

# 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십에 대한 상호 인식 연구

## Mutual Recognition Research on Partnership between Local Government and Civil Society Organizations

박 홍 윤\* · 송 재 봉\*\*

Park, Hong-Yun · Song, Jae-Bong

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인과 분석틀
- IV. 분석 결과
- V. 결론

새로운 통치 패러다임으로 지역 거버넌스는 행위 주체 간의 파트너십 형성을 전제로 한다. 이 연구는 지방정부와 시민단체 간의 파트너십 형성에 미치는 요인에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 활동가가 서로 어떻게 인식하고 있는가를 실증조사하였다. 조사자료는 집단별로 요인분석을 하고, 파트너십의 구축 정도에 대한 인식을 종속변수로 하여 다중 회귀분석을 하였다. 분석 결과 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 형성되지 못하는 요인을 자기보다는 주로 상대 파트너에게서 찾고 있었다. 공무원의 파트너십 인식에 미치는 요인으로 구조와 과정 요인, 멤버십 요인, 환경요인을, 시민사회단체 활동가의 경우는 구조와 과정 요인과 환경 요인이 주로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 지역 거버넌스, 파트너십, 지역시민단체, 신뢰, 비영리조직

\* 한국교통대학교 행정학과 교수(주저자)

\*\* 충북대학교 대학원 행정학과 박사과정, 충북 NGO 센터장(교신저자)

논문 접수일: 2015. 4. 17, 심사기간(1, 2차): 2015. 4. 17~2015. 6. 22, 게재확정일: 2015. 6. 22

Local governance is a new governing paradigm and is based upon a premise partnership between actors. This study sets a research question, "how bureaucrats and civic activists recognize the partnership between local government and civil society organizations?" To answer the question, this study empirically tested that what factors are affecting the partnership between local government and civic groups. To find out potential influence factors, this study conducted factor analysis and multiple regression analysis. The result shows that both actors ascribe a failure to the partnership to other parties. Public officers think that the lack of civic group's goal, capacity, and trust inhibit the partnership, whereas civic activists think that the low access to information and the insufficient acceptance of local government.

□ Keywords: local governance, partnership, civil society organizations, NGO, trust

## I. 서론

오늘날 국가운영의 기본 패러다임은 정부가 독점 운영하는 통치에서 국가 사회의 다양한 주체가 함께하는 거버넌스 방법을 선호하고 있다. 거버넌스 논리는 1980년대 이후 효율과 경쟁을 강조한 신공공관리 패러다임에 대한 비판과 함께한다. 다양하게 정의되고 있는 거버넌스는 광의로 "개인과 제도, 공공과 민간이 그들의 공통의 문제를 관리하는 다양한 방법의 총체이다."(The Commission on Global Governance, 1995)라고 한다.

이 다양한 행위 주체 간에 형성되는 거버넌스의 중요한 구성 부분으로 행위 주체 간에 파트너십이 요구된다(Jones and Little, 2000). 예로 Salamon(2002)은 뉴거버넌스에 의한 관리의 핵심으로 참여, 파트너십, 네트워크를 제시하고 있다. 그에 있어서 파트너십은 정부, 시장, 시민사회가 동등한 파트너로 참여하여 문제 해결을 하는 것을 의미한다.

특히 정부와 다양한 시민사회단체 간의 파트너십은 행정의 민주성 이외에 지역발전, 서비스 전달의 효율성, 사업의 효과성 증대 등을 위하여 정당화되고 있다. 실제에서도 중요한 정책 도구로 활용되고 있는 파트너십을 통한 서비스의 전달은 전체 공공지출의 50~75%에 이를 정도로(OECD, 2002) 확대되고 있다. 우리의 경우 지방자치의 시행, 정치 사회의 민주화 등에 의하여 정부와 시장 및 시민사회단체와의 협력적 거버넌스의 필요성이 강조되고 있지만, 참여주체 간의 대등한 관계의 형성보다는 정부 주도의 위계적 협력 또는 형식적 협력

을 극복하지 못하고 있다.

본 연구의 목적은 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대하여 행위의 주체인 공무원과 시민사회단체 활동가가 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보는 데 있다. 지방정부, 기업, 시민사회단체로 구성된 지역 거버넌스나 파트너십이 제대로 구축되지 못하는 원인에 대하여 다양한 관점에서 논의하고 있다. 본 연구는 연구의 범위를 파트너십으로 축소하여 이들 문제를 탐구하고자 한다. 연구의 출발은 지역 수준에서의 지방정부와 시민사회단체 활동가 간의 파트너십에 대한 인식의 차이가 협력적 파트너십을 어렵게 한다는 전체 속에서 논의를 전개하게 될 것이다. 이를 바탕으로 구체적으로 어떠한 부분에서 어떻게 차이를 보이고 있는가를 공무원 집단과 시민사회단체 활동가를 대상으로 한 실증적 연구로 살펴보고자 한다.

이 연구의 대상은 충청북도 도청 공무원과 충청북도 시민사회단체 활동가를 대상으로 하였고, 연구방법은 문헌연구를 기초로 하여 파트너십의 성공과 실패 및 성공을 위하여 고려해야 할 요인을 도출하고, 이를 바탕으로 실증적 방법으로 확인한 뒤에 연구 결과로부터 일정한 시사점을 도출하게 될 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 파트너십의 의미

파트너십(partnership)은 일반적으로 '둘 이상의 사람이 협력자가 되어 협력하고 있는 관계'를 의미한다. 그러나 학문적으로 파트너십이란 용어는 이것저것 혼합된 용어로 모호하고, 파악하기 힘든 개념으로 합의된 정의가 없다(Glending, Dowling & Powell, 2005: 371, 강욱모, 2008: 154; Audit Commission, 1998:16; Mackintosh, 1992: 213). 또한 파트너십은 협력(collaboration), 협동(cooperation), 조정(coordination), 연합(coalition), 네트워크(network), 동맹(alliance), 거버넌스(governance) 등의 용어와 상호 교환적으로 사용되면서 그 의미를 더욱 혼란스럽게 하고 있다. 이에 파트너십에 대한 연구들이 파트너십에 대하여 정의를 하지 않고 논의를 전개하는 경우가 많다.

논자에 따라서 파트너십의 이러한 모호성이 정치적으로 매력적이고 편의주의적 성격을 가진다고 한다(Powell and Glending (2002:2). 특히 파트너십이란 용어가 민주주의, 형평성, 평등, 참여 등의 좋은 의미를 내포하고 있기 때문에 학문 이외에 실제 및 정치적 수

사학적으로 많이 사용되고 있다.

파트너십은 영리 및 비영리 조직 등 다양한 분야에서 사용되는 데 영리 부문에서는 주로 동업자 간의 관계를 바탕으로 권한과 책임의 공유 등을 강조한다. 본 연구는 정부가 포함된 영역에서의 파트너십에 초점을 두고 연구를 하고 있다.

조직이나 조직발전에서 파트너십과 유사한 개념으로 협력(collaboration)이란 용어를 주로 사용한다. Mattessich et al. (2001: 4)는 “협력은 공동의 목적을 달성하기 위해 둘 이상의 조직이 개입하여 서로에게 이익을 주는 관계”라고 하고 있다. 조직이론의 협력과 같이 파트너십을 포괄적으로 정의할 때 파트너십은 특정한 목적을 달성하기 위해서 둘 이상의 조직(또는 파트너)이 함께하는 행위를 의미한다. 즉 어떤 사회문제를 해결하기 위하여 정부·기업·비영리단체·시민이 자원을 분담하고 서로 협력하는 것을 의미한다.

Brinkerhoff(2002: 21)은 “파트너십은 다양한 행위자 간의 역동적 관계로 합의된 목표를 기초로 하고, 개개 파트너가 가지고 있는 각자의 경쟁적 우위를 바탕으로 합리적 분업에 대한 공통의 이해를 통해서 이루어진다. 이는 상호 존중, 의사결정에의 균형적 참여, 서로에 대한 책임과 투명성 등을 요구한다.”고 한다.

이러한 파트너십을 형성하는 요건을 보면 다음과 같다(조명래, 2001; OAGC, 1999): European Commission, 2013; Peters, 1998; Hutchinson & Campbell, 1998: 9). 첫째, 2개 이상의 조직이나 부문의 자발적 참여, 둘째, 협력에 대한 참여조직의 공식 또는 비공식적 합의, 셋째, 일회적이 아닌 지속적인 관계 형성, 넷째, 물질·비물질 자원의 공동 활용, 다섯째, 책임과 위험의 공유, 여섯째, 공익성을 가지는 공동의 목적, 일곱째, 의사결정권 및 권력의 공유 등을 특징으로 한다. 그러나 이러한 특징은 모든 유형의 파트너십에 공통으로 적용되지는 않는다. 즉 파트너십의 유형에 따라서 더 강조되기도 하고 등한시되기도 한다.

