

민선 6기 충남 도정 평가와 도민 정책 제안

-시민사회단체를 중심으로-

차수철 (광덕산환경교육센터 센터장)

전오진 (천안NGO센터 센터장)

김문옥 (충청남도환경교육센터 사무처장)



연구 요약

본 연구의 목적은 시민사회단체를 중심으로 민선 6기 충남 도정에 대한 평가를 진행하고, 진행된 결과를 바탕으로 민선 7기 도정에 정책을 제안하는 것이다.

○ 민선 6기 충남 도정 평가

민선 6기 공약을 중심으로 평가를 진행하였다. 먼저 평가 분야와 공약내용을 선정하기 위해 시민사회 영역 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사를 진행하였다. 델파이 조사는 민선 6기 도정의 7대 역점 추진 분야와 50대 공약 중 시민사회 관점에서 평가할 가치가 있는 내용을 묻는 질문과, 공약에는 포함되어 있지 않지만 시민사회 영역에서 평가할만한 가치가 있다고 판단되는 내용을 묻는 질문으로 구성하였다. 델파이 조사 결과 7대 역점 추진 분야 중에서는 ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지 실현’, ‘지속가능한 지역 균형발전 기반 구축’, ‘도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신 실현’, ‘일 잘하는 유능한 지방정부 구현’의 4가지 분야가 선정되었다. 또한 50대 공약 중에서는 위 선정된 4가지 분야에 포함되는 24개 공약이 평가대상으로 선정되었다. 공약 외에 평가가 필요하다고 응답된 내용은 ‘민·관 협치’, ‘도민 참여 예산 수립과 집행’, ‘시민사회 활성화’로 3가지가 선정되었다.

다음으로는 선정된 평가내용을 바탕으로 충남도에 주소를 둔 시민사회단체 활동가, 임원 500 명을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 내용은 민선 6기 도정 전반에 대한 만족도에 대한 질문과, 각 공약에 대한 집행 만족도를 묻는 질문으로 구성하였다. 설문조사는 충남 내 시민사회 영역 활동가와 관련자를 대상으로 진행하였으며 5점 리커드 척도를 이용해 측정하였다. 설문 결과 민선 6기 충남 도정에 대한 전반적인 만족도는 5점 척도로는 3점이 나왔으며, 100점 만점으로 환산한 결과로는 60점의 만족도로 측정되었다. 7대 역점 추진과제 중 선정된 4가지 과제에 대한 집행 만족도는 ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지 실현’ 분야가 2.95(5점 척도)로 가장 높게 나왔으며, ‘일 잘하는 유능한 지방정부 구현’이 2.81로 가장 낮은 집행 만족도를 보였다. 4개 분야 24개 공약에 대한 집행 만족도는 ‘평생학습 인프라 및 학습기회 확장’이 가장 높은 3.41의 집행 만족도를 보였으나, 전체

평균은 2.90으로 조사되어 전반적으로 민선 6기 도정에 대한 만족도는 낮은 것으로 파악되었다. 기타 공약 외 시민사회 관심 분야에 대한 정책 수행 만족도에서는 민·관협치 추진(제도화, 시책 추진)이 59.5점, 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행 59.8점, 시민사회 활성화 56점으로 평균 58.43점으로 역점 추진과제 보다 다소 낮게 나타났다.

마지막으로 델파이 조사 결과와 설문조사 결과를 바탕으로 전문가 심층집단면담(FGI)을 진행하였다. 시민사회 총괄, 거버넌스, 여성, 인권, 농업, 사회경제, 환경 영역 별로 10년 이상 종사한 충남 지역 내 활동가 10 명을 대상으로 진행하였으며, 민선 6기 평가와 정책 제안을 주제로 진행하였다. 면담 결과 민선 6기에서 제시한 역점 추진과제와 세부 공약에 대해서는 긍정적인 평가가 이루어졌으나 실행력, 참여, 행정의 변화, 내부적 동력 등 세부 실천에 대해서는 부족했던 것으로 평가 되었다. 또한 시민사회 영역에서의 대응도 아쉬웠다는 평가가 있었다. 구체적으로 보면 복지 분야는 상대적으로 확대되고 잘 진행된 것으로 평가 되었으나, 나머지 환경, 지방정부, 농업, 인권, 참여 등의 분야는 기대에 미치지 못한 결과 평가되었다.

○ 민선 7기 정책 제안

민선 6기 주요 역점 추진 과제에 대한 평가와 전문가 심층집단면담으로 제안할 정책을 마련하였다. 면담을 통해서 실질적인 시민사회의 참여 확대를 위한 위원회 제도 개선, 부서별 개방직제 확대, 중간지원조직 기능 조정, 주민 참여 예산제 개편, 민·관 협치 체계 구축과 확대, 여성 관련 센터 등 민간 참여 기회 보장, 시민사회 발전기금 조성 등이 제안되었다. 또한 적극적인 인권 정책 시행, 농촌 공동체 회복과 마을만들기 확산, 민주시민교육 추진, 시·군 지역 불균형 해소를 위한 적극적인 정책 수립과 추진이 주문되었다.

총론적으로는 민선 6기 정책 의제가 긍정적이었으나, 이의 실행력이 담보 되지 못한 이유로 정책 기획과 실행 과정에서 시민사회의 참여가 일상화, 제도화 되지 못한 측면과 연결되어 있다고 보았다. 따라서 민선 7기는 시민사회 역량 강화를 기반으로 이상적인 소통과 참여 구조를 마련하고, 시민사회의 창조적, 헌신적 역량을 행정에 반영하기 위해 혁신 정책이 요구된다는 결론을 얻었다.

목 차

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경	1
2) 연구 목적	2
3) 기대 효과	2

제2장 이론적 배경

1. 거버넌스의 이론적 논의	4
1) 시민 참여의 개념	4
2) 행정 과정에서의 시민 참여	4
3) 거버넌스의 개념	7
2. 정책 과정별 시민 참여 이론	8
3. 시민사회의 정책 평가 선행 연구 검토	13
1) 매니페스토 공약 평가	13
2) 문화일보-지방자치학회 지자체 평가	17
3) 법률소비자연맹 민선 6기 광역단체장 선거 공약 이행 평가	21
4) 부산을 바꾸자 전문가 델파이 조사 및 부산 시민 의식 조사	22
5) 한국갤럽 2017년 하반기 시도지사 직무 수행 평가	23
6) 공약사업 도민 만족도 조사 결과	24

제3장 연구 방법

1. 연구 범위 및 방법	26
2. 연구 절차 및 내용	26
1) 민선 6기 공약 분석	27
2) 델파이 조사	30

3) 설문 조사	31
4) 전문가 심층집단면담(FGI)	32

제4장 연구결과

1. 민선 6기 충남 도정 평가 결과	34
1) 델파이 조사 자료 수집 및 분석	34
2) 설문 조사 자료 수집 및 분석	46
3) 전문가 심층집단면담(FGI) 분석	56
2. 민선 7기 정책 제안	59
1) 설문조사 결과	59
1) 설문조사 결과	60
2) 전문가 심층집단면담(FGI) 결과	62

제5장 결론

1. 민선 6기 평가	76
2. 민선 7기 도민 정책 제안	77

참고문헌	81
------	----

부록 1. 델파이 조사지	85
부록 2. 설문 조사지	94
부록 3. 전문가 심층집단면담(FGI) 속기록	99
부록 4. 설문조사 결과 - 도민 정책 제안	116

표 목 차

<표 2-1> 시민참여의 사다리 모형	7
<표 2-2> 정책과정별 NGO의 기능 및 참여방식	11
<표 2-3> 전국 시·도지사 총 공약수 : 2,272개	15
<표 2-4> 민선6기 시·도지사 공약이행 및 정보공개 평가 결과(종합)	16
<표 2-5> 민선6기 시·도지사 공약이행 및 정보공개 세부지표별 평가 결과	17
<표 2-6> 5대 광역시의 지방재정역량	20
<표 2-7> 광역단체장 종합평가 결과	20
<표 2-8> 민선6기 광역단체장의 공약이행 성적	22
<표 2-9> 선행연구 요약	25
<표 3-1> 연구절차	27
<표 3-2> 7대 역점추진과제와 50대 공약	28
<표 3-3> 최종 선정된 델파이 패널	30
<표 3-4> 전문가 심층집단면접 패널	33
<표 4-1> 최종 델파이 조사 문항	34
<표 4-2> 델파이 조사 자료수집 현황	35
<표 4-3> 7대 역점 추진 과제 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 우선순위 결과	37
<표 4-4> '3농혁신'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	38
<표 4-5> '상생경제' 관련 세부 공약에서 우선순위 결과	39
<표 4-6> '따뜻한 복지'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	40
<표 4-7> '문화관광'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	41
<표 4-8> '안전충남'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	42
<표 4-9> '균형발전'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	43
<표 4-10> '지방정부'관련 세부 공약에서 우선순위 결과	44
<표 4-11> 공약 외 '시민사회 영역'에서 평가해봐야 할 것에 대한 우선순위 결과	45

<표 4-12> 설문 내용	47
<표 4-13> 설문조사 자료수집 현황	49
<표 4-14> 응답자 활동 영역	50
<표 4-15> 응답자 활동 기간	50
<표 4-16> 민선5기 공약과 실천 만족도 총괄 평가	51
<표 4-17> '도민 모두가 행복한 따뜻한 복지' 분야 공약 실천 만족도	51
<표 4-18> '지속가능한 지역 균형발전' 분야 공약 실천 만족도	52
<표 4-19> '도도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신' 분야 공약 실천 만족도	53
<표 4-20> '일 잘하는 유능한 지방정부' 분야 공약 실천 만족도	54
<표 4-21> '참여', '협치', '시민사회 활성화' 분야 실천 만족도	55
<표 4-22> 민선7기 충남 도지사 공약 사항	60

<그림 2-1> 공약 평가의 흐름 14

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

(1) 지방자치 심화 및 확대 예상

현재 한국의 지방자치는 국가적 차원 뿐만 아니라 지역적 차원에서도 통치의 확고한 패러다임으로 자리 잡았다. 특히 문재인 정부 이후 지방자치는 한층 더 심화된 단계로 접어들 것으로 예상된다. 이에 따라 향후 지방정부가 주도권을 가지고 특정한 정책과 활동을 통해 지역적 차이를 만들어가는 역량이 강화되고 중요하게 될 것으로 보인다. 이때 지방정부의 권한 행사는 법적·제도적 지원뿐만 아니라 주민(시민) 참여와 통제라는 민주적 운영에 기반을 두고 있어야 정당성과 효과성을 확보할 수 있다. 특히 한국사회의 민주주의와 시민의식이 성장하면서 주민들은 통치의 대상이 아닌 주체가 되고자 하는 욕구가 크게 증대되고 있다. 즉 주민을 정치와 행정의 객체로 취급할 경우 지방정부의 원활한 운영이 매우 어려워질 수 있다는 뜻이다.

(2) NGO 관점의 도정 평가와 정책 제안 필요성

주민들의 요구 표출은 정치적인 행위(선거 등)를 통해서도 나타나지만, 일상적으로는 시민사회단체(NGO)를 통해 주로 표출된다. 시민들은 자신의 이익과 욕구를 대변할 수 있는 NGO에 참여하고 해당 NGO의 활동에 지지를 보냄으로써 본인들의 의사를 표명하고 있다.

또한 지방정부에게는 시민사회의 다양한 여론과 요구, 필요에 민감하게 반응하는 대응역량(responsive capability)과 소통역량(communicative capability)이 중요하게 요구 되고 있다. 민주화 이전에는 NGO는 체제 순응적인 관변단체 성격이 강했지만, 민주화의 진전에 따라 정책에 대한 비판과 견제를 넘어 대안을 제시하는 수준으로까지 성장하였다. 중앙정부 또한 NGO를

거버넌스의 주요 파트너로 받아들이고 있는 실정이다.

지방정부와 NGO 역시도 보완과 통제의 상호관계를 맺고 있다. 지방정부는 NGO를 활용해서 주민에게 복지, 문화, 교육 등 공공서비스를 제공하고 있는데 이런 지원은 NGO의 활동을 유지하고 확장해 나가는데 도움이 되고 있다. 또한 NGO는 비판과 대안제시를 통해 지방정부를 감시하고 통제하는 기능을 수행하고 있다.

NGO는 공공서비스를 제공하고, 지방정부를 견제하는 과정에서 주민의 여론과 필요를 수집하고 반영하고 있다. 즉 NGO는 주민의 필요와 요구를 대변하는 기능을 수행하고 있으며, 이는 NGO의 활동에 가장 중요한 근거가 된다. 따라서 NGO의 관점에서 지방정부를 평가하고 정책을 제안하는 활동은 주민들의 의사가 반영되어 있다고 볼 수 있다.

2) 연구목적

(1) 민선 6기 충남 도정 평가

NGO의 관점에서 민선 6기 충남 도정에서 주요 과제로 삼았던 내용과 공약들을 평가하고자 한다. 이를 통해 충남 도민들의 민선 6기에 대한 의견이 충분히 반영될 것으로 판단된다.

(2) 민선 7기 정책 제안

민선 6기 충남 도정 평가를 바탕으로 2018년에 새롭게 출범한 민선 7기 충남 도정방향과 정책을 제안하고자 한다. 민선 6기에서 잘 되었던 점과 아쉬운 점을 바탕으로 충남에서 현재 필요로 하는 분야를 중점 발굴하고, 이에 따른 대안을 제시하고자 한다.

3) 기대효과

2000년대 이후 촛불집회를 통해 표출되는 시민들의 요구와 현재 청와대 온라인 청원게시판을 보더라도, 시민 스스로 정치적·사회적 의제를 만들어내고 국가권력에 영향력을 행사하고자 하는 욕구는 갈수록 높아지고 있다. 시민을 통치의 대상으로만 볼 경우 원활한 정부 운영이 어렵다고도 할 수 있다.

본 연구는 이런 시대적 흐름을 반영하여 시민사회의 관점에서 지난 민선 6기 충남 도정의

성과와 한계를 평가하고자 한다. 이를 통해 새롭게 출범한 민선 7기 충남 도정의 원활한 운영을 위한 방향성 제시와 정책 제안을 하고자 한다. 시민의 의견이 반영된 정책 제안을 통해 민선 7기가 주민을 위한 지방정부가 될 수 있도록 지원하며, 특히 제안된 정책이 실제 진행될 경우에는 시민사회의 적극적인 협력과 참여가 이루어질 것으로 기대된다.

제2장 이론적 배경

1. 거버넌스의 이론적 논의

1) 시민 참여의 개념

‘시민 참여’라는 용어는 다양하게 정의된다. 시민 참여는 정책 과정에서 의견을 제시하는 시민 개인의 의사 표현, 시민이 모여서 조직을 형성하여 집합적으로 의사를 전달하는 체계, 공식적인 제도의 한 축에 시민을 할당하는 형태 등 다양한 형식으로 정의될 수 있다. 특히, 최근에는 정보 통신 기술의 발달을 통해 공적 영역에 대한 시민의 의사표현이 보다 용이하게 되었고 이에 따라 다양한 형태의 시민참여 역시 급증하고 있다.

시민 참여를 연구하는 학자들(Fukuyama, 1995 ; Oliver, 2001 : Uslaner, 2002)은 시민 참여가 거버넌스 체제에 있어서 정치 엘리트와 정부에 대한 반응성을 높이는 과정을 통해 시민적 가치를 향상시키고 있다고 보았다. 사회 자본 연구자인 Putnam(2005)은 시민 참여의 효과를 두 가지로 구분하였는데, 사회적 네트워크·규범·그것으로부터 발생하는 사회적 자본의 수준을 증가시키고, 일반 대중이 정치 지도자에 대한 의견을 나누는 과정을 겪으면서 성공적인 대의 민주주의의 달성을 촉진한다고 보면서, 시민 참여가 사회적 자본을 촉진시키고, 대의 민주주의의 성공에 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. 박희봉(2009)은 시민 참여가 정치 참여와 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회 단체에 대한 참여 및 활동 등을 지칭하는 모두를 포괄한다고 보았다. 여러 학자들은 시민이 결사체에 참여하는 것이 정치 참여에 요구되는 개인 수준의 리더십이나 다양한 자질을 함양하는데 긍정적인 기회를 제공한다고 보았다.

2) 행정 과정에서의 시민 참여

행정 과정에서의 시민 참여(citizen participation)는 행정학이나 정책학 영역에서 매우 중요

한 주제로 다루어져왔다. 일반적으로 행정학에서는 주로 시민 참여(public participation)라는 개념으로 많은 연구가 이루어져 왔다. 시민 참여에 대한 정의는 다의적인데, 이는 시대적 상황이나 학자에 따라서 다양하게 정의되어지고 사용되어졌기 때문이다. 시민 참여에 대한 대표적인 학자인 Verba(1967)는 시민 참여를 “공식적으로 의사결정 권한이 부여되지 않은 사람들이 공적 의사결정 권한을 가진 사람들의 행위에 영향을 미치고자 의도한 행동”(Verba, 1967: 55)으로 정의하고 있다. 이런 정의는 정책 결정자에게 영향력 행사를 일차적인 목적으로 하지 않는 참여, 학교와 이익집단의 참여와 같은 비정치적 참여, 합법성과 정당성이 부여되지 않은 비제도적인 참여는 주민 참여가 아닌 것으로 비교적 좁게 주민 참여를 규정하고 있다. 알몬드와 버바의 참여 정의를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 참여의 개념을 구성함에 있어서 의사결정자에 영향을 미치려는 의도(intention)를 강조한다는 점이다. 둘째, 참여는 정부가 조직한 청년부 조직에 참여하는 것과 같은 정부를 지원(support)하는 참여나, 의례적으로 선거하기 등의 의례적인(ceremonial)참여는 포함하지 않는다. 셋째, 선거 과정이나 투표 행위 편지쓰기 피켓 들고, 시위하기, 정당 활동과 같은 특정 정치 행위만을 참여라고 제한하지 않는다. 넷째, 참여는 특정한 지위를 가진 공무원에게 영향을 미치는 것이 아니라, 그 지위의 높고 낮음에 상관없이 상황에 재량권이 부여된 모든 정부행위자에게 영향을 미치는 것을 말한다. 다섯째, 참여 행동은 시민과 의사결정자 사이의 상호 작용을 말한다. 여섯째, 참여는 반드시 성공적인 참여를 의미하지 않는다. 일곱 번째, 참여의 행동(acts)은 결정을 내릴 수 있는 권한을 말한다. 따라서 정부 내 의사 결정에 관한 참여를 넘어서서 가정, 학교 및 기타 다양한 조직에서도 다양한 참여가 존재한다(Verba, 1967: 55-56)는 것이다.

Arnstein(1969)은 권력의 재분배(Redistribution of power)라는 관점에서 시민 참여를 “정치적 그리고 경제적 과정에서 배제되어 가진 것이 없는 시민들이 장차 무엇인가 할 수 있도록 정보의 배분, 목표와 정책 형성, 자원의 할당과 사업의 집행을 어떻게 할 것인가 결정하는 과정에 의도적으로 포함시키는 것”이라고 보았다(Arnstein, 1969). 따라서 Arnstein은 정책의 형성 및 집행의 전 과정에 시민들이 참여할 것을 강조하였다.

Creighton(2005) 역시 시민에 의한 정치 참여라는 관점에서 시민 참여를 “공공의 관심, 수요, 가치들을 정부 및 공공의 의사결정에 반영시키는 과정”이라고 정의했다(Creighton, 2005:7). 그는 시민 참여가 정부와 시민사이의 의사소통과 상호 작용을 통하여 다수의 시민들

이 선호하는 의사결정을 내리는 것을 목적으로 한다고 보았다.

Cunningham은 ‘주민 참여의 본질적 요소를 구성원, 권력, 결정으로 보고 주민 참여를 지역 사회구성원이 그 지역 사회의 문제와 관련된 결정에 대하여 권력을 행사하는 과정’ 이라고 정의하고 있다.

시민 참여에 대한 국내학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 이승중(1993)은 참여의 주체인 시민(citizen)은 정치 공동체의 법적 구성원으로 정치 공동체에 대한 권리와 의무를 수반하고 있다고 보았다. 이에 근거하여 시민 참여란 “시민에 의한 정치 참여”로서, “주권자인 시민이 정치 공동체에 관한 권리와 의무를 행사하는 것”으로 정의하면서(이승중, 1993: 74), 특히 공공의 이슈에 정치 전문가가 아닌 일반 시민들의 직접 참여를 강조하고 있다(이승중, 1993).

박희봉(2006)은 시민 참여는 “정치 참여뿐만 아니라 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회단체의 참여 및 활동 등까지 포함하는 것”으로 정의해, 참여의 주체로서 시민을 개인으로서 시민과 시민단체를 포함하는 개념으로 바라보고 있다(박희봉, 2006: 3).

이상의 논의를 종합해보자면 전통적인 의미의 시민 참여는 사회의 보통 구성원인 시민(citizen)들이 정부의 의사 결정에 영향력을 행사하는 다양한 활동을 말한다(윤주명, 2001). 참여에 대한 의미가 확대되고 있어, 주민 참여는 중국에는 지역 발전을 위해 법적으로 규정된 정부 정책 결정 참여라는 개념에서 확장되어 폭넓게 이웃과 개인 신변의 문제 해결까지 주민 자신의 의지대로 직간접으로 해결하는 것을 뜻한다고 할 수 있다. 주민 참여 개념을 확장하여 온라인상에서의 단순한 의사 표현과 그 의사 표현들의 합, 의사 표현을 하지 않는 사람들의 내면적 의사까지 주민 참여로 봐야 될 지는 검토할 사항일 것이다.

일반 시민이 공공 문제 의사 결정에 영향력 행사를 목적으로 하는 모든 행위의 활동이라고 시민 참여를 정의하자면, 실질적으로 이루어지는 시민 참여의 유형 역시 다양한 분류 기준에 따라서 분류할 수 있다. 참여의 유형에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여, 참여 주체에 따라서 개별적 참여와 집단적 참여, 참여의 단계에 따라서 계획 단계에서의 참여와 실행단계에서의 참여, 평가 단계에서의 참여로, 참여의 수준에 따라서 직접적 참여와 간접적 참여 혹은 능동적 참여와 수동적 참여 등으로 분류할 수 있다(서태성, 2002). 이밖에 관습화, 제도화, 집단성, 건설성, 곤란도의 정도에 따라서 분류하기도 하는 등 다양한 방식으로 분류될 수 있다.

시민 참여의 유형을 분류하고자 할 때 가장 많이 인용되는 기준은 Arnstein(1969)의 8단계

시민 참여 기준이다. Arnstein은 참여의 유형을 정책 결정에 참여하는 시민의 권력 수준에 따라서 8단계로 구분하고 이를 다시 비 참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 분류하였다. 조작(manipulation), 치료(therapy), 정보제공(informing), 자문(consulting), 회유(placation), 파트너십(partnership), 권한이양(delegated power), 시민통제(citizen control)로 구분되는 8단계 중에서 1-2단계에 해당하는 조작과 치료는 참여가 아닌 것으로, 정보 제공과 자문 및 회유는 형식적 참여로, 6-8단계인 파트너십과 권한 이양 및 시민 통제를 실질적 참여로 시민의 권력은 실질적 참여로부터 나온다(Arnstein, 1969).

<표 2-1> 시민 참여의 사다리 모형

참여단계	참여의 주요 내용	참여의 성격
8단계	시민통제	실질적 참여
7단계	권한이양	
6단계	파트너십단계	
5단계	회유	형식적 참여단계
4단계	자문	
3단계	정보제공	
2단계	치료	비참여단계
1단계	조작	

3) 거버넌스의 개념

최근 행정 개혁 과정에서 가장 많이 사용하는 수사 가운데 하나는 거버넌스(governance)다. 정부(government)라는 용어보다 더 자주 사용하는 경향이 있다. 거버넌스는 통치, 국가경영, 네트워크관리, 협치 등 다양한 용어로 번역되고 있으나, 거버넌스라는 원어를 그대로 사용하거나 국정 관리 혹은 국정 운영, 협치(協治)¹⁾라는 용어로 번역하여 사용하고 있다.

1) 거버넌스라는 용어는 일본 정치학계에서 협치(協治) 혹은 공치(共治)로도 번역하여 쓰고 있다. 협치는 통치보다 권력이 분산된 형태의 정치를 뜻하며 ‘협력적 통치’의 약자로 민주적이고 참여적인 의사결정과정을 말하기도 한다.

거버넌스라는 용어가 갖는 의미는 이와 같은 전통적인 의미의 정부와 동의어가 아닌 하나의 새로운 거버넌스 과정, 규칙·지시·조건·변화 또는 사회에 대한 새로운 관리방식을 강조함으로써 전통적인 정부가 갖는 의미에 변화를 가져오려는 개념이다. 또한 정부의 개념보다 좀 더 넓은 개념이며, 정부부문의 제도들보다는 과정이나 결과를 의미한다.

거버넌스는 가장 넓게는 사회 문제를 해결하는 제반 기제를 의미한다. 사회 문제 해결 기제에는 국가, 시장, 시민사회 등이 있고, 누가 주도하는가에 따라 국가 중심 거버넌스, 시장 중심 거버넌스, 시민 사회 중심 거버넌스가 있다. 뉴거버넌스(New Governace)는 사회 문제를 해결하기 위한 국가·시장·시민사회의 협력적 네트워크를 의미한다고 볼 수 있다.

거버넌스와 뉴거버넌스는 학자들마다 좀 다르게 사용되기 때문에 확립적으로 정의하기 어려운 측면이 있다. 일반적으로 거버넌스와 뉴거버넌스는 거버먼트(정부)에 대비하는 개념으로 사용되는 것은 합의를 이루고 있으나, 거버넌스는 정부의 운영 시스템에 시장기제의 도입을 강조하는 개념으로 사용되고, 뉴거버넌스는 정부, 시장, 시민 사회의 협력적 네트워크를 강조하는 개념으로 사용된다는 차이를 강조하는 학자들이 있다.

협력적 거버넌스를 강조하는 좁은 의미의 거버넌스는 정부가 사회 문제를 권위적인 명령과 통제를 등을 통해 직접 해결하는 것보다 다양한 사회 구성원간의 상호 의존적이고 자율적인 네트워크와 파트너십을 통해 상호 협력적으로 공통 문제를 해결하는 방식을 의미한다.

뉴거버넌스로 불리는 이러한 거버넌스의 특징적 요소로 정부 이외의 민간 부문 행위자의 참여 확대, 공적 영역과 사적 영역 간의 경계 완화, 집합적 행동과 관련된 상호 의존적 관계, 자율적인 수평적 네트워크, 정부의 공권력이나 명령에 의존하지 않는 문제 해결 능력 등 다섯 가지를 제시하고 있다(이명석, 2002).

2. 정책 과정별 시민 참여 이론

(1) 정책 의제 설정에서의 역할

NGO는 시민사회가 제기한 특정 사회문제를 정책의제로서 받아들여지게 하기 위해서 자신

들의 정치적인 지지기반을 확대해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 기반을 확보하기 위하여 NGO는 다음과 같은 두 가지 방식을 활용하고 있다.

첫째, 특정 이슈에 대한 정부의 관심과 시민의지지 기반을 확보하기 위해 NGO는 제도적인 방식과 비제도적인 방식을 병행하여 활동한다. 통상적으로 정부 또는 사회 주류의 관심은 정부위원회 등의 공식적이며 제도적인 참여 방식을 통하여 의견을 투영할 수 있다. 그러나 이와는 달리, 소외된 이슈를 의제화 시키기 위해서는 주로 비제도적인 참여 방식에 의존하고 있다.

둘째, 필요한 경우 NGO간의 전략적인 연대를 통하여 보유한 정치적 자원을 함께 공유하고 있으며 동시에 정치적 지지기반을 확대해 나가고 있다. 최근 들어 정책 의제 결정 과정에서 인터넷을 비롯한 새로운 정보 통신 기술의 발전은 NGO에 있어 새로운 기회로 나타나고 있다. 특히 인터넷은 저렴한 비용으로 특정 사회 이슈를 대상 계층에게 홍보할 수 있게 하였으며, 정책 연대의 참여자 간 통신 비용을 줄여주어 정책의 성공 가능성을 한층 높였다.

