「지방정부연구」 제23권 제3호(2019 가을): 0-0

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.3 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.3.0게재순번

뉴질랜드 지방정부의 고령자 임대주택정책 사례분석: 파트너십 관점을 중심으로

김 대 욱*
조 원 혁**

국문요약

이 연구는 뉴질랜드 오클랜드 지방정부의 고령자 임대주택 파트너십 사례를 분석하여 이론적, 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 오클랜드 지역사회가 겪고 있는 고령화 문제는 우리나라의 그것과 유사하지만, 지방정부와 제3섹터 커뮤니티 사업자의 파트너십을 통한 합자조합(LP)의 설립이라는 새로운 방식으로 문제에 접근하고 있다. 이 사례를 분석하기 위해 섹터 간 파트너십(cross-sector partnership) 이론 모형에 기반한 분석틀을 적용하였다. 오클랜드 지역의 급격한 노령화와 집값 상승, 그리고 기존의 정부 직영(in-house) 서비스에 대한 고령자 임대주택 입주민 만족도 저하가 파트너십 정책이 대두되게 된 등장 배경이었고, 파트너십의 주요 참여자는 오클랜드 지방정부, 셀윈재단, 그리고 하우마루 주택조합이었다. 전통적인 지방정부 직영 모형에서 파트너십 모형으로의 정책변화에 대해 의제설정, 정책형성, 정책결정 정책집행 및 평가 단계별로 분석을 수행하였다. 이 사례 분석을 통한 시사점으로 정책수요에 대응한 서비스 공급 및 재원방안 마련 방식의 다양화, 지방정부와 커뮤니티 사업자 간의 협력, 의사결정에 있어 지역사회 다양한 구성원의 의견 수렴 등을 도출하였다.

주제어: 뉴질랜드, 지방정부, 고령자정책, 파트너십, 제3섹터

Ⅰ. 서론

우리나라는 급속한 고령화가 진행됨에 따라 당면한 여러 가지 사회문제를 해결하기 위해 다양한 정책을 마련하고 있다. 그러한 정책의 추진에 있어 외국의 정책사례는 좋은 정책학습(policy learning)의 기능을 한다(Lundvall & Tomlinson, 2002). 본 연구에서는 뉴질랜드 오클랜드 지방정부의 고령자 임대주택정책 사례를 분석하고 우리나라에의 시사점을 얻고자한다. 뉴질랜드 지방자치단체는 민간 및 제3섹터(third sector 또는 voluntary sector)와의 협력을 통해 새로운 정책적 접근을 시도하고 있지만 국내에는 많이 알려져 있지 않은 편이다. 따라서 기존에 많이 알려진 북미나 유럽의 정책사례에 비해 참신성이 크다. 이러한 인식 하에 본 연구는 뉴질랜드 지방정부의 고

* 제 1저자
** 교신저자

령자 임대주택정책 사례를 섹터간 파트너십 (cross-sector partnership) 이론을 적용하여 분석하고자 한다.

파트너십은 공공부문, 민간부문, 그리고 제3섹터 행위자들이 협력하여 공공서비스를 제공하는 것으로 이해할 수 있으며, 지방정부의 경우에도 행정환경의 변화로 복잡하고 다원화된 행정수요에 지방정부가 단일 주체로서 대응이 어려울 경우 적극 활용가능한 방식이다 (Hodge & Greve, 2005). 북미나 유럽에서는 이미 1970년대 논의가 시작되어 1990년대부터는 여러 정책분야에서 파트너십을 광범위하게 활용하고 있으며(강욱모, 2008; 임혜수·이태동, 2017; Zimmer, 2010), 행정학계에서도 제3섹터와 정부의 파트너십 연구는 현재 메인스트림(mainstream)으로 자리잡았다 (Bode & Brandsen, 2014). 다만 이러한 외국 사례들은 우리나라의 지방정부가 처한 맥락과는 차이가 있어 유용한 시사점의 확보에 일정한 한계도 있다. 본 연구의 분석대상인 뉴질랜드 사례는 우리나라 자치단체의 상황과 유사점이 커서 적용가능성이 더 크다. 뉴질랜드의 경우 급격한 인구통계학적 변화, 주택 공급 위기, 그리고 오클랜드 지방정부의 재정적 압박 등의 원인으로 섹터 간 파트너십을 통한 고령자 임대주택정책이 실시되었는데, 우리의 경우도 저출산·고령화의 급격한 진행으로 인한 인구통계학적 변화, 다양하고 이질적인 주택정책수요, 지방정부의 재정적 압박 등이 나타나고 있으므로 이러한 문제를 극복하고 있는 뉴질랜드 지방정부의 사례는 좋은 참고자료가 될 것이다.

뉴질랜드 오클랜드 지방정부는 지역의 고령자 문제를 해결하기 위해 창의적인 방식(합자조합)으로 재원을 조달했다는 점, 지역 내 복잡한 거버넌스 과정을 거치면서도 정책혁신의 필요성에 대한 이해관계자들의 상호이해를 바탕으로 비교적 짧은 시간에 정책 형성과 결정 및 집행이 이루어졌다는 점, 그리고 정부와 기업 이외의 제3섹터 사업자와 협력하면서도 정책의 공공성을 유지하기 위해 제도적 장치를 마련했다는 점 등에서 우리에게 참고할 만한 가치가 큰 정책사례이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 섹터 간 파트너십(Cross-Sector Partnership)과 제3섹터론

파트너십은 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터), 그리고 제3섹터와의 협력을 통한 사회문제를 해결 방법으로 주목받고 있다(Torchia, Calabrò, & Morner, 2015). 소위 “정부 없는 통치(governing without government)”라고도 하는 섹터 간 파트너십(cross-sector partnership)은 공익과 사익을 조화시켜 기존의 정책수단으로는 해결하기 어려웠던 문제들을 해결할 수 있을 것으로 기대되며, 공공, 민간, 그리고 제3섹터 간의 커뮤니케이션을 촉진하고 시너지 효과를 발생시킬 수 있다는 점에도 이점이 있다(강문호, 2010; Pestoff, 2012; Pierre, 1998). 또한 지방정부와 지역주민의 자생적 협력관계 형성과 전문가 및 지역사회 커뮤니티의 참여를 효과적으로 이끌 수 있고 (Batley & Stoker, 2016), 시민 참여의 역량을 강화할 수 있다는 점에서도 의의가 있다(임혜수·이태

동, 2017; Clayton, Donovan & Merchant, 2016; Najam, 2000).

파트너십의 목적으로 Newman(2001)은 공공정책을 개발하고 서비스를 전달함에 있어 부처간 장벽(silo) 및 갈등 문제 극복, 정책중첩으로 인해 발생하는 거래비용의 조정 등을 제시한다. 이 외에도 중앙·광역·지역·커뮤니티라는 다층의 행위자들의 적절한 역할을 이끌어 내어 보다 나은 정책결과를 도출하며, 상이한 섹터의 파트너들의 전문성을 결합하여 서비스공급에 관한 혁신적 방법을 개발하고, 투자재원을 증대시키는 등의 효과가 파트너십 논의에서 언급되는 장점들이다(강문호, 2010; Selsky & Parker, 2005).