## 2. 파트너십의 유형과 필요성

파트너십은 다양한 기준으로 유형화할 수 있다. 파트너십은 전략적 파트너십(strategic partnership)과 서비스 파트너십(service partnership)으로 구분된다(European Commission, 2013). 전자는 정책 수준에서 전략적 기획을 위한 파트너십을, 후자는 프로젝트 수준이나 서비스의 전달과 관련된 파트너십을 의미한다.

파트너십은 누구와 파트너를 형성하는가로 공공-민간기업(PPT), 공공-공공, 공공-자발적 결사체, 공공-사회공동체, 공공-주민 등으로 구분할 수 있다. 그리고 파트너 간의 관계 정도와 강도 등을 기준으로 유형화하고 하기도 한다(Bezanson et al., 2004.). 예로 임승빈(2000)은 정부와 NGO 간의 파트너십 유형을 정부주도형, 반관반민형, 참여경쟁형, NGO

주도형의 네 가지 유형으로 구분하고 있다.

Horton, et. al.(2014)는 파트너 간의 관계를 기준으로 ① 자문적 파트너십(consultative partnership), ② 조정적 파트너십(coordinative partnership), ③ 보완적 파트너십(complementary partnership), ④ 협력적 파트너십(collaborative partnership), ⑤ 핵심적 파트너십(critical partnership)으로 구분하면서 가장 완전한 형태와 수준의 파트너십으로 핵심적 파트너십을 제시하고 있다.

공공부문과 NGO 등의 비영리조직과 파트너십을 구축하여 운영하는 이유나 필요성은 협력 부문과 내용에 따라서 다양하다. 이들을 보면 새로운 자원의 획득, 법규에 의해서 파트너십을 요구하는 경우, 신속적이고 대응적인 정책문제 해결, 혁신의 촉진, 지식·전문성·자원의 공유와 시너지 창출, 효율성과 책임성 향상, 능력 구축, 정책의 정당성 확보 등이 제시되고 있다(Audit Commission, 1998).

그러나 파트너십의 운영은 그 자체 다양한 한계도 지적되고 있다. 이러한 한계에는 목표와 목적에 대한 갈등 유발, 높은 자원 비용, 책임성 확보 문제, 권력의 불균형에 의한 문제, 참여에 의한 비용의 문제 등이 있다.

### 3. 선행연구

파트너십과 관련된 연구는 넓은 의미에서 거버넌스와 관련된 연구와 맥락을 같이 한다.<sup>1)</sup> 이들 연구 이외에 각 지역 NGO에 대한 실증적인 연구들이 지속적으로 수행되고 있다. 예로 서울시(조중권, 2012), 부산시(초의수, 2004), 경상남도(이자성, 2011), 광주시(정영일, 2007), 대구시(이양수(2004), 인천시(장인봉, 고종욱, 2004) 등이 있다.

본 연구에서는 국내의 연구 경향을 알아보기 위해 한국교육학술정보원의 학술연구정보서비스(RISS)에서 국내 학술지 논문을 대상으로 '파트너십'을 키워드로 하고 사회과학과 KCI 등재 논문을 검색한 결과 253건이 추출되었다. 이 가운데에서 공공부문을 포함한 파트너십 연구논문은 총 47편이다. 파트너십에 대한 연구는 전체적으로 2000년 이후에 활발하게 이루어지고 있는데, 검토된 논문 가운데 1990년대 발표된 논문은 5편에 불과하다. 이후 2000~2004년에 18편, 2005~2009년 10편, 2010년 이후가 14편으로 조사되고 있다.

파트너십의 유형을 보면 '정부(지방정부 포함) + NGO'가 13편으로 가장 많고, 다음으로 '정부 + 기업' 9편, '정부 + 기업 + NGO + 시민' 7편, '정부 간' 5편, '정부 + NGO + 시민' 4편, '지방정부 + 기업 + NGO'와 '정부 + 지역사회'가 각각 3편이고, 기타(공공기관

1) 관련 선행연구는 이동수 외(2011), 박해육(2011) 등의 연구를 참고 할 수 있다.

+ 기업, 대학 + 지역사회, 대학 + 지역 학교)가 3편이다. 이에 의할 때 전체적으로 정부와 NGO가 포함된 파트너십이 가장 많이 연구되고 있다고 할 수 있다.

파트너십에 대한 연구 경향을 종합적으로 보면 2000년 이후 지방정부 차원에서의 특정 사업을 대상으로 정부와 지역 NGO 간의 파트너십에 대한 문헌 중심의 비실증적인 연구가 주류를 이루고 있다. 연구대상에서 10편이 외국의 사례로, 지역별로는 영국, 일본, 미국, 네덜란드 등이 소개되고 있다. 연구대상으로 29편이 사업이나 사례를 대상으로 하고 있다. 방법론적으로 면접과 참여관찰에 의한 질적 방법이 5편이고, 설문조사 등에 의한 양적 방법이 13편이고 나머지는 주로 문헌분석 방법을 채택하고 있다.

본 연구에서 다루고 있는 공무원과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대하여 분석한 47편의 논문 가운데 효과적인 파트너십을 구축에 영향을 주는 요인을 제시하고 있는 13개 논문을 보면 <표 1>과 같다. 표에 의하면 파트너십에 영향을 주는 요인으로 리더십(최고관리자 지지)과 NGO의 전문성이 각 5편, NGO 지원, 상호이해, 정보공개 및 공유, 협력의 제도화 및 네트워크 4편, 공무원 인식전환과 격차 완화, 커뮤니케이션이 3편, 몰입, 신뢰, 협력사업 확대가 각각 2편의 연구에서 지적하고 있다.

기존의 많은 연구들이 지방차원의 파트너십 구축에 조건이 되는 요인을 실증적 분석 없이 제시하는 경향을 보여주고 있다. 또한 기존의 실증 연구를 보면 본 연구의 대상인 지방정부와 시민사회단체 간 파트너십과 관련하여 공무원과 시민사회단체 구성원을 비교 분석한 연구가 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 초의수(2004), 이자성(2011), 조석주(2011) 연구 등이 파트너십과 관련하여 공무원과 시민사회단체 구성원 간의 차이에 대한 연구를 하고 있다. 이들 연구에서는 공무원 집단과 시민사회단체 관계자들이 파트너십 구성의 필요성에 대하여 대부분 긍정적으로 인식하지만 실제 파트너십이 형성되지 못하는 요인으로 서로에 대한 불신과 이해의 부족에 차이가 있음을 보여주고 있다.

그러나 구체적으로 어떠한 요인에 대하여 공무원과 시민사회단체 관계자가 차이를 보이고 있는지에 대한 연구는 부족한 것으로 판단된다. 본 연구는 기존 연구와 비교하여 공무원과 시민사회단체 구성원의 차이를 가져오는 요인을 보다 구체적으로 분석한다는 데 의의를 가지고 있다.

〈표 1〉 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인 (국내문헌분석)

저자	성공 요인(개선점 등)
김수현, 박은철(2000)	상호이해, 협력의 제도화
임승빈(2000)	NGO의 자율성·정체성·중립성·공익성·전문성
문인수, 이종열(2002)	리더십, 협력의 제도화, 파트너십 전문가
오수길(2003),	리더십, 몰입
이동기(2003)	지식 창출, 공유, 대응
권오상, 이정훈, 노인만(2004)	상호이해: 파트너로 인정, NGO의 전문성
이미정(2004)	리더십, 정보공유, 조정
장인봉, 고종욱(2004)	공무원 인식 전환, 상호이해: 파트너로 인정, 정보공개, 상호의존성, 공동사업, 협력 네트워크, NGO 지원, NGO의 전문성·활동성, 주민 참여의식
초의수(2004)	상호이해, 협력의 제도화, NGO 지원, 차별적 접근, 실질적 참여, NGO의 사회적 책임
성향숙(2006)	공무원 인식 전환(교육), 커뮤니케이션, NGO 지원, NGO의 전문성
주재현(2006)	최고관리자 지지, 전문성 제고, 신뢰구축, 체계적 접근, 통합적 업무 담당 기관
이자성(2012)	참여 다양화, 정보공개, 커뮤니케이션, NGO 지원, 협력 사업 및 기회 확대, 인식격차 완화
이현수, 이상엽(2013)	리더십, 정보공유, 커뮤니케이션, 신뢰, 몰입

### Ⅲ. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인과 분석틀

#### 1. 정부와 NGO 간 파트너십에 영향을 주는 요인

지역 거버넌스의 한 구성요소로 파트너십이 성공적으로 운영되기 위한 조건 및 요인은 연구자에 따라서 매우 다양하다. 그 요인으로 많은 경우에는 20개 이상을 제시하기도 한다. 예로 Mattessich et al.(2001)은 조직 간의 협력에 영향을 미치는 요인을 바탕으로 6개 분야에 20개 요인으로 구성된 파트너십과 관련된 자기평가 도구인 Wilder Collaboration Factors Inventory를 제시하고 있다.

