서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구

정병순 이성호 김성아

Establishing the Master Plan for Developing Collaborative Governance in Seoul Metropolitan Government

서울연구원
The Seoul Institute

서울시
민관협치 활성화
기본계획 수립 연구

The Seoul Institute

연구책임

정병순 서울연구원 협치연구센터장 /
시민경제연구실 선임연구위원

연구진

이성호 서울연구원 시민경제연구실 초빙부연구위원
김성아 서울연구원 시민경제연구실 연구원

서울연구원 Seoul Institute

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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, 협치시책을 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.

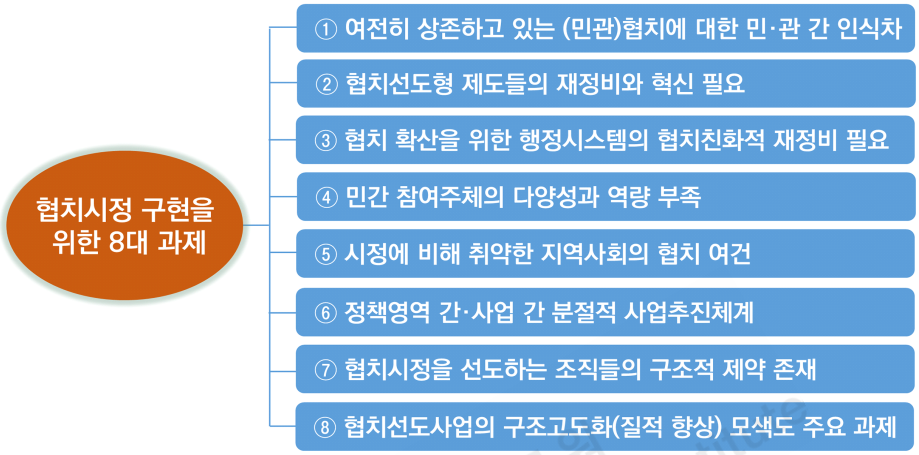
다음으로 서울시와 지역사회에서 협치시정에 관여하는 민간주체들과 행정주체들을 대상으로 민선5·6기 협치시정 추진실태에 대한 인식과 함께 정책수요에 대한 설문조사를 실시하였다. 조사는 공무원, 직능단체 전문가, 중간지원조직, 시민사회단체 등 주요 협치주체들을 대상으로 시행되었으며, 최종적으로 총 472부를 분석에 활용하였다. 주요 조사내용은 총 4개의 장, 45

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 민·관 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. 민선5·6기의 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 분리·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 중장기적 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, 자치·분권에 기반한 시정과 지역사회 간의 협력을 아우를 수 있도록 확대·발전을 모색한다.

① 개방-연계-융합 근간의 개방형 플랫폼 협치시정 구축

21세기 참여민주주의와 숙의민주주의로의 전환을 고려해, 시정 내에서도 다양한 민간주체들이 정책과정에 참여하고 숙의·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.

서울연구원 The Seoul Institute

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
1. 협치학교 운영 확대·강화 2. 서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치서울협약(가칭) 추진 3. 협치프론티어 사업 추진 : 협치 우수사례 성과공유 및 확산 4. 서울거버넌스위크(Seoul Governance Week) 추진
추진전략 2 : 서울시정의 협치선도(형) 제도 합리적 개선
1. 서울형 시민참여제도 구축 2. 협치친화형 시정 위원회제 구축 3. 민간위탁제의 합리적 개선 : 운영 및 성과관리체계 개선
추진전략 3 : 협치시정 구현을 위한 협치친화형 제도기반 조성
1. 재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형 예산제' 구축 2. 협치친화적 시정평가제도 도입 : 협치융합형 균형성과관리제 3. 온라인 기반 디지털거버넌스 체계 구축 4. 협치영향평가제 실시 : 협치와 함께하는 시책, 시책과 함께하는 협치
추진전략 4 : 서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화
1. 시민사회 육성 기반조성 2. 시민사회 활성화 지원 3. 시민사회 협력플랫폼 사업 추진
추진전략 5 : 지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화
1. 지역사회협치를 선도·활성화하는 제도기반 조성 2. 지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화 3. 동·마을 단위 협치기반 조성 : 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을
추진전략 6 : 분권형·융합형 서울협치모델 정립
1. 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축 2. 권역 중심의 융합협치모델 구축 3. 지역사회협치 실현을 위한 '자치분권형 통합예산제' 도입·운영 4. 지역자산화 추진기반 구축
추진전략 7 : '혁신하는 협치서울' - 협치서울 추진체계 구조고도화
1. 협치서울 추진기구의 혁신 2. 「민관협치 활성화 기본조례」 재정비

서울연구원 The Seoul Institute

목차

01 연구의 개요 2

1_연구의 배경 및 목적 2

2_연구의 내용 및 방법 5

02 서울시 민관협치 기초현황 10

1_서울시 협치 여건 진단을 위한 예비적 논의 10

2_서울시의 협치 자원 현황 21

03 서울시 민관협치 운영실태 54

1_실태분석의 개요 54

2_서울시 협치 제도의 운영실태 57

3_서울시 협치선도정책(사업) 운영실태 90

04 정책수요조사 결과 114

1_조사 개요 114

2_조사결과 분석 116

05 계획과제의 도출 156

1_기본계획 수립을 위한 현행 협치시정의 진단 156

2_세부 계획과제 도출 160

서울연구원 The Seoul Institute

06 기본 구상 188
1_계획의 비전 설정 188
2_전략의 방향 및 추진과제 설정 191

07 계획의 추진전략 196
1_협치시정 인식공유 및 교류·협력 촉진 196
2_협치선도제도의 합리적 개선 217
3_협치시정 구현을 위한 협치친화형 행정혁신 237
4_서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화 사업 262
5_지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화 280
6_분권형·융합형 서울협치모델 정립 297
7_혁신하는 협치서울 - 협치서울 추진체계 구조고도화 316

참고문헌 329
부록 331
Abstract 349

서울연구원
The Seoul Institute

표

[표 1-1] 설문조사 응답자 구성 6
[표 2-1] 협치자원의 유형과 세부 요소 24
[표 2-2] 지역커뮤니티 시설 자원 분포 26
[표 2-3] 복지시설 자원 분포 27
[표 2-4] 서울시 소유의 토지 현황(2016년) 29
[표 2-5] 공영주차장 자원 분포 30
[표 2-6] 서울시 시민참여예산 운영 현황 33
[표 2-7] 서울시 민간보조금 운영 현황 34
[표 2-8] 서울시 민간보조금 운영 추이 34
[표 2-9] 서울시 민간위탁금 운영 현황 35
[표 2-10] 사회투자기금 운용 현황 일부(2017년) 36
[표 2-11] 대외협력기금 운용 현황 일부(2017년) 37
[표 2-12] 주요 협치사업 지원 기금의 사업별 지원 현황(2017년) 38
[표 2-13] 서울시 시민사회조직 현황 43
[표 2-14] 서울시 마을공동체조직 분포 현황 45
[표 2-15] 주요 협치선도사업 영역별 중간지원조직 현황 47
[표 2-16] 서울시 공공서비스조직 분포 현황 49
[표 2-17] 서울시 사회적경제 기업 분포 현황 50
[표 3-1] 서울시 BSC 기반 성과평가제도 57
[표 3-2] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2017년) 59

서울연구원 The Seoul Institute

[표 3-3] 2016년 서울혁신기획관 산하 주요 부서별 핵심성과지표 설정 60
[표 3-4] 2017년 서울시 시민참여예산 사업 유형 및 내용 64
[표 3-5] 서울시 정보공개 현황 68
[표 3-6] 온라인 기반의 시민참여제도 72
[표 3-7] 오프라인 기반의 서울시 시민참여제도 73
[표 3-8] 연도별 위원회 설치 현황 75
[표 3-9] 위원 구성 현황 76
[표 3-10] 회의 개최 현황(본위원회 출석회의 기준) 77
[표 3-11] 서울시 민간위탁사업 주요 현황(2017) 79
[표 3-12] 민간위탁 수탁기관 선정방식 80
[표 3-13] 2017 서울시 마을공동체 지원사업 운영 현황 91
[표 3-14] 찾아가는 동주민센터 분야별 추진 주체 110
[표 4-1] 응답자 소속 분포 115
[표 5-1] 주요 시민참여제도의 도입 경과 164
[표 6-1] 23대 세부 추진과제의 도출 194
[표 7-1] 『2016 협치서울선언』 주요 내용 199
[표 7-2] 2017년 협치학교 운영계획 204

서울연구원 The Seoul Institute

그림

[그림 2-1] 다양한 사회문제 해결주체로서 국가와 도시 10
[그림 2-2] 뉴거버넌스(new governance)의 두 가지 이행경로 14
[그림 2-3] 협치(collaborative governance)의 3차원 16
[그림 2-4] 서울시 협치시정 추진 경과 20
[그림 3-1] 서울시 협치선도 정책(사업)의 유형화 55
[그림 3-2] 서울시 협치선도형 정책(사업)의 유형화 56
[그림 3-3] BSC 기반 성과평가의 구성체계 58
[그림 3-4] 시민참여예산제 조직 구성도 66
[그림 3-5] 서울시 협치거버넌스 추진체계 84
[그림 3-6] 지역사회 단위 협치추진체계 88
[그림 3-7] 서울시 마을공동체 정책(사업)의 거버넌스 체계 93
[그림 3-8] 서울시 주거재생 정책(사업) 거버넌스 체계 98
[그림 3-9] 서울시 사회적경제 정책(사업) 거버넌스 체계 103
[그림 3-10] 서울시 지역사회 복지서비스 거버넌스 체계 107
[그림 3-11] 서울시 찾아가는 동주민센터 거버넌스 체계 111
[그림 4-1] ‘협치’의 의미에 대한 인식 116
[그림 4-2] ‘협치’에 대한 주체별 인식 정도 117
[그림 4-3] 협치시정의 구현을 위해 고려되어야 할 요소 117
[그림 4-4] 협치중심의 시정운영에 대한 인식 118
[그림 4-5] 현재 민관협치가 가장 활성화되어 있는 분야 119

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 4-6] 협치원리가 사업의 성공에 핵심이 되는 분야 119
[그림 4-7] 서울 시정에서 행정과 민간의 관계 120
[그림 4-8] 행정과 민간의 관계에 대한 주체별 인식 120
[그림 4-9] 현재 민간주체의 시정 참여방식 121
[그림 4-10] 서울시의 정책추진 과정에서 선도적 역할을 수행하는 민간주체 121
[그림 4-11] 협치시정 기조의 향후 전망 122
[그림 4-12] 민관협치 활성화 추진에 대한 인식 123
[그림 4-13] 협치시정에서 민간주체의 참여 필요범위 123
[그림 4-14] 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식 124
[그림 4-15] 협치친화적 정책 추진을 위해 필요한 요소 124
[그림 4-16] 행정의 적극적 협치 실행에 필요한 요소 125
[그림 4-17] 행정의 적극적 협치 실행에 필요한 요소에 대한 주체별 인식 125
[그림 4-18] 협치시정 비전 수립 시 고려요소 126
[그림 4-19] 지역사회 단위에서 중요한 협치사업 127
[그림 4-20] 지역사회 단위 협치사업의 추진방식 127
[그림 4-21] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌 128
[그림 4-22] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식 128
[그림 4-23] 협치친화적 사업추진이 지역사회에 미치는 영향 129
[그림 4-24] 지역사회의 협치활성화를 위해 필요한 요소 130
[그림 4-25] 지역사회의 협치활성화를 위해 필요한 요소에 대한 주체별 인식 130
[그림 4-26] 지역사회를 선도하는 민간주체 131
[그림 4-27] '지역자산화' 논의에 대한 인지여부(위)와 필요성에 대한 인식(아래) 132
[그림 4-28] 지역자산화의 현실적인 실현 방안 132
[그림 4-29] 협치를 촉진·활성화하는 데 도움이 되는 제도 133
[그림 4-30] 협치를 활성화하는 데 도움이 되는 제도에 대한 주체별 인식 134

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 4-31] 현행 위원회제 운영에 대한 인식 134
[그림 4-32] 현행 위원회제 운영에 대한 주체별 인식 정도 135
[그림 4-33] 위원회가 수행해야 할 필요가 있는 역할 136
[그림 4-34] 위원회제 발전을 위한 개선 요인 136
[그림 4-35] 현행 민간위탁 운영방식에 대한 주체별 인식 137
[그림 4-36] 위·수탁자 간 관계에 대한 주체별 인식 137
[그림 4-37] 민간위탁제의 개선 과제 138
[그림 4-38] 현행 시민참여제도의 운영에 대한 인식 139
[그림 4-39] 시민참여제도의 개선 과제 139
[그림 4-40] 현행 시정 예산제도에 대한 인식 140
[그림 4-41] 현행 시정 예산제도에 대한 주체별 인식 정도 140
[그림 4-42] 예산과정에서 시민참여에 대한 주체별 인식 141
[그림 4-43] 지역사회로의 재정권한 이양에 대한 인식 141
[그림 4-44] 지역사회로의 재정권한 이양에 대한 주체별 인식 정도 142
[그림 4-45] 협치친화적 예산제도를 위한 개선 과제 142
[그림 4-46] 현행 주거재생 추진방식에 대한 인식 143
[그림 4-47] 주거재생 사업 추진과정에서의 주요 문제점 144
[그림 4-48] 현행 사회적경제 지원환경에 대한 인식 145
[그림 4-49] 사회적경제 지원사업의 개선과제 145
[그림 4-50] 현행 마을공동체 사업 방식에 대한 인식 146
[그림 4-51] 마을공동체 지원사업의 개선과제 146
[그림 4-52] 찾아가는 동주민센터 사업의 성격 147
[그림 4-53] 현행 찾동 사업의 추진방식에 대한 인식 148
[그림 4-54] 찾동 사업의 향후 개선과제 148
[그림 4-55] 민관협치 기본조례에 담길 필요가 있는 내용 149

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 4-56] 서울협치협의회의 역할 150
[그림 4-57] 서울협치협의회의 활성화를 위한 필요요소 150
[그림 4-58] 지역사회혁신계획, 시민협력플랫폼의 참여 여부 151
[그림 4-59] 지역사회혁신계획 수립 과정의 문제점 152
[그림 4-60] 시민협력플랫폼 구축사업의 문제점 152
[그림 4-61] 중간지원조직의 역할에 대한 인식 153
[그림 4-62] 중간지원조직 활성화를 위한 필요요소 153
[그림 5-1] 정책 추진과정에서 공공과 민간의 관계 (설문조사 결과) 158
[그림 5-2] 현재 서울시의 협치중심 시정운영에 대한 인식 (설문조사 결과) 161
[그림 5-3] 민간주체의 정책 참여범위에 대한 민·관 간 인식차 (설문조사 결과) 162
[그림 5-4] 공공주도의 위원회 운영 (설문조사 결과) 165
[그림 5-5] 현행 민간위탁 제도의 문제점 인식 (설문조사 결과) 166
[그림 5-6] 현재의 주거재생 사업 추진방식에 대한 인식 (설문조사 결과) 171
[그림 5-7] 현재의 마을공동체 활성화 사업 추진방식에 대한 인식 (설문조사 결과) 171
[그림 5-8] 자치구 협치기본조례 제정 현황 174
[그림 5-9] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 인식 (설문조사 결과) 176
[그림 5-10] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식 (설문조사 결과) 179
[그림 6-1] 협치시정에서 고려해야 할 우선적 요소 189
[그림 6-2] 협치시정 실현을 위한 조건 189
[그림 6-3] 협치시정의 중장기 비전으로 고려해야 할 핵심가치 190
[그림 6-4] 비전과 추진방향 설정에 따른 추진전략의 도출 193
[그림 7-1] 협치친화적 시정평가체계로의 전환 248
[그림 7-2] 디지털시장실의 주요 시정현황 정보 254
[그림 7-3] 공동체발전 특별회계 구성 309
[그림 7-4] 서울협치협의회 위상 및 조직체계 개편 321

서울연구원 The Seoul Institute

01

연구의 개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구의 배경 및 목적

2_연구의 내용 및 방법

01 | 연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

- 전통적인 정부 주도의 시정 운영이 한계를 노정하면서 행정 내 개방과 참여, 투명성이 핵심 가치로 대두
  - 이러한 추세 변화 속에 다양한 행정 현상을 내재하고 있는 거버넌스(governance)가 시정의 중요 원리로 대두됨
  - 특히, 다양한 주체들 간의 협력적 통치를 의미하는 협치(collaborative governance)는 거스를 수 없는 시대적 과제로 부상
  - 협치는 가치와 이해관계, 요구들이 다원화되는 추세 속에 다양한 정책 주체들이 참여와 협력을 통해 도시 사회문제 해결에 적극 관여하려는 행정패러다임의 전환으로 이해할 수 있음
- 이러한 패러다임적 전환 속에 서울시는 민선 5·6기에 협치를 시정의 기조로 설정하여 다양한 노력을 전개
  - 청책토론회, 현장시장실, 정책박람회, 정보공개제 등의 협치선도형 제도들을 새롭게 도입하는 한편,
  - 마을공동체 활성화, 사회적경제 육성, 근린기반 주거재생 실현, 찾아가는 동 주민센터 사업 등 협치친화적 시책들도 적극 추진
  - 이외에도 협치시정을 선도해 갈 수 있는 주체로서 서울협치협의회와 협치추진단도 설치·운영 중에 있음
- 이러한 노력의 연장선에서 2016년에는 『민관협치 활성화 기본조례』와 『민관협치 활성화 기본계획』 제도도 도입된 바 있음
  - 16년 9월 서울시는 민선 6기 시정 기조인 “협치”의 실현을 위한 제도적 기반을 조성하고자 『서울특별시 민관협치 활성화 기본조례』를 제정
  - 동 조례에서는 민관협치 활성화에 필요한 다양한 요소를 규정하고 있으며,

서울연구원 The Seoul Institute

특히 『민관협치 활성화 기본계획을 수립하도록 요구

<서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례>

ㅇ 제1조(목적)

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

ㅇ 제16조(민관협치 활성화 기본계획)

① 협의회는 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 3년마다 수립한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
3. 기본계획의 실행을 위한 재원 조달
4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항

ㅇ 서울시는 이 기본계획 수립과 관련해, 계획의 성격을 다음과 같이 설정함

- 시장 공약사항을 중심으로 한 중기 전략계획으로서 『서울시정 4개년 계획』과 유사한 위상의 '법정 계획'
- 5년 내외의 중기적 계획기간 동안 협치시정을 중심으로 한 전략 목표의 설정과 현안문제 해결을 지향하는 '전략계획'
- 시정 전반의 협치 활성화와 협치 원리 구현을 위한 '절차와 관계 중심의 종합계획'
- 마지막으로, 민간 주체들의 참여와 협력에 기반한 '참여형 계획'

ㅇ 기본계획의 성격 규정에도 불구하고, 기본계획의 구성체계에 대해서는 아직은 미정립되어 있는 상태이므로, 계획 수립을 위해서는 이를 구체화하는 노력이 필요한 실정임

서울연구원 The Seoul Institute

- 이와 같은 계획수립 여건을 고려해, 이 연구에서는 민관협치 활성화 기본조례에 의거해 기본계획을 수립하고자 함
  - 이 연구를 통해 우선 최초로 수립되는 이 기본계획의 구성체계를 정립하는 한편,
  - 계획의 기본구상 하에 5개년 동안 추진해야 할 전략과 추진과제를 구체화함
  - 이를 위해 이 연구에서는 민선 5·6기 서울시의 협치시정 여건과 운영실태를 종합적으로 진단하고, 계획의 과제도 도출함
- 이러한 연구는 다음 시정에서 협치시정의 나아갈 방향을 정립하고, 다양한 전략적 방안을 추진함으로써 지속가능한 협치의 기반을 마련하고, 질적으로 도약할 수 있는 계기가 될 것으로 기대됨

서울연구원
The Seoul Institute

2_연구의 내용 및 방법

1) 연구의 범위

- 전략계획이자 참여형 계획의 성격을 지니는 중기적 기본계획을 수립하기 위해서는 광범위한 연구내용과 다차원의 방법이 요구됨
- 연구의 내용적 범위
  - 이 연구에서는 본연의 기본계획이 완성되는 데 필요한 다음과 같은 내용들을 모두 포괄하고자 함
  - 계획 수립을 위한 협치여건 분석 : 계획을 둘러싼 시정 전반의 환경 분석과 여건 진단
    - 특히 협치시정에 필요한 자원, 제도, 시책 등을 상세하게 조사·분석
  - 계획과제의 도출 : 본 기본계획을 통해 해결해야 할 현안 문제와 민간 주체의 정책요구 사항을 식별
  - 세부 추진전략 도출 : 향후 중기 기간 동안 추진해야 할 전략과 이를 구현할 세부 추진과제를 상세화
    - 주요 전략과 세부 추진과제는 계획기간을 고려해, 로드맵의 형태로 제시 필요
- 연구의 공간적 범위
  - 광역적 차원에서는 서울시 전역을 공간적 범위로 하여 연구를 수행
  - 지역사회 차원에서는 25개 자치구와 동·마을 단위까지를 포괄하여 연구를 수행

2) 연구의 방법

- 이 연구에서는 기본적으로 문헌조사와 현황 통계자료 등에 대한 분석을 통해 계획의 여건을 진단
- 아울러, 협치시정의 운영 실태를 보다 면밀하게 분석·진단하고, 계획수요를 파악하

서울연구원 The Seoul Institute

기 위해 설문조사 방법을 실시

- 주요 조사내용 : 총 4개의 장과 45개의 문항으로 구성된 설문 실시
  · 서울시의 협치여건과 실태 / 협치시정의 추진방향 / 지역사회의 협치여건 / 협치기반 주요 제도적 운영실태 / 주요 협치친화형 사업(시책)의 추진실태 / 협치시정의 개선방향 등
- 조사대상 : 계층별로 구성된 470명을 대상으로 조사

[표 1-1] 설문조사 응답자 구성

계	민간				행정
427부	직능단체 전문가	중간지원조직	시민사회	기타	
	160부 (33.9%)	89부 (18.9%)	102부 (21.6%)	51부 (10.8%)	70부 (14.8%)

서울연구원 The Seoul Institute

○ 참여형 계획의 성격을 고려해, 계획 수립 과정에 다양한 주체들과의 숙의·공론 과정을 진행

- 서울시의 기본계획 TFT와의 주기적인 연구 협의·조정
- 분야별·주체별 간담회를 통해 운영실태를 파악하고 계획수요를 발굴
  · 총 12회에 걸친 연구간담회를 실시
  · 계획 담당공무원과의 간담회 / 협치주체별 간담회 / 협치선도사업별 간담회 / 주요 전략에 관한 전문가 간담회 등

3) 연구의 구성

○ 이 연구는 다음과 같이 총 7개의 장으로 구성

○ 제2장과 3장에서는 계획의 여건을 체계적으로 조사·분석함

- 2장에서는 우선 여건 진단을 위한 예비적 논의를 수행한 후에, 협치실태를 파악하고 전략 수립에 필요한 '협치 자원'을 조사·분석
- 3장에서는 다양한 통계와 심층인터뷰(FGI)를 통해 민관협치의 운영실태와

문제점 등을 면밀하게 조사·분석함

- 제4장과 5장에서는 정책수요조사 결과를 분석하고 계획과제를 도출
  - 앞서 논의된 협치 자원 및 운영실태 분석을 설문조사를 통해 확인하는 한편, 전략 수립의 기초자료로서 민간주체들의 정책수요를 조사
  - 이러한 계획여건 진단과 계획수요조사를 토대로, 5장에서는 이 계획에서 해결해야 할 다양한 구조적 현안, 즉 계획과제를 도출함
- 제6장과 7장에서는 기본구상의 토대 위에 추진전략을 구체화함
  - 6장에서는 향후 협치시정의 미래 비전을 정립한 후에, 서울시가 나아가야 할 전략적 방향을 정립하며,
  - 마지막 제7장에서는 비전 실현을 위해 필요한 추진전략과 이를 상세화한 다양한 추진과제들을 도출함

서울연구원
The Seoul Institute

02

서울시 민관협치 기초현황

1_서울시 협치 여건 진단을 위한 예비적 논의

2_서울시의 협치 자원 현황

서울연구원
The Seoul Institute

02| 서울시 민관협치 기초현황

1_서울시 협치 여건 진단을 위한 예비적 논의

1) 협치에 관한 개념적 논의

- 20세기에 국가는 경제·사회 발전의 선도적 주체로서 막대한 역할을 수행했으며, 그런 가운데 각종 사회문제의 적극적인 해결주체로 인식
  - 20세기 후반 들어 이제 국가는 문제의 한 부분, 다시 말해 사회문제를 해결하는 능력이 약화됨에 따라 국가 그 자체가 문제로 대두
  - 그런 가운데 지방, 특히 (대)도시가 다양한 사회문제, 특히 생활세계의 미시적 사회문제들, 현장에서의 구체적 현안을 해결하는 유능한 주체로 부상하고 있음

[그림 2-1] 다양한 사회문제 해결주체로서 국가와 도시

- 중앙정부의 문제해결 역량이 심각하게 도전을 받는 가운데, 정치의 근간을 이루던 민주주의도 대안적 모델을 탐색하기 시작
  - 20세기 말, 대의제 모델이 한계를 노정함에 따라 정치과정에 평범한 시민의

일상적 참여를 강조하는 참여민주주의 모델이 주목을 받음

- 그럼에도 불구하고, 참여민주주의 모델 또한 현실에 있어서는 숙의성이나 참여의 범위 측면에서 근본적 한계가 존재
- 여기에는 계층 간 참여의 비대칭성, 참여에 의한 결정을 구조적으로 제약하는 사회구조의 복잡성, 결정단계에 주로 국한되는 참여범위의 제한성 등 다양(이현우, 2012)

o 21세기 들어서는 다양한 공적 이슈나 공공정책에 대해 다양한 주체들의 실질적 숙의와 공론에 기반한 공동의 결정과 실행을 강조하는 숙의민주주의 모델이 모색되기도 함

- 숙의민주주의(deliberative democracy)는 실질적 숙의(심의)가 의사결정의 근간이 되어야 한다고 보는 민주주의 모델로,
- 이 숙의민주주의 모델에서는 비공식적 차원의 공공영역과 공식적 국가기구가 대화 및 토론을 통해 상호주관성(inter-subjectivity)에 도달하고자 함(Habermas, 1992)

o 시민참여 그 자체에 초점을 두는 참여민주주의 모델과 달리, 참여민주주의에서는 참여의 조건과 과정(절차)을 규정하는 것이 핵심 요소

- 국가와 시민(사회)이 높은 수준의 상호주관성에 도달하기 위해서는 의사결정에 영향을 줄 정도의 많은 공론을 통해 합의에 도달할 수 있어야 하며,
- 이 경우에 공론이 민주적 공론으로 자리잡으려면 시민들이 공적 논의 과정에 자발적·적극적으로 참여하는 것이 필수적
- 숙의에는 전통적인 다수결 원리도 포함할 수 있으나, 합의절차(consensus procedure)가 무엇보다 긴요한 요소임(Fishkin, 2009)[1)]

---

1) Fishkin(2009)은 이 합의절차를 뒷받침하는 요소(조건)들로 다음과 같은 4가지 요소를 중요하게 인식
- 정보(information) : 참여자들이 자유롭게 이용하도록 정확한 관련 데이터가 제공되는 정도
- 실체적 균형(substantive balance) : 뒷받침하는 증거에 기반해 서로 상이한 입장들이 균형적으로 비교되는 정도
- 다양성(diversity) : 대중들이 가지는 모든 중요한 입장들이 토론 중인 참여자들에 의해 대표되는 정도
- 성실함(conscientiousness) : 참여자들이 모든 토론들의 장점을 진지하게 평가하는 정도

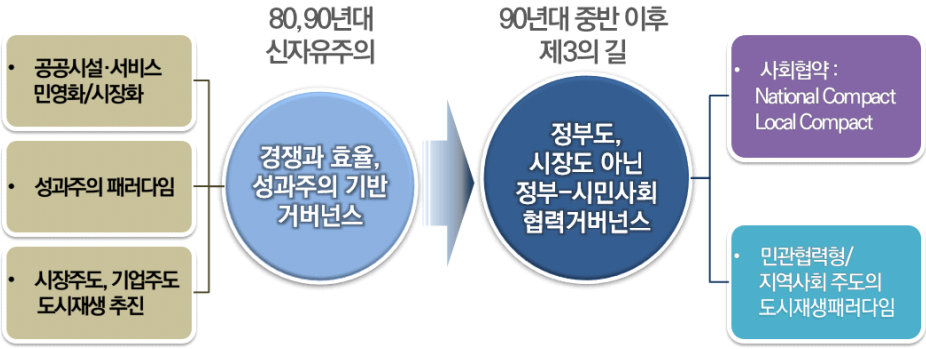
- 참여민주주의와 숙의민주주의가 전통적 민주주의 모델의 보완적 모델로 모색되는 가운데, 20세기 후반에 사회운영 패러다임의 질적 전환이 지속적으로 모색되고 있음
  - 20세기 초반 경쟁자본주의와 최소정부(minimal state)가 작동하던 시기에는 '시장'(market)이 지배적인 사회운영 패러다임이었다면,
  - 20세기 중반을 전후해 명령과 통제에 기반한 '위계'(hierarchy)의 원리가 지배적인 사회운영 패러다임으로 대두했는데, 현대적 대기업이나 정부가 위계적 패러다임의 대표적 조직에 해당
  - 잘 알려진 바와 같이, 위계의 패러다임은 70년대의 사회계층 구조 분화와 80, 90년대 서구사회의 경제위기를 계기로 질적 변화 전개
- 이 과정에서 새로운 사회운영 패러다임으로 부상한 것이 네트워크(network) 혹은 이계(heterorarchy)로 부르는 패러다임임
  - 이 네트워크 패러다임은 시장(market)도 아니고, 위계(hierarchy)도 아닌 패러다임으로,
  - 조직 간·체계 간 자율성과 상호의존성, 그리고 호혜성 등이 중요한 원리로 작용하고 있음(DiMaggio and Powell, 1991; 정병순, 2015)
- 여기서 사회(행정영역을 포함)를 운영하는 다양한 패러다임을 모두 포괄하여 거버넌스(governance)로 개념화
  - 즉, 광의의 거버넌스는 시장/위계/네트워크 등의 모든 사회운영 패러다임을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있으며,
  - 최근에 특수한 정치경제적 변화와 행정시스템의 변화 현상들에 주목해 좁은 의미의 거버넌스로 개념화
  - 이들 다양한 변화 및 현상들에 대해 Rhodes(1997)는 '최소국가'로부터 '자기조직화하는 네트워크'에 이르는 6가지 용례를 대별함

- 공평한 고려(equal consideration) : 관점들은 그 관점들을 옹호하는 사람들이 아닌, 토론의 강점에 의해 평가되는 정도

<뉴거버넌스 현상을 둘러싼 6가지 용례(Rhodes, 1997)>

- 최소국가로서 거버넌스 : 공공개입의 범위와 형태를 재정의하고, 공공서비스 공급에서 시장이나 준시장적 수단을 활용
- 기업거버넌스로 거버넌스 : 조직의 방향이 설정되고 통제되는 시스템에 초점을 두는 거버넌스 개념으로 공공조직과 민간조직에서 3가지 근본적 원칙, 즉 개방성 및 폐쇄성, 진실성과 완벽성, 책임성을 중요하게 고려
- 신공공관리(NPM)로서 거버넌스 : 80년대까지 지배적이던 '관리자주의'와 90년대 이후 신제도경제학에서 기초한 '기업가주의'의 두 가지 의미를 함축
- 바람직한 거버넌스로서 거버넌스 : 행정적 측면에서 경쟁과 시장의 촉진, 공기업의 민영화, 공공서비스 인력감축 등 공공서비스의 효율과 책임성 강화, 예산제도 개혁과 행정의 분권화 등의 중시
- 사회적 사이버네틱스로서 거버넌스 : 정부나 시장에만 의존하는 대신, 전통적인 위계적 통치방식이나 자기조직화하는 사회조직들이 서로 보완을 이루는 상호작용, 특히 책임성과 반응성에 기반한 상호작용 패턴의 창출을 강조
- 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스 : 상호의존적인 행위주체들이나 조직 간 연계를 의미하는 네트워크 관리에 초점을 두는 접근으로, 사회와 행정의 다양한 영역에서 자율적이고 자치적 원리를 추구하는 추세를 강조

- 이렇듯 20세기 후반 새롭게 출현하고 있는 정치·행정 현상들을 '새로운 거버넌스'(new governance)로 명명할 수 있음
  - 뉴거버넌스는 한편으로 신자유주의 조류를 계기로 시장을 지향하는 '성과와 효율 중심의 거버넌스'로 이해할 수 있으며,
  - 다른 한편으로, 새로운 민주주의 모델 탐색과 정부(행정)의 개방성과 맞물려 전개되는, 이른바 '숙의와 협력 중심의 거버넌스'로 대별



[그림 2-2] 뉴거버넌스(new governance)의 두 가지 이행경로

- 여기서 숙의와 협력에 기반한 새로운 거버넌스 현상이나 정책원리를 중심으로 "협치"(collaborative governance)를 개념화할 수 있음
  - Ansell & Gash(2007)에 따르면, 협치는 "한 부분(정부, 시장, 시민사회 등)이 홀로 달성하는 것보다 더 많은 것을 달성하기 위해 다양한 주체들이 소통하고, 협력하는 것"으로 개념화
  - 이 연구에서 협치는 '다양한 민간주체들이 정책과정에 참여해 공공주체들과 함께 숙의·공론을 실행하는 기회와 채널을 제공하며,
  - 이를 통해 현장에서의 다양한 의제와 요구를 행정영역에 투입하며, 정책의 모든 과정에서 행정과 민간 주체들이 협력적 관계 속에서 다양한 자원(물적·인적·지적)을 결합할 수 있게 하는 국정(또는 시정) 운영 패러다임'으로 개념화함
- 그 개념에 함축되어 있듯이, 협치는 정책관련 주체 간 관계에서의 근본적 변화와 새로운 질서를 보이는 가운데 다양한 메커니즘이 작용함
  - 21세기 정책의 주요 주체로서 정부-시장(기업)-(시민)사회가 다양한 영역에서 다양한 사업을 중심으로 수평적·협력적 관계의 형성이 두드러지며,
  - 그 과정에서 합의형성을 위한 절차의 모색, 이해관계의 조정, 협력네트워크의 구축 등 다양한 메커니즘이 활발하게 전개됨
- 주체 간 관계의 변화와 새로운 질서의 형성과 맞물려, 행정 내부의 질적인 변화도 주목할 필요가 있음

- 개방형 플랫폼(open platform)으로서 정부가 그것으로, 정부 조직형태의 변화보다는 정부의 역할(기능) 변화를 함축함

o 개방형 플랫폼 정부는 '공적 정부의 개방과 공유, 다양한 주체들의 연결과 융합을 통해 서비스와 부가가치를 창출하는 정부'를 의미

- 플랫폼이란 시민과 이해당사자 등 다양한 주체들이 보유하고 있는 자원(물적·지적)과 사회적 가치들이 이합집산을 벌이는 장을 의미[2)]
- 개방형 플랫폼에서는 참여하는 주체의 개방성에 관한 것으로 다양한 주체들이 플랫폼에 자유롭게 접근, 참여할 수 있게 함

o 개방형 플랫폼 정부는 초기에 행정의 정보개방을 중심으로 전개되었으나, 현재에는 다음과 같이 확장된 행정 개념으로 발전

- 공공정부 플랫폼으로서 행정 : 정부가 보유한 데이터를 시민들에게 개방함으로써 시민들이 이를 다양하게 활용
- 참여플랫폼으로서 행정 : 시민들이 참여를 통해 자신들의 목소리를 높이고, 이를 통해 정책기획 역량과 서비스 질을 향상
- 비즈니스 플랫폼 촉진자로서 행정 : 로열티나 별도의 요금부과 없이 무료로 사용가능한 표준화를 통해 산업혁신을 촉진

o 이와 같이 정부가 개방형 플랫폼 정부로 전환되는 것은 민관협치를 실행하는 계기이자 활성화를 위한 조건으로 작용함

o 다른 한편으로, 협치를 둘러싼 다양한 메커니즘에 대한 이해는 다양한 협치 현상을 분석·진단하고, 전략적 방향을 고려하는 데 중요한 요소임

o 이와 관련해, 협치의 메커니즘이 작동할 수 있는 다양한 차원들 가운데 다음과 같은 3가지의 핵심적 차원을 주목할 필요가 있음

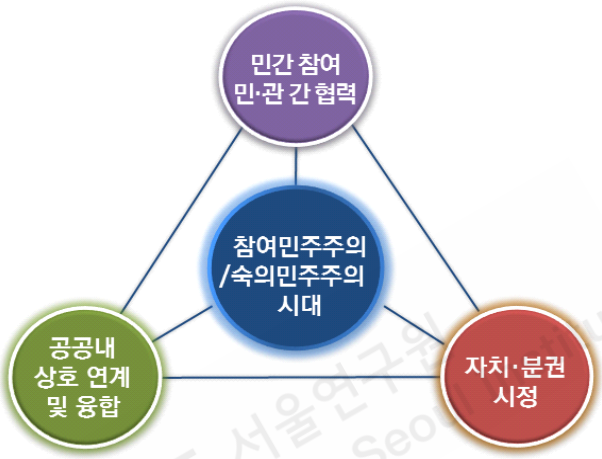
- 민간의 참여와 민관 간 협력의 차원 : 공공과 민간 간 관계의 차원으로, 민간의 참여, 정책과정에서 형성되는 다양한 차원의 민관 간 협력적 관계

---

2) 플랫폼 정부 개념의 제안자인 Tim O'reilly(2012)는 플랫폼을 사용자들이 추구하는 가치를 담는 프레임 내지 장을 제공하고 이들 간 상호 연계를 통해 새로운 부가가치를 창출하는 매체로 정의

서울연구원 The Seoul Institute

- 공공내 상호 연계 및 융합의 차원 : 다양한 정책영역, 행정 내 조직 간 관계의 차원으로, 칸막이 행정체계의 해체와 정책영역 간·조직 간 상호 연계·융합
- 정부 간 분권 및 자치의 차원 : 시정 및 지역사회 간 관계의 차원으로, 지역사회로의 권한과 사무의 이양, 이를 통한 지역사회의 자치



[그림 2-3] 협치(collaborative governance)의 3차원

- 상술한 협치의 3차원은 이후 협치시정의 여건을 분석하여 계획과제를 진단하고, 나아가 추진전략을 모색하는 데 준거로 활용할 수 있음
- 이와 같은 다양한 개념적 차원을 지니는 협치는 21세기 다변화하는 행정환경에서 사회발전의 수단이자 지속가능한 정치행정의 조건으로 기여
  - 대의 민주주의가 한계를 노정하고 국가 또한 사회문제를 해결할 능력이 점차 약화되고 있음에 따라,
  - 참여와 숙의 민주주의 모델이 보완적 모델로 모색되고 민간의 자원과 역량의 활용이 긴요해지고 있는 이 시대에
  - 협치(collaborative governance)는 ①정책의 실효성과 정부(행정)의 지속가능한 발전을 이루고, ②시민(사회)의 역량을 강화하는 것은 물론, 궁극적으로 ③사회 전반의 질적 발전을 실현할 수 있음

- 물론, 과거에 '시장의 실패'나 '정부의 실패'가 존재했던 것과 마찬가지로 거버넌스 실패(governance failure) 또한 배제하기 어려움(Jessop, 1998; Kooiman, 2000)
  - 우선, 정책결정 단위가 확대됨에 따라 갈등이 초래되고, 이를 적절하게 통제하지 못하는 현상이 빈번하게 초래
  - 둘째, 다양한 행위자 집단의 참여와 권한을 배분하는 과정에서 초래되는 책임성 약화 또한 거버넌스 체계에서 중요하게 인식 필요
  - 마지막으로, 앞의 두 번째 요소의 연장선에서 거버넌스의 과도한 참여와 절차가 개입됨에 따라 정책(사업) 추진 과정에서의 지연, 불필요한 사회적 낭비와 비효율, 정책 산출의 질적 저하를 초래
- 이와 같은 부정적 측면, 즉 거버넌스 실패 상황도 적극 고려하는 가운데 협치시정의 기반을 조성하고 관련 시책이나 제도적 절차 모색 필요

2) 협치시정의 도입 배경과 추진 경과

(1) 협치시정의 도입 배경

- 서울시가 직면한 다양하고 복잡한 각종 사회문제를 공공 일방의 노력과 정책 추진만으로 해결하기에는 한계에 봉착
  - 실업, 고령화, 도시재생, 환경 및 에너지, 다문화 등 점점 복잡해지고 다양해지는 사회문제를 서울시 또는 민간 중 어느 한 주체의 힘만으로 해결하기에는 한계 존재
  - 20세기 이후 행정의 일방적인 정책 추진에 따른 정부 실패를 해결하기 위해 다양한 가치와 이해관계, 요구들을 정책에 반영하고, 추진과정에서 다양한 주체들이 참여할 필요성이 제기
- 지방자치제도의 복원 이후 민선 1~4기에서는 여러 경로를 통해 시민의 시정 참여를 유도하였지만, 시정 요청 하에 자문을 하거나 정책 아이디어를 단순 제공하는 등의 초보적인 수준에 그침
  - 민선 1·2기에는 '녹색서울시민위원회'를 비롯하여 다양한 영역에서 시민이 참

서울연구원 The Seoul Institute

여하는 각종 자문위원회가 설치되었으며,

- 민선 3·4기에는 전통적인 시민참여 방식 이외에 '천만상상오아시스' 등 시민들의 직접 의견을 제안하는 정책이 도입
- 하지만 여전히 시민의 시정참여는 서울의 복잡다기한 사회문제와 갈등을 해결하기 위한 제한적이고 보조적인 수단으로서의 의미에 그침

ㅇ 최근 들어 시민사회의 성숙과 광장민주주의의 확산에 따라 정부 및 시정 운영에 대한 시민들의 관심은 어느 때보다 높아졌지만, 이를 시정 내에서 수용하기 위한 제도적 기반은 여전히 미비

ㅇ 이러한 문제의식 속에서 서울시는 민선 5기에 들어서면서 정책의 결정·집행·평가 등 전 과정에 시민의 참여와 권한을 확대해 서울이라는 도시를 지속적으로 발전시켜 나가기 위해 협치시정의 활성화를 추진

- 2011년 박원순 시장의 취임 이후 '시민 중심', '시민 주인'의 가치 하에 다양한 영역에서 시민의 참여와 소통 확대를 추진
- 이를 위해 서울시의 여러 가지 현안 해결을 위해 민간(시민)과 서울시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정의 운영방식 및 체계 모색

(2) 협치시정 추진체계 구축 추진경과

ㅇ 민선 5기에는 협치를 전면에 내세우지는 않았지만 '함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울'이라는 시정비전 하에 시민의 참여와 협력에 기반한 시정 운영을 모색

- 민선 5기에서는 시장의 취임사 제목이 '시민이 시장입니다'일 정도로 취임 초기부터 시민의 참여와 권한의 확대를 지속적으로 강조
- 서울의 진정한 주인은 시민임을 확인하고, 시민이 시정운영의 주체이자 목적으로 지위를 가짐을 분명히 밝히고, 시민이 일상생활 속에서 시정을 함께 이끌어갈 수 있도록 추진

ㅇ 이에 따라 '시민중심', '소통', '신뢰' 등 협치와 직·간접적으로 관련을 가지고 있는 가치들을 시정기조로 채택

- 시정운영의 15대 중점과제 중 하나로 '함께 하는 열린시정으로 시민의 권리를 찾아드리겠습니다'를 설정하고 '시민 알권리 보장 확대', '감사분야 시민참여 확대', '시민이 참여하는 현장소통 및 제안 활성화' 등을 추진
- 마을, 사회적경제, 환경·에너지, 청년, 복지, 젠더, 교육, 도시재생, 노동 등 여러 혁신정책들이 추진되고 다양한 시민주체들이 등장하고 성장

○ 민선6기에서는 '협치'를 시정기조로 채택하여, 시정 전반에서 협치활성화를 위한 기반을 단계적으로 마련

- '협치' 자체를 '혁신', '소통'과 함께 민선6기의 시정기조로 공식적으로 채택

<2014년 7월 제36대 서울특별시장 취임사 中에서>

○ "'혁신'과 '협치'로 다시 새롭게 시작해야 합니다. '혁신'과 '협치'는 새로운 서울, 새로운 시대를 이끌 두 개의 날개가 될 것입니다. 민선 6기 서울시는 기본과 원칙을 무기로 중단 없이 혁신하며 전진할 것입니다. 각각 개선하고 함께 혁신할 때 희망은 다시 우리의 것이 될 것입니다. 중앙정부, 국회, 시의회를 초대하고, 시민사회, 재계, 노동계를 초대하여, 시민 여러분과 함께 모두가 둥근 식탁에 마주앉아, 함께 문제를 논의하고, 함께 해결점을 찾고, 함께 맛보고, 함께 즐기고, 함께 행복한, 그런 서울을 만들어나가겠습니다.

○ 2015년 11월 부서별로 개별적으로 이루어지는 민관협력 사업 전반에 대한 자문을 위해 '협치자문관' 제도 도입

- 시의 주요 공간 환경에 대한 총괄 기획과 자문을 담당하는 '총괄건축가'와 유사하게 교육, 문화, 복지, 도시재생 등 부서별로 이루어지는 민관협력 사업과 협치시정 활성화 전반에 대해 자문 수행

○ 2016년 1~8월에 걸쳐 협치시정 기조의 도입에 따른 관련 추진체계 구축을 위해 다양한 방식의 공론화 절차를 진행

- 2016년 1월 서울시 위원회 위원 등 거버넌스 관계자 간담회 개최

- 2016년 2월 '민·관 합동 권역별 경청테이블' 개최
- 2016년 5월 '권역별 자치구 공무원 설명회' 개최(총 4회)
- 2016년 6~10월 '협치정책 토론회' 개최(총 3회) 등

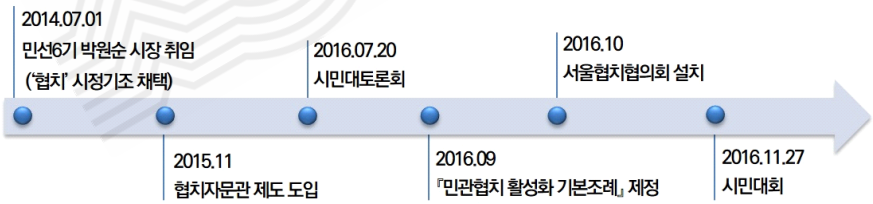
○ 2016년 9월 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정하여 실효성 있는 협치 추진 근거를 마련

- 「민관협치 활성화 기본조례」에는 자발적·수평적인 협력관계에 기반을 둔 민관협치의 기본원칙이 명시되어 있으며,
- 시민 누구나 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 수 있는 권한 보장

○ 2016년 10월 지속가능한 협치 추진 체계를 구축하기 위한 민관합동 실행조직으로 '서울협치협의회'를 설치하고 1차 회의 개최

- 서울협치협의회는 민관협치 활성화 기본계획을 수립하고, 시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 도출된 사회적 합의사항을 시장에게 권고

○ 2016년 두 차례의 시민대토론회(7/20), 시민대회(11/27)를 개최해 서울시정의 협치를 평가하고 정책 의제를 발굴하는 공론의 장 모색



[그림 2-4] 서울시 협치시정 추진 경과

2_서울시의 협치 자원 현황

1) 협치 자원 분석의 개요

(1) 물리적 자원

- 시정 및 지역사회 단위에서 민관협치 활성화나 협치 주체 간의 교류, 자체적인 역량 강화에 활용 가능한 물리적 자원들을 '시설자원'과 '토지자원'으로 구분하여 주요 자원들의 현황을 파악
- '시설자원'은 이미 특정한 형태를 갖추고 있는 건축물 또는 시설물로 시민사회, 지역사회 주체들이 고유 활동 및 교류를 위해 활용가능한 자원을 우선적으로 파악
  - 주민들의 모임 및 행사를 위한 공유시설로 이용되는 '지역커뮤니티 시설'과 주민들의 교류·관계 형성을 위한 서비스를 지원하는 다양한 '복지시설'의 분포 및 운영현황을 조사
  - '지역커뮤니티 시설'로서 구청·동주민센터, 구민회관, 자치회관 등 공공시설에서 제공하는 다목적실, 강의실, 회의실, 강당, 주민사랑방 등 포함
  - 공익목적으로 활용되는 지역사회에 존재하는 다양한 '복지시설'로서 노인복지관, 장애인복지시설, 자활지원시설, 정신보건시설, 종합사회복지관 등 포함
- '토지자원'은 향후 협치활성화 또는 지역사회 단위 공동체 활동에 활용가능한 잠재적 자원의 관점에서 접근하여, 현재 사용목적이 특정되지 않은 채 임시로 활용되고 있거나 용도 전환이 용이한 일종의 '유휴부지'의 현황을 파악
  - 공동체 활동의 잠재적 가용자원이라는 점에서 민간 소유의 토지자원 역시 중요한 의미를 가지지만, 조사기준 및 범위 설정의 문제로 서울시 소유의 공공 토지자원 현황으로 한정
  - 시유지 중 '일반재산'에 해당하는 토지는 국가가 특정한 공적 목적으로 이미 활용하고 있는 행정재산을 제외한 토지로, 행정 이외의 목적으로 개발, 대부 등이 가능하다는 점에서 향후의 활용방안이 다양하게 모색될 수 있음
  - '공영주차장'은 행정재산에 해당하지만, 지역 행사를 위한 임시 공간으로 활

서울연구원 The Seoul Institute

용되고 있을 뿐만 아니라 향후 일반재산으로의 전환과 활용이 용이하다는 점에서 잠재적 유휴부지로 현황을 파악

- 유휴부지는 공동체 활동을 위한 임시공간 활용이라는 1차적인 방안 이외에 향후 지역사회의 자립적 기반 마련을 위한 지역자산화 전략의 주요자원으로 활용할 수 있다는 점에서 협치자원으로서 또 다른 의미를 가질 수 있음

(2) 재정적 자원

- 민관협력 강화 및 공동체 활동, 시민 참여의 활성화 등 협치시정을 구현하고 활성화하기 위해 활용되고 있는 공공 및 민간의 재원을 종합적으로 파악
- '공공예산' 분야에서는 민간에게 서비스를 위탁하거나 민간 활동에 대해 보조금을 지급하고 있는 '시민참여예산', '민간보조금', '민간위탁금'의 현황을 파악
  - 시민참여예산은 시정 예산편성 과정에 주민을 참여시켜 주민이 직접 예산을 편성해 그에 맞는 사업을 기획할 수 있는 예산제도로 예산과정 전 과정에 시민이 직접적으로 참여하고 결정한다는 점에서 주요한 협치자원에 해당
  - 민간보조금은 시비보조금(지방보조금) 중 공공단체 보조금을 제외한, 민간의 자율적인 사업 수행에 대한 서울시의 예산지원 현황을 조사
  - 민간위탁금은 공공이 제공해야 할 서비스나 시설운영에 대해 전문성을 갖춘 민간기관 및 민간전문가에게 위탁하고 필요한 사업비를 지원하는 것으로, 민간이 공공 영역에 직접적으로 참여한다는 점에서 중요한 협치자원 중 하나
- '공공주도형 기금'은 예산과 달리 특정한 목적을 위해 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 설치되는 특정자금으로, 서울시의 여러 기금 중 협치사업에 직간접적으로 활용되는 기금의 현황 및 운용실태를 조사
  - '협치형 기금'은 기금의 조성 및 운용의 직접적인 목적이 민관협력, 시민사회 및 민간활동에 대한 지원 등 협치 관련 활동에 해당하는 기금으로 '사회투자기금', '대외협력기금' 등이 이에 해당
  - '협치사업 지원 기금'은 기금의 목적 자체는 협치활성화와 직접적으로 관련을

가지지 않지만, 운용과정에서 일부를 협치사업에 지원하고 있는 기금으로 서울시의 '도시재생기금', 중앙정부의 '주택도시기금', '복권기금' 등이 이에 해당

- '민간주도형 기금'은 지역사회 및 민간에서 공동체 사업 등을 위해 자체적으로 조성하고 있는 재원을 조사
  - 민간주도형 기금은 타 유형과 달리 범위나 방식 등을 특정하기 어려울 뿐만 아니라, 현재 명확한 실체를 가지기보다 다양한 가능성을 실험하고 모색하는 단계
  - 따라서 구체적인 재원 규모를 파악하기보다는 '마을기금', '크라우드펀딩' 등 현재 이루어지고 있는 다양한 대안적 방식의 활용사례를 중심으로 파악

(3) 인적 자원

- 협치는 기본적으로 주체들 간의 관계에서 비롯된다는 점에서 협치의 핵심자원으로 시정 및 지역사회 단위에서 활동하고 있는 다양한 민간 조직 및 네트워크를 파악
- '시민사회조직'은 서울시에 등록된 '비영리민간단체(NPO)'와 시민사회 활동을 지원하기 위한 일종의 중간지원조직 현황을 조사
  - 시민사회조직은 사회적인 주장이나 요구를 개진하기 위해 시민들이 자발적으로 형성한 조직으로, 참여민주주의와 민관협치, 주민자치를 이끄는 자발적이고 적극적인 거버넌스 단체에 해당
- '지역사회주민조직'은 지역사회에서 공동의 목적을 가진 주민들이 지역사회 문제해결을 위해 형성한 공식적·비공식적 조직으로 '주민자치위원회', '마을공동체조직', '마을넷'의 현황 및 여건을 파악
  - '주민자치위원회'는 주민참여와 주민자치의 제도화 및 활성화를 위해 설치된 법정 위원회로 지역사회의 대표적 자치조직에 해당
  - '마을공동체조직'은 서울시 마을공동체 사업의 일환으로 조성되어 지역의 공동체 활성화를 위해 활동하는 지역사회 활동가가 주축이 됨
- '공공지원조직'은 시정의 협치선도정책(사업)을 지원하고 민간활동을 지원하기 위해 공공 혹은 민관의 협력하에 조직된 기관으로, 이에 해당하는 '중간지원조직'과 '공공서비스조직'의 현황 및 여건을 파악

- 중간지원조직은 마을공동체, 사회적경제, 도시재생 등과 같이 협치 선도사업을 운영하고 공공과 지역사회를 잇는 역할
- 공공서비스조직에는 문화·복지 사업을 운영 및 지원하는 문화재단·복지재단, 종합복지관 등을 포함

o ‘사회적경제 주체’는 경제활동에 대한 참여를 통해 사회적 문제를 해결하고 공익적 대안을 창출하는 단체로서 ‘사회적 기업’, ‘마을기업’, ‘협동조합’, ‘자활기업’ 등의 현황과 여건을 파악

- ‘사회적경제 주체’는 영리기업과 비영리기업의 중간 형태로, 사회적 가치의 추구를 통해 공동의 지역 문제를 해결하고 소득·일자리 등 공동체 이익을 효과적으로 실현한다는 점에서 주요한 협치주체에 해당

[표 2-1] 협치자원의 유형과 세부 요소

구 분			협치적 속성	세부 항목
물리적 자원	시설 자원	지역커뮤니티 시설	주민모임, 마을공동체 활동을 위한 공유시설	다목적실, 강의실, 회의실 등
		복지시설	주민들에 대한 공적서비스 제공 시설	노인복지관, 장애인복지시설 등
	토지 자원	유휴부지	협치활성화 또는 공동체 활동에 활용가능한 잠재적 자원	일반재산 토지, 공영주차장 등
재정적 자원	공공예산		공공예산을 민간활동의 보조금 또는 서비스 위탁비용으로 지급	시민참여예산, 민간보조금, 민간위탁금
	공공 주도형 기금	협치형 기금	민관협력과 민간활동에 대한 지원으로 목적으로 조성된 기금	사회투자기금, 대외협력기금 등
		협치사업 지원기금	기금의 일부를 협치사업에 지원하고 있는 기금	도시재생기금, 주택도시기금, 복권기금 등
	민간주도형 기금		공동체 사업 등을 위해 민간이 자체적으로 조성한 기금	마을기금, 크라우드펀딩 등

서울연구원 The Seoul Institute

구 분			협치적 속성	세부 항목
인적 자원	시민사회 조직		사회적 주장이나 요구 개진을 위해 자발적으로 형성된 조직	비영리단체(NPO), 비정부기구(NGO)
	지역사회 주민조직		주민참여와 주민자치를 위한 공공 주도 조직	주민자치위원회
			지역사회 문제 해결을 위한 주민들의 자율적 조직	마을공동체조직, 마을넷
	공공 지원 조직	중간지원조직	협치선도사업 추진을 위한 민관협력 및 민간활동 지원	사회적경제지원센터, 마을공동체지원센터 등
		공공서비스 조직	민간활동 지원을 위한 공공 주도의 서비스제공 기관	문화재단, 복지재단 등
	사회적경제 주체		지역사회의 공공의 이익을 창출하는 주민 주도 사회적경제 기업	사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등

2) 물리적 자원 현황

(1) 시설 자원

① 지역커뮤니티 시설[3)]

- ㅇ 주민을 위해 개방 및 공유한 서울시의 지역커뮤니티 시설은 총 1,140개소가 있음
  - 공공시설 중 주민들에게 개방된 지역커뮤니티 시설은 회의실, 강의실, 강당 등 총 1,140개소이며, 대부분 서울시의 구청 및 동주민센터, 구민회관 등에 소재
  - 지역별로는 송파구가 73개소로 가장 많은 시설을 공유하고 있으나, 지역별로 편차는 크지 않은 편임
    - 다만 자치구별 공유시설의 유형 분포는 조금 상이하게 나타나는데, 성동구, 노원구 등은 다목적실을 다수 보유하고 있는 반면, 종로구, 중구, 도봉구 등은 상대적으로 강당의 비율이 높은 편

3) 지역사회의 커뮤니티 시설에 대한 구체적인 통계가 부재하여 서울시 공공서비스 예약시스템의 현황 데이터를 참고하였으며, 이는 서울시의 전체 현황이 아닌 예약시스템에 등록된 자치구별 현황임

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-2] 지역커뮤니티 시설 자원 분포

(단위 : 개소)

구분	지역커뮤니티 시설					
		다목적실	강의실	회의실	강당	주민사랑방
총계	1,140	306	308	223	185	118
종로구	47	5	8	8	19	7
중구	47	4	10	12	20	1
용산구	42	10	5	12	15	0
성동구	39	18	5	8	0	8
광진구	43	4	9	11	13	6
동대문구	45	9	5	14	14	3
중랑구	40	12	7	12	3	6
성북구	48	7	15	7	17	2
강북구	29	3	14	7	4	1
도봉구	43	7	6	12	12	6
노원구	66	34	11	9	6	6
은평구	68	19	36	5	5	3
서대문구	39	5	22	7	3	2
마포구	48	9	17	9	12	1
양천구	43	7	23	4	7	2
강서구	49	17	13	5	3	11
구로구	43	16	12	2	5	8
금천구	41	10	16	8	5	2
영등포구	49	12	8	16	3	10
동작구	39	17	9	6	4	3
관악구	61	23	17	14	5	2
서초구	49	14	12	10	4	9
강남구	0	0	0	0	0	0
송파구	73	30	9	14	3	17
강동구	49	14	19	11	3	2

자료 : 서울시 공공서비스 예약시스템 현황데이터(2017.9 기준)

서울연구원 The Seoul Institute

- 서울시가 개방한 1,140개의 지역 커뮤니티시설은 「공공시설의 유휴공간 개방 및 사용에 관한 조례」를 바탕으로 「공공서비스 예약시스템」을 통해 사용신청이 가능함
  - 서울시민이라면 누구나 쉽게 온라인상으로 사용 가능한 공공시설을 조회 및 검색할 수 있으며, 원하는 시설을 선택하여 이용 및 대관이 가능함
  - 다만 강남구의 경우 서울시 시스템을 통한 시설예약 불가능

- 이러한 지역커뮤니티 시설의 관리는 각 해당 자치구 및 동주민센터 등 공공에서 관리·운영하고 있으나, 최근에는 주민에게 관리 권한을 부여하기도 함
  - 강동구에서는 2016년부터 자치회관의 이용률을 높이고 운영의 주민참여를 확대하기 위해 '주민자율관리'를 시행
  - 야간시간과 주말에는 공무원이 아닌 주민자치위원, 자원봉사자 등의 민간영역에게 자치회관 시설의 관리·운영을 맡기고 있음

② 복지시설

- 서울시에는 총 5,802개의 복지시설이 있으며, 이 중 노인복지관이 전체의 83.0%로 대부분을 차지
  - 지역별로는 노원구(409개소)와 강서구(353개소)에 가장 많은 복지시설들이 위치하고 있으며, 중구, 종로구, 광진구, 금천구 등에 상대적으로 적은 수가 분포
  - 시설별로는 노인복지관이 4,821개소(83.0%)로 가장 많으며, 다음으로 장애인복지시설이 589개소(10.1%)로 높은 비중을 차지

[표 2-3] 복지시설 자원 분포

(단위 : 개소)

구분	복지시설					
		노인 복지관	장애복지 시설	자활지원시설	정신보건시설	종합사회복지관 및 기타시설
총계	5,802	4,821	589	75	139	178
종로구	126	99	13	5	5	4
중구	89	67	10	4	2	6
용산구	151	126	13	4	3	5
성동구	206	182	12	3	3	6
광진구	173	141	15	1	10	6
동대문구	215	196	6	2	6	5
중랑구	237	210	11	3	5	8
성북구	239	212	9	7	3	8
강북구	208	169	24	2	5	8
도봉구	252	211	24	1	9	7
노원구	409	332	53	3	9	12
은평구	272	218	35	3	9	7
서대문구	198	162	15	6	9	6

서울연구원 The Seoul Institute

구분	복지시설					
		노인 복지관	장애복지 시설	자활지원시설	정신보건시설	종합사회복지관 및 기타시설
마포구	225	199	15	1	5	5
양천구	289	245	25	3	8	8
강서구	353	272	55	3	10	13
구로구	273	233	25	3	6	6
금천구	134	110	13	2	4	5
영등포구	280	249	14	9	3	5
동작구	219	186	20	1	2	10
관악구	216	172	25	4	7	8
서초구	203	167	25	0	4	7
강남구	284	225	44	2	4	9
송파구	301	240	47	1	4	9
강동구	250	198	41	2	4	5

자료 : 서울시 내부자료(2015.6 기준)

서울연구원 The Seoul Institute

- 복지시설은 대부분 「사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 전문기관의 위탁관리 방식으로 운영
  - 복지시설의 효율적인 운영을 위해 서울시는 민간위탁 계약을 통해 사회복지법인이나 비영리법인에 사무를 위탁

(2) 토지 자원

① 유휴부지의 현황

- 2016년 기준 서울시 소유의 토지(104,641천㎡) 가운데, 행정용도로 사용되지 않고 있는 일반재산 토지는 1,273천㎡(2,271필지)임
  - 전체 시유지의 1.2%로, 서울시 전체 토지면적(605,200천㎡)의 0.2%에 해당
  - 지목별로 보면, 필지 기준으로는 대지가 1,463필지로 전체 일반재산의 2/3 가량을 차지하고 있지만, 면적 기준으로는 임야와 도로, 하천 등 기타가 높은 비중을 차지
- 전, 답, 임야 등의 경우 토지의 활용에 여러 제약이 있기 때문에 실질적으로 활용이 용이한 유휴부지는 시유지 중 극히 일부만 해당

[표 2-4] 서울시 소유의 토지 현황(2016년)

구 분		합계		행정재산		일반재산	
		필지	면적(천㎡)	필지	면적(천㎡)	필지	면적(천㎡)
토지		59,022	104,641	56,751	103,368	2,271	1,273
	대	12,134	4,410	10,671	4,186	1,463	224
	전	2,601	1,957	2,470	1,910	131	47
	답	1,927	1,124	1,792	1,035	135	89
	임야	3,554	20,099	3,440	19,528	114	571
	기타*	38,806	77,051	38,378	76,709	428	342

* 기타에는 도로, 하천 등이 해당

- 이외에 잠재적 유휴부지로서 서울시의 공영주차장은 총 9,376개소, 주차면수로는 202,676면이 존재
  - 지역별로 가장 많은 공영주차장을 가지고 있는 지역은 22,594면의 공용주차장이 있는 송파구로, 전체 서울시 공영주차장의 10% 이상을 차지
    - 주차장의 수는 영등포구가 2,222개소로, 타 지역에 비해 월등히 많은 주차장이 분포하고 있음
  - 공용주차장의 규모는 지역별로 편차가 크게 나타나는데, 강동구의 경우 35개소에 11,921면을 보유하고 있어 주차장당 평균 주차면수가 340면에 달하는 반면,
  - 상대적으로 지가가 높고 업무시설이 많이 분포하고 있는 영등포구, 서초구 등은 각각 평균 4.9면, 9.7면에 불과해 소규모 주차장이 많음을 알 수 있음

② 유휴부지의 관리·운영 현황

- 공공 소유의 부지 및 토지는 법률에 의거하여 소유권한이 공공에게 있으므로, 유휴부지 역시 관련 법령에 의거하여 활용·사용이 가능함
  - 일반재산에 해당하는 토지의 경우 「공유재산 및 물품관리법」 및 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 따라 대부·매각·교환·양여·신탁 등이 가능
- 다만 그 활용방식에 대해서는 여러 가지 제약조건이 존재
  - 일반재산에 해당하는 토지에는 건물과 같은 영구시설물을 축조할 수 없으며[4)]

[표 2-5] 공영주차장 자원 분포

구분	개소	면수	구분	개소	면수
총계	**9,376**	**202,676**	서대문구	668	7,354
종로구	184	6,592	마포구	42	6,611
중구	185	6,298	양천구	687	6,944
용산구	420	7,205	강서구	727	8,384
성동구	303	9,233	구로구	354	5,818
광진구	55	5,419	금천구	50	4,729
동대문구	59	6,688	영등포구	2,222	10,964
중랑구	538	10,414	동작구	116	4,132
성북구	189	8,063	관악구	62	7,764
강북구	47	5,285	서초구	872	8,429
도봉구	526	6,388	강남구	102	15,416
노원구	171	3,721	송파구	628	22,594
은평구	134	6,310	강동구	35	11,921

자료 : 서울시 오픈데이터(2016 기준)

서울연구원 The Seoul Institute

- 대부(임대)토지의 경우에도 다시 임대하거나 본래의 토지 원상을 변경할 수 없으며, 5년의 대부기간 역시 초과할 수 없음[5)]
- 소유권을 이전하는 양여의 경우에도 공공단체 및 공적 목적을 가진 기관에 한해 가능하며, 교환 역시 동일한 가치의 공공재산에 한정되어 가능[6)]

o 서울시는 일반재산 토지의 효율적인 관리·운영을 위해 2012년부터 'SH 서울주택도시공사'에 관리를 위탁

- SH공사가 관리하는 서울시 토지자원은 1,152필지에 해당하는 일반재산의 토지이며, 대부 및 매각, 개발 및 공급, 관리 등의 업무를 수행

o 이밖에도 서울시의 모든 공영주차장은 시설관리공단이 시의 관리감독 업무를 위탁받아 총괄 관리하고 있음

---

4) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제9조

5) 공유재산 및 물품관리법 제31조, 제35조

6) 공유재산 및 물품관리법 제39조, 제40조

- 서울시의 총 49개의 공영주차장을 직영 관리하고 총 73개의 민간위탁 주차장을 관리·감독함
- 일부 노상 및 소규모 주차장은 자치구·상인회·자치구 시설관리공단이 관리·운영

(3) 요약 및 시사점

- 서울시 공공시설에서 제공하는 지역커뮤니티 시설과 지역사회 복지시설에서의 공간 제공을 통해 지역 커뮤니티 활성화에 기여할 수 있음
  - 지역의 커뮤니티 환경을 조성하거나 커뮤니티 조직을 구성하는 등 주민자치의 실현을 도움
  - 도봉구에서는 구청 건물을 방아골종합사회복지관이 임차하고 복지관에서 주민들에게 공간을 무상 제공하며, 복지시설을 매개로 주민공원 활성화, 도깨비방 개소, 도깨비연방(마을연대체) 조직화 등을 운영
  - 이러한 사례는 복지시설에서 공간 제공을 통해 주민들이 자발적으로 모여 지역의 커뮤니티 환경을 조성할 수 있다는 가능성을 보여줌
- 토지자원을 공유화하거나 지역사회 공동체가 활용하도록 하기 위해 서울시의 유휴부지를 검토하였으나, 활용 가능한 부지는 매우 미미한 수준
  - 이 연구에서 파악한 서울시의 가용토지 및 유휴부지는 시 전체 토지면적(605,200천㎡)의 0.2%로 매우 적은 부지에 해당
  - 지목별로 나대지를 명확하게 파악할 수는 없었으나 SH공사가 위탁받아 관리하는 서울시 토지자원은 1,152필지로, 사실상 활용 가능한 부지는 매우 적음
- 잠재적 유휴부지인 공영주차장을 통해 지역 행사를 위한 공간으로 활용 가능
  - 최근 경북에서 '2017 경북 마을이야기 박람회'가 구미 금오산 공영주차장 부지에서 개최
  - 경기도 수원 역시 화성행궁 주차장 부지에서 음식문화축제를 개최
- 유휴부지를 보다 적극적이고 효과적으로 활용·관리하기 위한 방안을 모색할 필요가 있음

- 서울시는 현재 토지를 효율적으로 관리 및 활용하기 위해 활용 가능한 공공토지자원의 상세정보를 체계화한 '공공토지자원 활용시스템'을 개발 중
- 이 시스템을 통해 공공사업의 조건에 맞는 시유지의 적정 부지를 선별해주어 보다 다양한 형태로 시유지를 활용할 수 있을 것으로 기대할 수 있음
- 다만 지역사회 및 민간의 공동체 활동을 위한 공공토지자원의 활용 측면에서의 지원시스템의 개발은 부재

ㅇ 시정의 공공시설 및 복지시설을 공유하거나 관리 권한을 주민에게 부여하는 것은 지역사회에서 공유문화를 확산하고 지역자산화 측면에서 의미가 있음
- 영국 등 해외에서는 '공동체토지신탁(Community Land Trust)' 제도 등을 통해 공공의 토지자원을 지역사회 및 주민이 공유하여 지역공동체를 활성화를 위한 자원으로 활용

ㅇ 하지만 지역자산화 측면에서 서울시의 시설자원과 토지자원의 활용은 여전히 미흡한 수준이며, 이를 활성화하기 위한 다양한 방식의 방안 모색 필요
- 지역자산화의 관점에서 시설자원과 토지자원은 법적으로 공공에게 소유 권한이 있지만, 사실상 지역사회 및 주민을 위한 공유재로서의 의미가 더 강함
- 따라서 공공시설 및 유휴부지를 지역공동체 활동을 위한 접점 공간으로서 활용하고 지역자산화에 대한 고민이 필요

3) 재정 자원 현황

(1) 공공예산 기반 재정 자원

① 시민참여예산제를 둘러싼 재정 자원[7)]

ㅇ 시민이 직접 예산과정에 참여하여 결정·집행하는 서울시 시민참여예산제는 2017년 총 600억 원 규모로 시행
- 2016년 500억 원 규모에서 2017년부터 협치예산 100억이 함께 운용되면서

7) 시민참여예산에 대한 구체적 내용은 본 보고서 제3장 2절에서 논의된 '(2) 예산제도' 현황을 참고

예산규모 확대

- 도입 초기에는 시정 사업으로 국한되어 있었으나, 점차 자치구 지역사업 및 동지역회의 사업으로 범위를 확대
  - 2015년에는 자치구 지역사업을 포함하여 총 498억 원이 운영되었으며, 2016년에는 더 나아가 동 지역회의 사업을 포함하여 500억 원의 규모로 운영
  - 2017년에는 시정 단위에서 협치예산이 추가되어 예산의 범위 또한 확대되었으며, 시정 참여예산 사업 350억 원과 협치예산 사업 100억 원, 자치구 지역사업 125억 원, 동지역회의 사업 25억 원이 운영

[표 2-6] 서울시 시민참여예산 운영 현황

(단위: 억 원)

2014년	2015년	2016년	2017년
총계	498	500	500 + 100(협치예산)
시정 공통사업	372	350	350 + 100(협치예산)
구 지역사업	126	125	125
동지역회의 사업	-	25	25

② 시비보조사업에 따른 민간보조금 재정 자원

- 서울시의 시비보조사업 중 민간단체에게 지급되는 민간보조금의 규모는 2017년 기준 403개 사업, 14,404억 원 규모
  - 이 중 버스, 택시 등 대중교통 수단에 대한 보조금이 전체 보조금의 약 35%를 차지하고 있으며, 법정 보조금 성격의 사회복지 시설에 대한 보조금 역시 상당한 비중을 차지
  - 따라서 전체적인 민간보조금 규모에도 불구하고, 시민사회 단체나 주민자치 활동, 지역 현안사업 등에 지원되는 보조금의 민간경상보조와 민간행사보조 등의 비중은 높지 않음
  - 민간경상보조의 경우 사업수로는 전체의 절반 이상을 차지하고 있지만, 상대적으로 지원금이 소액으로 전체 지원액 중 비중은 17% 정도에 불과

[표 2-7] 서울시 민간보조금 운영 현황

(단위: 억 원(건))

구분		민간보조금						
	총계	민간 경상 보조	민간 단체 법정	민간 행사 보조	민간 자본 보조	운수 업계 보조	사회 복지 보조	사회 복지 법정
예산 (사업수)	14,404 (403)	2,447 (214)	200 (8)	68 (19)	2,257 (53)	5,029 (4)	2,935 (79)	1,468 (26)

- 서울시 민간보조금의 최근 3년간 지원규모는 꾸준히 증가하고 있는 추세
  - 2015년에는 396개의 사업에 1조 3,307억 원의 보조금 예산이 집행되었고
  - 2016년에는 357개의 사업에 대해 1조 3,643억 원, 2017년에는 403개의 사업에 대해 1조 4,404억 원으로, 사업과 예산 모두 전반적으로 확대됨

[표 2-8] 서울시 민간보조금 운영 추이

(단위: 억 원(건))

구분	2015년	2016년	2017년
예산(사업수)	13,307(396)	13,643(357)	14,404(403)

서울연구원 The Seoul Institute

③ 민간위탁제하의 민간위탁금[8] 재정

- 2017년 기준으로 서울시에서 운영하는 민간위탁사업은 350건에 달하며, 예산규모는 약 6,735억 원 정도임
  - 이 가운데서도 민간의 법인·단체·기관에 예산을 지원해줌으로써 시설 및 사무의 운영을 위탁하는 예산지원형은 321개 사업, 약 6,693억 원으로 대부분을 차지하고 있으며,
  - 운영수익을 통해 민간이 자체적으로 운영하는 수익창출형은 29개 사업으로 약 42억 원에 불과

8) 민간위탁금에 대한 자세한 설명은 본 보고서 제3장 2절에 논의된 '(3) 민간위탁제도' 현황 참조

- 단위사업별 예산규모는 시설형 위탁사무가 사무형에 비해 상대적으로 예산 규모가 큰 편

[표 2-9] 서울시 민간위탁금 운영 현황

(단위: 억 원(사업수))

총계	예산지원형			수익창출형
	소계	시설형	사무형	
6,735 (350)	6,693 (321)	4,960 (215)	1,733 (106)	42 (29)

(2) 공공주도형 기금

① 협치적 기금

■ 사회투자기금

- 서울시는 사회적경제기업과 사회적투자 사업, 사회주택 건설 등의 목적에 활용하기 위해 전국 최초로 사회투자기금을 조성·운용 중
  - 사회투자기금의 주요 사업은 사회적경제기업 등에 대한 융자, 사회적투자 사업 등에 대한 비융자사업비 지원, 사회주택의 건설 및 공급을 위한 융자/보조 등임
- 2017년 사회투자기금 운용계획에 따른 기금의 규모는 시의 지원 526억 원 + 민간 지원 176억 원이 매칭되어 총 702억 원임
  - 민간의 176억 원은 사회적금융기관 등의 중간지원기관 조성액이 145억 원이며 기부가 31억 원
  - 시가 조성한 자금에 민간자금을 일정비율(1:1~3:1)로 매칭하여 사회적경제기업 등에 투·융자하는 등 민관협력 방식으로 기금을 운용
- 2017년 사회투자기금의 세부 항목을 살펴보면, 경쟁기반이 취약한 사회적경제 기업에 대한 자금 지원 및 사회적 가치를 창출하는 사회투자 사업을 지원
  - 주택사업 전문 금융기관이 매칭하는 자금의 1~3배를 매칭하여 소셜하우징 사업에 80억 원 융자 지원

서울연구원 The Seoul Institute

- 중간지원기관이 매칭하는 자금의 1~3배를 매칭하는 중간지원기관 협력사업에 80억 원을 융자 지원함
- 또는 사회적가치 창출을 위한 사회적금융기관 지원에 1억 6천만 원을 운용

[표 2-10] 사회투자기금 운용 현황 일부(2017년)

(단위 : 백만 원)

구분	2016년 지출액	2017년 지출계획	증감
소셜하우징 사업 융자	9,000	8,000	-1,000
중간지원기관 협력사업 융자	2,000	8,000	6,000
사회적금융기관 지원	0	160	160

자료 : 서울시 기금운용계획(2017) 참고

○ 서울시 사회투자기금의 운용관리는 2013년부터 2017년 3월까지 비영리법인인 (재)한국사회투자가 위탁받아 운용하였으나, 현재는 시가 직영관리하고 있음

- 지방자치단체 기금관리 기본법의 개정으로 인해 사회투자기금의 민간위탁이 금지되면서 2017년 4월부터 시(市) 직영으로 전환
- 기존에는 위탁기관이 민간부문의 기금을 모집 및 조성하였으나, 단일 기관의 민간위탁 방식의 운용이 종료되면서 현재는 다양한 사회적금융기관의 참여로 마련
  - 매칭 참여희망 기관을 공개 모집하고, 선정 민간기관에 기금을 투·융자하면 민간이 사회적기업 등에 재융자하는 방식으로 운영

■ 대외협력기금

○ 대외협력기금(국내)은 타 지방자치단체 및 민간과의 상호교류와 협력에 필요한 사업 추진을 위해 조성된 기금

- 조례상에는 타 지방자치단체와의 교류협력 증진에 대한 사항만 명시되어 있으나 2016년부터 민간단체와의 교류사업에도 활용 중

○ 2017년 기금운용계획에 따른 대외협력기금(국내)의 규모는 약 55억 원임

○ 대외협력기금(국내)의 세부 항목을 살펴보면, 민관의 파트너십 심화를 위한 세미나, 박람회 개최 등에 기금을 운용하고 있음

- 민간과의 상호협력을 위해 2016년부터 '민관협력 세미나 개최' 항목을 마련하고, '지역상생 포럼 및 민관협력 세미나' 등을 개최해 전국의 각 광역자치단체, 기초지자체, 지역활동가, 민간전문가 등 참여

