목차

01 연구 개요 2
1_연구배경과 목적 2
2_연구범위와 방법 4

02 계획의 여건 분석 8
1_시민민주주의를 둘러싼 개념적 논의 8
2_계획의 성격과 구성체계 30
3_조사 설계와 공론화 운영 35
4_계획 관련 제도와 주요 정책 현황 54

03 계획의 정책수요 조사 82
1_조사의 개요: 조사 설계 82
2_계획여건과 정책수요 조사결과 분석 91
3_요약과 시사점 141

04 계획과제: 영역별 제도운영 실태와 주요 현안 148
1_시민사회 활성화와 협치 148
2_시민의 참여와 숙의, 서울형공론장 161
3_지역사회 분권과 주민자치 176

05 계획의 기본구상과 추진전략 202
1_계획의 기본구상 202
2_지속가능한 협치시정을 향한 구조고도화 210
3_시민의 참여와 숙의친화적인 시정체계 확립 261
4_지역분권과 협치에 기반을 둔 주민자치 실현 312

서울연구원 The Seoul Institute

참고문헌 391

Abstract 398

서울연구원
The Seoul Institute

표 목차

[표 2-1] 계획 여건의 조사·분석 틀 34
[표 2-2] 물리적 자원 구성 36
[표 2-3] 주요 지역커뮤니티 시설 분포(2020년) 36
[표 2-4] 지역커뮤니티 공간 분포(2020년) 37
[표 2-5] 복지시설 자원 분포 39
[표 2-6] 서울시 소유의 토지 현황(2018년) 40
[표 2-7] 공영주차장 자원 분포(2018년) 41
[표 2-8] 잠재적 이용가능한 시설자원 및 유휴부지 43
[표 2-9] 주요 재정자원 45
[표 2-10] 서울시 시민숙의예산 현황 47
[표 2-11] 2019년 숙의형 시민숙의예산 47
[표 2-12] 민간위탁사업 사업건수 및 예산 48
[표 2-13] 서울시 민간위탁금 운영현황 48
[표 2-14] 서울시 민간보조금 운영 추이 49
[표 2-15] 서울시 민간보조금 현황(2018년) 49
[표 2-16] 전체 기금 현황 50
[표 2-17] 사회투자기금의 세부 주요 사업 현황(2019년) 51
[표 2-18] 대외협력기금 운용 현황 일부(2019년) 52
[표 2-19] 도시재생기금 운용 현황 일부(2019년) 53
[표 2-20] 제도 및 운영 프로그램 현황 62
[표 2-21] 회의 개최 현황(본위원회 출석회의 기준) 64
[표 2-22] 서울시 민간위탁금 운영현황(2018) 64
[표 2-23] 민간위탁 수탁기관 선정방식 65
[표 2-24] 2019년 서울시 시민참여예산 사업 유형 및 내용 69

