

# 충청남도 민관협치 실태와 추진전략





## ◀ 중간연심회 조치사항

보완 및 자문내용	향후 반영내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2장 이론 및 정책동향 검토로 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이론 및 정책동향으로 변경</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민관협치 사례 중앙, 지방, 충남 순으로 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙, 지방, 충남 순으로 제시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙 및 지방일간지 민관협치 키워드 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙과 지방지 및 충청권 일간지 분석</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설문조사 T-test 분석 등 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가능한 내용에 대하여 분석 실시</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 추진전략과 실천과제 간 논리적 정합성을 유지하고 여건변화 등 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 추진전략과 실천과제를 연계하여 제시하고 충남의 여건 등을 반영하여 실천과제를 제시</li> </ul>



## 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	3
2. 연구 범위 및 방법 .....	6
3. 연구 흐름도 .....	8
제2장 이론 및 정책동향 .....	9
1. 민관협치의 이론적 검토 .....	11
2. 민관협치 정책사례 및 시사점 .....	49
3. 충청남도 민관협치 현황 및 시사점 .....	102
제3장 충청남도 민관협치 실태조사 .....	113
1. 민관협치 인식조사 .....	115
2. 민관협치 관련 연구 및 언론 분석 .....	159
3. FGI 조사 .....	168
제4장 충청남도 민관협치 추진전략과 과제 .....	173
1. 충청남도 민관협치 추진전략 .....	175
2. 충청남도 민관협치 추진전략을 위한 실천과제 .....	181
제5장 결론 및 정책제언 .....	227
1. 결론 및 요약 .....	229

참고문헌 .....	233
[부록] 설문지 .....	237

## 표 목차

〈표 1-1〉 조사방법 및 주요내용 .....	7
〈표 2-1〉 거버넌스에 대한 개념 정의 .....	13
〈표 2-2〉 민관협치의 유형(Provan, K. & Kenis, P., 2007) .....	17
〈표 2-3〉 민관협치의 구성요소 .....	21
〈표 2-4〉 충청남도 민관협치 거버넌스 정책 분야 .....	22
〈표 2-5〉 Emerson et al.(2012)의 모델 .....	35
〈표 2-6〉 민관협치의 성공요인 .....	41
〈표 2-7〉 유사 선행연구 검토 .....	47
〈표 2-8〉 부처별 민간협력체 현황 .....	71
〈표 2-9〉 주민참여 내용별 분류 .....	86
〈표 2-10〉 세부 전략과제 .....	94
〈표 2-11〉 세부 전략과제 .....	95
〈표 2-12〉 세부 전략과제 .....	98
〈표 2-13〉 세부 전략과제 .....	101
〈표 2-14〉 충청남도 위원회 설치현황 .....	102
〈표 2-15〉 충청남도 위원회 구성현황 .....	103
〈표 2-16〉 충청남도 위원회 운영현황 .....	103
〈표 2-17〉 충청남도 위원회 정비 기본방향 .....	104
〈표 2-18〉 협치학교 운영현황 .....	107
〈표 2-19〉 '24 주민자치 주민참여 도민참여예산 지원사업 .....	108
〈표 2-20〉 만사형통 충남 주요 운영 결과('20.10.~'23.9.) .....	109
〈표 2-21〉 온라인 여론조사 추진절차 .....	109
〈표 3-1〉 주요 조사내용 .....	116
〈표 3-2〉 응답자 특성 .....	118

〈표 3-3〉 협치의 개념 중 가장 중요한 요소 .....	119
〈표 3-4〉 도정 운영의 민간참여, 민관협력 등 고려시 현재의 수준 .....	120
〈표 3-5〉 민관협력에 기초한 정책 추진시 중요한 요소 .....	121
〈표 3-6〉 충남 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대한 생각 .....	122
〈표 3-7〉 민관협력형 정책에 참여하는 경우 공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도 .....	123
〈표 3-8〉 민관협치 등 주제로 한 교육 및 훈련 경험 .....	124
〈표 3-9〉 민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성 .....	125
〈표 3-10〉 민관협치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야 .....	126
〈표 3-11〉 민관협치가 향후 더욱 강화·확대되어야 한다고 보는 분야 .....	127
〈표 3-12〉 민관협력 방식 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도 .....	128
〈표 3-13〉 민관협력 방식 정책에 참여할 수 있는 다양한 주체 활성화 정도 .....	129
〈표 3-14〉 민관협력 방식 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도 .....	129
〈표 3-15〉 민관협력 방식의 운영 활성화에 필요한 지원 정도 .....	130
〈표 3-16〉 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보 충분 제공 정도 .....	131
〈표 3-17〉 민관협력 실효성을 갖기 위해 필요한 정보 .....	132
〈표 3-18〉 현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계 .....	132
〈표 3-19〉 민관협치에서 민간의 참여 정도 .....	133
〈표 3-20〉 충청남도 정책에 참여하는 다양한 주체 중 가장 주도적인 주체 .....	134
〈표 3-21〉 충청남도 정책추진 시 다양한 민간주체 발달 여부 .....	134
〈표 3-22〉 참여하는 민간 주체들이 자립적 기반 갖추고 있는지에 대한 여부 .....	135
〈표 3-23〉 민간주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량 지니고 있는지 여부 ..	136
〈표 3-24〉 정책 추진시 민관협치형 기구 마련 여부 .....	136
〈표 3-25〉 참여하고 있는 기구 형태 .....	137
〈표 3-26〉 민관협치형 기구는 정책추진에 부합하는 주체들 적절 구성 여부 .....	138
〈표 3-27〉 민관협치기구에서 논의·협의를 내용인 정책 추진 반영 여부 .....	139
〈표 3-28〉 민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부 .....	139
〈표 3-29〉 정책기획단계에서 새로운 정책의제가 논의·수용되는 채널 .....	140
〈표 3-30〉 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우, 공공이 수용 정도 .....	141



〈표 3-31〉 정책 추진과정에 참여하는 주체들이 목표와 비전 등 논의 및 공유 정도	142
〈표 3-32〉 민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서의 문제점	143
〈표 3-33〉 정책집행단계에서 실제로 추진·집행과정에서 민관협치의 방식	144
〈표 3-34〉 집행단계에서 민관협치 뒷받침 기구 운영·구성 정도	144
〈표 3-35〉 사업추진을 위한 민관협치형 기구의 구성·운영의 방식	145
〈표 3-36〉 민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담 적절도	146
〈표 3-37〉 정책평가단계시 평가 과정 참여 경험 여부	146
〈표 3-38〉 정책평가단계시 민간의 참여 방식	147
〈표 3-39〉 정책평가단계시 참여주체들에게 정책에 관한 충분한 정보 제공 정도	147
〈표 3-40〉 과거 충청남도에서 발주한 민간위탁사업 참여한 경험 여부	148
〈표 3-41〉 민간위탁사업 운영시 주된 문제점	149
〈표 3-42〉 바람직한 민간위탁사업 운영 위해 필요한 요소	149
〈표 3-43〉 민간의 참여나 민관협치에 해당 정책 추진에 실질적 도움이 되는 정도	150
〈표 3-44〉 도움이 되는 사항	151
〈표 3-45〉 민관협치형 정책의 성공적 추진에 가장 큰 도움을 주는 제도	152
〈표 3-46〉 현재 민관협치 정책 운영과정에서 개선되어야 할 점	153
〈표 3-47〉 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소(2가지)	154
〈표 3-48〉 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소(2가지)	155
〈표 3-49〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 한계_전국 언론지)	162
〈표 3-50〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 한계_충청지역 언론지)	162
〈표 3-51〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 과제_전국 언론지)	163
〈표 3-52〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 과제_충청지역 언론지)	163
〈표 3-53〉 FGI 조사대상	168
〈표 3-54〉 제도적 측면 조사결과	169
〈표 3-55〉 역량적 측면 조사결과	170
〈표 3-56〉 지역사회 측면 조사결과	171
〈표 4-1〉 민관협치 추진전략과 세부과제	226

## 그림 목차

[그림 2-1] 뉴거버넌스(new governance)의 두가지 이행경로 .....	15
[그림 2-2] 민관협치의 작동 방식 .....	23
[그림 2-3] Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형 .....	32
[그림 2-4] 읍면동 복지허브화 모형 및 맞춤형 복지팀 조직구성 유형 .....	55
[그림 2-5] 찾아가는 읍면동 복지서비스 개념도 .....	56
[그림 2-6] 지역사회보장협의회 구성 .....	57
[그림 2-7] 사업 추진 개념도 .....	59
[그림 2-8] 농어업회의소 운영구조 .....	62
[그림 2-9] 국가재난원인조사협의회 기구도 .....	66
[그림 2-10] 안전협의체 구성(안) .....	74
[그림 2-11] 탄소중립포인트제 운영체계 .....	75
[그림 2-12] 화학물질 배출저감제도 이행주체별 역할 .....	77
[그림 2-13] 주민참여와 자치역량 스펙트럼 .....	85
[그림 2-14] 민관협치 형태별 주요 콘텐츠 .....	87
[그림 2-15] 서울시 민관협치 활성화 기본계획 비전체계도 .....	93
[그림 2-16] 경기도 민관협치 비전 및 전략체계 .....	97
[그림 2-17] 인천광역시 협치시정 도입 추진경과 및 주요 성과 .....	99
[그림 2-18] 인천광역시 민관협치 비전 및 전략체계 .....	100
[그림 2-19] 충남민관협치회의 조직도 .....	105
[그림 3-1] 시기별 민관협치 연구 추이 .....	160
[그림 3-2] 썬트렌드를 활용한 민관협력 관련 단어 .....	160
[그림 3-3] 민관협치의 한계 .....	164
[그림 3-4] 민관협치의 과제 .....	166
[그림 4-1] 충남 민관협치 참여예산 절차 및 프로세스 .....	186

[그림 4-2] 지역사회 맞춤형 숙의시스템 프로세스 .....	188
[그림 4-3] 충남 주민공론장 운영체계 .....	195
[그림 4-4] 민관협치 포인트제 '같이해유(가칭)' 운영 방안 .....	206



## 제 1 장

# 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 범위 및 방법
3. 연구 흐름도



---

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1) 연구 배경

현재의 시민사회는 국가경제의 발전과 민주정치의 발전이라는 사회적 환경 변화를 기반으로 하고 있다. 이를 통해 시민사회가 정부에 대응하고 생활정치의 이슈에 참여하고 있는 것이다. 정부주도의 행정운영이 한계를 드러내면서 행정에 있어 참여와 투명성은 중요한 가치로 제시되었다. 특히, 우리나라의 시민사회는 정치적 민주화를 거치게 되면서 빠르게 성장하였고 불안정한 행정환경 상황에서 시장과 정부의 대안으로 거버넌스라는 체제의 변화가 등장하였다. 거버넌스를 통해 정부정책과의 갈등과 다양한 사회문제를 해결하고 정부가 주도하는 정책추진방식에서 다양한 사회구성원들이 참여하는 방식으로 전환되는 기반이 마련되었다. 다양한 주체들 간의 협력적 통치를 의미하는 협치는 이제 무엇보다 중요한 통치방식으로 자리하게 되었다.

지난 2000년에는 ‘비영리민간단체지원법’이 제정되어 시민사회의 활동을 보장하고 지원할 수 있는 제도가 마련되었으며 이를 통해 시민사회는 국가와 지방자치단체로부터 존중되어야 하는 대상으로 성장의 계기가 되었다. 시민사회의 성장에 따른 역할변화는 정부와의 관계를 재정립하게 되는 기회를 제공하였고 이는 민관의 관계를 동반의 관계로 변화시켜 나아갔다. 하지만, 이러한 기회와 변화에도 현장에서의 실질적 실천은 여전히 한계와 제한이 따르고 있다. 정부와 시민사회의 협업에 대한 중요성을 인지하고 형식적 참여와 협치가 아닌 실질적 참여가 보다 절실한 시점이다.

충청남도는 2018년 ‘충청남도 민관협치 활성화 기본 조례’를 제정하고 이를 바탕으로 민관협치의 실효성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나, 조직과 예산을 비롯하여 각종 제도의 운영이 세부적으로 구체화되지 못하여 활발하게 추진되지 못한 상태로서 이를 구체화하여 적용하는 실천적 노력이 필요한 실정이다. 따라서, 충남도와 시민사회가 협치하는 현황을 살펴보고 문제를 도출하여 개선함으로써 지속적 협력의 관계를 유지하는 것은 매우 중요하다.

## 2) 연구 목적

본 연구는 충남도와 시민사회의 협치로 민주적 행정과 지방자치의 사회적 요구에 부응할 수 있는 민관협치 행정방안을 모색한다. 특히, 지방자치가 도민들의 의식에 자리잡고 발전해 가면서 충남도는 도민의 요구를 파악하고 이를 정책결정에 활용하여 도민과 함께 성장하는 충남도정을 만들어가야 한다.

따라서 본 연구는 충남도의 민관협치 제도의 현황과 운영실태를 파악함으로써 충남도 협치행정의 지속적 발전방안들을 제안한다. 이 연구를 통해 조례에 기반한 민관협치 기본계획의 구성체계를 정립하고 전략적 추진과제를 구체화하고자 한다. 이를 통해 향후 충남도의 협치행정의 나아가야 할 방향을 설정하고 다양한 전략적 방안을 추진함으로써 지속가능한 협치행정을 통해 도민과 함께 성장하는 충남도정의 기반이 될 것이다.

- 충남도의 민관협치 필요성 및 개선과제 도출
- 충남도 민관협치의 기본방향 및 체계화 방안 제시
- 민관협치 활성화를 위한 조사 및 사업제시를 통해 기본계획의 기초자료 제시



### 3) 정책 활용(기대효과)

본 연구를 통해 변화된 행정환경 아래에서 충남도정 및 시민사회의 역할과 관계에 대한 이해를 바탕으로 협치행정을 위한 기본적 인식변화를 기대할 수 있다. 특히 협치의 사례를 통해 시사점을 도출하여 충남도정의 기초자료로서 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 또한, 충남도의 민관협치 기본계획 및 실행계획의 기초자료로서 민관협치 현황 및 실태와 인식조사 결과가 활용될 수 있을 것이며 제안된 전략과 과제들도 향후 민관협치의 지속적 추진을 위한 정책에 반영될 수 있을 것이다.

본 연구는 민관이 함께 정책을 기획하고 결정하며 집행하는 협치시스템을 구축하는 자치행정의 기반이 될 것으로 기대한다. 향후 본 연구의 보완과 후속연구들은 시민사회의 발전과 참여를 통해 도민이 만족하는 행정서비스의 효율적 제공이 기여할 수 있을 것이다.

---

## 2. 연구 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 충청남도의 민관협치에 대한 전략을 제시하는 연구로서 기본계획을 수립하는 데 필요한 내용들을 포괄하여 범위를 설정한다.

#### (1) 연구의 내용적 범위

- 민관협치의 기본적 이론체계와 선행연구 검토를 통하여 충청남도 민관협치 추진의 논리적 기반을 제공
- 광역자치단체 민관협치 추진 사례를 살펴보고, 관련 동향 및 시사점을 도출
- 충남도 민관협치를 둘러싼 정책환경에 대한 진단과 도민 및 시민사회 관계자 인식조사를 통하여 민관협치 주요 쟁점에 대한 인식을 분석
- 충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본방향 및 정책과제를 제시
- 향후 민관협치 정책의 지속적 추진을 위한 정책제안 도출

#### (2) 연구의 공간적 범위

- 충남도 전역을 대상으로 연구를 수행

## 2) 연구의 방법

본 연구에서는 기본적으로 문헌조사와 내부자료 등을 통해 논의되고 있는 협치와 거버넌스 관련 이론적 논의들을 검토하고 선행연구를 분석하여 본 연구가 추진하고자 하는 개념적 기반을 정립한다. 이와 함께 현재 충남도가 추진하고 있는 민관협치의 대상과 제도, 정책들에 대하여 분석한다.

민관협치 지방정부 사례와 중앙정부 사례를 검토하고 분석하여 충남도의 정책에 시사점을 제공한다.

인식조사를 통해 민관협치에 대한 평가와 문제와 개선과제 등을 파악한다. 민관협치의 주체라 할 수 있는 충남도청과 시민사회를 대상으로 정책에 대한 인식과 의견을 확인하고 민관협치의 주요 쟁점 등을 도출한다.

충청남도 공무원과 시민단체, 전문가 등 민관협치와 관련하여 주요 경험과 지식을 공유하고 있는 이해관계자들과의 심층 인터뷰 및 자문회의 등을 통해 충남도 민관협치의 전략을 모색한다.

본 연구의 전체적인 연구과정과 방법을 기반으로 충남도의 민관협치 추진전략과 과제들을 도출하여 제시하고자 한다.

〈표 1-1〉 조사방법 및 주요내용

부문	조사 방법	주요 내용
이론적 논의	문헌조사	- 민관협치의 필요성 및 추진방식 등에 대한 이론적 검토
선행연구	문헌조사	- 민관협치 관련 연구 및 기본계획 등에 대한 검토
현황조사	문헌조사	- 충남도 민관협치 관련 제도 및 운영실태 조사
사례조사	문헌조사	- 지방 및 정부 민관협치 사례에 대한 조사 - 시사점 도출
민관협치 평가	설문조사	- 현재 추진 중인 민관협치 운영성과에 대한 인식조사
실태조사	설문조사	- 민관협치의 문제와 개선과제 등 도출
정책방향 설정 및 개선과제 도출	FGI 및 워크숍	- 공무원 및 시민사회 관계자 민관협치 전략에 대한 FGI - 충남도 민관협치 추진방안 워크숍(세미나) 개최

### 3. 연구 흐름도

서론 (1장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 연구 배경 및 목적</li> <li>2. 연구 범위 및 방법</li> </ul>
이론 및 정책동향 (2장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 민관협치의 이론적 검토</li> <li>2. 민관협치 정책사례 및 시사점</li> <li>3. 충청남도 민관협치 현황 및 시사점</li> </ul>
충청남도 민관협치 실태조사 (3장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 민관협치 인식조사</li> <li>2. 민관협치 관련 연구 및 언론 분석</li> <li>3. FGI 조사</li> </ul>
충청남도 민관협치 추진전략과 과제 (4장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 충청남도 민관협치 추진전략</li> <li>2. 충청남도 민관협치 추진전략을 위한 실천 과제</li> </ul>
결론 및 정책제언 (5장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 결론 및 요약</li> </ul>

## 제 2 장

# 이론 및 정책동향

1. 민관협치의 이론적 검토
2. 민관협치 정책사례 및 시사점
3. 충청도 민관협치 현황 및 시사점



---

## 1. 민관협치의 이론적 검토

### 1) 민관협치의 개념 및 의의

20세기에 국가는 경제·사회·문화 발전을 선도하는 핵심적인 역할을 담당해 왔으며, 심각한 사회문제를 적절하게 해결하여 국민들의 삶의 질을 높이는 해결주체로 인식되어 왔다. 한국의 경우에도 빈곤 해결, 일자리 창출 등 사회양극화 해소를 위한 다양한 문제의 해결에 정부의 역할과 책임이 특히 요구되어 왔다. 그러나 20세기 후반 들어 사회문제가 복잡해짐에 따라 국가가 사회문제를 해결하는 능력이 약화되었고, 그 가운데 지역, 특히 도시가 생활 전반의 다양한 사회문제들을 해결하는 유능한 주체로 부상하기 시작한다. 사회문제의 복잡성은 그 자체의 문제라기 보다는 현상을 둘러싼 다양한 요인과 주체들간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다.

한편 국가, 즉 중앙정부의 사회문제 해결 역량에 대한 도전을 받는 가운데, 민주주의 또한 대안적 모델을 모색하기 시작한다. 20세기 말, 대의제 모델에 대한 문제점을 극복하기 위해 시민들의 일상적 참여를 강조하는 참여민주주의 모델이 주목을 받기 시작하였다. 그러나 참여민주주의 모델 또한 현실에서의 숙의과정과 참여 범위 측면에서 근본적 한계가 존재(이현우, 2012)하였고, 특히 결정단위에 국한되는 참여 범위가 문제로 지적 되었다. 21세기 들어서는 공적 이슈에 대해 다양한 주체들이 합리적인 숙의과정과 공론에 기반한 공동 결정 및 실행을 강조하는 숙의민주주의 모델이 모색되기 시작한다. 숙의민주주의(deliberative democracy)는 실질적 숙의가 의사결정의 근간이며, 비공식적

차원의 공공영역과 공식적 국가기구가 대화 및 토론을 통해 상호주관성(inter-subjectivity)에 도달하는데 목적이 있다(Habermas, 1992).

전통 민주주의에 대한 여러 보완 모델이 모색되던 20세기 후반에는 사회운영 전반에 대한 패러다임의 전환 또한 이루어지기 시작했다. 20세기 초반 시장 중심의 자본주의와 최소정부(minimal state)가 지배적이었던 흐름에서, 20세기 후반에는 대기업, 정부 등의 명령과 통제에 기반한 '위계'(hierarchy)가 사회 패러다임으로 대두되었다. 70년대 들어 사회 양극화의 심화와 80~90년대의 서구 發 경제위기는 이러한 패러다임을 근본적으로 변화하게 만든다. 새로운 사회운영 패러다임으로 네트워크(network) 혹은 이계(heterorarchy)로 불리는 것으로 조직 간·체계 간 자율성과 상호의존성, 그리고 호혜성 등이 중요한 원리로 강조된다(DiMaggio and Powell, 1991; 정병순, 2015). 다시 말해 복지국가를 지배하던 정부 패러다임이 위계적 거버넌스에 해당하며, 정부 패러다임 전환 속에서 '신자유주의적 시장 패러다임'과 '네트워크 패러다임'이 경쟁·충돌했던 양상이다. 특히, '느슨한 연계·협력'을 의미하는 네트워크 거버넌스는 다양한 주체들의 참여와 협력이 본질적으로 요구되는 여러 정책영역에서 기존의 정부 패러다임(위계적 거버넌스)을 대체해 나가는 양상을 띄고 있다.

이러한 다양한 맥락의 사회 패러다임은 거버넌스(Governance)로 모두 포괄하여 개념화 되었다. 광의로는 '통치의 양식이나 규제시스템'(사람/위계/네트워크)으로 모든 사회운영 패러다임을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있으며, 협의로는 '네트워크 거버넌스', 즉 '관련 주체간 느슨한 연계와 협력에 기반한 거버넌스'로 이해할 수 있다. 아울러, 거버넌스는 공간적 측면에서 다양한 층위나 수준(scale)에서 형성하고 있다. 글로벌 수준의 거버넌스에서부터 국가→도시→커뮤니티→근린 등 그 위계가 다양하다. 최근에는 정치경제적 변화와 행정시스템의 변화 등에 따라 협의의 거버넌스로 개념화 되고 있다.



〈표 2-1〉 거버넌스에 대한 개념 정의

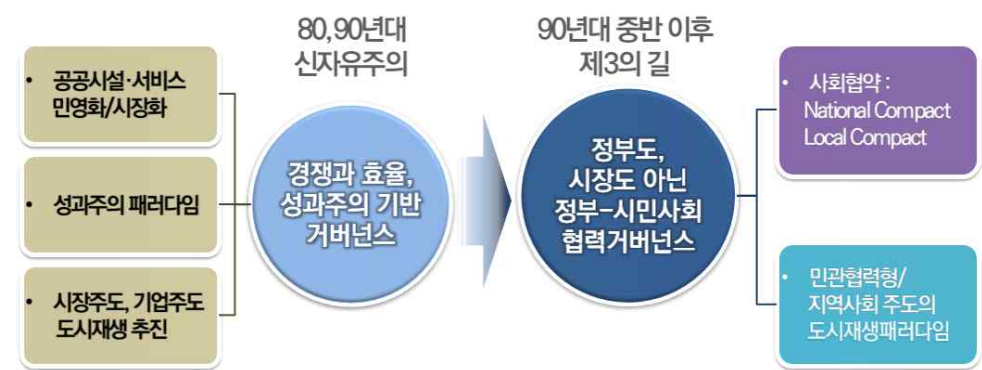
학자	개념
Kooiman (1994)	정부와 사회의 일방적이고 독단적인 관계에서 정부와 사회가 하나가 되어 상호작용하는 관계로 변해가는 것
Goodwin &Painter (1996)	국가의 공식적인 조직만이 아니라 제도, 개인, 민간, 자원봉사 등 다양한 공간적 범주 내에서 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자 전체
Stoker (1998)	상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙과 국가로부터의 상당한 자율성을 특징으로 하는 자기조직적인 조직 간 네트워크
Rhodes (1997)	정부개입의 축소, 민간부문의 관리개념을 공공부문에 적용, 공공부문에 이윤개념 내재화, 시장의 경쟁원리를 구현하는 새로운 공공관리를 통해 공정하고 효율적인 정부 구현, 민주주의를 지향하는 사회적 사이버네틱스 체계, 공공, 민간 및 자원봉사조직 간의 자기조직화 네트워크 등을 포함
Pierre (2000)	정치적으로 네트워크화 된 형태만을 의미하는 것이 아니라, 정책들을 조정하고 다양한 맥락에서 공공의 문제를 해결할 수 있는 통치시스템
John (2001)	네트워크에 기초를 둔 공공의사결정의 유동적인 패턴으로, 공공의사결정은 계층적으로 조직화된 관료들에 의해 이루어지는 것이 아니라 다양한 지역차원의 다양한 조직에 속해있는 개체들 간의 장기적인 관계에 의해 이루어짐
Ross (2001)	단순히 공공기관뿐만 아니라 시민과 공공기관간의 발전을 가져오는 지역차원의 집단적 의사결정의 새로운 형태
Leach&Janie Percy-Smith (2001)	건강, 교육, 사회, 환경, 지방도로 및 공공 수송정책, 공공주택, 계획 및 토지이용규제, 공원 및 레저, 치안 등을 모두 포함하는 개념

출처: 정병순(2017)

대표적으로 Rhodes(1997)는 뉴거버넌스 현상을 둘러싼 6가지 용례를 제시하고 있다.

〈뉴거버넌스 현상을 둘러싼 6가지 용례(Rhodes, 1997)〉	
① 최소국가로서 거버넌스(governance of minimal state)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공 개입의 범위와 형태를 재정의하고, 공공서비스 공급에서 시장이나 준(準) 시장적 수단을 활용</li> <li>• 이에 따라 공공서비스의 감축이나 민영화로 1980년대 정부 규모가 감소한 듯 보이긴 했으나 실제 GDP 대비 공공 지출의 비중은 큰 변화 없이 비슷한 수준을 유지</li> </ul>
② 기업 거버넌스로서 거버넌스(governance of corporate governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조직의 방향이 설정되고 통제되는 시스템에 초점을 두는 거버넌스 개념으로, 공공조직과 민간조직에서 3가지 근본적 원칙이 중요하게 언급</li> <li>• 정부의 개방성·패쇄성(openness of information), 진실성과 완벽성(integrity and completeness), 책임성(accountability)</li> <li>• 이러한 거버넌스 조직 원칙에 따라 20세기 후반 공공기관의 기업적 경영, 강제 경쟁입찰, 내부시장에서 재량적 사업 단위 설치 등의 추세가 나타남</li> </ul>
③ 신공공관리(NPM)으로서 거버넌스(governance of new public management)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거버넌스 현상으로서 신공공관리(NPM)는 80년대까지 지배적이던 '관리자주의(managerialism)'와 1990년 이후 신제도경제학에 기초한 '기업가주의'의 두 가지 의미를 함축하고 있음</li> <li>• 전자는 전문가 경영, 명확한 성과 기준과 측정, 결과에 의한 관리, 가격대비 가치(value for money) 기준 등이 중요한 원리로 적용</li> <li>• 후자는 행정체계에서 공공서비스 효율화를 위한 시장경쟁과 인센티브 도입, 관료주의 해체, 민간위탁에 의한 경쟁, 소비자 선택 등이 강조</li> </ul>
④ 바람직한 거버넌스로서 거버넌스(governance of good governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계은행(World Bank) 같은 국제기구가 거버넌스를 개념화하는 방식으로 바람직한 거버넌스의 요소로 3가지 요소가 주로 강조</li> <li>• 행정적 측면에서 경쟁과 시장의 촉진, 공기업의 민영화, 공공서비스 인력 감축 등 공공서비스의 효율성 및 책임성 강화, 예산제도 개혁과 행정의 분권화 등 내용적으로 신공공관리로서 거버넌스와 일맥상통함</li> </ul>
⑤ 사회적 사이버네틱스로서 거버넌스(governance of socio-cybernetic governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (목표지향적) 통치 과정과 구분되는 사회적-정치적-행정적 개입 및 상호작용의 결과로서 거버넌스를 강조</li> <li>• 사회적 사이버네틱스에서는 정부나 시장에만 의존하는 대신 전통적인 위계적 통치방식이나 자기조직화하는 사회조직들이 서로 보완을 이루는 상호작용, 특히 책임성과 반응성에 기반한 상호작용 패턴의 창출을 강조</li> </ul>
⑥ 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스(governance as self-organizing networks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여기서 거버넌스는 상호의존적인 행위주체들이나 조직 간 연계(interorganisational linkages)를 의미하는 '네트워크의 관리'에 논의의 초점 둠</li> <li>• 네트워크가 자율적(autonomous)이고 자치적(self-governing)이라는 의미에서의 자기조직화(self-organizing)하는 경향성과 역량이 확대되고 있는 추세</li> </ul>

20세기 후반 새롭게 출현한 정치·행정 현상들을 ‘새로운 거버넌스(new governance)’로 말할 수 있으며, 뉴거버넌스는 신자유주의 기반의 시장을 지향하는 ‘성과와 효율 중심의 거버넌스’로 이해될 수 있으며, 다른 차원에서 새로운 민주주의 모델 모색과 정부의 개방성에 따라 논의되었던, 숙의와 협력 중심의 거버넌스로 대별 될 수 있다(정병순, 2017).



[그림 2-1] 뉴거버넌스(new governance)의 두가지 이행경로

출처 : 정병순, 2017, 서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구, 서울연구원

이러한 맥락에서 숙의와 협력에 기반한 새로운 거버넌스로서 협치(collaborative governance)를 개념화할 수 있다. Ansell&Gash(2007)는 협치를 “한 부분(정부, 시장, 시민사회 등)이 홀로 달성하는 것보다 더 많은 것을 달성하기 위해 다양한 주체들이 소통하고, 협력하는 것”으로 개념화하였다. 정병순(2017)은 협치는 ‘다양한 민간주체들이 정책과정에 참여해 공공주체들과 함께 숙의·공론을 실행하는 기회와 채널을 제공하며, 이를 통해 현장에서의 다양한 의제와 요구를 행정영역에 투입해 정책의 모든 과정에서 행정과 민간주체들이 협력적 관계 속에서 다양한 자원을 결합할 수 있게 하는 국정(또는 시정) 운영 패러다임’으로 정의한 바 있다.

이를 종합해 보면 협치는 네트워크 거버넌스<sup>1)</sup>와 협력적 거버넌스<sup>2)</sup>의 바탕 위에서 작동하는 거버넌스로 이해할 수 있다. 사회문제를 해결하기 위해서는 계층제적인 통제에 의존하지 않고 다양한 구성원과 참여 조직 간의 자발적인 협력이 필요하다. 21세기 정책의 주요 주체로서 정부, 시장(기업), 사회(시민)가 다양한 영역에서 다양한 사업을 중심으로 수평적·협력적 관계가 형성되고 이 과정에서 절차의 모색, 이해관계 조정, 협력네트워크 구축, 사회자본 형성 등 다양한 상호작용이 활발하게 전개 된다. 다시 말해, 상호 의존하고 있지만 어떤 조직도 다른 조직의 공식적인 하부조직으로 존재하지 않으며, 중앙정부 지방정부 민간 부문의 조직들로 이루어진 네트워크를 통해 공공서비스를 공급하고 사회문제를 해결한다. O'Leary et al.(2009)은 협력적 거버넌스를 담당하는 공무원들은 더 이상 혼자서 의사결정을 내리는 리더가 아니라는 점을 인식해야 한다고 지적하며, 협력적 공공관리의 과정에서 다양한 참여자들이 공동으로 문제를 해결하고 삶의 질을 높이기 위한 새로운 기회를 만들어 갈 수 있도록 네트워크를 촉진하는 능력을 발휘해야 한다.

결국 협치(Collaborative Governance)란 ‘자율적인 조직 간 구조화된 상호 작용으로 다양한 사회적 조정방식을 활용하여 사회의 본질적인 문제 해결을 위해 기존의 조직적 경계와 정책을 넘어서는 공동의 통치과정’이라 할 수 있다.

- 
- 1) Stoker(1998)는 네트워크 거버넌스의 특징을 (i)공공문제의 해결에 정부와 민간의 행위자와 조직이 모두 참여하고, (ii)사회적·경제적 문제해결의 당사자와 책임의 경계가 허물어지고, (iii)집합적 행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계가 중요하고, (iv)행위자들 간의 자율적인 네트워크가 존재하며, (v)정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있는 능력으로 보았다. 네트워크 거버넌스의 핵심은 자발적인 참여와 협동이라고 할 수 있다.
  - 2) 협력적 거버넌스는 정부 주도의 공식적인 네트워크를 포함한다는 점에서 네트워크 거버넌스와는 다른 좀더 포괄적인 의미를 갖는 개념이라 할 수 있다. 협력적 거버넌스는 Peters(2001)의 ‘참여적 정부유형’과 연결되는 부분이 있다. 참여적 정부유형에서는 공공서비스 전달과정에서 서비스 질을높이기 위한 정부의 노력뿐 아니라 민간과 지역사회의 능동적인 참여가 이루어지는 정부와 민간의 협력이 필요함을 강조하고 있다.

## 2) 민관협치의 유형 및 구성요소

민관협치의 유형에 대해 명확한 합의는 없지만 Provan & Kenis(2007)의 모형을 바탕으로 전체적인 협력 유형을 살펴볼 수 있다. 민관협치의 유형은 첫째, 참여자 주도의 민관협치이다. 이 민관협치 방식은 네트워크 참여주체들 모두 다 같이 리더 역할을 수행한다. 참여자 민관협치 유형은 내부적으로 인텐시브한 네트워크를 형성하고 있는데, 이는 상호 신뢰관계가 높고 사회적 자본의 축적이 오랜 기간 이루어졌다는 것이 특징이다. 이에 따라 서로 협동적이며 공동 목표에 대한 합의가 높다. 둘째, 대표자 주도형의 민관협치이다. 이 유형의 특징은 민관협치에 참여하는 참여 조직 및 참여자 중 하나가 리더의 역할을 하는 것이다. 이 경우 리더역할을 수행하는 하나 또는 몇 개의 조직에 대해 네트워크 집중도가 상당히 큰 별형 네트워크(star network)와 유사한 구조를 보인다. 셋째, 관리조직형 민관협치 유형으로 외부의 관리기관이 들어와서 관리하는 형태이다. 서비스 제공 과정에서 서로 다른 조직간의 조정을 맡고 있는 조직이 있을 때를 말한다(양세진 2011, 유미현 2015).

〈표 2-2〉 민관협치의 유형(Provan, K. & Kenis, P., 2007)

특징	참여자 협력적 거버넌스	대표자 협력적 거버넌스	관리조직 협력적 거버넌스
구조	행정조직이 없으며, 네트워크 참여자들 모두가 행정 주체가 됨	행위자 하나가 행정적인 역할을 담당	네트워크 전체를 총 괄하는 구별된 행정 조직이 존재
참여수	가능한 적은 수 유리	많은 수 가능	많은 수 가능
협력정도	높다	낮다	보통이다
목표합의	공동의 목표에 대한 합의가 높음	공동의 목표에 대한 합의가 낮음	공동의 목표에 대한 합의가 중간 수준임

출처: 유미현(2013)



민관협치의 구성요소는 행정학, 도시계획·도시재생, 마을공동체, 사회적경제 등의 영역에서 실증적 요소들을 파악하기 위한 연구들을 통해 살펴볼 수 있다.<sup>3)</sup>

먼저 큰 틀에서 Ostrom(1990)은 민관협치의 구성요소로 “물리적 조건, 공동체 특성, 제도, 행동상황, 상호작용” 등으로 보고 있으며, Frischtak(1994)는 “공공의 관여, 제도적 발전, 의사결정의 투명성, 관심의 표현, 갈등해결, 권력제한, 책임있는 리더십” 등을 제시하고 있다. 그리고 Stoker(1997)는 “상호의존성, 자원교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성, 조직간 네트워크”를 강조하고 있으며, Hilliard & Kerr(1999)는 “정부정책의 개방성, 투명성, 대중과의 대화, 정책 형성과 공포 과정에서의 시민참여”, 마지막으로 Curtis(1999)는 “권력 집중 배제, 분권적 권력구조, 이익집단의 참여보장, 지역주민 권한 부여, 서비스 전달체계에 있어 생산 및 전달 주체의 다양화, 시민의식의 함양, 적극적인 참여 의지, 지역 공동체 의식과 책임감”을 구성요소로 보았다.

국내에서는 다양한 학문 영역에서 연구가 이루어져 왔다. 먼저 행정학 관점에서 이병수·김일태(2001)는 공무원과 NGO활동가들을 대상으로 민관협치 구성요소에 대해 분석하였는데, 자율성, 상호의존성, 협력과 조정, 네트워크, 공동문제 해결방식 등을 지표로 도출하였다. 조승현·강운철·김경모(2007)는 민관협치의 형성 요인으로 정보교환 및 결합의 장, 중립적인 중재자, NGO의 능력, 동등한 참여자격 부여, 신뢰를 변수로 하여 전주천 자연형 하천 복원사업을 대상으로 민관협치의 형성요인을 분석하였다. 그 결과 정보교환 및 논의의 장이 실질적으로 운영되어야 하고, 중립적인 중재자의 역할, 지역 NGO라는 사회적자본이 구축되어야 함을 강조하고 있다. 홍성만·이종원(2009)과 홍성만·김광구(2012)는 시화 지역 지속가능발전협의회 운영사례와 굴포천 유역 지속가능발전

---

3) 유미현, 2017, 사회적경제의 사회자본이 협력적거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구 : 광주광역시 사회적경제 조직을 중심으로, 전남대학교 대학원 박사학위 논문의 연구결과를 재정리함

협의회 운영사례를 통해 민관협치의 구성요소를 분석하였다. 그 결과 핵심적 요인으로 공개적 토론구조, 이해당사자의 참여, 중립적 토론구조, 운영규칙, 정보공유와 학습 가능한 기제 마련이 중요함을 도출하였다. 김형양(2004)은 지방공무원과 NGO를 대상으로 정책과정참여, 참여보장과 정보공개, 신뢰와 대화, 네트워크, 정부의 NGO인정, NGO의 자율성, 외부역량, 내부역량, 주민대표성, 정부지원 등이 거버넌스 형성에 미친 영향을 분석하였고, 종속변수인 협력적 거버넌스의 구성요소로는 자발적 참여, 협력, 공동결정을 채택하였다.

도시계획·도시재생 관점에서의 연구를 살펴보면, 김성주(2009)는 도시계획 의사결정과정에서 민관협치의 형성요인으로 네트워크, 파트너십, 리더십을 설정하였다. 조만형·김이수(2009)는 기초지방자치단체인 경기도 광명시와 서울시 구로구 간의 환경기초시설 민관협치 사례를 분석하였는데, 민관협치의 초기조건으로 자원의 불균형성, 참여유인 기제, 협력의 선례를 제시하고, 협력과정으로 면대면 대화, 이해공유, 중간결과, 신뢰구축을 제시하고 있다. 주재복(2013)은 민관협치의 구성 요소인 형성요인, 운영요인, 성과로 이루어진 분석틀을 만들고, 이를 안양천 수질개선을 위한 관련 지방자치단체 간 협력사례에 적용하여 검토하였다. 그 결과 이해당사자 모두의 직접적인 참여를 유도하고, 협력적 거버넌스에서 참여자간 이해관계를 상호 공유하며 공동의 목표를 합의하는 것 등을 핵심 요인으로 도출하였다. 협력적 거버넌스를 운영하기 위해서는 역할과 책임을 명확히 설정하고, 합의된 운영규칙과 절차를 미리 마련해야 하며, 비용과 이익을 공정하게 나누는 원칙이 필요하다. 또한, 정확한 정보를 제공하고 정보공유를 통해 상호 신뢰를 구축하며, 서로를 감시하는 체계를 갖추는 것이 중요하다고 분석된다.

정규식(2012)은 도시재생사업에서 민관협치가 사회적자본 형성에 미치는 영향을 주제로 연구하였으며, 민관협치의 구성요소를 인지정도, 경험정도, 교육

학습정도, 사회화 과정, 자발적 참여정도, 협력정도, 공동결정 정도로 설정하였다. 한상연·김순영(2012)은 서울 송파구 문정법조단지 토지확보과정의 협력적 거버넌스를 분석하였는데, 물리적 특성(지리적 특성과 상호작용 대상의 속성), 규칙, 공동체 속성(상호의존성, 공통의 목적, 이해관계의 동질성), 행동의 장, 행위자 등에 대해 분석하였다. 공동의 사회문제 해결을 위한 구성원들의 협력적 거버넌스에서 제도가 핵심적인 역할을 한다고 생각되었다.

마지막으로 마을만들기 및 커뮤니티비즈니스 관점에서의 연구를 살펴보면, 박세훈·천현숙·전성제(2009)는 서울 북촌과 광주 북구 문화동 마을만들기 과정에서 민관협치를 살펴보았는데, 핵심 구성요소로 참여성, 자율성, 상호의존성을 들고 있다. 여기서 참여성은 참여주체간의 힘의 균형을 의미하며, 자율성은 정부로부터의 독립성과 및 조직의 안정성을 포함하며, 상호의존성은 참여주체간의 신뢰수준과 의사소통의 정도를 세부요소로 가지고 있다. 이수연(2013)은 전북 완주군의 커뮤니티비즈니스의 민관협치 구성요소로 행위자들의 협력 기회 또는 제약으로 작용하는 일반적 맥락, 리더십, 정책결정 및 집행과정에서의 참여, 목표 및 동기의 공유, 집합적 역량을 들고 있다.

그동안 행정, 도시계획/도시재생, 마을공동체, 사회적경제 등 다양한 영역에서 민관협치를 통해 핵심 문제를 해결하기 위한 협력을 지속적으로 시도해오고 있다. 이러한 과정에서 민관협치에 필요한 요소들이 실증적인 연구를 통해 도출되어 연구 결과로 축적될 수 있었다.

이러한 민관협치의 핵심 요소는 결국 상호신뢰, 사회적 자본의 형성, 적극적인 상호 협력의 자세, 민관협치를 조정할 수 있는 주체, 수평적인 의사결정 과정, 목표 및 동기의 공유 등으로 종합되며, 이러한 요소들이 민관협치 현장에서 뿌리내리게 할 수 있는 환경 조성이 중요하다.



〈표 2-3〉 민관협치의 구성요소

연구자	주요내용
Frischtak(1994)	공공의 관여, 제도적 발전, 의사결정의 투명성, 관심의 표현, 갈등해결, 권력제한, 책임있는 리더십
Stoker(1997)	상호의존성, 자원교환, 게임의 규칙, 국가로부터의 자율성, 조직간 네트워크
Hilliard & Kerrp(1999)	정부정책의 개방성, 투명성, 대중과의 대화, 정책형성과 공표과정에서의 시민참여
Curtis(1999)	권력집중배제, 분권적 권력구조, 이익집단의 참여보장, 지역주민 권한 부여, 서비스전달체계에 있어 생산 및 전달 주체의 다양화, 시민의식의 함양, 적극적인 참여의지, 지역 공동체 의식과 책임감
이병수·김일태(2001)	자율성, 상호의존성, 협력과 조정, 공동의 문제해결 방식
주성수(2001)	민주주의, 정통성, 책무성, 투명성, 효과성
김정렬·김시윤(2003)	전문성, 자율성, 대등한 관계
김형양(2004)	자발적 참여, 협력, 공동결정
임태석·김보흠(2004)	파트너간의 관계인식, 사회적지지, 참여방법과 수준에 대한 주민의식, 거버넌스 운영
소순창·유재원(2005)	정책행위자들의 자율성, 상호의존성, 협력, 조정, 네트워크
김인(2006)	자율성수준, 협력과 조정정도, 네트워크 구축정도
김미경(2008)	공개, 참여, 책임성, 효과성, 일관성
초의수(2008)	참여, 협력적 업무관계, 공동의사결정
김성주(2009)	네트워크, 파트너십, 리더십
안태숙(2009)	상호의존성, 공동의사결정, 공동사업수행
박세훈·천현숙·전성제 (2009)	참여성(대표성, 참여자 힘의 균형), 자율성(정부로부터 독립성, 조직 안정성), 상호의존성(신뢰, 의사소통)
김우택(2011)	협력적 계획과정, 리더십, 프로그램
이연택·김성태(2011)	파트너십 구축, 정부의 지원, 역량 및 전문성 강화, 권한부여
이수연(2013)	협력의 기회 또는 제약으로 작용하는 일반적 맥락, 참여, 목표와 동기의 공유, 집합적 역량

출처: 안태숙(2010), 하선희(2023)의 연구 결과를 토대로 필자 재구성

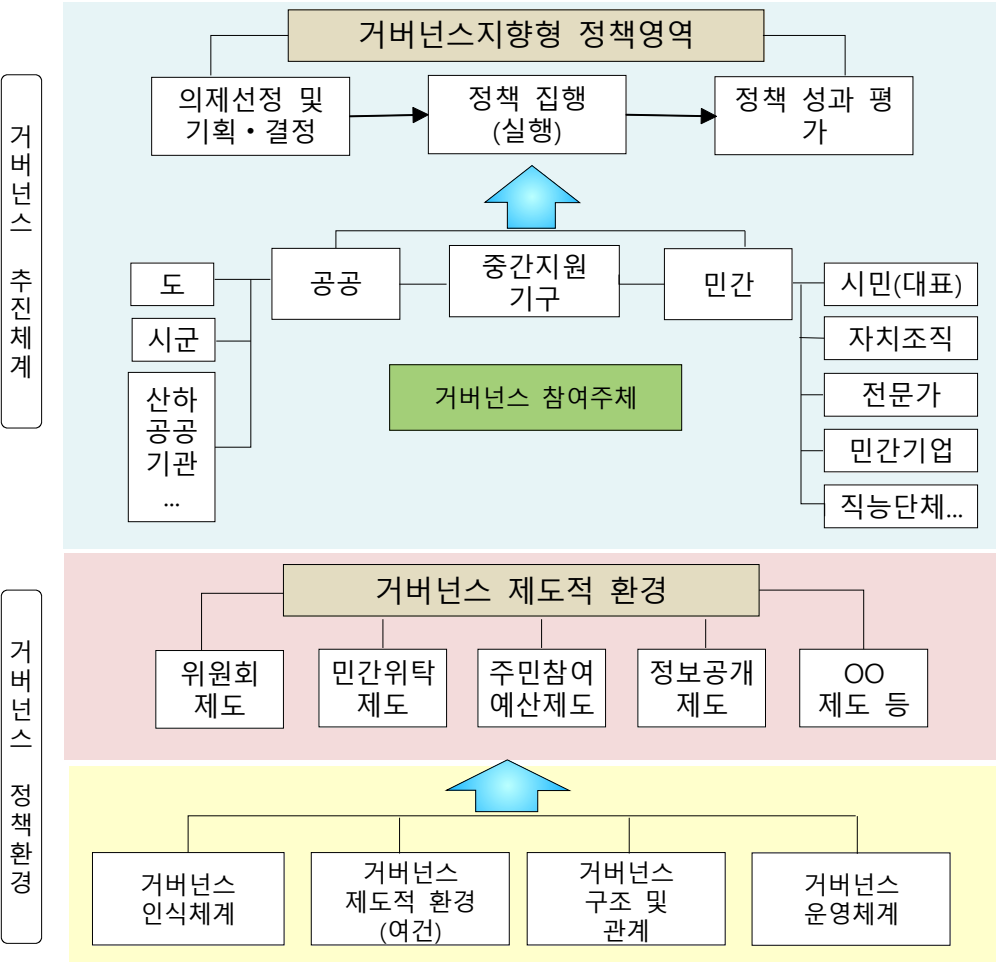
### 3) 민관협치의 대상영역 및 주요정책

민관협치는 대부분의 정책에 적용이 가능하지만 그 중에서도 정책의 성격과 관계주체의 특성으로 인해 민관협치가 강조되는 영역(정병순, 2015)이 있는데, 전통적인 공공 주도성에서 탈피해 민간의 다양한 주체들의 참여가 중요해지고 있는 환경, 복지, 도시재생, 일자리, 사회적경제, 공동체 등이 대표적이다. 특히 다음의 정책(사업)들은 정책의 실행과 성과 창출에서 시민(주민) 참여와 협력이 결정적 요소를 이루는 영역이라 할 수 있다.

〈표 2-4〉 충청남도 민관협치 거버넌스 정책 분야

대상 정책(사업)	주요 내용
도시(주거)재생	•구도심 및 낙후 지역의 활성화를 위해 지역주민과 공공의 협력적 파트너십 구축을 통한 재생사업 추진
마을공동체	•마을활동을 통한 공동체 회복을 위해, 공공주도의 '마을만들기지원센터'를 설치하여 교육사업, 주민공모사업, 마을만들기 특화사업 등 지역주민 참여
공원	•지역사회의 자발적 참여를 통한 도시/마을공원녹지 조성을 위해 다양한 참여프로그램 운영
지역사회복지	•복지관, 행정복지센터의 기능전환을 통해 근린 단위의 지역사회 복지 거버넌스 체계 구축
사회적경제	•사회적 경제 활성화를 위해 공공과 민간의 협력적 관계를 통한 지역생태계 구축, 네트워킹 등 정책 추진
청년	•청년층이 다양한 경험을 축적할 수 있도록 창업 지원 등 공공과 청년층 중심의 거버넌스 구축
베이비부머	•노년층을 대상으로 일자리, 교육, 공헌활동, 자원봉사, 커뮤니티 및 문화 조성 등 활동영역별 사업운영
에너지	•에너지 위기에 대비한 지역차원의 에너지 절감과 시민 스스로 에너지의 생산 및 효율적 소비를 목표로 시민과 공공의 협력에 기반한 사업 운영
다문화	•외국인 주민단체와 시민단체, 기업, 중앙정부와의 협력강화 및 민간재원 확보를 위해 전담 TF팀을 구성 및 기업의 사회공헌부서와의 네트워크 구축
재난안전	•지역주민의 범죄로부터 안전한 환경 조성 and 재난재해 예방을 위한 지역사회 주체들의 참여를 촉진하는 정책으로 전환되고 있는 추세

민관협치는 거버넌스 지향적인 정책영역을 중심으로 공공기관, 중간지원조직, 시민사회, 직능단체 등의 유기적인 협력을 통해 정책의 기획, 집행, 평가가 이루어지며, 이를 위한 위원회제, 민간위탁제, 주민참여예산제, 숙의제 등 다양한 제도가 운영되는 형태이다.



[그림 2-2] 민관협치의 작동 방식

다음은 대표적인 민관협치를 촉진하기 위한 제도적 장치들이며, 운용에 따른 여러 성과와 함께 다양한 과제들이 노정되어 있는 상황이다.

- ① (위원회제) 시정 거버넌스의 대표적인 제도적 수단으로, 다수의 법정위원회가 설치·운영 중이나 운영활성화 등의 문제점을 노정
  - 위원회 운영의 형식화 : 의제선정에서 정책결정까지 공공주도로 운영됨으로써 위원회 운영이 형식화됨
  - 위원구성의 다양성 및 시민 대표성 부족 : 전문가 및 공무원 중심의 위원 구성으로 시민사회 내 다양한 주체들의 의견을 반영할 수 없고, 이들이 참여할 수 있는 채널 부족
  - 지역사회 단위의 위원회 발달·형성 미흡 : 도정단위와 비교해 지역사회(군·린) 단위의 위원회 형성 및 발달이 미약하며, 일부 운영되는 위원회도 일부 이해관계자 중심으로 운영
- ② (민간위탁제) 민간의 사업 참여를 보장하는 대표적인 제도적 장치로, 민간위탁의 경우에도 다양한 현안문제 내재
  - 수탁자의 낮은 자율성 : 공공재정예의 의존으로 인해 사전에 정해진 범위 및 예산 내에서 사업을 운영함으로써 수탁자의 자율성이나 유연성 저해
  - 사업자 선정체계의 불합리성 : 수탁자 선정 시 사업수행실적 및 보유자산 등의 선정기준으로 인해 신규진입자의 진입이 어려움
  - 성과평가체계의 불합리성 : 일률적인 평가체계 적용으로 각 사무의 특성을 적절히 반영하지 못함

- ③ (정보공개제도) 시민의 알권리를 보장하고 투명성에 입각한 시정참여를 촉진하는 제도로써 점진적으로 확대·강화되고 있음
- 도나 시군에서 운영하는 정책(사업)에 대한 단순 설명자료 위주의 공개로 인해 정책수립에서 집행과정 전반의 문제점 등은 비공개 유지
- ④ (주민참여예산제) 해당 제도의 도입에 따른 여러 성과에도 불구하고 일정한 한계도 인정되는 것으로 보임
- 그간 많은 성과에도 불구하고 주민참여예산이 통합적인 정책틀 속에서 운용되지 못한 채 별도의 정책으로 운용되고 있고, 내용적으로도 사업의 타당성과 중복성 등이 문제점으로 지적되고 있음
- ⑤ 그 외에도 시민참여배심원제, 정책토론회, 원탁회의(100인, 1000인) 등이 정책 사안에 따라 추진되어 오고 있음
- 이러한 제도들은 시범적·일회적으로 도정에 도입되는데 그치거나, 제도 정착을 위한 관련 법률 또는 제도적 뒷받침이 미약한 경우가 대부분임

#### 4) 민관협치의 성공모델

##### (1) Kouwenhoven(1993): 공공-민간 파트너십의 성립 및 운영 조건

Kouwenhoven(1993)은 거버넌스 논의의 맥락에서 부문(sectors)간의 파트너십을 검토하여 정부와 기업 간에 존재하는 협력의 형태에 초점을 맞추고 이를 공공-민간 간 파트너십(public-private partnerships: PPP) 개념으로 제시하였다. PPP는 정부와 기업 간의 협력을 통해 공공 서비스의 제공과 인프라 구축을 목표로 하는 파트너십 모델로, 여기서는 그 성공적인 실현을 위한 필수적 조건들을 성립과 운영의 두 단계로 나누어 제시하고 있다.

먼저 성립 단계에서는 다음과 같은 조건들이 필요하다.

- ① 참여자 간의 상호 의존성과 목적의 수렴: 파트너십에 참여하는 공공과 민간 조직 간에는 상호 의존성이 있어야 하며, 공통의 목표를 공유해야 한다.
- ② 상호 신뢰와 이해: 참여자들 사이에는 서로를 신뢰하고 이해하는 관계가 형성되어야 한다.
- ③ 정치적 지원과 사회적 지지: 프로젝트는 공공부문 행위자들로부터 정치적 지지를 받아야 하며, 일반 시민들로부터도 사회적 지지를 얻어야 한다.
- ④ 촉발 요인이나 중개인의 존재: 파트너십이 시작되고 진행될 수 있도록 하는 촉발 요인이나 중개인의 역할이 중요하다.



