

협력적 거버넌스 내 중간지원조직 역할 비교 연구 : 4개 사례를 중심으로*

A Comparative Study on the Role of Intermediary Organizations in Cooperative Governance

: Focusing on 4 Cases

김 정 숙**·이 재 용***·황 창 호****

Kim, Jungsook·Jaeyong Lee·Changho Hwang

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 분석틀 및 연구방법
- IV. 사례 분석
- V. 결론

이 연구는 협력적 거버넌스 구성요소에 따라 중간지원조직의 역할의 내용과 범위가 어떻게 달라지는지 파악하는 것을 연구 목적으로 한다. 이를 위해 선행연구 검토를 통해 4개의 사례를 선정하여 사업별 유형과 협력적 거버넌스의 구성요소인 사업 특성, 제도, 활동, 중간지원조직의 현재 역할의 내용과 범위 등을 비교·분석하였다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 사업 기획에서 지방주도형인 건강증진 거버넌스와 중앙주도형인 공공보건의료 거버넌스를 제외하면, 나머지는 중앙주도형과 지방주도형이 공존하였으나, 사업 수행은 모두 지방주도형이었다. 둘째, 공공보건의료와 건강증진사업 거버넌스는 다른 사례에 비해 전문성이 높은 수준이며, 도시재생 거버넌스와 건강증진사업 거버넌스는 다른 사례에 비해 연

* 본 연구는 한국지방행정연구원 자체과제 「지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출」 중 일부를 토대로 재구성 및 수정·보완한 연구임

** 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

*** 공동저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

**** 교신저자, 동아대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2021. 9. 16. 심사기간: 2021. 9. 16. ~ 2021. 11. 5. 게재확정일: 2021. 11. 5.

계성이 높은 수준이다. 셋째, 제도적 측면에서는 법적 근거와 의사결정구조를 살펴본 결과 대다수 사업 내용이나 기능 및 역할이 제도적으로 명시된 것을 알 수 있다. 넷째, 프로세스의 경우 사업 내용 및 특성과 관련되어 대개 3~5단계에 걸친 사업수행과정을 포함한다. 마지막으로 사업의 특성, 제도, 프로세스의 결과로서 중간지원조직의 설치수준, 역할 내용 및 범위는 4개 사례 모두 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 이는 사업의 특성에 따라 중간지원조직의 역할이 달라질 수 있기 때문에 이에 따라 역할을 제시할 필요성이 있음을 시사한다. 또한 중간지원조직의 역할 범위는 제도적 기반이 마련되었는가에 따라 영향을 받기 때문에, 중간지원조직의 안정성과 상시성을 보장하기 위해 법·제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 향후 협력적 거버넌스를 통해 정책을 집행하게 될 때, 중간지원조직이 수행할 역할은 사업 특성과 제도적 근거에 따른다는 점을 감안하여 거버넌스 체계를 설계할 필요가 있다.

□ 주제어: 협력적 거버넌스, 중간지원조직, 사업 특성, 제도, 활동

The purpose of this study is to identify the content and scope of the role of the intermediary organization according to the components of cooperative governance.

To this end, four cases were selected and the contents and scope of the business characteristics, institutions, activities, and roles of intermediary support organizations, which are components of cooperative governance, were compared and analyzed.

The analysis results are as follows. First, each case has different characteristics of expertise and connection. Second, as a result of examining the legal basis and decision-making structure, which are institutional aspects, it can be seen that most business contents, functions, and roles are institutionally specified. Third, in the case of the process, it usually includes 3~5 stages of project execution in relation to the contents and characteristics of the project. Finally, as a result of the characteristics of the project, the system, and the process, it can be seen that the installation level, role content and scope of the intermediary organization are different in all four cases.

This result suggests that the role of the intermediary organization may vary depending on the characteristics of the project, so it is necessary to present the role accordingly. In addition, since the scope of the role of the interim support organization is affected by whether the institutional foundation has been established, it is necessary to prepare a legal and institutional basis to ensure the stability and permanence of the intermediate support organization. In the future, when policies are implemented through cooperative governance, it is necessary to design the governance system in consideration of the fact that the role that

the interim support organization will play depends on the characteristics of the business and the institutional basis.

- Keywords: Cooperative Governance, the Intermediary Organization, the Business Characteristics, Institutions, Activities

I. 서론

협력적 거버넌스는 기존의 전통적 거버넌스의 새로운 대안으로서 널리 활용되고 있다(조승현 외., 2009; 주재복, 2013). 공공과 민간이 함께 해결해야만 하는 정책사안들이 많아지는 상황에서, 기존의 전통적 거버넌스 방식으로 알려진 정부 계층제 조직은 새롭게 요구되는 정책문제를 해결하는 데에서 한계를 드러내고 있다(Lasker and Weiss, 2003). 따라서 정부 계층제의 한계를 넘어서서 정책문제의 이해당사자들인 공공, 민간, 비영리 부문들이 직접 거버넌스를 설립하여 정책문제를 해결하고자 노력하고 있다.

새로운 정책수행을 위한 운영방식으로서 거버넌스가 각광받고 있는 반면, 이러한 거버넌스를 설립·운영하는 것은 또다른 정책관리의 이슈로 등장하고 있다. 현재 보여지는 다양한 협력적 거버넌스는 참여주체 간에 구조화되지 않은 복잡한 관계로 인하여 정부나 또다른 주체가 주도하거나 다부문 간 중재·조정 역할의 역할을 담당하는 형태를 필요로 한다(Hooghe and Marks, 2001; Rhodes, 1996). 이로 인해 협력적 거버넌스 내 중간지원조직을 설립하여 운영을 지원하거나 중재·조정하는 등 협력적 거버넌스의 효과적인 운영을 위해 중간지원조직에 중요한 역할을 맡기고 있다. 실제 사회정책 영역 내에서 마을만들기, 사회적경제, 도시재생 등 다양한 분야에서 중간지원조직의 필요성이 높아지고 있고, 수많은 중간지원조직들이 운영되고 있다.

중간지원조직의 중요성과 필요성에도 불구하고 대부분의 선행연구 내용은 중간지원조직의 역할이나 조직체계에 관한 연구에 머물러 있다(김보람·최정민, 2017; 김정욱 외., 2019; 김태영, 2016; 남재걸, 2016; 이기태·하현상, 2016; 이수연, 2013; 이차희 외., 2014). 다수의 선행연구들에서 중간지원조직의 필요성과 중요성을 강조하고 있으나, 실제 중간지원조직의 제도적 기반, 구성·운영 방식, 역할의 내용 및 범위 등에 관한 논의는 미진한 상황이다(이기태·하현상, 2016). 중간지원조직 역시 협력적 거버넌스의 체계 내에 존재하기 때문에 거버넌스의 구성요소들에 의해 영향을 받을 수 있으나, 정작 이러한 측면에 초점을 맞추어 연구를 진행한 경우는 드물었다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 협력적 거버넌스의 구성요소를 크게 사업, 제도, 행위자로 구분하였다. 협력적 거버넌스는 이러한 세 가지 구성요소들이 형성하는 총체적 운영체계이며, 그 안에서 중간지원조직은 제도적 기반이자 행위자의 하나로, 각 제도와 행위자들 간 상호작용에 따라 역할의 내용과 범위가 영향을 받는다고 볼 수 있다.

따라서 이 연구는 협력적 거버넌스의 구성요소에 따라 중간지원조직이 갖는 역할의 내용과 범위가 달라지는가를 연구 질문으로 삼았다. 이러한 연구질문 하에 협력적 거버넌스와 중간지원조직에 관한 이론적 논의를 파악하여, 중간지원조직의 역할에 대한 단초를 찾았고, 4개의

사례를 선정하여 실제 협력적 거버넌스 운영 사례에서 중간지원조직의 역할이 어떻게 다른지를 파악하였다.

협력적 거버넌스의 구성요소에 따른 중간지원조직의 역할의 내용과 범위가 달라지는지 규명하기 위해 이 연구에서는 크게 네 가지 내용을 살펴보았다. 첫째, 협력적 거버넌스와 중간지원조직의 개념 및 역할에 대한 이론적 논의를 정리하였다. 둘째, 사례 선정의 기준을 설명하고 이 연구의 대상인 사례들을 소개하였고, 앞서 선행연구를 통해 도출된 분석틀을 정리하였다. 셋째, 지역일자리, 도시재생, 건강증진, 공공보건의료의 네 가지 사례들을 분석하여, 거버넌스 구성요소와 이로 인한 중간지원조직의 역할을 비교·분석하였다. 마지막으로 분석결과를 통해 정책적 함의와 시사점을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 협력적 거버넌스 개념 및 구성요소

협력적 거버넌스는 좁은 의미에서 다수의 행위자들 간에 형성된 네트워크를 조정하거나 관리하는 것을 의미하며, 이러한 네트워크는 민간(시장), 공공(정부)이 작동되는 방식과 달리 상호협력과 신뢰에 의한 통치구조(governing structure)를 갖는다. 네트워크를 조정하거나 관리하는 것은 네트워크 내에서 활동하는 다양한 행위자 또는 이해관계자들이 조정 및 합의에 이르도록 하는 활동이며, 네트워크 내에서 이루어지는 의사결정 등 각종 제도를 통해 행위자 또는 이해관계자들 간에 규칙 및 작동기제가 통용됨을 의미한다.

흔히 협력적 거버넌스는 공공과 민간과의 비교를 통해 더욱 명확히 설명되곤 한다. 공공은 계층제 내의 '위계 및 권력'을 통해, 민간은 시장에서 형성된 '가격'을 통해 관리되는 통치구조를 지닌다. 두 부문은 서로 다른 상반된 작동기제를 활용하기 때문에 협력과 조정을 통한 네트워크적 운영이 어렵다는 특징을 지닌다. 반면, 협력적 거버넌스는 협력에 기반한 네트워크의 조정 및 관리를 기반으로 운영되기 때문에 이해관계자 및 행위자들의 합의와 실천을 이끌어내는데 적절한 방식이다.

협력적 거버넌스는 계층제를 뜻하는 전통적 거버넌스와 대비되는 개념으로 발전되어 왔으며, 앞서 언급한 것처럼 공공의 운영방식을 통칭하는 전통적 거버넌스와 구조, 작동방식, 행동의 근원, 관리자의 역할·임무·활동 등에서 차별화된다. 이때 둘 간에 관리자의 역할·임무·활동이 다른 것은 구조와 작동방식의 차이에서 비롯된다. 즉, 전통적 거버넌스의 관리자는 조

직 통제자로서 조직의 절차를 기획·규정하며, 주로 기획·설계·주도 활동을 하는 반면, 협력적 거버넌스의 관리자는 조직 중간자 및 과정 관리자로서 상호작용과 기회의 내용을 규정하고, 주로 자원과 참여자 간 소통에 영향을 미친다.

〈표 1〉 전통적 거버넌스와 협력적 거버넌스 차이점

기준	전통적 거버넌스	협력적 거버넌스
구조	계층제	네트워크
작동방식	중앙통제	조정
목표	명확하고 정의된 문제	다양하고 변화하는 목표와 문제
행동의 근원	참여자들의 행동에 의한 결정	참여자들의 관계와 상호작용에 의한 결정
관리자의 역할	조직 통제자	중간자, 과정 관리자
관리자의 임무	조직 절차의 기획과 규정	상호작용과 기회 제공의 규정
관리자의 활동	기획, 설계, 주도	자원과 참여자의 소통에 대한 영향
리더십 유형	직접적(directive)	생성적(generative)
성공기준	형식적 정책의 목표 달성	집단행동의 실현
조직환경	일방적 권위	다층적 권위
민주적 합법성	대표민주주의	심의민주주의

출처: Innes & Boher, 2003; 주재복, 2011; 목인경, 2013; 남재걸, 2016; 이자성, 2018; 34에서 재인용

Ansell과 Gash는 협력적 거버넌스를 "하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적인 의사결정과 집행과정에서 민간부문의 이해관계자와의 직접적인 상호작용을 통하여 공공의 문제를 해결하는 것"으로 정의한다(2007; 2). 협력적 거버넌스는 공공부문과 민간부문 사이에서, 그리고 각각의 부문 내에서 필요한 자원과 권한을 적절히 배분하는 역할을 수행하며, 이를 통해 민간부문의 전문성과 정책역량을 수용하고, 때로는 통제와 조정을 통해 공공서비스의 효율성 증진을 추구한다(Putnam, 1993; 37). 일반적으로 정부 또는 공공부문이 정책수행이나 정책관리를 위해 협력적 거버넌스를 구성하며, 이는 공공, 민간, 비영리 부문이 직접 참여하고 집합적 행동을 도출하는 과정을 통해 의사결정에 이르는 특징을 지닌다(Ansell & Gash, 2008; 544-545).

다수의 연구자들은 협력적 거버넌스의 구성요소로 환경(조건), 제도, 행동(협력활동) 등을 들었다(Ansell & Gash, 2008; Frischtak, 1994; 김이수, 2015; 이근수 외., 2005). Ansell과 Gash(2008)는 협력적 거버넌스가 거버넌스를 형성하는 조건, 거버넌스 내 의사결정 및 규칙 등의 제도 설계, 협력적 과정, 리더십, 활동 결과 등이라고 설명하였고, Frischtak(1994)는 협력적 거버넌스는 공공 부문의 개입, 거버넌스를 구성하는 제도의 발전, 의사결정과정의 공유,

갈등 해소, 책임감있는 리더십 등으로 구성된다고 보았다.

