

---

2016년 10월 4일 발행 (제10호)

## SIG 보고서

# 협력적 거버넌스(협치)에 대한 이해 1

-민관의 협력적 다스림(통치)을 통한 사회문제해결 방법-

---

- 
- 발행일 : 2016년10월4일(화)
  - 발행인 : 양세진
  - 발행처 : SIG.소셜이노베이션그룹
  - 본 보고서의 내용은 비영리·공익적인 목적으로 누구나 자유롭게 인용, 복제하실 수 있습니다. 단, 출처를 반드시 밝혀주시기 바랍니다. SIG.소셜이노베이션그룹©

# 협력적 거버넌스(협치)에 대한 이해 1

## - 민관의 협력적 다스림(통치)을 통한 사회문제해결 방법 -

2000년대 이후로 한국의 정치·행정·시민사회 영역에서 중요하게 화자되고 있는 개념이 ‘거버넌스(Governance, 治·통치)’이다. 최근에는 협치라는 개념으로 사용되고 있다. 협치는 말 그대로 ‘협력적 통치(Collaborative Governance)’이다. 즉 공동의 통치, 공동의 의사 결정 그 자체를 의미하는 것이다. 통치를 위한 의견수렴이나 숙의와 논의를 하는 회의가 아니다. 그러나 우리는 협치의 본래적인 의미를 충분히 이해하지 못한채 ‘협치’를 ‘협력’ 혹은 ‘협동’과 유사한 의미를 갖는 용어로 이해하면서 유행처럼 사용하고 있는 형국이다. 본 보고서는 협력적 거버넌스의 본질적인 의미를 소개하는 것이 목표다. 협치의 본질적인 의미를 이해할 수 있다면, 협치를 협력과 협동의 한 방식으로 이해하는 한계, 협치를 자문 회의나 전문가회의, 당사자회의와 같이 민과 관이 함께 둘러 앉아 논의하는 자리로 이해하는 왜곡을 극복할 수 있는 힘을 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

(\* 본 보고서는 양재진의 박사논문인 [한국 사회적기업의 협력적 거버넌스에 관한 연구]의 서론 일부를 요약·정리한 것입니다.)

### 1. 왜 협력적 거버넌스인가?

공공가치 창출을 위해 존재하는 정부의 고유한 역할은 중요하고 심대한 사회문제를 적절하게 해결하여 국민들의 삶의 질을 높이는 것이다. 한국의 경우 사회양극화 해소를 위한 취약계층의 일자리 창출 및 빈곤과 관련된 사회문제는 정부의 역할과 책임이 특히 요구되는 과제이지만 복잡성이 크기 때문에 해결이 쉽지 않다. 빈곤문제의 복잡성은 그 자체의 문제라기 보다는 현상을 둘러싼 다양한 요인과 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다. 이러한 복잡한 사회문제는 선형적 패러다임으로는 쉽게 해결할 수 없는 비선형적인 현실에 놓여 있다.

많은 학자와 실무자들에 따르면 복잡한 사회문제는 정부, 기업, 시민사회단체 어느 한 주체와 영역의 역할만으로는 해결하기 힘들며, 각 주체와 영역이 서로 협력하여 접근해 가는 것이 보다 효과적이라고 주장한다. 따라서 사회문제를 해결하고 공공가치를 창조하기 위해서 정부, 기업, 시민사회단체 어느 한 주체만의 역할을 넘어서 문화와 규범, 제도적 배경이 서로 다른 주체들이 영역과 경계를 초월한 상호 협력(collaboration)이 필요하다. 더불어 협력에 있어서는 다양한 행위주체 간의 협력뿐만 아니라 문제를 해결하는 통치방식으로서 거버넌스 간의 조화 역시 중요하다. ‘정부(government)에서 거버넌스(governance)’라는 경구는 전통적인 계층제적 관료제의 정부를 부정하는 것이 아니라, 계층제적 관료제만으로 해결하기 힘든 사회문제와 공공가치에 대해서 이전과 다른 접근이 필요하고 다른 접근이 때로는 더 유효할 수 있음을 강조하는 의미로 이해할 수 있다.