다음으로 운영 단계에서는 다음과 같은 조건들의 필요성을 강조하고 있다.

- ① 상호 신뢰와 상호 의존성의 지속: 시작된 파트너십에서는 참여자들 사이의 신뢰와 의존성이 지속적으로 유지되어야 한다.
- ② 목적과 전략의 명확성: 프로그램의 목적과 적용 전략을 참여자들이 정확히 이해할 수 있도록 명확히 해야 한다.
- ③ 비용과 위험의 명확한 규정: 프로그램 운영에 필요한 비용과 위험을 분명히 규정하여 혼란을 방지해야 한다.
- ④ 권한과 책임의 명확한 분배: 각 참여 기관의 권한과 책임을 명확히 하여 혼란을 방지해야 한다.
- ⑤ 성공과 성과에 대한 인식: 사업의 진행 정도에 따른 단계를 설정하여, 참여자들이 프로그램 진행의 성공과 성과를 인지할 수 있도록 해야 한다.
- ⑥ 갈등 관리: 참여 기관 간에 발생할 수 있는 갈등을 예상하고 관리 방안을 사전에 협의해야 한다.
- ⑦ 적법한 절차와 내용의 공유: 프로그램이 적법한 절차와 내용에 기반해 운영되고 있음을 참여자와 관련 행위자들에게 알리는 노력이 필요하다.
- ⑧ 제3자의 이익과 권리 보호: 프로그램 직접 참여자 외에도 제3자의 이익과 권리를 보호하기 위한 제도가 마련되어야 한다.

Kouwenhoven(1993)는 PPP가 복잡한 협력 구조를 가지고 있다는 점을 강조하고 있으며, 성공적인 PPP 모델을 위해서는 민관협치의 성립과 운영과정에서의 노력들이 필요함을 볼 수 있다.

## (2) Bryson, Crosby & Stone(2006): 협업의 성공과 장애요인

Bryson, Crosby & Stone(2006)은 부문 간 협력의 이해의 틀(framework for understanding cross-sector collaboration)을 제시하였다. 여기서 부문간 협력은 공공, 민간, 비영리 부문 간의 협력을 의미한다. 협력 형성에 영향을 주는 초기조건, 과정, 구조와 거버넌스, 상황과 제약, 결과와 책임으로 구성되어 있다.

먼저 초기조건(initial conditions)에서는 다음과 같은 조건들이 충족되었을 때 협업은 성공한다.

- ① 격변하는 환경과 경쟁적이고 제도적인 환경: 변화하는 환경과 경쟁적, 제도적 요소들이 협력의 필요성을 불러일으키며, 이는 협력의 전제조건으로 볼 수 있다. 특히, 경쟁적이고 제도적인 환경 요소들에서 협력은 촉진하거나 제약하는 힘에 의해 영향을 받는다.
- ② 협력의 필요성 인식: 참여자들은 단독으로 문제를 해결할 수 없다는 것을 인식하고, 이는 협력을 위한 동기를 제공한다. 공공의 문제를 푸는데 있어 각 섹터의 개별적인 노력으로는 실패할 것이라고 믿을 때 참여자들은 섹터 간 협력을 위해 노력할 할 것이다.
- ③ 강력한 지원과 네트워크: 협력을 촉진하는 강력한 지지자와 문제에 대한 일반적인 동의, 이미 형성된 네트워크의 존재가 중요하다.

다음으로 진행과정에서 요구되는 조건들이다.

- ① 초기 합의의 중요성: 협력을 시작할 때의 합의가 성공에 결정적인 영향을 미친다.
- ② 리더십과 신뢰 형성: 협력 과정에서 다차원적인 리더십과 지속적인 신뢰 구축 활동이 필수적이다.



- ③ 정당성과 갈등 관리: 협력의 정당성 확립과 파트너 간의 갈등 관리는 협력의 성공을 위해 중요하다. 갈등은 파트너십에서 자주 발생하기 때문에 파트너들이 자원과 전략을 균등하게 사용하고 갈등을 효과적으로 해결할 경우, 섹터 간 협력이 성공할 확률이 크다.
- ④ 기획 및 계획: 협력의 목표를 달성하기 위해 명확하고 유연한 계획이 필요하다. 즉, 목표로부터 계획된 것이거나 신뢰로부터 계획된 것을 통합할 수 있어야 하며 고의적인 계획은 법으로 규정된 행정에서 더 강조되고, 우연적인 계획은 법으로 규정되지 않을 때 더 강조된다.

구조와 거버넌스는 맥락 안에서의 구조, 협력의 구조적 배열 그리고 거버넌스 구조의 유형으로 제시한다. 협력의 구조와 거버넌스는 환경과 상황에 따라 변화할 수 있어야 하며, 이는 협력의 효과성을 높일 수 있다. 여기서 구조는 목표, 과업의 전문화와 노동의 분업, 규칙과 표준운영절차, 지정된 권위관계와 같은 요소들을 포함하고 지역적인 환경의 복잡함과 멤버십의 불확정성 때문에 구조는 시간이 지남에 따라 변화한다. 또한, 공식 비공식 거버넌스 구조는 협력의 효과성에 영향을 미친다. 상황과 제약은 과정, 구조, 거버넌스에 영향을 줌으로써 전체적인 지속가능성에 영향을 주는 요소이며 협력의 유형, 구성원 간의 권력 비대칭, 협력에서의 경쟁적인 제도 논리가 포함되며 섹터 간 협력은 힘의 불균형과 충격을 다루기 위한 자원과 전략을 구축할 때 성공할 가능성이 크다.

최종적으로 결과에는 공공가치, 순차적 효과, 회복력과 재평가가 포함되고, 책임은 협력이 누구에게 책임을 지며 무엇을 위해 책임지는지를 의미한다. 다양한 이해관계자들이 결과에 대해 다르게 이야기할 수 있다는 점에서 책임 시

시스템이 있을 때 협력은 성공할 수 있다. 즉, 약점의 최소화와 보완방법의 존재, 공공의 가치 창조, 정기적인 감사(평가), 책임 분담, 성과관리 등이 이루어져야 한다.

### (3) Pollitt(2003): 협업적 정책결정과 집행의 추진 방안(Best Practice)

Pollitt의 연구는 협업적 정책결정과 정책집행 과정에서 이루어져야 할 최선의 실천방안들에 대해 많은 함의를 주고 있는데, 특히 효율적인 협업을 위한 구조적 접근과 전략적 리더십의 중요성과 정책 결정 및 집행 과정에서 성과와 효과성에 초점을 맞춘 방식을 채택할 것을 강조하고 있다.

먼저 정책결정 부문이다.

- ① 성과와 효과성에 초점: 정책 결정 과정은 명확하게 정의되고 공유된 성과 목표에 기반해야 하며, 이를 통해 서로 다른 조직들이 공통의 목표를 향해 협력할 수 있다.
- ② 정치인의 역할: 융합적 과제 수행을 위해, 소수의 유력 정치인들이 전략적인 리더십을 발휘해야 하며, 이들은 협력을 조정하고 지원하는 고위 수준의 참여자들로 구성된 조정기제나 집단을 형성해야 한다.
- ③ 조기 협의 체계: 핵심 참여자들 간의 조기 협의를 가능하게 하는 효과적인 체계 조직화는 정책 결정 과정에서 시의성을 보장한다.
- ④ 공식적인 파트너십 문서: 상호 협의가 필요한 상황과 절차를 명료하게 규정한 공식 문서를 작성해야 하며, 이 문서에는 참여자들의 책임, 반대 의견 표명 방법, 탈퇴 절차, 위험 공유 관련 규정 등이 포함되어야 한다.
- ④ 공동예산 개발: 모든 참여 기관들이 동의할 수 있는 공동 예산을 개발해야

하며, 이는 협력적 노력을 재정적으로 지원하는 데 필수적인 사항이다.

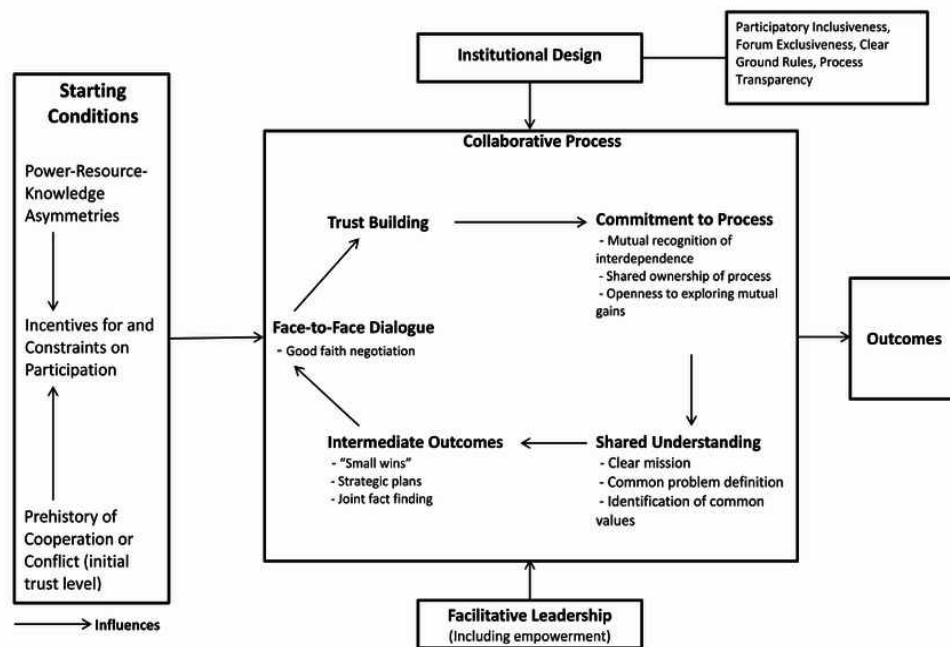
다음은 정책집행 부문에 대한 요인들이다.

- ① 고위 과정관리자 임명: 신뢰할 수 있는 고위 과정관리자를 임명하고, 이를 통해 주요 참여자들 간의 관계를 관리해야 한다.
- ② 합동 팀 형성과 직원 능력 개발: 중간 관리 수준에서 합동 팀을 형성하고, 직원 훈련 및 능력 개발을 함께 실시해야 한다. 횡단적인 기술 개발은 기관 간의 소통과 협력을 촉진할 수 있다.
- ③ 핵심 직원 교환 및 공통 IT 체계: 관련 구성원들 간의 핵심 직원 교환, 공통 IT 체계 개발, 외부 전문가의 조기 합류를 지원해야 한다.
- ④ 합동 연구와 정보 수집: 합동 연구와 정보 수집을 지원하고, 이를 통해 개발된 데이터베이스(DB)는 관련 행위자들이 공동으로 소유하고 사용할 수 있게 해야 한다.

Pollitt의 제안은 협업적 정책결정과 집행 과정을 최적화하고, 다양한 조직과 부문 간의 효과적인 협력을 촉진하기 위한 구체적인 지침을 제공하고 있다. 이러한 접근은 민관협치를 통해 복잡한 사회적 도전 해결 및 공공 서비스의 효율성과 효과성을 개선하는 데 많은 함의를 주고 있다.

#### (4) Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형

Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형(model of collaborative governance)은 협력적 거버넌스의 이론적 토대와 실제적 적용을 이해하는데 중요한 틀을 제공하고 있다. 이 모형에서는 크게 초기조건(Starting conditions), 촉진적 리더십(facilitative leadership), 제도적 설계(institutional design), 협력적 과정(collaborative process), 그리고 결과(outcome)로 구성한다.



[그림 2-3] Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형

출처 : Ansell and Gash(2008), p. 550. Oxford University Press

먼저 초기조건 (Starting Conditions)은 권력과 자원의 비대칭, 참여 인센티브/제약, 합의에 기반한 의사결정, 협력 갈등의 이전 역사로 구성된다.

- ① 권력과 자원의 비대칭: 참여자 간 권력 및 자원의 불균형이 협력에 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 나타낸다.
- ② 참여 인센티브/제약: 참여자들이 협력 과정에 참여하게 하는 동기 및 이들이 직면할 수 있는 제약 조건이다.
- ③ 합의에 기반한 의사결정: 의사결정 과정에서 합의 도출의 중요성을 강조한다.
- ④ 협력 갈등의 이전 역사: 과거 협력 시도에서 발생한 갈등의 역사가 현재 협력 노력에 어떤 영향을 미치는지를 고려한다.

다음으로 촉진적 리더십(Facilitative Leadership)은 권력과 자원이 불균형적인 상황과 적대감이 높은 상황에서 중요 역할을 하는데, 이는 협력적 과정을 촉진하고 조정하는 데 중요한 역할을 하는 리더십 유형에 해당한다.

제도적 설계(Institutional Design)는 과정의 절차적 정당성을 확보하는 데 필수적 요소로, 주로 협력 과정을 위한 기본 프로토콜과 규칙을 정한다. 이를 통해 명확한 기본 규칙, 투명성, 광범위한 참여, 중요한 이해관계자의 포함이 중요함을 강조하고 있다.

협력적 설계(Collaborative Process)는 협력의 깊이와 범위를 확장시키는 데 기여하며, 면대면 대화, 신뢰 구축, 절차적 관여, 공유된 이해, 중간 성과 등을 포함하는 반복적이고 순환적인 과정을 통해 이루어진다.

마지막으로 결과(Outcome)이다. 최종적으로 정책 개선과 더 효율적인 자원 배분, 참여자 간의 관계 강화 등 다양하게 나타날 수 있으며, 이 모형은 협력적 거버넌스 과정이 어떻게 구체적인 결과로 이어지는지를 보여줄 수 있다.

Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형은 여러 유형의 거버넌스 상황에 적용될 수 있는 분석 도구의 제공과 협력 과정의 구성요소 간 상호작용을 이해하는 데 기여하고 있다. 이 모형은 협력적 거버넌스가 직면할 수 있는 도전과 기회를 파악하고, 효과적인 협력 전략을 설계하는 데 유용한 지침으로 활용될 수 있다.

#### (5) Emerson et al.의 협력적 거버넌스에 관한 통합적 틀

Emerson et al.(2012)은 다양한 분야의 협력적 거버넌스에 관한 경험적 문헌들을 검토하여 개념적 틀, 연구결과, 실행 가능한 지식 등을 통합하여 협력적 거버넌스에 관한 통합적 틀(integrative framework for collaborative governance)을 제시하였다. 협력적 거버넌스는 Ansell & Gash의 정의와는 달리, 정부의 공식적인 주도나 정부와 비정부 간의 관계에 제한되지 않으며, 공공-민간, 민간-사회 파트너십 및 공동 관리체제 등과 같은 정부와 복합적인 협의체의 연계뿐만 아니라 정부와 민간부문, 시민사회, 커뮤니티 간의 파트너십을 포괄할 수 있는 다중파트너 거버넌스를 포함하였다. 협력적 거버넌스에 관한 통합적인 틀은 시스템 맥락(system context), 협력적 거버넌스 레짐(collaborative governance regime), 협력적 역동성(collaborative dynamics), 그리고 행동(action)으로 구성되어 있다. 시스템 맥락은 협력적 거버넌스 레짐에 영향을 주거나 받으며 협력적 거버넌스 레짐은 협력적인 역동성, 행동성에 의해 영향을 받는다. 이들 요소들은 상호작용과 동시에 반복적인 방법으로 작동한다.

〈표 2-5〉 Emerson et al.(2012)의 모델

시스템 맥락 (system context)	동력 (driver)	협력적 거버넌스 레짐				협치결과 (collaborative outcomes)
		협치역학(collaborative dynamics)			협치행위 산출물 (output, collaborative actions)	영향 (impacts)
		원리에 입각한 참여	공유동기 (shared motivation)	공동행위 역량 (capacity for joint action)		
-자원상태 -법률제도 -이슈설정 실패경험 -권력관계 -네트워크 연결망 -갈등수준 신뢰수준 -사회적 다양성	-리더십 -인센티브 -상호의존 -불확실성	-발견(공유가치 및 목표) -정의(공유의 미구성) -숙의(이성적대화) -결정(공동결정의 원칙)	-상호신뢰 -상호이해 -내적정당성 -공동수행	-과정적/제도적 배열 -리더십 -지식 -자원	-초기상태 안정화 -정책, 법률, 규칙의 안정 -자원 증진 -직원 배치 -장소확보 -허가권한 확보 -새로운 관리기법 확산 -모니터링 집행 -순응의 확보	-기존 정책환경이나 예측된정책맥락 (system context)의 변화

출처 : Emerson et al.(2012). p.7

먼저 시스템 맥락(추진동인)은 다음과 같다.

- ① 리더십(leadership) : 협력적 거버넌스 체제를 지지하고 실제로 가능하게 하는 리더의 역할이 중요하다. 리더는 공정성을 바탕으로 참여자 선호에 귀를 기울이며, 문제해결에 대한 관심을 끌어올리고, 협력적 노력의 비용을 최소화하려는 의지를 가져야 한다. 리더는 지위가 높은 의사결정권자일 수도 있고, 신뢰받는 구성원일 수도 있다.
- ② 결과적 인센티브(Consequential Incentives) : 협력적 행동을 촉진하는데 내부와 외부의 동기부여 요소가 모두 작용한다. 내부 요인으로는 문제 해결, 자원의 필요, 이해관계 또는 기회 등이 있으며, 외부 요인으로는 상황적 또는 제도적 위기, 위협, 기회 등이 포함된다. 이러한 인센티브는 협력적 거버넌스를 향한 참여자들의 동기를 부여한다.
- ③ 상호의존성(Interdependence) : 개인이나 조직이 혼자서는 달성할 수 없는 목표를 함께 달성함으로써 얻을 수 있는 이점을 의미한다. 상호의존성은 협력적 행동의 필수적 선행 조건으로, 참여자들이 서로 의존하며 공동의 목표를 향해 노력하게 만든다.
- ④ 불확실성(Uncertainty) : 지식의 부족이나 미래 예측의 불가능성으로 인해 생기는 위험을 함께 줄이거나 공유함으로써 협력을 유도하는 요인이다. 불확실성은 참여자들이 상호의존성을 인식하게 하고, 복잡한 사회적 난제를 함께 해결하려는 동기를 부여한다.

협력적 거버넌스 레짐(collaborative governance regime)에서의 주요 구성 요소들은 협력의 근본적인 원칙과 동기부여 요소, 그리고 공동 행동의 능력이 있으며, 이는 성공적인 협력적 거버넌스를 위한 필수요소이다.



- ① 원리에 입각한 참여(Principled Engagement) : 이는 협력적 거버넌스에 참여하는 개인이나 조직들이 공동의 목표나 가치를 실현하기 위해 원칙을 바탕으로 참여한다는 개념이다. 원리에 입각한 참여는 다양한 배경과 사연을 가진 참여자들이 문제 해결, 갈등 해소, 가치 창출을 위해 서로 협력하게 만든다. 이 과정에서 참여자들은 제도적이나 부문적 경계를 넘어서며, 공통된 목표를 향해 노력하는 것이 특징이다.
- ② 공유된 동기(Shared Motivation) : 협력적 다이내믹스에서 매우 중요한 부분으로, 참여자들 사이의 대인관계와 관계 요소를 강조한다. 공유된 동기는 사회적 자본을 형성하며, 원칙적 참여에 의해 시작된 협력적 거버넌스 과정을 강화하거나 가속화하는 역할을 할 수 있다. 이는 참여자들이 서로 신뢰하고, 공동의 목표에 대한 약속을 공유하며, 협력을 통해 상호 이익을 추구하게 한다.
- ③ 연계행동역량(Capacity for Joint Action) : 개별적으로는 달성하기 어려운 기대 성과를 함께 달성하기 위한 참가자들 간의 상호작용이다. 연계행동역량은 참여자들이 공동의 목적을 달성하기 위해 필요한 행동을 주고받으며, 서로의 능력을 향상시키는 과정을 포함한다. 이는 공동 목표에 대한 집중적인 노력과 협력을 통해 새로운 기회를 창출하고, 복잡한 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 능력을 의미한다.

이러한 구성요소들은 협력적 거버넌스가 단순히 개별 참여자나 조직들의 독립적인 노력으로는 해결할 수 없는 복잡한 문제들을 대응하기 위해 필요한 깊이 있는 협력과 상호작용을 가능하게 한다. 원리에 입각한 참여, 공유된 동기, 연계행동역량은 협력적 거버넌스가 효과적으로 작동하고 지속 가능한 결과를 도출하는데 핵심적인 역할을 수행한다.

마지막으로 협력적 역동성(collaborative dynamics)과 행동(action)에 대한 요소이다. 협력적 행동과 그에 따른 영향력, 그리고 최종적으로 달성되는 적응의 과정은 협력적 거버넌스의 중요한 구성요소이다. 이 과정을 통해 참여자들과 조직들은 공동의 목표를 달성하기 위해 함께 노력하며, 그 과정에서 발생하는 다양한 효과를 경험할 수 있다.

#### ① 협력적 행동의 구성요소

- (조직 간의 역할 정의) 각 참여자의 역할과 책임이 명확히 정의되어야 한다.
- (갈등 해결 관리) 협력 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 관리하고 해결할 필요가 있다.
- (정책 및 법규 제정) 공동의 목표를 지원하는 정책이나 법규를 개발하고 시행해야 한다.
- (구성원의 적절한 배치) 프로젝트의 성공을 위해 적절한 인력을 배치한다.
- (협력 행동의 강화 및 장애요인 제거) 협력을 촉진하는 요소를 강화하고, 협력을 방해하는 장애요인을 제거한다.
- (실행 점검 및 규정 준수 강화) 협력적 노력의 진행 상황을 정기적으로 점검하고 규정의 준수를 보장한다.

② 협력적 행동의 결과(영향력) : 협력적 행동을 통해 도출된 행동의 결과로 영향력이 나타나며, 이는 참여와 프로세스를 거쳐 기대했던 성과를 달성하는 과정이다.

③ 마지막으로 적응의 단계이다. 적응은 기대와 성과 또는 문제해결을 의미하며 이를 다음과 같은 효과로 구분하였다.

- 1차 효과(직접적 효과): 경험과 지식의 공유로 인해 집단 지성이 활성화

되고, 참여자들의 존재 가치 확신이 강화된다.

- 2차 효과(간접적 효과): 갈등 해결, 프로세스 개선, 새로운 솔루션의 제시 등으로 협력 과정이 개선된다.
- 3차 효과(파급 효과): 사회적 자본 형성, 타 분야로의 협력 확산, 주민들의 의식 형성 등으로 사회 전반에 긍정적인 변화를 초래한다.

협력적 거버넌스의 이러한 과정은 참여자들이 공동의 문제를 해결하고 지속 가능한 발전을 추구하는 데 필수적인 요소이다. 협력적 행동을 통해 구체적인 조치를 취하고, 이로 인해 발생하는 다양한 효과들은 협력적 거버넌스가 가져올 수 있는 긍정적인 변화를 이끌어 낼 수 있다.

#### (6) 성공모델이 주는 시사점

앞서 분석한 5가지의 성공모델들은 세부적인 차이가 있으나 다음과 같이 몇 가지 공통점을 가지고 있다.

첫째, (정책요인들 간의 역동적 상호관계) 협치에서의 상호작용은 환경과 정책 맥락에 의해 영향을 받는 것이 특징이며, 이러한 협치는 자율적인 정책주체와 내외부의 자원, 지식, 역사 경험 등의 요인들 간의 상호작용에 기반한다.

둘째, (특정 상황에서의 발생) 초기 협치 요인으로는 협치 주체들 간의 관계 유형, 이전 협력 경험, 리더십 유형, 자원 및 권력배분 등이 있으며, 협치는 특정한 상황에서 점화되며, 특정 요인들 사이의 상호작용 과정에서 발생한다는 특징이 있다.

셋째, (공동목표 공유와 이익 극대화) 협치에 참여하는 정책주체들은 초기 단계에서 공동의 목표를 공유하고 각자의 이익을 극대화하는 것을 고려한다. 이런 과정은 행동 논리를 바탕으로 협치에 참여할지 여부를 결정하는데 영향을 미친다.

넷째, (상호이해와 신뢰의 진화) 협치가 진행되는 동안 정책 주체들은 서로의 이해와 신뢰를 바탕으로 관계를 발전시키며, 이는 상호신뢰, 목표 공유, 공동행위 등으로 발전한다.

다섯째, (신뢰 관계 강화 및 공동체 형성) 공동행위를 통해 긍정적인 경험과 효과가 나타나면, 정책 주체들 간의 신뢰가 증진되고, 개별 주체들은 공동체의 일원으로서의 정체성을 확립하게 된다. 이러한 과정은 사회적 자본이 생성되고 강화되면서, 자연스럽게 협력이 이루어질 가능성을 제시한다.

#### 〈성공모델의 핵심요소〉

- 협치는 정책요인들 간의 역동적 상호관계에서 발생하며, 환경 및 정책맥락에 영향을 받음
- 협치는 특정한 상황에서 점화, 특정한 요인들 간 상호작용 과정
- 정책주체들은 초기 단계에서 개별적 이익 극대화 추구
- 협치 진행 과정에서 정책주체들은 상호이해, 상호신뢰, 공동 목표 설정 및 공동 행위 단계로 진화 요구
- 공동행위의 긍정적 경험은 신뢰관계를 강화
- 협력의 선택이 점차 공동체성에 기반을 둔 ‘자연스러운 협력’으로 이행

〈표 2-6〉 민관협치의 성공요인

구분	성공요인의 범주				기대효과
	문화와 가치	추진체계	업무방식	책임성 확보	
Kouwenhoven (1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상호의존성과 목적의 수렴</li> <li>· 상호신뢰와 이해</li> <li>· 상호신뢰와 상호의존성의 지속</li> <li>· 목적과 전략의 명확성</li> <li>· 제3자의 이익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정치적 자원과 사회적지지</li> <li>· 촉발요인(중개인)</li> <li>· 제3자의 이익과 권리의 보호</li> <li>· 적절한 사업조직의 형성 및 지원/통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용 위험부담 정도의 명확성</li> <li>· 공동의 이익</li> <li>· 사업단계 구분</li> <li>· 갈등관리에 대한 사전협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 책임과 권한 배분의 명확성</li> <li>· 적법성(투명성)의 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성공과 성과인지</li> </ul>
Bryson, et al. (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 격변의 환경요소</li> <li>· 협력의 필요성에 관한 인식</li> <li>· 문제에 대한 일반적인 동의</li> <li>· 초기동의의 형태와 내용</li> <li>· 신뢰형성</li> <li>· 협력의 정당성 확립</li> <li>· 공공의 가치 창조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강력한 지원자</li> <li>· 리더십 구축</li> <li>· 협력의 구조적 배열</li> <li>· 과업의 전문화 및 노동의 분업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갈등관리</li> <li>· 기획 및 계획</li> <li>· 자원과 전략</li> <li>· 약점의 최소화 보완방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정기적인 감사(평가)</li> <li>· 책임 분담</li> <li>· 성과관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 네트워크의 확장 및 연결매커니즘형성</li> <li>· 제도적인 환경요소</li> </ul>

구분	성공요인의 범주				기대효과
	문화와 가치	추진체계	업무방식	책임성 확보	
Pollitt (2003)	·공통적으로 정의된 성과 목표 ·상호신뢰 ·공통의 규정 ·IT 체계 개발 (DB관리와 공유)	·전략적 리더십 ·정치적인 참여 ·재 조직화 ·역할과규칙명료 ·합동 팀 형성 ·훈련 및 능력개발 ·구성원의 적절한배치	·공동예산 ·갈등 관리를 위한 중간 소통채널 ·외부전문가의 조기 합류	·평가와 승진 ·책임영역에 대한 합의된 문서	
Ansell (2008)	·권한자원지식균형 ·초기 신뢰 ·면대면 대화 ·상호의존성 ·공유된 이해 ·공통가치의 인지	·촉진적 리더십	·명확한기본규칙 ·과정의 투명성 ·전략적 계획 ·면대면 대화 ·절차에의 관여 ·고통의 정의	·참여에 대한 인센티브와 제약 ·중간성과	
Emerson, et al.(2012)	·상호의존성 ·원리에 입각한 참여 ·공유된 동기 ·경험, 지식공유, 존재가치 확산	·리더십 ·연계행동역량 ·조직 간의 역할 정의 ·구성원의 적절한 배치	·갈등해결 관리 ·협력행동의 강화및 장애 요인제거 ·갈등해결, 프로세스 개선, 새로운 솔루션	·결과적 인센티브 ·실행점검 ·규정준수 강화	·정책, 법규칙 제정 ·창조적가치 창출 ·타 분야의 협력과 확산, 주민의식 형성

출처 : 하선희(2023)의 연구결과를 필자 재정리

## 5) 유사 선행연구 검토

민관협치와 관련한 연구들을 살펴보면, 주로 민관협치에 대한 i)이론적 기반(개념, 유형, 의미 등), ii)민관협치의 형태와 작동원리, iii)특정 현장을 중심으로 한 민관협치의 성공요소와 실패사례 등을 중심으로 연구가 수행되어 온 것으로 보인다.

이 연구는 충남의 민관협치 실태를 분석하고 정책적 대안을 마련하는데 그 목적이 있는 만큼, 민관협치에 대한 학술적 연구보다는 정책 연구에 대한 선행연구 검토에 집중하고자 한다. 타 지역의 민관협치에 대한 정책 연구를 검토함으로써 이 연구의 차별성을 극대화하고 보완해야 할 점을 도출 하는데 활용하고자 한다.

먼저 민관협치에 대해 선도적인 정책들을 추진해 왔던 서울시의 연구가 많은 함의를 준다. 정병순(2017)은 「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」에서 서울시 민관협치의 운영실태를 진단하고 협치시정 구현을 위한 8개의 계획과제, 7대 추진전략 23개 세부사업을 도출하였다. 구체적으로 살펴보면 서울시의 협치실태를 파악하기 위해 시정의 협치사무 추진이나 관련 주체들의 협치활동에 활용할 수 있는 각종 협치관련 자원, 협치시책을 뒷받침하는 각종 제도적 운영실태를 살펴보았다. 이 과정에서 내재하고 있는 현안과 제도적 불합리성 요소들을 발굴하였다. 또한 민간주체들과 행정주체들을 대상(공무원, 직능단체 전문가, 중간지원조직, 시민사회단체 등)으로 협치 여건과 실태, 협치시정의 추진방향, 지역사회의 협치여건, 주요제도 운영실태, 주요 협치사업의 추진 실태 등을 심도 있게 조사한 것이 특징이다. 이를 토대로 7대 전략을 도출하였는데, i)협치시정 인식공유 및 교류협력 촉진, ii)서울시정의 협치선도형 제도합리적 개선, iii)협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성, iv)시민사회

육성 및 활성화 사업, v)지역협치기반 고도화와 협치역량 강화, vi)분권형·융합형 서울협치모델 정립, vii) 협치서울 추진체계 구조 고도화 등이 대표적이다. 이 연구는 협치실태 및 주체들의 인식구조, 정책과제 발굴 등에 많은 함의를 주고 있으나, 서울시와 충청남도라는 지역적 차이에 따른 정책사업의 적용 범위 등 지역적 적용에 많은 한계를 노정하고 있어 충남형 모델로의 재구조화가 필요할 것으로 생각된다.

또한 민관협치의 세부 영역을 중심으로 이루어졌던 연구들도 많은 시사점을 주고 있다. 정병순(2018)은 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」에서 민간위탁과 관련한 7가지 쟁점, 민간위탁사무 패러다임의 적정성, 민간위탁사무 심의·평가체계의 적정성 및 실효성, 민간위탁 평가체계의 적정성, 사업(예산)계획과 예산운용을 둘러싼 적정성 및 자율성, 민간위탁에서 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성, 운영의 자율성에 상응하는 재정적 자립기반의 강화, 민간위탁 운영체계의 적정성 등을 중심으로 실태를 진단하고 민간위탁의 불합리성 개선을 위한 5대 개선방안을 도출하였다. 정병순(2018)의 「서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구」는 시민참여예산제를 합리적으로 개선해 ‘시민숙의예산제’로 전환하기 위한 기초설계이며, 서울시 예산의 5%(약 1조 원)에 대해 시민들이 참여해 숙의와 공론에 기초해 예산을 편성하려는 제도라 할 수 있다. 정병순(2018)의 「서울형 숙의민주주의 제도화 방안」은 민관협치의 핵심 중 하나라 할 수 있는 숙의의 촉진 방안을 마련하기 위한 연구로서 서울시정에 적용해 볼 수 있는 기본 숙의모델로 i)숙의형 여론조사, ii)21세기 타운미팅, iii)시민배심제를 고려할 수 있고, 이외 숙의 대상 의제가 가지는 성격을 고려해 iv)합의회의, v)지역이슈포럼, vi)커뮤니티 기반 스터디 서클 등을 제시하고 있다.



정병순(2019)은 「민선 7기 서울사회협약 추진을 위한 전략적 방안」을 통해 시민사회주체가 경험하는 불안정한 생태계 환경, 시민사회 내 결사체의 정책과정 참여와 채널의 부족, 정책과정에서 대면하는 불합리성 등을 극복하기 위한 새로운 협치프레임을 마련하고자 하였다. 서울사회협약 추진을 위해 ‘서울사회협약의 전략적 추진체계 구축’, ‘서울사회협약서 구성 및 실천과제 도출’, ‘서울사회협약의 실효성 강화 전략 모색’ 등이 3가지 전략방안을 도출하였으며, 서울사회협약의 법적 제도화 방안으로 「서울시 사회협약 체결 및 이행에 관한(지원)조례」(가칭)라는 새로운 조례 제정을 제안하기도 하였다.

마지막으로 정병순(2020)은 「민선7기 지역사회기반 협치체계 고도화 전략」을 통해 지역사회의 민관협치 고도화를 위한 방안을 모색하고자 했다. 지역사회의 역량이 뒷받침되어야 민관협치의 건강한 생태계가 형성될 수 있기 때문이다. 이를 위해 지역사회 주체들의 인식을 조사했는데, 지역시민사회와 주민의 구정 참여 기회와 방법에 여전히 한계가 남아있는 것으로 나타났으며, 협치회의, 지역사회 혁신계획 등 지역사회 기반 협치정책의 구성·운영에 주민 참여가 저조한 것으로 확인됐다. 특히, 지역사회 기반 공론장의 의의와 제도적 중요성이 핵심 요소로 도출되기도 했다. 이 연구에서는 이러한 현장인식을 토대로 지역사회기반 협치체계를 고도화 하기 위한 방안으로 i)지역사회기반의 협치정책들 종합적으로 재정립, ii)지역사회 거버넌스 협치선도기구의 실효성 강화, iii)지역사회 맞춤형 주민공론장 구축·운영 활성화, iv)자치분권예산제 도입·확대 기반으로 구조고도화, v)정책성과 향상 위해 협치정책 평가체계 재정비 등을 제시하였다.

이를 종합해 보면, 서울시 민관협치 활성화를 위한 큰 틀을 정립하고 이의 실현을 위한 세부적 정책영역들에 대한 점검과 구조적 개선안들을 단계적으로

만들어 나갔다는 점이 특징이다. 특히 서울사회협약, 시민숙의예산제 등 그동안 경험하지 못한 새로운 정책들에 대한 기초 설계를 이루어 냈고 이를 행정에 적용하기 위해 다양한 과정을 거쳐 나갔다는 점은 주목해 볼 만한 점이다. 당시 민선 7기의 정책적 환경과 서울시의 다양한 인적·물적 인프라 등 여러 요소들이 뒷받침 되었기 때문에 가능했던 일인 만큼, 충청남도의 적용에 있어 현실 가능한 대안으로 재정립이 필요할 것으로 보인다.

한편, 이용환 외(2019)는 「경기도 민관협치 체계 구축 및 활성화 방안」을 통해 경기도 민관협치에 대한 네트워크 분석을 실시하였으며, 이를 토대로 경기도의 민관협치 비전과 모델, 4대 활성화 전략을 도출하였다. 4대 활성화 전략은 i)민관협치의 질적 수준 향상, ii)민관협치 수단의 확대, iii)민간부문의 역할 확대, iv)도민 참여 기회의 확대 등으로 구성되었다. 이 연구는 경기도의 민관협치 방향성을 제시했다는 점에서 의의가 있으나, 경기도 민관협치의 구체적인 실태분석과 핵심적인 협치 모델의 제시는 다소 미흡한 것으로 판단된다.

채은경 외(2020)는 「인천광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립」을 통해 인천시 민관협치 현황(협치 자원, 협치 제도, 협치 정책) 공무원 및 협치위원단 대상 인식조사를 진행하였으며, 이를 통해 인천광역시의 민관협치 비전과 4대 과제를 도출하였다. 4대 과제는 i)협치토대 구축 지속, ii)시민의 행정 참여 확대, iii)지역협치 기반조성, iv)협치주체 역량 강화이다. 이 계획은 다양한 각도로 인천의 협치실태를 파악하고자 노력했다는 점에서 의의가 있다. 이 연구 결과를 활용하여 충남의 여건을 반영한 조사방법으로 재구조화한다면 많은 함의를 줄 것으로 생각된다.

〈표 2-7〉 유사 선행연구 검토

연구자	제목	주요내용
정병순 외 (2017)	「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시 민관협치의 운영실태 진단하고 협치시정 구현을 위한 8개의 계획과제, 7대 추진전략 23개 세부사업을 도출</li> <li>• 7대 전략을 도출하였는데, i)협치시정 인식공유 및 교류협력 촉진, ii)서울시정의 협치선도형 제도 합리적 개선, iii)협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성, iv)시민사회 육성 및 활성화 사업, v)지역협치기반 고도화와 협치역량 강화, vi)분권형·융합형 서울협치 모델 정립, vii) 협치서울 추진체계 구조고도화 등</li> </ul>
정병순 외 (2018)	「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간위탁과 관련한 7가지 쟁점, 민간위탁사무 패러다임의 적정성, 민간위탁사무 심의·평가체계의 적정성 및 실효성, 민간위탁 평가체계의 적정성, 사업(예산)계획과 예산운용을 둘러싼 적정성 및 자율성, 민간위탁에서 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성, 운영의 자율성에 상응하는 재정적 자립기반의 강화, 민간위탁 운영체계의 적정성 등을 중심으로 실태를 진단하고 민간위탁의 불합리성 개선을 위한 5대 개선방안을 도출</li> </ul>
정병순 외 (2018)	「서울시 시민숙의 예산제 제도화 기초연구」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민참여예산제를 합리적으로 개선해 '시민숙의예산제'로 전환하기 위한 기초설계이며, 서울시 예산의 5%(약 1조 원)에 대해 시민들이 참여해 숙의와 공론에 기초해 예산을 편성하려는 제도</li> </ul>
정병순 외 (2018)	「서울형 숙의민주주의 제도화 방안」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민관협치의 핵심 중 하나라 할 수 있는 숙의의 촉진 방안을 마련하기 위한 연구로서 서울시정에 적용해 볼 수 있는 기본 숙의모델로 i)숙의형 여론조사, ii)21세기 타운미팅, iii)시민배심제를 고려할 수 있고, 이외 숙의 대상 의제가 가지는 성격을 고려해 iv)합의회의, v)지역이슈포럼, vi)커뮤니티 기반 스터디서클 등을 제시</li> </ul>

연구자	제목	주요내용
정병순 외 (2019)	「민선 7기 서울사회 협약 추진을 위한 전략적 방안」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민사회주체가 경험하는 불안정한 생태계 환경, 시민 사회 내 결사체의 정책과정 참여와 채널의 부족, 정책과정에서 대면하는 불합리성 등을 극복하기 위한 새로운 협치프레임을 마련</li> </ul>
정병순 외 (2020)	「민선7기 지역사회기반 협치체계 고도화 전략」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장인식을 토대로 지역사회기반 협치체계를 고도화 하기 위한 방안으로 i)지역사회기반의 협치정책을 종합적으로 재정립, ii)지역사회 거버넌스 협치선도기구의 실효성 강화, iii)지역사회 맞춤형 주민공문장 구축·운영 활성화, iv)자치분권예산제 도입·확대 기반으로 구조 고도화, v)정책성과 향상 위해 협치정책 평가체계 재정비 등을 제시</li> </ul>
이용환 외 (2019)	「경기도 민관협치 체계 구축 및 활성화 방안」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기도 민관협치에 대한 네트워크 분석을 실시하였으며, 이를 토대로 경기도의 민관협치 비전과 모델, 4대 활성화 전략을 도출</li> <li>• 4대 활성화 전략은 i)민관협치의 질적 수준 향상, ii)민관협치 수단의 확대, iii)민간부문의 역할 확대, iv)도민 참여 기획의 확대 등으로 구성</li> </ul>
채은경 외 (2020)	「인천광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천시 민관협치 현황(협치 자원, 협치 제도, 협치 정책) 공무원 및 협치위원단 대상 인식조사를 진행하였으며, 이를 통해 인천광역시의 민관협치 비전과 4대 과제를 도출</li> </ul>

## 2. 민관협치 정책사례 및 시사점

### 1) 중앙정부 사례

#### (1) 입법·행정 민관협치 법제

기존의 민관협력은 국가가 직접 업무수행이 곤란한 경우에 한하여 당해 업무에 대한 민간과의 협력 중심으로 이루어졌다. 그러나 현대 행정의 복잡성과 전문성 강화 경향으로 인하여 전문적인 민간의 참여를 통해 수행하거나 민간의 투자를 필요로 하기도 한다. 정부와 민간의 협력은 기존의 정부중심 명령-통제 구조로는 토대를 마련하기 어려우며 정부가 민간부문인 공동체와 시장을 독자적 실체로 인정하고 대등한 수평적 관계를 이룰 때 가능해진다. 이는 규제적 성격에서도 마찬가지로, 정부가 공동체나 시장에 규제권한의 일부를 위임 또는 자율규제를 요청하거나 공동체의 정서와 규범 및 비정부기구의 요구를 충분히 고려하지 못하면 공동체의 붕괴를 가속화하게 되고, 공동체의 빈약이 사회(society)의 부재를 낳게 만든다. 정부와 개인이 서로 지나치게 맞붙어 있게 되면 완충지대를 갖추지 못한 개인이 독립성을 상실하여 개인 생활에 필요한 모든 급부를 정부로부터 공급받으려는 의존적 개체로 변질되는 불합리가 나타나게 된다.

이처럼 통치가 아닌 협치를 강조하는 사회변화가 감지되고 있으나 무엇이 협치인지, 협치가 어떤 제도로 구현될 수 있는지에 대한 의미와 내용은 명확하지 않다. 입법의 관점에서 법령과 제도를 고찰 할 때 주민이 입법에 참여할 수 있도록 여러 방안을 제도화 하는 것은 의견수렴 단계에서 한발 나아가 주권자인 국

민과 대의기관이 협력하여 협치를 이루기 위한 것으로 볼 수 있다. 입법예고와 공청회 및 청문회, 입법청원과 주민의 조례제정 및 개폐 청구권 등은 국민(주민)의 의견을 반영하여 좋은 법 또는 준수 가능한 법을 만들기 위한 과정이다. 대의제 민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안이 참여민주주의와 협치라고 한다면 협치모델은 주민과 정부 관계를 중요하게 다루는 것이다. 협치는 공식적 권위에 의존하지 않고 다양한 행위자가 자율적으로 협력하는 제도로 이해될 수 있는데 현대 민주주의 국가에서 입법과정은 다양한 이익단체의 이해를 조정하는 과정으로서 국가가 일방적으로 입법하여 지키기를 강요하는 구도가 아닌 수범자가 규범의 생성 과정에 참여하는 형태가 바람직하다.

#### 가. 시민입법

시민입법은 의원입법과 정부입법을 포함하여 시민이 주도하는 입법운동을 의미한다. 1980년대 이후 우리나라 사회운동은 시민의 입법적 요구를 모아 시민입법운동을 제도로 자리잡게 했다. 특히 1993년 경실련의 시민입법위원회 활동을 통해 일반국민의 입법참여를 조직화하고 체계화하였다. 이러한 시민입법은 국민의 의견을 법제화 과정에 반영하여 합법성을 갖추고, 법률의 내용이 국민의 일반적인 상식을 반영함으로써 법률 시행의 필요성과 효율성을 증가시킨다. 이렇게 탄생한 법률이 대표적으로 「생명윤리법」, 「상가임대차보호법」, 「증권집단소송법」, 「국민기초생활보장법」, 「환자연명의료결정법」, 「공직자윤리법」이다. 시민입법은 국가와 시민사회의 소통을 위한 협치적 요소를 가지고 있으며, 입법과정에서는 전통적인 통치 관점에서 벗어나 협치의 관점에서 효과적으로 활용될 수 있다.

1999년 지방자치법 개정으로 조례의 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제

도가 도입되었으며 현행 지방자치법에서도 일정한 수적 요건과 절차적 요건이 충족되면 주민이 조례 입법에 참여할 수 있는 제도를 두고 있다. 주민청구 조례 안의 가결율은 52%에 이르는데 이는 중앙정부차원에서 이루어지는 입법 청원과 비교하여도 현저히 높은 수준의 가결율을 보인다는 점에서 자치입법의 입법 참여가 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

#### 나. 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법

민간부문과의 협치를 위한 정부의 변화는 각종 법제에서도 드러난다. 정부는 미래세대를 위한 공유재산 확보 장치로서 신탁공동체를 창설할 수 있는 법률을 마련하였는데, 2007년 제정된 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」이 대표적이다. 이는 영국의 제정법(National Trust Act)을 본떠 만든 것으로서 국민신탁은 자기 재산을 내놓으면서도 재산을 잃지 않고 모두에게 유익한 틀을 제공하는 것을 지향한다. 국가적 이익이 있는 환경자산을 국민의 이름으로 모으고 관리한다는 취지에서 ‘국민’이 ‘신탁’을 수식하며, 미래세대의 몫을 남기기 위하여 현재 세대의 수요를 절제하는 형평성을 추구한다.

#### 다. 사회기반시설에 대한 민간투자법

좁은 의미에서 민관협치 개념이 적용되는 민간투자의 경우 외환위기 이후 정부와 지방자치단체의 재정부담 완화와 사회기반시설에 대한 민간 참여 촉진을 위한 투자사업을 적극적으로 추진해 왔다. 이러한 민간투자사업 모델은 영국의 PFI와 그 본질적 내용이 동일하나 비교적 넓은 범위의 사회공공서비스까지 포괄하는 영국의 사례와는 달리 우리나라는 주로 사회기반시설 자체를 대상으로

한다. 우리 정부의 민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의하여 민간투자법의 적용대상을 사회기반시설로 한정하여 열거하고 있다(사회기반시설에 대한 민간투자법 제2조). 이는 대규모 자금이 투입되는 기반시설 조성에 재정적 부담을 줄이고 민간부문에서의 장기투자를 위한 연동성이 결합된 형태로 운영된다. 특히 공공행정 부문의 비탄력성을 배제하고 민간의 창의적인 경영관리체계를 도입하여 사업 전반의 효율성을 제고하고자 하는 의도에 따라 도입된 형태라 하겠다.

해당 법률에 근거하여 도로 및 도로 부속물, 철도, 도시철도, 항만, 공항, 다목적댐, 수도 및 중수도, 하수도, 공공하수처리시설, 분뇨처리시설, 하천·어항시설, 폐기물 처리시설, 전기통신설비, 유치원, 학교, 군사부속시설, 공공임대주택, 보육·복지시설, 공공보건의료시설 등 대부분의 공공시설의 설립 및 민간의 투자를 유인하고 있다. 정부는 사업승인, 부대사업, 관리운용, 자금보증지원, 보조금, 재정자원 지원, 부담금 및 조세감면, 감독을 담당하고 민간이 주도로 사업을 시행하게 된다. 이와 같은 민간투자사업의 한 방법으로서 2010년 국토부가 항만개발에 관여하여 기존의 항만법과 신항만건설촉진법에 의한 재정투자 및 민간투자의 한계를 보완하기 위해 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 항만시설 내 민간투자 촉진을 통한 민간투자사업을 전개하기도 하였다.

이처럼 현행 민관협치 관련 법령은 그 개념의 다양성만큼 내용과 유형에 따라 다양하게 입법화되고 있으며, 이는 협치 대상에 대한 포괄적 육성과 촉진, 진흥 및 지원에 관하여 각 행정영역과 민관협치 추진 유형에 근거한다. 관련 법제를 대상과 구성내용에 따라 구분하면 다음과 같다.

민관협치의 구성 내용에 따라 첫째, 관련 법령을 살펴보면 장기간 일정사업을 민관이 공동으로 추진하는 경우와 둘째, 단기·일회적으로 민관이 공동추진 하는



사업에 대한 법령이 구분될 수 있다. 셋째로 정부역할을 민간이 하는 경우에 일정한 인센티브를 제공하는 사회복지 사업분야 법률이 있으며, 넷째로 정부 역할을 계약을 통해 민간에 위탁하는 내용에 대한 법령으로서 방법이나 책임소재를 적시한 법령이 있을 수 있다. 다섯째, 단순히 특정 민간의 협력을 유인하는 법령으로서 보조금이나 조세감면, 수수료 부담 완화, 특허권 부여 등의 유인방법을 활용하여 감사나 사업승인, 사후결산 및 의결기구 참여, 임원승인권 등의 감독을 통해 사업을 관리하는 방식을 활용할 수 있다. 여섯째, 협회·단체 등 비영리기관을 지원하여 민관의 협력을 유인하는 법령이 있다. 이때도 유인 방법과 감독 형태는 유사하다. 마지막으로 불특정 민간이나 집단에 지원함으로써 민간의 협력을 유인하는 법령이 있는데 이 경우 감독은 성과평가를 통해 이루어질 수 있다.

## (2) 중앙정부 민관협치 정책 사례

지자체별 복지, 환경, 문화, 정책홍보, 부패방지, 취업, 예산 등 각 개별분야에서 행정안전부 주관하에 민관협치 사업이 추진·실행되고 있다. 또한 각 부처별로 다양한 복지사업들이 추진되는데, 고용촉진을 위한 상의, 소상공인지원센터, 고용안정센터 등이 연계된 정책사업이 있고, 부패방지 분야에서는 청렴국민감시관, 옴부즈만 제도 등이 시행된다. 개별 행정영역에서 두드러진 분야는 복지부문이라 할 것이다. 사회복지서비스에 대한 수요증가와 해당 서비스의 효율성 정제, 복지 지원의 통합체계 구축 필요성이 증대되고 있다. 그러나 정부 재원만으로 사회복지에 필요한 자원을 충분히 조달하는데 어려움이 크다는 점에서 종교나 시민단체를 포함한 민간 사회복지 자원의 활용이 요구되며, 사회 갈등의 해소를 위한 통합 노력을 이해관계에 놓여있는 당사자 간 보다는 민간 사회복지기관과 같은 중립적 위치의 집단에 의한 완충을 이루는 것이 효과적이라는 판단도 작용

한다. 이러한 관점에서 관련 정보와 자원을 공유하고 의사결정과 정책 집행 과정에서 지방정부 및 기타 공공기관, 비영리 단체 및 영리기관과의 협력이 강화되고 있다. 특히 복지, 보건, 고용, 주거, 평생교육, 생활체육, 문화, 관광 등 8대 영역 서비스를 통합하는 기초지자체 주민통합서비스 체계로 행정이 개편되면서 이 같은 협력이 더욱 강화되었다.

또한 기후변화 시대에 생활양식 전반에 걸친 변화가 요구되는 시점에서 정부만의 노력으로 달성하기 어려운 국가적 과제 달성을 위하여 정부와 민간의 역할 분담과 협력이 요청되는 사안에서는 정부와 민간의 협치가 보다 넓은 외연으로 확장된다. 녹색협약이나 탄소포인트제 같은 정부-공동체 협력 모형, 마을만들기, 지역 수익창출을 위한 농업, 관광사업 부문과 연안공동체 형성, 자연경관 조성 및 해안선 보전 등에서도 협치가 이루어지고 있다.

## 가. 보건복지 분야

### ① 지역복지전달체계(보건복지부)

공공영역에서의 복지전달체계는 정부가 복지급여를 계획하여 복지대상자에게 전달되는 모든 과정을 포함하며, 여기에는 조직, 자원, 인력, 기능, 사무분장 등이 포함된다. 그간 정부는 복지사각지대의 최소화와 국민의 복지 체감도 제고를 위하여 사회복지 공무원을 확충하고 찾아가는 보건복지서비스를 도입하는 한편 민관협력을 강화하여 복지전달체계를 개편·발전시키는 노력을 지속하였다. 특히 2014년 읍면동 복지허브화 시범사업을 기반으로 방문상담과 민간 서비스 연계, 통합사례관리 등 주민의 복지체감도 향상을 위한 체계를 구축하였는데, 이것이 2016년부터 추진된 읍면동 맞춤형 복지업무 정책이다.

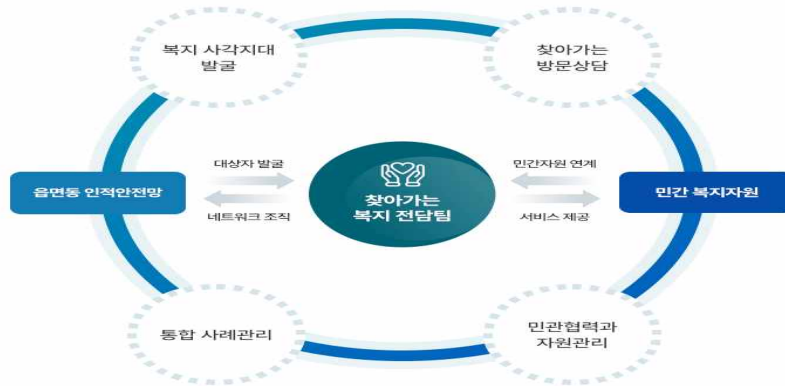


[그림 2-4] 읍면동 복지허브화 모형 및 맞춤형 복지팀 조직구성 유형

출처 : 보건복지부(2017)

복지허브화 정책의 핵심은 읍면동 전달체계의 개편에 있다. 이는 조직, 인력의 개편과 업무 변화로 요약할 수 있는데, 기존의 내방민원 중심 복지급여 집행에서 찾아가는 상담, 통합사례관리, 주민이 참여하는 민관협력을 강조하게 되었다. 지방자치단체는 스스로 적합한 모형을 선택하고 이를 중앙부처와 협의를 거쳐 추진하며, 지방자치단체의 자율성과 책임을 강조하는 한편 주민자치회, 혁신읍면동 정책을 통해 주민자치, 마을만들기, 방문보건서비스, 마을생태계 구축과 연계하여 주민의 문화·복지·편의 증진이라는 생활자치의 일환으로 운영되었다.

2017년부터는 전국의 읍면동에 찾아가는 보건복지 전담팀을 설치하여 보건소, 관련 기관, 지역주민과 협력해 복지 취약계층을 위한 찾아가는 보건복지서비스를 제공하고 있다. 찾아가는 복지전담팀은 도움이 필요함에도 적정한 서비스를 지원받지 못하는 대상자에게 복지공무원, 복지통(이)장 및 읍면동 지역사회보장협의체가 직접 찾아가 상담을 지원한다. 특히 복지통(이)장 읍면동 지역사회보장협의체 위원, 복지기관 등과 협력하여 지역자원을 발굴하고 발굴자원을 적극적으로 연계하는 역할을 수행한다.



