

# 지역의 지속가능발전을 위한 한국형 거버넌스 유형과 지표 연구의 필요성과 방향

- 일시 : 2023년 9월 14일 15:30~17:00
- 장소 : 순천만생태문화교육원 (회의실1)



# 지역의 지속가능발전을 위한 한국형 거버넌스 유형과 지표 연구의 필요성과 방향

| 일시 | 2023.09.14.(목) 오후 15:30 ~ 17:00

| 장소 | 순천만생태문화교육원 지하층(회의실 1)

| 주관 | 거버넌스센터



시간	프로그램	내용
15:30~15:35	개회식	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개회 및 인사 (좌장_ 이형용 거버넌스센터 이사장)</li> </ul>
15:35~16:05	발제	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 발제1.우수사례 분석에 기초한 한국형 거버넌스유형 연구제안 / 이상화 박사(교육학)</li> <li>● 발제2.거버넌스 지표의 필요성과 유사사례 및 방향 검토 / 장영길 박사(정책학)</li> </ul>
16:05~16:45	토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 박홍순(거버넌스센터 이사)</li> <li>● 권기태(사회혁신연구소장, ESG학회 부회장)</li> <li>● 양준화(전 전국지속협 사무총장)</li> <li>● 김광일(당진시 지속가능발전팀장)</li> </ul>
16:45~17:00	의견정리 및 폐회	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 마무리</li> </ul>



# 우수사례 분석에 기초한 한국형 거버넌스유형 연구제안

이상화 (교육학 박사, 한국양성평등교육진흥원 전략연구센터장)

# 거버넌스 유형연구 필요성과 방향

## 이 상 화

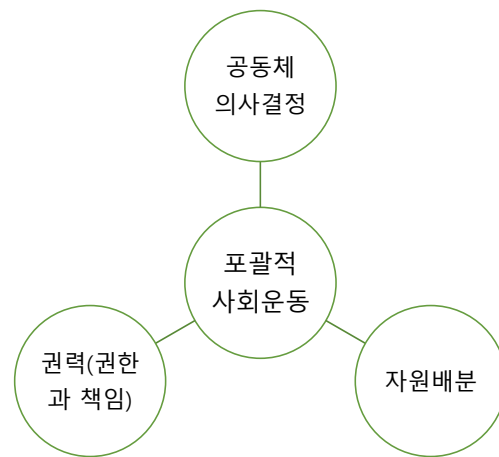
### 목차

#### 거버넌스 유형 연구

- 01. 전제
- 02. 방향
- 03. 접점
- 04. 필요성
- 05. 구성요소
- 06. 유형과 지표구성 관련성
- 07. 유형분류 효과
- 08. 유형분류 예
- [참고]
- 09. 활용
- 10. 향후계획

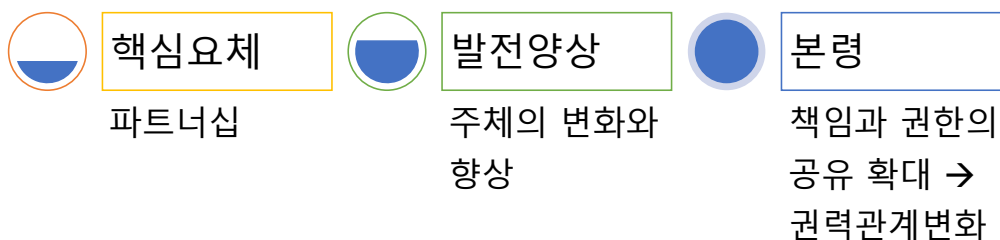


# 01. 전제



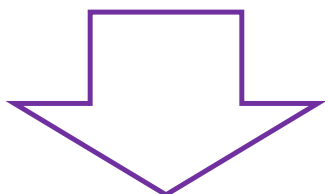
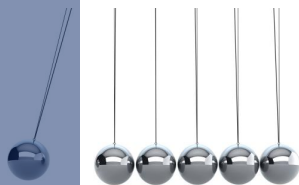
# 02. 방향

## 거버넌스 패러다임 & 운동 → 거버넌스의 사회저변 확산



**거버넌스의 효과적 운영을 위한 개선 필요 영역 식별**  
**거버넌스 시스템의 안정성 지속**  
**혁신 요소 측정 근거**

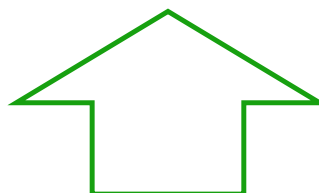
03. 점점




사회체제  
(구조, 제도)





사회운영  
(주체, 의식문화)



04. 필요성

 거버넌스 패러다임에 기반한  
국정 및 지방행정  
혁신 캠페인 가속화

거버넌스 국가 체제 및  
민주주의 발전 

 정치지형에 부합하는  
한국형 거버넌스  
유형 범주화

←  
→  
**센터 사업을 통해 확보된  
다양한 거버넌스 사례 유형화**  
: 민관협력우수사례공모대회(2007-2013),  
거버넌스지방정치대상공모대회(2019-2023, 계속)

## 05. 구성요소



출처: 거버넌스센터 편, 거버넌스 국가를 위하여, 2014, 도서출판 휴머니즘

## 06. 유형과 지표구성 관련성

- 현상이나 문제의 포괄적인 조망 → 종합적 측정
- 전체적이면서 교차적 관점 → 다원적 접근
- 다양한 관점과 소스 고려 → 균형감 있는 데이터 해석
- 시공간 비교분석 가능 → 의사결정 효과적 개입
- 맥락적 이해 → 문제해결영역 및 격차 식별
- 체계구성/운영과정의 프로세스 가시화 → 투명성 & 책임성 향상

## 07. 유형 분류 효과

- 복잡한 시스템과 프로세스 단순화 → 전달과 소통의 통찰 향상
- 패턴과 추세 가시화 → 데이터 명료화
- 구조화된 프레임 워크 → 다양한 유형간 관계와 연관성 식별
- 다양한 분류/준거 구성 → 솔루션 맞춤화
- 특정 요인과 추세 예측 → 효율적인 목표접근
- 관심 및 필요영역 구성 → 효과적인 자원할당 및 예측

## 08. 유형분류 예

거버넌스 유형관련: 한국적 거버넌스모델 유형화를 위한 우수사례 기초분류 예시 (이형용, 2012)