국외의 보고서나 논문에서 성공적 파트너십에 영향을 미치는 요인을 보면 〈표 2〉와 같다.<sup>2)</sup> 이 분석은 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인(Partnership Success Factors)으로

2) 분석에 사용된 32편의 자료는 학술 논문보다는 국제기구나 공공조직의 자료가 주를 이루고 있다. 분석에

구글 검색을 한 결과 관련 자료 32편을 선정하였고, 이들 자료 가운데에서 성공 요인에 대한 부분을 질적 분석 도구인 NVIVO 10을 활용하여 내용 분석을 한 결과이다.

표는 관련 요인으로 4편 이상의 자료에서 제시하고 있는 것만을 정리한 것이다. 전체 선정된 요인은 36개로 이는 Mattessich et al. (2001)의 기준을 참고로 하여 a) 파트너십이 운영되는 환경, b) 파트너십이 추구하는 비전 및 목적, c) 파트너 간의 멤버십, d) 과정과 구조, f) 자원과 능력의 5개 범주화하였다.

<표 2> 파트너십의 성공에 영향을 주는 요인

분류	요인	빈도	%	분류	요인	빈도	%
환경 요인	General Environment	6	18.8%	구조 및 과정 요인	Participation	10	31.3%
	History of Collaboration	6	18.8%		Shared Planning /Decision Making	9	28.1%
	Political	4	12.5%		Equality & Power	9	28.1%
비전 목적 요인	Objectives, Goal, Purpose	17	53.1%		Mechanism, Rules	10	31.3%
	Vision, Mission	15	46.9%		Outcome	7	21.9%
	Mutual Benefits	14	43.8%		Conflict	7	21.9%
	Recognition of the Need	6	18.8%		Continuity, Time, Sustainability	8	25.0%
멤버십 요인	Trust	21	65.6%		Flexibility, Adaptability	7	21.9%
	Responsibility & Accountability	18	56.3%		Structure	6	18.8%
	Respect	11	34.4%		Process	5	15.6%
	Understanding & Compromise	6	18.8%	Innovation	5	15.6%	
	Ownership	4	12.5%	Leadership	14	43.8%	
	Coordination & Cooperation	4	12.5%	Capacity & Professional	13	40.6%	
구조 및 과정 요인	Communication	19	59.4%	Resource	8	25.0%	
	Commitment	15	46.9%	Financial	5	15.6%	
	Open & Transparency	10	31.3%	Learning	4	12.5%	
	Role	14	43.8%	Information & Knowledge	5	15.6%	
	Monitor & Evaluation	7	21.9%	Support	4	12.5%	

\* %는 전체 32개의 자료에서 언급하고 있는 %를 의미한다.

사용된 자료는 참고 문헌에서(\* 분석자료)로 표시하였다.



### 1) 환경적 요인

파트너십의 성공 요인으로 지역사회의 맥락, 법적 제도적 요인과 같은 거시 환경 요인, 특히 협력의 경험과 같은 역사적 요인이 영향을 준다. 이에는 우호적인 정치와 사회적 분위기도 지역사회의 파트너십 활성화에 요인으로 지적되고 있다(MSPNZ, 2000; Jacobson & Choi, 2008; Mattessich et al, 2001)

### 2) 비전과 목적 요인

파트너십이 성공하기 위해서는 파트너십이 달성하고자 하는 명확하고 구체적인 목적·목표·가치가 있어야 하고, 비전과 사명에 대해 강한 합의가 존재하여야 한다. 이는 왜 파트너십 구축이 필요한가 하는 이유와도 연계된다. 그리고 참여 조직의 사업의 목표도 파트너십의 성공에 영향을 준다(Tennyson, 2003; Frank & Smith, 2000; Picciotto, 2004; Prybil et al., 2014; Smith & Chataway, 2009; WEF, 2005; Dowling et al., 2004; Frank & Smith, 2000; Hardy et al., 2003; Local Government Association, 2012; Percy-Smith et al., 2010; Stern, 2004; Jacobson & Choi, 2008; McQuaid, 2009; MSPNZ, 2000; OECD LEED, 2006; O'Neil, 2004).

### 3) 멤버십 요인

멤버십(membership) 요인은 파트너 간의 관계와 관련된 요인이다. 특히 파트너십이 성공하기 위해서는 파트너십에 대한 명확한 인식이 있어야 하고, 이러한 파트너십이 상호 이익을 주어야 한다. 파트너십이 성공하기 위해서는 파트너 간에 하나의 협력체 구성원이라는 의식을 가져야 한다. 이에서 가장 많이 언급하고 있는 요인이 '파트너 간의 신뢰'로 전체 32편 가운데 21편(65.6%)에서 성공을 위한 요인으로 제시하고 있다. 다음으로 파트너가 가지고 있는 높은 책임의식이 있다. 그리고 신뢰와 같은 차원으로 볼 수 있는 상호 존중, 상호이해와 양보의식, 조정과 협력의 자세, 파트너십에 대한 소유의식 등이 성공 요인으로 제시되고 있다(Audit Commission, 1998; Frank & Smith, 2000; Hardy et al., 2003; Kanter, 1994; McQuaid, 2009; Percy-Smith et al., 2010; PPPLab Food & Water, 2014; Swiss Commission, 2014; Van Tulder, 2013; WEF, 2005; O'Neil, 2004; Picciotto, 2004; Prybil et al., 2014; Mohr & Spekman, 1994; Stern, 2004).

#### 4) 구조와 과정 요인

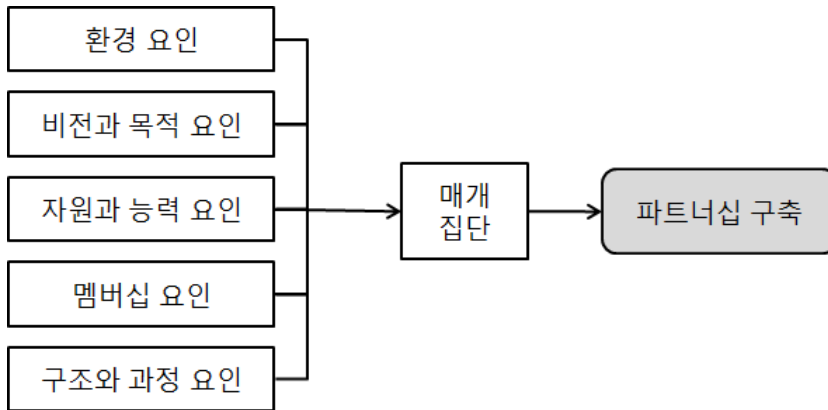
구조적인 차원에서 성공적인 파트너십 구축을 위한 요인으로 가장 많이 언급되는 것은 파트너 간의 원활한 커뮤니케이션이다(Click Consulting, 2008; Frank & Smith, 2000; Jacobson & Choi, 2008; Kanter, 1994; McQuaid, 2009). 다음으로 집행과정에 대한 몰입, 운영과정의 개방성과 투명성, 구조적으로 명확한 파트너의 역할이 지적되고 있다(Audit Commission, 1998); Hardy et al., 2003; Kernaghan, 1993; Local Government Association, 2012). 그리고 파트너십의 제도화 및 운영과 관련된 제도나 규칙을 언급하고 있다(Frank & Smith, 2000; Frank & Smith, 2000; Mattessich et al., 2001; MSPNZ, 2000). 이외에 운영 활동에 대한 모니터링과 결과에 대한 평가 활동, 활발한 참여, 공동의 의사결정, 파트너 간의 형평성 및 권력의 균형, 결과 지향의 활동, 효율적인 갈등 해결, 운영의 지속적이고 충분한 시간의 요구, 운영의 신속성·적응성·전략적 행동, 혁신적 활동을 성공 요인으로 제시하기도 한다. 그리고 전반적인 파트너십의 합리적인 과정과 구조를 언급하기도 한다(Click Consulting, 2008; Kernaghan, 1993; McQuaid, 2009; Jacobson & Choi, 2008; Percy-Smith et al., 2010; Stern, 2004; Gaster & Deakin, 1998; Mohr & Spekman, 1994; Percy-Smith et al., 2010; Mattessich et al., 2001; O'Neil, 2004).