개념적인 측면에서 파트너십의 정의는 일률적이지 않으며 연구자의 관점에 따라 다르게 규정되고 있는데, 공통적으로는 "최소 두 개의 조직이 공동 목표를 위해 함께 일하는 것(at least two agencies with common interest working together)"을 특징으로 보고 있다 (Rees, Mullins & Bovaird, 2012). 대표적인 개념 정의의 예는 다음과 같다(강문호, 2010; 이자성, 2012; Rees, Mullins & Bovaird, 2012). Langton(1983)은 파트너십을 "문제해결을 위하여 정부·기업·비영리단체·시민이 상호 간 자원 분담 및 협력"하는 것으로 정의하고, Waddock(1989)은 "다수 부문의 조직들이 공동의 목적을 달성하기 위하여 상호작용하는 협력적 행동"으로 정의한다. Grimsey and Lewis(2004)은 "인프라의 제공이나 각종 사업에서 정부부문과 민간부문이 협력하는 방식"으로 정의하고, Koppenjan(2005)은 "기획, 건설, 사회기반시설 제공 등의 사업에서 정부, 민간, 제3섹터가 리스크, 비용, 이익, 자원, 책임소재 등을 어떻게 공유할 것인지에 대한 구조적 협력(structural cooperation) 방식"으로 정의하고 있다. 국내연구의 경우 임혜수·이태동(2017)은 "공공부문, 민간부문, 제3섹터(시민부문) 등 모든 사회적 행위자들 사이의 상호의존성을 관리하는 거버넌스 구조"로 정의하고, 권자경(2011)은 "두 개 이상의 조직이 상호신뢰에 입각하여 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 하나의 조직행태"로 정의하며, 이자성(2012)은 "공공부문과 민간부문이 지역의 특정 공공서비스를 생산 및 공급하는데 있어 공동목적을 달성하기 위하여 상호협의와 교섭과정을 통해 합의점을 도출하고 상호협력하면서 실행하는 것"으로 보고 있다. 이러한 논의를 요약하면 파트너십은 공공부문과 민간부문, 그리고 제3섹터가 서비스를 공동으로 생산하고 공급하는 과정이라 할 수 있다.

이러한 섹터 간 파트너십은 다른 대안적 서비스제공방식과 비교되기도 한다. 예를 들어, 기존의 시장주의형 아웃소싱 모형이나 성과계약 모형과의 차이점으로 신공공관리론적 시장모델이 주인-대리인(principal-agent) 관계라는 낮은 신뢰 또는 불신의 관계를 가정했다고 하면, 파트너십 모형은 높은 신뢰와 목표의 공유를 전제로 한 완전히 반대에 있는 관점이라고 지적되고 있다(Bode & Brandsen, 2014; Powell et al., 2004). 즉, 단순한 계약 관계에 있다기보다는 장기적이고 상호호혜적인 관계를 전제하는 신뢰 모형인 것이다.

파트너십 모형에서 최근 가장 두드러지는 논의 중 하나는 정부(제1섹터)나 시장(제2섹터)과 구분되는 대안적인 제3섹터의 역할 확장이다. 1970년대 많은 국가들에서 정부가 제3섹터의 사업자들과 함께 공공서비스를 제공하는 것이 일상화(business as usual)되었다(Bode & Brandsen, 2014). 제3섹터 개념은 이 대안적 제3의 영역이 형성되어온 제도적 배경에 따라 다른데, 예를 들어 북미에서는 비영리부문(non-profit sector)과 거의 동의어처럼 사용되는 반면 유럽에서는 협동조합과

자발적 결사체를 포함한 사회적 경제의 특징을 더 강조하고 있다. 제3섹터 사업자들 또는 조직들을 일컫는 용어도 다양한데, 제3섹터 조직(Third Sector Organizations: TSOs), 비영리조직(Non-Profit Organizations: NPOs), 비정부조직(Non-Governmental Organizations: NGOs), 시민사회조직(Civil Society Organizations: CSOs) 등이 있다.

한편, 제3섹터론에서는 여러 분파가 존재하는데[1] 본 연구의 주제인 지방정부와 제3섹터 사업자의 파트너십과 관련하여서는 Evers(1995)와 Esping-Andersen(1990)을 시작으로 형성된 '공공정책적 관점(public policy perspective)'이 가장 관련이 깊다(Zimmer, 2010). 이 관점은 제3섹터가 복지국가 레짐에 얼마만큼 통합되어 있는가와 복지서비스 제공에 있어서 특정한 파트너십 형태에 제3섹터가 얼마나 중요한 부분을 차지하고 있는지 등에 대해 관심이 있다(Salamon, 1981). 즉, 정부기관과 제3섹터 사업자들이 어떠한 파트너십 관계를 통해서 협력하고 있는지, 제3섹터 파트너십을 통한 정부의 (복지)서비스의 제공에 있어서 정부의 관리 감독 기능은 어떠한지, 어떠한 성과제도 등을 통해 서비스의 질과 효율성이 확보되고 있는지(또는 확보되고 있지 않은지) 등에 대한 연구질문을 던지고 있다.[2]

2. 파트너십의 분석요소

기존 연구에서 파트너십의 분석요소는 연구자의 관심과 분석대상 파트너십의 특성에 따라 매우 상이하다(Batley & Stoker, 2016). 예를 들어 국내 연구의 경우 강문호(2010)는 파트너십 전반에 영향을 주는 변수, 파트너간 관계의 내용을 이루는 변수, 시너지 변수로 구분하고 있다. 파트십 전반에 영향을 주는 변수로는 발생동기, 파트너의 조직적 특성, 리더십으로 구성되고, 파트너간 관계의 변수로는 목표공유주도성, 자원교환, 신뢰학습, 관계변화로 구성되며, 시너지는 지역역량강화와 정책시너지로 선정되었다. 이자성(2012)은 인식적 측면과 운영적 측면의 파트너십 요소를 분석하였다. 인식측면의 요소로는 파트너십 형성, 지역NGO 종합지원, 정보제공 및 획득을 선정하고, 운영측면의 요소로는 NGO-지방정부간 정책참여, NGO-지방정부간 협력·연계, 지방정부의 NGO 지원형태 등을 선정하였다. 임혜수·이태동(2017)은 파트너십을 정책목표, 정책수단, 거버넌스 구조, 정치적 요소, 사회·경제적 요소로 구분하여 분석하였다. 해외 연구의 경우 Kouwenhoven(1993)은 민관파트너십의 상호작용을 통한 시너지 효과에 초점을 맞추고 시작단계의 상호의존성, 목적수렴, 네트워크, 운영단계의 책임, 비용, 보상, 조정, 지원, 통제를 분석요소로 설정하였고, Taylor(2000)은 파트너십의 장애요인에 초점을 두어 자원, 정보, 위험정도, 권력을 분석한 바 있다. Southern(2002)는 파트너십 결정요인에 초점을 두고 신뢰와 상호의존인식을 요소로 분석하였다. Aimers와 Walker(2017)는 최근 많은 주목을 받고 있는 정부와 커뮤니티 제3섹터의 파트너십에 대해 책무성

1) 예를 들어 확산적(divergent) 관점과 수렴적(convergent) 관점 등이 있다. 이 부분에 대한 보다 자세한 논의는 Osborne(2000)의 연구를 참조하면 좋을 것이다.

2) 이와 관련해서는 여러 학자들이 다양한 연구결과들을 제시하였는데, Anheier and Kendall(2001)과 Smith and Grønbjerg(2006)가 이러한 공공정책적 관점에서의 논의를 정리한 적이 있고, 더 최근에는 Bode and Brandsen(2014)이 핵심 이슈들과 논쟁이 되는 부분들을 제시한 바 있다.

(accountability)의 구조를 분석하였고, 이중적 책무 모형, 제3섹터 책무모형, 그리고 자체 기금(self fund) 모형의 특징을 분석하였다.

이처럼 파트너십의 분석요소는 연구자의 초점과 관심에 따라 다르다. 본 연구에서는 파트너십 연구에서 제시되고 있는 변수들이 지나치게 광범위하여 수많은 변수의 나열에 그치고 있다는 강문호(2010)의 지적을 반영하여, 파트너십의 분석요소로 등장배경, 참여자, 파트너십의 특성, 파트너십 정책과정을 선정하여 분석하고자 한다. 등장배경을 통해서는 파트너십의 발생의 동기를 파악할 수 있으며, 참여자를 통해서는 파트너간의 역할과 관계를 파악할 수 있다. 파트너십의 특성에서는 파트너십의 구조가 단순 협력인지, 협약인지, 조합인지 등의 여부를 논의할 수 있다. 그리고 파트너십 정책과정에서는 파트너십이 정책단계별로 의제화되고 집행되는 과정을 분석적으로 이해할 수 있다.