시장 실패, 정부 실패, 자선 실패라는 삼중적 실패에 직면해서 정부와 시민사회단체와의 협력이라는 제3자 정부(third-party government)가 사회문제를 해결하고 공공가치를 창조하는 것이 보다 효과적임을 강조한다. 따라서 정부와 시민사회는 사회문제 해결과 새로운 가치 창조를 위해 대두되는 통치(거버넌스)의 새로운 방식으로서 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)의 본질적인 의미를 잘 이해하고, 실행할 수 있는 실천적인 역량을 강화할 필요가 있다. 우리 사회가 직면한 본질적인 문제들은 대부분 중앙정부 또는 지방정부, 기업, 시민사회단체 그리고 지역사회와 복합적으로 연결되어 있을 뿐만 아니라 상호 협력적 관계를 맺고 있다. 따라서 협력적 거버넌스 시대에는 계층제적 통제와 관리방식과는 근본적으로 다른 접근이 필요하다. 네트워크 시대에 중요한 통치방식으로 부각된 협력적 거버넌스(협치)의 본래적인 의미를 이해해야 하는 필요가 요구되는 것이다.

통치방식으로서 거버넌스는 통치 혹은 다스림(治)이라는 의미를 갖고 있다. 삼황(三皇)과 오제(五帝)를 거치면서 자리를 잡아가던 한족은 요 임금에 이르러서야 나라꼴을 갖추게 됐다. 요 임금은 착하고 슬기로운 순을 뽑아 정권을 넘겨줬다. 순 임금은 인륜을 바로잡고, 산업을 장려했지만 황하의 홍수와 가뭄을 해결하지 못한 게 걸렸다. 그래서 물을 다스리는 집안의 우에게 자리를 물려주게 된다. 기대했던 대로 우 임금은 하천을 따라 땅을 9개의 주로 나눈뒤 필요한 곳에 제방을 쌓아 9개의 못(늪)을 만들어 강을 살리고, 9개의 도로를 건설해 서로 소통하게 했다. 9개의 각 주가 원활하게 소통하면서 나라는 바르게 다스려졌고, 치산치수(治山治水)는 치재(治者)의 근본도리가 됐다. 따라서 산과 물을 다스리기 위해서는 다양한 방법과 방식이 요구된다고 할 수 있다.

### 1-1. 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스의 개념

거버넌스는 사회문제를 해결하거나 공공가치를 창조해가는 사회적 조정방식이다. 통치한다는 것이 계층제적인 명령과 통제만으로는 한계가 있다는 성찰에서 통치방식과 국정관리방식에 대한 변화 모색 과정에서 대두된 것이 바로 '거버넌스'의 담론화, 개념화, 실제화라고 할 수 있다. 이러한 인식은 이미 학자와 현장에서 공유되고 있다. 사회적 조정방식으로서의 거버넌스는 자연스럽게 신뢰에 기반을 둔 행위자 상호 간의 수평적 협력이라는 네트워크 거버넌스만이 아니라, 명령과 통제 중심의 계층제 거버넌스와 자발적 거래와 교환이라는 시장제 거버넌스 모두를 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다(이명석, 2004).

정부 혼자 스스로 해결할 수 없는 현대사회 문제의 복잡성과 역동성, 다양성은 시민사회단체나 지역사회 혹은 기업 모두에게 해당된다. 따라서 복잡한 사회문제 해결을 위해서는 사회적 행위주체 모두의 협력과 네트워크가 필요하다. 사회문제를 해결하고 공공가치를 창조하기 위한 사회적 조정으로서의 거버넌스는 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스로 구분될 수 있다. 거버넌스는 국가 중심의 조정양식이 한계에 처한 상황에 국가와 시장 및 시민사회를 구성하는 주체들의 영향력 정도에 따라 다양한 모습으로 나타날 수 있다. 계층제, 시장, 네트워크로 세 가지 사회적 조정양식을 구분하는 것은 사회문제 해결을 위한 접근 방식이 2가지만이 아니라 3가지가

있다는 것을 인정한다는 점에서 의미를 갖는다. 사회적 조정양식, 사회문제를 해결하는 접근방법이 정부나 시장이 아니라, 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 등 3가지라는 것을 정확하게 이해하는 것이 중요하다.

