

지역사회고도화를 위한 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스 모델

Governance Model for Advanced Local Development by Partnership with
Local Residents

심재승(Shim, Jae Seung)*, 이병대(Lee, Beoung Dae)**, 이명범(Lee, Myung Beom)***

ABSTRACT

Governance is an analytical concept, generating questions about what forms of power and authority, patterns of relationship and rights and obligations might typify a particular approach to governing. It signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing or a new method by which society is governed. It denotes the reshaping of the role of local government away from service delivery towards community governance. These shift are located in broader patterns of economic and social transformation. It is argued that the capacity of governments to control events within the government has been influenced by the flow of power away from traditional government institutions, upwards to traditional bodies and downwards to regions and sub-regions. Growing social complexity, the development of greater access to information and other social changes have made the task of governing more difficult. The government can no longer assume a monopoly of the resources necessary to govern, but must rely on a plurality of interdependent institutions and actors from within and beyond government. These changes point to the need for understanding of the way the partnership work that is grounded in deep studies of the partnership.

Key words: 지역사회고도화(advanced local society), 파트너십(partnership), 시민사회부문(the civil group sector), 행정부문(the public sector), 거버넌스 모델(governance model)

* 백석대학교 겸임교수, 천안시청 정책기획단 선임전문위원

** 공주대학교 겸임교수, 천안시청 정책기획단 전문위원

*** 서울산업대학교 겸임교수, 천안시청 정책기획단 전문위원

I. 들어가는 말

사회경제정세에 불확실성이 감도는 한편 저출산, 고령화사회의 급격한 진전, 가치관의 다양화, 지방분권의 진전, 환경문제, 나아가서는 정보화, 글로벌화가 진행되고 있는 가운데 지역사회도 점점 복잡화 및 고도화되어 가고 있는 추세이다. 이처럼 지역사회를 둘러싼 사회, 경제환경이 크게 변화해서 지역사회의 새로운 과제가 산적해 있는 오늘날, 공공서비스의 제공과 '지역사회고도화'¹⁾를 위하여 행정이 일원적으로 담당해 온 지금까지의 시스템으로는 한계에 봉착할 수 있다는 것이 점점 명확해 지고 있다.

또한, 세계적인 경기침체 속에서 한정된 재원으로 주민이 요구하는 서비스와 '지역사회고도화'를 목적으로 형평성에 입각한 효율적 자원배분이 더 한층 중요해지고 지방자치단체의 '자기결정, 자기책임'에 의한 지방경영능력 또한 지역사회고도화의 주요 화두로서 중요성을 높여가는 사회로 바뀌고 있다.

더불어 공공영역의 문제를 자립적으로 해결하고자 하는 주민들의 관심도 높아지고 있는 가운데 주민은 서비스의 수익자뿐만 아니라 스스로 공공서비스를 제공하기도 함으로써 지역사회고도화를 담당하는 주체자로서의 의식과 시민으로서의 역할에 대한 인식의 변화가 일어나고 있다. 주민과 지방자치단체가 개별부문이 가지는 지혜와 정보, 기술, 장소, 시간 등의 사회자원을 도출하고 상호이해를 깊게 하여 서로의 장점을 살려 지속가능하고 매력있는 지역사회고도화를 창출하고, 나아가서는 분권시대에 어울리는 투명하고 건전성이 제고되는 주민과의 협력에 의한 공공영역의 창출도 확대되고 있다.

따라서 지방자치단체의 운영에 있어서 지역사회고도화를 위한 핵심적 역할자인 행정의 역할은 물론 정부와 지방자치단체를 대신해서 비영리로 행정수요에 유연하게 대응할 수 있는 새로운 공공영역의 담당자로서의 시민사회의 역할이 중요시되고 있다. 이는 지금까지의 행정과 지방자치단체의 역할이 과거와는 다른 새로운 형태로 출현하는 행정(지방자치단체)과 주민과의 파트너십에 의한 지역사회고도화를 위한 모델의 필요성을 요구하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 지금까지 지역발전을 위한 거버넌스와 관련하여 다수의 논문들이 각자의 논점을 주장해 왔지만 거버넌스를 둘러싼 이론적 고찰과 개념 비교 혹은 거버넌스의 사례연구 등에 머무르는 수준이며 실제 거버넌스의 방침과 운영에 관련해서는 구체적인 설정과 지침이 명확하다고 할 수 없다.

이에 본 논문에서는 거버넌스를 통한 행정과 시민사회단체의 방향성을 탐색하면서 지역사회고도화를 위한 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스 모델의 필요성을 살펴본 후 이를 바탕으로 실제 운영을 위한 거버넌스의 구체적 과제 및 행위자의 역할을 알아보려 한다. 이를 위해 제2절에서 거버넌스의 개념과 파트너십이론의 형성 및 흐름의

1) 이 논문에서는 지역사회발전 혹은 지역발전이란 용어와 구분하여 사용하기로 한다. 지역발전은 거시적, 개발적 요소에 의한 하드웨어적 발전이란 의미가 강한 데 비해 지역사회고도화란 하드웨어 + 소프트웨어의 결합에 의한 발전으로서 '성숙한 사회'의 구축을 의미한다.

고찰을 통해 파트너십 이론을 재정립하며, 제3절에서는 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스형 모델의 필요성을 주장하고 제4절에서는 파트너십을 위한 구체적 과제의 제시와 행위자의 역할을 제언하며 제5절에서는 지금까지의 고찰과 분석을 검토한 후 정리한다.

II. 거버넌스와 파트너십이론의 형성 및 재정립

1 거버넌스와 시민사회

中村(2001)는 거버넌스라는 용어가 정치, 경영, 행정 분야에서 세계적으로 주목을 모으게 된 계기는 피츠버그대학의 가이 피터스(Guy B. Peters)와 조지타운 대학의 콜린 캠벨(Colin Campbell)이 공동 편집자로서 1998년에 "Governance"라고 불리는 학술서를 발간한 이후라고 설명한다. 그에 의하면 "Governance"가 발행된 시기는 영국, 미국, 뉴질랜드에서 행정조직에 대한 개혁이 유행처럼 번지고 있었던 시기였다. 실제로 학술지 'Governance'를 통해 각국의 개혁을 분석한 사례연구는 물론 행정개혁을 둘러싼 개념화가 논의되었다. 후드(Hood, 1991)는 "Governance"의 발표에서 거버넌스적 접근법을 활용한 "NPM(New Public Management: 신공공관리)"이란 조어를 사용하여 세계각지에서 진행중인 행정개혁을 설명했다.

세계은행(WB)과 국제통화기금(IMF)도 1990년 말에 발생한 아시아 금융위기이후 '거버넌스'라는 표현을 사용하기 시작했고 국제연합을 비롯한 국제기구들도 재정위기에 직면하고 있었던 아시아 국가들과 만성적 자금부족에 허덕이고 있었던 아프리카국가들에게 거버넌스개념의 대형 프로젝트를 구성하여 이들 국가들에게 자금을 제공해 왔다(OECD, 2002). 그러나 대규모 자금원조를 필요로 하는 이들 국가들의 사회시스템은 정실(nepotism)정치의 성행과 끊임없는 부패발생구조로 되어 있어 세계은행과 IMF 등의 국제기구들은 자금제공의 조건으로서 이들 국가들의 발전의 걸림돌이 되어 온 사회시스템에 대한 투명성을 확보하고 건전성을 증가시키기 위하여 거버넌스적 운영과 거버넌스제도의 정착을 요구했다(OECD, 2002).