[표 2-11] 대외협력기금 운용 현황 일부(2017년)

(단위 : 백만 원)

구분	2016년 지출계획	2017년 지출계획	증감
권역별 순회 민관협력 세미나 개최	20	20	-
지역교류 활성화를 위한 홍보지원	0	100	100
지역상생포럼 정례총회 및 박람회 개최	180	130	-50

자료 : 서울시 기금운용계획(2017) 참고

③ 협치사업 지원 기금

- 서울시 '도시재생기금'과 중앙정부의 '주택도시기금'은 협치선도사업인 도시재생사업에 지원 및 운용
  - 서울시 도시재생기금은 도시재생 활성화를 위한 재원확보 방안으로 「도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례」와 함께 2017년에 새로 설치되어 270억 원 규모로 2018년부터 '서울형 도시재생사업'을 본격 지원
  - 중앙정부의 주택도시기금 역시 「주택도시기금법」에 의해 운용되고 있으며, 최근 '도시재생 뉴딜사업'에 연 5조 원을 지원
  - 주택도시기금은 국토교통부 주택기금과의 관리하에 주택도시보증공사에 위탁하여 기금을 관리 및 운영
- 중앙정부 '복권기금'은 「복권 및 복권기금법」에 의해 조성돼 생활문화공동체만들기 사업에 11억 원, 사회적기업가 육성사업에 33억 원 등 다양한 공익사업에 지원·운용
  - 문체부 창작나눔 사업의 일환인 '생활문화공동체만들기 사업'은 문화를 매개로 한 공동체 회복, 지역현안 및 갈등을 해결을 위해 지역문화행사 개최
  - '사회적기업가 육성사업'은 사회적 가치 지향형 기업들의 경영능력 향상 및

서울연구원 The Seoul Institute

창업초기 도약을 지원하며, 사회적기업 창업을 지원하는 성장지원센터를 서울시 성수동에 설치

- 복권기금은 기획재정부의 복권위원회가 관리하며, 복권기금의 공익사업으로 추진되는 이러한 사업들은 각각 문화체육관광부와 고용부에 자금이 전출되어 사업을 집행 및 운영

[표 2-12] 주요 협치사업 지원 기금의 사업별 지원 현황(2017년)

(단위 : 억 원)

도시재생기금(서울시)	주택도시기금(중앙정부)		복권기금(중앙정부)		
	항목	2017년 규모	항목		2017년 규모
2018년 운용 예정	도시재생지원출자	100	창작나눔		11
	도시재생지원융자	1,124		생활문화공동체 만들기 사업	
	주거환경 개선	6,762	사회적기업 육성 지원		33

자료 : 중앙정부 기금현황(2017); 복권기금 홈페이지 참고

서울연구원 The Seoul Institute

- 그 외 원전하나줄이기 사업의 일환으로 공공과 민간, 시민이 함께 '서울에너지복지시민기금'을 조성 및 운용
  - 2017년 10월 현재 2,414명의 시민이 참여하여 약 5억 2천만 원의 기금이 조성되었으며, 조성된 기금은 32,767가구에 다양한 방식으로 지원
  - 최근에는 여러 민간기업이 기금에 함께 참여하여 다양한 후원 및 기부 방식을 통해 서울시 에너지빈곤층을 지원

(3) 민간주도형 기금

① 마을기금

- 마을기금은 주민들의 자발적인 필요에 의해 조성된 특정 자금으로 별도의 조례나 제도적인 근거가 있지는 않음
- 서울시는 2016년부터 '찾아가는 동주민센터' 사업 중 마을공동체 지원사업의 일환으로 마을기금 조성을 위한 지원사업을 실시

- 동주민센터-주민운영위원회-기부금단체로 구성된 민-관협력체계를 구축하고, 모금·배분 전 과정에 주민이 주도적으로 참여함으로써 시민역량 강화
- 지원대상으로 선정된 지역에는 사업비 150만 원, 컨설팅 비용 300만 원 등을 보조금으로 지급하여, 마을기금 운영모델화 및 제도화 과정의 발판 마련

ㅇ 다만, 찾동 사업의 일환으로 추진되는 마을기금 조성은 마을 주민 간의 경험 축적과 상호간의 신뢰 확대를 주 목적으로 하고 있어, 본격적인 민간주도의 협치재원 구축으로 보기는 어려운 실정

- 지역자산화 전략의 일환에서 추진되는 민간재원 축적전략이라기보다는 마을 주민들이 공동의 경험과 참여 확대를 위한 마을공동체 사업의 하나로,
- 기금 모금이 6개월 정도만 진행되며, 적립된 기금의 일부(비지정후원액의 20%)를 제외한 나머지는 마을 공동의제사업을 위해 사용하거나 연말에 일정 절차에 따라 필요단체에 기부형식으로 배분

ㅇ 2016년에는 22개동이 마을기금 사업에 참여하였으며, 그 중 대표적인 성공사례는 다음과 같음

- 창5동에서는 창오벼룩시장을 개최하여 모금활동과 마을의제에 대한 주민투표를 실시하거나 네이버 해피빈을 통해 창5동의 마을발전기금 모금활동을 진행한 뒤 모금된 금액으로 마을의제와 관련된 사업을 추진
- 사당3동은 돼지저금통을 통해 마을기금을 조성하는 '우리동네 돼지치기' 활동을 하고 있으며, 이를 통해 마련된 자금으로 선정된 지역사회 의제를 위한 마을공동체 사업을 추진
- 이들은 지역사회 내에서 현안이 발생할 경우, 주민들의 모임 및 회의를 통해 의견을 수렴하여 자발적으로 마을자금을 조성하고, 조성된 자금을 공동의 목적 또는 공동체 활동 및 지역문제를 스스로 해결하는 데 운용하고 있음

② 사회적 가치 지향 크라우드펀딩

ㅇ 공동체 활동과 지역사회 문제 해결 등을 위한 민간 주도의 재원마련 방식으로 '사회적 가치 지향 크라우드펀딩'도 활용 가능

서울연구원 The Seoul Institute

- ‘크라우드펀딩’이란 소셜 네트워크 서비스 등을 이용해 소규모 후원을 받거나 인터넷과 같은 플랫폼을 통해 다수의 개인들로부터 자금을 모으는 행위
- 크라우드펀딩은 자금조달의 방식을 의미하는 것으로 다양한 영역에서 활용될 수 있으므로, 자금 조달 시 활용 목적을 사회적 가치 지향의 사업으로 특정하여 민간의 참여를 유도

<카카오 크라우드펀딩 사례>

- ㈜카카오 사회공헌파트의 주요 사업으로 포털사이트 Daum을 이용한 모금 방식으로 모금의 주제선정부터 모금까지 네티즌과 함께 진행
- 연간 모금액 약 25억 원의 대표적인 온라인 모금 플랫폼으로, 뛰어난 접근성과 함께 기업이 매칭방식의 기부를 통해 활성화를 지원
- 진행과정 및 절차
  - 단계1. 모금제안: 누구나 공익과 관련된 모금 의제를 제안할 수 있음
  - 단계2. 네티즌서명: 500명 이상의 네티즌이 서명한 의제를 전문모금심사 안건으로 등재
  - 단계3. 모금심사: 연계된 전문 모금 기관 주관의 심사 진행
  - 단계4. 모금: 네티즌의 직접 기부와 함께 ㈜카카오가 응원댓글에 매칭해 기업차원의 기부를 추가적으로 진행
  - 단계5. 모금종료보고: 모금제안 사업 실행

- 서울시의 사회적 가치 지향 크라우드펀딩의 대표 사례로는 ‘사회적기업 크라우드펀딩 경진대회’가 있음
  - 이는 서울시·고용부가 주최하고 한국사회적기업진흥원·한국사회적기업협의회가 공동주관하여 2015년부터 현재까지 지속하고 있는 사회적기업 특화 크라우드펀딩 행사임
  - 대회에 참가할 사회적경제 기업들을 모집하고 이들을 대상으로 사전 설명회 및 교육을 진행한 후 최종적으로 대회를 개최하는 방식으로
  - 많은 사회적경제 기업들이 행사에 참여하여 목표금액 펀딩에 성공하면 우수

기업을 선정하여 상금 및 저금리대출 연계, 수수료 지원 등의 혜택 제공

- 2017년에는 사회적경제 기업에 대한 펀딩 금액이 5억 5,000여만 원으로, 전년 대비 162% 증가하였고, 펀딩에 성공한 기업 또한 34개 기업으로 펀딩 성공률 37%를 기록

ㅇ 최근에는 정부가 사회적기업에 대한 크라우드펀딩과 같은 투자기반을 구축하고자 다양한 제도 마련을 추진 중

- 사회적경제 기업에 기부하면 소득공제를 해주는 기부금인정제도를 사회적협동조합에 적용하도록 하고 사회적협동조합에 대한 지방세감면 조례 확대를 추진
- 사회적경제 기업에 대한 크라우드펀딩 정보 사이트도 개설할 계획

(4) 요약 및 시사점

ㅇ 협치적 관점에서 시민사회 활동이나 지역의 공동체 활성화를 지원하기 위해 운영되는 재정적 자원으로 다양한 예산 및 기금의 형태가 존재

ㅇ 하지만, 예산 및 기금의 경우 활용 범위와 목적이 정해져 있기 때문에 민관협치 활성화를 위해 다양한 방식으로 활용하기에는 한계가 존재

- 사회투자기금은 민관협력 방식으로 기금이 조성되고 있으나 사회적경제 기업에 국한되어 운영되고 있으며
- 대외협력기금(국내)의 경우 민관협력을 위한 세미나 개최에 그쳐, 실질적으로 협치시정의 활성화를 위한 기금으로 보기 어려움
- 이외에 협치사업 지원 기금은 협치선도정책(사업) 및 일부 민간에게만 국한되어 있어 민관협력의 활성화나 주민자치 등에 직접적으로 영향을 미치는 기금으로 보기 어려움

ㅇ 영국과 미국에서는, 공공지원에 의존한 방식으로는 더 이상 안정적인 자금 조달이 어려워지자 시민들의 직접 투자를 통한 자본 조달 방법으로 '공동체 주식'을 도입

- 공동체주식(Community Share)은 공동체 기여를 목적으로 시민이 직접 주식을 발행하여 지역사회 및 이해당사자들의 출자를 받는 방식

- 우리나라에서는 지역사회를 중심으로 재정적 기반을 마련하는 움직임이 아직 본격화되지는 못했지만, 최근 다양한 시도들이 모색되고 있다는 점에서 이에 대한 보다 활발한 논의가 이루어질 필요가 있음
  - 서울시는 자치구와 마을 단위에서 공공의 지원에서 탈피하여 주민과 민간의 주도하에 자체적으로 자금을 모아 운영하는 민간주도형 기금 조성 사례 존재
  - 사회적 가치 지향 크라우드펀딩은 사회적기업 특화 크라우드펀딩으로 국한되어 향후 다양한 민간단체와 지역사회조직을 대상으로 확대 필요

4) 인적 자원 현황

(1) 시민사회조직 : 비영리단체(NPO)를 중심으로

- 서울시에는 2017년 기준 2,034개의 비영리단체가 등록되어 있음
  - 서울시 등록 단체들은 사무소가 서울시에만 있는 단체이며, 2개 이상의 시도에 사무소가 있을 경우 중앙부처에 등록해야 함
  - 다만, 비영리단체 및 모임의 등록이 의무사항이 아니기 때문에 실제 서울에 소재하고 있는 비영리단체의 규모는 더 클 것으로 예상
- 지역별로는 종로구, 마포구, 영등포구 등에 상대적으로 많은 수의 비영리단체가 소재하고 있음
  - 종로구에 가장 많은 274개 단체가 분포하고 있는 반면, 중랑구와 금천구가 가장 적은 33개 단체가 분포

[표 2-13] 서울시 시민사회조직 현황

(단위 : 개)

합계	종로구	중구	용산구	성동구	광진구
	274	126	92	38	55
	동대문구	중랑구	성북구	강북구	도봉구
	54	33	59	54	43
	노원구	은평구	서대문구	마포구	양천구
2,034	52	83	82	173	47
	강서구	구로구	금천구	영등포구	동작구
	46	52	33	139	77
	관악구	서초구	강남구	송파구	강동구
	72	120	105	76	49

자료 : 서울시 내부자료(2017.9 기준)

- 시민사회조직의 활동은 「비영리민간단체지원법」하에서 비영리적·공익적 활동을 보장받고 있으며, 활동에 따른 지원 역시 받고 있음
  - 서울시는 2013년 「시민공익활동의 촉진에 관한 조례」를 제정하여 시민의 공익활동을 지원하고 그에 따른 관련 조직을 지원
- 시정의 시민사회조직과 관련되어 있는 지원 조직으로는 '서울시 NPO지원센터'와 '서울시 NGO협력센터'가 있음
  - 서울시 NPO지원센터는 「시민공익활동의 촉진에 관한 조례」하에 위탁을 받아 설치 및 운영하고 있으며, 중간지원조직으로서 서울시 비영리단체(NPO)의 활동을 지원
  - 이외에도 서울시 공익활동 지원사업을 운영하고 NPO·NGO와 같은 민간단체의 등록 및 관리를 담당하는 서울시 NGO협력센터도 있음
  - 이들은 시정의 협치관련 회의 및 토론회에 민간을 대표하여 참석하는 등 민간을 대표하는 거버넌스 조직의 역할 수행

(2) 지역사회 주민조직

① 주민자치위원회

- 주민자치위원회는 「지방자치법」 및 자치구의 「주민자치센터 설치 및 운영 조례」하에서 동 단위마다 설치되어 있는 주민대표기구이자 지역거버넌스 조직
  - 조례에 따르면 자치센터 운영, 주민의 문화·복지 증진, 지역사회 공동체 형성에 관한 사항을 심의 및 결정하는 역할을 하고
  - 전문가·주민·지역단체 등의 동 지역사회를 대표하는 다양한 인적자원으로 구성되어 각 자치센터 및 자치회관마다 자체적으로 운영
- 서울시는 행정동 단위로 총 422개의 주민자치위원회를 구성하고 있으며, 각 주민자치위원회는 25명 이내의 위원으로 구성
  - 위원의 구성은 공개모집을 원칙으로 하고 있으며, 일부 자치구에서는 주민자치위원 추첨선발제를 도입
  - 위원의 임기는 2년이며, 연임이 가능. 단, 위원장은 1회에 한해서만 연임 가능
- 현재 상당수의 주민자치위원회가 실질적인 주민자치기구로 기능하기보다는 주민자치회관의 프로그램 운영 정도에 국한되어 형식화되고 있어, 이에 대한 다양한 개선방안을 모색 중
- 찾아가는 동주민센터 사업에서는 주민자치위원회가 보다 실질적인 주민자치기구로 운영되도록 하기 위한 여러 가지 개선방안을 추진 중
  - 주민자치위원을 최대 50명 이내로 확대하고, 주민자치위원의 주민자치 아카데미 교육 이수의 의무화 추진 중
  - 자치회관 운영 이외에 마을, 복지, 마을기업 등 다양한 영역에 적극적으로 참여할 수 있도록 분과위원회 구성·운영 지원
  - 주민 주도의 주민자치 시범사업으로 주민자치위원회를 '주민자치회'로 전환하고 자치계획 수립, 주민참여예산 편성 등을 주도하도록 지원

② '마을공동체조직'과 '마을넷'

- 서울시에는 지역사회를 중심으로 총 501개의 마을공동체조직이 운영되고 있으며, 각

자치구별로 마을공동체 조직의 네트워크인 자치구 마을넷을 형성

- 마을공동체조직과 마을넷은 모두 지역별로 주민들의 주도하에 자율적 운영과 활동을 하지만,
- 일부 마을공동체조직의 경우 마을공동체 지원사업의 일환으로 구성되어 이에 따른 사업의 신청·선정·보고·평가 등이 이루어지기도 함
- 자치구별 마을넷은 광역 차원에서 다시 별도의 '서울시 마을넷'이라는 네트워크 조직을 구성·운영

ㅇ 마을공동체 조직의 지역별 분포 현황은 은평구와 마포구가 38개로 가장 많이 조성되어 있으며, 서초구, 강남구, 중구 등에 상대적으로 적은 수의 조직이 분포

[표 2-14] 서울시 마을공동체조직 분포 현황

(단위 : 개)

합계	종로구	중구	용산구	성동구	광진구
	21	8	20	14	14
	동대문구	중랑구	성북구	강북구	도봉구
	16	19	30	22	21
	노원구	은평구	서대문구	마포구	양천구
501	30	38	25	38	13
	강서구	구로구	금천구	영등포구	동작구
	11	16	20	23	26
	관악구	서초구	강남구	송파구	강동구
	25	8	6	11	26

주 : 서울시 마을공동체 활성화 정책(사업)의 일환으로 선정 및 지원되고 있는 조직을 의미

자료 : 서울시 내부자료(2017)

(3) 공공지원조직

① 중간지원조직

ㅇ 중간지원조직은 공공과 민간, 민간과 민간 간의 협력을 지원하고, 부족한 민간역량을 보완하는 전문조직으로 민·관협치 활성화의 선도기구임

ㅇ 하지만 현재 중간지원조직에 대한 명확한 법적·제도적 기준이 불명확하여, 중간지

원조직에 대한 구체적인 현황 파악조차 이루어지지 않은 상태

- 2000년대 들어 시민사회의 활성화와 민관협력 확대에 따라 다양한 형태와 기능의 중간지원조직이 설치·운영되고 있으나, 중간지원조직의 개념 기준이나 법적 근거는 부재

○ 서울시의 경우 중간지원조직에 대해서 별도의 제도를 운영하고 있지 않지만, 민간위탁 종합성과평가에서 일부 수탁기관을 '중간지원조직형'으로 임의적으로 구분

- <서울시 2016년 민간위탁사업 종합성과평가 추진계획>에서는 ① 각종 지원과 기술 알선 및 조정, ② 조직운영, 재정, 홍보 등의 관리를 위한 교육 및 컨설팅, ③ 사회기반의 정비, 조사, 연구, 여론형성, 입법화·제도화를 위한 로비활동 등의 기능을 수행하는 사무를 중간지원조직형으로 정의
- 이에 따라 NPO지원센터, 마을공동체 종합지원센터, 사회적경제지원센터, 협동조합상담지원센터, 서울혁신센터, 청년허브, 도심권50+센터의 7개 수탁기관을 중간지원조직형으로 분류
- 우선적으로 마을공동체, 사회적경제, 도시재생의 3대 협치선도사업 영역에 대해 서울시 중간지원조직의 운영현황을 1차로 파악

○ 본 연구에서는 마을공동체, 사회적경제, 도시재생의 3대 협치선도사업 영역의 중간지원조직을 조사한 결과 2017년 현재 총 48개의 중간지원조직이 설치·운영 중

- 생태계사업단 등의 형태로 운영 중인 자치구를 제외할 경우 서울시 광역단위의 중간지원조직 5개 기관을 비롯하여 자치구 단위의 중간지원조직 48곳이 설치·운영 중임
- 영역별로는 마을공동체 분야 10개, 사회적경제 분야 15개, 도시재생 분야 15개이며, 성북·도봉·서대문구는 마을공동체·사회적경제를 통합지원센터로 운영
- 영역별 중간지원조직을 모두 운영하고 있는 자치구가 상당수 있는 반면, 강남구, 서초구 등은 중간지원조직의 운영이 전무한 상태로, 자치구별 편차가 크게 나타나고 있음

서울연구원 The Seoul Institute

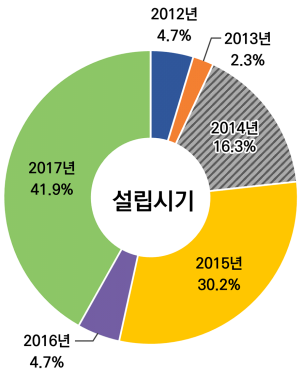
[표 2-15] 주요 협치선도사업 영역별 중간지원조직 현황

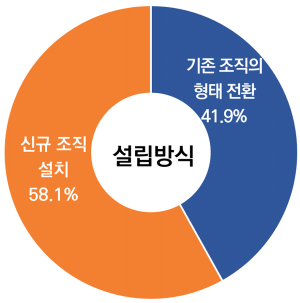
구분	영역	조직수	해당 조직명
광역	마을공동체	1	서울시 마을공동체종합지원센터
	사회적경제	3	서울시 사회적경제지원센터, 서울시 협동조합상담지원센터, 서울시 광역자활센터
	도시재생	1	서울시 도시재생지원센터
자치구	마을공동체	10	종로구, 성동구, 중랑구, 성북구 등
	사회적경제	15	용산구, 성동구, 광진구, 강북구 등
	도시재생	15	창신숭인도시재생지원센터, 해방촌 도시재생지원센터, 성수도시재생지원센터 등
	통합형	3	서대문구 사회적경제마을센터, 성북구 마을사회적경제센터, 도봉구 마을사회적경제지원센터

※ 생태계사업단 등의 형태로 운영 중인 자치구 제외

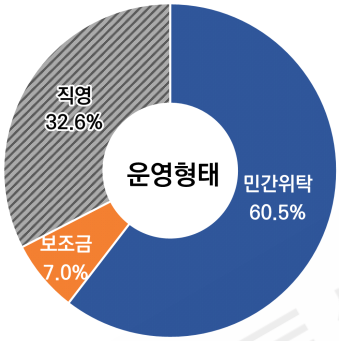
서울연구원 The Seoul Institute

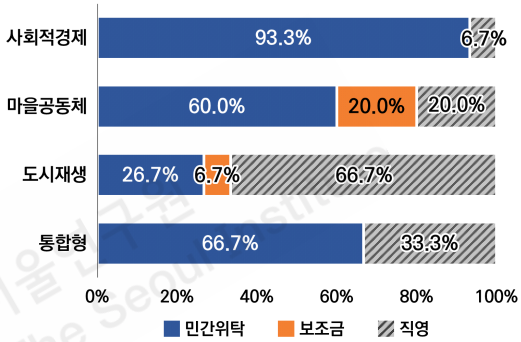
- 중간지원조직의 설치는 2015년 이후 급격하게 증가하였으며, 2017년 한 해 동안 가장 많은 중간지원조직이 설치
  - 전체 중간지원조직의 76.8%가 2015년 이후 설치되었으며, 2017년 한 해에만 18개(41.9%)의 중간지원조직이 설치
  - 자치구단위 중간지원조직 43개 중 18개(41.9%)가 기존 사업단이 지원센터로 전환한 형태로 설립되었으며, 특히 사회적경제와 마을공동체 분야에서 기존 생태계조성사업단이 지원센터 형태로 주로 전환





- 운영형태는 대부분 민간위탁 방식으로 이루어지고 있지만, 도시재생지원센터의 경우 직영으로 운영되는 비중이 높음
  - 전체 중간지원조직의 60.5%가 민간위탁 방식을 통해 운영되고 있으며
  - 특히 사회적경제 분야의 경우 1곳(통합형 포함 2곳)을 제외하고는 모두 민간위탁 방식을 통해 운영 중
  - 이에 반해, 도시재생 분야의 경우 자치구 직영 형태로 운영되는 기관이 전체의 2/3를 차지하고 있어 영역별로 큰 차이를 보임





② 공공서비스조직

- 서울시 공공서비스조직으로는 문화재단 9개, 복지재단 7개, 종합복지관 98개가 설치·운영 중
  - 문화재단은 '서울문화재단'을 비롯하여 종로구, 중구, 성북구, 마포구, 구로구, 서초구, 강남구, 도봉구의 총 8개 자치구 단위에서 문화재단을 설치 및 운영
  - 복지재단 역시 '서울복지재단'을 비롯하여 강남구, 강서구, 구로구, 동작구, 양천구, 용산구의 총 6개 자치구 단위에서 복지재단을 설치 및 운영하고 있음
- 각각의 공공서비스조직은 설립과 운영에 관한 조례를 바탕으로 설치 및 운영되고 있음
  - 문화재단 및 복지재단과 같은 재단법인의 경우 시정과 자치구마다 「재단 설립 및 운영에 관한 조례」 제정

- 조례에 의해 출연기관으로서 출연금으로 재원이 조성되어 운영되거나 이외 기부금, 사업 수입금 등을 통해 자체적 재원 마련이 가능
- 다만 종합복지관은 「사회복지사업법」 혹은 「법인운영 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」를 통해 복지시설의 일부로 포함되어 있고, 시정의 보조금을 지원받아 운영

[표 2-16] 서울시 공공서비스조직 분포 현황

(단위 : 개)

구분	문화재단	복지재단	종합복지관	구분	문화재단	복지재단	종합복지관
합계	9	7	98				
서울특별시	1	1	-	서대문구	0	0	3
종로구	1	0	1	마포구	1	0	2
중구	1	0	3	양천구	0	1	5
용산구	0	1	2	강서구	0	1	10
성동구	0	0	3	구로구	1	1	3
광진구	0	0	3	금천구	0	0	2
동대문구	0	0	2	영등포구	0	0	2
중랑구	0	0	4	동작구	0	1	6
성북구	1	0	5	관악구	0	0	5
강북구	0	0	5	서초구	1	0	4
도봉구	1	0	3	강남구	1	1	6
노원구	0	0	8	송파구	0	0	6
은평구	0	0	3	강동구	0	0	2

주 : 종합복지관 현황은 2016년 기준, 문화재단과 복지재단은 2017년 기준

자료 : 서울시 내부자료

(4) 사회적 경제주체

- 서울시에는 352개의 사회적기업과 99개의 마을기업, 2,865개의 협동조합, 139개의 자활기업 소재
  - 기업별로는 현재 협동조합이 가장 많이 소재하고 있으며, 그다음이 사회적기업, 자활기업, 마을기업 순임
- 사회적경제 기업별로 2011년부터 2015년까지의 5년간 운영 유지율[9]을 살펴보면,

9) 초기의 기업들이 폐업·해산·타 지역 이전 등을 하지 않고 사업을 지속적으로 운영하고 있는 기업의 비율

사회적경제와 자활기업은 높은 유지율을 유지하고 있으나, 마을기업과 협동조합은 다소 낮은 유지율을 나타냄[10)]

- 자활기업과 사회적경제는 각각 91.0%와 90.0%의 높은 유지율을 나타냄
- 협동조합과 마을기업은 44.4%와 69.0%의 다소 낮은 운영 유지율을 나타냄

ㅇ 사회적경제 주체들에 대한 지원을 위해 '서울시 사회적경제지원센터' 이외에 분야별로 '서울시 협동조합 지원센터', '서울시 광역자활 지원센터' 등의 중간지원조직이 운영 중

[표 2-17] 서울시 사회적경제 기업 분포 현황

(단위 : 개)

구분	마을 기업	사회적 기업	협동 조합	자활 기업	구분	마을 기업	사회적 기업	협동 조합	자활 기업
합계	99	352	2,865	139	서대문구	5	10	123	7
종로구	2	38	166	3	마포구	7	36	189	4
중구	1	15	117	1	양천구	1	7	63	5
용산구	6	10	77	3	강서구	6	15	84	20
성동구	2	7	95	4	구로구	7	16	122	9
광진구	4	9	97	5	금천구	5	10	92	6
동대문구	4	5	73	8	영등포구	4	23	176	1
중랑구	1	4	55	4	동작구	4	13	69	3
성북구	7	11	94	6	관악구	1	13	110	9
강북구	3	8	36	5	서초구	3	12	209	0
도봉구	4	8	51	6	강남구	8	27	287	0
노원구	1	14	81	22	송파구	4	15	162	5
은평구	4	16	152	3	강동구	5	10	85	0

주 : 자활기업은 2016년 기준, 나머지 유형은 2017년 기준

자료 : 서울시 내부자료(2017)

(5) 요약 및 시사점

ㅇ 민관협력과 시정의 협치 활성화를 위한 핵심 주체인 시민사회조직의 발전과 육성에 대한 서울시의 지원이 미흡한 실정

10) 서울시 사회적경제지원센터(2016), 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제 참고

- 시정의 민관협력을 기반으로 활동하는 시민사회조직의 육성·역량강화 필수
- 현재 서울시 NGO협력센터에서 공익활동 지원사업의 일환으로 교육사업을 진행하지만 협치적 전문성 측면에서 한계

o 주민조직과 협치선도정책(사업)에 참여하는 참여주체는 협치시정을 선도하는 민간주체로서의 역할에 한계를 가짐

- 주민자치위원회에서는 지역사회 주민대표기구이며 지역거버넌스 조직이지만, 공공의 주도 하에 자치회관 관리에만 국한된 역할을 수행
- 자치구 및 동 단위의 지역사회에서 마을공동체 활성화를 위한 민간조직인 마을공동체조직과 마을넷도 마을공동체 관련 사업과 활동에만 국한되어 있기에 시정 전반의 협치 역량을 다루기엔 한계

o 뿐만 아니라 서울시의 다양한 공공지원조직 가운데서도 시정 및 지역사회에서 협치형 정책 및 사업을 지원하는 협치 전문 기관은 부재한 실정

- 특히 공공지원조직의 대부분은 위탁방식의 운영으로 인해 자체적인 재정기반이 결여된 채 공공재원에 의존하여 사업을 수행
- 지역사회와 밀착되어 실질적인 공공지원조직의 역할을 수행하기 위해서는 공공의존성을 탈피하고 운영의 자율성을 보장 필요
- 나아가 행정과 민간이 함께 민관협력 사업을 공조 추진하고 시정의 협치 정책을 선도하는 중간지원조직이 필요

o 이와 같이 현재의 시정 및 지역사회의 인적 자원(주체)들은 대부분 협치에 대한 관심과 역량이 부족한 실정

- 협치시정의 성과 제고와 활성화를 위해서는 시정 및 지역사회에서 민간을 대표하는 협치 주체들의 역량 강화 필요
- 여전히 협치 가치를 확산하고 지속가능한 협치시정을 선도하고 아우르는 협치주체는 부재한 실정

서울연구원 The Seoul Institute

03

서울시 민관협치 운영실태

1_실태분석의 개요

2_서울시 협치 제도의 운영실태

3_서울시 협치선도정책(사업) 운영실태

서울연구원
The Seoul Institute

03| 서울시 민관협치 운영실태

1_실태분석의 개요

1) 협치제도

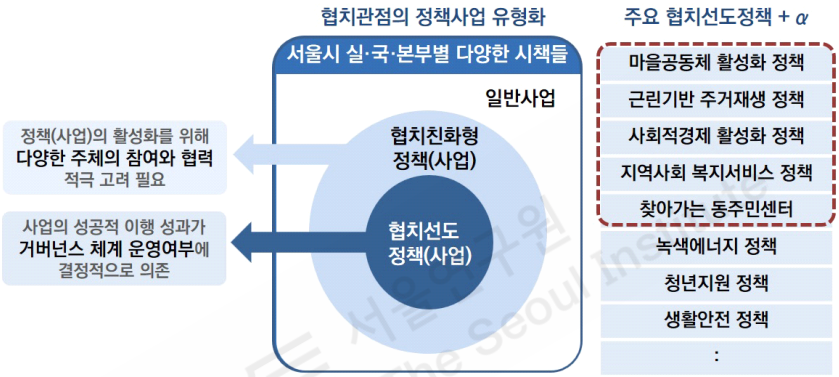
- 민선 5·6기 이후 시정 영역 내에서 협치활성화를 위한 기반으로서 주요 제도들의 운영 실태를 분석하기 위해 행정 내의 주요 제도들을 크게 '시정 주요제도'와 '협치선도 제도'로 구분
- '시정 주요제도'는 일반적인 행정 프로세스 전반과 관련된 제도들로, 협치와 직접적인 관련성을 가지지는 않지만 협치시정의 안착과 활성화를 위해 협치친화적 관점에서 개선이 필요한 제도임
  - 인사제도, 평가제도, 예산제도, 정보공개제도 등이 이에 해당하는데, 이 제도들은 행정 주체들의 전반적이 업무 수행방식과 인식 체계에 광범위하게 영향을 미치는 제도라고 할 수 있음
  - 해당 제도들은 일반적인 운영 현황에 더해, 민간 주체들의 참여범위와 거버넌스의 구성 및 역할 등 협치 관련 요소의 실태를 중점적으로 분석
- '협치선도형 제도'는 제도의 도입 목적이나 운영 자체가 시정의 협치활성화와 직접적으로 관련되어 있는 제도로, 민관협력의 채널이자 수단으로 활용되는 제도임
  - 시민참여제도, 위원회제도, 민간위탁제도 등이 대표적인 협치선도형 제도로
  - 해당 제도들의 활성화 여부와 협치친화적 운영 여부가 시정의 협치활성화 정도를 가늠할 수 있는 주요한 척도라는 점에서 제도의 전반적인 운영실태와 쟁점을 도출

2) 협치정책(사업)

- 현재 서울시가 추진하고 있는 수많은 정책(사업)들을 협치적 관점에서 체계적으로 진단하기 위해 개별 정책들을 3가지로 유형화함

서울연구원 The Seoul Institute

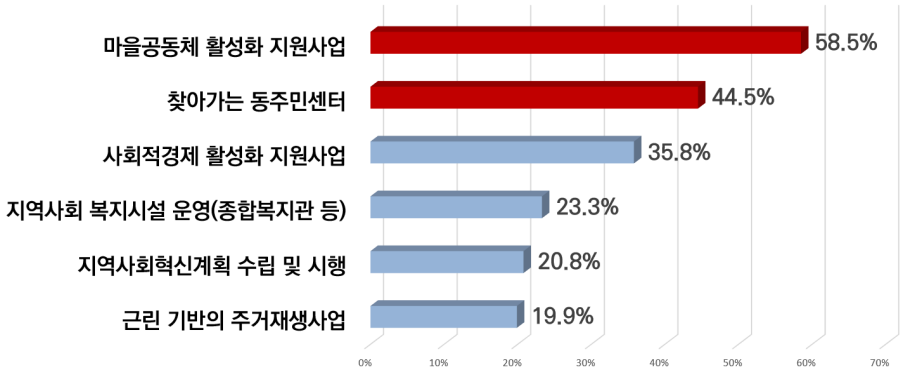
- ‘협치선도 정책(사업)’은 정책(사업)의 성공적 이행은 물론 그 성과가 협치원리나 가치에 절대적으로 의존하는 정책(사업)으로, 대표적으로 마을공동체 활성화, 근린기반 주거재생, 사회적경제 활성화 등이 이에 해당
- ‘협치선도형 정책(사업)’은 정책(사업)의 지속이나 활력에 있어서 협치원리나 가치가 중요한 정책(사업)으로, 이러한 정책의 활성화를 위해서는 다양한 주체들의 참여와 협력이 적극적으로 고려될 필요가 있음
- ‘일반 정책(사업)’은 협치선도 정책이나 협치친화형 정책을 제외한 정책(사업)



[그림 3-1] 서울시 협치선도 정책(사업)의 유형화

○ 본 연구에서는 서울시의 주요 협치선도 정책(사업) 중 가장 활성화되어 있고 정책적으로 강조되고 있는 5개의 핵심적인 협치선도 정책에 대해 보다 심층적으로 실태를 분석

- ‘마을공동체 활성화’, ‘근린기반 주거재생’, ‘사회적경제 활성화’, ‘지역사회 복지서비스’, ‘찾아가는 동주민센터’의 5개 정책을 심층분석의 대상으로 도출
- 해당 정책들은 민선 5·6기 협치시정의 확대과정에서 강조되고 있는 사업인 동시에, 주요 협치주체들에 대한 정책수요조사에서도 가장 핵심적인 협치선도 사업으로 응답한 정책 영역임



[그림 3-2] 서울시 협치선도형 정책(사업)의 유형화

- 각 정책 영역에 대해 기존 문헌 및 행정자료를 통한 운영실태 분석 이외에도 정책별 관련 주체들에 대한 연구간담회를 통해 주요 쟁점 및 시사점을 도출
  - 특히 사업에 참여 또는 관여하고 있는 주체별 역할과 관계를 중심으로 시정 거버넌스가 운영되는 메커니즘을 이해하고자 함

서울연구원 The Seoul Institute

2_서울시 협치 제도의 운영실태

1) 시정 주요제도의 운용 현황 : 협치 관련 요소를 중심으로

(1) 평가제도

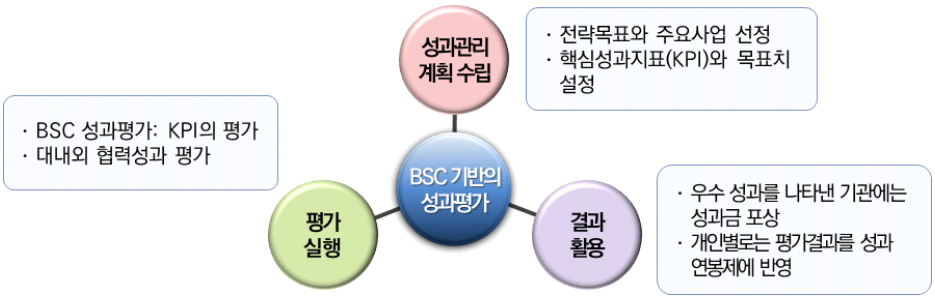
① 제도의 개요

- 서울시는 시정의 다양한 영역에 대한 효율적 관리와 사업추진을 위해 다양한 방식의 평가제도를 도입·운용 중
  - 1990년대 공공부문에 성과관리 제도가 도입된 이후, 2001년 관계 법령 제정을 계기로 지방자치단체에서도 자체적인 평가제도를 도입
  - 주요 평가제도로 '균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가'와 시정 4개년 계획의 핵심사업에 대한 '시정 핵심·주요사업 평가' 등이 있음
  - 이 외에도 사업에 따라 '민간위탁사업 성과평가', '지방보조사업 성과평가' 등 개별 성과평가 제도들을 운용
- 2008년부터 시정의 핵심평가제도로, 개별사업 위주의 기존 평가제도를 보완한 새로운 성과관리 모델인 'BSC 기반 성과평가 제도'를 도입
  - 'BSC 기반 성과평가'는 균형성과관리계획(BSC)을 토대로 조직별로 전략목표/주요사업에 대한 핵심성과지표(KPI)를 선정하고 이를 기준으로 성과를 평가
  - BSC 기반 성과평가는 실·국·본부의 부서별 핵심목표 달성에 대한 평가뿐만 아니라 4급 이상 고위공무원에 대한 개인평가 역시 시행한다는 점에서 시정 평가제도의 근간이라고 할 수 있음

[표 3-1] 서울시 BSC 기반 성과평가제도

평가명		평가 대상	주요 내용	주기
BSC 기반 성과평가	기관평가	실·국·본부 40개, 4급 이상 부서 232개	BSC 성과관리 평가, 시장단 평가, 대내외 협력성과 등	연 2회
	개인평가	4급 이상 공무원	BSC 성과관리, 시장단 평가	연 1회

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 3-3] BSC 기반 성과평가의 구성체계

- 여기에서는 BSC 기반 성과평가를 대상으로 협치적 관점에서 시정 평가제도의 운용실태를 점검

② 제도의 운영 현황 및 체계

- BSC 기반 성과평가의 항목은 평가의 핵심인 'BSC 성과관리'와 '시장단평가', 협치적 성과를 평가하는 '대내외 협력성과' 등 3개 분야로 구분
  - 평가의 핵심인 'BSC 성과관리'는 전체 평가배점의 60%를 차지하며, 부서별 2개 내외로 사전 설정된 핵심성과지표(KPI) 달성 정도를 바탕으로 평가
- 대내외 협력성과의 경우 '협업', '협치', '혁신' 등의 평가항목으로 구성되어 있어 협치와 직·간접적으로 관련된 평가지표로 구성
  - 협치성과는 보도실적, 소통활동, 외부기관평가, 홈페이지 운영, 정보공개 등의 실적을 바탕으로 평가
  - 협업성과의 경우 희망기업 제품구매, 청렴자율준수, 예산신속진행, 성인지 강화 등을 평가지표로 구성
- 협치시정의 기조에 따라 BSC 기반 성과평가에 협치와 직·간접적으로 관련된 대내외 협력성과 항목을 추가하였으나, 이후 배점은 오히려 감소 추세
  - 대내외 협력성과가 처음 평가에 반영된 2013년에는 배점이 40%였으나 2014년 30%, 2015년 25%로 이후 감소
  - 2016년과 2017년에는 30%로 상향 조정되었으나 여전히 도입 초기보다 낮은 비중을 차지

[표 3-2] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2017년)

평가분야		평가항목	비중
BSC 성과관리 (60%)	BSC 성과지표 (정량평가)	핵심성과지표(KPI) 설정의 적정성 - 주요사업의 중요도, 난이도 - KPI의 성과측정의 적정성, 목표값의 도전성, 성과관리 체계의 유기성	15%
		핵심성과지표(KPI) 목표 대비 달성도	20%
	BSC 핵심사업 (정성평가)	핵심사업 자체성과평가 및 조정평가 - 자체평가: 핵심사업의 중요도, 난이도, 추진성과, 추진역량(노력도, 업무개선) - 조정평가: 주요사업 수, 기관특성	25%
시장단 평가 (10%)		기관별 추진사업 난이도, 기관장 노력도	10%
대내외 협력성과 (30%)	협업성과	희망기업 제품구매, 청렴자율준수 예산신속집행, 성인지 강화	13%
	협치성과	보도실적, 소통활동, 홈페이지 운영 외부기관평가 실적제고, 정보공개	10%
	혁신성과	조직문화개선 참여도, 장애인공무원 균형배치	7%

서울연구원 The Seoul Institute

- 평가 프로세스는 전체적으로 성과관리계획 수립 → 성과평가 실시 → 결과 활용의 프로세스를 지님
  - 부서별 성과목표 및 핵심성과지표는 매년 초 서울시 전체의 관점과 전략(성과)목표를 바탕으로 각 부서별로 수립하여 평가담당부서인 평가담당관에서 부서별 성과관리계획(주요사업 및 KPI 포함)을 확정
  - 성과평가는 외부 평가기관의 평가와 내부 평가부서의 평가로 구분하여 시행
    - 외부 평가기관은 부서별 KPI 지표설정의 적정성을 평가
    - 각 부서는 연 2회 핵심사업 추진성과에 대한 자체평가 결과를 평가담당관에게 제출하고, 평가담당관은 이를 취합해 평가 실시
- 평가결과는 평가등급을 부여해 기관에게는 성과금, 개인에게는 성과연봉을 차등 지급하는 방식으로 활용함
  - 기관평가는 BSC 성과평가, 대내외 협력성과, 시장단평가의 3가지 평가의 합

산을 통해 등급별로 성과포상금을 차등 지급하며

- 개인평가는 대내외 협력성과 분야를 제외한 BSC 성과평가와 시장단평가를 합산하여 등급결과를 성과연봉에 반영
- 기관의 성과평가 결과보고서는 홈페이지에 공개하나, 개인의 성과평가 결과는 공개하지 않음

③ 주요 쟁점 및 시사점

ㅇ 협치 시정기조를 반영하지 못하는 결과 중심, 정량지표 중심의 시정성과평가제도 운용

- 시정의 핵심 평가제도인 균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가제도의 핵심성과지표(KPI)는 성과측정의 용이성을 위해 정량적 지표 형태와 투입·산출과 같은 성과·결과 중심의 지표로 구성

[표 3-3] 2016년 서울혁신기획관 산하 주요 부서별 핵심성과지표 설정

부서	성과지표 유형			
	투입지표	과정지표	산출지표	결과지표
민관협력담당관	비영리민간단체 지원 건수	-	민관협치교육 참여인원 수	민관협력담당자 교육만족도
지역공동체담당관	자치구 마을생태계 조성 지원 건수	-	주민공동체 활동 및 공간운영 건수	-
인권담당관	시민단체 인권증진활동 지원누적 건수	-	공무원 등 인권교육 운영 횟수	-
청년정책담당관	-	-	청년정책네트워크 참여자 수, 무중력지대 멤버십 회원 수	-

- 협치시정 기조에 따라 2013년부터 '대내외 협력성과'를 통해 협업·협치·혁신에 대한 지표를 평가에 일부 반영하고 있으나, 단순 정량지표 중심으로 구성되어 절차나 관계에 따른 협치성과를 제대로 평가하기에는 미흡
  - 협치성과는 보도실적이나 소통활동과 같이 제한적인 지표들로 구성되어 있으며, 이마저도 건수, 개최횟수 등 단순 실적을 기준으로 정량적으로만 측정

- 공공 주도의 폐쇄적인 평가프로세스 운용으로 인해 민간주체의 참여 범위와 역할이 제한적
  - BSC 기반 성과평가의 경우, 평가의 준거가 되는 성과관리계획 수립 과정에서 대부분 부서 단위의 내부 논의를 통해 성과목표와 핵심사업을 선정하며, 외부의 참여는 일부 민간전문가의 자문 수준에 그침
  - 평가과정에서의 민간 참여 역시 외부 전문평가기관의 지표설정 적정성 검토 및 일부 전문가의 자문회의 참석 등 소극적·부분적 참여에 그치고 있어 평가과정 전반의 참여형·개방형 운용체계 구축은 미흡
- 협치의 확산과 활성화를 지원하기 위한 평가제도의 적극적 활용방안 모색 필요
  - 현재의 시정평가제도에서 평가결과의 활용은 부서장급 공무원의 성과연봉 책정자료 활용 및 부서 단위 인센티브 지급 등 소극적 활용에 그치고 있음
  - 평가결과를 예산계획 수립이나 차년도 사업방향 및 목표설정 단계에서 활용하는 경우가 낮아 성과평가의 활용도가 높다고 보기 어려움
  - 협치친화형 평가제도로의 전환에 더해 시정의 협치활성화를 위한 수단으로 평가결과를 예산제도, 인사제도 등 다양한 시정제도와 연계한 적극적인 활용이 필요

(2) 예산제도

① 제도의 개요

- 현재 서울시의 예산제도는 기본적으로 사업별로 계획이 수립되고 이에 기초해 예산이 편성 및 집행되는 '사업예산제'를 근간으로 함
  - 사업예산제는 기능적 측면에서 여러 분야와 부문에 따라 정책사업과 세부사업으로 편제되며, 이를 중심으로 세부적인 예산과목과 내역이 구체화됨
  - 사업예산제하의 각 부처가 개별적으로 목적에 따라 필요한 예산이나 기금을 확보하고 독립적으로 사업계획을 수립하고 추진하는 방식으로 운영
- 사업예산 체계는 예산의 투입과 목표달성 측면에서 예산의 효율적 운용을 가능하

게 하나, 공공 주도로 예산이 편성되어 경직적인 운용체계가 기본적인 특징

- 2012년부터 예산운용의 시민참여 확대를 위해 평균 500억 원 규모의 예산으로 별도의 '시민참여예산제'를 도입
  - 시민참여예산제는 「서울특별시 주민참여예산제 운영조례」를 근간으로 예산편성 과정을 주민에게 개방하고 의사결정 권한을 보장하여 재정운용의 투명성과 민주성을 증대하기 위한 목적으로 도입
  - 2017년부터 기존의 '주민참여예산제'를 참여예산제의 질적인 성과를 이루고자 '시민참여예산제'로 명칭을 바꾸며 확대·개편함

② 제도의 운영 현황

- 사업예산제에 기초한 예산편성은 기본적으로 '계획수립(사업검토)-예산편성-심의·의결-집행-평가 및 환류'로 이어지는 프로세스로 운용
  - 사업부서별로 예산(안)을 편성하고 예산요구서를 작성하여 기획조정실의 심의·조정과 시의회의 예산 심의·의결 절차를 거쳐 예산 편성
  - 심의·의결된 예산안은 예산과를 통해 각 실·국·본부에 예산을 배정하고, 해당 사업부서를 중심으로 예산을 집행
- 계획수립과 예산편성 절차는 사업추진방식에 따라 차별적이지만, 기본적으로는 시(본청)의 주도 하에 사업계획의 수립과 예산의 편성이 진행
  - 시비보조사업은 자치구가 실질적으로 사업을 실행하지만, 예산편성은 시의 주도로 이루어지며 의견청취와 같은 소극적 절차를 제외하고는 자치구와의 협의절차는 사실상 부재
  - 사업에 민간이 직접적으로 참여하는 민간위탁과 민간보조사업의 경우에도 사업자의 의견 청취를 거쳐 시(본청)의 주도하에 사업계획 및 예산계획 수립
- 「지방재정법」 및 「지방재정법 시행령」에서 예산운용 과정에서의 주민참여 절차의 도입을 규정하고 있지만, 예산과정에 대한 실질적인 참여는 매우 제한적인 수준
  - 서울시는 재정 운영방향 및 중기지방재정계획을 심의하는 재정계획심의위원회 15인 중 5인 이상을 민간위원으로 구성

- 법령에 따라 서울시 조례로 예산과정에서의 시민참여절차를 마련하도록 하고 있으나, 현재는 일반예산과정에서의 주민참여에 대한 별도 규정 부재
- 지방재정법 시행령에서 규정하고 있는 시민참여절차 역시 공청회, 설문조사, 사업공모 참여 등 소극적 수준에 그치고 있는 실정

<지방재정법의 주민참여 절차 관련 규정>

ㅇ 지방재정법 제39조(지방예산 편성과정에서의 주민참여 절차)

① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.

ㅇ 지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)

① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
3. 사업공모
4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

ㅇ 일반 예산과정에서의 시민참여절차와는 별도로, '시민참여예산제'라는 독립된 제도를 통해 시민의 예산과정 참여 확대를 추진

- 시민참여예산제는 예산 편성과정에서의 시민참여를 통해 예산의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하기 위한 목적으로 도입
- 「시민참여예산제 운영 조례」 상의 시민참여예산의 범위는 '해당 연도의 전체 예산과 기금'을 대상으로 하도록 규정

- 하지만, 실질적인 시민참여예산제도 운용의 범위는 별도의 예산이 책정된 시민참여예산 사업에 국한
  - 일반예산과정의 경우 시민참여예산위원회의 분야별 민관예산협의회를 통해 참여예산위원회 명의의 의견서를 제출하는 소극적 수준의 예산협의과정에 그치고 있으며,
  - 2016년 기준으로 시민참여예산 사업이 전체 서울시 예산에서 차지하는 비중은 0.18%에 불과하며, 2014년 0.20%에 비해 오히려 감소
- 2017년 시민참여예산 사업은 2개 분야 5개 사업 유형으로 구성되어 있으며, 총예산은 600억 원 규모로 전년에 비해 대폭 확대
  - 2016년까지는 '주민참여예산제'라는 명칭으로 사업을 추진하였으나, 2017년부터는 100억 원 규모의 시정협치형이 추가되면서 '시민참여예산제' 확대 및 명칭 변경
  - 일반참여예산형(시정참여형, 지역참여형)은 재정관리담당관의 주관하에 실시되며, 시정분야의 협치형(시정협치형)과 지역분야의 지역계획형(지역사회혁신형, 마을계획형)은 서울혁신기획관에서 별도로 운영

[표 3-4] 2017년 서울시 시민참여예산 사업 유형 및 내용

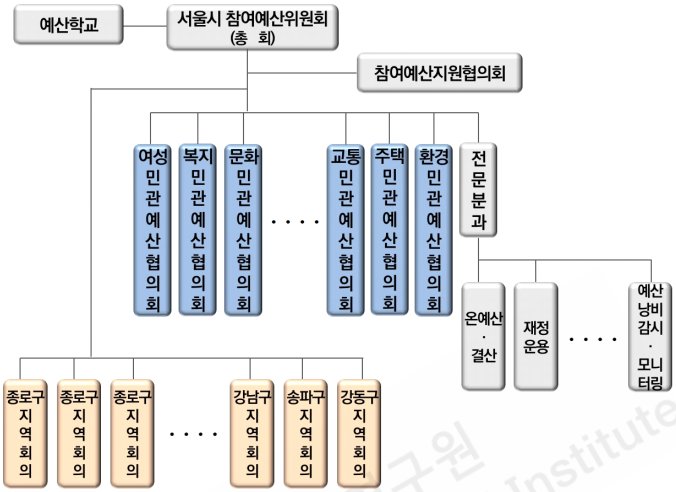
구분	시정분야		지역분야		
	협치형	일반참여예산형		지역계획형	
유형	**시정협치형**	**시정참여형**	**지역참여형**	**지역사회혁신형**	**마을계획형**
사업 주체	서울혁신기획관	재정관리담당관	재정관리담당관	서울혁신기획관	서울혁신기획관
사업 규모	100억 (일반 10억, 행사성 3억 미만)	350억 (일반 30억, 행사성 3억 미만)	125억 (자치구별 5억 이내 차등지원)	(자치구별 10억 이내)	25억 (동별 3천만 원)
사업 내용	도시문제 해결을 위해 사업 전 과정에 민관이 공동 참여하는 사업	대도시 도시문제 해결 및 시민편익 향상을 위한 사업	지역사회 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업	지역사회 문제 해결을 위한 자치구 단위의 지역사회 혁신계획 사업	마을단위 문제해결을 위한 동 단위의 발굴사업

③ 제도의 추진 체계 : 시민참여예산위원회를 중심으로

- 시민참여예산제의 운영을 총괄적으로 심의·조정·결정하는 거버넌스 구조로 '시민참여예산위원회'(총회)를 구성
  - 시민참여예산위원회는 시장 및 시의원이 추천한 25명을 포함한 300명의 시민위원으로 구성되며, 임기는 1년
  - 시민참여예산위원회 위원은 '예산학교' 교육을 이수한 시민 가운데 무작위 공개추첨 방식으로 선정
- 총회 산하에 '분야별 민관예산협의회'를 구성하여 분야별 참여예산사업 시민제안에 대한 현장확인 및 심사 시행과 함께 해당 실·국·본부의 예산 편성과정에 참여
  - 분야별 시민(70%)·민간전문가(15%)·공무원(15%) 등 20명 내외로 구성되며, 이 가운데 민간전문가 및 공무원은 간사부서에서 일괄 추천받아 선정
  - 2017년의 경우 여성, 경제, 일자리, 복지, 교통, 문화, 환경, 관광체육, 도시안전, 주택, 공원, 협치의 11개 분과 운영
  - 민관예산협의회는 참여예산사업에 대한 심사 이외에도 해당 실·국·본부의 예산요구안 작성, 조정 단계에 참여하여 시민 의견을 제시
- 시민참여예산위원회 산하에 '전문분과'를 설치하여, 시민참여예산 사업 이외의 일반예산과정에 대한 시민참여와 재정협치 확대를 도모
  - '온예산·결산 전문분과'는 분야별 민관예산협의회가 구성되지 않은 실·본부·국에 구성하여 차년도 예산편성 방향에 대한 의견 제시
  - '재정운용 전문분과'는 서울시의 재정 운용방향과 투자방향을 결정하는 '재정전략회의'에 참여하여 주요 투자사업에 대한 의견 제시
  - '예산낭비감시 및 모니터링 전문분과'는 예산낭비신고센터 접수 건에 대한 확인과 참여예산 정상추진 여부에 대한 모니터링 기능 수행
- 이외에 [시민참여예산지원협의회]는 운영계획 수립, 연구, 자문 등 제도 운영에 대한 지원 역할을 수행함
  - 총 25명 이내이며 참여예산위원(10명), 예산관련 전문가(5명), 시민단체(3명),

협치위원(2명), 시의원(1명), 공무원(4명)으로 구성됨

- 참여예산위원회와 협의회 간의 소통강화 및 참여예산제 운영의 효율성·능률성 향상을 위해 2017년 참여예산위원 수를 2명에서 10명으로 확대



[그림 3-4] 시민참여예산제 조직 구성도

④ 주요 쟁점 및 시사점

o 예산과정 전반이 아닌 시민참여예산제 등 일부 영역에 국한된 시민의 참여

- 일반적인 예산과정에는 민간전문가와 시민참여예산위원회를 중심으로 '재정계획심의위원회'와 '온예산위원회' 등에 부분적으로 참여하고 있으나, 대부분은 시정의 사업부서 주도하에 예산계획이 수립되는 구조

- 예산과정의 시민참여를 위해 시민참여예산제를 지속적으로 확대하고 있으나, 일반적인 예산과정과 분리된 채 별도로 운용하고 있어 예산의 전반적 참여로 보기에는 미흡한 실정

  • 지방재정법 등 관련법령에서는 일반예산과정 전반에 걸친 시민참여를 규정하고 있으나 서울시는 시민참여예산사업으로 범위를 국한하여 추진

- 시민참여예산제 등 특정 영역에 한정되지 않는 예산과정 전반에 시민이 포괄적·실질적으로 참여하는 개방형 예산운용체계도 확대 필요

- 사업예산제에 기반한 행정부서 단위의 분절적 예산체계 운용으로 협치사업 추진과정의 비효율 발생
  - 시정의 사업예산제 기반의 예산운용체계는 예산의 효율적 운용을 가능케 하나 부서 간 칸막이형 행정체계를 초래하는 부작용 역시 존재
  - 특히 지역사회 기반의 협치사업 추진의 경우 사업예산제 하에 행정부서 간 긴밀한 협의체계 없이 각각의 사업이 분절적으로 추진되어, 중복적인 사업 시행과 참여주체의 혼란을 가중하기도 함
- 시정이 주도하는 하향적 예산편성 프로세스로 인해 지역사회의 자율적 예산 권한 부족
  - 지역사회를 기반으로 시행되는 사업의 경우 대부분 시정이 예산권한을 가지고 있어 사업예산의 편성과 집행단위의 불일치 발생
  - 지역사회는 예산권한 부족으로 인해 지역여건에 맞는 자율적 사업 기획보다는 시정에서 기획·추진된 사업의 매칭 형태 지원 등 수동적 역할로 전락
  - 이처럼 시정주도의 예산편성 체계로 인해 재정 자립도가 낮은 지역사회는 자율적 예산 운영에 한계가 따르고, 나아가 재정 분야의 자치분권을 어렵게 함
- 예산과정의 시민참여 확대와 재정거버넌스의 효과적 운영을 위한 시민역량 강화방안 모색 필요
  - 재정 분야의 경우 참여주체의 전문성이 요구되기 때문에 예산편성 단계에서 시민은 의견청취나 모니터링과 같은 소극적인 역할만을 수행
  - 적극적이고 실질적인 시민 참여확대를 위한 전 단계로서 재정교육 확대 등 시민의 재정역량 제고 방안 모색 필요
  - 시민이 전문적 역량을 바탕으로 민·관 예산협의절차를 중재하고 재정거버넌스 운영을 지원할 수 있는 재정관련 중간지원조직 등의 조직화 고려

(3) 정보공개제도

① 제도의 개요

- 서울시는 2000년「열린시정을 위한 행정정보공개 조례」를 제정하여 정보공개 업무를 시행

- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 시민의 알권리를 보장하고 행정의 투명성과 책임성을 확보하고자 행정정보를 공유

○ 2013년 온라인 정보공개 시스템인 '정보소통광장'을 개설하여 법령에서 정한 비공개 사항을 제외한 모든 행정정보를 완전 공개

- 서울시 및 자치구의 결재문서와 행정정보를 청구공개 이전에 사전에 공개하고, 시민들이 청구한 정보의 공개와 공람을 온라인 상에서 구현
- 2015년부터 서울시 본청뿐만 아니라 자치구의 결재문서까지 공개범위 확대

○ 민선 5·6기에서는 이 외에도 정보소통 백서, 시민의 알 권리 10대 원칙 등 정보공개 강화를 위한 '열린시정 2.0 프로젝트'를 추진

- 최근에는 예산·결산 정보를 공시하는 '재정정보포털' 시스템을 통해 온라인 기반 재정정보체계로까지 확대

② 제도의 운영 현황 및 체계

○ 정보공개제 시행을 통해 서울시 정보공개율은 2014년에 76.8% 2015년 77.3% 2016년 79.1%로 지속적 상승

- 전체 행정정보 정보공개건수는 2014년 2,994,376건에서 시작하여 15년 3,161,994건, 16년 3,232,453건으로 지속 증가
- 다만 전체적인 공개율은 상승하였지만, 전부공개보다는 부분공개하는 경우가 급격하게 증가하는 추세

[표 3-5] 서울시 정보공개 현황

구분			2014년	2015년	2016년
정보공개 전체건수			2,994,376건	3,161,994건	3,232,453건
	공개	전부공개	1,611,617	1,552,012건	1,490,381
		부분공개	687,623	890,951건	1,067,353
		공개율	76.8%	77.3%	79.1%
	비공개		695,136건	719,031건	674,719

자료 : 서울시 정보소통광장 홈페이지 정보공개현황

서울연구원 The Seoul Institute

- 비공개 정보에 대해서는 시민(청구인)이 청구신청을 하면 정보공개 여부 심의결과에 따라 공개·부분공개·비공개·부존재로 처리할 수 있음
  - 비공개·부존재 처리의 경우, 사유에 대한 세부 판단기준은 마련되어 있으나, 기준에 대한 구체적 판별방식이 다소 불명확하여 담당자별·부서별로 정보공개 정도의 차이 존재
- 정보공개 관련 정책 및 정보공개 여부에 대한 심의·결정을 위해 '정보공개심의위원회'를 설치·운영
  - 심의위원회는 담당부서가 공개여부를 결정하기 어려운 사항에 대한 사전 심의, 혹은 비공개 결정에 대한 직권 심의, 이의신청에 따른 심의 등 행정정보의 공개여부, 공개범위, 공개방법 등을 결정
  - 위원장 및 부위원장을 포함하여 7인 이내로 하고, 이 중 과반수를 행정정보 공개에 관한 전문성과 경험이 있는 외부 인사로 구성

③ 주요 쟁점 및 시사점

- 불명확한 정보공개 기준으로 인해 제도운용에 대한 시민들의 부정적 인식 확대
  - 시민 청구정보에 대한 '비공개' 비율이 20% 이상을 차지하고 있으나, 담당자별·부서별로 비공개 사유에 대한 명확한 근거제시가 다소 미흡
  - 청구정보에 대한 부존재 처리 역시 모호한 규정상의 판단 기준과 불명확한 결과설명으로 인해 시민들의 불만 가중
  - '2015년 정보공개서비스 시민만족도조사' 결과에 의하면 정보공개제도를 통한 정보의 청구 시, '비공개'와 '부존재' 처리 건에 대해 시민들은 높은 불만족을 나타냄
  - 뿐만 아니라 제도의 행정투명성 확보, 시민의 알권리 보장 등 제도운영의 효과성 측면에서 부정적 인식이 더 높은 비중을 차지

서울연구원 The Seoul Institute

<2015년 정보공개서비스 시민만족도 조사 결과>

- 정보공개 청구 부문에서 '비공개'에 대한 만족도 응답이 35.0%로 가장 낮게 도출되었으며, '찾고자 하는 정보가 존재하지 않음(부존재)'에 대한 만족도 역시 45.9%로 비교적 낮게 도출됨
- 또한 '행정 투명성이 확보된다'고 생각하는 응답(40.3%)이 그렇지 않다(42.6%)보다 낮게 도출되었으며, '시민의 알권리 보장 효과성'에 대한 긍정적 응답(44.6%)도 부정적 응답(45.4%)보다 낮게 도출됨

- 시민들의 정보접근성 향상을 위한 정보공개 채널의 다양화와 편의성 확대 필요
  - 서울시는 시민의 알권리와 정책의 설명책임성을 향상하고자 정보소통광장의 온라인 기반 정보공개시스템을 통해 대부분의 행정정보를 공개
  - 그러나 필요 정보를 손쉽게 찾을 수 있도록 하는 편의성 측면의 시스템 구축이 미흡하여 시민의 정보요구를 충족하는 것을 어렵게 함
  - 행정정보에 대한 시민들의 접근성 향상을 위해 정보공개 채널을 보다 다양화하는 방안 모색이 필요

2) 주요 협치선도형 제도 운영 실태

(1) 시민참여제도

① 제도의 개요

- 시민참여제도는 시정에 대한 시민의 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위해 도입한 다양한 프로그램과 사업을 의미
  - 광의의 시민참여제도에는 위원회제, 민간위탁제 등 협치선도형 제도가 모두 포함될 수 있지만,
  - 여기에서는 별도의 개별 법령에 의하지 않은 채 시민참여의 유도·확대를 위해 운영 중인 다양한 프로그램·사업으로 한정

- 민선 5·6기에는 시정에 대한 보다 적극적인 시민 참여와 현장과의 소통을 유도하기 위해 온·오프라인의 다양한 시민참여 방식을 모색 중임
  - 서울시는 혁신적 방법을 통한 정책소통 체계를 마련하기 위해 오프라인을 통한 소통뿐만 아니라 온라인 소통 체계를 마련함
  - 온라인 기반의 시민참여제로는 응답소, 천만상상 오아시스, 엠보팅, 서울천만인소 등이 있으며,
  - 오프라인 기반의 시민참여제도로는 현장시장실, 청책토론회, 시민청, 시민참여옴부즈만 등이 있음
- 시정에 대한 시민의 자발적인 참여와 협력을 도모하기 위해 2011년「주민참여 기본조례」를 제정
  - 시민이라면 누구든지 평등하게 시정에 참여할 수 있도록 시민의 권리와 의무를 명시하고 서울시 각종 위원회, 공청회, 예산편성 등의 시민참여를 보장
  - 조례상에 시민의 참여를 명시함으로써 참여 권한을 확보하였으나 실질적인 참여수단이 되는 제도 및 사업 운영에 관한 사항은 부재

② 제도의 운영 현황 및 체계

■ 온라인 기반 시민참여제도

- '응답소'는 서울시의 모든 민원과 제안을 통합·관리하는 시스템으로 인터넷, 모바일, SNS, 전화 등을 통해 민원을 접수하고, 처리결과를 통보
  - 서울시 홈페이지 내의 민원·제안 채널의 복잡성을 개선하여 빠른 피드백과 단순 질의의견에 대해 즉시 답변을 받아볼 수 있는 체계를 마련
  - 나아가 '찾아가는 응답소'를 운영하여 인터넷 사용이 어렵거나 시청 방문이 어려운 시민을 직접 찾아가 맞춤형 민원 및 행정 서비스를 제공
- '천만상상 오아시스(이하 천상오)'는 시민들의 아이디어를 정책으로 키워가기 위한 시민창안제도로 운영
  - 시정에 반영할 정책을 시민이 제안하고, 제안의 선정 또한 시민과 함께 함으로써 정책에 대한 시민의 역할을 강화

- 최근에는 천상오 플랫폼의 한계를 개선 및 업그레이드하여 정책 실행과정에도 시민의 참여를 보장하는 '민주주의 서울'로 변모

○ '엠보팅'은 서울시민의 의견을 실시간으로 수렴하기 위한 전자투표 플랫폼으로 시민들이 서울시의 다양한 정책 및 제도에 직접 참여

- 대표적으로는 시민참여예산제가 2015년부터 엠보팅 방식을 도입하여 시민 엠보팅 투표결과를 사업선정에 반영

○ '서울천만인소'는 시민들이 서울시 정책건의, 개선 요구 등 서울시정에 대한 의견을 자유롭고 편리하게 개진할 수 있도록 만든 온라인 청원 채널임

- 홈페이지를 통해 청원을 제출하면 30일간 시민의 지지와 의견수렴 절차를 거친 후 청원토론방, 청책토론회 등을 통해 정책 반영 등에 대한 적극 검토 후 답변을 시민에게 제공

- 기존의 청원법에 의한 문서청원이나 서울시의회의 청원제도와는 별개로 운영되는 아고라식 온라인 청원 창구

- 최근에는 '서부간선도로 지하화', '봉은사역-코엑스역 변경' 등 실생활과 관련된 다양한 지역사회 이슈에 대해 1,000명 이상의 시민들이 참여

[표 3-6] 온라인 기반의 시민참여제도

구분	응답소	천만상상오아시스	엠보팅	서울천만인소
주요내용	서울시 민원제안 통합관리 시스템	시민들의 창의적 아이디어를 정책화	서울시 정책에 관한 시민 전자투표 시스템	온라인 시민청원 접수시스템
추진주체	시민봉사담당관	사회혁신담당관	정보기획담당관	감사담당관
추진현황 및 실적	- 민원행정 개선 우수사례로, 2015년 행정자치부 장관상 수상 - '찾아가는 응답소' 운영	- 천상오 플랫폼을 '민주주의 서울'로 업그레이드	- 시민참여예산에서는 지속적으로 엠보팅 방식을 채택	- 최근, 다양한 이슈에 대해 1,000명 이상의 시민이 참여

■ 오프라인 기반 시민참여제도

○ '현장시장실'은 지역의 주요 현안을 시민과 소통하며 해결방안을 모색하고 현장에

서 지역 문제의 본질과 해답을 찾고자 도입

- 2012년 11월 은평 뉴타운 문제 해결을 위해 처음 도입하였으며,
- 이후 20개 자치구 및 4대 주요현안(전통시장, G밸리, 택시, 재정건전성) 등에 대해 관련 현장을 방문하여 해결방안을 모색
- 2017년에는 '서울역 7017 프로젝트' 현장시장실을 운영

o '청책토론회'는 시민의 의견을 듣고 '청(廳)', 정책 '책(策)'으로 반영한다는 의미로, 정책 수립 및 시행하기 전에 시민의 의견을 수렴하는 일종의 현장 경청 투어

- 2011년 '희망온돌 프로젝트 발전방안'이라는 주제로 처음 시작하여, 2016년 말까지 총 102차례의 토론회 진행
- 2017년 5월에는 「서울시민 미세먼지 대토론회」를 개최하여 미세먼지 문제해결을 위한 원탁(청책)토론회를 운영하였으며, 3,000여 명의 시민이 참여

o '정책박람회'는 서울시 정책을 시민들에게 보다 쉽게 알리고 정책 아이디어를 시민들과 자유롭게 교환하는 소통의 장을 마련하기 위해 2012년 도입

- 2017년 7월에는 「2017 함께서울 정책박람회」를 개최하여 5개 정책의제를 선정하였으며, 10월에는 「2017 포스트 정책박람회」를 통해 7월 정책박람회의 추진성과를 공유

[표 3-7] 오프라인 기반의 서울시 시민참여제도

구분	현장시장실	청책토론회	정책박람회
주요내용	지역의 주요 현안을 시민과 소통하며 해결방안을 모색	정책 수립 및 시행 전, 시민의 의견을 듣고 새로운 정책을 민관 공동으로 운영	시정 정책을 공유하고 시민과 의견을 나누는 소통의 장
추진체계	행정국	시민소통기획관	서울혁신기획관
추진현황 및 실적	- 최근 서울역 7017프로젝트 현장시장실 운영	- 2011~2016년 총 102회 개최 - 2017년 5월 미세먼지 시민대토론회 개최	- 2017.7. 함께서울 정책박람회 개최 - 2017.10. 포스트 정책박람회 개최

③ 주요 쟁점 및 시사점

- 청책토론회, 현장시장실 등 현장소통을 위해 도입된 신규 참여제도는 운영에 대한 근거가 불명확해 지속가능성 측면의 불확실성 존재
  - 민선5·6기에 정책현장과의 연계 및 시민 의견수렴 채널의 다양화를 위해 청책토론회, 현장시장실 등 다양한 시민참여사업들을 도입·운영하고 있으나, 사업운영에 대한 법적·제도적 기반은 부족
  - 해당 사업들이 주로 시장의 관심사항에 대한 단발성·이벤트성의 프로그램으로 운용되어 장기적인 측면에서의 사업의 지속가능성에는 불확실성 존재
  - 정책현장과의 연계라는 본연의 성격과 필요성을 고려할 때 주민참여 기본조례 등 관련 조례를 통해 운영의 법적·제도적 근거를 확보하는 방안 모색 필요
- 온라인 기반의 다양한 참여 채널은 소극적이고 일방향적인 시민참여에 그치고 있는 실정
  - 시민소통과 참여확대를 위해 응답소, 천만상상오아시스, 서울천만인소 등 다양한 온라인 시민참여 채널을 운용하고 있으나, 의견제안 및 정보열람 수준의 소극적 성격의 채널이 대다수임
  - 천만상상오아시스 등 주민창안제도의 경우 시민의 역할이 아이디어 제공에만 국한되어 제안사업을 정책화하는 과정에서의 시민과의 쌍방향 커뮤니케이션 절차는 다소 미흡
  - 온라인 참여 채널만의 차별성이 명확하게 드러나지 않은 채 다소 중복적으로 운영되고 있는 측면도 존재
- 시민참여 결과를 정책에 반영하는 후속이행절차의 체계화가 미흡하여 제도 운영의 실효성 저하
  - 온·오프라인 기반의 다양한 사업을 통해 시민참여제도를 구축하였으나 시민의 참여는 단순 제안 수준에 그칠 뿐, 공론화 과정이나 정책화를 위한 후속 논의체계는 구체화되지 못하고 있어 실질적인 정책반영은 미흡
  - 결과에 대한 환류체계 역시 부족하여 시민들이 참여의 효능감을 느끼기 힘들고 지속적인 참여로 이어지지도 않음

서울연구원 The Seoul Institute

(2) 위원회제도

① 제도의 개요

- 위원회제도는 「지방자치법」을 기반으로, 지역 현안에 대한 업무 수행상의 책임을 분산시키고 심의와 합의를 통해 정책을 결정하기 위한 제도임
  - 위원회는 시정 산하기관의 소관 사무에 관해 자문, 조정, 협의, 심의, 의결 등을 수행하기 위해 구성된 '합의제 행정기관'
  - 시정의 전문성과 합리적인 정책추진을 위해 다양한 의견을 수렴하고 이해관계를 조정하는 역할 수행
- 최근에는 정치·행정 환경의 변화와 참여/숙의민주주의의 확대에 따라 기존의 전통적 위원회 제도를 개선하기 위한 다양한 모색 시도
  - 정부가 공권력을 독점하는 권위주의적 발전국가의 통치수단으로서의 위원회 제에서 출발하여 관료제적 비효율성을 보완하는 제도로서 진화
  - 최근에는 숙의민주주의와 광장민주주의의 활성화에 따른 새로운 실험으로서 협치원리에 기초한 '개방형 플랫폼 행정'으로 전환을 모색

② 제도의 운영 현황 및 체계

- 2016년 기준으로, 서울시는 법률과 조례에 근거하여 총 187개의 (법정)위원회를 설치했으며, 대부분 권한 수준이 낮은 자문·심의위원회로 운영
  - 시정 위원회의 수는 2011년 103개에서 2016년에 187개로 꾸준히 증가
  - 이 가운데 권한수준이 낮은 자문·심의 위원회가 93%로 거의 대부분을 차지

[표 3-8] 연도별 위원회 설치 현황

구분	전체	행정	의결	심의	자문
2011년*	103(100.0)	-	-	-	-
2013년	136(100.0)	-	14(10.3)	97(71.3)	25(18.4)
2015년	153(100.0)	1(0.7)	14(9.2)	114(74.5)	24(15.7)
2016년	187(100.0)	2(1.1)	11(5.9)	144(77.0)	30(16.0)

* 기능별로 구분된 위원회 통계는 2012년 이후부터 자료 존재

- 위원회의 확대에 따라 위원 규모 역시 비약적으로 증가하고 있으며, 민간위원 중 시민사회 소속과 일반시민의 비율이 증가하는 추세
  - 300명 규모의 시민참여예산위원회 등 시민참여 기반의 위원회 모델이 도입되면서 2016년 기준 위원수는 3,932명으로 11년 대비 63.9% 증가
  - 시민사회 구성비 증가는 위원 구성의 다양성을 향한 질적인 발전을 의미하기보다는 주민참여예산제 도입에 따른 일반시민 구성비의 양적 확대에 기인

[표 3-9] 위원 구성 현황

(단위: 명, %)

연도별	전체	공공				민간					
		소계	당연·임명직	공공기관	시의원	소계	학계/직능 분야 전문가	시민사회 영역			
								소계	시민사회 단체	일반 시민	기타*
’11	2,399	568 (23.7)	323 (13.5)	93 (3.9)	152 (6.3)	1,831 (76.3)	1,560 (65.0)	271 (11.3)	158 (6.6)	113 (4.7)	
’13	3,327	750 (22.5)	445 (13.4)	116 (3.5)	189 (5.7)	2,557 (76.9)	1,858 (55.8)	699 (21.0)	351 (10.6)	348 (10.5)	
’15	3,633	930 (25.6)	462 (12.7)	284 (7.8)	184 (5.1)	2,703 (74.4)	1,855 (51.1)	848 (23.3)	369 (10.2)	479 (13.2)	
’16	3,932	1,051 (26.7)	551 (14.0)	282 (7.2)	218 (5.5)	2,881 (73.3)	2,086 (53.1)	795 (20.2)	395 (10.0)	270 (6.9)	130 (3.3)

* 기타: 소속이 불분명한 경우

자료: 정병순, 2017, 협치시정 구현을 위한 서울시 위원회제 합리적 개선방안

- 위원회의 양적 확대에도 불구하고 위원회 운영의 활성화는 저조한 편이며, 위원회 간의 편차도 크게 나타남
  - 연간 회의 개최횟수가 4회 미만인 경우(본위원회 기준)가 65.4%로 과반수를 차지하며, 이 중 연간 1회 이하 개최하는 경우도 37.8%에 달함
  - 이마저도 본위원회 위원들의 회의출석률 역시 전체의 70.7%로 저조하여 위원회 운영이 활발하다고 볼 수 없음

[표 3-10] 회의 개최 현황(본위원회 출석회의 기준)

(단위: 개, %)

전체	미개최	연 1회	반기별 1회 정도	분기별 1회 정도	두 달에 1회 정도	매달 1회 이상
185(100.0)	38(20.5)	32(17.3)	51(27.6)	22(11.9)	20(10.8)	22(11.9)

자료: 정병순, 2017, 협치시정 구현을 위한 서울시 위원회제 합리적 개선방안

③ 주요 쟁점 및 시사점

- 전문가 중심의 위원 구성에 따른 위원회의 개방성·대표성 부족
  - 2016년 기준, 위원 구성에서 학계·직능 분야의 전문가가 53.1%로 가장 많이 차지할 정도로 위원 구성에서 전문가주의가 강력하게 작동되고 있음
  - 최근 시민사회 주체들의 참여가 증가하고 있으나 여전히 일반시민의 참여는 다소 미흡하여 정책과정에서 의견을 개진할 수 있는 주체들의 다양성과 시민대표성이 부족한 실정
- 자문·심의 중심의 제한적 역할 수행으로 위원회 운영의 활기 저하
  - 위원회 기능이 대부분 자문 및 심의 기능(역할)에 국한되어 있어 단순 의견을 청취하는 수준에 머무르고 있으며, 실질적인 논의나 의결이 실행되기 어려운 한계 존재
  - 위원회의 역할 및 기능을 다각화하기 위해서는 정책의제 발굴 및 개발, 정책조사 및 연구, 위원회 간 상호교류 및 연계 등이 필요하나 이에 대한 제도적 기반은 여전히 미흡
- 민간주도의 운영자율성 강화 및 운영의 실효성 강화 모색 필요
  - 최근 위원회에 대한 시민참여 수준은 높아지고 있지만, 공공 주도의 정례적 회의형태 운영으로 인해 위원회 운영의 민간주도성은 여전히 저조
  - 위원회 논의사항에 대한 체계적인 후속이행절차가 마련되지 않아 논의결과가 정책화되는 비율이 높지 않은 운영의 실효성 문제가 여전히 남아있음
- 위원회의 활성화와 원활한 운영을 위한 지원체계 부족

