협력적 거버넌스 구축을 위한 발전 방향

서론

공공기관은 민간기관에 비하여 비효율적이고 경쟁력이 부족하다는 비난을 자주 받는다. 이것은 이윤창출이 기관의 목표가 아니기 때문이기도 하지만, 공무원, 공기업이나 공단의 직원들은 행정의 투명성과 공공의 이익을 보호하기 위해 책임성이 강조된 각종 법률과 규정에 따르는 위계적 구조에 기인한다. 수많은 법률과 규정은 공무원과 공공기관 종사자들의 활동을 제약하기에 자율성과 생산성을 저해할 수밖에 없다. 따라서 공공기관은 태생적으로 민간기관에 비해 비효율적일 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 트럼프 그룹이 운영하는 뉴욕 센트럴 파크에 있는 아이스링크가 뉴욕 정부가 계획하고 관리했던 때보다 훨씬 저렴한 비용과 짧은 개보수 기간으로도 첨단 기술을 적용하여 지어졌다는 점은 놀라운 일이 아니다. 뉴욕 정부는 투명하고 공정한 행정을 위해 법률과 규정에 따라 모든 과정을 공개하고 협의하며 순차적으로 시행해야 했겠지만, 민간분야를 대표하는 트럼프 그룹은 권한을 가진 자, 즉 트럼프 한 사람의 판단에 따라 모든 의사결정 절차를 한꺼번에 결정할 수 있었다. 공공분야와 민간분야의 이러한 접근 방식의 차이 때문에, 트럼프 그룹은 뉴욕 정부보다 시간, 돈, 노력을 극적으로 절약하면서 더 혁신적 기술을 적용하여 새로운 아이스링크를 건설하고 운영할 수 있었다.

공공기관은 이윤추구가 아닌 공공의 이익을 최우선으로 하기 때문에 종종 비경제적인 선택을 하기도 하며 절차에 과도한 비용을 소비하기도 한다. 그러나, 이러한 공공의 이익을 지키기 위해 발생한 행정비용이 행정의 효율성을 야기하고 결과적으로 공공의 이익을 감소시키는 것 또한 사실이다. 때문에, 전 세계의 많은 정부나 공기업을 비롯한 공공기관들은 다양한 주체들과 협력 시스템을 형성함으로써 공공 행정의 구조적 약점을 극복하려고 노력하고 있다. 즉, 공공 행정의 효율성과 성과를 향상시키기 위해, 그들은 다양한 수준의 정부, 비영리 단체, 그리고 대기업부터 지역상권에 이르기까지 여러 주체들과 협력 관계를 맺고 있으며 그 협력영역은 날로 넓어지고 있다. 또한 단순한 공공 재화나 서비스의 공급, 위탁업무에서 여러 형태의 PPP(Public-Private Partnership), 각종 민간위원회 활동까지 민간은 공공영역에 끌어들이는 방식도 또한 다양하다. 이러한 협력관계는 업무의 특성과 공공기관과 계약상대의 능력에 따라 공공행정에 효율성과 생산성을 극대화하는 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

예를 들어, 미국 조지아주 샌디 스프링스와 캘리포니아 주 레이크 우드는 비교적 규모가 작은 지역으로서 자체적인 행정 서비스 체계를 구축하고 유지하는데 노력하기 보다는 다른 도시의 정부와 아웃소싱 계약을 통해 경찰 행정과 같은 공공 서비스를 주민들에게 제공함으로써 행정 비용과 노력을 절감했다. 또 다른 경우, 정부는 비영리 단체가 세금 면제, 보조금 혜택, 위탁계약을 통해 공공 재화와 서비스를 제공하도록 장려함으로써 정부의

행정력이 부족한 부분을 보완하거나 보조하는 체계를 갖추어 공공의 이익을 강화하는 상호의존적인 관계를 갖기도 한다. 또는, 제설, 청소, 웹사이트 운영 등의 전문적인 업무에 있어서, 공공기관은 기업이나 전문가와의 계약을 통해 전문지식과 기술을 확보하고 장비나 인력을 구입하고 관리하는 부담을 경감할 수 있다.

그러나 이러한 파트너십이 항상 공공 행정의 결함을 보완하는 바람직한 결과를 낳는 것은 아니다. 공공영역에서 민간조직이나 개인과의 파트너십이 종종 공공의 가치를 훼손하는 것을 볼 수 있다. 민간인이 공적영역에 진입할 수 있도록 허용함으로써 부정적인 결과를 초래한 사례들도 심심치 않게 발견된다. 이행과 채두병(2011)은 영국, 칠레, 미국의 전력산업 민영화 및 규제완화 분석을 통해 다음과 같은 사례를 발견했다. 영국의 사례에서, 전력산업의 정부 소유권이 민간으로 이전됨으로써, 연료 사용의 사회적 불평등이 커졌고, 민영화 이전에 비해 고용수준이 44.22% 감소했다. 칠레에서는, 과점적 시장구조가 확립되어 만성적인 에너지 부족과 전력가격의 급격한 가격상승을 초래했다. 미국에서는 캘리포니아에서 발생한 비상사태로 인해 주정부가 민간 전력회사의 송전 시스템을 매입하여 사태를 수습하기에 이르렀다. 이러한 사례들은 공공재화와 서비스 제공의 경제적 측면에 초점을 맞추는 것이 공공 가치를 심각하게 훼손할 가능성이 있다는 것을 보여준다.