### A. 파트너십 주체와 이니셔티브에 따른 분류

A. 파트너십 주체와 이니셔티브에 따른 분류	1. 관 이니셔티브 유형	1-1. 관민협력 유형
		1-2. 관산협력 유형
		1-3. 관산민 협력 유형
	2. 민 이니셔티브 유형	2-1. 민관협력 유형
		2-2. 민산협력 유형
		2-3. 민관산협력 유형
	3. 산 이니셔티브 유형	3-1. 산관협력유형
		3-2. 산민협력유형
		3-3. 산민관협력 유형



유형분류 예

거버넌스 유형관련: 한국적 거버넌스모델 유형화를 위한 우수사례 기초분류 예시 (이형용, 2012)

B. 성과. 내용에 따른 분류

B. 성과. 내용에 따른 분류	1. 지역 개발 유형	1-1. 마을만들기
		1-2. 지역 재생
		1-3. 지역경제 활성화
	2. 사회(복지)서비스 확충과 개선 유형	2-1. 사회서비스 자원 발굴 확대
		2-2. 사회서비스 전달 및 네트워킹 효율화
	3. 주민 편의 개선 유형	3-1. 일자리 창출
		3-2. 주민 삶의 질 향상
		3-3. 주민 편의 증진
	4. 생산성 증대 유형	4-1. 비용(예산) 절감 및 부가가치 증대
		4-2. 신상품 개발 및 마케팅 활성화
		4-3. 브랜드 가치 제고
	5. 사회적 경제 활성화 유형	5-1. 사회적 기업 활성화
		5-2. 협동조합 활성화
	6. 역량 강화 유형	6-1. 시민의식 제고 & 교육 확대
		6-2. 공공 역량 강화
		6-3. 국가경쟁력 강화
7. 사회 통합 강화 유형	7-1. 갈등 조정 및 해소	
	7-2. 공동체(성) 강화	
	7-3. 시민 정책 참여 활성화	
8. 지속가능성 제고 유형	8-1. 생태환경 보전 및 개선	
	8-2. 사회 안전(망) 강화	
9. 투명성, 책무성 제고 유형 (* 지속가능성 제고의 하위로 분류 가능)		

유형분류 예

거버넌스 유형관련: 한국적 거버넌스모델 유형화를 위한 우수사례 기초분류 예시 (이형용, 2012)

C. 투입 . 비용에 따른 분류 등

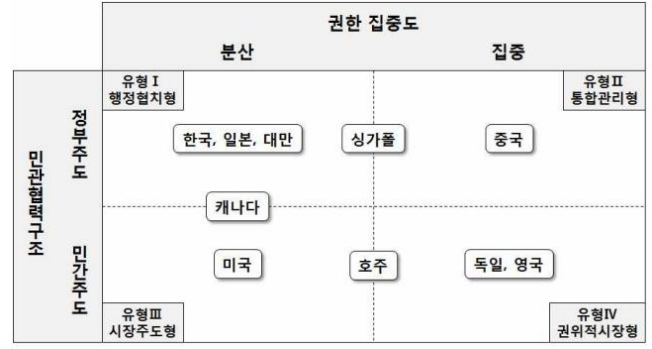
C. 투입 . 비용에 따른 분류	정부형 자원	1-1. 재정 투입 유형
		1-2. 제도 투입 유형
		1-3. 행정력 투입 유형
	기업형 자원	1-4. 서비스 투입 유형
		1-5. 재화 투입 유형
	시민형 자원	1-6. 설득 투입 유형
		1-7. 참가 투입 유형
		1-8. 지지 투입 유형
D. 진행 과정 및 방법 특성에 따른 분류		
E. 참가 범위 및 규모에 따른 분류		

※ 관=정부: 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 산=기업: 일반기업, 공기업 민=시민사회: 시민운동단체, 비영리사회단체, 협회 및 이익단체, 주민조직

[참고]

주요 10개 국가의 표준 거버넌스 현황 분석

구분	권한 집중도				민-관 협력 구조		
	정부		민간		제5지표 국가 표준화 기관의 성격	제6지표 기술기준의 표준참조여부	제7지표 단체표준 활용여부
	제1지표 중앙표준부처의 위상	제2지표 행정부처의 역할	제3지표 표준개발기관의 권한 및 위상	제4지표 민간표준협회 의 권한과 위상			
한국	낮음	포괄적3)	낮음	낮음	정부	참조12)	참조
미국	보통	제한적	높음6)	보통	공동10)	참조13)	적극적 활용17)
독일	실질적 부재	제한적	낮음	높음7)	민간	참조	적극적 활용
영국	실질적 부재	제한적	낮음	높음8)	민간	참조 지향	참조
일본	보통	포괄적4)	다소 높음	낮음	정부	참조	참조
캐나다	보통	제한적	높음	높음	정부소유법인 11)	참조 지향	적극적 활용
중국	높음1)	보통	낮음	낮음	정부	계층적 연계14)	참조18)
호주	부재	제한적	낮음	높음9)	민간	참조15)	적극적 활용
싱가포르	보통	포괄적5)	낮음	실질적 부재	정부	참조 지향	참조
대만	보통2)	보통	보통	실질적 부재	정부	참조16)	참조



출처: 이용규, 주요 10개 국가의 국가표준 거버넌스 유형에 대한 비교 분석적 연구, 『한국공공관리학보』 제31권 제3호(2017. 9): 145~170

[참고]

거버넌스의 관점에서 조망한 표준의 유형별 차이점

거버넌스의 형식	사실상 표준	공적 표준	
		민간 자율 표준	강제 표준
거버넌스의 형식	부재(시장경쟁에 의한 결정)	자율 조정	제도적 조정과 절충
주요 목표	제안자의 시장지배력 강화 → 사익극대화	호환성 → 생산·유통의 효율성 제고	공익의 추구 → 공공위생, 안전 향상
표준화 결정기구	시장	표준화 기관 (예: 국가기술표준원, ISO, ITU 등)	입법부
준수 의무	시장논리에 따른 자율적	편의적이고 자발적	의무적이고 강제적
적용영역	시장, 산업	시장, 산업	국가, 경제공동체 (예: EU 등)
단일표준 여부	단일화 여부를 전적으로 시장에 위임(복수 가능)	원칙적 단일표준	절대적 단일표준
표준제정속도	빠름 (준수 절차 부재)	보통 (행정적 절차 준수)	늦음 (법제도적 절차 준수)

표준화 거버넌스 유형과 특징

구분	민관협력구조 (Structure of Public-private partnership)	권한 집중도 (Centralization of power within the Sector)	
		분산(Decentralized)	집중(Centralized)
민관협력구조 (Structure of Public-private partnership)	정부주도 (Government-led)	유형 I (행정 협치형)	유형 II (통합 관리형)
		유형 III (시장 주도형)	유형 IV (권위적 시장형)
	민간주도 (Private-led)	유형 I (행정 협치형)	유형 II (통합 관리형)
		유형 III (시장 주도형)	유형 IV (권위적 시장형)