더욱이 2008년 9월의 미국의 서브프라임모기지 사태로 전파된 전세계적인 경기후퇴를 계기로 각국의 리더들은 참여 거버넌스의 실행에 의한 세계경제의 회복과 글로벌 민주주의의 정착에 공동보조를 취하고 있다. Newman(2001)이 설명했던 것처럼 '거버넌스'에는 민주정치의 질적 수준을 높여 변화하는 환경에 부응하도록 하여 행정기능을 보다 고도화해가는 내용을 함축하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히, 정부와 지방자치단체를 대신해서 시민사회단체에게 다양한 공공서비스를 맡김으로써 행정과 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스의 역할이 강조되었다. 이러한 민간단체가 큰 비중을 차지하는 사회시스템을 유럽이나 북미에서는 '시민사회'라고 부르며 일반적으로 거버넌스와 시민사회는 실과 바늘처럼 하나의 세트에 되어 있는 경우가 보편화되어 있다(Blair, 1998).

2 거버먼트(Government)와 거버넌스(Governance)

‘거버넌스(Governance)’와 ‘거버먼트(Government)’는 유사하지만 다른 의미를 가진다. 우리나라에서는 거버먼트는 통상 ‘정부’로 번역되고 행정부를 지칭하는 의미로 이해되며 ‘통치’로도 번역되지만 이는 ‘거버먼트’가 내포하는 강제적 성격을 담고 있는 것에 근거한 표현이다. 영어권에서는 의회를 포함한 정치기구나 행정조직의 전체상을 표현하는 의미지만 좁은 의미에서는 정부와 의회가 시민을 관리하고 지배하는 의미를 가진다.

20세기 후반기부터 많은 국가들에서 경제의 글로벌화가 급격히 진전되고 ‘거버먼트’의 기능에 의존부호를 갖게 하는 정부실패가 현재화됨에 따라 정부의 고유기능인 ‘통치’에 제동이 걸리면서 대안적 기능으로서 ‘거버넌스’의 중요성이 대두되었다(김석준, 2002).

원래 각국의 정부마다 중앙정부는 지방자치단체와는 기능적 측면에서 다른 역할을 해왔다. 중앙정부는 여권업무를 통해 인구의 흐름을, 관세를 통해 상품의 흐름을 통제해왔다. 그런데 경제의 글로벌화는 기존의 정부 틀에서는 통제할 수 없을 정도의 속도와 규모로 성장했고 정부규제의 완화가 대세를 이루는 환경으로 바뀌었다. 특히 국제금융의 흐름에서 보면, 미국에서 시작된 서브프라임모기지사태가 각국 정부의 힘을 무시하고 국경을 넘어서 순식간에 확산되면서 세계적인 경기침체로 이어진 사례는 경제적 압력에 대한 정부 ‘통치’ 능력의 무기력함을 설명한다.

정보기술의 발달 또한 정부의 기능을 낮추는 방향으로 작용했다. 정보는 권력으로 간주되었고 이를 정부가 독점함으로써 권력의 중심에 앉아 국민을 컨트롤하는 ‘통제’의 수단으로 사용해 왔다. 그렇지만 정보는 이미 정부가 독점하는 시대에서 민간과 공유하는 시대로 옮겨진지 오래다(Chaskin, 2001). 정보기술의 발달로 속도와 편리함을 제공하는 컴퓨터 공간의 서점이 등장했고 웹서칭을 통해 만연하는 정보를 손쉽게 취득할 수 있는 환경하에서는 정부의 통제기능은 약화된다고 할 수 있다.

글로벌화와 정보기술의 발달에 의한 세계 각국 정부의 ‘거버먼트’ 기능의 위축은 변화하는 시대의 정치 및 행정문제에 대한 대안적 방법으로 ‘거버넌스’에 대한 관심의 제고로 이어졌다고 볼 수 있다.

그림 1: 거버먼트에서 거버넌스로의 변화

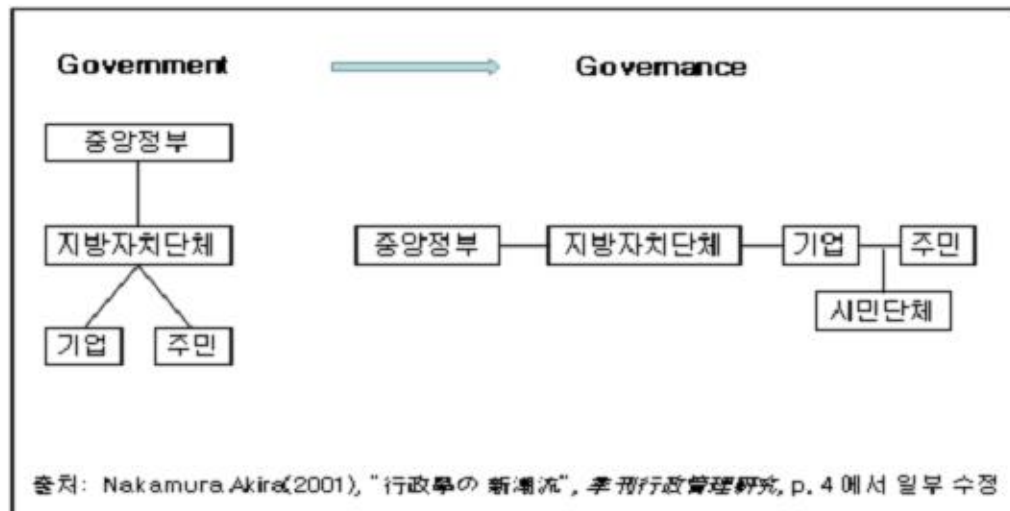


그림 1은 '거버먼트'와 '거버넌스'의 구조를 보여주고 있다. '거버먼트'의 정치구조는 계층적 수직관계로 상위조직으로서의 정부가 사회의 최상위에 위치하고 지방자치단체는 하위조직으로서 기능한다. 민간기업과 주민은 보편적으로 공공기관에 의해 통제되고 지배되는 형태이다. 이와 같은 정치구조가 행정에 대한 주민의 요구를 지속적으로 만족시키는 한 행정기조로서의 거버먼트(통치)는 지속될 수 있다. 그렇지만 글로벌화와 정보기술의 발달로 인해 정부부문과 민간부문의 격차가 역전되면서 계층적 수직관계가 더 이상 지속되기 어려운 환경으로 바뀌었다.

'거버넌스'는 정부-지방자치단체와 기업-주민의 관계가 종적지향에서 수평지향으로, 중앙정부와 지방자치단체도 계층적 수직관계에서 수평관계로의 전환을 가져온다. 수평지향의 요구가 강해지는 환경에서는 중앙정부는 과거와 같은 '통치'기능을 작동하게 하는 조직의 관리기능이 약해진다. 점차적으로 중앙정부의 기능은 지방자치단체와 기업, 주민과의 협력관계를 만들어 내는 조정기관으로 변화하며 정부기능의 일부가 시민사회단체로 이전되는 환경이 마련된다(Osborne and Gaebler, 1992). 즉, 정부와 지방자치단체, 기업과 주민 및 시민사회단체 등이 각각의 목표를 세우고 보조를 같이해서 사회문제의 해결에 대처하는 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스의 실현이 현실로 나타난다(심재승, 2009).

그렇지만 서로 다른 조직과의 관계가 수평이 되는 것만으로 항상 파트너십에 의한 거버넌스가 유지된다고 단정하기는 어렵다. Osborne and Gaebler(1992) 및 新川(2005)가 설명하는 것처럼 오히려 끊임없는 경쟁과 대립이 일어나기 쉬우며 따라서 정부는 서로 다른 조직과의 경쟁이나 마찰에서 발생하는 충돌을 완화하고 조정하는 역할이 더

욱 더 중요해진다.