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-25] 서울시 BSC 기반 성과평가제도 77
[표 2-26] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2019년) 78
[표 3-1] 조사 내용 83
[표 3-2] 응답자 특성 83
[표 3-3] 주제별 공론화 추진 경과 85
[표 3-4] 주제별 공론화 개최에 따른 주요 내역 86
[표 3-5] 1차 공론화의 주요 논의 내용 87
[표 3-6] 2차 공론화의 주요 논의 내용 89
[표 3-7] 3차 공론화의 주요 논의 내용 90
[표 3-8] 시민민주주의 인식 92
[표 3-9] 민주주의 개념이 지향해야 할 우선적 가치 93
[표 3-10] 시민민주주의 정착 시 기대효과 94
[표 3-11] 협치를 위한 제도들 중 불합리한 면이 있는 제도 95
[표 3-12] 불합리하다고 생각하는 제도의 주된 문제점 96
[표 3-13] 서울시가 설치·운영하는 위원회의 주된 문제점 96
[표 3-14] 서울시가 운영하는 계약절차의 주된 문제점 98
[표 3-15] 서울시청 행정시스템 중 협치 활성화를 위한 우선 해결 문제 99
[표 3-16] 지역사회에서 주민들의 정책참여를 위한 제도 중 불합리한 제도 101
[표 3-17] 불합리하다고 생각하는 제도의 주된 문제점 102
[표 3-18] 주민자치회 제도의 문제점 103
[표 3-19] 서울시 재정제도를 지역사회로 분권화 시 주된 걸림돌 104
[표 3-20] 공론화 관련 제도의 주된 문제점 107
[표 3-21] 시민민주주의 활성화에 유용하다고 생각하는 시설·공간 107
[표 3-22] 민주주의제도에 수반된 공간·시설의 주된 문제점 110
[표 3-23] 시민민주주의 활성화를 위한 재원·자금의 충분성 111
[표 3-24] 민주주의 제도 운영을 위한 재정자원에 수반된 주요 문제 112
[표 3-25] 서울 시민사회의 주요 역할 113
[표 3-26] 서울 시민사회와 행정과의 관계 113
[표 3-27] 행정(공무원)의 시민사회에 대한 인식 114
[표 3-28] 서울 시민사회의 생태계환경 인식 116
[표 3-29] 중간지원조직에 대한 이해 116
[표 3-30] 계획의 비전으로 바람직한 내용 118

[표 3-31] 시민민주주의 계획수립의 중장기 방향으로 중점 고려사항 120
[표 3-32] 서울민주주의위원회 구성 및 운영의 변화 방향 121
[표 3-33] 민간주체 공공정책 참여에 수반되는 계약절차 우선적 개선사항 122
[표 3-34] 향후 민간위탁제도 개선 시 우선적 고려사항 123
[표 3-35] 향후 민간보조사업제도 개선 시 우선적 고려사항 124
[표 3-36] 향후 서울시의 각종 위원회 설치와 운영 개선 시 중점 고려사항 125
[표 3-37] 시정 예산과정에 일반시민의 참여 유도·촉진을 위한 중점 고려사항 126
[표 3-38] 유용성이 높은 서울시의 행정절차·프로그램 127
[표 3-39] 향후 시민참여 관련 절차나 프로그램 개선 시 우선 고려사항 128
[표 3-40] 건실한 시민사회 생태계를 조성·활성화하기 위한 우선 고려사항 129
[표 3-41] 중간지원조직을 위한 제도나 정책 마련 시 중점적 고려 방향 130
[표 3-42] 주민자치회 제도 운영 개선/활성화하기 위한 중점 고려사항 131
[표 3-43] 민주주의 및 협치 교육의 실효성 강화를 위한 중점 고려사항 132
[표 3-44] 협치정책의 지속적 고도화를 위한 중점 고려사항 133
[표 3-45] 서울시정 전반에 사회적가치를 도입·확산시키는데 효과적인 제도 135
[표 3-46] 서울시정의 공익활동 촉진 희망 분야 135
[표 3-47] 공론화 과정의 시민참여 활성화를 위한 제도 필요성 137
[표 3-48] 디지털 기술을 활용한 민주주의 확대/활성화 방안 138
[표 3-49] 시민민주주의 활성화를 위한 재정자원의 확충 방안 139
[표 3-50] 계획수요조사 요약: 제도개선에 관한 주요 조사결과 143
[표 4-1] 서울시정 주요 평가제도(2016년) 157
[표 4-2] 서울시 시민참여예산제 유형 163
[표 4-3] 2020년도 자치구 일반조정교부금 배분 178
[표 4-4] 구단위·동단위계획형 시민참여예산제 179
[표 4-5] 서울시 자치구 및 민간 대상 경상이전 및 자본지출 180
[표 4-6] 「제2기 마을공동체 기본계획」의 4대 전략과 10개 추진과제 182
[표 4-7] 「민선 7기 찾아가는 동주민센터 기본계획」의 추진과제 184
[표 4-8] 자치역량 강화 프로그램(마을아카데미, 마을실천대학) 199
[표 5-1] 3대 계획 목표와 20대 추진과제의 도출 209
[표 5-2] 중간지원조직의 개념 기준 242
[표 5-3] 협치역량평가 지표체계(안) 253
[표 5-4] 평가지표별 세부사항(안) 254