이러한 구성요소는 협력적 거버넌스의 성패를 좌우한다. 몇몇 학자들은 협력적 거버넌스의 형태는 리더십의 실패, 거버넌스 참여자 간 다양한 이해관계의 충돌, 상이한 문화에서 오는 사회갈등을 야기하여, 결국 거버넌스의 실패로 귀결될 가능성도 상존한다고 설명하였다(Ewalt, 2001; Peters & Pierre, 1998). 이러한 연구들에서 언급한 요소들은 제도적 근거, 이해관계자의 규모, 참여 형태 및 의사결정구조 등인데, 이러한 요소들이 곧 협력적 거버넌스의 중요한 구성요소이기 때문에 그만큼 실패 가능성도 높다는 것이다. 따라서 협력적 거버넌스는 거버넌스의 환경이나 조건, 거버넌스 내 의사결정 규칙 등 제도, 행위자들의 행동 및 활동으로 구성된다고 볼 수 있고, 이러한 구성요소들이 어떻게 설계되어 운영되는가는 거버넌스의 성패 및 효과에 영향을 미치는 중요한 측면이라 할 수 있다.

2. 중간지원조직의 개념 및 역할

중간지원조직 관련 선행연구들은 대부분 정의와 역할을 집중적으로 살펴보았다. 해외의 선행연구들은 중간지원조직이 비교적 이르게 출현한 미국, 일본, 영국 등의 국가들에서 이루어졌다. 중간지원조직의 출현 및 성장은 정책 및 공공서비스의 생산·전달을 정부가 독점하던 시대에서 공공과 민간이 공동으로 제공하는 시대로 변화한 것이 가장 주요한 원인으로 설명된다(정병순·황원실, 2018). 1980년대 신공공관리론의 흐름에 따라 공공서비스의 주된 공급자가 정부에서 민간으로 이동하게 되었고, 시민사회단체, 비영리기구, 비정부조직 등이 공공서비스 생산·전달의 새로운 주체로 나서게 된 것이다. 이러한 정부, 민간, 비영리 등 다양한 주체들의 협력과 공동생산 등이 활발히 일어나면서 조직 간 조율·조정 및 기술지원을 위한 중간지원조직 역시 다수 출현하게 되었다.

국내에서는 2000년대 들어 시민사회가 강화되고 다양한 분야에서 민관협력이 이루어짐에 따라 다수의 중간지원조직이 설치·운영되고 있다(정병순·황원실, 2018). 그러나 아직까지 중간지원조직의 제도화 수준은 그리 높지 않아, 중간지원조직이 법률로서 명시된 경우가 그리 많지 않으며, 지방자치단체 단위에서 조례로서 명시된 경우들은 몇몇 사례들에서 발견되고 있다.¹⁾

국내에서 이루어진 선행연구들에서는 해외 선행연구들과 마찬가지로 중간지원조직을 다수의 참여 조직들 간 자원 제공, 네트워크 촉진, 조정, 역량 증진 등의 역할을 담당하는 조직들

1) 예를 들어 서울시의 경우 「서울특별시 사회적경제 기본조례」 제3조의 3항, 제11조의 1, 2항에 중간지원조직을 명시하고 있다(정병순·황원실, 2018).

로 개념화하고 있다. 고재경과 주정현(2012; 48)은 "다양한 민관 조직의 중간에 위치하여 인적, 물적, 기술적 지원, 정보와 자원의 네트워킹과 협력, 조정 활동을 통해 직·간접적으로 이들 조직의 활동을 촉진하고 문제해결역량을 증진시키는 역할을 하는 조직"으로 정의하였고, 이미홍 외(2011; 143)는 "일반적으로 각종 서비스의 수요와 교류를 조정하는 조직"으로 정의하였다. 서울시 중간지원조직을 연구한 정병순·황원실(2018; 7)은 "공공(행정) 영역과 시민사회 및 지역사회와의 다양한 풀뿌리 주체들 사이에서 다양한 역할을 수행하는 조직"으로 개념화하였다. 한편, 공공기관인 지식경제부·한국산업기술진흥원(2011)에서는 중간지원조직을 "기획력과 전문성, 마케팅 능력 등의 전문성을 갖춘 다양한 이해관계자들이 에이전시로서 참여하는 조직"으로 정의하였다.

〈표 2〉 중간지원조직의 정의

연구자	정의
Briggs (2003)	자원을 모으고 연결하여 타 조직의 효과를 창출함으로써 간접적 부가가치를 양성하는 조직
고재경 외 (2012; 48)	다양한 민간, 공공 등의 조직 내에 위치하여 각종 기술 및 물적 지원, 자원 등의 연계·협력·조정 활동을 통해 소속된 조직들의 활동을 직·간접적으로 지원하고 역량을 강화시키는 조직
이미홍 외 (2011; 143)	일반적으로 각종 서비스의 수요와 교류를 조정하는 조직
정병순·황원실 (2018; 7)	정부 및 공공 영역, 제 3영역, 지역커뮤니티의 다양한 주체들 사이에서 각 부문의 역할을 지원하는 조직
지식경제부·한국산업기술진흥원 (2011)	기획력과 전문성, 마케팅 능력 등의 전문성을 갖춘 다양한 이해관계자들이 에이전시로서 참여하는 조직

중간지원조직의 역할은 크게 인적·물질적·기술적 자원 동원 및 교류, 정보·지식·기술 지원, 역량강화 교육·훈련, 네트워크 및 교류 촉진, 조사·연구 등으로 볼 수 있다. 다양한 연구자들이 중간지원조직의 역할을 정의하고 있으며, 거버넌스의 특성에 따라 세부적인 차이를 지니기는 하나 전반적으로 대부분 공통된 역할로서 중개, 조정, 지원 기능을 들고 있다.

〈표 3〉 중간지원조직의 역할

연구자	역할
Brown & Kalegaonkar (2002)	참여자들과 조직의 역량개발, 인적·물질적 자원 동원, 정보·지식·기술 지원, 상호협력을 위한 구조 제공, 타 조직 간 중개자

연구자	역할
Jennifer (2011: 60)	① 의사결정 과정 및 제도의 형성 및 집행 ② 적극적이고 열린 의사소통 촉진 ③ 커뮤니티 지원을 통해 발전하는 열린 행위자들의 네트워크 형성 ④ 네트워크 행위자들 간 정보공유 및 훈련 지원 ⑤ 일상적인 평가 및 조직 학습 진행 ⑥ 서비스 격차를 해소하기 위한 집합적 노력
Mignon & Kanda (2018)	① 행정 ② 학술지원 ③ 연구 ④ 교육·관리 지원 ⑤ 커뮤니티 관여
Middlemiss & Parish (2010)	리더 양성, 주민 조직화, 컨설팅, 교육 및 훈련, 서비스 및 자원 연결
강내영 (2008)	정보 수집·제공, 활동 지원·구성, 교류 촉진, 상담 및 컨설팅, 네트워킹, 연구 조사, 인재 양성, 정책제안
고재경 외 (2012: 48)	① 활동지원 ② 역량개선 ③ 옹호 ④ 조정 ⑤ 자원동원 및 연계 ⑥ 정책효과 향상
심익섭·이기백 (2015)	정보의 수집 및 제공, 자원과 기술의 중개, 인재육성, 상담 및 컨설팅, 지원 및 개발, 네트워크 및 교류 촉진, 조사·연구 및 정책제안
이미홍 외 (2011: 143)	① 정보수집·제공 ② 각종 자원 및 기술 연계 ③ 인재양성 ④ 컨설팅 ⑤ 네트워킹 ⑥ 평가 ⑦ 정책제시 ⑧ 연구조사
이기태·하현상 (2016: 465)	① 인적 네트워크 촉진 ② 정보와 기술의 중개·제공 ③ 주민 역량교육 ④ 실무적 운영지원
일본 내각부 (2002)	① 정보 교환 ② 각종 자원 및 기술 연계 ③ 인재양성 ④ 컨설팅 ⑤ 네트워킹 ⑥ 평가 ⑦ 정책제시 ⑧ 연구조사
정규호 (2012)	권능강화, 인큐베이팅, 코디네이팅, 허브
정병순·황원실 (2018: 7)	주체 간 상호연계, 시민사회 및 지역사회 단체 정보교류, 이해조정, 활동지원

본 연구에서는 중간지원조직을 거버넌스 내에서 특정 분야에 전문성을 갖춘 조직으로서, 공공성을 강화하는 정책목표를 가지며, 이해관계자들을 연계하여 자원·기술 등을 지원·중개·조정하며 역량을 강화하는 조직으로 정의하고자 한다.

3. 협력적 거버넌스 내 중간지원조직의 역할 범위

협력적 거버넌스에 관한 선행연구들에서는 협력을 촉진하기 위한 방안으로서 중간지원조직 및 중간지원체계를 중요한 요소로 설명하고 있다(김홍주, 2018; 박경철 외., 2015; 여혜진,

2014; 전창진·정철모, 2014). 이러한 연구들은 대부분 중간지원조직이 조정, 중개, 기술지원 지원 등의 역할을 수행하며 거버넌스 내 네트워크와 협력을 활성화시킨다고 설명한다. 이기태와 하현상(2016)의 연구에서는 중간지원조직을 거래비용이론 관점으로 살펴보면, 중간지원조직이 거래비용을 발생할 수 있는 요소들을 찾고, 불확실성과 자산 전속성을 낮추는 다양한 대안들을 실시할 때 사업이 성공적인 방향으로 전개되었다고 설명한다. 이수연(2013)은 협력적 거버넌스 내에서 중간지원조직이 전문가와 주민들을 연결하고 지역공동체가 미미한 곳에서 상호협력적인 네트워크를 형성하는 역할을 수행하였기 때문에 거버넌스가 활성화되었다고 보았다.

협력적 거버넌스 내 중간지원체계를 설명하는 연구 중 중간지원체계의 역할을 이론적으로 살펴본 연구는 Provan과 Kennis(2008)의 거버넌스 구조 유형에 관한 연구가 대표적이다. 거버넌스 구조는 의사결정 과정, 정책 집행, 갈등 해결 과정 등 전반적인 관리 및 운영에 중요한 영향을 미치기 때문에 적절한 조직 구조를 선택하는 것이 중요하다. Provan과 Kennis(2008)는 거버넌스 구조로서 자율적 거버넌스(self-governance), 주도조직 네트워크(lead organization network), 그리고 네트워크 운영기구(network administrative organization)의 세 가지 유형을 제시하였다.

첫 번째 형태인 자율적 거버넌스(self-governance)는 네트워크 조직 참가자들이 동등한 권력을 가지고 의사결정에 참여한다(Provan & Kennis, 2008). 비교적 적은 회원 수를 지닌 작은 규모에 적합하며, 분권화된 의사결정구조를 운영할 수 있다. 참여자들의 숫자가 크지 않기 때문에 실질적인 참여와 책임감을 기대할 수 있지만, 비효율적인 단점을 지닌다.

두 번째 형태인 주도조직(lead organization) 네트워크는 참가자들 중 네트워크 조직을 주도적으로 이끄는 조직이 존재하는 거버넌스 형태이다(Provan & Kennis, 2008). 다수의 회원을 지닌 큰 규모에 적합하며, 집권화된 의사결정구조가 적절하다. 주도적인 역할을 담당하는 조직이 있기 때문에 전반적으로 효율적인 운영이 가능하며, 네트워크의 명확한 방향을 설정하여 운영할 수 있다. 반면 참여자들의 참여 및 책임감이 저하될 가능성이 있으며, 주도 조직이 과도하게 지배할 수 있다.

세 번째 형태인 네트워크 운영기구(network administrative organization) 형태는 네트워크 조직 참가자들 외에 외부의 독립적인 운영기구가 존재하는 거버넌스 구조이다(Provan & Kennis, 2008). 주도조직 네트워크와 마찬가지로 다수의 회원을 지닌 큰 규모에 적합하며, 의사결정구조 형태의 집권화와 분권화 모두 가능하다. 네트워크를 운영하기 위한 별도 조직을 두기 때문에 효율적인 관리가 가능하며, 참여자들이 네트워크의 의사결정 및 활동에 참여할 수 있도록 관여할 수 있어 지속 가능성이 높다. 반면, 별도의 운영 조직을 두는 비용이 발생하며, 운영 조직과 참여자들 간 위계적 관계가 형성될 수 있다.

〈표 4〉 세 가지 거버넌스 구조별 특성

	자율적 거버넌스	주도조직	네트워크 운영기구
구조	참여자들이 동일한 위치에서 적극 참여하며 함께 운영하는 구조	중요한 역할을 갖거나 영향력을 갖는 참여자가 주도적인 역할을 수행하는 구조	참여자들이 아닌 별도의 조직을 구성하고 이를 담당하는 관리자를 두는 구조
회원수	소수	다수	다수
의사 결정	분권적	집권적	혼합
장점	참여자들의 책임감, 실질적 참여가 이루어지며, 조직 구성 용이	효율적이며 명확한 목표 및 방향 설정 가능	일상적 관리로 인한 효율성, 참여자들의 전략적 참여 가능, 지속가능성 높음
단점	갇은 회의에도 불구하고, 합의 형성이 어려워 비효율적임. 네트워크를 대표하는 '간판' 부재	주도조직의 지배 가능성 및 다른 참여자들의 낮은 책임감	위계적 관계 형성 가능. 운영비용 발생

출처: Kenis & Provan, 2009; 김정숙 외., 2020; 14; 재인용

중간지원조직이 있는 협력적 거버넌스의 경우 주도조직과 네트워크 운영기구의 두 가지 모형에서 관찰된다. 중간지원조직은 사업수행은 물론 참여자들 간 조정, 의사결정과정에서 중개 및 집행, 참여자들의 역량 증진 등의 역할을 담당한다(고광용, 2014). Povan과 Kennis(2008)가 제시한 네트워크 운영기구 모형에서 운영기구가 네트워크 전반을 효율적으로 운영하고 의사결정 과정에서 참여자들의 참여를 돕는 역할을 담당하는 것과 유사하다. 다만, 현실에서 대다수 협력적 거버넌스가 주도조직 형태로 운영되고 있으며, 주도조직을 지원하는 역할을 담당하기 위해 중간지원조직을 설립하여 운영하는 경우가 있다. 예를 들어 공공보건의료 거버넌스는 보건복지부, 공공보건의료지원센터, 권역·지역의료기관 등이 주축이 되어 지역 주민들에게 공공보건의료 서비스를 제공한다.

