

## 한국에서의 시민사회단체와 행정 간의 창조적 파트너십 구축을 향한 모색\*

A Study on the Establishment of Creative Partnership between the Civil Group and the Public in Korea

심재승(Shim, Jae Seung)\*\*

### ABSTRACT

The delivery of public services in Korea has changed dramatically over the last two decades. Increasingly, government has been withdrawing from the direct delivery of public services and programmes while the importance of civil groups including voluntary organizations has grown. However, the partnership between the public and the civil group has been criticised for mutual distrust, considerable gaps in mutual understanding, underestimating the conflicting demands and pressures that the partnership faces, and presenting solutions that are difficult to implement in practice. These shortcomings point to the need for understanding of the way the partnership work that is grounded in deep studies of the partnership. This paper finds out how to create more effective partnership system between the civil groups and the administration in Korea affecting the governance of the public and the civil group.

Key words: 파트너십 시스템(partnership system), 시민사회부문(the civil group sector), 행정부문(the public sector), 거버넌스(governance),

### 1. 서론

1980년대까지 한국사회발전은 주로 정부(행정)와 시장(기업)의 두 영역에서의 활동에 의한 환경 속에서 성장해 왔다. 정부는 사회발전전략을 보완하고 실행하며 전략의 일환으로서 민간비즈니스활동에 적극적으로 개입했고 선정산업의 육성에 있어서 기업 이외의 제3자(시민사회단체<sup>1)</sup>)의 역할을 제한하여 사회발전을 추구해온 정부주도의 시스템

\* 본 연구는 2009년 4월 21일 부패학회 춘계 학술대회에서 발표된 논문으로 토론회자들의 귀중한 코멘트를 기초로 하여 수정 및 보완을 거쳐 발전된 논문임.

\*\* 백석대학교 겸임교수

1) 일반적으로 우리나라에서는 시민단체와 자원봉사단체를 분리하여 이중적 존재로 인식해 온 경향이 있다. 이는 시민이면서 동시에 지역사회의 주인들로 구성된 시민단체가 우리사회의 법과 제도의 문제, 행정과 국민간의 괴리의 문제, 부정부패의 문제 등을 활동의 주체로서 개선하고자 주된 노력을 해 왔다는 인식이 있기 때문이다. 그러나 행위의 주체가 자원봉사자는

속에서 발전을 도모해 왔다(Shim and Lee, 2008).

1980년대 이후 국가간의 상호의존성의 증대를 가져온 세계화와 개별국가의 중앙집권적 통제방식에서 탈피하여 지방의 자율과 분권을 초래한 지방화, 행정에 대한 전통적 책임성의 변화로 인한 공공부문과 민간부문의 경계영역의 불명확성 등은 지금까지의 정부주도의 시스템만으로는 변화하는 사회경제정세에 충분히 대응할 수 없는 시스템의 한계를 노출하게 되었다. 이러한 환경변화는 자연스럽게 사회발전의 한 축으로부터 멀어져 있었던 독립성, 자율성, 자발성, 유연성, 이타성 등을 원칙으로 하는 시민사회단체의 성숙으로 이어져 종래의 정부주도 행정에서 시민사회단체의 상대적 역할의 증대를 가져오는 즉, 모든 국정운영과정에서 행정과 시민사회단체간의 거버넌스 시스템으로의 전환을 초래했다.

1990년대와 2000년대를 통해 시민사회의 성숙에 따른 시민사회단체의 적극적 사회참여는 외형상으로는 행정 주도 거버넌스 시스템의 보완성을 나타내는 구조로 자리매김을 해 왔지만 오늘날 당연시되고 있는 행정과 시민사회단체간의 파트너십은 양자간이 그 활동에 대해 상호 무시와 의구심, 유착과 견제 및 갈등의 관계로 되어 온 결과 행정과 시민사회단체간의 파트너십을 저해하는 측면을 노출하고 있다(임승빈, 2009). 특히, 시민사회단체가 정책결정에 중요한 영향력을 행사하는 사례는 증가하는 추세지만<sup>2)</sup> 시민사회단체의 위상 정립으로 인한 권위(authority)나 합법적 정당성이 인정받고 있는 환경은 아니다. 또한, 오늘날 행정과의 거버넌스적 시스템에서 시민사회단체에게 요구되고 있는 주요 정책의 결정과정에 실질적인 이해관계자로 참여하여 권리와 의무를 다하고 있는 것도 아니다. 더욱이 저출산과 고령화의 급격한 진전, 가치관의 다양화, 지방분권화의 추진 등 사회·경제 환경이 빠르게 변화하고 있고 또한 지역사회의 새로운 과제가 산적해 있는 오늘날 행정이 일원적으로 제공하는 공공서비스의 제공과 지역개발의 추진은 지금까지의 시스템으로는 한계에 부딪히고 있다.

동시에 열린사회를 향한 새로운 주체로서의 시민사회단체에 대한 사회적인 역할이 강조되고 있는 오늘날, 지금까지의 행정과 시민사회단체간의 지원과 협력, 비판과 감시를 통한 상생관계를 바탕으로 향후 진전된 다양화, 복잡화하는 지역주민의 니즈에 대응하고 사회를 보다 풍요롭게 하기 위한 행정과 시민사회단체간의 상생관계를 전제로 한 공공 시스템의 존재방향은 중요성을 더욱더 증대시키고 있다.

본 논문에서는 행정과 시민사회단체간의 형식적인 보완성을 넘어 정부에 대한 대항, 실질적 보완관계, 상호 개혁하는 방식으로 '행정'과 함께 '시민사회단체'가 국가사회를 이끌어 갈 주된 역할자로서의 관계를 진전시켜 행정과 시민사회단체간이 균형 있고 효율적으로 기능하는 "창조적 파트너십 시스템의 구축"을 모색하고자 한다. 이를 위해 제

것을 고려해 볼 때 시민단체와 자원봉사자는 분리가 아닌 통합된 사고로 인식되어야 하고 이러한 관점에서 이 논문에서는 시민사회단체는 자원봉사자와 시민단체를 포괄하는 의미로 사용하기로 한다.

2) 주요 사례로는 총선시민연대의 불복종운동, 소액주주운동, 동강댐 건설백지화, 개혁입법화, 의약분업 등이 있다.