Ⅲ. 뉴질랜드 고령자 임대주택정책 분석

1. 사례의 개요: 오클랜드 고령자 임대주택 파트너십 정책

뉴질랜드의 오클랜드 지방정부(Auckland Council, Te Kaunihera o Tamaki Makaurau)의 임대주택 파트너십 정책은 고령자들을 대상으로 저렴한 가격으로 질 높은 임대주택을 제공하는 것을 목표로 시행된 정책이다(Auckland Council, 2017). 기존에 지방정부가 직접 고령자 임대주택을 개발하고 관리하여 서비스를 제공했던 전통적 정부 직영(in-house) 모델에서 탈피해서 합자조합(limited partnership) 형태의 파트너십 모형으로의 전환을 목표로 했다. 정책의 결과로 하우마루 주택조합(Haumaru Housing)이라는 합자조합을 통해 고령자 서비스를 제공하게 되어 "하우마루 주택 정책"으로 불리기도 한다.[3)]

하우마루 주택 정책은 고령자주택정책(Housing for Older People: HfOP)의 일환으로 오클랜드 지방정부의 주도로 이루어졌는데, 제3섹터의 비영리자선단체인 셀윈 재단(Selwyn Foundation)과의 공동벤처가 이루어졌다. 이 파트너십 정책이 의제화되어 정책제안서가 형성되고 사업자 선정 등 의사결정과 집행이 이루어진 것은 2015년에서 2016년의 2년여 간의 기간이다. 지방정부의 의사결정자들을 비롯하여 지역 커뮤니티의 이해관계자 및 민간기업과 자선단체 등과의 다양한 협의과정(special consultation process)을 거쳤다. 오클랜드 지방정부는 정책 시행 이전에 시 산하에서 관리하고 있었던 1400여개 이상의 고령자 임대주택에 대한 관리를 하우마루 주택조합에게 이전하였을 뿐 아니라 향후 고령자 임대주택 공급 및 관리에 대한 오클랜드 지방정부의 정책기획과 시행에 있어서도 이 주택조합을 중심으로 하는 기획안을 채택하고 있다.

해당 지역의 고령자 임대주택의 질적 향상, 고령자 주택임대 세입자들의 선호지역 관련 니즈와

3) 마오리족이 사용하는 단어인 "Haumaru"는 피난처(shelter)를 뜻한다.

임대주택단지 개발 기회 포착, 그리고 정부지원금에 대한 접근기회 측면에서 합자조합의 형태가 가장 바람직한 방식이라는 결론을 내리면서 사업을 진행하였고, 아직 정책 시행 초기이긴 하지만 정책 목표와 관련하여 긍정적인 성과들이 나타나고 있다.

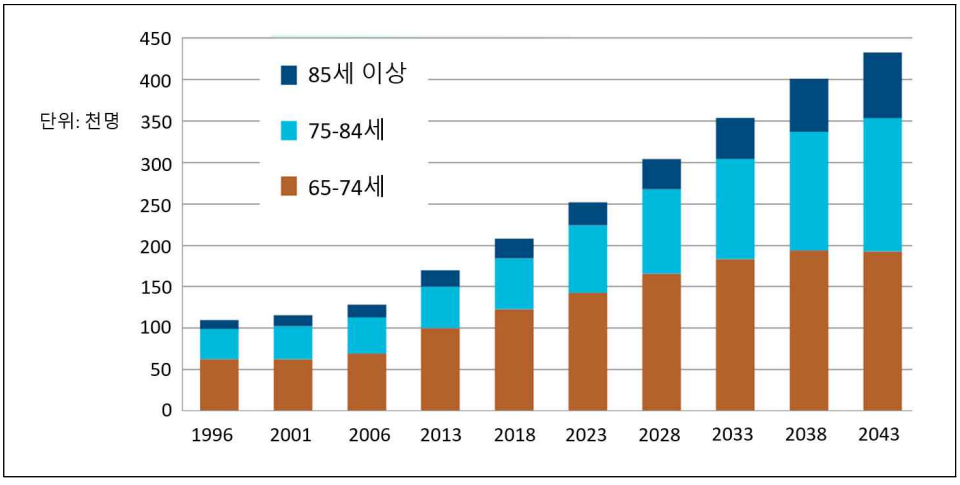
2. 등장배경: 오클랜드 지역의 고령화와 집값 상승

오클랜드는 세계에서 가장 살기 좋은 도시 중 하나로 꾸준히 상위권에 이름을 올리고 있지만(McArthur, 2017), 비싼 집값으로 많은 문제를 겪고 있다. 높은 주거비용은 사회경제적으로 어려운 위치에 처한 고령자들에게 더욱 심각한 결과를 초래하고 있어 이에 대한 대책이 시급하다.

오클랜드 시의 고령자 정책인 하우마루 임대주택 정책에 대해서는 먼저 해당 지역의 사회경제적 배경 하에서 이해할 필요가 있다. 오클랜드는 뉴질랜드 북섬의 도시로 인구수로 뉴질랜드 최대인 1,695,900명(2018년 기준)이다. 오클랜드는 기대수명 증가와 출산율의 저하가 큰 원인으로 청년층의 비율은 계속해서 줄어들고 있다. 현재 오클랜드는 11% 이상이 65세 이상 고령층이고, 뉴질랜드 전체 고령층의 27% 이상이 오클랜드 지역에 거주하고 있다. 특히 오클랜드의 고령층 인구 중 65세에서 74세 사이의 인구가 2006년만 해도 62,820명 수준이었으나 10년도 지나지 않아 2013년에는 95,190명으로 크게 증가하였다. 이것은 뉴질랜드의 베이비붐 세대인 1946년생-1964년생의 고령화로 인한 것이다. 그리고 해외에서의 유입된 고령 이민자 수의 증가와 기존 이민자들의 고령화가 또한 큰 영향요인이다.

뉴질랜드 통계청의 분석자료에 따르면, 오클랜드의 고령층은 2013년과 2033년 사이 20년간 두 배 이상 증가할 것으로 예상되고 있으며 35만명 이상의 고령층이 오클랜드 지역에 거주하게 될 것으로 예상된다(Statistics New Zealand, 2019a).

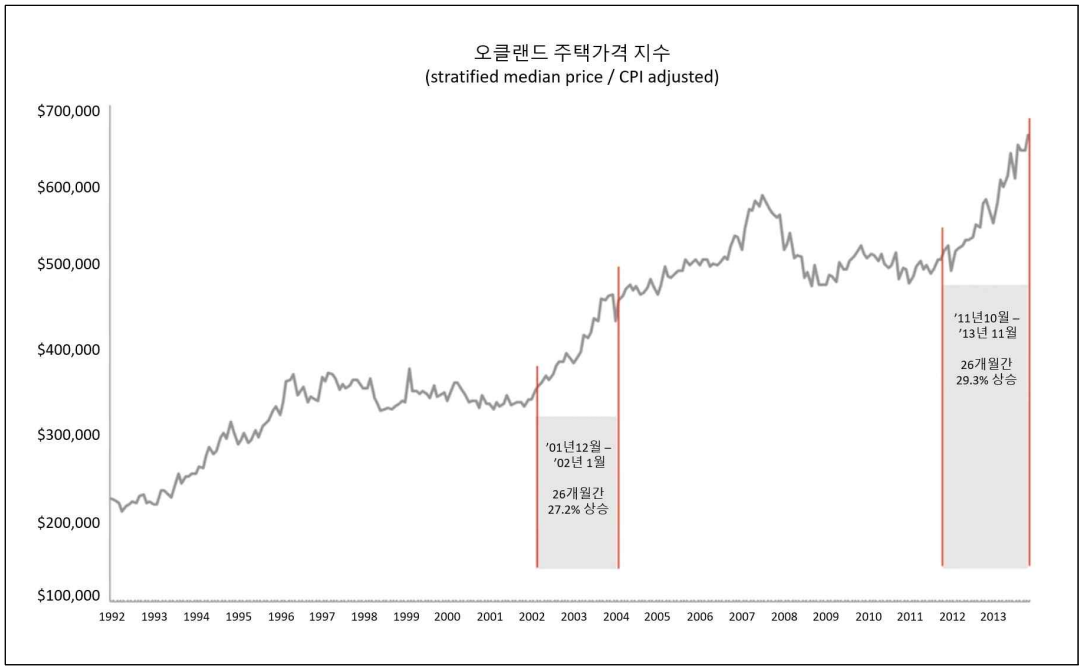
〈그림 1〉 오클랜드 지역의 65세 이상 고령자 증가 추세



출처: Statistics New Zealand(2019a)를 기초로 재구성

고령층의 주택거주 현황은 개인마다 매우 다르지만, 전반적으로 상황이 악화되고 있다. 오클랜드 지역의 치솟는 주택 렌트비와 가처분 소득의 감소는 많은 고령자들을 거리로 내몰고 있다. 오클랜드 지역은 집값의 중위값은 지난 20년간 크게 증가하여 지금은 NZ$800,000 이상이다(최고치는 2017년 3월의 NZ$900,000 이상이었다). 많은 가구들이 NZ$375,000 사이 가격대의 집들을 필요하지만(Reserve Bank of New Zealand, 2016), 사실상 이러한 가격대의 집을 오클랜드에서 찾기는 거의 불가능에 가깝다. 이것은 사회통합과 관련된 다른 정치적 사회경제적 부문에서의 갈등으로도 비화되고 있다.[4)]