#### 5) 자원과 능력

파트너십을 구성하는 파트너 조직의 리더십 요인은 우리나라 연구에서 가장 중시하는 요인 가운데 하나이다. 리더십은 전통적 거래형 리더십보다는 변혁적 리더십의 필요성이 많이 지적하고 있다(Click Consulting, 2008; Dowling et al., 2004; McQuaid, 2009; OECD LEED, 2006; Parkinson, 2006). 그리고 우리나라의 많은 연구가 정부와 비영리 조직 간의 관계에서 비영리조직의 전문성을 지적하고 있는 데 외국의 연구에서도 파트너의 능력·전문성을 파트너십의 성공 요인으로 지적하고 있다. 이외에 일반적인 자원 특히 재정적인 자원, 정보 및 지식 자원과 이와 관련된 학습능력, 정부의 파트너 및 비영리조직에 대한 적절한 지원도 중요한 요인으로 지적되고 있다(Click Consulting, 2008; Gaster & Deakin, 1998; O'Neil, 2004; Dowling et al., 2004; Prybil et al., 2014; Frank & Smith, 2000; Swiss Commission, 2014).

## 2. 분석 모형

본 연구에서는 지방자치단체 파트너십은 [그림 1]과 같이 크게 5개의 변수들에 의해서 영향을 받는 것으로 설정하였다.



<그림 1> 분석 모형

본 연구에서는 앞의 선행 연구와 해외 문헌에 대한 내용분석에서 밝혀진 모든 요인을 구성하는 것을 모두 분석하지 못하고 한정된 요인만을 선정하여 분석하고자 한다. 이에 선정된 요인과 관련된 설문항목은 <표 3>과 같다. 이들 설문 항목은 5점 순위척도로 구성하였다. 이들 공통 설문 이외에 성공 요인에 대한 설문, 협력이 필요한 정책과정, 공무원의 시민사회단체 주장에 대한 인식을 명목척도로 조사하였다.

<표 3> 설문 항목

구분	변수	내용(설문 지문)
종속변수	V	파트너십 구축 정도 (귀하는 충청북도와 시민사회단체 간의 파트너십이 어느 정도 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?)
환경요인	V1	지역 시민사회 분위기 (충북 시민단체는 활성화되어 있다.)
	V2	지역의 시민 참여도 (시민사회단체에 대한 시민 참여가 활발하다.)

구분	변수	내용(설문 지문)
시민사회 단체의 비전과 목적	V3	지역사회발전에 대한 기여 (충북 시민사회단체는 지역사회발전에 이바지한다.)
	V4	지방자치에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 지방자치를 활성화시킨다.)
	V5	지역 경제에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 지역 경제를 활성화시킨다.)
	V6	지역 공동체 형성에 기여 (충북 시민사회단체가 지역 공동체 형성에 이바지한다.)
	V7	지역문제 해결에 기여 (충북 시민사회단체가 지역문제를 해결에 이바지한다.)
	V8	사회 정의 실현에 대한 기여 (충북 시민사회단체가 사회 정의 실현에 이바지한다.)
	V9	파트너십의 필요성 (귀하는 충북도와 사회단체 간 협력적 파트너십 구축이 필요하다고 생각하십니까?)
자원과 능력	V10	시민사회단체 운영의 민주성 (시민사회단체 조직이 민주적으로 운영되고 있다.)
	V11	시민사회단체 운영의 전문성 (시민사회단체 활동의 전문성이 확보되어 있다.)
	V12	시민사회단체의 리더십 (시민사회단체 조직의 리더십이 확보되어 있다.)
멤버십 요인	V12	신뢰성 (상대 조직에 대하여 신뢰할 수 있다.)
	V14	파트너십의 상호 도움 정도 (귀하의 업무와 관련하여 시민사회단체(지방정부)가 도움이 된다고 생각하십니까?)
	V15	정치적 중립성 (시민사회단체가 정치적 중립성을 확보하고 있다.)
구조와 과정 요인	V16	지방정부와 시민사회단체 간의 접촉 빈도 (귀하는 업무를 처리함에 있어서 시민사회단체(지방정부)와 자주 접촉하고 계십니까?)
	V17	지방정부의 시민사회단체 의견 수렴도 (귀하는 시민사회단체의 주장을 충북도가 잘 수용하고 있다고 생각하십니까?)
	V18	지방정부 정보 획득의 용이성 (귀하는 시민사회단체가 행정기관의 활동에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있다고 생각하십니까?)

## IV. 분석 결과

### 1. 조사 개요

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가 간의 인식 차이를 알아보기 위해 충청북도 도청 공무원과 청주시 소재 시민사회단체 활동가에 대하여 2014년 4월에 설문조사를 하였다.<sup>3)</sup> 설문은 공무원 250부, 사회단체 활동가에게 300부를 배부하여 수집된 설문지 가운데 불성실 응답을 제외하고 공무원 236부, 시민사회단체 198부를 분석하였다.

현재 충청북도의 시민사회단체는 충청북도에 등록된 비영리 민간단체 377개 외에 임의단체를 합하여 450개 단체가 된다. 그러나 이 가운데 126개 단체는 휴면상태이거나 해산된 상태이다. 단체 유형별로 복지 관련 기관이 가장 많고, 주요 기능으로는 교육(39.1%), 복지(34.4%), 대변기능(10.5%)을 하고, 회원 규모에서 500명 이하가 전체의 60.4%를 차지하고 있다. 전체적으로 활동 영역별로는 청주 중심이 단체가 약 60%로 지역 편중 현상이 심하다(<http://www.cbngo.org>)

### 2. 분석 결과

#### 1) 파트너십 구축 정도

지방정부로 충청북도와 시민사회단체 간의 파트너십이 어느 정도 잘 이루어지고 있는가에 대하여 전체 응답자는 5점 만점에 평균 2.93(표준편차 0.724)으로 보통보다 약간 낮은 정도의 인식을 가지고 있다. <표 4>를 보면 파트너십 형성 정도에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 응답자 간에 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있다. 전체적으로 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 긍정적 인식을 가지고 있다.

<표 4> 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 구축 정도에 대한 인식

구분	응답자 수	평균	표준편차	t-검정
공무원	236	3.00	.706	t-값: 1.972 유의확률: .049
시민사회단체	198	2.86	.741	

<sup>3)</sup> 본 자료는 다음 연구에서 사용된 자료를 활용하였다. (사)충북시민재단 (2014). 충북시민사회 활성화와 도민참여 확대방안 연구.

## 2) 파트너십에 미치는 영향 요인에 대한 인식

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에 영향을 주는 요인에 대해 <표 5>는 공무원의 사회단체에 대한 불신이 16.7%로 가장 많이 지적하고 있고, 다음으로 시민사회 단체의 정치성 13.6%, 공무원 불신과 협력의 제도화 부재가 각각 12.8%, 시민사회단체의 전문성 부족 11.9%, 의사전달 통로 부재 10.8%를 지적하고 있다.

전체적으로 파트너십 형성에 미치는 요인에 대하여 공무원과 시민사회단체 구성원 간에 유의한 차이를 보여주고 있다. 특히 공무원 응답자는 시민사회단체의 정치성(22.3%), 시민사회단체의 전문성 부재(17.5%), 시민사회단체의 공무원 불신(16.7%)으로 전체적으로 파트너십이 잘 이루어지지 않는 요인으로 파트너 집단인 시민사회단체에서 그 요인을 찾고 있다. 한편 시민사회단체 활동가는 공무원의 시민사회단체 불신(25.0%), 시민사회단체의 정치성(13.6%), 협력의 제도화 부재(16.6%), 의사전달 통로 부재(15.4%)와 같은 파트너십의 구조 및 과정 요인을 강조하고 있다.

<표 5> 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에 미치는 요인

구분	항목	공무원		시민사회		합계	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
환경요인	시민사회단체에 대한 시민 의식	78	12.3	40	7.0	118	9.8
	협력 경험 부재	31	4.9	43	7.5	74	6.1
비전, 목적 요인	시민사회단체의 정치성	141	22.3	23	4.0	164	13.6
멤버십 요인	공무원의 시민사회 단체 불신	59	9.3	143	25.0	202	16.7
	시민사회단체의 공무원 불신	106	16.7	48	8.4	154	12.8
구조와 과정 요인	의사전달 통로 부재	42	6.6	88	15.4	130	10.8
	협력의 제도화 부재	60	9.5	95	16.6	155	12.8
자원과 능력 요인	자치단체장의 리더십	6	0.9	61	10.6	67	5.6
	시민사회단체의 전문성 부족	111	17.5	32	5.6	143	11.9
합계		633	100.0	573	100.0	1206	100.0