- 위원회의 운영 지원과 체계적 관리를 위해 위원회별로 관리·운영을 담당하는 공무원을 두고 있으나, 타 업무를 겸하고 있어 위원회 운영을 전담 지원하기에는 어려움
- 위원회 운영예산의 대부분은 회의 참석수당으로 지출되고 있어, 위원회가 다양한 기능을 실질적으로 수행하기 위한 사업예산은 매우 부족
- 비법정위원회는 높은 활력도와 운영자율성에도 불구하고, 정책국면에 따라 운영의 불안정성(불확실성)이 높은 실정임

(3) 민간위탁제도

① 제도의 개요

- 민간위탁제는 민간의 자율성과 전문성을 행정서비스에 활용하기 위한 제도적 수단으로서, 행정과 민간의 협력에 바탕을 둔 대표적인 협치제도임
- 서울시는 1999년 「행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제정하였으며, 민간위탁 운영의 합리성을 제고하기 위해 관련 제도를 지속적으로 보완
  - 서울시의 민간위탁 조례 및 시행규칙에서는 민간위탁의 추진절차와 기준을 규정하고 있고, 「민간위탁관리지침」에서는 민간위탁의 제반 운영사항을 규정
  - 2009년 조례개정을 통해 민간위탁운영평가위원회를 신설하였으며, 2014년에는 민간위탁 사무별 종합성과평가제도를 도입
- 중앙정부에서도 최근 민간위탁제도의 무분별한 운영을 방지하고 일관되고 체계적으로 관리하기 위해 「민간위탁법」을 제정
  - 기존의 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 법률」과 각 부처별 개별 법령에 의해 분산적으로 이루어졌던 민간위탁 관련 규정을 통합하는 법률 제정 추진
  - 2017년 4월 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률안」이 국무회의를 통과하여 정부(행정안전부) 발의로 법안 심사 중

② 제도의 운영 현황 및 체계

- 2017년 기준 서울시의 민간위탁사업은 총 350건, 예산지원 규모는 6,735억 원으로, 이 중 서울시의 예산지원을 통해 이루어지는 예산지원형이 321건(91.9%)으로 대부분을 차지
  - 자체 수익을 통해 운영되는 수익창출형은 전체 민간위탁 사무의 8.3%에 불과하며, 대부분은 예산지원을 통해 운영되는 예산지원형 사무에 해당
  - 예산지원형 중에서는 서울시가 소유 및 임차한 시설의 운영을 위탁하는 시설형이 전체의 2/3 정도를 차지
  - 2016년부터는 민간위탁사무 종합성과평가 시 예산지원형의 유형에 '중간지원조직형'을 추가하여 3가지 유형으로 구분 운영
    - 종합성과평가 시에만 일시적으로 구분할 뿐 사업자 선정 및 운영과정에서는 별도로 '중간지원조직형'을 구분하지 않음

[표 3-11] 서울시 민간위탁사업 주요 현황(2017)

(단위: 건, 억 원)

계		예산지원형						수익창출형	
		소계		시설		사무			
건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산	건수	예산
350 (100.0%)	6,735 (100.0%)	321 (91.7%)	6,693 (99.4%)	215 (61.4%)	4,960 (73.6%)	106 (30.3%)	1,733 (25.8%)	29 (8.3%)	42 (0.6%)

자료: 서울특별시 내부자료(2017). 2017년 민간위탁 거버넌스 안건자료

- 민간위탁 사무의 신규 수탁기관 선정은 기본적으로 공개모집 방식을 통해 선정하고 있으나, 신규 모집 이전에 기존 수탁기관의 재계약 비중이 높은 편임
  - 사업자의 선정 및 재위탁 여부는 시민단체, 민간전문가, 현장 실무전문가 등을 포함한 6~9명 이내의 '적격자심의위원회'를 구성하여 결정
  - 현재 운영 중인 위탁사무의 절반가량(48.3%)은 기존 사업자들이 적격성 심의를 통해 사무를 재위탁 받아서 운영 중
  - 수탁기관을 새로 선정하는 경우에는 대부분 공개모집 형태로 사업자를 모집

서울연구원 Seoul Institute

[표 3-12] 민간위탁 수탁기관 선정방식

(단위: 건, 억 원)

계	공개모집	수의협약	재계약
350건	156(44.6%)	25(7.1%)	169(48.3%)

- 선정된 수탁기관은 3년 이내의 기간(사회복지시설은 5년)으로 위탁계약을 체결하며, 위·수탁 협약서를 작성
  - 수익창출형을 제외한 모든 위탁기관은 법률지원담당관을 통해 협약체결 전 위탁비용(인건비, 운영비, 사업비 등)의 적정성을 심사받으며
  - 신규사무 및 연간 사업비 10억 원 이상의 재위탁·재계약 사무의 경우 협약사항의 적정성 역시 심사
    - 협약사항에는 위탁비용, 시설 등 재산관리, 수입금의 징수·처리, 수탁기관의 책임, 위탁해지 사유 등이 포함
- 민간위탁사업에 대한 체계적인 관리를 위해 매년 1회 사업 주무부서의 주관 하에 '지도·점검'을 실시하고 위탁기간 중 1회에 걸쳐 '종합성과평가'를 실시
  - '지도·점검'은 주관부서 주도로 연 1회 이상 실시되며, 예산, 회계, 조직관리 등을 중심으로 한 일반운영분야 점검과 운영성과 점검으로 구성
  - 5억 원 이상의 위탁사무에 대해서는 조직담당관의 주관 하에 '한국능률협회컨설팅'이 종합성과평가를 실시

서울연구원 The Seoul Institute

<민간위탁제도의 위·수탁 협약서 주요내용>

ㅇ 일반적 사항

- 위탁 목적, 수탁기관 성명·주소, 위탁기간, 위탁사무 및 그 내용
- 시설·장비 내역 및 그 관리, 위탁에 따른 비용지원 및 정산, 수입금의 징수 및 처리 등에 관한 사항
- 협약 위반 시 의무이행, 협약의 해지, 손해배상 등 책임에 관한 사항
- 지도점검 및 종합성과평가 등에 관한 사항, 시설의 안전관리 및 재산보전 등을 위한 보험 가입에 관한 사항
- 제3자 위탁 금지, 협약이행 보증, 사무편람 작성·비치 및 회계감사 실시 등에 관한 사항
- 그 밖에 위탁사무의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요한 사항

ㅇ 기타 의무부과 사항 등

- 사업계획서 작성·제출, 종사자 고용승계 및 고용유지 의무사항

  ※ 사업계획서에는 위탁사무의 목표수준을 명확히 설정하고 목표 달성 여부를 측정할 수 있도록 구체적인 성과목표를 설정하도록 명시

- 분기별 임금지급명세서 제출, 종사자 권익보호 이행서약서 제출·게시에 관한 사항 등

③ 주요 쟁점 및 시사점

ㅇ 행정의 관리·감독 체계 강화로 인한 수탁기관 운영의 독립성·자율성 부여 부족

- 민간위탁은 공공사업에서 민간의 역량을 활용하기 위한 제도라는 점에서 공동의 목표 달성을 위한 위·수탁자 간 동반자적 관계 설정과 수탁기관의 자율성 보장이 필요
- 그러나 최근 10억 원 이상의 위탁사무에만 적용되었던 외부 회계감사를 모든 민간위탁사무로 확대하고, '보조금관리시스템'을 통한 실시간 모니터링 체계 도입 등 위탁자의 관리·감독 및 제재수단을 강화하는 추세
- 이처럼 수탁자의 운영에 대한 위탁자의 강한 제재수단은 행정과의 위계적

관계를 유도하여 수탁기관의 사업운영 및 집행을 경직적·수동적으로 할 수 밖에 없는 요인으로 작용

- 수탁기관 선정과정의 불합리성으로 인한 신규 사업자의 진입 제한
  - 민간위탁사업에서 수탁기관 선정은 수탁법인의 '수행경험 실적', '경영상태', '종사자 고용안정성' 등과 같은 효율성 기준이 중요하게 고려되어 기존 사업자에게 유리하게 작용
  - 위탁사무의 선정 단계에서 사무유형에 따른 차별성이 고려되지 않아, 사회가치지향형이나 거버넌스친화형 사업 분야의 다양한 주체가 참여하는 데 진입장벽으로 작용
- 사무유형과 특성을 반영하지 않은 획일적 평가제도 운용으로 인한 위·수탁자 간 갈등 존재
  - 민간위탁사업의 종합성과평가는 시설형(시민이용시설형, 기반시설형), 사무형, 중간지원조직형으로 구분하여 시행하고 있지만, 각 유형별 평가지표의 차별성은 크지 않음
    - 중간지원조직형의 경우 '의사소통 노력도', '민간위탁금 관리의 투명성', '네트워크를 통한 외부사업 연계' 등의 개별지표가 적용되지만, 전체 배점에서 차지하는 비율은 10%에 불과해 사무유형의 차별성을 드러내기에는 미흡
  - 특히 중간지원조직과 같이 효율성·경제성보다는 사회적 가치를 지향하는 위탁사무의 경우, 평가과정에서 사무의 특성 및 운영의 자율성 측면을 고려할 필요가 있으나 다른 사무유형과 동일한 방식으로 평가 시행
  - 평가의 준거가 되는 사업목표는 운영지침상 위·수탁자 간 협의를 통해 사전 설정하도록 되어 있으나 실제 수탁자와의 사전 협의과정은 미미한 수준이며, 평가지표 역시 외부평가기관의 주도로 형식적 협의과정을 거쳐 설정

3) 협치활성화를 위한 기반 조성

(1) 시정단위 협치기반 조성

① 민관협치 기본조례 제정

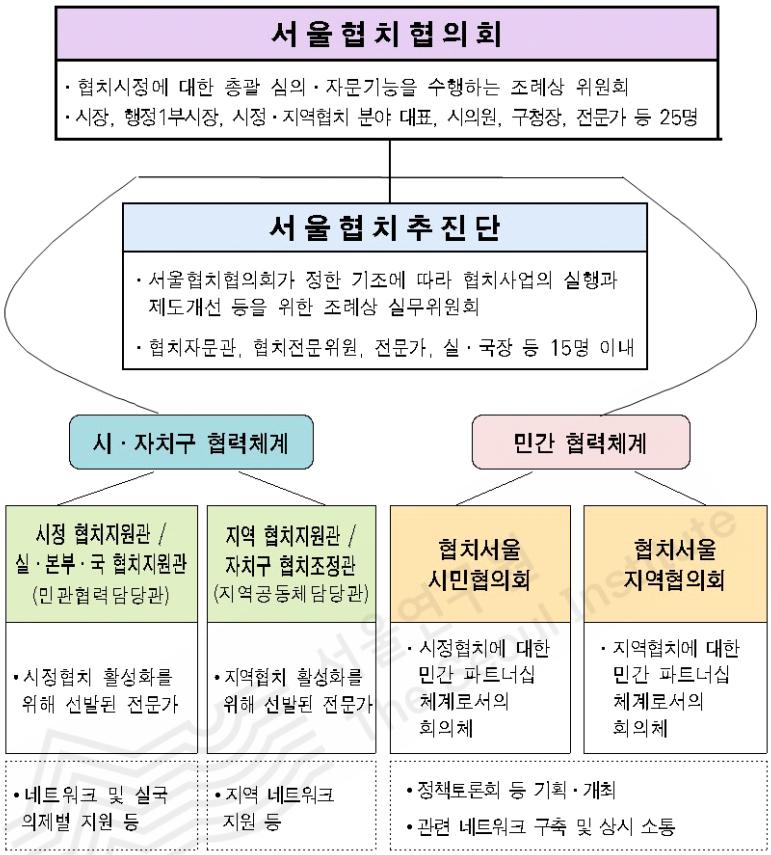
- 서울시는 '협치'를 민선 6기 핵심기조로 채택하였으며, 관련 제도의 개선과 사업을 본격적으로 추진하기 위한 법적 근거를 확보하기 위해 2016년 9월 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정
  - 2016년 1월 협치조례 TF를 구성하고 7차례의 전문가 자문회의 등을 통해 기본조례의 방향과 체계를 정립
  - 2016년 협치시정 시민대토론회의 공론장 운영을 통해 조례 제정의 필요성과 공감대를 형성
  - 사업 추진을 위해 근간이 되는 제도를 구축함으로써 지속적이고 안정적인 협치 추진의 기반을 마련
- 기본조례는 총 3장 21개 조항으로 구성되어 있으며, 민관협치 활성화를 위한 시민의 권리와 의무, 시장의 책무, 서울협치협의회 설치·운영 등의 내용을 담고 있음
  - '민관협치'를 '사회문제 해결을 위해 민간과 시정이 공동으로 정책을 해결하고 집행·평가하는 시정 운영방식 및 체계'로 정의하고, 시의 정책 결정·집행·평가 과정에의 시민 참여 권한을 조례상에 명시
  - 협치 추진을 위한 기구로 서울협치협의회의 설치 및 운영에 필요한 위원 구성, 임기 및 위촉, 회의 개최 등의 내용을 통해 서울시의 민관협치 체계의 구축과 활성화를 도모
  - 뿐만 아니라 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여확대를 위해 3년마다 기본계획 수립과 연도별 실행계획 수립의 시행을 명시

② 민관협치 추진체계 구축

- 서울시는 민관협치를 활성화하고자, 민관이 공동으로 시정의 모든 영역에서 정책의제를 발굴하고 사업을 기획 및 집행하는 협치시정 거버넌스 체계를 구축
  - '서울협치협의회'를 중심으로 실무위원회인 '서울협치추진단'과 시·자치구 협력

서울연구원 The Seoul Institute

체계와 민간 협력체계로 구성



[그림 3-5] 서울시 협치거버넌스 추진체계

출처: 2016 협치서울 추진계획(2015.10)

- 서울협치협의회는 협치기본조례 제7조~15조에 근거한 법정위원회로, 협치시정 추진을 위한 최고 거버넌스 기구에 해당
  - 시장이 당연직 의장을, 행정1부시장과 민간위원 1인이 공동부의장을 맡으며, 시정협치분야 대표, 지역협치분야 대표, 시의원, 구청장, 전문가 등 25인의 위원으로 구성
  - 민관협치 체계의 구축 및 활성화를 위한 사항의 심의·조정, 민관협치 활성화 기본계획 수립, 시정에 대한 진단과 권고 등의 역할을 수행

- 제1기 협의회는 2016년 10월에 처음 구성되었으며, 연 4회의 정기회의를 개최

<민관협치 기본조례의 '서울협치협의회'의 기능 관련 조항>

ㅇ 제2장 제8조(서울협치협의회 기능)

- ① 협의회는 다음 각 호에 관한 사항을 심의·조정함
  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 함

ㅇ 서울협치추진단은 기본조례 제7조 3항에 따라 설치된 서울협치협의회의 실무위원회로 협의회가 정한 기조에 따라 협치사업을 실행 및 집행

- 추진단의 단장은 서울시 협치자문관이 맡아 시정의 정책 및 사업과 관련하여 민관협력 체계를 구축하는 등의 총괄 자문 역할을 함
- 이외에도 협치전문위원, 민간전문가, 실·국장 등 15명 이내로 구성
- 협치관련 사무의 실무적 이행을 위해 협치추진단 내에 임기제 공무원인 '협치지원관'으로 구성된 사무국을 별도 조직으로 운영하고 있으며, 협치 활성화를 위한 네트워크 형성 및 실·국 의제 지원 등을 수행

ㅇ 협치시정을 위한 서울협치협의회의 민간 협력체계로서 시정협치를 위한 '협치서울 시민협의회'와 지역협치를 위한 '협치서울 지역협의회'를 구성

- 협치서울 시민협의회는 서울시 위원회 소속 위원과 시민사회단체 대표 등으로 구성되며, 협치서울 지역협의회는 각 자치구별로 소통책임자를 포함한 2인의 위원으로 구성된 50명 내외의 회의체로 운영
- 두 협의회는 정책토론회, 시민토론회 등을 기획 및 개최하거나 협치 네트워크 구축 및 상시소통을 담당

서울연구원 The Seoul Institute

- 민간 협력체계를 통해 각 분야의 다양한 주체들이 참여할 수 있도록 개방적인 구조로 운영되어 위원수와 구성에 제한이 있는 서울협치협의회의 역할을 보완

③ 협치기반 조성사업

- 조례에 명시된 서울협치협의회의 역할 중 하나인 시정에 대한 진단과 권고를 시행하기 위해 '서울협치협의회 진단과 권고 분과'를 운영하고 권고안을 도출·전달
  - 2017년에는 '서울시 위원회제도 혁신'을 권고의 주제로 설정하고 권고안 도출을 위해 협의회 위원, 시민협의회 위원, 지역협의회 위원 및 전문가 등 12명의 위원으로 분과를 구성
  - 2017년 5월 <서울시 위원회, 어디까지 왔나>, 2017년 8월 <자치구 위원회제, 어디까지 왔나>라는 주제의 토론회를 개최하고, 다양한 계층의 의견 수렴 및 권고안 점검
  - 최종적인 권고안은 서울협치협의회의 승인을 거쳐 연말 시장에게 전달될 예정
- 민관 간의 상호 인식차이를 줄이고 신뢰를 형성하기 위해 2016년부터 '서울협치학교'를 개설하여 공무원 및 민간을 대상으로 한 다양한 협치 교육 프로그램을 시행
  - 협치학교는 협치가치를 확산하고 민관의 역량을 강화하기 위한 교육을 실시하며, 시정협치학교와 지역협치학교로 구분하여 운영
  - 시정협치학교는 2016년 '협치 전략의제 발굴', '협치의제 실행 지원' 등의 과정을 통해 협치리더, 실무자 등 153명이 교육에 참여하였으며,
  - 지역협치학교는 2016년 '찾아가는 협치이해교육', '협치 기본교육' 등 5개 과정을 통해 1,563명이 협치교육을 이수
  - 이외에 인재개발원의 연계 협치교육 '함께서울 공감마당'을 통해 총 31회 2,983명이 교육을 수강
  - 협치학교 교육 내용의 체계화를 위해 협치서울에 대한 공통의 생각과 방향을 담은 「참여에서 권한으로」 교재를 개발 및 발간(2017.6)
- 서울시 협치 발전방안을 모색하고 민관협치에 관한 다양한 의견을 수렴하고자 정책토론회 등 다양한 형태의 소통기회를 마련

- 2016년 7월 시민, 시민사회단체, 전문가 등 300여 명이 참여한 <서울 협치 시정 시민대토론회>에서 시민들이 제안한 55개의 협치사업 중 14개의 사업이 예산에 반영되도록 지원
- 2016년 11월 <협치서울시민대회>에서는 시민 및 시의회, 구청장협의회 등 1,200여 명이 참여하여 「2016 협치서울선언」을 공식 발표하고 시민주도형 협치체계 전환 등 민관의 공동약속을 담은 6개 협치과제를 제시
- 또한 2016년부터 2017년 10월까지 총 11회의 정책토론회를 통해 협치시정 활성화를 위한 다양한 주제에 대한 공론장을 운영하고, 협치시정의 민간 주도성을 강화

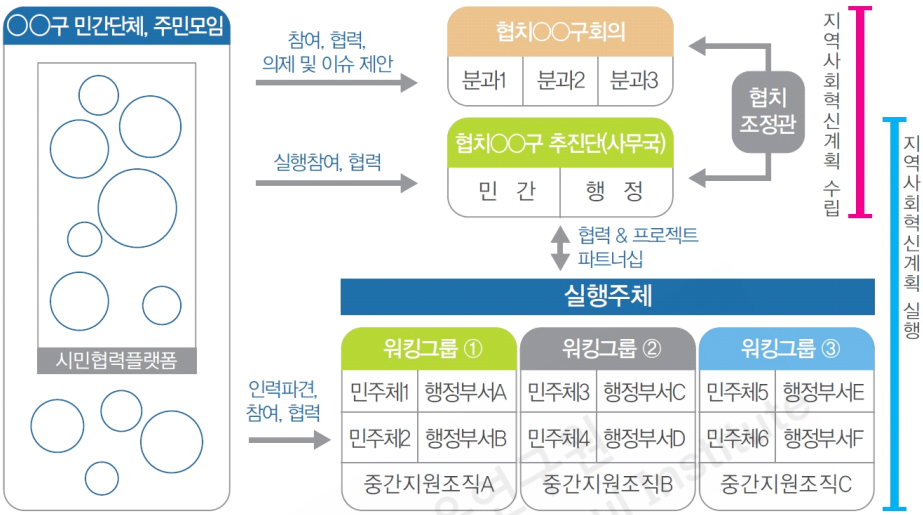
(2) 지역사회 협치기반 조성

① 지역사회 협치 추진체계 구축

- 서울시의 협치시정 추진 및 민관협치 기본조례 제정에 부응하여 자치구 차원에서도 시정의 협치 기조를 바탕으로 지역사회 단위의 협치기반 조성을 위해 기본조례를 제정하기 시작
  - 2017년 10월까지 도봉구, 동대문구, 관악구, 은평구 등 8개 자치구가 기본조례를 제정하였으며, 성북구는 2017년 10월 조례 제정을 위한 공청회 개최
- '자치구 협치회의'는 자치구별로 수립되는 「지역사회혁신계획」의 수립 및 실행을 위한 거버넌스 기구로 도입되었으나, 현재 자치구 단위의 협치실행을 총괄하는 거버넌스 기구로 성격이 확대
  - 지역주민과 함께 자치구별 「지역사회혁신계획」을 수립·실행하기 위한 추진체계로 도입되었으며, 이외에 자치구 정책의제에 관한 협의·결정과 민관협약 체결 및 자치구 거버넌스를 위한 과제 설정·수행
  - 자치구 협치회의는 구청장, 자치구 거버넌스 MP(거버넌스 담당 공무원), 주민대표 등으로 구성
  - 자치구별 협치 기본조례의 제정을 통해, 자치구 협치회의는 시정의 '서울협치

협의회'와 유사한 위상과 기능을 가진 거버넌스 기구로 자리매김

- 자치구 '협치조정관'은 자치구 협치 사업의 총괄 조정자 역할을 수행하며, 현재 협치조례를 제정한 자치구를 중심으로 9개 구에서 활동 중



[그림 3-6] 지역사회 단위 협치추진체계

출처: 서울특별시, 2017, 2017년 지역사회혁신계획 안내서

② 지역사회 협치기반 조성사업

- 자치구 단위의 민관협력에 기반한 지역사회문제 해결을 위한 전략계획인 「지역사회혁신계획」을 통해 새로운 지역협치 체계 구축 모색
  - 민간과 행정의 협력하에 지역의 문제를 발굴하고 우선적으로 해결할 과제를 선정하여 실행과 평가까지 함께 수행
  - 계획 수립의 전 과정에 지역의 여러 주체들이 참여하는 한편, 최종적인 계획은 지역사회의 민·관 협치기구인 자치구 협치회의에서 협의·결정
  - 2016년 8개 자치구를 시작으로 2017년 7개 자치구가 추가로 참여하여 총 15개 자치구에서 계획을 수립 중. 1차로 참여한 8개 자치구는 2017년 말 최종적으로 계획을 확정·시행 예정
- 지역사회 주체들의 연대와 협력을 통한 역량 강화를 지원하기 위해 지역사회를 포

괄하는 네트워크로서 '시민협력플랫폼 지원사업' 추진

- 시민협력플랫폼은 지역의 협치주체인 지역사회 주체의 역량을 강화하고 자립적 네트워크를 형성하여 민·민, 민·관 간의 협력기반을 마련하기 위해 시행
- 자치구와 민관협력 사업을 추진하고 있는 단체를 포함한 3개 이상의 비영리 민간조직이 컨소시엄을 구성해 신청하면, 사업선정심의회의 심의를 거쳐 시민 주체의 협치 역량강화를 위한 온오프라인 거점 구축 사업비를 지원
- 2016년 9개 자치구, 2017년 5개 자치구가 선정되어 최대 3년간 연간 1억원 이내의 운영비를 지원

서울연구원
The Seoul Institute

3_서울시 협치선도정책(사업) 운영실태

1) 마을공동체 활성화

(1) 정책의 개요와 추진경과

- 서울시는 단절된 이웃 간의 관계를 해소하고, 소통·교류를 통해 마을의 공동체를 회복하고자 2012년 '마을공동체 활성화 정책'을 도입
  - 마을공동체 정책(사업)은 마을사업 제안, 계획수립, 실행, 사후관리 등 전 과정에 주민이 참여하는 것을 목적으로 함
- 정책의 추진을 위해 「마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 제도적 기반을 마련하고 관련 추진체계를 정비
  - 조례에 근거해 '마을공동체위원회'를 설치하였으며, 업무 전담조직으로 '지역공동체담당관'(구 마을공동체담당관)을 신설하고, '서울시 마을공동체 종합지원센터'를 설치하여 종합적인 운영 및 지원 체계를 구축
  - 2012년 「마을공동체 기본계획 2012~2016」을 수립하여 추진하였으며, 2017년 「제2기 마을공동체 기본계획」을 수립 중
- 서울시가 운영하고 있는 마을공동체 활성화 지원사업은 크게 '마을공동체 지원사업'과 '마을공동체 기반조성사업'으로 구분
- '마을공동체 지원사업'은 주민이 직접 계획을 수립·제안·실행하는 사업으로 지역공동체담당관의 총괄 하에 단위사업별로 주무부서가 공모방식으로 운영
  - 2012년부터 2015년까지 56개 단위사업에 총 4,978개 사업이 추진되었으며, 주민모임 회원수 기준으로 12만 8,743명이 직·간접적으로 사업에 참여
  - 이를 통해 5년간 마을북카페, 마을배움터, 마을예술창작소 등 주민 주도의 공동체 공간을 240개소 조성함
  - 2017년에는 부모커뮤니티, 공동육아, 마을과 학교 연계사업, 아파트마을공동체 등 8개 사업에 대해 47억 원 규모의 지원사업 선정

[표 3-13] 2017 서울시 마을공동체 지원사업 운영 현황

(단위 : 백만 원)

사업명		사업규모	추진부서
마을공동체 지원사업		4,732	지역공동체담당관(총괄)
	부모커뮤니티	371	여성정책담당관
	공동육아	531	보육담당관
	마을과 학교 연계사업	330	마을공동체지원센터
	아파트마을공동체	601	공동주택과
	에너지자립마을	999	에너지시민협력과
	마을예술창작소	415	문화정책과
	마을미디어	1,000	문화예술과
	마을기업	485	사회적경제담당관

- ‘마을공동체 기반조성사업’은 마을공동체의 기반조성과 지역사회 역량강화를 위한 기초사업으로 지역공동체 담당관이 주관하여 추진
  - 자치구 중간지원조직 활성화 및 네트워크 강화로 지역 공동체 사업의 발전 및 성장을 위한 ‘자치구 마을생태계 조성사업’과,
  - 마을공동체 활성화를 위한 지역사회 내 ‘공동체 사례 발굴’ 및 지역주민 역량강화를 돕는 ‘공동체 교육’ 등을 운영

(2) 정책 추진 체계

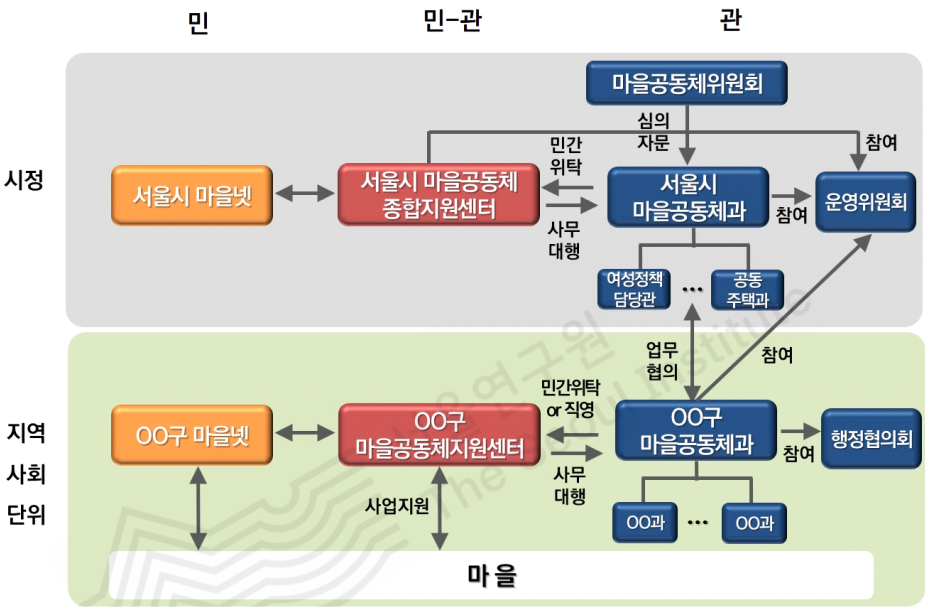
- 서울시 마을공동체 정책은 시정과 지역, 마을(근린)단위의 3층 구조로 다양한 공공과 민간 주체들이 협력적 추진체계를 구축
- 전반적인 마을공동체 정책 및 사업에 대한 심의와 운영 방향에 대한 자문을 위해 ‘마을공동체위원회’를 설치·운영하고 있으나 실질적인 기능은 제한적
  - 마을공동체위원회는 지역사회의 마을활동가들이 위원으로 참여하는 민관협력형 위원회로 구성
  - 다만 위원회는 행정의 정책(사업) 운영에 대한 방안 논의, 지원사업 선정 등과 같이 심의·자문의 소극적인 역할만을 수행하며, 회의도 연 2회 정도만 개

최되고 있어 민관협의창구로서의 역할은 미미한 수준

- 행정주체의 경우 시정 및 지역 단위에서 '지역공동체담당관'의 총괄 하에 사업별로 연관부서들이 참여한 행정 내 협력체계를 구축
  - 광범위한 영역을 아우르는 마을공동체 사업의 특성으로 인해 각 실·국 부서 간의 소통과 연계를 위해 지역공동체담당관의 총괄 하에 분기마다 1회씩 실무회의를 정례화하여 추진
  - 효율적인 사업의 운영을 위해 마을사업지기, 민간전문가, 자치구 사업부서, 시 마을센터, 전문지원단 등이 참여하는 '운영위원회'를 구성하여 마을공동체 사업에 대한 정책 제안 및 사업계획에 대한 의견을 내는 역할을 함
  - 운영위원회는 마을사업지기(10% 이상), 민간전문가, 자치구 사업부서, 시 마을센터, 전문지원단 등의 10인 이내로 구성
  - 지역단위에서도 원활한 업무 추진과 부서 간 소통, 정보공유를 위해 '행정협의회'를 두고 있음
- 민간주체로는 지역사회 단위의 마을활동가와 마을단체의 네트워크인 '○○구 마을넷'과 시정 단위의 연합체인 '서울시 마을넷'을 구성
  - 마을넷은 마을공동체 정책 및 사업의 활성화를 위해 풀뿌리단체와 활동가를 중심으로 자발적으로 구성된 네트워크 조직이며, 연석회의를 통해 마을공동체 기본계획 수립 및 사업추진 과정에 참여
  - 자치구별 마을넷은 2016년 12월 기준 강남구를 제외한 24개 자치구에서 구성되어 운영 중
- 시정과 지역을 잇는 중간지원조직으로 시정 단위의 '서울시 마을공동체종합지원센터'와 자치구별 '마을공동체지원센터'가 존재
  - 중간지원조직인 서울시와 자치구의 마을공동체지원센터는 시정과 지역사회 마을공동체 활동에 대한 교육·상담·컨설팅이나 사업의 자원연계·정보제공 등의 역할 수행
  - 서울시 마을공동체종합지원센터는 (사)마을이 서울시로부터 민간위탁 방식으

로 사무운영을 위탁받아 2012년부터 운영 중

- 자치구 센터의 경우 2017년 기준, 강남구를 제외한 나머지 24개의 지역에서 설치 및 운영하여 주민이 사업에 참여할 수 있는 조직구조를 마련
  - 도봉구, 서대문구, 성북구는 사회적경제지원센터와 조직과 기능을 통합한 융합형 중간지원조직으로 운영 중



[그림 3-7] 서울시 마을공동체 정책(사업)의 거버넌스 체계

(3) 주요 쟁점 및 시사점

- 공모사업 위주의 사업추진 방식으로 인한 다양한 신규주체의 참여확대 제약
  - 현재 마을공동체 활성화의 일환으로 추진되는 사업들은 대부분 공모방식으로 사업자를 선정 및 운영
  - 이는 참여경험이 있는 기존 주체들에게 유리하게 작용하여, 공모에 대한 정보나 경험이 부족한 일반 지역주민 등 신규 주체의 참여에 대한 제약요인으로 작용
    - 설문조사 결과에서도 현재 마을공동체 지원사업의 운영에 대해 '지역의 소

수 주민들만 관심을 가지고 참여하고 있다'(28.6%)는 응답이 우세

- 또한 공동체 내부의 숙의 및 공론화를 통한 사업 발굴보다는 개별 주체들의 판단에 따라 사업신청이 이루어지면서 지역사회 차원에서 우선순위가 떨어지는 사업들이 선정되는 경우도 존재
- 공모방식의 주민참여 접근성을 높이기 위해서는 중간지원조직의 지원기능이 중요함에도 불구하고, 지역사회와 밀착된 다각적인 지원은 다소 미흡

ㅇ 정책협의를 위한 민관거버넌스로서 마을공동체위원회의 제한적인 역할

- 시정 단위에서 마을공동체 정책의 민관거버넌스로서 마을공동체위원회가 구성되어 있으나 사업 운영, 지원사업 선정 등에 대한 심의·자문 중심의 소극적인 역할을 수행
- 이로 인해 중간지원조직인 마을공동체지원센터가 정책협의를 위한 민관 간 협의창구 역할을 사실상 대행하고 있으나, 적극적 역할을 수행하기에는 제한적
- 마을공동체 정책의 특성상 지역사회 기반의 다양한 주민주체의 참여가 필요하다는 점에서 위원회의 구성과 기능을 재정비하거나 민·관이 폭넓고 상시적으로 정책협의를 할 수 있는 별도의 기구 구성 필요

ㅇ 정책의 중장기 비전에 대한 논의가 부족한 상태에서 단기사업 위주의 지원으로 인한 사업의 안정성 및 지속가능성 약화

- 마을공동체 지원사업은 초창기에는 1년 단위로 운영되었으나, 현재는 수시 공모를 통해 1년 이하의 단기적인 단위사업 위주로 추진
- 단기간의 성과도출이 어려운 마을공동체 사업의 특성을 고려할 때 향후 충분한 논의과정을 통해 중장기적인 지향점을 도출하고 장기적이고 안정적인 지원방식 모색 필요
  - 설문조사 결과에서도 마을공동체 사업추진 시 고려되어야 할 사항에 대해 '추진사업의 지속가능성 확보'(18.8%)와 '사업의 장기 비전과 목표의 명확한 설정'(12.1%)을 우선적 고려요소로 응답

2) 근린기반 주거재생

(1) 정책의 개요와 추진경과

- 민선5기에 들어 서울시는 이전의 뉴타운 지정 및 개발방식에서 오는 문제점을 해결하기 위한 뉴타운 출구전략의 일환으로 서울형 도시재생을 추진
  - 전면 철거 방식의 물리적 재개발 일변도에서 벗어나 주민들의 적극적인 참여를 바탕으로 지역자산 맞춤형의 점진적·개량적인 주거환경 개선을 추진
  - 거주자와 주거복지 중심의 소규모 정비, 마을만들기를 통한 주거재생 사업을 추진
  - 이에 따라 2012년과 2015년에 걸쳐 전체 뉴타운 지정구역(683개소)의 절반 가량에 이르는 328개소의 지정을 해제하고 개발방식의 전환을 유도
- 2013년 중앙정부 차원에서 도시재생 정책을 추진함에 따라 서울시의 뉴타운 출구전략으로서의 도시재생사업은 '서울형 도시재생사업'으로 확대
  - 중앙정부는 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였으며,
  - 이에 따라 서울시에서는 2015년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」를 제정하여 서울시 실정에 맞는 도시재생의 제도적 기반을 마련
- 근린기반 주거재생은 서울형 도시재생사업의 일부인 '노후 주거지역 재생' 유형에 해당하며, 도시재생 특별법에 따른 '근린재생 일반형'과 동일한 성격의 사업
  - '서울형 도시재생사업'은 저이용·저개발 중심지역, 쇠퇴·낙후 산업(상업)지역, 역사문화자원 특화지역, 노후 주거지역의 4가지 유형으로 구분
  - 재정비촉진지구·정비구역 해제지역, 지역특성의 관리가 필요한 지역을 대상으로 하여 지역 특성 활용 맞춤형 주거환경 개선, 커뮤니티에 기반한 소단위 점진적 정비, 사회취약계층을 위한 생활기반시설을 확충하도록 방향을 설정
- 서울시가 운영하는 근린기반 주거재생사업은 희망돋움사업→희망지사업→도시재생활성화사업의 단계적 프로세스에 따라 추진되도록 제도의 틀을 구축
  - 제도 도입 초기에는 중앙정부의 도시재생활성화지역 지정에 따라 사업이 바

로 추진되었으나,

- 이후 주거재생 과정에서의 주민참여 확대와 역량 강화를 위해 도시재생활성화 지역으로 지정하기 이전의 준비과정으로 '희망지사업'과 '희망돋움사업'을 차례로 도입하여 단계적 추진프로세스를 구축

ㅇ 2017년 현재 주거재생형 도시재생활성화 지역(노후 주거지역 재생형, 근린재생 일반형)은 총 18개 지역임

- 2014년 1단계 도시재생활성화 지역으로 8개 지역을 지정
  - 국가 도시재생선도지역 : 창신·숭인
  - 자치구 공모 서울형 재생시범사업지역 : 성수동, 신촌, 암사1동, 장위동, 상도4동
  - 서울시 도시재생선도지역 : 해방촌, 가리봉
- 2017년 2단계 활성화 지역으로는 기존의 희망지 사업지역 중 일반형 7개 지역(수유1동, 창3동, 불광2동, 천연·충현동, 난곡·난향동, 안암동, 묵2동)과 주거환경관리사업 연계형 3개 지역(신영동, 수색동, 목2동)이 추가로 선정
- 선정된 지역에 대해서는 지역 특색에 맞는 도시재생사업을 추진할 수 있도록 서울시가 5년간 지역당 100억 ~ 500억 원 이하의 사업비를 지원

ㅇ '희망지사업'과 '희망돋움사업'은 도시재생활성화 사업의 기반마련을 위한 준비단계 사업으로, 주민의 역량강화를 위한 주민모임 및 지역공동체 활성화를 강조

- 희망지(도시재생 후보지역) 사업은 도시재생활성화사업의 추진을 위한 사전 주민역량 강화 목적으로 도입되었으며, 2016년 20개 지역, 2017년 14개 지역이 선정
- 선정된 지역은 지역별로 8천만 원~1억 2천만 원을 지원받아 주민대상 도시재생 교육 및 홍보, 공동체 활성화를 위한 주민 공모사업, 지역의제 발굴 및 기초조사 등 주민참여 강화 사업 등을 추진
- 희망돋움사업은 2016년 6개 지역, 2017년 12개 지역(조건부 선정 포함)이 선정되었으며, 도시재생 공감대 형성 및 참여확대를 목적으로 한 주민역량강화 프로그램, 도시재생 홍보 프로그램 등을 운영

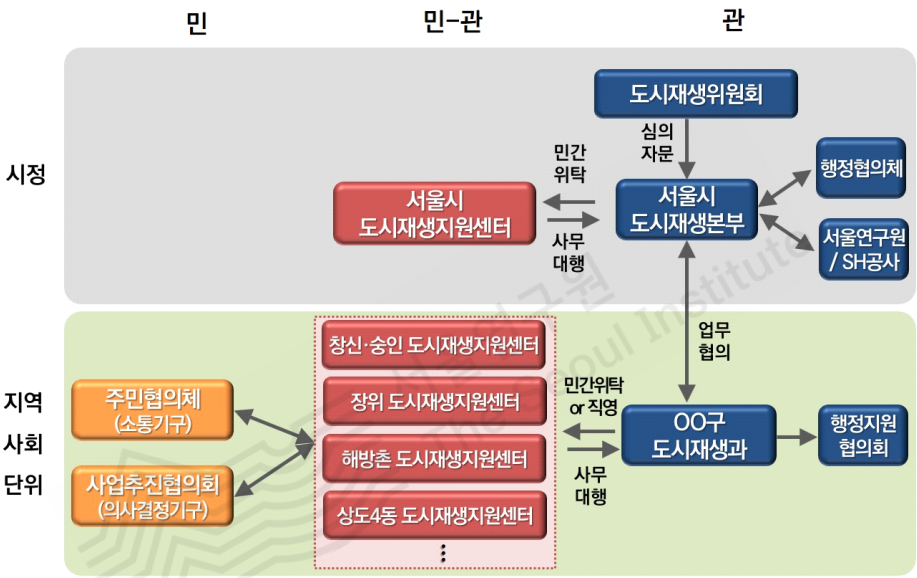
- 희망돋움사업 지역은 희망지사업의 선정자격을 가지게 되며, 2016년 희망돋움사업 대상지 6개 지역 중 4개 지역이 2017년 희망지 사업지역으로 선정

(2) 정책 추진 체계

- 서울시 주거재생 관련 주요 시책, 활성화계획 및 전략계획 등에 관한 심의·자문 역할 수행을 위해 '도시재생위원회'를 설치
  - 기존에는 도시계획위원회가 재생정책까지 관장하였으나 2017년 관련 조례 개정에 따라 별도의 '서울시 도시재생위원회'를 신설
- 행정에서는 주무부서인 본청의 '도시재생본부'와 각 자치구별 도시재생 사업부서를 중심으로 각각의 '행정협의체'를 구성
  - 시정에서는 도시재생본부가 주거재생 업무의 총괄 및 조정 역할을 수행하며, 더불어 타 부서와의 재생 관련 정책 협의를 위해 '행정협의체'를 운영
  - 사업지가 포함된 자치구에서는 재생사업 담당 행정부서를 설치하고, 담당부서를 중심으로 '행정지원협의회'를 구성
- 민간에서는 사업지별로 '주민협의체'와 '사업추진협의회'가 구성되어 재생사업 추진과 관련된 지역민의 의견을 수렴하고 사업 방향을 설정하는 역할을 수행하지만 실질적인 역할은 제한적
  - 주민협의체는 사업시행 과정에 참여하고 의견을 제시하는 자발적 주민 협력 조직으로, 주민대표·마을기업대표·지역활동가·직능단체 회원 등으로 구성
  - 사업추진협의회는 도시재생사업 활동가, 관련 이해관계자 및 행정기관 등으로 구성되어 이해관계자들의 의견을 수렴하고 갈등을 조정하는 역할을 수행
  - 주민협의체가 사업지역의 주민대표체로서의 위상을 가지지만, 실제 수행하는 역할은 주민들의 의견을 수렴하거나 정책에 관한 진행사항을 청취하는 등 소극적·제한적인 수준에 불과
- 재생사업 지원을 위한 중간지원조직으로 광역 차원의 '서울시 도시재생지원센터'와 지역단위의 '도시재생 현장지원센터'를 설치·운영

- 서울시는 2017년 주거재생 사업의 실행력을 높이고, 지속가능한 추진체계를 구축하고자 광역차원의 지원기관으로 '서울시 도시재생지원센터'를 설치
- 지역사회 단위에서는 서울시 도시재생 1호 지역인 창신·숭인 지역을 시작으로 총 14개의 '도시재생 현장지원센터'가 설립

○ 이외에도 조례 제8조에 의해 서울시의 주거재생 사업추진 과정에서 전문성을 활용한 지원 역할로 '서울연구원'과 'SH공사'를 지정



[그림 3-8] 서울시 주거재생 정책(사업) 거버넌스 체계

(3) 주요 쟁점 및 시사점

○ 공동체 활성화 중심의 사업구조 전환으로 인해 물리적 환경개선과의 불균형 초래

- 최근의 주거재생 사업은 과거 전면 철거재개발 방식에서 나타나는 문제점을 개선하기 위해 지역공동체 활성화와 주민역량 강화를 목적으로 하는 사업을 대폭 확대
- 과도한 공동체 사업 중심의 재생사업 추진으로 인해 오히려 물리적 환경개선은 소홀하게 취급되는 문제 발생

- 근린기반의 주거재생 사업에서 공동체 활성화는 필수적 요소이나, 지역의 물리적 주거환경 개선과 상호 균형을 통해 추진되어야 할 필요가 있음

<주거재생 분야 간담회 中에서>

ㅇ "물리적 재생 없어요. 요새. 몇몇 전문가들은 기승전 공동체라고 얘기해요. 주거환경에서도 기승전 공동체, 도시재생활성화사업에서도 기승전 공동체…"

ㅇ "흔히 일반적으로 얘기하는 근린기반의 주거재생은 정확히 얘기하면 주거지정비사업이에요. 전면 철거방식이나 사회적 약자 배제 방식이 아니라 점진적이고 사회적 약자를 포용하는 방식으로 하는 것이 주거재생인데, 문제는 여기서 기승전 공동체가 되어버린 거예요. 주거지정비가 이뤄지지 않고 있어요."

ㅇ 주민협의체의 불합리한 구성 및 운영으로 인해 사업시행 과정에서 지역주민의 의견 반영 미흡

- 도시재생 조례상 주민협의체는 사업지역의 지역주민들이 계획수립 및 사업시행 과정의 참여를 통해 다양한 의견과 요구를 전달하는 적극적 기구임
- 하지만 현재 주민협의체의 위원은 주로 사업지의 동장(통장) 등으로 구성되어 주민대표성이 부족할 뿐만 아니라, 위원들의 적극적인 참여 역시 부족
- 이로 인해 주민협의체가 실질적인 주민대표로서 사업운영 과정에 참여하기보다는 공지사항 전달 및 주민의견 수렴 등 소극적·제한적 역할에 그침
- 이로 인해 활발한 논의와 활동을 통해 정책(사업)을 주도하는 적극적·선도적인 기구로 보는 데 한계가 존재

ㅇ 지역사회 단위의 중간지원조직인 도시재생 현장지원센터 운영을 둘러싼 여러 가지 불합리성 존재

- 지역단위의 도시재생 현장지원센터 조직은 주로 교수 등 학계 전문가와 파견공무원, 용역사 직원 등으로 구성되어 있어 지역주민과의 긴밀한 네트워크보다는 행정업무의 대행 등 소극적 역할을 주로 수행
- 지역사회와의 연계를 위해 센터별로 현장활동가를 비정규직 형태의 코디네이

터로 채용하고 있으나, 고용의 안정성 등의 한계로 인해 주민들과의 협력을 지속적으로 지원하기 어려운 실정

<주거재생 분야 간담회 中에서>

- "(주민협의체가) 계획과정에서 주민의견을 수렴할 수 있는 공식적인 창구 기능을 하지만 실제로는 크게 영향을 주지 않아요. 의사결정권이 없기 때문에 주민에게는 재생사업이 재미가 없는 사업인 거예요."
- "(현장지원센터는) 단순히 계획과정에서의 민원창구 같은 거예요. 주민의 의견을 수렴하고 계획에 반영시킨 이후에 사업을 진행하는 과정에서 선별적인 역할을 기대했는데, 계획을 수립하는 과정에서 의견만 조금 받는 정도의 역할이에요. … 센터 사무관리도구에서 집행하는 방식이기 때문에, 센터가 자체적으로 운영할 수 있는 예산집행권이 아예 없어요."

서울연구원 The Seoul Institute

3) 사회적경제 활성화

(1) 정책의 개요와 추진경과

- 서울시는 2009년에 「사회적기업 육성에 관한 조례」를 제정하며 사회적경제 관련 정책을 도입하였으며, 사회적경제에 대한 관심이 증대하면서 관련 영역을 확대
  - 일자리 창출과 지역사회문제 해결을 위한 대안으로 사회적경제 기업을 활성화하고 지속가능한 생태계를 구축하고자 2014년 사회적경제의 총체를 다루는 「사회적경제 기본 조례」를 제정
  - 확대된 사회적경제의 범위에는 기존의 사회적기업뿐만 아니라 마을기업, 협동조합, 자활기업 등을 모두 포함
- 서울시는 사회적경제의 활성화를 위해 '사회적경제 육성사업'과 '사회적경제 특구사업', '생태계조성사업' 등의 사회적경제 지원사업을 운영
- '사회적경제 육성사업'은 공모방식을 통해 매해 선정된 사회적경제 기업에게 운영에 대한 보조금을 지원해주는 사업

- 2017년 기준으로 352개의 사회적기업과, 99개의 마을기업, 2,865개의 협동조합, 139개의 자활기업이 선정

ㅇ ‘사회적경제 특구사업’은 지역의 특성과 결합된 사회적경제 사업모델을 개발하여 지역문제를 해결하고 지역 내의 사회적경제 기반을 강화하기 위해 2017년 도입

- 사업준비 단계에서 6개월간 5천만 원 이내를 지원하고, 본사업 단계에서는 3년간 총 5억 원의 사업비를 지원
- 2017년 6월 성동구, 광진구, 성북구 등 10개 자치구를 시범사업 대상지역으로 선정하여 사업 추진 중

ㅇ ‘생태계 조성사업’은 자치구 단위의 사회적경제 활성화와 지속가능한 생태계 조성을 위한 조직 설립 및 운영을 지원

- 생태계사업을 통해 생태계사업단을 구성·운영한 후 통합지원센터로 발전하게 되며, 2017년 현재까지 총 11개의 통합지원센터가 설치 및 운영 중

(2) 정책의 추진 체계

ㅇ 행정과 민간의 협력적 거버넌스 체계로 조례에 따른 법정위원회인 ‘사회적경제위원회’와 비법정위원회 성격을 지닌 ‘사회적경제 민관정책협의회’를 운영

ㅇ ‘사회적경제위원회’는 조례에 의거하여 서울시 사회적경제에 대한 계획수립 및 추진사업의 자문·평가의 역할을 수행

- 2017년 현재, 서울시 사회적경제위원회의 위원은 공무원으로 이루어진 당연직 3명과 시의원(2명), 당사자 협의체(6명), 전문가(6명)로 이루어진 위촉직(14명)으로 구성

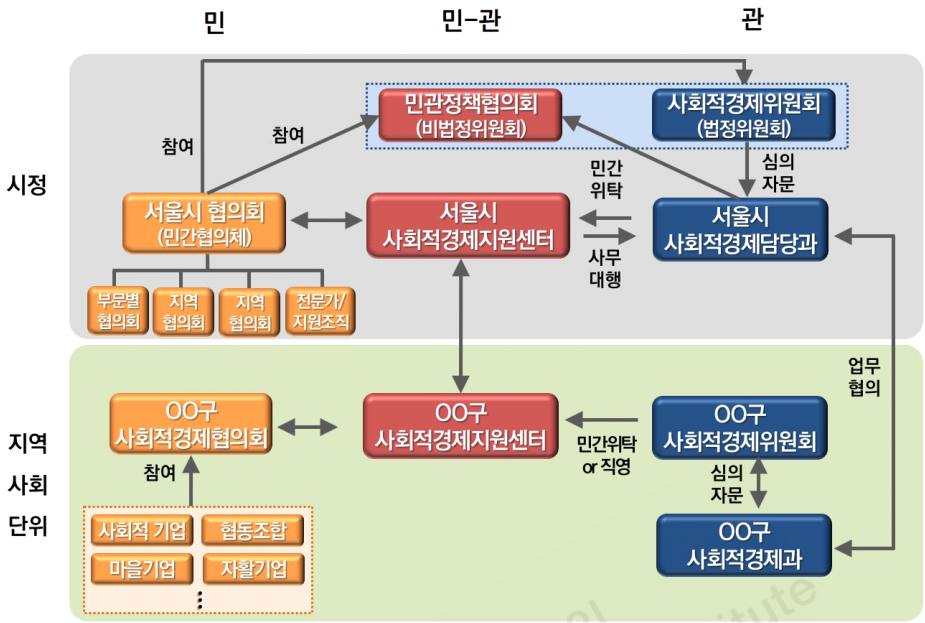
ㅇ ‘사회적경제 민관정책협의회’는 사회적경제 당사자협의체, 지역협의체, 서울시 및 자치구 지원기관, 전문가 등이 참여하여 월 1회 정기회의 및 수시회의를 개최

- 2013년 3월에 정책기획과 집행과정에서 시민사회의 의견을 반영하기 위해 구성하였으며, 민간주도의 비공식적이고 자발적인 소통 및 협의기구의 성격
- 민관 파트너십에 의한 정책기획, 실행 및 평가, 관련 조례 제·개정 등 사회

적경제와 관련된 모든 논의를 실질적으로 주도

- 행정에서는 '사회적경제담당관'이 서울시 사회적경제 정책의 전반을 총괄하며, 지역단위에서는 자치구별 '사회적경제과'가 해당 지역의 정책을 전담 및 운영
- 민간주체들의 네트워크로는 다양한 민간단체가 참여하는 시정단위의 부문별 '서울협의회'와 지역사회 단위의 '○○구 사회적경제협의회'가 있음
  - '서울협의회'는 사회적경제협의회, 협동조합협의회 등의 부문별 협의회와 공정무역협의회, 돌봄협의회와 같은 업종별 협의회, 함께일하는재단 등의 민간전문가 및 민간지원조직이 모두 참여
  - '○○구 사회적경제협의회'는 지역사회 단위의 관련주체 간 협력네트워크이며, 서울협의회의 구성원으로도 참여
- 중간지원조직으로는 광역 차원의 '서울시 사회적경제지원센터'와 '자치구별 지원센터'가 사업의 실행·지원주체로서의 역할을 수행
  - 서울시 사회적경제지원센터는 2013년 설립되어 사회적경제 주체들의 부문별 협의체 활동을 지원하는 네트워크 허브 기능과 교육·컨설팅 등 전문 지원기관의 역할을 수행
  - '자치구별 지원센터'는 자치구의 지원 또는 서울시 생태계조성사업의 지원을 받아 설립된 생태계사업단의 전환으로 설립·운영 중
    - 2017년 9월 기준 총 13개 운영 중(생태계사업단에서 전환 11개소, 자체 설립 2개소)이며, 일부 자치구는 마을공동체지원센터와 통합하여 융합형 중간지원조직으로 운영
  - 이외에도 서울시 광역 차원에서는 '서울시 협동조합지원센터'와 '광역자활센터' 등 부문별 중간지원조직이 별도로 구성되어 운영되고 있음

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 3-9] 서울시 사회적경제 정책(사업) 거버넌스 체계

(3) 주요 쟁점 및 시사점

- 주체들의 자립기반 부족으로 인한 공공보조금 의존적 경향과 사업의 지속가능성 미흡
  - 사업성이나 재정적 자립성이 충분하지 않아 공공의 보조금에 의존하여 사업을 지속하는 경향이 있어 지원 종료 후의 사업 지속성 측면에서 문제 노출
  - 협동조합의 경우 사업모델 미비·조합원수 미확보·운영자금 부족 등으로 인해 조합 설립 후에도 사업개시를 유보하는 휴면기업이 발생하고 있으며,
  - 마을기업 역시 지역사회 기반이 취약하여 높은 폐업률(33%)을 보이고 있음[11]
- 사회적경제의 확대와 주체들의 분화과정에서 사회적경제위원회, 민관정책협의회 등 다양한 거버넌스 간의 연계와 역할 조정이 다소 미흡
  - 사회적경제가 활성화되면서 주체들이 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활

11) 2011~2015 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제(2016), 서울시사회적경제지원센터

기업 등으로 분화되어 해당 부문별로 별도의 협의체를 구축하고 있으나, 부문간 연계 체제는 다소 미흡

• 설문조사 결과에서도 현재 사회적경제의 문제점으로 '주체들 간의 효율적인 연계가 이루어지지 못하고 있다'(24.7%)는 응답이 가장 높게 나타남

- 시정 단위에서는 조례에 의한 법정위원회인 사회적경제위원회와 비법정 기구이지만 여러 주체들이 참여해 실질적인 정책·예산 협의를 하는 민관정책협의회라는 유사 기능의 거버넌스 기구를 동시에 운영하는 이중적 체계를 유지

<사회적경제 분야 간담회 中에서>

ㅇ "사회적경제와 관련된 통합지원단, 통합지원센터, 사회적경제위원회, 민관정책협의회 등 거버넌스가 굉장히 많아요. 공식적, 비공식적으로. 거버넌스에 대한 유형을 정리하는 것이 필요해요."

ㅇ "사회적경제 내부의 복잡성 때문에 연대가 서로 통일되어 일어나지 않아요. 사회적경제가 성장하면서 내적분화가 생겼고, 그 안에서 상호연계가 잘 안되고 있는 거죠."

ㅇ 사회적경제 활성화의 성과를 측정할 수 있는 체계적인 평가체계 미흡

- 최근 지난 5년간의 사회적경제 활성화 사업의 성과에 대한 종합평가를 진행하였으나 체계화·구조화된 평가지표 체계가 갖춰지지 않아 기업수, 고용자수, 매출액 등 단편적인 양적 지표 중심으로 평가 수행

- 뿐만 아니라 평가 프로세스 과정에서 평가의 주체와 대상이 명확하지 않아 중간지원조직이자 다수의 지원사업을 직접 운영하고 있는 서울시 사회적경제지원센터가 실질적으로 평가를 집행 및 주도

4) 지역사회 복지서비스

(1) 정책의 개요 및 추진현황

ㅇ 서울시는 「사회복지사업법」을 근간으로 하여 지역사회를 대상으로 아동, 노인, 노

숙인, 장애인, 복지시설 등 다양한 복지서비스를 제공

- 복지서비스의 상당수는 법령에 근거해 전국 단위로 시행되는 국가위임사무에 해당
- 이외에도 서울시 차원에서 복지서비스의 확대를 위해 「고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례」, 「사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」 등의 관련 근거를 마련

○ 2007년부터 지역사회 중심의 복지 전달체계를 구축하고, 지역특성에 맞는 복지 계획 수립 및 운영을 위해 4년 단위의 「지역사회복지계획」을 수립

- 「사회복지사업법」에 따른 법정계획으로 현재 '제3기 서울시 지역사회복지계획(2015~2018)이 수립되어 실행되고 있음

○ 2017년 기준 서울시 사회복지 분야 총 예산규모는 8조 7,735억 원으로[12], 저소득층 정책, 여성·보육, 어르신 등 분야의 예산규모가 상대적으로 큰 편

- 분야별 예산 규모는 저소득층 분야 2조 779억 원, 여성·보육 분야 2조 1,831억 원, 어르신 분야 1조 8,087억 원이며,
- 주거 분야 1조 1,768억 원, 장애인 분야 7,541억 원, 보건 분야 4,179억 원, 교육 분야 3,550억 원임

○ 현재 서울시의 종합사회복지관은 총 98개이며, 대부분 민간위탁 방식 등을 통해 사회복지법인이 수탁받아 운영

- 종합사회복지관은 구립시설이 51개로 가장 많으며, 서울시 소유 1개, SH공사 소유 15개, LH 소유 14개, 민간법인 소유 17개가 있음
- 하지만 소유 구조에 관계없이 대부분 시비 보조금을 바탕으로 운영되고 있는데, 시립 및 SH소유의 시설은 전액 시비, 구립 및 민간법인 시설은 시비 90%와 구비 10%로 운영

---

12) 지역사회 복지서비스에 관한 사업(운영) 규모를 파악할 수 있는 구체적인 예산 자료가 없어, 2017 서울시 예산 참조

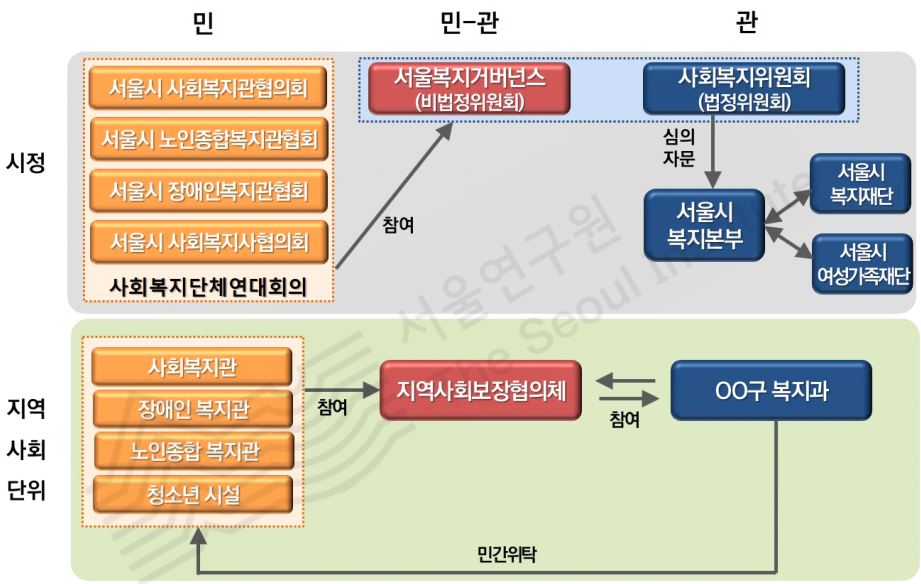
(2) 정책의 추진 체계

- 시정 단위에서 행정과 민간의 협력적 거버넌스 체계로 조례에 따른 법정위원회인 '사회복지위원회'와 비법정위원회인 '서울복지거버넌스'를 운영
- 서울시의 지역사회복지계획을 수립·시행하고 복지정책(사업)에 관해 심의·평가하기 위해 '사회복지위원회'를 설치
  - 현재 위원회는 사회복지, 노인복지, 장애인, 여성·가족·보육, 자활, 나눔모금, 시민단체 분야로 나뉘어 위원장 포함 총 19명으로 구성
- '서울복지거버넌스'는 민간주체(복지전달주체)의 요구에 의해 2014년 구성된 비법정위원회로, 민관이 협력하여 상시 현안을 논의하는 거버넌스 체계를 구축
  - 다양한 복지 분야의 사회복지법인, 사회복지종사자, 서울시사회복지사협회, 서울복지재단, 공무원 등 약 160여 명의 관련 주체로 구성
  - 지역사회, 어르신, 장애인, 자활, 정신보건, 여성복지, 보육, 가족, 아동, 외국인주민 등 10개 분야로 구성된 '분과위원회'와 기획조정위원회, 실행위원회로 구성되며, 분과별로 월 1회 정기회의를 개최
  - 정책 기획단계에서부터 민·관이 함께 의제를 형성하고 정책입안에서 실행까지 상시 소통하는 구조로, 현장의 목소리를 정책에 반영하는 창구로서의 역할을 수행
- 지역사회 단위에서는 민관 거버넌스 기구로 자치구 단위의 '지역사회보장협의체'를 구성하고 지역사회의 사회보장과 관련된 사항을 심의·자문하는 역할 수행
  - '지역사회복지협의체'가 사회복지 분야를 중심으로 운영되었던 것을 개선하기 위해 명칭을 '지역사회보장협의체'로 변경하고 협의체의 기능 범주를 확대
  - 지역사회 문제를 해결하기 위해 공무원, 복지기관, 종교기관, 사업가, 의료 분야 등 각계 분야의 전문가들이 협의체에 참여
- 행정은 시정 단위에서는 '복지본부'의 주관 하에 관련 정책이 실행되며, 지역사회에서는 자치구별 복지과가 관련 업무를 수행
- 민간주체 간 네트워크로 다양한 협회, 시설, 순수민간단체 등이 포함되어 있는 '사

회복지단체연대회의'가 운영되고 있어 서울복지거버넌스의 주요 주체로 참여

- 지역사회의 복지서비스 향상에 기여하고 사회복지 실천현장의 전문성을 정부 정책에 반영하기 위해 2010년에 설치된 민간네트워크 조직으로,
- 각 분야별로 '서울시사회복지관협의회', '서울시노인종합복지관협회', '서울시 장애인복지관협회', '서울시사회복지사협회' 등이 참여

ㅇ 이 외에도 공공서비스 기관이자 중간지원조직의 성격을 지닌 '서울복지재단'과 '여성가족재단'을 시 산하기관으로 설립·운영



[그림 3-10] 서울시 지역사회 복지서비스 거버넌스 체계

(3) 주요 쟁점 및 시사점

ㅇ 공공 주도, 공급자 주도의 지역사회보장협의체 구성과 계획수립 단계 중심의 제한적 역할 수행

- 지역사회 단위의 민관거버넌스로서 지역사회보장협의체는 공공부문 대표, 민간부문 대표, 이용자부문 대표로 구분하여 위원을 구성하도록 되어 있으나 실제 위원 구성 및 선출 방식에서 다양한 불합리성 존재

- 위원의 구성은 민간부문에 각종 사회복지시설의 대표자가 참여하고, 이용자 부문에 부녀회·비영리민간단체·복지분야 전문가 등이 참여하고 있어 일반주민 등 실질적인 복지서비스 이용자의 참여라고 보기는 어려운 구조
- 위원의 선정 역시 협의체의 민간주체를 민간의 법인·단체·시설에서 추천하는 사람으로 한정지어 위촉하며, 서비스 이용자 역시 대표협의체에 소속되어 있는 단체의 추천을 받아 공무원이 선정하는 구조
- 또한 지역사회보장협의체는 지역사회보장계획의 수립과정에는 참여하고 있지만, 수립된 계획의 실천 및 이행과정에서는 역할이 제한적

<지역사회 복지서비스 분야간담회 中에서>

ㅇ "民이라는 이름의 거버넌스로 지역사회보장협의체를 맡고 있는데, 복지기관 사람들이 중복되어 있어요. 지역사회에서 순수하게 복지하는 사람들은 아예 안 되는 거예요. 이걸 공무원이 뽑고, 사회복지전문가들이 추천하기 때문에 그 동네 사람들만 중복되고 다른 사람들이 못 들어가는 거예요. 다양한 사람들이나 당사자들이 들어가야 하는데 다 공식적인 감투를 가진 사람들만 들어가니까 맨날 똑같은 얘기만 해요. 시민단체나 당사자들 같이 목소리를 강하게 낼 수 있는 사람들이 필요한데. 공공이 민간을 객관적으로 뽑아야 하는데..."

ㅇ 민간위탁 방식의 복지시설 운영과정에서 동일 사업자의 장기운영 경향

- 현재 다수의 지역사회 복지시설은 민간위탁 계약을 통해 대형 사회복지법인이 수탁하여 장기간 운영하는 구조
  - 특히 자치구에 위탁사무가 위임되는 과정에서 수탁자 선정 시 정치적 고려가 이루어지거나 일부 기득권을 가지는 문제 역시 일부에서 제기되고 있음
- 동일 사업자에 의한 장기적 운영은 서비스 제공의 전문성과 일관성의 측면에서는 장점이 될 수 있으나, 신규 주체의 참여를 제한하고 복지시설의 관료화와 서비스 개선 노력의 부족으로 이어질 수도 있는 측면도 존재

5) 찾아가는 동주민센터

(1) 정책의 개요 및 추진현황

- ‘찾아가는 동주민센터’(이하 찾동)는 주민 수요 중심의 수동적인 업무형태였던 기존 동주민센터를 전환하여 주민에게 직접 찾아가는 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위한 목적으로 도입
  - 공무원이 직접 복지사각지대를 찾아가 복지 대상자를 발굴하는 등 찾아가는 복지를 실현하기 위한 목적
- 2015년부터 본격적으로 사업을 시행하고 있으며, 크게 복지 및 건강, 마을, 행정 등의 분야로 구분하여 세부사업 시행
  - 복지 및 건강분야에서는 우리동네 주무관, 복지플래너, 방문간호사, 복지 통반장, 복지 상담전문관, 동 단위 사례관리 사업 등을 도입
  - 마을 분야는 마을공동체 조성 사업, 주민리더 발굴 및 관계망 형성 사업, 마을계획 수립, 마을기금 사업 등을 추진
  - 행정 분야에서는 주민자치위원회 운영, 자치회관 운영, 동주민센터 공간개선, 동장리더십 강화 사업 등을 추진
- 찾동 사업은 맞춤형 복지서비스 제공 확대를 위해 도입되었지만, 점차 복지분야를 넘어 공동체 활성화, 민주주의 등을 아우르는 범위로 확장 및 진화 중
- 2015년 사업이 본격적으로 시행된 이후 현재 3단계 사업을 진행하고 있으며, 전체 행정동의 80%에 해당하는 24개 자치구 342개 동에서 찾동을 운영
  - 2015년 1단계 사업에서는 성동구·성북구·도봉구·금천구의 4개구가 전면시행하는 등 13개구의 80개동이 찾동 사업을 시행
  - 2016년 2단계 사업에서 14개 자치구 203개 동이 추가적으로 사업에 참여하였으며, 2017년 7월부터는 3단계 사업을 추진 중

서울연구원 The Seoul Institute

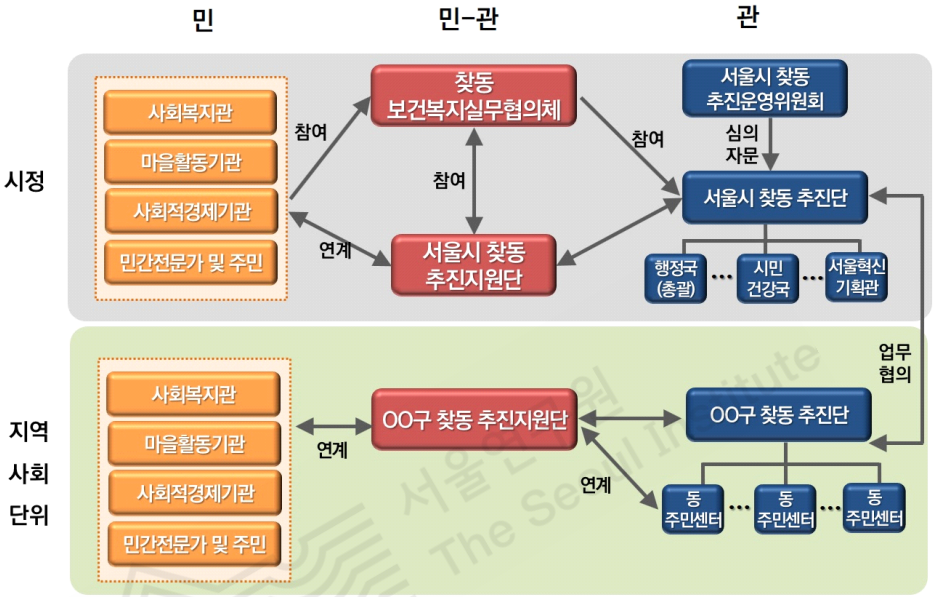
[표 3-14] 찾아가는 동주민센터 분야별 추진 주체

구분	복지	건강	마을	행정
행정주체	시민건강국	시민건강국	서울혁신기획관	행정국(총괄)
운영주체	우리동네주무관 복지수퍼바이저 복지통반장, 복지플래너 복지상담전문관	방문간호사	마을계획단	주민자치위원회 자치회관
관련 세부사업	-주민관계망 활성화 -복지자원 조사 및 활용	-어르신 방문건강 관리 -임산부·영유아 방문건강관리	-마을사례관리 -마을공동체조성 사업	-주민자치위원회 활동강화 사업 -자치회관 주민 자율 관리 사업 -동주민센터 공간개선 사업

(2) 정책의 추진 체계

- 행정국을 총괄부서로 하여 사업 유관부서가 참여하는 '서울시 찾동 추진단'과 자치구 단위의 '○○구 찾동 추진단'이 사업의 시행을 주관
  - 서울시 찾동 추진단은 행정국·복지본부·여성가족정책실·서울혁신기획관·시민건강국 등 찾동 사업의 유관부서들로 구성되어 분야별 실행계획을 수립
  - 자치구별 찾동 추진단은 구청장(또는 부구청장) 이하 찾동 사업의 유관부서장·동장으로 구성
- 찾동 사업의 효율적인 추진을 위해 민·관 협력거버넌스로 시정 및 지역사회 단위의 '찾동 추진지원단'과 분야별 '찾동 실무협의체'를 구성하여 민·관 간의 소통 및 논의체계를 마련
  - '찾동 추진지원단'은 행정 내부에서 운영하고 있는 '찾동 추진단'과의 협력을 통해 민-민, 민-관의 협력을 도모하고, 지역사회 내 민간주체와 행정을 잇는 민간 협력체계이자 중간지원기관의 역할을 수행
  - 복지와 건강 분야의 경우 찾동 사업의 실무적인 논의를 위해 시·구 추진단, 지원단, 동 사업실무자, 민관기관 실무자 등으로 구성된 '보건복지실무협의체'를 운영
    - 마을과 행정분야에 대한 부문별 실무협의체는 부재

- 민간주체로는 지역사회의 다양한 복지 관련 주체 및 기관들이 지원단과 연계하여 찾아가는 동주민센터 정책(사업)에 참여
  - 시정 및 지역사회의 사회복지기관, 마을활동기관, 사회적경제기관, 민간전문가 및 주민 등이 이에 해당



[그림 3-11] 서울시 찾아가는 동주민센터 거버넌스 체계

④ 주요 쟁점 및 시사점

- 사업분야의 확장 과정에서 사업의 정체성과 중장기적 방향성 미정립
  - 지역사회 밀착형 복지전달체계 개선을 목적으로 시작된 찾동 사업은 사업의 추진과정에서 동 행정체계의 혁신, 마을자치 및 공동체 활성화 등을 아우르는 광범위한 영역으로 성격이 진화
  - 여전히 복지분야가 사업내용 및 인력의 중심을 이루는 상황에서 이와는 성격과 목표가 상이한 마을 분야가 지속적으로 확대되어 사업의 정체성이 불명확해짐
  - 향후 사업의 중장기적 방향성은 많은 논의에도 불구하고 아직까지 명확하게 정해지지 않고 있어 사업 시행상의 혼란을 야기

• 설문조사에서도 찾동 사업 추진 시 고려되어야 할 사항에 대해 '사업의 장기 비전과 목표의 명확한 설정이 필요'(22.5%)하다는 응답이 높게 나타남

ㅇ 찾동 사업 내의 복지 분야와 기존 지역사회 복지서비스 간의 역할 및 기능 중첩

- 지역사회 내 다양한 복지시설들은 지역의 복지문제를 해결하기 위해 교육·상담 프로그램, 지역 사례 관리·지원, 네트워크·공동체 프로그램 등 지역의 복지·건강·공동체 사업을 해옴
- 그러나 찾동 사업으로 동주민센터가 지역사회 기반의 복지서비스 제공조직으로 확대되면서, 기존의 지역 복지시설과 역할 중첩 및 지역 복지시설의 고유 기능 약화 초래
- '찾동 보건복지실무협의회'와 같은 거버넌스 조직을 통해 기존의 지역 복지서비스 제공자들이 논의체계에 참여하고 있으나, 두 분야 간 상호 연계·조정을 주도할 수 있는 통합적 거버넌스 구축 노력은 다소 미흡

ㅇ 단기성과 중심의 평가체계 운용으로 사업구조에 대한 종합적 진단은 부족

- 현재 찾동 사업의 성과평가는 전년도 사업결과를 대상으로 1년 단위로 이루어지고 있어 사업 수행에 따른 종합적인 성과를 측정하기는 어려움
- 또한 평가과정에서도 외부평가 주체로 대부분 학계 전문가들만 참여하고 있어 다양한 이해관계자들이 참여하는 개방형 프로세스의 구축은 다소 미흡
- 찾동 사업의 경우 사업의 정체성과 방향성이 정립되지 않았다는 측면에서 종합적이고 개방적인 평가체계 운용을 통해 사업의 성과를 진단하고 이를 바탕으로 사업의 중장기 방향성에 대한 논의과정 수행 필요

서울연구원 The Seoul Institute

<찾아가는 동주민센터 분야 간담회 中에서>

ㅇ "찾동 사업을 3년은 해보고 5년 단위부터 평가를 하든지 해야 하는데, 당장 1년 단위로 평가를 진행하고 있어요."

ㅇ "이런 말씀을 해주실 수 있는 분들이 적극적으로 들어오실 수 있는 구조인지 모르겠어요. 제가 보기에는 대부분 대학 교수님들이 평가하거든요."

