

# 시정참여를 위한 소통실태 분석 및 민관협치행정 구현 방안

2010. 12

최길수(도시경영연구실 연구위원)

## 목 차

## Contents

I. 서론 .....	1
II. 거버넌스에 관한 문헌 고찰 .....	4
III. 대전광역시 민관협치제도 추진실태 및 과제 .....	13
IV. 대전형 민관형치모형 구축 방안 .....	23
V. 결론 .....	27

# 시정참여를 위한 소통실태 분석 및 민관협치행정 구현 방안

## I. 서 론

1991년 상하반기에 치러진 지방의원선거를 통해 1961년에 중단된 지방자치제도가 30년 만에 부활되었으며, 이어 4번의 전국동시지방선거를 통해 지방자치제도의 발전을 위한 발판을 마련했고, 2010년 6월 2일에 치러진 제5회 전국동시지방선거를 통해 구성된 지방정부는 우리나라 지방자치제도를 한 차원 성숙시켜야 할 막중한 과제를 가지고 출범하였다. 지난 7월에 일제히 출범한 2010년 지방선거를 통해 출범한 민선5기 지방정부는 그동안 지방분권정책의 결과로 얻어진 제도들을 지방의 자체역량으로 발전시켜야 하는 책임도 가지고 있다. 우리나라 지방자치사는 민선 5기와 더불어 성년기로 접어들게 된다. 인간이 성년이 되면, 많은 자유와 그에 따른 책임이 동시에 부여되는 것과 같이, 우리의 지방자치제도도 성년이 되면 스스로의 문제를 스스로의 능력으로 풀어가야 하는 진정한 의미의 자치역량을 발휘하여야 한다. 그간 16년간의 지방자치사는 여러 우여곡절을 겪으면서 성장해 왔는데, 우리의 지방자치의 부활을 위해 민주주의를 열망하는 각계각층의 투쟁과도 같은 노력으로 달성되었다. 지방자치제도는 상향식 민주주의 실험을 가능케 했으며, 민주시민의 자질 향상을 위한 현장교육의 장을 제공하는 역할을 하였다. 지방자치 민선 4기까지의 기간은 중앙정부에 대한 강력한 지방분권 운동을 통해 그동안 중앙이 가지고 있던 다양한 권한들을

지방으로 수직 이동시키는 결과를 얻었다. 따라서 2010년 7월에 출범한 민선 5기는 지방자치 역량을 최대한 발휘하여 지역발전을 견인해야 함은 물론 중앙정부와 협력적 관계유지를 위한 소통이 가장 중요한 이슈로 떠오르고 있다.

지방과 지역의 기반위에서 정권을 창출한 참여정부의 2대 국정과제는 지방분권과 지역균형발전 이었으며, 이를 뒷받침할 추진기구와 로드맵들이 속속 모습을 드러냈었다. 그런데 지방분권화와 지역균형발전의 추진은 그 자체가 궁극적인 목적이 아니며, 분권화를 통하여 정부간·지역간의 균형발전을 이루고 이를 통하여 전국이 골고루 잘사는 나라를 만들어 내는 것이 분권정책의 최종 목적인 것이다. 지방분권화는 지방정부의 입장에서 볼 때 다양한 권한의 획득 또는 확대라는 결과를 가져오게 된다. 자칫 지방의 역량개발이 동반하지 않은 지방분권의 추진은 지역간의 격차를 더욱 심화시킬 수 있다는 문제도 제기된다. 지방분권의 결과로 얻어진 새로운 또는 확대된 권한의 행사를 위해서 그에 걸맞은 자치역량의 개발은 필연적이라고 할 수 있다.

그러나 최근에 와서 지방분권화의 미래를 예측하는데 더욱 어렵게 하는 것은 이명박 정부의 출범과 더불어 제18대 국회에서 과반수 의석의 집권당을 탄생시키는데 공헌을 한 수도권 지역의 정치세력들의 반분권적 지역발전 주장이 더욱더 거세지고 있다는 것이다. 이러한 결과로 최근 수도권규제완화의 발표로 우리는 역사의 유래가 없는 수도권과 비수도권간의 대립각을 세우는 단초를 제공했다. 이러한 일련의 과정에서 비수도권간의 이해득실에 따라 이제는 비수도권간 갈등의 양상으로 발전하고 있다.

지방자치의 근간이 되는 지방분권의 추진은 구호만 무성했을 뿐 실질적으로 지방자치제도의 본질과 이념을 제대로 실현할 수 있을 정도로는 진전되지 못하고 있다. 오히려 중앙정치에 예속될 수밖에 없는 독소적인 제도

들이 그대로 존속되거나 도입되었는데, 가장 대표적인 독소적 요소로는 지방선거에서의 정당공천제와 지방자치체제의 개편에 대한 국회의 움직임이 하고 할 수 있다. 더욱이 지방자치체제의 전망을 더욱 어둡게 하고 있는 것은 지역주민들의 지방자치에 대한 불신과 무관심으로 역대 지방선거에서의 투표율(2006년 51.3%, 2010년 54.5%)과 각종 재보궐선거의 투표율을 보면 더욱더 심각하다. 지방자치가 기대에 못 미치고 실망을 자아내고 있는 책임을 중앙정부, 중앙정치권, 그리고 지역주민들의 무관심 등에만 돌리 수는 없다. 이제는 스스로의 역량을 키우기 위한 무엇인가를 고민하고 과감히 투자할 때다. 국가차원의 지역개발에 대한 투자와 더불어 지방정부 또한 자신들의 자치역량을 강화하기 위한 노력이 뒷받침되어야 한다.

2010년 7월에 출범한 민선5기 지방자치단체장은 거의 예외 없이 자치역량의 강화와 다양한 방향의 소통을 강조하고 있다. 그동안 자치역량에 대해서는 다양하게 논의되었지만, 민선5기의 지방자치단체장의 정당배경이 중앙정부와 다름으로 인해 중앙-지방간의 갈등이 있을 수 있다는 우려로 소통에 대해 많은 관심이 집중되고 있다. 소통은 다양한 측면에서 접근할 수 있는데, 정부간관계의 차원에서 ‘중앙-시·도-시·군·구’ 간의 수직적 소통과 광역권내에서는 시·도-시·도간, 광역자치단체의 시·군·구간, 집행부-의회간, 동일 지역내 지방정부-공공기관간 등의 수평적 소통을 상상할 수 있다. 또한 지방정부-시민간의 소통은 거버넌스체계의 구축을 통하여 활성화 될 수 있다. 특히, 대전광역시의 경우 민선5기가 출범하면서 3대 시정방향(잘사는 대전, 꿈이 있는 대전, 세계속의 대전)을 뒷받침할 5대 전략목표 중 “소통과 화합의 시민행정”의 일환으로 민관협치제도를 광범위한 분야에서 도입하고 있다. 성공적인 지방정부가 되기 위해서는 정부간 소통의 원활함도 중요하지만, 지역을 단위로 하는 지역거버넌스의 활성화 또한 중요한 요소가 된다. 민선5기 대전광역시의 비전인 “대한민국 신중심도시”의

실현을 위해서는 지방정부를 포함한 지역의 핵심적인 중앙행정기관, 그리고 지역 시민사회단체 등의 협력적 거버넌스를 효과적으로 구축하여야 할 필요성이 제기 되고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 대전형 거버넌스 모형의 구축방안을 모색하여 제시함으로써 궁극적으로 민선5기 출범과 동시에 공표한 “대한민국 신중심도시” 비전의 정립에 기여하기 위한 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 거버넌스에 대한 이론적 검토와 대전광역시의 민관협치제도의 운영실태 및 평가에 대해 검토해 보고자 한다.

