

서울을
바꾸는
정책

서울시정 임팩트 리포트



김인희 · 안누리 지음



서울연구원
The Seoul Institute



서울시정 임팩트 리포트

서울을
바꾸는
책

서울시정 입팩트 리포트



김인희 · 안누리 지음



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 정책, 시민들은 얼마나 체감하고 어떻게 평가할까?

그동안 서울시는 시민의 삶의 질 향상과 도시 발전을 위하여 수많은 정책을 발굴하며 사업을 추진했고, 시장이 선출될 때마다 새로운 비전과 파격적인 정책을 제시했다. 서울시는 혁신의 실험실이었고 서울시민은 새로운 정책의 수혜자였다. 한강 르네상스, 서울시 둘레길, 성곽 복원, 버스 중앙차로 개편, 청계천 복원 등 서울의 물리적 기반을 조성한 사업에서부터 올빼미버스, 국공립어린이집, 시민참여예산제, 생활임금제 등 시민이 체감할 수 있는 생활형 정책까지 다양한 사업이 추진됐다.

위에 언급한 서울시 정책은 혁신적인 아이디어와 가시적인

성과를 보여주는 사례이자 국내외 많은 도시에서 관심을 가지고 벤치마킹을 하는 정책이다. 시정 사업의 추진 실적, 해외 언론에서의 평가, 학술연구 결과 등 서울시정을 대상으로 한 평가는 나름 좋은 결과를 얻었다. 특히 2012년 이후 서울시가 내세운 정책은 해외 언론에 소개될 뿐 아니라 학술연구의 주제로도 주목을 받고 있다.

그렇다면 국내외에서 좋은 평가를 받는 정책을 실제 수혜자인 서울시민은 어떻게 평가할까? 시민들이 정책을 어느 정도 알고 있는지, 얼마나 혜택을 받고 있는지, 취지에 맞게 잘 추진되고 있는지 등을 시민의 관점에서 들여다볼 필요가 있지 않을까? 『서울시정 임팩트 리포트』는 이러한 질문에서 출발했다.

이 책은 총 5장으로 구성된다. 과정을 중시하고 참여와 협치를 강조하는 박원순 시장의 기조와 특징을 1장에 담았다. 2장에서는 서울시가 추진한 사업 중에서 뚜렷한 성과와 구체적인 지표가 있는 25개 사업을 선정하여 계획 내용과 성과를 소개했다. 3장에서는 국내외 학계에서 서울시 정책을 평가한 결과와 해외 언론에서 소개한 내용을 담았다. 4장에서는 시민이 서울시 혁신정책을 얼마나 알고 있고, 어느 정도로 체감하고 있는지를 분석했다. 아울러 정책 의도와 시민 인식 간의 차이를 분석한 결과를 가지고 향후 정책의 추진 여부 및 보완 방향에 관한 정책제언을 담았다. 5장에서는 보다 나은 서울을 위한 몇

가지 과제를 제시했다. 시민이 서울의 주인 역할을 더 잘하기 위한 과제, 시민과 공유하고 공감대를 형성하여 확산해나가기 위한 과제, 중앙정부와 협치를 통해 정책을 효과적으로 추진하기 위한 과제 등을 강조했다.

민선 6기 시정은 많은 노력과 실험을 통하여 더 좋은 서울을 만들기 위해 노력해왔다. 앞으로 더 많은 부분의 경계를 허물고 과감한 도전을 하면서 좀 더 많은 시민이 행복해하는 서울을 위해서 이 책이 조그마한 도움이 되길 바란다.

김인희, 안누리



CONTENTS

| 서문 | 서울시 정책, 시민들은 얼마나 체감하고 어떻게 평가할까? • 5

| 제1장 | 서울시정의 주인 ‘시민’

시민 중심 도시 서울 • 13

함께 만든 민선 6기 시정 • 16

시민 눈높이에 맞춘 정책 • 18

새로운 도전 • 22

| 제2장 | 민선 6기의 세 가지 특징

일상과 현장 속으로 들어가다 • 27

새로운 패러다임을 제시하다 • 39

중앙정부의 역할을 대신하다 • 52

| 제3장 | 국내외에서 주목받는 서울시정

국내 학계에서 평가한 서울시정 • 69

해외 학계에서 평가한 서울시정 • 75

해외 언론에서 바라본 서울시 • 80

국제사회에서 수상까지 • 89

| 제4장 | 시민 눈높이에서 평가한 서울시 정책

박원순 시정의 브랜드 ‘소통’ • 101

아직 낮은 혁신정책들 • 106

환영받는 체감형 정책 • 109

정책 의도와 시민 인식 간의 차이 • 115

| 제5장 | 보다 나은 서울을 위한 과제

천만 시민이 주인이 될 때까지 • 127

수도권과 중앙정부와의 협치 • 130

지속적인 정책평가와 내실 다지기 • 133

정책공유와 공감대 확산 • 136

주석 • 138

참고문헌 • 142



제

1

장



“

서울시정의 주인 ‘시민’

”



‘함께 만들고 함께 누리는 서울’을 실현하기 위하여
투입한 시간과 인력은
과거와 비교할 수 없을 정도로 엄청났다.
눈에 띄는 성과가 없는 듯 보이지만
주변에 서울시 정책에 관심을 가지고 참여한
사람을 만나는 것이 어렵지 않아졌다.
관심과 참여, 앞으로 서울을 바꿀 큰 힘이 생긴 것이다.



시민 중심 도시 서울

“시민이 시장입니다”라는 박원순 시장의 취임사와 함께 2011년 10월 민선 5기 서울시정이 시작되었다. ‘시민이 시장이고 사람 냄새 나는 서울’이라는 말은 언뜻 보기만 해도 이전 시정과 다른 분위기다. 과거 서울시 정책은 ‘세계 일류 도시’ 또는 ‘맑고 매력 있는 도시’ 등 서울이라는 대도시의 발전과 번영에 초점을 맞추었고 이를 통하여 시민의 행복을 추구하였다.

이에 반해 박원순 시정은 시민을 정책의 중심으로 놓고 시민 모두의 삶을 보장한다는 것을 강조하였다. 이러한 뜻을 담아 ‘함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울’을 서울시정의 비전으

로 삼았다. 모든 민선시정에서 시민 행복을 강조하였으나, 민선 5기에서는 시민을 정책의 목적이자 주체로 강조한 것이 차이점이다. 시민이 중심이 되는 행정은 취임식부터 시작되었다. 박원순 시장은 온라인 취임식을 통해 7만여 명의 시민과 소통하는 열린 시정을 시작했다. 참여, 소통, 혁신이라는 박원순 시정의 정책 기조가 잘 드러난 장면이었다. 현장의 목소리를 직접 듣고, 시민과 함께 정책을 만들고 집행하면서 시민이 행복한 서울을 향해 발걸음을 떼기 시작했다. 천만 도시 서울이 시민 중심의 도시로 변화하기 시작한 것이다. 시민 중심의 시정 운영을 위하여 ‘소통’을 통한 공감을 강조하고, ‘신뢰’를 바탕으로 한 투명한 절차를 시정운영 기조로 삼았다.

민선 5기 시정목표를 ‘당당하게 누리는 복지’, ‘함께 잘 사는 경제’, ‘더불어 창조하는 문화’, ‘안전하고 지속가능한 도시’, ‘시민이 주인 되는 시정’ 등 5개 분야로 설정하고 시민복지, 산업경제, 문화관광, 도시재생 등 15개 분야에서 286개 주요 사업을 발굴하기도 했다. 주요 사업의 60%에 해당하는 171개는 2011년 이전에 이미 설정된 사업이고, 나머지 115개가 민선 5기의 시정 기조를 구체적으로 담은 신규 사업이다. 지난 시정에서 계획된 사업은 계속 추진될 수 있도록 지속성을 보장하며, 새롭게 시도하는 정책을 추가하여 연속성 있는 시정운영을 추진하였다.

시민 중심의 시정운영은 정책 결정 과정에서도 찾아볼 수 있다. 2012년 이후 많은 시민과 전문가가 정책에 함께 참여했다. 참여 규모와 방식이 이전과 달랐다. 단순한 의견 제시부터 다수결에 따른 투표까지 다양한 유형의 참여가 있었다. 무엇보다도 참여자들이 깊이 있게 사고하고 토론하면서 사회적 합의를 끌어내는 숙의민주주의 과정을 서울시정에 접목한 것이 큰 변화였다. 시민과 서울시 간에 수많은 논쟁이 오가고 합의에 이르기까지 많은 시간이 소요되었으나, 그 결과로 새롭고 생소한 정책이 나타나기 시작했다. 서울시민 복지기준, 2030 서울플랜, 뉴타운 출구전략, 사회적경제 활성화, 심야버스 운행, 여성 안전 대책, 원전하나줄이기, 시민참여예산제, 공유도시, 현장시장실, 마을공동체 만들기 등 5개 분야에서 40여 개의 정책이 만들어졌다. 시민들이 적극적으로 참여하고 숙의하면서 만들어낸 서울시정 혁신의 결과물이다.



함께 만든 민선 6기 시정

2014년 7월 민선 6기가 시작되면서 시민과 함께하는 정책을 위하여 ‘희망서울 정책자문위원회’를 만들었다. 위원회는 전문가, 시민단체, 현장활동가 등 100여 명의 위원으로 구성되었다. 위원회는 시정계획 수립, 사업평가, 예산편성 등 민선 6기 시정의 전 과정을 자문하는 것뿐만 아니라 시정이 제대로 운영되는지 평가하는 역할까지 맡았다.

희망서울 정책자문위원회는 시민의 의견을 구체적으로 반영하고, 정책사업을 현장감 있게 제시하며, 시민 눈높이에서 정책을 수립할 수 있도록 하는 장치였다. 시정 주요 정책이 자

문과 협의 권한을 가진 위원회를 거쳐야 하기 때문에 그 이후에는 서울시가 주도적으로 정책을 수립하기가 어려워졌다. 그뿐만 아니라 시민이 제안하는 생소한 의견도 정책화하여 시정에 반영해야 하는 등 새로운 정책개발환경이 조성되었다.

서울시는 ‘함께 만들고 함께 누리는 서울’을 실현하기 위하여 많은 인력과 시간을 투자하였다. 예를 들어 2030 서울플랜을 수립하기 위하여 400여 명의 시민과 전문가들이 참여했고 기간은 6년 넘게 소요되었다. 과거보다 참여 인원은 10배 이상 늘었고 기간도 2배 이상 걸렸다. 시민과 함께 수립한 계획은 과거에 비하여 많은 시간과 인원이 소요되었지만 그만큼 서울시 정책에 관심을 가지는 사람이 많아졌음을 의미하기도 한다. 관심과 참여는 좋은 도시를 만들기 위한 중요한 요소이자 조건이다. 당장 눈앞의 결과가 더디게 나타날지 몰라도 장기적으로는 함께 만들어 가는 과정이 앞으로의 시간과 비용을 오히려 절약하게 하는 주춧돌이 될 것이다. 서울시가 처음으로 시도한 함께 만드는 서울시정은 정책결정가의 의지와 추진방식의 진정성 차원에서 성공적이었다. 시민과 함께하는 정책 기조를 앞으로도 계속 이어갈 수 있도록 관심을 두고 모니터링해야 하며, 이는 서울시민의 또 다른 숙제가 될 것이다.



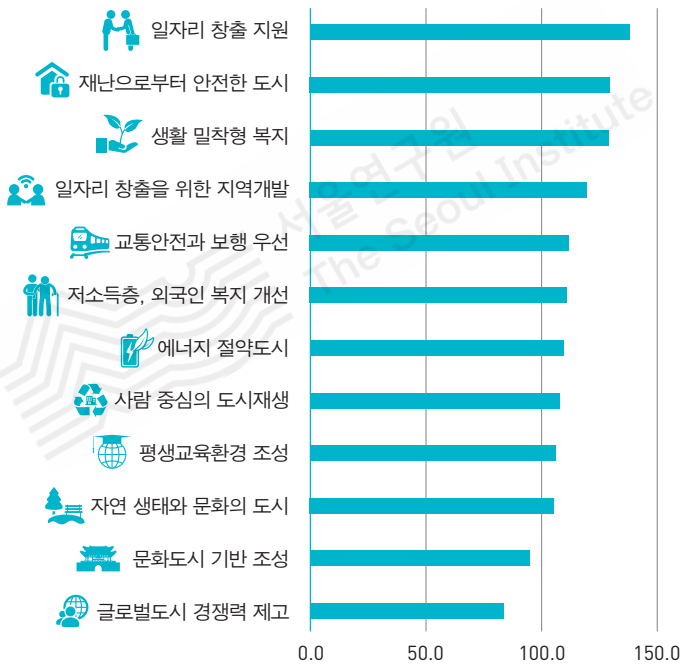
시민 눈높이에 맞춘 정책

민선 6기 시정의 정책방향과 핵심사업을 결정하기 위하여 서울시민 1,000명을 대상으로 설문조사를 하였다.² 그 결과, 응답자의 66%는 앞으로 서울시가 긍정적으로 변화할 것이라고 예상한 반면, 9%는 부정적으로 변할 것이라고 응답했다.

민선 6기에 대한 시민들의 기대를 정책 분야별로 묶어서 사업의 필요성, 시급성, 체감도 등 세 가지 관점으로 의견을 물어 보았다. 이에 대한 응답으로 시민들은 일자리, 안전, 복지 분야의 사업을 선호한 반면 글로벌도시 경쟁력 강화와 문화도시 창출, 생태 분야에는 낮은 점수를 주었다. 향후 서울시 정책방향

은 일자리 창출, 재난으로부터의 안전, 생활밀착형 복지를 강조한 사업이 필요하다는 뜻이다. 아울러 민선 6기에 추진할 139개 주요 사업 중 시민들은 지하철 안전운행, 동주민센터의 복지 허브로 개편, 사회복지인력 두 배 강화, 미세먼지 감축, 주

민선 6기 사업에 대한 필요성, 시급성, 체감도 시민 설문 결과³



▲ 출처 : 서울연구원, 2016, 민선 6기 정책의제 발굴과 추진전략 수립연구

거복지 지원 등 생활밀착형 사업을 선호했다.

서울시는 설문결과와 정책자문위원회의 의견을 반영하여 최종적으로 25개 핵심사업을 선정했다. 그 가운데 13개가 시민이 제안한 사업이다. 복지와 안전 관련 사업에는 시민들의 의견이 많이 반영되었고, 대규모 사업이 높은 비중을 차지하는 도시재생 분야와 환경 분야는 전문가 의견이 많이 반영되었다. 그런데 시민들이 요구하는 정책은 대부분 중앙정부가 나서서 해결해야 하는 영역으로 서울시가 홀로 추진하기에는 한계가 있다. 반면 시민들이 크게 선호하지 않는 도시경쟁력, 공원녹지사업, 문화 분야 등은 서울시가 경험도 있고 자체 자원으로 잘할 수 있는 분야다.

시민이 요구하는 정책과 서울시가 잘할 수 있는 분야가 일치하지 않는 것에 서울시의 고민이 있다. 과거처럼 도시개발사업과 정비사업을 추진하고 공원을 확충하며 문화시설을 제공하는 것이 도시경쟁력을 높이고 시민의 삶의 질을 향상시킨다는 논리를 제시하는 것이 어렵게 된 것이다. ‘시민이 주인이고 시민이 행복한 서울’이라는 비전하에 시민들의 의견을 물어 시민과 함께 정책을 만들기 위해서 지금까지와는 다른 접근방식이 필요했다. 정해져 있는 예산 한도 내에서 민간참여를 유도해야 하고 그 과정에서 중앙정부와의 협의조정도 중요해졌다. 시민 중심의 정책을 펴다 보니 중앙정부의 역할까지 감당해야 하는

민선 6기 핵심사업 중 시민이 뽑은 우선추진사업

교통안전

- 교통사고 사망자 절반으로 줄이기
- 재난유형별 골든타임 목표제 도입

복지건강

- 동주민센터 재편 및 사회복지인력 확대
- 치매, 요양 걱정 없는 서울 만들기
- 응급환자 위기대응 의료체계 강화

경제일자리

- 생활임금제 본격 도입

문화관광

- 마을예술 및 마을미디어 활성화 지원
- 문화자원과 연계된 다양한 관광 콘텐츠 개발

여성가족

- 여성과 아동이 안전한 서울 만들기
- 국공립어린이집 1,000개소 확충

환경녹지

- 초미세먼지 20% 이상 감축 등 대기질 개선
- 한강 자연성 회복

도시재생

- 안심주택 8만 호 공급

무리수가 생겨나는 등 서울시는 익숙하지 않은 정책환경에 적응이 필요했다.



새로운 도전

민선 6기 정책을 분야별로 살펴보면 경제 활성화와 도시재생 등 대도시 서울에서 살아갈 수 있도록 희망을 주는 사업과 여성·가족, 건강 등 개인의 일상생활을 보장하는 복지 분야가 강조되었다. 139개 세부사업별로 보면 특히 경제와 복지 분야가 강조된 것을 알 수 있다. 그런데 경제, 복지, 교육 분야는 지방 정부가 단독으로 추진하기에 한계가 있다. 도시개발, 정비사업, 공원녹지조성 등 전통적으로 시정부 고유의 사업 분야에서 중앙정부의 역할로 볼 수 있는 복지와 교육 등 시민 삶 전반에 영향을 미치는 분야까지 사업이 확장된 것이다.

학교 화장실 개선, 청소년 시설 설치, 장애인 돌봄종사자 지원강화, 환자안심병원, 여성안심귀가스카우트 등은 서울시가 주도적으로 추진할 수 있는 분야를 발굴하고 추진하여 성과를 내고 있는 사업이다.

서울시의 영역을 넘어서는 분야에 대해서는 우선 자체적으로 할 수 있는 일을 만들고, 필요하면 중앙정부 및 다른 기관과의 협치까지도 고려하는 혁신적인 모습을 보여주고 있다. 그리고 이를 실현해나가며 소시민이 희망을 품을 수 있는 살 만한 도시를 만들기 위해 노력하고 있다.





제

2

장



“

민선 6기의 세 가지 특징

”



민선 5~6기 정책의 세 가지 특징은

- 첫째, 체감할 수 있는 생활밀착형 정책을 강조한 것,
- 둘째, 사고의 전환을 통하여 패러다임을 변화시킨 전환형 정책이라는 것,
- 셋째, 중앙정부가 해야 할 일을 시정부 차원으로 정책을 개발하면서 경계를 허문 것이다.



일상과 현장 속으로 들어가다

혁신시정의 결과가 시민에게 얼마나 영향을 주었는지, 정책이 취지에 맞게 추진되고 있는지를 짚어보는 것이 필요한 시점이다. 시민 중심의 도시는 어떤 모습인지, 시민이 주인인 도시를 위하여 어떤 정책이 수립되었는지, 정작 시민은 정말 주인이라고 인식하고 있는지 살펴보기로 하자.

민선 5~6기 정책은 이전과는 다른 세 가지 특징을 보인다. 첫 번째는 시민의 일상에 아주 밀접하게 연결되어 있는 생활밀착형 정책을 강조한 것이다. 두 번째는 사고의 전환을 통하여 패러다임을 변화시킨 전환형 정책이라는 점이다. 세 번째는 중

양정부가 해야 할 일을 서울시가 선도적으로 펼치며 중앙정부와 서울시 역할의 경계를 허문 것이다. 이와 같은 민선 5~6기 시정의 세 가지 특징을 바탕으로 추진된 여러 사업과 그 성과를 구체적으로 살펴보자.