Povan과 Kennis(2008)의 세 가지 모형에서 중간지원조직의 역할에 차이가 있듯이, 이제까지 중간지원조직의 역할을 연구한 선행연구들에서는 이들이 갖는 역할 내용 및 범위가 그들이 처한 제도적 배경이나 대상 수준에 따라 달라질 수 있다고 보았다(Tsukamoto & Nishimura, 2006; Mignon & Kanda, 2018). Tsukamoto와 Nishimura(2006)는 일본의 정부와 비영리부문 간 계약관계에서 중간조직의 역할에 관한 사례연구를 통해 일본이 전반적으로 계약 등의 제도적 조건 및 환경 등으로 인해 중간조직의 역할이 덜 발달되었다고 설명했다. 즉, 정부가 계약관계를 주요 내용으로 삼은 제도적 설계를 할 경우, 중간조직의 활동과 행동이 이러한 제도 내용에 의해 영향을 받아 협소해질 뿐만 아니라 독립성을 상실한다는 것

이다. Mignon과 Kanda(2018)은 중간지원조직이 행동 범위에서 차이점을 보인다고 설명하며, 그들이 개인 또는 시스템 수준, 공간(풀뿌리조직 또는 정권) 수준인지에 따라 개별 조직을 지원하는 수준에서 네트워크 내 전략적 행동을 이끌어내는 수준까지 서로 다른 행동 범위를 보인다는 점을 규명하였다. 이는 한국의 중간지원조직 사례들을 통해서도 확인할 수 있다. 어떤 중간지원조직의 경우 해당 기능의 전문성을 요구받아 참여자 또는 참여 조직들을 대상으로 기술 지원이나 컨설팅에 국한된 활동을 보인다. 이에 비해 도시재생지원센터와 같이 중간지원조직이 사업의 주도조직이 되어 기술지원, 사업기획, 컨설팅 등만이 아니라 실제 사업수행의 영역까지 역할을 확대하는 경우도 있다.

이러한 내용들을 종합해보면, 협력적 거버넌스 내 중간지원조직의 역할은 사업 전반의 난이도 및 네트워크적 속성으로 인해 달라지며, 협력적 거버넌스 내에서 실질적으로 요구되는 역할의 내용과 범위가 넓다 하더라도 제도적으로 설계된 내용에 따라 중간지원조직의 역할이 제한될 수 있다. 앞서 Provan과 Kennis(2008)의 연구에서 언급한 주도조직과 네트워크 운영기구 유형의 경우 거버넌스의 실질적 운영을 위해 중간지원조직을 필요로 하며, 이때 중간지원조직은 주도조직을 지원하는 정도에서부터 네트워크에 참여하는 각 행위자들 간 조정 및 증개, 사업기획 및 운영까지 폭넓은 역할을 담당할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 어떤 사업을 다루는가, 그 사업이 어떠한 행위자들에 의해 수행되며, 이들 간 관계는 어떻게 형성되어 있는가가 중간지원조직의 역할 범위를 규정짓는 중요한 요소가 되는 것이다. 다만, Tsukamoto와 Nishimura(2006)의 연구에서 보는 것처럼 중간지원조직에 관한 제도적 설계의 내용이 무엇인가에 따라 그들의 역할 및 독립성이 제한되거나 반대로 확대될 수 있다. 결국 협력적 거버넌스 내 중간지원조직의 실질적 역할이 제도적 설계에 온전히 담길 필요가 있음을 시사한다.

이 연구에서는 중간지원조직 및 중간지원체계가 협력적 거버넌스의 효과를 향상시키기에 앞서 중간지원조직의 역할이 얼마나 넓은 범위를 포괄하며, 이를 실제 수행하고 있는가가 전제조건이 된다고 보았다. 즉, 협력적 거버넌스의 구성요소는 중간지원조직의 행동범위를 결정할 수 있는 주요한 요인이며, 이러한 중간지원조직의 행동범위는 곧 거버넌스의 효과로 연결되는 것이다. 이에 대해 김태영(2016)은 사회적 경제 분야의 중간지원조직은 활동가의 지향 가치, 제도적 요인, 특성, 단체장의 관심 및 지지에 따라 역할을 수행하는 내용이 달라질 수 있다고 보았다.

III. 연구 분석틀 및 연구방법

1. 사례선정 및 분석틀

본 연구는 협력적 거버넌스의 구성요소가 중간지원조직의 역할의 내용과 범위에 영향을 미치는지를 알아보기 위해 사례를 선정하여 비교·분석하였다. 이때 사례선정의 기준으로 두 가지를 활용하였다. 이는 첫째, 공공과 민간이 함께 참여하는 협력적 거버넌스 형태이며, 중간지원조직이 있는 사례를 선정하였다. 협력적 거버넌스는 공공과 민간이 함께 사회문제를 해결하거나 공공서비스를 생산·전달하기 위해 형성된 협력에 기반한 네트워크이며, 각 참여자들이 의사결정에 참여하거나 사업을 수행하는 등 직접 참여하는 특성을 지닌다. 이 연구에서는 공통적으로 이러한 형태를 지향하는 협력적 거버넌스를 운영하고 중간지원조직이 있는 사례를 선정하였다. 둘째, 전국 단위 사업으로 장기적으로 수행되는 사례를 선정하였다. 이는 정책의 중요성과 연관된 사안으로, 중간지원조직의 역할에 영향을 미칠 수 있는 정책 중요성을 통제하는 효과를 지닌다. 따라서 이 기준을 적용한다면 해당 사례의 정책적 중요성은 비슷한 수준이라 할 수 있다.

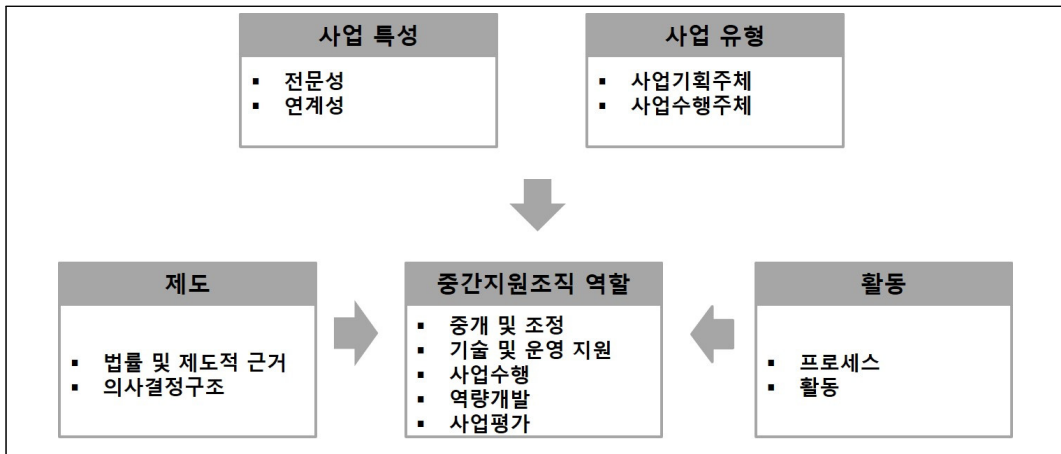
이러한 선정기준에 따라 지역일자리 거버넌스, 도시재생 거버넌스, 건강증진 거버넌스, 공공보건의료 거버넌스의 네 가지 사례를 선정하였다. 네 가지 사업들은 전국의 모든 지방자치단체를 범위로 진행되는 사업으로, 최소 3년 이상 꾸준히 지속되고 있으며 협력적 거버넌스 내 중간지원조직을 포함하는 형태이다.

연구 분석틀은 사업 유형과 협력적 거버넌스의 구성요소인 사업 특성, 제도, 활동이 중간지원조직의 역할 내용과 범위에 영향을 미친다고 보고 다음의 <그림 1>과 같이 정리하였다. 이 연구에서는 사업 유형을 사업의 기획 및 수행 주체에 따라 구분하였으며, 해당 구분에 따라 각 사업별 거버넌스 체계의 역할 비중을 논의하고자 하였다. 또한 협력적 거버넌스의 구성요소는 앞서 정리한 것처럼 크게 사업 특성, 제도, 활동으로 구분하였으며, 세부적으로는 사업의 특성은 전문성이 높은 분야이거나, 공공-민간 간 연계성을 요구하는 분야로 구분하여 살펴볼 수 있다. 또한 제도는 법률 및 제도적 근거 마련과 의사결정구조의 형태를 분석하고자 한다. 마지막으로 활동은 사업의 프로세스 전반을 살펴보고, 각 행위자들이 어떤 활동을 수행하는지 분석할 계획이다. 이러한 세 가지 측면들을 살펴봄으로써, 중간지원조직의 역할이 특정 역할에 집중되는지, 다양한 역할을 포괄하는지를 파악하고자 한다.

다수의 선행연구들을 바탕으로 중간지원조직의 역할을 종합적으로 정리한 결과, 중간지원조직은 일반적으로 행위자 내에서 중재 및 조정, 기술 및 운영 지원, 사업수행, 역량개발, 사

업평가의 다섯 가지 역할을 수행한다고 가정하였다(Brown & Kalegaonkar, 2002; Jennifer, 2011; 60; Mignon & Kanda, 2018; ddlemiss & Parish, 2010). 본 연구에서는 분석결과를 통해 각 중간지원조직이 얼마나 광범위한 역할을 수행하는지 정리할 계획이다.

〈그림 1〉 협력적 거버넌스 구성요소와 중간지원조직 역할 분석틀



IV. 사례 분석

1. 4개 사례 개괄

1) 지역일자리 거버넌스

지역일자리사업은 지역의 경제주체인 기업, 근로자, 주민 등과 일자리정책을 수행하는 지방자치단체 등이 지역의 산업개발, 근로여건, 투자유치, 생산성 제고 등의 내용을 합의하여 지역 일자리를 창출하고 궁극적으로 지역경제를 활성화하는 것을 목적으로 한다. 지역일자리사업은 2004년에 지역 차원의 고용 및 인적자원개발정책이 중요한 의제로 대두되면서 본격적으로 지역 차원의 일자리사업이 시작되었다(류장수 외, 2017). 지방자치단체장은 임기 중 수립된 일자리 목표 및 대책을 지역 주민들을 대상으로 수립·공표하고, 중앙정부는 지방자치단체가 실시하는 일자리정책이 좋은 성과를 거둘 수 있도록 지원하고, 좋은 성과를 거둔 지방자치단체에 다양한 인센티브를 제공한다(김정숙 외., 2020).

지역일자리 사업은 크게 지역주도형 일자리 사업과 지역공동체 일자리 사업으로 구분된다. 지역주도형 일자리 사업은 지역의 청년들에게 필요한 맞춤형 지역 일자리를 제공하여, 일정 수준 이상의 소득을 창출하도록 지원하여 청년이 지역균형발전 및 자치분권의 주체로 자리매김하는 것을 목적으로 한다(김정숙 외., 2020). 지역공동체일자리 사업은 지역의 취약계층에게 일자리를 제공하여 고용 및 생계를 안정시키는 것을 목적으로 삼고 있다(김정숙 외., 2020). 지역일자리 사업의 경우 일자리 정책을 추진하는 지방자치단체, 특별지방행정기관인 지방고용청 및 지방중기청, 지역의 일자리센터, 고용복지센터 등이 유기적인 거버넌스 시스템을 구축하여 운영하고 있다(김정숙 외., 2020).

〈표 5〉 지역일자리 거버넌스 추진체계

구분	주요내용
지역 단위	<ul style="list-style-type: none"> 지역 내 유관기관 간 거버넌스를 구축하여 소통 및 협업 활성화 지자체·특별지방행정기관(지방고용청, 지방중기청 등), 지자체 일자리센터와 고용복지+센터
중앙 단위	<ul style="list-style-type: none"> 행안부 주관, 관계부처 지역일자리사업 자율성 확대 T/F를 구성하여 추진 상황 점검 및 부처 간 연계 협업 강화 행안부 차관 주제, 관계부처 실·국장 참여

출처: 일자리위원회, 2018; 이해경., 2019; 김정숙 외., 2020

2) 도시재생 거버넌스

도시재생은 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조에 의거, 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 의미한다(김상현·김형빈, 2017). 도시재개발이 노후한 물리적 환경 정비를 위한 토지소유자 및 주민에 의한 조합 주도로 이루어진 사업 단위 개발이었다면, 도시재생은 쇠퇴 도시의 물리적 환경개선 외에도 경제·사회적 재생에 초점을 두며 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 민간개발자, 토지소유자 간 네트워크 협력체계 하에서 이루어진 개발이라 할 수 있다(권정주 외., 2012).

도시재생사업은 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법[법률 제16904호, 2020. 1. 29] 및 도시재생뉴딜 사업계획 수립 지침에 따라 지방자치단체에 도시재생추진단을 설치하여 관계부서 TF팀을 구성·운영하고, 추진체계 내에는 지방자치단체 도시재생추진단, 현장지원센터, 주민·상(공)인 협의회 등을 포함하였다(김정숙 외., 2020).