## II. 거버넌스에 관한 문헌고찰

### 1. 거버넌스의 개념에 대한 논의

본 연구의 목적은 대전형 거버넌스 모형의 구축방안을 모색하기 위한 것으로 거버넌스에 대한 개념의 정립은 본 연구의 본질적인 요소가 된다. 거버넌스의 구조는 계층제적 의사결정체제에 반대되는 것으로서 공공, 민간, 그리고 NPO 간의 수평적 네트워크로 인식되고 있다(Bingham *et al.*, 2005: 547). 거버넌스는 과거의 전통적인 통치개념인 정부와 구별되는 개념으로 ‘정책결정이 특정 개인이나 소수집단에 의해서 행해지고, 강제력을 배경으로 하여 사회의 질서나 인정을 도모하는 통합의 방식’인 통치와는 구분되며, 이념적으로 자치와도 대립되는 개념으로 일반적으로 협치(協治)라는 의미로 널리 사용되고 있다(강은순, 2008: 5). 거버넌스는 관련 행위자들인 국가, 시장 또는 시민사회가 공동으로 참여하여 사회적 가치를 배분하는 시스템으로서 핵심은 시민사회가 정책의 대상이 아니라 정책의 주체로 참여한다는 점이다(기획예산처, 2008: 13). 거버넌스는 공동체 운영의 새로운 체제, 제도, 메커니즘 및 운영방식을 다루는 것으로 기존의 통치(governing)

나 정부(government)를 대체하는 개념으로 등장하고 그 의미도 점차 확대되는 과정에 있다(강은순, 2008: 6). 이러한 관점에서 본 연구에서는 거버넌스의 개념을 국가 또는 지역사회의 주요 문제를 해결을 위해 참여가능한 모든 공동체의 주체가 참여하여 협의체를 구성하여 지속적으로 운영하는 것으로 정의하고자 한다. 이러한 거버넌스는 시대에 따라 그 개념이 변화해 왔는데, 시대별로 거버넌스의 개념과 내용의 변화과정을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 거버넌스의 개념과 내용의 변화 과정

1970년대	1980년대	1990년대
-정부(government)와 같은 의미로 거버넌스를 이해 -국가 수준에서의 관리능력에 대한 관심 -경제, 사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 대한 관심	-거버넌스에 대한 국제사회의 관심 증대 -국가차원의 사회통합과 발전 관리 능력에 초점 -지역경제 활성화를 위한 민관파트너십 강조	-거버넌스의 민주주의적 특성 강조(시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등) -NGO와 CBO의 역할에 대한 새로운 인식 -새로운 제도와 기능 및 과정 개발의 필요성 인식

자료: 황일봉(2005: 13)

세계화와 지방화가 동시에 다차원적으로 추진되는 글로벌리즘, 리저널리즘, 내셔널리즘 및 로컬리즘이 공존하는 시대가 되면서 거버넌스도 이에 대응하는 지리적 다차원성으로 나타난다(강은순, 2008: 6). 따라서 거버넌스 행위주체들의 활동영역은 국가적인 차원뿐만 아니라 글로벌한 차원, 지역적인 차원, 그리고 지방적인 차원등 활동 내용과 추구 목표에 따라 다층적으로 적용된다. 그 중에서도 로컬거버넌스(local governance)는 일차적으로 국가적 또는 전지구적 차원의 범위에 대립되는 지방적 또는 지역적 수준의 범위에서 형성되는 거버넌스라고 할 수 있다(유해숙, 2004: 21). 이러한 맥락에서 본 연구에서 사용되고 있는 거버넌스(governance)는 지방의 현재와

미래의 삶에 중요한 영향을 미치는 문제에 대응하기 위해 가능한 많은 행위주체들이 참여하여 민주적으로 운영되는 과정 및 기구를 통칭하는 것으로 보며, 지역거버넌스(regional governance)와 같은 의미로 본다.

## 2. 거버넌스의 유형

거버넌스는 권력과 이익의 조합으로 이루어져 있으며 이조합의 상이성에 따라 거버넌스의 성격, 유형, 효과가 달라지는데, <표 2>와 같이 권력과 이익의 조합에 따른 거버넌스의 유형은 네가지로 구분할 수 있다. 거버넌스의 유형은 권력의 강약, 시민운동이 자신의 이익을 관철시킬 수 있을 정도의 권력관계가 있는가 그렇지 않는가를 한쪽의 변수로 놓고, 시민운동이 다른 행위자와 이해관계가 일치하는가(win-win), 대립적인가(zero-sum)를 또 다른 변수를 놓고 4개의 유형으로 분류한다(유해숙, 2004: 38).

<표 2> 거버넌스의 유형

구분		정부-시민운동의 이해관계	
		zero-sum	non zero-sum
시민운동의 권력(영향력)	강	(I) 갈등적 거버넌스	(II) 협력적 거버넌스
	약	(III) 통제·배제	(IV) 유사 거버넌스

첫 번째의 갈등적 거버넌스는 정부와 시민운동의 권력관계가 어느 정도 균형을 이루고 있는 반면에 이해관계는 상호 대립적인 상태를 의미한다. 그러므로 정부와 시민운동은 가치 배분을 놓고 갈등관계에 빠지게 되는데, 이때의 거버넌스 방식은 힘과 실력 행사의 방식으로 나타난다. 두 번째의

협력적 거버넌스의 유형은 정부와 시민운동의 권력관계가 어느 정도 균형을 이루 있음과 동시에 이해관계도 어느정도 일치하는 상태를 의미하는 유형이다. 이러한 상황은 양자가 공공정책결정에서 상호 협력을 가능하게 하는데, 이때 정부와 시민운동이 공론장을 형성하는 등 대화와 타협의 방식을 취한다. 세 번째의 통제와 배제의 유형은 시민운동의 권력이 정부에 비해 매우 취약하고 이해관계도 대립적이기 때문에 시민운동이 정부로부터 일방적으로 배제되거나 통제되는 경우에 발생할 수 있는 유형으로 엄밀한 의미에서 거버넌스라고 할 수 없다. 네번째의 유사거버넌스 유형은 시민운동의 권력이 정부에 비해 취약하지만, 이해 관계는 서로 공유하고 있어서 정부가 시민운동과 협력적 태도를 취하여 정책을 결정하는 경우이다. 이것은 외형적으로는 거버넌스 이지만 내용적으로는 정부에 대한 시민운동의 발언권이 제한적이고, 정부의견에 찬성할 권리만을 갖고 있다는 점에서 유사 거버넌스라고 할 수 있다(기획예산처, 2008: 14-15).

### 3. 거버넌스 요소 및 유용성

로컬 거버넌스의 요소는 상호의존성(자원, 정보, 능력), 지속적인 상호작용, 게임의 규칙, 자율성을 가진 자기 조직적 조직간의 네트워크 등이다(황종득, 2007: 42-45). 첫째, 거버넌스의 중요한 특징 중의 하나는 정부부문, 사회단체, NGO, 종교단체 등 다양한 행위주체들로 구성된 네트워크를 강조한다. 또한 다양한 행위주체 내에서도 다양한 계층의 참여자로 네트워크를 구축하고 있는 각각의 주체는 상호 독립적이지만, 정부는 아주 우월하지는 않지만 네트워크 관리자의 역할을 해야 한다. 네트워크의 참여자들은 계층제하에서 보다는 덜 종속적이며, 시장체제의 구성원보다는 더 종속적이다. 네트워크의 참여자간에 상호의존성을 제고하기 위해서는 서로가 자금, 물

자, 정보 등을 다른 참여자로부터 얻을 수 있다는 확신 있어야 한다. 둘째, 자원을 교환하고 목적을 공유할 필요성을 지닌 네트워크 참여자가 간에 지속적인 상호작용이 존재한다는 것이다. 네트워크는 사회의 자기조절 능력(self-steering capacity)이 강조되고, 공동규제(co-regulation), 공동조절(co-steering), 공동생산(co-product), 공동지도(co-guidance)가 정부의 전통적인 하향적이고 집권적인 성향을 대체한다는 것이다. 셋째, 상호작용은 신뢰와 협조가 뒷받침되어야 하며, 네트워크의 참여자간에 협의를 통하여 설정한 게임의 규칙에 의해 규율된다. 상호신뢰나 우호관계로서 거버넌스를 하나의 게임으로 인식된다면 게임 참여자들 상호간의 신뢰가 확보되지 못하면 실제적인 거버넌스의 작동은 불가능하다. 넷째, 네트워크는 정부로부터 상당한 정도의 자율성을 지니고 있으며, 네트워크 내에서 정부의 역할은 사회·정치적인 상호작용을 가능하게 하고 문제해결을 위한 다양한 노력을 조장하는 것이다.

