

발간등록번호

51-6110000-001545-01

협치서울

기본교재

참

여

에

서

권

한

으

로

차례

4 서문 - '참여와 소통'에서 '권한과 협력'으로

7 I. 문제제기

15 II. 협치의 원리와 범위

23 III. 협치의 발전 단계와 전환

29 IV. 서울시정과 협치

59 V. 협치서울 추진 전략과 체계

67 VI. 협치서울 추진 과제

92 2016 협치서울선언문

94 서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례

98 협치서울추진단 관련 추진경과

서울 협치 다시 시작
은 로 한다.

‘참여와 소통’에서 ‘권한과 협력’으로

유창복¹⁾ 전 서울협치추진단장

요사이 협치가 대세다. 여소야대로 끝난 지난 4.13총선 덕에, 국회에서도 정당 간 협력을 통하여 국정을 끌어가야 한다는 취지로 협치가 강조된다. 경기도 남경필 도지사는 다수당인 더불어민주당에게 정무부지사 인사권을 넘기고, 이른바 ‘정파연정’의 협치를 추진했다.

반면 서울시는 민과 관의 협력, 행정과 시민의 협력을 강조한다. 경기도의 정파연정에 비교하자면 ‘시민연정’이라고도 할 수 있다. ‘시민이 시장’이라는 철학을 가진 박원순 시장 덕에, 서울시민은 지난 6년 동안 ‘협치피로’가 생길 정도로 열심히 협치를 했다. 마을공동체, 사회적경제, 원전 하나 줄이기, 혁신교육, 찾아가는 동주민센터, 50+ 정책, 청년 정책 등등 대표적인 협치친화적인 정책들이 모두 시민참여와 협치의 성과들이다. 서울시 공무원들 역시 시민참여와 협치가 행정의 기본원칙이 될 정도로 열심히 협치를 해왔다. 그런데 왜, 또, 협치일까?

서울시에는 대표적인 협치 체제인 160여개의 위원회가 있다. 잘해야 1년에 너댓번 열리는 회의에서 자문하지만, 자문에 그친다. 심지어 ‘들러리’는 아닌가라는 무력감이 있다. 반면 아직 많은 서울시민들이 “서울시는 전문가들과 교수, 시민단체들이 다 알아서 하나?”라며 ‘그들끼리만의 리그’로 돌아가는 서울시에 대한 소외감을 가지고 있다.

‘참여’라지만 ‘동원’ 같다는 허전함은 왜일까? 150여개에 달하는 서울시의 행정부서가 제각각 쏟아내는 정책과 사업들, 서울시민들은 왜 이리저리 쫓아다니며 다 받아내기 바빠야 할까? 정부지원금은 결국 독일까, 약일까? 민간에서는 아직도 그 경계에서 혼란스러워 하

며 행정의 지원금을 신청하고 있다. 정부지원이 독이 아닌 약이 되려면, 정부지원이 뺏살이 아니라 민간의 근육으로 가게 하려면 무엇이 필요할까?

시민이 발의하는 정책은 열려 있는 공론장에서 다루어야 한다. 다양한 이해관계와 우선순위를 조정하는 숙의(熟議)를 통해서 만들어져야 한다. 물론 공론과 숙의는 번거롭고 지난하다. 하지만 ‘지지고 볶는’ 지난한 공론의 소통과정에서 합의와 협력의 에너지가 나온다. 동네를 바꾸고 지역을 변화시키고 우리사회를 재구성할 수 있는 힘이 만들어진다.

어느덧 행정의 칸막이를 닳아버린 민간 내부의 칸막이를 넘어서야 한다. 지난 6년 동안, 그야말로 폭풍처럼 추진된 혁신정책 덕택에 지역사회에서 풀뿌리의 싹들이 제법 풍성해졌다. 이 싹들이 서로 연결되면서, 내 문제에서 이웃들의 문제로, 나아가 지역의 과제로 관심이 확장되고 있다. 낯선 주민들을 만나고, 서로 다른 성격의 활동들이 연결된다. 때론 갈등하고 충돌해서 속상하지만, 협력이 시작되었다는 증거다. 이제는 수도 없는 공모사업에 쫓아다니며, 행정의 칸막이만을 탓하고 있을 수 없다. 민간의 칸막이를 넘어서야 행정의 칸막이를 허물 수 있다. 민간이 자기 울타리를 넘어서야 행정의 정책통합도 이끌어 낼 수 있다. 민간이 융합하고 연대해야 행정도 긴장하고, 권한을 행사할 수 있다. 그래야 건강한 협치를 할 수 있다.

1) 글쓴이 유창복은 2015년 11월부터 2017년 4월까지 서울시 협치자문관으로 활동했다.

I. 문제제기

<협치서울 기본교재>

발행처 | 서울특별시

발행인 | 서울특별시장 박원순

글쓴이 | 유창복 전 협치자문관

발행일 | 2017년 6월

기획 | 서울협치추진단

일러스트 & 디자인 | 아빠의 디자인

인쇄 | 인쇄나라

ISBN 979-11-6161-011-5

출판 일련번호 혁신 851-0020

발간등록번호 51-6110000-001545-01

**이 책의 저작권과 판권은 서울특별시에 있습니다.



I - 1

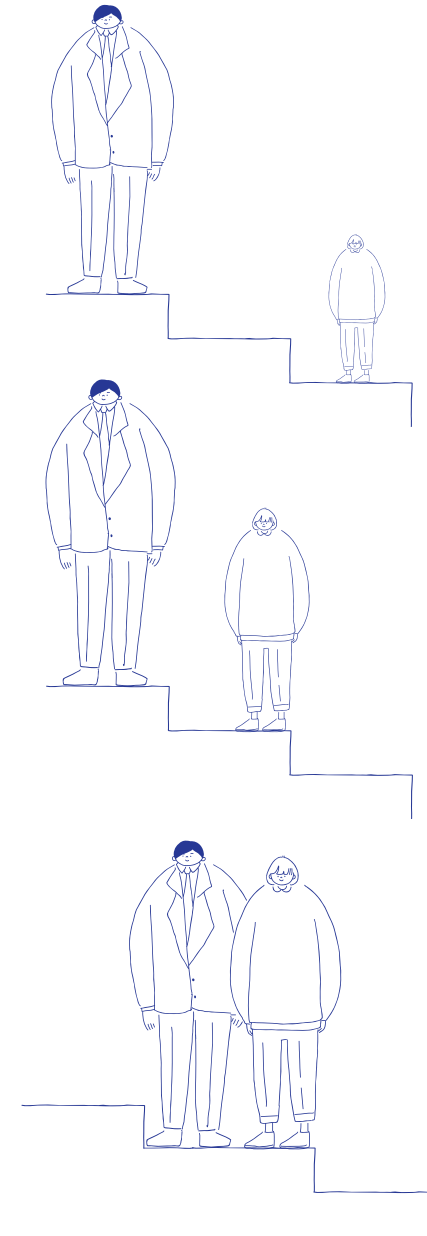
사회문제 해결의 거버넌스

‘요람에서 무덤까지’. 국가가 기획하는 복지정책을 상징하는 야심찬 명제는 한때 모든 국가의 꿈이자 이상이였다. 하지만 1970~80년대 저성장 시기를 거치고 절대적 세수부족으로 인한 최악의 재정 위기에 직면하면서 국가기획의 복지정책은 빠르게 후퇴했다.

복지국가의 위기는 더 이상 국가의 문제해결 능력에만 기댈 수 없다는 인식을 확산시켰다. 현대로 올수록 해결해야 할 문제들은 더욱 복잡해지고, 그럴수록 국가는 비효율의 상징으로 거론되었다. 작은 정부론이 제기되고 국가의 공공정책은 경쟁적 시장원리에 맡겨졌다. 공공서비스가 민영화로 전환되고 행정은 신공공관리론이 지배하게 되었다. 급속한 글로벌화로 국가의 역할이 약화될수록 시민은 인간답게 살 권리를 보장하는 최소한의 안팎에서도 배제된 채, 복지의 사각지대에 고립무원으로 내던져지게 되었다.

현대 사회에서 시민의 욕구는 높아지고 사회문제는 한층 다원화되었다. 복지국가의 위기와 시장을 만능으로 여기는 신자유주의를 넘어서기 위해서 시민은 스스로 문제를 해결할 방안을 찾게 되었다. 시민이 공공정책에 무엇이 필요한지를 말하고, 어떻게 해결할지를 결정하는 데 적극적으로 참여하기 시작한 것이다. 시민사회 영역에서 공공정책 참여 경험이 쌓이고 보다 주도적으로 개입하려는 욕구가 확장되면서, 국가주도와 시장중심을 넘어서는 대안적인 공공성 확보 시스템으로 거버넌스(governance, 協治)가 등장하게 되었다.

그간 ‘거버넌스’는 ‘정부(government)’라는 용어와 동일시되어 왔다. 그러나 최근 정부만의 힘으로는 사회문제의 해결이 어렵게 된 상황에서 거버넌스의 본질적인 의미를 고민해보고 재구성하자는 이론적 논의가 지속적으로 제시되어 왔고, 더욱이 민간부문의 다양



거버넌스의 발전 : 시민 참여도의 중요성이 점점 커지고 있다

한 참여를 통해 사회문제가 해결된 사례들이 축적되면서 거버넌스라는 용어 자체가 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 의미하는 것으로 발전되었다. **협치란 협력적 거버넌스를 일컫는다.**

협치는 오늘날 대부분의 국가가 직면한 시대적 과제이다. 행정(중앙정부와 지방정부)과

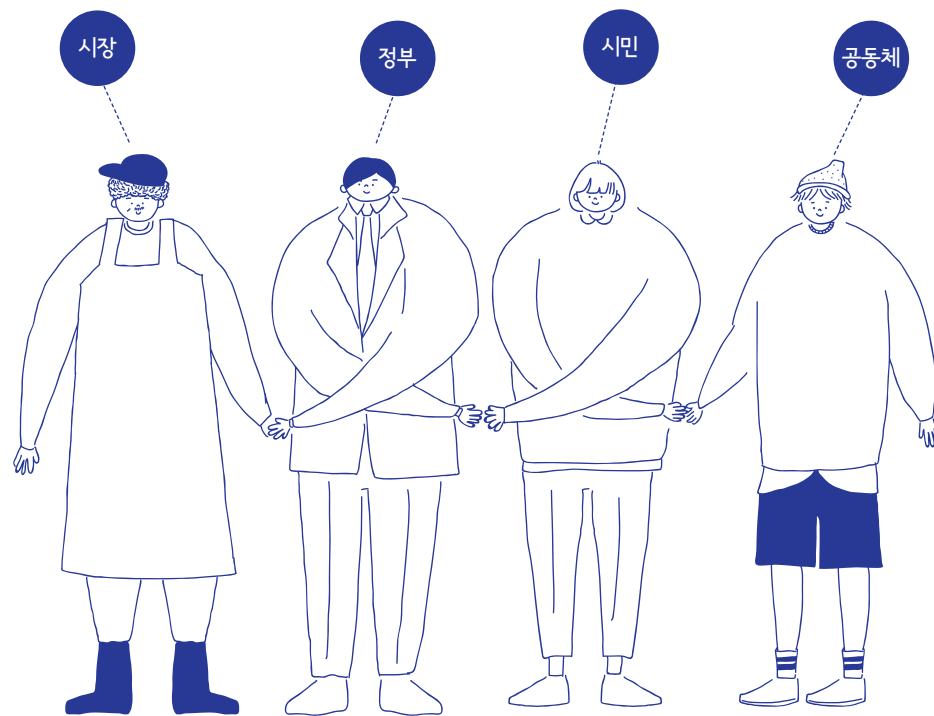
거버넌스 관점에서 본 한국사회의 변화

기업, 사회단체, NGO, 지역사회가 함께 협력하여 네트워크를 형성하고 사회문제를 해결하는 과정에서 국가의 행정시스템은 혁신적으로 재구축된다. 협치에서 가장 중요한 것은 사회구성원들의 능동적이고 주체적인 참여이며, 이를 바탕으로 시민, 정부, 시장, 공동체가 서로 협력해 나갈 때 비로소 우리에게 닥친 생활세계의 위기를 극복할 수 있다.

위임(委任) 및 자임(自任)의 거버넌스

1960~80년대에 한국사회의 근대적 과제를 주도한 것은 국가였다. 엘리트 관료와 선거를 통해 권력을 위임받은 정치인이 국가기관을 구성하고 공익의 실현을 담당했다. ‘산업화 시대’의 폭발적인 경제성장을 동력으로 교육, 의료, 교통, 주거 등 후발국가의 근대적 과제를 대부분 국가 주도 아래 빠른 속도로 달성했다. 하지만 이 과정에서 발생한 권위주의와 획일성, 기득권과 양극화는 공공성의 위기로 진단되었다.

1980년대 격변의 민주화운동 시기를 거치면서 1990~2000년대에 우리 사회 공공성 확보의 과제는 시민사회로 주도권이 넘어간다. 국가가 주도해온 거버넌스의 혁신을 자임한 시민단체들은 절차적(형식적) 민주주의를 넘어 실질적인 삶의 질 향상이라는 ‘민주화 시대’의 과제를 목표로 삼았다. 시민(단체)이 주도하는 시민적 공공성은 사회의 다양한 분야에 파고들어 혁신을 시도했다. 하지만 언제부턴가 ‘시민운동에 시민이 없다’는 반성이 나왔다. 시대적 과제를 떠안기보다는 분과적인 ‘전문가주의’에 갇히는 것이 아닌가 하는 우려가 제기되었다. 더욱이 급격한 IT환경의 변화 속에서 시민기술(civic technology)²⁾을 장착한 새로운 시민들이 공공 부문에 등장하여 기존의 전문가 영역을 추월하면서 소위 전문가들의 입지는 더욱 좁아지고 있다.



시민, 정부, 시장, 공동체가 서로 협력해 나갈 때 비로소 생활세계의 위기를 극복할 수 있다.

시민운동의 전환과 새로운 시민의 등장

한편, 2000년대에 들어 시민단체가 주도하는 시민운동은 절정에 이르고 동시에 새로운 전환의 계기들이 나타난다. 첫째, 시민 개인의 자발적인 직접행동과 광장의 촛불시위 문화이다. 시민운동단체의 조직행동에 의하기 보다는, 시민 개인의 작은 행동이 누구도 예측 못할 우연적인 계기를 통하여 삼시간에 엄청난 대규모 시위로 이어진다. 광장에 삼삼오오 자발적으로 모여든 시민들은 별도의 시위 지도부 없이도 마치 축제를 벌이듯이 자유롭고 활기찬 시위를 만들어낸다. 이는 시민단체들의 조직 동원과 단체 대표들의 성명 발표, 명망가들의 연설로 이어지는 1990년대까지 익숙했던 일반적인 시위문화와 확연히 구분되는 것이었다. 집회를 주도했던 시민단체들은 집회의 원활한 진행과 안전을 돕는 '집사' 역할에 그친다. 2002년 월드컵 응원과 효순미선 촛불시위는 새로운 시위문화의 시작을 알렸고, 그 후 2004년 故 노무현대통령 탄핵반대 촛불시위, 2008년 광우병 촛불시위로 발전해왔다. 지난 겨울 박근혜 탄핵 촛불시위는 이러한 시민행동 문화의 연장선에 놓여있다고 볼 수 있다.

둘째, IT기술의 획기적 발전과 온라인의 활성화에 따른 시민 개인들의 소통과 네트워킹의 혁명적인 전환이다. 천리안 PC통신 시대를 넘어, 인터넷의 활성화와 개인통신 기술의 급격한 발전에 힘입어 시민들은 엄청난 속도와 규모로 스스로 소통하면서 여론을 형성하고, 신문방송이 독점적으로 주도해온 매스미디어 권력을 압도하는 새로운 미디어권력을 만들어냈다. 더욱이 온라인 소통망은 '정모'라는 오프 모임으로 이어지고, 일상적이고 지속적인 커뮤니티(온라인 카페)를 형성하기에 이른다. 이러한 온라인 기반의 개인 커뮤니케이션 네트워크의 활성화는 시민참여의 패러다임을 완전히 바꾸어 놓았다.

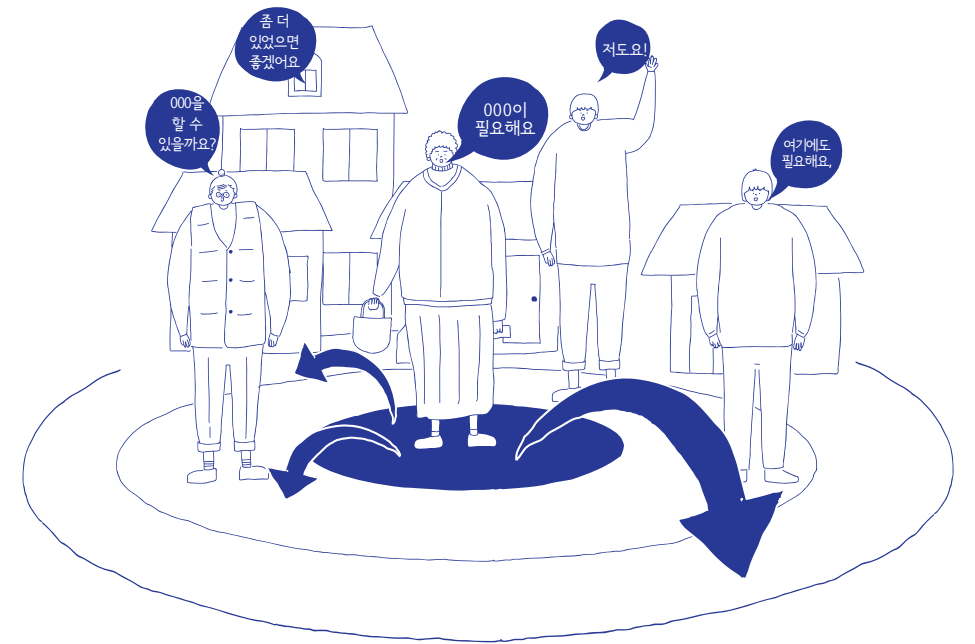
끝으로, 생활운동을 기반으로 한 주민조직화 양상이다. 1970년대 이래 철거투쟁을 중심으로 전개된 도시빈민 운동의 전통은 대규모 아파트 중심의 주거단지 재편의 흐름 속에서 임대아파트 공급으로 수그러 들었다. 1990년대 들어 지역사회에서 소소하게 시작된 생활운동의 싹들이 2000년대 접어들면서 새로운 시민참여형 지역운동의 성과들을 만들어 냈는데, 참여한 주민들이 스스로 주민조직화로 발전하는 양상이 곳곳에서 나타나기 시작했다. 이러한 아래로부터의 움직임에 호응하여 2010년 민선 5기 기초지방정부들은 마을공동체정책을 체계적으로 추진하였고, 민선 6기에 들어서는 대부분의 광역정부가 마을공동체 정책을 실시하였다.

새롭게 등장한 시민들은 지역과 동네라는 생활세계에서 생활상의 시급하고 절실한 문제를 해결하기 위하여 이웃들과 협동을 추진한다. 이들은 또 모바일과 SNS를 통하여 강력하고 일상적인 소통네트워크를 스스로 만들면서 활동을 확장해간다.

마을공공성과 시민사회의 미시적 재구성

위임(委任)된 권력에 기초한 국가의 통치권(국가적 공공성), 자임(自任)의 진정성에 기초한 시민단체의 계몽이든(시민적 공공성) 우리 사회의 공공성은 위기에 처했다. 이 공공성의 과제를 누가 다시 떠안을 것인가? 아쉬운 사람이 우물을 파야 한다. 생활의 필요를 절실하게 느낀 이들이 함께 하소연하고, 함께 궁리하고, 함께 협동하면서 문제를 해결해야 한다.

개인의 필요를 이웃과 협동해서 공공의 필요로 전환하고 확장하면서, 지속가능한 협동적 생활관계망을 형성해야 한다. 이것이 바로 마을이고 지역이며, 마을과 지역사회가 공공성



나의 필요에서 이웃의 필요로, 나아가 동네의 필요로 확산되는 공감대의 확장이 중요하다.

을 주도하는 방식이다. 민선 5기와 6기에 본격화되고 있는 마을공동체 정책은 바야흐로 마을과 지역사회가 주도하는 새로운 공공성의 시대를 열고있다.³⁾

마을과 지역사회는 지역주민이 참여하고 이끌어가는 다양한 공론장을 통해 형성되고 건강하게 확장된다. ‘마을공공성’은 국가가 주도하거나 시민단체가 대변(advocacy)하는 것이 아니라, 주민 스스로 생활의 필요를 이웃과 함께 나아서 해결해 가는 과정에서 만들어진다. ‘나’의 필요가 ‘이웃’의 필요가 되고, 나아가 ‘동네’의 필요로 확장될 때 문제 해결의 수준은 한층 높아진다. ‘나’에서 ‘이웃’으로, 이웃에서 ‘동네’로 이어지는 공감대의 확장은 주민들 사이에서 공식-비공식으로 형성되는 다양한 공론장을 통하여 가능해진다. 이런 공감의 확대 과정에서 개인의 사적인 이해관계는 지역사회의 공적 과제로 통합되기도 하고, 지역 차원의 새로운 과제로 합의되기도 한다. 주민의 공적 합의가 지역사회의 건강성을 지켜주는 공공성의 바탕이 된다. 생활세계를 중심으로 작동하는 마을은 지역사회의 토대가 되고, 시민사회를 미시적으로 재구성하는 공간이 된다.

“한국은 국민에서 시민이 되기 위해 달려왔는데, 그 시민이 지금 난민이 되어 있다.
그 난민에서 탈출할 수 있는 길은 주민이 되는 것이다.”⁴⁾

마을과 지역에서 공론장을 복원해 내는 것이야말로 민주주의에 이르는 지름길이다. 복원된 마을공공성이 시민공공성을 다시 불러일으키고 국가 거버넌스를 바로잡는 힘이 된다. 마을은 공공성을 융합하고 재구성하는 엔진이며, 거버넌스의 내용을 채워가는 장소다. 마을공공성은 우리사회의 공공성을 혁신하는 계기가 된다. 마을이 혁신이고 지역이 미래다.

2) 시민기술(civic technology)은 수혜자들의 문제를 해결해 주는 데에서 한발 더 나아가 ‘공공 의사 결정에 필요한 서비스 제공, 시민참여, 데이터 분석 등에 디지털 기술과 소셜미디어를 사용하는 것’ (Living Cities, 2010)으로 정의된다. 사회 문제를 해결하기 위한 협업토의를 원활하게 하고 시민들이 보다 쉽게 주체적으로 직접 참여할 수 있도록 돕는 민주적인 기술들을 말한다.

3) 시민사회와 지역사회는 서로 대립하는 말이라기보다는, 시민사회가 지향하고 뿌리를 두어야 하는 곳이 지역사회이다. 지금까지 우리 시민사회의 주류적 흐름은 주로 중앙정부를 상대로 다양한 의제별 혁신을 주도한, 이른바 ‘광화문단체’라 불리는 애드보커시형 시민단체다. 우리 시민사회가 가야할 방향은 ‘커뮤니티에 기반을 둔 로컬(local)형 시민사회’라 할 수 있다. 그런 면에서 동네와 골목 등 생활세계에서 소소하게 일고 있는 주민공동체적 움직임은 매우 중요한 전환의 희망이다.

4) 2015년 5월, 연세대 조한혜정 교수가 서울시마을공동체위원회 퇴임식에서 발언한 말이다.

II. 협치의 원리와 범위



II - 1

협치의 원리

우리 사회에서 협치의 경험은 참 빈약하다. 1948년 정부 수립 이후 박정희 정부의 개발독재 시대를 지나오면서 오랫동안 위계적이고 ‘권위적인’ 통치문화가 이어져왔기 때문이다. 중앙집권적인 정치권력과 전문화된 엘리트 행정관료의 ‘하향식(top-down)’ 일방 행정이 지배적이었고 심지어 효과적이라 여겨졌다.

시장주의적 거버넌스와 신공공관리론

1980년대 중반을 지나면서 정치적 변화에 힘입어 권위주의적 통치 체계가 다소 누그러지게 되었다. 민간 전문가들이 ‘위원회’라는 자문기구를 통하여 정책결정에 참여하는 제도가 생기는 한편 ‘시장중심’의 거버넌스로 전환된다. 이런 변화는 1980년대 이후 휘몰아친 신자유주의의 영향권 안에 있으며 행정에서는 신공공관리론이라는 원리로 자리잡았다. 신공공관리론은 시장을 자원배분과 정책결정의 가장 효율적인 메커니즘으로 본다. 시민을 ‘고객’으로 여기고, 고객의 욕구를 충족하는 (정책)결과물의 효율성과 생산성을 주요한 가치로 삼는다. 공무원은 성과를 경쟁적으로 추구하는 ‘공공기업가’와 같은 역할을 요구 받게 된다.

시장중심 거버넌스는 공공서비스를 아예 민간 기업에 이전해서 ‘민영화’ 시켜버리거나 민간단체에 위탁하는 방식을 택한다. 민간위탁이 공개 공모라는 계약 형식으로 이루어지면서 외관상 계약관계의 평등성이 존중되는 듯하지만, 실질적으로는 위계적 통치문화가 부드러운 옷을 갈아입는 정도에 그쳤다. 평등한 주체들이 자유의사에 기초해서 맺은 관계가

구 분	신공공관리론	협력적 거버넌스
철학기초	신자유주의	공동체주의, 참여주의
핵심가치	결과(효율성, 생산성)	과정(민주성)
시 민 관	고객(소비자, 수혜자)	주인
원 리	경쟁	협력
공공서비스	민영화, 민간위탁	공동생산자
공무원역할	공공기업가	조정자, 촉진자

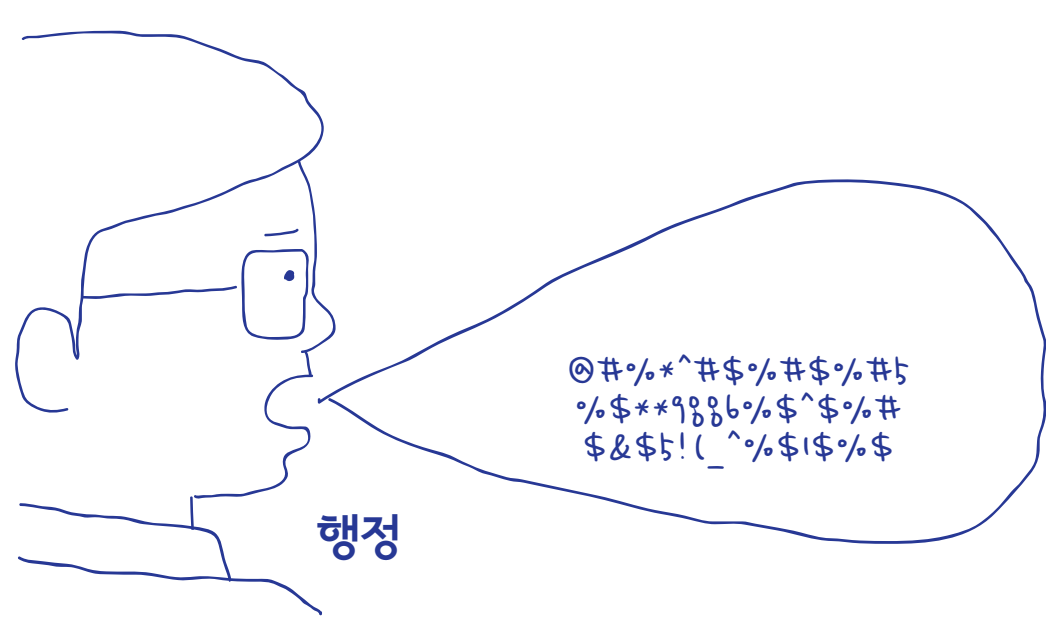
<표1> 신공공관리론과 협력적 거버넌스⁵⁾

아니라, 사실상 ‘갑을관계’를 벗어나지 못했기 때문이다. ‘갑을관계’에서는 수평적 관계를 맺기 힘들다. ‘하청’을 주는 갑과 그것을 받아야만 하는 을 사이에는 불평등한 관계가 일반적이다. 때문에 민간위탁에서 흔히 시민은 대등한 파트너이자 동반자가 아니라, 행정이 요구하는 과업을 수행해야 하는 하청업체가 되어버린다. 더 심각한 문제는 위탁을 주는 쪽이나 받는 쪽 모두 이 ‘갑을관계’에 길들여져 있지 않은가 하는 점이다.

