

부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구용역

2021. 8.

提 出 文

부산광역시 귀하

본 보고서를 「부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립
연구용역」의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 8월

부경대학교 산학협력단

연구진 :

- ☐ 연구책임자 : 차재권 부경대학교 교수
- ☐ 참여연구자 : 여영현 선문대학교 교수
서선영 부경대학교 강사
정호영 부경대학교 박사과정 연구보조원
- ☐ 자 문 위 원 : 이주호 세한대학교 교수

본 보고서는 연구용역수행기관이 부산광역시의 연구용역 의뢰를 받아 수행한
연구물입니다. 본 보고서의 내용은 전적으로 연구진의 의견이며, 부산광역시의
공식적인 입장이 아님을 밝혀둡니다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	9
3. 연구의 범위와 방법	10
4. 연구의 내용 및 구성	12
제2장 민관협치의 이론적 배경 및 필요성	13
1. 민관협치의 이론적 배경	13
2. 민관협치의 필요성	29
제3장 부산광역시 민관협치 현황 및 운영 실태	40
1. 민관협치의 확산 과정	40
2. 부산광역시 협치 여건 종합진단 및 협치 자원 현황	42
3. 타 시도 민관협치 계획 운용 사례	58
4. 정책 수요조사 및 FGI 결과 분석	70
제4장 부산광역시 민관협치 기본계획 및 연차별 실행계획 수립	112
1. 부산광역시 협치 시정 현황 및 비전 과제	112
2. 부산광역시 민관협치 비전과 방향	123
3. 부산시 민관협치 기본계획 비전에 따른 세부 추진과제	138
4. 연차별 협치 예산 소요 추정액 및 안정적 확보 방안	173
5. 부산광역시 민관협치 성과평가 체계 구축의 필요성과 추진 방향	175
제5장 결론 및 정책제언	186
1. 기본계획의 특성에 대한 종합 요약	186
2. 기본계획의 지속가능한 추진을 위한 제언	187
참고문헌	190

표 목차

<표 1> 부산광역시 민선 5기와 민선 6기의 각종 위원회 총괄 현황 비교	5
<표 2> 거버넌스의 개념적 특성	15
<표 3> 거버먼트와 거버넌스의 차이에 대한 개념적 구분	16
<표 4> Guy Peters의 거버넌스 이론 모형	21
<표 5> 주요 연구별 협력적 거버넌스 성공 요인	24
<표 6> 주요 연구별 협치 지방 거버넌스의 구성요소	28
<표 7> 부산시민협치협의회 회의	44
<표 8> 부산광역시 협치 과제 및 추진과제 주요 내용	46
<표 9> 시정혁신사업의 주요 내용	46
<표 10> 시민참여의제사업의 주요 내용	47
<표 11> 지역협치사업의 주요 내용	47
<표 12> 코로나19 대응 민관협치사업의 주요내용	48
<표 13> 협치협의회 운영평가	48
<표 14> 협치사업 운영평가	49
<표 15> 부산광역시 복지시설 현황	50
<표 16> 부산광역시 유희부지 현황	51
<표 17> 부산광역시 공유재산 현황	51
<표 18> 구군별 공영주차장 현황	51
<표 19> 부산광역시 시정협치형 주민제안사업(2021년)	52
<표 20> 지역문화복지시설	53
<표 21> 부산광역시 사회적 경제 기업 분포 현황	54
<표 22> 부산광역시 자원봉사 등록 인원 및 활동 인원(2021년 5월 기준)	55
<표 23> 부산광역시 구·군별 자원봉사자 등록 현황(2021년 5월 기준)	55
<표 24> 부산광역시 일반 자원봉사단체 현황	56
<표 25> 부산광역시 재능기부단체 현황	57
<표 26> 부산광역시 구·군별 자원봉사센터 현황	57
<표 27> 광역자치단체 민관협치 조례 제정 현황	59
<표 28> 광역자치단체 민관협치 조례 제정 현황	59
<표 29> 주요 지방자치단체 민관협치 계획수립 현황	60
<표 30> 주요 광역자치단체 민관협치 계획 비전	65
<표 31> 주요 광역자치단체 민관협치 계획 추진 방향/목표	66
<표 32> 주요 광역자치단체 민관협치 계획 추진전략	67
<표 33> 주요 기초자치단체 협치 추진전략	69

<표 34> 주요 타 광역자치단체 정책 수요조사 시행 현황	71
<표 35> 정책 수요조사 시행 개요	71
<표 36> 정책 수요조사 참가자 성별/연령별 통계	72
<표 37> 정책 수요조사 공공부문 참가자 주요 통계	72
<표 38> 정책 수요조사 민간부문 참가자 주요 통계	73
<표 39> 정책 수요조사 설문 문항	74
<표 40> ‘협치’의 의미에 대한 인식 비교	76
<표 41> 행정과 민간의 관계에 대한 주체별 인식 비교	81
<표 42> 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식 비교	84
<표 43> 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식 비교	86
<표 44> 적극적 협치 실행에 필요한 요소에 대한 주체별 인식 비교	88
<표 45> 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식 비교	90
<표 46> FGI 참가자 주요 인적 사항	109
<표 47> FGI 질문 구성	110
<표 48> FGI 주요 조사내용	110
<표 49> 비전의 슬로건화를 위한 필수적 사항	125
<표 50> 부산광역시 주민참여예산 추진 현황(2017~2021)	146
<표 51> 위원회 수 및 위원회 개최실적	149
<표 52> 부산시민협치협의회 구성 현황	155
<표 53> 자치구별 시범사업	159
<표 54> 시민청원 와글와글 추진 실적(2019~2021)	162
<표 55> 시민토론 ON AIR 추진 실적(2019~2021)	163
<표 56> 서울특별시 협치평가의 지표 체계	176
<표 57> 서울시정 평가제도 운영현황	179
<부록-표 1> 정량/정성 평가 방식의 예시	197

그림 목차

[그림 1] 행위자 주도 유형별 민관협치 모델	6
[그림 2] 연구수행 체계도	11
[그림 3] 협력적 거버넌스의 성공 요인	25
[그림 4] 부산시민협치협의회 구성	45
[그림 5] 현재 부산광역시 민관협치 과정의 참여 주체	113
[그림 6] 부산광역시 공무원의 민관협치 의미 이해와 중요과제	114
[그림 7] 부산 시정에서 행정과 민간의 관계	114
[그림 8] 부산 시정에 대한 민간주체의 참여 수준	115
[그림 9] 민관협치를 활성화 민간주체의 시정 참여 요구수준	118
[그림 10] 부산 시정의 민관협치에 대한 행정주체의 관심과 실행 확보를 위한 개선과제	119
[그림 11] 부산 시정의 민관협치 친화적 방식 전환을 위한 중요 요소	120
[그림 12] 민관협치 시정 실현을 위한 중장기 비전 가치	121
[그림 13] 민관협치의 성공적 추진을 위한 과제	121
[그림 14] 민관협치 추진의 민간선도 주체와 지역사회 단위에서의 민간선도 주체	122
[그림 15] 민관협치 활성화를 위한 지역사회 조건	122
[그림 16] 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 DIAMOND 구조의 핵심가치 사슬	134
[그림 17] BRIDGE 전략 수립의 체계도	135
[그림 18] 시민청원 와글와글 운영 체계	162
[그림 19] 시민토론 ON AIR 운영 절차	163
[그림 20] 공공부문 BSC 기반 성과평가 체계도	178
[그림 21] 중장기 민관협치 성과평가의 전체적 구성	180
[그림 22] 민관협치 성과평가의 순서와 절차	180

요 약

1. 서론

1) 연구의 배경과 필요성

- 정부실패에 따른 협치 패러다임이 대두되고 국가와 지역발전의 패러다임 및 정치·행정 환경이 변화함에 따라 협치에 대한 관심과 필요성 확산
- 특히 자치분권 2.0 시대의 개막과 새로운 민관협치 모델에 대한 요구 증대
- 부산의 경우 협치 시스템을 강화하기 위한 노력이 지속되었으나 거버넌스의 형성 정도가 저조하였음
- 행정 환경과 시정 환경의 변화와 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례가 규정한 협치 활성화 기본 계획의 종합적이고 체계적인 수립을 위한 연구가 필요

2) 연구의 범위와 방법

- 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획 수립의 기초자료를 확보를 위해 기본 현황과 운영 실태 파악 및 타 지역 기본계획을 대상으로 사례 비교 분석 실시
- 정책 담당자(공무원)와 민관협치 분야에 직·간접적으로 관여하는 민간 전문가, 교수, 시민사회단체 활동가 등 협치 정책의 주요 수요자를 대상으로 한 정책 수요조사 시행
- 민관협치 기본계획 및 연차별 실행계획을 수립하는 외에도 민관협치 활성화를 위한 공공기관/공무원 평가체계 및 협치 재원의 조달 방안 등 민관협치 기본계획 실행에 필요한 제반 사항을 분석

2. 민관협치의 이론적 배경 및 필요성

1) 민관협치의 이론적 배경

- 거버넌스는 기본적으로 공동체주의에 기반한 협력체제를 의미
- 다양한 거버넌스 모형이 존재하지만, 우리나라와 부산광역시가 가진 공공기관 신뢰의 위기와 대의민주주의의 한계, 시민참여의 한계 등의 한계를 벗어나기 위해서는 참여적 정부 형태의 거버넌스 모형과 협력적 거버넌스로의 진행이 필요
- 특히 지방 거버넌스의 성공 요건인 네트워크의 발달이 강조되어야 함

2) 민관협치의 필요성

- 우리나라의 경우 기존의 발전국가 및 하향식/외생적 발전전략은 지역 간 불균형 성장으로 이어졌으며, 지방자치제도의 도입과 발달의 과정에서 단체자치를 기본원리로 받아들여 중앙집권적 속성과 집행부 중심의 구조가 지속됨
- 최근의 Covid-19 팬데믹과 포스트 코로나 뉴노멀 시대의 도래에 따라 기민한 거버넌스와 위기관리 거버넌스가 대두됨에 따라 필요성 대두

3. 부산광역시 민관협치 현황 및 운영 실태

1) 민관협치의 확산 과정

- 우리나라는 민주화와 지방자치제 도입이후 민관협치에 대한 요구가 증대되었으며, 주민참여예산제도와 주민자치회 등 지방자치 영역에서 주민참여 확대 기조가 확산
- 부산광역시는 민선 5기에서 초보적 수준에서 시정 운영과정의 시민참여 유도 노력이 시작되었으나 정치적 경쟁의 부재로 시민사회의 성장이 지체되면

서 다방면에서의 민관협치가 이루어지지 못함

- 민선 7기에서 민관협치에 바탕을 둔 시정 운영을 위해 노력하여 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」가 제정되는 등 법적, 제도적 개선 노력이 이루어짐
- 다만 수도권 광역 지자체와 비교하여 종합적이고 중장기적인 민관협치 계획이 부재한 상황이며, 협치교육과 협치 조직의 육성 및 지원에 대한 문제의식의 부족 등 실질적인 민관협치 활성화의 노력이 미흡한 상황

2) 부산광역시 협치 여건 종합진단 및 협치 자원 현황

- 민선 5기 이후부터 민관협치 차원에서의 위원회 운영이 활성화되었으나 회의 개최 부족, 협치역량강화 교육개발 부진, 협치추진단의 권한 부족 등의 한계가 존재

3) 타 시도 민관협치 계획 운용 사례

- 서울특별시를 시작으로 주요 광역자치단체는 민관협치 활성화 조례를 제정하여 현재는 기초자치단체로까지 확산되었으며, 부산광역시는 서울특별시와 비교하여 약 3년 정도 늦은 시점에서 조례를 제정
- 민관협치 활성화 조례가 민관협치 활성화 기본계획의 수립을 명시하고 있음에도 불구하고 부산의 경우 먼저 조례를 제정한 서울과 경기도는 물론 부산보다 늦은 시기 조례를 제정한 인천보다도 기본계획 수립이 지체되고 있음
- 선행된 타 시도 민관협치 계획의 경우 협치와 관련된 시민역량을 강화하는 노력이 필요함을 강조하고 있으며, 시민역량 강화를 위한 구체적인 교육 체계 마련의 중요성을 강조하는 경향이 발견됨
- 자치단체의 협치 수준에 따라 토대 마련 혹은 고도화 가운데 전략 수립과 민간의 협력뿐만 아니라 관료사회의 협력 및 혁신을 위한 실천을 어떻게 도출해 낼 것인가에 대한 구체적인 방법이 기술될 필요가 있음

4) 정책 수요조사 및 FGI 결과 분석

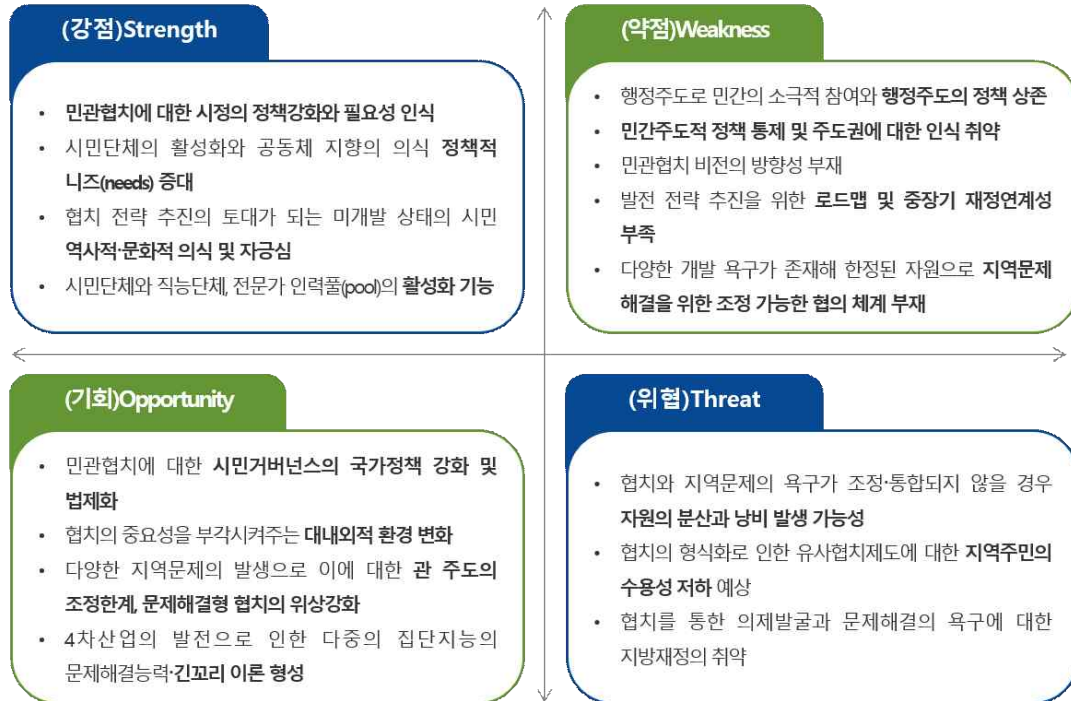
- 민선 7기 부산광역시의 협치 시정 추진상황에 대한 주요 주체들의 인식과 평가, 효율적인 협치 추진을 위해 어떤 방향으로의 변화를 요구하고 있는지를 파악하는 것을 목적으로 공공영역 350명, 민간영역 166명을 대상으로 정책 수요조사 시행
- 민관협치에 대한 기본적인 필요나 이해에 대한 차이는 크지 않았으나 실질적인 제도의 운용 현황이나 향후 방향 등에 대해서는 인식 차이가 큰 것을 확인
- 현행 제도에 대한 평가나 인식에 대해서 민간영역은 높은 만족도와 필요성을 보였지만, 행정 부분의 제도 미비와 역량 부족에 대해 지적
- 반면 공공영역의 경우 제도에 대한 평가나 인식에 있어서 응답 유보적 태도가 뚜렷하였으며 민간영역과의 명확한 관계 설정과 협치 참여 주체들의 역량 부족을 지적
- 따라서 민관협치에 대한 민간과 공공 사이에 존재하는 인식의 간극을 좁히는 한편, 전반적인 제도와 지원에 대한 재구성이 필요로 할 것으로 보임

4. 부산광역시 민관협치 기본계획 실행계획 수립

1) 부산광역시 민관협치 비전과 방향

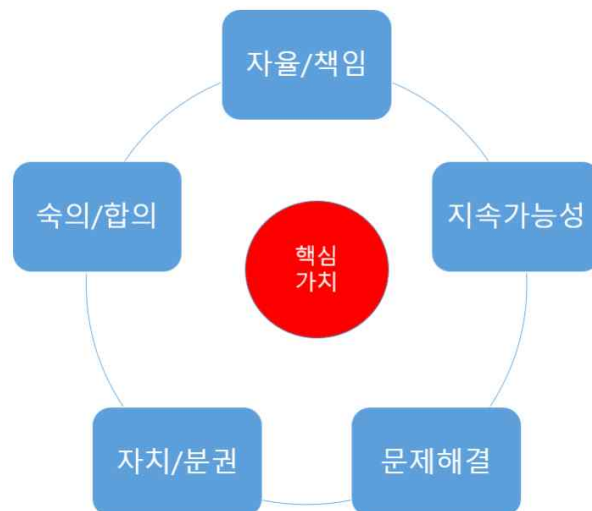
- 협치의 새로운 행정 패러다임으로 민관협치가 갖는 부산광역시의 장단점과 환경변화에 대한 기회와 위협의 요소는 다음의 [그림]과 같음

[그림] 부산광역시 민관협치의 SWOT



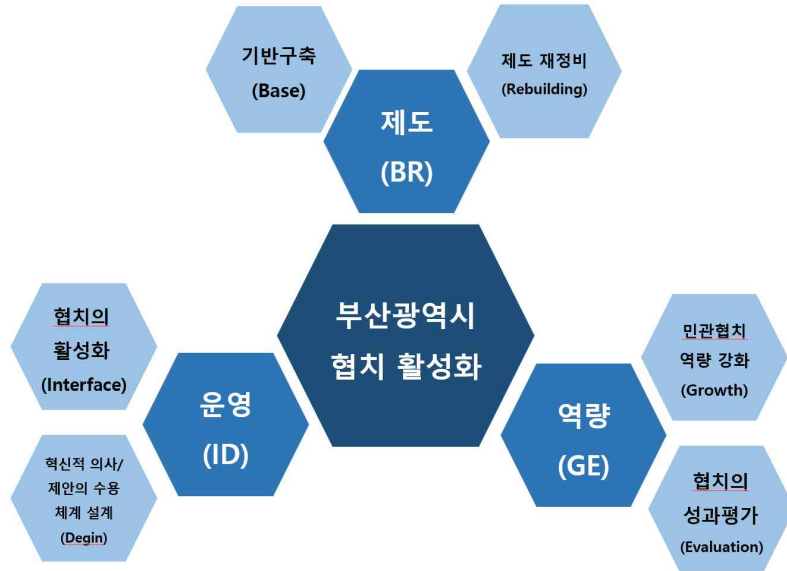
○ 문헌 연구와 정책 수요조사를 바탕으로 구성된 핵심가치는 그림과 같음

[그림] 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 DIAMOND 구조의 핵심가치 사슬



○ SWOT 분석과 핵심가치를 바탕으로 수립한 전략은 그림과 같음

[그림] BRIDGE 전략 수립의 체계도



○ 상술한 핵심가치와 전략 수립 체계도를 바탕으로 설정한 비전과 목표, 추진 전략 등은 아래와 같음

비전	시민주권을 실현하는 협치 도시 부산!				
목표	시민과 행정이 함께 만들어가는 지속 가능한 행복공동체 부산				
핵심 가치	자율·책임 (autonomy & responsibility)	지속가능성 (sustainability)	숙의·합의 (deliberation & Consensus)	자치·분권 (self-governing & decentralization)	문제 해결 (problem solving)
추진 전략	협치문화 정착	인적·물적 자원 확보	협치의 제도화	참여와 분권	협치역량 및 성과지원
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> 협치 가이드라인 작성·관리 협치 친화적 행정프로세스 구축 협치 문화 활력 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 협치 관련 각종 제도 재정비 협치 예산확보 및 예산체계 정비 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 민관협력 모델 개발 	<ul style="list-style-type: none"> 사전 숙의기반 조성 정책발굴 협치협의회 역할 및 위상 강화 공론 절차 이행으로 시민만족도 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 지역(자치구·군) 및 초광역권 협치 기반 역량 강화 PI(Public Involvement) 플랫폼 구축 시민참여의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화 시민사회 육성 기반 조성 협치 참여주체 교육 강화(협치학교 교육프로그램 개선)

2) 연차별 협치 예산 소요 추정액 및 안정적 확보 방안

- 부산시 중기재정계획(2021)에 반영한 2021~2024년까지의 민관협치 체계 구축 및 활성화 사업예산을 바탕으로 작성된 예산계획은 다음의 [표]와 같음

[표] 민관협치 체계 구축 및 활성화 사업 예산 계획

추진 내용		(단위: 천원)		
		2022	2023	2024
총예산		1,952,925		
단계별 예산		650,975	650,975	650,975
협치 문화 정착	① 협치 가이드라인 작성·관리	65,097	65,097	65,097
	② 협치 친화적 행정 프로세스 구축			
	③ 협치 문화 활력 조성			
인적·물적·자원 확보	① 협치 예산체계 정비 및 확보	65,097	65,097	65,097
	② 협치 관련 제도 재정비			
	③ 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협력 모델 개발			
협치의 제도화	① 사전 숙의 기반 조성 정책발굴	65,098	65,098	65,098
	② 협치협의회 역할 및 위상 강화			
	③ 공론 절차 이행으로 시민 만족도 제고			
참여와 분권	① 지역 및 초광역권 협치 기반 역량 강화	195,293	195,293	195,293
	② PI 플랫폼 구축			
	③ 시민참여의 활성화			
협치역량과 성과 지원	① 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화	260,390	260,390	260,390
	② 시민사회 육성 기반 조성			
	③ 협치 참여 주체 교육 강화			

5. 결론 및 정책제언

1) 기본계획의 특성에 대한 종합 요약

- 본 계획은 서울특별시 민관협치 기본계획의 비전이 제시하는 시민이 주도하는 민관협치는 물론 그 외 다른 지자체 기본계획의 비전에서 강조되고 있는 단순한 민관협력의 수준을 뛰어넘어 적극적으로 민관협치를 통해 시민의 권능과 권한을 강화하는 것을 주요한 지향점으로 삼고 있음
- 핵심가치 및 전략 기조를 바탕으로 도출된 15개 추진과제를 실현 가능성을 강화하기 위해 지속가능성과 문제 해결의 두 가지 핵심가치를 구현할 수 있

는 구체적인 역량 강화 방안 마련과 추진과제의 실행력을 담보하는 체계적인 성과평가체계 도입의 중요성을 강조

2) 기본계획의 지속가능한 추진을 위한 제언

- 기본계획의 연도별 예산계획은 2025년까지의 부산광역시 중기재정계획을 반영하여 5대 전략 분야에 대해서만 포괄적으로 제시되고 있기 때문에 본 계획에 제시된 각 추진과제 혹은 세부 추진과제별 추진 주체를 중심으로 별도의 현실성 있는 연도별 예산계획을 작성할 필요가 있음
- 향후 기본계획을 바탕으로 부산광역시 각 산하 구·군의 기본계획이 별도로 수립·시행될 필요가 있음
- 공공기관 행위자의 협치역량 증진과 민관협치의 효과적인 관리 및 실현 가능성 증진을 위해 민관협치 성과에 대한 개인별 성과평가 체계가 도입되어야 함
- 향후 기본계획을 충실히 수행해 내기 위한 시민사회 역량 강화 및 시민참여 증진 방안이 필요
- 한정된 자원으로 민관협치에 대한 지역사회의 욕구를 제대로 충족시킬 수 없을 뿐 아니라 민관협치체가 갈등을 조정하고 협의해 나갈 체계와 역량을 제대로 갖추 수 없다는 점에서 민관협치 활성화를 위한 기본계획 추진과 관련된 예산의 증액 및 인력 증원을 위한 노력이 선행될 필요

1. 연구배경 및 필요성

1) 연구의 배경

- 정부실패에 따른 협치 패러다임의 대두
 - 20세기 복지국가 실험의 실패에 따른 정부 실패(government failure)의 주요 원인 중 하나로 정부에 대한 신뢰의 위기에 주목
 - 정부 신뢰의 위기를 극복하기 위해 정부와 민간이 공동 파트너십을 형성해 사회적 현안들을 해결해 나가는 새로운 개념의 통치행태 등장
 - 민간은 정부의 일방적인 정책공급의 수동적 수혜자에 불과했던 거버먼트(government)의 시대에서 민간이 정부와 동등한 위치에서 정책의 생산 및 공급 과정에 이해관계 당사자로서 직접 관여하는 새로운 거버넌스(governance)의 시대로 전환
- 국가 및 지역발전의 패러다임 변화
 - 정부 주도의 전형적인 발전국가 모델에서 포스트 발전국가 모델로 국가발전 패러다임의 전환
 - 중앙정부 주도의 외생적 지역발전모델에서 지역 자체의 발전역량에 의존하는 내생적 혹은 신내생적 지역발전 패러다임으로의 전환
 - 변화된 국가 및 지역발전의 패러다임에 부응하기 위해서는 중앙 및 지방정부의 역량과 주도성만으로는 어렵고 반드시 국민 혹은 지역주민의 적극적인 참여가 전제될 필요가 있으며, 따라서 협치가 요망될 수밖에 없음

○ 정치·행정 환경의 변화

- 공공기관과 민간 간 공공갈등 확대
- 최근 NIMBY 및 PIMFY형 민간 갈등 사례 증가: 서울 강서구 장애인학교 설립에 대한 주민 반대 시위(NIMBY), 동남권 신공항 유치 경쟁 사례(PIMFY) 등
- 중앙정부는 물론 지방정부의 공공갈등에 대한 관리 및 조정 능력 제고 필요
- 뉴미디어 등장에 따른 커뮤니케이션 패러다임의 변화
- 스마트폰 등 이동성이 향상된 통신수단이 발달함에 따라 인터넷 중심의 웹 1.0~2.0시대를 넘어 웹 3.0~4.0 기술에 기반한 디지털 융합사회가 도래하면서 커뮤니케이션의 동시성, 복잡성, 상호작용성이 강화되면서 근본적인 패러다임 변화 발생
- SNS 등 소셜미디어 커뮤니케이션의 일상화는 물론 블록체인, 클라우드 컴퓨팅, 사물인터넷(IoT) 등 4차 산업혁명 기술의 진화가 거듭되면서 현대 사회는 급격한 변화를 경험
- 디지털 노마드화 된 스마트 맘이 이끄는 다중사회(multitude society)의 도래로 협치를 강화할 수 있는 다중적이고 상호작용적인 커뮤니케이션이 일반화
- 시민사회의 지속적인 성장과 역할 변화
- 1980년대 이후 계속된 NGO 현상과 그에 힘입은 시민사회의 폭발적 성장은 전통적인 관 주도의 정책과정에서 시민사회의 적극적 참여에 기반한 민간 주도의 정책과정으로 변화
- 시민은 단순한 정책의 수요자에 불과했던 소극적 역할에 머물지 않고 정책 과정에 적극적으로 개입하고 관여함으로써 정책의 생비자(prosumer, 生費者)로 진화
- 정부 등 공공기관에 대한 신뢰의 위기
- 정경유착 등 우리 사회의 뿌리 깊은 부패와 부조리로 인해 정부 등 공공기관에 대한 신뢰 저하가 심각한 상황에 처하게 된 신뢰의 위기 직면
- 정부 신뢰의 위기는 국가경쟁력의 상실로 국가의 미래 성장을 저해하는 핵심적 요소로 부각
- 신뢰의 위기 극복을 위해 정부와 민간 간 협치를 통한 신뢰 회복이 최우선의 과제로 대두
- 대표의 위기와 대의민주주의의 한계
- 승자독식의 다수대표제에 기반한 선거제도로 인해 양당 정치에 기반한 정치적 기득권 세력이 권력을 독점함으로써 사회적 소수 집단의 이익이 정치

- 사회에 제대로 대표되지 못하는 대표의 위기 심화
- 이러한 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해서는 정치뿐만 아니라 행정 및 정책 영역에서도 우리 사회의 다양한 이해관계가 대표되는 제도 개선이 요구됨
- 협치(governance)에 대한 세계적 차원의 관심 증대
- 1980년대 이후 신자유주의 세계화가 가속화하는 가운데 세계적으로 공적 영역에 대한 민간영역의 적극적인 개입과 관여를 요구하는 협치에 대한 요구 증대
- 협치에 대한 요구가 거스를 수 없는 시대적 조류로 강조되면서 공공영역 스스로 민간의 개입과 관여를 요구하는 협치 분위기 확산
- 시민참여의 한계: 새로운 참여 민주주의의 패러다임
- 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 정치 및 행정 분야에서 시민의 적극적인 참여와 관여를 요구하는 참여 민주주의 확대 현상 강화
- 하지만 시민참여가 관이 주도하는 정책의 정당성 확보를 위한 형식적인 제도로 변질되면서 참여 민주주의의 효용성에 대한 의문이 제기되고, 그 결과 참여 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 숙의민주주의와 직접민주주의의 새로운 실험에 대한 요구 증대
- 포스트 코로나(혹은 위드 코로나) 뉴노멀 시대의 새로운 위기 극복 거버넌스에 대한 요구 증대
- 최근 세계적인 COVID-19 팬데믹 확산으로 인해 팬데믹 극복을 위한 정부와 민간의 적극적 협력에 기반한 ‘기민한 위기 거버넌스(agile crisis governance)’의 중요성이 강조되기 시작
- COVID-19 팬데믹에 따른 언택트(untact)/온택트(ontact) 문화 확산으로 기존의 거버넌스 패러다임과는 다른 새로운 위기관리를 위한 거버넌스 패러다임에 대한 요구 증대
- 자치분권 2.0 시대의 개막과 새로운 민관협치 모델에 대한 요구 증대
- 문재인 정부의 지속적인 자치분권 강화 노력으로 자치분권 2.0시대 개막
- 제1단계 재정 분권 추진방안 발표(2018.10.30.)
- 자치분권 법령 사전협의제 시행(2019.7.1.)
- 최초의 지방일괄이양법 제정(2020.1.9.)
- 32년 만의 지방자치법 전부개정과 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 개정(2020.12.9.)

- ① 특별지방자치단체
- ② 자치경찰제 시행
- ③ 다양한 주민참여제도의 개선
- ④ 자치경찰제 도입을 위한 경찰법 개정
- 자치분권 2.0시대의 새로운 민관협치
 - 민간은 노꾼, 관은 항해사라는 협치의 기존 시각에서 벗어나 민간이 관의 항해에 직접적으로 관여하는 민간 역할의 확대
 - 지방재정의 확충을 통해 민관협치의 실질적인 토대 구축이 용이
 - 사법/경찰 등 협치 영역의 확장

2) 연구의 필요성

○ 부산광역시의 협치 현황과 실태

- 민관의 소통과 협력에 바탕을 둔 협치에 대한 국내외의 관심과 요구가 증폭되고 있음에도 불구하고 부산광역시가 추진해 온 민관협치는 강성권·이영(2006)의 연구에서 확인된 바와 같이 지방정부의 행정 관료들이 선호하는 관료형 모델에서 벗어나지 못한 상태. 이러한 관료주도형 협치의 전형적인 사례는 부산광역시의 협치 모델의 주요 요소라 할 수 있는 각종 위원회 제도 운영과정의 난맥상에서 어렵지 않게 확인되고 있음. 각종 위원회의 수는 지속해서 증가하고 있음에도 불구하고 위원회 제도하에서 이루어지는 민간 참여는 대부분 형식적인 측면만 부각되고 있음
- 민선 5기 허남식 시장, 민선 6기 서병수 시장, 민선 7기 오거돈 시장 체제하에서의 부산광역시 산하 위원회 운영현황을 비교해 보면 전체적으로 위원회 운영이 보다 활성화되고 민간 중심으로 운영되는 경향을 나타내고 있음
- <표 1>을 통해 민선 5기와 6기의 위원회 구성 및 회의 운영현황을 비교해 보면 위원회 구성의 경우 총 2,569명의 위원 중 당연직은 599명으로 23.3%를 차지했지만, 민선 6기의 경우에는 총 3,252명의 위원 중 당연직이 683명으로 21.0%로 낮아졌는데 이 또한 위원회 운영이 민간 중심으로 옮겨 가고 있음을 보여주는 부분적 증거라 할 수 있음
- 위원회 회의 건수를 살펴보면 민선 5기의 경우 2013년 1월 1일부터 9월 30일까지 400회의 회의가 개최되었는데 이는 위원회당 2.91회의 회의를 개최한

것임. 그에 반해 민선 6기는 2016년 1월 1일부터 9월 30일까지 500회의 회의가 개최되었는데 이는 위원회당 약 2.99회의 회의를 개최했음을 보여줌. 민선 6기 부산광역시의 각종 위원회 운영은 민선 5기와 비교해 기본적으로는 큰 차이를 보여주고 있진 않으나 각 부문에서 조금씩 개선된 모습을 보여주고 있음

- 하지만 전체적으로 볼 때 부산광역시의 민관협치 체계를 대표하는 각종 위원회 운영은 여전히 약 80%의 위원회가 지방정부 주도로 이루어지고 있음을 알 수 있음

〈표 1〉 부산광역시 민선 5기와 민선 6기의 각종 위원회 총괄 현황 비교

구분	합계	공무원				기타
		시장	부시장	실국장	과장	
민선 5기 (2013년)	137	15	50	40	3	29
민선 6기 (2016년)	167	21	51	51	5	39

주1: ‘기타’의 방법은 위원장을 호선에 의해 선출하는 등의 다양한 방법을 말함

주2: 혁신도시관리위원회, 녹색성장위원회, 부산글로벌빌리지 운영위원회, 수산조정위원회 등 4개 위원회는 복수 위원장제로 운영하고 있음을 고려할 때 민선 5기의 위원회 총수는 133개임

자료: 2016년도 부산광역시의회 행정사무감사자료(2016.11.22.), 2013년도 부산광역시의회 행정사무감사자료(2013.11.15.)

- 부산광역시는 민선 7기 시정계획에서 시민이 주인인 시정 참여 도시를 내세웠는데 이는 높아진 시민참여 의식과 다양한 시민사회 의견을 시정에 반영하는 것을 목표로 삼겠다는 의지를 피력한 것임. 이에 기존에 개별 사례 중심으로 운영되어 온 시민 협치 패러다임을 시민 협치 기구의 구성과 시민청원제 등 민관협치의 제도화를 추구하는 방향으로 전환하였음
- 실제 부산광역시는 민선 7기 출범 이후 2019년 7월 『부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례』를 제정하여 시민의 시정 참여를 위한 민관협치 활성화를 도모하였으며, 2019년 9월 부산시민협치협의회를 출범하여 민관협치 체계의 구축과 활성화 방안을 모색하였음. 또한 주민참여예산 가운데 일부를 시정 협치형 예산으로 편성하여 2021년 20억 원을 배정한 바 있음
- 이와 같은 맥락에서 부산광역시의 민관협치 활성화를 위한 조례는 제15조를 통해 민관협치 활성화와 연차별 실행계획의 수립, 평가체계의 마련을 명시하고 있음

- <부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례> 제15조는 민관협치 활성화와 연차별 실행계획, 평가체계의 마련을 규정하고 있음

【부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례】

제15조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획)

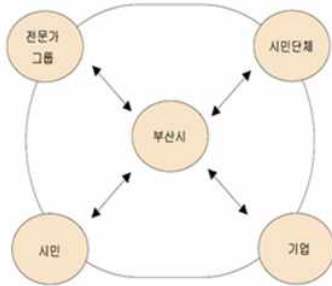
- ① 시장은 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 3년마다 수립한다.
- ② 기본계획은 다음 각호의 사항을 포함한다.
 1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
 2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
 3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
 4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요 사항
- ③ 시장은 기본계획에 따라 연도별 민관협치 실행계획을 수립하여 시행한다.

○ 부산광역시 민관협치의 특성

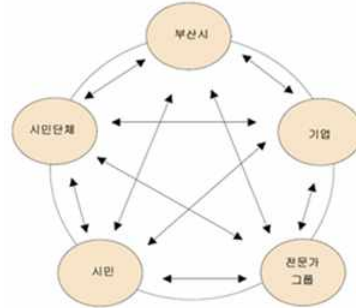
- 강성권·이영(2006)의 연구에서 밝혀진 바와 같이 부산광역시의 로컬 거버넌스(지역 민관협치) 모델은 행위자의 유형에 따라 선호하는 상호연계의 패턴이 다름. [그림 1]과 같이 부산광역시 공무원이 선호하는 거버넌스 모델과 일반 시민들이 선호하는 모델이 외형적으로는 매우 유사해 보임. 하지만 거버넌스를 주도하는 행위자가 관료형의 경우 지방정부가 중심이 되지만, 시민형의 경우에는 지역대표와 전문가 그룹이 중심이 되고 있다는 점에서 매우 상이함. 시민단체들이 선호하는 거버넌스 모델의 경우 거버넌스를 주도하는 행위자가 특정되지 않는 수평적 거버넌스 구조인 동시에 거버넌스 행위자 간 상호작용이 매우 다양하고 활발하게 이루어지는 구조라는 점에서 관료나 일반 시민들이 이상적으로 생각하는 거버넌스 모델과는 큰 차이를 나타냄

[그림 1] 행위자 주도 유형별 민관협치 모델

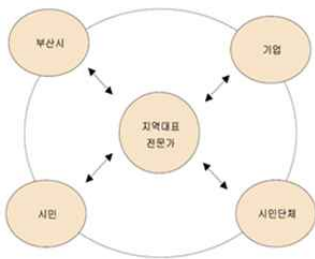
<제I유형: 관료 주도형>



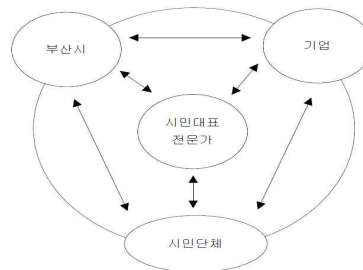
<제II유형: 시민단체 주도형>



<제III유형: 시민 주도형>



<제IV유형: 이상적 협치형>



자료: 강성권·이영(2006), pp.161-166의 내용을 바탕으로 재구성

- [그림 1]에서 이상적인 거버넌스의 발전 방향은 일반적으로 ‘제I유형’에서 ‘제IV유형’으로 나아가는 것으로 볼 수 있는데, 부산광역시 거버넌스의 과거 및 현재의 모습은 ‘제I유형’ 혹은 ‘제II유형’에 해당한다고 볼 수 있음. 즉, 부산광역시가 그간 추진해 온 거버넌스는 관료 혹은 시민단체가 주도하는 불완전하고 일방적인 성격을 지닌 거버넌스 구조라 할 수 있음. 부산광역시가 이상적인 로컬 거버넌스를 구축하기 위해서는 무엇보다도 거버넌스 구조를 주도하는 행위자의 교체가 필요하다는 결론에 도달. 즉, [그림 1]의 유형 모형에서 가장 발전된 형태의 로컬 거버넌스 모델인 ‘유형 IV’로 진화해 가는 것이 부산광역시 로컬 거버넌스 모델의 발전 방향이라 할 수 있음. 이 모델에서는 시민대표와 전문가 그룹이 거버넌스를 주도하기 때문에 분산적인 형태로 존재하는 행위자들이 매우 활발한 상호작용을 통해 거버넌스의 결과물들을 만들어 내는 이상적인 거버넌스 구조가 형성되고 있음

○ 부산광역시 협치의 한계와 문제점

- 부산광역시는 민선 자치가 시작된 이래 협치 시스템을 강화하기 위한 지속

적인 노력을 전개해 왔으나, 부산광역시의 협치 강화를 위한 그와 같은 노력이 지닌 여러 가지 한계들이 부산광역시 협치 시스템에 관한 학술 연구에서 확인되고 있음

- 우양호(2013)의 연구는 부산광역시 다문화 정책의 문제점과 발전 방향을 다문화거버넌스 구축의 관점에서 접근. 그의 연구 결과에 따르면 부산광역시의 다문화거버넌스는 거버넌스에 참여하는 각 기관과 조직의 행위 주체들이 가진 자원과 의지 그리고 참여의 정도에 있어 여전히 미흡한 면이 발견되고 있으며, 특히 그와 같은 거버넌스 행위 주체들 간에 형성되는 거버넌스의 조직화와 네트워킹에도 많은 문제점이 드러나고 있음
- 김동신(2012)의 연구는 부산국제영화제 조직위원회라는 위원회형 비영리조직이 네트워크 거버넌스에서 수행하는 촉매 역할에 초점을 맞추으로써 부산국제영화제의 성공 요소를 조직위원회를 중심으로 부산광역시, 부산광역시민, 협찬기업들이 네트워크 거버넌스를 형성한 데서 찾고 있음
- 차재권(2008)은 부산광역시와 인천광역시의 환경 거버넌스에 관한 비교연구를 통해 부산광역시의 환경 거버넌스 구조는 정책 결정 과정에서 정부 행위자인 지방정부의 거부권이 절대적인 영향력을 미치고 있을 뿐 아니라 정부 행위자-기업-시민사회 간의 상호 간 연계 유형 역시 자율적이기보다는 매우 의존적인 성격이 강하다고 지적. 환경 분야에서 정부-시민사회-기업이 참여하는 공동사업이 수행되는 과정에서도 각종 환경 NGO들과 기업은 제도적 참여가 보장된 각종 위원회에 참여하고 있긴 하나 수동적 입장에서 결정된 정책의 집행과정을 중심으로 제한적인 참여만 허용되고 있다고 비판
- 김형양(2004)은 부산광역시의 사회복지 및 환경 분야 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구를 통해 정책과정의 참여, 정부의 참여 보장과 정보의 공개, 신뢰와 대화, 네트워크 등 10개의 영향 변수에 대한 설문 조사의 결과를 분석한 결과, 부산의 경우 사회복지 및 환경행정 분야에서 거버넌스의 형성 정도가 매우 저조함을 확인
- 강성권·이영(2006)은 부산광역시의 로컬 거버넌스 모델 구축을 시도한 연구에서 일반 시민, 시민단체, 공무원집단을 대상으로 한 설문 조사를 통해 지방정부와 시민단체 그리고 일반 시민들이 바라는 로컬 거버넌스의 모델이 각각 차이를 보인다고 주장. 지방정부는 의사 결정권이 없는 협의회나 위원회 참여방식을 선호하는 반면, 시민단체는 협의회나 위원회에서 의사 결정권을 향유하기를 바람. 그에 반해 일반 시민들은 지역대표와 전문가가 주도하

는 정책 네트워크형 로컬 거버넌스 모델을 선호하는 것으로 나타남

- 김정희(2015)는 마을 만들기 지원정책에 대한 주민참여 분석을 시도하였는데, 부산의 경우 마을 만들기 지원정책에 대한 주민참여 분석에서 의제 설정이나 정책 결정, 정책집행, 평가 환류 등 모든 과정에서 주민의 참여가 고루 이루어지지 못한 것으로 나타남. 특히 주민이 행위자로 나선 경우는 정책집행 과정에 국한됨. 더욱이 의제 설정이나 정책 결정 과정에서는 행정과 전문가의 주도로 이루어졌다는 평가를 받음. 이러한 평가는 참여성에만 머무르지 않고 반응성과 책임성에 대한 분석에서도 유사한 결과를 보임. 이에 대해 저자는 각 주체의 영향력이 균등하지 못하였다고 평가함
- 도모연·정상희(2018)는 지방정부의 개발 협력사업에 대한 특성 분석 시도. 분석 결과 부산광역시의 경우 개발 협력사업의 전 과정을 비영리 법인인 국제교류재단이 정부와의 협의 혹은 감독하에 수행하여 정부 주도형과 민간주도형이 혼합된 성격을 가지는 것으로 나타남. 그러나 국제교류재단이 정부로부터 자율성을 가지지 못하다는 한계로 정부 주도의 민간위탁형에 가깝다는 평가를 받음. 이는 민간 참여 및 위탁을 조례에 규정하고 공모에 선정된 민간단체가 사업의 운영과 평가 등을 진행해 민관협력형 성격이 강하게 나타난 경기도와는 차이를 보였음
- 김준현(2019; 2020)은 부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스에 대한 분석을 시도. 청년 일자리 사업들을 부산광역시 차원에서 총괄 기획하고, 집행, 관리해 나가며 작동하는 모습을 보임. 그러나 중앙정부의 청년 일자리 정책과 사업에 많은 부분을 의존하고 있었음. 이는 기초자치 단위에서도 동일하였는데, 매우 분할적으로 거버넌스가 구축되어 광역시가 배분하는 일자리 사업의 경우에도 광역 지방정부와 공동으로 기획하거나 집행하지 않고 독자적으로 시행되었음. 청년 일자리 정책 거버넌스 구조가 다른 거버넌스 영역과 유사하게 행정기관 주도가 이루어지고 있었으며, 광역단위와 기초단위는 유기적인 연계가 이루어지지 못하고 있는 것임. 또한 정책 전반에 중앙정부가 강한 영향을 미치고 있음

2. 연구 목적

- 본 연구는 상술한 부산광역시의 시정 방향 변화와 조례상 규정한 협치 활성

화 계획수립을 주요 목적으로 삼고 있으며, 부산광역시의 민관협치를 위한 다양한 정책적 노력이 더 효과적이고 효율적으로 전개될 수 있도록 하기 위한 종합적이고 체계적이며 장기적인 기본계획 수립에 기여하고자 함. 이를 위해 다음과 같은 구체적인 연구 목적 달성을 위해 노력

- 협치 분야별 세부 실행계획과 기초자치단체 수준의 협치계획 수립의 기본방향 설정
- 민관협치 관계자를 대상으로 한 정책 수요조사 및 표적 집단면접 조사(FGI: Focus Group Interview) 실시
- 타 지자체의 민관협치 기본계획 수립의 선행 사례 분석을 통해 부산광역시의 기본계획 수립을 위한 정책적 시사점 도출
- 지속 가능한 부산형 민관협치 모델 개발
- 신내생적 지역발전을 이끄는 새로운 민관협치 모델 개발

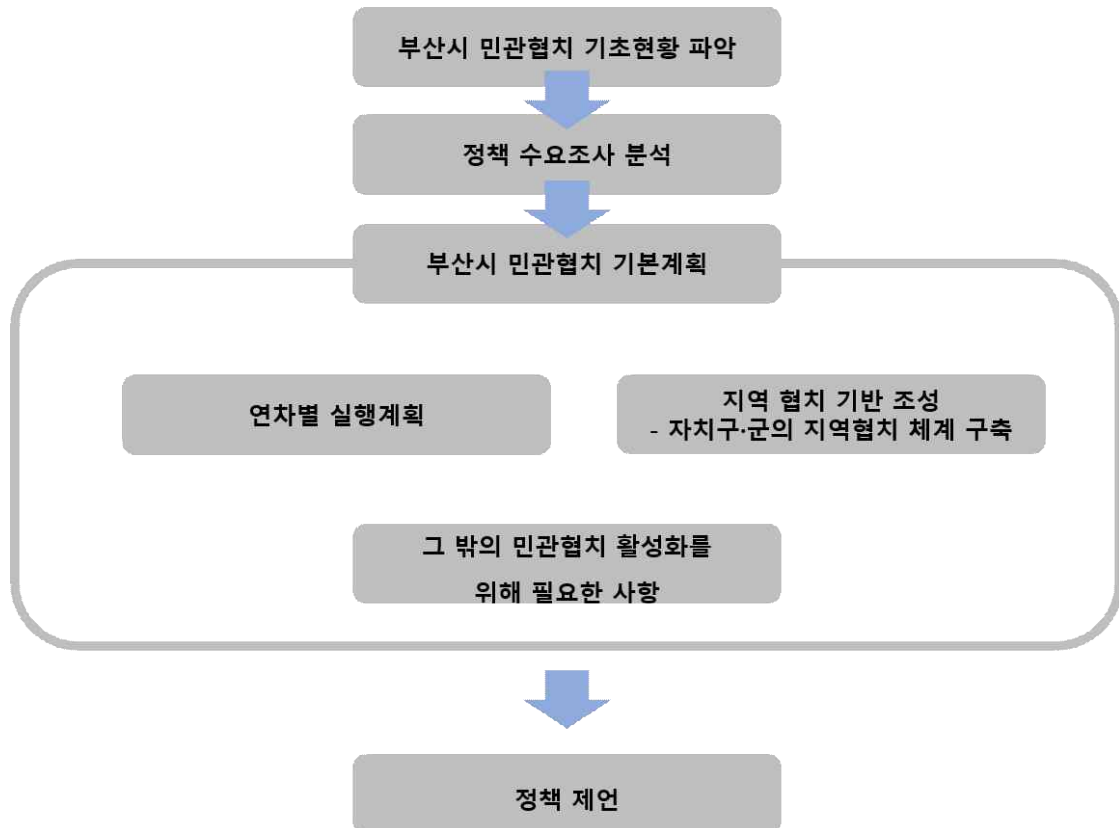
3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

- 본 연구는 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획 수립의 기초자료를 확보하기 위해 우선 부산광역시 민관협치의 기본 현황과 운영 실태를 주요한 분석대상에 포함
- 이외에도 본 연구는 서울, 경기도, 인천광역시, 충청남도 등 기타 광역시도 및 경기도 지역 일부 기초자치단체의 민관협치 기본계획을 주요한 사례 비교 분석의 대상으로 설정
- 아울러 본 연구는 민관협치의 과정에 관여하는 정책 담당자(공무원)와 민관협치 분야에 직·간접적으로 관여하는 민간 전문가, 교수, 시민사회단체 활동가 등 협치 정책의 주요 수요자를 대상으로 한 정책 수요조사 시행
- 본 연구는 민관협치 기본계획 및 연차별 실행계획을 수립하는 외에도 민관협치 활성화를 위한 공공기관/공무원 평가체계 및 협치 재원의 조달 방안 등 민관협치 기본계획 실행에 필요한 제반 사항을 분석의 대상으로 설정

- 본 연구의 시간적 범위는 주로 1990년 지방자치제 부활 이후 민선 8기 재임 기간인 2026년까지 30여 년의 기간을 포함하고 있음
- 본 연구의 연구수행 체계를 일목요연하게 정리해 보면 다음 [그림 2]와 같음

[그림 2] 연구수행 체계도



2) 연구의 방법

- 문헌 검토 및 선행연구 분석
 - 민관협치 및 거버넌스와 관련된 다양한 학술서, 논문, 연구보고서에 대한 문헌 분석을 통해 민관협치에 대한 이론적 논의 전개
- 타 광역시도 및 기초자치단체의 민관협치 기본계획에 대한 비교사례분석을 통해 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획의 정책적 시사점을 도출
- 현황 통계자료를 바탕으로 한 부산광역시 협치 현황, 협치 자원 분포, 협치 실태에 대한 경험적 분석

- 주요 협치 주체를 대상으로 한 정책 수요조사 진행
 - 공공영역(공무원) 350명과 민간영역(시민사회) 166명을 대상으로 온라인 설문 조사 진행
- 정책 수요조사의 미비점을 보완하기 위해 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview)를 통한 질적 자료 수집 및 분석

4. 연구의 내용 및 구성

- 본 연구보고서는 모두 5개의 장으로 구성되어 있는데, 이어지는 제2장에서는 민관협치의 이론적 배경과 필요성에 관해 선행연구를 중심으로 질적인 분석을 수행
- 제3장에서는 부산광역시 민관협치와 관련된 기본적인 자원 현황 및 운영 실태에 대한 기초자료를 수집, 분석하는 한편, 정책 수요조사와 FGI 분석 결과를 바탕으로 부산광역시의 협치 실태에 대한 종합적인 분석을 수행
- 제4장은 앞서 진행된 협치 실태에 대한 분석을 바탕으로 지속 가능한 협치 시정 토대를 구축하기 위한 비전, 목표, 핵심가치, 추진전략, 추진과제 등을 구체적으로 제시
- 제5장에서는 상술한 민관협치 체계가 가져올 효과와 정책제언을 제시하고, 향후 지속 가능한 민관협치를 위해 필요한 협치 평가체계의 구축 필요성과 기본방향을 제시

제2장

민관협치의 이론적 배경 및 필요성

1. 민관협치의 이론적 배경

1) 민관협치의 등장 배경

- 16세기 대항해 시대의 개막과 함께 시작된 경제적 생산양식(mode of production, 혹은 경제체제 economic system)으로서의 자본주의는 경제적인 측면에서는 제1차~제3차 산업혁명을 거치면서 놀라운 기술적 진보에 따른 생산성의 비약적 증대로 인류 물질문명의 발달을 가져왔으며, 정치적으로는 자유주의와 공화주의에 입각한 대의 민주주의 체제의 정착을 통해 안정적인 국가 운영의 토대를 구축
- 하지만 제2차 세계대전 이후 확립된 브레턴우즈시스템(Bretton Woods System)으로 불렸던 미국 중심의 자본주의 국제정치경제 질서가 1971년 미국 달러의 금 태환 금지를 선언했던 닉슨독트린을 계기로 급속히 해체되기 시작하면서 자본주의 국제정치경제 질서는 신자유주의 세계화라는 새로운 위기의 시대로 나아가게 됨
- 정치적 측면에서 대의제 민주주의 체제의 문제점이 드러나 ‘대표의 위기(crisis of representation)’가 심화되면서 정당과 의회를 중심으로 한 기존의 정치사회(political society)가 시민사회(civil society)로부터 그 정치적 권위에 대한 강력한 도전에 직면

- 현대 자본주의 국가가 처해 있는 정치·경제적 상황의 변화에 따라 세계 각국은 세계화(globalization)와 지방화(localization)가 동시에 진행되는 세방화(glocalization)의 시대 조류 속에 대외적으로는 국가 주권의 약화와 함께 대내적으로는 1980년대부터 시작된 NGO 현상과 ‘협치’(governance)라는 새로운 통치(governing) 형식의 도입과 관련된 시대적 요구에 직면
- 따라서 세계 각국은 앞다투어 기존 대의민주주의의 약점을 보완하기 위해 참여민주주의(participatory democracy), 숙의민주주의(deliberative democracy)는 물론 직접민주주의(direct democracy)적 요소까지도 반영하는 정치체제의 개혁 과제를 시행하는 동시에 전통적으로 계서제(hierarchy)에 바탕을 두어 통치의 대상인 국민(혹은 시민)을 수동적인 통치의 대상으로만 여겨왔던 기존의 정부(government) 중심의 사고에서 벗어나 시장(market)은 물론 시민사회 행위자와의 협력을 기반으로 하는 새로운 통치양식으로서의 ‘협치(governance)’를 경쟁적으로 수용하려는 경향을 보임
- 우리나라 역시 세계 각국이 경험하고 있는 이와 같은 참여·숙의·직접 민주주의에 바탕을 둔 협치 지향적(governance-oriented) 경향의 시대적 요구에 부응하여 중앙정부가 솔선수범해 국정운영의 모든 영역에서 시장과 시민사회로 대표되는 민간영역(private sector)의 협력을 이끌어내려는 정책적 노력을 배가하고 있음
- 이와 같은 세계적, 일국적 차원에서의 협치에 관한 관심을 반영하여 민선 지방자치 시대의 시·도정을 이끌어 가고 있는 각급 지방자치단체의 민선 단체장들 또한 협치의 중요성을 강조해 오고 있으나 주로 단기적인 시각에서 지역주민의 정치적 지지를 동원할 목적으로 형식적인 측면에서만 협치를 강조하고 있을 뿐 지역발전을 위해 근본적이고 장기적이며 체계적인 시각에서 시대와 지역의 현실에 부합하는 민관협치 시스템을 구축하려는 노력은 상대적으로 미흡한 실정임

2) 개념적 정의

- 협치(協治)는 지역사회에서 국제 사회에 이르기까지 여러 공공조직의 업무를 관리하기 위하여 정치·경제·행정적 권한을 행사하는 국정 관리체계를 말함(출처: 우리말 샘)
- 거버넌스(governance)는 공동의 목표를 달성하기 위하여, 주어진 자원 제약하에서 모든 이해 당사자들이 책임감을 가지고 투명하게 의사결정을 수행할 수 있게 하는 제반 장치를 말함(출처: 우리말 샘)
- 글로벌 거버넌스 위원회는 거버넌스에 대해 “공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법들의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다”고 정의

〈표 2〉 거버넌스의 개념적 특성

구분	거버넌스
인식적 기초	공동체주의
관리기구/서비스	연계망/공동공급
관리방식	임무 중심
관리 가치	신뢰/과정
작동원리	협력체제
정부/관료 역할	방향 잡기/조정자
분석수준	조직간

- 다만 거버넌스 자체가 매우 다의적 개념으로 정의되어 학자에 따라 정의가 달라지는데 대표적인 정의는 아래와 같음
 - 공식적인 권위가 없이 다양한 행위자들이 자율적·호혜적 상호의존성에 기반을 두어 협력하는 조정 형태(Kooiman and Vliet 1993)
 - 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 상호의존적인 행위자들 간의 상호작용(Kickert 1997)
 - 사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위해 정부, 공공기관, 사적 부문, 시민사회가 가담하는 상호작용의 총체(Meuleman 2006)

- 일부에서는 전통적인 관료적 계층제를 거버넌스 개념에 포함해 이와 구별하기 위해 네트워크형 거버넌스를 뉴거버넌스로 명명하기도 함
- 반면 전통적인 관료적 계층제를 전통적 통치 행위인 ‘거버먼트(government)’라 정의하여 정부-시장-시민사회 사이의 협치를 의미하는 ‘거버넌스(governance)’와 구별하기도 함
- 거버넌스는 ‘시민사회 내부의 자율적 관리체제’(Jessop 2000)라 좁게 정의되기도 하는데 정부가 시장과 시민사회에 대해 행하는 단순한 조정(steering) 행위로 이해되는 것이라 할 수 있음

〈표 3〉 거버먼트와 거버넌스의 차이에 대한 개념적 구분

구분	통치(government)	거버넌스(governance)
의사결정 방식	독점적 결정	참여와 권한 부여
권력의 존재 양식	권력 집중	권력 분화
권력의 행사방식	강제, 불평등	자율, 평등
조직의 존재 양식	위계적 조직	네트워크 조직
문제 해결의 방식	명령, 제재	조정, 합의
권력 행사의 결과	권력 남용, 부패	책임
권력에 대한 반응	불신, 폐쇄, 은폐	신뢰, 개방, 투명
권력이 지향하는 목표	획일, 성장	다양성, 균형
의사소통의 방식	신속, 강요, 독단	토론, 협력, 연대
최종적인 의사결정 방식	다수결 원리	소수자 보호
권리의 존재 양식	소극적 권리	적극적 권리
시민교육의 방향	이데올로기 주입	시민성 계발

자료: 박상필(2008), p.10.