[그림 2-5] 찾아가는 읍면동 복지서비스 개념도

출처 : 보건복지부(<https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10708040100>)

## ② 지역사회보장협의체(보건복지부)

민관 복지기관 관계자, 학계전문가, 주민대표, 공무원 등이 참여하여 지역의 사회보장 관련 사안을 심의·자문하는 민관협의기구로서 사회보장급여법 제41조에 근거하여 설치·운영되고 있다. 이는 지역사회보장을 증진하고 사회보장과 관련된 서비스를 제공하는 관계기관, 법인, 단체, 시설과의 연계협력을 강화하는데 그 목적이 있으며, 전국 시군구에 대표협의체, 실무협의체, 실무분과로 구성되어 운영된다. 대표협의체와 실무협의체는 10명 이상 40명 이하의 위원으로 구성되며, 대표협의체의 위원은 사회보장 관련 전문가, 사회보장 업무 수행 기관·단체의 대표자, 읍면동협의체 위원장 및 담당 공무원으로 이루어진다.

협의체에서는 주민참여와 민관협력을 기반으로 시군구, 읍면동 간 유기적 연계·협력을 통하여 지역단위 사회보장 증진과 지역사회 보호체계 구축기능을 수행한다. 연계 통합 기능 외에 지역사회보장계획의 수립, 과정, 평가 등 지역사회보장의 주요 사항에 대하여 민간과 공공이 협력하여 심의·자문하는 협치 기능이 포함되어 있다.



[그림 2-6] 지역사회보장협의회 구성

출처 : 보건복지부(<https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10708040100>)

## 나. 농어촌 정책

### ① 농촌신활력플러스사업 (농림축산식품부)

농촌신활력플러스사업은 농림축산식품부가 2018년부터 ‘6차 산업·향토산업·신활력사업’ 등 정책지원으로 축적된 지역자산과 지역조직을 활용하여 농촌 활력을 도모하고자 실시하고 있는 사업이다. 유무형의 지역자원과 자생적 민간조직을 활용하여 지역이 기획한 창의적인 사업을 지원함으로써 농촌사회가 자립적 성장이 가능하도록 하는 것을 목적으로 한다. 전국 일반농산어촌을 대상으로 공모·선정하여 지원하는 것으로서 추진주체 육성, 창의적 사업추진, 사업조직 운영에 개소당 4년간 70억 원을 지원하고 있다.

농촌지역개발사업이 여러 방식으로 추진되었으나, 일부 특화자원 브랜드화 등 성과가 있었음에도 농촌의 활력을 계속해서 이어가는데 한계가 있다는 비판이 있다. 이는 해당 정책사업이 끝나면 활력의 실행동력이 지속되지 않는 것이 주요 원인으로 언급되고 있어, 이에 따라 ‘농촌신활력플러스사업’의 의미와 성

과 확산 및 추진체계의 검토가 필요하다. ‘농촌신활력플러스사업’은 지역 주민이 자율적으로 농촌의 활력을 위해 다양한 혁신 활동을 할 수 있는 공간과 프로그램으로 평가되고 있으며, ‘사람과 조직’을 육성하는 데 중점을 두어 농촌에 새로운 활력을 더하고 배가시키는 것이 특징이다. 현장에서는 농촌신활력플러스사업을 통해 많은 청년 혁신가와 활동가들이 양성되고 있고, 이들은 혁신 활동을 기획하고 사업화하기 위해 ‘액션그룹’이라는 이름의 실행조직을 운영하고 있다.

지역마다 상황은 다르지만, 사람과 주체가 부족한 현실 속에서 지역 주민인 청년 등이 사업과 활동을 찾아내고, 정책사업을 활용하여 실행능력을 키워가는 것은 매우 긍정적이다. 그러나 정책사업이 끝나고 나면 혁신과 활력의 역량을 키웠던 실행주체(사업조직)가 해산되거나 활동이 점차 축소되어 소중한 정책사업 성과가 유지되지 못하는 경우가 많았다. 농촌신활력플러스 사업은 기존 지역개발사업과 다른 추진방식(Actor System-Planning contract-Project, ASPP)<sup>4)</sup>을 채택하고 적용하고 있는 점에서 그 차이점이 있다. 특히, 활동가와 자생조직(로컬그룹 등)의 주체역량 강화를 위해 육성하고 지원하고 있으며, 교육과 (소규모) 공모사업 등을 통해 현장 활동가와 활동조직의 역량을 향상시키는 데 집중하고 있다.

---

4) ①사업주체와 활동가 육성(actor), ②사업추진단 구성과 주체간 파트너십(system), ③계획협약(planning-contract), ④지역 특화산업을 위한 창의적사업 추진(project) 일자리 창출, 경쟁력 강화, 특화발전 등 농촌활력의 증진에 필요한 창의적인 사업모델을 발굴하되, ‘6차산업·향토산업·신활력사업’ 등 그 동안 정책지원으로 축적된 지역자산을 활용하여 산업 고도화에 필요한 소프트웨어 중심의 지원을 강조



[그림 2-7] 사업 추진 개념도

신활력플러스사업은 지자체에서 해당 사업주체에 대해 ‘민관협치형 추진체계 구축’을 매우 중요시하며, 실제 집행과정에도 이를 반영하고 있다고 볼 수 있으며, 특히 계획수립과정이나 추진위원회 구성 및 운영, 행정협의체 설치 및 운영, 민간 주체의 발굴과 육성 등에서 협치 요소를 반영하고 있다. 하지만 지자체별로 편차가 크고 시행착오가 반복되는 경향성을 보인다.

신활력플러스사업은 지역사회에서 숨겨진 활동가와 액션그룹을 찾아내고 키우는 데 큰 역할을 하고 있다. 사무국에서 일하는 인력이 시군 당 2.5명, 코디네이터는 5.3명이며, 전체 사업이 완료되는 2025년경에는 약 800명의 활동가가 지역사회에서 발굴될 것으로 예상된다. 사업 시군 당 평균 15개의 액션그룹과 270여명의 회원이 참여하고 있으며, 이 사업으로 새롭게 만들어진 액션그룹도 평균적으로 3개 정도로 액션그룹이 서로를 지원하고 확장하는 과정을 고려할 때, 농촌 사회에 큰 변화를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

지역사회 내의 인적자원 개발을 위한 역량강화 교육에서도 상당한 실적이 나

타났다는 점에서 의미있다. 액션그룹의 80% 정도가 역량강화 교육에 활발히 참여하고 있으며, 2018년 시군 당 약 35.2회의 교육 프로그램이 진행되었고, 2019년에는 13.1회 정도로 나타났다. 이들 인적자본은 미래에 다양한 조직 형태로 발전하거나 여러 협의체 및 법인을 설립하여 농촌의 활성화에 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

예비계획서를 작성하기 위해 준비하는 과정에서 여러 접촉을 통해 지역사회 전반을 진단하고, 문제점을 발견하며, 해결책을 함께 찾는 과정을 경험하게 된다. 정책 칸막이를 극복하기 위해 그동안 만나지 않았던 집단들이 모여 함께 공부하고 토론하며 합의하는 과정을 지속하고 있으며, 관-관, 민-관, 민-민 사이의 활발한 소통으로 여러 국면에서 ‘정책 칸막이’를 넘어설 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 중요하다고 말할 수 있다.

추진위원회가 민관협치의 최고 의사결정기구로서 조직구성이나 운영 측면에서 실질적인 권한을 강화해야 할 것이며, ‘정책의 공동생산’이라는 측면에서 의제 선정과 결정 과정이 명확해야 할 필요가 있다. 전문성을 증대시키고 권역 중계단이 가진 일부 권한을 이관하여 실제로 최고 의사결정기구의 역할을 계속해서 파악할 필요가 있다.

## ② 농어업회의소 설치 (농림축산식품부)

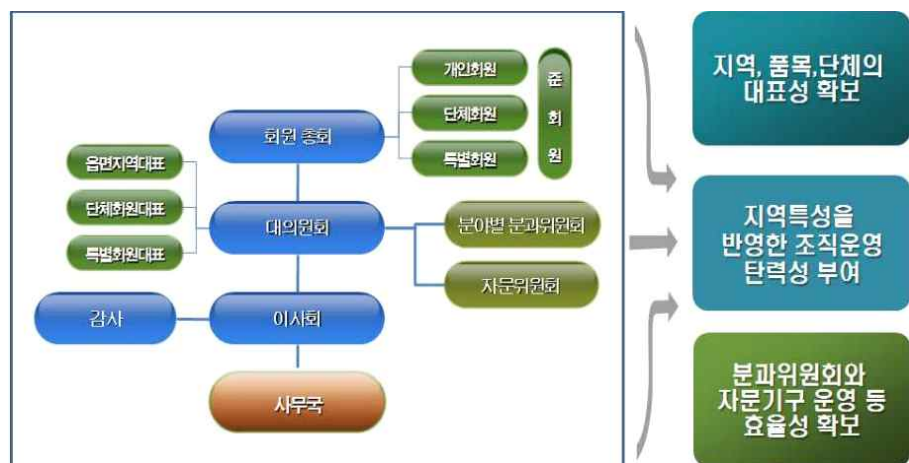
농어업회의소는 현장 농어업인의 제안과 의견을 수렴해 중앙정부와 지방자치단체 등에 반영함으로써 농정의 효율성을 개선하고, 농어업의 발전과 농어업인의 지위 향상 도모, 농어업 경쟁력 강화 및 농어촌 발전에 기여하는 조직이다. 자치분권 강화와 농어업 위상 하락, 농어촌 소멸 위기에 대응하여 지속가능한 미래기반의 구축과 농정협치를 통한 현장 맞춤형 정책추진을 통해 농정의



효율성을 높일 수 있다는 측면에서 그 역할을 도출할 수 있을 것이다.

1998년 국민의 정부 시기 농어업회의소 설립과 법제화가 시도되었으나 중앙 주도 설립, 농어업인단체 간 이견 등으로 무산되었던 것을 2010년 이명박 정부에서 농어업계 의견에 따라 농어업회의소 시범사업으로 시작되었다. 과거 실패의 경험을 토대로 상향식 설립, 농어업인 단체와 농협, 지자체 참여 및 합의, 사회적 공감대 형성을 원칙으로 추진하였다. 이후, 2010년까지 1~3차에 걸친 시범사업을 통해 7개 시군에서 농어업회의소가 설립되었으며, 2014년 한국농촌경제연구원의 농어업회의소 시범사업 평가 연구를 토대로 4차 시범사업이 재개되어 10년여에 걸친 농어업회의소 설립 지원사업이 추진되고 있다.

농어업회의소법 제정 노력은 지속되었지만, 19대 국회에서 발의된 5개의 법안은 국회 종료로 인해 모두 폐기되었고, 2017년 문재인 정부 출범 후 법안이 계속 발의되었으나 법제화 공감대 부족, 여건 미성숙, 옥상옥·관변화 논란 등의 이유로 인해 법제화가 이루어지지 않았다. 21대 국회에서 야당 주도로 법안이 최종 통과되었으나, 대통령 거부권 행사로 법제화는 불발되었다. 농어업인의 의견을 반영하기 위해 이 법률안은 농어업 정책결정 과정에 제안 및 건의를 하는 대의기구로 농어업회의소의 설립과 운영에 필요한 사항을 법률로 정하고 있다.



[그림 2-8] 농어업회의소 운영구조

시군에 설치된 농어업회의소는 읍면 순회간담회, 분과위원회, 농정협의회를 통한 현장 의견수렴 및 조정을 통해 행정에 건의하고 필요시 부서 책임자들이 참여하는 상시 업무 소통과 정책 협력이 실시되었다. 다양한 농정활동과 정책 제안을 통해 관-관, 농협-관, 민간단체-관의 협력을 제고하고 있으며, 이를 통하여 농업농촌 정책의 총괄 조정 기능을 활성화하는 우수 사례들이 발굴되고 있다.

농어업회의소가 농어업인의 대표기구이자 대의기구로서 기능하기 위해서는 법제화가 반드시 필요하다. 특히 협치 제도를 정착시키고, 대표성을 보장하며, 국가와 지자체 간의 권한을 나누고, 지자체 농어업회의소의 추진과 지원을 정당화하는 것이 매우 중요한 과제로 간주된다. 일부 농업 관련 단체들이 주장하는 관변화와 옥상옥 문제, 그리고 시범사업의 성과가 부족한 것은 법과 제도의 결여 때문이라고 이해된다. 민간이 주도하는 정책 수립과 실행은 민간 역량의 담보 없이 불가능하다. 농어업회의소가 설립되는 것만으로 효과적 민관협치와 지역에 필요한 정책 마련으로 이어지지 않는다는 것이다. 민관협치의 구현을 위

해서는 구성원의 성숙된 인식과 역량이 뒷받침되어야 할 것이다.

농어업회의소의 역량은 사무국에 전문인력이 얼마나 확보되어 있는지에 따라 크게 달라지지만, 대부분의 지역 회의소는 재정적 어려움으로 인해 전문인력을 갖추지 못하고 있다는 점이 한계로 지적된다. 농업과 농촌의 공익적 기능을 지원하고 증진하기 위한 중간지원조직은 농업과 농촌의 지원 및 활성화에 매우 중요한 기능을 하지만, 칸막이 행정, 역할 중복, 행정 종속, 전문성 저하 등의 어려움이 발생하고 있다. 따라서 중간지원조직의 효율적 운영을 위해서는 독립적 운영과 현장밀착형 활동, 활동 안정성 보장과 중간지원조직 간 업무 분장과 협력이 요구된다.

### ③ 어촌뉴딜300 사업 (해양수산부)

어촌뉴딜300 사업은 어촌과 어항 기반시설의 현대화와 어촌이 가진 핵심자원을 활용하여 차별화된 콘텐츠를 발굴함으로써 어촌지역에 활력을 불어넣고 주민 삶의 질을 향상하기 위한 사업으로 2019년부터 추진되었다.

사업에 참여하는 이해관계자의 관점과 역량의 차이는 결국 협치의 주체인 주민과 행정, 전문가들 사이에 사업의 목표와 성과에 대한 이해수준이 차이가 있으며 해당 사업 대상지에 대한 특성이나 정보, 지역과 사람, 자원을 바라보는 관점에서도 차이가 발생한다.

협치는 결과 값이 아닌 과정의 지속을 통해 성장하는 것으로 사업추진 주체 간 상호학습을 통해 역량이 강화되는 시스템 형성이 중요하다. 역량은 주민 뿐만 아니라 행정, 전문가, 이해관계자들의 상호학습을 통해 발전해가는 과정이 필요하다. 사업초기 현장 컨설팅이나 자문을 통해 협의하고 조정하는 과정이 있지만 협치 주체 간 상호학습을 통해 사업 도출단계부터 이해도를 좁히는 과

정이 중요하다.

협치는 사업의 내용이 아닌 누가 어떻게 해야 하는지 도구가 중요하다. 지역 여건과 주민공동체 성격에 합치하는 방법에 대한 설계가 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 사업추진 주체 간 실질적 결합이 가능하다. 이를 통해 주민들이 겪는 시행착오와 성장과정을 공유함으로써 또 다른 동기부여의 과정을 성과의 확산과정으로 이해해야 할 것이다.

#### 다. 재난안전 정책

##### ① 안전관리민관협력위원회 (행정안전부)

안전관리민관협력위원회(이하 안민협)는 재난 및 안전관리에 관한정부와 민간영역의 협력관계를 원활하게하기 위하여, 「재난 및안전관리기본법」 12조의 2에 따라, 2013년 8월 출범하였으며, 재난안전 분야 공무원과 민간전문가로 구성된다.

안민협은 중앙안전관리민관협력위원회(이하 중앙안민협)와 지역안민협으로 구성되며 중앙안민협은 행정안전부와 함께 지속적인 회의와 활동을 하고 있다. 중앙안민협은 행정안전부 재난안전관리본부장과 민간위원 중 1명이 공동위원장이 되며, 행정안전부의 안전정책실장, 재난관리실장, 재난협력실장 등 재난 관련 직원과 전국 규모의 회원을 보유하고 있는 재난안전 관련 민간단체의 대표, 재난안전 전문가 등 35인 이내로 구성된다.

각 기관 단체 및 협회의 대표자가 중앙안민협 민간위원으로 활동한다는 점에서 대표성을 가지며, 재난 및 안전관리기본법 규정근거 외에도 도, 시군에는 각 조례로서 지역안민협 활동근거를 마련하고 있다.

## ② 국가재난원인조사협의회(행정안전부)

전문적이고 신뢰받는 재난원인조사 필요성의 인식에 따라 민간 전문가가 참여하는 협의체를 구성하여 재난 원인조사를 실시한다. 2023년 6월 재난 및 안전관리기본법에 협의회 설치 근거를 마련하였으며, 위촉직 민간전문가 15인, 당연직 위원인 관계부처 실·국장급 공무원 13명 (총 28명)으로 구성된다. 국가재난원인조사협의회에서는 재난원인 실시 여부와 조사 결과, 기관별 제도 개선 과제 점검에 대한 심의와 행정안전부 자문의견을 제시하는 기능을 수행한다.

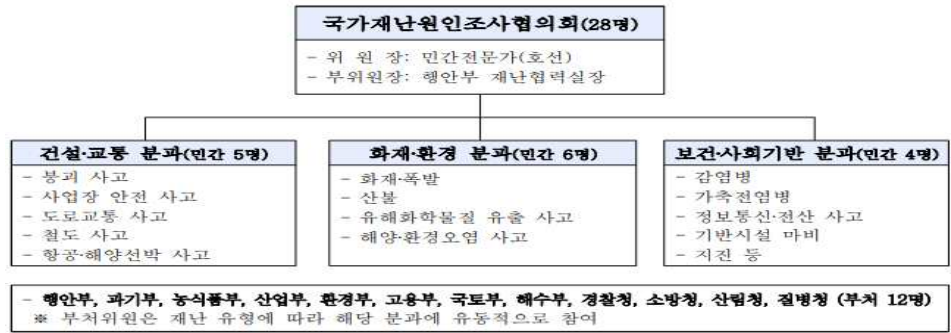
민간위원의 구성은 건설·교통, 화재·환경 등 분야별로 구분하며 기존 소수의 민간 전문가가 참여하고 주로 공무원에 의해 조사단이 꾸려지던 것을 개선하여 민간 전문가를 단장으로 과반수의 민간단원 참여를 의무화하고 있다. 또한 타 법령에 근거하여 구성하는 타 부처 재난 원인조사 기구에도 민간참여 확대를 권고하고 있다.

기존 재난 원인조사가 법적 근거를 가진 것은 2013년 재난 및 안전관리기본법에 신설되면서 형벌적 책임소재, 원인분석 및 대책마련, 협업의 세가지 전략적 기조로 발전해 왔다. 형벌적 책임소재는 2000년대 초반부터 2010년까지 화재사고에 대한 원인자의 책임 처벌 중심으로 이루어졌다. 이후 2014년 세월호 참사부터 2018년까지 재난안전사고 전반에 걸쳐 손해배상이라는 개인 과실에 대한 수사와 처벌 중심 기조가 이어졌다. 그러나 복합재난 발생과 사회 시스템의 고도화로 인한 피해의 광범위성이 부각되면서 재난 발생 원인에 대한 책임을 어느 수준에서 체계화하고 명문화 할 수 있는지에 대한 이견이 커지고 있다.

원인분석을 통한 대책 마련 전략 기조는 협업과 불가분의 관계에 있다. 기존 원인분석과 대책 마련은 협업을 강조하면서도 과학적 기술개발이나 원인분석 체계 구축에 힘써왔다. 그러나 사고의 빈도와 규모, 예측 불가능성에 따른 복잡

화는 원인분석에 있어서 다양한 배경을 가진 전문가의 참여 필요성을 제기하기에 이른다. 이로 인하여 전문가 협업이 강조되며, 실질적인 업무 내에서 원활하게 작동할 수 있는 법령의 개정, 협의회를 통한 협력 네트워크 강화, 정보 관리 시스템 강화 등 실질적 장치 마련으로 이어지는 것이다.

이러한 시스템 구축에 있어 기관 간 상호작용보다 더욱 중요한 것은 일반 시민사회와의 상호작용과 피드백이라 할 수 있다. 재난 원인조사 과정과 결과의 모든 부분은 일반 국민과 시민사회와의 상호작용, 소통 및 의사결정 등을 공유하는 체계라기보다는 사고 발생원은 분석을 통한 대책 마련에 민간의 전문성을 참여하는 노력이다. 조사의 독립성이 보장되어 조사 결과에 대한 신뢰성을 확보한다는 차원에서 매우 중요하게 다루어지는데 이 과정에는 대중과의 상호작용도 연결된다고 하겠다.



[그림 2-9] 국가재난원인조사협의회 기구도

### ③ 안전한 마을만들기 사업(행정안전부, 법무부, 소방방재청)

급속한 도시화에 따른 지하공간 확대, 도시환경의 고밀화, 대형화 추세는 도시개발의 진척과 노후화됨에 따라 안전에 대한 문제가 국가적으로 대두되게 하

는 촉발요인으로 작용하였다. 따라서 2007년부터 국토교통부, 행정안전부, 법무부 등을 중심으로 안전도시 사업이 추진되었다. 행정안전부는 안전도시, 안심마을 시범사업을 각각 추진한 바 있으며, 국토교통부의 살고싶은 도시 만들기 사업, 소방방재청의 방재마을 시범사업, 법무부의 범죄예방 환경개선사업 사례는 각각 주민 참여를 기반으로 한 정책추진 사례로 꼽힌다.

#### ■ 안전도시 시범사업(행정안전부)

2009년 행정안전부가 추진한 안전도시 시범사업은 안전도시를 안전, 안심, 안정된 지역을 만들기 위해 지역사회 구성원들이 합심·노력하는 안전공동체를 형성하고 이를 통해 각종 안전사고와 재난 예방을 위한 환경개선이 이루어지는 지역과 도시로 설정하였다. 이는 국가주도 하향식 명령과 통제를 강조해 온 기존의 재난관리 패러다임을 다양한 이해당사자의 참여를 통한 상향식 과정으로 바꾸는 것에 초점을 두었다. 이와 함께 기존의 자연·인적 재난의 범위를 확장하여 생활안전 영역까지 포함하고, 각종 주민참여 프로그램 등 소프트웨어를 강조하였다. 이를 통해 정부, 국민, 시민사회, 기업, 지방자치단체 등이 공유된 목표를 토대로 협업을 통해 추진하고자 한 것이 특징이다.

그러나 안전도시 시범사업은 초기 민관 파트너십을 통한 사업취지에도 불구하고 실제로는 관이 주도하는 형태로 민간의 참여를 이끌어내지 못하였으며 안전에 관련된 중앙부처와 지방자치단체, 소방, 경찰 등 관계기관 간 협력 네트워크도 부족하다는 평가를 받았다. 특히 주민참여와 관련해 이해당사자 네트워크 구축을 강조하였음에도 불구하고 많은 경우 형식적 네트워크의 구성과 자발적 주민조직이 아닌 관제조직 동원의 문제가 지적된다.

또한 추진단위를 기초지자체로 한정하면서 지역별 특성을 반영한 다양한 프로

그램이 발굴되지 못하였다. 우리나라 기초지자체의 경우 지역 특성을 표출하기에 인구나 지역적 범위가 크다고 하지만 안전도시 사업이 중앙정부 차원에서 추진되었기 때문에 마을단위까지 직접 지원에 한계를 보였다. 또한 지역안전 거버넌스의 효과적 구축을 위해서는 다양한 프로그램이 발굴되어야 하지만 하드웨어 중심의 사업으로 일관되는 등 내용면에서 본래 목적과 차이를 나타내고 운영과정에서 효율성이 떨어지는 문제가 나타나면서 전시적 정책으로 평가받았다.

#### ■ 안심마을 시범사업(안전마을 만들기 사업) (국민안전처-행정안전부)

2013년 부터 추진된 안심마을 시범사업은 주민이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 마을을 목표로 시도된 사업이다. 지역주민과 행정의 협업을 통해 생활권 안전을 포괄적으로 확보하는 모델을 창출하고 지역주민들이 다양한 안전 위협요인을 스스로 관리하되 행정이 이를 뒷받침하여 안전한 환경을 조성하는데 그 목적을 두었다. 2013년 주민자치회 시범사업으로 당시 국민안전처 주관으로 진행되었다. 안심마을은 마을 주민들이 자신의 마을을 스스로 지킨다는 주인의식을 가지고 활동의 주체가 되어 경찰, 소방 등 유관기관과 행정, 전문가의 도움을 받아 안전한 마을을 만들어가는 활동을 수행하도록 설계되었다. 또한 주민 간 관계망을 형성하여 마을안전지도, 순찰, 환경개선을 추진할 수 있도록 하였다며 이전의 안전도시 시범사업과 유사한 측면이 있으나 사업의 대상과 주민 주도성 차원에서는 차이가 있었다. 안전도시 시범사업이 기초지자체 대상이었다면 안심마을 사업은 마을공동체 단위로 추진하여 생활밀착형 사업을 표방하였다. 안심마을 시범사업은 주민자치회 주도로 운영되는 경우가 많았으며, 안전도시 사업에 비해서는 높은 수준의 주민주도성을 보였다. 따라서 주민자치회 역할에 따라 조례, 협정, 교통단속 보호구역 지정 등 지역관리를 통한 제도



화 가능성도 높았다.

#### ■ 방재마을 만들기 사업(소방방재청)

방재마을은 풍수해 저감을 위한 방재마을 시범사업과 화재없는 안전마을로 구분 선정 추진되었으며, 풍수해를 대상으로 한 물리적 시설장비를 위주로 지원하는 사업이다. 지역특성에 따른 재해요인을 분석하여 유형에 따라 특화된 사업을 시행하고 민관단체 파트너십에 의한 협의회를 구성하여 사전에 재해를 예방하고자 실시된 사업이다. 특히 기존 관리주체별로 개별적이고 산발적으로 추진되던 각종 방재관련 사업을 지구단위 방재개념에 의해 종합적으로 추진하였다. 또한 방재 시범마을 전 가구가 풍수해보험에 가입하고 1가구 1소화기 비치, 사업계획의 수립과 추진과정에도 지역주민이 함께 참여하였다. 그러나 실제 사업은 재해위험지구 정비, 하천정비, 방재센터 신설 등 건축 토목 사업에 집중되었다. 결국 전반적 사업내용으로는 하드웨어 중심의 방재시설 설치에 국한되었고, 주민참여를 통한 상향식 과정보다는 관주도의 하향식 추진이라는 한계를 나타냈다. 따라서 방재마을 사업의 활성화를 위해서는 주민 주도적 마을 운영과 재난 발생시 주민의 자율 방재의식에 기초하여야 하며, 행정적 지원과 병행되어야 한다. 또한 관주도의 방식에서 벗어나 주민참여형 프로그램의 지속적 발굴 추진이 요구되며, 조례제정 및 거버넌스 체계 구축을 통해 방재마을 정책의 지속성을 유지할 수 있어야 할 것이다.

#### ■ 범죄예방 환경개선 사업(법무부)

2014년부터 법무부가 국민들의 준법의식 향상 캠페인과 함께 범죄 취약지역의 환경개선을 주요 내용으로 하는 ‘법질서 실천운동’을 전개하였다. 사업 초기

에는 물리적 환경개선을 통한 범죄예방에서 출발하였으나 점차 지역주민 간 소통강화와 준법의식 향상 등 지역공동체 범죄예방 역량강화를 통한 범죄예방 사업으로 발전하였다. 지역주민들이 범죄예방을 위하여 기존에 설치된 시설을 자율적으로 관리하고 대화와 타협의 준법문화를 체계화 하도록 함으로써 이웃 간 갈등이 폭행 등의 범죄로 이어지는 것을 막고 공동체의 범죄예방 역량도 강화 하는데 목적을 두었다.

이 사업에서는 중앙부처, 지방자치단체, 자원봉사단체 등 유관기관과의 협업을 강화하고 지역주민들의 적극적 참여를 바탕으로 한 한국형 CPTED 모델을 설정하고자 하였다. 사업추진 이후 발생한 문제점을 살펴보면 시설물의 유지관리 문제가 발생한다. 방범 시설물의 점검과 개보수 주체가 불명확하여 시설물의 사후관리에 주체를 명확히 해야 할 것이 지적된다. 지역주민들이 시설물 등을 자발적으로 유지·관리 하도록 주민 간 의사소통 강화와 공동체 조직화를 통해 자율적 범죄예방 역량을 발휘할 수 있는 환경을 마련해야 할 것이다.

#### ④ 민간연안안전지킴이(해양경찰청)

「연안사고 예방에 관한 법률」 제17조(민간연안순찰요원 위촉)에 따라 해양경찰청장은 지역주민으로서 연안해역의 특성을 잘 아는 사람 등을 민간연안순찰요원으로 위촉하여 연안사고 예방을 위한 순찰·지도업무를 보조하게 할 수 있다. 우리나라는 해양레저 등 연안 이용 수요 증가로 매년 100여 명의 인명사고 지속 발생하고 있으나 광범위한 연안해역과 시설물에 대한 순찰 관리 인력의 부족<sup>5)</sup>으로 안전관리에 어려움을 겪고 있다. 따라서 민간연안안전지킴이 활동으로 연안안전사각지대 해소와 함께 민·관 지역공동체가 위험요소를 사전 발

---

5) 전국 1만 4천km의 해안, 2,300여개의 항·포구를 330개 파·출장소가 전담하고 있는 실정

굴·예방할 수 있는 협업 체계 구성, 사고예방과 구조 협력 강화는 물론 지역 일자리 창출 등 시너지 효과 기대할 수 있다.

국민이 체감하는 촘촘한 연안안전관리를 위해 95개 파출소, 235개 출장소를 중심으로 민간연안안전지킴이 배치 운영하며, 해양경찰은 구조 전문기관으로 해상 순찰 및 구조역량 강화 등 해양치안서비스 활동에 집중할 수 있다는 점에서 장점을 가진다. 도서지역 및 원거리 출장소는 민간연안안전지킴이 중심의 예방활동을 강화하고, 상황발생시 초동대응 및 신속한 상황 전파할 수 있도록 하여 행정 효율화를 촉진하고 있다.

연안안전지킴이는 연안순찰지원, 안전시설물 점검, 치안활동 보조, 사고발생 시 초동구호 등 역할을 수행하며, 지역사정에 밝은 주민으로 구성되어 대국민 계도활동 시 심리적 거부감이 없고, 순찰활동 지원뿐만 아니라 안전사고 예방 홍보에도 성과를 보이는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-8〉 부처별 민간협력체 현황

부처	사업명	근거법률
경찰청	아동안전지킴이	아동복지법 제33조
소방청	의용소방대	의용소방대 설치 및 운용에 관한 법률 제2조
산림청 (지자체)	산불감시원 산불예방진압대	산림보호법 제17조
환경부	환경지킴이	5대강 환경지킴이 운영규정(행정규칙)
교육부	배움터지킴이	학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제20조의5

#### ⑤ 민관협업 소방안전 복지사업(소방청)

민관협업 소방안전 복지사업은 소방청이 포스코건설, 독거노인종합지원센터, 한국해비타트 등과 협력하여 화재취약계층에 실시하는 화재예방 주거환경 개선사업이다. 이 사업은 화재에 취약한 홀몸어르신 등 가구에 안전한 주거환경

경조성을 위해 2013년부터 포스코건설과 10년 동안 지속하고 있으며, 2023년 한해동안 서울, 부산, 인천, 경기 등 9개 지역에서 화재에 취약한 홀몸어르신 21가구에 대해 주거환경을 개선했고 280가구에는 기초 소방시설을 설치했다. 포스코건설 직원과 한국해비타트, 소방공무원과 의용소방대원 등 자원봉사자들이 참여하여 노후 전기시설 교체, 장판교체, 도배, 방수공사, 보일러 및 창호 교체 등 주거환경개선 사업을 실시하며, 특히 주택의 에너지 효율을 높이기 위해 창호와 보일러업체가 함께 참여하기도 하였다.

#### ⑥ 읍면동안전협의체(행정안전부-보건복지부 공동)

읍면동안전협의체는 현재 광역 및 시·군·구 중심의 재난안전관리·대응의 한계를 극복하기 위하여 ‘읍면동 안전협의체’를 구성, 지역 내 위험요소를 사전에 발굴·점검·관리하는 ‘민·관 협력형 안전관리 체계’를 구축하는 사업이다. 신림동 반지하 침수사고(2022. 8.), 오송 지하차도 참사(2023. 7.) 등을 계기로 신속한 안전관리·재난 대응을 위해서는 현장 중심의 선제적 대응 필요성이 대두되면서 재난안전 위협 상황에서 주민 보호를 위해서는 주민접점인 읍면동 최일선 현장에서의 재난안전 관리기능(사전예방, 신속대응) 강화 목적으로 추진되고 있다. 「국가안전시스템 개편 범정부 종합대책」<sup>6)</sup> 일환으로 아직 법적 근거 마련은 이루어지지 않고 있으며, 협의체는 읍면동장을 중심으로 지역사정에 밝은 지역자율방재단, 이·통장 등 지역의 재난·안전관련 주요 단체<sup>7)</sup> 임원을 중심으로 구성한다. 민간전문가(지역대학 교수, 관련 협회 등)를 포함할 것을 권고

6) 읍면동 안전협의체: 지역자율방재단, 이·통장 등의 읍·면·동 단위 안전협의체 구성을 통해 지역 내 위험지역 발굴·점검 및 홍보 추진

7) 지역자율방재단, 의용소방대, 자율방범대, 안전보안관, 안전모니터봉사단, 주민자치위원회, 새마을 안전지킴이, 지역사회보장협의체, 적십자봉사회 등

하며, 상가번영회, 청년단체 등 지역공동체 구성원의 다양한 참여 유도하되 단체 및 구성원 현황, 지역별 특성 등을 종합적으로 고려하여 자율적·탄력적으로 구성하도록 하고 있다. 기존 유사한 협의체가 운영되고 있는 경우 안전협의체 모델로 대체 가능하며, 대체로 주민자치위원회나 지역사회보장협의체에 안전기능을 추가하는 등 새로운 단체 구성이 아니라 기존 단체 간 협의체로서 운영된다는 특징이 있다.

단체별 개별 활동, 협업 및 정보공유 미흡 등으로 재난 사전대비 및 상황 발생 시 대응 한계에 따라 민관협의체를 구성하여 역할 분담 등을 통해 체계적이고 효율적인 재난·안전관리를 수행하기 위하여 다수의 민간협의체로 구성한다. 사전예찰·점검이 가능한 자연재난 위주로 활동하되, 지역 상황에 따라 사회재난, 생활안전 등으로 점진적 확대하고, 재난·안전 예방(예찰) 및 복구 지원에 참여하도록 한다. 평상시는 사전예찰, 위험지구 주기적 점검·예방 (안전위험요소 발굴 및 개선 건의, 재난안전 역량강화 교육 및 워크숍 참여, 안전관련 캠페인 및 홍보) 사업을 중심으로 하며, 재난 발생 이전에는 위험지역의 사전 예찰과 집중 점검을 실시한다. 이후 재난이 발생하면 재난 사고지역의 복구지원 역할을 수행하게 된다. 평시에는 인원·자원 등의 현황을 주기적으로 관리하고, 유사시를 대비한 비상연락망 구축하며, 재난·안전 관리는 단체장의 관심이 특히 중요하므로, 단체장이 직접 위원 위촉장 수여, 회의 참석 및 격려할 수 있도록 한다.

읍면동 안전협의체 사업에서는 지역 내 유료시설(문화시설 등) 이용료 감면 등 참여의지 제고를 위한 다양한 유인책 제공하고 역량강화를 위하여 정기교육과 워크숍 등 안전교육을 실시하며, 안전취약계층 발굴·지원은 읍면동 ‘찾아가는 보건복지팀’의 복지위기가구 발굴·지원 업무와 협업하여 수행하고, 재난·안전 대응과 관련된 유관기관<sup>8)</sup>과의 협조체계를 구축하는 등 기관간 협업도 강조

하고 있다.



[그림 2-10] 안전협의체 구성(안)

라. 환경정책

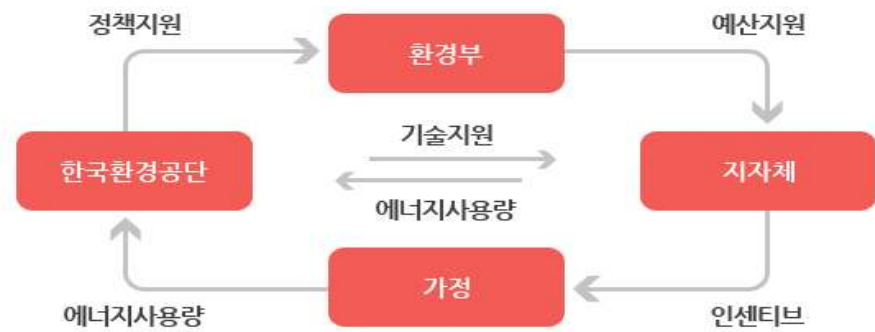
① 탄소중립포인트제 (환경부)

환경부는 일상 속 탄소중립 실천활동 시 현금처럼 사용 가능한 포인트를 제공하는 ‘탄소중립포인트제’를 실시하고 있다. ‘탄소중립포인트제’는 2009년 에너지 분야(전기·수도·가스 절감)에서 ‘탄소포인트제’라는 이름으로 시작되었고,

8) 경찰서, 소방서, 노인복지관, 사회복지관, 전기안전공사, 새마을금고, 마사회 등

2020년에는 자동차 분야(주행거리 감축)를 추가 포함하게 되었으며, 이 제도는 2022년 1월부터 ‘탄소중립포인트제’로 명칭이 변경되어, 10가지의 탄소중립 행동을 실행하면 최대 1000원의 포인트를 지급받는 방식 등으로 녹색생활을 장려하는 정책프로그램이다. 이러한 방식으로 국민들의 탄소중립 실천을 촉진하여 비산업부문의 온실가스 감소에 도움을 준다.

‘탄소중립포인트제’는 2022년 1월부터 시작되어 첫 해에 25만 9000명이 가입한 후, 올해에는 12월 말 기준으로 가입자가 4배 증가한 104만 명에 이르렀다. 관련 혜택인 포인트 지급예산이 2022년 24억 5000만 원에서 올해 89억 원으로 증가하였고, 지난 2년 동안 총 113억 5000만여 원이 포인트로 지급됐다. 환경부는 국민들의 긍정적인 반응에 힘입어 내년 지급예산을 147억 7000만 원으로 증액했다.



[그림 2-11] 탄소중립포인트제 운영체계

환경부가 운영을 총괄하며, 한국환경공단에서 운영프로그램을 개발·운영한다. 지자체는 참여자를 모집하고, 교육·홍보 및 인센티브를 지급하며, 참여자들은 가정에서 전기 등 사용량을 절감하는 구조로 되어있다.

## ② 유해화학물질 배출량 저감계획 (환경부)

화학물질 배출량 조사제도가 시행된 이후에도 사업장에서 외부로 배출되는 화학물질의 양은 줄어들지 않고 있으며, 발암성물질 등과 같은 고유해성 물질의 배출은 계속 증가하고 있어 사회적 우려와 지역 갈등을 해소하기 위한 제도로써 미국 Massachusetts주정부의 TURA (Toxics Use Reduction Acts) 제도를 모델로 삼아 도입되었다.

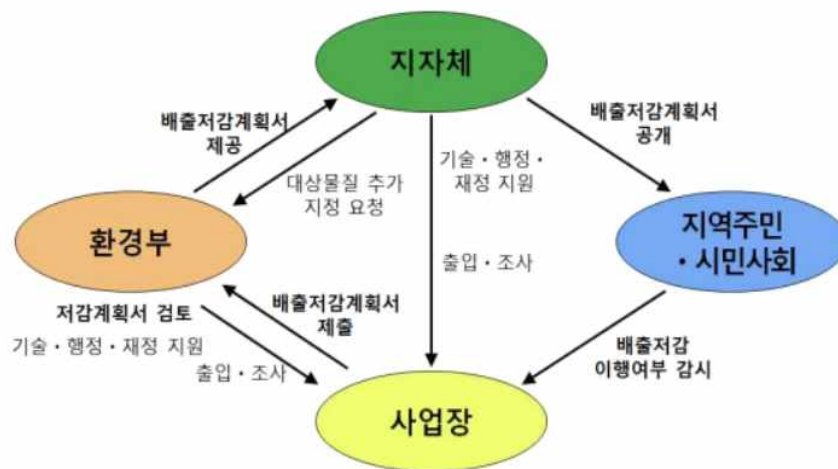
2019년 11.29, 화학물질관리법 「화학물질 배출량저감제도」를 근거로 시행된 본 사업은 화학물질 배출로부터 국민 건강 및 환경을 보호하고 사업장의 자발적인 화학물질 배출의 저감을 유도하기 위하여 매년 대통령령으로 정하는 화학물질을 취급하는 사업장에 대하여 해당 화학물질을 취급하는 과정에서 배출되는 화학물질 현황 등의 조사를 실시한다.

화학물질 배출량조사 대상 사업장은 유해성이 높은 환경부에서 고시하는 화학물질을 연간 1톤 이상 배출하는 사업장으로서 5년마다 화학물질 배출저감계획서 제출을 의무화하고 있다. 환경부 장관은 배출저감계획서를 검토 한 후 제출한 자에게 적합여부를 통보하게 되고, 배출저감계획서를 사업장 소재지의 지방자치단체에 제공 및 공개할 수 있다.

배출저감계획서는 업종, 업체명, 사업장 소재지 등 사업자의 일반정보와 배출저감 대상 화학물질의 취급량 및 취급공정, 배출저감 대상 화학물질의 배출원 및 연간 배출량, 향후 5년간 배출저감 방안 및 연도별 배출저감 목표를 제시하고 이행실적을 작성하는 내용으로 구성된다. 배출저감계획을 의무화하는 점에서 규제 대상으로 인식되지만, 실질적으로는 유해화학물질을 취급하는 사업장 및 사업장 주변의 주민과 환경 등에 미치는 영향과 피해를 최소화하기 위하여 예방관리 제도를 공동관리하는 민관협치의 한 형태로 인식할 수 있다. 특히 협



력적 거버넌스 정책설계에 있어 지속가능한 파트너십을 추진하고, 행위자 간 권한의 공유와 동시에 책임을 공유하고 보장할 수 있어야 한다.



[그림 2-12] 화학물질 배출저감제도 이행주체별 역할

### ③ 환경현안 개선 협치사례 (환경부)

울산석유화학공업단지 협의회와 환경부 간 울산지역 대기환경 개선을 위하여 울산석유화학공업단지 협의회 회원사 16개사가 환경부 낙동강유역환경청과 ‘벤젠 대기오염물질 저감을 위한 자발적 협약’을 체결하고 벤젠농도 감축을 위한 공동노력을 기울인 사례가 있다.

환경부는 환경 문제 해결을 위해 지도·단속 위주의 관리만으로는 한계가 있다고 판단하고 정부와 산업계의 소통·협력 등 민관 협치를 통해 환경 현안을 해결하는 방안을 도출하기 위해 협약을 추진했다. 울산지역의 벤젠 농도를 현재수준( $4.25\mu\text{g}/\text{m}^3$ , 2017년) 이하로 관리하기 위해서는 낙동강유역환경청과 배출사업장, 울산시 간의 상호 긴밀한 소통과 협력을 통해 사업장의 자발적인 법적 기준

준수는 물론 창의적인 저감 노력이 요구된다는 인식에 기초한 것이다.

자발적 협약의 주요 내용은 기업의 자발적인 벤젠 배출저감 방안 이행과 행정기관의 벤젠관리 역량강화를 위한 교육·기술 적극지원, 협약 당사자 간 소통체계 구축·운영에 관한 사항이며, 협약을 통해 참여기업들은 대기오염물질 배출저감 노력에서 한발 나아가 기존 환경정책의 수동적 관리 대상에서 능동적 참여주체로 전환해 미래가치에 기반한 지속가능발전을 도모하는 역할을 맡는다.

석유화학업종 공장이 밀집한 울산 남구는 2012년부터 2016년까지 여천동 유해대기물질 측정소에서 측정한 평균 벤젠 대기농도  $8.06\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로, 대기환경기준( $5\mu\text{g}/\text{m}^3$  이하)을 크게 초과하고 있었다. 그러나 협약 체결 이후 환경부와 낙동강유역환경청이 민관 협치에 중점을 두고 벤젠 배출업체에 시설 개선을 유도하는 등 저감 대책을 추진한 결과, 벤젠 연간 평균농도는 전년도  $9.15\mu\text{g}/\text{m}^3$  대비 53%나 줄어든  $4.25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 2011년 이후 6년 만에 대기환경 기준을 달성한 것으로 나타나 개선 효과에 대한 협치 우수 사례로 발표되기도 하였다.

#### ④ 선도산림경영단지 (산림청)

산림청이 2014년부터 시행하고 있는 선도산림경영단지사업은 경제림육성단지 또는 단지화 가능성이 높은 지역 중에서 산주의 참여도가 높고, 산림경영 여건이 우수한 500ha 이상의 규모화·집단화된 사유림 단지를 대상으로 산림사업의 통합화를 목적으로 시행된다.

지방자치단체 및 산주의 관심이 높고, 재정투자 집중을 통해 사유림 경영 성공모델 개발·확산이 가능한 지역을 대상으로 공모를 통해 선정하여 조림, 숲가꾸기, 임도, 단기소득임산물 등 통합사업 지원하는 체계로 운영된다. 이 사업은 우수한 산림경영 조건을 갖춘 지역을 선정하고, 산림소유자의 동의를 받아

500ha 이상의 면적을 단지로 구성하며, 산림조합이 장기간 관리하여 얻은 수익을 산림소유자에게 돌려주는 것이다. 이를 통해 목재 생산으로 단기소득 창출, 조림 숲 가꾸기 사업을 통한 친환경 산림경영 기반 조성, 지역유통망(농협하나로마트) 연계 임산물 판매 활성화, 마을기업과 영림단 등의 사회적 기업 육성 등으로 지역 네트워크를 구축해 민관협치를 실현하고 있다. 산림경영단지 조성을 위해 모든 과정을 산주들과 긴밀히 협력하여 진행하여 지역주민과 산주 모두가 혜택을 받을 수 있도록 한다.

### (3) 시사점

민관협치를 위하여 필수적인 것은 재량의 공유이다. 재량은 때때로 권한으로 표현되기도 하는데, 민관협치는 문제해결을 위해 민간 파트너의 도움을 필요로 한다는 전제가 있고 이를 위해서는 행정의 재량을 민간과 공유해야 하는 과정이 요구된다. 그러나 형식적인 협력에 그치는 경우는 실제 재량을 공유하지 않는 경우가 많으며, 그 결과 협력체계가 작동하지 않아 목표한 바를 달성하기 어렵게 된다.

#### 가. 협치의 장단점과 협치 추진의 성공 요건

협치는 민간부문의 강점을 활용한다는 장점이 있다. 업무의 구체적 실현에 필요한 비용절감 효과가 있으며, 민간부문 참여를 통하여 공공부문이 개발해내기 어려운 관리능력, 신기술에의 접근, 특화된 인력을 제공받을 수 있다. 또한 행정서비스 제공에 필요한 공급망을 공공부문보다 효율적으로 관리할 수 있고, 민간의 참여를 이끌어냄으로서 정책 집행 과정에서 탄력을 받을 수 있다.

그러나 관리가 미흡한 경우 예기치 못한 부작용이 발생하여 민간부문의 장점

이 발휘되지 못하는 상황이 초래되기도 한다. 민간 부문의 참여를 위해서는 이익 기회를 제공하는 것이 필수적이나 이익 기회가 너무 많거나 혹은 적으면 효율적 운영이 불가능해진다. 또한 정부 규제가 적정하지 못할 때 서비스 공급에 결함이 초래되고 민간의 책임성이 담보되기 어려우며, 참여하는 민간에 대한 적정한 통제장치가 와해될 때 민간의 권한 남용으로 인한 공공성 훼손 우려도 존재한다.

협치과정은 특히 효율적 설계와 감독이 이루어지지 못할 때 관리비용 증가에 따른 비효율성이 발생한다는 점에서 사전에 충실하게 검토되어야 한다. 특히 정부가 직접 제공하던 공공서비스를 민관협력하는 경우 재분배의 효과가 감소하고 불이익이 초래할 우려도 있다. 협치 과정이 투명하지 못하다는 인식이 확산되는 경우, 부패 발생으로 인한 협치 전체에 대한 행정에 대한 주민의 신뢰가 하락할 우려가 있다. 민관협치를 둘러싼 책무성의 내용과 한계가 불분명할 때 주민의 불만으로 촉발되는 정치적 반대 위험이 있는 만큼 공청회, 세미나 등 공론장을 다양화하여 공감대를 형성하는 것이 필요하다.

이 같은 가정의 단점을 종합하면 권위가 모호하고 수행과정의 복잡성이 증가하며, 책임성의 한계를 가진다는 점이다. 민관협치의 단점이 작을 때는 재량을 공유하고, 단점이 크다면 재량을 공공이 장악하고 있어야 한다.

협치의 목적은 더 나은 결과를 도출하고 더 많은 자원을 확보하려는데 있다. 민관협치 구현을 위해 필요한 것은 지속적 의미를 갖는 일반원칙으로서 민관협치의 필요성과 논거의 존재 및 체계적 접근법을 채택하여 정부와 민간의 상호신뢰를 구축하는 것이다. 다음으로는 협치를 지지하는 지도부의 명확한 의지 표명과 적극적 지원 의사이다. 사업을 주관하는 행정주체와 조직체계를 설치하고, 사업추진에 필요한 법적·제도적 장치의 정비가 선행되어야 할 것이다. 또한 사

업에 필요한 재원을 적절히 조달하여야 한다. 각 참여자의 책임과 권한 배분, 사업의 적절한 단계구분, 발생 가능한 갈등의 관리에 대한 사전 합의, 협치 추진에 관련된 제 행위의 적법성을 확보하는 것도 중요하다.

민간부문이 공공서비스 관점에서 협력하기 위해서는 정보와 생산성, 정당성의 우위가 필요하다. 민간에서 어떤 문제나 사안에 대한 더 많은 정보를 보유하고 있어야 한다. 전문영역의 경우 민간 파트너가 오랜시간 축적된 정보를 확보하고 있을 가능성이 높는데, 이는 다양한 관점의 사례연구나 분석자료를 포함하는 것이다. 이 경우 정보 보유 측면에서 행정조직이 민간부문을 따라가기 어렵고 따라서 협치가 행정에 있어 유리한 과정이 된다.

다음으로는 같은 시간과 자원을 투입할 때 더 나은 공공서비스 생산 능력을 보일 수 있는 생산성의 측면이다. 이는 일종의 숙련도와도 관련이 있는데 어떤 문제해결을 위하여 오랜 숙련도가 필요한 경우, 행정조직의 수행력을 높게 기대하기는 어렵다. 행정조직은 대부분 순환보직 형태를 가지며 담당자가 한 업무를 2년 이상 지속하기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 숙련도에서 상대적으로 우위에 있거나 반드시 숙련도를 요구하는 정책사업의 경우라면 민간의 협업을 적극적으로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 정당성에 관한 논의가 있을 수 있다. 이는 실질적인 것은 아니지만 주민의 인식이나 공감대 형성에 크게 관여한다. 특정 주제에 대해서는 행정조직보다 민간 부문에서 더 잘 할 수 있다는 공감대가 형성된 경우가 있다. 공공서비스를 제공함에 있어 얼마나 정서적 공감을 형성하며 진행하는가에 대한 문제에서 민간의 파트너가 상대적으로 우위에 있을 수 있다. 숙련도와 전문성 외에 공감능력과 관련된 문제라 할 수 있는데 현대 사회 다양한 문제해결에 있어 정서적 부문이 강조되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 공감대에

대한 부분은 향후에도 더욱 중요하게 다루어질 것으로 보인다.

민관협치 측면에서 민간부문에 해당하는 3가지 요소 중 한 가지 이상을 보유하고 있다면 협치의 성공 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 행정의 영역에서는 사전에 이 같은 사항에 대해 검토하여 민관협치 접근 여부를 결정하고, 결정된 협치 과제에 대해서는 확실한 재량을 공유해야 목적한 성과를 달성할 수 있을 것이다.

#### 나. 민관협치를 통한 사회문제 해결 영역

다양한 정책과제 가운데 민관협치로 접근해야 하는 기준을 설정하는 것은 매우 중요하다. 모든 정책사업이 민관협치의 대상이 될 수는 없으나, 공공서비스의 파급력을 기준으로 공공재, 반민간재, 직접재로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 공공재는 모든 주민이 동일한 수준으로 함께 편익을 공유하는 유형의 정책사업에 해당한다. 재난 발생시 울리는 재난안내 문자가 공공재의 한 예시가 될 수 있다. 반민간재는 일부 그룹이나 개인에게 편익을 제공하는 정책유형이다. 공원사업이 이에 해당할 수 있다. 누구나 공원을 이용할 수 있지만 공원과 물리적 거리가 가까운 지역의 주민들의 이용빈도가 압도적으로 높을 것이다. 따라서 실질적 수요대상은 인근 거주민으로 한정된다. 이렇게 모든 주민이 아닌 일부 그룹에서 이익을 독점하는 공공서비스는 반민간재로 구분된다. 직접재는 특정한 개인에게 공공서비스의 편익이 제공되는 것을 의미한다. 학자금을 지원하거나 저금리 대출을 실시하는 등의 복지사업 대부분이 이에 해당한다.

세 유형중 민관협치에 적합한 유형은 반민간재와 직접재라 할 수 있다. 모든 시민에게 일괄적으로 제공되는 공공서비스는 행정영역에서 수행하는 것이 효과적이다. 정책사업 수행과정의 복잡도, 정서적 접근이 상대적으로 덜 필요한

부분이라 할 수 있다. 또한 업무 표준을 기초로 수행되기에 용이하다. 그러나 수혜대상이 좁혀지고 대상이 세분화 될수록 복잡도가 증가하게 되며, 욕구 파악의 범위도 그만큼 다양해지기 때문에 공공서비스 운영의 정교함이 요구된다.

민관협치의 목표는 행정 단독으로 수행하는 것 보다 나은 결과를 도출하는데 있기 때문에 기존 행정조직 시스템이 충분히 해결가능한 문제를 민관협치로 접근할 필요성을 느끼지는 않는다. 행정조직이 해결하기 어려운 과제는 다양한 관계, 정책의 사각지대, 운영의 정교함에서 찾을 수 있다.

첫 번째 제시하는 다양한 관계는 지역사회에서 발생하는 문제 가운데 이해관계자가 얹혀있는 사안에 대한 해결의 관점이다. 행정조직의 경우 모든 이해관계자가 주민이기 때문에 누구의 편에 서서 업무를 처리한다는 오해를 받기 쉽고, 이를 위해 적극적으로 문제해결에 나서기 어렵다.

