekah.(2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance. *Public Administration*, Vol. 78. No.1 : 111-134
- Frederickson, H. George.(1997). *The spirit of public administration*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Goss, Sue.(2001). *Making Local Governance Work*. Hampshire: PALGRAVE.
- Hansell, Jr., William H.(1995). A Common Vision for the Future: The Role of Local Government and Citizens in the Democratic Process. *National Civic Review*. Vol.85, No3 : 5-13.
- Kickert, W.(1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, Vol. 75: 731-752.
- Koolman, J. (ed).(1994). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R.(2001). Partnership Synergy: A Practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, Vol. 79 No. 2.
- Peter, John.(2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

- Pierre, J.(2000). Introduction: understanding governance, in J. Pierre(de), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Potapchuk, William R., Jarle P. Croker, and William H. Schechter, Jr.(1997). Building Community with Social Capital: Chits and Clums or Chats with Change. *National Civic Review*, Vol.86, No.2: 129-139.
- Putnam, Robert D.(1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Putnam, Robert D.(1993b). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, No.13 : 35-42.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

저자약력 : 김보흠은 충북대학교에서 행정학박사(Ph.D)를 취득하였으며, 현재 충북대학교 사회과학연구소 선임연구원으로 근무하고 있다. 주요 논문으로는 인터넷을 이용한 주민참여방안, 지역경쟁력과 로컬 거버넌스 등이 있다. 주요 학문적 관심분야는 부패문제를 비롯하여, 전자정부, 지방자치, 행정계량분석 등이다.