〈표 6〉 도시재생 거버넌스 추진체계

구분	주요내용
지역 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생추진단(지방자치단체 부단체장이 단장) • 도시재생(현장)지원센터, 사회적경제지원센터, 마을공동체지원센터 협업 • 주민·상(공)인 협의회
중앙 단위	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재생특별위원회(국무총리 위원장) • 국토교통부(도시재생사업기획단) • 도시재생지원기구

출처: 도시재생종합정보체계(URIS); 김정숙 외., 2020

3) 건강증진 거버넌스

지역사회 중심 건강증진사업은 기초자치단체 내 보건소가 지역 주민들을 대상으로 금연, 절주, 영양관리 등 다양한 분야에서 지역사회의 특성과 사업 대상자들의 니즈에 따라 프로그램 및 서비스를 기획하여 제공하는 사업이다(김정숙 외., 2020). 본래 개별 사업 단위로 분절화되어 이루어지다가 지난 2013년 포괄보조금 형식의 통합적 사업으로 개선되었다. 지역사회 중심 건강증진사업은 지역사회의 환경적 특성과 대상자들의 요구를 반영하여 수행하기 때문에, 과거 중앙집권적 사업 방식에 비해 지방분권적 특성을 지닌 사업이며, 보건소 내외에서 수행하는 다양한 사업들 중 유사한 사업들을 통합연계할 수 있다는 장점을 지닌다(김정숙 외., 2020).

건강증진사업은 중앙(보건복지부), 지방자치단체, 한국건강증진개발원, 시·도 건강증진사업 지원단이 주축이 되어 추진되고 있다(김정숙·김봉균, 2019; 김정숙 외., 2020). 보건복지부는 중앙의 정책 방향을 제시하고 지역 단위에서 수행하는 사업들을 총괄·조정하는 역할을 하며, 한국건강증진개발원은 「국민건강증진법」 제5조 3항에 따라, 보건복지부가 수행하는 건강증진사업 성과관리, 사업운영 지원, 시·군·구(기초자치단체)의 사업평가를 주관한다(김정숙·김봉균, 2019; 김정숙 외., 2020). 광역 단위에서 시·도(광역자치단체)는 건강증진사업 지원단 구성·운영, 시·군·구(기초자치단체) 예산 배정 등 지자체의 건강증진사업 수행을 지원하며, 시·도 건강증진사업지원단은 시·군·구(기초자치단체)의 사업의 방향을 컨설팅하고 지원한다(김정숙·김봉균, 2019; 김정숙 외., 2020).

〈그림 2〉 건강증진사업의 추진체계



출처: 김정숙·김봉균, 2019; 15

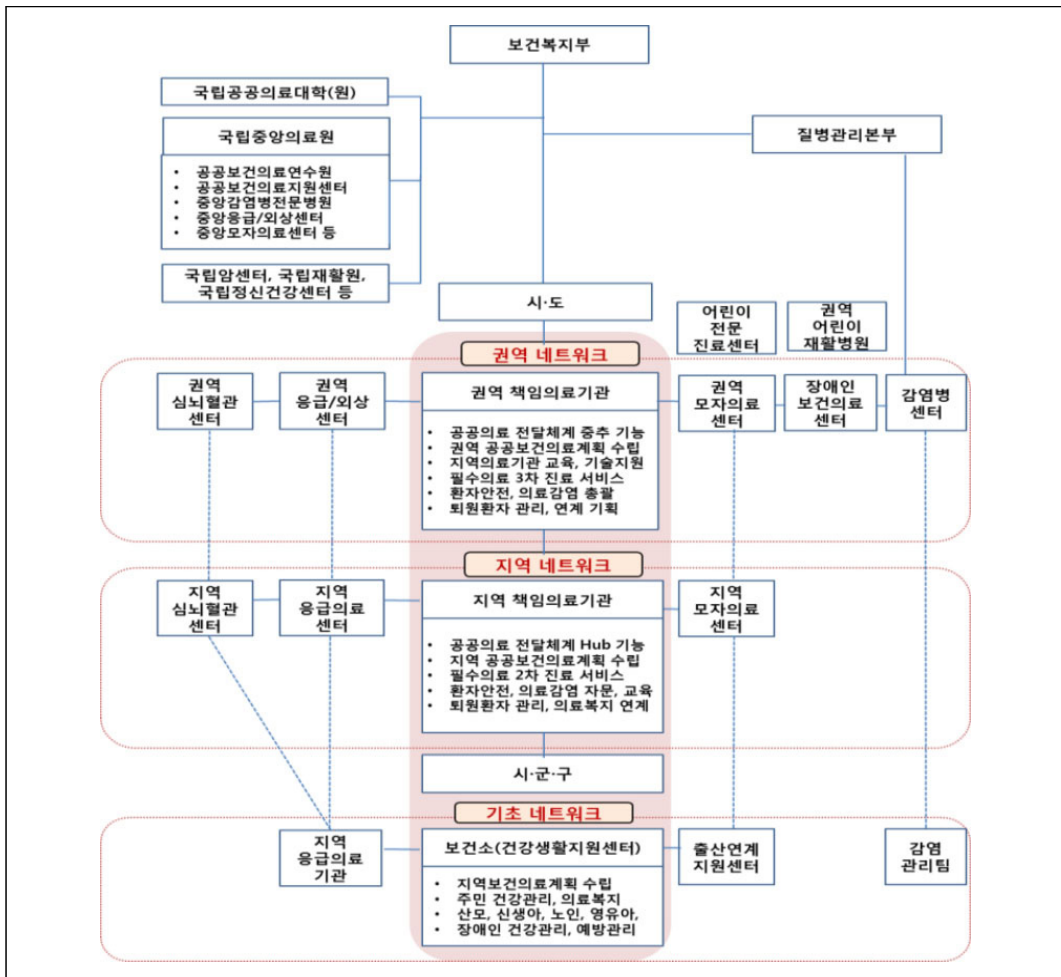
4) 공공보건 의료 거버넌스

“공공보건 의료”란 국가, 지방자치단체 및 보건 의료 기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동을 말한다. 공공 보건 의료에 관한 법률에 따르면, 국가는 공공 보건 의료의 기본적인 사항을 정하여 국민에게 양질의 공공 보건 의료 서비스를 효과적으로 제공함으로써 공공 보건 의료의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 따라서 공공 보건 의료 거버넌스는 지역 주민 누구나 보편적인 의료 서비스를 제공받고, 건강을 증진시키는 것을 목적으로 한다(김정숙 외., 2020).

공공 보건 의료 거버넌스는 공공 보건 의료에 관한 법률(법률 제16727호)에 규정된 공공 보건 의료 사업을 수행하고 있다. 이는 1) 보건 의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급에 관한 사업, 2) 보건 의료 취약 계층을 대상으로 한 의료 공급에 관한 사업, 3) 발생 규모, 심각성 등의 사유로 국가와 지방자치단체의 대응이 필요한 감염병과 비감염병의 예방

및 관리, 재난으로 인한 환자의 진료 등 관리, 건강증진, 보건교육에 관한 사업, 4) 그 밖에 국가가 관리할 필요가 있는 보건의료로서 보건복지부령으로 정하는 사업을 포함한다. 최근 이 사업은 모든 국민을 대상으로 하는 필수중증의료 (응급·외상·심뇌혈관 등산모(모성·분만), 어린이 의료, 장애인·재활, 지역사회 건강관리, 감염 및 환자 안전 등을 포괄하고 있다(김정숙 외., 2020).

〈그림 3〉 공공보건의료 지원체계



출처: 보건복지부, 2018; 김정숙 외., 2020: 70

〈표 7〉 4개 사례 개요 요약

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
추진사업	<ul style="list-style-type: none"> 지역주도형 청년일자리 사업 지역기획형 일자리사업 지역산업맞춤형 일자리 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 우리동네살리기 (소규모주거) 주거지원형(주거) 일반근린형(준주거) 중심시가지형(상업) 경제기반형(산업) 	<ul style="list-style-type: none"> 금연 사업 절주 사업 신체활동 사업 영양 사업 비만 사업 구강 사업 심뇌혈관 예방 사업 한의학 건강증진 사업 아토피 천식 예방관리 사업 여성·어린이 특화사업 (모자보건) 치매관리 지역사회중심 재활사업 방문건강관리 * 제시된 사업 중 자율적 선택 	<ul style="list-style-type: none"> 필수중증의료(응급·외상·심뇌혈관 등 산모(모성·분만)) 어린이 의료 장애인, 재활 지역사회 건강관리 감염 및 환자 안전 분야
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 중앙(고용노동부/지역고용심의회, 행정안전부) 특별지방행정기관(지방고용청, 지방중기청) 지방자치단체(지역일자리센터, 고용복지센터) 일자리관련 지역 내 유관기관 간 거버넌스 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙(도시재생특별위원회) 주민(지역주민협의체) 지원조직(도시재생지원센터) 지방자치단체(도시재생사업 전담조직) 각 주체별 도시재생을 추진하기 위한 조직구성 및 상호간 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙(보건복지부) 한국건강증진개발원(사업관리) 광역자치단체(예산배분, 지원단 구성·운영) 기초자치단체(보건소) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙(보건복지부/공공보건의료지원센터) 시·도(권역책임의료기관 공공의료협력센터) 중진료권(지역책임의료기관 공공의료협력센터, 공공보건의료지원단) 시·군·구·읍·면·동(보건소, 군소병원 의원)
중간지원 조직	<ul style="list-style-type: none"> 상생형 일자리지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생지원기구 도시재생지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> 시도 통합건강증진사업지원단 	<ul style="list-style-type: none"> 공공보건의료지원센터 공공보건의료지원단

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

2. 사업 유형

본 연구는 사업별 거버넌스 체계를 이해하기 위한 사전단계로서 각각의 사업유형을 살펴보았으며, 사업을 주관하는 주체에 따라 사업의 유형을 중앙주도형과 지방주도형으로 구분하였다. 정책 추진의 핵심 요소 중 하나인 예산 및 인력 지원을 고려할 경우 대상 사업들은 중앙주도형으로 이해할 수 있지만, 해당 관점은 주체에 따른 사업의 속성을 고려하지 못하는 한계

가 있다. 실제로 정부 사업의 주체를 파악하는 것은 해당 사업의 추진 성격, 내용 등을 파악하기 위한 선행단계로 이해된다(이재용·김지수, 2020). 이와 관련한 내용을 파악하기 위해 본 연구는 사업의 단계를 기획과 수행으로 나누고, 각각의 단계를 주도하는 주체에 따라 사업의 유형을 구분하여 살펴보았다.

먼저 지역일자리사업의 경우 사업기획 주체를 고려할 때 중앙이 기획하고 지방자치단체가 발굴한 사업을 지원하는 중앙주도형과, 지방자치단체가 자체적으로 기획하고 사업을 진행하는 지방주도형의 형태가 공존한다(이규용·강병식, 2012; 임상훈, 2012; 김진찬, 2018; 최선미, 2021). 사업의 수행 주체 차원에서 지역일자리사업은 지방자치단체가 추진하는 사업의 성격을 가진다(이규용·강병식, 2012). 여기에는 지방자치단체가 중앙부처로부터 위임받은 사업이나 지방자치단체가 자체적으로 수행하는 사업 모두가 포함된다. 즉, 지역 단위를 기준으로 할 경우 실제 일자리사업은 지역 내에서 수행하는 모든 사업들을 대상으로 하는 것이다. 지역별 여건, 사업대상, 일자리사업의 환경 등도 매우 다양하기 때문에 지역일자리사업의 획일적 수행은 어렵다(이규용·강병식, 2012). 이와 같은 상황을 고려하여 지역일자리사업은 수행 주체의 관점에서 지방주도형의 성격을 갖는다.

도시재생사업은 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후 공식적으로 시작되었으며, 2017년 9월부터 도시재생 뉴딜사업을 통해 본격화되었다. 2013년부터 진행되었던 도시재생사업은 중앙집권적 성격이 강해 중앙과 지자체 및 지자체와 지자체 간 협력관계의 구축이 미흡했던 반면(이영은, 2017), 2017년부터 진행된 도시재생 뉴딜사업은 소규모 사업을 중심으로 지역이 주도하여 진행되는 성격이 강한 것이 특징이다(이삼수, 2017). 뉴딜사업지의 선정은 중앙이 주도하고 있으며, 서울, 부산 등의 광역권에서는 자체적으로 도시재생사업을 발굴 및 추진하고 있다(여관현·이미숙, 2020; 윤병훈 외, 2020; 최지영 외, 2020). 이를 정리하면 도시재생사업의 경우 사업의 기획 측면에서는 중앙주도형과 지방주도형의 형태가 모두 나타나고 있으며, 사업의 수행은 지자체가 중심이 되는 지방주도형의 성격이 강함을 알 수 있다.

건강증진사업은 과거 보건복지부가 주관하는 중앙주도적 성격이 강했으나, 2013년 포괄보조금 방식에서의 변경 이후 기초자치단체 차원에서 관련 프로그램을 직접 기획하여 제공하는 현재의 지방주도적 형태로 변화하였다(김정숙 외, 2020). 건강증진사업의 경우, 보건복지부가 중앙의 정책 방향을 제시하고, 지자체가 지역사회의 환경적 특성과 수요를 반영하여 구체적인 사업의 방향과 내용을 설정한다. 이를 고려할 때 건강증진사업은 지역일자리, 도시재생사업에 비해 지자체의 역할 비중이 크며, 사업의 기획 및 수행 주체 모두 지자체가 중심이 되는 지방주도형 사업으로 이해할 수 있다.

공공보건의료사업은 보편적인 의료서비스 제공을 목적으로 한다. 서비스의 범위는 응급, 외

상, 분만, 감염 등으로 매우 다양하며, 수혜 대상 역시 취약계층부터 지역사회 전반을 포괄한다(김정숙 외, 2020). 전술한 서비스의 범위와 대상을 고려할 때, 공공보건의료사업은 지자체가 사업 수행의 주체가 된다는 점에서 건강증진사업과 유사하다. 반면 지자체는 지역사회의 특성과 수요를 고려하여 수혜대상인 주민들에 대한 효율적 서비스 제공 방법을 모색하기는 하지만, 건강증진사업의 경우처럼 신규사업을 발굴·추진하지는 않는다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해 공공보건의료사업은 사업의 기획은 중앙주도적 성격이, 사업의 수행적 측면에서는 지방주도적 성격이 다른 사업들에 비해 상대적으로 강함을 알 수 있다. <표 8>은 전술한 기획과 수행 주체에 따른 각각의 사업별 유형을 정리하여 제시한 것이다.