〈그림 2〉 오클랜드 지역 집값의 증가 추세 (소비자물가 보정)

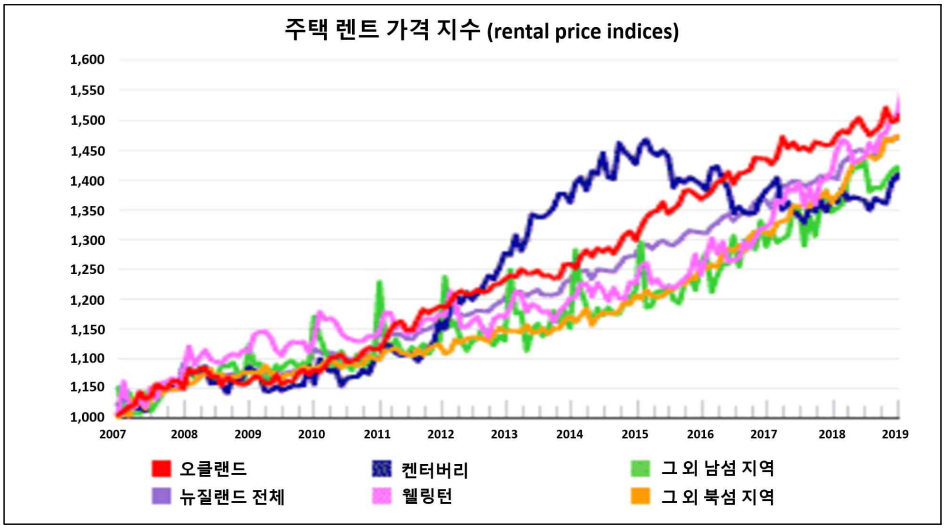


출처: Reserve Bank of New Zealand(2016)를 기초로 재구성

현재의 주택 상황으로는 고령자들이 감당할 수 있는 정도의 합리적인 가격의 주택을 공급하는 것이 어렵다(Auckland Council, 2017). 이러한 현상은 2010년을 기점으로 특히 심화되어 현재 매우 심각한 사회문제로 대두되고 있다(Auckland Council, 2012; 2015). 또한 주택 렌트가격지수를 보더라도, 뉴질랜드 전체 평균이나 다른 주요지역들에 비해 오클랜드의 주택임대 가격이 상대적으로 비싸고 그 상승폭도 매우 컸었다.

4) 예를 들면 오클랜드의 집값 상승률이 특히 심하게 높았던 2015년에는 당시 야당이었던 노동당이 오클랜드 주택 매입자의 40%가 중국인 즉 외국인이라고 주장하면서 외국인들이 부동산을 모두 사들이고 있다고 지적하자 집권당 소속인 존 키 당시 뉴질랜드 총리는 중국계 성(sur name)을 가진 사람의 상당수가 뉴질랜드 시민들이므로 노동당이 특정 민족집단에게 책임을 전가시킨다고 비난한 바 있다.

〈그림 3〉 뉴질랜드 주요 지역별 주택렌트가격지수



출처: Statistics New Zealand(2019b)를 기초로 재구성

다른 인구통계적 특성으로는 다양한 인종과 국적으로 구성되어 있는 코스모폴리탄 지역으로도 볼 수 있는데 이는 지방정부의 정책 시행에 있어서도 다양한 커뮤니티의 의견을 수렴해야 함을 의미한다.[5] 인종적으로는 뉴질랜드 백인(Pakeha)이 59.3%, 아시안이 23.1%, 퍼시피카(Pacific Islander) 14.6%, 마오리족 10.7% 등이다.

3. 파트너십 참여자: 오클랜드 지방정부, 셀윈재단, 하우마루 주택조합

1) 오클랜드 지방정부(Auckland Counci)

오클랜드 지방정부가 관할하는 오클랜드 광역권(Auckland Region)은 2010년 이전까지는 지역의 대표적인 4개의 도시들을 중심으로 자치행정(선출직 시장 등)이 이루어졌지만, 광역화 도시의 필요성이 지속적으로 제시되어 2010년에 이 도시들을 통합하여 오클랜드 지방정부(Auckland Council)라는 광역시(super city)를 중심으로 자치행정이 이루어지고 있다(Auckland Council, 2012; 2015). 뉴질랜드의 16개 광역권 지방정부(Regional Council) 중 하나이다. 단, 과거 이 광역화 지역에서 여러 개의 자치도시가 존재했었던 만큼 여전히 주민들은 광역권 설정 전의 도시들을 중심으로 오클랜드 내의 지역을 구분하기도 한다.

오클랜드 지방정부 내 의사결정기구로 20명의 지방의회의원들로 구성된 시 의회(Governing

5) 오클랜드 지방정부가 관할하는 지역은 유럽계 뉴질랜드인, 토착민(마오리족), 아시아 이민자 등 다양한 집단들이 복잡한 사회적 관계 속에서 공동체를 이루고 있으며, 지리적으로도 광범위한 편이어서 그만큼 관할지역 내 지역커뮤니티의 수요와 관심사가 다양하다(Auckland Council, 2018). 오클랜드의 해외출생(overseas-born)자 비율이 39.1%에 이른다(2013년 인구조사 기준).

Body)가 있으며, 이 지방의회와 더불어 21개의 지역이사회(local board)가 오클랜드 지방정부의 거버넌스를 공유하고 있다(Auckland Council, 2018). 시 의회는 사안에 따라 소속 위원회에 의사결정과 관련된 권한을 위임할 수 있는데, 오클랜드 시의 위원회로는 환경 및 커뮤니티 위원회 , 계획 위원회, 재정 및 성과 위원회 등이 있다. 오클랜드 시장은 선출직으로서 직접선거를 통해 선출된다. 오클랜드 시장의 책임은 주로 정책의 형성과정을 지휘하고 지역주민과의 관계를 관리하는 역할이라고 할 수 있다. 오클랜드 지방정부의 행정부(executive team)는 시 최고경영자(Chief Executive)에 의해서 운영되는데, 시 최고경영자는 지방의회에서 임명한다. 또한 자문 기구로서 자문위원회(advisory board)가 각 해당 분야에서 지역 이해관계자의 입장을 지방정부에 전달하는 역할을 하고 있다. 오클랜드 지방정부의 산하기관(Council-Controlled Organization: CCO)은 오클랜드 지방정부가 해당 산하기관 이사회의 최소 50%이상을 임명할 수 있는 기관들이다.