거버넌스 이론은 다원주의 정치체제가 정착되고 후기 산업사회에 접어들어 선진국들의 국정운영 경험을 배경으로 발전되어 온 이론이다. 정부가 국가적 차원의 모든 문제를 해결할 수 있는 만능이 아니라는 점을 감안할 때, 분명 비정부부문의 역할은 정부의 기능을 보완할 수 있는 협력적 파트너로 기능할 수 있다는 점이다. 거버넌스체제는 이러한 다양한 행위자들의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 협력적 조정기제로서 의미를 지니는 것이며, 나아가 각각의 행위자들이 보유하고 있는 자원을 총체적으로 집약하여 시너지 효과를 극대화 할 수 있다는 장점을 지닌다(강동완, 2008: 64). 둘째, 정책에 대한 수정 및 보완하는데 있어 거버넌스의 개념을 도입하면 많은 장점이 있다. 정책의제 설정과정에서 민간부분의 참여는 유연한 아이디어, 다양한 정보, 정부 정책오류 시정 등 정책을 실효성을 제고할 수 있다. 셋째, 거버넌스를 형성함으로써 정책에 대한 정보력을 강화한다. 넷째, 거버

년스는 정부, 시민단체, 관료와 시민 등이 서로 긴밀하게 협조하면서 사회적 이슈에 대응하게 되는데, 근본적으로 민주성을 지향하게 되어 있다.

#### 4. 거버넌스를 위한 네트워크 이론

21세기에 접어들면서 시장실패의 대안으로 제시되었던 정부의 폐해가 오히려 크다는 정부실패의 인식이 확산되면서, 정부의 기능을 다른 수준의 정부(예컨대, 지방정부)나 사회의 다른 행위자(기업이나 NGO)들에 의해 대행시킴으로써 정부를 축소하려는 움직임이 나타났다. 정부의 기능이 정부내외의 다른 행위자들에 의해 분산 수행됨으로써 공사부문의 다양한 행위자들이 협력하여 사회문제를 해결하고 공동의 목표를 달성하는 네트워크가 새로운 국정운영 양식으로 부상하였다. 21세기에 들어와 정부의 시대가 거버넌스 시대로 전환되고 있다는 말은 계층제에서 네트워크로 국정운영의 약식이 변모하고 있다는 것을 의미한다. 다시말해, 네트워크가 사회문제를 해결하고 공동의 목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 대두되고 있다는 것이다. 네트워크를 지배적인 국정운영 양식으로 등장하게 된 배경에는 국가공동화 혹은 국가쇠퇴 현상이 직접적으로 관련되어 있다. 국가공동화란 국가의 권한이 정부내외의 다른 세력들에게 이관되거나 그들에 의해 제약되면서 국가의 권한이 약화되는 현상을 의미한다. 네트워크는 이처럼 국가공동화 현상의 진행에 따라 새로운 권력의 중심으로 부상한 사회의 다른 세력들이 자신들끼리 혹은 국가와 제휴하여 문제를 공동으로 해결하는 것이 불가피하게 되면서, 대두된 국정운영 양식이다(유재원·소순창, 2005: 44).

네트워크는 협력의 한 유형으로 각각의 조직들이 조직적 자율성을 유지하면서 공유된 자원을 가지고 서비스나 프로그램을 제공하기 위하여 함께 결합하는 협력시스템이라고 할 수 있다. 일반적으로 네트워크는 행위자들

연결하는 관계를 의미하며 행위자란 구체적으로 사람이나 조직 및 시스템을, 그리고 관계란 상호행동을 의미한다(기획예산처, 2008: 21, 재인용). 민관협력을 위한 네트워크의 유형으로는 체인네트워크, 스타네트워크, 집단네트워크, 분절된 네트워크, 느슨한 연계 네트워크, 수평적 네트워크, 수직적 네트워크, 자발적 네트워크, 의무적 네트워크 등으로 나눌 수 있다(기획예산처, 2008: 28-30). 첫째, 체인네트워크는 네트워크의 참가자 2, 3 그리고 4가 맨 끝단의 참가자인 1과 5보다 사회적 교환의<sup>1)</sup> 입장에서 좀더 유리한 위치에 놓여 있게 되는 네트워크이다. 양 끝단에 있는 참가자 1과 5는 중앙에 위치한 참가자 3과의 상호작용을 위해서 참가자 2와 참가자 4를 거쳐야만 가능하기 때문에 중앙에 위치한 참가자 3이 가장 중심적인 위치에 놓여 있게 되는 것이다. 둘째, 스타네트워크는 모든 참가자들이 반드시 참가자 3을 거쳐야 교환이 가능하도록 하는 네트워크 유형으로서 참가자 3의 영향력이 다른 참가자들에 비해 가장 강하다. 셋째, 느슨한 연계 네트워크는 조정과 통제가 최소한으로 필요한 경우 나타날 수 있는 네트워크 유형으로써 비공식적인 네트워크조직을 가지며 대부분의 업무에 있어 네트워크 참여자들은 독자적인 행동을 수행하며 필요할 때만 연합행동을 취하고 교환을 수행하게 된다. 넷째, 집단네트워크는 참가자 3의 중앙성과 영향력은 줄어들고 네트워크에 참여하는 모든 참가자들은 다른 참가자들에게 직접적으로 접근할 수 있는 접근구조를 갖는 네트워크 유형이다. 다섯째, 분절된 네트워크는 조직과 조직사이의 상호행동에 대한 통제가 필요한 경우 네트워크의 관리 측면이 강조되는 것으로 다양한 자원의 교환과 정보의 흐름에 대한 영향력을 강화하여 네트워크 조직 간의 조화를 보다 강조한다. 좀더 강력한 중앙의 통제가 필요한 경우 설계되고 사용될 수 있는 네트워크 유

1) 사회적 교환은 한 조직이 네트워크에 참여하고 있는 다른 기관이나 조직의 영역(예를 들어 서비스의 영역 또는 범위, domain)을 인식하였을 때 발생하며 조직들은 인식된 영역들을 상호간에 교환하게 된다. 사회적 교환은 경제적 교환과는 다르며, 네트워크를 유지하고 설립하고 발전시키기 위해 필요한 교환을 의미하기 때문에 교환의 효과를 측정하기 어렵다(기획예산처, 2008: 24).

형이라고 할 수 있다. 여섯째, 수평적 네트워크와 수직적 네트워크는 네트워크에 참여하는 참가자들의 관계에 의존하는 것으로 전자는 같은 지리적 영역을 공유하고 같은 과업환경을 가지며 같은 지역안에 위치해 있고 비슷한 결정기구를 갖는 네트워크이다. 후자는 상위조직이 존재하고 상위조직 밑에 하위조직들이 존재하여 상호의존이 수평적 네트워크보다 약하다. 일곱째, 자발적 네트워크와 의무적 네트워크로써 전자는 자발적인 참여자들에 의해서 구성되며 권위는 주로 네트워크 내부에서 나타나는데, 창의성과 혁신을 요구하는 과업에 적합하다. 후자는 의무적으로 참여하는 참여자들에 의해 구성되며 권위는 주로 네트워크 외부에서 나타난다. 네트워크의 목적, 구조, 교환의 규정 등은 네트워크의 참가자들에 의해서 결정되기 보다는 외부에 의해서 결정된다.

<표 3> 네트워크 유형의 양태

유 형	양 태
체인네트워크	1 ↔ 2 ↔ 3 ↔ 4
스타네트워크	
집단네트워크	
분절된 네트워크	

자료: 기획예산처(2008, 28-30)

## 5. 거버넌스에 관한 연구경향

거버넌스(governance)에 관한 국내의 연구경향은 외국의 연구와 달리, 거버넌스 자체를 독립주제로 선정하여 수행한 선행 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 다만, 특정 공공사업분야를 연구하면서, 전통적인 정부(government)와 대비되는 실체로서 거버넌스(governance)의 관점에서 분석하고 설명하려는 경향이 뚜렷하다. 즉, 국내의 연구경향은 거버넌스의 개념을 적용한 사례분석이 대부분을 차지하고 있는데, 외국의 관련 문헌들을 보면 거버넌스의 개념을 적용한 사례연구도 있지만, 거버넌스(governance) 그 자체에 대한 논의가 보다 일반화 되어 있기 때문에 “Good Governance“, “New Governance“라는 용어를 자주 접하게 된다. 거버넌스에 대한 국내의 선행 연구는 결국 사례 또는 대상을 무엇으로 선정했든 논의의 일부로서 거버넌스의 이론적 배경을 다루는 것이 일반적인 경향이다.