따라서, 민간과의 협력관계가 아무리 높은 효율성과 성과를 보장한다 할

지라도, 공공기관은 공공 서비스의 전부 또는 대부분을 파트너십을 통해 해결할 수 없다. 협력관계가 국민의 권리와 재산을 침해될 수 있고 특히, 정치와 경제적 이해관계가 첨예하게 대립되는 분야에서는 해당 공공기관을 제외한 다른 주체들의 접근은 민주주의를 위협할 위험성마저 가지고 있다. 이런 분야에서 정부의 의사결정에 관여하는 민간주체는 특정한 계층을 형성하고 정보와 경제적 이익의 독점, 정치력 확대로 사회분열과 빈부의 양극화를 가속화할 수 있기 때문이다. 물론, 과학기술이 발전하고 사회적 분화가 점차 가속화되는 이때, 민감하고 신중한 접근방식이 필요한 정책결정 과정에 외부의 기술적 도움이 필요한 경우가 증가하고 있지만, 이러한 영역에 대한 의사결정 과정에서는 정치적, 경제적 이해관계자가 개입되지 않도록 만전을 기해야 한다. 즉, 공공기관은 협력관계를 맺을 때, 업무의 성격만큼이나 협력상대에 대한 철저한 검토가 필요하다. 그러나 가장 중요한 것은 협력관계가 공공기관 단독으로 행정 서비스를 제공하는 것보다 공공의 가치 실현에 더 도움이 되는 방식으로 이루어져야 한다는 것이다. 따라서, 공공기관이 민간조직이나 개인과 협력관계를 맺을 때 그 협력관계가 공공의 이익을 증진시키는지, 업무의 성격에 적합한지, 협력상대를 적절하게 선정되었는지를 주의 깊게 살펴야 하며, 협력관계 자체에 집중할 필요는 없다. 최근 공공기관의 효율성을 제고하기 위해 공공기관의 규모를 축소하고 공공영역에 민간의 경영기법과 함께 민간조직과의 협력관계를 확대하고자 하는 경향이 강한데, 협력관계 확대에 앞서 그것이 공공의 이익을

증진시키는데 대한 면밀한 검토가 필요하다.

한국전쟁 (1950-1953) 이후, 한국은 경제 분야뿐만 아니라 행정 분야에서 괄목할 만한 성장을 보여 왔다. 한국의 경제성장이 비록 정부주도로 이루어졌다는 평을 받지만, 그 과정에서 중앙정부와 지방정부, 정부와 민간단체 또는 기업간의 긴밀한 협력관계가 구축되었으며 이것을 바탕으로 단기간에 효과적으로 경제 성장을 이루어 냈다. 더욱이, 이러한 협력관계는 교육, 복지, 행정 등 사회 모든 분야에 대한 발전을 일궈냈으며 대중의 관심과 기대를 높이는데 기여하였다. 그럼에도 불구하고 한국의 중앙정부와 지방정부의 민간분야와의 협력적 거버넌스는 미국에 비해 제한적이다. 지방자치단체는 같은 수준의 다른 지방자치단체와의 파트너십을 구축하기 보다는 경쟁의식을 갖고 있고, 많은 비영리단체들은 경제적으로 독립적이지 못할 뿐만 아니라 스스로의 성과물을 공공 서비스나 재화의 공급에 적용할 전문성을 갖추지 못하고 있다. 반면, 미국에서는 지방자치단체 간 협력사업이 활발하며, 기부문화의 활성화로 비영리단체의 운영이 건전하며 전문성이 높아 공립 및 사립학교들이 비영리단체가 개발한 교육 프로그램을 별도의 수정없이 공식적인 커리큘럼 중 하나로 채택하기도 한다. 또한, 민간조직이나 개인의 공공영역 진입도 활발한데 의료보험 민영화, 교도소 민영화, 운전면허증 발급 및 차량등록 위탁 등 규모와 범위가 다양하다.

나는 이 보고서를 통해 공공기관, 특히 중앙정부나 지방정부가 다른 주체들과 협력관계를 맺을 때, 이를 용이하게 하거나 혹은 방해하는 요소들

이 무엇인지 찾아 협력적 거버넌스를 만들기 위해 무엇이 필요한지 고찰해 보고자 한다. 그것은 협력적 거버넌스의 확대와 발전에 중요한 의미를 가질 것이다.

문헌연구

Gray(1989)는 협업이 문제의 다른 측면을 바라보는 당사자들이 각자의 차이를 건설적으로 탐색하고, 가능한 것들에 대한 제한된 관점을 넘어 해결책을 모색하는 과정이라고 설명했다. 이러한 협업의 개념은 ‘협업적 거버넌스’를 형성하면서 행정에 도입되었다. 후에 Ansel과 Gash(2007)는 협업적 거버넌스는 하나 이상의 공공기관이 공식적으로 집단 의사결정 과정에 합의 지향적이고 의도적으로 정부기관이 아닌 이해당사자를 직접 참여시킴으로써 공공정책을 수립하거나 시행하거나 공공 프로그램이나 자산을 관리하는 것을 목표로 하는 통치방법이다. 그러나 그들의 정의는 정부와 정부간의 파트너십을 포함하지 않았기 때문에 우리는 더 넓은 개념의 정의가 필요하다. 그래서, Emerson, K., Nabatchi, T. 및 Balogh, S. (2012)는 협업적 거버넌스를 공공의 목적을 수행하기 위해 정부부처, 다양한 수준의 정부를 포함한 공공기관, 민간조직, 개인이 스스로의 영역의 경계를 넘어 사람들이 건설적으로 참여하는 공공 정책 의사결정 및 관리의 과정과 구조로 넓게 정의했다. 이들의 관점은 우리가 협력적 거버넌스의 영역에 대해 더 폭넓게 이해하도록 돕는다.

