



민관협치를 위한 소통 전략 방안

윤기석 연구위원

DAEJEON
DEVELOPMENT
INSTITUTE

<차 례>

I. 연구의 배경 및 목적

II. 민관협치 이론 및 선행연구 검토

III. 민관협치 국·내외 사례 분석

IV. 대전시 민관협치 현황 및 소통전략 방안

V. 결 론 및 정책적 제안

I. 연구의 배경 및 목적

- 민관협치의 개념은 현재 학계에서 다양한 용어로 혼재되어 사용되고 있으나 일반적인 의미에서 ‘거버넌스’의 개념으로 이해하는 것이 타당하다고 생각됨
- 민관협치는 중앙행정과 지방행정의 차원에서 고려해 볼 수 있는 특질이 있으나 주로 자치행정에서 민관협치의 중요성이 더욱 크게 부각되고 있음. 왜냐하면 주민과의 실질적인 소통행정이 무엇보다 중요한 것이 자치행정이므로 민관협치는 지방자치의 본질적 가치를 제고시킬 수 있으며 매우 중요한 의미가 있다고 할 수 있음
- 따라서 자치행정 차원에서 이루어지는 민관협치는 ‘로컬 거버넌스(local Governance)’의 개념으로 파악하고 그 구체적인 내용들을 이해하는 것이 타당하다고 생각됨
- 우리나라의 경우 그동안 자치단체 차원에서의 ‘민관협치’ 행정사례는 매우 빈약한 실상을 보였으나, 미국·일본 등과 같은 지방자치 선진국의 경우는 오래된 경험과 활발한 활동으로 지방차원에서 다양한 민관협치의 사례를 보여주었음
- 일본의 경우는 1970년대 초반부터 시작된 도쿄의 세타가야 구(區)의 ‘마치즈쿠리(마을 만들기)’ 운동이 대표적인 사례
 - 세타가야 구(區)는 인구 86만 명의 도쿄시의 자치구로 1970년대 구청의 일방적인 목조주택 재정비 사업추진과 관련하여 區주민들과 수년 동안 격렬한 갈등을 빚게 되었음
 - 이에 따라 구청은 주민들에게 문제해결을 위하여 재정비안의 해법을 내놓으라고 주문하였고, 전문가들과 주민이 함께 사업안을 만들어 오면 이를 수용하기로 약속
 - 그러나 주민은 직접 재정비안을 마련하는데 물리적인 한계가 있으므로 구청에 전문가를 파견해 줄 것을 요청, 결국 주민과 전문가 그룹은 재정비안을 마련하여 구청에 제출

- 결국 주민이 제안한 재정비사업안은 구청에 의해 수용되었음
 - 이처럼 일본은 현재도 마찬가지로 지역주민과 전문가, 시민단체 등이 함께 협력하여 자치단체사업에 참여하고 의견을 개진함으로써 주민편익을 위한 사업을 활발히 전개하고 있음
- 미국의 경우는 로체스터(Rochester)市の 경우를 제시할 수 있음. 로체스터市는 1970년대 이후 핵심 산업이었던 해운업과 철강업이 무너지면서 시 재정과 경제가 위기에 봉착하여 인구와 세수가 함께 줄어드는 위기상황에 처하였음(Weekly 경향, 2010. 8.)
- 그러나 1994년 시민운동가 출신의 윌리엄 존슨이 시장에 선출된 이후 시민참여를 통해 문제해결의 돌파구를 모색하였음
 - 예컨대 로체스터市는 시정의 정책결정의 주도권을 주민에게 대폭 이양하였는바, 시는 인구 20만 명을 단위로 도시를 10개 섹터로 나누고 시민참여를 보장하기 위한 핵심기구로 섹터위원회를 구성하였음
 - 섹터위원회는 6개월에 걸쳐 로체스터시를 되살리기 위한 섹터별 도시재생계획을 제안하였음
 - 이러한 결과 市는 섹터위원회가 제시한 사업에 대한 예산을 지원하고 사업시행은 섹터위원회가 주관하여 빈민층 자녀들을 위한 자율형 공립학교, 수십 개의 소공원, 주민참여 축제 등이 생겨났고, 섹터위원회는 영리를 목적으로 하지 않는 사회적 기업인 ‘지역개발조합’을 만들어 스스로 고용과 수익을 창출하였음
 - 2000년 이후 10년 동안 시민이 만든 1600여 개의 도시재생계획 가운데 77%가 달성됐으며, 여기에 소요된 예산의 70%는 주민 스스로 마련하였음
- 그러나 우리나라의 경우 민관협치 사례는 그동안 주민 참여예산제나 주민참여기본조례 등의 형태로 지난 참여정부 시기에 일부 지자체에서 시행하였으나 형식적인 차원에 머무르고 있음
- 이러한 결과 우리나라에서 실질적인 민관협치의 모델을 제시하기란 어려운 실정
- 그럼에도 불구하고 지난 6.2 지방선거 이후 과거 움츠지 않았던 지방차원에서 ‘민관협치’의 새싹이 돋아나고 있음. 충청남도과 경기도 고양시 등이 민관협치를 위한 시범사례를 보여주고 있으나 최종적인 평가를 하