거버넌스에 대한 국내의 선행연구 중 김호균(2006)은 “정부의 역할과 거버넌스”라는 주제로 거버넌스에 대한 다양한 논의를 시도하였다. 여기서 그는 거버넌스를 정부, 시민사회, 시장이 상호협력 하는 국정운영방식을 일컫는 것이며 따라서 거버넌스 형성의 3주체는 정부, 시장, 시민사회라고 주장한다. 거버넌스적 관점에서 사례분석을 시도한 많은 국내의 선행연구들은 거버넌스의 이론적 배경으로서 거버넌스 이론의 등장배경, 거버넌스의 개념, 거버넌스의 유형 또는 모형, 거버넌스의 구성요소, 거버넌스의 기반으로서 네트워크와 파트너십 등을 다루고 있다. 유재원·소순창(2005)은 “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”라는 주제로 국정운영의 패러다임이 정부에서 거버넌스로 전환되고 있다는 주장에도 불구하고 한국 지방정부의 정책과정에서는 거버넌스보다는 정부의 패러다임이 정책현실에 대한 설명력이 높다는 사실을 검증하고 하였다. 이 논문에서는 실증적인

분석을 통하여 전반적으로 한국 지방정부의 정책과정은 여전히 정부패러다임의 특징적 측면들을 더 많이 내포하고 있다는 결론을 제시하고 있다.

거버넌스에 대한 국내의 연구들은 거버넌스의 핵심요소로 네트워크이나 파트너십을 강조한 것은 사실이지만 지역거버넌스를 논의하면서 다양한 행위 주체간의 네트워크를 정부와 시민사회간의 관계설정에 대해 지나치게 강조한 면이 없지 않다. 지역발전을 위한 행위주체인 지역의 특별행정기관, 공공기관, 그리고 특화단지 등과 협력적 거버넌스구축의 중요성은 상대적으로 덜 강조되었다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 거버넌스에 대한 이론적 논의를 바탕으로 지역내의 “지방정부-공공기관(지역의 중앙행정기관, 특화단지)-민간사회단체” 간의 네트워크를 통한 대전형 거버넌스 모형을 개발하여 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 대전광역시 민관협치제도 추진실태<sup>2)</sup> 및 과제

#### 1. 대전광역시 민관협치제도의 개요

대전광역시는 민선5기의 출범과 더불어 자치행정분야의 핵심사업으로 “민관협치제도”를 도입하여 운영하고 있다. 민관협치제도의 도입을 통해 추진되는 사업은 총 4개 분야 14개 단위사업(공보 1건, 감사 1건, 기획관리 2건, 경제과학 1건, 자치행정 9건)에 1,003백만원을 배정하고 있다.

사업의 내용은 ① 각계각층 시민·사회단체의 폭넓은 시정참여(주제가 있는 시정토론회, 시민 대토론회, 민관 M·T운영, 시민연대 구축), ②소통의 제도화를 위한 “금요민원실” 내실 운영(전문가 토론회, 민원현장 대화, 다수민원 정책간담회 등), ③ “민관협치”의 근간을 이룰 수 있는 시민참여제

2) 대전광역시 민관협치에 대한 추진실태의 분석을 위한 자료는 대전광역시 자치행정국의 내부자료를 재정리 한 것임.

도 확대(뉴미디어 활용 시민과의 소통강화, 시민참여 예산편성제 강화, 실질적 시정자문위원회 확립, 민자 및 외자유치 활성화, 시민감사단체 운영), ④ “민관협치” 활성화를 위한 시민단체와 공동파트너십 강화(비영리단체 공모사업지원 확대, 시민단체·주부모니터단의 적극 시정참여, 자원봉사자의 시정참여 확대, 주민자치센터 우수프로그램 육성) 등이다(<표 3> 참조).

<표 4> 단위사업별 소요예산 및 소관부서

사 업 명	소요예산 (백만원)	소관부서	비 고
<b>합 계</b>	<b>1,003</b>		
<b>1. 시민사회단체 시정참여</b>	<b>180</b>		
1-1. 시민토론회 개최 - 시정현안 토의/연6회(격월제)	30	자치행정과	신규사업
1-2. 시민과의 대화 추진 - 취임1주년(시장 민선5기)	40	〃	〃
1-3. 민관 M-T 개최 - 시민단체 의견 수렴(연 1~2회)	20	〃	〃
1-4. 시민연대 구축 - 지역현안해결대책위 구성 등	POOL 예산	시민협력과	〃
<b>2. 현장소통 「금요민원실」 운영</b> - 간담회, 토론대화, 현장대화	<b>POOL 예산</b>	자치행정과	〃
<b>3. 시민 시정참여제도 확대</b>	<b>163</b>		
3-1. 뉴미디어 활용 시민과 소통강화 - 블로그, 트위터 활용	93	공보관실	〃
3-2. 시민참여예산 편성제 운영 - 위원회, 설문조사, 공청회 등 개최	38	예산담당관실	기존사업 개 선
3-3. 실질적 시정자문위원회 확립 - 기능 중심의 위원회 설치 운영	비예산	정책기획관실	〃
3-4. 민자·외자유치 활성화 - 시민과 기업 네트워크 확대	12	투자마케팅과	신규사업
3-5. 시민감사단체 운영 - 명예감사관 위촉, 감사활동 참여	20	감사관실	〃
<b>4. 시민단체와 공동파트너십 강화</b>	<b>660</b>		
4-1. 시민·사회단체 공모사업 지원확대	210	시민협력과	기존사업 확 대
4-2. 시민·사회단체, 주부모니터단 시정참여기회확대	190(국90)	시민협력과 자치행정과	신규사업 (기존사업추가)
4-3. 자원봉사자 시정참여 확대 - 민·학·관 네트워크 구축	36	시민협력과	기존사업 확 대
4-4. 주민자치센터 우수 프로그램 육성지원	224	자치행정과	〃

## 2. 사업별 추진실태 분석

### 1) 시민·사회단체의 폭 넓은 시정참여

시민·사회단체의 폭넓은 시정참여사업의 세부 단위사업은 ①주제가 있는 시민 토론회 개최, ②시민과 대화 추진, ③시민과 함께하는 민·관 M·T 개최, ④시민연대 구축(공동대책위 구성) 등이 추진되고 있다.

<표 5> 시민·사회단체의 폭 넓은 시정참여

사업명	목적	개요
주제가 있는 시민 토론회 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시정 주요현안이나 시민 관심 사항에 대한 주제를 선정</li> <li>- 시민단체 주관으로 토론회를 정례화하여 시민의견 수렴·시정에 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개최시기: 연 6회 / 격월 개최(2011년부터)</li> <li>- 장소: 시청 세미나실(또는 시 산하기관 소강당 활용)</li> <li>- 참석대상: 시민·단체·전문가 등 200여명 정도</li> <li>- 주관: 대전시민사회단체 연대회의 또는 대전시민사회연구소 등</li> </ul>
시민과 대화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민선5기 시장 취임 100일을 맞아 각계각층 시민초청 대화</li> <li>- 시정에 대한 시민들의 궁금증 해소 및 다양한 민의수렴 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개최시기 : 2010. 10. 8(금) 23:00 ~ 24:10</li> <li>- 프로그램 : 민선5기 시정 100일 「시민과의 대화」</li> <li>- 장소 : TJB 대전방송 공개홀</li> <li>- 대화방법: 전문가 및 시민패널 초청 대화</li> <li>- 대화내용: 시민 관심 시정현안 및 민생현안</li> </ul>
시민과 함께하는 민·관 M·T 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시정 각 분야의 정책들에 대한 시민단체의 의견수렴과 공감대 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개최시기: 연1회(4월경) 1박2일/ 2011년부터 시행</li> <li>- 참석대상: 85명 정도(공무원: 시·구 국장급 이상 간부, 시·구 자치행정과장/ 지역리더: 市 단위 시민단체 등의 대표·임원)</li> <li>- 장소: 시 인근 휴양시설(상록리조트 또는 만인산수련원 등)</li> <li>- 운영방법: 시와 민간단체 공동운영/보조금지원</li> </ul>
시민연대 구축(공동대책위 구성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요시정 설명 및 시민단체 의견 수렴으로 민관 파트너십 제고</li> <li>- 지역현안 해결을 위한 민·관·정 공동대책기구를 구성으로 대내외 지역현안 관철 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일 시: '10. 7월부터 월 1회</li> <li>- 장 소: 시청 대회의실</li> <li>- 참 석: 시민단체 임원</li> </ul>

## 2) 현장 소통을 위한 「금요민원실」 운영

현장 소통을 위한 「금요민원실」 운영의 세부 단위사업은 시민과의 격의 없는 대화를 통한 민관협치의 섬김행정 실천, 시장과 시민이 직접 만나 함께 고민하고 해결하는 열린 채널을 구축한다는 목적으로 추진되고 있다.