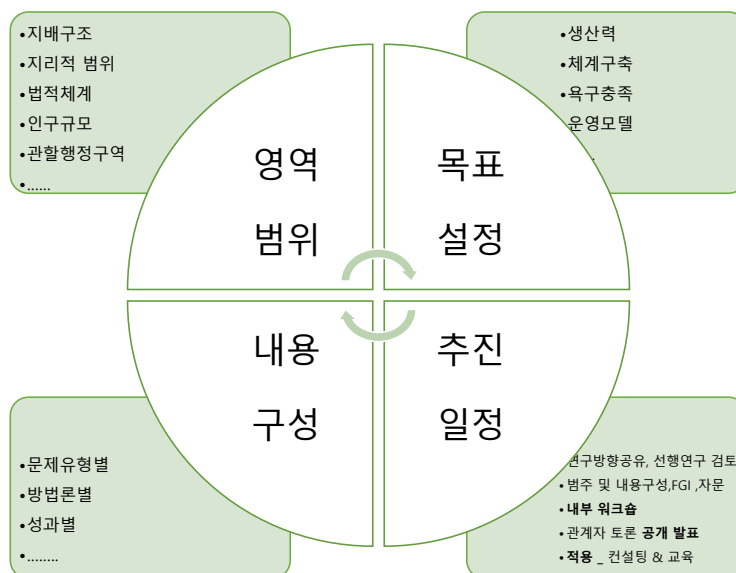
- ▶ 유형 I (행정협치형): 표준영역에서 활동하는 행정부처들이 영역별 표준을 주도하는 상황
- ▶ 유형 II(통합관리형): 표준업무를 담당하는 중앙행정부처가 표준화를 전체적으로 주도하는 상황
- ▶ 유형 III(시장주도형): 표준개발기관, 민간표준협회 등 민간 참여자가 주도하나, 권위에 의한 조정과 절충은 제한적이고, 경쟁에 의해 결정되는 상황
- ▶ 유형 IV(권위적 시장형): 민간부문이 주도하고, 위계상 최상층부에 존재하는 표준협회의 권위에 의한 조정과 절충이 나타나는 상황

출처: 이용규, 주요 10개 국가의 국가표준 거버넌스 유형에 대한 비교 분석적 연구, 『한국공공관리학보』 제31권 제3호(2017. 9): 145~170

09.  
활용

- ❖ (로컬)거버넌스 진단과 교정 컨설팅에 활용
- ❖ 지역특색에 따른 로컬거버넌스 비전모색과 활성화 방안 설계 컨설팅 툴의 하나로 활용
- ❖ 그 밖에 로컬 거버넌스 관련 파생 및 유관 연구 사업에 활용
- ❖ 국가거버넌스 및 부문별 거버넌스 진단지표 및 측정지수 개발 등의 기초연구로 활용
- ❖ 한국적 거버넌스 유형 보급을 통해 국정 및 지방행정 혁신에 기여
- ❖ 국가거버넌스 혁신 및 민주주의 혁신 모델 방안 연구 촉진
- ❖ 그 밖에 거버넌스 관련 파생 및 유관 연구에 활용

10.  
향후 계획





감사합니다

# 거버넌스 지표의 필요성과 유사사례 및 방향 검토

장영길 (정책학 박사, 한국에너지재단 전문위원)

# “자치분권 거버넌스” 미래전략 수립을 위한 거버넌스 지표 개발 필요성과 방향 고찰

2023. 9. / 장영길 박사 (現)한국에너지재단 전문위원  
E-Mail. swool1616@gmail.com

## CONTENTS

- |                              |                                    |
|------------------------------|------------------------------------|
| 1. 논의배경                      | 4. 지표개발의 필요성                       |
| 2. 문제제기                      | 5. 개발방향                            |
| 3. 사례검토                      | 5-1. 거버넌스 정의(定義)를 달성할 수 있는 방식을 도출  |
| 3-1. 거버넌스 관련 각국의 프로그램별 지표 사례 | 5-2. 거버넌스 패러다임 확산과 연계 도출           |
| 3-2. 학술적 지표 논의 사례            | 5-3. Indicator Framework 구축과 원칙 설정 |
| 3-3. 전달체계 분야 지표 사례           | 5-4. 실행 프로세스(안)                    |
| 3-4. 국내 거버넌스 관련 지표 운영 사례     |                                    |

# 1. 논의배경

(Q) 센터가 추진하는 거버넌스의 정의, 목표(비전), 유형, 지자체의 참여 동기 ?

## (로컬)거버넌스의 패러다임 변화를 위한 지자체별 특성에 따른 경쟁력 있는 지속가능한 균형발전 미래 전략 필요

역대 정부, 지역 주도 균형발전 국정과제 추진 - 살기 좋은 지방시대는 아직 ?

다원화 글로벌 시대환경은 거버넌스 패러다임의 전면적 도입은 세계적 추세로서, 시민참여 중심의 거버넌스 미래를 향한 지속가능한 거버넌스의 구축은 미진 ?

거버넌스에 미치는 영향을 계량적으로 측정하여 정치제도와 분권화 정도 (fiscal decentralization)의 관계를 파악하여, 제도적 개선방안의 근거를 삼는 연구들이 추진 → 가령 위임형 제도(delegation approach)와 협약형 제도 (contract approach)등에 따라 재정성과의 차이가 나는지 여부를 조사하는 연구가 대표적(Hallerberg and von Hagen 1999)

2023-08-24

3

# 2. 문제제기

(연구질문) 로컬거버넌스 지표(가이드)를 통한 비교기준이 있다면 ?

