

## 요약

# 자치분권 기반 융합형 협치모델 정립 포함해 ‘협치서울 3.0’ 실현 위한 4대 추진방향 설정

## 민선 5·6기 핵심기조 ‘협치서울 2.0’ 고도화하는 중장기 전략 모색

20세기 후반부터 도시문제가 점점 더 복잡하고 다양한 양상을 띠게 되면서 공공 일방의 노력과 정책 추진만으로 해결하는 데에는 한계에 봉착하게 되었다. 이에 따라 행정의 일방적인 정책 추진에 따른 정부 실패를 해결하기 위해 다양한 가치와 이해관계를 정책에 반영하고, 추진 과정에서 다양한 주체들이 참여할 필요성이 제기되었다. 따라서 전통적인 대의민주주의 모델을 보완하기 위해 참여민주주의와 숙의민주주의가 적극적으로 모색되고 있다. 즉, 21세기 다변화하는 행정환경에서 협치(協治, collaborative governance)가 사회발전의 수단이자 지속가능한 정치행정의 조건으로 기여할 수 있다는 점에서 새로운 행정의 패러다임으로 부상하고 있다. 이러한 정책 환경의 변화 속에서 서울시는 민선5·6기에 들어 협치를 시정의 핵심기조로 채택하여 다양한 협치정책들을 도입하는 한편, 행정 체계를 협치친화적으로 개선하고자 ‘협치시정 2.0’을 추진하고 있다. 이러한 시정의 노력을 뒷받침하기 위해 2016년 9월에는 시정 협치기조의 기본정신과 방향을 담은 「서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정하여 협치시정 추진의 법적 근거를 마련하였다.

이 연구는 「서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」 제16조에 따른 법정계획인 『서울시 민관협치 활성화 기본계획』 수립을 위한 선행연구로서의 성격을 가지며, 연구를 통해 정립한 계획의 틀과 추진방향에 기초해 서울시의 기본계획과 실행계획을 수립하고자 한다. 중앙정부와 지자체를 통틀어 최초로 수립되는 서울시 민관협치 기본계획은 다음의 4가지 성격을 가진 계획으로 설정하였다. 우선 중기 전략계획인 「서울시정 4개년계획」과 유사한 위상의 법정계획으로, 이는 협치가 특정 부서의 업무영역이나 특정 사업에 국한된 것이 아닌 시정 전반의 운영원리와 관련되어 있다는 점에서 시정 영역의 개별계획 수립 시 우선적으로 고려되어야 할 상위계획의 성격을 가진다. 둘째, 5년 내외의 중기적 관점에 기반하여 수립하는 3년 단위의 전략계획으로, 이는 조례상 기본계획의 계획기간인 3개년에 더해 중장기적 발전방향까지 제시하는 전략계획이다. 셋째, 시정의 협치활성화와 협치원리 구현을 위한 ‘절차와 관계 중심’의 종합계획으로, 단순히

정책목표와 사업을 나열하는 것에 그치는 것이 아니라 행정 내에 ‘협치’의 원리를 구현할 수 있는 정책추진의 절차와 주체 간의 관계까지 고려하고자 하였다. 마지막으로, 민간주체들의 참여와 협력에 기초한 참여형 계획으로, 계획 수립 과정에서부터 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 서울협치협의회 TFT 및 서울시 행정부서와의 연구 협력체계를 구축하고, 총 12회의 분야별 연구간담회를 개최하였다. 또한 기본계획 수립을 위한 정책수요조사를 실시하여 그 결과를 연구결과의 도출 과정에 활용하였다.