요약하면 NGO는 가치를 공유하는 시민의 자발성을 기초로 특정 사회문제의 정책 의제화를 위해 NGO간의 연대 및 대중의 지지확보 등 정치적 지원을 동원함은 물론 새로운 정보 기술의 활용 등을 통해 그 효과를 극대화하고 있다. 이 과정에서 NGO는 문제 해결을 위한 실현 가능성 있는 정책 대안을 제시함으로써 정책 의제 설정에서 중요한 행위자로 등장하고 있다.

(2) 정책 결정에서의 역할

정책 의제로 채택된 정책이슈를 해결하기 위한 정책 결정 활동은 통상적으로 정부 기관의 고유한 업무이다. 하지만 이러한 과정에서 NGO는 자신들이 추구하는 가치가 정책에 투영될 수 있도록 정부 기관들에게 영향력을 행사한다.

첫째, NGO는 내부적인 자원을 동원하여 고위 정책 결정자들에게 전문적인 지식과 자료 등을 제공할 수 있다. NGO는 자체적인 연구기관을 통하거나 내부의 전문직 자원봉사자를 통하여 특정 정책이슈에 대한 중요 정보를 제공할 수 있다.

둘째, NGO는 내부의 정치적 자원을 동원하여 정책 결정자가 자신들이 추구하는 가치가 투영된 정책을 결정하도록 정치적 압력을 가할 수 있다. 이러한 정치적인 압력행사는 시위, 집회, 항의 등의 비제도적인 방식과 기부 및 투표 행위 등을 통한 제도적인 방식으로 진행된다.

셋째, NGO는 정부를 대신하여 각종 정책의 결정에 있어서 이해 당사자 사이에서 중재자의 역할을 수행할 수 있다. 특정 정책에 대한 이익 집단 간의 첨예한 이해 관계로 말미암아 정부의 중재가 불가능하거나 정부에 대한 불신 또는 과거 정책의 실패로 정책 결정상에서 제3자에 의한 중재가 필요할 경우, NGO는 그러한 역할을 수행할 수 있다.

NGO는 이러한 전문적·정치적·중재적 수단을 동원하여 정책 결정에 개입할 수 있는데 NGO가 어느 정도 개입할 수 있는지는 정부의 NGO에 대한 태도와 정치 체제에 따라 달라진다. 따라서, 정부가 다원주의적인 시기에 의하여 NGO의 역할에 대한 긍정적인 입장을 취할 경우, NGO의 정책참여 정도는 증가할 가능성이 높다. 그리고 행정부에 의한 정책 과정상, 독점의 전통이 약한 국가일수록 NGO를 포함한 정책과 관련된 집단의 참여가 활발하다.

(3) 정책 집행에서의 역할

정책의 집행과정에서 NGO의 역할을 논하기 위해서는 상호 의존적 또는 협조적인 정부와 NGO관계를 가정하고 있다. 이는 정책 집행에 있어 통상적으로 재원은 정부에서 지원하고 NGO가 서비스를 공급하는 이원화된 협조 체계를 이루기 때문이다. 정책 집행에서 NGO의 참여는 주로 정부와 계약 관계로 이루어진다. 기존의 정부 프로그램의 집행에서 정부와 NGO는 계약 관계에 놓이게 되며 NGO는 정부의 계약 기준에 의해 지배받게 된다. 즉, NGO는 수탁기관으로서 정부가 발주한 계약에 대한 내역과 프로그램 운영에 관한 기준, 그리고 재정 회계 운영의 기준을 준수할 의무가 있다. 특히 사회 복지 프로그램, 교육 프로그램, 문화·예술 등의 정책 분야에서의 NGO참여는 이러한 수직적인 관계 하에서 이루어지고 있다. 또한, 정부는 NGO의 독자적 또는 주도적 프로그램에 대해 재정적 지원을 할 수 있으며, 이러한 경우 NGO는 앞에서 말한 수탁 기관의 입장보다는 자유로울 수 있다. NGO들이 비교 우위가 있는 사회 개혁, 시민 교육, 사회 자본 형성을 위한 프로그램 등은 과거 정부의 정책적인 지원에 따라 NGO가 주도적인 프로그램을 운영하고 있는 분야이다.

그러나 정부 정책의 집행에 있어 NGO의 참여는 많은 논란 거리를 제공하고 있다. 특히 행정의 효율화를 위한 각종 공공 사업의 위탁, 복지 사업의 세분화에 따른 지원 그리고 도시 문제 해결을 위한 지역 공동체 지원 사업 등에 있어 정부와 NGO간의 협조적인 관계는 NGO의 자율성 침해에 대한 문제를 불러오고 있다. 또한 NGO의 재정이 정부의 지원과 사업 참여 등에

지나치게 의존적일 경우 NGO의 정책 과정 상의 독립성이 문제될 수 있다. 따라서 NGO의 정부정책 집행 참여는 일부 사회 복지 분야를 제외하고는 조심스럽게 접근되어야 한다.

(4) 정책 평가에서의 역할

정부 활동에 대한 비판자와 감시자의 역할로서 NGO의 성격을 강조하는 입장에서는 정책 평가 단계에서의 NGO의 정책 참여 역시 중요시될 수밖에 없다. 정책 평가에 대한 NGO의 활동은 통상적으로 공식적인 방식과 비공식적인 방식으로 나누어 생각할 수 있다. 공식적인 방식은 주로 정부의 요청에 의하여 각종 평가위원회 등의 참여를 통한 방식으로 이루어지고 있으며, 이러한 방식은 관료 집단에 의한 포획에 의해 NGO의 명성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 비공식적인 방식은 세미나, 포럼, 기자회견 등을 통한 정부 정책에 대한 평가를 들 수 있다. 특정 정책에 대한 반대 집회와 시위 활동 역시 정책 평가 과정에서 NGO의 비공식적인 방식에 포함시킬 수 있다.

<표 2-2> 정책 과정별 NGO의 기능 및 참여 방식

정책과정	NGO 역할과 기능	NGO 제도적 참여방식
정책의제 형성단계	이슈생산자 사회적으로 드러나지 않은 사회문제를 이슈화시켜 사회의 표면에 드러나게 하는 역할	-공익문제의 이의 제기 -공공의제(보도자료, 기자회견등)제시 -정보공개청구 등 정보획득
정책결정 단계	대안제시자 시민사회의 중심조직으로서 다원화와 참여민주주의의 매개체가 되고 있기 때문에 정책결정자로서 참여하여 대안을 제시하는 역할	-문제해결을 위한 합리적인 정책대안제시 -전문지식과 정보 제공(각종위원회 참여) -토론회, 공청회(청문회)등 참여 -정책결정집단에 대한 압력행사
정책집행 단계	서비스제공자 정책집행과정에서 서비스 제공의 주체로서 참여하는 역할	-서비스의 생산 및 제공(시민제안, 옴부즈만) -정책의 변경요구(정책유지 및 확대요구) -정책의 수정 및 보완 요구 -정책의 축소 및 폐지 요구
정책평가 단계	평가자 정책에 대한 지방정부의 책무성, 정책오류의 수정 및 변경을 시도 하였거나 시민단체의 의견을 정책에 재투입하는 시도	-정책에 대한 지방정부의 책임성 지적 -정책오류의 수정 및 변경 시도 -시민사회단체의 의견을 정책에 투입(감사청구, 소송 등)

* 출처 : 나항도(2013)의 글을 수정·보완.

정책 평가와 관련하여 염두에 두어야 할 점은 NGO의 정책 평가는 다른 정책 과정에서의 NGO의 역할과 연계가 된다는 점이다. 즉, NGO는 정책 평가를 통하여 의제 설정의 주도권을 확보하려 하고, 또한 집행 과정에서 자신들에게 추구하는 가치가 반영될 수 있도록 평가에 영향을 미치려고 한다. 정책 평가와 관련한 참여 역시 일반적으로 결정-집행의 단계를 마친 이후의 과정에서 이루어지는 것보다는 정책 과정 전반에 걸쳐 나타날 수 있으며, NGO의 정책 평가 활동은 이후의 새로운 이슈의 제기, 정책 대안의 제시, 집행 과정의 참여, 제도적 평가과정의 참여 등 NGO의 정책 과정 참여 등 다양한 방식으로 확장될 수 있다.

한편, 정책 평가를 위한 전문성 확보는 NGO가 안고 있는 내부적 자원 확보와 관련하여 중요한 과제 가운데 하나라고 하겠다. 이를 위해서는 특정 정책 분야별로 집중된 NGO의 활동 역량 축적과 전문 인력 확보, 정보의 수집, 연구 등이 필히 요구된다.

3. 시민사회의 정책 평가 선행 연구 검토

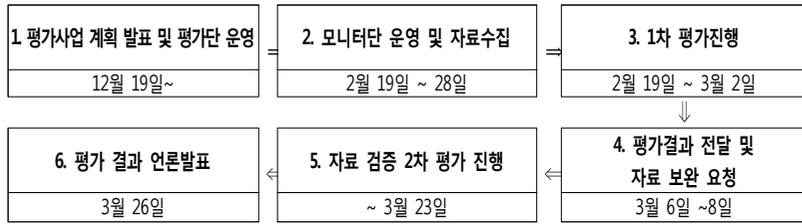
1) 매니페스토 공약 평가

1991년 지방의회의원 선거를 시작으로 우리나라에 도입된 지방자치제는 시민들의 직접 참여와 감시를 통한 풀뿌리 민주주의를 구현하고자 하였던 본 취지와 달리 근거 없는 선심성 공약과 지역주의와 같은 비합리적인 정서에 의존한 비방과 감정적 주장이 난무하는 장으로 변질되는 경우가 많았다. 2006년 지방선거를 기점으로 “정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정 운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거”인 ‘정책 선거’를 정착시키기 위한 매니페스토 운동이 본격화 되었다(박명호, 2003; 김혁, 2010).

한국에서는 2000년에 전개되었던 낙천·낙선 운동의 연장선상에서 보다 건설적이고 긍정적인 방향으로 정책선거를 지향하고 건전한 선거문화를 정착시키기 위해 2006년 5월 31일의 지방선거를 계기로 매니페스토 운동이 본격적으로 시작되었다(이동운, 2010). 이후 2007년 17대 대통령선거와 2008년 18대 국회의원선거, 2010년 제5회 전국 동시 지방선거에 이르면서 한국의 매니페스토 운동은 발전해 왔다.

한국매니페스토실천본부의 공약 이행 평가 방식은 당선자가 해당 기관에 제출한 공약 계획서에 기반하여 공약 내용이 예산에 배정에 되어 있는가를 기준으로 평가되고 있다. 즉, 지방자치단체장에게 직접 작성한 공약 이행 계획서와 공약 이행도 평가서를 바탕으로 평가위원들이 선거 당시 공약과 당선 후 작성한 이행 계획서 내용의 일치도를 통해 공약 준수의 성실성을 검증하고 이행도 또한 지자체가 자체 작성한 평가서와 관련 자료를 평가위원들이 검증하는 방식이다.

평가 내용은 지방자치단체 홈페이지를 통해 나타난 시도지사 매니페스토(공약 이행) 활동 관련 정보를 바탕으로 평가하고 있다.



<그림 2-1> 2017년 한국매니페스토 실천본부 공약평가의 흐름.

한국매니페스토실천본부는 평가를 하기 위해서 지난 12월 19일 지자체 스스로 공약 이행 정보(2017년 12월말까지의 공약이행 자료)를 작성하여 2월 19일까지 홈페이지에 게시할 것을 요청하는 ‘2017 전국 시도지사 공약 이행 및 정보 공개 평가’ 안내 공문을 발송하였다.

민선6기 평가에서의 공약 이행 완료 기준은 완료와 완료될 것으로 인정되는 부분을 포괄적으로 보았다. 우선, 완료의 기준에서 공약 이행이 완료되어 종료된 사업뿐만 아니라 공약 내용 이행 완료 후 추가 목표를 세워 추진 중인 사업이나 공약 내용 이행 완료 후 주기적으로 반복하는 사업(현재까지의 실적으로 공약을 이행했다고 판단할 수 있는 사업)을 포괄적인 완료로 보았다. 이와 함께 공약 이행 완료는 임기 4년 동안 단체장이 실제로 할 수 있는 사업의 한계가 있다는 점과 유권자의 입장에서 완료로 이해할 수 있는 공통점을 찾아 세부기준을 아래와 같이 6가지로 나누었다.

- 조성 사업 (산업단지 등) : 입법 및 재정확보 후 사업 개시
- 건설 사업 (SOC 도로건설 등) : 입법 및 재정확보 후 사업 개시
- 시설유치 사업 : 입법 및 행정결정 등 완료 시
- 자본유치 사업 : 양해각서에 그치지 않고 자본유입이 시작되었을 경우
- 건립 공약 사업 : 완공되었을 경우(착공은 정상추진으로 분류)
- 재건축, 재개발 사업 : 이주가 시작되었을 경우 (착공은 정상추진으로 분류)

공약 이행의 분류 기준은 ① 공약 이행이 완료되어 종료된 사업은 완료로, 공약 내용

이행 완료 후 추가 목표를 세워 추진 중인 사업과 주기적으로 반복되는 사업 중에 현재까지 무리없이 진행되는 사업은 이행 후 계속 추진으로 보았다. 이와 함께 임기 종료 시점까지 이행 완료가 예상되는 사업은 정상 추진으로, 예상 목표를 달성하지 못하고 부진한 사업은 일부 추진으로, 사업이 진행되지 않고 추진을 보류한 사업은 보류로, 주변 여건 등의 이유로 부득이하게 폐기한 사업은 폐기 등으로 분류하여 분석하였다.

공약 이행 현황이 정확히 공개되고 있으며, 공약 이행 및 평가 과정에 주민 참여가 제도적으로 보장되어 있는가를 보았던 주민 소통 분야는 공약 평가의 제도적 기반 마련 여부(20점 만점), 자발적 참여 건인 계획 여부의 구체성(20점 만점), 기적 자체 평가 및 결과 공개의 투명성(20점 만점), 주민 참여 평가단 활동의 민주성(20점 만점), 주민의 눈높이 정보 제공(20점 만점) 등으로 평가하였다.

이행 평가에서 민선 6기 시도지사 공약 총수는 2,356개로 확인되었으며, 이번 평가에서는 2,272개로 확인되었지만, 매니페스토본부가 공약 정보를 상시 추적하면서 일방적으로 공약 내용이 축소되거나 변경 추진되는 경우는 찾아 볼 수 없었다.

<표 2-3> 전국 시도지사 총 공약수: 2,272개

지역	2018년	2017년	지역	2018년	2017년
서울특별시	256	256	경기도	107	107
부산광역시	287	289	강원도	80	81
대구광역시	156	158	충청북도	237	237
인천광역시	128	130	충청남도	152	152
광주광역시	170	170	전라북도	123	123
대전광역시	95	95	전라남도	76	76
울산광역시	67	67	경상북도	98	100
세종특별자치시	135	135	경상남도	-	75
총계	2,272개	2,356개	제주특별자치도	105	105

2017년 12월 말까지 완료되거나 이행 후 계속 추진 공약은 총 2,272(경상남도 75개 공약 제외)개 공약 중 78.30%에 해당되는 1,779개(완료 444개, 이행 후 계속 추진 1,335개) 공약인 것으로 나타났다.

종합 평가 결과 총점 100점 만점에 95점 이상의 SA등급인 지자체는 서울특별시, 대구광역시, 세종특별자치시, 경기도, 경상북도, 제주특별자치도 등 모두 6곳이었다. 현직 단체장 공석지역인 대전광역시, 충청남도, 전라남도, 경상남도는 이번 평가에서 등급 표시를 제외하였다. 다만, 17개 시도 중 유일하게 공약 이행 정보를 공개하지 않은 경상남도의 경우 등급 표시는 하지 않으나 불통 지역으로 명기하였다.

<표 2-4> 민선6기 시도지사 공약 이행 및 정보 공개 평가 결과 (종합)

등급	지자체명
SA	서울특별시, 대구광역시, 세종특별자치시, 경기도, 경상북도, 제주특별자치도
불통지역	경상남도
등급표시 제외	대전광역시, 충청남도, 전라남도, 경상남도

* 참고 : 종합평가 95점 이상(SA등급), 공약이행 정보 미공개(불통지역), 단체장 공석지역 등급 표시 제외

공약 이행 완료 분야에서 SA등급(90점 이상)으로 평가된 지역은 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 세종특별자치시, 경기도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도인 것으로 확인되었다. 2017년 목표 달성 분야에서 SA등급(97점 이상)으로 평가된 지역은 부산광역시, 광주광역시, 울산광역시, 경기도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도인 것으로 확인되었다. 주민 소통 분야에서 SA등급(90점 이상)으로 평가된 지역은 서울특별시, 대구광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 경상북도, 제주특별자치도 등인 것으로 나타났다.

<표 2-5> 민선6기 시도지사 공약 이행 및 정보 공개 세부지표별 평가 결과

등급	세부지표		
	공약이행완료분야	2017년 목표달성분야	주민소통분야
SA	서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 세종특별자치시, 경기도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도	부산광역시, 광주광역시, 울산광역시, 경기도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도	서울특별시, 대구광역시, 광주광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 경상북도, 제주특별자치도

지자체 홈페이지를 통해 공약 이행 정보를 구체적으로 제시하고 주민 의견을 충분히 수렴하고 있는가를 확인하는 ‘웹소통 분야’에서 90점 미만의 평가를 받아 Fail 처리된 지자체는 단 한 곳도 없었다.

2) 문화일보-지방자치학회 지자체 평가

문화일보가 17개 광역 지방자치단체장을 대상으로 2016년도에 대대적인 평가 작업을 하였다. 지방자치 환경에 큰 변화가 초래될 것에 대비해 펼치는 평가 작업은 광역단체장이 공약으로 내건 비전·복지·환경·교육·조직인사·전자정부 등 6개 부문을 주요 대상으로 하였다(문화일보, 2016-12-28)

전국의 광역자치단체의 단체장 성과 평가에 앞서 본 신문의 지면을 통해 알린 바와 같이 자치단체의 성과는 단체장의 리더십 역량에 따라 크게 좌우되기 때문이다. 우리가 지금 목도하고 있는 것처럼 더 큰 단위의 국가도 마찬가지라는 점은 말할 나위도 없다. 그러나 개개인에 대한 리더십에 대한 평가는 매우 주관적일 가능성으로 될 가능성이 크므로 리더가 운영하는 기관의 성과로 대체되는 경향이 있다. 그러나 지방자치단체의 성과는 단체장의 역량으로만 되는 것은 아니고 해당 지역의 의회, 공무원, 시민 사회 역량 등의 종합적

인 산물이라는 반론이 있을 수 있다. 본 평가 역시 이러한 한계점을 갖고 있지만 학문적으로나 실증적으로도 검증된 바에 의하면 이들 역량 가운데 단체장의 역량이 가장 중요한 비중을 차지하고 있다는 점을 받아들이고 광역자치단체의 성과 평가를 수행하였다. 이와 같은 취지에 입각하여 다음과 같이 5개 부문에 대한 평가 지표 구성을 통하여 제출된 자료 및 통계청, 행정자치부 등의 정부 발간의 자료 중심으로 평가하였다.

문화일보가 주관하고 한국지방자치학회가 주최하는 광역단체장 성과 평가에서는 자치단체(시도)가 집중적으로 그리고 관심 있게 지향하여야 할 공통의 정책 및 이를 추진할 수 있는 내부의 조직/인력 역량 강화 정책 및 전략에 대한 부분을 평가하고자 하였다. 평가영역으로서의 계량적 부분과 비계량적 부분으로 구분하였다. 계량 부분의 평가는 세출액 규모와 중요성을 고려하여 3대 정책 영역을 다음과 같이 선정하였다. 사회복지(보건 포함), 환경(생활위생 포함), 지역경제(산업과 일자리 포함) 등이다. 비계량적 부분의 평가는 자치단체의 전반적인 역량 강화를 위한 전략과 인사조직 분야를 선정하였다.

평가 지표 역시 학문적으로나 실증적으로 인정받은 지표를 각 평가 영역 분야에서의 선정하였다. 각 평가분야의 하위 단위의 평가지표는 최소 3개 이상을 선정하여 이를 통해 전국 16개 시도(세종시는 여타 시도와 동일한 기준으로 비교하기에는 적절하지 않아서 제외시켰다) 단체장의 해당 분야에 대한 공약 및 이행 상태 등의 현황을 비교하고 향후 바람직하다고 설정한 각자의 영역에 비취어서 지표 단위별로 평가자가 선정하였다. 지표는 비계량과 계량 분야로 2분하여 평가를 각각의 평가 영역 담당자가 진행하였다.

비계량 2개 분야는 전략과 조직 및 인사관리 분야로 구분했다. 전략 부문은 비계량적인 평가로서 해당 자치단체가 자료를 제출하거나 동의를 해주어야 하는 부분인데 충청남도의 경우 안희정 지사가 거부하였기 때문에 충남을 제외하고 15개 시도를 평가하였다. 전략 부문의 하위 평가 지표는 전략(공약) 도출/수립, 전략(공약) 이행 과정, 공약 정책의 창의성, 공약 이행 정도, 미래 전략 등이었다. 조직과 인사 관리 부문 역시 비계량적인 평가로서 해당 자치단체가 자료를 제출하거나 동의하지 않은 충청남도를 제외하고 평가를 수행했다. 대부분의 자치단체들은 포괄적인 성과 관리 제도를 대부분 운영하고 있었으며, 조직과 개인의 성과의 연계, 그리고 성과와 보상의 연계에 노력하고 있었다. 평가 부문으로서 조직 관리, 성과 관리, 인력 관리 등 3가지 영역으로 구분하여 평가했다. 계량 분야 평가 지표는 지역 경제, 사회 복지, 환경 정책 부문 등 3가지 영역이다. 지역 경제 부문에 대한 평

가 지표는 지역 경제 일반, 가계 경제, 일자리·고용 등 3가지 부문으로 구분하였고, 부문별로 세부 지표를 선정하였다. 각 지표는 통계청이 발표한 공식 통계치를 이용하였고 민선 6기 광역단체장이 선출되기 직전 해인 2013년도를 기준으로 2015년도(GRDP 등 일부 통계는 2014년)까지의 변화율을 측정하였다. 2014년도부터 현재의 광역단체장이 취임하였지만 조사시점의 문제로 실제 1년 통계치 밖에 획득할 수 없다는 문제점도 있고, 연속성에 의한 경향성이 있을 수 있으므로 2 년간의 변화율을 측정하였다. 사회 복지 부문의 평가지표로는 투입 분야에서 자체 복지 예산 비중, 그리고 산출 분야에서 빈곤율과 출산율을 사용했다. 지표별 단위가 다르기에 단순 합산을 피하고, 지표별 Z값을 구한 후, 이를 합산하여 종합 점수를 산정했다. 환경 부문에 대한 광역지방자치단체장 평가를 위해 크게 환경 정책 추진 의지, 환경 정책 추진 기반, 환경 정책 추진 성과 등 세 가지 평가 영역을 설정하였다.

문화일보와 학자들과 함께 광역단체의 성과에 대하여 단체장의 역량 발휘를 기대하며 무리하지만 과감하게 평가의 순위를 시도했다. 그 결과 상위 5개 부문에 대한 평가를 위하여 자료 수집과 통계 분석 및 결과 도출까지 약 6개월에 걸쳐 평가를 수행한 결과 광역단체장의 5개 부문의 종합성과에서 S, A, B의 환산점수 결과 다음의 표와 같은 결과가 도출되었다. 각 등급의 성과점수는 Z값으로 도출하여 비교하였다. 이렇게 각 하위지표별로 도출된 Z값에 따라 성과에 대한 평가 점수 기입방법은 5등급(S=20,A=18,B=16,C=14,D=12)으로 구분하여 순위를 작성하였다.

문제는 지방자치단체의 성과와 단체장의 리더십과의 상관성 여부였다. 이 부분은 평가를 시작하면서 언급한 바와 같이 논쟁의 여지는 있으나 매우 관련이 깊다. 따라서 과감하게 자치단체의 성과를 단체장의 리더십 역량으로 봐서 평가를 했으나 재정 여건이 좋은 서울시 즉, 서울시장의 압도적으로 뛰어나고 그 뒤를 이어 경기도인 점을 고려하면 재정 여건과의 상관성도 무시할 수 없다는 것이다. 특히, 재정 여건 가운데 재정자주도가 중요한데 재정자주도란 전체 세입에서 사용처를 자율적으로 정하고 집행할 수 있는 재원의 비율을 말한다. 재정자주도가 100%에 가까울수록 재정운용의 자율성도 좋다는 의미이며 2015년 기준으로 9개 도(道)의 평균 재정자주도는 49.4%이다. 따라서 S와 A를 받은 27개 광역단체장에서 경기도를 제외한 도(道)가 9개를 취득하여 33%정도 차지하였다. 이는 16개 시도(세종시는 제외했음) 가운데 경기도를 제외하고 8개 도(道)가 수치상으로는 50%의 S, A를 차지하여야 함에도 불구하고 33% 정도를 차지하고 있다는 점은 서울시는 물론이고 5

대 광역시의 재정자주도가 8개 도(道)에 비하여 월등하게 높기 때문이라는 점을 반영하고 있다.

<표 2-6> 5대 광역시의 지방 재정 역량

(단위: 백만원)

자치단체명	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	자체사업		재정자주도 (%)
					자체사업	비중(%)	
부산광역시	3,316,851	1,011,249	1,043,675	2,645,486	2,539,346	40.1	73.77
대구광역시	2,130,891	727,860	902,878	1,779,139	1,723,497	39.0	74.46
인천광역시	2,556,155	1,189,037	327,143	1,810,391	2,398,993	43.9	78.16
광주광역시	1,219,342	341,382	612,104	1,244,971	872,085	30.2	65.72
대전광역시	1,287,619	381,168	527,912	976,802	982,722	38.5	71.30
울산광역시	1,215,335	402,359	120,133	610,698	817,386	40.2	82.31
50만 이상 평균	1,954,366	675,509	588,974	1,511,248	1,555,672	38.7	74.29

* 출처: 지방재정365(2014년 기준)

종합 점수 하위 그룹에 위치한 자치단체들을 보면 인천, 전북, 충북, 경북, 강원도는 인천을 제외하고는 전국의 광역단체에서 재정자주도가 하위 그룹과 일치하는 것과 같음을 보여주고 있다는 점은 많은 시사점을 주고 있다.

<표 2-7> 광역단체장 종합평가 결과

등급	지방자치단체장
S	서울시, 대전시
A	대구시, 울산시, 경기도
B	부산시, 인천시, 광주시, 충청도, 전남도, 제주도

※ C, D 등급은 비공개 ※ 충남도는 비계량 부문평가 거부로 종합점수 환산에서 제외

3) 법률소비자연맹 민선6기 광역단체장 선거공약이행평가

법률 전문 NGO이며, 국회의원정종합감사, 국정감사NGO모니터단, 대학생법의식조사, 공약 이행율조사, 선거감시단체인 법률소비자연맹(총재 김대인)의 전국지방자치모니터단(이하 법률연맹)이 광역단체장 17명의 선거공약(1,319개공약)에 대하여, 상근 모니터위원과 분야별 전문가, 소상공인, 대학생·청년연합 등의 시민·대학생들(기초단체 평가요원 포함 연인원 4,503명)이 이행여부를 조사, 분석 및 평가작업을 시행하고 있다.

광역자치체장의 공약은 지역주민(유권자)과의 약속을 지키는 중요한 사항으로 지방행정의 큰 방향 내지 목표점이다. 단체장들의 공약사항에 대한 공약이행성적 조사에서 중앙선거관리위원회에 등재되어 있는 5대 공약과 선거 공보에 포함된 공약을 기준으로 하여, 광역자치단체의 홈페이지와 단체장이 공개한 자료 등 가능한 자료를 종합적으로 수집·조사·분석·평가하고, 이를 해당 광역단체장에게 송부하여 평가결과에 대한 이의 신청의 기회를 주었고, 광역단체장들은 입증 자료를 제출하는 등으로 공약이행 평가에 적극 협조하였다.