2장에서 행정과 시민사회단체간의 파트너십에 관련한 이론적 설명을 고찰하며 구체적인 운영 형태를 통한 운영상의 문제점들을 알아본다. 제3장에서는 2장에서 의 이론적 고찰 및 운영상에 나타난 문제점들의 분석을 통해 시민사회단체와 행정간의 '창조적 파트너십'을 향한 시스템 구축을 모색하며 마지막으로 제4장에서는 지금까지의 분석과 고찰을 검토한 후 정리한다.

## II. 시민사회단체와 행정 간의 파트너십의 이론적 고찰 및 운영

### 1. 파트너십의 이론적 고찰

지금까지 정부와 시장에 의해서 대부분의 시민생활이 지탱되고 소수의 시민사회단체가 나머지를 보완해 온 관계로 되어 왔지만 정부실패와 시장실패의 한계가 명확해지고 있는 작금의 현실에서 행정 요구의 외연적 확장이 현재화되고 있다. 따라서 종래와 같은 행정체제로는 창출해 내기 힘든 질 높은 공공 서비스를 제공하기 위해서는 시민사회단체와의 파트너십의 외연적 확장도 불가피하게 되고 있고 자연적으로 시민사회단체의 역할에 대한 기대가 더욱 더 증대되고 있다. 이러한 환경 하에서 변화하는 정세를 반영하는 시민사회단체와 정부간의 협력관계에 대한 다양한 이론들이 논의되어 왔다.

#### 1) 지역사회를 만들어 내는 시민사회단체

久住(2003)에 의하면, Smith & Lipsky(1993)는 시민사회단체를 '지역사회의 가디언(Guardians of Community)'이라고 의미 부여를 하고 이 가디언인 시민사회단체는 시민의 활동을 대표하고, 동시에 정부로부터 독립해서 시민의 광범위한 자발적 참여를 유발하는 것에서 지역사회에 다양한 요구를 받아들여 공동생산에 의한 서비스 전달의 효율성이 제고되어 정치적인 안정성을 유지하는 기능을 해왔다고 설명한다. Smith & Lipsky(1993)는 또한 임승빈(2009)이 설명하는 것처럼, 정부에 의한 단일 채널로는 다양화, 복잡화하는 시민의 요구에 대응하기 어렵고 따라서 정부로부터 독립한 시민사회단체의 존재와 역할이 불가피하다고 지적하며 행정과 시민사회단체간의 협력의 중요성을 강조한다. 久住(2001; 2003)는 정부가 제공하는 공공 서비스에 대해 효율성의 관점은 물론 정치적 관점에서도 시민사회단체가 공공 서비스의 일정 부분을 담당해야 한다는 것을 명확히 하고 있다. 그에 의하면, Smith & Lipsky(1993)의 주장은 다양화, 복잡화해 지는 주변 환경 하에서 시민사회단체는 공공서비스를 '담당할 수 있는' 혹은 '담당하는 것이 바람직하다'는 소극적 수준의 정도를 넘어서 '담당해야 한다'는 적극적이며 당연성의 논리를 함의하고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 시민과 정부를 연결하는 중개조직으로서의 시민사회단체

Berger and Neuhaus(1977)는 시민사회단체가 시민과 정부간의 어느 지점에 위치하고 중개를 통하여 정부가 할 수 없는 공공서비스를 제공해 왔다고 설명하면서 '중개조직'(Mediating Institutions)이라는 개념을 도입하여 행정과 시민사회단체간의 관계를 정립하고자 했다(그림1 참조).

그림1: 중간중개조직으로서의 시민사회단체의 공익창출 관계

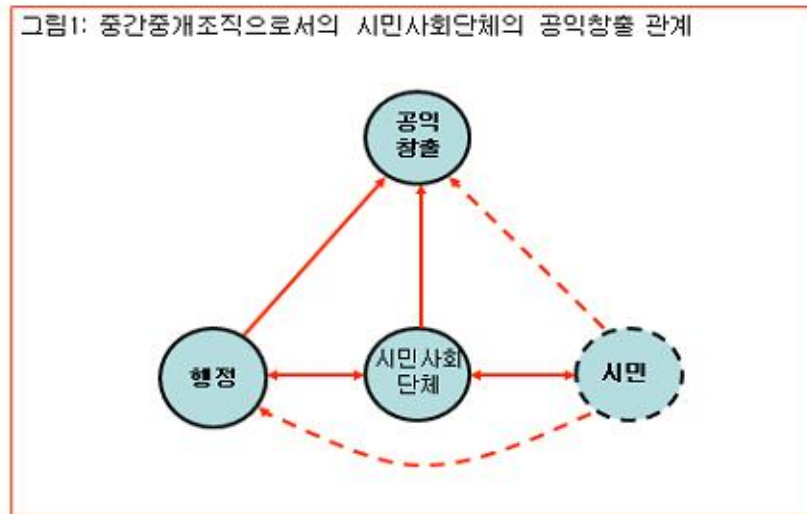


그림1은 시민은 행정을 통해 간접적으로도 공익창출에 기여할 수 있지만 보편적인 현상은 아니며 일반적으로 중개조직인 시민사회단체를 통해 직접적으로 공익창출에 기여한다는 것을 보여준다. 기여도의 측면에서 보면 점선은 소극적, 간접적 기여를, 실선은 적극적, 직접적 기여도를 나타내며, 동시에 시민사회단체의 중개조직으로서의 역할은 행정이 시민생활에 대해 행정편의적인 발상에 의한 정부의 과도한 개입을 시민사회단체가 일정 위치에서 억제하고 방어하는 역할을 해 왔다고 볼 수 있다.

## 3) 자원봉사부문(Voluntary Sector)의 실패와 제3자 정부이론

이제까지의 공공서비스 이론에서는 '시장의 실패'는 정부가 공공서비스 공급을 담당하는 근거를 설명하고, 더욱이 '정부실패'의 결과로 시민사회단체가 공공서비스를 담당하게 된다는 이론이 지배적이었지만(久住, 2003), Salamon(1995; 1997)은 자원봉사단체 부문의 실패(Voluntary Failure)라는 개념을 도입하여 행정과 시민사회단체간의 관계를 설명하고자 했다. Salamon(ibid.)은 미국 건국역사의 분석을 통해서 공공서비스의 주체

는 행정축이 아니라 원래는 시민 축에 있었다는 것에 착목하여 제3자 정부이론을 정립시켰다. 즉, 원래 자원봉사단체가 공공서비스를 담당하고 있었지만 '자원봉사단체영역의 실패'의 결과 공공서비스의 제공이 정부로 위탁되게 되었고 따라서 원래의 공공서비스를 제공하던 시점으로 되돌아 가야한다는 논리로 발상을 전환시켜 시민사회단체가 공공서비스를 담당하는 것에 대해 정당성의 논리를 부여하는 구조로 발전시켰다. 이를 전제로 하여 Salamon(ibid.)은 정부가 정부 이외의 조직, 즉 시민사회단체 등에 정부의 기능을 위탁 혹은 협력한다는 정책방법을 통해 미국형의 복지시스템이 구축되어 왔다고 하는 '제3자 정부(The Third Party Government)'이론을 전개하였다. 제3자 정부이론은 시민사회단체와 정부 간의 파트너십을 적극적으로 추진가능하게 하는 이론적 기초가 마련되었다고 말할 수 있다(久住, 2003).