- 반면 ‘국가-시장-시민사회의 3원적 협력 관계 속에서 이루어지는 행위자 간의 자기 통치적 네트워크의 개념’이라 넓게 정의되기도 하는데(Stoker 1998) 이는 국가-시장-시민사회 간의 상호작용 관계의 근본적인 변화로 받아들여짐
- 협치는 정부 조직과 사적 조직의 경계를 넘어 수평적/상호협력적 파트너십 형성을 통해 정책 결정과 갈등 해결을 모색하여 대의제의 실패 보완이 가능할 것으로 기대(정세욱 2010)

- 다원화된 현대 사회에서 다양한 갈등과 시민적 요구의 충족, 대의제 한계를 넘어 민주주의와 지방자치제도의 구현을 위해서 협치로의 전환은 반드시 필요
- 지역에서의 협치는 공간적인 의미에서 국가를 구성하는 하위단위인 지방(locality) 혹은 지역(region) 단위에서 전개되는 협치 행위를 의미
- 지역사회의 공동 목표 달성을 위해 상호 간 대등한 협력 관계 속에서 직접 지역 현안을 해결하거나 정책을 결정하는 방식으로 정의
- 지방은 그 자체로 제한된 국가자원의 배분이 이루어지는 현장으로 국가 단위의 거버넌스적 결정이 실행에 옮겨지는 공간적 단위라 할 수 있음
- 더욱이 네트워크의 근거리성으로 시민사회의 자발적 참여에 기초한 통치양식의 근본적인 변화를 반영할 가능성이 큼
- 이해관계자의 상호관계가 제한적이고 정보 비대칭성이 높지 않아 네트워크에 기반한 수평적 협력이 더 활발하게 이루어질 수밖에 없는 구조적 특성을 가짐
- 지역에서의 협치는 지역주민과 함께 다스린다는 의미가 강하며, 지방자치단체를 중심으로 제도적/공식적 관계를 넘어서 각각의 이해당사자가 가진 전략적 목표 아래에서 비공식적 네트워크를 통한 반영과 조정, 통합에 목적(김형양 2006)

3) 거버넌스에 대한 다양한 접근

(1) 다양한 거버넌스 모형

□ 다원주의적 거버넌스

- 국가와 사회의 상호작용 모형으로 영미형 정치체제와 유사
 - 다원주의 모형에서 정부의 역할은 조정자로서 제한된 최소의 역할만 수행하며, 이익집단과 직접적인 관련을 덜 맺는 상황을 가정

- 정부는 이익집단으로부터 상대적으로 자율적 위치를 유지하며, 이익집단들이 서로 경쟁하도록 할 수 있는 선택권을 보유
- 사회와의 상호작용과정에서 선택적으로 국가의 권위를 사용
- 정부는 이익집단들이 정치적 노력을 기울이고 의사결정에 관한 게임의 규칙을 형성하는 무대를 만들어 주는 역할만을 수행
- 전통적인 하향식 거버넌스 개념과 일치

□ 코프라티즘적 모형

- 사회적 조합주의와 국가적 조합주의로 구분
- 국가와 사회의 매우 밀접하게 연계된 일부 이익집단에 대한 정부의 공식적 인정
- 제한된 행위자만 참여, 행위자가 국가권력과 밀접한 연관을 이룸
- 국가는 적극적 역할과 강화된 의사결정 능력을 발휘하며 행위자들은 자율성을 상실하고 국가의 영역에 흡수되는 경향

□ 코프라티즘적 다원주의 모형

- 다원주의와 코프라티즘의 결합 모형
- 사회행위자들이 독립적으로 존재하고 국가와 대등한 관계에서 참여를 진행
- 일부 소수의 행위자는 국가에 의해 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 합법적 지위를 획득

(2) 거버넌스 이론

□ 국가중심적 거버넌스 이론

- 전통적 권위에 입각한 거버넌스 이론으로 정부나 왕을 권위와 거버넌스의 유일한 원천으로 바라봄
- 거버넌스의 도구로 법과 강제를 선택하며, 이익집단의 작용을 거의 불법으로 간주
- 18세기 유럽국가나 개발도상국의 권위주의 국가, 21세기 초의 과도기적 사회 등이 대표적인 예

□ 정책 도구로서의 거버넌스

- 거버넌스와 공공정책이론을 연결하여 거버넌스를 정부가 활용할 수 있는 도구로 인식하며 정부의 통치 능력과 통치의 효율성에 대해 낙관적인 견해를 가짐
- 국가와 사회의 포괄적 관계를 고려하기보다 매우 협소한 정책적 관심에만 의존
- 거버넌스 정책을 입안하고 이를 효과적으로 집행할 수 있는 정부의 능력과 관련하여 이해하려 노력
- 정부의 능력과 선택된 도구의 다중적 특성을 강조하며 모든 정부가 모든 도구를 활용할 수 있다고 가정하는 경향이 있음
- 다만 선택된 도구가 모든 시민의 편익을 효과적으로 보장하지 않을 가능성과 정부의 정책 도구가 사회의 자기 조직적 능력에 의해 회피될 가능성을 지님

□ 사회 중심적 거버넌스 이론

- 자율성과 연결망 조정으로서 거버넌스
 - 정부의 대(對) 사회적 통제 능력 상실에 대한 유럽의 전통적인 사회학적 논

의에 기초

- 사회와 시장이 자기 조직화 능력과 정부의 통제에서 벗어날 수 있는 능력을 개발해 온 결과로서 나타나는 거버넌스 형태
 - 사회에 대한 중앙정부로부터의 직접적인 거버넌스는 거의 없거나 존재하지 않음
 - 시민사회 내의 구조는 정부와 경쟁적이라기보다 보완적이고 협력적
 - 정부는 조정의 역할을 수행하나 이 역시 완전히 독립적이지 않으며 사회와도 일정한 거리를 둠
 - 정부가 할 수 있는 최대한의 역할은 사회와 시장이 자신들의 목표를 추구할 수 있는 행동의 틀을 만들어 주는 데 있는 등 역할이 매우 제한적
 - 법의 사회적 기능과 국가행위자의 영향을 과소평가하였다는 비판을 받음
- 자동조절 장치와 조정으로서의 거버넌스
- 거버넌스의 의사결정 구조를 환경에 대해 고도로 대응적인 것으로 인식
 - 정부는 환경의 변화에 대응적이며 핵심적인 지표에 대해 균형을 유지하려 노력
 - 온도를 일정하게 유지하려는 온도조절장치로서의 거버넌스 구조
 - 지나치게 현상유지적이고 과도한 안정성만을 추구한다는 비판을 받음

(3) 거버넌스에 대한 이론적 모형 구분

□ Guy Peters의 이론적 모형화

- Guy Peters는 거버넌스에 대해 이론적 모형화를 시도
- 시장적 정부모형: 시장 중심의 모형으로 공공부문에 시장운영기법 적용, 공공부문의 시장화 지향
 - 참여적 정부모형: 시민사회 중심 모형으로 계층제와 시장에 모두 반대하여 개인과 집단의 정책과정 참여를 의미
 - 신축적 정부모형: 국가 중심의 모형으로 정부 조직의 경직성 탈피를 위해 정규직 축소, 성과 중심 예산 등 유연성과 융통성을 추구, 환경의 변화에 신축적으로 대응하는 정부 조직
 - 탈내부규제 정부모형: 국가 중심의 모형으로 정부 내부의 규제 철폐, 관료제

의 긍정적 기능을 최적화, 행정에 대한 통제 제거로 능률화 달성, 관료의 재량권 확대 시도

〈표 4〉 Guy Peters의 거버넌스 이론 모형

	전통적 정부	시장적 정부	참여적 정부	신축적 정부	탈내부규제 정부
문제 진단 기준	전근대적 권위	독점	계층제	영속성	내부적 규제
구조 개혁 방안	계층제	분권화	평면조직	가상조직	-
관리 개혁 방안	직업 공무원제 절차적 통제	성과급, 민간기법	총 품질관리, 팀제	임시적 관리	관리적 재량
정책 결정 개혁 방안	정치-행정의 구분	내부시장, 시장적 유인	협업, 협상	실험	기업가적 정부
공익의 기준	안정성, 평등	저비용	참여, 협업	저비용, 조정	창의성, 활동 주의

○ Rhodes의 거버넌스 이론의 분류

- 최소국가론: 시장 중심이론, 작은 정부, 국제적 시각과 융통성, 공정성, 책임성 강조
- 기업 거버넌스: 회사의 지배와 관리에 관한 연구(시민사회 중심), 기업적 경영기법 도입
- 신공공관리론: 국가 중심이론으로 관리주의, 신제도주의 경제학의 영향
- 좋은 거버넌스: 국가 중심이론
- 사회적 사적 사이버네틱스 체제
- 자기 조직적 네트워크

(4) 협력적 거버넌스

□ 협력적 거버넌스의 개념

- 협력적 거버넌스는 현대 사회가 다양성과 시민참여, 주권 확대 등을 강조함에 따라 정부 스스로 해결하기 어려운 사회문제들이 증가하면서 이를 해결하

기 위해 중앙정부·지방정부, 시민단체, 기업, 일반 시민들의 자발적인 참여와 협력이 강조되면서 시작됨(강인호·박성진 2020)

- 특히 정부와 시장 그리고 시민사회가 공동으로 사회문제에 대응하는 협력적 거버넌스의 필요성이 강조됨(김정인 2020)
- 다만 이에 대해 지역공동체 구성원 사이에서 발생한 지역사회 문제를 어떻게 해결할 것이냐는 지방통치 욕구로부터 논의가 전개되었다는 평가를 받기도 함(김정호 등 2017)
- 협력적 거버넌스는 학자에 따라 매우 다양하게 정의되는데, 이를 종합하면 정부를 포함한 공공부문과 민간부문의 여러 행위자의 협력을 통해 사회문제를 해결해 나가는 것으로 정의
 - Agranoff and McGuire(2003)는 “사회문제의 복잡성으로 인해 정부 조직만으로는 해결하기 어려운 매우 복잡하면서도 어려운 문제를 정부가 민간 조직이나 시민단체 혹은 개별 시민들과의 자율에 입각한 수평적 협력을 통해 해결해 나가는 새로운 통치방식”으로 정의함
 - Ansell and Gash(2008)는 “하나 또는 복수의 공공기관이 공식적이고 합의 지향적이며 숙의를 거치는 의사결정과정에 민간 이해관계자가 직접 참여하여 정책과 프로그램을 수립하고 집행하는 통치방식(governing arrangement)”으로 정의(이용숙 외 212에서 재인용)
 - Emerson et al.(2011)은 협력적 거버넌스를 “공공기관, 정부 조직, 민간부문과 시민사회에 걸쳐 여러 행위자를 구성원에 포함하여 공공정책을 수립하고 관리하는 과정과 구조로, 협력하지 않고서는 달성할 수 없는 공적인 목적을 수행하는 것”으로 정의
 - 최병두(2015)는 거버넌스 협의의 개념을 자발적 참여와 협력적 상호관계에 바탕을 둔 네트워크 거버넌스라 지칭하였는데, 협력에 초점을 두면 협력적 거버넌스라 지칭함
 - 강인호와 박성진(2020)은 협력적 거버넌스를 다양한 조직 간의 공식·비공식적인 수평적 협력을 통한 사회문제 해결이라 정의
- 이 과정에서 공식·비공식적인 수평적 협력이 강조되며, 기존의 정부 주도의 일방적 정책 결정 및 집행에서 벗어나 민간 부분의 다양한 이해당사자가 각

중 “공적 포럼에서 소통과 의견 조율을 통해 의사결정의 합의점을 도출”하는 과정으로 인식됨(강인호·박성진 2020)

- 협력적 거버넌스를 광범위하게 해석하면 정부-민간부문을 아우르는 자발적이고 평등한 참여자들이 기존하는 규칙이 아닌 창발적 상호작용 구조로 이해됨(최태현 2020)

□ 협력적 거버넌스의 구성요소와 체제 능력

- 협력적 거버넌스 관점에서 정부의 역할은 명령과 통일의 원리를 강조하기보다는 전문성을 바탕으로 협력적 거버넌스를 설계하고 관리하는 역할이 강조됨(김정인 2020)
- 특히 과거 전통적 거버넌스가 전체 네트워크를 주도하고 통제하는 힘이 공공 부문에 존재하였지만, 협력적 거버넌스의 경우 다양한 행위자들의 협력적인 상호작용을 핵심으로 함(남재걸 2016)
- 협력적 거버넌스에서 강조되는 협력은 단순한 자원의 공유를 넘어 참여자들 간의 목표가 공유되는 것을 의미(최태현 2020)
- 협력적 거버넌스는 숙의를 통해 호혜적 대안을 창출하고 이를 집행하는 학습과 의사결정과정의 특성이 부각되는데, 자발성과 평등성에 기반한 집단학습 과정이 전개되지 않으면 협력적 거버넌스는 실패할 가능성이 큼(최태현 2020)
- 협력적 거버넌스는 대화와 타협 그리고 협력을 중시하는 대응 방식을 선호하는데(남재걸 2016) 이해당사자들 간에 공식적, 지속적 대화와 타협의 공간을 마련하고 서로 자신의 요구를 합리적으로 제시하고 상대방을 설득하여 자신의 이익을 관철한다는 평가를 받음(최병두 2015)
- 상술한 과정은 협의의 공간에서 이루어지는데, 이러한 공간은 지속적·공식적으로 이루어지며, 위원회나 협의회 등의 형식으로 제도화될 가능성이 큼(주재복 2013)

- 다만 이에 대한 전제조건으로 사회 공간적 문제로 인한 갈등에서 이를 해결하기 위한 협력으로의 전환(최병두 2015)과 당사자 간의 상당 수준 이해관계 일치 필요함(주재복 2013)
- 협력적 거버넌스는 일반적으로 ‘자율’과 ‘합의’를 바탕으로 그것을 가능하게 만드는 부가적 요소로 ‘촉진적 리더십’이 성공 요인으로 제시됨(이용숙 외 2020, 215)

〈표 5〉 주요 연구별 협력적 거버넌스 성공 요인

연구자	협력적 거버넌스 성공 요인
Thomson & Perry (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • 구조(structure) • 참여 기관 자율성(agency autonomy) • 사회자본(social capital)
Ansell & Gash (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 주도성¹⁾ • 민간부문 행위자를 반드시 포함 • 의사결정과정에 참여자가 직접 참여 • 거버넌스가 공식적으로 조직되고 집합적으로 논의됨 • 합의에 의한 정책 결정 지향 • 정책과 공공 관리가 협력의 중심
Emerson et al. (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙에 입각한 참여(principled engagement) • 공유된 동인(shared motivation) • 공동행동 능력(capacity for joint action)
김성조 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 리더십(Ansell 2012) • 제도적 틀(Siriani 2009) • 행위자 간 신뢰(Vangen et. al 2003)²⁾
이용숙 외 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 협력에 대한 암묵적 규범과 의사결정 구조 • 반복된 협력과 중간의 작은 성과 • 공유된 내부통제 • 혜택의 공정한 배분 기제 • 호혜성과 신뢰에 기반한 사회규범

자료: 서선영·차재권(2021)

1) 공공기관이 협력적 거버넌스를 먼저 시작
 2) 코로나19 방역에 있어서 일반적인 거버넌스의 주요 구성요소로 손꼽히는 사회적 신뢰, 특히 정부와 공공기관에 대한 신뢰는 매우 중요한 역할을 수행. 코로나19 방역에 성공했던 중국, 한국, 대만 등 유교문화권 국가들의 공통적 특징은 “집단과 공동체를 중시하는 동양적 사고가 기저에 깔려” 있고 “공공 이익이 사적 이익에 우선하는 사회문화 요인이 개개인에게 체계화”되어 있기 때문(양갑용 2020, 79)

[그림 3] 협력적 거버넌스의 성공 요인



자료: 서선영·차재권(2021)

(5) 지방 거버넌스

□ 지방 거버넌스의 개념

- 지방 거버넌스는 지방자치제 도입 이후 복잡·다양해진 지역주민의 수요를 중앙정부의 일괄적 지역 성장이 만족시키지 못하면서 지역 성장을 위한 개념으로 대두됨(이성철·권영주 2017)
- 특히 시민이 중심이 되는 지방정부의 역할을 강조하는 방향으로 전개되는데, 관료, 공급자, 투입 중심에서 벗어나 지방정부는 시민 중심의 지방 거버넌스의 조정자이며 책무의 중심으로 설계되는 특징으로 꼽힘(이선향 2016)
- 지방 거버넌스에 대한 정의는 다양하게 이루어졌지만, 일반적으로 지역 단위에서의 거버넌스 적용으로 이해됨
 - 민현정(2009)은 정부와 자율적 비정부조직 간의 상호작용을 통해 상생의 편익을 공동으로 달성하는 것이라 정의하였으며, 목표에 대해서는 이들의 지속적인 상호작용을 전제로 공유된 목적과 가치체계를 통한 지역 문제 해결이라 주장함
 - 이선향(2016)은 사회경제적 목표 실현을 위해 정부를 비롯한 사회 주체가 합의하는 공동의 목적과 가치를 바탕으로 교류와 협력을 추진하는 체계라 정의
 - 미우라 히로키(2018)는 한국과 비교해 협동과 마을 만들기 개념이 강조되는 일본의 특성을 강조하여 ‘분권, 참여·자치, 마을 만들기, 협동의 각 영역에서

아이디어 제시와 법제도의 도입, 정책·사업의 실천 등을 통해 공공적 지역을 창조하려고 하는 노력'이라 지방 거버넌스를 정의함

- 같은 맥락에서 나िका와(新川 2013)는 '지역 창조라는 목표를 향해 과제를 해결하려고 하는 과정에서 나타나는 활동의 양상'이라 정의하여 로컬 거버넌스의 주요 수단에 대해서는 협동을, 이를 촉진하는 원동력으로는 지역력이라 설명하였음(미우라 히로키 2018 재인용)
- 하민철(2020)은 지방 거버넌스에 대해 지역공동체 수준에서 발생하는 정책문제를 해결하기 위해 발현된 거버넌스라 정의함
- 지역 수준에서 중앙정부와 지방정부 그리고 각종 시민단체, 지역주민을 포함하여 각 행위 주체들이 대등한 관계 속에서 참여와 협력을 통하여 문제를 해결하여 나가는 방식(김정호 등 2017)
- 다만 지방 거버넌스에서 이해되는 지역이 지리적 공간뿐만 아니라 지역 문제와 관련된 행위 주체의 영향력이 미치는 사회적 공간으로 이해된다는 주장도 제기됨(남재걸 2016)
- 지방 거버넌스의 지역사회에서 발생하는 다양한 문제 해결과 공공서비스 제공을 목표로 함(이선향 2016)
- 상술한 지방 거버넌스는 지방이 겪고 있는 정치·사회경제적인 위기를 극복하고자 하는 지향과 경험을 담고 있는 것으로 평가되며(오수길·이춘열 2018), 지방자치의 활성화로 인해 주민의 정책과정 참여 욕구가 증대됨에 따라 지역 차원에서 지방정부 및 지방 기업, 지방 시민사회를 중심으로 협력적 네트워크 구성이 보편화됨(이성철·권영주 2017)
- 지방 거버넌스는 시민참여를 지방 차원에서 접목하는 논의로 필연적으로 주민자치와 연결된다는 주장이 제기됨(오수길·이춘열 2018)
- 이 같은 주민자치의 적극적인 주민 활동은 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제를 스스로 발견하고 해결하여 사회적 안정감을 높이고 지역발전과 지방 거버넌스의 활성화에 기여할 수 있다고 주장
- 다만 이에 대해 시민참여가 시민의 욕구를 반영시켜 사회적 신뢰를 높이고, 민주적 거버넌스 역량 구축에 기여한다는 긍정적 평가도 있지만, 갈등을 초

래하거나 다양한 목소리를 배제할 가능성도 존재한다는 시각도 존재하며(박희봉 2006) 실증적 분석에서는 지방 거버넌스가 지역 성장에 큰 영향을 미치지 못한다는 결과도 제기됨(이상철·권영주 2017)

□ 지방 거버넌스의 구성요소와 체제 능력

- 과거 지방 거버넌스의 인식 기반은 수동적인 명령 수용자와 합리적인 이익극대화론자 등 원자화된 개인을 전제로 하였지만, 최근에는 고유한 개성을 가진 개인이 중심이 된 맥락 친화적 상호조정 기제로 이해(이주헌 2018)
- 지방 거버넌스에서 지방정부는 과거 지방정부 주도의 결정과 집행이란 비민주적·비효율적 역할을 축소하고, 다양한 이해관계자들이 참여하는 네트워크를 형성하여 조정하는 정치적 역할의 담당자로 변화해야 한다는 주장이 제기됨(엄태석)
- 지방 거버넌스의 구성요소는 지방 거버넌스의 체제 능력(혹은 체제 능력 system capability)과도 관련되어 있고 이는 곧 지방 거버넌스의 성과와도 직결
- 지방 거버넌스의 구성요소에 관한 연구는 매우 다양하게 이루어져 왔으며, 학자마다 중요하다고 여기는 구성요소의 조합은 상이함
 - 이도형(2004)과 김형양(2004)의 연구에서는 지역 환경 여건, 지방자치단체의 추진 의지, 민간부문의 보편적 참여, 민-관 파트너십에 따른 네트워크 등이 중요한 변수로 지목
 - 이우권(2003)의 연구는 공무원의 인식 전환과 지방자치단체의 법제도적 장치의 중요성을 추가로 강조
 - 문인수·이종열(2002)은 리더십과 민-관 협력에 대한 인식 전환을 추가
 - 신현중(2002)은 지역의 사회경제적 현실을 중요한 외부적 환경 여건으로 정부, 주민, NGO, 영리 부문의 역할을 내부 구성요소의 핵심으로 강조
 - 강황선(2003)은 참여자의 자체 역량과 정부 유인체계의 중요성을 강조
 - 박희봉(2002)은 사회자본, 신뢰와 참여, 수평적 시민단체, 개방형 네트워크, 정책 결정의 합의 등을 지방 거버넌스의 중요한 구성요소로 파악하였으며, 특히 사회자본의 중요성을 강조

〈표 6〉 주요 연구별 협치 지방 거버넌스의 구성요소

	지방 거버넌스의 구성요소	공통적 구성요소
이도형 (2004)	지역 환경 여건, 지자체 추진 의지, 민간 참여, 파트너십의 네트워크, 행·재정적 지원역량	지역 환경, 네트워크, 사회자본, 행위자 역량, 리더십, 인식과 의지, 행·재정적 지원
김형양 (2004)	민·관 신뢰, 대화, 파트너십, NGO 역량, 행·재정적 지원	
강황선 (2003)	리더십, 이해관계자의 신뢰와 파트너십, 참여자 역량, 정부 유인 체계	
염일열 외 (2003)	네트워크, 사회적 자본, 주민·공무원·시민단체 역량, 사업내용과 사업수행과정	
최병대 (2003)	시민참여, 네트워크, 파트너십	
이무권 (2003)	단체장 의지, 공무원 의식 전환, 민간 참여, 법제도적 장치	
박희봉 (2002)	네트워크, 사회적 자본의 신뢰와 참여, 시민단체, 정책 결정 합의	
이종열 (2002)	환경조건, 리더십, 민관협력, 파트너십	
신현중 (2002)	지역 사회경제적 현실, 정부·주민·NGO·영리 부문의 역할	
문인수 외 (2002)	환경요건조성, 리더십, 민관협력, 파트너십	
이병수 외 (2001)	네트워크, 상호의존성, 협력	
박기관 (2009)	지역 환경 여건, 네트워크, 사회적 자본, 참여 및 협력, 이해관계자 역량, 사업내용	

자료: 박기관(2009), p. 32의 <표 1>의 내용을 재구성

- 기존 연구에서 강조하고 있는 구성요소들을 주요 요인별로 묶어보면 지역 환경 요소, 네트워크 요소, 사회자본 요소, 행위자 역량 요소, 리더십 요소, 인식적 요소, 행·재정적 지원 요소의 6개 분야로 구분됨
- 이 가운데 네트워크와 사회자본은 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있는데, 결국 사회자본이 잘 갖추어져 있을수록 네트워크의 발달 정도가 높다고 할 수 있음
- 따라서 지방 거버넌스 구성요소의 핵심은 지방 거버넌스의 구조가 계층제에 가까운 형태로 되어 있느냐 아니면 권한의 수평적 분산을 의미하는 네트워크

의 형태로 되어 있느냐의 문제로 귀결됨

- 이러한 맥락에서 지방정부는 사회적 서비스의 구매자로서의 역할을 기준으로 제도적 역량을 평가받고, 지역사회 내의 동맹, 파트너십, 결사체 등의 활동을 진작하는 촉매자로서 사회적 자본을 개발하고 사회적 성과를 향상시키는 네트워크의 중심에 서게 됨(이선향 2016)

(6) 소결

- 거버넌스에 대한 정의는 다양하지만, 기본적으로 공동체주의에 기반한 협력 체제를 의미한다고 정의할 수 있음
- 다양한 거버넌스 모형이 존재하지만, 우리나라와 부산광역시가 가진 공공기관 신뢰의 위기와 대의민주주의의 한계, 시민참여의 한계 등의 한계를 벗어나기 위해서는 참여적 정부 형태의 거버넌스 모형과 협력적 거버넌스가 진행되어야 할 것
- 특히 지방 거버넌스의 성공 요건인 네트워크의 발달이 강조될 필요가 높을 것

2. 민관협치의 필요성

1) 국가 및 지역발전의 패러다임 변화

- 기존의 국가 및 지역발전의 지배적 패러다임은 국가 및 중앙정부 주도형 발전국가 모형에 기반한 국가(정부)의 결정에 사회(민간)가 수동적으로 수용하는 방식으로 작동
- 이러한 하향식/외생적 발전전략은 지속적인 성장 촉진에 실패하였음은 물론, 오히려 지역 간 불균형 성장으로 이어짐
- 특히 우리나라에서는 압축적 산업화와 민주화 이후 성장동력이 급격히 약화

되어 중앙정부 중심의 정책 수립과 실행이 한계에 부딪히게 됨

- 이러한 맥락에서 최근 제시되고 있는 포스트 발전국가 모델은 국가, 시장, 시민사회 간 협치에 바탕을 둔 상생적, 포용적 발전을 추구하는 방향으로 선회

2) 지방자치제도 도입 및 발달의 역사적 한계

- 근현대 민주주의 발달과정을 통해 자치와 분권의 가치를 구현해 온 서구 민주주의 국가에서는 민주주의는 물론 지방자치의 가치 역시 지역주민들의 아래로부터 끊임없는 정치적 요구에 힘입어 쟁취해 온 것임에 반해 오늘날 우리 국민이 누리는 지방자치는 변혁 지향의 시민적 요구(지역주민)로 쟁취한 것이 아니라 서구 민주주의 제도의 도입 과정에서 부수적으로 주어진 제도라는 점에서 근본적 차이가 있음
- 우리나라의 지방자치는 제헌헌법 제정과정에서 서구 선진국의 정치제도를 수용하는 차원에서 헌법 속에 제도로 구현되었으며, 이후 이승만, 김대중 대통령 등 특정 정치인들의 권력 창출과 유지라는 정치적 의도에 의해 실천적 제도로 발전
- 따라서 각종 법령을 통해 구현된 제도 형식의 측면에서는 꽤 발달한 지방자치제도를 갖고 있으나 실질적인 내용 면에서는 중앙집권적 성격이 지배하는 형식과 내용의 부조응 상태가 오랫동안 지속되어 풀뿌리 민주주의로서의 지방자치 정착이 지체됨
- 또한 형식적인 측면에서도 근대 서구에서 발달한 지방자치제도의 기본원리를 수용하는 과정에서 독일·프랑스 등 중앙집권적 전통이 강했던 나라에서 행해지고 있던 단체자치를 기본원리로 받아들임으로써 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지역주민 간 중앙집권적 속성을 그대로 반영하는 지방자치제도가 정착됨
- 따라서 지방자치의 또 다른 기본 이념이자 주요 원리인 주민자치를 구현할 수 있는 제도는 매우 제한적으로 실시되어 지역주민들이 지방자치를 수동적

으로 받아들이면서 자치 의식이 미흡

3) 우리나라 지방자치제도의 제도 설계의 한계: 단체자치 중심의 제도 설계

- 지방자치는 단체자치를 통한 지방분권의 강화와 주민자치를 통한 자치이념의 구현을 통해 실현되는데, 최근 서구 선진국들의 지방자치는 대체로 단체자치 중심에서 주민자치 중심으로 진화해 가는 모습을 보여주고 있음
- 미국, 영국 등 일찍부터 지방자치가 잘 발달되어 온 앵글로색슨계 국가에서는 주민자치에 기초한 지방자치가 발달되어 풀뿌리 민주주의가 지방 민주주의의 근간을 형성
- 단체자치를 강조해 왔던 독일, 프랑스, 일본 등의 국가 역시 최근 다양한 주민자치의 제도를 통해 주민자치 중심의 지방자치 구현에 노력
- 하지만 우리나라의 경우 단체자치에 중점을 두고 있어 주민 자치적 성격이 매우 약한 상황으로 주민 발안이나 주민소환 등과 같은 주민 참여적 성격의 지방자치제도들이 아직 제대로 정착되지 못함
- 지방자치단체가 수행하는 정책과정에도 주민의 직접적인 참여가 제도적으로 활성화되고 있지 않아 사실상 또 다른 관치행정에 불과하다는 비판을 받음
- 주민자치 중심의 지방자치에 대한 인식이 강화되어 가고 있으며, 지역주민들의 지방자치에 대한 인식과 요구 또한 제고되고 있어 주민자치 중심의 지방자치제도로의 전환이란 시대적 요구가 꾸준히 제기됨
- 하지만 우리나라의 지방자치에 대한 제도적 경험과 수준이 높지 않음은 물론, 올바른 주민자치를 구현할 수 있는 역량이 충분히 성숙하지 못한 상황에서 주민자치 중심의 지방자치 전환을 시기상조로 보는 시각이 존재
- 실제 현행 지방자치제도 하에서 주민자치의 기능이 제도로서 보장되는 수준은 지방선거나 각종 공청회에 참여하는 정도에 불과
- 최근 사회적 공론 형성 과정 등을 통해 주민이 제도적으로 정책 결정 과정에

참여할 기회가 증가하였고 사실상 주민소환, 주민 발안, 주민청원 등 주민자치를 현실적으로 가능하게 하는 거의 모든 제도가 존재하나 실효성이 없는 상태임

- 최근 주민자치의 중요성이 부각되면서 ‘시민주권’의 개념이 강조되는 등 주민자치 패러다임에 입각한 새로운 주민자치 시스템에 대한 실험적 접근이 지방자치단체나 시민사회를 중심으로 광범하게 시도되고 있긴 이 역시 초보적 실험 단계에 머무름
- 지방자치는 그 자체로 중앙정부와 지방정부 간 자원 배분의 문제나 지방자치단체 내부의 집행부와 의회, 그리고 시민사회 간의 권력 관계를 내포하나 중앙정치에 철저하게 예속된 시스템적 한계에 따라 지방자치의 특수성은 철저하게 억제됨
- 더욱이 법제도적인 한계로 인해 약화된 형태로 운용되고 있는 지방자치마저 중앙이 지방을 구조적으로 통제하는 하향적 구조를 가진 까닭에 주민참여가 제도적으로 활성화되고 있지 않아 사실상 또 다른 관치행정에 불과하며, 주민이 배제된 단체자치가 이루어지고 있음
- 더욱이 지방자치단체의 단체장과 지방의회가 공직선거를 통해 확보한 정통성을 지니고 있음에도 불구하고 지방정치의 왜소화와 제도적 한계에 대한 비판이 제기되면서 지방자치단체의 정통성에 대한 의구심이 높아가고 있음(박재욱 2016)
- 또한 지방자치가 정치·행정적 단위에서 시행된 법제도 차원의 지방자치라는 근본적 한계를 노정함으로써 지방자치제 시행 이후 주민참여 확대에 큰 진전은 없었음(박재욱 2016)
- 이는 지방자치가 재도입된 이후에도 중앙정부나 지방자치단체가 추진하는 정책이나 개발계획이 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하지 못하고 오히려 지역주민의 반대에 봉착하는 역설적 상황을 초래하는 원인으로 작용(정세욱 2010)

4) 우리나라 지방정치 시스템의 특성과 문제점

- 중앙집권적 행정 전통의 영향으로 인해 지방자치제도의 도입에도 불구하고 집행부 중심의 일방적이고 불균형적인 지방 권력 구조가 일반화된 우리나라의 지방정치는 따라서 다음과 같은 몇 가지 구조적 특성들을 드러냄
- 무엇보다 먼저 거듭 강조한 바와 같이 우리나라 지방정치에서는 집행부의 수장인 단체장만이 홀로 지방정치 과정을 주도하는 경향이 강하게 작용하고 있음
- 우리나라 지방정치에서는 민선 단체장을 견제할 어떤 제도적 장치도 제대로 갖추어져 있지 않음
- 경제 엘리트가 시장을 견제할 만큼 지방경제가 충분히 발전되어 있지 않으며, 다양한 사회세력이 존재해 지방정치를 경쟁적으로 이끌어 가지도 않으며, 사회 이익의 조직화 수준이 낮아 지역사회 내 집단이익 간의 경쟁 역시 제한된 현실에서 시장이 모든 것을 주도할 수밖에 없는 정치 시스템이 만들어짐
- 토지의 교환가치를 추구하는 지주 계층의 형성이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 물리적 도시 개발은 지방정부에 의해 주도될 수밖에 없으며, 개발에 따른 혜택의 지리적 배분은 단체장에 의해 개별적 교환관계를 반영하여 이루어지게 되며, 그러한 이익의 배분을 통해 단체장은 시의원, 행정 관료, 기업인과 후견인-고객이라는 개별적인 교환관계와 유대관계를 형성하여 지방정치를 주도
- 또한 우리나라 지방정치의 풍토에서 단체장은 재선을 위해서라면 무엇이든 할 수 있는 극단적인 정치적 기회주의 경향을 드러내 단체장은 지역사회의 외부, 특히 중앙정부와의 정치적 연계를 통해 자신의 정치적 자원을 극대화하려 노력
- 단체장은 지역사회 내부에서 자신의 독자적 정치 기반을 확대하려 노력하게 되는데 이는 성장과 소비 위주의 할당 정치를 낳게 되고 결과적으로 재선에 도움이 되는 선심성 예산 배정을 일삼는 선거를 의식한 정치적 기회주의의 통치행태를 가져옴

- 단체장은 자신의 재선을 위해 지역사회 내부의 균열을 막고자 지역사회 내 정책 갈등의 가능성을 최소화하는 전략을 선택하게 되며, 그 결과 지역사회 전체의 종합적인 발전을 위한 효율적인 자원 배분보다는 단체장에 대한 지지의 창출을 위한 자원의 정치적 배분이 우선시됨(박종민 외 1999, 135)
- 특정 정당에 의한 지역주의 선거 구도는 단체장의 정치적 기회주의 경향에 의한 시민 통제를 강화하기보다 오히려 단체장에 대한 시민 통제를 약화시킴
- 한편으로는 우리나라 지방정치 구조에서 단체장은 무소불위의 권력을 휘두르는 존재이긴 하지만 중앙정부에 의해 배분되는 의존 재원에 의존할 수밖에 없는 상황이 지속
- 제도적으로 자율성이 제한된 지방정부는 오로지 소비 지향적인 할당 정치에 올인(all-in)할 수밖에 없는데, 우리나라 지방정부는 근본적으로 중앙정부가 제공하는 지방교부세나 국고보조금 등의 의존 재원에 매달릴 수밖에 없으므로 지역사회 내부의 생산기반확충을 통해 자주 재원을 확대하려는 노력보다는 중앙정부의 집행기능을 단순히 대행하는 활동에 초점을 맞출 수밖에 없음
- 따라서 지역사회 내부의 자본축적을 확대하는 개발정치보다는 도로나 공공시설 등 사회기반시설 건설에 예산을 증액하는 소비 지향적 할당 정치를 선호할 수밖에 없음
- 시장(기업), 시민사회, 지방의회, 지방행정 관료 영역에서 단체장의 권력을 견제할 조직화된 세력이 존재하지 않으므로 단체장의 독주를 막을 수 없으며, 단체장은 지역사회의 자원 배분을 자신을 중심으로 한 개별적인 교환과 연대 관계를 반영하여 지자체를 운영
- 이런 자원 배분 과정의 연결고리 역할을 하게 되는 연대 관계는 일반적으로 혈연, 지연, 학연 등으로 연결된 비공식적 권력을 행사할 수 있게 함
- 이러한 우리나라 지방정치의 구조적 특성은 지역주의 정치구조가 첨예하게 나타나는 지역일수록 더 강하게 나타나게 되므로 지역주의 정치구조가 지배하는 지역사회에서 지역발전을 기대하기는 어려운 상황

5) COVID-19 팬데믹과 포스트 코로나 뉴노멀 시대의 도래

- 2004년 데이비드 다이아몬드(David Diamond)와 함께 출간한 저서 『뉴노멀(New normal)』에서 2000년대 초에 새롭게 형성된 미국의 부동산 거품 경제 이후 새로운 기준이 일상화된 미래를 통칭하는 의미로 뉴노멀이란 용어를 사용(McNamee 2004)
- 이후 2008년 엘에리온(M.A.El-Erion)이 저성장·저물가·저금리·저고용(높은 실업률) 등의 특성이 있는 세계 경제 질서의 새로운 상태를 지칭하는 용어로 다시 뉴노멀이란 용어를 사용하면서 일반화되기 시작했고(El-Erion 2008), 이후 서머스(Lawrence H. Summers)나 크루거만(Paul Krugman) 등의 경제학자들이 자주 사용하면서 학술적인 차원에서도 연구의 대상이 되기 시작함(하영태 2019)
- 뉴노멀 시대 우리 사회의 사회경제적 변화는 반드시 정치 및 행정체제와 그 행위자들의 가치 및 행위의 변화를 수반할 수밖에 없는데, 이에 대한 정치·행정적 측면에서의 통찰과 분석이 요구됨(조원빈 2020)
- 뉴노멀 현상은 전 세계적으로 고령화와 저출산이 나타나면서 생산가능인구가 감소에 따른 4차 산업 혁명 시작은 노동과 산업 구조를 변화시키는데, 미래에는 자동화로 인해 현존하는 일자리들이 불필요하게 되고, 이로 인한 대량 실업이 문제가 되며, 자율주행차 사고 문제와 같은 기술적 안전 문제가 발생
- 정치적 상황 역시 뉴노멀 현상을 촉발하게 되는데, 미국과 중국의 패권 경쟁과 반세계화 확산은 경제적 마찰과 무역 전쟁으로 세계 경제 흐름을 더욱 불확실하게 만들고 있으며, 개별 국가 내에서 나타나는 포퓰리즘과 파시즘은 국제정치적 혼란을 더욱 증폭
- 최근의 코로나-19의 확산과 같은 예기치 못한 위협 또한 비대면, 언택트(untact) 문화와 같이 인류 생활의 변화를 가져오며 급격한 경기침체를 초래
- 뉴노멀 사회에서는 불확실성이 증가하고 U.Beck이 제시한 위험사회(risky society)가 도래하면서 사회적 문제가 단일한 주체가 주도하여 해결할 수 없

는 소위 '사악한 문제(wicked problem)'로 나타남

- 리텔과 웨버(Rittel&Webber)가 정의했듯, 사악한 문제는 기존의 단순하고 쉬운 문제를 해결하는 '길들이기 방식(taming)'으로는 해결하기 어려우며, 참여와 협력을 통해서만 해결 가능하다고 보는데, 브레인스토밍, 이해당사자들 간의 대화와 협력, 신뢰, 몰입 등이 중요
- 이와 같은 과정에서 정부 주도적인 문제 해결에서 벗어나 다양한 관점을 확인하고 새로운 접근 방법을 모색하기 위한 '협력적 거버넌스'가 요구되는데, 정부 신뢰는 시민들과 민간의 참여와 협력을 유도하는데 매우 긍정적인 역할을 수행
- 뉴노멀 이전의 근현대 민주주의가 보통 선거권과 의회민주주의에 바탕을 둔 대의제 민주주의와 함께 그것이 지닌 대표(representation)의 위기를 부분적으로 극복하기 위해 참여(participation)와 숙의(deliberation)를 통해 보완해 나가는 시스템이었다면 4차 산업혁명의 기술 진화와 코로나19 팬데믹에 의해 추동되는 뉴노멀 시대의 민주주의는 그와 같은 근현대 민주주의와는 근본적으로 다른 민주주의의 운영원리가 필요함
- 포스트 코로나19의 뉴노멀 시대 민주주의 작동원리의 근본적인 변화는 민주주의 국가 간의 관계는 물론 한 국가 내에서의 정부의 역할 변화를 수반할 뿐만 아니라 모든 종류의 통치(governing) 행위에 참여하는 행위자들의 행동양식 및 관계의 변화를 야기하게 될 가능성이 큼
- 특히, 4차 산업혁명의 기술 진화에 따른 커뮤니케이션 기술의 발달과 그에 따른 플랫폼 기반 초연결 사회(hyper-connected society)의 도래는 거의 모든 유형의 거버넌스 체계(예: 글로벌, 지역, 국가, 로컬 수준의 거버넌스는 물론 환경, IT, 기업 등 제 분야의 영역별 거버넌스 체계)에서 행위자의 특성, 행위자 간 연계(linkage), 거버넌스 내외부의 경계(boundary) 설정에 큰 변화를 수반함
- 현대 행정환경은 '뉴노멀(New Normal)' 즉, '비정상인 것들이 일상적인 것으로 인식되는 현상'으로 정의되며, 엘 에리온(M.A.El-Erion)은 과거와 달리 저성장·저물가·저금리·저고용 등의 특성을 가진 경제 상황으로 정의. 하지만,

이러한 경제 상황으로 인해 과다한 부채가 발생하고, 기술 진보에 따른 일자리 감소, 인구 고령화 등의 변화로 인하여 경제, 사회복지, 기술, 환경 등 고위험(risk)과 불확실성 증가가 일상화되고 있는 새로운 행정환경'으로 포괄적으로 정의하는 경우도 있음

- 불확실하고 위험한 뉴노멀 시대는 정확한 정보 바탕의 빠른 문제대처 능력이 필요로 한데, 기존 뉴거버넌스의 시민 참여적 행정만으로는 문제 해결이 어려움
- COVID-19 팬데믹 상황을 극복해 나가는 과정에서 시민의 자발적 협조도 중요하지만, 결국 주도적 역할은 중앙 및 지방정부가 수행할 수밖에 없는 상황이 대부분
- 따라서 뉴노멀 시대에 사회적 문제 해결을 주도해 나갈 수밖에 없는 정부 행위자에겐 보다 합리적인 사회문제 해결을 위해 새로운 거버넌스의 기술이 요구됨
- 먼저, 기민한 거버넌스(agile governance)가 대표적인데, 정치학자 데이비드 이스턴(D. Estern)의 행정(정치) 모형에서 제시되고 있는 정치(행정)과정에서의 투입(다양한 요구)과 산출(전문성, 자원 확보)이 사회적 재난 상태를 전제로 하는 포스트 코로나 뉴노멀 시대에는 더욱 재빠르게 일어나게 되고 따라서 정부 행위자가 그러한 시대의 흐름을 재빨리 인식하고 발 빠르게 행동하는 '기민한 거버넌스'(agile governance)가 더욱 필요해짐
- 사회적으로 발생하는 다양한 문제에 대해 문제를 직면하고 있는 ① 국민의 요구를 재빠르게 파악하고, ② 필요한 민간, 전문 자원을 네트워크 등을 통해 적재적소에 배치하며, ③적극적으로 문제 해결에 앞장서는 거버넌스가 요구되고 있는 것임.
- 다음으로 뉴노멀 시대의 새로운 거버넌스는 '위험관리 거버넌스'에 집중되는 경향으로 Didd(2003)에 따르면 위험 거버넌스는 '위험이 확인되고, 평가되고, 관리되고, 소통되는 전체 과정'임. 국제위험거버넌스협회(International Risk Governance Council; IRGC)에 따르면 위험평가(risk assessment), 위험관리(risk management), 위험 소통체계(risk communication), 사회적 맥락(societal

contexts)으로 정의

- 위험 거버넌스: 위험 및 안전 문제와 관련하여 민관영역이 협력적 네트워크를 구성하여 문제를 해결하는 과정과 제도
- 위험 거버넌스는 4차 산업혁명, 코로나 등 불확실성과 위험이 급증하고 있는 상황에서 뉴노멀 시대의 위험은 기술 발전으로 더욱 복잡하고 치명적일 수 있으므로 위험에 대한 적극적 관리체계로서 위험관리 거버넌스가 필요한 것임. 특히 국민 삶의 질과 위험관리가 직결된다는 점에서 중요
- 위험 관련하여 이해관계자(stakeholder) 간 이해가 상이하고 상호관계가 복잡하며 위험에 대한 인식 차이가 존재하므로 관계자들의 참여가 필연적
- 끝으로 뉴노멀 시대의 새로운 거버넌스에서는 다양한 거버넌스의 유형 중 로컬 거버넌스가 더욱 주목받는데, 로컬 거버넌스는 국가 단위 거버넌스보다 이해관계자들의 상호관계가 제한적이며, 정보의 비대칭성도 상대적으로 적음. 정부-시장-시민사회 간 상호작용 역시 상대적으로 빈번. 네트워크에 바탕을 둔 수평적 협력 기제로서의 거버넌스가 더 활발하게 이루어질 수밖에 없는 공간적 특성이 있음(차재권 2017)
- 뉴노멀 시대의 사회적 문제 해결은 더 이상 중앙정부 거버넌스로만 해결하기 어렵고 또 지역별로 발생하는 문제나 정치적 상황이 상이하며, 고령화 저출산 등 인구 구조적 문제 및 저성장, 고실업 및 코로나 충격으로 인한 경제적 문제 해결을 위해 지방정부의 적극적 복지, 경제 정책이 필요한 상황에서 그러한 정책에 대한 지역별 접근방식이 다르므로 로컬 거버넌스가 더욱 중요해질 수밖에 없음

6) 새로운 뉴노멀 거버넌스의 도래와 뉴노멀 거버넌스의 필요성

- 4차 산업혁명의 기술 진화가 가속화되는 가운데 단순한 장기적인 경기침체 상태의 지속을 의미하는 뉴노멀에서 코로나19 팬데믹이 가져온 사회 전반의 총체적 변화와 인류의 생활양식 변화까지도 포함하는 보다 근본적이고 포괄적인 변화를 의미하는 뉴노멀로 변화해 나가고 있음

- 하지만 코로나19 팬데믹 사태를 계기로 한 뉴노멀 시대 담론의 이러한 변화에도 불구하고 뉴노멀에 관한 담론은 여전히 미·중 패권 경쟁에 따른 국제정세의 변화나 자본주의 장기침체에 따른 양극화의 심화 등과 같은 문제들에 국한되어 다루어지고 있을 뿐 코로나19 팬데믹이 초래할 민주주의와 거버넌스의 변화 등 뉴노멀 시대의 새로운 정치·행정의 패러다임 전환을 본격적으로 다루는 담론 영역으로 확장되고 있진 않음
- 특히, 뉴노멀 시대 정치·행정 패러다임의 변화가 지방자치와 지방 민주주의에 어떤 영향을 미칠지는 별다른 관심을 두지 않음
- 인류가 코로나19 팬데믹이라는 전무후무한 역사적 대사건을 겪으면서 국가별로 재난에 맞서는 다양한 대응 방식에 따라 코로나19 팬데믹이 초래하게 될 정치·경제·사회·문화 등 다방면의 변화 또한 각각 다르게 나타난다는 사실을 경험하게 됨
- 그런 점에서 코로나19 팬데믹은 코로나19 팬데믹 이전의 뉴노멀 담론의 범위를 단순히 확장하는 차원을 넘어 뉴노멀 담론에 매우 근원적인 물음을 제기하고 있음
- 예컨대 코로나19 팬데믹 이전의 뉴노멀 담론은 4차 산업혁명의 기술 진화가 신자유주의 세계화의 부작용에 따른 자본주의 시장경제의 문제점을 해소하기 위해 긍정적인 변화의 촉매제 역할을 하는 것으로 여겨지는 경향이 강함.
- 반면 코로나19 팬데믹 이후의 뉴노멀 담론은 인류 공동체의 엄청난 재난 상황에서 파시즘적 국가권력 작용이 일반화된 형태로 통용되거나 4차 산업혁명의 발달된 기술이 그런 파시즘적 국가권력 작용을 강화하는 기제로 활용되는 등 코로나19 팬데믹 이전의 뉴노멀과는 본질적으로 다른 정치·행정 패러다임의 대두 가능성을 보여주고 있음

1. 민관협치의 확산 과정

1) 우리나라 민관협치의 확산 과정

- 1970~80년대 권위주의 군사독재에 맞서는 민주화운동 과정에서 시민사회 영역의 확장이 이루어지고 1987년 민주화와 뒤이은 지방자치제 재도입의 영향으로 정치 권력의 작동방식에 근본적 변화가 나타나면서 민관협치에 대한 요구 증대
- 2003년 행정안전부의 주민참여예산제도 권고, 2013년 주민자치회 시범 시행 등 지방자치 영역에서 주민참여 확대 기조 확산
- 2016년 서울시 민관협치 활성화 기본조례 제정 이후 2021년 현재 7개 광역자치단체 기본조례 제정
- 32개 이상의 기초자치단체 민관협치 기본조례 제정
- 서울, 경기, 인천 등 주요 광역자치단체는 민관협치 기본계획을 수립하여 중장기적 민관협치 방안 논의

2) 부산광역시 민관협치의 발전

- 민선 5기 부산 시정을 추진하는 과정에서 ‘그린 트러스트’ 등 환경 분야를 비롯한 일부 분야에서 민관협치에 대한 시도가 나타나기 시작했고 ‘수요 시정 대화’ 등 초보적 수준에서 시정 운영과정에서의 시민참여 유도 노력
- 하지만 부산의 경우, 3당 합당 이후 지역주의 투표행태에 기반한 일당 독점 현상의 지속에 따른 정치적 경쟁의 부재로 시민사회의 성장이 지체되면서 다방면에서 민관협치가 이루어지지 못하였으며, 분야 역시 한정되었음
- 민선 6기 시정에서는 민관협치 기구를 설치하는 등 협치를 확대하려는 실질적인 노력이 전개되기도 했으나 ‘다이빙벨 상영’ 문제로 부산국제영화제 개최 과정에서 부산광역시와 시민사회가 갈등을 빚으면서 그러한 노력이 빛이 바래게 되는 결과 초래
- 민선 7기는 높아진 시민참여 의식과 다양한 시민사회 의견을 시정에 반영하는 것을 목표로 시정계획에서 ‘시민이 주인인 시정 참여 도시’를 내세우고 민관협치에 바탕을 둔 시정 운영을 위해 노력
- 민관협치에 대한 관료사회의 각성 수준이 높아지면서 기존에 개별 사례로 운영된 시민 협치에서 벗어나 시민사회와의 협상에 바탕을 둔 포괄적 협치 기구의 구성과 시민 청원제의 운용을 시정계획에 수록하는 등 민관협치에 대한 접근방식에 근본적 변화
- 민선 7기 출범 이후인 2019년 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」가 제정되는 등 법적, 제도적 개선 노력

2018년 6월	• 민선 7기 인수위원회 제안
2018년 8월	• 민관협치 전담부서 신설
2019년 7월	• 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」 제정
2019년 9월	• 부산시민협치협의회 구성

- 2019년 9월 부산시민협치협의회 출범, 주민참여 예산 일부를 시정 협치형 예산으로 편성

3) 부산광역시 민관협치의 한계

- 민선 5기 이후 이어진 이와 같은 민관협치를 위한 지속적인 노력에도 불구하고 타 광역자치단체보다 부산의 민관협치역량은 턱없이 부족한 상황
- 민관협치가 분야별로 산발적으로 이루어지고 있으며, 위원회 중심의 형식적인 시민참여에 초점이 맞춰지면서 포괄적, 실질적, 구체적인 민관협치 시스템이 구축되지 못한 상황
- 서울, 인천, 경기 등 수도권 광역 지자체와 비교하여 종합적이고 중장기적인 민관협치 계획이 부재한 상황이며, 협치교육과 협치 조직의 육성 및 지원에 대한 문제의식의 부족 등 실질적인 민관협치 활성화의 노력이 미흡한 상황
- 특히 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」에 규정되어 있는 민관협치 기본계획이 수립되어 있지 않아 종합적이고 체계적이며 장기적인 안목에서의 민관협치 시스템 정비에 한계 노정

2. 부산광역시 협치 여건 종합진단 및 협치 자원 현황

1) 부산광역시 민관협치 현황 및 진단

(1) 부산광역시 협치 현황 및 진단

- 민선 5기 이후부터 민관협치 차원에서의 위원회 운영이 활성화되면서 위원회가 민간 중심으로 운영되는 경향을 보이기 시작함
- 하지만 전체적으로 각종 위원회 운영의 약 80%가 여전히 관료조직을 중심으로 이루어지고 있음
- 부산광역시 거버넌스를 연구한 결과 로컬 거버넌스 형성 정도가 저조하고, 주체별 지향하는 로컬 거버넌스 모델에 차이가 있음
 - 부산광역시 사회복지 및 환경 분야 로컬 거버넌스 형성 정도가 매우 저조함

- 을 지적(김형양, 2004)
- 부산광역시 지방정부와 시민단체, 일반 시민들이 바라보는 로컬 거버넌스 모델이 차이가 있음(강성권·이영, 2006)
 - 부산광역시 환경 거버넌스 구조가 정책 결정 과정에서 지방정부의 거부권이 절대적인 영향력을 가지고, 상호 간 연계 유형이 매우 의존적이라 주장(차재권, 2008)
 - 부산광역시 다문화 정책에서 거버넌스 조직화와 네트워킹에 문제점 지적(우양호, 2013)

(2) 부산광역시 민관협치 운영현황

① 협치협의회 운영

- 2018년 11월 부산협치시민네트워크 창립을 시작으로 2019년 10월 부산시민협치협의회가 구성됨

구분	주요 내용	비고
2018년 8월	• 민관협치 전담부서 신설	• 시민참여담당관
2018년 11월	• 부산협치시민네트워크 창립	
2019년 1월	• 민관합동협치추진단(TF) 구성	• 관: 시민행복소통본부장 등 3명 • 민: 협치시민네트워크 대표 3명
2019년 7월	• 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」 제정	• 부서 발의
2019년 10월	• 부산시민협치협의회 구성	• 19년 1회, 20년 2회 회의 개최

- 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례 제7조에 의거하여 부산시민협치협의회를 설치·운영하고 있음

【부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례】

제7조(설치) ① 시장은 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 부산시민협치협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설치·운영한다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 민관협치에 관한 사항
2. 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항
3. 시민의 삶의 질 향상을 위한 민관협치에 관한 사항

4. 시민참여의 다양화와 공론화에 관한 사항
5. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

- 부산시민협치협의회는 의장 1명, 부의장 2명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하되 민간 위원을 2분의 1 이상으로 함
- 의장은 시장이며, 부의장은 민간 위원 중에서 호선된 사람과 행정부시장으로 하며, 민간 부의장을 수석부의장으로 함
- 위원은 민관협치에 관한 경험이 풍부하고 신망이 높은 ① 시민단체 등의 추천을 받은 사람, ② 부산광역시의회에서 추천한 사람, ③ 시민으로서 협치에 대한 관심과 참여 의지를 밝히고 공개모집에 지원하여 선정된 사람, ④ 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람 등 각호의 사람 중에서 성별을 고려하여 시장이 위촉함
- 위원의 임기는 2년이며 1회만 연임할 수 있음. 단, 공무원의 임기는 해당 직에 재직하는 기간에 한함

계	시민단체 추천	부산연구원 추천	공개모집	시 본청 (당연직)	시의회	구청장군수협의회 추천
26명	15명	1명	4명	4명	-	2명
- 시민단체 추천(15명) ▷ 부산협치시민네트워크 추천 - 부산연구원 추천(1명) ▷ 연구위원 추천 - 공개모집(4명) ▷ 심사선정(심사위원단 구성) - 당연직(4명) ▷ 시장, 행정부시장, 국실장 - 구청장군수협의회(2명)▷ 북구청장, 해운대구청장						

- 부산시민협치협의회는 분기별 1회 정기회의를 개최하여 주요 사항들을 논의함
- 임시회의는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적 위원 3분의 1 이상의 회의 소집 요구가 있을 때 의장이 소집
- 재적 위원 과반수 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성 의결

〈표 7〉 부산시민협치협의회 회의

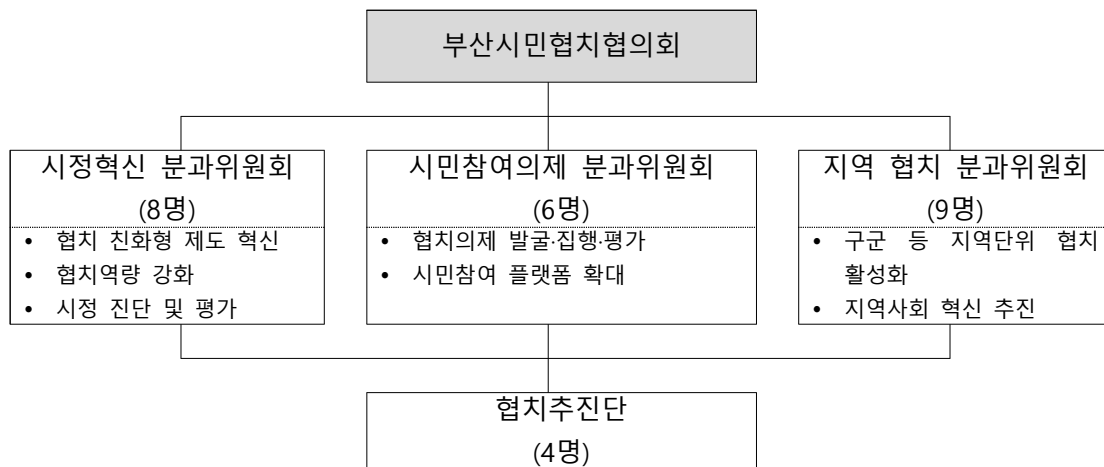
구분	회의	워크숍	비고
2019년	2회	1회	
2020년	2회	-	
2021년	1회	1회	2021년 워크숍은 개최 예정
계	5회	2회	

【부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례】

- 제12조(회의) ① 협의회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 연 4회 개최하고, 임시회의는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적 위원 3분의 1 이상의 회의 소집 요구가 있을 때에 의장이 소집한다.
- ② 협의회의 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 협의회의 회의를 원활하게 운영하기 위하여 간사를 두며, 간사는 민관협치 업무담당 부서의장이 된다.

- 부산시민협치협의회는 3개의 분과위원회로 구성되어 있으며, 이를 지원하는 협치추진단은 협치추진단장 1명, 협치지원관 3명으로 구성되어 있음

[그림 4] 부산시민협치협의회 구성



주: 협치추진단은 시간선택제임기 공무원 4명(가급 1명, 나급 3명)으로 구성되어 있으며, 협치사무 기획·실행, 협치사무 민관 연결·조정, 분과위 운영 등의 역할을 수행함

- 부산시민협치협의회 주요 심의·조정 사항

- 민관협치에 관한 사항
- 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항
- 시민의 삶의 질 향상을 위한 민관협치에 관한 사항
- 시민참여의 다양화와 공론화에 관한 사항
- 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

- 부산광역시는 시민의 시정 참여를 통한 민주주의 가치실현과 삶의 질 향상을

위해 다양한 협치 과제를 선정하여 추진하고 있음

〈표 8〉 부산광역시 협치 과제 및 추진과제 주요 내용

협치 과제	추진과제(사업)
<ul style="list-style-type: none"> 부산 시정의 정책 결정 과정에 시민이 참여하는 민주주의 제도화 시민이 행복한 새로운 부산을 위한 (협치형) 시정혁신 부산광역시 주요 정책에 관한 제안과 공론화 사업 시민의제 발굴과 민관협치로 실행 풀뿌리민주주의 발전을 위한 협치 시행 시민사회와 공무 사회의 협치역량 강화 협치를 위한 시민 플랫폼과 생태계 형성 부산형 협치 모델개발과 기본계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 제도 혁신방안 민관 숙의형 연구용역 추진(21년) 진단과 권고 프로세스 운영 코로나19 대응 민관협력반 운영 공론화선정위원회 운영 정책의제 숙의 프로세스 구축 시정협치형 주민제안사업 실행 지역협치 기반조성 및 활성화 협치역량 강화 프로그램 운영 협치로 연결하는 시민 네트워크 촉진(21년) 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구용역 지원

② 협치사업 운영

- 부산광역시에서 운영 중인 협치사업은 시정혁신사업, 시민참여의제사업, 지역협치사업, 코로나19 대응 민관협치사업 등이 있음
- 시정혁신사업은 시정 협치 제도의 진단·개선 프로세서 구축 및 부산협치발전 기본계획 수립 등을 담당함

〈표 9〉 시정혁신사업의 주요 내용

구분	주요 내용
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> 협치제도의 진단·개선 협치 진화형 행정체계 개선 부산협치발전 기본계획 수립 부산협치 현장 제정(협약)
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> 시정협치제도 진단·개선 프로세스 구축 위원회 제도의 혁신 추진 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구용역 부산광역시 협치가점 평가지표항목 신설 추진

- 시민참여의제사업은 시정협치사업 선정, 정책의제 사업 운영, 공론화의제 사업 등을 담당함

〈표 10〉 시민참여의제사업의 주요 내용

구분	주요 내용
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 시정협치형사업 • 정책의제 사업 프로세스 운영 • 정책거버넌스 운영 • 공론화의제 사업 • 각 시도별 시민참여의제사업 조사·분석 및 부산광역시 시민참여 의제 사업 조사·정책화 • 협치플랫폼 운영, Big이슈 의제사업
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> • '20, '21년 민·관 숙의형 시정협치사업 선정 • '21년 시정협치사업 주민제안사업 실행 • 정책숙의 시범사업 기획

- 지역협치사업은 지역협치 활성화를 위한 협치 플랫폼 구축·운영 및 협치 교육 등을 담당함

〈표 11〉 지역협치사업의 주요 내용

구분	주요 내용
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 군·군단위 협치활성화/자치구·동 단위의 협치플랫폼 운영 • 마을의제 사업 시범구 운영 • 지역사회 혁신 • 지역공동체 강화를 위한 중간지원 조직 설치 • 주민자치회 전환을 위한 교육 및 구군 네트워크
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> • 지역협치 활성화 간담회 • 찾아가는 지역협치 교육 • 자치구 협치기반 조성 및 협치의제 시범사업 • 협치의 씨앗, 마을공동체 전수조사 기반 생태계 조성사업 • 시정협치형사업 연계, 지역협치 활성화 선정

- 코로나19 대응 민관협치사업은 코로나19 관련 민관협력반 구성 및 지역사회 캠페인 등을 담당함

〈표 12〉 코로나19 대응 민관협치사업의 주요내용

구분	주요 내용	비고
사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 사각지대 발굴 및 현장 간담회 • 지역사회 코로나 지킴이단 캠페인 추진 • 시민사회 대응 사례 발굴 및 확산 • 위드 코로나19 관련 진단·권고 및 의제 공론화 운영 	
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> • 협치협의회의 사업결정 및 TF 구성 • 민관협력반 구성 • 공통 캠페인(백신맞기, 방역수칙 홍보 등) 및 중점과제 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19 캠페인 방향 전환 및 예산 미 확보로 유보('21.4.)