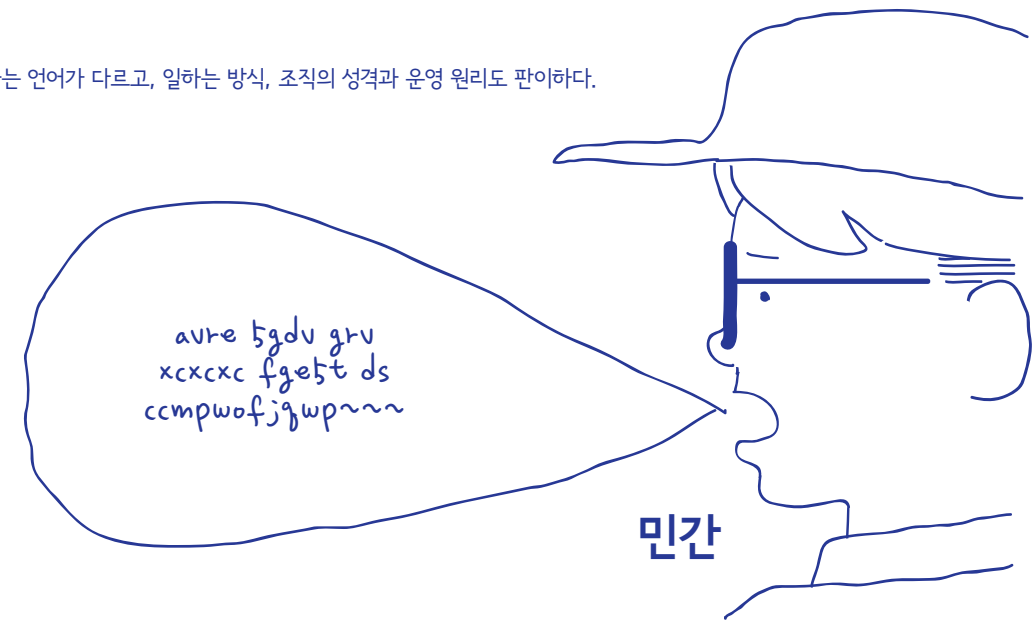
협력적 거버넌스

협치는 공동체주의와 참여주의를 기초로 한다. 공공정책 과정에서 시민 참여를 핵심가치로 여기고, 공동체를 통한 당사자들의 협력적 해결을 중시한다. 공공의제를 시민이 공동으로 해결함으로써, 시민이 정부활동에 적극적으로 개입하는 주체임을 명확하게 한다. 시민을 단순히 정책의 고객(소비자, 수혜자)으로 여기는 시장중심 거버넌스와 근본적으로 구별되는 지점이다. 시민을 더 이상 공공정책의 대상이 아니라, 정책의 공동생산자(coproducer)로서 공공책임(시민성, citizenship)⁶⁾을 갖는 주체로 규정한다. ‘민주성’이라는 시민성의 덕목이 핵심가치가 된다. 이 과정에서 공무원은 시민의 참여를 지원하고 촉진하며, 다양한 이해관계를 조율하는 ‘조정자’로 역할하게 된다.

협치는 이미 세계적인 흐름이다. 거버넌스가 행정이 민을 포섭하여 이용하는 것으로 귀착



각기 사용하는 언어가 다르고, 일하는 방식, 조직의 성격과 운영 원리도 판이하다.



되지 않고, 민의 주도성과 자율성을 존중하려면 행정이 먼저 자신의 위치를 바꿔야 한다. 행정혁신이란 행정이 스스로 자신의 위치를 먼저 변화시키는 일이다. 그래야 민이 자율성을 바탕으로 행정에 주도적으로 참여하면서 창의적 에너지를 극대화시킬 수 있고, 그때 비로소 협력적 거버넌스가 실현된다.

어느 정도 감수해야 한다. 한편 행정은 민에 대한 염려를 내려놓고 실험과 도전을 허용하는 진취적인 협업의 문화를 만들기 위해 기꺼이 노력할 각오를 해야 한다. 예산 제약과 성과에 대한 강박을 내려놓고, 민에 대한 지나친 노파심과 새로운 시도에 대한 망설임을 과감히 버려야 한다.

하지만 행정이 자기 혁신의 의지를 가진다고 해도 만만찮은 장애물이 있다. 민과 행정 사이에 소통이 어렵다는 것이다. 각기 사용하는 언어가 다르고, 일하는 방식, 조직의 성격과 운영 원리도 판이하다. 비슷한 게 거의 없을 정도다. 함께 무엇인가 해볼라치면 ‘통역’ 없이는 불가능할 지경이다. 우리 사회는 아직 협치의 경험이 척박한 탓에 유능한 통역사가 별로 없다. 장애물을 넘어서려면 양쪽 모두 상호 협업과 소통의 경험을 조금이라도 쌓아가려는 노력이 절실히 필요하다. 아무리 급해도 바늘허리를 매어서 쓸 수는 없는 법이다. 상대의 언어를 충분히 익히기까지는 시간이 필요하다. 서로 신뢰가 쌓이고 소통이 이루어질 때까지 끈질긴 노력이 필요하다.

행정이 이제껏 시민사회가 축적해온 경험과 지역사회에서 발휘해온 주민의 창의를 존중하고, 생활현장의 호흡과 일상의 감수성에 예민하게 반응할 때 진정한 거버넌스, 주민(시민) 주도의 협치가 결실을 맺을 수 있다. 시민(주민)이 ‘시정(구청)의 주인’으로 관과 대등한 민간 파트너로 인정받는 것이 참여행정의 참모습이며 협치가 작동하는 전제다. 더불어 “시민이 시장이다”로 상징되는 박원순 시정철학의 핵심이 비로소 구현되는 지점이다.

신뢰의 핵심은 위험을 감수(risk taking)할 의사를 가지고 있느냐 하는 것이다. 상대방의 관행적 행동이나 실수로 인해 발생할지 모르는 피해를 감수할 용의가 있는지가 중요하다. 민은 행정과 협업하면서 복잡한 절차와 서식 등 소모적인 비용과 부담을 기꺼이 받아들일 준비가 되어 있어야 한다. 협업 과정에서 예상되는 행정과의 마찰이나 부작용에 대해서도

5) 최홍원 블로그 '행복은 세상을 바라보는 긍정적인 틀이다'의 <뉴거버넌스>에서 인용함

6) 시민성(citizenship)의 개념은 역사적으로 변화해왔으며, 그 순서를 다음과 같이 설명하기도 한다. ① 근대적 책임주체로서 시민 → ② 엘리트/부르주아로서 시민 → ③ 노동권을 포함하는 사회적 시민성 → ④ 여성의 권리를 포함한 젠더의 시민성 → ⑤ 소수자를 포함한 다양성의 시민성 → ⑥ 인권을 넘어 생명권을 포함하는 시민성 → ⑦ 미래세대를 포함하는 지속가능성의 시민성 → ⑧ 코스모폴리탄의 등장과 전 지구적 시민성 → ⑨ 마을공동체의 등장과 주민으로서 시민성. 즉, 주민으로서의 시민성이 나머지 시민성을 융합하고 공론장의 판을 제공한다고 볼 수 있다 (van Steenberghe, Bart. (1994). Toward a Global Ecological Citizenship, 『The Condition of citizenship』 pp. 141~152 참고).

II-2

협치의 당사자와 범위

협치란 행정과 시민이 협업을 통하여 공공정책의 목표를 달성하는 과정이자 방법이다. 협력의 당사자는 기본적으로 행정과 시민이다. 협치는 ‘민-관’의 협력이 기본이 되어야 한다.” 하지만 행정과 행정 사이의 ‘관-관’ 협력과, 민간 내부의 ‘민-민’ 협력이 동반해야 비로소 ‘민-관’ 협력이 제대로 작동한다.

민-관 협력

정책을 수립할 때는 먼저 “무엇이 문제인가?”를 점검하는 일이 가장 중요하다. 민-관 협력은 이른바 의제 설정(agenda setting) 단계에서 시민의 참여와 결정권을 강화하는 것으로부터 시작된다. 그래야 실행과정에서도 시민이 자연스럽게 자발적으로 참여할 수 있다. 행정이 시민을 ‘고객’으로만 취급한다면 시민의 참여는 원천적으로 차단된다. 행정이 스스로를 공공정책의 유일한 주체로 여기고, 고객인 시민의 요구를 파악해서, ‘고객만족’을 극대화하고, ‘정책효율성(투입 대비 산출의 성과관리)’을 높이는 일에만 주목하게 되기 때문이다. 민-관 협력은 시민에 대한 인식이 고객에서 ‘주체’로, 정책의 소비자나 수혜자에서 ‘공동생산자’로 전환될 때 비로소 시작된다.

관-관 협력과 정책통합

행정은 부서마다 독립적인 정책과제를 수행한다. 하지만 현대사회에서 마주하는 대부분

의 문제들은 그 원인이나 해결 방법이 복잡하기 때문에 다양한 분야의 행정자원을 통합적으로 투입하여야 정책의 실효성과 효율성이 생긴다. 이른바 ‘칸막이’ 행정의 오랜 관행을 허물고, 특정 과제의 해결을 위하여 여러 부서가 공동으로 협업하는 ‘정책통합’이 절실하다. 관-관 사이에 칸막이를 헐기 위해서는 정책 설계단계에서 문제 정의와 정책 목표를 분명히 하고, 유관 부서의 자원을 종합적으로 파악하여 각 부서의 역할분담 체계를 기획해야 한다. 실행단계에서는 참여 부서들의 공동실행단(협동형 워킹그룹)을 가동하여 통합적으로 조율해야 한다. 통상 전담조직을 구성하는데, 전담조직에 참여하는 주관부서와 협력부서 간의 역할분담과 성과의 공유가 분명해야 한다. 그래야 협력이 유지된다.



칸막이행정의 오랜 관행을 허물 수 있는 노력이 필요하다

민-민 협력과 의제융합

시민사회(단체)에도 행정 못지않은 칸막이 현상이 있다. 물론 의제 영역별로 전문화되는 과정에서 생긴 현상이지만, 시민사회가 행정을 견제하고 협력하는 과정에서 행정의 분과별 칸막이를 그대로 닮아온 측면도 없지 않다. 올바른 협치를 위해서는 이른바 ‘민간 칸막이’를 넘어서야 한다. 시민사회 각각의 전문 분야별 활동을 융합해 공동사업을 추진하면서 의제별 분과주의 칸막이를 극복하고 지역사회와 더욱 깊이있게 소통해야 한다.⁸⁾ 개인과 단체, 영리와 비영리, 광역과 기초정부 등 다양한 주체가 형편에 따라 자유롭게 참여할 때, 민간 내부의 칸막이를 넘나드는 융합적 경험이 촉진될 수 있다.

협치는 민간과 행정의 협력을 기본으로 하지만 행정칸막이를 넘어서는 관-관 협치가 이루어지지 않으면 행정은 시민사회를 부서별로 분할 관리하게 됨으로써 민간의 시너지를 원천적으로 봉쇄한다. 관-관 협치는 민-민 협치를 촉진하고, 민-민 협치는 다시 관-관 협치를 자극한다. 민-관 협치는 관-관 협치와 민-민 협치를 통해서 비로소 성숙되고 진화한다. 물론 협력 지점에 대한 강조점은 정책마다 다르다. 정책의 성격이나 민간의 역량, 민-관 협력의 수준에 따라서, 관-관 협력이 관건인 사업이 있고, 민간들끼리 협업을 강화하는 것이 더욱 중요한 사업이 있다.

7) 최근 대선 주자들이 연립정부, 공동정부를 주장하며 그 근거로 협치를 든다. 2016년 총선 이후, 여야 정당이 협력해서 국정을 이끌어가라는 취지로 협치가 언론에 많이 거론되었다. 2014년 지방선거 이후, 남경필 도지사는 여소야대의 도의회 여건에서, 다수당(민주당)과의 협력을 도정의 기본원칙을 내세우며 협치를 강조했다. 이상은 모두 다른 정파 간의 협력, 즉 연정(聯政)의 의미로 협치라는 말을 사용한다. 반면 서울시는 서울시민과의 협력, 즉 민관협력을 강조해왔다. “시민이 시장이다”라는 슬로건은 이를 상징하며, 정파연정과 구분하여 ‘시민연정’이라 할 수 있다.

8) 시민단체는 지역사회와 ‘내재적’ 동반관계를 만들어 가야한다. 특히 서울지역에서 활동하는 주요 시민사회(단체)들은 주로 국가를 상대로 하는 감시와 청원 및 입법지원 활동에 주력해 왔다면, 이제는 지역의 구체적인 문제를 공공정책의 과제로 조명하고, 지역사회의 주민들과 함께 문제해결에 나서는 동반관계를 시도해야 한다.

Ⅲ. 협치의 발전단계와 전환



III - 1

좋은 거버넌스⁹⁾

거버넌스의 필요성을 강조하는 많은 주장의 핵심은 ‘법률이 정하는 대로 통치(government)하는 방식’으로 사회를 다스리는 시대는 지나갔다는 것이다. 우리 사회가 이미 매우 복잡하여, 법치(法治) 혹은 관치(官治)만으로는 해결이 되지 않는 문제들이 많아졌기 때문이다. 통치의 방식은 오히려 부작용을 가져오고 비용도 더 많이 들기 일쑤여서, 시민과 이해당사자들을 의사결정에 참여시킬 때 오히려 행정의 정책목표가 더 잘 실현된다는 것이다. 그래서 거버넌스는 협치(協治) 또는 공치(共治)로 번역된다.

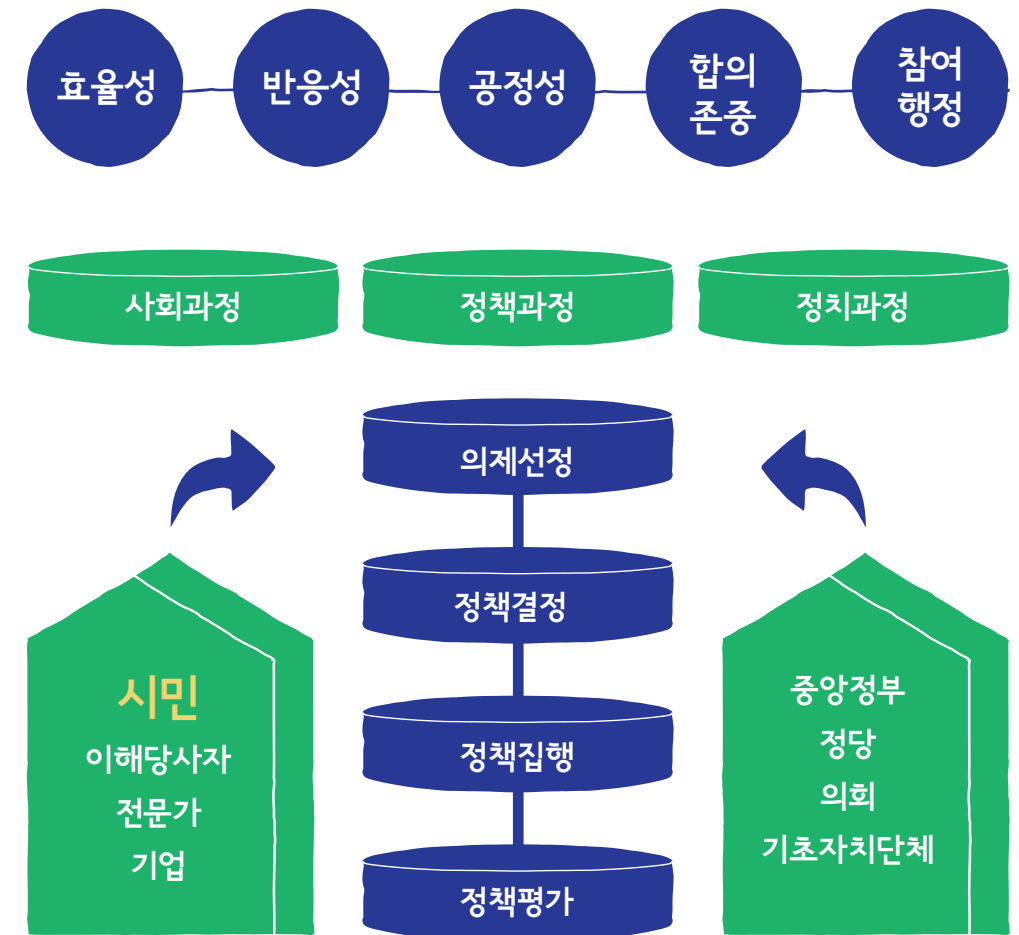
국제기구들이 활용하고 있는 거버넌스의 평가 기준들을 검토하면, 참여(Participation), 법치주의(Rule of law), 반응성(Responsiveness), 투명성(Transparency), 합의지향(Consensus oriented), 공정성과 포괄성(Equity and inclusiveness), 효과와 효율(Effectiveness and Efficiency), 설명책임(Accountability) 등의 요소를 도출할 수 있다. 이를 기준으로 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 판단한다.

그리고 거버넌스는 행정이 주체가 되는 ‘정책과정’과 시민과 상호작용이 이루어지는 ‘사회과정’, 그리고 의회, 정당, 상하위 정부기구 등과 상호작용을 포괄하는 ‘정치과정’ 모두가 복합적으로 어우러진다. ‘민(民)-관(官)-정(政)’의 융합적 상호작용 과정이라 할 수 있다. 이러한 과정들이 잘 작동하여 의제선정 - 정책결정 - 정책집행 - 정책평가라는 정책과정 전반에 다양한 참여자들의 목소리를 반영하여 문제를 해결해 나간다면 거버넌스가 활성화 되어 있다고 말할 수 있다.

9) 한국NGO학회. (2014). 『서울시 시민참여행정의 성과와 과제』에서 인용, 정리

< 그림 1 >

좋은 거버넌스의 개념 요소



자료: 한국NGO학회. (2014). 『서울시 시민참여행정의 성과와 과제』.

III-2

거버넌스의 전환과 동력¹⁰⁾

거버넌스는 모든 사회 변화의 양상과 마찬가지로 발전과정을 거친다. 최근 ‘전환이론’은 크게 3~4단계로 구분하여 그 전환의 과정을 분석한다. 이러한 발전단계로 서울시정의 협치 수준을 진단하고 진화를 위한 과제를 설정하는 데 유용한 기준을 제시할 수 있다.

협치의 각 발전단계를 뛰어넘는 ‘전환의 동력’을 잘 파악하고 관리하는 것이 무엇보다 중요하며, 이것이 바로 <협치 서울>의 추진 전략이 되어야 한다. 전환의 특징적 양상을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전환은 틈새(niche) 사이의 네트워킹을 통해 서로 맥락을 공유하고 상호영향을 주면서 성장해가는 방식으로 진행된다. 점이 선으로 발전하고, 면으로 전개된다. 성장하는 개인(점)이 모듬을 이루기 시작한 주민(점)과 관계 맺기(선)를 시작하고, 이들이 서로 영향을 주고받으며 네트워크(면)를 형성하고 새로운 도약의 계기를 마련하는 경우다 ([**등장과 연결**]).

둘째, 사회적 변화를 지지하는 세력의 등장 역시 중요한 전환의 동력이다. 변화를 지지하고 만들어내는 사람들이 필요하다. 이들은 통상 학습과정을 통해서 등장한다. 파일럿 프로젝트를 만든다든지, 경험을 공유하고, 훈련받는 학습을 통해서 역량을 강화한 사람들은 틈새에서변화를 체화하면서 변화의 지지자가 된다. 이들은 새롭게 등장한 틈새를 보호하고 육성하는 역할을 하면서 이들의 성장과 그 다음 단계로 이행이 이루어지도록 돕는다. 결국 이행의 추진력은 참가자들의 사회적 학습에 의해 담보된다. 초기 혁신의 시도가 성공하고, 그 이후에 성공사례를 ‘확장’하는 과정에서 전환 동력을 획득하게 된다 ([**성장과 확장**]).

셋째, 사회적 변화는 정치적 참여의 기회구조와 밀접하게 연결된다. 시민의 요구가 잘 실현될 수 있는 개방적 정치구조에서 변화가 더 잘 일어날 수 있기 때문이다. 정치가들이 정치적 기회구조를 확대하면서 시민참여를 유도할 수 있고, 시민참여를 통해서 자신의 정책을 추진할 힘을 얻게 된다. 혁신을 지향하는 단체장이 등장하는 것이 정치적 기회의 확대이며, 의회가 민-관 협력에 적극 참여하는 것 역시 대단히 중요한 전환의 동력이 된다.

전환의 단계		단계의 특징
[미시적] ↑ ↓ [거시적]	틈새 수준 Niche	- 전적으로 새로운 실험적 정책, 행정행위, 행정조치의 도입 단계 - 새로운 철학과 가치가 포함되어 있어서, 보다 보편적인 시스템 변화로 발전할 가능성이 있는 정책 예) 서울시립대학 반값 등록금 조치 등
	조직 수준 Organizational level	- 틈새 수준의 정책실험이 보다 확실한 기초를 갖고, 조직과 인원을 배치하여, 종래의 관행을 근본적으로 혁신하는 정책으로 발전하는 단계 예) 청책, 현장시장실, 경기도 혁신학교 등
	제도 수준 Institutional level	- 혁신이 제도의 틀(조례, 법률, 행정조직, 중간지원센터 등)을 갖추고 안정적인 상태로 정책이 집행되는 단계 - 다양한 이해와 가치를 가진 시민과 이해당사자들이 참여할 때 비로소 가능
	풍경 전환 Landscape	- 혁신지향적인 여러 제도들이 상호작용을 통해 사회전체의 모습이 이전 단계와는 근본적으로 다른 모습을 보이는 단계

자료: 한국NGO학회. (2014). 『서울시 시민참여행정의 성과와 과제』.

<표2> 거버넌스의 전환 단계와 특징

예를들어 성미산마을의 실험을 ‘틈새’ 현상으로 본다면, 서울시마을공동체종합지원센터
를 통하여 행·재정적으로 주민들의 마을살이를 지원하는 체계를 ‘조직’의 단계로 볼 수 있
고, 협치를 통하여 행정 전반에 시민이 참여하여 공공의 문제를 해결해 가도록 촉진하는
수준을 ‘제도’ 단계라 할 수 있다. 통상 제도의 단계에 들어서면 공무원들도 안심하고 안정
적으로 참여하게 되고, 그럴 때 다양한 시행착오와 성공의 사례들이 나온다. 이때 비로소
행정조직 전반에 협치의 ‘관행’이 생기며 되며, 공무원들의 협치적 태도가 형성되고, 비로
소 풍경의 전환이 일어난다.

IV. 서울시정과 협치



10) 한국NGO학회. (2014). 『서울시 시민참여행정의 성과와 과제』에서 인용, 정리

IV-1

서울시정의 방향, ‘혁신과 협치’

박원순 시장은 2016년 신년사에서 민선 6기 후반기 시정의 핵심가치를 ‘혁신과 협치’로 압축하였다.¹¹⁾ 민선 5기 이후 4년 동안의 시정에 대해서는 시민의 실제 삶을 챙기는 복지, 지역을 살리는 도시재생, 사람이 중심인 대안적 성장 모색을 성과로 평가하였다.¹²⁾ 하지만 우리 사회가 처한 현실에 대해서는 매우 비판적인 진단을 내리고, 그 대안으로 민생제일주의를 강조하였다. 민생의 실현방안으로는 ‘성장-일자리-복지’의 ‘세바퀴 선순환’ 성장을 제시하였다.¹³⁾

첫째, 성장전략으로 미래 먹거리가 되어줄 10대 신성장 동력 산업을 제시하였다.¹⁴⁾ 둘째, 일자리 분야에 대해서는 지방정부로서 정책수단의 한계를 인정하면서도 민-관-학 협치로 그 돌파구를 찾겠다고 했다.¹⁵⁾ 셋째, 복지 분야는 영유아에서 노인까지 전 세대를 포괄하는 ‘보편복지’를 선언하고, 찾아가는 동주민센터를 통한 복지전달체계의 혁신을 강조하였으며, 무엇보다 공동체 형성을 주요한 방향으로 제시하였다.¹⁶⁾ 자치구에 대해서는 별도로 강조하고 있는데, ‘분권과 자치’가 기본방향임을 분명하게 선언하고 있다.¹⁷⁾

2016년 신년사의 내용을 종합해보면, 박원순 시장이 취임 이후 4년 동안 추진해온 혁신정책을 계속 이어가면서, 시민참여와 지역사회의 활력을 통한 지속가능한 성장기반을 만들어 간다는 점을 강조하고 있다. 그리고 그 방향으로 나아가기 위한 핵심전략으로 ‘협치’를 제시한다. 협치는 시민이 공공정책에 관심을 가지고 해결방안을 직접 제안하고 요구하여 정책결정에 참여하며, 나아가 실행과정에도 관여하게 한다. 그야말로 민과 관이 함께 협동하여 문제를 해결하는 것이다. 시민은 단순한 수혜자나 의견청취 대상에 그치고 행정만이 공공정책의 온전한 주체가 되었던 기존의 관행에 대한 혁신을 의미한다.

협치는 행정의 각 부서들이 ‘시민의 참여도와 정책 체감도 및 만족도’ 증진을 성과목표로 설정할 것을 주문하고 있다. 임기 초 4년 동안 서울시정의 여러 정책 영역에서 많은 시민이 등장하였다. 이들이 연결되면서 서울시 정책에 대한 이해도를 높이고, 문제해결의 주도적인 당사자로 나설 때 비로소 공공정책의 동력이 유지되고 성과도 나온다. 협치는 임기 초반 4년 동안 축적한 혁신의 성과를 한 단계 증폭시키기 위한 혁신 2기의 전략이라 할 수 있다. 신년사에서 혁신과 함께 나란히 강조된 협치는 ‘혁신의 도약을 위한 전략’이자 ‘혁신의 지속가능성을 담는 그릇’이다.