3 주민과 행정의 파트너십 이론의 재정립

Jessop(2000)은 정부실패에서 나타나는 것처럼 정부가 구조적 문제를 안고 있는 한 '행정 내부'에 의한 문제해결은 어렵고 '새로운 사회운동'과 같은 외부로부터의 개혁운동이 요구된다고 주장한다. 공공서비스의 관점에서 보면 외부요인이란 지역주민과의 파트너십에 의한 역할 논의라고 볼 수 있다. 이미 상술했는 바와 같이 행정과의 파트너십을 둘러싸고 시민사회단체의 활동이 사회적으로 인식되고 논의되어 온 배경에는 주민과 행정을 둘러싼 환경변화가 있었다. 주민측에서는 지금까지의 시민 혹은 주민운동에 문제제기를 하고 기존의 패턴에서 벗어난 정책제안이나 구체적 해결의 방향성을 제시하려는 변화와 함께 정책들을 스스로 실행에 옮기기 시작했다. 행정측에서는 공공서비스의 구태의연한 분산적 배분형의 정책을 지속하는 것이 불가능하게 되고, 한정된 재정과 관련하여 정책의 우선순위를 주민의 눈높이에 맞추어 공급할 때만이 주민의 지지를 얻을 수 있다는 상황을 인식하기 시작했다. 결과적으로 주민과 행정이 공공서비스의 공급이나 정책의 선택에 있어서 서로의 목적을 실현하기 위해 '파트너십'을 형성하는 필요성이 나타났다고 볼 수 있다(Salamon, 1995).

주민과 행정이 파트너십에 의한 협력을 추진하기 위해서는 정부역할에 관한 근본적 물음에 대해 주민참여의 인식이 자리 잡는 환경이 만들어져야 한다(심재승, 2009; 中村, 2001). 시민사회단체는 단순한 사업체가 아니라 지역사회고도화의 실현을 목표로 하는 집합행위로서의 성격을 가지고 있다(中村, 2001). 시민사회단체가 환경보호나 고령자 복지, 마을만들기²⁾ 등의 분야에서 명확하게 기존의 정부 정책과는 다른 가치관을 제시하고 특히 지방자치정부의 정책혁신에 기여하고 있는 사실에서 시민사회단체는 '사회를 고도화하는 창조적 활동'을 담당하는 조직으로 간주될 수 있다.

과거 시민사회단체는 정부에 항의하고 공공서비스의 비효율성을 고발해온 저항적, 고발적 시민운동이 주류였다. 그렇지만 스스로를 재정의하고 창조적 시민활동으로 연결하는 상황에서 사회고도화를 만들어내는 주체가 정부관료에서 새로운 사회운동의 주체자로서의 역할을 하는 시민사회단체 등으로의 이동은 지역사회고도화의 귀결요소라고 할 수 있다.

자치단체행정에 있어서 지방분권의 일환으로 점점 더 많은 권한이 지방정부로 이양되고 있고 중앙·지방을 불문하고 국민(주민)이 바라는 정책에 재원을 효율적으로 배분

2) 이 용어는 1960년대 일본의 고도성장시기에 도로, 건물, 공원, 상·하수도 등의 시설을 만드는 도시계획과 환경, 복지, 교육, 정치, 행정 등의 사회시스템을 다루는 사회계획의 관점에서 사용되었지만 최근에는 주민주도의 지역운영활동을 의미하고 있다. '마을만들기'는 일본어 마치즈쿠리의 직역으로 우리나라에서도 '주민에 의한 지역사회만들기', '행정과 함께 하는 주민주도의 지역사회가꾸기' 등의 지역 혹은 마을의 물적 및 사회계획을 포괄하는 활동이라고 볼 수 있다.

하지 않으면 행정운영이 제대로 기능하지 않는 상황으로 바뀌었다. 재원의 한정은 행정
이 공공서비스의 독점적 공급을 곤란하게 하고, 행정서비스주체자의 다양화를 가져왔다
(Osborne and Gaebler, 1992). 기업이나 시민사회 등의 '민간부문'의 힘을 빌리지 않으면
안심하고 안전한 지역사회를 만들어 가는 것이 곤란해지고 있는 것이다. 이와 같은
움직임이 지역사회에 있어서의 주민의 역할을 변화시켜 주민과의 파트너십에 의한 지
역사회의 고도화를 요구하는 환경이 만들어진다고 할 수 있다. 행정이 공공서비스의 공
급을 독점하는 환경에서 다양한 공급주체가 역할을 분담하면서 지역사회를 함께 만들
어가는 환경으로 바뀌게 된다(Newman, 2001).³⁾ 정부실패가 정부기능의 전환을 초래했
다는 것은 파트너십에 의한 거버넌스의 실패 또한 시민사회기능의 저하를 가져올 수
있다는 의미가 된다. 이는 시민사회의 성숙이 지역사회 고도화를 가져온다는 긍정적
관계를 부정하는 결과를 가져온다는 것이다. 바꾸어 말하면, 또 다른 형태의 정부기능
의 전환을 초래할 수도 있다는 것이다. 시민사회의 성숙에 의한 지역사회고도화가 긍정
적 결과를 가져오기 위해서는 주민과의 파트너십에 의한 거버넌스의 진전이고 이는 파
트너십에 의한 거버넌스의 과정과 결과가 중요한 평가의 잣대로 작용하게 된다. 과정과
결과가 중요한 역할을 하게 되는 이유이다.

III. 왜 민·관 파트너십에 의한 거버넌스 모델인가?

1. 사회·경제 환경의 변화

사회경제의 변화의 결과로서 나타난 저출산, 고령화, 농어촌의 과소화와 도시의 과밀
화, 지속적인 인구감소, 세계화, 정보화 등의 진전으로 행정서비스에 대한 질적 수준의
고도화의 요구와 정치나 행정을 둘러싼 환경변화로 지역사회에 대한 자립요구가 증가
해왔고 자기결정과 자기책임을 원칙으로 하는 지방분권이 진행되는 가운데 민·관의
역할분담과 상호관계의 재정립에 대한 요구도 높아져 왔다. 더욱이 재원확보의 불확실
성으로 인해 정부활동이 제약을 받는 하는 가운데 행정개혁이 시도되고는 있지만 행정
체질의 근본적 변화에는 미치지 못하고 있다(中村, 2001). 이러한 환경 속에서 개혁의
중요한 축으로서 상이한 부문간의 특성과 장점을 활용한 파트너십에 의한 거버넌스 구
축이 사회환경의 변화에 대한 자연스런 현상으로 받아들일 수 있다. 특히, 지역사회
의 고도화에 있어서 행정과 주민조직의 구태의연한 과거의 방식이 잘 작동하지 않거나 혹
은 영리기업을 중심으로 하는 시장메커니즘도 적절히 기능하지 않는 영역에서는 시민

3) 그러나 '파트너십'의 비판적 관점에서는 이것이 행정의 책임포기로 간주되거나 주민에게 부담
을 전가하는 행위로 생각될 수 있고 또한 주민과 행정의 역할분담이나 그에 따른 법률제정이
과연 지역사회를 발전시키는 방향으로 움직이는 '지역사회고도화'를 초래하는 것인지 의문시
될 수도 있다.