(2) 부산광역시 민관협치 운영평가

- 부산광역시 협치협의회는 회의 개최 부족, 협치역량강화 교육개발 부진, 협치추진단의 권한 부족 등의 한계가 존재함

〈표 13〉 협치협의회 운영평가

항목	운영평가
협치협의회	<ul style="list-style-type: none"> • 협치협의회 구성은 잘되어 있으나, 분기별 정기회의 개최 부족 • 연간 단위 사업평가 및 사업계획 수립의 진행 부족 • 회의 및 심의 진행의 체계 부족
분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 현안 정책 및 사업에서 참여 가능한 과제 발굴·개선·촉진 등 역할이 매우 미흡 • 분과위원회의 역할과 관련된 권한 부족 및 수평적 협의 체계 미비 • 중복된 사업 및 주제의 진행
공무원 협치문화·협치역량 시민협치역량	<ul style="list-style-type: none"> • 공무원의 협치에 대한 의지 및 이해, 정보 부족으로 관련 업무 수행시 동기 미약 • 공무원 대상 협치교육이 실무이해 수준으로 진행 • 시민협치역량강화의 교육 프로그램 및 교재개발 등 추진과정 부진
협치추진단 및 사업운영체계	<ul style="list-style-type: none"> • 협치추진단 지원관들의 협치협의회 차원 추진과제에 능동적 대응 미흡 • 협치 과제발굴·개선·촉진 등 지원역할 수행 미흡(사업실행 방식에 집중) • 협치추진단 권한 불충분 • 협치추진단 구성원의 행정문화 수용, 절차, 피드백 등 행정역량 미비

- 부산광역시 협치사업은 혁신개선안의 공론화 과정 부진 및 시정협치형 제안사업의 선정 과정, 지역협치 활성화 사업추진 등의 한계가 존재함

〈표 14〉 협치사업 운영평가

항목	운영평가
시정혁신 사업	<ul style="list-style-type: none"> 위원회 혁신과정에서 도출된 개선안의 시민사회 및 공론화 과정에서 계획 대비 진행 미흡 위원회 운영 조례 전면개정(안)의 입안 과정에서 협치협의회 및 시민사회와 협의, 공론화 과정의 부진
시민참여의제사업	<ul style="list-style-type: none"> 시정협치형 제안사업의 협치성을 갖춘 사업 비율이 낮고, 시민들의 제안(개선) 요구보다 행정부서의 형치형사업으로 수용 의지가 낮음(시정협치형 제안사업의 선정 과정 개선 필요) 행정 중심의 운영방식에서 수평적 파트너십 방식으로 개선 필요 공모사업 방식 개선 필요 분과위원회나 추진단의 역할 조정 및 전환(협치성 검토 및 조언, 예산편성 참여 등) 기존 민관협력 사업과 차별성 및 구체화 부족
지역협치사업	<ul style="list-style-type: none"> 시정협치형 주민제안사업 내에서 지역협치 활성화 사업추진의 한계 지역협치사업의 지속 가능한 예산 지원 필요 지역협치 주체들의 협치역량 미흡(협치역량육성프로그램 필요)
코로나19 대응 민관협치사업	<ul style="list-style-type: none"> 코로나19 대응으로 민관협치 체계를 구축하였지만, 민관협력반의 실질적인 활동 미흡 민관협력반 인적풀의 다양성 및 전문성 빈약 추진단의 추진력 및 예산확보 문제 관련 부서 및 협치협의회 협력 구조 문제

3) 부산광역시 협치 자원 현황

(1) 물리적 자원

- 민관협치 주체 간의 교류 및 역량 강화를 위해 필요한 물리적 자원들로 시설 자원과 토지자원의 현황을 파악
 - － 시설 자원은 구축된 시설물로 지역사회 주체들의 활동 및 교류를 위해 활용 가능함
 - － 토지자원은 잠재적 자원의 관점에서 향후 지역사회에서 공동체 활동에 활용될 수 있으며, 현재 사용 목적이 특정되지 않았거나 용도 전환이 용이한 유휴부지가 포함됨
- 공영주차장은 지자체 행정재산이지만, 지역행사를 위해 활용되며 향후 일

반재산으로 전환 및 활용이 용이하여 잠재적 유휴부지로 현황 파악

① 시설 자원

- 부산광역시 시설 자원으로 복지시설 현황은 총 256개이며, 지역 거주인구에 따라 지역별로 상이함

〈표 15〉 부산광역시 복지시설 현황

(단위: 개소)

구분	소계	노인복지관	노인복지시설	아동복지시설	여성복지시설	노숙인생활시설	종합사회복지관	장애인복지관	장애인복지생활시설
부산시	256	32	48	48	24	7	53	17	27
중구	7	2	3	1	-	-	1	-	-
서구	20	2	2	3	8	-	2	1	2
동구	14	3	4	4	-	-	2	1	-
영도구	16	2	3	2	1	1	5	1	1
부산진구	16	3	4	2	-	-	4	1	2
동래구	16	1	4	5	2	1	2	1	-
남구	19	1	3	7	1	-	3	2	2
북구	21	1	4	3	-	-	9	3	1
해운대구	23	2	3	3	1	2	7	1	4
사하구	17	3	4	2	1	1	5	1	-
금정구	22	1	3	5	6	2	2	1	2
강서구	15	2	3	2	-	-	2	-	6
연제구	15	2	2	2	4	-	2	1	2
수영구	9	2	2	2	-	-	2	1	-
사상구	15	2	3	4	-	-	4	1	1
기장군	11	3	1	1	-	-	1	1	4

주: 2019년 기준 현황 자료

자료: 부산광역시 통계DB(검색일: 2021.8.5.)

② 토지자원

- 부산광역시 토지자원으로 유휴부지는 토지 1,100,585㎡이며, 행정재산 384,585㎡와 일반재산 716,000㎡임

〈표 16〉 부산광역시 유휴부지 현황

(단위: m²)

구분	합계	행정재산	일반재산
토지	1,100,585	384,585	716,000
대	321,968	66,518	255,450
전	57,175	19,988	37,187
답	60,566	14,690	45,876
임야	335,112	53,528	281,584
잡종지	292,503	213,156	79,347
기타*	33,261	16,705	16,556

주: 기타는 도로, 하천 등이 해당

자료: 부산광역시 공공데이터포털(<http://data.busan.go.kr/>), (검색일: 2021.8.5.)

〈표 17〉 부산광역시 공유재산 현황

	총계		행정재산		일반재산	
	수량	평가액 (억원)	수량	평가액 (억원)	수량	평가액 (억원)
계	...	274,070	...	268,657	...	5,413
토지(필지)	35,608	136,687	32,571	132,063	3,037	4,624
건물 (동)	1,639	30,378	1,566	29,685	73	693
기계·기구 (점)	54	675	54	675	-	-
선박 (대)	25	181	24	180	1	1
항공기 (대)	2	220	2	220	-	-
입목·죽 (천주)	117,526	41	117,526	41	-	-
공작물 (점)	14,622	46,993	14,618	46,958	4	35
기타 (건)	7,661,529	58,895	7,031,141	58,835	630,388	60

주: 2019년 기준 현황 자료

자료: 부산광역시 공공데이터포털(<http://data.busan.go.kr/>)

〈표 18〉 구군별 공영주차장 현황

(단위: 개소)

구군	공영주차장	비고
중구	29	
서구	48	
동구	66	
영도구	37	
부산진구	54	
동래구	16	
남구	25	
북구	45	
해운대구	43	

구군	공영주차장	비고
사하구	57	
금정구	45	
강서구	28	
연제구	27	
수영구	10	
사상구	63	
기장군	29	

주: 부산광역시 제공자료는 2006년 이후 업데이트가 되지 않아서 부비카정보시스템으로 현황을 파악하였으며, 면적은 확인되지 않음

자료: 부산 부비카정보시스템(<https://buvicar.busan.go.kr/park/sub0401.do>)

(2) 재정적 자원

- 민관협치 및 시민참여 활성화를 위한 협치 시정을 위해 활용되고 있는 공공재원의 종합적 현황 파악
 - 부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구용역 30,000천원 규모
 - 시정협치형 주민제안사업 14개, 1,769백만원 규모

〈표 19〉 부산광역시 시정협치형 주민제안사업(2021년)

	개별사업명	사업비 (천원)
1	주민자치학교 활성화사업	151,400
2	마을공동체와 주민자치회 역량강화	72,700
3	테트라포드 해양쓰레기수거 및 에너지 자원화	90,000
4	시민참여형 에너지전환체계 구축	45,000
5	담배꽂초 없는 깨끗한 부산환경만들기	153,000
6	사람을 위한 자동차 캠페인	170,000
7	우리동네 커뮤니티 텃밭정원 조성	100,000
8	지속가능한 하구생태 환경교육 개발	133,000
9	도시농업, 로컬푸드로 꽃을 피우다	35,000
10	젠더거버넌스 구축사업	100,000
11	자치구 협치기반 조성 및 지역협치 의제발굴 시범사업	300,000
12	마을공동체 자원조사에 기반한 생태계 조성사업	119,000
13	신개념 해양레저 퍼포먼스팀 운영	100,000
14	장기기증 활성화를 통한 다시 사는 세상 건강한 부산	200,000

자료: 부산광역시 내부자료

- 2022년 시정협치형 주민제안사업은 20억원 정도로 주민참여예산 중 시정협치형 예산으로 편성
- 협치역량 강화 및 지역협치 조성 사업 300,000천원 규모
- 시정협치 및 지역협치 등 협치학교 개설, 민관 워크숍, 협치교육 교재 개발
- 구·군 지역협치 조직 기구 조성, 시정협치형 주민제안사업 연계 시범운영 등

(3) 인적 자원

- 협치의 주체들 간 관계의 핵심 자원으로 시정 및 지역사회에서 활동하고 있는 민간 조직 및 네트워크 현황 파악

① 공공서비스 조직

- 시정 협치사업 지원 및 민간활동 지원을 위해 공공·민관의 협력하에 조직된 기관으로 중간지원조직과 공공서비스 조직의 현황 파악
- 중간지원조직은 협치 선도사업을 운영, 공공·지역사회의 연결 역할을 담당하는 마을공동체, 사회적 경제, 도시재생 등이 해당함

〈표 20〉 지역문화복지시설

(단위: 개)

구분	공공체육시설	복지회관	청소년회관	도서관
부산광역시	1,431	54	14	39
중구	17	1	1	1
서구	74	2	-	1
동구	63	-	-	2
영도구	52	5	1	2
부산진구	223	4	2	3
동래구	36	4	-	3
남구	72	3	-	2
북구	66	9	4	4
해운대구	117	27	3	5
사하구	58	5	1	2
금정구	118	2	-	2
강서구	155	2	-	2

구분	공공체육시설	복지회관	청소년회관	도서관
연제구	33	3	-	2
수영구	51	2	1	2
사상구	101	4	1	1
기장군	195	1	-	5

주: 2018년 기준 현황 자료

자료: 부산광역시 통계 DB(검색일: 2021.8.5.)

② 사회적 경제주체

- 경제활동 참여를 통해 사회적 문제를 해결하고 공익적 차원에서 대안을 창출하는 단체로 사회적 경제주체들의 현황 파악
- 사회적 경제주체는 사회적 가치 추구를 통해 지역사회 문제를 해결하고 공익을 실현한다는 점에서 주요한 협치 주체에 해당함

〈표 21〉 부산광역시 사회적 경제 기업 분포 현황

(단위: 개)

구분	총계	사회적 기업	마을기업	협동조합	사회적 협동조합	자활기업
부산광역시	1,212	135	67	872	70	68
중구	42	7	4	29	-	2
서구	44	3	7	32	-	2
동구	75	4	6	53	8	4
영도구	29	3	7	12	3	4
부산진구	146	20	3	112	6	5
동래구	67	8	1	46	7	5
남구	84	7	-	69	6	2
북구	64	9	5	40	3	7
해운대구	145	9	4	115	11	6
사하구	68	6	5	45	1	11
금정구	81	17	7	53	2	2
강서구	59	9	1	45	1	3
연제구	84	7	1	65	8	3
수영구	65	7	4	50	1	3
사상구	83	9	7	55	5	7
기장군	76	10	5	51	8	2

주: 자활기업 중 소재지 오류 한곳 제외

자료: 부산광역시 사회적경제지원센터(<http://bsec.or.kr/>)

③ 자원봉사자 및 자원봉사단체

- 시민사회 역량 강화의 기반이 되는 자원봉사자는 2021년 현재 등록 인원 기준 926,723명에 달하지만, 이 중 실제 활동 인원은 53,105명에 불과함. 인구 3,367,334명 대비 등록 인원은 전체 인구의 27.52%이며, 실제 활동 인원 기준 참여율(실제 활동 인원/등록 인원 X 100)은 5.73%에 불과함

〈표 22〉 부산광역시 자원봉사 등록 인원 및 활동 인원(2021년 5월 기준)

구분	합계(명)	성별		연령별						
		남	여	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상
등록 인원	926,723	411,333	515,390	132,086	391,005	113,404	87,441	86,641	70,080	46,066
		44.39%	55.61%	14.25%	42.19%	12.24%	9.44%	9.35%	7.56%	4.97%
실활동 인원	53,105	19,266	33,839	15,244	17,749	2,114	5,698	5,174	5,117	2,009
		36.55%	63.45%	28.71%	33.42%	3.98%	10.73%	9.74%	9.64%	3.78%
연활동 인원	238,947	101,189	137,758	36,456	66,891	7,354	20,807	36,949	51,707	18,783
		42.35%	57.65%	15.26%	27.99%	3.08%	8.71%	15.46%	21.64%	7.86%

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 구·군별 자원봉사자 등록 현황을 살펴보면 다음과 같음

〈표 23〉 부산광역시 구·군별 자원봉사자 등록 현황(2021년 5월 기준)

구분	등록 인원(등록률)	실인원	연인원	‘21.5.31 인구	비고(전년 등록률)
합계	926,723(27.43%)	53,105	238,947	3,367,334	2021년 5월 등록률 26.49%
부산시		727	1,748		
중구	16,094(39.05%)	1,333	6,423	41,209	
서구	32,266(30.28%)	1,796	8,476	106,556	
동구	26,835(30.47%)	3,086	15,162	88,080	
영도구	33,508(30.03%)	1,568	8,765	111,574	
부산진구	99,139(27.79%)	5,715	21,160	356,706	
동래구	69,782(25.98%)	3,373	13,817	268,616	
남구	89,123(33.67%)	5,150	21,789	264,679	
북구	78,831(27.84%)	3,892	17,016	283,138	
해운대구	112,354(28.14%)	5,172	25,412	399,222	
사하구	85,471(27.75%)	3,324	18,768	308,036	

구분	등록 인원(등록률)	실인원	연인원	‘21.5.31 인구	비고(전년 등록률)
금정구	69,274(30.16%)	3,261	20,690	229,704	
강서구	26,348(18.79%)	2,689	8,783	140,215	
연제구	59,273(28.70%)	2,770	12,186	206,547	
수영구	48,663(27.64%)	2,261	10,099	176,062	
사상구	43,921(20.86%)	5,606	22,379	210,579	
기장군	35,841(20.32%)	1,382	6,274	176,411	

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 부산광역시 자원봉사단체 및 재능기부단체 현황은 아래 <표 24>와 <표 25>과 같음

<표 24> 부산광역시 일반 자원봉사단체 현황

분야	내용	단체 수	인원
계		2,274	80,360
생활편의	급식지원, 방법, 목욕봉사	592	29,062
주거환경	집수리, 도배장판교체, 에너지효율개선사업	65	2,704
교육	멘토링, 학습지도, 자원봉사교육	72	2,777
상담	심리상담, 정서지원	13	1,454
보건의료	의료, 보건, 건강, 어르신 마사지, 치매진단	16	489
농어촌	농어촌 일손돕기	13	430
문화행사	문화행사지원, 공연활동, 재능나눔 등	221	10,599
환경보호	환경정화, 캠페인, 모니터링	209	11,672
행정보조	도서대출 및 반납, 행사지원	45	998
안전방법	교통정리, 방법활동, 관내순찰	191	9,869
인권공익	탈북자 인권, 지역문제탐사	36	2,330
재해재난	재해재난 지원	11	728
국제협력	해외봉사 및 노력봉사	2	142
기타	지역행사지원 및 환경정화	788	7,106

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

〈표 25〉 부산광역시 재능기부단체 현황

구분	영역	활동내용 예시	수	인원
합계			292	14,279
슈바이처 프로젝트	의료, 보건, 건강	의사, 한의사, 수의사, 스포츠마사지, 수지침, 이혈, 발마사지 등 의료활동이나 의료활동을 위한 후원, 보건, 의료 활동 보조, 대체의학요법, 보건위생, 응급처치 등	25	1,681
오드리햅번 프로젝트	문화, 예술	예술가, 문화관련 프로그램제공, 전시, 관람 등 기회제공, 사진, 영상, 디자인, 미용, 메이크업, 마술, 모델, 환경 캠페인, 벽화, 요리 등	130	4,394
마더테레사 프로젝트	저소득층 및 사회복지	사회복지관련 시설기관 봉사 및 후원, 독거노인 어르신 돌봄, 그룹홈, 쉼터 지원 등	43	3,798
키다리아저씨 프로젝트	멘토링, 상담, 교육, 결연	결연, 상담, 멘토, 독서, 학습지도, 법률, 금융, 세무, 회계 교육기회 제공, 장학지원, 심리상담, 번역, 외국어, 문서 작성 등	45	2,205
헤라클레스 프로젝트	체육, 기능, 기술	체육활동 및 교육, 집수리봉사, 운전, 배송, 엔지니어링, 기술제공 및 자문, 재난재해, SNS, 정리수납 등	49	2,201

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

○ 구·군별 자원봉사센터 현황(인력·예산 등)

〈표 26〉 부산광역시 구·군별 자원봉사센터 현황

센터	자원봉사업무 담당부서	운영 형태	직원수 (지침대비)	예산(백만원)				접근성	센터장 상근여부
				계	인건비	운영비	사업비		
시	협치정책과	법인	13	1,168	621	141	406	버스(o), 지하철(o)	상근
중구	행정지원과	위탁	4(0)	217	144	47	26	버스(o), 지하철(x)	상근
서구	총무과	위탁	4(-4)	175	128	21	26	버스(o), 지하철(x)	비상근
동구	총무과	법인	5(0)	259	178	60	21	버스(o), 지하철(o)	상근
영도구	행정지원과	위탁	4(-4)	211	169	10	32	복지관내	비상근
부산진구	행정자치과	법인	6(-4)	302	214	30	58	버스(o), 지하철(o)	상근
동래구	총무과	위탁	3(-6)	166	127	10	29	버스(o), 지하철(o)	비상근
남구	행정지원과	위탁	6(-3)	266	208	13	45	버스(o), 지하철(o)	비상근

센터	자원봉사업무 담당부서	운영 형태	직원수 (지침대비)	예산(백만원)				접근성	센터장 상근여부
				계	인건비	운영비	사업비		
북구	소통담당관	법인	4(-5)	242	133	18	91	구청내	비상근
해운대구	소통협력과	법인	8(-2)	480	346	37	97	버스(o), 동해남부선(o)	상근
사하구	총무과	법인	5(-4)	310	182	46	82	버스(o), 지하철(o)	상근
금정구	총무과	위탁	4(-5)	245	171	39	35	버스(o), 지하철(o)	비상근
강서구	총무과	위탁	5(-3)	219	169	23	27	버스(o), 지하철(o)	비상근
연제구	총무과	법인	4(-5)	189	127	42	20	버스(o), 지하철(o)	비상근
수영구	총무과	위탁	4(-4)	255	189	36	30	버스(x), 지하철(x)	비상근
사상구	자치행정과	위탁	4(-5)	173	135	8	30	신라 대학교내	비상근
기장군	행정지원과	법인	5(-3)	276	216	29	31	버스(o) 동해남부선(o)	상근

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

3. 타 시도 민관협치 계획 운용 사례

1) 민관협치 관련 조례 제정

- 서울특별시를 시작으로 주요 광역자치단체는 민관협치 활성화 조례를 제정하였음
- 부산의 경우 비교적 빠르게 조례를 제정하였으나, 서울과 비교하여 약 3년 정도 늦은 시점에서 조례를 제정하였음
- 한편 조례가 민관협치 활성화 기본계획의 수립을 명시하고 있음에도 불구하고 부산의 경우 먼저 조례를 제정한 서울과 경기도는 물론 부산보다 늦은 시기 조례를 제정한 인천보다도 기본계획 수립이 지체되고 있음

〈표 27〉 광역자치단체 민관협치 조례 제정 현황

조례명	제정일
서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2016.09.29.
경기도 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.01.07.
부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례	2019.07.10.
인천광역시 민관협치 활성화 기본조례	2019.07.17.
광주광역시 민관협치 활성화 기본조례	2020.07.06.
충청남도 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.07.10.
울산광역시 민관협치 기본조례	2021.03.18.

- 현재 민관협치에 관한 관심은 광역자치단체 수준에서 머무르지 않고 기초자치단체로까지 확산되고 있음
- 서울의 경우 전체 25개 자치구 가운데 서초구를 제외한 24개의 자치구가 활성화 조례를 제정하였으며, 경기도 역시 양평군을 시작으로 기초자치단체의 조례 제정이 진행 중임
- 특기할 점은 강원도 양구군은 광역자치단체의 협치 관련 조례 제정이 없었음에도 조례 제정을 추진하였음

〈표 28〉 광역자치단체 민관협치 조례 제정 현황

조례명	제정일
서울특별시 은평구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2017.03.16.
서울특별시 관악구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2017.04.06.
서울특별시 동대문구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2017.04.27.
서울특별시 동작구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2018.03.02.
서울특별시 양천구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2018.10.01.
서울특별시 종로구 민관협치 활성화를 위한 조례	2018.10.05.
서울특별시 중랑구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.02.14.
서울특별시 광진구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.04.01.
양평군 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.04.17.
서울특별시 구로구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.05.02.
서울특별시 성동구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.05.09.
서울특별시 마포구 민관협치 기본조례	2019.07.11.
서울특별시 용산구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.07.26.
서울특별시 영등포구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.10.31.
서울특별시 송파구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2019.11.14.

조례명	제정일
서울특별시 도봉구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.01.23.
파주시 민관협치 활성화 기본조례	2020.02.14.
서울특별시 강동구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.04.01.
서울특별시 서대문구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.04.16.
양구군 민관협치 활성화 지원조례	2020.06.05.
용인시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.07.02.
의정부시 민관협치 활성화 기본조례	2020.07.15.
서울특별시 금천구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.07.17.
서울특별시 노원구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.09.24.
서울특별시 중구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.11.06.
서울특별시 강서구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.11.18.
서울특별시 강북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2020.10.15.
성남시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2021.02.19.
하남시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2021.03.12.
광명시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2021.03.12.
서울특별시 관악구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2021.04.01.
서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	2021.04.15.
서울특별시 강남구 민관협치 활성화에 관한 조례	2021.04.30.

2) 민관협치 관련 계획 수립

- 민관협치 활성화 조례는 민관협치 기본계획을 수립할 것을 명시하고 있음
- 이에 따라 다수의 자치단체는 민관협치 활성화 기본계획을 수립하여 시행 중임
- 특히, 충남의 경우에는 조례안 제정이 이루어지지 않았음에도 비교적 훨씬 이른 시기부터 협치 활성화 기본계획을 수립하여 시행하고 있음

〈표 29〉 주요 지방자치단체 민관협치 계획수립 현황

자치단체	수립 시기	계획명
충청남도	2015.10.	충청남도 민관협치 활성화 중장기 기본계획 수립 용역보고서
서울시 종로구	2018.8.	2018-2020 종로구 지역사회혁신계획 민·관 협치활성화 기본계획
경기도	2018.12.	경기도 민관협치 체계구축방안
서울시	2019.2.	서울시 민관협치 활성화 기본계획
서울시 은평구	2019.6.	은평구 민관협치활성화 기본계획(안)

자치단체	수립 시기	계획명
서울시 도봉구	2019.6.	서울시 도봉구 제2기 민관협치 활성화 (지역사회혁신계획) 기본계획
경기도 안산시	2019.12.	안산시 협치 활성화 기본계획 수립 연구
인천시	2020.10.	인천시 민관협치 활성화 기본계획
경기도 용인시	2020.12.	용인시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구

3) 주요 광역자치단체 민관협치 활성화 계획 비교

(1) 추진 배경

□ 서울특별시

- 서울특별시 민관협치 활성화 기본조례는 서울협치협의회로 하여금 민관협치 활성화 기본계획을 3년마다 수립하도록 규정(서울특별시 민관협치활성화 기본계획 제16조)
- 조례는 연도별 민관협치 실행계획(서울특별시 민관협치활성화 기본계획 제17조) 수립 역시 규정하고 있으며, 이에 따라 기본계획과 실행계획의 수립을 위해 서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구가 진행됨

【서울특별시 민관협치 활성화를 위한 조례】

제16조(민관협치 활성화 기본계획)

- ① 협의회는 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 3년마다 수립한다.
- ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.
 1. 민관협치 활성화정책의 기본방향
 2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
 3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
 4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항
- ③ 시장은 기본계획 수립을 위한 협의회의 업무를 지원한다.

제17조(민관협치 실행계획)

시장은 제16조의 기본계획에 따라 연도별 민관협치 실행계획(이하 "연도별 실행계획"이라 한다)을 수립하여 시행한다.

- 서울특별시 민관협치 활성화 기본계획은 추진 배경으로 사회문제 해결을 위한 새로운 행정 기조로 민관협치를 내세움
 - 기존의 시민참여가 제한적이고 보조적 수단에 그친 것을 넘어서 협치를 민선 5·6기 시정 기조로 설정하여 패러다임 전환 시도
 - 민선 5기의 시정 비전으로 '함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울'을 제시하여 시민 협력 기반 시정 운영 도모
 - 민선 6기에서 공식적으로 '협치'를 시정 기조로 선택, 협치자문관 도입 및 민관협치 활성화 기본조례 제정, 서울협치협의회 설치
 - 하위단위에서는 지역사회혁신계획(자치구)과 마을계획(행정동) 제정 등 다층 고도화와 협치 플랫폼 구축 시도
- 기존의 협치 제도가 종합적·체계적 계획이 없었던 한계를 벗어나 종합계획 수립 시도

□ 인천광역시

- 인천광역시 민관협치 활성화 기본조례는 시장이 민관협치 활성화 계획을 3년마다 수립할 것을 명시

【인천광역시 민관협치 활성화를 위한 조례】

제18조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획)

- ① 시장은 정책 과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 3년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
3. 기본계획 실행을 위한 자원 조달 방안
4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위해 필요한 사항

- ③ 시장은 기본계획에 따른 연도별 실행계획을 수립하여 실행하여야 한다.

- 민선 7시 시정 목표로 '소통과 협치'를 제시
 - 협치 시정 운영을 위해 민관협치담당관실이 신설되었으며, 민관협치 활성화

기본조례 제정

- 실효성 있는 지역 협치 기반 조성을 목적으로 인천광역시 민관협치 활성화 기본계획이 수립됨

□ 경기도

- 경기도 민관협치 활성화를 위한 기본조례는 경기도 민관협치위원회가 4년마다 민관협치 활성화 기본계획(경기도 민관협치 활성화를 위한 기본조례 제13조) 수립을 명시

【경기도 민관협치 활성화를 위한 조례】

제13조(기본계획 및 실행계획)

- ① 협치위원회는 정책과정에서의 주민 의견 반영 및 참여 확대를 위하여 4년마다 민관협치 활성화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립한다.
- ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.
 1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
 2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
 3. 기본계획 실행을 위한 자원 조달 방안
 4. 도 협치 매뉴얼 작성과 관리
 5. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 사항
- ③ 도지사는 기본계획에 따른 연도별 민관협치 실행계획(이하 “실행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ④ 협치위원회는 기본계획을 경기도의회에 보고한다.

- 경기도 민관협치 활성화 기본계획은 속의 민주주의로의 패러다임 전환과 행정 전반의 민관협치 체계 구축을 추진 배경으로 제시
 - 민관협치의 필요성으로 민주주의의 일상화를 제시
 - 참여민주주의의 속의민주주의로의 패러다임 전환 지적
 - 대의민주주의의 보완과 속의와 공론의 공간으로서 민관협치 필요성을 지적
- 민선 7기 도정 목표로 ‘도민과 더불어 함께하는 새로운 경기’ 제시
 - 5대 핵심과제로 ‘도민이 주인인 경기’를 제시 및 세부 사업으로 도민 참여

직접민주주의 실현과 경기도와 시군의 상생발전을 위한 협치 강화를 언급

(2) 비전

□ 서울특별시

- 협치의 주체로서 시민을 강조하였으며, 목표로 시민 행복을 제시함
 - 특히 지속가능성을 강조
- 이미 구조화된 협치 기반의 고도화와 시민사회로의 주도권 이양에 주안점을 두고 있으며, 협치 기반이 서울보다 미약한 지자체의 경우 시민 주도성의 강조보다는 지속가능성을 더 강조할 필요가 있음

□ 인천광역시

- 협치의 기본 정신인 민과 관의 협력을 명시하였으며, 지속가능성 역시 강조하였음
- 협치 주체의 정체성을 강조가 눈에 띈

□ 경기도

- 협치에 대한 구체적인 목표로 ‘사회문제 해결’을 제시
- 목표를 구체적으로 제시하였다는 점과 과거 행정체계와 다르다는 의미를 부여하였다는 점이 눈에 띈

□ 충청남도

- 자율과 책임이라는 가치의 중요성을 강조함은 물론 거버넌스의 최종적 목표로 행복 추구를 강조

- 다만 거버넌스가 지향하는 목표가 추상적이며, 협치의 주체가 명시적으로 드러나지 않은 것은 한계라 할 수 있음

〈표 30〉 주요 광역자치단체 민관협치 계획 비전

지자체	비전
서울특별시	• 시민 주도의 지속 가능한 협치, 시민이 행복한 서울
인천광역시	• 시민과 행정이 함께 만드는 지속 가능한 협치 인천
경기도	• 사회문제 해결 중심의 새로운 협치 경기
충청남도	• 자율과 책임으로 만드는 충남 행복 거버넌스

(3) 추진 방향/목표

□ 서울특별시

- 기존 제도와 정책의 고도화 및 재정립 추진을 목표로 삼고 있으며, 플랫폼 구축의 중요성을 강조
- 비전과 마찬가지로 이미 구축된 협치 기반의 고도화를 추진 방향으로 설정한 것이 특징임
- 특히 다양한 참여 프로그램이 구축되었음에도 시정 전반에 대한 플랫폼 구축의 중요성을 재강조

□ 경기도

- 개별 주체의 역량 강화를 목표로 설정하였으며, 협치의 제도적 기반 조성의 중요성을 강조
- 협치 주체에 대한 구체적 지원방안을 모색한 것이 특징이며, 협치 기반 조성 단계에서 제도적 기반 조성에 중점을 두고 있음

□ 인천광역시

- 행정 영역의 평가항목으로 민관협치 성과 반응을 시도하고 있으며, 개별 주체의 역량 강화를 위한 지원 부서 설립을 강조함
- 또한 하위 단위(기초 지자체)와의 협치 연계성을 강조한 것이 눈에 띈
- 행정 영역에서 적극적인 민관협치를 이끌어 내기 위한 방안들과 협치 주체에 대한 지원방안을 모색하고 있는 것이 특징임

□ 충청남도

- 충남의 특수성을 반영한 거버넌스를 지향하고 있는 것이 특징임
- 참여의 제도화 강조와 관료사회의 혁신과 시민사회의 역량 확보를 동시 추구하려 함

〈표 31〉 주요 광역자치단체 민관협치 계획 추진 방향/목표

지자체	비전
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> - 개방형 플랫폼 시정 구축 - 협치 제도의 구조고도화 재정립 - 자치분권 기반 융합형 협치 모델 정립 - 협치 선도정책의 확대(산) 및 내실화
경기도	<ul style="list-style-type: none"> - 도정 전반의 민관협치 모델 확산 - 민관협치 주체의 성장과 역량 강화 - 민관협치 활성화를 위한 제도적 기반 조성
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치 토대 구축 지속 (업무평가제도 민관협치 성과 반영) - 시민의 행정참여 확대 (민관협치 플랫폼 구축 및 운영) - 지역 협치 기반 조성 (광역/기초 협치 네트워크 구축) - 협치 주체 역량 강화 (시민 공익활동 지원센터 건립)
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> - 창조적인 로컬 거버넌스 프로세스 체계 확립 - 지역 시민과 함께 하는 로컬 참여제도 확립 - 적극적인 공공가치를 추구하는 관료 혁신 - 대중적 에너지를 견인하는 역량 있는 시민사회

(4) 추진전략

□ 서울특별시

- 시민사회와 지역사회에 대한 동시적 육성 방안 마련 시도 및 제도 개선 및 고도화 방안 논의
- 비전이나 방향, 목표와 마찬가지로 기존의 협치역량 고도화를 전략으로 설정
- 타 지자체와 달리 지역사회 전반에 대한 협치역량 강화 노력 전개

□ 인천광역시

- 행정 영역에서 협치 문화조성 시도 및 타 지방정부와의 네트워크 구축 시도
- 협치 주체들의 역량 강화를 위한 지원 강조
- 타 지역과의 네트워크 구축은 협치 영역의 확대 시도라 평가할 수 있을 것
- 행정 영역과 시민사회의 협력을 위해 능동적 변화를 추구하는 것으로 평가할 수 있을 것

□ 경기도

- 공론장 형성과 협치 주체의 역량 강화, 도정 전반에 대한 평가제도 도입 시도
- 공론 형성 시도라는 구체적 전략과제 제시와 협치위원회 활용의 중요성 강조가 눈에 띈

〈표 32〉 주요 광역자치단체 민관협치 계획 추진전략

지자체	추진전략
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치시정 인식공유 및 교류 협력 촉진 - 서울시정의 협치선도(형) 제도 합리적 개선 - 협치시정 구현을 위한 협치친화적 제도 기반 조성

지자체	추진전략
	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시민사회2.0(시민사회 육성 및 활성화 사업) - 지역사회협치2.0 (지역협치 기반 고도화와 협치역량 강화) - 분권형/융합형 서울협치모델 정립 - 혁신하는 협치서울 (협치서울 추진체계 구조고도화)
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치 토대 구축 지속 (협치예산 구축 및 확대, 협치 제도의 변화와 혁신, 능동적 협치 행정문화 정착) - 시민의 행정참여 확대 (내실 있는 민관동행위원회 운영, 시민 소통 채널 확대 및 적극 홍보, 협치 자원을 연계한 시민 공익활동 지원사업 추진) - 지역협치 기반 조성 (지방정부 간 협치 네트워크 마련 및 고도화) - 협치 주체 역량 강화 (협치역량 강화 프로그램 마련, 협치 사례 마당 운영, 시민역량 향상 지원을 위한 지원체계 구축)
경기도	<ul style="list-style-type: none"> - 경기도형 정책 공론장 확립 (민관협치 공론 체계 구축) - 민관협치 전략의제 선정 및 운영 (민관협치 활성화 포럼, 민관협치위원회 활성화, 민관협치위원회 지원체계 구축) - 공직자 협치역량 강화 (협치 교육프로그램 개발 및 확산) - 도민 협치역량 강화 (공익활동 증진 및 시민사회 활성화) - 민관협치 제도개선 의제 선정 및 추진 (협치활동 환류 강화, 협치친화적 도정 평가제도 도입)

4) 주요 기초자치단체 협치 기본계획

- 기초자치단체의 계획은 협치의 수준이 비교적 초보적인 수준에 머물러 있어 구체적인 실행계획이 상대적으로 미흡하고, 주로 기본적인 협치 체계 구축을 위한 추상적인 계획에 집중하고 있는 경향이 확인됨
- 제도 구축과 개선에 일차적인 목표가 설정되어 시민사회에 대한 적극적 지원이나 시민을 대상으로 한 협치 교육을 제시하는 사례는 매우 제한적임
- 특기할 점은 광역자치단체와 마찬가지로 협치의 대상을 하위의 행정단위와의 연계를 모색하는 수직적 차원으로까지 확대함으로써 협치의 외연을 확장하려는 시각을 보여주고 있음

〈표 33〉 주요 기초자치단체 협치 추진전략

지자체	추진전략/목표
안산시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치시정 구현을 위한 공론장 형성 및 교육 훈련체계 강화 - 안산형 협치체계 마련을 위한 협치 친화형 제도 정비 및 시스템 구축 - 안산형 협치 활성화를 위한 협치협의회 차원의 사업모델 개발 - 동기반 협치(아래로부터 협치) 활성화를 위한 융합형 사업추진
은평구	<ul style="list-style-type: none"> - 협치 인식증진 확대 강화 - 구정 협치 제도 개선 및 강화 - 협치 행정 전면화 - 지역 시민사회 활성화 지원과 시민참여 제도 강화 - 협치를 통한 지역사회 문제 해결
수원시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치 인식 및 공감대 확산 - 수원형 협치 제도 고도화 - 협치시정 구현을 위한 행정 혁신 - 지역 단위 생활 협치 정착
용인시	<ul style="list-style-type: none"> - 협치 선도제도개선 - 역량 강화성과 공유 - 시민사회 육성 및 활성화 지원 - 협치 친화형 행정시스템 구축 및 혁신

5) 시사점

- 자치단체의 협치 수준에 따라 토대 마련 혹은 고도화 가운데 전략 수립이 필요
- 협치와 관련된 시민역량을 강화하는 노력이 필요함을 강조하고 있으며, 시민 역량 강화를 위한 구체적인 교육 체계 마련의 중요성을 강조하는 경향이 발견됨
- 공익단체와 활동가를 지원, 육성하는 구체적인 방안을 제시하는 사례가 다수 발견되고 있는데, 특히 시민사회 기반이 약한 지자체일수록 공익단체 및 활동가 지원/육성의 필요성을 더욱 강조하는 경향이 있는바, 시민사회의 전반적인 역량이 저열한 부산광역시의 경우, 반면교사로 삼을 필요가 있음
- 지속 가능한 협치를 추구하는 차원에서 각종 협치 관련 지원센터를 운영하거나 각종 협치 관련 사업에 대한 평가체계에 대한 논의를 협치 기본계획에 포함하고 있는 지자체가 많이 발견되고 있는바, 협치 체계의 지속가능성을 추구

하기 위한 지속적 지원과 평가/환류 체계 구축에 대한 고민이 필요해 보임

- 대부분의 지자체 계획에서 온라인을 포함한 다양한 플랫폼 운영방안이 제시되었는데, 효과적인 민관협치 체계 구축을 위해서는 반드시 4차 산업혁명 발달에 따른 기술 진화가 초래한 커뮤니케이션 체계의 근본적 변화를 민관협치에 어떻게 반영하고 적용해 나갈 것인가에 대한 고민 필요
- 민관협치의 효율성을 증진하기 위해서는 반드시 공직사회의 적극적인 협력과 민관협치를 통해 행정체계의 혁신을 이끌어 내려는 노력이 긴요하다는 사실이 확인되고 있는바, 민관협치 계획에는 민간의 협력뿐만 아니라 관료사회의 협력 및 혁신을 위한 실천을 어떻게 도출해 낼 것인가에 대한 구체적인 방법이 기술될 필요가 있음

4. 정책 수요조사 및 FGI 결과 분석

1) 정책 수요조사

(1) 조사목적

- 민선 7기 부산광역시의 협치 시정 추진상황에 대해 협치의 주요 주체들이 어떤 인식을 하고, 어떻게 평가하고 있으며, 보다 효율적인 협치 추진을 위해 어떤 방향으로의 변화를 요구하고 있는지를 파악하는 것을 목적으로 진행
- 협치 주체들의 협치 관련 정책 수요조사를 진행하여 부산광역시 민관협치 기본계획 수립에 필요한 기본방향 및 추진과제 설정의 기초자료로 활용

(2) 타 광역자치단체 정책 수요조사 시행 현황

- 타 광역자치단체에서도 민관협치 활성화 기본계획 수립에 앞서 정책 수요조사를 시행하였음
- 다만 타 광역자치단체의 조사는 조사의 범위가 상당 부분 제한되어있었는데, 충청남도과 인천광역시는 산하 기관의 공무원을 대상으로만 조사를 진행하거

나 협치 위원단에 소속된 위원을 대상으로 조사를 진행하였음

〈표 34〉 주요 타 광역자치단체 정책 수요조사 시행 현황

지자체명	설문일자	설문대상	설문방법
충청남도	2015. 9.	- 충남도 16개 실국별 팀장급 이상 공무원(협치 관련) 114명	- 면대면 면접 방식
경기도	2018. 12.	- 경기도민 350명 - 시민사회 활동가 및 관계자 48명	- 온라인 패널 활용한 이메일 조사 (시민조사) - 전화 및 이메일 조사 (활동가 및 관계자 조사)
서울시	2017. 6.	- 공공분야 70명 - 직능단체 전문가/중간지원조직 등 402명	- 온라인 설문 - 팩스 및 이메일
인천시	2020. 8.	- 인천시 온라인 협치 위원단 1,046명 - 인천시 본청 및 직속기관, 사무소 공무원 308명	- 온라인(모바일)조사

- 경기도의 경우 시민사회와 일반 도민만을 대상으로 조사를 시행하였으며, 서울시의 경우 공공분야의 조사대상 인원이 70명에 불과하였음
- 본 조사에서는 타 자치단체의 조사가 가진 한계를 벗어나고자 다양한 인원을 대상으로 조사를 시도하였음

(3) 정책 수요조사 시행 체계

〈표 35〉 정책 수요조사 시행 개요

대상		목표량	실제량	표본추출방법	조사 방법 및 기간
공공 영역	공무원	200명	350명	임의할당표집	7. 12 ~ 16 온라인조사
민간 영역	학계	50명	166명		7. 15 ~ 8. 3 온라인조사
	직능단체 전문가 (민간기업/공공기관 포함)	50명			
	시민사회단체 활동가	30명			
	지역주민단체 활동가	30명			
	부산광역시 위원회 위원	30명			
	기타	10명			

- 부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위해 주요 협치 주체들의 인식 조사와 기본방향, 추진과제 설정 등을 위해 정책 수요조사 시행, 조사대상은 공공영역과 민간영역으로 구분하여 진행

〈표 36〉 정책 수요조사 참가자 성별/연령별 통계

		공공부문		민간부문	
성별	남성	254	72.6%	109	65.7%
	여성	96	27.4%	57	34.3%
연령	20대	7	2.0%	12	7.2%
	30대	65	18.6%	8	4.8%
	40대	90	25.7%	54	32.5%
	50대 이상	188	53.7%	92	55.4%

- 조사가 연령이나 성별에 따른 할당 조사로 이루어지지 않아 남성과 50대 이상 응답자 비율이 높았음
- 공공영역의 경우 부산광역시 산하 기관 및 사업소의 공무원을 대상으로 진행하였으며, 2021년 7월 12일부터 16일까지 5일간에 걸쳐 내부 전산망의 조사 시스템을 통해 진행하였음

〈표 37〉 정책 수요조사 공공부문 참가자 주요 통계

구분	항목	빈도	비율
근무지	본청	155	44.3%
	직속 기관	77	22.0%
	사업소	114	32.6%
	시의회	4	1.1%
직급	3급 이상	0	0.0%
	4급	10	2.9%
	5급	35	10.0%
	6급 이하	305	87.1%
근무연수	30년 이상	66	18.9%
	20년 이상 ~ 30년 미만	124	35.4%
	10년 이상 ~ 20년 미만	76	21.7%
	5년 이상 ~ 10년 미만	40	11.4%
	5년 미만	44	12.6%
고용 형태	일반직	297	84.9%
	일반임기제(일반, 전문)	15	4.3%
	별정직	38	10.9%
	공무직	0	0.0%

- 공공부문 참가자의 경우 본청 소속 공무원이 가장 많았으며, 그 뒤를 사업소와 직속 기관, 시의회 순을 기록함
- 직급과 고용 형태의 경우 실제 현업에서 실무를 담당하는 6급 이하(87.1%)와 일반직(84.9%)이 응답의 대부분이었음
- 민간영역의 경우 학계와 직능단체 전문가, 시민사회 단체 활동가 등을 대상으로 2021년 7월 15일부터 8월 3일까지 19일간 온라인 설문 플랫폼(구글 설문지)을 통해서 진행하였음

〈표 38〉 정책 수요조사 민간부문 참가자 주요 통계

구분	항목	빈도	비율
학력	고졸	8	4.8%
	대졸	45	27.1%
	대학원졸	113	68.1%
전문분야	학계	85	51.2%
	시민사회단체	37	22.3%
	민간기업	8	4.8%
	협치 관련 조직	4	2.4%
	언론	11	6.6%
	기타	21	12.7%
거주기간	10년 미만	22	13.3%
	10년 이상 ~ 20년 미만	27	16.3%
	20년 이상 ~ 30년 미만	16	9.6%
	30년 이상 ~ 40년 미만	30	18.1%
	40년 이상 ~ 50년 미만	31	18.7%
	50년 이상	40	24.1%
정책참여 경험	없음	101	60.8%
	5년 미만	35	21.1%
	5년 이상 10년 미만	8	4.8%
	10년 이상	22	13.3%

- 민간부문 참가자의 주요 통계를 살펴보면, 먼저 학력의 경우 대학원졸업이 전체 응답자의 2/3이 넘는 68.1%의 비율을 차지하였으며, 전문분야는 응답자의 절반 이상(51.2%)이 학계였음
- 다만 학계 비율이 높게 나타난 것은 시민사회단체나 협치 관련 조직(ex- 산하 위원회 등)에 참여하는 응답자가 자신의 전문분야를 학계라 밝힘에 따라 높게 나타난 것임

- 거주기간은 전체 응답자의 절반 이상이 30년 이상 거주하였다고 응답하였으며, 정책참여 경험은 없는 경우가 60.8%를 차지하여 가장 많은 비중을 기록함

(4) 조사 문항

- 부산광역시 민관협치 활성화 설문은 민관협치 일반적 인식에 대한 의견, 부산광역시 민관협치 현황 및 실태에 대한 의견 등 7개의 대분류로 구성되었으며, 30개의 문항과 87개의 세부 응답 문항으로 구성하였음

〈표 39〉 정책 수요조사 설문 문항

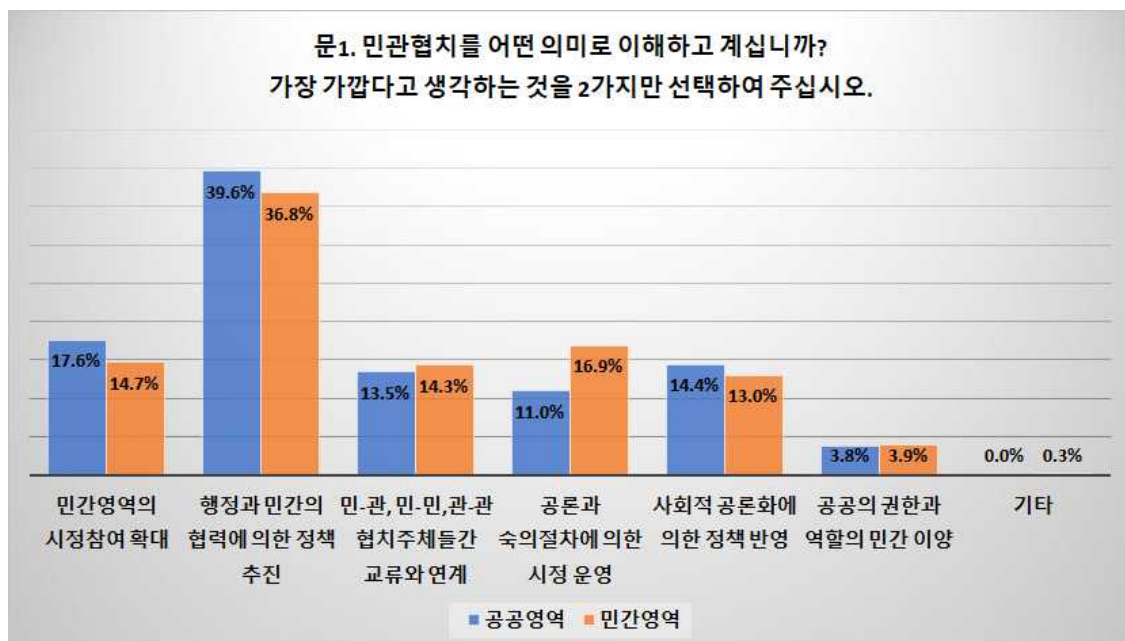
대분류	문항
• 민관협치 일반적 인식에 대한 의견	• 민관협치의 의미와 중요한 점
• 부산광역시 민관협치 현황 및 실태에 대한 의견	• 부산광역시 민관협치 평가 • 활성화/비활성화 분야 • 행정과 민간의 관계 • 민간주체의 참여 평가 • 주로 참여하는 민간주체
• 부산광역시 시정 협치 추진 방향에 관한 의견	• 민간주체의 참여 정도 • 협치 친화적 방식을 위해 중요한 요소 • 행정주체의 관심과 실행 유도 방안 • 중장기 비전 설정 시 고려 가치 • 바람직한 시정 협치 과정을 선도하는 민간주체
• 부산광역시 지역협치 추진 방향에 관한 의견	• 사업실행 시 걸림돌 • 민관협치 활성화 조건 • 지역사회 협치 과정 선도 민간주체
• 민관협치 활성화를 위한 제도적 기반과 관련 질문	• 각종 제도의 협치 활성화 도움 정도 • 협치 주체의 능력 • 부산광역시의 지원 정도 • 제도에 대한 이해 • 제도의 활성화 도움 정도
• 부산광역시 민관협치 평가체계 구축에 대한 의견	• 평가체계 평가 • 평가 시 고려 요소
• 부산광역시 민관협치의 발전 방향 및 전망에 대한 의견	• 민관협치 활성화가 필요한 정책 분야 • 실질적 효과를 보기 위한 전략 • 성공적 추진을 위해 중요한 요소

2) 정책 수요조사의 결과 분석

(1) 민관협치 일반적 인식에 대한 의견

□ 민관협치의 의미

- 민관협치를 어떤 의미로 이해하는가에 관한 질문에 대해 공공영역과 민간영역 모두에서 '행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진'이란 응답이 가장 높았음
- 다만 2순위 응답에서는 다소 차이를 보였는데, 민간영역의 경우 '공론과 숙의 절차에 의한 시정 운영'이란 응답이 공공영역에 비해 다소 높게 나타나 2순위 응답을 기록함
- 반면 공공영역의 경우 '민간영역의 시정 참여 확대'란 의견이 민간영역에 비해 다소 높게 나타나 2순위 응답을 보였음
- 이외에 '협치 주체 간 교류와 연계'나 '사회적 공론화에 의한 정책 반영' 등 다른 응답의 경우 두 영역 간에 큰 차이는 없었음
- 민관협치에 대한 이해의 경우 공공영역과 민간영역 모두에서 '행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진'으로 이해하고 있는 가운데, 민간영역은 공론과 숙의 등 절차에 대해, 공공영역은 민간의 참여를 비교적 중시하는 것으로 보임



〈표 40〉 ‘협치’ 의 의미에 대한 인식 비교

항목	부산		서울
	공공부문	민간부문	
민간영역의 시정 참여 확대	32.9%	28.0%	-
행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진	73.7%	70.2%	79.7%
민-관, 민-민,관-관 협치 주체 간 교류와 연계	25.1%	27.3%	-
공론과 숙의 절차에 의한 시정 운영	20.6%	32.3%	35.4%
사회적 공론화에 의한 정책 반영	26.9%	24.8%	17.4%
공공의 권한과 역할의 민간 이양	7.1%	7.5%	16.5%
기타	-	0.6%	-
정부와 시민사회의 동반자 관계 설정	-	-	39.2%
다양한 이해관계 당사자들의 시정 참여	-	-	34.1%
시정영역과 지역사회 영역 간 협력	-	-	20.8%

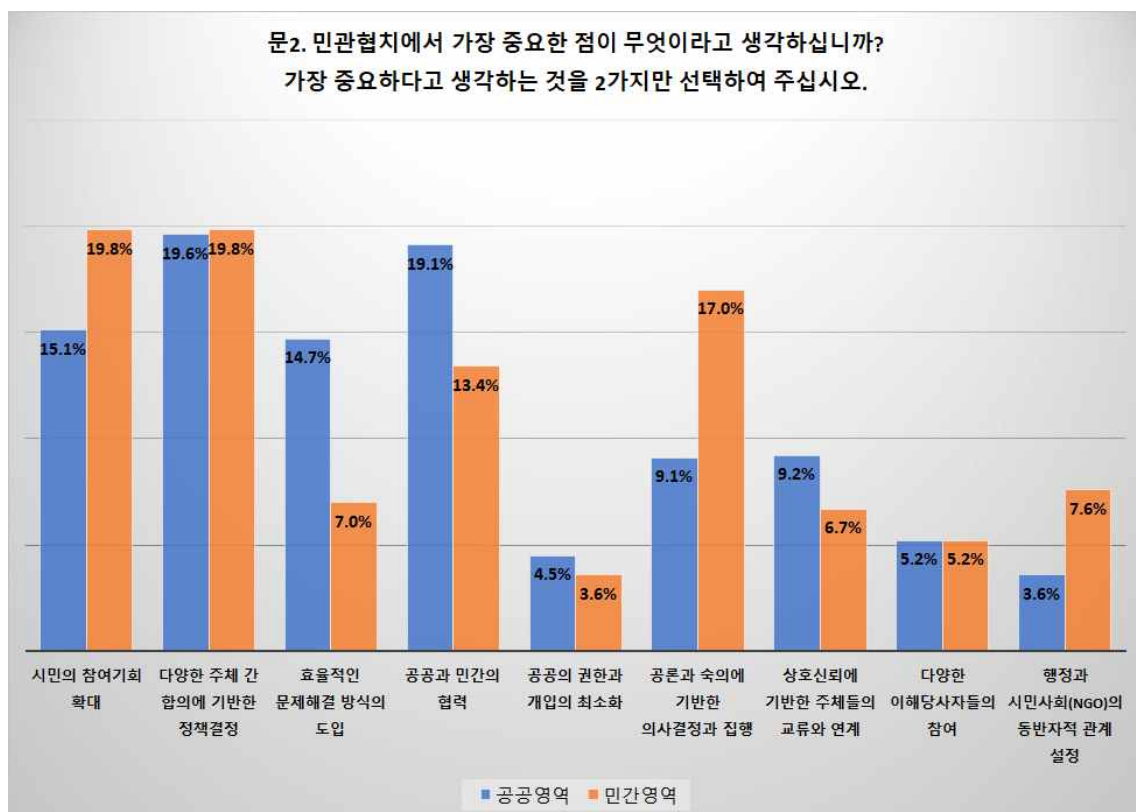
- 한편 협치의 의미에 대한 인식을 서울과 비교하였을 때, 다소 차이를 보였음
 - 서울과 부산 모두 행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진이라는 응답이 가장 높았던 결과를 비롯하여 전반적인 인식 자체는 유사하였음
- 그러나 서울과 비교해서 사회적 공론화에 의한 정책 반영이란 응답의 비율이 높았으며, 공공의 권한과 역할의 민간 이양이라는 응답의 비율은 다소 낮았음
- 협치가 행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진이라는 전반적인 인식에는 큰 차이가 없으나, 서울과 비교해 민관협치 체계가 덜 구성되어 있고, 그 경험이 짧다는 점에서 과정을 중시하고, 적극적인 권한과 역할의 이양에는 소극적인 모습을 보였다고 정리할 수 있을 것임

□ 민관협치에서 가장 중요한 점

- 민관협치에서 가장 중요한 점에 관한 질문에 공공영역과 민간영역 모두 ‘다양한 주체 간 합의에 기반한 정책 결정’이란 응답이 가장 높았음
- 다만 민간영역의 경우 ‘시민의 참여기회 확대’와 ‘공론과 숙의에 기반한 의사

결정과 집행'이란 응답이 공공영역과 비교하여 비교적 높았음

- 반면 공공영역의 경우 '공공과 민간의 협력'이란 응답과 '효율적인 문제 해결 방식의 도입'이란 응답이 비교적 높았음
- 이는 상술한 민관협치에 대한 이해와 마찬가지로 민간영역에서는 과정을 강조하지만, 공공영역의 경우 공공과 민간의 협력을 강조하였음
- 특기할 점은 공공영역에서 효율적인 문제 해결 방식을 중요시하였다는 점인데, 민간영역에서 과정을 강조하는 것과 상충할 여지가 높다고 할 수 있음

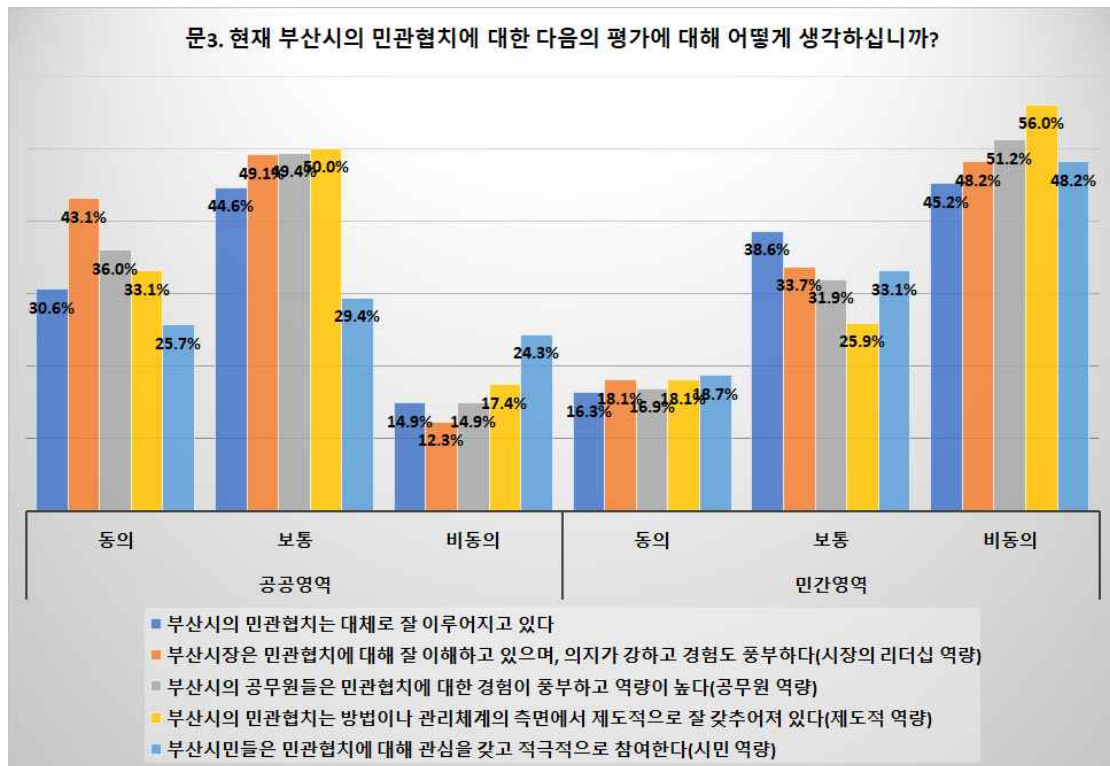


(2) 부산광역시 민관협치 현황 및 실태에 대한 의견

□ 부산광역시의 민관협치에 대한 평가

- 부산광역시의 민관협치에 대한 평가는 전반적으로 공공영역에서 평가 유보적인 태도라 해석할 수 있는 '보통'이라는 응답이 가장 높게 나타났음

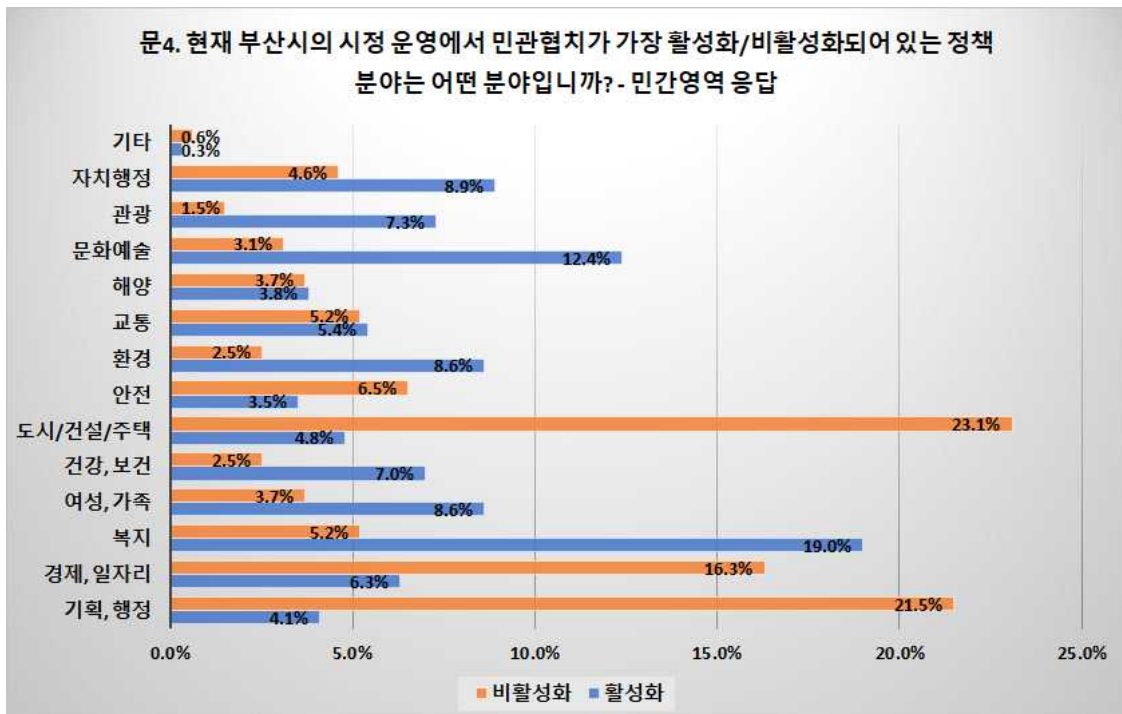
- 공공영역에서는 시장의 협치역량에 대해 비교적 높게 평가하는 모습이 눈에 띄지만, 민간영역에서는 제도적 역량에 대해서 비교적 더 낮게 평가하는 모습을 보였음
- 공공영역의 경우 시민역량에 대해 동의 비율이 비교적 낮았으나, 민간영역에서는 민관협치가 대체로 잘 이루어지고 있다는 질문에 비교적 동의 비율이 낮았음
- 문3의 질문을 정리하면 공공영역에서 시장의 리더십 역량을 비교적 높게 평가하는 가운데, 민관협치 전반에 대한 비교적 관심이 떨어진다고 보임
- 반면 민간영역에서는 부정적인 평가(비동의)가 높았음