## 2. 시민사회단체와 행정 간의 파트너십의 운영 형태 및 문제점

지금까지 우리나라에서의 시민사회단체와 행정 간의 파트너십은 활성화되어 있는 수준은 아니지만 행정안전부와 문화관광체육부를 비롯한 중앙 부처에서 주로 경쟁에 의한 공모방식의 형태로 시행되어 점차 지방정부로 확대되어 가고 있는 추세라고 할 수 있다. 그러나 행정과 시민사회단체간의 구조적 알력관계로 인해 파트너십의 확산이 지체되고 있는 환경에 직면하고 있거나 또는 운영과정에서 다양한 문제점들이 발생하고 있으며 여기서는 지금까지의 파트너십의 운영과정에서 나온 문제점들의 분석을 통해 창조적 파트너십의 구축 마련을 위한 논의의 근거로 활용하기로 한다.

### 1) 파트너십의 운영 형태

新川(2005)는 파트너십의 구체적인 운영형태를 시민사회단체주도형, 행정주도형, 대등형으로 구분하여 설명한다. 먼저, 시민단체주도형의 파트너십으로서 행정에 의한 지원을 보면 시설이나 설비의 제공, 정보제공이나 기술지원, 보조금, 기부, 조성 등 부문간 파트너십 사업으로 볼 수 있다. 때로는 개별적 지원의 형태이면서 시민사회단체의 이벤트 등에 대해서 후원자로 이름을 내거는 후원명의로도 있다. 이 경우에는 행정기관의 이름을 후원단체로서 기재하는 것을 허락하고 있는 것뿐이지만 그 이름을 내거는 것에 의해 시민사회단체와 그 이벤트가 공공성이 높은 것으로 생각되는 가능성이 높게 되고 고객을 모으거나 매출 등에도 좋은 영향이 있을 것이라고 시민사회단체 등은 기대하는 것이다.

또 업무위탁 등도 시민단체의 성장이나 육성을 목적으로 이행하는 경우에는 그 지원으로서의 의미를 가지는 것도 있다. 더욱이, 원래 정부가 시민사회단체를 지원, 혹은 육성을 해서 좋은 것인가 하는 논쟁도 있지만 지금으로서는 시민사회부문이 충분히 발달되었다고 말할 수 없는 환경에서 당면의 지원이나 육성은 당연하다고 볼 수 있다.



행정주도형은 파트너십의 전형적인 유형으로 이는 실제로는 행정의 역할을 보완하는 위탁형태의 파트너십이다. 위탁은 행정이 특정의 사업에 대해서 그 실시를 시민사회단체에 위탁하고 행정과 시민사회단체가 위탁계약을 맺어 사업을 실시하는 것이다. 사업 공모와 같은 위탁의 일반과정은 행정이 필요한 사업을 선별하여 공고하면 시민사회단체는 제안서를 제출하고 행정에 의해 구성된 민간선정위원회의 심사를 거쳐 사업이 선정되고 마지막으로 민간평가위원회의 사업평가를 받는다. 위탁의 기본적인 성질은 어디까지나 행정목적을 위한 행정사업이어서 시민사회단체는 그 실행 수단에 지나지 않는다는 점이다. 재정지원의 측면에서도 행정은 시민사회단체에 대한 재정지원이 아니라 시민사회단체가 주도하는 사업에 대한 지원을 하는 것이다(임승빈, 2009). 위탁이라고 하지만 그 사업의 실행에 대해서 시민성을 부가하는 것이 요구되는 경우와 사업 그 자체가 시민사회단체의 창외와 노력을 필요로 하는 경우도 있다. 그러나 대개의 경우, 위탁은 기본적으로 '갑과 을'의 관계를 내포하기 때문에 시민사회단체의 자율성이 발휘되는 사업으로 보기 어려운 성질이 있다.

대등형은 시민사회단체와 행정이 공동개최의 주체가 되어서 특정의 사업목적을 공동 실행에 의해 달성해 가는 파트너십이다. 예를 들면, 교육개발형의 이벤트의 공동개최 등에서 집행위원회인 추진조직을 시민사회단체와 행정을 공동으로 내세우는 경우이다. 이는 특정의 사업에 있어서 기획 단계부터 목적달성까지 시민사회단체와 행정이 조인트벤처적인 공동사업체로서 운영해 가는 경우이며 영국의 PPP(Public Private Partnership: 시민 참가형 공공서비스)등은 이러한 선행사례라고 말할 수 있다. 우리나라의 지방행정에서는 예를 들면 중앙도서관이 주최하는 행사를 시민사회단체와 공동으로 아동 및 청소년을 위한 프로그램을 개발하여 운영하는 경우가 해당되지만 공동사업형의 이벤트 공동개최 등에서 흔히 나타나는 사례처럼 실질적으로 행정측이 자금을 대고 공동으로 운영을 하기 때문에 실제로는 행정의 의향을 전제로 해서 실행하는 경우가 많다. 이처럼 대등이 전제로 되어야 할 공동사업형이라고 할지라도 현실적으로는 어느 한쪽의 영향력이 강하게 작용하여 본래의 파트너십이 되지 못하는 경우가 많다.

## 2) 파트너십의 운영상의 문제점

### (1) 파트너십의 구조적 문제

파트너십과 관련하여 현재의 정부부문, 시장부문, 그리고 시민사회부문에 내재하는 근본적인 문제구조와 운영상의 문제점이라고 볼 수 있다.

우선, 구조적 문제로서 지적할 수 있는 것은 비대칭적인 관계에 의한 파트너십의 관계가 성립되고 있다는 점이다. 행정과 시민사회단체간에는 능력과 자원의 차이, 각 부문간의 근본적인 목적의 차이, 조직의 가치체계의 차이, 활동방법에서 나오는 리스크의 차이가 있고 이들 차이점은 파트너십 관계를 구축해가는 데 구조적인 알력을 가져오는 요인이 되기 쉽다.