기에는 아직 시간이 필요한 상황

- 고양시의 경우 시민단체는 지난 6.2선거 당시 ‘무지개연대’의 형식으로 연대하여 각 정당과의 협력의 틀을 구축하였음(Weekly 경향, 2010. 8.)
 - 무지개연대는 정당·시민단체·전문가 등과 협력하여 “고양시정 10대 개혁의제 100대 정책공약 제안”을 만들었으며, 위 정책공약의 특징은 고양시의 교육·문화·복지 등 시민생활의 전 영역에 대한 개선 과제일 뿐만 아니라 풀뿌리 주민자치가 생동하는 도시로 만든다는 민관협치를 시정운영의 기본방향으로 내세운 것이라 할 수 있음
 - 위 정책공약에 따라 고양시는 현재 고양시 거버넌스 이사회, 동별 자치위원회, 분야별 정책협의회를 운영하여 민관협력·민민협력의 ‘자치시스템’을 구축하고 있음

- 충청남도의 경우는 지난 2010. 10월 민선 5기 도정의 전략 추진과제 선정 과정에 도민 참여의 기회를 제공하고, 참여와 토론 그리고 도정의 각종 시책에 대한 이해확산과 폭넓은 공감대를 형성하기 위하여 제1차 충남도민 정상회의를 개최하여 가시적인 성과를 거두었다고 평가받고 있으나

- 충남도민 정상회의는 홍보의 부족으로 사업의 성과가 현재 크게 부각되고 있지 않은 실정

- 위와 같은 배경에서 이 보고서는 민관협치의 의미를 되짚어 보고 실질적인 시민참여와 ‘협동과 협치’를 위한 소통전략 방안은 어디에 있는가를 고민하는데 목적이 있음

- 예컨대 지방선거 때만 주인이 될 수 있었던 주민들이 민관협치를 통해 진짜 주인이 될 수 있음을 환기하고 지역주민이 공공영역에 일상적으로 참여하여 제대로 된 민주주의를 만들어 낼 수 있다는 확신에서 민관협치의 본질과 성격을 진단하고 이를 구체화 할 수 있는 소통전략 방안을 제시하는데 궁극적인 연구목적이 있으며,

- 연구 범위는 대전광역시의 협치 모델의 개발 및 추진전략을 수립하는데 있음

II. 민관협치 이론 및 선행연구 검토

1. 거버넌스 이론 검토

- 민관협치는 거버넌스 개념의 포괄적 형태로 파악하는 것이 타당, 그렇다면 거버넌스 개념이 등장한 배경과 특징을 정리하면 다음과 같음
 - 우선 정보화·국제화·지방화로 기인한 급속한 행정환경의 변화는 과거와 같은 국가 및 정부 중심의 통치방식으로는 공공관리의 한계를 표출하고 있기에 국가 공공부문에서의 행정관리의 내용도 위와 같은 환경변화에 대응하여 새로운 패러다임의 관리방식이 도입될 필요성이 대두
 - 이러한 맥락에서 거버넌스 개념은 국가, 시장, 시민사회 등이 서로 새롭게 공존할 수 있는 틀을 마련하기 위한 대안으로 등장하였고, 이것은 국가, 시장, 시민사회 등의 기본적인 관계를 변화시키고, 이러한 내용을 설명, 예측, 처방할 수 있어야 한다는 것이며, 결국 개별 국가 또는 내부는 물론 국가 간의 관계도 국민국가나 국가체제 중심의 통치이론이 새로운 개념인 거버넌스 이론으로의 전환을 의미하는 것
- 같은 맥락에서 거버넌스 등장배경의 주요 요인을 정리하면 다음의 세 가지로 요약
 - 첫째, 세계화와 신자유주의의 확산은 국민국가의 역할 및 정부 공공부문을 축소시켜 국가, 시장, 시민사회 및 세계체제와의 관계를 재구축하는 거버넌스를 등장시킴
 - 둘째, 정보화는 여러 국가운영 주체간의 관계를 변화시켜 산업사회의 공동체 운영 틀의 기본을 바꾸는 중요한 변수가 되었고, 이로 인해 새로운 공공관리 개념을 필요로 하였음. 정보화는 이해관계를 중심으로 한 시민사회의 역할을 증대시키고, 간접민주주의인 대의민주주의 체제의 악화를 가져왔음
 - 셋째, 거버넌스와 로컬거버넌스는 불가분의 관계가 있음. 현재 활발하게 논의되어지고 있는 분권화의 환경에서 기존 통치양식의 한계에 따른 대

안적 제시로 등장한 로컬 거버넌스 이론이 지역발전의 효율성과 효과성을 높이는 동시에 시민참여를 통해 시민 중심적, 주민 주도적 또는 상호협력적 관계에 많은 영향을 주고 있음

- 예컨대 로컬 거버넌스는 민주주의의 확산이라는 사회변화의 전환과정에서 지역사회에 기반을 둔 활발한 참여와 의안 발의 그리고 지역사회의 포럼 등을 통한 풀뿌리 민주주의의 새로운 형태로 나타나고 있음

□ 따라서 거버넌스 개념은 현재 국정관리, 신공공관리, 공동경영, 협력적 통치, 네트워크적 관리, 協治, 共治 등으로 다양하게 사용되어 학자마다 포괄적인 개념으로 정의되고 있는 형편, 하지만 거버넌스가 지향하는 핵심적 방향을 찾아 이를 정리하면(김형빈, 2006),