2) 셀윈재단(Selwyin Foundation)

셀윈재단은 오클랜드 지역을 기반으로 하고 있는 비영리기관으로 기독교재단으로 시작하여 1950년대부터 고령자들에게 서비스를 제공해왔다. 셀윈재단이 수행하는 사업은 고령자임대 주택 지원 사업, 고령자 자선 사업, 커뮤니티 사업, 교육 사업 등이 있다. 그 중에서 고령자 주택지원 사업은 셀윈재단이 오랜기간 가장 중점적으로 추진해온 사업이다. 셀윈재단은 오클랜드에서 최초로 은퇴자주택단지(Retirement Village)를 1954년에 건설하였으며 3가지 종류의 고령자 주택서비스를 제공하고 있다. 그것은 독립형(independent living), 간호형(residential care), 임시위탁형(respite care)으로 나누어진다. 독립형 서비스는 고령자가 독립적으로 생활을 하면서도 주택단지 내의 다양한 의료 및 고령자관련 서비스를 이용하고 안전문제나 주택관리 등에 상대적으로 덜 신경쓸 수 있도록 지원하는 형태이다. 간호형 서비스는 건강상 제약 등이 있는 고령자들이 대상인데 입주자들의 건강 상태에 따라 요양 서비스(rest home care), 병원 서비스(hospital care), 치매 서비스(dementia care) 등이 있다. 임시위탁형은 고령자들을 간호하고 있는 가족이나 간병인이 휴가나 특별한 일 등으로 인해 특정한 기간 동안 고령자를 간호하기 어려운 경우 임시로 기관에 위탁하는 것을 지원하고 있다.

셀윈재단은 오클랜드 지방정부의 커뮤니티 주택 공급자(Community Housing Provider: CHP)로서 공식적으로 등록되어 다양한 고령자 주택지원 사업을 해오고 있었으며, 새롭게 수행되는 오클랜드 지방정부의 고령자임대주택 사업에 지원을 하여 파트너 사업자로 선정되었다.

3) 하우마루 주택조합

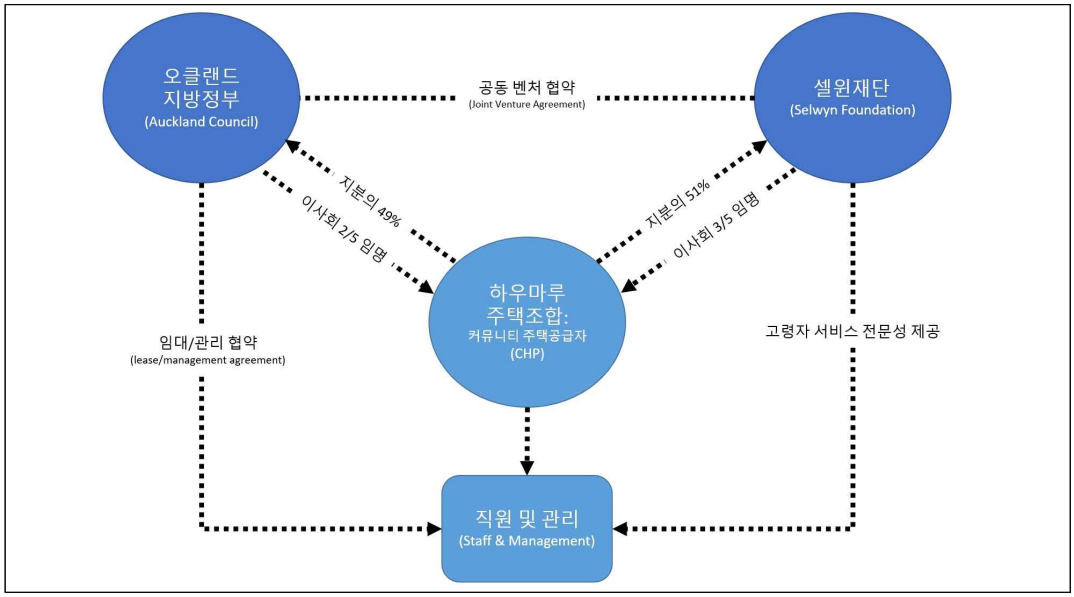
하우마루 주택조합은 합자조합(Limited Partnership)으로 공공부문인 오클랜드 지방정부와 비영리부문(제3섹터)인 셀윈재단의 파트너십으로 만들어진 조합이다. 이 조합은 과거에 오클랜드 지방정부에서 직접 제공하던 고령자 주택 서비스(Housing for Older People service)를 2017년 7월부

터 대신하고 있다. 오클랜드 지역 고령자 임대주택사업을 독점적으로 담당하며 오클랜드 내(사우스 오클랜드, 노스 오클랜드, 웨스트 오클랜드)의 62개 임대주택단지(1400개 이상의 임대주택 포트폴리오)를 관리하고 있다. 합자조합의 형태로 탄생한 하우마루 주택조합의 중요한 의사결정은 이사진에서 수행하며, 5명의 이사 중 셀윈재단이 3명, 오클랜드 정부가 2명을 지명한다.

4. 파트너십의 특성

이 파트너십은 오클랜드 지방정부가 고령자임대주택사업을 기존에는 직영(in-house) 공급하던 방식에서 제3섹터(third party) 사업자와의 섹터 간 파트너십(cross-sector partnership) 방식을 통한 공급 모델로 전환한 것이다. 일련의 절차를 통해 선정된 파트너가 바로 제3섹터인 셀윈재단이며, 오클랜드 지방정부와의 공동출자를 통해 설립된 것이 또 다른 제3섹터인 하우마루 주택조합이다. 이 조합을 통해 기존의 오클랜드 지방정부의 고령자 주택단지의 포트폴리오 자산을 관리하고 입주자에 대한 모든 서비스를 관리한다. 이 파트너십의 구조를 살펴보면 〈그림 4〉와 같다. 그림에서 보는 바와 같이 오클랜드 지방정부(49%)와 셀윈재단(51%)이 공동 출자하여 설립된 합자조합이 하우마루 주택조합이며, 이 조합을 통해서 오클랜드 고령자 임대주택이 공급되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

〈그림 4〉 파트너십의 구조



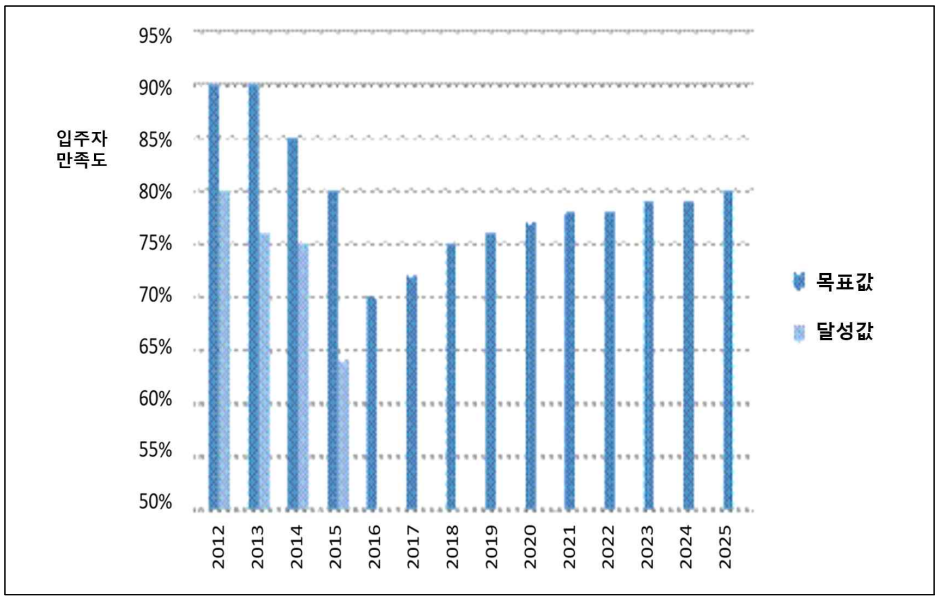
출처: Auckland Council(2016)을 기초로 재구성

5. 파트너십 정책과정

1) 정책의제설정

오클랜드 지역은 상술한 바와 같은 급속한 인구고령화와 심각한 집값 문제로 인해 사회적 취약계층에 있는 저소득층 고령자들에 대한 우려를 야기했다. 반면, 정책이 의제화되는 것에 중요한 쟁점이 되었던 것은 기존 정부의 직접 공급 방식으로 이루어지고 있던 고령자 임대주택 서비스에 대해 주택의 노후화 및 서비스 질 저하로 인해 많은 문제점들이 보고되었던 것과 급증하는 고령자 주택문제를 해결하기에는 오클랜드 지방정부의 재정이 넉넉지 않았다는 것이다. 특히나 서비스 질 저하 문제는 심각한 수준이었는데, 2012년 이전까지 80% 수준을 유지하던 입주민 만족도 점수가 해가 거듭될수록 큰 폭으로 떨어져서 2015년에는 65% 이하까지 내려갔다.