□ 부산광역시의 시정 운영에서 민관협치가 가장 활성화/비활성화된 정책 분야

- 민간영역을 대상으로 진행된 민관협치가 가장 활성화된 정책 분야에 관한 질문에 '복지'라는 응답이 19.0%를 기록하여 가장 높은 응답을 보였으며, '문화 예술' (12.4%), '환경' (8.6%), '여성, 가족' (8.6%) 등의 순서로 그 뒤를 이음

- 반면 비활성화되어 있는 분야에 관한 질문에는 ‘도시/건설/주택’이란 응답이 23.1%로 가장 높았으며, ‘기획, 행정’ (21.5%), ‘경제, 일자리’ (16.3%) 등의 순서로 그 뒤를 이음
- 상술한 결과를 정리하면 복지나 환경 등 비경제적 분야에서는 활성화되었다는 응답이 높았지만, 경제 영역에서는 비활성화되었다고 민간영역에서는 판단하는 것으로 나타남

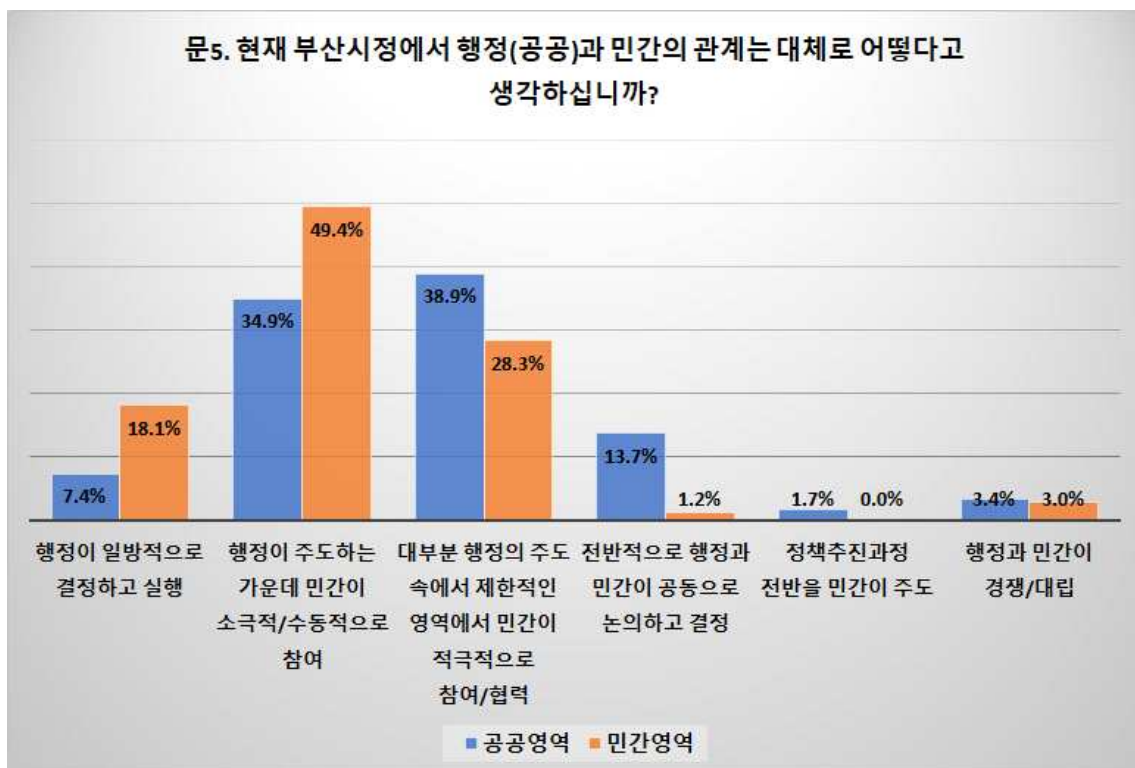


□ 부산 시정에서 행정(공공)과 민간의 관계

- 현재 부산 시정에서 행정(공공)과 민간의 관계를 묻는 질문에 공공영역의 경우 행정의 주도 속에 제한적으로 민간이 적극적으로 참여/협력한다는 응답이 38.9%로 가장 높은 응답을 기록하였으며, 행정 주도 속에 민간이 소극적/수동적으로 참여한다는 응답이 34.9%를 기록하였음
- 반면 민간의 경우 행정 주도 속에 민간이 소극적/수동적으로 참여한다는 응답이 과반수에 육박하는 49.4%를 기록하였으며, 그 뒤를 행정의 주도 속에서 제한적인 영역에서 민간이 적극적으로 참여/협력한다는 문항이 28.3%를 기

록하였음

- 특기할 점은 행정이 일방적으로 결정하고 실행한다는 응답이 공공영역에서는 7.4%를 기록하여 비교적 낮은 응답을 기록하였지만, 민간영역의 경우 비교적 높은 18.1%를 기록하였음
- 문5의 결과를 정리하면 공공영역에서는 민간이 비교적 활발하게 참여한다고 인식하는 반면, 민간영역의 경우 소극적/수동적으로 민간이 참여한다고 인식함은 물론, 행정의 일방적인 결정과 실행한다는 인식 역시 높았음



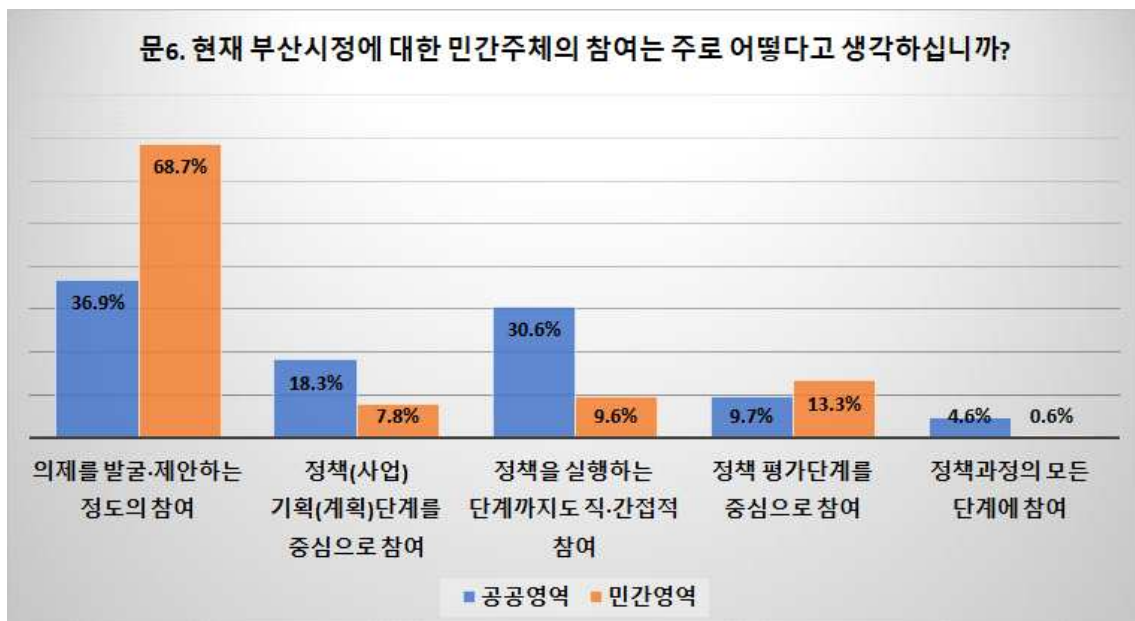
- 행정과 민간의 관계에 대한 인식을 서울과 비교하였을 때, 민간이 소극적/수동적으로 참여한다고 인식하는 비율이 서울보다 부산에서 더 많았으며, 이는 공공과 민간 두 영역 모두 마찬가지였었음
- 반면 행정의 일방적 결정과 실행이라는 응답 비율은 부산에서 더 높았음
- 공공과 민간영역의 구분 없이 서울보다 부산에서 행정 영역의 일방적 정책 시행과 민간영역의 소극적/수동적 참여를 인식하고 있는 것임

〈표 41〉 행정과 민간의 관계에 대한 주체별 인식 비교

항목	부산		서울	
	공공영역	민간영역	공공영역	민간영역
행정이 일방적으로 결정하고 실행	7.4%	18.1%	4.3%	4.9%
행정이 주도하는 가운데 민간이 소극적/수동적으로 참여	34.9%	49.4%	20.0%	31.4%
대부분 행정의 주도 속에서 제한적인 영역에서 민간이 적극적으로 참여/협력	38.9%	28.3%	20.0%	31.4%
전반적으로 행정과 민간이 공동으로 논의하고 결정	13.7%	1.2%	21.4%	3.9%
정책추진과정 전반을 민간이 주도	1.7%	-	7.1%	-
행정과 민간이 경쟁/대립	3.4%	3.0%	-	-

□ 부산 시정에 대한 민간주체의 참여에 대한 평가

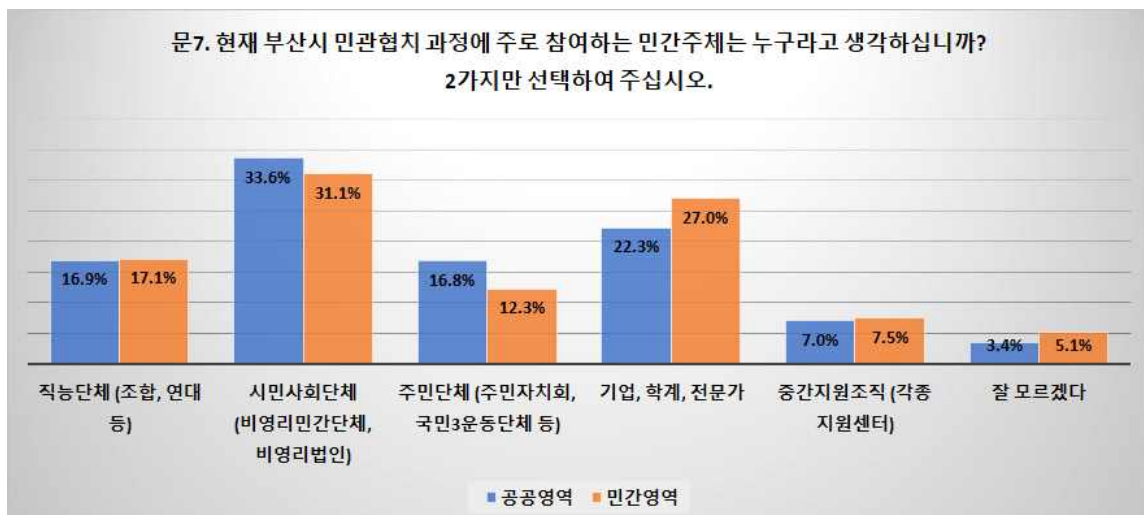
- 민간주체의 시정 참여 방법에 대해 민간영역의 경우 응답의 2/3 이상이 의제를 발굴·제안에 참여하는 단계에 머문다고 인식하고 있지만, 공공영역의 경우 정책의 기획 단계(18.3%)는 물론 실행(30.6%) 단계까지 민간주체의 참여가 이루어지고 있는 것으로 인식하고 있음
- 현재 민간주체의 시정 참여에 대한 인식 역시 큰 차이를 보이는 것임



- 민간주체의 시정 참여방식에 대해서 서울과 부산이란 지역적 차이가 뚜렷하게 나타난다고 보기 어려움
- 오히려 공공과 민간이란 영역의 구분에 따라 인식이 차이를 보였음

□ 부산 시정에 주로 참여하는 민간주체

- 민관협치 과정에 참여하는 민간주체에 대해서 공공영역(33.6%)과 민간영역(31.1%) 모두 시민사회단체라는 응답이 가장 높았음
- 이어 '기업, 학계, 전문가'라는 응답 역시 공공영역(22.3%)과 민간영역(27.0%) 모두에서 두 번째로 높은 응답을 보였음
- 다만 '기업, 학계, 전문가'라는 응답은 공공영역보다 민간영역에서 더 높았음
- 특기할 점은 주민자치회와 국민 3운동 단체 등 주민단체라는 응답이 민간영역보다 공공영역에서 비교적 높은 응답을 보였음
- 이를 정리하면 시민사회단체가 민관협치 과정에 주로 참여하는 민간주체라는 인식에는 차이가 없지만, 민간영역에서는 기업과 학계, 전문가가 주로 참여한다는 인식이 높았지만, 공공영역은 주민단체의 참여를 높게 인식하고 있음



- 정책추진과정에 선도적 역할을 수행하는 민간주체에 대한 인식을 지역에 따

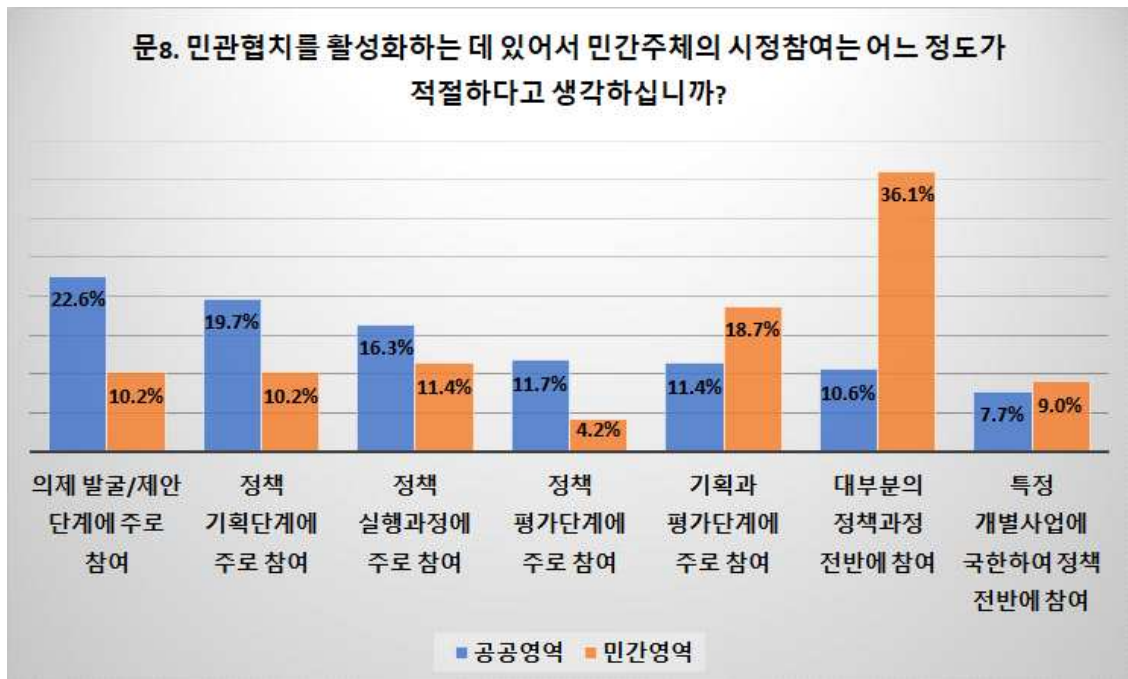
라 비교하였을 때, 부산의 경우 중간지원조직이라는 응답이 서울에 비해서 낮은 응답 비율을 보였음

- 반면 직능단체라는 응답은 서울보다 부산에서 응답 비율이 더 높았음
 - 이러한 점에 비추어 볼 때, 서울보다 민관협치의 제도적 운용이 덜 갖춰지고, 경험이 적은 부산에서 중간지원조직의 역할을 인식하지 못하는 것에 영향을 미쳤을 것으로 판단됨

(3) 부산광역시 시정 협치 추진 방향에 대한 의견

□ 적절한 민관주체의 시정 참여 정도

- 민관협치 활성화에 민간주체 참여의 적절한 정도를 묻는 질문에 민간영역은 '대부분의 정책과정'에 참여하여야 한다는 의견이 36.1%를 기록하여 압도적으로 높았음
- 반면 공공영역의 경우 의제의 발굴/제안 단계에서의 참여라는 응답이 22.6%를 기록하여 두 번째로 높았으며, 기획 단계 (19.7%), 실행과정 (16.3%) 등의 순서로 높았음
- 민간주체의 참여 정도에 대해 민간영역은 정책 전반에 대한 참여 욕구가 높지만, 공공영역에서는 제한적인 참여가 적절하다고 판단하는 것으로 보임



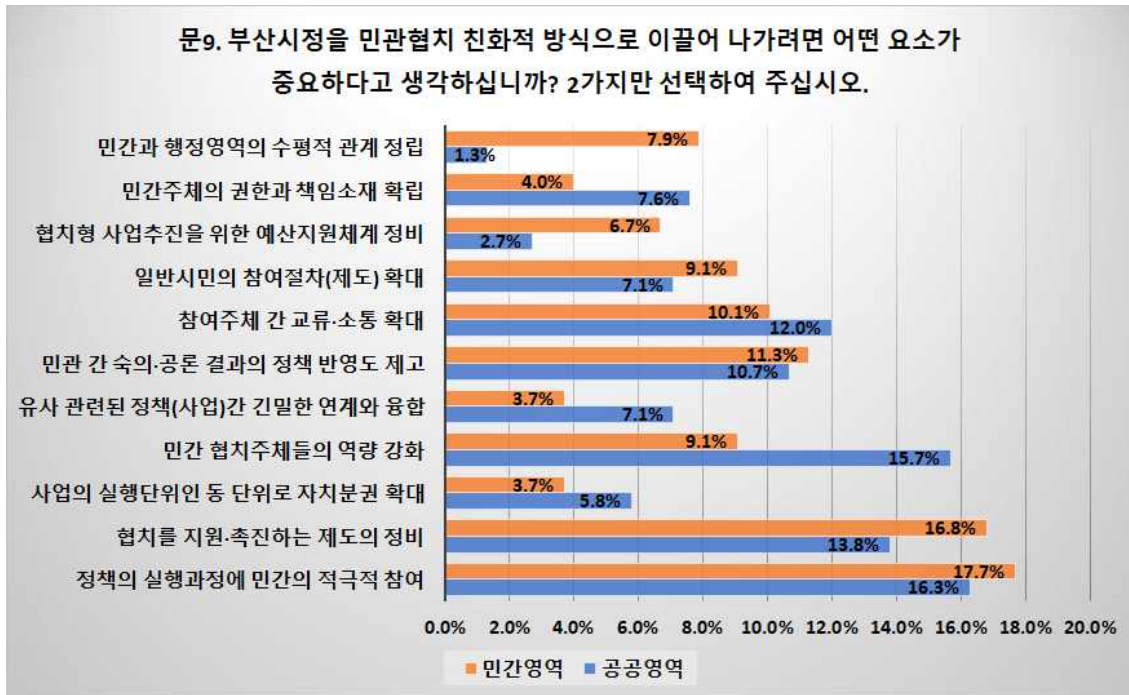
- 민관주체의 참여 필요범위에 관한 질문에 대한 응답을 지역 및 주체별로 비교하였을 때, 서울과 부산 모두 민간영역에서 정책과정 전반의 참여라는 응답 비율이 높았음
- 다만 부산보다 서울의 민간영역(시민사회)에서 정책과정 전반에 참여라는 응답 비율이 높았음
- 공공부문의 경우 서울과 부산 사이에 일부 차이가 있었는데, 서울의 경우 정책과정 전반에 참여라는 응답이 시민사회보다는 비율이 낮았지만, 다른 응답 항목에 비해서는 높았음
- 반면 부산의 경우 의제발굴/제안 단계나 기획 단계라는 응답 비율이 다른 문항은 물론 서울의 공공부문과 비교하여서도 높았음
- 이러한 결과에 비추어볼 때 부산의 공공영역에서 서울과 비교하여 민간의 참여를 꺼리는 모습을 보였음은 물론, 민간영역 역시 정책과정 전반의 참여라는 적극적인 참여에 소극적인 모습을 보인다고 정리할 수 있을 것임

〈표 42〉 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식 비교

항목	부산		서울	
	공공영역	민간영역	공공	시민사회
의제발굴/제안 단계에 주로 참여	22.6%	10.2%	11.1%	5.1%
정책 기획 단계에 주로 참여	19.7%	10.2%	12.7%	8.1%
정책 실행과정에 주로 참여	16.3%	11.4%	12.7%	10.1%
정책 평가단계에 주로 참여	11.7%	4.2%	6.1%	-
기획과 평가단계에 주로 참여	11.4%	18.7%	12.7%	11.1%
대부분의 정책과정 전반에 참여	10.6%	36.1%	25.4%	54.5%
특정 개별사업에 국한하여 정책 전반에 참여	7.7%	9.0%	19.0%	10.1%

□ 부산 시정을 민관협치 친화적 방식을 위해 중요한 요소

- 민관협치 친화적 방식을 위해 중요하다고 생각하는 요소에 대해 정책 실행과정에서 민간의 적극적 참여라는 응답이 민간(17.7%)과 공공(16.3%) 모두에서 가장 높은 응답을 기록함
- 민간영역의 경우 민간과 행정 영역의 수평적 관계 정립과 예산지원체계 정비라는 응답이 비교적 높았으며, 공공영역의 경우 민관협치 주체들의 역량 강화와 민간주체의 권한과 책임소재 확립이라는 응답이 비교적 높았음
- 전반적으로 공공영역의 경우 역량 강화와 권한 및 책임소재 확립 등 민간영역의 역량 강화 및 명확화를 필요로 하는 것으로 판단되나 민간영역의 경우 관계의 정립 및 제도의 정립 등을 요구하는 것으로 판단됨



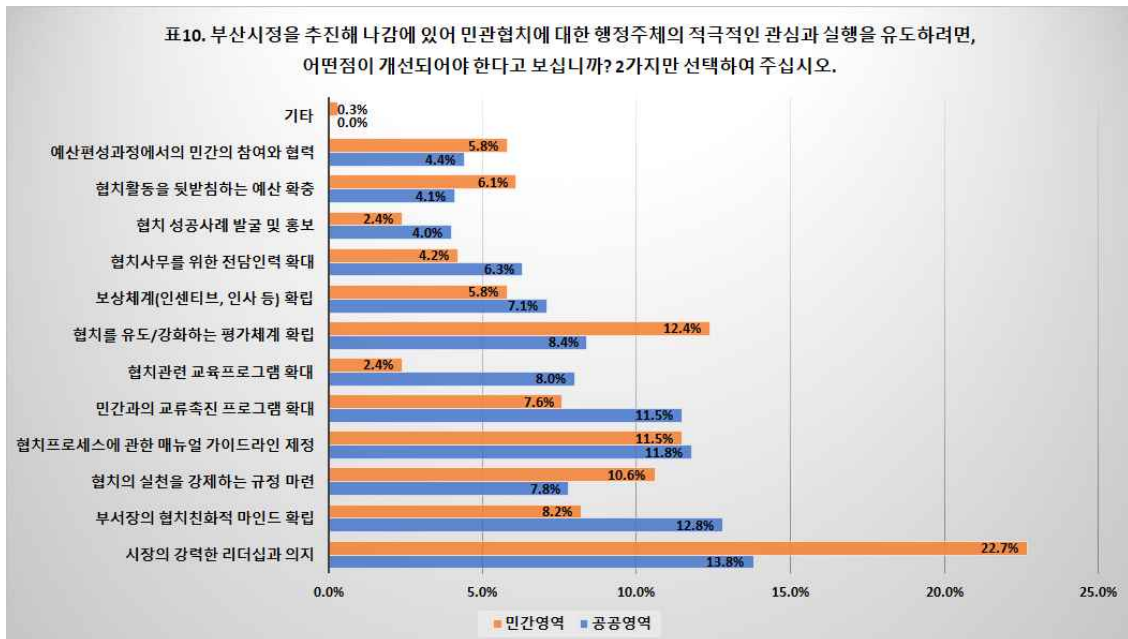
- 협치 친화적 정책 추진을 위해 필요한 요소를 묻는 질문에 대해서 서울과 부산 사이에 차이를 보였다고 보기는 어려움
- 다만 정책의 실행과정에 민간의 적극적 참여라는 응답의 비율이 서울보다 부산이 더 높았음

〈표 43〉 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식 비교

항목	부산		서울
	공공영역	민간영역	
정책의 실행과정에 민간의 적극적 참여	31.4%	36.0%	22.7%
협치를 지원·촉진하는 제도의 정비	26.6%	34.2%	29.4%
사업의 실행단위인 동 단위로 자치분권 확대	11.1%	7.5%	-
민간협치 주체들의 역량 강화	30.3%	18.6%	27.1%
유사 관련된 정책(사업) 간 긴밀한 연계와 융합	13.7%	7.5%	15.5%
민관 간 숙의·공론 결과의 정책 반영도 제고	20.6%	23.0%	23.5%
참여 주체 간 교류·소통 확대	23.1%	20.5%	21.6%
일반 시민의 참여 절차(제도) 확대	13.7%	18.6%	-
협치형 사업추진을 위한 예산지원체계 정비	5.1%	13.7%	-
민간주체의 권한과 책임소재 확립	14.6%	8.1%	-
민간과 행정 영역의 수평적 관계 정립	2.6%	16.1%	-

□ 민관협치에 대한 행정주체의 적극적 관심과 실행 유도를 위한 개선점

- 민관협치에 대한 행정주체의 적극적 관심과 실행 유도 방안에 대해서 민간영역과 공공영역 모두가 시장의 강력한 리더십이라 응답함
- 다만 시장의 리더십과 의지라는 응답은 민간영역에서 훨씬 높게 나타났으며, 협치를 유도/강화하는 평가체계 확립이란 평가 역시 비교적 높은 응답을 기록함
- 반면 공공영역의 경우 부서장의 협치 친화적 마인드 확립과 협치 관련 교육 프로그램 확대란 응답이 비교적 높았음



- 적극적 협치 실행에 필요한 요소를 묻는 질문의 응답 결과를 지역별, 주체별로 비교하였을 때, 부산의 경우 공공과 민간영역의 구분 없이 시장의 강력한 리더십과 의지라는 응답의 비율이 서울보다 높았음
- 반면 보상체계 확립이라는 응답은 공공과 민간영역 구분 없이 부산보다 서울의 응답군에서 더 높은 비율을 보였음
- 특기할 점은 부서장의 협치 친화적 마인드 확립이라는 응답은 서울의 시민사

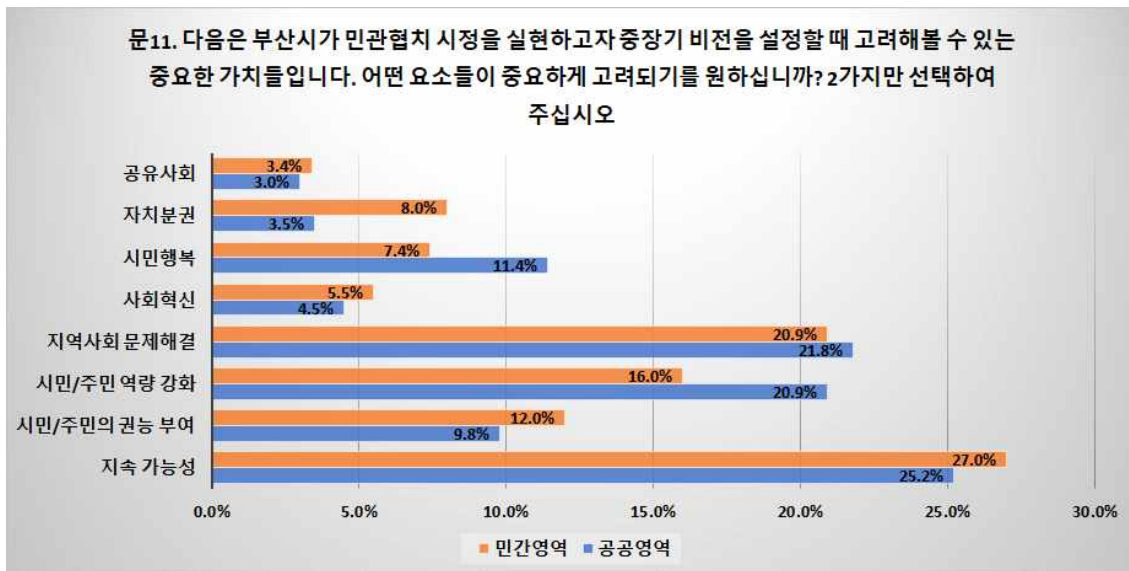
회 응답군의 응답 비율이 부산의 민간영역 응답군보다 훨씬 높게 나타났음

〈표 44〉 적극적 협치 실행에 필요한 요소에 대한 주체별 인식 비교

항목	부산		서울	
	공공영역	민간영역	행정	시민사회
시장의 강력한 리더십과 의지	26.9%	46.6%	11.4%	21.6%
부서장의 협치 친화적 마인드 확립	24.9%	16.8%	22.9%	28.4%
협치의 실천을 강제하는 규정 마련	15.1%	21.7%	10.0%	16.7%
협치 프로세스에 관한 매뉴얼 가이드라인 제정	22.9%	23.6%	21.4%	18.6%
민간과의 교류 촉진 프로그램 확대	22.3%	15.5%	17.1%	18.6%
협치 관련 교육프로그램 확대	15.4%	5.0%	-	-
협치를 유도/강화하는 평가체계 확립	16.3%	25.5%	15.7%	30.4%
보상체계(인센티브, 인사 등) 확립	13.7%	11.8%	32.9%	19.6%
협치 사무를 위한 전담인력 확대	12.3%	8.7%	-	-
협치 성공사례 발굴 및 홍보	7.7%	5.0%	-	-
협치 활동을 뒷받침하는 예산 확충	8.0%	12.4%	-	-
예산편성과정에서의 민간의 참여와 협력	8.6%	11.8%	-	-
기타	-	0.6%	64.3%	46.1%

□ 중장기 비전 설정 시 중요한 가치

- 민관협치 시정 실현을 위한 중장기 비전 설정에 중요한 가치를 묻는 질문에 민간과 공공영역 모두 지속가능성과 지역사회 문제 해결, 시민/주민역량 강화라 응답함
- 다만 공공영역의 경우 시민/주민역량 강화와 시민 행복이란 응답이 비교적 높았으며, 민간영역의 경우 시민/주민의 권능 부여와 자치분권이라는 응답이 비교적 높았음



□ 민관협치 구현을 위해 협치 과정을 선도할 민간주체

- 향후 바람직한 민관협치 구현을 위한 민간주체를 묻는 질문에 시민사회단체라는 응답이 공공영역(34.1%)과 민간영역(25.9%) 모두에서 가장 높았으며, 주민단체와 ‘기업, 학계, 전문가’, 중간지원조직이라는 응답이 뒤이음
- 시민사회단체라는 응답이 민간영역에서 비교적 높았지만, 이외의 주체들은 큰 차이를 기록하지 않았음

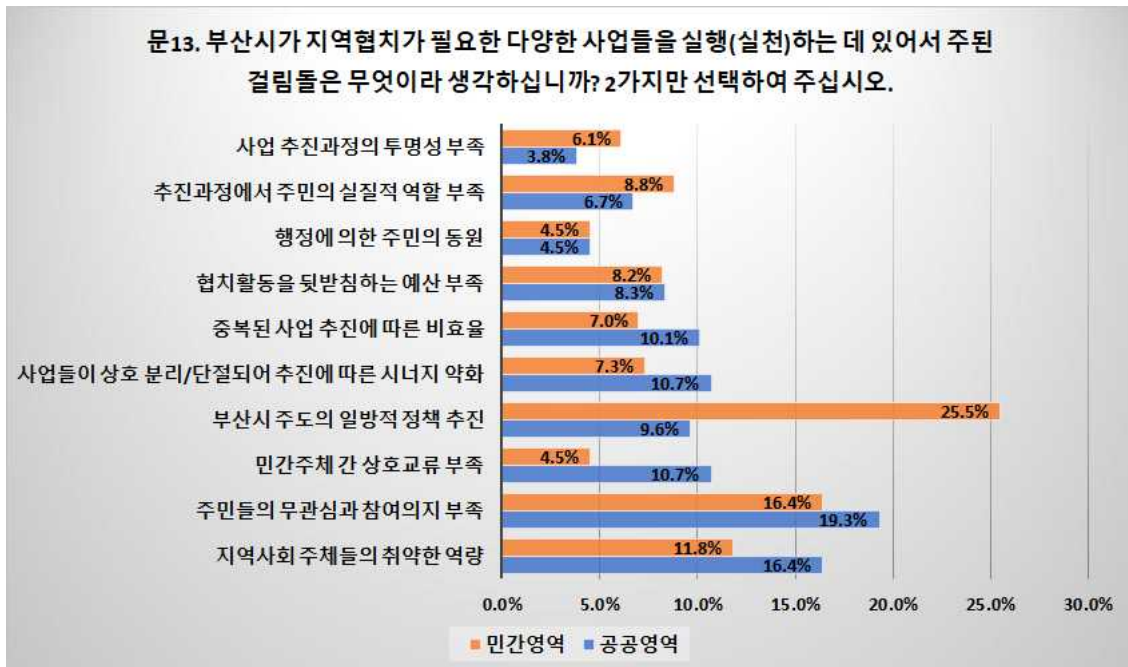
(4) 부산광역시 지역협치 추진 방향에 대한 의견

□ 지역협치 사업 실행(실천)의 걸림돌

- 지역협치 사업실행의 걸림돌에 관한 질문에 민간영역의 경우 일방적 정책 추진이라는 응답이 25.5%를 기록하여 가장 높았음
- 반면 공공영역의 경우 주민의 무관심과 참여 의지 부족이라는 응답이 19.3%를 기록하여 가장 높았으며, 지역사회 주체들의 취약한 역량이라는 응답이 16.4%를 기록하여 비교적 높았음
- 공공영역은 민간주체 간 상호교류 부족과 사업의 분리/단절에 따른 시너지

약화, 중복된 사업추진에 따른 비효율 등 전반적으로 모든 응답에서 공공영역에서 민간영역보다 비교적 높은 응답을 기록하였음

- 특기할 점은 민간주체 간 상호교류 부족이라는 응답이 공공영역보다 민간영역에서 크게 낮은 모습을 보임



- 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별, 지역별 인식 비교 결과 지역에 따른 인식 차이보다 주체별 인식 차이가 뚜렷하였음
- 다만 눈에 띄는 점은 민간영역에서 부산보다 서울에서 민간주체 간 상호교류 부족과 사업의 분리/단절에 따른 시너지 약화라는 응답 비율이 크게 높았으며, 반대로 부산의 경우 시 주도의 일방적 정책 추진과 주민들의 무관심과 참여 의지 부족이란 응답 비율이 크게 높았음

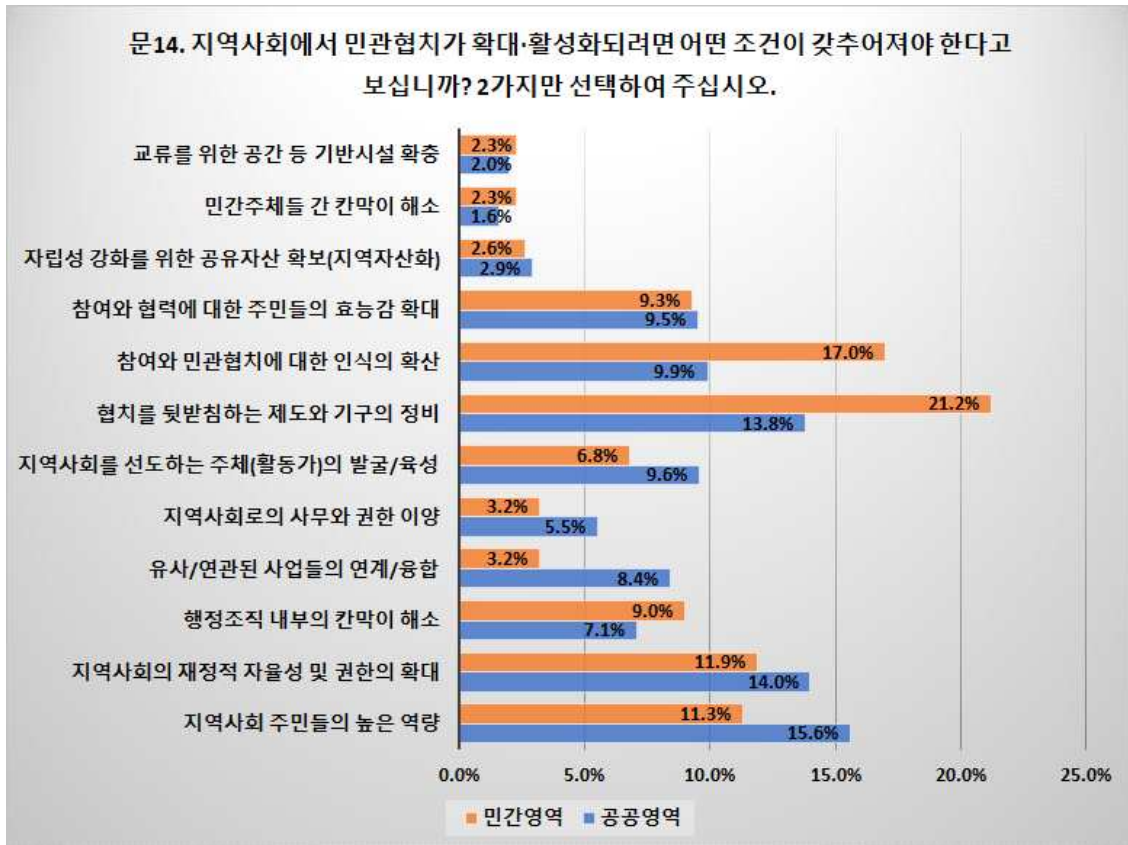
〈표 45〉 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식 비교

항목	부산		서울	
	공공영역	민간영역	공공	시민사회
지역사회 주체들의 취약한 역량	32.0%	24.2%	40.0%	27.5%
주민들의 무관심과 참여 의지 부족	37.7%	33.5%	42.9%	15.7%
민간주체 간 상호교류 부족	20.9%	9.3%	18.6%	21.6%
시 주도의 일방적 정책 추진	18.9%	52.2%	8.6%	24.5%

항목	부산		서울	
	공공영역	민간영역	공공	시민사회
사업들이 상호 분리/단절되어 추진에 따른 시너지 약화	20.9%	14.9%	21.4%	42.2%
중복된 사업추진에 따른 비효율	19.7%	14.3%	14.3%	10.8%
협치 활동을 뒷받침하는 예산 부족	16.3%	16.8%	-	-
행정에 의한 주민의 동원	8.9%	9.3%	-	-
추진과정에서 주민의 실질적 역할 부족	13.1%	18.0%	28.6%	15.7%
사업 추진과정의 투명성 부족	7.4%	12.4%	-	-
기타	-	-	22.8%	42.1%

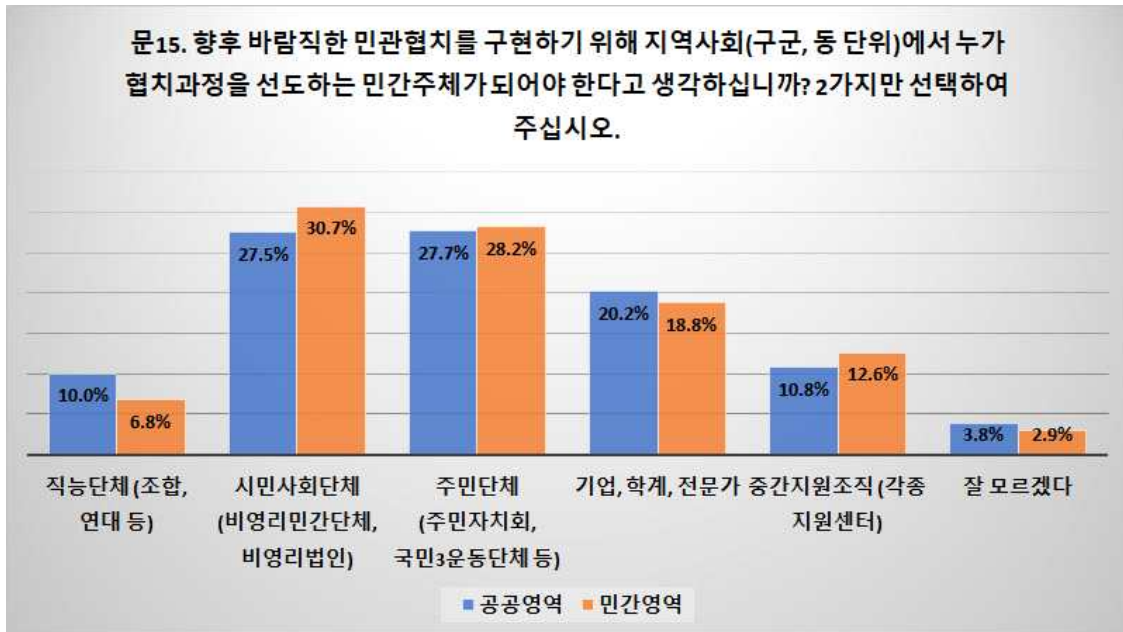
□ 지역사회에서의 민관협치 확대·활성화 조건

- 지역사회에서 민관협치의 확대·활성화 조건에 대해 민간영역의 경우 제도와 기구의 정비(21.2%)와 참여와 민관협치에 대한 인식의 확산(17.0%) 등의 순서로 높았음
- 반면 공공영역의 경우 지역사회 주민들의 높은 역량(15.6%)과 지역사회의 재정적 자율성 및 권한의 확대(14.0%) 등의 순서로 높았음
- 특기할 점은 공공영역의 경우 활동가 발굴/육성, 지역사회로의 사무와 권한 이양, 사업들의 연계/융합이라는 응답이 비교적 높은 비율을 기록하였음
- 상술한 결과를 정리하면 지역사회의 협치 활성화에 대해 민간은 제도의 정비와 인식 변화의 필요성을 인식하지만, 공공영역의 경우 지역사회의 역량과 권한 강화의 필요성을 인식하는 것으로 나타남



□ 지역사회 협치 과정 선도 민간주체

- 구/군, 동 단위 민관협치의 주체를 묻는 질문에 공공영역과 민간영역 모두 주민단체와 시민사회단체라는 응답이 높게 나타났으며, 그 차이는 적었음
- 이어 ‘기업, 학계, 전문가’라는 응답 역시 공공영역과 민간영역 모두에서 높게 나타남
- 직능단체라는 응답은 민간영역보다 공공영역에서 비교적 높은 응답을 기록함



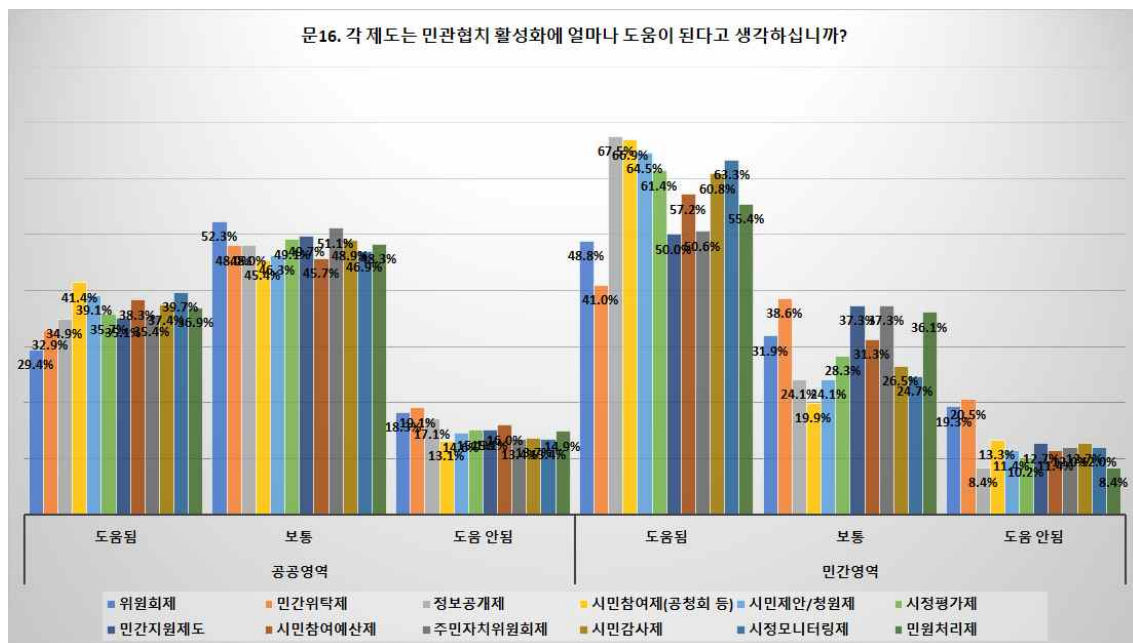
(5) 민관협치 활성화를 위한 제도적 기반과 관련 질문

□ 주요 제도의 민관협치 활성화 도움 정도

- 각종 제도가 민관협치 활성화에 도움이 되는지를 묻는 질문에 공공영역은 모든 제도에 대해 보통이라는 응답이 가장 높았음
- 반면 민간영역의 경우 민간영역에서는 도움이 된다는 의견이 모든 제도에서 가장 높은 응답을 보였음
- 공공영역의 경우 개별적인 제도에 대해서 큰 차이를 보이지 않은 가운데, 위원회 제도에 대해 도움이 된다는 의견이 비교적 낮았으며, 시민참여제와 시정모니터링제, 시민제안/청원제, 시민참여예산제 등이 도움이 된다는 응답이 비교적 높았음
- 민간영역 역시 시민참여제와 시민제안/청원제, 시정모니터링제에 대해 도움이 된다는 의견이 공공영역과 동일하게 비교적 높았으며, 시정평가제와 시민감사제에 대해서도 긍정적인 평가가 비교적 높았음
- 다만 위원회제와 민간위탁제는 공공영역과 마찬가지로 민간영역에서 긍정적

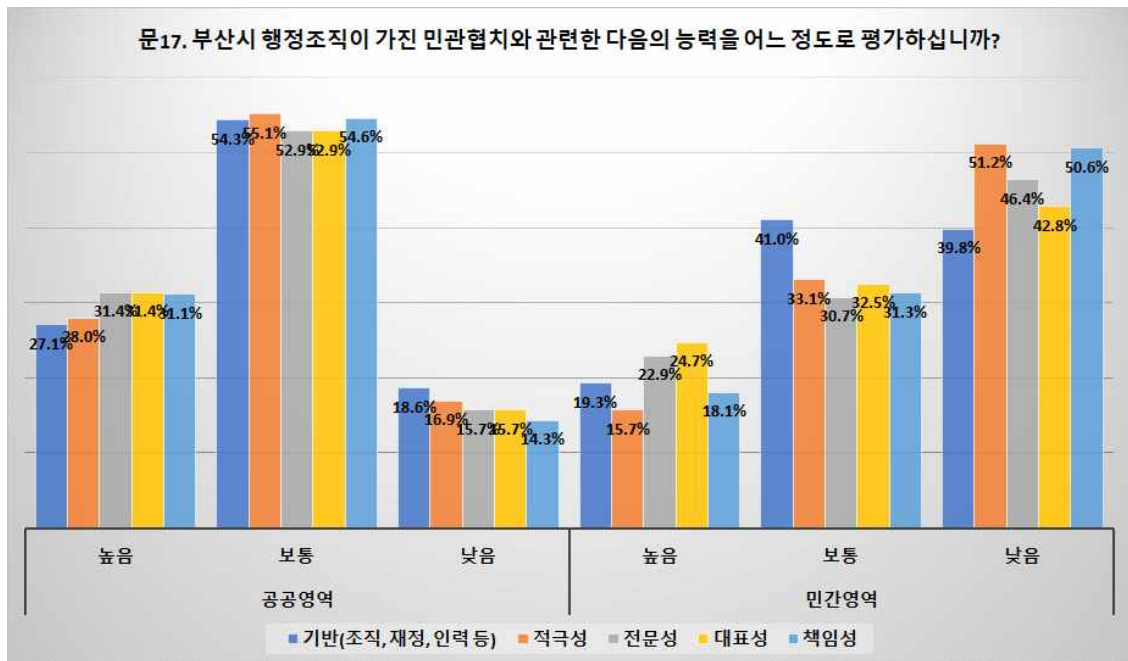
인 평가가 비교적 낮았음

- 상술한 결과는 문3의 민관협치에 대한 인식과 유사한 결과라 할 수 있는데, 공공영역의 경우 응답 유보적 성격이 높은 것에 비추어 볼 때 민관협치 제도에 관한 관심이 떨어지는 모습이 동일하게 구체적인 제도에 대한 인식에서도 나타난 것임



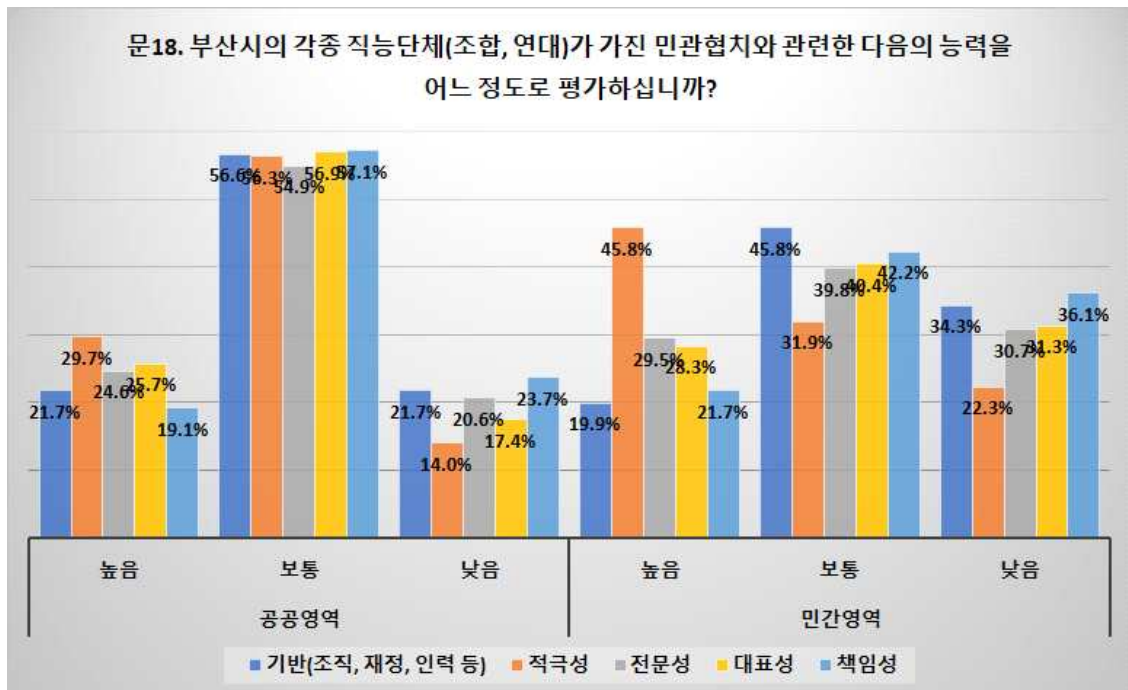
□ 부산광역시 행정조직의 민관협치 관련 능력 평가

- 부산광역시 행정조직의 민관협치역량에 대한 평가에서 공공영역은 모든 역량에서 보통이라는 평가 유보적 태도가 높았음
- 반면 민간영역의 경우 기반에 대해서는 부정적 평가가 낮았지만, 적극성과 전문성, 대표성, 책임성 모두 부정적 평가가 가장 높았음



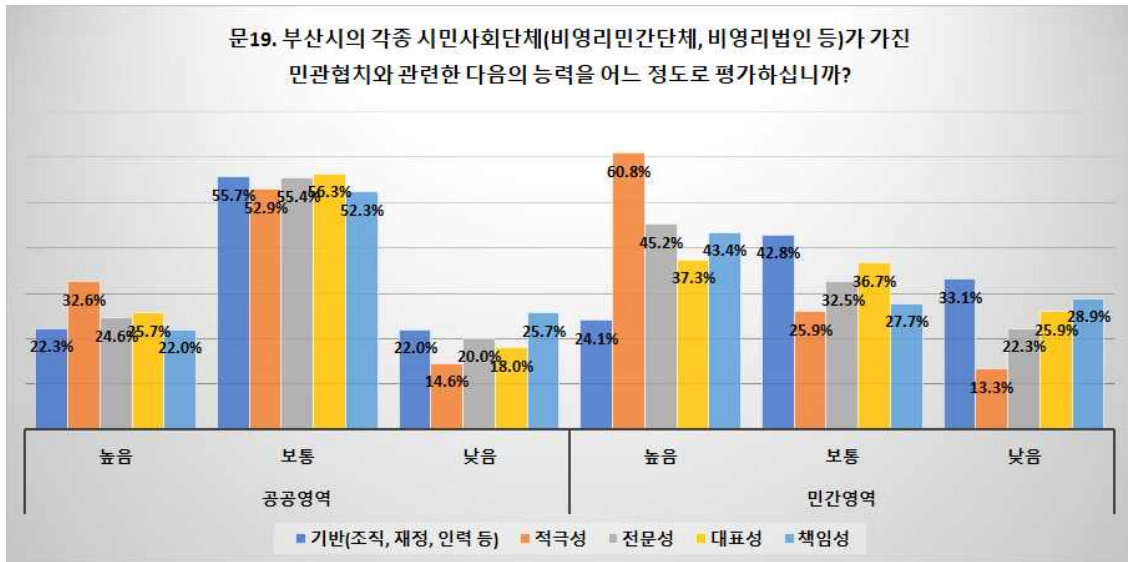
□ 부산광역시의 각종 직능단체(조합, 연대)의 민관협치 관련 능력 평가

- 직능단체의 민관협치 능력에 대한 평가 역시 공공영역은 모든 분야에서 보통이라는 평가가 가장 높았음
- 민간영역의 경우 적극성에 대해 긍정적인 평가가 더 높았으나, 다른 영역은 공공영역과 마찬가지로 보통이라는 평가가 높았음
- 특기할 점은 책임성과 기반에 대한 평가가 공공영역과 민간영역 모두에서 긍정적 평가가 비교적 낮았음



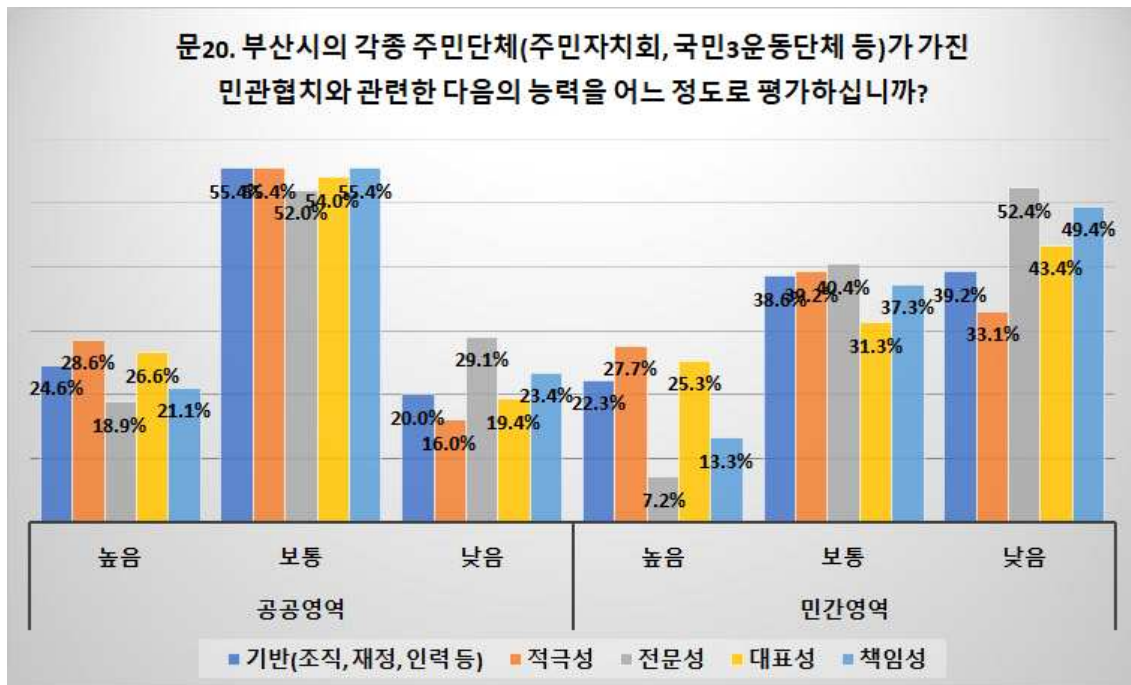
□ 부산광역시 각종 시민사회단체(비영리단체, 비영리법인 등)의 민관협치 관련 능력 평가

- 시민사회단체에 대한 민관협치역량평가에서 공공영역은 모든 역량에 대해 보통이라는 평가가 가장 높았으며, 그 가운데 적극성은 높다는 평가가 비교적 높았으며, 책임성과 기반은 높다는 평가가 비교적 낮았음
- 민간영역의 경우 기반을 제외한 모든 역량에 대해 높다는 평가가 높게 나타났으며, 기반의 경우 보통이라는 평가가 가장 높았음
- 다만 대표성과 기반의 경우 높다는 평가가 비교적 낮았으며, 적극성의 경우 높다는 평가가 크게 높았음



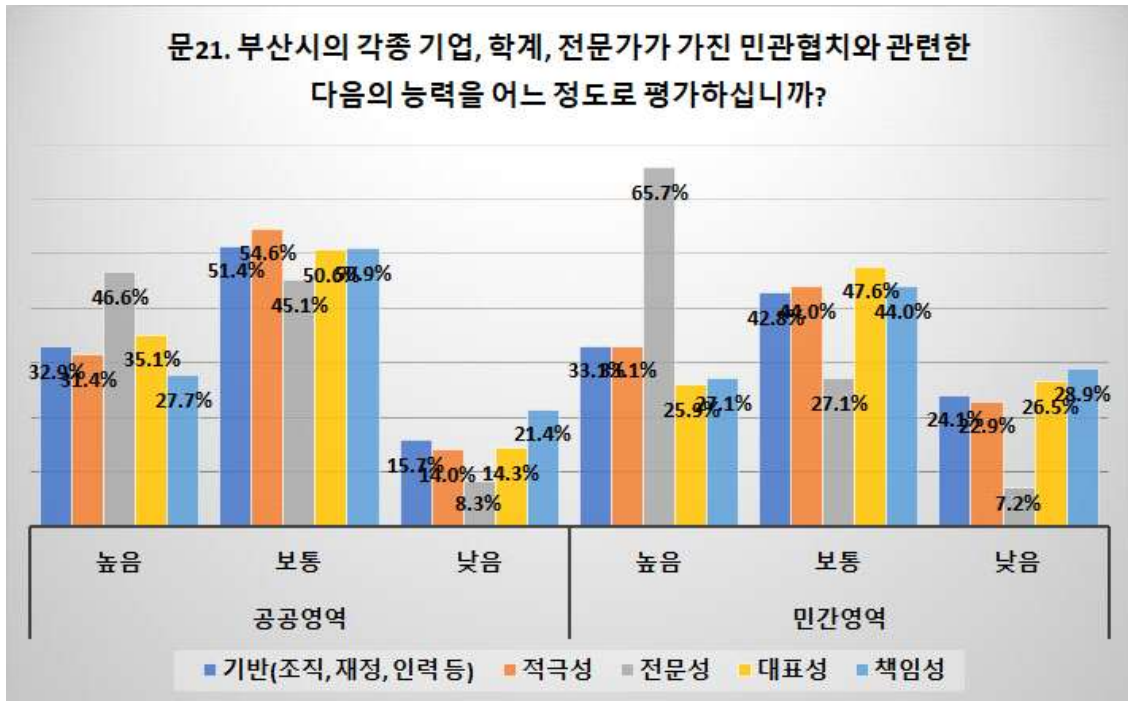
□ 부산광역시 각종 주민단체(주민자치회, 국민 3운동 단체 등)의 민관협치 관련 능력 평가