두 번째 제시한 정책의 사각지대는 지방정부가 아무리 열심히 지역 현안 문제를 발굴하고 해소한다 해도 발생할 수 밖에 없다. 자원이 한정된 여건에서 더 시급하고 파급력이 큰 사회문제를 우선순위에 두는 것은 행정효율성 측면에서 피할 수 없는 현실이다. 그러나 정책의 사각지대를 방치할 수는 없으며, 사각지대에 놓인 사람들은 상대적으로 삶의 여건이 어려운 경우가 많다. 따라서 이 경우 민관협치가 자원을 늘리는 효과를 가져올 수 있다. 인적자원, 지식자원 등 사회적 자원을 확장하여 행정영역의 한계를 보완할 수 있으며, 실제로 우선순위에서 밀려나 있던 지역의 주민과 민간 활동으로 공론장을 확대하여 정책화하는 사례들도 많이 찾아볼 수 있다.

세 번째 제시한 운영의 정교함은 정책의 공공성 측면에서 직접재의 경우에 더욱 세밀하게 요구된다. 특정한 정책사업이 그 취지와 목적, 기대효과 측면에서 매우 우수하지만 운영의 정교함이 뒷받침되지 못하여 기대한 성과를 달성하

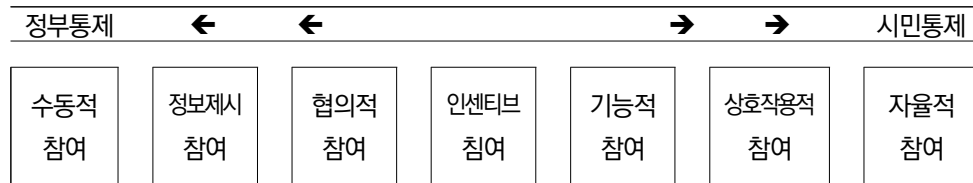
지 못하는 사례들이 있다. 기본적으로 행정조직의 운영 시스템은 정교함을 기대하기 어려운 구조를 가졌다. 담당자의 순환이 잦고, 업무수행 방식도 현장 밀착형과는 차이가 있다. 이러한 경우 주민 친화적인 운영이 가능한 민간 조직과의 협력이 유용할 수 있다.

#### 다. 협치 추진방식과 참여정도의 함의

민관협치는 민과 관이 함께하는 것에서 효과를 거둘 수 없다. 그 단점이 명백하고 시간과 비용이 많이 소요되는 과정이다. 이 같은 과정을 진행함에 있어서는 그에 합당한 확실한 보상, 즉 더 나은 결과를 도출할 수 있어야 한다는 확신이 필요하다. 이를 위해서는 민관협치가 필요한 분야와 특성에 집중하여 기획하고 검토할 필요가 있다.

거버넌스를 명분으로 민관협력 또는 민관협치를 이루는 과정은 일방향적 협치가 아닌 주민과 행정이 상호 이해와 공유를 통한 정부 운영의 기술을 도모하는 양방향적 노력의 일환으로 추진되어야 한다. 따라서 민관협치가 실질적으로 지역사회 단위에서 진행되어야 하며, 이는 행정 일선의 업무를 담당하는 시군의 민관협치 현황과 일반 주민이 지역사회에서 활동하는 민-민 간의 협치 수준과 활동 정도에 대한 인식을 이해하는 것에서 가능성을 탐색할 수 있다. 민관협치의 운영 정도가 능동적 참여인지 수동적 참여인지, 혹은 정부통제에 의한 것인지 시민통제에 의한 것인지, 제도적 참여인지 비제도적 참여인지를 구분하는 것으로 시민 참여의 정도는 파악해 왔으나 결과적으로 그 내용면에서는 차별성을 가지기 어렵다. 다만 기존 민관협치 이행과정에서 표출되는 참여의 수준은 통제적·동원형 역할이 강조되는 반면, 현재의 민관협치 이행과정의 참여정도는 그 역할이 보다 확대되고 주체성을 가져야 한다는 점에서 접근방식의 차이가 존재한다.





[그림 2-13] 주민참여와 자치역량 스펙트럼

출처: Pretty(1995); 김성균·김찬수(2016)

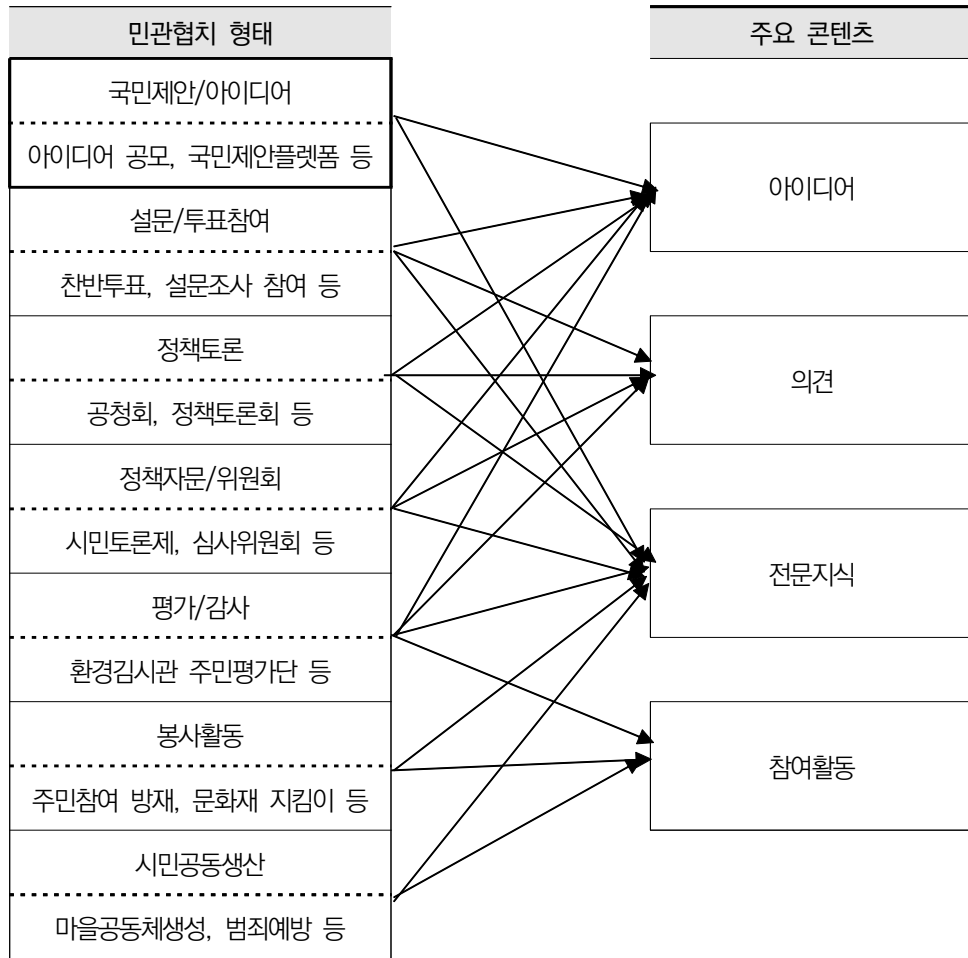
민관협치 측면에서 정부실패의 원인은 정부의 불합리하고 일방적 권력행사와 정책 및 서비스의 비효율성, 정부와 주민 간 인식차이에 의한 정부의 지속적 성과하락에 기인한 것으로 풀이된다. 따라서 정부신뢰를 회복하고 정부실패를 예방하기 위한 방안으로서 민관의 파트너십 강화가 절실하게 요구되었으며, 행정의 하향식 접근방식을 보완하는 상향식 방식의 접목과 참여를 촉진하는 다양한 정보제공 및 포용성을 강조하게 되었다. 이러한 관점에서 주민의 참여를 정부 정책과정 중심으로 분류한 의제설정-정책형성-정책집행-정책평가 단계별 참여 파악이 정부중심의 관점이라면 주민이 제공하는 내용을 중심으로 기존 정부부문에서 실시한 정책사업을 내용별로 분류하는데서 향후 충청남도 주민협치 추진전략의 함의를 도출할 수 있을 것이다.

〈표 2-9〉 주민참여 내용별 분류

유형	특징
아이디어 제안형	정책 전단계에서 주민이 아이디어를 제시하는 유형 주민의 창의적 생각을 정책에 반영
의견제시형	정책 전단계에서 주민이 자신의 주장을 제기하거나 평가 및 감사를 청구하는 유형 개인이나 단체가 가진 찬반의견, 자신의 갈등사안을 정책에 흡수·반영 상대적으로 다른 유형에 비해 갈등, 주민투표 등 민간사안에 대한 참여가 포함되는 특징이 있음
지식제공형	정책 전단계에서 주민이 자신의 경험이나 지식을 제공하여 정책의 효과성을 높이는 유형 관련분야 전문가나 장기간 근무경험이 풍부한 사람 또는 대표 관료제로 표현되는 집단 대표로 구성되어 지식이나 경험을 행정에 반영
참여활동형	정책 전단계에서 실제 주민이 대인 또는 단체를 형성하여 직접 활동에 참여함으로써 행정서비스를 공동생산하는 유형 개인의 개별적 봉사활동, 시민단체·비영리법인 등 다양한 활동 포함

출처: 정정화 외(2013)

민관협치의 다양한 형태 측면에서 여러 방식으로 참여와 공유를 이룰 수 있다. 정책과정에 실제 참여하는 형태는 국민제안, 아이디어 제시, 설문·투표 참여, 정책토론 등 다양한 방식으로 형성될 수 있으며, 방법에 따라 정책결정자에게 제공하는 주요 내용이 포함될 수 있다.



[그림 2-14] 민관협치 형태별 주요 콘텐츠

출처: 정정화 외(2013); 강민석(2020) 재구성

공공서비스 관점에서 이러한 단계를 어떻게 접목해야 하는가를 결정할 때 우리는 민관협치를 접근하는 목표, 즉 행정기관의 일방적 정책수행보다 더 나은 결과를 도출하고자 하는 것에 근접하여 사고할 수 있다. 그러나 참여 그 자체가 목표가 되는 경우도 있다. 참여의 수준, 재량의 위임 그 자체를 목표로 삼는 경우는 정책결정과정에서 다양한 주민이 참여하는 경로가 지나치게 제한되어 있

었기 때문에 나타나는 현상이다. 참여 자체가 목표가 될 경우 그 참여의 수준이 높아지는 자체로도 민관협치의 의미는 있다. 분권의 측면에서 본다면 참여 수준을 높이는 것도 일견 필요하다. 다만, 공공서비스의 제공 측면에서 민관협치는 다소 차이를 가질 수 있다. 정책유형에 따라 민관협치 접근 여부를 검토하는 것처럼 다양한 정책 유형에 따라 그에 적합한 참여 수준이 존재하고 어느 정도 최적화 할 수 있는지 ‘적합성’을 기준으로 사고해야 할 것이다.

민관협치에서도 각 정책 유형별로 적합한 참여 수준이 존재한다. 예를 들어 특정 정책사업의 경우 형식적인 의견수렴이 적합할 수도 있고, 어떤 경우는 공동의 의사결정이 필요할 수도 있다. 민간 부문의 장점이 확실하다고 판단되는 경우, 적극적 재량 위임이 필요한 단계도 존재한다. 따라서 다양한 정책사업 특성에 맞는 최적의 참여 수준과 방법을 고민하는 과정이 전략 수립에 포함되어야 할 것이다.

각 부처의 민관협치 정책사업 추진사례와 지자체 협치 기본계획 수립 사례들이 가진 시행착오의 과정을 통해 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다.

#### ① 협치 제도화 필요성

협치사업으로 추진되었거나 과거 협치에 대한 개념설계 없이 민관협력 또는 주민참여 기반으로 수행된 사업들이 일정한 성과를 거둔 사례(마을만들기)들이 지속적으로 유지되지 못한 데는 제도화 기회를 실기한 원인이 컸다. 초기 정부 지원을 통해 실질적 협력사업 추진에 집중한 나머지 제도적 기반 마련과 조직 구조형성에 이르지 못한 사업들이 후속과정으로 이어지지 못하고 단기 일회성 사업으로 그치는 것은 단순히 해당 정책 추진의 단절로 그치는 것이 아닌 공동체의 협치 성과 도출 경험 축적으로 이어지지 못한 결과를 가져왔다.

지금도 일부 협의체 등이 법적근거 없이 정책결정권자의 의지로 추진되고 있는 경우가 있는데, 과거의 실패 경험을 답습하지 않기 위해서라도 제도적 근거와 추진 계획을 통한 일관성 있는 추진체계 마련이 필요하다고 하겠다.

## ② 지자체 추진체계의 민관협치 성격 강화

기존 정부사업 자체의 전반적인 추진체계는 민관협치형이라기 보다는 관이 끌고가면서 단순 참여하는 형태로 운영되는 사례가 지적되었다. 정책 전달체계 자체의 민관협치형 추진체계를 강화하고 추진위의 제도적 위상 강화 등이 요구된다. 이는 각종 위원회, 협의회 조직의 운영에서도 동일한 경향으로 나타나는 문제점이라 할 수 있다. 정책결정과정의 의사지원, 전문성에 대한 자문, 협력관계에 있어서 형식적인 운영과 협조적 전시행정에 그치는 경향을 배제할 수 있도록 추진체계의 실질적 협치 구조화 노력이 요구된다.

## ③ 다양한 활동가 및 액션그룹의 육성

협치의 필요성과 민간참여의 합리성에도 불구하고 우리의 협치 경험이 성숙한 단계라 보기는 어렵다. 이는 기존의 행정구조에서 민간의 참여가 단순동원 형태였던 관행에도 기인하며, 최근의 개인화 경향에서 공동의 문제에 참여하는 공동체성이 공존하기 어려운 여건도 작용한다고 판단된다. 따라서 민간의 참여 기회를 확대하고, 공동체의 인적역량을 강화하기 위한 다양한 활동가를 양성하여 배출할 필요가 있다.

이는 중간지원조직의 전문성 강화와 통합형 조직으로의 발전으로 연결될 수 있다는 점에서 지역사회의 인적 자원을 고도화 하는 기회요인이 되며, 정책 전문성 확보에도 기여할 수 있을 것이다.

#### ④ 행정과 민간 상호소통 및 협력 경험의 축적

민간의 참여와 역량 강화와 함께 공공부문의 인식전환이 필요하다. 특히 기존의 행정작용에 비해 민관협력은 시간과 비용의 소요가 많아 단기적으로는 효율성이 떨어지는 것처럼 느껴진다. 따라서 행정과 민간 모든 협치 주체간 상호학습이 중요하다.

특히 민관협치가 유용한 분야를 발굴하여 이를 통해 협치의 효능감을 구성원이 경험할 수 있도록 하는 장치의 마련은 협치 제도의 정착을 위해 요구되는 과정이라 하겠다.

#### ⑤ 협업 분야 및 유형에 따른 수단의 다양화

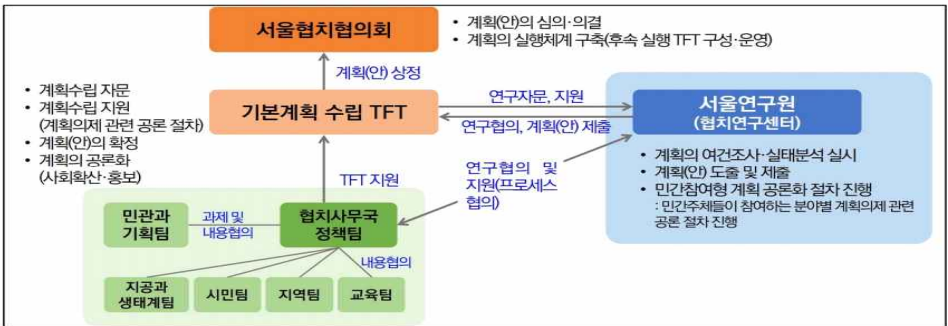
기존 정책사업모델을 협치의 관점에서 세분화하여 그 방법과 내용 구성 면에서 편중되지 않도록 협치 가능사업을 발굴하고 지원할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 초기 단계에서 어떤 사업이 협치로서 의미있고 장점을 발휘할 수 있는 영역인가에 대한 기초가 부족한 실정이며, 협업분야별 적정한 정책수단을 강구하는데 어려움을 겪기도 한다. 따라서 사업추진이 연속적으로 이루어지기 위해서는 사업계획 마스터 제도 및 이와 유사한 역할을 수행할 전문성을 가진 인적자원을 투입하고, 지원할 조직을 마련할 필요가 있다.

## 2) 지방정부 사례

### (1) 서울시 민관협치 활성화 기본계획(2019)

#### 가. 개요

서울시는 민선 6기 시정기조로서 협치시정을 실현하기 위해 2016년 9월 「서울특별시 민관협치 활성화 기본조례」를 제정하여 제도적 환경을 조성하였다. 기본조례 제16조(민관협치 활성화 기본계획)는 시민의견 반영과 참여 확대를 위해 3년마다 민관협치 활성화 기본계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 민관협치 활성화 기본계획에는 민관협치 활성화 정책의 기본방향, 분야별 정책목표 및 추진계획, 실행 자원 조달 등의 내용이 포함되도록 하고 있다. 2015년 11월 협치서울 추진계획 수립 이후 2018년 12월 민관협치 활성화 기본계획이 서울협치협의회에서 심의·확정되었다.



자료: 서울연구원 협치연구센터(2017. 4. 24).

#### 나. 비전 및 세부과제

서울 협치시정의 비전은 ‘시민 주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울’로 설정하였으며, 이러한 비전을 실현하기 위해 4대 추진 방향을 도출하였다.

① 개방-연계-융합 근간의 개방형 플랫폼 협치시정 구축

- 21세기 참여민주주의와 숙의민주주의로의 전환을 고려해, 시정내에서도 다양한 민간주체들이 정책과정에 참여하고 숙의·공론을 활성화 할 수 있는 기회와 채널을 확대·활성화
- 현재와 같은 칸막이형 행정조직과 사업예산제에 의해 구조화된 분절적인 행정체계에서 벗어나, 다양한 정책영역간·사업간·조직간 융합 활성화

② 협치제도 불합리한 요소 개선

- 시정의 주요 제도들이 보다 협치친화적인 제도로 전환 될 수 있도록 재정비하는 한편, 협치시정을 선도 제도들의 안정적 정착 구조 확립
- 제도의 정비와 구조고도화에 상응해 시민사회를 더욱 활성화하고, 주체들의 역량도 지속적으로 강화

③ 자치·분권 원리에 기반 둔 융합형 협치모델 구축·강화

- 시정주도의 하향적 구조가 유지되는 협치모델에서 근본적으로 탈피해, 지역사회가 주도하는 상향적 협치모델을 확립하며, 다양한 협치사업 및 추진주체들이 상호연계·협력하는 융합형모델을 모색

④ 주요 협치 선도정책 확대·내실화하고 질적 고도화 모색

- 시정 및 지역사회에서 추진하고 있는 다양한 협치 선도사업들의 현안을 해결하고, 협치사업들을 지역사회 전역으로 확대하는 한편, 기존의 추진 방식과 다른 혁신적인 정책모델로 진화할 수 있도록 질적 고도화 모색

민관협치 기본계획에서는 계획의 비전과 추진방향을 고려해 향후 3년간 협치시정 고도화를 실현하기 위한 7대 추진전략과 23개의 세부 추진과제를 설정





[그림 2-15] 서울시 민관협치 활성화 기본계획 비전체계도

출처 : 정병순 외(2017)

하였다. ‘협치시정 인식공유 및 교류·협력촉진’, ‘서울시정의 협치선도제도 합리적 개선’, ‘협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성’, ‘서울시민사회 2.0’, ‘지역사회협치 2.0’, ‘분권형·융합형 서울협치모델 정립’, ‘혁신하는 협치 서울’로 명명된 7가지의 추진전략은 8가지의 계획과제에 대응하는 한편, 비전과 계획의 방향을 실현하기 위한 시정과 지역사회 전반에 대한 전략을 아우른다.

〈표 2-10〉 세부 전략과제

전략	주요내용
추진전략 1 협치시정 인식공유 및 교류·협력촉진	1. 협치학교 운영 확대·강화 2. 서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치 서울협약(가칭) 추진 3. 협치프런티어 사업추진: 협치우수사례 성과공유 및 확산 4. 서울거버넌스워크(Seoul Governance Week) 추진
추진전략 2 서울시정의 협치선도 (형) 제도 합리적 개선	1. 서울형 시민참여제도 구축 2. 협치친화형 시정위원회제 구축 3. 민간위탁제의 합리적개선: 운영 및 성과관리체계 개선
추진전략 3 협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성	1. 재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형예산제' 구축 2. 협치친화적 시정평가 제도 도입: 협치융합형 균형성과 관리제 3. 온라인 기반 디지털 거버넌스체계 구축 4. 협치 영향평가제 실시: 협치와 함께하는 시책, 시책과 함께하는 협치
추진전략 4 서울시민사회2.0 '시민사회 육성 및 활성화'	1. 시민사회 육성기반조성 2. 시민사회 활성화지원 3. 시민사회 협력 플랫폼 사업추진
추진전략 5 지역사회협치2.0 '지역협치기반 고도화와 협치 역량강화'	1. 지역사회 협치를 선도·활성화 하는 제도기반 조성 2. 지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화 3. 동·마을단위 협치기반 조성: 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을
추진전략 6 분권형·융합형 서울협치모델정립	1. 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축 2. 권역 중심의 융합 협치모델 구축 3. 지역사회 협치실현을 위한 '자치분권형통합예산제' 도입·운영 4. 지역자산화 추진기반 구축
추진전략 7 혁신하는협치서울 '협치서울추진체계 구조고도화'	1. 협치 서울 추진기구의 혁신 2. 「민관협치활성화기본조례」재정비

출처 : 정병순 외(2017)

## (2) 경기도 민관협치 활성화 기본계획(2020~2023)

### 가. 개요

지속가능한 협치가 새로운 행정 패러다임으로 부상하는 가운데, 시민이 함께 하는 숙의민주주의 도입으로 패러다임이 변화하고 있으며, 부문별 협치를 넘어 행정전반에 민관협치 체계 구축이 필요해지고 있다. 경기도는 민관협치 활성화를 위한 체계 구축을 위해 「경기도 민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정하여 근거 마련('18.7.1. 시행)하였으며, 도내 민관협치 활성화를 위한 중·장기적인 전략을 마련하였다.

〈표 2-11〉 세부 전략과제

경과	주요내용
경기도 민관협치 활성화 단기용역 추진 (‘18.10~12월)	○ 민관협치 인식조사·분석, 민관협치 체계·사업(안) 제안 (경기연구원 수행)
경기도 민관협치 체계 구축 및 활성화 방안 연구용역 추진 (‘19.3~5월)	○ 경기도 민관협치 활성화 전략, 활성화 과제 제안(경기연구원 수행)
민관협치 활성화 기본계획 TF 구성·운영 (‘19.7~8월) (총 3회 운영)	○ 민관협치 활성화 기본계획 수립 방향 검토 및 논의
민관협치 활성화 기본계획 수립 FGI 실시 (‘19.8월)	○ 분야별 다양한 이해관계자 참여 도민 공론화 절차 추진
전문가 자문회의 (‘19.7월, 11월)	○ 민관협치 활성화 기본계획의 기획, 구성, 방향, 내용 등 자문 ○ 민관협치 활성화 세부과제의 적정성·실행가능성 검토 등
민관협치포럼 개최 (‘19.10월)	○ 민관협치 활성화 기본계획 초안 발표 및 핵심과제 논의 ○ 민관협치 활성화를 위한 우선순위 논의(19개)

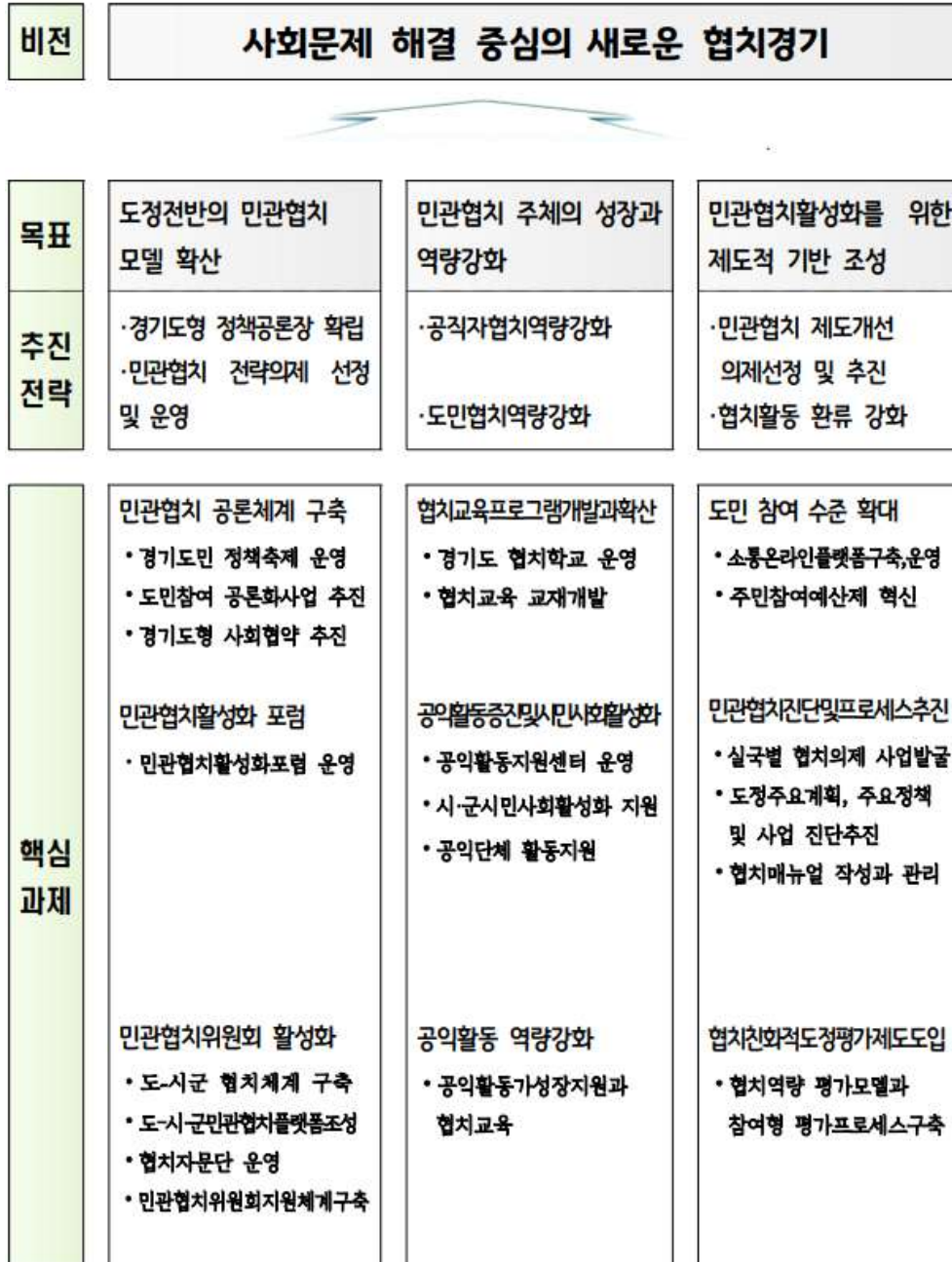
출처 : 경기도(2019)

## 나. 비전 및 세부과제

경기도는 ‘사회문제 해결 중심의 새로운 협치경기’를 비전으로 5가지 기본 방향을 설정하였다.

- ① 정부주도에서 민-관 파트너십으로 이루어지는 협치로 전환
  - 정부주도의 협치 제도 운영에서 민관 협력적·수평적 협치 제도 운영으로 전환 필요
- ② 협치활성화를 위해 협치주체들의 역량 강화가 필수
  - 민관협치 활성화를 위해 협치주체인 민·관의 역량 강화를 위한 다양한 방안 마련 필요
  - 공익활동을 촉진하고 지원하기 위한 정책조합을 통해 시민사회를 활성화시키고 활성화된 시민사회와 함께 핵심적 사회문제 대처
- ③ 형식적인 협치 제도 운영에서 벗어나 제도 운영의 내실화 필요
  - 민관협력, 위원회 등 법적 근거를 갖춘 협치 제도를 운영하고 있으나 제도적·행정적으로 미비한 상황
- ④ 민관협치 기초자료 수집·실태 분석을 통한 개선 방안 마련
  - 민관협치 전반적인 실태 분석이 미흡한 상황이므로 기초자료 수집을 통한 민관협치 데이터 구축, 이를 통한 모니터링 및 제도 개선
- ⑤ 중간지원조직의 역할 강화 필요
  - 다양하게 설치된 중간지원조직간 역할과 관계가 매우 불투명한 상황
  - 정부의 공공정책을 대행하는 역할을 넘어 정부와 지원 대상 집단 사이의 올바른 중재자로서의 역할 수행 필요





[그림 2-16] 경기도 민관협치 비전 및 전략체계

출처 : 경기도(2019)

경기도는 2023년까지 3대 목표, 6개 추진과제, 20개 세부과제 추진을 계획하였으며, 다음과 같은 사업으로 구성되어 있다. 대표적으로 민관협치 공론체계 구축을 위한 정책제안·토론회 및 정책부스 운영 등 소통·공감의 장 마련, 다양한 사회문제에 대한 문제를 정의하고 해결방안을 도출하는 공론장 추진 등을 비롯해 민관협치 진단 및 프로세스 추진, 협치친화적 도정평가제도 도입 등 다양한 영역의 민관협치 사업으로 구성되어 있다.

〈표 2-12〉 세부 전략과제

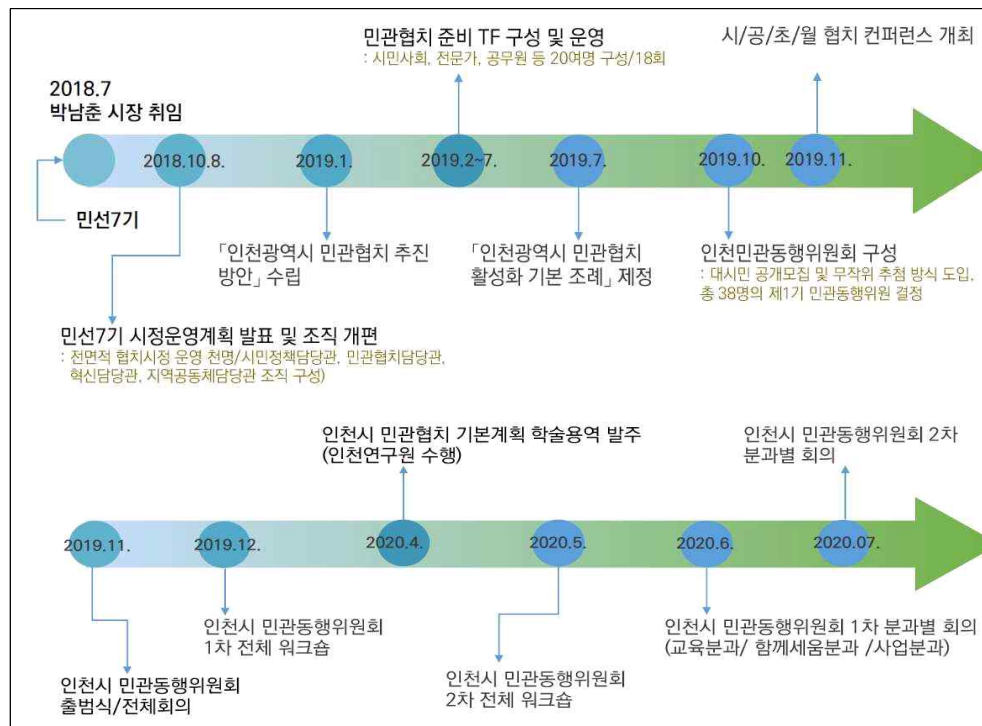
전략	사업	세부사업
도정 전반의 민관협치 모델 확산	민관협치 공론체계 구축	경기도민 정책축제 운영
		도민참여 공론화사업 추진
		경기도형 사회협약 추진
	민관협치활성화 포럼	민관협치활성화포럼 운영
	민관협치위원회 활성화	도-시군 협치체계 구축
		도-시·군민관협치플랫폼조성
		협치자문단 운영
		민관협치위원회지원체계구축
민관협치 주체의 성장과 역량강화	협치교육 프로그램 개발과 확산	경기도 협치학교 운영
		협치교육 교재개발
	공익활동 증진 및 시민사회 활성화	공익활동지원센터 운영
		시·군시민사회활성화 지원
	공익활동 역량강화	공익단체 활동지원
민관협치 활성화를 위한 제도적 기반 조성	도민 참여 수준 확대	소통온라인플랫폼구축,운영
		주민참여예산제 혁신
	민관협치 진단 및 프로세스 추진	실국별 협치익제 사업발굴
		도정주요계획, 주요정책 및 사업 진단추진
		협치매뉴얼 작성 및 관리
	협치친화적 도정평가 제도 도입	협치역량 평가모델 및 참여형 평가프로세스구축

출처 : 경기도(2019)

### (3) 인천광역시 민관협치 활성화 기본계획(2020)

#### 가. 개요

인천광역시는 민선 7기를 시작으로 협치시정 운영 천명을 위해 조직개편 및 제도적 기반을 마련해 나가기 시작했다. 2019년 7월 「인천광역시 민관협치 활성화 기본 조례」를 제정하는 한편, 2019년 10월 대시민 공개모집 및 무작위 추첨 방식을 도입하여 ‘인천민관동행위원회’를 구성(38명)하였다. 「인천광역시 민관협치 활성화 기본조례」에 따라 인천광역시 민관협치 기본계획, 연도별 실행계획 수립, 협치 평가시스템 구축이 필요해짐에 따라 인천광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립까지 이어지게 되었다.



[그림 2-17] 인천광역시 협치시정 도입 추진경과 및 주요 성과

자료 : 채은경 외(2020)

## 나. 비전 및 세부과제

인천광역시 민관협치의 비전은 ‘시민과 행정이 함께 만드는 지속 가능한 협치 인천’으로 이를 위한 기본방향으로 협치토대 구축, 시민의 행정 참여 확대, 지역 협치 기반 조성, 협치 주체 역량 강화로 설정하였다.

이를 위한 성과목표로 업무평가제도 민관협치 성과 반영, 민관협치 플랫폼 구축 운영, 광역-기초 협력 네트워크 구축, 시민공익활동지원센터 설립으로 비교적 구체적인 성과목표를 설정한 것이 특징이다.



[그림 2-18] 인천광역시 민관협치 비전 및 전략체계

출처 : 채은경 외(2020)



인천광역시는 세부 전략과제로 협치토대 구축 지속을 위한 ‘협치예산 구축 및 확대’, ‘협치 제도의 변화와 혁신’, ‘능동적 협치 행정문화 정착’ 등을 제시하였다. 시민행정의 참여확대에는 ‘내실 있는 민관동행위원회 운영’, ‘시민소통 채널 확대 및 적극적 홍보’, ‘협치자원을 연계한 시민 공익활동 지원사업 추진’ 등이며, 지역 협치 기반 조성은 ‘기초 지방정부의 협치 체계 구축 지원’, ‘지방정부간 협치 네트워크 마련 및 고도화’를 제시하였다. 마지막으로 협치주체 역량 강화를 위해 ‘협치 역량 강화 프로그램 마련’, ‘협치 사례 마당 운영 : 인천 민관협치 사례 공유의 장’, ‘시민력 향상 지원을 위한 지원체계 구축’ 등과 같은 소통 프로그램도 협치사업으로 구성되어 있다.

〈표 2-13〉 세부 전략과제

구분	세부사업
협치토대 구축 지속	① 협치예산 구축 및 확대
	② 협치 제도의 변화와 혁신
	③ 능동적 협치 행정문화 정착
시민행정의 참여확대	① 내실 있는 민관동행위원회 운영
	② 시민소통 채널 확대 및 적극적 홍보
	③ 협치자원을 연계한 시민 공익활동 지원사업 추진
지역 협치 기반 조성	① 기초 지방정부의 협치 체계 구축 지원
	② 지방정부간 협치 네트워크 마련 및 고도화
협치주체 역량 강화	① 협치 역량 강화 프로그램 마련
	② 협치 사례 마당 운영 : 인천 민관협치 사례 공유의 장
	③ 시민력 향상 지원을 위한 지원체계 구축

출처 : 채은경 외(2020)

### 3. 충남도 민관협치 현황 및 시사점

#### 1) 충남도 민관협치 현황

##### (1) 위원회 제도

위원회 제도는 도정을 운영하면서 복잡하거나 특정한 문제에 대하여 심의와 합의 및 다양한 논의를 통해 전문성 및 도민의 의견을 반영하여 정책을 결정하는 제도이다. 이는 업무 수행에 따른 책임을 분산시키고 효율적 업무추진을 위한 제도적 장치인 거버넌스 원리를 적용한 중요 방식 중의 하나라 할 수 있다.

충청남도는 「충청남도 각종 위원회 설치 및 운영조례」에 근거하여 운영되고 있다. '23.12 기준으로 충남도는 총 172개의 위원회를 운영하고 있으며 3,192명의 위원(당연직 568명, 위촉직 2,624명)이 참여하고 있다. 작년에 개최는 총 회의는 632회(소집 418회, 서면 214회)가 이루어졌다. 2020년 182개에서 2022년 215개로 늘어났으나 2023년은 172개로 정비가 이루어졌다.

〈표 2-14〉 충청남도 위원회 설치현황

연도	2020	2021	2022	2023.12
위원회 수(개)	182	211	215	172

위원회 수가 줄어들면서 위원회의 위원 수 또한 증가세에서 감소세로 돌아섰으며 여성의 비율은 37%~39%로 비슷한 수준으로 유지되고 있다. 현재 대부분의 위원회는 각 분야를 대표하거나 전문성을 지닌 위원들을 위촉하고 있으며 제도적으로 학계, 연구계, 기업계, 도의원, 공무원, 시민단체 등 다양한 주체로

구성토록 되어있다. 하지만 대다수 위원들은 전문가 집단이 중심으로 이루며 일부 시민단체 또는 시민의 대표 등이 참여하는 구조로 운영되고 있다.

〈표 2-15〉 충청남도 위원회 구성현황

연도	위 원 수(명)					
	전체 위원	당연직	위촉직			
			계	남	여	女비율(%)
2020	3,552	645	2,907	1,828	1,079	37%
2021	3,965	775	3,190	1,969	1,221	38%
2022	4,071	733	3,338	2,039	1,299	39%
2023	3,192	568	2,624	1,628	996	38%

\* 위원회 위촉직구성현황 보완

위원회 수는 줄었으나 회의 개최방식은 소집방식이 주로 활용됨으로써 상호 의견조율과 논의의 시간들은 확대되었다. 위원회의 투명성을 확보하기 위해 위원회 현황을 공개하고 있으나 회의결과에 대한 공개 수준에 대한 파악과 검토는 필요하다.

〈표 2-16〉 충청남도 위원회 운영현황

연도	위원회 수	회의 개최			비고
		계	소집	서면	
2020	182	600	250	350	
2021	211	683	418	265	
2022	215	366	237	129	
2023	172	632	418	214	

충청남도는 국정과제 13 “유연하고 효율적인 정부체계 구축”의 일환으로 위원회의 통·폐합을 지향하고 있으며 유사·중복기능의 위원회 신설을 최소화하고 위원회 신설 및 재구성시 총괄부서의 사전검토를 강화하고 있다. 특히, 비효율

적으로 운영되고 있는 위원회를 대상으로 지속적으로 정비계획을 가지고 있으며 위원회 관리시스템을 통해 위원회의 현황을 공개함으로써 위원회 운영의 투명성과 환류체계를 강화하고 있다. 이와 함께 전문가, 여성, 일반도민 등 다양한 구성과 참여확대를 통해 위원회의 실효적 운영을 도모하고 있다.

〈표 2-17〉 충청남도 위원회 정비 기본방향

정비 대상		정비 방안	
법령상 임의 위원회/ 조례상 위원회	신설 위원회		신설 최대한 억제
	미개최위원회	·3년간 미개최	⇒ 폐지
		·1년간 미개최	⇒ 위원회 활성화 또는 정비 계획 수립
	비효율위원회 (연 3회 미만 개최, 구성·운영 개선 필요 위원회 등)	·기능 유사중복	⇒ 통·폐합
·기능 독립		⇒ (목적달성) 폐지 (한시필요) 존속기한 설정 (내부안전) 협의체 전환 (존속필요·안전少) 비상설화	
법령상 의무설치 위원회 (행안부→해당부처, 법령정비 요청)		·미개최 ·비효율	⇒ (사전) 사전협의제도 활성화 (사후) 폐지 또는 임의규정화 검토

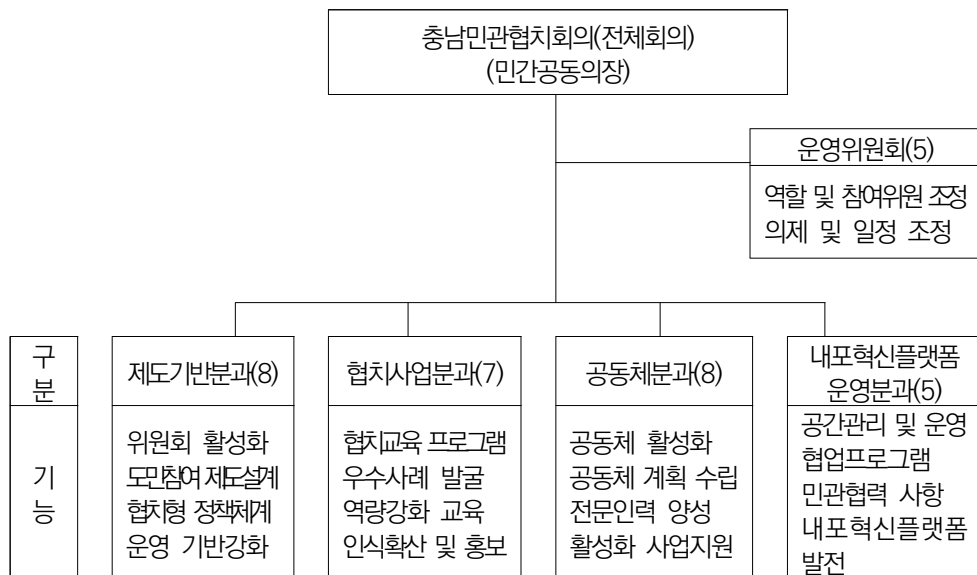
충남도의 주도로 위원회가 운영되고 있는 현실적 한계로 인해 의제선정을 비롯하여 정책결정에 이르기까지 다소 형식적 운영의 가능성이 내재되어 있으며 이는 의제의 발굴과 이를 반영한 정책의 기획과 실행 등 정책추진과정에 체계적으로 연계될 수 없는 제약요인이 될 수 있다. 위원회가 대부분 심의 및 자문 형태로 운영되는 경우 단순 의견청취에 그칠 수 있는 한계도 나타날 수 있어 권한과 실질적 논의를 위한 방안 모색도 필요하다.

## (2) 도민참여 제도

### 가. 충남민관협치회의

「충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」에 따라 민관협치회의를 구성하여 운영하고 있다. 민관협치 활성화 기본계획을 수립하고 협치도정의 로드맵과 실행력을 높이기 위하여 30명(당연직 2, 위촉직 28)으로 구성하였다.

운영위원회 이외 분야별 5개 분과로 구성하고 있으며 각 분과별 과제에 부합한 기능을 수행토록 하는 구조이다. 하지만 민관협치 기본계획 및 시행계획이 현재 체계적으로 수립되어 있지 못하고 민관협치의 범위와 대상에 대한 명확한 정립이 되어있지 않은 상황에서 민관협치회의의 현실적 운영은 제약될 수 밖에 없는 실정이다. 따라서, 협치의제 발굴 및 집중 검토와 논의가 이루어질 수 있고 정기적으로 민관협치 사업에 대한 평가와 개선방안 등을 모색할 수 있는 구조와 기능의 전환이 필요한 시점으로 보인다.

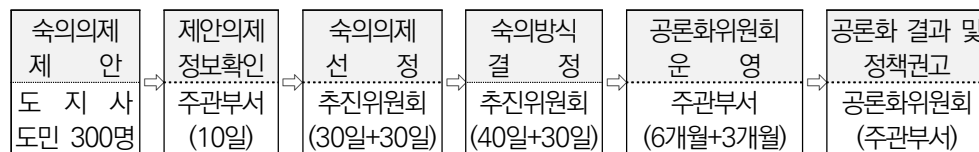


[그림 2-19] 충남민관협치회의의 조직도

## 나. 숙의제도 실행

충청남도의 숙의제도는 「충청남도 숙의민주주의 실현 조례」를 기반으로 운영하고 있다. 숙의민주주의 실현 조례는 '21.8에 제정되었으며 '22.1에 시행되었다. 이후 '22.3 충청남도 공공갈등관리심의위원회가 도민숙의제도 추진위원회를 대행하도록 규정하여 현재 운영중이다.

숙의의제는 도지사와 도민 300명 이상이 제안하게 되며 추진위원회에서 숙의의제와 숙의방식을 선정하여 결정하고 공론화위원회를 통해 정책을 권고하게 된다. 이를 위해 숙의민주주의 제도 운영 방안 및 매뉴얼을 제작하였으며 제도개선을 위한 워크숍 등을 추진하였다. 그러나, 여전히 제도의 활성화를 위해서는 도민의 적극적 참여와 제안이 선행되어야 하며 이를 위한 다양한 방안의 보완이 요구되고 있다.



## 다. 충남협치학교 운영

민관협치의 역량을 높이고 협치에 대한 인식을 확산시키고자 협치학교를 운영하고 있다. 민관협치에 대한 이해와 민주적 의사소통 방법, 숙의제도를 이해시키는 과정들이 운영된다. 그러나, 2021년 이후 그 횟수와 참여자가 지속적으로 감소하고 있어 제도에 대한 전반적인 점검이 요구된다. 충남의 전 시군이 참여하고 프로그램의 다양화 및 심의과정도 필요시 되며 교육방식에 대한 개편으로 운영의 효율성을 높일 필요가 있다.

〈표 2-18〉 협치학교 운영현황

연도	대상	횟수	인원	주요내용
2021	공무원, 위원회, 시민사회활동가, 도민 등	28	1869	주민참여제도, 주민자치활성화 민관협치와 위원회 역할, 정책제안대회
2022	시민사회활동가, 도민 등	16	240	민관협치 이해, 활성화 방안 토론회
2023	시민사회활동가, 도민 등	6	210	민관협치 이해, 의사소통법 등

#### 라. 도민참여예산제(주민자치 도민참여예산 공모)

도민참여예산 공모 추진사업은 법인과 단체를 비롯하여 충남도민 누구나 온라인 소통 플랫폼과 우편, 방문을 통해 이루어진다. 제안사업 중 사전심사 등 타당성을 통과한 사업에 대하여 온라인 도민투표(40%)와 참여예산위원회(총회) 투표(60%)를 반영하여 선정된다. 2023년 주민자치 도민참여예산사업은 총 30개소에 지원되었으며 총 사업비는 945,800천원(도비 283,740 시·군비 662,060)으로 도와 시군 3:7의 비율로 지원되었다.

2024년 주민자치 도민참여예산 지원사업은 총 24개소(공주3, 아산3, 서산1, 당진1, 금산2, 서천1, 청양4, 홍성6, 예산2, 태안1)에 1,291,000천원(도비 387,300, 시·군비 903,700)이 도·시군 3:7의 비율로 지원될 예정이다.

주민참여는 협치의 기반이 될 수 있는 만큼 적극적 지원과 사업발굴이 이루어질 필요가 있다. 단순히 재정지원을 넘어 도의 운영 제도와 연계하고 다양한 방식을 통한 참여가 이루어지도록 해야 한다.

〈표 2-19〉 '24 주민자치 주민참여 도민참여예산 지원사업

사업구분		지원대상	총사업비(단위 : 천원)		
			계	도비	시군비
합계		24개소	1,291,000	387,300	903,700
읍면동 풀뿌리 소규모 사업	소계	16개소	629,000	188,700	440,300
	자치단체 경상보조	12개소 (공주3, 아산2, 청양3, 홍성2, 예산2)	469,000	140,700	328,300
	자치단체 자본보조	4개소 (당진1, 서천1, 홍성2)	160,000	48,000	112,000
	소계	8개소	662,000	198,600	463,400
시군 주민생활 밀착사업	자치단체 경상보조	1개소 (홍성1)	24,000	7,200	16,800
	자치단체 자본보조	7개소 (아산1, 서산1, 금산2, 청양1, 홍성1, 태안1)	638,000	191,400	446,600
	소계	8개소	662,000	198,600	463,400

마. 온라인 소통플랫폼 충남 서로e음

과거 충남도에서 운영하였던 만사형통 충남 플랫폼을 '23에 충남서로e음으로 재오픈하였다. 플랫폼에서는 주요 정책 수립을 위한 도민의 의견을 조사한다. 충남의 주요시책에 대한 중요 정책방향을 설정하고 도정 주요 이슈에 대한 대응책을 마련하며 도민의 의견이 필요한 사항에 대하여 여론조사를 하고 있다. 또한 온라인 가입 형식을 통해 도정에 관심있는 도민들을 고정패널로 확보하여 온라인 여론조사 및 도민제안사항 접수를 유도하고 있다.

소통시스템은 3가지 주요 항목의 측면에서 운영이 계획되고 있으며 과거 만사형통 충남 운영 사항은 다음과 같다.



〈표 2-20〉 만사형통 충남 주요 운영 결과('20.10.~'23.9.)

주요항목	대상
도민제안	4년간 총 330건 제안(연평균 82.5건), 검토 871건(20건), 채택 21건(63%)
설문조사	총40건 설문(연평균 10건)
도민참여예산	매년 제안사업 공모 전과정을 운영 ※ 제안건수 : ('21)414건 ('22)398건 ('23)414건

‘24년 신규사업으로 온라인 여론조사의 경우 신뢰도 높은 여론수렴을 위해 주제별 맞춤형 조사를 실시하고 있으며 정책부서 요청시 수시조사를 실시함으로써 적기에 효과적인 의사결정을 지원하고자 하였다. 온라인 「도민제안」은 공감 수(10표)가 충족된 제안에 대해 실과 10일 이내 실·과의 의견을 조회하여 채택여부를 '충남서로e음'에 공개하는 제도이다.

〈표 2-21〉 온라인 여론조사 추진절차

추진절차	주요내용
여론조사 의뢰 (실과→대변인실)	◦ 안건, 설문유형, 모집단 등 여론조사 의뢰안 접수
조사대상 선정	◦ 정기 수요조사를 통한 선착순과 실국별 균등 분배 원칙 ◦ 긴급 현안의 경우 수시 접수 추진
설문지 작성 (대변인실←관련 실과)	◦ 구조화 된 설문지는 전용 프로그램에 의해 개발 - 조사를 처음 접하는 패널들도 쉽게 이해할 수 있도록 구성 ◦ 구조 완료 된 설문지는 최종 테스트를 통해 런칭 준비 완료
조사실시	◦ 모집단으로 선정된 패널들에게 문자 알람 수신 ◦ 수신된 링크 접속→참여
결과 활용	◦ 조사 결과 보고서(대변인실←관련 실·과) - 다양한 분석 방법으로 활용성 있는 보고서 도출 ◦ 조사 결과 인포그래픽 제작·공개(충남서로e음) - 온라인 정책 홍보 콘텐츠로 적극 활용

## 2) 시사점

충청남도는 민관협치를 기반으로 도민과 함께 성장하는 도정의 발전을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 하지만, 민관협치와 거버넌스라는 다소 포괄적인 협치방식에 따라 궁극적인 성과를 도출하기에 개선되어야 할 부분들이 있다.

첫째, 충남도정이 추구하고자 하는 민관협치의 개념에 대한 정립과 사업에 대한 선정이 이루어져야 한다. 그러나, 부서가 존재함에도 불구하고 이에 대한 정립이 다소 미흡하다. 많은 부분이 민관협치의 개념에 포함되어질 수도 있겠지만 반대로 민관협치의 실효적 측면을 고려한다면 적절한 사업을 선정하기에 한계가 있을 수 있다. 따라서, 충남도정이 추구하고자 하는 민관협치는 무엇이고 그 사업과 대상은 무엇인지에 대한 논의가 우선적으로 추진되어야 한다.

둘째, 충남도정을 지원할 민관협치에 대한 조례 등 각종 제도가 서로 연계되어야 하며 구체적으로 제시되어야 한다. 충남의 민관협치에 대한 개념이 다소 모호한 측면이 있기에 이를 뒷받침 할 조례의 내용도 다소 포괄적이고 구체적이지 못한 측면이 있으며 민관협치를 활성화시켜야 할 민관협치회의의 사업내용과 추진사업 또한 포괄적이며 실적도 불분명할 수 밖에 없다.

셋째, 민관협치의 내용과 도정이 연계되어야 한다. 많은 사업을 지원하는 것이 민관협력을 위하여 중요한 내용일 수 있으나 민관협력과 협치의 방식은 다를 수 있다. 함께 정책을 제안하고 결정하는 관계라 한다면 단순히 충남도에서 민간을 재정적으로 지원하는 방식으로는 협치의 한계가 나타날 수 밖에 없다. 현재 운영하고 있는 주민자치 지원사업과 주민자치 도민참여예산제도는 좋은 제도임에도 불구하고 협치의 방식이 아닌 일방적 지원이 이루어질 경우 관 주도 및 관의지의 제도로 운영되는 상황이 나타날 수 있는 만큼 도정에 함께 참여하여 도정의 정책을 결정하고 추진하는 내용들과 연계되어야 한다.

넷째, 민관협치회 및 관련 부서들의 기능과 권한을 파악하여 적절한 임무를 부여하여야 한다. 현재 충남민관협치회가 운영되고 있으나 어떠한 기능과 임무를 부여하고 있는지에 대하여 모호한 부분들이 존재한다. 명확한 기능과 임무를 제시하고 그에 부응한 권한을 부여함으로써 보다 민관협치의 활성화를 기대할 수 있을 것이며 민관협치 전담부서에 대하여도 관리와 지원의 대상과 기능을 명확하게 부여하여 민관협치가 체계적으로 추진 및 관리될 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 위원회 제도의 활성화가 필요시 된다. 정부 및 도정 정책에 따라 위원회제도가 정비되고 있으나 이와 함께 실효적 추진방안이 함께 이루어져야 한다. 단순히 개최 및 운영 등의 방식으로는 실효성을 높일 수가 없다. 적극적인 의견개진과 심도있는 논의가 이루어질 수 있는 방안들이 마련되어야 하며 이는 정책을 지연시키는 것이 아니라 정책의 효율성을 모색하는 숙의의 과정으로 이해되어야 한다.