- 지방정부의 자치 책임성 강화 및 시민의 체감도 증대와의 연관성

✓ 직관적인 측정기준을 제시 → 평가 및 피드백을 통한 지자체의 자치역량, 주민소통, 중앙정부 및 민관 협력 거버넌스 구축 강화 시너지 확보

(연구목적) 거버넌스 정의, 속성, 역량적 요인을 확인하고, 적용가능성을 확대하기 위한 범 정부적 거버넌스의 지표 개발 필요성 논의를 점화

(기대효과) 분권화된 지속가능한 거버넌스 성공

2023-08-24

4

### 3. 사례 검토

#### 3-1. 거버넌스 관련 각국의 프로그램별 지표 사례

구분	목적	구성요인	주체
글로벌파워도시지수 (Global Power city index, 2022)	세계 도시들의 국제적 영향력 평가	△경제 △연구·개발 △문화·교류 △거주적합성 △생태·환경 △교통·접근성	모리기념재단(일본)
글로벌 도시모니터 (Global Metro Monitor Map)	높은 경제성장률을 보이는 도시 표현	△GDP, △산업부가가치총산출액 △고용, △일인당 국내총생산 △인구	Brookings(미국)
유럽녹색도시지수 (Green City Index)	30개 유럽도시들에 대한 환경 성과평가 측정	△에너지 & 이산화탄소 배출 △토지 이용 & 건물 △교통 △폐기물 △수질 △위생, △공기오염 △환경거버넌스	EIU (영국) (Economist Intelligence Unit)
세계 도시 경쟁력지수 (Global City Competitiveness Index)	자본, 사업 인재, 관광 측면에서 얼마나 유치능력을 가지고 있는가를 도시의 경쟁력 차원에서 평가	△경제적 역량 △인적 자본 △기관 효율성 △금융 성숙도 △글로벌 호소력 △물리적 자본 △사회적문화적 성격 △환경적자연적 위험	A.T.Kearney (미국 경영컨설팅사)
세계도시지수 (Global Cities Index)	도시의 국제 사회통합 정도를 가늠할 수 있는 척도로서 세계화 정도를 측정	△기업 활동 △인적자원 △정보 교류 △문화 경험 △정치 참여	A.T.Kearney (미국 경영컨설팅사)
세계도시경쟁력지수(Global Urban Competitiveness Index)	세계 도시들에 대한 경쟁력 평가	△GDP규모, △GDP성장(7년), △1인당 GDP, △1km <sup>2</sup> 당GDP, △특허신청수(만명당), △다국적기업 분포지수	중국사회과학원

출처 : 송영조. 지역의 미래전략에 영향을 미치는 미래준비 요인에 관한 연구. 서울과기대 박사논문. 2018. 38p. 재인용

2023-08-24

5

구분	목적	구성요인	주체
경제사회중심도시지수 (Cities of Opportunity)	도시 성장의 동인에 대한 평가 및 도시 경쟁력 평가	△지적자본과 혁신 △기술준비 수준 △보건위생안전 및 보안 △교통 및 사회인프라 △지속가능성 △경제적 영향력 △친기업환경 △비용 △안구통계와 거주환경 △관문도시	PwC (영국 다국적 경영자문회사)
아시아 태평양의 미래도시 (Asia-Pacific Cities of the future)	각 도시가 해외투자자에게 얼마나 매력적인지 평가	△경제적 잠재력 △인적자원 △삶의 질 △기업친화도 △비용대비 효과 △인프라 △FDI 전략	FDI(영국)
삶의 질조사 (Quality of Living Survey)	기업이 어느 도시에서 진출 할지와 현지의 고용조건들을 가능하게 하는데 활용	△정치 및 사회적 환경(23.5%) △경제적 환경(4%) △사회문화적 환경(6.4%) △의료 및 보건위생(19%) △교육 환경(3.4%) △공공서비스 및 교통(13%) △휴식제공(9%) △소비재(10.7%) △주거환경(5.1%) △자연환경(5.9%)	Mercer Human Resource Consulting (미국)
도시 번영지수 (City Prosperity Index)	인간 중심의 도시정책 수립	△생산성, △기반시설 개발, △삶의 질, △평등과 사회 통합, △지속가능한 환경	UN-Habitat
헬싱키 도시창조 지수	도시의 창조성 평가	창조성에 대한 △식별과 육성 △실현과 지원 △개발과 도구 △ 삶의 질과 표현	헬싱키시
지속가능도시지수 (Sustainable City Index)	교통, 환경, 사회 인프라, 좋은 노동력	△사람(문맹률, 교육, 일과 삶의 균형 등) △지구(에너지 소비, 공기오염, 탄소배출 등) △수익(에너지 효율성, GDP, 사업 비용 등)	Arcadis

2023-08-24

6



### 3-2. 학술적 지표 논의 사례

- 행정적 집행상의 문제요소, 전문성 부문, 공공의 가치, 국민의 의지 등 누락 (구혜영, 2020)

학자	분석지표
Bingham 외(2005)	초기조건, 과정, 구조, 상황과 제약, 결과와 책임
이정협 외(2007)	목표, 상호의존 및 행동역량, 사회적 힘 조정수단, 공동의 세계관 정립
Ansell & Gash(2008)	초기조건, 촉진적 리더십, 제도적 디자인, 협력과정
Elimor Ostrom(2009)	물리적 조건, 공동체 속성, 제도적 장치, 그리고 외부변수에 의해 영향을 받는 행동상황, 상호작용과 결과
용창식(2017)	자율성확보, 네트워크구축 및 제도화, 참여행위자들의 인식변화, 제도 및 연계변화 적응, 성과, 자원공유와 연계
배귀희·강여진(2018)	설계파트(공공의 가치, 자원과 수단, 파트너선택, 네트워크형태, 통합관리자 선택) 관리파트(의사소통채널, 업무조정, 관계구축, 책무성 확보)
정수용(2018)	초기조건, 공동체속성, 협력과정, 제도설계, 결과

출처 : 구혜영. 한국의 협력적 거버넌스 분석지표 개발을 위한 탐색적 연구. NGO연구 15-1(2020). 51p. 재인용

2023-08-24

7

### 3-3. 전달체계 분야 지표 사례

주요 국제기구별 제도 관련 지수		
국제투명성기구 (Transparency International)	부패인식지수 (CPI: Corruption Perception Index)	독일의 비정부기구에서 발표하는 국가 청렴도 수준에 대한 지수
글로벌혁신정책센터 (Global Innovation Policy Center)	세계지식재산지수 (IPI: International Intellectual Property Index)	미국 상공회의소 산하기구가 발표하는 국가별 지재산 지수 (50개국)
프리덤 하우스 (Freedom House)	Countries at the Crossroads	정부효율성, 시민권, 법치주의, 반부패, 투명성
국제경영개발원 (International Institute for Management Develop)	세계경쟁력연감 (World Competitiveness Yearbook)	경제성과, 정부효율성, 기업효율성, 인프라 등 4대 분야에 대한 각국의 경쟁력 종합순위
헤리티지 재단 (The Heritage Foundation)	경제자유지수 (Index of Economic Freedom)	국가 경제주체의 경제활동 자율성을 나타내는 지수
세계은행 (World Bank)	세계거버넌스지수 (WGI: World Governance Index)	여러 국제기관에서 발표한 지수를 활용한 메타 데이터베이스로 6개 분야에 대한 제도 지수