- 주민단체가 가진 민관협치역량에 대해 공공영역의 경우 모든 역량에 대해 보통이라는 평가가 가장 높았음
- 다만 적극성이나 대표성의 경우 비교적 긍정적인 평가가 높았으며, 책임성과 전문성은 비교적 낮았음
- 민간영역의 경우 적극성을 제외한 모든 역량에 대해 부정적으로 평가하였는데, 전문성은 책임성과 더불어 높음이라는 응답이 비교적 낮았음



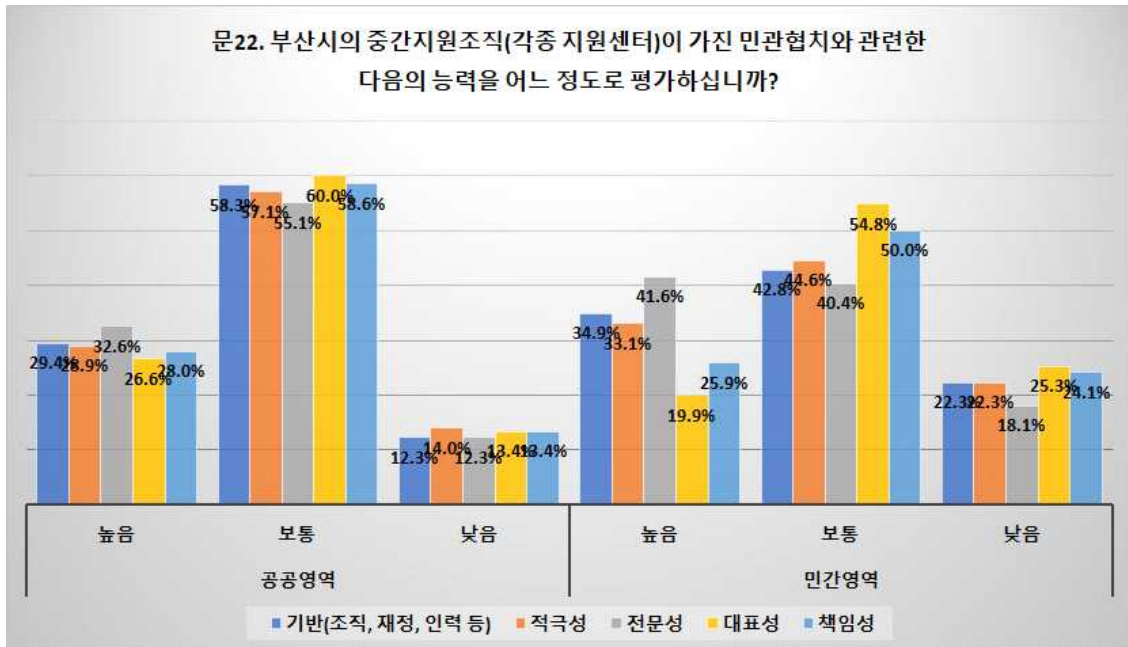
□ 부산광역시의 각종 기업, 학계, 전문가의 민관협치 관련 능력 평가

- 기업, 학계, 전문가의 민관협치에 대한 역량에 대해 공공영역은 전문성을 제외한 모든 분야에 보통이라는 평가가 가장 높았음
- 전문성의 경우 다른 역량에 비해 높음이라는 응답이 높았으며, 책임성의 경우 비교적 낮았음
- 민간영역의 경우 전문성의 경우 높음이라는 응답이 훨씬 높게 나타났으나 이외의 영역은 보통이라는 응답이 가장 높았음
- 특기할 점은 민간영역에서 기업과 학계, 전문가의 협치역량에 대해 대표성과 책임성에 대한 긍정적인 평가가 비교적 낮았음



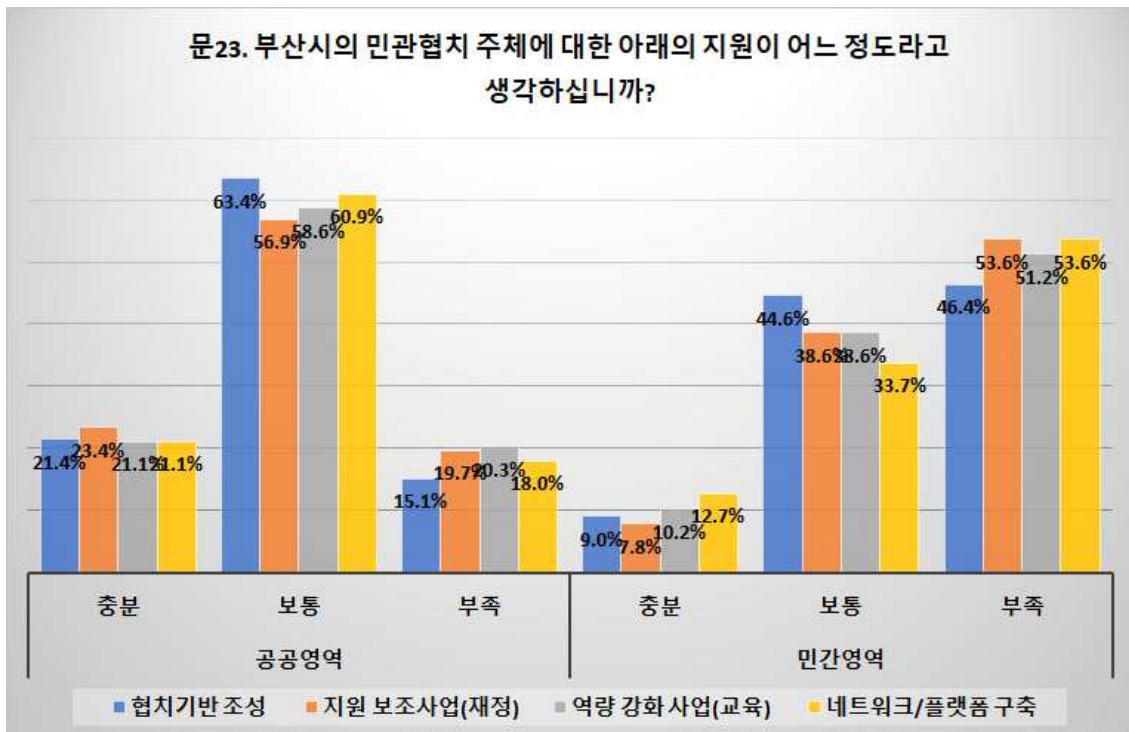
□ 부산광역시 중간지원조직(각종 지원센터)의 민관협치 관련 능력 평가

- 중간지원조직의 민관협치역량에 대한 평가에 대해서 공공영역은 보통이라는 응답이 모든 역량에서 보통이라는 응답이 가장 높게 나타났음
- 다만 대표성의 경우 높다는 응답이 비교적 낮았음
- 민간영역의 경우 중간지원조직에 대해 전문성은 높다는 평가가 더 높았지만, 이외의 역량에 대해서는 보통이라는 평가가 더 높았음
- 다만 대표성과 책임성의 경우 높음이라는 평가가 비교적 낮았음
- 전반적으로 평가를 정리하면 공공영역의 경우 대부분의 협치 주체와 개별 역량에 대해 보통이라는 평가가 가장 높았으며, 이는 민간영역에서도 유사하게 나타남
- 특기할 점은 행정조직의 협치역량에 대해 민간영역의 부정적인 평가가 눈에 띄었음



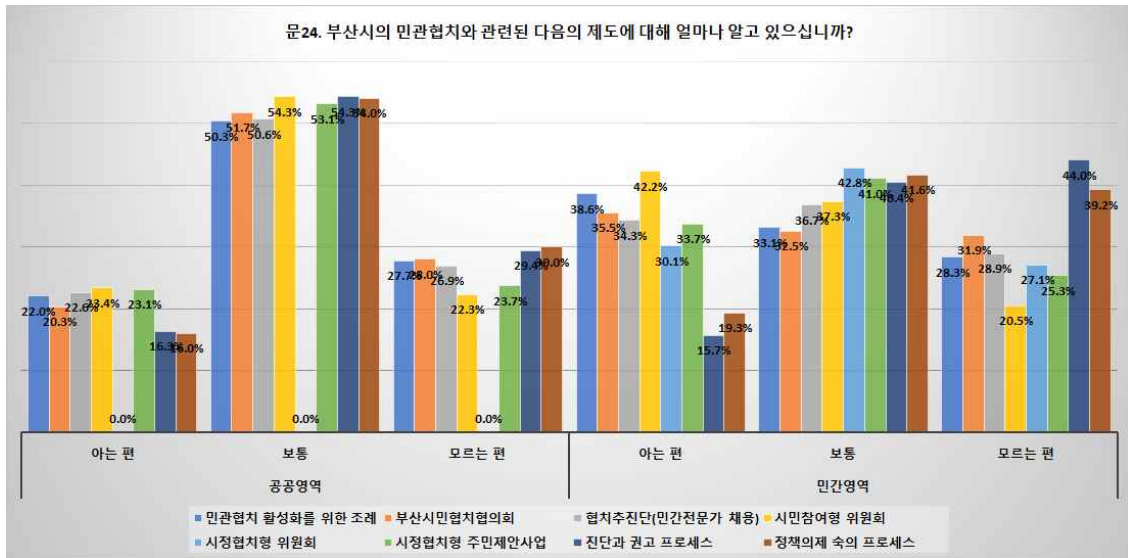
□ 부산광역시의 민관협치 주체에 대한 지원 평가

- 부산광역시의 민관협치 주체에 대한 지원을 평가를 묻는 질문에 공공영역의 경우 모든 항목에서 보통이라는 응답이 가장 높았음
- 반면 민간영역의 경우 부족이라는 응답이 모든 항목에서 가장 높았음
- 특기할 점은 공공영역에서 재정 지원에 대한 정도에 대해 충분하다는 응답이 비교적 높았으나, 민간영역의 경우 충분하다는 응답이 비교적 낮았음



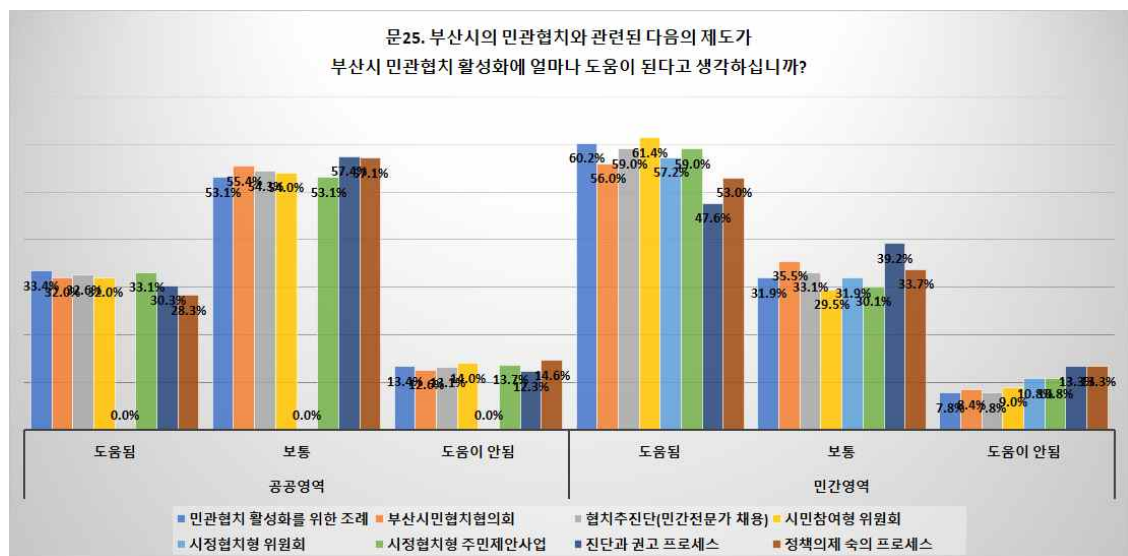
□ 부산광역시의 민관협치 제도에 대한 인지 정도

- 민관협치 제도에 대한 인지 정도를 묻는 질문에 공공영역은 모든 제도에 대해 보통이라는 답변이 전체 응답의 절반을 넘었음
- 이 가운데 시민참여형 위원회의 경우 안다는 응답이 비교적 높았으나, 진단과 권고 프로세스와 정책의제 속의 프로세스의 경우 안다는 응답이 비교적 낮았음
- 민간영역의 경우 민관협치 활성화를 위한 조례와 부산시민협치협의회, 시민참여형 위원회의 경우 아는 편이라는 응답이 높았으나, 진단과 권고 프로세스의 경우 모르는 편이라는 응답이 더 높았음
- 이외의 제도는 보통이라는 응답이 가장 높았음
- 부산광역시가 적극적으로 추진하는 진단과 권고 프로세스와 정책의제 속의 프로세스가 민간영역에서 다른 제도와 비교하여 아는 편이라는 응답의 비율이 크게 적은 것은 물론 공공영역에서도 아는 편이라는 응답이 비교적 낮았음



□ 부산광역시 민관협치 제도의 도움 정도

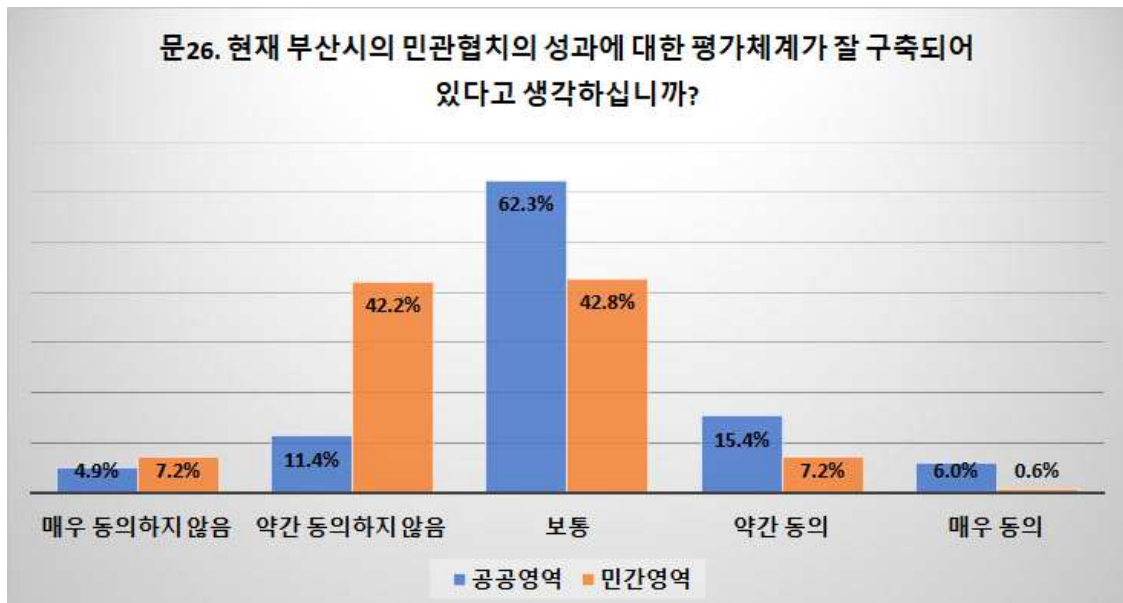
- 민관협치 관련 제도가 민관협치 활성화에 도움이 되는 정도를 묻는 질문에 공공영역의 경우 모든 제도에서 응답자의 과반수가 보통이라 응답함
- 반면 민간영역의 경우 진단과 권고 프로세스를 제외한 모든 제도에서 응답자의 과반수가 도움이 된다고 응답하였음
- 진단과 권고 프로세스와 정책의제 속의 프로세스는 도움이 된다는 의견이 더 높았지만, 다른 제도에 비교해서 낮은 비율을 기록함



(6) 부산광역시 민관협치 평가체계 구축에 대한 의견

□ 부산광역시 민관협치 성과 평가체계 평가

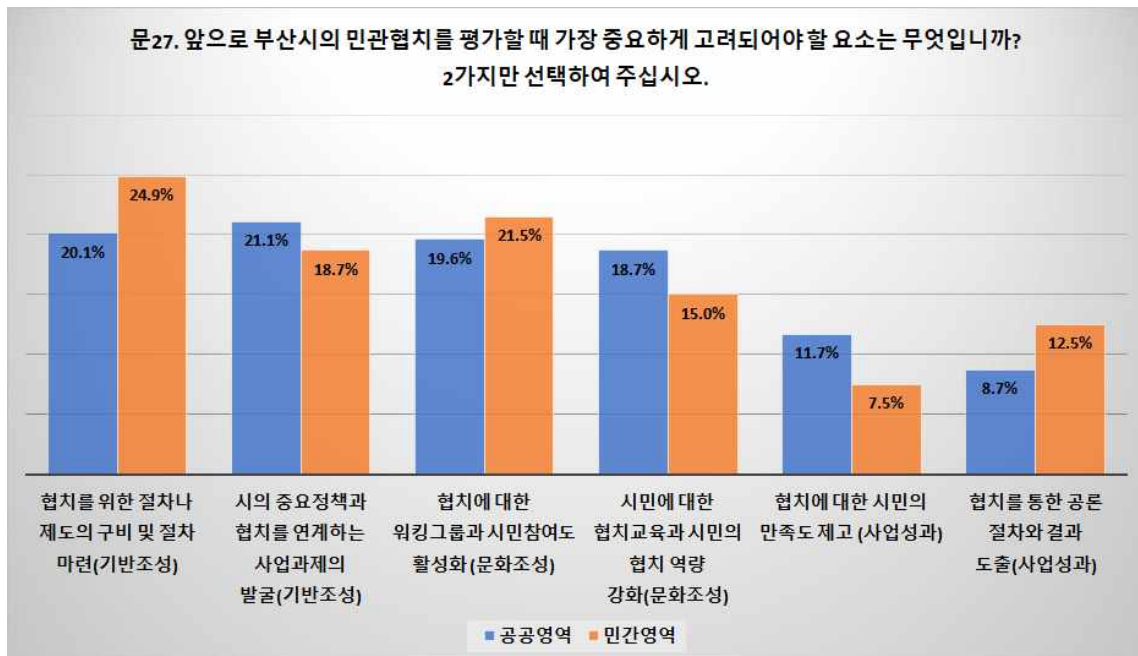
- 부산광역시의 협치성과 평가체계에 대해 공공영역의 경우 동의한다는 응답은 21.4%를 기록하여 동의하지 않는다는 응답 16.3%에 비해 높았지만, 응답자의 62.3%가 보통이라 응답하였음
- 반면 민간영역의 경우 동의하지 않는다는 응답 비율이 응답의 과반수에 육박하는 49.4%를 기록하였으며, 동의한다는 비율은 21.4%에 불과하였음



□ 민관협치 평가 시 중요하게 고려될 요소

- 민관협치 평가 시 중요하게 고려되어야 할 요소에 대해 민간영역과 공공영역 모두 기반 조성 및 워킹그룹과 시민참여도 활성화란 응답이 높았음
- 다만 공공영역의 경우 협치교육과 역량 강화, 시민 만족도 제고라는 응답이 비교적 높았으며, 민간영역의 경우 협치를 통한 공론 절차와 결과 도출이라는 응답이 비교적 높았음

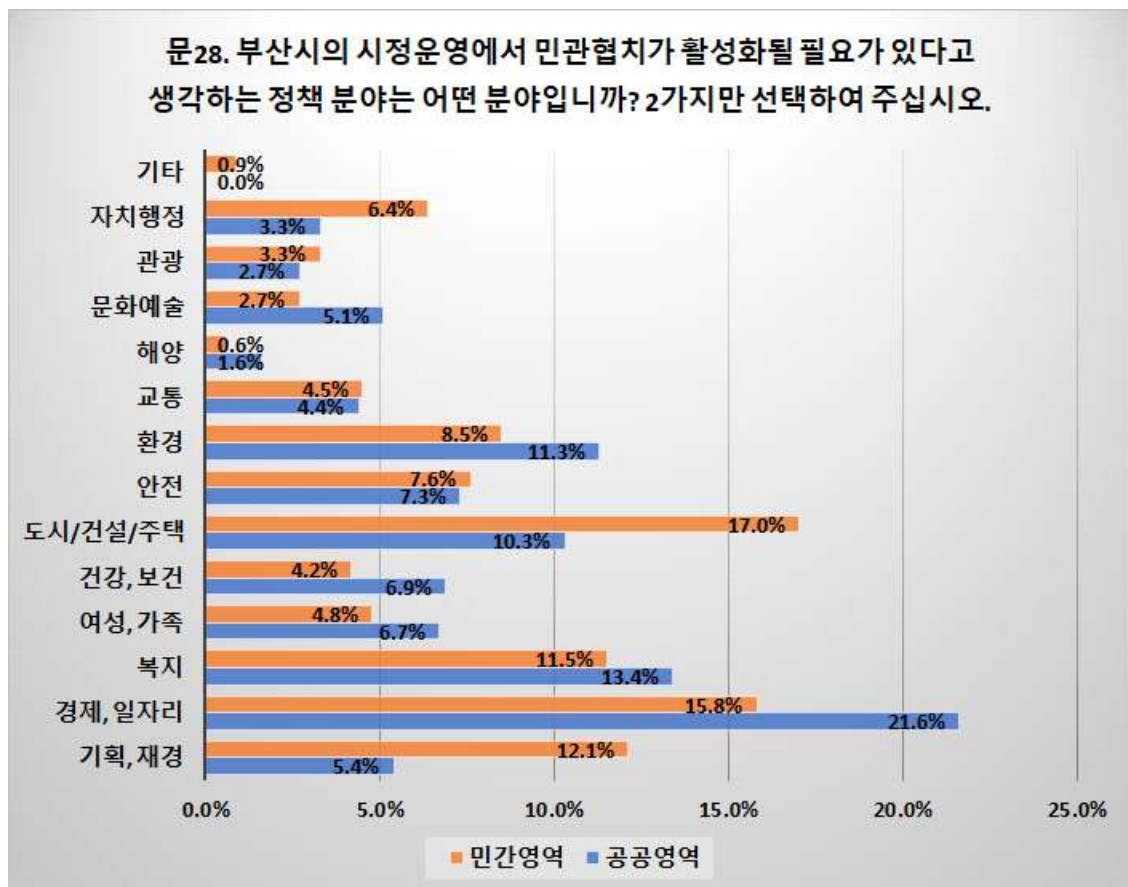
- 상술한 결과는 공공영역에서 시민역량 강화를 높게 평가하는 모습과 민간 부분이 공론을 강조하였던 앞선 응답 결과가 평가에서도 강조된 것이라 정리할 수 있음



(7) 부산광역시 민관협치의 발전 방향 및 전망에 대한 의견

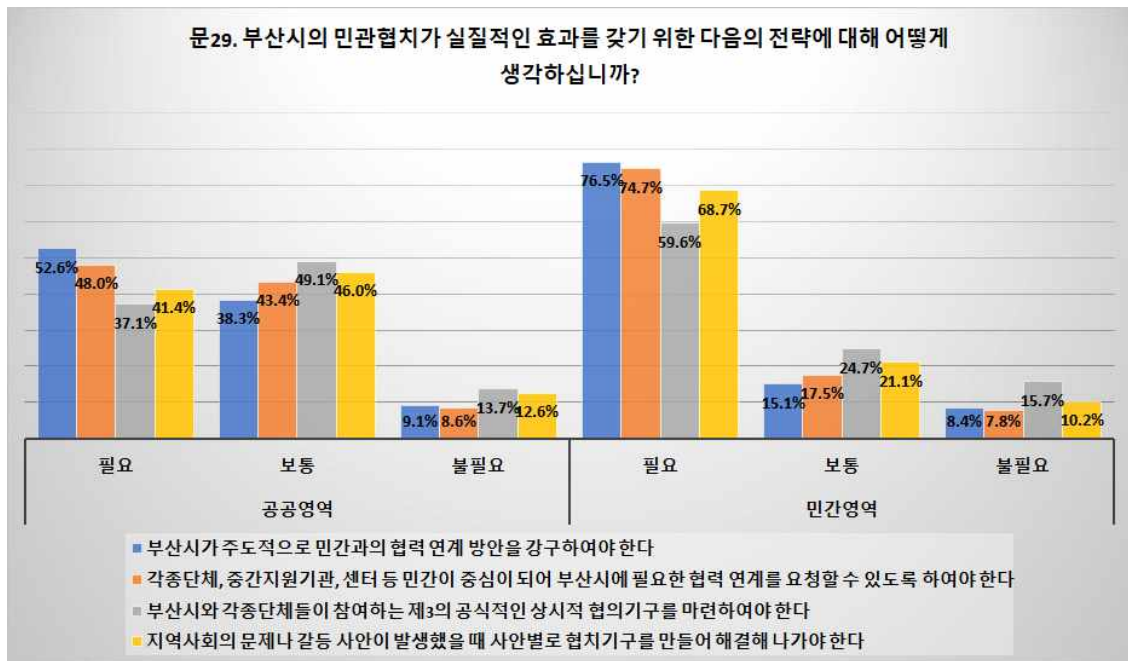
□ 민관협치 활성화 필요 정책 분야

- 민관협치가 활성화될 필요가 있는 정책 분야에 대해 공공영역과 민간영역 모두 '경제, 일자리', '도시/건설/주택' 등 경제 분야를 꼽음
- 다만 민간영역은 '기획, 재정'이라는 응답이 비교적 높았으며, 공공영역의 경우 '복지'라는 응답이 비교적 높았음



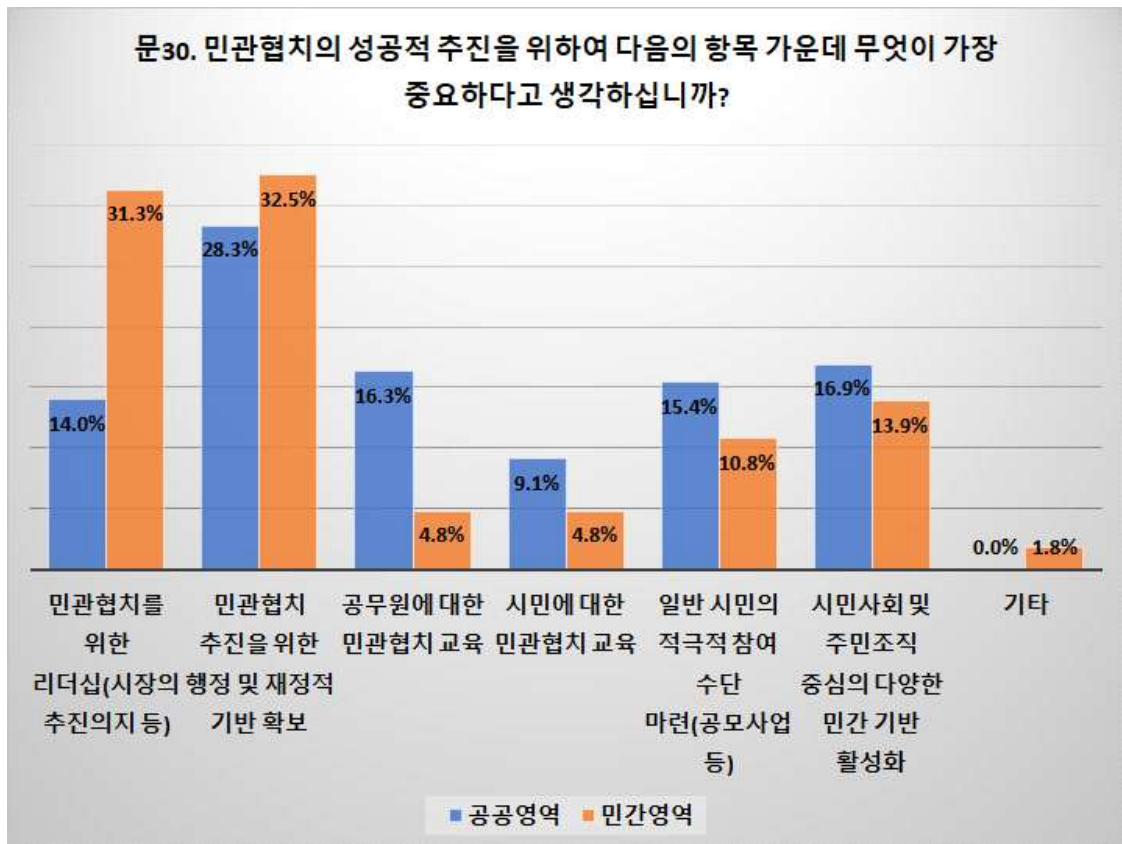
□ 주요 민관협치 전략 평가

- 민관협치의 실질적 효과를 보기 위한 전략에 대해 민간영역은 모든 응답 항목에 필요하다는 응답이 가장 높았음
- 반면 공공영역의 경우 민간과의 협력 연계 방안 강구와 민간이 중심이 되어 부산광역시에 필요한 협력 연계를 요청할 수 있어야 한다는 항목에서 필요하다는 응답이 더 높았으나, 상시적 협의기구 마련이나 사안별 협치 기구라는 응답 항목은 보통이라는 응답이 더 높았음
- 특기할 점은 공공영역에서 필요하다는 응답이 높았던 응답 항목은 민간영역에서도 필요하다는 응답이 비교적 높았음



□ 민관협치의 성공적 추진을 위해 필요한 요소

- 민관협치의 성공적 추진을 위해 중요하다고 생각되는 항목을 묻는 질문에 공공영역과 민간영역 모두 행정 및 재정적 기반 확보라는 응답이 가장 높았음
- 다만 공공영역의 경우 공무원에 대한 민관협치 교육이라는 응답이 비교적 높았으며, 민간영역의 경우 민관협치를 위한 리더십이라는 응답이 비교적 높았음



(8) 소결

- 민관협치의 성공적 추진을 위해 중요하다고 생각되는 항목을 묻는 질문에 공공영역과 민간 전반적으로 민관협치에 대한 기본적인 필요나 이해에 대한 차이는 크지 않았음
- 하지만 실질적인 제도의 운용 현황이나 향후 방향 등에 대해서는 인식 차이가 큰 것을 확인할 수 있었음
- 현행 민관협치의 참여 범위나 체계에 대해서 민간영역은 제한적인 참여와 관주도의 일방적 운영에 대해 비판적으로 인식하고 있음
- 그러나 공공영역은 민간이 제한적으로라도 참여가 이루어지고 있음을 강조하며 특히 민간의 적극적 참여가 이루어지고 있다고 인식하고 있음
- 현행 제도에 대한 평가나 인식에 대해서 민간영역은 높은 만족도와 필요성을

인식하고 있지만, 행정 부분의 제도 미비와 역량 부족에 대해 지적하고 있음

- 반면 공공영역의 경우 제도에 대한 평가나 인식에 있어서 응답 유보적 태도가 뚜렷하게 나타남
- 또한 민간영역과의 명확한 관계 설정과 협치 참여 주체들의 역량 부족을 지적하고 있음
- 활성화 방안에 대해서 민과 관 모두 단체장의 리더십을 강조하였으나 공공영역의 경우 부서장의 인식 변화, 협치 참여 주체들의 역량 강화를 요구하였음
- 반면 민간영역의 경우 제도와 체계의 정비와 지원의 확대를 요구하고 있었음
- 향후 민관협치의 확대 방향에 대해서 민간과 공공 모두가 협력과 연계가 필요하다는 점에서는 동의하고 있음
- 그러나 상시적 협의체의 구성이나 개별 사안에 대한 협치 기구 구성에 대해 공공영역에서 더 소극적인 의견을 보임
- 따라서 민관협치에 대한 민간과 공공 사이에 존재하는 인식의 간극을 좁히는 한편, 전반적인 제도와 지원에 대한 재구성이 필요로 할 것으로 보임
- 특히 민관협치에 대해 공공부문은 민간의 참여와 함께 효율적인 성과 달성을 꾀했지만, 민간의 경우 참여와 함께 공론화 등의 과정을 중요시하는 모습을 보임
- 이러한 점에서 비추어볼 때 민관협치의 활성화를 위해서는 기본적인 목표와 정의가 명확하게 이루어져야 할 것임
- 이외에도 부산의 공공영역이나 민간영역이 타 지역과 가진 인식의 차이가 반영될 필요가 높을 것으로 보임
- 이는 크게 네 가지로 정리할 수 있는데, 먼저 서울보다 부산의 경우 시정 참여가 행정에 의한 일방적으로 진행되고 있다고 인식하고 있음
- 두 번째로 주민의 무관심과 실질적인 역할 부족이 민관협치의 걸림돌로 인식하는 비율이 높았음

- 실질적 역할의 부족은 제도의 미비와도 연결되는데, 협치 주체로서 역할을 수행하는 개별 주체 가운데 중간지원조직에 대한 인식이 서울에 비해 크게 떨어졌음
- 마지막으로 협치에 대해 민간주체마저 그 범위나 역할에 대해 서울시와 비교하여 소극적인 모습이 확인됨
- 이러한 맥락에서 타 시도와 다른 부산이 가진 특징을 반영할 필요가 높음

2) FGI 조사

(1) 조사 개요

- 부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위해 주요 협치 주체들의 인식 조사와 기본방향, 추진과제 설정 등을 위해 정책 수요조사를 시행
- 정책 수요조사의 방식이 설문 조사로 진행되어 보다 자세한 분석을 위해 표적집단면접법(FGI: Focus Group Interview)을 적용한 질적 연구를 수행함

〈표 46〉 FGI 참가자 주요 인적 사항

대상자	성별	연령	관련 업무 경력	전문분야
A	남	60	전) OOOOOO학회장	학계
B	남	53	민관협치 부서 근무	공무원
C	남	56	과거 민관협치 부서 근무	공무원
D	여	40	산하위원회 참여 및 비영리단체 사업 참여	시민사회
E	여	67	산하위원회 참여	기타

- FGI 조사 2021년 7월 13일(화요일, 14:00~16:00), 부산광역시청 회의실에서 진행
- 다만 조사대상 중 1명은 코로나-19 밀접접촉으로 인한 자가격리로 서면 질의로 대체

(2) 조사 문항

- 조사내용은 Krueger and Casey(2000)이 제시한 보편적인 FGI 질문지 구성에 따라 시작 질문, 도입질 문, 전환 질문, 주요 질문, 마무리 질문의 순으로 구성

〈표 47〉 FGI 질문 구성

단계	질문 내용
시작 질문	참석자 소개(개인별)/ OOO 교수 불참 상황 및 대체 방법 설명
도입질 문	민관협치에 대한 일반적인 인식 관련
전환 질문	민관협치 활성화 기본계획 수립의 중요성에 대한 인식 관련
주요 질문	부산광역시 민관협치 현황 및 실태(개인적 경험 및 애로사항을 중심으로)
	부산광역시 민관협치의 수준에 대한 개인별 평가(전반적 수준)
	부산광역시 민관협치 추진 방향에 대한 의견 (지향해야 할 가치/시민참여의 수준/성공 요소/주체)
	부산광역시 및 기초 지자체 단위 민관협치의 제도적 차원의 장애 요소
	부산광역시 및 기초 지자체 단위 민관협치 활성화를 위한 제도 개선 요소
	각 협치 주체별 협치역량평가
	부산광역시 민관협치 평가체계 관련(평가체계 구축 여부/주요 평가 요소)
마무리 질문	부산광역시 민관협치 발전 방향 및 전망(활성화 분야/주요 전략/성공 요소)
	토의 내용의 전체적인 요약 및 추가 의견제시 및 개인별 마무리 발언

(3) FGI 조사 결과

〈표 48〉 FGI 주요 조사내용

참여자	주요 의견
A	<ul style="list-style-type: none"> 전반적으로 현실적 민관협치는 형식적 참여가 주된 흐름이지만, 부분적으로 이상적인 민관협치를 위한 초입 단계라 평가 사회복지나 도시재생과 같은 과제를 제시하고 실제 현장에서 실험적 사업 프로젝트를 기획하고 수행하고 평가하는 실용적인 실습·체험 프로그램을 발전이 필요 민관협치 네트워크는 시민단체나 시민뿐만 아니라 지방의회, 지방정부 공무원이 상호 보완적이고 상호 지원하는 형태로 구상되고 실행되어야 제대로 된 기능과 산출물이 가능할 것
B	<ul style="list-style-type: none"> 각 영역이 협치에 기대하는 바가 다르고 어느 수준에서 협치가 이루어져야 하는 모호하며, 협치에 대한 상이 구체적으로 잡혀있지 않음 현실의 협치 구조라는 것이 탄생해서 행정 속의 제도로서 스며드는 과정이 아직 많이

참여자	주요 의견
	<p>필요하다고 봄</p> <ul style="list-style-type: none"> • 협치협의회나 협치에 대한 시의회/의원의 무관심이 기존의 로비 전략을 완전히 무시하는 상황이란 역설적 지점에 있다고 보임 • 협치 활성화를 위해서는 단체장이 제일 중요하고, 다음으로 평가체계와 동기부여일 것 • 사회 문화가 변해 시민의 민도가 변하고, 젊은 공무원이 증가하여 개방성이 높아졌지만, 정책 의지로서 협치가 높아졌다고 보기는 어려움 • 협치가 거대한 지역 갈등 문제를 담는 것보다 궁극적으로 수혜자가 시민에게 돌아가고 시정이 새로 도입해 볼 만한 제도를 접하는 것이 중요
C	<ul style="list-style-type: none"> • 협치가 무엇 때문에 해야 하는가? 목적이 분명히 할 필요가 있음 • 협치 자체가 목적이 되어서는 안 됨 • 민선 7기에서 협치를 위한 틀을 만드는 과정에서 실질적인 내용까지 섬세하게 완성도를 높이지 못했다는 아쉬움은 있지만, 어느 정도 성과를 거둠 • 공무원과 시민단체, 시의회가 바라보는 인식의 차이가 존재(ex- 시민주권) • 차후에는 협치협의회가 대표성 문제를 강화하는 방향으로 진행되어야 할 것 • 서울이 협치에 성과를 볼 수 있었던 것은 단체장의 강력한 추진력이 있었기 때문에 가능했고 평가 • 협치 우대 사업을 처음 시작하는 단계에서 스타성 사업이 필요 • 협치사업이 기존의 참여 예산과 사실상 똑같은 것이 현실 • 행정문화의 기반으로 협치를 넓히겠다는 목적 달성은 어려울 것으로 보임
D	<ul style="list-style-type: none"> • 협치가 근본적으로 잘 와닿지 않고 정책적 변화 역시 잘 이루어지지 못함 • 부산시의 협치에 대해 부처 간 거버넌스도 이루어지지 않는 실정에서 민관 거버넌스가 잘 이루어지지 못하였음 • 민선 7기에서도 행정 프로세스를 바꾸는 방식 등이 시도되었지만 적극적으로 힘이 실리지 못하였음 • 공무원 사회에 협치에 대한 효능감/효용감을 줘야 협치가 성공할 것으로 평가 • 협치협의회에서 의제를 발굴하고 어떤 의제가 협치로 풀어나가야 할 의제인지를 발굴하는 과정이 필요. 사업 자체가 스타 사업이라기보다 성공적인 사업이 필요 • 시민과 관련한 공간이 필요 • 위원회 등에 참여하는 인원의 교육이 필요하고 또 강조되어야 함
E	<ul style="list-style-type: none"> • 기존의 협치는 추상적인 개념이 강함 • 기존의 부산이 관료/공무원은 물론 시민단체/시민사회 역시 준비가 안 돼 있었음

제4장

부산광역시 민관협치 기본계획 및 연차별 실행계획 수립

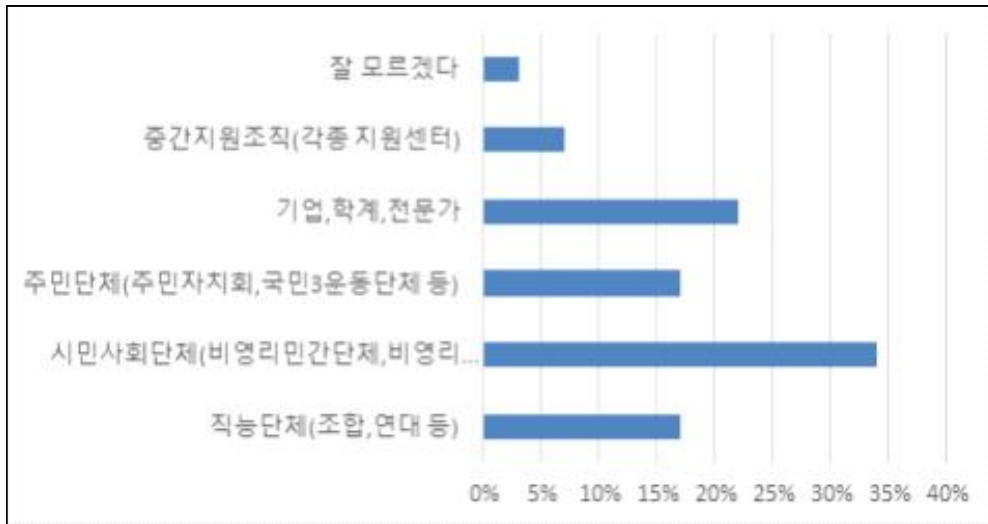
1. 부산광역시 협치 시정 현황 및 비전 과제

1) 부산광역시 민관협치 시정 현황과 진단

(1) 행정 주도의 시정 운영 관점

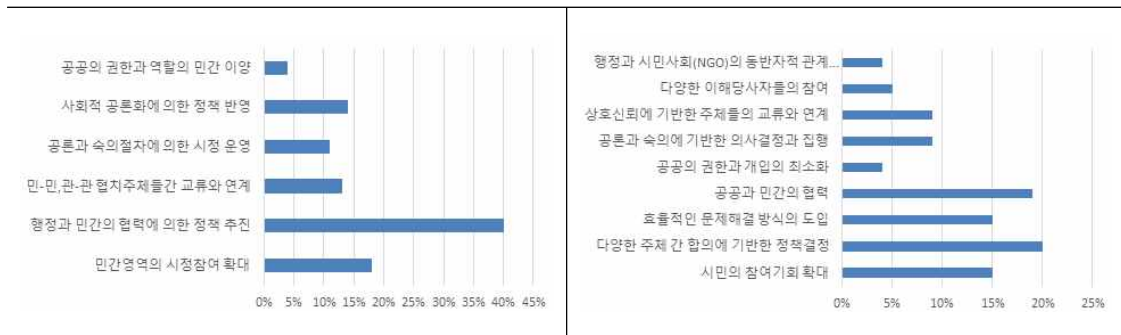
- 부산광역시는 ‘부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례(2019.07.10.)’를 통해 시민의 시정 참여를 통한 민주주의 가치실현과 삶의 질 향상을 도모하고 있음
- 이런 가운데, 현재 부산광역시 민관협치 과정의 참여 주체는 시민사회단체와 전문가 그룹이 가장 많은 비중을 차지하고 있음
 - 공무원 인식 조사 결과, 현재 부산 시정에 대한 민간주체의 참여 수준에 대한 평가는 응답자 614명 중 34%가 시민사회단체를, 22%가 기업, 학계, 전문가로 인식하고 있음

[그림 5] 현재 부산광역시 민관협치 과정의 참여 주체



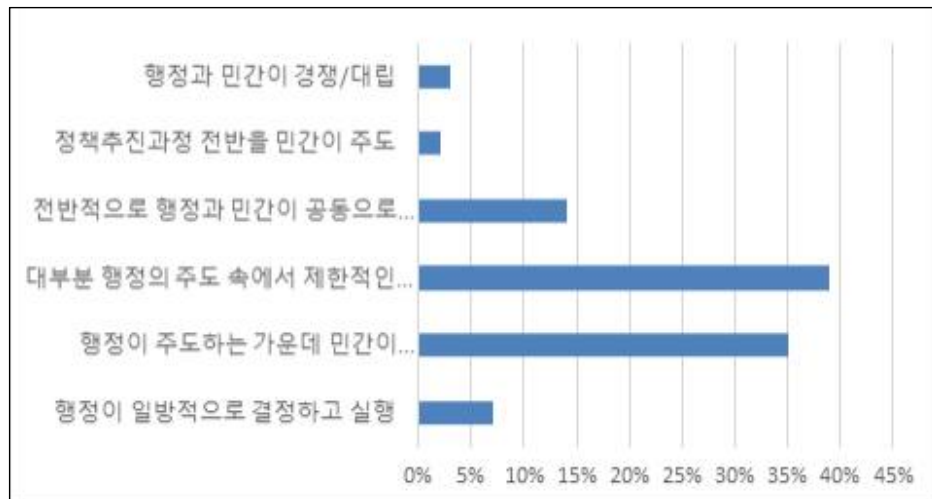
- 따라서 민간의 시정 참여는 확대되었으나 여전히 민관협치 영역과 참여 주체는 제한적이며, 공무원의 의식구조는 시민의 참여 여건 개선을 민관협치와 동일시 하는 등 행정 중심의 시정 운영 기조가 나타나고 있음
- 부산광역시 공무원의 민관협치 의미에 대한 이해는 ‘행정과 민간의 협력에 의한 추진’에 대한 인식이 가장 많은 가운데, ‘민간영역의 시정 참여 확대’로 나타나 단순히 시정 운영의 형태를 민관협치와 동일시 하고 있으며, 절차와 시민과 공공의 관계에 대한 고려는 낮음
- 또한 민관협치에서 가장 중요한 점은 ‘다양한 주체 간 합의에 기반한 정책 결정’에 대한 인식이 가장 많으나, ‘공공과 민간의 협력’이 차순위로 나타나 시정 운영과정에서의 민관협치 기제에 대한 인식은 부족
- 즉 부산광역시 공무원의 경우 시민의 정책참여와 합의를 거친 정책 결정을 중요한 과제로 인식하고 있으나, 민관협치의 과정(공론화, 숙의, 연대 등)에 대한 중요성은 상대적으로 낮게 인식하고 있음

[그림 6] 부산광역시 공무원의 민관협치 의미 이해와 중요과제



- 이러한 평가는 실제 현재 부산 시정에서 행정과 민간의 관계에 대한 공무원의 인식에서도 투영되고 있음
- 공무원 인식 조사 결과, 응답자 350명의 39%가 대부분 행정 주도 속에서 제한적인 영역에서 민간이 적극적으로 참여/협력하고 있으며, 35%는 행정이 주도하는 가운데 민간이 소극적/수동적으로 참여하고 있다고 인식하고 있음

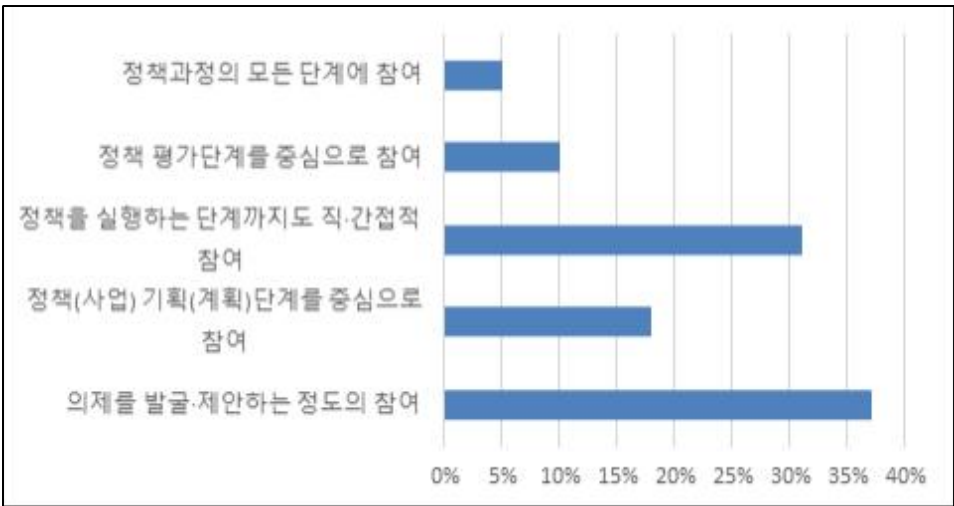
[그림 7] 부산 시정에서 행정과 민간의 관계



- 이는 '민관협치 활성화'에 대한 부산광역시의 의지와 별개로 부산 시정의 정책과정에서 민간의 역할과 참여 범위를 명확하게 구분하지 않고 있으며, 이로 인해 정책 영역에 따른 시민의 참여 범위가 일관되지 않는데 기인
- 공무원 인식 조사 결과, 현재 부산 시정에 대한 민간주체의 참여 수준에 대한 평가는 350명의 응답자 가운데 37%가 의제를 발굴·제안하는 정도의 참여

만 이루어진다고 보고 있으며, 31%는 정책을 실행하는 단계까지도 직·간접적으로 참여한다는 시각도 있으나, 단 5%만이 정책과정의 모든 단계에 시민 참여가 이루어지고 있다는 평가에서도 확인됨

[그림 8] 부산 시정에 대한 민간주체의 참여 수준



○ 다만, 이러한 인식의 기초가 민관협치의 한계를 직접 드러내는 것은 아니며, 민관협치의 과정과 제도적 설계가 보다 근본적인 문제의식에 출발할 필요성이 있음을 의미

- 즉 시정 전반에 있어 민관협치의 다양화와 공론화 과정에 시민참여를 담보하는 것이 필요하나, 정책 영역과 정책집행 기제에 따라 시민의 참여 수준을 민주성과 능률성의 관점에서 설정하여 운영하는 것이 필요

<민관협치 활성화 FGI 전문가 의견 중(2021.07.13.)>

A: 협치라는 것은 단순한 것이 아니고, **무엇 때문에 해야 하는가에 대한 목적**을 분명히 하는 것이 필요하며....사회문제를 해결하기 위해 시민과 관이 같이 해결해 나가는 의미에서...행정의 영역이 넓고 다양하다는 점에서....**시민과 같이 해서 잘 될 것이 있고, 어떨 때는 행정이 더 주도적으로 할 때 더 좋은 성과를 낼 때고 있고, 민주성이 더 필요한 분야가 있고, 능률성이 상대적으로 더 필요한, 중요한 부분이 있는 점에서 관계자들이 이를 더 고민해서 섬세하게 다루어야...**

(2) 부산시민협치협의회 민관협치 활성화 기반 조성의 한계

- 부산광역시는 ‘부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례(2019.07.10.)’로 설치한 부산시민협치협의회는 민관협치 및 시민참여 및 민관협치 활성화를 위한 역할을 수행하고 있음
 - 2020년 협의회는 ‘협치 활성화 기반사업’과 분과위원회별 추진 사업으로 ‘시정혁신’, ‘시민참여의제’, ‘지역협치사업’의 총 18개 사업을 추진함
 - 협치활성화기반사업은 부산시민협치협의회 회의 및 3개 분과위원회별 회의, 협치역량강화(협치학교) 운영, 부산협치의 날 개최의 3개 과제에 대하여 세부 추진계획을 수립하였으나, 부산시민협치협의회 정기회가 분기 단위로 실행되지 못한 가운데, 3개 분과위원회 회의 중심으로 운영되었으며, 협치역량강화교육은 2020년 6월에 들어서야 과정을 운영함
 - 시정혁신 분과 사업은 협치제도의 진단·개선, 협치 친화형 행정체계 개선, 부산협치발전 기본계획 수립, 부산협치 현장 제정(협약)의 4개 추진계획에 대하여 시정협치제도 진단과 개선 프로세스 구축, 부산협치학교 세부 운영 계획 수립, 진단과 권고 과제 검토는 정상 추진됐지만, 위원회 제도 혁신, 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구, 부산광역시 협치가점 평가지표항목 신설 추진은 미진한 실정임
 - 시민참여 의제는 시민의제사업, 정책거버넌스 운영, 빅이슈 의제사업, 공론화 의제사업으로 이 가운데 시민의제사업은 시정협치형 사업, 정책의제 사업 프로세스 운영, 협치플랫폼 운영을 포함하고 있으며, 추진 경과로는 2020년 민관 숙의형 시정협치사업 선정, 2021년 시정협치사업 주민제안사업 실행, 2022년 시정협치형 주민제안사업 선정과 정책숙의(의제) 시범사업, 코로나19 민간협력반 구성 및 운영 등이 추진됨
 - 지역협치사업은 구군단위 협치활성화, 마을의제 사업(시범) 구 운영, 지역 사회 혁신, 지역공동체 강화를 위한 중간지원조직 설치, 주민자치회 전환을 위한 교육 및 구군 네트워크 구축 등이 계획됨
- 결과적으로 부산시민협치협의회를 중심으로 진행된 민관협치 활성화의 기반 구축은 초기 단계로 부산 시정과 지역사회의 민관협치 기반이 되는 프로세스와 프로그램, 시민참여 기반 조성 등을 주요 내용으로 삼고 있으며, 아직 초기 단계에 머무르고 있어 향후 계획수립 과정에서 사업의 보강, 확대 및 신규사업의 재설계 등이 필요함

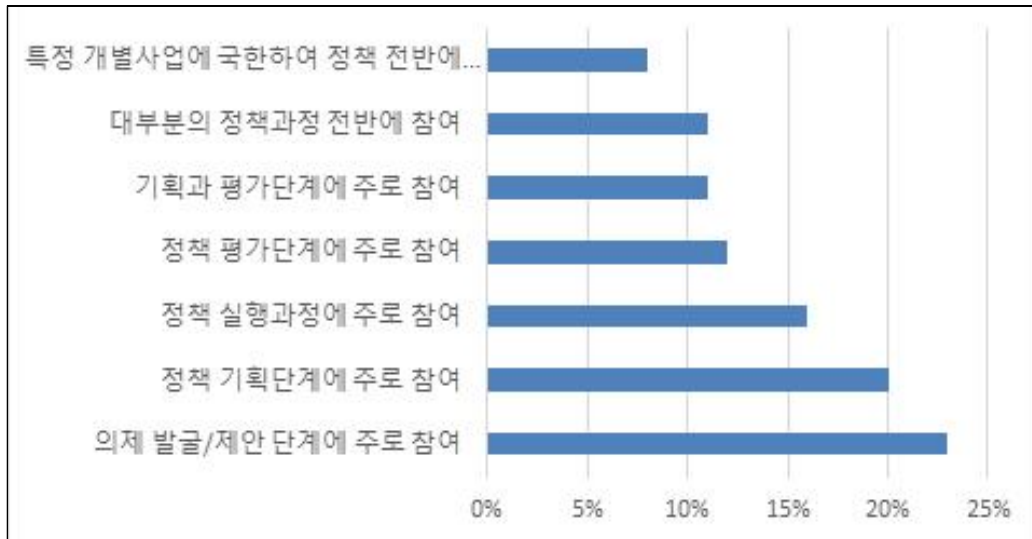
<민관협치 활성화 FGI 전문가 의견 중(2021.07.13.)>

- A: 3.5점인 이유는... **현실의 협치 구조라는 것이 탄생해서 하나의 행정 속에서 제도로서 스며드는 과정이 시간이 참 많이 걸리겠다**는 지점. 그래서 지금 1년 6개월 시점에서 0.몇점, 3점 어느 정도까지는 왔다.
- B: ...이제 부산이 출발한다고 하니까, **부산의 한 시민으로서, 시민단체의 몸담고 있는 사람으로서 준비는 참 안됐다는 걸 느꼈어요.** 추진단 출범하고 추진단을 지켜보는 내 마음이 참 안됐어요. 찾아보면. 보통 고생을 하는 게 아니라는 생각이 들 정도로. 몇 가지가 있지 않습니까? 3개 분과가 있어서 하잖아요. 저는 이제 한 분과에 있는데, 공모사업을 보는 분과에 제가 참여를 하고 있거든요. **공모사업이 들어오는 걸 보면 너무 시민사회가 준비가 안됐다는 걸 느껴요.**
- B:추진단에서는 **내실있게 만들고자 하는 노력을 했는데, 어디까지 왔는지 모르겠거든요. 통폐합을 하든지. 아마 그 어려울 거예요...**모든 위원회가 말씀하신 것처럼. 그냥 형식적인 절차적 그걸 하려 하지 내용적으로 강구되는게 참 없더라는거죠.....공청회를 한다고낙동강을 어떻게 어떻게 한단데. 그래서 제가 가다가 주민대표한테 전화했었요, 이런 공청회 한단데 당신 아오? 그러니까 모른데요.....