- 첫째, 거버넌스는 정부의 효율성과 효과성을 개선하기 위한 정부 혁신을 추구
- 둘째, 정부의 관리, 정책, 체계, 서비스 등을 포함하는 대안적 국정관리패턴으로 인식
- 셋째, 시장과 시민사회의 참여를 본질적 요인으로 인식하여 다양한 정부 및 정부 간 또는 비정부 조직을 강조
- 넷째, 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 행위주체들 간에 민주적이고 수평적인 참여의 네트워크 형성을 강조하여 자발성, 조정, 책임성을 추구

□ 이러한 맥락에서 로컬 거버넌스는 국가 거버넌스의 하위 개념으로 이해해야 하며 地方協治, 地方共治, 地方統治, 國政管理, 地方共同經營, 同伴者的 統治 등으로 이해되어야 함(김형빈, 2006)

- 따라서 본 연구에서의 로컬 거버넌스에 대한 용어는 ‘지방자치에서의 민관협치’ 행정이라고 정리
- 여기에서 ‘協治’란 상호 협력하여 함께 다스린다는 상호협력적인 의미를 강조하는 것이며, 지방차원에서의 협치는 우리나라와 같이 과거의 전통적 중앙집권적 통치체제하에서의 ‘통치’ 개념에는 반하는 개념
- 이는 시민과 시민 시민단체, 그리고 조직들이 지역사회에서 자신들의 삶에 관한 중요한 결정이 이루어지는 정치적 과정에 참여하는 것이며,

- 박희봉과 김명한(2000)이 지적하는 바와 같이 “정부, 민간조직, 주역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력” 이라고 정의
- 또한 염일영과 설성현(2003)이 설명하는 바와 같이 “지역사회에서 그 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수직적인 관계가 아닌 수평적 관계에서 함께 참여하고, 함께 만들고 함께 해결하며 책임도 함께 지는 공공의사결정 방식” 도 유용한 정의라 할 수 있음
- 정리하면 본 연구에서 다루는 ‘민관협치’의 성격은 로컬 거버넌스로 조작적 정의를 하며, 지방 차원에서의 로컬 거버넌스는 지방정부의 공공문제를 효율적으로 해결하기 위하여 지역 내의 이해관계를 공유하는 구성원들이 정책영역에서 제기된 정책문제의 해결을 위해 구성원들 간에 상호작용을 민주적인 방식인 수평적 방식으로 진행하여 일정한 패턴을 가지면서 일정부분 제도화된 형태로 설명

2. 선행연구 검토

- 그 동안 지방차원에서의 민관협치에 대한 연구는 단순히 이론적 논의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 실정
- 그러나 박재욱 · 류재현(2000) 등이 제안한 지방정치의 활성화를 위해 지방정부의 주도성과 시민참여의 중요성을 포괄하는 지방 민관협치에 대한 고찰은 시의성이 있다고 판단
- 예컨대 지방정치의 활성화를 위해서 지방정부의 주도성과 시민참여는 지방차원의 민관협치 개념과 관련하여 매우 중요한 구성요소이며, 특히 민관협치 행정 이행과정에서 시장의 역할과 기능은 매우 중요한 촉매작용을 한다고 보았음. 따라서 지방 민관협치 행정의 성과를 거두기 위해서는 시장의 리더쉽과 이를 효율화시킬 수 있는 위한 시정관리 방안이 필요
- 그럼에도 불구하고 마을회의(Town Hall Meeting)와 관련된 선행연구는 거의 전무한 실정

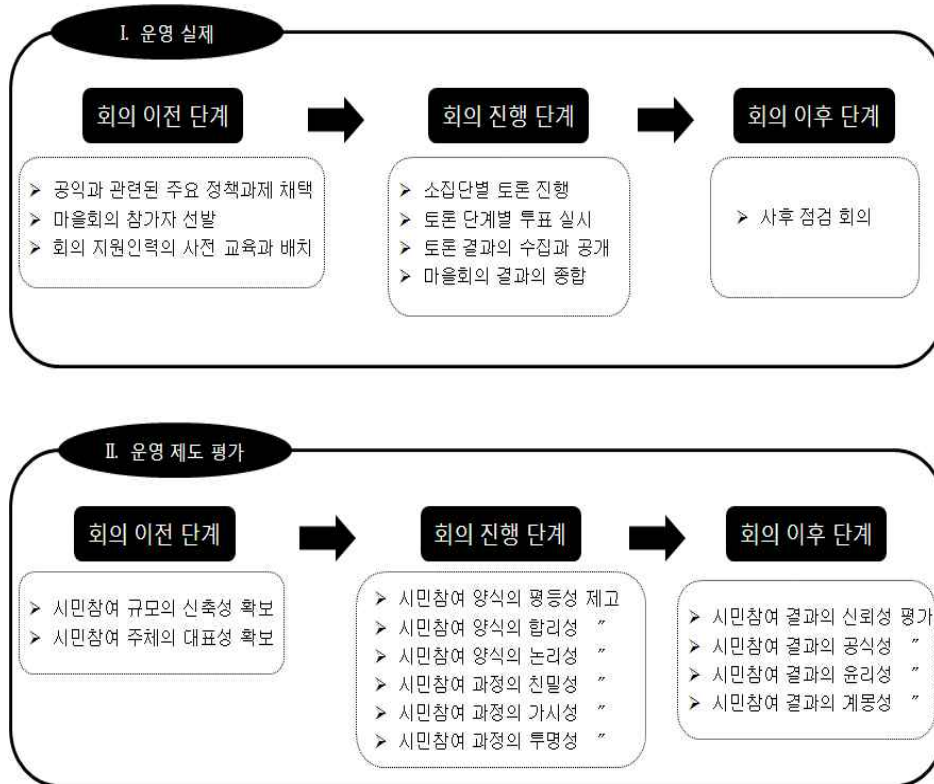
3. 지방 민관협치 소통전략 사례 : ‘마을회의(Town Hall Meeting)’ 제도