여성안심특별시

서울시는 2013년부터 무서운 밤길, 인적이 드문 주택가에서 여성을 대상으로 하는 범죄로부터 안전한 귀가와 생활을 책임지는 ‘여성안심특별시’ 정책을 운영하고 있다. 여성안심특별시의 대표적인 정책인 안심귀가스카우트와 여성안심택배, 24시간 스마트 원스톱 안심망, 여성안심보안관, 여성안심지킴이집 등은 일상생활 전반에서 체감할 수 있는 정책으로 많은 여성에게 실질적인 혜택을 주고 있다. 안심귀가스카우트는 밤늦게 귀가하는 여성들이 안심하고 집에 귀가할 수 있도록 2인 1조의 스카우트가 여성과 함께 집까지 동행하는 서비스다. 안심귀가스카우트는 2013년 15개 구에서 2014년 25개 구로 확대하였으며 이용 건수는 2013년부터 2016년까지 안심귀가 지원은 총 51만 794건, 취약지 순찰은 31만 3,360건에 달한다.⁴

최신 스마트폰 기술을 활용한 24시간 스마트 원스톱 안심망

서비스도 돋보인다. 기존 여성안심특별시 정책에서 한 단계 더 발전된 이 정책은 ‘서울시 안심이’ 앱을 통해 비상상황 및 긴급 재난 상황에도 24시간 실시간 대비가 가능하도록 서비스를 제공한다.

택배기사를 가장한 범죄를 예방하기 위해 여성 1인 가구 밀집지역에 설치한 여성안심택배도 확대 운영 중이다. 2013년 50개소, 2014년 100개소, 2015년 120개소, 2016년 160개소로 점차 증가했으며, 2017년에는 30곳을 추가해 총 190곳에서 운영 중이다.⁵ 특히 여성 1인 가구 분포도를 활용해 밀집지역에 우선 설치했다.

2016년 8월에는 여성을 대상으로 한 ‘몰카’를 찾아내는 몰래카메라 안심점검단도 출범했다. 몰카 범죄를 여성 스스로 적발하고 차단함으로써 여성이 안전한 도시를 여성 주도로 만들자는 취지로 시행되었다.

올빼미버스와 심야 콜버스

늦은 밤 서울시민을 안전하게 데려다주는 올빼미버스는 시민 만족도가 높은 대표적인 서울시 교통정책이다. 야근이 잦은 직장인이나 심야에 택시를 타야만 하는 상황의 시민들에게 올빼

미버스는 경제적으로, 심리적으로 많은 도움을 주고 있다. 한 서울시민의 아이디어에서 시작한 올빼미버스는 30억 건에 달하는 통화량과 500만 건의 심야택시 승하차 빅데이터를 분석하여 도출된 시민들의 이용 패턴을 기반으로 노선을 확정하여 운행되고 있다. 그만큼 시민들의 실생활에 밀접하게 연관되어 있으며 시민체감도나 만족도도 매우 높은 편이다.

시민들의 심야시간대 통행을 지원하기 위해 2013년 4월 시범 도입한 올빼미버스는 하루 평균 2,100명이 이용하는 실적을 거두었다. 이후 2016년 11월까지 올빼미버스 8개 노선에 47대를 운행하는 데 이어 심야시간대 교통사각지역 및 지하철 2호선과 연계하는 노선을 신설하고, 기존 8개 노선에 총 15대를 증차했다. 그 결과 2015년 12월에 7,954명이었던 하루 평균 승객이 증차 후 2016년 12월에는 9,883명으로 약 2,000여명 증가했다.⁶ 올빼미버스의 도입으로 심야시간대 택시비용을 절약할 수 있게 된 것은 물론이거니와, 늦은 시간까지 안심하고 활동할 수 있게 되었다.

2016년 서울시민이 뽑은 10대 정책 중 1위를 차지한 심야 콜버스도 시민들의 일상 속으로 찾아간 핵심사업으로 꼽힌다.⁷ 이 사업은 스마트폰의 콜버스 앱을 이용해 목적지나 경로가 비슷한 승객을 모아 운송하는 서비스로 심야택시 승차난 완화를 위해 2016년 7월 시범운행을 시작해서 10월부터 정식 도입되

었다. 심야 콜버스는 승차거부 없이 이용할 수 있으며 이용하는 데 드는 비용도 택시 심야할증 요금의 70~80% 수준으로 저렴하여 승객들의 만족도가 높은 정책이다. 현재 강남, 서초, 송파, 강동, 광진, 성동, 용산, 동작, 관악, 마포, 영등포, 동대문, 중랑 등 13개 구에서 운행 중이나 출발지는 강남구에서만 이용할 수 있다. 앞으로 승차난이 상습적으로 발생하는 홍대, 종로 등에서 다중거점 방식으로 확대 운영하는 것이 검토되고 있다.⁸

어르신을 위한 돌봄 서비스

앞으로 10년 후면 65세 이상 인구가 서울시 인구의 20%를 초과하는 초고령 사회가 될 것으로 예측된다. 서울시는 미래에 복지대상이 될 어르신들이 일상 속에서 돌봄을 받을 수 있도록 어르신 요양과 돌봄정책을 확대하여 추진하고 있다. 그중 데이케어센터는 하루 중 일정 시간 동안 어르신들의 식사, 간호, 목욕, 응급서비스 등을 제공하는 시설로 2017년 기준 서울시 내 312개소가 설치되어 있다.

서울시는 요양서비스의 질을 높이기 위해 4대 영역 총 38개 항목에 이르는 지표를 적용해 서울형 인증제를 도입했다. 이

중 서울시의 공인인증을 받은 ‘서울형 데이케어센터’가 188개소이다.⁹ 서울형 데이케어센터는 노인성 질환을 앓고 있는 어르신들에게 저렴한 가격은 물론 보호자의 95.8%가 만족할 만큼 수준 높은 서비스를 제공하고 있다.¹⁰ 또한 독거노인을 위한 돌봄 서비스 지원도 강화했다. 만 65세 이상의 독거노인이 나 75세 이상의 노인 부부의 소득 수준과 건강 상태를 심사하여 총 2,641명의 노인들에게 식사, 세면, 청소 등 가사 도움이 나 목록과 같은 가사지원서비스를 제공하고 있다.

서울형 황금시간제

재난과 재해는 우리의 일상과 멀리 떨어져 있다고 생각하기 쉽다. 하지만 사고는 생활 속에서 자칫 방심하면 일어날 수 있다. 예를 들어 화재의 경우 지하철은 3분, 다중이용시설은 5분 이내에 사고를 초기 진압하지 않으면 대형사고로 이어진다. 그러므로 시민의 안전을 위해서는 안전한 도시기반시설뿐 아니라 재난이 발생했을 때 가장 초기에 진압할 수 있는 시스템도 중요하다.

서울시는 시민들의 일상 속에서 일어난 사건 사고가 대형참사로 이어지지 않도록 초기대응을 신속하게 할 수 있는 ‘서울

형 황금시간제’를 도입하였다. 서울시는 서울형 황금시간을 정립하고 이를 재난 사고에 따라 55개 유형으로 세분화하여 시민 초동조치 매뉴얼을 구축하였다. 또한 시민들이 위기 상황에서 자신뿐만 아니라 이웃까지 도울 수 있도록 위기 상황 판단, 심폐소생술(CPR) 및 응급처치, 재난 초기대처 요령에 대한 교육을 진행하고 있으며 시민안전과수꾼 10만 명 양성을 위해 다양한 교육프로그램을 운영하고 있다.¹¹

재난약자 및 사회취약 지역에 대한 시민 보호 프로그램도 운영 중이다. 서울 소재 초등학교와 특수학교를 대상으로 수학여행에 119대원을 동행시키는 ‘119 동행프로그램’은 지난 2014년부터 운영하여 2016년까지 3년간 249개 학교, 2만 907명을 대상으로 총 2,612건의 안전조치를 시행했다.¹² 또한 서울시는 2020년까지 화재현장 5분 내 도착률 91%를 목표로 하는 동시에 시민안전과수꾼 양성과 기반시설 시스템 개선에 앞장설 계획이다.

꾸미고 꿈꾸는 학교 화장실

학교는 학생들이 집보다 더 많은 시간을 보내는 곳이다. 우리 아이들에게 학교 시설 중 가장 불편하고 만족스럽지 못한 곳은

화장실이다. 서울시는 학생들의 정서를 고려하여 학교 화장실을 쾌적하고 기분 좋은 곳으로 개선할 수 있도록 ‘꾸미고 꿈꾸는 학교 화장실’ 사업을 시작했다. 먼저 서울시는 학생, 교사, 학부모, 전문가가 모두 참여하여 함께 만드는 화장실을 추진했다.

학생들의 여러 조건을 반영하여 8개 유형별 모델과 매뉴얼을 개발했으며, 이 과정에서 학생들은 기획 단계부터 공사가 끝날 때까지 참여하였다. 서울시는 2014년 시범사업을 시작으로 2017년까지 초·중·고교 화장실 800개소를 개선했으며, 학생만족도가 무려 97%에 이른다.¹³ 이러한 학교 화장실 개선 사업은 시민들의 높은 참여와 관심을 받으며 2015년 말 서울시 10대 뉴스에서 종합 4위에 선정되었다. 또한 경기도 교육협력과, 강원도 교육청, 인천시, 화성시, 용인시, 수원시 등 지자체에서는 서울시의 꾸미고 꿈꾸는 학교 화장실 사업을 벤치마킹하고 있다.

친환경 무상급식

지난 2012년부터 확대 시행된 친환경 무상급식은 서울시의 보편적 교육복지 중 하나이다. 서울시는 성장기 학생들에게 안전

하고 질 높은 친환경 무상급식을 제공하여 학생들의 건전한 심신발달을 도모하고 교육복지를 구현하고 있다. 2011년 초등학교 5, 6학년 학생들을 대상으로 시작하여 급식 대상을 연차별로 확대했다. 이로써 2014년에는 중학교까지 무상급식이 가능하게 되어 2017년 기준 559개 공립초, 381개 국·공·사립중, 총 940개교 63만 2,000명에게 무상급식을 지원했다.¹⁴ 또한 정규 학교가 아닌 대안학교를 다니거나 제도권 밖에 있어 지원을 받지 못하는 청소년에게도 친환경 무상급식비를 제공하고, 교육 우선 지구 선정 공모사업에 대안교육기관을 포함하는 등 서울시 청소년들에게 보편적으로 혜택이 돌아갈 수 있도록 했다.

음식 재료도 이전과는 확연히 달라졌다. 과거 일반급식에 친환경 음식 재료가 거의 사용되지 않던 것에 비해 현재 67%가 국산 친환경 재료로 사용됨으로써 영양 측면에서도 큰 발전을 이루고 있다. 서울시 친환경유통센터가 산지와 직접 거래해 납품받은 농산물을 학교로 직접 공급하게 되어 유통경로도 투명해졌고, 국산 친환경 농산물 공급 비율도 늘어났다. 서울시 친환경유통센터를 이용하는 학교 수는 2011년 6,558개교에서 2013년 867개교가 추가되었고 2015년 723개교, 2016년 778개교가 추가되어 이용하는 학교 수가 점차 확대되고 있다.

교통사고 예방책 마련

서울은 전 세계 대도시 중에서 인구 10만 명당 교통사고 사망자 수가 4.8명으로 베를린(1.4명), 런던(2.4명) 등에 비해 매우 높은 편이다. 서울시는 2020년까지 교통사고 사망자를 절반으로 줄이는 것을 목표로 사고 발생 원인을 줄이는 예방대책과 응급 대응 등으로 이루어진 맞춤형 교통안전대책을 시행하였다. 먼저 교통약자인 어르신과 어린이를 대상으로 맞춤형 교통안전대책을 추진했다. 교통사고에서 가장 많은 사망률을 보이는 60세 이상 어르신들의 안전을 위해 노인보호구역을 확대 운영하고, 폐지수집을 하는 어르신 6,354명에게 야광조끼 및 손수레 안전표시물을 지원하는 등 노인들이 더 안전하게 보행할 수 있도록 시설과 서비스를 개선하였다.

어린이 교통사고의 예방도 중요하다. 특히 갓 입학한 초등학교생의 교통사고가 가장 잦았으며, 교통사고의 58%가 초등학교 반경 300m에서 발생하는 것으로 나타났다.¹⁵ 서울시는 어린이 교통사고를 예방하고자 어린이 보호구역 지정을 확대하고, 보호구역에 CCTV를 지속해서 설치하고 있다. 어린이 보호구역은 2017년 기준 1,744개소이며 3,356대의 CCTV를 설치하여 어린이 보호구역의 설치율이 99.9%에 달한다.¹⁶

또한 아이들이 마음 놓고 다닐 수 있는 존(Zone)인 ‘아마존’을 5개소 운영하고 어린이들의 안전한 보행을 돕는 학교 보안관, 등하교 안내요원 제도를 운영하고 있다. 아울러 교통사고 재발 방지를 위해 안전한 도로환경 구축에도 힘쓰고 있으며, 빅데이터 분석을 통해 교통안전 분야별 대책을 마련하고 교통사고가 잦은 42개 지역을 개선했다.

범죄예방 디자인, 셉테드

어두침침한 골목길, 인적이 드물고 낡은 건축물로 둘러싸인 공터, 밤길에 홀로 귀가할 수 없는 동네 등 범죄는 꼭 무슨 일이 일어날 것 같은 특유의 분위기에서 더 많이 발생한다. 이처럼 범죄는 공간적 특성에 영향을 받는다는 점에 착안하여 범죄예방 디자인 셉테드(CPTED: Crime Prevention Through Environmental Design)를 적용한 디자인이 서울시 각 지역에 도입되었다. 사회적 약자가 밀집된 곳, 낙후된 지역 등 범죄유발이 우려되는 곳에 셉테드를 도입함으로써 범죄자의 심리를 사전에 차단하고 밝은 분위기를 조성하여 동네에 활력을 불어넣고자 한 것이다.

서울시는 2012년 범죄예방 디자인 프로젝트의 하나로 염리

동과 가양동 2곳을 시범사업지로 선정해 셉테드를 적용하여 동네의 분위기를 전환하고 범죄 발생률을 줄이는 효과를 거뒀다. 특히 마포구 염리동의 좁고 으스스한 골목길 1.7km에 아름다운 벽화와 안내판, 노란 가로등과 지킴이 집을 설치하여 ‘소금길’이라는 새로운 공간을 조성하였다. 설문조사 결과 범죄예방 효과는 78.6%로 나타났으며 염리동 사례는 UN 해비타트, 미국 블룸버그재단 등 외국에서도 주목하는 대표적인 사례가 되었다.

2013년에는 중랑구 면목동, 관악구 행운동 등 13개소에 추가로 셉테드가 적용되었고, 2014년 1개소, 2015년 9개소, 2016년 13개소에도 추가로 범죄예방 디자인이 적용되었다. 서울시는 2018년까지 50개소에 셉테드를 적용할 계획이다.¹⁷⁾



새로운 패러다임을 제시하다

도시재생

2012년 1월 서울시는 뉴타운 사업을 중단하면서 사람과 장소 중심의 도시재생 시대를 선언했다. 서울의 재생정책은 더 이상 사업성 위주의 정비사업이 아니라 사회, 문화, 경제, 환경의 융 복합적인 재생이며, 아파트 위주의 전면철거 방식에서 소규모의 점진적인 방식으로 개발 패러다임을 변화시키고 있다. 서울의 미래를 위한 도시재생정책의 근본적인 전환을 시도한 것

이다.

서울시는 2015년 3월 서울형 도시재생 종합계획을 발표하면서 저성장시대에 새로운 도시재생 패러다임을 반영하고 지역 맞춤형 재생을 추진하였다. 주민이 직접 참여하고 주도하는 도시재생을 추진하기 위해 현장별 도시재생지원센터를 8개소 설치했으며 현재 주민협의체도 운영 중이다. 또한 주민역량을 강화하고 재생활동가를 발굴하기 위해 현장별로 주민아카데미를 운영하고 있으며 주민이 스스로 재생사업에 필요한 기능을 익히고 실행할 수 있도록 지원 중이다.

서울형 도시재생정책은 성장시대의 관성에서 벗어나 주민의 시각에서 도시문제를 해결하려는 방향으로 전환 중이다. 이를 위하여 서울시는 주민과 행정이 협력해서 문제를 인식하고 대안을 모색할 수 있도록 제도를 정비하고 예산을 지원하고 있다. 또한 중앙정부의 지원과는 별도로 제도의 취지에 맞게 전략계획을 수립하고 예산을 투입하는 등 자체적으로 재생정책을 추진하고 있다. 주민과 함께 현실적인 대안을 찾으며 단계적으로 도시재생을 추진하는 방식은 국내외 도시에서도 좋은 사례가 될 것이다.

임대주택 8만 호

‘임대주택’ 하면 떠오르는 이미지로 저소득층을 위한 주택공급을 들 수 있다. 하지만 최근 1~2인 가구와 고령인구가 증가하고 시대적 흐름이 바뀌면서 임대주택에 대한 이미지도 변화하고 있으며 주택개발의 트렌드도 바뀌고 있다.

서울시는 2017년 서민층과 청년층의 주거안정을 위해 1조 1,400억 원의 예산을 투입했다.¹⁸ 서울시는 이미 민선 5기에 임대주택 8만 호를 공급하겠다는 공약을 내걸었고 2012년부터 2016년까지 5년간 총 10만 5,770호를 공급하여 기존 계획대비 130% 초과 목표달성을 이루었다.¹⁹

양적 공급뿐만 아니라 신개념 임대주택 공급을 통한 이미지 변화도 꾀하고 있다. 급변하는 주택환경과 수요자의 특성에 맞추어 홀몸어르신주택, 도전숙, 여성안심주택, 의료안심주택, 협동조합주택, 행복주택 등을 추가로 공급할 계획이다. 추가적으로 다양한 수요층을 위해 노원구 제로에너지주택 실증단지를 완공하고, 모듈러주택, 연극인주택 등 수요자 맞춤형 임대주택 공급이 이루어지고 있다. 공공과 민간의 장점을 결합한 민관협력 임대주택 사업모델인 서울리츠(REITs)와 사회주택 공급을 통해 민간임대주택 2만 호를 공급하는 것도 추진 중이다. 또한

서울시는 2~3인 맞춤형 소형주택 수요 확대에 따라 25~60m² 크기의 소형 저렴 주택을 집중적으로 공급하고 있다.

찾아가는 동주민센터

여의도동에 있는 찾아가는 동주민센터는 복지상담 공간과 행정업무 공간을 분리하여 누구나 부담 없이 복지상담을 받을 수 있다. 양천구 동주민센터는 일주일 넘게 이웃주민이 보이지 않는다는 신고를 받고 방문복지팀이 출동해 복지사각지대에 놓인 주민의 고독사를 막았다. 이처럼 서울시는 기존의 주민이 찾아와서 민원을 해결하던 복지에서 이제 직접 주민에게 ‘찾아가는 복지’로 방향을 전환하여 복지 패러다임의 변화를 이끌고 있다.

찾아가는 동주민센터는 2015년 7월 13개 자치구 80개 동에서 시작하여 2017년 7월 기준 누적 24개 구 342개 동에서 시행 중이다. 이를 통해 서울시 전역에 새로운 복지안전망이 구축되고 있다.²⁰ 찾아가는 복지를 실현하기 위해 452명의 사회복지 공무원과 106명의 방문간호사가 충원되어 사회복지사와 방문간호사가 2인 1조로 어르신, 산모와 신생아, 위기가정을 직접 방문하여 복지서비스를 제공했다. 지난 2015년 7월부터

2016년 6월까지 1만 2,281가구(동 평균 153가구)의 빈곤위기가정을 신규 발굴하여 복지서비스를 제공했고, 어르신들에게 지역 사회 건강서비스(보건소, 치매지원센터 등) 2만 1,524건을 연계하는 등 다양한 복지서비스를 제공했다. 우리동네주무관을 통해 복지·건강 대상으로 직접 방문한 건수도 13만 2,210건에 달한다. 직접 찾아가는 복지뿐만 아니라 마을복지 생태계 사업도 추진되었다. 주민 스스로 지역 문제를 발굴하여 해결하는 마을 계획 추진하고, 우리동네주무관이 마을의 구성원으로 참여하여 커뮤니티 생태계 조성을 도왔다.