또한 시민사회단체와 행정간의 서로 다른 특징에서 나오는 문제는 파트너십의 운영상의 문제에도 중대한 영향을 미칠 수 있다. 파트너십을 운영하는 과정에서 나오는 불투명에 관련한 문제, 파트너십 프로젝트의 관리운영에 관련된 문제, 실무집행과정의 직접적 관계에서 나올 수 있는 시민사회단체와 행정의 실무운영에 관련한 문제 등이다. 다시 말하면 파트너십 그 자체를 잘 이해하지 못하는 경우, 역할분담이 불명확하고 불충분한 관리 및 경영의 문제, 그리고 대등한 입장에서 파트너십이 되고 있지 않는 경우가 시민사회단체와 행정간의 구조적 문제라고 볼 수 있다. 구조적 문제의 특징은 파트너십관계나 파트너십 사업이 정착해 가면서 행정과 시민사회단체의 관계에도 계층제의 관계가 나타나고 특정의 행정부문과의 파트너십은 특정의 시민사회단체가 맡는 유착환경이 조성되는 구조, 즉 파트너십이 실제로 진행되면 행정의 계층제나 사업의 고착화, 경직화의 경향이 나타나면서 '구조적 문제의 악순환'으로 되풀이 될 수 있다는 것이다. 현재의 파트너십은 초기 단계로 따라서 완성형이 아니라 진행형이다. 그렇지만 때로는 파트너십 프로젝트가 일단 시작하면 그것이 기득권화되고 그 파트너십 관계를 유지해 가려는 관성이 작동하며 따라서 파트너십의 지속적 발전을 위해서는 양자간의 관계가 끊임없이 쇄신될 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

## (2) 파트너십에 있어서의 행정의 문제

파트너십을 둘러싼 문제의 상당 부문은 공무원의 의식이나 행동에서 시작되고 조직의 편성이나 제도의 해석, 그리고 조직종토 내지는 행정문화에 관련된 행정의 문제이다. 먼저 행정이 명분을 쌓기 위해 시민사회단체와 협력을 한다는 것이다. 오늘날 환경변화에 따른 대응으로 파트너십을 내세우는 것은 행정의 불가피한 정책과제로 되어 있다는 것이 주지의 사실이다. 시장실패와 정부실패가 발생하는 곳에서 양자간의 '보완성의 논리'를 받아들이는 가운데 상생적 협력추진을 통해 시장과 정부의 부전기능을 해소해 가려고 하는 것이지만 파트너십 의식도 행정도 동반하지 않는 관계로 파트너십의 본질을 잘 이해하지 못한 채로 협력을 추진해 버리고 외부효과를 가시화하기 위한 명분만으로 파트너십 관계를 가진다는 것이다. 또한, 공무원은 시민사회단체를 저렴하기 때문에 이용하려는 자세가 있다는 것이다. 행정은 시민사회단체가 자원봉사이기 때문에 보수가 필요 없다고 생각하는 경향이나 저렴하게 일하는 노동자정도로 생각하는 경향이 있다. 파트너십이라는 것보다도 행정의 하청으로서 시민사회단체를 생각하는 것이다.

게다가 공무원이 시민사회단체나 혹은 시민적 눈높이를 종종 등한시하는 경향이 있다는 점이다. 파트너십의 조건이나 파트너십을 가지는 이유를 숙지하기 보다는 잘 이해되지 않은 채로 사업위탁업자나 하청형 사업주체와 같은 그룹으로 취급하려고 하는 것으로 이는 실제로 시민사회단체의 본질적 존재이유를 경시하는 현상이기도 하다.

마지막으로 시민사회단체와 파트너십을 추진해갈 때의 기준이나 절차상의 규정이 제대로 정비되어 있지 않은 경우이다. 즉, 파트너십 사업의 선정, 협력상대의 선택, 사업

의 계약방법이나 계약내용, 사업의 진행관리, 그리고 협력의 성과에 관해서의 적절한 평가 등, 이들 파트너십 과정에 관한 제도적 프레임워크가 결여되어 있다는 것이다.

### (3) 파트너십에 있어서의 시민사회단체의 문제

파트너십에 있어서의 시민사회단체 측의 문제는 행정과 시민사회단체간의 협력이 진행되고 있는 과정에서 발생하는 문제이다. 먼저, 시민사회단체에도 파트너십에 대한 환상과 기대가 있다고 하는 점이다. 임승빈(2009)이 설명하는 것처럼 파트너십은 단순히 시민에게 양적으로 확대된 역할이나 권한을 분담하는 것이 아니라 다양한 공익활동에 주체적으로 참가하여 실제의 시민의 모습에 의한 민주주의의 재구축을 도모하려고 하는 것이다. 그렇지만 무엇이든 파트너십은 좋은 것이라는 생각과 어떤 식으로든지 파트너십은 진행되어야 하는 것으로 생각하며 특히, 파트너십의 결과물이 이상적으로만 형상화되어 이념형으로서 인식되어 있다는 점이다.

시민사회단체는 그 사회적 존재이유와 활동의 정당성으로부터 생각해서 행정의 지원 없이 순수한 자발적 참여와 민간재원만으로는 운영은 현실을 무시한 다분히 이상적인 차원의 논의일 뿐이고 행정과 시민사회단체의 관계가 갈등·대립은 물론 상호보완적인 관계로 형성되는 경우가 많기 때문에 재정지원을 포함한 행정의 협력은 당연한 것으로 생각하는 입장이다(Salamon, 1995). 행정에 의한 재정지원의 당연성은 시민사회단체의 행정의존체질로 강화시켜 재정자립의 가능성을 어렵게 만든다<sup>3)</sup>는 것이고 한편으로는 시민사회단체가 사회공헌에 기여하는 존재로서 스스로를 절대시하는 '신앙적인 태도' 때문이라고도 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

또한, 시민사회단체에 있어서 전문지식, 기술 및 실무경험의 결여이다. 이는 시민사회단체가 사업추진에 따른 전문성 확보의 문제점으로 나타나며 이근주(2000)는 이를 박애적 아마추어리즘에서 나오는 것이라고 설명한다. 파트너십의 상대로서 지녀야 할 전문 지식이나 기술, 실무 경험 등 그 축적이 필요하지만 그러한 축적 없이 협력사업을 시행해서 결과가 만족스럽지 않는 경우도 있다. 실제로, 개개의 협력사업의 법적 성격에 기인하는 행정의 규정을 이해하려고 하지 않는 시민사회단체가 그대로 협력을 진행하려고 할 때 위탁이던 보조이던 사업의 형태와는 별도로 매끄러운 운영과 결과물을 기대하기는 어렵다.