- ‘마을회의’ 제도는 지방 민관협치의 대표적 사례로 제시할 수 있음, 1995년 미국에서 창설된 위 제도를 가장 효과적으로 구현하려면
 - 지역주민과 정책결정권자(시장)가 새로운 방식으로 연결되어야 하고, 이를 통해 시민 중심의 거버넌스 체제를 구축하고, 담론을 진행하며, 협력적 시정관리 지도력을 창출해야 함
 - 그리고 정보통신기술을 면대면(face to face) 담론과정에 도입하고 회의 참가자 규모를 적절히 조절해야 하며, 특히 회의 과정에서 민주주의의 기본적 원리를 적절히 반영해야 함
 - 이러한 제도 운영의 기대효과는 주민에게는 소규모 집단을 단위로 지방 정부와 심층적인 대화를 갖고자 하는 욕구를 소화시켜줄 수 있고, 정책결정권자에게는 민주성의 원리에 따라 집단지성을 취합하고 다수에 의한 권력적 의지를 확인할 수 있는 계기가 됨

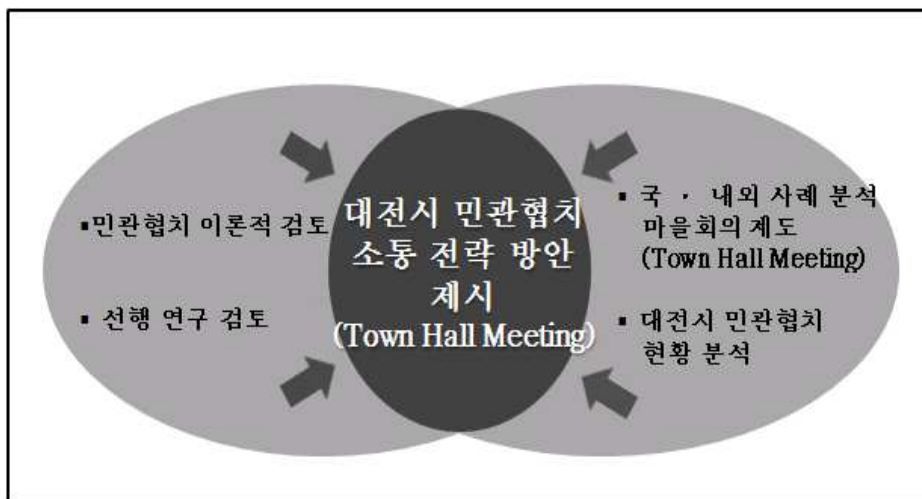
- ‘마을회의’ 제도는 현재 우리나라 자치단체의 민관협치 활성화 방안의 벤치마킹 사례로 활용되고 있으며, 지난 2010년 10월에 치러졌던 충남도민 정상회의도 위 제도의 성격을 벤치마킹한 사례

- 정리하면 ‘마을회의’ 제도는 ‘운영과정’ 과 ‘운영과정에 대한 평가’ 등의 두 부분으로 구분하여 운영할 수 있음. 아래의 <그림1>에서 보는 바와 같이 운영과정은 ‘회의 이전 단계’, ‘회의 진행 단계’, ‘회의 이후 단계’ 등의 세 단계로 나누어 각 단계 별로 진행상황을 점검하고 평가할 수 있음

〈그림1〉 마을회의(Town Hall Meeting) 운영과정



4. 정책제안의 분석 틀



Ⅲ. 민관협치 국·내외 사례 분석

1. 해외사례의 분석

- 시민참여를 통한 가장 효과적인 정책결정을 거둔 ‘마을회의(Town Hall Meeting)’는 자치단체의 정책결정 과정에 대한 참여형식을 혁명적으로 개선했다고 평가받고 있는데 이에 대한 대표적인 사례로
 - 미국사회보장제도 대토론회(ADSS: America Discuss Social Security, 1977),
 - 워싱턴시 주민참여형 전략기획 및 예산심의제도(Neighborhood Action: Washington DC Start, Plan and Budget, 1999-2003),
 - 뉴욕 맨하탄 남부지역 재개발을 위한 시민의견 청취 사업(Listening to the City: Rebuilding Lower Manhattan, 2002),
 - 뉴올리안즈 지역공동체 의회(the New Orleans Community Congress) 등을 들 수 있음, 이 중 워싱턴시와 뉴욕시의 사례를 구체적으로 설명하면

- 1999년 시정개혁을 외치며 당선한 워싱턴시 윌리엄스(Anthony Williams) 시장은 시장계획과 예산정책수립과정에 대한 시민참여를 확대하고자 했으며, 이를 위해 아메리카 스피크스 재단에 기술지원을 의뢰했음. 이에 따라 ‘아메리카 스피크스 재단’은 시민 3,000여 명으로 구성되는 시민정상회의(Citizen Summits)를 구성하여 장장 7시간에 거치는 담론을 진행한 바 있음
 - 회의 결과 시민들은 시 예산을 교육분야에 우선하여 투입해 달라고 요청했으며, 이에 따라 교육위원회 개혁이 우선적인 과제로 선정되었음
 - 이를 토대로 예산심의, 실적관리, 시민평가 등 시정의 여러 분야에 새로운 준거 틀이 제공되었음(America Speaks, 2000).