평가 기준 및 방법은 2011년 대한민국 60년 헌정사상 최초로 국회의원의 의정활동을 12개 항목으로 평가기준을 설정하고 과학적인 평가를 실시하여 KBS TV 특집방송, 미국·일본 등 유명 대학 정치학자들의 연구 대상이 되었고, 2017년에도 제19대 지역구 국회의원 공약이행 성적 평가, 2014년 6·3 지방선거 대비 민선 5기 공약이행성적평가, 2012년 4·11 총선 전에 제18대 국회 지역구 국회의원의 선거 공약 이행 성적을 평가·발표한 노하우와 경험을 바탕으로 금번 6.13 지자체 선거에 즈음하여, 지방자치단체장의 선거공약 이행성적을 10단계 등급으로 조사·분석·평가하였으며, 지방자치단체의 특성상 편차가 심한 경우가 있어 여러 번 평가방법의 수정·보완 작업을 거쳐 어렵게 평가 결과 산출하였고 여러 번 확인하는 작업을 걸쳐 평가하였다.

전국 17개 광역 지방자치단체장의 5대 선거 공약 및 공보 공약 이행 점수를 조사한 결과, 공약 총수는 1,319개였으며, 광역단체장별 평균 공약수는 94.21개였고, 광역단체장 평균 공약 이행 평가 점수는 68.11점(민선 5기 성적 73.48점)이었다(평가대상에서 제외한 전남, 경남, 대전 등 3개 광역단체를 뺀 평균임).

[표 2-8] 민선6기 광역단체장의 공약 이행 성적

순위	광역단체명	단체장명	법률연맹 평가 공약수	법률연맹 평가 공약이행점수
1	제주특별자치도	원희룡	142	76.27
2	부산광역시	서병수	91	73.96
3	세종특별자치시	이춘희	116	72.10
4	경상북도	김관용	97	71.96
5	울산광역시	김기현	46	71.52
6	인천광역시	유정복	59	71.02
7	전라북도	송하진	97	70.21
8	충청남도	안희정	82	69.27
9	서울특별시	박원순	70	68.43
10	대구광역시	권영진	112	65.89
11	경기도	남경필	145	63.31
12	충청북도	이시종	124	62.26
13	강원도	최문순	85	60.35
14	광주광역시	윤장현	53	56.98
15				평균 68.11점

※ 평가제외 광역시도 : 경상남도(사퇴), 전라남도(사퇴), 대전광역시(사퇴)

4) 부산을 바꾸자 전문가 델파이 조사 및 부산시민 의식조사

부산 지역의 전문가와 일반 시민을 대상으로 ‘부산을 바꾸자’ 사업의 전략과 방향, 구체적인 사업 내용, 변화되어야 할 부산의 모습 등을 종합적으로 조사한 결과를 담고 있다. 2005년 1월 중순부터 4월 중순까지 실시된 전문가 델파이 조사와 시민 의식 조사를 하

나로 통합하여 발표한 것이다. 이 종합 보고서는 크게 두 부분으로 나누어져 있다.

첫째, 전문가를 대상으로 부산의 미래에 대한 심층적인 내용을 조사하기 위해 델파이 조사를 실시한 전문가 의견 결과를 작성했다. 둘째, 일반 시민을 대상으로 ‘부산을 바꾸자’ 사업에 대한 시민 의식을 조사한 결과를 작성하였다.

전문가 조사와 일반 시민 조사는 동일한 조사 기간이 아닌 점과 조사 방법이 서로 다르기 때문에 두 집단(예를 들면, 전문가 집단과 일반시민 집단)간에 통계적으로 상호 비교 분석하지는 못했다. 그러나 두 표본에 대한 조사 결과를 가지고, ‘부산을 바꾸자’ 사업에 대한 전문가 의견과 일반 시민들의 의견 결과를 바탕으로 상호 비교를 통해 해석하고 있다. 보고서 내용은 ‘부산을 바꾸자’ 사업의 진행과 방향에 중요한 기초 자료로 활용하고 있다(부산발전연구원, 2005).

5) 한국갤럽 2017년 하반기 시도지사 직무 수행 평가

한국갤럽은 2012년 1월부터 대통령 직무 수행 평가와 동일 질문, 동일 조사 방법으로 시도지사 직무 수행 평가를 실시하고 있다. 휴대전화 RDD 표본 프레임에서 무작위 추출해 조사 대상을 선정하므로 각 시도별 인구수에 따라 표본 규모 차이가 크다. 예를 들어 2017년 7월부터 12월까지 실시한 조사에서 서울시민과 경기도민은 각각 4천 명 이상 인터뷰했으나, 세종시민은 95명에 불과해 이 지역의 수치는 제시하지 않는다.

한국갤럽이 2017년 상반기 6개월간 전국 성인 20,762명에게 거주 지역의 시도지사가 직무를 잘 수행하고 있다고 보는지 잘못 수행하고 있다고 보는지 질문한 결과, 53%는 긍정 평가했고 28%는 부정 평가했으며 19%는 의견을 유보했다(어느 쪽도 아님 7%, 모름/응답거절 12%).

충남지사가 직무 긍정을 77%로, 2017년 상반기에 이어 하반기에도 시도지사 직무 수행 평가 최상위를 차지했다. 조사에 참여한 충남도민(890명) 중 10%만이 안 지사가 ‘잘못하고 있다’고 평가했다. 안 지사는 2014년 재선 이후 직무 평가에 큰 부침(浮沈)이 없었고 응답자 특성별 긍정율이 꾸준히 고르게 유지되어온 점 또한 특징이다.

6) 공약사업 도민 만족도 조사 결과

충청남도는 직무 성과 계약과제에 대한 고객만족도 조사는 도정의 고객 중심 마인드 확산 및 도민 서비스 개선을 목적으로 매년 공약 사업 도민 만족도 조사를 실시하고 있으며, 2017년도에는 총 167개 과제를 대상으로 실시하였다.

설문조사 목적은 도정의 고객 중심 경영 마인드 확산 및 도민 서비스 개선 방향을 제시하고 4급 이상 공무원의 직무성과평가에 반영하고자 실시하고 있다. 조사 대상은 2017년 직무성과 계약과제 중 고객만족도 조사가 반드시 필요하다고 판단된 167개 과제를 대상으로 하고 있다.

조사 내용은 정책 필요성, 의견 수렴도, 홍보성, 투명성, 집행의 투명성, 효과성, 전반적인 만족도 등이다. 전화조사 2677명과 Call Back url 방식에 의거한 스마트폰 설문을 원칙으로 하고 있다.

시민사회에서 광역지방자치단체의 공약이나 사업에 대한 평가는 정책의 소비자이나 수혜자의 입장에서 평가한 것으로 정부평가나 자체평가보다 효과성을 측면하는데 있어서 효과가 높다고 할 수 있다.

그러나 선행연구를 검토한 결과 민간영역에서 광역지방자치단체에 대한 평가는 공약이나 사업의 만족도수준에서 머물고 있고, 엄밀한 측정지표에서 의해서 평가하는 경우가 거의 없으며 공약이행점검수준이나 정책의 소망성 평가 수준에 그치고 있었다. 그러나 몇몇 연구들은 정책소비자이자 수혜자로서 시민활동가의 정책평가는 정책의 실효성을 높이고 대응성을 높여서 더 나은 성과를 창출하는데 기여할 것이다.

<표 2-9> 선행 연구 요약

연구자	제목	연도	특징	비고
한국매니페스토실천본부	공약이행평가	2017	- 공약이행율 평가 - 주민소통, 웹소통, 일지도	정량
행정안전부	정부합동평가	2017	- 국가위임사무, 국고보조금사업, 국가주요시책 사업 평가 - 가,나,다 등급 부여	정성 정량
세종특별자치시	성과평가	2017	- 3개 부문, 33개 성과지표 - 전문가, 주민만족도 평가	정량 정성
문화일보	지자체 평가	2016	- 광역단체장의 비전, 복지, 환경, 교육, 조직인사, 전자정부 6개 부문. - 전문가 계량/비계량평가	정량 정성
법률소지자연맹	광역단체장 선거공약이행평가	2018	- 5대공약, 선거공보물 공약기준 - 공약이행 점수 부여	정량
부산발전연구원	부산을 바꾸자	2005	- 부산발전정책에 대한 전문가 델파이 조사 및 시민의견조사 실시 - 과제도출	델파이 서비스
김영기 외	지방정부정책의 단계별 성과 영향분석	2008	- 정책과정별 전주시 사업 분석 - 25개 분야 긍정.부정평가	정량 서비스
박중훈 외	시군종합평가 선진화와 지표 개발	2016	- 경기도 시.군 주요시책 및 도정시책의 추진점검 지표 설정 - 시군종합평가 운영 효율화 방안	정성
오수길 외	지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과과 리	2010	- 한국매니페스토실천본부의 전국기초자치단체 우수사례 경진대회 발표자료 분석 - 시민참여적 성과평가 모형 제시	정성
김선혁 외	새로운 공약평가모형에 대한 탐색적 연구	2010	- 주요 공약평가지표 비교 분석 - 7개 광역단체장 선거 후보자 공약평가	정성 정량

제3장 연구 방법

1. 연구범위 및 방법

본 연구는 크게 5단계에 걸쳐 진행되었다. 먼저 선행연구를 통해 지방자치단체에 대한 평가 틀과 내용들을 고찰하였으며, 민선 6기 충남 도정 공약을 분석하였다. 이를 통해 시민사회 입장에서의 도정 평가 방향성과, 민선 6기 충남 도정 평가 내용을 도출하였다.

둘째, 민선 6기 평가의 구체적 내용들을 산출하기 위해 충남 내 시민사회 영역과 관련된 전문가 45명을 대상으로 델파이 조사를 실시하였으며 28명의 전문가로부터 응답을 받았다. 델파이 조사 결과를 통해 민선 6기의 7대 역점 추진 과제 중 4가지 과제를 평가 과제로 도출하였고, 50대 공약 중에서는 24개 공약을 평가 대상 공약으로 도출 하였다. 델파이 조사 결과는 IBM SPSS Statistics 21 프로그램을 활용하여 분석하였으며, 응답 점수 합계, 평균값, 표준편차값을 산출하여 결정에 활용하였다.

셋째, 델파이 조사 결과 산출된 평가 항목들을 바탕으로 충남 내 시민사회단체 활동가 및 관련자를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문조사는 구글 설문을 활용하여 이메일과 휴대전화 문자메시지를 통해 진행하였으며, 총 81명으로부터 답변을 받았다.

마지막으로, 델파이 조사 결과와 설문조사 결과를 바탕으로 전문가심층집단면접(FGI)을 진행하였다. 시민사회 각 영역에 걸친 전문가 10인을 대상으로 진행하였으며, 민선 6기에 대한 평가와 민선 7기 충남 도정에 바라는 정책 제안 의견을 수렴하였다.

2. 연구 절차

본 연구는 시민사회 입장에서 민선 6기 충남 도정을 평가하고 민선 7기에 정책제안을 하기 위한 목적으로 진행되었다. 이를 위해 먼저 민선 6기 평가를 진행하였으며, 평가 결과를 바탕으로 정책 제안 내용을 산출하였다.

연구는 크게 ①민선 6기 공약 분석 ②델파이 조사 ③설문조사 ④전문가심층집단면접의 4단계로 구성하였으며, 각 단계별 세부 내용은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 연구절차

단계	연구방법	세부 내용
1단계	민선 6기 공약 분석	·민선 6기 공약 분석 ·평가 대상 도출 : 7대 역점 추진과제, 50대 공약
2단계	델파이 조사	·대상 : 시민사회영역 전문가 45명 ·질문 : 7대 역점 추진과제와 50대 공약 ·내용 : 시민사회 입장에서 본 평가우선순위에 대한 의견
3단계	설문 조사	·대상 : 충남 내 시민사회단체 활동가 및 관련자 ·질문 : 델파이 조사 결과 도출된 평가 항목 31개 문항 ·내용 : 각 문항에 대한 집행 만족도 의견
4단계	전문가심층집단면접	·대상 : 충남 내 시민사회영역 전문가 11명 ·내용 : 민선 6기 충남 도정 평가와 민선 7기 정책 제안

1) 민선 6기 공약 분석

충청남도에서 발행한 민선6기 공약실천계획(2014) 내용을 바탕으로 민선 6기 공약을 분석하였다. 민선 6기에서는 7대 역점실천과제와 50대 공약을 수립하였으며 150개의 세부 실천 공약을 수립하였다.

7대 역점실천과제는 1)도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신 2)환황해권 시대를 선도하는 상생경제 3)도민 모두가 행복한 따뜻한 복지 4)전통과 현대가 조화를 이루는 문화관광 5)도민의 생명을 지키는 안전 충남 6)지속가능한 지역 균형발전 7)일 잘하는 유능한 지방정부 로 구성되었다.

50대 공약은 1번 ‘국제물류 거점지대로의 도약을 위한 항만 개발 추진’ 에서부터 50번

‘양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행’ 까지이며, 각 1개에서 5개까지의 세부 실천공약을 포함하고 있어 전체 세부 실천공약은 150개 이루어져 있다.

연구 기간의 한계로 7대 역점실천과제와 50대 공약만을 평가 대상으로 선정하였으며, 50대 공약은 내용 분석을 통해 7대 역점실천과제별로 분류하였다. 7대 역점실천과제와 50대 공약 분류는 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 7대 역점추진과제와 50대 공약

공약내용	7대 역점 추진과제					
	3 중 핵 심	상 생 경 제	따 뜻 한 복 지	문 화 관 광	안 전 충 남	균 형 발 전
1 국제물류 거점지대로의 도약을 위한 항만개발 추진	0					
2 충남의 도로인프라 조기 확충	0					
3 철도망(복선전철) 조기 구축	0					
4 신성장산업 육성을 위한 기반마련 및 기업유치	0					
5 주거,문화,의료,교육,생산 일자리가 순환하는 '상생산업단지' 추진	0					
6 기존 전략산업의 혁신과 고도화 추진	0					
7 충남의 문화와 전통을 계승하는 관광 및 콘텐츠산업 육성				0		
8 섬지역의 휴양·관광·수산업 경쟁력 강화				0		
9 농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화	0					
10 친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발전	0					
11 농어업인 중심의 로컬푸드 생산·가공·체험·유통의 연계 추진	0					
12 농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	0					
13 농어업지도자 지속적 육성	0					
14 복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화			0			
15 충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현			0			
16 어르신 소득 확대와 즐거운 여가생활 지원			0			
17 보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진			0			
18 장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충			0			
19 도민의 호국의지와 보훈의식 함양			0			

20	충남의 균형발전 추진						0	
21	대기업 중소기업의 동반성장 및 중소기업하기 좋은 환경 조성	0						
22	양질의 청년 일자리 창출로 청년 고용률 1위 유지	0						
23	베이비부머세대 및 노인을 위한 맞춤형 일자리 창출	0						
24	협동조합,마을기업,사회적기업을 육성을 통한 사회적 경제생태계구축	0						
25	서민금융제도 이용 지원	0						
26	사회적 소수자의 경제적,사회적 격차 극복을 위한 지원		0					
27	안전관리시스템의 강화					0		
28	안전한 통학길, 통근길을 위한 개선 사업					0		
29	응급의료 체계와 공공의료 서비스 정비					0		
30	교통복지, 주거복지 확대					0		
31	평생학습 인프라 및 학습기회 확장	0						
32	초·중·고 다양한 교육프로그램 지원	0						
33	생활 문화인프라 확충 및 주민의 문화권 제고	0						
34	문화예술의 창의기반 강화					0		
35	엘리트 생활학교장애인 체육의 균형발전 및 체육을 통한 건강 증진	0						
36	농어촌 지역 도시가스 공급 및 상·하수도 보급률 확대	0						
37	동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치 역량 강화						0	
38	행정의 공정성·투명성·청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복						0	
39	주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충						0	
40	행정혁신의 지속 추진						0	
41	자원봉사 활성화 지원				0			
42	통일시대 대비를 위한 북한의 지방행정기구와 교류협력 추진						0	
43	해외 지방자치단체와 교류협력 확대						0	
44	신재생에너지 보급 확대						0	
45	안전하고 안정적인 물 공급						0	
46	연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출						0	
47	기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립						0	
48	경제활동참여 활성화 및 일과 양·보육의 양립을 위한 지원 확대	0						
49	범죄예방 여성안전시스템 확충					0		
50	양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행						0	
	계	5	11	14	3	5	6	6

2) 델파이 조사

(1) 델파이 패널 선정 기준

델파이 방법은 예측하려고 하는 문제에 관하여 전문가들의 견해를 유도하고 종합하여 집단적 판단으로 정리하는 일련의 절차라고 정의 할 수 있으며, 추정하려는 문제에 관한 정확한 정보가 없을 때에는 ‘두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다’ 는 계량적 객관의 원리와 ‘다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다’ 는 민주적 의사 결정의 원리에 논리적 근거를 두고 있다. 델파이 방법은 ① 직접 지식 대신에 전문가 판단, ② 개인 대신에 집단을 이용하기 위해 전문가 집단적 판단을 구한다. 따라서 전문가 패널을 선정하는 일은 델파이 시행과정에서 가장 중요하면서도 어려운 일이다(이종성, 2006). 델파이 패널을 선정하는 데 있어서 기준이 되는 준거나 패널의 수는 명확한 규정이 없으나 대부분의 델파이 에서는 약 15명에서 35명의 전문가를 패널로 활용한다(Gordon, 1994, 오문향, 2012 ; 김동석, 2014 재인용).

(2) 최종 선정된 델파이 패널

본 연구는 시민사회 관점에서 본 평가와 정책제안에 대한 연구이기에 시민사회단체 종사자와 관련 전문가를 대상으로 델파이 패널을 구성 하였다. 시민사회단체 종사자는 관련 영역에서 10년이상 종사한 사람으로 선정하였으며, 관련 전문가는 시민사회 관련 활동 경력이 있는 교수, 기자, 정치인 등을 대상으로 선정하였다. 선정된 패널들에게는 개별적으로 연락하여 연구의 목적과 설문 횟수, 익명성 보장 등의 정보를 제공한 후 최종 승낙을 받아 델파이 패널을 구성 하였다. 구성된 델파이 패널은 총 45명이며, 세부 명단은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 최종 선정된 델파이 패널

번호	이름	소속	번호	이름	소속
1	김○○	충남공익활동지원센터	24	박○○	충남지속협
2	이○○	청양참여자치연대	25	구○○	마을만들기지원종합센터
3	강○○	충남도공동체새마을담당관실	26	김○○	충남사회경제지원센터
4	유○○	당진환경연합	27	김○○	충남사회경제지원센터
5	정○○	충남연구원	28	권○○	서산태안환경연합
6	박○○	아산ymca	29	이○○	(전)충남지속협
7	조○○	(전)당진참여연대	30	이○○	(전)태안참여자치연대
8	공○○	천안kyc	31	박○○	아산지속협
9	황○○	당진환경연합	32	손○○	충남자원봉사센터
10	장○○	협동조합우리동네	33	최○○	(협)환경교육연구소
11	최○○	천안시민사회단체네트워크	34	홍○○	서천지속협
12	서○○	천안아산환경연합	35	모○○	생각나무(문화교육)
13	안○○	충남적정기술공유센터	36	김○○	지역정치인
14	윤○○	대전일보기자	37	문○○	내포숲길
15	정○○	기업인	38	한○○	농민회
16	최○○	기업인	39	남○○	충청남도 공무원
17	이○○	천안ngo센터	40	최○○	충남시민사회연대회
18	김○○	공주대 환경공학부	41	심○○	충남공익센터
19	김○○	사회경제	42	이○○	(전)홍동중학교
20	김○○	사회경제	43	한○○	천안kyc
21	김○○	여성의전화	44	장○○	목원대학교 행정학과
22	안○○	천안아산환경연합	45	권○○	목원대학교 행정학과
23	정○○	(전)천안아산경실련			

3) 설문 조사

(1) 조사 대상 선정

충남 내 시민사회단체 활동가를 설문 조사 대상으로 구성하였다. 시민사회단체 선정은 충남 공익활동지원센터에 등록된 시민사회단체 명부를 바탕으로 하였으며, 현재 근무 중인 사람을 중심으로 설문대상을 선정 하였다. 선정 결과 500 명에게 설문지를 배포하였다.

(2) 설문 내용 구성

설문 내용은 델파이 조사 결과를 바탕으로 구성하였다. 7개 역점추진과제 중 4개 과제와 50 대 공약 중 24개 공약이 선정되었으며, 공약 외에도 시민사회 관점에서 평가가 이루어져야할 내용으로는 3개가 선정되었다. 이를 토대로 총 31개의 질문을 구성하였으며, 구글 설문 방식으로 이메일을 통해 진행하였다.

4) 전문가 심층집단면접(FGI)

FGI(Focus Group Interview)는 집단토의(Group Discussion), 집단면접(Group Interview)으로 표현되기도 함 보통 6~10명의 참석자들이 모여 사회자의 진행에 따라 정해진 주제에 대해 이야기를 나누게 하고, 이를 통해 정보나 아이디어를 수집한다. 집단 심층면접은 구조화된 설문지를 사용하지 않는다는 점에서 양적 조사인 서베이와 구별되고, 면접원과 응답자 간에 일대일로 질의와 응답이 이루어지는 것이 아니고, 여러 명의 조사 대상자가 집단으로 참여해 함께 자유로이 의견을 나눈다는 점에서 개별 심층면접과 구별된다. 특정 주제에 대해 서로 의견을 나누다 보면, 다른 사람의 의견에 대해 새로운 생각이 떠오르게 되고 그것을 제시하면 또 다른 사람이 새로운 생각을 발전시키게 됨. 이는 집단을 통한 발상의 연쇄작용이라고 불리며, 이른바 눈덩이 효과(snowball effect)를 창출하게 된다.[네이버 백과]

심층집단면접은 1) 민선 6기 평가를 먼저 하고, 다음으로 민선 7기 정책 과제 순으로 진

행하였는데, 민선 6기 평가는 설문 결과를 바탕으로 총괄 평가를 시작으로 ‘따뜻한 복지’, ‘지역 균형개발’, ‘3농 혁신’, ‘유능한 지방정부’ 분야를 중심으로 공통 질문과 개별 답변 형식으로 진행하였다. 그리고 이어 진행된 민선 7기 정책 과제 제안은 특별한 영역 구분 없이 시민사회 관점에서 제안하고 싶은 이야기를 중심으로 개별 답변 형식으로 자유롭게 진행하였으며, 중간 중간 보충 인터뷰와 토론을 섞어 내용을 정리하였다. 패널은 충남 내 시민사회영역에서 10년 이상 종사한 전문가 10명으로 구성하였다. 각 영역별로 선정된 패널은 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 전문가 심층집단면접 패널

분야	이름	소속
시민사회 총괄	이○○	충남시민사회연대회의
	김○○	충남공익활동지원센터
지역균형발전/ 거버넌스	이○○	전 태안참여자치시민연대
	이○○	전 충청남도지속가능발전협의회
	강○○	충청남도(협치팀)
여성	김○○	천안여성외전화
인권	우○○	아산외국인노동자지원센터
농업	장○○	전 농민회 충남도연맹
사회경제	김○○	사회경제네트워크
환경	유○○	당진환경운동연합

제4장 연구 결과

1. 민선 6기 충남 도정 평가 결과

1) 델파이 조사 자료 수집 및 분석

(1) 델파이 예비조사

정해진 민선 6기 공약들 중 평가 우선 순위를 묻는 질문이기에 별도의 델파이 예비조사는 생략하였으며, 제6기 충청남도 공약실천계획(2014, 충청남도)을 분석하여 설문 내용을 구성하였다.

(2) 델파이 설문 구성

민선 6기 충청남도 도지사 공약 실천 계획에 담긴 주요 정책 중 7대 역점 실천과제와 50대 공약을 분석하여 설문을 구성하였다. 7대 역점 실천과제 중 시민사회 영역에서 우선적으로 평가가 이루어져야 할 과제를 묻는 질문과 각 역점 실천과제에 속하는 50대 공약들간 평가 우선순위를 묻는 질문으로 구성하였으며, 마지막으로는 50대 공약에 속하지는 않지만 시민사회 영역에서 평가를 해 볼 가치가 있을 것으로 판단되는 분야에 대한 질문까지 9개의 폐쇄형 설문과 제시된 문항 외에 추가로 필요하다고 생각하는 내용이 있으면 적도록 하는 개방형 설문을 혼합하여 구성하였다. 50대 공약을 7대 역점 실천과제별로 구분하는 작업은 연구자가 공약 세부 내용을 분석하여 해당되는 과제별로 분류하였다.²⁾

그 결과 최종 산출된 델파이 조사 문항은 <표 4-1>과 같다.

2) <표 2-2> 참조

<표 4-1> 최종 델파이 조사 문항

번호	질문내용	구성(요청 답변 내용)
1	7대 역점 추진과제 중 시민사회 관점에서 평가해야할 과제별 우선순위	7개 추진 과제들간 우선순위를 표기
2	7대 역점 추진과제 중 '3농혁신'과 관련된 세부 공약 평가 우선순위	5개 공약들간 우선순위 표기
3	7대 역점 추진과제 중 '상생경제'와 관련된 세부 공약 평가 우선순위	11개 공약들간 우선순위 표기
4	7대 역점 추진과제 중 '따뜻한 복지'와 관련된 세부 공약 평가 우선순위	14개 공약들간 우선순위 표기
5	7대 역점 추진과제 중 '문화관광'과 관련된 세부 공약 평가 우선순위	3개 공약들간 우선순위 표기
6	7대 역점 추진과제 중 '안전충남'과 관련된 세부 공약 평가 우선순위	5개 공약들간 우선순위 표기
7	7대 역점 추진과제 중 '균형발전'과 관련된 세부 공약 평가 우선순위	6개 공약들간 우선순위 표기
8	7대 역점 추진과제 중 '지방정부'와 관련된 세부 공약 평가 우선순위	6개 공약들간 우선순위 표기
9	기타 '시민사회 영역 관련' 해서 평가 해보야 할 내용간 우선 순위	6개 내용들간 우선순위 표기
10	위에서 언급한 평가영역 외에 시민사회 관점에서 평가해야할 영역	개방형 답변

(3) 자료수집

본 조사는 한 번의 델파이 조사로 진행되었다. 조사는 35명의 델파이 패널을 대상으로 2018년 9월 18일부터 9월 27일까지 이메일을 통해 설문을 배포하여 28명으로부터 회신을 받았다.

<표 4-2> 델파이 조사 자료수집 현황

구분	설문 기간	설문 인원	응답 인원	응답률
델파이 조사	2018.9.18. ~ 9.27.	45	28	62 %

(4) 자료 분석 결과

○ 통계분석방법

회수한 설문지는 Microsoft Excel 2010 프로그램을 이용하여 입력하였으며, IBM SPSS Statistics 21 프로그램에서 기술통계분석을 수행하였다.

○ 점수화 방법 및 제안을 위한 우선순위 도출 방법

1번부터 9번까지 질문 문항에 매겨진 1위부터 N위까지 우선순위를 1위를 N점, 2위를 N-1점, 3위를 N-3... 등의 순으로 하여 점수화 한 후, 설문지 응답자의 모든 점수를 합산하여 합계, 평균, 표준편차를 산출하였다. 이를 근거로 하여 합계와 평균의 높은 점수에서 낮은 점수 순으로 시민사회 관점에서 평가를 하고 새로운 제안이 필요하겠다고 생각되는 민선 6기의 도정 7대 역점 추진과제 및 공약의 우선 순위를 도출하였다.

○ 조사 결과

가. 민선 6기의 도정 7대 역점 추진 과제 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 과제별 우선 순위 분석 결과

조사 결과에 나타난 민선 6기의 도정 7대 역점 추진 과제 중 시민 사회에서 평가해야 할 과제별 우선순위 결과는 다음 <표 4-3>과 같다. ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지’가 합계 147, 평균 5.25±1.578로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘지속가능한 지역 균형발전’이 합계 144, 평균 5.14±1.880으로 나타났으며, ‘전통과 현대가 조화를 이루는 문화관광’은 합계가 66, 평균 2.36±1.283으로 가장 낮게 나타났다.