〈표 8〉 사업 유형 비교

구분	지역일자리사업	도시재생사업	건강증진사업	공공보건의료사업
사업기획	• 중앙주도형 • 지방주도형	• 중앙주도형 • 지방주도형	• 지방주도형	• 중앙주도형
사업수행	• 지방주도형	• 지방주도형	• 지방주도형	• 지방주도형

3. 사업 특성

4개 사례의 사업 특성은 전문성과 연계성의 두 가지 차원으로 살펴볼 수 있다. 전문성은 해당 사업을 수행하는 데에서 특정 직업군이나 전문 자격증을 필요할 정도로 전문적인지 여부를 주로 살펴보았으며, 연계성은 사업 수행 시 공공과 민간 사이 높은 연계성이 요구되는지의 내용을 파악하였다.

지역일자리 사업은 지자체가 주도적으로 수행하는 상향식 방식으로 각 지자체가 지역환경과 지역일자리 현황을 고려하여 사업계획을 수립·집행하고, 중앙은 지자체들이 일자리사업을 추진할 때 공통으로 준수해야 할 지침을 만들어 제시하고 있다(김정숙 외., 2020). 대표적으로 지역주도형 청년 일자리 사업, 지역기획형 일자리사업, 지역산업맞춤형 일자리 사업을 들 수 있다. 각 사업이 포괄하는 사업 내용을 살펴보면, 지자체가 지역 현황에 따라 기획하여 수행하는 청년 일자리, 신중년 일자리, 맞춤형 일자리 사업을 포괄한다. 일자리사업 자체가 갖는 특성 상 지역의 기업과 연계하여 상생형 협약 등 일자리 창출에 필요한 의사결정을 이끌어 내고, 일자리뿐만 아니라 각종 취·창업에 필요한 다양한 사업들을 기획해야 한다는 점에서 다른 사례들과 차별화된다.

지역일자리 사업은 주로 중앙정부의 지원 하에 광역 및 기초자치단체를 중심으로 사업을

기획하며, 지역 내 사업장 및 대학 등을 대상으로 인재개발원, 일자리센터 등 공공기관의 훈련, 컨설팅, 일자리매칭 등을 수행한다는 점에서 다양한 행위자가 포함된 협력적 거버넌스의 형태를 보인다. 다만 일자리 기획 및 매칭, 구직자 대상 컨설팅 등의 사업 분야에 대한 전문성이 크게 요구되지 않으며, 산업·학교·공공기관 간 연계를 필요로 하지만 모든 행위자들에게 높은 수준의 참여를 필요로 하거나, 각 행위자들 간 조정 및 연계의 필요성이 높지 않다. 즉, 지역일자리 사업에 참여하는 각 기관들 내에서 특별히 특정 직업군이나 전문 자격증을 필요로 하지 않으며, 산업·학교·공공기관 내 각 행위자들이 본래의 기능을 수행하는 과정에서 지역일자리 창출 관련한 네트워크 활동을 추가적으로 하기 때문에 중간지원조직에 의해 특별히 네트워크 활동을 필요로 하거나 연계활동을 요구하지는 않는다. 따라서 지역일자리 사업의 전문성과 연계성은 모두 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈표 9〉 지역일자리 사업유형과 내용

사업유형	사업내용
지역주도형 청년일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체들이 청년층 대상 취업 및 창업을 지원하는 사업 • 청년일자리 창출이라는 사업목적과 최소한의 유형 가이드라인 내에서 지자체가 구체적 사업을 기획하여 시행 • 1유형: 지역정착지원형 • 2유형: 창업투자생태계조성형 • 3유형: 민간취업연계형
지역기획형 일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 신중년 경력 활용 지역서비스 일자리 • 신중년의 경력을 활용하여 지역에 필요한 서비스를 제공하는 일자리를 지자체에서 기획
지역산업맞춤형 일자리 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 숙원 일자리사업을 대상으로 최대한 재량권을 가지고 추진할 수 있는 샌드박스형 사업 • 타 일자리사업을 통해 동사업의 제약요인(인건비·자본재 지원불가 등)이 해소되도록 부처 사업간 연계 활성화 지원

출처: 행정안전부, 2020; 김정숙 외., 2020: 45

도시재생 거버넌스는 도시재생 뉴딜사업을 수행하기 위해 운영되는 협력적 거버넌스로서, 사업규모나 대상지역의 특성에 따라 우리동네살리기(소규모주거), 주거지지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업)의 5가지 사업을 실시한다(김정숙 외., 2020). 이러한 사업들은 주민생활권 내 노후주택, 주거지 환경개선, 주거지와 골목상권이 혼합된 지역의 환경개선 등 대상 지역이나 규모가 다르지만, 큰 틀에서 주거지 개선사업에 해당하기 때문에 특별히 전문적 지식이나 기술 등을 요구하는 등 높은 수준의 전문성을 요구하는 사업이라 볼 수 없다.

도시재생 거버넌스 사업의 목적은 단순히 쇠퇴한 도시의 환경을 개선하는 데에만 있는 것

이 아니라 도시재생을 통한 사회경제적 재생을 이루는 데에 있다. 따라서 중심시가지형 사업의 경우 재생사업을 통해 상권 활성화를 지원하고, 경제기반형 사업의 경우 새로운 경제발전거점을 형성하고 이를 통해 지역 일자리를 창출하는 데까지 사업의 영역이 확장된다.

또한 이러한 사업들이 대부분 지역 단위에서 지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 민간개발자, 토지소유자 등 다양한 부문을 아우르는 사업이다. 도시재생사업이 마을과 주민조직 중심의 공모사업으로 추진되는 상황에서 공공과 민간의 연계성은 더욱 강조되고 있으며, 지역 단위에서 주민·상(공)인 협의회를 구축하여 운영하며 사업을 심의하는 공식적인 의사결정구조를 갖추고 있다. 따라서 사업의 주도조직이라 할 수 있는 지방자치단체나 공공기관뿐만 아니라 민간개발자에게도 개발사업의 주체로서 역할이 요구되며, 도시재생 관련 비영리단체 등은 도시재생 사업을 추진하는 주민 공동체를 지원하고 중개하는 등의 역할을 수행한다. 이처럼 민간 분야의 다양한 행위자들이 주도적인 역할을 수행하기 때문에, 중간지원조직은 사업을 기획하고 수행하며 다양한 행위자들의 역할을 이끌어내고 조정·중개하는 등 폭넓은 범위의 역할을 담당한다.

〈표 10〉 도시재생사업의 유형과 내용

사업유형	사업의 내용
우리동네살리기 (소규모주거)	• 주민생활권 내에 기초적인 기반시설을 갖추고 있으나 인구이동, 노후된 주거지 등으로 활력을 잃은 지역을 대상으로 소규모 주택을 보완하고 생활편의시설을 제공하는 등 마을공동체 회복
주거지원형(주거)	• 주택개선을 위해 소규모 주택보완의 기초를 마련하고, 소규모 주택의 보완 및 생활편의시설 제공을 통해 주거지 전체의 환경 개선
일반근린형(준주거)	• 주거지역과 골목상권이 혼합된 곳을 대상으로 주민공동체 형성 및 골목상권 활성화를 목표로 주민공동체 및 마을가게 활성화, 보행환경 개선 등을 지원
중심시가지형(상업)	• 원도심의 공공서비스 질 저하와 상권이 약화된 지역을 대상으로 공공서비스 수준 회복과 역사·문화·관광과의 연관성을 통해 상권의 활성화를 지원
경제기반형(산업)	• 국가·도시 내 경제 수준 저하가 심한 곳을 대상으로 복합앵커시설을 구축하는 등 새로운 경제발전거점을 형성하고 일자리를 창출

출처: 도시재생종합정보체계(URIS); 김정숙 외., 2020: 54

지역일자리 거버넌스와 도시재생 거버넌스와 달리 건강증진 거버넌스와 공공보건의료 거버넌스는 보건의료 분야 거버넌스로서 일정 수준 이상의 전문성을 필요로 한다는 점에서 앞의 두 사례와는 차별된다. 건강증진 거버넌스는 지방자치단체의 환경 및 수요에 따라 금연, 절주, 신체활동, 비만, 심뇌혈관, 치매관리 등 13개 사업 분야 중 취사선택하여 수행하는 사업

이다. 지방자치단체(보건소)에서는 매년 지역보건의료계획을 통해 지역 주민들의 건강을 증진 시키기 위한 세부사업별 계획들을 작성하고 성과목표를 제시하여 이를 달성하고자 노력한다. 또한 공공보건의료 거버넌스는 필수중증의료(응급·외상·심뇌혈관 등 산모(모성·분만)), 어린이 의료, 장애인 및 재활, 지역사회 건강관리, 감염 및 환자 안전 분야의 5대 분야의 사업을 수행한다. 건강증진사업과 비교할 때에도 보건의료 분야에서 높은 전문성이 요구되며, 특히 필수중증의료, 어린이 의료, 장애인 재활, 감염 및 안전 등의 경우 이를 수행할 수 있는 전문 인력과 자격기준을 마련하여 운영하고 있다. 실제 공공보건의료와 건강증진사업을 지원하는 중간지원조직은 보건의료 분야에서 전문직종에 종사하고 있는 직업군(의사, 간호사 등)들이 주로 포함된 대학 산학협력단이 구성하여 수행하고 있다.

건강증진사업은 지역 주민의 건강을 증진한다는 목표에 따라 13개의 방대한 사업 영역을 아우르기 때문에 사업의 다양성이 높으며, 각 사업을 중심으로 지역 주민들과의 접점도 높은 사업이다. 13개 사업 내에서 심뇌혈관, 치매관리, 재활사업, 한의학 등은 사업을 수행하는 과정에서 의사나 간호사의 자격이 요청되기 때문에 특정 직업군 및 전문 자격증을 필요로 하는 전문성이 높은 과제라고 볼 수 있다. 또한 지자체 보건소를 중심으로 사업이 수행되지만, 금연, 절주, 신체활동 등 사업의 특성 상 대상 주민들의 높은 참여를 이끌어내야 하기 때문에 주민자치조직, 지역 기업 등 민간과 높은 연계성을 확보할 필요가 있다.

이에 비해 공공보건의료 거버넌스는 공공과 민간의 의료체계를 포괄하는 광범위한 거버넌스로 운영되지만, 지자체, 공공의료기관 등이 주도적인 역할을 수행하며, 민간 분야의 경우 협력 및 참여대상이 되는 정도이기 때문에 공공과 민간 간 연계성은 낮은 수준이다. 따라서 공공보건의료 거버넌스 내 중간지원조직은 전문적인 기술지원 및 컨설팅의 역할을 수행하지만, 민간의 주민 조직 및 공동체 등이 사업의 주요 행위자로 활동할 수 있도록 지원하거나 역할을 증대하는 등의 역할은 별도로 수행하지 않는다.

〈표 11〉 사업 특성 비교

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
사업	• 지역주도형·지역기획형·지역산업맞춤형 일자리사업	• 소규모주거·주거·준주거·상업·산업 도시재생	• 13개 건강증진분야	• 5개 공공의료 분야
전문성	• 특정 직업군 및 전문 자격증을 필요로 하지 않음	• 특정 직업군 및 전문 자격증을 필요로 하지 않음	• 심뇌혈관, 치매관리, 재활사업 등 보건의료 관련 전문성 필요	• 필수중증의료, 어린이 의료, 장애인 재활, 감염 및 안전 등 보건의료 관련 전문성 필요

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건으로 거버넌스
연계성	• 공공과 민간 간 연계성이 그리 높지 않음	• 도시재생사업 전담조직과 도시재생지원센터 중심으로 수행되나 주민·상(공)인 협의회를 구축하여 민간과 높은 연계성 확보 필요	• 지자체 보건소를 중심으로 13개 사업이 수행되나, 대상 주민들의 높은 참여를 이끌어내야 하기 때문에 주민자치조직 등 민간과 높은 연계성 확보 필요	• 공공과 민간 간 연계성이 그리 높지 않음

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

4. 제도

4가지 사례의 제도적 특성으로서 법률 및 제도적 근거와 의사결정구조를 살펴보았다. 우선 지역일자리 사업은 「고용정책기본법 제6조(국가와 지방자치단체의 시책)」, 「국가균형발전 특별법」 제11조의 2항, 「국가균형발전 특별법 시행령」 제15조의 2항부터 제15조의 10항에 근거하고 있다. 현재 각 지자체에는 법령이나 중앙정부의 정책 방향에 따라 설립되거나, 자체적인 판단에 따라 신설·운영되고 있는 일자리 대책 사업들이 존재하고 있다.

지역일자리 거버넌스 내 의사결정구조는 중앙 단위 ‘일자리위원회’와 지역 단위 ‘지역고용심의회’가 대표적이다. ‘일자리위원회’는 대통령 직속 위원회로 설립·운영되고 있다. 고용노동부는 2006년 이후부터 각 지자체 단위의 ‘지역고용심의회’를 설립·운영 중이며, ‘지역고용심의회’의 위원장은 각 지방자치단체장으로 하고, 각 위원들은 노사대표, 학계 및 전문가, 일자리 관련 공공기관 대표 등으로 구성한다(김정숙 외., 2020). 또한 지역고용심의회는 고용노동부가 수행하는 지역고용이나 인적자원 개발사업을 선정·심의하고 수행한다(류장수, 2017). 중앙 단위에서는 행정안전부와 고용노동부가 참여하고, 특별지방행정기관인 지방고용청과 지방중기청 등이 참여하며, 지자체 단위 일자리센터 및 고용복지센터가 함께 사업을 수행하고 있다(김정숙 외., 2020).