04

정책수요조사 결과

1_조사 개요

2_조사결과 분석

서울연구원
The Seoul Institute

04| 정책수요조사 결과

1_조사 개요

- 민선 5·6기 협치시정 추진에 대한 주요 협치주체들의 인식 조사와 향후 민관협치 기본계획 수립의 기본방향 및 추진과제 설정을 위해 주요 협치주체를 대상으로 정책수요조사를 실시
- 조사는 공무원과 학계, 직능단체 전문가, 시민사회단체 등 시정 및 지역사회 단위에서 활동하고 있는 주요 협치주체들을 대상으로 온라인 설문방식으로 실시
  - 공무원은 서울시 본청 소속의 각 부서별 과장(또는 팀장)을 대상으로 설문을 실시하였으며,
  - 민간주체는 서울시 위원회 위원, 민간위탁기관, 서울시 등록 NPO단체, 마을넷 소속 활동가, 중간지원조직 등으로 유형을 구분하여 모집단 구성
- 2017년 6월 20일부터 7월 14일까지 전문조사기관(월드리서치)을 통해 실시되었으며, 응답자 편의성을 고려하여 온라인 설문지 이외에 Fax, 이메일 등을 병행하여 활용
- 조사의 주요 내용은 서울시 협치여건 및 실태, 협치시정의 추진방향, 지역사회 협치여건, 협치기반의 주요 제도, 주요 협치사업의 추진실태 등을 중심으로 실시
  - 시정과 지역사회로 구분하여 현재의 협치여건 및 실태에 대한 인식 조사를 통해 협치기반 구축 방향의 적절성과 개선방안에 대한 의견 등을 파악하고,
  - 주요 협치제도들과 협치선도사업들의 운영 실태 조사를 통해서 쟁점 및 개선 필요 사항 등을 구체화하며,
  - 향후 기본계획 수립을 위한 비전에 대한 인식과 구체적인 추진 방향 등에 대한 의견 등을 종합적으로 조사
- 조사 수행 후 총 472명의 응답결과에 대해 응답자 소속 특성에 따라 5개 집단으로 구분하여 조사결과를 분석

- 공공(행정)은 공무원 응답자, 중간지원조직은 중간지원조직 응답자 구분을 그대로 활용
- 직능단체 전문가에는 직능단체 전문가 이외에 민간기업, 공공기관을 포함
- 시민사회는 시민사회단체와 지역주민단체 소속을 모두 포함
- 응답자의 소속은 인적사항에 대한 응답자 스스로의 선택을 기준으로 분류한 것으로, 실제 소속과는 조금 상이할 가능성 존재
  - 예를 들어, 중간지원조직과 시민사회단체의 경우 응답자별로 판단의 기준이 다를 수 있으며, 기타 응답자의 경우도 시민사회나 직능단체 전문가가 포함되어 있을 수도 있음

[표 4-1] 응답자 소속 분포

소 속		사례수	비율
전 체		472	100.0%
공공(행정)		70	14.8%
민간	직능단체 전문가	160	33.9%
	중간지원조직	89	18.9%
	시민사회	102	21.6%
	기 타	51	10.8%

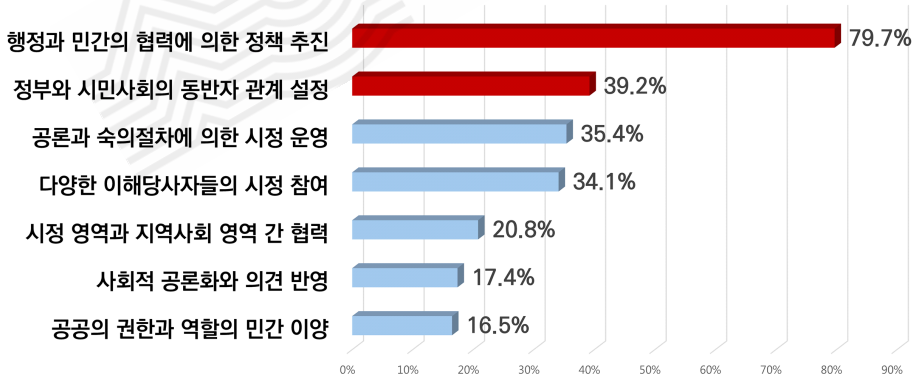
서울연구원 The Seoul Institute

2_조사결과 분석

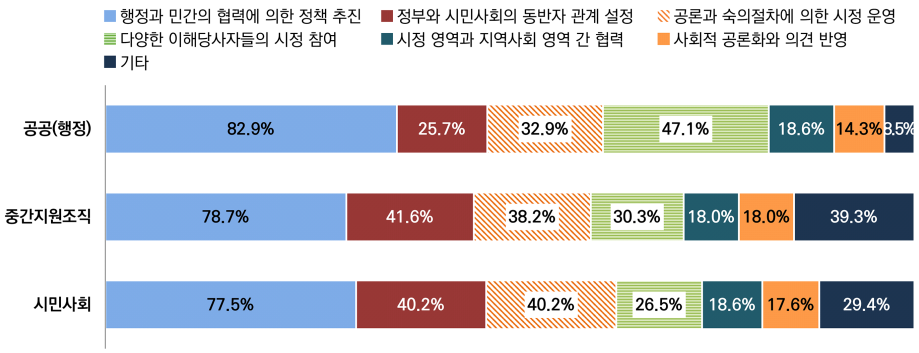
1) 협치시정 전반에 대한 인식

(1) 민선5·6기 서울시 협치실태

- ‘협치’에 대해서는 행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진방식으로 보는 인식이 가장 두드러지는 가운데 응답자 소속에 따라 약간의 인식 차이가 존재
  - 대부분의 응답자가 협치를 행정과 민간의 협력(79.7%)으로 인식하고 있으며, 이외에도 정부와 시민사회의 동반자 관계(39.2%), 공론과 숙의에 의한 시정 운영(35.4%), 다양한 이해당사자들의 참여(34.1%)도 중요하게 응답
  - 다만 민간 소속 응답자의 경우 정부와 시민사회의 동반자 관계나 공공의 권한과 역할의 민간 이양 등 민간의 역할과 위상을 강화하는 것을 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 반면,
  - 공공의 경우 이보다는 다양한 이해당사자들의 참여 자체에 보다 우선적으로 인식하고 있다는 점에서 민관 간의 인식의 차이를 드러내고 있음

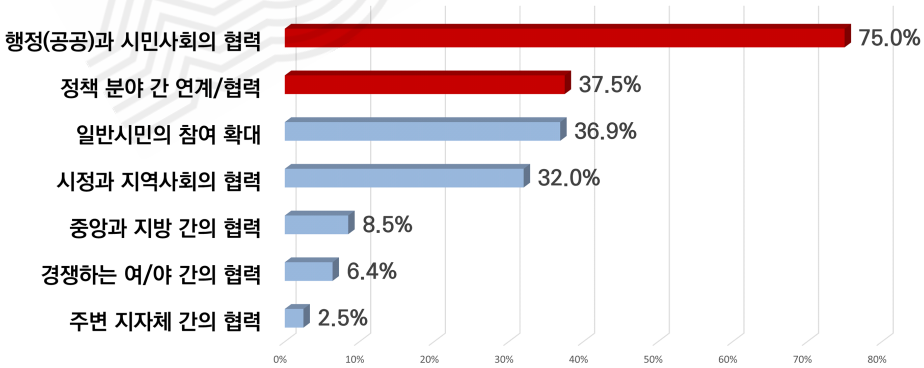


[그림 4-1] ‘협치’의 의미에 대한 인식



[그림 4-2] '협치'에 대한 주체별 인식 정도

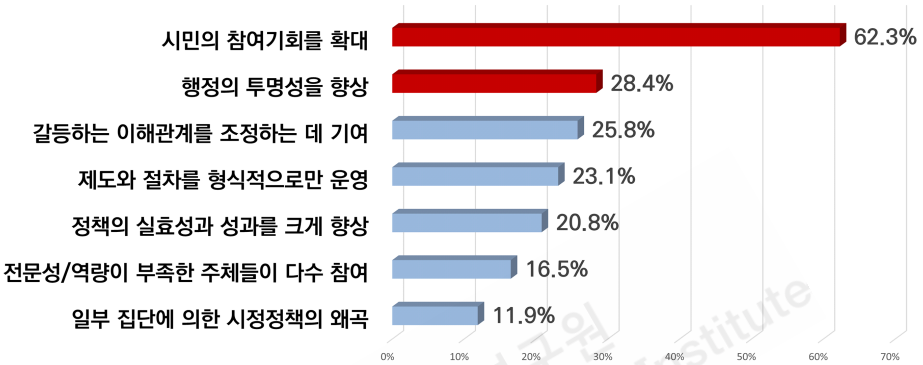
- 동일한 맥락에서 시정에서 협치를 구현하기 위해 중요하게 고려되어야 할 것으로 행정과 시민사회의 협력(75.0%)을 주로 응답
  - 이 외에도 정책 분야 간 연계/협력(37.5%), 일반시민의 참여 확대(36.9%), 시정과 지역사회의 협력(32.0%) 등도 중요한 협치 차원으로 응답
  - 반면, 중앙과 지방 간의 협력이나 경쟁하는 여/야 간의 협력, 주변 지자체 간의 협력 등은 시정 협치 차원에서는 중요성이 높지 않은 것으로 응답



[그림 4-3] 협치시정의 구현을 위해 고려되어야 할 요소

- 서울시의 협치 중심 시정운영에 대해서는 시민 참여 기회 확대를 중심으로 대체적으로 긍정적인 인식을 보임

- 시민의 참여기회 확대(62.3%), 행정의 투명성 향상(28.4%), 갈등하는 이해관계의 조정(25.8%) 등 대체적으로 긍정적인 평가를 내리고 있지만,
- 제도와 절차를 형식적으로 운영(23.1%), 전문성과 역량이 부족한 주체들의 참여(16.5%), 일부에 의한 시정정책 왜곡(11.9%) 등과 같은 부정적 인식 역시 상당수 존재



[그림 4-4] 협치중심의 시정운영에 대한 인식

서울연구원 The Seoul Institute

○ 현재 민관협치가 가장 활성화되어 있는 분야로 마을공동체 분야(67.8%)를 우선적으로 꼽고 있으며, 사회적 경제 분야와 지역사회 기반 복지서비스 역시 주요 협치 분야로 인식

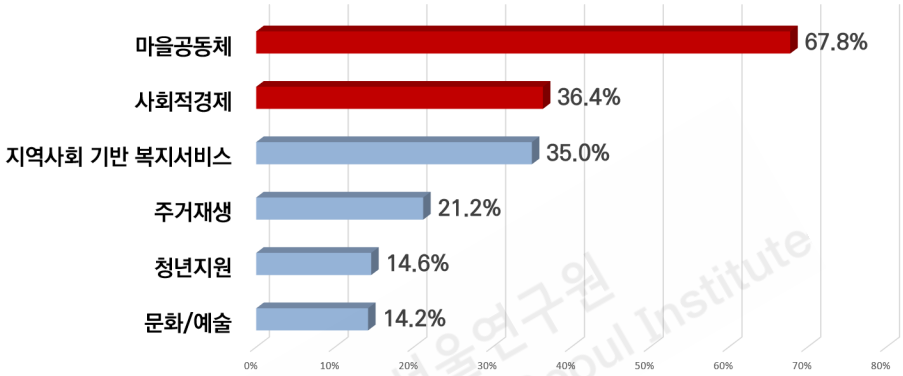
- 마을공동체 분야의 응답 비율이 타 분야에 비해 매우 높게 나타나고 있어, 민관협치 활성화의 대표적인 정책분야로 보는 인식이 지배적
- 반면, 여성(5.9%), 다문화 지원(5.1%), 교통(3.4%), 경제재생(2.8%), 건강/의료(2.5%), 베이비부머 지원(2.1%) 등의 분야는 민관협치 방식의 정책추진이 상대적으로 미흡한 것으로 인식

○ 협치원리가 사업의 성공에 핵심이 되는 사업분야는 마을공동체 등 대체적으로 현재 협치가 활성화되어 있는 정책영역과 동일하게 응답

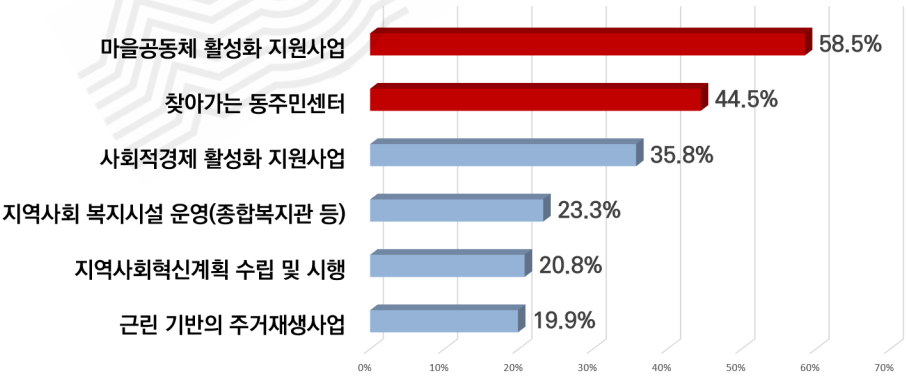
- 마을공동체 활성화(58.5%), 사회적경제 활성화(35.8%), 지역사회 복지시설 운영(23.3%) 등 대체적으로 앞서 협치 활성화 정책분야에 대한 응답비율과

동일한 경향을 보이는 가운데, 찾아가는 동주민센터 사업(44.5%)에 대한 응답이 높게 나타나고 있음

- 이는 찾아가는 동주민센터의 사업영역이 지역사회 단위의 복지서비스에서 시작하여 마을공동체 활성화까지 주요 협치분야를 아우르는 범위로 확장되고 있다는 사업의 특성을 반영한 결과로 볼 수 있음. 특히 공공이 사업의 협치적 필요성에 대해 높게 인식하는 경향을 보임



[그림 4-5] 현재 민관협치가 가장 활성화되어 있는 분야



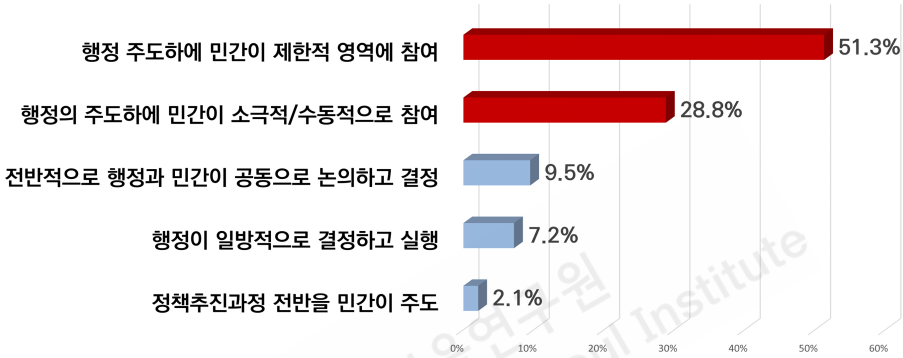
[그림 4-6] 협치원리가 사업의 성공에 핵심이 되는 분야

○ 서울시정에서 행정과 민간의 관계에 대해서는 여전히 공공이 주도하고 있으며, 민간의 참여는 제한적/소극적이라는 인식이 지배적임

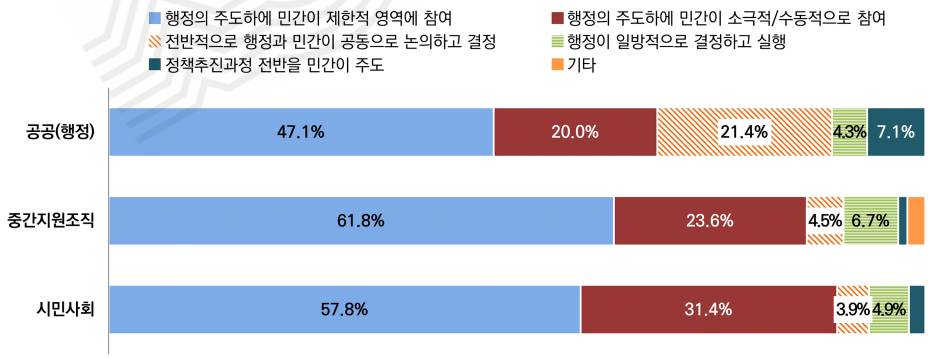
- 전체 응답자의 절반 이상이 행정의 주도 속에 민간이 제한적 영역에만 적극

적으로 참여(51.3%)한다고 인식하고 있으며, 소극적/수동적 참여(28.8%)에 그치고 있다는 응답도 높은 비중을 차지

- 응답자 소속별로는 공공 소속 응답자의 경우 행정과 민간이 공동으로 논의하거나 민간이 주도하고 있다는 인식이 28.5%에 달하고 있어 5.6%와 5.9%에 불과한 중간지원조직, 시민사회 소속 응답자와 현격한 인식의 차이를 보이고 있음



[그림 4-7] 서울 시정에서 행정과 민간의 관계



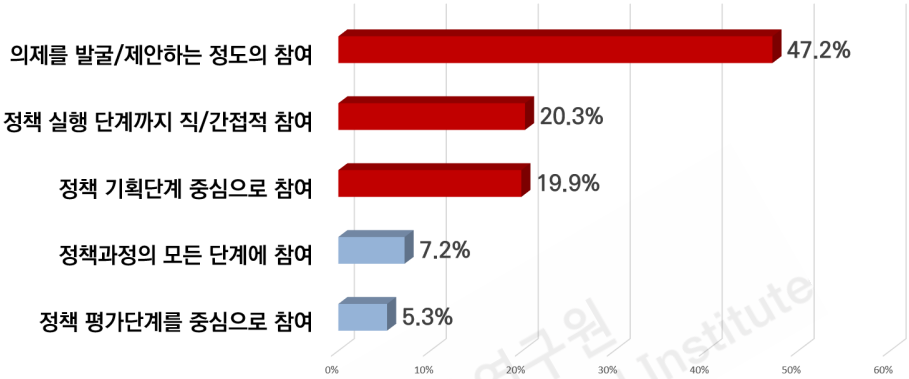
[그림 4-8] 행정과 민간의 관계에 대한 주체별 인식

○ 민간주체의 시정 참여방식은 의제발굴/제안 단계 중심이라는 응답이 다수를 차지하고 있으며, 일부에서는 정책 실행과정까지도 참여하는 경향이 나타남

- 여전히 의제 발굴/제안(47.2%), 정책 기획단계(19.9%) 등 정책 초기 단계의

소극적 참여가 중심이 되고 있는 가운데,

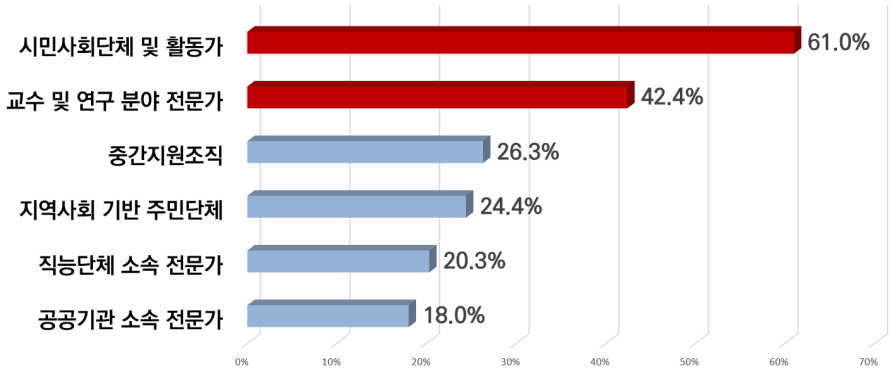
- 일부에서는 정책의 실행과정에 참여(20.3%)하거나 정책과정 전 단계에 참여(7.2%)하는 경향이 나타나기도 함
- 전반적으로 민간주체에 비해 공공이 현재의 민간 참여수준을 보다 넓은 범위로 인식하는 경향이 나타나는 점에서 앞서의 공공과 민간의 관계에 대한 인식과 유사



[그림 4-9] 현재 민간주체의 시정 참여방식

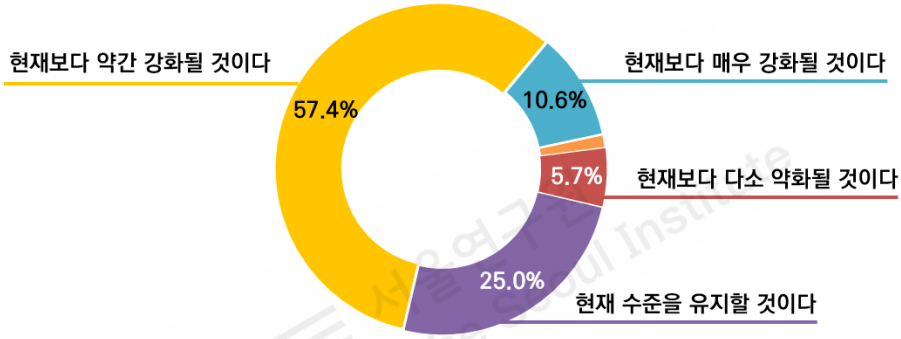
서울연구원 The Seoul Institute

- 서울시의 정책과정에서 선도적 역할을 수행하는 것은 시민사회단체 및 활동가(61.0%)와 교수 및 연구분야 전문가(42.4%)라는 인식이 다수
  - 특히 민간주체의 파트너가 되는 공공주체들이 시민사회단체(74.3%)와 교수 등 전문가 집단(57.1%)에 대한 중요성을 다른 집단에 비해 높게 평가



[그림 4-10] 서울시의 정책추진 과정에서 선도적 역할을 수행하는 민간주체

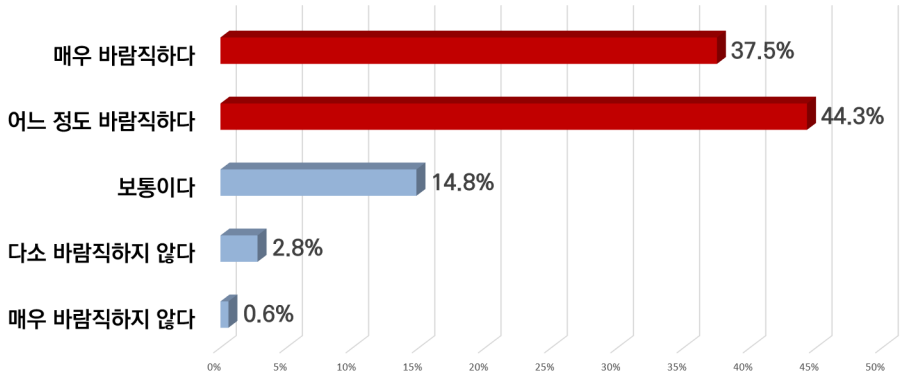
- 현재의 협치시정 기조에 대해서는 향후 보다 강화될 것이라는 인식이 지배적
  - 협치시정 기조가 현재보다 강화될 것이라는 인식이 68.0%에 달하는 반면, 현재보다 약화될 것이라는 인식은 7.0%에 불과
  - 소수지만 현재보다 약화될 것이라고 인식하고 있는 경우에는 그 이유로 시장에 따라 시정기조가 변할 것이기 때문(63.6%)이라고 응답. 이는 협치가 민선6기의 시정기조라는 점에서 시장이 바뀔 경우 그 영향을 받을 수밖에 없다는 점을 인식



[그림 4-11] 협치시정 기조의 향후 전망

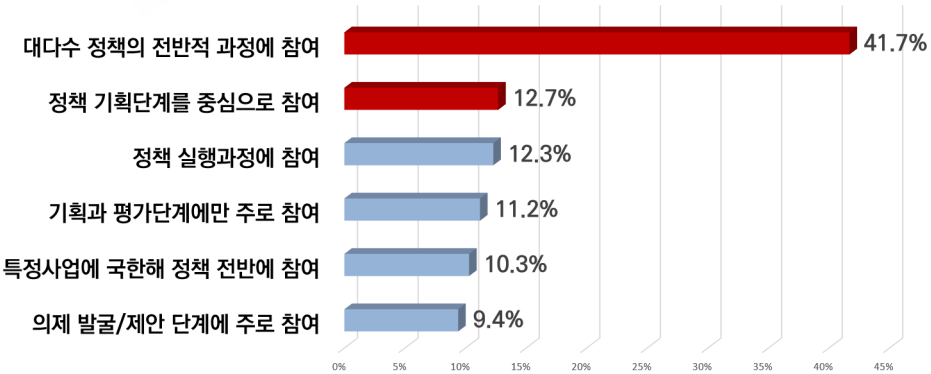
(2) 협치시정의 추진방향

- 서울시의 민관협치 활성화 추진에 대해서는 바람직하다는 인식이 대다수
  - 민관협치를 적극적으로 활성화하는 것이 바람직하다는 응답이 81.8%에 달하고 있을 정도로 우세한 반면, 바람직하지 않다는 부정적 의견은 소수에 불과
  - 앞서 협치시정에 관한 긍정적 인식의 한 단면을 엿볼 수 있는 향후 협치시정 전망 조사보다 협치시정의 활성화에 대한 인식의 조사가 더 긍정적 결과를 보여주고 있는 점은 협치시정 추진의 당위성을 인식하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있음

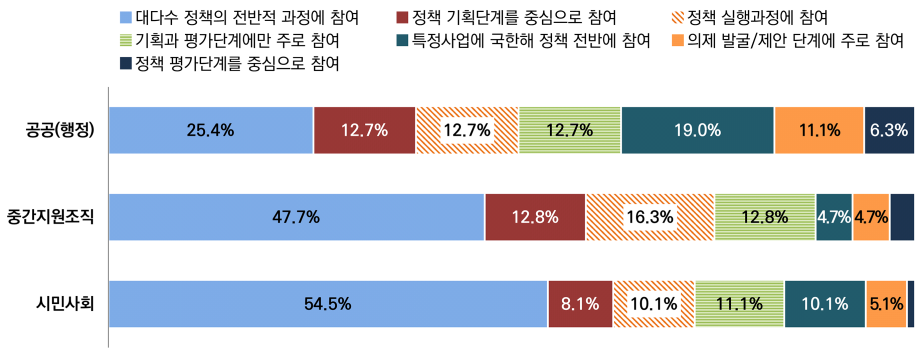


[그림 4-12] 민관협치 활성화 추진에 대한 인식

- 협치시정에서 민간주체의 참여 범위에 대해서는 정책과정 전반에 참여해야 한다는 인식이 다수를 차지
  - 다만 참여 대상에 대해서는 민간 주체, 특히 시민사회 주체들의 경우 대다수 정책의 전반적 과정에 참여 필요성을 응답한 반면,
  - 공공 주체의 경우 민간의 정책과정에 대한 전반적 참여는 필요하지만, 이를 특정사업에 국한할 필요가 있다고 응답하였다는 점에서 다소 차이를 보임
  - 전반적으로 향후에는 앞서의 정책 제안/발굴, 기획 단계 중심으로 이루어지고 있는 현재의 민간참여 범위를 대폭 확대하거나 전환할 필요가 있다는 인식을 공유



[그림 4-13] 협치시정에서 민간주체의 참여 필요범위

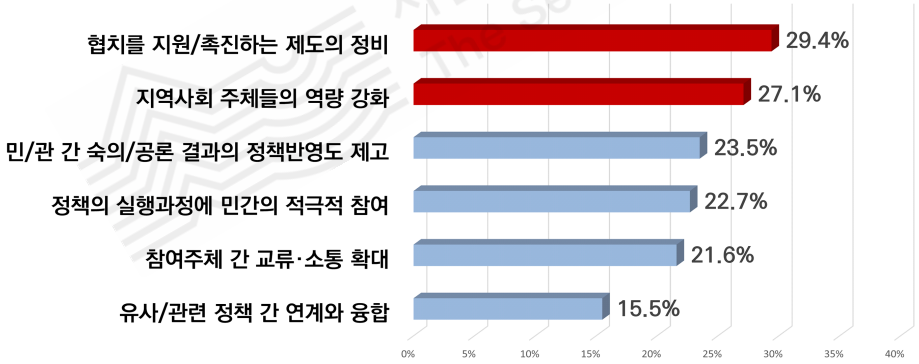


[그림 4-14] 민간주체의 참여 필요범위에 대한 주체별 인식

○ 협치친화적 정책 추진을 위해 필요한 요소로는 다양한 측면을 고르게 응답

- 협치를 지원하는 제도 정비(29.4%), 지역사회 주체들의 역량 강화(27.1%), 정책반영도 제고(23.5%) 등 대부분의 측면을 고르게 응답

서울연구원 The Seoul Institute

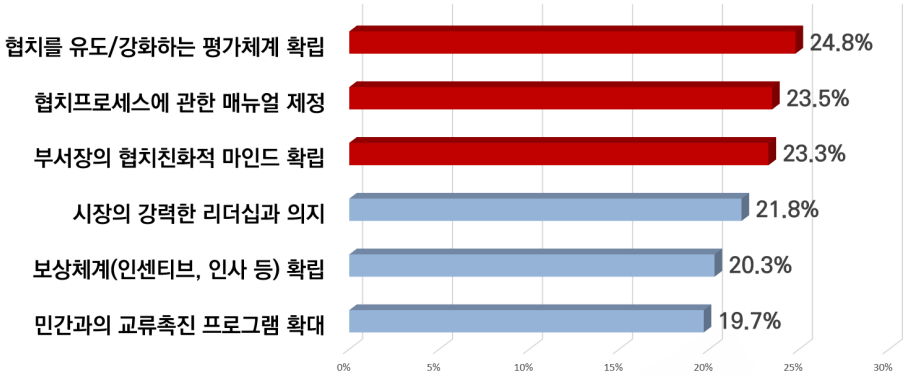


[그림 4-15] 협치친화적 정책 추진을 위해 필요한 요소

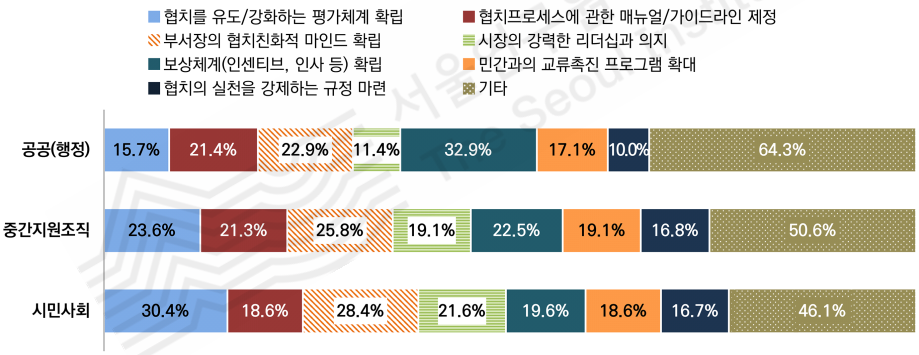
○ 행정주체가 적극적으로 협치를 실행하도록 하기 위한 방안으로 다양한 요소를 응답하고 있는 가운데, 행정과 민간 간 접근방식에 다소간의 차이 존재

- 민간 주체의 경우 평가체계의 확립, 시장 또는 부서장의 의지 등 개별 행정주체의 행동을 강제할 수 있는 제도나 권의의 중요성을 우선적으로 인식하고 있는 반면,

- 공공 주체의 경우 보상체계 확립 등을 통한 자발적 실천과 전담인력 및 예산의 확충 등 지원환경의 조성을 보다 중요하게 응답



[그림 4-16] 행정의 적극적 협치 실행에 필요한 요소

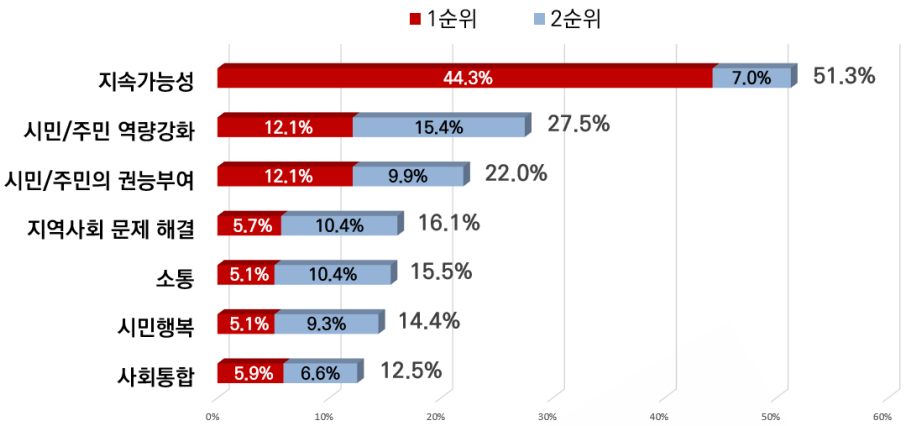


[그림 4-17] 행정의 적극적 협치 실행에 필요한 요소에 대한 주체별 인식

○ 협치시정의 중장기 비전으로 고려되어야 할 가치로는 대다수의 응답자가 '지속가능성'을 제시

- 지속가능성은 전체 응답자의 절반 이상(51.3%, 1+2순위 기준)이 협치시정의 중장기 비전에 필요한 요소로 인식하고 있으며, 응답자 대부분이 고려해야 할 1순위 가치로 응답하였다는 점이 특징

- 이외에도 시민/주민 역량 강화(27.5%), 시민/주민의 권능부여(22.0%) 등도 중요한 가치들로 고려되어야 한다고 응답

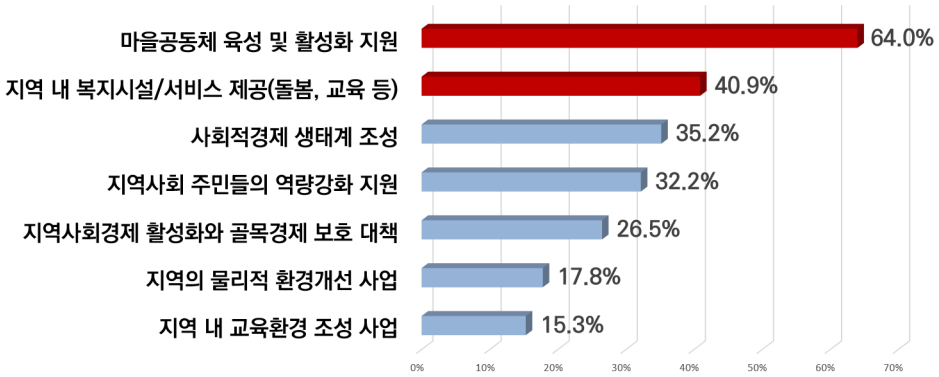


[그림 4-18] 협치시정 비전 수립 시 고려요소

서울연구원 The Seoul Institute

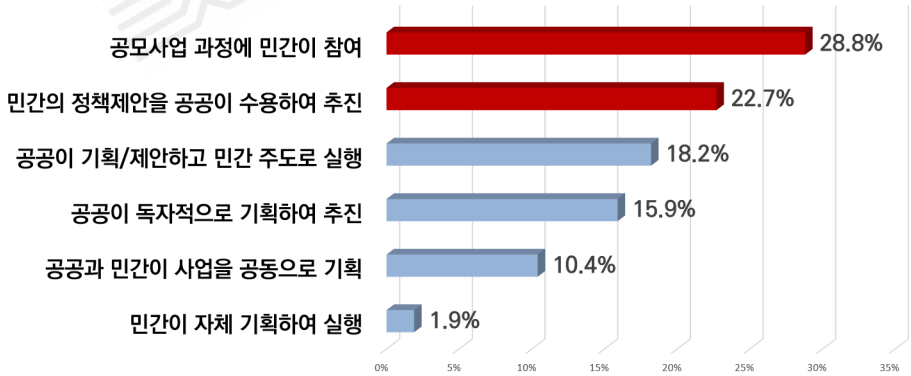
(3) 지역사회 협치여건

- 지역사회 단위의 협치사업에 대한 인식은 시정 협치분야와 유사한 경향을 보이지만, 복지서비스에 대한 인식이 상대적으로 높게 나타나는 것이 특징
  - 마을공동체 활성화(64.0%), 사회적 경제 활성화(35.2%) 등을 주요 협치사업으로 인식하고 있다는 점에서 시정 협치분야에 대한 인식과 유사한 경향을 보임
  - 동시에 지역 복지서비스(40.9%)에 대한 상대적 중요성이 드러나고 있을 뿐만 아니라 지역주민 역량강화, 지역경제 활성화 등 다른 요소 역시 응답하고 있어, 지역사회 단위의 내재적 문제에 대한 차별적 특성 역시 인식하고 있음



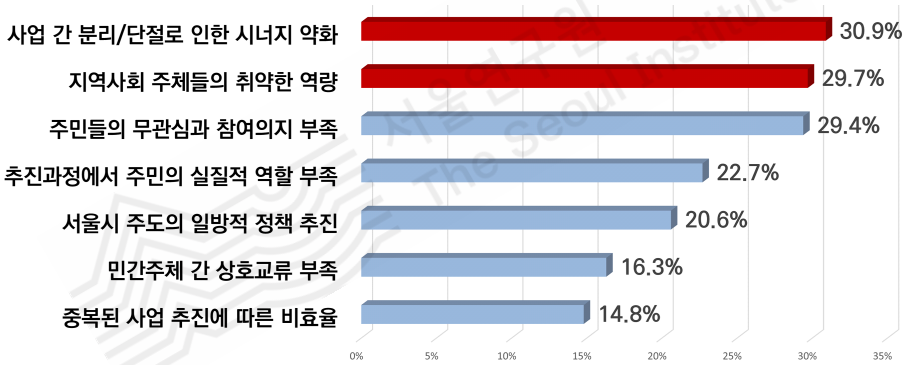
[그림 4-19] 지역사회 단위에서 중요한 협치사업

- 지역사회 단위의 협치사업은 다양한 형태로 추진되고 있는 가운데, 민간의 부분적·소극적 참여에 바탕을 둔 경우가 많은 편
  - 협치사업의 추진은 공모사업에 민간이 참여(28.8%)하거나 민간의 제안을 공공이 수용하여 추진(22.7%)하는 방식이 일반적임
  - 이는, 협치사업의 추진이 공공 일방 또는 공공 주도 방식에서는 어느 정도 탈피하였지만, 민·관의 공동기획이나 민간의 자체 기획 및 실행의 단계까지는 대체적으로 이르지 못했다고 볼 수 있음

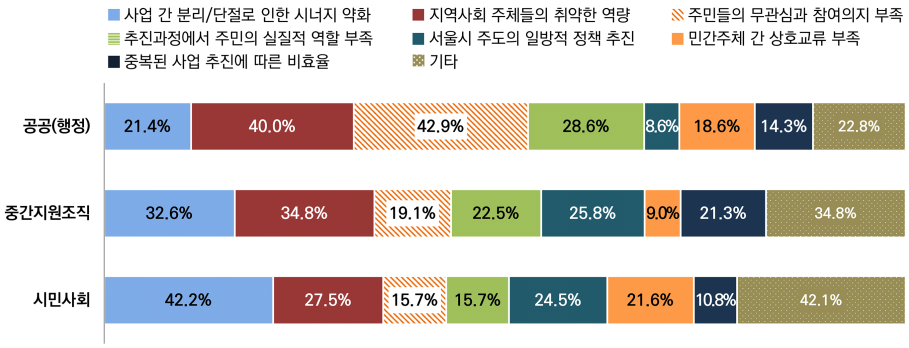


[그림 4-20] 지역사회 단위 협치사업의 추진방식

- 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌로 다양한 문제를 인식하고 있는 가운데, 특히 지역사회 주체와 관련된 여러 가지 문제를 제기
  - 지역사회 주체들의 역량 부족(29.7%), 주민들의 관심과 참여 부족(29.4%), 민간주체 간 상호교류 부족(16.3%) 등 민간주체의 문제를 중요하게 인식
  - 이외에도 행정의 주도로 인한 주민의 실질적 역할 부족(주민의 실질적 역할 부족+서울시의 일방적 정책 추진+행정에 의한 주민의 동원, 56.2%), 사업 간 중복 및 연계 부족(사업 간 분리/단절+사업 중복에 따른 비효율, 45.7%) 등도 주요한 걸림돌로 응답
  - 응답자 특성별로는 민간 주체들이 행정 주도의 일방적 사업추진과 주민 동원을 상대적으로 중요하게 인식하는 반면, 공무원은 주민들의 무관심과 참여의지 부족을 가장 높게 응답하고 있어 상호간의 인식 차가 존재

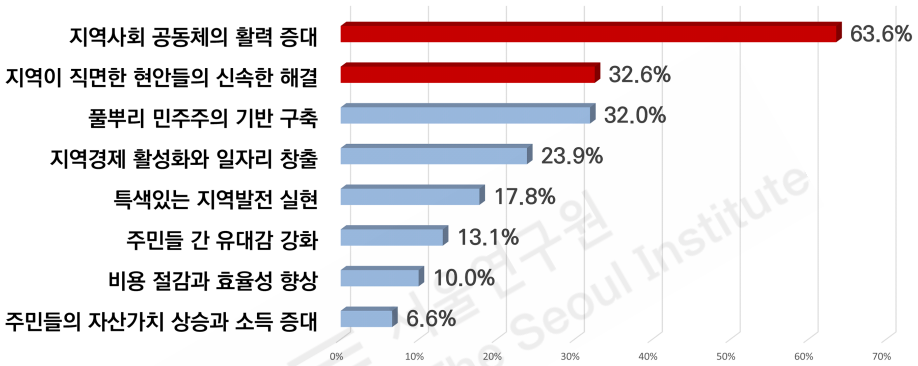


[그림 4-21] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌



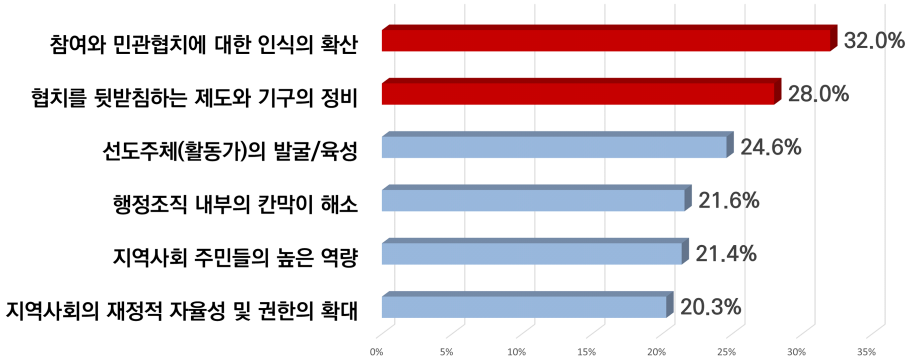
[그림 4-22] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식

- 협치친화적 사업 추진이 지역사회에 미치는 긍정적 영향으로는 지역사회 공동체의 활력 증대(63.6%), 지역 현안의 신속한 해결(32.9%), 풀뿌리 민주주의 기반 구축(32.0%) 등을 응답
  - 협치친화적 사업들의 기대성과를 지역 공동체의 활성화를 통한 지역사회 문제 해결과 민주주의 기반 구축 등 공동체 기반의 지역사회 활성화 측면에서 인식
  - 반면, 효율성 향상(10.0%), 자산가치 및 소득 상승(6.6%) 등 경제적 측면의 효과에 대한 기대는 낮은 편임

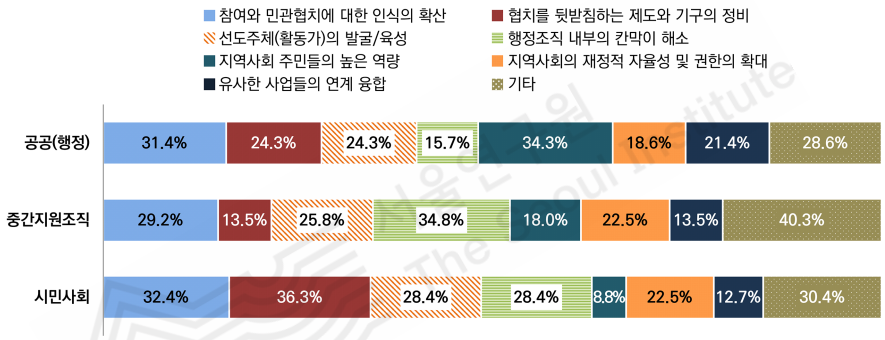


[그림 4-23] 협치친화적 사업추진이 지역사회에 미치는 영향

- 지역사회 단위의 협치 활성화를 위해서는 참여에 대한 인식 확산, 제도와 기구의 정비, 선도주체의 육성 등 다양한 요소를 고루 응답
  - 참여에 대한 인식의 확산(32.0%)을 가장 우선적으로 응답한 가운데, 협치를 뒷받침하는 제도와 기구의 정비(28.0%), 지역사회 선도주체의 육성(24.6%) 등도 중요하게 응답
  - 다만 응답자 소속별로는 공공의 경우 지역사회 주민들의 역량 강화(34.3%)를 가장 우선적인 요소로 응답한 반면, 시민사회 주체의 경우 협치를 뒷받침하는 제도와 기구의 정비(36.3%)를 가장 중요하게 응답하고 있어 상호간의 인식차 존재

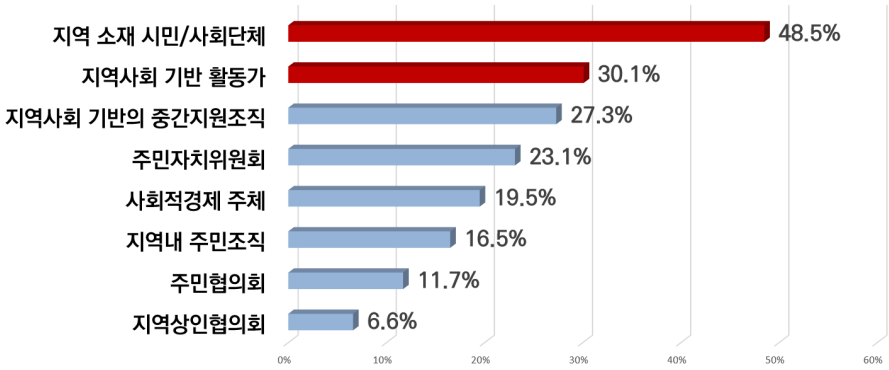


[그림 4-24] 지역사회의 협치활성화를 위해 필요한 요소



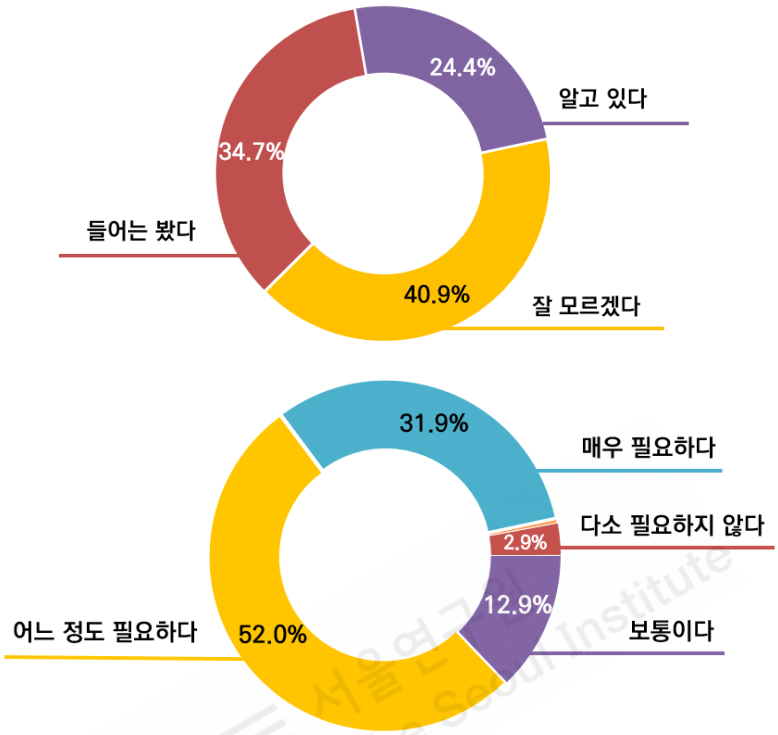
[그림 4-25] 지역사회의 협치활성화를 위해 필요한 요소에 대한 주체별 인식

- 지역사회를 선도하는 민간주체로는 지역 소재의 시민사회 단체와 활동가들의 영향력을 가장 높게 인식
  - 반면, 주민자치위원회나 주민협의회, 지역상인연합회 등 기존의 지역 주민조직의 중요성은 상대적으로 낮게 응답

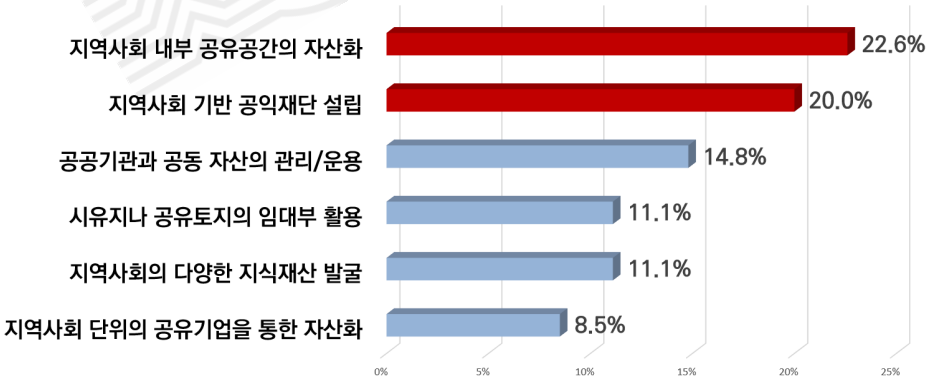


[그림 4-26] 지역사회를 선도하는 민간주체

- 지역사회의 자립적 기반 확보를 위한 '지역자산화' 의제는 아직까지 본격적인 공론화가 이루어지지 않고 있는 실정
  - 중간지원조직이나 시민사회 주체를 중심으로 논의가 확산되고 있으나, 대다수의 응답자가 여전히 논의 자체를 잘 모르거나, 들어본 정도에 그치고 있는 수준
  - 특히 공공이나 직능단체 전문가 등 시민사회 이외의 주체까지 논의가 확산되지 못하고 있음
  - 다만 지역자산화 논의 내용에 대해 인지하고 있는 경우에는 이의 필요성에 동의하고 있으며(83.9%), 특히 중간지원조직이나 시민사회 주체의 경우 인지 여부와 필요성에 대한 인식 모두 높게 나타나고 있다는 점에서 다른 주체들과 차이를 드러냄
- 지역사회 자산화의 방식에 대해서는 지역사회 공유공간의 자산화(22.6%)와 지역사회 기반 공익재단 설립 등의 방안을 우선적으로 응답
  - 이외에도 공공자산 전담관리기관과의 공동 관리/운용(14.8%), 시유지 등의 임대부 활용(11.1%), 지역사회의 지식재산 발굴/활용(11.1%) 등의 방안도 중요하게 인식



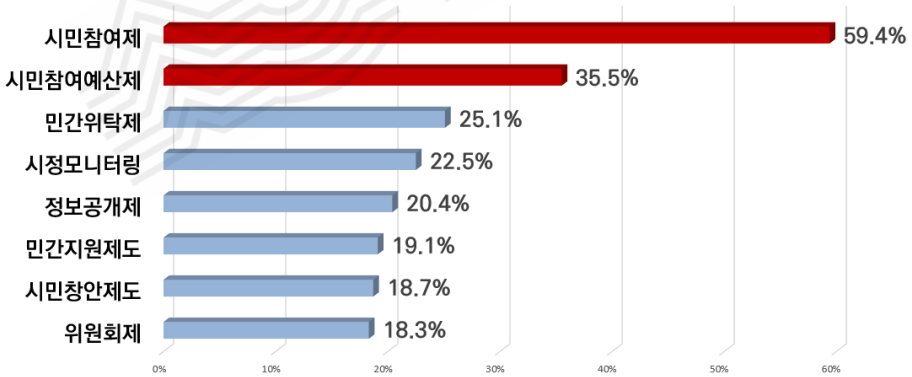
[그림 4-27] '지역자산화' 논의에 대한 인지여부(위)와 필요성에 대한 인식(아래)



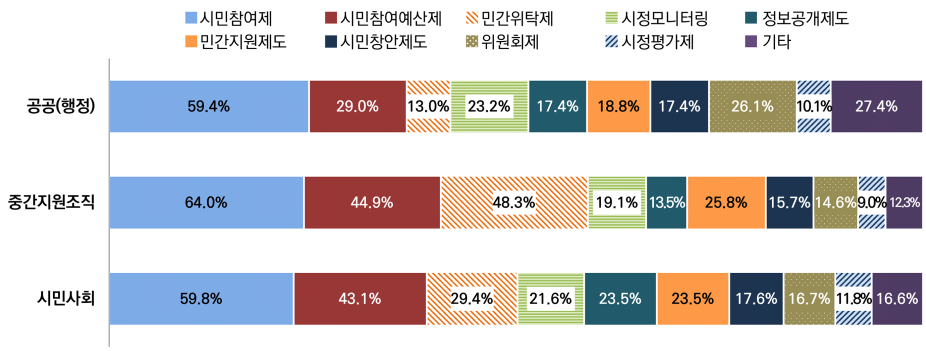
[그림 4-28] 지역자산화의 현실적인 실현 방안

2) 협치 기반의 주요 제도에 대한 인식

- 시정 운영에서 협치를 촉진·활성화하는 데 도움이 되는 제도로는 시민참여제, 시민참여예산제 등 일반시민의 참여에 기반한 제도를 주요하게 인식
  - 공청회, 정책토론회 등의 시민참여제도가 가장 높은 비중(59.4%)을 차지한 가운데, 시민참여예산제(35.5%), 민간위탁제(25.1%) 역시 상대적으로 높게 응답
  - 또한, 평가 및 모니터링 제도(시정모니터링, 시정평가제, 시민감사제) 역시 상대적으로 중요한 인식을 보이고 있음
  - 반면 위원회제(18.3%), 주민자치위원회제(11.9%) 등 전통적인 참여제도의 경우 특히 시민사회 및 중간지원조직 응답자의 인식이 낮게 나타나고 있다는 점에서 시민사회를 중심으로 두 제도의 운영 실효성에 대한 문제인식이 강한 것으로 볼 수 있음
  - 이에 반해 민간위탁제의 경우 공공(행정)은 상대적으로 그 중요성을 낮게 응답한 반면, 시민사회 및 중간지원조직의 경우 그 중요성을 높게 인식하고 있어 앞서의 제도와 상반된 경향을 보임



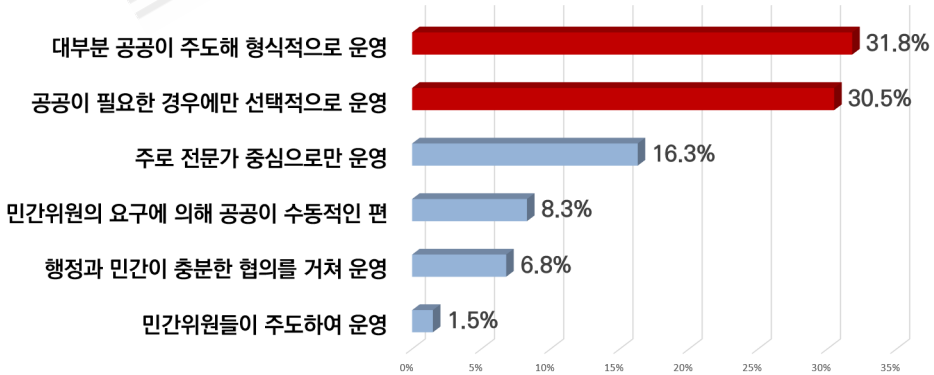
[그림 4-29] 협치를 촉진·활성화하는 데 도움이 되는 제도



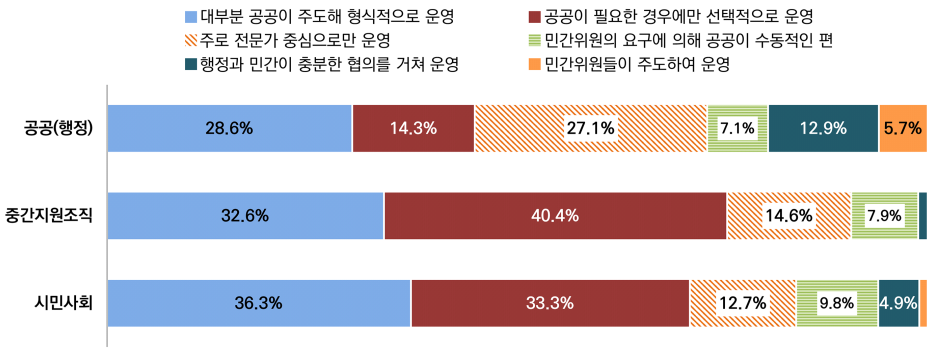
[그림 4-30] 협치를 활성화하는 데 도움이 되는 제도에 대한 주체별 인식

(1) 위원회 제도

- 위원회제의 운영은 공공의 필요에 따라 공공 주도로 이루어지고 있다는 인식이 대다수를 차지
  - 공공 주도의 형식적 운영(31.8%), 공공의 필요에 따른 선택적 운영(30.5%) 등 위원회 운영의 공공 주도성에 대해서는 인식을 공유
  - 위원회의 형식적 운영에는 인식을 공유하는 가운데, 민간은 공공의 필요에 따른 선택적 운영을 주요한 문제로 보는 반면, 공무원은 전문가 중심의 운영을 주요 문제로 보고 있다는 점에서 인식의 차이를 드러내고 있음



[그림 4-31] 현행 위원회제 운영에 대한 인식

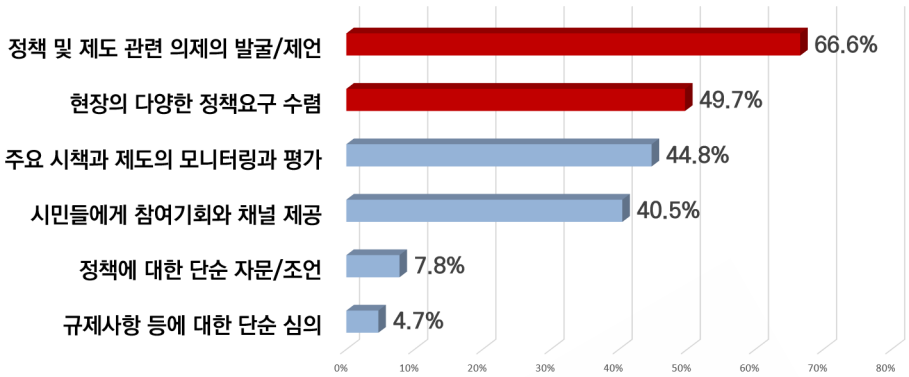


[그림 4-32] 현행 위원회제 운영에 대한 주체별 인식 정도

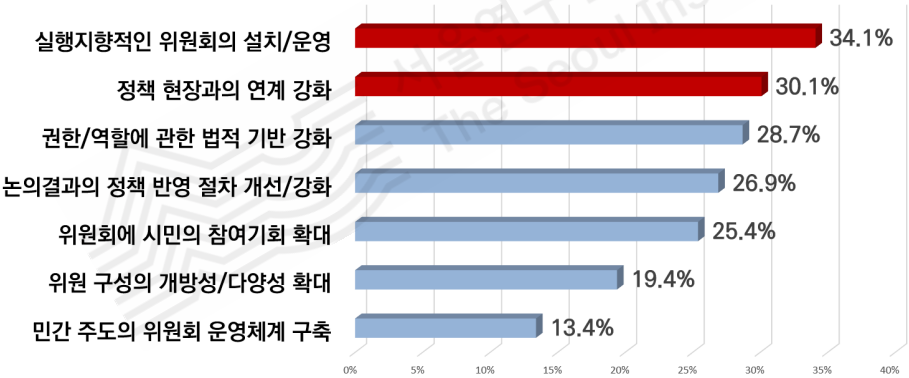
- 위원회의 주요 역할로는 의제발굴 기능을 가장 주요하게 인식하고 있으며, 현장의 정책요구와 참여기회 제공 역시 중요하게 인식
  - 의제발굴 및 제언(66.6%)이 가장 높은 응답을 보이고 있으며, 의제 발굴을 위한 연구/조사 기능(20.9%) 역시 상당한 비중을 차지하고 있다는 점에서 의제 발굴을 위원회의 가장 핵심적인 역할로 인식
  - 또한 '현장의 다양한 정책요구 수렴'(49.7%)과 '주요 시책과 제도의 모니터링과 평가'(44.8%) 역시 중요한 위원회의 기능으로 응답
  - 이에 반해 정책에 대한 단순 자문(7.8%), 규제 사항에 대한 단순 심의(4.7%) 등에 대해서는 낮은 응답을 보이고 있어, 위원회의 적극적인 역할 수행의 필요성을 제기
- 위원회 제도의 향후 발전을 위한 필요요소로는 실행 지향적 위원회 운영 등 실질적인 정책참여 확대와 관련된 요소들을 가장 우선적으로 인식
  - 위원회 발전을 위한 필수요소로 정책에 실질적으로 관여하는 실행 지향적 위원회로 전환될 필요성을 가장 우선적으로 응답
  - 위원회 권한 등에 관한 법률적 기반(28.7%)과 정책 반영에 대한 절차(26.9%) 등 위원회의 실효적인 운영과 관련된 제도와 절차 역시 중요하게 인식하고 있으며,
  - 다양한 주체의 참여기회 확대(시민의 참여기회 확대 25.4%, 위원 구성의 개

방성/다양성 확대 19.4%) 역시 중요한 개선요소로 응답

- 이외에도 정책 현장 및 타 위원회 등 위원회 외부와의 연계·협력 강화 역시 위원회 제도 발전을 위한 중요한 요소로 인식



[그림 4-33] 위원회가 수행해야 할 필요가 있는 역할



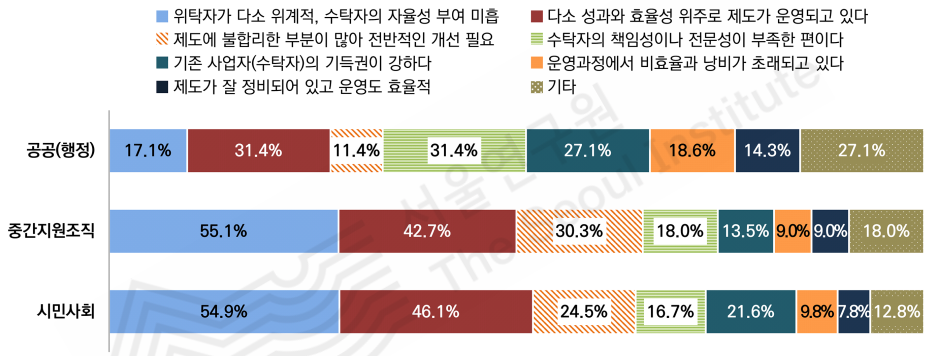
[그림 4-34] 위원회제 발전을 위한 개선 요인

(2) 민간위탁 제도

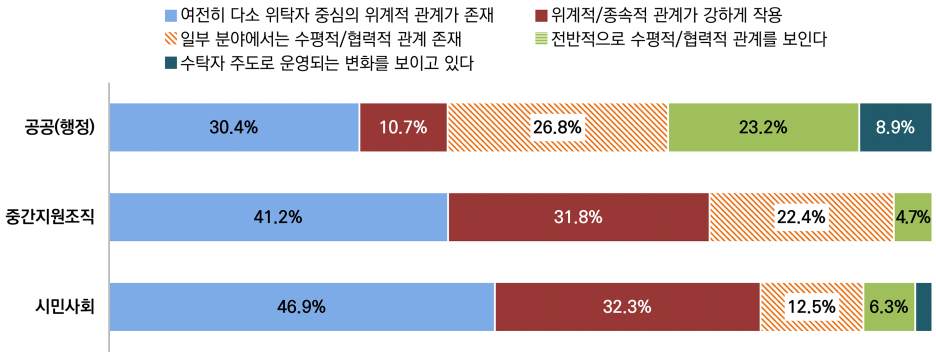
- 민간위탁 제도의 현행 운영방식에 대해서는 전반적인 개선이 필요함을 인식하고 있는 가운데, 공공과 민간 간의 상호 불신이 존재
  - 민간의 경우 주로 불합리하고 성과 위주의 제도 운영, 위탁자와의 위계적 관계 등 제도 자체 또는 위탁자의 문제에 대해 주로 개선이 필요함을 인식하는 반면,
  - 공공의 경우 수탁자의 책임성·전문성 부족(31.4%), 기존 수탁자의 기득권 추

구(27.1%), 운영상의 비효율(18.6%) 등을 주요한 문제로 인식하고 있어 민간과 커다란 인식차를 보이고 있음

- 위탁자와 수탁자 간의 관계에 대해서는 여전히 위계적 관계가 존재한다는 인식이 대다수(73.2%)를 차지
  - 민간의 경우 강한 위계적 관계가 작용한다는 응답(38.6%)이 전체의 1/3 이상을 차지할 정도로 위탁자 중심의 제도 운영을 주요하게 인식
  - 반면 공공의 경우 다소 위계적인 관계가 남아있긴 하지만, 수평적/협력적 관계를 형성하고 있다는 인식이 절반을 차지하고 있다는 점에서 민간과의 인식의 차이를 드러냄

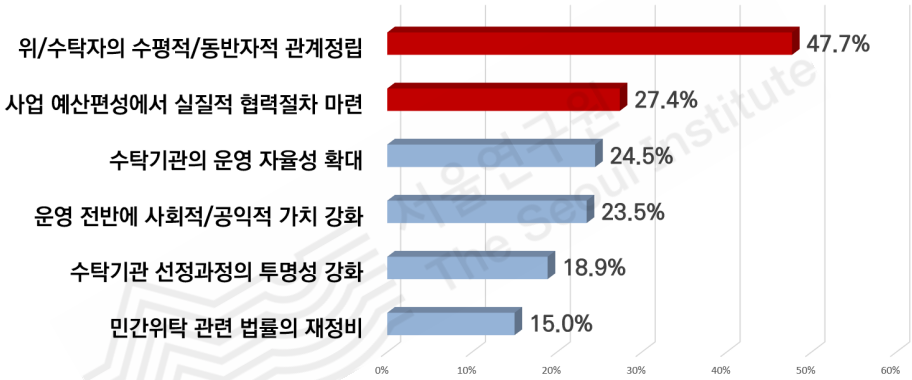


[그림 4-35] 현행 민간위탁 운영방식에 대한 주체별 인식



[그림 4-36] 위수탁자 간 관계에 대한 주체별 인식

- 민간위탁제의 개선을 위한 과제로는 '위/수탁자 간 관계 재정립'(47.7%), '예산편성 과정의 실질적 협력'(27.4%), '운영자율성 확대'(24.5%) 등을 주요하게 인식
  - 이외에도 '사회적/공익적 가치의 강화'(23.5%)와 '수탁기관 선정의 투명성 강화'(18.9%) 등도 중요한 개선과제로 응답
  - 민간의 경우 전체 응답자의 절반 이상이 위·수탁자 간 관계 재정립을 우선적 과제로 응답하였으며, 수탁기관의 운영자율성 확대도 중요한 과제로 인식
  - 반면 공무원의 경우 '수탁자 선정과정의 투명성 강화'(28.6%), '수탁기관의 재정적 자립성 강화'(19.6%), '수탁기관의 운영자율성 확대'(17.9%) 등 주로 수탁자 관련 사항에 대한 개선을 응답



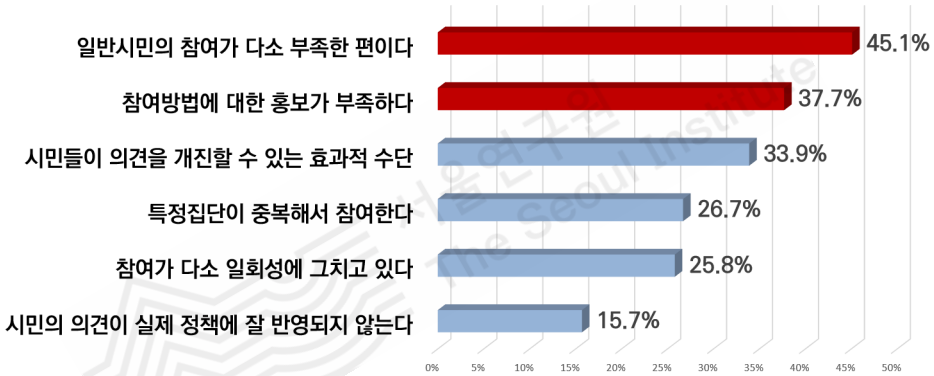
[그림 4-37] 민간위탁제의 개선 과제

(3) 시민참여 제도

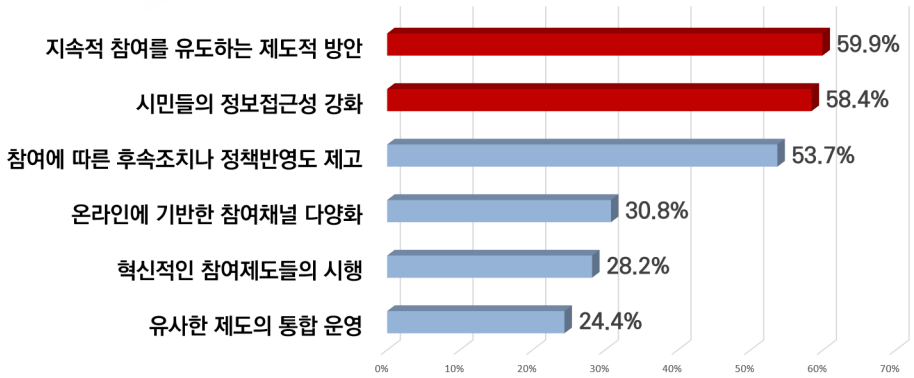
- 시민참여 제도에 대해서는 참여주체의 다양성 부족을 가장 주요한 문제로 응답하고 있으며, 제도 운영에 대한 긍정적 인식 역시 상당수 존재
  - 응답자의 상당수가 시민들의 효과적인 의견 개진수단으로서 긍정적 인식을 보이고 있으며, 특히 공공(행정)의 경우 가장 높게 응답
  - 현행 방식의 문제점으로는 일반시민의 참여 부족(45.1%), 특정집단의 중복참여(26.7%) 등 참여주체의 다양성 문제를 가장 주요하게 응답
  - 이외에도 일회성 참여와 정책 미반영 등 제도의 지속성과 사후조치에 대한

불만 역시 상당수 존재

- 향후 개선과제로는 전반적으로 참여제도의 개방성을 확대하고 운영의 실효성을 강화하는 방식의 개선이 필요하다는 인식을 공유
  - ‘시민들의 정보접근성 강화’(58.4%)와 ‘온라인 기반의 참여채널 다양화’(30.8%) 등 참여제도 운영의 개방성과 접근성을 강화할 필요가 있음을 우선적으로 응답
  - 또한 전체 응답자의 절반 이상이 ‘지속적인 참여 유도를 위한 제도적 방안 마련’(59.9%), ‘후속조치나 정책반영도 제고’(53.7%) 등 제도의 지속적이고 실질적인 운영의 필요성을 제기



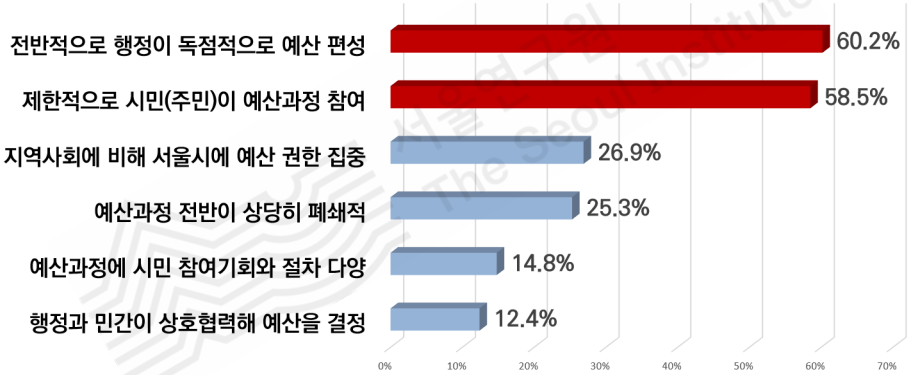
[그림 4-38] 현행 시민참여제도의 운영에 대한 인식



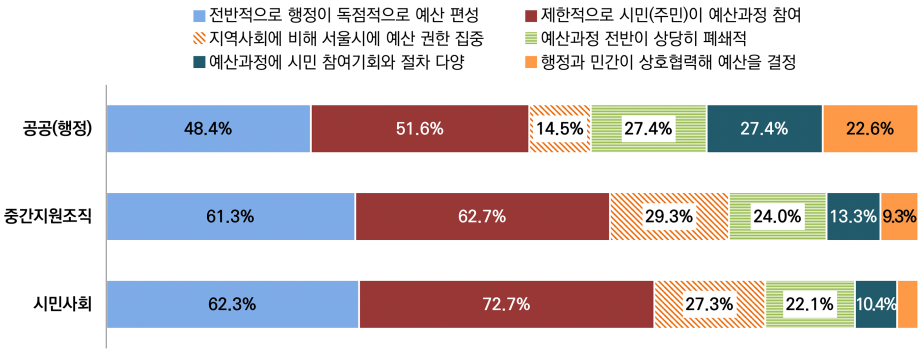
[그림 4-39] 시민참여제도의 개선 과제

(4) 시정 예산제도

- 현행 시정 예산제도에 대해서는 행정 주도의 폐쇄적 과정을 통해 운용되고 있다는 인식을 전반적으로 공유
  - 현재의 시정 예산제도가 행정 중심으로 운영되고 있다는 점에 대해서는 공무원과 민간이 동일한 인식을 보이지만,
  - 공공은 현재의 예산과정에 대한 다양한 참여절차와 행정과 민간의 상호협력 등 주민의 참여와 협력 수준을 상대적으로 높게 평가하는 입장 역시 보유하는 반면,
  - 민간 주체들은 시민(주민)의 참여범위가 제한적인 수준에 그치고 있다고 생각한다는 점에서 상호간의 인식차 존재



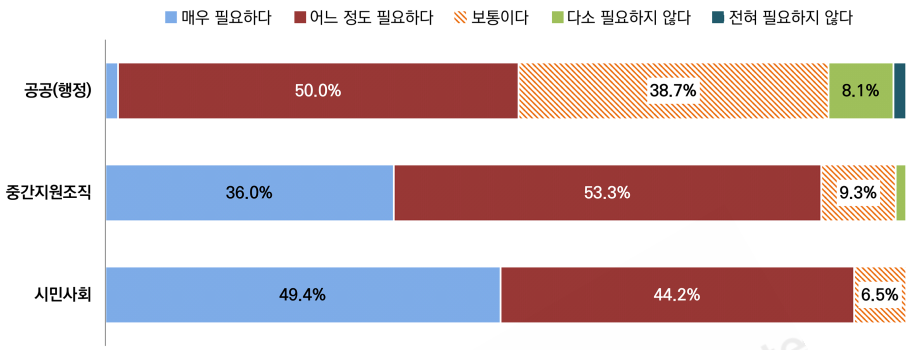
[그림 4-40] 현행 시정 예산제도에 대한 인식



[그림 4-41] 현행 시정 예산제도에 대한 주체별 인식 정도

○ 예산과정에서 시민(주민)의 참여 문제에 대해서는 대부분이 필요성을 인정

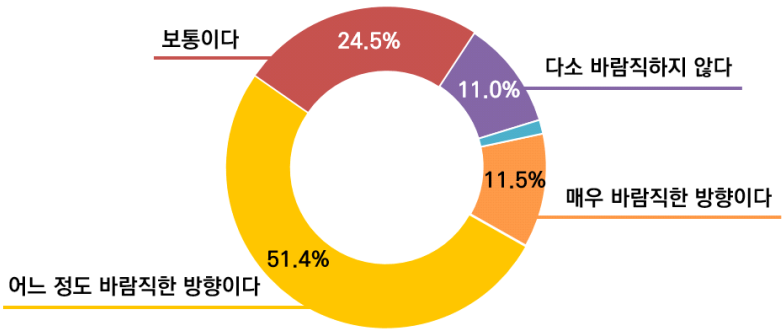
- 예산과정에 시민이 참여할 필요성에 대해 전체 응답자의 약 80%가 동의
- 다만 민간주체에 비해 공공 주체의 경우 참여가 필요하다는 응답이 절반을 약간 상회하는 수준에 그치고 있어 다른 주체들에 비해 현격히 낮은 비율을 보임



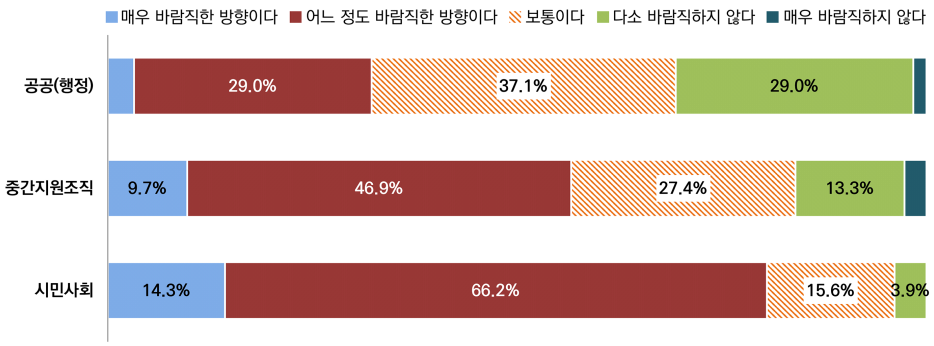
[그림 4-42] 예산과정에서 시민참여에 대한 주체별 인식

○ 예산 및 재정관련 권한의 지역사회 이양에 대해서는 긍정적인 인식이 우세하나, 부정적 인식도 상당수 존재

- 민간 중 중간지원조직이나 시민사회 주체의 경우 지역사회로의 재정 권한 이양에 대해 긍정적 인식이 약 80% 정도로 대다수를 차지하고 있으나,
- 민간 중에서도 직능단체 전문가와 공공 주체를 중심으로 중립적이거나 부정적 인식 역시 상당수 존재한다는 점에서 주체별 인식의 차이 존재

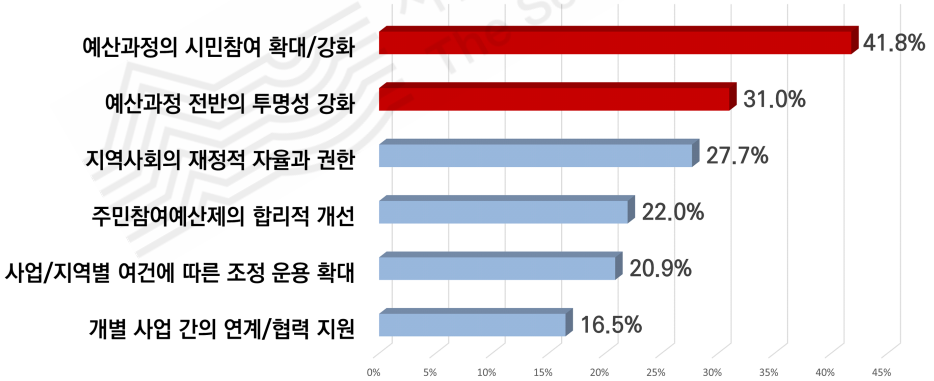


[그림 4-43] 지역사회로의 재정권한 이양에 대한 인식



[그림 4-44] 지역사회로의 재정권한 이양에 대한 주체별 인식 정도

- 예산제도에서의 협치를 실현하기 위한 우선적 개선요소로는 '예산과정의 시민참여 확대'(41.8%), '예산과정 전반의 투명성 강화'(31.0%) 등을 주로 응답
  - 이 외에도 '지역사회의 재정적 자율성 강화'(27.7%), '주민참여예산제의 개선'(22.0%), '사업/지역별 조정 운용 확대'(20.9%) 등도 주요 개선요소로 응답



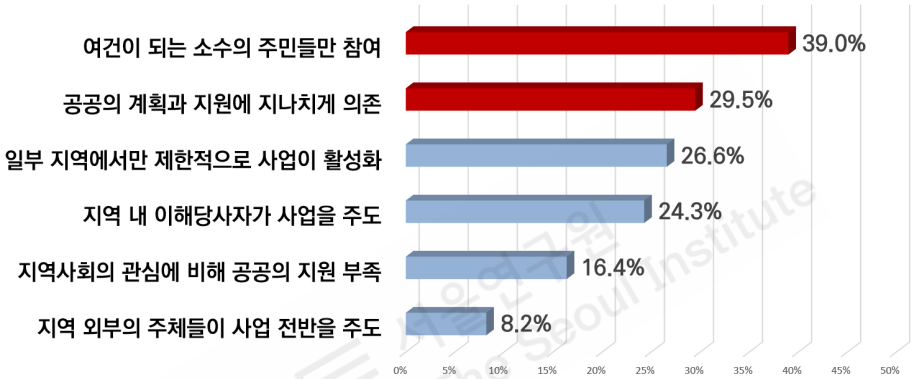
[그림 4-45] 협치친화적 예산제도를 위한 개선 과제

3) 협치선도정책(사업)에 대한 인식

(1) 주거재생 사업

- 현재의 주거재생 사업 추진방식에 대해 지역·주체 측면의 제한적 활성화를 주로 응답하고 있으며, 공공 의존성에 대한 문제도 중요하게 제기

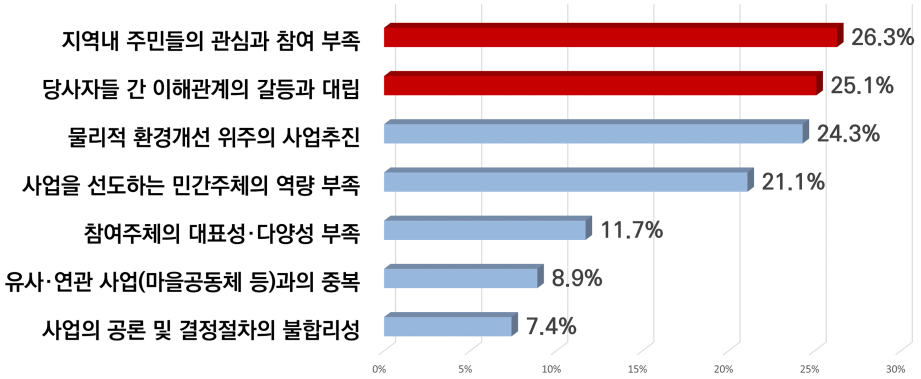
- 소수 주민의 참여(39.0%), 일부 지역에 제한된 활성화(26.6%) 등 참여주체 및 지역적 범위의 측면에서 제한적인 활성화를 주요한 문제로 인식하고 있으며, 공공의 계획과 지원에 대한 의존성(29.5%) 역시 높은 응답을 보임
- 지역 주민의 폭넓은 참여를 이끌어내지 못한다는 점에는 공통의 인식을 보이지만, 민간은 지역 내 이해당사자의 사업 주도를 주요한 경향으로 보는 반면 공무원들은 지역 외부 주체들의 주도를 상대적으로 높게 응답해 상호 간의 인식차 존재