11) “지난 4년간 서울시정에는 크고 작은 변화와 혁신이 있었습니다. 시민을 시장으로 모시는 협치가 시정의 기반이 되었습니다. 혁신은 누구도 거부할 수 없는 시정의 원칙이 되었습니다. 협치와 혁신은 이제 명실상부 서울시정을 상징하는 이름이 되었습니다.”

12) “거대하고 화려한 낭비적 토건사업은 포기했습니다. 대신 시민의 실제 삶을 챙기는 복지를 늘렸습니다. 지역공동체와 마을공동체를 살리고 사회적경제를 진흥시켰습니다. 시대착오적인 전면철거방식과도 과감하게 결별했습니다. 사람을 살리고 지역을 살리는 도시재생의 새 길을 열었습니다. 외적 성장, 토건개발, 시장만능 일변도에서 벗어나 사람이 중심인 새로운 대안적 성장을 모색했습니다.”

13) “저성장이 고착화되고 있습니다. 저성장은 우리 경제에 깊고 어두운 그늘을 드리우고 있습니다. 고용 없는 성장은 시민의 일자리를 빼앗고, 불확실한 내일과 희망 없는 미래의 삶으로 내몰고 있습니다. 저출산과 고령화의 수렁에서 아직 헤어 나올 탈출구는 보이지 않습니다.”, “ ‘혁신에 기반한 경제’, ‘혁신주도의 성장’ 체제로 전환해야 합니다. 그럼으로써 새로운 가치, 새로운 산업, 새로운 시장, 새로운 일자리를 창출해야 합니다. 서울시가 앞장서겠습니다. 서울시가 새로운 성장과 민생제일주의의 깃발을 들겠습니다. 성장과 일자리, 복지가 선순환하는 ‘세바퀴 성장’으로 시민의 삶을 지키고, 새로운 서울의 미래를 열어나가겠습니다.”

14) “우선 미래 먹거리인 신성장동력산업 육성에 힘을 쏟겠습니다. 마곡, 양재-우면, 홍릉, 개포, G밸리, 동남권국제교류 복합지구, 창동·상계, 남산 애니메이션센터, 동대문패션지구 등을 R&D, 바이오·의료, IT, 문화콘텐츠 등 첨단융복합 산업, 유망산업의 성장거점으로 삼을 것입니다. 이는 곧 좋은 일자리 창출로 이어질 것입니다. 임박한 서울형 창조경제가 시민의 삶을 지키고, 서울의 새로운 미래를 열 동력이 될 것입니다.”

15) “서울시는 중앙정부에 비해 경제정책, 고용정책, 노동정책 수단의 한계가 분명합니다. 동시에 고용 없는 성장의 패러다임을 깨기 어려운 것도 엄연한 현실입니다. 그렇다고 가만히 있을 수는 없습니다. 서울시는 스스로의 정책수단과 재정투입, 혁신적인 방법으로 일자리 창출에 최선을 다할 것입니다. …… 민간기업, 산업계, 노동계, 대학계 등을 모두 한자리에 초청해 좋은 일자리 창출의 교두보로 만들어 나갈 것입니다.”

16) “영유아, 청소년, 어르신, 여성, 장애인, 위기가정 등을 위한 복지를 넘어 서겠습니다. 청년과 베이비부머 세대까지 챙김으로써 ‘보편복지’를 완성해 시민이 누려야 할 복지권을 온전히 실현하고 …… 복지전달체계의 혁신은 새로운 공동체와 연대에 대한 꿈의 씨앗이 되어줄 것입니다.”

17) “2016년의 서울은 또한 ‘자치분권특별시 서울’의 비전이 실현되는 한 해가 될 것입니다. 저는 평소에 이런 철학을 가지고 있습니다. ‘시민이 곧 구민이요, 구민이 시민’이고 ‘시정이 구정이요, 구정이 곧 시정’이라는 것입니다.”

IV-2

협치 시정의 기조와 확대

‘함께주의’, 민선 5, 6기 시정의 비전

박원순 시장의 시정 철학은 “시민이 시장이다”라는 간명한 슬로건으로 요약된다. 박원순 시정부 출범 이후 ‘함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울’ 등 ‘시민과 함께’가 시정의 비전으로 잡히고, 시정의 기조가 ‘소통과 신뢰’로 설정된다. 이는 정책, 숙의, 현장시장실 등으로 대표되는 박원순 시장의 ‘현장중심형-시민경청형’ 행정스타일로 구체화된다. 박원순 시장 취임 이후 4년 동안(2011~2015) 정책(聽策)을 약 100회 정도 진행하였고, 현장시장실을 380여 일이나 운영했다고 한다.

연도별	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
건수	10건	31건	23건	27건	7건

분야별	경제	문화	복지	여성가족	주거	교육	환경	기타
건수	21건	17건	13건	13건	8건	6건	6건	14건

<표3> 연도별/분야별 정책 현황

정책은 ① 당면한 문제를 중심으로, ② 문제의 당사자와 해결자가 거버넌스의 핵심주체가 되고, ③ 민관협동 워킹그룹형 파트너십을 구축하는, 협치 시정의 혁신적 패러다임을 시도



박원순 시장의 ‘현장중심형-시민경청형’ 행정스타일은 정책, 숙의, 현장시장실을 통해 구체화되고 실천 되어왔다

한 것이었다. 정책을 통해 의제와 주체가 드러나면, 후속으로 시장과 부시장단 및 고위 간부들이 참여하는 숙의를 통해 구체적인 실행 목표를 조정하고, 민·관 각자가 역할을 분담하는 실행계획의 점검으로 이어진다. 일반적인 협치시정의 체계인 위원회가 연간 서너 번의 회의로 운영되고, 행정이 사전에 마련해놓은 계획에 대한 자문 이상의 개입이 불가능한 것에 비해, 정책은 대단히 집중적으로 실질적인 정책결정을 할 수 있는 협치 방식이다.

현장시장실은 시장이 업무상 관련이 깊은 해당 간부들과 함께 지역 현장에 나가서 현지 주민들과 당면한 의제들을 직접 소통하고 결정을 내리는 현장행정이다. 관청에 대한 접근이 쉽지 않은 주민의 입장에서는, 현장시장실은 시정의 최고 책임자와 직접 대화를 하면서 요구사항을 말할 수 있는 기회이다. 반면, 현장 주민의 발언은 예측불가이고, 시장의 한마디는 책임이 따르는 것이라 수행하는 간부들은 내내 전전공공한다. 현장시장실을 한번 다녀오면 과제 리스트가 잔뜩 쌓여서 공무원들은 그야말로 ‘난감’이라고 한다. 이는 박원순 시장이 시민의 직접적인 시정 개입과 참여를 중요한 시정철학으로 삼았음을 증명한다.

협치 시정의 평가

민선 5, 6기에 걸쳐서 대표적인 정책기조로 꼽을 수 있는 것이 혁신정책의 실시이다. 이들 대부분은 시민(주민)의 참여와 협력이 정책의 성패에 결정적인 영향을 끼치는 이른바 ‘협치지향형’ 정책 및 사업들이다. 대표적인 사례로 마을공동체, 도시재생, 사회적 경제, 지역 사회복지(찾아가는 동주민센터¹⁸⁾), 청년정책, 50+정책, 공원녹지 조성 및 운영, 원전 하나 줄이기, 혁신교육 등을 꼽는다. 이들 정책은 행정이 하려고 하는 정책의 취지를 시민이 공감하고, 그 공감의 바탕 위에서 시민이 자발적으로 참여해야 비로소 정책의 목표가 달성된다.

협치지향형 정책과 사업은 시민(주민)의 참여를 이끌어내기 위해서 정책의 결정과정은 물론이고 실행과정에서 시민이 직접 참여하여 의견을 제시하고, 결정의 권한을 행사하도록 하는 것이 관건이 된다. 행정 공무원이 일방적으로 정책의 방향과 실행계획을 세우고, 시민(대부분의 경우에 전문가)의 의견(자문)을 들어 함께 결정하는 모양새만 만들고, 그 실행은 공무원이 행정시스템을 통해 해버리고 마는 기존 행정의 틀과는 확연히 다르다.

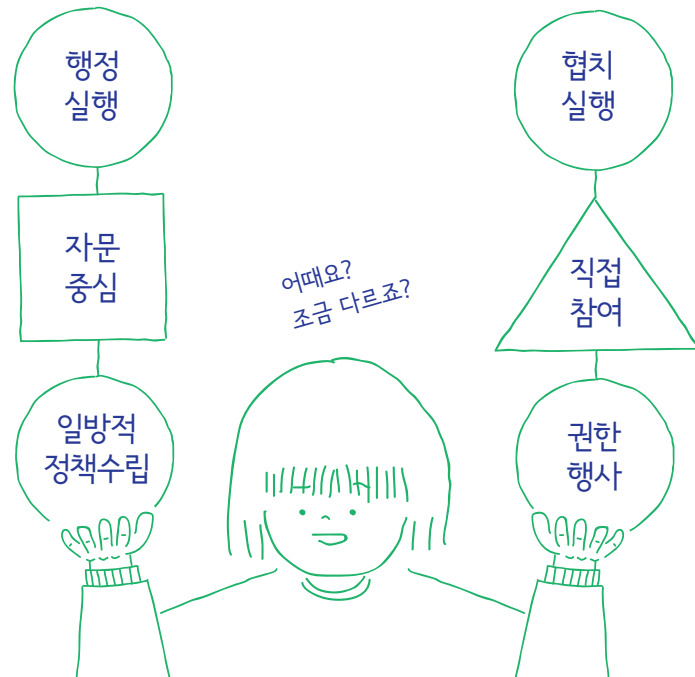
‘들러리’ 위원회, ‘그들만의 리그’

서울시에는 이미 160여개에 달하는 법정 위원회가 구성되어 활동하고 있다. 비법정 위원회까지 합하면 무려 300여 개에 이른다고 한다. 시 행정 대부분의 영역에 걸쳐 위원회가 만들어져있고, 정책 및 사업 영역별로 민간의 의견을 수용하는 채널이 제도적으로 마련되어 있는 셈이다. 하지만 대부분 위원회가 연간 서너 차례 정도의 회의로 운영된다 보니, 행정부서가 사전에 정해둔 의제만 논의하기에도 벅차다. 그것도 ‘자문’ 수준의 의견청취에 불과하여 실질적 참여가 이루어지지 않는다.

결국 민간 참여의 실질성이 담보되지 않고 형식적으로 운영되면서 참여 동기가 약화되는 악순환이 일어난다. 진정한 의미의 민간 참여라고 하기에는 구조적으로 부실하다는 진단이 일반적이다. 더욱이 위원회의 민간 참여자는 대부분 전문가 위주여서, 일반시민의 참여가 제도적으로 막혀 있다는 점도 문제로 지적된다. 즉, 참여한 민간의 위원들은 스스로를 ‘들러리’가 아닌가 불편해 하고, 일반 시민들은 ‘그들만의 리그’ 아닌가라는 불만을 가지고 있는 셈이다. 위원회 제도 운영 전반에 걸친 획기적인 개선이 필요하다.

청책(聽策)의 실망

청책은 [거버넌스 의제의 설정] ⇨ [거버넌스 실행의 파트너 초대] ⇨ [민-관 협력적 실행]이라는 혁신적인 거버넌스 공정으로 민선 5기에 야심차게 시행된 정책이다. 위원회가 대

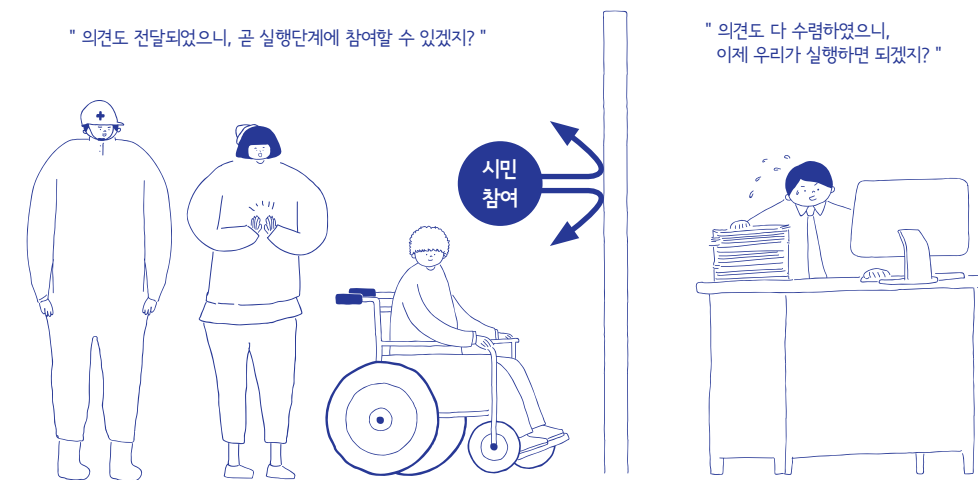


18) 송파 세모녀 자살사건으로 드러난 복지사각지대를 없애기 위하여, 동 단위로 촘촘한 복지망을 구축하는 정책이다. 지역사회와 행정, 복지기관이 협력하여, 보편복지와 찾아가는 복지를 지향한다. 올해 3년차로 20여 자치구에서 추진하고 있으며, 내년까지 전체 동에 확대 실시할 계획이다.

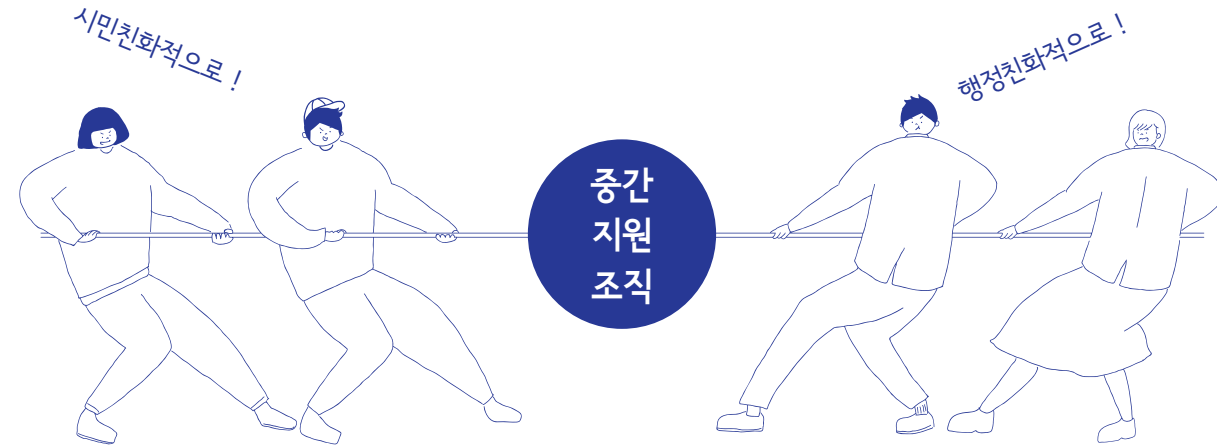
체로 비교적 포괄적이고 종합적인 의제를 대상으로 삼는 데 반해서, 정책은 당면한 문제의 당사자와 해결자가 함께 참여하여 집중적으로 의견을 나누면서 해결지점을 찾아볼 수 있다는 점에서 획기적인 거버넌스이다.

정책이라는 새로운 거버넌스를 통해서 당면한 현안을 시정의 의제로 정하고, 이를 해결하고 싶어 하는 민간 주체들을 초대한 것까지는 대단히 성공적이었다. 하지만 이후에 실행과정까지 이어지지는 못했다는 점이 아쉬움으로 남는다. 정책 이후에 해당 부서가 혼자 알아서 집행해 버리거나, 예산이 없어서 시민이 직접 실행에 참여하는 것 자체를 포기해야 하는 경우가 가장 큰 문제로 지적된다.

이미 행정 사업부서에서 진행하고 있던 사업인 경우에는 그래도 사업예산을 조정해서 실행해 볼 여지라도 있지만, 예산상 전용 등의 조정이 불가능하거나 신규 사업에 해당하면 다음 연도에 예산을 확보하기 전에는 아무런 실행사업을 추진할 수 없다. 참여한 시민의 입장에서는 실로 ‘김빠지는 일’이 아닐 수 없다. 정책을 통하여 한껏 부푼 시민의 의욕과 기대는 오히려 “역시”라는 실망과 불만이 되어 거버넌스 자체에 대한 불신으로 드러날 우려가 있었다. 협치를 촉진하고자 추진한 정책이 오히려 협치 피로도를 높일 수 있다는 점이 지적되었다.



민간 참여의 실질성은 아직까지는 서로의 이해의 폭이 달라 동상이몽으로 끝나버리는 경우가 많다.



중간지원조직의 딜레마

이른바 ‘중간지원조직’이라 불리는 각종 센터들은 민선 5기 협치 시정의 핵심적인 정책수단이다. 마을공동체종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년허브센터, 인생이모작지원센터, NPO지원센터, 혁신지원센터 등 서울시의 주요 혁신정책을 담당하는 중간지원조직의 경우 민간의 단체들이 사무를 위탁받아 사업을 직접 실행한다. 중간지원조직은 민간 진영에서 이미 축적된 전문적인 활동 경험을 효과적으로 시 정책에 끌어들여 활용한다는 점에서, 진화된 거버넌스의 통로 구실을 하였다. 민간의 입장에서든 위원회처럼 자문역에 그치지 않고 정책을 직접 실행할 수 있는 권한을 부여받는다라는 점에서 훨씬 진전된 거버넌스 방식이다.

그러나 중간지원조직이 행정과 시민 사이에서 ‘행정을 지원하는 것인지, 시민을 지원하는 것인지’ 애매하다는 평가가 나온다. 행정의 사무수탁자로서 행정을 지원하는 것인지, 시민(주민)의 등장과 성장을 지원하는 것인지 불분명하다는 것인데, 사실은 이 둘 다가 중간지원조직의 역할일 수밖에 없다. 중간지원조직의 설립취지가 시민참여형 정책에 대한 행정의 경험 부족을 메우는 것이기 때문에, 행정이 시민친화적으로 잘 전환하도록 지원해야 한다. 하지만 중간지원조직이 행정의 ‘시민친화적 전환’을 돕는 것이 아니라, 오히려 행정으로부터 ‘관행친화적인 적응’을 요구받고 있다는 점에서 문제가 되고 있는 것이다.

원인은 민간위탁제도의 엄격한 관리시스템에 있다. 서울시정에서 민간위탁으로 집행하는 예산이 약 2조 원에 달한다고 한다. 행정부서의 입장에서는 관리책임을 놓을 수가 없는 것이다. 시의회와 행정은 매우 투명하고 엄격한 민간위탁 사무관리 규정을 만들어 왔지만 이것이 오히려 민간의 자율과 활력을 억제하는 ‘발목잡기’가 되고 있어서 적절한 균형이 요구된다. 공적 책무성에 기초한 엄격한 관리의 필요성과 민간의 자율성과 창의력을 행정에 적극 도입한다는 민간위탁제도의 취지를 양립시키는 대책이 필요하다.¹⁹⁾

통상 임기 후반에 접어들게 되면, 행정의 리스크 관리가 한층 강화된다. 중간지원조직 역시 기존 행정 관행에 적응하도록 더욱 강력하게 요구받을 것이다. 마을과 청년, 인생이모작(시니어), 사회적경제 등 다양한 정책 영역에서 새로운 시민 주체가 등장하고 서로 연결되면서, 지역사회를 토대로 새로운 연대와 융합의 흐름이 형성되어 가고 있는 시점에 행정의 관리모드가 강화된다는 것은 흐름에 역행하는 것이다. 따라서 그동안 애써 키워온 혁신과 협치의 흐름을 크게 위축시킬 우려가 있다.

현장의 융합 현상은 궁극적으로 ‘지역사회 시민생태계’를 지향한다. 시민사회가 정부의 지원에 덜 매이고 우리 사회가 당면한 시급하고 절실한 문제를 해결해내는 힘을 키워갈 수 있도록, 중간지원조직의 자율과 활력을 더욱 배가시키기 위한 대책이 절실하다. 동시에 민간(중간지원조직)의 책임성을 명확히 하고, 평가의 기준과 방법도 재검토되어야 한다. 자율성과 효과성이 함께 달성되고, 권한과 책임이 균형을 이루는 개선이 필요하다.

공모제 피로도

어쩌면 가장 일반적인 협치 방식은 ‘공모제’이다.²⁰⁾ 즉 자격요건을 갖추고 심사절차를 거친 민간에게 보조금을 지급한다. 민간은 공모 절차를 통하여 필요한 공적 활동(사업)을 직접 실행할 수 있게 된다. 행정 입장에서 보면, 다양한 참여 시민들의 이해관계를 조정할 수 있어서 참 합리적인 자원배분 방식이다. 세금을 투명하고 공적으로 집행해야 할 책무를 지닌 공무원이 개발하여 오랜 기간 동안 다듬어온 제도일 것이다. 하지만 요즘, 아니 오래 전부터 이 공모제에 대한 비판이 있어 왔다.

비관점을 요약해 보면 세 가지로 압축된다. 첫째, 모든 공모사업의 정책 내용은 공무원이

결정한다. 당연 법으로 정해진 공무원의 권한이다. 물론 전문가 또는 위원회의 자문이 있지만, 말 그대로 자문에 그친다. 둘째, 서울시 150여개의 과 단위의 부서가 사업의 내용을 칸막이로 결정하고, 각개 약진하듯이 사업을 집행한다. 현장의 민간 주체들은 제각각 뿌려지는 사업을 쫓아다니며 받아내느라 정신이 없다. 이제 현장은 융합과 통합, 연대와 협력이 필요함에도 불구하고 행정의 부서독립적인 예산제와 평가제도가 있는 한, 칸막이 사업의 각개약진 식 추진을 막을 수가 없다. 셋째, 지나치게 과중한 행정서류와 조급한 성과주의 및 형식적인 성과 증명 요구 등이 있다.

19) 민간위탁제도의 개선을 추진했지만, 결과적으로 여의치 않았다. 2조에 달하는 규모의 문제뿐만 아니라, 그 성격과 활동 방식 또한 천차만별이어서 제도적 개선이 어려웠다. 심지어는 이쪽의 개선책이 저쪽의 개악이 되기도 한다. 관리에 치중된 제도의 운영원리가, 활력을 추구하는 혁신형 중간조직과는 상충이 불가피하다. ‘혁신형 민간위탁’으로 별도로 명명하고 독립적인 개선책을 추진했지만, 혁신형의 성격 정의도 애매하고, 무엇보다 예외를 적용하는 데 따른 제도 운영상의 부담이 큰 장벽이었다. 결국, 2016년 초 혁신형 중간지원조직 대표들과 시작한 민간위탁제 혁신 논의는 장기적인 과제로 유예하고 중단되었다.

20) 시민 개인으로부터 민간단체에 이르기까지 가장 많은 민간주체들이 서울시정에 참여하는 통로라는 점에서 가장 일반적인 협치의 방식이라 할 수 있다.

IV-4

협치 시정의 과제

지역 현장의 융합적 흐름과 행정의 '칸막이식 위험-성과 관리 강화'가 동시에 마주보고 부딪힌다면 상당한 충격이 발생할 것이다. 그동안 애써 쌓아 온 거버넌스가 위기를 맞을 우려가 크다. 지난 6년 동안 활발하게 추진해온 협치 시정의 성과에서 한 걸음 더 나아가기 위해서는 위험요소와 한계를 진단하고 그 원인을 찾아내서 개선책을 마련해야 한다.

'소통과 경청'에서 '동행과 협력'으로

서울시는 정보소통광장, 정보소통 백서, 시민 알 권리 10대 원칙 등을 주요 내용으로 하는 <열린시정 2.0 프로젝트>를 추진하여 정보공개율 97.8%를 달성하였다. 주민설명회, 공청회, 설문조사 등이 일상화되고, 거버넌스의 발전단계 1~2에 해당하는 [정보제공], [협의]의 과제를 이미 상당 수준까지 달성하였다.²⁰⁾

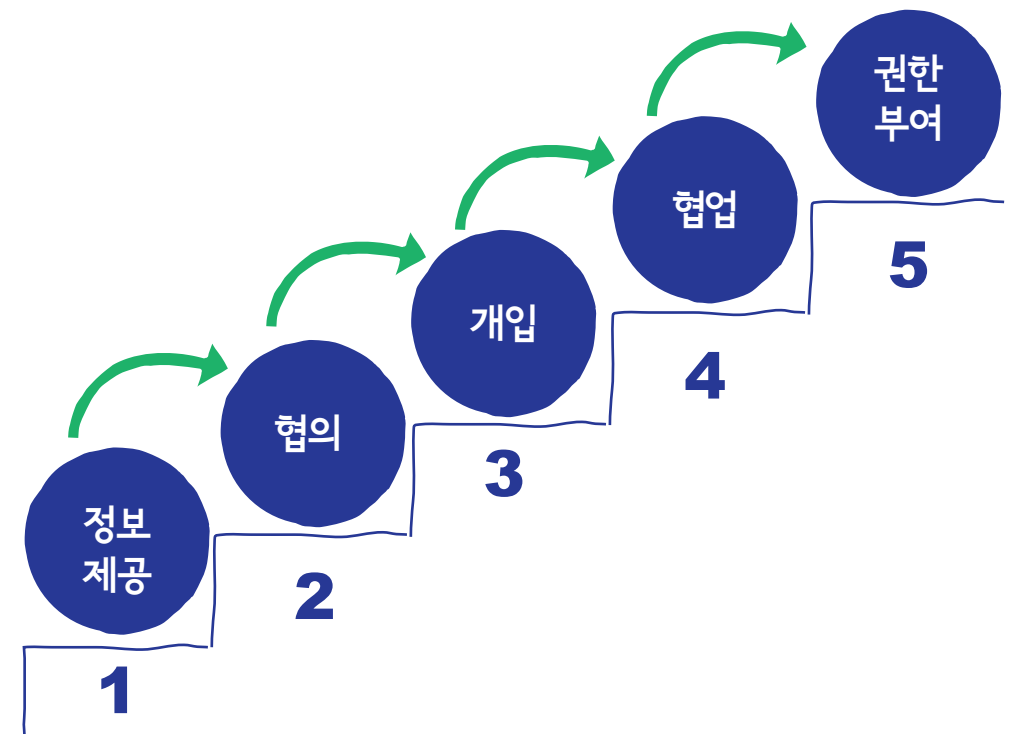
민선 5기에서는 시민의 수동적인 참여를 넘어 공개토론회, 원탁회의, 청책, 현장시장실 등을 통하여 시민의 직접적인 시정 '개입'을 촉진하면서, 거버넌스 발전 3단계인 [개입] 단계에 진입한 것으로 평가된다. 이제는 실행까지 참여하는 4단계 [협업] 수준을 강화해야 할 시점이다. 민과 관이 협업의 긍정적인 경험을 쌓아가면서 최종단계인 [권한부여]로의 진화를 시도해야 한다. 3단계 [개입]을 제도화하고, 4단계 [협업]과 5단계 [권한부여]단계로 진입하기 위한 장치를 마련해야 한다. ([2~3단계] ⇨ [4~5단계] 전환)

서울연구원이 시행한 한 설문조사는 협치에 대한 공무원과 시민 사이의 인식차를 분명하

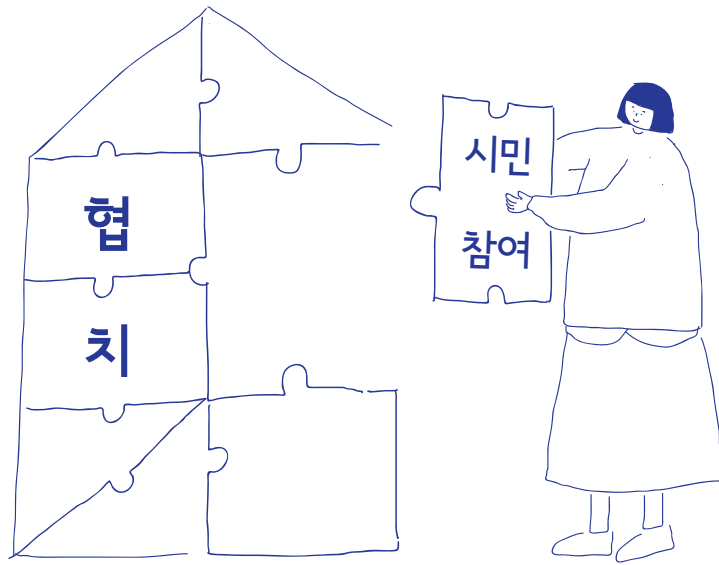
게 보여주었다. 공무원들은 시민(또한 민간의 전문가)의 '의견을 들으면' 협치한 것으로 여기는 반면, 시민(민간의 활동가 포함)은 '직접 결정하고 실행에 참여'해야 협치했다고 생각한다고 한다. "참여라고 하면서 동원한다"는 공무원에 대한 민간의 실망감과 불신감은 이러한 인식의 차이에서 비롯된다. 협력의 전제는 소통이고, 소통은 경청의 자세에서 시작된다. 협치는 소통과 경청에서 시작하되 동행과 협력으로 나아가야 한다. 서울 시민은 좀 더 능동적이고 적극적인 개입과 함께 책임지는 협력의 단계로 나아가기를 원하고 있다.