마지막으로 시민사회단체의 자기관리의 결여라는 문제이다. 시민단체는 원래 자원봉사자의 마음의 자세를 가진 구성원이 모인 조직이고 항상 조직의 일체성, 운영의 성격, 사업과정 및 완성에서 나온 결과물을 되돌아보고 반성해야 한다. 미션의 점검과 수정, 활동목표의 설정과 평가, 사업의 결과물이 피이드백 되어 선순환으로 진행되어 가는 것

3) 이 논의는 시민사회단체는 행정지원의 외곽지대에 존재해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 다만, 행정의 재정지원에 대한 지나친 당연성의 논리는 시민사회단체의 도덕성 및 순수성에 대한 부정적 시각이 존재할 수 있다는 의미이다.

4) 상기의 인식은 천안시에 베이스를 둔 특정 시민사회단체 소속 사무국장과의 인터뷰 과정에서 나타난 내용임.



이 필수적으로 요구되지만 이러한 자기관리를 강화할 수 있는 즉 시민사회단체로서의 거버넌스의 확립은 그다지 진행되고 있지 않다.

### III. 시민사회단체와 행정 간의 창조적 파트너십 시스템의 구축 모색

#### 1. 창조적 파트너십의 구축을 위한 상호 관계의 정립

상술한 파트너십의 문제에 대응해서 창조적 파트너십의 구축은 위탁이나 보조 혹은 공동개최 등의 형태의 재검토나 이상형의 모색을 시작으로 파트너십 사업을 진행하는 경우의 규정 만들기, 그리고 파트너십의 진행방법의 바람직한 절차나 프로세스 만들기 등을 포함하는 것이다. 창조적 파트너십의 구축은 시민의 풍부한 경험과 지혜 및 창조적인 활동을 살려서 행정의 약점을 극복하는 방향의 모색, 시민단체와 행정의 역할분담의 검토를 통한 시민단체부문의 확립, 부문 간의 자원재배분과 상호보완, 그리고 양자 간의 새로운 관계를 규정하는 것을 통해 공공의 이익과 복리의 증진을 추구하는 것이다.

먼저, 기존의 사업에 있어서 나타난 단편화나 경직화의 문제에 어떻게 대처할 것인가 하는 점에서의 창조적 파트너십의 모색이다. 원래는 종합적인 문제파악을 하고 체계적으로 문제를 검토해서 종합적인 해결책을 해야 할 사회문제나 지역문제가 있을 것이다.<sup>5)</sup> 이것들에 대해서 본래 있는 해결방향과는 반대로 사업단위로 세분화해서 각각에 대해 협력을 하려고 하는 것, 그리고 그 협력을 전례로 삼아 고정적으로 계속하려고 하는 것이 일반화 되고 있다. 이것을 어떻게 통합해서 항상 검토하고 필요하면 수정해서 본래의 문제해결을 해 갈 수가 있는가 라는 물음이다. 해결책으로서는 창조적 파트너십의 구축방법으로서 시민제안을 행정조직을 횡단적으로 받아들이는 체제 만들기나 시민사회단체 상호간의 연계협력관계의 모색, 그리고 이러한 시민사회단체와 행정간의 연결을 하는 조직이나 인재를 육성하는 방법이다.

두 번째로 시민사회부문의 확립이라는 점에 관해서는 파트너십의 사업형태나 분할분담의 구체적인 모색 가운데 새로운 사회형성이나 그 사회의 유지관리의 쇄신을 목표로 하는 방향이 나타나고 있다. 이는 행정과 시민사회부문이 할 수 있는 영역범위에 대한 변화를 인식해야 한다는 것이다. 따라서, 행정의 역할을 한정하고 시민사회단체나 민간으로의 분권이나 그 역할을 재구축해 가려고 하는 방향이 이념론이 아닌 현실론으로서 전개되어야 한다는 것이다. 이제까지의 정부부문이나 시장부문의 영역이 본래의 규모로

5) 예를 들면, 복지건강분야의 활동에서 고령자나 장애자가 소수인원으로 자택과 가까운 환경에서 생활할 수 있는 주택복지시설의 설립과 시민사회단체의 참가에 의한 지원활동, 환경분야의 활동에서는 수질정화와 녹지대의 보전 등과 관련한 활동, 대학과의 연계활동에서는 각종 조사와 계획 및 운영에서의 참가 등과 관련된 문제들이다.

축소되고, 시민사회부문이 본래의 규모로 확대해 가고 있다. ‘본래’의 모습에 관해서 의 기준은 일정하지 않지만 이들은 위탁이라든지 보조, 공동개최라는 사업형태가 아니라 파트너십의 본질과 시민사회부문의 자립을 향한 사고가 의식적으로 실현해야 한다는 것이다.

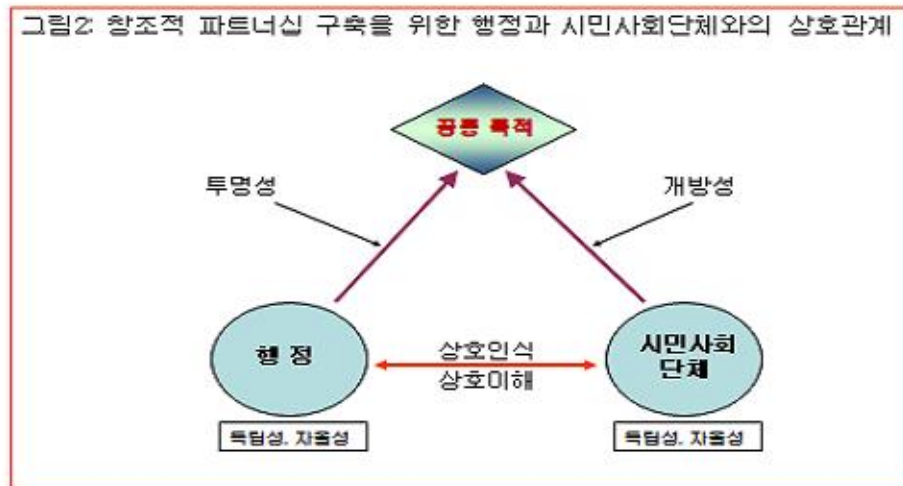
또한 기존의 파트너십 사업형태에 대한 사고의 전환을 통해 창조적 파트너십을 구축해야 한다. 지금까지는 파트너십 형태를 시민사회단체와 행정이라는 틀 속에서 생각해왔지만 지역에 연고를 둔 단체를 비롯해서 지역주민조직이나 민간영리사업자를 주된 담당의 한 축으로 인식하고 거기에 시민사회단체와 행정이 함께 참여하고 기획해서 파트너 사업을 실현해 가는 방법이다.<sup>6)</sup>