#### WGI 구조

제도영역 (3가지)	세부영역 (6가지)	거버넌스 정의
정부 선택, 모니터링 방식	여론반영	하나의 국가 내에서 공공재화와 서비스 관리 과정에서 권한이 행사되는 방법을 결정하는 시민참여방식, 정부의 정책 형성과 집행능력, 법과 제도의 방식에 관한 정부의 능력에 관한 총체적인 질로 정의 (Kaufmann and Kraay 2007)
	정치적 안정성	
정부의 정책결정 및 이행능력	정부효율성	
	규제의 질	
국가와 국민 간 경제, 사회적 교류 방식	법치주의	
	부패통제	

출처 : 박해리. 세계거버넌스지수(WGI)를 활용한 우리나라의 제도경쟁력 현황 분석. 대외정책연구원. 2019. 8월. 5p. 인용

2023-08-24

8

### 3-4. 국내 거버넌스 관련 지표 운영 사례

관련 지표 기준제시 및 평가를 통한 지자체별 개선전략 도출 및 로컬 거버넌스의 운영 고도화를 지원

구분	주관부처	내용
지역안전지수 (2015~)	행정안전부	(재난안전관리기본법 근거) 지자체 안전수준을 분야별로 계량화한 수치로, 위해지표 (사망자수 또는 사고발생건수), 취약지표(위해지표를 가중), 경감지표(위해지표를 경감)로 구분

출처 : 행정안전부 홈페이지

2023-08-24

9

## 4. 지표 개발의 필요성

### 4-1. 거버넌스의 경쟁력과 지속가능성 관점에서 유용한 측정 기준 가능

구분	사회부문	기술부문	경제부문	환경부문	정치부문	
경쟁력	유형선도 잠재력 문화자원 관광객 시설 방문객 매력도 관광경쟁도 국제교통네트워크 도심 교통서비스	현대적 인프라 (도로, 교통, 병원, 공원 등)	지속적 혁신 숙련 노동력 재화와 서비스의 유통 인프라 자산 기반역량 기업유형 다양성 시장규모, 인적자본 내부효율, 외연능력 <b>행정효율성 제고</b>	노동환경 생활편의성 친환경환경 교육환경 주거환경 보건위생 <b>주민생활 (서비스)편익</b>	안보와 안전 규정과 위험	<div style="border: 2px solid blue; padding: 5px;">                     거버넌스 지방정치 대상 (거버넌스센터) 주제분야 5대 공모 유형                       1. 주민생활(서비스) 편익 확대                       2. 행정효율성 제고                       3. 자치분권 강화                       4. 공동체(주민) 역량 증진                       5. 미래개척(과학기술 접목 지역 혁신)                 </div>
지속가능성	사회불평등 회복력 상위권 질 인구문제를(교육) 인생과 삶의 균형 영양 등 사회 통합 문화경험 <b>공동체(주민) 역량증진</b>	정보 교류 연구개발 기술수준 친환경 녹색기술 수준	경제잠재력 성장도 친환경성 혁신도 에너지 효율성 기반시설 평판	에너지 소비 탄소 배출 토지 이용 환경 거버넌스 생태환경 <b>미래개척</b>	정부혁신 정치참여 <b>자치분권 강화</b>	

출처 : 과학기술 및 ICT분야의 국가경쟁력 지수 비교 연구, KISTEP, 정책자료 2013-01 / 정준호 외, 21세기 좋은 도시의 조건, 2011. 한울 등에서 재인용, 재구성

2023-08-24

10

## 4-2. 거버넌스 패러다임 확산에 기여

- ✓ 정책형성 과정이 개방성과 수평성이 강한 이슈네트워크로 변화  
→ 민관협력거버넌스(PPP) 통한 요인 규명과 시민 관점에서 거버넌스 전략에 미치는 기준(지표) 제시 필요
- ✓ 거버넌스 활성화를 위한 **공론화와 구체적인 실행 연구 필요**  
→ 지표 개발은 시대의 요구에 부응하는 적합한 새로운 협력적 거버넌스 운영모델을 개발·계획·운영·집행·평가하는데 기여

2023-08-24

11

## 5. 개발방향

---

### 5-1. 거버넌스 정의(定義)를 달성할 수 있는 방식을 도출

정부(중앙,지방)의 위계적·통제적 질서와는 달리 정부 및 시민사회 행위자 간 네트워크와 파트너십, 그리고 대화, 협상, 조정 등 소위 조종(steering) 방식에 의하여 문제를 해결하는 것이 바람직(김의영, 2011).

파트너십과 네트워크 및 조종 방식은 전통적 행정 패러다임인 정부 주도형 파트너십과 도구적 네트워크와 아님, 행위자 간 수평적 관계와 참여, 정치적 권위 내의 민주주의의 확대 개념이 필요 → 정책네트워크의 다원화 (장영길,2013)

2023-08-24

12

## 5-2. 거버넌스 패러다임의 확산과 연계 도출

### 거버넌스의 경쟁력과 지속가능성 관점에서, 국가거버넌스와 로컬 거버넌스의 공동지표를 추정지수로 시범실시후 개발하는 방안

(착안점) 거버넌스 유형을 사회, 경제, 환경으로 구분 선행연구의 공동지표 선별

STEEP	경쟁력 요인	지속가능성 요인
사회부문	민주사회 환경(시민참여제도) 지수	교육투자와 제도 지수
경제부문	경제의 성장성 지수 지역 고유의 자원투자 지수	경제의 안정성 지수
환경부문	인적자원 우수성 지수	친환경적 삶의 지수

2023-08-24

13

## 5-3. 지표 프레임워크(Indicator Framework) 구축과 원칙 설정

(참고) OECD 물 거버넌스 평가지표 프레임워크 - 실행 지원 목적

구분	요소	OECD 물 거버넌스 원칙		
		효과성	효율성	신뢰와 참여
효과성	투명하고 지속가능한 거버넌스 정책목표를 정의하고, 실행하며, 예측한 목표를 달성하는데 기여	역량	데이터와 정보	청렴/투명성
효율성	사회가 최소한의 비용으로 지속 가능한 자치분권의 혜택을 극대화하는데 기여	정책적 일관성	재정	이해관계자 참여
신뢰와 참여	민주적 정당성과 공정성을 통해 공신력을 쌓고 이해관계자를 아우르는데 기여	적절한 규모	규제프레임워크	지역간/세대간 균형
		역할과 책임	혁신적 거버넌스	모니터링 평가

출처 : OECD (2015년), OECD 물 거버넌스 평가지표 체계 5p. 인용, 재구성 , [www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm](http://www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm).