(3) 부산광역시 공공조직 내 민관협치에 대한 인식의 한계

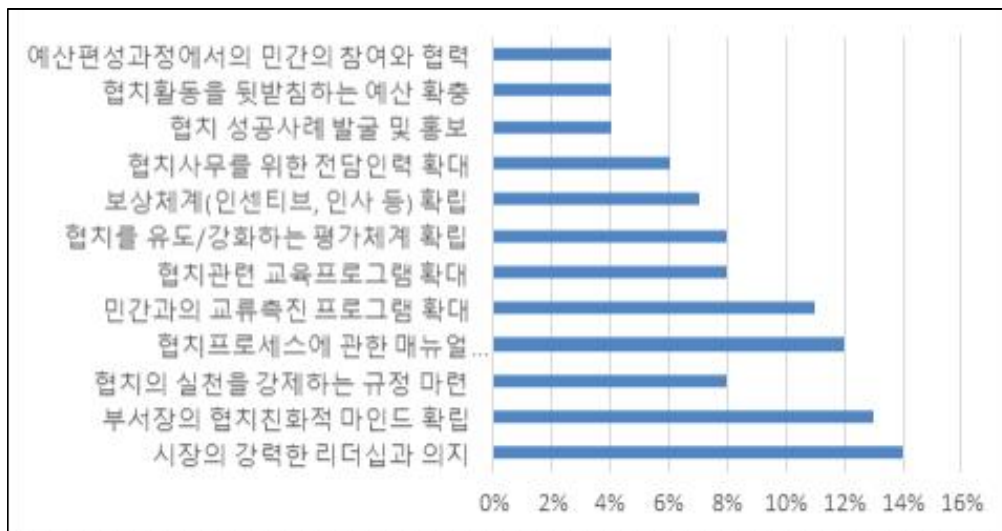
- 2019년부터 민관협치 활성화를 위한 조례의 제정과 추진단 운영, 협치협의회 운영에도 불구하고, 민관협치를 위한 민간주체의 시정 참여 요구수준은 여전히 제한적인 것으로 나타남
- 부산광역시 공무원의 민관협치 활성화를 위한 민간주체의 시정 참여 요구수준 응답 결과, 350명 중 11%만이 대부분의 정책과정 전반에 대한 참여를 적절하다고 판단하였으며, 가장 많은 23%가 의제발굴/제안 단계, 20%가 정책기획 단계 참여로 제한적 범위를 제시함

[그림 9] 민관협치를 활성화에 민간주체의 시정 참여 요구수준



- 또한 부산 시정의 민관협치에 대한 행정주체의 관심과 실행 확보의 우선 과제에서 여전히 시장의 강력한 리더십과 의지, 부서장의 협치 친화적 마인드 확립, 협치 프로세스에 관한 매뉴얼 등 가이드라인 제정 요구가 높게 나타나는 등 공직 내부에서도 민관협치에 대한 명확한 방향성이 아직 충족되지 않음
- 응답에 참여한 공무원 679명 중, 14%가 시장의 강력한 리더십과 의지, 13%가 부서장의 협치 친화적 마인드 확립, 12%가 협치 프로세스에 관한 매뉴얼 가이드라인 제정, 11%가 민간과의 교류 촉진 프로그램 확대, 8%가 협치 실천의 강제 규정, 교육프로그램 확대, 유치/강화를 위한 평가체계 확립을 제시하면서 민관협치를 강제적으로 정착시킬 수 있는 제도적 기반을 요구하고 있음

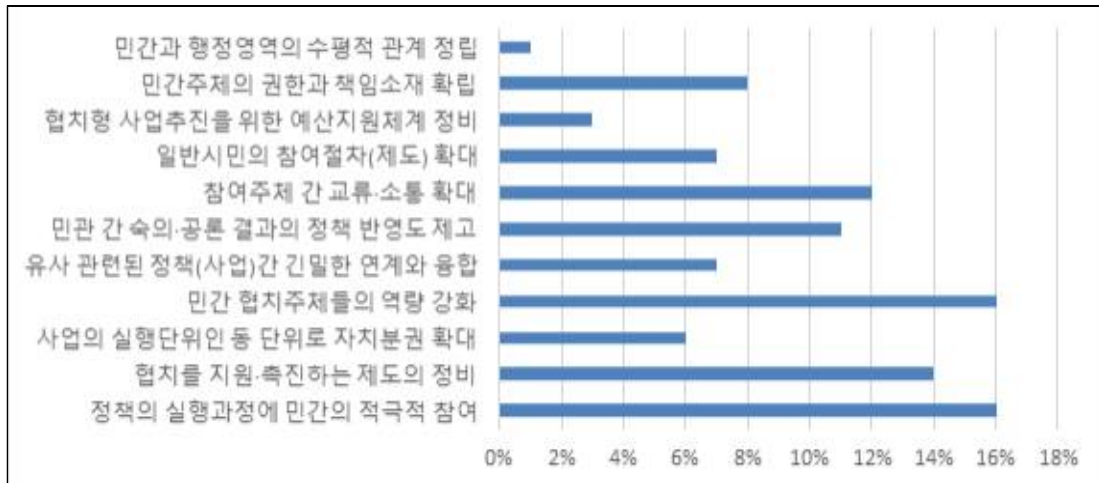
[그림 10] 부산 시정의 민관협치에 대한 행정주체의 관심과 실행 확보를 위한 개선과제



(4) 민관협치에 대한 높은 공감대와 부족한 민간의 민관협치역량

- 부산광역시의 민관협치 활성화에 대한 필요성과 방향에 대하여는 공무원과 전문가 모두 동의하고 있으며, 향후 민관협치 활성화를 위한 정책 추진의 동기 요인으로 작용할 것으로 평가됨
- 반면, 민관협치 과정에서 시민의 참여 정도와 역량에 대하여는 부정적 인식이 강하며, 참여 수준과 민관협치의 추진 여건에 대하여도 인식의 차이를 보여 일반 시민과 지역사회 민간주체의 역량 발달, 자립기반과 전문성, 대표성에 대한 문제를 함께 해결해 나가야 함
- 부산 시정의 민관협치 친화적 방식을 위한 중요 요소에 대하여 응답에 참여한 공무원 675명 중 16%가 정책의 실행과정에 민간의 적극적 참여를 제시한 한편, 16%는 민간협치 주체들의 역량 강화를 최우선과제로 제시함

[그림 11] 부산 시정의 민관협치 친화적 방식 전환을 위한 중요 요소

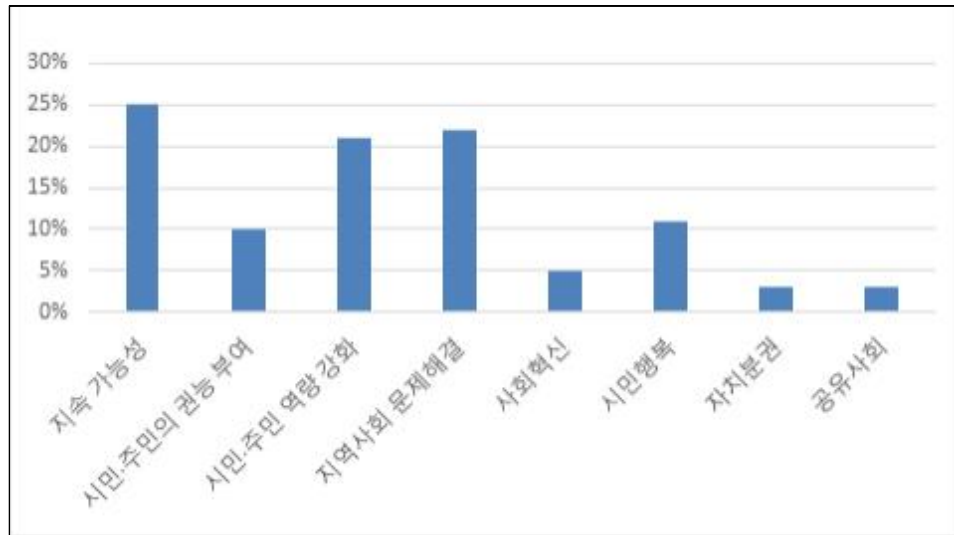


2) 부산광역시 민관협치의 비전 과제

(1) 민관협치 시정 실현을 위한 기반구축

- 민관협치 시정 실현의 주요한 과제로 등장한 지속가능성, 지역사회 문제 해결, 시민·주민역량 강화를 중심으로 한 부산광역시 민관협치 모델의 재정비가 필요
- 이를 위해 기존 운영 중인 위원회제도, 민간위탁제, 시민참여제, 시민제안/청원제, 시정평가제, 민간지원제, 시민참여예산제, 주민자치위원회제, 시민감사제, 시정모니터링제, 민원처리제 등 분절화되고 파편화된 민관협치 관련 제도 전반에 대한 민관협치 친화적 선도 모델의 확립 필요

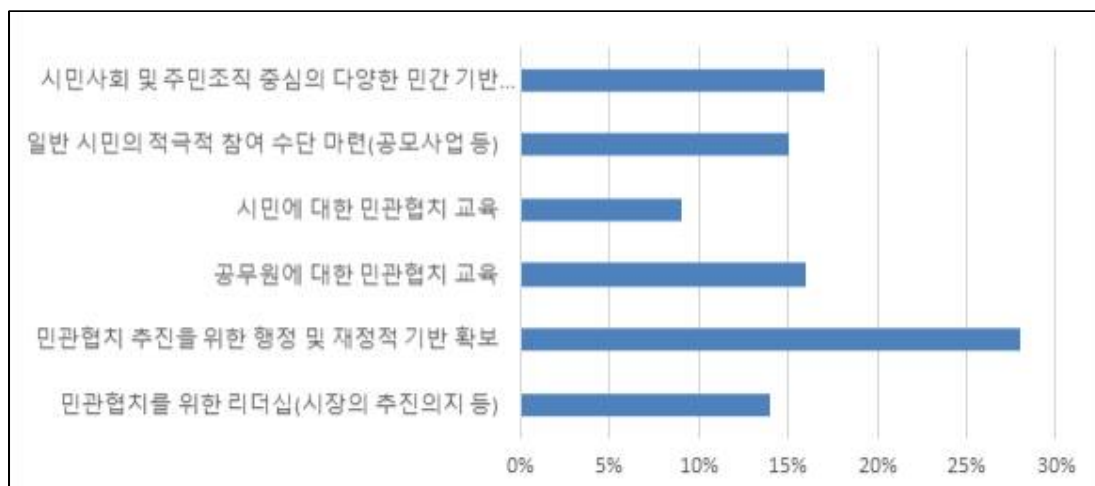
[그림 12] 민관협치 시정 실현을 위한 중장기 비전 가치



(2) 민관협치 시정의 성공을 위한 제도적 기반 개선

- 민관협치 시정을 위해 부산광역시청 내부적으로 행정 및 재정적 기반을 확보하는 한편, 시민사회 영역에서 다양한 민간 기반의 활성화를 동시에 추진하는 것이 필요함
- 이를 위해 공무원에 대한 민관협치 교육을 함께 강화하고, 일반 시민 대사의 적극적 참여가 가능한 제도적 수단이 마련되어야 함

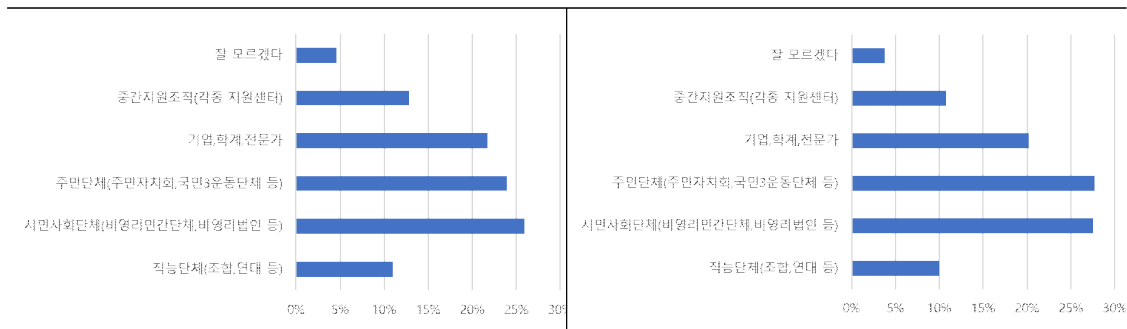
[그림 13] 민관협치의 성공적 추진을 위한 과제



(3) 민관협치 추진을 위한 시민사회 영역의 체계적 육성

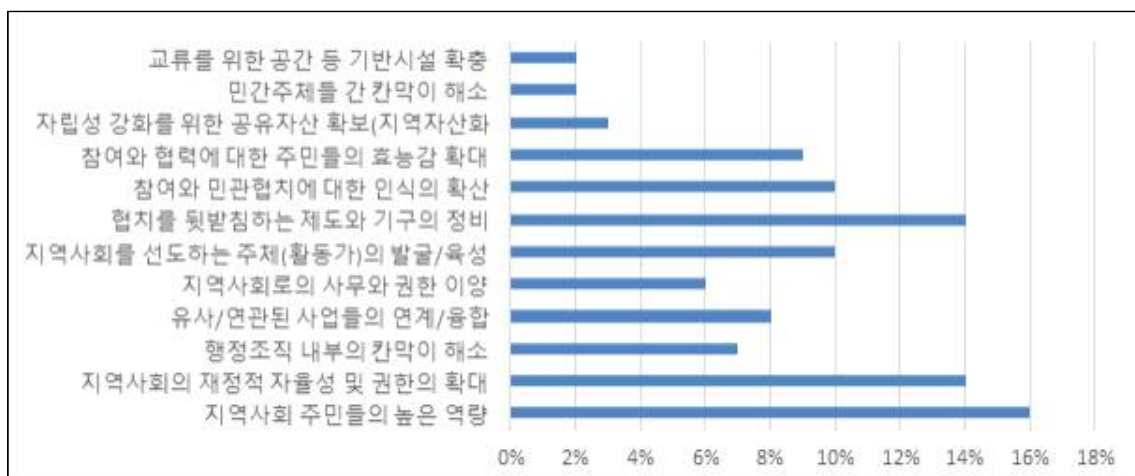
- 부산 시정 운영에 있어 민관협치 추진을 위한 민간선도 주체는 전문가 중심에서 시민사회단체, 주민단체 중심으로 전환되어야 하며, 지역사회 단위에서는 주민단체에 대한 참여와 주도가 더욱 강하게 요구되고 있음

[그림 14] 민관협치 추진의 민간선도 주체와 지역사회 단위에서의 민간선도 주체



- 이를 뒷받침하기 위해서는 지역사회 주민들의 높은 역량을 강화하는 한편, 지역사회의 재정적 자율성(자립성) 및 권한의 확대(대표성)가 필요하며, 협치를 뒷받침하는 제도와 기구의 정비, 참여와 민관협치에 대한 인식의 확산, 지역사회를 선도하는 주체의 발굴육성 등 시민사회 영역을 중심으로 한 민관협치 참여 역량을 위한 체계적 육성 과정이 필요함

[그림 15] 민관협치 활성화를 위한 지역사회 조건

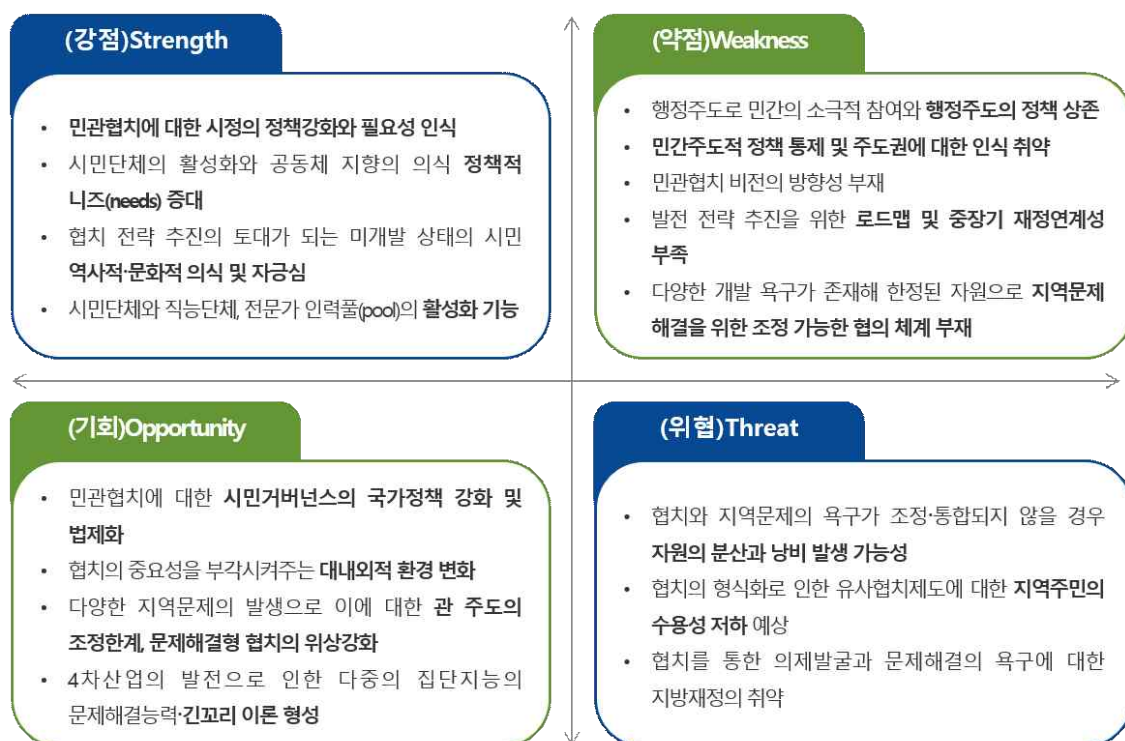


2. 부산광역시 민관협치 비전과 방향

1) 부산광역시 민관협치의 SWOT

- 지방정부에서 민관협치를 중요한 정책으로 채택해 확산시키고 있는 이유는 주민들을 지역 문제 해결의 파트너로 초대해 더 훌륭한 해결책을 찾기 위함. 민관협치란 행정이 가지고 있던 권한을 주민과 함께 나누어 지역의 문제를 찾아보고, 공론을 통해 해결 방안을 만들며 같이 실행하고 평가하는 과정을 말함
- 4차 산업혁명 시대에 새로운 경제법칙으로 긴 꼬리 법칙(The long tail)이 주목받고 있음. 긴 꼬리 법칙을 이해하려면 거대한 공룡의 모습을 떠올리면 되는데 지금까지 기업의 수익을 좌우한 것이 20%의 머리 부분이였다면, 인터넷 세상에서는 80%의 꼬리가 더 중요한 가치를 지닌다는 게 긴 꼬리 법칙의 요지임. 사소한 다수가 핵심적 소수보다 뛰어난 가치를 창출한다는 이론임
- 긴 꼬리 효과는 일단 생성되면 스스로 확대 재생산 하는 선순환의 고리를 만듦. 디지털 혁명이 사회적 다양성을 지속적으로 증대시킨다는 긴 꼬리 효과 이론은 정책 결정에 참여하는 구성원들의 다양성을 늘려주면 공공선에 더 부합하는 판단을 할 수 있고 문제 해결 능력을 높인다는 것을 증명함
- 이에 따라 행정의 일방적 정책 추진을 따른 정부 실패를 해결하기 위해 다양한 가치와 이해관계를 정책에 반영하고 전통적인 대의민주주의 모델을 보완하기 위한 숙의민주주의와 참여민주주의의 사회발전 가능성이 높게 평가되며 협치가 사회문제 해결의 비전과 전략, 과정으로 부각됨
- 협치의 새로운 행정 패러다임으로 민관협치가 갖는 부산광역시의 장단점과 환경변화에 대한 기회와 위협의 요소는 다음과 같음
 - 장점은 민관협치에 대한 시정의 정책 강화와 필요성의 인식이며 공동체 지향의 정책 니즈(needs)의 증대, 시민참여의 역사적, 문화적 자긍심과 자산
 - 약점은 행정 주도의 협치 마인드와 민관협치의 비전 부재, 중장기 로드맵 및 재정 연계성 부족, 한정된 자원으로 지역 욕구 충족의 갈등 조정 협의 체계 부재

- 기회 요인은 시민 거버넌스의 국가 상위정책 강화 및 법제화이며, 관 주도의 다양한 지역 문제 해결의 난관으로 인한 문제 해결형 협치의 위상 강화, 4차 산업으로 인한 다중지능 및 집단지성으로 문제 해결이 가능한 긴꼬리 이론의 강조
- 위협요인은 협치와 지역 욕구의 통합, 조정이 불가능할 경우 자원의 분산과 낭비 발생, 협치의 형식화로 인한 유사협치(類似協治)로 주민의 수용성 저하, 문제 해결을 위한 지방재정의 취약



2) 부산광역시 민관협치의 비전과 목표

(1) 비전의 설정과 이해

- 비전은 미래상, 꿈이 실린 목표으로써 기업의 5년 또는 10년 후의 바람직한 상태를 언어로 표현한 것임
- 비전은 추상적이어서는 안되며, 가능한 원하는 미래의 모습을 명확한 언어로 표명하고, 위로는 미션, 아래로는 경영방침 또는 전략과 연관성을 설명할 수

있어야 함

- 강력한 비전은 조직의 미래에 대한 윤곽을 제시한 것으로 모든 구성원이 공유하는 정신적인 틀을 제공함. 비전은 방향성, Target, 기간이 명시되어 하나의 컨셉으로 나타남

〈표 49〉 비전의 슬로건화를 위한 필수적 사항

방향성	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 사업영역 진입 의사 표명 • 현 사업구조에 대한 장래 전개 의지 개시 • 신규사업 전개 가능성 제시
Target	<ul style="list-style-type: none"> • 성장 의지 제시(선두지위 확보, 예산확보, 기술력, 고객만족도) • 조직의 질적, 양적 성장 가능성 제시 • 관리 시스템의 Jump up 내용 제시 • 선진 재무구조의 실현(수익사업 전개, 재무 건전화)
기간	<ul style="list-style-type: none"> • 5년 또는 10년 등 기간적 목표

□ 좋은 비전이란?

- 조직의 미래상, 향후 10년 또는 20년 이내의 청사진 ⇒ 기간 명시
- 명확한 사업 방향과 실현 가능성 ⇒ 달성의 목표제시
- 조직구성원의 핵심가치 내포 등을 포함한 세련된 슬로건화 필요
- 정책의 이해관계자인 업체, 관련 기관, 구성원에게 의미 있는 호소력
 - ① 명확성 - 조직의 미래상, 향후 10년 또는 20년 이내에 우리 회사가 어떻게 될 것이라는 그림을 보여주어야 함(초창기 스타벅스. 2000년대까지 2,000개의 점포를)
 - ② 호소력 - 우리 조직의 이해관계자인 업체, 관련 기관, 구성원들 모두에게 의미가 있어야 함(NASA, 1960년대가 끝나기 전에 인간을 달에 보낸다.)
 - ③ 공유 가능성 - 간결성과 명료성(1940년대 초기 스탠포드, 우리는 서부의 하버드가 될 것이다. 한때 나이키는 아디다스를 격파하자! 가 비전이었음). 이처럼 모든 구성원이 비전을 기본으로 의사결정하고 행동하기 위해서는 간단하고 기억에 남게 만들어야 함. 또한 쉽게 전파하고 공유할 수 있어야 함
 - ④ 실현 가능성 - 3M, 5년 후 매출액의 50%를 신규사업에서 달성

(2) 부산광역시 민관협치 기본계획의 비전 설정

- 최근의 지방정부 정책과정에서 시민의 참여는 단순한 의견 개진 및 의사표시의 형태를 넘어 지역사회의 현안과 문제에 관한 관심과 숙의를 요구하고 있음
- 숙의민주주의로 대표되는 대의제 민주주의 보완 모델은 단순히 시민참여를 넘어 시민주도하에 정책과정에서의 공론화와 숙의 절차를 바탕으로 함
 - 민관협치 전환은 지방정부 스스로가 과거의 폐쇄적인 행정에서 벗어나 참여와 투명성, 절차적 정당성을 핵심 원리로 개방형 행정 모델을 통해 시민 중심의 행정 구현을 위한 노력의 일환임
- 향후 부산광역시의 민관협치는 과도기를 넘어서기 이전 수준으로 장기적 관점의 민관협치 모델 정비에 초점을 두어야 함
- 특히 부산광역시는 인구 340만여 명의 거대 도시로 다양한 행정수요와 노후화된 생활환경과 변화하는 도시재정비 등 다양한 과제를 안고 있으며, 이 과정에서 시민과의 협력이 전제되지 않고는 효과적으로 지역 사회문제를 해결하기 어려움
- 이에 본 연구에서는 이미 민관협치에 첫발을 디딘 부산광역시의 민관협치 비전/목표/전략/추진과제를 1) 민관협치에 대한 이론적 논의과정에서 도출된 협치의 핵심가치, 2) 정책 수요조사와 FGI를 통해 도출한 부산광역시 민관협치에 직접 관여해 온 관련 공무원과 민간 전문가들이 중요하다고 여기는 핵심가치, 3) 타 광역시·도의 민관협치 기본계획의 비전/목표/추진전략에서 강조하고 있는 핵심가치, 4) 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본조례 등 광역 지자체의 민관협치 활성화 조례가 공통으로 강조하고 있는 핵심가치 등을 종합적으로 고려하여 도출한 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 5대 가치를 바탕으로 다음과 같이 도출함

(3) 부산광역시 민관협치의 핵심가치

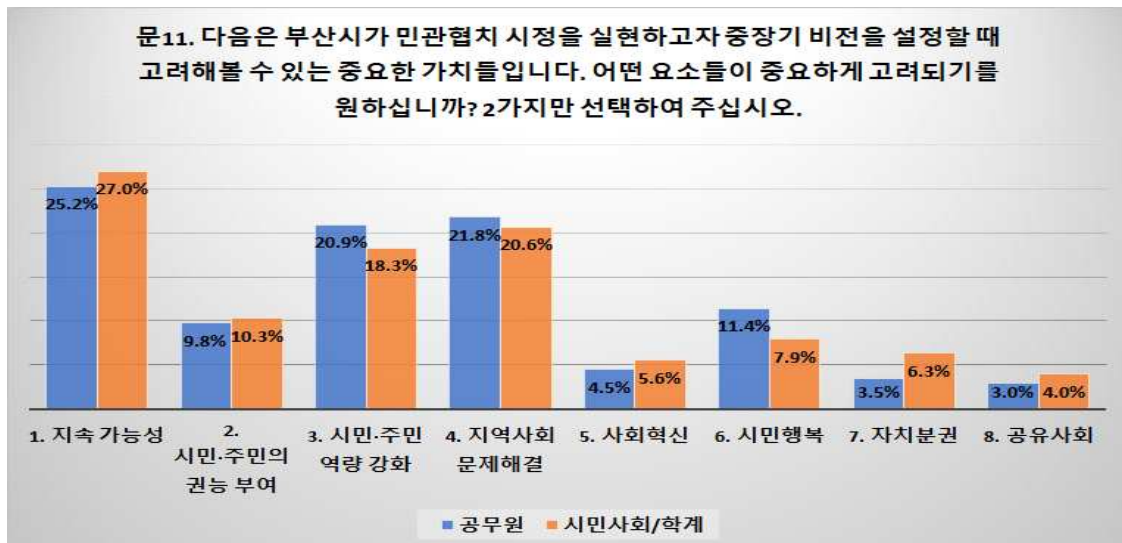
□ 문헌 연구를 통해 도출된 민관협치의 핵심가치

- 좋은 거버넌스가 지향하는 가치들(윤태범 외 2004)
 - 상호자율성의 유지: 거버넌스 주체의 개별적 자율성에 기반한 상호작용
 - 자율 조정체계: 타율적 관여보다는 주체 간 합의에 의한 문제 해결
 - 사회적 최적 상태의 지향: 거버넌스 주체 간 권력과 자원의 균등한 점유를 통해 거버넌스 전체의 최적화 지향
 - 개방성: 거버넌스 주체 간 정보의 공유를 통한 참여 제고
 - 균등성: 거버넌스 주체들 간 권력과 영향력의 균등한 분포
 - 공동체적 가치: 개인적 가치는 다원적 평등의 측면에서 존중하되 상호자율성에 근거한 공동체적 가치의 공유
- UNESCAP의 좋은 거버넌스의 기준
 - 참여(participation)
 - 법의 지배(rule of law)
 - 투명성(transparency)
 - 반응성(responsiveness)
 - 합의 지향(consensus oriented)
 - 공평성과 포괄성(equity and inclusiveness)
 - 효과성과 효율성(effectiveness and efficiency)
 - 책임성(accountability)
- 고경훈·이병기(2017)의 '부산광역시 협치 제도 실태와 지속 가능한 협치 행정 방안 연구'에 제시된 핵심가치
 - 자율책임
 - 사회적 주체들의 자율성과 주도성
 - 공공선을 추구하는 주체 간의 사회적 책임 공유
 - 법과 규칙에 따라 책임과 권한의 공유
 - 참여 소통
 - 공공문제에 대한 사회적 참여를 중요히 하는 주체의 태도
 - 사회적 주체들에 대한 믿음과 소통을 통한 의견해소
 - 숙의 학습
 - 토의와 숙의의 절차를 통한 의견해소 및 조정
 - 각 주체 간의 사회적 학습을 통한 사회적 합의

- 토론과 숙의를 통한 합리적 문제 해결
- 실천 협력
- 사회적 주체들의 성과 지향적 실천
- 타 주체에 대한 협력적 태도와 공동의 노력
- 토론과 숙의를 통한 지속 가능한 문제 해결 지향

□ 정책 수요조사와 FGI를 통해 파악한 공무원과 민간 전문가들이 선호하는 민관협치의 핵심가치

○ 정책 수요조사의 결과



- 공무원집단과 시민사회/학계의 민간 전문가 집단 간 핵심가치의 중요도에 대한 평가는 비교적 큰 차이를 보이지 않고 있음
- 지속가능성 두 집단 모두에서 가장 중요한 가치로 여겨지고 있고, 뒤이어 시민/주민의 역량 강화와 지역사회 문제 해결 능력이 중요한 가치로 간주되고 있음
- 두 집단 모두 시민/주민의 권능 부여 및 시민 행복 역시 중요한 핵심가치로 간주하고 있음
- 따라서 정책 수요조사의 결과를 통해 지속가능성, 역량 강화, 문제 해결, 시민주권, 시민 행복의 5가지 요소가 민관협치의 중요한 핵심가치로 확인됨

□ 타 지자체 민관협치 기본계획에 반영된 핵심가치

○ 타 지자체 민관협치 비전에 반영된 핵심가치

지자체	비전	특징	시사점
서울특별시	시민 주도의 <u>지속 가능한</u> 협치, <u>시민이 행복한</u> 서울	<ul style="list-style-type: none"> 협치의 주체로서 시민을 강조 협치의 목표로 시민 행복 제시 지속가능성에 대한 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 이미 구조화된 협치 기반의 고도화와 시민사회로의 주도권 이양에 주안점 협치 기반이 서울보다 미약한 지자체의 경우 시민 주도성의 강조보다는 지속가능성을 더 강조할 필요
인천광역시	시민과 행정이 함께 만드는 <u>지속 가능한</u> 협치 인천	<ul style="list-style-type: none"> 협치의 기본 정신인 <u>민</u>과 <u>관</u>의 <u>협력</u> 명시 지속가능성에 대한 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 협치 주체의 정체성 강조 지속가능성 강조
경기도	<u>사회문제 해결</u> 중심의 새로운 협치 경기	<ul style="list-style-type: none"> 협치에 대한 구체적인 목표로 ‘사회문제 해결’을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 협치에 대한 구체적 목표제시 과거 행정체제와 다르다는 의미 부여
충청남도	<u>자율과 책임</u> 으로 만드는 충남 <u>행복</u> 거버넌스	<ul style="list-style-type: none"> 자율과 책임이라는 협치에 이르는 가치의 중요성 강조 거버넌스의 최종적 목표로 행복 추구를 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스가 지향하는 목표의 추상성 협치의 주체가 명시적으로 드러나지 않은 비전의 한계

- 충청남도 민관협치 기본계획에서 추구하는 핵심가치

지자체명	핵심가치	주요 내용
충청남도	<u>자율책임</u>	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 주체들의 자율성과 주도성 공공선을 추구하는 주체들의 사회적 책임 공유 법과 규칙에 따라 권한과 책임의 공유
	<u>참여 소통</u>	<ul style="list-style-type: none"> 공공문제에 대해서 기꺼이 개입하고 참여하려는 태도 사회적 주체들에 대한 믿음과 소통을 통한 차이의 해소 사회적 참여를 중요히 여기는 개인과 정부
	<u>숙의 학습</u>	<ul style="list-style-type: none"> 토의와 숙의를 통한 차이의 해소 상호 간 사회적 학습을 통한 사회적 합의 토론과 숙의를 통한 문제 해결
	<u>실천 협력</u>	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 주체들의 열성적 실천 타인에 대한 협력적 태도와 공동체 의식 견지 토론과 숙의를 통한 문제 해결

○ 타 지자체 민관협치의 목표 및 방향에 반영된 핵심가치

지자체명	목표/방향	특징	시사점
서울특별시	<ul style="list-style-type: none"> <u>개방형 플랫폼</u> 시정 구축 협치 제도의 구조고도화 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 제도와 정책의 고도화 및 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> 비전과 마찬가지로 이미 구축된 협치 기반의 고

지자체명	목표/방향	특징	시사점
	재정립 <ul style="list-style-type: none"> • <u>자치분권</u> 기반 융합형 협치 모델 정립 • 협치 선도정책의 확대(산) 및 내실화 	추진 <ul style="list-style-type: none"> • 플랫폼 구축의 중요성 강조 	도화를 추진 방향으로 설정 <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 참여 프로그램이 구축되었음에도 시정 전반에 대한 플랫폼 구축의 중요성을 재강조
경기도	<ul style="list-style-type: none"> • 도정 전반의 민관협치 모델 확산 • 민관협치 주체의 성장과 역량 강화 • 민관협치 활성화를 위한 제도적 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 주체의 역량 강화 목표 설정 • 협치의 제도적 기반 조성의 중요성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 협치 주체에 대한 구체적인 지원방안 모색 • 협치 기반 조성 단계에서 제도적 기반 조성에 중점
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> • 협치 토대 구축 지속(업무평가제도 민관협치 성과 반영) • 시민의 행정참여 확대(민관협치 플랫폼 구축 및 운영) • 지역 협치 기반 조성(광역/기초 협치 네트워크 구축) • 협치 주체 역량 강화(시민공익활동 지원센터 건립) 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 영역의 평가항목으로 민관협치 성과 반영 시도 • 개별 주체의 역량 강화를 위한 지원 부서 설립 강조 • 하위 단위(기초 지자체)와의 협치 연계성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 영역에서 적극적인 민관협치를 이끌어 내려는 방안을 고심 • 협치 주체에 대한 지원 방안 모색
충청남도	<ul style="list-style-type: none"> • 창조적인 로컬 거버넌스 프로세스 체계 확립 • 지역 시민과 함께 하는 <u>로컬 참여제도</u> 확립 • 적극적인 공공가치를 추구하는 관료 혁신 • 대중적 에너지를 견인하는 역량 있는 시민사회 	<ul style="list-style-type: none"> • 충남의 특수성 반영한 거버넌스 지향 • 참여의 제도화 강조 • 관료사회의 혁신과 시민사회의 역량 확보 동시 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 부산만의 거버넌스가 갖는 특성을 어떻게 반영할 것인가? • 교육을 통한 관료 혁신과 중간지원기관 설치를 통한 시민사회 역량 강화의 해결 방법이 과연 부산의 현실에서 타당한가?

□ 지자체 민관협치 활성화를 위한 기본조례가 지향하는 핵심가치

○ 주요 지자체 민관협치 활성화 기본조례의 핵심가치

부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례 (2019. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협치는 참여자들의 자발성과 <u>수평적 협력관계</u>에 기반하여 이루어지도록 한다. • 모든 참여자들은 민관협치 <u>과정 자체가 중요한 가치</u>임을 인식한다. • 민관협치의 과정 자체가 민간과 시의 <u>상호신뢰</u>를 바탕으로 한다.
서울특별시 민관협치 활성화를 위한 조례	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협치는 참여자들의 자발성과 <u>수평적 협력관계</u>에 기반하여 이루어지도록 한다.

(2018. 1)	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다. • 민관협치의 모든 과정은 민간과 시의 상호신뢰를 바탕으로 한다
광주광역시 민관협치 활성화 기본조례 (2020. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협치는 참여자들의 자율성, 중립성, 다양성에 기반을 두고 상호 이해와 존중을 통해 수평적 협력관계에 기반하여 이루어지도록 한다. • 민관협치는 대의제 민주주의의 한계를 극복하기 위해 시민참여를 보장하는 것으로 모든 참여자들은 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다. • 민관협치의 모든 과정은 민간과 시의 상호신뢰를 바탕으로 한다.
경기도 민관협치 활성화를 기본조례 (2019. 1)	<ul style="list-style-type: none"> • 민관협치는 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계에 기초하여 이루어지도록 한다. • 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다. • 민관협치의 과정 자체가 민간과 도의 상호신뢰를 바탕으로 한다.

□ 민관협치의 핵심가치에 대한 종합적인 판단

- 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획이 추구할 수 있는 핵심가치들
- 민관협치의 핵심가치와 관련된 문헌 연구, 타 지자체 민관협치 기본계획의 비전/목표/방향에 반영된 핵심가치 분석, 정책 수요조사 및 FGI 분석 결과에 나타난 부산광역시 공무원 및 민관협치 전문가 그룹의 핵심가치에 대한 선호, 부산광역시와 타 지자체의 민관협치 활성화를 위한 기본조례에서 강조하고 있는 핵심가치 분석을 통해 파악한 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획이 추구할 수 있는 핵심가치는 다음과 같음

핵심가치	핵심가치의 주요 내용	핵심가치의 구체적 구현 방향
자율	<ul style="list-style-type: none"> • 관 주도가 아닌 민간 주도의 자율성에 바탕을 둔 수평적 협력 관계 • 누구에게나 주어지는 기본권으로서의 자유와 개인이 노력을 통해 획득하는 자율의 개념적 차이 • 자율은 책임을 바탕으로 자유롭게 선택할 수 있는 권리와 능력을 의미 	<ul style="list-style-type: none"> • 탈행정, 시민주도의 협치 행정 지향 • 시민을 전시행정을 위한 동원의 객체가 아닌 진정한 행정 및 정책과정의 파트너로 인정
책임	<ul style="list-style-type: none"> • 협치를 통한 선택이 가져온 최종 결과에 대한 민관의 책임 공유 • 시민의 자율적 참여에 부수하는 희생과 부담을 과감히 수용하는 시민적 자세 • 책임 회피 지향의 복지부동식 구태 행정 탈피해 책임 의식에 바탕을 둔 적극적인 협치 행정으로 전환 • 책임을 수반하지 않는 자유는 방종을 불러 '공유지의 비극(tragedy of commons)'을 초래할 가능성 • 국가의 명령이나 전면적인 규제 등 외부적 강제에 따른 '의무'와는 구별되는 '자유'를 	<ul style="list-style-type: none"> • 책임의 제도화를 통한 '사회적 책임'과 개인의 윤리적 결정 능력을 전제로 하는 '개인적 책임'의 동시적 고양 • 민관이 모두 자신에게 주어진 사회적, 개인적 책임을 수용하도록 적극적인 협치 문화조성

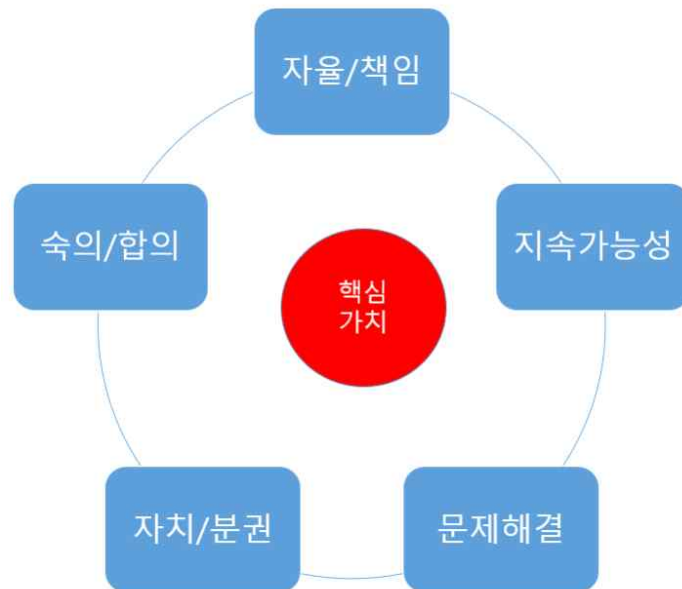
핵심가치	핵심가치의 주요 내용	핵심가치의 구체적 구현 방향
	전제로 하는 ‘책임’의 가치(김양현 외 2005)	
공공성	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 행동이 타인에게 미칠 영향을 이해할 수 있는 능력 • 개인의 관점에서 벗어나 전체를 바라볼 수 있는 성숙한 시민적 태도 • 국가 도는 정부의 범역 내에서 이뤄지는 권력과 권위의 공식적인 행사와 관련 범주의 활동(임의영 2003) • 모두 함께 합의하고 달성해야 할 공적인 어떤 가치(인간의 존엄성, 지속가능성, 시민참여, 개방성, 안전성 등이 공공의 가치에 해당) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공론장을 활성화할 수 있는 다양한 제도적 장치 마련 • 공공성을 강화하기 위한 전제조건으로서의 소통을 활성화하기 위한 제도적 방안 모색
참여	<ul style="list-style-type: none"> • 참여 민주주의(participatory democracy)와 함께 강조되는 가치 • 대의제가 가진 근본적인 한계인 ‘대표성의 위기’를 보완 • 주민들이 행정기관이나 관료들이 주도하는 정책과정에 주체적으로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 중심의 형식적 참여를 지양하고 실질적인 참여를 구현하기 위한 다양한 제도적 개선방안 모색 • 의제 형성 및 평가 과정에 집중된 참여의 범위를 정책과정 전반으로 확장 • 시민참여를 용이하게 할 수 있는 다양한 디지털 매체의 적극적 활용
소통	<ul style="list-style-type: none"> • 소통 능력에 대한 평가는 소통 태도, 소통자원, 투명성, 쌍방향성의 4가지로 평가(신현기·우지숙 2019) • 소통의 개념은 서로의 입장에 대한 이해와 수용, 교감은 물론 행동의 변화나 가시적 결과의 산출도 포함 • 우리 사회에 만연한 소통의 실패가 사회적 갈등의 근원으로 작용(이범준·조성겸 2014) • 결과 중심적 소통(합의/갈등, 화합/분열, 해체/복원) vs. 과정 중심적 소통(상호성, 합리성, 공정성, 예의, 자유, 평등 등) • 소통은 형식적인 면에서 의견교환(communication)으로 정의되지만, 내용적인 면에서는 상호이해(mutual understanding)로 정의 	<ul style="list-style-type: none"> • 소통의 결과도 중요하지만, 소통의 과정을 더 중요시할 필요 • 소통은 협력을 위한 신뢰 형성의 토대 형성에 기여하므로 가장 우선시 되어야 할 가치 • 단순한 의견교환을 넘어 상호 이해로 나아가는 적극적 소통의 가치 지향
숙의	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 이해관계자들의 의견과 이익 반영의 기회 제공(홍희찬·이정욱 2021) • 자유로운 토론과 토의를 통해 도달한 합의를 기반으로 하는 정치적 결정을 이루어내는 과정(Cohen 1997) • 정책의 정당성과 합리성 제고에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> • 숙의를 위한 제도적 환경 적극적 조성 • 정책문제와 연관된 다양한 행위자 참여 가능토록 최대한 숙의체계의 개방성 유지 • 참여자들에게 소통과 의사결정에

핵심가치	핵심가치의 주요 내용	핵심가치의 구체적 구현 방향
	<ul style="list-style-type: none"> 시간과 비용만 소모하는 형식적 숙의에 그칠 가능성 상존 특정 이해관계자의 이익에 편향된 숙의의 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 대한 충분한 권한을 부여해 실질적 숙의 보장 숙의 과정에서의 갈등과 협력 관계에 대한 적극적 관리
문제 해결	<ul style="list-style-type: none"> 협치의 구체적 목표는 지역사회의 현안 해결 사회문제의 복잡화 및 다각화 추세 속에 문제 해결을 위한 다양한 주체들의 협력 강조 (김보경 외 2019) 공급자 중심에서 수요자 중심의 행정으로 전환(송위진 외 2014) 	<ul style="list-style-type: none"> 문제에 대한 인식 및 해결 방법에 대한 공감 확산 방법 모색 문제 해결 능력 향상을 위한 구체적 방안 도출 문제 해결의 목표달성도에 대한 성과 측정 강조
신뢰	<ul style="list-style-type: none"> 신뢰의 주체와 대상 간의 관계적 개념 신뢰 대상에 대한 다소간의 불확실성 속에서 신뢰 주체의 신뢰 대상에 대한 긍정적 기대를 의미(Rousseau et al. 1998) 사회자본의 중요한 구성요소로 협력적 행위를 촉진(Putnam 1993) 	<ul style="list-style-type: none"> 과정과 절차에서 민주성을 견지함으로써 상호신뢰 증진 민관 간 신뢰는 각 주체가 지닌 협치역량에 대한 존중과 믿음에 기초하므로 신뢰 증진을 위해서는 협치역량 강화에 주력
협력	<ul style="list-style-type: none"> 협치는 그 자체로 협력을 의미 상호의존적 관계에서 협력은 필수 요소 협치는 정부를 포함한 다양한 조직 및 행위자 간의 공식적, 비공식적 협력에 의존 참여로 유발된 다양한 행위자들의 관계는 협력으로 연결될 때 비로소 유의미한 관계로 발전(김광휘 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> 협력의 효율성 및 효과성을 향상하기 위한 구체적 방법 모색 신뢰에 바탕을 둔 협력의 중요성 강조 정부가 주도하는 협력이 아닌 각 참여 주체의 고유한 특성과 역할을 존중하는 진정한 의미의 협력 유도(김서린 외 2021)
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 합리적이고 효율적인 정책 결정을 위한 조건 협치 주체 간의 연계와 사회적 신뢰를 바탕으로 한 새로운 경로 구축을 통해 지속가능성 확보 한정된 협치 자원의 효율적 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 한정된 협치 자원(물리적, 인적, 재정적 자원)의 효율적 배분으로 협치의 지속가능성 증대 협치역량의 지속가능성 강화를 위한 교육과 학습의 중요성 강조 협치역량과 자원의 현실적 한계를 수용하고 현실에 적합한 협치의 비전과 목표를 제시

- 위에서 열거한 핵심가치에 관한 다양한 자료와 의견을 바탕으로 부산광역시 민관협치 기본계획에 포함하여야 할 민관협치의 핵심가치를 결정하는 데 가장 중요한 고려 요소는 민관협치 활성화를 위한 기본계획의 토대가 되는 민관협치 활성화를 위한 기본조례와 정책 수요조사 및 FGI를 통해 파악한 부산광역시 공무원 및 민관협치 전문가 그룹이 선호하는 핵심가치라 할 수 있음
- 이러한 종합적인 분석과정을 통해 도출한 핵심가치는 [그림 16]에 제시된 자율/책임, 숙의/합의, 자치/분권, 지속가능성, 문제 해결의 5가지 가치이며, 해당 가치를 바탕으로 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획의 비전

과 목표, 전략과 추진과제를 설정함

[그림 16] 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 DIAMOND 구조의 핵심가치 사슬

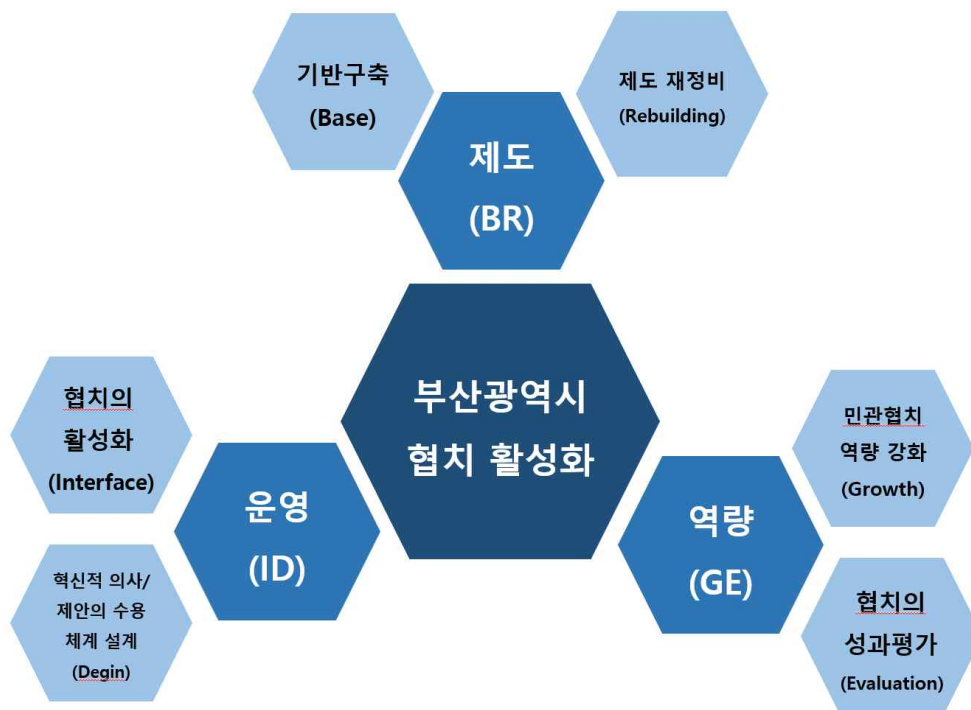


(4) 정책적 추진과제 도출을 위한 BRIDGE 전략 수립

- 앞에서 살펴본 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획 수립의 기초가 되는 5대 핵심가치를 부산광역시가 당면하고 있는 민관협치의 현실 속에서 제대로 구현해 내기 위한 구체적인 추진과제들을 도출하기 위해 구체적인 전략 수립이 필요함
- 앞서 분석한 부산광역시 공무원과 민관협치 분야 민간 전문가 그룹을 대상으로 한 정책 수요조사와 FGI 결과를 종합할 때, 부산 민관협치 활성화를 위한 중요한 정책적 추진과제들은 제도(BR), 운영(ID), 역량(GE)의 세 가지 분야, 여섯 가지 측면에서 전략적 추진 방향을 모색해 볼 수 있음
 - 기반구축(Base): 민관협치를 위한 행정과 재정적 기반 강화가 요구됨
 - 제도 재정비(Rebuilding): 협치협의회를 비롯하여 위원회제, 시민참여예산제도 등 다양한 형태의 민관협치 기제에 대한 성과평가와 유기적 연계를 위한 재정비가 필요함
 - 협치의 활성화(Interface): 민관협치 활성화를 위해 시정의 다양한 영역에서 정

- 책과정의 요소에 협치 과정을 포함하여 상호작용하도록 행정 운영체제 정비
- 혁신적 의사/제안의 수용체계 설계(Desgin): 공직사회의 전문성과 시민사회의 역량에 대한 차이(gap) 인식은 '제도적 틀' 안에서의 사고와 '자유로운 발상' 사이에서 이를 수용하지 못하는 한계에서 출발. 따라서 협치에 친화적인 행정 프로세스 설계 필요
 - 민관협치역량 강화(Growth): 공직사회와 시민사회의 협치 의식 전환과 상호역량 강화를 위해서는 시민사회 영역뿐만 아니라 협치에 대한 공직사회의 변화가 함께 요구되는 만큼, 민관협치의 교육과 함께 교류·연대를 통한 동반성장의 역량 강화가 이루어져야 함
 - 협치의 성과평가(Evaluation): 민관협치의 정착을 위해서는 협치를 통한 정책의 성과 중심에서 협치 과정 자체에 대한 가치와 성과를 평가하는 과정이 포함되어야 하며, 이를 위한 평가체계가 마련되어야 함

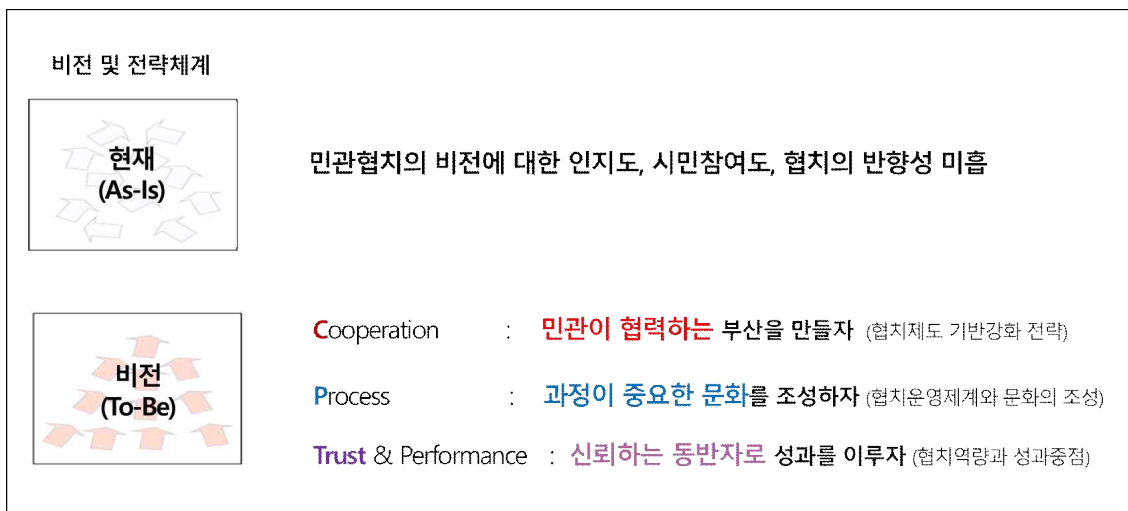
[그림 17] BRIDGE 전략 수립의 체계도



3) 부산광역시 민관협치의 비전·목표·전략·추진과제

(1) 추진개요

- 본 연구는 부산광역시의 민관협치 활성화를 통해 궁극적으로 부산광역시민이 주인이 되어(시민주권) 시민 스스로 적극적 참여를 통해 지역사회 문제 해결을 지향하는 적극적이고 능동적인 민관협치 실현을 비전으로 검토함
- 이러한 부산광역시 민관협치의 비전을 달성하기 위해서는 비전 달성을 위한 목표 체계 하에 핵심가치를 기반으로 한 추진전략을 세분화하여 민관협치 활성화를 위한 사회적 여건을 마련하는 것이 중요함
- 이에 따라 협치 활성화를 위한 제도, 운영, 역량, BRIDGE 전략 강화를 목표로 첫째, 협치 제도 기반 강화, 둘째, 협치 운영체제와 문화정착, 셋째, 협치역량 강화·성과지원의 추진전략 하에 전략 분야별 핵심 추진과제를 선정함



(2) 비전의 도출

비전	시민주권을 실현하는 협치 도시 부산!				
목표	시민과 행정이 함께 만들어가는 지속 가능한 행복공동체 부산				
핵심 가치	자율·책임 (autonomy & responsibility)	지속가능성 (sustainability)	숙의·합의 (deliberation & Consensus)	자치·분권 (self-governing & decentralization)	문제 해결 (problem solving)
추진 전략	협치문화 정착	인적·물적 자원 확보	협치의 제도화	참여와 분권	협치역량 및 성과지원
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 협치 가이드라인 작성·관리 • 협치 친화적 행정프로세스 구축 • 협치 문화 활력 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 협치 관련 각종 제도 재정비 • 협치 예산확보 및 예산체계 정비 • 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협력 모델 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 숙의 기반 조성 정책발굴 • 협치협의회 역할 및 위상 강화 • 공론 절차 이행으로 시민만족도 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역(자치구·군) 및 초광역권 협치 기반역량 강화 • PI(Public Involvement) 플랫폼 구축 • 시민참여의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업 계획 활성화 • 시민사회 육성 기반 조성 • 협치 참여주체 교육 강화(협치 학교 교육 프로그램 개선)

3. 부산시 민관협치 기본계획 비전에 따른 세부 추진과제

1) 전략별 세부 추진과제 개요

- 부산시 민관협치 활성화를 위한 비전과 목표에 따른 전략은 5개 부문 15개 과제로 구성
 - 협치 문화 정착(전략 1)을 위해 협치 가이드라인 작성 및 관리, 협치 정책의 연계성 강화, 협치 친화적 행정 프로세스 구축, 협치 문화 활력 조성 등 3가지 세부 주요 과제를 선정
 - 인적·물적 자원 확보(전략 2)를 위해 협치 관련 각종 제도 재정비, 협치 예산 확보 및 예산체계 정비와 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협치 모델 개발 등 3가지 세부 주요 과제를 선정
 - 협치의 제도화(전략 3)를 위해 사전 숙의 기반 조성 정책발굴, 협치협의회 역할 및 위상 강화, 공론 절차 이행으로 시민 만족도 제고 등 3가지 세부 주요 과제를 선정
 - 참여와 분권(전략 4)을 위해 지역(자치구·군) 및 초광역권 협치 기반 역량 강화, PI(Public Involvement) 플랫폼 구축, 시민참여의 활성화 등 3가지 세부 주요 과제를 선정
 - 협치역량 및 성과 지원(전략 5)을 위해 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화, 시민사회 육성 기반 조성, 협치 참여 주체 교육 강화(협치학교 교육프로그램 개선 등) 등 3개 세부 주요 과제를 선정

전략 1	주요 과제
협치 문화 정착	① 협치 가이드라인 작성·관리
	② 협치 친화적 행정 프로세스 구축
	③ 협치 문화 활력 조성
전략 2	주요 과제
인적·물적 자원 확보	① 협치 관련 각종 제도 재정비
	② 협치 예산확보 및 예산체계 정비
	③ 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협력 모델 개발
전략 3	주요 과제
협치의 제도화	① 사전 숙의 기반 조성 정책발굴
	② 협치협의회 역할 및 위상 강화
	③ 공론 절차 이행으로 시민 만족도 제고

전략 4	주요 과제
참여와 분권	① 지역(자치구·군) 및 초광역권 협치 기반 역량 강화
	② PI(Public Involvement) 플랫폼 구축
	③ 시민참여의 활성화
전략 5	주요 과제
협치역량 및 성과지원	① 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화
	② 시민사회 육성 기반 조성
	③ 협치 참여 주체 교육 강화(협치학교 교육프로그램 개선)

2) 전략별 세부 추진과제

(1) 전략 1: 협치 문화정착

1-1. 협치 가이드라인 작성·관리

□ 사업추진 배경

- 민관협치의 부산 시정이 행정 전 영역에 확산·정착하기 위해서는 이를 제도적으로 지지하는 기반과 함께 실무에서 이를 수용·적용하기 위한 구체화한 절차적 프레임과 프로세스가 표준화될 필요가 있음. 하지만 현재 부산광역시 협치 행정은 그러한 협치 가이드라인이 작성·관리되고 있지 않아 체계성이 부족한 상황
- 2020년 9월 행정안전부 자치분권제도과에서 제작, 배포한 ‘협치형 민간위탁 활성화 가이드라인’은 민간위탁 과정에서의 불필요한 갈등을 최소화하고 수탁 기관의 자율성 확대를 통해 수탁사무의 수행성과 제고 및 시민사회 역량 및 주민 서비스 증진을 도모하고 있다는 점에서 벤치마킹해 볼 수 있는 사례가 될 수 있음
- 이에 부산 시정을 위한 협치 가이드라인의 작성·관리를 통해 정책 및 재정 운용과정에서의 협치 활동이 부산광역시는 물론 지역 단위(구·동)까지 일률적으로 확산하도록 하는 것이 필요
 - 협치 가이드라인은 협치 정책, 시민참여제도, 성과평가, 예산 운용의 전 과정을 포괄하여 실무적 차원에서 활용성이 높도록 통합적 관점에서 마련

□ 세부 추진방안

- 부산시민협치협의회 중심의 공론화 절차를 통해 협치 가이드라인의 기획 및 연구
 - 협치위원회와 분야별 각종 위원회와 협의체 간 공론화 절차를 거쳐, 협치 가이드라인의 세부적인 작성 범위와 내용을 결정
 - 부산시민협치협의회 수준에서의 협치 가이드라인이 여의치 않다고 판단되는 경우, 부산연구원 혹은 외부 전문기관에 수탁 및 위탁 용역과제로 발주 추진
- 협치 가이드라인 작성
 - 민관협치 활성화를 위한 협치 가이드라인 작성 과정을 관이 주도하기보다는 민관협력을 바탕으로 추진. 민관 컨소시엄의 형태로 협치 가이드라인 연구개발 프로젝트를 수행, 부산시 내부와 외부 전문기관의 협력하에 협치 가이드라인 개발
 - ‘수박 겉핥기식’의 형식적 가이드라인이 아닌, 시정 전반의 제도 개선 범위와 정책과정, 예산 운용의 절차적 개선의 실효성 평가를 반영하여 개발. 이런 점에서 협치 가이드라인은 부산광역시 민관협치 추진에 있어 민과 관 모두에 중요한 행동의 지침서 역할 수행
- 협치 가이드라인의 보급·확산
 - 부산 시정은 물론 지역 단위(구·동) 사업 전반에 걸쳐 협치 가이드라인에 바탕을 둔 협치사업 추진이 이루어질 수 있도록 제작 완료한 협치 가이드라인의 보급 확대 및 민·관 모두를 대상으로 한 관련 교육 시행

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 부산 시정의 민관협치를 위한 제도적 기반 정비 과정의 모니터링과 협치 가이드라인 기획을 위한 공론화 추진
- 확산기(2023년)
 - 민관 컨소시엄의 협치 가이드라인 공동 개발 및 작성

- 부산 시정과 지역 단위사업 전반에 협치 활성화를 위한 가이드라인 보급 및 교육

○ 정착기(2024년)

- 부산 시정과 지역 단위사업 전반에 협치 활성화를 위한 가이드라인 보급 및 교육
- 부산 시정과 지역 단위(구·동) 사업 전반의 표준화된 협치 과정 정착

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제1-1] 협치 가이드라인 작성·관리	담당부서: 협치정책과						
협치 가이드라인 기획 공론화 위원회 추진	○	○					
협치 가이드라인 개발·작성	○	○	○	○			
협치 가이드라인 보급 및 교육			○	○			

1-2. 협치 친화적 행정 프로세스 구축

□ 사업추진 배경

- 민관협치 활성화를 위해서는 민간과 공공부문의 협치 인식 차이를 해소하고, 시민사회에 개방적인 행정 프로세스와 협치 참여를 보장하기 위한 소통 채널과 중간지원조직 그리고 협치 활성화를 위한 협치 문화의 토대가 필요
- 제한적으로 이루어지는 시민참여사업과 협치 과정 중심에서 폭넓은 시민참여를 담보하고 이를 지원할 수 있는 체제하에서 협치시정의 운영체제가 구축될 필요가 있음
- 민관 간 협치 인식 차이를 극복하고 협치 사무의 기획·실행, 협치 사무 민관 연결·조정, 부산시민협치협의회 분과위원회 운영 등을 돕기 위해 민선 7기 시정을 추진하면서 시간 선택임기제 공무원(가급 1명, 나급 3명)으로 협치추진단을 별도로 구성해서 운영해오고 있으나 기존 공무원조직과의 융합 및 실질적인 업무 추진 권한의 한계 등으로 인해 어려움에 봉착

- 민관협치를 위한 제도적 정비의 일환으로 성과 책임제와 사전검토 제도 등을 개선하더라도 이를 실제 행정에 수용하는 과정이 뒷받침되지 않는 경우 실행력을 담보하기 어려움
- 따라서 협치 친화적 행정 프로세스의 구축은 협치의 하위개념을 보다 광범위하게 행정 프로세스에 반영하고 인식적·문화적 차원에서 협치 과정이 정례화되도록 개선 필요

□ 세부 추진방안

- 정책이나 사업계획 기안과정에서 칸막이 행정을 해소하는 의견수렴 과정을 절차화
 - 사전검토 체계 및 업무평가제도 상 민관협치 지표를 포함하도록 개발하여 적용
- 협치지원관 제도의 확대 및 운영 방법 개선
 - 민관협치 정책을 발굴·기획하는 전문 인력으로서 행정과 민간의 중개 조정 역할을 수행할 목적으로 협치추진단 구성, 운영해오고 있으나 인력과 권한의 한계로 인해 제도운영이 효율적으로 이루어지지 못함
 - 행정조직 내, 민관 사이의 인식 차이를 극복하고 시정과 구정에 있어 협력 관계를 포함 부산 시정 전반의 민관협치 추진의 선도 기제로 개방형 직위를 설치하여 운영
 - 협치추진단의 권한, 기능, 역할을 재조정함으로써 협치추진단 운영의 내실화를 도모
- ‘협치인지적 관점의 성과평가 모델’ 개발
 - ‘성인지 관점’ 도입과 마찬가지로 행정 전반에 ‘협치인지 관점’에 입각해 부산 협치시정 여건과 목표를 검토하고 추진할 수 있는 체제 구축
 - ‘협치인지적 관점의 성과평가 모델’을 통해 현행 BSC기반 성과평가와 결합해 행정부서 및 개인에 대한 평가제도에 확대 적용
- 정책과정에서 협치 수행역량 평가를 위한 맞춤형 평가지표체계 개발
 - 협치 과정의 검토, 시민 만족도, 협치역량, 사회적 가치 지향성 등을 반영하

는 평가지표체계 개발로 행정 프로세스상의 협치 친화적 활동이나 요소 반영

- '협치인지적 관점의 성과평가 모델'에 적용될 구체적인 평가 기준 및 방법에 대해서는 본 보고서의 [부록 1]을 참조

○ 협치 행정 프로세스 평가 과정의 개방·참여 확대

- 평가계획 수립, 시민 체감 지표의 설계, 평가 결과의 공개와 환류에 대한 시민참여 확대를 위한 '협치 행정 프로세스 평가단' 구성·운영

□ 사업추진의 로드맵

○ 도입기(2022년)