< 그림 2 >

거버넌스 발전단계



자료: 서울연구원. (2016). 『서울형 거버넌스 모델 구축방안』



시민이 정책실행과정 전반에 적극적으로 참여할 때, 비로소 진정한 협치는 완성될 수 있을 것이다.

시민은 직접 정책결정과 실행에 참여할 때 비로소 그 참여 동기가 분명해지고 지속된다. 참여는 지속되어야 그 수준이 향상되고 참여의 효능이 실제로 드러나며 다른 이들도 공감하게 된다. 이 정도 수준에 이르러야 협력의 필요성이 보편적으로 인정되고 이를 안정화하기 위한 제도적인 뒷받침이 따르게 된다. 결국 협치란 시민의 참여를 지속시키기 위한 행정의 전략인 셈이다.

시민은 필요와 요구를 드러내고 해결을 위한 정책의 방향을 스스로 결정하고 집행에 참여하는 일련의 과정을 경험하면서, 계획단계에서 생각했던 것과는 다른 현실을 확인하게 된다. 다양한 이해관계의 충돌을 이해하고 새로운 돌파구를 모색하면서 여러 자원의 소재와 용도, 효과성을 학습한다. 시민은 다른 이해관계와 의견을 가진 사람들과 지속적으로 소통하면서 자신의 필요와 욕구를 공동체와 사회의 그것으로 재해석해 낸다. 문제 해결의 방향을 모색하고 도출하는 지난한 과정을 통해서 시민은 '공공성과 시민성'을 획득한다.

이런 공공성과 시민성의 학습과정을 거치면서 시민은 정책에 대한 훨씬 폭넓고 구체적인 지식을 갖게 되고 행정의 메커니즘도 잘 이해하게 된다. 또한 관련된 다양한 사람들(시민, 전문가, 활동가)과 네트워크를 형성하면서 그야말로 훌륭한 공공주체(시민)로 성장한다. 결국 협치는 주권자인 시민이 일상적으로 주권을 행사하기 위한 전략이다.

분권과 자치

서울시는 25개 기초 자치구를 포함하고 있는 광역 자치단체다. 광역과 기초는 별도의 선출 절차를 통하여 권한을 위임받는 단체장이 독립적으로 행정을 이끌어간다. 하지만 행정적으로, 특히 상당한 규모의 예산을 매개로 양 자치단체는 상당히 밀착되어 있다. 예산자립도가 매우 낮은 한국 지방자치제도의 현실에서 구청은 상위 자치단체인 서울시에 '예속'되기 쉽다. 독자적으로 정책을 추진할만한 예산이 부족한 상황에서 기초는 광역의 예산을 따내기 위해 부단히 애쓸 수밖에 없기 때문이다.

서울시의 입장에서 보면, 자치구는 정책의 현장이다. 서울시정의 대부분은 자치구와 연동되어 집행된다. 상당한 정책이 시정부에서 보조금(자치구경상보조금)을 보내면 자치구가 그 정책을 집행한다. 서울시가 정책 기획을 담당하고, 자치구는 집행을 책임지는 관계다. 이 과정에서 자치구의 구체적 현실이 광역의 정책모델에 함몰되고, 자치구는 권한 없이 집행 책임만 지게 되어 양쪽 사이에 협력 관계가 이루어지지 않는다.

대부분의 서울시 정책들은 지역사회 주민들의 자발적 참여를 이끌어내야 비로소 그 정책의 결실을 맺을 수 있다. 또한 지역사회 주민의 자발적 참여와 능동적 활동을 끌어내려면 자치구 행정의 협치가 매우 중요하다. 따라서 시정 차원의 협치 노력은 불가피하게 자치구 차원의 협치 노력과 연결되지 않으면 안 된다. 그러나 자치구라 하더라도 시정책에 전적으로 일치시킬 수는 없다. 자치구별로 우선순위가 높고 추진동력이 강력한 정책 분야가 다르기 때문이다. 그러므로 서울시는 정책별로 연동 효과가 큰 자치구와 먼저 긴밀하게 협력하여 추진하고, 그 실행의 결과로 얻어지는 시행착오의 경험을 바탕으로 전체 자치구로 확산하는 단계적 전략을 사용해야 한다.

그렇지 않으면, 자치구는 그야말로 재정과 시책을 앞세운 시정부에 일방적으로 동원되고, 정작 주력하고픈 영역에 집중하지 못하게 된다. 서울시는 자치구마다 잘하는 정책을 발굴하고, 이를 타 자치구가 벤치마킹할 수 있도록 지원하는 전략을 수립해야 한다. 자치구가 정책을 주도하고 시정부가 지원하는 광역-기초 간 새로운 협업관계를 촉진하는 거버넌스 관행을 만들고 제도화해야 한다. 분권은 협력의 기초이자 협력의 결과이다. 광역과 기초 사이의 협력은 상호 인정과 역할의 분담을 통해서만 가능하다. 따라서 협치시정은 '현



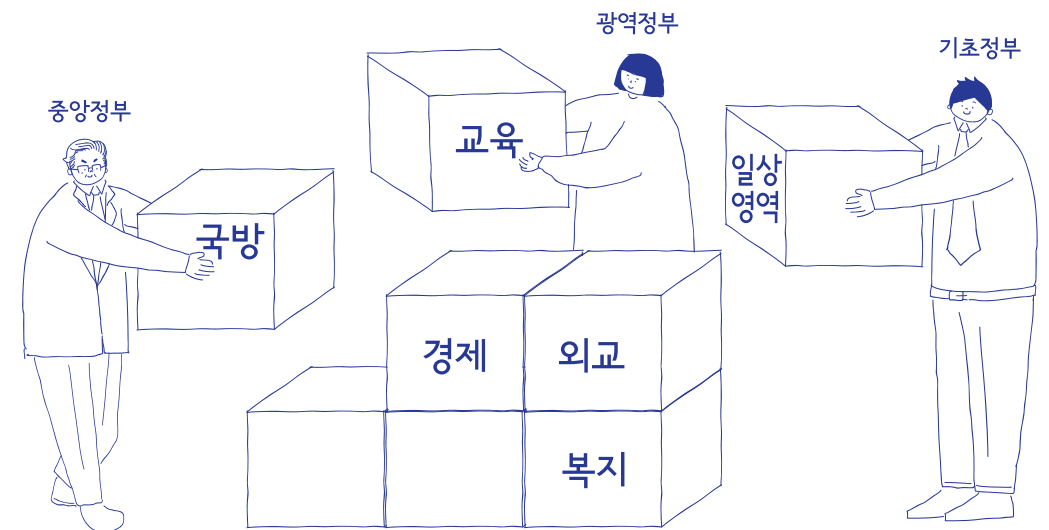
자치구별로 필요한 정책분야의 우선순위에 따라 선택 할 수 있어야 한다.

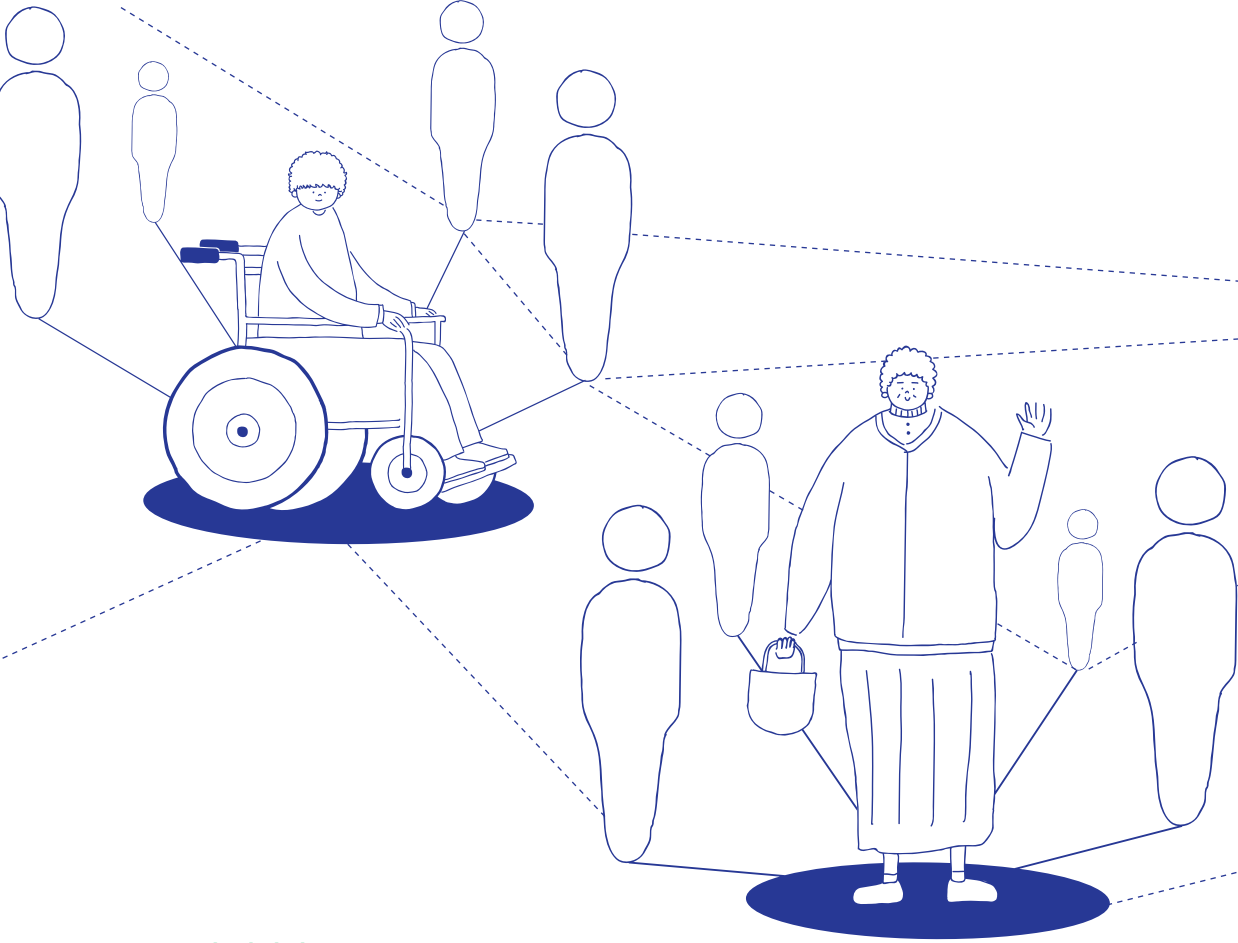
장(근린-지역이라는 생활세계)의 요구(해결해야 할 과제)와 역동성(해결에 나서는 시민행동)에 민감한 협치구정체계를 구축한다'는 목표를 정조준해야 한다.

지방자치 시대에 기초와 광역 사이의 법적·행정적 권한의 문제를 떠나, 정책의 실효성이라는 측면에서만 보아도 이러한 전통적인 위계적·하향적 행정은 불합리하다. 경제, 외교, 국방 등 거시적인 정책영역을 제외한, 국민의 일상과 관련된 영역에서는 지방정부가 지역의 형편과 주민의 요구를 잘 알아서 효과적인 정책을 쓸 수 있다. 따라서 중앙정부에서 광역정부로, 광역정부에서 기초정부로 권한을 이양하는 것이 바람직하다.

기초 정부인 자치구라 해도 인구가 대체로 30만 명을 넘고 60만 명이 넘는 곳도 있다.²²⁾ 천만 인구의 서울시는 거의 웬만한 국가 수준의 행정규모이다. 기초정부의 형편과 조건은 25개구 모두 다양각색이다. 정책의 중요성과 시급성이 다르고 민간의 여력과 형편에도 차이가 있다. 자치구 나름의 독자적이고 독립적인 자치행정의 틀을 만들어가야 한다. 지방자치의 기본단위인 자치구가 자치단체로서의 정당한 권한과 적절한 조건을 갖추어야 한다. 2015년 박원순 시장은 2,800억 원의 자치구조정교부금에 대한 권한을 25개 구청장에게 이양한다는 약속을 했다. 의회도 2016년 예산안 승인을 통해 수용했다. 지방분권의 결정적 관건인 예산에 대한 권한을 시장이 구청장에게 이양했다는 것은, 최근 보육예산과 청년수당을 둘러싸고 벌어진 중앙정부와 지방정부의 비상식적인 갈등상황과 비교해 볼 때, 더더욱 값진 지방분권의 진전이다.

하지만 이는 필요조건에 그친다. 다시 자치구 차원에서 민간으로 권한이양이 동반되어야 한다. 그래야 광역-기초 '분권'이 힘을 가지고 '자치'로 나아갈 수 있다. 자치(화)란 정부에서 다시 지역사회, 즉 시민(주민)에게 권한을 이양하는 것이다. 분권화는 지역사회 시민의 '자발적 문제해결능력'을 키우고 '자립적인 정치경제적 토대'를 만들어가는 방향으로 이루어져야 한다. 자치구 차원에서 '민-관 거버넌스'가 뒷받침되는 '광역-기초 분권화'를 목표로 해야 한다. 분권이 전제되지 않는 자치는 허구이고, 자치가 수반되지 않는 분권은 독선으로 흐를 위험이 있다. 그래서 분권과 자치는 함께 추진되어야 한다.





우리 일상의 네트워크안에 있는 이웃들이
근린거버넌스의 핵심인물이다

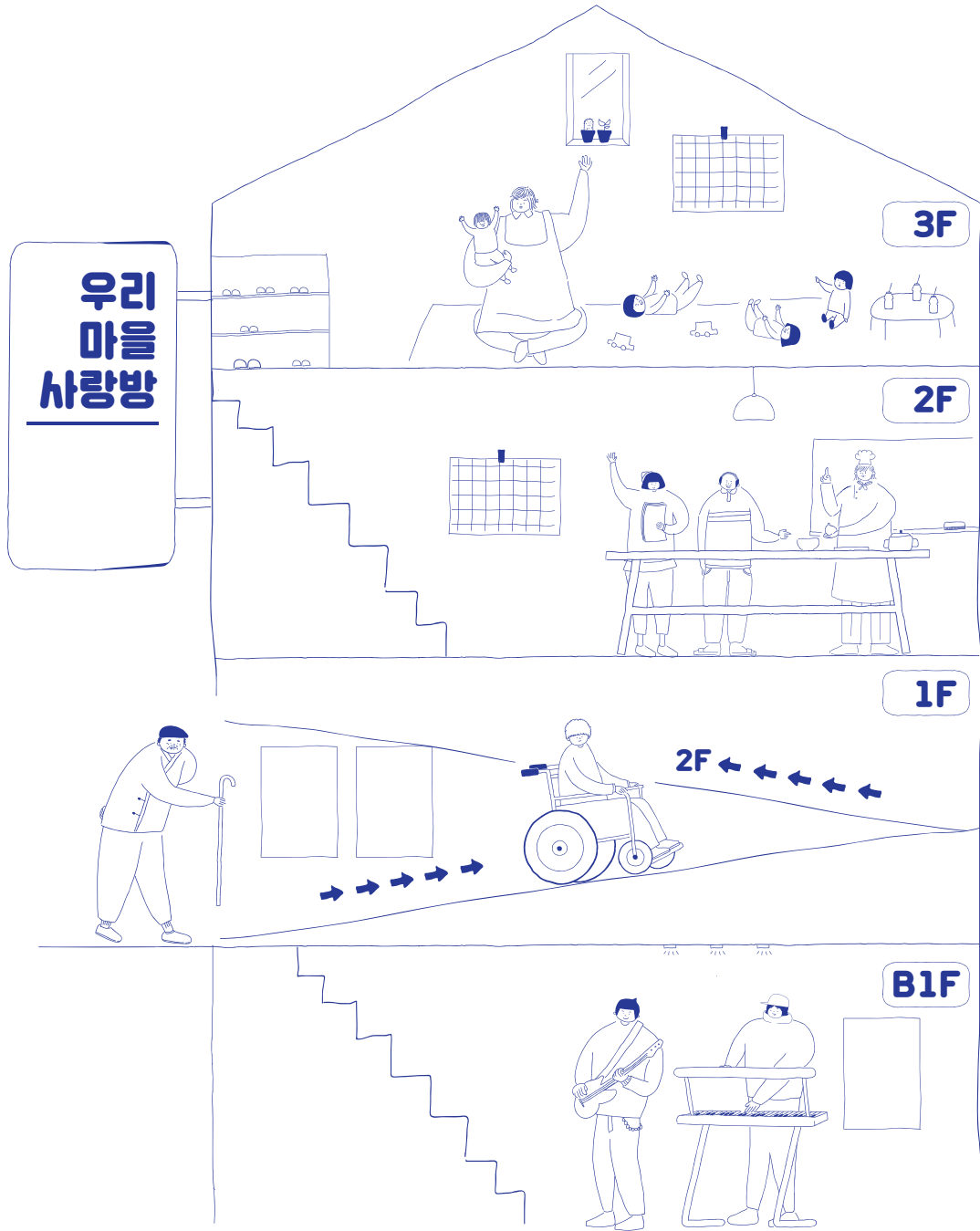
근린 거버넌스

자치구 민·관 거버넌스를 형성하기 위해서는 우선 자치구 지역사회 주민의 협력적 관계망 형성이 전제되어야 한다. 같은 자치구라 해도 지리적, 사회·경제적 생활권의 특성이 다양하다. 대면관계가 이루어지고 일상생활이 지속되는 단위는 골목을 매개로, 아파트 단지를 테두리로 하는 ‘동네’, 이른바 근린(近隣, neighbor)이다. 근린은 동(洞)을 경계로 형성되기도 하지만, 동보다도 훨씬 작은 범위이다. 몇 개의 동을 걸치는 경우도 있다. 근린에서는 다양한 시민의 수요를 잘 파악하고, 이용 가능한 자원을 효과적으로 조달하며, 적절한 서비스를 제공할 수 있어서 전달체계의 비용을 줄일 수 있다. 이른바 ‘범위의 경제’가 달성되는 곳이다. 진정한 지방자치는 중앙과 지방 간 분권이 기초가 되고, 여기에 지역사회 주민들의 능동적 참여가 동반될 때 달성할 수 있다. 또한 지역주민의 참여는 근린단위에서 가장 효과적으로 일어난다. 근린 차원에서 주민들의 자발적 활동과 지역적 협력이 활발히 일어나고, 그를 토대로 상향적으로 협력관계가 쌓여갈 때 비로소 자치구 차원의 협치가 튼실하게 돌아간다.

일상생활이 지속적으로 영위되고 이웃관계가 이어지는 관계망이 근린이라면, 이러한 일상적 관계망이 자치구 민관협력의 토대가 되어야 한다. 단지 지역에서 힘을 가진 명망 있

는 인사들, 유력 기관이나 단체 대표들이 아니라 평범한 주민이 민관협력에 참여할 수 있도록 해야 한다. 근린 수준에서 벌어지는 주민 활동과 모임들이 민관협력의 기초가 되어야 한다. 그동안 마을에서 새롭게 등장한 다양한 주민모임들, 동네 문제를 해결해 보겠다고 나선 마을기업들, 이미 오래전부터 마을에 터 잡고 복지, 교육, 의료, 문화, 생태환경 등 전통적인 시민의제들을 생활 영역에서 고민해 온 풀뿌리 활동가들과 단체들이 바로 근린 거버넌스의 주체들이다. 동주민센터를 거점으로 마을 일을 해온 주민자치위원들과 부녀회장, 청년회장 등 지역의 유력한 유지들이 또한 근린 거버넌스의 핵심인물들이다. 비록 정치적 지지 성향이 서로 다르고, 지역에 살아온 세월과 경험에 차이가 있어도 한발 다가서서 조금씩 친해지고 어울리다 보면 별 다를 것도 없는 곳이 바로, 동네다.

근린에서 이웃들의 관계는 공간을 계기로 시작된다. 공간을 매개로 어울리고, 공간을 거점 삼아 협력을 도모한다. 행정이 관리하던 공간을 주민 관리로 넘기고, 시민이 직접 공유하는 공공 공간을 자꾸 만들어내야 한다. 서울시 도시재생 정책은 그 동안 시행착오를 거치면서 ‘협치친화적’으로 진화하고 있다. 도시재생은 지역의 경관은 물론이고, 개별 주거와 공공 공간을 마을친화적으로 조성하는 것을 목표로 삼는 정책이다. 도시재생 정책은 주민

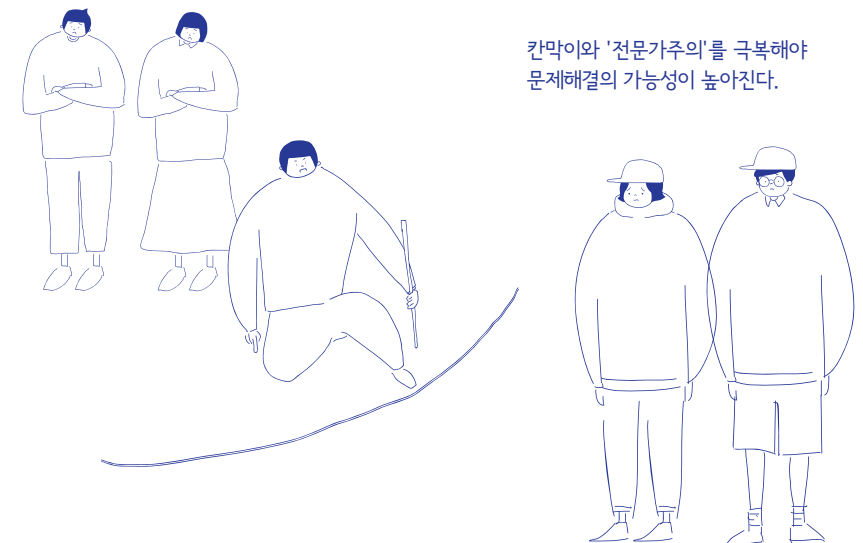


들의 관계 형성에 초점을 두는 마을정책과는 달리 공간, 부동산, 건축 등 물리적 자원(수단)을 잘 조달하고 다룬다. 재건축, 재개발이 불가능해진 현재 시점에서 도시 미래의 '재생적' 전환을 주도할 정책분야이다. 소프트웨어와 휴먼파워, 그리고 여기에 하드웨어가 근린수준에서 잘 결합할 수 있도록 근린거버넌스를 잘 구축해야 한다.

시민사회의 칸막이 해소와 지역사회의 중요성

시정의 사업부서별 칸막이가 시민사회의 의제별 칸막이 현상을 유발하고 강화하는 경향이 있다. 이른바, '민간의 칸막이' 현상이다. 행정의 사업부서별 칸막이가 시민사회의 의제 전문성과 결합하여 시민사회의 영역 간 넘나들을 제한하는 것이다. 이는 물론 1990년대 이후 시민단체의 분화와 함께 가속화된 전문화 흐름에 따라 전문가주의가 강화되면서 영향을 받은 탓이기도 하다.

오늘날 대부분의 공공적 문제들은 복합적 원인을 갖고 있어 종합적 해결수단이 요구되며, 다양한 시민주체와 다양한 정보, 자원이 융합될 때 해결가능성이 높아진다. 그러나 특정 분야 내부에서만, 더욱이 전문가들끼리만 모여 문제를 해결하려 할 때 시민의 참여는 부차적인 것이 되고 심지어는 배제된다. '시민운동에 시민이 없다'는 진단의 원인에 칸막이와 전문가주의가 있다고 할 수 있다. 행정과 시민사회(단체) 모두에서 나타나는 칸막이 현상과 전문가 중심주의를 극복하려면, 문제가 종합적으로 드러나고 그 문제의 당사자들이 살고 있는 '지역사회'가 정책의 장소로 부각되어야 한다. 그래야 문제를 종합적으로 파악하게 되고, 융합적인 솔루션을 모색하기 위한 노력을 하게된다. 아울러 그 지역사회의 주민들이 문제해결의 주체로 등장해야 문제해결의 가능성이 높아진다.



21) 서울연구원. (2016). 『서울형 거버넌스 모델 구축방안』

22) 2013년 기준 통계로 보면, 노원, 송파구가 60만이 넘고, 도심지인 종로, 중구가 십만대이다 (종로구 172,690명, 중구 136,348명, 금천구 263,989명, 용산구 243,033명). 그 외 구는 모두 30만 이상이다.