협력적 거버넌스의 중요성이 증가하는 주된 이유는 현대 사회가 복잡하고 수많은 이해관계로 얽혀 있기 때문이다. 중앙정부, 지방자치단체, 시민단체, 기업, 시민 등 다양한 참여자들의 수평적이고 자발적인 '협업'의 역할과 중요성은 정부기관 혼자만으로는 효과적으로 해결할 수 없는 '난제(Wicked problems)'를 해결하는 과정에서 크게 증가하고 있다(Agranoff와 McGuire, 2003, 이명석, 2006). 여기서 언급되는 "난제"는 매우 복잡하고 다루기 어려운 사회 문제를 언급하는 것으로 다양한 계층의 이해관계자들이 연루되어 있으며 함께 해결해야 할 문제를 의미한다. 이러한 다양한 이해관계자의 합의 거쳐 형성된 관점을 가지고 제시된 대안과 정책은 문제해결에 이용 가능한 자원의 범위를 확장하고 문제 해결 능력을 증가시키면서 높은 대중의 수용성을 보여준다. 따라서 협업적 거버넌스는 보다 효율적이고 유연한 정책(Sousa and Klyza, 2007)을 만들 수 있으며, 이를 통해 공공의 수용성을 높일 수 있다(Purdy, 2012).

정부는 공공의 가치를 지켜야 하는 반면 민간 부문은 경쟁 시장에서 이익을 추구한다. 따라서, 공공의 이익을 최우선으로 하는 정부와 정부간의 협력 관계는 정치적 이유를 제외하고는 공공의 가치를 더욱 강화할 가능성이 높다. 반면에, 정부 및 민간 부문과의 파트너십은 대개 공공 가치와 경제적 이익을 함께 추구하는 협약의 형태로 이루어진다. 그러나, 공공의 가치와 경제적 이득은 실행 단계에서 공존할 수 있지만, 일치시키기 어렵기 때문에, 일의 성격이, 정부와 협력상대와의 관계, 협력상대의 경제적 성향

에 따라 공공의 가치와 경제적 이익 사이에서 무게중심이 옮겨질 수 있다.

김종호(2018)는 기관의 소유와 공공성에 대한 연구에서 정부의 소유지분이 높을수록 기업적 실적보다 공익성과가 높고, 시장성이 높을수록 공익성과 고객만족도가 높다고 설명했다. 이는 협력적 거버넌스에 있어 정부의 지분과 시장력이 강할수록 공익성이 더 확보된다는 것을 의미한다. 예를 들어, 대중교통은 시민들이 크게 의존하는 분야인데, 정부의 소유지분이 높다면 교통량이 적은 외곽지역에도 서비스가 제공된다. 그러나, 민간의 지분율이 높다면 그런 지역은 우선적으로 소외될 것이다. 그리고 대중교통은 많은 시민들이 이용하여 시장성이 높기 때문에 서비스 정책에 따라 시민들의 만족도가 크게 달라질 것이다. 공공의 이익을 고려한다면 모든 공공 서비스에 정부의 지분이 높으면 좋겠지만, 경제적 이유를 넘어 민간부문이 정부에 크게 의존하는 구조를 가진 서비스는 정부의 효율성을 저해하고 정부에 심각한 재정 문제를 일으킬 수 있기 때문에 지속 가능하지 않다.

그럼에도 불구하고, 최근 들어 대중들은 정부가 높은 수준의 대중의 기대와 고객 만족은 물론, 높은 성과와 효율성을 보여주길 원한다. 그러므로, 정부는 높은 성과를 낼 협력상대들을 선택해야 할 뿐만 아니라, 그들이 공공성과 고객 만족을 높일 책임감을 가지도록 격려해야 한다. 이를 위해, Forer, Kee, Newcomer, 그리고 Boyer(2010)는 정부가 앞장서서 공적인 책임감을 다양한 수준에서 인식해야 한다고 지적했다. 이러한 인식을 바탕으로, 그들은 다음과 같이 PPP의 책임성을 강화하는 데 유용한 6가지 측면의 프

레임을 제안했다.

- 위험: 위험을 관리하기 위한 각 파트너의 전략은 무엇이며 그 전략을 밑받침 할 전문 지식과 자원은 잘 관리될 수 있는가?

- 비용 및 이점: PPP 기간 동안 기획 비용, 운영 비용 및 유지보수 비용을 포함한 총 비용에 대하여 비용 편익 분석이 지속적으로 검토되었는가?

- 사회적, 정치적 영향: 각 파트너가 사회적, 경제적, 환경적 영향을 파악하고 해결하기 위한 전략을 가지고 있는가?

- 전문 지식: 각 파트너의 전문 지식은 적절하게 특화되고 사용되며 모니터링되고 있는가?

- 파트너십 협업: 효율적인 커뮤니케이션, 프로젝트 관리, 그리고 PPP 이해 관계자들 간에 열린 협업체계를 구축하고 유지하기 위한 전략은 무엇인가?

- 성능 측정: 협업 프로세스에서 성과 데이터를 모니터링하고 결과물을 평가하기 위한 전략은 무엇인가?

토론

정부는 공공의 가치의 실현이라는 사명을 달성하기 위해 다른 주체들과 공식적인 파트너십을 맺음으로써 위험을 분산 및 공유하고 완화하며 동시에 비용과 노력을 분산시킬 수 있다. 또한, 정부는 문제 해결 능력, 전문성

및 효율성을 향상시킬 수 있다. 그렇기 때문에 정부는 공공의 이익을 증대시키기 위해서는 파트너십의 대상과 영역을 제한할 필요가 없다.