- 뉴욕시의 경우 2002년에 개최된 7월 포럼(The July 2002 Forum)은 9•11 사태로 무너진 그라운드 제로(ground zero) 지역을 개발하기 위한 정책방향을 정립하려고 개최하였음
 - 7월 포럼의 주최는 시민사회와 환경운동단체들의 연합체인 시민연대(The Civic Alliance), 뉴욕 시정부의 재개발 업무 담당 기구인 남부 맨하탄 개발공사(the Lower Manhattan Development Cooperation)와 교통항만공사(Port Authority) 등이 주관하였음
 - 5천여 명의 시민이 900여 명의 회의운영보조를 위한 자원봉사자들과 함께 진행한 이 회의에서는 기존의 6개 개발계획을 상대로 장단점을 검토했으며 200여 언론기관이 현장을 취재하는 관심을 보였음
 - 회의 종료 후에는 온라인에서 대화창이 열려 800여 명의 참여자가 회의 결과에 대한 토론을 계속했으며 이를 언론이 보도해 주었음
 - 그 결과 교통항만공사가 예비용도를 위해 1,100만 입방피트를 우선 할애해 달라고 주장해 온 부분은 대체로 부당하다는 평가를 받게 되었으며, 마을회의가 권유하는 사업을 반영할 수 있도록 개발사업 기획과정에 새로운 기획팀을 참여시키기로 결정하였음
 - 이러한 결과 뉴욕 시장은 필요하다면 관련 부지를 교통항만공사와 교환해도 좋다는 정책결정을 취하였고, 마을회의 과정은 전국의 중요매체가 연일 보도하여 주민참여의 확대와 권리를 현실화하여 자치정책의 참여와 소통방식을 혁신적으로 개혁하였음(Polletta, 2003)
- 반면, 프랑스는 보다 제도적인 틀 안에서 주민중심의 참여민주주의를 시행하고 있음, 예컨대 1982년 지방분권법과 2002년 신법(loi Vaillant de 2002 relative á la démocratie de proximité)에 따라 전국적인 차원에서 직접민주주의를 시행
 - 프랑스는 전국 자치단체마다 구역별로 ‘참여자치위원회(Le Comité d’Initiative et de Consultation d’Arrondissement: CICA)’를 구성하여 분기별(3

- 개월)로 위원회를 개최하여 구역 현안 과제를 토의하고 심의
- 위 참여자치위원회의 구성은 지역 혹은 전국수준의 모든 협회, 시민 단체 등으로 구성
- 구청장은 CICA 의제 안건을 위원회 개최 15일 전에 상정하고, 회의참석 구성원들을 공식적으로 소환
- 또한, 주민참여민주주의를 더욱 발전시키기 위하여 제정한 2002년 법에 따르면 섹터 위원회를 구역별로 구성하며, 동 위원회는 인원수의 제한 없이 참여하길 원하는 모든 사람은 참여할 수 있으며, 구정의 모든 현안과제에 대해 토의·심의·제안의 기능을 수행

2. 국내사례의 분석 : 충남도민 정상회의

1) 추진배경

- 반면, 국내의 경우 지난 2010.10월에 개최한 '충남도민 정상회의'의 사례를 마을회의(Town Hall Meeting)의 대표적인 사례로 제시할 수 있으며, 위 제도의 추진배경은 자치단체의 정책기획·집행과 관련하여 지역주민의 참여와 소통을 진작시키며, 자치단체 주도하의 기존 정책형성 패러다임을 극복하고 주민의 참여와 대화를 확대하기 위함
 - 특히, 전문가와 특정집단에게만 지방정책의 접근성이 주어졌던 기존의 주민의사 전달체계를 개선하여 새로운 방법으로 주민의사를 전달 받으며, 주민들과 거버넌스 네트워크 구축, 주민의사의 전달체계를 확대하고자 하는 정책목표를 제시하였음
- 이러한 배경에서 전국 최초로 선진국형 주민참여 방식인 Town Hall Meeting 형태의 「제1차 충남도민 정상회의」는 지난 2010년 10월 20일 충남도가 발의하고, 전문가와 시민사회가 협력하여 추진되었음

2) 추진과정

- 2010년 9월 초 민관합동 준비팀을 구성(총괄 조정(총괄 지원팀), 참석

자 조직, 홍보, 정책과제 발굴, 여론조사, 행사운영팀)하고, 각종 공식 비공식 회의와 미팅을 통한 논의와 협의를 통하여 준비

○ 전문가로 구성된 정책발굴팀에서는 전문가와 시민사회가 제안한 정책을 충남도와 종합적으로 검토하여 8분야 59개 전략과제, 169개 시책과제로 정리하여 회의 자료로 제출하였으며, 마련된 자료는 안내문과 사전설문지를 첨부하여 참석자와 평가자문단 383 인사에게 미리 제공하였음

○ 정당, 공무원, 충남시민사회와 전문가로 구성된 준비회의에서는 상회의 참석자 주민대표, 정당, 직능단체, 시민사회단체, 전문가, 도·시·군 공무원 등 각계각층 371여명을 조직하였음

※ 참석자 현황 : 최종 371명(공무원 48, 시민사회 55, 전문가 52, 정당 43, 공모 52, 주민대표 65, 직능 56)의 참가자가 조직되었으며, 정당 중 한나라당은 참석하지 않음

○ 참석자 구성은 아래의 원칙을 적용.