## 서울시 협치여건·실태, 협치시정 추진방향, 주요사업 자세하게 진단

민관협치 활성화 기본계획 수립을 위한 사전단계로 우선 협치시정과 관련된 여건을 협치자원, 협치제도, 협치기반의 3대 영역으로 구분해, 각 영역별 주요 현황과 실태를 조사·분석하였다. 시정의 협치사무 추진이나 관련주체들의 협치활동에 활용할 수 있는 각종 협치관련 자원, 협치 시책을 뒷받침하는 각종 협치제도의 운영실태를 살펴보고, 운영과정에 내재하고 있는 다양한 현안이나 제도적 불합리성 요소들을 진단하였다. 아울러 협치 원리와 가치에 기반한 서울시의 주요 ‘협치선도정책’에 대해서도 각 분야별 정책현황과 주요 쟁점을 진단하였다. 협치선도사업으로 민선5·6기 시정에서 도입·활성화가 이루어진 마을공동체 활성화, 사회적경제 활성화, 근린기반 주거재생, 지역사회복지서비스, 찾아가는 동주민센터 사업 등을 주요 대상영역으로 하여 진단을 진행하였다.



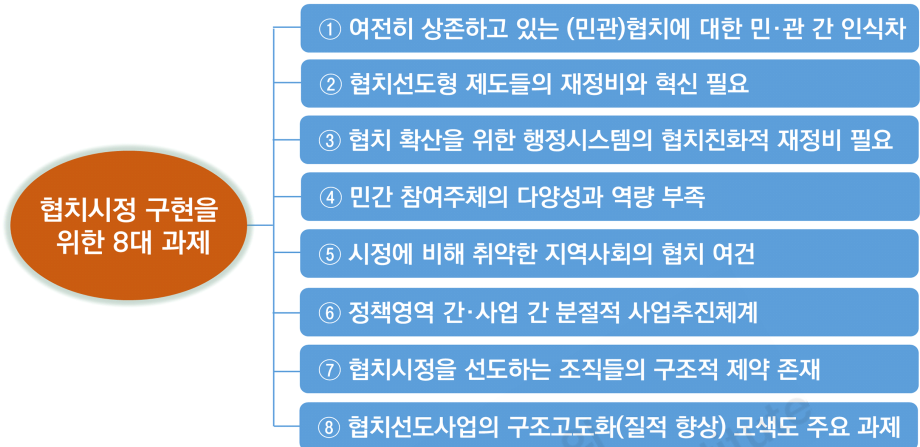
다음으로 서울시와 지역사회에서 협치시정에 관여하는 민간주체들과 행정주체들을 대상으로 민선5·6기 협치시정 추진실태에 대한 인식과 함께 정책수요에 대한 설문조사를 실시하였다. 조사는 공무원, 직능단체 전문가, 중간지원조직, 시민사회단체 등 주요 협치주체들을 대상으로 시행되었으며, 최종적으로 총 472부를 분석에 활용하였다. 주요 조사내용은 총 4개의 장, 45

개 문항으로 구성되어 있으며, 서울시의 협치여건과 실태, 협치시정의 추진방향, 지역사회의 협치여건, 협치기반 주요 제도의 운영실태, 주요 협치사업의 추진실태 등을 포함하였다.