한국의 경우, 중앙 정부 및 지방 정부는 정부와의 협력 프로젝트에 이미 경험을 가지고 있는 비영리 단체나 기업에 협력관계를 국한되는 경향이 있다. 물론, 정부는 그들의 파트너가 해당업무를 수행할 능력을 가지고 있고, 기대한 결과를 얻기 위해 성실히 노력할 수 있는지 검증하고 확인해야 한다. 따라서, 파트너로서 선택된 주체는 제3자의 관점에서도 이해할 만한 높은 수준의 기술, 지식, 경험 및 자원을 가지고 있어야 한다. 따라서 능력을 증명할 만한 실적을 가지고 있지 않은 새로운 민간조직이나 개인이 협업 파트너로 선정되는 것은 쉽지 않다. 그러나 기존 협력자들과만 파트너십을 유지하는 것은 기존 협력자들만의 기득권 계층이 형성되는 것을 뜻할 뿐만 아니라, 행정에 혁신의 도입을 방해하고 행정의 비효율성을 민간조직에게 까지 확대할 우려가 있다. 사회는 빠르게 변화하고 있으며, 정부는 사회적 요구에 따라 새로운 기술, 지식 및 자원에 대한 접근을 지속적으로 확장해야 한다. 따라서 파트너십의 주체와 영역에 대한 열린 시각을 유지하는 것이 바람직하다.

한편, 파트너십은 신뢰에 기초하여 업무의 전체 또는 일부를 상대방과 공유하는 것 의미한다. 파트너십을 통해 공공 서비스의 전체 또는 일부를 다른 주체에 의존함으로써, 정부의 독립성은 감소할 수 있다. 공공재와 서비스가 국민에게 더 필수적일수록 정부는 더 파트너에게 의존하게 된다.

최악의 경우, 정부와 대중은 서비스의 고객임에도 불구하고 공급자들에 의해 지배를 받을 수 있다. 공급자들이 대중의 필요를 볼모삼아 정부에게 강도높은 지원방안을 요구할 수 있기 때문이다. 그러므로 정부가 공공서비스나 공공재계약에 대한 리더십을 갖추고 협력상대가 계약이나 계약을 충실히 이행하도록 장려하는 것은 매우 중요하다.

특히, 다른 주체들에게 배타적이어서 협력상대만 독점적으로 접근하거나 이용할 수 있는 자원이나 정보로부터 협력상대가 협력 프로젝트 외적으로 이익을 얻을 수 있기 때문에, 정부는 계약을 체결하고 이행하고 완료한 후에도 파트너의 행위를 지속적으로 모니터링해야 한다. 이를 위해 정부는 협력상대의 성과 달성 노력을 감시하고 공무원과 협력상대가 사업 전반에 걸쳐 소통할 수 있는 채널을 확보해야 한다. 게다가, 정부는 협력상대가 계약을 이행하는데 소극적이거나 불성실할 때 제재를 가할 수 있는 수단을 확보해야 한다. 일단 파트너십을 갖춘 프로젝트가 시행되면, 정부는 상시적으로 그 절차와 성과를 평가해야 한다. 평가를 통해 부족한 부분을 보완하고 이후 또는 다른 프로젝트 추진 시 참조할 수 있는 피드백을 제공해야 한다. 특히, 정부는 사후 평가를 통해 협력 노하우를 축적할 필요가 있다. 과학이 빠르게 발전하고 사람들의 삶과 관점이 빠르게 변화하고 있는 지금, 정부는 공익을 위해 최선을 다하는 데 있어 정부 내의 자원을 이용하는 것에는 한계가 있기 때문에 부족한 능력과 자원을 다른 곳에서 얻어야 필요성은 날로 커지고 있다. 그러므로, 사후 평가를 통해 협력 노하우를 축적하

는 것은 정부가 어떻게 다양한 단체들과 다양한 재화와 서비스 창출에 성공적으로 협력할 수 있는지를 가르쳐 줄 수 있는 귀중한 자산이다.

정부의 협력상대는 크게 공공조직과 민간조직으로 나눌 수 있다. 첫째, 정부와 다른 여러 수준의 정부간의 동반자 관계에 대해 생각해본다. 과거 정부기관들이 중앙정부-지방정부간 수직적 위계질서를 갖고 있던 것과는 달리, 오늘날 중앙정부와 지방정부는 수평적으로 일한다. 그래서 우리는 때때로 중앙정부와 지방정부가 협정을 체결하는 것을 볼 수 있다. 2015년 의령군은 농림축산식품부, 농촌진흥청 식품과학원, 의령군 밀 생산자 협의회(https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/04/08/2015040801187.html)와 협약을 맺었다. 2018년 환경부는 지방자치단체와 수소버스 보급 협약을 체결했다(<https://blog.naver.com/mesns/221403619519>).