여섯째, 도민의 참여방식이 주제에 따라 다양해져야 한다. 직접적인 참여의 방식이 필요한 경우도 있으며 공론화 및 시간이 필요한 과정이 필요한 경우도 있고 전문성이 필요한 정책들도 있다. 획일적인 방식으로 이를 모두 수용하기에는 매우 제약이 따를 수 밖에 없다. 현재 추진되고 있는 방식들이 다소 획일적이고 다양하지 못한 측면이 있는 만큼 정책의 유형과 내용, 과정에 따른 다양한 참여방식이 마련되어야 한다. 이러한 과정에서 도민의 역할도 함께 정립되어야 할 것이다.

일곱째, 시·군과 연계한 공동의 정책추진이 필요시 된다. 도민의 현장은 시·군이라 할 수 있다. 도정의 발전을 위해서는 시·군과의 협력은 필수적이며 민관협치의 기반이 될 수 있는 충남도 및 도민의 역량을 강화하기 위해서도 시·군과

공동으로 민관협치의 기반이 조성되어야 한다. 현재 충남도는 시·군의 주민자치를 지원하고 있으며 시·군과 공동으로 재정을 마련하고는 있으나 이외 다양한 방식의 협력은 미흡한 실정이다. 민관협치의 역량은 제도적 기반 뿐 아니라 시설과 장비, 인력 등 행정적으로 많은 부분을 포함하는 만큼 충분한 연계와 공동정책의 추진이 필요시 된다.

## 제 3 장

# 충남도 민관협치 실태조사

1. 민관협치 인식조사
2. 민관협치 관련 연구 및 언론 분석
3. FGI 조사



---

## 1. 민관협치 인식조사

### 1) 개요

이 연구에서는 실효성 있는 충남 민관협치 활성화 방안을 도출하기 위해 주요 협치주체들의 인식조사와 협치실태, 향후 정책수요 등에 대한 종합적인 조사를 실시하였다.

조사는 공무원과 학계, 직능단체 전문가, 시민사회단체 등 도정 및 지역사회 단위에서 활동하고 있는 주요 협치 관계주체들을 대상으로 총 200부의 설문조사를 진행하였다. 구체적으로 공무원은 충청남도 본청 소속의 각 부서별 과장(또는 팀장) 및 실무자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 민간주체는 충청남도 위원회(23년 기준 172개), 중간지원조직(사회적경제지원센터, 공익활동지원센터 등), 시민사회단체 등을 대상으로 설문조사를 진행하였다.

조사방법은 구조화된 설문지를 통해 조사하였다. 충청남도 관계부서의 협력을 통해 공무원과 협치관련 민간조직(충남도 위원회 활동 위원, 전문가, 주민자치조직, 일반시민 등), 중간지원조직을 대상으로 설문조사를 진행하였다.

조사내용은 i)협치에 대한 인식·태도, ii)충청남도 민관협치를 둘러싼 정책 환경, iii)정책단계별 민관협력 협치 운영실태 iv)충청남도 민관협치 정책수요 등으로 구성하였다.

〈표 3-1〉 주요 조사내용

구분	주요 조사내용
협치에 대한 인식 · 태도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협치의 개념 중 가장 중요한 요소</li> <li>• 도정 운영의 민간참여, 민관협력 등 고려시 현재의 수준</li> <li>• 민관협력에 기초한 정책 추진시 중요한 요소</li> <li>• 충남 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대한 생각</li> <li>• 민관협력형 정책에 참여하는 경우 공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도</li> <li>• 민관협치 등 주제로 한 교육 및 훈련 경험</li> <li>• 민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성</li> </ul>
충청남도 민관협치를 둘러싼 정책 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민관협치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야</li> <li>• 민관협치가 향후 더욱 강화 확대되어야 한다고 보는 분야</li> <li>• 민관협력 방식 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도</li> <li>• 민관협력 방식 정책에 참여할 수 있는 다양한 주체 활성화 정도</li> <li>• 민관협력 방식 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도</li> <li>• 민관협력 방식의 운영 활성화에 필요한 지원 정도</li> <li>• 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보 충분 제공 정도</li> <li>• 민관협력 실효성을 갖기 위한 필요한 정보</li> <li>• 현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계</li> <li>• 민관협치에서 민간의 참여 정도</li> <li>• 충청남도 정책에 참여하는 다양한 주체 중 가장 주도적인 주체</li> <li>• 충청남도 정책추진 시 다양한 민간주체 발달 여부</li> <li>• 참여하는 민간 주체들이 자립적 기반 갖추고 있는지에 대한 여부</li> <li>• 민간주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량 지니고 있는지 여부</li> </ul>



구분	주요 조사내용
정책단계별 민관협력 협치 운영실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 추진시 민관협치형 기구 마련 여부</li> <li>• 참여하고 있는 기구 형태</li> <li>• 민관협치형 기구는 정책추진에 부합하는 주체들 적절 구성 여부</li> <li>• 민관협치기구에서 논의·협의를 내용 정책 추진 반영 여부</li> <li>• 민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책기획단계에서 새로운 정책의제가 논의·수용되는 채널</li> <li>• 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우, 공공이 수용 정도</li> <li>• 정책 추진과정에 참여하는 주체들이 목표와 비전 등 논의 및 공유 정도</li> <li>• 민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서의 문제점</li> <li>• 정책집행단계에서 실제로 추진·집행과정에서 민관협치의 방식</li> <li>• 집행단계에서 민관협치 뒷받침 기구 운영·구성 정도</li> <li>• 사업추진을 위한 민관협치형 기구의 구성·운영의 방식</li> <li>• 민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담 적절도</li> <li>• 정책평가단계시 평가 과정 참여 경험 여부</li> <li>• 정책평가단계시 민간의 참여 방식</li> <li>• 정책평가단계시 참여주체들에게 정책에 관한 충분한 정보 제공 정도</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과거 충청남도에서 발주한 민간위탁사업 참여한 경험 여부</li> <li>• 민간위탁사업 운영시 주된 문제점</li> <li>• 바람직한 민간위탁사업 운영 위해 필요한 요소</li> </ul>
충청남도 민관협치 정책수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간의 참여나 민관협치에 해당 정책 추진에 실질적 도움이 되는 정도</li> <li>• 민관협치형 정책의 성공적 추진에 가장 큰 도움을 주는 제도</li> <li>• 현재 민관협치 정책 운영과정에서 개선되어야 할 점</li> <li>• 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소</li> </ul>

## 2) 인식조사 결과

### (1) 응답자의 특성

충청남도 및 중간지원조직·시민사회단체 등의 협조를 통해 2024년 5월 16일부터 5월 29일까지 설문조사를 진행하였으며, 200명의 설문조사를 완료하였다. 성별은 남성 94명(47%), 여성 106명(53%)이며, 연령은 30대 63명(31.5%), 40대 43명(21.5%), 소속은 충남도청 68명(34%), 중간지원조직 61명(30.5%), 출연출자기관 24명(12%) 순으로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-2〉 응답자 특성

(단위 : 명(%))

구분		명(%)	구분		명(%)
성별	남	94(47.0)	지역	천안시	18(9.0)
	여	106(53.0)		공주시	3(1.5)
연령	20대	40(20.0)		보령시	1(0.5)
	30대	63(31.5)		아산시	18(9.0)
	40대	43(21.5)		서산시	10(5.0)
	50대	42(21.0)		논산시	3(1.5)
	60대 이상	12(6.0)		계룡시	1(0.5)
				당진시	6(3.0)
소속	충남도청	68(34.0)		서천군	2(1.0)
	중간지원조직	61(30.5)		청양군	3(1.5)
	시민단체	22(11.0)		홍성군	95(47.5)
	민간기업	8(4.0)		예산군	37(18.5)
	교수 및 연구원	6(3.0)		기타	3(1.5)
	출연출자기관	24(12.0)			
	기타	10(5.0)			
	무응답	1(0.5)			
합계			200(100.0)		

## (2) 민관협치에 대한 인식

### ■ “협치”의 개념 중 가장 중요한 요소

“협치”의 개념 중 가장 중요한 요소는 공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업) 추진체계가 90명(45.5%), 상호신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크 43명(21.7%), 정책과정에 다양한 주체들이 참여 34명(17.2%), 공공의 권한과 개입을 최소화 12명(6.1%) 순으로 높게 응답하였다.

협치의 개념 중 가장 중요한 요소로 공무원과 도민의 응답자는 대부분 의견이 비슷한 것으로 나타났다. 협치에 있어서 공공과 민간의 협력에 기반한 정책 추진체계가 중요한 것으로 보인다.

〈표 3-3〉 협치의 개념 중 가장 중요한 요소

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
전체	198(100)	67(100)	131(100)
정책과정에 다양한 주체들이 참여	34(17.2)	12(17.9)	22(16.8)
공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업)추진체계	90(45.5)	31(46.3)	59(45.0)
공공업무 수행방식의 변화	11(5.6)	3(4.5)	8(6.1)
상호신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크	43(21.7)	14(20.9)	29(22.1)
공공의 권한과 개입을 최소화	12(6.1)	4(6.0)	8(6.1)
민간의 효율성, 경쟁 등의 개념을 공공에 도입	8(4.0)	3(4.5)	5(3.8)

## ■ 도정 운영의 민간참여, 민관협력 등 고려시 현재의 수준

도정 운영에 민간의 참여, 민관협력 등을 고려해 볼 때 이전에 비해 양적으로 발전, 질적으로 미흡 70명(35.5%), 큰 변화 없음 57명(28.9%), 양적·질적으로 크게 발전 43명(21.8%) 순으로 응답하였다. 전반적으로 양적으로는 발전하였으나 질적으로 미흡하다는 의견이 대다수이다. 도정운영에 있어 민관협력은 앞으로 질적으로 발전이 필요한 것으로 보인다.

소속별로 보면 양적·질적으로 크게 쇠퇴했다에 응답한 비율이 공무원(4.5%), 도민(13.8%)으로 도민이 느끼는 현재의 수준은 공무원 보다 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 도정 운영의 민간참여, 민관협력 등 고려시 현재의 수준

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
전체	197(100)	67(100)	130(100)
양적·질적으로 크게 발전	43(21.8)	17(25.4)	26(20.0)
양적으로 발전, 질적으로 미흡	70(35.5)	26(38.8)	44(33.8)
큰 변화없음	57(28.9)	20(29.9)	37(28.5)
양적으로 미흡, 질적으로 발전	6(3.0)	1(1.5)	5(3.8)
양적·질적으로 크게 쇠퇴	21(10.7)	3(4.5)	18(13.8)

## ■ 민관협력에 기초한 정책 추진시 중요한 요소

민관협력에 기초한 정책 추진을 활성화 할 때 중요한 요소는 대화와 타협 47명(23.6%), 전문성 46명(23.1%), 신뢰성 45명(22.6%), 투명성 18명(9.0%), 조정능력 14명(7.0%)순으로 높게 응답하였다. 기타 의견으로는 “의거와 원칙(거버넌스)”가 제시되었다.

민관협력에 기초한 정책 추진시 대화와 타협은 공무원(17.6%), 도민(26.7%), 신뢰성은 공무원(10.3%), 도민(29%)으로 도민은 신뢰를 기반으로 한 대화와 타협을 중요하게 여기는 것으로 나타났다. 반면, 중요한 요소로 전문성은 공무원(27.9%), 도민(20.6%), 추진력은 공무원(10.3%), 도민(2.3%)으로 전문성과 실용주의적 태도를 공무원이 중요한 요소로 생각하고 있다고 나타났다.

〈표 3-5〉 민관협력에 기초한 정책 추진시 중요한 요소

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
전체	199(100)	68(100)	131(100)
투명성	18(9.0)	6(8.8)	12(9.2)
신뢰성	45(22.6)	7(10.3)	38(29.0)
전문성	46(23.1)	19(27.9)	27(20.6)
추진력	10(5.0)	7(10.3)	3(2.3)
대화과 타협	47(23.6)	12(17.6)	35(26.7)
조정능력	14(7.0)	6(8.8)	8(6.1)
실용주의적 태도	10(5.0)	9(13.2)	1(0.8)
책임성	8(4.0)	2(2.9)	6(4.6)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)

## ■ 충남 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대한 생각

향후 충청남도의 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대해 확대해야 한다 98명(49.2%), 보통이다 53명(26.6%), 매우 확대해야 한다 40명(20.1%) 순으로 응답하였다. 특히, 매우 확대해야 한다에 공무원(5.9%), 도민(27.5%)으로 응답하여 민관협치적 방식 운영에 있어 확대해야 한다는 도민의 의견이 높게 나타났다. 전반적으로 민관협치적 방식 운영이 확대가 필요한 것으로 보인다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 -5.175, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 충남 도정을 운영하는데 있어서 민관협치적 방식에 대한 생각은 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 충남 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대한 생각

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
전체	199(100)	68(100)	131(100)	-5.175	0.000
매우 축소해야함	2(1.0)	0(0.0)	2(1.5)		
축소해야함	6(3.0)	5(7.4)	1(0.8)		
보통	53(26.6)	31(45.6)	22(16.8)		
확대해야함	98(49.2)	28(41.2)	70(53.4)		
매우 확대해야함	40(20.1)	4(5.9)	36(27.5)		

## ■ 축소해야 한다고 생각하는 이유

축소해야 한다고 생각하는 이유로는 “정책의 일관성 및 효율성 측면 고려, 전문성 결여 및 나눠먹기 현 운영방식의 낭비, 의회의 과도한 개입으로 인한 업무효율저하, 정책에 민간이 개입하게 되면 공공성이 떨어지고 추진이 더 복잡해짐, 전문성 확보가 우선시되어야 한다고 생각”이 제시되었다.

충청남도 민관협치적 방식을 운영하는데 있어서 정책의 일관성을 유지하고 전문성 확보 및 의회의 개입을 축소하는 등 개선이 필요한 것으로 보인다.

### ■ 민관협력형 정책에 참여하는 경우 공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도

공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도는 보통이다 83명(41.7%), 부족하다 73명(36.7%), 충분하다 26명(13.1%), 매우 부족하다 13명(6.5%) 순으로 응답하였다.

부족하다에 공무원(17.6%), 도민(56.5%)으로 응답하여 도민이 공무원과의 협력이 부족하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 공무원과 협력주체의 교류 및 소통이 필요한 것으로 보인다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.878, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협력형 정책에 참여하는 경우 공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도에 있어서 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-7〉 민관협력형 정책에 참여하는 경우 공무원과 협력주체의 교류와 소통 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
전체	199(100)	68(100)	131(100)	4.878	0.000
매우 부족	13(6.5)	2(2.9)	11(8.4)		
부족	73(36.7)	10(14.7)	63(48.1)		
보통	83(41.7)	39(57.4)	44(33.6)		
충분	26(13.1)	17(25.0)	9(6.9)		
매우 충분	4(2.0)	0(0.0)	4(3.1)		

## ■ 민관협치 등 주제로 한 교육 및 훈련 경험

민관협치 등을 주제로 한 교육이나 훈련을 받은 경험은 전혀 없다 101명(51.7%), 1~2회 받은적 있다 78명(40%), 자주 받는 편이다 16명(8.2%)순으로 응답하였다. 교육을 1~2회 받은적 있는 경험은 공무원(27.3%), 도민(46.5%)으로 공무원의 교육 및 훈련경험이 낮은 것으로 나타났다.

민관협치 등을 주제로 한 교육이나 훈련 경험이 전반적으로 부족한 것으로 나타나 교육 및 훈련이 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-8〉 민관협치 등 주제로 한 교육 및 훈련 경험

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
전체	195(100)	66(100)	129(100)
자주 받는편	16(8.2)	3(4.5)	13(10.1)
1~2회 받은적 있음	78(40.0)	18(27.3)	60(46.5)
전혀없음	101(51.8)	45(68.2)	56(43.4)

## ■ 민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성

민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성은 필요하다 110명(55.3%), 매우 필요하다 46명(23.1%), 보통이다 38명(19.1%), 필요없다 5명(2.5%) 순으로 나타났다. 필요하다에 공무원(69.1%), 도민(83.2%)으로 응답하였으며 도민 응답자들이 민관협치에 대한 교육 및 훈련의 필요성을 느끼고 있다고 나타났다. 내실 있고 체계적인 민관협치에 관한 교육 및 훈련 프로그램이 마련되어야 할 것이다.



소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 -3.683, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성은 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-9〉 민관협치에 관한 교육 및 훈련의 필요성

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
전체	199(100)	68(100)	131(100)	-3.683	0.000
필요없음	5(2.5)	1(1.5)	4(3.1)		
보통	38(19.1)	20(29.4)	18(13.7)		
필요함	110(55.3)	43(63.2)	67(51.1)		
매우 필요함	46(23.1)	4(5.9)	42(32.1)		

### (3) 충청남도 민관협치를 둘러싼 정책 환경

#### ■ 민관협치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야

민관협치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야는 마을공동체 사업 78명(39.6%), 도시재생(주거재생) 20명(10.2%), 사회적경제 육성 17명(8.6%), 시민복지 16명(8.1%) 순으로 나타났다.

소속별로 보면 마을공동체 사업에 공무원(47.1%), 도민(35.7%)으로 나타났으며 사회적경제 육성 분야는 공무원(4.4%), 도민(10.9%)으로 도민이 공무원보다 높게 응답하였다.

〈표 3-10〉 민관협치가 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	197(100)	68(100)	129(100)
도시재생(주거재생)	20(10.2)	6(8.8)	14(10.9)
마을공동체 사업	78(39.6)	32(47.1)	46(35.7)
사회적경제 육성	17(8.6)	3(4.4)	14(10.9)
일자리 정책	7(3.6)	1(1.5)	6(4.7)
노동정책	5(2.5)	0(0.0)	5(3.9)
생활안전 정책	12(6.1)	7(10.3)	5(3.9)
시민복지	16(8.1)	7(10.3)	9(7.0)
예산재정제도	3(1.5)	0(0.0)	3(2.3)
기후환경	9(4.6)	4(5.9)	5(3.9)
공원녹지	7(3.6)	3(4.4)	4(3.1)
문화체육	12(6.1)	3(4.4)	9(7.0)
인권보호실현강화	5(2.5)	2(2.9)	3(2.3)
교육	2(1.0)	0(0.0)	2(1.6)
기타	4(2.0)	0(0.0)	4(3.1)

## ■ 민관협치가 향후 더욱 강화·확대되어야 한다고 보는 분야

민관협치가 향후 더욱 강화·확대되어야 한다고 보는 분야는 사회적경제 육성 28명(14.1%), 마을공동체 사업 27명(13.6%), 시민복지 25명(6.1%)순으로 나타났다.

소속별로 보면 도민은 마을공동체 사업, 사회적경제 육성, 공원녹지, 시민복지 분야가 높게 나타났으며, 공무원은 일자리 정책, 생활안전 정책, 시민복지 분야에 높게 응답하였다. 마을공동체 사업에 공무원(4.4%), 도민(18.5%)으로 도민의 비율이 높은 것이 특징이다.

〈표 3-11〉 민관협치가 향후 더욱 강화·확대되어야 한다고 보는 분야

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	198(100)	68(100)	130(100)
도시재생(주거재생)	14(7.1)	7(10.3)	7(5.4)
마을공동체 사업	27(13.6)	3(4.4)	24(18.5)
사회적경제 육성	28(14.1)	7(10.3)	21(16.2)
일자리 정책	21(10.6)	14(20.6)	7(5.4)
노동정책	6(3.0)	0(0.0)	6(4.6)
생활안전 정책	12(6.1)	9(13.2)	3(2.3)
시민복지	25(12.6)	9(13.2)	16(12.3)
예산재정제도	11(5.6)	8(11.8)	3(2.3)
기후환경	12(6.1)	2(2.9)	10(7.7)
공원녹지	21(10.6)	3(4.4)	18(13.8)
문화체육	4(2.0)	2(2.9)	2(1.5)
인권보호실현강화	6(3.0)	2(2.9)	4(3.1)
교육	10(5.1)	2(2.9)	8(6.2)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)

## ■ 민관협력 방식 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도

민관협력 방식의 운영을 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도는 보통이다 101명(51%), 미흡하다 54명(27.3%), 우수하다 28명(14.1%) 순으로 응답하였다. 제도적 기반 확립 정도가 미흡하다에 공무원(14.7%), 도민(40.7%)으로 도민의 응답률이 공무원에 비해 높게 나타났다. 주민참여, 정보공개 등 제도적 기반 확립이 필요한 것으로 나타났다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.922, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협력 방식을 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-12〉 민관협력 방식 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도 (단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	198(100)	68(100)	130(100)	3.922	0.000
매우 미흡	9(4.5)	0(0.0)	9(6.9)		
미흡	54(27.3)	10(14.7)	44(33.8)		
보통	101(51.0)	42(61.8)	59(45.4)		
우수	28(14.1)	13(19.1)	15(11.5)		
매우 우수	6(3.0)	3(4.4)	3(2.3)		

## ■ 민관협력 방식 정책에 참여할 수 있는 다양한 주체 활성화 정도

민관협력 방식의 정책에 참여할 수 있는 다양한 주체들이 활성화 되어있는 정도에 대해 보통이다 111명(55.8%), 미흡하다 47명(23.6%), 우수하다 34명(17.1%) 순으로 응답하였다. 미흡하다에 대한 도민의 응답률이(27.5%)으로 공무원(20.6%) 보다 높게 나타났다. 소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 1.164, p=0.246으로 나타났다.

〈표 3-13〉 민관협력 방식 정책에 참여할 수 있는 다양한 주체 활성화 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	199(100)	68(100)	131(100)	1.164	0.246
매우 미흡	3(1.5)	1(1.5)	2(1.5)		
미흡	47(23.6)	13(19.1)	34(26.0)		
보통	111(55.8)	38(55.9)	73(55.7)		
우수	34(17.1)	15(22.1)	19(14.5)		
매우 우수	4(2.0)	1(1.5)	3(2.3)		

■ 민관협력 방식 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도

민관협력 방식의 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도는 보통이다 97명(48.7%), 미흡하다 60명(30.2%), 우수하다 25명(12.6%)순으로 나타났다. 미흡하다에 도민의 응답률(46.6%)이 매우 높은 것이 특징이다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.454, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협력 방식 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-14〉 민관협력 방식 운영과정에서 민간주체들의 역할과 권한 부여 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	199(100)	68(100)	131(100)	4.454	0.000
매우 미흡	11(5.5)	0(0.0)	11(8.4)		
미흡	60(30.2)	10(14.7)	50(38.2)		
보통	97(48.7)	43(63.2)	54(41.2)		
우수	25(12.6)	13(19.1)	12(9.2)		
매우 우수	6(3.0)	2(2.9)	4(3.1)		

## ■ 민관협력 방식의 운영 활성화에 필요한 지원 정도

민관협력 방식의 운영 활성화에 필요한 지원 정도는 보통이다 85명(43.1%), 미흡하다 74명(37.6%) 순으로 나타났다. 미흡하다에 도민의 응답률이(54.2%) 높게 나타났으며 인력, 예산 등 지원이 필요한 것으로 나타났다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.345, p=0.001으로 유의미하게 나타났다. 따라서 충남 도정을 운영하는 데 있어서 민관협치적 방식에 대한 생각은 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-15〉 민관협력 방식의 운영 활성화에 필요한 지원 정도

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	197(100)	68(100)	129(100)	3.345	0.001
매우 미흡	16(8.1)	1(1.5)	15(11.6)		
미흡	74(37.6)	19(27.9)	55(42.6)		
보통	85(43.1)	38(55.9)	47(36.4)		
우수	16(8.1)	8(11.8)	8(6.2)		
매우 우수	6(3.0)	2(2.9)	4(3.1)		

## ■ 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보 충분 제공 정도

정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되고 있는 정도에 대해 보통이다 82명(41.2%), 부족하다 75명(37.7%), 충분하다 22명(11.1%), 매우 부족하다 16명(8.0%) 순으로 응답하였다. 부족하다에 응답한 도민의 응답률이(57.2%) 공무원에(23.5%) 비해 높게 나타났으며 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되어야 할 필요성이 있다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.606, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보에 대해 충분 제공 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-16〉 정책에 참여하는 민간주체들에게 필요한 정보 충분 제공 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	199(100)	68(100)	131(100)	4.606	0.000
매우 부족	16(8.0)	3(4.4)	13(9.9)		
부족	75(37.7)	13(19.1)	62(47.3)		
보통	82(41.2)	38(55.9)	44(33.6)		
충분	22(11.1)	10(14.7)	12(9.2)		
매우 충분	4(2.0)	4(5.9)	0(0.0)		

### ■ 민관협력 실효성을 갖기 위해 필요한 정보

민관협력이 실효성을 갖기 위해 필요한 정보는 논의 내용 및 정책반영 여부 94명(47.2%), 사업예산과 결산 등 재정관련 정보 39명(19.6%), 정책영향평가나 파급효과에 관한 정보 26명(13.1%), 사업의 모니터링과 평가관련 정보 22명(11.1%) 사업심의나 계약관련 정보 17명(8.5%) 순으로 나타났다.

소속별로 보면 도민은 논의 내용 및 정책반영 여부가 공무원(32.4%)에 비해 도민(55.0%)으로 높게 나타났다. 도민은 민관협력이 실효성을 갖기 위해 논의 내용 및 정책반영 여부에 대한 정보가 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-17〉 민관협력 실효성을 갖기 위해 필요한 정보

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	199(100)	68(100)	131(100)
사업예산과 결산 등 재정관련 정보	39(19.6)	14(20.6)	25(19.1)
논의 내용 및 정책반영 여부	94(47.2)	22(32.4)	72(55.0)
사업의 모니터링과 평가관련 정보	22(11.1)	11(16.2)	11(8.4)
사업심이나 계약관련 정보	17(8.5)	10(14.7)	7(5.3)
정책영향평거나 파급효과에 관한 정보	26(13.1)	11(16.2)	15(11.5)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)

■ 현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계

현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계는 주로 충청남도 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여 81명(40.7%), 충청남도가 발주한 사업에 단순히 민간위탁 형식으로 참여 53명(26.6%), 민간의 제안·요청을 공공이 수동적으로 수용 34명(17.1%)으로 나타났다. 민간이 민관협치 정책에서 형식적, 수동적 참여가 아닌 동등한 입장에서 정책 추진이 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-18〉 현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	199(100)	68(100)	131(100)
충청남도 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여	81(40.7)	29(42.6)	52(39.7)
공공과 민간이 동등한 입장(위치)에서 공동으로 정책 추진	30(15.1)	15(22.1)	15(11.5)
민간의 제안·요청을 공공이 수동적으로 수용	34(17.1)	11(16.2)	23(17.6)
충청남도가 발주한 사업에 단순히 민간위탁 형식으로 참여	53(26.6)	13(19.1)	40(30.5)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)



## ■ 민관협치에서 민간의 참여 정도

민관협치에 있어 민간의 참여 정도는 정책(사업) 계획 수립단계 참여 78명(39.2%), 정책 집행단계까지 참여 62명(31.2%), 자문·심의 위원회, 포럼 등에 참여 41명(20.6%), 정책(사업)에 대한 정보제공 18명(9.0%)순으로 응답하였다. 소속별로 보면 정책 집행단계까지 참여에 응답률이 공무원(13.2%), 도민(40.5%)으로 도민이 민관협치에서 공동사업의 주체로 참여하고 있다는 긍정적인 결과가 나타났다.

〈표 3-19〉 민관협치에서 민간의 참여 정도

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	199(100)	68(100)	131(100)
정책(사업)에 대한 정보제공	18(9.0)	9(13.2)	9(6.9)
자문·심의 위원회, 포럼 등에 참여	41(20.6)	23(33.8)	18(13.7)
정책(사업) 계획 수립단계 참여(공동 계획 수립)	78(39.2)	27(39.7)	51(38.9)
정책 집행단계까지 참여(공동사업 주체)	62(31.2)	9(13.2)	53(40.5)

## ■ 충청남도 정책에 참여하는 다양한 주체 중 가장 주도적인 주체

충청남도 정책에 관여하는 다양한 주체 중 가장 주도적인 주체는 충청남도 116명(58.6%), 중간지원기구 30명(15.2%), 도의회 18명(9.1%), 시민단체 15명(7.6%) 순으로 나타났다. 기타 의견으로는 주민자치회가 제시되었다.

소속별로 보면 충청남도에 공무원, 도민 모두 높게 응답하였으며, 도의회, 중간지원기구는 공무원보다 도민의 응답률이 높게 나타났다. 충청남도 정책에 참여하는 가장 주도적인 주체는 충청남도이며 다양한 주체의 참여가 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-20〉 충청남도 정책에 참여하는 다양한 주체 중 가장 주도적인 주체  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	198(100)	68(100)	130(100)
충청남도	116(58.6)	50(73.5)	66(50.8)
도의회	18(9.1)	6(8.8)	12(9.2)
중간지원기구	30(15.2)	3(4.4)	27(20.8)
시민단체	15(7.6)	2(2.9)	13(10.0)
전문가	10(5.1)	6(8.8)	4(3.1)
시민단체	2(1.0)	0(0.0)	2(1.5)
민간기업	5(2.5)	1(1.5)	4(3.1)
기타	2(1.0)	0(0.0)	2(1.5)

#### ■ 충청남도 정책추진 시 다양한 민간주체 발달 여부

충청남도 정책추진 시 다양한 민간주체 발달 여부는 일부 분야에 편중되어 발달해 있는 편 75명(37.9%), 전반적으로 아직은 발달이 양적 측면에서 미흡 74명(37.4%), 다양한 영역에서 골고루 발달 33명(16.7%), 민간주체의 발달이 미미한 수준 16명(8.1%)순으로 응답하였다. 소속별로 보면 공무원은 일부 분야에 편중되어 발달해 있는 편에 높은 응답률을 나타냈고(51.5%), 전반적으로 아직은 발달이 양적 측면에서 미흡하다에 도민의 응답률이(44.6%) 높게 나타났다. 양적 측면에서 다양한 민간주체의 발달이 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-21〉 충청남도 정책추진 시 다양한 민간주체 발달 여부  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	198(100)	68(100)	130(100)
다양한 영역에서 골고루 발달(분포)	33(16.7)	12(17.6)	21(16.2)
일부 분야에 편중되어 발달해 있는 편	75(37.9)	35(51.5)	40(30.8)
전반적으로 아직은 그 발달이 양적 측면에서 미흡	74(37.4)	16(23.5)	58(44.6)
민간주체의 발달이 아주 미미한 수준	16(8.1)	5(7.4)	11(8.5)

## ■ 참여하는 민간 주체들이 자립적 기반 갖추고 있는지에 대한 여부

참여하는 민간 주체들이 자립적 기반을 갖추고 있는지에 대한 여부는 다소 부족하다 92명(46.2%), 보통이다 68명(34.2%), 매우 부족하다 28명(14.1%) 순으로 응답하였다. 민간주체들의 운영에 필요한 재정, 인력, 인프라 등 자립적 기반을 체계적으로 갖춰야 할 필요성이 있다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.746, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 참여하는 민간 주체들이 자립적 기반을 갖추고 있는지에 대한 여부는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-22〉 참여하는 민간 주체들이 자립적 기반 갖추고 있는지에 대한 여부  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	199(100)	68(100)	131(100)	4.746	0.000
매우 부족하다	28(14.1)	3(4.4)	25(19.1)		
다소 부족	92(46.2)	24(35.3)	68(51.9)		
보통이다	68(34.2)	34(50.0)	34(26.0)		
약간 그렇다	8(4.0)	5(7.4)	3(2.3)		
매우 그렇다	3(1.5)	2(2.9)	1(0.8)		

## ■ 민간주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량 지니고 있는지 여부

민간 주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량을 지니고 있는지에 대한 여부는 보통이다 84명(42.2%), 다소 미흡하다 72명(36.2%), 약간 그렇다 26명(13.1%) 순으로 응답하였다. 민간주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량 강화가 필요한 것으로 보인다. 소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립 표본 t검정을 실시하였고, t값 -0.720, p=0.472으로 나타났다. .

〈표 3-23〉 민간주체들이 정책 참여에 필요한 전문성 및 역량 지니고 있는지 여부  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	199(100)	68(100)	131(100)	-0.720	0.472
매우 미흡하다	10(5.0)	4(5.9)	6(4.6)		
다소 미흡하다	72(36.2)	23(33.8)	49(37.4)		
보통이다	84(42.2)	33(48.5)	51(38.9)		
약간 그렇다	26(13.1)	7(10.3)	19(14.5)		
매우 그렇다	7(3.5)	1(1.5)	6(4.6)		

(4) 정책단계별 민관협력 협치 운영 실태

가. 충청남도에서 설치·운영하는 민관협치형 기구

■ 정책 추진시 민관협치형 기구 마련 여부

정책 추진시 민간이 사업에 참여할 수 있는 민관협치형 기구가 적절히 마련되어 있는지에 대한 여부는 아니오 122명(62.6%), 네 73명(37.4%) 순으로 나타났다. 민간이 사업에 적극 참여할 수 있는 민관협치형 기구 마련이 필요한 것으로 보인다.

〈표 3-24〉 정책 추진시 민관협치형 기구 마련 여부  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	195(100)	66(100)	129(100)
네	73(37.4)	31(47.0)	42(32.6)
아니오	122(62.6)	35(53.0)	87(67.4)

## ■ 참여하고 있는 기구 형태

주로 참여하고 있는 기구 형태로는 사업추진협의체(협의회) 50명(27.6%), 심의위원회 49명(27.1%), 자문위원회 41명(22.7%), 정책포럼 17명(9.4%), 기타 15명(8.3%), 사업추진 조합 9명(5.0)% 순으로 응답하였다. 기타 의견으로는 중간지원조직, 참여하고 있는 기구 형태 없음이 제시되었다.

소속별로 보면 공무원은 심의위원회(34.8%), 자문위원회(31.8%), 도민은 사업추진위원회(30.4%), 심의위원회(22.6%)에 소속되어 있는 비율이 높게 나타났다.

〈표 3-25〉 참여하고 있는 기구 형태

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	181(100)	66(100)	115(100)
자문위원회	41(22.7)	21(31.8)	20(17.4)
심의위원회	49(27.1)	23(34.8)	26(22.6)
사업추진협의체(협의회)	50(27.6)	15(22.7)	35(30.4)
정책포럼	17(9.4)	4(6.1)	13(11.3)
사업추진 조합	9(5.0)	1(1.5)	8(7.0)
기타	15(8.3)	2(3.0)	13(11.3)

## ■ 민관협치형 기구는 정책추진에 부합하는 주체들 적절 구성 여부

정책추진에 부합하는 주체들로 구성되어 있는지 여부에 대해 보통이다 109명(56.2%), 다소 그렇지 않다, 다소 그렇다 36명(18.6%), 매우 그렇다 8명(4.1%), 매우 그렇지 않다 5명(2.6%) 순으로 응답하였다. 그렇지 않다에 도민(23.6%)으로 도민의 응답률이 높았으며, 그렇다에 공무원(26.9%)의 응답률이

높게 나타났다. 소속별로 정책추진에 부합하는 주체들(전문성, 관련성, 경험정도 등)의 구성의 적절성에 대한 생각의 차이가 있는 것으로 나타났다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 1.118,  $p=0.265$ 으로 나타났다.

〈표 3-26〉 민관협치형 기구는 정책추진에 부합하는 주체들 적절 구성 여부  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	194(100)	67(100)	127(100)	1.118	0.265
매우 그렇지 않다	5(2.6)	1(1.5)	4(3.1)		
다소 그렇지 않다	36(18.6)	10(14.9)	26(20.5)		
보통이다	109(56.2)	38(56.7)	71(55.9)		
다소 그렇다	36(18.6)	16(23.9)	20(15.7)		
매우 그렇다	8(4.1)	2(3.0)	6(4.7)		

### ■ 민관협치기구에서 논의·협의를 내용 정책 추진 반영 여부

민관협치기구에서 논의·협의를 내용 정책 추진 반영 여부는 보통이다 96명(49.5%), 다소 그렇지 않다 47명(24.2%), 다소 그렇다 38명(19.6%), 매우 그렇다 7명(3.6%), 매우 그렇지 않다 6명(3.1%) 순으로 응답하였다. 그렇지 않자에 공무원(11.9%), 도민(35.4%)으로 응답하였으며 민관협치기구에서 논의·협의를 내용 정책 추진이 필요한 것으로 보인다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.987,  $p=0.000$ 으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협치기구에서 논의 및 협의된 내용의 정책 추진 반영 여부는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-27〉 민관협치기구에서 논의·협의된 내용의 정책 추진 반영 여부

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	194(100)	67(100)	127(100)	3.987	0.000
매우 그렇지 않다	6(3.1)	0(0.0)	6(4.7)		
다소 그렇지 않다	47(24.2)	8(11.9)	39(30.7)		
보통이다	96(49.5)	34(50.7)	62(48.8)		
다소 그렇다	38(19.6)	23(34.3)	15(11.8)		
매우 그렇다	7(3.6)	2(3.0)	5(3.9)		

■ 민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부

민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부는 보통이다 93명(48.4%), 다소 부족하다 54명(28.1%), 다소 그렇다 26명(13.5%) 순으로 응답하였으며 민관협치 참여 주체자들에게 필요한 정보를 충분히 제공되어야 할 것이다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.962, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-28〉 민관협치 참여 주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되는지 여부

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	192(100)	67(100)	125(100)	4.962	0.000
매우 부족하다	12(6.3)	0(0.0)	12(9.6)		
다소 부족하다	54(28.1)	10(14.9)	44(35.2)		
보통이다	93(48.4)	37(55.2)	56(44.8)		
다소 그렇다	26(13.5)	16(23.9)	10(8.0)		
매우 그렇다	7(3.6)	4(6.0)	3(2.4)		

나. 정책추진 과정(기획, 집행, 평가)에서 민관협치 정도

## ■ 정책기획단계에서 새로운 정책의제가 논의·수용되는 채널

정책기획단계에서 새로운 정책의제나 신규 사업들이 논의·수용되는 채널은 자문위원회 운영 61명(31.3%), 세미나·간담회 개최 50명(25.6%), 전문가 커뮤니티 30명(15.4%), 정책수요조사 26명(13.3%), 웹기반의 제안 통로 18명(9.2%), 공청회 개최 7명(3.6%), 기타 3명(1.5%) 순으로 응답하였다. 기타 의견으로는 논의·수용되는 채널이 없음, 이미 기획되었거나 집행된 상황에서 통보식으로 정보공유하고 있다고 생각됨이 제시되었다.

자문위원회 운영, 세미나·간담회 개최의 응답률이 높게 나타났으며, 도민이 쉽게 접근 할 수 있는 웹기반의 제안 통로, 정책수요조사, 공청회 개최 등의 다양한 채널이 활성화되어 새로운 정책의제가 논의 될 필요가 있다.

〈표 3-29〉 정책기획단계에서 새로운 정책의제가 논의·수용되는 채널

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	195(100)	67(100)	128(100)
웹기반의 제안 통로(게시판, 정책토론방 등)	18(9.2)	7(10.4)	11(8.6)
자문위원회 운영	61(31.3)	28(41.8)	33(25.8)
정책수요조사(여론조사, 온라인 투표 등)	26(13.3)	10(14.9)	16(12.5)
세미나, 간담회 개최	50(25.6)	12(17.9)	38(29.7)
전문가 커뮤니티(정책포럼, 연구회 등)	30(15.4)	10(14.9)	20(15.6)
공청회 개최	7(3.6)	0(0.0)	7(5.5)
기타	3(1.5)	0(0.0)	3(2.3)



## ■ 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우, 공공이 수용 정도

민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우 충청남도가 수용하는 정도는 보통이다 87명(44.4%), 별로 수용하지 않는다 52명(26.5%), 수용하는 편이다 44명(22.4%) 순으로 응답하였다. 소속별로 보면 공무원은 수용하는 편이다, 도민은 수용하지 않는 편이다에 높은 응답률을 보였다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.459, p=0.001으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우, 공공이 수용 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-30〉 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우, 공공이 수용 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	196(100)	67(100)	129(100)	3.459	0.001
전혀 수용하지 않음	4(2.0)	1(1.5)	3(2.3)		
별로 수용하지 않는 편임	52(26.5)	12(17.9)	40(31.0)		
보통임	87(44.4)	25(37.3)	62(48.1)		
수용하는 편임	44(22.4)	23(34.3)	21(16.3)		
적극 수용하는 편임	9(4.6)	6(9.0)	3(2.3)		

## ■ 정책 추진과정에 참여하는 주체들이 목표와 비전 등 논의 및 공유 정도

정책 추진과정에서 참여주체들의 목표와 비전 등 논의·공유 정도는 보통이다 98명(50%), 별로 그렇지 않다 49명(25%), 그렇다 43명(21.9%) 순으로 응답하였다. 소속별로 보면 공무원은 그렇다에, 도민은 그렇지 않다에 높은 응답률을 보인 것이 특징이다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 4.658, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 정책 추진과정에 참여하는

주체들이 목표와 비전 등 논의 및 공유 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-31〉 정책 추진과정에 참여하는 주체들이 목표와 비전 등 논의 및 공유 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	196(100)	67(100)	129(100)	4.658	0.000
전혀 그렇지 않다	2(1.0)	0(0.0)	2(1.6)		
별로 그렇지 않다	49(25.0)	7(10.4)	42(32.6)		
보통이다	98(50.0)	33(49.3)	65(50.4)		
그렇다	43(21.9)	25(37.3)	18(14.0)		
매우 그렇다	4(2.0)	2(3.0)	2(1.6)		

### ■ 민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서의 문제점

민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서 나타나는 문제점은 민간의 참여·협력에 대한 공공의 소극적·부정적 태도 56명(28.6%), 논의를 거치는데 수반되는 시간 및 비용 소모 43명(21.9%), 사업의 추진절차에 대한 이해 부족 34명(17.3%), 참여하는 주체들 간 의견 상충이나 갈등 31명(15.8%) 순으로 응답하였다. 기타 의견으로는 형식적으로 진행되거나 운영된 관 주도 정책 결정이 제시되었다.

민간의 참여·협력에 대한 공공의 소극적·부정적 태도에 공무원(13.4%), 도민(36.4%)으로 응답하여 도민은 공공의 소극적이고 부정적인 태도가 문제점이라고 높게 응답하였다. 민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서 공공의 다소 적극적인 태도가 요구되며, 참여하는 주체들 간 의견 상충이나 갈등을 해결하도록 노력해야 할 것이다.

〈표 3-32〉 민관협치 사업 추진시 정책기획단계에서의 문제점

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	196(100)	67(100)	129(100)
민간의 무관심이나 참여의지 부족	15(7.7)	4(6.0)	11(8.5)
참여하는 주체들 간 의견 상충이나 갈등	31(15.8)	8(11.9)	23(17.8)
사업의 추진절차에 대한 이해 부족	34(17.3)	17(25.4)	17(13.2)
논의를 거치는데 수반되는 시간 및 비용 소모	43(21.9)	19(28.4)	24(18.6)
민간의 참여·협력에 대한 공공의 소극적·부정적 태도	56(28.6)	9(13.4)	47(36.4)
적절한 주체 발굴의 어려움	11(5.6)	6(9.0)	5(3.9)
별로 문제 될 것이 없음	5(2.6)	4(6.0)	1(0.8)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)

#### ■ 정책집행단계에서 실제로 추진·집행과정에서 민관협치의 방식

정책집행단계에서 충청남도의 정책을 실제로 추진·집행하는 민관협치 방식으로 정책 추진과정에서의 자문·심의 84명(42.9%), 충청남도가 발주한 민간위탁사업에의 참여 52명(26.5%), 충청남도가 재정 지원하는 민간지원사업에의 참여 46명(23.5%) 순으로 응답하였다.

소속별로 보면 정책 추진과정에서의 자문·심의에서 공무원(64.2%)이 도민(31.8%)보다 응답률이 높게 나타났다. 정책을 집행하는 공동의 사업주체에 응답비율이 전반적으로 다소 낮게 나타난 것을 보아 정책집행단계시 실제 공동사업주체로서의 정책집행은 낮은 것으로 보여진다.

〈표 3-33〉 정책집행단계에서 실제로 추진·집행과정에서 민관협치의 방식  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	196(100)	67(100)	129(100)
정책(사업)을 집행하는 공동의 사업주체	12(6.1)	3(4.5)	9(7.0)
정책(사업) 추진과정에서의 자문/심의	84(42.9)	43(64.2)	41(31.8)
충청남도가 발주한 민간위탁사업에의 참여	52(26.5)	14(20.9)	38(29.5)
충청남도가 재정 지원하는 민간지원사업에의 참여	46(23.5)	7(10.4)	39(30.2)
기타	2(1.0)	0(0.0)	2(1.6)

#### ■ 집행단계에서 민관협치 뒷받침 기구 운영·구성 정도

집행단계에서 민관협치를 뒷받침하는 기구의 구성이이나 운영 정도는 일부 운영되고 있다 152명(79.2%), 구성된 적이 없다 21명(10.9%), 대부분 운영되고 있다 19명(9.9%)으로 응답하였다. 전반적으로 일부 운영되고 있다에 응답 비율이 높으며 집행단계에서의 민관협치 뒷받침하는 기구가 보완되어야 할 것이다.

〈표 3-34〉 집행단계에서 민관협치 뒷받침 기구 운영·구성 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	192(100)	67(100)	125(100)
대부분 운영되고 있다	19(9.9)	12(17.9)	7(5.6)
일부 운영되고 있다	152(79.2)	51(76.1)	101(80.8)
구성된 적이 없다	21(10.9)	4(6.0)	17(13.6)

## ■ 사업추진을 위한 민관협치형 기구의 구성·운영의 방식

사업추진을 위한 민관협치형 기구의 구성이나 운영 방식은 주로 공공의 필요와 추진계획에 따라 108명(56%), 법에 정해진 절차와 기준에 따라 36명(18.7%) 순으로 응답하였다. 주로 공공의 필요와 추진계획에 따라 민관협치형 기구의 구성이나 운영이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-35〉 사업추진을 위한 민관협치형 기구의 구성·운영의 방식

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	193(100)	67(100)	126(100)
공공과 민간의 상호 협의를 거쳐	32(16.6)	17(25.4)	15(11.9)
주로 민간주도의 제안·요청에 의해	17(8.8)	9(13.4)	8(6.3)
주로 공공의 필요와 추진계획에 따라	108(56.0)	24(35.8)	84(66.7)
법에 정해진 절차와 기준에 따라	36(18.7)	17(25.4)	19(15.1)

## ■ 민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담 적절도

민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담은 어느 정도 역할분담이 이루어지고 있는 편이다 90명(46.2%), 대부분 역할분담이 제대로 되지 않은 상태에서 추진되고 있다 78명(40%), 역할분담을 위한 사전원칙이나 기준도 부재하다 16명(8.2%) 순으로 응답하였다. 역할분담을 위한 사전원칙이나 체계적인 기준 마련이 필요해 보인다.

〈표 3-36〉 민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담 적절도

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	195(100)	67(100)	128(100)
모든 주체가 역할을 적절히 분담하고 있다	11(5.6)	6(9.0)	5(3.9)
어느 정도 역할분담이 이루어지는 편이다	90(46.2)	41(61.2)	49(38.3)
대부분 역할분담이 제대로 안된 상태에서 추진되고 있다	78(40.0)	16(23.9)	62(48.4)
역할분담을 위한 사전원칙이나 기준도 부재하다	16(8.2)	4(6.0)	12(9.4)

### ■ 정책평가단계시 평가 과정 참여 경험 여부

정책의 집행 후 정책을 평가하는 과정에 참여해 본 경험에 대해 아니다 138명(71.9%), 그렇다 54명(28.1%) 순으로 응답하였다. 전반적으로 정책평가단계시 평가 과정에 참여를 해본 경험이 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-37〉 정책평가단계시 평가 과정 참여 경험 여부

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	192(100)	67(100)	125(100)
그렇다	54(28.1)	15(22.4)	39(31.2)
아니다	138(71.9)	52(77.6)	86(68.8)

### ■ 정책평가단계시 민간의 참여 방식

정책평가단계시 민간의 참여 방식은 서비스 만족도 조사 60명(36.4%), 사업평가위원회의 참여 37명(22.4%), 행정정보 공개·공람, 모니터링 요원으로 참여 22명(13.3%) 순으로 응답하였다.

〈표 3-38〉 정책평가단계시 민간의 참여 방식

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	165(100)	60(100)	105(100)
공청회를 통해	16(9.7)	5(8.3)	11(10.5)
행정정보 공개·공람	22(13.3)	9(15.0)	13(12.4)
서비스 만족도 조사	60(36.4)	23(38.3)	37(35.2)
모니터링 요원으로 참여	22(13.3)	11(18.3)	11(10.5)
옴부즈만 제도의 활용	5(3.0)	0(0.0)	5(4.8)
사업평가위원회에의 참여	37(22.4)	12(20.0)	25(23.8)
기타	3(1.8)	0(0.0)	3(2.9)

#### ■ 정책평가단계시 참여주체들에게 정책에 관한 충분한 정보 제공 정도

정책평가단계시 참여주체들에게 충분한 정보 제공 정도는 보통이다 105명 (62.1%), 그렇지 않다 33명(19.5%), 그렇다 24명(14.2%) 순으로 응답하였다. 소속별로 공무원은 그렇다에 도민은 그렇지 않다에 응답률이 높게 나타났다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.373, p=0.001으로 유의미하게 나타났다. 따라서 정책평가단계시 참여주체들에게 정책에 관한 충분한 정보 제공 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-39〉 정책평가단계시 참여주체들에게 정책에 관한 충분한 정보 제공 정도

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	169(100)	63(100)	106(100)	3.373	0.001
전혀 그렇지 않다	3(1.8)	0(0.0)	3(2.8)		
그렇지 않다	33(19.5)	6(9.5)	27(25.5)		
보통이다	105(62.1)	40(63.5)	65(61.3)		
그렇다	24(14.2)	16(25.4)	8(7.5)		
매우 그렇다	4(2.4)	1(1.6)	3(2.8)		

## 다. 민간위탁사업 관련 민관협치 정도

### ■ 과거 충청남도에서 발주한 민간위탁사업 참여한 경험 여부

과거 충청남도에서 발주한 민간위탁사업에 참여한 경험은 없다 122명(61.6%), 있다 76명(38.4%)으로 참여한 경험이 없는 비율이 높게 나타났다. 참여한 경험이 있는 응답자 중에서 공무원(16.4%), 도민(49.6%)으로 도민이 높게 응답하였다.

〈표 3-40〉 과거 충청남도에서 발주한 민간위탁사업 참여한 경험 여부

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	198(100)	67(100)	131(100)
있다	76(38.4)	11(16.4)	65(49.6)
없다	122(61.6)	56(83.6)	66(50.4)

### ■ 민간위탁사업 운영시 주된 문제점

민간위탁사업 운영하는데 있어 주된 문제점은 수탁자를 하청조직 등으로 인식하는 위계적인 관계 77명(44.3%), 민간위탁의 모니터링과 평가체계의 부실 30명(17.2%), 수탁기관에 지원하는 예산산정 방식과 기준의 불합리성 22명(12.6%) 순으로 응답하였다. 기타의견으로는 수탁기관의 역량부족, 위탁기관과의 소통 및 기준성 필요가 제시되었다.

소속별로는 수탁자를 하청조직 등으로 인식하는 위계적인 관계에서 공무원(13.6%), 도민(60%)으로 위계적인 관계가 도민이 생각하는 주된 문제점이라고 느끼고 있다. 반면, 민간위탁의 모니터링과 평가체계의 부실에서는 공무원(30.5%), 도민(10.4%)으로 공무원의 비율이 높게 나타났다. 위계적인 관계와, 모니터링 및 평가체계의 개선 등에 대해 개선되어야 할 것이다.



〈표 3-41〉 민간위탁사업 운영시 주된 문제점

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	174(100)	59(100)	115(100)
민간위탁 대상사무 선정과정의 불명확	12(6.9)	4(6.8)	8(7.0)
수탁자(수탁기관)을 하청조직, 하청기관 등으로 인식하는 위계적인 관계	77(44.3)	8(13.6)	69(60.0)
수탁자(수탁기관) 선정과정의 불투명성	12(6.9)	5(8.5)	7(6.1)
민간위탁의 모니터링과 평가체계의 부실	30(17.2)	18(30.5)	12(10.4)
위탁사업에 대한 위탁자의 사업목표와 방향의 불명확	18(10.3)	11(18.6)	7(6.1)
수탁기관에 지원하는 예산산정 방식과 기준의 불합리성	22(12.6)	12(20.3)	10(8.7)
기타	3(1.7)	1(1.7)	2(1.7)

### ■ 바람직한 민간위탁사업 운영 위해 필요한 요소

바람직한 민간위탁사업 운영을 위해 가장 필요한 요소는 수탁기관과 위탁기관간의 수평적 관계 48명(26.8%), 수탁기관의 독립성·자율성 강화 35명(19.6%), 민간위탁 운영 시 공익성·사회적 가치 등 반영 26명(14.5%) 순으로 응답하였다. 기타의견으로는 전문성과 자질을 갖춘 적격단체가 제시되었다. 도민은 수평적인 관계를 중요하게 생각하였으며, 공무원은 공익성·사회적 가치 등 반영이 필요한 요소로 보여지고 있다.

〈표 3-42〉 바람직한 민간위탁사업 운영 위해 필요한 요소

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	179(100)	60(100)	119(100)
수탁기관과 위탁기관 간의 수평적 관계	48(26.8)	5(8.3)	43(36.1)
적절한 예산체계 확립	25(14.0)	11(18.3)	14(11.8)
수탁기관의 독립성·자율성 강화	35(19.6)	7(11.7)	28(23.5)
민간위탁 운영 시 공익성, 사회적 가치 등 반영	26(14.5)	12(20.0)	14(11.8)
위탁사업 선정 시 민간위탁 사업자 선정체계의 개방화·투명화	15(8.4)	6(10.0)	9(7.6)
민간위탁 사업의 평가체계 합리화	13(7.3)	9(15.0)	4(3.4)
민간위탁 제도 전반을 체계적으로 관리하는 전담기구 설치	14(7.8)	10(16.7)	4(3.4)
기타	3(1.7)	0(0.0)	3(2.5)

## (5) 충청남도 민관협치 정책수요

### ■ 민간의 참여가 민관협치에 해당 정책 추진에 실질적 도움이 되는 정도

민간의 참여가 민관협치 정책 추진에 도움이 되는 정도는 다소 도움이 된다 71명(35.9%), 보통이다 60명(30.3%), 큰 도움이 된다 54명(27.3%) 순으로 응답하였다. 민간의 참여가 민관협치 정책추진에 실질적인 도움이 되는 것으로 보여진다.

소속에 따라 차이가 있는지 알아보기 위해 독립표본 t검정을 실시하였고, t값 3.691, p=0.000으로 유의미하게 나타났다. 따라서 민간의 참여나 민관협치에 해당 정책 추진에 실질적 도움이 되는 정도는 소속에 따라 차이가 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-43〉 민간의 참여나 민관협치에 해당 정책 추진에 실질적 도움이 되는 정도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속		t값	p값
		공무원	도민		
합계	198(100)	67(100)	131(100)	3.691	0.000
큰 도움이 된다	54(27.3)	9(13.4)	45(34.4)		
다소 도움이 된다	71(35.9)	25(37.3)	46(35.1)		
보통이다	60(30.3)	24(35.8)	36(27.5)		
별로 도움이 되지 않는다	12(6.1)	9(13.4)	3(2.3)		
전혀 도움이 되지 않는다	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)		

### ■ (도움이 된다는 응답한 경우) 도움이 되는 사항

도움이 되는 사항으로는 다양한 주체들의 창의적 아이디어의 활용 51명(37.0%), 민간의 효율성 활용 27명(19.6%), 일방적 정책 추진에 대한 견제와

감시 20명(14.5%) 순으로 응답하였다. 기타의견으로는 사업 당사자에 맞는 정책개발이 제시되었다.