[그림 4-46] 현행 주거재생 추진방식에 대한 인식

ㅇ 현재 주거재생 사업 추진과정에 대해서는 다양한 문제점을 고루 응답하고 있는 가운데, 참여주체의 문제가 중요하게 부각

- 지역 내 주민들의 관심과 참여 부족(26.3%), 선도주체의 역량 부족(21.1%), 참여주체의 대표성 및 다양성 부족(11.7%) 등 참여주체 관련 문제를 가장 주요하게 인식
- 특히 이러한 민간 참여주체의 다양성 및 역량의 문제에 대해서는 공무원에 비해 민간이 더 주요한 문제로 인식하고 있음
- 이 외에도 물리적 환경 개선 위주, 행정 주도의 사업방식에 대한 문제점(24.3%)과 함께, 민간 내부의 추진과정의 문제(당사자 간 갈등과 대립 25.1%, 공론 및 결정절차의 불합리성 7.4%) 역시 중요하게 응답

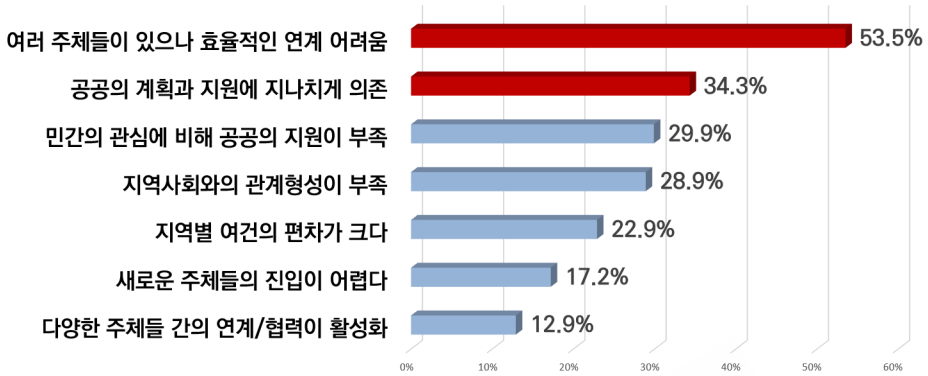


[그림 4-47] 주거재생 사업 추진과정에서의 주요 문제점

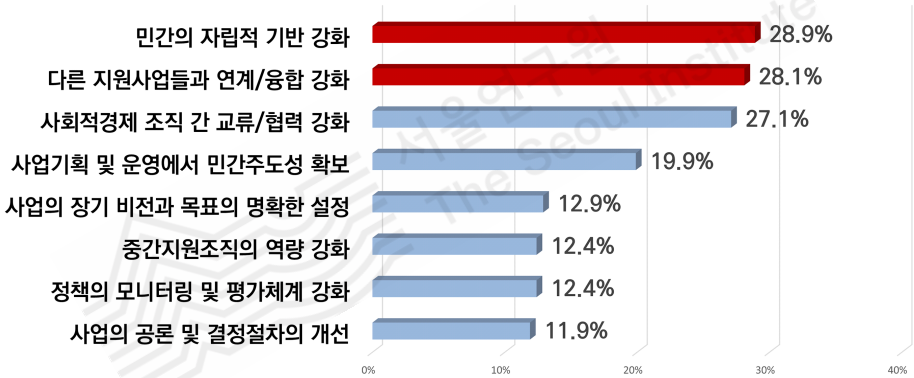
(2) 사회적경제 활성화 지원사업

- 현재의 사회적경제 지원환경의 여건에 대해서는 주체 간 및 지역사회와의 연계·협력에 대한 문제점을 가장 주요하게 인식
  - 주체들 간의 연계·협력이 활성화되어 있다는 응답(12.9%)은 소수에 그치고 있는 가운데, 주체들 간의 효율적 연계 부족(53.5%), 지역사회와의 관계 형성 부족(28.9%), 새로운 주체 진입의 어려움(17.2%) 등 다양한 측면의 문제를 제기
  - 한편, 공공의 지원에 대한 의존성(34.3%)과 공공의 지원 부족(29.9%) 문제를 동시에 높게 응답하고 있다는 점에서 참여주체들이 민간자원의 효율적 동원에 어려움을 겪고 있음을 생각할 수 있음
- 사회적경제 활성화를 위한 요소로는 사업 간·주체 간 연계/협력 강화를 우선적으로 인식하는 가운데, 민간의 자립성·자율성 확보 역시 중요하게 고려
  - 앞서 현재 여건에 대한 인식을 바탕으로 타 지원사업과의 연계·융합 강화(28.1%), 사회적 경제 조직 간의 교류·협력(27.1%) 등 사업 간·주체 간 연계/협력을 우선적 개선과제로 응답
  - 또한 민간의 자립적 기반 강화(28.9%), 민간주도성 확보(19.9%) 등 민간주체의 역량 및 역할을 강화하는 것 역시 중요한 과제로 인식

- 이외에도, 중간조직 및 지원주체의 역량 강화와 모니터링 및 평가체계 강화, 공론 절차의 개선 등도 주요 개선요인으로 응답



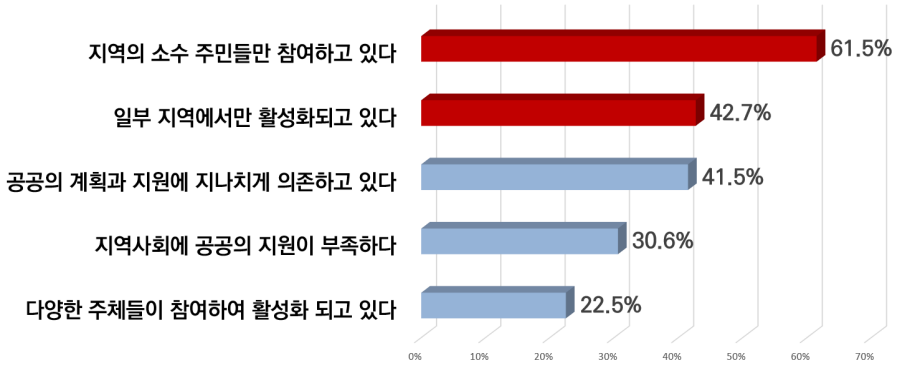
[그림 4-48] 현행 사회적경제 지원환경에 대한 인식



[그림 4-49] 사회적경제 지원사업의 개선과제

(3) 마을공동체 활성화 지원사업

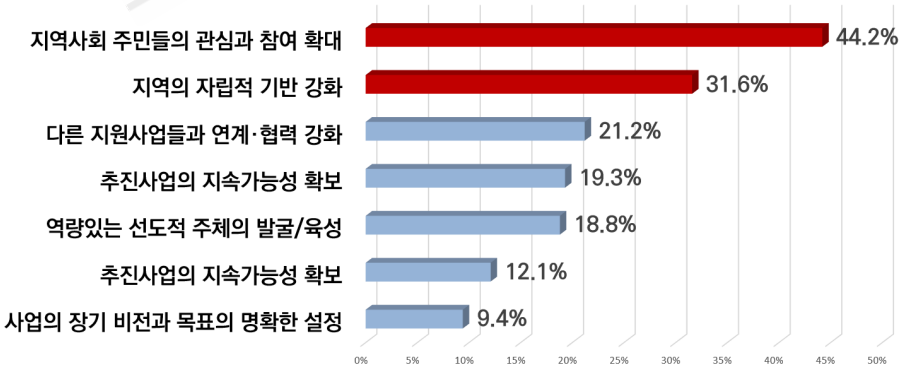
- 마을공동체를 둘러싼 현재의 환경에 대해 일부지역, 일부주민들의 참여만 이루어진다는 인식이 지배적
  - 다양한 주체의 참여를 통해 활성화되고 있다는 응답(22.5%)은 소수에 그치고 있으며, 지역의 일부 주민에 국한된 참여(61.5%)와 지역별 편차(42.7%)를 주로 지적
  - 이외에도 공공에 대한 지나친 의존(41.5%)과 공공의 지원 부족(30.6%) 등 공공의 지원환경에 대한 문제도 중요하게 응답



[그림 4-50] 현행 마을공동체 사업 방식에 대한 인식

○ 향후 마을공동체의 활성화를 위해서는 지역 내부의 역량과 참여의 확대·강화를 가장 우선적으로 고려하고 있으며, 다른 사업과의 연계·협력 강화 역시 중요한 요소로 응답

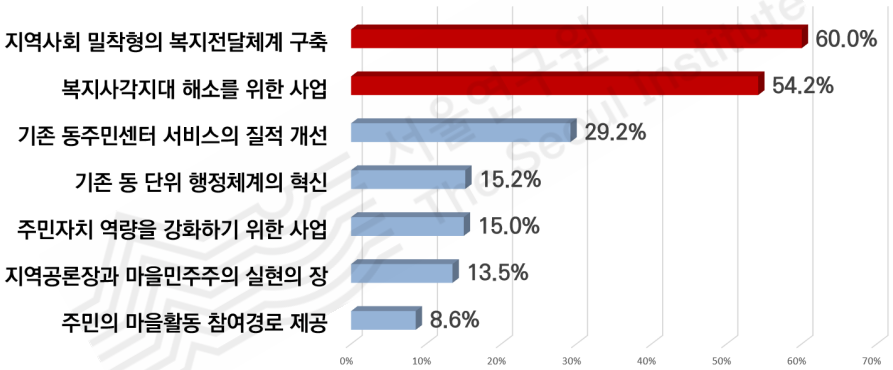
- 지역 주민들의 참여 확대(44.2%), 선도적 주체의 발굴/육성(18.8%) 등 지역 주체들의 다양화 측면뿐만 아니라, 지역의 자립적 기반 강화(31.6%) 등 지역 자체의 역량을 강화하는 방안을 우선적으로 응답하고 있으며,
- 관련된 타 지원사업과의 연계·협력(21.2%) 역시 중요하게 고려
- 한편, 사업의 지속가능성(19.3%)과 장기비전 및 목표의 설정(9.4%) 등 향후 장기적 추진방향 및 추진체계와 관련된 고려 역시 필요함을 응답



[그림 4-51] 마을공동체 지원사업의 개선과제

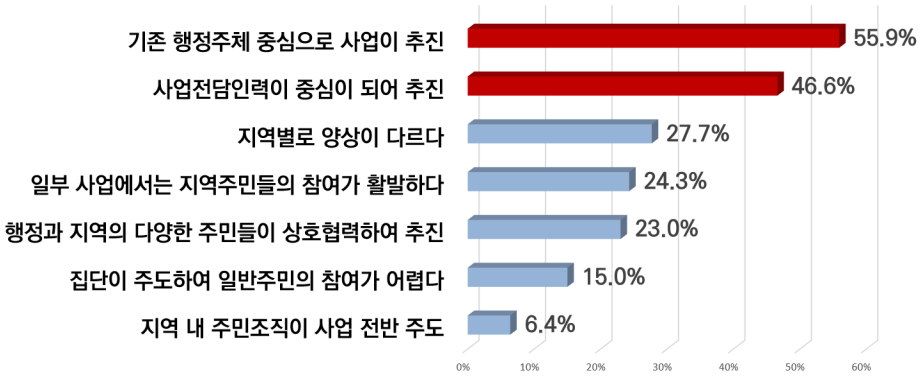
(4) 찾아가는 동주민센터 사업

- 찾아가는 동주민센터 사업에 대해 지역사회 단위의 복지서비스 개선 사업이라는 인식이 지배적
  - '지역사회 밀착형의 복지전달체계 구축'(60.0%), '복지사각지대 해소를 위한 사업'(54.2%) 등 지역 단위의 복지서비스 전달체계 개선사업이라는 인식이 가장 높은 응답을 차지
  - 동 단위 행정체계의 개선으로 보는 시각 역시 상당한 비중을 차지하지만, 마을공동체 및 주민참여 활동에 대한 인식은 낮게 나타나고 있어, 찾아가는 동주민센터 사업 중 일부 영역의 경우 공론화나 홍보 등의 과정이 부족함을 드러내고 있음



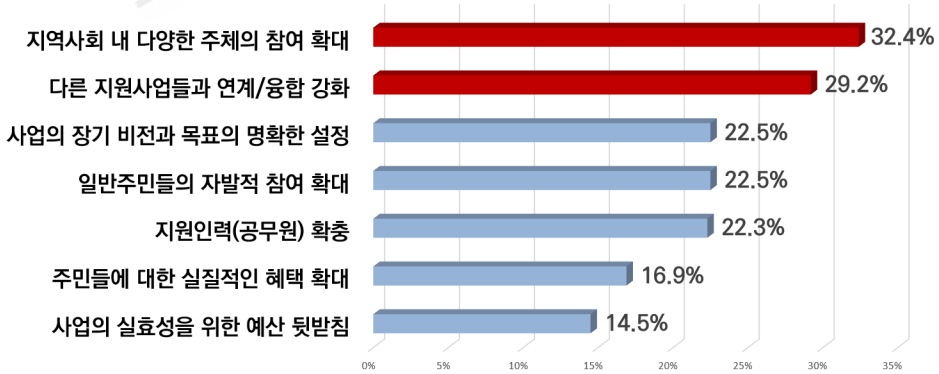
[그림 4-52] 찾아가는 동주민센터 사업의 성격

- 찾아가는 동주민센터의 사업 추진은 지역주민의 참여보다는 기존 행정주체나 신규 사업전담인력이 주도
  - 전체 응답자의 절반가량이 자치구, 주민센터 등 지역단위 기존 행정주체(55.9%) 또는 신규 사업전담인력(46.6%)이 사업을 주도하는 행정주도의 사업추진 방식이 중심이 되는 가운데,
  - 지역별로 양상이 다르거나 일부 영역에서 주민의 참여 또는 민관협력이 나타나고 있다는 응답 역시 다수 있어, 지역별·영역별로 추진방식의 다양화 경향도 일부 나타나고 있음



[그림 4-53] 현행 찾동 사업의 추진방식에 대한 인식

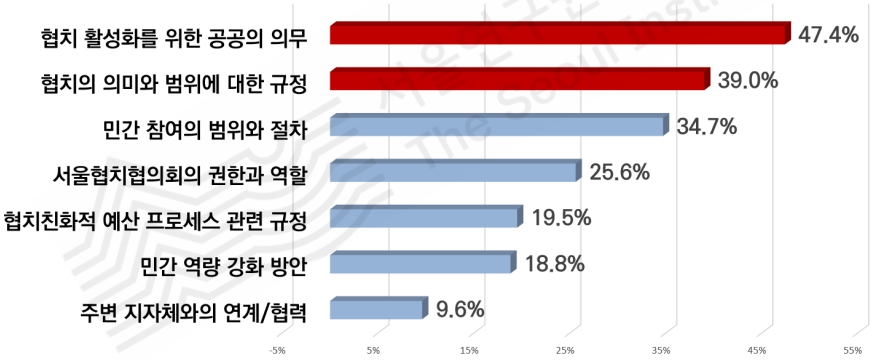
- 향후 개선과제로는 '참여 주체의 다양화', '사업 간 연계·융합 강화', '사업 지원체계의 강화' 등을 다양하게 인식
  - 일반시민을 포함한 다양한 지역사회 주체들의 참여(54.9%)를 가장 우선적 개선과제로 응답하고 있으며, 유사 사업 및 단위사업 간 연계·융합 강화(43.7%) 역시 중요한 개선과제로 나타나고 있음
  - 공공의 경우 민간주체보다 지원인력의 확충(32.1%), 지원 예산 확충(14.3%)의 개선 등 지원체계의 강화를 보다 중요하게 고려하고 있다는 점에서 주체 간 인식의 차이도 존재



[그림 4-54] 찾동 사업의 향후 개선과제

(5) 민관협치 기본조례

- 민관협치 기본조례에 담길 필요가 있는 내용으로는 협치활성화를 위한 공공의 의무, 협치의 의미와 범위에 대한 규정, 민간참여의 절차 등을 주요하게 응답
  - 특히 협치의 의미와 범위, 민간참여의 범위와 절차 등 협치의 정의와 방식에 관한 응답이 높게 나타난다는 점에서 서울시정이 추구하는 '협치'의 구체적인 상에 공론화와 인식의 공유가 필요함을 제기
  - 소속별로는 민간주체의 경우 협치 활성화를 위한 공공의 의무를 가장 중요한 내용적 구성요소로 생각하는 반면, 공공주체의 경우 협치의 의미와 범위에 대한 규정을 가장 필요한 요소로 인식
  - 이외에도 선도적 협치기구로서 서울협치협의회의 권한과 역할(25.6%)에 관한 내용을 구체화할 필요성 역시 높은 응답을 보임

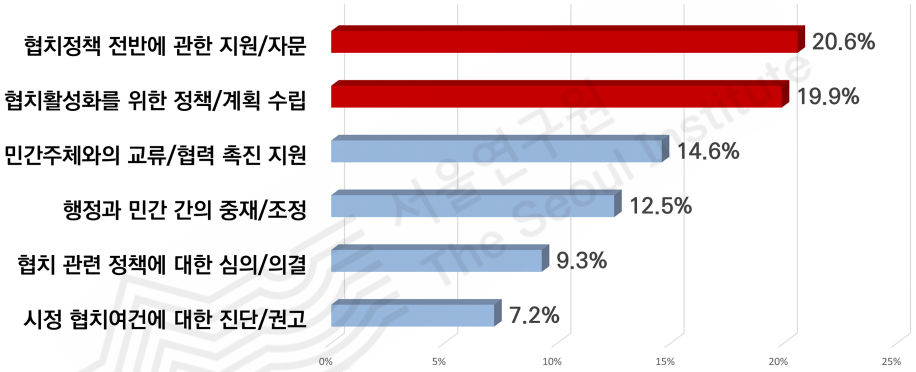


[그림 4-55] 민관협치 기본조례에 담길 필요가 있는 내용

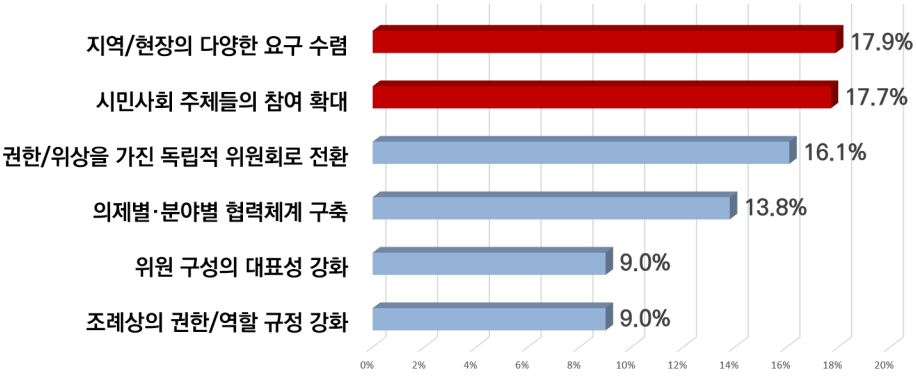
- 협치선도기구로서 서울협치협의회의 역할로는 협치정책 전반에 관한 지원/자문, 협치활성화를 위한 정책/계획 수립 등 다양한 측면을 응답
  - 다양한 역할의 필요성을 고루 인식하고 있지만, 협치활성화를 위한 조사/연구, 직접적인 정책 실행, 관련 정책에 대한 평가 등의 기능의 필요성은 상대적으로 낮게 인식
- 서울협치협의회의 활성화를 위해 필요한 요소로는 관련주체들의 참여 및 연계확대를

중요하게 응답하고 있으며, 협의회의 권한 및 위상을 강화하는 것 역시 중요하게 고려

- 지역/현장의 다양한 요구 수렴(17.9%), 시민사회 주체들의 참여 확대(17.7%), 의제별·분야별 협력체계 구축(13.8%) 등 정책 현장 및 관련주체들과의 긴밀한 관계 형성을 협치협의회 활성화의 필수요소로 응답
- 또한 독립적 위원회로 전환(16.1%), 조례상의 권한/역할 강화(9.0%) 등 협의회의 법적·행정적 권한을 강화하는 것 역시 중요한 요소로 인식
- 다만 독립적 위원회로 전환하는 방안에 대해서는 민간 주체들이 상당히 중요한 요소로 비중있게 인식하고 있는 반면, 공공 주체는 그 필요성을 매우 낮게 평가하고 있어 명확한 인식의 차이를 드러내고 있음



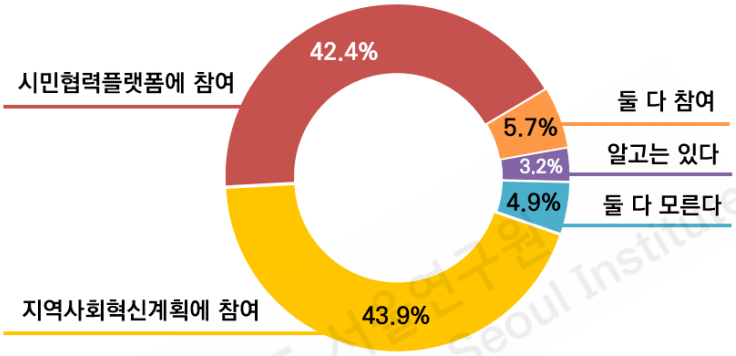
[그림 4-56] 서울협치협의회의 역할



[그림 4-57] 서울협치협의회의 활성화를 위한 필요요소

(6) 지역사회 단위 협치사업

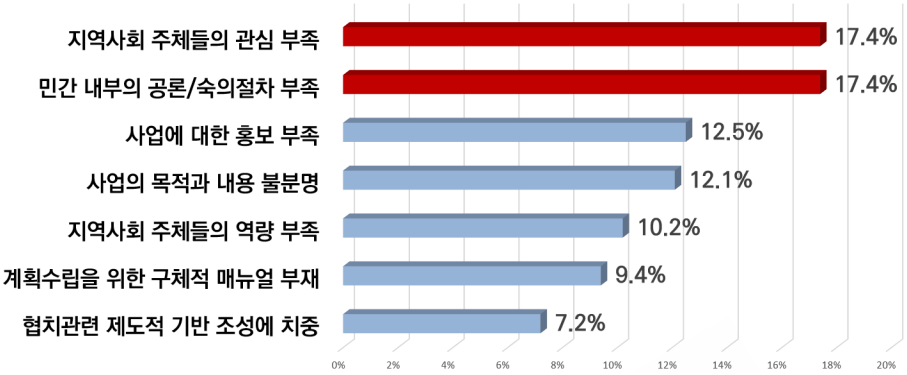
- 지역사회 단위에서 추진되고 있는 『지역사회혁신계획』의 수립과 '시민협력플랫폼' 구축사업은 높은 인지도를 바탕으로 폭넓은 참여를 이끌어내고 있음
  - 응답자의 90% 이상이 소속에 관계없이 지역사회혁신계획 수립이나 시민협력플랫폼 구축사업에 참여하고 있다고 응답하고 있어 두 협치사업이 다양한 주체의 참여를 이끌어내고 있음을 확인



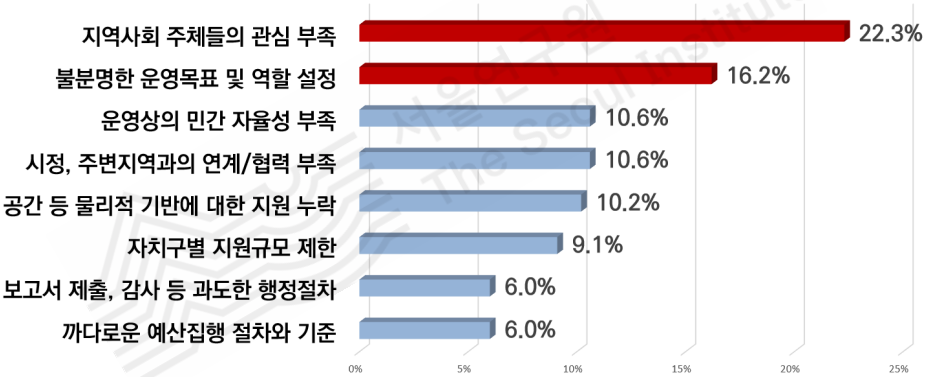
[그림 4-58] 지역사회혁신계획, 시민협력플랫폼의 참여 여부

- 지역사회혁신계획 수립과정의 문제점으로는 지역사회 주체들의 관심과 참여 부족 문제를 주요하게 응답
  - 지역사회 주체들의 관심부족(17.4%)과 공론/숙의절차 부족(17.4%) 등 지역사회 주체 내부의 문제를 주요하게 인식하고 있는 가운데, 지역사회 주체들의 참여를 유도할 수 있는 홍보 노력 역시 부족(12.5%)하다고 응답
  - 또한 사업의 목적과 내용 불분명(12.1%), 구체적 매뉴얼 부재(9.4%) 등 불명확한 추진 방향 및 프로세스에 대한 문제도 중요한 문제점으로 응답
- 시민협력플랫폼 구축사업 역시 지역사회의 관심 부족(22.3%)과 불분명한 목표/역할 설정(16.2%)을 중요한 문제로 인식
  - 이외에도 운영상의 민간자율성 부족(10.6%), 과도한 행정절차(6.0%), 까다

로운 예산집행 절차(6.0%) 등 민간의 자율성을 제한하는 행정의 관리·감독 위주의 방식에 대한 문제도 주요한 문제로 제기



[그림 4-59] 지역사회혁신계획 수립 과정의 문제점



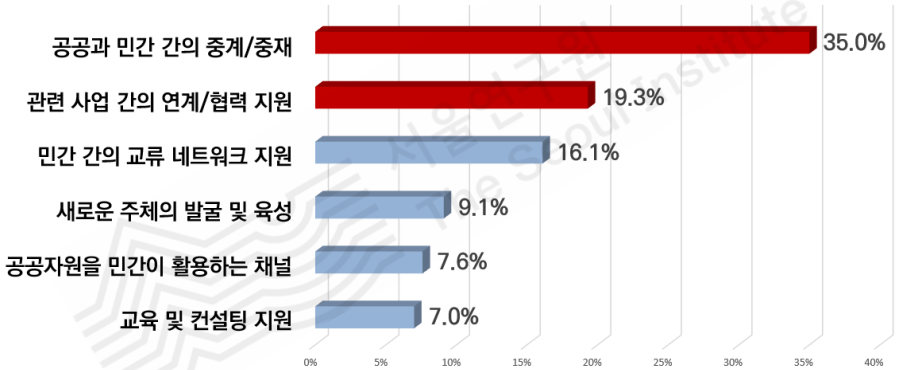
[그림 4-60] 시민협력플랫폼 구축사업의 문제점

(7) 중간지원조직

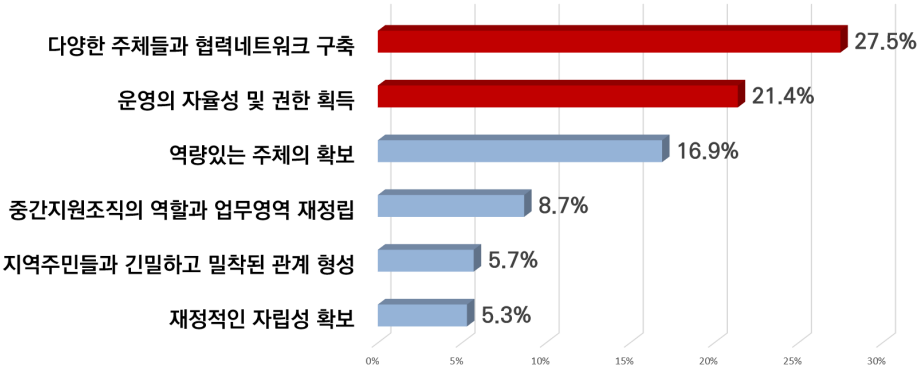
- 중간지원조직의 역할로는 관련 주체 및 사업 간의 연계/협력 지원 기능을 가장 우선적으로 인식
  - 공공과 민간 간의 중계/중재 역할(35.0%)을 중간지원조직의 핵심적인 역할로 응답하고 있는 가운데,
  - 관련 사업 간의 연계/협력 지원(19.3%), 민간 간의 교류 네트워크 지원(16.1%) 등 전반적으로 관련 주체/사업 간의 교류/협력 확대를 위한 지원을

중간지원기구의 주요한 역할로 인식

- 이에 따라 향후 중간지원조직의 활성화를 위해서 가장 중요한 요소 역시 다양한 주체들 간의 협력네트워크 구축(27.5%)을 응답
  - 앞서 중간지원조직의 핵심 기능으로 주체/사업 간의 연계/협력 활성화를 응답한 연장선상에서 향후 중간지원조직의 활성화를 위한 중요요소 역시 다양한 주체들 간의 협력네트워크 구축이 필수적임을 인식
  - 이 외에도 운영의 자율성과 권한 확보(21.4%), 역량있는 주체의 확보(16.9%) 등도 중요한 요소로 응답
  - 특히 중간지원조직 스스로는 운영의 자율성과 권한 확보(30.3%)를 향후 중간지원조직 활성화를 위한 가장 우선적 요소로 인식



[그림 4-61] 중간지원조직의 역할에 대한 인식



[그림 4-62] 중간지원조직 활성화를 위한 필요요소

05

계획과제의 도출

1_기본계획 수립을 위한 현행 협치시정의 진단

2_세부 계획과제 도출

서울연구원 The Seoul Institute

05 | 계획과제의 도출

1_기본계획 수립을 위한 현행 협치시정의 진단

1) 제한된 영역에 한정된 협치 활성화

- 현재 우리나라는 그동안 유지해 온 대의제 민주주의의 한계를 노정하면서 대안적 민주주의 모델인 참여민주주의/숙의민주주의가 사회 전반에 확대되는 추세
  - 20세기 들어 시민사회의 성숙과 시민의 기대수준 상승에도 불구하고 기존의 행정체계는 사회변화에 대해 제대로 대응하지 못하면서 대의민주주의 제도의 정당성 위기를 야기
  - 변화하는 정치·행정 환경 하에서 협치는 시민들의 참여에 기초한 의사결정을 통해 대의민주주의가 야기한 낮은 만족도와 행정 효능감을 회복할 수 있는 새로운 가능성을 모색
- 서울시는 민선 5기를 거쳐 민선 6기에 '협치'를 시정기조로 전면에 내세우면서 이러한 사회적·정치적·행정적 변화를 주도
  - 2016년 9월에는 「민관협치활성화를 위한 기본조례」를 제정하고 이에 따라 협치시정을 구현하기 위해 서울협치협의회와 서울협치추진단이 설치되고,
  - 이와 함께 시정 단위와 지역사회 단위로 이원화하여 협치 활성화를 위한 다양한 제도적 기반을 모색하고 있음
  - 서울시를 필두로 하여 충청남도, 경기도 등 여러 지방자치단체에서 '협치'에 기반한 정책환경을 구현하고자 다양한 모색을 시도하고 있으며, 이러한 경향은 문재인 정부 출범 이후 중앙정부로도 확대
- '협치'는 특정 정책이나 사업의 추진과 관련된 것이 아니라 공공 행정의 일반적인 프로세스 상에서 구현되어야 할 '절차'와 '관계'라고 볼 수 있음
  - 협치는 구체적인 범위와 실체를 가진 정책요소라기보다는 행정 프로세스 내에서 주체들 간의 관계와 협력에 대한 절차로서의 의미

- 따라서 협치활성화를 위한 노력 역시 특정 사업의 발굴이나 계획 수립을 넘어 공공 행정 일반에서 나타나는 협력적 원리를 구현하고 확대하는 것

ㅇ 협치시정 기조에도 불구하고 여전히 협치를 행정 전반에 걸친 보편적 업무추진 방식이 아닌 특정 업무영역 내지 정책의 대상으로 한정해서 인식하는 경향

- 주요 협치선도사업 등에서 민·관의 상호협력과 민간의 광범위한 사업 참여는 활성화되고 있으나 그 외의 일반 행정영역에서의 협치 노력은 여전히 다소 미흡
- 특히 인사제도와 평가제도 등 일반적인 정책 프로세스의 추진방식과 행정주체의 사고방식에 영향을 미치는 주요 제도들의 협치친화적 개선에 대해서 소극적이거나 거부하는 경향 잔존

ㅇ 시정 행정영역 내에 협치활동 지원을 위한 부서 및 조직이 갖추어지면서 오히려 협치증진을 위한 활동들이 특정 부서의 업무영역이라는 인식 발생

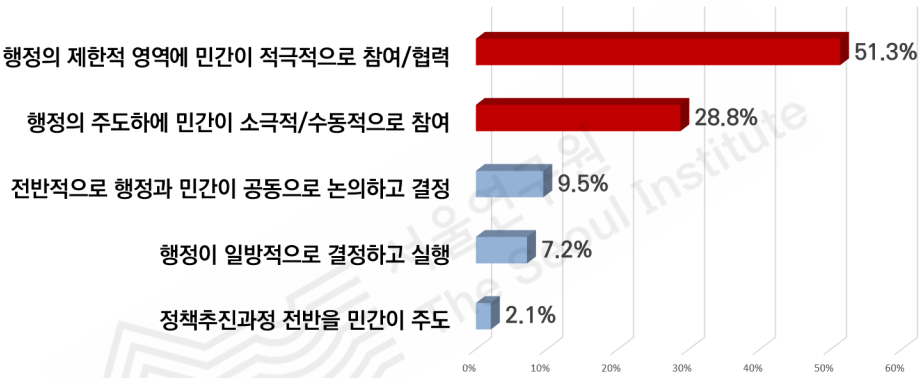
- 시정 행정 내에 '민관협력담당관'과 '지역공동체담당관'이라는 협치관련 업무를 담당하는 전담부서가 설치되면서 민간과의 협력체계 구축이나 협치친화적 제도 개선은 특정 부서의 전담업무로 인식
- 이에 따라 전국에서 최초로 『민관협치 활성화를 위한 기본조례』가 제정되고, 이에 따라 서울협치협의회가 설치되었지만, 이를 민관협력담당관의 업무를 심의·의결하는 시정 위원회 중 하나로만 인식

ㅇ 시정 단위에서의 여러 인식 개선 노력에 비해 지역사회 단위에서의 협치 프로세스에 대한 인식은 상대적으로 더욱 부족

- 자치구 행정에서도 시정과 유사한 협치기구와 사업을 도입하고 있지만, 지역사회 주체들의 합의에 기반하기보다는 구청장 등의 인식과 의지에 따라 차별적으로 실행
- 시정에서 추진된 사업들이 실제 실행되는 지역사회 단위에서는 협치에 대한 인식 부족으로 인해 기존의 방식을 답습하는 경향이 지속되면서 사업 추진 과정의 갈등 발생

2) 행정 주도의 정책추진체계

- 민선 5·6기 협치시정의 도입 이후 시정 전반에 걸친 민간주체의 정책 참여의 양과 질은 대폭 확대
- 민간 참여의 확대에도 불구하고 여전히 많은 정책 과정에서 민·관의 협력 체계에서 행정 주도, 행정 중심의 추진체계는 유지
  - 행정 중심의 의사결정 구조에 따라 민간이 공공의 의사결정에 대한 보완적·사후승인의 역할 중심으로 형식적으로 참여하면서 민간의 실질적 참여와 권한은 부족



[그림 5-1] 정책 추진과정에서 공공과 민간의 관계 (설문조사 결과)

- 민·관 협력체계에서 행정이 주도성을 가지는 배경은 기본적으로 행정이 민간에 비해 막강한 재정적 권한을 가지는 것에서 기인
  - 사업추진과정에서 민간의 참여와 자원의 동원이 민간위탁, 보조금 등 기존의 제도적 틀 속에 한정하면서 민·관의 관계가 계약과 관리·감독에 기반한 갑-을 관계로 변질
  - 시민사회 주체들의 경우 자립적인 재정적 기반이 취약하기 때문에 공공의 문제해결 과정에 참여하면서도 실질적인 사업의 추진은 공공 예산에 의존할 수밖에 없는 구조

<협치서울시민협의회 간담회 中에서>

- "행정이 하는 사업에 민간이 잘 참여하고 민간의 참여를 보장해주는 게 협치…. 이 사업을 협치적으로 해보라는 말이 무슨 말인지 모르겠어요. 행정이 잘못된 틀에 기초하고 있는 상황에서 새로운 틀거리를 만들어야 주민이 참여하든 말든 할 텐데 그런 부분은 건드리기가 굉장히 어려워요. 아주 어려운 기존의 틀거리 속에서 예산을 줄테니 이 예산을 가지고 동네의 시급한 과제를 협치적으로 한번 풀어봐, 공론장으로 해봐 라고 해도 행정에서 뒷받침을 안 해주면 무슨 소용이 있겠어요?"

- 또한 정책 결정과정에서 민간의 역할과 참여 범위가 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 행정 주체들이 민간 참여의 방식을 선택적으로 결정 가능
  - 민간의 주요 참여채널 중 하나인 위원회제의 경우 민간위원의 선정이 행정부서의 자체 선정절차에 의해 이루어지는 경우가 가장 많은 39.7%를 차지[13)]
  - 또한 회의 개최 여부나 회의 안건 상정 역시 행정이 일방적으로 결정하여 위원들에게 통보하는 경우가 많으며,
  - 의원회의 논의 결과에 대한 정책반영 여부 역시 행정 내부의 자체적인 의사결정과정을 통해서 대부분 결정
- 협치의 형식과 과정 자체에만 의미를 두는 것이 아니라 협치를 통한 실질적인 문제해결 지향의 추진체계를 구축한다는 측면에서, 의제 발굴 및 정책 실행 과정에 대한 민간의 참여와 민간 자율성의 확대 필요

13) 정병순, 2017, 협치시정 구현을 위한 서울시 위원회제 합리적 개선방안, 서울연구원

2_세부 계획과제 도출

1) 여전히 상존하고 있는 협치에 대한 민·관 간 인식차이

(1) 현재의 주요 여건

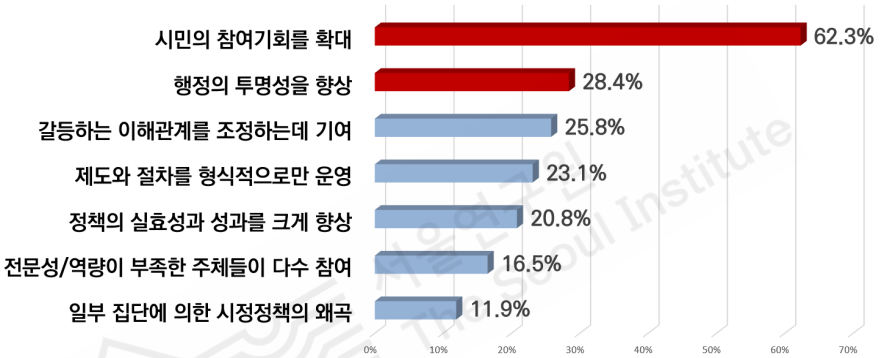
- 민선 5기와 6기에 사람 중심의 시정기조로 전환을 통해 시민이 정책의 대상에 그치는 것이 아니라 직접적인 주체로 강조
  - 민선 5기에는 시정기조를 '소통과 신뢰'로 설정하였고, 민선 6기에서는 '협치' 자체를 혁신과 함께 시정의 양대 기조로 설정
- 2016년 11월 서울 협치시정 시민 대토론회에서는 서울시 협치의 나아갈 방향과 민·관 공동의 약속을 담은 선언문 형태의 「2016 협치서울선언」을 제정 및 발표
  - 시민의 참여와 권한을 강화하고 행정제도를 개선하여, 현재의 공공주도형 협치를 시민주도형 협치로 바꿀 것을 천명
  - 협치가 공동의 행동 양식으로 자리잡을 수 있도록 공무원과 시민이 함께하는 교육 프로그램을 확대 및 다양한 협력네트워크 구축의 필요성 강조
- 2016년부터 주요 협치주체들의 인식 강화 및 행정 내 협치프로세스 내 안착을 위해 시정 및 지역 협치학교를 통해 협치교육 프로그램을 도입 운영 중
  - 담당 공무원에 대한 실무교육뿐만 아니라 사업참여자 및 정책 제안자 등 민간 참여주체에 대한 교육과 민·관 공동 워크숍 등 다양한 영역의 교육 프로그램 도입 및 확대
  - 2016년 4개 과정에 걸쳐 민·관 합동교육을 추진하였으며, 총 교육대상자 153명 중 135명 교육 이수(이수율 88.2%)
  - 2017년에는 교육 프로그램의 확대 운영을 통해 공무원 기본교육, 위원회더하기 워크숍 등 5개 과정 860명을 대상으로 교육 프로그램 확대 운영 중

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 민선 5·6기 협치시정 기조의 도입 이후 다양한 제도 및 사업이 추진되면서 공공 행정에서 민간과의 협력에 대한 인식은 상당히 개선

서울연구원 The Seoul Institute

- 협치시정의 기조에 따라 다양한 협치제도 및 사업이 추진되면서 행정 영역에서 민간의 참여 및 협력에 대한 정서는 확대되고 있는 추세
- 협치를 단순히 행정 권한을 민간으로 이양하거나 민간의 참여를 확대시키는 민간 중심의 일방적 과정으로 보지 않고, 행정의 투명성 향상이나 이해관계 조정 등 행정 주체 측면에서의 긍정적 요인에 대한 인식 역시 확대
- 특히 사회적경제, 마을공동체 등 주요 협치선도사업 등에서 단순한 민간과의 협력을 넘어 민간의 자율성과 주도성에 기반한 사업추진 방식 역시 시도되고 있음



[그림 5-2] 현재 서울시의 협치중심 시정운영에 대한 인식 (설문조사 결과)

○ 그럼에도 불구하고 여전히 민관협치에 대한 공공과 민간의 인식과 이해에서 상호간의 인식차이가 존재

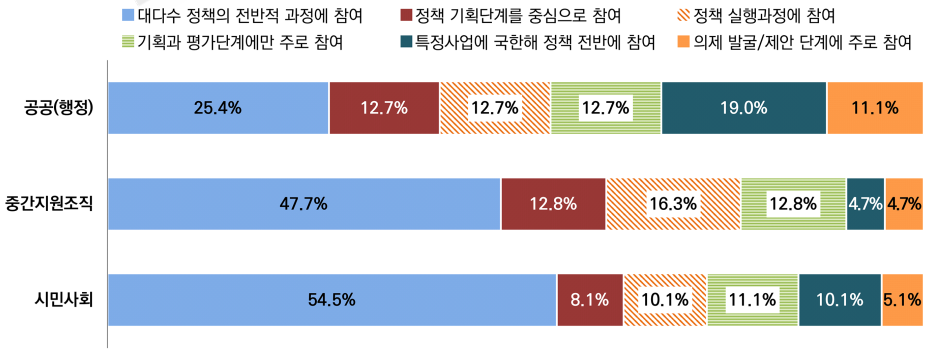
- 협치에 대한 인식의 개선과 협치를 유도하는 제도의 확대에도 불구하고 실질적인 정책파트너로서 민관의 상호 신뢰관계 형성은 여전히 부족
- 공공과 민간의 업무추진 방식과 조직문화의 차이로 인한 협치 프로세스의 추진방식에 대해서도 인식 차이 존재
- 2016년 11월 열린 협치서울시민대회에서 선정한 협치 걸림돌을 보면 시민의 참여가 확대되었다는 인식은 공유하지만 참여의 방식이나 실질적인 권한과 책임에 대해서는 상호간의 불만과 불신이 남아있음이 명확히 드러나고 있음

< 협치서울시민대회 선정 협치 걸림돌 >

- 시민엠보팅 및 공무원 설문조사 891건 결과

- ① 시민을 들러리 시키는 민관협력 제도 ····· 15.3%
- ② 정책 집행의 권한과 책임의 불균형 ····· 14.1%
- ③ 행정의 일방 추진, 민간의 무리한 민원 ····· 12.9%
- ④ 행정과 시민의 협치 경험 부족 ····· 12.7%
- ⑤ 행정과 시민사회 각각의 칸막이 ····· 10.0%

- 특히 민간의 참여범위와 권한에 대해서는 민간과 공공 주체 간의 인식차가 여전히 두드러지고 있는 실정
  - 정책수요 조사에서 시민사회 주체들은 민간이 '정책 과정 전반에 참여'해야 한다는 응답이 54.5%로 과반수를 차지한 반면,
  - 행정 주체들은 기획, 평가 등 일부 단계 또는 일부 사업에만 참여할 필요성을 높게 인식하고 있어 민·관 간의 인식 차를 단적으로 드러내고 있음
  - 이에 따라 민간의 참여범위와 권한에 대해서는 민간과 공공 주체 간의 인식차가 여전히 두드러지고 있어 협력과정에서 잠재적 갈등요소 상존



[그림 5-3] 민간주체의 정책 참여범위에 대한 민관 간 인식차 (설문조사 결과)

- 주체들에 대한 지속적인 협치경험 확대를 위해 교육 및 소통·교류의 장 확대 필요
  - 현재 협치시정과 협치적 프로세스에 대한 명확한 정의와 사회적 합의가 부재하여 협치의 내용, 필요성, 방식 등에 대해 주체들의 인식과 경험이 부족
  - 따라서 협치에 대한 인식 확대와 자발적이고 적극적인 협치친화적 정책 환경을 조성하기 위해 관련 주체들의 교육과 교류의 기회를 지속적으로 확대할 필요

2) 협치선도형 제도들의 재정비와 혁신 필요

(1) 현재의 주요 여건

- 서울시는 2016년 9월 전국 최초로 『민관협치 활성화를 위한 기본조례』를 제정하여 시정 운영에서 협치 추진의 법적 근거를 마련
- 협치시정의 기조 도입에 따라 시정운영에서 민간참여를 활성화하기 위해 기존의 제도들을 정비하는 한편, 다양한 제도를 지속적으로 도입·운영
  - 위원회제, 민간위탁제, 정보공개제, 주민참여예산제 등 관련 법률과 조례에 따라 추진되는 기존의 주요 협치제도의 협치친화적 재정비 이외에도
  - 전문가 중심의 제한적 참여구조를 탈피하고 일반 시민들의 참여 확대를 위해 청책토론회, 현장시장실, 정책박람회, 시민창안제도 등 다양한 시민참여 제도를 지속적으로 도입
- 제도들의 개선에도 불구하고 협치시정의 핵심이 되는 주요 제도들에서 여전히 행정 주도·행정 편의의 운영 방식이 잔존하고 있어 제도 개선에 대한 요구 확대
  - 2017년 서울협치협의회 <진단과 권고> 분과에서는 기본조례 제8조 제2항에 따른 시장에 대한 진단 및 권고 사항으로 '위원회제의 개선'을 선정하여 권고안 도출 중

[표 5-1] 주요 시민참여제도의 도입 경과

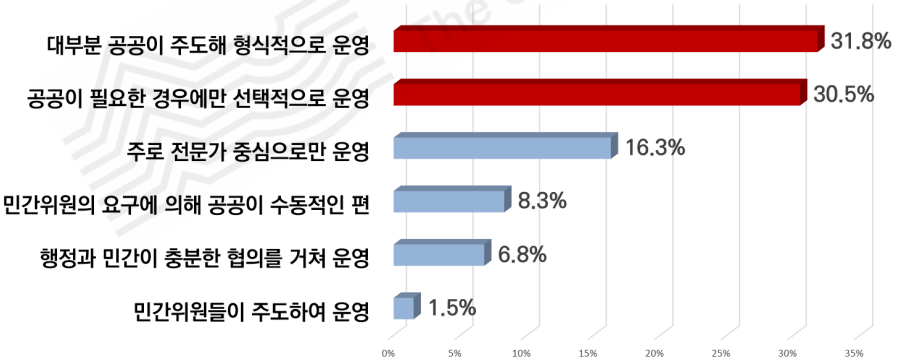
구분	제도명	도입시기	성 격
온라인 기반	응답소	2015년	민원제안 통합관리시스템
	천만상상오아시스	2006년	온라인 시민제안 창구
	엠보팅	2014년	서울시 정책에 대한 모바일 시민투표시스템
	서울천만인소	2013년	시민청원 접수
오프라인 기반	현장시장실	2012년	현장중심의 시민 소통
	청책토론회	2011년	시민의견의 정책반영과 소통
	시민청	2013년	시민을 위한 소통·문화의 공간
	정책박람회	2012년	시정 정책 공유
	시민감사옴부즈만	2016년	시정의 공정성·투명성 감사

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 시정기조에 따라 협치원리가 제도의 운영이나 사업의 추진과정에 도입되고 있으나, 이를 뒷받침하는 절차와 기준들의 정비가 미흡하여 주체 간의 갈등을 유발하거나 협치의 지속가능성을 약화시키는 요인으로 작용
  - 시민참여제도의 경우 명확한 근거나 제도적 기반 없이 이벤트성 사업으로 운영되어 제도의 연속성과 시민참여의 지속성 측면에서 문제점 노출
  - 위원회제, 민간위탁제 등 법적 근거를 갖춘 협치제도의 경우 여전히 공공주도로 이루어지고 있어 민간의 자율성 확대 및 운영의 실효성이 부족
- 다양한 시민참여제도의 신규 도입에도 불구하고 운영의 일회성 운영과 정책반영을 위한 후속 이행절차 체계화 미흡
  - 청책토론회, 현장시장실 등 정책현장과의 소통을 위해 도입된 제도는 명확한 근거나 제도적 기반 없이 이벤트성 프로그램으로 운영되어 향후의 지속가능성 측면에서 불확실성 존재
  - 천만상상오아시스, 응답소, 서울천만인소 등 온라인 기반 참여제도는 시민들이 의견을 개진하는 데 그치는 일방향적이고 소극적인 참여채널로 운용
  - 신규 제도의 지속적 도입에도 불구하고 시민참여의 결과를 정책에 반영하는

후속 이행절차가 체계적으로 갖추어지지 않아 실질적인 정책반영은 미흡

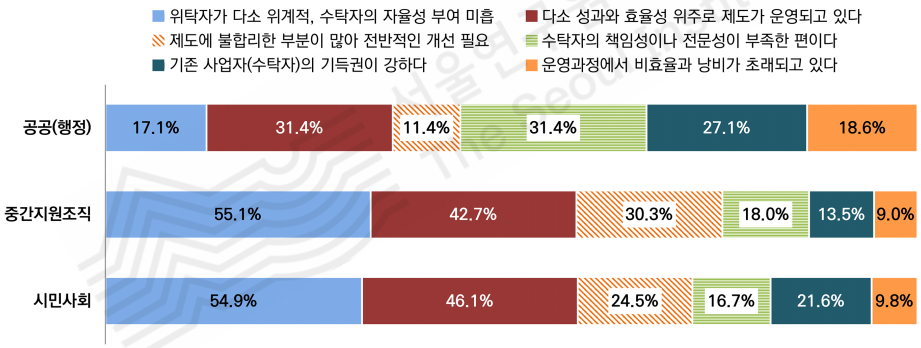
- 위원회 제도의 경우 공공 주도의 관리·통제적 운영방식과 전문가 중심의 형식적 운영으로 인해 제도 운영의 실효성이 약화
  - 직능단체 전문가, 시민사회 활동가 등 전문가 중심으로 위원이 구성되어 다양한 주체를 아우르는 위원회의 개방성·대표성 부족
  - 대부분의 위원회가 자문·심의 중심의 제한적 역할을 수행할 뿐만 아니라 공공 주도로 운영되고 있어 위원회의 활력 및 실효성이 저하
    - 회의개최 여부나 의제발굴 등 운영을 둘러싼 대부분의 사안이 공공 주도로 이루어져 위원회에의 참여와 운영활기가 저조
    - 설문조사에서도 공공 주도의 형식적 운영(34.5%), 공공의 필요에 따른 선택적 운영(29.3%) 등 위원회 운영의 공공 주도성에 대해서는 인식을 공유
  - 위원회의 활성화와 기능 다각화를 위해 필수적인 요소인 전담지원인력, 예산 등 지원체계 역시 부족



[그림 5-4] 공공주도의 위원회 운영 (설문조사 결과)

- 관리·감독 중심의 행정 주도 민간위탁제 운영으로 수탁기관의 자율성 제약 및 위·수탁자 간 갈등 심화
  - 관리·감독 측면에 중점을 둔 민간위탁의 사무집행이나 예산·인사 등으로 인해 수탁자의 자율적인 사업 기획 및 운영 제한

- 수탁기관 선정과정의 불합리성으로 인해 기존 사업자의 기득권 유지 및 다양한 신규 사업자의 진입 제한
- 사무유형과 특성을 반영하지 않은 획일적 평가제도 운용으로 인해 중간지원조직 등 사회적 가치 지향형의 위탁기관을 중심으로 불합리한 평가 프로세스에 대한 불만 가중
- 민간위탁 제도의 운영과 관련하여 공공과 민간 간의 상호 불신이 자리하고 있어 개선방향 도출에 어려움 존재
  - 설문조사에서 민간의 경우 주로 성과 위주의 제도 운영, 위·수탁 간의 위계적 관계 등 제도 자체 또는 위탁자의 문제를 제기한 반면,
  - 공공의 경우 수탁자의 책임성·전문성 부족, 기존 수탁자의 기득권 추구 등 수탁자 측면의 문제점 개선이 필요하다는 점을 지적



[그림 5-5] 현행 민간위탁 제도의 문제점 인식 (설문조사 결과)

○ 정책 외부요소의 영향을 최소화하는 동시에 지속적이고 안정적인 민간 참여 및 민·관 협력체계를 운영할 수 있도록 여러 차원의 제도적 기반 마련 필요

- 지속가능한 협치 기반 조성을 위해서는 제도의 안정성과 명확한 기반을 확보하는 것이 중요
- 설문조사 결과에서도 협치친화적 사업이나 제도의 추진을 위해 가장 중요한 요소로 '협치를 지원/촉진하는 제도의 정비'를 가장 우선적으로 인식(전체 응답자의 29.4%)

3) 협치 확산을 위한 행정시스템의 협치친화적 재정비 필요

(1) 현재의 주요 여건

- 시정의 협치를 행정 전반으로 확산하기 위해서는 협치선도형 제도 이외에 전반적인 행정시스템의 협치친화적 재정비가 필요
  - 평가제도, 예산제도 등은 행정주체의 업무추진 방식과 인식의 전환에 영향을 줄 수 있는 주요 제도라는 점에서 협치친화적 개선 노력 필요
- 서울시정의 협치 활성화와 확산을 위해 제정된 현행 민관협치 기본조례에는 협치 활성화를 이끌 수 있는 구체적 방안 관련 조항은 부족
  - 민관협치 기본조례는 전체 21개 조항 중 9개 조항이 서울협치협의회 구성 및 운영 관련 내용일 정도로 사실상 서울협치협의회 조례의 성격
  - 다른 조항의 경우 협치의 정의와 기본원칙과 관련된 당위적 내용을 담은 총칙과 기본계획 수립 등에 그치고 있어, 시정 운영에서 협치를 구체적으로 실현하는 방식에 대한 내용은 사실상 부재
  - 제19조 등에서 제도개선 등을 언급하고 있지만, '시장은 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를 개선하고…'로만 규정하고 있어 실질적인 의미는 없음

서울연구원 The Seoul Institute

<현행『서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례』구성 체계>

- 제1장 총칙
  - 제1조(목적) - 제2조(정의) - 제3조(기본원칙) - 제4조(시민의 권리와 의무) - 제5조(시장의 책무) - 제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계)
- 제2장 서울협치협의회
  - 제7조(설치) - 제8조(기능 등) - 제9조(구성) - 제10조(임기) - 제11조(위원의 위촉 해제) - 제12조(의장의 직무) - 제13조(회의) - 제14조(의견 청취 등) - 제15조(수당 등)
- 제3장 민관협치 활성화 등
  - 제16조(민관협치 활성화 기본계획) - 제17조(민관협치 실행계획) - 제18조(민관협치 협약) - 제19조(제도개선 및 정책평가) - 제20조(지역사회 민관협치 지원) - 제21조(백서 발간)

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 평가제도는 공공주체의 행동규범이자 제도의 운영과 주체의 인식 개선에 있어 중요한 동기 부여 장치가 된다는 점에서 협치시정 기조에 부합하는 새로운 협치친화형 평가제도 구축 필요
  - 설문조사 결과에서 협치에 대한 행정주체의 적극적인 관심과 실행을 유도하기 위해 가장 우선적으로 개선해야 할 것으로 '협치를 유도/강화하는 평가체계 확립'(24.8%)을 응답
- 현재의 시정 평가제도는 협치시정 기조에 부합하지 않는 성과 중심의 폐쇄적 시정 평가제도가 중심
  - 균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가 등 시정의 주요 평가제도는 여전히 협치시정에 부합하지 않는 결과 중심, 정량지표 중심의 평가지표체계를 유지
  - 일부 도입된 협치관련 평가지표 역시 단순 정량지표 중심으로, 절차와 관계 중심의 협치활동을 제대로 평가하기에는 미흡하여 행정주체의 적극적인 협치활동을 유도하기 어려운 여건
  - 시정 평가제도가 공공 주도의 폐쇄적 평가프로세스에 따라 운용되어 민간주체들의 참여범위와 역할이 제한적
- 특히 평가지표 및 프로세스의 개선뿐만 아니라, 행정이 적극적으로 협치에 나설 수 있도록 하는 절차적 규정과 협치를 유도하는 평가 및 보상체계의 확립 필요
  - 현재 인센티브 제공 등 소극적인 평가결과 활용방식에서 벗어나 협치 활성화를 지원하기 위한 수단으로 예산제도, 인사제도 등과 연계한 적극적인 활용방안 모색 필요

<협치서울시민협의회 간담회 中에서>

- "협치를 한 공무원들에게 인센티브라든지 뭔가 돌아가야지 관심을 갖고... 왜냐면 공무원들도 이전에 안해봤던 것이기 때문에 이런 걸 하려면 자기에게도 시간과 노력과 경험이 쌓여야 되는 거잖아요? 그러면 그런 협치를 하는 사람들에 대해서 뭘 어떻게 보상해줄 것인가에 대한 보상 체계가 있어야 그분들도 할 수 있을 것 같거든요"

- ㅇ 공공 주도의 예산 편성 및 사업단위 분절적 예산구조로 인한 협치사업의 원활한 추진의 어려움 발생
  - 현재의 예산제도는 전반적으로 공공 주도의 예산 편성 및 사업예산제 기반의 예산 운용으로 인해 부서 간 칸막이 및 협치사업의 분절적 추진을 초래
  - 예산과정의 시민참여를 위해 별도의 시민참여예산제를 운영하고 있으나, 일반적인 예산 과정과 분리된 별도의 체계로 국한하여 실질적 예산과정 참여로 보기에는 미흡한 실정
    - 설문조사 결과에서도 '전반적으로 행정이 독점적으로 예산을 편성'(60.2%)하거나 '시민이 제한적으로 예산과정에 참여'(58.5%)한다는 인식이 대부분을 차지
- ㅇ 협치의 가치를 구현하고 지원할 수 있는 통합적·개방적 예산제도의 도입 필요
  - 시정과 지역사회 단위의 원활한 협력적 추진체계 구축과 협치사업 간의 연계·융합 활성화 등 협치시정의 혁신과 고도화를 위해서는 이를 지원할 수 있는 협치친화적 예산체계의 도입이 필수적임
  - 시민참여예산제 등 특정 영역에 한정되지 않는 예산 과정 전반의 시민참여 확대와 이에 필요한 재정 관련 시민역량 강화방안 모색 필요
- ㅇ 정보공개제도의 시행에도 불구하고 행정투명성 확보와 시민의 알권리 보장이라는 목적을 효과적으로 달성하기에는 다소 미흡
  - 시민 청구정보에 대해 상당수를 비공개하고 있지만, 이에 대한 명확한 근거 및 기준의 제시는 미흡하여 시민의 불만 가중
  - 정보소통광장이라는 채널 중심으로만 제도가 운용되고 있어 시민들의 정보 접근성을 높일 수 있도록 정보공개 채널의 다양화와 편의성 확대 필요

4) 시민사회의 역량과 참여주체의 다양성 강화 필요

(1) 현재의 주요 여건

- ㅇ 최근 들어 행정환경 전반에서 정부가 독점하던 권한의 일부가 시민에게로 넘어가

는 새로운 역사적 국면이 전개되고 있음

- 정치·사회적 변화 속에 '숙의민주주의'와 '시민의 정치' 시대가 도래하고 있으며, 특히 촛불 정국을 통해 시민의 참여에 대한 열망과 의지가 분출
- 국정 운영 전반에서 소통, 숙의와 공론 절차가 도입·확대되어야 한다는 요구가 각계각층으로부터 분출하고 있고,
- 생활의제를 중심으로 풀뿌리 단위에서의 정치참여와 활동도 일상적으로 이루어지고 있음

ㅇ 특히 서울시의 경우 이러한 양상이 더욱 역동적으로 나타나고 있으며, 민선6기 들어 '시민이 주인인 시정'이라는 시정가치에 기초해 시정의 주요 협치주체로서 시민의 정책참여가 확대되고 있음

- 시정 위원회의 경우 민간위원의 비율이 지속적으로 70% 이상을 유지하고 있는 가운데, 이 중 시민사회 및 일반시민 위원의 비율이 2011년 14.8%에서 2016년 27.6%로 대폭 증가
- 시민참여제도 도입, 공모사업 확대 등 민간 주체들이 시정에 적극적으로 개입할 수 있는 다양한 참여채널 지속적 확대

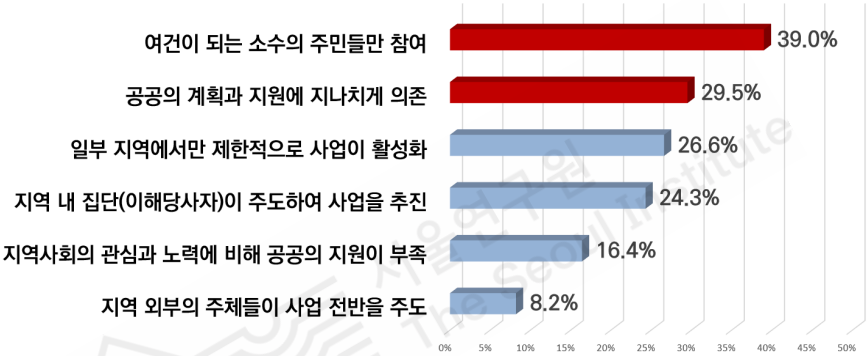
ㅇ 시민사회를 중심으로 다양한 정책 및 사업영역에서 민간 주체들이 단순 참여를 넘어 시정의 주요 협치주체로 등장

- 기존의 전문가 중심의 정책 참여와 일반 시민의 일회성·소극적 참여 중심의 구조에서 벗어나 민간 참여를 다양화하고 적극적인 정책참여자로서 기능할 수 있도록 하기 위해 시민·지역사회 주체들의 중요성이 부각
- 사회적경제, 복지 등의 영역에서는 사회적경제 민관정책협의회, 복지거버넌스 등 비법정위원회 등을 중심으로 시민사회와 관련 주체들이 정책의 기획 및 논의과정에 적극적으로 참여

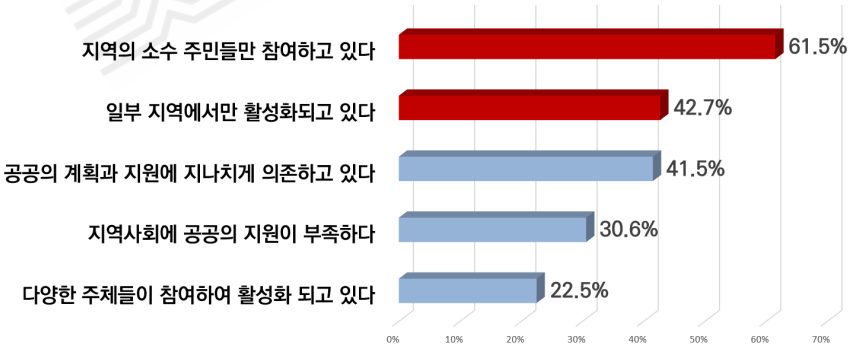
(2) 주요 현안문제 및 개선방향

ㅇ 협치사업의 양적 확대에 따라 시민들의 정책참여 열망과 기회는 확대되고 있으나, 협치사업에 대한 다양한 민간주체의 참여는 다소 미흡

- 시정기조에 따라 다양한 협치사업이 도입·시행되고 있지만, 여전히 소수 활동가 중심의 구조로 새로운 신규 주체들의 발굴을 통한 참여주체의 다양화는 다소 부족
- 지역사회 단위에서도 일부 지역의 활성화에도 불구하고 다수의 지역은 여전히 일반 주민과는 다소 분리된 소수 활동가 중심의 사업 참여구조 지속
- 설문조사 결과에서도 대표적인 협치선도사업이라고 할 수 있는 주거재생과 마을공동체 분야에서 나타나고 있는 문제점으로 일반 주민의 관심 부족을 1순위로 제기



[그림 5-6] 현재의 주거재생 사업 추진방식에 대한 인식 (설문조사 결과)



[그림 5-7] 현재의 마을공동체 활성화 사업 추진방식에 대한 인식 (설문조사 결과)

- 의제별로 이미 활동 중인 시민사회단체 및 활동가 중심의 중복적 참여구조가 지속되어 참여주체의 피로감과 신규 주체들의 불만이 동시에 가중

- 협치사업이 대부분 공모사업 방식으로 추진되고 있어 지원사업에 대한 정보 및 사업참여경험이 부족한 신규 주체들의 진입을 제도적으로 제한하는 추진 방식상의 문제도 존재
- 일반 시민들의 참여를 확대하기 위해 다양한 시민참여제도를 도입·운영하고 있으나 일회성·소극적 참여 중심의 구조를 여전히 유지하고 있어 적극적인 정책참여자로서 기능하기는 어려움

○ 정책 및 사업 추진과정에서 민간의 의견을 시정의 정책이나 사업에 체계적으로 전달·반영하기 위한 민간 내부의 숙의 및 공론화 절차 미흡

- 정책 과정에서 다양한 의견을 반영할 수 있는 민간 내부의 논의 및 협력체계가 정비되지 않아 정책과정에 참여하는 민간주체의 대표성 문제 잔존
- 숙의 및 공론화 절차가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 실질적인 정책 논의가 이루어지는 협치선도형 제도의 민간 참여가 직능단체 전문가, 시민사회 활동가 중심으로 이루어지면서 시민사회-일반사회 간의 단절 초래
- 공모방식으로 이루어지는 협치형 사업의 경우 신청과정에서 민간 내부의 체계적인 숙의 절차가 체계화되지 않아 개별 주체들의 판단에 따라 분절적으로 사업을 추진

○ 민간의 역량강화와 참여 활성화를 지원하는 중간지원조직은 취약한 재정적 자립여건으로 인해 자율적 사업 추진에 제약 존재

- 중간지원조직들이 민간위탁 등 공공자원에 의존한 사업구조로 인해 중간지원조직 본연의 역할 수행보다는 공공 업무의 대행자, 준공공기관화 경향
- 중간지원조직 자체의 재정적 역량이 부족해 민관, 민·민 간의 교류 활성화, 민간 주체들의 지원 등 민간역량 강화를 위한 자체적인 사업 기획 및 실행이 어려움

○ 협치시정의 핵심주체인 민간의 역량을 강화할 수 있는 다양한 민간지원체계의 재정비 필요

- 시민사회의 활력과 성숙 여부는 협치시정의 성공적 이행을 위한 핵심조건의 하나이나, 지속가능한 토대 위에 시정에도 적극 관여할 수 있는 자립적 기

반과 역량은 다소 미흡

- 비영리 시민사회단체, 중간지원조직 등에 대한 재정적 지원체계 확대를 통해 민간주체의 지속적인 발굴과 자율적 역량을 강화하고
- 민간 내부의 체계적인 숙의 및 공론화를 위한 민·민 간 교류·협력 네트워크 구축 지원 역시 확대할 필요가 있음

<마을공동체 분야 간담회 中에서>

ㅇ "사람들이 하는 말은 여기 가도 그 사람이 있고, 저기 가도 그 사람이 있고, 같은 사람이 계속 여러 가지 일을 한다고 불만을 표하는 사람들이 있는 반면에, 그 사람은 정작 너무 힘든 거예요. 서울시에서 민과 관이 활성화해야하는 협치와 관련된 유사사업들을 해가면서, 민의 역량이나 이런 것을 보지 못하고, 끌어당기는 거죠. 기득권을 가지지 못한 곳들의 역량을 끌어올려줘야 하는데, 끌어올려주는 역량적인 것을 생각하지 못하고, 그냥 끌어올려진 상태라고 보고 같이 일을 해보자고 하는 거예요."

5) 시정에 비해 취약한 지역사회의 협치여건

(1) 현재의 주요 여건

ㅇ 협치사업의 확대에 따라 지역사회 단위에서도 일부 자치구의 선도 하에 시정의 협치기반과 유사한 다양한 지역사회 단위의 협치기반을 구축 중임

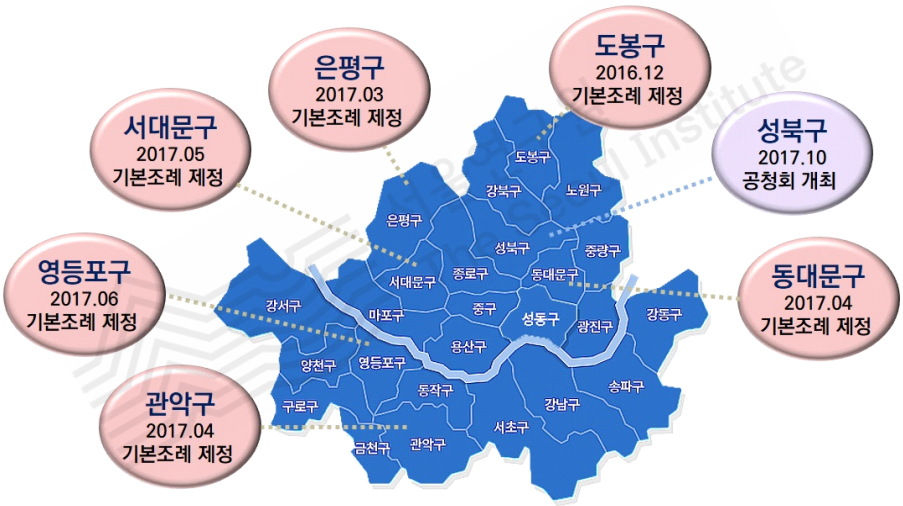
- 시정의 협치선도기구에 대응하고 지역사회 내의 주요 협치사업들을 추진하기 위해 지역사회 단위의 민·관 간 다양한 협력체계 구축 중
- 민간 주체들의 역량 강화와 협치 활성화를 지원하는 지역사회 단위 중간지원조직도 점차 체계화되고 있으며, 사업 간 연계·융합을 위한 통합지원조직의 설치 역시 확대

ㅇ 자치구별로 지역사회 단위의 협치활성화 추진에 대한 법적 근거 마련을 위해 협치기본조례를 제정하고 이를 추진하기 위한 협치선도기구를 조직화

- 2016년 12월 도봉구의 협치기본조례 제정을 시작으로 2017년 10월 현재 6

개 자치구가 기본조례를 제정하였으며, 성북구는 조례 제정을 위한 공론화 절차 진행 중

- 지역사회 단위의 거버넌스 기구로 '협치○○구회의'를 설치하여 자치구 정책 의제에 관한 협의·결정과 민관협약 체결 및 자치구 거버넌스를 위한 과제 설정·수행 기능 수행
  - 협치회의는 구청장, 자치구 거버넌스 MP(거버넌스 담당 공무원), 주민대표 등으로 구성
- 지역협치 활성화를 위한 지역네트워크 지원 등을 수행하는 자치구 협치조정관 제도를 동대문구, 은평구 등 7개 자치구에서 도입 및 시행



[그림 5-8] 자치구 협치기본조례 제정 현황

○ 자치구별 협치회의를 중심으로 지역사회 단위의 통합적 문제 해결을 위한 자치구별 「지역사회 혁신계획」을 수립·실행

- 1년간의 계획 수립기간을 거쳐 3년 단위의 지역사회혁신계획 본계획을 수립
- 서울시가 최대 3년에 걸쳐 연간 최대 3억 원을 지원하고, 자치구는 협치회의를 중심으로 수립된 계획에 따라 지역사회 문제해결을 위한 사업을 실행
- 2017년에는 총 15개의 자치구가 지역사회혁신계획을 수립하고 있으며, 이

중 도봉구와 은평구는 수립기를 거쳐 본계획의 실행을 시작

- 지역의 시민사회 연계망 활성화를 위한 시민협력플랫폼을 구축 및 운영함
  - 지역의 협치 주체인 민간의 역량과 지역 시민사회 주체 간 자립적 네트워크 등을 강화하고 민·민, 민·관 간의 협력기반을 마련하기 위해 시행
  - 개방형 거점 방식의 시민협력플랫폼은 지역사회 단위에서 시민주체의 성장과 협력 및 참여를 도모
  - 2017년에는 강동구, 강북구, 관악구, 광진구 등 9개 자치구에서 시민협력플랫폼이 구축되었으며, 매년 1억 원 이내에서 3년간 사업비를 지원

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 시정이 지역사회 단위의 협치사업을 실질적으로 주도하면서 지역사회는 시정에서 기획·추진된 사업의 집행 등 수동적 역할로 전락
  - 지역사회의 역할 확대에도 불구하고 여전히 시정이 행정적/재정적 권한을 주로 가지고 있어 시정이 주도하여 계획을 수립하는 하향적 방식이 중심
  - 지역사회 단위로 추진되는 협치사업이 주로 예산 권한의 대부분을 가지고 있는 시정 단위에서 기획·추진되면서, 지역사회(자치구)는 시정 주도 사업에 대한 매칭 또는 사업의 단순 집행과 관리 등 수동적 역할로 전락

서울연구원 The Seoul Institute

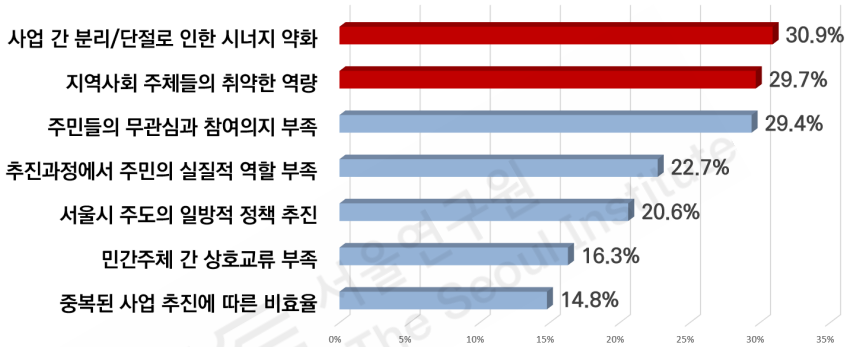
<협치서울지역협의회 간담회 中에서>

- "서울시에서는 거버넌스 구조가 잘 짜여있는데, 자치구로 보면 그냥 거버넌스 구조가 아니라 하나의 사업인 거죠. 지역단위로 가면 거버넌스 구조가 해체되어버려요. 은평도 민간에너지 관련해서 주체가 있는데 거버넌스로 풀려는 노력을 안 하는 거죠. 서울에서 협치로 풀고자 하는 것들이 지역에서도 같은 모델로 요구되어야 할텐데, 돈만 내려와서 사업만 하는 거죠. 거버넌스 구조가 아니라…"

- 시정에 비해 지역사회의 협치시스템 구축을 위한 주체들의 다양성과 역량이 부족
  - 주요 정책별로 위원회, 협의체, 중간지원조직 등 다양한 차원의 추진체계가

확립되고 있는 시정 단위에 비해 지역사회의 거버넌스 구축은 지역별로 상이하고 편차가 큰 실정

- 지역사회 주체들이 시정 단위의 시민사회 조직과 같이 의제별 논의체계를 갖추기에는 주체들의 수적 측면뿐만 아니라 정책에 대한 학습경험과 분야별 전문성 등 개별 역량도 상대적으로 부족
- 설문조사 결과에서도 '지역사회 주체들의 역량 부족', '주민들의 관심과 참여 부족', '민간주체 간 상호교류 부족' 등 지역사회 주체들과 관련된 문제들을 주요하게 인식



[그림 5-9] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 인식 (설문조사 결과)

- 더욱이 시정 단위에서의 협치 확대로 인해 기존 지역사회의 선도주체들이 시정 단위의 정책 논의에 주로 참여하면서 지역사회 내의 거버넌스 역량은 오히려 약화
- 공공의 재정적 지원에 의존하는 협치사업의 추진방식으로 인해 지역사회 단위의 자율적 사업추진 제약
  - 현재 지역사회 주체의 협력체계는 공모사업 등 공공의 지원에 의해 형성된 경우가 많아 공공의 지원이 종료될 경우 지속가능성의 문제 상존
  - 공공지원에 의존한 사업추진체계에서 탈피해 지역 사회 스스로가 현안문제를 도출하고 계획을 수립·시행할 수 있는 지역사회의 자립적 재원조달 구조 확보 필요
- 자치/분권 확대와 자립적 기반 구축을 통한 지역사회 자체의 문제해결 능력 향상 필요

- 지역사회의 자체적 문제 해결 능력이나 사업추진 역량 확대를 위한 자율성 부여, 특히 재정적 측면에서 지역사회의 자율적 권한을 확대
- 시정 중심의 추진체계에서 탈피하여 지역사회 자체의 협치 체계를 구축하고 지역 공동체의 정책파트너로서 지역사회 주체들의 발굴·육성 필요

6) 정책영역 간·사업 간 분절적 사업추진체계

(1) 현재의 주요 여건

- 서울시에서 추진하고 있는 협치관련 사업은 각 부처가 개별적으로 목적에 따라 필요한 예산이나 기금을 확보하고 독립적으로 사업계획을 추진하는 사업예산제에 기반하여 운영
  - 사업예산제는 예산의 투입과 목표달성, 사업의 추진 및 관리체계의 구축 측면에서는 명확하고 효율적인 측면이 존재
- 하지만 사업예산제는 칸막이형 행정체계로 인해 사업 간 상호 조정과 연계 혹은 통합적 추진을 통해 얻을 수 있는 시너지를 창출하기 어렵게 함
- 지역사회 단위에서는 다양한 협치사업들이 추진되고 있지만, 사업 간의 명확한 관계 설정 없이 유사한 사업들이 중복적으로 추진되는 경향
  - 예를 들어 마을공동체 지원사업과 주거재생 사업, 찾아가는 동주민센터 사업은 사업 내용에 모두 '마을공동체' 활성화에 대한 지원을 포함하고 있지만 사업 간 연계·협력 체계는 명확하지 않음
  - 시비보조사업의 경우 시 주도로 사업계획과 예산이 편성된 가운데 자치구에서는 지역사회의 여건을 고려하지 않은 채 예산을 확보하기 위해 경쟁적으로 사업을 추진하는 경향
- 지역사회 단위의 통합적 사업 추진을 위해 마을공동체 분야와 사회적경제 분야를 중심으로 통합적 중간지원조직의 설치가 확대되고 있지만, 아직까지는 실질적 연계·융합보다는 시설 통합 등에 그치고 있는 실정
  - 도봉구와 서대문구의 경우 사회적경제지원센터와 마을공동체지원센터를 하나

서울연구원 The Seoul Institute

로 통합하여 마을사회적경제지원센터(사회적경제마을센터)를 운영

- 성동구는 '상생도시센터'라는 통합공간을 조성하여 도시재생지원센터, 사회적경제지원센터, 마을공동체지원센터, 청년지원센터를 공간적으로 통합

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

ㅇ 시정 단위에서 부서 간 칸막이에 따른 유사·관련 사업들의 분리·중복 추진으로 정책 비효율 초래

- 주요 사업별로 시정의 담당부서가 주도하는 분절화된 정책 추진체계에 따라 미시적 수준의 다양한 사업을 관리하는 정책 체계
- 일부 정책영역을 중심으로 관련 부서 간의 협의체계가 갖추어지고 있으나, 실질적인 정책협의체계의 구축은 미흡
- 현안 및 시장 관심사항 등에 대해 각 사업부서 간에 경쟁적으로 사업을 도입·운영하는 경향이 있으나, 이를 시정 단위에서 종합적으로 정책을 조정·협의할 수 있는 거버넌스 체계는 부족하여 정책 간 시너지 창출 미흡

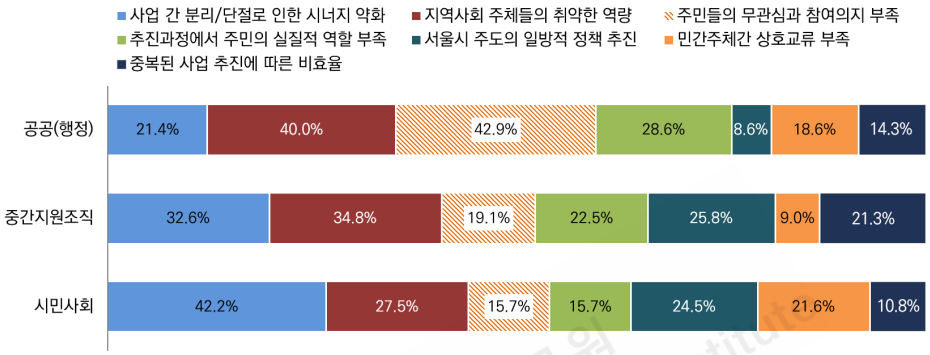
<협치서울시민협의회 간담회 中에서>

ㅇ "협치사업이 칸막이가 많다보니까 여기서 협치하고 저기서도 협치하는데, 협치 중에서도 상호소통이 되어야 될 부분이 있는데 따로따로 진행되는 거에요. 특히 요즘 복지가 대세가 되다 보니까 각종 분야에서 다 복지를 하는 거에요. 여성 쪽에서도 복지 하고 노동쪽에서도 복지 하고 환경쪽에서도 복지 하고. 순수 복지 쪽에서는 예전부터 대상자들을 위한 복지를 했는데. 그런 것들이 칸막이를 벗어나서 소통할 수 있는 구조를 만들어줬으면 좋겠어요."