N-5

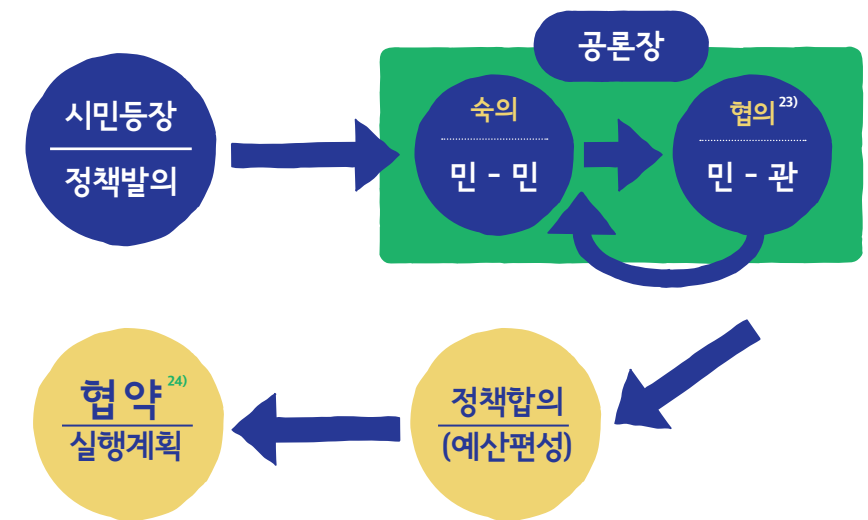
참여에서 권한으로

앞서 시민을 초대하여 협치를 실행하는 주요 제도들의 문제를 지적한 바 있다. 즉, 위원회는 민간을 ‘들러리’ 세우고, 민간위탁은 민간 수탁자를 ‘하청’으로 물고, 공모제는 시민을 분리된 ‘정책소비자’로 가둔다. 요약하면 ‘관주도와 칸막이’다. 그래서 개선되어야 할 핵심 사항은 다음과 같다. 1) 시민(민간)이 직접 구상한 정책을 행정이 ‘수용적’으로 협의에 임하여 조정을 거친 후 합의로 결정한다. 2) 결정한 정책은 의견수렴 및 자문에 그치는 것이 아니라, 실제로 사업으로 집행될 수 있도록 예산을 편성한다. 3) 단위 부서를 넘나드는 정책통합적, 의제융합적 정책 제안이 가능하도록 한다.

공론장과 숙의

물론 이러한 민간 주도의 융합적 정책발의와 예산편성 권한이 인정되기 위해서는 전제가 있다. 민간의 제안이 모두 정책(사업)으로 수용되고 예산이 편성되어야 한다면, ‘민원’성 사업제안과는 어떻게 구별할 것인가라는 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 민간이 정책을 제안할 때 최소한의 공공적 조건이 필요하다. 첫째, 민간이 발의하는 정책은 ‘공론장’에서 다수 시민이 참여하는 열린 토론을 통하여 개선되고, 민주적으로 결정되어야 한다. 관심과 의지가 있는 시민(단체)은 누구나 참여할 수 있는 공론장에서 공개적으로 정책이 발의될 수 있어야 한다. 둘째, 발의된 정책의제는 공론장에 참여한 다수의 ‘숙의’를 통하여 우선순위와 정책적 타당성 및 실행의 가능성이 진단되고 숙성되어야 한다. 이렇듯 공론장에서 숙의를 거쳐 결정된 정책(사업) 제안은 비록 정책적 완성도가 다소 떨어지더라도, 행정이 수용적으로 협의에 임하여 실행예산이 편성되도록 하자는 것이다.

물론 정책의제의 성격에 따라 참여주체의 범위와 공론의 규모 등이 다양할 수 있다. 나아가 정책화하는 데에 필요한 전문성의 수준 역시 각기 다를 수 있으므로 세부적인 공론장 운영규칙이 필요하다.



<표4> 공론을 통한 숙의 절차 : 발의 → 숙의 → 협의 → 합의 → 협약

따라서 정책을 발의하는 주체별로 몇 가지의 정책발의 창구가 필요하다. 크게는 시정과 구정, 그리고 시민 개인으로 나누어볼 수 있다. 먼저 시정 영역에서 참여할 협치 주체를 살펴보면 대략 세 가지 유형으로 구분해볼 수 있다. 우선 조례상 위원회 또는 조례 근거는 없으나 실질적인 민관정책 협의를 하고 있는 협의회가 있고, 주요 혁신정책 영역의 중간지원조직으로서 센터와 재단이 있으며, 민간 중심으로 구성되어 정책적 연대와 민관협력의 파트너 역할을 하는 특정 의제별 정책네트워크를 들 수 있다.

물론 위 세 가지의 분류로도 담기지 않는 협치 주체가 있을 수 있으며, 3자 사이의 융합적 연대(체)로 협치에 참여할 수도 있다. 이들 민간 주체들이 민간 내부의 숙의를 통해 제안하는 정책(사업)이 예산으로 편성되어 실행에 옮겨지도록 하는 ‘시정형’ 협치 창구가 필요하다.



다음은 구정영역이다. 협치서울의 가장 중요한 파트너는 25개 자치구이다. 분권시대에 걸맞게 자치구가 서울시에 대하여 정책적 자율성과 재정적 독립성을 강화해 가도록 해야 한다. 핵심은 구청이 독자적으로 정책을 만들고 이를 실행에 옮길 수 있는 재정적인 지원을 하는 것이다. 따라서 구청이 지역사회의 민간과 충분한 정책 협의 절차를 거치고, 민간은 민간 내부에서 민주적으로 운영되는 공론장을 통하여 숙의 절차를 통하여 정책을 입안하도록 하고, 이를 예산으로 편성되게 하는 창구가 필요하다.

끝으로 시민 개인의 참여 창구가 필요하다. 대도시 서울은 시민들의 처지와 형편, 필요와 욕구가 각자 다르다. 또한 정책의제(환경, 교통, 여성 등)나 세대의제(청년, 노인, 청소년 등)에 관심이 없거나, 지역사회에 연결되고 싶지 않은 시민들도 있다. 따라서 개인으로서의 서울 시민이 서울 시정에 참여하는 창구가 있어야 한다. 이미 천만상상 오아시스, 정책 박람회 등의 참여 장치가 있지만, 그리 활발한 편은 아니다. 온라인 창구를 기반으로 하되, 공론을 거치면서 정책으로 숙성되고 발의되는 개별시민의 참여 장치가 필요하다.²⁵⁾

구분		예시
위원회 및 협의회	조례상 위원회	녹색위원회, 성평등위원회 등
	민관정책협의회	사회적경제 민관정책협의회, 도시재생 민관정책협의회 등
중간지원조직	민간위탁센터 및 재단	사회적경제지원센터, 마을지원센터, 청년허브센터, 서울복지재단, 서울문화재단 등
의제별 정책네트워크	민간 주도 정책 네트워크	청년정책네트워크, 학교협동조합협의회, 사회주택협의회, 마을예술창작소 운영위 등

<표5> 협치서울의 주체

공모제를 비롯한 협치제도의 개선은 결국 행정부가 독점하고, 행정의 편의를 중심으로 작동하는 예산편성의 권한을 시민과 어떻게 나눌 것인가로 귀착된다. 즉 ‘행정의 예산편성 과정에 시민이 어떻게 주도적으로 참여할 수 있도록 할 것인가’이다. 시민이 공공정책(시정과 구정)에 개입하여 실행에 이르기까지 협력적인 참여를 보장하는 예산제도(재정지출)를 어떻게 만들 것인가가 논의의 초점이 된다.

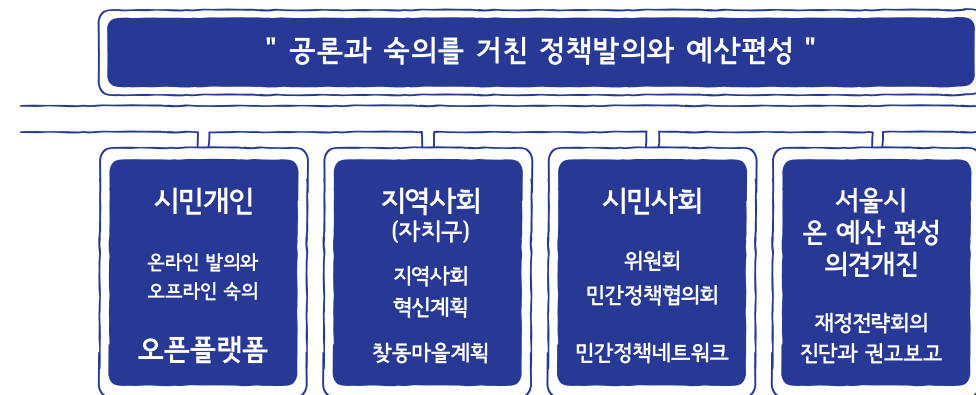
주민참여예산과 협치

2016년 초부터 주민참여예산제의 개선이 검토되었다. 시민에게 예산편성권을 직접 부여한 가장 협치친화적 참여제도였음에도, 실제로는 미흡한 점이 드러났기 때문이다. 시민이 정책을 발의하고 전자투표로 결정하는 주민참여예산제가 30만 서울 시민의 투표 참여와 250여 참여예산위원의 노력에도 불구하고, 협치의 취지가 왜곡된 원인은 ‘공론장과 숙의 과정의 부재’로 파악되었다.

개선안에 따르면, 참여예산사업 전체 과정에서 시민의 주도성과 숙의 절차가 대폭 강화될 예정이다. 제안 및 심사과정에서는 '시민숙의'를, 집행과정에서는 '시민직접수행'을, 평가 과정에서는 '시민참여'를 각각 강화한다. 아울러 실국별로 민관예산협의회를 의무적으로 구성하도록 하여, 제출된 개별 사업제안을 융합하거나, 사업계획의 완성도를 높이고 중복성을 제거하는 민-관 협의 절차가 제도화 된다.²⁶⁾

아울러 주민참여예산을 500억원 한도의 사업 선정으로 제한하여 운영해온 것은 시민의 시정개입 및 참여범위를 매우 협소하게 한정한다는 비판이 있었다. 이에 28조원에 달하는 서울시 예산 전체에 대한 모니터링과 재정계획 수립과정에 참여하여 개입할 수 있는 절차를 제도화하는 방안을 수립하였다. 이로써 2017년부터는 시민이 참여하여 개입하는 범위가 시 예산 전체에 대한 편성-집행-결산 전 과정으로 확대된다.

주민참여예산제도는 가장 진화된 협치친화적 제도로서 그간의 시행착오를 뛰어넘고, 자연스럽게 민간주도적 예산편성 권한의 확보라는 협치의 과제와 융합된다. 정책의 명칭도 주민참여예산제에서 시민참여예산제로 바뀌었다.



<표 6> 시민참여 예산제에서 정책발의와 예산개입의 경로

민간주도성 vs. 절차합리성

협치는 권한을 나누는 일이다. 가장 소중한 것을 나누어야 신뢰가 생기고, 신뢰가 바탕이 되어야 진정한 협력이 이루어지기 때문이다. 그렇다면 행정이 시민에게 내놓아야 할 권한이 무엇일까? 시민이 행정으로부터 돌려받아야 할 권한은 무엇일까? 무엇보다, 정책을 결정할 수 있는 권한이다. 경청과 자문에 그치는 것이 아니라, 정책을 스스로 발의하고 함께 결정할 수 있는 권한이 필요하다. 그래야 참여가 실질적인 협력이 된다. 더 나아가 결정된 정책은 예산편성으로 이어져 실행이 보장되어야 한다. 권한 없는 참여는 지치고, 예산 빠진 참여는 공허하다. 서울시 협치의 핵심은 '참여에서 권한'이며, 권한의 내용은 '민간주도의 정책발의'와 '예산편성권한'이다. 따라서 협치의 제도화는 시민참여예산제의 안착이다. 그러나 여기에는 몇 가지 해결해야 할 문제가 있다. 크게 두 가지만 검토해보자.

첫째, 정책발의와 예산편성 절차에서 '절차적 합리성'의 확보와 '민간주도성'의 강화가 충돌한다. 절차적 합리성이란 공개성, 투명성, 정당성, 합리성, 성과(효능)성 판단의 문제로서, 행정이 재정을 집행하면서 대체로 민간에게 요구하는 것들이다. 예산을 집행하는 공적 책무를 가진 공무원으로서 당연한 행동이다. 하지만 이는 시민의 참여를 촉진하고, 시민의 참여를 통하여 공적문제를 해결한다는 협치적 패러다임에서는 시민의 자율성과 자발성을 억압하는 힘으로도 작용한다. 절차적 합리성을 강조하는 입장에서 민간은 '잠재적 범죄자'로서 감시와 추궁의 대상이다. 당초에 설정된 사업의 성과를 달성했는가를 추궁 받고, 예산은 계획대로 집행하였는가 감시를 받게 된다. 이른바 하청관계의 '을' 신분이 된 것 같은 불쾌감이 시민의 참여의지를 꺾는다. 주권자 시민의 입장에서는 본말의 전도다.

시민(민간)은 직업으로 일하는 공무원보다 그 전문성 및 종합성 면에서 미흡할 수 있다.²⁷⁾ 하지만 다양한 수준과 형태로 행정에 참여하는 경험 속에서 행정시스템에 대한 이해가 커지고, 정보와 정책을 다루는 능력이 성장한다. 시민의 '공공적 임파워링' 과정 자체가 협치



의 중요한 목표여야 한다.²⁸⁾ 그래야 협치가 공공정책의 목표 달성을 위한 도구적 효능이라는 ('참여'라 하고 '동원'이 되고 마는) 부정적 시각²⁹⁾을 넘어설 수 있다.

그렇다면 민간(시민)의 시정·구정 참여 시 허용되는 수용성의 한도는 어디까지일까? 또한 이 허용으로 발생하는 '절차상 하자'는 궁극적으로 누가 책임을 지는가? 민간이 법적으로 책임지는 방법이 있을까? 결국은 행정이, 담당공무원이 져야 한다면 이 허용과 수용성은 지켜지기 어렵다. 따라서 이 수용성에 대한 행정의 면책이 제도으로써 보장되어야 한다. 민간의 정책제안에 대한 행정의 '수용적' 협의 절차가 제도화되어야 하는 이유이다. 협치의 민-관 양 당사자가 참여하는 협치적 공론을 통하여 구체적인 실행 방안을 만들어야 한다.

둘째, 정책발의자와 사업수행자를 사전에 일치시키는 것을 전제할 수 있는가의 문제이다. 즉 제안한 내용이 정책으로 선정되면 정책발의자가 해당 사업의 수행 주체가 되는 것을 미리 보장할 수 있는가이다. 통상 행정의 입장에서는 이는 '특혜시비'에 해당하는 것으로 절대 용인할 수 없다. 오히려 특혜시비를 우려하여 제안자를 실행단계에서 배제하는 경우도 있다. 하지만 정책 실행에 관심이 있는 민간의 입장에서는 사업 수행의 여부가 불확실한 상태에서 굳이 정책 제안을 할 동기가 아무래도 떨어진다. 안 되면 막말로 '헛수고'가 되니 말이다. (물론 사업수행까지는 원하지 않고, 정책발의까지만 원하는 경우도 있을 것이다. 지금의 많은 위원회 등은 그런 역할까지만 수행해왔다.)

그렇다면, 특혜시비도 넘어서고 민간의 주도성을 보장하는 수용적 협의 절차는 무엇일까? '공론장과 숙의'라는 절차적 요건을 강화하는 것이다. 즉 개인이 아닌 공론장이라는 집단적 시민의 집단지성의 장을 절차요건으로 법제화한다면 가능하지 않을까? (포괄예산제와 기금제도의 취지를 상기하면, 합당한 근거를 더 찾아볼 수 있지 않을까?) 열린 공론장에서 충분한 숙의를 거쳐 정책을 제안한 경우에 사업수행자로 인정하는 것이다. 물론 그렇다 해도 공론장이 과연 공개성이 충분한가, 대표성은 구비하였는가, 또한 숙의가 절차적 요건을 충족하려면 어느 수준에 이르러야 하는가 등등 세부적인 쟁점이 예상된다.

협치는 시대적 흐름이다. 그동안 50년 넘게 행정이 독점해온 공공정책을 시민과 나누기 위해서는 시민이 공공정책에 익숙해지고 능숙해지도록 지원하는 것이 협치의 중요한 목표가 되어야 한다. 그러기 위해서는 권한의 나눔이 핵심이다. 가장 '소중한 것'을 나누어야

신뢰가 생기고, 신뢰가 바탕되어야 진정한 협력이 이루어지기 때문이다. 그래야 시행착오가 후퇴의 이유가 아니라, 진화의 재료가 된다. 미리 정해진 답이 있는 것은 아니다. 현실의 어려움을 드러내어 공감하고, 그 문제를 해결하기 위한 제도적인 개선책을 함께 찾아가는 것이다. 그러다가 문제가 발견되면 또 다시 개선하는, 구불구불한 '구성적' 답 찾기 방식으로 임해야 할 것 같다. 민이나 관이나 모두 말이다.

V. 협치서울 추진 전략과 체계

23) 민-관 협의에서 관은 구청(구청) 혹은 시청(시정)일 수 있다.

24) 이렇듯 '민-민 속의'와 '민-관 협의'를 통해 합의에 도달한 정책(사업)을 사업공모제의 '계약'과 구별하여 '협약'(Compact) 이라 부르면 어떨까?

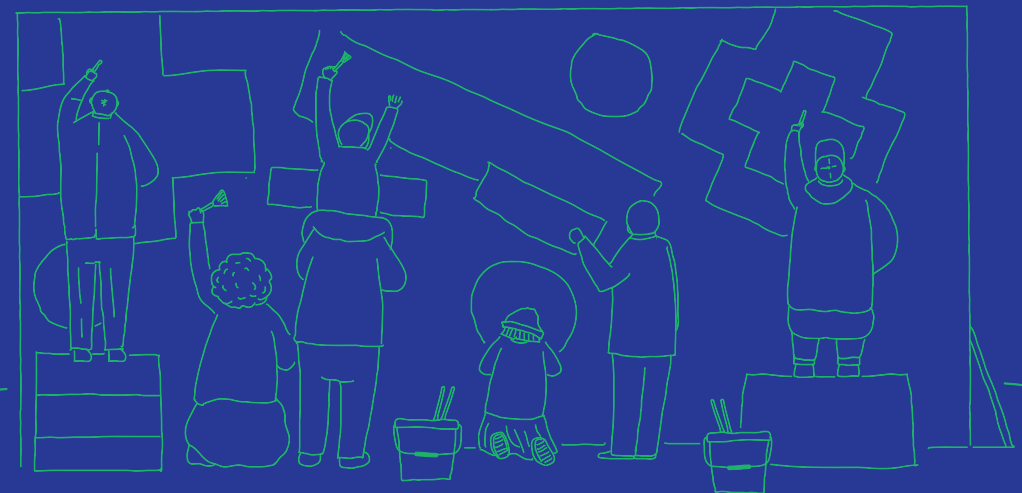
25) 온라인에서 개인이 정책을 제안할 경우, 「좋아요」 등 시민들의 일정한 '동의'의 의사표시가 쌓이면, 좀 더 본격적인 오프라인 속의 단계와 민관협의 단계로 이행하도록 지원하는 절차를 고려해볼 수 있다.

26) 주민참여예산제의 혁신은 2016년 초 박원순 시장의 혁신방침에 따라, 주민참여예산지원협의회와 주민참여예산위원회, 협치추진단 및 관련 행정부서의 협력으로 10개월여 동안 진행되었다.

27) 물론 시민 개인이 아니라, 다중으로서의 시민은 행정관료 시스템보다 우월하다는 것이 거버넌스의 근거다.

28) 시민이 공공적 주체로 등장하여 자신과 공동체의 안녕과 번영을 위해 요구하고 주장하고 행동하는 것은 민주공화국이라는 정치공동체의 전제이자 결과이다. 그런 의미에서, 협치는 '시민력의 강화'를 내재적인 자기목표로 삼아야한다.

29) 협치가 결국은 시민을 착취하는 통치의 일환이라고 의심하는 입장의 핵심이다.



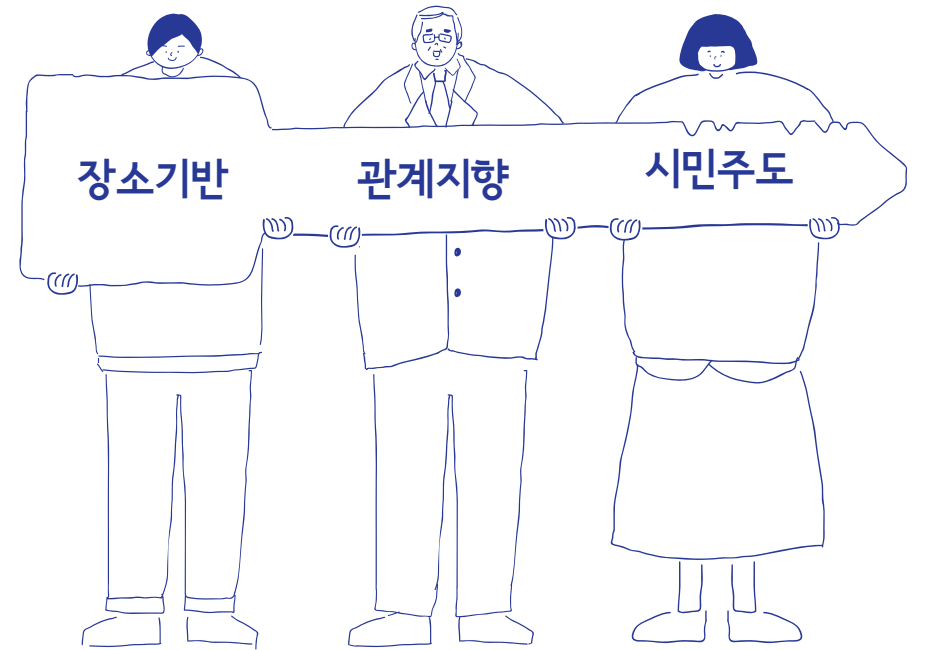
V-1

핵심가치

협치란 행정이 공공정책을 추진하는 과정에 시민의 참여를 촉진함으로써 공공정책의 효과를 높이고 시민(자치)력을 성장시키는 것이다. 따라서 협치는 시민참여의 과정을 효과적으로 지원할 수 있도록 행정관행과 제도를 시민참여형으로 혁신하는 것이다. 시민의 입장에서 보자면 인간답게 살아가는 데 시급하고 절실한 여러가지 사회 문제를 잘 해결하기 위하여 각종 정책 결정과 실행과정에 직접 참여하는 것이다. <협치서울>을 추진해가는 핵심가치를 장소기반, 관계지향, 시민주도, 세 가지로 압축해본다.³⁰⁾

'장소기반'과 지역사회 토대 구축

장소란 시민이 일상을 영위하는 삶의 터를 의미한다.³¹⁾ 학교와 구멍가게, 어린이집이 자리 잡고 있고, 이웃들이 지나며 마주치는 골목과 거리, 주민들이 대면관계를 형성하고 반복되는 일상이 이루어지는 '동네'를 말한다. 바로 일상의 장소인 동네(지역)가 정책의 주요한 요소가 되어야 한다. 그래야 문제의 복잡성이 포착되고 정책의 구체성이 감지된다. 장소기반은 공공정책이 탁상공론을 피하고 전문가주의의 협소한 진단을 넘어설 수 있는 가장 쉬운 길이다. 무엇보다 해결해야 할 문제의 당사자가 살고 있는 곳이고, 당면한 문제를 해결하려는 의지가 모이는 곳이다. 그래서 문제해결에 필요한 자원이 연결될 가능성이 가장 높은 곳이다. 의제 중심적인 접근은 문제해결의 주체와 만나지 못한 채, 자칫 당위 확인과 계획짜기에 매몰되는 우를 범하기 쉬운데, 바로 장소에 기반을 두지 못하기 때문이다. 이제는 '의제'에서 '장소'로 정책의 초점이 이동되어야 한다. 그래야 지역사회 시민의 연결망이 형성되고, 지역사회의 문제를 해결해내는 경험과 방식이 쌓여간다.



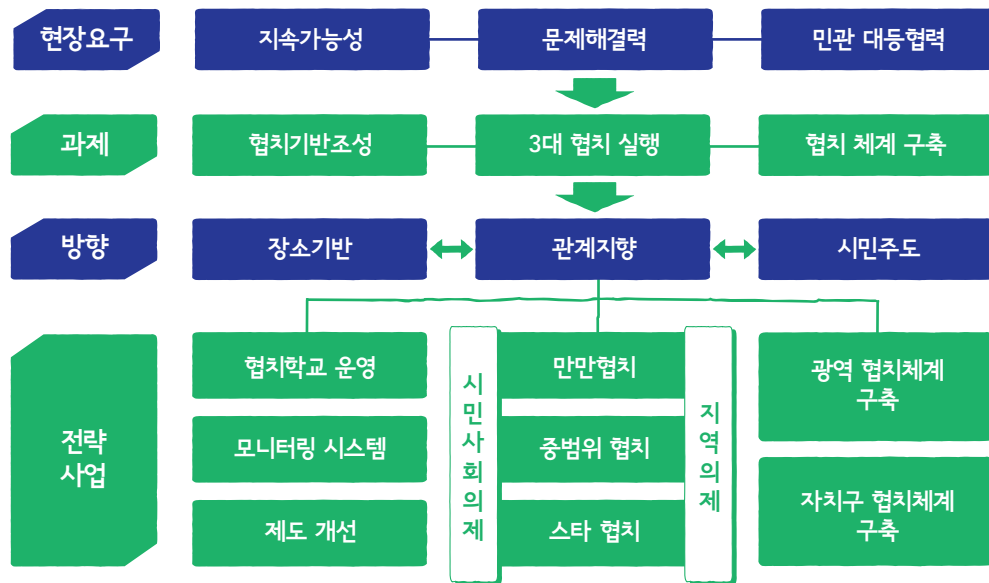
'관계지향'과 시민력의 강화

정책은 가시적인 문제해결을 목표로 하지만, 그와 함께 추구되어야 하는 목표가 바로 관계지향이다. 시민이 속속 등장하고, 등장한 시민이 지속적으로 참여하도록 하려면 '시민간의 관계'가 형성되어야 한다. 일반적으로 시민(주민)은 '친밀한 관계'(親密圈, intimate sphere) 속에서 쉽게 등장하고, '공공적인 공론'의 과정(公共圈, public sphere)에서 성장한다. 모든 공공정책, 특히 협치지향적 정책은 시민(주민) 주체를 얼마나 잘 등장시키고, 등장한 시민을 연결시켜 관계를 형성했는가를 목표로 삼아야 한다. 또한 형성된 관계가 지속적이라면, '공적 주체(시민성)'로 성장하는 경험을 쌓아가야 한다. 참여한 시민이 다양한 입장과 의견을 공감하고 토론(숙의)하면서, 결정을 합의해 가는 '공론장'을 통해서 비로소 공적 결정의 '권한'을 실감하고 공적 주체로 성장한다.

정책추진 과정에서 중요한 점은 시민이 얼마나 주도성을 발휘하고 문제 해결의 경험을 얻는가이다. 이는 정책의 주체인 행정이 시민의 주도성을 얼마나 잘 촉진하고 수용하는가와 직결된다. 민-관의 협력적인 문화와 제도로서 거버넌스가 잘 작동하고 있는가를 살펴보아야 한다. 행정은 시민과 잘 협력해야 하지만 협력할 시민이 늘 준비되어있는 건 아니다. 우리 행정의 역사상 시민은 오히려 통치의 대상으로 취급되어왔으니 어쩌면 당연하다. 때문에 행정은 협력할 시민을 등장시키고 성장하도록 돕는 것까지도 임무이다. 그동안 행정이 공공정책을 주도해왔고, 여전히 엄청난 규모의 행·재정적 자원을 가지고 있기 때문에 행정이 능동적으로 협치에 나서야 한다. 선제적으로 협치지향적 행정 혁신을 추진해야 한다.