그러나 위에 언급한 농림축산식품부와 환경부의 사례는 정부간 협약일 뿐만 아니라 민간단체나 기업체도 포함하고 있다. 반면에 미국에서는 정부간 파트너십도 활발한데 중미 지역 협의회(MARC)가 좋은 예이다. MARC는 미국 중앙부에 있는 9개 카운티로 구성된 위원회로, 지역 문제를 공유하고 대안을 모색하고 함께 합의하는 단체이다. MARC에 가입한 카운티들은 미주리 주와 캔자스 주 사이의 경계를 가로질러 위치해 있다. 특이한 점은, 그 카운티들은 주가 다름에도 불구하고 협의회를 구성하고 함께 행동한다. 그들은 지역 및 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 공공 서비스 영역뿐만 아니라 그들에게 직접적으로 영향을 미치지 않는 행정적인 영역에서도 협

력한다. 한 예로, 이들은 행정비용을 절감하고 구매력과 협상력을 높이기 위해 공동입찰 및 공동구매(KCRPC) 제도를 통해 행정물품을 구매하고 있다. 그 물품에는 쓰레기 수거 차량부터 CCTV, 복사 용지에 이르기까지 여러 카운티에서 일반적으로 사용하는 것들이 포함되어 있다. 이들은 집단적 구매를 통해 가격 협상력을 높이고 행정물품의 공급단가를 낮추어 행정비용을 절가하여 재정 안정성을 높이고 행정 효율성을 향상시킨다 (<https://www.marc.org/Government/Cooperative-Purchasing>).

정부간 파트너십은 각 정부가 가진 공신력 때문에 파트너에 대한 엄격한 검증을 요구하지 않는다. 그리고 모든 정부가 공공의 이익을 극대화하는 것을 목표로 하고 있기 때문에, 계약이나 협정의 상대방이 협력적으로 일할 때 상대방이 그 사안을 통해 사적인 이익을 취할 것을 걱정할 필요는 없다. 또한 절차의 투명성과 공정성을 서로 잘 준수할 것으로 기대할 수 있다. 그래서 상호간의 신뢰가 쉽게 자리잡을 수 있으며 상대를 검증하기 위한 노력을 아낄 수 있다. 반면에, 각 정부를 이끄는 선출직 공무원들의 정치적 성향은 협약이나 계약의 이행과 유지에 영향을 미칠 우려가 있다는 단점이 있다. 그러므로, 정부간 협력 관계를 구축할 때에는 각 정부의 정치적 동향에 주의를 기울일 필요가 있다.

다음으로, 정부가 민간조직 또는 개인과 협력하는 경우에 대해서 생각해 본다. 민간조직과의 협력관계에서는 정부가 리더십을 유지하는 것이 매우 중요하다. 정부가 리더십을 잃으면 민간조직이나 개인이 협력관계를 통해

얻을 수 있는 독점적 지식, 정보, 자원을 이용하여 사적인 이익을 얻을 가능성이 높기 때문이다. 그것은 필연적으로 대중의 이익을 저해한다. 따라서, 민간조직과의 건전한 파트너십은 다음 다섯 가지가 유지될 때 공공의 이익과 행정의 효율성을 높일 수 있다.

첫째, 정부는 협약 또는 계약을 통해 협력관계를 가지려는 업무, 프로젝트에 대하여 충분한 정보와 이해를 가져야 한다. 사안이 단순할수록, 이해관계자의 범위가 좁을수록, 협력상대 후보가 많을수록, 정부의 리더십은 더 쉬워진다. 이와는 대조적으로, 그 프로젝트나 문제해결을 위한 과정이 어려울수록, 이해당사자들의 계층이 다양할수록, 정부가 협력관계에서 리더십을 갖기가 더 어려워진다. 특히, 높은 수준의 기술이나 지식을 필요로 하는 사안에서, 정부는 상대적으로 높은 수준의 지식과 기술을 가진 주체들에 의해 끌려 다닐 가능성이 높다. 그러므로, 정부는 공직자들이 시대에 맞는 적절한 지식과 전문성을 갖도록 장려하고 지원해야 한다. 만약 공직자들이 적절한 지식과 전문성을 가지고 있다면 복잡한 사안을 단순한 일들로 세분화 시키거나 전문가들의 식견을 이해하고 적용하는 것이 용이해짐으로써 리더십을 유지할 수 있기 때문이다. 즉, 정부와 협력상대 모두에게 해당 프로젝트에 대한 충분한 이해, 지식, 정보가 있을 때 프로젝트나 문제해결을 위한 과정이 단순해지고 높은 수준의 협력관계가 가능하다.

둘째, 정부는 협력상대가 공공의 가치를 보호하기 위해 노력할 것이라는 확신을 가질 필요가 있다. 이는 정부가 민간조직 및 개인과 파트너십을 맺

을 때 특히 고려해야 할 사항이다. 이 때문에 정부는 개인이나 일반 기업보다는 비영리 단체와의 계약을 선호한다. "비영리단체"는 영리를 목적으로 운영되지 않으며 사회적 원인 개선 또는 공유된 목표나 임무를 촉진하는데 초점을 맞추는 조직이다(Foundation List, 2020). 그래서, 정부는 비영리 단체가 개인이나 일반 기업들보다 훨씬 공정하고 정의로울 것이라고 기대할 수 있다. 과거 정부의 사회적 역할이 불충분하던 시기에 미국, 서유럽 및 여러 개도국에서 사회복지 및 문화 서비스를 담당하는 비영리 단체의 활동이 매우 중요했다(김승현, 2002). 그러나 이후, 정부의 역할이 강화됨에 따라 비영리단체는 정부의 역할을 넘어 사회적 격차를 해소하는 역할을 하는 것으로 인식되고 있다(김승현, 2002). 그래서 비영리 단체들은 교육, 의료, 건강, 환경, 그리고 그 밖에 이윤이 발생하지 않은 영역에서 공공의 가치 실현하고자 하는 그들의 사명을 성취하기 위해 노력함으로써 "윤리적인 이미지"를 구축하여 정부의 좋은 파트너가 될 수 있다.