\* 주: 3개의 중복 선택 결과 임

\*\* 통계치:  $\chi^2$  : 266.431, 유의확률: .000

〈표 6〉 파트너십에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가의 인식

요인	변수	구분	N	평균	표준편차	t-검정 (등분산 가정)
환경요인	시민사회 활성화	공무원	236	3.25	0.89	t 값:-2.418 유의확률: .016
		시민사회단체	198	3.46	0.92	
	시민참여	공무원	234	2.74	0.77	t 값:-.768 유의확률: .443
		시민사회단체	198	2.80	0.81	
비전과 목적	지역사회발전에 기여	공무원	236	3.05	0.80	t 값:-11.649 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.93	0.77	
	지방자치에 기여	공무원	235	2.99	0.81	t 값:-8.553 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.67	0.85	
	지역경제에 기여	공무원	236	2.68	0.77	t 값:-7.953 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.30	0.87	
	지역공동체 형성에 기여	공무원	236	3.08	0.87	t 값:-8.721 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.80	0.84	
	지역문제 해결에 기여	공무원	236	2.95	0.80	t 값:-12.370 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.89	0.77	
	사회 정의 실현에 기여	공무원	236	2.91	0.84	t 값:-12.913 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.94	0.83	
	파트너십 구축 필요성	공무원	236	3.44	0.79	t 값:-9.571 유의확률: .000
		시민사회단체	198	4.15	0.73	
정치적 중립성	공무원	235	2.50	0.89	t 값:-7.709 유의확률: .000	
	시민사회단체	197	3.16	0.87		
자원과 능력 요인	운영의 민주성	공무원	234	2.90	0.75	t 값:-7.176 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.43	0.81	
	운영의 전문성	공무원	235	2.76	0.79	t 값:-8.730 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.41	0.76	
	조직의 리더십	공무원	235	2.84	0.77	t 값:-7.652 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.41	0.77	
멤버십 요인	시민사회단체 신뢰성	공무원	235	2.72	0.81	t 값:-10.070 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.53	0.84	
	지방정부에 도움 정도	공무원	236	2.82	0.85	t 값:-4.845 유의확률: .000
		시민사회단체	197	3.23	0.91	
구조와 과정 요인	접촉 빈도	공무원	236	2.73	0.91	t 값:-3.979 유의확률: .000
		시민사회단체	198	3.09	0.93	
	지방정부의 수용도	공무원	236	3.39	0.73	t 값:9.574 유의확률: .000
		시민사회단체	198	2.72	0.74	
	정보 접근성	공무원	236	3.19	0.74	t 값:7.766 유의확률: .000
		시민사회단체	198	2.62	0.78	

### (1) 환경적 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 미치는 요인 가운데 환경 요인이라고 할 수 있는 시민의식을 지적한 응답자는 <표 5>에 의하면 전체의 9.8%가 응답하고 있고, 협력 경험 부재는 6.1%가 지적을 하고 있다.

<표 6>에 의하면 환경적 요인과 관련하여 지역 사회의 시민사회 활성화와 관련하여 공무원과 시민사회단체 활동가 모두 보통 수준이라고 인식하고 있지만, 시민사회단체 활동가들이 공무원보다는 약간 높다고 인식하고 있다. 시민참여 정도에 대하여는 두 집단 모두 보통 이하의 수준이라고 인식하고 있고, 두 집단 간에 차이를 보이지 않고 있다.

### (2) 비전과 목적 요인

파트너로 시민사회단체의 비전이나 활동 목적 및 활동 결과에 대한 인식은 파트너십에 중요한 요인으로 지적되고 있다. <표 6>에 의하면 공무원은 전체적으로 그렇지 않다는 부정적 인식이 많고, 시민사회단체는 보통 수준은 된다고 인식하여 양 집단 간에 유의한 차이를 보여주고 있다. 이 가운데에서 시민사회단체가 사회정의 실현에 이바지하고 있다는 것에 대하여 공무원 집단은 평균 2.89, 시민사회단체 활동가는 3.93으로 가장 큰 차이를 보여주고 있다. 그리고 지방정부와 시민단체 간의 파트너십 필요성에 대하여 공무원은 보통 수준의 필요성을 시민사회단체 활동가들은 그렇다는 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 전체적으로 시민사회단체 활동가들은 파트너십의 비전과 목적에 대하여 긍정적이지만 공무원 집단은 약간은 부정적으로 인식하고 있음을 볼 수 있다.

### (3) 자원과 능력 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 제대로 운용되기 위해서는 시민사회단체가 전문성 및 능력이 있어야 한다고 한다. 그러나 조사 결과에 의하면 공무원은 전체적으로 시민사회단체의 능력(시민사회단체 운영의 민주성, 전문성, 리더십)에 대하여 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하고 있고, 시민사회단체 활동가들은 보통 수준으로 인식하여 두 집단 간에 유의한 인식의 차이가 있음을 볼 수 있다.

특히 공무원 집단은 시민사회단체의 전문성에 대하여 매우 낮게 평가하고 있다. 이와 관련하여 공무원을 대상으로 한 <표 7>의 설문 결과를 보면 시민사회단체의 주장에 대하여 현실성, 전문성, 합리성이 보통 이하이고, 특정 집단에 치중하고 있고, 대안이 없이 문제점만 지적하고 있다는 인식이 큼을 볼 수 있다. 특히 전문성 항목이 상대적으로 떨어지고 있음을 볼 수 있다.



〈표 7〉 시민사회단체의 주장에 대한 공무원의 인식

내용	N	평균	표준편차
주장이 현실성이 있다	237	2.82	.772
주장이 전문성이 있다.	237	2.76	.736
주장이 합리성이 있다.	237	2.81	.814
주장이 특정집단에 치중하지 않는다.	237	2.59	.852
대안이 없이 문제점만 지적하고 있다.	237	3.38	.960

#### (4) 멤버십 요인

지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십 형성에서 파트너 간의 상호관계와 관련된 멤버십 요인으로 상호 간의 신뢰 결여를 가장 중요한 요인으로 지적하고 있음을 〈표 5〉에서 보여주고 있다. 〈표 6〉에서도 파트너십에 핵심을 구성하는 신뢰와 관련하여 시민사회단체에 대한 공무원의 신뢰는 그렇지 않다는 부정적인 인식을, 시민사회단체 자체도 자신들에 대한 신뢰에 대하여 단지 보통 수준이라고 응답하고 있다. 상호 간의 파트너십이 자신들에게 어느 정도의 도움이 되는가와 관련하여 공무원은 크게 도움이 되지 않는다는 부정적인 인식을 시민사회단체는 보통 수준을 보여주고 있다.

#### (5) 구조와 과정 요인

파트너십 형성 과정과 관련하여 〈표 6〉에 의하면 전체적으로 양자의 상호 접촉빈도가 높지 않은 것으로 나타나고 있는데 공무원이 시민사회단체 활동가보다 접촉 빈도가 낮은 모습을 보여준다. 그리고 지방정부의 시민사회단체 의견 수렴 정도에 대하여 공무원 집단은 보통 수준의 수렴을 하고 있다고 하고, 시민사회단체는 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하다. 바람직한 파트너십은 정보의 공유와 공개가 전제되어야 하는 데 공무원은 보통 수준을 시민사회단체 활동가는 그렇지 않다는 부정적인 인식을 하고 있다.

이와 관련하여 정책과정의 어떠한 부분에 참여하여 파트너십을 형성하는 것이 좋은가에 대하여 〈표 8〉에서 보면 공무원은 정책의제설정단계가 53.8%를 지적하고 있다. 반면에 시민사회단체 활동가는 정책의제설정단계 41.5%와 정책 전 과정에 참여하여야 한다는 응답이 40.5%로 공무원의 9.0%와 큰 차이를 보여주고 있다.

〈표 8〉 시민사회단체가 정책과정의 어느 부분에 참여하는 것이 가장 효과적인가?

구분		정책과정					
		의제설정 단계	결정 단계	집행 단계	평가 단계	전 단계	전체
공무원	빈도	126	35	14	38	21	234
	%	53.8	15.0	6.0	16.2	9.0	100.0
시민사회단체	빈도	83	24	9	3	81	200
	%	41.5	12.0	4.5	1.5	40.5	100.00

\*  $X^2 = 74.953$ , 유의확률(양측): .000

### 3) 회귀분석

#### (1) 지방자치단체 파트너십에 관한 회귀모형

지방자치단체에서 파트너십 구축에 미치는 요인을 알아보기 위해 5개 요인(환경요인, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인, 구조와 과정 요인) 변수들의 평균을 독립변수로 설정하였다. 이 5개 요인에 대한 신뢰도 분석 결과 Cronbach 알파 값은 .861로 일반적인 기준인 .6 이상이 됨으로 문항 간에 신뢰도가 양호한 것으로 나타났다. 양자의 차이를 알아보기 위해서 공무원집단과 시민사회단체 활동가를 더미변수로 분석하였다.

이들 요인에 대하여 단계 선택방법에 의하여 분석하여 유의한 회귀분석 결과 모형의 결정계수( $R^2$ )는 .377이다. 총 6개의 독립변수 중에서 유의한 변수는 〈표 9〉와 같이 구조와 과정 요인, 멤버십 요인, 환경 요인과 더미 변수인 공무원과 시민사회단체가 유의한 결과를 보여주고 있다.