도시재생 거버넌스는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 ‘도시재생뉴딜 사업계획 수립 지침’을 법·제도적 근거로 삼는다. 동법에 따르면 추진체계 구축 및 TF 구성·운영을 구체적으로 담고 있다. 지방자치단체 도시재생추진단, 현장지원센터, 주민·상(공)인 협의회 등이 뉴딜사업의 추진체계를 구성하며, 제24조에는 지방 도시재생추진단의 역할 및 설치 사항에 대해 규정되어 있어 지자체마다 도시재생추진단이 도시재생 관련 업무를 총괄·조정하고 있다(김정숙 외., 2020). 도시재생추진단장은 지자체의 부단체장으로 할 것을 권장하며, 도시재생 담당 부서는 지방자치단체 여건에 따라 산업, 도시, 문화 분야 등으로 할 수 있다(김정숙

외., 2020).

도시재생 거버넌스의 의사결정은 지방도시재생위원회를 통해 이루어진다. 지방도시재생위원회는 지방의회 의원, 공무원, 관련 전문가 등으로 구성되며, 도시재생 관련 주요 시책 심의 및 자문, 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 결정 및 변경 결정 등을 주요 기능으로 삼고 있다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제8조 1항에 따르면 지방자치단체에 지방도시재생위원회를 둘 수 있으며, 도시재생 관련 주요 시책, 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획, 그 밖에 도시재생과 관련하여 필요한 사항을 심의할 수 있다. 또한 지방자치단체별로 이와 관련한 조례를 제정하여 운영 근거로 삼는다. 예를 들어 서울특별시의 경우 「서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례」 제30조 1항과 「서울특별시 저층주거지 집수리 지원에 관한 조례」 제6조 1항에 도시재생위원회 심의 사항을 명시하고 있다.

건강증진 거버넌스는 관계법령에 사업명을 구체적으로 명시하지는 않았지만, 「국민건강증진법」 상 사업의 특성과 지방자치단체의 역할을 명시하고 있다. 「국민건강증진법」 제12조 1항과 2항에 따르면 지방자치단체는 국민들의 보건의료 이용 및 건강한 생활습관 실천을 위한 개인 또는 집단을 대상으로 보건교육을 실시할 수 있으며(「국민건강증진법」 제12조 1항), 건강증진사업 관련 법인 또는 단체가 실시하는 보건교육에 대한 지원을 할 수 있다(동법 제12조 2항)(김정숙 외., 2020). 또한 지방자치단체는 건강증진사업에 필요한 물리적 기반 및 구체적인 정책방안을 마련해야 하며(동법 제19조 1항), 보건소장에게 보건교육 및 건강상담, 영양관리, 신체활동장려, 구강건강 관리, 질병의 조기발견을 위한 검진 및 처방, 지역사회 보건문제에 관한 조사·연구 등의 사업을 진행하게 할 수 있다(동법 제19조 2항)(김정숙 외., 2020).

다른 두 가지 사례들과 달리 건강증진 거버넌스의 의사결정구조는 별도의 체계로서 마련되지 않았다. 다만 건강증진 거버넌스는 지방자치단체별로 마련된 지역보건의료계획에 근거하여 사업을 수행한다.

공공보건의료 거버넌스는 「공공보건의료에 관한 법률」 시행규칙, 광역자치단체 조례, '제1차 공공보건의료 기본계획(2016-2020)'을 법·제도적 근거로 삼고 있으며, 중앙·권역·기초간에 마련된 협력적 거버넌스 체계 하에서 운영되고 있다(김정숙 외., 2020). 중앙에는 보건복지부와 공공보건의료지원센터를 두고 있고, 광역 시도에는 권역책임의료기관 공공의료협력센터를 두고 있다. 중진료권으로 지역책임의료기관 공공의료협력센터를 두며, 시군구와 읍면동에 보건소, 군소병원, 의원 등을 운영하고 있다.

공공보건의료 거버넌스는 건강증진 거버넌스와 마찬가지로 의사결정구조가 별도로 마련되어 운영되는 것은 아니며, '공공보건의료 기본계획(2016~2020)'에 의거하여 사업을 수행하고 있다.

〈표 12〉 제도 비교

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
법률 및 제도적 근거	• 고용정책 기본법	• 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	• 국민건강증진법 (사업 자체를 명시하지는 않음)	• 공공보건의료에 관한 법률
의사결정구조	• 지역고용심의회: 노사 대표, 관련 공공기관 대표, 학계 전문가 등 • 일자리 위원회	• 지방도시재생위원회 (특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 도지사)	• 별도의 의사결정구조 없이 '지역보건의료계획'에 근거하여 사업 수행	• 별도의 의사결정구조 없이 '공공보건의료 기본계획'에 근거하여 사업수행

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

5. 활동

지역일자리 거버넌스의 프로세스는 다음과 같다. 고용노동부에서 일자리 사업계획을 확정·공표하면 각 지자체에서 일자리 목표와 관련 사업계획 수립을 지역 내에 공시하고, 고용노동부에서 각 지자체에서 수행한 일자리 목표와 관련 사업을 점검하여 미흡한 부분을 컨설팅한 후 사업성과에 대해 시상 및 인센티브를 제공한다(김정숙 외., 2020). 지역일자리 지원체계는 지역 내에서 지역 주도형 일자리를 창출할 수 있도록 관련 주체들이 일자리 관련 정책문제를 스스로 해결해나가기 위해 설립·운영되고 있다(김정숙 외., 2020).

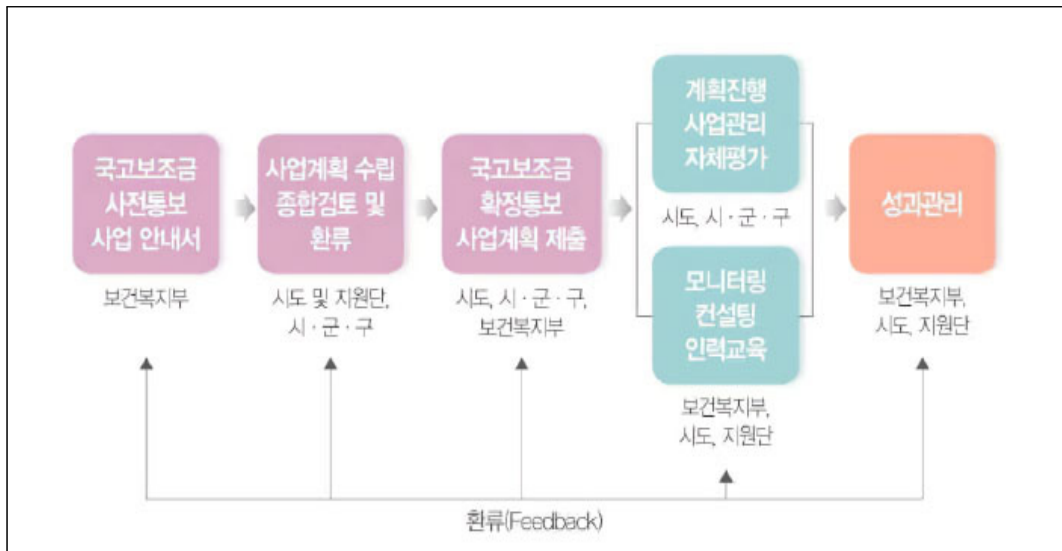
도시재생 거버넌스는 사업 수행 및 계획의 단계에서 도시재생 추진전략 수립, 이후 의견청취 및 협의, 심의 확정 과정으로 이루어진다. 사업수행 및 계획은 특·광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수가 국가도시재생 기본방침을 고려해야 한다(김정숙 외., 2020). 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조에 따라 도시 전체나 일부 지역, 또는 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램 및 유형·무형의 지역 자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진 전략을 수립한다.

건강증진 거버넌스의 프로세스는 크게 사업 사전 안내, 사업계획 수립 및 검토·환류, 보조금 확정·통보 및 사업계획 제출, 사업관리·자체평가/모니터링·컨설팅, 성과관리, 환류의 프로세스로 이루어진다(김정숙 외., 2020). 프로세스를 살펴보면, 기초자치단체가 사업계획 수립과 사업관리의 주체를 맡고 있고, 시도 광역지원단이 종합검토 및 환류, 모니터링 및 컨설팅 등 기초자치단체의 기획과 사업수행 과정을 지원하는 역할을 맡고 있다(김정숙 외., 2020).

건강증진 거버넌스의 프로세스 상에서 중앙정부(보건복지부)는 정책의 전반적인 방향을 제

시하며 사업을 사전에 안내하고 중간지원단과 함께 성과관리를 수행한다. 또한 광역자치단체는 시도 차원의 중간지원단을 구성하고 각 기초자치단체에 예산 확정 및 배분에 대해 안내하며, 사업의 실질적인 주체인 기초자치단체는 보건소를 중심으로 사업을 직접 수행하며 사업 계획 수립·운영, 자체평가 및 평가대응 등을 수행한다. 시도 중간지원단은 기초자치단체에서 수립한 사업계획을 검토하고 이를 환류하며, 사업진행과정을 모니터링하고 전담인력을 대상으로 교육을 실시한다.

〈그림 4〉 건강증진 거버넌스 프로세스



출처: 한국건강증진개발원, 2019; 김정숙 외., 2020: 27

공공보건의료 거버넌스의 프로세스는 크게 진료 협력, 교육·파견, 퇴원 관리의 3단계로 구분된다. 진료협력은 권역/지역 책임의료기관이 함께 필수질환에 대한 ‘표준진료지침(Critical Path)’을 개발·공유하여 양질의 적정진료를 유도하고, 권역-지역책임의료기관-병·의원 간 필수의료 분야에 대한 환자 의뢰·회송, 진료정보교류 강화 등 협력 체계를 확대하는 과정이다(김정숙 외., 2020). 교육·파견은 권역책임의료기관이 지역책임의료기관으로 의료인력 파견, 임상의료 교육·컨설팅 확대, 필수의료 분야 순환 수련을 활성화하는 과정이며, 퇴원관리는 보건 지역사회 내 이용 가능한 병·의원 또는 보건소를 연계하고, 퇴원환자에 대한 모니터링 및 주기적 관리를 실시하게 된다(김정숙 외., 2020).

이 과정에서 중앙(보건복지부)은 사업의 예산을 배분하고, 정책 방향을 제시하고 지원하며,

각 지역별로 공공보건의료사업을 수행하는데 필요한 운영지침을 마련한다. 광역 시도 단위 권역책임의료기관 공공의료협력센터를 두고 의료인력을 파견하거나 중진료권에 대한 교육 및 컨설팅을 실시한다. 중진료권은 기초 단위 보건소와 전반적인 환자 관리, 의료복지 연계, 협진 등의 사업 등을 교류하며, 교육 및 컨설팅을 수행한다.

〈표 13〉 활동 비교

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
프로세스	<ul style="list-style-type: none"> 지역일자리 사업의 체계적 관리-성과관리지원-컨설팅, 교육 지원 강화-지역일자리 거버넌스 구축 및 네트워킹 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사-계획수립-의견청취· 협의-심의-확정·공고 	<ul style="list-style-type: none"> 사업 사전안내-사업계획 수립 및 검토·환류-보조금 확정·통보 및 사업계획 제출-사업관리· 자체 평가/모니터링· 컨설팅-성과관리-환류 	<ul style="list-style-type: none"> 진료협력-교육·파견-퇴원관리
활동	<ul style="list-style-type: none"> 중앙: 포괄지침 제시 고용노동부: 사업계획을 확정, 공표 자치단체/지역일자리센터: 일자리 목표 및 대책수립추진 고용노동부: 점검 및 컨설팅 	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생특별위원회: 중앙 심의조정 지방도시재생위원회: 지방 심의조정 전담행정조직(중앙: 국토교통부, 지방: 지자체 전담조직) 지원 및 실행조직(중앙: 도시재생지원기구, 지방: 도시재생지원센터, 시군구) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙(보건복지부) 정책방향 제시 및 총괄조정 한국건강증진개발원 사업관리 및 평가 광역자치단체: 지원단 구성·운영, 예산 배정 기초자치단체: 보건소 중심으로 사업 직접수행 중간지원단: 정책방향 설정 및 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙: 예산, 정책지원, 운영지침 마련 시도: 의료인력파견, 교육, 컨설팅 중진료권: 교육, 컨설팅

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

6. 중간지원조직 역할의 내용과 범위

지역일자리 거버넌스에서는 각 지역별로 일자리 창출과 일자리 질 개선을 위한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 일자리위원회를 두고 있으며, 일자리위원회는 일자리를 만들고 질적 수준이 뒷받침되는 일자리를 창출하여 국민의 생활과 경제를 발전시키기 위하여 상생형 일자리 지원센터를 설치하고, 그 구성 및 운영 등에 필요한 사항을 규정하였다(김정숙 외., 2020).

지역일자리 거버넌스 내 중간지원조직은 상생형 일자리 지원센터로, 상생형 일자리 지원센터는 상생형 일자리의 전국적인 확산을 위해 범정부 전담창구의 역할을 수행한다. 구체적으로 상생형 일자리 지원센터는 상생형 일자리 정책의 조정이나 지원방안을 마련하고, 일자리

모델을 개발하며 지역에 대한 컨설팅을 진행한다. 또한 지역별로 사업추진을 관리하고, 투자 과정에서 걸림돌이나 문제점을 해소하며, 상생형 일자리 관련 정책홍보와 다양한 부문과의 네트워크를 구축한다.