2023-08-24

14

## 5-4. 실행 프로세스(안)

### ✓ 개발 프로토콜 기준

지수개발	의견수렴	컨설팅	협업체운영	실행	평가
타당성검토	이해관계인	공감대형성	컨설팅단 운영	가이드제공	환류
지수개발	공청회	교육	시범운영	지표적용	인센티브

### ✓ 개발 Tool 기준

준비(Preoaration)	진단(Diagnosis)	실행(Action)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주관기관의 역할과 책임</li> <li>2. 지표화 거버넌스 정의 및 유형 확정</li> <li>3. 원칙과 평가지표 프레임워크 구축</li> <li>4. 목표와 범위 설정</li> <li>5. 지표개발 및 평가진행자 지정</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. 다양한 이해관계자 핵심동기 확인 <b>(실행가능성)</b></li> <li>7. 지표 기준 합의</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 전략, 계획과, 조치사항 연계</li> <li>9. 지표개발</li> <li>10. 책임성 담보 과정 설정 (파일럿 테스트, 시범실시)</li> <li>11. <b>주기적 평가 고려</b> (예산, 인력 등등)</li> </ol>

주) 평가지표/지수 개발의 기본적인 Tool을 인용하여, 내용에 부합하도록 재구성함

# 거버넌스 지표 개발을 위한 몇 가지 참고사항

박홍순 (거버넌스센터 이사)

## 토론문 : 거버넌스 지표 개발을 위한 몇 가지 참고사항

박홍순 (거버넌스센터 이사)

### 1. 거버넌스 지방정치대상 심사기준

- 거버넌스 구현 : 참여와 파트너십의 거버넌스 원리를 구현하거나 로컬거버넌스를 활성화하였는가?
- 성취도(성과창출) : 구체적이고 실질적인 성과를 창출하였는가?
- 혁신과급성 : 바람직한 변화와 혁신을 깊고 넓게 선도하거나 촉진하였는가?
- 창의성·참신성 : 의제의 발굴이나 세팅 과정에서 창의성과 참신성을 발휘하였는가?
- 자기계발 : 지방정치 지도자로서 부단한 자기 성찰과 계발의 노력을 기울였는가?

### 2. 자치구 민관협치지표 개발 연구의 예

#### 1) 협치지표 개발의 필요성

- 해당지역 협치 현실과 비전에 근거한 협치지표에 대한 고민 없이 협치 사업 추진과 제도 구성에 매몰될 경우 단계적·체계적인 협치 성과의 축적을 기대하기 어렵고, 협치 사업의 과정에서 민-관, 민-민의 갈등이 양산되고, 협치의 퇴행적 요소가 부각될 가능성이 큼
- 민관협치의 제도적·조직적 핵심요소들이 협치의 이념 및 원리에 적합하게 작동하고 있는지 평가하고, 협치의 성과가 민-관 차원에서 정립·발전되도록 하기 위해서는 민·관이 함께 참여하는 협치지표 개발이 필요

#### 2) 협치지표 개발 방향

- UN과 OECD 등의 글로벌 스탠다드로 제시된 협치 원칙인 ‘참여’, ‘투명성’, ‘책임성’ 등에 충실
- 성과지표는 협치 개념정의의 핵심이 되는 정책의 기획, 결정, 시행, 평가로 구분해 세부 지표 마련
- ‘증거기반’의 정책 기획, 결정, 시행, 평가가 이루어지기 위해서는 지표의 개발과 측정이 핵심, 성과지표에 따라 세부계획을 수립해 결과 생산의 효과성과 효율성을 높일 수 있음



○ SMART 기준에 입각한 지표 개발

- 구체적(Specific): 지표는 무엇을 측정하려는지 의도를 명확하게 기술해야 하며, 하나의 지표에 복수의 측정치를 포함시켜서는 안됨
- 측정가능한(Measurable): 동일한 조건에서 일관된 결과가 획득되고, 추적되어야 함
- 취득가능한(Attainable): 지표를 위한 자료수집은 단순하고, 획일적이며 비용효과적이어야 함
- 관련성(Relevant): 지표는 각각의 투입, 산출 또는 결과에 밀접히 관련되어야 함
- 시간 제한적(Time-bound): 지표는 특정 시간 프레임을 포함해야 함

3) 협치 성과 지표 구성

- 협치 성과지표를 각기 5점 척도로 평가
- 협치 성과지표는 조직 세부지표 2척도, 활동 세부지표 3척도로 종합 평가

협치과정	성과 지표	지표 점수	세부 지표
1. 정책 기획	1.1 협치제도 조직과 운영	(1,2,3,4,5)	조직(1,2) 운영(1,2,3)
	1.2 이해관계자 참여와 활동	(1,2,3,4,5)	구성(1,2) 활동(1,2,3)
	1.3 정책제안 개방과 논의활성화	(1,2,3,4,5)	제안(1,2) 논의(1,2,3)
	1.4 정책기획 제도와 정례화	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 정례(1,2,3)
	1.5 주민 의견수렴 제도와 활성화	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 활성화(1,2,3)
2. 정책 결정	2.1 의사결정 제도와 운영	(1,2,3,4,5)	조직(1,2) 운영(1,2,3)
	2.2 이해관계자 참여와 활동	(1,2,3,4,5)	구성(1,2) 활동(1,2,3)
	2.3 정책결정 예고와 투명성	(1,2,3,4,5)	제안(1,2) 논의(1,2,3)
	2.4 정책결정 제도와 정례화	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 정례(1,2,3)
	2.5 주민 의견수렴과 이의호응	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 활성화(1,2,3)
3. 정책 시행	3.1 민관 정책시행 조직과 운영	(1,2,3,4,5)	조직(1,2) 운영(1,2,3)
	3.2 이해관계자 참여와 활동	(1,2,3,4,5)	구성(1,2) 활동(1,2,3)
	3.3 정책시행 예고와 투명성	(1,2,3,4,5)	제안(1,2) 논의(1,2,3)
	3.4 정책시행 모니터링과 점검	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 정례(1,2,3)
	3.5 주민 의견수렴과 이의호응	(1,2,3,4,5)	제도(1,2) 활성화(1,2,3)
4. 정책 평가	4.1 정책기획, 결정, 시행 평가	(1,2,3,4,5)	지표측정(1,2) 성과(1,2,3)
	4.2 협치의 효과성(목표 달성)	(1,2,3,4,5)	지표측정(1,2) 효과성(1,2,3)
	4.3 협치의 효율성(SROI)	(1,2,3,4,5)	지표측정(1,2) 효율성(1,2,3)
	4.4 협치 지속가능성(사회적가치)	(1,2,3,4,5)	지표측정(1,2) 성과(1,2,3)
	4.5 증거기반(자료수집, 분석)	(1,2,3,4,5)	시스템(1,2) 성과(1,2,3)