소속별로 보면 공무원 도민 모두 다양한 주체들의 창의적 아이디어 활동이 가장 높게 응답하였으며, 공무원은 일방적 정책사업 추진에 대한 견제와 감시(20%), 도민은 민간의 효율성 활용(20.4%)순으로 높게 응답하였다.

〈표 3-44〉 도움이 되는 사항

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	138(100)	40(100)	98(100)
다양한 주체들의 창의적 아이디어의 활용	51(37.0)	16(40.0)	35(35.7)
민간의 효율성 활용	27(19.6)	7(17.5)	20(20.4)
일방적 정책(사업) 추진에 대한 견제와 감시	20(14.5)	8(20.0)	12(12.2)
사업에 대한 홍보·마케팅	10(7.2)	1(2.5)	9(9.2)
인적·물적의 자원 공유·활용	12(8.7)	4(10.0)	8(8.2)
정책결과에 대한 책임 공유	6(4.3)	1(2.5)	5(5.1)
정책(사업)에 대한 지지의 확보	11(8.0)	3(7.5)	8(8.2)
기타	1(0.7)	0(0.0)	1(1.0)

### ■ 민관협치형 정책의 성공적 추진에 가장 큰 도움을 주는 제도

민관협치형 정책의 성공적 추진에 가장 큰 도움을 준다고 생각하는 제도는 공청회·정책토론회 등 53명(27.2%), 민간위탁사업 41명(21.0%), 주민참여예산제도 26명(13.3%), 민간지원사업 23명(11.8%) 순으로 응답하였다.

소속별로 보면 공무원은 공청회·정책토론회 등(38.8%)이, 도민은 민간위탁사업(23.4%)이 가장 큰 도움을 주는 제도라고 응답하였다.

〈표 3-45〉 민관협치형 정책의 성공적 추진에 가장 큰 도움을 주는 제도  
(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	195(100)	67(100)	128(100)
공청회, 정책토론회 등	53(27.2)	26(38.8)	27(21.1)
원탁회의	10(5.1)	2(3.0)	8(6.3)
위원회제	16(8.2)	6(9.0)	10(7.8)
주민참여예산제도	26(13.3)	8(11.9)	18(14.1)
정보공개제도	19(9.7)	3(4.5)	16(12.5)
시민배심원제	6(3.1)	4(6.0)	2(1.6)
민간위탁사업	41(21.0)	11(16.4)	30(23.4)
민간지원사업	23(11.8)	7(10.4)	16(12.5)
기타	1(0.5)	0(0.0)	1(0.8)

#### ■ 현재 민관협치 정책 운영과정에서 개선되어야 할 점

현재 민관협치 정책 운영과정에서 시급히 개선되어야 할 점으로는 참여주체들 간의 정보공유와 소통 36명(18.3%), 참여주체들간의 관계구조 33명(16.8%), 민간 참여주체들의 전문성 31명(15.7%) 순으로 응답하였다. 기타의 견으로는 공공의 전문성과 소통방식 등이 제시되었다.

소속별로 보면 공무원은 민간 참여주체들의 전문성을(25.4%) 가장 높게 응답하였으며 도민은 참여주체들간의 관계구조와 소통이(19.2%) 개선되어야 한다고 응답하였다. 전반적으로 현재 민관협치 정책 운영과정에서 민간참여주체들의 전문성 확보와 참여주체들간의 유연한 관계구조 형성과, 소통 강화방안 제시가 필요할 것이다.

〈표 3-46〉 현재 민관협치 정책 운영과정에서 개선되어야 할 점

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	197(100)	67(100)	130(100)
법적·제도적 기반	20(10.2)	6(9.0)	14(10.8)
참여주체들 간의 관계구조	33(16.8)	8(11.9)	25(19.2)
참여주체들 간의 정보공유와 소통	36(18.3)	11(16.4)	25(19.2)
예산과 인력의 지원	28(14.2)	10(14.9)	18(13.8)
수행 정책(사업)의 지속성	26(13.2)	8(11.9)	18(13.8)
공공부문의 경쟁력	8(4.1)	4(6.0)	4(3.1)
민간 참여주체들의 전문성	31(15.7)	17(25.4)	14(10.8)
거버넌스 조직의 위상과 권한	12(6.1)	2(3.0)	10(7.7)
기타	3(1.5)	1(1.5)	2(1.5)

#### ■ 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소

민간참여나 민관협치형 정책추진을 활성화하기 위해 가장 필요한 요소는 민간 참여주체들의 전문성 확보·강화 54명(15%), 민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산 48명(13.3%), 자치조직의 활성화 44명(12.2%), 참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립 39명(10.8%) 순으로 응답하였다. 기타의견으로는 충남만 타 시도에 비해 민간위탁시 수수료 항목이 없어 전문성·지속성 확보가 어려움, 지역정책·현안 등을 관의 기준에서 방향 결정하는것은 지양하고 실제 민간의 시선이나 관점에서 출발하는 정책과 사업이 필요함이 제시되었다.

〈표 3-47〉 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소(2가지)

(단위 : 명(%))

구분	빈도	비율
합계	360	100.0
지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화	44	12.2
참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립	39	10.8
법률과 제도(조례 등)의 기반강화	37	10.3
민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산	48	13.3
공무원 인사고과 체계와 적극적 연계	9	2.5
민간 참여주체들의 전문성 확보·강화	54	15.0
지역정책과 현안이나 사업추진에 관한 정보 공개·제공	17	4.7
참여주체 간 활발한 교류·소통	31	8.6
민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드	31	8.6
정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰	17	4.7
민관협력 추진기구(조직)의 위상과 권한의 강화	20	5.6
역할분담과 책임소재에 관한 절차와 기준 마련	11	3.1
기타	2	0.6

소속별로 공무원은 민간 참여주체들의 전문성 확보·강화(21.1%), 민관협력 체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산(17.1%)이 필요하다고 높게 응답하였고, 도민은 지역사회 기반의 다양한 시민단체·자치조직의 활성화와 참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립이(13.6%)으로 높게 응답하였다.

공공의 경우 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화를 위해 민간 참여주체들의 전문성 확보와 충분한 예산을 중요한 요소로 인식하고 있으며, 도민 응답자들은 수평적인 관계형성과 다양한 조직의 활성화가 우선적으로 필요하다는 차이를 나타내고 있다.

〈표 3-48〉 민간참여나 민관협치형 정책추진시 활성화 위해 가장 필요한 요소(2가지)

(단위 : 명(%))

구분	전체	소속	
		공무원	도민
합계	359(100)	123(100)	236(100)
지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화	44(12.3)	12(9.8)	32(13.6)
참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립	39(10.9)	7(5.7)	32(13.6)
법률과 제도(조례 등)의 기반강화	37(10.3)	12(9.8)	25(10.6)
민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산	48(13.4)	21(17.1)	27(11.4)
공무원 인사고과 체계와 적극적 연계	9(2.5)	5(4.1)	4(1.7)
민간 참여주체들의 전문성 확보·강화	54(15.0)	26(21.1)	28(11.9)
지역정책과 현안이나 사업추진에 관한 정보 공개·제공	16(4.5)	4(3.3)	12(5.1)
참여주체 간 활발한 교류·소통	31(8.6)	17(13.8)	14(5.9)
민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드	31(8.6)	6(4.9)	25(10.6)
정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰	17(4.7)	2(1.6)	15(6.4)
민관협력 추진기구(조직)의 위상과 권한의 강화	20(5.6)	3(2.4)	17(7.2)
역할분담과 책임소재에 관한 절차와 기준 마련	11(3.1)	8(6.5)	3(1.3)
기타	2(0.6)	0(0.0)	2(0.8)

### 3) 시사점

#### (1) 민관협치 정책환경에서의 민·관 인식 차이 존재

충청남도정 운영에 있어서 민간참여, 민관협력 등을 고려할 때 현재의 수준은 이전에 비해 양적으로 발전, 질적으로 미흡 70명(35.5%)으로 도정운영에 있어 민관협력은 앞으로 질적으로 발전이 필요한 것으로 보인다. 소속별로 보면 양적·질적으로 크게 쇠퇴했다에 응답한 비율이 공무원(4.5%), 도민(13.8%)으로 도민이 느끼는 현재의 수준은 공무원 보다 낮은 것으로 나타났다.

또한 향후 충청남도의 도정운영에 있어 민관협치적 방식 운영에 대해 확대해야 한다 98명(49.2%)으로 응답하였으며 특히, 매우 확대해야 한다면 공무원(5.9%), 도민(27.5%)으로 응답하여 민관협치적 방식 운영에 있어 확대해야 한다는 도민의 의견이 공무원의 의견 보다 높게 나타났다.

#### (2) 내실있는 민관협치형 기구 마련 필요

민관협력 방식의 운영을 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반 확립 정도는 보통이다 101명(51%), 미흡하다 54명(27.3%)으로 주민참여, 정보공개 등 제도적 기반 확립이 필요한 것으로 보인다.

또한 현재 추진되는 민관협치 정책에서 공공과 민간의 관계는 주로 충청남도 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여 81명(40.7%), 충청남도가 발주한 사업에 단순히 민간위탁 형식으로 참여 53명(26.6%)으로 형식적인 수준에서 참여하는 것으로 나타났으며 민간이 민관협치 정책에서 형식적, 수동적 참여가 아닌 동등한 입장에서 정책 추진이 필요하다.



### (3) 정책추진 단계별(기획, 집행, 평가) 민관협치 체계적인 접근 필요

정책기획단계에서 새로운 정책의제가 논의·수용되는 채널은 자문위원회, 세미나 및 간담회 등이며 도민이 쉽게 접근 할 수 있는 웹기반의 제안 통로, 정책 수요조사, 공청회 개최 등 다양한 채널이 활성화되어 새로운 정책의제가 논의 될 필요가 있다. 또한 민간주체들에 의해 정책의제가 제안되는 경우 공공이 수용하는 정도는 보통이다 87명(44.4%), 별로 수용하지 않는다 52명(26.5%)으로 다소 수용되지 않는 것으로 나타나고 있다. 소속별로 보면 공무원은 수용하는 편이다, 도민은 수용하지 않는 편이다로 의견이 다르게 나타났다.

정책집행단계에서 민관협치 정책추진시 참여주체 간 역할분담은 어느 정도 역할분담이 이루어 지고 있는 편이다 90명(46.2%), 대부분 역할분담이 제대로 되지 않은 상태에서 추진되고 있다 78명(40%)으로 역할분담을 위한 사전원칙이나 체계적인 기준 마련이 필요해 보인다.

정책평가단계에서 정책 평가과정에서 전반적으로 참여를 해본 경험이 없는 것으로 나타났으며 정책평가단계시 민간의 참여 방식은 서비스 만족도 조사 방식이 가장 높은 것으로 나타났다. 다양한 채널을 통한 민간의 적극적인 참여가 필요한 것으로 나타났다.

### (4) 민간위탁사업 운영시 수평적인 관계구조 및 평가체계 개선 필요

민간위탁사업 운영하는데 있어 주된 문제점은 수탁자를 하청조직 등으로 인식하는 위계적인 관계 77명(44.3%), 민간위탁의 모니터링과 평가체계의 부실 30명(17.2%), 수탁기관에 지원하는 예산산정 방식과 기준의 불합리성 22명(12.6%) 순으로 나타났다. 소속별로 도민은 수탁자를 하청조직 등으로 인식하는 위계적인 관계를 주된 문제점이라고 느끼고 있고 공무원은 민간위탁의 모니

터링과 평가체계의 부실을 문제점으로 제기하고 있다. 행정 주도 민간위탁사업 운영으로 자율적인 운영에 제한이 있는 것으로 보인다.

#### (5) 민간 참여주체들의 전문성 확보 및 유연한 관계구조 형성 필요

민간참여나 민관협치형 정책추진을 활성화하기 위해 가장 필요한 요소는 민간 참여주체들의 전문성 확보·강화 54명(15%), 민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산 48명(13.3%), 자치조직의 활성화 44명(12.2%), 참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립 39명(10.8%) 순으로 응답하였다. 공공의 경우 민간 참여나 민관협치형 정책추진시 활성화를 위해 민간 참여주체들의 전문성 확보와 충분한 예산을 중요한 요소로 인식하고 있으며, 도민 응답자들은 수평적인 관계형성과 다양한 조직의 활성화를 우선적으로 필요하다는 차이를 나타내고 있다. 지역사회의 협치 관계구조를 구축하고 지역공동체 주체들의 발굴 및 육성이 필요할 것이다.

## 2. 민관협치 관련 연구 및 언론 분석

### 1) 개요

민관협치의 한계, 향후과제에 대한 사회적 인식변화와 연구동향을 살펴보기 위해 전국일간지 11개와 지역일간지 6개, 국내에서 발행된 한국학술지인용색인(KCI) 등재지 이상의 논문을 대상으로 선정하였다.

민관협치 제도에 대한 연구 동향을 살펴보기 위해 2014년부터 2024년까지 국내에서 발행된 한국학술지인용색인(KCI) 등재지 이상의 논문을 대상으로 선정하였다. 또한, 국내 민관협치의 언론 동향을 살펴보기 위해 키워드 관계망, 이슈트렌드 등 각종 분석정보를 제공하는 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하였다. 전국 일간지 12개<sup>9)</sup>와 지역 일간지<sup>10)</sup> 7개에 대하여 2014년 5월 1일부터 2024년 5월 1일까지 약 10년간 보도된 기사를 대상으로 선정하였다.

먼저 민관협치 관련 연구에 대한 자료수집 방법은 다음과 같다. 한국학술지 색인(KCI), 학술연구정보서비스(RISS), 한국학술정보(KISS)를 활용하여 ‘민관협치 한계’, ‘민관협치 과제’에 대하여 검색하였다. 각각의 키워드에 대하여 수집된 연구논문은 385건, 324건이 수집되었다. 또한 민관협치 관련 언론에 대한 자료수집 방법은 다음과 같다. 빅카인즈를 통해 ‘민관협치 한계’, ‘민관협치

9) 빅카인즈에서 분류한 전국일간지는 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 한국일보, 경향신문, 국민일보, 세계일보, 문화일보, 서울신문, 내일신문, 아시아투데이로 총 12개임

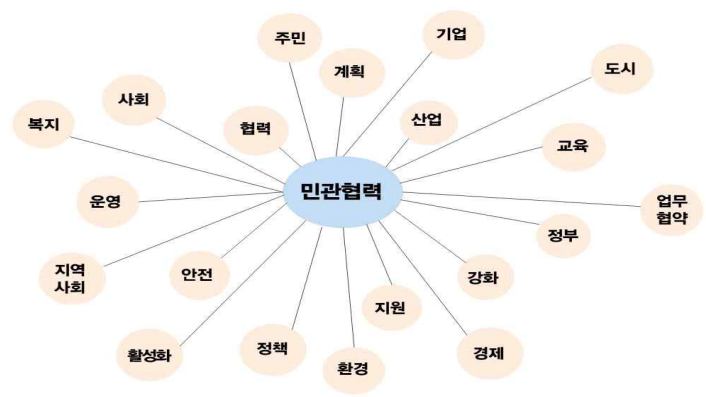
10) 빅카인즈에서 분류한 지방일간지는 대전일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충남일보, 충청투데이로 총 7개임

과제’를 검색한 결과 각각의 키워드 관련 기사가 157건, 718건이 수집되었다. 빅카인즈의 시각화 분석을 활용하여, 2014년에서 2024년까지의 민관협치 관련 기사 건수를 그래프로 정리하였고, 선정된 기사에서 가장 많이 등장하는 단어를 빈도수에 따라 아래와 같이 정리하였다.



[그림 3-1] 시기별 민관협치 연구 추이

자료: 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하여 저자 작성



[그림 3-2] 썬트렌드를 활용한 민관협력 관련 단어

자료: 썬트렌드(some.co.kr)를 활용하여 저자 작성

## 2) 연구 및 언론분석 결과

민관협치 관련 학술연구의 동향을 정리해보면, 민관협치에 관한 연구는 시기적으로 2017년 이후 국민주권, 소통을 국정과제로 내세운 문재인 정부에서 ‘협력’이 중요한 키워드로 자리잡으며, 민관협치 관련 연구가 가장 활발하게 진행되었다. 또한, 민관협치 한계와 관련하여서는 민관협치 활성화 기본계획이 연구보고서로 가장 많이 검색되었고, 사회복지, 농촌, 재난 각종분야에서 민관협치 관련 논문이 검색되었다. 또한 민관협치 과제와 관련하여서도 민관협치 한계와 비슷한 양상을 보인 것을 확인할 수 있었다.

빅카인즈를 활용하여 언론을 분석하였을 때, 민관협력과 관련하여 2019년에 전국일간지는 140건, 지역일간지는 115건으로 가장 많은 것을 확인할 수 있었다. 전국일간지에서 ‘민관협치 한계’ 관련된 기사를 검색했을 때 가장 많이 보인 단어는 관 주도 추진, 무관심, 경영부담, 인식차이 등 이었고, 지방일간지에서는 소극적, 자원의 한계, 형식화, 상호인식격차 등이었다. 전국일간지와 지방일간지가 비슷한 양상으로 관 주도의 민관협치이기 때문에 민간에서의 활동이 소극적이라는 점을 지적하였고, 민-관이 인식차이가 있고, 소통의 방식차이로 소통이 부족하다는 점을 지적하였다. 아래 표는 전국일간지와 지방일간지에서 추출된 키워드를 빈도가 높은 순으로 정리하였다.

〈표 3-49〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 한계\_전국 언론지)

순위	단어	빈도 수	순위	단어	빈도 수
1	관 주도 추진	244	11	대응인력 부족	44
2	지속가능성	171	12	시민 신뢰 미흡	36
3	무관심	126	13	정보공유 한계	32
4	경영부담	113	14	사업추진 편차	29
5	인식 차이	89	15	활성화 한계	24
6	시민 참여	75	16	자원연계 부족	21
7	제도 정비	64	17	재정 부족	19
8	역량 부족	63	18	참여 미흡	15
9	소통 부족	57	19	시민참여위원회 설치 필요	14
10	정책 왜곡	56	20	상호작용 한계	13

자료: 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하여 저자 작성

〈표 3-50〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 한계\_충청지역 언론지)

순위	단어	빈도 수	순위	단어	빈도 수
1	소극적	101	11	주민 주도성 부족	58
2	자원의 한계	87	12	재정적한계	55
3	형식화	84	13	일방향성	49
4	상호인식격차	77	14	제한적 사업범위	47
5	실효성 부족	76	15	예산낭비 가능성	46
6	단편적 사업	73	16	관리부실	40
7	갑을관계	69	17	유연성 미흡	34
8	소통방식문제	68	18	비효율성	25
9	활성화 부족	65	19	전문성 미흡	17
10	공론화 부족	61	20	책임소재 불분명	11

자료: 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하여 저자 작성

또한, 전국일간지에서 ‘민관협치 과제’와 관련된 기사를 검색했을 때, 참여 확대, 역량강화, 현장의견 공유, 시민 참여, 문화 확산 등의 단어가 자주 보였다. 지방일간지의 경우 능동적 대응, 주민참여, 네트워크 확대, 업무능력 제고 등과 같은 단어의 빈도수가 높은 것을 확인할 수 있다. 전국일간지와 지방일간지 모두 민관협치 정책을 추진할 때, 관에서 주도하는 민관협치 방식이 아닌 민간의 의견을 적극 반영해

야 한다는 내용과 민간의 역량을 강화시켜야 한다는 내용, 더 많은 민간의 참여를 위해 민관협치 문화를 확산해야 한다는 내용의 기사가 많은 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3-51〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 과제\_전국 언론지)

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	참여 확대	235	11	정책 연계	59
2	지속가능	211	12	문화 확산	45
3	거버넌스	174	13	소통 강화	42
4	역량 강화	168	14	인식 확대	41
5	적극 반영	159	15	시민 참여	34
6	소통	135	16	정책 가치 공유	22
7	권한 확대	112	17	시민 주권	18
8	현장의견 공유	93	18	참여 유도	16
9	제도 정비	77	19	재정 확대	15
10	사회문제 해결	64	20	자문기구	13

자료: 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하여 저자 작성

〈표 3-52〉 추출된 키워드 빈도(민관협치 과제\_충청지역 언론지)

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	능동적대응	118	11	역량강화	63
2	주민 참여	103	12	권한과 책임의 재분배	45
3	네트워크 확대	101	13	동기부여 제공	43
4	지역공동체 회복	97	14	민-관 신뢰구축	42
5	주민 중심	89	15	자원개발	38
6	업무능력 제고	84	16	역할 정립	33
7	체계적 지원	73	17	문화 정착	29
8	인식개선 교육 확대	72	18	활성화 방안 마련	22
9	사업연속성 강화	66	19	제도 정비	21
10	정보 공유	64	20	재정 확대	13



자료: 빅카인즈(bigkinds.or.kr)를 활용하여 저자 작성

민관협치 한계와 관련하여 학술연구에서 가장 많이 등장하는 단어는 민관 인식 차이였다. 민관은 가치관과 운영방식, 태도가 너무 다르기 때문에 정책이나 사업에 대한 시각의 차이가 존재한다는 것이다. 또한 민관협치 정책을 수행하

는데 형식적인 운영과 정책 왜곡 가능성이 존재하는 것도 지적하였다. 이 외에도 민간의 참여에 대한 무관심과 민간 주체 다양성 부족, 민간 역량부족, 상호 연계미흡 등과 같은 점도 키워드로 도출된 것을 확인할 수 있다.

민관협치의 한계와 관련한 전국일간지에서는 소통부족이 가장 많이 지적되었다. 협치를 하기 위해 가장 필요한 조건이 소통인데, 이러한 소통이 부족하다는 것이다. 또한 민간의 참여가 제한적이라는 점과 참여하는 민간의 역량이 부족하다는 지적도 자주 등장하였다. 이 외에도 학술연구와 같이 “관주도의 정책 추진”, “정보공유부족”, “제도적 장치 미비” 등과 키워드도 많은 기사에서 확인되었다.

또한, 지방일간지의 경우 소극적이라는 단어와 형식적이라는 단어가 가장 많이 보였다. 민관협치가 관 주도 형태로 이루어지기 때문에 민간의 역할이 소극적이라는 것과 형식적이라는 것을 지적한 기사가 많았다. 또한 전국일간지와 마찬가지로 민간 역량이 부족, 민간 자원의 한계, 민-관의 인식차이 등과 같은 키워드가 도출된 것을 확인할 수 있다.

		
학술연구	전국 언론	충청지역 언론

[그림 3-3] 민관협치의 한계



민관협치 과제와 관련하여 학술연구에서는, 민관협치의 주체인 민관이 지속적인 상호작용이 필요하다는 내용이 많았다. 또한 실효성 없는 정책이나 과제가 많다는 비판과 함께 실효성 확보라는 키워드도 많이 보였다. 그 밖에도 제도적인 환경이 미비하여 제도적인 환경을 구축해야한다는 내용과 민간의 참여유도, 역량강화, 교육 및 홍보확산 등이 있었다. 또한 민관협치 구성원들의 수평적 관계가 확립되어야 한다는 내용도 확인되는 것을 보아 아직까지 우리 사회에서 민관이 함께 사업이나 정책을 진행할 때, 민-관이 수평적 관계보다는 수직적 관계에 머무르고 있다고 추측할 수 있다.

언론에서는, 먼저 전국일간지에서 민관협치 과제와 관련하여 민간의 의견을 적극적으로 반영해야 한다는 것과 다양한 이해관계자의 적극적 참여확대, 참여주체간 소통 등의 단어가 주로 많이 나타났다. 또한 학술연구에서와 비슷한 양상으로 제도정비, 인식확산 등과 같은 키워드도 도출된 것을 확인할 수 있다. 민간의 역량을 강화하여야 한다는 점은 학술연구와 같았으나, 언론에서는 민간에서 선도주체를 발굴하여야 한다는 내용도 확인할 수 있었다.

지방일간지의 경우, 민간의 능동적인 대응과 주민참여, 네트워크 확대, 지역공동체 회복 등의 키워드가 도출된 것을 확인할 수 있다. 전국일간지와 일맥상통하게, 민-관의 신뢰구축, 민관의 역할정립 등의 키워드도 확인할 수 있었으며, 민관협치라는 제도가 잘 구축되기 위해서는 결국 민-관의 협력 문화가 정착되어야 한다는 내용도 확인할 수 있었다.

		
학술연구	전국 언론	충청지역 언론

[그림 3-4] 민관협치의 과제

### 3) 시사점

민관협치 관련 학술연구와 언론에서 공통적으로 민관협치의 한계점을 소통 부족과 민간의 역량부족을 지적하고 있다. 학술연구에서는 민관이 가진 서로 다른 특성 때문에 민관의 인식차이가 존재한다는 것을 한계점으로 이야기하고 있다. 이러한 한계가 존재하기 때문에 민관이 서로 소통하고 협력하여 민관협치를 이끌어야 하지만, 소통이 부족하여 민관협치가 제대로 이루어지지 않고 있다고 지적하고 있다. 또한, 학술연구와 언론에서 모두 역량부족을 이야기 하고 있다. 이 외에도 학술연구에서는 민간 주체의 다양성 부족과 민간의 무관심과 같은 키워드가 등장하였고, 언론에서는 민간이 참여할 수 있는 부분이 제한적이라는 점과 관주도의 정책 추진, 정보공유부족 등을 지적한 것을 확인할 수 있었다.

민관협치의 향후 과제와 관련하여서는 한계점에서 지적한 내용과 일맥상통하게 소통의 필요성을 지적하였다. 학술연구에서는 민관의 지속적인 상호작용

이 필요하다는 내용이 많았고, 언론에서도 참여주체간 소통이라는 키워드가 많이 보였다. 또한 학술연구에서와 언론에서 모두 제도나 재정기반이 아직 미비한 상태이기 때문에 이러한 제도, 재정 기반을 확립해야 한다는 지적도 많았다. 그 밖에도 민간의 역량이 부족하다는 맥락에서 민간의 역량을 강화해야 한다는 의견과 민간의 의견 적극반영, 적극적 참여확대, 민간 참여 유도 등의 키워드가 도출된 것을 확인할 수 있다.

무엇보다 관주도의 일방적 추진과 소통부족을 해결하기 위해서는 다양한 참여를 이끌어 내기 위한 제도적 확충이 필요시 된다. 민관협치를 위한 제도를 정비하여 민간에게 권한을 부여하고 참여를 유도하여 실효적 민관협치가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

또한, 취약한 역량을 확보하기 위한 다양한 프로그램들의 확보가 필요하다. 민간 뿐만 아니라 공무원들을 대상으로 민관협치의 이해와 함께 운영방식 등에 대한 교육과 홍보가 다각적으로 이루어져야 한다. 이러한 인식전환과 추진역량을 확보하여야만 민관협치의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 함께 시민사회에 대한 적극적 지원을 통하여 충남도정을 함께 할 수 있는 미래지향적 역량 확보 기반이 마련될 수 있는 방안들이 모색되어야 한다.

참여주체의 적극적 소통과 민관협치의 성과를 창출하기 위해 형식적인 운영을 벗어날 수 있도록 민관협치의 운영체계를 재정립할 필요가 있다. 민관협치의 운영과정을 점검하여 평가하고 이를 개선하여 지속적으로 발전할 수 있도록 하여야 한다.

### 3. FGI 조사

#### 1) 조사개요

충청남도 민관협치와 관련하여 민관협치 및 유사연구를 수행한 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 통해 민관협치의 문제를 진단하고 개선방안을 모색하였다. 인터뷰는 민관협치가 지향해야 할 가치를 중심으로 진행되었으며 제도적 측면과 추진역량 및 지역사회의 역할 등을 중심으로 문제와 개선과제를 도출하는 과정으로 이루어졌다.

조사대상은 교수 및 시민단체와 연구기관 등 전문가 7인을 대상으로 2024년 10월 4일과 7일 2일간 진행되었다.

〈표 3-53〉 FGI 조사대상

소속	직위	일자	소속	직위	일자
한남대학교	교수	10.4	한국은행	과장	10.7
원광대학교	교수		전국시도지사협의회	연구원	
공동체 세움	박사		대전세종연구원	연구원	
충남사회경제네트워크	이사				

## 2) 조사결과

### ① 제도적 측면

민관협치와 관련하여 제도적 기반이 여전히 미흡한 부분으로 제시되고 있으며 위원회 활동도 다소 형식적으로 운영되는 것으로 인식하고 있다. 또한, 민관협치와 관련된 재정도 여전히 부족하며 추진되고 있는 민관협치의 성과에 대한 파악도 필요한 것으로 제시되고 있다. 이를 위해 시민참여를 위한 기본계획을 수립하고 활성화 시켜야 하며 이를 위한 조례도 구체적으로 제정되어야 하며 안정적 운영을 위한 재원 마련과 함께 민관협치의 성과를 파악하고 문제점을 도출하여 개선하여야 하는 과제들이 논의되었으며 제도적 측면에 관해서는 다음과 같은 의견들이 정리되었다.

〈표 3-54〉 제도적 측면 조사결과

문제와 필요성	추진과제
제도적 기반 미흡	시민참여기본계획 수립 및 활성화 제도적 정비
위원회 활동 미흡	위원회 활동 제도화 운영체계 확립
민관협치 추진 프로세스 제약	민관협치 의무화 및 모니터링
시군민관협치 제도 미약	시군민관협치 관련 제도 확대
논의제도 부재	맞춤형 숙의시스템 마련
민관협치 관련 재정 부족	안정적 재정 확보 설치
민관협치회의 운영 미흡	충남민관협치회의 활성화
종합적 계획 부재	중장기 민관협치 기본계획 수립
참여형 사업 부족	협치형 주민참여방식 다양화
협치와 평가의 연계 미흡	협치 친화적 도정평가제도 도입
민관협치의 형식적 운영	사전 숙의제도 활성화
민관협치의 성과 파악 미흡	민관협치 추진 점검

## ② 역량적 측면

역량적 측면에 있어 제기되는 문제들로는 중간지원조직의 역할이 다소 미흡하며 협업을 위한 공간과 교육의 필요성이 제시되었다. 또한, 협치의 주체들 간 신뢰의 문제와 제한적인 참여방식 및 협치문화 조성의 필요성 등을 제시하고 있다. 이를 위한 추진과제들로서 중간지원조직의 필요성과 활성화 및 안정적인 운영공간 마련과 함께 역량강화 교육 및 가이드라인을 제공하고 소통플랫폼의 활성화 및 공유 활성화의 필요성 등을 제시하였다.

〈표 3-55〉 역량적 측면 조사결과

문제와 필요성	추진과제
중간지원조직 역할 부재 및 미흡	중간지원조직을 위한 제도적 기반 마련 중간지원조직 활동 강화
협업 및 소통공간 및 활용도 미흡	협치공간 조성 및 운영 활성화 안정적 운영공간 마련
협치주체(공무원 등) 교육 미흡	공공, 위원회 등 협치교육 의무화 교육교재 개발
부서별 추진으로 협치 추진 차이	전 과정에 있어 단계별 지원
정책추진의 상호신뢰 부족	지역사회 연계 협치협약 추진
주민들의 이해 부족	도민 협치역량 강화 교육 민관협치 교육교재 제공
주민활동의 체계적 기반제공 필요	중간지원기구 역할 재정립
주민참여방식의 제한	통합소통 온-오프라인 활성화
민관협치 인식 부족	협치사례 공유 운영
민관협치 관련 자료 구축 필요	민관협치 DB 구축
협치학교의 연속성 부족	협치학교 활성화
협치문화 조성 필요	협치포럼(가칭) 개최

### ③ 지역사회 측면

지역사회 측면에 있어 문제로는 시민사회단체의 이해부족과 연계 미흡, 자발적 참여와 정책수요 발굴 등이 제기되고 있으며 이를 위한 과제들로서 시민사회단체를 대상으로 민관협치에 대한 교육을 확대하고 가이드라인을 제공하며 시민사회와 정기적인 상호교류를 통해 연계성을 높이고 도정참여 포인트제도 등을 운영하여 자발적 참여를 유도할 필요가 있음을 제시하였다.

〈표 3-56〉 지역사회 측면 조사결과

문제와 필요성	추진과제
시민사회단체의 이해 부족	우수사례집 발간 및 교육 민관협치 가이드라인 제공
시민사회 연계 미흡	시민사회와 정기적 상호교류 확대
자발적 참여 부족	참여 유인제도 마련
정책수요 발굴 미흡	정기적 정책수요발굴을 위한 공론장

### ④ 조사결과의 시사점

제도적 측면에 있어 충남에서는 조례 등을 제정하여 운영하고 있으나 전체적으로 실효적으로 운영되고 있지 못하고 있어 조례를 보다 구체화하고 이를 기반으로 다양한 제도들을 운영할 필요가 있다. 또한, 충남도의 민관협치를 체계적으로 운영할 수 있도록 기본계획을 보다 충실하게 수립할 필요가 있으며 추진상황을 체계적으로 점검하여 개선방안을 지속적으로 모색하여야 한다. 현재 운영 중에 있는 각종 관련 정책들에 있어서도 형식성을 탈피하고 제도적 보완을 통해 활성화 시켜야 할 것이다.

역량적 측면에 있어서는 도민을 비롯하여 시민단체와 공무원 등 협업의 주체

들의 인식을 개선하고 역량을 강화할 수 있는 교육교재와 프로그램들이 만들어져야 할 것이며 현재의 민관협치와 관련한 운영상황을 공유하고 관련자료들을 정리하여 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 도 뿐만 아니라 시군과도 연계와 협력을 높일 수 있도록 하여 민관협치의 구체적 성과를 창출하여야 한다.

민관협치를 위하여 지역사회와 함께 할 수 있도록 시민사회와 정기적 교류를 통해 신뢰를 높이고 자발적 참여를 유도할 수 있는 다양한 제도들이 마련되어야 할 것이다.



## 제 4 장

# 충청남도 민관협치 추진전략과 과제

1. 충청남도 민관협치 추진전략
2. 충청남도 민관협치 추진전략을 위한 실천 과제



## 1. 충청남도 민관협치 추진전략

### 1) 충청남도 민관협치의 핵심 가치

충청남도 민관협치 활성화 기본조례는 충청남도의 민관협치 활성화를 위한 필요사항을 규정하여 도민의 활발한 도정참여를 통해 지역사회의 민주주의 가치를 실현하고자 제정되었다. 충청남도의 민관협치는 참여주체들의 자발성과 수평적 협력관계를 기반으로 하며 관련된 모든 주체는 민관협치의 과정 자체가 중요한 가치임을 인식하고 모든 과정은 민간과 도의 상호신뢰를 기반으로 하고 있다.

타 지자체의 협치행정 사례와 기본계획 등을 종합하고 주요 정책들을 검토하여 충남도정에 협치행정이 자리잡도록 하기 위해서는 단순히 제도적 기반을 넘어 정책의 당위성과 참여행정을 기반으로 성과를 향상시킬 수 있는 정책적 제도로 정립되어야 한다. 민관협치가 도정정책으로서 당위성을 지니기 위해서는 이를 위한 핵심적 가치가 우선적으로 정리될 필요가 있다. 도정이 민관협치를 추진하고자 하는 근본적인 내용으로서 민관협치를 위한 전략과 과제들을 위한 기본이 바로 핵심가치라 할 수 있기 때문이다.

충청남도 민관협치 전략을 위한 핵심가치로서 가장 우선시 되어야 할 것은 자율과 책임이라 할 수 있다. 도정에 참여하는 주체들이 강제와 의무가 아닌 자율성을 가지고 주도적으로 협치에 참여할 수 있도록 하여야 하며 이러한 배경에는 사회적 책임이 함께 따라야 하고 법과 제도로써 권한을 부여받아야 한

다. 협치에 참여하는 주체들이 어떠한 가치를 지니고 참여하는지는 민관협치의 성공을 위해 매우 중요하다. 시민참여가 자발적으로 이루어질 때 사회적으로 기대한 효과가 나타날 수 있으며 사회문제 해결 방식이 창의적이고 다양한 방식으로 이루어질 수 있다.

충청남도의 민관협치는 시민통제라는 성격과 기능을 지녀야 한다. 관료중심으로 이루어지는 도정운영의 독점과 폐쇄성을 방지하는 장치로서 역할을 하여야 한다. 또한, 협치를 통해 도정운영의 투명성과 공정성을 증진하고 지속적으로 도민의 의사를 확인토록하여 정책의 집행과 문제해결이 이루어지도록 하여야 한다.

또한, 민관 사이에 발생하게 되는 공공문제에 대하여 사회적 주체들에 대한 믿음과 신뢰를 기반으로 소통하고 사회적 참여를 중요한 정책적 방안으로 인정하는 주체들의 태도가 확립되어야 한다. 우리 사회를 이루고 있는 주체들 간 적극적 참여가 보장되지 않는다면 협치는 이루어질 수 없는 만큼 그 주체들은 다양한 방법들을 강구하여 도민들의 참여를 확대하고 촉진 시킬 수 있어야 한다. 소통은 주체들의 차이를 이해하고 줄이는 것에 기여할 수 있는 중요한 수단이며 협치에 있어 소통은 평등을 기반으로 적극적인 상호주의적 소통을 의미한다. 충남도와 시민사회가 협력관계를 구축하고 소통을 통해 정보를 공유하고 정책과정을 수행하는 것으로 소통과 참여에 의한 공동결정이 이루어져야 한다.

이러한 소통과 참여를 위해 숙의의 과정과 절차를 마련하고 이를 통해 의견을 조정하며 사회적 학습을 바탕으로 합의를 이끌어내는 등 토론과 숙의를 기반으로 합리적인 방법을 통해 문제를 해결하는 과정이 마련되어야 한다. 사회적 학습이 성과를 거두기 위해서는 참여주체들의 열린 마음과 유연한 자세를 바탕으로 상호학습이 이루어져야 한다. 참여주체들의 합리적 형평성과 자아성

찰 및 논리적 태도, 능동적 참여가 이루어질 때 숙의와 사회적 학습이 이루어질 수 있다.

자율과 책임, 참여와 소통 그리고 이를 위한 숙의제도는 서로다른 주체들 간의 협력적 태도를 지니게 하고 이는 공동의 노력으로 이어질 것이며 지속가능한 문제해결 기제로서 협치의 가치를 지향하게 할 것이다. 이러한 실천이 이루어지기 위해서는 실질적인 주민참여가 필요하여 이를 이끌어 내기 위한 전략들이 강구되어야 한다. 협치는 주민들에게 공공문제에 대한 접근성을 부여하지만 한편으로는 갈등이나 정치적 수단으로 변질되는 것을 간과하지 말아야 한다. 협치는 공공정책에 대한 민주적 의사결정과 집행에 있어 참여를 통한 다원적 운영체계를 지향한다.

## 2) 충청남도 민관협치 추진 전략

### (1) 민관협치를 위한 제도적 환경 조성 및 강화 -(민관협치 수단의 확대)

민관협치를 위한 제도적 환경은 도민이 도정에 함께 하기 위한 물리적인 제도와 방안들을 구상함으로써 도민의 참여를 이끌어 내어 수요에 대응할 수 있도록 하여야 한다. 전통적이고 일반적인 참여 방식들을 넘어 직접 민주주의 요소와 간접 민주주의 요소들을 그 특성에 부합하도록 적절히 강구해야 한다.

민관협치를 위한 제도적 환경은 단순히 제도적 수단을 마련하는 것만으로 해결되지 않는다. 민관협치의 수준을 향상시키기 위해 충남도정의 정책결정과 집행, 평가 등 정책과정에 있어 민관협치가 추구하고 있는 가치가 실현되도록 하여야 한다. 충남도정의 운영과정에 있어서 실효적으로 민관협치가 이

루어져야 하는 영역이 매우 방대하겠으나 주요 핵심은 도정의 방향을 설정하는 계획의 수립과 위원회 등을 통해 민간영역의 전문성과 수요를 반영하고 민간위탁 등을 통해 정책이나 사업을 집행하는 것이라 할 수 있다. 따라서, 이러한 민관협치가 지속적으로 이루어지도록 하기 위해 정책의 특성 및 도민의 수요와 특성을 적극적으로 파악하여 이에 부합하는 민관협치 제도를 개발하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해서 정책 및 협치 대상자의 특성을 고려하여 다양한 협치 수단을 마련하여 운영하여야 한다.

## (2) 민관협치의 실효적 추진을 위한 체계 및 역량 강화

### (민관협치의 질 향상 - 추진체계의 점진 및 조직적 운영기능 강화)

주요 정책과 분야에 협치를 적용하기 위한 제도적 운영은 이루어지고 있으나 이의 실효성 확보 노력은 미흡한 수준으로 보여진다. 민관협치를 도정 전반에 걸쳐 이루어지는 혁신적 제도로 이해하기보다는 정책추진을 위해 거쳐야 할 하나의 과정으로 인식되는 경우가 많다. 도정의 주요 행정체계에서 협치의 실효적 운영방식에 대한 적극적인 노력이 필요시 된다. 단순히 관리자는 업무 담당자의 성향과 의지에 따라 운영하기보다는 도정 전반에 걸쳐 협치에 대한 노력들이 이루어짐으로써 민관협치가 실효적으로 운영되고 이를 위한 역량들이 확보될 수 있다. 도정의 주요 행정체계에 협치 친화적인 환경이 조성되도록 하여야 한다. 기존의 관료적 분위기의 조직운영에서 협치도정에 부합되도록 협치친화적인 평가체계를 정립하여 운영하여야 하며 이를 위해 새로운 행정체계 구축이 적극 모색되어야 한다.

### (3) 민관협치 참여 확대를 위한 교육 및 인식개선(도민참여 역량 강화)

민관협치의 참여 확대를 위해서는 민간부문의 역할을 확대함과 동시에 이를 수용할 수 있는 자세가 요구된다. 충남도정의 운영에 참여할 수 있는 인력이나 단체의 양적확대와 함께 질적 수준을 확보하는 것은 참여제도의 틀에서 민관협치의 성과를 창출하기 위한 기본적 요건이다. 민관협치의 효과를 얻기 위해서는 이에 대한 기본적 이해와 함께 다양한 제도들의 운영이 필요하다. 민관협치에 대한 기본적인 이해와 교육을 통한 인식개선은 민관협치를 기본적으로 운영하게 되는 공무원과 도민 모두에게 이루어져야 한다. 민관협치의 정착과 활성화를 위해서는 민관협치가 형식적으로 추진되고 있다는 형식주의를 벗어나고 민관협치를 기반으로 하는 도정에 대하여 인식을 제고시킬 수 있는 다양한 전략이 필요하다. 민관협치에 대한 가치를 이해하고 민관협치를 주요정책 추진의 기반으로 하는 인지체계를 구축하기 위해 참여주체들을 대상으로 교육 등 개선 프로그램 확대를 통해 민관협치에 대한 이해와 인식을 제고하여야 한다.

### (4) 지역사회 역할 및 지원 확대(민간부문 역할 및 지원 확대)

민관협치가 확대되어 감에 따라 민간의 참여주체들이 단순 참여에서 실질적 권한에 대한 요구들이 증대되고 있다. 도정에 단순하게 참여하거나 정책 아이디어를 제안하는 수준에서 벗어나 실질적인 권한을 부여받고 이를 집행하고자 하는 수준으로 발전하고 있다. 시민사회의 성숙한 성장과 이를 바탕으로 한 역할의 확대는 민관협치의 성공적 이행을 위해 매우 중요한 요건이라 할 수 있다. 시민사회가 지속적으로 발전하고 있음에도 불구하고 민관협치를 성공적으로 이끌기 위한 기반과 역량은 여전히 미흡한 부분들이 있다. 다양한 시민사회의 주체들이 도정의 정책에 참여하여 의제를 제안하는 활동들은 비교적 활발하다

고 보여지나 그 운영과 자립적 역량은 다소 취약하여 다양한 주체들이 성장하고 이를 통한 다양하고 실효적인 의제 발굴은 제한적일 수 밖에 없다. 충남도정이 지속적인 민관협치를 위해서는 시민사회의 적극적 육성과 활성화를 위한 노력들이 필요시되며 이를 전제로 그들의 역할과 권한을 확대하여야 한다. 시민사회의 참여가 형식적이지 않고 도정의 공동운영 주체로서 역할을 할 수 있도록 그 역량을 강화하도록 지원하여야 한다. 민관협치에 참여하는 주체들을 중심으로 다양한 정책네트워크를 구축하여 활성화하고 이를 위해서 중간지원기구들의 위상을 높이고 역할을 재정립할 필요가 있다.



## 2. 충청남도 민관협치 추진전략을 위한 실천과제

### 1) 민관협치를 위한 제도적 환경 조성 및 강화

#### (1) 민관협치 기본계획 수립·평가와 가이드라인 제시

사회문제가 복잡·다양해짐에 따라 정부 중심의 문제해결 한계가 발생하고 있으며, 이의 해결을 위해서는 정책추진 과정에서 이해관계자들의 의견 반영 및 다양한 주체들의 참여가 요구되고 있다.

제도의 도입과 운영 활성화는 제도기반 강화와 모델의 확산 및 운영 주체의 성장이 반영되는 유기체적 진화 과정을 거친다. 협치에 대한 도정 기조에 의해 주요 정책영역에서 활성화 논의가 이루어지고 있으나 협치가 행정 전반에 걸친 사회혁신으로 인식되기보다는 특정 업무영역 또는 정책의 대상으로 한정되는 경향을 보인다. 현재 협치에 대한 관심은 관리자 또는 업무 담당자의 개인 의지와 성향에 의존하는 실정으로 향후 이를 지속할 수 있는 제도적 여건이 마련되는 것이 필수적이다.

충청남도는 2018년 「충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」 제정·시행하고 있으나, 충청남도의 정책이 실제 현장에서 제대로 적용되고 실질적 효과를 발휘하기 위해서는 ‘충청남도 중장기 민관협치 기본계획’을 수립하여 중·장기적인 전략을 모색하고, 평가모형 개발을 통하여 지속가능한 민관협치 시스템 구축 방안을 마련할 필요가 있다.

이를 위해서는 민관협치를 체계적으로 구축하고 활성화하기 위한 로드맵이 필요하며, ‘충청남도 중장기 민관협치 기본계획’의 수립이 필요하다. 충청남도는 조례를 통하여 민관협치 활성화 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있으나, 기본방향 및 분야별 추진계획을 수립하는 것을 주 내용으로 하고 있어 현 제도하에서 민관협치의 문제점 도출 및 장기적 측면의 운영방안을 모색하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 중장기계획을 수립하고 평가지표의 개발 및 평가 시스템 구축을 통하여 문제점을 개선하고 새로운 실행방안 제시를 통한 지속가능한 민관협치 시스템 구축방안을 마련할 수 있다.

민관협치에 있어서 충청남도가 가진 여건을 고려하여 예산 편성과 집행구조에 이어지는 활성화 기본계획을 마련하는 것이 필요하다. 이를 토대로 분권형 참여 거버넌스, 결사체적 거버넌스, 숙의적 거버넌스 등 중장기 발전 전망을 보여주어, 민관협치 추진을 위한 정책, 사업, 추진의지와 노력을 공유할 필요가 있다. 민관협치 기본계획은 통해 협치기반을 강화하는데 중점을 두고 민관협치 역량 지원·강화를 위한 제도적 모색과 민관협력을 통한 문제해결 가능성에 대한 인식을 전제할 수 있도록 구성한다.

중장기 계획 수립은 주민참여예산제와 연동한 제도혁신, 지속가능목표와 민관협치 요소의 합치 등 타 제도 및 계획과의 연계를 통해 민관협치의 도구적 속성과 수단적 의의를 적극적으로 활용할 수 있도록 연계발전을 위한 방안을 마련한다.

충청남도의 민관협치 기본계획은 충청남도 민관협치 현황 및 사례분석, 민관협치 네트워크 분석 등을 통하여 충청남도 민관협치 비전 및 목표 설정, 민관협치 모델 구성, 활성화 전략을 수립하는 것을 고려할 필요가 있다. 특히 단기, 중기, 장기로 구분하는 단계별 추진계획 수립을 통하여, 단기방안으로 충청남

도와 도민이 상시 소통하고 협력할 수 있는 협치 플랫폼을 구축하여 도민들의 다양한 의견수렴 및 참여 기회를 제공함으로써 정책결정 과정에서 도민의 역할을 강화하는 방안을 모색해야 한다. 또한, 중기계획으로 민관협치가 필요한 주요 정책분야에서 민관협치 모델을 개발하고, 실질적 방안을 제시해야 하며, 민관협치 과정에서 필요한 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 프로그램을 포함할 필요가 있다.

기본계획의 수립과 이행평가를 통하여 충남도 협치 기반 활성화를 도모할 수 있으며, 민관협치 모델이 기초지자체 단위까지 확산될 수 있다. 이 과정에서 민관협치의 주체들이 새롭게 발굴되고 기본계획 수립 및 집행과정을 통해 협치 수준을 진단하여 제도의 개선활동으로 이어지는 지속가능발전 체제를 구축하는데도 기여할 수 있다.

또한, 기존의 명목상, 제도상으로만 이루어지고 있는 시민참여를 근간으로 하는 민관협치에 대해서 실질적으로 운영할 수 있도록 시민참여제도에 대한 기본계획 수립을 통하여 충청남도의 정책의 신뢰성을 높일 수 있다.

이처럼 기본계획의 수립과 함께 충남 도정의 행정 전 영역에 확산·정착되기 위해서는 이를 실무에서 적용하기 위한 구체적 절차 및 방안을 표준화하는 것이 필수적이다. 현재 충청남도에서는 ‘충청남도 민관협치’ 홈페이지 운영을 통해 협치 관련 자료를 제공하고 있으나 충청남도의 특성 및 가용 자원을 반영한 협치 가이드라인이 부재한 상황으로, ‘충남형 민관협치 가이드라인’ 제작을 통해 민관협치 기본계획이 충청남도 및 시·군까지 확산될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

구체적으로 충청남도 민관협치회의를 중심으로 가이드라인의 필요성을 논의하고, 세부적인 작성 범위와 내용을 결정하는 것이 필요하다. 이후 민관 컨소시

업의 형태로 가이드라인을 개발하고, 가이드라인에 바탕을 둔 민관협치 사업이 추진될 수 있도록 가이드라인을 보급하고, 민·관을 대상으로 이에 대한 교육을 시행한다. 민관협치를 통한 가이드라인 제작으로 민관협치 기본계획의 실효성을 확보할 수 있으며 이는 충청남도 민관협치 추진에 있어 중요한 지침서 역할을 수행할 수 있을 것이다.

## (2) 민관협치 주민참여예산 제도 강화 · 확대

주민참여예산은 참여형 사업과 협치형 사업으로 나뉘며, 참여형 사업에는 일반, 시정, 지역 참여형이 있으며 협치형 사업은 도정협치형과 읍면동 협치형으로 구분된다. 참여형 사업 가운데도 협치의 형태를 가지는 사업이 있으며, 사업 수행과정에서 예산과 협치 담당으로 구분·운영되어 예산 운영상 혼란의 소지가 있다. 따라서 참여형 사업과 민관협치 사업을 통합·재구조화하여 다양한 주체가 참여하는 협치와 숙의·공론 과정을 실현할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다.

또한, 생활밀착형 사업으로서 주민자치 활성화와 공동체 역량 강화 등 읍면동 협치형 주민참여 예산 사업을 운영하는 등 주민참여와 협력이 확대되고 있으나 예산제도는 전통적인 관주도의 편성과 경직적 운용체계가 유지되고 있는 한계가 있다. 따라서 현재와 같이 행정부서들이 사업별로 폐쇄적 절차에 따른 예산 수립에서 벗어나 주민참여 기회와 경로를 다양화하여 행정과 민간 부문간 예산 협의를 활성화하는 주민참여예산제의 확대가 요구된다.

지역 현장에서 민관협치의 활성화는 실제 지역사회의 문제들을 해결하기 위해 민간과 공공이 협력하는 행위와 과정속에서 이루어진다. 또한, 이론이나 개념적 민관협치에서 벗어나 실제 현장의 다양한 공공 문제 해결과정을 통해 주체들의 민관협치 역량을 키우고 실효적 추진을 도모할 수 있다. 이러한 실천적

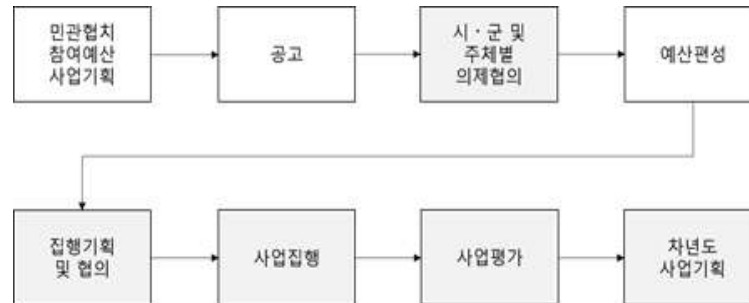
민관협치 활동추진을 위해서는 실제 민관협치 활동을 위한 주체들의 참여예산을 광역 및 기초자치단체 차원에서 수립하고 이를 활용할 수 있도록 하는 제도적 재정적 지원이 필요하다.

과거 기존 민관협치와 관련된 예산지원과 운영은 대표적으로 주민참여예산 제도를 언급할 수 있다. 하지만 과거 주민참여예산 사업의 경우는 주민의 참여 수준 뿐만 아니라 관련된 사업 수 및 규모에서도 매우 미미한 것을 보여준 한계가 있다. 현재의 주민참여 예산 규모를 확대하여 충청남도 예산의 일정 수준에 대해서는 주민참여를 통해 예산을 결정할 수 있도록 점진적인 확대를 모색한다.

주민참여 사업과 민관협치 사업을 통합·재구조화 하여 점진적인 증가를 고려할 수 있으며, 읍면동에서 실시하는 협치형 사업은 자치회로 연계·전환을 통해 주민 자치회 주도로 통합하는 등 주민참여예산을 늘려가는 연차별 계획을 마련한다.

주민참여예산의 경우 의제발굴, 순위선정 주도 등 예산 편성 단계중심으로 이루어지는 협치과정을 전 과정으로 확대하여 예산의 편성·집행·평가에 이르는 전주기 참여로 확대한다.

예산지원 민관협치 사업 선정을 위한 명확한 근거가 필요하며 이는 기획단계부터 지역주민단위의 협치기제를 통해 설계되고 제안된 사업인지에 대한 부분의 심의가 가장 중요하다. 그리고 예산의 편성과 집행, 이후 평가과정 까지 충청남도의 민관협치 과정이 내재화될 수 있도록 하는 전문가의 컨설팅과 점검의 과정이 필요할 것이다. 충남 민관협치 참여예산은 다음과 같은 절차와 프로세스를 통해 추진될 필요가 있다.