도시재생사업 지원체계는 중앙부처, 지방자치단체, 중간지원조직으로 이루어져 있으며, 중앙부처는 도시재생특별위원회를 두고 범부처에 걸쳐 이루어지는 협업사업을 패키지로 지원하며, 지자체는 주민과 함께 도시재생지원센터를 주축으로 하여 도시재생사업을 추진한다(김정숙 외., 2020). 마지막으로 도시재생지원센터는 지역 단위에 설립되어 관인 지자체와 지역 주민이 함께 참여하는 도시재생사업에서 실질적으로 필요한 부분을 맞춤형으로 지원한다(김정숙 외., 2020).

도시재생지원센터는 도시재생특별법 제10조 ①항에 따라 중앙정부와 지자체 간 중개 역할, 정책추진 지원, 주민·지자체 도시재생 능력 강화 등 도시재생활성화를 촉진·지원한다. 도시재생 뉴딜사업 대상 지역의 경우 사회적경제 지원센터, 자활센터, 지방도시공사, 마을만들기지원센터, 지역문화재단 등 사회적경제·일자리·복지 등 다양한 관련 분야의 조직 및 단체 등이 중간지원조직으로서 참여할 수 있다(김정숙 외., 2020).

건강증진 거버넌스 내 중간지원조직은 광역 단위를 중심으로 구성·운영되고 있다. 전국 17개 시도에서는 시도 통합건강증진사업 지원단 운영 가이드라인에 따라 전체에서 광역 단위 건강증진사업지원단을 운영하고 있다. 광역자치단체는 매년 또는 2~3년에 한번씩 광역자치단체와 민간위탁 방식을 통해 계약하여 운영하고 있고, 대상인 중간지원단은 대부분 대학 산학협력단 소속의 전문가(교수, 의사 등)이다. 다른 사례들의 중간지원조직과 달리 중간지원조직에 대해 법률 또는 규칙에 명시하지 않고 운영되고 있다.

건강증진사업 중간지원조직의 주요 역할은 정책 및 교육지원, 사업수행지원, 성과관리지원 등이다. 이들은 사업 프로세스 전반에 걸쳐 기초자치단체를 지원하는 역할을 수행하기 때문에, 기초자치단체의 건강증진사업 수행에서의 기획력 제고에 큰 영향을 미친다(김정숙 외., 2020). 대다수 기초자치단체에서 건강증진사업 계획수립 시 광역지원단의 검토 및 컨설팅이 향후 사업진행에서 중요한 의미를 지닌다고 보고 있고, 실질적인 기획력 제고를 위해 광역지원단의 상시적인 지원이 필요로 하지만, 제도적 여건이 마련되지 않아 어려움을 겪고 있다(김정숙·김봉균, 2019).

공공보건의료 거버넌스에서는 「공공보건의료에 관한 법률」 제21조, 제22조에 의거, 공공보건의료 지원센터 및 공공보건의료 지원단을 설치·운영할 수 있으며, 2019년 9월을 기준으로 7개 시·도에서 공공보건의료지원단·재단을 설치·운영하고 있다(Sohn, 2019). 중간지원조직에 관한 조례제정은 서울(2012년)을 시작으로 확대되었고, 재단에 관한 조례제정은 서울(2016년)만 유일하게 이루어졌다(김정숙 외., 2020). 중간지원조직은 공공보건의료발전 종합

대책(2018년) 수립에 따라 2019년부터 국비로 지원되었으며 보건복지부는 2022년까지 전국 17개 광역자치단체로 공공보건의료지원단 또는 공공보건의료재단을 확대할 계획이다(김정숙 외., 2020).

공공보건의료 중간지원단은 「공공보건의료에 관한 법률」 제21조에 근거하여 주로 공공보건의료 수행기관에 대한 기술 및 지침 개발 보급 지원, 공공보건의료계획 평가, 교육 및 컨설팅 등을 수행한다. 이같은 중간지원단의 역할은 전문성을 필요로 하는 보건의료 분야 거버넌스의 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

〈표 14〉 중간지원조직 역할 비교

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
중간지원조직 설치 수준	• 중앙	• 기초지자체	• 광역지자체	• 권역권 • 중진료권
중간지원조직 역할의 내용과 범위	• 정책조정 및 지원 • 모델개발 및 컨설팅 • 네트워크 구축	• 도시재생전문가 양성 및 파견 • 주민교육프로그램 • 개발을 통한 도시재생 역량강화 • 도시재생계획수립지원 • 마을기업의 창업 및 운영 컨설팅	• 기초자치단체 기술지원 • 기초자치단체 사업평가 • 기초자치단체 사업 컨설팅	• 기술 및 지침 개발 보급 지원 • 공공보건의료계획 평가 • 교육 및 컨설팅

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

7. 소결

이상 협력적 거버넌스의 네 가지 사례를 사업 특성, 제도, 프로세스의 분석틀을 통해 비교·분석하고, 마지막으로 중간지원조직 역할의 내용과 범위를 살펴보았다. 사례분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사업의 유형은 사업의 기획 및 수행 주체에 따라 구분하였다. 먼저 사업 기획 주체의 측면에서는 지역일자리사업과 도시재생사업이 중앙주도형과 지방주도형의 성격이 공존하였으며, 건강증진사업이 지방주도형, 공공보건의료사업이 중앙주도형으로 각각 구분되었다. 사업 수행의 주체를 고려했을 때는 4개 사업 모두에서 지방주도형의 성격이 나타났다. 이와 같은 결과는 지자체에서의 사업 추진에 필요한 인력과 예산을 지원하는 주체가 중앙부처인 현실을 고려할 때, 사업 기획의 측면에서 중앙주도형이 강제인 것으로 이해할 수 있다. 반면 사업 수행의 경우 지역의 환경과 특성을 이해하고 있는 지자체가 주체가 되는 것이 적절하다. 일반적

으로 거버넌스 체계의 구축은 협업체계를 기반으로 특정 정책의 성과 창출과 밀접한 관련이 있기 때문에(이재용·김지수, 2020), 해당 분석 결과는 사업 수행의 관점에서 지방주도형 성격을 갖는 경우 중간지원조직 등을 통한 협업체계 구축의 필요함을 반증하는 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 사업의 특성은 전문성과 연계성의 두 가지 측면을 살펴보았는데, 건강증진 거버넌스가 모두 높은 반면, 지역일자리 거버넌스는 모두 낮고, 나머지 두 가지는 전문성과 연계성 중 하나만 높았다. 건강증진 거버넌스와 공공보건의료 거버넌스는 지역일자리 거버넌스나 도시재생 거버넌스에 비해 높은 수준의 전문성을 필요로 한다. 실제 공공보건의료와 건강증진사업을 지원하는 중간지원조직은 보건의료 분야에 대한 전문적인 지식과 자격을 바탕으로 해당 분야 종사자인 보건소 공무원이나 민간병원 등을 대상으로 기술 지원을 수행하며, 사업계획 전반에 대한 컨설팅을 통해 방향 정립을 돕는다. 이에 비해 해당 사업이 공공과 민간 분야 내 다양한 행위자 간 연계성이 얼마나 필요한가를 중심으로 연계성을 살펴볼 때 도시재생 거버넌스와 건강증진 거버넌스가 지역일자리 거버넌스나 공공보건의료 거버넌스에 비해 높은 수준임을 알 수 있다. 즉, 전자의 두 거버넌스는 지역의 주민 공동체나 주민 조직 등이 실질적인 사업의 주체로서 주민들 사이에서 도시재생 사업 및 건강증진 프로그램을 수행해야 하기 때문에, 민간 분야의 다양한 행위자들이 높은 수준의 활동을 수행할 수 있도록 조정·중개 등 중간지원조직의 폭넓은 역할을 필요로 한다.

셋째, 제도적 측면에서는 법적 근거와 의사결정구조를 살펴본 결과 대다수 사업 내용이나 기능 및 역할이 제도적으로 명시된 것을 알 수 있다. 우선 법적 근거의 경우 지역일자리 거버넌스, 도시재생 거버넌스, 공공보건의료 거버넌스는 사업의 명시, 각 기관별 기능 및 역할 등이 명확히 명시되어 있는 반면, 건강증진 거버넌스는 사업이 명확히 명시된 법률이 없는 것으로 나타났다. 다음으로 의사결정구조의 경우 지역일자리 거버넌스와 도시재생 거버넌스는 사업의 결정을 위한 조직체계가 마련된 반면, 건강증진 거버넌스와 공공보건의료 거버넌스는 마련되지 않은 것을 알 수 있다.

넷째, 프로세스의 경우 사업 내용 및 특성과 관련되어 대개 3~5단계에 걸친 사업수행과정을 포함한다. 공공보건의료 거버넌스의 경우 다른 사례와 달리 진료협력-교육-파견-퇴원관리 의 3단계만을 가지며, 다른 사업에서 보이는 환류의 과정이나, 의견청취 등의 과정이 포함되지 않아, 일반적인 사업과 다른 공공보건의료 사업의 전문성이 반영된 결과로 보여진다.

마지막으로 사업의 특성, 제도, 프로세스의 결과로서 중간지원조직의 설치수준, 역할 내용 및 범위는 4개 사례 모두 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 우선 대부분의 사례들이 광역 또는 기초 단위에 중간지원조직이 설치되어 있는 반면, 지역일자리 거버넌스는 중앙 단위에만 설치되어 있다. 또한 네 가지 사례들의 중간지원조직은 모두 공통적으로 사업 및 기술지원과 컨

설팅을 실시하지만, 그 외 정책조정이나 네트워크 구축, 역량강화 및 교육, 사업평가 등에서 세부적인 차이를 지닌다. 그 중에서도 도시재생 거버넌스의 경우 역량강화와 전문가 양성 및 파견을 실시한다는 점에서 타 사례들과 큰 차이를 보인다. 또한 같은 보건의료 분야 거버넌스지만 건강증진 거버넌스와 공공보건의료 거버넌스의 중간지원조직 역할은 차이를 보이는데, 공공보건의료 거버넌스가 사업수행기관들을 대상으로 교육을 실시한다는 점에서 차별된다.

이러한 상황들을 종합할 때, 사업의 전문성과 연계성이 높은 수준일 경우 협력적 거버넌스 내 중간지원조직 역할의 내용과 범위가 광범위하다고 판단된다. 본 연구에서 다루었던 건강증진 거버넌스가 대표적인 사례이다. 또한 민간 등 타 부문과의 연계성이 높은 사례인 도시재생 거버넌스의 경우 역량 강화나 전문가 양성 및 파견 등의 역할을 수행해, 다른 사례들과 달리 더 많은 내용과 범위를 포괄한다는 점을 알 수 있다. 이에 비해 사업의 전문성은 높지만, 민간 부문과의 연계성이 낮은 공공의료 거버넌스의 경우 중간지원조직인 전문적인 기술지원 등에 한정됨을 알 수 있다. 따라서 협력적 거버넌스 내 중간지원조직의 역할은 얼마나 다양한 행위자들이 주체가 되어야 하며, 이들 간 조정·중재의 필요성이 높은가에 의해 어느 정도 좌우된다고 볼 수 있다. 다만, 건강증진 거버넌스의 경우 중간지원조직에 대한 명확한 법·제도적 근거가 마련되지 않아, 실질적으로 요구되는 중간지원조직의 역할을 수행하는데 제한요소가 존재함을 알 수 있다.

〈표 15〉 분석 결과 종합

구분		지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
사업 유형 및 특성	기획	• 중앙주도형 • 지방주도형	• 중앙주도형 • 지방주도형	• 지방주도형	• 중앙주도형
	수행	• 지방주도형	• 지방주도형	• 지방주도형	• 지방주도형
	전문성	• 낮음	• 낮음	• 높음	• 높음
	연계성	• 낮음	• 높음	• 높음	• 낮음
제도	법적 근거	• 있음	• 있음	• 사업명시 없음	• 있음
	의사결정 구조	• 있음	• 있음	• 없음	• 없음
프로세스		• 지역일자리 사업의 체계적 관리-성과관리 지원-컨설팅, 교육 지원 강화-지역일자리 거버넌스 구축 및 네트워킹 지원	• 기초조사-계획수립-의견청취·협의-심의-확정·공고	• 사업 사전안내-사업계획 수립 및 검토·환류-보조금 확정통보 및 사업계획 제출-사업관리·자체평가/모니터링·컨설팅-성과관리-환류	• 진료협력-교육·파견-퇴원관리

구분	지역일자리 거버넌스	도시재생 거버넌스	건강증진 거버넌스	공공보건의료 거버넌스
중간지원조직 역할	• 중앙	• 기초지자체	• 광역지자체	• 권역권 • 중진료권
	• 정책조정 및 지원 • 모델개발 및 컨설팅 • 네트워크 구축	• 역량강화 • 전문가 양성 및 파견 • 계획수립 지원 • 컨설팅	• 기술지원 • 사업평가 • 컨설팅	• 기술지원 • 계획 평가 • 교육 • 컨설팅

출처: 김정숙 외., 2020: 77; 재구성

V. 결론

이 연구의 목적은 거버넌스 구성요소에 따른 중간지원조직의 역할의 내용과 범위를 규명하는 것이다. 이를 규명하기 위해 동일한 조건의 4가지 거버넌스 사례를 선정하여 비교·분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 사업 기획에서 지방주도형인 건강증진 거버넌스와 중앙주도형인 공공보건의료 거버넌스를 제외하면, 나머지는 중앙주도형과 지방주도형이 공존하였으나, 사업 수행은 모두 지방주도형이었다. 둘째, 공공보건의료와 건강증진사업 거버넌스는 다른 사례에 비해 전문성이 높은 수준이며, 도시재생 거버넌스와 건강증진사업 거버넌스는 다른 사례에 비해 연계성이 높은 수준이다. 셋째, 제도적 측면에서는 법적 근거와 의사결정구조를 살펴본 결과 대다수 사업 내용이나 기능 및 역할이 제도적으로 명시된 것을 알 수 있다. 넷째, 프로세스의 경우 사업 내용 및 특성과 관련되어 대개 3~5단계에 걸친 사업수행과정을 포함한다. 마지막으로 사업의 특성, 제도, 프로세스의 결과로서 중간지원조직의 설치수준, 역할 내용 및 범위는 4개 사례 모두 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 우선 대부분의 사례들이 광역 또는 기초 단위에 중간지원조직이 설치되어 있는 반면, 지역일자리 거버넌스는 중앙 단위에만 설치되어 있다. 또한 네 가지 사례들의 중간지원조직은 모두 공통적으로 사업 및 기술 지원과 컨설팅을 실시하지만, 그 외 정책조정이나 네트워크 구축, 역량강화 및 교육, 사업평가 등에서 세부적인 차이를 지닌다.