<표 4-3> 7대 역점 추진 과제 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 우선 순위 결과

7대 역점 추진과제	N	합계	평균	SD*	평가우선순위
도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신	28	117	4.18	1.765	3
환황해권 시대를 선도하는 상생경제	28	101	3.61	1.812	5
도민 모두가 행복한 따뜻한 복지	28	147	5.25	1.578	1
전통과 현대가 조화를 이루는 문화관광	28	66	2.36	1.283	7
도민의 생명을 지키는 안전충남	28	94	3.36	1.789	6
지속가능한 지역 균형발전	28	144	5.14	1.880	2
일 잘하는 유능한 지방정부	28	116	4.14	2.337	4

* SD : standard deviation

** 1(7점), 2(6점), 3(5점), 4(4점), 5(3점), 6(2점), 7(1점)

*** 점수범위 : 1~7점

나. 도정 7대 역점 추진 과제 중 ‘3농 혁신’ 관련 세부 공약 중 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

도시와 농어촌이 상생하는 ‘3농혁신’ 과 관련된 세부 공약 중 공약번호 9번 ‘농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화’가 합계 107, 평균 3.82±1.517로 가장 높게 나타났으며, 공약 번호 11번 ‘농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공·체험-유통의 연계 추진’이 합계 98, 평균 3.50±1.319로 그 다음 순으로 나타났다. 그 내용은 다음 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> '3농혁신' 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
도시와 농어촌이 상생하는 '3농 혁신'	9	농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화	28	107	3.82	1.517	1
	10	친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발전	28	76	2.71	1.213	4
	11	농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공-체험-유통의 연계 추진	28	98	3.50	1.319	2
	12	농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	28	80	2.86	1.353	3
	13	농어업지도자 지속적 육성	28	63	2.25	1.323	5

* SD : standard deviation

** 1(5점), 2(4점), 3(3점), 4(2점), 5(1점)

*** 점수범위 : 1-5점

다. 도정 7대 역점 추진 과제 중 '상생경제' 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

환황해권 시대를 선도하는 '상생경제' 와 관련된 세부 공약 중 시민 사회의 관점에서 평가해야할 우선순위 분석 결과는 다음 <Table 3>과 같다. 공약번호 24번 '협동조합, 마을기업, 사회적 기업의 육성을 통한 사회적 경제 생태계 구축' 이 합계 250, 평균 8.93 ± 2.827 로 가장 높은 점수로 나타났다. 그 다음은 공약번호 22번 '양질의 청년 일자리로 창출로 청년 고용률 1위 유지' 가 합계 239, 평균 8.54 ± 2.099 로 높게 나타났고, 공약번호 5번 '주거, 문화, 의료, 교육, 생산, 일자리가 순환하는 상생산업단지 추진' 이 합계 226, 평균 8.07 ± 2.372 로 그 다음 순으로 높게 나타났다.

<표 4-5> '상생경제' 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
환황해권 시대를 선도하는 '상생경제'	1	국제물류 거점지대로의 도약을 위한 항만개발 추진	28	75	2.68	1.588	11
	2	충남의 도로인프라 조기 확충	28	76	2.71	1.843	10
	3	철도망(복선전철) 조기 구축	28	86	3.07	2.292	9
	4	신성장산업 육성을 위한 기반마련 및 기업유치	28	150	5.36	2.498	8
	5	주거, 문화, 의료, 교육, 생산, 일자리가 순환하는 '상생산업단지' 추진	28	226	8.07	2.372	3
	6	기존 전략산업의 혁신과 고도화 추진	28	169	6.04	2.236	7
	21	대기업·중소기업의 동반성장 및 중소기업하기 좋은 환경 조성	28	208	7.43	2.588	4
	22	양질의 청년 일자리 창출로 청년 고용률 1위 유지	28	239	8.54	2.099	2
	23	베이비부머세대 및 노인을 위한 맞춤형 일자리 창출	28	192	6.86	2.103	5
	24	협동조합, 마을기업, 사회적 기업의 육성을 통한 사회적 경제 생태계 구축	28	250	8.93	2.827	1
	25	서민금융제도 이용 지원	28	179	6.39	2.558	6

* SD : standard deviation

** 1(11점), 2(10점), 3(9점), 4(8점), 5(7점), 6(6점), 7(5점), 8(4점), 9(3점), 10(2점), 11(1점)

*** 점수범위 : 1-11점

라. 도정 7대 역점 추진 과제 중 '따뜻한 복지' 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

도민 모두가 행복한 '따뜻한 복지' 와 관련된 세부 공약 중 시민사회와의 관점에서 평가

해야 할 공약의 우선순위 분석 결과, 공약번호 15번 ‘충남형 복지 기준 설정 및 단계적 실현’ 이 함께 328, 평균 11.71±2.840으로 가장 높게 나타났다. 반면 공약번호 19번 ‘도민의 호국의지와 보훈의식 함양’ 이 함께 52, 평균 1.86±2.520으로 가장 낮은 점수로 나타났다. 그 내용은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> ‘따뜻한 복지’ 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
도민 모두가 행복한 '따뜻한 복지'	14	복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화	28	310	11.07	3.231	2
	15	충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현	28	328	11.71	2.840	1
	16	어르신 소득 확대와 즐거운 여가생활 지원	28	182	6.50	2.487	10
	17	보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진	28	277	9.89	2.424	4
	18	장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충	28	236	8.43	2.974	6
	19	도민의 호국의지와 보훈의식 함양	28	52	1.86	2.520	14
	26	사회적 소수자의 경제적, 사회적 격차 극복을 위한 지원	28	301	10.75	3.534	3
	31	평생학습 인프라 및 학습기회 확장	28	212	7.57	2.886	7
	32	초 중 고 다양한 교육프로그램 지원	28	192	6.86	3.076	9
	33	생활 문화인프라 확충 및 주민의 문화권 제고	28	205	7.32	2.109	8
	35	엘리트 생활 학교 장애인 체육의 균형 발전 및 체육을 통한 건강 증진	28	113	4.04	2.442	13
	36	농어촌 지역 도시가스 공급 및 상하수도 보급률 확대	28	147	5.25	3.193	11
	41	자원봉사 활성화 지원	28	119	4.25	3.227	12
	48	경제활동참여 활성화 및 일과 양육의 양립을 위한 지원 확대	28	260	9.29	3.298	5

* SD : standard deviation

** 1(14점), 2(13점), 3(12점), 4(11점), 5(10점), 6(9점), 7(8점), 8(7점), 9(6점), 10(5점), 11(4점), 12(3점), 13(2점), 14(1점)

*** 점수범위 : 1~14점

마. 도정 7대 역점 추진 과제 중 ‘문화관광’ 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

도정 7대 역점 추진 과제 중 전통과 현대가 조화를 이루는 ‘문화관광’ 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약은 공약번호 34번 ‘문화예술의 창의 기반 강화’ 가 함께 71, 평균 2.54±0.576으로 나타났고, 공약번호 7번 ‘충남의 문화와 전통을 계승하는 관광 및 콘텐츠 산업 육성’ 은 함께 67, 평균 2.39±0.567로 나타났다. 공약번호 8번 ‘섬지역의 휴양, 관광, 수산업 경쟁력 강화’ 는 함께 30, 평균 1.07±0.262로 나타났고 다음 <4-7>과 같다.

<표 4-7> ‘문화관광’ 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
전통과 현대가 조화를 이루는 '문화관광'	7	충남의 문화와 전통을 계승하는 관광 및 콘텐츠산업 육성	28	67	2.39	0.567	2
	8	섬지역의 휴양·관광·수산업 경쟁력 강화	28	30	1.07	0.262	3
	34	문화예술의 창의 기반 강화	28	71	2.54	0.576	1

* SD : standard deviation

* 1(3점), 2(2점), 3(1점)

* 점수범위 : 1~3점

바. 도정 7대 역점 추진 과제 중 ‘안전 충남’ 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

도민의 생명을 지키는 ‘안전 충남’ 과 관련된 세부 공약에서 시민사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위를 분석한 결과는 다음 <Table 6>과 같다. 공약번호 29번 ‘응급의료 체계와 공공의료 서비스 정비’ 가 함께 102, 평균 3.64±1.224로 가장 높게 나타났으

며, 그 다음으로는 공약번호 27번 ‘안전관리시스템의 강화’가 합계 95, 평균 3.39±1.449로 높게 나타났다.

<표 4-8> ‘안전 충남’ 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
도민의 생명을 지키는 ‘안전충남’	27	안전관리시스템의 강화	28	95	3.39	1.449	2
	28	안전한 통학길, 통근길을 위한 개선 사업	28	71	2.54	1.374	4
	29	응급의료 체계와 공공의료 서비스 정비	28	102	3.64	1.224	1
	30	교통복지, 주거복지 확대	28	88	3.14	1.671	3
	49	범죄예방 여성안전시스템 확충	28	66	2.36	0.951	5

* SD : standard deviation

** 1(5점), 2(4점), 3(3점), 4(2점), 5(1점)

*** 점수범위 : 1~5점

사. 도정 7대 역점 추진 과제 중 ‘균형 발전’ 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

지속가능한 지역 ‘균형 발전’ 과 관련된 세부 공약 중 시민사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과, 공약번호 20번인 ‘충남형 균형발전 추진’이 합계 115, 평균 4.26±1.893으로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 공약번호 44번 ‘신재생 에너지 보급확대’가 합계 112, 평균 4.15±1.460으로 높게 나타났으며, 공약번호 46번 ‘연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출’이 합계 99, 평균 3.67±1.840, 공약번호 45번 ‘안전하고 안정적인 물 공급’이 합계 96, 평균 3.56±1.368로 높게 나타났다.

<표 4-9> ‘균형 발전’ 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
지속가능한 지역 ‘균형발전’	20	충남의 균형발전 추진	28	115	4.26	1.893	1
	44	신재생에너지 보급 확대	28	112	4.15	1.460	2
	45	안전하고 안정적인 물 공급	28	96	3.56	1.368	4
	46	연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출	28	99	3.67	1.840	3
	47	기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립	28	63	2.33	1.301	6
	50	양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행	28	81	3.00	1.617	5

* SD : standard deviation

** 1(6점), 2(5점), 3(4점), 4(3점), 5(2점), 6(1점)

*** 점수범위 : 1-6점

아. 도정 7대 역점 추진 과제 중 ‘지방정부’ 관련 세부 공약에서 시민 사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과

일 잘하는 유능한 ‘지방정부’와 관련된 세부 공약 중 시민사회의 관점에서 평가해야 할 공약의 우선순위 분석 결과, 공약번호 39번 ‘주민 참여와 도민 권익 증진을 위한 제도 보완 및 확충’이 합계 138, 평균 4.93±1.052로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 공약번호 38번 ‘행정의 공정성·투명성·청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복’ 합계 132, 평균 4.71±1.301로 높게 나타났으며, 공약번호 37번 ‘동네자치(동네단위 주민자치) 활성화 및 주민의 자치 역량 강화’가 합계 116, 평균 4.14±1.297로 높게 나타났다. 반면 공약번호 43번 ‘해의 지방자치단체와 교류협력 확대’가 합계 35, 평균 1.25±0.799로 가장 낮은 점수로 나타났다.

<표 4-10> ‘지방정부’ 관련 세부 공약에서 우선순위 결과

추진 과제	공약 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
일 잘하는 유능한 '지방정부'	37	동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치 역량 강화	28	116	4.14	1.297	3
	38	행정의 공정성·투명성·청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복	28	132	4.71	1.301	2
	39	주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충	28	138	4.93	1.052	1
	40	행정혁신의 지속 추진	28	106	3.79	1.101	4
	42	통일시대 대비를 위한 북한의 지방행정기구와 교류협력 추진	28	58	2.07	0.663	5
	43	해외 지방자치단체와 교류협력 확대	28	35	1.25	0.799	6

* SD : standard deviation
 ** 1(6점), 2(5점), 3(4점), 4(3점), 5(2점), 6(1점)
 *** 점수범위 : 1-6점

자. 도정 7대 역점 추진 과제 외 ‘시민사회 영역 관련’에 대해 평가해 봐야 할 것에 대한 우선순위 결과 분석

도정 7대 역점 추진 과제 외 기타 ‘시민사회 영역 관련’에 대해 평가해 봐야 할 의 조사 결과에서 나타난 우선순위 분석 결과는 다음 <Table 9>와 같다. ‘민·관 협치 추진(제도화, 시책 추진)’이 합계 136, 평균 4.86±1.325로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 ‘시민사회 활성화’가 합계 120, 평균 4.29±1.410, ‘도민 참여 투명한 예산 수립, 집행’이 합계 120, 평균 4.29±1.272로 높게 나타났다.

<표 4-11> 공약 외 ‘시민사회 영역’에서 평가해 봐야 할 것에 대한 우선순위 결과

추진 과제	문항 번호	공약 내용	N	합계	평균	SD*	평가 우선순위
기타 '시민사회' 평가 분야	1	민·관 협치 추진(제도화, 시책 추진)	28	136	4.86	1.325	1
	2	도민 참여 투명한 예산 수립, 집행	28	120	4.29	1.272	2
	3	민-민, 민-관 갈등 해소 행정	28	56	2.00	0.903	6
	4	도민 환경 인식 증진 행정	28	66	2.36	1.367	5
	5	인권 조례 추진 및 이후 대응	28	88	3.14	1.779	4
	6	시민사회 활성화	28	120	4.29	1.410	2

* SD : standard deviation
 ** 1(6점), 2(5점), 3(4점), 4(3점), 5(2점), 6(1점)
 *** 점수범위 : 1-6점

차. 기타 위에서 언급한 평가 영역 외에 시민사회 관점에서 평가해야 할 영역이 있다면 기입해 달라고 한 개방형 설문 결과를 주요 주제 영역별로 정리하면 아래와 같다.

가) 의견 1

- ① 위 6기에서 ‘대분류’인 7대 역점 추진과제와 ‘소분류’인 50대 공약과의 상호 부조화로 설계 자체의 형식화는 물론이고, 시대적 행정 수요에도 호응하지 못한 점 등이 한계로 보임.
- ② 부활된 지방자치가 실효적 주민자치로 이행해야 함에도 여전히 관료 독재 행정의 유형에서 벗어나지 못한 한계. 예컨대 ‘행정혁신’에서도 관료제 폐단의 ‘개혁’이 아닌 ‘일 잘하는 공무원’과 같은 관-관 담합적 방향설정으로 ‘self 혁신’과 같은 기능적 ‘혁신’으로 호도된 문제점
- ③ ‘주민참여’와 ‘민관 협치’도 기관 중심의 설계와 주도로 요식성에 그침
- ④ 6기는 지방 행정의 실효적 확장 보다는 관념적정치적 수사로 기대에 미치지

못한 것으로 사료됨.

- ⑤ 6기에 대한 비판적 평가 결과를 토대로 7기 공약의 점검 및 조기 재조정의 요구가 절실히 보임.

나) 의견 2

- ① 환경분야 - 탈석탄 에너지 전환
- ② 대기오염물질 배출 관리 강화(대기오염총량제, 대기환경규제지역 지정 등)
- ③ 고체연료 사용제한 지역 지정

다) 의견 3

- ① 시민사회 활성화를 위한 인프라를 만드는 것이 중요합니다. 특히 내포혁신 플랫폼을 작게라도 각 시군 단위로 확장하는 과정이 필요합니다.

라) 의견 4

- ① 생태 환경, 기후 변화에 관련된 분야를 별도의 “역점 추진과제”로 선정해서 다루었으면 하는 아쉬움이 있음

마) 의견 5

- ① 일 잘하는 유능한 ‘지방정부’ 평가영역 중 행정간막이를 극복하기 위한 <행정부서간의 업무협력 활성화> 평가항목이 있었으면 함
- ② ‘기후변화대응 및 에너지전환’의 평가영역을 별도로 제시할 필요가 있다고 보임

2) 설문 조사 자료 수집 및 분석

(1) 설문 구성

민선 6기 충남 도정에 대한 집행 만족도를 평가하기 위해 설문 조사를 진행하였다. 설문 대상은 충남 내 시민사회단체에서 활동 중인 사람들을 대상으로 하였으며, 구글 설문과 이메일을 통해서 설문을 진행하였다.

델파이 조사 결과 평가 우선 순위가 50%를 넘는 문항으로 설문을 구성하였다. 7대 역점 실천과제 중에서는 ‘따뜻한 복지’ - ‘균형발전’ - ‘3농혁신’ - ‘유능한 지방정부’ - ‘상생경제’ - ‘안전충남’ - ‘문화관광’의 순서로 평가 우선 순위가 도출되었으며, 그 중 상위 50%에 해당하는 ‘따뜻한 복지’, ‘균형발전’, ‘3농 혁신’, ‘유능한 지방정부’를 설문 대상으로 선정하였다. 50대 공약 중에서도 평가 우선순위가 50%를 넘는 문항 24개를 설문 대상으로 선정하였다.

최종 구성된 설문은 답변자의 활동 영역과 활동 기간을 묻는 질문과 민선 6기 충남 도정에 대한 전반적인 만족도를 묻는 질문, 델파이 조사 결과 선정된 질문을 포함하여 31개의 질문으로 구성하였다. <표 4-12>

설문 답변은 ‘매우 그렇지 않다’에서 ‘매우 그렇다’까지 5단계로 나누어 답변할 수 있도록 구성하였다.

<표 4-12> 설문 내용

구분	번호	내용	비고
공동질문	1	본인의 소속 또는 주요 활동(관심) 분야는?	영역별 표시
	2	해당 분야 종사 기간은?	직접 기입
총괄평가	3	민선 6기 역점 실천과제 선정의 적합성 여부	5점 척도
	4	민선 6기 충남 도정의 만족도	“
세부 공약 평가	5	따뜻한 복지 : 충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현	“
	6	따뜻한 복지 : 복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화	“
	7	따뜻한 복지 : 사회적 소수자의 경제적·사회적 격차 극복을 위한 지원	“
	8	따뜻한 복지 : 보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진	“
	9	따뜻한 복지 : 경제활동 참여 활성화 및 일과 양보육의 양립을 위한 지원 확대	“
	10	따뜻한 복지 : 장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충	“

	11	따뜻한 복지 : 평생학습 인프라 및 학습기회 확장	"
	12	균형발전 : 충남의 균형발전 추진	"
	13	균형발전 : 신재생 에너지 보급 확대	"
	14	균형발전 : 안전하고 안정적인 물 공급	"
	15	균형발전 : 연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출	"
	16	균형발전 : 기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립	"
	17	균형발전 : 양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행	"
	18	3농혁신 : 농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화	"
	19	3농혁신 : 친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발달	"
	20	3농혁신 : 농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공-체험-유통의 연계 추진	"
	21	3농혁신 : 농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	"
	22	3농혁신 : 농어업지도자 지속적 육성	"
	23	유능한 지방정부 : 동네자치 활성화 및 주민의 자치 역량 강화	"
	24	유능한 지방정부 : 행정의 공중성, 투명성, 청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복	"
	25	유능한 지방정부 : 주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충	"
	26	유능한 지방정부 : 행정혁신의 지속 추진	"
	27	유능한 지방정부 : 통일시대 대비를 위한 북한의 지방 행정 기구와 교류협력 추진	"
	28	유능한 지방정부 : 해외 지방자치단체와 교류협력 확대	"
기타 평가	29	기타 평가 : 민관 협치 추진(제도화, 시책 추진)	"
	30	기타 평가 : 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행	"
	31	기타 평가 : 시민사회 활성화	"
정책 제안	32	민선 7기 도정에서 역점적으로 추진해야 할 정책은 무엇이라고 생각하는지 2가지 이내로 기입해 주세요	개방형 질문

(2) 자료수집

설문조사는 10월 4일부터 10일까지 1주일 동안 충남공익활동지원센터에 등록된 단체와 활동가 500명을 대상으로 진행하였으며, 응답은 81명으로부터 받았다. 설문은 구글 설문 방식으로 하였으며, 이메일을 통해 설문지를 배포하였다.

〈표 4-13〉 설문조사 자료수집 현황

구분	설문 기간	설문 인원	응답 인원	응답률
설문 조사	2018.10.04. ~ 10.10.	500	81	16.2 %

(3) 자료 분석 결과

○ 통계분석방법

회수한 설문지는 Microsoft Excel 2010 프로그램을 이용하여 분석을 수행하였다.

○ 조사 결과

가. 응답자 일반 사항

총 18개의 영역에서 활동하고 있다고 답변 하였으며, 그 중 환경 분야가 20명으로 가장 많이 활동하고 있는 것으로 조사 되었다.〈표 2-18〉

해당 분야 활동 기간은 5년 미만인 25명(30.9%)로 가장 많았으며, 다음으로는 5~10년이 21%로 두 번째로 많은 응답이 나왔다. 응답자의 평균 활동기간은 10년 10개월로 조사되었다.

<표 4-14> 응답자 활동 영역

활동 영역	응답수	활동 영역	응답수	활동 영역	응답수
경제정의	1	봉사	4	적정기술	1
노동	3	사회경제	6	중간지원	9
농업	5	시민사회 네트워크	1	청소년	3
대안교육, 청년	1	여성	1	행정	2
문화	2	인권	3	행정감시	7
복지	11	인권 중간지원 사회경제	1	환경	20

<표 4-15> 응답자 활동 기간

활동 기간	5년 미만	5~10년	10~15년	15~20년	20년이상	계
응답 수	25	17	11	15	13	81
비율(%)	30.9%	21.0%	13.6%	18.5%	16.0%	100%

나. 총괄평가

민선 6기 7개 역점실천과제가 잘 선정되었는지에 대한 질문에 대해서는 응답자의 53%인 43명이 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’ 고 긍정적으로 답변을 하였다. 반면 ‘그렇지 않다’ 는 부정적인 응답은 12.3%인 10명이 하였으며, 응답자의 34.6%인 28명은 ‘보통이다’ 로 답변 하였다. ‘매우 그렇지 않다’ 고 답변한 응답자는 없었다. 전체 답변을 5점 척도로 환산한 평균점수는 3.48로 나왔으며, 100점 만점으로 환산하면 69.6점이다.

민선 6기 충남 도정에 대한 만족도는 긍정적인 답변은 32%(26명)로 나왔으며, ‘보통이다’ 가 39.5%(25명), ‘그렇지 않다’ 가 23.5%(19명), ‘매우 그렇지 않다’ 가 5%(4명)로 집계되었다. 전체 답변을 5점 척도로 환산하면 3.00이며, 100점 만점 기준으로는 60.0점이다.

<표 4-16> 민선 6기 공약과 실천 만족도 총괄평가

번호	질문내용	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
3	민선 6기에서 역점 실천과제로 선정한 7개의 과제가 적합하다고 생각하십니까?	0	10	28	37	6	81	3.48	69.6
		0%	12.3%	34.6%	45.7%	7.4%	100%		
4	민선 6기 충남 도정에 대해서 만족하십니까?	4	19	32	25	1	81	3.00	60.0
		5.0%	23.5%	39.5%	31.0%	1.0%	100%		

다. 도민 모두가 행복한 따뜻한 복지

따뜻한 복지와 관련해서 전체 실천 만족도는 평균 2.95로 집계되었으며, 100점 만점으로 환산할 경우 59.07점의 만족도를 얻은 것으로 조사되었다. 세부 공약 중에서는 ‘평생학습 인프라 및 학습기회 확장’ 이 3.41(68.1점/100점 기준)로 가장 실천 만족도가 높은 공약으로 뽑혔으며, ‘사회적 소수자의 경제적·사회적 격차 극복을 위한 지원’ 은 2.69(53.8점/100점 기준)로 가장 낮은 실천 만족도를 보였다.

<표 4-17> ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지’ 분야 공약 실천 만족도

번호	질문내용	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
5	충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현	1	18	41	21	0	81	3.01	60.2
		1.2%	22.2%	50.6%	25.9%	0.0%	100%		
6	복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화	2	25	33	18	3	81	2.94	58.8
		2.5%	30.9%	40.7%	22.2%	3.7%	100%		
7	사회적 소수자의 경제적·사회적 격차 극복을 위한 지원	10	27	25	16	3	81	2.69	53.8
		12.3%	33.3%	30.9%	19.8%	3.7%	100%		

8	보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진	1	19	35	23	3	81	3.10	62.0
		1.2%	23.5%	43.2%	28.4%	3.7%	100%		
9	경제활동 참여 활성화 및 일과 양 보육의 양립을 위한 지원 확대	4	26	34	17	0	81	2.79	55.8
		4.9%	32.1%	42.0%	21.0%	0.0%	100%		
10	장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충	5	29	31	14	2	81	2.74	54.8
		6.2%	35.8%	38.3%	17.3%	2.5%	100%		
11	평생학습 인프라 및 학습 기회 확장	1	12	27	35	6	81	3.41	68.1
		1.2%	14.8%	33.3%	43.2%	7.4%	100%		
합계								2.95	59.07

라. 지속가능한 지역 균형발전

지역 균형발전과 관련해서 전체 실천 만족도는 평균 2.87로 집계되었으며, 100점 만점으로 환산할 경우 57.48점의 만족도를 얻은 것으로 조사되었다. 세부 공약 중에서는 ‘기후 변화대응연구센터(내포신도시) 건립’ 이 3.17(63.5점/100점 기준)로 가장 실천 만족도가 높은 공약으로 뽑혔으며, ‘충남의 균형발전 추진’ 은 2.69(53.8점/100점 기준)로 가장 낮은 실천 만족도를 보였다.

<표 4-18> ‘지속가능한 지역 균형발전’ 분야 공약 실천 만족도

번호	질문내용	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
12	충남의 균형발전 추진	9	26	31	11	4	81	3.01	60.2
		11.1%	32.1%	38.3%	13.6%	4.9%	100%		
13	신재생 에너지 보급 확대	7	23	37	11	3	81	2.94	58.8
		8.6%	28.4%	45.7%	13.6%	3.7%	100%		
14	안전하고 안정적인 물 공급	5	27	28	17	4	81	2.69	53.8
		6.2%	33.3%	34.6%	21.0%	4.9%	100%		
15	연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출	8	19	36	17	1	81	3.10	62.0
		9.9%	23.5%	44.4%	21.0%	1.2%	100%		
16	기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립	4	15	26	35	1	81	2.79	55.8
		4.9%	18.5%	32.1%	43.2%	1.2%	100%		
17	양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행	6	23	22	27	3	81	2.74	54.8
		7.4%	28.4%	27.2%	33.3%	3.7%	100%		
합계								2.87	57.48

마. 도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신

3농혁신과 관련해서 전체 실천 만족도는 평균 2.86으로 집계되었으며, 100점 만점으로 환산할 경우 57.28점의 만족도를 얻은 것으로 조사되었다. 세부 공약 중에서는 ‘농어촌 마을만들기 사업 확대 추진’ 이 3.14(62.7점/100점 기준)로 가장 실천 만족도가 높은 공약으로 뽑혔으며, ‘농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화’ 공약은 2.59(51.9점/100점 기준)로 가장 낮은 실천 만족도를 보였다.

<표 4-19> ‘도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신’ 분야 공약 실천 만족도

번호	질문내용	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
18	농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업 재정의 내실화	14	22	31	11	3	81	2.59	51.9
		17.3%	27.2%	38.3%	13.6%	3.7%	100%		
19	친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발달	9	19	33	19	1	81	2.80	56.0
		11.1%	23.5%	40.7%	23.5%	1.2%	100%		
20	농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공-유통의 연계 추진	5	22	33	19	2	81	2.89	57.8
		6.2%	27.2%	40.7%	23.5%	2.5%	100%		
21	농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	7	15	24	30	5	81	3.14	62.7
		8.6%	18.5%	29.6%	37.0%	6.2%	100%		
22	농어업지도자 지속적 육성	4	22	36	16	3	81	2.90	58.0
		4.9%	27.2%	44.4%	19.8%	3.7%	100%		
합계								2.86	57.28

마. 일 잘하는 유능한 지방정부

지방정부 분야와 관련해서 전체 실천 만족도는 평균 2.81로 집계되었으며, 100점 만점으로 환산할 경우 56.22점의 만족도를 얻은 것으로 조사되었다. 세부 공약 중에서는 ‘주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충’ 이 2.99(59.8점/100점 기준)로 가장 실천 만족도가 높은 공약으로 뽑혔으며, ‘통일시대 대비를 위한 북한의 지방 행정기구와 교류협력 추진’ 공약은 2.43(48.6점/100점 기준)로 가장 낮은 실천 만족도를 보였다.