거버넌스는 또 다른 의미에서 선출직과 임명직, 국민들이 함께 협력해서 사회문제를 해결하는 규칙의 모음이라 할 수 있다. 전통적인 방식에서는 정부가 직접 나서거나 시장에 맡기는 방식으로 문제를 해결했지만, 새로운 문제해결방식은 자발적 협력에 의한 네트워크 거버넌스의 방식을 활용한다. 일반적으로 네트워크가 시장 및 관료제보다 유리할 수 있는 거래조건은 크게 4가지로서 (i) 수요가 불확실하고, (ii) 높은 인적자산 특성으로 교환이 고객화되고, (iii) 시간 압력 하에서 직무복잡성이 높으며, (iv) 당사자들 간의 거래빈도가 높은 경우이다. 사회문제 해결과 공공가치 창출을 위한 사회적 조정으로서 거버넌스의 3가지 유형을 구체적으로 보여 주고 있는 것이 <표 2-1>이다.

<표 2-1> 계층제, 시장, 네트워크 거버넌스 유형 비교

	계층제 거버넌스	시장 거버넌스	네트워크 거버넌스
작동원리	공식적 권위, 법, 제도	가격 매커니즘, 거래	자치, 자기조직화
핵심가치	가치중립성, 공정성	자율, 효율성	호혜성, 협력, 신뢰
상징	보이는 손 (visible hand)	보이지 않는 손 (invisible hand)	악수하는 손 (shaking hands)
책무성 대상	정치인, 정무직 공무원	고객	시민
성과의 기준	산출물(output)	결과물(outcome)	신뢰의 과정 (process)
공무원의 태도	공평주의 (impartiality)	전문가주의 (professionalism)	시민 반응성 (responsiveness)
시민의 위치	자신에게 명령과 지시를 내리는 자에게 수동적으로 순종함.	고객으로 대우받으며, 서비스만족도의 대상이 된다.	의사결정의 주체가 되며, 자율적으로 의사를 표현할 수 있다.

출처: Salamon(2002), Goldsmith & Eggers(2004), U.N.(2005), 이명석(2006b)을 기초로 수정 보완하여 재구성함.

## 2. 협력적 거버넌스의 개념화

협력적 거버넌스는 네트워크 거버넌스의 바탕 위에서 작동하는 거버넌스로 이해할 수 있다. 협력이 이루어진다는 것은 기본적으로 네트워크가 형성되어 있음을 전제하고 있기 때문이다. 따라서 협력적 거버넌스의 개념화를 위해 우선적으로 네트워크 거버넌스의 기본 논의를 정리할 필요가 있다. 복잡한 사회문제를 해결하는 새로운 방식으로 주목받는 것이 '네트워크 거버넌스'이다. 네트워크 거버넌스는 정부, 시장과 뚜렷하게 차별화되는 새로운 사회문제 해결방식 또는 새로운 사회적 조정방

식(mode of social coordination)이다. 네트워크 거버넌스의 특징은 계층제적 통제에 의존하지 않고 다양한 구성원이나 참여 조직 간의 자발적인 협력을 통하여 사회문제를 해결한다는 것이다. 즉, 네트워크 거버넌스는 상호 의존적인 관계이지만, 어느 조직도 다른 조직의 공식적인 하부조직이 아니며 중앙정부, 지방정부, 민간부분의 조직들로 이루어지는 연결망을 통해 공공서비스를 공급하고 사회문제를 해결한다.