서울연구원 The Seoul Institute

[표 5-5] 협치영향평가제 세부내용 265
[표 5-6] 협치영향평가제의 평가 요소(안) 266
[표 5-7] 소규모 공론장(mini-publics)을 구성하는 다양한 숙의모델 282
[표 5-8] 서울형 숙의조사 적용방안 284
[표 5-9] 포용서울 타운미팅의 적용방안 284
[표 5-10] 서울시민 정책배심제 적용방안 285
[표 5-11] 서울합의회의 적용방안 285
[표 5-12] 평가항목과 평가지표(예시) 286
[표 5-13] 평가항목과 평가지표(예시) 331
[표 5-14] 주민자치회 설치·운영 경과와 계획 368
[표 5-15] 1, 2단계 주민자치회 분과위원 성별 및 연령 비율 현황 372
[표 5-16] 자치역량 강화 프로그램(마을아카데미, 마을실천대학) 소개 384

서울연구원 The Seoul Institute

그림 목차

[그림 2-1] 시민민주주의 개념적 구성: 3차원의 구성요소 12
[그림 2-2] 결사체 거버넌스의 3차원 14
[그림 2-3] 시민참여의 사다리(ladder of citizen participation) 18
[그림 2-4] 민주시정의 진화와 시민숙의 24
[그림 2-5] 기본계획의 성격 31
[그림 2-6] 민주주의 서울 참여자 현황 68
[그림 2-7] 시민숙의예산제 추진절차 71
[그림 2-8] 사회협약 단계별 추진계획 76
[그림 2-9] BSC 기반 성과평가의 구성체계 77
[그림 3-1] 시민민주주의 인식 91
[그림 3-2] 민주주의 개념이 지향해야 할 우선적 가치 92
[그림 3-3] 시민민주주의 정착 시 기대효과 93
[그림 3-4] 협치를 위한 제도들 중 불합리한 면이 있는 제도 94
[그림 3-5] 불합리하다고 생각하는 제도들의 주된 문제점 95
[그림 3-6] 서울시가 설치·운영하는 위원회의 주된 문제점 97
[그림 3-7] 서울시가 운영하는 계약절차의 주된 문제점 97
[그림 3-8] 서울시청 행정시스템 중 협치 활성화를 위한 우선 해결 문제 98
[그림 3-9] 자치구정의 정책과정에 대한 지역사회 주민의 참여 인식 99
[그림 3-10] 권한·자원의 배분 측면에서 서울시정과 자치구정의 관계 인식 100
[그림 3-11] 지역사회에서 주민들의 정책참여를 위한 제도 중 불합리한 제도 100
[그림 3-12] 불합리하다고 생각하는 제도의 주된 문제점 101
[그림 3-13] 주민자치회 제도의 문제점 103
[그림 3-14] 서울시 재정제도를 지역사회로 분권화 시 주된 걸림돌 104
[그림 3-15] 서울시 주도 공론화 인지 및 참여 경험 105