사회단체와 같은 새로운 주민활동단체의 활약이 기대되는 한편, 단일부문에서는 해결할 수 없었던 문제들에 대해서 시민사회단체와 행정과의 파트너십에 의한 문제해결이 가능할 수 있게 된다. 재정적 측면에서도 행정환경은 앞으로 행정활동범위를 한정시키거나 혹은 제약할 가능성이 높고 이는 파트너십에 의한 문제해결을 필요로 한다.⁴⁾

2. 지역주민의 의식변화

사회경제사정의 변화와 구태의연한 행정의 대응에 대해 방관적 태도에서 엄격한 평가를 내리는 지역주민의 적극적 태도 변화가 나타나고 있다. 예를 들면, 행정에 대해 비용 개념과 성과지향을 강조하는 잣대를 가지며 또 공공서비스에 대한 요구가 균일·공평에서 다양·개별화로 변화하고 있고, 지역주민의 가치체계의 다양화에 부응하는 행정체계가 요구되고 있다(Pierre and Peters, 2000).

자주적, 자발적인 공익추구의 지역활동이나 자선활동에 대한 참여의식이 높아지고 있고 지역주민의 자주성과 주체적인 판단에 의한 새로운 지역생활패턴이 명확해지고 있다. 여기에 대응하는 자치행정의 새로운 스타일을 구축하지 못하면 주민과 행정서비스간에 많은 미스매치를 발생시킬 수 있다(中村, 2001). 지역주민의 의식의 변화에 대한 행정의 올바른 대응이 요구되고 있다.

3. 파트너십에 의한 문제해결의 중요성과 파트너십의 확산

지역생활의 물질적 측면뿐만아니라 정신적으로도 풍요롭게 되기 위해서는 행정이 지금까지의 추진해온 방법이나 공공서비스의 공급방법 등에 대한 발본적인 수정이 요구된다. 지역주민을 보다 풍요롭게 하기 위해 행정활동을 재편성하기 위해서도 주민과 행정간의 파트너십의 추진은 필요하다. 파트너십 그 자체는 행정과 지역주민의 미래를 열어가는 수단이라고 할 수 있다(中村, 2001).

시민사회단체 활동에 대한 기대가 높아지고 있고 시민사회단체의 활동에는 예를 들면, 고령화사회에 있어서 삶의 보람 찾기, 노인 돌봄, 학대, 환경 문제 등 그 밖의 새로운 사회적 과제에 대한 대응에 있어서 큰 역할이 기대되고 있다. 지역주민이 스스로의 생활을 만들어나가기 위해 과거 행정전담사업으로 되어 있었던 공공 서비스를 시민사

4) 물론 행정이 시민사회단체와의 협력으로 공공서비스를 제공해 오지 않았다는 것은 아니다. 그러나 지금까지의 행정은 문제가 발생하면 학계나 공무원으로 구성된 위원회를 만들고 대책을 검토하고 문제해결을 하는 형식적인 해결책이었다. 결론은 이미 행정이 정한 내용에서 벗어나기 어려웠던 것이었고 위원회에 일반 주민이 참여한다고 하더라도 행정이 정한 시나리오에 따라 위원회가 운영되어 주민의 의사와는 동떨어진 측면이 있었다. 이런 관계에서 내려진 정책결정과 집행은 오늘날 지방자치단체가 직면하고 있는 문제에 대해 원활한 대응을 기대하기 어렵다. 지방자치단체의 정책결정에 주민참여와 파트너십이 더 한층 고도화되어야 할 필요성이 있다.

회단체가 자주적, 주체적으로 해결해 가려는 활동이 적극적으로 진행되어야 할 필요가 있다.

공공서비스의 고도화를 목표로 지역주민과 행정과의 파트너십에 의한 서비스의 제공이 가능한 영역으로 예를 들면, 지역주민 스스로가 공공서비스의 담당자로 되는 활동으로서 사회적 약자의 돌봄, 자녀양육, 환경, 지역정비, 문화, 인권 등에서의 적극적 활동이 요구된다. 이러한 활동의 주된 역할자로서 시민사회단체의 활동에 대해서는 더 한층의 진전이 기대되고 이러한 시민사회단체와의 파트너십을 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

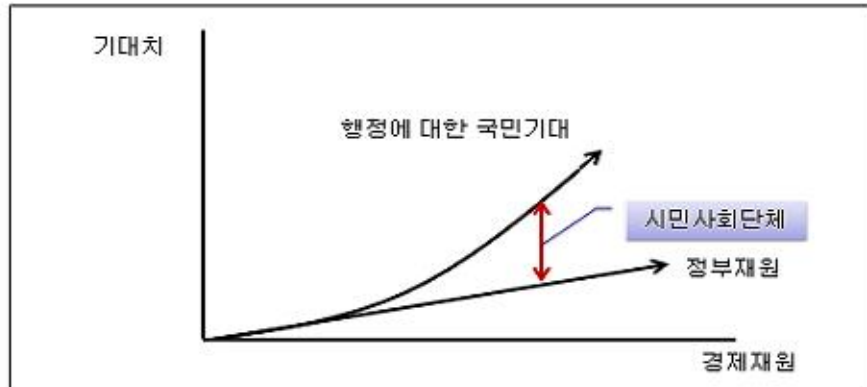
4. 정책공학과 시민사회

거버넌스에 의한 정치와 행정이 시민사회로 불리는 성숙한 생활환경을 궁극의 목적으로 하고 있기 때문에 거버넌스는 시민사회와 세트로 사용된다. 中村(2001)는 이를 '거버넌스는 수단이고 시민사회는 그 목적'이라고 설명하면서 '시민사회에서는 정책의 형성 그 자체보다도 정책의 질적 내용을 증시하는 정책공학이 증시되기 때문'이라고 주장한다. 과거의 정치나 행정이 정책을 만드는 것에 역점을 두어온 반면 시민사회를 무대로 전개되는 거버넌스 정치에서는 정책을 만드는 것 이상으로 정책 그 자체의 검토와 최적인 정책결합을 만드는 것에 역량이 결집된다. 왜냐하면, 국가나 지방자치단체의 재원에는 한계가 있는 데도 불구하고 국민의 정치나 행정에 대한 요구는 계속해서 증가하기 때문이다. 우리나라에서는 이제까지 정부나 지방자치단체는 공공서비스에 필요한 일정의 세수확보는 당연한 것으로 간주해 온 경향이 있다. 국가 경제가 계속 성장하는 환경이 지속되었고, 이런 환경하에서 세수 확보는 당연하다는 전제에 서서 다양한 사업과 정책이 계획되고 집행되었다. 그런데 세수는 한정적이고 국가의 재원은 행정수요에 필요한 요구량을 만족시키지 못하고 있다. 그렇지만 국민은 정부나 지방자치단체에 대해서 과거보다 더 다양하고 질 높은 정책의 개발과 집행을 요구한다. 저소득층의 생활보장과 고령자복지의 충실을 요구하고 안전하고 살기 좋은 도시건설을 요구한다. 이러한 요구는 사회발전과 더불어 계속해서 높아질 것이고 정부나 지방자치단체에 대한 지속적인 요구로 나타날 것이다.⁵⁾

행정에 대한 국민의 수요는 지속적으로 증가하지만, 정부나 지방자치단체에게 대응 가능한 재원은 국민의 다양한 요구를 충족시킬 정도로 빠르게 증가하지 않는다. 한정된 행정서비스에 대한 주민의 기대치와 이를 만족시킬 정부재원의 격차는 점점 더 확대되어갈 가능성이 높고 이 격차를 보완해 주는 것이 시민사회단체이다(그림2 참조).