협력은 현대사회 문제를 해결하고 새로운 삶의 기회를 창조하기 위한 사회, 경제, 정치 등 모든 삶의 영역에서 아주 바람직하고 이상적인 것으로 여겨지고 있다(Wanna, 2008). Wanna(2008)는 협력의 특징을 6가지로 정리하고 있다. 첫째, 협력은 행위자들 사이에 일관성을 증진시키고 행동을 한 방향으로 정렬시킴으로써 공동의 목표 정립을 위해 협조(cooperation)하는 것이다. 둘째, 협력은 거래를 위한 타협을 포함한 협상의 과정이다. 셋째, 협력은 행위자들을 점검하고 함께 일하도록 강제하는 중앙집권적인 조정이다. 넷째, 협력은 힘과 강제성을 포함할 수 있으며, 한 행위자가 선호하는 결과물을 다른 사람에게 강제할 수 있다. 다섯째, 협력은 미래의 가치를 위해 행동과 계획을 준비할 수 있다. 여섯째, 협력은 전략적 목표, 내적인 동기와 개인적인 헌신을 통한 참여를 포함할 수 있다. 협력의 중요한 접근방법은 '경청, 듣는 자세'이다. 힘을 가진 이가 정답을 제시하는 것이 아니라 협력하는 모든 주체들이 가장 옳은 답을 찾을 수 있도록 자극하는 것이 힘 있는 자의 역할이다. 또한 '경청'은 협력에 참여하는 모든 행위주체의 역할이다.

Stoker(1998)는 네트워크 거버넌스의 특징을, (i) 공공문제의 해결에 정부와 민간의 행위자와 조직이 모두 참여하고, (ii) 사회적·경제적 문제해결의 담당자와 책임의 경계가 허물어지고, (iii) 집합적 행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계가 중요하고, (iv) 행위자들 간의 자율적인 네트워크가 존재하며, (v) 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있는 능력으로 보았다. 네트워크 거버넌스의 핵심은 자발적인 참여와 협동이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 관료제 또는 계층제 거버넌스와 시장이 각각 '보이는 손'과 '보이지 않는 손'으로 비유되는 것처럼, 네트워크 거버넌스는 '보이는 협력하는 손(visible handshake)'으로 비유되기도 한다. 계층제가 법적인 강제력에 의존하는 사회문제 해결방식인 데 비하여, 네트워크 거버넌스는 비공식적이고 사회적인 제약, 또는 Hardin(1968)의 표현을 빌리자면 '자치적이고 상호 합의에 의한 강제(self-governing, mutually agreed-upon coercion)'를 활용하는 사회문제 해결방식이라고 할 수 있다.

일반적으로 공식적인 중앙통제장치가 없는 네트워크를 통한 사회문제 해결은 매우 제한된 범위 내에서만 활용가능하다고 알려져 왔다. 그러나 이러한 일반적인 인식과는 달리 이미 많은 공공서비스가 단일조직이 아닌 다수의 조직으로 구성된 네트워크에 의해 전달된다는 사실이 밝혀지고 있다(Rhodes, 2000; Moynihan, 2005). 이러한 현상이 광범위하게 나타나는 현대사회의 특징은 '네트워크 사회(network society)'라고 묘사되기도 한다(Koppenjan & Klijn, 2004). Agranoff & McGuire(2001)는 네트워크 거버넌스가 가장 시의적절한 사회문제 해결방식이라는 사실이 명백하

며, 계층제나 관료제의 시대를 대체하는 네트워크 거버넌스의 시대가 이미 도래하였다고 주장한다.

Blatter(2003)는 네트워크의 형태를 강력한 결합(tightly coupled)과 약한 결합(loosely coupled)으로 구분하고 있다. 아울러 정부와 민간이 협력할 때, 의사결정의 실질적인 힘을 정부가 갖고 있는 경우 정부 중심의 네트워크(legally binding network)로, 정부와 민간이 상호 의존적이면서 상호 신뢰에 기반을 둔 수평적이고 자율적인 협력을 하는 경우에는 수평적 네트워크(socially binding network)로 구분한다(Jones et al., 1997: 914). 자기 조직화하는 조직들 간의 네트워크로서 효과적인 서비스 결과물을 얻기 위해서는 (i) 네트워크에 참여하는 행위자들 간의 신뢰를 바탕한 상호 의존적인 상호작용, (ii) 자원 교환과 공유된 목적을 도출을 위한 네트워크 구성원 간의 끊임없는 상호 작용, (iii) 네트워크 참여자들에 대한 국가로부터의 일정 부분 자율성 보장, (iv) 국가에 대한 책무 때문이 아닌 자발적 자기 규제와 책임성으로 자기조직화 할 수 있는 높은 수준의 자율성이 구비되어야 한다(Rhodes, 1996: 659). 사회문제의 최종적인 책임을 정부에게 떠맡기는 패러다임으로 사회의 다양한 주체들이 네트워크를 하는 것은 결국 스스로를 계층제의 범주 아래 두는 것이다. 즉, 네트워크 구조의 질적인 측면에서 보면 계층제 안에서의 네트워크(network in the shadow of hierarchy)이기 때문에 본질적인 네트워크 거버넌스와는 구분된다(Scharpf, 1993:145-147).