[그림 4-1] 충남 민관협치 참여예산 절차 및 프로세스

이러한 충남의 민관협치 참여예산은 단순한 주민참여에서 나아가 민과 관이 실제 협력하기 위한 지역문제를 중심으로 해결해가는 사례 중심으로 운영되어야 하며 이에 대한 숙의과정과 결과에 대한 확산 및 도정 차원의 반영의 노력이 함께 수행되어야 할 것이다.

주민참여예산이 단순 공모사업에서 벗어나 숙의와 공론을 통한 민주적 정책 결정 도구로 효능감을 가질 수 있으며, 현재의 협치형 주민참여예산을 확대하여 협치사업 중심으로 전환하는 동력을 확보할 수 있다. 지역사회 중심의 예산 협의 및 숙의 공론장 제공을 통해 사업의 제안과 집행 및 평가과정을 협치 운영 체계로 구조화하는 것이 가능해진다. 민관협치는 현장 기반의 활동이 핵심이며 이러한 협력과정의 실행과 사례의 축적을 통해 지역사회의 민관협치 역량강화와 실효성이 담보될 수 있을 것이다.

### (3) 도정 위원회의 민관협치 재정비 및 역량 강화

충남도 내에 설치운영 중인 다양한 위원회는 협치도정 활성화를 위한 제도적 기반의 하나로 기여하고 있으나, 여러 제도적 제약과 실효성이 저하되고 있는 실정이다. 이에 따라 급변하는 행정의 환경과 급증하는 민원과 새로운 의제들에

대해 대응하기 위해서는 다양한 사회적 가치의 실현하고 다변화하는 행정환경에 대응할 수 있는 친화적 민관협치 도정 위원회에 대한 재조정이 필요하다.

현재 충청남도는 각종 위원회 설치 및 운영 조례를 통해 위원회 운영의 민주성·투명성·효율성 향상에 기여를 하고 있다. 위원회 관련 법률과 운영체계는 위원회 설치·운영과 관련된 최소한의 규정만 명시하고 있어, 위원회의 다양한 활동을 촉진·지원하는 성격의 조례로 전환이 필요하다.

민간이 주도할 수 있도록 일정한 조건을 갖춘 위원회에 대해서는 운영위원회 및 전문위원회 등 운영의 자율성 강화를 위한 내부의 적절한 운영체계를 마련하여, 다양한 정책의제를 자체 발굴·개발하여 운영체계를 강화해야 한다. 이를 뒷받침하기 위해 조사연구 관련 기능도 보강하여 운영의 실효성도 높여야 한다. 위원회 구성에 있어서 각계각층의 이해관계를 대표할 수 있도록 구성의 다양성과 대표성을 강화해야 한다. 전통적인 전문가 위주의 위원 구성에서 탈피하여 일반시민들이 참여를 대폭 확대할 수 있도록 유인책이 필요하다. 더불어 여러 위원회에 중복·복수로 추천되는 것을 배제하여 정책 참여의 형평성도 고려해야 한다. 특히, 개방형 위원공모를 확대하기 위해 앞서 시민위원들의 충분한 역량을 높이기 위한 교육프로그램을 개설하여 역량을 갖춘 시민들이 참여하여 정책의 질을 높일 수 있도록 해야 한다.

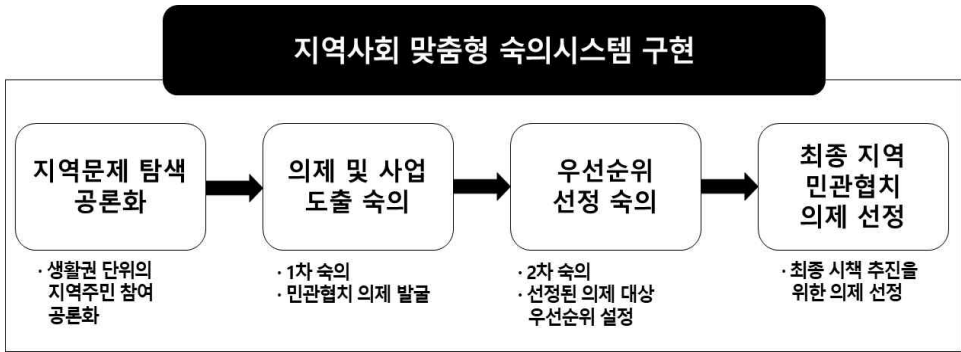
친화적 민관협치 도정 위원회 재정비를 통해 수동적인 위원회의 성격에서 자발적인 위원회로 전환하여 민관이 서로 협치할 수 있는 여건을 조성하여 충남도의 정책의 정당성 확보에 기여할 수 있을 것이다.

#### (4) 충남형 숙의제도 중심의 정책발굴 제도화

충남형 민관협치가 안정적으로 지역에 안착하기 위해서는 지역의 행정환경

에 부합하는 합리적인 절차로 구성된 숙의시스템을 확립하는 것이 필요하다. 지역사회의 다양한 주체들이 개방된 숙의의 장에 참여하여 다양한 지역의 의제를 발굴하고 이를 공론화하는 충남형 숙의·공론 프로세스를 구축할 수 있다.

이러한 숙의제도 프로세스는 총 4단계로, 지역문제 탐색 공론화, 의제 및 사업도출 숙의, 우선순위 선정 숙의, 최종 의제 선정 및 민관협치로 시책 추진으로 구성된다. 가장 먼저 지역주민이 참여하여 지역문제를 조사하고 이를 공개적으로 논의한다. 이 과정에서는 생활권 단위의 지역 순회 설명회 및 소규모 공론회를 열어 여러 주민들의 의견을 수렴하여 의제와 사업을 정할 수 있다. 다음은 의제를 설정하고 사업을 도출하기 위한 숙의를 거친다. 이 단계에서는 실제 민관협치를 활용하여 다루어야 할 문제들을 직접 발굴하고, 이후, 발굴된 의제에 대한 논의를 통해 우선순위를 정한다. 마지막으로 최종 의제를 선정하고, 지자체와 관련 기관의 시책에 맞춰 진행하는 단계로 나아가게 된다.



[그림 4-2] 지역사회 맞춤형 숙의시스템 프로세스

숙의시스템 전문 퍼실리테이터들이 숙의과정에서 전문적으로 민관의 다양한 의견을 반영하여 매끄럽게 프로세스가 추진될 수 있도록 관리한다. 또한, 공론과 숙의절차를 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 상황을 대처할 수 있



도록 ‘주민숙의 운영지침’을 수립하여 제공한다. 충남은 이러한 숙의제도 시스템을 활용하여 지역의 현안을 공유하고 숙의과정을 통해 발굴된 의제는 실질적인 지역의 민관협치에 기여할 수 있다.

충청남도는 도민의 삶의 질 향상 및 지방자치 발전을 위하여 민관협치 확대를 통한 정책과정의 투명성과 공정성을 강화하기 위하여 노력하고 있으며, 이에 따라 충청남도는 조례 제정 및 실·국별 위원회 설치·운영을 통하여 민관협치를 위한 형식적 토대를 마련하고 있다. 그러나 이와 같은 민관협치 방식은 기수행된 정책을 설명하는 것에 그치는 등 형식적으로 이루어지는 경우가 많아 정책 수립 단계에서부터 도민이 주도적으로 참여하고, 실질적인 논의와 숙의를 거칠 수 있는 체계적 방안의 모색이 필요하다.

사전 숙의 기반의 정책 발굴 제도는 정책 결정 과정에서 도민의 의견과 실질적 요구를 파악하며, 정책의 실행력을 높이기 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 특히 충청남도의 지리적·인구구조의 특성상 다양한 이해관계를 고려한 사전 숙의 제도의 도입은 매우 중요하다고 할 수 있다. 사전 숙의 기반 정책발굴 제도화는 도민이 직접 정책 발굴에 참여함으로써 공공정책에 대한 신뢰도 향상과 도민의 책임감과 소속감을 강화하는 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

본 사업은 사전 숙의 기반 정책 발굴을 제도화하여 충청남도 내 주요 정책에 도민의 의견을 반영하고, 도민이 주도적으로 정책을 발굴할 수 있는 체계를 마련하는 것을 목표로 수행한다. 이를 위한 방안을 세 단계로 구분하여 제시하면 아래와 같다.

첫째, 사전 숙의 단계의 도입이다. 이는 정책 수립 초기 단계에서 도민이 직접 참여할 수 있는 숙의 과정을 도입으로, 이해관계자들이 참여하는 회의, 워크숍, 포럼 등을 통해 정책의제를 발굴한다.

둘째, 온라인 및 오프라인 플랫폼 활성화이다. 충청남도에서 활용하고 있는 온라인 플랫폼인 ‘충남서로e음’을 활성화하고, 오프라인 플랫폼인 충남내포혁신 플랫폼을 통해 정책 아이디어를 공유할 수 있는 공간을 마련한다. 또한, 지역별 오프라인 모임을 통해 도민들의 의견을 종합적으로 수렴하는 과정도 주기적으로 운영한다.

셋째, 정책 반영 및 피드백 체계 구축이다. 숙의 과정에서 발굴된 정책 아이디어가 실제 정책으로 반영되는 절차를 명문화하고, 도민에게 결과에 대한 피드백을 제공한다. 이를 통해 도민 참여의 지속적 독려와 정책의 실행 가능성을 높이는 것이 중요하다.

사전 숙의 기반 정책발굴 제도화를 통한 기대효과는 첫째, 정책의 실효성 및 실행성을 강화할 수 있다는 점이다. 도민이 직접 정책발굴에 참여함으로써 지역에 필요한 정책이 수립되고, 정책 실행단계에서도 도민의 협조가 용이하여 실행력이 향상될 수 있다. 둘째, 도민의 정책 참여가 확대된다는 것이다. 도민이 주도적으로 정책발굴에 참여함으로써 정책 결정 과정에 대한 관심과 참여가 증가하고, 이는 결국 민주주의의 발전과 도민의 책임감 및 소속감을 증대시킬 수 있다. 셋째, 정책의 투명성과 신뢰도를 향상시킬 수 있다. 정책 결정 과정에서 도민의 의견이 반영되고 과정을 공개함으로써 도정에 대한 투명성과 공정성을 강화할 수 있다. 마지막으로 지역 맞춤형 정책발굴이 가능하다는 점이다. 도민의 참여로 다양한 지역적 특성과 주민의 요구를 반영한 정책발굴이 가능해지며, 이는 충청남도의 정책 결정과정에서 실효성을 높이는 중요한 기제가 될 것이다.

#### (5) 민관협치 성과평가 및 환류 체계 구축

충청남도는 민관협치를 위한 다양한 방안을 수립·시행하고 있으나 협치 과

정에서의 성과를 객관적으로 평가하고, 이를 토대로 개선방안을 도출할 수 있는 체계적 평가체계는 미흡한 상황이다.

효과적인 민관협치를 위해서는 성과를 정확하게 측정하고, 그 결과를 분석하여 향후 민관협치 과정에 반영하는 피드백 체계가 필수적이라고 할 수 있다. 이는 정책의 실효성을 향상시키고, 민관협치의 수준을 향상시키는데 매우 중요한 역할을 한다. 또한, 협치 성과의 투명한 공개는 도민과 이해관계자들에게 피드백을 제공함으로써 신뢰를 높이는 역할을 한다. 따라서 협치 성과를 분석하고 피드백을 제공하는 시스템을 구축함으로써 협치의 질적 향상을 도모할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 민관협치의 지속적이고 실효성있는 정책 효과 확보를 위해서는 민관협치 활동에 대한 구체적인 평가, 모니터링 실행의 체계와 함께 충청남도에서 수행되고 있는 정책단에 대한 민관협치의 영향평가에 대한 제도화가 필요하다. 이는 별도의 민관협치 정책추진이 아니라 다양한 정책현장에서 추진되는 사업들에 대한 민관협치 가치의 내재화와 성과 도출을 위해 제도적으로 필수적인 시스템이라 볼 수 있다.

본 사업은 충청남도의 민관협치 성과를 체계적으로 평가하고 그 결과를 바탕으로 향후 협력 과정의 개선 및 발전을 위한 피드백 체계를 구축하고자 하는 것이다. 먼저, 협치의 다양한 성과를 측정할 수 있는 객관적이고 구체적 평가지표를 개발한다. 지표 구성은 정책 실행력, 주민 참여도, 협력 실효성, 지역 사회에 미치는 영향 등을 포함하여 협치의 전반적 성과를 측정할 수 있도록 구성한다. 둘째, 정기적 성과평가 및 분석을 수행한다. 협치과제를 정기적으로 평가한 후, 성과평가결과 분석을 통하여 문제점 도출 및 개선방안을 마련한다. 각 정책별로 성과를 비교하여 성공적 협치를 확산시키는 방안을 모색한다.셋

째, 피드백 제공 및 정책 수립에 반영하는 것이다. 성과 평가 결과를 도민에게 공개하고, 이에 대한 피드백을 제공한다. 여기에 제시된 피드백은 향후 협치 과정과 정책 수립에 반영하여 지속적 협력체계 개선에 기여할 수 있도록 한다. 넷째, 성과 공유를 확산한다. 협치 성과 평가 결과를 공유하고 우수 사례를 홍보하고, 타 정책에 적용하는 방안을 모색한다. 이는 아래 ‘3) 민관협치 참여 확대를 위한 교육 및 인식개선’ 부분에서 제시하는 사업들과 연계하여 수행한다.

이를 종합해보면, 충남에서 민관협치의 정책적 확산을 위해 충남도의 정책추진과정에서 민관협치의 가치와 활동을 얼마나 추구하고 포함시켰는지에 대한 사항들의 이행평가의 과정이 필요하다. 이를 위해 도의 전반적인 정책에 대한 민관협치 요인들의 평가지표 구축과 평가방법에 대한 개발이 우선적으로 실시되어야 한다. 그리고 이행과 함께 실시된 정책이 민간에게도 얼마나 긍정적인 영향을 미치고 만족도가 높은지의 평가를 함께 실시하여 정책들의 효과성과 함께 ‘민관협치 이행평가’를 함께 실시하도록 한다. 그리고 이러한 이행평가의 결과를 정책성과평가에 도입하여 정책 이행에 대한 민관협치의 중요성을 충청남도 공직사회에 강조하도록 한다. 그리고 이러한 이행평가의 결과를 통해 조직 및 직원에 대한 우수성과의 인센티브 지급을 모색할 수 있다.

이와 함께 도 및 시군에서 수립되고 실시하는 법정계획들에 대해 민관협치의 핵심요인들에 대한 실행 여부와 포함여부에 대한 평가를 함께 실시하며 조례입안이나 제정 등의 입법과정에서도 민관협치의 요인들이 포함되도록 제도를 마련하여 관련된 충남도의회 입법평가 과정에 민관협치의 과정들이 더욱 확산될 수 있도록 하는 제도화 구축이 필요하다.

정책에 대한 민관협치 영향평가의 실질적인 수행을 위해서는 이를 전담하기 위한 인력이나 조직이 필요하다. 도의 자치행정과에 별도의 민관협치팀 등을

구성하여 이에 대한 업무를 수행할 수 있으며 충남연구원 등 전문기관의 협력을 통해 정책 및 조례 등 제도에 대한 민관협치 영향과 이행에 대한 평가를 통해 도정에 반영할 필요가 있다.

이러한 성과평가는 기존의 효율 및 결과중심을 넘어 절차와 관계, 참여지향의 접근과 조화를 이룬 협치 친화적 성과관리체계로의 변화를 구현하기 위하여 정책과정에 참여하는 주체의 협치역량을 균형적으로 평가할 수 있는 평가체계의 도입이 효과적이다. 이를 위해 매년 초 각 부서별로 수립한 성과관리계획에 기반하여 평가 담당부서의 주관하에 평가가 이루어지는데, BSC기반 성과평가 내 협치활동에 대한 평가항목 성격의 대내외 협력성과 항목을 추가할 필요가 있다.

또한, 성과평가는 성공적 협치 모델을 발굴하여 제도화 할 수 있는 기회를 제공하고, 도민 참여율을 높이며 관심을 증대시킬 수 있다. 도민은 피드백을 통하여 참여가 정책으로 반영되는 것을 인식하며 협치과정에서의 역할을 적극적으로 수행할 수 있다. 이에 더하여 성과평가는 협치 과정에서의 문제점을 도출하고 새로운 협치 방안을 모색하는 기회를 제공한다.

결론적으로, 충청남도의 민관협치 활성화와 정책개선을 위해서는 협치성과 평가 및 피드백 체계를 구축하는 것은 필수적 요소라고 할 수 있으며, 이를 통해 충청남도는 도민과 행정이 협력하여 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 이러한 충청남도에 민관협치의 이행평가 및 영향평가를 수행하여 제도와 정책 전반에 민관협치의 가치, 방식이 도입되고 평가과정과 결과의 제도화를 통해 공공의 정책활동의 근본적인 변화를 추구할 수 있다.

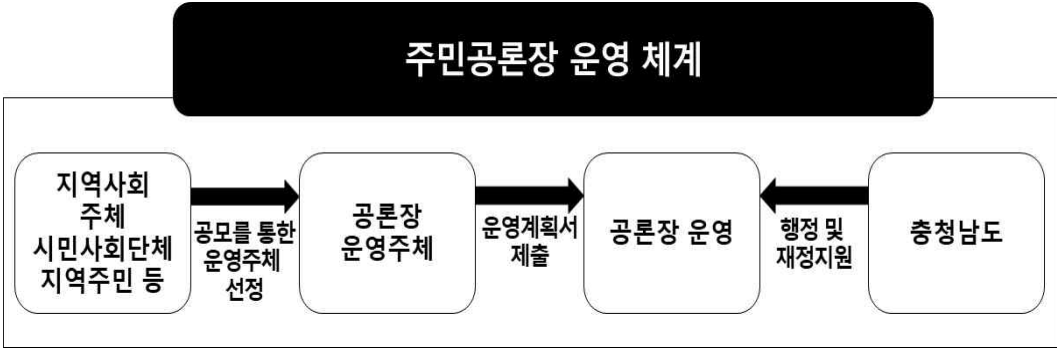
## (6) 지역사회 기반의 ‘주민공론장’ 운영

지역문제와 지역 주민들의 정책 수요를 정기적으로 발굴할 수 있는 전문적인 민관협치 제도가 구현되기 위해서는 지역사회 중심의 공론장이 활성화되어야 한다. 단순히 지역주민들을 모아 민관협치에 대한 수요를 무작정 발굴하는 시도는 행정적·경제적으로 리스크가 있다. 따라서, 다양한 지역의 주체들의 현장 목소리를 지속적으로 듣고 시민사회가 주도하는 공론의 장을 활성화시키기 위한 주민공론장을 운영할 필요가 있다.

주민공론장은 지역사회의 전문적이고 체계적인 의제 발굴을 위해 운영되는 것으로, 2가지 유형으로 구분하여 운영할 수 있다. 첫째, 지정의제형 방식으로, 민관협치회의 등에서 제시된 의제나 이슈가 되는 주제들을 중심으로 해결책을 탐구하는 활동을 수행할 수 있다. 지정의제형 방식의 운영기간은 3개월로 설정한다. 둘째, 자유의제형 방식으로, 지역 주민들을 중심으로 문제와 의제를 발굴하고 관심있는 주민들이 소규모로 모여 해결책을 도출하는 활동을 수행하는 것이다. 자유의제형의 운영기간은 6개월로 설정한다. 이와 같은 방식으로 주민공론장을 운영하는 사업은 시범사업으로 사업의 성과를 평가하여 실효성이 입증되는 경우 주민공론장의 수를 확대하여 지속적으로 확장할 수 있다.

또한, 다양한 주체가 참여하는 주민공론장이 운영되기 위해서는 전문적인 역량을 지닌 중간조직이 필요하다. 따라서, 주민공론장을 전담하여 운영하는 중간조직을 선정하여 체계적으로 관리 운영할 수 있다. 지역사회 내에서 시민사회단체를 포함한 충남의 민간조직이 주민공론장을 전문적으로 운영하는 조직을 대상으로 공모절차를 거쳐 운영주체를 선정한다. 이때, 공론장 운영 사업에 참여하고자 하는 조직은 신청 시 운영계획서를 제출한다. 주민공론장을 운영하는 주체는 지역사회 내의 시민사회단체나 지역 소재 교육기관을 포함한 공공기

관을 대상으로 범위를 설정할 수 있다. 운영주체로 선정된 조직은 매년 운영기간 및 방식, 공론의제 선정 절차와 방법과 시책으로 연결시키기 위한 계획 등을 담은 운영계획서를 충청남도에 제출하여 사전에 심의를 받아야 한다. 또한, 충남도는 심의 및 선정 절차를 거쳐 선정된 운영주체가 전문적으로 주민공론장을 운영하여 활성화 될 수 있도록 행·재정적 부문을 지원한다. 특히, 주민공론장이 개최되는 데에 필요한 공간을 무료로 대여하도록 하는 등 충남도의 적극적인 지원이 필요하다.



[그림 4-3] 충남 주민공론장 운영체계

민관협치를 위해 결성된 다양한 위원회와는 별도로, 지역주민과 시민사회 중심의 자기주도적 공론의 장을 운영함으로써 적기에 필요한 지역 의제를 지속적으로 발굴하고 그 의제에 대한 해결책을 민관이 협치하여 도출함으로써 상호 신뢰와 성과를 높일 수 있을 것이다.

(7) 권역별 민관협치체계 구축 및 ‘충남자치분권특별회계(가칭)’ 신설

행정구역과 사업 단위의 예산제로 운영되는 지자체의 행정은 민관협치를

달성하는 데에 한계가 존재한다. 현재의 체계에서 이루어지는 대부분의 협치사업은 행정기관 주도로 기획과 예산편성이 이루어지거나, 협치 과정에 있어서 의사결정 체계가 불명확하여 사업화로 이어지지 못하는 경우가 발생한다. 따라서, 충남도와 각 시군의 민관협치를 달성하는 데에 있어서 행정과 재정의 권한이 분리될 필요가 있다. 이를 통해 지역사회가 주도하여 지역문제를 발굴하여 해결책을 마련하고 지속가능한 지역사회를 조성하기 위한 협치모델이 구축될 수 있다.

충남 지역의 주요 권역별 지자체 간 민관협치 거버넌스를 구축하는 ‘충남 권역별 민관협치협의회’를 설치하고 연계협력사업을 추진할 수 있다. 또한, 지역의 효율적인 협치를 위한 자치분권형 통합 예산제인 ‘충남자치분권특별회계’를 설치·운영하여 권역별 거버넌스의 자율적인 예산 편성 및 집행이 가능하도록 협치모델을 구축하는 것이 필요하다. 자치분권특별회계를 통해 직접 충남도 권역단위의 의제를 발굴하여 사업을 추진할 수 있도록 재정적 지원을 할 수 있다. 충청남도의 5대 권역은 북부권(천안·아산), 내포권(홍성·예산), 서해안권(당진·서산·태안·보령·서천), 백제권(공주·부여·청양), 내륙권(계룡·논산·금산)으로 구분하여 현재 추진하고 있는 도정과 정합성을 맞추고 효율적이고 실질적인 지역사회의 문제를 해결할 수 있도록 설정할 수 있다.

‘충남 권역별 민관협치협의회’를 설립하여 각 권역의 지자체와 공공기관, 지역주민 대표들이 정기적으로 참여하여 논의하는 장을 마련할 수 있으며 각 권역별로 발굴된 의제와 시책을 추진하는 데에 가장 핵심적인 역할을 하는 조직으로 역할을 부여한다. 또한, 이들이 직접 설계한 의제와 정책을 추진할 수 있도록 자치분권특별회계에서 재정적 권한을 강화시켜 민관협치가 작동될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 세종특별자치시는 2018년 자치분권특별회계를 설치



하였고, 2019년에는 지역주민이 납부한 주민세 전액에 시가 추가로 예산을 수립하여 주민자치에 투입하는 자치분권특별회계 159억원을 편성하였다. 충남도의 5대 권역별 지자체는 일정 예산을 편성하여 자치분권특별회계의 재원을 확보할 수 있다. 또한, 권역별 특별회계 재원을 다각적으로 마련할 수 있도록 공공자산을 활용할 뿐 아니라, 지역사회가 주도하여 민간 자산을 출연할 수 있도록 허용하여 지역사회기금 등을 조성할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있다.

세분화된 분권체계에서 권역별 협치사업의 기반을 마련하고 기획과 집행의 구조적 불일치를 해소하여 자립적인 지역사회의 기반을 확충할 수 있다. 또한, 공공과 민간의 분리된 재정과 단기적인 재정사업에 의존하는 민관협치 모델에서 벗어나 민관협치의 지속가능한 선순환 구조를 구축함으로써 지역의 미시적 민관협치를 달성하는 데에 기여할 수 있다.

## 2) 민관협치의 실효적 추진을 위한 체계 및 역량 강화

### (1) 민관협치회의의 활성화와 ‘지역사회 협치협약’ 추진

충남 민관협치회의는 민관협치의 최고 심의 조정기구로서 위원회의 구성 및 운영을 통해 제도 개선 및 협치의제 설정, 시범사업 추진 등 행정 운영에 대한 도민의 참여를 극대화 하는 등 실제 실행력 강화가 요구된다. 특히 연간 2회 개최되는 본 회의를 통해 협치에 관한 시책을 숙의·공론화 하는데는 한계가 지적됨에 따라 향후 독립적으로 민간주체를 아우르는 조정, 중재, 대변 역할을 수행할 합의제기관으로서 전환이 필요하다. 이에 민관협치회 전체회의를 확대하여 연 4회 이상 운영함으로써 활성화를 도모하고 분과위원회 또는 특별위원

회의 확대 운영을 통해 실효성을 강화한다. 다양한 의제에 적극적으로 대응하고 다양한 주체가 참여할 수 있도록 구성을 다양화함은 물론 중점 이슈에 대해서는 특별위원회를 도입 한다.

현재 위원은 민관협치에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 시민단체 또는 직능단체의 추천을 받거나 시·군 추천 및 도의회 추천 도의원 및 도지사가 필요하다고 인정하는 사람으로 구성하고 있다. 따라서 지역사회의 오피니언 리더나 전문가, 도민이 실질적으로 참여하고 활동할 수 있도록 진입장벽을 최소화하고 도민에 대한 직접 공모과정을 거쳐 주민 참여가 이루어질 수 있도록 제도화 하여야 한다. 장기적으로는 자문기구로서의 수준을 넘어 민관협치의 최고 의사결정 기구로 전환에 대한 공론화 과정을 제시하여야 한다.

도에서 운영중인 각 개별 위원회의 메타적 관점에서 민관협치회의의 역할과 기능을 상정하고 그 분야에서 활동하는 위원들을 민관협치위원으로 임명하는 것도 가능하다. 지속가능한 협치 추진체계 구축을 위하여 민관 합동으로 협치를 추진하며, 부서별로 개별적으로 이루어지는 민관협력 사업 전반에 대한 자문 역할을 담당할 자문관 제도를 운영한다. 도민 참여를 통한 실제 협치 실행력 강화를 도모할 수 있으며, 민관협치 활성화를 위한 주민 역할과 합의사항을 도지사에게 권고하는 등 민관협치에 대한 도민과 행정간의 협력적 파트너십을 표명할 수 있는 계기로 활용할 수 있다. 분과회의를 통해 구체화되는 의제를 통해 주민의 참여 효능감을 확인할 수 있으며, 참여도 향상과 관심제고를 기대할 수 있을 것이다.

나아가 민관 협치 활성화를 위해서는 행정과 시민사회 및 지역사회가 신뢰에 기초한 실질적 참여와 협력을 이행할 수 있는 환경과 문화를 확립하는 것이 선행되어야 한다. 이에 도 차원에서 행정 부문과 민간 영역의 실질적 협치를 구현

하기 위하여 다양한 노력을 경주하는 사회적 합의를 구현한 협약을 체결하여  
도정 전반에 확립하도록 추진할 필요가 있다.

충청남도과 지역사회, 시민사회단체가 공동으로 협치충남 실현을 목표로 한  
사회협약을 체결하며, 이는 충청남도가 추진하고 있는 협치친화적 시책과 제도  
의 원활한 이행 및 촉진을 뒷받침할 수 있는 거시적 차원의 협치 운영체제로  
기능할 수 있다. 이를 위해서는 구성원의 관심과 충분한 공론과정이 요구되므  
로 행정 및 민간 주체가 참여하는 별도의 추진위원회를 구성하여 공론화 절차  
를 수행하고 실무적 협의를 위해 민관협치회의와 함께 협약서 및 이행계획을  
도출하기 위한 협약모델을 설계한다.

협약은 기본적으로 파트너십에 대한 목적과 기본원칙, 협약 대상정책과 제도의  
범위, 협약 대상에 대한 공공과 민간의 관계 및 역할을 포함한 권한과 책임, 협약  
이행을 위한 노력과 책임 및 제도적 지원에 관한 사항이 포함되도록 구성한다.

협약이 공표되면 각 참여주체들의 협약내용 준수 및 이행절차를 담은 실천계  
획을 수립하여 상호간 협의를 거쳐 주기적으로 갱신·수정한다.

협치의 참여주체간 사회협약의 체결은 주민주도형 협치체계의 전환과 주민  
참여 제도의 완성 등에 있어 구체적인 실행방식으로서 구속력을 확보하는 것이  
가능해진다. 행정은 도정 전반의 주요 정책과 제도를 매개해 민간 주체에게 행  
정 프로세스를 개방하여 권한의 일부를 이양하며, 민간은 자원의 공여와 책임  
을 부과함으로써 행정과 지역사회가 합의한 행동 규약을 정립하는 효과를 가져  
온다.

## (2) 도내 민관협치 관련 중간지원기구의 위상 및 역할 정립

해결하기 어려운 사회 난제의 확대로 인해 다양한 분야에서 공익적 활동이

요구되고 있으며, 이러한 난제의 해결을 위해서는 주민 활동의 체계적인 지원이 필요하다. 충남도에도 시민사회가 강화되고 다양한 분야의 민간협력이 이루어짐에 따라 다수의 중간지원조직이 설치·운영되고 있다. 사회적경제, 마을만들기, 주민단체, 청년단체 등 다양한 참여 형태가 존재하는 가운데 중간지원조직으로서 사회적경제, 마을만들기, 도시재생 지원조직이 다양한 사업을 추진하고 있다.

그러나 아직까지 중간지원조직의 제도화 수준은 그리 높지 않아, 법률로서 명시된 경우가 많지 않다. 충남도의 경우에도 기능이 중복되거나 정체성이 불명확한 사업이나 업무가 미미한 민간위탁 사업에 대해 통폐합이 추진됨에 따라 중간지원기구 역할에 대한 재정립이 필요한 시점이다. 중간지원기구는 주민의 공익적 가치 실현을 위한 활동 생태계를 조성하는 것은 물론 궁극적으로 민관 협치를 활성화하는 토대가 된다는데 의의가 있으며, 이를 매개하는 중간지원기구의 역할에 대한 재정립이 요구된다. 가급적 정치환경에 좌우되지 않는 지속가능한 지역사회 협치체계 확립을 위해서는 지역단위에서 의제를 공론화할 수 있는 역할을 수행할 운영지원 매개가 필수적이며, 지역 여건을 고려해 지역사회 차원에서 협치를 활성화하고 역량을 강화하여 지속가능한 협치를 실현할 수 있는 지원방안이 마련되어야 한다.

중간지원조직은 다수의 참여 조직들 간 자원 제공, 네트워크 촉진, 조정, 역량 증진 등의 역할을 담당하는 조직들로 기획력과 전문성 및 마케팅 능력 등의 전문성을 갖춘 다양한 이해관계자들이 공공성을 강화하는 정책목표를 가지고 참여하는 조직이다. 이에 따라 지역 일자리, 도시재생, 건강증진, 공공보건의료 등 사업을 주관하는 주체에 따라 사업의 유형이 중앙과 지방 주도형으로 이루어져 있다.

사업의 전문성과 연계성에 따라 중간지원조직의 역할이 달라질 수 있기 때문에 이에 따라 역할을 제시할 필요가 있다. 해당 사업이 높은 수준의 전문성을 필요로 하는 경우 기술지원 및 컨설팅의 요구가 높으며, 민간 부문과의 연계성이 높은 경우 사업기획부터 수행까지 관여하기 때문에 다양한 행위자들로 하여금 사업의 주체로 활동할 수 있도록 높은 수준의 역할과 조정·중재할 필요가 있다.

지역사회 단위에서 민간주도의 자율적 공론기구로서 기존 분야별 중간지원조직을 연계·융합할 수 있는 협의기구를 형성하고 개별 역할을 재조정하여 통합적인 운영을 시도한다.

지역사회 중심의 공론기구 역할을 수행할 수 있도록 중간지원조직들이 가진 특수 의제를 통합적으로 숙의하는 공론기구로 확대 운영하며, 중간지원조직들이 개방적인 운영을 통해 지역사회 다양한 주체가 광범위하게 참여하는 형태의 협치네트워크를 형성한다.

개별 중간지원조직의 대표가 협치네트워크의 구성원으로 참여하여 민관협치 의제발굴에 적극적으로 반영할 수 있도록 유도하고 협치네트워크 운영을 위해 의제개발활동에 대한 재정지원을 실시한다. 장기적으로는 중간지원조직과의 연계협력을 통해 협치네트워크 운영 모델을 확립한다.

중간지원조직의 제도적 기반 여부는 역할 범위에 영향을 미치기 때문에, 안정성과 상시성을 보장하기 위해서는 법·제도적 기반 마련이 필요하다. 중간지원조직 설립의 반복 또는 통폐합 등으로 조직의 안정성이 낮다. 이로 인해 중간지원조직의 역할도 기술지원, 사업평가, 컨설팅에 한정되는 상황이다. 이에 따라 전문성이 필요한 분야임에도 불구하고 제도적 기반이 미비하여 다양한 지원 역할을 제대로 수행하기 어려운 상황이다. 중간지원조직이 수행할 역할이 사업의 특성과 제도적 근거에 따른다는 점을 감안하여 설계해야 한다. 특히 사업

특성을 고려하여 중간지원조직의 역할을 매칭하고 이를 제대로 수행할 수 있도록 법률, 조례, 시행령 등을 통해 보완해야 한다.

공익활동을 위한 정책제안과 지원 및 주민참여를 촉진하고, 공익활동 생태계 기반 마련에 필요한 네트워크를 활성화 할 수 있다. 공익활동에 대한 홍보와 네트워킹, 사업의 연계를 통해 지역단위에서 추진되는 공동체 사업의 성과와 경험을 상호 공유하고 학습하며, 지역 현안에 대해 공동대응할 수 있는 구조를 형성한다. 장기적으로는 충남민관협치회의를 보완하는 기능을 수행할 수 있다. 중간지원조직에 대한 역할 재정립을 통해 도정의 문제를 시민사회와 함께 협력하며 해결할 수 있으며 시민사회와의 협력과 소통으로 충남도 민관협치 활성화에 기여할 것이다.

### (3) 충남공감마루(前 충남내포혁신플랫폼)의 민관협치 기능 고도화

민관협치의 주체이자 행정기관의 파트너로서 민간영역의 중요성이 증대되고 있음에도 불구하고, 체계적 지원 및 모니터링을 위한 중간지원조직의 역할은 미비하다고 할 수 있다. 충청남도에서는 2024년 현재 6개의 공익활동지원센터를 민관협치 관련지원기관으로 두고 있으나, 각 중간지원조직과의 협력을 통한 거버넌스 체계를 구축하고, 민관협치 촉진 및 지원과 관련한 역할을 수행할 수 있는 광역센터로서 중간지원기구는 부재한 상황이라고 할 수 있다. 따라서 다양한 중간지원조직이 협업을 통한 시너지 효과를 내고, 중간지원기관과 행정간 연계성을 강화할 수 있도록 중간지원기관의 융복합 거점공간으로 조성된 충남공감마루의 기능을 강화하는 것이 필요하다.

충청남도 민관협치 실효적 추진을 위해 다양한 중간지원조직이 협력하며 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 충남공감마루를 중간지원기구의 광역 거점으로

재정립하여, 민관협치의 효율적 지원과 협력 네트워크의 중심 역할을 수행할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

이를 위하여 충남공감마루에서 민관협치와 관련된 연구, 역량강화 교육 수행, 민관협치 프로젝트 기획 등의 기능을 수행하도록 한다. 충남공감마루가 중간지원기구 융복합 거점으로서 충남 내 6개 공익활동지원센터를 중심으로 협력네트워크를 구축하고 기타 중간지원조직의 참여를 독려하여 중간지원조직의 협력을 촉진하고 연계성을 강화하는 기능을 수행하게 한다.

특히, 민관협치 사업 및 지원 활동의 성과를 체계적으로 관리하고, 이를 평가하여 향후 협치 과정에서 개선 방안을 도출할 수 있는 시스템의 구축을 통하여 중간지원조직의 활동을 모니터링하고 성과 도출을 위한 피드백을 제공하는 기능을 수행하도록 한다.

충남공감마루는 중간지원기구의 광역 거점으로서 민관협치의 중심 역할을 수행하고, 충청남도 내 다양한 중간조직과의 협력과 연계를 지원함으로써 민관협치를 촉진하는 핵심조직으로 위치할 수 있다. 또한, 중간지원조직 간 협력네트워크를 통해 정보와 자원을 공유하여 시너지 효과를 극대화 할 수 있으며, 민간과 행정간의 연계성을 강화하여 각 중간지원조직이 민관협치 촉진을 효과적으로 지원할 수 있게 한다.

#### (4) 민관협치 데이터베이스 및 정보공유 시스템 구축

충청남도에서는 2015년부터 민관협치 우수사례집을 발간하는 등 민관협치의 성과와 경험이 축적되고 있음에도 불구하고, 우수사례집 발간을 제외한 기록 공유 시스템이 부재한 실정이다. 민관협치와 같이 개별적으로 추진되는 정책은 그 결과물이 제대로 기록되지 않거나 다른 부서와 기관에 분산되는 경우

축적된 경험과 지식을 활용하는 것은 매우 어렵다.

따라서 민관협치의 다양한 협력 사례와 데이터를 체계적으로 관리하고 이를 기반으로 향후 정책결정과 협력 모델 개선에 반영할 수 있는 데이터베이스의 구축이 매우 필요하다. 이를 통해 협치 과정에서의 성과를 객관적으로 분석하고, 성공적인 협치 모델을 확산시킬 수 있기 때문이다.

이렇게 구축한 데이터는 모든 도민이 쉽게 접근할 수 있는 형태로 제공하여 민관협치의 인식을 제고하게 하는 것이 매우 중요하므로 데이터베이스 구축과 함께 정보공유 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 따라서 앞서 제시한 충남공감마루의 기능 강화를 통해 충청남도 민관협치 데이터베이스 구축 및 정보공유 시스템을 구축·운영하여 중간지원조직의 지원뿐만 아니라 도민의 민관협치 역할을 강화하기 위한 기능도 수행하도록 하는 것이 필요하다.

먼저 민관협치 데이터베이스를 구축하는 것이 필요하다. 현재 민관협치와 관련된 자료는 충청남도 민관협치 홈페이지에서 제공하고 있는 충청남도 우수사례 선정 사례집 및 중앙정부 정책을 일부 소개하는 자료에 국한되고 있다. 따라서 충청남도 내에서 이루어진 민관협치 사례, 성과 등을 체계적으로 기록하고 관리할 수 있는 데이터베이스를 구축하는 것이 필요하다. 데이터베이스에는 목표, 참여 기관, 협력 과정, 결과물 등을 상세하게 작성할 수 있도록 하고, 이를 카테고리별로 분류하여 접근성을 높이는 것이 필요하다.

다음으로 정보 공유 플랫폼을 개발하는 것이 필요하다. 민관협치 데이터베이스에 접근할 수 있는 온라인 정보 공유 플랫폼을 개발하여 관련 정보의 접근성을 향상시키는 것이 필요하다. 현재 충청남도 민관협치 홈페이지 외에 충남공감마루 홈페이지 구축을 통하여 민관협치에 대한 다양한 정보를 한 곳에서 확인할 수 있도록 하는 것이 필요하다.



또한, 데이터베이스에 축적된 자료와 성과를 기반으로 정기적인 정보공유 및 역량강화를 위한 교육프로그램을 운영하는 것이 필요하다. 협치 관련 세미나, 워크숍 등을 통해 최신 협치 사례와 데이터를 공유할 수 있도록 한다.

데이터베이스 구축 및 정보공유 시스템의 제공은 민관협치의 성과를 체계적으로 관리하는데 용이하며, 정보 접근성을 향상시켜 민관협치의 투명성 및 신뢰성을 향상시킬 수 있다.

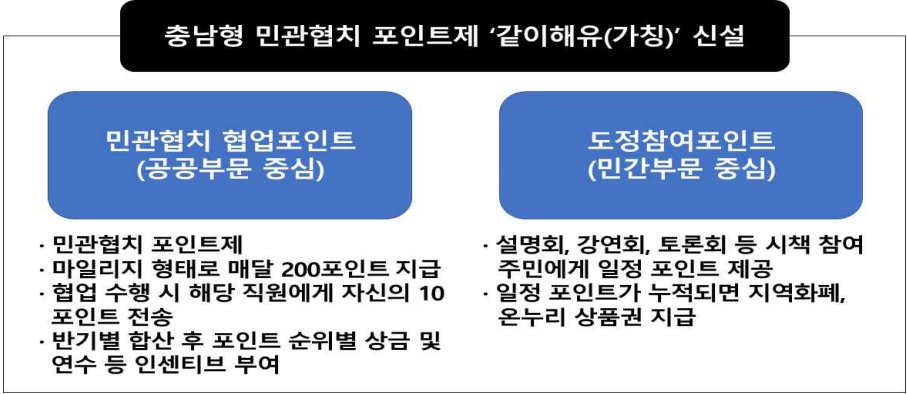
#### (5) 충남형 민관협치 포인트제 도입 : ‘같이해유(협업포인트+도정참여 포인트)’

민관협치에 있어서 자율과 책임이 수반된 구성원들의 ‘자발적 참여’가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 민관협치의 실천이 달성되려면 실질적인 주민참여가 필요하며 이들이 자발적으로 참여할 수 있는 동기부여를 위한 인센티브 등이 마련되어야 한다. 자발적인 구성원들의 참여를 독려하기 위하여 충남형 민관협치 포인트제인 ‘같이해유(가칭)’를 운영할 수 있다.

충남형 민관협치 포인트제는 공공기관 중심의 ‘협업포인트’ 제도와 시민참여를 위한 ‘도정참여포인트’로 세분화 하여 추진할 수 있다. 먼저, 공공부문의 ‘협업포인트’ 제도는 행정안전부(2019년)와 서울시 관악구(2020년), 경기도 화성시(2021년) 등에서 칸막이 행정과 업무혁신 등을 위하여 ‘협업포인트’ 제도를 운영하고 있다. 또한, 시정에 적극적으로 시민을 참여할 수 있도록 유도할 수 있는 ‘도정참여포인트’ 제도를 결합하여 충남도형 민관협치 포인트제인 ‘같이해유(가칭)’를 구성할 수 있다.

충남도와 산하 공공기관을 대상으로 운영되는 ‘협업포인트’ 제도는 마일리지의 형태로 전 직원에게 매달 200포인트가 지급된다. 업무에 있어서 협업을 수행하며 도움을 받을 경우 해당 직원에게 자신의 10포인트와 메시지를 전송하

여 사용한다. 또한, 부서 간 협업이 필요한 과제는 ‘협업대상과제’로 선정해 과제 종료 시 팀원 전체에게 50포인트를 부여한다. 각 포인트는 반기별로 합산하여 포인트를 많이 획득한 직원 및 팀에게 상금 및 연수 등의 인센티브를 부여한다. 충남도의 시민을 대상으로 운영되는 ‘도정참여포인트’ 제도는 현재 충북 음성군, 경북 예천군, 전남 고흥군 등의 기초지자체에서 도입·운영중이다. 이 제도는 설명회, 강연회, 토론회 등 시책에 참여한 주민에게 일정 포인트를 제공하고 일정 포인트가 누적되면 지역화폐와 온누리 상품권을 지급하는 형태로 운영되고 있다. 충남형 민관협치 포인트제인 ‘같이해유(가칭)’는 1차적으로 충청남도과 유관 기관을 중심으로 시범적으로 운영하고 제도를 보완하여 충청남도 15개 시군 단위로 확대 적용할 수 있다.



[그림 4-4] 민관협치 포인트제 ‘같이해유(가칭)’ 운영 방안

민관협치 포인트제 운영을 통해 충남도의 시정 운영에 있어서 부서와 기관 간 협업을 통한 효율적이고 창의적인 협치를 도모할 수 있다. 또한, 시민들의 적극적인 도정참여를 유도하고 그 기회를 제공함으로써 민관협치를 효율적으로 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (6) 지역수요 대응형 ‘민관협치 리빙랩’ 운영 지원

민관협치는 커뮤니티 차원의 현장에서 공공과 민간의 자발적인 체험학습과 학습활동을 통한 역량증진이 매우 중요하다. 따라서 시민들이 지역사회의 주요한 문제들을 공공이 함께 풀어나가기 위한 상호작용을 통해 자발적으로 성장하고 역량을 강화하는 학습모임 형태의 조직화를 통한 활동 지원이 필요하다.

민관협치 리빙랩은 충남의 시군별로 구성된 민관협치 관련된 리빙랩조직을 선정하여 지원하며 이를 통한 자발적인 상호협력 기반의 학습지원체계가 구성될 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다. 이는 자발적인 지역사회 주민과 읍면동 주민센터 및 시군 관련 부서 공무원이 필수적으로 함께 참여하며, 이를 지원하기 위한 중간지원조직 및 대학과 관련기관의 전문가들이 지원 및 구성원으로 기능하는 조직의 형태를 제시할 수 있다.

10인 내외의 충남도민 및 공무원과 전문가로 구성된 리빙랩 조직은 해결하고자 하는 지역사회 문제와 민관협치의 방식과 프로세스 등을 내용으로 제안서를 작성하고 충청남도청에 이를 평가하여 선정하여 행·재정적 지원을 수행한다. 이러한 선정은 지역 및 생애주기 및 지역사회문제의 유형별로 구분하여 선정하는 것이 다양한 분야의 민관협치 학습활동 증진과 확산에 효과적일 것이다.

이러한 리빙랩 조직은 소속된 지역의 대학과 협력하여 문제해결을 위한 공간 및 인프라를 활용하도록 대학의 지원을 통해 사업을 설계하며 이는 충남의 RISE 기본계획의 지원사업과 연계하여 추진하는 것이 효과적일 것이다. 이를 통해 다양한 지역사회문제 해결을 위한 다주체간 협력의 민관협치 활동을 실제 구현할 수 있다.

그리고 리빙랩 활동에 대한 조직의 재정지원과 함께 선정된 조직 대상 민관

협치의 공동연구모임 및 활동공유회의 공통의 네트워크와 역량강화 활동에 대해서도 지원하여 구성원들의 기본적인 민관협치 역량확대도 도모한다. 민관협치 리빙랩 지원사업의 결과를 공유하고 확산하기 위한 성과공유회의 개최와 함께 차년도 리빙랩 선정 운영시에 민관협치 경험이 축적될 수 있도록 기존 리빙랩 조직들과 인재들을 적극활용하여 주도적 역할을 부여하는 것이 효과적이다.

현장의 활동이 핵심인 민관협치 확산을 위해 실질적인 공공과 민간의 협력과정을 학습하고 경험하는 기회의 장을 마련하여 구성원들의 민관협치 역량과 인식 제고로 정책의 실효성을 극대화 할 수 있다.

### 3) 민관협치 참여 확대를 위한 교육 및 인식개선

#### (1) 민관협치 통합소통 온-오프라인 플랫폼 운영 활성화

주민 참여를 제고하기 위하여 온라인 및 오프라인을 통한 홍보방안과 이를 결합한 디지털 거버넌스 목적의 민관협치 통합소통 플랫폼의 설계·운영이 필요하다. 민관 협치를 위해서는 다양한 매체를 활용하여 주민들이 상시 정책의제를 제안하고 정책 결정과 집행 과정에 참여가 가능하여야 하며, 이를 위한 공간 마련의 필요성이 제기된다.

현재 “충남 서로e음”을 통해 양방향 소통이 가능한 협치 플랫폼이 마련되었으며, 협치에 대한 공감대를 확산하는 논의가 형성되고 있다. 협치 플랫폼은 중간지원조직과 함께 운영할 수 있는 공간으로 구축이 필요하며, 분절된 공간을 온라인으로 연결하여 소통하는 창구로 활용이 확대되고 또한 주민들이 참여하는 공간으로서 행정복지센터와의 연계도 필요하다.

온-오프라인 상 주민 소통 및 협치 거점 확보, 확대 계획에 따라 지원을 추진한다. 부문별 민관협치 강화를 목적으로 단순 정보 제공 외 도민 제안을 활성화하기 위한 참여 방법과 제안 편의을 도모한다.

제안 사항에 대한 처리결과의 연간 평가 및 수정을 통해 운영활성화 방안을 설정한다. 정책을 토론 숙의하는 공론장으로 디지털 지방정부 구현을 위한 플랫폼으로 확대한다. 도민제안, 도민토론, 도정제안 등 메뉴를 확대하고 기타 다른 공공서비스와도 연계될 수 있도록 편의성을 높인다.

주민의 참여활동을 보조할 수 있는 다양한 시민사회단체 및 각종 지원조직을 소개하고, 주요활동과 사업에 대한 온라인기반 데이터베이스를 구축하여 지식·정보 교류 활성화를 지원한다. 광역-기초 지방정부 간 온라인 소통 플랫폼의 연계 강화방안을 구축하여 행정복지센터 등 시군(읍면동)과 연계하는 재구조화를 지원한다.

협치를 위한 주민 참여의 편의성을 증진하여 참여기회를 보장하고, 다양한 주민의 의견을 제안받는 과정에서 참여의 편중을 완화할 수 있다. 주민이 요구하는 주민참여 예산 등 협치의 기초가 되는 정보 접근성을 상향하며, 의제 제시 및 정책 제안에 대한 후속조치의 결과를 공유함으로써 쌍방향 정보전달 기능확대는 물론 제안자의 효능감을 높여 주민의 협치 참여에 대한 인식을 제고하는데 기여할 수 있다.

## (2) 충남 협치학교 강화와 교육 프로그램 활성화

충청남도에서는 「충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」에 따라 2018년부터 민관협치 인식제고 및 역량 강화를 위해 공무원과 시민단체 등을 대상으로 ‘충청남도 협치학교’를 운영하고 있다. 협치학교 운영은 다양한 주체들의

역량을 강화하고 민관협치에 대한 인식을 공유할 수 있는 매우 중요한 정책임에도 불구하고 협치학교가 원활히 운영되지 못하는 실정이므로, 다음과 같이 협치학교 활성화를 통한 다양한 민관협치 주체들의 인식제고 및 역량강화가 필요하다.

첫째, 충청남도 민관협치 현황 및 여건 조사를 통한 협치학교 운영의 기본방향을 수립한다. 이를 통해 충청남도의 민관협치를 구현할 수 있는 구체적인 비전과 비전 달성을 위한 핵심전략으로 3~5개의 전략과제를 도출하고, 전략과제에 따른 추진과제 1~3가지를 설정한다.

둘째, 추진과제 달성을 위한 교육 커리큘럼을 구성·교육 운영을 실시한다. 내실있는 협치 교육을 위해 교육과정을 정례화하고, 충남내포혁신플랫폼을 활용하여 상설교육공간으로 활용한다. 또한, 정례화된 교육 외 찾아가는 교육 및 온라인 교육 등을 통하여 접근성을 확대한다.

셋째, 교육 사례 전파를 통하여 교육 및 민관협치 정보공유 우수사례 발굴·확산 등의 역할을 수행할 수 있도록 한다. 또한, 협치학교 홈페이지 개편 및 콘텐츠의 업데이트를 통해 도민이 협치학교 운영과 관련된 소식을 쉽게 접할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이러한 협치학교의 활성화는 내실있는 교육프로그램이 필수적이다. 체계적이고 확장적인 협치 역량 강화는 주민에게는 행정에 대한 이해도를 높여주고 행정 내부에서는 정책에 주민을 능동적으로 참여시켜 효과를 배가할 수 있는 수단으로 확보할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 공무원을 대상으로 민관협치 관련 교육 프로그램을 별도 제공하고, 다수 도민이 민관협치 구조에 참여를 촉진하기 위한 시민 교육이 요구된다.

우선, 공무원을 대상으로 도민의 도정 참여기회 확대 및 정책추진 동력 확보

방안을 모색하고 협치에 기반한 지역문제 해결 시스템 구축을 적극행정으로 실현하는 것을 목표로 하는 교육 프로그램을 운영한다. 해당 과정은 민관협치의 개념과 사례학습을 통한 협치의 필요성 인식 및 민관협치 활성화 방안을 모색하는 과정으로 이루어진다.

프로그램의 효과를 제고하기 위해서는 공무원, 민간단체, 주민 대상별 또는 협치 리더 등 단체별 협치 교육을 위한 방향을 설정한다. 다양한 분야의 영향력 있는 전문가를 멘토로 초빙하여 소규모 멘토링을 통해 교육 콘텐츠의 전문성을 도모하여 분야별 네트워크의 장으로 기획한다. 일반 주민을 대상으로 주민의 도정 참여와 협력을 지향하는 주체성 있는 개인으로 성장할 수 있도록 주민 교육프로그램을 다각화하여 주민의 역량강화 프로그램으로 활용한다.

도와 시·군 관점에서 협치교육의 운영 방향을 설정하고 협치 역량 프로그램 제공의 방향과 예산을 설정하여 인재개발원을 통해 공무원대상 프로그램을 지속운영할 수 있도록 한다. 프로그램에 참여하는 주민을 모집하기 위한 홍보를 적극적으로 실시하며 프로그램의 개발 및 적용이후에는 단계적 개선을 통해 계속사업으로 운영한다.

주민은 행정 기능의 이해를 통해 협치의 가치와 인식을 공유하고 참여를 확산할 수 있다. 공무원은 협치의 필요성과 행정기능 변화를 감지하여 적극행정을 실현하며 자원의 효율적 이용과 정책효과의 확장성에 긍정적인 효과를 거둘 수 있는 방법을 활용할 수 있다. 또한, 실질적인 협치 파트너십을 형성하여 상호 호혜적 가치를 구현한다.

### (3) 충남 협치성과 확산을 위한 ‘공유 마당’ 운영

민관협치는 그 자체로 주민이 친숙하게 인식할 수 있는 용어가 아니며, 따라

서 민관협치에 관한 이해도를 제고하기 위해서는 우수 사례를 통하여 협치가 무엇인지를 받아들일 수 있도록 하는 것이 효과적이다. 특히 민관 협치 과정에 대한 정확한 인식과 가시적 성과를 쉽게 이해할 수 있도록 구체적이고 설명력 높은 협치 사례를 발굴하고 정리, 공유하는 과정이 요구된다.