ㅇ 특히 지역사회 기반 협치사업의 분절적 추진체계로 인해 사업효과의 반감 및 관련 주체들의 피로감 가중

- 주민참여예산제도, 공모사업 등은 대부분 개별 사업, 개별 주체 단위로 추진되고 있어 지역사회 단위의 융합된 사업 추진 부족

- 지역사회 단위의 융합적 정책 추진을 위해 지역사회혁신계획 등의 제도적 틀을 도입하였지만, 아직 지역사회 전반으로 확대되지 못하고 있는 실정
- 설문조사 결과에서도 현재의 지역사회 협치사업 추진의 가장 큰 걸림돌로 '사업 간 분리/단절로 인한 시너지 약화'를 가장 높게 응답하였으며, 특히 시민사회 주체들이 이를 주요한 문제로 인식하고 있음



[그림 5-10] 지역사회 협치사업 추진의 걸림돌에 대한 주체별 인식 (설문조사 결과)

서울연구원 Seoul Institute

○ 협치선도사업들이 지역 간 사업 간 상호 조정과 연계를 견인할 수 있는 시정 단위의 거버넌스 체계 확립 필요

- 행정 내부의 업무조정체계를 넘어서 관련 위원회의 연계 등을 통해 정책의제별로 연계·융합적 정책추진체계 마련 필요

<마을공동체 분야 간담회 中에서>

○ "다른 과와 연계하는 게 있어요. 그런데 과들이 그걸 강제하지 못하고 있어요. 예를 들면, 민관협력과에서 예산을 가지고 있어요. 이걸 협치하라고 하면 다른 과를 오라고 해야 하잖아요. 그런데 그 과를 오라고 말을 못하는 거예요. 예를 들어서 복지정치과에서 찾동을 맡고 있는데, 다른 과도 와야 하잖아요. 건강과나 여성과 같은…. 그런데 강제를 못하는 거예요. 강제를 못하니까 회의에 안 와도 진행하고 이러는 상황이 되는 거죠."

- 특히 지역사회를 중심으로 지역 현안문제의 도출과 이에 따른 문제해결 지향적이고 종합적인 사업추진체계 구축 필요
  - 시정과 지역사회 단위, 그리고 협치사업 간의 연계·융합 활성화를 위해서는 이를 지원할 수 있는 협치친화적 예산체계의 도입이 필수적임
  - 사회문제형 의제나 사회적 가치들을 중심으로 협치제도들 간 상호 연계·조정 노력도 긴요

7) 협치시정을 선도하는 조직들의 구조적 제약 존재

(1) 현재의 주요 여건

- 서울시는 협치시정의 구현을 위해 다양한 차원의 선도적인 기반을 조성하고 있음
  - 전국 지자체 중 최초로 협치기본조례를 제정하였을 뿐만 아니라 이에 따른 여러 차원의 협치선도기구를 구성하여 운영 중
  - 행정 내부와 연계될 수 있는 실행조직뿐만 아니라 민-민 간의 협력과 이를 바탕으로 한 민·관 협력 활성화를 위한 실행구조를 조직
- 2016년 민관협치 활성화 기본조례 제정에 따라 서울시정의 협치선도기구로서 서울협치협의회를 구성하고, 이를 중심으로 협치시정의 활성화를 모색
  - 서울협치협의회는 시장이 의장이 되며, 부시장 등 공공주체와 민간 전문가, 시민사회 활동가 등 25인으로 구성
  - 협의회는 민관협력과 관련된 중요사항을 논의 및 결정하는 상시적 기구로서 연 4회 정기회의를 개최하며, 이외에 기본계획 수립이나 진단과 권고 등에 참여
- 협의회가 정한 기조에 따라 협치사업을 실행 및 집행하는 실무위원회 역할로서의 서울협치추진단과 협치추진단 사무국을 설치·운영
  - 협치자문관을 단장으로 하여 시정의 정책 및 사업과 관련하여 민관협력 체계를 구축하는 등의 총괄 자문 역할 수행
  - 협치전문위원, 민간 전문가, 실·국장 등 15명 이내로 구성
  - 서울협치협의회 및 협치추진단의 운영을 실무적으로 보좌하기 위해 15인 내

외의 협치지원관을 협치추진단 사무국 형태로 행정 내에 운영

- 서울협치협의회를 지원하는 민간조직으로 시정단위의 협치서울시민협의회와 지역사회(자치구) 단위의 협치서울지역협의회 구성
  - 시정 단위의 주요 시민사회 주체들이 참여하는 시민협의회와 자치구별 소통책임자로 이루어진 지역협의회를 각각 구성하여 서울협치협의회의 민간협력체계로 구축

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 시정의 협치선도기구로서 서울협치협의회의 위상 및 역할이 불분명하여 선도적 역할 수행에 제약
  - 협치활성화를 위한 서울협치협의회의 역할과 권한이 조례상에 명확하게 규정되지 않아 일반적인 자문·심의 기능 중심의 시정 위원회 운영과 큰 차이를 보이지 않고 있는 실정
  - 서울협치협의회의 실행조직이 되는 협치추진단 사무국(협치지원관)이 서울협치협의회와 긴밀하게 연계되지 못한 채 임기제 공무원의 형태로 민관협력담당관 등 관련 행정부서에 배속되어 기존 행정체계에 종속
- 자치구 단위에서도 협치회의 등 협치선도기구를 도입하고 있으나, 지역별 여건 및 역량의 차이 존재
  - 자치구 협치회의는 지역사회혁신계획을 수립하는 일부 자치구를 중심으로 조직하고 있어 전체 자치구로 전면적 확대 필요
  - 지역사회의 협치선도기구로서 자치구 협치회의의 역할과 기능을 재정립하고 실질적인 기구로서 기능할 수 있도록 운영지원체계 마련 필요
- 민간협력 및 민·민 간 교류네트워크의 체계화 및 지원 확대 필요
  - 시정단위의 민간협력체계인 협치서울시민협의회와 협치서울지역협의회는 역할 및 서울협치협의회와의 관계가 불명확
    - 최초 서울협치협의회를 다양한 시민사회, 지역사회 주체가 참여하는 시민위원회 형태로 구성하는 방안을 추진하였으나 무산되면서, 시민협의회와 지역

서울연구원 The Seoul Institute

협의회가 서울협치협의회의 민간협력체계라는 모호한 위상으로 설정

- 이로 인해 시민협의회와 지역협의회의 고유 역할이 명확하게 설정되지 않아 시민대회 개최 준비 등 관련 사안의 추진 여부에 따라 회의 활성화 결정
- 지역사회 단위에서는 시민협력플랫폼 구축 지원사업을 통해 민간교류 네트워크의 구축 및 활성화가 시작되고 있는 단계로 장기적이고 안정적인 지원 확대 필요

ㅇ 지역사회주체들의 역량 강화를 지원하는 중간지원조직 지원에 대한 법적 근거 미비

- 공공의 중간지원조직 지원에 대한 법적 근거가 부재하여 민간위탁 등의 방식을 통해 간접적으로 지원하고 있어 여러 가지 운영상의 문제를 야기
  - 사업추진의 경제성과 효율성에 기반한 기존 민간위탁제도의 운영 목적과 취지로 인해 중간지원조직의 자율적·독립적 사업 기획·추진에 제약
- 중간지원조직의 정의와 역할에 대한 정의와 사회적 가치 실현을 위한 중간지원조직의 법적 지원근거를 마련하고, 이를 통해 향후 중간지원조직의 자율성 강화를 위한 재정적 자립기반 구축 지원 필요

서울연구원 The Seoul Institute

<중간지원조직 간담회 中에서>

ㅇ "민간위탁제도 안에 우리가 왜 여기 뿌리를 둬야 하나 이런 생각이 들어요. 민간위탁 기본법을 제정할 때, 서울시는 민간위탁 기본조례 목적이 두 가지에요. 하나는 전문성을 위한 효율화, 또 하나는 시정에의 시민참여에요. 행자부에서는 시정에의 시민참여라는 목적은 없고 효율화만 있어요. 우리가 목소리를 내기에는 민간위탁이 너무 많은 거예요. 지금 현재 과도기에서 우리가 터를 잡을 수 있는 기반이 민간위탁이라는 형식이라는 건데, 이게 우리에게 맞을까 이런 생각이 많이 들었어요"

8) 협치선도사업의 질적 향상 모색 필요

(1) 현재의 주요 여건

- 협치시정 기조에 따라 주요 협치선도사업을 중심으로 민간의 참여와 민관협의를 통한 사업추진 방식이 확대되고 있음
  - 마을공동체, 사회적경제 등 협치성과가 사업의 성공 여부와 직접적으로 관련을 가지는 주요 협치선도사업들은 이미 4~5년 내의 시행기간을 통해 어느 정도 사업이 정착
- 현재는 1차사업 기간의 성과를 정리하고 이를 바탕으로 사업의 중장기적 비전과 방향성을 모색하고 있는 단계
  - 마을공동체 사업은 2012~2016년의 5년 기간동안 1차 「마을공동체 기본계획」에 따라 사업을 진행하였으며, 2017년 현재 2차 기본계획 수립 중
  - 찾아가는 동주민센터는 3단계 사업을 통해 전체 행정동의 80%까지 찾동 사업에 참여하게 되면서 양적 확대는 어느 정도 달성

(2) 주요 현안문제 및 개선방향

- 주요 협치사업들은 그간 시행과정을 통한 성과와 중장기적 방향성 정립을 바탕으로 질적 향상을 도모하여 향후 협치시정 선도 필요
  - 협치선도사업들은 그간 시행과정에서 드러난 문제점을 보완해 질적 향상을 도모함으로써 협치시정을 선도할 필요가 있음
- 마을공동체 사업에서 다양한 지역주민들의 실질적인 참여를 보다 확대하여 효율적인 공동체 발전을 도모
  - 공모사업 위주의 사업추진 방식으로 인해 다양한 신규주체의 참여에 제약이 있을 뿐 아니라 우선순위가 떨어지는 사업들이 선정되는 경향도 일부 존재
  - 시정 단위의 민관거버넌스인 마을공동체위원회가 운영의 실효성이 부족해 중간지원기구가 민관 간 협의창구의 역할을 사실상 대행
  - 마을공동체 정책의 중장기적 비전에 대한 논의가 부족한 상태에서 단기사업 위주의 지원이 이루어지면서 공동체사업의 안정성 및 지속가능성이 약화

- 지역주민과 긴밀하게 연계되고 부문 간 균형을 이룬 근린기반 주거재생사업 추진 모색 필요
  - 주거재생 사업의 구조가 공동체 활성화 사업 위주로 재편되면서 기존과는 달리 오히려 물리적 주거환경개선 사업이 약화되는 불균형의 문제 발생
  - 주민대표성이 부족한 주민협의체 위원 구성과 운영으로 인해 사업시행 과정에서 지역주민의 의견 반영 미흡
  - 지역사회 단위의 중간지원조직인 도시재생 현장지원센터 운영을 둘러싼 여러 가지 불합리성 존재
- 사회적경제 주체들의 자립적 기반을 강화하고 다양한 부문별 연계 체제를 강화하여 지속가능한 사회적경제 생태계 강화 필요
  - 사회적경제 주체들의 자립적 기반이 부족하여 공공의 보조금에 의존하는 사업구조가 나타나고 있으며, 사업의 지속성 측면에서도 문제 노출
  - 사회적경제의 활성화 과정에서 주체들이 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등으로 분화되고 부분별 협의체계가 구축되었으나 부문 간 연계 체제는 약화 경향
  - 사회적경제 활성화의 성과를 측정할 수 있는 평가지표 및 평가프로세스가 체계적으로 구축되지 않아 종합적인 사업성과를 점검하기에는 미흡
- 거버넌스의 재정비와 민간 참여절차의 개선을 통한 지역사회 복지서비스의 질적 향상 도모
  - 지역사회 단위의 민관거버넌스인 지역사회보장협의체가 공공 주도, 공급자 주도로 구성되면서 지역주민 등 서비스 이용자 집단의 참여 미흡
  - 또한 지역사회보장협의체의 활동이 지역사회보장계획의 계획수립 단계에만 주로 머물고 있어, 사업 실행단계에서의 민간 참여는 제한적 역할만 수행
  - 민간위탁 방식으로 운영되는 지역사회 복지시설의 다수가 동일 사업자에 의해 장기간 운영되면서 신규 주체의 진입과 서비스의 다양화 측면에서 제약요소로 작용
- 사업영역 간·주체 간 역할관계의 명확화를 통해 찾아가는 동주민센터 사업의 중장

기적 방향성 정립 필요

- 사업이 복지전달체계 개선에서 시작해 동 행정체계 혁신, 마을공동체 활성화로 영역을 확장하는 과정에서 사업의 정체성과 중장기적 방향성이 명확하게 정립되지 못하고 있음
- 지역 복지서비스 제공자와 같은 관련 분야의 기존 사업주체들과의 역할 중복 해소 및 연계 강화를 위한 통합적 거버넌스 구축 노력은 다소 부족

ㅇ 지속가능한 협치를 위해 현재 추진되고 있는 주요 협치사업들의 고도화와 상호 연계를 통한 협치시정 전반의 질적 전환 모색 필요

- 개별 협치선도사업의 질적 향상과 더불어 협치사업 간의 상호 연계·융합 확대를 통해 지역사회 문제해결 능력을 향상하고 지속가능한 협치환경을 조성할 필요가 있음

서울연구원
The Seoul Institute

06

기본 구상

1_계획의 비전 설정

2_전략의 방향 및 추진과제 설정

서울연구원
The Seoul Institute

06| 기본 구상

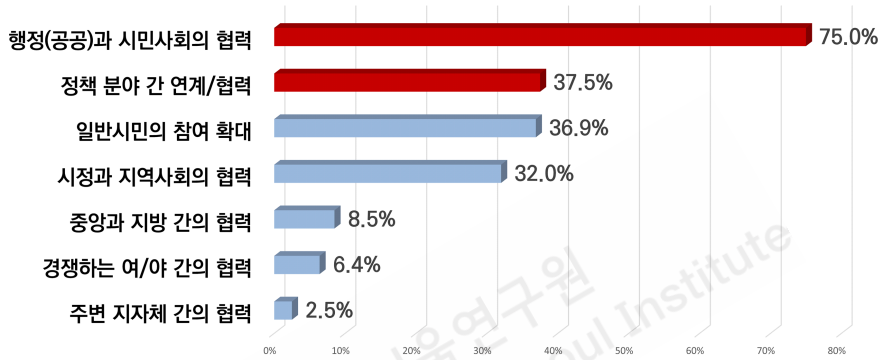
1_계획의 비전 설정

- 참여와 숙의·공론이 민주주의의 근간을 이루는 숙의민주주의로의 전환 속에 개방형 정부(open government)로 행정시스템이 점진적 전환
  - 숙의민주주의(deliberative democracy)는 대의제 민주주의를 보완하는 모델로서, 시민참여하에 정책결정과정에서 숙의와 공론 절차를 수행하는 것을 중심으로 하는 민주주의 모델에 해당
  - 이렇듯 민주주의 모델의 전환이 모색되는 가운데 과거 폐쇄적 운영을 보이던 정부 또한 참여, 투명성 등을 핵심 원리로 하는 개방형 정부로 전환 중
- 이러한 행정환경의 전반적인 변화 속에 서울시는 민선 5·6기 들어 협치를 시정기조로 하여 시정을 운영
  - 소통과 참여를 확대·촉진하기 위한 제도적 절차를 모색하는 한편, 협치친화적인 성격을 가진 정책과 제도들도 적극 도입·확대
  - 아울러, 그 일환으로 협치제도의 핵심 요소인 『민관협치 활성화 기본조례』와 『민관협치 활성화 기본계획』도 수립 중
- 협치시정이 나아가야할 미래를 종합적으로 구상해야 하는 기본계획에서는 중장기 비전과 전략적 방향 설정 필요
  - 이를 위해 이 연구에서는 협치시정의 여건을 다각적으로 조사·분석하는 한편, 계획의 비전에 관한 민간 주체의 인식에 대해서도 조사
  - 협치시정의 여건에 대한 진단과 이에 따른 계획과제의 도출에 대해서는 앞서 2장과 3장을 참조
- 동 계획의 수립과 관련해, 계획수요 조사를 통해 계획의 비전 정책방향을 확립하기 위한 민간 주체들의 인식을 확인함
  - 기본적으로 협치시정 기조가 더욱 강화되거나(57.4%), 현재 수준을 유지할

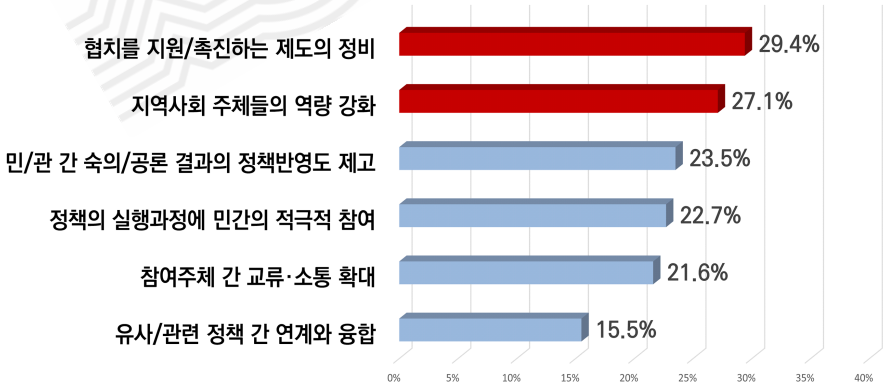
서울연구원 The Seoul Institute

것이다(25.0%)라는 인식이 지배적인 가운데,

- 협치시정 구현을 위해서는 행정과 민간의 협력, 정책영역 간 연계와 협력, 일반시민의 참여 확대가 최우선이라는 인식이 존재
- 시정 전반에 참여해야 한다는 시민사회의 강렬한 열망이 존재하는 가운데, 협치를 촉진하는 제도의 정비, 지역사회 주체들의 역량 강화, 숙의·공론 결과의 정책반영 등에 대한 요구도 강력



[그림 6-1] 협치시정에서 고려해야 할 우선적 요소

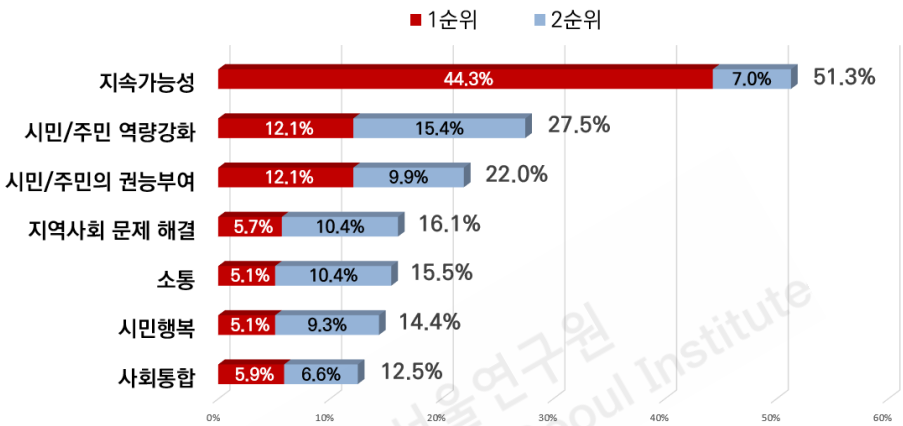


[그림 6-2] 협치시정 실현을 위한 조건

○ 민간주체들이 협치시정의 중장기 비전으로 고려해야 할 핵심가치로는 '지속가능성'

을 최우선의 가치로 인식

- 조사대상자의 절반 이상인 51.3%가 지속가능성을 협치시정의 중장기 비전으로 고려해야 할 가치로 인식하는 가운데,
- 시민/주민 역량 강화(27.5%), 시민·주민의 권능부여(22.0%) 등도 협치시정의 중요한 가치로 고려되고 있음



[그림 6-3] 협치시정의 중장기 비전으로 고려해야 할 핵심가치

o 이와 같은 조사결과를 고려해, 이 연구에서는 기본계획의 비전을 다음과 같이 설정하고자 함

- 향후 시민(주민)의 역량을 강화해, 시민들이 협치시정을 주도하는 기반을 확립하고 이를 통해 협치의 지속가능성을 모색
- 이러한 지속가능한 협치는 정책의 질과 성과를 획기적으로 개선하고 시민만족도를 향상시킴으로써 시민이 행복한 서울을 실현

시민주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울

2_전략의 방향 및 추진과제 설정

1) 전략의 방향

- 기본계획의 중장기 비전을 실현하기 위해서는 계획의 전략적 방향을 다음과 같이 모색하고자 함
  - 앞서 언급한 협치시정의 실태와 정책수요 조사, 계획과제 진단 등을 종합적으로 고려해 이하에서는 4가지 전략적 방향을 고려
- ① 개방-연계-융합을 근간으로 하는 개방형 협치시정의 구축
  - 21세기 들어 국가 전반에서 참여민주주의와 숙의민주주의로의 전환을 고려해, 시정 내에서도 다양한 민간주체들이 정책과정에 참여하고 숙의·공론을 활성화할 수 있는 기회와 채널을 확대·활성화
  - 현재와 같은 칸막이형 행정조직과 사업예산제에 의해 심화되고 있는 '분절적인 행정구조'에서 벗어나, 다양한 정책영역 및 사업 간, 나아가 조직 상호간 연계와 융합을 활성화
  - 행정(공공) 영역은 시정의 협치과정과 민관 간 관계를 가교·중개·조정하는 플랫폼 제공자와 촉진자 역할을 적극 수행
- ② 협치(친화형) 제도의 불합리한 요소를 재정비하고, 행정환경의 다양한 변화에 발맞춰 구조를 고도화
  - 시정의 조직설계, 예산제도나 시정평가제도와 같은 시정의 주요 제도들을 보다 협치친화적인 제도로 전면 재정비하는 한편,
  - 시정참여제도, 정보공개제, 위원회제와 민간위탁제 등 민관협치의 근간을 이루는 제도(협치선도제도)들에 대해서도 현재의 도입기 단계를 넘어 안정적으로 정착될 수 있도록 구조고도화 방안을 모색
  - 관련 제도를 정비하고 구조를 고도화하는 것에 상응해, 시민(사회)를 더욱 활성화하고 주체들의 역량도 지속적으로 강화
- ③ 자치·분권 원리에 기반한 융합형 협치모델의 구축 및 강화

- 현재와 같이 시정 주도의 하향적 협치모델에서 근본적으로 탈피해, 지역사회가 주도하고 상향적 구조를 가진 협치모델을 확립
- 지역사회 협치모델을 정립함에 있어서 다양한 협치사업 및 추진주체들이 상호 연계·통합을 촉진하는 융합형 모델을 모색
- 시민사회의 역량을 강화하는 것과 더불어, 지역사회주체, 특히 주민들의 역량도 강화하고 정책과정에서의 참여·협력도 촉진

ㅇ ④ 민선 5·6기 시정에서 추진하던 주요 협치선도정책을 확대·내실화하는 한편, 질적 고도화 모색

- 현재 시정 및 지역사회에서 추진하는 다양한 협치선도 사업들을 내실있게 추진하며, 일부 지역사회에만 한정되어 추진하는 협치사업들은 지역사회 전역으로 확대
- 필요한 경우에는 기존의 사업추진 방식과 다른 혁신적인 정책모델로도 진화해갈 수 있도록 질적 고도화를 모색

서울연구원 The Seoul Institute

2) 7대 추진전략과 23대 추진과제

- 앞서 논의한 전략적 방향을 고려해, 이 연구에서는 다음과 같은 추진전략과 세부 추진과제를 도출

[그림 6-4] 비전과 추진방향 설정에 따른 추진전략의 도출

[표 6-1] 23대 세부 추진과제의 도출

추진전략 1 : 협치시정 인식공유 및 교류·협력 촉진
1. ‘서울협치학교’ 운영 확대·강화 2. 서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치서울협약 추진 3. 협치성과 공유와 확산을 위한 협치프론티어 사업 4. 서울거버넌스위크(Seoul Governance Week)
추진전략 2 : 서울시정의 협치선도(형) 제도 합리적 개선
1. 서울형 시민참여제도 구축 2. 협치친화형 시정위원회제 구축 3. 민간위탁제의 합리적 개선 : 운영 및 성과관리체계 개선
추진전략 3 : 협치시정 구현을 위한 협치친화형 행정혁신
1. 재정민주주의 실현을 위한 ‘협치친화형 예산제’ 구축 2. 협치친화적 통합형 시정평가제도 도입 3. 온라인 기반 디지털거버넌스 고도화 4. 협치영향평가제 실시 : 협치와 함께하는 시책, 시책과 함께하는 협치
추진전략 4 : 서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화
1. 시민사회 육성 기반조성 2. 시민사회 활성화 지원 3. 시민사회 협력플랫폼 사업 추진
추진전략 5 : 지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화
1. 지역사회협치를 선도·활성화하는 제도기반 조성 2. 지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화 3. 동·마을 단위 협치기반 조성 : 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을
추진전략 6 : 분권형·융합형 서울협치모델 정립
1. 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축 2. 광역연계형 융합협치모델 구축 3. 지역사회협치 실현을 위한 ‘분권예산제’ 도입·운영 4. 지역자산화 추진기반 구축
추진전략 7 : 혁신하는 협치서울 - 협치서울 추진체계 구조고도화
1. 협치서울 추진기구의 혁신 2. 「민관협치 활성화 기본조례」 재정비

서울연구원 The Seoul Institute

07

계획의 추진전략

1_협치시정 인식공유 및 교류·협력 촉진

2_협치선도제도의 합리적 개선

3_협치시정 구현을 위한 협치친화형 행정혁신

4_서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화 사업

5_지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화

6_분권형·융합형 서울협치모델 정립

7_혁신하는 협치서울 - 협치서울 추진체계 구조고도화

서울연구원 The Seoul Institute

07 | 계획의 추진전략

1_협치시정 인식공유 및 교류·협력 촉진

1) 추진배경 및 목적

- 민선 5·6기 이후로 협치시정의 기조 하에 다양한 시민참여 제도와 협치사업들이 추진되면서 협치에 대한 공감대가 어느 정도 확산
- 이러한 시정 변화에도 불구하고, 조직문화와 업무추진 방식의 차이에 의해 협치에 대한 행정(공공)과 민간의 인식차가 여전히 존재하고 있음
  - 민간의 참여에 대한 필요는 인식하고 있으나, 민간의 정책참여 범위와 권능 부여 정도에 대해서는 여전히 민·관 간 인식차가 존재
  - 협치에 관한 행정과 민간 간 인지부조화가 지속되어 협치의 형식화와 피로도 증가 시 협치시정의 지속가능성을 확립하기 어려움
- 이러한 여건을 고려해, 지속가능한 협치시정을 구현하기 위해서는 공공과 민간 영역 전반에 협치친화적 인식 내지 협치인지적 행정문화를 제도화하고 정착시키고자 함
  - 협치에 대한 인식 확대와 자발적이고 적극적인 정책 환경을 조성하기 위한 협치주체들의 교육과 교류·협력의 기회를 확대하는 한편,
- 그간의 협치성과를 적극 발굴·공유함으로써 민관협치에 대한 인식과 이해를 개선하고 이를 대내외적으로 확산하는 노력도 병행

2) 세부 추진과제의 설정

- 서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치서울협약(가칭) 추진
  - 행정 영역과 시민사회가 공동으로 협치서울 실현을 위한 상호간의 노력을 약속하는 사회협약 체결
  - 각계각층의 공론과 합의를 거쳐 '협치서울협정서'(협치서울선언)를 체결하는

한편, 이를 일관되게 이행하는 후속 실행체계 마련

- ‘서울협치학교’ 운영 확대·강화
  - 일반시민, 협치사무 실무자, 협치리더 등 대상자 특성을 고려한 맞춤형 교육 프로그램 운영 확대
  - 상시적이고 개방적인 교육프로그램으로 브랜드를 정립하고 교육에 필요한 공간도 확보
- 협치성과 확산을 위한 협치프론티어 사업 추진
  - 협치 우수사례를 발굴하고 해당 사례의 성과를 대내외적으로 공유·확산할 수 있는 다양한 채널을 구축
  - 협치시정의 현재적 모습과 성과를 정리한 협치백서를 발간하고, 온·오프라인의 다양한 홍보채널도 확대
- 서울거버넌스위크(Seoul Governance Week) 개최
  - 매년 일정 기간에 그간 추진된 협치활동의 성과를 다양한 협치주체들이 공유하고 상호 교류·네트워킹을 촉진하는 이벤트 개최
  - 이러한 대중적 이벤트를 통해 일반시민에게 협치시정의 성과를 홍보하는 동시에, 협치 인식을 제고하고 참여의 저변도 확대

1-1 ‘서울시-시민사회-지역사회가 함께하는 협치서울협약’ 추진

■ 사업의 추진배경

- 협치시정이 성공적으로 안착하기 위해서는 행정과 시민사회, 지역사회가 서로 신뢰에 기초해 실질적 참여와 협력을 이행할 수 있는 행정환경과 문화를 확립하는 것이 긴요
  - 상호 신뢰는 정책(사업) 추진과 제도 운용에서 공공과 민간의 수평적·협력적 파트너십을 형성할 수 있는 토대를 마련하는 한편,
  - 협치과정에서 발생하는 각종 시간적·금전적 비용이나 갈등을 최소화할 수 있

을 것으로 기대

- 이를 위해 범서울시 차원에서 공공(행정)과 민간이 실질적 협치서울 실현을 위해 다양한 노력을 함께 모색하고자 하는 사회적 합의를 구현한 "사회협약"(Compact)을 체결하여 시정 전반에 확립되도록 함
  - 행정은 시정 내 주요 정책과 제도를 매개해 민간 주체에게 행정 프로세스를 개방하고 권한의 일부를 이양하며,
  - 민간은 자원의 공여와 책임을 부과함으로써 행정과 시민사회, 지역사회가 합의한 행동 규약을 정립

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- 서울시는 2016년 11월 사회협약의 낮은 단계 성격으로서 행정과 민간 간 공동의 약속을 담은 선언문 형태의 「2016 협치서울선언」 제정 및 발표
  - 2016년 11월 27일 시장, 시의회, 구청장협의회, 시민 1,200명이 참여한 <협치서울시민대회>에서 공식 발표
  - 시민주도형 협치체계 전환, 시민참여제도의 완성, 재정민주주의 강화 등 협치시정의 향후 추진방향에 해당하는 6개 협치과제 제시
- '서울선언'에는 정책별 이해관계자 간 협약 체결 등 실천계획의 수립이 제시되고 있기는 하나, 구체적인 실행방식이나 구속력이 확보된 것은 아님

[표 7-1] 『2016 협치서울선언』 주요 내용

과 제	주요 내용
시민주도형 협치로의 전환	시민의 참여와 권한 강화, 행정제도 개선, 공공주도형→시민주도형 협치
시민참여제도 완성	시민참여제도 완성, 시민의 실질적 참여 보장, 정보 공개 투명화, 시민책임
재정민주주의 강화	협치원칙에 따른 예산 편성과 집행, 시민의 자기결정권 강화, 참여·자치·분권형 예산제도 실현, 재정협치기구 운영
공동역량 강화	공무원+시민 교육 프로그램 확대, 다양한 협력네트워크 구축
협치 기반 강화	•협치 걸림돌 : 협치 경험부족 개선 •협치 디딤돌 : 다양한 시민주체 등장, 열린행정 도입
실천계획 수립	정책별 이해관계자와 협약 체결, 실행계획 수립

■ 세부 추진방안

ㅇ 서울시와 시민사회, 지역사회가 공동으로 협치서울 실현을 목표로 한 사회협약인 「협치서울협약」(Seoul Compact) 체결

- 서울형 사회협약으로서 협치서울협약은 서울시가 추진하고 있는 협치친화적 시책과 제도의 원활한 이행과 촉진을 뒷받침하는 거시적 차원의 협치 프레임으로 기여
- 「협치서울협약」은 시민사회와 지역사회 구성원의 폭넓은 관심과 충분한 공론과정, 나아가 사회적 합의에 기초해 추진 필요

ㅇ 협치서울협약의 체결을 위해서는 가급적 다음과 같은 절차에 입각해 단계적으로 추진하되, 이의 원활한 추진을 위해 지원체계를 구축

<협치서울협약 추진위원회> 구성 ➔ 공론화 「협치서울협약」 체결 ➔ 「협치서울협약 실천계획」 작성

① <협치서울협약 추진위원회> 구성 및 공론화 절차 수행

ㅇ 협약 체결을 위한 공론화 과정과 협정서의 내용 구성을 위한 실무 논의를 담당할 <협치서울협약 추진위원회>를 구성

- 서울협치협의회의 주관 하에 행정 및 민간주체가 참여하는 20인 내외의 별도의 위원회를 구성하고 민관협력담당관이 실무적으로 지원

ㅇ 추진위원회는 협약 체결을 위한 공론화와 실무적 협의를 위해 정책포럼과 협의체를 구성하여 운영

- 정책포럼은 협치선도정책(사업) 중심으로 다양한 주체들이 참여하여 해당 정책 분야에 대한 제도개선의 방향, 신규 의제의 도출 등 다양한 논의를 진행
- 협약서의 실제 내용과 이행을 뒷받침하는 제도적 장치 등 구체적이고 실무적인 사안들을 논의하는 일종의 의제별 분과위원회 성격의 협의체를 구성
- 협의체에서 논의된 내용은 추진위원회를 거쳐 협약모델, 즉 협약서 및 이행계획을 도출하기 위한 초안 내지 가이드라인으로 활용

② 「협치서울협약(서)」(Agreements)의 작성 및 선포

ㅇ 추진위와 여러 분야별 협의체가 주도하여 공론화 절차를 거치며, 이를 통해 합의된 내용을 중심으로 협약서(안)을 작성

ㅇ 「협약서」(안)에는 기본적으로 다음과 같은 내용이 포함되도록 구성함

- i) 파트너십에 관한 목적과 기본원칙에 관한 사항
- ii) 협약서가 포괄하고 있는 대상정책 및 제도의 범위
- iii) ii)에 따른 공공과 민간의 관계와 역할, 권한과 책임 등에 관한 사항
- iv) 협약이행을 위한 상호 노력과 책임, 제도적 지원 등에 관한 사항

ㅇ 행정(서울시장), 시민사회 및 지역사회의 대표들(개인 및 기관)이 「협약서」를 체결하고 이 내용을 공개적으로 선포

③ 「협치서울협약 실천계획」 수립

ㅇ 참여주체들의 협약내용 준수·이행 절차를 담은 「협치서울협약 실천계획」(Seoul Compact Action Plan) 수립

- 「협치서울협약 실천계획」은 3년 단위의 실행계획으로 작성하되, 상호간의 협

서울연구원 The Seoul Institute

의를 거쳐 주기적으로 갱신·수정

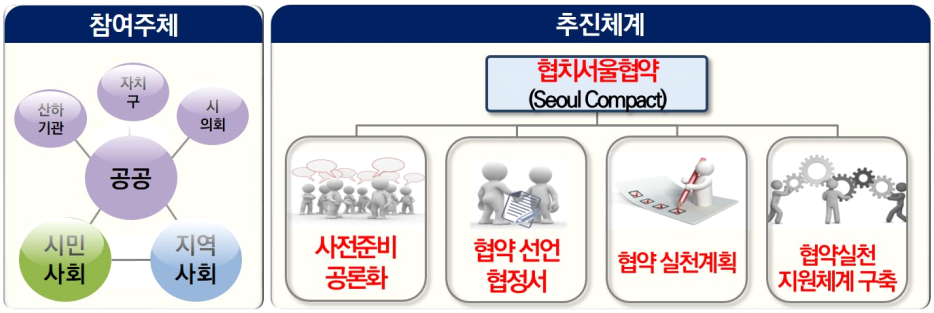
- 「협치서울협약 실천계획」은 다음의 내용을 중심으로 협약서에 명시된 내용들을 뒷받침하는 구체적 실행방안을 작성
  - 협약을 통해 달성(실현)하고자 하는 정책(사업)의 취지와 목표
  - 협약의 목적과 협약에 대한 취지를 해당기관 전반에 확산시키는 실천방안
  - 일반 시민들로 하여금 협약에 대한 관심과 이해를 증진시키는 방안
  - 협약 내용에 따른 당해기관의 세부 사업 추진 방안
  - 협약이행에 부과되는 행정과 민간의 책임과 사후조치
  - 협약의 실천 여부를 모니터링·진단하기 위한 체크리스트 작성 등
- 실천계획은 서울협치협의회가 계획추진 과정을 총괄하되, 행정(시 본청), 시민사회, 지역사회 등 참여주체별로 작성
  - 도입기에는 우선적으로 시 본청 기관을 대상으로 실천계획을 작성하되,
  - 향후에는 시 산하기관, 자치구청, 시의회로까지 실천계획 작성 대상기관을 단계적으로 확대

④ 「협치서울협약」의 성공적 이행을 위한 전담지원조직 설치

- 사회협약 모델이 선언적·형식적 차원에 머무르지 않고 실효성 있게 추진되고 시정 전반에 확산되기 위해서는 다양한 제도적 지원방안이 강구되어야 함
- 협치서울협약의 성공적 이행을 위해서는 다음과 같은 역할을 중점적으로 수행하는 별도의 전담조직을 설치·운영
  - 「협치서울협약 실천계획」 작성 총괄 및 주체별 계획작성 지원
  - 참여주체들의 협약이행 여부에 대한 모니터링 및 개선 권고
  - 협약이행 과정에서 발생하는 분쟁, 갈등의 조정 및 중재
- 전담지원조직은 업무담당부서인 민관협력담당관 하에 설치하여 실무적인 지원을 수행하되 서울협치협의회가 총괄 관리
  - 특히, 서울협치협의회가 행정위원회의 합의제 행정기관으로 개편 시 해당 위

서울연구원 The Seoul Institute

원회 산하의 직속 전담기구를 설치해 업무이관도 고려 필요



■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018~2019년)
• 협약체결 추진방향 및 협약내용에 대한 공론화 (추진위원회 구성) • 「협치서울협약(서)」 작성 및 선포 • 시정 단위의 협약이행체계 정립 (『협약실천 이행계획』의 수립 및 전담지원조직 설치)

▼

확산기 (2020~2022년)
• 협약실천계획 수립대상의 전면 확대 (자치구 및 산하기관 포함) • 협약의 이행에 관한 모니터링 및 진단과 제도 개선

▼

정착기 (2023년~)
• 시정여건의 변화를 고려한 협약서의 주기적 개정 • 협약 이행에 대한 모니터링 • 성과 확산 및 공유

서울연구원 Seoul Institute

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 1-1] **협치서울협약 추진**	주무부서: 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
<협치서울협약> 체결을 위한 공론화	✔	✔	✔	✔			
<협치서울협약(서)> 작성 및 선포	✔	✔	✔	✔			
「협치서울협약 실천계획」 수립	✔	✔	✔	✔		3년마다	계획 수립
「협치서울협약」 지원체계 구축	✔						

1-2 '서울협치학교' 운영 확대강화

■ 사업의 추진배경

- 지속가능한 협치시정을 실현하기 위해서는 주요 협치주체들의 역량을 강화할 수 있는 교육·훈련 프로그램을 양적으로 확대하고 질적 개선을 모색
  - 민관 간 인식차와 상호불신을 해소하고 신뢰를 강화하기 위해 협치의 가치를 공유하고 민관의 인식전환을 유도
  - 협치 현장에서 도움이 되는 문제해결 중심의 교육프로그램을 제공함으로써 협치실행력을 제고하고 지역현장의 협치프로세스가 조기에 정착되도록 지원 필요
- 교육 프로그램을 통해 민관협치 당사자들의 상호 이해를 증진하고 소통할 수 있는 기회의 장도 확대 필요
  - 행정과 시민 양측을 대상으로 교육을 실시함으로써 상호 이해를 촉진할 수 있는 계기를 마련

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 2016년 시정 및 지역 차원의 협치학교를 중심으로 협치교육 프로그램을 도입한 이래, 교육 프로그램과 대상자를 단계적으로 확대 중

- 2016년 4개 과정에 걸쳐 민·관 합동교육을 추진하였으며, 총 교육대상자 153명 중 135명 교육 이수(이수율 88.2%)
- '협치시정 대토론회'에서 시민들이 협치 전략의제로 발굴·제안한 55개의 협치사업 중 14개 사업이 예산에 반영되도록 지원
- 2017년에는 공무원 기본교육, 위원회더하기 워크숍 등 5개 과정 860명을 대상으로 교육 프로그램을 확대

[표 7-2] 2017년 협치학교 운영계획

구분	공무원 기본교육	위원회더하기 워크숍	협치리더 공동연수	협치실행교육 (참여자)	협치실행교육 (제안자)
목표	시정협치 내면화	위원회 활성화 및 융합의제 모색	이해증진 및 네트워크 구축	협치담당자 실행력 강화	협치사업 발굴지원
대상	공무원	위원회 위원, 담당 과장	시민사회대표, 실·국장 등	협치사업 민관담당자	협치사업 제안자, 담당공무원
인원	600명 (6회)	40명 (1회)	50명 (1회)	70명 (2회)	100명
기간	1.5시간	1박 2일	1박 2일	8시간	16시간

출처: 서울시 2017년 시정 협치교육 추진계획(2017. 3)

ㅇ 현재는 협치교육의 체계적 추진을 위해 서울협치협의회 내에 상시 지원체계를 구축

- 협치교육의 중장기 비전을 세우고 민관 네트워크를 확대하기 위해 서울협치협의회 내에 '협치학교 분과위원회'를 구성
- 분과위원회는 협치교육 관련 계획 수립 및 시행 등 주요사항에 대한 심의 및 조정, 협치교육 관련 네트워크 구축 등 기반 확대, 협치사업 운영 등에 대한 모니터링 및 평가 등의 역할 수행

ㅇ 협치서울에 대한 공동의 생각과 가치, 방향을 담은 협치서울 기본교재 성격의 『참여에서 권한으로』도 발간

- 협치 개념 및 기본가치, 정책 등을 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 협치학교 교재를 발간하여 교육내용의 체계화 추진
- 협치의 원리와 범위, 협치서울 추진전략 및 체계 등을 내용으로 하여 서울시 각 부서와 산하기관, 자치구에 배포하고 인터넷에 게시

■ 세부 추진방안

① '서울협치학교' 운영시스템 구축

ㅇ 체계적이고 내실있는 협치교육을 위해 '서울협치학교'를 서울시 협치교육의 대표 브랜드로 설정하고 상설 교육공간을 별도로 마련

- 지속적인 협치교육을 위해 서울혁신파크 내에 서울협치학교 상설 교육장을 마련하고 협치교육 및 관련 주체들의 교류 거점으로 활용
- 상설 교육공간을 통한 교육 프로그램에 더해, 현재와 같이 지역사회를 순회하는 지역사회 밀착형 교육 프로그램도 별도로 실시

ㅇ 서울협치학교 운영의 체계적인 지원을 위한 전담인력과 조직체계 정비

- 교육과정별로 행정 부서 및 협치추진단 사무국, 외부 위탁(NPO지원센터) 등으로 분산 추진되고 있는 현재의 운영체계를 재정비
- 교육 프로그램의 확대와 교육공간의 상설화 여건을 고려해 협치학교 운영 전담인력의 신규채용 확대
- 협치교육 프로그램을 일관되고 체계적으로 수행하기 위해 협치교육 강사 풀(pool)을 지속적으로 확대하고 관리

② 협치주체별 맞춤형 교육프로그램 확대

ㅇ 향후 협치시정을 선도해갈 수 있는 협치 리더로 양성하기 위해 전문가 교육과정을 확대

- 행정조직 내에 협치친화적 인식과 문화를 확산하기 위해서는 조직리더의 리더십이 중요한 역할을 차지한다는 점에서 관리자 대상 특별교육을 실시
- 협치 프로세스 및 협치성과 교육에 더해 민간 주체들의 네트워크에 대한 정

보 제공과 교류 기회 제공을 통해 행정 프로세스에서 실질적으로 활용 가능한 협력네트워크 확대

- 인재개발원의 승진자 교육과정 등과 적극적으로 연계하는 방안 고려

ㅇ 고위공무원과 시민사회 대표 등을 대상으로 해외사례 학습, 현장전문가 초빙 강연 등을 통해 사례 중심의 문제해결 지향의 교육 프로그램 운영

- 교육 프로그램 내에 시정 주요 정책 방향과 신규 의제를 발굴하는 등의 내용도 반영 필요

ㅇ 협치친화적으로 행정사무를 수행할 수 있는 실무역량을 배양할 수 있도록 교육·훈련 프로그램 확대

- 공공과 민간 사이의 대면적 거버넌스가 이루어지는 접점이라 할 수 있는 하급공무원을 대상으로 교육기회를 대폭 확대
  - 서울시 우수 협치사례에 대한 사례교육과 현장실습 등을 통해 협치의 가치를 이해하고 소통의 기술을 습득하도록 지원
- 시민참여를 촉진할 수 있는 새로운 행정 프로세스의 기본개념과 주요 기법, 참여제도의 절차 등에 대한 실무교육 과정을 개설·운용

③ 협치 소양교육 프로그램 도입 및 확대

ㅇ 협치시정에 대한 시민사회 주체의 관심을 확대하기 위한 일반교육 프로그램 확대

- 협치사업에 참여하는 이해당사자를 대상으로 하는 실무과정 위주의 교육과정과는 별도의 교육 프로그램도 도입
- 시민사회 주체들을 대상으로 시정의 방향과 주요 시책에 관한 정보를 지속적으로 제공함으로써 시정에 대한 관심과 참여 확대를 유도

ㅇ 시민사회의 역량 강화를 위한 개방형 시민아카데미 프로그램 운영

- 협치시정 활성화를 위한 핵심주체로서 시민사회의 자체 역량강화를 위한 소양교육과 함께 주체 간 교류의 장을 마련
- 민주주의 모델과 협치이론, 시민참여기법, 협치제도 관련 이론과 실습, 디지

털거버넌스, 협치사례 소개 등 다양한 주제로 교육 실시

④ 서울협치학교 협력네트워크 구축

- 서울시 교육·훈련기관 및 협치 교육이 가능한 대학이나 민간연구소 등과 협력네트워크를 통해 거버넌스 특성화 프로그램 운영
  - 인재개발원에서 기운영 중인 공무원 교육프로그램의 일부 교과에 협치의 가치나 운영원리 등에 대한 교육내용을 반영
  - 풀뿌리 민간연구소들과 협력네트워크를 구축해, 협치교육 프로그램의 다양화 및 우수 강사진 확충
- 자치구 등 관련 기관들과의 협력체계, 정보와 인력의 교육 및 공유를 통해 협치기반을 확대
  - 우수 협치사례 등 관련 정보를 수집·교류하고 다양한 협력방안 모색
  - 자치구 워크숍, 교육과정 등에 협치교육 강사 풀의 적극적인 활용 지원

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년)
• 협치주체별 교육프로그램의 다양화 • 외부 관련 주체들과 협력네트워크

▼

확산기 (2019년)
• 외부 협력네트워크 확대 • 공개강좌 및 소양교육 확대 • 전문 교육시스템 확립을 위한 교육공간 및 전담인력 확보

▼

정착기 (2020년~)
• 기존 교육과정 수료자에 대한 지속적 재교육 • 신규 교육프로그램 지속적 확대

서울연구원 The Seoul Institute

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 1-2] **'서울협치학교' 운영 확대강화**	주무부서: 민관협력담당관				도입기 / 확산기	정착기	
'서울협치학교' 운영시스템 구축	✔	✔					
협치주체별 맞춤형 교육프로그램 확대	✔	✔	✔	✔			
협치소양교육 프로그램 도입 및 확대	✔	✔	✔	✔			
서울협치학교 협력네트워크 구축	✔	✔	✔				

1-3 협치성과 공유와 확산을 위한 협치프론티어 사업

■ 사업 추진의 필요성

- 여전히 잔존하고 있는 행정주체들의 협치에 대한 부정적 인식과 수동적 자세를 극복하기 위해서는 협치를 통한 실질적 성과를 공유, 확산하는 것이 필요
  - 협치가 특정 행정영역을 넘어 행정 전반으로 광범위하게 확산되고 안착되기 위해서는 협치실행을 위한 다양하고도 구체적인 정보들을 체계적으로 제공하여 협치에 대한 거부감과 피로감을 최소화
  - 우수 정책사례들을 발굴하여 시정 전반에 공유·확산시킴으로써 협치에 대한 인식을 확대하고 기존 참여주체의 효능감도 강화
- 다양한 사례의 발굴과 공유·확산을 통해 지역사회 등 협치 프로세스에 대한 인식과 협치 경험이 부족한 영역에서 협치 추진에 따른 갈등을 최소화
  - 특히 협치 시행과정에서 부정적 효과나 실패를 최소화하고 성공사례나 우수사례를 경험한 영역의 주체들과 공유, 학습하는 것이 중요

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 2017년 8월까지 서울협치협의회가 주관하여 협치서울 정책토론회 총 9회 개최

- 서울시정의 주요 정책의제 및 현안에 대한 토론회 등 공론장 운영
- 민간협의체가 주관하거나 관계기관(단체)들이 공동으로 주관하는 형식으로 운영

일시	주제
2016년 6월 20일(월)	국유와 사유를 넘어 시민자산으로
2016년 8월 2일(화)	시민자산화, 어떻게 만들어갈 것인가
2016년 10월 17일(월)	자치와 분권을 실현하는 예산제도를 향해
2017년 1월 10일(화)	서울시 정책결정과 예산편성 과정의 시민참여 모색
2017년 2월 14일(화)	협치적 관점에서 본 참여예산의 혁신방안 모색
2017년 2월 23일(목)	지방자치단체와 시민사회, 협치는 가능한가
2017년 5월 31일(수)	서울시 위원회, 어디까지 왔나
2017년 7월 7일(금)	마을이 민주주의다
2017년 8월 31일(목)	자치구 위원회제, 어디까지 왔나

ㅇ 협치 주체들과 쌍방향의 소통을 강화하기 위한 온라인 채널 구축

- 협치주체들과 정보공유와 소통 강화를 위해 서울시 홈페이지('17.4)와 페이스북('17.3), 인터넷 커뮤니티('17.4) 등에 온라인 채널 개설·운영
- 기존 지역협치 온라인 소통카페(http://cafe.daum.net/seoul-localgv)를 협치서울 소통카페로 확대 개편·운영
- 협치시정 관련 정보를 외부 협치주체는 물론, 내부 공무원을 대상으로 적극 홍보하기 위한 온라인 뉴스레터('17. 7) 발간·배포

■ 세부 추진방안

① 협치시정의 성과를 담은 '협치백서'의 주기적 발간

ㅇ 『민관협치 활성화 기본조례』(제21조)는 민관협치 활성화의 내용과 추진상황을 시민에게 알리도록 백서 발간을 규정

- 서울시의 협치시정을 구현한 우수 정책사례를 체계적으로 정리하고 성과를 평가한 백서를 주기적으로 발간 필요

- 백서를 발간하는 주기나 방식, 구체적 내용에 대해서는 별도로 규정하지 않음

ㅇ 현장활동가와 전문가, 정책실무자가 공동으로 매년 협치서울을 선도하는 사업들을 정하고 협치선도정책들의 추진성과를 중심으로 백서를 발간

- 백서의 내용은 협치 추진경과 및 사례를 스토리텔링 방식으로 제작하여 시민이 협치에 대하여 쉽게 이해하고 흥미롭게 읽을 수 있도록 구성
- 주요 정책들의 가시적 결과(성과)뿐만 아니라 정책 추진과정에서의 논의 과정과 제시된 의견들까지 구체적으로 백서의 내용에 반영해, 기록으로서 기능 외에 실질적인 협치교재로도 활용 가능하게 구성

② 다양한 차원의 '협치서울 정책포럼' 설치·운영

ㅇ 학계 전문가, 실문 정책주체들을 주축으로 정책포럼을 구성하고, 협치시정의 성과와 지속가능한 협치시정의 비전과 전략을 지속적으로 논의하는 학습의 장을 마련

- '협치서울 지역협의회' 운영위원회, 자치구 협치조정관 등을 중심으로 정책네트워크 구축
- 이를 통해 서울협치협의회 논의 안건과 지역사회 차원의 협치모델을 추진하는 과정에서의 현안 등에 대한 의견청취

ㅇ 『지역사회혁신계획』, 시민협력플랫폼의 설치·운영 등에 관한 정보의 공유, 컨설팅 등을 위한 워크숍 지원

- 현재 부정기적으로 이루어지고 있는 정책토론회(시민토론회 등)를 협치협의회/시민협의회/지역협의회 등이 주관하여 정례적 운영

ㅇ 시민참여와 민간협력에 관한 시민포럼 설치·운영

- 시민사회 주체들을 중심으로 시정의 우수 정책사례를 발굴하고, 정책박람회 등을 통해 이를 홍보·확산

③ 협치시정에 관한 제반 정보를 종합적으로 제공하는 '협치 화이트보드' 구축

ㅇ 서울시가 협치시정 차원에서 추진하고 있는 각종 시책의 소개, 경과 및 주요 성과

등에 관한 정보를 종합적으로 제공하는 온·오프라인의 정보채널로서 '협치 화이트보드' 시스템 구축

- 공모사업, 지원사업뿐만 아니라 시민사회 단체들이 자체적으로 진행하고 있는 사업들에 대한 정보를 여러 주체들에게 제공하여 상호간의 연계·협력과 융합을 위한 토대 제공
- 서울시 홈페이지나 협치소통광장 등 이미 운영하고 있는 협치관련 온라인 소통채널과도 연계를 모색

o 협치시정에 관한 정보 외에, 주요 시민사회 및 지역주민 단체들의 최신 활동이나 주요 사회의제 등에 대해서도 다양한 주체들에게 공유·확산

- rss 피드 등을 활용해 해당 단체들의 최신 동향을 화이트보드 메인 화면에서 통합적으로 확인 가능한 시스템을 구축
- 주체들 간의 커뮤니케이션을 위한 게시판과 함께 주요 시민사회단체의 정보와 홈페이지 연결 정보 등도 제공

o 이외에도 '온라인 홍보' 활성화를 통한 협치주체들과 시민의 소통도 강화

- 서울시 홈페이지와 페이스북 등 SNS매체 및 온라인 소통카페 등을 활용해 협치에 참여하는 다양한 주체들 간 정보공유 및 소통 강화
- 협치시정에 관한 다양한 정보를 수집해 이메일, 뉴스레터 등 온라인 컨텐츠의 형태로 제작·공유

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년)
• 협치시정의 추진에 따른 성과의 도출과 홍보·학습 채널 구축 • 기존 온·오프라인 소통채널 재정비

▼

확산기 (2019~2021년)
• 신규 온·오프라인 소통채널 도입 • 타 광역지자체로의 협치시정 성과 홍보 및 연계 확대

▼

정착기 (2022년~)
• 협치시정 성과에 대한 체계화·이론화 (협치서울 브랜드 구축)

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 1-3] **협치성과 공유와 확산을 위한 협치프론티어 사업**	주무부서: 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
협치시정의 성과를 담은 '협치 백서' 주기적 발간		✔					
협치서울 정책포럼 설치	✔	✔	✔	✔			
온·오프라인 홍보 및 소통채널 확대	✔	✔	✔				
협치 화이트보드 구축	✔	✔	✔				

1-4 서울거버넌스위크(Seoul Governance Week) 추진

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 협치에 대한 시민의 인식과 관심을 제고하고 협치시정을 더욱 활성화함으로써 지속가능한 협치시정의 제도적 기반 마련 필요

- 협치시정의 지속적 추진에도 불구하고 일반시민이나 지역사회 주민 저변으로 협치시정의 관심이 확산되기에는 여전히 미흡

ㅇ 매년 일정 기간을 협치주간으로 정해 관련 이벤트를 집중 개최

- 협치에 대한 인식을 제고하고, 관련 주체들 간 교류와 시정참여를 촉진하는 종합적 차원의 이벤트 개최
- 매년 일정 기간을 협치주간으로 정해 홍보나 교류에 효과적인 다양한 프로그램 개최

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 2016년에 시민대회 형식의 대규모 시민참여 행사 개최 외에, 개별 정책 차원의 프로그램 개최

- 2016년 7월 서울시 협치시정 시민대토론회 개최를 통해 서울시 민선 5·6기 시정 평가 및 서울의제를 제안한 바 있으며,
- 2016년 11월 서울시, 시의회, 구청장협의회, 서울협치협의회 등이 공동으로 <협치서울 시민대회>를 개최하여 협치시정 추진 성과를 공유하고 현장토론과 투표를 통해 협치의 걸림돌과 디딤돌을 선정

ㅇ 대부분 일회성의 행사로 그침으로써 지속적인 추진체계 확보 미흡

- 토론회, 시민대회 등 단발성의 행사로 기획되어 일반시민의 관심과 참여를 적극적으로 유도하거나 지속적인 행사로 이어지기에는 부족

■ 세부 추진방안

ㅇ 서울시민의 날(10월 28일)을 전후해 1주일을 '서울거버넌스위크' 또는 '서울시민주간'으로 정해 협치박람회 성격의 다양한 이벤트를 집중 개최

- 이를 위해 협치를 주제로 한 다양한 학술 및 비학술 행사를 다채롭게 개최함으로써 주민들이 협치에 쉽게 다가갈 수 있도록 유도
- 다양한 활동을 이미지와 함께 스토리텔링하고 또 전시함으로써 시민 모두에게 개방된 친숙한 인식을 부여하도록 함

서울연구원 The Seoul Institute

<참고사례 : 서울디자인위크 2017>

- 기　간 : 2017. 9. 21 - 27 (7일간)
- 장　소 : 동대문디자인플라자(DDP) 및 서울 전역
- 주　제 : 더 나은 관계를 위한 디자인 Design for Better Relationship
- 주요행사 : 프리포럼, 국제 컨퍼런스, 주제전 전시 개최(시민참여전, 사례전, 자치구전, 디자인스튜디오전), 청년멘토링 워크숍, 다음 스토리펀딩, 디자이너 네트워킹 워크숍, 초청 디자이너 강연, 유니버설 디자인박람회 등

① 협치리더 발굴 및 시상

- 협치에 관한 업적이 탁월하거나 창의적·도전적으로 사업을 추진한 개인 또는 기관을 발굴해 '협치인(人)'을 발굴
  - 매년 5~10인을 선정해, 서울거버넌스 위크 내에 시상
- 협치시정이 전개되고 있는 다양한 활동범위를 고려해 시정, 지역, 청년 등 다양한 분야를 선정해 시상

② 협치시정의 성과 확산을 위한 국제컨퍼런스 개최

- 협치시정의 전략적 방향이나 새로운 정책모델을 학습하고, 국내외 협치사례를 공유하는 국제 컨퍼런스 개최
  - 국내외 거버넌스 연구 관련 전문가와 시민사회 활동가들이 참여하는 국제컨퍼런스 개최를 통해 협치시정 추진에 따른 성과를 재조명
- 국제 컨퍼런스와 함께 다양한 규모의 의제별, 주체별 소규모 토론회와 워크숍을

동시에 개최하여 협치시정의 방향성을 논의하고 모색

③ 협치를 주제로 한 전시행사와 토크콘서트 개최

- 다양한 주체들이 참여하는 협치 토크콘서트 개최
  - 일반시민들의 관심을 유도하고 공공기관, 시민사회단체, 정책이해당사자 등 다양한 주체들이 자유롭게 발표, 토론하는 토크쇼 형식의 이벤트 개최
  - 현장의 풀뿌리 활동가들을 중심으로 협치의 구체적 경험과 애로, 현안 등에 대해 일반시민과 자유롭게 교류하고 소통하는 기회도 제공
- '마을, 협치를 꽃 피우다' 전시회 개최
  - 마을공동체를 중심으로 전개되는 다양한 협치활동상을 소개하는 사진을 전시하여 일반시민에게 협치 활동을 알리고 관심을 환기시킬 수 있는 전시회 개최
  - 특히, 주민자치회와 마을계획단의 우수 활동사례에 대해 일반시민들이 쉽게 접할 수 있는 전시행사 개최

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년)
• 거버넌스위크 추진체계 구축 • 1차년도 행사 추진 및 성과평가

▼

확산기 (2019~2020년)
• 참여주체의 확대 및 프로그램 다각화

▼

정착기 (2021년 ~)
• 민간 주도로 행사가 자율적으로 기획·추진될 수 있는 단계로 이행

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 1-4] **서울거버넌스위크 추진**	주무부서: 민관협력담당관 (서울협치협의회)				도입기	확산기	정착기
협치리더 발굴 및 시상	✔	✔					
협치성과 확산을 위한 국제컨퍼런스 개최	✔	✔					
지역 활동가 네트워킹 행사	✔	✔	✔	✔			
협치박람회 및 협치 토크콘서트 개최	✔	✔	✔	✔			

서울연구원 The Seoul Institute

2_협치선도제도의 합리적 개선

1) 추진배경 및 목적

- 민선 5·6기 들어 협치시정의 기조 하에 시정 운영에 민간이 참여할 수 있는 다양한 법적 기반이 마련됨
  - 일차적으로 2011년과 2012년에 「주민참여 기본조례」와 「주민참여예산제 운영조례」가 제정된 바 있으며,
  - 민선 6기인 2016년에 「민관협치 활성화 기본조례」도 제정됨
- 이러한 법적 기반 정비와 더불어, 협치시정을 구현하는 데 필요한 다양한 제도적 기반도 강화
  - 일반 시민들의 의견 반영을 위해 기존의 공청회, 주민감사청구제 등 전통적 시민참여제도 이외에 청책토론회, 현장시장실, 정책박람회 등 다양한 시민참여제도가 도입·운영됨
  - 아울러 위원회에서 시민사회의 참여가 확대되고 민간위탁 사무의 규모도 확대되는 등 협치관련 제도의 운영이 활성화됨
- 이러한 시정여건을 고려해 민선 5·6기에 도입·운영된 주요 제도들이 향후에도 협치시정을 선도할 수 있도록 구조고도화를 모색
  - 동 제도들이 정책과정에 대한 민간의 실질적 참여 수단이 될 수 있도록 제도개선을 모색
  - 다양한 시민참여 제도의 실효성을 강화하는 한편, 위원회제나 민간위탁제의 운영에 내재하는 현안들도 합리적으로 개선

2) 전략 실현을 위한 세부 추진과제 설정

- 서울형 시민참여제도 구축
  - 숙의와 공론 기반의 정책프로세스를 강화하는 혁신형 참여제도를 중심으로 '서울형 시민참여제도'의 제도화와 혁신화 모색

서울연구원 The Seoul Institute

- 현재 서울시가 도입·운영하고 있는 시민참여 제도들을 활성화하고 운영의 실효성을 강화하는 제도개선을 모색

ㅇ 시정위원회 제도의 협치친화적 위원회제로의 전환

- 현재의 전문가주의와 기능주의 일변도의 위원회제를 합리적으로 개선하여 위원회 운영의 실효성을 강화하고 이를 실현하는 적극적 운영지원체계 구축
- 실행기반 위원회와 시민참여기반 위원회 설치·운영, 연계·융합형 위원회 운영 모델 도입 등 혁신형 위원회 모델의 도입 및 운영활성화 도모

ㅇ 민간의 핵심적 참여 채널인 민간위탁제도를 협치친화적 제도로 개선

- 위·수탁자 간 위계적 관계와 관리·감독 위주인 현재의 민간위탁제도를 수평적 관계에 기반한 협력적 민간위탁제도로 전환 모색
- 민간위탁 프로세스 전반의 개선과 민간위탁 평가체계 혁신방안 모색과 함께 중장기적으로 신뢰와 협력에 기반한 민간협약제 등도 도입

2-1 서울형 시민참여제도 구축

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 민선5·6기 들어 정책 현장과의 연계와 시민참여 촉진을 위해 다양한 제도적 절차가 도입되고 있으나 법적·제도적 기반은 다소 미흡

- 최근 도입된 다양한 온·오프라인 기반의 주민참여제도는 법적·제도적 근거를 가지지 않은 채 대부분 시장의 관심과 방침에 따라 신설된 제도들로 민선7기 이후 제도의 지속성 등은 다소 불확실
- 「주민참여 기본조례」에 시민의 참여를 명시하고 있으나 실질적 참여수단이 되는 제도 및 사업 운영, 후속 이행조치 등의 내용은 부재

ㅇ 현행 시민참여 제도들의 기반을 강화하고, 시민의 실질적 참여를 뒷받침하도록 숙의와 공론 기반의 참여 프로세스를 근간으로 하는 '서울형 시민참여제도' 정립 모색

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- ㅇ 2011년 7월 「주민참여 기본조례」를 제정하여 서울시민은 누구든지 시정에 참여할 수 있는 권리를 부여하고 관련 절차와 제도를 규정
  - 동 조례에 의거해 2014년에 주민참여를 활성화하기 위한 구체적인 방안을 담은 『서울시 주민참여 기본계획(2015~2018)』도 수립
- ㅇ 새로운 혁신형 시민참여 제도로는 청책토론회와 현장시장실, 정책박람회 등이 근간을 이룸
  - 현장시장실은 은평뉴타운 문제를 해결하기 위해 2012년 11월 처음 운영하기 시작하여 이후 20개 자치구 및 전통시장, G밸리, 택시, 재정건전성 등 4대 주요현안의 관련 현장을 방문
  - 청책토론회는 정책 수립 전 시민의 의견을 청취하기 위해 민관 공동으로 운영하고 있으며, 2017년 5월에는 3,000명의 시민이 참여한 원탁토론회 형태의 「서울시민 미세먼지 대토론회」를 개최
  - 정책박람회는 시민의 정책참여를 본격화하기 위한 목적으로 2012년에 도입하였으며, 2017년 7월에는 「2017 함께서울 정책박람회」를 개최하고, 10월 「2017 포스트 정책박람회」를 통해 추진성과를 공유
- ㅇ 이외에도 1,000인 원탁회의, 시정모니터링단이나 시민참여옴부즈만 등 다양한 참여절차가 존재
- ㅇ 민선 5·6기 들어 새로운 온라인 기반의 시민참여 제도들도 다양하게 검토
  - 통합 민원 및 제안 채널인 '응답소', 시민창안채널인 '천만상상 오아시스', 엠보팅, 서울천만인소 등이 이에 해당

■ 세부 추진방안

① 기존 시민참여제도의 활성화 및 운영의 실효성 강화

- ㅇ 서울협치협의회 및 협치추진단이 주관하여 새로운 정책의제를 발굴·공론, 정책화하는 상설기구로서 '개방형 사회의제 플랫폼' 구축
  - 기존의 청책토론회 등의 경험을 이어받아 시민사회로부터 다양한 사회의제를 지속적으로 발굴하고 시민과 이해당사자의 참여 속에 숙의·공론 절차 수행

서울연구원 The Seoul Institute

- 특히, 동 플랫폼 내에 공공 및 민간 연구기관의 참여를 활성화함으로써 정책화 과정이 원활하게 진행되도록 제도적 기반을 마련
- 오프라인 기반의 사회의제 플랫폼은 온라인 플랫폼(가령, 민주주의 서울)과도 적극 연계체제를 마련

o 시민참여형 숙의·공론 프로세스의 실효성 강화를 위해 사회의제를 정책화하는 이행 절차로서 '의제개발 전략회의'(가칭)를 운영

- 제안·논의된 정책의제들이 실제 정책에 반영될 수 있도록 제안내용의 합리성과 타당성을 검토하는 '의제개발 전략회의'(가칭)를 설치하여 정책화 여부 논의
- 의제개발 전략회의(가칭)는 담당부서의 주관 하에 시민참여제도에 참여한 의견제안자 및 이해관계자들이 참여하여 실제 정책(사업)의 추진과정에 지속적으로 관여할 수 있도록 하는 방안 강구
- 동 의제개발 전략회의는 <추진과제 2-2 협치친화형 시정 위원회제 구축>의 후속이행체계 정립에 따른 위원회제 의제개발회의와 통합운영 가능

o 다양한 시민참여제도의 지속적이고 안정적인 운영을 위해 시민참여제도의 운영체계를 '서울협치추진단(확대회의)'과 '시민사회담당관'(가칭)으로 통합

- 추진단은 주요 시민들의 개최 요구를 수렴하여 청책토론회 등의 시민토론회와 1000인 원탁회의, 현장시장실 등 오프라인 기반의 주요 시민참여제도의 개최시기와 논의 안건을 선정
- 안건의 내용과 필요에 따른 적절한 시민참여의 방식을 결정할 뿐만 아니라 새로운 참여방식에 대한 제안까지 수행
- 시민사회담당관은 시민사회 활성화 지원을 위한 신설 전담조직으로 시민참여제도 운영 및 개최와 관련한 실무 업무를 총괄 지원 (과제 4-1 시민사회 육성 기반조성 참조)

② 시민참여와 공론에 기반한 혁신형 제도적 모델의 도입·활성화

o 현행 제도의 운영 실효성 강화와 더불어 일반적인 정책추진 절차에서도 시민참여를 다양화, 실질화하는 제도 도입을 적극 검토

- 시민의 시정참여와 의사결정 권한을 보다 확대할 수 있는 혁신적인 제도적 모델의 도입·운영을 적극 검토
- 미세먼지 시민대토론회, 신고리 원전 5·6호기 공론화위원회 등 최근 모색되고 있는 숙의형 정책프로세스들을 모색하되, 일회적 이벤트에 그치지 않도록 상설화도 적극 검토

○ 정책 추진과정에서 시민참여 기반의 혁신형 제도적 모델이 적극 활용될 수 있도록 관련 모델의 절차와 방법을 매뉴얼로 제작하고 교육·훈련 실시

- 혁신적 시민참여 모델(기법) 등에 대한 사례 중심의 소개, 적용 가능한 사안의 형태, 구체적인 실행 절차 및 의사결정방식 등을 알기 쉽게 설명한 매뉴얼을 제작하여 행정부서 및 주요 기관 등에 배포
- '서울협치학교' 및 인재개발원의 교육과정과 연계하여 구체적인 운영방식과 기존 활용사례를 중심으로 한 교육프로그램 실시

서울연구원 The Seoul Institute

<혁신적 시민참여 모델 사례>

- 공론조사(deliberative poll)
  - 과학적 확률표집을 통해 대표성을 지닌 시민들을 선발하고, 이들에게 충분한 정보를 제공하고 토론하여 참여자 의견을 조사
  - 2017년 신고리 원전 5·6호기의 공사 재개여부를 결정하기 위해 공론화위원회 및 471명의 시민참여단을 구성하여 설문조사와 종합토론회 등의 숙의과정을 거쳐 공사 재개 및 향후 원자력발전 축소 권고안 도출
- 시민배심제(citizens' jury)
  - 선발된 소수의 시민들이 중요한 공공문제에 대해 전문가가 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 숙의과정을 거쳐 결론을 도출하고, 정책권고안으로 제출
  - 2015년 수원시에서 신분당선 연장선의 광교신도시 내 역명에 대해 지역주민 간의 의견 대립을 조율하기 위해 사안별로 10~20명의 시민배심원을 선정해 시민배심법정을 통해 최종 평결
- 시민합의회의(consensus conference)
  - 선발된 일반시민들로 시민패널(20명 이하)을 구성하여 특정주제에 대해 전문가들과의 질의응답을 거친 후 권고안을 마련
  - 2004년 참여연대의 주관 하에 8인의 조정위원회와 18인의 시민패널로 구성된 '전력정책 시민합의회의'를 개최하여 3박 4일간의 합의회의를 통해 '원자력 발전소 신규건설 중지'라는 합의결과를 도출

③ 시민참여제도 운영관련 규정의 정비

- 현재 운영하고 있는 시민참여 제도 및 이의 개선 혹은 새로 도입된 제도들의 시정 내에 확립될 수 있도록 관련 규정 및 근거를 정비
- 청책토론회, 현장시장실 등은 정책현장과의 소통과 연계라는 본연의 성격과 필요성을 고려해 민간주체들이 주도적으로 운영할 수 있도록 하는 법적 근거 마련
  - 공공 주도, 공공 일방의 필요에 따른 제도 운영을 방지하기 위해 토론회,

설명회 등의 개최를 시민의 요구와 합의에 따라 결정

- 새로운 시민참여제도의 운영 안정성과 지속가능성을 위해 「주민참여 기본조례 시행규칙」 10조에 해당하는 제도를 구체적으로 명시하는 방안도 고려

o 온라인 기반 시민참여제도의 안정적 운영과 실효성 강화를 위해 「주민참여 기본조례」 상에 온라인 기반 시민참여제도의 운영에 대한 근거 조항을 신설

- 온라인 기반 참여제도의 실효성 강화를 위해 시장에게 시민들의 의견 표명 및 청원에 대한 검토 및 반영결과 고지 의무를 부과

<주민참여 기본조례 개정(안)>

(신설) **제10조 시민참여제도의 운영**

① 시장은 현장과 온라인 상에 시민이나 이해당사자들이 의견을 표명하고 청원할 수 있는 다양한 기회를 제공해야 한다.

② 시장은 이를 위해 사회적가치 실현과 사회문제 해결에 관련된 사회의제들을 제안하고, 숙의·공론할 수 있는 다양한 제도적 절차를 마련해야 한다.

③ 시장은 시민참여를 통해 개진된 의견에 대해 성실하게 검토한 후에 반영여부를 홈페이지 등을 통해 정기적으로 공개하도록 한다.