(1) 주민들을 대상으로 한 공모방식과 분야별 추천방식을 병행하여 추진(충남도, 2010)

총 400명	주민대상 공모(100명)	각 분야별 추천(300명)
	지역주민(여성청소년 우대)	사회단체, 정당, 공무원

(2) 인터넷 공모를 통해 지역주민 100명 선정

(3) 아래와 같이 분야별 추천과정을 통해 300명 선정

- 지역주민 : 50명(16개시·군 × 30명 + 시·군 인구비율고려)
- 공무원 : 50명(도공무원 34명 + 시·군 공무원 16명)
- 직능단체 : 50명(16개시·군 × 3명 + 시·군 인구비율고려)
- 시민단체 : 50명(16개시·군 × 3명 + 시·군 인구비율고려)
- 정 당 : 50명(16개시·군 × 3명 + 시·군 인구비율고려)
- 전 문 가 : 50명

※ 총 300명을 선정하되 공모자 중복, 회의불참 등을 고려 100명 추가 확보

○ 행사진행은 아래와 같이 구분하여 구성 운영.

- (1) 행사 운영팀은 장비 마련과 회의 기획, 시나리오 구성.
- (2) 회의에 대한 참가자의 이해도를 높이는 동시에, 회의의 원활한 진행을 위하여 전문가, 공무원, 시민사회 참가자 대상으로 **촉진자**를 구성. 각 대상 1회씩 사전교육을 실시하였고,
- (3) 객관적인 평가와 사후 홍보와 확산에 기여하고자, 전국에 각계 전문가 5인을 초청 **평가 자문단**으로 구성하였음.
- (4) 이외에 전국 광역단체 15곳과, 수원, 고양, 부천, 유성, 성북, 노원, 광산, 성남, 금천 지자체와 약간명의 인사로 **참관단** 구성.

※ 행사장 입장 규모 : 400명 정도

- 참 가 자 : 330 • 특수인원 : 3(도지사, 부지사, 기획실장)
- 진행보조 : 13(시민사회8+공무원 5) • 평가자문단 : 5
- 참관단 : 4 + 지자체 • 보조진행 : 4 • 장비팀 : 4
- 기술지원팀 10 • 인터넷 생방송팀 7 • 기자단 20~30

3) 추진결과

충남도의 도민정상회의는 타운 홀 미팅을 전국에서 처음으로 시도한 사례로 커다란 의미를 가지며 올바른 방향과 적절한 목표를 설정하였다고 평가할 수 있으나, 운영과정에서 드러난 한계와 문제점을 지적하지 아니할 수 없음

정책의제 선정의 문제점

- 참가자들이 판단하기 어려운 정책의제를 테이블에 올려 도민정상회의가 추구하고자 하는 ‘타운 홀 미팅’ 방식의 성과를 기대하기에는 한계
- 또한 사업대상이 광범위한 것에 비해 참가자 규모는 적었고, 의제 또한 구체적이지 않고 포괄적인 점, 기술상의 문제 등이 발생함으로 개선 보완이 필요

□ ‘도민정상회의’ 명칭의 거부감

- 거버넌스는 본질적으로 의회와의 제도적 긴장과 갈등을 수반
- 따라서 타운 홀 미팅이 충남도 의회에 줄 수 있는 불편함은 주지의 사실, 이를 고려할 때 정상회의라는 명칭은 본의 아닌 오해를 줄 수 있을 뿐 아니라 집행부-의회와의 갈등을 야기할 수 있는 사안이므로 명칭을 바꿀 필요성이 있다고 판단

□ 참여자의 대표성과 책임성의 문제

- 1일도지사 300여명의 구성은 충남도와 16시군의 공무원, 시군이 추천한 시민, 직능단체추천, 시민단체추천, 정당추천, 그리고 일반시민들의 공모로 구성되었음, 이런 방식으로 참여자를 구성하다보니 여성과 20, 30대의 젊은 층의 참여가 절대적으로 부족하였으므로 이러한 결과 주민대표성의 문제가 발생,
- 참여자 집단의 구성에서 공무원이 포함된 것은 적절한지 의문
- 토의시간이 짧고 너무 투표위주로 진행되었고, 참여자들에게 피드백이 어떻게 이루어질 것인지? 에 대한 계획이 보이지 않았음

□ 법적·제도적 장치로 실효성 확보

- 지역단위에서 이루어지는 거버넌스 실험들은 하나같이 비공식적 법적 구성으로 인해 아무런 구속력이나 성문 절차 규칙이 없고, 그것을 추진하는 기구의 경우 자체의 정관이나 예산이 없는 경우가 대부분이며, 신사업의 관행에 의해 지탱되고 있는 실정
- 따라서 다양한 형태의 거버넌스 실험들이 성공하기 위해서는 주민참여조례와 같은 법·제도적 장치가 필요