상호 의존적인 다양한 행위자들 간의 통합으로서 네트워크 거버넌스를 이해할 수 있지만, 상호 의존적으로 연결되어 있는 행위자들은 어떤 중심적인 힘에 의해 조정되는 것이 아니라 상호 자율적인 운영원리를 가진 행위자들이다. 네트워크 거버넌스는 정부의 공식적인 체계 내에서의 상호 작용을 넘어서는 운영방식이다. 여기에서 중요한 것은 공식화되지 않은 상호 작용임에도 불구하고 공식적인 체계 내에서 운영될 때 가질 수 있는 역량을 상실하지 않고 상호 작용하는 것이 네트워크 거버넌스의 특성이라는 사실이다. 네트워크 거버넌스는 거버넌스라는 개념을 통해 의도했던 가치를 훼손하지 않고 그 개념을 확장시키는 것이라 할 수 있다. 따라서 거버넌스라는 개념이 아닌 네트워크 거버넌스 개념을 굳이 사용하는 이유는 의회, 정당, 중앙정부, 지방정부, 기업, 비영리조직 등 조직의 경계를 초월해서 다양한 조직들 간의 의사소통과 상호 작용을 더욱 강조하기 위함이다(Bogason & Mette, 2007).

## 2-1. 네트워크 거버넌스와 협력적 거버넌스의 차이

이처럼 사회적 조정양식으로서 거버넌스는 계층제, 시장, 네트워크를 모두 포함하는 개념이지만, 정부와 민간의 수평적인 협력이 강조되어 왔다. 그러나 사회문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 수직적인 네트워크와 공식적인 협력이 필요하다. 이러한 맥락에서 권위와 자원에서 비대칭적인 힘을 갖고 있는 정부의 중요성이 재인식될 필요가 있다. 아무리 수평적이고 자율적인 네트워크와 협력을

강조한다고 할지라도, 정부의 중요한 역할과 의미는 부정할 수 없다. 따라서 협력적 거버넌스는 공식적·비공식적 네트워크, 수직적·수평적 네트워크 모두를 포괄하는 접근이다(Agranoff & McGuire, 2003; Goldstein et al., 2008).

문제는 '협력적 거버넌스(collaborative governance)'를 어떻게 개념화할 것인가이다. 일반적으로 많은 학자들은 협력적 거버넌스를 계층제 거버넌스와 대비되는 네트워크 거버넌스로 이해하며 (Phillips, 2001), 정부와 민간의 협력(현근·전영상, 2008), 정부와 지방정부의 협력(차미숙, 2003; 임순미, 2006), 정부와 기업의 협력(서순탁·민보경, 2005), 정부와 지방정부와 민간의 협력(박우서, 2002), 지방정부와 지역주민의 협력(Osborne, 2000; 오승은, 2001; 최준호, 2008), 혹은 정부정책에 시민과 다양한 이해관계자를 참여시키는 것을(Freeman, 1997; Newman et al., 2004; 박재창, 2007) 협력적 거버넌스로 이해하고 있다. 정부와 민간의 파트너십은 공식화된 네트워크라 할 수 있다. 네트워크가 공식화될 때 그것은 파트너십으로 발전한다. 실제 행정 현장에서는 정부와 민간이 수평적이고 자율적이며 비공식적인 네트워크 거버넌스보다 공식적인 네트워크를 더 많이 볼 수 있다.