창조적 파트너십에서 중요한 것은 새로운 파트너십의 규정 만들기가 단순히 일반적인 규정이 아니라 시민사회단체와 행정, 혹은 영리기업부문과의 협약 혹은 협정으로서 검토되어 통합적 성격을 가져야 한다는 것이다. 특히 지방자치단체에는 파트너십의 정신을 내건 협약은 물론 이를 실행하기 위한 구체적인 행동방침 혹은 계약으로서 부문간의 협정이 포괄적으로 연결되어야 한다. 그 경우에 협약은 지역이나 사회문제에 응해서 일정 정도의 특색을 가진 해당분야에 포괄적인 계약으로서 성립하고 그것이 다층적 다중적으로 연결되어 가도록 해야 할 것이다.

또한 창조적 파트너십의 관계는 행정과 시민사회단체가 상호인식과 상호이해 하에서 각자 독립적이며 자율성을 가지는 자립적인 관계에서 공통의 목표를 공유해야 한다(그림2 참조). 新川(2005)는 공통의 목표는 반드시 동일한 목적을 가진다는 것을 의미하지 않고 큰 방향성의 틀에서 합의할 수 있다는 정도에서 만족할 수 있는 것이라고 주장하지만 파트너십과정에서의 불필요한 불협화음의 발생을 최소화할 필요성의 관점에서 공통목적에 대한 합의는 구체성을 가져야 한다.

6) 일본에서는 소위 ‘마을 만들기 협의회’ 등을 통해 이미 고도로 폭 넓은 기능을 가진 협력조직이 형성되어 마을 만들기를 주도하고 있다.

그림2 창조적 파트너십 구축을 위한 행정과 시민사회단체와의 상호관계



또한, 공통의 목적을 실현하기 위해서는 양자간이 대등한 입장에서 목표실현을 향해 유연하게 대처하고 또 각 영역내에서의 환경변화의 인식에 의해 창조적 자기변혁이 가능해야 한다.

행정은 의식개혁을 통해 시민사회단체에 대한 이해도를 높일 수 있도록 해야 하며, 파트너십의 사업은 형식적인 추진이 아닌 적극적인 파트너십으로 실시해야 하고 또한 정보의 적극적 제공과 파트너십에 관련한 종합적인 추진담당부서를 설치하여 시민참가에 의한 제도의 확립, 시민공익활동의 촉진, 파트너십의 추진체계를 강화할 수 있도록 해야 한다. 시민사회단체는 자율성, 독립성, 투명성, 안정성의 향상을 도모하고 활동의 목적성, 공공성, 책임성을 명확히 하며 활동자금을 위한 재원마련의 안정적 확보 및 행정의 지원책을 활용해야 한다. 그렇지만 현실적으로 파트너십은 행정과 시민사회단체간의 사업 추진 과정에서 유착관계를 초래하기도 한다.<sup>7)</sup> 행정과 시민사회단체간의 유착관계를 줄이기 위해 행정파트너십과 관련하여 양자의 관계가 공개되고 투명성을 가져야 하며 양자의 관계에 누구나 참여할 수 있는 개방성이 확보되면 유착관계가 줄어들 가능성은 높아지게 된다. 또한 공통의 목표를 달성할 수 없다는 인식이 있게 되면 파트너 관계를 도중에 그만두는 '한시성'을 가져야 한다. 그렇지 않으면 파트너십의 구축에 의한 거버넌스 행정의 실현이라는 명분에 얽매어 실효성 없는 정책을 끝까지 추진해야 하는 문제에 직면하기 때문이다.

7) 정부의 재정지원 측면에서 정부유착설에 관련하여 일부 시민사회단체들이 기금지원거부선언을 하기도 했다.

## 2. 행정부문과 시민사회부문의 창조적 파트너십을 위한 명확한 활동 영역정립

행정과 시민사회단체간의 파트너십을 통한 정책을 입안, 실행하기 위해서는 명확한 영역 및 업무범위와 역할분담의 설정이 창조적 파트너십 구축을 위한 필수 요건이다. 그림3에서 알 수 있는 것처럼 A와 E는 행정과 시민사회부문이 전담하는 활동영역이지만 B, C, D는 상호보완적인 관계로 만들어 지는 영역이다. 여기서의 관계는 행정과 시민단체간의 파트너십의 구축은 행정이 일방적으로 지원하는 형태가 아니라 상호 지원하는 관계라는 것을 알 수 있다.

또한 파트너십이란 행정과 시민사회부문의 분권의 관계라고 볼 수 있다. 파트너십이 행정부문의 주도하에 시민사회부문이 지원하는 형태인지, 행정부문과 시민사회부문이 각각의 주체성과 대등한 책임을 가지고 협력하는 형태인지, 혹은 시민사회단체의 주도하에 행정이 지원하는 형태인지를 명확히 구분해야 한다. 이를 위해서는 행정이 담당하는 공공분야를 명확히 하는 것이 요구되는 즉 집행영역 및 책임영역의 명확화라는 행정개혁 없이는 진행되지 않는다. 창조적 파트너십은 분권과 행정개혁이 본질적으로 동일한 맥락에서 다루어지며 따라서 행정개혁의 새로운 방향이라고도 볼 수 있다.



- A: 행정이 책임과 주체성을 가지고 독자적으로 활동하는 영역
- B: 행정부문의 주도하에 시민사회부문이 지원하는 형태로 활동하는 영역
- C: 행정부문과 시민사회부문이 각각의 주체성과 대등한 책임을 가지고 협력하는 영역
- D: 시민사회영역의 주도하에 행정이 지원하는 형태로 활동하는 영역
- E: 시민사회영역이 책임과 주체성을 가지고 활동하는 영역

### 3. 창조적 파트너십을 위한 재원조달 시스템의 구축

재원조달 시스템의 구축을 통한 자원의 재분배는 창조적 파트너십의 구축에 있어서의 중요한 방안이라고 할 수 있다. 부문간의 자원의 재분배를 실시하여 시민단체부문으로 더 많은 자원자금이 유입되도록 하는 것이다. 시민사회부문을 향한 통합적이고 정책적인 조성금이나 교부금의 창설, 중앙정부 및 지방정부를 통해서는의 세제의 개정, 기부 촉진이나 기부문화의 조성, 시민활동에 대한 조성기금의 질적 및 양적 충실 등이 검토되어야 하지만 현실화하는 방안은 아직 요원하다.