- 절차적 프로세스상 부산 공공조직 내외부의 협치 과정을 거치는 절차적 제도 정비
- '협치인지적 관점' 행정 프로세스 성과평가 모델 개발
 - 성과 책임제 등 정책사업에 대하여 각 부서 관리자의 성과평가에 협치 관점의 수행계획과 실행, 성과 환류에 대한 지표 체계 개발·도입

○ 확산기(2023년)

- 협치 정책 및 사업 발굴을 기획·선도하는 전문 인력 채용
 - 협치기획관 제도 도입
- 정책 연계의 협치 과정을 위한 성과관리제도 지표의 수정·보완
- 성과평가 및 평가지표의 행정 프로세스 적용
- 시민참여의 협치 친화적 행정 프로세스 모니터링 및 평가

○ 정착기(2024년)

- 정책 연계의 협치 과정을 위한 성과관리제도 지표의 수정·보완
- 협치 친화적 행정 프로세스 및 평가제도의 고도화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제1-2] 협치 친화적 행정 프로세스 구축	담당부서: 기획조정실						
정책 수립·사업 기안 시 사전검 토 절차 마련	○	○					
‘협치인지적 관점’ 행정 프로세 스 성과평가 모델 개발	○	○	○	○			
협치 맞춤형 평가지표 개발		○	○	○			
협치지원관 제도 확대 및 운영 방법 개선	○	○		○			
협치 행정 프로세스 모니터링 및 평가단 운영			○	○			

1-3. 협치 문화 활력 조성

□ 사업추진 배경

- 민관협치의 활성화를 위해서는 제도적 틀과 행정 내부의 운영 체계 개선만으
로는 한계가 있으며, 협치의 문화가 부산 시정의 당연한 요소로 자리하도록
협치 문화를 조성해 나갈 필요가 있음
- 찾아가는 혹은 아는 사람만이 참여하는 시민참여와 민관협치는 실질적 의미
에서 협치라 부르기 어려우며, 따라서 협치 문화가 자리할 수 있는 다양한
이니셔티브와 인센티브 제도를 보완하는 것이 필요
- 부산시민협치협의회에서 ‘부산 협치의 날’ 행사를 개최해 협치 사례 발표회,
원탁회의, 전국협치 포럼 개최 등을 계획한 바 있으나 아직 실행에 옮기지
못함

□ 세부 추진방안

- 시민참여형 협치 인센티브 강화

- 협치 문화 활력 조성을 위해 시민사회를 대상으로 다양한 인센티브 요소를 강화
 - ‘부산형 시민 협치 마일리지 제도’ 도입(각종 위원회, 공론화 과정, 참여 예산제, 주민자치회, 주민청원 등 협치 과정에 적극적으로 협력하는 시민에 대해 마일리지형 포인트 적립 후 지방세 감면, 공공시설물 이용 시 할인 혜택, 좋은 시민상 시상 등 각종 인센티브 부여 등)
 - ‘부산형 협치 바우처 제도’ 도입(시민이 직접 참여하는 시민사회 영향력 평가제도로 시민이 공정한 태도로 양질의 협치 서비스를 제공하는 시민단체에 직접 지원금을 주는 제도, 연간 2만원 수준)
 - ‘부산광역시 협치 대상’ 제정해 공무원·민간협치 전문가·기관·일반 시민 대상으로 시상해 협치 문화 조성(일반 시민 대상 시상은 ‘(가칭)좋은 시민 대상’으로 시민 협치 마일리지 제도와 연계)
- 협치 문화 활성화를 위한 인프라 조성 및 각종 관련 프로그램 운영
- 부산 시정의 협치 문화가 부산시의 대표적 자랑거리가 될 수 있도록 협치 활성화와 관련된 다양한 문화 활동을 구체적 실행 프로그램으로 기획하여 추진
 - 부산협치주간/부산시민 협치의 날/부산시민 협치 축제 추진(10월 5일 부산 시민의 날을 포함한 한 주간, 주민자치회 단위 협치 우수사례 경진대회 및 협치 공헌자 포상, 협치 사진·포스터 경진대회 등)
 - 협치 친화적 문화 확산을 위한 ‘협치 부산협약(가칭)’ 추진(시민사회, 지역사회, 공공영역, 산하기관, 시의회, 자치구, 자치구의회 등)
 - 민간 주도의 부산협치포럼 발족(민·정·관·학 연계한 협치네트워크 구성)
 - 부산형 협치파크(협치존) 조성: 협치문화 활성화에 기여할 수 있는 오프라인 상의 창조적인 협치문화 활동 공간을 부산광역시 소유 유휴시설을 활용하여 시민사회에 제공(현재의 부산시민운동지원센터와 별도로 건전한 시민단체 인큐베이팅 시설 및 부산협치주간 행사 추진 등 개방형 시민사회 활동공간으로 활용)

□ 사업추진의 로드맵

○ 도입기(2022년)

- 협치 문화의 활력 조성을 위한 프로그램 기반구축

○ 확산기(2023년)

- 부산 시정 협치 문화의 상징적 오프라인 공간(부산협치파크/협치존) 조성 및 협치 문화 활성화를 위한 프로그램 운영

○ 정착기(202년)

- 부산 시정 협치 문화정착

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제1-3] 협치 문화 활력 조성	담당부서: 협치정책과						
협치 문화 활성화를 위한 기본 계획 수립	○	○					
시민참여형 협치 인센티브 강화	○	○	○	○			
협치 문화 활성화 인프라 조성 및 관련 프로그램 운영	○	○	○	○			

(2) 전략 2: 인적·물적 자원 확보

2-1. 협치 예산확보 및 예산체계 정비

□ 사업추진 배경

- 부산광역시에는 현재 지방재정법 제39조 및 지방재정법 시행령 제46조, 부산광역시 주민참여예산제도 운영 조례에 의거 주 생활과 밀접한 소규모 단년도 사업에 대해 주민이 직접 예산편성의 방향을 결정하는 주민참여예산제도를 운영하고 있으며, 그 실적은 다음과 같음

〈표 50〉 부산광역시 주민참여예산 추진 현황(2017~2021)

(단위: 천/억 원)

2017년도		2018년도		2019년도		2020년도		2021년도	
일반회계	반영액	일반회계	반영액	일반회계	반영액	일반회계	반영액	일반회계	반영액
77,468	444 (0.57%)	83,736	184 (0.22%)	88,256	223 (0.25%)	97,088	164 (0.17%)	103,425	76 (0.07%)

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 주민참여예산위원회 운영, 주민참여 예산학교 개설, 주민참여예산사업 모니터링 강화, 청소년 참여예산제 운영, 주민참여제도 활성화를 위한 주민참여예산제도 운영실적 우수 자치단체 발굴 표창 등 다양한 노력을 기울여 왔음
- 하지만 이와 같은 부산광역시의 주민참여제도 활성화를 위한 지속적인 노력에도 불구하고 <표 50>에서 알 수 있듯이 매년 주민참여예산제도의 반영액은 줄어드는 추세로 주민참여예산제도가 소기의 성과를 거두지 못했다는 비판이 제기되고 있음
- 부산 시정의 민관협치 가능 범위에 대해 시민과 행정의 인식 차이가 존재하는 만큼, 민관협치 행정의 단계적 확대를 통한 점진적 접근이 필요함
- 현행 예산제도는 공공주도형으로 협치 행정 기반의 예산제도 운용을 위한 예산 운용과정의 체계 정비가 필요
 - 주민참여예산 제도를 포함하여 시민참여형 사업들에 대한 통합 및 재구조화를 통해 민관협치 사업 중심으로 예산제도를 재편하여 운영하는 것이 필요함
 - 이를 위해 시민 중심으로 예산을 협의하고 숙의할 수 있는 예산 프로세스의 제도화가 협치 영역을 중심으로 설계될 필요가 있으며, 장기적으로 관련 예산과 시민참여의 영역을 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있음

□ 세부 추진방안

- 협치 예산 선도기구 설치 및 시범사업 운영
 - 협치의 학습 과정을 통해 정책과 예산 과정 전반에 걸쳐 민관협치가 활성화될 수 있도록 시민의 예산 운용 참여를 지원할 수 있는 협치 예산 선도기구를 설치하여 운영지원, 민간 의견수렴, 정보제공 등 역할 수행
 - 협치 사업예산의 편성 및 사업 결정 권한을 갖고 운영하도록 지역 단위(구·동) 사업계획에 대한 운영 권한을 시범적으로 확대하여 참여 시민 스스로 학습의 기회로 적극적으로 활용토록 함
- 시민참여형 사업과 민관협치 사업의 통합 및 재구조화
 - 부산시의 주민참여예산 및 지역 구·동 단위의 주민자치회 계획사업 등 시민

참여사업 전반을 대대적으로 통합하여 재구조화하고, 주민참여예산제도 상 운영 권한이 활성화되어 있는 서울시 등의 운영사례를 참고해 부산 시정 운영에 있어 협치 관련 예산 규모의 점진적 확대를 고려

- 부산 시정 예산 운영 모든 과정으로 시민참여 점진적 확대
 - 사업의 초기 단계에서 의제발굴, 우선순위선정 중심으로 예산편성의 기초를 설정하는 단계 참여에서, 예산의 편성과 집행 평가로 참여 범위를 확대

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 시범적 사업운영을 통해 사업 예산제 기반의 현행 예산체계를 협치 친화형 예산제로 전환 모색
 - 지역 단위(구·동)에서 시범사업을 통해 지역에서 일정 규모의 예산에 대하여 시민참여로 예산을 직접 결정하여 운영할 수 있도록 시범적으로 확대
 - 절차적 숙의와 공론화 과정을 통해 사업이 결정되고, 예산편성과 예산성과에 대하여 주민이 이해, 운영 합리화 방안에 대해 스스로 생각할 수 있는 토대 확립
- 확산기(2023년)
 - 시정 예산 프로세스를 고려해 민관예산협회가 가능한 정책 분야별로 정책참여 민간주체와 예산협의 과정을 통해 결정될 수 있도록 시민참여사업과 협치사업을 유기적으로 통합하고, 운영 절차를 개선
- 정착기(2024년)
 - 중장기적 재정의 방향 설정과 정책 분야별 예산구조 및 배분 과정에서 민관이 공동으로 논의하여 결정할 수 있는 예산의 범위를 획기적으로 확대

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제2-1] 협치 예산체계 정비 및 확보	담당부서: 기획조정실						
협치 예산 선도기구 설치·운영		○	○	○			
지역단위(구·동단위) 협치 사업 예산 확대(시범)	○	○	○	○			

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
시민참여사업과 협치사업 통합 및 재구조화	○	○	○				
시정 예산 모든 과정 참여 확대	○	○	○	○			

2-2. 협치 관련 각종 제도 재정비

□ 사업추진 배경

- 민관협치의 실행을 위한 제도로써 각종 위원회 제도 활용과 시민공모형 위원회의 요구가 증가함에 따라 각종 시민참여 위원회 제도를 포함한 협치 관련 제도 전반의 개선 필요
- 부산 시정의 시민참여 위원회는 양적으로 급속히 증가했으나 그 기능이나 위원 구성은 자문 또는 기획 등 제한적 범위에서 이루어지며, 참여 위원 또한 제한적이어서 운영상의 한계가 지속적으로 제기됨
- 2021년 현재 268개 위원회에 총 4,639명이 소속. 이중 위촉직은 3,721명이고 당연직은 918명. 2개 이상 위원회의 중복 참여자를 제외할 경우 1,888명에 해당하여 여러 위원회의 중복 참여가 일상화된 형태로 나타나고 있음. 268개 위원회 중 심의 기능의 위원회는 131개, 자문 기능의 위원회는 91개이고 의결 기능을 갖춘 위원회는 46개에 불과. 대부분의 위원회가 단순한 심의와 자문 기능만을 수행하고 있어 형식성이 강함. 연도별 위원회 수 및 위원회 개최실적은 아래와 같음

〈표 51〉 위원회 수 및 위원회 개최실적

구분	위원회 수	개최실적		
		계	대면(출석)	비대면(전자심의 등)
2018년	195	717	535(75%)	182(25%)
2019년	218	805	578(72%)	227(28%)
2020년	265	1,034	494(48%)	540(52%)
2021년 1분기	268	306	128(42%)	178(58%)

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

□ 세부 추진방안

○ 기존 민관협치 제도의 활성화 및 운영 실효성 강화

- 현행 시민참여제도 및 시민 의견수렴 채널과 새로 계획하는 제도들의 시정 내 확립을 위한 관련 규정 및 근거 정비
- 민원, 공공데이터 개방, 시민 의견수렴 제도 등 정책 현장 소통과정을 일방향에서 쌍방향 소통과 연계라는 본연의 목적을 실현할 수 있도록 시민제안에 대한 정책 대응과 공론화 과제, 시민 요구와 합의 중심 결정 프로세스로 전환
- 온라인 기반 참여제도의 실효성 강화를 위해 반영결과 고지 의무화 등 제도 강화

○ 부산형 협치 모델의 개발 및 확산

- 부산형 위원회 제도 개선
 - 위원회 시민참여 활성화: 시민참여형 위원회 운영, 시민인재풀 구성, 위원회 학교 운영
 - 위원회 공정성 확보: 위원 윤리성·객관성 제고, 회의 운영 투명성 강화
 - 위원회 실효성 강화: 위원 개방성 강화, 위원회 운영 내실화(온라인 회의 활성화 등)
 - 개방형 플랫폼형 위원회 운영: 온라인 통합관리 시스템 구축, 융합위원회 구성·운영
- 부산형 협치 친화적 민간위탁제 운영방안 개선
 - 위탁사무 현황: 부산시와 산하기관, 자치구·군에서 민간에 위탁하는 사무는 복지과 보건의료 등 6개 분야 500여 종의 위탁사무가 위계적 시스템에 의해 관리·감독 위주로 이루어지고 있음
 - 공영주차장 관리·주차권인·상수도 검침 등 3개 주요 위탁사무에 대한 지도·감독 강화
 - 위탁사무 분야별 개선방안 마련
 - 위탁사무의 성격에 따른 통일된 기준 개발
 - 관리·감독 중심의 위계적인 위·수탁자 관계를 신뢰·협력 중심의 수평적 관계로 전환

□ 사업추진의 로드맵

○ 도입기(2022년)

- 민관협치 및 위원회 관련 기존 제도 전반에 관한 법률 및 운영 규정 등 체계 정비

○ 확산기(2023년)

- 부산형 위원회 제도 개선 및 민간위탁제 운영방안 개선
- 위원회 및 민간위탁제 운영 토대 및 사업의 확대

○ 정착기(2024년)

- 시민협치 관련 각종 위원회 제도의 활성화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제2-2] 협치 관련 제도 재정비	담당부서: 협치정책과						
기존 민관협치 활성화를 위한 운영 규정 정비		○					
위원회 관련 법률 및 운영 체계 정비		○	○				
부산형 위원회 제도 개선	○	○	○	○			
협치 친화적 민간위탁제 운영 방안 개선	○	○	○	○			

2-3. 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협치 모델 개발

□ 사업추진 배경

- 현재 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」는 시민참여의 보장과 협치위원회의 구성, 기본계획의 수립 등을 정하고 있으나, 선언적 의미에 그치고 있음
 - 시장을 의장으로 수석부의장을 민간 위원으로 하고 있으나, 회의 개최, 기본계획의 수립과 내용의 범위 절차 등은 모두 공공부문이 주도하도록 하고 있어 현안 협치 의제에 능동적으로 대응하기 어려움
- 그러나 코로나19 상황 속에서 발생하는 사회문제는 매우 광범위하고 다양하

게 나타나고 있으며, 온라인을 통해 협치위원회 중심으로 추진되는 협치 과정으로는 현안 해결에 한계

- 이에 포스트 코로나, 뉴노멀 시대를 대비하여 상시적이고, 시·공간적 제약에서 벗어나 정책과정의 계획-집행-평가의 과정이 이루어질 수 있도록 새로운 민관협치 모델을 다양하게 개발하는 것이 필요

□ 세부 추진방안

- 민관협치 조례의 전면 재정비
 - 협치 과정의 운영성과를 토대로 협치시정에 관련된 다양한 계획과 적용 가능한 정책의 범위를 조례에 반영하여 협치 기반 정책 추진의 근거 확보
 - 협치 영향평가 근거를 신설하여 정책과정 및 예산 운용과정의 협치적 관점의 사전 평가제도화와 대상의 명확화
 - 공론화 과정을 통해 사회적 합의에 기반한 조례 개정
- 언택트 기반 민관협치 모델 구축
 - 의제발굴 과정에서 사업기획, 집행, 평가의 전 과정에서 언택트 기반 운영을 위한 민관협치 모델 개발·운용

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 지역 단위 민관협치 활성화를 위한 지원 기반 조례 제정으로 재정 및 인력 지원 기반 확보
- 확산기(2023년)
 - 지역 단위 간 현안에 대한 민관협치 활성화
 - 초광역권 협치 모델 구축 선도를 통한 공론화 의제 해결 추진
- 정착기(2024년)
 - 지역 단위 및 초광역권 통합의 협치 추진 모델 내실화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제2-3] 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협치 모델 개발	담당부서: 협치정책과						
민관협치 조례의 전면 재정비	○	○					
언택트 기반 민관협치 의제의 발굴-기획-집행-평가 운영모델 개발	○	○	○	○			

(3) 전략 3: 협치의 제도화

3-1. 사전 숙의 기반 조성 정책발굴

□ 사업추진 배경

- 민선 7기에도 부산의 협치시정 활성화 기조에 따른 다양한 시민참여 제도와 협치 활동이 추진되면서 참여자 간 협치 공감대는 확산하고 있음
 - 2019년 「부산광역시 민관협치 활성화를 위한 조례」 제정과 부산시민협치회 운영으로 협치 활동의 형식적 토대는 마련
- 부산 시정의 협치 활성화 관심과 노력에도 불구하고, 시민사회의 부산 시정에 대한 공론화 과정을 위한 절차적 전제로서 숙의 과정에 대한 기반은 미흡
 - 민관협치로서 시정에 대한 공론화 절차를 제도화하더라도 공론화 과정에서 시민사회의 참여와 토론 과정을 합리적으로 이끌기 위한 숙의 과정이 부족
 - 공론화 과정은 설문, 제한된 시민참여, 전문가나 시민단체의 참여 등으로 이루어지며, 시의성 등에 따라 충분한 숙의 과정이 전제되지 않고 있음
- 따라서 현행 시민참여 제도들의 기반을 정비·강화하는 것과 함께, 시민의 실질적 참여를 보장하고, 공론 과정에서 소외, 정보 부족 등으로 관 주도형으로 전개되지 않도록 하기 위한 숙의 기반을 조성하는 것이 필요
 - 시민의 숙의 기반 조성 차원에서 관 주도의 제안사업이 아닌 시민사회 스스로 숙의 기반의 문제점을 인식하고, 참여 활성화를 위해 가능한 숙의 기반

과제를 제안할 수 있도록 추진

□ 세부 추진방안

- 오프라인 기반의 부산 의제 개발 제안 회의(가칭) 설치·운영
 - 공론화 과정이 이미 제안된 정책에 대한 타당성 중심의 의견수렴 절차에서 벗어나, 정책 공론화의 필요성과 방향성을 종합적으로 고려할 수 있도록 시민사회 제안 채널 마련
 - 각종 위원회 및 협치위원회 제안과제들에 대한 위원회 및 지역 단위(구·동) 추천대표로 구성하는 원탁회의를 통해 공개 토론하여 정책화 방안을 제안
- 온라인 기반의 시민제안형 숙의 정책과제 활성화
 - 가령, 서울의 ‘민주주의 서울’과 같은 플랫폼을 통해 시민으로부터 제안되는 정책과제에 대해 계획을 단순히 제시하는 형태에서 한 걸음 더 나아가 제안된 정책과제에 대한 공론화 이전 숙의 과정을 위한 정보제공 및 정책 동향을 공개
 - 시민이 정보와 정책 동향에 대한 판단하에 공론화 의제로 선정하여 일회적 의견수렴이 아닌 중장기적 관점에서 숙의형 정책 프로세스로 절차화 하여 정책 입안으로 연계

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 시민의 부산 시정 의제 제안 운영을 위한 제도 정비
- 확산기(2023년)
 - 플랫폼을 통한 활성화된 시민참여 전제의 정책의제 개발 토대 강화
- 정착기(2024년)
 - 시민참여 중심의 정책의제 개발 실효성 강화 및 시민참여기법 다양화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제3-1] 숙의 기반 조성 정책발굴	담당부서: 기획조정실						
오프라인 기반 숙의 기반 조성	○	○	○	○			
온라인 기반 숙의 기반 조성	○	○		○			

3-2. 부산시민협치협의회 역할 및 위상 강화

□ 사업추진 배경

- 부산시민협치협의회(이하 협치협의회)는 조례에 기반하여 시장을 의장으로 민간 위원이 수석부의장으로 운영 중이나, 분과위원회와 비교해 정작 협치협의회 활동은 미흡한 상황
- 민관협치 활성화를 위한 기본조례에 의거해 선언적 의미로 구성하고 있는 까닭에 협치협의회 역할 범위가 매우 제한적이며, 협치협의회 전체의 활동 보다는 분과위원회 중심의 단위사업에 치중할 수밖에 없는 구조임

〈표 52〉 부산시민협치협의회 구성 현황

계	시민단체 추천	부산연구원 추천	공개모집	市 (당연직*)	의회	구청장군수 협의회 추천
27명	15명	1명	4명	5명	-	2명
- 시민단체 추천(15명) ▷ 부산협치시민네트워크 추천 - 부산연구원 추천(1명) ▷ 연구위원 추천 - 공개모집(4명) ▷ 심사선정(심사위원단 구성) - 당연직(5명) ▷ 시장, 행정부시장, 기획관, 행정자치국장 - 구청장군수협의회(2명) ▷ 북구청장, 해운대구청장						

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 따라서 협치협의회가 단순한 자문위원회의 성격에서 벗어나 부산 시정의 민관협치를 총괄·조정·지원하는 명실상부한 민관협치의 컨트롤 타워 역할을 할 수 있도록 부산시의회의 상임위 조직과 같은 형태의 의사결정 권한과 역량을

부여할 필요가 있음

□ 세부 추진방안

- 협치협의회 권한과 기능에 관한 조례 정비
 - 협치협의회 활동의 법률적 근거가 되는 조례에 협치협의회의 정책 감독 및 예산평가 관련 기능 등 전문화된 기능을 포괄하도록 조정
- 중간지원조직으로서 협치협의회의 활동과 역량 강화
 - 행정과 시민을 연계하는 중간지원조직으로서 협치 프로세스 과정에서 시민 참여를 주도하도록 활동 범위를 확대하고, 전문 역량을 강화할 수 있는 사무국 등 지원 조직을 강화하는 한편, 위원의 역량 강화 교육 시행
- 협치협의회 분과위원회 역할을 자문형에서 시민참여 지원형으로 재설계
 - 현행 분과 유형별로 협치 의제를 도출하여, 의제와 관련된 정책 및 사업 프로세스에 대한 기획과정을 시민이 주도하도록 유도하고 관련 정책 및 사업에 대한 검토는 물론 기획 단계에서 협치협의회 분과 위원들이 적극적인 지원 활동을 펼칠 수 있게 함으로써 협치협의회의 역할과 위상을 적극 강화

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 협치협의회 역량 강화
- 확산기(2023년)
 - 중간지원조직으로서 민관 연계의 기능 사업 확대
- 정착기(2024년)
 - 협치협의회 운영모델 확립

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제3-2] 협치협의회 위상 및 역할 강화	담당부서: 협치정책과						
협치협의회 기능 및 권한 관련 조례 정비		○					
협치협의회 활동 영역 확대 및 위원 역량 강화	○	○	○	○			
분과위원회의 역할과 기능 강화	○	○	○	○			

3-3. 공론화 절차의 효율화 및 공론화 성과의 적극적 홍보로 시민 만족도 제고

□ 사업추진 배경

- 부산광역시의 경우 2018년 전국 지자체 최초로 BRT 시민 공론화 위원회의 활동을 통해 BRT 공사 재개 여부를 시민숙의과정을 통해 결정한 사례가 있는 등 숙의민주주의의 대표적 제도라 할 수 있는 공론화 위원회 활용에 있어 모범이 되고 있음
- 하지만 여전히 협치와 관련된 숙의과정에서는 협치에 대한 개념적 이해, 협치의 범위와 과정 등 협치 과정 전반에 대한 민간과 공공부문의 부정적 인식 차이가 존재할 뿐만 아니라 협치 과정에서의 시민의 수동적 참여로 인해 시민 만족도가 낮은 실정임
 - 부산광역시는 시민공론화위원회, 시민 정책 제안사업 등 다양한 공론 수렴과정을 제도적으로 보장하고 있으나 그러한 공론 과정의 최종 결과물이 어떻게 시민의 삶의 질 향상에 기여하는지에 대해서는 적극적인 홍보가 이루어지지 않음으로써 공론 수렴 및 그 결과의 이행과 관련한 시민 만족도가 매우 낮은 실정임
 - 2021년부터 시민 행복지표 만족도 설문 조사를 시행해서 발표하는 등 공론 절차의 이행에 따른 시민 만족도를 점검하기 시작하였으나, 일반 정책과 협치 정책/사업 간의 시민 만족도 차이를 구분하여 평가/환류하는 과정은 상대적으로 미흡한 상황임

- 따라서 공론 절차 이행과정 전반에 대한 시민 만족도를 평가하고, 이를 협치 과정에 다시 환류하여 부산 시정 민관협치 운영 전반에 대한 인식을 제고할 필요가 있음

□ 세부 추진방안

- 협치 성과공개 채널 운영
 - 결과 중심에서 실시간 공론 절차에 따른 이행과정의 진행 경과와 시민 반응을 확인하고 개선·반영할 수 있는 SNS 등 성과공개 채널 강화
- 주기적 시민 만족도 조사 시행
 - 정책의 기획, 집행, 평가의 전 과정에서 주기적으로 시민 만족도를 실시하여 시민의 참여의식 제고와 행정성과의 시민 만족도 제고

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 공론 절차 이행과정에 대한 시민 만족도 평가 기반구축
- 확산기(2023년)
 - 공론 절차 이행의 시민 만족도 제고
- 정착기(2024년)
 - 협치 행정의 시민 만족도 제고

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제3-3] 공론 절차의 이행으로 시민 만족도 제고	담당부서: 정보화담당관						
협치 성과공개 채널 운영	○	○	○	○			
주기적 시민 만족도 조사 시행	○	○		○			

(4) 전략 4: 참여와 분권

4.1. 지역(자치구·군) 및 초광역권 협치 기반 조성 및 협치역량 고도화

□ 사업추진 배경

- 협치 시정 기조하에 시민참여의 민관협치 유형 사업은 부산 시정뿐만 아니라 지역 단위(구·동)에서도 다양하게 추진 중
- 자치구 협치 추진체계 구축 및 협치 의제발굴을 통한 지역사회 문제 해결 등 지역협치 활성화를 위해 협치 기반구축, 협치 의제발굴 시범사업, 공유확산 등 3개 영역에 대해 구군별 실정에 맞게 3억 원의 예산을 책정
- 현재 부산진구, 북구, 연제구 등 3개 자치구에서 추진 중이며, 추가로 1개 자치구에 대해 공모 과정 진행 중
- 시범사업에 참여한 자치구별 현황을 살펴보면 아래 <표 53>과 같음

<표 53> 자치구별 시범사업

사업 영역	부산진구	북구	연제구
기반 조성	· 민관 협치교육 및 협치 인식기반 조성 · 조례 제정 · ‘부산진 동행준비단’ 구성 및 운영	· 민관협치 준비위원회 구성·운영 · 조례제정 · 협치협의회 구성·운영	· 민관협치 준비단 구성·운영 · 협치역량강화교육 · 조례제정 · 협치촉진자교육 · 협치협의회구성·운영
의제 발굴	· 협치 ‘공감토크’ · 협치 ‘시문서답’ · 협치 정책 및 의제 발굴 리서치	· 협치 소통 정거장 · 협치의제 발굴 프로그램 · 협치의제 공론장	· 의제 발굴 프로그램 · 협치의제 공론장 · 연제형 협치의제 시범사업 실행
공유 확산	· 협치 워크숍 · 협치 사례 공유 및 홍보 · 영상 아카이빙	· 역량강화 교육 · 협치촉진자 교육 · 협치의제 실행사업 · 협치사례 공유회	· 협치 영상 아카이빙 · 협치사례 공유회
예산	75,000천원	75,000천원	75,000천원

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 이외에 부산시민협치협의회에서는 구·군 단위 협치활성화를 위해 자치구 및 동 단위의 다양한 협치 플랫폼을 구축 운영(지역 풀뿌리 조직, 주민자치위원

회, 구 단위 공무원 대상)하고 있으나 그 성과는 미미한 상황

- 이처럼 지역 단위에서의 협치의 중요성에 대한 인식은 공유되고 있으나 협치를 위한 제도적 기반이나 역량은 부산광역시 주도의 협치와 비교하여 상대적으로 미흡
 - 광역자치단체 중심의 협치사업 주도와 달리 지역 단위의 자체 사업 기획과 의제발굴 여건은 제한적이며, 이를 뒷받침하는 제도적 여건 또한 미비
- 그뿐만 아니라, ‘메가시티(Mega City)’ 등 초광역적 균형발전 논의와 함께 인접한 광역자치단체와 갈등 관계에 놓인 다양한 사회문제 해결 과제 증가
- 따라서 행정 관할구역 중심의 접근 시각에서 더 나아가 지역 단위와 초광역권 모두에서 각각의 이해를 대변하는 시민들과 공공부문이 함께 문제 해결 및 정책대안 마련을 위한 협치 기반 조성은 물론 관련된 공간 단위의 협치역량 고도화 필요

□ 세부 추진방안

- 지역사회 협치 활성화를 위한 지원조례 제정
 - 부산시는 행정안전부 지역 문제 해결 플랫폼 추진 사업(2021) 선정에도 자치구 및 동별로 협치 추진을 위한 의지 및 역량 한계가 있어, 이를 활성화하기 위한 제도적 여건 기반이 필요
 - 복수 자치구 간 지역 현안 및 갈등 문제에 대한 상호협력의 민관협치 사업 발굴 추진으로 우선순위 지원 근거 마련
 - 지역사회 협치 기반 강화를 위한 협치조정관을 동주민센터에 배치·운영
- 초광역권 민관협치 모델 구축
 - 부산시는 주변 광역자치단체와 갈등을 빚는 현안 문제가 계속하여 발생하고 있으며, 메가시티 논의에 따라 상호협력 기반의 민관협치 활성화가 필요
 - 초광역권 민관협치 모델 구축을 상호협력하에 발굴하여 초광역권 공론화 의제를 중심으로 시민참여에 의한 문제 해결 사업추진
 - 지방자치법 전면개정에 따른 동남권 특별지방자치단체 설립 주도
 - 낙동강 물관리, 동남권 특별지방자치단체 등의 모델 구축 선도

□ 사업추진의 로드맵

○ 도입기(2022년)

- 지역 단위 민관협치 활성화를 위한 지원 기반 조례 제정으로 재정 및 인력 지원 기반 확보

○ 확산기(2023년)

- 지역 단위 간 현안에 대한 민관협치 활성화
- 초광역권 협치 모델 구축 선도를 통한 공론화 의제 해결 추진

○ 정착기(2024년)

- 초광역권 협치 모델 구축 선도를 통한 공론화 의제 해결 추진
- 지역 단위 및 초광역권 통합의 협치 추진 모델 내실화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제4-1] 지역 및 초광역권 협치 기반 및 역량 고도화	담당부서: 행정자치국						
자치구별 민관협치 지원조례 제정		○					
지역계획 지원 확대	○	○	○	○			
동주민센터 중심 협치 지원체계 구축		○	○	○			
부울경 초광역권 협치 모델 구축 주도		○					
초광역권 공론화 의제(협력사업) 시민참여 추진			○				

4.2. PI(Public Involvement) 플랫폼 구축

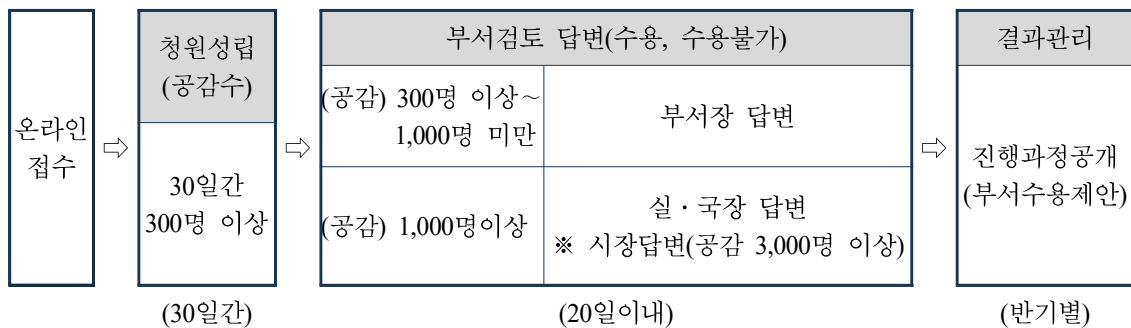
□ 사업추진 배경

- PI(Public Involvement)는 단순한 시민참여의 수준을 뛰어넘는 공론화에 기반한 보다 적극적인 시민참여제도로서 독일, 일본 등에서 활성화되었으며, 광범

위한 시민참여를 보장

- 부산도 다양한 시민참여제도가 마련되어 있으나 체계성이나 효율성 측면에서 활용성이 낮음
 - 부산시는 협치협의회, 시정모니터링, 시민제안제도, 의제선정 시민원탁토론회, 협치학교, 사업선정 공론장 운영과 민관 공동사업의 기획·실행, 주민참여예산제 등 다양한 분야에서 PI가 이루어지고 있으나 체계적, 효율적으로 활용되고 있지 않음
 - 개별 시민의 민원 및 의견을 수렴해 정책에 반영하는 소통 시스템 마련을 위해 시민참여 온라인 플랫폼인 ‘시민청원 와글와글’을 2018년 12월부터 개설해 운영해오고 있으나 활용도는 저조한 편임

[그림 18] 시민청원 와글와글 운영 체계



자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

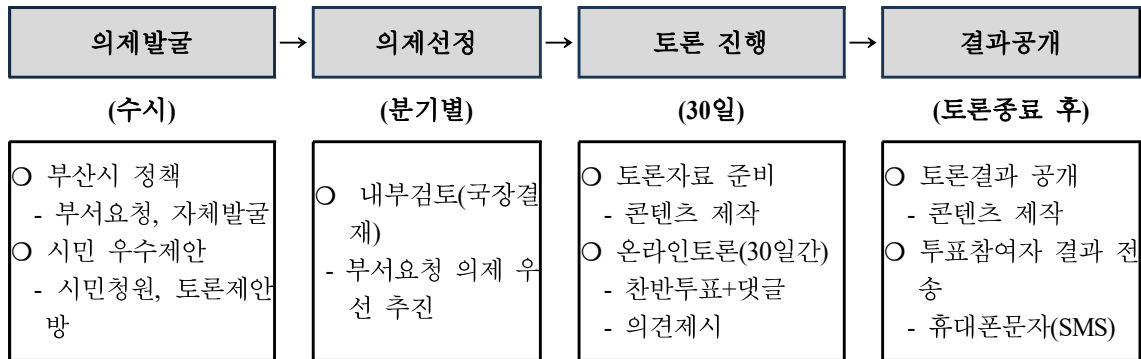
<표 54> 시민청원 와글와글 추진 실적(2019~2021)

구분	2019년	2020년	2021년(1~2분기)
접수	312	466	385
청원성립	33	30	22
시민참여(공감)	23,557	21,720	19,169

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 시민의 활발한 참여와 수평적 토론을 바탕으로 시정과 시민이 상호 소통하는 온라인 정책담론장인 ‘시민토론 ON AIR’를 2018년 12월부터 개설하여 운영해오고 있으나 ‘시민청원 와글와글’과 마찬가지로 참여 실적은 비교적 저조한 편임

[그림 19] 시민토론 ON AIR 운영 절차



자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

<표 55> 시민토론 ON AIR 추진 실적(2019~2021)

구분	토론 의제	토론 기간	토론방식			관련 부서
토론 1호	반려견 놀이터 조성 YES or NO	19. 3. 4. ~ 4. 2. (1,063명 참여)	찬반투표형			농축산유통과
			찬성 847 (80%)	반대 213 (20%)	기타 3	
토론 2호	스쿨존 시간제 차량통행 제한, 어떻게 생각하십니까?	19. 6.10. ~ 7. 9. (810명 참여)	찬반투표형			건기좋은부산추진단
			찬성 648 (80%)	반대 142 (18%)	기타 20 (2%)	
토론 3호	시민공감 인구활력 방안 열린토론	19.11.27. ~ 12.26. (513명 참여)	댓글 토론형			기획담당관
토론 4호	모든 출생아에게 다가치 키움수당 지급 YES or NO	20. 1.30. ~ 2.28. (1,034명 참여)	찬반투표형			출산보육과
			찬성 469 (45%)	반대 563 (55%)	기타 2	
토론 5호	코로나19시대! 일상의 변화를 가져올 뉴노멀은 무엇이 있을까요?	20. 5.12. ~ 5.31. (166명 참여)	댓글토론형			사회통합과
토론 6호	부산청년정책, 어느 분야에 더 집중해야 할까요?	20. 9. 1. ~ 9.30. (203명 참여)	댓글토론형			청년희망정책과
토론 7호	2021년 새해 희망 가득담은 시민의 목소리를 듣습니다.	20.12.28. ~ 21. 1.26. (133명 참여)	댓글토론형			사회통합과
토론 8호	시민과 새 시정에 바라는 희망의 메시지를 듣습니다.	21. 4.26. ~ 5.15. (1,141명 참여)	댓글토론형			사회통합과

자료: 부산광역시 협치정책과 내부자료

- 따라서 보다 종합적이고 체계적인 PI 플랫폼 구축·관리로 시민 니즈(needs)가 충실이 반영될 수 있는 소통 채널 필요

□ 세부 추진방안

- 부산형 'PI(Public Involvement)' 플랫폼 구축
 - 'PI(Public Involvement)'에 대한 근본적인 개념 재정립을 통해 사회적 변화로서 '초연결사회'와 온라인 기반의 플랫폼 구축
 - 오프라인 중심의 참여가 갖는 한계를 극복하고, 단순 정보개방 중심에서 벗어나 시민접근성과 참여적 의사결정이 가능한 온라인 채널로 개발
- 공공 빅데이터의 활용성을 극대화하여 민간 공개를 통한 이용 편리성 확보
 - 일부 영역에 한정해서 이루어지고 있는 현행의 단순 정보공개 형태의 공공 빅데이터 제공 서비스를 탈피하여 기업 비즈니스 활동은 물론 민간부문의 각종 의사결정 지원에 활용할 수 있도록 빅데이터 활용 정책을 획기적으로 개선

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 참여적 의사결정을 보장하는 PI 플랫폼 구축
- 확산기(2023년)
 - 온라인 기반의 시민참여 거버넌스 활성화
 - 공공 빅데이터의 공개 및 활용성 강화
- 정착기(2024년)
 - 시민 주도의 협치 행정 실현

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제4-2] PI(Public Involvement) 플랫폼 구축	담당부서: 정보화담당관						
부산형 PI 플랫폼 구축	○	○		○			
공공 빅데이터 재구축	○	○		○			

4.3. 시민참여의 활성화

□ 사업추진 배경

- 민관협치의 핵심적 주체는 시민사회에 있으며, 시민사회의 협치 친화적 정책 추진은 다양하게 이루어지고 있음에도 지속가능성을 확보하는 데 한계를 보임
 - 각종 시민제안제도, 온라인 플랫폼 등 다양한 형태로 시민참여의 활성화 정책이 추진되고 있으나, 성과가 낮고 운영의 목적성과 공론화 결과의 공유가 제대로 이루어지지 않은 상황
- 따라서 시민참여의 확대 재생산과 활성화를 위한 다양한 형태의 제도적 보완과 지원방안이 필요
 - 시민참여제도의 형식성을 지양하고, 문제 해결 중심의 시민 대표성을 강화하여 실질적 의사결정 참여가 이루어지도록 시민참여제도의 재설계와 재구조화가 요망됨.
 - 또한 부산광역시장을 비롯하여 산하 공공기관장과 시민사회, 의회 대표 등이 적극적으로 협치 리더십 구현해 나갈 수 있도록 협치 과정에 시민참여를 의무화하는 다양한 프로그램 설계가 필요

□ 세부 추진방안

- 부산광역시장 취임 시 협치 선서 의무화
 - 부산시 민관협치 조례에 따른 민관협치 협약은 의무조항이 아니며, 이로 인

해 부산시장의 협치 의지를 효과적으로 부산시민에게 알리고 적극적으로 추진할 수 있는 토대로 부산광역시장 취임 시 협치 선서를 의무화

○ 주민참여 기본조례 전면개정

- 시민참여의 내실화를 위해 민관협치 조례와 함께 주민참여 기본조례 개정으로 실질적 참여 수단의 다양화 및 제도화 추진

○ 협치 리더십 라운드테이블 운영

- 부산광역시장과 주요 공공기관장, 의회, 기업대표 그룹 등 개별적·산발적으로 이루어지는 만남의 시간을 부산 시정의 협치를 위한 리더 그룹의 리더십 라운드테이블을 연간 1~2회 개최하여 지역사회의 주요 협치 현안을 집중적으로 논의함으로써 협치에 대한 시민적 관심을 유도

○ 청소년 및 청년 참여예산제 운영

- 시민사회 영역의 협치 학습 강화를 위해 청소년과 청년(대학생)을 대상으로 참여예산제 운영을 통해 협치 과정의 이해를 도모하는 한편으로 지역사회의 현안 문제를 제대로 인식하고 해결 과정에 적극적으로 참여토록 유도
- 단순한 예산 결정 과정에서의 형식적 참여를 넘어 실질적으로 예산의 수요자가 직접 해당 예산에 관한 결정 및 집행 권한을 가질 수 있도록 하는 제도적 장치 마련(부산광역시 교육청과 협력해 청소년과 청년이 관련 예산의 일정 부분에 대해 직접적인 예산결정권과 집행권을 행사하도록 하는 부산형 청소년·청년 의회 제도 도입)

○ 시장-시민 디지털 정책토론폰방 구축·운영

- 현재 부산 시정은 협치 행정 논의에도 불구하고 시장의 직접 소통창구가 취약하며, ‘시민청원 와글와글’ 등과 같은 온라인을 매개로 한 협치 프로그램의 실효성이 매우 낮아 근본적 개선이 필요
- 이에 PI 플랫폼을 새롭게 구축하는 한편, 시장과의 직접 의사소통이 가능한 정책토론폰방으로 개선(이 과정에서 필요한 경우 최근 활용도가 높아지고 있는 메타버스 기술을 적극적으로 활용)

□ 사업추진의 로드맵

○ 도입기(2022년)

- 협치 리더십 강화를 위한 각종 제도 도입
- 주민참여 수단의 제도적 정비
- 민관협치의 지속가능성을 위한 미래세대의 참여 확대

○ 확산기(2023년)

- 시민에 의한 정책 결정 과정의 적극적 참여 활성화
- 부산광역시의 정치·행정·경제·사회 등 각 분야 대표적 리더 그룹을 중심으로 협치 리더십 라운드테이블을 정례화하여 부산광역시 현안과 관련된 정책 결정의 추진동력 확보

○ 정착기(2024년)

- 민관협치의 지속가능성 확보
- 부산 시정의 민관협치 리더십 구현

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제4-3] 시민참여의 활성화	담당부서: 협치정책과						
부산시장 협치 선서 의무화		○					
주민참여 기본조례 전면 개정	○	○					
협치 리더십 라운드테이블 운영		○		○			
청소년 및 청년 참여예산제 운영	○	○	○	○			
디지털 정책토론방 구축·운영	○	○	○	○			

(5) 전략 5: 협치역량 및 성과지원

5-1. 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화

□ 사업추진 배경

- 협치 활성화를 위해서는 시민 주도의 공동체 활동 활성화를 통해 공익적 활동이 지역의 변화를 유인하는 구체적인 결과로 도출될 필요가 있음
- 이를 위해 지역사회 변화를 위한 시민 주도의 지역연구 지원을 강화하고, 우

수사례의 발굴 및 홍보를 통해 공익사업계획 발굴이 활성화되도록 할 필요가 있음

- 따라서 시민 주도의 지역연구 지원과 공익사업계획 활성화를 위해 협치 활동에 대한 기록과 시민 공익활동을 위한 온·오프라인상의 거점 공간(플랫폼) 마련 필요

□ 세부 추진방안

- 시민 주도 지역연구 지원예산 확보
 - 시민 주도의 지역사회 변화 주도를 위한 공익사업계획 추진을 위한 연구 활동 기반 마련으로서 예산확보
- 부산 협치 백서 발간
 - 시민 스스로 다양한 공익사업계획을 발굴하고 추진하기 위한 연구 활동의 토대가 될 수 있도록 부산 협치 백서 발간을 통해 협치 우수사례를 체계적으로 홍보하는 동시에 협치에 관한 자료 및 데이터 아카이브로 활용
- 시민 공익활동을 위한 시민 속의 공간으로서 온·오프라인 기반 플랫폼 분리 구축
 - 행정의 개입 없이 시민 스스로가 지역사회 문제 해결을 위한 공익사업을 계획해서 실행에 옮길 수 있도록 시민참여를 적극적으로 권장하고 활성화하는 온라인 및 오프라인 공간의 거점을 구축하여 효과적으로 운영

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 시민 주도의 협치 활동 활성화를 위한 재정 확보
- 확산기(2023년)
 - 시민 속의 활동 활성화 기반구축
 - 부산 협치 과정의 공유와 확산
- 정착기(2024년)

- 부산 협치 과정의 공유와 확산

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제5-1] 시민 주도 지역연구 지원 및 공 익사업계획 활성화	담당부서: 행정자치국						
시민 주도 지역연구 예산확보· 지원	○	○	○	○			
부산 협치 백서 발간	○	○	○				
시민 숙의공간 플랫폼 구축	○	○	○				

5.2. 시민사회 육성 기반 조성

□ 사업추진 배경

- 협치 과정에서 민관협치를 행정 영역에 안착시키고, 협치 과정의 갈등과 비
용을 최소화하기 위해서는 협치 주체 간의 역량 요소의 균일화가 중요한 요
소로 작용
- 특히 지속 가능한 협치 행정을 위해서는 시민사회의 역량 강화가 필수적이
며, 따라서 시민사회 활성화 제도와 함께 시민사회 육성 기반 조성이 필요
 - 단기적 변화 중심에서 장기적이고 안정적인 시민사회 지원을 위한 제도적
지원 장치 필요
 - 장기적으로 시민사회의 협치 관련 활동에 있어 공공영역에 대한 재정적 의
존도를 낮추어 시민사회의 자율성이 보장될 수 있도록 관련 지원 제도를 시
민사회 중심으로 개선
- 이를 위해 시민사회의 협치역량 강화를 위한 물적, 제도적 기반 조성 필요

□ 세부 추진방안

- 단순한 시민운동 지원의 차원을 넘어 시민사회 활성화 및 지원이 본격적으로
이루어질 수 있도록 관련 조례 신규로 제정하거나 기존 조례의 개정을 통해

제도화 수준을 제고

- 시민사회 활성화를 위한 지원 근거로서 기본조례의 전면개정 및 기타 시민사회 지원 강화를 위한 관련 조례 신규 제정
- 시민사회의 협치 친화적 역량평가모델 개발(행정영역의 민관협치 성과평가 체계와는 구분)
 - 협치역량 강화 지원을 위한 부산형 협치 친화적 역량평가 모델 개발
- 협치역량 강화 지원 조직 설치·운영
 - 분야별·조직별로 이루어지는 협치 과정의 종합적 역량평가로 부산시 협치역량의 객관적 평가를 담보할 수 있도록 전담 조직 운영
- 시민사회발전기금 조성
 - 시민사회 육성을 위한 안정적 재정기반 마련을 위한 부산시 차원의 기금을 별도로 설치하고, 부산시와 민간 기부금을 통합하여 기금 확보
 - 시민사회단체의 성격과 사업내용을 고려하여 수익성 있는 공익사업에 대한 비 용자사업 운영
- 시민사회발전 기본계획 수립
 - 부산시의 협치 행정 활성화를 위한 기반으로써 시민사회 육성을 목표로 한 시민사회발전 기본계획을 민관협치 기본계획과 연계하여 3년 단위로 수립하고 협치 기반의 시민사회발전 사업내용과 예산을 구체화

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 시민사회 육성 기반 조성
 - 시민사회 협치역량 강화 기반 마련
 - 시민사회발전 기본계획 및 재정 확보 방안 마련
- 확산기(2023년)
 - 시민사회발전 기본계획의 추진
- 정착기(2024년)

- 부산 시정의 협치역량평가 및 성과 환류
- 시민 중심의 안정적 재정 운용을 통한 시민사회발전

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제5-2] 시민사회 육성 기반 조성	담당부서: 행정자치국						
시민사회 활성화 및 지원 기본 조례	○	○					
협치 친화적 역량평가모델 개 발	○	○					
협치역량평가 전담 조직 설치· 운영	○						
시민사회발전기금 조성	○	○		○			
시민사회발전 기본계획 수립	○	○	○	○			

5.3. 협치 참여 주체 교육 강화(협치 학교 교육프로그램 개선)

□ 사업추진 배경

- 부산시의 협치시정이 지속가능성을 담보하기 위해서는 주요한 협치 참여 주체들 간의 역량을 강화할 수 있는 교육 훈련 프로그램의 질적 개선과 양적 확대가 필수적임
 - 민과 관의 인식 차이를 해소하고, 신뢰를 강화하기 위해 부산 시정의 협치 핵심가치를 공유하고 인식 전환을 유도
 - 협치시정의 현장 적용을 위한 문제 해결 중심의 교육프로그램을 제공하여 협치의 실행력을 제고하고 지역 단위의 협치 프로세스가 조기 정착되도록 지원
- 협치시정을 위한 교육프로그램은 민관협치 참여 주체들 간의 상호 이해를 증진하고 소통할 수 있는 기회의 장으로 확대하여 운영 필요
 - 공무원과 시민 양측을 모두를 대상으로 교육을 시행하여 상호 이해를 촉진하는 계기 마련

□ 세부 추진방안

- 부산협치학교(가칭 ‘부산협치아카데미’) 운영 내실화를 위한 체계 구축
 - 내실 있는 협치 교육을 위해 ‘부산협치아카데미(가칭)’를 협치 교육과정으로 정례화하고 상설교육공간을 확보
 - 상설교육장을 통한 교육프로그램 운영과 함께 지역 구·동 단위 순회형의 지역사회 밀착형 교육프로그램을 병행 시행
 - 일회성 교육 중심에서 교육과정을 체계화하여 전담인력 운영과 조직 정비로 강사풀과 프로그램의 교육 성과를 지속적으로 확대 관리
- 부산형 협치 교육모델 개발
 - 부산시 내 교육 훈련기관 및 대학, 민간협력연구소와 협력하여 부산형 협치 특화 프로그램 개발하고, 이에 필요한 전문 강사 양성을 통해 협치 기반 강화
 - 부산형 협치 교육의 맞춤형 모듈 개발을 통해 협치 원론과 주요한 관심 영역의 분야별 각론을 포함한 교육프로그램과 인증제 프로그램으로 다양화
- 부산협치학교 교육대상자 및 프로그램 확대
 - 부산협치학교 교육대상자는 민간의 시민 주체들에 한정하지 않고, 일선 현장의 공무원으로 확대하여 운영
 - 행정조직 내 협치 친화적 행정문화를 확산하기 위해 조직 리더에 대한 리더십 과정에서 협치 행정이 자리할 수 있도록 관리자 대상 협치 행정 교육과정 실시
 - 일선 담당 공무원들이 행정실무 운영과정에서 시민과의 공론화 과정을 효과적으로 설계하고 적용할 수 있도록 행정 프로세스에 활용 가능한 교육과정 설계
 - 행정 부문의 승진 및 보수교육 과정에 협치 프로세스에 대한 교육과정을 포함하여 정책과정의 협치 행정이 일반화될 수 있도록 설계
 - 민간주체들의 상호 네트워크를 형성하고 교류 기회를 확보하는 한편, 협치 프로세스와 협치성과 교육을 통해 협력 네트워크를 강화하도록 문제 해결 지향의 교육프로그램 운영
 - ‘협치’의 단어에 집착하지 않고 민관협치를 위한 소양과 토대를 마련할 수 있도록 일반교육 프로그램 확대
 - 시민사회가 자체 역량을 강화할 수 있도록 개방형의 시민 중심의 프로그램

설계로 바람직한 민주주의 모델, 협치의 중요성과 일반 이론, 시민참여기법, 협치 사례 소개 등 다양한 주제를 교육과정에 포함

□ 사업추진의 로드맵

- 도입기(2022년)
 - 부산협치학교 중심의 HW 기반 구축(교육공간, 전담 조직과 인력)
 - 시민참여 활성화를 위한 협력 네트워크 구축(의제발굴 단계에서 참여 확대)
- 확산기(2023년)
 - 교육과정 내실화를 위한 교육프로그램의 개발과 다양화
 - 외부 민간기관 협력을 통한 교육과정의 전문화 및 전문 강사 양성
- 정착기(2024년)
 - 교육과정 수료자에 대한 재교육 및 재참여 동기부여 강화

실행내용	시민참여 범위				2022	2023	2024
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	성과 환류			
[추진과제5-3] 협치 참여 주체 교육 강화	담당부서: 협치정책과						
부산협치학교 교육시스템 구축	○	○	○	○			
협치교육프로그램 확대	○		○				
부산형 협치 교육모델 개발	○	○	○	○			
협치 교육 인증제 도입	○	○	○	○			

4. 연차별 협치 예산 소요 추정액 및 안정적 확보 방안

- 부산시 중기재정계획(2021)에 반영한 2021~2024년까지의 민관협치 체계 구축 및 활성화 사업예산은 3,104,785천원으로 연차별 균등(연간 650,975천원)하여 계획하고 있음

- 이에 따라 2024년까지 계획으로 본 사업에 반영하는 예산확보는 중기지방재정계획에 따라 계획함

(단위: 천원)

내역	2022	2023	2024
총계	1,952,925		
민관협치 체계 구축 및 활성화 사업	650,975	650,975	650,975

- 본 추진과제의 기반구축 계획 등을 고려한 예산은 제도 개선(협치 문화정착, 인적·물적 자원 확보), 시스템 구축(협치의 제도화, 참여와 분권), 프로그램 운영(협치역량과 성과 중시) 등의 사업 성격을 고려하여 제도:시스템:프로그램 강화의 비율을 2:4:4로 계획하여 최종 전략별 1:1:1:3:4의 비율로 계획함

추진 내용		(단위: 천원)		
		2022	2023	2024
총예산		1,952,925		
단계별 예산		650,975	650,975	650,975
협치 문화 정착	① 협치 가이드라인 작성·관리	65,097	65,097	65,097
	② 협치 친화적 행정 프로세스 구축			
	③ 협치 문화 활력 조성			
인적·물적 자원 확보	① 협치 예산체계 정비 및 확보	65,097	65,097	65,097
	② 협치 관련 제도 재정비			
	③ 포스트 코로나 뉴노멀 시대를 대비한 새로운 민관협력 모델 개발			
협치의 제도화	① 사전 숙의 기반 조성 정책발굴	65,098	65,098	65,098
	② 협치협의회 역할 및 위상 강화			
	③ 공론 절차 이행으로 시민 만족도 제고			
참여와 분권	① 지역 및 초광역권 협치 기반 역량 강화	195,293	195,293	195,293
	② PI 플랫폼 구축			
	③ 시민참여의 활성화			

추진 내용		(단위: 천원)		
		2022	2023	2024
협치역량과 성과 지원	① 시민 주도 지역연구 지원 및 공익사업계획 활성화	260,390	260,390	260,390
	② 시민사회 육성 기반 조성			
	③ 협치 참여 주체 교육 강화			

5. 부산광역시 민관협치 성과평가 체계 구축의 필요성과 추진 방향

1) 부산광역시 민관협치 성과평가 체계 구축의 필요성

- 대부분 지자체의 시정평가는 성과 중심적 평가제도로서 기존의 결과주의 실적주의 방식에 인센티브를 결합하려는 노력을 반영한 것으로 다음과 같은 근본적인 평가의 한계를 노정하고 있음
 - 성과목표와 지표설정에 민간 참여와 협치 관리의 계획 및 수립절차 부재
 - 협치역량이나 측정 지표의 미개발
 - 공공주도의 폐쇄적 프로세스
 - 협치평가의 대상 및 제도적 기반, 예산 및 사업계획의 연계 미흡
 - 협치 관련 대상 조직과 신규사업의 목표 설정 및 평가체계의 구축
- 따라서 민관협치 분야에서의 성과평가가 우리나라 공공부문에서 일반적으로 확인되고 있는 성과 중심 평가체계가 지닌 이와 같은 한계와 제약으로부터 자유롭기 위해서는 협치 분야의 성과평가 체계를 구축하면서 “협치 친화적 평가체계”가 도입된 통합적 평가방식으로 전환이 필요해 보임
- <표 56>은 서울특별시 도봉구의 ‘도봉구 협치 지표 개발 및 활용방안 연구’에서 제시되고 있는 서울특별시 협치평가 지표 체계인데, 서울특별시의 경우 민관협치 성과평가 분야에서 일반적인 시정평가에 적용되는 성과 중심 평가체계가 지닌 한계를 극복하기 위한 노력이 돋보이는 지표 체계를 개발하여 적용 중임
- 따라서 부산광역시 민관협치 분야 성과평가 체계를 효과적으로 구축하기 위해서는 서울특별시의 경험을 참고하여 사업계획 단계에서부터 현재 부산광역

시 부서별, 사업별 협치 대상을 선정하고 이를 바탕으로 이들 협치 대상과의 관계 속에서 사업별 협치의 목표와 집행에 따른 성과평가와 피드백이 이루어질 수 있는 방향으로 민관협치 분야 성과평가 체계의 혁신적 개선이 이루어질 필요가 있음

〈표 56〉 서울특별시 협치평가의 지표 체계

지표 영역	지표 부문	세부지표	
협치 기반 조성 (30점)	제도적 기반(4점)	조례 제정 유무	
	안정적 추진체계 구축(9점)	협치조정관 유무	
		협치전담팀 유무	
		협치지원관(시간선택제임기제) 유무	
	원활한 추진체계 운영(2점)	협치회의 정기적 운영	
	사회적 균형(2점)	협치회의 남녀구성 비율	협치회의 참여 분야의 수
	더 많은 시민의 참여(6점)	상시적 정보공개 채널 유무(온라인)	
		상시적 정보공개 채널 유무(오프라인)	
		상시적 시민참여 채널 유무(온라인)	
		상시적 시민참여 채널 유무(오프라인)	
	체계적인 역량 강화(7점)	공무원(간부) 교육프로그램 유무	
		공무원(실무) 교육프로그램 유무	
		민간 교육프로그램(기본) 유무	
		민간 교육프로그램(심화) 유무	
숙의공론 기반조성 (12점)	유관부서 협력(4점)	숙의공론과정에서 타(유관)부서 협력 여부	
	타 참여조직 연계(3점)	타 참여조직 간의 연계 과정 계획 여부	
	정치적 약속(3점)	숙의공론의 결과에 대한 실행 약속 여부	
	협력적 리더십(2점)	숙의공론과정 설계 및 운영 동의 여부	
사업운영 기반 조성 (13점)	기본계획 수립(4점)	민관협치 활성화 기본계획 수립 여부	
	사업운영 모니터링(3점)	정기적 사업운영 모니터링 실시 여부	
	평가체계 운영(4점)	실행사업별 평가회의 개최 여부	전체 평가회의 개최 여부
	충실한 예산집행(2점)	충실한 예산집행률	
과정관리 (35점)	내실있는 숙의공론장 운영 (10점)	회의 구성원(행정) 참석률	회의 구성원(민간) 참석률
		회의 구성원(행정)의 충실한 참석	회의 구성원(민간)의 충실한 참석
	정보의 질(4점)	정보의 공동 생산	정보의 유용성
		사전 회의 자료 제공	사회 회의 결과 제공
	과정의 투명성(9점)	회의 결과 정보공개(온라인)	회의 결과 정보공개(오프라인)
		투명한 정보공개	