<표 6> 현장 소통을 위한 「금요민원실」 운영

사업명	목적	개요
현장 소통을 위한 「금요민원실」 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민과의 격의없는 대화를 통한 민관협치의 섬김행정 실천</li> <li>- 시장과 시민이 직접 만나 함께 고민하고 해결하는 열린 채널</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시책명: 금요민원실 「시민과의 대화」</li> <li>- 운영일시: 매주 금요일 14:00</li> <li>- 장소: 민원현장 및 중회의실 등</li> <li>- 대화대상: 시민이면 누구나</li> <li>- 운영방법: 토론회, 간담회, 현장방문</li> <li>- 대화주제: 시장 / *단순 민원·제안·건의는 실·국장</li> </ul>

## 3) 시민 시정 참여제도 확대

시민 시정 참여제도 확대의 세부 단위사업은 ①뉴미디어를 활용한 시민과의 소통강화, ②시민참여 예산편성제 운영, ③실질적인 시정자문위원회 확립, ④민자·외자 유치 활성화, ⑤시민감사단체 운영 등 5개의 사업이 추진되고 있다.

<표 7> 시민 시정 참여제도 확대

사업명	목적	개요
뉴미디어를 활용한 시민과의 소통강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구축 운영중인 블로그, 트위터를 활용한 시민과의 소통강화</li> <li>- 지역내 온오프라인 모임을 통한 시민네트워크 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 블로그 운영/ 나와유(I&amp;YOU)의 오감만족 이야기(2010. 3 ~ )</li> <li>- 트위터 운영/ @dreamdaejeon/ 드림대전(2010. 8 ~ )</li> </ul>
시민참여 예산편성 제 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산편성 전 폭넓은 시민 의견을 수렴하여 재정운영의 투명성을 확보하고자 2007년 광역자치단체 최초「주민참여예산제」도입</li> <li>- 지역주민과 시민단체 등이 예산편성 과정에서부터 사업 우선순위의 합리적 결정 및 편성에 직접 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역성, 대표성, 전문성을 고려하여 추천방식으로 ‘예산참여시민위원회’ 구성</li> <li>- 예산참여시민위원회, 분야별 분과위원회, 운영위원회, 예산연구회, 세미나, 예산학교, 설문조사, 시민공청회 등 8개분야 16회 운영</li> </ul>
실질적인 시정자문 위원제 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시의 주요정책 결정시 자문위원회를 통해 시민 의견을 반영하여 민주성과 투명성을 확보한 민관 협치를 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원회의 설치와 운영 기준을 명확히 하여 실효성 도모</li> <li>- 유사·중복기능 위원회 통폐합 등 효율성 극대화</li> <li>- 체계적인 시스템 구축으로 시민참여 활성화 유도</li> </ul>
민자외자 유치 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민자외자 유치는 네트워크에 좌우되는 특성이 있으므로 시민과 기업, 학계 등과의 인적 네트워크 확대</li> <li>- 쌍방향 의사소통과 파트너십 구축으로 투자유치역량 극대화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자유치 자문위원 역할강화를 위한 자문위원단 확대·재구성</li> <li>- 외투기업 사후관리 강화로 증액투자 유도 및 연관기업 유치</li> </ul>
시민감사단체 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민의 감사활동 참여로 공개행정(열린행정)을 통한 감사의 투명성·전문성 제고로 대민 신뢰도 향상</li> <li>- 시민과 함께하는 소통과 참여의 민관협치 행정구현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산하기관·민생현장 감사 등 실지감사에 직접 참여</li> <li>· 분야별 전문가를 명예감사관으로 위촉하여 각종 실지감사에 직접 참여</li> <li>· 대형공사장, 환경실태점검 등 현장점검시 동참</li> <li>- 시민불편·애로사항에 관한 감사정보 제공</li> <li>· 부실공사, 환경훼손, 위험취약시설, 주민불편·애로사항 등 수시 제보를 통한 민원발생·행정낭비요인 제거 및 행정의 신뢰성 확보</li> <li>- 「시민 움부즈만」 명예감사관으로 위촉 운영</li> <li>· 시민움부즈만 및 외부전문가를 명예감사관으로 위촉</li> </ul>

#### 4) 시민단체와 공동파트너십 강화

시민사회단체와 공동파트너십 강화 사업의 세부 단위사업은 ①시민·사회단체 공모사업 지원 확대, ②시민·사회단체 등의 시정참여 기회확대, ③자원봉

사자의 시정참여 확대, ④자치구 주민자치센터 우수프로그램 육성지원 등 4개의 사업이 추진되고 있다.

<표 8> 시민단체와 공동파트너십 강화

사업명	목적	개요				
시민·사회단체 공모사업 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민단체의 시정참여 기회 확대로 소통과 화합의 민관협치 제고</li> <li>- 민간의 자발적 활동지원으로 건전한 민간단체 보호 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업기간: 2010년 3월 ~ 12월</li> <li>- 지원대상: 우리시에 등록된 비영리민간단체(340단체)</li> <li>- 총사업비: 210,000천원</li> <li>- 사업범위: 시정에 부합되는 공익사업 (사업범위 우리시 한정/ 국제)</li> </ul>				
시민·사회단체 등의 시정참여 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회단체, 주부모니터 등의 시정참여로 다양한 여론 수렴</li> <li>- 시와 NGO, NGO간 소통과 정보교환을 통한 화합도모로 민관협치 기반 마련</li> </ul>	<table border="1"> <tr> <td>NGO 박람회 개최</td> <td>주부모니터 운영</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일시: 2010. 11. 6.</li> <li>- 장소: 시청사 내외</li> <li>- 대회주제: 소통과 화합의 2010 대전 NGO박람회</li> <li>- 참가: 시민사회단체(100개단체), 일반시민 등 3,000여명</li> <li>- 주최: 대전광역시</li> <li>- 주관: 대전사랑시민협의회</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모니터단: 주부380명</li> <li>- 주요 활동사항</li> <li>· 생활공감정책아이디어 발굴·제안</li> <li>· 국·시정모니터링으로 시민불편 해소</li> <li>· 어려운 이웃돕기 등 자원봉사 활동</li> </ul> </td> </tr> </table>	NGO 박람회 개최	주부모니터 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일시: 2010. 11. 6.</li> <li>- 장소: 시청사 내외</li> <li>- 대회주제: 소통과 화합의 2010 대전 NGO박람회</li> <li>- 참가: 시민사회단체(100개단체), 일반시민 등 3,000여명</li> <li>- 주최: 대전광역시</li> <li>- 주관: 대전사랑시민협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모니터단: 주부380명</li> <li>- 주요 활동사항</li> <li>· 생활공감정책아이디어 발굴·제안</li> <li>· 국·시정모니터링으로 시민불편 해소</li> <li>· 어려운 이웃돕기 등 자원봉사 활동</li> </ul>
NGO 박람회 개최	주부모니터 운영					
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일시: 2010. 11. 6.</li> <li>- 장소: 시청사 내외</li> <li>- 대회주제: 소통과 화합의 2010 대전 NGO박람회</li> <li>- 참가: 시민사회단체(100개단체), 일반시민 등 3,000여명</li> <li>- 주최: 대전광역시</li> <li>- 주관: 대전사랑시민협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모니터단: 주부380명</li> <li>- 주요 활동사항</li> <li>· 생활공감정책아이디어 발굴·제안</li> <li>· 국·시정모니터링으로 시민불편 해소</li> <li>· 어려운 이웃돕기 등 자원봉사 활동</li> </ul>					
자원봉사자의 시정참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원봉사 주요 방향설정 및 정책결정</li> <li>- 나눔과 소통하는 자원봉사, 함께 꿈을 이루는 희망도시 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자원봉사센터 운영위원회 회의 정례화/ 분기별 1회</li> <li>- 민·학·관 네트워크(Net-Work)협력 자원봉사 활성화 사업 확대</li> <li>- (사)대전광역시 자원봉사연합회 운영위원회 참석</li> </ul>				
자치구 주민자치센터 우수프로그램 육성지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민자치센터 분야에 대한 민관협치를 통한 새로운 발전 방안 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역특성에 맞는 신규 우수프로그램 공모지원</li> <li>· 우수프로그램의 개발 및 육성을 위해 초기 필수 사업비 지원</li> <li>· 매년 10개 자치센터 지원, 민선5기 동안 전 자치센터의 50%이상 지원</li> <li>- 우수동아리 경연대회 개최 및 전국경연대회 참가 지원</li> <li>· 자치구 대표 우수동아리 선발 시 경연대회 개최</li> <li>· 우수팀 선정 전국 동아리 경연대회 참가자격 부여 및 참가경비 지</li> </ul>				