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 3-16] 공론화 의제 선정·발굴의 주체 인식 105
[그림 3-17] 공론화 참여 주체의 다양성 인식 105
[그림 3-18] 공론화 진행 과정의 공정성·투명성 인식 106
[그림 3-19] 공론화 관련 제도의 주된 문제점 106
[그림 3-20] 시민민주주의 활성화에 유용하다고 생각하는 시설·공간 108
[그림 3-21] 시설·공간 만족도 108
[그림 3-22] 시설·공간 접근성 108
[그림 3-23] 시설·공간 운영상의 전반적 활력도 109
[그림 3-24] 민주주의제도에 수반된 공간·시설의 주된 문제점 109
[그림 3-25] 시민민주주의 활성화를 위해 유용성이 높은 재원·자금 110
[그림 3-26] 시민민주주의 활성화를 위한 재원·자금의 충분성 110
[그림 3-27] 민주주의제도운영을 위한 재정자원에 수반된 주요 문제 111
[그림 3-28] 서울 시민사회의 주요 역할 112
[그림 3-29] 서울 시민사회와 행정과의 관계 인식 113
[그림 3-30] 행정(공무원)의 시민사회에 대한 인식 114
[그림 3-31] 서울 시민사회의 시정 참여도 115
[그림 3-32] 서울 시민사회의 시정참여 방식 115
[그림 3-33] 서울 시민사회의 생태계환경 인식 115
[그림 3-34] 중간지원조직에 대한 이해 116
[그림 3-35] 우선적으로 구현해야 할 가치 117
[그림 3-36] 계획의 비전으로 바람직한 내용 118
[그림 3-37] 시민민주주의 계획수립의 중장기 방향으로 중점 고려사항 119
[그림 3-38] 서울민주주의위원회 구성 및 운영의 변화 방향 120
[그림 3-39] 민간주체 공공정책 참여에 수반되는 계약절차들에 대한 우선적 개선 필요 사항 121
[그림 3-40] 향후 민간위탁제도 개선 시 우선적 고려사항 122
[그림 3-41] 향후 민간보조사업제도 개선 시 우선적 고려사항 123
[그림 3-42] 향후 서울시의 각종 위원회 설치와 운영 개선 시 중점 고려사항 124
[그림 3-43] 시정 예산과정에 일반시민의 참여 유도·촉진을 위한 중점 고려사항 125
[그림 3-44] 유용성이 높은 서울시의 행정절차·프로그램 126
[그림 3-45] 향후 시민참여 관련 절차나 프로그램 개선 시 우선 고려사항 127
[그림 3-46] 건실한 시민사회 생태계를 조성·활성화하기 위한 우선 고려사항 128
[그림 3-47] 중간지원조직을 위한 제도나 정책 마련 시 중점적 고려 방향 129

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 3-48] 주민자치회 제도 운영 개선/활성화하기 위한 중점 고려사항 130
[그림 3-49] 민주주의 및 협치 교육의 실효성 강화를 위한 중점 고려사항 131
[그림 3-50] 자원봉사 활동 활성화 정책 추진 시 바람직한 추진 방향 132
[그림 3-51] 협치정책의 지속적 고도화를 위한 중점 고려사항 133
[그림 3-52] 시민민주주의 실현 관련 사회적가치를 향상시키는 제도 도입 필요성 134
[그림 3-53] 시민민주주의 실현과 관련해 상대적으로 중요한 사회적가치 134
[그림 3-54] 서울시정 전반에 사회적가치를 도입·확산시키는데 효과적인 제도 134
[그림 3-55] 서울시정의 공익활동 촉진 희망 분야 135
[그림 3-56] 시민들의 공익활동 활성화를 위한 효과적인 정책 136
[그림 3-57] 공론화 과정의 시민참여 활성화를 위한 제도 필요성 137
[그림 3-58] 공론화 과정 시민참여 활성화를 위한 효과적인 제도적 방안 137
[그림 3-59] 디지털 기술을 활용한 민주주의 확대/활성화 방안 138
[그림 3-60] 시민민주주의 활성화를 위한 재정자원의 확충 방안 139
[그림 3-61] 시민민주주의 활성화 차원에서 고려할 수 있는 공유자산 140
[그림 3-62] 시민민주주의를 활성화하기 위한 재정분권화의 노력 필요성 140
[그림 3-63] 시민민주주의를 활성화하기 위한 재정분권화의 실현 제도 141
[그림 4-1] 시민사회단체 수 148
[그림 4-2] 서울시 시민사회 생태계 관련 조례 및 사업 149
[그림 4-3] 서울시정/지역사회 민관협치 관련 조례와 사업 151
[그림 4-4] 지역사회혁신계획-구단위계획형의 운영체계 159
[그림 4-5] 지역사회정책 추진체계 159
[그림 4-6] 서울시정의 참여 및 숙의 관련 제도 및 프로그램 162
[그림 4-7] 민선 7기 분권 및 자치 관련 정책(사업) 177
[그림 4-8] 마을공동체 정책의 변화 과정 187
[그림 4-9] 찾동 정책의 변화 과정 188
[그림 4-10] 시민참여예산제의 변천 과정 190
[그림 4-11] 향후 시민참여예산제의 방향성 191
[그림 4-12] 시정단위 주요 정책의 분절화 192
[그림 4-13] 지역사회 단위 주요 정책 간 분절화 193
[그림 4-14] 시정의 사업 예산편성 과정 195
[그림 4-15] 지혁계의 자치구 참여예산과의 관계 197
[그림 5-1] 계획의 3대 목표 205