5) 이러한 요구의 증가는 생활수준의 향상에 따른 해외 여행의 증가와 미디어나 다른 정보를 통한 선진국가들의 비교를 통해 서유럽국가들이나 북미의 행정정책이 우리나라의 정책보다 앞서 있다는 것을 국민이 인식하고 있고 또한, 외국과의 경험적 비교를 통해 지역사회고도화를 요구하고 참여하려는 주민이 증가하기 때문이다.

그림2 행정수요와 정부재원의 상호관계



이러한 상황에서 정부나 지방자치단체에 바람직한 것은 한정된 재원을 어떻게 잘 활용하는 가라는 효율성의 제고문제에 직면하게 된다(Newman, 2001). 이것이 시민사회에 던져진 과제이며 질적 내용을 증시하는 정책공학이 중요하게 되는 이유이다. 파트너십에 의한 거버넌스 행정은 재원을 단순히 정책으로 연결하고 이를 집행하는 천편일률적인 '공공행정'에 벗어나 한정된 재원의 효율적 집행을 강조하는 능률적 경영역량이 요구되는, 즉 공공경영이 증시되는 기능적 측면의 시민사회이며 재원창출 및 재원의 효율적 활용 능력에 한계를 보이는 정부나 지방자치단체의 역할을 보완하고 가교역할을 통해 지역사회의 고도화를 실현하는 것이다.

5. 정부에 대한 불신감의 팽배, 신뢰의 하락 및 참여정치의 확산

정부에 대한 불신감의 팽배와 신뢰의 하락은 기본적으로 정부가 제공하는 행정서비스에 대해 국민은 비용 대비 편익이 높지 않다는 인식이 저변에 존재하고(菊地, 2007) 따라서 국민의 실질적 참여에 의해 충실한 행정서비스를 제공받고자 한다. 실제로 환경문제와 인구감소, 저출산, 고령화, 빈곤, 실업, 양극화, 교육, 지역균형발전 등 우리사회가 가지고 있는 난제들에 대해 정부와 지방자치단체들로부터 해결책을 찾기 어려운 상황이 되어가고 있다. 정부개혁이 늦어지는 만큼 난제는 오히려 더 쌓여간다. 결과적으로 정부는 자신의 무능으로 인해 출구를 찾지 못하는 상황을 자초하게 되는 것이다. 난제에 부딪히고 이들 과제에 대응하지 못하는 정부에 국민들은 등을 돌리게 된다.

신뢰도의 하락은 행정에 대한 국민의 직접적 참여가 높아지고 이는 신뢰할 수 없는 정부와 지방자치단체에 대한 감시와 정부나 지방자치단체의 역할을 수정하려는 의도가 공존하는 행위로 볼 수 있다(菊地, 2007). 이로 인해 1980년대와 90년대의 정책결정과정

에 참여하는 단순한 형태의 정치참여와는 달리 정책형성과정에서부터 정책결과에 대한 평가까지 주민이 참여하는 것이 점점 보편화되고 있다.

기존의 참여는 정책의 결정단계까지이고 정책의 집행은 정부에 맡겨진 고유영역이라는 인식이 강해 국민은 비교적 무관심으로 일관했다. 그러나 정부나 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질과 국민과의 인식에는 괴리가 발생하고 정부나 지방자치단체가 정책을 실행하는 단계까지도 주민의 참여하는 형태가 필요하다.⁶⁾ 기존의 행정평가나 정책평가는 '내부평가'가 지배적이다. 여기에는 외부로부터의 비판적 시각이 결여되는 한계가 있다. 법률을 정비하여 정책의 결과마저도 주민이 직접 평가하는 참여가 보편화되어야 한다.

유럽이나 북미에서의 정부나 지방정부에 대한 평가는 내부에서 실시하는 평가와 주민에게 미친 정책임팩트를 바깥에서 평가하는 '외부평가(empowerment assessment)'로 구성된다. 이는 다양한 정책효과를 주민 스스로가 관찰하고 평가함으로써 행정서비스의 질을 주민이 요구하는 쪽으로 근접하도록 하는 의도가 있다(中村, 2001). 그러나 이러한 참여가 문제가 없다는 것은 아니다. 정부의 중요 과제로 되어 있는 보건복지의 향상을 위해서는 시민의 참여없는 정책 집행은 거의 무의미하다. 시민참여가 없으면 국민이 정부에 요구하는 행정수요와 정부가 국민에게 제공하는 서비스 공급간에 미스매치가 발생한다. 이 격차를 최소한으로 하기 위한 방안이 시민참여라고 볼 수 있다. 반면에 보건복지행정서비스는 민간이나 외부위탁으로 돌려져 결과적으로 행정에 필요한 윤리관이나 형평성의 수준은 낮아 질 수도 있고 또한 이익추구지향의 행정이 나타나 시장화 경향이 강해질 수 있다.

시민참여는 행정서비스의 시장화와 양립할 수 없는 성격을 가진다. 시민이 정치에 다양한 형태로서 참여하는 것은 행정의 내용이 고도화하고 충실한 행정서비스의 공급을 원하기 때문이다. 시민이 정치에 참여하는 것이 참여하지 않을 때 보다 더 공평한 행정서비스가 제공될 가능성이 높다. 행정서비스의 형평성이 시장화에 의해 확보되기 어렵다는 논리에 부딪히기도 한다. 주민과의 파트너십에 의한 행정서비스의 제공이 형평성과 효율성을 확보하여 주민의 만족도를 향상시켜 주민의 요구와 행정서비스간의 질적 격차를 좁힐 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

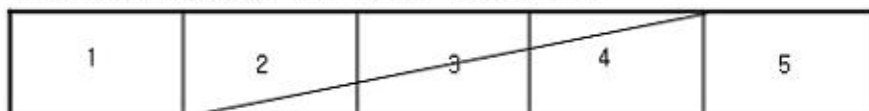
6) 2000년대에 들어 미국이나 일본에서는 도로나 다리를 건설하는 경우에도 정부나 지방자치단체에 맡기지 않고 주민이 직접 정책집행에 참여하고 있다.

Ⅳ. 주민과 행정의 파트너십 모델의 내용과 행위자의 역할

1. 파트너십의 영역과 파트너십 모델의 자가증식작용

파트너십은 원칙적으로 모든 영역에서 가능하고 지역의 특성 및 주민과 행정의 방법에 의해 다양한 모습을 가질 수가 있다. 일반적으로 파트너십에 있어서 주민참여의 과정과 결과가 중요한 것이고 지역의 현황에 맞는 지역주민의 자발적이고 자주적인 참여에 의한 과제해결을 가능하게 하는 것이다(Blair, 1998). 시민사회단체는 지역주민으로서의 능력을 발휘하는 것과 그 능력을 도출해 내는 역할을 한다. 주민과 행정간의 공동의 목적을 달성하기 위해 행정과 시민사회단체간의 상호입장을 존중하는 대등한 관계에서 공동사업을 수행하고 활동의 성과가 시너지 효과를 창출할 수 있는 전략적인 정책이며 파트너십을 통해 상호의 조직과 활동의 개선 및 향상을 도모하기 위한 개혁을 전제로 한 행동원리이다. 따라서 파트너십의 영역은 순수한 행정영역일지라도 행정내부의 의사결정에 속하는 것만을 제외하고는 다양한 영역에서 파트너십이 가능하다고 할 수 있다. 적어도 행정의 성역도 시민의 성역도 존재하지 않는다는 인식에서 출발해야 한다.