<표 4-20> ‘일 잘하는 유능한 지방정부’ 분야 공약 실천 만족도

번호	질문내용	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
23	동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치역량 강화	3	22	33	21	2	81	2.96	59.3
		3.7%	27.2%	40.7%	25.9%	2.5%	100%		
24	행정의 공정성, 투명성, 청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복	7	26	26	18	4	81	2.83	56.5
		8.6%	32.1%	32.1%	22.2%	4.9%	100%		
25	주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충	6	15	38	18	4	81	2.99	59.8
		7.4%	18.5%	46.9%	22.2%	4.9%	100%		
26	행정혁신의 지속 추진	9	20	34	16	2	81	2.78	55.6
		11.1%	24.7%	42.0%	19.8%	2.5%	100%		
27	통일시대 대비를 위한 북한의 지방 행정기구와 교류협력 추진	16	27	28	7	3	81	2.43	48.6
		19.8%	33.3%	34.6%	8.6%	3.7%	100%		
28	해외 지방자치단체와 교류협력 확대	5	19	39	17	1	81	2.88	57.5
		6.2%	23.5%	48.1%	21.0%	1.2%	100%		
합계								2.81	56.22

사. 기타 : 공약 외 영역

공약 외에 시민사회 관점에서 평가를 해 볼 만한 내용으로 3가지를 선정하여 설문을 진행하였다. 민선 6기 충남 도정에서의 ‘참여’와 ‘협치’, ‘시민사회 활성화’에 대한 전체 실천 만족도는 평균 2.92로 집계되었으며, 100점 만점으로 환산할 경우 58.43점의 만족도를 얻은 것으로 조사되었다. 그 중 ‘도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행’이 2.99(59.8점/100점 기준)로 가장 실천 만족도가 높은 걸로 조사되었고, ‘시민사회 활성화’에 대해서는 2.80(56.0점/100점 기준)로 가장 낮은 만족도를 보였다.

<표 4-21> ‘참여’, ‘협치’, ‘시민사회 활성화’ 분야 실천 만족도

번호	질문내용	매우 그렇다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계	평균점수(5점)	환산점수(100점)
29	민관 협치 추진(제도화, 시책 추진)	10	14	29	24	4	81	2.98	59.5
		12.3%	17.3%	35.8%	29.6%	4.9%	100%		
30	도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행	7	12	40	19	3	81	2.99	59.8
		8.6%	14.8%	49.4%	23.5%	3.7%	100%		
31	시민사회 활성화	9	20	31	20	1	81	2.80	56.0
		11.1%	24.7%	38.3%	24.7%	1.2%	100%		
합계								2.92	58.43

3) 전문가 심층집단면담(FGI) 분석

(1) 인터뷰 개요

- 일시 : 2018년 10월 13일 13시50분~
- 장소 : 광덕산환경교육센터 회의실
- 진행 : 차수철(연구 책임자/광덕산환경교육센터 센터장)
- 순서 : 참가자인사/진행 안내/인터뷰/정리
- 속기록 : 별첨(부록 4)

(2) 총괄 평가

FGI를 통해 나타난 민선 6기 충남 도정에 대한 패널들의 주요 발언을 요약하면 다음과 같다.

- 기존 관치 중심에서 협치에 대한 기대 있었으나, 결과가 좋지 않아 8년간의 평가

가 잘 이루어질까 염려가 있다. 충남 상황에서 하고자 하는 주제, 의제는 많았지만 실질적인 세부 추진은 기대에 미치지 못했다. 즉, 실행력이 따라 주지 못했던 것 같다.

정책 방향적으로는 참여와 소통을 많이 내세웠고, 이를 위한 정책들은 여러 가지 있었지만 실제 이루어졌는지는 의문이 든다. 시민사회에서는 견제의 부족, 잘못된 부분에서 쓴 소리도 제대로 하지 못했다는 자성이 있다.

민선 5,6기는 구조적 혁신을 고려하려는 노력이었으나, 시,군 단위에서 체감하고 가치를 공유하는 체감도는 매우 낮았다. 더불어 전문가 위주의 시스템이 갖는 지역과의 한계도 명확했다.

다양한 가치를 담아내려 노력은 한 것 같다. 그 전과 비교할 때 차별성 있게 이상, 가치, 목표를 잘 만들려고 했지만, 그것을 실현하는 과정에 도민의 참여, 시민 영역, 농민회 등 그동안 노력했던 분들의 참여를 얼마나 이끌어 냈는지 의문이다. 특히 여성 분야에서도 목표, 비전 제시 시 참여자가 대부분 충남 상황을 잘 모르는 외부 전문가 위주로 한계가 많았다.

선언적인 면에서 유의미했지만 실천에서 한계는 있었다. 지방정부의 가치 철학적 측면, 선출직과 행정의 문제, 민간의 준비 역량과 연결된 문제로 판단된다. 한마디로 민선 6기는 뿌리가 약했다.

인권정책 수립 과정을 볼 때 행정의 의지와 노력은 분명히 있었다. 후반기 인권조례 논란 관련해 보수단체 대응과정에서 도지사가 스스로 사건에 휘말려, 인권 행정 자체가 참담한 결과로 귀결되는 안타까움이 있었다..

민선 5기에 비해 6기는 환경 행정에서 진일보한 성과가 있었다. 대기오염 농도규제를 강화하고, 당진 화력발전소를 막아내는 등의 성과가 있었다. 그러나 사안별 편차가 있고 정책 일관성이 부족해 전체적으로는 환경 철학이 빈곤하다는 평가를 받았다.

□ 지난 정부에 비해 도정 방향이나 가치에서 차별성은 있었지만 품만 잡고, 관료 집단 이기주의를 제어하지 못해 개혁하는 데 실패했다고 본다. 결국 셀프 혁신만 주문할 꼴이 되었다.

□ 결론적으로 민선 6기는 의제 설정 부분은 긍정적이었지만 실행력, 주체의 참여 문제, 행정의 변화, 내부적 동력 등은 부족했다. 총괄 평가 한다면 70 점 정도 된다고 본다. (지사 개인 문제로 인한 그늘효과도 있을 것으로 보았다)

(3) 영역별 도정 평가

□ 행정이 발의해서 만든 기억나는 조례가 없다. 행정부의 노력이 부족했다. 자치 분권, 인권 등은 다 의회에서 발의해 조례를 만들었다. 특정 정치세력이 장악한 의회와의 협치를 위한 행정의 의지와 노력이 아쉬웠다.

□ 정책, 비전 수립 시 외부 전문가 위주의 용역으로 진행되어 도민들의 참여가 부족하면서 알맹이 없는 참여, 소통으로 일관했다. 결국 행정 혁신과 도민 협치가 함께 맞물려 돌아가야 하는데 자체 혁신만을 외치다 형식적인 협치 수준을 못 벗어났다. 물론 재정정보 공개 등 일부 성과적인 부분도 분명히 있었다.

□ 더불어 도,농, 시,군 행정을 포함하는 충남도의 특성상 시, 군을 아우르는 진일보한 혁신과 협치 정책 구상과 실행이 전무했다. 이는 정책 기획 단계에서 실질적인 시민사회의 참여가 원활하지 못함에도 기인한다고 본다.

□ 농업을 정치적 수단으로 활용해 굉장히 분노했다. 3농 혁신을 한다고 했지만 안희정 식 새마을운동이었다고 본다. 3농 혁신한다고 각종 회의 구조를 만들고, 농민이 아닌 말 잘하는 교수들 중심으로 돌아갔다. 굉장히 회의구조가 방대했지만 3농 혁신으로 농민들의 소득은 오히려 감소했고, 충남 쌀 값은 타 지역 평균에 못 미치는 실정이 되었다.

□ 양성 평등 및 의식 개선에 관한 교육을 많이 했지만 효과는 어떤지 의문이다. 유난히 성관련 사건이 많고 처리를 제대로 하지 않아 교육이 제대로 됐는지 의심스럽다. 충남도는 성 평등지수가 아직도 전국 최하위이다.

□ 환경적으로는 빛과 그림자가 있다. 미세먼지 대책에 적극적이었다. 연안 복원도 노력했다는 평가다. 그러나 실제 성과는 하나도 보이지 않는 실행력 부족의 문제가 여기서도 평가된다.

□ 3농 혁신을 함에 있어 편파적이었다는 평가를 피할 수 없다. 농업경영인회는 수시로 지사가 만났지만, 농민회는 한번도 간담회를 가진 적이 없다. 직불금제는 의회를 설득해 통과시킨 성과다. 학교급식 체계는 많이 갖추어 졌으나, 행정과, 관 주도라는 한계가 있다.

□ 3대 개혁(행정혁신, 분권혁신, 3농 혁신) 과제는 결국 관료 조직의 기득권을 얼마나 내려놓게 하는가가 중요한데, 진전된 바가 없다. 그래서 민선 5,6기 도정의 행정 혁신은 거의 없었다. 유능한 지방정부는 기능적 접근을 통해 방식과 기능을 얼마나 개선해서 유능한 공직사회를 만들 것인가에 초점을 맞추다 보니 혁신과는 거리가 있었다.

□ 동네 자치도 시민과의 협력인데 도정에서 추진된 부분이 있나? 그리고 추진 단위가 자치분권을 다루는 자치행정과가 전담해서는 안된다. 동네 자치는 별도의 철학과 전담 부서가 필요하다.

□ 참여예산제 관련해서는 진짜 형식적이었다. 참여에 대한 가치와 접근이 전혀 없는 부서에서 주민 참여 예산을 다루는 게 문제다. 시민사회 활동가들이 1기 때 많이 참여했지만, 효능감이 떨어져 2기 때는 대부분 빠져 나갔다. 결국 시,군별 예산을 따는 각축장이 되고 말았다.

□ 시민사회 활성화는 공익활동지원센터, 내포혁신플랫폼 기획 등의 성과가 있었다. 반면, 위원회 구성 등 시민사회와의 협치 구조 마련은 일부를 빼고는 체감할 수 없는 실정이었다.

2. 민선 7기 정책 제안

1) 민선 7기 공약과 도정 비전

제7회 전국동시지방선거 당시 양승조 후보자는 공약 목표로 ‘더 행복한 복지수도 충남’을, 공약 이념으로는 ‘도민이 먼저인 충남’을 제시한 바 있다. 이와 함께 10대 과제를 선정하였는데, 이는 당선 후에도 민선7기 공약에 그대로 반영되고 있다. 당선 후에는 10대 과제에 충남 각 시·군에 대한 공약을 포함하여 11개 영역에서 116개의 세부공약을 수립하고 의견수렴을 거쳐 확정하려고 하고 있다.

충청남도 누리집에 따르면, 민선 7기 충남 도정은 ‘더 행복한 충남, 대한민국의 중심’을 도정 비전으로 수립하고 있다. 도정 목표로는 ‘따뜻하고 안전한 공동체’, ‘풍요롭고 쾌적한 삶’, ‘활력이 넘치는 경제’, ‘고르게 발전하는 터전’, ‘도민의 주인 되는 지방정부’의 5가지를 내세우고 있다. 그리고 공약으로는 선거 과정에서부터 11개 영역에서 116개의 세부 공약을 수립하였고, 의견수렴을 거쳐 2018년 12월에 최종 확정을 할 계획이다. 11개 영역은 다음 표와 같다.

〈표 4-22〉 민선7기 충남 도지사 공약 사항³⁾

총계	청정하고 안전한 충남	아이키우기 좋은 충남	더불어 사는 충남	어르신이 행복한 충남	일자리가 늘어나는 충남
116(100%)	8(7%)	7(6%)	10(9%)	4(3%)	4(3%)
환경해권 시대를 주도하는 충남	농축수산업이 발전하는 충남	여성이 행복한 충남	여유와 활기가 넘치는 충남	청년이 살기 좋은 충남	충남 균형발전 15개 시군
6(5%)	8(7%)	2(2%)	7(6%)	2(2%)	58(50%)

3) 충청남도 누리집 참조

2) 설문조사 결과

설문조사(주관식 응답)에서 나타난 민선 7기 시민사회 주요 제안 정책 제안으로는 아래와 같다.

〈지역 균형 발전〉

- 실질적인 자치단체 활성화 및 지역 균형 발전
- 동네 및 마을단위의 주민자치 활성화 이전에 충분한 이해 제고를 위한 교육 및 실천
- 농어촌 소득 향상을 위한 사업 발굴 및 지원

〈민관 협치 행정 구현〉

- 민·관 협치를 제도화
- 시민사회 활성화와 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행
- 다양한 도민이 참여할 수 있는 도민참여제도 마련
- 투명한 행정, 주민주도형 마을 만들기

〈쾌적한 충남-환경〉

- 환경교육도시 선언과 시범도시사업 추진
- 장기미집행 도시공원 보전을 위한 정책연구와 공원입차제도, 공론화TF 구성 등
- 친환경 에너지 정책 적극적 추진, 행정 감시를 위한 시민단체 적극 지원
- 금강 하구둑 개방
- 지속가능한 사회 만들기
- 축산악취 및 일회용품 사용 등 환경문제 개선, 사회적경제 활성화

〈복지-인권충남〉

- 양극화 해소, 인권증진과 복지 확대
- 출산 및 육아, 청년 일자리 지원 확대
- 인구소멸위기 지역의 통합 지원/-청년 수당 및 활동지원 지속 및 예산 증액

- 도내 인권교육 강화, 인권 조례 실천

<상생하는 지역>

- 농촌 주민 기본소득 및 시민사회 역량강화
- 사회적 약자 인권 신장과 복지제도의 적극적인 추진
- 농민수당 및 농산물 최저 가격 보장제 도입
- 청소년 진로관련 프로그램의 육성과 온마을 교육을 위한 네트워크 구축
- 외국인 노동자 인권 신장을 위한 충남형 노동고용 허가제 완화 추진

<시민사회 활성화>

- 시민사회영역 강화를 위한 지역별 인적, 물적 자원 지원 및 구축

<기타>

- 평화 통일 지향 남북 통일 정책 개발

3) 전문가 심층집단면담(FGI) 결과

심층집단면담에서 나타난 민선 7기 시민사회 주요 제안 정책 제안은 아래와 같다.

(1) 도정 협치 체계 강화

취지 : 2018년 9월, ‘충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본조례’가 제정되었으나 협치회의 운영계획 등 구체적인 실행계획 등이 아직 마련되지 않은 실정임. 또한 협치의 주요 동력이 리더십인 부분을 감안, 민선7기 초기부터 협치 강화를 위한 의지를 보여줄 필요가 있음

내용 :

- 정례적으로 분야별 협치 수준 진단과 해결 방안 토론회 및 학습

- 민선7기 협치 강화 방안을 담은 ‘충남 협치선언’ 추진

- 의견 대립이 예상되는 현안 문제에 대해 공론조사 등 의견수렴 제도화

(2) 개방형 직위 확대

취지 : 행정의 전문성 및 민관협치 강화를 위해서는 민간 영역 활동을 기반으로 행정 내부에 활력을 불어넣을 개방형 직위의 확대가 필요. 다만 정치적 영향력에 의해서 운영되는 폐단은 막아야 함

내용 :

- 민간과의 소통이 중요한 분야에 전문 활동 경력과 네트워크 역량이 있는 활동가를 임기제 공무원(또는 시간 선택제 공무원)으로 채용

- 주민자치, 마을 만들기, 사회적 경제, 환경교육도시, 청년 활동, 도시 재생 등 협치 주요 분야에 전략 배치

(3) 시민사회 활성화 조례 기본계획 수립

취지 : ‘국민의 정부’를 지향하는 문재인 정부 국정 방향에 맞추어 기존 조례를 시민사회 활성화 전반을 포괄하는 ‘충청남도 시민사회 활성화 기본 조례’ 제정으로 역 시민사회 기반 구축을 통한 공익활동 확대 방안을 행정의 역할로 명시하여야 함

내용 :

- 충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례’를 ‘충청남도 시민사회 활성화 기본 조례’로 전부 개정

- 조례 개정에 따른 시민사회 활성화 기본계획 수립, 시행

(4) 여성 관련 센터의 민·관 협치 기능 확대

취지 : 여성 관련 중간지원센터의 경우 해바라기센터를 제외한 다른 센터들은 지역의

여성단체, 시민단체와 협력 및 교류가 없어 무슨 일을 하는지 알 수 없어 문제임. 예를 들어 중간지원센터의 경우 업무 대행만이 아닌 목적에 맞지만 센터가 하기 어려운 활동(예를 들면 성폭력피해자 지원을 위한 재판 방청 및 탄원서 및 서명운동 등)을 지역의 시민단체들과 협력하여 풀어내어야 하는데 해바라기센터를 제외한 다른 여성, 청소년 관련 센터들이 지자체의 보조금을 받아 운영한다는 이유로 이러한 활동에 적극 나서고 있지 않고 있음

□ 내용 : 중간지원센터 운영이 제대로 되고 있는지 지역 시민단체 참여를 통한 점검이 필요하고 운영을 위탁 받은 단체, 센터 구성원들이 역할을 할 만한 자질을 갖고 있는지를 면밀히 살펴보아야 함

- (참고자료) 여성 관련 중간지원센터 근거 법령 등

여성새로일하기센터	법령	경력단절여성등의 경제활동촉진법 제13조	임의	1997	업무대행형	경력이 단절된 여성에게 종합적인 취업지원 서비스 제공
여성인력개발센터	법령	양성평등기본법 제47조	임의	2009	업무대행형	여성 직업능력개발훈련, 취업정보제공 및 취업알선, 후생복지·문화 활동의 지원사업
여성긴급전화 1366센터	법령	가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법 제4조	임의	2003	업무대행형	가정폭력·성폭력·성매매 등으로 긴급한 구조·보호 또는 상담을 필요로 하는 여성들에 대한 긴급지원 연계 및 상담 지원
해바라기센터	법령	성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법 제18조	임의	2010	업무대행형	성폭력, 가정폭력, 성매매 피해자에 대하여 365일 24시간 전문적인 상담, 심리치료, 의료 서비스 제공
충남다문화가족지원거점센터	법령	다문화가족지원법 제12조	강행	2014	업무대행형	우리도 특성에 맞는 다문화가족지원 프로그램 개발, 역량 강화, 네트워크 구축 등
충남외국인주민통합지원콜센터	조례	충청남도 외국인주민 및 다문화가족 지원조례 제4조, 제6조, 제7조	임의	2017	업무대행형	외국인주민의애로사항상담,통역서비스(1:1,3자통역등), 각종 정보 제공 등

학교밖 청소년 지원센터	법령	학교밖청소년지원에 관한법률제12조	임의	2015	업무대행형	학교 밖 청소년의 개인적 특수성과 수요를 고려한 상담 지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원 등
천안성문화센터	법령	아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제47조	임의	2008	업무대행형	청소년들에게 참여학습이 가능한 성교육을 통해서 올바른 성적 가치관 정립
홍성성문화센터	법령	아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제47조	임의	2016	업무대행형	청소년들에게 참여학습이 가능한 성교육을 통해서 올바른 성적 가치관 정립
이동형성문화센터	법령	아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제47조	임의	2014	업무대행형	청소년들에게 참여학습이 가능한 성교육을 통해서 올바른 성적 가치관 정립
청소년상담복지센터	법령	청소년복지지원법 제29조	임의	2008	업무대행형	청소년 상담, 긴급구조, 자활, 의료지원 등 통합지원 서비스 제공
청소년활동진흥센터	법령	청소년활동진흥법 제7조	임의	2008	업무대행형	청소년활동의 진흥을 위한 청소년 정책 전달 체계상의 정책기관

(5) 성폭력 전담 변호사를 두고 상담 지원 활동 제안

□ 취지 : 성폭력 피해자를 지원하기 위한 국선변호인제도가 있으나 제대로 된 지원을 받지 못하고 있어 제도 개선이 필요함. 지자체에서 직접 변호사를 고용해 성폭력 피해자를 지원하는 서비스를 할 필요가 있음

□ 내용

- 현황 : 현재 지역별 성폭력상담소를 통해 상담지원을 받는 피해자를 위해 국선변호인을 선임해도 있으나 마나한 제도로 전락하고 있음. 또한 상담소별로 자문변호사를 두고 있으나 무료로 상담하는 한계가 있어 피해자들은 제대로 된 법률지원 서비스를 받지 못하고 있음. 국가에서 지자체별로 성폭력전담 변호사를 두면 좋겠지만 안되면 지자체 특히 광역차원의 대책 마련이 시급함

- 대안 : 충청남도에서 운영하는 성폭력법률지원센터를 두고 전담 변호사를 채용함

(6) 충남 도민 참여예산제의 실효성 제고 방안 마련

□ 취지 :

- 도민참여예산제도는 예산편성과정에 도민이 참여, 재정의 공정성과 투명성 제고를 목적으로 도입 운영되고 있음.

- 충남도는 도민 공모사업을 실시하여 55억원(33건) 예산에 반영.

□ 내용 :

- 예산 편성 이후 과정까지 주민 참여 확대
- 예산 편성이 완료된 이후 사업의 집행평가에 대해서 주민 참여 확대
- 사업집행평가까지 주민참여를 확대하도록 필요.
- 참여 예산의 규모(시,군 예산 포함)를 대폭 확대해 나가야 함
- 도민 공모사업이 시,군 민원사업 해결을 위한 수단이 되지 않도록 위원 인식 개선
- 도민참여예산위원의 전문성 제고

(7) 중간지원조직의 위상 정립과 활성화

□ 취지 : 중간지원조직은 다양한 민관 조직의 중간에 위치하여 인적, 물적, 기술적 지원, 정보와 자원의 네트워킹과 협력, 조정 활동을 통해 직간접으로 이들 조직의 활동을 촉진하고 문제 해결 역량을 증진 시키는 역할을 하는 조직으로 최근 들어 증가하고 있음

- 센터라는 이름으로 존재하는 중간지원조직들은 충남도가 설립하여 직영하거나 위탁 운영하고 있으며 특히 공적으로 수행되어야 할 업무를 민간의 전문성을 활용하여 운영되어 행정의 비용 절감이라는 측면도 있음

-특히 사회적 가치 창출을 위한 혁신조직으로서의 중간지원조직의 정체성을 강화하여 사회문제 해결을 통한 사회변화 추구, 협력 거버넌스 구축, 새로운 연결자이자 촉매자로서의 위상 정립을 위한 제도 개선이 요구되고 있음

□ 현황 :

- 충남에서도 법령·조례에 근거를 둔 광역단위 센터 중 사회문제 해결, 민-관 소통 및 협력, 민-민 네트워킹 기능을 주요한 역할로 설정하고 있는 13개 센터를 ‘중간지원조직으로

로 분류하고 있음

- 2017년에는 10개의 중간지원조직과 거버넌스 조직이 “충남중간지원조직협의회”를 구성하여 매월 정례회의, 공동 사업 설명회, 공동 교육 등을 진행하며 협력을 강화하고 있음

<충남도 중간지원조직 목록>

센터명	운영주체	관리부서	비고
사회적경제지원센터	사회적협동조합 공동체세움	경제정책과	
사회적기업지원센터	(사)충남사회경제네트워크	경제정책과	
마을기업지원센터	(사)충남사회경제네트워크	경제정책과	
협동조합지원센터	(사)충남사회경제네트워크	경제정책과	
인권센터	도 직영	자치행정과	민간전문가 영입
자원봉사센터	(사)충청남도자원봉사센터	도민협력새마을과	
공익활동지원센터	(사)충남시민재단	도민협력새마을과	
농어업6차산업화센터	충남연구원	농업정책과	분리·독립 예정
광역급식지원센터	도 직영	농산물유통과	민간전문가 영입
마을만들기지원센터	충남연구원	농촌마을지원과	분리·독립 예정
농촌활성화지원센터	공주대 산학협력단	농촌마을지원과	
광역자활지원센터	충남지역자활센터협회	복지정책과	
인생이모작지원센터	청운대 산학협력단	저출산고령화대책과	

□ 내용 :

<중간지원조직 역할 강화>

- 중간지원조직은 “행정으로부터의 위탁사무에 중간지원조직의 역량이 집중되는 문제가 발생하고, 중간지원조직이 행정의 하부조직으로 인식” 되기도 함

이로 인해 중간지원조직이 자신들의 성과 혹은 행정의 성과를 위해서 시민과 지역사회의 역량을 동원한다는 느낌을 주기도 함

- 중간지원조직은 단체와 모임 개인들의 성장과 이들 사이의 관계망을 지원하는 것이 역할이자 사명임
 - 시민사회의 지속가능한 성장 기반 조성을 위한 장기적인 계획을 수립하고, 이를 위해 지역사회의 공감대를 이끌어내고 네트워크를 구축하는 역할을 해야 함
 - 광역뿐만 아니라 시,군 중간지원조직을 통한 현장의 직접 지원을 확대해야 하며, 이를 통해 광역과 기초 중간지원조직들의 역할 분담과 연계를 통한 현장 리더 및 조직 육성, 당사자 조직화 및 협력 네트워크를 강화 해야 함

<안정적 운영 확보>

- 갑을 관계의 계약이 아닌 민관 협치적 관점으로 협약을 맺고 공동으로 실현하는 협력자로서의 위상과 지위를 쥐야 함
 - 상근자가 3인 이내의 소수 중간지원조직은 기본 역할 수행이 불가
 - 열악한 인건비 구조에서 ‘능력 있는 상근자’의 지속적인 채용 불가 : 인건비 지원 확대를 지속 모색
 - 중간지원조직 상근자의 역량을 강화하기 위한 자체 프로그램 개발과 과정(2~3년)에 대해 행정의 ‘정책적 인큐베이팅’ 관점 필요

<행정 지원 체계 정비>

- ‘공동체정책관실’의 위상과 역할 재확인
- 전문직위제 확대 시행
- 민간전문가 적극 채용(임기제공무원) : 공개모집, 심사 강화
- 민간 위탁 제도 개선(자율적 예산 편성 및 운영 보장, 정산 간소화, 사회적 성과지표과 적용)

(8) 충남 시민사회발전기금 조성

□ 취지 :

- 행정과 시민사회는 사회문제를 해결하는 공익 수행의 목표를 공유하고 복잡해진 사회문제를 한정된 정부예산과 사회자원을 효율적으로 활용해 공익을 최대한 증진시키는 과제가 있음
- 지방자치단체는 시민사회 발전에 관한 책임이 있으며 사회의 공익증진과 국민의 삶의 질 개선에 노력해야 함
- 이를 위해서는 안정적 재원 마련이 요구되며, 이를 위한 기금 조성과 제도 개선이 필요 함
- 또한 기존의 시민사회 지원 방식이 보조금으로 운영됨으로 인해 활동의 자율성 침해와 인력 육성 및 사업 내용의 제약 등으로 문제점이 제기되고 있으며 중장기적 발전 계획을 통한 안정적 지원을 위한 기금 조성이 요구 됨

□ 내용 :

- 민·관 협력 및 시민사회 발전을 효율적으로 지원하기 위하여 충남도 시민사회발전기금 조성
- 충남도의 출연금 및 기업, 법인 또는 단체가 출연하는 금전, 물품 등으로 재원을 마련하고, 고향사랑기금과 중앙정부의 사회가치기금 등을 활용하여 운영
- 지역재단 활성화를 위한 조례 제정과 기업의 사회공헌사업과 시민사회 간 거버넌스 구축, 지역의 기부 후보자 발굴과 기부 문화 확산을 위한 정책 지원

(9) 협치적 위원회 구조 개편

□ 취지 : 110 여 개에 이르는 각종 위원회의 설립 취지 재점검 및 참여위원 부문·직능 비율의 획기적 재구성 요구. 행정기관에서 제도와 사회적 수요에 근거하여 설치된 법정, 비법정 각종 위원회의 본래 취지인 ‘개방, 참여, 협치’가 구성과 운영에서 형식과 중복, 관성, 생색용으로 크게 변질

- 관료와 전문가의 과잉 참여에 따른 문제점

- ‘민간’ 참여자 조직도 행정부(기관)의 편익적 선발 관행에 의존
- 특정위원회의 관료 독점의 폐쇄적 운영의 한계

□ 내용 :

- 민주적 가치와 분권행정의 요구
- 전문성 못지않게 다양성 존중
- 행정 공급자 중심에서 수요자 중심
- 정치적 편향성 지양

<민(民)의 실효적 참여와 다양성이 존중되어야 할 위원회-밀줄 표시>

정책자문위원회	<u>인권위원회</u>	생태하천복원심의위원회
학술연구용역심의위원회	지방분권협의회	물관리위원회
<u>도민참여예산위원회</u>	남북교류협력기금운용심의위	<u>도시계획위원회</u>
<u>지방보조금심의위원회</u>	원회	<u>건축위원회</u>
출자출연기관운영심의위원회	<u>갈등관리심의위원회</u>	<u>도시재생위원회</u>
자체평가위원회	<u>공익활동촉진위원회</u>	대형공사사전설계변경자문위
<u>행정심판위원회</u>	<u>기부심사위원회</u>	원회
<u>소청심사위원회</u>	<u>계약심의위원회</u>	<u>공직자윤리위원회</u>
도비유학장학생심의위원회	<u>공유재산심의회</u>	<u>주민감사청구심의회</u>
<u>지방교육공무원인사위원회</u>	<u>사회복지위원회</u>	학교급식지원심의위원회
<u>균형발전위원회</u>	사회복지기금운용심의위원회	<u>인사위원회</u>
청년정책위원회	<u>환경정책위원회</u>	+
사회적경제육성위원회	<u>환경분쟁조정위원회</u>	감사위원회

<특허, 시민사회(경력자 및 추천)참여와 참여 비율의 확대 필요 위원회>

행정심판위원회	인사위원회	감사위원회
---------	-------	-------

(10) 인권 행정의 강화

□ 취지 :

- 인권조례의 실질적인 실행력 강화 필요 : 조례 폐지와 제정과정의 과정을 거치며 막대한 시간과 행정력이 낭비되는 결과를 초래하였으며, 이는 일부 몰지각한 혐오세력의 괴담 유포와 정치세력의 전횡으로 인해 발생한 것이었음. 이로 인해 헌법의 정신에 따라 제정된 인권조례가 전국 최초로 폐지되는 참사가 일어남. 9월 14일 도의회에서 제정된 인권기본조례를 통해 충남의 인권도정이 더욱 체계화되고 실행력을 확보해야 하겠음

- 인권센터의 독립성 강화 시급 : 2016년 충남도의회 본회의에서 충남인권센터의 위탁운영을 결의한 바 있으나, 이후 위탁심사위원회의 거부로 무산된 바 있음. 이후 직영 체계로 운영하되 위탁 재추진의 필요성이 계속 제기되어 왔음. 인권기구의 위상 정립을 위해서는 민간위탁을 통한 독립성 확보가 관건임

□ 내용 :

<실과별 인권정책 이행결과에 대한 실질적인 점검과 정책 제안 기능 강화>

- 새로 제정된 인권기본조례 7조에 따라 인권증진시책토론회가 개최되어야 하며, 여기에는 관계부서와 인권위원회뿐만 아니라 도민인권지킴이단이 새롭게 참여할 수 있게 되었음. 이는 도민의 참여를 가능하게 함으로써 인권행정의 폭을 더욱 넓혔다는 의미가 있음.