현재까지 79개 동의 동주민센터가 주민과 공공건축가의 참여를 통해 공유공간으로 개선되었다. 이를 통해 주민들이 청사를 다양하게 활용할 수 있게 되었는데, 한 예로 마포구 신수동 주민센터 2층은 주민이 편히 이용할 수 있도록 ‘열린 독서공간’으로 조성하여 어린이와 학부모의 만족도가 높다.²¹

원전하나줄이기

기후변화와 에너지 위기는 전 세계적인 쟁점이다. 국제사회는 범국가적 의제인 온실가스 감축과 에너지 절약을 강력하게 요구하고 있다. 이러한 국가적 요구에 부응하여 서울시는 공공에

서 주도하는 기후변화정책과 달리 시민 참여를 통해 신재생에너지를 생산하는 정책을 마련하여 에너지 문제에 대한 새로운 접근을 시도했다. 원전하나줄이기 사업은 서울시의 대표적인 시민참여형 기후변화정책이다.

원전하나줄이기는 이름 그대로 원전 하나가 생산해낼 수 있는 200만TOE를 에너지절약과 친환경 에너지 생산으로 대체하는 정책이다. 시민과 함께 에너지 위기를 극복해나가는 참여형 정책인 셈이다. 실제 지난 4~5년 동안 에너지 문제를 인식하고 스스로 에너지를 줄이며 생산에도 직접 참여하는 이른바 에너지 프로슈머들이 등장했다.

원전하나줄이기 정책에는 지난 2012년 4월부터 2016년 12월까지 약 337만 명의 시민이 참여하였다.²² 비록 서울시 전체 인구에 비하면 적은 숫자이지만 지자체에서 시행하기 쉽지 않은 에너지정책을 시도했다는 데 의의가 있고, 그 결과 에너지 문제를 인식하고 행동하는 시민을 많이 양성해 냈다. 에너지 소비를 줄이는 생활 속 실천을 통해 서울시의 전력소비량도 전국과 비교하여 확연히 줄어들고 있다. 도시가스 소비량도 2014년과 비교해 전국적으로 5% 가까이 줄어든 데 반해 서울시는 15% 가까이 줄어들었다. 서울시의 에너지 수요가 체계적으로 관리되고 있음을 보여주는 것이다.

서울시의 에너지정책은 다른 지자체에 소리 없이 확산되고

있다. 그중 에너지 자립마을은 여러 지자체의 벤치마킹이 되는 대표적인 프로그램으로 손꼽힌다. 태양광 발전 차액지원제도와 태양광협동조합 지원제도도 다른 지자체들이 본받는 모델이다. 서울시 태양광 미니발전소는 서울의 주택모델에 적합하게 개발된 시설로 이미 24개 지자체에 확산되었다. 이 정책으로 태양광 시장도 활성화되고 있다. 서울시는 미니태양광을 이용해 에너지 협동조합을 살리고, LED를 적극 보급하면서 관련 산업의 활성화에 이바지하고 있다. 특히 2016년 미니태양광이 활발하게 설치되면서 서울에 미니태양광 업체가 다섯 군데 이상 지속 운영되고 있다. 미니태양광 관련 업체들이 신규인력을 뽑고 시장이 확장되는 것은 원전하나줄이기의 보이지 않는 파급효과라고 볼 수 있다.



정보소통광장

예전부터 공무집행의 투명성에 대한 논란은 끊임없이 있었다. 말뿐인 정보공개와 불투명한 행정절차에 그동안 많은 시민이 답답한 마음이었다. 이런 불투명한 행정을 개선하고 시민의 알 권리를 증진하기 위해 행정의 절차를 180도 바꾼 것이 바로 서울시 정보소통광장이다. 2013년 10월부터 서울시와 17개

투자·출연기관 행정과정에서 생성된 정보를 정보소통광장을 통해 투명하게 공개하고 있으며 누구나 온라인을 통해 자료를 열람할 수 있다.

결재문서, 정책연구자료, 재정정보 등 행정정보 전면공개로 총 1,500만 건의 행정정보를 공개하였다(2013년~2017년 12월 기준). 특히 2016년 10월부터 개인별 맞춤형 서비스, 이슈 모아보기, 청구 빈도 높은 행정 정보 공개 등 신규서비스를 강화하면서 정보의 양적 공개뿐만 아니라 질적으로도 서비스가 확대되고 있다. 모바일로도 쉽게 접근할 수 있어 시민들이 더 간편하게 행정정보를 확인할 수 있다. 또한 시민들이 직접 데이터를 분석할 수 있도록 엑셀, PDF 등 다양한 파일 형식의 문서를 제공하고 있다.

시민참여예산제

‘내가 낸 세금은 우리 지역에 제대로 사용되고 있을까?’ ‘어떤 사업에 어떻게 쓰이고 있는 것일까?’ 이 같은 궁금증은 시민들이 직접 예산편성에 참여하고 모니터링하는 시민참여예산제를 통해 해결할 수 있다. 시민이 직접 사업을 제안하며 전 서울 시민의 엠보팅(M-voting) 전자 투표를 통해 사업을 선정하고 다

음 해 예산안에 반영하는 것이 ‘시민참여예산제’다. 2012년 5월부터 본격적으로 시행되었으며 ‘시민참여예산제’라는 이름으로 광역도시 중 가장 모범적인 제도로 평가받고 있다. 2017년 7월 서울시는 주민참여예산과 협치사업을 ‘시민참여예산제’로 확대 개편하였다.

시민 엠보팅에는 무려 10만 9,938명이 참여하여 참여민주주의 활성화에 기여하였다. 2013년부터 2017년까지 총 1만 3,997건의 시민제안사업이 신청되었으며, 그중 2,679건, 2,594억 원이 예산에 반영되었다.²³ 시민으로 구성된 주민참여예산위원회가 매년 500억 원 규모의 주민제안사업을 직접 심사하고 선정하여 예산편성의 투명성과 민주성을 확고히 하였다.



공유도시 서울

“저는 예테보리가 서울의 성공에 상을 준 것이 아니라 서울의 도전에 상을 준 것으로 생각합니다. 공유都市는 완성된 것이 아닙니다. 이제 시작했을 뿐입니다. 지금 이 순간에도 공유도시 서울은 계속 진화하고 있습니다.”

2016년 박원순 시장이 스웨덴 예테보리에서 지속가능발전

상을 받으면서 밝힌 소감 가운데 일부이다. 전 세계적으로 저성장 기조가 지속되면서 새로운 경제 패러다임인 공유경제가 주목받기 시작했다. 아직 비주류이긴 하지만 공유경제는 서울시의 대표적인 혁신정책으로 국내외에서 모두 공유도시 서울을 주목하고 있다.

시민들이 결혼식, 문화행사 등을 할 수 있도록 시청 지하 1, 2층에 있는 ‘시민청’을 비롯하여 공공시설을 시민에게 대여하는 공간 공유도 1,200개 시설에서 운영되고 있다. 차량을 소유에서 공유의 개념으로 전환한 나눔카 회원은 이미 100만 명을 돌파했을 정도로 차량 공유 문화가 빠르게 확산되고 있다(2016년 6월 기준).²⁴ 주차공간이 필요한 이들에게 주차공간을 연결해주는 서비스 등 우리 생활에 소유를 통한 낭비를 줄이고 공유를 통해 시민 일상의 변화를 가져오고 있다.

또한 공유정책에 박차를 가하기 위해 장난감과 아이용품 공유, 카풀, 주거공유 등 각종 공유활동으로 도시문제를 해결하는 공유기업들을 지정하여 최대 2,000만 원까지 활동비와 홍보비 등을 지원해주고 있다.²⁵ 2016년 기준 총 82개의 공유기업이 지정되었으며 이 외에 공유 활성화를 위해 ‘시민과 함께 공유생활프로젝트’를 진행하며 시민들이 참여할 수 있는 공유사업 발굴을 확대하고 있다.

서울로7017

서울의 심장부에 위치한 서울역 일대는 전국의 교통중심지임에도 불구하고 서울에서 가장 노후화된 지역으로 남아 있다. 서울시는 서울역과 주변 지역을 포함하여 철도로 단절된 도시 공간을 보행로로 잇고 새로운 문화 명소로 재탄생시키고자 하였다. 서울역 일대 종합발전계획의 하나로 추진되는 서울역 고가도로 재활용계획은 시작부터 시민들의 주목을 받았다. 서울역 고가도로 재활용계획은 시민에게 공공공간을 돌려주려는 의도였지만 주변지역 상인 및 주민과의 마찰, 교통대책 및 안전문제 등이 처음부터 쟁점이 되었다.

그동안 서울시는 73회 현장소통과 7회 의견수렴, 13회 관계기관 협의 과정을 거쳐 주변 상인과 시민들의 반대 목소리까지 수렴한 실행방안을 추진하여 2017년 5월 20일 서울로7017을 개장하였다. 과거 자동차 중심 도시에서 사람 중심 도시로 바뀌는 패러다임 변화의 사례가 된 것이다. 서울로7017은 개장한 달 만에 방문객 203만 명을 넘어섰으며, 일일 방문객은 평일 평균 2만 명, 주말 평균 4만 명(2017년 11월 기준)에 이른다.²⁶

그 외에도 서계동 일대는 구릉지 노후주거지 정비를 위한 맞춤형 가이드라인을 마련하고 청파로변은 업무지원기능을 강

화하는 등 서울역과 주변지역을 연계하여 복합적인 재생사업을 추진할 계획이다.

마을공동체

옆집에 어떤 사람이 살고 있는지 모를 정도로 이웃사촌이라는 단어도 이제 옛말이 되었고 공동체라는 말도 어색하게 되었다. 서울시는 단절된 이웃 간의 관계를 회복하고 나아가 우리 동네를 함께 고민하는 모임을 만들기 위해 2012년부터 마을공동체 사업을 시행하고 있다. 주민이 직접 주도하여 마을공동체를 형성하고 행정은 주민의 필요에 부응하는 지원방식으로 정책을 추진하고 있다. 마을공동체의 회복과 이를 통한 사회문제 해결은 급격한 도시화와 산업화를 경험한 한국 사회 전체의 공통과제다.

마을공동체 사업을 통한 사회적 변화로는 ‘나와 우리 지역 사회가 서로 친밀하게 알게 됨’(41.3%), ‘다양한 주민의 행정참여와 주민자치를 성장시킬 수 있는 기회 확산’(30.5%), ‘지역을 위해 봉사하고 참여하는 인력 양성’(13.3%), ‘민간과 지자체가 협력하는 바람직한 문화 정착’(12.0%), 기타(2.9%) 순으로 응답하였다.

마을공동체 사업은 특정 분야나 부서에 국한되지 않고, 서울

시정 전반에 걸친 정책 패러다임 변화에 기여하고 있다. 마을공동체 지원사업은 정책 담당부서인 지역공동체담당관(전 마을공동체담당관) 외에도 2012년부터 총 27개 과가 동참해서 해당 분야별 특화사업을 추진했다. 그중 부모커뮤니티사업(여성가족정책담당관), 아파트마을공동체(공동주택과), 마을예술창작소(문화정책과) 등 8개 사업은 2016년까지 5년 동안 지속 추진되었다.

또한 마을공동체 사업은 2015년 시작한 찾아가는 동주민센터 사업을 통해 지역사회 단위의 복지, 보건, 행정과 접목되었다. 아울러 2016년부터 도시재생 사업에서는 도시재생 사업 시행 전 주민공동체를 형성하고 역량을 쌓는 입구 전략으로 ‘희망지 사업’을 20개 동에서 추진하는 등 특정 분야에 국한되지 않고 전반적인 변화를 이끌고 있다.



중앙정부의 역할을 대신하다

생활임금제

소득불평등이 심각해지면서 서울시는 저임금노동자의 생활안정과 삶의 질 향상을 위해 2015년 전국 광역지자체 중 최초로 생활임금제를 도입하였다. '서울형 생활임금'은 서울시 본청과 산하기관에 우선 적용한 임금체계로 서울의 물가수준, 주거비, 교육비 등 지역 특성을 반영하여 근로자의 실제 생활을 가능하게 하는 최소한의 임금수준을 말한다. 생활임금제는 저임금노

동자의 삶의 질을 보장하기 위한 노동복지의 하나로, 법률로 정한 최저임금이 제 역할을 다하지 못하는 상황에서 대안으로 제시되어 시행 중이다.

2017년 생활임금은 시간당 8,197원으로 정부가 정한 2017년 법정 최저임금인 6,470원보다 1,727원(27%) 많다. 또한 2018년 서울시 생활임금이 시간당 9,211원으로 확정되어 생활임금 ‘1만 원 시대’를 눈앞에 두고 있다. 현재 서울시의 25개 자치구 중 강남구, 서초구, 중랑구, 중구를 제외한 21개 구가 생활임금제를 도입하여 실시 중이며 자치구별로 생활임금액의 차이가 있다.²⁷ 생활임금제는 시 및 투자·출연기관 직접 채용 근로자 중 저임금 근로자를 대상으로 우선 도입했으며 적용이 쉬운 민간 부문에도 확산을 유도하고 있다.

생활임금제는 본래의 취지에 맞게 다양한 긍정적 효과가 있는 것으로 평가된다. 서울시 자치구의 생활임금 수혜자를 대상으로 한 실태조사(약 200명)의 주요 내용을 요약해보면 다음과 같다.

- ▶ 도입 취지에 대한 공감도: 매우 공감(29%), 공감(48%)
- ▶ 도입이 실생활에 도움이 되는 정도: 매우 도움(20%), 도움(42%)
- ▶ 도입 후 여유 있는 소비 가능 여부: 매우 가능(3%), 조금 가능(32%)
- ▶ 도입 후 늘어난 지출 분야: 식비(외식비 포함), 저축 또는 보험 등

생활임금제는 2015년 기준 1,039명에게 도입되었으며 2016년 1,240명, 2017년 1,300명으로 점차 증가하였고, 2018년 1,400명에게 생활임금제를 도입할 예정이다. 생활임금제의 목표 중 하나는 최저임금을 끌어올리는 것으로, 최근 국내외의 노동환경 변화 방향, 근로자 권익 보호, 삶의 질 향상에 대한 필요성 증대 등이 드러나면서 생활임금과 최저임금 간 격차가 점차 줄어들 것으로 기대된다. 생활임금제는 2017년 17개 광역 지자체 중 서울을 비롯한 12개 지자체에 도입되어 시행 중이다. 또한 시민(근로자)의 삶의 질 향상에 이바지한 대표적인 정책인 것으로 평가받고 있다.

청년자립 생태계 구축

고용 한파가 날이 갈수록 심해지면서 어디를 가나 청년실업, 청년 주거문제가 가장 큰 이슈로 언급되고 있다. 통계청에 따르면 2016년도 3분기 기준 31만 5,000명의 4년제 대학 이상 졸업자가 전체 실업자의 32%를 차지하는 것으로 집계되었다. 이는 청년실업자가 사상 최초로 30%를 넘어 청년문제가 매우 심각한 상황임을 보여준다. 저성장 기조가 지속되면서 날이 갈수록 악화되는 청년문제를 해결하기 위해 서울시는 청년들이

자립할 수 있는 기반을 마련하고 공공에서 일자리를 지원할 수 있도록 고용개선대책을 세웠다.

먼저 서울시 정책 중 가장 뜨거운 이슈였던 청년수당이다. 청년수당은 취업난에 취업 준비하라, 아르바이트하라, 바쁜 나날을 보내는 청년들을 위해 미래를 준비할 시간을 주고자 마련되었다. 서울시에 거주하는 만 19세~29세 미취업 청년들이 대상이며 매월 50만 원씩 최소 2개월에서 최대 6개월간 지급된다. 서울시 청년수당은 우여곡절이 많았던 정책이다. 2016년 1차로 지급이 되었지만 ‘포퓰리즘’, ‘도덕적 해이’ 등 정부의 반대로 17개월간 지급이 중지되었다가, 정부와의 논란을 해결 후 2017년 5월 다시 시행되었다. 청년수당은 취업을 준비하는 청년들에게 삶의 작은 여유와 시간을 줄 수 있는 발판이 될 것이다.

주거난으로 힘든 타 지역 출신 대학생과 청년들을 위한 역세권 청년주택도 대표적인 청년정책 중 하나이다. 청년주택 정책은 마포구, 서대문구, 관악구 등 대학생 비율이 높은 지역부터 우선적으로 추진할 예정이며, 2017년 6월 기준 총 45개 사업지 가운데 용산구, 서대문구, 마포구 사업지의 3,616호가 본격적으로 공사에 착수했다.²⁸ 소득구간에 따라 월평균 임대료는 차이가 있으나, 1인 가구 청년소득이 월 121만 원 이하일 경우 20만 원 이하의 임대료가 책정될 예정이다. 소득구간이 70%

가 넘더라도 시세의 60% 수준으로 공급할 예정이다.²⁹

또한 청년들이 마음껏 활동할 수 있도록 청년활동공간 무중력지대와 청년청을 개소했다. ‘성과를 내야 하는 세상으로부터 자유롭다’는 의미를 담고 있는 무중력지대는 현재 금천구 G밸리와 대방동에 있다. G밸리의 무중력지대는 자기주도 학습과 청년 강연 프로그램, 아트스쿨 등을 지원하며, 2016년 9월까지 3만 863명이 방문했다. 1일 평균 방문객이 150~160명으로 SNS, 인터넷, 입소문을 통해 그 수가 점점 늘어나는 추세다.³⁰ G밸리 무중력지대는 정중앙에 공유부엌이 있어 누구나 마음껏 음식을 만들고 나눠 먹으며 식사, 휴식, 회의를 함께할 수 있다. 대방동 무중력지대는 휴식과 공부, 세미나, 상담 등 자유로운 활동과 네트워크 구축을 지원하며, 1일 평균 100명이 방문하고 1,003명이 회원으로 등록되어 있다. 대방동 무중력지대는 기존 용지 개발문제 때문에 향후 창동 문화마당으로 이전할 계획이며 ‘창동 플랫폼 61’과 더불어 새로운 청년문화의 중심지로 자리 잡을 것이다.

국공립어린이집 확대

만 0~2세 자녀를 둔 우리나라 여성취업률은 34%, 3~5세 자

녀를 둔 여성취업률은 47%로 워킹맘의 취업률이 다른 선진국의 절반 수준이다.³¹ 출산율이 줄어들고 기혼여성의 경력단절이 이어지는 현실에서 자녀양육에 대한 사회적 지원요구에 서울시가 적극 반응하였다. 서울시에 있는 어린이집은 총 6,363개소이며 그중 국공립어린이집은 1,030개소로 약 16.1%의 비율을 나타낸다. 서울시는 지난 2011년 658개소에 불과했던 국공립어린이집을 2012년 32개소 확충하고, 이듬해 60개소, 2014년 94개소, 2015년부터 156개소를 추가로 개원해 2016년 5월 1,000번째 국공립어린이집이 문을 열었다.³² 2009년에서 2011년까지 새로 생긴 국공립어린이집이 37개소에 그친 것에 비하면 이는 주목할 만한 실적이다. 입소 대기시간도 18.8개월에서 9.7개월로 대폭 감소했다. 그뿐만 아니라 보육교직원도 8,073명(2011년 말)에서 1만 2,408명(2016년 5월)으로 4,335명이 증가해 보육 품질 향상과 양질의 일자리 창출에도 이바지한 것으로 분석되었다. 또한 교사 1인당 보육 아동 수를 2015년 기준 12명에서 2020년 1인당 8명으로 줄여 보육의 질도 높일 계획이다.