그림3: 행정과 시민사회와의 파트너십에 의한 거버넌스



- 1: 행정부문이 주체적으로 활동하는 영역
- 2: 행정부문이 주가 되고 시민사회(민간)부문이 지원하는 형태로 협력하는 영역
- 3: 행정부문과 시민사회부(민간)문이 대등한 책임을 가지고 협력하는 영역
- 4: 시민사회(민간)가 주가 되고 행정이 지원하는 형태로의 협력
- 5: 시민사회(민간)가 주체적으로 활동하는 영역

영역	구체 담당영역	행정의 개입 형태
1. 행정권한영역	인허가, 징세 등	독점실시
2. 인권보장영역	안전보장, 생활보장, 복지, 의무교육	집행/위탁/보조/경쟁
3. 민간·행정혼합영역	도로, 하천관리, 각종공공서비스집행	집행/위탁/보조/경쟁
4. 민간주도영역	문제발견, 제안, 신규서비스개발	보조/융자 등의 지원
5. 민간주체영역	종교, 특정 가치관의 보급	개입 하지 않음

그림3은 지역사회고도화를 위해 행정과 시민사회간의 파트너십에 의한 거버넌스와 각 부문이 담당하는 영역의 관계를 설명한다. 먼저 크게 행정부문주도, 시민사회부문주도, 양부문간의 파트너십에 의한 거버넌스부분으로 나누어지며 또한 행정담당영역과 시

민사회담당영역은 5개 영역으로 세분화되어 있음을 알 수 있다. 먼저, 행정담당영역은 행정이 독점적으로 집행하는 것을 원칙으로 하는 각종 인·허가, 징세 및 신변구속 등이다. 인권보장영역은 헌법이나 국제인권조약 등 규정된 인간의 기본권 보장을 도모하는 영역으로 행정이 주도적으로 담당하지만 사립학교와 같은 초등교육기관의 운영, 시민단체에 의한 인권보호 등 시민사회단체도 일부 활동하는 영역이다. 또한 시장이 제공하기 어려운 공공재의 제공과도 관련되며 민간기업에 의한 공급 여건이 충분하지 않은 관계로 행정이 전적으로 공급해 왔지만 공무원수 등 지역주민의 자율적인 관리에 맡겨지는 영역이다. 행정·민간 혼합영역은 광범위한 공공서비스 분야에서 양부문간의 협력과 경쟁이 진행되고 있는 영역이며 시민사회주도영역은 원칙적으로 시민사회가 주도적으로 활동하고 행정은 지원과 촉진역으로서 관여하는 영역이다. 행정은 직접, 주도적으로 관여하기가 어려운 선구적, 개척적인 사업의 추진이나 개혁의 문제제기, 캠페인 등 전체적으로 합의가 되기 전의 정책제언 등이 행해진다. 마지막으로 시민사회담당영역은 종교 등 특정 가치관의 보급 등과 관련된 영역으로 행정 개입이 허용되지 않는 영역이다.

주민과의 파트너십에 의한 거버넌스 모델은 원칙적으로는 행정과 시민사회간의 모든 영역에서 가능하다고 할 수 있지만 실제로는 2번, 3번, 4번 영역의 확대에 의한 지역사회고도화라고 할 수 있다. 이는 지역주민의 다양한 니즈에 대응해서 지역사회가 직면하고 있는 문제를 해결하기 위해 지역사회에 베이스를 두고 있는 시민사회단체와의 거버넌스에 의해 공동 목적을 달성하기 위한 각종 현안 및 정책의 협력관계에 의한 사회의 발전이며 주민참여에 의한 사회시스템가동영역의 확대에 따른 성숙한 시민사회의 실현이다.

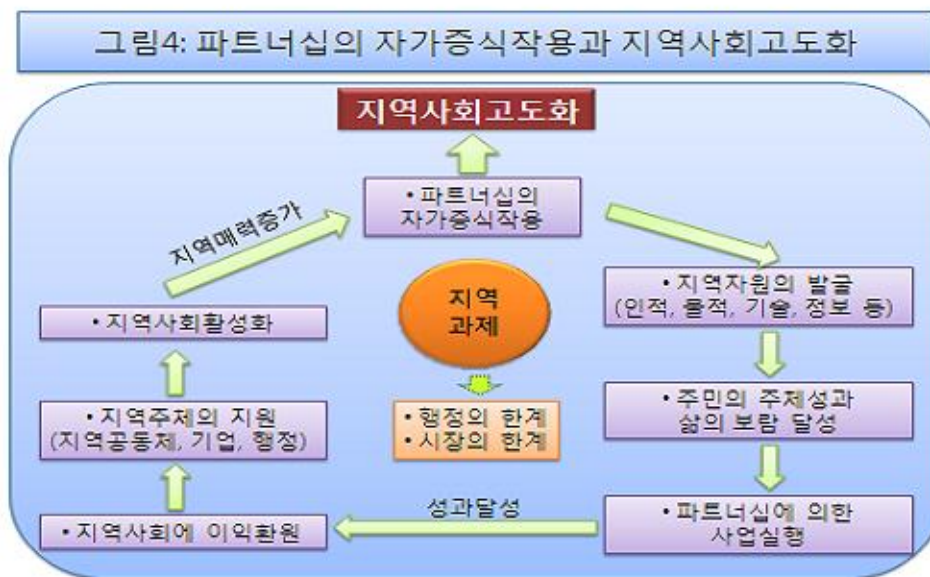


그림 4는 지역사회의 고도화를 위한 파트너십모델의 자가증식작용을 설명한다. 행정과 시장의 한계를 극복하는 지역자원을 지속적으로 발굴해서 얻은 자원으로 주민의 주체성 및 창조성을 살려 지역공동체와 연결하는 사업을 실행하고 그 사업의 결과에서 나온 이익을 사회전체로 환원하는 가운데 지역의 활성화가 이루어진다. 파트너십 사업의 성공적 결과는 더 많은 지역주체의 참여자를 만들어내고 이것이 새로운 파트너십으로 연결되는 자가증식작용을 창출하여 지역사회가 고도화되어가는 순환적 시스템을 만들어 낸다.

2. 효율적인 파트너십을 추진하기 위한 구체적 과제⁷⁾

파트너십을 통해 단독으로 얻을 수 없는 질 높은 서비스를 공급하는 것으로 파트너십 그 자체가 목적이 아니다. 파트너십을 추진하기 위한 구체적 과제로서 가장 중요한 것은 실천적 조건과 규정의 문제를 극복하는 것이다. 왜냐하면 파트너십이 상호간의 자기 개혁의 전제를 필요로 하는 행정원리이기 때문이다.

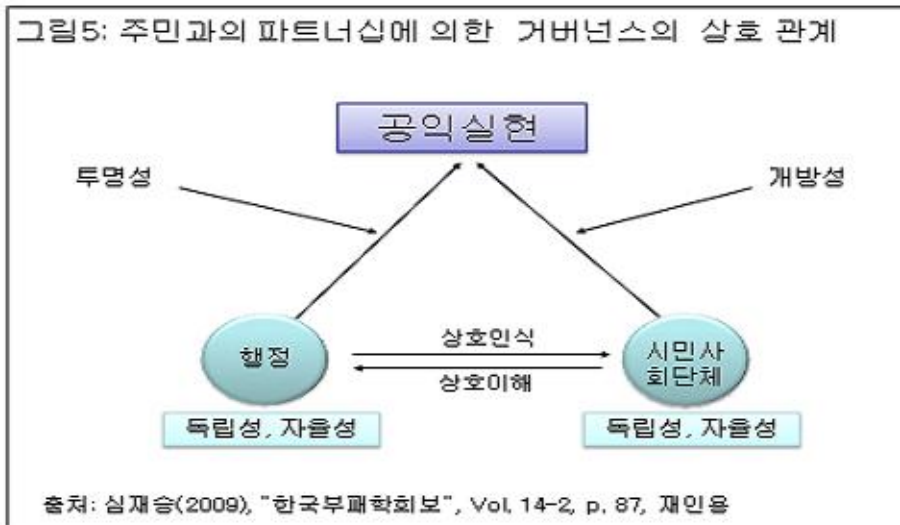
1) 파트너십의 전제조건

행정측의 필요조건으로는 시민사회단체의 지원방향을 명확히 설정하고 시민사회단체의 기능과 역할을 정확히 숙지해야 한다. 공공서비스 중에서 시민사회단체가 할 수 있는 것은 전적으로 위임시켜 관여하지 않는 자세와 시민사회단체간의 공정한 경쟁이 가능한 환경을 조성하여 시민사회단체간의 발전적 관계를 유도하도록 해야 한다.