- 도민 참여가 형식적으로 이루어지지 않도록 하기 위해서는 도민인권지킴이단이 사전에 각 실과별 사업결과에 대한 평가를 진행해야 하며, 모니터링 결과를 발표하여 각 부서 사업을 점검하여 이를 공유할 수 있어야 함. 또한 인권정책에 대한 의견을 개진하고 제안할 수 있어야 하겠음.

제7조(인권증진시책토론회) ① 도지사는 기본계획의 수립과 시행을 위하여 인권증진시책토론회(이하 “시책토론회”)를 운영할 수 있다.
 ② 시책토론회는 도지사가 주관하며, 관계 부서 실·국장급 공무원과 충청남도 인권위원회 위원, 도민인권지킴이단, 관련 기관단체, 전문가 등이 참석한다.
 ③ 시책토론회는 기본계획의 수립과 시행에 있어 인권행정 실현을 위해 관계부서 간 협의가 필요한 사항에 대해 논의·조정한다.
 ④ 시책토론회는 연 2회 개최하고 도지사는 필요하다고 인정되는 경우 추가 토론회를 개최할 수 있다.

<인권 기구의 독립성 확보>

- 현재 인권센터는 자치행정과 내에서 직영 체제로 운영되고 있으며, 각 실과별 사업 내용을 점검하고 평가하며 인권피해 사안에 대해 조사활동을 진행하는데 한계가 매우 큼
- 부지사 직속으로 소속을 변경하고 운영은 민간 위탁을 통해 함으로써 독립성을 최대한 보장하여 실질적인 권력 감시의 역할을 할 수 있도록 해야 함. 특히 공무원 조직 내에서 성희롱, 성추행 등 성폭력 사건이 발생할 경우 비밀 유지를 통해 피해자를 보호할 수 있도록 하기 위해서는 독립성 확보가 필수적임. 또한 부지사 직속으로 위상을 높여 각 실과별 인권정책과 사업의 내용을 적극적으로 파악할 수 있도록 해야 함

<차별과 혐오 예방을 위한 각종 교육 확대>

- 특정 종교세력에 의한 인권조례 폐지와 재제정의 과정을 돌아볼 때, 가짜뉴스와 괴담들은 증오와 혐오를 조장하는 세력에 의해 언제든지 나타날 수 있음을 보여줌. 이 사건으로 인해 인권사업 중단 등 충남의 인권 업무가 마비되고 재제정 과정에서 막대한 행정력 낭비를 초래함
- 향후 이러한 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서는 헌법의 정신에 따라 제정된 인권조례의 의미를 도민들에게 인식시켜야 하며, 각종 인권교육의 강화를 통해 도민 스스로 인권의식을 갖추도록 해야 하겠음
- 공무원 인권교육, 학생 인권교육, 주민 자치 기구(주민자치위원회, 이통장협의회 등) 인권교육 등 다양한 형태로 인권교육을 강력하게 시행하여 지역사회에 민주시민의 의식이 뿌리내리도록 해야 하겠음

(11) 농촌 공동체 유지, 회복 과제

□ 취지 :

- 농촌 인구 감소와 과소화 마을의 증가로 이른바 ‘사람, 토지, 마을의 3가지 공동화; 현상에 직면하게 되었음을 의미하며 그동안 지역사회유지를 담당해온 지역공동체의 기능 약화로 재정적·사회적 비용의 증가가 불가피 함.
- 귀농·귀촌은 농촌 지역으로의 외부로부터의 인구유입을 위한 가장 실효적 대책으로 고

령화로 활력이 저하된 농촌인구 유지를 위한 사회적 최소선으로 가능할 것임.

□ 내용 :

- 귀농·귀촌지원센터 운영활성화를 통한 체계적인 지원 강화
- 귀촌자에게 창업·농촌 비즈모델 등의 구체적인 정보 제공
- 현재 실시 중인 귀농자 맞춤형 현장실습 교육의 강화와 실습기간 중 선도농가에 대한 연수비용의 현실적 증가(월 200만원 이상) 귀농 연수생에 대한 현실적 기회비용 보상액 증가(월 180만원 이상)
- 귀 농자 창농 및 귀촌자 창업 정책자금의 맞춤형 지원 및 알선
- 귀농·귀촌자에 대한 창농부터 정착까지 성공을 위한 일괄지원시스템 구축

< 농촌 마을만들기 사업 추진>

- 농촌 체험 형태가 당일 위주의 단순 농작업 체험과 팜스테이(farm stay)에서 힐링·체험·파티·캠핑 등이 복합된 팜파티(farm party+farm camping) 형태로의 진화 트렌드
 - 팜파티 프로그램은 미국에서 처음 시도되었지만 현재 미국뿐만 아니라 일본 등에서도 인기 있는 트렌드로 발전. 도시인들은 건강한 제철 식재료를 직접 눈으로 확인하고 스스로의 손으로 수확해서 즐기면서 먹고 자연 속에서 마음을 치유하면서 캠핑하는 것에 대한 선호도와 수요가 지속적으로 늘어나고 있는 추세(자연친화적 힐링 인구와 캠핑 인구의 급속한 증가 추세)
 - 단순한 당일 중심의 농촌체험(농작물 수확 등)과 지역농산물 구매 중심 프로그램은 재미와 힐링이 없는 노동으로 전락 가능
 - 농가(마을)에서 체험 농작물과 지역농산물을 재료로 만든 음식을 먹고 힐링 파티와 힐링 캠핑을 겸할 수 있는 농촌의 복합적 레저문화의 일종으로 최근에는 생일파티 등 소규모 사교모임 등으로 진화

충북음성 농업회사법인 (주)젊은농부들

- 도시에서 대학을 졸업한 젊은 지식인들이 공동으로 '10년 농업회사 법인을 설립
 - 생산 작목은 초기 보라빛 열매인 블루베리에서 점차 오디, 복분자, 자색고구마, 절임배추 등 가능성 친환경농산물로 확대
- 사업 형태
 - 가능성 친환경농산물 생산+수확체험+가공(담금주, 와인, 절임배추 등)+유통.판매(현장 판매, 전자판매, 배송 등)+팜팜(팜파티.팜캠핑)+주변 관광 등 복합적 프로그램 운영
 - 인터넷으로 신청 접수, 연간 2,000명 이상의 단체.가족 고객 방문
 - 11년 생산된 농산물과 지역농산물(블루베리) 판매 대형의 보라마켓을 운영
- 팜팜 운영 형태
 - 캠핑용품(텐트, 코펠, 의자, 랜턴, 침구류 등) 일괄 제공
 - 체험은 블루베리.복분자 효소 담그기 체험, 블루베리 초콜렛 만들기, 블루베리 수확, 유기농 고구마 수확, 유기농 배추 절임.김장, 유기농 쌈채소 수확 등 선택
 - 음식은 유기농 쌈채소+블루베리 담금주 숙성 돼지고기+블루베리 담금주.와인 등
 - 캠핑은 별도 공간의 숲속 캠핑장 제공
 - 주변 관광지는 철박물관, 돼지박물관, 양성 탄산수 온천, 햇사레 복숭아 농원, 상봉 낚시터, 장호원 재래시장 등과 연계

〈청년 농부 지원〉

- 자본력이 부족한 청년층의 귀농 진입 초기 애로사항을 해소하고 안정적 정착 기반조성을 위해 청년 신규 취농 프로그램 도입,
- 영농기술 이외에도 귀농귀촌 후 생활에 필요한 농촌의 사회, 경제, 건축, 마을 만들기 등 다양한 교육을 통해 자영농으로 정착 기회 확대
- 마을 주민들과 전문역량이 있는 귀농인이 책임 매니저가 되어, 청년교육, 협업농장 운영, 생산물의 판로확보 등 지원

젊은 협업 농장(충남 홍성)

- 농업인이 협동조합 구성, 농지 임대해 청년 귀농인 교육을 목적으로 농장을 조성
- 홍성군으로부터 비닐하우스 시설 보조금지원 받아 연간 3~4명 교육, 농장 운영을 통해 1인당 월50~80만원의 월급 지급
- 수료한 연수생의 90%가 지역을 떠나지 않고 자영농으로 정착
- 농장에서 생산한 수확물 판매 금액에서 운영비 제외 나머지 금액을 급여로 지급

(12) 지속가능 충남을 위한 환경교육 의무화 추진

□ 취지 : 지속가능 사회로 가기 위한 가장 중요한 전략은 도민의 환경인식 증진이며, 이를 위해서는 언제, 어디서나, 누구나 원하는 환경교육을 받을 수 있는 체계를 갖추어야 함

□ 내용 :

- 공공기관 종사원 환경교육 의무화 추진(연 4시간)
- 충남형 환경교육도시 모델 개발과 시행
- 충청남도도민환경교육위원회 구성과 운영

제5장 결론

1. 민선 6기 평가

□ 도시와 농어촌이 상생하는 ‘3농혁신’ 실현, 환황해권 시대를 선도하는 ‘상생경제’ 육성, 도민 모두가 행복한 ‘따뜻한 복지’ 실현, 전통과 현대가 조화를 이루는 ‘문화관광’ 진흥, 도민의 생명을 지키는 ‘안전충남’ 조성, 지속가능한 지역 ‘균형발전’ 기반 구축, 일 잘하는 유능한 ‘지방정부’ 구현 등 민선 6기 중점 추진과제 50개 공약 중 중 전문가 델파이 조사를 통해 ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지 실현’, ‘지속가능한 지역 균형발전 기반 구축’, ‘도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신 실현’, ‘일 잘하는 유능한 지방정부 구현’의 4개 분야 24개 공약을 선정했다. 또한 50대 공약 중에서는 위 선정된 4가지 분야에 포함되는 24개 공약이 평가대상으로 선정되었다.

□ 공약 외에 평가가 필요하다고 응답된 내용은 ‘민·관 협치’, ‘도민 참여 예산 수립과 집행’, ‘시민사회 활성화’로 3가지였다.

□ 선정된 평가내용을 바탕으로 충남도에 주소지를 둔 시민사회단체 활동가, 임원 500명을 대상으로 진행한 설문조사에서는, 민선 6기 충남 도정에 대한 전반적인 만족도는 5점 척도로는 3점이 나왔으며, 100점 만점으로 환산한 결과로는 60점의 만족도로 측정되었다. 7대 역점 추진과제 중 선정된 4가지 과제에 대한 집행 만족도는 ‘도민 모두가 행복한 따뜻한 복지 실현’ 분야가 2.95(5점 척도)로 가장 높게 나왔으며, ‘일 잘하는 유능한 지방정부 구현’이 2.81로 가장 낮은 집행 만족도를 보였다. 4개 분야 24개 공약에 대한 집행 만족도는 ‘평생학습 인프라 및 학습기회 확장’이 가장 높은 3.41의 집행 만족도를 보였으나, 전체 평균은 2.90으로 조사되어 전반적으로 민선 6기 도정에 대한 만족도는 낮은 것으로 파악되었다. 기타 공약 외 시민사회 관심 분야에 대한 정책 수행 만족도에서는 민·관 협치 추진(제도화, 시책 추진)이 59.5점, 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행 59.8점, 시민사회 활성화 56점으로 평균 58.43점으로 역점 추진과제 보다 다소 낮게 나타났다.

□ 마지막으로 델파이 조사 결과와 설문조사 결과를 바탕으로 전문가 심층집단면담(FGI)을 진행하였다. 시민사회 총괄, 거버넌스, 여성, 인권, 농업, 사회경제, 환경 영역 별로 10년 이상 종사한 충남 지역 내 활동가 10명을 대상으로 진행하였으며, 민선 6기 평가와 정책제안을 주제로 진행하였다. 면담 결과 민선 6기에서 제시한 역점 추진과제와 세부 공약에 대해서는 긍정적인 평가가 이루어졌으나 실행력, 참여, 행정의 변화, 내부적 동력 등 세부 실천에 대해서는 부족했던 것으로 평가 되었다. 또한 시민사회 영역에서의 대응도 아쉬웠다는 평가가 있었다. 구체적으로 보면 복지 분야는 상대적으로 확대되고 잘 진행된 것으로 평가 되었으나, 나머지 환경, 지방정부, 농업, 인권, 참여 등의 분야는 기대에 미치지 못한 걸로 평가되었다.

2. 민선 7기 도민 정책 제안

□ 민선 6기 주요 역점 추진 과제에 대한 평가와 전문가 심층집단면담으로 제안할 정책을 마련하였다. 면담을 통해서 실질적인 시민사회의 참여 확대를 위한 위원회 제도 개선, 부서별 개방직제 확대, 중간지원조직 기능 조정, 주민 참여 예산제 개편, 민·관 협치 체계 구축과 확대, 여성 관련 센터 등 민간 참여 기회 보장, 시민사회 발전기금 조성 등이 제안되었다. 또한 적극적인 인권 정책 시행, 농촌 공동체 회복과 마을만들기 확산, 민주시민교육 추진, 시·군 지역 불균형 해소를 위한 적극적인 정책 수립과 추진이 주문되었다.

□ 기타 설문조사를 통해 응답한 민선 7기 정책 제안 내용으로는 <지역 균형 발전> 분야에서 실질적인 자치단체 활성화 및 지역 균형 발전, 동네 및 마을 단위의 주민자치 활성화, 농어촌 소득 향상을 위한 사업 발굴 및 지원 등이 언급되었고, <민관 협치 행정 구현> 분야에서는 민·관 협치 제도화, 시민사회 활성화와 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행, 다양한 도민이 참여할 수 있는 도민참여제도 마련, 투명한 행정, 주민주도형 마을 만들기 등이 제안되었고, <쾌적한 충남-환경> 분야는 환경교육도시 선언과 시범도시사

업 추진, 장기미집행 도시공원 보전을 위한 정책연구와 공원임차제도 등 도입, 친환경 에너지 정책 적극적 추진. 행정 감시를 위한 시민단체 적극 지원, 금강 하구둑 개방, 축산악취 및 일회용품 사용 등 환경문제 개선, 사회적경제 활성화 등이 꼽혔으며, <복지-인권충남>은 양극화 해소, 인권증진과 복지 확대, 출산 및 육아, 청년 일자리 지원 확대, 인구소멸위기 지역의 통합 지원, 청년 수당 및 활동지원 지속 및 예산 증액, 도내 인권교육 강화와 인권 조례 실천이 주문되었다. 또한 <상생하는 지역> 분야에서는 농촌 주민 기본소득 및 시민사회 역량강화, 사회적 약자 인권 신장과 복지제도의 적극적인 추진, 농민수당 및 농산물 최저 가격 보장제 도입, 청소년 진로 관련 프로그램의 육성과 온마을 교육을 위한 네트워크 구축, 외국인 노동자 인권 신장을 위한 충남형 노동고용 허가제 완화 추진이 제안되었다. 끝으로 <시민사회 활성화>는 시민사회영역 강화를 위한 지역별 인적, 물적 자원 지원 및 구축, <기타>로 평화 통일 지향 남북 통일 정책 개발 등이 언급되었다.

□ 끝으로 민선 6기 정책 의제의 긍정성이 있었으나 이의 실행력이 담보 되지 못한 것은 정책 기획과 실행 과정에서 시민사회의 참여가 일상화, 제도화 되지 못한 측면과 연결되어 있다. 따라서 민선 7기는 시민사회 역량 강화를 기반으로 이상적인 소통과 참여 구조를 마련하고, 시민사회의 창조적, 헌신적 역량을 행정에 반영하기 위해 혁신 정책이 요구된다.

참고 문헌

- Greater London Authority. 2013. Integrated Impact Assessment: Further alterations to the London Plan. London: Greater London Authority City of London.
- Karina Pallagst, Seba Asaaied, René Fleschurz. 2013. The shrinking cities phenomenon and its influence on planning cultures0 evidence from a german-american comparison, AESOP-ACSP Joint Congress, 15-19 July 2013, Dublin
- World Health Organization. 2010. Why urban health matters. Geneva: WHO.
- Arnstein, Sherry R.(1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. 35(1). 216-224.
- Crosby et al.,(1986), Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation, Public Management Forum, Mach/April, pp. 171~173
- Fukuyama, F. (1999). The Great Disruption. Human nature and the reconstitution of social order. London : Profile Books.
- OECD. (2001). Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. Paris.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Peters, B. Guy.(1996). The Future of Governing. Lawrence. Kansas : The University Press of Kansas.
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work :Civic Tradition in Modern Italy, Princeton. N.J : Princeton University Press.
- Rich et al., Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards, American Journal of Community Psychology 23(5), p. 667
- Salamon, Lester M.(1994), Rise of the Nonprofit Sector, The Foreign affairs 73(4), pp. 109-122.
- Verba & Nie, Participation in America : Political Democracy and Social Equality, University of Chicago Press, 1987, pp.3-5.
- Verba, S.(1967). Democratic Participation. The Annals of the American Academy of

Political and Social Science. 373(1).

Vigoda, Eran.(2002), From Responsiveness to Collaboration : Governance, Citizens, and the Generation of Public Administration, PAR, 62(5). pp. 527-400.

WorldBank(2002), Empowerment and Poverty Reduction : A Sourcebook,

김상목 외(2005), 중앙정부 정책과정과 민간참여 유형. 한국행정학회.

김석준 외.(2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울 : 대영문화사.

김선혁 · 장지호 · 윤지웅 · 윤건. 새로운 공약평가모형에 대한 탐색적 연구 : 광역자치단체장의 공약 포트폴리오와 포지셔닝을 중심으로. 「의정연구」 31. pp. 5-40.

김성수.(2004), 시민참여와 정부정책, pp. ch2.

김영기 · 오재동.(2008) 지방정부 정책과정의 단계별 성과의 영향분석 : 진주시 25개 주요사업에 대한 주관적 평가를 중심으로. 「지방정부연구」 12(4) pp.133-158.

김태룡 외(2010). 「현대사회와 NGO」. 대영문화사.

나항도.(2013). 「정책과정에서의 NGO역할에 관한 연구」. 전남대학교 대학원. 박사논문.

류영아.(2013). 「시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할」. 한국지방행정연구원

박재창.(2002), 국가유형가 NGO의 정책참여:평가론적접근, 시민사회와 시민운동, 아르케.

박중훈 · 이현철 · 김지연. 시군 종합평가 선진화 및 지표개발. 「정책연구」 2016. pp 1-113.

박희봉.(2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 「한국정책과학학회보」. 10(2) : 1-23.

부산발전연구원.(2015). 「부산을 바꾸자 전문가 델파이 조사 및 부산시민 의식조사」. 부산발전연구원.

양난주(2007), 사회정치적 임파워먼트와 노인복지 : 개념화, 지표개발 및 활용, 사회복지연구, vol. 35

임승빈.(2009). 「정부와 NGO」. 서울 : 대영문화사.

㈜리서치DNA.(2017). 군포시 시정만족도 설문조사 보고서. 군포시

충청남도.(2017). 공약사업 도민만족도 조사 결과.

충청남도(2018). 민선5,6기 충남백서

<부록 1>

시민사회단체를 중심으로 [민선 6기 도정 평가와 도민 정책 제안] - 전문가 델파이 조사 -

안녕하십니까?

바쁘신 중에 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사합니다.

본 조사는 '충남시민재단' 이 **시민사회단체를 중심으로 [민선 6기 충남 도정 평가와 도민 정책 제안]**을 하기 위한 시민사회 전문가 델파이 조사입니다.

본 연구는 시민의 자발적 결사체이자 시민사회의 주요 공적 행위자인 지역NGO의 관점에서 충남도정 6기를 평가하고, 새롭게 시작하는 민선 7기 충남도정에 시민사회의 여론을 반영하는 정책적 제안을하고자 하는 연구입니다.

이에 시민사회 전문가 여러분의 의견을 부탁드립니다.

본 설문은 전문가 조사로서 민선 6기 도정 중 시민사회에서 관심을 가지고 평가를 할 만한 내용을 도출하기 위한 조사입니다.

① 7대 역점 추진 분야 중 전문가분들이 생각하는 시민사회영역에서 평가가 이루어져야 할 분야

② 각 추진 분야별 세부과제 중 시민사회영역에서 평가가 이루어져야 할 과제를 도출하기 위한 설문으로 구성되어 있습니다.

설문의 문항이 세분화 되어 있어 응답하시기 다소 번거로우시겠지만, 귀하의 성의 있는 응답이 본 연구의 귀중한 자료가 되으며, 연구 결과의 질은 전문가 여러분의 진솔한 참여에 의해 결정되오니 적극적으로 도와주시기 바랍니다. 본 설문에는 정답이나 바람직한 응답이 존재하지 않으므로 평소 생각하시던 바를 가감 없이 응답해 주시면 됩니다.

바쁘신 가운데 귀중한 시간을 내시어 설문지 작성에 적극 협조 해 주신 것에 대해 감사드립니다.

2018년 9월 18일

연구자 : 차수철 (광덕산환경교육센터)

전오진 (천안NGO센터)

김문옥 (협동조합환경교육연구소)

1. 전문가 사전조사 응답 회신기한 : 2018년 9월 27일(목)

2. 회신 및 문의처 :

가. E-mail : moonok92@kfem.or.kr

나. HP : / 김문옥

다. 주소 : (우 330-921) 충남 천안시 동남구 광덕면 안심대길 50 광덕산환경교육센터

※ 응답 회신은 E-mail로 부탁드립니다.

■ 조사개요

본 설문지는 충청남도 ‘민선 6기 공약 실천 계획’을 중심으로 구성하였습니다. 계획에 담긴 주요 정책 중 7대 역점실천과제와 50개 공약을 분석하여 설문을 구성하였습니다.

<7대 역점 실천과제>

1. 도시와 농어촌이 상생하는 ‘3농혁신’ 실현
2. 환황해권 시대를 선도하는 ‘상생경제’ 육성
3. 도민 모두가 행복한 ‘따뜻한 복지’ 실현
4. 전통과 현대가 조화를 이루는 ‘문화관광’ 진흥
5. 도민의 생명을 지키는 ‘안전충남’ 조성
6. 지속가능한 지역 ‘균형발전’ 기반 구축
7. 일 잘하는 유능한 ‘지방정부’ 구현

■ 응답방법

- 각 질문 문항별로 우선순위를 매겨 주시면 됩니다. 문항이 7개인 경우에는 1위부터 7위까지, 6개인 경우에는 1위부터 6위까지를 직접 숫자를 기입 해주시기 바랍니다.
- 정답은 없으며, 제6기 충남도정을 돌이켜 봤을 때 시민사회 관점에서 평가를 하고 새로운 제안이 필요하겠다고 생각되는 우선순위를 기입 해주시면 됩니다.

※(참고) 7대 역점 추진과제와 50대 공약은 ‘민선 6기 공약실천계획’ (2014, 충청남도)을 참고하였으며, 역점 추진과제별 해당 공약은 연구자가 분류 하였습니다.