서울시는 2017년 총 1,650억 원을 투입하여 300개소를 추가로 확충하는 등 2020년까지 국공립어린이집을 2,154개소 확충할 계획이다. 이를 통해 시설의 30% 이상을 국공립으로 채워 어린이집에 다니는 2명 중 1명은 국공립어린이집을 다닐 수 있

도록 한다는 계획이다.³³

반값등록금 시행

청년들이 젊어져야 할 짐은 곧 우리 사회가 함께 풀어야 할 숙제다. 신용회복위원회의 자료에 따르면 전 세대 중 20대만 개 인과산을 신청하는 수가 증가하고 있다. 20대 중 대학생 혹은 대학을 갓 졸업한 사회초년생들의 취업난과 더불어 학자금대출, 생활비대출 등 청년들의 부채문제도 심각한 수준이다.

서울시립대의 반값등록금 정책은 이런 암울한 현실을 그대로 보여주는 한 대학생의 사망 사건에서부터 시작되었다. 등록금을 벌기 위해 아르바이트를 하던 학생이 사망하면서 비싼 등록금에 허덕이는 청년들의 금융문제에 대한 문제 인식이 퍼진 것이다. 이에 따라 서울시는 대학생 가구의 경제적 부담을 줄이고, 아르바이트에 매달리는 학생들에게 학업과 진로 탐색에 더 많은 노력과 시간을 투입할 수 있도록 반값등록금 정책을 시행하였다.

2012년 대학생 학자금 부담완화 정책으로 서울시립대 등록금은 평균 477만 원(2011년)에서 239만 원(2012년)으로 50% 인하되었다. 서울시 반값등록금은 소득이나 성적과 상관없이 모

든 학생의 등록금을 절반으로 내려 실질적으로 경제적 부담을 줄였고, 특히 대학생 자녀를 둔 부모의 경제적 부담을 덜었다. 특히 경제 수준이 하위인 학생들은 아르바이트 부담이 줄며 학업 몰입도가 증가하였다. 또한 반값등록금 시행으로 서울시립대의 학교 인지도가 높아지고, 대외이미지가 향상되었으며 세 금으로 등록금 지원을 받았기 때문에 이전보다 사회적 책무감도 높아졌다고 응답하였다. 하지만 학생들은 반값등록금 때문에 교육의 질이나 학생복지 수준이 이전보다 더 낮아졌다고 생각하는 경향이 있었다.

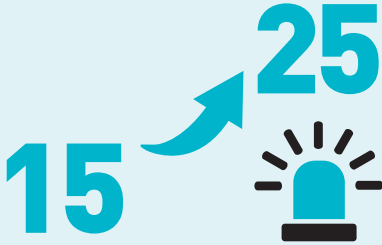
반값등록금 정책은 정부도 시행하고 있는데, 정부는 학생들의 소득 수준에 따라 차등적으로 국가장학금을 지급하는 소득 연계형 반값등록금을 시행하고 있다. 이에 비해 서울시립대 반값등록금은 실제 등록금을 절반으로 낮춘 명목형 반값등록금 방식으로 시행되고 있어 단어 그대로 ‘반값’ 등록금이라는 본래의 취지에 더욱 적합한 정책으로 평가받고 있다.

또한 서울시립대의 등록금 인하율은 전국 4년제 186개 대학 중 최상위(교육과학기술부 공시, 2012.2.29.)를 기록했다. 전국 186개 대학의 연간 평균 등록금도 전년 대비 4.48% 내렸다. 이를 통해 시립대 반값등록금이 전국 대학의 등록금 인하에 견인차 구실을 했음을 알 수 있다.

주요 성과



여성안심특별시



안심귀가스카우트 시행 확대
15개 자치구에서 전제로 확대

510,000



안심귀가스카우트 약 51만 건 이용
(2013년~2016년)



올빼미버스와 심야 콜버스



2016년 서울시민이 뽑은 10대 정책 중 1위,
심야 콜버스



어르신을 위한 돌봄서비스 제공

188

서울형 데이케어센터
188개소 설치



노인 가사지원 서비스
2,641명 지원

2,641

안전한 서울,
서울형 황금시간제 도입

55

재난 사고에 따라
55개의 유형으로 기준을 세분화



꾸미고 꿈꾸는 학교 화장실

800

2014년 시범사업, 2015년~2017년



아이들에게 바른 먹거리를! 친환경 무상급식

서울시 친환경 무상급식 지원 940개교

940



밝고 안전한 도시, 범죄예방 디자인

38

38개소에 범죄예방 디자인 적용



사람 중심의 도시재생

27

서울형 도시재생 27개 선도 사업 추진



임대주택 8만 호 공급

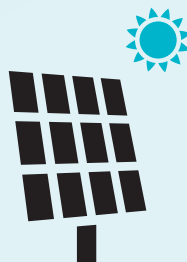


105,770

민선 5~6기 동안 총 10만 5,770호 공급
(2012년~2016년)

원전하나줄이기

서울시 태양광 보급 실적: 105MW(2015년 12월, 누적)
태양광 미니발전소 보급 확대: 1만 929개소 보급(2015년 12월 기준)



정보소통광장

결재문서, 정책연구자료, 재정정보 등
총 1,500만 건의 행정정보 전면공개(2013년~2017년 12월)



15,000,000



예산편성은 시민 손으로! 시민참여예산제



2,594



2013년에서 2017년까지

최종 2,679건, 2,594억 원이 예산에 반영



소유에서 공유로, 공유도시 서울



1,200



공간 공유 1,200개 시설,
나눔카 회원 100만 명 돌파

1,000,000



이웃 간의 관계 회복에 앞장서는 마을공동체 사업

41.3%

마을공동체 사업을 통해
나와 우리 지역사회가 서로 친밀하게 알게 됨





직접 주민에게 '찾아가는 복지'로

80 → 342



찾아가는 동주민센터 2015년 80개 동에서
2017년 342개 동 설치



생활임금제 도입

2018년 생활임금 9,211원,
2017년 생활임금 8,197원보다
12.4% 인상



8,197 9,211



1,039

2015년 기준 1,039명에게 도입



청년자립을 위한 생태계 구축

2015년 무주택세대 2곳과 청년청 개소



3,616 ↗

청년주택 총 3,616호 공사 착수(2017년 6월 기준)



국공립어린이집 확대

342

2012년부터 총 342개소 추가 개원



1,000

2016년 5월 1,000번째 국공립어린이집 개원



반값등록금 시행



477



239

2011년 평균 477만 원에서 2012년 239만 원으로
서울시립대학교 등록금 50% 인하



제

3

장



“

국내외에서
주목받는
서울시정

”

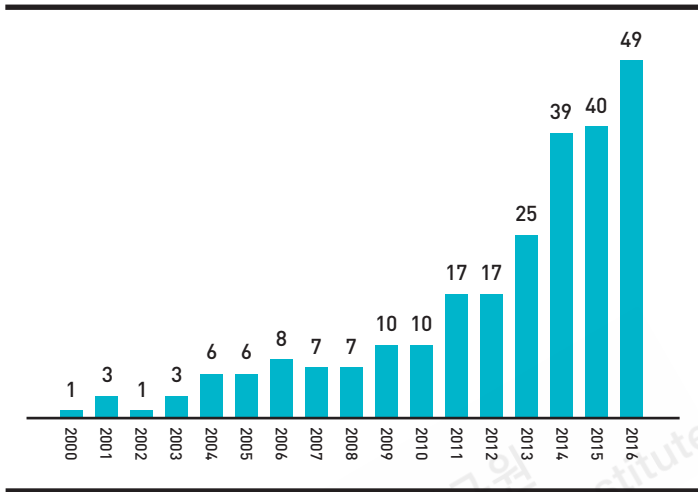


서울시의 혁신정책은 해외 언론에서
다양한 시각으로 평가하고 주목하고 있다.
민선 5기에 접어들며 정책이 분화되고 다양해지면서
외신에 소개되는 사례도 늘었다.
2015년 이후 해외 언론에서 서울정책을 소개한 주요 키워드는
시민, 서울시장, 지하철, 관광, 고가도로 등이다.



국내 학계에서 평가한 서울시정

서울시 혁신정책은 학계에서도 유용한 연구주제가 되고 있다. 서울시가 각 분야에서 추진하고 있는 정책의 결과물뿐 아니라 수립과정에 관해서도 활발한 학술연구가 진행되고 있다. 정책을 사례연구로 단순히 소개하는 수준을 넘어 비판적 시각으로 문제를 제기하거나 해결방안도 제시하고 있다. 최근 서울시 정책이나 논문으로 발표되는 사례가 급증하고 있으며, 논문의 깊이뿐 아니라 연구주제도 다양해지고 있다. 2000년 이후 서울시정에 관한 키워드를 가지고 국내 학술지를 검색한 결과³⁴ 250여 건의 연구가 이루어진 것으로 나타났다. 이중 과반인 128건이



2014년부터 2016년 사이 발표되었다.

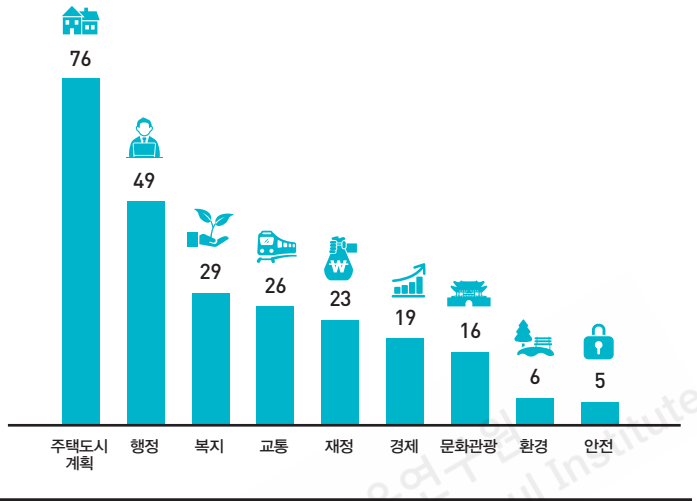
연구주제를 살펴보면 주택·도시계획 분야에 대한 연구가 76건으로 가장 많았으며, 행정 49건, 복지 29건, 교통 26건, 재정 23건, 경제 19건, 문화관광 16건, 환경 6건, 안전 5건 등의 순서로 나타났다. 도시계획과 행정 분야의 연구가 전체의 절반 이상을 차지했다.

연구주제를 구체적으로 살펴보면 도시계획 분야에서는 뉴타운 재개발, 청계천 복원 등 2011년 이전의 핵심사업에 관한 연구와 민선 5기 이후 주민참여형 도시재생, 서울플랜, 임대주

국내 학술연구 분야별 주요 연구대상(2000년 이후)

주택·도시계획	주민참여형 도시재생사업, 뉴타운 재개발, 2030 서울플랜, 공공임대주택의 공급정책, 청계천복원
행정	시민소통, 상생교류 협력사업, 온라인주민참여
재정	시민참여예산제
복지	무상급식, 다문화지원정책, 국공립어린이집 확충, 비정규직 고용개선, 동주민센터
교통	9호선 민간투자사업, 전기자동차 보급
문화관광	디자인서울 관광특구, 서울의 창조도시적 특성, 도시유산 보전사업
경제	사회적기업, 공유도시
환경	원전하나줄이기
안전	재난대처시스템

택 등 핵심 정책 관련 연구들이 다수 진행되었다. 행정 분야에서는 시민소통, 상생 교류 협력사업, 온라인주민참여 등이 연구되었으며, 재정 분야에서는 시민참여예산제가 주된 연구주제였다. 사회적경제와 관련하여 공유도시, 사회적기업 등 각각의 민선시정에서 중점적으로 추진했던 정책에 관한 연구도 이루어졌다.



2011년 박원순 시정이 시작되면서 기존의 도시개발사업 등 눈에 띄는 대형 프로젝트 중심에서 시민 체감형 또는 생활밀착형 정책 연구가 증가하였다. 정책분야는 다양해지고 규모는 작아지면서 연구대상이 과거에 비하여 훨씬 많아진 셈이다. 예를 들어 2012년 이후 거버넌스, 시민참여형 서울플랜, 마을공동체, 원전하나줄이기, 공유도시 등 박원순 시정에서 역점을 둔 주요 정책들이 새로운 연구 키워드로 떠오르고 있다. 2012년 이후 진행된 121개의 연구 과제를 살펴보면 이와 같은 정책 변화의 트렌드가 반영되었음을 알 수 있다.

서울 도시계획의 패러다임 전환에 주목한 연구도 많았다. 다만 패러다임의 전환은 받아들이되, 이것이 서울과 같은 천만 대도시 전체로 확장되어 적용되는 것에 대해서는 우려의 목소리가 있었다.

민선 6기 복지정책의 특징은 중앙정부와의 경계가 사라졌다는 것이다. 학술연구도 비정규직 대책, 무상급식 정책과 같이 국가가 해야 할 일을 시에서 직접 나서 시행하고 있음을 언급하며, 현재의 서울시 복지정책을 보편적 복지와 선별적 복지를 떠나 중앙정부와의 경계가 허물어진 정책으로 평가하였다. 아울러 동주민센터 개편 후에는 복지생태계와 복지전달체계도 주목받고 있다.

서울시의 전자정부는 온라인주민참여, SNS 등 시민참여가 중심이 되는 거버넌스 체계에 주목하며 우리나라의 전자정부 패러다임을 변화시키는 중요한 제도임을 언급하였다. 또한 시민 위원회와 중간 조직을 활성화하여 지속적인 방식의 거버넌스와 SNS, 청책토론회, 현장시장실 등 단기 집중적인 거버넌스를 함께 구축하여 행정 혁신을 이룬 것으로 평가하고 있다.

에너지 환경 분야에서는 민선 6기의 대표정책인 원전하나줄이기가 서울시정의 괄목할 만한 성과이다. 비록 학계 연구주제로 연구 수는 적었지만, 원전하나줄이기 정책은 지역자립형 에너지체제로 전환하는 데 있어 다양한 가능성을 보여준 정책으

로 평가받고 있으며, 에너지 시민성 함양을 위한 기회로 활용되기도 했다.

공유도시 서울은 국내외로 많은 주목을 받고 있는 정책이다. 하지만 국내 학술연구에서는 공유경제의 가능성을 높게 평가하면서도 현재 서울시민이 이 정책에 대해 가지고 있는 낮은 인지도와 이용률에 대해서는 우려의 목소리가 나왔다.

시민참여예산제도는 학계에서 주목한 정책 중 하나이다. 시민참여예산제는 시민참여를 통해 재정의 투명성을 제고하는 예산편성제도로 그동안 참여자 범위와 실질적인 참여 수준 때문에 많은 문제점이 제기되었다. 학계는 민선 6기에 들어 서울시의 시민참여예산제에 대한 긍정적인 부분에 주목하였다. 다른 지자체에서 시행 중인 주민참여예산과 달리 예산 규모가 크고 광범위한 참여자가 있으며, 특히 자문 수준으로 그치던 기존의 시민참여제도에 비해 참여의 실효성이 대폭 제고된 것을 언급하며 서울시 시민참여예산제도에 희망이 있음을 강조했다.



해외 학계에서 평가한 서울시정

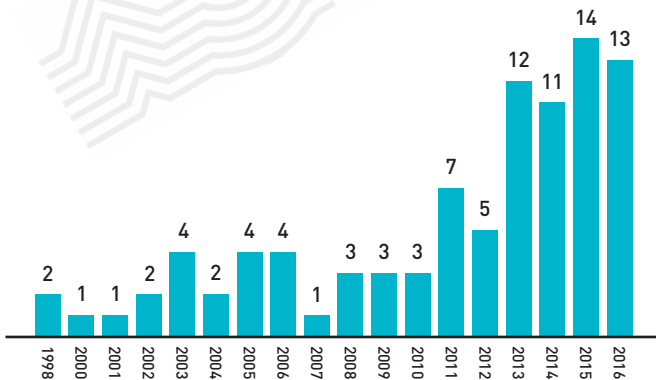
그렇다면 해외에서 주목하고 있는 서울시정에 관한 연구 논문 및 저널은 어떤 추세를 보일까? 국내 학술연구와 비슷하게 서울시정에 관한 국외 학술연구도 2012년 이후부터 지속적으로 진행되고 있다. 해외 학계의 서울시정에 관한 연구를 검색한 결과³⁵ 총 92건의 연구가 이루어진 것으로 나타났다. 조사 결과를 살펴보면 1998년부터 2011년까지 37건의 서울시정 관련 학술연구가 집계되었으며 2012년 이후에는 이보다 많은 55건이었다. 국내와 비슷한 추세로 해외에서도 2013년 이후 서울시정에 대해 주목하고 있음을 알 수 있다.

해외 학술연구 분야는 주택·도시계획 30건, 행정 26건, 교통 15건, 문화 7건, 경제 7건, 환경 5건, 복지 4건, 재정 1건으로 주택·도시계획과 행정 분야가 월등하게 많다. 주택도시계획 분야는 주로 청계천복원, 도시재개발, 뉴타운, 마을만들기 등의 주제로 연구가 진행되었고, 행정 분야는 시민참여, 전자정부, 사회혁신을 중점적으로 다루었다. 교통 분야는 민선 3기에 이른 대중교통체계 전면개편에 대한 연구가 지금까지 꾸준히 진행되었다. 해외 학술연구는 국내 학술연구보다 더 가시적이고 성과가 눈에 보이는 대표적인 사업에 더욱 주목한 것을 알 수 있다.

2000년대 이후 해외 학술연구의 평가를 살펴보면 주로 대중

해외 학술연구 현황

(단위: 건)

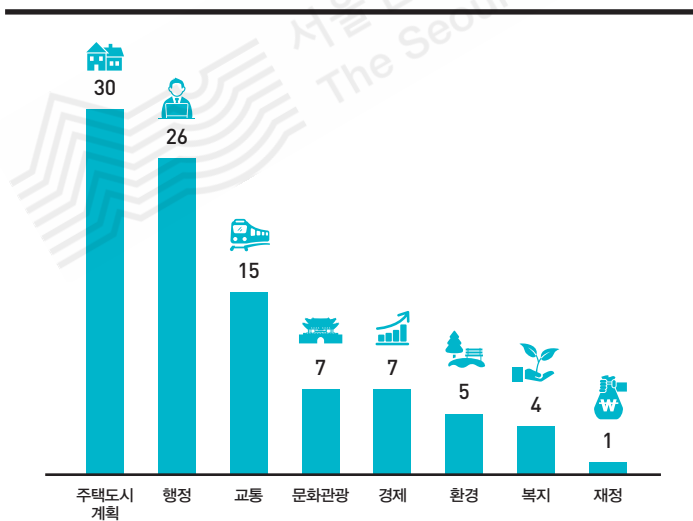


해외 학술연구 분야별 주요 연구대상(2000년 이후)

주택·도시계획	마을만들기, 청계천, 도시재개발, 뉴타운
행정	시민참여, 전자정부, 사회혁신
교통	대중교통체계 전면개편
문화	서울브랜드, 창조도시 프로그램
경제	서울시 공유도시 프로그램
환경	원전하나줄이기
복지	건강도시
재정	참여예산제

해외 학술연구 주요 연구 분야(2000년대 이후)

(단위: 건)



교통개편과 행정혁신사례의 두 가지를 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 민관협력체계를 통한 대중교통체계개편을 혁신적으로 평가하며 버스환승시스템은 지속적으로 벤치마킹 사례로 소개하고 있다.

오랜 기간 세계 전자정부 1위를 차지한 서울시의 위상도 학술연구에서 드러난다. 공공 분야에서 사회적 혁신에 관한 사례로 2000~2005년 사이 고건 시장이 재임 기간 이룬 행정개혁과 민원처리 온라인시스템의 성과도 긍정적인 평가를 받았다. 부패방지를 위한 행정시스템 공개는 시민들의 알 권리를 충족하는 시정성파로 소개되고 있다.