## 2-2. 협력적 거버넌스의 개념화

협력적 거버넌스는 정부 주도의 공식적인 네트워크를 포함한다는 점에서 네트워크 거버넌스와는 다른 좀더 포괄적인 의미를 갖는 개념이라 할 수 있다. 협력적 거버넌스는 Peters(2001)의 '참여적 정부유형'과 연결되는 부분이 있다. 참여적 정부유형에서는 공공서비스 전달과정에서 서비스 질을 높이기 위해서는 정부의 노력뿐 아니라 민간과 지역사회의 능동적인 참여가 이루어지는 정부와 민간의 협력이 필요함을 강조하고 있다.

본 보고서에서는 행위주체 간의 공식적·비공식적 협력과 거버넌스 양식 간의 조화를 포괄한다는 점에서 협력적 거버넌스를 단순히 '거버넌스'와 구분하려 한다. 일반적으로 협력적 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 같은 개념으로 사용하고 있지만(김흥희, 2009), 협력적 거버넌스를 단순히 정부와 민간, 중앙과 지방, 정부와 기업, 민간과 민간, 민간과 기업, 혹은 정부-기업-민간의 협력을 통해서 사회문제를 해결하거나 삶의 질을 위한 새로운 기회를 창조하는 것으로 해석하는 것은 부적절하다. 실제로 사회문제가 해결되는 과정을 자세히 살펴 보면, 계층제를 통한 정부조직내에서도 부서 간의 수평적인 네트워크와 협력, 인센티브를 통한 시장적인 접근이 이루어지고 있다. 따라서 정부가 주도하면서 개입하는 사회문제 해결과정에도 사실은 이 세 가지 모든 거버넌스 방식들이 작동하고 결합되어 있는 것을 볼 수 있다. 네트워크를 통해 시민사회단체 주도로 사회문제를 해결해 가는 과정 속에서도 시장제와 계층제적인 거버넌스 요소가 마찬가지로 드러나고 있다(Meuleman, 2008).

Agranoff(2007)은 정부가 계층제 관리방식에서 네트워크를 통해 협력하는 태도로 변화되었는가에 대한 의문을 제기했다. 그는 사회문제 해결과 삶의 질 향상을 위한 새로운 기회 창조를 위해 다양한 행위주체들 간의 네트워크 중요성이 오랫동안 언급되어 왔지만(Kickert, Klijin & Koppenjan, 1999; McGuire, 2006), 네트워크를 통해 정책 목표를 성취해 나가는 효과적인 관리 방법에 대해서는 아직도 이해가 부족하다는 사실을 지적하고 있다(Agranoff, 2007). 더 나아가 협력적 공공관리라는 측면에서 협력적 거버넌스를 통해 당초 설정되었던 정책 목표를 성취해 나가는 데 여전히 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

Saint-Martin(2004)은 명령과 통제 중심의 행정이 사회적 조정과 협력 중심의 거버넌스로 변화할 수밖에 없는 이유를 3가지로 정리하였다. 첫째는 경제와 사회정책 사이의 경계가 더욱 긴밀해지고 있으며, 둘째는 복지서비스를 위한 정부와 시장과 시민사회 사이의 책무성의 균형이 새롭게 정의되고 있으며, 셋째는 현대사회 문제의 사악성(wicked)과 복잡성(complex)이 사회적 배제와 빈곤을 야기하고 있기 때문이다. 그는 정부가 더 이상 혼자 힘으로는 오늘날의 사악하고 복잡한 사회문제를 해결할 수 없기 때문에, 정부가 경계를 넘어 각 분야의 행위자들과 다양한 방식으로 협력해야 한다고 주장한다. 따라서 함께 규제하기(co-regulation), 함께 방향잡기(co-steering), 함께 생산하기(co-production) 함께 운영 관리하기(co-operative management) 등 정부와 민간의 파트너십이 국정관리의 새로운 방식으로 강조되어야 한다고 보았다. 또한 그는 정부와 민간의 협력을 조정이 이루어지는 방식으로 설명하는데 이러한 조정은 3가지 형태로 나타난다. 첫째, 수평적 조정으로 정부의 각 부서와 기관들 사이의 협력적 조정이다. 둘째, 수직적 조정으로 중앙정부와 지방정부, 상위 기관과 하위 기관들 사이의 협력적 조정이다. 셋째, 다중영역 간 조정으로 정부와 민간사이의 협력적 조정이다. 이러한 조정의 과정에서 긴밀한 결합(tight coupling)을 통한 협력인지, 느슨한 결합(loose coupling)을 통한 협력인지로 다시 구분할 수 있다. 아울러 정책들 간의 긴밀한 연결(more binding)이 이루어지고 있는지 혹은 정책들 간의 느슨한 연결(less binding)이 이루어지고 있는지에 따라서 협력의 양태를 구분할 수 있을 것이다.