### 3. 지표 개발에서의 유의점 몇 가지

- 실사구시적인 지표 개발 : 효과성, 효율성, 실용성 등 고려
  - 지표는 다양한 분야에서 의사결정을 지원하며, 목표를 설정하고, 그 진행 상황을 모니터링하는 데 도움을 줌. 개인, 기업, 정부 등 다양한 이해관계자들이 자신의 상황을 파악하고, 실제 상황과 목표 상황 간의 차이를 이해하도록 도와주는 것이 지표의 핵심적인 역할임
  - 과거 데이터와 현재의 상황, 미래의 예측을 함께 고려
  - 가장 중요한 몇 가지 지표에 집중하고 변화하는 환경에 맞게 유연하게 변경될 수 있도록 하는 것도 중요
- 정량적 지표와 질적 지표의 균형 :
  - 양적 방법은 수치화 가능한 데이터를 수집, 분석하여 지표를 측정하는 방법임. 일반적으로 통계, 설문조사 등의 방식으로 데이터를 수집하게 됨
  - 질적 방법은 수치화하기 어려운 데이터를 분석하여 지표를 측정하는 방법임. 이는 주로 인터뷰, 전문가 평가, 사례연구 등을 통해 정보를 수집하고, 이를 통해 상황을 판단하게 됨
  - 지표 측정에서 중요한 점은 측정방법이 투명하고 신뢰성이 있어야 한다는 점임. 측정방법이 명확하게 설정되어 있지 않다면, 지표의 의미가 퇴색할 뿐 아니라 그 결과에 대한 신뢰성 또한 떨어지게 됨
- 협치지표 구성에서 개인이나 집단이 상호 작용하고 문제를 해결하는 능력을 평가하는 데 중요한 요소인 협력, 공감, 이해, 의사소통, 갈등 관리, 이상 다섯가지 요소를 고려할 필요가 있음 :
  - 협력은 공통 목표를 달성하기 위해 다른 사람들과 작업하는 능력을 나타내고, 공감은 다른 사람의 관점이나 감정을 이해하고 인정하는 능력을 표현함
  - 의사소통은 효과적인 정보의 교환을 포함하며, 그 과정에서 합의와 상호 이해를 돕게 됨. 갈등 관리는 의견 차이나 갈등을 해결하고 팀 응집력을 유지하는 방법에 대한 평가임
  - 이는 집단 내에서 일어날 수 있는 갈등을 최소화하고 서로의 의견과 감정을 존중하는 환경을 만드는 중요한 요소임

# 지역 지속가능발전을 위한 한국형 거버넌스 유형과 지표 연구 필요성

권기태 (사회혁신연구소 소장, ESG학회 부회장)

## 토론문: 지역 지속가능발전을 위한 한국형 거버넌스 유형과 지표 연구 필요성

권기태 (사회혁신연구소 소장,  
ESG학회 부회장)

지역의 지속가능발전과 혁신은 민관산 거버넌스를 통해 다양한 관점과 아이디어가 수평적으로 교류할 때 비교적 잘 나타납니다. 과거 저는 민선 5기부터 7기까지 100여개의 지역혁신정책을 분석하고 정리한 적이 있었습니다. 이 과정에서 민관의 거버넌스가 잘 되는 지역일수록 혁신정책이 많다는 것을 확인할 수 있었습니다.

지속가능발전전략을 수립할 때 거버넌스는 경제, 사회, 환경의 범주를 지탱하는 추진기반으로 설명하기도 합니다. 지역의 지속가능발전 이행 측면에서 많은 성과를 거두었던 당진시를 비롯하여 여러 선도 도시들은 민관거버넌스가 활발하게 이루어졌음을 볼 수 있습니다.

최근 지속가능경영이 확산하면서 지속가능한 발전을 위한 기업이나 기관의 환경, 사회, 거버넌스 등 비재무적 요소, 즉 ESG에 대한 관심도 커졌습니다. E,S,G 세가지 요소중에서 추동력은 거버넌스에서 시작합니다. 리더십의 의지와 정책방향에 따라 환경과 사회영역의 성과가 달라지기 때문입니다. 리더십을 바탕으로 민관산의 거버넌스를 통해 사회적 가치가 확산하고 궁극적으로 환경의 개선을 통해 지속가능경영도 달성할 수 있기 때문입니다.

따라서, 거버넌스 유형에 대한 분석과 측정할 수 있는 지표들을 제대로 연구하는 것은 매우 의미 있다고 생각합니다. 두분의 좋은 발제에 대하여 몇가지 토론을 하고자 합니다.

### □ <거버넌스 유형연구 필요성과 방향> 관련

이상화 교수님께서 거버넌스에 대해서 여러 범주와 항목, 유형으로 체계적으로 제시해주셔서 많은 공부가 되었습니다. 고맙습니다. 몇가지 궁금한 부분이 있어서 질문을 드리겠습니다.

- 유형분류가 거버넌스센터에 주관하는 2개의 공모대회에 응모한 사례를 대상으로 했는데요. 일반화하는데 어려움이나 한계, 주의할 점이 있는지 의견을 부탁드립니다.
- 거버넌스 유형화할 때 2가지(민관협력우수사례공모대회와 거버넌스지방정치대상공모대회)를 살펴보셨는데요. 두 가지는 거버넌스의 관점(사례, 대상, 조직, 사람 등)에서 차이가 있다고 생각합니다. 유형분석을 하면서 어

면 유의미한 차이점을 발견하였는지 궁금합니다.

- 유형분류 5가지를 제시해주셨는데, 진행과정 및 방법 특성에 따른 분류와 참가 범위 및 규모에 따른 분류는 세부 구분을 하지 않은 이유가 무엇인지요?

□ <거버넌스 지표 개발 필요성과 방향 고찰> 관련

장영길 박사님께서 다양한 국내외 지표 사례를 소개하면서 지표 개발 방향을 소개해 주셔서 도움이 되었습니다. 감사합니다. 마찬가지로 몇가지 궁금해서 질문을 드리고자 합니다.