< 그림 3 >

<협치서울> 전략 개념도



30) 이에 반해 관치(官治)는 협치의 장소기반/관계지향/시민주도에 대응하여, 속도기반(장소 소멸)/효율성지향(관계 소멸)/관주도로 특징 지을 수 있다.

31) 공간(space)이 추상적인 의미라면, 장소(place)는 구체적인 의미이다. 즉 특정의 지리적 위치성을 가지고, 그 장소를 둘러싼 사람들의 관계와 사연들이 묻어있는 공간을 의미한다.

서울협치협의회

서울협치협의회는 서울시 민관협치 체계의 구축 및 활성화를 위한 사항을 심의·조정하는 위원회이다.³²⁾ 즉, 민관협치 활성화 정책의 수립·시행에 관한 사항, 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항, 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등을 다룬다. 특히 기본계획을 수립하고, 진단과 권고³³⁾를 한다.

협치협의회에는 행정을 대표해서 서울시장과 제1부시장, 구청장이 참여하고, 민간을 대표해서는 주요 위원회의 대표와 시민사회 및 지역사회의 전문가가 참여하며, 시의원과 협치추진단장이 참여한다. 협의회의 의장은 시장이 맡되 부의장은 제1부시장과 민간 위원 중에서 호선된 위원이 공동으로 맡는다. 회의는 분기별로 1회 개최하고(필요시 임시회 개최), 효율적 회의 운영을 위해 분과위원회³⁴⁾ 및 전담조직을 구성하여 운영할 수 있다.

서울협치추진단

협치추진단은 협치협의회회의 실무위원회의 성격을 가진다. 협치의 당사자는 시민과 행정이다. 협치추진단은 협치의 당사자가 아니라 협치의 당사자를 지원하는 역할을 한다. 행정과 시민의 협력 여건을 조성하고, 협력의 장애를 발견하여 제거한다. 이러한 개선사항을 제도화 하여 안정적인 협치의 기반을 구축하는 일을 담당한다.³⁵⁾ 행정조직의 성격으로 분류하자면 사업조직이 아니라 지원조직이며, 일종의 비서실과도 같은 역할이다. 시장의 입

장에서 시정을 지원하는 비서실이라기보다는 시민의 입장에서 행정의 협력적 전환을 촉진하는 ‘통역사’ 역할을 수행하는 ‘시민비서실’이라 하는 것이 더 적절한 비유다.

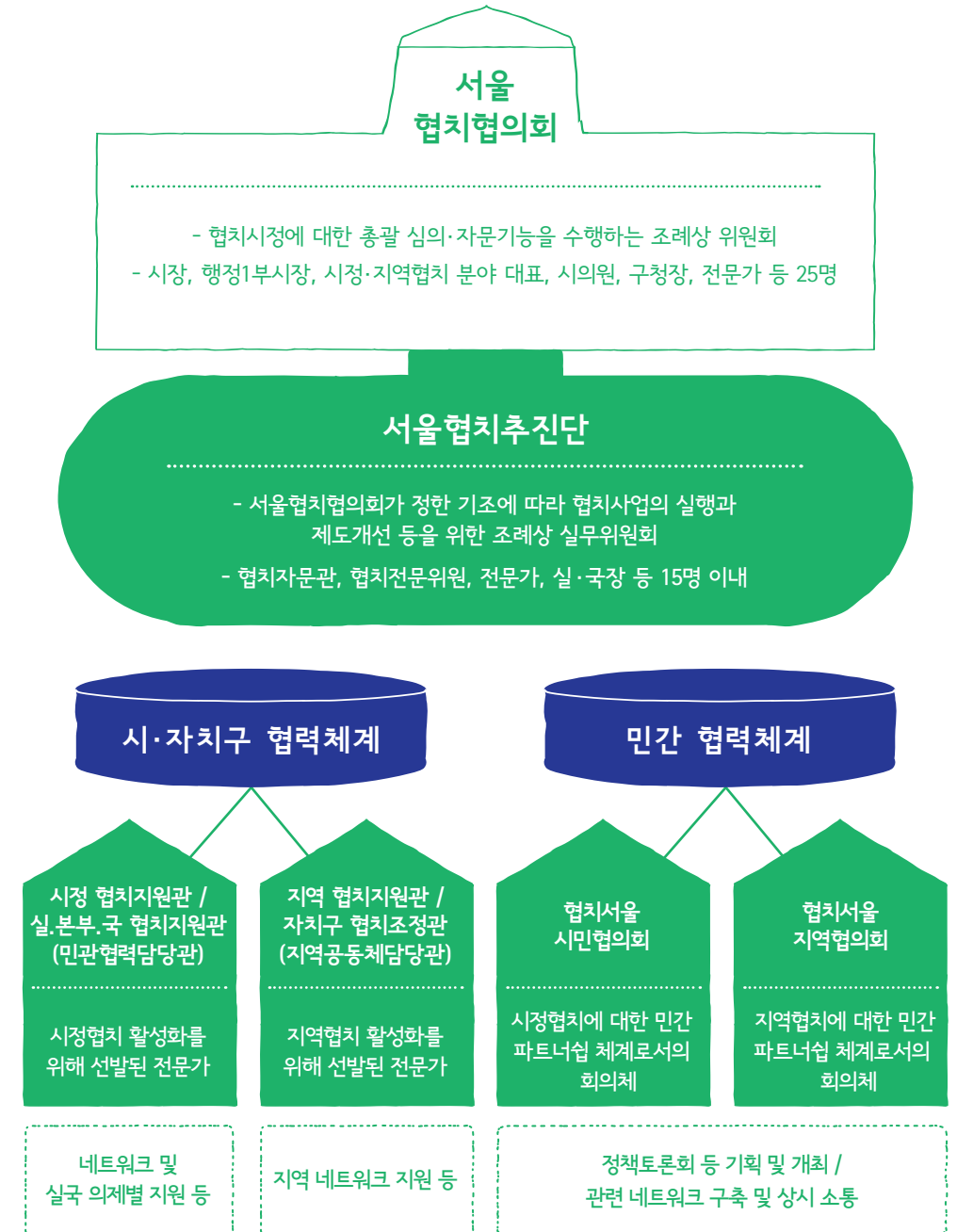
협치추진단의 구체적인 지원 역할의 모습은 모니터링과 컨설팅에 가깝다. 민관협력의 촉진자로서 ‘관-관, 민-민, 민-관’ 사이의 협력이 원활하지 않은 교착지점을 파악하고, 개선안 마련을 위한 지원 및 제도화를 추진한다. 또한 행정이 협치 실행에 능동적으로 나아가도록 내적 동기화를 촉진한다. 넓고-낮은 시민참여의 기반을 마련하고, 정책수립과 사업집행 과정에서 ‘행정 내부’에 ‘협치지향적인 경험과 관행’이 쌓이도록 지원하는 역할을 한다. 즉 ① 협력자 연결 ② 협력지점 포커싱 ③ 협력의 의미화 ④ 협력 자원 조달 등의 지원을 수행한다. 이렇듯 협치추진단의 일상적인 업무를 체계적이고 안정적으로 수행하기 위하여 민관협력담당관과 지역공동체담당관을 사무국으로 둔다.

서울시정에는 이미 다양한 형태의 거버넌스(위원회, 정책협의회, 정책, 중간지원조직 등)가 작동하고 있다. 이들 전체가 사실상 서울시정 거버넌스라 할 수 있다. 협치추진단은 기존 ‘거버넌스 체제’를 활성화시키기 위한 제도개선과 실행지원을 총괄하는 ‘특위’와도 같은 임무를 수행하는 민관합동의 지원기구이다. 기존 거버넌스 체제의 상위에서 총괄하는 ‘옥상옥’의 위상일 수는 없다.

협치추진단은 15명 이내로 민관합동의 워킹그룹형으로 구성된다. 먼저 행정을 대표해서는 정책기획관, 행정국장, 서울혁신기획관, 시민소통기획관, 대변인이 참여하고, 민간을 대표해서는 협치자문관, 협치전문위원, 협치총괄지원관, 전문가 등이 참여한다. 협치추진단의 단장은 협치협의회 의장인 시장이 임명한다. 논의 안건에 따라 관련 실·국장 등이 참가 참석하며, 회의운영은 격월로 개최하되 필요시 수시 개최한다.

< 그림 4 >

협치서울 추진체계



※ 서울협치추진단의 사무국 : 서울혁신기획관 내 민관협력담당관 및 지역공동체담당관

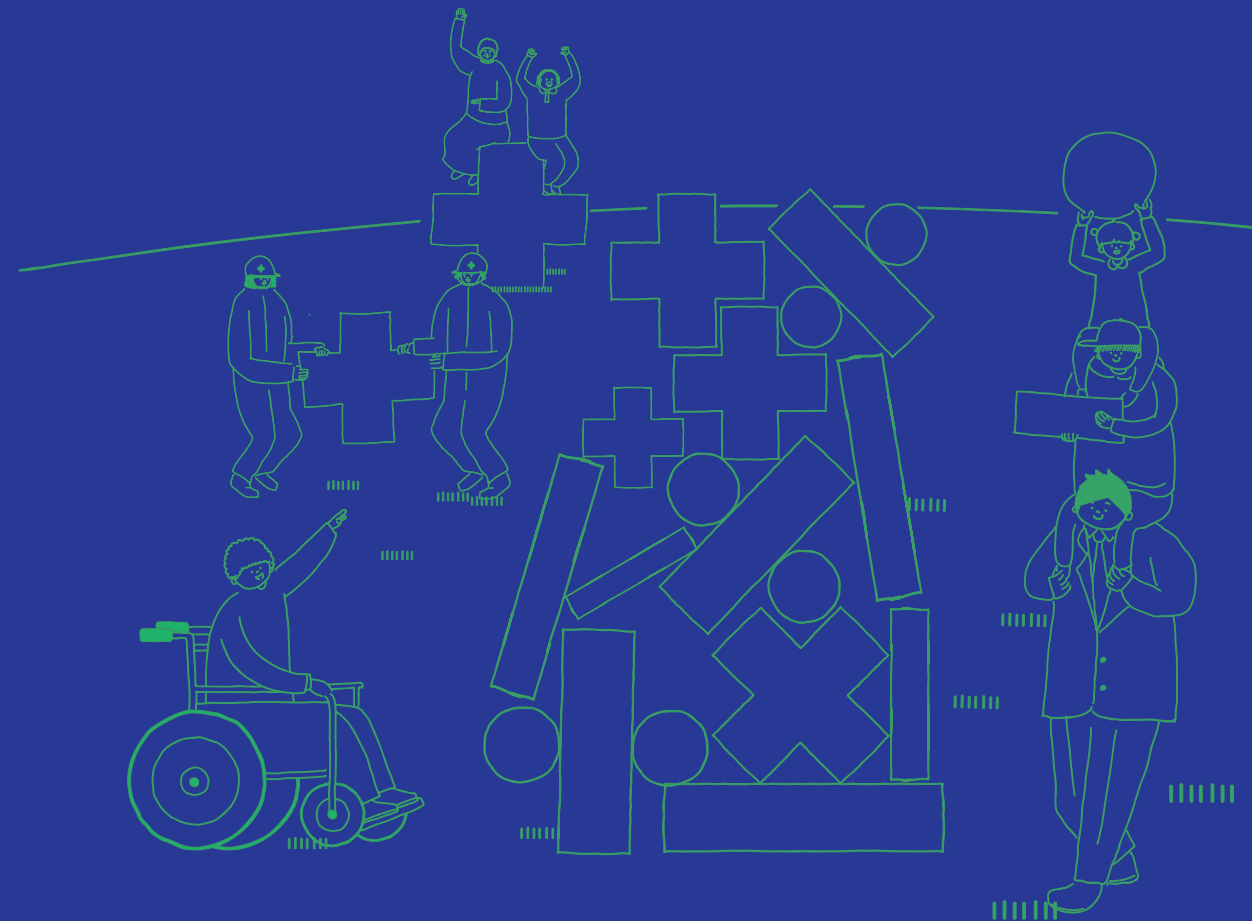
VI. 협치서울 추진 과제

32) 2016년 9월 30일, 협치활성화조례가 제정·공표되었다. 동 조례 7조~15조에 협치협의회의 성격과 역할 및 구성 방법에 대하여 정하고 있다.

33) 기본계획은 협치조례 제16조에 진단과 권고는 제8조 2항에 각각 규정되어 있다. 진단과 권고는 서울시정 전반에 걸쳐 협치를 가로막고 있는 걸림돌을 치우고, 디딤돌을 다지기 위한 조사·진단 활동을 하고, 시민사회 및 지역사회와의 폭넓은 공론을 거쳐 권고안을 작성하여 최종적으로 시장에게 권고하는 제도이다. 이는 협치의 실질적인 개선을 촉진하고, 아울러 시정에 대한 시민의 권한을 확대하고 시민력을 향상 시키는 것을 목표로 한다.

34) 현재 <협치학교>와 <진단과 권고>는 분과위원회가 구성되었고, <기본계획>은 전담조직이 구성되어 활동하고 있다.

35) 협치조례 제7조3항에 따르면, 협치정책의 실행과 제도개선 실행, 정책의제 발굴, 협치시정 전반에 대한 민관 간 역할 조정, 협치시정이 실질적으로 추진될 수 있도록 제도 개선(안) 실행, 발굴된 정책분야를 실행할 담당부서(총괄·협조) 조정·지정 및 각 부서에서 추진하는 정책의제 및 단위사업 추진 지원·점검 등이 협치추진단의 기능이다.



VI-1

시민참여예산제 정착

현행의 부서독립형 예산제도는 근본적으로 행정부서 칸막이를 유발하고, 시민사회의 칸막이 현상에도 영향을 미치고 있다. 협치지향적인 예산제도를 설계하는 일은 협치제도 개선의 관건이다. [입안-실행-평가]라는 사업절차에 대응하여 예산은 [편성-집행-정산]이라는 절차를 통하여 작동하는데, 부서독립적인 예산과정을 넘어서는 통합적인 예산절차가 필요하다. 아울러 예산이월의 유연한 허용, 예산항목의 전용 등 실행과정에서 유연하게 대응할 수 있는 유연예산제의 도입이 절실하다. 장차에는 <협치 특별회계>와 <협치 기금> 등이 검토될 필요가 있으나, 우선은 개선된 참여예산제를 제대로 운영하는 것이 시급하다.

협치친화적 예산제 시범사업

2016년 협치추진단은 협치친화적 예산제도 몇 가지를 시범적으로 실시하였다. 시정협치와 자치구 차원의 지역협치, 동단위 근린협치 세 가지의 유형으로 추진하였다. 이는 물론 민간이 주도적으로 정책발의 하도록 유도하고, 민과 관의 협의를 전제조건으로 하였다. 아울러 부서별 칸막이 공모사업의 부작용을 극복하기 위하여, 시정은 '의제융합형'을 권장하고, 자치구와 동 단위 협치는 '계획형' 사업을 제안하도록 하였다.

첫째, 협치시정의 시범적 사업으로 <협치시정의제발굴> 사업이 진행되었다. 2016년 5월부터 정책간담회와 7.20협치시민토론회, 협치교육과정 등을 통하여 위원회 및 협의회, 중간지원조직, 정책의제네트워크, 민간단체컨소시엄 등으로부터 정책을 제안받았다. 소정의 민관 협의와 심사 절차를 통하여 약 150억원 141개 사업이 제안되었으며, 이중 의회의 예산심의를 최종 통과하여 2017년 실행되고 있는 사업은 80여억 원의 35개이다.

둘째는 <지역사회혁신계획> 및 <시민협력플랫폼> 사업이다. 지역사회혁신계획이란 구청장과 지역사회 민간 대표단이 합의한 정책 및 사업계획을 말하고, 여기에 시가 예산을 지원하는 시범사업이었다. 하지만 작년, 하반기 동안 혁신계획을 수립하고 실행하기에는 역부족이라는 지역 현장의 진단에 따라, 혁신계획의 수립과정만을 지원하는 것으로 목표를 낮추어 실행하였다. 또한 민간이 구청과 정책을 협의할 만큼 민간 내부의 준비가 불충분한 구가 많다는 진단이 있었다. 이에 민간들끼리 공론을 벌이고 정책숙의를 가능하게 하는 토대를 만들고, 지역사회의 다양한 주체들이 협력관계를 형성하는 과정을 지원하기 위하여 진행한 사업이 시민협력플랫폼이다. 따라서 시민협력플랫폼 사업은 지역사회에서 활동하고 있는 마을, 사회적경제, 혁신교육, 도시재생 등 다양한 민간의 주체들이 협력의 네트워크를 형성하고, 민간 주도성을 가지고 정책과 사업을 구상해보는 과정을 지원한다.

즉 지역사회혁신계획은 '민-관 협의'의 공론장을 지원하는 사업이고, 시민협력플랫폼은 '민-민 숙의'의 공론장을 지원하는 사업인 셈이다. 두 사업 모두 공모 방식을 따랐으나, 공모 신청 접수기간을 2016년 4월~9월로 6개월 동안 열어 놨다. 각각의 속도로 준비하고 준비되는 대로 사업신청을 할 수 있도록 하기 위해서였다. 신청이 접수되면 각 건물로 협의하는 방식으로 심사를 하고, 계획을 보완 조정하여 선정을 완료했다.³⁶⁾ 2016년 <지역사회혁신계획>이 10개구, <시민협력플랫폼>이 9개구 선정되었다.

셋째는 2016년 시범실시한 <동(洞) 주민참여예산>사업과 찾아가는 동주민센터 정책의 <동마을계획> 사업이다. 서울시의 주민참여예산제는 구정 단위와 시정 단위로 나누어 사업 의제를 모집하여 선정해왔으나, 2016년 처음으로 동 단위 참여예산제를 시범사업으로 실시하여 약 50여개 동이 참여했다. 생활권의 중심인 동(洞)주민센터가 지역사회의 실질적인 주민활동 거점일 수 있으며, 주민참여와 근린 협치의 근간이 된다는 판단에서 추진하였다. 동마을계획 사업은 찾동사업의 일환으로 2015년부터 이미 실행되고 있었는데, 100명 내외의 주민들로 '마을계획단'을 꾸려 6개월여의 숙의과정을 거쳐 사업계획을 결정하는, 근린 단위에서 이루어지는 주민참여와 협치의 전형적인 형태이다. 동마을계획 과정에 동주민참여예산이 결합되면 상호 시너지가 나서 가장 바람직한 근린협치 예산 수립 과정이 만들어질 것으로 기대된다.³⁷⁾

참여예산제 개선

2016년 한 해 시범적으로 실시한 세가지의 협치친화형 예산제도와 주민참여예산제의 개선안을 토대로 서울시의 참여예산제도는 큰 폭으로 혁신된다. 개선안의 주요내용은 ① 협치와 참여예산의 융합을 통해 시민참여예산으로 확대 개편, ② 민-민 숙의와 민-관 협의의 공론화 절차를 강화하여 사업의 품질 향상, ③ 시 전체 예산과정에 대한 시민의 참여 확대, ④ 효율적인 사업추진을 위한 참여예산 전담조직 설치 등이다.

협치에서 시범사업으로 추진한 예산제도와 주민참여예산제가 제도적으로 융합됨으로써, 그동안 주민참여예산제의 약점으로 지적된 공론과 숙의 과정이 아래 그림과 같이 대폭 강화된다

< 그림 5 >

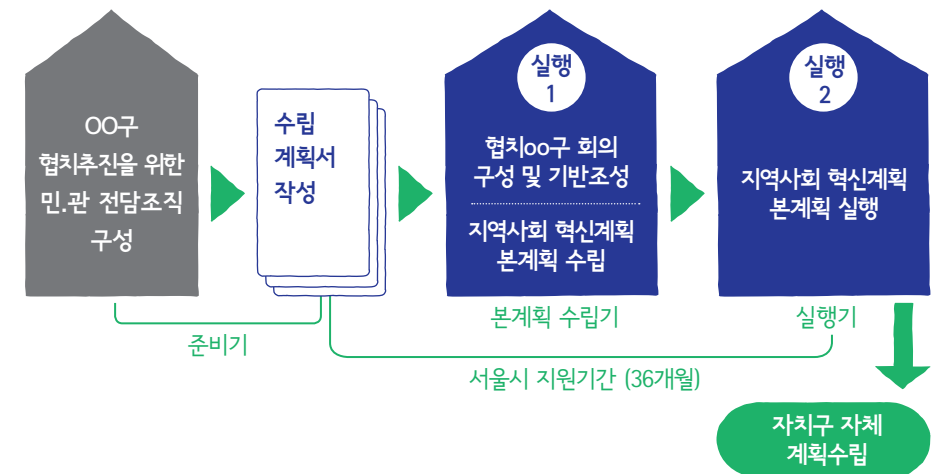
시민참여예산 시정협치형 사업 단계별 진행절차



2017년에는 자치구와 동 단위의 계획형 참여예산제를 시민참여예산의 지역협치형으로 제도화하여 본격 추진한다. 지역사회혁신계획은 구청장과 지역사회 민간의 대표로 구성되는 협치00구회의에서 합의한 사업예산안일 것을 조건으로 하고 있어, 자치구 차원에서 민관협력이 실질적으로 작동하는 계기가 될 것으로 기대된다.

< 그림 6 >

지역사회혁신계획 수립·실행 과정



지역사회혁신계획은 일반형과 융합형으로 자치구의 선택을 열어두고 있지만, 융합형으로 전환을 유도하기 위하여 인센티브를 적용한다. 민과 관이 합의를 이루면 재량 예산으로 10억 원이 보장되므로 자치구에 대한 정책 유도 효과가 클 것으로 기대된다. 이는 자치구별 특성화를 지원하고, 민과 관의 협력을 유도하며, 종합적인 사업계획 수립이 가능한 계획형 사업이라는 점에서 권장한다. 또한 자치분권의 정신을 구현하고, 광역정부의 부서별 칸막이 부작용을 최소화할 수 있는 예산제도라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

구분	일반형	융합형	분리형	비고
구 단위	기존 정액지원형 (5억)	● (10억 이내)	● (5억)	구단위 융합형 선택시, 통합비용(2억이내)포함하여 총 10억 지원
	지역사회혁신계획형	×	● (3억)	
동 단위	동마을계획형 (0.5억)	● (0.5억)	● (0.5억)	

< 표7 > 시민참여예산 지역참여형사업 유형과 지원예산 규모(안)

지역협치체제 형성

동 단위의 마을계획형 참여예산은 지역사회의 실질적인 토대가 되는 근린 단위에서 시민 참여를 활성화하고 주민관계망을 확대·강화한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 특히 찾동 사업이 400여 전체 동으로 확장될 예정이므로, 동 단위 마을계획형 참여예산은 복지와 마을이 융합되는 지역생태계 조성에 기여하고, 근린 차원에서 주민자치³⁸⁾를 활성화하는 데 커다란 기여를 할 것이다.

지역사회 시민생태계 조성 and 협치구정의 틀 형성

마을공동체, 사회적경제, 지역복지(찾아가는동주민센터), 도시재생, 혁신교육, 인생이모작, 청년 등의 혁신정책을 통하여 지역사회를 기반으로 등장한 다양한 주민활동과 크고 작은 주민모임들이 서로 연결되면서 이리저리한 교류와 협력이 시도되고 있다. 이들의 연결을 촉진하고 협력을 지원함으로써 지역사회의 시민생태계를 조성하여 지속가능하고 문제해결 능력이 있는 지역사회의 시민력을 강화해야 한다. 이는 근린 단위의 주민활동을 더욱 확장하고, 지역사회 차원의 ‘공공적 협력의 공론장’을 형성함으로써 가능하다.

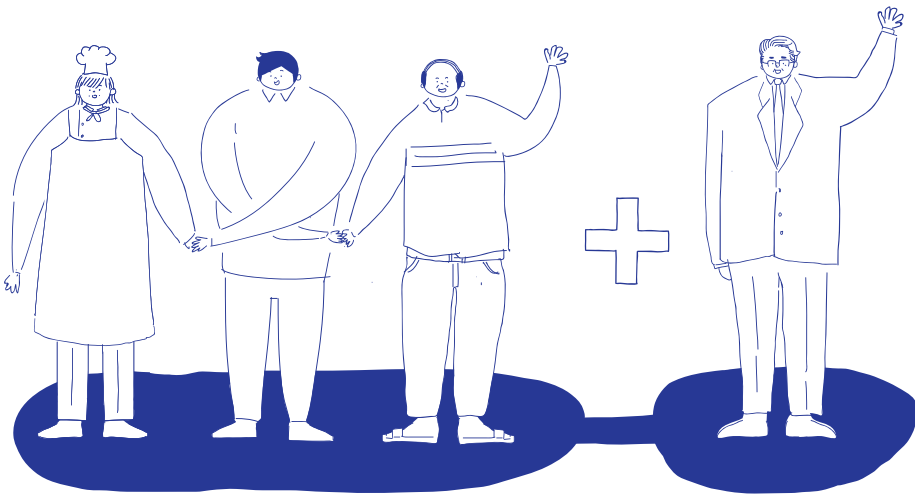
지역사회 내 다양한 분야에서 각기 활동하는 여러 주체들이 지역 차원의 당면과제를 합의하고, 의제를 공유함으로써 지역사회에 공론이 쌓인다. 그 과정에서 서로 신뢰가 생기고, 각자가 가진 역할과 정보와 자원을 알게 되면서 서로 협력할 수 있는 사항이 구체화되어 협력이 훨씬 쉬워진다. 지역의 공론장은 열려있어야 하며, 그래야 다양한 주민들이 들락거리며 관계를 만들어갈 수 있다. 공론장의 개방성을 유지하는 한편, 공론의 성과를 잘 공유하고 진전시켜가기 위해서는 집중해서 관리하는 사람이 필요하다. 관계는 정성이 들어야 유지되는 법이다. 요즘처럼 어디라도 일손이 부족하고 바쁘게 돌아가는 현장의 흐름에서는 더욱 그렇다.

협력적 공론이 쌓여가다 보면 자연스럽게 협력적 실행을 위한 ‘연대체’가 요구된다. 실행과정에서 역할을 분담하고, 분담한 역할을 책임 있게 실행하며, 나아가 성과를 모으고 조율하는 비교적 안정된 조직체가 필요하다. ‘지역사회 시민연대체’ 성격의 협력네트워크가

36) 민-관의 워크숍형 협의와 다른 구 민간신청자의 피어컨설팅 방식을 사용하여 ‘함께 학습’을 유도했다.

37) 찾아가는동주민센터의 <동마을계획> 사업은 별도의 실행예산이 없다. 반면 주민참여예산은 주민들의 공론과정이 관건인데, 양자가 결합되면 주민주체의 공론장과 예산편성권이 융합됨으로써 각각의 단점이 동시에 보완되는 효과가 있다.