### 3. 대전광역시 거버넌스의 과제<sup>3)</sup>

다양한 관점에서 거버넌스 형성과 관련된 주체들의 역할에 관한 논의가 가능하다고 판단된다. 다음에서는 거버넌스 참여주체 중 가장 큰 권력과 자원을 가졌다고 할 수 있는 대전시정의 역할을 중심으로 몇 가지 거버넌스형성 과제를 제시해보고자 한다.

첫째, ‘민주성의 결핍’ 이야말로 대전시 행정 또는 정책에 대한 비정부 부문 거버넌스 주체들의 높지 않은 신뢰와 밀접한 관련이 있다는 것을 깨닫고, 정책과정의 민주성을 회복하기 위한 제도적 노력을 지속적으로 기울여 나가야할 것이다. 지방의회와 지역 언론에 대한 신뢰가 지극히 낮은 상황 속에서 민주성의 회복이 단순히 그들의 기능을 회복되고 역량이 강화되도록 대전시가 협조하고 노력하는 것만을 의미하는 것이 아니다. 대전시는 자신들이 수행하는 공적 행위에 대한 신뢰와 정당성을 회복하기 위하여 대전시민이 의사결정과정에서 중요한 위치를 차지하는 실험을 적극적으로 모색해나갈 필요가 있다. 예를 들면, 현재 대전시가 채택하고 있는 ‘주민참여예산제’를 더욱 강화할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 더불어 정책결정이전에 주요 이해당사자들과 충분한 협의를 거치고, 시민들의 이해를 구하며, 정책홍보도 하는 차원에서, 단순한 여론조사가 아닌 ‘심의적 공론조사’와 같은 참여

3) 대전광역시 거버넌스의 과제는 대전발전연구원의 주체(2010.12.14)로 열린 [민관협치(거버넌스)제도의 활성화 방안]에 대한 워크숍에서 박현근교수님의 발제문 일부(20-23쪽)를 인용함을 밝힙니다.

4) 대전광역시가 전국 광역자치단체 중 최초로 ‘주민참여예산제’를 도입한 것은 그 자체로서 매우 큰 의미를 갖는다. 실제 이 제도는 현장에 가까운 주민의 통찰과 지식의 활용을 통해 보다 적실한 예산을 편성한다는 목적 이외에도 사업의 정당성 부여, 정부에 대한 시민의 신뢰, 참여자들의 사회자본, 집합적 효능감 등 다양한 효과를 제공할 수 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 현재 이 제도는 주민참여제도화 수준이 낮고, 예산참여시민위원회의 구성 및 운영방법이 광역자치단체의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 시민대표들이 효과적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 못하는 등 적극적인 주민참여예산제도로 평가받지 못하고 있다(곽채기, 2009). 실제 주민참여예산제도는 그 본래의 목적만큼이나 시민이 대전시정을 이해할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 예산이라는 것이 선택의 문제이고, 그러한 선택이 기회의 비용을 수반한다는 것을 경험함으로써 대전시의 가치선택과 서비스제공이 얼마나 어려운 문제인지를 시민이 공감할 수 있는 기회의 장으로서도 충분히 활성화되어야할 이유가 있다. 실제 대전시의 객관적 서비스 향상이나 효과성과 무관하게 대전시정에 대해 충분한 정보를 가지고 이해하는 것이 대전시정에 대한 전반적 만족도를 높이는 데 크게 기여할 수 있다는 것도 주민참여예산제도가 활성화되어야하는 중요한 이유이다.

적 의사결정의 제도적 실험을 과감히 수행해 나가야 할 것이다. 환경문제 등과 같이 이해관계·윤리적 측면에서 대립각이 심한 문제에 대해서 시민패널과 전문가의 통합노력으로 해결해간다는 의미에서, ‘합의회의’ 또는 ‘시민배심원제’와 같은 합의형성의 제도 실험에 있어서도 대전시가 선도적 역할을 해나가야 할 것이다.

둘째, 대전시는 일하는 방식의 적극적 개선을 통하여 일반시민과의 관계 개선과 신뢰회복에 주력해야 할 것이다. 시민들의 낮은 정부신뢰와 좀처럼 변하지 않는 정부에 대한 인식은 바로 오랜 세월동안 머릿속에 새겨진 ‘집합적 기억’ (collective memory) 때문이다. 부정부패, 권위주의, 관료주의, 칸막이행정, 탁상행정 등 오랜 세월에 걸쳐 형성된 수많은 기억들이 정부를 바라보고 있는 시민들의 ‘인식 틀’ (cognitive map)을 구성하고 있는 것이다. 이러한 인식 틀은 단순히 시민이 필요로 하는 서비스를 제공하고 그들을 만족시키겠다는 자세만 가지고는 쉽사리 변하지 않는다. 시정에 대한 대전시민의 인식 틀을 바꾸기 위해서는 다양한 사업의 추진 못지않게 의식적으로 신뢰형성을 염두에 둔 대전시의 일하는 방식의 변화가 필요하다. 선진국에서는 신공공관리가 강조하는 사업의 산출, 결과를 뛰어넘어, ‘공적 가치 관리’ (Public Value Management)라는 새로운 패러다임을 통해, 시민과의 관계(relationship)가 공공관리의 궁극적 초점이 되어야한다는 것을 강조하고 있다. ‘공적 가치 관리’ 관점에서 볼 때, 공공관리자는 갈등해결, 신뢰형성, 정보공유와 같은 ‘관계 관리기술’ (relationship management skills)을 습득하고, 다양한 이해당사자들과 협력적 파트너십을 형성하는 역할을 수행해야 한다. 또한 현대사회의 ‘다루기 힘든 문제’ 해결을 위해서, 부서이기주의를 벗어나 ‘전체로서의 정부’ (whole of government) 또는 ‘통합적 접근’ (joined-up approach)과 같이 일하는 방식의 변화가 우선 되어야한다는 것을 강조한다.

칸막이행정, 탁상행정 등 오래 전부터 정부신뢰 회복을 위해 꼭 버려야 할 관행들임에도 불구하고, 여전히 우리 지방행정의 지배적인 일하는 방식이고 대전시도 예외는 아니다. 시민과의 신뢰형성을 위해서 앞으로 대전시는 시민을 고객으로 보고 단순히 만족시킨다는 차원을 뛰어 넘어, 과연 사업을 통해 이루고자 하는 공적 가치는 무엇인지 시민과 함께 고민하고 성찰하며, 그러한 공적 가치를 달성하는데 필요하다면 부서간의 칸막이를 허물고 역량들을 집결시키는 과감한 모습을 보여주어야 한다. 사업의 초기과정부터 공직자들이 현장에 나가 주민과 진지하게 소통하고 고민하는 모습을 보여주는 것만으로도 사업의 성공여부만큼이나 신뢰 회복에 도움이 될 것이다.