부정적 평가도 물론 존재한다. 해외 학술연구에서는 서울의 대규모 도시개발사업과 디자인서울에 대한 부정적인 여론이 있었다. 서울의 대규모 도시개발사업을 특정집단에 의해 사유화된 결과로 문제를 제기하기도 했으며, 디자인 서울에 대해서는 시민들과의 소통 부재, 공감대 형성 부족으로 평가하였다. 그렇다면 민선 6기에 해당하는 2012년 이후 진행된 해외 학술연구에는 어떤 변화가 있을까? 총 46건의 학술연구를 살펴본 결과 민선 6기에도 주택·도시계획과 행정 분야의 연구가 가장 많은 것으로 나타났다. 그다음 주택·도시계획 15건, 행정 14건, 경제 5건, 문화관광 5건, 환경 3건, 교통 2건, 복지 1건, 재정 1건이다. 이전에 비해 공유도시 관련 경제 분야와 문화 분

야 연구가 꾸준히 진행되었다.

민선 6기의 패러다임을 반영한 학술 분야는 사회적경제와 행정, 환경 분야이다. 주택·도시계획은 가장 많은 연구가 이루어졌지만, 이전의 연구 흐름과 크게 다를 것 없이 뉴타운, 마을만들기, 주택정책 등의 연구가 진행되었다.

2012년 이후 발표된 연구논문 중 민선 6기에 해당하는 정책의 평가를 살펴보면 다음과 같다.

우선 행정 분야에서 서울시는 특히 사회혁신, 시민참여, 열린 행정을 통해 가장 진보적인 시정부로 소개되고 있다. 시민청 개방, 서울혁신기획관 설립을 통한 시민참여 제고 등 행정 분야에서 시민과 함께하는 각종 정책으로 주목받고 있다.

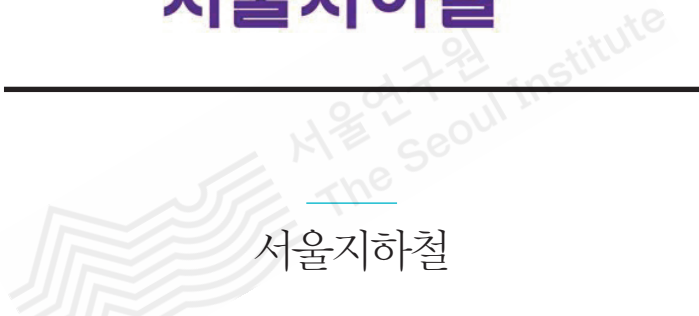
사회적경제 분야에서 공유도시 서울은 국내뿐만 아니라 해외에서도 주목하고 있으며, 서울을 공유경제를 매우 잘 실천하고 있는 대표적인 도시로 소개하고 있다. 국내에서는 긍정적인 평가 속에 아직 남겨진 과제에 더욱 집중하는 경향이 있는 반면, 해외에서는 도시커뮤니티를 이어주고 지속가능성을 증진시키는 사례이자 혁신적인 우수정책으로 조명받고 있다.



해외 언론에서 바라본 서울시

서울시의 혁신정책은 해외 언론에서 다양한 관점으로 평가하고 주목하고 있다. 민선 5기부터 정책이 분화되고 다양해지면서 외신에 소개되는 사례도 늘고 있다.³⁶

2015년 이후 해외 언론에서 서울정책을 소개한 주요 키워드는 시민, 서울시장, 지하철, 관광, 고가도로 등이다. 시민참여나 서울역 고가도로, 관광과 같이 민선 6기의 대표적인 정책들이 반영된 것이다. 그 외 공유, 문화, 에너지 관련 보도도 상당히 소개되었다.³⁷



지하철 내 여성정책도 많은 주목을 받았다. 귀갓길 여성을 지하철역부터 집까지 바래다주는 안심귀가스카우트 서비스와 지하철 내 임산부 배려석을 눈에 띄게 분홍색으로 표시하는 임산부배려 정책 등 작지만 여성을 위한 세심한 배려가 돋보이는 지하철 내 여성정책이 소개되었다.

이 외 공중보건과 관련하여 지하철 출입구 근방 금연구역을 확대하여 간접흡연을 줄이는 정책도 다수 보도되었다.

서울시장

주요 키워드인 ‘서울시장’에 대한 보도내용도 살펴보았다. 박원순 서울시장은 세계 개성과 시장으로 소개되고 있다. SNS로 시민과 소통하는 광속행정을 표방하고 있으며, 환경문제에 관심이 많아 에너지 절약은 물론 그린 에너지를 활용하는 ‘원전 하나줄이기’ 운동을 전개하는 진보적인 행정가로 주목받고 있다. 또한 매월 22일 저녁 시간에 1시간 동안 거리 조명을 소등하여 에너지절약을 하는 등 여러 가지 야심 찬 환경 관련 사업을 추진하는 것으로 언급되고 있다. 또한 서울시의 공유경제와 디지털정책도 많은 주목을 받고 있다. 특히 서울시는 진보적인 인권운동가 출신인 박원순 서울시장이 당선된 이후 세계에서

가장 빠른 인터넷 통신망과 소셜미디어를 활용해 시민참여를
늘려가고 있으며, 공유경제를 통해 전 세계에서 가장 스마트하
고 지속가능한 도시로 주목받고 있다고 보도되었다.

관광

관광과 관련된 주요 외신보도의 내용도 다양하게 나타났다. 주
로 관광객의 입장에서 서울을 관찰하고 보도한 내용이 다수
를 기록했다. 먼저 관광객들을 대상으로 서울의 대표적 관광지
를 한 번에 이용할 수 있는 ‘디스커버 서울 패스(Discover Seoul
Pass)’의 출시와 외국인 관광객을 노린 바가지 택시 요금 근절
대책에 대해 보도하여 관광객이 더 편리하게 서울을 이용할 수
있는 정책을 소개했다.

또한 관광객들이 긍정적으로 서울을 바라보게 된 정책에 대
한 소개가 많았는데 그중 대표적인 것이 서울의 무료 와이파이
보급 정책이며 밤도깨비 야시장도 함께 소개되었다. 서울은 디
지털 혁신도시의 대표주자로 와이파이 보급을 통해 앞서나가
고 있음을 보도하였다. 밤도깨비 야시장은 국내외 거주하는 외
국인 1,100명을 대상으로 선호하는 서울시 정책을 설문한 결
과 1위로 선정되었으며, 독특한 서울의 밤 문화를 반영한 야간

장터를 관광객들이 선호하는 것으로 분석되었다.

안전

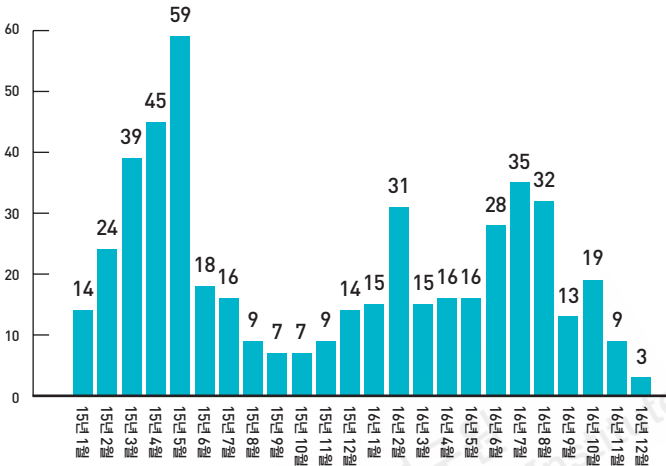
외신보도 중 안전 분야 키워드가 가장 다양했다. 먼저 여성안전에 대한 서울시 정책 소개가 다수 보도되었다. 특히 여성안심특별시 정책의 소개가 대부분이었는데 여성안심귀가 정책, 공중전화박스를 대피소로 재탄생시킨 안심부스 정책, CCTV 사각지대 안심이 앱 구축 등이 주로 소개되었다. 안심귀가와 관련해 서울시 서대문구 마을버스에 설치된 ‘비콘’ 시스템과 안심귀가스카우트를 소개하며, 이를 여성이 안전하게 귀가고 통행할 수 있는 지자체 노력의 산물로 평가하였다. 또한 기존의 공중전화 부스를 피난소로 재탄생시킨 안심부스는 휴대폰 보급으로 사용하지 않게 된 공중전화박스를 시민의 안전을 지킬 수 있는 시설물로 탈바꿈한 사례로 소개하고 있다.

해외 언론은 서울을 여성이 혼자 여행하기 안전한 도시로 소개한다. 성범죄율이 낮고 대중교통이 잘 발달되어 있어 여행객들이 안전하게 다닐 수 있다는 것이다. 교통 흐름, 비상사태, 공공안전에서 네트워크망 구축을 통한 스마트 도시 개념이 큰 호응을 얻고 있으며, 서울을 이 분야의 선두주자 중 하나로 소개

하기도 했다. 최근에는 스마트폰 관련 안전정책도 보도되었다. 스마트폰을 보다가 차량과 충돌하는 사고를 예방하기 위해 서울의 주요 5개 보행지역에 보행 중 스마트폰 사용주의를 촉구하는 표지판을 부착한 사실을 소개한 것이다. 이 외 공공안전과 관련하여 우려의 목소리를 표하는 기사도 있었다. 서울의 롯데월드타워 건축과 관련하여 공공안전에 대한 깊은 우려와 미세먼지로 인한 서울시민의 건강안전을 우려하는 내용이었다.

각국에서 바라보는 서울시정

다양한 서울시 정책은 세계 각 도시에 우수사례로 소개되고 있다. 재미있는 것은 국가별로 각자의 환경에 맞는 서울시 정책을 주목하고 있는데, 관심사가 대륙별로 비슷한 양상을 보인다는 것이다. 유럽 도시들은 서울시의 공유도시, 에너지정책, 무료 와이파이 보급정책에 관심을 가지고 소개하는 보도가 주를 이루었다. 특히 공유도시 정책에 관해서는 서울시를 모범도시로 소개하고 있다. 세부 보도내용을 살펴보면 서울시는 공유문화를 적극 세워나가고 있으며, 공유를 통해 교통혼잡 및 환경문제를 해결하고 에너지절감 등의 목표를 위하여 필요한 자원을 공유하는 것으로 소개하고 있다.



2015년 1월 이후 서울시 관련 외신 보도 건수를 살펴보았다. 매달 평균 20여 건 이상의 서울시 정책이 해외 언론에 보도되었으며 몇몇 집중적으로 보도된 시기도 눈에 띈다. 단일 정책으로 많은 보도량을 기록한 시기는 2015년 4~5월과 2016년 2월이다. 먼저 가장 많은 보도량을 보인 2015년 5월은 서울역 고가 재철용계획에 대한 설계 공모전 당선작이 발표되면서 고가도로 계획안이 각국에 보도되었다. 바로 한 달 전인 2015년 4월도 높은 기록을 보이는데 이는 타이완의 신베이시에서 서울의 에너지정책과 주택정책을 벤치마킹하겠다는 발표에 따른 영향이 크다. 2016년 2월에는 디지털서울 2020계획이 발표되면서 서울의 무료 와이파이 보급을 언급하는 외신이 많았다.

‘서울로7017’은 도심부에 노후화된 고가도로를 공공공원으로 활성화하려는 프로젝트로, 이는 뉴욕의 하이라인에 필적하는 프로젝트이며 서울의 중심부에 독특하고 혁신적인 공간계획이라고 평가하고 있다.

동남아권에서는 주로 에너지, 원전하나줄이기, 지구온난화 등의 환경과 관련된 정책을 소개한 보도가 많았다. 타이완의 대도시인 신베이시가 서울의 녹색에너지정책과 주택정책을 벤치마킹하여 서울의 노하우를 배우고 정책을 공유하는 보도를 집중적으로 다루기도 하였다. 서울의 원전하나줄이기는 기적적인 목표를 달성한 것으로 발표하며 단순한 에너지 절약을 넘어 생산, 사용, 절약, 세 영역을 아우르는 사업으로 평가하였다.

우리와 가장 가까운 동북아권에서는 서울시의 지하철, 관광에 관심을 보였다. 특히 서울시 지하철을 포함한 전 공공지역에 무료 와이파이를 보급하는 디지털 2020계획에 주목하며 서울의 초고속인터넷망과 디지털 정보시스템 구축을 우수사례로 소개했다. 또한 서울과 가까운 국가인 만큼 관광객에 초점을 맞춰 소개한 기사들이 많았는데 한옥마을, 의료관광 등 관광활성화 정책을 소개하고 관광객 바가지 요금 근절대책 등 관광객을 중심으로 한 체감형 정책에 주목한 것이 특징이다.



공유도시 서울

서울과 같이 공유도시, 즉 새로운 유형의 비즈니스 모델을 시행한 경우 도시는 성장과 혁신의 시작이며 유연성, 혁신, 연결성, 투명성을 기반으로 한다.

▶ 영국, Cities Today(2016.02.15.)



와이파이 천국 서울

“서울 출퇴근족은 행복해”. 2016년 7월 서울시는 2017년 1월부터 서울 지하철 4호선과 8호선에 초고속 인터넷망 와이파이를 제공하고 10월부터는 이를 모든 노선으로 확대하겠다고 밝혔다.

▶ 중국, 기봉(2016.01.08.)



고가도로 재활용

뉴욕의 하이라인도 멋지지만 서울은 더 야심차게 계획하여 녹색공간에 불과 도서관까지 들여놓을 예정이다.

▶ 미국, City Lab(2015.05.23.)



원전하나줄이기

서울시가 추진 중인 ‘원전하나줄이기’ 캠페인은 단순한 에너지 절약을 넘어서 에너지 생산, 에너지 사용 효율제고, 에너지원 절약 등 세 개 영역을 아우르는 사업이다.

▶ 대만, 경제일보(2015.05.18.)



국제사회에서 수상까지

서울시 정책은 전 세계적으로 우수한 정책으로 평가받고 있으며 각종 공신력 있는 기관에서 수상을 하면서 국제적으로 인정받고 있다.

전자정부 분야에서는 세계 최고의 IT 도시로 선정되었으며, 그동안 미국이 독점해왔던 문화·관광 분야에서는 싱가포르를 포함한 거대 컨벤션 국가들을 제치고 ‘베스트 국제 비즈니스 미팅 도시상’을 수상하기도 하였다. 이 외에 서울시 정책에 대한 국제사회의 평가를 각 분야별로 살펴보자.

전자정부 분야

- 세계 최고의 IT 도시 선정

: 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015

기존 전자정부를 기반으로 민선 6기에 들어서면서 전자정부 분야는 더욱 확고하게 자리 잡았다. 그 결과 서울시는 미국 러거스대(Rutgers University) 공공행정대학(SPAA) 소속 전자 연구소가 보스턴 매사추세츠 정책·국제연구대학원과 공동으로 시행한 ‘세계 대도시 전자정부 평가(Global E-Governance Survey)’에서 웹 기반 행정서비스로 7회 연속 1위를 차지했다. 2년 단위로 진행되는 세계 대도시 전자정부 평가는 시민참여, 서비스, 콘텐츠, 편리성, 개인정보보호의 5개 분야로 평가하며 서울시는 이 중 시민참여, 서비스, 콘텐츠 3개 분야에서 총평가점수 79.92점으로 1위를 기록했다.

러거스대는 “서울시는 전자정부를 혁신적으로 활용하여 시민들이 제안한 정책 아이디어와 의견을 제출할 기회를 체계적이고 조직적으로 제공하는 등 시민이 시정정책 과정에 참여할 기회를 꾸준히 제공하고 있다”고 밝혔다.³⁸

공공행정 및 혁신 분야

- 제5회 메트로폴리스 어워즈 특별상 수상, 공유서울 프로젝트(2014)
- 유엔아시아태평양 경제사회위원회 C2C 어워즈, Tomorrow 분야 (2012)

서울시의 ‘공유서울’이 혁신 우수정책으로 선정되어 2014년 제5회 메트로폴리스 어워즈³⁹ 특별상을 수상했다. 서울시는 지난 2012년부터 공유경제 모델을 통해 공동체 붕괴, 인간소외 현상, 환경오염 등 새로운 사회문제를 해결하고자 했다. 실제로 공유문화 확산을 통해 서울시의 사회적, 경제적 문제를 해결하는 데 기여한 것으로 평가받아 특별상을 수상했다. 미국, 유럽 등 일부 지역에서 시민단체와 기업 중심으로 추진된 것과 달리, 서울시는 세계 최초로 공공차원에서 도시의 문제를 해결하는 새로운 방법으로 공유사업모델을 채택했다. 그리고 공유허브, 나눔카, 공공시설 공간공유 등 다양한 사업을 통해 공유경제 개념을 확산하여 국내외 도시의 벤치마킹 사례가 되고 있다.

또한 공공행정 분야에서 아·태 지역 도시 간 정책교류 노력을 인정받아 지난 2012년 유엔아시아태평양 경제사회위원회를

(UNESCAP)가 수여하는 ‘C2C(City-to-City Cooperation) 어워즈⁴⁰, Tomorrow 분야의 상도 수상했다.

시민참여 분야

- 유엔경제사회국 유엔공공행정상 대상 수상, 서울시민 복지기준 선정 (2013)

지난 2013년 서울시는 유엔경제사회국(UNDESA)가 수여하는 유엔 공공행정상을 4개 사업이 동시에 수상하는 쾌거를 이루었다. 그중 대상을 받은 ‘서울시민 복지기준 선정’은 민관 거버넌스 체계를 바탕으로 162회에 걸친 회의와 1,000인 원탁 회의, 정책 워크숍 등 의견수렴과정에서 우수성을 평가받았고, 특히 시민참여 부문에서 좋은 점수를 받았다. 무엇보다 지역의 특수성을 반영한 복지기준을 전국 최초로 정립했다는 점이 높은 평가를 끌어냈다.

많은 도시가 지역 실정과 특수성을 반영한 차별화된 복지기준이 필요하다는 사실에 공감하고 있었지만, 그것을 실천에 옮긴 것은 서울시가 처음이다.⁴¹

여성 분야

- 유엔경제사회국 유엔공공행정상 대상 수상(2015)
- 유엔경제사회국 유엔공공행정상 성인지정책 분야 우수상 수상(2013)
- 광저우시, UCLG-메트로폴리스 공동, 광저우 국제도시창신상, 청소년 인터넷 중독예방, 청소년 성매매 방지 - 창신도시 선정(2012)

서울시 여성정책은 세계적으로 우수한 정책으로 평가받고 있다. 2012년 이후 여성 분야에서 가장 많은 상을 수상했고, 특히 지난 2015년에는 공공행정분야에서 최고 권위를 자랑하는 유엔경제사회국의 유엔공공행정상 대상을 수상하여 서울시의 대표 우수정책 사례로 자리매김하였다.

유엔공공행정상 중 성인지정책 분야에서 대상을 수상한 여성안심특별시 정책은 2013년부터 현재까지 서울시가 적극 추진하고 있는 성폭력 예방정책이다. 사후 대책이 아닌 사전예방 정책으로 사람을 통한 안전망 구축을 목표로 하였으며 ‘여성폭력 없는 안전마을’, ‘안심귀가스카우트’, ‘성폭력 특별관리 구역 600곳 선정’, ‘여성안심택배함 100곳 운영’ 등 환경안전망을 구축하여 여성이 안심하고 다닐 수 있는 서울을 만들기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

지난 2013년에도 유엔공공행정상 성인지정책 분야에서 ‘여성 1인 가구 종합 지원정책’으로 우수상을 수상하였다. 나날이 급증하고 있는 1인 가구 여성에 초점을 맞춘 정책으로 지자체 최초로 지역 여성 1인 가구의 실태를 조사하여 정책에 반영했다는 점에서 많은 관심을 받았다. 특히 여성 1인 가구를 위한 소형 공공임대주택인 ‘싱글여성전용 안심주택’, ‘여대생전용 기숙사’ 등이 주목을 받았으며 급변하는 인구구조에 선제적으로 대응했다는 좋은 평가를 받았다.