## 민·관 간 협치 인식차 등 협치시정 구현하는 8가지 계획과제 도출

서울시는 다른 지방자치단체에 비해 민간의 시정 참여와 협력을 활성화하고 이를 제도화하기 위해 다양한 노력을 선도적으로 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 축적된 행정 주도의 정책추진체계로 인해 다양한 층위에서 문제점과 한계 역시 드러나고 있는 실정이다. 따라서 서울시의 협치여건에 대한 진단을 바탕으로 현재의 ‘협치서울2.0’에서 나타나는 제약을 극복하고 질적으로 고도화하여 ‘협치서울 3.0’을 구현하기 위한 8개의 계획과제를 도출하였다. 첫 번째로는 (민관)협치에 대한 민관 간 인식차가 여전히 남아있다는 점이다. 민선 6기 들어 행정에서 민간과의 협력에 대한 인식은 상당히 개선되었으나, 민간의 권한, 참여범위 등을 중심으로 행정과 민간 상호간의 인식차이는 여전히 상존하고 있는 실정이다. 둘째, 협치선도형 제도들의 재정비와 혁신이 필요하다. 협치를 시정기조로 채택하고 있음에도 불구하고 이를 실현하는 위원회제, 민간위탁제, 시민참여제도 등 주요 협치제도들에서 행정 주도·행정 편의의 운영 방식이 잔존하고 있어 제도 운영의 실효성이 약화되고 있다. 셋째, 협치 확산을 위한 행정시스템의 협치친화적 재정비가 필요하다. 협치를 행정 전반으로 확산하기 위해서는 특정 사업과 제도를 넘어 평가제도, 예산제도 등 전반적인 행정시스템을 협치친화적 행정시스템으로 전환·재정비할 필요가 있다. 넷째, 민간 참여주체의 다양성과 역량이 부족하다. 협치시정 기조에 의해 시민들의 정책참여 열망과 기회는 확대되고 있으나, 참여하는 민간주체의 다양성 확보와 시민사회의 역량은 다소 미흡한 실정이다. 다섯째, 시정에 비해 지역사회의 협치 여건이 여전히 취약하다. 민선56기의 주요 협치사업들은 지역사회를 단위로 추진되고 있음에도 불구하고 사업의 추진과정과 예산 등을 시정이 주도하고 있으며, 이를 개선하기 위한 지역사회기반 주체들의 참여 활력이나 자율적·자기주도적 사업추진 역량 역시 미흡한 실정이다. 여섯째, 정책영역 간·사업 간 분절적 사업추진체계가 여전히 남아있다. 전통적인 부서 간·정책영역 간 칸막이 행정이 지배적 질서로 자리하는 가운데, 협치친화형 정책들이 분라·중복 추진됨으로써 정책 비효율을 초래하고 관련 주체들의 피로감도 증가하고 있다. 일곱째, 협치시정을 선도하는 조직들의 구조적 제약이 존재한다. 서울협치협의회, 협치서울추진단 등 협치시정 추진을 위해 도입된 주요 기구들의 위상과 역할이 불분명할 뿐만 아니라 지역별·정책영역별로 관련 기구 및 참여 주체들의 여건

및 역량 차이가 존재한다. 마지막으로, 협치선도사업의 구조고도화 모색이 필요하다. 주요 협치사업들은 그간 시행과정을 통한 성과와 증장기적 방향성 정립을 바탕으로 질적 향상을 도모하여 향후 협치시정을 선도할 필요가 있다.



## 협치친화 제도 개선 등 7대 추진전략 마련해 ‘협치서울 3.0’ 실현

### ■ 계획 비전은 ‘시민주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울’

협치시정이 나아가야 할 중장기 전략을 구상하는 민관협치 기본계획에서는 협치서울의 미래를 향한 비전과 전략적 방향을 설정할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구에서는 협치시정의 여건을 다각적으로 진단하는 한편, 계획의 비전에 관한 민간 주체들의 인식에 대해서도 조사를 실시하였다. 특히 계획수요 조사의 결과에서 기본적으로 협치시정 기조는 향후 보다 강화되거나 현재 수준을 유지할 것이라는 인식이 지배적인 가운데, 시정 전반에 참여해야 한다는 시민사회의 강렬한 열망 역시 존재함을 확인할 수 있었다. 또한 협치 촉진 제도의 정비, 지역사회 주체들의 역량 강화, 민관 간 숙의·공론결과의 정책반영 등에 대한 요구도 강력하게 나타났다. 특히, 협치시정의 중장기 비전으로 고려해야 할 핵심가치에 대해 다양한 분야의 주체들이 ‘지속가능성’을 최우선으로 고려해야 한다는 인식을 분명하게 드러냈으며, ‘협치시정 3.0’으로의 질적 전환을 위해서는 시민/주민의 역량 강화와 권능 부여 역시 중요하게 고려할 것을 요구하였다.

이러한 계획여건 분석과 계획수요조사 등을 종합적으로 고려해, 이 연구에서는 향후 수립될 서울시 민관협치 활성화 기본계획의 비전을 ‘시민주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울’로 설정하였다. 향후 협치시정은 시민(주민)의 역량을 강화해 시민주도의 협치기반을 확립하고, 이를 통해 지속가능한 협치시정을 확립해야 할 것이다. 지속가능한 협치는 정책의 질을 개선하고 시민만족도를 획기적으로 향상시킴으로써 시민이 행복한 서울을 실현하는 것을 궁극적인 목적으로 삼는다.