모형에 의하여 지방자치단체 파트너십의 활성화 정도와 독립변수간의 회귀모형 결과는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = 0.238 + 0.529 \times \text{구조과정 요인} + 0.239 \times \text{멤버십 요인} + 0.110 \times \text{환경 요인} + 0.146 \times \text{공무원 요인}$$

〈표 9〉 지방자치단체 파트너십에 관한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.238	.169		1.409	.160		
구조 과정 요인	.529	.054	.428	9.796	.000	.748	1.338
멤버십 요인	.239	.049	.248	4.936	.000	.566	1.768
환경 요인	.110	.046	.108	2.392	.017	.697	1.435
공무원 요인	.146	.068	.097	2.170	.031	.709	1.411

이에서 독립변수와의 관계를 해석하면 다음과 같다.

a) 지방자치단체 파트너십은 파트너 간의 접촉빈도, 자치단체의 의견 수렴정도, 정보에 대한 접근성과 같은 구조 및 과정 요인이 존재할 때 유의한 양의 영향을 가진다.

b) 지방자치단체 파트너십은 서로에 대한 신뢰성, 상호 도움 정도, 시민사회단체의 정치적 중립성과 같은 멤버십 요인이 존재할 때 유의한 양의 영향을 가진다.

c) 지방자치단체 파트너십은 지역의 시민사회가 활발하고, 시민참여도와 같은 환경 요인이 존재할수록 유의한 양의 영향을 가진다.

d) 지방자치단체 파트너십에 대하여 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 유의한 양의 영향을 더 가지고 있다.

이 모형에 대한 분산분석 결과는 〈표 10〉과 같이 F 통계량이 66.878(유의확률 .000)로 모형의 적합성을 확보하고 있고, 자기상관(autocorrelation)이 있는지를 말해주는 Durbin-Watson 통계량은 1.881로 나타났다. 이 값이 2에 가까우므로 자기상관이 존재하지 않는 것으로 판단된다. 그리고 〈표 9〉의 공선성 통계량인 공차한계와 VIF 값을 보면 공차한계가 작거나(<0.1) VIF가 크지(>10) 않기 때문에 공선성의 문제는 존재하지 않는다.

〈표 10〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	93.708	4	23.427	66.878	.000
잔차	151.327	432	.350		
합계	245.034	436			

이외에 모형이 회귀분석의 기본 가정을 충족하고 있는지를 확인하기 위해 잔차분석을 한 결과 표준편차가 0.995로 1보다 약간 작게 나타나고 있다. 이외에 히스토그램은 정규분포를, 회귀 표준화 잔차의 정규 P-P 도표는 선형을 보여주고 있어서 회귀분석에 의한 예측은 무리가 없는 것으로 판단된다.

## (2) 공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 대한 인식

## 가. 공무원 집단의 회귀분석

앞에서 공무원집단과 시민사회단체 활동가 간에 파트너십 구축 정도에 대하여 서로 다른 인식을 하고 있음을 보여주고 있다. 이에 구체적으로 공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 인식에 어떠한 요인이 영향을 주는지를 알아보기 위하여 두 집단에 대하여 회귀분석을 실시하였다.

공무원 집단의 파트너십 인식에 대하여 5개 요인을 단계선택방법에 의하여 회귀분석한 유의한 모형의 결정계수( $R^2$ )는 .345이다. 총 5개의 독립변수 중에서 유의한 변수(유의 확률 <math>0.05</math>)는 <표 11>과 같이 멤버십 요인, 구조와 과정 요인, 환경 요인 세 가지이다. 이에서는 비전과 목적 요인과 자원과 능력 요인은 크게 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.

&lt;표 11&gt; 공무원 집단의 파트너십 인식에 대한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.560	.231		2.421	.016		
멤버십 요인	.343	.062	.338	5.520	.000	.740	1.351
구조 과정 요인	.350	.078	.269	4.511	.000	.779	1.284
환경 요인	.144	.064	.145	2.251	.025	.673	1.486

모형에 의하여 지방자치단체의 파트너십에 대한 베타계수로 본 독립변수의 상대적 영향력은 서로에 대한 신뢰성, 상호 도움 정도, 시민사회단체의 정치적 중립성과 같은 멤버십 요인이 가장 크고, 다음으로 파트너 간의 접촉빈도, 자치단체의 의견 수렴정도, 정보에 대한 접근성과 같은 구조 및 과정 요인, 이어서 시민사회가 활발하고, 시민참여도 존재하는가 하는 환경 요인이 영향을 주는 것으로 판단된다.

이에 의하여 공무원 집단의 파트너에 대한 독립변수간의 회귀모형 결과는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = 0.560 + 0.343 \times \text{멤버십 요인} + 0.350 \times \text{구조 과정 요인} + 0.144 \times \text{환경 요인}$$

이 모형에 대한 분산 분석 결과는 <표 12>와 같이 F 통계량은 42.423(유의확률 .000)로 모형의 적합도는 적절한 것으로 판단된다. 또한 모형에 대한 잔차 분석 결과도 적합한 것으로 나타났다.

〈표 12〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	44.487	3	14.829	42.423	.000
잔차	81.445	233	.350		
합계	125.932	236			

## 나. 시민사회단체 활동가의 회귀분석

동일한 방법으로 시민사회단체 활동가를 대상으로 분석한 결과에 의하면 〈표 13〉과 같다. 이에 의하면 독립변수로 분석한 5개 요인 가운데 유의확률이 0.05보다 작은 요인은 구조와 과정 요인과 환경요인 2개이고, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인은 크게 영향을 주지 못하는 것으로 이해된다. 모형에 의하면 시민사회단체 활동가의 파트너십 구축 정도에 영향을 주는 요인은 베타계수에 의하면 구조 과정요인이 절대적이고, 다음으로 환경요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 공무원 집단의 파트너십 인식에 대한 회귀모형

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차한계	VIF
(상수)	.222	.224		.991	.323		
구조 과정 요인	.761	.068	.615	11.224	.000	.926	1.080
환경 요인	.158	.056	.154	2.807	.000	.926	1.080

이에 의하여 추정된 회귀모형의 F 통계량은 〈표 14〉에 의하면 81.513(유의 확률 .000)으로 유의하고,  $R^2$ 은 .447를 보여주고 있다. 또한 모형에 대한 잔차 분석을 한 결과 모형이 적절한 것으로 나타났다.

〈표 14〉 분산분석

모형	제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
선형회귀분석	52.925	2	26.463	81.513	.000
잔차	63.955	197	.325		
합계	116.880	199			

### 3. 분석 결과의 함의

문헌 분석에서 지방자치단체와 시민사회 간의 파트너십에 영향을 줄 것으로 분석된 5개 요인(환경요인, 비전과 목적 요인, 자원과 능력 요인, 멤버십 요인, 구조와 과정 요인) 가운데 자치단체와 시민사회단체 간 협력적 파트너십에 큰 영향을 미치는 것으로 구조와 과정요인, 멤버십, 환경 요인인 것으로 파악되었다. 반면에 시민사회단체가 추구하는 지역사회발전, 정의 실현 등의 비전과 시민사회단체의 전문성, 민주적 운영 리더십과 같은 자원과 능력 요인은 덜 영향을 주는 것으로 분석되었다. 그리고 공무원 집단이 시민사회단체 활동가보다 파트너십에 대하여 더 긍정적으로 판단하고 있음을 보여주고 있다.

공무원 집단과 시민사회단체 활동가의 파트너십에 대한 인식의 차이를 알아보기 위해서 실시한 회귀분석 결과에 의하면 공무원 집단은 시민사회단체에 대한 신뢰성, 정치적 중립과 같은 멤버십 요인에 의해서 크게 영향을 받고, 다음으로 시민사회단체와 접촉 빈도, 의견수렴도 및 정보에 대한 접근성 등의 파트너십 형성 구조와 과정 요인에 영향을 받는 것으로 이해하고 있다. 이외에 상대적으로 적지만 사회적인 분위기나 시민의 참여도와 같은 지역사회 환경 요인도 영향을 미치는 것으로 이해하고 있다. 즉 충청북도 도청 공무원은 파트너십이 활성화되지 않은 이유를 시민사회단체에 대한 신뢰의 부족과 낮은 접촉 빈도와 정보 접근성 등의 구조와 과정 요인과 활성화되지 않은 시민 사회적 환경 때문이라고 인식하고 있다.