〈그림 5〉 오클랜드 고령자 임대주택 입주자의 만족도 문제(정책시행 전)



출처: Auckland Council(2016) 를 기초로 재구성

이러한 문제들이 오클랜드 지방정부의 여러 지역 이사회(local board), 다수의 특별위원회 들로부터 지속적으로 보고 되었으며, 이 외에도 많은 저소득층 고령자들이 사실상 노숙자 신세로 전락하게 되었다는 것이 언론보도나 시민사회의 목소리를 통하여 지방정부에 정책적 노력을 촉구하는 방식으로 전달되었다. 2015년 4월에는 이 문제에 대해서 오클랜드 개발 위원회(Auckland Development Committee: ADC)가 워크샵을 개최하게 된다. 워크샵에서 의견을 수렴하여 이에 대한 보고서가 오클랜드 지방정부에 전달되었고, 오클랜드 지방정부의 재산관리부(Auckland Council Property Department: ACPD)와 커뮤니티 개발 문화 예술부(Community Development Arts and Culture: CDAC)는 공동 보고서를 통해 이 워크샵 내용과 관련 분석 내용을 지방의회에 전달하게 된다. 이 외에도 주

택사업 실행 계획(Housing Action Plan) 등 오클랜드 지방정부가 정기적으로 작성하는 보고서들에서도 새로운 방식의 고령자 주택서비스 제공 모델이 모색되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

이렇게 해서 주목받은 정책적 대안이 일종의 제3섹터인 커뮤니티 주택 사업자와의 협력을 통한 새로운 파트너십 모델이었다. 2015년 시 의회(Governing Board)에서 오클랜드 지방정부 재산 공사(Auckland Council Property Limited: ADCL)로 하여금 지역사회 커뮤니티의 제3섹터와의 합작 방안을 모색하여 보도록 하는 수행지시(mandate)를 받게 되었다(후에 이 오클랜드 지방정부 재산 공사가 파누쿠 개발 오클랜드로 합병된다). 오클랜드 개발 위원회(ADC)가 제시한 정책안 1단계는 정부직접(in-house) 서비스 제공모델에서 파트너와의 공동서비스 제공모델로 가기위한 사업자 선정과 파트너십 계약을 체결하는 단계였고, 2단계는 이 파트너십 계약에 따라 실제 서비스를 제공하면서 기존 주택단지의 재개발과 새로운 단지의 개발 기회를 모색하여 집행하는 것이었다. 이 2단계 모형에 기초한 정책안에 대해서 오클랜드 개발 위원회(ADC)는 "대체적으로 호의적인(generally supportive)" 반응을 나타냈다 (Auckalnd Council, 2015). 그래서 다양한 파트너십 모형들이 의제화되어 공동 벤처(Joint Venture)를 통한 합자조합 설립안이 채택되었다.

〈그림 6〉 고령자 임대주택 파트너십 정책 제안서 핵심 내용 도식화



출처: Auckland Council(2016)을 기초로 재구성

2) 정책형성

합자조합 구상은 오클랜드 지방정부가 10개년 장기계획(LTP: Long-Term Plan)을 2015년에 수립하면서 형성되었는데, 공식적으로 문서화된 것은 오클랜드 지방정부 2015-2025년 장기계획 수정안(amendment of Auckland Council's 2015-2025 Long-term Plan)이다.

뉴질랜드 지방정부법에 의하면 지방정부는 항상 장기계획(LTP)을 실행하고 있어야 하며, 이 장기계획(LTP)은 최소한 3년에 한번씩은 수정이 있어야 한다. 정책형성과정에 있어서는 각 장기계획과 매년계획의 형성을 시장(mayor)이 주도하도록 되어 있고, 정책결정 단계에서는 지방의회에서 지방의회 의원들이 결정을 주도하게 되어있다. 하우마루 임대주택 정책의 경우도 예외는 아니어서, 정책형성 과정에서 다양한 협의와 기획의 일련의 과정을 당시 시장인 렌 브라운(Len Brown)이 주도하였다.

구체적인 정책의 형성과 정책의 내용적인 면에서의 기준에는 몇 가지 방향이 설정되었는데, 입주자의 니즈를 만족시키고 서비스의 질을 향상시키는 방향으로 단지의 재개발 및 개발이 이루어질 것과 노후화로 인해 고령자 임대주택의 '목적에 적합하지 않은(not fit for purpose)' 상태로 있었던 많은 주택들이 '목적에 적합한(fit for purpose)' 수준으로 개선되도록 재투자를 할 것, 중앙정부의 보조금을 받을 수 있는 형태로 파트너십의 구체적인 구조와 방향을 설정할 것, 지역사회 커뮤니티에 전반적인 기여를 할 수 있도록 할 것 등이었다.

2015년 오클랜드 지방의회에서는 고령자 임대주택 파트너십 대안에 대해서 정책으로 인한 변화에 유의사항을 논의하였다. 또한 정책의 형성단계에서 재개발 가능성에 대해서 검토가 되었는데, 파트너십의 거버넌스 구조에 대해서는 사회적 주택의 형태 뿐만 아니라 일반적인 시장적 주택의 형태, 또는 그 두 가지 형태가 결합된 형태로 재개발이 이루어질 수 있다고 그 가능성을 열어두었다. 또한 재개발이 다양한 사업자의 선정을 통해 이루어지게 되더라도 공공부문 산하기관(CCO)인 오클랜드 지방정부 재산 공사(ADCL, 이후 파누쿠 개발 오클랜드로 합병됨)가 계속해서 오클랜드 지방정부 관점에서의 정책목표와 전략적 목적 달성과 관련된 관리감독 역할을 할 수 있도록 해야 한다는 것이 반영되었다. 서비스의 실질적인 제공 과정은 제3섹터 사업자에게 위탁하지만, 성과감독 권한과 법적 소유권은 지방정부에게 여전히 남겨두는 구조였다고 할 수 있다.

3) 정책결정

정책결정 단계에서 정부-제3섹터 간 파트너십 정책안이 호응을 얻었던 것은 몇 가지 이유가 있다. 우선 당시 오클랜드 고령자 임대주택 자산들은 서비스 공급방식을 개선하고 재개발한다면 훨씬 더 많은 수혜자들에게 더 나은 서비스를 제공할 수 있는 잠재력이 크다는 합의된 의견이 있었다(Auckland Council, 2016). 그리고 고령자 임대주택들이 재개발된다면 지방정부가 추진하고 있는 다른 고령화 관련 사업들에도 긍정적인 시너지 효과가 있다는 주장이 대두되었다. 오클랜드 지방정부가 소유하고 있었던 고령자 임대주택 포트폴리오의 규모가 상당히 큰 편에 속했기 때문에

다른 섹터의 사업파트너들에게 매력적인 투자대상이 될 것이므로 사업자 선정에 있어 큰 어려움이 없을 것이라는 것도 주요하게 작용했다.

이러한 이점들 외에 가장 매력적인 옵션으로서 이 파트너십 정책이 결정될 수 있었던 것은, 제3섹터 파트너십을 통해 중앙정부부처인 복지개발부(Ministry of Social Development)의 저소득측 렌트보조 기금(IRRS: Income-Related Rent Subsidy)의 보조금을 지원받을 수 있기 때문이었다. 다른 말로 하면, 이 파트너십 정책이 집행되기 전에는 오클랜드 지방정부는 저소득층 렌트보조 기금(IRRS)을 통해서는 보조금를 받을 수 없었는데, 그 이유는 이 기금의 보조금 지급 기준이 사업자가 '지방정부(local authority)'여서는 안 되고 지방정부산하기관(CCO)이어서도 안된다는 조항을 포함하고 있어서다. 지방정부산하기관(CCO)에 해당 여부는 지방정부의 지분이 49%이하여야 한다는 것이 기준인데, 당시 오클랜드 지방정부 산하기관(CCO)들은 이 기준을 충족시키지 못하였다. 저소득층 렌트보조 기금(IRRS)의 혜택을 받을 수 있게 된다면 그 추산되는 액수가 연간 NZ$4 million 이상이었고, 지방세 관점에서 계산하면 10년간 NZ$38 million의 규모라는 것이 보고되었다. 물론 이 보조금에 보조를 실제 받을 수 있는지의 여부는 이후의 중앙정부와의 협의와 협상에 달려 있는 것으로 당시에는 그에 대한 추정치만을 가지고 정책결정이 이루어졌다.