서울연구원 Seoul Institute

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018~2019년)
• 현행 시민참여제도의 운영체계 재정비 • 현행 시민참여제도의 실효성 강화

▼

확산기 (2020~2022년)
• 시민참여제도의 운영 확대 • 시민참여의 방식 및 기법 다양화

▼

정착기 (2023년~)
• 일반 행정절차에 대한 혁신적 시민참여기법 적용 확대

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 2-1] **서울형 시민참여제도 구축**	주무부서: (시민사회담당관)				도입기	확산기	정착기
기존 시민참여제도의 활성화 및 운영체계 개선		✔	✔	✔			
혁신형 참여제도의 도입·활성화	✔	✔	✔	✔			
시민참여제도 운영관련 규정의 정비		✔					

2-2 협치친화형 시정 위원회제 구축

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 시정 내에 설치·운영 중인 다양한 위원회는 협치시정 활성화를 위한 제도적 기반의 하나로 기여하고 있으나, 여러 제도적 제약이 존재

- 공공 주도의 위원회 운영으로 인해 위원회 운영의 활기나 실효성이 저하됨에

따라 제도의 실효성이 지속적으로 악화

- 전문가 중심의 자문·심의 기능 위주로 운영됨에 따라 위원회 구성의 다양성과 시민대표성, 운영의 개방성이 부족

ㅇ 현장에서 새로운 의제들이 출현하고 있고, 다양한 사회적가치의 실현도 모색되는 등 행정환경의 다변화에 따른 새로운 위원회 시스템의 요구도 확대

- 시민이 사회변화에 직접 참여, 결정하는 시민민주주의의 확대에 따라 민관협력 기반의 정책실행과 사회문제 해결에의 공동책임을 강조하는 행정환경의 변화도 심화

ㅇ 이렇게 개방형 플랫폼으로 변모하고 있는 행정체계에서 시정위원회가 참여와 숙의를 선도하는 협치친화적 위원회제로 점진적 전환 모색 필요

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 민선 5·6기 동안 위원회는 지속적으로 증가하고 있으나, 위원회의 기능이나 위원 구성에 있어서는 여전히 한계 존재

- 시정위원회는 2011년 103개 → 2013년 136개 → 2015년 153개 → 2016년 187개로 지속적인 증가 추세

- 대부분의 위원회가 심의(78%)와 자문(16%) 기능을 수행하는 위원회가 대다수를 차지하며,

- 위원들 역시 학계·연구기관 전문가(48.7%), 직능 분야 전문가(27.1%) 등 전문가 및 공무원 위주로 구성되어 있는 실정

ㅇ 과거에 비해 민선 5·6기 들어 위원회의 양적 성장에도 불구하고 운영상의 활력은 크게 개선되지 못하고 있는 실정

- 현재 다수 위원회가 강행규정에 따라 설치된 위원회로 시정의 필요나 여건에 부합하지 않는 경우가 많으며, 비법정위원회 또한 높은 활력도와 운영자율성에도 불구하고 운영의 불안정성 존재

- 위원회당 한해 운영예산은 평균 2.2천만 원에 불과하고 그마저도 참석수당으로 지출되어 실효성 있는 위원회 운영이 어려움

서울연구원 The Seoul Institute

- 서울시의 행정 내부적으로 위원회를 전담·관리하는 체계를 두고 있으나, 자체 관리·통제 메커니즘은 여전히 실효성이 부족

ㅇ 이러한 운영여건이 지속되는 가운데 서울협치협의회는 위원회 제도에 대한 진단과 개선안을 모색

- 서울협치협의회의 주요 역할의 하나가 제도의 '진단과 권고'로, 2017년에는 위원회 제도의 진단과 합리적 개선을 공론화
- 시민토론회(9월)와 공개 집담회 개최(11월 예정) 등을 거쳐, 권고안을 마련하고 이를 서울협치협의회 의결 후 시장에게 전달 예정

■ 세부 추진방안

① 위원회 관련 법률 및 운영체계의 재정비

ㅇ 현행 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」는 위원회의 설치·운영과 관련된 최소한의 규정만 명시하고 있는 바, 위원회의 다양한 활동을 촉진·지원하는 성격의 조례로 전환 필요

- 현재의 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」를 활성화 조례로 개정하거나, 위원회의 다양한 활동을 뒷받침하고 촉진할 수 있는 제반 지원 사항을 반영하는 활성화 조례를 별도로 제정
- 법률(조례 등)의 정비와 관련해, 비법정 위원회에 대해서도 지원근거 조항을 별도로 마련해 운영활성화를 위한 법률적 근거를 마련
  - 개정되는 위원회 관련 조례에 「법정위원회 이외 상설위원회의 운영 등」에 관한 조항을 별도로 마련하여 비법정위원회 운영 지원에 대한 근거 마련

ㅇ 민간주도성 및 자율성 강화를 위한 위원회 운영체계 구축

- 일정한 조건을 갖춘 위원회에 대해 실무위원회 및 운영위원회의 설치 등 운영의 자율성 강화를 위한 내부의 적절한 운영체계를 마련
- 이를 통해 다양한 정책의제를 자체 발굴·개발하는 운영체계를 강화하며, 이를 뒷받침하기 위해 조사·연구 관련 기능도 보강

ㅇ 위원회 운영의 실효성 강화를 위한 후속이행체계 재정립

- 위원회의 논의 결과에 대해서는 사안별로 부서장에서 시장단에 이르기까지 사전·사후보고가 이루어질 수 있도록 관련 규정 마련
- 위원회 논의에 따른 후속 조치의 일환으로 담당부서, 위원회 실무위원, 의제 지원관 등이 참석하는 '(가칭)의제개발회의'를 설치·운영
- 위원회 운영의 온라인 통합지원체계인 '디지털 기반 위원회 플랫폼' 구축과 디지털 시민시장실 시스템 상의 위원회 관리·운영 정보 추가 등 디지털 기반 위원회 운영지원체계 구축

ㅇ 아울러 정책화 여부를 포함해 정책반영 결과를 위원회에 지속적으로 환류하는 절차도 강화

② 위원 구성의 개방성과 대표성 강화

ㅇ 전통적인 전문가 위주의 위원 구성에서 탈피해 다양한 계층·집단의 이해관계나 가치가 반영될 수 있도록 위원 구성의 다양성 및 대표성 강화

- 일차적으로 시민사회(시민사회단체와 일반시민 포함) 구성주체들에 기반한 위원회를 설치해 당사자주의를 강화하고, 중장기적으로 일반시민의 참여를 대폭 확대
- 위원 구성의 대표성을 강화하기 위해서는 성별, 직능별 안배 외에 지역별, 연령계층별로 대표성을 반영

ㅇ 시민위원의 비율을 확대하는 등 위원회 구성의 개방성을 확대하기 위해 위원 공모 절차를 확대

- 위원회의 현장성과 당사자성을 강화하고 시민들이 체감할 수 있는 위원회 운영을 위해 위원회의 시민참여 비율을 30% 이상으로 확대
- 기존의 전문가나 행정 주도의 위원 선정에서 탈피해 시정에 관심이 높은 시민들이 능동적으로 참여할 수 있는 개방형 위원공모를 확대
- 시민위원의 선정 및 원활한 활동을 뒷받침하기 위해 개방직 위원들에 대한 교육프로그램을 개설

③ 숙의민주주의 시대에 부응하는 혁신형 위원회 모델 정립

- 숙의민주주의가 심화되는 시대에 시정 위원회가 개방형 플랫폼 행정을 선도해 갈 수 있도록 '혁신형 위원회' 운영모델을 도입·확대
  - 현재 운영 중인 시정 위원회 모델의 성장과 성과에 기초하되, 보다 혁신적인 위원회 모델을 정립
  - 특히, 위원회가 정책의 현장과 밀착될 수 있고, 다양한 민간 주체들의 참여를 대폭 확대할 수 있는 위원회 모델을 도입
- 이를 위해 현재와 같은 자문·심의 중심의 위원회에서 탈피해 정책의 다양한 단계에 관여하는 '실행기반(지향) 위원회'를 적극 확대
  - 시민 다수 또는 지역사회 주민들의 직·간접적 참여가 정책을 실행할 때 중요한 분야와 당사자들의 이해관계나 요구가 정책에 충실하게 반영되어야 하는 분야를 중심으로 실행기반의 위원회 모델을 우선 도입
  - 실행기반 위원회는 의제발굴, 정책에 대한 의견수렴, 주요 정책에 대한 민관협의, 정책모니터링 등의 역할을 수행하는 비법정 위원회로 설치
  - 정책 현장에서 활동하는 당사자들의 다양한 의제와 해결방안을 발굴·기획하고, 실행 과정에도 함께하는 민관거버넌스 위원회로 구성
  - 동 실행기반 위원회는 행정부서에서 정책추진 상의 필요나 효과성을 고려해 행정부서가 설치하되, 민간의 발의에 의해서도 설치 가능

서울연구원 The Seoul Institute

<실행기반 위원회 모델 : 서울복지거버넌스 사례>

- ’14년 1월 ‘서울복지거버넌스 선언문’ 발표 이후, 사회복지법인, 사회복지종사자, 서울시사회복지사협회, 서울시 복지재단, 서울시 공무원 등으로 구성된 민관 협의체로, 위원회(‘서울복지거버넌스위원회’) 형태로 운영
- 10개 영역별(지역사회, 어르신, 장애인, 자활, 정신보건, 여성복지, 보육, 가족, 아동, 외국인주민) 분과위원회와 기획조정위원회, 실행위원회로 구성되며, 분과별로 월 1회 정기적인 회의를 개최
- 복지전달체계에 있는 시설관리자, 현장실무자들이 결합한 구조로 이해관계를 중심으로 탄탄한 연결망이 형성되어 있으며, 현장성 있는 소통채널을 구축함
- 정책기획 단계에서 분과위원회와 관련행정부서가 함께 의제를 형성하고, 정책실행 단계에서는 분과위에서 만든 틀을 기반으로 부서에서 정책을 실행하는 구조

- 시정 전반에 시민의 참여가 확대되고, 공론과정이 중시되는 시정 환경을 고려해, 전문가 중심이 아닌 ‘시민참여기반 위원회’를 설치·운영
  - 시민참여기반 위원회는 다양한 창의적 정책아이디어나 제안을 수렴하고자 하는 경우, 일반시민 다수의 의견과 요구를 반영해 정책을 추진해야 하는 경우, 시민들이나 이해당사자의 찬반 의견이 첨예하게 대립하는 경우 등에 우선적으로 도입
  - 광역 차원에서 3천 명~5천 명의 시민위원으로 구성된 개방형 위원회 풀(pool)로 [협치서울시민회의]를 구성하여 운영
    - 지역, 성, 연령 대표성을 고려해 개방형 공모를 통해 위원 구성
    - 의제 발굴/공론조사, 주요 제도나 사업의 도입에 따른 시민배심 기능을 근간으로 하되, 주요 시책 추진을 둘러싼 시민참여형 모니터링과 평가 등의 기능도 수행
  - 필요시 [협치서울시민회의]는 운용의 실효성을 강화하기 위해 정책의제별로

'의제별 시민참여위원회'를 별도로 구성

- 유사성이 있거나 연관성이 강한 위원회들은 상호 교류나 연계를 촉진하는 '연계·융합형 위원회' 운영모델도 적극 강구
  - 법정위원회와 해당 비법정 위원회 간 '의제개발회의'(가칭)나 '정책협의회의'와 같은 네트워크 기반 회의체를 주기적으로 개최·운영하여 선도적 정책위원회(법정)와 비법정 위원회 간 교류 및 연계체제를 확립
  - 개별적으로 운영되고 있는 자문·심의 위원회에 대해서는 네트워크 사업의 일환으로 '위원회 연대회의'(가칭)를 운영하여 위원회 간 교류·연계를 촉진

④ 위원회 운영 활성화 및 실효성 강화를 위한 운영지원체계 구축

- 법정 및 비법정 위원회의 활성화와 실효성을 강화하기 위해서는 위원회 운영을 뒷받침하는 위원회 전담지원체계 정비
  - 위원회 내에 사무기구를 설치하지 못하도록 한 현행 조례 하에서 우선적으로 행정조직(실·본부·국) 내에 통합형의 '운영지원팀' 운영
  - 중간지원조직이 설치된 분야의 경우에는 중간지원조직이 위원회 운영지원 역할 수행을 검토
  - 필요한 경우에는 자문·심의 위원회도 사무기구를 설치하거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 있도록 관련 규정도 개정
- 위원회의 운영 활성화를 위한 운영지원 방안 도입
  - 위원회가 체계적이고 실효성 있게 운영되도록 '위원회 운영계획'을 사전 수립
  - 위원회 운영계획에 상응해 공청회 등 행사개최비, 의제개발 목적의 연구사업비 등 다양한 활동을 뒷받침하는 예산지원체계도 강구
  - 매년 위원회 운영의 결과 및 성과에 대해 「운영성과보고서」를 작성·제출하고, 이를 바탕으로 시정평가체계와 연계하여 위원회 운영성과를 평가

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018~2019년)
• 위원 구성의 개방성 및 일반시민 참여비율 확대 • 위원회 운영예산 확대 및 지원조직 정비 • 혁신형 위원회 모델의 시범 도입

▼

확산기 (2020~2023년)
• 혁신형 위원회 모델의 운영 확대 • 위원회 운영 활성화 조례 제(개)정

▼

정착기 (2024년 ~)
• 민간 주도의 융합형 위원회 모델 확립

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 2-2] **협치친화형 시정 위원회제 구축**	주무부서: 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
위원회 관련 법률 및 운영체계의 재정비		✔	✔				
위원 구성의 개방성과 대표성 강화	✔	✔	✔	✔			
혁신형 위원회 모델 정립	✔	✔	✔	✔			
위원회 활성화를 위한 적극적 운영지원체계 구축		✔	✔				

2-3 민간위탁제의 합리적 개선 : 운영 및 성과관리체계 개선

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 민간위탁제도가 민간의 주요 참여채널임에도 불구하고 민간의 전문성과 효율성 중심의 전통적 패러다임에 지배되어 민간역량의 공적 활용 및 사회적가치 실현 측면

은 미흡

- 20세기 말 신자유주의적 원리에 입각해 민간기업의 효율성이나 성과주의 원리에 입각해 민간위탁 제도가 운용
- 민간위탁 제도를 통해 사업을 효율화하고 예산을 절감해야 한다는 인식이 지배적

○ 민간위탁 제도의 지속적인 제도 개선에도 불구하고 여전히 제도 운용을 둘러싸고 다양한 불합리성이 존재해 운영체계 전반에 대한 개선이 필요

- 제도가 가진 역사성으로 인해 민간위탁의 계약관계를 둘러싼 위수탁자 간 위계적 관계가 여전히 유지되어 수탁기관의 자율성 확대나 수평적 파트너십이 형성되기에는 어려움 존재
- 아울러 위탁사무의 결과를 평가하는 데 있어서도 수탁자의 불만과 제도 개선 요구도 상존

○ 이를 위해 제도 전반의 개선과 혁신적 운영모델 도입을 통해 수평적 파트너십 기반 민간위탁제도로의 전환을 모색하는 것이 긴요

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

○ 2009년 조례개정을 통해 '민간위탁운영평가위원회'가 신설된 바 있고, 2014년 민간위탁에 대한 성과평가제도도 도입

- 기존 위탁부서에 의한 지도점검과 경영평가 등을 통해 실시하던 기존의 민간위탁사업에 대한 평가를 위탁부서에 의한 지도점검(매년 1회) 및 관리부서(조직담당관)에 의한 종합성과평가(위탁기간 중 1회)로 이원화
- 2016년 종합성과평가에서는 평가대상 사무의 유형을 시설형, 사무형에서 중간지원조직형을 별도로 구분하여 평가지표를 각각 적용

○ 정부 차원에서도 민간위탁의 체계적 관리를 위해 2017년 4월 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률안」을 제정

- 개별 법령이나 명확한 근거 없이 운영되던 중앙정부의 민간위탁사업에 대해 무분별한 운영을 방지하고 일관되고 체계적인 관리체계 마련 시도

서울연구원 The Seoul Institute

■ 세부 추진방안

① ‘사회적가치지향형’ 위탁사무 운영체계(모델) 구축

- ㅇ 현재의 중간지원조직형 위탁사무를 ‘사회적가치지향형’ 사무 유형으로 전환해 외연을 확대하고, 차별화된 제도적 운영체계(모델)를 정립
  - 중간지원조직을 포함한 사회적 차별 해소, 공익가치의 증진, 시민사회 활성화 지원 등 효율성과 경제성을 넘어서는 사회적가치 지향의 사무로 확대 구분
  - 현재 민간위탁 사무의 종합성과평가 단계에서 이루어지는 민간위탁의 사무 유형 구분을 사업자 모집 및 계약단계에서부터 구분 적용

② 새로운 주체의 진입을 용이하게 하는 개방형 민간위탁 사업자 선정체계 구축

- ㅇ 투명하고 개방적인 민간위탁제 운영을 위해 수탁자 선정과정에서도 투명성 강화
  - 사업자의 선정은 가급적 공개 모집과 선정 절차를 실시하고 그 결과에 대해 온·오프라인을 통해 공개
  - 사무의 민간위탁을 둘러싼 건전한 생태계 조성을 위해서는 새로운 주체가 진입하기 용이하도록 ‘사회적가치 관련 평가지표’를 적극 반영하는 사업자 선정체계 강구
- ㅇ 우수 사업자에 대한 안정적 운영체계 보장
  - 기존 수탁자가 우수한 종합성과평가 결과를 획득한 경우에는 재계약 우선권을 부여하여 신규 사업자의 진입과 기존 사업자의 전문성 간의 균형 모색
  - 기존 사업자 재선정의 경우에는 이전 위탁계약에 대한 성과평가를 적극적으로 활용하여 최하위 사업자의 재계약을 배제

③ 협치친화적인 민간위탁 평가체계 재정비

- ㅇ 민간위탁 사업에 대해 매년 실시되는 ‘지도·점검’ 평가에 대해서는 제한된 범위의 운영사무에 대한 모니터링 중심의 ‘운영 진단 및 권고’로 개선

서울연구원 The Seoul Institute

- 사무운영 중 회계 및 고용과 같이 법적 책무성과 관련된 요소는 관리·감독 성격의 평가절차를 유지·개선하고,
- 사업운영에 대해서는 모니터링과 컨설팅 기능 중심의 '진단 및 권고' 프로그램으로 성격을 전환해 위탁사무의 운영개선에 적극 활용

ㅇ 경영성과와 협치성과를 통합 관리하기 위한 종합성과평가체계 구축

- 위탁사무(업)의 운영결과에 치중된 현재의 종합성과평가를 개선
- 사업의 효율적 운영과 실적을 평가하는 '경영성과평가'와 수탁자의 협치활동 역량을 평가하는 '협치성과평가'로 이원화한 평가체계 확립

ㅇ 평가체계의 전환에 더해 평가프로세스에서도 민간의 참여에 기반한 개방형 평가프로세스 도입

- 매년 정기적으로 실시하는 지도·점검에 더해, 위수탁 기관뿐만 아니라 다양한 전문가들로 구성된 평가위원을 구성하여 실시
- 일정 규모 이상의 민간위탁 사무에 대해 종합성과평가 시 '전문평가단'과 '시민모니터링단'으로 이원화하여 구성·운영
- 시민모니터링단은 서비스 이용을 둘러싼 이용자 만족도 조사 및 이용자 대상의 정성적 평가지표 조사에 활용

④ 위수탁자 간 협약의 원리에 기반한 민간위탁제도 운영

ㅇ 위·수탁자 간 '성과협약'의 사전체결을 통한 사업계획의 수립과 변경

- 통합적 성과관리와 수탁기관의 자율성을 보장하기 위한 수단으로 위탁계약 체결 및 매년 사업계획 수립 시, 위·수탁자 상호간 협의 및 합의에 기초해 사전에 '성과협약'을 체결
- 사업의 범위와 성과목표, 운영체계 등을 중심으로 사전 설정된 '성과협약'은 민간위탁의 종합성과평가 시 평가준거로도 활용

ㅇ 위·수탁자 간 주기적 협의회 내지 조정회의를 개최함으로써 위탁사업(무)의 유연한 조정·변경이 가능하도록 절차를 마련

- ‘성과협약’에 근거하여 세부사업의 실행계획은 수탁기관의 자율성을 최대한 보장할 수 있도록 허용
- 분기별 또는 반기별로 협의조정회의를 통해 사무가 인정되는 경우 일정한 범위 내에서 사업의 변경이나 신규 사업의 추가를 허용

ㅇ 수탁자의 전문성과 자율성을 최대한 보장할 수 있는 제도적 운영모델로서 ‘총액계약제’ 방식 도입

- 행정의 효율성과 경제성 측면보다는 민간의 사회적가치 실현을 향한 자발성과 동기부여, 인적·조직적 네트워크를 적극 활용하는 위탁사무, 가령 사회적가치지향형 사무의 경우에는 행정 주도의 관리·감독보다는 수탁기관의 자율성 보장 필요
- 수탁자 운영 자율성에 대한 주요 제약요인인 정산 방식의 회계기준 적용을 전문 사무영역에 대한 총액계약제 형태로 전환 검토

ㅇ 중장기적으로 위·수탁자 간 수평적 파트너십으로의 전환을 위해 신뢰와 협력에 기반한 새로운 관계모델로서 ‘민간협약제’의 도입을 모색

- ‘민관협약제’는 기본적으로 계약에 따른 갑·을 관계에서 탈피해 위탁자와 수탁자가 공동의 목표와 성과를 실현하기 위한 공동의 실행 및 책임 주체라는 인식에서 출발
- 이러한 인식 하에 현재 계약서의 명칭 등에만 형식적으로 도입되어 있는 ‘민간위탁협약’을 실질적이고 공식적인 협력관계로 재정립
- ‘성과협약’과 함께 조직과 인사, 예산 및 회계, 평가 및 환류 등 운영 전반에 관한 협약 체결

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2019~2020년)
• 사무유형 분류체계 재정비 및 표준협약서 개정 • 사업자 선정 및 성과평가체계 재정비

▼

확산기 (2022~2024년)
• 성과관리 기반의 자율적 운영모델 구축 • 개방형 성과평가 프로세스 확대

▼

정착기 (2025년~)
• 민간위탁협약제로의 전환을 통한 수평적 파트너십 구축

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 2-3] **민간위탁제의 합리적 개선**	주무부서: 조직담당관				도입기	확산기	정착기
'사회적가치 지향형' 위탁사무 운영체계 구축		✔		✔			
개방형 민간위탁 사업자 선정 체계 구축		✔	✔	✔			
협치기반의 민간위탁 평가체계 재정비	✔	✔	✔	✔			
협약원리에 기반한 민간위탁 제도 운영	✔	✔	✔	✔			

3_협치시정 구현을 위한 협치친화형 행정혁신

1) 현재의 여건

- 민선 5·6기 협치시정 기조에 의해 주요 정책영역에서는 협치가 활성화되고 있으나, 여타 영역에서는 협치 노력은 여전히 미흡
  - 협치를 행정 전반에 걸친 사회혁신으로 인식, 수용하기보다는 특정 업무영역 내지 정책의 대상으로 한정해서 인식
  - 특히 서울시정 내에 협치행정 전담조직이 설치됨에 따라 협치 자체가 해당 부서 고유의 업무영역이라는 인식도 상존
- 시정 운영을 둘러싼 주요 행정체계에서도 협치에 관한 적극적인 관심과 노력을 이끌어낼 수 있는 제도적 기반 조성 필요
  - 현재 협치에 대한 관심과 노력은 조직의 리더나 업무 담당자 개인의 성향이나 의지에 의존하고 있는 실정
  - 향후에는 시정 전반에서 협치에 대한 인식과 노력이 도입·확산됨으로써 협치가 지속가능할 수 있는 제도적 기반을 조성
  - 예산제도, 평가제도 및 보상체계, 정책영향평가제도 등 시정의 주요 행정제도에서 협치친화적인 시스템을 확립하도록 함

2) 전략추진의 목적 및 기본방향

- 협치에 관한 인식과 실천이 시정 전반으로 확대되어 협치시정이 활성화되도록 행정체계 전반을 '협치친화형 제도'로 전환
- 전통적인 관료제적 행정제도를 협치시정에 부합하도록 합리적으로 개선
  - 현재와 같은 사업예산제 및 성과예산제를 중심으로 하여 행정이 일방적으로 결정하던 예산체계의 개방화
  - 아울러 평가제도에서도 기존의 성과주의 기반 평가제도를 개선해 협치친화적 평가체계를 정립

- ㅇ 온라인 기반 거버넌스 등 새로운 행정체계 구축도 적극 모색 필요
  - 민선 6기에 도입된 '민주주의 서울' 등을 중심으로 협치시정에서 숙의·공론을 위한 행정제도로 재정립
  - 아울러 정책과정의 초기부터 협치프로세스를 이행하기 위한 행정체계도 마련

3) 세부 추진과제의 설정

- ㅇ 재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형 예산제' 구축
  - 사업예산제 기반의 현행 예산제도를 협치친화형 예산제로 전환 모색
  - 재정전략회의, 민관예산협의회 등에 대해 '개방형·참여형 예산제도'를 확립하고, 이를 지원하는 협치예산 선도기구를 설치·운영
- ㅇ 협치시정에 상응하는 협치친화적 통합형 시정평가제도 도입
  - 현행 성과중심의 시정평가체계를 성과기반 평가와 협치역량 평가체계가 융합된 통합형 균형성과평가제도로 전환
  - 정책추진 주체의 협치역량을 평가할 수 있는 모델을 개발하고, 현재의 폐쇄적인 평가프로세스도 참여형 평가프로세스로 재정립
- ㅇ 온라인 기반 디지털거버넌스 고도화
  - 기존의 정책제안형 운영모델에서 탈피해, 정책제안-숙의·공론-정책결정-실행 모니터링을 통합한 '전 주기적 디지털거버넌스 체계' 구축
  - 숙의민주주의 시대에 '개방형 플랫폼 시정'으로의 전환을 선도하는 디지털 기반의 참여적 의사결정과 시민의 정보접근성 향상 기반 확대
- ㅇ 협치영향평가제 실시
  - 새로운 제도나 정책 도입 및 추진 시, 시책 추진에 따른 협치영향을 사전에 면밀히 평가하고
  - 사전영향평가에 기초해 정책의 방향과 프로세스를 설계하도록 하여 협치의 가치와 원리가 시정 전반에 뿌리내리도록 정책프로세스 구축

The Seoul Institute

3-1 재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형 예산제' 구축

■ 사업 추진의 필요성

- ㅇ 민선 5기 이후 시민들의 참여와 협력이 확대되고 있으나 시정의 예산제도는 전통적인 시정 주도의 예산편성 및 경직적인 운용체계를 유지
  - 2011년부터 별도의 '시민참여예산제'를 도입·운용하고 있으나, 일반 행정예산 운용에서는 시민의 참여가 여전히 매우 제한적임
- ㅇ 사업예산제 및 성과예산제에 기초한 공공주도형 예산제도의 합리적 개선을 통한 협치친화형 예산제도로의 전환 모색 필요
  - 현재와 같이 행정부서들이 사업별로 폐쇄적인 절차에 의해 예산을 수립하는 데서 탈피
  - 시민참여의 기회와 채널을 더욱 활성화하고 행정과 민간 간 예산협의 절차를 활성화하는 '서울형 참여예산제'를 확립

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- ㅇ 2012년 예산과정의 주민참여를 위한 '주민참여예산제도'가 도입된 이후, 2017년에는 '시민참여예산제도'로 확대 개편
  - 당초 '주민참여예산제'는 500억 원 규모의 예산에 대해 시정참여사업, 지역참여사업, 동 지역회의 시범사업으로 추진됨
  - 그러다가 2017년 들어 '시민참여예산제'로 변경하고, '시정참여형', '지역참여형' 등 다양한 트랙으로 구분해 추진
  - 2017년 시민참여예산은 협치형, 지역계획형, 일반참여예산형 등으로 구분하여 총 600억 원 수준으로 전년에 비해 100억 원 증액

서울연구원 The Seoul Institute

구분		사업내용	사업심사 주체
시정 분야	시정참여형	2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역 도시 문제해결 사업	서울시 시민참여예산 위원회
	시정협치형	도시문제 해결을 위해 사업 선정(3단계 숙의) 및 집행(기획_실행-평가) 전 과정에 민관이 공동 추진하는 사업	
지역 분야	지역참여형	지역사회 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업	자치구 참여예산위원회
	구단위계획형	지역사회 문제를 해결하기 위한 구 지역사회혁신계획 사업에 참여예산사업을 통합 추진하고 인센티브 부여	자치구 민관협치회의
	동단위계획형	마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴 사업	동별 마을계획단 등

서울연구원 The Seoul Institute

- 시민참여예산제에서는 300명 규모의 시민이 참여하는 '시민참여예산위원회'를 구성하고 있고, 분야별 민관예산협의회 운영
  - 시민참여예산위원회는 공청회, 토론회 등을 통해 시민의견을 수렴하고, 시민제안사업을 심사, 조정, 결정하는 역할을 수행
  - 위원회 운영의 일환으로 일종의 분과위원회 성격의 분야별(시정 분야 10개 내외) 민관예산협의회를 운영
- 일반 예산과정의 경우 민간의 참여는 전문가 중심의 소극적·제한적 참여나 모니터링 정도의 형식적 수준에 그침
  - 시민의 참여는 중기재정계획을 심의하는 '재정계획심의위원회'와 '시민참여예산위원회', '온예산위원회'가 예산과정에 일부 참여
  - 사회적경제, 복지 등 일부 정책 영역의 경우에는 '사회적경제 민관정책협의회', '복지거버넌스' 등 비법정위원회를 통해 민간 이해당사자들이 예산과정에 적극적으로 참여하는 경우도 일부 존재

■ 세부 추진방안

① 시민참여예산제도의 확대 및 절차 개선

- 현재 700억 원 수준에 머무르고 있는 참여예산의 규모를 획기적으로 확대
  - 서울시 예산의 일정 수준에 대해서는 시민참여를 통해 예산을 결정하도록 제도를 확대
  - 우선 1단계에서 시예산의 2% 정도까지 확대하고, 중기적으로는 5%까지 참여예산의 범위를 확대
- 시민참여예산 절차도 숙의와 공론 과정을 통해 사업이 결정될 수 있도록 절차를 개선
  - 전체 예산구조를 민관이 공동으로 숙의·결정하는 재정전략회의 도입
  - 사업이나 부서 단위에서 행정과 민간 주체들이 예산편성에 대해 상호 협의하는 민관예산협의 절차 마련

② '서울시재정전략회의'(가칭) 운영

- 재정 및 예산편성에 관한 진단과 전략적 결정을 심의하는 기구로 '서울시재정전략회의'(가칭) 설치·운영
  - 서울시의 재정 및 예산편성에 대한 전략적 의사결정 과정에 민간의 참여를 확대
  - '서울시재정전략회의'(가칭)는 5년 중기재정계획을 심의하기 위해 현재 설치되어 있는 '재정계획심의위원회'를 활용하여 운용
  - 재정계획심의위원회의 성격상, 재정전략을 논의하기가 적합하지 않은 경우에는 별도의 기구로서 '서울시재정전략회의'를 설치·운영
  - 동 제도는 2007년부터 대통령 주재의 '국가재정전략회의' 모델을 참고하되, 협치기반의 서울특화형 전략회의로 모델 정립
- 서울시재정전략회의를 통해 중장기적 재정의 방향 설정이나 정책분야별 예산구조 및 배분 등 거시적·전략적 차원에서의 예산운용 등에 대해 민관이 공동으로 논의·결정

서울연구원 The Seoul Institute

- 매년 정책 분야별 예산의 배분 및 운용 방향, 참여예산의 운용방향 등에 대해 종합적으로 논의
- 매년 수립되는 중기재정계획(5개년)도 재정전략회의에서 논의하여 계획을 재정비하고 실효성 강화
- 재정전략회의의 원활한 운영을 위해서는 재정 운용에 관한 체계적 진단과 평가에 기초해 다음 연도 재정 운용의 방향 설정 필요
- 이를 위해 별도의 재정진단체계를 개발하며, 이를 관리하기 위한 기구로서 '재정진단소위원회'를 '재정계획심의위원회'나 '서울시재정전략회의'(가칭) 내에 설치·운영

③ 민·관예산협의회 구축 및 확대

- 현재 시민참여예산제의 일환으로 민관예산협의회가 운영되고 있으나 참여예산에 한정되고 예산관련 민간 주체들의 참여가 배제되어 있음
- 정책(사업)에 관여하거나 영향을 받는 다양한 민간주체들이 예산과정에 참여해 실질적으로 협의할 수 있는 절차로서 '민관예산협의회' 운영
  - 민관예산협의 절차는 실무협의가 원활한 정책 단위를 구성해 추진하되, 다양한 이해당사자의 참여를 확보
  - 시정의 예산 프로세스를 고려해, 몇 가지 단계에서 민관예산협의가 이루어질 수 있도록 제도적 절차 마련
- 일차적으로 예비적 차원에서 정책 분야별로 민관예산협의회를 운영함으로써 해당 조직(본부·국)별로 사전에 실무적 차원에서 예산 조정
  - 실사업별 예산 편성이 본격적으로 진행되기 이전에 정책 분야별로 예비적 차원에서 정책에 참여하는 민간주체(이해당사자 등)가 참여하는 가운데 예산협의 진행
  - 예산편성 및 조정 등 민관예산 협의를 거쳐 실질적으로 논의할 대상사업 범위는 사전협의를 거쳐 결정

- 예비적 차원의 민관예산협의는 담당조직과 서울협치협의회, 민간주체(이해당사자 및 전문가), 해당 정책 분야 중간지원조직 등이 참여
- 민관예산협의는 해당 조직의 여건을 고려해 운영기간이나 회수를 정하되, 지나치게 예산편성 절차가 지체되지 않도록 합리적으로 운영

o 서울시 예산조정회의에서 최종적인 민관예산협의회의를 개최하여 시의 전체 예산계획에 예산협의 결과를 반영

- 이 단계에서는 실·국·본부 단위를 중심으로 이루어진 민관예산협의 절차에서 협의·조정되지 못한 예산안이나 정책 분야별 예산의 전략적 조정 등을 수행
- 행정에서는 시장단과 실·국·본부가 참여하고, 민간에서는 서울협치협의회와 시정계획자문단, 시정위원회에서 활동하는 분야별 전문가, 재정계획심의위원회 등이 참여

④ 재정의 투명성 강화

o 현재 시민참여예산제도의 일환으로 온예산위원회에서 제한적으로 시행하고 있는 시민예산 모니터링 제도의 실효성 강화

- 시민예산 모니터링이 체계적으로 이루어질 수 있도록 적절한 방법이나 절차 마련
- 모니터링 결과를 대외적으로 공개하고 활용하는 방안도 강구

o 시민의 눈높이에 맞는 예산정보를 제공하는 시민친화적 재정공시제 전환을 통해 재정프로세스의 투명성을 강화

- 시민들이 예산구조나 주요 사업의 예산지출 내역을 이해하기 쉽도록 예산정보를 분석·가공하고 결과를 공개함으로써 재정공시제의 실효성 강화
- 시민들이 이해하기 쉬운 지표를 설정해 관련 통계자료와 해석을 체계화한 보고서를 작성해 온라인과 오프라인을 통해 제공

o 시민친화적 재정공시제를 위한 재정정보의 분석·가공·해석 등을 위해 별도의 전문조직을 설치하는 방안 검토

서울연구원 The Seoul Institute

- 재정정보의 분석·가공·해석, 재정전략회의를 위한 사전 재정진단 등을 수행할 수 있는 전문조직 설치·운영(※ 아래 협치예산 선도기구 참조)

⑤ 협치예산 선도기구 설치·운영

- 재정관련 거버넌스의 원활한 운영을 위해 재정협치 관련 사무를 전담하는 일종의 중간지원기구로 [재정협치센터](가칭)를 설치·운영
  - [재정협치센터](가칭)는 재정계획심의위원회, 재정전략회의 및 민관예산협의회 등의 원활한 운영지원 업무를 우선적으로 수행
  - 특히, 재정 진단 및 분석에 관련된 사무를 수행하며 재정 및 예산제 관련된 민간의 의견수렴 역할 수행
  - 이외, 자치분권형 예산제도와 같이 새로운 예산제도 도입 시 원활한 운영을 지원
  - 센터의 설치는 현재 재정관리담당관 내에 행정조직으로 설치된 '시민참여예산반'을 확대 개편하거나, 외부의 독립된 기구로 설치하는 방안을 검토
- 현재의 시민참여예산위원회의 규모와 역할을 대폭 확대하여 일반 예산과정에까지 적극적이고 실질적인 시민참여로의 전환 모색
  - 현재의 시민참여예산위원회는 시민참여예산 운영에 대한 의견수렴과 사업 선정 등에만 역할이 국한되어 있으나,
  - 이를 일반 예산과정까지 참여하는 시민참여기반 및 실행 기반의 혁신형 위원회 모델로 확대

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2020년)
• 시민참여예산제의 예산규모 및 사업범위 확대 • 재정 프로세스의 민간참여 및 재정정보 제공 확대

▼

확산기 (2021년~2023년)
• 새로운 시민참여예산제의 정착화 • 재정 거버넌스, 재정협치센터 등 구축 확대

▼

정착기
• 협치친화형 예산제도 개선·관리 • 혁신형 예산운용모델 도입 (의제 단위 통합예산제, 다년도 예산제 등)

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 3-1] **재정민주주의 실현을 위한 '협치친화형 예산제' 구축**	주무부서: 재정기획관				도입기	확산기	정착기
'서울시 재정전략회의' 운영	✔	✔		✔			
민·관예산협의회 구축 및 확대	✔	✔		✔			
재정의 투명성 강화		✔	✔	✔			
협치예산 선도기구 설치·운영	✔	✔	✔	✔			

3-2 협치친화적 통합형 시정평가제도 도입

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 현재의 시정평가제도는 결과와 효율 지향의 성과주의 평가제도로, 시정의 성과 도출에 일정한 기여를 하였으나 다양한 한계와 제약도 노정

- 민선 5·6기 시정이 협치시정 기조로 전환되면서 시정 철학이나 운영원리와 평가제도의 운영원리 간 불일치 존재
- 이에 따라 시정평가제도들, 특히 성과주의 기반의 평가체계의 실효성이 과거에 비해 다소 약화되는 경향도 존재

○ 향후에는 변화하고 있는 시정철학과 새로운 정책들의 정책가치 등을 고려해 시정평가제도도 협치친화적 패러다임으로 전환·모색 필요

- 기존의 효율 및 결과중심적 접근을 넘어 절차와 관계, 참여 지향의 접근과 조화를 이룬 협치친화적 통합형 성과관리체계로의 전환을 모색
- 정책과정에 참여하는 주체들의 협치역량을 균형적으로 평가할 수 있는 평가체계 및 프로세스 도입

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

○ 현재 서울시는 2008년 시정의 핵심 평가제도로 '균형성과관리계획(BSC) 기반 성과평가 제도'를 도입하여 부서 및 개인에 대한 성과평가 실시

- 매년 초 각 부서별로 수립한 성과관리계획에 기반해 연 2회 평가담당부서인 평가담당관의 주관 하에 평가 실시
- 부서(기관) 평가는 성과포상금 지급, 개인평가는 4급 이상 공무원에 대해 성과연봉을 책정하기 위한 근거자료로 활용

○ 2013년부터 시정 기조의 전환을 반영해 BSC 기반 성과평가 내에 협치활동에 대한 평가항목 성격의 '대내외 협력성과' 항목을 추가

- 대내외 협력성과는 협업성과, 협치성과, 혁신성과로 구분하여 평가하며 전체 평가점수의 30%를 차지
- 이 중 12%를 차지하는 협치성과는 보도실적, 소통활동, 외부기관평가 실적 제고, 홈페이지 운영, 정보공개 등의 평가지표를 가지고 평가

○ 이 외에도 민간위탁사업 성과평가, 지방보조사업 성과평가, 시정 핵심·주요사업 평가 등 다양한 시정 평가제도도 운영 중

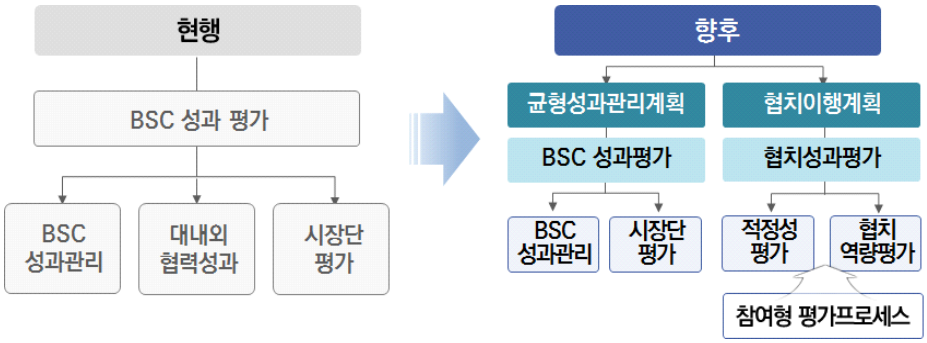
서울연구원 The Seoul Institute

■ 세부 추진방안

① ‘서울형 협치평가 모델’ 개발

- 통합적 성과관리제도의 관점에 입각해 서울시의 협치시정 여건과 목표에 부합하는 특화된 협치평가 모델을 개발
  - 새로 개발하는 협치평가 모델은 기본적으로 BSC 기반 성과평가와 결합해 행정부서 및 개인에 대한 평가제도로 활용
  - 민간위탁 성과평가, 지방보조사업 성과평가, 지역사회 기반 협치계획 평가 등 주요 정책영역에서도 협치역량 평가에 활용
- 서울형 협치평가 모델 정립을 위해 협치를 위한 제도나 기반조성 노력에 더해 특정 정책에서의 협치수행역량을 평가하는 ‘협치맞춤형 평가지표체계’ 개발
  - 평가지표체계의 주요 평가항목으로는 협치기반 조성, 사회적가치 지향, 협치시정 시민만족도, 협치수행역량 등으로 구성
  - 협치수행역량 영역의 경우 담당조직의 협치지향적 행위와 노력을 평가하는 것으로, 주요 사업추진 과정에서 협치친화적 활동이나 요소를 세분화하여 평가
- 서울형 협치평가 모델은 일차적으로 현행 BSC 기반 성과평가와 통합함으로써 특정 기관 및 개인을 종합적·균형적으로 평가하는 데 활용
  - 서울형 협치평가 모델은 협치성과나 역량을 평가하는 독립적인 평가지표체계로 다양한 평가제도 영역에서 활용 가능
  - 일차적으로 서울형 협치평가는 현재 시정의 주요 평가제도인 BSC 기반 성과평가제도와 통합
  - 이를 통해 특정 기관이나 개인에 대한 평가를 성과중심의 평가(BSC 기반 성과평가)와 협치역량을 균형적으로 평가하는 체계로 전환

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 7-1] 협치친화적 시정평가체계로의 전환

② 개방형·참여형 평가프로세스 확대

- 행정 주도의 폐쇄적·일방정 평가 프로세스에서 탈피해 시정 평가제도 전반에 걸쳐 민간의 참여와 협력을 유도하는 참여형 평가프로세스 확립
  - '평가계획' 수립 시, 민간주체가 사업의 성과와 협치역량을 평가하는 데도 평가주체로 참여
  - 시민체감형 평가지표를 중심으로 조사하는 과정에 다양한 계층의 시민들이 참여할 수 있게 하며,
  - 평가결과의 공개를 확대하고 환류하는 과정에서도 민간주체의 참여 기회를 확대
- 참여형 평가의 일환으로 민간의 참여에 바탕을 둔 '협치역량평가단'을 구성하여 시정 평가프로세스에 참여
  - 소수 전문가가 제한적으로 참여하는 기존 평가에서 탈피하여 정책의 이해당사자 및 일반시민까지 참여할 수 있는 개방형 평가단 구성
  - 협치역량평가단은 우선적으로 협치성과 평가를 위한 '서울형 협치평가'에 활용하되, 다른 시정 평가제도로도 점진적 확대
- 시정의 협치환경과 활동에 대한 만족도 및 개선도를 지속적으로 측정하기 위한 '참여형 모니터링 체계' 구축
  - 시민만족도 조사 등 특정 평가지표 중 별도조사가 필요한 경우에 대해서는

서울연구원 The Seoul Institute

참여형 시민패널을 구성해 조사하는 협치서베이 체계 구축

- 현재 분산적으로 시행되는 이용자 만족도 조사를 개선하여 협치시정의 성과를 주기적으로 모니터링하도록 함

③ 협치 활성화를 위한 평가결과 활용 확대

- 평가결과의 활용은 평가제도의 실효성에 영향을 준다는 점에서 평가 자체 못지않게 중요한 요소임
  - 금전적 인센티브 지급 등 현재와 같은 소극적 활용으로는 협치친화적 평가체계 도입에 따른 실효성을 기대하기는 어려움
  - 협치시정을 지향하는 '주체'의 의지와 행정문화를 확산하기 위해 기관뿐만 아니라 개인차원의 평가결과 활용방안 모색 필요
- 협치역량평가 및 개방형참여형 프로세스에 따라 이루어진 협치친화적 평가제도의 결과를 적극적으로 활용하는 방안 모색
- 시정 평가제도의 결과를 인사 및 예산제도와 다면적으로 활용
  - 우선, 일차적으로는 협치역량 평가와 BSC 성과평가를 종합적으로 평가한 결과에 기초해 금전적 인센티브를 제공
  - 여기에 더해 기관이나 개인평가 두 차원을 중심으로 예산제도 및 인사제도와도 연계하는 적극적인 활용방안도 모색
    - 기관 평가와 관련해서는 평가 우수기관에 대해 차년도 사업예산 편성 시 유리한 편성절차나 배분기준을 적용
    - 개인평가에 대해서는 인사제도와 일부 연계해 부서장급 공무원의 개인 인사고과에 협치역량평가 결과를 반영
- 이외, 평가제도에 대한 인식 제고와 활용방안 확대를 위해 현행 시정핵심사업 평가제도 등과 연계해 성과발표회 개최 등의 이벤트 개최도 검토

서울연구원 The Seoul Institute

④ 협치평가 전담조직 설치

- 협치친화적 평가제도의 전환을 체계적이고 일관되게 수행하기 위해서는 성과주의 평가체계와 마찬가지로 협치역량평가를 전담하는 조직의 설치·운영 필요
  - 신설운영하는 협치역량평가를 전담하는 조직으로서 '협치평가팀'(가칭)을 설치·운영
  - 전담조직은 협치친화형 평가제도들의 전면적인 관리·운영, 평가지침 개발, 시민참여형 평가단 구성·운영, 평가결과 도출 및 결과의 활용을 담당
  - 아울러 민간이 시정에 참여하는 주요 제도적 채널인 민간위탁사업의 협치친화적 평가사무를 총괄하는 역할도 수행
- 지역사회 기반 협치계획에 대한 평가업무는 평가제도의 독립적 성격을 감안해 협치사무 관련 부서 내에 별도의 '협치(사업) 평가팀' 신설

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 협치평가 전담조직 신설 • 서울형 협치평가 모델 지표 및 프로세스 개발

▼

확산기 (2020년~2023년)
• 시정 평가제도에 서울형 협치평가 모델 적용 • 시정 주요 평가제도에 평가과정 전반에 걸친 민간 참여 확대

▼

정착기 (2024년~)
• 협치친화적 시정평가제도의 고도화

서울연구원 The Seoul Institute

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 3-2] **협치친화적 시정평가제도 도입**	주무부서: 평가담당관, 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
'서울형 협치평가 모델' 개발	✔	✔	✔	✔			
협치평가 전담조직 설치	✔						
개방형·참여형 평가프로세스 확대	✔	✔	✔	✔			
시정평가제도의 고도화	✔						

3-3 온라인 기반 디지털거버넌스 고도화

■ 사업 추진의 필요성

- 사회적 변화에 부합하는 참여의 다양화와 활성화를 지원하기 위해서는 온라인 기반의 거버넌스와 지원체계의 확대·강화 필요
  - 참여와 숙의민주주의가 확대되고 있는 행정 환경에서 다양한 계층과 집단의 가치를 시정에 반영하기 위해서 다양한 참여채널의 확보 필요
  - 특히 오프라인 중심의 참여를 넘어 시민접근성과 참여적 의사결정의 향상을 지원하는 디지털 기반 참여채널 확대
- 현재 정보개방을 중심으로 하는 디지털 거버넌스를 더욱 고도화하여 '전주기(全週期) 디지털 거버넌스' 체계를 확립
  - 기존 단순 정책제안형 운영모델에서 탈피해 숙의와 공론을 활성화할 수 있는 방안을 모색하는 한편,

서울연구원 The Seoul Institute

- 문제해결이 요구되는 주요 정책들을 결정하고 가능한 한 실행과정도 모니터링할 수 있는 온라인 기반을 마련

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 민선 5기에 '열린시정 2.0 프로젝트'의 일환으로 온라인 기반의 정보공개 시스템인 '정보소통광장' 구축

- 시민의 알권리와 정보의 투명성을 위해 서울시 및 자치구의 결재문서와 행정정보에 대해 공개현황 청구 및 공람 실시
- 2016년 11월 기준 결재문서 950만 건, 재정정보 1.2만 건, 기록물 11만 건 등 총 980여만 건의 행정정보가 정보소통광장을 통해 전면 공개

ㅇ 2016년 3월에는 '새로운 연결, 다른 경험'이라는 비전과 4대 전략을 내용으로 하는 「서울 디지털기본계획 2020」을 수립

- 동 계획에서는 시민이 만드는 소셜특별시, 경제를 키우는 디지노믹스, 시민 삶을 바꾸는 디지털 사회혁신, 세계를 선도하는 글로벌 디지털 리더 등의 4가지 전략과 54개의 이행과제를 도출
- 특히, 시민이 만드는 소셜특별시 전략에서는 '시민주도 디지털 거버넌스', '시민소통 채널 강화', '민간자원과 연계 협력'을 이행 과제로 설정

ㅇ 2017년 5월에는 시장의 요청으로 시장 집무실 내에 '디지털 시민시장실' 설치·운영

- '디지털 시민시장실'은 서울시정의 주요 여건에 대해 실시간으로 정보 공유가 가능한 디지털 업무환경을 구축
- 대기현황, 전력자립률, 온실가스 감축량, 교통사고 사망자, 찾아가는 동주민센터 등 24개 실·본부·국의 200여 개 데이터를 제공

ㅇ 2017년 10월에는 시민이 상시적으로 정책의 제안, 결정, 실행 과정에 참여하도록 하는 온라인 '민주주의 서울'을 오픈

- 시민이 제안한 정책에 대해 10일간의 숙의 과정을 거친 후, 시민의 공감을 얻은 제안에 대해 담당부서에서 정책화 방안 논의

서울연구원 The Seoul Institute

- 정책화가 가능하다는 검토를 마친 정책에 대해 다시 시민의 투표를 통해 최종 실행 여부 결정

■ 세부 추진방안

① 온라인 기반 개방형 시정플랫폼 구축

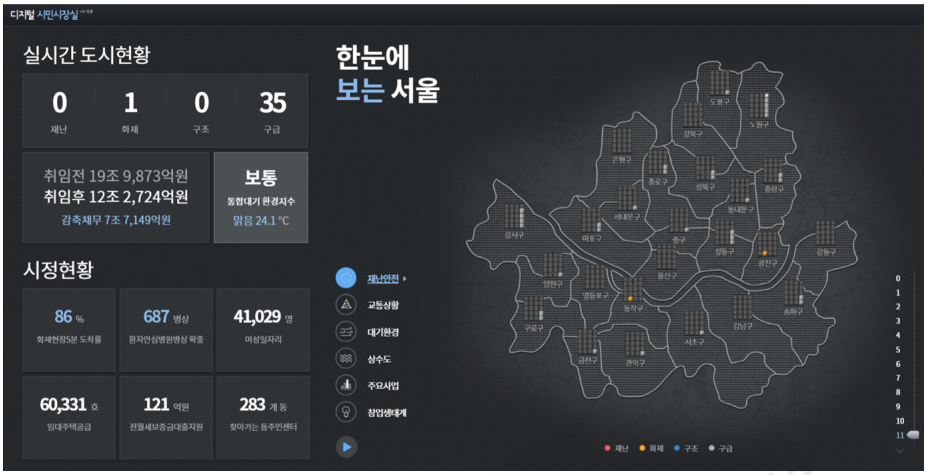
- 2017년 국내에서 최초로 개설한 숙의민주주의를 위한 온라인 플랫폼인 '민주주의 서울'을 지속적으로 확대·강화
  - 제도의 지속가능성과 실효성을 강화하기 위해 운영 근거를 마련하고, 시민제안에 대한 후속 이행절차 제도화
  - 천만상상오아시스, 서울천만인소, 엠보팅 등 유사한 기능을 수행하는 기존 온라인 기반 시민참여제도와의 효율적 통합 방안 모색
- 기존 행정제도를 협치친화적 제도로 전환하는 제도적 수단으로서 '온라인 기반 운영플랫폼' 도입
  - 위원회제도나 시민참여예산제 등에서 현재의 오프라인 기반의 숙의·결정 과정을 지원하는 '온라인 기반 운영플랫폼'을 마련
  - 위원회제의 경우, '온라인기반 위원회 운영플랫폼'은 위원회 회의결과의 공유(환류)와 같은 단순한 정보 전달에 더해, 위원들의 소통과 위원들 간 교류의 플랫폼으로 기여

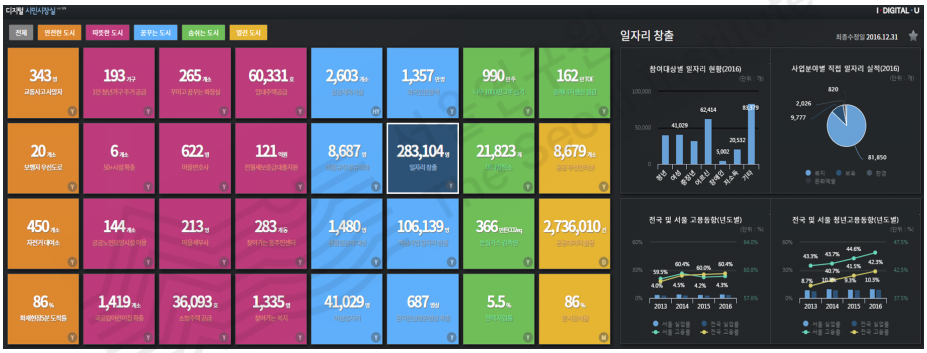
② 디지털 협치시장실 운영

- 현재 운영 중인 '디지털 시민시장실'에 협치시정과 관련된 주요 추진 현황을 제공하는 '디지털 협치시장실' 시스템 추가
  - 현재 32개 지표로 구성된 시정현황 화면에 위원회 관련 지표 및 온라인 기반 시민참여제도들의 주요 제안사항을 추가
  - 위원회 기초현황, 위원구성 현황과 함께 위원회별 회의개최 및 회의참석률, 예산집행현황 등을 제시하여 위원회 운영여건을 일목요연한 형태로 제시

서울연구원 The Seoul Institute

- 응답소, 천만상상오아시스, 민주주의 서울 등 주요 온라인 기반 시민참여제도를 통한 주요 제안 내용과 숙의과정을 주기적으로 업데이트





[그림 7-2] 디지털시장실의 주요 시정현황 정보

- 장기적으로는 현재의 일방향적인 정보 제공에서 탈피하여 민관협력형 거버넌스 기구들과 시장실이 쌍방향으로 소통할 수 있는 시스템의 모색이 필요

③ ‘정보공개 3.0’ 프로젝트 - ‘공개를 넘어 공유로’

- 기존의 일방향적 정보제공에서 벗어나 숙의민주주의 시대에 ‘개방형 플랫폼 시정’으로의 전환을 선도할 수 있는 ‘정보공개 3.0’ 프로젝트 추진
- 시민들의 정보접근성 향상을 위한 정보공개 수준 및 편의성 확대

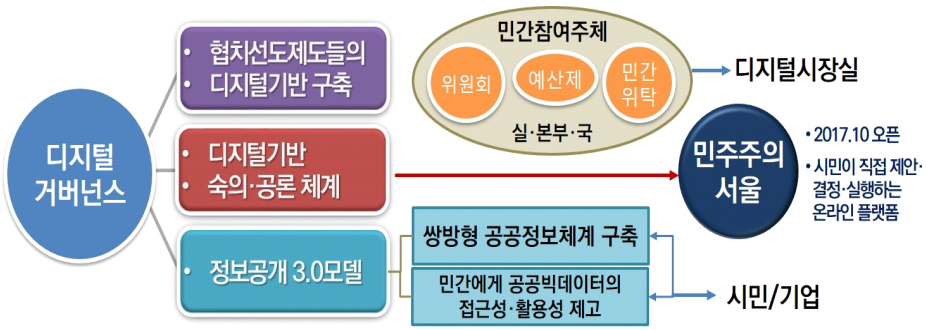
- 일반시민들도 손쉽게 공공 데이터에 접근하여 활용할 수 있도록 정보 공개의 채널과 방식을 다양화
- 공공 데이터의 접근 및 활용이 어려운 이용자에 대해서는 시민 친화적인 정보검색 서비스 및 데이터 분석·가공 서비스 제공

○ 민관협력에 기초한 도시문제 해결을 위해 공공 및 민간 (빅)데이터를 공유하는 서울형 빅데이터 공유시스템 'OSMG.go.kr' 구축

- 정보소통광장, 열린 데이터 광장 등으로 분산된 공공 정보 시스템을 통합하여 공공에서 원스톱으로 제공하는 통합플랫폼인 'OSMG.go.kr'(Open Seoul Metropolitan Government) 구축
- 공공의 일방적인 정보 공개를 넘어 도시 문제의 해결과 공공정책의 수행에 필요한 공공 정보의 공개 및 공유
- 서울시와 공공기관, 대학, 연구소들 간의 정보공유 협약을 체결하여 각 기관이 보유하거나 생산한 (빅)데이터를 공유·공개하는 협력체계 구축

○ 공공 빅데이터를 민간에게 공개하여 영리적·비영리적으로 활용가능하도록 지원

- 현재 교통, 지리, 통계서비스 등 일부 영역에 한정된 공공 빅데이터 제공을 정책 영역 전반으로 확대
- 다양한 기관들에서 생산된 공공 빅데이터를 개방해, 플랫폼 비즈니스 등 상업적으로 활용가능하도록 지원



■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년)
• '민주주의 서울' 운영의 실효성 강화 • 디지털 협치시장실 시스템 구축

▼

확산기 (2019년~2021년)
• 온라인 기반 거버넌스 운영체계 구축 • 행정정보 및 공공 데이터 개방 확대 • 데이터 공유 협력네트워크 확대

▼

정착기 (2022년~)
• 시민주도의 디지털거버넌스 운영

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 3-3] **온라인 기반 디지털거버넌스 체계 구축**	주무부서: 정보기획관, 사회혁신담당관				도입기	확산기	정착기
디지털 협치시장실 운영	✔						
'민주주의 서울' 운영의 실효성 강화	✔	✔	✔	✔			
정보공개 3.0 프로젝트	✔	✔	✔	✔			

3-4 협치영향평가제 실시 : 협치와 함께하는 시책, 시책과 함께하는 협치

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 협치시정을 행정에 안착시키고, 협치에 수반될 수 있는 갈등과 비용을 최소화하기 위해서는 정책 프로세스 초기에 협치적 관점의 영향을 면밀하게 진단 필요

- 특정한 의제나 정책(사업)의 세부계획을 수립하기 전에 정책에 내재된 가치, 절차와 방법 등을 사전에 분석·평가함으로써 협치에 기반한 절차와 프로세스 설계 지원
- 사전단계에서 관련 주체를 식별하고 적절한 프로세스와 제도적 수단 등을 강구함으로써 행정의 투명성을 강화하고 추진과정에서 발생할 수 있는 행정 비용도 최소화

ㅇ 아울러 협치의 원리와 절차의 적용에 따른 각종 경제적·사회적 영향과 기대효과나 편익 등에 대해서도 사전에 분석·예측

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 현재 정책이나 사업이 초래하는 영향을 사전에 평가하는 제도적 절차 존재

- 일정 규모 이상의 개발사업에 대해 실시하는 '환경영향평가', '교통영향분석', '재해영향검토', '재난영향검토'와 정책이 성별에 미치는 영향과 성차별적 요소를 평가하는 '성별영향분석평가' 등이 시행 중
- '환경영향평가' 등은 도시, 항만, 산업단지 등 대규모 개발행위에 따른 영향을 사전에 예측·평가하여 적절한 방안을 마련하기 위한 목적으로 운영
- '성별영향평가'는 3년 이상의 주기적 계획과 중앙행정기관 및 지방자치단체의 주요 정책과 사업에 대해 2005년부터 본격적으로 실시

ㅇ 반면 현재 정책 추진과정에서 나타나는 협치 관점의 영향을 평가하는 제도는 없음

■ 세부 추진방안

① 협치영향평가의 주요 내용

ㅇ 시정의 주요 정책 추진과정에서 적정 협치 프로세스 수행 여부와 고려사항 등 정책 추진에 따른 주요 이해관계자들의 영향을 사전에 종합평가

- 정책 추진과정에서의 거버넌스 작동방식을 사전에 검토함으로써 적절한 협치 프로세스의 정착과 활성화를 도모

- 정책 추진에 따른 관련 이해당사자 및 타 정책들에 미치는 영향을 사전에 평가하여 주요 정책(사업)의 협치친화적 전환을 유도
- 협치영향평가의 대상 정책(사업)은 서울시의 주요 중장기 계획 및 시정 주요 사업을 대상으로 하되 단계적으로 확대

○ 협치영향평가는 '계획'과 '정책(사업)'으로 대상영역을 구분해 별도의 평가프로세스 진행

- '계획' 영향평가는 「서울시정 4개년 계획」, 「도시기본계획」 등 주요 중장기 계획 수립 시, 사전에 협치 관점에서의 영향을 평가
- '정책(사업)' 영향평가는 신규 사업이나 제도를 도입하고자 하는 경우에 사전에 협치 관점에서의 영향을 평가
- 본청 부서를 대상으로 우선적으로 제도를 시행하고 단계적으로 산하기관과 자치구까지 적용범위를 확대

○ 협치영향평가를 운영하는 경우, 사전영향평가 항목으로는 다음과 같은 요소를 고려

- 정책(사업)의 비전과 목표, 지향하는 가치
- 정책(사업) 추진 과정에 영향을 받게 될 대상 주체나 참여 가능한 주체의 식별
- 정책(사업) 추진 과정에서 다양한 계층·집단의 의견수렴 절차 및 방식
- 정책(사업) 추진 과정에서 갈등 발생 가능성과 조정 필요성
- 협치방식의 정책 추진에 필요한 재원조달과 예산체계 등
- 정책(사업) 추진으로 인해 예상되는 기대효과

<참고사례 : 성별영향분석평가>

○ 「양성평등기본법」과 「성별영향분석평가법」에 따라 정책의 수립·시행 과정에서 사전에 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석·평가하여 성차별적 요소를 개선

○ 대상사업 : 법률, 조례 등의 제정 또는 개정안, 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요 정책으로 추진하는 사업, 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업 중 성평등에 중대한 영향을 미치는 사업 등

서울연구원 The Seoul Institute

※ 조례나 시 소관정책, 산하기관의 사업 중 여성의 지위향상과 밀접한 관련을 가진 사업에 대해서는 별도로 <특정성별영향분석평가>를 실시

ㅇ 주요 분석평가 지표(사업) : 2개 영역, 6개 분석평가 항목으로 구성

- 정책환경의 성별 특성 : 남녀의 사회문화적·경제적·신체적 차이에 따른 사업의 성별 요구 차이, 사업수혜에서의 성별 요구 반영, 예산배분에서의 성별 요구 반영
- 성평등을 위한 조치사항(조치개선 및 환류) : 법령(지침 포함) 반영 계획, 성인지 예산 반영 계획, 사업내용·수행방식 등 반영 계획

※ 법령과 계획은 별도의 절차와 평가지표 적용

ㅇ 평가결과의 활용 : 대상기관은 '개선의견 반영계획서'를 작성하여 제출하고 이후 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서의 작성에 반영

ㅇ 수행체계 (서울시 사례)

- 서울시 성평등위원회 : 성별영향분석평가에 관한 주요 사항을 심의·조정
- 여성가족정책실(분석평가책임관) : 여성정책담당관이 행정 지원업무 수행
- 서울여성가족재단 부설 '성별영향분석평가센터' : 여성가족부 지정의 권역별 성별영향평가기관으로 평가업무 시행

② 협치영향평가 시행 프로세스: 정책(사업) 영향평가를 중심으로

ㅇ 각 사업부서는 매년 신규 사업 및 제도의 도입 또는 기존 사업의 변경 시 협치영향평가 체크리스트와 분석평가서를 작성하여 주무부서(민관협력과)에 제출

- 해당 부서는 사전에 제시된 체크리스트와 협치영향분석평가서를 작성해 주무부서에 제출
- 주무부서는 제출된 체크리스트와 분석평가서를 토대로 내부 검토 및 확인 실시

ㅇ 협치영향분석평가서에서는 대상 사업과 제도를 3가지 유형으로 구분해 평가하고 정책추진체계를 마련

- 사업(정책)의 성격을 고려해 협치선도사업(제도)/협치친화사업(제도)/일반사업

(제도)의 3가지 유형으로 구분

- 여기서 '협치선도사업'(제도)은 사업(제도)의 실효성 있는 추진과 성공적 이행이 협치체계여부에 의존하는 사업(제도)을 의미하며,
- '협치친화사업'(제도)은 사업(제도)의 활성화를 위해 다양한 주체들의 참여와 협력이 요구되는 사업(제도)을 의미함

○ 협치선도사업이나 협치친화사업에 대해서는 적절한 협치 프로세스를 확립하여 추진

- 사업계획 수립 시, 계획의 주요 내용의 하나로 '협치실행계획'을 구체화
- 협치실행계획에서는 협치영향분석평가에서 파악한 내용에 기초해 다음과 같은 내용을 구체화
- 정책의 이해당사자와 참여주체의 식별/정책 추진과정에서 주요 이해당사자의 의견 수렴이나 민간의 참여에 관한 절차와 방법/정책추진으로 인해 예상되는 갈등해결방안(대응방안)/협치프로세스 실행에 소요되는 예산 등

○ 주관부서는 각 부서에서 추진하는 협치영향평가와 이에 따른 협치실행계획을 체계적으로 관리·운영

- 시장은 종합보고서를 서울시 홈페이지 등에 게시하고 그에 대한 개선방안을 마련하여 시행
- 매년 발간되는 『협치백서』에 협치영향평가 결과를 종합하여 수록

○ 협치영향평가 운영체계 구축

- 민관협력과는 협치영향평가제를 총괄 관리하며, 사업추진부서와 협조체계를 구축
- 협치영향평가를 위한 체크리스트와 영향분석평가 절차를 관리하며, 협치실행계획을 모니터링하는 역할 수행

○ 민관협력과는 제도의 원활한 이행을 위해 협치영향평가를 위한 지침을 개발

- 다른 사전영향평가와 마찬가지로 협치영향평가의 원활한 이행을 지원하기 위해 분석 및 평가를 담당하는 전문기구의 설치도 검토

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 추진체계 및 영향평가제 개발 • 전담기구의 설치·운영 • 시범사업 실시: 2~3개 부서 대상

▼

확산기 (2020년~2021년)
• 협치영향평가제 확대 시행

▼

정착기 (2022년 ~)
• 산하기관 및 자치구로 확대 시행

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 3-4] **협치영향평가제 실시**	주무부서: 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
협치영향평가제도 실시	✔	✔	✔	✔	시범사업		

4_서울시민사회 2.0 - 시민사회 육성 및 활성화 사업

1) 현재의 여건

- 협치시정의 확산에 따라 정책전반에 민간 주체의 관여와 실질적 숙의·공론을 통해 단순 참여에서 시민의 실질적 권한에 대한 요구 대두
  - 지난 시정에서는 시민들이 시정에 단순 참여하거나 정책 아이디어를 제안하는 것이 대부분이었으나,
  - 민선 5·6기 협치시정에서는 시정 참여를 둘러싼 실질적인 권한을 획득하는 수준으로 발전
- 촛불 정국을 거치면서 시민들의 정치(정책) 참여와 숙의·공론에의 열망이 분출하고 시민 정치의 잠재력이 확인
  - 문재인 정부 출범 이후 '광화문 1번가' 등 새로운 참여형 정책 프로세스가 시범적으로 운영되었으며,
  - 탈핵, 탈원전과 같은 갈등내재적 현안의제에 대해 숙의형 정책 프로세스가 시도된 바 있으며, 향후에는 더욱 확대될 것으로 예상
- 여기서 시민사회의 활력과 성숙 여부는 협치시정의 선결조건이자 성공적 이행을 위한 핵심조건의 하나에 해당
- 현재 시민사회는 지속적인 발전에도 불구하고 시정에도 적극 관여할 수 있는 자립적 기반과 역량은 다소 미흡
  - 시민사회 주체들의 정책 참여와 의제 발굴 등은 활발하게 이루어지고 있으나, 자립적인 운영기반, 특히 재정적 자립기반은 취약
  - 이로 인해 새로운 주체나 의제의 발굴 역시 제한적일 수밖에 없어 다양한 주체들이 시정에 참여하기에는 한계가 존재

2) 전략추진의 목적 및 기본방향

- 이러한 여건을 고려해 향후에는 지속가능한 협치서울 실현을 위한 토대로서 시민

사회의 육성 및 활성화를 위한 중장기 발전전략을 모색

- 대도시 사회의 활력을 유지하는 기반을 넘어 시정을 선도하는 공동의 주체로서 시민사회의 역량 강화와 활성화를 모색
- 건강하고 지속가능한 시민사회의 발전은 참여 및 숙의민주주의 메커니즘을 통해 도시의 지속가능한 발전의 밑거름이 될 수 있음

ㅇ 시민사회의 자율성 및 자립성을 강화하고 협치역량을 향상시킬 수 있는 다양한 제도적 지원체계를 마련

- 시민사회 육성과 활성화를 위한 물적·제도적 기반을 조성하고 행정지원체계 구축
- 「시민사회 활성화 기본조례」와 「시민사회발전 기본계획」을 주요 내용으로 하는 '서울형 시민사회 2.0' 프로젝트 추진
- 시민사회 주체 간의 상호 네트워크 활성화와 자율적 의제 개발 지원

3) 세부 추진과제의 설정

ㅇ 시민사회 육성 기반조성

- 서울시 비영리단체 육성 및 지원 시책을 종합한 『시민사회 활성화와 지원에 관한 기본조례』 제정과 이에 따른 기본계획 수립
- 시민사회 활성화를 뒷받침하는 전담조직으로 '시민사회담당관' 신설
- 시정 및 지역사회 단위의 시민사회활성화 시책과 협치사업 추진을 위한 시민사회발전기금 조성

ㅇ 시민사회 활성화 지원

- 서울시 유휴공간이나 시설을 활용한 비영리단체들의 활동공간 제공
- 청년 공익활동지원 및 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입을 통한 시민사회단체의 인재양성 지원

ㅇ 시민사회 협력플랫폼 구축 지원

- 광역 단위의 다양한 비영리단체들이 참여하는 협의체 구축·운영 지원

서울연구원 The Seoul Institute

- 시민사회 네트워킹을 위한 온라인플랫폼과 개방형 연구협력체계 등 다양한 매체와 영역을 통한 시민사회 간 교류·협력 구축 지원

4-1 시민사회 육성 기반조성 사업

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 안정적이고 장기적인 지원을 통해 시민사회의 기초 역량을 강화할 수 있도록 관련 규정 및 추진체계를 제도화

- 시정의 기조나 시정환경의 단기적 변화에 따른 영향을 최소화하여 장기적이고 안정적인 시민사회의 제도적 지원체계 마련 필요

ㅇ 협치시정의 활성화와 사회 활력 증진을 위한 구성요소로서 자율적이고 독립적인 시민사회의 기반 조성을 위한 제도화 방안 모색

- 공공지원에 따른 재정적 의존성에서 탈피해, 시민사회의 자율성 강화 모색
- 시민사회 자율성을 조건으로서 재정적 자립기반을 강화할 수 있는 제도적 방안도 적극 강구

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 2013년 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제정

- NPO단체의 시민공익활동 지원과 NPO지원센터의 설치 및 운영 근거를 마련
- 2013년 11월 비영리단체 활동을 종합적으로 지원하기 위한 중간지원조직으로 '서울시 NPO지원센터' 개소

ㅇ 서울시NPO지원센터는 「시민공익활동의 촉진에 관한 조례」의 관련 규정에 따라 설립되었으며, 민간위탁 방식으로 (사)시민이 사무를 위탁

- 공간대관사업 외에, 시민공익활동지원, NPO회계 및 조직역량 강화 컨설팅,

지속가능보고서 발간 등의 사업을 수행

- ㅇ 문재인 정부 출범 이후 시민사회 활성화를 위한 「시민사회발전기본법」(가칭) 제정을 위한 공론화 절차 이행 중
  - 100대 국정과제 중의 하나로 '열린 혁신 정부, 서비스하는 행정'을 제시하고 소통·협력의 사회혁신을 위한 기본법 제정과 사회혁신기금 및 사회투자재단, 사회혁신파크의 설치를 제시
  - 2017년 7월부터 '시민사회활성화 제도혁신 전국네트워크 준비위원회'를 중심으로 문재인정부 국정과제의 방향에 따른 시민사회의 역할 정립 및 제도화를 위해 전국 순회간담회를 통한 공론화 절차 진행 중

■ 세부 추진방안

① 『서울특별시 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례』 제정

- ㅇ 현재 설치되어 있는 『서울특별시 시민공익활동 촉진에 관한 조례』를 『서울특별시 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례』로 변경
  - 현재의 조례는 시민사회의 공익적 활동을 지원함으로써 시민사회의 활성화를 목적으로 하고 있으나, 내용적으로 사실상 NPO지원센터의 설치 및 운영에 관한 조례의 성격임
  - 동 조례를 시민사회의 역량 강화와 활성화의 취지와 방향, 각종 제도적 지원방안 등의 내용을 종합한 『서울특별시 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례』로 개정
- ㅇ 「시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례」는 다음과 같은 내용을 중심으로 구성
  - 총칙에서는 참여 및 숙의민주주의의 시정 철학을 명시하고, 시민사회의 자율적 성장과 지원을 위한 기본원칙, 권리와 책무 등을 규정
  - 시민사회 육성 및 활성화를 위한 서울시의 중장기전략을 구체화한 「시민사회 활성화 5개년 기본계획」을 수립
  - 시민사회 활성화와 관련된 정책을 심의·의결하는 민관협력 거버넌스로서 '시

민사회발전위원회'의 구성과 기능에 관한 사항

- 이외, 시민사회 육성 및 활성화를 위한 각종 지원 방안

ㅇ 시민사회 육성 및 활성화를 위한 제도적 지원에는 다음과 같은 내용을 포함하도록 함

- 시민사회 육성을 위한 중간지원조직으로서 비영리단체 지원센터 설치 및 운영에 관한 사항
- 시민사회발전기금 조성에 대한 조항 역시 기본조례 내에 포함하여 기금 설치 및 운영에 대한 근거 마련
- 이외, 시민사회 활성화를 위한 제도적 지원방안 등

ㅇ 시민사회 육성에 대한 조례를 서울시에서 선제적으로 제정하고, 이를 통해 자치구 차원에서의 조례 제정을 유도

< 「서울특별시 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례」 구성(안) >

ㅇ 제1장 총칙

- 목적, 정의, 기본원칙, 시민사회의 권리와 의무, 시장의 책무 등

ㅇ 제2장 기본계획, 실행계획, 제도적 지원 및 정책평가, 기금의 설치 등

ㅇ 제3장 서울특별시 시민사회발전위원회

- 설치 및 기능, 구성, 운영, 회의 등

ㅇ 제4장 서울특별시 NPO지원센터

- 설치 및 기능, 사무의 위탁, 센터의 운영 등

ㅇ 제5장 시민사회 활성화 지원 등

② 『서울시 시민사회발전 5개년 기본계획』 수립

ㅇ 서울시가 시민사회 육성 및 활성화를 위해 추진해야 할 정책 방향과 중장기 전략을 구체화한 기본계획을 수립

- 동 계획은 「시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례」에 근거하여 수립
- 동 계획은 비영리단체 지원과 시민들의 공익활동을 촉진할 수 있는 전략적

방안을 종합적으로 구현한 계획으로 수립

- 기본계획의 계획기간은 5년으로 설정하며, 다음과 같은 내용들이 포함될 수 있도록 구성
  - 서울시 시민사회 여건 및 중장기 발전 전망
  - 시민사회 발전 5개년 기본계획의 기본 구상
  - 시민사회 활성화를 위한 분야별 정책목표 및 추진계획
  - 기본계획의 실행을 위한 재원 조달
  - 그 외 시민사회 활성화를 위한 주요사항
- 기본계획에 따라 매 연도의 구체적인 사업내용과 예산을 담은 「연차별 시민사회발전 실행계획」을 수립하여 시행

③ 서울시 시민사회발전기금 조성

- 시민사회 육성을 위한 안정적이고 지속적인 재정기반을 마련하고 이를 통해 시민사회 활성화 시책과 관련된 각종 사업을 추진
- 기금은 별도로 설치하거나, 운용목적과 사회적 기여를 고려하여 기존의 '사회투자기금'과 통합하여 관리하는 방안도 가능
  - 기금 설치와 관련해 「서울시 시민사회발전기금 설치 및 운용에 관한 조례」를 제정하되, 기금을 전문적으로 운용할 수 있는 전문기관을 선정·신탁
  - 장기적으로는 이미 설치·운영 중인 사회투자기금을 시민사회발전기금과 통합하고 '시민사회발전기금' 내에 '시민사회육성계정'과 '사회투자계정'으로 구분 운용
- 기금의 규모는 서울시의 전입금과 민간 기부액 등을 합쳐 약 1천억 원 규모로 조성
  - 기금 설치 후 5년간 매년 서울시 일반회계에서 주민세와 재산세 징수액의 0.5~1.0% 정도를 '서울시 시민사회발전기금' 전입금으로 적립
    - 참고로 2016년 기준 서울시의 주민세액은 4,208억 원, 재산세액은 2조 278억 원 정도 규모임

서울연구원 The Seoul Institute

• 이를 고려 시 연간 충당액은 약 120~240억 원 정도, 5년 누적액은 약 600~1천억 원 정도로 예상

<서울시 사회투자기금의 설치 및 운용 사례>

- 목적 : 사회구성원 공동의 삶의 질 향상과 복리 증진 및 좋은 일자리 창출을 위한 재원 마련
- 기금설치 : 2013년
- 기금규모 : 728억 원(시 552억 원, 민간 조성 176억 원)
- 운용관리 : 시 직영 관리, 사회투자기금운용심의위원회에서 기금 운용을 심의
- 2017년 사업계획

- 사업예산 : 총 16,160백만 원(융자사업 16,000, 비융자사업 160)
  사회적기업 등에 대해 연간 이자율 0~2%로 융자, 재융자 시는 3%
- 공모대상 사업 : 사회적경제기업 성장단계별 육성지원 사업, 주거 취약계층 주택공급사업, 취약계층의 창업 및 자립 지원사업, 사회적가치를 창출하기 위한 사회적금융 및 사회적투자 사업 등

- 시민사회단체의 성격을 고려하여 기금 운용에 따른 수익을 활용한 비융자사업 중심으로 운용
  - 비영리로 운영되는 시민사회단체의 특성과 활동내용을 고려하여 단순 융자사업보다는 비융자사업 중심으로 운용
  - 기금의 조성 및 운용이 안정화될 경우 현재의 비영리민간단체 공익활동지원사업을 기금사업으로 대체 가능
- 시민사회발전기금의 일부는 지역사회의 사회적자본을 육성하고 역량을 강화하는데 필요한 재정적 기반을 조성하기 위한 사업에 활용
  - 이를 위해 시민사회 발전기금 내에 공동체역량강화계정을 별도로 설치·운영