한편 시민사회단체 활동가들은 지역 파트너십은 주로 구조 및 과정 요인과 환경요인에 의해서 영향을 받는 것으로 이해하고 있다. 이들은 자신들의 활동 결과나 비전, 시민사회단체의 자원이나 능력, 자신들이 보여주는 신뢰성이나 정치적 중립성이 파트너십 형성에 큰 영향을 주지는 않는 것으로 이해하고 있다. 즉 충청북도의 지방자치단체와 시민사회단체 간의 파트너십이 활성화되지 않은 것은 자신들보다는 지방자치단체와의 관계인 접촉빈도, 의견수렴도, 정보 접근성이 부족한 것으로 이해하고, 부분적으로 시민사회의 활성화와 참여 부족 등의 환경요인으로 지적하고 있다.

두 집단 간에서 시민사회의 활성화가 미흡하고 시민의 참여도가 낮은 것이 파트너십 형성에 부정적 영향을 준다는 공통된 인식을 가지고 있다. 그러나 공무원은 전체적으로 시민사회단체 때문에, 시민사회단체 활동가는 지방자치단체 때문에 파트너십이 활성화되지 못하고 있다는 인식을 가지고 있다.

## V. 결론

2000년대 이후 지방정부의 운영에서 거버넌스에 의하여 시민사회단체와 주민이 함께하는 협치의 필요성을 강조하고 이에 대하여 많은 연구가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 거버넌스 구축에 핵심이 되는 행위 주체 간의 신뢰를 바탕으로 하는 파트너십이 형성되지 못하여 진정한 협력적 거버넌스를 구축하지 못하고, 초보적인 협력 또는 자문적 파트너십과 같은 형식적 협력의 범주를 벗어나지 못하고 있다.

이 연구는 지방정부와 지역 시민사회단체 간의 파트너십에 영향을 주는 요인에 대한 공무원과 시민사회단체 활동가의 인식 차이를 분석하였다. 지역 거버넌스 체계에서 거버넌스나 협력에 대한 공무원과 시민사회단체 간의 차이에 대하여는 여러 연구에서 단편적으로 논의하고 있지만, 이 연구에서는 이러한 차이가 구체적으로 어떠한 요인 때문에 발생하는가를 규명하고자 하였다.

분석에 의하면 지방차원에서 지방정부와 시민사회단체 간의 파트너십이 활성화되지 않은 이유는 지역의 시민사회가 활성화되지 않고, 시민참여가 이루어지지 않고 있다는 거시적인 요인에 대하여 공무원 집단과 시민사회단체 활동가가 공통으로 인식하고 있다. 그러나 공무원은 시민사회단체가 파트너십 형성에서 가져야 할 신뢰성을 가지고 있지 못하다는 인식이 크다. 반면에 시민사회단체는 파트너십 형성 구조와 과정의 미흡함을 특히 강조하고 있음을 보여준다.

이 연구의 중요한 시사점은 충북지역에서 지방자치단체와 시민사회단체 간에 파트너십에 의해서 지역 문제를 해결하기 위해서는 논의의 배경이 되는 시민사회가 활성화될 필요가 있다. 특히 시민사회의 활성화와 함께 시민들의 공공문제 해결에 대한 적극적인 참여가 필요함을 보여주고 있다. 이와 함께 논의에서는 배제되었지만, 성공적 파트너십 구축에 대한 많은 경험이 축적되고 이를 공유하는 노력이 있어야 할 것이다.

또한 파트너십이 활성화되지 않은 이유를 자기보다는 상대 파트너 탓으로 돌리고 있음을 보여준다. 이를 극복하기 위해서는 먼저 파트너십 구축 과정에서 먼저 자기 성찰이 요구된다고 할 수 있다. 지방정부는 파트너십에 요구되는 정보의 공유와 공개, 의사결정과정에서의 참여 제도화 등의 파트너십을 위한 구조와 과정을 정교하게 하는 것이 필요하다. 한편 시민사회단체도 활동 목적, 공익성, 능력 등을 키워서 지방정부 운영에 도움을 줄 수 있는 능력을 키워야 한다. 특히 정치적 중립성 등을 확보하고 신뢰감을 공무원에게 주도록 하는 노력이 있어야 할 것이다.

거버넌스와 같이 파트너십에 대한 개념이나 파트너십과 이에 영향을 미치는 요인들 간에

정확하고 포괄적인 모형이 부족한 실정이다. 이에 Balloch and Taylor(2001: 6)는 '파트너십에 대한 단일의 정의 혹은 단일의 모델은 없다'고 주장하고 있다. 이러한 혼란과 체계성의 부족을 극복하기 위해서는 더 구체적인 정책차원에서의 파트너십에 대한 연구가 축적될 필요가 있다.

본 연구는 문헌 분석에서 제시하고 있는 많은 요인을 분석하지 못하였다. 이에 연구 결과를 다른 지역의 파트너십에 일반화하는 데에는 더 많은 연구가 필요하리라 생각된다.



## 【참고문헌】

- 강문호. (2010). 지역파트너십의 형성과 변화과정에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 21(1): 121-146.
- 강옥모. (2008). 영국 노동당정부의 지방정부 사회서비스 전달체계 개혁- 민영화에서파트너십 체계로의 전환. 『지방정부연구』, 12(3): 147-171.
- 권오상·이정훈·노인만. (2004). 대체 에너지정책에서 지방정부와 NGO의 파트너십에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 16(1): 229-248.
- 김수현·박은철. (2000). 서울시 - NGO 간 파트너십의 현황과 과제. 『서울도시연구』, 1(2): 95-101.
- 문인수·이종열. (2002). 거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안. 『한국정책과학학회보』, 6(3): 53-76.
- 복문수. (2005). 거버넌스시대의 파트너십과 NGO의 성찰. 『한국거버넌스학회보』, 12(1): 25-51.
- 성향숙. (2006). 노인복지정책의 성인지적 수행을 위한 기초자치단체와 여성단체의 파트너십 관계 연구. 『한국지역사회복지학』, 18: 23-44.
- 오수길. (2003). 지방행동 21'을 위한 민-관파트너십의 토대. 『지방행정연구』, 17(1): 215-239.
- 이동기. (2003). 그린투어리즘의 성공을 위한 공무원들의 파트너십 인지에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 15(1): 109-129.
- 이미정. (2004). 경찰과 보호관찰기관 간 범죄예방 파트너십 접근법에 관한 연구. 『사회과학연구』, 11(1): 119-143, 동국대학교사회과학연구원.
- 이자성. (2012). NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증 연구: 경상남도 사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 16(1): 147-170.
- 이현수·이상엽. (2013). 로컬 거버넌스의 사회적 파트너십을 위한 결정 요인. 『한국자치행정학보』, 27(2): 113-131.
- 임승빈. (2000). 한·일지방 정부에서의 NGO와의 파트너십에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 9(3): 45-68.
- 장인봉·고종욱. (2004). 지역 NGO와 지방정부의 파트너십 형성요인에 관한 지방공무원의 인식 분석. 『한국지방자치학회보』, 16(3): 87-110.
- 주성수. (2003). 정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안. 『한국행정연구』, 12(2): 186-210.
- 주재현. (2006). 지방정부-기업간 파트너십의 성공조건에 관한 연구: 경기도민간투자사업 사례 분석. 『지방정부연구』, 10(2): 67-85.
- 초의수. (2004). 지역 NGO와 지방정부간 파트너십에 대한 경험적 연구 - 부산지역 NGO 관계자와 공무원을 중심으로-. 『지방정부연구』, 8(3): 7-32.
- 조중권. (2012). 『서울시 제3섹터 지원정책 연구: 서울시 비영리 민간단체를 중심으로』. 서울연구원.