환경 분야

- 제2회 도시기후리더십 어워즈, C40-지멘스 태양광시스템 그린에너지 부문(2014)
- 글로벌포럼, 에너지글로벌 어워즈 국가상(2014)
- 유엔경제사회국, 유엔공공행정상 우수상(2013)

해외 환경 분야의 우수정책에서도 서울시는 주목받았다. 먼저 2014년 서울시의 햇빛도시 서울 사업 중 태양광 발전 보급 사업이 제2회 도시기후리더십 어워즈⁴²에서 녹색에너지 분야 ‘C40-지멘스 어워즈’로 선정되었다. 서울시의 태양광 발전 보급사업은 세계 다른 도시와 견주었을 때 짧은 시간에 가시적인

효과를 얻었다는 점이 높은 평가를 받았다.

2014년에는 글로벌포럼에서 서울시가 서울대학교와 공동으로 진행한 ‘옥상녹화 및 텃밭조성사업’이 ‘에너지글로벌 어워즈 국가상(National Energy Globe Awards)’⁴³을 수상했다. 서울시는 지난 2012년 옥상녹화지원사업을 통해 서울대학교 35개 동 826㎡ 규모를 녹지와 텃밭으로 조성하여 빗물 저장과 홍수 예방과 함께 건물의 평균 온도를 낮춰 에너지 절감 효과를 낸 것을 인정받았다.

에코마일리지제도 또한 2013년 유엔공공행정상 우수상을 받았다. 에코마일리지제도는 서울시의 대표정책인 원전하나줄이기 사업의 하나로 시민들의 자발적 에너지 절약 실천을 통해 온실가스 배출량을 줄이고, 지구 온난화를 방지하는 프로그램이다. 서울시는 지난 2009년 9월 에코마일리지제도를 처음 도입한 이후 총 12만 2,000TOE의 에너지를 절감하고, 35만 5,000톤의 이산화탄소를 감축했다. 또한 에너지 소비에 대한 시민의식 변화, 민간과 기업 및 에너지 관리기관 등의 다각적 참여로 에너지 절감운동을 확산시켜 높은 점수를 받게 되었다.

문화 · 관광 분야

- 비즈니스 트래블러 US(관광-MICE 전문지) 베스트 인 비즈니스 트래블 어워즈(Best in Business Travel Awards), 베스트 국제 비즈니스 미팅 도시 선정(2012, 2015)

서울시는 2012년과 2015년 ‘베스트 국제 비즈니스 미팅 도시’에 선정되는 영예를 차지했다. ‘베스트 국제 비즈니스 미팅 도시상’은 2008년 신설된 이래 미국의 델러스, 호놀룰루, 라스베이거스 등의 도시가 독점해왔던 분야인데, 서울시는 마리아베이를 주축으로 MICE 도시로 빠르게 성장 중인 싱가포르 등 거대 컨벤션 도시를 제치고 수상하였다. 서울시는 아시아 도시 중 최초로 이 상을 수상하면서 대표 컨벤션 도시로 입지를 공고히 하는 계기를 마련하였다.

2006년 이후 꾸준한 투자와 인프라 구축을 이뤄왔으며 지난해에만 총 310건의 국제회의를 개최하여 국제협회 연합에서 매년 6월 발표하는 ‘국제회의 도시 순위’에서 5년 연속 세계 5대 컨벤션 도시로 선정된 바 있다.

디자인, 도시설계 분야

- 홍콩디자인센터 홍콩 DFA 어워즈 범죄예방프로젝트 대상 수상 (2014)

서울시는 도시 디자인에서도 강점을 드러냈다. 서울시는 홍콩의 DFA(Design For Asia) 어워즈⁴⁴ 2014 시상식에서 범죄예방디자인프로젝트 ‘엘로우카펫’으로 대상을 수상했다. 횡단보도 근처에 설치되는 엘로우카펫은 횡단보도를 건너기 전 대기 공간의 시인성을 높일 수 있도록 노란색을 칠해 운전자가 아동을 쉽게 인지하게 하여 아동의 교통사고를 예방하는 아이디어다. 시민의 손을 통한 디자인으로 안전사고라는 사회적 문제를 해결했다는 점을 인정받아 수상했다. 또한 아동의 교통사고를 예방하는 효과를 인정받아 인천, 부산, 광주 등 여러 지자체가 정책으로 도입했다.⁴⁵



제

4

장



“

시민
눈높이에서
평가한
서울시 정책

”



시민에게는 피부에 와닿는 정책으로
학계에는 신선한 연구 주제로
해외도시에서는 주목할 만한 모범사례로
진화 중인 서울시 혁신정책이
시민의 일상생활까지 파고 들어갔다.
가시적인 성과가 확산될 기반이 마련된 것이다.
이제 혁신의 결과를 수확하는 일만 남았다.
이것이 앞으로 굳은 의지를 가지고 더 많은 노력을
기울여야 하는 이유다.



박원순 시정의 브랜드 ‘소통’

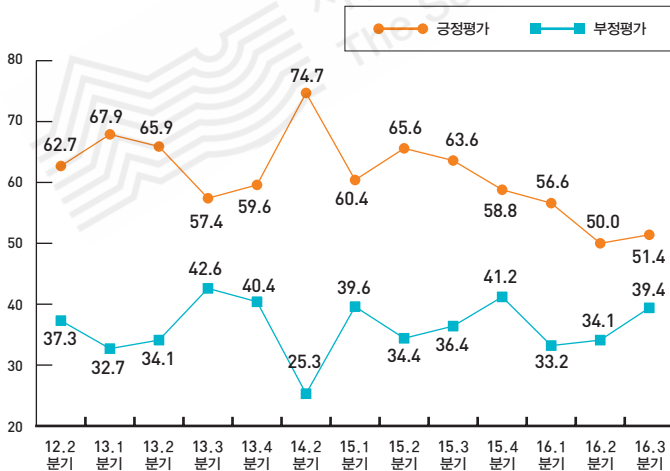
시민과 함께 정책을 만들고 작은 사업이라도 시민이 행복하면 추진하는 시정으로 바뀐 지 벌써 6년이 흘렀다. 그동안 복지, 문화, 환경, 협치 등 다양한 분야의 사업이 추진되었고 그 성과가 구체적인 지표로 나타나고 있다. 해외 언론은 민선 6기의 혁신시정을 벤치마킹 대상으로 소개하고 있다. 국내외 학계도 서울시의 혁신정책을 연구대상으로 삼아 다각도로 분석하고 있으며 일부 정책은 국제사회에서 우수한 정책으로 인정받아 수상도 받았다. 적어도 지표상으로는 민선 6기 혁신정책이 성공한 것으로 보인다.

그렇다면 이런 혁신정책을 실제 수혜자인 시민은 어떻게 받아들일까? 서울시 정책에 대한 시민만족도를 조사하기 위하여 서울연구원은 2012년 하반기부터 지속적으로 설문조사를 시행했다.⁴⁶ 민선 5기 이후 새로운 정책은 알고 있는지, 시정변화를 어느 정도 체감하고 있는지, 정책의 혜택을 얼마나 받았는지 등 서울시 정책을 시민의 입장에서 평가해 보았다.

설문조사를 살펴보면 시정에 대한 시민만족도는 2012년 이 후부터 2015년 후반까지 60%를 웃돌다가 2015년 4분기부터 50%대로 낮아지는 추세이다. 시민들은 소통이 되는 시정에 가

서울시 정책 시민만족도 조사

(단위: %)

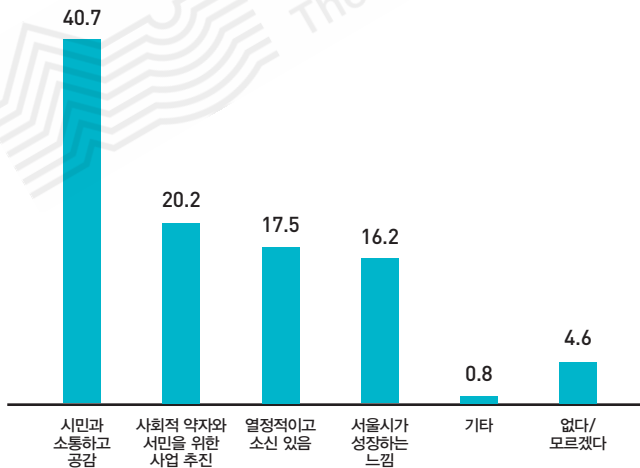


장 큰 만족감을 얻었다. 소통시정은 설문을 시작한 2012년 이후 2016년까지 박원순 시정에서 가장 만족할 만한 정책으로 평가한 항목이다. 실제로 2017년 5월 조사에서 시정 만족의 이유를 ‘소통’이라고 응답한 비율이 40%로 2위인 ‘합리적 행정(20%)’과는 큰 차이를 보였다.

민선 5기 이후 시정운영의 핵심 키워드로 소통이 자리 잡은 것은 시정운영 차원에서는 긍정적이다. 다만 이제는 소통을 넘어 구체적이고 가시적인 성과가 필요해 보인다. 2012년 초반에는 소통시정이 시민에게 참신하게 다가갔다면 최근 들어서

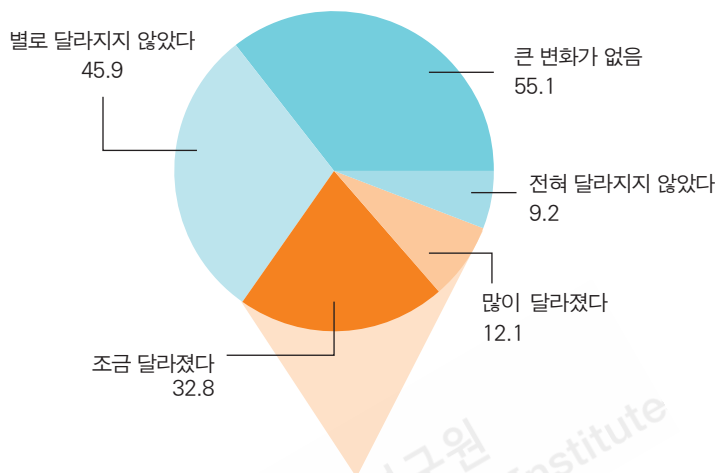
서울시정 긍정평가 이유⁴⁷

(단위: %)



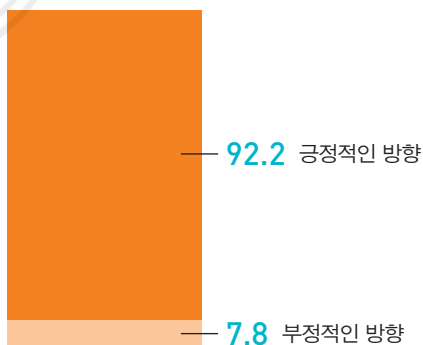
는 큰 역할을 하지 않는 것으로 보인다. 시정 만족도가 2015년 하반기부터 낮아진 것과 무관하지 않다.

민선 6기 시정의 흥미로운 점은 혁신정책을 경험한 시민의 평가가 매우 긍정적이라는 것이다. 2011년 10월 이후 시정운영이 달라졌다고 응답한 비율은 전체의 45%였고, 이 중 92% 이상이 긍정적으로 변했다고 평가했다. 이는 시민과 소통하고 시민과 함께 정책을 만드는 등 민선 5기 이후 시정운영을 혁신적으로 변화시킨 결과로 볼 수 있다. 또한 시민 눈높이에서 정책을 수립하고 체감형으로 추진하다 보니 시정을 경험한 시민들의 만족도가 높게 나타난 것으로 볼 수 있다. 다만 아직 시정을 경험하지 못한 시민에 대한 정책개발과 홍보 등이 앞으로 풀어가야 할 숙제이다.



달라졌다
44.9

시정운영 변화 방향



▲ 자료: 서울연구원, 2014, 민선 6기 정책의제 발굴과 추진전략 수립연구



아직 낯선 혁신정책들

2000년대 초반은 청계천복원, 상암 DMC개발, 중앙버스전용차선, 광화문광장 조성, 한강르네상스, 경의선숲길 조성 등 이름만 들어도 금방 알아차릴 수 있는 사업이 많았다. 이 사업들은 굳이 나와 직접적인 관계가 없어도 서울시의 발전과 경쟁력 강화를 위하여 필요한 사업인 것으로 인식되었다. 이에 비하여 민선 5기 이후 사업은 협치시정, 사회적경제, 마을공동체, 찾아가는 동주민센터, 에너지살림도시 등 생소한 내용이 대부분이다. 어렵פות이 추측할 수 있지만 들어도 확실히 어떤 사업인지 이해하기 매우 어렵다. 그러다 보니 사업과 무관한 일반인이

관심을 두기 어렵다. 실제로 사업의 제안자나 참여 경험이 있는 사람에게는 쉽고 효과가 있는 사업일지라도 정책참여에 소극적이거나 사업과 직접적인 관계가 없으면 정책에 대하여 잘 모르는 경우가 대부분이다. 2013년 11월 서울시민에게 민선 5기 주요 정책 30개에 대한 인지도를 조사한 결과 시민들은 30개 중에서 19개를 잘 모르고 있었다. 여기에는 원전하나줄이기, 마을공동체, 도시농업 활성화, 공유서울 등 서울시가 중점적으로 추진하는 사업도 포함되어 있다.

서울시민들에게 민선 6기의 주요 정책 18개에 대한 인지도를 2016년에 다시 물어보았다. 시민들은 서울시의 주요 사업 18개 사업 중 10개를 알고 있다고 답했다. 2013년의 36%였던 인지도가 2016년 55%로 증가했다. 서울시 정책의 절반 이상을 인지하기 시작한 것이다. 민선 5기 이후 서울시 혁신정책이 일상의 생활정치로 안착하고 있다는 의미이다. 구체적인 성과가 확산될 기반이 마련된 것이다. 이제 혁신의 결과를 수확하는 일만 남았다. 이것이 앞으로 굳은 의지를 다지고 더 많은 노력을 기울여야 하는 이유다.

2013년과 2016년 시민들이 평가한 주요 정책 인지도

2013년

매우 잘 알고 있다 국공립어린이집 확충, 골목경제 활성화, 비정규직의 정규직 전환, 여성안전종합대책, 심야전용 시내버스

알고 있다 임대주택 8만 호 건설, 서울시민 복지기준, 뉴타운 출구 전략, 청년일자리허브, 도서관 확충, 지하철9호선 운영 개편

잘 모른다 환자안심병원, 퇴직자 인생이모작 지원, 민생침해 근절, 서울형뉴딜일자리, 관광 MICE 활성화, 한양도성 복원, 보도블록 10계명, 원전하나줄이기, 맑은 아파트 만들기, 도시농업 활성화, 지역맞춤형 수방대책 및 산사태 예방, 한강행복몽땅프로젝트, 공유서울, 마을공동체, 행정정보 전면공개, 시민청, 재정건전성 확보, 현장시장실, 시민참여예산제

2016년

매우 잘 알고 있다 사회혁신, 임대주택 8만 호, 여성안심특별시, 국공립어린이집 확충, 보행친화도시

알고 있다 뉴타운 수습정책, 사회복지선과 복지예산 확충, 찾아가는 동주민센터, 한양도성 복원, 소통과 개방형 서울시장

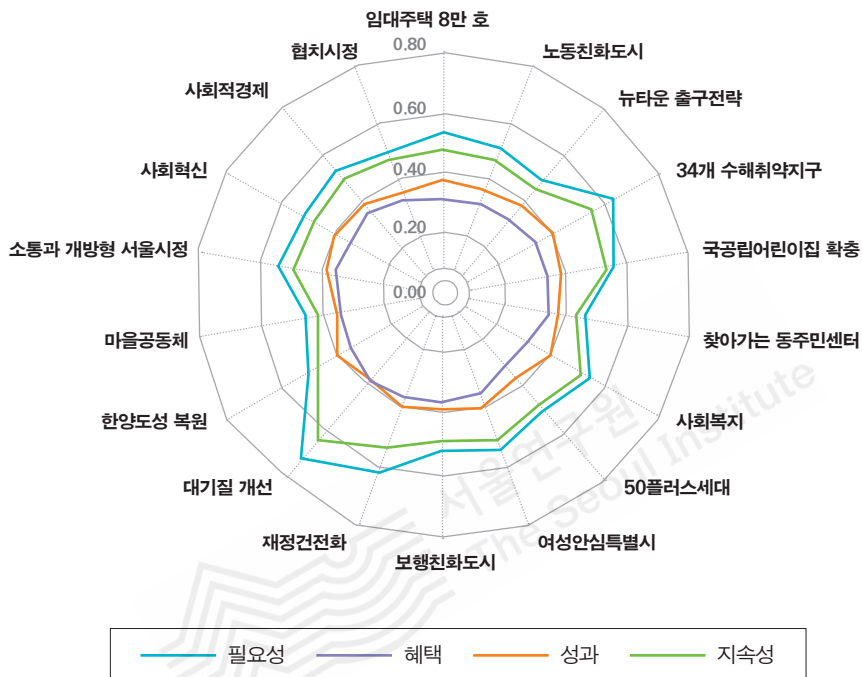
잘 모른다 사회적경제, 마을공동체, 34개 수해취약지구, 50플러스세대, 대기질 개선 및 에너지살림도시, 재정건전화, 노동친화정책, 협치시장



환영받는 체감형 정책

민선 5기 이후 시도했던 혁신정책의 인지도가 서서히 좋아지고 있고 체감한 정책에 대한 평가도 만족스럽게 나타나고 있다. 구체적인 사업의 인지도 및 성과를 알아보기 위하여 18개 정책사업의 인지도, 필요성, 정책 성과, 향후 지속가능성 등 4가지 요소에 대하여 설문을 했다. 설문 결과 모든 사업에 대한 필요성과 지속가능성이 인지도와 성과에 비하여 높게 나타났다. 서울시가 추진하는 18개 주요사업은 시민의 입장에서 필요하고 앞으로도 중요한 정책이라고 판단하고 있지만, 아직은 사업의 성과가 개인이 체감할 정도까지 실현되지는 않았다는

서울시 주요 정책 여론조사



▲ 자료: 서울연구원, 2016, 민선 6기 서울시정과 부문별 정책 설문조사II

것이다. 전체적으로 혁신을 담은 정책사업의 성과가 가시화되고 시민이 체감하기 위해서는 아직 시간이 더 필요할 것으로 보인다.

서울시 18개 핵심사업 만족도 분석결과



높은 만족도를 보이는 사업

재정건전화, 사회적경제, 소통과 개방형 서울시정, 여성안심특별시



잘하고 있으나 보완이 필요한 사업

국공립어린이집 확충, 34개 수해취약지구, 사회복지, 한양도성, 보행친화도시, 사회혁신



개선의 여지가 있는 사업

노동친화도시, 50플러스세대, 뉴타운 출구전략, 마을공동체, 찾아가는 동주민센터, 협치시정, 대기질 개선, 임대주택 8만 호

시민이 원하고 성과도 있는 사업

핵심사업을 유형별로 구분하여 분석해보았다. 가장 성과가 있는 사업은 재정건전화, 소통과 개방형 서울시정, 사회적경제, 여성안심특별시 사업이다. 이 사업들은 서울시 발전에 꼭 필요한 사업이면서 성과도 뚜렷하고 무엇보다 서울시민 스스로가 구체적으로 혜택을 받은 사업으로 평가했다. 재정건전화는 사업이 주는 상징적인 의미가 크게 작용한 것 같다. 채무 7조 원

감축 및 시민참여예산 등 세금을 투명하고 건전하게 쓰는 것은 굳이 설명이 필요 없는 좋은 사업이다. 현장시장실, 정책토론회 등 소통과 개방형 시정도 마찬가지로 누구에게나 어느 지역에서나 환영받을 정책이다. 그러나 투자에 비하여 성과가 뚜렷하지 않기에 역대 시정에서는 대놓고 선언하지 않았던 정책이었지만 이번 시정에서는 과감하게 대표 정책으로 추진하고 있고, 그 성과도 서서히 나타나고 있다.