■ 응답자의 인적사항

성명		소속	
직위		해당 분야 종사 기간	년 월

<참고자료> 7대 역점 실천과제와 50대 공약

공약내용	7대 역점 추진과제						
	도시와 농어촌이 상생하는	환황해권시대를 선도하는	도민모두가행복한	전통과현대가조화를이루는	도민의생명을지키는	지속가능한지역	일잘하는유능한
	3농혁신	상생경제	따뜻한복지	문화관광	안전충남	균형발전	지방정부
1 국제물류 거점지대로의 도약을 위한 항만개발 추진		1					
2 충남의 도로인프라 조기 확충		1					
3 철도망(복선전철) 조기 구축		1					
4 신성장산업 육성을 위한 기반마련 및 기업유치		1					
5 주거,문화,의료,교육,생산,일자리가 순환하는 '상생산업단지' 추진		1					
6 기존 전략산업의 혁신과 고도화 추진		1					
7 충남의 문화와 전통을 계승하는 관광 및 콘텐츠산업 육성				1			
8 섬지역의 휴양,관광,수산업 경쟁력 강화				1			
9 농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화	1						
10 친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발전	1						
11 농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공-체험-유통의 연계 추진	1						
12 농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	1						
13 농어업지도자 지속적 육성	1						
14 복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화			1				
15 충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현			1				
16 어르신 소득 확대와 즐거운 여가생활 지원			1				
17 보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진			1				
18 장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충			1				
19 도민의 호국의지와 보훈의식 함양			1				
20 충남의 균형발전 추진						1	
21 대기업,중소기업의 동반성장 및 중소기업하기 좋은 환경 조성		1					

22	양질의 청년 일자리 창출로 청년 고용률 1위 유지		1					
23	베이비부머세대 및 노인을 위한 맞춤형 일자리 창출		1					
24	협동조합, 마을기업, 사회적기업을 육성을 통한 사회적 경제 생태계 구축		1					
25	시민금융제도 이용 지원		1					
26	사회적 소수자의 경제적·사회적 격차 극복을 위한 지원			1				
27	안전관리시스템의 강화					1		
28	안전한 통학길, 통근길을 위한 개선 사업					1		
29	응급의료 체계와 공공의료 서비스 정비					1		
30	교통복지, 주거복지 확대					1		
31	평생학습 인프라 및 학습기회 확장		1					
32	초·중·고 다양한 교육프로그램 지원		1					
33	생활 문화인프라 확충 및 주민의 문화권 제고		1					
34	문화예술의 창의기반 강화				1			
35	엘리트생활학교장애인 체육의 균형발전 및 체육을 통한 건강 증진		1					
36	농어촌 지역 도시가스 공급 및 상·하수도 보급률 확대			1				
37	동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치 역량 강화							1
38	행정의 공정성·투명성·청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복							1
39	주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충							1
40	행정혁신의 지속 추진							1
41	자원봉사 활성화 지원			1				
42	통일시대 대비를 위한 북한의 지방행정기구와 교류협력 추진							1
43	해외 지방자치단체와 교류협력 확대							1
44	신재생에너지 보급 확대						1	
45	안전하고 안정적인 물 공급						1	
46	연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출						1	
47	기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립						1	
48	경제활동참여 활성화 및 일과 양·보육의 양립을 위한 지원 확대			1				
49	범죄예방 여성안전시스템 확충					1		
50	양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행						1	
계		5	11	14	3	5	6	6

1. 다음 민선 6기의 도정 7대 역점 추진과제 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 과제별 우선순위를 매겨 주시기 바랍니다. (1위 ~ 7위)

번호	7대 역점 추진과제	평가 우선 순위
1	도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신	
2	환황해권 시대를 선도하는 상생경제	
3	도민 모두가 행복한 따뜻한 복지	
4	전통과 현대가 조화를 이루는 문화관광	
6	도민의 생명을 지키는 안전충남	
6	지속가능한 지역 균형발전	
7	일 잘하는 유능한 지방정부	

2. 7대 역점 추진과제 중 '**3농 혁신**' 과 관련된 세부 공약입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위~5위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
도시와 농어촌이 상생하는 ' 3농 혁신 '	9	농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화	
	10	친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발전	
	11	농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공·체험-유통의 연계 추진	
	12	농어촌 마을만들기 사업 확대 추진	
	13	농어업지도자 지속적 육성	

3. 7대 역점 추진과제 중 **‘상생 경제’와 관련된 세부 공약**입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-11위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
환경해권 시대를 선도하는 ‘상생경제’	1	국제물류 거점지대로의 도약을 위한 항만개발 추진	
	2	충남의 도로인프라 조기 확충	
	3	철도망(복선전철) 조기 구축	
	4	신성장산업 육성을 위한 기반마련 및 기업유치	
	5	주거,문화,의료,교육,생산,일자리가 순환하는 ‘상생산업단지’ 추진	
	6	기존 전략산업의 혁신과 고도화 추진	
	21	대기업,중소기업의 동반성장 및 중소기업하기 좋은 환경 조성	
	22	양질의 청년 일자리 창출로 청년 고용률 1위 유지	
	23	베이비부머세대 및 노인을 위한 맞춤형 일자리 창출	
	24	협동조합, 마을기업, 사회적 기업을 육성을 통한 사회적 경제 생태계 구축	
	25	서민금융제도 이용 지원	

4. 7대 역점 추진과제 중 **‘따뜻한 복지’와 관련된 세부 공약**입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-14위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
도민 모두가 행복한 ‘따뜻한 복지’	14	복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화	
	15	충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현	
	16	어르신 소득 확대와 즐거운 여가생활 지원	
	17	보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진	
	18	장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충	
	19	도민의 호국외지와 보훈의식 함양	
	26	사회적 소수자의 경제적,사회적 격차 극복을 위한 지원	
	31	평생학습 인프라 및 학습기회 확장	
	32	초 중 고 다양한 교육프로그램 지원	
	33	생활 문화인프라 확충 및 주민의 문화권 제고	
	35	엘리트 생활,학교,장애인 체육의 균형발전 및 체육을 통한 건강 증진	
	36	농어촌 지역 도시가스 공급 및 상,하수도 보급률 확대	
	41	자원봉사 활성화 지원	
	48	경제활동참여 활성화 및 일과 양,보육의 양립을 위한 지원 확대	

5. 7대 역점 추진과제 중 **‘문화관광’과 관련된 세부 공약**입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-3위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
전통과 현대가 조화를 이루는 ‘문화관광’	7	충남의 문화와 전통을 계승하는 관광 및 콘텐츠산업 육성	
	8	섬지역의 휴양,관광,수산업 경쟁력 강화	
	34	문화예술의 창의 기반 강화	

6. 7대 역점 추진과제 중 **‘안전 충남’** 과 관련된 세부 공약입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-5위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
도민의 생명을 지키는 ‘안전충남’	27	안전관리시스템의 강화	
	28	안전한 통학길, 통근길을 위한 개선 사업	
	29	응급의료 체계와 공공의료 서비스 정비	
	30	교통복지, 주거복지 확대	
	49	범죄예방 여성안전시스템 확충	

7. 7대 역점 추진과제 중 **‘균형 발전’** 과 관련된 세부 공약입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-6위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
지속가능한 지역 ‘균형발전’	20	충남의 균형발전 추진	
	44	신재생에너지 보급 확대	
	45	안전하고 안정적인 물 공급	
	46	연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출	
	47	기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립	
	50	양성평등 교육 및 의식개선 사업 시행	

8. 7대 역점 추진과제 중 **‘지방정부’** 와 관련된 세부 공약입니다. 이 중 시민사회 관점에서 평가해야 할 공약의 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-6위)

추진 과제	공약 번호	공약 내용	우선 순위
일 잘하는 유능한 ‘지방정부’	37	동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치 역량 강화	
	38	행정의 공정성,투명성,청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복	
	39	주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충	
	40	행정혁신의 지속 추진	
	42	통일시대 대비를 위한 북한의 지방행정기구와 교류협력 추진	
	43	해외 지방자치단체와 교류협력 확대	

9. 위에서 언급한 7대 역점 추진 과제 외 **‘시민사회 영역 관련’** 해 평가해 봐야할 것에 대해 우선 순위를 매겨주시기 바랍니다. (1위-6위)

추진 과제	문항 번호	공약 내용	우선 순위
기타 ‘시민사회’ 평가 분야	1	민·관 협치 추진(제도화, 시책 추진)	
	2	도민 참여 투명한 예산 수립, 집행	
	3	민-민, 민-관 갈등 해소 행정	
	4	도민 환경 인식 증진 행정	
	5	인권 조례 추진 및 이후 대응	
	6	시민사회 활성화	

10. 기타 위에서 언급한 평가 영역 외에 시민사회 관점에서 평가해야할 영역이 있다면, 기입해주세요. (없다면 공란)

<끝까지 답변해 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다>

**[민선 6기 도정 평가와 민선 7기 도정 제안]
- 시민사회 설문 조사 -**

안녕하십니까?

바쁘신 중에 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사합니다.

본 조사는 ‘충남시민재단’ 이 시민사회단체를 중심으로 [민선 6기(2014.7 ~ 2018.6) 충남 도정 평가와 7기(2018.7 ~ 2022.6) 정책 제안]을 하기 위한 시민사회 관계자 설문 조사입니다.

본 연구는 시민의 자발적 결사체이자 시민사회의 주요 공적 행위자인 지역NGO의 관점에서 충남도정 6기를 평가하고, 새롭게 시작하는 민선 7기 충남도정에 시민사회의 여론을 반영하는 정책적 제안을 하고자 하는 연구입니다.

본 설문은 전문가 대상 “민선 6기 7대 분야 역점 중 중점 평가 과제 상위 50% 영역(4개)” 을 중심으로(아래 표 참조) 선정 과제가 얼마나 잘 수행되었는지(성취도)를 중심으로 물어보고자 합니다.

<사전 전문가 설문 결과 ; 민선 6기 4대 중점 평가 과제로는>

1. 도민 모두가 행복한 따뜻한 복지
2. 지속가능한 지역 균형발전
3. 도시와 농어촌이 상생하는 3농혁신
4. 일 잘하는 유능한 지방정부

더불어 시민사회관점에서 본 민선 7기에서 역점적으로 추진해 왔으면 하는 영역과 정책에 대해서도 별도 문항이 준비되어 있습니다.

보내주신 답변은 모두 익명으로 처리되며, 본 연구를 위한 목적으로만 사용됩니다.

본 설문에는 정답이나 바람직한 응답이 존재하지 않으므로 평소에 생각하시던 바를 가감 없이 응답해 주시면 됩니다. 바쁘신 가운데 귀중한 시간을 내시어 설문지 작성에 적극 협조해 주신 것에 대해 감사드립니다.

2018년 10월 04일

연구자 : 차수철 (광덕산환경교육센터)

전오진 (천안NGO센터)

김문옥 (협동조합환경교육연구소)

1. 응답 회신기한 : **2018년 10월 10일(수)**

2. 문의처

가. E-mail : moonok92@kfem.or.kr

나. HP : / 김문옥

다. 주소 : (우 330-921) 충남 천안시 동남구 광덕면 안심대길 50 광덕산환경교육센터

■ 응답방법

○ 주관적인 설문 문항을 빼고는 해당되는 부분에 체크 해주시면 됩니다.

○ 정답은 없으며, 제6기 충남도정을 돌이켜 봤을 때 시민사회 관점에서 각 과제의 적합도와 성취도를 판단, 기입해 주시면 됩니다.

(공통질문 1~2) 다음은 응답자의 개인적 특성을 알기 위한 질문입니다.

1. 본인의 소속 또는 주요 활동(관심) 분야는?

- ① 행정감시 ② 여성 ③ 인권 ④ 농업 ⑤ 노동 ⑥ 환경 ⑦ 문화 ⑧ 청소년
⑨ 복지 ⑩ 봉사 ⑪ 중간지원 ⑫ 행정 ⑬ 경제정의 ⑭ 사회경제 ⑮ 기타(직접기입)

2. 해당 분야 종사 기간은? (직접 기입)

()년 ()월

(총괄평가 3~4) 다음은 민선 6기 도정의 목표 수립과 만족도를 물어보기 위한 질문입니다.

3. 민선 6기에서 역점 실천과제(위 참고자료)로 선정된 7개의 과제가 적합했다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

4. 민선 6기 충남 도정에 대해서 만족 하십니까?

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

아래부터는 각 역점 실천과제를 달성하기 위해 수립, 시행한 세부 공약들에 대한 평가를 묻는 질문입니다.

(과제별 평가 : 도민 모두가 행복한 ‘따뜻한 복지’)

민선 6기에서는 ‘따뜻한 복지’를 역점 실천과제 중 하나로 선정하고, 이를 위해 7가지의 공약을 수립, 시행하였습니다. 이에 대한 평가를 묻는 질문입니다.

각 질문에 있는 세부 공약이 얼마나 잘 집행되었는지를 평가해 주시면 됩니다.

5. 충남형 복지기준 설정 및 단계적 실현

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

6. 복지예산 확충 및 복지 사각지대 최소화

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

7. 사회적 소수자의 경제적·사회적 격차 극복을 위한 지원

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

8. 보육서비스 수준 향상 및 환경개선 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

9. 경제활동 참여 활성화 및 일과 양·보육의 양립을 위한 지원 확대

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

10. 장애인의 자립증진을 위한 기반 구축 및 복지인프라 확충

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

11. 평생학습 인프라 및 학습기회 확장

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(과제별 평가 : 지속가능한 ‘지역 균형발전’)

민선 6기에서는 ‘지역 균형발전’을 역점 실천과제 중 하나로 선정하고, 이를 위해 6가지의 공약을 수립, 시행하였습니다. 이에 대한 평가를 묻는 질문입니다.

각 질문에 있는 세부 공약이 얼마나 잘 집행되었는지를 평가해 주시면 됩니다.

12. 충남의 균형발전 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

13. 신재생 에너지 보급 확대

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

14. 안전하고 안정적인 물 공급

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

15. 연안 및 하구둑의 생태정비를 통한 해양의 새로운 가치를 창출

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

16. 기후변화대응연구센터(내포신도시) 건립

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

17. 양성평등 교육 및 의식대선 사업 시행

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(과제별 평가 : 도시와 농어촌이 상생하는 ‘3농혁신’)

민선 6기에서는 ‘3농 혁신’을 역점 실천과제 중 하나로 선정하고, 이를 위해 5가지의 공약을 수립, 시행하였습니다. 이에 대한 평가를 묻는 질문입니다.

각 질문에 있는 세부 공약이 얼마나 잘 집행되었는지를 평가해 주시면 됩니다.

18. 농가소득에 실질적 도움이 되도록 하는 농업재정의 내실화

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

19. 친환경 고품질 농수축산업의 지속적 발달

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

20. 농어업인 중심의 로컬푸드 생산-가공·체협-유통의 연계 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

21. 농어촌 마을만들기 사업 확대 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

22. 농어업지도자 지속적 육성

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(과제별 평가 : 일 잘하는 ‘유능한 지방정부’)

민선 6기에서는 ‘유능한 지방정부’를 역점 실천과제 중 하나로 선정하고, 이를 위해 6가지의 공약을 수립, 시행하였습니다. 이에 대한 평가를 묻는 질문입니다.

각 질문에 있는 세부 공약이 얼마나 잘 집행되었는지를 평가해 주시면 됩니다.

23. 동네자치(동네단위 주민자치)활성화 및 주민의 자치 역량 강화

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

24. 행정의 공정성, 투명성, 청렴성 제고를 통한 행정의 신뢰 회복

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

25. 주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

26. 행정혁신의 지속 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

27. 통일시대 대비를 위한 북한의 지방 행정기구와 교류협력 추진

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

28. 해외 지방자치단체와 교류협력 확대

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(기타 평가 : 공약 외 영역)

다음 질문은 공약에는 포함되어 있지 않지만, 시민사회 영역에서 평가할만한 가치가 있다고 전문가들이 선정한 내용입니다.

각 질문에 있는 내용이 민선 6기 도정에서 얼마나 잘 집행되었는지를 평가해 주시면 됩니다.

29. 민·관 협치 추진(제도화, 시책 추진)

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

30. 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

31. 시민사회 활성화

- ① 매우 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

(민선 7기 정책 제안)

32. **끝으로, 민선 7기 도정에서 역점적으로 추진해야 할 정책은 무엇이라고 생각하시는지, 아래에 2가지 이내로 기입해 주시기 바랍니다.**

①

②

고맙습니다.

답변하신 소중한 의견은 민선 6기 충남도정의 평가를 통한 민선 7기 정책제안연구에 잘 반영하도록 하겠습니다.

2018. 10. 04. 연구진 일동

<부록 3>

**[민선 6기 충남 도정 평가와 도민 정책 제안]
- 전문가 심층집단면접 속기록 -**

- 일시 : 2018년 10월 13일 13시50분~
- 장소 : 광덕산환경교육센터 회의실
- 진행 : 차수철(연구 책임자/광덕산환경교육센터 센터장)
- 순서 : 참가자인사/진행 안내/인터뷰/정리
- 속기록 : 아래 참조⁴⁾

<1> 민선 6기 평가

■ 시민사회 입장에서의 총괄평가를 듣는다.

◇김○○

보수지역에서 젊고, 민주당 정부에 대한 변화기대가 있었음. 기존 관치 중심에서 협치에 대한 기대 있었음. 결과가 좋지 않아 8년간의 평가가 잘 이루어질까 염려가 있었다. 충남 상황에서 하고자 하는 주제, 의제는 많았지만 실질적인 세부 추진은 기대에 미치지 못했다. 실행력은 많이 떨어졌다.

◇이○○

방향성 참여와 소통을 많이 내세우고 정책들은 여러 가지 있었지만 실제 이루어졌는지는 의문이다

시민진영에서는 견제의 부족, 잘못된 부분에서 쓴 소리도 제대로 하지 못함. 행정에서 내세운 것과 실제적인 것이 잘 안 이루어졌다

◇이○○

4) 본 속기록은 인터뷰 당시 발언을 가감 없이 기록하였는데, 일부 이해가 어려운 부분은 자구 수정을 하였음

5,6기는 구조적 혁신, 접근을 통해 국정과제와 도정과제의 연결 과제를 수행과정에서는 매우 긍정적 시도였음. 다만 시군단위에서 일시적으로 체감하고 인지하고, 가치를 인식하는 체감도는 매우 낮았다

전문가 위주의 구조적 혁신이나 시스템을 바꾸어 나가는데 한계가 명확했다

◇김○○

다양한 가치를 담아내려 노력은 한 것 같다. 그 전과 비교할 때 차별성은 있었지만 실현과정에서 이상, 가치, 목표를 잘 만들려고 했지만 그것을 실현하는 과정에 도민의 참여, 시민영역, 농민회 등 그동안 노력했던 분들의 참여를 얼마나 이끌어 냈는지 의문. 여성분야에서도 목표, 비전 제시시 참여자가 대부분 충남상황을 잘 모르는 외부 전문가였다

◇강○○

많은 부분 선언적인 면에서는 유의미했지만 실천에서 한계는 있었다. 지방정부의 가치 철학적 측면, 선출직과 기존 행정의 문제, 민간의 준비 제도가 결합된 문제로 판단한다. 한마디로 안희정 지방정부는 뿌리가 약했다

◇우○○

인권정책 수립 과정을 볼 때 행정의 의지와 노력은 분명히 있었다. 후반부에 극단적인 반대가 있어 인권조례 논란, 보수단체 대응 과정에서 도지사가 스스로 사건에 휘말려, 인권행정 자체가 참담한 결과가 나와 행정 내에서 극복한 게 업었다. 시도는 좋았지만 어려움이 많았다

◇유○○

민선 5기에 비해 환경적인 측면에서 나아졌다. 환경 분야 거버넌스 노력이 충남환경포럼, 충남환경회의 등으로 시도되었지만 일회적이고 실질적인 성과를 내는데 한계가 있었다. 물론 이 과정에서 시민사회의 역량도 아쉬운 부분이다. 전반적으로 보면 깊이 있고 일관된 환경철학이 부족했다고 본다

◇이○○

과제를 받게 된 계기가 안희정 비판적 시선이 너무 많아 7기에 대한 정책제안을 하고자 제안했는데...

시민사회영역에서 비판적 관점이 얼마나 나왔는지 안타까웠다

지난 정부에 비해 도정방향이나 가치에서 차별성은 있었지만 품만 잡다가 대권 욕망 때문

에 도정에 집중을 못하고 관료 집단 이기주의를 제어하고 개혁하는 데 실패함. 관료 조직에 철저히 포획과 담합되어 있었음. 관료를 제어 못하고, 개혁도 못시킴. 셀프혁신만 주문할 꼴이 되었다. 비판적 입장에서 볼 때 그 조직이나 구성원의 변화가 없어 실패했다고 본다

(정리)

민선 6기는 의제 설정 부분은 긍정적이었지만 실행력, 주체의 참여문제, 행정의 변화, 내부적 동력 등은 부족했다. 총괄평가가 70점 정도 받았다. 도정만족도는 60점 정도였다. 전 지사의 마지막 안 좋은 모습에 대한 그늘효과 일수도 있을까. 지사와 정치적인 부분을 어떻게 구분할 것인가도 고민거리인 것 같습니다

<질문: 도정 전체 만족도>

◇김○○

행정이 발의해서 만든 기억나는 조례가 실제적으로 없다. 행정부의 노력이 없었음. 분권, 인권등은 다 의회에서 발의해서 조례를 만들. 조례 발의도 거의 도의회에서 이루어졌다

◇차수철

추진단은 조직하고 내용도 만들어 제안을 했지만 의회에서 무산 된 것 많음. 정치적 요인 때문. 행정이 강하게 이끌고자 하는 의지가 없었던 게 아닌가 하는 의문이 든다

◇이○○

참여, 소통이 실제 안 되었던 것을 알 수 있는 것은 정책, 비전 수립 시 용역을 외부 전문가 위주로 진행함. 도민들의 참여가 부족. 점수 60점은 오히려 너무 잘 나왔다고 생각. 행정에서는 아직도 인식이 바뀌지 않았다

◇이○○

5,6기 넘어서는 그 지점에 정책기획과에 있었는데, 정치적 환경도 봐야한다.

정치적 상황 : 당시 정부의 상황, 충남 도정

긍정: 구조적 혁신이라는 가치와 철학은 있었음. 일부 풀어나가는 사례 있음. 재정정보 공개 등. 혁신과 협치와 맞물려 돌아가야 하는데 공무원 중심이 잘못됨. 민선 6기 말에는 혁신과 협치가 거의 이루어지지 못함. 정치적, 상징적 판단에 경도된 느낌. 내부적으로 시민사회와 여론을 무마하기 위해 협치라는 밭그림을 그렸지만 기반 구조가 없는 상태에서 충

남도의 기초단체 시군단위가 이 정책방향을 가지고 느끼는 건 거의 전무했다

(정리) 기초까지 파급력이 중요한데 시,군에서 느끼는 것은 전무. 혁신과 협치면에서 철학과 가치가 부재. 정책 의제 기획 부분에서 70점 점수 긍정적. 기획 단계에서 시민사회의 참여가 없어 한계에 봉착했다고 본다

◇김○○

실행력이 있어야 하는데 내부적으로 공무원들이 잘 따라오지 않음. 실행력 담보 노력(인적쇄신)이 없었으며 거의 일부였고, 핵심 배치, 실행은 되지 않음. 대부분 자문만 하는 위원회 참여구조였다

◇강○○

시민사회와 인연이 없었던 도지사의 태생적 한계. 전 정부에 비해 민간의 참여는 획기적으로 변했지만, 전문가 중심, 선별적 참여 중심으로 가서, 폭넓은, 시민사회 참여는 형식적. (질문: 시민참여 잘 된 걸로 보는지?) 정책자문위원회의 시민사회 참여는 15% 내외였고 전문가집단이 (주로 교수) 과반수를 넘어. 여전히 전문가 중심. 시민사회 참여의 적극적 구현이 없었다

◇이○○

전 지사 때도 이 정도의 민간 참여는 있었다. 다만 보수, 관변단체의 참여가 많았음. 민간의 속성만 다를 뿐이었다

◇이○○

과도한 정책특보단 중심 운영 리더쉽이었다

(질문)시민사회의 준비는 되어 있나?

◇이○○

지역별, 영역별 준비되거나 정리되지 못했다. 시민사회에서 행정에 맞는 활동가 어려움. 시민사회 인적 구조가 초기에 고갈되었다

◇이○○

안희정 지사의 인적 자원이 대전권이었다. 충남 없음. 1989년 대전 충남 분리 이후 충남은 구심점이 없어짐. 광역 공동체의식, 주체의식 고민해야 한다.

◇김○○

충남의 시민 영역에서 노력해야 하는데, 도정단위 구성원들이 대전에서 활동한 사람들이 포진 충남의 시민영역에서 찾는 노력을 안했다

◇장○○

농업을 정치적 수단으로 활용해 굉장히 분노. 3농 혁신을 한다고 했지만 안희정식 새마을운동. 3농 혁신한다고 각종 회의 구조를 만들고 회의비를 농업예산에서 사용. 회의가 실제로 농민이 아닌 말 잘하는 교수들 중심. 굉장히 회의구조가 방대했지만 3농 혁신으로 농민들의 소득은 오히려 감소. 충남 쌀 값 개선되지 못함. (질문)도지사의 잘못된인가? 그렇다. 실제 농민 혜택은 감소하고 특정 집단에 특혜.(질문)농촌 지도자 육성?지도자는 도에서 육성하는 게 아닌 각 부분해서 해야 한다

◇우○○

참여는 네트워크가 중심이 되어야 함. 지역별 인권지킴이단 현재 예산, 실행력 없음-현실화 되어야. 보수 개신교 단체들의 참여 : 깃뚫기 위한 참여였다

(질문)전반적으로 사회적약자, 소외계층에 대한 정책이나 방향은 어땠나?

◇우○○

정책적인 면에서 그전 행정과는 다른데, 아직 행정이 인권에 대한 내용들을 담아내기에는 한계. 시도만 했다는 것. 충남도 현실에 맞게 담아내진 못했다

◇유○○

충남의 시민들이 요구하는 것은 과감한 혁신이었지만 안희정은 타협과 절충만 주장. 충남의 시민단체가 시군단위에 있다 보니 역량이 부족. 당장 시군에서의 일이 먼저고 도는 나중의 일이었다. 광역 도 시민사회운동의 현실이고 과제이다. 이 문제 해결을 위해 시,군 중심의 민선 7기 도정 방향이 요구된다

(정리)지방행정에서는 리더의 역할이 역시 중요함. 행정의 혁신을 외친 도지사지만 실천은 미약했다

◇이○○

참여, 소통, 협치를 내세웠지만 기획이 전문가와 관료사회에서 만들어진 협치와 소통이었

음. 7기에서는 시민사회의 참여를 어떻게 할 것인가. 시민사회 관심을 인권과 민주 중심으로 잡아갔으면 한다

<질문>

협치조례가 통과가 되었는데 동력이 붙지 않고 있다. 요구가 있어 조례를 만들고 위원회를 만들어 추진했는데 이루어지지 않는 이유는?

◇강○○

실무 정책력을 가진 내부에서 만들지 않으면 실행 추진이 어렵다. 주도적인 인적 자원의 수혈이 필요하다.

◇김○○

6기 때 시민사회 소외감을 느낀 게 보조금사업의 공모방식의 변경, 예산지원 혜택 차별이 었다. 보조금사업이 공모 방식이 아닌 아는 단체에게 위탁으로. 협동조합에는 지원이 많은 데 NGO는 없는 등의 문제가 있었다

(답)

중앙정부에서 법을 따르는 거라 충남도정과 관계 없었다

<질문: 따뜻한 복지>

◇김○○

성폭력상담소 운영하는데 처우개선을 위한 추가인건비 지급이 되어서 도가 역할을 잘하고 있다고 생각한다 -> 그런데 알고 보니 중앙정부 차원의 지원사업 정도였다

◇김○○

특별한 어떤 충남형 복지가 있었던 건 아닌 것 같다. 설문조사에서 복지 단체 쪽 일을 모르는 사람들이 표를 몰아준 건 아닌지.

◇차수철

복지쪽 관련자들이 오히려 많은 비율을 차지하고 있다(설문조사) 복지단체에서의 평가는 좋게 나오고 있다. 6기 때만이 아니고 원래 복지 쪽으로는 혜택을 많아 준 게 아닌가.

<질문: 지역균형발전>

◇김○○

양성평등 및 의식개선에 관한 교육을 많이 했지만 효과는 어떤지 의문. 유난히 성관련 사건이 많고 처리를 제대로 하지 않아 교육이 제대로 됐는지 의심됨. 충남도는 성 평등지수가 아직도 전국 최하위. 충남도가 보수적이고 성 평등이 낮은 지역인데 교육으로 아직 미비. 뒷받침해주는 제도도 미비하다

(질문)

환경적 영역에서는 좋은 평가를 받지 않았나? 내용을 보면 아무것도 없는 듯하다.

◇유○○

신재생 에너지 보급 확대는 점수를 주기 힘들다. 재생에너지 사업하기 어렵다. 규제가 강화됨. 안정적인 물 공급은 안정적인 것만 된 것 같고, 안전적이진 않은 것 같다.

◇차수철

연안부분에서는 가로림만 견제하고 시민사회 추동력을 허용한 면은 성과가 있는 듯.

◇이○○

폼나는 데는 열심히 하는 척하고 그렇지 않은 곳은 뭉개버림. 기후변화대응연구센터 점수가 높게 나온 건 이해 안감. 건립해놓고 연구 성과가 있었나? 국비로 해야 하지 충남도비로 해야 하는 사항인지 처음부터 의구심이 들었다

◇차○○

정책위원회 전문가 중심 도정 기조와 연관. 모든 사업이 충남연구원으로 집중되다 보니 과부화가 걸리고, 정체성 혼란과 성과 미비로 연결되었다. 이런 과업들이 거버넌스 체계에서 운영되지 못한 한계가 있었음.