38) 찾아가는동주민센터 정책은 2017년부터 주민자치위원회의 혁신을 추가 사업으로 정하고 시범동 사업을 추진한다. 중앙정부가 시범사업으로 추진하는 <주민자치회>의 서울판인 셈인 이 정책은 자치위원수를 대폭늘리고 추천제를 도입하는 등 획기적인 제도혁신을 꾀하고 있다. 그래서 생활권에서 시민들의 자치적 활동을 촉진하여, 자치분권 시대에 마을민주주의를 꽃피우는 계기가 될 것으로 기대하고 있다.



지역사회의 협력적 공론장과 지역사회 시민연대체가 형성되면, 여기에 구청장이 결합하여 자치구 차원의 협치 테이블을 구성한다.

구성된다면, 지역의 공론장(과정)은 더욱 안정되고 그 실행의 관리가 보장되므로 지역차원의 연대와 협력 수준은 한층 진화할 수 있다. 지역사회의 협력적 공론장과 지역사회 시민연대체가 형성되면, 여기에 구청장이 결합하여 자치구 차원의 협치 테이블(협치○○구회의)을 구성한다. 자치구 행정을 책임지는 구청장과 지역사회 민간의 연대체가 지역의 문제와 과제를 협의하고 민관이 협동해서 해결할 계획을 수립하여 실행한다면 협치구정의 기본틀이 마련된다고 할 수 있다.

지역협치 구축 전략

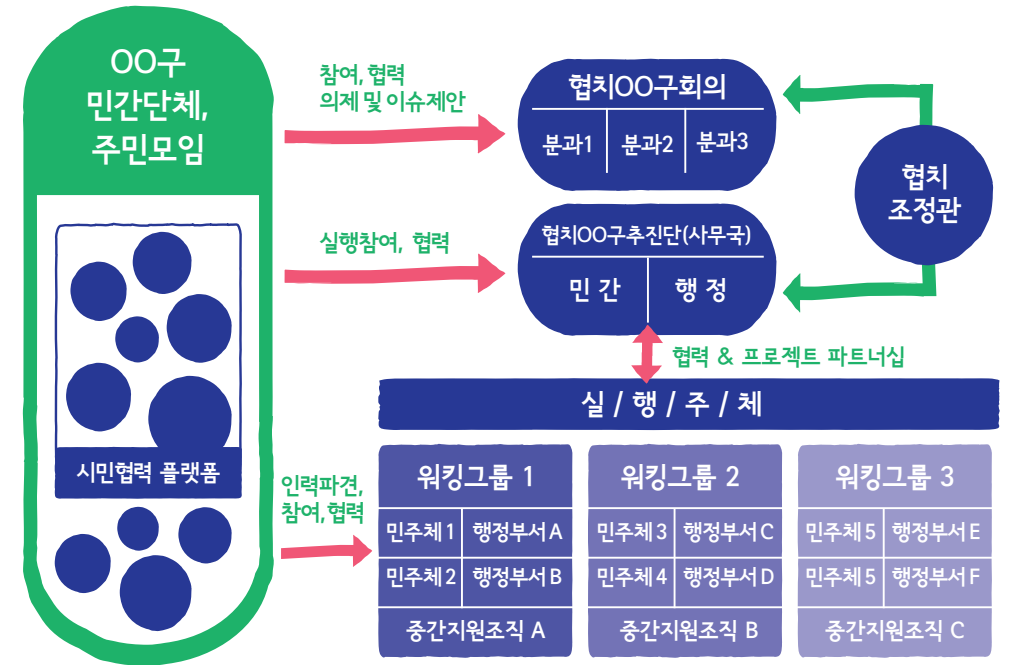
분권적 특성화와 지역사회 시민생태계 조성을 목표로 하는 지역협치의 틀을 만드는 전략으로 네 가지 요소를 활용할 수 있다.³⁹⁾ 이는 물론 앞에서 검토한 지역사회의 협력적 공론장의 성과에 의존한다.

첫째, ‘협치○○구회의’의 구성이다. 지역사회 시민연대체와 자치구청장이 거버넌스 협의체

를 구성하는 것이다. 둘째는 ‘지역사회혁신계획’이다. ‘협치○○구회의’가 지역의 핵심 과제를 협의하여 실행계획을 수립하는 것이다. 셋째는 혁신계획의 실행을 촉진, 지원할 중간지원조직을 통합하여 지원기능을 향상시키는 것이다. 현재 자치구에서는 마을공동체, 사회적경제 및 찾아가는동주민센터 분야에서 중간지원조직이 활동하고 있다. 대부분 2~3인의 실무자가 행정실무 처리하기에도 버거워서, 정책기획력을 가지거나 구청과 대등한 거버넌스 협상력을 발휘하기에는 턱없이 열악한 실정이다. 그나마도 직영으로 운영하는 자치구도 많아 민간의 주도성을 발휘하기에는 한계가 있다. 넷째는 ‘자치구 협치조정관’이다. ‘협치○○구회의’가 구성되고 융합적 중간지원조직이 활약한다 해도, 현재 자치구 민관 협치의 수준을 보면 많은 시행착오와 소통의 비용을 치러야 한다. 소통장애를 효과적으로 극복하고 민-관 사이의 통역을 촉진할 전담인력이 절실하다. 지역사회의 민간 진영이 신뢰하고 행정의 시스템을 잘 아는 (민간)인사가 행정 공무원의 지위를 가지고 활약할 수 있도록 해야 한다.

< 그림 7 >

자치구 협치체제 예시



협치인프라 구축

서울시는 이러한 자치구 차원의 협치들을 형성하는 과정에서 ‘지원’하는 입장을 지키는 것이 중요하다. 일단 지역사회에서 민간이 결심하고, 여기에 구청장이 동참하여야 비로소 가능한 일이기 때문이다. 서울시가 정책을 일괄적으로 시행하려고 할 때에는, 지역의 형편과 의지를 고려하지 못하게 되고 지역 나름의 속도를 추월하여 압박하게 될 가능성이 높다. 지역사회의 민간과 자치구청의 자발적 판단과 지역별 조건에 기초한 실행 과정을 존중하면서, 시는 장애를 제거하고 지원책을 제공하는 역할에 머물러야 한다. 자치구별로 형편과 속도에 따라 유형별로 맞춤형 지원책을 마련하는 유연한 자세도 필요하다. 앞서는 자치구와 좀 더 준비가 필요한 자치구 등 각기 유형별로 시범구를 정하여 집중 지원하면서 단계적으로 확산하는 방법을 활용해야 한다. 서울시와 자치구는 ‘새 길’을 내는 마음으로 협치 정책의 목표와 의미를 충분히 공유해야 하고, 2인 3각으로 뛰듯 세심한 협력이 필요하다.

서울시정-구청 전반에 걸쳐 협치 행정이 제대로 자리 잡기 위해서는 ① 협치에 대한 인식 개선 ② 지속적인 평가와 보상 ③ 제도적 정비가 함께 어우러져야 한다. 협치는 행정부서의 직무로 설계되어 사업으로 집행하면 되는, 그런 성격의 정책이 아니다. 협치는 ‘행정문화’이다. 따라서 공무원이 업무에 임하는 일상의 태도와 업무 전반을 지배하는 철학이자 사고방식이며 행동 양식이다. 따라서 행정 전반에 걸쳐 구석구석 세심하게 협치친화적 문화가 깔리고, 공무원들이 여기에 점차 익숙해져야 비로소 협치 행정이 달성되고 진화한다. <협치서울>의 가장 기본적인 목표는 바로 여기에 맞추어진다. 협치 행정의 기반을 조성하는 일이다.

기본계획

기본계획이란 협치조례가 명시한 협치협의회 의 임무다. 기본계획은 서울시정의 민관협치 추진 여건과 실태를 분석하고, 그를 바탕으로 협치시정의 중기 또는 장기의 기본방향을 정립한다. 연차별 협치 정책의 목표와 추진계획, 재원조달 방안과 추진체계 및 제도개선 방안 등이 주요 내용이 될 것이다. 이를 바탕으로 실국은 정책 영역별로 협치 수준을 업그레이드시키기 위한 실행계획을 수립하게 된다.

기본계획은 협치원리가 현실에서 구현되는 절차와 관계 중심의 계획이 되어야 하며, 정책 과정에서 시민의 의견이 더욱 반영되고 실질적인 참여와 개입의 효능을 높이는 방안이 담겨야 한다. 따라서 기본계획의 수립과정에서부터 전문가 중심을 탈피하고, 다양한 시민과

39) 서울연구원. (2016). 『서울형 거버넌스 모델 구축방안』 (서울연구원, 2016) 참조

민간의 활동가들이 참여해야 하며, 이 과정 자체가 협치 공론장이 되도록 해야 한다. 이미 민간영역에 구성되어 있는 협치서울 지역협의회와 협치서울 시민협의회는 시민과 민간 전문가들의 참여를 연결하는 중요한 네트워크 역할을 할 수 있다.

협치 학교

서울시와 25개 자치구 공무원들이 모두 1년 내내 협치를 이야기하고 공리해야 한다. 왜 협치가 필요한가? 협치는 행정의 공공정책에서 무엇을 해결할 수 있는가? (또는 무엇을 해결하려고 하는가?) 내가 실천할 수 있는 협치는 무엇일까? 협치를 위해서 필요한 정보와 자원, 네트워크는 무엇이며, 어떻게 발굴·연결해야 하는가? 이런 질문을 끊임없이 던지고 답을 모색하는 과정이 늘 이루어져야 한다. 이를 체계적으로 유도하고 지원하기 위하여 협치학교를 설립하여 운영한다.

따라서 협치학교의 목표는 공무원과 시민이 함께 관계를 맺고 협업하며, 함께 성장하는 학교로서⁴⁰⁾ ① 지식과 정보를 전달하는 일방적(계몽적)인 강좌식 교육을 지양하고, ② 민관의 상호이해를 기반으로 하는 동반학습을 유도하며, ③ 공식·비공식의 정서적·문화적 교류와 공감을 촉진하여, ④ 수용적 관계에 기반한 협력의 문화를 형성하며, ⑤ 당면의 과제와 업무를 협력적으로 재구성하는 실천적 학습(액션러닝)을 지향하고, ⑥ 협치의 지식과 경험이 축적되는 아카이빙센터이며, ⑦ 민관의 협력관계가 교차 확장되는 협치 네트워크의 허브 기능을 해야 한다.

학교라면 기본적으로 교육과정, 학사일정, 운영조직, 공간 등의 요소를 갖추어야 한다. 우선 공무원과 민간, 일반 시민과 활동가 및 단체 등 주체별로 다양한 교육과정이 필요하며, 온-오프의 유연한 전달체계를 구비해야 한다. 그러나 이미 행정 안팎에서 분야별로 다양한 교육과정이 실행되고 있어, 이들 프로그램과 연계가 이루어지는 시스템을 짜는 것이 중요하다. 일반 단기강좌나 특강과는 달리 학교는 멤버십과 관계성이 중요하다. 입학과 졸업 그리고 시의적절한 통과의례가 있어야 하고, 입학자격과 졸업(수료)요건을 명확히 하고, 졸업인증과 그에 따른 혜택이 분명하면 좋다. 협치학교가 대내외적 실체감과 상징성을 가지기 위해서는 학교장이 있어야 하며, 공식적인 학교 운영주체로서 이사회(운영위원회)와 교무처(사무국)가 필요하다. 학교공간은 수업을 진행하기 위한 강의실 개념을 넘어, 일



협치학교는 당면의 과제와 업무를 협력적으로 재구성하는 실천적 학습(액션러닝)을 지향한다

상적인 만남과 교류가 쌓일 수 있는 카페(혹은 Pup)형 공간이 필요하다. 다양한 성격과 규모의 회의 및 워크숍 등이 가능한 다목적실, 도서, 자료, 홍보물, 행사 및 인적정보의 비치 열람이 가능한 아카이빙룸 등의 복합공간이 필요하다. 우연한 만남과 교류가 가능한 공간이 관계를 풍부하게 하고, 또 그 관계가 쌓이게 한다.

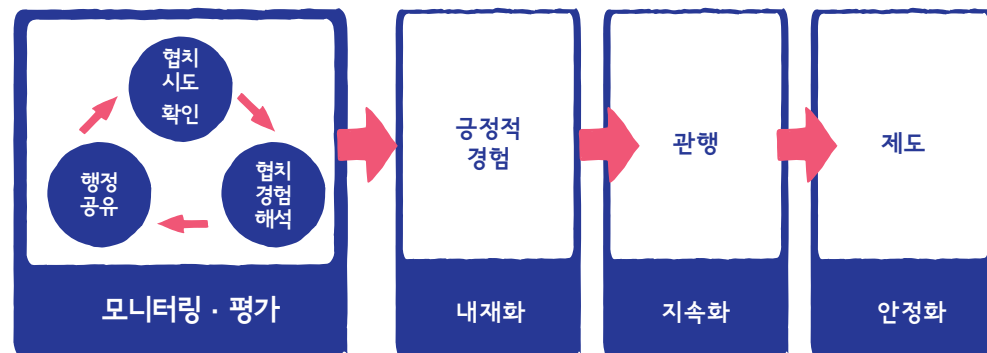


모니터링-평가시스템

모니터링-평가는 행정 내부에 협치 기반을 조성하기 위한 가장 중요한 제도적 장치이다. 모니터링-평가는 협치의 시도를 확인하고, 그 과정에서 얻은 경험을 해석하며, 경험의 의미를 행정 전체와 공유하는 절차다. 이러한 환류를 통하여 협치의 긍정적 경험을 행정 내부에 내재화시키고, 경험을 ‘관행’으로 지속시키며, 결국에는 ‘제도화’로 안정화시키는 것이다.

< 그림 8 >

협치 기반 조성 단계



모니터링-평가는 ‘감시와 추궁’이 아니라 ‘해석과 공유’의 과정이 되어야 한다. 물론 타자로부터 평가가 실시되므로 그 자체로 ‘평가 당하는’ 외관이 있는 것은 사실이나, 새로이 추진하는 일일수록 평가와 추궁보다는 ‘해석과 격려’, ‘공유와 보상’이 강조되어야 한다. 특히 새로운 직무상 태도와 활동방식에 적응하는 과정에 따르는 ‘노고와 실패의 위험’을 조직이 감당하지 않고, 구성원인 공무원 개인(부서)에 떠넘기는 것은 바람직하지 않다. 보상은 인사상의 이익으로 연결되어야 협치가 공직사회에서 직무상, 윤리상 추구해야 할 방향으로 안착할 수 있다.

협치지향적 평가기준을 마련하는 일도 중요하다. 과정을 중시하는 평가기준, 참여자 자기 주도형 평가의 방식, 참여자-이해관계자 다중적 평가방식 등 혁신적인 평가제도의 설계가 필요하다. 특히 BSC 기반⁴⁹⁾의 성과중심형 평가체제를 가진 서울시에 협치친화적인 평가 체제를 도입하여 탑재하는 일은 제도적인 충돌은 물론 공무원 사회 내부의 이해관계 차이로 인한 갈등이 유발될 수도 있어 점진적인 도입이 필요해 보인다. 한편, 일반시민이 접근하기 쉬운 ‘온라인 플랫폼’ (가칭 ‘협치신문고’) 형식의 모니터링제도와 전문가 중심의 ‘민관합동 모니터링단’이라는 온-오프라인 두가지 경로로 운영하는 것이 필요하다.

진단과 권고

진단과 권고는 협치조례에 명시된 협치협의회회의의 주요 미션이다. 서울시정 전반에서 협치를 가로막는 걸림돌을 치우고, 협치에 도움이 되는 디딤돌을 놓는 일이다. 개별적인 정책 영역의 문제보다는, 개별 정책 영역에서 공통적으로 부딪치는 협치 장애물을 발견하고, 그 실태조사와 원인규명은 물론 문제해결의 방안까지 만들어내는 것을 목표로 한다. 도출된 해법은 협치협의회회의의 이름으로 시장에게 권고하여 행정이 문제해결에 적극 나서도록 한다. 권고의 공식성과 권위를 부여하여 민간의 시정참여와 협력적 개입의 효력을 높이기 위한 제도이다.

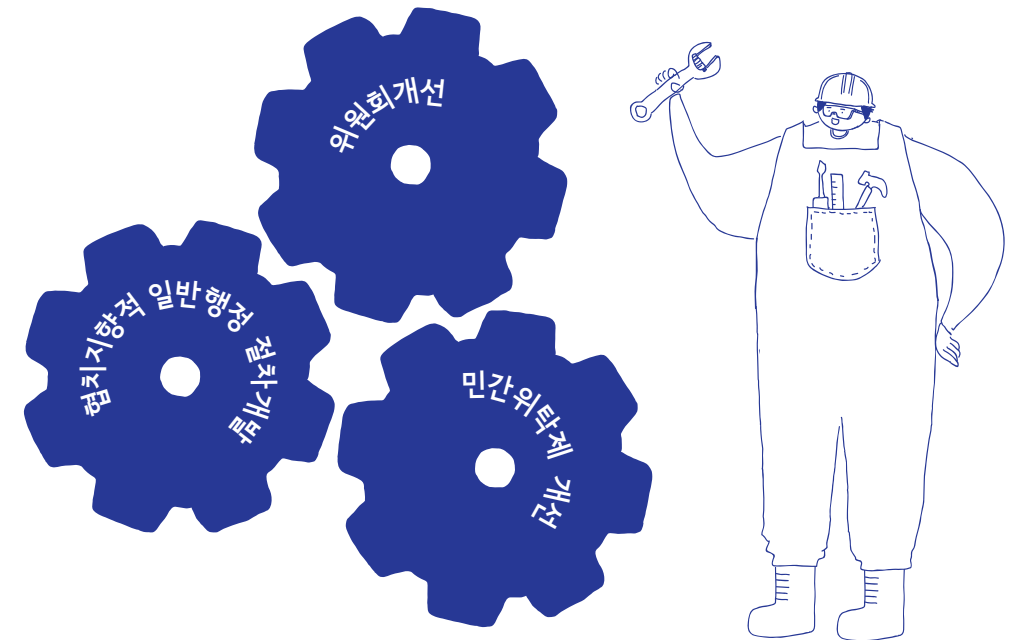
따라서 무엇이 문제인가를 정하는 것에서부터, 문제의 진단과 대안의 마련에 이르는 전체 과정에 이르기까지 공공성이 담겨야 하고, 그 진단의 내용과 권고할 해법이 충분한 타당성과 합리성을 가져야 한다. 다양한 관계자와 관련 전문가들의 참여가 중요하다. 열린 공론의 장을 펼치는 일과 집중적인 분석과 대안으로서의 적정 수준을 담보해야 하는 이중의 과제를 안고 있다. 시행 첫해부터 완벽할 수는 없으니, 진단과 권고의 절차를 설계하는 마음으로 시범적인 성격의 과제를 잡아 실행해보면 좋겠다. 예를 들면 <위원회 활성화를 위

협치제도 개선

한 제도적 개선안>이라든지, <공모제(민간경상보조금) 실행시 요구되는 복잡한 서식의 간소화 방안> 등 시정 전체에 도입하여 협치 수준을 끌어올릴 수 있는 가장 시급하고 절실한 과제에서부터 시작하면 좋겠다.

진단을 통해 마련한 권고안을 시장에게 전달하면, 시장은 이를 어떻게 시정에 반영할 지를 결정하고, 실행계획을 협치협의회에 전달해야 한다. 그리고 이후 적절한 시기마다 추진경과를 협치협의회에 공유해야 한다. 한 해 실행으로 종료되는 과제도 있고, 3~4년의 중기 추진을 해야 하는 과제도 있을 것이다. 어쨌든 매해 한두 가지의 권고안이 실행에 옮겨지게 되면, 몇 년만 지나도 상당한 문제해결의 성과가 드러날 것으로 기대된다. 민간 역시 시정 전반에 대한 이해를 넓히고, 문제해결의 협력 당사자로서의 전문성을 쌓아갈 수 있다. 협치의 급소를 파악하고, 행정체제 내에서 작동 가능한 대안은 어떤 것인지에 대한 민간의 이해가 높아질수록 협치의 수준은 한층 진화할 것이다.

지금까지 협치 시정에서 드러난 문제들을 두루 해결하도록 우선 시급하게 필요한 제도상 개선을 할 필요가 있다. 3대 제도개선 과제를 잡아보면, 협치 제도의 가장 일반적인 형태인 위원회제 개선과 민선 5기에 적극 시도된 혁신형 중간지원조직의 민간위탁제 개선, 협치지향적 일반행정 체계개선을 가늠할 수 있다.



40) 인재개발원이 공무원 교육기관이고, 시민대학 및 기타영역별 민간 교육프로그램이 민간을 대상으로 하는 교육 프로그램인 반면, 협치학교는 민-관이 함께 성장한다는 차별적 목표와 지향을 가진다.

41) BSC성과관리지표는 서울시가 운영하고 있는 평가시스템이다. BSC란 균형성과관리제도(Balanced Scorecard)로서, Top-Down 방식으로 조직의 미션을 근거로 하여 비전과 전략을 수립한다. 그리고 이들 전략목표를 달성하기 위한 성과목표(핵심성공요인)들을 도출한 다음에 각각의 성과목표들이 잘 수행되고 있는지를 측정하기 위한 성과지표들을 도출하게 된다. 이러한 성과지표들은 ①재무관점 ②고객관점 ③내부프로세스관점 ④학습과 성장관점 등으로 균형을 이루면서 각 성과지표에 대한 이니셔티브를 수립하여 성과측정결과에 대한 환류(Feed-Back)를 강조한다는 점에서 혁신적인 성과관리 방법으로 평가되고 있다.

위원회 운영개선

관주도적 운영의 관행을 과감히 뛰어넘어 전문가는 물론이고 일반 시민들이 참여하여 실질적인 기여를 할 수 있도록 운영상의 개선이 시급하다. 민간위원들의 위원회 활동을 지원하는 전담공무원 및 민간인사의 배치, 민간위원 중심의 사무국 운영, 나아가 자문 청취 수준을 넘어 실행참여를 보장하는 워킹그룹 운영 등이 대안이 될 수 있다. 위원회가 자율적으로 새로운 의제나 활동을 파일럿으로 시도해볼 수 있는 예산을 마련하는 것도 매우 실효적인 대안이다. 위원회 운영상의 개선책을 마련하는 일은 이미 거의 모든 영역에서 작동 중인 시정 거버넌스 체제를 전반적으로 개선·촉진하게 되므로, 제일 우선적으로 추진해야 할 사항이다. 모든 위원회에 적용되는 일반운영 모델과 위원회별 맞춤형 운영개선안을 마련하는 것이 효과적이다.

민간위탁제 개선

혁신정책을 수행하는 중간지원조직들이 시민(주민)의 참여를 촉진하고 참여한 시민의 실행력을 높여가려면, 매우 실천적이고 세심한 멘토링 지원체제를 운영해야 한다. 시민과 함께 하는 사업은 과업을 사전에 명백하게 정의하기 어려운 경우가 많다. 따라서 실행과정에서 현장의 다양한 상황변화에 민감하고 유연하게 대응해야 하는 중간지원조직 업무의 특성을 감안하고 존중해야 한다. 중간지원조직에게 상당한 수준의 자율성을 부여하고, 사후 평가방식을 적용할 필요가 있다. 예산편성과 예산집행의 유연성, 평가기준과 평가방식의 혁신 등 제도적 개선이 필요하다.

협치지향적 일반 행정절차 개발

통상 행정은 실국 산하의 과(課)를 중심으로 움직인다. 따라서 이들 과가 평소에 수행할 수 있는 협치지향적 행정 관행을 만들고 제도화하는 것이 협치 행정혁신의 기초가 된다.

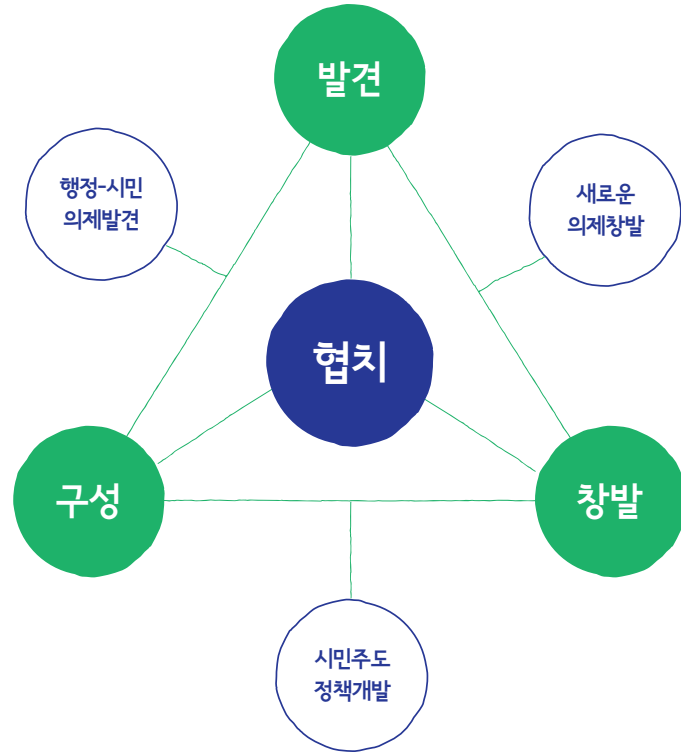
정책단계	협치 과제	협치지향적 행정절차
입안	시민 참여형 입안	- [정책]형 의제설정 과정 - 문제진단, 과제설정, 파트너 발굴
실행	융합적 정책-사업 설계	- 공동목표와 실행계획 수립 및 역할분담 - 민-민-관-관 working group형 실행조직, 조성 : 합동실행단, 공동사업 전담조직 ex) 찾동추진단, 원전줄이기 실행본부 등 - 협치적 통합예산제 활용 등
평가	협치적 평가시스템	- 민-민-관-관 합동 모니터링단 - 참여자 주도형/융합형 평가모니터링 - outcome/output 평가지표 개발

<표8> 정책단계별 협치과제와 행정절차

즉 정책의제의 발굴과정(문제 진단 시 시민 당사자의 초대, 문제 진단 및 의제설정 워크숍 등) ⇨ 정책파트너 연결(민간 파트너와 행정 타부서 및 자치구담당자 등 민-관-관의 협력 파트너십 형성) ⇨ 융합적 정책사업 설계(타 부서의 유관 사업들과 연계하여 융합사업으로 공동설계하고 각자의 역할을 분담) ⇨ 워킹그룹형 협동적 실행조직(합동실행단, 공동사업 전담조직 등) 등 정책의 [입안]-[실행]-[평가환류] 전체 과정에 걸치는 일관된 협치지향적 행정절차를 개발하고 이를 매뉴얼로 만들어 모든 부서가 자신의 형편에 맞게 응용할 수 있도록하여 협치 행정을 유도해야 한다.

이러한 협치지향적 행정의 절차에서는 ‘발견-구성-창발’을 핵심 포인트로 삼는다. 발견이란 행정주체와 시민들이 새로운 의제를 발견하고 입안하는 것이며, 구성이란 시민들 스스로 정책을 개발하여 과정적으로 만들어가는 것이다. 창발(emergence)은 협치의 논의 과정에서 색다른 의제가 창발되는 것을 의미한다.