- 3-4 국내거버넌스 관련 지표 운영사례에서 지역안전지수를 언급해주셨는데요. 지역안전지수는 교통사고, 화재, 범죄, 생활안전, 자살, 감염병 등 6개 분야별 전국 지방정부의 안전수준 등을 나타냅니다. 이것이 거버넌스 운영 고도화를 지원한다고 했는데 어떤 상관관계가 있는지 궁금합니다. 보충 설명을 해주시면 고맙겠습니다.
- 5-2 거버넌스 패러다임의 확산과 연계 도출에서 착안점으로 STEEP 중에서도 사회, 경제, 환경으로 구분하여 제시해주셨습니다. 거버넌스를 평가할 때 기술과 정치부문은 해당 사항이 없는 것이지요? 만일 그렇다면 STEEP가 아니라 지속가능발전의 3가지 범주(경제, 사회, 환경)로 설명하는 것이 더 설득력이 있지 않을까요?
- 거버넌스 지표개발에 있어서 국가거버넌스지표와 지역의 지속가능발전을 위한 지방거버넌스지표는 어떤 차이가 있어야 할지 고견을 듣고 싶습니다.

# 당진의 지속가능발전 거버넌스

김광일 (당진시청 지속가능발전팀장)

## 토론문: 당진의 지속가능발전 거버넌스

김광일 (당진시청 지속가능발전팀장)

### 1. 당진은 왜 지속가능발전에 주목했을까?

당진은 급속한 성장으로 상징되는 도시입니다. 지난 20여 년간 고도의 압축 성장을 하면서 고용률, 합계출산율, 충남 도내 1인당 GRDP 등에서 상위 지표를 보였지만 압축성장의 이면에 보이지 않는 부작용을 치유하고자 했기 때문입니다. 2000년 초 서해안 고속도로의 개통으로 지역의 접근성이 용이해졌습니다. 항만 개발을 통한 물류의 최적지로 주목받으며 철강산업이 주를 이루며 이와 연관된 기업들이 입주 열풍을 이루며 당진은 급속한 경제성장을 이루게 되었습니다.

그러나 급격한 성장으로 인한 부작용도 만만치 않았습니다. 급속한 경제성장 과정에서 다른 지자체가 그랬듯이 당진 역시 사회적, 환경적 고려가 부족했기 때문에 여성, 청소년, 노인의 사회적 배제 현상이 커졌으며, 무분별한 개발과 석탄화력발전으로 인한 환경 문제는 시민들의 일상과 건강을 위협했습니다.

이 문제를 어떻게 풀어야 할까, 시민들의 많은 걱정과 염려가 있었습니다. 당진시는 2015년 ‘누구도 소외시키지 않는다’ 슬로건 아래 합의된 인류와 지구의 지속가능한 번영을 위한 공동의 약속, 유엔 지속가능발전목표(SDGs)에 주목하게 되었습니다.

### 2. 자치분권 거버넌스 지속가능발전협의회 & 주민자치회

국제사회의 지속가능발전 정책 주류화 흐름에 발맞추어 2015년 2월 13일 「당진시 지속가능발전협의회 설치 운영 조례」가 제정 공포되면서 ‘맑고 푸른당진21’은 창립 13년 만에 ‘당진시 지속가능발전협의회’로 전환되었습니다.

협의회는 2015년 제2기 구성부터 기업인, 활동가, 청년 등 110명으로 확대되었으며, 2015년 분과별 지속가능발전 의제발굴, 2016년 주민자치위원회 및 시민단체와 네트워크 구성, 2016년 시민과 공무원 대상 지속가능발전 기초교육, 2017년 당진시 지속가능발전목표(당진형 SDGs) 기본계획 및 이행계획 수립 참여 등을 통해 지속가능발전 기본체계 마련에 중추적인 역할을 담당하였습니다.

또한, SDGs의 이행단계에서 민관이 함께 만들어가는 지속가능한 당진 조성

을 위한 시민실천사업인 시민지속가능발전소, 청소년 프로젝트 알지하지, 자전거 출퇴근 챌린지, 지속가능발전교육(ESD) 등을 펼쳐왔는데, 이는 시민들의 지속가능발전 인식 제고를 통한 다방면에서의 민관협력 활성화와 확산에 기여하였습니다.

한편 지역의 문제를 주민이 주도하여 함께 고민하고 해결해 나가는 ‘당진형 주민자치’의 도입과 실행을 통해 실질적인 자치분권 실현과 시민 거버넌스를 운영하였습니다. 주민들이 정책의 단순 참여자에서 정책의 발굴과 생산자로 성장하며 행정과의 협력적 관계를 체감할 수 있었습니다. 이는 시민 중심의 정책 발굴과 실행에 기반한 시민주도형 행정 문화를 지역사회에 도입 확산시키는 계기가 되었습니다.

### 3. ‘지속가능발전’ 성과와 과제

당진시는 2017년에 지속가능발전 기본계획 및 이행계획 수립하였지만, 지속가능발전 기본법 시행(2022.7)에 따라 당초 2035년을 목표 기한으로 설정하였던 목표체계를 2045년으로 목표연도를 재설정하고 기후 위기, 팬데믹 시대의 지속 불가능성 위기와 탄소중립, 그린뉴딜 등 시대적 정책 흐름을 반영하여 재수립하였습니다.

이때도 지속가능발전협의회 중심의 시민숙의위원회를 가동하여 총 28번에 이르는 대시민 숙의공론을 통해 17개 목표지표, 36개 추진과제, 107개 단위과제, 218개 세부사업의 2045 기본전략 및 추진계획을 수립하는 성과를 거두었습니다.

지속가능발전 기본법은 지속가능발전 기본전략과 추진계획의 수립과 이행, 평가와 보고서 작성에 이르는 전 과정을 심의 의결하는 법적 행정기구로 지속가능발전위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있습니다. 위원회가 거버넌스 기구로서 그 역할을 제대로 수행할 수 있도록 행정적인 지원을 변함없이 해야 하는 것이 중요한 과제입니다.

무엇보다 지속가능 발전을 위한 양대 축인 협의회와 위원회가 각자의 기능 및 역할에 충실하면서도 지속가능발전과 관련한 주민의견 수렴, 지표개발을 하는데 상호 협력할 수 있도록 만들어가야 합니다.

 거버넌스센터 20주년 기념식 11. 10.(금) 11시  
거버넌스 국가를 향하여 - 돌아보는 20년, 나아가는 20년

 거버넌스센터

서울특별시 영등포구 버드나루로 50, 606호  
(영등포동2가, 리버타워)

TEL. 02)396 - 2252

FAX. 02)396 - 2253