현재 다양한 기관과 부서, 지역 내에서 민관 협치가 이루어지고 있으므로 민관협치 사례의 발굴 및 공유 기회를 정례화하여 민관 협치 과정이 보다 생산적으로 활용될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 충남도는 매년 민관협치 사례 우수 사례집을 발간하여 총평을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 민관협치 사례 제출이 줄어들고 있다. 물론 민간단위에서 개별기업과의 협업을 행정과 연계(밀집인파에 대한 안전관리시스템 구축)한 사업은 지금까지 없었던 새로운 사례라는 측면에서 국내외 우수 협치행정 사례 교육 및 전파의 필요성이 요구된다.

행정협치의 우수사례들은 충남도를 포함하여 서울과 경기도를 비롯하여 많은 지자체에서 사례집들을 발간하고 있다. 그러나 참여의 의지와 이해도가 많이 낮은 점이 문제점으로 부각되고 있다. 이에 따라 우수한 협치 행정의 사례를 분석하고 지역의 자원의 현황을 고려하여 지역의 특성을 고려하여 맞춤형으로 적용할 수 있도록 해야한다.

우수 민관협치 사례에 대한 체계적인 교육 프로그램 제공과 다양한 참여 방법에 대한 이해도를 높여야 한다. 이를 위해서는 참여를 통한 인센티브와 동기부여를 할 수 있도록 지역사회들이 갖고 있는 자원들과 유기적으로 연계할 수 있도록 기반이 마련되어야 한다. 또한, 복지주택, 환경, 건강, 문화, 일자리·지역경제, 여성·가족, 교육, 교통·정보·도시계획, 안전 등 세부적인 분야에 대해서 각 위원회와 통반장 및 이장 등의 조직을 활용하여 교육하고 전파할 수 있는 체계를 갖춰 추진해야 한다.



협치를 기본원리로 하는 행정 패러다임의 변화를 밝히고 우수한 협치 사례를 공유하며, 자율적인 토론의 장을 마련한다. 민간과 행정의 영역으로 구분할 수 있고, 정책 영역에 따라 기획행정, 문화관광, 건강복지, 재난안전 등 세분화가 필요하다. 민관협치 미래비전과 협치 컨퍼런스를 정례화하는 등 다양한 영역의 협치사례를 종합적으로 공유할 수 있는 장을 연간 계획으로 구성하여 추진한다. 발굴된 협치 사례에 대한 유형화를 통하여 업무관리시스템, 연간 업무계획 중 협치 사업에 포함하도록 하며, 주요 협치사업에 대해 협치백서를 제작·배포한다.

사례공유를 통해 민관협치에 대한 이해도를 제고하고, 기존 사업추진 결과에 대한 평가와 환류가 이루어질 수 있다. 부서·기관 간 사례공유를 정례화 함으로써 협업과제 발굴과 의제 다양화에 기여할 수 있다. 또한 추진중인 사업을 협치 관점에서 재해석하고 지속적으로 아카이빙 할 수 있는 토대를 제공할 수 있다.

#### (4) 민관협치 주체(공공, 중간지원조직, 각종 위원회 등)들 간 협치교육 정례화

충청남도는 도민대상의 민관협치 교육을 지속적으로 시행하고 있다. 도민들에게 민관협치에 대한 이해향상과 인식개선, 우수사례 전파 등의 목적으로 교육사업을 추진하고 있으나 실질적으로 민관협치를 실행해야하는 주체인 공무원 및 중간지원조직, 각종 도 위원회 위원을 대상으로 하는 교육은 미흡한 현실이다. 개념적 이론적 차원의 교육이 아닌 실질적으로 도 정책을 협치적인 방식으로 풀어나가기 위해 주민들의 참여와 토론과 숙의과정을 이끌어낼 수 있는 프로세스와 역량에 대한 교육이 필요하며 이를 제도화할 필요가 있다.

주요 대상별로 협치교육이 실행되기 위해서는 먼저 맞춤형 협치교육 교안 및 교재가 개발되어야 한다. 어떤 주체(강사)가 협치교육을 시행하느냐에 따라 전

달해야하는 핵심내용과 교육의 질이 좌우되는 일이 없도록, 협치교육에 필수적으로 포함되어야 하는 내용이 담긴 표준화된 교육커리큘럼과 교재를 개발하여 활용하도록 한다. 다음은 교육운영으로 각종 위원회 대상의 협치교육을 시행한다. 도내에는 약 250여개의 위원회에 약 3700여명의 위원들이 활동하고 있다(충청남도 홈페이지). 신규위원 위촉시 필수적으로 민관협치교육을 이수하도록 하여 위원회의 역할이나 임무 등에 대해 이해를 바탕으로 협치가 원활히 이루어질 수 있도록 한다. 공무원의 경우, 정책과정에 협치가 이루어질 수 있도록 정책을 만들거나 실행하는데 있어 도민들의 의견을 반영하고 참여할 수 있는 프로세스를 만드는 것이 필요하다. 대부분의 공무원이 협치를 해야한다는 당위성에 대해서는 공감하지만 협치가 가능한 부분을 좁게 해석하는 경향이 있기 때문에 협치에 대한 인식의 폭을 넓히는 교육이 필요하다. 마지막으로 행정과 시민사회의 가교역할을 하고있는 중간지원조직을 대상으로 한 교육이다. 지난 몇 년간 충청남도 및 각 시군에 중간지원조직이 양적으로 확대되었다. 중간지원조직의 운영방식에 따라 상이할 수 있으나 기본적으로 중간지원조직은 공공영역과 민간영역의 연결자의 역할이자 정책활동이 촉진될 수 있는 촉진자의 역할을 수행하여야 한다. 재원의존적인 형태로 정부 정책을 전달하는 역할에 그친다면 행정의 하부조직 중에 하나로 역할이 제한될 수 밖에 없기 때문에, 관과 민 사이에서 협치가 이루어질 수 있도록 중간지원조직 실무자를 대상으로한 협치교육이 필요하다.

과거와 달리 정책참여에 대한 요구가 높아지고 있는 상황에서 다양한 주민들의 의견을 수렴하여 현장에 필요한 실질적인 정책을 도출하고 실행하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 정책의 일선에 있는 공무원, 각종 위원회, 중간지원조직이 협치의 필요성을 인식하고 협치의 경험을 쌓을 수 있어야 하며, 다양한 이해관계자들을 정책의 당사자로 인식하고 참여시켜 정책의 실효성을 높

이는데 기여할 수 있다.

#### (5) 도민과 함께 하는 충남 시민협치축제(가칭) 운영

도민들의 민관협치 인식확산과 자연스러운 참여 및 관심 유도를 위한 관련된 축제 개최도 효과적이다. 특히 일상에서 접할 수 있는 민관협치의 사례와 인식들을 집중적으로 종합적으로 접하는 기회를 마련하여 이에 대한 긍정적 사고와 친밀감을 유인할 필요가 있다.

충남에 민관협치회의 및 관련된 추진단의 활동은 충남의 내부적인 민관협치 기반의 의사결정체계를 확산하기 위한 것이며 도 차원의 의지를 확인하는 것이다. 이와 함께 충남의 민관협치를 위한 시민협치축제는 도민단위에서 각자 갖고 있는 민관협치 인식을 공유하고 리더십을 표출하기 위한 기회이자 제공의 장이라 볼 수 있다. 따라서 이러한 시민협치축제는 하루의 일회성 행사로 그치는 것을 넘어서 충청남도 지역사회에서 논의되는 다양한 활동들에 대한 숙의와 공론장을 만들고 이에 논의를 집중하여 도민들이 함께 참여하여 민관협치를 체험하는 활동으로 방향을 수립해야 할 것이다.

이러한 시민협치축제는 스웨덴에서 성황리에 개최되는 ‘알메달렌 시민정치 축제’를 벤치마킹할 필요가 있다. 알메달렌 축제는 시장 및 정치인사들 뿐만 아니라 경제 및 사회단체 인사를 비롯한 지역주민들이 함께 참여하여 지역, 국가, 글로벌의 논제까지 다양한 현안들을 다양한 형태로 토론회, 오픈세미나 등의 공론장을 구축하고 운영한다. 이를 통해 실제 지역사회의 민관협치 기반의 새로운 정책이나 국가를 위한 정책제안 등이 도출되어 채택되기도 한다. 시민협치축제 또한 이러한 사례를 기반삼아 충남 및 전국의 주요한 지방자치단체장, 국회의원 등 정치인사들이 참석하고 시민들과 함께 자유로운 토론의 장을

개최하여 민주주의 장인 동시에 민관협치의 인식을 확대하는 축제로 자리매김 하는 기회를 조성한다. 이를 위해 시민협치축제의 행·재정 지원을 위한 제도적 근거를 마련해야 할 것이다. 그리고 연초에 충남시민협치축제 기획단을 공공, 민간, 관련기관과 시민사회네트워크 등 다주체가 참여하도록 구성한다. 이를 통해 축제행사의 주요한 내용과 의제에 대해 공공과 민간이 함께 발굴하는 과정과 축제 실행의 협력적인 운영을 도모할 수 있을 것이다.

시민협치축제 개최를 통해 참여한 도민들의 민관협치에 대한 긍정적인 인식 확대와 참여활동을 통한 이해도 제고로 도 민관협치 활동의 효과성을 극대화 하고자 한다.

#### (6) 도민대상 민관협치 시민교육 평생학습과정 운영

민관협치 활동은 강의식 학습이나 교육보다 일상생활 속에서 체험하며 습득 하는 과정이 효과적이다. 따라서 도민들이 생활세계에서 민관협치의 활동에 대한 시민교육을 받고 체화 할 수 있도록 평생학습 차원에서 민관협치 프로그램을 구성하여 운영할 필요가 있다.

민관협치 역량강화 위한 글로벌 시민교육 프로그램은 평생학습 지원체계를 통해 지역사회에서 주민들에게 실시하는 것이 효과적이다. 이를 위해 현재 운영중인 시군차원의 평생학습원과 지원센터의 인프라를 활용하며 광역차원에서는 충남평생교육진흥원을 통해 이를 운영하고 특히 충남시민대학 프로그램의 주요한 과정으로 민관협치 평생학습 프로그램을 개설하여 운영하도록 한다.

구체적으로 시민과 공무원 및 공공기관종사자의 2트랙으로 교육프로그램을 구성하며 ‘생활 속 민관협치 시민교육’과정을 구성하여 신청인원을 모집하여 교육과정을 개설한다. 이를 위해 시민과 공직자 대상의 민관협치 교육 프로그램

램과 운영 매뉴얼을 우선적으로 개발하며 이는 단순 강의식 교육이 아니라 소통과 협력의 방법, 우리지역사회 문제접근하기, 문제해결을 위한 협력하기 등의 실천적 프로그램으로 구성되도록 설계한다. 이러한 교육과정은 다음과 같이 반기별로 운영되도록 설계하며 구체적인 내용은 전문가를 통해 교육프로그램과 내용을 개발할 필요가 있다.

우선 민관협치의 이해(1개월), 민관협치 과정을 위한 소통형 민주주의 체험, 합리적 의사소통과 대화의 방식, 효과적인 타운홀 미팅이나 마을총회 등의 방법론에 대한 교육(3개월)도 포함한다. 그리고 종합적인 역량 활용을 위한 실제 ‘지역문제를 민관협치로 해결하기’ 프로그램을 운영하여 모든 수강자 대상으로 실천적 문제해결 과정(2개월)을 도모하는 6개월의 과정으로 설계하여 운영한다. 이러한 과정 수료자들을 대상으로 ‘충남민관협치활동가’ 수료증서를 수여하며 리빙랩 등 관련 교육활동에 활용하는 과정도 함께 추진되어야 한다.

이러한 시민교육 운영을 위해 시군 차원의 평생학습센터와 도의 시민대학 온·오프라인 플랫폼을 활용하는 것이 필요하다.

평생교육 플랫폼을 활용한 교육과정 설계와 추진으로 실질적인 시민과 공공 부문 종사자들의 민관협치 역량을 강화하고자 한다.

#### 4) 지역사회 역할 및 지원 확대

##### (1) 지역사회와 함께하는 의제발굴 모델 단계별 지원

도 각 부서가 주도하는 협치사업 추진체계 하에서는 현재의 분절적 사업추진을 근본적으로 해소하는데 한계를 나타낼 수 밖에 없다. 각 기능에 연계·융합한 협치 모델을 형성하고 다양한 의제를 수렴하는 민관협치 활성화를 위해서는 사

업의 기획부터 실행까지 전 과정에서 새로운 방식의 접근 기반이 요구된다. 현재의 부서간 협업사업의 기획과 추진은 사업 자체의 성격 보다는 예산 권한이나 사업의 추진체계에 따른 부서간 이해관계에 따라 변동성을 크게 가지게 된다. 부서간 협력이 비공식적 과정을 통해 이루어지거나 비상설의 협의기구를 통해 이루어진다는 점에서 신규 사업의 기획은 물론 기존 사업의 조정에서도 어려움이 따른다. 도지사의 관심사업이나 도정 핵심사업에 대해서는 부서간 성과평가 체계로 유사 중복사업의 경쟁적 추진이 발생하는 반면, 협치가 요구되는 사업의 경우 지난한 과정과 추진과정의 협조의 난맥 등 어려움이 예상되는 점을 고려하여 도민 생활에 밀접한 공익의제 발굴과 실행구조 마련을 위한 실행 및 해결에 필요한 공동참여 모델의 개발이 요구된다.

현재 실시중인 주민참여예산 항목 중 협치형 사업을 분리하여 시민사회 활성화를 위한 융합의제 개발의 별도사업으로 전환하여 융합적 접근이나 해결책이 요구되는 지역사회 문제 발굴과 정책의제화 및 실행과정에도 주민이 직·간접적으로 참여할 수 있는 추진체계를 구축한다. 협력적 추진이 요구되는 사회문제를 의제로 발굴하여 정책화하되 의제 성격상 필요한 경우에는 단년 사업이 아닌 중기 단위 연차사업으로 추진한다.

융합형 의제는 도 실국 중 3개 이상의 조직이 실질적으로 참여하여야 하는 의제로 설정하여 부서단위의 사업기획 및 발굴 방식을 탈피하고, 의제 제안을 위한 개방형 공모절차를 도입한다. 선정된 의제를 대상으로 공론화 과정을 통해 추진하며, 이와 관련된 행정과 민간 영역의 다양한 주체가 참여할 수 있는 추진체계를 확립한다.

주민주도형 의제 개발을 모델을 제시함으로서 문제해결 지향형의 사업 추진이 가능하고 읍면동 등 지역사회 차원에서 다양한 방식으로 추진되는 협치 사

업의 상호연계가 가능해진다. 이는 일선 시군 또는 권역 범위에서 사회적경제, 마을만들기, 도시재생, 청년지원, 재난안전 등 융합형 협치사업 추진을 통해 자원의 효율적 배분과 정책 추진 과정의 시너지 창출을 통한 통합 서비스 제공의 근거를 마련할 수 있으며, 행정구역을 뛰어넘는 지역사회 문제 해결을 위한 협력체계 구축에 기여할 수 있다.

## (2) 시군특화형 협치공간 조성 및 협업 지원

충청남도는 충남의 사회적 발전 및 공익서비스 욕구 해결에 효과적으로 대응하기 위해 민·관, 전문가, 혁신활동가 등이 함께 호흡하는 집합적 공간의 필요성을 인식하고 2021년 7월, 내포혁신플랫폼(현, 충남공감마루)을 개소하여 운영하고 있다. 충남마루공간에는 충남의 광역중간지원조직 및 공익활동 관련단체들이 입주하여 있으며, 조직(단체)간의 상시적인 소통을 통한 협업활동을 촉진하여 혁신적 공익활동을 창출하는데 기여하는데 목적이 있다.

광역뿐만 아니라 시군 단위에도 공익활동을 실행하는 기관 및 단체들의 협업과 소통이 촉진될 수 있도록 공간을 조성·운영할 필요가 있다. 특히 단기적 활동공간 대여 기능을 넘어 공익활동 기관 및 단체가 안정적으로 운영될 수 있도록 업무공간을 제공하는 것이 중요하며, 1인 활동가, 비영리스타트업 등 최근 다양한 활동 형태를 반영하여 입주·협업 공간을 조성·운영하도록 한다. 시민사회 및 공익활동단체에게 업무공간을 지원하여 활동의 지속가능성을 보장하고 지역사회와의 연대활동을 촉진한다면 민관협치의 주요한 축인 시민사회 생태계를 조성하는데 기여할 수 있다. 이를 위해 우선 시군별로 정책사업을 통해 조성된 커뮤니티공간의 운영 실태를 조사하여 미활용되고 있는 공간 또는 공익활동 공간의 시민자산을 지원하여 공익활동 관련 기관(단체)의 입주 및

협업공간으로 활용될 수 있도록 한다. 특히 단체들의 안정적 운영을 위해 최소 2년 이상의 장기간 임대협약을 체결하는 것도 고려해볼 수 있다. 또한, 신규 설립단체나 1인 활동가 등을 고려한 소규모 공간 대여 및 운영방식을 마련하여 지역의 공익활동을 활성화 시키는데 기여할 수 있다.

그리고 시민사회 영역에서의 활동이 지역단위에서 민관협치와 밀접하게 관련된 주민참여예산제도, 공모사업 등이 대부분 개별주체, 개별사업 단위의 형태로 분절적으로 추진되고 있어 사업효과가 반감되고 참여주체들의 피로감이 가중되고 있다. 개별 영역을 넘어 정책의제별로 주체들의 역량이 연계·융합될 수 있도록 협치사업을 발굴하고 실행할 수 있도록 지원체계를 마련하는 것이 필요하다.

### (3) 지역별/주체별 협치 네트워크 구축

민관협치는 지역사회 문제 해결과 지역발전을 위해 수행되나 지역별 특성과 과제가 다름에도 불구하고 일관된 민관협치 모델이 적용되는 등 지역별 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 문제가 있다. 그러나 지역마다 다양한 요구와 그에 따른 해결방안이 다르므로 맞춤형 협치체계의 구축이 필요하다.

민관협치는 다양한 이해관계자 간의 소통과 협력이 필수적이므로 이러한 협력의 기반마련을 위해서는 지역별로 특화된 협치 네트워크를 구축하고 운영할 필요성이 있다. 이를 통해 각 지역의 특성에 맞춘 협치모델을 만들고 다양한 이해관계자들의 참여를 유도할 수 있기 때문이다. 충청남도 내 다양한 지역별 협치 네트워크는 각 지역의 문제를 주민 주도적으로 해결할 수 있는 기반을 마련하고, 주민의 정책 참여를 활성화하여 정책 실효성을 높이는데 기여할 수 있다.

지역별 협치 네트워크 구성은 도, 시군, 주민, 지역 내 다양한 민간 단체, 기



업 등 다양한 이해관계자들이 참여하는 구조로 운영한다. 지역별 협치 네트워크의 구성은 지역의 특성과 요구를 반영한 맞춤형 네트워크로 구성하며, 이를 위하여 지역사회 주요 이해관계자들을 선정하고(행정, 주민, 지역 내 기존 단체, 기업 등), 정기적 논의와 의사결정을 진행한다. 지역별 협치 네트워크에서는 네트워크 내에서 지역사회의 문제를 발굴하고 해결책을 모색하여 해당 지역의 실질적 정책으로 이어질 수 있도록 하며, 그 성과는 '3) 민관협치 참여 확대를 위한 교육 및 인식개선' 부분에서 제시하는 사업을 통하여 네트워크 간 협력을 촉진하고 성과를 공유한다.

충청남도는 지역사회의 적극적인 참여를 도모하기 위해 다양한 지원을 마련하고, 원활한 네트워크 운영을 위한 가이드라인을 제공하며, 지속 가능한 네트워크 운영에 필요한 자원과 인프라를 지원한다.

지역별 협치 네트워크를 마련함으로써 민간이 각 지역별로 발생하는 여러 문제를 주도적으로 해결할 수 있게 되고, 이로 인해 지역 특성에 맞는 문제 해결과 지역 사회 발전을 위한 실제 성과를 얻을 수 있다. 또한 정책을 수립하고 실행하는 과정에서 여러 이해관계자들이 협력함으로써 정책의 실효성 증가 및 정책 신뢰도를 개선할 수 있다.

지역별 협치 네트워크는 단기적인 협치가 아니라 지속 가능한 협치 구조를 형성하는 데 도움을 줄 수 있으며, 지역별 협치 네트워크 간의 성과 공유 또는 다른 지역에 우수 사례를 전파함으로써 충청남도의 전반적인 협치 수준을 높일 수 있다. 따라서, 지역별 협치 네트워크를 만드는 것은 민관이 함께 협력하는 선도적인 지방자치 모델로 자리 잡을 것으로 보인다.

#### (4) (가칭) ‘함께만드는 협치 충남(이하 협치포럼)’ 포럼 개최

민관협치가 도정 전반에서 이루어지기 위해서는 협치문화를 조성할 필요가 있다. 민관협치가 작동될 수 있도록 제도적 뒷받침과 행정 운영체계 개선도 매우 중요하나 이에 더하여 행정과 도민 모두에게 협치가 당연한 것으로 인식되게 하는 것이 중요한 것이다. 이에 민관협치 포럼 개최를 통하여 우수사례를 공유하고, 공동의 목표를 달성하는 과정을 이해하고 발전시키는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 성공적 사례 공유는 다른 상황에서도 유용하게 적용될 수 있으며, 더 나은 민간협치를 위한 방안을 마련할 수도 있다. 또한, 민관협치의 과정에서 축적된 지식과 경험을 확산시킬 수 있으며, 공개적인 사례 공유를 통하여 도민의 참여 의지를 높이고 정책 투명성을 강화할 수 있다는 이점도 있다. 전문가만 참여하는 시민참여 또는 민관협치는 실질적 의미의 협치라 부르기 어려우며, 충청남도에서 지향하는 “더 좋은 민주주의 실현을 위한 행복한 동네자치”를 추진하기 위해서는 도민의 주체가 되는 상향식 분권형 자치가 이루어져야 한다. 따라서 도민과 행정이 민관협치의 중요성과 민관협치를 통한 정책수행 방식의 다각적 접근이 가능하도록 협치포럼을 통한 사례 공유가 필요하다,

협치포럼은 도민들이 민관협치에 대한 인식을 높이고, 충청남도와 민간 부문 간의 협력을 증진하기 위해 개최된다. 이 포럼에서는 주제별 세션과 사례 발표, 패널 토론, 그리고 참가자 간 네트워킹 기회 등을 제공하여, 참여자들이 협력과정에서 얻은 실제 경험과 교훈을 공유할 수 있도록 한다. 또한, 포럼을 활용하여 협력 결과를 평가하고 시상하며, 지속가능한 발전을 위한 새로운 협력 모델을 제안할 수 있는 기회를 마련한다. 협치포럼은 매년 정기적인 개최와 사례발표에 대한 시상 뿐만 아니라 공무원·민간협치 전문가·기관·일반 도민을 대상으

로 한 시상도 진행하여 협치문화를 형성할 수 있다.

민관협치는 공공 문제를 해결하는 데 있어 매우 중요한 역할을 하며, 포럼을 통해 성공적인 협력 사례와 도전 과제들을 나누고 협력의 효율성을 높일 수 있는 방법을 함께 찾아볼 수 있으며, 이를 통해 각 분야에서 축적된 다양한 경험과 지식을 공유하고, 향후 협력 모델의 확장성과 적용 가능성을 논의하는 기회를 제공한다. 즉, 협치포럼은 민간과 정부가 함께 협력하여 더 나은 충남을 만들기 위한 창의적이고 지속가능한 협력 방안을 모색하는 자리로, 미래를 구상하는 중요한 플랫폼이 될 수 있다.

#### (5) 시군 민관협치 제도화 및 활성화 지원

도민참여의 민관협치가 활발히 이루어지기 위해서는 충남 광역단위 뿐만 아니라 시군단위에서도 민관협치에 대한 제도적인 기반마련이 필요하다. 주민들의 삶과 보다 밀접한 생활현장인 시군 단위에서 정책과정에 참여할 수 있는 장을 열어 지역사회 내 다양한 주체들이 정책과정에 참여할 수 있도록 하고 민관협치 역량을 향상시키기 위한 노력을 이행하도록 한다. 민관협치가 현재 충청남도는 충청남도 민관협치 활성화 조례가 마련되어 있으나 시군단위의 민관협치 관련 조례가 전무한 상황이다. 참고로 서울의 경우 25개구 중 19개에 민관협치 활성화기본조례가 제정되어 있으며 경기도는 31개 시군 중 12개 시군에 민관협치 관련 조례가 제정·운영중에 있다.

기초지자체별 지역사회 단위의 협치 활성화 추진을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 시군 민관협치 기본조례를 제정하고 이를 추진하기 위한 협치기구를 조직화하는 것이 필요하다. 이를 위해 시·군 차원의 제도적 기반 및 지원체계를 마련하기 위한 시군간담회와 설명회를 개최할 수 있다. 조례 제정을 위해

시군의 기초의회, 시민사회단체, 공익활동가, 주민 등을 대상으로 간담회 및 설명회를 개최하고 조례 제정을 지원토록 한다. 시군의 민관협치 조례에는 민관협치 활성화를 위한 정책을 수립·시행하여 지속가능한 민관협치 환경을 조성하도록 하고 민관협치체계의 구축 및 활성화를 위한 사항을 심의·조정하기 위한 협치회의를 설치·운영할 수도 있다. 또한, 민관협치 활성화를 위해 시군단위의 민관협치활성화 계획을 수립하고 이해관계자간의 권리와 의무를 명시한 민관협치협약 등을 체결할 수 있다는 내용 등을 포함할 수 있다.

기초자치체에서 주민과 행정이 함께 지역사회 문제를 해결하고 지속가능한 사회를 위한 공동의 정책결정과 집행·평가의 프로세스를 제도화하여 생활현장에서부터 민관협치가 정착·확산 될 수 있도록 한다. 또한 시군단위의 협치 추진체계 구축 및 협치 의제발굴을 통한 지역사회 문제 해결 등 지역사회 협치 활성화를 위해 협치 기반구축, 협치 의제발굴, 공유확산 등의 사업을 발굴하여 예산을 지원할 수 있도록 한다.

(예시) 서울특별시 서대문구 민관협치 활성화 기본조례(2020.04.16.개정)

- 제1장 총칙 : 제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 기본원칙, 제4조 주민의 권리와 의무, 제5조 구청장의 책무, 제6조 다른 법령 또는 조례 등과의 관계
- 제2장 서대문협치회의 : 제7조 설치, 제8조 기능, 제9조 구성, 제10조 임기, 제11조 위원의 위촉해제, 제12조 의장의 직무, 제13조 협치회의, 제14조 의견수렴, 제15조 수당
- 제3장 민관협치 활성화 : 제16조 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획, 제17조 협치조정관, 제18조 민관협치 협약, 제19조 제도개선 및 정책평가, 제20조 관련 기관과의 협력, 제21조 지역사회 민관협치 지원, 제22조 교육·홍보 등, 제 23조 보고서 및 백서발간, 제24조 포상 제25조 시행규칙

민관협치의 실현을 위해서는 기초자치단체의 생태계 구축이 중요하다. 이를 위해서는 시군의 민관협치 추진을 위한 제도적 기반 마련을 지원할 필요가 있

으며, 실질적 사업 추진을 위한 충남도 차원의 마중물 지원이 필요하다. 이를 통해 지속가능한 충남형 민관협치 생태계를 구축할 수 있으며, 궁극적으로 충남도의 다양한 지역의제들을 원활히 해결해나가는 데 기여할 수 있을 것이다.

〈표 4-1〉 민관협치 추진전략과 세부과제

전략	세부과제
(1) 민관협치를 위한 제도적 환경 조성 및 강화	① 민관협치 기본계획 수립·평가와 가이드라인 제시
	② 민관협치 주민참여예산 제도 강화·확대
	③ 도정 위원회의 민관협치 재정비 및 역량 강화
	④ 충남형 숙의제도 중심의 정책발굴 제도화
	⑤ 민관협치 성과평가 및 환류 체계 구축
	⑥ 지역사회 기반의 ‘주민공론장’ 운영
	⑦ 권역별 민관협치체계 구축 및 ‘충남자치분권특별회계(가칭)’ 신설
(2) 민관협치의 실효적 추진을 위한 체계 및 역량 강화	① 민관협치회의 활성화와 ‘지역사회 협치협약’ 추진
	② 도내 민관협치 관련 중간지원기구의 위상 및 역할 정립
	③ 충남공감마루의 민관협치 기능 고도화
	④ 민관협치 데이터베이스 및 정보공유 시스템 구축
	⑤ 충남형 민관협치 포인트제 도입 : ‘같이해유
	⑥ 지역수요 대응형 ‘민관협치 리빙랩’ 운영 지원
(3) 민관협치 참여 확 대를 위한 교육 및 인식개선	① 민관협치 통합소통 온-오프라인 플랫폼 운영 활성화
	② 충남 협치학교 강화와 교육 프로그램 활성화
	③ 충남 협치성과 확산을 위한 ‘공유 마당’ 운영
	④ 민관협치 주체(공공, 중간지원조직, 각종 위원회 등)의 협치교육 정례화
	⑤ 도민과 함께 하는 충남 시민협치축제(가칭) 운영
	⑥ 도민대상 민관협치 시민교육 평생학습과정 운영
(4) 지역사회 역할 및 지원 확대	① 지역사회와 함께하는 의제발굴 모델 단계별 지원
	② 시군특화형 협치공간 조성 및 협업 지원
	③ 지역별/주체별 협치 네트워크 구축
	④ (가칭) ‘함께만드는 협치 충남(이하 협치포럼)’ 포럼 개최
	⑤ 시군 민관협치 제도화 및 활성화 지원



## 제 5 장

# 결론 및 정책제언

### 1. 결론 및 요약





---

## 1. 결론 및 요약

### 1) 민관협치의 정착을 위한 제언

민관협치는 충남도의 정책구조에 민간이 참여하여 정책을 공유하고 의사결정에 영향을 미치며 함께 정책을 추진하는 과정들로서 비용과 시간을 비롯하여 새로운 절차와 과정이 추가되는 사항으로 업무가 증가될 수 밖에 없다.

민관협치는 단순히 충남도가 주체적으로 추진할 수 없다. 그 대상이 다양할 뿐만 아니라 매우 많기도 하고 이 지역을 넘어설 수도 있기 때문이다. 따라서, 충남도가 구상하는 민관협치의 개념을 보다 명확하고 구체적으로 정립하여야 한다. 이를 통해 이해관계자 및 참여주체들과 민관협치에 대한 인식을 공유하고 공동의 목표를 향해 나아갈 수 있을 것이다.

현재 충남도의 민관협치를 추진하고 있는 팀은 민관협치 뿐만 아니라 타 업무까지도 수행하고 있는 구조로서 현실적으로 체계적인 민관협치를 추진할 수 없는 구조라 할 수 있다. 앞서 제시된 민관협치 기본계획의 수립과 효율적 추진을 위해서는 민관협치의 가치와 중요성을 인식하고 조직적 관리체계가 이루어질 수 있도록 조직과 인력, 기능과 재정이 함께 확충되어야 한다.

충남도 공무원 개개인의 인식이 현실적으로 민관협치의 성과를 좌우할 수 있다. 사실 제도가 마련되더라도 민관협치를 실효적으로 추진하는 주체가 정책을 추진하는 공무원이기 때문이다. 대부분 민관협치의 활성화를 위해 도정을 이해시키고 민관협치의 방식 등에 대하여 주민들을 교육시켜야 하는 필요성을 제기

하고 있으나 이보다 더욱 중요한 교육의 대상은 공무원이라 할 수 있다. 공무원 먼저 민관협치의 필요성과 가치에 대하여 공감하여야만 기존 제도들의 형식적 운영을 탈피하여 실효성을 높이고 새로운 방법들의 모색과 정착도 가능하기 때문이다.

시민사회단체의 역할도 매우 중요하다. 현실적으로 개인이 민관협치를 이해하고 참여하며 확대시키기는 어렵다. 시민사회단체는 충남의 민관협치가 정착되고 발전할 수 있도록 주민들에게 민관협치의 문화를 전파하고 교육하며 주민들의 의사를 전달하여야 한다. 민관협치의 구조에서 다양한 활동을 하는 것도 시민사회단체의 중요한 역할이지만 오히려 주민들에게 이에 대한 문화를 인식시키는 것도 또 하나의 중요한 시민사회의 역할이다.

## 2) 결론

민관협치가 성공적으로 정착하기 위해서는 많은 시간과 노력들이 필요하다. 민과 관의 입장과 제도, 문화 등으로 인해 서로의 입장을 이해하고 협치로 나아가기 위해서는 많은 차이와 한계가 있다. 따라서, 이러한 협치문화에 익숙해지지 않는다면 앞으로 나아갈 수 없다.

민관협치는 기존의 정책구조를 완전히 바꾸거나 대체할 수 있는 것이 아니며 보다 효율적인 의사결정구조를 위한 보완적인 역할로 이해할 필요가 있다. 상호신뢰와 의존성에 대한 학습과 인식을 통해 협치의 방법과 절차 등을 확대하고 강화해 갈 수 있을 것이다.

민관협치를 정착시키고 발전시키기 위해서는 협치의 당위성과 필요성만을 강조해서는 이루어질 수 없으며 충남도가 처한 정책환경과 조건들이 부합되어야 한다. 충남도가 처한 환경은 매우 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 민관협치의

조건으로 규정하기도 어렵다. 따라서, 민관협치의 주체들이 본인들의 입장만을 유지하지 않고 합의를 이룰 수 있는 장치들이 다양하게 준비되어야 한다.

민관협치를 위한 장치들은 제도 뿐만 아니라 인식의 변화 등 함께 문제를 찾고 대안을 모색하는 과정들을 중요하게 생각하고 가치를 두어야 지속가능하게 추진될 수 있다. 단순히 나타나는 성과만을 생각하거나 절차의 복잡성 등을 불편하게 생각한다면 민관협치는 발전할 수 없다. 민관협치의 성과는 단기간에 나타날 수도 없고 절차와 시간은 오히려 소모적으로 비추어질 수 있기에 불필요한 제도 혹은 형식적 운영에 그칠 소지가 매우 다분할 수 있다. 그렇기 때문에 협치가 충남도의 성과에 반영되고 인정될 수 있는 방안들이 함께 이루어질 필요가 있다.



---

## 참고문헌

- 강문수. “민관협력활성화를 위한 법제개선연구”. 한국법제연구원. (2011)
- 강민석. “제5차 국토종합계획 수립과정의 국민참여 사례분석 및 향후 과제”. 국토연구원. (2020).
- 강인성. “지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석 -16개 광역자치단체를 중심으로”. 한국행정학보. 42(3): 215-238. (2008).
- 김상민 외. “사회혁신을 위한 참여적 지역 거버넌스 체계 구축방안”. 한국지방행정연구원. (2018).
- 김성균·김찬수. “참여의 사다리로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로”. NGO연구. 11(2): 153-187. (2016).
- 김승환·황은주. “정부와 공동체의 협치 사례 연구”. 한국법제연구원. (2010).
- 라미경. “민관협치를 바탕으로 한 시민정치: 서울시 사례를 중심으로”. NGO연구. 12(1): 77-106. (2017).
- 박상진 외. “사회적 학습을 위한 재난원인조사 개선방안 연구”. 한국행정연구원. (2023).
- 박세훈 외. “마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근”. 대한국토도시계획학회. (2009).
- 유미현. “사회적경제의 사회자본이 협력적거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구”. 전남대학교 박사학위논문. (2017).
- 이병수 외. “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성 조건에 관한 연구”. 도시행

- 정학보. (2001).
- 이수연. “협력적 거버넌스의 관점에서 본 커뮤니티 비즈니스 정책과정에 관한 연구-전북 완주군 사례를 중심으로”. 한국거버넌스학회보. (2013).
- 이영글. “지역복지강화를 위한 민관협력의 현황과 개선과제”. 국회입법조사처. (2018).
- 이용환 외. “경기도 민관협치 체계 구축 및 활성화 방안”. 경기도. (2019).
- 정규식 외. “도심재생사업을 위한 로컬 거버넌스가 사회적 자본에 미치는 영향”. 한국지역개발학회지. (2012).
- 정병순 외. “민선 7기 서울사회 협약 추진을 위한 전략적 방안”. 서울연구원. (2019).
- 정병순 외. “민선7기 지역사회기반 협치체계 고도화 전략”. 서울연구원. (2020).
- 정병순 외. “서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구”. 서울연구원. (2017).
- 정병순 외. “서울시 시민숙의 예산제 제도화 기초연구”. 서울연구원. (2018).
- 정병순 외. “서울형 숙의민주주의 제도화 방안”. 서울연구원. (2018).
- 정병순 외. “협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안”. 서울연구원. (2018).
- 정정화 외. “민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 근거 연구”. 안전행정부. (2013).
- 조만형 외. “협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초시설 빅딜사례를 중심으로”. 한국사회와 행정연구. (2009).
- 조승현 외. “협력적 로컬거버넌스의 형성 요인에 관한 연구”. 한국정치정보학회. (2007).
- 주재복. “지방자치단체간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석”. 한국정책연구. (2013).

- 채은경 외. “인천광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립”. 인천광역시. (2020).
- 한상연 외. “사례분석을 통한 도시개발사업의 네트워크 거버넌스 연구”. 대한국토도시계획학회. (2012).
- 함영진 외. “민간중심의 민관협력 발전방안 연구”. 보건복지부. (2016).
- 홍완식. “입법에서의 협치 확대를 위한 고찰”. 법제연구. 53: 311-335. (2017).
- 존 도나휴, 리처드 잭하우저 저/조용운 역 . 변혁시대의 협력적 거버넌스. 서울: 행복에너지. (2022).
- Ansell and Gash, p. 550. Oxford University Press. (2008).





## 부록

충청남도 민관협치 실태조사 설문지



**「충청남도 민관협치 실태분석 및 추진전략」  
충청남도 민관협치 실태조사**

ID

안녕하세요. 충남연구원입니다. 저희 연구원은 충청남도 새마을공동체과와 함께 충남 협치 활성화  
성화를 위한 실태조사를 하고 있습니다. 본 연구는 충청남도 민관협치 실태분석과 추진전략 마련을  
위해 충청남도의 관련 부서, 협치의 현장인 중간지원조직 그리고 협치 활동에 참여한 경험이 있는  
시민사회활동가를 대상으로 한 실태연구입니다. 설문 결과와 내용은 종합분석을 통하여 충청남도  
협치의 실태를 이해하는 데 도움이 될 것으로 예상됩니다. 조사결과는 통계목적으로만 사용되며, 응  
답내용 및 응답자의 정보는 통계법 제33조에 의해 철저히 비밀이 보장됩니다. 바쁘시더라도 잠시  
시간을 내시어 설문에 응해주시면 감사하겠습니다.

2024년 5월

■ 주관기관 : 충남연구원

■ 주무부서 : 충청남도 새마을공동체과 한유정 주무관  
(041-635-3480)

■ 조사담당 : 신혜지 연구원 / 연락처 : 041-840-1232 / 이메일 : shj1223@cni.re.kr

▶ 다음은 귀하의 일반적 사항에 대한 질문입니다. 해당사항에 [○]해주시거나 해당사항을  
기입해 주십시오.

● 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남

② 여

● 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

① 20대

② 30대

③ 40대

④ 50대

⑤ 60대 이상

● 귀하의 소속은 어디입니까?

① 충남도청

② 중간지원조직

③ 시민단체

④ 민간기업

⑤ 교수 및 연구원

⑥ 출연출자기관

⑦ 기타 (\_\_\_\_\_)

● 귀하가 살고 있는 지역은 어디입니까?

① 천안시

② 공주시

③ 보령시

④ 아산시

⑤ 서산시

⑥ 논산시

⑦ 계룡시

⑧ 당진시

⑨ 금산군

⑩ 부여군

⑪ 서천군

⑫ 청양군

⑬ 홍성군

⑭ 예산군

⑮ 태안군

⑯ 기 타 (\_\_\_\_\_)

## I. 민관협치에 대한 인식

### 1. 귀하께서 이해하고 계시는 ‘협치’ 개념 중 가장 중요한 것은 무엇입니까?

- ① 정책과정에 다양한 주체들이 참여
- ② 공공과 민간의 협력에 기반한 정책(사업)추진체계
- ③ 공공업무 수행방식의 변화
- ④ 상호신뢰를 바탕으로 한 다양한 주체들의 조직 네트워크
- ⑤ 공공의 권한과 개입을 최소화
- ⑥ 민간의 효율성, 경쟁 등의 개념을 공공에 도입
- ⑦ 기타 ( )

### 2. 도정 운영에 민간의 참여, 민관협력 등을 고려해볼 때 이전에 비해 현재 어떤 수준이라고 생각하십니까?

- ① 양적·질적으로 크게 발전했다
- ② 양적으로 발전했으나 질적으로 미흡하다
- ③ 큰 변화없다
- ④ 양적으로 미흡하나 질적으로 발전했다
- ⑤ 양적·질적으로 크게 쇠퇴했다

### 3. 민관협력에 기초한 정책(사업) 추진을 활성화하려면 어떤 요소가 가장 중요하다고 생각하십니까?

- ① 투명성
- ② 신뢰성
- ③ 전문성
- ④ 추진력
- ⑤ 대화와 타협
- ⑥ 조정능력
- ⑦ 실용주의적 태도
- ⑧ 대표성
- ⑨ 책임성
- ⑩ 기타( )

### 4. 향후 충청남도의 도정운영에 있어 민관협력적 방식 운영에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 축소해야 한다
- ② 축소해야 한다
- ③ 보통이다
- ④ 확대해야 한다
- ⑤ 매우 확대해야 한다

#### 4-1. 축소해야 한다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇입니까?

( )

### 5. 민관협력형 정책(사업)에 참여하는 경우, 공무원과 협력주체의 교류와 소통 수준은 어느 정도라 생각하십니까?

- ① 매우 부족하다
- ② 부족하다
- ③ 보통이다
- ④ 충분하다
- ⑤ 매우 충분하다

### 6. 민관협치 등을 주제로 한 교육이나 훈련을 받으신 적이 있습니까?

- ① 자주 받는 편이다
- ② 1~2회 받은 적이 있다
- ③ 전혀 없다

### 7. 민관협치에 관한 교육 및 훈련이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요없다
- ② 필요없다
- ③ 보통이다
- ④ 필요하다
- ⑤ 매우 필요하다

## II. 충청남도 민관협치를 둘러싼 정책 환경

8. 충청남도의 정책(사업)영역 중 민관협치가 현재 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야는 무엇이라 생각하십니까?

- ① 도시재생(주거재생)    ② 마을공동체 사업    ③ 사회적경제 육성    ④ 일자리 정책  
 ⑤ 노동정책    ⑥ 생활안전 정책    ⑦ 시민복지    ⑧ 보건의료  
 ⑨ 예산·재정제도    ⑩ 기후환경    ⑪ 공원·녹지    ⑫ 문화체육  
 ⑬ 인권보호 실현·강화    ⑭ 교육    ⑮ 기타(\_\_\_\_\_)

8-1. 그러면, 민관협치가 향후 더욱 강화·확대되어야 한다고 보는 분야는 무엇이라 생각하십니까?

- ① 도시재생(주거재생)    ② 마을공동체 사업    ③ 사회적경제 육성    ④ 일자리 정책  
 ⑤ 노동정책    ⑥ 생활안전 정책    ⑦ 시민복지    ⑧ 보건의료  
 ⑨ 예산·재정제도    ⑩ 기후환경    ⑪ 공원·녹지    ⑫ 문화체육  
 ⑬ 인권보호 실현·강화    ⑭ 교육    ⑮ 기타(\_\_\_\_\_)

9. 민관협력 방식의 운영을 뒷받침하는 법률이나 제도적 기반(주민참여, 정보공개 등)이 충분히 확립되어 있다고 보십니까?

- ① 매우 미흡    ② 미흡    ③ 보통    ④ 우수    ⑤ 매우 우수

9-1. 충청남도에서는 민관협력 방식의 정책(사업)에 참여할 수 있는 지역사회기반의 다양한 주체 (단체, 기구, 활동가)들이 활성화되어 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 미흡    ② 미흡    ③ 보통    ④ 우수    ⑤ 매우 우수

9-2. 민관협력 방식의 운영과정에서 민간주체들에 대한 역할과 권한이 적절히 부여되고 있다고 보십니까?

- ① 매우 미흡    ② 미흡    ③ 보통    ④ 우수    ⑤ 매우 우수

9-3. 민관협력 방식의 운영을 활성화하는 데 필요한 지원(인력, 예산 등)이 충분하니까?

- ① 매우 미흡    ② 미흡    ③ 보통    ④ 우수    ⑤ 매우 우수

10. 정책(사업)에 참여(협력)하는 민간주체들에게 필요한 정보가 충분히 제공되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 부족하다    ② 부족하다    ③ 보통이다  
 ④ 충분하다    ⑤ 매우 충분하다

10-1. 민관협력이 실효성을 가지려면 주로 어떤 정보들이 제공되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 사업예산과 결산 등 재정관련 정보    ② 논의 내용 및 정책반영 여부  
 ③ 사업의 모니터링과 평가관련 정보    ④ 사업심의나 계약관련 정보  
 ⑤ 정책영향평거나 파급효과에 관한 정보  
 ⑥ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)



11. 귀하가 보시기에 현재 추진되는 민관협력형 정책(사업)에서 공공과 민간의 관계는 주로 어떻게 보십니까?

- ① 충청남도 주도 속에 민간은 형식적 수준에서만 참여
- ② 공공과 민관이 동등한 입장(위치)에서 공동으로 정책 추진
- ③ 민간의 제안·요청을 공공이 수동적으로 수용
- ④ 충청남도가 발주한 사업에 단순히 민간위탁 형식으로 참여
- ⑤ 기타(\_\_\_\_\_)

12. 민관협력에 있어 민간의 참여는 어느 정도까지 이루어져야 한다고 보십니까?

- ① 정책(사업)에 대한 정보제공
- ② 자문·심의 위원회, 포럼 등에 참여
- ③ 정책(사업) 계획 수립단계 참여(공동 계획 수립)
- ④ 정책 집행단계까지 참여(공동사업 주체)
- ⑤ 기타 (구체적으로, \_\_\_\_\_)

13. 충청남도 정책(사업)에 참여(관여)하는 다양한 주체들 가운데 가장 주도적인 주체는 누구입니까?

- ① 충청남도      ② 도의회      ③ 중간지원기구      ④ 시민단체
- ⑤ 전문가 등      ⑥ 시민단체      ⑦ 민간기업      ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

14. 귀하가 보시기에 충청남도에는 정책(사업) 추진 시, 민간참여나 민관협력을 통해 도움을 얻을 수 있는 다양한 민간주체들이 발달해있다고 보십니까?

- ① 다양한 영역에서 골고루 발달(분포)해 있다
- ② 일부 분야에 편중되어 발달해 있는 편이다
- ③ 전반적으로 아직은 그 발달이 양적 측면에서 미흡하다
- ④ 민간주체의 발달이 아주 미미한 수준이다

15. 참여하는 민간주체들은 운영에 필요한 자립적 기반(재정, 인력, 인프라 등)을 갖추고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 부족하다      ② 다소 부족하다      ③ 보통이다
- ④ 약간 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

16. 주민자치조직, 시민단체 등 참여하는 민간주체들은 정책(사업) 참여나 협력에 필요한 전문성과 역량을 가지고 있다고 보십니까?

- ① 매우 미흡하다      ② 다소 미흡하다      ③ 보통이다
- ④ 약간 그렇다      ⑤ 매우 그렇다

◆ 귀하가 잘 알고 있거나 관여(참여)하시는 정책(사업)들을 염두에 두시고  
설문에 답해 주시기 바랍니다.

17. 귀하의 경험에 비추어 정책(사업) 추진 시, 민간이 사업에 적극 참여할 수 있는 민관 협치형 기구가 적절히 마련되어 있는 편입니까?

**충분히 논의 또는 공유하는 편입니까?**

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

**18-3. 민관합치 사업 추진시 정책기획단계에서는 주로 어떤 점이 문제라고 생각하십니까?**

- ① 민간의 무관심이나 참여의지 부족      ② 참여하는 주체들 간 의견 상충이나 갈등  
③ 사업의 추진절차에 대한 이해 부족      ④ 논의를 거치는데 수반되는 시간 및 비용 소모  
⑤ 민간의 참여·협력에 대한 공공의 소극적·부정적 태도  
⑥ 적절한 주체 발굴의 어려움      ⑦ 별로 문제 될 것이 없음  
⑧ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

**19. (정책집행단계) 충청남도의 정책(사업)을 실제로 추진, 집행하는 과정에서는 민관합치는 주로 어떤 방식으로 이루어 집니까?**

- ① 정책(사업)을 집행하는 공동의 사업주체  
② 정책(사업) 추진과정에서의 자문/심의  
③ 충청남도가 발주한 민간위탁사업에의 참여  
④ 충청남도가 재정 지원하는 민간지원사업에의 참여  
⑤ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

**19-1. 귀하가 관여하고 있거나 알고 있는 정책(사업)과 관련해, 집행(실행)단계에서 민관합치를 뒷받침하는 기구가 구성·운영되고 있습니까?**

- ① 대부분 운영되고 있다      ② 일부 운영되고 있다      ③ 구성된 적이 없다

**19-2. 사업추진을 위한 민관합치형 기구의 구성이나 운영은 주로 어떤 방식으로 이루어지고 있습니까?**

- ① 공공과 민간의 상호 협의를 거쳐      ② 주로 민간주도의 제안·요청에 의해  
③ 주로 공공의 필요와 추진계획에 따라      ④ 법에 정해진 절차와 기준에 따라  
⑤ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

**19-3. 민관합치 방식으로 정책(사업) 추진 시, 참여주체 간 역할분담은 적절하다고 생각하십니까?**

- ① 모든 주체가 역할을 적절히 분담하고 있다  
② 어느 정도 역할분담이 이루어지는 편이다  
③ 대부분 역할분담이 제대로 안된 상태에서 추진되고 있다  
④ 역할분담을 위한 사전원칙이나 기준도 부재하다

**20. (정책평가단계) 귀하께서는 정책(사업)의 집행 후 정책(사업)을 평가하는 과정에도 참여해 본 경험이 있습니까?**



① 그렇다    ② 아니다

① 공청회를 통해                      ② 행정정보 공개·공람  
③ 서비스 만족도 조사            ④ 모니터링 요원으로 참여  
⑤ 옴부즈만 제도의 활용         ⑥ 사업평가위원회에의 참여  
⑦ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

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

① 있다                      ② 없다

- ① 민간위탁 대상사무 선정과정의 불명확
- ② 수탁자(수탁기관)를 하청조직, 하청기관 등으로 인식하는 위계적인 관계
- ③ 수탁자(수탁기관) 선정과정의 불투명성
- ④ 민간위탁의 모니터링과 평가체계의 부실
- ⑤ 위탁사업에 대한 위탁자의 사업목표와 방향의 불명확
- ⑥ 수탁기관에 지원 하는 예산산정 방식과 기준의 불합리성
- ⑦ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

- ① 수탁기관과 위탁기관 간의 수평적 관계
- ② 적절한 예산체계 확립
- ③ 수탁기관의 독립성·자율성 강화
- ④ 민간위탁 운영 시 공익성, 사회적 가치 등 반영
- ⑤ 위탁사업 선정 시 민간위탁 사업자 선정체계의 개방화·투명화
- ⑥ 민간위탁 사업의 평가체계 합리화
- ⑦ 민간위탁 제도 전반을 체계적으로 관리하는 전담기구 설치
- ⑧ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

#### IV. 충청남도 민관협치 정책수요

22. 귀하가 보시기에 인간의 적극적 참여나 민관협치에 해당 정책(사업)의 추진에 실질적 도움이 된다고 보십니까?

- ① 큰 도움이 된다(22-1번 문항으로)    ② 다소 도움이 된다(22-1번 문항으로)  
 ③ 보통이다    ④ 별로 도움이 되지 않는다  
 ⑤ 전혀 도움이 되지 않는다

22-1. (①, ② 응답자의 경우) 그러면, 어떤 점이 도움이 된다고 보십니까?

- ① 다양한 주체들의 창의적 아이디어의 활용    ② 민간의 효율성 활용  
 ③ 일방적 정책(사업) 추진에 대한 견제와 감시    ④ 사업에 대한 홍보·마케팅  
 ⑤ 인적·물적의 자원 공유·활용    ⑥ 정책결과에 대한 책임 공유  
 ⑦ 정책(사업)에 대한 지지의 확보    ⑧ 기타(\_\_\_\_\_)

23. 다음의 제도 가운데 민관협치형 정책(사업)의 성공적 추진에 가장 크게 도움을 준다고 생각하는 제도는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 공청회, 정책토론회 등    ② 원탁회의    ③ 위원회제  
 ④ 주민참여예산제도    ⑤ 정보공개제도    ⑥ 시민배심원제  
 ⑦ 민간위탁사업    ⑧ 민간지원사업    ⑨ 기타(\_\_\_\_\_)

24. 현재 민관협치에 의한 정책(사업) 운영과정에서 가장 시급히 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법적·제도적 기반    ② 참여주체들 간의 관계구조  
 ③ 참여주체들 간의 정보공유와 소통    ④ 예산과 인력의 지원  
 ⑤ 수행 정책(사업)의 지속성    ⑥ 공공부문의 경쟁력  
 ⑦ 민간 참여주체들의 전문성    ⑧ 거버넌스 조직의 위상과 권한  
 ⑨ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

25. 충청남도에서 민간참여나 민관치형 정책(사업)추진을 활성화하기 위해 가장 필요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?(2가지)

- ① 지역사회 기반의 다양한 시민단체, 자치조직의 활성화  
 ② 참여 주체들 간의 수평적 관계의 확립  
 ③ 법률과 제도(조례 등)의 기반강화  
 ④ 민관협력체계 운영을 뒷받침하는 충분한 예산  
 ⑤ 공무원 인사고과 체계와 적극적 연계  
 ⑥ 민간 참여주체들의 전문성 확보·강화  
 ⑦ 지역정책과 현안이나 사업추진에 관한 정보 공개·제공  
 ⑧ 참여주체 간 활발한 교류·소통  
 ⑨ 민간과 협력하려는 공공의 적극적 마인드  
 ⑩ 정책의 파트너로서 민간에 대한 신뢰  
 ⑪ 민관협력 추진기구(조직)의 위상과 권한의 강화  
 ⑫ 역할분담과 책임소재에 관한 절차와 기준 마련  
 ⑬ 기타(구체적으로, \_\_\_\_\_)

- 응답해주셔서 감사합니다 -

## 집필자

연구책임자 고승희 충남연구원 선임연구위원  
참여연구진 이흥택 충남연구원 책임연구위원  
신혜지 충남연구원 연구위원  
목소리 충남연구원 연구위원  
오혜진 충남연구원 연구위원

전략연구 2024-00

## 과 제 명

발행인

발행처 충남연구원

인쇄 2024년 00월 00일

발행 2024년 00월 00일

주소 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 041-840-1114(대표)

팩스 041-840-1129

홈페이지 <http://www.cni.re.kr>

ISBN 000-00-0000-000-0

© 2024. 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.