3. 사례분석의 종합적 평가

□ 해외사례와 충남도의 ‘타운 홀 미팅(Town Hall Meeting)’ 사례 분석을 통

하여 얻을 수 있는 시사점은 이 제도가 21세기 참여민주주의의 혁신적 대안으로 등장하고 있다는 사실, 즉 간접민주제를 적용하고 있는 현재의 대의민주주의 체제의 문제점을 개선하여 시민 대표성의 위기를 극복할 수 있고, 시민중심의 상호 협력적 로컬 거버넌스를 구현할 수 있는 유일한 대안으로 제시되고 있음

□ 그럼에도 불구하고 제도적 대의기관인 지방의회와의 긴장갈등 관계는 이 제도의 성공적 운영을 위하여 풀어야 할 과제, 따라서 '타운 홀 미팅(Town Hall Meeting)'이 자치행정에 착근되기 위해서는 지방의회와 집행부가 사전에 충분한 대화와 소통을 하여야 하며, 명확한 역할 분담이 있어야 한다고 판단

□ 또한 이 제도가 가시적인 성과를 거두기 위해서는 첫째, 구체적이고 분명한 정책의제를 선정하여 '타운 홀 미팅'에 상정해야 하며, 둘째, 적극적인 홍보활동을 통해서 지역주민의 이해를 진작시켜야 됨. 충남도의 경우 사전 홍보로 도정신문, 도 홈페이지를 통한 홍보, 언론대상 보도자료 배포, 지역 라디오방송인터뷰 2회, 동영상 제작, 인터넷생방송 추진, 참가자, 참관단의 입소문, 평가자문단 칼럼 등을 통해 홍보효과를 기대했으나 총론적으로 검토하면 행사개최의 커다란 의미에도 불구하고 홍보효과는 기대수준에 미치지 못한 실정, 따라서 보다 집중적이고 체계적인 홍보활동이 필요하다고 할 수 있음, 셋째, 일회적인 행사가 아니라 지속적인 참여로 이어질 수 있는 process 설계가 필요하며, 넷째, '타운 홀 미팅'의 진행과정에서 발생할 수 있는 의회와의 갈등을 피하고 상생할 수 있는 win-win 전략마련이 필요하다고 판단됨

IV. 대전시 민관협치 현황 및 소통전략 방안

1. 대전시 민관협치 현황 및 문제점

□ 대전시의 경우 마을회의(Town Hall Meeting) 개최는 전무후무한 실정, 기존의 시민참여의 대표적 유형은 대전시정과 관련된 위원회 정도라 할 수

있음

- 그러나 위원회의 성격은 시민단체를 비롯한 시민의 대표 등이 참여하는 협치 행정이라기보다는 주로 당연직 위원(공무원 및 시의원)과 전문가 중심의 구성체를 보여주고 있음, 더욱이 전체 위원회 중 시민단체 대표가 차지하는 인원수는 상대적으로 적어 시민을 대변하는 시민단체가 시정에 참여하는 비율이 매우 저조한 것으로 확인되고 있음
- 또한 전체 위원회는 형식적인 측면이 강하여 협치 행정이 의미하는 이념과는 상당한 괴리를 보여주고 있음. 그리고 조직된 상당부문의 위원회 중에서 많은 위원회가 명목상으로 존재할 뿐이고, 일 년에 1~2회도 열리지 않는 위원회가 많아 실질적으로 유명무실한 존재에 머물고 있음
- 그리고 위원회 활동과 관련하여서도 위원회 인선이 일방적으로 결정되어 부서에서 회부한 안건을 통과시키고, 결정에 대한 회피를 위한 방패막이로 위원회를 운영하는 경향이 있어 전문성 제고와 시민의 참여 통로로서의 위원회의 취지를 살리기에는 한계가 있음

2. 마을회의(Town Hall Meeting) 개최를 통한 민관협치 소통 전략 방안

- 민선5기 1주년을 기념하여 ‘타운 홀 미팅’을 개최하여 자치행정의 의미를 신장시키고 시민참여를 높여 실질적인 지방민주주의를 구현
 - 이를 위해 약 3개월 정도의 준비기간을 가져 보다 치밀한 행사계획을 수립할 필요성이 있음
 - 특히, ‘타운 홀 미팅’을 추진할 전담반 및 추진체계를 구축하여 체계적인 준비를 해야 할 것으로 판단
- 주민들이 시 정책에 대해 직접 논의하고 결정하게 하는 ‘타운 홀 미팅’의 성공적 개최를 위해서는 기획-준비-평가 단계에서 충분한 검토와 사전준비가 있어야 한다고 판단, 이를 위해 충남도의 ‘도민정상 회의’