정책의 결정과정에서 특징적으로 고려되었던 요소들 중 하나가 지역사회의 마오리족에게 미칠 영향이었다. 저소득층 고령자에 대한 정책들과 관련하여 상당수(32%이상)의 수급대상자들은 마오리족이다. 따라서 오클랜드 지방정부의 고령자 주택 파트너십 정책은 지역사회 마오리족에게도 상당한 영향을 미칠 여지가 많았다. 지역사회 커뮤니티와의 파트너십과 협력을 통하여 마오리족의 이해관계를 더 반영하고자 하는 정책방향이 지역사회 정책관계자들과 마오리족 자치 당국에게 긍정적인 요소로서 부각되었다. 예를 들어, 합자조합의 이름을 정하는 과정에서도 이러한 요소가 적극 반영되어, 마오리족 언어로 "피난처" 또는 "안심"을 뜻하는 "하우마루"라는 이름으로 합자조합명이 결정되었다. 마오리족에 대한 전반적인 처우를 개선하고 역사적인 과오를 시정하고자 하는 국가적 과제와 사회적 합의가 뉴질랜드의 정책적 환경이기 때문에, 이러한 부분을 효과적으로 어필할 수 있었던 지역 커뮤니티 파트너십 모형이 더 탄력을 받을 수 있었다.

4) 정책집행 및 평가

2016년 8월에 공식적으로 셀윈재단과의 파트너십을 승인함으로써 정책 집행이 시작되었다. 셀윈재단을 사업자로 선정한 결정의 주요 기준은 커뮤니티 주택 공급사업자(CHP) 등록 여부, 재정적 안정성, 사업자의 사업 비전과 고령자 정책 취지와의 정합성, 합리적인 자본금 운영 계획, 사회적 주택 공급 경험, 파트너십 관계 관리 능력 등이었다. 파트너십의 재정적 영향과 관련하여 처음 이 계획이 수립될 당시에는 사업자와의 구체적 계약 내용에 따라 NZ$41-83 million의 사업비 증가가 발생할 수 있다는 것이 리스크로서 거론되었는데, 이 부분에 대해서는 현재도 정책의 평가가 이루어지고 있다. 물론, 이 사업은 비현금조정(non-cash adjustment)에 해당하는 사업이었기 때문에 실제 재무제표에서 부채에 영향을 미치지 않을 것이라는 것도 고려되고 있다.

정책의 평가 면에서 보면, 파트너십으로 합자조합이 설립된 이후에도 오클랜드 지방정부가 각종 의사결정 기준과 정책목표 설정 전반에 걸친 모니터링과 통제(monitoring and control) 권한을 가진다. 이러한 모니터링과 통제를 위해서 합자조합 이사진 중 두 명은 오클랜드 지방정부에서 임명한다. 하우마루 주택조합에서는 오클랜드 지방정부에 사업의 핵심성과지표(KPI)인 입주민 만족도, 분양률, 유지보수 기준, 운영주택 수, 커뮤니티 주택공급사업자(CHP) 등록유지 여부, 리모델링 비율 등을 보고하도록 되어 있다.

Ⅳ. 시사점과 결론

한국 지자체에서 고령자 정책을 실행함에 있어 뉴질랜드 오클랜드 지방정부의 고령자 임대주택 정책으로부터 얻을 수 있는 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같다. 먼저 고령화에 따른 정책수요에 대해서 재원마련의 어려움과 예산부족 탓만 하기보다는 창의적인 대안을 찾는 노력이 필요하다. 오클랜드 지방정부는 이 정책을 통하여 지역사회 커뮤니티의 사업자들의 재원을 비롯하여 중앙정부의 보조금을 동원할 수 있는 아이디어를 내서 파트너십을 성사시키고 합자조합을 설립하였다. 합자조합이라는 법적 제도가 생긴 것 자체가 뉴질랜드에서는 2008년으로 상대적으로 최근이며, 지방정부차원에서 이러한 합자조합 설립을 시도한 것은 오클랜드 지방정부에서 처음 있는 일이었다. 기존의 전통적 방식이나 정해진 구조 및 환경 내에서만 대안을 찾을 것이 아니라, 외부환경의 변화와 새로운 합자 방식의 도입과 같은 트렌드를 잘 읽고 정책혁신을 주도할 필요가 있다. 또한 이러한 정부-제3섹터 간 파트너십 관계 하에서 발생하는 영업이익이 공공의 목적과 정책목표에 맞게 재투자될 수 있도록 한 조치처럼, 정부가 추구하는 공공성을 유지할 수 있도록 미리 정책설계를 하는 것도 오클랜드 사례를 통해 도출할 수 있는 시사점이다.

정부 중심의 탑다운적인 정책형성과 집행이 아니라 적극적으로 지역사회의 커뮤니티 조직과 공동체 자원을 활용하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 오클랜드 지방정부는 해당 지역에서 60년 가까이 고령자 서비스를 제공해오던 제3섹터의 커뮤니티 자선재단과 협력을 하였는데, 이것을 통해 지역커뮤니티 이해관계자들과 우호적 관계를 형성하고 이들의 전문성을 활용하였다.

정책과정에서는 지역사회의 소수자 집단의 의견을 비롯해 지역주민들의 의견을 수렴하는 과정을 거치는 것이 중요하다. 정책의사결정과정 관점에서 보면, 단순히 지역주민들의 평균적 의견만을 중요시 한다든지, 또는 최대다수 최대행복의 공리주의적 관점으로만 접근하는 것도 바람직한 정책의사결정과정이라 할 수 없다(Yang & Callahan, 2007). 현재 복잡화, 다문화화된 지역사회의 현실에서는 지역 내 소수집단이 정책과정에서 소외되지 않았는지 조사하고 이들을 정책과정에 적극적으로 참여시키고 배려하는 노력이 반드시 필요하다(Fung, 2015). 이런 측면에서 오클랜드 지방정부의 고령자 임대주택 정책은 토착민인 마오리족의 지역 커뮤니티를 이해하고 배려하는 노력을 정책과정의 전반에 걸쳐서 보여 왔다. 물론 마오리 토착민의 경우 뉴질랜드 지방정부의 특수한 환경이라고도 할 수 있으나, 전세계 대부분의 지방정부는 관할지역 내에 정치적 역사적으로 복잡

한 관계에 있는 커뮤니티와 정책협력을 해야 하는 상황에 놓여 있으므로, 오클랜드 지방정부의 사례가 여전히 적실성이 있다. 한국의 지방자치단체도 사회의 다문화화와 다층화로 인해 다양한 이해집단이 존재하고 현재 또는 과거에 정책과정에서 소외되어 왔던 비주류 집단이 생겨나고 있으므로, 이러한 면에서 중요한 정책적 시사점이 있다고 할 수 있다.

지방정부가 하는 다양한 사업영역의 거버넌스 구조는 점차 복잡해지고 있고, 상명하달 방식 또 전통적 탑다운 정책집행보다는 다양한 섹터의 여러 파트너들과의 네트워크를 관리하는 방식으로 추세가 바뀌어 가고 있다. 지방정부 내의 의사결정기구들, 집행조직들, 주민기구들, 민간기업, NGO, 언론, 정책대상집단 등 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 여러 집단들의 관계를 조정하고 네트워크의 관리자로서의 지방정부 역량을 강화하는 것이 고령자 정책을 비롯한 많은 지방정부의 정책 목표달성을 위해 필요하다.