시민사회단체측의 필요조건으로는 행정업무를 이해하고 공공서비스의 가치는 특성을 파악하려는 노력이 필요하다. 기술과 기법의 향상을 도모하고 의무감과 사명감에 입각하여 현장에서 민간전문가의 기능을 발휘할 수 있는 실천 가능한 역량을 기른다. 또한 주민의 참여를 독려하고 많은 지역주민들의 의견을 대변할 수 있는 능력을 배양한다.

쌍방의 필요조건으로는 서로가 독립적이며, 서로의 자주성을 존중하고, 목표를 공유하고, 대등한 관계에서 사업을 추진하고, 신뢰로서 맺어지고 양자간에 긴장감이 감도는 책임분담관계를 구축해 가는 것이 전제로 되어야 한다(奥野, 2005). 함께 배우고, 함께 성장하고, 함께 변하는 자세와 의식이 중요하며 이러한 의식이 결여되어 있는 경우는 파트너십을 구축할 의미가 없다.

7) 이 부분은 시가현 웹사이트 www.npo-shiga.net 와 시가종합연구소 조사보고서 내용을 주로 참조했음.



무엇보다도 중요한 것은 그림5에서 보는 것처럼 행정과 시민사회단체가 공동의 목적을 실현하기 위해 상호인식과 상호이해를 도모하면서 공동 목적을 공유하고 개별 영역이 상호 독립적이며 자율성을 가지는 자립적 관계가 유지되도록 해야 한다(奥野, 2005). 시민사회영역에서는 주민 누구나가 참여할 수 있도록 개방되어야 하며 행정영역에서는 양자간의 관계가 공개되고 투명하며 또한 행정활동에 있어서의 형평성도 중요한 요소로 고려되어야 한다(심재승, 2009).

2) 파트너십의 기반정비

파트너십을 추진하기 위해서는 파트너십을 위한 기반을 정비해야 한다. 공모프로젝트의 실시 등을 통한 시민사회단체지원이나 인재양성, 시민사회단체 등에 직원의 파견을 통한 시민사회단체와의 교류, 파트너십 준비를 위한 지침 및 기존 정책의 협력 가능성 점검, 정보 공개, 모의실험 프로젝트의 실시, 파트너십 사례집 작성, 파트너십평가시스템의 검토 등을 포함하는 시스템 구축을 위한 기반정비를 해야 한다.

3) 파트너십의 체크포인트

파트너십에 있어서 중점을 두어야 할 것은 사업의 형태에 관계없이 파트너십의 과정과 결과이다. 파트너십의 추진과정에서 유의해야 할 내용은 파트너십을 위한 기본 틀의 구축, 정보의 공개와 공유, 행위자간의 책임분담, 설명책임과 파트너십의 평가체계 운용이다.

(1) 기본 틀의 구축

파트너십을 구축해 가기 위해서는 방침을 명확히 하고 시민사회단체와 행정의 상호간에 취해야 할 자세와 목적을 명확히 정해 두어야 한다. 또한 실천단계에서는 시민사회단체 활동에 대한 규정을 만들어야 한다. 지역주민 모두가 참여할 수 있도록 열린 협의의 장을 설정해서 파트너십이 필요한 근거를 명확히 해 둔다. 행정 또한 자신이 제공하는 서비스에 대해 주민에게 알기 쉽게 설명하기 위한 방법도 정확히 설정해 해 두어야 한다.

(2) 정보의 공개와 공유

지역이 당면한 과제들에 대해 서로가 가지는 정보를 공개 및 공유할 수 있도록 하여 공동의 목표 설정을 통해 시너지 효과를 만들어 낼 수 있도록 한다.

(3) 책임분담

공유하는 과제와 목표의 달성을 위해서 서로가 활동하는 영역을 선택해서 공동체로서 해결해 가야 할 것과 개별적으로 해결해 나가야 할 것을 구분하여 각각의 역할과 책임분담을 확실하게 정해 둔다.

(4) 설명 책임

목표달성을 위한 계획서와 그 계획의 추진과정을 서류로 작성하고 공동실행을 위한 파트너십의 방법과 계약 등에 관한 파트너십 규정을 설명하는 양해각서를 양자 합의하에 작성한다. 협력사업의 수행에 있어서는 투명하도록 양자가 별도 관리해야 한다. 또한 사업과 관련한 관계자와 관련된 제3자에 대하여 공정관리의 관점에서 문서상의 설명이 필요하도록 명문화한다.

(5) 파트너십의 평가

파트너십의 사업이 종료된 후 사업의 목표설정부터 과정과 결과에 대한 성과를 평가하고 피드백이 되도록 해야 한다. 파트너십 평가의 전제로 시민사회단체의 자체평가, 행정의 정책평가 및 교차평가가 내부평가의 형태로서 진행되도록 해야 한다. 서로를 평가해 가는 가운데 시민사회단체와 행정간의 파트너십에 의한 목표만들기, 평가시스템의 작성이 필요하다. 이 평가에 대해서는 객관성의 확보를 위해 외부평가에 맡기는 제도가 되도록 해야 한다.

3. 행위자의 역할

1) 시민사회단체의 역할

행정과의 파트너십관계에 들어가는 것은 시민사회단체에 있어서는 기존과는 다른 정

보공개와 운영의 투명성을 확보하고 지역주민에 대한 일정의 설명책임을 지게 된다. 시민사회단체는 원래 공공의 담당하는 역할에 대해 책임감을 자각해서 스스로의 정보를 적극적으로 지역주민에게 알기 쉽게 공개하도록 해야 한다.

또한 시민사회단체도 행정과의 파트너십 종류에 따라서 행정기관과 같은 동일한 책무를 가져야 하는 경우도 있다. 예를 들면, 파트너십사업에 있어서 행정직원이 내부정보에 대한 비밀엄수의 의무를 가지는 것과 마찬가지로 동일한 비밀엄수의 의무를 가진다. 또, 프라이버시 보호도 마찬가지이다. 이들 의무는 실제로는 계약이나 협정의 형태로 시민사회단체에게 의무가 부과되고 시민사회단체는 그 취지를 정확하게 이해해서 성실하게 의무를 이행할 수 있도록 해야 한다.

시민사회단체와 행정과의 파트너십의 추진에 있어서 주민이나 행정에 대해서 사회적인 과제나 수요에 관한 정보의 제공에 매진해야 한다. 동시에 시민사회단체는 파트너십에 대해서 이해를 넓히고 파트너십에 대한 추진이 촉진될 수 있도록 자기수련에도 정진해야 한다.

2) 행정의 역할

행정은 사회적 과제에 대해서 적극적으로 시민사회단체, 지역주민과의 의견교환의 장을 만들고 정보수집에 매진해야 한다. 행정은 시민사회단체와 파트너십이 추진되도록 행정에 관한 정보를 제공하고 공개해야 한다.