## ■ 정책영역 간 연계 등 ‘협치서울 3.0’ 위한 4대 전략적 방향 설정

이러한 비전을 실현하기 위해 『민관협치 활성화 기본계획』에서는 4대 추진방향을 설정하였다. 이를 통해 향후 서울시의 협치시정 추진은 지속가능한 협치를 실현하기 위해 여러 가지 개선방안을 구체화하는 동시에 행정과 민간의 협력이라고 하는 좁은 범위의 협치를 넘어, 정책영역(분야) 간 연계와 협력, 자치분권에 기반한 시정과 지역사회 간의 협력을 아우를 수 있도록 확대발전을 모색한다.

### ① 개방-연계-융합 근간의 개방형 플랫폼 협치시정 구축

21세기 참여민주주의와 속의민주주의로의 전환을 고려해, 시정 내에서도 다양한 민간주체들이 정책과정에 참여하고 속의·공론을 활성화할 수 있는 기회와 채널을 확대·활성화한다. 현재와 같은 칸막이형 행정조직과 사업예산제에 의해 구조화된 분절적인 행정체계에서 벗어나, 다양한 정책영역 간·사업 간·조직 간 연계와 융합을 활성화한다.

### ② 협치제도 불합리한 요소 개선...시정변화에 맞춰 고도화

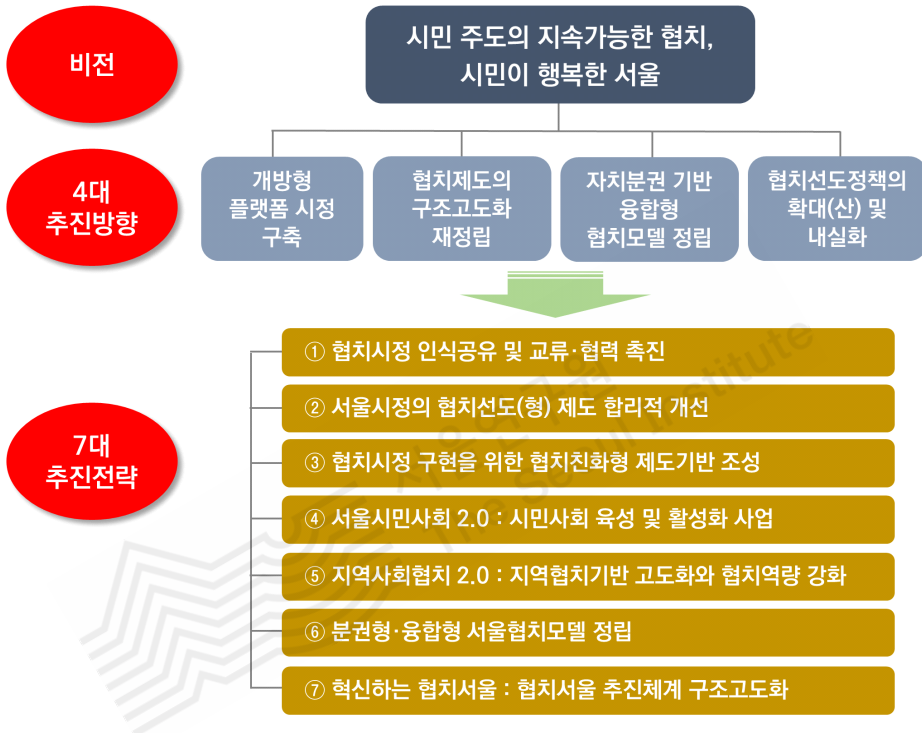
시정의 주요 제도들이 보다 협치친화적인 제도로 전환될 수 있도록 제도를 다각적으로 재정비하는 한편, 협치시정을 선도해 갈 수 있는 제도들이 안정적으로 정착될 수 있도록 구조를 고도화하는 방안을 모색한다. 제도의 정비와 구조고도화에 상응해 시민사회를 더욱 활성화하고, 주체들의 역량도 지속적으로 강화한다.