참고문헌

강욱모. (2008). 영국 노동당 정부의 지방정부 사회서비스 전달체계 개혁: 민영화에서 파트너십체계로의 전환. 「지방정부연구」, 12(3): 147-171.

강문호. (2010). 지역파트너십의 형성과 변화과정에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 21(1): 121-146.

권자경. (2011). 사업주체, 자치계층, 행정구역에 따른 지방자치단체간 파트너십의 특징과 비교분석. 「지방행정연구」, 25(1): 57-82.

이자성. (2012). NGO-지방정부간 파트너십 인식에 관한 실증연구: 경상남도 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(1): 147-170.

임혜수·이태동. (2017). 민관협력 파트너십과 정책 일관성 영향 연구: 뉴욕시와 서울시의 건강도시 정책 비교. 「지방정부연구」, 21(1): 267-290.

Aimers, J., & Walker, P. (2017). Is Community Accountability Being Overlooked as a Result of Government-Third Sector Partnering In New Zealand?. Aotearoa New Zealand Social Work, 20(3): 14-24.

Anheier, H. K., and Kendall, J. (eds) (2001). Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis. London, Routledge.

Auckland Council. (2012). Housing Action Plan.

Auckland Council. (2015). LTP 2015-2025 Amendment.

Auckland Council. (2016). Governing Body Open Agenda.

Auckland Council. (2017). Older Aucklanders: A Quality of Life Status Report.

Auckland Council. (2018). Auckland Plan 2050. Auckland Plan, Strategy and Research Department.

Auckland Council. (2019). GeoMaps Mapping Service.

Batley, R., & Stoker, G. (Eds.). (2016). Local Government in Europe: Trends and Developments. Macmillan International Higher Education.

Bode, I., & Brandsen, T. (2014). State–third Sector Partnerships: A Short Overview of Key Issues in the Debate. Public Management Review, 16(8): 1055-1066.

Clayton, J., Donovan, C., & Merchant, J. (2016). Distancing and Limited Resourcefulness: Third Sector Service Provision under Austerity Localism in the North East of England. Urban Studies, 53(4): 723-740.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evers, A. (1995). Part of The Welfare Mix: The Third Sector As An Intermediate Area Voluntas, 6(2): 119–139.

Fung, A. (2015). Putting The Public Back Into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. Public Administration Review, 75(4): 513-522.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). The Governance of Contractual Relationships In Public–Private Partnerships. Journal of Corporate Citizenship, (15): 91-109.

Haumaru Housing (2018). Māori Stakeholder Engagement Strategy.

Hodge, G. A., & Greve, C. (Eds.). (2005). The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning From International Experience. Edward Elgar Publishing.

Koppenjan, J. J. F. (2005). The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons From Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands. Public Administration, 83(1): 135-157.

Kouwenhoven, V. (1993). Public-Private Partnership: A Model for The Management of Public-Private Cooperation, in Jan Kooiman. (1993). Modern Governance: New Government-society Interactions. London: SAGE Publications.

Langton, S. (1983). Public-Private Partnership: Hope or Hoax? National Civic Review, 72(5): 256-261.

Lundvall, B. A., & Tomlinson, M. (2002). International Benchmarking as a Policy Learning Tool. In Rodrigues, M. J. (Ed.). The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion, 203-231. Edward Elgar Publishing.

McArthur, J. (2017). Auckland: Rescaled Governance and Post-Suburban Politics. Cities, 64: 79-87.

Ministry of Social Development. (2014). Positive Ageing Strategy.

Najam, A. (2000). The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. Nonprofit Management and Leadership, 10(4): 375-396.

Newan, J. (2001). Joined-up Government: The Politics of Partnership. Modernizing Governance. Sage Publications.

Osborne, S. (2000). Public-Private Partnerships: Theory and Practice In International Perspective. Routledge.

Pestoff, V. (2012). Co-Production and Third Sector Social Services In Europe: Some Concepts

and Evidence. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 23(4): 1102-1118.

Pierre, J. (ed.). (1998). Partnerships in Urban Governance. Palgrave.

Rees, J., Mullins, D., & Bovaird, T. (2012). Third Sector Partnerships for Public Service Delivery: An Evidence Review. Working Paper. Third Sector Research Centre at University of Birmingham

Reserve Bank of New Zealand. (2016). Housing Risks Require a Broad Policy Response.

Powell, M., Dowling, B., & Glendinning, C. (2004). Conceptualising Successful Partnerships. Health & Social Care in the Community, 12(4): 309-317.

Salamon, L. M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and The Changing Forms of Public Action. Public Policy, 29(3): 255-275.

Selsky, J. W., & Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships To Address Social Issues: Challenges To Theory and Practice. Journal of Management, 31(6): 849-873.

Smith, S. R., and Grønbjerg, K. A. (2006). Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In W. W. Powell and R. Steinberg (eds) The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd edn (pp. 221-242), New Haven: Yale University Press.

Statistics New Zealand. (2014). Housing in Auckland: Trends in Housing from the Census of Population and Dwellings 1991 to 2013.

Statistics New Zealand (2019a). National Population Estimates

Statistics New Zealand (2019b). Rental Price Indexes

Southern, R. (2002). Understanding Multi-sectoral Regeneration Partnership as a Form of Local Governance. Local Government Studies, 28(2): 223-243.

Taylor, M. (2000). Communities in the Leed: Power, Organizational Capacity and Social Capital. Urban Studies, 37(5/6): 1019-1035.

Torchia, M., Calabrò, A., & Morner, M. (2015). Public-Private Partnerships in the Health care Sector: A Systematic Review of the Literature. Public Management Review, 17(2): 236-261.

Waddock, S. A. (1989). Understanding Social Partnerships: An Evolutionary Model for Partnership Organizations. Administration & Society, 21(1): 78-100.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Aalues, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. Public Administration Review, 67(2): 249-264.

Zimmer, A. (2010). Third Sector-Government Partnerships. In Taylor, R. (Ed.). Third Sector Research, 201-217. New York: Springer.

김대욱(金大旭): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방행정구역 규모가 민주성과 효율성에 미치는 영향, 2012), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정체제, 지방정부관리, 지방정치 및 정책 등이다. 최근 논문으로는 "커뮤니티 자산 접근 모형의 행정학적 유용성"(2019), "한국 지방자치의 발전방향"(2019), "평화시대 지방자치단체 남북한 교류의 방향"(2019), "읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구"(2019), "지방자치단체 무기계약직 인사관리의 실태 및 개선방안 연구"(2018) 등이 있다(kdw@krila.re.kr).

조원혁(曺源赫): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 일선경찰관의 재량행위에 관한 연구), 캔자스대학교의 Institute for Policy & Social Research 연구원을 거쳐, 현재 뉴질랜드 웰링턴 빅토리아대학교(Victoria University of Wellington)에 조교수(Senior Lecturer)로 재직 중이며, 행정학과 학부과정주임(Undergraduate Programme Director)을 맡고 있다. 최근 주요논문들을 Public Administration Review와 Journal of Public Administration Research and Theory 등 국제학술지에 게재하였다(wonhyuk.cho@vuw.ac.nz).

〈논문접수일: 2019. 9. 10 / 심사개시일: 2019. 9. 16 / 심사완료일: 2019. 10. 22〉

Abstract

Cross-Sector Partnership in New Zealand Local Government: A Case of Affordable Housing Policy for Older People in Auckland

Kim, Daewook
Cho, Wonhyuk

This study aims at analyzing housing for older people policy, implemented by the Auckland Council, New Zealand, based on a cross-sector partnership perspective. Lack of affordable housing for older people is a significant social problem in Auckland, and the regional council established a Limited Partnership in collaboration with a third sector provider. Important backgrounds of partnership model include the decrease in the level of tenant satisfaction with the existing housing portfolio managed by the council's in-house operation. The idea underpinned in this welfare mix is that the involvement of the third sector in service delivery will bring an added value, not just from a functional aspect, but also from a democratic accountability one.

Key Words: New Zealand, Local Government, Policy for Older People, Partnership, Third Sector