행정은 모든 공공사업에 대해서 파트너십을 할 수 있다고 하는 인식하에서 시민사회단체와의 파트너십을 검토하고, 할 수 있는 것부터 신속하게 파트너십을 추진해 간다. 또, 파트너십의 과제가 행정부문에 중복되는 경우도 있을 수 있고 기존의 계층적 행정에서는 대응할 수 없는 현실에 직면한 상황을 피하기 어려운 경우도 있기 때문에 파트너십을 시작하기 전에 행정내에서 수평적으로 대응할 수 있는 구조와 조직체계를 구축하는 것이 중요하다.

공무원이 시민사회단체와 파트너십에 관해서 이해나 인식이 깊어지도록 계몽이나 연수 등을 적극적으로 실시하는 것과 함께 공무원 스스로가 지역주민의 입장에서 활동에 참여하기 쉬운 환경을 만들어 가는 것이 중요하다.

3) 지역주민의 역할

지역주민은 시민사회단체와의 파트너십이 좋은 결과를 가져올 수 있도록 적극적으로 의견을 발표하고, 참여하고, 지원하는 자세가 필요하다. 또한 지역주민도 시민사회단체를 베이스로 하는 시민활동에 적극적으로 참여하고 시민적인 공익활동을 담당하여 성숙한 지역사회를 만들어 간다는 의식도 요구된다.

V. 맺는 말

본 논문에서는 사회변화의 결과로 나타난 저출산, 고령화, 인구감소, 정보화 등의 전적으로 주민들은 보다 질 높은 행정서비스의 고도화를 요구되는 가운데 거버넌스를 통한 지역문제를 해결하는 방안을 다수의 논문들에서 주장해 왔지만 거버넌스를 둘러싼 이론적 고찰과 개념 비교 혹은 거버넌스의 사례연구 등에 중점을 두고 있으며 실제 거버넌스의 운영과 관련해서는 구체적 설정과 명확한 지침이 부족한 이론적 담론수준에 머무르고 있다는 것에서 출발했고 이를 위한 대안적 방법으로 주민과의 파트너십에 의한 행정서비스의 공급 모델을 제시했다.

주민과의 파트너십에 의한 거버넌스 모델의 핵심은 파트너십을 통해 단독으로는 얻을 수 없는 질 높은 서비스를 공급하는 것으로 이는 지역주민의 다양한 니즈에 대응해서 지역사회가 직면하고 있는 문제를 해결하기 위해 지역사회에 베이스를 두고 있는 시민사회단체와의 거버넌스에 의해 공동 목적을 달성하기 위한 것으로 각종 현안 및 정책의 협력관계에 의한 지역사회의 발전이며 주민참여에 의한 지역사회시스템의 공동 영역의 확대에 따른 성숙한 시민사회의 실현이라고 주장했다.

실제적인 방법으로는 먼저 효율적인 파트너십을 추진하는 과정에서 나오는 제반 문제들을 극복하기 위해서는 파트너십을 위한 기반정비가 필요하고 이를 위해 공모프로젝트의 실시 등을 통한 시민사회단체지원이나 인재양성, 시민사회단체 등에 직원의 파견 등을 통한 시민사회단체와의 교류, 파트너십 준비를 위한 지침 및 기존 정책의 협력가능성 점검, 정보 공개, 모의실험 프로젝트의 실시, 파트너십 사례집 작성, 파트너십평가시스템의 검토 등을 포함하는 시스템의 구축과 철저한 실행의 필요성을 강조했다.

둘째, 파트너십에 있어서 중점을 두어야 할 것은 파트너십의 과정과 결과가 중요하며 효과적인 좋은 과정과 결과를 도출하기 위해서는 사전에 파트너십을 구축하기 위한 기본 틀을 설정하고, 그 틀 하에서 정보의 공개와 공유, 책임분담, 설명책임, 파트너십의 평가가 이루어져야 함을 주장했다.

마지막으로 파트너십의 바람직한 결과와 성숙한 지역발전을 위해서는 시민사회단체, 행정, 지역주민간에 파트너십의 각행위자의 역할관계를 명확히 정립해 두어야 함을 강조했다.

<참고문헌>

- 김석준(2002). 거버넌스의 이해, 공저, 대영문화사.
- 심재승(2009). "한국에서의 시민사회단체와 행정간의 창조적 파트너십 구축을 향한 모색", 『한국부패학회보』, Vol. 12-2, June.
- 윤영채, 신희권(2001). 시민행정과 정부, 공저, 대영문화사.
- 이승철(2001). "지역 NGO의 역량 강화 방안의 모색", 『지역발전연구』 7(1), 지역발전연구소
- 임승빈(2000). "자치단체와 NGO간의 생산적 협력관계를 위하여," 『자치공론』 7월호, 한국 자치개발연구원
- _____(2008). "시민단체에 대한 정부지원제도의 문제점과 개선방안," 한국 NGO 학회연구 보고서
- _____(2009). 정부와 NGO, 대영문화사
- 정수복(2000). "시민운동의 패러다임 전환을 위한 이론적 모색," 한국행정학회.
- 조명태(2001). "NGO와 정부의 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구," 『지역사회 개발연구』, 28(2): 275-301.
- 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, 2)』
- 奥野 修(2005). "パートナーシップ確立のプロセスマネジメント", 『NIRA 政策研究(2005, 2)』
- 菊地端夫(2007). 行政の信頼性に關する研究の論点と意義, 『季刊行政管理研究(6, No.118)』
- 渡辺 元(2003). "民間資金の還流を促進する", 『NIRA 政策研究(2003, 11)』
- 中村 章(2001). "行政學の 新潮流", 『季刊行政管理研究(12, No. 96)』
- 滋賀協働研究會(2005). "滋賀協働モデル研究報告書".
- Arato, Andrew (1989). "Civil Society, History, and Socialism: Replay to John Kean," *Praxis International*, No. 9.
- Berger, Peter & Richard John Neuhaus (1996). *To Empower People: From State to Civil Society*, 2nded, Washington,D.C.: The AEI Press.
- Blair, D(1998). "Civil Society and Building Democracy," in Smillie, I. & H. Helmich (eds.), *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*, Paris:OECD.
- Clark, A. (1995). "Non-Government Organisation and their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, 48(2).
- Cleary, S.(1997). *The Role of NGOs under Authoritarian Political Systems*, London: Macmillan Press Ltd.
- Cornforth, Chris. (2003). *The Governance of Public and Non-Profit Organisations*,

- Routledge.
- Fischer, Frank, (2003), *Reframing Public Policy*, Oxford University Press.
- Hall, A. (1995), "Theories and Institutions," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 24(1), Spring.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, 1.
- _____. C. (1998), *The Art of the State: State, Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.
- 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.
- Newman, Janet(2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, Sage.
- O'Connell, Brian(1999), *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*, Hanover and London: The University Press of New England.
- OECD(2002), *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*, PUMA.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley.
- Rimmerman, C.A.(1997), *The New Citizenship*, Boulder: Westview Press.
- Peters, Guy B. and Jon Pierre(eds.), (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administration Reform*, London: Routledge.
- Pierre, Jon and Guy Peters(2000), *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's 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.
- Simmons, P.J.(1998), "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, Fall: 82-96.
- UNDP(2000), *The UNDP Role in Decentralisation and Local Governance*, <http://magnet.undp.org>
- Wuthnow, Robert (2003), "NGO-Civil Society," (www.worldbank.org)