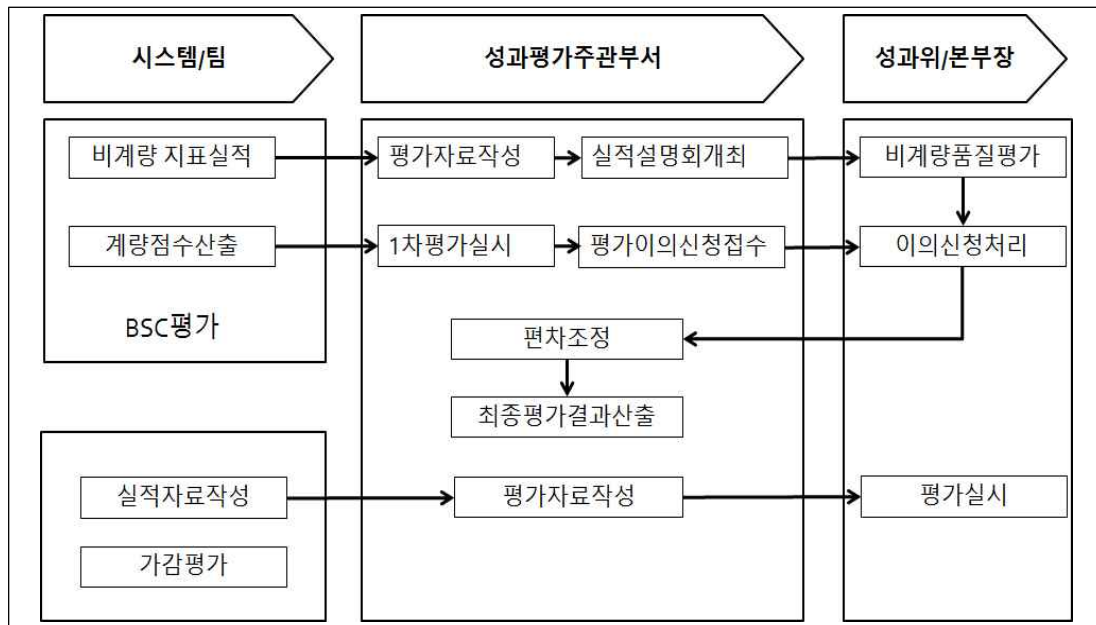
지표 영역	지표 부문	세부지표	
사회적 변화 (15점)	과정의 유용성(4점)	숙의공론 방법의 적합성	결과의 실질적 적용
	기회제공의 형평성(4점)	균등한 토론 기회제공	
	참여자의 변화(4점)	참여자의 수용성 증진	참여자 간의 협력성 증진
	참여의 수준(4점)	행정의 인식	민간의 인식
	내실있는 시민참여(7점)	능동적 시민의식 향상을 위한 공공의 노력	
		시민참여를 위한 공공의 충분한 지원	
		부서 간 칸막이 해소를 위한 조정	
		과정의 투명성을 위한 노력	
		시민 권리의 제도적 보장	
		평가 과정의 참여	
	사회적 신뢰(4점)	쉽고 정확한 정보 전달	
		낮선 사람에 대한 신뢰도	이웃 사람에 대한 신뢰도
		공공(서울시)에 대한 신뢰도	공공(구청)에 대한 신뢰도

자료: 도봉구 협치 지표 개발 및 활용방안 연구

2) 부산광역시 성과평가 체계의 특성과 문제점

- 부산광역시 성과관리 및 성과평가에 관한 규칙(2009. 3. 4)을 살펴보면 제 3조 성과관리의 원칙으로 “① 성과관리는 정책 등의 계획수립과 집행과정에 대하여는 자율성을 부여하고, 그 결과에 대하여는 책임성이 확보될 수 있도록 실시한다. ② 성과관리는 시정업무의 성과·정책품질 및 시민의 만족도가 제고될 수 있도록 실시한다.”라고 규정하고 있음
- 현행 대부분의 지자체와 공공 부분은 성과평가를 BSC에 기반을 두어 다음과 같이 산출함

[그림 20] 공공부문 BSC 기반 성과평가 체계도



- 부산광역시 또한 이와 같은 우리나라 공공부문에 일반화되어 있는 BSC 기반 성과평가 체계를 시정 전반의 평가 과정에 도입 시행해 오고 있음
- 이러한 평가방식은 성과관리의 개념을 행정이 추진하려는 과제 또는 정책에 대한 사업성과에 대한 측정과 결과 평가로 인식하는 경향이 강함. 부산광역시는 추진과제의 성과평가 대상이 부산광역시 성과관리 및 성과평가에 관한 규칙에 따라 1. 시 본청의 실·국·본부 및 과·담당관·팀 <개정 2009. 3. 4> 2. 기관장이 4급 이상인 직속 기관·사업소 및 그 하부조직 ② 시장은 성과 중심의 조직문화 형성 등을 위하여 필요하면 제1항에도 불구하고 성과평가대상을 확대하여 지정할 수 있다고 규정 성과관리는 부서제에 의한 내부평가 방식이며 구체적인 사업실적평가나 측정의 협소한 방식으로 접근
- 시장은 성과평가 결과를 조직관리와 예산편성 등에 반영하고, 성과가 우수한 기관 및 공무원에게 포상이나 성과급의 지급 그 밖에 인사상 우대 조치 등을 할 수 있다고 제24조(성과평가 결과의 반영)에 규정함
- BSC의 성과관리 전략은 행정서비스 운영부서가 하나의 하부 전략적 사업단위 (Strategic Business Unit)가 되며 이의 부서는 전략적 계획을 가지고 전략적

사업단위의 활동과 연계되어 상위 그리고 최상위의 조직 전략과 연계해야 함 (Plunkett, 2002: 7). BSC가 조직의 전략과 연계되는 성과관리의 개념적 틀임

〈표 57〉 서울시정 평가제도 운영현황

평가제도		평가대상	주요 내용	주기
BSC 기반 성과평가	기관평가	실·국·본부 40개, 4급 이상 부서 232개	BSC 성과관리 평가, 시장단 평가, 대내외 협력 성과 등	연 2회
	개인평가	4급 이상 공무원	BSC 성과관리, 시장단 평가	연 1회
민간위탁 사업 성과 평가제도	지도·점검	모든 위탁사무	일반운영(예산집행 등) 점검, 운영성과 점검	연 1회 이상
	종합성과 평가	5억 원 이상의 별도 평가체계 없는 위탁사무	공통 및 개별사무지표 평가, 사용자만족도 평가	위탁 기간 내 1회
지방 보조사업 성과평가		시비보조사업 (국고보조사업 제외)	사업부서 자체평가, 심층평가(기획조정실)	연 1회
기타사업	행정서비스 시민 만족도	서울시 주요 행정서비스	시민의 주요 행정서비스 만족도, 불만요인 평가	연 1회
	주요 재정사업 평가	5억 원 이상의 투자사업, 5천만 원 이상의 행사성 사업	사업(성과)계획의 적정성, 성과관리 적정성, 성과 달성 및 사업평가의 환류 여부 평가	연 1회
	시정 핵심·주요사업 평가	시정 핵심사업 및 주요 현안사업	핵심사업에 대한 중점관리, 이슈 및 현안사업의 상시점검	월 1회(3~5개 사업평가)
	시장 요청사항 추진상황 평가	시장 요청사항	시장 요청사항 이행 여부의 평가	분기별 1회

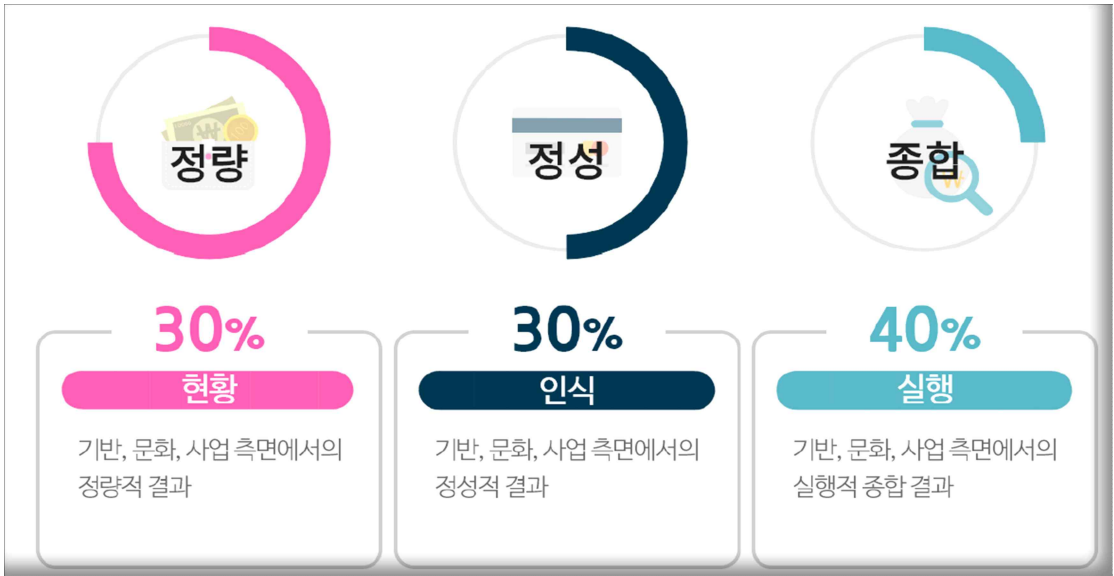
자료: 협치시정 실현을 위한 협치진화형 시정평가제도의 정립

3) 부산광역시 민관협치 성과평가 체계의 바람직한 추진 방향

- “시민주권을 실현하는 협치 도시 부산!”을 구현하기 위한 핵심가치는 자율과 책임, 지속가능성, 숙의와 합의, 자치와 분권, 문제 해결의 5가지로 이러한 가치들이 BRIDGE 전략 및 그에 따른 추진과제를 통해 올바르게 구현되었는지를 살펴보기 위한 중장기 민관협치 성과평가의 전체적인 구성은 다음 [그림 21]에서 제시된 바와 같이 정량적 평가(30%), 정성적 평가(30%), 종합적 평가(40%)로 이루어짐. 이는 민관협치의 과제 추진현황, 민관협치에 대한 추진 주

체들의 인식 수준, 추진과제의 실행 성과 수준을 각각 대표하는 평가 영역이라 할 수 있음

[그림 21] 중장기 민관협치 성과평가의 전체적 구성



○ 민관협치 성과평가의 효과성을 증진하기 위한 합리적인 성과평가의 절차와 과정은 다음 [그림 22]에 제시된 순서와 절차를 준수하여 이루어지게 됨

[그림 22] 민관협치 성과평가의 순서와 절차



(1) 민관협치 추진을 위한 협치 제도의 기반 강화

- 향후 중장기 사업을 이행하고, 실질적인 주민참여를 제도화하기 위해서는 중장기 계획 차원에서 추가로 확보해야 하는 조직 차원의 인력 및 예산계획도 함께 고려될 필요가 있음
- 물리적 행정역량의 확보, 다시 말해서 주무 부서의 민관협치 조직 확대 및 예산확보를 넘어서 시정 전반에 걸쳐 협조 가능한 자원체계를 체계화하고 협력체계를 구축하려는 노력도 병행
- 부문별 의사결정 체계가 별도로 존재하는 가운데 행정의 칸막이 현상을 극복하기 위해서는 리더십의 확보와 더불어 시정 운영 체계를 재구조화하는 방식으로 행정체계의 전환 필요
- 협치를 기본적인 도정 운영의 철학이자 기조, 공유가치로 설정한다면, 그에 적합한 이행 성과를 바탕으로 인사제도, 성과평가, 예산제도 등을 재구조화할 필요가 있음
 - 주요 인사제도나 부서별, 개인별 성과평가에 있어서 민관협치 성과를 평가할 수 있는 자료를 설계하여 반영하려는 노력 필요
 - 예산제도에 있어서 역시 주요부서의 예산성립 과정에서 심의, 결정, 집행과정에서 협치 의제가 작동하도록 지원하고, 실제 집행사업에도 협치 기조를 강화하는 사업을 중점적으로 발굴 육성하도록 지원 필요

(2) 협치 운영 체계와 문화조성

- 민관협치 정책은 주요 정책을 통해 일반 시민과 시민사회단체와 같은 정책 추진자 집단의 지속적 상호작용을 지원하는 과정을 통해 주요 주체 간 경험의 공유를 확대해나갈 필요
 - 부문별 의사결정 체계와 함께 전체 도정 운영 차원에서 민관협치의 원칙을 지켜나가겠다는 부산광역시 집행기관 차원의 정책 의지 천명 필요
 - 시민사회 역시 적극적인 참여와 조정의 역할을 수행하고, 파트너로서 역할에

대한 사회적 합의 도출 및 협력 의지에 대한 공개적 확인 필요

- 부산광역시 민관협치위원회가 발족하고 기능하는 초기 단계에서 부산광역시장, 부산광역시의회 등 정책 주체 및 시민사회 주체들과 민관협치 선언 등의 과정을 구체적으로 합의하고 설명하는 자리를 마련하도록 추진
- 지역의 상시적 수요를 일반 시민을 통해 확인하고 정책화하는 새로운 경로로서 민관협치가 제도화되도록 부산광역시-부산광역시의회-시민사회의 중의를 모아나가는 조정과정을 핵심사안으로 제시할 필요성

(3) 협치역량과 성과 중점

- 민관협치 정책은 지속적 상호작용을 바탕으로 주체 상호 간의 신뢰를 회복하는 과정으로 진행되어야 하며, 이는 부산광역시 사회자본의 확충 및 지속 가능한 사회로의 발전을 촉진하는 정책 추진에 대한 기대감을 상승시키는 효과 산출
- 단기적이고 가시적인 성과 확인이 어려운 과정에서 민관협치 정책이 지속가능성을 가지기 위해서 경기도-시민사회 사이의 사회적 합의 도출 필요
- 민관협치를 추진하는 집행기관과 시민역량을 위한 협치 학교 등의 운영을 통한 다양한 협치역량의 확보
- 민관협치 차원의 시민교육은 집단별 인식의 수준을 높이는 방식과 함께 공동의 학습장을 개설하고 학습 과정을 통해 하나의 상을 공유하도록 지원하는 방식도 함께 검토
- 지역의 협치는 다양한 이해관계자의 참여, 특히 공공영역과 민간영역 참여자들 간 포괄적 협의와 수평적 협력 관계, 지역사회 특수성을 고려한 권한과 자원의 공유체제로 구성됨. 지역사회복지의 강화를 위한 민간영역과 공공영역 간 협의 체계 구축이 필요하지만, 무엇보다 선행되어야 할 사안은 공공과 민간영역이 각자의 역할을 충실히 수행하는 것이 중요하며 그 과정에서 수평적 협의와 협력이 중요함. 따라서 다음과 같은 사항이 협치평가의 핵심사안

이 되어야 함

- 협치평가의 지표 체계: 참여형 평가 프로세스에 기초한 제도화 방안
 - 부산광역시 시정에 특화된 ‘부산형 협치역량 평가모델’의 개발
 - 성과주의 및 결과주의 평가에서 절차와 관계 중심의 접근성으로 균형과 조화
- 협치친화형 정책평가와 적용의 확대
 - 대상 사업의 협치 필요성을 사전에 검토하고 협치친화형 정책으로 선정될 경우 성과평가 모델에서 협치 친화적 지표의 가중치를 높여야 함
- 협치 친화적 제도와 프로세스의 확립 여부의 점검
 - 협치의 참여적 평가, 협력적 평가, 역량 강화평가가 사업별로 제시되어야 함

4) 부산광역시 민관협치 성과평가 체계의 개요(예시)

- 부산시의 민관협치과정의 모델 및 평가(예시)는 크게 P-D-S(계획-운영-성과)를 바탕으로 기본조건평가, 과정 관리평가, 영향평가로 구성되어 있음
- 기본조건평가는 협치 기반 조성, 숙의공론기반조성, 사업운영 기반 조성 등 지역사회의 협치계획을 수행하는데 필요한 기본 여건에 관한 내용으로 6개 부문, 제도관리의 5개 지표로 이뤄짐
- 과정 관리평가는 숙의공론과정 운영과 문화조성 관련된 5개 세부지표로 구성되어 있으며, 자료구축은 과정관리 DB 축적과 정기적 인터뷰를 기반으로 함
- 영향평가는 지역사회 협치계획을 통해 획득하고자 하는 사회적 변화와 협치 성과를 측정하기 위한 것으로 9개 부문 지표로 이뤄짐

평가영역	평가항목	개선 평가내용	배점	평가방식
협치계획 (30점)	계획 및 전략 (10점)	- 민관협치의 중장기 발전계획 수립 여부?	2	계량
		- 중장기 협치계획의 타당성이 있는가?	2	비계량
		- 민관협치 공모사업 확보실적은?	2	계량
		- 민관협치 신규사업 발굴 노력?	2	비계량
		- 전년도 협치 실적평가가 신규계획에 환류되었는가?	2	비계량
		- 협치 우수사례 실적, 표창 등이 있는가? (가점)	1	비계량

평가영역	평가항목	개선 평가내용	배점	평가방식
	제도관리 (20점)	- 당해 사업이 협치사업으로 적정성이 검토되었는가?	4	비계량
		- 협치사업으로 위원회, 협의체 등 적정 조직 및 인력 운영의 합리성이 있는가?	4	비계량
		- 환경변화와 시민의 요구를 반영하였는가?	4	비계량
		- 지원기능인력의 비율은 적정한가?	4	비계량
		- 협치사업의 실적이 성과관리 및 보상체계의 적정하게 도입되고 있는가?	4	비계량
협치운영 (30점)	협치의 과정과 문화조성 (30점)	- 민관협치의 수준은 기획, 집행, 실행에서 적정하게 이루어졌는가?	6	비계량
		- 위원회, 외부전문가, 이해관계자의 구성 및 참여비율은 적정한가? (비율과 내용충실도)	6	계량 /비계량
		- 워킹그룹의 참여기관 수는 증가하였는가? (전년 대비 증가율)	6	계량
		- 협치사업에 대한 홈페이지 및 SNS 운영실적, 홍보실적 달성도, 정보공유 노력도는 어떠한가? (실적 횟수와 내용충실도)	6	계량 /비계량
		- 협치 문화조성을 위한 팀티칭, 팀워크, 워크숍 등의 성과는 있는가? (횟수와 세부내용)	6	계량 /비계량
협치성과 (40)	협치역량 과 성과	- 정책과제별 협치 관련 주요 이해관계자에 대한 교육은 이루어졌는가? ((횟수와 참가자, 내용충실도)	4	계량 /비계량
		- 참여형 도출의제의 수는 증가하였는가?	4	계량
		- 참여 건수 및 참여 기관의 증가는?	4	계량
		- 협치의 절차는 적정하게 이행되었는가?	4	비계량
		- 협치 결과 성과의 자체평가가 충실히 이루어졌는가?	4	비계량
		- 전년 대비 개선 노력은 무엇인가?	4	비계량
		- 협치를 통한 질적, 양적 우수사례를 제시되고 있는가?	4	비계량
		- 민관협치 관련 사업 분야와 전반적 분야의 시민참여 만족도는 증가하였는가? (전년 대비 증가율)	10	계량
		- 주요사업 성과의 피드백과 측정은 이루어지고 있는가?	2	비계량
소계			100	

5) 부산광역시 구·군 단위 민관협치 성과평가의 착안점

☐ 협치의 비전과 목표, 중장기 계획에 따른 연도별 계획의 수립 필요

○ 준비단계

- 목표 공유 : 부서(또는 팀)별 성과목표나 성과지표와는 다른 성과목표나 성과

지표를 설정했는지 여부

- 협의 횟수 : 협업을 위한 부서(또는 팀) 간 협의 횟수(준비단계와 각 단계를 통합 또는 구분하여 산정할 수 있음)

□ 협치 지표는 준비단계, 실행단계, 환류 단계로 크게 구분되는 과정지표를 확인

○ 실행단계

- 책임과 권한 명확화 : 새로운 목표 설정 이후 부서(또는 팀)별 책임과 권한을 분명히 했는지 여부
- 예산 및 관할권 조정 건수 : 부서(또는 팀)별 예산과 관할권을 조정한 건수
- 제 3주체 활용 : 부서(또는 팀) 간 협업 또는 갈등관리를 위해 제3의 부서(또는 팀)이나 시민사회단체 등 제 3주체를 활용했는지 여부

□ 집행과 평가에서 시민사회와의 내실화 필요

○ 환류 단계

- 성과 : 부서(또는 팀)별 성과목표나 성과지표 외의 성과목표나 성과지표에 기여했는지 여부(부서나 팀의 성과목표나 성과지표를 초과 달성했는지를 반영할 수도 있음)
- 홍보와 보상 : 공동의 성과로 공표한 홍보물 또는 언론 매체의 기사 존재 여부, 개인 또는 부서나 팀이 포상을 받았는지 여부
- 평가와 개선 : 협업 과정과 결과를 평가하여 각 부서나 팀의 기존 성과목표나 성과자료를 수정 보완했는지 여부

제5장

결론 및 정책제언

1. 기본계획의 특성에 대한 종합 요약

- 부산광역시 민관협치 활성화를 위한 기본계획(이하 기본계획)은 현재 부산광역시 민관협치가 당면해 있는 현실의 상황적 조건에 대한 냉철한 분석을 통해 실현 가능성에 최우선을 두고 추진전략과 추진과제를 설정하고 있다는 점에서 매우 구체적이고 실현 가능한 계획임
- 기본계획은 지금까지 부산광역시를 포함한 타 지자체가 지향해 왔고 또 앞으로도 지향해 나가야 할 민관협치의 핵심가치에 바탕을 둔 목표와 전략, 그리고 구체적인 추진과제를 설정하고 있다는 점에서 현실의 한계와 제약을 넘어 민관협치가 나아가야 할 미래의 이상적 비전과 목표, 그리고 방향을 지향하고 있다는 점에서 현실과 이상을 조화롭게 구현해 나가고자 하는 계획임
- 기본계획이 가장 중점을 두어 강조하고 있는 가치는 기본계획의 비전에 잘 드러나고 있듯이 지방자치 4.0의 새로운 지방자치 시대에 부합하는 시민주권의 가치임. 이는 기본계획이 서울특별시 민관협치 기본계획의 비전이 제시하는 시민이 주도하는 민관협치는 물론 그 외 다른 지자체 기본계획의 비전에서 강조되고 있는 단순한 민관협력의 수준을 뛰어넘어 적극적으로 민관협치를 통해 시민의 권능과 권한을 강화하는 것을 주요한 지향점으로 삼고 있음

을 의미함

- 기본계획은 DIAMOND BRIDGE의 핵심가치 및 전략 기조를 바탕으로 도출된 15개 추진과제를 실현 가능성을 강화하기 위해 지속가능성과 문제 해결의 두 가지 핵심가치를 구현할 수 있는 구체적인 역량 강화 방안 마련과 추진과제의 실행력을 담보하는 체계적인 성과평가체계 도입의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 서울특별시를 포함한 타 지자체의 기본계획과는 차별성을 보여주고 있음
- 기본계획은 15개 추진과제별 세부 추진과제에 대해 각 연도별 실행계획을 구체적으로 제시하고 있을 뿐만 아니라 과제별 추진 주체와 시민참여의 수준을 구체적으로 제시함으로써 계획의 실행력을 강화하고 있다는 점에서도 타 지자체 기본계획과 차별화를 시도하고 있음
- 기본계획은 5대 핵심가치에 근거하여 수립된 5대 전략 분야별로 핵심적인 대표 추진과제를 제시함으로써 기본계획의 실행과정에서 ‘선택과 집중’의 원리에 입각하여 기본계획이 지향하는 최소한의 목표 실현이 보장될 수 있도록 하였는데 이는 기본계획의 구체성과 실현 가능성을 강화하는 중요한 요소라 할 수 있음
- 기본계획은 계획의 실현 가능성과 지속가능성을 담보하기 위해 비전과 목표에 따른 추진전략과 추진과제를 제시하는 동시에 관련 예산 사용 계획을 부산광역시의 중기재정계획(2021~2025)에 의거하여 현실적으로 제시하고 있음

2. 기본계획의 지속가능한 추진을 위한 제언

- 현재 기본계획의 각 연도별 예산계획은 2025년까지의 부산광역시 중기재정계획을 반영하여 5대 전략 분야에 대해서만 포괄적으로 제시되고 있을 뿐, 각 추진과제 혹은 세부 추진과제별 연도별 예산계획은 별도로 수립되어 있지 않음. 따라서 향후 기본계획의 실행력을 강화하고 계획의 실현 가능성을 제고하기 위해서는 기본계획에 제시된 각 추진과제 혹은 세부 추진과제별 추진 주체를 중심으로 별도의 현실성 있는 각 연도별 예산계획을 작성할 필요가

있음

- 향후 기본계획을 바탕으로 부산광역시 각 산하 구·군의 기본계획이 별도로 수립, 시행될 필요가 있음. 현재 기본계획에는 각 산하 구·군의 기본계획 수립에 필요한 기본 추진 방향만 매우 포괄적으로 제시되고 있는바, 이러한 기본 추진 방향을 참고하여 각 구·군의 계획수립을 적극적으로 권장 혹은 유도할 필요가 있음. 이 과정에서 구·군별 기본계획 수립에 따른 다양한 인센티브 도입 등 계획수립을 유도할 수 있는 제도적 방안을 마련할 필요가 있음
- 기본계획은 민관협치에 필요한 공공기관 행위자의 협치역량 증진과 민관협치의 효과적인 관리 및 실현 가능성 증진을 위해 민관협치 성과에 대한 개인별 성과평가 체계를 도입할 것을 제시하고 그 구체적 성과평가의 기준과 방법을 [부록 1]에 소개하고 있음. 하지만 기본계획이 제시하고 있는 민관협치 성과평가 체계는 현재 운영 중인 공무원 성과평가체계와의 정합성이나 기본계획이 제시하고 있는 평가 기준의 현실성 등을 고려할 때 향후 부산광역시의 민관협치의 현실에 부합도록 적절한 수정 및 보완의 과정이 필요할 뿐 아니라 보다 구체적이고 세부적인 실행계획이 수립될 필요가 있음. 따라서 이를 위해 기본계획 외에 별도의 ‘민관협치 활성화를 위한 공무원 성과평가 체계 구축을 위한 연구’ 용역을 추진할 필요가 있음
- 기본계획이 추구하고 있는 비전이 제시하고 있는 핵심가치인 시민주권을 지향하는 민관협치를 실현하기 위해서는 무엇보다 시민사회의 역량 강화 및 시민참여 증진 방안의 획기적 제고가 중요한바, 향후 기본계획을 충실히 수행해 내기 위한 시민사회 역량 강화 및 시민참여 증진 방안에 관한 별도의 연구를 수행할 필요가 있음
- 기본계획의 부산광역시 민관협치 현황에 대한 분석 및 진단 결과, 정책 수요 조사와 FGI 분석결과, SWOT 분석결과 등을 종합해 볼 때, 한정된 자원으로 민관협치에 대한 지역사회의 욕구를 제대로 충족시킬 수 없을 뿐 아니라 민관협치체가 갈등을 조정하고 협의해 나갈 체계와 역량을 제대로 갖출 수 없다는 점이 부산광역시 민관협치의 중요한 약점 요소로 제시되고 있음. 이는 부산광역시가 민관협치를 위해 투입하는 예산이 절대적으로 서울, 경기, 인천 등 수도권 지자체와 비교해도 턱없이 적기 때문임. 부산광역시의 중기재정계

획(2021~2025)에 따르면 5년의 계획 기간에 부산광역시가 민관협치 체계 구축 및 활성화 사업추진을 위해 투입하는 사업예산은 3,104,785(천원)에 불과한 데 이를 연차별 균등 배분하면 연간 660,975(천원)에 불과하며, 3개년의 기본계획 실행에 소요되는 예산 역시 1,952,925(천원)에 불과함. 따라서 민관협치 활성화를 위한 기본계획 추진과 관련된 예산의 증액 및 인력 증원을 위한 노력이 선행될 필요가 있음

참고문헌

- 강성권·이영. (2006). “부산광역시 거버넌스 모델개발과 추진전략에 관한 연구.” 한국지방정부학회 학술대회자료집, 150-171.
- 강인호·박성진. (2020). “지방 소도시의 스마트 축소를 위한 협력적 거버넌스 체계 구축을 위한 시론적 연구.” 『한국공공관리학보』 34(4), 279-300.
- 강황선. (2003). “정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 14(3), 201-227.
- 김광휘. (2012). 시민사회단체와 정부의 협력적 거버넌스의 생산성에 관한 연구. 국민대학교 박사학위 논문.
- 김동신. (2012). “네트워크 거버넌스 구성을 위한 위원회형 비영리조직의 역할담구: 부산국제영화제 조직위원회를 중심으로.” 『한국행정학보』 46(3), 33-60.
- 김보경·조희진·황정윤. (2019). “사회문제 해결의 정부와 사회적 기업 역할 모색: 정부 예산 분석을 중심으로.” 한국지방정부학회 학술대회 자료집.
- 김서린·이경영·정문기. (2021). “지역사회협력을 통한 공공문제 해결 방안 탐색: 서울특별시 제1호 사회성과보상사업 (Social Impact Bonds) 중심으로.” 『지방행정연구』 35(2), 123-158.
- 김성조 (2020). “일본의 코로나19 대응과 평가: 보건의료 분야의 협력적 거버넌스를 중심으로.” 『일본연구논총』 52, 6-33.
- 김양현·노영란·변순용·임채광. (2005). “책임개념에 대한 실천윤리적 해명.” 『범한철학』 39(4):291-328.
- 김정인. (2020). “사회성과 달성을 위한 협력적 거버넌스: Pay for Success 제도를 중심으로.” 『한국행정논집』 32(2), 327-352.
- 김정호·채창수·조승현. (2017). “협력적 로컬거버넌스의 성공요인에 관한 연구- 전라북도 서남권 광역화장시설을 대상으로.” 『한국자치행정학보』 31(4), 23-43.
- 김정희. (2015). “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민 참여 행정 비교연구.” 『The Korean Journal of Local Government Studies』 18(4), 135-170.
- 김준현. (2019). “부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스 정책역량 분석.” 『한국지역정보화학회지』 22(2), 1-24
- 김준현. (2020). “일자리 사업 로컬 거버넌스 분석: 부산광역시 기초자치단체를 중심으로.” 『한국지역정보화학회지』 23(2), 55-82.
- 남재걸. (2016). “지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스 분석.” 『도시행정학보』 29(3), 199-230
- 도묘연·정상희. (2018). “거버넌스 시각을 통한 지방정부 개발협력 사업의 제도적 특성 분석.” 국제정치연구, 21(1), 215-248
- 문인수·이종열. 2002. “거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안.” 『한국정책과학학회보』 6(3), 53-76.
- 미우라 히로키. (2018). “일본 로컬 거버넌스의 역사적 구조 변화.” 『아태연구』 25(3), 79-118

- 민현정. (2009). “지역협동 사례를 통해 본 일본 로컬 거버넌스의 성공과 한계요인.” 『한국거버넌스학회보』 16(2), 55-82.
- 박상필. (2008). “NGO와 정부간의 협력모형 탐색.” 한국NGO학회 2008년 연례포럼.
- 박재욱. 2016. “지방정치와 로컬 거버넌스.” 『지방정치의 이해 2』 서울: 박영사.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최흥석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 『한국행정학보』 33(2), 123-139.
- 박희봉. (2006). “시민참여와 로컬 거버넌스.” 『한국정책과학학회보』 10(2): 1-23
- 서선영·차재권. (2021). “거버넌적 시각에서 바라본 지방정부의 코로나19 대응.” 『지역과 정치』 4(1), 159-192.
- 신현중. (2002). “발전도상국의 의료 및 보건 서비스 분야의 로컬 거버넌스 형태: 필리핀과 잠비아를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 6(3), 93-112.
- 양갑용. (2020). “코로나19 대응과 국가 거버넌스: 한중 방역 경험.” 『성균차이나브리프』 8(3):77-82.
- 엄태석. (2005). “지역발전과 로컬 거버넌스.” 『21세기정치학회보』 15(3), 97-116
- 오수길·이춘열. (2018). “주민자치와 로컬 거버넌스 사례 연구: 고양시 자치도시 실험을 중심으로.” 『국정관리연구』 13(2), 125-158.
- 우양호. (2013). “지역사회 다문화 정책의 문제점과 발전방향: 해항도시 부산의 ‘다문화거버넌스’ 구축 사례.” 『지방정부연구』 17(1), 393-418.
- 윤태범·김병섭·박흥식·박정수. 2004. “정부-민간기구간 부패방지 협력체계 구축방안.” 부패방지위원회 연구용역보고서.
- 이도형. (2004). “로컬 복지 거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로.” 『한국행정학보』 38(3), 221-238.
- 이선향. (2016). “지속가능한 국가발전 모델과 로컬거버넌스.” 『사회과학연구』 55(1), 235-262.
- 이성철·권영주. (2017). “로컬 거버넌스와 지역성장의 관계 분석.” 『한국공공관리학보』 31(4), 69-91
- 이용숙·박승빈·김태일. (2020). “협력적 거버넌스 성공을 위한 조건들: 서울시 동북 4구 사례를 중심으로.” 『공간과 사회』 30(4):208-249.
- 이우권. 2003. “정책 우선순위 결정을 위한 기준 설정.” 한국정책학회 춘계학술발표논문집.
- 이주현. (2018). “서울시 로컬 거버넌스의 혁신.” 『서울도시연구』 19(1), 115-135
- 임의영. (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건. 정부학연구, 9(1), 23-52.
- 정세욱. (2010). “지방선거와 지방행정: 지방선거와 공무원의 정치적 중립.” 『지방행정』 59(679), 16-19.
- 조원빈. 2020. 『뉴노멀 시대, 아시아의 뉴 데모크라시』 서울: 성균관대학교출판부.
- 주재복. (2013). “지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석.” 『한국정책연구』 13(3), 355-374.
- 차재권. (2008). “지방자치단체 환경 거버넌스의 비교연구: 부산과 인천의 ‘지방의제 21’ 실천 과정과 성과를 중심으로.” 『사회과학논집』 39(1), 119-157.
- 차재권. (2017). “지방거버넌스와 체제 능력 연구: 지역발전적 시각에서의 분석을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 15(1), 369-403.
- 최병두. (2015). “협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전.” 『한국지역지리학회지』 21(3),

- 최태현. (2020). “협력적 거버넌스에서 집단학습과 성과: 교류인지체계 개념을 중심으로.” 『한국사회와 행정 연구』 30(4), 189-220
- 하민철. (2020). “로컬거버넌스의 형성과 제도화: 청주시 초록마을사업 사례연구.” 11(1), 247-257.
- 하영태. 2019. “뉴노멀 시대의 대응전략으로서 기업의 사회적 책임(CSR) 확산방안에 관한 연구: 법·제도 준비를 중심으로.” 『경영법률』 29(3), 99-121.
- El-Erion, M. A. 2008. When Markets Collide: Investment Strategies for the Age of Global Economic Change. McGraw-Hill Co.
- Emerson, K., & Murchie, P. (2011). Collaborative governance and climate change. The future of public administration around the world, 141.
- Jessop, B. (2000). Good governance and the urban question: on managing the contradictions of neo-liberalism. Comment on Urban21, Published in German in MieterEcho June (2000). Quoted online: Department of Sociology, Lancaster University, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.htm> (link verified 4/1/03).
- Kickert, W. J. (1997). Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American ‘managerialism’. Public administration, 75(4), 731-752.
- Krueger, RA & Casey, MA (2000) Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research, 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McNamee, R., & Diamond, D. (2004). The new Normal: Great opportunities in a time of great risk. Portfolio.
- Meuleman, L. (2006). Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration. Director, 31(6), 21827020.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. The american prospect, 13(Spring), Vol. 4. Available online: <http://www.prospect.org/print/vol/13> (accessed 7 April 2003).
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. Academy of management review, 23(3), 393-404.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. International social science journal, 50(155), 17-28.
- 新川達郎 (2013). “ローカル・ガバナンスの再編と地域再生.” 新川達郎編. 『京都の地域力再生と協働の実践』. 京都: 法律文化社, pp. 2-14

[부록 1] 부산광역시 민관협치 분야 성과평가 방법 개요

1. 비계량지표(정성지표) 평가 : 절대평가

□ 평가등급 구분 및 평점

구분	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	6등급	7등급	8등급	9등급
평점	100점 ~ 90점	90점 미만~ 80점	80점 미만~ 70점	70점 미만~ 60점	60점 미만~ 50점	50점 미만~ 40점	40점 미만~ 30점	30점 미만~ 20점	20점 미만~ 0점

□ 평가 기준

- 지표별 추진실적이 아래의 평가 기준을 어느 정도 충족하는가를 토대로 평가

□ 등급 부여 기준

등급	평점	기준
1등급	90점 이상 ~ 100점	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표에서 요구하는 평가내용을 충분히 만족하는 경우 • 특별한 경영개선 노력의 결과로 과거 실적을 훨씬 상회하는 경우 • 주어진 경영 여건에서 최선을 다한 것으로 판단되고 해당 부서 직원들의 업무 수행 노력 정도가 객관적 자료에 의하여 현저하게 인정되는 경우
2등급	80점~90점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 1등급에서 요구하는 기준을 대부분 충족하나, 1등급 수준에는 다소 못 미친다고 인정되는 경우
3등급	70점~80점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표에서 요구하는 평가내용을 대체로 만족하는 경우 • 전기 평가 지적사항 및 비효율적인 부문을 개선하는 등 상당한 노력이 인정되는 경우 • 창의력을 발휘하여 자의적인 업무 수행을 하였으나, 개선의 여지가 일부 있는 경우
4등급	60점~70점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 3등급에서 요구하는 기준을 대부분 충족하나, 3등급 수준에는 다소 못 미친다고 인정되는 경우
5등급	50점~60점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표에서 요구하는 평가내용을 다소 만족하는 경우 • 과거보다 실적이 양호하거나, 주어진 여건하에서 당연히 기대되는

등급	평점	기준
		실적을 달성한 경우
6등급	40점~50점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표에서 요구하는 사항에 미흡한 경우 • 사업실적 미달, 예산 낭비 요소 등이 발견되며, 부진사업에 대한 분석 및 개선 노력이 미흡한 경우 • 해당 부서 직원들의 노력 정도가 미흡하여 과거 수준의 실적에 다소 미달하는 경우
7등급	30점~40점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 6등급에서 요구하는 기준에 해당하나, 6등급 수준에는 다소 못 미친다고 인정되는 경우
8등급	20점~30점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표에서 요구하는 사항을 결여한 경우 • 사업실적이 지극히 불량하거나 집행상 중대한 결점이 있는 경우
9등급	0점~20점 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 8등급 기준에 미달할 뿐 아니라, 문제점·결점에 대한 인식이 약하고, 대책강구 등 개선 검토 의지가 없다고 인정되는 경우

2. 계량지표(정량지표) 평가 방법

- 계량지표는 과거 실적, 추세 등을 고려하여 기준목표에 따른 달성도를 평가하되, 원칙적으로 ① 목표 대 실적, ② 목표 부여(A), ③ 목표 부여(B), ④ 임계치 지표의 목표달성도 평가 ⑤ 목표설정 타당성 평가 중 지표 성격에 가장 부합된다고 판단되는 하나의 방법을 선택하여 평가
 - 기관 간 평가의 형평성을 고려하여 평가 군별로 동일한 지표에 대해서는 특별한 사유(신설법인 등)가 없는 한 동일한 평가 방법을 적용
- 평가가 불가능한 지표 및 분할 평가지표 중 평가가 불가능한 부분에 대해서는 이를 평가에서 제외하고 총점환산방식을 적용(단, 지표정의서에 별도의 평점 부여 방식이 명시된 경우에는 그에 따름).
 - 총점환산방식은 총점환산방식을 적용해야 하는 모든 평가지표(세부 평가내용 포함)를 제외한 나머지 지표의 평균 평점을 해당 지표의 평점으로 부여하는 것을 의미함

① 목표 대 실적

- 목표달성도 계산
 - 관련 지표정의서에서 별도의 평가 방법을 제시하지 아니한 경우, 해당 출자·출연기관이 제시한 목표를 근거로 하여 다음과 같이 목표달성도를 계산

$$\text{목표달성도}(Y) = \frac{\text{실적}}{\text{목표}}$$

○ 평점 계산

- 목표달성도가 높을수록 경영성적이 좋은 상향지표와 낮을수록 경영성적이 좋은 하향 지표로 구분하여 다음과 같이 계산

상향 지표	평점 = 목표달성도(Y) × 100점
하향 지표	평점 = $\frac{1}{\text{목표달성도}(Y)} \times 100\text{점}$

- 평점의 상·하한치는 각각 100점을 초과하거나 0점에 미달하지 않도록 함

② 목표 부여(A)

○ 목표달성도 계산

- 해당 지표에 부여된 최고·최저목표를 기준으로 다음과 같이 목표달성도를 계산

$$\text{목표달성도}(Y) = \frac{\text{실적} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}}$$

○ 평점 계산

- 다음 산식에 따라 평점을 계산하되, 평점의 상·하한치는 각각 100점을 초과하거나 0점에 미달하지 않도록 함.

$$\text{평점} = \text{목표달성도}(Y) \times 100\text{점}$$

③ 목표 부여(B)

○ 평가방식

- 목표 부여(B) 방법에서는 가중치의 60%는 목표달성도를 평가하고, 가중치의 40%는 전년 대비 개선도를 평가

- 전년 대비 개선도는 전년도 실적에 일정 비율을 곱한 값을 목표로 부여한 후 목표 부여(A) 방법으로 평가(일정 비율은 지표별 특성을 반영하여 해당 지표정의서에 명시)

○ 평점 계산

- 다음 산식에 따라 평점을 계산하되, 목표달성도 평점과 전년 대비 개선도 평점은 각각 100점을 초과할 수 없음

$$\text{평점} = \text{목표달성도 평점} \times 0.6 + \text{전년대비 개선도 평점} \times 0.4$$

$$\text{목표달성도 평점} = \frac{\text{실적} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}} \times 100\text{점}$$

$$\text{전년대비개선도 평점} = \frac{\text{실적} - \text{전년도 실적} \times 50\%}{\text{전년도 실적} \times 110\% - \text{전년도 실적} \times 50\%} \times 100\text{점}$$

④ 목표설정 타당성 평가

- 목표 수준의 타당성 평가는 기관이 수립한 목표에 대한 최근 3년 또는 5년간의 추세분석을 통해 평가하며, 예산연계지표와 예산 미연계지표로 구분하여 평가함

○ 예산연계지표

- 예산연계지표는 1차적으로 전년도 예산 대비 실적치와 비례하여 목표설정의 타당성을 평가함.
- 다만, 전년도 예산 대비 실적 외에 투입 노력, 사업추진환경 등에 따라 설정한 목표의 변동이 발생할 충분한 근거 또는 이유가 있으면 경영평가단과의 협의를 통해 목표설정의 상·하향 조정이 가능함

○ 예산 미연계지표

- 예산 미연계지표는 최근 3년간 실적이 계속하여 증가추세에 있는 지표는 전년도 증가율이 반영된 실적을 기준으로 함

〈부록-표 1〉 정량/정성 평가 방식의 예시

	A. 현황		B. 인식	C. 실행	
기반적 측면	숙의기반 조성 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입	기반조성 목표달성도	제도적 측면	
		상황에 맞게 지표 기입			
	협치정책 연계 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입			
		상황에 맞게 지표 기입			
문화적 측면	협치리더십 구현 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입	협치성과 시민만족도	문화적 측면	
		상황에 맞게 지표 기입			
	협치문화 활력 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입			
		상황에 맞게 지표 기입			
사업적 측면	공론절차 이행 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입	사업성과 목표달성도	실행적 측면	
		상황에 맞게 지표 기입			
	시민참여 활성화 (변형 가능)	상황에 맞게 지표 기입			
		상황에 맞게 지표 기입			
성과 형태	정량 성과		정성 성과	종합성과	
평가 방법	정량 체크리스트		의식 설문조사	페르소나 모형	
평가 성격	절대평가		상대평가	증거 기반	
평가 주체	자가평가		이해관계자	외부전문가	
평가 시기	사업 후		사업후 (A현황 평가 후)	사업후 (A현황, B인식 평가 후)	
평가 단위	관의 부서		민의 개인	관	부서
				민	개인

3. 평가 결과 산정

(1) 평가점수 산정

- 최종 기관 평가 결과는 공통지표 및 기관별 개별지표 평가 결과를 합산하여 종합평가하며 점수의 합계는 100점으로 함

(2) 평가등급 반영

- 평가 결과 종합점수의 구간을 총 5단계로 구분하여 평가등급을 S등급에서 D등급으로 부여함

평가점수	90점 이상	89점 ~ 80점	79점 ~ 70점	69점 ~ 60점	60점 미만
등급	S	A	B	C	D

[부록 2] 부산광역시 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위한 설문지

**부산광역시 민관협치 활성화
기본계획 수립을 위한 직원 설문조사**

안녕하십니까? 부산광역시는 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위한 「민관협치 활성화 정책 수요조사」를 진행하고 있습니다. 응답내용은 익명으로 수집되고 통계 처리되어 분석 목적으로만 활용될 것이며, 개별 응답내용과 신분은 비밀이 보장됨을 알려드립니다.

※ 참여자 전원 지식마일리지 2점 부여

2021년 7월

담당자 (조사관련 문의)

행정자치국 협치정책과 송재준(☎1214), 박정민(☎1216)

부경대학교 지방분권발전연구소(☎051-629-5465)

응답자 인적사항

문 1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자 ② 여자

문 2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

문 3. 귀하의 근무지는 어떻게 되십니까?

- ① 본청 ② 직속기관 ③ 사업소 ④ 시의회

문 4. 귀하의 직급은 어떻게 되십니까?

- ① 3급 이상 ② 4급 ③ 5급 ④ 6급 이하

문 5. 귀하의 근무연수는 어떻게 되십니까?

- ① 30년 이상 ② 20년 이상 30년 미만 ③ 10년 이상 20년 미만
④ 5년 이상 10년 미만 ⑤ 5년 미만

문 6. 귀하의 고용형태는 어떻게 되십니까?

- ① 일반직 ② 일반임기제(일반·전문) ③ 별정직 ④ 공무직

문4. 현재 부산시의 시정 운영에서 민관협치가 가장 활성화되어 있는 정책 분야와 가장 활성화되어 있지 않은 정책 분야는 어떤 분야입니까? 우선 순위를 고려하여 각각 2가지만 선택하여 주십시오.

- 활성화 분야 1순위(), 2순위() - 비활성화 분야 1순위(), 2순위()

- | | | | |
|----------|------------|--------|----------|
| ① 기획, 재정 | ② 경제, 일자리 | ③ 복지 | ④ 여성, 가족 |
| ⑤ 건강, 보건 | ⑥ 도시·건설·주택 | ⑦ 안전 | ⑧ 환경 |
| ⑨ 교통 | ⑩ 해양 | ⑪ 문화예술 | ⑫ 관광 |
| ⑬ 자치행정 | ⑭ 기타() | | |

문5. 현재 부산시정에서 행정(공공)과 민간의 관계는 대체로 어떻다고 생각하십니까?

- ① 행정이 일방적으로 결정하고 실행
- ② 행정이 주도하는 가운데 민간이 소극적/수동적으로 참여
- ③ 대부분 행정의 주도 속에서 제한적인 영역에서 민간이 적극적으로 참여/협력
- ④ 전반적으로 행정과 민간이 공동으로 논의하고 결정
- ⑤ 정책추진과정 전반을 민간이 주도
- ⑥ 행정과 민간이 경쟁/대립

문6. 현재 부산시정에 대한 민간주체의 참여는 주로 어떻다고 생각하십니까?

- ① 의제를 발굴·제안하는 정도의 참여
- ② 정책(사업) 기획(계획)단계를 중심으로 참여
- ③ 정책을 실행하는 단계까지도 직·간접적 참여
- ④ 정책 평가단계를 중심으로 참여
- ⑤ 정책과정의 모든 단계에 참여

문7. 현재 부산시 민관협치 과정에 주로 참여하는 민간주체는 누구라고 생각하십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- ① 직능단체(조합, 연대 등)
- ② 시민사회단체
- ③ 주민단체
- (비영리민간단체, 비영리법인)
- (주민자치회, 국민3운동단체 등)
- ④ 기업, 학계, 전문가
- ⑤ 중간지원조직(각종 지원센터)
- ⑥ 잘 모르겠다

부산시 시정협치 추진방향에 관한 의견

문8. 민관협치를 활성화하는 데 있어서 민간주체의 시정참여는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 의제 발굴/제안 단계에 주로 참여
- ② 정책 기획단계에 주로 참여
- ③ 정책 실행과정에 주로 참여
- ④ 정책 평가단계에 주로 참여
- ⑤ 기획과 평가단계에 주로 참여
- ⑥ 대부분의 정책과정 전반에 참여
- ⑦ 특정 개별사업에 국한하여 정책 전반에 참여

문9. 부산시정을 민관협치 친화적 방식으로 이끌어 나가려면 어떤 요소가 중요하다고 생각하십니까?
우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| ① 정책의 실행과정에 민간의 적극적 참여 | ② 협치를 지원·촉진하는 제도의 정비 |
| ③ 사업의 실행단위인 동 단위로 자치분권 확대 | ④ 민간 협치주체들의 역량 강화 |
| ⑤ 유사 관련된 정책(사업)간 긴밀한 연계와 융합 | ⑥ 민관 간 숙의·공론 결과의 정책 반영도 제고 |
| ⑦ 참여주체 간 교류·소통 확대 | ⑧ 일반시민의 참여절차(제도) 확대 |
| ⑨ 협치형 사업추진을 위한 예산지원체계 정비 | ⑩ 민간주체의 권한과 책임소재 확립 |
| ⑪ 민간과 행정영역의 수평적 관계 정립 | ⑫ 기타(_____) |

문10. 부산시정을 추진해 나감에 있어 민관협치에 대한 행정주체의 적극적인 관심과 실행을 유도하려면, 어떤점이 개선되어야 한다고 보십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| ① 시장의 강력한 리더십과 의지 | ② 부서장의 협치친화적 마인드 확립 |
| ③ 협치의 실천을 강제하는 규정 마련 | ④ 협치프로세스에 관한 매뉴얼 가이드라인 제정 |
| ⑤ 민간과의 교류촉진 프로그램 확대 | ⑥ 협치관련 교육프로그램 확대 |
| ⑦ 협치를 유도/강화하는 평가체계 확립 | ⑧ 보상체계(인센티브, 인사 등) 확립 |
| ⑨ 협치사무를 위한 전담인력 확대 | ⑩ 협치 성공사례 발굴 및 홍보 |
| ⑪ 협치활동을 뒷받침하는 예산 확충 | ⑫ 예산편성과정에서의 민간의 참여와 협력 |
| ⑬ 기타(_____) | |

문11. 다음은 부산시가 민관협치 시정을 실현하고자 중장기 비전을 설정할 때 고려해볼 수 있는 중요한 가치들입니다. 선생님께서는 어떤 요소들이 중요하게 고려되기를 원하십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | | | |
|-------------|----------------|---------------|--------------|
| ① 지속 가능성 | ② 시민·주민의 권능 부여 | ③ 시민·주민 역량 강화 | ④ 지역사회 문제 해결 |
| ⑤ 사회혁신 | ⑥ 시민행복 | ⑦ 자치분권 | ⑧ 공유사회 |
| ⑨ 기타(_____) | | | |

문12. 향후 바람직한 민관협치를 구현하기 위해 누가 시정 협치과정을 선도하는 민간주체가 되어야 한다고 생각하십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | | |
|----------------------|------------------------------|------------------------------|
| ① 직능단체
(조합, 연대 등) | ② 시민사회단체
(비영리민간단체, 비영리법인) | ③ 주민단체
(주민자치회, 국민3운동단체 등) |
| ④ 기업, 학계, 전문가 | ⑤ 중간지원조직
(각종 지원센터) | ⑥ 잘 모르겠다 |

부산시 지역협치 추진방향에 관한 의견

문13. 부산시가 지역협치가 필요한 다양한 사업들을 실행(실천)하는 데 있어서 주된 걸림들은 무엇이라 생각하십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | |
|---------------------------------|---------------------|
| ① 지역사회 주체들의 취약한 역량 | ② 주민들의 무관심과 참여의지 부족 |
| ③ 민간주체 간 상호교류 부족 | ④ 부산시 주도의 일방적 정책 추진 |
| ⑤ 사업들이 상호 분리/단절되어 추진에 따른 시너지 약화 | ⑥ 중복된 사업 추진에 따른 비효율 |
| ⑦ 협치활동을 뒷받침하는 예산 부족 | ⑧ 행정에 의한 주민의 동원 |
| ⑨ 추진과정에서 주민의 실질적 역할 부족 | ⑩ 사업 추진과정의 투명성 부족 |
| ⑪ 기타(_____) | |

문14. 지역사회에서 민관협치가 확대·활성화되려면 어떤 조건이 갖추어져야 한다고 보십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| ① 지역사회 주민들의 높은 역량 | ② 지역사회의 재정적 자율성 및 권한의 확대 |
| ③ 행정조직 내부의 칸막이 해소 | ④ 유사/연관된 사업들의 연계/융합 |
| ⑤ 지역사회로의 사무와 권한 이양 | ⑥ 지역사회를 선도하는 주체(활동가)의 발굴/육성 |
| ⑦ 협치를 뒷받침하는 제도와 기구의 정비 | ⑧ 참여와 민관협치에 대한 인식의 확산 |
| ⑨ 참여와 협력에 대한 주민들의 효능감 확대 | ⑩ 자립성 강화를 위한 공유자산 확보(지역자산화) |
| ⑪ 민간주체들 간 칸막이 해소 | ⑫ 교류를 위한 공간 등 기반시설 확충 |
| ⑬ 기타(_____) | |

문15. 향후 바람직한 민관협치를 구현하기 위해 지역사회(구군, 동 단위)에서 누가 협치과정을 선도하는 민간주체가 되어야 한다고 생각하십니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위() 2순위 ()

- | | | |
|----------------------|------------------------------|------------------------------|
| ① 직능단체
(조합, 연대 등) | ② 시민사회단체
(비영리민간단체, 비영리법인) | ③ 주민단체
(주민자치회, 국민3운동단체 등) |
| ④ 기업, 학계, 전문가 | ⑤ 중간지원조직
(각종 지원센터) | ⑥ 잘 모르겠다 |

민관협치 활성화를 위한 제도적 기반과 관련 질문

문16. 현재 민관협치를 활성화하기 위해 부산시정 운영 과정에서 도입, 시행하고 있는 다음의 제도들이 협치 활성화에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

협치관련 제도 및 사업	매우 도움	약간 도움	보통	약간 도움안됨	매우 도움 안됨
문16-1 위원회제	⑤	④	③	②	①
문16-2 민간위탁제	⑤	④	③	②	①
문16-3 정보공개제	⑤	④	③	②	①

협치관련 제도 및 사업	매우 도움	약간 도움	보통	약간 도움안됨	매우 도움 안됨
문16-4 시민참여제(공청회 등)	⑤	④	③	②	①
문16-5 시민제안/청원제	⑤	④	③	②	①
문16-6 시정평가제	⑤	④	③	②	①
문16-7 민간지원제도	⑤	④	③	②	①
문16-8 시민참여예산제	⑤	④	③	②	①
문16-9 주민자치위원회제	⑤	④	③	②	①
문16-10 시민감사제	⑤	④	③	②	①
문16-11 시정모니터링제	⑤	④	③	②	①
문16-12 민원처리제	⑤	④	③	②	①

문17. 부산시 **행정조직** 이 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문17-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문17-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문17-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문17-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문17-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문18. 부산시의 **각종 직능단체(조합, 연대)**가 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문18-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문18-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문18-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문18-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문18-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문19. 부산시의 **각종 시민사회단체 (비영리민간단체, 비영리법인 등)**가 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문19-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문19-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문19-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문19-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문19-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문20. 부산시의 **각종 주민단체 (주민자치회, 국민3운동단체 등)**가 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문20-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문20-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문20-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문20-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문20-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문21. 부산시의 **각종 기업, 학계, 전문가**가 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문21-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문21-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문21-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문21-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문21-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문22. 부산시의 **중간지원조직 (각종 지원센터)**이 가진 민관협치와 관련한 다음의 능력을 어느 정도로 평가하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문22-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문22-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문22-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문22-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문22-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문23. 부산시의 민관협치 주체에 대한 아래의 지원이 어느 정도라고 생각하십니까?

능력 구분	매우 높음	약간 높음	보통	약간 낮음	매우 낮음
문23-1 기반(조직, 재정, 인력 등)	⑤	④	③	②	①
문23-2 적극성	⑤	④	③	②	①
문23-3 전문성	⑤	④	③	②	①
문23-4 대표성	⑤	④	③	②	①
문23-5 책임성	⑤	④	③	②	①

문24. 부산시의 민관협치와 관련된 다음의 제도에 대해 얼마나 알고 있으십니까?

협치 관련 제도 및 사업	매우 잘 아는 편	약간 아는 편	보통	약간 모르는 편이다	전혀 모르는 편
문22-1 민관협치 활성화를 위한 조례	⑤	④	③	②	①
문22-2 부산시민협치협의회	⑤	④	③	②	①
문22-3 협치추진단(민간전문가 채용)	⑤	④	③	②	①
문22-4 시민참여형 위원회	⑤	④	③	②	①
문22-5 시정협치형 주민제안사업	⑤	④	③	②	①
문22-6 진단과 권고 프로세스	⑤	④	③	②	①
문22-7 정책의제 숙의 프로세스	⑤	④	③	②	①

문25. 부산시의 민관협치와 관련된 다음의 제도가 부산시 민관협치 활성화에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

협치 관련 제도 및 사업	매우 잘 아는 편	약간 아는 편	보통	약간 모르는 편이다	전혀 모르는 편
문22-1 민관협치 활성화를 위한 조례	⑤	④	③	②	①
문22-2 부산시민협치협의회	⑤	④	③	②	①
문22-3 협치추진단(민간전문가 채용)	⑤	④	③	②	①
문22-4 시민참여형 위원회	⑤	④	③	②	①

협치 관련 제도 및 사업	매우 잘 아는 편	약간 아는 편	보통	약간 모르는 편이다	전혀 모르는 편
문22-5 시정협치형 주민제안사업	⑤	④	③	②	①
문22-6 진단과 권고 프로세스	⑤	④	③	②	①
문22-7 정책의제 속의 프로세스	⑤	④	③	②	①

부산시 민관협치 평가체계 구축에 대한 의견

문26. 현재 부산시의 민관협치의 성과에 대한 평가체계가 잘 구축되어 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 동의하지 않음 ② 약간 동의하지 않음 ③ 보통
④ 약간 동의 ⑤ 매우 동의

문27. 앞으로 부산시의 민관협치를 평가할 때 가장 중요하게 고려되어야 할 요소는 무엇입니까?
우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위(), 2순위()

- ① 협치를 위한 절차나 제도의 구비 및 절차 마련 ② 시의 중요정책과 협치를 연계하는 사업과제의 발굴(기반조성)
③ 협치에 대한 워킹그룹과 시민참여도 활성화(문화조성) ④ 시민에 대한 협치교육과 시민의 협치역량 강화(문화조성)
⑤ 협치에 대한 시민의 만족도 제고(사업성과) ⑥ 협치를 통한 공론 절차와 결과 도출(사업성과)

부산시 민관협치의 발전방향 및 전망에 대한 의견

문28. 부산시의 시정운영에서 민관협치가 활성화될 필요가 있다고 생각하는 정책 분야는 어떤 분야입니까? 우선 순위를 고려하여 2가지만 선택하여 주십시오.

1순위(), 2순위()

- ① 기획, 재정 ② 경제, 일자리 ③ 복지 ④ 여성, 가족
⑤ 건강, 보건 ⑥ 도시·건설·주택 ⑦ 안전 ⑧ 환경
⑨ 교통 ⑩ 해양 ⑪ 문화예술 ⑫ 관광
⑬ 자치행정 ⑭ 기타()

문29. 부산시의 민관협치가 실질적인 효과를 갖기 위한 다음의 전략에 대해 어떻게 생각하십니까?

협치 관련 제도 및 사업	매우 필요	약간 필요	보통	약간 불필요	매우 불필요
문27-1 부산시가 주도적으로 민간과의 협력 연계 방안을 강구하여야 한다	⑤	④	③	②	①

협치 관련 제도 및 사업	매우 필요	약간 필요	보통	약간 불필요	매우 불필요
문27-2 각종단체, 중간지원기관, 센터 등 민간이 중심이 되어 부산시에 필요한 협력 연계를 요청할 수 있도록 하여야 한다	⑤	④	③	②	①
문27-3 부산시와 각종단체들이 참여하는 제3의 공식적인 상시적 협의기구를 마련하여야 한다	⑤	④	③	②	①
문27-4 지역사회 문제나 갈등 사안이 발생했을 때 사안별로 협치기구를 만들어 해결해 나가야 한다	⑤	④	③	②	①

문30. 민관협치의 성공적 추진을 위하여 다음의 항목 가운데 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- ① 민관협치를 위한 리더십(시장의 추진의지 등)
- ② 민관협치 추진을 위한 행정 및 재정적 기반 확보
- ③ 공무원에 대한 민관협치 교육
- ④ 시민에 대한 민관협치 교육
- ⑤ 일반 시민의 적극적 참여 수단 마련(공모사업 등)
- ⑥ 시민사회 및 주민조직 중심의 다양한 민간 기반 활성화
- ⑦ 기타

오랜 시간 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다.