### ③ 자치·분권 원리에 기반 둔 융합형 협치모델 구축·강화

시정 주도의 하향적 구조가 유지되는 협치모델에서 근본적으로 탈피해, 지역사회가 주도하는 상향적 협치모델을 확립하며, 다양한 협치사업 및 추진주체들이 상호 연계·협력하는 융합형 모델을 모색한다.

④ 주요 협치선도정책 확대·내실화하고 질적 고도화 모색

시정 및 지역사회에서 추진하고 있는 다양한 협치선도 사업들의 현안을 해결하고, 협치사업들을 지역사회 전역으로 확대하는 한편, 기존의 추진방식과 다른 혁신적인 정책모델로 진화할 수 있도록 질적 고도화를 모색한다.



■ 7대 추진전략·23개 세부 추진과제 시행으로 협치시정 활성화 추구

민관협치 기본계획에서는 계획의 비전과 추진방향을 고려해 향후 3년간 협치시정 고도화를 실현하기 위한 7가지의 추진전략과 23개의 세부 추진과제를 설정하였다. ‘협치시정 인식공유 및 교류·협력 촉진’, ‘서울시정의 협치선도 제도 합리적 개선’, ‘협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성’, ‘서울시민사회 2.0’, ‘지역사회협치 2.0’, ‘분권형·융합형 서울협치모델 정립’, ‘혁신하는 협치서울’로 명명된 7가지의 추진전략은 8가지의 계획과제에 대응하는 한편, 비전과 계획의 방향을 실현하기 위한 시정과 지역사회 전반에 대한 전략을 아우른다. 개별 추진전략들은 전략을 추진하기 위한 추진방향과 함께 2~4개 세부 추진과제로 구성하였으며, 세부 추진과제

별로 다시 단위사업과 사업추진의 로드맵을 통해 구체화하였다.

추진전략 1 : 협치시정 인식공유 및 교류 협력 촉진
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협치학교 운영 확대·강화</li> <li>2. 서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치서울협약(가칭) 추진</li> <li>3. 협치프론티어 사업 추진 : 협치 우수사례 성과공유 및 확산</li> <li>4. 서울거버넌스워크(Seoul Governance Week) 추진</li> </ol>
추진전략 2 : 서울시정의 협치선도(형) 제도 합리적 개선
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서울형 시민참여제도 구축</li> <li>2. 협치친화형 시정 위원회제 구축</li> <li>3. 민간위탁제의 합리적 개선 : 운영 및 성과관리체계 개선</li> </ol>
추진전략 3 : 협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형 예산제' 구축</li> <li>2. 협치친화적 시정평가제도 도입 : 협치융합형 균형성과관리제</li> <li>3. 온라인 기반 디지털거버넌스 체계 구축</li> <li>4. 협치영향평가제 실시 : 협치와 함께하는 시책, 시책과 함께하는 협치</li> </ol>
추진전략 4 : 서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시민사회 육성 기반조성</li> <li>2. 시민사회 활성화 지원</li> <li>3. 시민사회 협력플랫폼 사업 추진</li> </ol>
추진전략 5 : 지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역사회협치를 선도·활성화하는 제도기반 조성</li> <li>2. 지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화</li> <li>3. 동·마을 단위 협치기반 조성 : 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을</li> </ol>
추진전략 6 : 분권형·융합형 서울협치모델 정립
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축</li> <li>2. 권역 중심의 융합협치모델 구축</li> <li>3. 지역사회협치 실현을 위한 '자치분권형 통합예산제' 도입·운영</li> <li>4. 지역자산화 추진기반 구축</li> </ol>
추진전략 7 : '혁신하는 협치서울' - 협치서울 추진체계 구조고도화
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 협치서울 추진기구의 혁신</li> <li>2. 「민관협치 활성화 기본조례」 재정비</li> </ol>