◇이○○

충남연구원에 시민사회의 관심, 개입을 해서 개발, 발전 중심의 의제 연구과제에서 방향성을 틀어봤으면 좋겠다

<질문: 3농혁신>

◇장○○

3농 혁신을 함에 있어 객관적으로 볼 때는 편파적으로 진행됨. 만나고 싶은 사람만 만남. 안희정 면담을 한 번도 못함. 소통이 없었다. 농업경영인회는 수시로 만나고, 직불금제는 의회에서 통과 되었다. 자체를 안 해주려고 한 걸 나중에 우리가 나서 따낸 성과이다. 도가 무능해서 충남의 쌀값이 전국쌀값보다 싸다는 걸 인정해서 도의회에서 조례를 통과시켰다

◇김○○

시민사회 역량을 통해 학교급식을 (공급이 중요한 게 아니라) 먹거리 교육측면에서 진행했는데 지금은 거의 행정, 관주도로 하면서 시민사회의 관여가 끊어졌다

(질문)유기농 확대면에서는 어떤가?

◇장○○

유기농은 6기전부터 충남이 왕성하게 진행되었었다. 다만 유통, 시설등은 그 이후 도움이 되었다

◇김○○

로컬푸드 매장만 만들었지 실질적으로 거의 적자로 경영 약화되었다

(정리)실행력을 담보하는 데에서의 한계가 세부적인 면에서 문제로 나타나고 있음.

<질문: 유능한 지방정부>

행정혁신의 지속추진의 실질적인 안(?)이 무엇이었나?

◇이○○

3대개혁 : 행정혁신, 분권혁신, 3농혁신 방향을 잡았음.

관료 조직의 기득권을 얼마나 내려 놓았는 것이 개혁의 관점으로 바라보았는데 일 잘하는 공무원, 셀프 혁신만 가져왔다. 50%는 관료사회의 개혁(행정개혁)으로 가야하는데 관료사회는 절대 듣지 않음.모든 협지, 소통의 기획자가 관료집단인데 그 관료사회의 일정한 변혁없이 혁신은 힘들다. 그래서 5,6기 도정의 행정혁신은 거의 없었다. 유능한 지방정부는

기능적 접근을 통해 방식과 기능을 얼마나 개선해서 유능한 공직사회를 만들 것인가에 포커스를 맞추다보니까

◇이○○

자체평가(직무성과계약과제)의 의도는 좋았지만 내용을 보면 연속성과 질적 성장이 없었다.보여주기식 제도만 있었고 성과는 없었다.

◇차수철

자체평가 운영 부분은 다른 지자체에서 벤치마킹한 사례였다.(질문)행정의 투명성 제고, 혁신문제는 어떤가?

◇강○○

정보공개 확대는 성과가 있었다.

◇이○○

실제로는 정보공개 잘 안하고 있다.

◇강○○

기본 제공 정보의 양은 늘어났다. 혁신의 파트너는 민간 협치이다. 민간 협치를 잘 할 수 있는 방식의 현장 협치가 되어야하는데 자기들끼리 일 잘하는 구조라고 본다

(질문)동네자치는 시민과의 협력인데 도정에서 추진된 부분이 있나?

◇이○○

자치문제는 관료사회에서 기획한 내용에 예산을 투입해서 진행하는 건데 그게 얼마나 지속가능하고 성과를 이어갈까 의문이다

◇강○○

자치분권과 동네자치는 다른 것이다. 자치행정과에서 동네자치를 다루고 있는데 안희정 정부의 브랜드화된 측면이 있는데 실질적인 효과를 봤다고 볼수 없다. 자치행정과는 행정내부에서 굉장히 보수적이다. 지시의 의지대로 브랜드화에 집중한 것. 전국적인 수상실적에서도 성과가 별로 없다

◇이○○

도정이기 때문에 국정과제와 맞물려 시행이 되다보니 이전의 행정중심의 공무원을 활용해서 풀어나가는 방식에 안희정 도정기간에는 구조적 혁신을 변화를 주려했다. 시스템을 바

꾸는 문제 때문에 동네자치 부분들은 하나의 중간지원기관들을 확대함. 시군단계에서는 교육수준조차도 들어가지 못함. 도정을 평가하는데 시군과의 관계 속에서 하기에는 기본계획 정도 수립하고, 실천계획을 만들다 만 경우. 도시군 기능 재조정, 정립하기 위한 몇가지 시도는 중요. 시군단위와 정책적협약을 맺는 것까지 갔어야 함. 시도는 충남도가 선도적으로 나간 것. 시,군 단위에서 풀어야 할 일들이 도정평가와 맞물려 평가되는 것은 어려움이 있다

(정리) 시민사회 관점에서 볼 때 도정도 잘 안 되었지만 도정에서 앞선 마인드들이 시,군, 단위로 내려가서 협치 체계, 공무원들의 협치 마인드를 재조정하는 역할을 했어야 하는데 아쉬움이 있다

<질문: 공약 외 영역>

◇이○○

시민사회의 주요 관심과제인데 점수가 후한 편이다.

◇강○○

참여예산 관련해서는 진짜 형식적. 예산 담당자들이 매우 보수적. 참여에 대한 가치와 접근이 전혀 없는 부서에서 주민참여예산을 다루는게 문제. 시민사회 활동가들이 1기 때 많았지만 효능감이 떨어져 2기때는 배로 나가게 됨. 지금은 시,군 별로 예산을 따려는 각종장이 되고 말았음다

◇강○○

시군자치단체장이 자기의 예산을 따는 곳이 됨. 주민참여예산제의 실질적인 개혁이 필요하다

(질문)시민사회 활성화는 특별한 시책 자체가 없었는데 보수그룹과 시민사회단체들에 대해(?)

◇이○○

방향성이 없다보니 시민진영에서도 부분별 리스트를 만들어 참여에 따른 전략적 기획 필요. 충남에 각종 위원회가 얼마나 열리나 봤더니 담당공무원이 선별해서 선발. 회의 없이 변화 없이 유지.

◇이○○

위원회를 구성하는 기준이 없어 공무원이 주관적으로 선발. 논의될 내용의 답이 이미 나온 거나 마찬가지.

◇이○○

위원회든 일반시민사회 참여부분에 있어 도정의 정무기능이 얼마나 잘 돌아가냐에 따라 결정. 중요 위원회는 사전에 정무적으로 협의가 됨. 이런 식으로 위원회가 만들어졌는데 대선시점에서 이렇게 없어짐. 정치적 상징적. 추후에 이러한 평가회에 시민사회에서 어떠한 노력이 필요할건지 논의 필요.

<2> 민선 7기 정책 제안

◇김○○

- 1) 각종 위원회가 단순 자문기능만 있었다면 결정 권한을 가지고 있는 위원회가 되어야 한다
- 2) 참여예산운영에 다수 참여 보장
- 3) 시민사회활성화를 위해 기금 조성이 필요.

◇이○○

민선7기 인수위원회를 보고 매우 우려. 실제로 도민 참여 방안을 마련할 필요. 각종 위원회의 구성시스템의 개혁이 필요. 시민사회 진영이 구체적인 안을 가지고 부분별 리스트를 만들어 제안할 필요가 있다

◇김○○

시민영역에서 요구하고 주장해왔던 것들을 실현하기 위해 어떻게 가야 하는지가 문제이다

- 1) 먼저 도와 대화하고
- 2) 시민영역에서 잘 할 수 있는 사람이 도정에 들어가야 하고
- 3) 시민사회에서 네트워크 등을 만들어 실현해 내는 과정을 만들어야 한다

◇강○○

1) 개방적 직위를 확대할 필요가 있다

2) 행정 혁신과 협치가 맞물리도록 구조화할 필요. 민간에 대한 개방 확대로 연결될 수 있는 방향으로 강제

3) 각종 참여제도(각종위원회, 주민참여예산) 시민사회와 소통을 통해 실질화를 해내는 작업이 과제이다

◇장○○

도민감사제도를 마련해야함. 구태여한 행정력의 당연시를 도민 스스로감시, 감사 시스템을 갖추기. 회의예산이 실질적으로 농민에게 가야할 예산, 낭비 더 이상 안된다

◇우○○

1) 새 인권조례에 도민참여 강화를 위해 실과별 도민인권참여단이 참여할 수 있음. 모니터링 결과를 평가, 제안할 수 있는 장치 마련. 주민참여로 인권을 강화하는 과제가 7기에 필요하다

2) 인권기구가 행정 내에 있는데 행정의 악세사리가 되지 않도록 독립성을 확보해야 함. 인권센터가 팀 산하에 있는데, 위상을 올릴 것인지 행정적 고민이 필요함. 기능도 보장될 수 있도록 강화되어야 한다

◇유○○

행정 제안에 대한 피드백 체계의 필요성이 제기된다

◇이○○

1) 주요 의사 결정 구조에 시민사회의 참여가 제도화 되어야 함. 특히 인사위원회, 감사위원회에 참여 중요. 2) 소통 채널을 공식화 필요. 초기에 시민사회 개념이 있었는데 지금은 전무. 민간 참여를 오인하고 현 지사가 협치에 대한 개념이 전혀 없는 듯 하다 일상적 소통채널이 중요하다 협치를 행정기관에서는 중간 지원 기능을 협치의 파트너(시민단체)로 오인하고 있으니 바로 잡는 것이 중요. 행정의 예산과 지원을 받는 중간지원기능을 협치의 파트너로 알고 있는 것은 큰 오류. 3) 판료전문가중심의 행정을 완화하는 방법을 찾는 것이 중요. 시민사회에서 의제화 해 공유, 학습하여 제도권에 제도화를 제안해 가야 한다

(정리)

1) 시민사회의 활성화를 위해 도에서는 무엇을 지원해야하는가? 우리가 무엇을 요구해야하나?

2) 시민사회의 제안에 대한 책임 있는 답변과 환류 체계 필요

3) 도민 참여 구조를 어떻게 제도화하고 현실화 할 것인가 ?

4) 위원회 구성 시 참여. 시민사회의 행정에 대한 감시 장치 마련이 요구

5) 시민사회의 행정에 구체적 참여 필요(개방직 확대): 시민사회의 지도력과 공익성 이전을 위한 창구가 필요함

◇김○○

행정에서 바라보는 시민사회의 활성화는 될까? 행정이 시민사회를 주요 파트너로 생각하고 지역 문제를 함께 풀어 가듯 하는 자세가 중요하고 이를 통해 시민사회 역량도 다시금 확대될 것이다

(질문) 시민사회가 자기 역할에 대한 내부적인 고민이 필요하지 않나? 지역사회 문제 해결을 위한 자기 과제와 전문성 강화, 역량 충원, 활동 영역의 다변화 등

◇김○○

이제는 시민사회 하나가 지역 문제를 풀어갈 수 없다. 지역의 네트워크가 필요하다. 그 사안에 대해 협력해서 풀어 나가는 것이 필요. 다양한 영역에서 협력했을 때 자기 역량, 지역적 역량이 올라갈 것이다.

◇차수철

지금의 충남시민단체연대회의에 자기 기능과 역할, 조직적인 회원 구조, 참여와 관련된 내부 의식의 문제, 행정과의 협력적 관계 전반에 대해 평가와 제고가 필요하다는 인식인데 추가할 내용이 있느냐요?

◇김○○

각 지역마다 시민 교육, 인권 활동, 예산 교육 같이 일어나고 있는데 예산 교육이 일회성이 아닌 힘을 받으려면 예산 교육과의 지속적인 연결고리를 가졌을 때 가능. 지역 내 일회성은 매년 반복되고 효과성이 없다

◇김○○

각 단체마다 자기 활동하기도 바빠서 네트워크의 일을 못하는 경우가 너무 많다. 네트워크가 실제 뭔가 이루어지는 것을 보여줘야 참여하는데, 시민사회네트워크에서는 아무리 말해

도 실현가능성이 보이지 않으니 참가 안함. 따라서 네트워크 할 때 협치를 염두에 두고, 실현 가능하도록 만들어야함. 그래야 시민사회 네트워크가 형성이 될 것. 즉, 시민사회 네트워크 활성화를 위한 행정의 지원이 필요하다는 생각이다

◇이○○

행정 지원도 필요하지만, 자체 소통도 필요. 다녀오면 개인 참여로 끝남. 공유가 필요. 견제 기능이 5,6기에서는 없었음. 환경 분야만 하더라도 한 두 개가 아니다. 혹독한 평가와 문제제기 필요. 피드백 안 되는 것은 시민사회를 깔보는 것. 강하게 대처할 필요 있다. 세부적으로 잘 보고 혹독하게 비판하는 과정에서 시민사회도 역량 강화될 것이다

◇이○○

다른 측면에서. 시민사회의 현실은 많이 이야기되어 왔는데 도정과의 연결 관계 속에서 1) 협치를 고민하면서 충남 시민사회 능력(현실) : 전문가 성과주의, 공무원 밀어부치기로 만든게 중간지원조직(편하고 하기에), 여기에 시민사회 능력 넣기 어렵다. 특히 시군에서는. 이게 현실이며 이또한 어렵되 된 것. 우리의 반성은 중간지원조직의 목표와 반성이 구체적으로 되지 않으면 행정의 위탁기관으로만 전락하며, 그 구성원들은 몇 년안에 공무원화 될 것. 역량이 되지 않기에, 대안으로는 시민사회 역량을 집적하는 것은 시민재단이 잘 할 것.

2) 권력감시 등은 지속적으로 연대회의 또는 여기 내에서 좀 세분화해서 가능

3) 중간지원조직에 대한 도나 의회의 명확한 이해 없으면 7기에서도 무력화 될 수 있다

구체적으로 행정이 뭘 도와주어야 하나? 도지사가 지원하고 개방직 늘리는 등 하지 않으면, 중간지원조직으로 대표되는 협치 체계가 잘 되지 않을 것. 중간지원조직에서 시민사회에서 자정 노력 등 없으면, 여기에서 다 흡수해버릴 것. 시민사회가 가지는 감시 견제 기능 : 개별 엔지오가 소리 질러도 듣지 않는 등 문제. 중간지원조직은 행정의 범위에서만 역할 수행. 이 때 시민사회가 가지는 감시와 이런 기능이 작동하려면 이 것들을 부여해야 하는가 개인적으로 넘쳐난다. 통로들이 많기에(공무원과 끊임 없이 소통하기에) 중간지원조직은 일종의 윤희유 역할이며, 할 수 있는 일들이 많다. 현재 잘하고 있지 못하고 있다. 중간지원조직이 시민사회와의 연계, 거버넌스와의 중간다리 역할 필요. 이는 중간지원조직이 어떤 정체성과 활동가들이 어떤 마인드인지 중요하다

◇이○○

단선적 단편적이어서는 안 된다.

1) 의사결정구조에 참여해서 발언하고, 목소리 강화해야 한다. 상층부에서는

2) 중간지원조직이 행정에서는 협치의 산물로 광고하는데, 실제로는 행정이 하청기구처럼 여기는 실정. 독립성 자율성 확보가 과제. 공익센터 예를 들어보면 공익촉진위원회 성격을 어떻게 만드느냐에 따라 조직이 왔다 갔다 가능. 즉 독립성 확보는 우리의 과제이기도 함. 내포혁신플랫폼도 갈수록 행정 위주로 논의 되고 있음. 이런 부분도 늘 귀담아 듣고 있어야. 현장활동가의 문제의식이 녹아야 하는데, 지금은 중간지원조직들하고만 논의하고 있고

3) 연대활동 경험에 보면, 우리는 너무 자기성찰에만 빠져있다. 이런 조건인데도 이만큼 했다는 애정이 있었으면 한다. 스스로 자신에게 아량을 갖고 있어야 한다

질) 민선 7기에 제안할 수 있는 협치 체계에 관한 내용은?

◇강○○ : 시민사회가 자체적으로 해야 하는 것들의 과제를 선정하면, 광역 도 단위 운동은 애초에 어렵다는 물리적 조건. 이 때 시군과 도의 발전을 어떻게 연결시킬까 미래의 시민사회발전은 어떻게 할 것인가 등이 필요한데, 이 때 행정의 힘을 빌릴 수도 있다. 이런 도움 받아서 전략을 짜면 받아들이기 쉽다. 구체적 제안 필요. 막연한 전략은 받아들이기 어려움. 많은 공무원들은 중간지원조직에 대해서도 힘겨워 하는게 현실의 협치 수준이다. 최근 시,군 공익활동지원센터 지원 공약이 수립되었다. 우리의 미래구상, 발전전략을 아주 구체적으로 만들어서 정례적인 지휘부와의 소통을 확보할 필요가 있다

◇우○○ : 현재 차별과 혐오를 공식화하는 보수의 재편이 보이고 있다. 지역사회에서 민주주의와 인권의 가치가 훼손되는게 보이며, 상당부분 될 것이다. 이런 부분에서 행정차원에서 어떻게 할 것인가가 중요. 인권교육의 강화(교육청과 협력해서)는 의지의 문제. 7기에서는 공무원들이 인권교육 받고, 도민들에게도 민주주의 인권 확대를 위한 프로그램, 사업, 의지를 보여 주는게 중요하다

◇유○○ : 도 단위 활동할 수 있는 상근자 필요(시민사회 진영에서), 시민사회편의 전문가(교수 등) 필요. 충남도 시민사회가 머리 맞대고 논의 필요

<정리> 자신의 분야를 기본으로 민선7기에 구체적 제안 정리해 달라

1. 위원회 참여를 확대하자 : 참여 위원회 수, 범위 확대 --> 1/N 참여가 아닌 실제 활동할

수 있고, 감사, 인사위원회처럼 본질적인 위원회 참여도 확대

2. 중간지원조직 관련

- 1) 기능과 역할 : 시민사회에 대한 프로모션 기능 확대
- 2) 독립성과 자율성(민간위탁 제도 개선) 강화
- 3) 민간위탁 제도 : 협약처럼 동등한 개념으로 확대 되어야 한다. 갑을 관계가 아닌. 서비스를 제공하는 다른 조직과는 차별화된 제도와 지원이 이루어져야 한다. 민간협치관계를 갖는 지원조직은 차별성 가져야 한다
- 4) 중간지원조직 스스로 자율성을 찾으려는 노력해야 한다
- 5) 시군단위 확산과 시민사회 직접 참여 가능한 구조가 되어야 한다
- 6) 여러 중간지원조직 활동 하는 사람 보니까, 잘 알거나 잘하는 사람이 아닌데 하더라.

쪼개서 개주고 있다.

- 7) 각 센터의 평가, 현황 파악을 통한 재정립 필요.

3. 주민참여예산제

- 1) 완전 개혁이 필요.
- 2) 참여 예산 위원회의 참여예산제. 공개도 되지 않고 최소 예산편성요구서와 편성안은 공개되어야 한다.
- 3) 주민참여위원회 범위와 내용 대폭 개선
- 4) 기존 행정의 예산편성을 조정하는 기능이 있는데, 60억의 예산을 먹기위해 의견이 거의 내지 못하고 있음
- 5) 대안이 있어야 :
 - 예산의 심의 범위와 내용이 문제인지, 다른 문제인지 등 정확히 정리할 필요
 - 거버넌스 예산(협치예산, 서울시처럼) 별도로 만들어야

4. 시민사회 활성화

- 1) 를 위한 조례제정 등 제도 마련(기본계획 수립 등)
- 2) 정책협력관(개방직) 각 분야별로 확대. 의회 소통 등 의회에도 확대
- 3) 일상적 소통체제 필요

<분야별 제안 정리>

1. 인권 분야 : 민간위탁인지 직영인지 분명히 해야 함
2. 여성 분야 : 충남여성개발원 원장 새로 임명하는데, 간호장교 출신이 음. 충청남도의 여성정책관등 여성과 관련된 부서가 남자들로 구성(상충부는)-젠더 마인드 부실- 즉, 젠더 전문가를 반드시 채용해야 한다(여성계의 일관된 요구)
즉 시민사회 영역 전문가들이 개방형 직위등을 통해 많이 유입되어야
3. 마을공동체 확대
4. 주민 민주주의 교육
5. 환경교육도시 : 환경교육 일상화를 위해
6. 기후변화 관련 : 탈석탄 등
 - 1)미세먼지 : 보령화력 1,2호기 수명 10년 연기되어 있는데, 바로 폐쇄할 수 있도록 (현재 38년차)
7. 민주시민교육 관련 교육청 조례 있는데, 도 조례 없음
8. 성숙한 충남시민사회 만들기 위한 인식 제고
 - 환경교육, 인권교육, 양성평등 교육, 민주시민교육 등을 포괄적으로 포함한 교육 투자 필요. 이때 시민사회가 역할 할 수 있도록 지원 필요. 참여와 역할 보장 필요(시민사회의)
9. 마을 : 마을 만들기가 진행되지만, 몇 개 관변마을 위주. 수면 아래에 있는 1만 개 이상 마을이 존재 위기(자연부락 기준) 농촌 지역 마을공동체는 진짜 위기에 봉착함. 농촌 후계 인력 관련해서 꾸준히 귀향과 귀농정책 필요. 즉, 지방 소멸위기에 대한 대안 필요. 당장의 특화사업 공모사업 위주의 정책을 보편적 농민에게 해당되는 정책으로 바뀌어야. 농촌에 사는 것만으로도 고마우니, 지속적으로 살 수 있는 대안을 시급히 만들어야.
보조금 중심의 농업 정책을 탈피해야. 일본에서도 지방재생의 움직임. 우리도 관심가져야.
10. 성폭력 전담 변호사를 도에서 뒤서 상담과 자문이 가능하도록.
11. 지역차원의 시민발전기금 필요(보조금 아닌, 100억 필요)
12. 내포혁신플랫폼 내 시민사회 지원을 위한 공익법률지원센터, 디자인센터 설치가 필요

[설문조사 결과-도민 정책 제안]

균등한발전 사회복지 확대
복지사각지대와 소외계층을 위한 정책을 점진적 추진보다는 확대 추진하고 빠른 추진을 하는 것이 타당하다고 생각 됩니다.
실질적인 자치단체 활성화 및 지역 균형 발전
동네 및 마을단위의 주민자치 활성화 이전에 충분한 이해 제고를 위한 교육 및 실천 강의를 반드시 진행하여 주민의 자치 역량을 강화한 후 주민자치가 실행, 실현될 수 있도록 계획이 필요할 것 같습니다.
충남에 도시라고 정확히 명칭 할 지역이 몇 군데나 될까요? 충남의 대부분이 농어촌 지역인 듯 합니다. 농어촌 소득에 실질적 도움이 되도록 반영될 수 있는 사업 발굴 및 지원이 있었으면 합니다.
- 민·관 협치를 제도화 /- 시민사회 활성화와 도민 참여를 통한 투명한 예산 수립과 집행
행정의 공정성과 투명성/확고한 기후변화대응 정책
교육, 남북교류
1. 환경교육도시 선언과 시범도시사업 추진 2. 장기미집행 도시공원 보전을 위한 정책연구와 공원임차제도 등 도입
물환경 상태
지속가능발전 정책이 명확해보이지 않는다. 전반적인 재검토 및 수정이 필수적이다.
친환경 에너지 정책 적극적 추진. 행정감시위한 시민단체 적극 지원
양극화 해소, 인권증진과 복지확대
모든 사람이 평등한 복지실현, 지방균형 발전
1. 행정혁신 2. 무능공직자 척결
양극화완화/급강하구독개발
교육, 세수확대
-지속가능한 사회 만들기/-시민참여 예산정책
출산및육아, 청년일자리
공무원 인식 개선, 기초단체 불합리 행정관행 제거
일자리 농업
민·관 거버넌스 활성화, 사회적 경제를 통한 도민상생
주민 참여와 도민권의 증진을 위한 제도 보완 및 확충

충남지역 경제요소 고도화, 민관거버넌스
주민참여를 통한 행정 구현/사회혁신과 민관협치 활성화 기반 조성
농촌주민기본소득 및 시민사회역량강화
새로운 일자리, 저출산 대책
지방자치 재정력 확보/지역경제 활성화
축산악취 및 일회용품 사용 등 환경문제 개선, 사회적경제 활성화
에너지 전환에 대한 실질적이고 구체적인 실행방안 제시
사회적약자의 인권신장과 복지제도의 적극적인 추진
협치. 민간영역 역할 증대
민관협치강화, 평등한 인권충남
민관협치가 무엇인지 인지하고 있는지요
경력단절 일자리 확대, 실질적인 노약자 보육 및 케어시스템 구축
1) 시민참여(직접민주주의) 확대 2) 지속가능 발전
민간 거버넌스 기반조성의 성과 추수와 확대를 위한 노력 필요.
시민사회영역 강화를 위한 지역별 인적물적 자원 지원및 구축.
-인구소멸위기 지역의 통합 지원/-청년 수당 및 활동지원 지속 및 예산 증액
균형 있는 경제 발전
농민수당 및 농산물최저가격보장제 도입/통일대비 민관협력 남북교류협력 활성화
민관협치, 시민사회활성화
자치분권에 대한 의지를 가지고 중점 시책으로 추진해야 합니다.
1. 역점 시책의 성과물 가시화 2. 결과물이 나올때까지 중단없는 추진
건강한 해양환경 조성, 지방자치단체 청렴도 제고
주민자치 활성화, 민관협치 확대(행정부서관 협력, 민관협력 등)
지역균형발전, 환경(대기질,물 문제)
지방소멸을 막기 위한 종합대책
환경문제/저출산및보육환경개선문제
지역 균형 발전
복지사업(처우개선) 사회적경제 활성화
도내 인권교육 강화, 특히 교사들
지방분권, 시민자치 활성화
청소년 진로관련 프로그램의 육성과 온마을 교육을 위한 네트워크 구축
믿음 신뢰
사회적경제, 농민기본소득
~획기적인 저출산 대책

~효과적인 일자리 창출 정책
관료집단이기주의 개혁/민관협치의 획기적이고 실효적 확대
말만 많고 제대로 된 노력은 하나도 없었던데에 많이 데어서 사실 큰 기대가 없긴 합니다. 그렇기 때문에 오히려 진정성 있고 제대로 된 협치나 정책적 노력을 몇 가지만이라도 해준다면 좋은 평가가 나올 수 있을거라고 생각합니다. 정치권 옆에 붙으려고 험잡질해가며 옆에 붙으려는 그런 사람들을 제발 멀리하고 제대로 사람을 찾아서 잘 쓰시기 바랍니다.
민관협치, 지역격차 해소
깨끗하고 안전한 충남!도민이 행복한 활기찬 충남!
1. 도시공원일몰제 대응을 위한 민관거버넌스 구축(공론화TF 구성)과 일몰지역 국공유지배제 등 다양한 대안 마련과 종합적인 대응책 마련 2. 충남지역에 무분별하게 입주하고 있는 폐기물 처리시설을 제한하기 위한 제도 마련 및 폐자원의 매립 및 단순 소각을 줄이고, 재활용을 극대화함으로써 지속가능한 자원순환사회를 만들기 위한 충남도 자원순환 정책 현실화
충남주도남북협력사업,농민기본소득제도입
농업인보호와 상생
다양한 도민이 참여할수 있는 도민참여제도 마련
청년정책, 농촌정책
대기환경이 매우 좋지않다.농업과 수산업에 인적자원구축, 지원
평화 통일 지향, 인권 조례 실천
노동하는 사람이 행복한 충남/지역이 균등발전하는 충남
민간환경특별기구설치 시급/실질적인 거버넌스 조직 육성
농업경제 내실화
투명한 행정, 주민주도형 마을만들기
지역 균형발전, 차별의식과 혐오문화 철폐
외국인노동자 인권신장을 위한 충남형 노동고용허가제 완화 추진, 청년고용 증진을 위한 지역청년 고용할당제 도입

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 차수철 소속 직급 센터장
공동연구 · 김문옥 소속 직급 사무처장

전략연구 2018-27 · 민선6기 충남 도정 평가와 도민 정책 제안

글쓴이 · 연구진

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2018년 12월 31일 / 발행 · 2018년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1119(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-475-6-03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2018. 충남연구원

· 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.

· 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.

· 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.