Parker(2007)는 정부와 민간의 다양한 조직들이 네트워크를 형성할 수는 있지만 모든 네트워크 구조가 사회문제를 해결하고 삶의 질을 위한 새로운 기회를 창조해 내는 네트워크 거버넌스를 수행하는 것이 아님을 지적하고 있다. 네트워크 거버넌스(networked governance)는 정부와 민간의 행위자들의 네트워크 상태 그 자체가 아닌, 서로 간의 신뢰와 의존을 통해 문제해결을 위한 실제적인 상호 작용과 협력이 일어나는 경우를 의미한다. Parker(2007)는 네트워크 거버넌스가 가능한 조건을 다음과 같이 설명한다. 먼저 네트워크의 필요조건으로 (i) 행위자들이 서로 연결되어 상호 작용을 하고 있는가, (ii) 다양한 행위자들이 권력을 분점하고 의사결정에 참여하고 있는가, (iii)



정보를 고유하고 있는가, (iv) 다른 사람들의 행위에 상호 영향을 받고 있는가(상호 의존적인가) 등의 조건을 제시하고, 다음으로 거버넌스의 필요조건으로 (i) 모든 행위자들간에 직접 혹은 간접적으로 의사결정과 조정의 연결망이 형성되어 있는가, (ii) 신뢰, 상호성, 호혜성, 공동의 정체성을 공유하고 있는가 등의 조건을 제시한다.

O'Leary et al.(2009)은 협력적 거버넌스를 수행하는 공무원들은 더 이상 자신이 단일한 의사결정 권한과 힘을 가진 리더가 아니라는 사실을 확인해야 한다고 지적한다. 또한 협력적 공공관리의 과정에서 협력적 거버넌스에 참여한 다양한 행위자들이 공동의 권한을 가지고 문제를 해결하고 삶의 질을 위한 새로운 기회를 창조해 가도록 네트워크를 운영하고 촉진하는 역량을 발휘해야 한다고 말한다. 협력적 거버넌스는 통합적 정부(joined-up government), 계약적 정부(contract or outsourcing government), 사회적기업, 기업의 사회적책임(TBL, sustainability), 민관협력(public-private partnership), 네트워크 거버넌스 등 사회문제를 해결하고 공공가치를 창출하기 위한 가능한 모든 접근방법을 총칭하는 혹은 그러한 접근방법들에 대해 열려 있는 거버넌스 방식을 의미한다(Frances & Cuskelly, 2008).

본 보고서는 지금까지 검토한 협력적 거버넌스에 대한 이론적 검토를 바탕으로 **협력적 거버넌스(Collaborative Governance)**를 '자기 조직화하는 자율적인 조직(정부&민간) 사이의 구조화된 상호 작용으로, 다양한 사회적 조정방식을 활용하여 사회의 본질적인 문제 해결을 위해 기존의 조직적 경계와 정책을 넘어서는 **공동의 통치과정**'이라고 정의한다. 아울러 협력적 거버넌스는 네트워크에 기반을 둔 사회문제 해결과 삶의 기회를 창조하기 위한 통치 방식 - 혁신적인 공공가치 창출을 위한 공동의 의사결정과정 -으로 이해되기 때문에, 우리가 직면한 본질적인 사회문제를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 거버넌스 방식을 활용하는 것이라 할 수 있다.

\* 12월에 공유할 [협력적 거버넌스에 대한 2차 보고서]에서는 협력적 거버넌스라고 이야기되고 있는 주요한 사례들인 '주민자치위원회, 참여예산위원회, 마을계획사업단, 민간위탁에 의한 중간지원조직 운영' 등에 대해 어떠한 한계와 문제를 갖고 있는지 비판적인 성찰을 공유할 예정입니다.

끝. SIG.