협치지향적 행정절차의 주요 개념



협치실행의 목표

협치실행의 목표는 협치지향적인 정책을 실행하는 과정에서 얻어지는 경험으로 시정 및 구정의 협치 행정을 한 단계 진화시키는 것이다. 서울시는 이미 실국별로 협치 정책을 펴고 있다. 부서에 따라서는 대단히 모범적인 협치의 성과를 거둔 경우도 있는데 ‘원전 하나 줄이기’가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 대체로 여러 부서에서 시민 참여를 목표로 관리하면서 사업수행 과정에 많은 시민이 참여하고, 참여한 시민은 서로 연결되면서 더욱 높은 단계의 참여를 기대하고 있다.

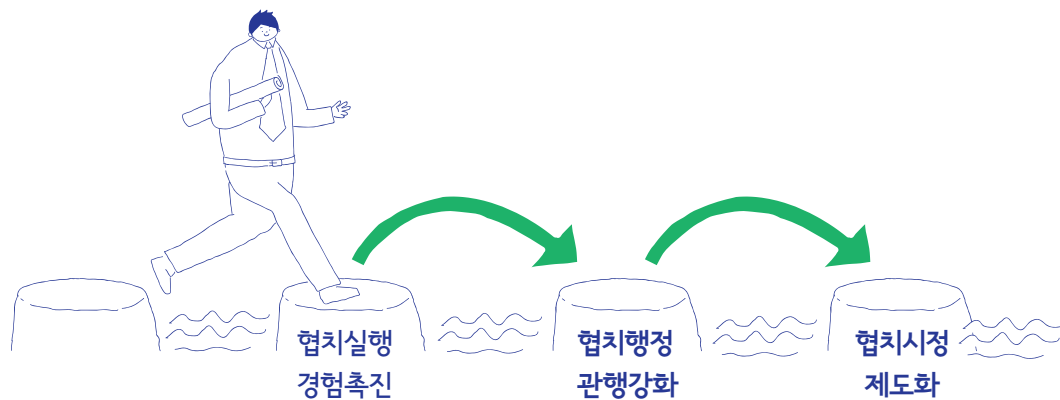
마을공동체 사업 역시 대표적인 협치 성공사례로 5년간 13만여 명의 시민이 참여하고 4천여 개의 주민모임이 형성되었다. 이런 모임들이 서로 연결되면서 상호 교류와 협력이 모색되고, 대면 수준의 관계망으로 확장되고 있다. 푸른도시국의 ‘서울 꽃으로 물들다’ 역시 좋은 사례인데, 2013년에 시작된 이래 3년 동안 18,000여 명의 시민이 참여하고, 조경아카데미를 이수한 시민이 무려 1,200명이나 된다. 무엇보다 3년이라는 만만찮은 교육과정을 모두 이수한 99명의 시민정원사가 탄생하였다. 이런 경우, 시민의 등장을 더욱 촉진하고, 등장한 주민의 연결망을 그 다음 단계로 진화시키는 것이 협치실행의 목표가 되는 것이다. 어딘가에 별도로 존재하는 것이 아닌, 이미 실행하고 있는 사업들을 협치적으로 유도하고, 이미 협치적으로 추진하고 있는 사업은 그 다음 단계의 목표로 진화시키는 것들이 협치 실행의 목표다.

협치실행의 전략

협치실행을 좀 더 효과적으로 추진하기 위하여, 이미 지적인 ‘장소기반’, ‘관계지향’, ‘시민 주도’의 핵심가치를 전제로 해서 몇 가지 전략적 기준을 정해본다.

협치실행의 ‘Step-Up 전략’ 협치의 당사자는 ‘행정과 시민’이다. 이미 서울시는 협치친화적 정책을 열심히 시행해왔다. 따라서 시민과 행정이 협치에 대한 긍정적 경험을 공유하고, 이미 추진해온 협치 시정을 한 단계 업그레이드 하는 것을 목표로 한다. 따라서 기존 협치 정책과 활동의 걸림돌에 대한 구체적이고 실용적인 개선안을 마련하여 추진한다. 그리하여 협치실행의 ‘경험’을 촉진하고, 협치 행정의 ‘관행’을 강화하여 협치 시정의 ‘제도화’로 귀결시키는 Step-Up 전략을 추진한다.

협치실행의 ‘경험’을 촉진하고, 협치 행정의 ‘관행’을 강화하여 협치 시정의 ‘제도화’로 귀결시키는 Step-Up 전략을 추진한다.



협치실행의 ‘융합 전략’ 행정이 부서별로 제각각 추진하는 정책들이 서로 연결되고 융합적인 목표로 재설계되면 행정자원을 절약하면서도 시너지를 만들어 정책성과를 높일 수 있다. 정책의 수혜자인 시민의 입장에서도 종합적인 행정의 움직임이 편리하고 체감도도 높아진다. 따라서 단위 부서별 정책 칸막이를 넘나드는 ‘정책통합형’ 협치실행을 추진한다. 한편 시민사회(단체)의 경우도 각기 전문분야별 활동을 넘어서서 융합적인 공동사업을 추진함으로써 의제별 민간 칸막이와 지역사회와의 분리 현상을 극복한다. 여기에 시민체감형 또는 문제해결형 미션을 내걸고, 미션 달성을 위해 개인과 단체, 영리와 비영리, 광역과 기초정부를 구분하지 않고, 각자가 하고 싶은 활동을 ‘따로 또 같이’ 추진하는 ‘시민행동형’ 협치 실행을 추진한다.

협치실행의 ‘선택과 집중 전략’ <협치서울> 1차 년도에는 협치를 통하여 가장 긍정적인 경험과 성과를 거둘 수 있는 정책과 사업을 중심으로 실행하는 것이 좋겠다. 협치가 아닌 시정이 없다시피한 마당에, 모든 정책과 사업을 다 잘하려고 할 때 아무것도 하지 못할 수 있다. 1~2차 년도는 ‘협치 도약’을 위한 디딤돌을 놓는다는 마음과 시범적인 사업을 한다는 자세로 선택과 집중을 하여 협치의 효능감을 시민들이 체감하게 만드는 일에 주력하는 것이 좋다. 선택과 집중을 위한 기준으로 ‘SMART’⁴²⁾ 기준을 검토할 만하다.

협치실행 사업 예시

협치실행 사업은 그 규모와 수준에 따라 ‘만만 협치실행’, ‘중범위 협치실행’, ‘협치 빅프로젝트’ 3단계로 구분해 본다.

구분	시민분야	지역분야	목표
‘만만’ 협치	각 부서별로 기존 사업 및 청책 100대 의제 중 실행		시민의 등장과 연결 촉진
중범위 협치	10대 시민의제	10대 시민의제 중 지역화에 적합한 의제 추진	협치 기본체계 구성
협치 빅프로젝트	빅 프로젝트	주요 자치구의 혁신전략 의제 추진	국가적 의제로 진화

<표9> 협치실행의 유형 예시

‘만만’ 협치실행 실국의 각 부서들이 파일럿 개념의 낮은 수준의 협치를 경험하고 나서, 차년도 협치 사업계획으로 제출할 수 있도록 하는 ‘작고 만만한’ 협치 실행 사업이다. 각 부서에서 협치를 실천적으로 궁리해보고 연습해보는 정도로 부담을 낮추어서 협치를 요리조리 ‘만져보는’ 사업으로 추진해보자는 것이다.

하지만 파일럿이라 해서 목표가 없지는 않다. ‘시민주체의 등장’을 우선 목표로 잡는 것이 좋다. 그동안 행정이 혼자 추진한 사업이라도 시민이 함께 참여할 수 있도록 사업추진 방법을 변경하는 것이다. 시민과 파트너십을 맺는다는 자세로 대화를 시도해보고, 그 과정에서 민관협력의 어려움과 촉진 방법을 터득해가는 것이다.

결국 ‘만만’ 협치실행은 서울시정-구청 전반에 걸쳐서 시민들의 공공 참여를 널리 촉진하는 역할을 하게 된다. 행정 부서별로 추진되는 다양한 정책과 사업 영역에서 시민들이 공공과 접촉하고 민관협력을 경험하면서 시민참여의 보람과 가능성을 확인하고, 참여한 시민들끼리 연결되면서 스스로 학습할 수 있는 네트워크를 가지도록 하는 것이다.

중범위 협치 실행 실국에서 추진하고 있는 전략사업 중에서 협치의 3대 핵심가치인 ‘장소 기반’, ‘관계지향’, ‘시민주도’에 가장 민감한 사업을 선정하여 집중 추진하는 사업이다. 이미 서울시정은 협치지향적 노력을 해왔고 그 성과도 적지 않다. 대부분의 부서 사업들이 ‘시민의 등장’이라는 성과를 내고 있다. 문제는 등장한 시민을 그 다음 단계로 진화시키는 일인데, 사실 이는 행정 스스로 하기에 결코 쉽지 않은 과제다. 참여한 시민이 스스로 연결되면서 좀 더 주도적인 역할을 찾아가는 과정이 나와야 하는데, 더욱 세밀하고 집중적인 멘토링이 필요하기에 그만큼 손이 많이 가는 과제라는 것이다. 또한 시민은 ‘단순참여’에서 ‘직접적 개입’으로 나아가고 싶어 하는데 이러한 욕구를 행정이 어떻게 수용하느냐가 관건이다.

따라서 시민의 욕구를 잘 알고, 시민이 어떤 과정을 거치면서 협동하게 되는지 잘 파악하면서 촉진 수단과 방법을 지원하는 시스템이 꼭 필요하다. 민간 활동가들이 참여하는 집중적인 코디네이팅과 세심한 멘토링 시스템을 구축해야 한다. 그리고 더욱 폭넓은 시민의 참여를 이끌어내야 사업의 대중적 동력이 생겨 추가적인 추진력이 나오기 때문에, 시민체감적이고 문제해결형 사업으로 재구성해야 한다. 또한 시민 개개인 누구라도 각자의 처지와 형편에 따라 손쉽게 바로 참여할 수 있는 ‘시민행동형’ 사업으로 재구성하는 것이 필요하다.

협치 빅 프로젝트 서울시는 광역자치단체 이상의 의미를 가진다. 인구의 20%가 넘는 천만 시민이 살고 있지만, 정치, 경제, 사회, 문화 등 그 비중으로 치면 압도적이다. 블랙홀이라 부를 정도로 모든 면에서 서울 집중도가 높다. 그만큼 한국 사회의 문제도 서울에 집중되어 있다. 그래서 그 해법이 나올 가능성도 높다. 인적, 물적 자원도 서울에 집중되어 있으니 더욱 그렇다. 서울이 뭔가를 잘 하면, 다른 지역이 상대적 박탈감을 가지게 되는 경향이 있다. 정보와 인프라 모든 자원이 다른 지역에 비해 압도적으로 풍부한 데다 거의 독점적으로 집중되어 있는 기형적인 불균형 상태에서 어찌면 당연하다. 심지어 서울이 정책적으로 성공하면 그 성공으로 인하여 오히려 서울 집중 현상을 강화하기도 한다는 점에서 더욱 심각하다. 서울은 ‘만형’ 같은 입장을 인정해야 한다. 따라서 서울의 성공이 한국사회의 성공에 달아야 한다. 서울의 희망을 우리 사회의 희망으로 연결할 수 있어야 한다. 도시로서 이미 ‘과밀’ 상태인 서울과 사회경제적으로 ‘붕괴’가 가속화 되고 있는 지방이 모두 함께 살 수 있는 방안이 나와야 한다. 그 공생의 길을 서울이 먼저 ‘자임’하고 나서야 한다. 그것이 ‘수도’ 서울, ‘만형’ 서울의 몫이다.

빅프로젝트 실행은 우리 시대의 문제를 정면으로 응시하고, 그 문제의 해법이 우리 사회의 미래비전 속에서 설명될 수 있는 ‘시도’여야 한다. 우리 시대 국가 비전을 서울시가 나서서 시범으로 돌파한다는 심정으로 추진해야 한다. 이 역시 이미 서울시가 추진해오던 정책에서 나올 것이다. 다만 부서별로 따로 추진되던 정책 사업들을 융합적인 목표와 추진체계로 재구성하는 것이다. 그리고 무엇보다 지역사회와 적극 결합하는 사업모델을 만들어야 한다. 자치구도 중요한 주체로 나서고, 지역사회의 주민이 다양한 방식으로 연결되는 모양이 되어야 한다. 지역에서 이미 활동하고 있는 공공기관(단체)의 결합을 전략적으로 도모할 필요도 있다. 자치구 단위의 영역개념을 가지되 몇 개의 자치구가 연결되는 권역별 영역 규모도 검토할 수 있다.

42) Specific 구체적, Measurable 측정가능, Action oriented 활동지향, Realistic 현실적, Time-limited 기한설정

2016 협치서울선언문

서울이 도전 받고 있다. 민주화와 산업화, 도시화의 상징인 서울은 지금 대한민국의 위기와 함께 있다. 고용 없는 성장, 불평등, 저출산, 고령화는 넘어야 할 과제다.

서울은 협치로 다시 시작한다. 시민의 참여 없이는 당면한 과제를 해결할 수 없다. 마을공동체, 도시재생, 사회적경제, 찾아가는 복지, 교육혁신, 원전하나줄이기, 주민참여예산제도가 시행되었다. 정책의 결정 과정에서 위원회와 민관협의체가 활성화되었다.

중간지원기관이 늘었고 시민 참여 공간도 확충됐다. 정책토론회, 현장시장실, SNS는 행정의 문턱을 낮추고 함께 시정을 설계하는 기회를 제공했다. 시민과 행정이 사회문제 해결을 위한 창의적 에너지를 만들면서 협치가 발현됐다. 그러나 서로의 눈높이는 여전히 다르다.

이제 협치는 한 걸음 더 도약해야 한다. 신뢰와 소통의 기초 위에 '참여에서 권한으로' 나아가는 새로운 협치가 시작된다. 시민과 행정이 공동으로 정책을 결정하고 집행, 평가하는 협치 시정으로의 대전환이다.

그리하여 효율성에 기초한 행정의 관리방식이 민주성에 기반한 시민의 창의 및 자율성과 함께 어우러진다. 협치는 생활 곳곳으로 스며들어 현장의 문제해결력을 높이도록 도울 것이다.

'2016 협치서울선언'은 이러한 시대적 과제와 목표를 담아 지속가능한 미래 서울을 위한 민관 공동의 약속이다.

하나, 협치 체계를 시민주도형으로 바꾼다.

시민의 참여와 권한을 강화하고, 창의와 자율성이 살아날 수 있도록 행정 체도를 개선하는 등 공공주도형 협치에서 시민주도형 협치로 바꾼다.

하나, 시민 참여 제도를 완성한다.

시민이 의제를 발의하여 정책을 추진할 수 있도록 서울시와 자치구의 시민참여제도를 완성한다. 행정은 시민의 실질적 참여를 보장하고, 정보를 투명하게 공개한다. 시민은 행정과 협력하고 함께 책임을 진다.

하나, 재정민주주의를 강화한다.

서울시 예산 편성과 집행을 협치 원칙에 맞게 개선하고, 시민의 자기결정권을 강화한다. 주민참여예산을 혁신하여 참여, 자치, 분권에 기반한 예산제도를 실현하고 재정협치기구를 운영한다.

하나, 공동의 역량을 높인다.

협치가 공동의 행동 양식으로 뿌리내릴 수 있도록 공무원과 시민이 함께하는 교육 프로그램을 확대하고, 다양한 협력네트워크를 만든다.

하나, 협치의 걸림돌은 걷어내고, 디딤돌은 단단히 한다.

'행정과 시민의 협치 경험부족'은 걷어내고, '다양한 시민주체 등장, 열린행정 도입'은 단단히 한다.*

하나, 협치서울선언의 실현을 위해 실천계획을 수립한다.

협치서울선언의 구체적 실천을 위하여 정책별 이해관계자 등과 협약을 체결하고, 실행계획을 수립한다.

2016년 11월 29일
협치서울시민대회

* 2016년 11월 서울시 엠보팅 모바일 투표를 통해 수립된 의견을 토대로 협치서울시민대회 참석자 1200여명이 함께 선정한 내용임

서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례

[시행 2016.9.29.] [서울특별시조례 제6317호, 2016.9.29., 제정]

서울특별시 (민관협력담당관) 02-2133-6555

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “민관협치”란 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등을 말한다.
2. “협치자문관”이란 민관협치 사업 전반에 대한 자문을 위해 「서울특별시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 규칙」에 따라 시장이 위촉한 민간전문가를 말한다.

제3조(기본원칙) 민관협치 활성화는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진하여야 한다.

1. 민관협치는 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계에 기반하여 이루어지도록 한다.
2. 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다.
3. 민관협치의 모든 과정은 민간과 시의 상호신뢰를 바탕으로 한다.

제4조(시민의 권리와 의무) ① 시민은 누구나 시의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가진다.
② 시민은 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하고, 공익적 가치의 실현을 위해 노력하여야 한다.

제5조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 민관협치 활성화를 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 민관협치 환경 조성을 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 시민 및 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 민관협치 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 한다.

제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계) 민관협치에 대한 정책 추진에 관하여는 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제2장 서울협치협의회

제7조(설치) ① 시장은 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 서울협치협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치·운영한다. ② 협의회의 원활한 운영을 위하여 분과위원회를 협의회에 설치·운영할 수 있다. ③ 협치사업의 실행과 제도개선 등을 위한 실무위원회로 서울협치추진단을 협의회에 설치·운영할 수 있다.

제8조(기능 등) ① 협의회는 다음 각 호에 관한 사항을 심의·조정한다.

1. 민관협치 활성화정책의 수립·시행에 관한 사항
 2. 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항
 3. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항
- ② 협의회는 시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 시장에게 권고할 수 있고, 시장은 이를 실행하도록 노력하여야 한다.

제9조(구성) ① 협의회는 의장 1명, 부의장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성한다. ② 의장은 시장이 되고, 행정1부시장과 위촉직 위원 중에서 호선으로 선출된 사람이 공동부의장이 된다. ③ 위촉직 위원은 민관협치에 관한 학식과 경험이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다. 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 한다.

1. 시민단체 또는 직능단체의 추천을 받은 사람
2. 자치구의 추천을 받은 사람
3. 시의회에서 추천한 시의원
4. 협치자문관
5. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람

제10조(임기) ① 위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 공무원의 임기는 해당 직에 재직하고 있는 기간으로 한다. ② 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

제11조(위원의 위촉 해제) 시장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원을 위촉 해제할 수 있다.

1. 위원 스스로가 위촉 해제를 희망한 경우
2. 장기 치료를 요하는 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우

- 3. 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우
- 4. 위원회의 직무와 관련하여 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우
- 5. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제12조(의장의 직무) ① 의장은 협의회를 대표하고, 협의회 업무를 총괄한다. ② 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제13조(회의) ① 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연4회 개최하고, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 의장이 소집한다. ② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ③ 회의의 원활한 운영을 위하여 간사를 두며, 간사는 민관협치 업무를 주관하는 부서의 장이 된다.

제14조(의견 청취 등) ① 협의회는 민관협치의 활성화를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 전문기관 또는 관련단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 세미나 등을 개최하여 관계 전문가 및 시민의 의견을 청취할 수 있다. ② 시장은 제1항에 따른 조사·연구 활동 및 세미나 개최 등에 소요되는 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제15조(수당 등) 협의회에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서 「서울특별시 위원회 수당 및 여비지급 조례」에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제3장 민관협치 활성화 등

제16조(민관협치 활성화 기본계획) ① 협의회는 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년 마다 수립한다.

- ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.
 1. 민관협치 활성화정책의 기본방향
 2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
 3. 기본계획의 실행을 위한 재원 조달
 4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항
- ③ 시장은 기본계획 수립을 위한 협의회 업무 지원한다.

제17조(민관협치 실행계획) 시장은 제16조의 기본계획에 따라 연도별 민관협치 실행계획(이하 “연도별 실행계획”이라 한다)을 수립하여 시행한다.

제18조(민관협치 협약) ① 시장은 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 민관협치에 관한 협약을 체결할 수 있다. ② 시장은 제1항에 따른 협약의 이행을 위하여 필요한 사항을 기본계획 또는 연도별 실행계획에 반영하여 추진할 수 있다.

제19조(제도개선 및 정책평가) 시장은 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를 개선하고, 민간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행할 수 있다.

제20조(지역사회 민관협치 지원) 시장은 지역사회 발전을 위한 민관협치 정책의 발굴과 집행 등을 활성화하고자 노력한다.

제21조(백서 발간) 시장은 민관협치 활성화의 내용과 추진상황 등을 시민에게 알리기 위하여 서울협치 백서를 매년 발간하여야 한다.

부칙 <제6317호, 2016.9.29>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

협치서울추진단 관련 추진경과

2015

08.26
협치시정
전담조직 발족

11.02
협치자문관
위촉

11.05
협치서울
추진계획
확정

2016

09월~10월
영역별 대표와
활동가의 라운드
테이블 개최

08월~12월
협치서울준비단
(총 8회 회의)

01.13
서울시 위원회
간담회

02월
자치구 권역별
경청테이블 개최
(총 4회)

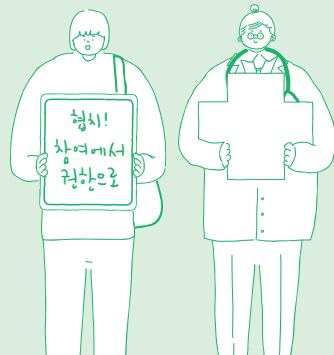
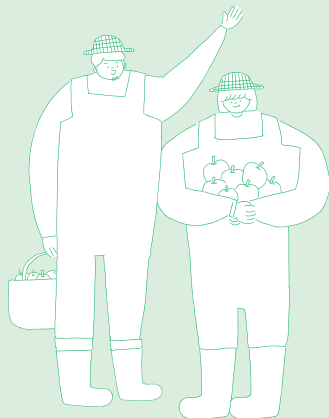
02월~04월
23개 자치구
민민 공론장
개최

02월~04월
자치구 특보단 간담회,
자치구청장 면담

06.15~10.12
서울협치추진단
준비 전담조직
(총 4회 회의)

2016.06.20 | 1차
국유와 사유를 넘어 시민자산으로

● = 정책토론회



2016.08.02 | 2차
시민자산화 어떻게 만들어 갈 것인가

2016.10.17 | 3차
자치와 분권을 실현하는 예산제도를 향해

07.20
서울협치시정
시민대토론회
서울 협치시정 평가와
서울 의제 제안
(6개 영역 23개 의제 발굴)

09.29
서울특별시 민관협치
활성화를 위한
기본 조례 제정

10.25
서울협치협의회
발족

11.04~05
민관협치리더
공동연수

2017.01.10 | 4차
서울시 정책결정과
예산편성 과정의 시민 참여 모색

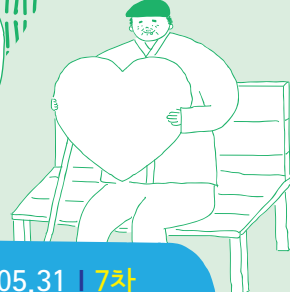
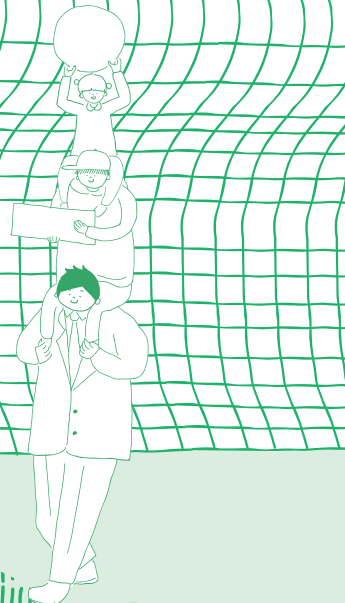
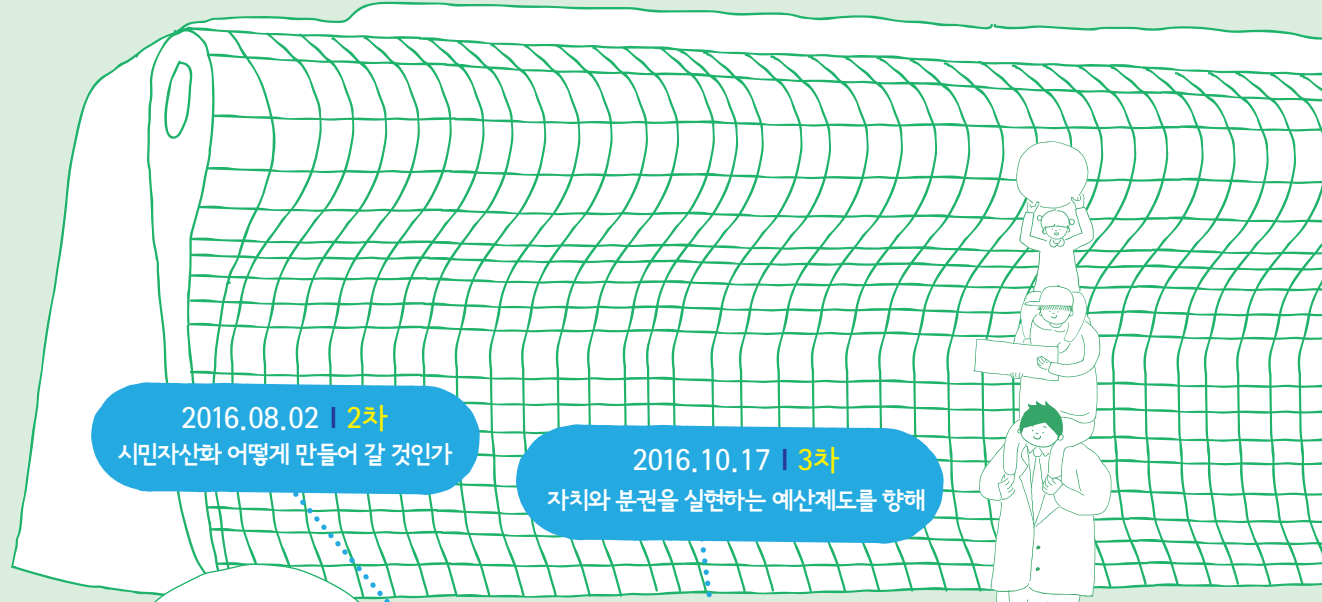
11.27
협치서울시민대회
25개구 1,200여명이
참석, 협치서울선언

11.22
서울협치추진단
발족

2017.02.14 | 5차
협치적 관점에서 본
참여예산의 혁신방안 모색

2017.02.23 | 6차
지방자치단체와 시민사회,
협치는 가능한가?

2017.05.31 | 7차
서울시 위원회, 어디까지 왔나



[협치는 시대적 흐름이다.]

그동안 50년 넘게 행정이 독점해온 공공정책을 이제 시민과 나누려 한다면, 시민이 공공정책에 익숙해지고 능숙해지도록 지원하는 것이 협치의 중요한 목표가 되어야한다. 그러기 위해서는 권한을 나누는 것이 핵심이다. 가장 ‘소중한 것’을 나누어야 신뢰가 생기고, 신뢰가 바탕되어야 진정한 협력이 이루어지기 때문이다. 그래야 시행착오가 후퇴의 이유가 아니라, 진화의 재료가 된다.

비매품



ISBN 979-11-6161-011-5