최근에는, 이윤을 추구하는 기업들도 공공 서비스를 공급을 위한 좋은 파트너로 등장하고 있다. 정부의 보조 또는 시민들의 기부로 운영되는 비영리단체가 재정적 안전성을 확보하기 어려운데 반하여, 사회적 기업들은 사회적 사명과 이윤을 함께 추구한다. 그들은 이익을 추구하지만 그들의 이익의 일부를 공익을 위해 사용하거나 공익단체에 기부하거나, 직접 수혜자를 발굴하여 혜택을 제공함으로써 지속 가능한 성장과 사회 공헌을 가능하게 한다. 그들은 그들이 가진 공익성 때문에 정부의 훌륭한 파트너가 되

고 있다. 한편, 많은 기업들이 공익재단을 설립하거나 공익사업을 실시하여 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)을 이행하고 있기도 하다. Heal(2005)은 CSR은 기업이 소비자, 직원, 나아가 지역사회에 기여함으로써 이해관계자들과 사회와의 갈등을 줄여 기업의 다양한 위험을 관리할 수 있도록 한다고 했다. 그래서 기업들은 영리사업 외에도 공익사업을 위한 다양한 활동에 참여하고 있다. 일부 회사들은 자체적으로 공익사업을 추진하고 있는 반면, 다른 회사들은 정부와 협력하기도 한다.

예를 들어, 충청남도는 롯데슈퍼와 청년농업인 육성협약을 체결하고 매년 유망한 청년농업인을 선정하여 농업활동과 유통을 지원하고 있다. 이 사업은 청년 농부들이 영농자금을 보조받아 화학물질에 안전한 우수 농산물을 생산하여 롯데슈퍼에 납품하는 프로젝트이다. 이것은 고령화된 농업과 농촌에서 젊은 농부들의 정착을 유도하고 그것에 기여한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 정부와 기업간의 협업은 기업이 이윤보다는 사회적 책임을 위해 일하고자 할 때 더 용이하다. 따라서 정부는 공익성과 사회적 편익을 극대화하기 위해 기업들이 CSR을 실천하도록 동기를 부여할 필요가 있다. 박진희(2020, 6월)에 의하면, COVID-19 전염병으로 인하여 경제 위기에 직면한 유럽은 2020년 5월 경제뿐만 아니라 환경 회복을 목표로 한 '녹색회복(Green Recovery)' 정책을 발표했다. 경기회복을 위해 자금을 지원하되 기후변화 위기에 대응하는 기업에 우선권을 주는 혁신방안이다. 이는 기후변화로 인해 자연재해와 전염병이 빈번해진 요즘, 기업들이 사회에 기여할 수

있는 방법을 모색하도록 장려하는 좋은 방법 중 하나이다. 그러므로, 우리나라도 세금 혜택과 금리 인하와 같은 제도적 혜택과 함께 기업들이 사회적 책임을 실천하도록 사회적 분위기를 조성하고 장려할 필요가 있다.

셋째, 정부는 공공 서비스나 재화를 공급하는 업무에서 예측 가능한 성과를 달성하기 위해 뛰어난 성과나 공인된 자격을 갖춘 주체들과 협약 또는 계약을 체결하고자 한다. 정부는 해당 업무에 있어 정부의 공정성과 정당성을 대중에게 인정받아야 하기 때문이다. 그래서, 정부는 계약상대가 다른 주체들보다 해당 업무를 수행하는데 더 유용한 기술, 더 나은 성과 또는 더 정당한 입지를 가지고 있다는 것을 증명하고 싶어한다. 이러한 보수적인 입장은 협력관계 구축에 안전성을 확보해 주지만 때때로 새로운 주체가 정부와 새로운 파트너십을 맺는 것을 저해한다. 그러나 미래의 잠재적 협력관계 확대를 염두에 두는 새로운 주체는 좋은 평판을 얻기 위해 또는 입지의 확대를 위해 적은 이익을 얻고도 높은 수준의 협력관계나 고품질의 공공 서비스를 제공할 수 있다. 혹은 새로운 주체가 개발하고 보유한 고유 기술이 기존의 주체들의 기술에 비해 혁신적으로 우수하나 보수적 시각을 견지하는 정부가 그것을 외면할 수도 있다. 이와 같이, 정부의 보수적인 태도는 동전의 양면과도 같다. 정부가 새로운 주체의 진입을 저해한다면 기존에 협력관계를 가지고 있던 주체들이 큰 세력을 형성해 정부의 리더십을 약화시킬 수 있으며, 반대로 정부가 새로운 주체들에게 더 관대하다면 해당 프로젝트나 사안에 불확실성을 동반하게 될 것이다. 그러므로, 정부는

협력관계의 후보자들의 경험, 실적, 자격 등을 완벽하게 검증할 필요가 있지만, 비교적 규모가 작은 공공 업무를 통해 내실있는 새로운 주체들이 발굴하고 성장하도록 허용할 필요가 있다.