좋은 사업이지만 보완이 필요한 사업

두 번째 유형은 서울시 차원에서 중요한 사업이고 성과도 있는 사업이지만, 보완이 필요한 사업이다. 국공립어린이집 1,000개 확충, 서울형 기초보장제도, 서울형 사회복지, 수해취약지구 대책, 한양도성 복원, 보행친화도시, 반값등록금, 무상급식 등의 사업이 여기에 속한다.

먼저 빈부격차 심화, 핵가족화, 맞벌이 가계 증가 등 최근 사회적으로 팍팍한 환경을 반영하듯이 국공립어린이집과 복지사업 등은 누구나 필요하다고 생각하는 사업이다. 이들 사업은 서울시가 민선 5~6기 동안 집중적으로 투자한 결과 긍정적인

평가를 받고 있다. 하지만 자녀 유무 혹은 소득에 따라 혜택 여부가 달라지는 복지사업이므로 시민 대다수가 직접적인 혜택을 받지 못했지만, 성과와 필요성은 공감하는 사업으로 나타났다.

한양도성 복원, 보행친화도시, 반값등록금, 무상급식 사업은 열심히 추진한 결과 성과도 있었고 시민 개개인에게 직접적인 혜택도 있었다. 그러나 이 사업을 지속적으로 추진해야 한다는 점에서는 공감을 이끌어내지 못했다. 반값등록금과 무상급식은 전국적인 파장을 준 혁신정책이었으나, 형평성 문제와 포퓰리즘이라는 이슈는 반드시 풀어야 할 숙제이다. 한양도성 복원과 보행친화도시 사업은 취지와 지속 가능성 차원에서 장기적으로 추진해야 할 사업임에도 불구하고 시민들의 평가가 다르다. 사업의 취지를 공감하고 효과에 대한 재검토가 필요한 시점이다.

개선 여지가 있는 사업

마지막으로 아직 시민들에게 공감을 얻기에 시기상조인 사업으로 노동친화도시, 50플러스세대, 뉴타운 출구전략, 마을공동체, 찾아가는 동주민센터, 협치시정, 대기질 개선, 임대주택 8만 호

등의 사업이 여기에 해당한다. 이 중에서 마을공동체 사업은 필요성, 성과, 혜택 등 종합평가 결과 18개 사업 중 가장 낮게 나타났다. 마을공동체 사업이 도입된 지 시간이 꽤 지났음에도 아직까지 필요성에 대한 공감대가 부족하고 인지도가 낮으며 미흡한 성과 등 앞으로 개선할 부분이 많아 보인다.

찾아가는 동주민센터 사업은 필요성과 성과에서 만족도가 낮다. 이 사업은 동주민센터를 주민복지의 허브공간으로 탈바꿈하는 사업으로 서울시민 전체가 혜택을 받을 수 있는 사업이다. 1년이 넘는 기간 동안 283개동에 찾아가는 동주민센터가 확대되었음에도 시민 만족도가 낮은 것은 아직 이 정책을 시민들이 전반적으로 체감하지 못하기 때문이다. 이 외 50플러스세대 지원사업과 서울형 노동친화사업은 다양한 세부사업이 있지만, 혜택과 성과부문에서 만족도가 낮았다. 정책대상이 명확한 만큼 해당 정책의 수혜계층에게 더 활발한 홍보와 구체적인 성과가 필요하다.

대기질 개선 사업과 임대주택 확충사업은 필요성에서 많은 시민이 공감하지만, 아직 성과와 혜택이 부족하다고 느끼고 있다. 비록 시민들이 다양한 정책을 체감하지 못하고 있지만 그 필요성은 인지하고 있다는 점에서 아직 개선의 여지가 있는 사업이라 할 수 있다.



정책 의도와 시민 인식 간의 차이

서울시 주요 정책을 빅데이터를 활용해 평가했다.⁴⁸ 설문, 인터뷰, 언론보도 등 일대일 대응식의 평가에서 더 나아가 실제로 시민이 정책을 어떻게 인식하고 어떤 이슈와 연관되어 있는지 다차원적으로 평가하기 위해 SNS 빅데이터를 활용했다. SNS 분석의 특징은 시대적으로 큰 이슈나 사건이 시민 인식을 주도할 수 있다는 것이다. 이를 바탕으로 서울시 사업은 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.



취지가 시민에게 그대로 전달되는 사업

생활임금제, 임대주택 8만 호, 올빼미버스, 도시재생, 보행친화 도시



정책의도와 다르게 인식되는 사업

여성정책, 보육정책, 국공립어린이집 확충, 안전정책



시민이 체감하지 못하는 사업

원전하나줄이기, 마을공동체

정책의 취지가 시민에게 그대로 전달되다

정책의 취지와 성과가 시민에게 그대로 전달되거나 오히려 증폭되면서 긍정적으로 평가되는 경우다. 생활임금제, 임대주택 8만 호, 올빼미버스, 도시재생, 보행친화도시 등이 여기에 속한다. 생활임금은 복지와 청년 등 최근 이슈와 맞물려 좋은 평가를 받는 사업이다. 2016년 발생한 구의역 스크린도어 사고가 전형적인 안전사고임에도 불구하고 오히려 불안한 청년고용

문제를 부각시키면서 생활임금제가 청년복지의 대안으로 떠오르는 계기가 되었다. 아울러 생활임금제에 대한 시민공감대를 형성시키며 민간기업으로 정책을 확대할 수 있는 발판도 마련했다.

임대주택 8만 호 정책은 기존의 저소득층을 위한 주택공급에서 신혼부부와 사회초년생 등 젊은층의 주거안정을 위한 주택공급으로 변화된 정책이다. 이를 시민들이 정확히 인식한 것으로 보인다. 또한 임대주택에서 뉴스테이 행복주택과 리츠 등 임대형 주택으로 주거형태를 전환한 것도 긍정적인 평가를 받고 있다. 임대주택사업은 정책의 취지에 맞게 방향전환과 인식전환을 성공시킨 사례로 이제 구체적 성과를 도출하는 일만 남았다. 도시재생사업도 인식의 전환이 가시화된 대표적 사례이다. 도시재생은 수십 년 동안 노후화된 시가지를 재개발하거나 재건축하는 물리적 개발사업으로 인식되었다. 그러나 서울시와 주민의 노력으로 이제는 노후화되거나 낙후된 지역을 문화, 예술, 공원 등을 통하여 활성화하여 사람 중심의 도시로 바꾸어나가고 있다. 더욱 중요한 것은 주민이 주도적이고 자발적으로 도시재생을 추진한다는 인식이 가시화되고 있다는 점이다. 서울시가 도시재생본부를 설치하고 재생사업의 패러다임 변화를 위하여 집중적인 투자를 한 결과가 나타나기 시작하는 것이다.

심야전용버스인 올빼미버스는 시민에게 가장 기억에 남는 혁신정책으로 손꼽힌다. 시민요구에 관한 정보를 습득하고 노선을 개발하여 만들어진 올빼미버스를 시민들은 편리하고 안전하게 활용하고 있다. 서울시는 서울 전역으로 올빼미버스 노선을 확대하고 연장운행 하는 등 시민편익을 위해 노력하고 있다. 올빼미버스야말로 현장 중심적인 체감형 정책의 대표적인 사례이다.

보행친화도시는 2014년 9월 발표된 민선 6기 정책의 핵심 사업 중 하나였다. 도심보행환경을 개선하고 교차로와 횡단보도 등 교통체계를 보완하며 대중교통을 확대하는 등의 내용을 담은 서울시 보행정책을 시민은 긍정적으로 평가하고 있다. 다만 아직은 보행을 이동수단이 아니라 여가 및 운동으로 인식하고 있어 교통수단으로서의 보행을 인식할 수 있는 계기가 필요하다.

정책의 의도와 다르게 인식되는 사업

정책사업의 취지와 별개로 사업이 진행되거나, 심지어는 전혀 다른 사업으로 인식되는 경우가 있다. 대표적으로 강남역 묻지마 살인사건은 여성정책과 관련이 없는 사건임에도 불구하고

시민들은 이 사건을 계기로 여성정책을 비판하게 되었다. 실제로 여성정책은 여성 치안 문제와 더불어 경력단절여성의 취업과 창업 등 다양한 분야를 지원해주는 사업이다. 하지만 강남역 사건으로 인해 여성정책을 단순히 치안대책으로 인식하는 경향이 심화되었다. 서울시로서는 억울한 면이 있겠지만, 시민의 인식이 항상 시의 의도와 맞아떨어지는 것은 아니다. 여성정책은 인지도도 높고, 2011년부터 추진해온 핵심정책이지만 한편으로 취지와는 달리 논쟁이 심한 정책이다.

보육정책도 이와 유사하다. 보육정책은 여성의 지위 향상을 위하여 마련된 서울시 보육서비스 지원센터를 마련하고 한부모가족 서비스를 강화하는 등의 내용을 담고 있다. 그러나 이러한 취지와 다르게 정부와의 예산편성 갈등과 보육교사의 아동학대 문제 등으로 신뢰회복이 급선무인 과제가 되어버렸다. 잠재된 이슈로서 항상 사건·사고가 있어 정책취지와 시민수요가 맞지 않는 대표적인 사례이다.

국공립어린이집 확충 사업은 사회초년생, 신혼부부, 맞벌이, 입소의 어려움 등 너무 많은 이슈가 복합적으로 얹혀 있는 사업이다. 아울러 가시적 효과가 나타나는 정책이면서 시민에게 꼭 필요한 좋은 정책이기도 하다. 하지만 너무 많은 사회문제와 연결되어 있어 부차적인 문제에서 벗어나 본질에 접근할 수 있는 전략이 필요하다.

안전정책은 결과적으로 보면 안전 이슈에 안전이 없다는 측면에서 독특하다. 안전과 관련한 미디어별 주요 키워드에서 교육, 여성, 강남역 등 서울시 안전정책과 관련한 이슈가 보이지 않는다. 다만 경주와 포항에서 발생한 지진 이후 지진에 관한 키워드가 두드러졌고, SNS상에서는 주로 치안, 건강, 대기질 등 생활형 안전에 대한 키워드가 두드러졌다. 실제로 서울시 안전본부의 주요 과제와 거리가 있는 것이다. 생활안전에서 기후변화와 기반시설까지 너무나도 광범위한 안전 분야에 대한 정리가 필요하다.

시민이 체감하지 못하는 사업

마지막으로 서울시는 많은 투자와 홍보를 하면서 유용하고 필요한 사업이라고 주장하지만 실제로 대다수 주민은 체감하지 못하는 사업이다.

대표적인 것이 마을공동체와 원전하나줄이기 사업이다. 사실 이 두 사업은 민선 5기 후반부터 종합계획을 수립하고 추진 전략도 세워 많은 투자를 하였다. 그 결과 주민 스스로가 공동체를 통해 일상문제를 해결하는 문화를 형성했고, 에너지를 절약하고 생산하는 에너지 프로슈머 시민을 양성하는 등 성과도

보였다. 특히 원전하나줄이기는 국내보다 해외에서 성공사례로 더 많이 소개되는 사업이다. 이러한 성과에도 불구하고 서울시민은 원전하나줄이기를 떠올릴 때, 녹색건축과 전기자동차 등 정책의 세부내용과는 다른 이미지를 인식하고 있다. 구체적인 사업 내용이나 성과를 시민들이 제대로 인식하지 못하고 있다는 것이다. 특히 원전하나줄이기가 성과 홍보에 치중한다는 부정적 여론은 분명히 짚고 넘어가야 할 부분이다.

마을공동체 사업 역시 행사, 축제, 공모사업 등 일반 시민에게는 여전히 행사 위주의 홍보성 포퓰리즘으로 부정적인 인식이 강하다. 두 개의 사업 모두 취지에 맞게 방향전환과 인식전환에 성공하였으나 이는 참여한 경험이 있는 대상자에게만 해당한다. 사업을 좀 더 개방하고 확장하여 시민 모두에게 좋은 정책이라는 공감대를 형성하는 것이 필요한 시기이다.

SNS 빅데이터를 통해 본 시민들의 키워드

트위터	블로그	뉴스
-----	-----	----

▶ 서울시 생활임금

2016년 당시 구의역 스크린도어 사고로 비정규직과 저임금 근로자의 처우개선에 대한 관심이 증대되면서 생활임금제 필요성에 대한 인식 확산

스크린도어, 저임금근로자, 단시간, 비정규직
복지, 청년, 노동자, 비정규직
청년, 노동자, 비정규직, 복지

▶ 서울시 임대주택

신혼부부, 청년, 공공임대아파트, 사회초년생
뉴스테이, 임대료, 국민행복주택, 신혼부부
뉴스테이, 국민행복주택, 기업형임대주택, 임대료

▶ 서울시 도시재생

회복, 활성화, 재개발, 재정비, 불법시위
문화예술, 활성화, 재개발, 청년
재개발, 재건축, 문화, 부동산, 투자

▶ 서울시 심야버스

시범운행, 택시(업계), 강남구, 서초구, 서울역
노선, 택시(업계), 지하철, 시범운행
택시(업계), 노선, 시간표, 여성, 지하철

▶ 서울시 보행

스마트폰 사용, 보행전용, 교차로, 대중교통 올레길
도심, 공원, 교차로, 건강
운동, 저녁, 주말, 공원

▶ 서울시 여성정책

강남역, 불안, 여성혐오, 역차별

청년, 일자리, 안심, 강남역

창업, 일자리, 프랜차이즈, 소자본

▶ 서울시 국공립어린이집

대기표, 우선권, 신혼부부, 저출산고령화

신혼부부, 직장인, 경력단절여성, 육아휴직

신혼부부, 국민행복주택, 사회초년생, 맞벌이부부

▶ 서울시 보육

무상보육공약, 예산편성, 맞벌이 가족, 저소득 취약계층

어린이집, 무상보육, 예산편성, 보육교사

어린이집, 보육교사, 교육환경, 아파트

▶ 서울시 안전

지진, 한반도, 강남역, 주차장

교육, 여성, 사건, 기온, 미세먼지

강남, 주말, 여름, 바다

▶ 서울시 원전하나줄이기

기후변화, 우리 인류, 녹색건축, 태양광, 성과 홍보

신재생에너지, 태양광, 신산업, 전기자동차

기후변화, 신재생에너지, 태양광, 전기자동차

▶ 서울시 마을만들기

마을도서관, 문화창조, 주민활동, 주민자치

교육, 문화, 프로그램, 주민참여, 행사 · 축제

교육, 문화, 프로그램, 소통



제

5


장



“

보다 나은
서울을 위한
과제

”



시민체감형 정책의 특징은
정책을 함께 만들거나 직접 사업추진에 참여한 시민의
만족도가 매우 높다는 점이다.
반면 정책에 참여하지 않은 시민은
상대적으로 소외감을 느끼거나
무관심하게 되는 부작용도 있다.
시민 중심의 시정을 시작한 지 6년이 지났다.
이제는 정책을 시민과 공유하고
공감대를 형성하여 확산하는 것이 과제다.



천만 시민이 주인이 될 때까지

“서울의 주인은 시민이다!” 지금은 이 말이 당연하게 들리지만 과거의 상황을 보면 꼭 그렇지만은 않다. 2011년 10월 이전까지 서울은 녹색성장도시, 글로벌도시, 메가시티, 스마트도시 등 시대를 대표하는 도시의 모습을 추구했다. 천만 서울시민은 비전과 정책을 결정하는 주체이기보다 주어진 도시상을 잘 따르고 효과를 누리기만 하는 수동적인 역할을 한 셈이다.

2011년 박원순 시정이 시작되면서 시민의 역할은 바뀌게 된다. 서울의 미래상과 과제를 직접 정할 뿐 아니라, 중요한 시정 사업을 전문가와 함께 만들고 점검하는 것까지 시민의 역할이

확대된 것이다. 박원순 시정은 아주 작은 정책이라도 관계자가 끝까지 의견을 개진하고 토론하고 조정하면서 결정하는 직접 민주주의 방식을 택했다. 100인의 시민참여단이 서울의 가장 중요한 공간계획인 2030 서울플랜의 미래상과 핵심과제를 숙의와 토론을 통하여 스스로 정했다. 또한 1,000여 명의 시민이 162회의 회의를 거쳐 서울시민의 복지기준을 마련한 사례는 유엔공공행정상 대상까지 받을 정도로 혁신적이었다. 서울시 예산의 투명성과 민주성을 증대하기 위하여 시민이 직접 사업을 제안하고 심사하는 재정 민주주의도 시민이 서울시정의 주체이자 주인임을 확인해주는 대표적 정책이다.

2013년 이후 2016년까지 서울시정에 대한 만족도를 지속적으로 조사한 결과 서울시정에 대해 만족하는 가장 큰 이유로 시민과 소통하려는 노력을 꼽았다.

서울시는 물리적 공간을 개방하여 시민과의 소통을 시도했다. 그동안 닫힌 공간, 공무원들만의 공간으로 여기던 시청사를 소통과 시민참여의 공간인 ‘시민청’으로 개방한 것이다. 2015년 12월 30일 기준으로 방문객이 무려 500만 명을 돌파했으며, 하루 평균 5,160명 이상의 시민이 시민청을 방문했다. ‘활력콘서트’, ‘토요일은 청이 좋아’, ‘한마음 살림장’ 등 22개 프로그램이 총 3,860회 열렸고, 2,082회의 공간대관은 물론 150쌍의 결혼식이 이곳에서 열렸다.

시민과의 소통은 행정절차에서도 발견할 수 있다. 서울시는 행정정보를 시민과 공유하기 위하여 행정데이터 원자료를 전면 공개하였다. 2013년부터 정보소통광장을 통해 서울시가 보유하고 있는 11개 분야 979만 4,924건의 데이터, 서울시 국장급 이상 결재문서 1,080만여 건 등을 공개하는 등 파격적인 공개행정의 장을 열었다. 또한 지역 민원을 현장에서 직접 봐야 답을 찾을 수 있다는 철학하에 현장시장실도 운영했다. 지금까지 20개 자치구와 G밸리, 택시, 전통시장, 서울역, 위례·마곡·내곡지구 등 150개 현장, 386개 현안사업에 답을 하는 소통행정의 모델을 제시하기도 했다.

박원순 시정은 시민이 말로만 주인이 아니라 실제로 서울시정의 주인 역할을 할 수 있게 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있는 권한을 주었다. 적극적으로 정책에 참여했던 우연히 시정에 관여했던 주인 역할을 경험한 시민의 만족도는 매우 높고 시정 기대치도 상당하다. 이제부터는 서울시정에 함께하지 못한 시민에게 관심을 가질 때다. 정보가 부족하거나 여건이 여의치 않거나 관심이 없어서 시정에 참여하지 않은 시민이 있을 것이다. 더욱 많은 시민이 서울시정에 참여할 수 있도록 다양하게 정보를 제공하고, 관심을 가질 수 있도록 재미와 즐거움을 주는 행사를 기획하는 등의 노력이 필요하다.