셋째, 거버넌스 철학의 구현을 위해 대전시는 정책결정과정에서의 시민의 역할뿐만 아니라 지역사회 발전의 동반자내지 지역사회 서비스 생산의 주체로서의 일반시민의 역할과 역량강화에 초점을 두어야 한다. 즉, 대전시는 서비스공급자로서의 역할 뿐만 아니라 지역사회형성(community building)과 지역사회 구성원의 역량강화(empowerment)를 위한 촉진자, 촉매자, 협력자로서의 새로운 역할을 인식하는 것이 중요하다. 이미 대전광역시는 ‘복지만두레’와 ‘무지개프로젝트’와 같은 사업을 통해 지역사회 주민들을 조직화하고 참여를 유도해냄으로써 지역사회 복지문제를 해결하려는 중요한 실험들을 진행해왔다. 어떤 면에서는 대전시의 실천(practice)이 현대행정의 철학적·이론적 근거나 처방을 앞서 나간 것이다. 대전시는 이미 선두주자로서 개척해가는 실천의 의미와 맥락을 분명히 깨닫고, 지역사회형성과 참여를 환경, 교육, 복지, 보건, 치안 등 지역사회 문제 전반에 걸친 정책수단으로 활용함으로써 사회문제 해결의 책임을 정부와 시민이 공유하는 환경을 조성하는 것도 대전시의 거버넌스 형성을 위한 중요한 과제가 될 것이다.

이러한 시민사회의 역량강화와 관련하여 주의해야 할 것은 거버넌스라는 미명아래 위계적 질서가 지배하는 정부와 지역사회(시민사회)가 만나 함께 일하게 되면 여지없이 지역사회는 정부의 말단조직과 같이 변해버린다는 것이다. 즉, 취약한 시민사회문화가 정부문화에 의해 압도당하면서 정부는 리가 지배하게 된다. 이것은 민관협치의 대표적 예로 제시되는 대전시의 복지만두레, 주민참여예산제 등의 사례들에서도 쉽게 목격되는 현상이다. 단순히 정부의 목적과 편의에 따라 지역사회를 동원하는 것이 거버넌스라고 믿는다면 곧 ‘거버넌스실패’라는 개념이 정부실패와 같은 개념으로 자리 잡게 될 것이다. 주민사이의 네트워크와 신뢰, 집합적 자신감에 뿌리를 둔 시민사회 형성의 촉진자, 촉매자, 협력자 역할에 국한하려는 의식적 노력과 시민사회의 자율성을 보호하고 존중하려는 정부의 전향적 태도가 거버넌스 실험 성공의 관건이 될 것이다.

넷째, 대전시는 거버넌스 형성을 위해 시민사회단체 및 지역기업과의 관계를 재검토하고 관계개선에 힘써야 할 것이다. 시민사회의 두드러진 정책 참여는 시민사회단체의 활동으로 대표된다. 대전광역시의 경우도 참여자치연대, 환경연합, 녹색연합, 여민회 등 시민사회단체가 활발한 활동을 펼치고 있고, 많은 토론회 및 조사연구를 통해서 대전시정의 중요한 비판자 내지는 견제자로서의 역할을 수행하고 있다. 하지만 과거 사회운동 특히 민중운동이 정부에 대한 부정과 저항을 운동의 목표로 삼아왔고, 민주화가 어느 정도 진척된 현재도 관성처럼 운동주체인 시민사회단체의 정부에 대한 불신과 부정적 시각이 강하게 남아있는 것이 사실이다. 정부도 시민사회단체를 꺾고럽고 매사에 발목을 잡는 존재로 인식하는 경향이 강하다. 본 연구결과는 두 집단 사이에 이러한 관계가 여전히 지속되고 있음을 다시 한 번 확인시켜주고 있다. 현대사회의 복잡한 각종 문제해결을 위해서는 사안에 따라 시민사회단체의 견제와 비판, 또는 연대와 협조가 유연하

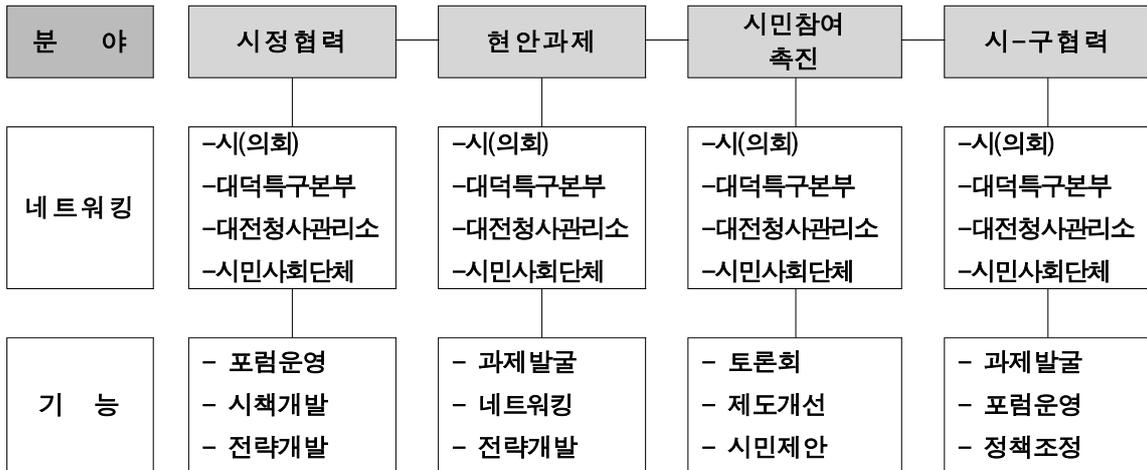
게 조율되는 것이 요구되는 만큼, 시민운동의 사회변혁 논리와 열정을 사회의 개혁과 문제해결을 위한 아이디어와 여론수렴의 통로로 활용하는 대전시의 보다 적극적인 모습을 기대해본다. 시민사회단체도 정부비판 일변도의 태도보다는 정부와 함께 파트너십을 형성하여 지역사회에 긍정적 변화를 가져오는 주체로서의 역할을 보다 적극적으로 찾아나감으로써 일반시민의 신뢰를 얻으려는 노력이 중요하다. 더불어 지역기업과의 관계도 규제기관으로서의 관계가 아닌 파트너십의 관계를 지향하는 대전시의 전향적 자세와 태도가 요구된다.

#### IV. 대전형 민관협치모형 구축 방안

##### 1. 대전형 민관협치모형의 구축

전술한 바와 같이, 대전광역시의 민선5기 비전을 “대한민국 신중심도시”로 설정하였다. 대한민국 신중심도시의 개념은 ① Harmony Daejeon(물질적 풍요와 역사성 및 정신문화가 조화를 이루는 도시), ② Heart Daejeon(국가 균형발전과 지방간 상생발전을 도모하는 분산과 분권의 중심도시), ③ Well-being Daejeon(수려한 자연환경과 교육·문화·복지가 충만한 살고 싶은 도시), ④ Tolerrance Daejeon(지역성이 존중되고 다문화 사회를 포용하는 도시) 등의 내용을 구성되어 있다(대전광역시, 2010c: 2). 이와 같은 비전은 시장이나 공무원들의 노력만으로 실현될 수 있는 것은 아니며 대전의 공동체를 형성하고 있는 모든 민·관기관(단체)의 협력을 통하여 가능할 것이다.

〈그림 1〉 대전형 민관협치(거버넌스) 모형



대전형 거버넌스의 핵심은 정부와 시민사회단체의 파트너십은 물론이고 대전정부청사와 대덕특구지원본부와의 네트워크를 구축하는 것으로부터 시작된다고 하겠다. 이러한 대전형 거버넌스는 대전지역의 특성을 반영한 민관협력체계를 구축하는 것이다. 따라서 대전형 거버넌스 모형을 구축하기 위해서는 대전광역시(지방의회, 교육청 포함)-정부대전청사관리소-대덕특구지원본부-대전충남지역총장협의회-시민사회단체 등 간의 네트워크를 구축하여야 할 것이다.

또한, 민선5기에 들어서 추진 중인 민관협치제도는 시정협력분야, 현안과제분야, 시민참여촉진분야, 시-구협력분야 4개의 분야로 범주화 하는 것이 필요하다. 첫째, 시정협력분야는 대전시 주요정책의 발굴 및 효율적 추진을 위한 자문 및 협력으로 대전발전에 기여하고자 하는 목적을 가지고 있다. 둘째, 현안과제분야는 대전에 이슈가되고 있는 사안의 발굴과 해결을 위한 전략을 모색하기 위한 목적을 가지고 있다. 셋째, 시민참여촉진분야는 각종 시민참여제도의 활성화를 모색하기 위한 목적을 가지고 있다. 넷째, 시-구협력분야는 시-구간의 정책협력을 증진시키고 분쟁의 조정을 통해 시와 구간 상생발전하고자 목적을 가지고 있다.