넷째, 정부는 협력상대가 정부가 직접 하는 것보다 더 적은 비용과 노력을 가지고 더 높고 더 신뢰할 수 있는 성과를 낼 수 있는 능력과 수단을 갖고 있기를 원한다. 따라서, 정부는 협력상대에게 효율성의 측면에서 경제적 성과를 낼 수 있는 능력 외에 예상치 못한 문제에 대처할 수 있는 수단을 갖기를 기대한다. 예상치 못한 문제들이 재정적, 구조적, 사회적으로 영향을 미칠 수 있고 부정적 영향이 커지면 해당 프로젝트나 문제해결에 효율성과 효과가 떨어질 수 있기 때문에 리스크 관리가 성과관리 못지않게 중요하다. 따라서, 협력상대는 공유된 목표를 달성하기 위한 치밀한 계획 아래 이를 가능하게 하기 위한 인적 또는 물적 자원을 가지고 있어야만 정부가 정책 실패의 위험을 최소화하고 계획했던 높은 성과를 기대할 수 있다. 또한 정부는 협력상대가 원하는 성과를 달성하지 못하거나 미흡할 경우 추가적 요구나 자체 대응책을 마련할 수 있도록 구체적인 계획과 자원을 파악하고 있어야 한다. 예를 들어, 정부는 민간부문과 위탁계약을 체결할 때, 항상 '업무와 관련된 정부의 추가 요청 수락' 의무를 계약서에 포함시킨다. 이 조항은 비록 추가 요청이 계약서 상에 명시에 업무에 포함되어 있지 않더라도 해당 업무의 목적에 부합할 경우 계약 당사자가 정부와 지속적으로 협력할 수 있도록 하는 근거가 된다. 한편, 정부는 협력관계 구축에 개인이

나 일반 기업보다 비영리 단체를 선호하는데, 이것은 정부의 정책 방향이 비영리 단체의 사명과 같다면 정부가 직접 정책을 추진하거나 영리 목적의 민간조직과 계약을 체결하여 추진하는 것보다 비영리 단체의 활동을 지원함으로써 더 큰 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 이때 정부가 비영리 단체를 지원함으로써 단체가 이미 가지고 있는 자원을 낮은 비용으로 활용할 수 있으며 그 단체의 영향력과 능력을 통해 신뢰할 만한 결과를 예측할 수 있다. 비영리단체가 이미 임무수행을 위한 자체 네트워크를 보유하고 있고 해당 분야에서 위험관리에서 우위를 점하고 있기 때문이다. 그러나 많은 경우, 비영리단체는 기술적인 어려움을 겪고 있다. 이는 업무에 있어 새로운 기술발달이 대규모로 이루어지는데 반해 수익성이 없는 재무구조의 한계를 가지고 있어 경쟁상대가 될 수 있는 영리단체에 비해 기술적 보완이 늦거나 미흡하여 현저하게 경쟁에서 불리해지기 때문이다(Salamon, 2002, 2012). 따라서 비영리단체가 정부와의 협약, 계약에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 기술분야의 투자가 필요하다.

마지막으로, 프로젝트 또는 문제해결의 계획단계부터 프로젝트의 종료 또는 문제의 해소까지, 정부는 협력상대를 지속적으로 평가하고 성과가 좋지 않을 경우 제재할 수 있는 수단을 마련해야 한다. 특히, 프로젝트가 진행 중일 때 파트너의 행동개선을 유도하는 것이 더 중요하다. 협력에 소극적인 주체는 협력관계에서 무임승차나 “죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma: 상호협조를 통해 최선의 결과를 얻을 수 있으나 소통이 불가능한 상황이 조성되

면 상대방의 협조를 확신할 수 없어 함께 나쁜 결과를 얻게 되는 딜레마)”와 같은 문제들을 만들어낸다. 협력관계에 속한 주체들이 여럿일수록 소수의 비협조적인 파트너들은 협력적 거버넌스의 전반적인 분위기를 악화시키고 분열을 일으킬 수 있다. 협력관계가 정부와 협력상대 둘일 경우에는 프로젝트의 성패가 기울어질 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 앞서 언급한 것과 같이, 정부가 프로젝트에 충분한 이해를 가지고 있어야 하며, 신뢰할 만한 결과도출을 위해 위험관리에 근거한 검증 모델을 개발하여야 한다. 이와 함께 정부는 협력적 거버넌스의 과정을 모니터링하고 예측하지 못했던 문제점이나 사각지대를 파악하고 해결대책을 마련해야 한다. 이 때, 정부는 협력상대들과 공동대책을 마련할 수 있으며 혹은 정부차원의 대책을 수립하거나 다음 협력관계 구축에 이 문제들에 대한 관리를 요건으로 적용할 수 있다. 즉, 정부가 새로운 상대를 선정, 협약 또는 계약, 추진, 평가할 때, 과거의 모니터링 결과가 평가 기준에 적용될 수 있다. 또한, 정부는 협약이 행에 소극적이거나 계약을 이행하지 않은 주체들에게 사회적, 재정적 불이익을 주어야 한다. 그리고 적극적이고 모범적인 파트너에게는 보상책을 마련하는 것이 좋다. 협력적 거버넌스가 성공하기 위해서는 협력상대의 도덕적이고 윤리적이며 자발적인 참여가 중요하지만, 공공의 이익을 지키고 신뢰할 만한 결과를 기대하기 위하여 최소한의 사회적 제재와 보상 장치를 마련해 두는 것 또한 중요하다.

결론

기술의 발달로 우리 사회는 빠르게 변화하고 있으며, 공공의 가치를 전달하는 행정 체계 또한 빠른 변화를 요구하고 있다. 그러나 거대한 위계조직인 정부는 공무원들에게 인센티브를 제공하는데 불리하며 정부개혁에는 많은 사회적 비용을 소요된다. 행정력은 보통 시대변화에 적응하지 못하는 그룹과 앞서가는 그룹 사이에 존재한다. 그래서, 정부는 변화에 적응하지 못하는 그룹의 수준을 끌어올리는 동시에, 앞서가는 그룹이 계속해서 발전할 수 있도록 지원해야 한다. 그러나, 정부의 수준은 그 균형을 지켜야 하기 때문에 여러 수준의 주체들과 계약을 통해 두 그룹에 대한 차별적인 정책을 추진해야 한다. 또한, 정부는 특정 업무를 보다 효율적으로 수행할 수 있는 주체에게 위임하여 예산, 시간, 노력을 절약하고, 정부가 더 잘 할 수 있는 공공 서비스에 더 집중해야 한다. 이 밖에도 정부가 다른 주체들과 계약을 맺기를 원하는 이유는 다양하지만, 그들과의 관계는 항상 상호 책임과 신뢰에 바탕을 두어야 한다. 게다가, 궁극적으로 협력적 거버넌스 내에서 어떠한 협력관계도 공공의 이익을 훼손해서는 안 되며, 그것은 정부에 의해 혼자 일하는 것보다 협력을 통해 더 많은 성과와 효율성을 달성해야 한다.