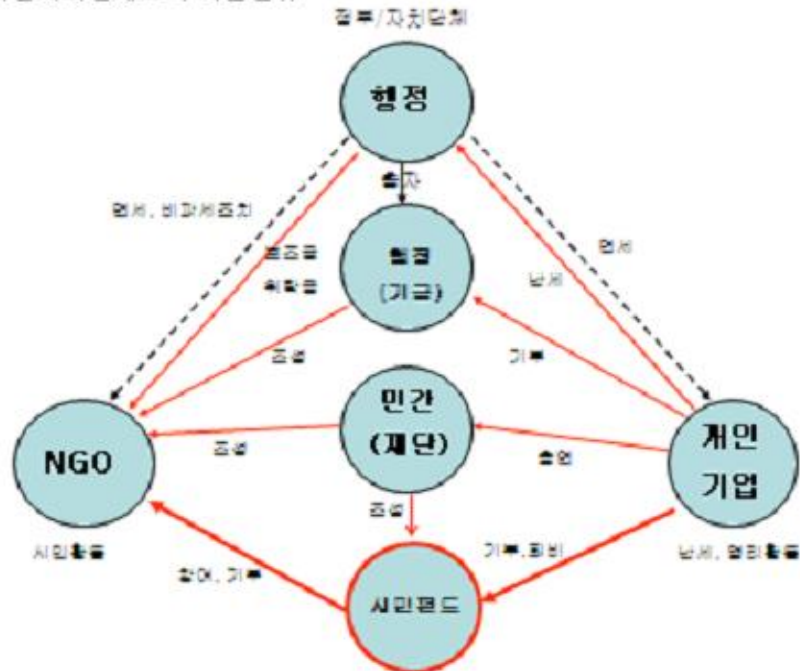
다음은 창조적 파트너십의 구축을 위한 시민사회단체의 자금과 그 흐름의 방향을 나타낸 것이다. 시민사회단체로서의 자금에 관해서는 행정(정부 및 지방정부)으로부터의 흐름이 주를 이루고 역으로 민간(개인, 기업, 재단)으로부터의 흐름은 약하다. 이 민간으로부터의 흐름을 어떻게 강화시키느냐가 시민사회단체는 물론 사회전체에 있어서도 대단히 중요한 과제이다. 이 과제를 해결하기 위해서는 민간이 주체가 된 '시민펀드'의 설립이 필요하다. 시민펀드는 개인과 기업으로부터의 참여나 기부금으로 운영되고 이를 기부나 회비의 형태로 시민사회단체에 재분배하는 제도화된 파트너십이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

경제성장을 강조한 일원적 가치사회에서 다양한 개개인의 모습을 소중하게 생각하는 다원적 가치사회로 이행하고 있는 패러다임의 전환기에 있어서 이러한 상황에 맞는 소프트웨어를 실현해가기 위해서는 시민사회단체부문의 발전과 충실을 도모해 가는 것이 중요하고 그 때문에 중요한 리스크로서의 자금 흐름도 이것에 적합한 것으로 전환되어야 할 필요성이 있다. 그러나 현실은 여전히 일원적 사회의 상태로 존재하고 있다. 결국, 공공의 이익에 관련된 것은 정부, 행정이 담당한다는 것을 전제로 그 때문에 자금은 일단 정부, 행정에 집약 관리되고 그곳에서 필요하다고 되는 곳에, 때로는 시외적으로 재분배되어 가는 흐름이다.

8) 재원조달에 있어서의 독특한 파트너십을 보여주는 것이 미국의 기성시가지 활성화 프로그램인 BID(Business Improvement Districts)의 자금수집시스템이다. BID는 기성 도심의 점진적이며 전략적인 도시재생수법으로 상업지역내 주민참여에 의해 지역특성을 반영하고 지속적인 관리와 공공의 목적을 실현하는 도시거버넌스적 구축과 이를 보장하는 행정시스템으로 BID의 활동 및 운영자금이 회비에 해당하는 부담금이며 이 부담금이 고정재산세와 함께 시정부가 직접 수집하고 시의 회계장부와는 별도로 BID에 양도된다. BID의 부담금에 대해서는 세금과 마찬가지로 지급의무가 과해진다. 즉, 민간단체인 시민사회단체의 회비를 공권력을 가지고 수집대행한다는 특이한 자금파트너십이다. 보조금과는 달리 시정부는 어디까지나 수집대행 밖에 하지 않기 때문에 의회의 승인을 받을 필요도 없고 사용 용도의 제한도 없다. 시민사회단체에서 보면 최대 약점인 자금수집이 확보되어 안정적 조직운영이 가능하게 된다.



그림 4: 시민사회단체로의 자금환류



출처: NIRA 政策研究(2003), p. 22, 밑줄 일부 수정

재정의 자립은 시민사회단체의 존재로서의 독립성에 직결하는 것으로 이와 같은 상황을 개선해 가지 않는 한 아무리 시간이 지나더라도 시민사회단체는 정부, 행정에 의존 및 종속된 상태에서 빠져 나오지 못하고 독립한 사회부문을 구성하는 새로운 공공형성의 주체로 되기 어렵다. 이것은 즉, 다원적 가치사회의 실현을 저해하는 것으로도 해석될 수 있다. 훌륭한 사회사상을 반영한 것이 세제라고 받아들일 때 이제부터 있어야 할 사회관에 맞추어서 현행의 세제를 발본적으로 수정해 가지 않는 한 자금흐름을 바꾸는 것은 대단히 곤란하다고 생각되지만 한편으로 그러한 수정에 걸 맞는 민간층의 노력도 또한 상당 부문 필요하다고 할 것이다.

## V. 결론

오늘날 정부 및 지방자치단체에 의한 공공시스템이 한계에 부딪치고 있다. 거대화된 행정에 의한 공공 서비스의 공급시스템과 선거를 통한 간접민주주의에 의해 행정을 체크하는 정치시스템의 향방이 생활의 현장에서 요구되고 있는 서비스의 니즈에 대응할 수 없게 되고 민의를 반영하기도 점점 어려워지고 있다.