## 2. 제도적 기반 정비

지방정부가 추진하는 필요한 사업이 체계적이고 효율적으로 집행되기 위해서는 실행력을 강화할 수 있는 법규 또는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 민관협치에 관한 사무를 추진하기 위해서도 마찬가지인데, 이러한 정책의 실행력을 담보하는 지방정부의 자치법규는 조례로 정할 수 있다.

그러데 대전광역시의 자치법규 중 민관협치에 관한 사항을 규정하고 있는 조례 등은 아직 제정되어 있지 않고 다만, [대전광역시 주민참여기본조례]가 2006년 11월에 제정되어 시행되고 있다. 동 조례는 주민참여에 대한 일반적인 사항을 규정함은 물론 광역자치단체 중에서는 처음으로 시행하고 있는 “주민참여예산제도”와 “예산참여 주민위원회” 운영 등에 대하여 규정해 놓고 있다. 주민참여는 거버넌스 모형의 협의의 개념이라고 할 수 있다. 따라서 기존의 [대전광역시 주민참여기본조례]를 보다 광의의 거버넌스 개념으로 확대하여 개편하는 것이 바람직하다. 이러한 조례의 개정을 통하여 대정형 협치모형에서 제시되고 있는 분야의 운영에 관한 사항을 규정하여 민관협치의 활성화를 도모하여야 한다.

## 3. 거버넌스체계의 운영방안

### 1) 비전의 설정

비전은 조직의 미래를 전망하는 힘으로써 조직의 미래상과 조직이 추구하는 가치가 구현된 것이다. 즉, 비전은 그 조직이 목표로 하는 바람직한 모습, 지속적으로 변화해 나아가야 할 방향을 제시해 준다. 비전의 특징은 현실집착에서 벗어나 미래를 보여주는 것으로 목표의 선언이다. 그리고 현

채와 미래를 확실한 기대 속에서 계획할 수 있도록 분명하고 일관된 것으로 제시하고, 조직 구성원의 창조력이 반영된 상태에서 이해, 공감 및 공유 등을 필요로 한다(이홍민·김종인, 2003: 36-37). 이러한 비전은 조직이든 공동체든 서로가 공유되었을 때만 힘이 발휘될 수 있다. 즉, 비전이 공유되면 효과적인 팀워크와 협동심이 증진되며, 개인과 조직에 관한 위임을 통한 능력개발에 기여하고, 직무몰입을 촉진할 수 있다. 소위 대전형 민관협치 모형의 4대 분야별로 거시적인 관점에서 동 협의체가 장기적으로 달성하고자 공동목표가 되는 비전을 설정하는 것이다.

## 2) 운영 및 지원체계의 구축

운영체계는 대전형 거버넌스 모형의 실효성 있는 운영을 위해 분야별 구성(네트워킹), 운영, 기능 등을 어떻게 할 것인가에 관한 내용이다.

민관협치를 위한 지원체계는 대전광역시의 기능에 따른 관련부서에서 담당하며, 분야별 민관협치체의 운영에 필요한 사무지원을 담당하게 된다. 즉, 운영에 필요한 사무는 예산의 배정과 회의의 진행, 그리고 공간 등을 마련하는 일이다. 특히, 우리나라에서 거버넌스에 대한 인식은 정부가 운영하는 각종 위원회와 같은 것으로 접근한 것이 일반적인 현상이었다. 따라서 각종 행정위원회가 개최되는 장소는 지방정부의 청사내에 있는 회의실 등을 주로 이용하여 왔다. 이와 같이 지역 거버넌스 운용을 위한 공간을 확보함으로써 네트워크에 참여하는 단체뿐만 아니라 관심 있는 일반시민들의 이용을 활성화시킴으로써 시민들의 아이디어와 정보 및 요구사항을 시의적절하게 반영할 수 있을 것이다.

## V. 결 론

본 연구는 대전형 거버넌스 모형의 구축방안을 모색하여 제시함으로써 궁극적으로 민선5기 출범과 동시에 공표한 “대한민국 신중심도시” 비전의 정립에 기여하기 위한 목적으로 수행되었다. 대전의 지역발전에 있어서 대전정부청사와 대덕특구지원본부는 핵심적인 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 대전형 거버넌스 모형은 4개의 핵심분야로 나누어, 대전정부청사와 대덕특구지원본부가 필연적으로 참여하는 네트워크를 구축하는 것으로부터 시작하게 된다. 초기 분야별 네트워크를 구축하는데 있어서 대전시의 해당 부서가 주요 역할을 담당해야 하고, 네트워크가 구축되고 나서 각 협치체가 효과적으로 운영할 수 있도록 예산을 지원하여야 한다.

거버넌스를 위한 네트워킹이 있는 후에는 목표를 공유할 수 있는 분야별 협체체 자체의 비전을 설정하고, 조례개정을 통한 제도적 기반을 마련하고, 동 거버넌스가 활성화 될 수 있도록 사무지원과 다양한 계층의 시민들이 참여하기에 편리한 곳에 물리적 공간을 확보하여야 한다.

## 참 고 문 헌

- 강은순.(2008). 광역거버넌스 체계 구축에 관한 연구: 남해안시대 프로젝트를 중심으로, 인제대학교 박사학위논문.
- 곽현근.(2009). 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구, 한국행정연구, 제18권 제4호, 227-257.
- 금창호.(2010). 민선 5기 출범의 의의와 지방자치단체의 책무, 지방행정, 제59권 제681호, 16-19.
- 기획예산처.(2008). 시군구 유형별 민관협력체계 실태 및 발전모형에 관한 연구.
- 대전광역시.(2010a). 주요시정, 내부자료.
- 대전광역시.(2010b). 민선 5기 약속사업 실천 계획.
- 대전광역시.(2010c). 민선 5기 비전 대한민국 신중심도시 대전.
- 대전발전연구원.(2009). 민선4기 시정성과와 향후 계획, 내부자료.
- 대전발전연구원.(2010). 민관협치(거버넌스)제도의 활성화 방안, 워크숍자료집.
- 박용규·강성원·주영민·최홍.(2010). 민선 지방자치 5기의 정책과제, CEO Information, 삼성경제연구소, 제795호, 1-20.
- 인경섭.(2009). 특별지방행정기관의 지방이전에 관한 실증분석: 산림청을 중심으로, 한국지방자치학회보, 21(2): 101-122.
- 유영성.(2006). 한국의 정부조직개혁과정에 관한 연구, 경영대학교대학원, 박사학위논문.
- 유영철.(2010). 지방SOC의 민간투자 촉진요인에 관한 연구, 한국행정연구, 제19권 제241-270.
- 유재원·소순창.(2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 한국행정학보, 39(1): 41-63.

유해숙.(2004). 지역복지운동의 거버넌스유형 연구, 가톨릭대학교 박사학위 논문.

이승종.(2010). 민선5기 지방자치의 방향과 과제, 한국지방행정연구원 세미나 자료집, 35-58.

이수곤·최원삼·전영평.(2005). 지역혁신거버넌스의 실증적 분석: 포항시 사례, 한국행정학보, 39(4): 39-62.

이홍민·김종인.(2003). 핵심역량 핵심인재, 한국능률협회.

중앙선거관리위원회.(2010). 제5회 전국동시지방선거 각종통계, 선거관리보, 제66호, 6-11.

중앙선거관리위원회.(2010.8.26). 제5회 전국동시지방선거 투표율 분석 결과, 보도자료.

최길수.(2010). 민선5기 대전시정의 추진 전략, 디트뉴스24-한국공공행정학회 공동세미나 자료집, 민선 5기 대전의 발전 전략, 1-22.

하혜수.(2010). 민선 5기 지방자치의 과제, 지방행정, 제59권 제681호, 28-31.

한표한.(2010). 민선 5기 출범과 지방자치의 과제, 지방행정, 제59권 제681호, 12-13.

행정안전부.(2008). 행정안전백서.

황일봉.(2005). 지방거버넌스의 노인복지서비스 공급 네트워크 연구, 조선대학교 박사학위논문.

Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary.(2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.

United Nations.(2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*.