수도권과 중앙정부와의 협치

서울시 정책이 시민체감형이다 보니 현장에서 시민의 의견이 많이 반영된다. 시민은 당장 먹고사는 문제가 시급하기에 주거안정, 복지, 경제 활성화, 일자리, 교육, 보건환경 등 일상의 문제를 제기하게 된다. 그런데 이러한 시민들의 요구는 지방자치단체가 할 수 있는 범위를 훨씬 뛰어넘는 영역이다. 중앙정부가 주도하거나 민간기업이 노력해야 하거나 시·도가 공동으로 함께해야 하는 일이 대부분이다. 서울시의 역할은 단지 서울시 행정구역 내 도로와 공원조성, 노후화된 주거지의 재건축, 각종 도시개발사업, 기반시설 정비 등 생각보다 제한

적이다.

시민이 주인이 된 시정에서는 이러한 행정 주체별 경계가 무의미하다. 시민은 누가 복지사업을 추진하고 교육정책을 입안하고 일자리를 만드는지를 중요하게 생각하지 않고, 단지 결과만 평가할 뿐이다. 서울시정이 새로운 행정환경을 만난 것이다. 과거 서울시정의 고유권한으로 돌아갈 수도 없지만 그렇다고 권한도 없고 재원도 제한적인 복지, 일자리, 교육, 보건 분야를 주도할 수도 없는 형국이다. 그야말로 진퇴양난이다.

서울시는 과감하게 복지, 건강, 교통 등의 분야에서 서울시가 추진할 수 있는 일을 찾기 시작했다. 가장 먼저 복지 분야에 집중해 보육복지 분야의 국공립어린이집 설치, 교육복지 차원의 반값등록금 도입, 주거복지해결을 위한 공공임대주택 공급 등을 시행했다. 가용할 예산을 투입하고 정책대상자와 관련 전문가의 아이디어를 가지고 서울형 복지 체계를 구축했고 구체적인 성과도 이끌었다. 어느덧 1,000번째 국공립어린이집이 문을 열었고, 찾아가는 복지정책을 통해 사각지대에 놓여 있는 어려운 시민들에게 복지혜택이 돌아가도록 했다.

2015년 메르스사태는 서울시가 주도적으로 대응하여 쟁점이 되었던 사건이다. 논쟁의 여지가 있지만 중앙정부 역할을 자치단체가 주도하면서 이슈화된 것이 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 2016년 추진한 청년층 구직활동 지원이라는 취지의

청년수당 역시 과거 정부와 갈등을 일으켰다. 늘어나는 청년실업 문제를 해소하기 위해 자치단체 차원에서 지원할 수 있는 프로그램을 도입하여 추진했으나 도입취지와 인식 차이로 오해와 갈등이 발생하였다. 급기야는 정부가 직권취소로 대응하면서 갈등이 격화되기도 했다.

원전하나줄이기 역시 에너지정책을 지방자치단체가 주도한 사례이다. 화력발전과 원전 등 현재 에너지시스템에 대한 변화가 필요함을 지속적으로 교육하고 신재생에너지 사용을 독려하여 원전 하나에 해당하는 전력량을 절약했다.

행정조직에 따라 정책을 개발하는 것이 아니라 시민의 수요를 따라 조직도 재구성하고 접근방식을 바꾸는 시대가 되었다. 앞으로 시민의 수요에 맞춰 수도권뿐 아니라 중앙정부와도 함께 실질적인 협치를 시작할 때다.



지속적인 정책평가와 내실 다지기

서울시 정책은 2011년부터 본격적으로 해외 학계의 연구대상이 되었고 2013년부터 논문 건수가 급증하고 있다. 다루는 분야도 도시계획과 행정 외에 교통, 문화, 경제, 환경 등 다양한 분야를 아우른다. 민선 5기 이전에는 대중교통개편과 대규모 도시개발사업에 주목했다면 최근에는 시민참여, 열린 행정을 통한 행정혁신, 공유도시, 사회적경제, 환경정책 등이 주요 연구대상이다.

해외 언론도 최근 들어 서울시 정책을 다양한 시각으로 평가하고 소개하고 있다. 민선 5기 들어 정책이 국가별 관심사를

담을 수 있을 정도로 세분화되고 다양해졌다. 예를 들어 북미 지역은 서울역고가를 집중적으로 다루었고, 유럽은 공유도시, 에너지정책, 디지털도시에 관심을 가지고 있다. 반면 아시아권은 원전하나줄이기와 지구온난화 등의 에너지정책과 의료관광 등과 같은 관광정책에 관심을 보이고 있다.

서울시 혁신정책은 세계적으로 우수한 평가를 받고 있다. 전자정부 분야에서 서울시는 세계 최고의 IT도시로 7회 연속 1위를 차지했다. 공유서울은 혁신적 우수정책으로 선정되어 메트로폴리스 어워즈를 수상했다. 공동체붕괴, 인간소의 현상, 환경오염 등 새로운 사회문제를 공유문화 확산을 통하여 해결하고자 했던 의지가 인정된 셈이다. 또한 서울시민 복지기준 사업이 유엔경제사회국으로부터 시민참여촉진분야 대상을 수상하였다. 여성 분야도 유엔공공행정상 대상을 수상했고, 환경 분야는 유엔경제사회국뿐 아니라 글로벌포럼 에너지글로벌 어워즈 등을 수상하였다. 그 외 범죄예방디자인프로젝트가 홍콩의 DFA 어워즈를 수상했다.

서울의 우수정책은 언론이나 학술분야에 소개될 뿐만 아니라 해외로 수출하기도 했다. IT를 기반으로 하는 전자민원시스템을 인도에 수출했고, 교통카드시스템은 뉴질랜드, 몽골, 필리핀 등으로 수출하였다. 또한 가나, 스리랑카, 인도네시아 등에 도시교통시스템 관련 정책·기술 자문을 해주고 있다. 서울중

합방재센터는 119소방방재시스템을 지자체 최초로 개발하여 방글라데시에 수출하기도 했다.

2012년 이후 박원순 시정에서 추진한 수많은 혁신정책은 언론보도, 연구논문, 우수정책 시상, 해외도시 컨설팅 등 다양한 경로를 통하여 해외에 소개되고 있다. 과거 서울시정은 선진도시를 바라보면서 다양한 분야의 정책을 벤치마킹하기에 급급했다. 그러나 이제는 해외에서도 시도하지 못한 혁신적인 정책을 개발하고 추진하면서 한 발 앞선 정책을 선도하는 서울이 된 것이다. 서울시민의 자부심을 높일 뿐만 아니라 서울시 위상이 높은 수준까지 올라갔다는 점에 의의가 있다. 무엇보다 물리적인 도시기반 시설부터 도시행정 프로그램까지 전 분야에서 골고루 다양하게 혁신이 실현된 것이 큰 성과이다.

서울시 혁신정책이 지속적으로 국내외 도시의 벤치마킹 대상이 되기 위해서는 무엇보다도 정책에 대한 평가와 관리가 중요하다. 정책과 사업에 대한 구체적인 성과와 사례를 모으고, 시행착오를 통한 개선방안을 제시하는 동시에 내실을 다지면서 나아가야 한다.



정책공유와 공감대 확산

민선 5~6기 시정의 중요한 성과는 시민과 소통을 통하여 시정 철학을 실천했다는 점이다. 서울시정에 관한 설문조사 결과에 서도 서울시정을 긍정적으로 평가한 가장 큰 이유는 소통이라고 응답하고 있다. 시민과 소통하면서 시민의 눈높이에서 정책을 개발하다 보니 과거의 이벤트성 대규모 도시개발사업보다 작지만 시민이 체감할 수 있는 현장형 정책이 많이 발굴되었다. 그러다 보니 정책이 대부분 특정 계층을 대상으로 하거나 특정 지역에 한정되어 추진되었다. 시민체감형 정책의 특징은 정책을 함께 만들거나 직접 사업추진에 참여한 시민의 만족도

가 매우 높다는 것이다. 실제로 민선 6기 이후 시정변화를 경험한 시민은 45%이고, 이 중 90% 이상이 긍정적으로 시정이 변화하고 있다고 평가했다. 시정을 경험한 계층은 절반이 안 되지만 시정에 참여하게 되면 만족도가 매우 높다. 반대로 정책에 참여하지 않는 시민은 상대적으로 소외감을 느끼거나 무관심하게 되는 부작용도 있다.

청계천복원, 한강르네상스, 상암 DMC개발 등 서울 전체를 아우르는 상징성 있는 사업이 추진된다면 간접적으로라도 시정변화를 느낄 것이다. 그렇지만 복지, 문화 등과 관련한 수많은 사업이 작은 동네 단위에서 추진된다면 해당 지역주민이 아니고서는 잘 모르는 경우가 많을 것이다. 실제로 설문조사에서 시민들은 2013년 서울시 핵심사업 30개 중에서 19개를 잘 알지 못했고, 2016년에도 서울시 핵심사업 18개 중 10개만 들 어본 적이 있다고 응답했다. 현장 중심 시민체감형 정책의 한 계는 대다수 시민이 정책을 잘 알지 못하기 때문에 정책효과를 모를 수밖에 없다는 점이다. 시민 중심의 시정을 시작한 지 6년 이 지났다. 이제는 서울시 정책을 시민과 공유하고 공감대를 형성하여 확산하는 것이 가장 큰 과제이다.

주석

- 1) 서울특별시, 2014, 2014 희망서울 시정운영계획.
- 2) 설문조사는 서울시 거주 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로, 지역별·성별·연령별 비례할당 표본을 무작위로 추출하여 시행하였으며, 설문기간은 2014년 8월 4일부터 23일까지이다.
- 3) 민선 6기 사업 방향의 필요성(서울발전에 필요), 시급성(시급 추진), 체감도(나와의 연관성)에 대해 설문하여 점수를 산정하였다. 각 항목에 가중치를 부여하여 점수를 산정하였다.
- 4) 서울특별시 참여예산 <http://yesan.seoul.go.kr/>
- 5) “서울시 ‘여성안심택배’ 30개소 추가…190개소로 확대”, 2017.05.31., 서울시 보도자료.
- 6) “올빼미버스, 승객이 가장 많이 몰리는 요일은?”, 2017.01.16., 내 손안에 서울.
- 7) 서울시 주요 정책 45개를 대상으로 온·오프라인 투표를 하였으며 시민과 공무원 13만 2,590명이 참여하였다.
- 8) “앱으로 버스를 부른다? ‘심야 콜버스’”, 2016.12.20., 내 손안에 서울.
- 9) “이용자가 직접 모니터링해 안심 데이케어센터 만들어간다”, 2017.06.21., 서울시 보도자료.
- 10) “서울시, 어르신 영양시설 인증제 서비스 관리 나서”, 2015.10.22., 국제뉴스.
- 11) “시민안전파수꾼 10만 명 양성, 서울시 안전 이상 무!”, 2016.05.31., 노컷뉴스.
- 12) “서울시, 올 상반기 55개 학교 테마형 교육여행에 119 대원 동행”, 2017.04.04., 서울시 보도자료.
- 13) “서울의 달라진 학교 화장실, 사진으로 구경하세요!”, 2017.05.12., 서울시 보도자료.
- 14) 서울특별시, 2017, 2017 친환경 무상급식의 안정적 체계지원.
- 15) “초등학교 변경 300m서 어린이 교통사고 가장 많아”, 2015.03.16., 내 손안에 서울.
- 16) “‘모든’ 어린이보호구역에 CCTV 설치”, 2016.03.17., 내 손안에 서울.

- 17) “쌍문1동, 범죄예방디자인으로 응답 끝!”, 2016.05.04., 내 손안에 서울.
- 18) “서울시, 내년 서민 주거안정에 1.1조 예산편성…임대주택 비중이 절반”, 2016.11.10., 뉴스핌.
- 19) “[카드뉴스] 서울시 공공임대주택, 얼마나 늘었나?”, 2017.04.03., 내 손안에 서울.
- 20) “특집 · 찾아가는 동주민센터”, 2017.07., 서울사랑.
- 21) “우리 동네 주민센터에 이런 곳이? 서울시 ‘찾아가는 동주민센터’”, 2016.09.05., 조선일보.
- 22) “‘전국으로 확산해요’ 원전하나줄이기”, 2017.06.05., 내 손안에 서울.
- 23) 서울특별시 참여예산, 연도별 사업심사 진행현황
- 24) “삶을 바꾸는 서울혁신정책, 도시문제 해결 모델”, 2016.12.14., 국민일보.
- 25) “서울시, 공유로 도시문제 해결하는 기업 최대 2천만 원 지원”, 2016.05.03., 서울시 보도자료.
- 26) “서울로7017 개장 한 달 203만 명 돌파”, 2017.06.19., 내 손안에 서울.
- 27) “강동 · 금천 · 동작 · 마포구, 서울 생활임금 톱4”, 2016.11.10., 서울&.
- 28) “서울시 ‘역세권 청년주택’ 대한민국 청년주택으로 비상”, 2017.06.26., 서울시 보도자료.
- 29) “역세권도 ‘10만 원대 임대료’ 청년주택 가시화”, 2017.06.26., 내 손안에 서울.
- 30) “꿈꾸는 청년아지트 ‘무중력지대 G밸리’…청년 창업자-직장인 명소 자리매김”, 2016.10.27., 헤럴드경제.
- 31) “서울시 국공립어린이집 +1000 ‘경단녀 해소방안 돼야!’”, 2016.09.29., 데일리안.
- 32) “서울시, 12년 이래 국공립어린이집 342개소 추가 확충”, 2016.05.08., 서울시 보도자료.
- 33) “‘국공립어린이집’ 동별 평균 4개소…걸어서 15분 이내”, 2017.02.21., 내 손안에 서울.
- 34) 국내 학술연구는 KISS, RISS, 국회도서관, 분야별 대표 학회(대한국토도시계획학회, 대한교통학회, 한국행정학회, 환경학회), 네이버 전문정보검색에 “서울시”+“경제/교통/복지/문화/환경/안전/도시계획/행정” 분야별로 검색하여 총 213건이 집계되었다.
- 35) 해외 학술연구는 EBSCO, Google Scholar, RISS 해외학술검색, DBPIA에서 “Seoul” + “economy/transportation/welfare/culture/environment/safety/urban planning/

administration” 분야별로 검색하여 총 84건이 집계되었다.

- 36) 서울연구원은 해외에서 바라보는 서울시정을 분석하기 위해 2015년 1월부터 2016년 9월까지 해외 언론에서 서울시 정책을 소개·평가한 내용을 중심으로 기사를 집계하였다. 집계한 언론보도 수는 총 463건이며 34개국, 272개 언론사에서 보도되었다(서울시 관광지와 행사 소개는 제외).
- 37) 전체 외신보도 463건에 대해 텍스트마이닝을 이용하여 핵심 키워드를 도출했다(출현 빈도가 높은 단어일수록 크게 표기됨).
- 38) “서울시, ‘세계 대도시 전자정부 평가’ 7회 연속 1위”, 2016.10.21., TV서울.
- 39) 메트로폴리스 어워즈는 세계 대도시 연합인 메트로폴리스(Metropolis)가 2002년부터 3년 마다 시민의 삶의 질을 개선하는 데 기여한 세계 도시 우수정책을 선정해 부여하는 상이다.
- 40) C2C 어워즈는 Cooperation, Participation, Impact, Tomorrow, Best Partner 등 다섯 개 분야에 걸쳐 수여되는 상이다. 이 상은 아·태지역의 각 지방 정부와 관련단체의 모임인 ‘시티넷’의 회원 도시를 대상으로 5개 분야에서 추천을 받아 도시 간 협력 사업을 선도하는 도시 중 교류 잠재력을 가진 도시에 수여된다.
- 41) “서울시, UN공공행정상 4관왕 쾌거”, 2013.05.15., 서울시 보도자료.
- 42) 도시기후리더십 어워즈는 도시의 지속 가능성에 대해 탁월한 성과와 함께 기후변화 대응에 리더십을 발휘한 도시에 수상하는 상이다.
- 43) 에너지글로브 어워즈는 1999년 만들어진 오스트리아 에너지글로브재단에서 주는 상이다. 매년 환경보호, 재생자원 활용 등에 기여도가 높은 우수 환경 프로젝트를 선정하여 시상한다.
- 44) DFA 어워즈는 홍콩디자인센터가 2003년부터 주최하는 국제 디자인 시상식으로 전 세계 디자이너와 기업이 디자인에 대한 최신 정보를 공유하는 장이자, 아시아 최고 권위를 자랑하는 디자인상이다.
- 45) “잠깐! 횡단보도 앞 ‘옐로우 카펫’을 주목하세요”, 2015.12.15., 뉴스한국.
- 46) 서울연구원에서는 2015년 1분기부터 2016년 3분기까지 서울시정에 대한 모니터링 조사를 시행하였다.

47) 서울연구원, 2015~2016, 민선 6기 서울시정과 부문별 정책 설문조사 I, II.

48) 서울시 주요 정책에 대한 시민동향 파악을 위하여 2016년 1월 1일에서 9월 30일까지 트위터, 블로그, 뉴스 중 서울시 관련 문서 약 1,660만 건을 코난테크놀로지의 플스-K를 이용하여 분석하였다. 생활임금제, 여성정책, 보육정책, 국공립어린이집, 안전, 원전 하나줄이기, 도시재생, 임대주택, 마을만들기, 심야버스, 보행도시 등이 주요 정책으로 선정되었다.



참고문헌

- 서울특별시, 2016, 2015 서울백서.
- 서울특별시, 2016, 함께서울 서울시정 4개년 계획.
- 서울정책아카이브 <https://www.seoulsolution.kr/ko/seoul-competitiveness>.
- “기술·예술·청년 어우러져… 창의제조업 중심지 만든다” 2016.10.16., 세계일보.
- “사회적 경제로 지역경제 생태계 근본적인 변화 도모”, 2015.1.10., 머니투데이.
- “서울시, 빅데이터로 도로함몰 예측·관리”, 2016.06.20., YTN.
- “서울시, ‘수학여행 119 동행 프로그램’ 지원”, 2015.01.09., FPN 데일리.
- “서울시, ‘2000만 관광도시’ 달성 위해 내년 721억 원 투입”, 2016.11.10., 머니투데이.
- “서울시, 지자체 최초 ‘여성안심보안관’…‘물카 끔짜매!”, 2016.08.01., 서울시 보도자료.
- “[세계유산 한양도성] 국민 힘 모아야 ‘인류 자산 리스트’ 오른다”, 2016.09.20., 국민일보.
- “안전하게, 편안하게, 재미있게, 함께 걷는 서울”, 2016.10.27., 서울&.
- “양천구 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업으로 고독사 막아” 2016.11.08., 메트로.
- “창동·상계 동북중심으로 ‘꿈틀’…차량기지 2019년 이전이 관건”, 2016.07.29., 헤럴드 경제.

| 서울을 바꾸는 정책 |

서울시정 임팩트 리포트

지은이 김인희, 안누리

초판1쇄인쇄 2018년 3월 16일

초판1쇄발행 2018년 3월 26일

펴낸이 서왕진

펴낸곳 서울연구원

편집 김정혜, 전말숙, 송도숙, 이소정

디자인 림霖 디자인

인쇄·재본 현문인쇄

업무협조 이원영, 이정호, 노승철, 조희정

주소 서울시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 02-2149-1234

팩스 02-2149-1019

홈페이지 www.si.re.kr

ISBN 979-11-5700-221-4 04300

979-11-5700-113-2 (세트)

© 서울연구원, 2018

- * 책값은 뒷표지에 있습니다.
- * 본 출판물의 저작권은 서울연구원에 있습니다.

서울시정 임팩트 리포트 / 지은이: 김인희, 안누리. -- 서울
: 서울연구원, 2018
p. : cm. -- (서울을 바꾸는 정책)

ISBN 979-11-5700-221-4 04300 : ₩7000
ISBN 979-11-5700-113-2 (세트) 04300

행정 정책[行政政策]
서울(특별시)

359.116-KDC6
352.1409519-DDC23

CIP2017015620