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 5-2] 시민사회의 역할 다변화 210
[그림 5-3] 건실한 시민사회 생태계를 조성·활성화하기 위한 우선 고려사항 211
[그림 5-4] 시민사회 지속성 확보를 위한 제도적 기반 조성 212
[그림 5-5] 비영리민간단체 보조금제의 개선사항 214
[그림 5-6] 이원화된 공익활동 및 주체에 대한 육성·지원 215
[그림 5-7] 온·오프라인 '시민넷' 구축사업 220
[그림 5-8] 맞춤형 '시민·지역자산화 모델' 지원사업 224
[그림 5-9] 협치친화적 위원회제로의 전환 229
[그림 5-10] 신뢰와 협력기반의 민간위탁제 확립 233
[그림 5-11] 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 236
[그림 5-12] 민간보조금제의 합리적 개선 237
[그림 5-13] 연계·융합형 협치모델을 선도하는 행정혁신 239
[그림 5-14] 중간지원조직의 지속가능성 확보와 운영체계 개선 241
[그림 5-15] '서울협치협약'의 전략적 추진체계 구축 247
[그림 5-16] 서울사회협약 실효성 강화방안 251
[그림 5-17] BSC 기반 성과평가체계의 한계 252
[그림 5-18] 시정평가제도의 개선·변경 255
[그림 5-19] 참여형 평가절차 정립을 위한 평가관련 주체 256
[그림 5-20] 혁신형 민간위탁 운영모델의 평가체계 257
[그림 5-21] 지혁계 관련 2가지 평가체계 259
[그림 5-22] 균형성과평가체계 구성안 260
[그림 5-23] 향후 시민참여 관련 절차나 프로그램 개선 시 우선 고려사항 262
[그림 5-24] 참여제도 및 공론프로그램의 개선 263
[그림 5-25] 다양한 참여제도와 공론프로그램의 통합적 관리·운영체계 구축 264
[그림 5-26] 민주시정 선도형 공유자원 활성화 270
[그림 5-27] '민주주의 서울' 운영 고도화 274
[그림 5-28] 시민참여 통합포털 '디지털 민주주의 서울' 구축 275
[그림 5-29] 시민참여에서 본 서울시정의 변화: 민선 1기~6기 277
[그림 5-30] 서울형 시민숙의시스템 구축 추진방안 279
[그림 5-31] 시민숙의의 4가지 유형 281
[그림 5-32] 소규모 공론장과 4가지 서울형 숙의모델 283
[그림 5-33] 숙의의 원칙과 운영체계 287