시민사회단체는 생활이나 지역에 필요하게 되는 공공서비스를 시민 스스로가 창출해서 통제하는 장치이고 직접적인 시민의 의사를 반영하는 자기결정에 의한 새로운 공공 서비스 영역이다. 즉 시민자치에 의한 새로운 공공서비스 제공자의 주체로서의 역할이 요구되고 있다. 이러한 새로운 서비스의 제공자의 주체로서 행정과 시민사회단체간의 파트너십을 위한 정책방법과 개발의 구상이 창조적 파트너십으로서의 형태로 정부와 시민사회단체가 협력해서 변화하는 수요에 대응하는 방안임을 모색했다. 시민사회단체와 행정간의 창조적 파트너십 구축을 위해서는 협력의 목적과 구체적인 성립조건, 그리고 협력의 프로세스 필요한 상호관계의 정립이 중요하다. 그 때문에 파트너십의 원칙을 확인해서 파트너십의 성립조건을 명확히 하고 파트너십의 성립조건의 종류나 형태에 관해서 각각의 기준을 정해 두며, 더욱이 파트너십 사업을 하기 위해서 기획제안의 결정, 실시, 평가의 프로세스에 대응한 협력의 수준이 명확히 되고 또한 협의의 원칙, 공개의 원칙이 명확히 되어야 한다.

창조적 파트너십의 구축은 행정과 시민사회단체간의 대등의 관계에서 출발한다. 이와 같은 관계를 만들기 위해서는 시민사회단체의 독립성, 자율성을 확보하는 것이 기본이다. 파트너십은 '2인 3각 게임'으로 일방적 게임은 힘 있는 쪽이 상대방의 의향이나 역량을 무시하고 일방적으로 돌진할 수 있다. 2인 3각 게임은 쌍방의 합의에 의해 목표를 정하고 서로간의 역량을 감안해서 서로간의 힘과 속도를 맞추었을 때 비로소 순조롭게 달려 갈 수 있다. 즉, 창조적 파트너십은 서로의 '다름과 차이'를 인정하고, 자신에게 없는 것을 상대방에게 발견해서 존중하는 것에서 비로소 상승효과가 생기며 공공 서비스의 질의 제고를 기대할 수 있다.

마지막으로 창조적 파트너십의 구축은 자원의 재분배를 위한 자원조달시스템의 확립과 실제적 운영에서 모색할 수 있다. 민간이 주체가 된 시민편드의 설립과 운영을 통해 시민사회단체에 재분배하는 제도화된 파트너십의 구축으로 대등한 관계에서 행정과 함께 시민사회단체가 국가사회를 이끌어 갈 주된 역할자로서 기능할 수 있다.

## <참고문헌>

### 국내문헌

- 강명구(2000). "정부와 NGO관계: 정부와 NGO," 『한국행정학회 2000년 기획세미나 발표논문집』
- 박상필(2008). "NGO와 정부 그리고 정책", 서울: 한울
- 오수길(2000). "뉴거버넌스의 가능성과 한계", 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』
- 이근주(2000). 『NGO 지원과 정부』, 한국행정연구원
- 이승철(2001). "지역 NGO의 역량 강화 방안의 모색", 『지역발전연구』 7(1), 지역발전연구소
- 임승빈(2000). "자치단체와 NGO간의 생산적 협력관계를 위하여," 『자치공론』 7월호, 한국자치개발연구원
- \_\_\_\_\_(2008). "시민단체에 대한 정부지원제도의 문제점과 개선방안," 한국 NGO 학회연구 보고서
- \_\_\_\_\_(2008). "행정자치부와 비영리민간단체의 파트너십 강화와 사업평가에 관한 연구," 『한국행정학회』
- \_\_\_\_\_(2009). 정부와 NGO, 대영문화사
- 정수복(2000). "시민운동의 패러다임 전환을 위한 이론적 모색," 『한국행정학회』
- 조명태(2001). "NGO와 정부가 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구," 『지역사회개발연구』, 26(2): 275-301.

### 외국문헌

- 新川達郎(2005). "市民社會組織と行政のパートナーシップの在り方", 『NIRA政策研究(2005)』
- 奥野 修(2005). "パートナーシップ確立のプロセスマネージメント", 『NIRA 政策研究(2005, 2)』
- 久住 剛(2003). "NPOと行政の展望-市民社會におけるガバナンスの構想", 『NIRA政策研究 (2003, 11)』
- \_\_\_\_\_(2001). "行政とNPOのパートナーシップ-21世紀型公共システムの創造", 『國際文化研修』特別号 3.
- 渡辺 元(2003). "民間資金の還流を促進する", 『NIRA 政策研究(2003, 11)』
- Arato, Andrew (1989), "Civil Society, History, and Socialism: Replay to John Kean," *Praxis International*, No. 9.
- Berger, Peter & Richard John Neuhaus (1977), "Mediating Structures and the Dilemmas of the Welfare State" in Gies, Otto and Shafritz, eds, CA: Brooks, Cole Publishing.
- Blair, D(1998), "Civil Society and Building Democracy," in Smillie, I. & H. Helmich (eds.), *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*, Paris: OECD.
- Chaskin et al. (2001), *Building Community Capacity*, New York: Aldine De Gruyter.
- Clark, A. (1995), "Non-Government Organisation and their Influence on International

- Society," *Journal of International Affairs*, 48(2).
- Clary, S.(1997). *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, London: Macmillan Press Ltd.
- Hall, A. (1995). "Theories and Institutions," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 24(1), Spring.
- Jessop, Bob(2000). "Governance Failure", in Gerry Stoker(ed.), *The New Politics of British Local Governance*, New York: Macmillan Press.
- Jossey, Bass & L. Salaman & H. Anheir(1996). "The Emerging Nonprofit Sector", An Overview, London: Manchester University Press.
- OECD(2002). *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*, PUMA.
- Rimmerman, C.A.(1997). *The New Citizenship*, Boulder: Westview Press.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_(1997). *Defining the Nonprofit Sector*, Manchester: Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_(1999). *America's Nonprofit Sector(2nd ed.)*, New York: The Foundation Center.
- Shim, J-S. and Moosung Lee(2008). *The Korean Economic System*, Ashgate.
- Simmons, P.J.(1998). "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, Fall: 82-96.
- Smith, S. R and Michael Lipsky(1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- UNDP(1999). Human Development Report 1999.
- \_\_\_\_\_(2000). The UNDP Role in Decentralisation and Local Governance, <http://magnet.undp.org>
- World Bank(1987). *Non-Governmental Organisations and the World Bank*, Washington, D.C.
- Wuthnow, Robert (2003). "NGO-Civil Society," ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))