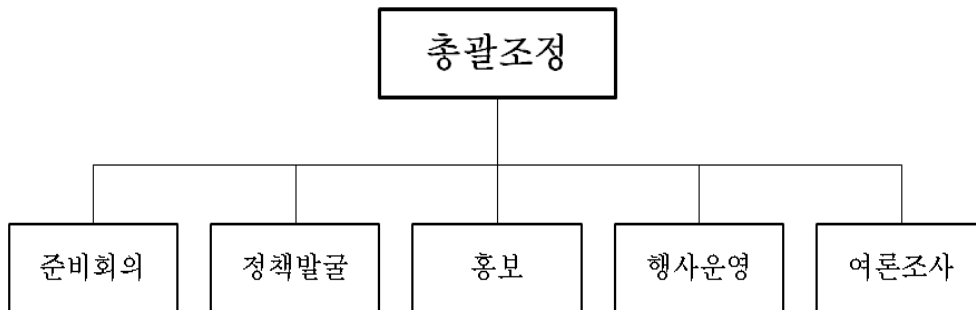
개최 결과는 타산지석으로 활용될 수 있어야 함

□ 개략적으로 ‘타운 홀 미팅’의 성공요건으로 3단계의 진행 방식을 기본
틀 모델로 상정하고 추진될 필요성 있음

- 회의 이전 단계
- 회의 진행 단계
- 회의 이후 단계

□ 잠정적인 준비단의 조직구성과 역할을 제안하면 아래 <표1>과 같음
(충남도민 정상회의 차료, 2010)

<표1> 조직 구성표



○ 총괄조정팀

- 구성 : 팀별 1인 및 전담 실무자
- 역할 : 전체 현황점검 및 조정, 각종 자료 제작, 보조자료 (안내문 등) 작성, 보고

○ 준비회의팀

- 구성 : 교육·복지·여성·환경 등 시민사회 전문가 등
- 역할 : 참가자 조직, 시민사회 정책과제 제안 통로, 촉진자 조직, 자문단, 참관단 조직, 추진 현황 점검

○ 정책발굴팀

- 구성 : 각 분야 전문가 7인과 실무자

○ 역할 : 정책 과제 제안, 전문가. 시민사회에서 제출한 정책과제 최종 정리

○ **홍보팀**

○ 구성 : 시 공보팀 외 외부담당자 3인

○ 역할 : 사전, 진행관련, 사후 일정과 내용에 대한 대내외 홍보

○ **행사 운영팀**

○ 구성 : 회의 진행자, 장비팀, 중계팀 등

○ 역할 : 장비 구비 등 모든 기술적인 문제 전담, 촉진자 교육, 마을회의 보조자료 마련, 정상회의 진행, 행사장 설치, 안내요원 배치, 분과위 활동·지원(전자투표 등)

○ **여론조사팀**

○ 구성 : 대전발전연구원

○ 역할 : 각종 여론조사 및 분석, 시민·공무원·정당·시민사회 등 각계 각층 대상 정책과제 선호도 조사, 참가자 대상 사전 여론조사(사전 학습효과 기대) 참가자 만족도 조사

V. 결론 및 정책적 제안

□ 지금까지 분석한 타운 홀 미팅의 해외사례와 충남도의 사례를 종합하여 정책적 제안을 정리하면 아래와 같음

○ 결론적으로 정리하면 대전시 민선5기 ‘타운 홀 미팅’의 성공적 개최를 위해서는 첫째, 정책의제 선정의 적절성, 둘째, 시민참여의 대표성 확보(연령, 성별, 직업, 거주지 등), 셋째, 행사기획부터 준비 과정, 결과 등 전 과정에 걸친 적극적인 홍보활동 등이 성공의 관건이라 할 수 있음

□ 이를 위해 시 집행부와 협의하여 ‘타운 홀 미팅’을 준비할 수 있는 추진반을 빠른 시일 내에 설치해야 할 것으로 판단

○ 그리고 대전시 ‘타운 홀 미팅’의 명칭은 충남도의 경우처럼 의회와의 불필요한 불협화음을 사전에 피하기 위하여 ‘도민 정상회

의’ 와 같은 명칭 대신 보다 완곡한 명칭을 사용할 필요성이 있음

- 위 과정에서 행사 전반을 준비하고 점검할 수 있는 외부 전문 컨설팅 업체의 도움을 받는 것도 하나의 대안일 수 있음(예: 아메리카 스피크스), 또한 외부 전문가 그룹의 참관을 제고하기 위하여 NGO 거버넌스 학회와 같은 전문학술단체의 참여를 유도하여 문제점 발굴과 개선사항을 위한 도움을 받을 필요성이 있음
 - 또한 대전시 ‘타운 홀 미팅’ 은 민선5기 기념행사를 위한 이벤트형 1회적 행사로 끝나는 것이 아니라 행사결과에 대한 모니터링을 지속적으로 수행하여 문제점을 극복하고 민관협치 행정의 대표적 발전 모델로 승화시킬 필요성이 있다고 판단됨
- 대전발전연구원은 시-외부 컨설팅 기관의 가교 역할을 수행하면서 전체 행사를 총괄 점검 및 확인할 필요성이 있음
- 위 행사가 성공적으로 개최되어 얻을 수 있는 기대효과는 무엇보다도 대전시의 민관협치행정이 전국적인 우수사례로 소개되어 참여민주주의를 전국적 수준에서 선도하고, 로컬 거버넌스의 새로운 시금탑을 쌓을 수 있는 계기가 될 수 있으리라 판단

수시연구보고서 2011-06

민관협치 소통 전략 방안

발행인 이 창 기
발행일 2011년 4월
발행처 대전발전연구원
302-846 대전광역시 서구 월평본1길 39(월평동160-20)
전화 : 042-530-3519 팩스: 042-530-3528
홈페이지 : <http://www.djdi.re.kr>

인쇄: ○○○○○○ TEL 042-○-○ FAX 042-○-○

이 보고서의 내용은 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