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 5-34] 서울형 공론장 모델사업의 추진방안 288
[그림 5-35] 서울형 공론장 모델사업: 4대 선도사업 289
[그림 5-36] 포용적 공론장 구성체계: 시민숙의와 풀뿌리 공론플랫폼 291
[그림 5-37] 민주주의 서울과 제도간 연계체계 292
[그림 5-38] 재정전략서울회의(가칭) 운영 절차 299
[그림 5-39] 민관예산협의회의 구성 및 운영체계 개선 302
[그림 5-40] 시민참여예산제의 구조 전환 과정(2012~2020년) 303
[그림 5-41] 공모기반 참여예산에서 숙의기반 참여예산으로의 전환 304
[그림 5-42] 공모형 참여예산 운영 프로세스 혁신 305
[그림 5-43] 시민숙의예산기구 구성·운영 재정비 307
[그림 5-44] 실질적 예산숙의를 위한 시민숙의예산제 절차 309
[그림 5-45] 실질적 예산숙의를 위한 시민숙의예산제 세부 추진절차 310
[그림 5-46] 이원화된 체계의 시민숙의예산제 311
[그림 5-47] 지역숙의예산제의 구성 방식 312
[그림 5-48] 지혁계의 본래 취지와 정책방향 312
[그림 5-49] 지혁계와 관련 제도(사업)와의 관계 313
[그림 5-50] 지역사회혁신계획의 분절화된 정책구조 313
[그림 5-51] 제도 간 관계 재정립 방안 316
[그림 5-52] 지혁계(구단위계획형) 재정비 방안 318
[그림 5-53] 지혁계 계획구성체계도(안) 319
[그림 5-54] 협치회의 분과위 편제(안) 322
[그림 5-55] 협치추진체계 재정비 방안 324
[그림 5-56] 지혁계 관련 2가지 평가체계 325
[그림 5-57] 지역사회기반 협치정책 평가체계의 방향성 326
[그림 5-58] 지혁계(구단위계획형)를 중심으로 한 지역사회기반 협치정책 평가체계(안) 326
[그림 5-59] 지역사회기반 협치정책 평가제도의 방향성 327
[그림 5-60] 평가결과의 활용 329
[그림 5-61] 균형성과평가체계 구성안 330
[그림 5-62] 균형성과평가체계의 평가지표 330
[그림 5-63] 지역사회 협치정책평가단 구성·운영안 332
[그림 5-64] 새로운 지역사회혁신계획 수립체계(안) 335
[그림 5-65] 지혁계 기본계획과 실행계획 재구성(안) 336

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 5-66] 서울시 참여예산제의 발전경로: 3단계의 발전경로 338
[그림 5-67] 시민숙의예산제의 재구조화와 자치분권예산 339
[그림 5-68] 자치분권특별회계 2가지 계정 342
[그림 5-69] 지역사회 숙의민주주의 선도 거버넌스 구축 방안 346
[그림 5-70] 지역사회 숙의거버넌스 구성체계 347
[그림 5-71] 지역사회 맞춤형 숙의시스템 구축(안) 349
[그림 5-72] 지혁계 수립을 위한 숙의·공론 프로세스 350
[그림 5-73] 지역사회 맞춤형 숙의시스템 구축(안) 352
[그림 5-74] 공론장 운영 프로세스 353
[그림 5-75] 지역사회 공론장 운영 방안 354
[그림 5-76] 지역사회의 관련 정책 간 중복 현상 355
[그림 5-77] 현행 마을공동체 지원사업 운영의 활성화 359
[그림 5-78] 지역사회기반 자치분권 관련 정책추진체계 재정비 360
[그림 5-79] 지역사회기반 자치분권 관련 정책의 재구조화를 통한 통합적 정책추진체계 361
[그림 5-80] 지역사회기반 연계·융합형 중간지원조직 설치 방안 366
[그림 5-81] 동단위 지역사회분권기반 자치 관련 주요 정책의 변천 367
[그림 5-82] 주민자치 중심의 정책 패러다임으로의 전환 368
[그림 5-83] 운영 고도화 중심의 주민자치회로의 전환 371
[그림 5-84] 주민자치회 운영체계의 실질화 방안 372
[그림 5-85] 실효성 있는 자치계획 수립·실행 377
[그림 5-86] 시민공론장플랫폼의 층위별 구성체계 377
[그림 5-87] 주민자차회의 주민참여 개방성 확보 방안 378
[그림 5-88] 동단위숙의형 예산에 기반한 주민자치회 운영예산 확충 380
[그림 5-89] 주민교육프로그램 운영체계 재정비 385
[그림 5-90] 주민자치 역량강화를 위한 다양한 제도적 기반 389