- 정영일. (2007). 파트너십 강화를 위한 지방정부와 NGO 거버넌스 과제. 『한국여성교양학회지』, 16(1): 181 - 199.
- 이양수. (2004). 대구지역 NGO의 정책과정별 참여에 관한 연구. 『지방정부연구』, 8(2): 105 - 121.
- 이동수 외. (2011). 『한국 시민사회의 과제와 발전을 위한 청사진 연구』. 경희대학교 공공대학원.
- 박해육. (2011). 지방자치단체와 사회적기업 간 협력적 거버넌스 구축방안, 한국지방행정연구원, 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안』. 한국지방행정연구원.
- Audit Commission. (1998). *A fruitful partnership: Effective partnership working*. London: Audit Commission. <http://archive.audit-commission.gov.uk>. \* 분석자료
- Bezanson, K., Narain, S. and Prante, G. (2004). *Independent evaluation of the partnership committees of the CGIAR*. Washington, D.C.: CGIAR Secretariat
- Brinkerhoff, J. (2002). *Government-nonprofit partnership: a defining framework*. *Public Administration and Development* 22, 19 - 30.
- Click Consulting. (2008). *Strengthening Partnerships PCP Development Workshops Evaluation Report*, [www.health.vic.gov.au](http://www.health.vic.gov.au). \* 분석자료
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Department for Communities and Local Government. (2007). *Principles of Representation: A framework for effective third sector participation in Local Strategic Partnerships*. [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk). \* 분석자료
- Douglas Horton, Gordon Prain, Graham Thiele. (2009). *Perspectives on partnership: A literature review*; <http://cipotato.org/wp-content/uploads/2014/08/004982.pdf>
- Dowling, B, Powell, M, & Glendenning, C. (2004). *Conceptualising Successful Partnerships*. *Health and Social Care in the Community*, 12(4): 309 - 317. \* 분석자료
- Frank F & Smith, A. (2000). *The Partnership Handbook*. HRD Canada. [www.forumpartnerships.zsi.at](http://www.forumpartnerships.zsi.at) \* 분석자료
- Gaster L. & Deakin N. (1998). *Local government and the voluntary sector: who needs whom - why and what for?* *Local Government*, 24(3):169 - 194. \* 분석자료
- Glendenning, C., Dowling, B., & Powell, M. (2005). *Partnerships between health and social care under New Labour: Smoke without fire? A review of policy and evidence*. *Evidence and Policy*, 1(3): 365-381.
- Hardy, B., Hudson, B. & Waddington, E. (2003). *Assessing Strategic Partnership: The Partnership Assessment Tool*. Office of the Deputy Prime Minister, Strategic Partnering Taskforce. [www.conservationgateway.org](http://www.conservationgateway.org). \* 분석자료

- The Office of the Auditor General of Canada (OAGC) (1999). Collaborative arrangements: Issues for the federal government. [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)
- Horton D., Prain, G., Thiele, G.. (2009). Perspectives on partnership: A literature review. DFID(Department for International Development). <http://cipotato.org>.  
\* 분석자료
- Hutchinson, J. and Campbell, M. (1998) Working in partnership: lessons from the literature, DfEE Research Report RR 63, London: Department for Education and Employment
- Jacobson, Carol & Choi, Sang Ok. (2008). Success factors: public works and public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6): 637 - 657. \* 분석자료
- Jones, Owain & Little, Jo. (2000). Rural Challenge(s): partnership and new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 16(2): 171-183.
- Kanter, R. M. (1994). Collaborative Advantage: The Art of Alliances. *Harvard Business Review*. 72(4): 93-108. \* 분석자료
- Kernaghan K. (1993). Partnership and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*, 36(1): 57 - 76.  
\* 분석자료
- Local Government Association. (2012). Sustainability Learning Guide: Successful partnerships. <http://www.lgnsw.org.au>. \* 분석자료
- Mackintosh, M. (1992). Partnerships: issues of policy and negotiation, *Local Economy*, 7(3): 210-224.
- Mattessich, P., Murray-Close, M. and Monsey, B. (2001). *Collaboration: What makes it work*. Saint Paul, Minnesota, Amherst H. Wilder Foundation. [www.wilder.org](http://www.wilder.org). \* 분석자료
- McQuaid, R. W. (2009). Theory of Organisational Partnerships - partnership advantages, disadvantages and success factors", in Osborne, S.P. (ed.). *The New Public Governance: Critical Perspectives and Future Directions*: 125-146. Routledge, London. \* 분석자료
- Mohr, J & Spekman, R. (1994). Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior, and Conflict Resolution Techniques. *Strategic Management Journal*, 15(2): 135-152. \* 분석자료
- MSPNZ(Ministry of Social Policy New Zealand). (2000). Models of community-government partnerships and their effectiveness in achieving welfare goals:a review of the

- literature. [www.forumpartnerships.zsi.at](http://www.forumpartnerships.zsi.at). \* 분석자료
- OECD LEED Forum for Partnerships and Local Governance. (2006). *Successful Partnerships a Guide*. [www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships](http://www.oecd.org/cfe/leed/forum/partnerships). \* 분석자료
- OECD. (2002). *Distributed public governance: Agencies, authority and other government bodies*. Paris: OECD.
- O'Neill, B. (2014). 21 Partnership Success Factors, National Park Service. [www.nps.gov/partnerships/inspiration.htm](http://www.nps.gov/partnerships/inspiration.htm). \* 분석자료
- Parkinson, Carolyn. (2006). *Building Successful Collaborations*. Cambridge & North Dumfries Community Foundation. [www.cfc-fcc.ca](http://www.cfc-fcc.ca). \* 분석자료
- Percy-Smith J.; James Clarke; Murray Hawtin; Sukky Jassi; Martin Purcell and Penny Wymer. (2010). Partnerships with local authorities and health agencies, Department for Work and Pensions. [www.gov.uk/government](http://www.gov.uk/government). \* 분석자료
- Peters, B. Guy. (1998). 'With a Little Help from Our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. Jon Pierre(ed.). *Partnerships in Urban Governance*. London: MACMILAN PRESS LTD.
- Picciotto, R. (2004). The logic of partnership. In: Liebenthal, A., Feinstein, O. and Ingram, G. (Eds.) *Evaluation and development: The partnership dimension*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers. \* 분석자료
- Powell, M. and Glendinning, C. (2002). Introduction. in C. Glendinning, M. Powell and K. Rummery (eds) *Partnerships, New Labour and the governance of welfare*: 1-14. Bristol, The Policy Press.
- PPPLab Food & Water. (2014). *Insights Series 02: Building Partnerships*. The Partnerships Resource Centre. [www.ppplab.org](http://www.ppplab.org). \* 분석자료
- Prybil, Lawrence et al. (2014). *Improving Community Health through Hospital - Public Health Collaboration*, Commonwealth Center for Governance Studies, Inc. [www.aha.org/content/14/141204-hospubhealthpart-report.pdf](http://www.aha.org/content/14/141204-hospubhealthpart-report.pdf). \* 분석자료
- Salamon, Lester M. (2002). The Government and the Tools of Public Action: An Introduction,. in Salamon, Lester M.(ed.) *The Tools of Government: A Guide to the Governance*. New York: Oxford University Press.
- Scoppetta, Anette. (2013). *Successful partnerships in delivering Public Employment Services*. European Commission. <http://ec.europa.eu/progress>  
\* 분석자료
- Smith, J. and Chataway, J. (2009). Learning from the periphery: The CGIAR and Civil Society Partnerships. Innogen Working Paper No. 72, Edinburgh. \* 분석자료

- Spink, L. and Merrill-Sands, D. 1999. Successful collaborative partnership. Organizational Change Briefing Note No. 5. Simmons Institute for Leadership and Change, Simmons College. (<http://www.icra-edu.org>. \* 분석자료)
- Stern, E. (2004). Evaluating partnerships. In: Liebenthal, A., Feinstein, O. and Ingram, G. (Eds.) *Evaluation and development: The partnership dimension*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers. \* 분석자료
- Swiss Commission for Research Partnerships with Developing Countries (KFPE). (2014). A Guide for Transboundary Research Partnerships: 11 Principles. <http://www.naturalsciences.ch>. \* 분석자료
- Tennyson, Ros. (2003). *The Partnering toolbook*. The International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN). [www.energizeinc.com](http://www.energizeinc.com). \* 분석자료
- van Tulder, Rob. (2013). *How to make cross-sector partnerships work?*. Partnerships Resource Centre. [www.partnershipsresourcecentre.org](http://www.partnershipsresourcecentre.org). \* 분석자료
- WEF(World Economic Forum). (2005). Partnering for Success: Business Perspectives on Multistakeholder Partnerships. [www.weforum.org/pdf/ppp.pdf](http://www.weforum.org/pdf/ppp.pdf). \* 분석자료
- Woolley, J., Ribaut, J., Bouis, H. and Adekunle, A. (2009). The CGIAR's Challenge Program experiences: A critical analysis. Unpublished contribution to the first meeting of the Consortium Planning Team with the Alliance Executive and Deputy Executive (17-20 February, 2009). \* 분석자료

\*\* 본 연구에서 참고한 모든 인터넷 자료는 2015. 4. 20. 재확인하였습니다.

**박 홍 윤:** 서울대학교에서 1994년 「한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구」 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였고, 한국교통대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정책평가, 전략적 기획, 비영리조직 등이다. 저서로 「공공조직을 위한 전략적 기획론 수정판」, 「정책평가론: 이론과 실제」 등이 있고 다수의 논문을 주요 학술지에 게재하였다.

**송 재 봉:** 충북대학교에서 2005년 「지역 NGO 조직역량강화 방안에 관한 연구」로 석사학위를 취득하였고, 충북대학교에서 박사과정을 수료하고, 충북 NGO 센터 센터장으로 활동하고 있다. 저서로 「함께 가자 NGO」, 그리고 「지방자치단체와 비영리조직 거버넌스」, 「지역 NGO 지속가능성 강화방안」 등의 다수의 논문이 있다.