한국은 미국보다 정부 계약의 범위가 현저히 작다. 정부 주도의 경제 발전과 유교적인 전통 사상의 영향으로 하향식 지배구조에 익숙하고 민간 자원의 개발이 부족하기 때문이다. 대표적인 예가 비영리이다. 많은 비영리 단체들이 설립되었지만, 대부분의 단체들은 재정적인 어려움을 겪는다. 기

부 문화가 확립되지 않았기 때문에 재정적으로 독립적이기 어렵고 정부의 보조금에 의지하는 비율이 높다. 일부 비영리단체는 이런 재정적 구조 때문에 수익을 확보할 수 있는 계층의 이익을 옹호하는데 적극적인 나머지 이익집단과 구별되지 않을 정도이다. 반면에, 미국의 비영리 단체들에 대한 기부금은 지속적으로 증가하고 있으며 가장 큰 재원으로서는 그 규모는 2019년에 4,496억 4천만 달러에 이른다(<https://www.nptrust.org/philanthropic-resources/charitable-giving-statistics/>). 그래서 미국의 비영리 단체들은 정부나 대기업에 독립적인 목소리를 낼 수 있으며 단체의 미션을 실현하기 위한 자체적인 프로그램 개발이 활발하다. 그러나, 한국의 비영리 단체의 활동에 더욱 안타까운 부분은 정부와 공동으로 그리고 수평적으로 일한 경험이 부족하다는 점이다. 사회적기업들 또한 비영리 단체보다 역사가 짧고 지속가능한 수입구조를 만드는데 많은 어려움을 겪고 있다. 한국 기업의 CSR은 아직 기업문화로 정착되지 않았다. 그러나, 비영리 단체, 기업체, 개인을 포함한 민간조직들은 분명 한국사회에서 사회적 책임을 다하기 위해 성장하고 발전하고 있다. 비영리단체의 사회적 순기능은 인식하지만 제기되고 있는 경영상 많은 문제점 때문에 이를 개선하고자 법무부는 2020년 11월, 비영리단체의 자율성을 보장하되 공익성을 높이기 위한 “공익법인의 설립·운영에 관한 법률”을 개정하겠다고 발표했다. 또한, 2012년에 제정된 사회적기업 육성법을 시작으로 많은 사회적 기업이 활동영역을 확대하고 있고, 2003년도 이후부터 기업들에게 CSR 경영보고서를 작성하게 하여 기업의 CSR

경영실천을 촉진하고 있다. 이러한 노력들이 바탕이 되어, 한국의 민간부문이 정부와 건전한 동반자 관계를 형성하고 새로운 협력적 거버넌스를 구축할 수 있도록 성장하기를 바란다.

참고문헌

- 김승현. (2002). 비영리부문의 비교연구. 한국비영리학회, 1(1): 37-63.
- 김종호. (2017). 소유권과 조직의 공익성과에 관한 연구: 시장지배력의 조정효과를 중심으로. 「정부학연구」, 제24권 제2호(2018): 233~266
- 박진희. (2020, 6월) EU의 ‘그린 딜’에서 배워야 할 것. 프레시안. 검색
<https://www.pressian.com/pages/articles/2020061510502519852>
- 이명석. (2006). 거버넌스에서 정부로?: 한국의 장기이식 거버넌스 사례를 중심으로. 정책분석평가학회보, 16(3): 195-220
- 이행·채두병. (2011). “공익산업의 민영화에 대한 정치·경제적 접근.” KIGAS, 5(4):8-20.
- Agranoff, R. and M. McGuire. (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington D.C.: Goergetown University Press
- Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of public administration research and theory*, VOL.18 NO.4:543-572
- Forrer, J., Kee, J E, Newcomer, K E, Boyer E. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, VOL.70 NO.3:475-484
- Foundation List. (2020). What is a Nonprofit? Explanation of the types of

nonprofits ,definition, and the difference between “Public Charities” and “Foundations.” Foundation List. Retrieved from <https://www.foundationlist.org/news/what-is-a-nonprofit-the-types-of-nonprofits-definitions/>

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass

Heal, G. (2005). Corporate social responsibility: An economic and financial framework. *The Geneva papers on risk and insurance Issues and practice*, 30(3): 387~409.

Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, VOL. 22, Issue 1, NO. 1-29

Salamon, L.M. (2002, 2012) *The Resilient Sector: The future of Nonprofit America: The State of Nonprofit America second edition*, 3-86. Brookings Institution Press: Published in collaboration with the Aspen Institute

Sousa, David J., and Christopher McGrory Klyza. (2007). New Directions in Environmental Policy Making: An Emerging Collaborative Regime or Reinventing Interest Group Liberalism? *Natural Resources Journal* 47: 377–444.

Purdy, J.M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes, *Public Administration review*. VOL. 72, Issue 3