이러한 분석결과는 다양한 거버넌스 내 중간지원조직의 역할에 대한 정책적인 시사점을 제시한다. 첫째, 사업의 전문성과 연계성에 따라 중간지원조직의 역할이 달라질 수 있기 때문에 이에 따라 역할을 제시할 필요가 있다. 해당 사업이 높은 수준의 전문성을 필요로 하는 경우 기술지원 및 컨설팅의 요구가 높으며, 민간 부문과의 연계성이 높은 경우 다양한 행위자들로 하여금 사업의 주체로 활동할 수 있도록 조정·중재할 필요성이 높기 때문에 중간지원조직의

역할이 광범위하다고 볼 수 있다. 특히 민간 부문과의 연계성의 경우 중간지원조직에게 높은 수준의 조정·중재를 필요로 하며, 때로는 사업기획부터 수행까지 관여해야 하기 때문에 높은 수준의 역할을 필요로 한다고 볼 수 있다.

둘째, 제도적 기반 여부가 중간지원조직의 역할 범위에 영향을 미치기 때문에, 중간지원조직의 안정성과 상시성을 보장하기 위해 법·제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 건강증진 거버넌스 내 중간지원조직의 경우 민간위탁 방식을 통해 매년 또는 2년에 한번씩 중간지원조직 설립을 반복하기 때문에, 조직의 안정성이 낮고 이로 인해 중간지원조직의 역할도 기술지원, 사업평가, 컨설팅에 한정되는 상황이다. 이 사례의 경우 보건 분야의 전문성을 필요로 함에도 불구하고, 제도적 기반이 미비하여 다양한 지원 역할을 제대로 수행하기 어려운 조건이었다.

따라서 향후 협력적 거버넌스를 통해 정책을 집행하게 될 때, 중간지원조직이 수행할 역할은 단순히 당위성에 근거하는 것이 아니라 사업 특성과 제도적 근거에 따른다는 점을 감안하여 거버넌스 체계를 설계할 필요가 있다. 특히 사업 특성을 고려하여 중간지원조직의 역할을 매칭하고, 아울러 이를 제대로 수행할 수 있도록 법률, 조례, 시행령 등을 통해 보완할 필요가 있다.

이 연구는 최근 협력적 거버넌스 내 중간지원조직의 역할이 강조되는 상황에서, 중간지원조직의 역할을 좌우하는 요인들을 살펴보았다. 대다수 중간지원조직에 관한 선행연구들이 한두가지 사례들을 비교·분석하며 중간지원조직을 살펴보는데 초점을 맞췄다면, 이 연구에서는 중간지원조직의 역할을 결정하는 중요한 요인들이 있을 것으로 보고 연구를 진행했다는 데에서 연구의 차별성을 지닌다. 다만 이 연구는 위에서 살펴본 영향요인 이외에도 네트워크의 중요한 구성요소인 행위자 요인을 살펴보지 못했다는 점에서 한계를 지닌다. 즉, 거버넌스의 구성요소가 동일하더라도 행위자의 역량과 활동에 따라 중간지원조직의 역할 내용은 차이가 있을 것으로 예상된다. 추후 후속연구에서는 이러한 점을 보완하여 동일한 조건 내에서도 중간지원조직 내 행위자와 그들간의 상호작용을 반영한 연구를 실시하고자 한다.

【참고문헌】

- 강내영. (2008). 새로운 시도, 일본의 중간지원조직. In 희망제작소 편.(2008). 「일본 시민사회의 꽃, NPO 지원센터를 가다」. 서울: 희망제작소.
- 고광용. (2014). 자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로. 「사회과학연구」, 26(2): 131-159.
- 고재경·주정현. (2012). 「경기도 저탄소 녹색마을 중간지원조직 발전방안 연구」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 권정주 외. (2012). 도시재생사업 추진과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석: 청주시 도시재생사업 의사결정 과정 중심으로. 「도시행정학보」, 25(2): 325-343.
- 김보람·최정민. (2017). 중간지원조직과 행정기관 간의 협력관계 연구: 서울시 마을공동체종합지원 센터와 서울시를 중심으로. 「국정관리연구」, 12(3): 1-32.
- 김상현·김형빈. (2017). 지방정부 도시재생사업 평가모형 개발연구 (델파이 기법과 AHP 기법을 중심으로). 「대한부동산학회지」, 35: 5-26.
- 김이수. (2015). 자원봉사 분야에서 협력적 거버넌스가 조직성과에 미치는 영향연구. 「한국거버넌스학회보」, 22(1): 81-107.
- 김정숙·김봉균. (2019). 「지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 성과분석 및 개선방안」. 한국지방행정연구원 자체연구과제.
- 김정숙·이재용·황창호. (2020). 「지역사회 중심의 건강증진사업 효율화를 위한 거버넌스 개선방안 도출」. 한국지방행정연구원 자체연구과제.
- 김정욱·진성만·여관현. (2019). 중간지원조직을 통한 지방자치단체의 공익활동 지원과 정책적 함의-특별시·광역시 중간지원조직의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 55-79.
- 김진찬. (2018). 지역일자리 목표 공시제사업의 현황과 개선방안: 상주시와 고령군을 중심으로. 「지역사회연구」, 26(3): 137-158.
- 김태영. (2016). 사회적경제 영역의 광역단위 중간지원조직 역할 수행 분석: 근거이론 연구방법의 적용. 「정부학연구」, 22(2): 81-125.
- 김홍주. (2018). 도시재생 선도지역의 도시재생 지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영방안, 「공간과 사회」, 65: 140-165.
- 남재걸. (2016). 지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석. 「도시행정학보」, 29(3): 199-230.

- 류장수 외. (2017). 「지역일자리 거버넌스 실태와 개선방안」.
- 목인경. (2013). 「고령친화적 주거환경 조성에 관한 협력적 거버넌스 연구 : 세곡동 고령자 전용 아파트와 배후시설을 중심으로」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 보건복지부. (2018). 「필수의료의 지역격차 없는 포용국가 실현을 위한 공공보건의료 발전종합대책」.
- 심익섭·이기백. (2015). 기업자원봉사 활성화를 위한 중간지원조직의 역할에 관한 연구: 서울지역 자원봉사센터 종사자 인식을 중심으로. 「서울도시연구」, 16(3): 209-229.
- 여혜진. (2014). 근린재생 거버넌스 유형별 중간지원조직 운영특징 연구: 도쿄, 버밍햄, 보스턴 사례를 중심으로. 「대한건축학회 논문집-계획계」, 30(9): 57-65.
- 이근수·최원삼·전영평. (2005). 지역혁신거버넌스의 심층적 분석: 포항시 사례. 「한국행정학보」, 39(4): 63-85.
- 이기태·하현상. (2016). 마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할-거래비용이론 관점에서. 「한국정책학회보」, 25(1): 455-491.
- 이규용·강병식. (2012). 지역일자리사업의 현황과 쟁점: 중앙부처의 지역일자리사업을 중심으로. 「노동리뷰」, 83(2): 75-91.
- 이미홍·김재현·장주연. (2011). 사회연결망 분석을 이용한 중간지원 조직 분석: LH 초록사회위원회 지원사업을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(1): 141-178.
- 이수연. (2013). 협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티 비즈니스 정책과정에 관한 연구-전북 완주군 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 20(2): 149-169.
- 이자성. (2018). 사회적기업의 협력적 거버넌스 형성에 관한 연구: 일본 고베시 사례를 중심으로. 「사회적기업연구」, 11(3): 31-56.
- 이재용·김지수. (2020). 행정서비스 공동생산 개념정립 및 유형화에 관한 탐색적 연구: 지방자치단체 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 34(1): 47-74.
- 이차희 외. (2014). 농촌체험관광 중간지원조직 역할에 관한 근거이론적 분석-양평군·이천시 농촌나드리 비교를 중심으로. 「농촌계획」, 20(3): 75-88.
- 이혜경·이수용·이선화. (2019). 「장애인 맞춤 일자리 지원을 위한 지역일자리 탐색 연구. 한국장애인개발원」.
- 일자리위원회. (2018). 「지역일자리 사업의 지역자율성 강화방안」.
- 임상훈. (2012). 경기도 지역일자리 정책사업 현황분석. 「지역고용노동연구」, 4(1): 74-95.
- 전창진·정철모. (2014). 도시재생사업에서 사회적 자본이 로컬 거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구: 전주 T/B 중간지원조직을 중심으로. 「주거환경」, 12(3): 297-310.
- 정병순·황원실. (2018). 「서울시 중간지원조직 발전방안」. 서울연구원.
- 조승현·노종호·성진수. (2009). 협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구-진안군 도화동산조성 사례를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 23(1): 503-525.
- 주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석: 안양천수질개선대책협의회 사례

- 례를 중심으로. 「한국정책연구」, 13(3): 355-374.
- 지식경제부·한국산업기술진흥원. (2011). 「커뮤니티 비즈니스 중간지원조직 운영 매뉴얼」.
- 최선미. (2021). 「지역일자리 사업의 활성화 방안에 관한 연구 : 지역일자리 목표 공시제를 중심으로」. 목포대학교 석사학위논문.
- 한국건강증진개발원. (2019). 「2019년 지역사회 건강증진사업 안내」.
- 행정안전부(2020). 「지역공동체 일자리 사업 종합지침」.
- Ansell, C. & A. Gash. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *JPART*. 18(4): 543-572.
- Briggs, Xavier de Souza, (2003), *Working the Middle: Roles and Challenges of Intermediaries*. Cambridge, MA: The Community Problem-Solving Project @MIT.
- Brown, L. D., & Kalegaonkar, A. (2002). Support organizations and the evolution of the NGO sector. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 31(2): 231-258.
- Ewalt, J. A. G. (2001). *Theories of Governance and New Public Management: links to understanding welfare policy implementation*, paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, NJ, 12 March.
- Frischtak, L. L. (1994). *Governance capacity and economic reform in developing countries*. The World Bank.
- Hooghe, L. & Marks G.. (2001) *Types of Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield.
- Innes, J. E. & D. E. Boher. (2003). *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Edited by M. Hajer and H. Wagenaar. New York, NY: Cambridge University Press
- Jennifer Shea. (2011). Taking Nonprofit Intermediaries Seriously: A Middle-Range Theory for Implementation Research. *Public Administration Review* January/February, 71(1): 57-66.
- Lasker, R.D & Weiss, E.& S.(2003) Broadening participation in community problem solving : a multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health*, 80(1): 14-47.
- Mignon, I., & Kanda, W. (2018). A typology of intermediary organizations and their impact on sustainability transition policies. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 29: 100-113.

- Middlemiss, L., & Parrish, B. D. (2010). Building capacity for low-carbon communities: The role of grassroots initiatives. *Energy Policy*, 38: 7559-7566.
- Provan, K. G., & Kenis, P.(2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2): 229-252.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2): 223-243.
- Prentice, C. R., & Brudney, J. L. (2018). Are you being served? Toward a typology of nonprofit infrastructure organizations and a framework for their assessment. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 4(1): 41-58.
- Putnam, R. (1993). *The prosperous community: Social capital and public life*. The american prospect, 13(Spring), Vol. 4. Available online: <http://www.prospect.org/print/vol/13> (accessed 7 April 2003).
- Rhodes, R. & Rhodes, F.. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Sohn, J. (2019). Understanding the Task Forces or Foundation to Support Public Health and Medical Services in Metropolitan Governments of South Korea. *Public Health Affairs*, 3(1): 187-201.
- Tsukamoto, I., & Nishimura, M. (2006). The emergence of local non-profit-government partnerships and the role of intermediary organizations in Japan: Contractual relationships and the limits to co-governance. *Public Management Review*, 8(4): 567-581.
- 內閣府, (2002), 中間支援組織の現状と課題に関する報告書 (https://www.npo-homepage.go.jp/data/report11_2.html).

-
- 김 정 숙:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 정부와 제3부문 관계, 조직 및 공공관리 등이며, 주요 논문으로는 “법정협회의 유형에 관한 연구: 퍼지셋 이상형 분석을 적용하여”(2019), “신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로”(2020), “An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations”(2021) 등이 있다.(jskim@krila.re.kr)
- 이 재 용:** 미국 버지니아주립대학교(Virginia Commonwealth University)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 조직행태, 지방행정, 거버넌스 등이고, 최근 논문으로 “Motivated to Share? Using the Person-Environment Fit Theory to Explain the Link between Public Service Motivation and Knowledge Sharing(2021)” 등이 있다(jlee@krila.re.kr).
- 황 창 호:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 동아대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정부혁신, 조직관리, 정책지식생산 등이며, 주요 논문으로는 Policy learning and crisis policy-making: quadruple-loop learning and COVID-19 responses in South Korea(2020) 등이 있다(selefhoo@dau.ac.kr).