④ 시민사회 활성화 전담조직 설치

- 행정조직 내 '시민사회담당관'(가칭)을 설치하여 시민사회 활성화와 비영리단체의 지원, 시민공익활동 촉진에 관한 지원체계를 전담
  - 현재 행정조직 내 별도의 전담조직이 부재하여 중간지원조직인 NPO지원센터가 지원사업을 실질적으로 주도
  - 중간지원조직을 통한 사업 운영은 민간과의 활발한 교류에는 장점을 가지지만, 중간지원조직에만 의존하기에는 한계 존재
- 서울혁신기획관 산하에 전담조직인 '시민사회담당관'(가칭)을 설치하고 행정부서 내 시민사회 활성화 지원역할을 수행
  - 이러한 정책방향 하에 '시민사회담당관'(가칭)은 다음의 사무를 중점적으로 수행
  - 비영리단체(NPO)의 설립 및 운영 지원/시민사회 네트워크 활성화 지원/시민사회발전 기본계획 및 실행계획의 수립과 추진/시민사회발전기금의 관리·운용/이외 시민사회 육성을 위한 제도적 지원방안 등
- 행정부서의 시민사회담당관 설치에 상응해 민간 영역에서도 다양한 시민사회 주체들의 교류·협력 네트워크로 '시민넷' 설치·운영 (추진과제 4-3 참조)

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 시민사회 네트워킹을 위한 온-오프라인 플랫폼 구축 • 시민사회 지원방안에 대한 공론화 및 조례 제정 • 시민사회 기본발전 5개년 기본계획 수립 • 시민사회발전기금 조성

▼

확산기 (2020~2022년)
• 시민사회발전기금 운용 • 시민사회발전 기본계획 시행

▼

정착기 (2023년~)
• 시민사회단체 재정자립성 확대

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 4-1] **시민사회 육성 기반조성 사업**	주무부서: (시민사회담당관)				도입기	확산기	정착기
『서울시 시민사회 활성화와 지원에 관한 기본조례』 제정	✔	✔					
『서울시 시민사회발전 기본계획』 수립	✔	✔		✔			
서울시 시민사회발전기금 조성	✔	✔		✔			
시민사회 활성화 전담조직 설치	✔						

4-2 시민사회 활성화 지원사업

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 시민사회는 사회 활력과 다양성을 확대하는 데 중요한 역할을 수행하고 있으며, 정

책적 관점에서도 의제 발굴과 공론화, 투명한 정책운영 감시 등 핵심적인 주체에 해당

- 시민사회는 사회적가치 실현에 더해, 시정에 민간의 참여를 확대하고 협치친화적인 정책을 추진하는 데 핵심 요소임
- 그럼에도 불구하고, 현재 시민사회는 열악한 재정적 여건으로 인해 고유의 기능을 수행하고 지속가능성을 확보하는 데 애로를 경험
  - 대부분의 시민사회단체는 기부금 등 불안정한 재원으로 운영되고 있으며, 이마저도 일부 명망 있는 시민사회단체에 집중되는 실정
  - 열악한 재정여건으로 인해 시민사회 활동가들은 활동기반이 매우 불안정하고 신규 활동가를 지속적으로 유입하는 데도 상당한 어려움에 직면
- 이러한 열악한 여건을 고려해 시민사회의 확대재생산과 활성화를 위한 다각적인 지원방안의 모색 필요

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- 매년 비영리 민간단체가 수행하는 공익활동의 활성화를 위한 '공익활동 지원사업' 시행
  - 매년 1회 공개모집을 통해 최대 3,000만 원 이내에서 비영리민간단체들의 다양한 공익활동을 지원
  - 2017년의 경우 158개 단체의 공익사업에 대해 총 약 22억 원을 지원
- 시민사회 활동 및 네트워킹을 위한 거점공간 조성
  - NPO의 지속가능한 성장을 돕기 위해 서울시NPO지원센터 내 협업공간을 6개월간 제공하는 '협업공간 지원사업' 운영
  - 2013년부터 질병관리본부 등의 공공기관 이전적지를 활용하여 '서울혁신파크' 개소
    - 마을공동체종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년허브 등 주요 중간지원조직을 집적화하고 관련 단체와 기업들을 입주시켜 사회혁신을 위한 거점으로 조성
    - 민간단체의 세미나, 모임 등의 활용을 위한 10여 개의 모임공간, 공연장, 다목적실 등의 공간을 대여

■ 세부 추진방안

① NPO공간네트워크 지원사업

- 기업체, 대학 등의 민간시설을 활용하여 비영리단체, 공익형 시민활동가, 지역활동가들이 원활하게 활동할 수 있는 거점공간을 전면적으로 확대
  - 모임 및 활동을 위한 공간 인프라를 대대적으로 확충하여 시민사회 활동가들이 손쉽게 만나고 교류할 수 있도록 지원
  - 특히, 대학과 지역사회의 협력체계를 모색하는 '캠퍼스타운사업'과 관련해, 시민사회의 활동공간 지원을 확대
- 공공시설에 더해, 민간이 보유하고 있는 공간 중 유휴시설이나 유휴시간대를 활용해 공유공간 인프라를 구축
  - 이를 위해 서울시와 시설을 보유하고 있는 민간주체와 협력체계를 구축하되, 민간의 참여를 촉진할 수 있는 인센티브 마련
  - <서울시 공공서비스 예약 www.yeyak.seoul.go.kr>을 통해 참여하는 공공이나 민간이 보유하고 있는 시설의 이용에 관한 통합적 이용시스템을 구축
    - 이용자들의 시스템 접근 편의성 향상을 위한 전용 어플리케이션 개발
  - 특히, 민간 시설의 경우에는 요일별, 시간대별 참여가 가능하도록 하여 참여 가능성 및 활용방안 극대화
- 시설 이용에 따른 소정의 이용료 수익 외에, 시설소유 주체에 대해 사업 참여에 따른 별도의 인센티브를 제공
  - 민간시설의 경우 공공시설에 준하는 시설 이용료를 이용자에게 징수하고 서울시는 이용료에 대한 재정 지원
  - 공유시설로의 전환과정에서 시설소유주체가 부담해야 하는 시설 운영 및 개·보수 비용이 발생하는 경우 비용 일부를 서울시가 지원하는 방안을 검토

서울연구원 The Seoul Institute

<서울시 개방형화장실 지원사업 사례>

- 대상 : 공공 화장실을 설치하기 힘든 지역에서 일정 규모 이상의 법인 또는 개인 시설물에 설치된 화장실에 대해 협의하에 개방화장실로 지정
- 운용방식 : 24시간 개방하는 상시개방화장실과 일정한 시간만을 개방하는 정시개방화장실로 구분하여 운영
- 보조금 지급 방법
  - 개방시간, 변기 수, 시설 및 청소상태 점수를 합산하여 상, 중, 하로 등급 구분
  - 등급별로 매월 10만 원(상)~6만 원(하) 차등 지급

② 청년 공익활동지원사업 추진

- 청년층의 공익활동 참여를 촉진함으로써 시민사회 단체의 지속가능한 발전에 필수적인 새로운 '인재'의 유입을 유도
  - 향후 시민사회 단체들이 활력을 유지하고 새로운 의제 개발을 활성화할 수 있도록 청년활동가의 지속적 유입과 안정적 활동을 지원
  - 2014년 NPO지원센터의 사업으로 '대학생공익활동 지원사업'이 추진된 바 있기는 하나, 개별활동가에 대한 지원사업은 부재
- 청년층 가운데 공익활동가로 진로를 정하고자 하는 청년층을 대상으로 진로탐색을 위한 공익활동지원사업을 추진
  - 청년층의 공익활동에 대한 진로탐색 기회를 제공하기 위해 재학 중인 학생과 주 20시간 이하 취업자 등을 지원
- 일정 자격조건을 갖춘 청년층에 대해 매월 50만 원을 6개월 동안 지급하며, 지원대상자에게는 비영리단체와의 진로연계 서비스를 제공
  - 1차년도에 100명을 대상으로 시범사업을 실시하고 단계적으로 확대하여 매년 300명 정도의 청년활동가를 지원
  - 공익활동에 대한 사회적 지원이라는 제도의 취지를 고려해 이미 추진하고 있는 청년활동지원사업(청년수당제)과는 별도로 운영

서울연구원 The Seoul Institute

③ 공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입·운영

- 시민사회단체에 상근하는 공익활동가에 대해서는 공공 차원에서 재정적으로 지원함으로써 안정적인 활동기반을 제공
  - 현재 시민사회 단체에 대한 지원에서 활동가 채용에 대한 인건비 활용을 금지하고 있는 문제점을 해소
  - 지원사업의 신규 지원 및 운영을 위해서는 인력의 확충이 필요하지만 지원금의 인건비 지출을 금지하고 있어 현실과의 괴리 발생
- 일정한 자격조건과 규모를 갖추고 지속적으로 공익활동을 수행하고 있는 비영리단체에서 신규 고용 시 중소기업의 고용지원에 준해 고용장려금을 지급
  - 인력의 채용을 원하는 시민사회 단체에서는 매칭방식에 의거해 공익활동가들의 안정적인 생활이 가능하도록 고용보조금 지급
  - 1년간 매월 최저시급의 70%(주 40시간 기준 2018년 약 110만 원)에 준하는 급여와 4대 보험 법정부담금을 지원
  - 서울시 또는 정부기관이 지원하는 공익활동 관련 사업을 수행하고 있는 단체의 경우 최대 6개월 이내에서 1회 연장지원 가능

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 공공기관 시설에 대한 공간네트워크 사업 추진(시범사업) • 청년공익활동 지원 시범사업 실시

▼

확산기 (2020년~2022년)
• NPO 단체를 위한 전용 공간거점 조성 • 청년공익활동 지원사업 확대 • 공익활동 맞춤형 고용장려금제 추진

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 4-2] **시민사회 활성화 지원방안**	주무부서: (시민사회담당관)				도입기	확산기	정착기
NPO공간네트워크 지원사업	✔	✔					
청년 공익활동지원사업 추진	✔	✔	✔	✔			
공익활동 맞춤형 고용장려금제 도입·운영	✔	✔	✔	✔			

4-3 시민사회 협력플랫폼 활성화 사업 추진

■ 사업 추진의 필요성

- 서울시는 수도라는 이점으로 인해 다른 지자체에 비해 역량이 우수한 다수의 시민사회 단체들이 활동 중에 있음
  - 다양한 영역에서 활동하는 시민사회 단체는 정책제안, 시민사회의 의견수렴, 정책 모니터링 등의 역할을 통해 협치시정에 기여
  - 최근에는 '시민협력플랫폼 지원사업'을 통해 자치구 단위에서도 시민사회단체 간의 협력 네트워크가 구축되고 있는 반면,
- 이러한 조직화된 시민사회가 시정에 적극 참여·협력하여 시정 발전에 기여할 수 있는 제도적 방안의 모색이 필요
  - 특히, 시민사회 단체가 현장에서 발굴한 다양한 사회의제들이 정책화될 수 있는 제도적 기반의 구축이 필요
  - 사회의제나 정책참여를 중심으로 시민사회 단체들이 상호 교류·연계할 수 있는 협력플랫폼을 구축

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- 2001년 전국적 시민사회운동의 전개와 시민사회 활성화, 사회개혁을 위한 소통과 연대를 위해 [시민사회단체연대회의] 출범
  - [시민사회단체연대회의]에는 전국 500여 개의 시민사회단체가 참여하고 있는데, 이 중 133개 단체가 서울시 소재 단체임
- 2013년 서울시는 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」를 제정하고 '서울시 NPO지원센터'를 개소하는 등 시민사회단체에 대한 지원을 확대
  - NPO단체의 시민공익활동 지원과 NPO지원센터의 설치 및 운영 근거를 마련
  - NPO지원센터는 공간대관사업 이외에 시민공익활동지원, NPO회계 및 조직역량강화 컨설팅, 지속가능보고서 발간 등의 사업을 수행

■ 세부 추진방안

① 서울 시정에 관여하는 시민사회 단체들의 시민사회 네트워킹을 위한 온·오프라인플랫폼(가칭 '시민활력') 구축

- 서울시에서 광역 단위로 활동하고 있는 시민사회단체 간 연계·협력 네트워크로서 '시민넷'(가칭) 구성 지원
  - '시민넷'은 서울 시정에 관여하는 시민사회 단체들의 정책협의체로 설치하되, 주체들의 자발적 참여와 공론을 중심으로 하는 운영모델을 도출
  - 시민넷의 구성 및 운영 활성화를 위해 서울시 차원에서 활동 비용 및 사업 의제발굴에 따른 사업비를 지원하여 활성화 도모
- 시민넷을 중심으로 광역 단위의 의제 개발과 연계·협력 체계를 운영
  - 시민참여예산 중 시정협치형 사업을 분리해 광역 단위의 융합의제 개발 사업으로서 '시민사회 의제개발 촉진사업'을 추진(추진과제 6-1 참조)
  - 이러한 플랫폼구축사업을 통해 서울협치협의회에 연계된 '협치서울시민협의회'와 상호 보완적 역할을 수행
    - '시민넷'(가칭)의 설치는 다른 추진과제인 '협치서울협약'(추진과제 1-1)의

원활한 추진에도 기여할 것으로 기대됨

- 시민넷의 활동을 보조하고 다양한 시민사회단체 활동을 소개하는 온라인 플랫폼으로서 '시민활력'(가칭) 구축 및 운영을 지원
  - 온라인 플랫폼을 통해 주요 시민사회단체들에 대한 소개, 주요활동, 사업 등에 관한 온라인기반 DB 구축, 지식·정보 교류 등 활성화
  - 디지털 거버넌스 플랫폼인 '민주주의 서울'과 연계하여 '시민활력'(가칭)의 운영체계 구축

<시민협의회 간담회 中에서>

- "과연 서울형 의제를 가진 시민사회가 존재하는가? 왜냐하면 여기에 오신 분들도 보면 중앙단위에서 활동하시는 녹색연합이라든지, 환경지역이라든지, 생명의 숲이라든지 대부분의 의제를 다루시는 게 중앙단위 의제인데 서울에 참여하신 것이거든요. 그러면 서울형 의제에 대한 해소가 어떻게 가능할까해서. 다른 지역 같은 경우는 지방의제가 그런 역할을, 중간에서 간극을 메워주고 있는데, 서울단위에서의 서울형 의제가 저는 오히려 가장 시급한 일이 아닐까 생각해요."

② 서울시 시민아카데미 운영 지원

- 2017년 현재 NPO지원센터가 '활력신공'이라는 사업명으로 활동가 핵심역량강화 교육 프로그램을 운영 중
  - 다양한 분야의 영향력 있는 전문가들을 멘토로 초빙하여 소규모 멘토링을 통해 교육 컨텐츠의 전문성을 도모함과 동시에 섹터 간 네트워크 장으로 기획
  - 협력적 해결, 변화, 동기부여, 스토리텔링, 문화창조, 기술활용, 플랫폼의 7개 미래변화역량 부문에 대한 멘토링 프로그램 운영
- 시민사회가 주도하는 시민(주민) 협치역량 강화 프로그램으로서 '서울시 시민아카데미' 설립 및 운영 지원
  - 일반 시민을 대상으로 시민들이 시정 참여와 협력을 지향하는 정책주체로 거듭날 수 있도록 시민교육 프로그램 운영

- 동 프로그램은 서울협치협의회가 주도하는 '서울협치학교' 프로그램과는 별도로 시민사회 자체의 역량강화 프로그램으로 운영
- 동 사업은 서울시NPO지원센터 또는 '시민넷'(가칭)과 같은 민간주도형 정책협의체가 설치되는 경우 시민넷의 주관 하에 운영하는 방안 검토

ㅇ 서울 시민사회가 주도하는 프로그램으로 추진하되, 서울시는 시민아카데미의 원활한 운영을 위해 행·재정적 지원 모색

- 서울시 공용공간 등 시민아카데미 운영에 수반되는 활동공간으로 제공하고,
- 여기에 더해 시민아카데미 운영에 필요한 재정적 지원 및 온라인 기반 운영 시스템 구축 지원

③ 개방형 연구협력체계 구축사업 추진

ㅇ 서울시 소재 풀뿌리 민간연구소들이 분야별, 활동유형별, 의제별 연구네트워크를 자발적으로 구축할 수 있도록 지원

- 현장에서의 다양한 사회의제를 발굴하고 정책화·제도화를 실현하기 위해 서울시 소재 풀뿌리 민간연구소들의 협력 네트워크 구축 지원
- 의제별 풀뿌리 민간 연구주체들과 공공연구기관 및 정책담당기관이 함께 참여하는 연구회나 연구포럼 등의 연구네트워크를 구성·운영
- 연구네트워크가 제출한 사업계획서를 중심으로 프로그램 운영비와 사무국 설치를 위한 공간 및 인건비 지원

ㅇ 오프라인 기반의 연구협력네트워크 운영을 뒷받침하도록 온라인 지식공유 플랫폼으로 '서울 싱크넷'(Think-nets)을 구축·운영

- 연구네트워크에 참여하는 민간연구소뿐만 아니라 다양한 단체, 시민들이 접근할 수 있는 온라인 상의 지식공유 플랫폼 구축
- 민간연구소가 그동안 현장 경험을 축적하여 수집해 온 각종 연구자료와 데이터 등을 온라인 지식공유 플랫폼 상에 아카이브화
- 민간연구소가 보유한 전문적인 지식정보를 일종의 공공조달 방식으로 서울

서울연구원 The Seoul Institute

시가 구매하여 활용하는 '온라인 지식거래소'를 도입·운영

ㅇ 물리적·공간적 차원으로도 구현된 개방형 연구협력체도 구축

- 지원과 여건이 상대적으로 양호한 공공연구기관(서울연구원 등)을 풀뿌리 민간연구소와의 연구교류·협력을 선도하는 거점공간으로 하는 개방형 연구협력 모델을 확립
- 공공연구기관에 인접한 공간을 활용해 풀뿌리 민간연구소를 집적화하고, 이를 위해 온·오프라인 연구협력네트워크를 강화
- 나아가 중장기적으로는 공공연구기관에 인접해 다양한 풀뿌리 민간연구소들이 집적할 수 있도록 '개방형 연구클러스터'를 조성하는 방안도 모색

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 시민사회 네트워킹을 위한 온·오프라인 플랫폼 구축 • 개방형 연구클러스터 조성(1단계 기반구축)사업 추진 • 풀뿌리 민간연구소들의 연구네트워크 구축

▼

확산기 (2020~2022년)
• 온·오프라인 기반 플랫폼의 저변 확대 및 운영 활성화 • 개방형 연구클러스터 조성(2단계 운영 활성화) • 일반시민 대상 개방형 시민아카데미 프로그램 운영

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 4-3] **시민사회 협력플랫폼 사업 추진**	주무부서: (시민사회담당관)				도입기	확산기	정착기
'시민넷' 설치·운영 지원	✔	✔	✔	✔			
서울시 시민아카데미 운영 지원	✔	✔	✔	✔			
개방형 연구협력체계 구축사업 추진	✔	✔	✔	✔			

5_지역사회협치 2.0 - 지역협치기반 고도화와 협치역량 강화

1) 현재의 여건

- 협치시정 기조에 의해 시정 단위와 유사하게 지역사회 단위에서도 협치체계가 구축 중
  - 자치구를 중심으로 협치조례 제정이나 협치를 선도하는 조직이 설치·운영 중
  - 최근에는 자치구 여건에 따라 다양한 협치형 사업들이 추진 중에 있음
- 지역사회는 시정에 비해 협치를 위한 제도적 기반이나 역량이 상대적으로 미흡한 실정
  - 광역자치단체가 협치사업을 실질적으로 주도하면서 지역사회가 자체적으로 사업을 기획하거나 의제를 발굴할 수 있는 여건이 제한적
  - 아울러 지역에 따라서는 협치구정을 추진할 수 있는 제도적 여건도 미비하고 구청장의 의지에 의존하는 실정임
- 주체의 측면에서도 다양한 의제별 시민사회 조직과 논의체계가 갖춰져 있는 시정 단위에 비해 협치시스템 구축을 위한 주체들의 다양성과 역량이 부족
  - 시정과 같이 의제별 논의체계를 갖추기에는 주체들의 양적 측면에서 부족할 뿐만 아니라 정책에 대한 학습경험과 분야별 전문성 등 개별 역량의 측면에서도 부족
- 이러한 상황은 지역사회 기반 협치체계의 지속가능한 발전을 저해할 수 있으므로 이에 대응하는 적극적인 전략이 필요

2) 전략추진의 목적 및 기본방향

- 지역사회 단위의 자체적인 협치역량을 획기적으로 개선·강화하여 지역사회가 자기주도적으로 협치를 추진할 수 있는 '지역사회 협치 2.0'을 모색
- 이를 위해 최근 지역사회를 중심으로 구축되고 있는 '지역사회 협치 1.0' 단계를 지역사회 전반으로 확대하고 고도화하는 전략적 방안의 모색 필요
  - 지역사회 중심의 마을공동체 활성화, 협치선도 조직의 설치, 지역사회 기반

서울연구원 The Seoul Institute

협치계획 수립 등이 25개 자치구 전반으로 확대될 수 있도록 하는 한편,

- 지역사회 문제해결을 위해 지역 주민들이 적극적으로 참여하고 협력할 수 있는 다양한 기회를 제공하고 역량도 강화

ㅇ 시정 및 자치구 단위에서 이루어지고 있는 협치기반 조성에 상응해 동·마을 단위의 협치기반도 지속적으로 강화 필요

- '지역사회 협치 2.0' 단계에서는 동·마을 단위의 협치 기반도 조성하고, 지속적으로 확대·발전 모색

3) 세부 추진과제의 설정

ㅇ 지역사회 협치를 활성화하는 제도기반 강화

- 자치구를 중심으로 「민관협치 활성화 기본조례」 제정 유도
- 자치구에 설치된 협치의회와 협치조정관, 시민협력플랫폼 등 지역사회 단위 협치제도의 도입을 확대하고 운영도 내실화

ㅇ 지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화

- 기추진 중인 「지역사회혁신계획」과 「마을계획」을 25개 자치구와 모든 행정동으로 확대하고, 계획 내용 및 사업 예산도 내실화
- 「지역사회혁신계획」과 「마을계획」의 이행과 성과를 체계적으로 관리하는 평가체계 구축

ㅇ 동·마을 단위 협치기반 조성: 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을

- 향후 5년간 동·마을을 중심으로 풀뿌리 단위의 협치기반을 정립
- 동주민센터를 중심으로 협치지원체계를 구축하고, 마을계획의 정착·확대, 주민역량강화 사업 등을 모색

서울연구원 The Seoul Institute

5-1 지역사회협치를 선도·활성화하는 제도기반 조성

■ 사업 추진의 필요성

- ㅇ 가급적 정치환경에 좌우되지 않는 지속가능한 지역사회 협치체계를 확립하기 위해서는 법적·제도적 기반을 정립하는 것이 긴요
  - 현재 여러 자치구에서 협치 관련 시책을 도입하려는 분위기가 형성되고 있으나 대체로 구청장 의지에 크게 의존하는 실정
  - 이러한 한계를 넘어 지역사회에 협치를 확립하기 위해서는 제도화하는 노력 필요
- ㅇ 이러한 상황은 지역별로 상당한 차이가 있으므로 지역 간 협치역량 격차를 줄이기 위한 노력도 시급
  - 일부 지역에서는 협치를 구현할 수 있는 제도적 기반이 부재한 실정이며,
  - 다른 지역의 경우에는 예산지원을 위한 최소한의 노력으로서 협치구정을 위한 형식적 틀만 운영하는 경우도 존재
- ㅇ 이러한 여건을 고려해 지역사회 차원에서 협치를 활성화하고 역량을 강화해 지속가능한 협치를 실현할 수 있는 다양한 제도적 지원방안을 모색

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- ㅇ 2016년 11월 도봉구의 협치조례 제정을 시작으로 현재 8개 자치구에서 민관협치 기본조례를 제정
  - 도봉구, 은평구, 관악구, 동대문구 등에서 민관협치 기본조례를 제정하였으며, 성북구는 2017년 10월 조례 제정을 위한 공청회 개최
- ㅇ 「지역사회혁신계획」과 '시민협력플랫폼 지원사업'을 통해 행정-민간 간 나아가 민간-민간 간 협력 네트워크 구축을 진행 중
  - 「지역사회혁신계획」은 2017년 현재 15개 자치구가 수립하고 있으며, 이 중

서울연구원 The Seoul Institute

8개 자치구는 2년차 실행기, 7개 자치구는 1년차 계획수립기 진행 중

- 시민협력플랫폼은 2017년 강동구, 강북구, 관악구 등 9개 자치구에서 구축하여 3년간의 사업 지원을 받고 있으며, 성북구, 양천구, 도봉구, 구로구, 강서구의 5개 자치구는 선정절차 진행 중

ㅇ 지역사회 협치를 선도하는 주체로서 협치회의와 협치조정관도 운영 중

- 협치회의는 협치사업 추진에 따른 자문과 조정 역할을 수행
- 협치조정관은 지역협치 활성화를 위한 지역네트워크 지원 역할을 수행

■ 세부 추진방안

① 자치구별 민관협치 기본조례 제정 확대 유도

ㅇ 현재 8개 자치구에 도입된 「자치구 민관협치 활성화 기본조례」를 모든 자치구로 확대

- 동 기본조례는 지역사회 단위 협치체계를 구현하는 데 있어 제도적 기반이라는 점에서 모든 자치구로 확대될 수 있도록 유도

ㅇ 자치구 조례 제정은 지역사회 대표의 고유 권한이므로, 필요성과 성과에 대한 홍보 및 공론화 등을 중심으로 지원체계 구축

- 시정 단위에서 이루어진 협치추진체계 구축이나 협치제도화 등에 관한 성과를 공유하는 토론회나 설명회 개최
- 조례의 제정 및 공론과정에 대해서도 서울시가 적극적으로 지원

ㅇ 자치구 민관협치 기본조례에는 자치구별 여건에 맞게 내용을 구성하되 다음의 내용을 담을 수 있도록 유도

- 총론 : 민관협치의 정의와 기본원칙에 관한 조항
  - 행정과 민간 간 협력/시정과 지역사회 간 협력/정책부문 간 연계·융합을 포괄하는 협치원리를 규정
- 협치추진체계 구성에 관한 조항

• 협치회의와 협치조정관의 설치·운영, 시민협력플랫폼 운영, 지역사회 단위 중간지원조직 등의 설치 및 지원 등

- 지역사회혁신계획 및 마을계획 관련 조항: 지역사회혁신계획, 마을계획 등의 수립 및 집행에 관한 사항
- 지역사회 주민들의 역량강화와 협치문화 확산에 관한 조항
- 이외, 자치구 차원의 협치활성화를 위한 제도적 지원방안 등

② 지역사회협치 추진체계 고도화

ㅇ 자치구 협치회의가 형식적으로 운영되지 않고 지역사회의 민관협력 거버넌스로서 실효성을 가지기 위한 여러 가지 제도적 지원을 시행

- 자치구 협치회의는 「지역사회혁신계획」 수립의 주체로 자치구 협치회의의 구성이나 역할 또한 점진적으로 확대되는 추세
- 자치구 협치회의가 단순히 지역사회혁신계획의 승인과 사업 심사와 같이 심의위원회로 형식화되지 않도록 제도적 방안 강구

ㅇ 협치회의는 단순 자문·심의 기능을 넘어 다양하고 적극적인 역할을 수행하는 운영 모델 정립

- 협치사무를 중심으로 협의·조정·심의·결정하는 역할을 수행하도록 위상을 정립하는 한편,
- 「지역사회혁신계획」이나 「마을계획」의 수립 및 집행과정 전반을 총괄적으로 관리·운영

ㅇ 자치구 협치회의 운영의 실효성을 강구하기 위한 제도적 방안도 강구 필요

- 자치구 협치회의의 실효성 있는 운영을 위해 실무기구로 협치관련 사무를 담당하는 민·관 합동의 조직을 설치·운영
- 시정 단위의 서울협치추진단 사무국과 유사하게 행정 내에서 협치활성화를 위한 실무적인 업무를 수행할 전담조직 구성

서울연구원 The Seoul Institute

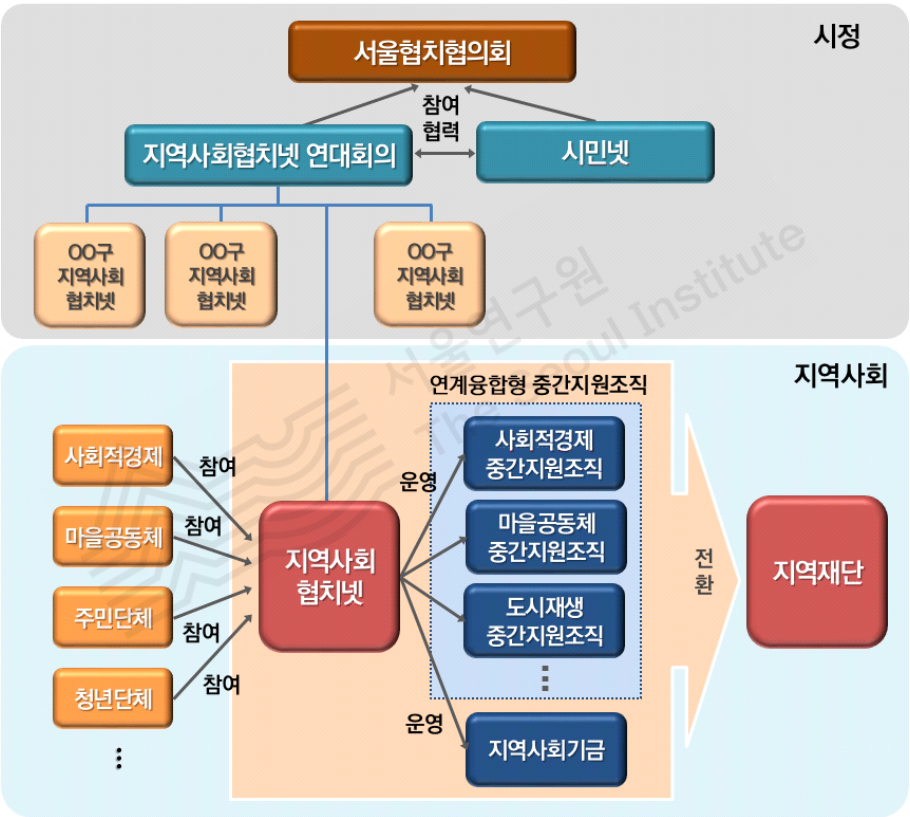
- 이를 위해 일부 자치구에서 운용 중인 '협치조정관' 제도를 적극적으로 확대하여 자치구 협치회의를 실질적으로 뒷받침하는 협치전담조직으로 제도화
  - 협치조정관은 협치회의의 운영 및 활성화를 지원하고, 구정 내 협치행정문화 확산을 위한 제도의 도입을 기획
  - 아울러 협치조정관은 자치구청, 중간지원조직, 지역주민 등이 파트너십을 활성화하도록 촉진자 역할도 수행

③ 시민협력플랫폼 재구조화 - 지역사회 단위 '지역사회협치넷'(가칭) 설립 지원

- 시민협력플랫폼은 광역 단위의 의제를 논의하는 공론기구로 확대
  - 현재 시민협력플랫폼은 지역사회를 중심으로 한 공론기구로 역할 수행
  - 향후에는 그 명칭에 부합하도록 광역 단위의 의제를 발굴하고 숙의하는 공론기구로 확대 운영
  - 앞서 제안한 시민넷이 설치되는 경우에는 시민협력플랫폼과 통합적 운영을 모색
- 지역사회 단위에서는 민간주도의 자율적인 공론기구로서 '지역사회협치넷'(지역넷)을 설치하도록 유도하고 이에 대한 사업비를 지원
  - 지역사회협치넷의 개방적 운영체계를 통해 지역사회의 다양한 주체들이 광범위하게 참여하는 형태로 설치
  - 지역넷의 대표가 자치구 협치회의의 구성원으로 참여하여 「지역사회혁신계획」의 수립과정에 발굴된 의제를 적극적으로 반영할 수 있도록 유도
  - 지역사회협치넷 설치·운영 시 운영비에 더해 의제개발활동에 대한 재정 지원
- 장기적으로는 지역넷이 역량을 축적하고 자립적 기반도 갖추어 지역사회 문제 해결을 주도하는 지역사회 기반 재단으로 발전할 수 있도록 운영모델 확립
  - 지역사회에 설치·운영되고 있는 중간지원조직들과 연계·협력을 모색
  - 중장기적으로 역할과 위상을 정립하여 지역사회재단으로 전환하되, 이를 뒷받침하는 지역자산화 방안을 모색

서울연구원 The Seoul Institute

- 자치구별 '지역넷' 간의 상호 교류를 위해 광역 차원의 [지역사회협치넷연대회의](이하 지역넷연대회의) 구성 및 운영 지원
  - '지역넷연대회의'는 지역사회 단위에서 추진되고 있는 공동체 사업의 성과와 경험을 상호 공유·학습하고 공동 현안에 대응
  - 장기적으로 지역넷연대회의 운영 시, 서울협치협의회를 보완하거나 대체할 수 있을 것으로 기대



■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 자치구별 민관협치 기본조례 제정 유도 • 자치구 협치회의 운영 내실화 지원 • 지역사회 협치추진체계 고도화 • 시민협력플랫폼 재구조화

▼

확산기 (2020년~2021년)
• 지역사회 협치추진체계 확대 및 운영 내실화 • 지역넷의 재정 자립성 확보와 지역재단화 추진

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 5-1] **지역사회협치를 선도·활성화하는 제도기반 조성**	주무부서: 지역공동체담당관				도입기	확산기	정착기
자치구별 민관협치 기본조례 제정 유도 및 확대	✔						
지역사회협치 추진체계 고도화	✔	✔	✔	✔			
시민협력플랫폼 재구조화	✔	✔	✔	✔			
풀뿌리 역량강화 지구 조성	✔	✔	✔	✔			

서울연구원 The Seoul Institute

5-2 지역사회 기반 협치계획의 확산 및 내실화

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 현재 지역사회를 중심으로 협치구정을 실현하기 위한 일환으로 협치계획이 제도화

- 각각은 자치구를 중심으로 하는 「지역사회 혁신계획」과 동단위의 「마을계획」으로,
- 지역의 공공과 민간 협력을 통해 지역사회 의제를 발굴하고 해결방안을 구체화

- 동 계획은 민간협력기구인 '자치구협치회의'와 '마을계획단'이 주도해 수립

ㅇ 「지역사회혁신계획」과 「마을계획」은 지역사회의 협치시스템을 확립하고 협치구정을 실현하는 제도적 수단이라는 점에서 확대·강화 필요

- 상기 계획들은 기존의 시정 주도의 계획에서 탈피해 지역사회 문제를 지역사회의 주민들이 주도하여 수립하는 한편,
- 단순히 행정주도로 계획을 수립하는 전통적 방식에서 탈피해, 지역사회의 민간주체들의 참여와 협력에 기반해 계획을 수립

ㅇ 지역사회기반 협치계획들은 현재 제도 기반 조성단계로 1단계 사업에서의 미흡한 부분을 보완하고 고도화할 필요성이 제기되고 있음

ㅇ 전체적으로 세 가지 차원에서 운영체계의 개선이 요구됨

- 일차적으로 현재 사업에 참여하고 있는 대상지역(자치구 및 동)의 확대와 계획내용의 내실화 필요
- 아울러 계획추진 과정에서 참여 주체의 확대와 공론과정의 심화, 추진체계의 고도화 필요
- 마지막으로 계획의 단순 수립에만 한정되지 않고 실행력을 가질 수 있도록 예산제도나 평가제도의 실효성을 강화

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 「지역사회혁신계획」은 지역사회문제 해결과 지역의 협치기반 조성 등 지속가능한 지역발전을 위한 전략계획으로 2017년 현재 15개 자치구에서 계획 수립 중

- 「지역사회혁신계획」의 수립은 [자치구 협치회의]의 주도 하에 1년간의 계획 수립기간을 거쳐 3년 단위의 본계획 수립
- 도봉구가 최초로 1년간 계획 수립과정을 거쳐 2017년 4월 본계획을 최종 의결하였으며, 다른 자치구들도 연말까지 조정·의결 절차 진행 중

서울연구원 The Seoul Institute

- 「마을계획」은 '찾아가는 동주민센터' 사업과 연계하여 추진되었으며, 1~3단계 찾동 사업을 통해 총 55개 행정동에서 마을계획을 수립 중
  - 1단계(2015.07~)에서 14개 동(4개 구), 2단계(2016.07~)에서 35개 동(13개 구), 3단계(2017.07~)에서 6개 동(3개 구)이 마을계획 수립에 참여
  - 마을계획 수립을 위해 동별로 30~120명 내외의 마을계획단이 구성되고, 이를 종합적으로 지원하기 위해 '마을사업전문가'를 동주민센터에 배치

■ 세부 추진방안

① 지역사회혁신계획 2단계 사업 추진

- 1단계 지역사회혁신계획의 도입 및 운영성과에 기초해, 2단계 사업으로 지역사회혁신계획을 모든 자치구로 확대
  - 2017년 기준 15개 자치구가 참여하고 있는 지역사회혁신계획 1단계 사업을 전 자치구로 확대
  - 아울러 계획의 내용도 각 지역의 여건과 요구에 부합하는 지역특화형 사회의제를 발굴하고 혁신적 해결책을 구체화
- 「지역사회혁신계획」과 다른 관련 계획 및 제도와의 연계성 강화
  - 「지역사회혁신계획」의 주요 내용과 「서울시 민관협치 기본계획」, 「마을계획」 간의 상호 유기적 연계체제를 확립
  - 이외에 자치구나 주민참여예산 제도와도 상호융합 모색 필요
  - 특히, 「마을계획」에서 도출된 주요사업을 「지역사회혁신계획」의 실행계획과 긴밀히 연계함으로써 분절적이고 중복적인 사업 추진 방지
  - 이외에 자치구 주민참여예산제도와도 상호 융합 모색 필요
- 사업규모(예산)의 대폭적인 확대와 함께 성과평가 모델 운영을 통한 우수 자치구 차등 지원 확대
  - 2단계 사업에서는 자치구별 예산지원 규모도 대폭 확대해 지역사회 현안문제 해결을 위한 실효성 있는 계획으로서 위상을 강화

서울연구원 The Seoul Institute

- 장기적으로는 '자치분권형통합예산제'(추진과제 6-3 참조)에 기초해 계획추진에 필요한 예산을 운용
- 성과평가체계 구축을 통해 우수 자치구에 대해서는 차년도 사업예산을 최대 50%까지 확대 지원하여 자치구별 동기 부여 강화

o 계획의 추진기구인 자치구협치회의의 역할과 위상을 재정립하고 구성 및 운영체계도 혁신

- 자치구협치회의는 「지역사회혁신계획」을 수립, 실행하는 역할에 더해, 지역 내 협치사무 전반을 숙의, 조정, 심의, 결정하는 기구로서 위상 재정립
- 협치회의 구성주체의 대표성과 다양성을 강화하고 숙의·공론 프로세스가 활성화되는 운영체계 강구

② 「마을계획」 정착·확대 지원

o 우선 서울시 전체 행정동의 50%까지 마을계획 수립 확대를 유도하고, 중장기적으로는 모든 행정동으로 확대하는 방안 모색

o 마을계획이 실효성 있는 계획이 되도록 실행예산을 현실화

- 100명의 마을계획단과 수백 명이 참석한 마을총회를 통해 마을계획이 수립되었으나 세부 마을의제를 실행하는 예산 자체는 매우 적음
- 현재 마을계획단 운영비용 등을 제외하면, 수립된 마을계획에 대한 실행예산은 750만 원(서울시 민간단체경상보조금)에 불과한 실정
- 향후 마을계획에 대한 실행예산으로 동별로 적어도 5,000만 원을 지원하고 마을계획 사업에 대해서는 시비보조사업 선정 시 가산점 부여

o 계획을 수립하는 기구로 다양한 주민이 참여할 수 있도록 재정비하고 계획수립 절차도 숙의형·전 주기형 프로세스로 개선

- 주민자치위원회를 개편한 '주민자치회'(추진과제 5-3 참조) 주도로 계획을 추진하되, 다양한 주체가 참여하도록 개방형 체계 확보

- 일회적 활동에 그치지 않도록 계획 실행과정에 참여할 수 있는 운영체계를 마련

③ 지역사회 단위 협치친화적 평가체계 구축

- 지역사회기반 협치사업, 특히 「지역사회혁신계획」과 「마을계획」 등 협치계획을 대상으로 협치친화적 성과·평가체계 운영
  - 평가는 단순한 사업 성과평가에 국한하지 않고 협치성과도 평가할 수 있도록 균형적 평가체계 구축
  - 지역사회 단위 협치계획에 대한 성과평가를 바탕으로 향후 계획의 수립 및 추진과정을 개선하고 우수 지역에 대해서는 인센티브를 지급
- 협치계획의 평가는 사업계획의 적정성 및 핵심사업의 추진성과 평가와 함께, 민관 간의 협력적 계획 수립 및 실행 등을 종합적으로 평가
  - 핵심사업의 추진성과는 사전에 작성된 계획서를 바탕으로 사업의 목표 달성 정도를 평가
  - 사업에 참여하는 주체들의 참여와 협력 정도, 협치친화적 환경조성, 계획이 지역사회 발전에의 기여도 등 협치역량 평가
- 협치계획의 특성에 걸맞은 개방형·참여형 평가프로세스를 도입하고 평가결과를 환류할 수 있는 방안 모색
  - 서울협치협의회, 시정 및 지역 단위의 정책위원회 소속 전문가, 시민참여예산위원회, 지역사회 추천 인사 등으로 구성된 민간 참여형 '지역협치사업평가단'을 운영
  - 지역협치평가단은 사전준비 워크숍 및 현장실사 등 다양한 활동을 수행하고 이를 바탕으로 사업에 대한 객관적 평가를 실시
  - 평가과정에서 주요 사업에 대한 진단과 개선방안에 관한 컨설팅도 병행

서울연구원 The Seoul Institute

■ 사업 추진의 로드맵

확산기 (2018년~2019년)
• 지역사회혁신계획 및 마을계획의 사업 확대 • 협치계획 추진체계 재정비 • 협치친화형 평가체계 구축

▼

정착기 (2020년~2022년)
• 지역사회 기반 협치사업평가 시행 • 통합예산제 방식의 지역사회협치계획 추진

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 5-2] **지역사회 단위 협치계획의 확산 및 내실화**	주무부서: 지역공동체담당관				확산기		정착기
지역사회혁신계획 2단계 사업 추진	✔	✔	✔	✔			
마을계획 정착·확대 지원	✔	✔	✔	✔			
지역사회 단위 협치계획 성과 평가체계 구축		✔	✔	✔			

5-3 동·마을 단위 협치기반 조성 : 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 시정과 자치구 단위에서 이루어지고 있는 협치모델을 동·마을 단위로 확대하여 주민생활에 밀착된 풀뿌리 기반 협치모델 구축

- 풀뿌리 단위인 동·마을 기반 협치체계는 협치서울의 토대이자 실현조건의 일부
- 이러한 여건을 고려해 향후 동·마을 단위의 협치기반을 조성

- 향후 5년간 풀뿌리 단위인 동·마을 단위를 중심으로 협치기반을 정립

ㅇ 주민들이 참여해 지역사회 문제를 공공과 함께 해결해 가는 역량을 강화할 수 있는 제도적 방안을 모색

- 특히, 최근 주민자치위원회와 찾동사업에 의해 새로운 협치환경이 형성되고 있으므로 이를 고려한 제도적 방안의 고려 필요

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 2015년 시작된 '찾아가는 동주민센터'(이하 찾동사업)를 통해 전통적인 동주민센터 운영을 적극적이고 참여적인 주민자치 모델로 전환 중

- 찾동 사업은 처음에 복지전달체계 개선을 위해 직접 복지 대상자를 찾아가 발굴한다는 복지전달체계 개선의 일환이었으나,

- 기존 주민자치위원회 및 자치회관 운영, 동주민센터 공간개선 등 행정 분야 혁신과 함께 마을계획 수립 등 마을 민주주의 수단으로 발전하고 있음

■ 세부 추진방안

① 동주민센터 중심 협치플랫폼 구축

ㅇ '찾아가는 동주민센터' 4단계 사업 추진을 통해 찾동 사업을 전 행정동으로 확대 적용하여 동주민센터와 주민 간의 연계를 강화

- 현재 3단계 사업을 통해 24개 자치구 342개 행정동이 참여(전체 행정동의 80.7%)하고 있는 찾동 사업을 전 행정동으로 확대

- 특히 복지 분야에 비해 상대적으로 확산이 느린 마을공동체 및 행정혁신 분야 사업을 적극적으로 확대 시행

ㅇ 동주민센터를 행정 및 복지 서비스 전달기능에 더해 마을 단위의 협치행정이 전개되는 거점으로 모델 정립

- 동주민센터를 주민이 쉽게 접근·이용할 수 있는 공간으로 전환하여 주민들의

교류와 협력이 교차하는 공간으로 재편

- 찾아가는 동주민센터 사업과 연계하여 동주민센터의 인력 및 공간을 동·마을 단위 협치를 지원하는 자원으로 적극 활용

ㅇ 사업의 수평적 확대와 더불어 인력과 시설의 기능전환과 같은 질적 발전도 모색

ㅇ 주민자치센터 운영도 현재의 기능에서 벗어나 실질적인 주민자치 중심공간으로 혁신

- 찾동 마을활력소 사업과의 연계를 통해 동주민센터 내 주민이 언제나 이용할 수 있고 스스로 관리할 수 있도록 열린 '주민공유공간' 조성
- 주민자치센터의 문화·여가 프로그램의 비중을 축소하고 자치센터의 고유 목적인 주민자치·지역복지 기능에 역량 집중
- 주민자치센터는 '주민자치회'(기존 주민자치위원회)가 주도하여 자체 운영을 기획·관리하는 운영체계 구축

② 주민자치위원회의 '주민자치회' 전환

ㅇ 현재 사실상 주민자치센터 운영에만 국한되어 있는 주민자치위원회를 혁신하여 동 단위 주민의 실질적인 대표기구로 재편

ㅇ 조례에 따른 법정위원회 성격의 주민자치위원회를 주민의 자율적 자치조직인 '주민자치회'로 전환하도록 지원

- 주민자치회의 위원 구성은 주민자치위원회 규모에서 대폭 확대하되, 지역별, 성별 대표성·다양성을 강화
- 주민자치회의 위원은 역량과 의지가 있는 지역사회의 주민들이 참여할 수 있는 개방형 구조를 유지하되, 선정된 자에게는 주민자치학교 등 일정 시간 이상의 교육과정 이수 의무화

ㅇ '주민자치회'는 동 단위의 주민자치 대표기구로서 다음과 같은 역할을 수행

- 기존 주민자치센터 및 지역 내 공공시설의 관리·운영에 관한 사항
- 주민총회의 소집 및 개최에 관한 사항
- 마을기금의 조성 및 운용에 관한 사항

서울연구원 The Seoul Institute

- 마을계획단의 구성 및 운영에 관한 사항
- 마을계획에 따른 마을공동체 사업의 운영·관리에 관한 사항 등

ㅇ 주민자치회 운영의 투명성·대표성 강화를 위한 온·오프라인 정보공개시스템 구축

- 주민자치회의 운영과 관련된 제반 사항에 대해 자치구 홈페이지와 지역 동 주민센터에 게시하는 등 운영정보 공개를 강화
- 주민자치회 운영 소식지는 현재의 피상적 정보 제공에서 탈피해 주요 현안과 의견 수렴이 필요한 다양한 안건 등을 중심으로 월 1회 발간

③ 마을 단위 주민역량강화 사업

ㅇ 지역사회 내에서 활동하고 있는 주체들을 식별하고, 해당 주체들의 네트워크 특성을 파악하는 '지역사회 자원조사 프로젝트' 실시

- 현재 마을계획단 활동의 일부로 진행되는 '마을 자원조사'를 대폭 확대하여 물리적 자원조사에 더해, '사회적자본' 조사를 실시
- 지역사회 자원과 주체의 인식, 지역사회 주체들의 네트워크 실태, 지역사회 신뢰와 협력의 여건과 잠재력 등 지역사회의 사회적 자본을 구성하는 핵심 요소를 파악
- 자치구 협의회의가 주도하여 공모사업 방식으로 추진하되, 서울시는 사업비의 일부 지원

ㅇ 주민자치회 및 마을계획단 운영 우수사례 홍보 확대

- 주민자치조직인 주민자치회와 마을계획단의 우수사례를 벤치마킹할 수 있도록 적극적인 홍보 활동 강화
- 매년 개최하는 '서울거버넌스위크'(가칭)에서 주민자치회 및 마을계획단 운영 우수사례 발표 및 시상식 개최

ㅇ 마을 단위 주민활동가의 지속적인 발굴과 역량강화를 위한 주민역량강화 사업 시행

- 주민활동가 교육 프로그램을 지속적으로 운영하고, 관련 교육 프로그램 이수자를 마을계획단 등 협치계획 수립에 적극적으로 참여 유도
- 마을활동가들과 시정 및 타 지역사회 활동가들의 교류·협력 기회를 제공하고, 필요시 멘토링 프로그램을 통한 1:1 코칭
- 마을사업 추진을 위한 공모 정보 제공과 사업계획서 작성 등 공동체 사업 추진을 위한 실무적 지원 서비스 제공

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 동주민센터 중심의 협치플랫폼 구축 • 주민자치위원회의 주민자치회 전환 • 마을단위 주민역량 강화사업 추진

▼

확산기 (2020년~)
• 동주민센터 협치플랫폼 운영 고도화 • 주민자치회 역할 확대 및 운영 활성화

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 5-4] **동·마을 단위 협치기반 조성 : 더불어사는 동, 협치로 가꾸는 마을**	주무부서: 자치행정과, 지역공동체담당관				도입기	확산기	정착기
동주민센터 중심 협치지원체계 구축	✔	✔	✔	✔			
주민자치위원회의 '주민자치회' 전환	✔	✔	✔	✔			
마을 단위 주민역량강화 사업	✔	✔	✔	✔			

서울연구원 Seoul Institute

6_분권형·융합형 서울협치모델 정립

1) 현재의 여건

- 지역사회의 역할 확대에도 불구하고 여전히 시정이 행정적/재정적 권한을 가지고 지역사회 단위의 협치사업을 실질적으로 주도
  - 지역사회 중심으로 추진되고 있는 협치친화형 사업들이 대부분 시정 주도로 사업기획과 예산편성이 이루어짐
  - 지역사회는 시정이 주도하는 협치친화형 사업들에 대해 단순 집행과 관리 등 수동적 역할에 치중
- 사업예산제와 단년도 예산체계에 기반한 예산 운용 또한 부서 간 칸막이 행정과 결합해 협치친화형 사업들이 분절적으로 추진되는 구조를 유발
  - 현재 시비보조사업들은 본청의 사업부서별로 사업예산이 편성되어 지역사회로 하달되는 사업예산제에 기반
  - 여기에 칸막이 행정체계가 결합되면서 지역사회는 다양한 협치친화형 사업들이 분절적으로 추진되는 실정
- 예산운용의 효율화와 사업 간 시너지 창출을 통해 사업의 성과를 제고하기 위해서는 자치분권 및 융합의 원리에 기반한 협치모델 확립이 긴요
  - 지역사회 주도, 특히 지역주민 주도로 지역사회의 여건에 부합하는 자치분권화된 사업추진체계가 요구되며,
  - 아울러, 이러한 분권 및 융합 기반 협치모델은 지역사회 주체들의 사업참여에도 기여

2) 전략추진의 목적 및 기본방향

- 정책영역 간·사업 간 분절화된 체계를 융합형 정책추진체계로 재정립
  - 시정 단위에서 정책영역 간 분절적 추진체계뿐만 아니라 행정구역에 따른 지역사회 단위의 분절적 추진체계 역시 극복

서울연구원 The Seoul Institute

- 중간지원조직의 분절화된 구조나 민간 간의 칸막이도 해소할 수 있는 방안도 모색

ㅇ 지역사회 주도의 서울형 자치·분권형 협치모델 실현

- 지역사회기반 협치사업의 기획과 집행 간 구조적 불일치를 해소할 수 있도록 시정 권한의 지역사회 이양
- 이러한 사무와 권한의 이양을 뒷받침하기 위해 지역사회의 자립적 기반을 확충하고 시정-지역사회 간 협력체계 구축

3) 세부 추진과제의 설정

ㅇ 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축

- 시민사회 주도의 융합의제 개발과 동마을 단위가 공동으로 계획·실행하는 지역연계형 특화사업 지원
- 융합의제, 연계형 정책 등을 선도적으로 추진할 수 있는 조직혁신 방안으로 사안별(의제별)로 '융합의제 사업추진단'을 설치·운영

ㅇ 권역 중심의 융합협치모델 구축

- 5대 권역별로 자치구 간 협력적 거버넌스로서 '권역별 협치구정협의회'를 설치하고 권역별 지역협치 활성화를 위한 연계·협력사업 추진

ㅇ 지역사회협치 실현을 위한 '자치분권형 통합예산제' 도입·운영

- 지역협치선도사업 추진과 관련해, 현재와 같은 시정 주도의 하향적 예산 운영체계를 획기적으로 분권화하고,
- 지역사회의 자율적 예산 편성과 탄력적 예산 운용이 가능한 통합예산제로서 '공동체발전특별회계'를 설치·운영

ㅇ 지역자산화 추진기반 구축

- 지역사회 협치 주체들의 재정적 자립 기반을 확립할 수 있도록 지역자산화라는 제도적 방안 모색
- 공공자산의 지역사회 활용을 지원하는 한편, 지역사회에서도 민간의 자산을

서울연구원 The Seoul Institute

출연해 지역사회기금 조성을 모색

- 지역자산화 설치를 뒷받침할 수 있도록 중간지원조직을 융합한 지역재단 설립을 검토

6-1 시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 사업예산제에 기반해 시정 사업부서가 주도하는 협치사업 추진체계 하에서는 현재의 분절적 사업추진을 근본적으로 해결하기에는 한계

- 연계·융합형 협치모델의 구축과 활성화를 위해서는 사업의 기획에서부터 실행까지 새로운 방식에서 접근할 수 있는 기반이 필요

ㅇ 사업예산제 하에서 부서 간 협업 및 연계·융합형 사업의 기획과 추진은 사업 자체의 성격보다는 예산권한과 사업추진에 따른 부서 간 이해관계에 의한 변동성이 큼

- 부서 간 협력이 비공식적·비상설의 협의기구를 통해 이루어지기 때문에 신규사업의 기획뿐만 아니라 기존 사업 간의 조정에도 애로

- 시장 관심사항, 시정 핵심과제 등에 대해서는 부서 간 성과평가 체계로 인해 사업부서 간 유사·중복사업의 경쟁적 추진 발생

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

ㅇ 서울시 NPO지원센터는 시민들의 생활과 밀접하게 관련된 NPO 공익의제 발굴 및 실행구조 마련을 위해 'NPO공익의제 지원사업' 시행 중

- 복잡한 사회문제 해결을 위한 다각적인 방식 및 협업을 통해 집단적 임팩트를 창출하기 위해 의제 실행 및 해결에 필요한 자원과 네트워크 연계 지원

- 2016년에는 NPO 광역의제로 5개 의제, NPO 지역의제로 자치구 단위의 4개 지역을 발굴해 지원

- 2017년부터 시민참여예산제에 100억 원 규모의 시정협치형 사업 추진
  - '시정협치형사업'은 광역적 차원의 도시문제 해결을 위해 사업 전 과정에 민관이 공동 참여하여 사업을 발굴하는 분야로, 시민사회의 적극적 참여가 요구
- 지역사회 단위의 연계·융합적 협치사업 추진을 지원하기 위해 일부 자치구에서 통합형 중간지원조직 출범
  - 도봉구, 서대문구, 성북구는 사회적경제지원센터와 마을공동체지원센터의 조직과 기능을 통합한 융합형 중간지원조직 운영
  - 성동구는 '상생도시센터'라는 이름으로 사회적경제지원센터, 마을공동체지원센터, 청년지원센터, 도시재생지원센터 등 주요 중간지원조직을 동일한 공간에 집적

■ 세부 추진방안

① 시민사회가 주도하는 융합의제개발 추진

- 현재 시행하고 있는 시민참여예산 항목 중 '시정협치형'을 시민참여예산제에서 분리해 시민사회 활성화를 위한 '시민사회 융합의제개발'의 별도사업으로 전환
  - 융합적 접근이나 해결책이 요구되는 (지역)사회문제를 발굴해 정책의제화하고 실행과정에도 직·간접적으로 관여하는 추진체계 구축
  - 시민사회가 정책과정에 단순 참여(자문 등)를 넘어 의제 발굴이나 기획 과정, 이후 실행과정에 주도적으로 참여
- 매년 협력적 추진이 요구되는 사회문제를 융합형 의제로 발굴해 정책화하되, 의제의 성격상 필요한 경우에는 다년도 사업으로도 추진
  - 융합형 의제는 시정 조직 중 적어도 3개 이상 조직의 실질적 참여가 요구되는 의제로 설정하여 부서 단위의 사업 기획 및 발굴 방식을 극복
  - 의제의 성격상 장기간에 걸친 사업의 추진이 필요한 경우에는 3년 이내의 기간에 한해 다년 사업으로도 추진

서울연구원 The Seoul Institute

- 사업은 의제 제안을 위한 개방형 공모절차에 기초해 선정하고, 선정된 의제를 대상으로 공론과정을 통해 추진
  - 추진절차: 융합의제 제안·공모 → 의제선정 협의 및 선정 → 의제개발 공론 → 사업 추진체계 구축 → 사업계획(실행계획) 수립
  - 의제선정 협의나 공론 등의 절차에 의제와 관련된 행정과 민간 영역의 다양한 주체들이 참여할 수 있는 추진체계 확립

② 연계·융합형 협치모델을 선도하는 조직혁신 모색

- 융합의제 개발을 포함해 연계·융합형 협치모델을 선도해 갈 수 있도록 서울시 행정조직의 혁신화를 모색
  - 개별 사업부서 단위(팀, 과 등)의 업무 분장과 사업 추진체계를 넘어설 수 있도록 의제 중심의 융합형 추진체계(조직)를 시범적으로 도입
- 연계형 정책, 융합의제 등을 선도적으로 추진할 수 있는 혁신형 조직모델로 시정 내 사업추진단 설치·운영
  - 사업추진단은 융합적 성격의 의제나 정책을 중심으로 한 문제해결 지향형 조직으로, 일종의 태스크포스 조직으로 구성
  - 융합형 의제 대상 과제: 사전영향평가제, 경제기반 재생, 스마트 도시 조성, 일자리대책, 지역균형발전, 기후에너지 대응전략 등을 검토
  - 사업추진단은 1차적으로 1년 정도의 기간으로 시범사업을 추진한 후 사업의 범위를 확대
- 연계·융합형 사업이 필요한 정책이나 의제를 발굴하고 사업 추진을 지원하기 위해 서울협치협의회 내에 '협치전략분과위원회'를 설치·운영
- '협치전략분과위원회'는 연계·융합형 사업 추진이 필요한 의제 분야를 발굴하고 공론화하며, 시정 행정부서와의 협력을 통해 조직 설치과정을 주도

서울연구원 The Seoul Institute

③ 융합형 중간지원조직 설치 유도 및 지원

- 현재 자치구 차원에서 개별 설치·운영되거나 일부 통합하여 운영하고 있는 일부 중간지원센터들에 대해 통합형 중간지원센터로 전환을 모색
  - 지역사회별로 자치구 또는 근린을 중심으로 중간지원센터를 통합형 운영체계로 전환해 시너지를 창출
  - 지역의 여건상 필요하다고 판단되는 경우에는 우선적으로 2~3개의 정책 영역으로 통합한 '準통합형'의 모델을 과도기적으로 운영
- 융합형 중간지원조직으로의 전환이나 설치가 원활하게 진행될 수 있도록 공간지원을 포함한 다양한 제도적 지원 모색
  - 시설 중심의 물리적 통합에 더해 사업 기획 및 예산 운용 등 실질적인 기능의 통합 유도
  - 서울시의 유휴공간을 융합형 중간지원조직 운영에 필요한 공간으로 우선 제공하고, 운영예산에 대해 자치구와 매칭 방식으로 지원
- 장기적으로는 지역사회 단위의 융합형 중간지원조직의 재정적 자립성을 확대하여 지역재단으로 전환하는 방안을 고려

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 시민사회 주도 융합형 의제개발 시범사업 도입 • 지역사회 기반 중간지원조직 전환 및 설립 추진 • 지역자산화 기반 조성

▼

확산기 (2020년~2022년)
• 융합·연계형 협치모델 확대 • 지역자산화 정책 활성화

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 6-1] **시정을 선도하는 연계·융합형 협치모델 구축**	주무부서: 시민사회담당관 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
시민사회가 주도하는 융합의 제개발 추진	✔	✔	✔	✔			
연계·융합형 협치모델을 선도하는 조직혁신 모색	✔	✔					
융합형 중간지원조직 설치 유도 및 지원	✔	✔	✔	✔			

6-2 광역연계형 융합협치모델 구축

■ 사업 추진의 필요성

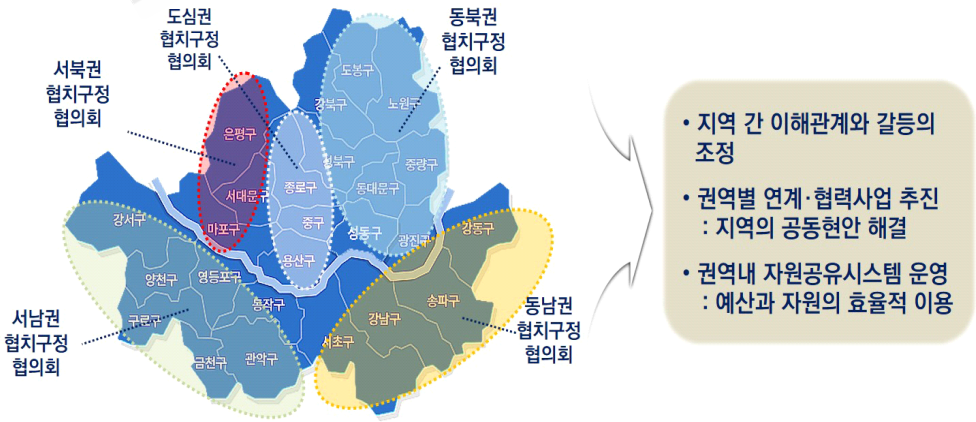
- 민선 5·6기 이후 시정 차원 그리고 자치구 및 동·마을 중심의 지역사회 차원에서는 다양한 방식으로 협치모델과 추진체계가 구축 중
- 그럼에도 불구하고, 동·마을 단위에서의 상호 연계와 협력은 매우 미흡한 실정
  - 주민들의 생활현장이나 지역사회 문제들은 행정구역 단위와 불일치하는 경우가 대부분이어서 주변 지역사회 간의 연계·협력은 지역사회 발전에 긴요한 과제
- 향후에는 자치구를 넘어 권역을 중심으로 하는 사회문제(의제)를 발굴하고 협력적으로 해결해 가는 정책 협력체계를 구축
  - 시정과 자치구로 이원화된 정책추진체계를 극복하고, 자원활용과 정책추진의 효율성 향상 도모
  - 이를 통해 자원이용의 효율화와 정책 추진과정에서의 시너지를 창출
  - 공동사업이나 협력사업을 매개하여 이루어질 수 있는 협력체계를 구축하고 이를 뒷받침하는 협의체도 설치·운영

서울연구원 The Seoul Institute

■ 세부 추진방안

① 권역형 지역협치모델 도입·운영

- 인접하는 자치구 등 새로운 층위에서 지역 간 협치가 활성화될 수 있도록 서울시의 5대 권역을 중심으로 협력적 거버넌스 구축
- 자치구 공동사업을 중심으로 사업추진을 위한 거버넌스 기구로 권역별 '협치구정협의회'(가칭) 설치
  - 광역적 차원의 협력거버넌스로서 도심권, 서북권, 서남권, 동북권, 동남권 등 '권역별 협치구정협의회'(가칭) 설치
  - '권역별 협치구정협의회'는 자치구별 협치회의가 주도하여 설치, 공동사업 시행을 위해 필요한 경우에 관련 부서에서 지원
- 권역별 협치구정협의회는 분기별 1회 회의를 개최하여 각 권역이 직면하고 있는 현안사업을 발굴하고, 자체적으로 추진하거나 시정 단위의 '연계·융합형 의제개발 사업'으로 제안
  - '협치구정협의회'는 지역 간 이해관계와 갈등의 조정 역할에 더해, 권역별 연계·협력사업 추진을 통한 지역의 공동현안 해결에 주력
  - 권역별 협치구정협의회는 자체적인 회의 이외에 서울시와 지역사회 단위가 함께 논의하는 '서울협치연대회의'와 연계 운영



② 권역별 지역협치 활성화를 위한 연계·협력사업 추진

- 5대 권역을 중심으로 권역별로 자치구 간 지역의 공동현안을 해결하기 위한 연계·협력사업의 추진
- 인접한 타 자치구까지 포함하는 2~3개 이상의 동·마을 단위가 공동으로 계획·실행하는 사업에 대해 서울시가 재정 지원
  - 총 50억 원의 범위 내에서 10개 내외 연계·협력사업에 대해 재정 지원
  - 선정된 사업은 연차별 「지역사회혁신계획」 수립에 반영 후 실행
- 연계·융합형 특화사업 추진을 위한 협의회 설치·운영
  - 해당 사업에 대해서는 원활한 추진을 위해 사업에 참여하는 지역을 중심으로 '지역협치협의회' 설치·운영

③ '함께하는 지역, 공유하는 서울' 프로젝트 추진

- 권역 내 자치단체가 보유하고 있는 공유자원(시유지나 구유지, 공공시설 등)을 대상으로 공동 이용 및 관리를 촉진하는 공유시스템을 도입·운영
  - 공공뿐만 아니라 민간 주체들이 권역 내 자치단체가 보유한 공유자원을 제약없이 활용할 수 있는 자원공유시스템 구축
- 사업의 원활한 추진을 위해 사업에 참여하는 권역에 재정 지원

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 자치구 협치회의 간 교류·협력 사업 지원 • 권역별 연계·협력사업 시범사업 추진 • 지역사회 자원공유시스템 구축

▼

확산기 (2020년~2022년)
• 권역별 협치구정협의회 출범 지원 • 권역별 연계·협력사업 확대 도입 • 지역사회 자원공유시스템 운영 활성화

서울연구원 The Seoul Institute

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 6-2] **광역연계형 융합협치모델 구축**	주무부서: 서울혁신기획관				도입기	확산기	정착기
권역형 지역협치모델 도입·운영	✔	✔	✔	✔			
권역별 지역협치 활성화를 위한 연계협력사업	✔	✔	✔	✔			
'함께하는 지역, 공유하는 서울' 프로젝트 추진	✔	✔	✔				

6-3 융합형 협치 실현을 위한 '자치분권형 협치예산제' 도입·운영

■ 사업 추진의 필요성

- 시정 주도의 하방적 정책구조와 칸막이 행정구조에 의해 분절화된 정책 추진체계의 적극적 개선 필요
  - 지역사회 주도의 분권적 구조 하에 지역사회 내 다양한 민간주체들의 참여와 협력의 활성화 필요
  - 이러한 자치·분권형 협치모델 하에 지역사회에서 추진하는 다양한 사업들의 상호 연계·융합 촉진 필요
- 이를 위해 현재와 같은 '사업예산제'에 기반한 시비보조사업체계에서 탈피해 다음과 같은 원리의 혁신적 예산제 도입 필요
  - 예산운용의 분권화: 예산운용에서 시정차원보다는 지역사회의 주도성을 강화
  - 예산과정의 자치화: 지역사회의 다양한 주체들의 참여와 협력에 기초해 예산을 편성·운용
  - 사업예산의 융합화: 기존의 분절화된 예산운용에서 탈피해 지역사회에서 사업 간 연계·융합 촉진

서울연구원 The Seoul Institute

- ㅇ 이러한 방향을 고려해 자치분권과 연계·융합의 원리를 구현할 수 있는 예산제로서 '자치분권형 협치예산제'를 모색함

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- ㅇ 현재 융합형 협치계획으로 추진되는 「지역사회혁신계획」에 대해 제한적 수준에서 예산이 지원됨
  - 『지역사회혁신계획』 수립 사업에 참여하는 자치구에 대해서는 매년 3억 원 이내에서 3년간 사업비를 지원
- ㅇ 2018년부터는 시민참여예산과의 연계를 모색
  - 시민참여예산 중 구단위 계획형은 「지역사회혁신계획」에 기초하여 자치구 주민참여예산이 추진됨
  - 구단위 계획으로 참여예산이 운영되는 자치구의 경우에는 자치구별 10억 원 범위 내에서 예산이 지원됨
  - 자치·분권형 협치예산제는 지역사회가 주도하여 예산을 편성할 수 있는 제도적 장치인 동시에,
  - 지역사회 기반 협치사업들을 연계·융합한 전략계획으로서 「지역사회혁신계획」의 재정적 토대로 운영

■ 세부 추진방안

① 「공동체발전특별회계」 설치 방안

- ㅇ 현재 지역사회에서 추진되는 협치친화형 정책분야를 중심으로 기존 시비보조금 예산을 통합해 자치·분권 및 사업 간 연계·조정을 실현할 수 있는 '자치분권형 협치예산제'를 도입·운영함
- ㅇ 자치분권형 협치예산제(분권형 협치예산제)를 추진하기 위한 제도적 수단으로서 (가칭)「공동체발전특별회계」(이하 「공특회계」)를 도입·운용

서울연구원 The Seoul Institute

- 「공특회계」는 기존의 사업별로 예산이 편성·운용되는 근간을 어느 정도 유지하는 가운데,
- 지역사회 협치실현에 요구되는 자치·분권의 원리와 참여·협력의 원리, 연계·융합의 원리를 구현할 수 있는 제도적 방안에 해당

o 「공특회계」를 설치하는 데 있어서 중요하게 고려해야 할 요소는 회계 내에 통합할 대상사업의 범위로 다음과 같은 내용으로 구성

- i) 서울시 시비보조사업
- ii) 지역사회를 대상으로 한 시의 민간보조사업
- iii) 본청의 자체 예산에 의한 지역사회 협치사업 등

o 「공특회계」의 재원은 목적과 운영원리를 고려할 때 신규 재원을 수반하는 대신, 기존의 사업예산과 자치구 의무지출 재원 등을 통합하여 운용

- 전체적인 적정 재원 규모에 대해서는 현실적 재정여건을 고려해 전략적 내지 정책적으로 결정 필요
- 협치의 정신, 상호 공동책임 등의 원리를 고려해 자치구에서도 회계의 일정 비율을 의무지출(자치구 매칭)로 부과
- 기존의 시민참여예산은 자치분권형 협치예산제 전환에 따라 「공특회계」 설치 시 특별회계에 통합

② 「공특회계」 계정의 구성

o 자치와 분권의 원리를 충실히 구현하기 위해서는 「공특회계」 내에 사업성격에 따라 개발계정, 사회계정, 역량강화계정 등 3개 계정의 도입·운영이 필요

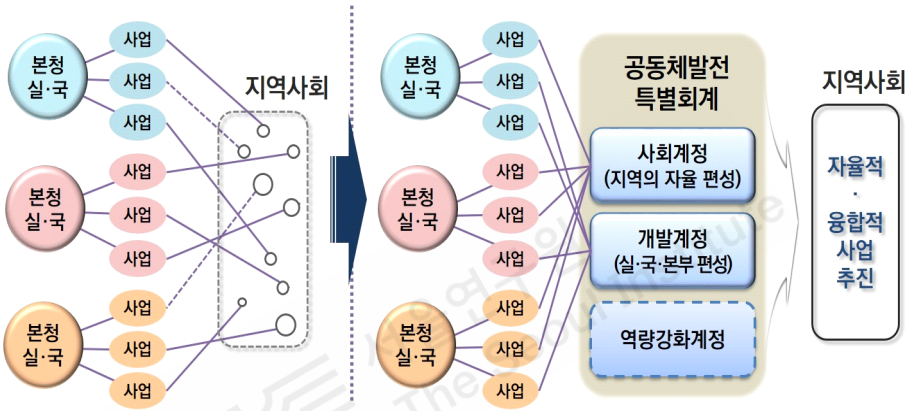
- '개발계정'은 사업의 효과가 특정지역에 한정되지 않거나, 물적 인프라 구축을 위한 사업 및 일정규모 이상의 예산사업으로 실·국·본부 주도로 편성
- '사회계정'은 지역사회 협치사업 중 개발계정을 제외한 사업으로 지역사회에서 직접 자율적으로 편성

서울연구원 The Seoul Institute

- ‘역량강화계정’은 근린단위 종합계획 수립이나 역량강화사업을 재정 지원하는 계정으로, 시민참여예산의 일부를 계정의 재원으로 운용

o 자치·분권의 원리를 강화하기 위해 개발계정 대 비개발계정의 비율은 3:7 또는 4:6으로 구성

- 개발계정의 비율이 높을수록 시정 주도로 사업예산이 편성되는 것을 의미
- 지역사회의 자율성이라는 제도 본연의 취지를 충실히 실현하기 위해서는 개발계정의 비율을 축소



[그림 7-3] 공동체발전 특별회계 구성

③ 「공특회계」의 계정별 운용방안

o 개발계정은 「지역사회혁신계획」을 근거로 자치구가 제출한 예산요청서를 바탕으로 시의 사업 주관부서가 편성

- 자치구 협치회의 및 자치구 시업 담당부서가 서울시 주관부서와 협의를 거쳐 「지역사회혁신계획」 중 개발계정에 해당하는 사업들의 ‘예산신청서’를 작성하여 시의 사업부서에 제출
- 시의 사업 주관부서는 신청된 예산안을 1차로 조정하여 ‘예산요청서’를 작성하여 기획조정실 예산과로 제출

- 예산과의 2차 예산조정과 시장단에 의한 예산조정회의를 거친 후, 최종예산(안)에 대한 시의회 심의·의결을 거쳐 개발계정 예산 편성

○ 사회계정은 지역사회(자치구)가 「지역사회혁신계획」을 토대로 자율적으로 연차별 사업(예산)계획을 수립

- 「지역사회혁신계획」에서 사회계정에 해당하는 사업들은 자치구 협치회의가 자치구청과 협력해 예산계획 및 예산요청서를 작성하여 시의 사업부서와 기획조정실 예산과에 제출
- 지역의 자율적 사업편성 권한을 존중하기 위해 제출된 '예산요청서'에 대해 사업부서는 가급적 별도의 조정과정을 거치지 않도록 하되, 예산과에 '검토의견서'를 제출
- 예산과는 자치구에서의 예산요청서와 검토의견서를 취합하여 예산 초안을 마련하되 시장단의 예산조정회의를 거쳐 최종적으로 예산을 편성

○ 역량강화계정은 「마을계획」에 따라 사회계정과 유사한 절차에 따라 예산 편성

- 마을계획추진단을 중심으로 「마을계획」을 수립하고, 사전에 정해진 예산규모 내에서 계획 내 사업 중 우선순위를 고려하여 관련 주체들과 협의조정을 통해 선정
- 선정된 사업에 대해 '예산요청서'를 작성하되, 이를 전체 사회계정의 예산요청서와 취합하여 예산편성 절차 이행

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 자치분권형 협치예산제 도입을 위한 공론화 • 관련 조례 및 규정 정비 • 1단계 시범사업 추진

▼

확산기 (2020~2022년)
• 자치분권형 협치예산제 본 사업 추진 및 운영 내실화 • 모니터링 및 평가체계 구축

▼

정착기 (2023년~)
• 자치분권형 협치예산제 정착 및 확대

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)	
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류				
[추진과제 6-3] **'자치분권형 통합예산제' 도입·운영**	주무부서: 예산담당관 지역공동체담당관				도입기		확산기	정착기
공동체발전특별회계 도입	✔	✔		✔				

6-4 지역자산화 추진기반 구축

■ 사업 추진의 필요성

ㅇ 지역사회 주체들이 지역사회가 직면하는 공동의 문제를 해결하기 위해 자체 사업을 실행할 수 있는 재정 기반이 미약하여 공공의 지원사업에 전적으로 의존

- 지역사회 주체들의 열악한 재정 여건으로 인해 공동사업의 추진은 대부분 시정이 주도하는 공모사업을 통해 추진

- 마을기금, 크라우드 펀딩 등 민간 주도의 기금 조성에 대한 일부 시도가 있지만 본격적으로 활성화되지는 못하고 있는 상태

ㅇ 특히 지역사회 협치 활성화를 위해 핵심적인 역할을 수행해야 하는 지역사회 단위 중간지원조직 본연의 역할을 자율적으로 수행할 수 있도록 최소한의 재정적 기반 마련이 필요

- 민간위탁을 통해 운영되는 지역사회 단위 중간지원조직의 일부는 자치구의 사업을 대행하는 조직으로 변모되는 경향도 존재
- 아울러 불안정한 인력충원은 지역사회와의 밀착된 관계를 형성하는 데 장애로 작용

ㅇ 지역사회 협치 주체들의 재정적 자립 기반을 확립할 수 있도록 지역맞춤형 시민자산화를 위한 제도적 방안 모색 필요

■ 세부 추진방안

ㅇ 시유지 등 서울시가 보유하고 있는 공유재산을 민간에게 대여 또는 양도하는 데는 여러가지 법적·제도적 제약이 존재

- 시유지의 경우 민간단체들에게 양도할 수 없으며, 사용 수익을 허가하는 경우에도 대지 상에 건물 등 고정건축물을 건설할 수 없어 활용에 제약 존재
- 또한 공유재산의 활용을 위해서는 민간주체들이 법인 설립 등 일정한 자격요건을 갖추도록 규정하고 있어 절차적으로도 복잡

ㅇ 따라서 현 제도 내에서 활용가능한 방식을 통해 시범사업을 실시해 향후 활용가능한 지역자산화 모델 구축 논의가 필요

① 서울시 산하기관의 보유 및 관리재산의 임대에 의한 공유자산화

ㅇ 서울시 소유 재산에 비해 서울시 산하기관이 보유하거나 관리하는 재산을 임대 활용하는 방식의 공유자산화 모색

서울연구원 The Seoul Institute

- 가령 서울주택도시공사의 경우 보유토지를 사회적 기업 등에 장기 저리로 임대하여 사회주택건설에 활용하는 '토지임대부 사회주택' 사업을 실시하고 있음
- 활용 가능한 자산의 확충을 위해 서울시가 서울주택도시공사에 현물 출연하는 방식도 검토 가능

o 이와 같이 산하기관이 보유하거나 관리하고 있는 공유재산에 대해 장기 임대할 수 있게 함으로써 사용·수익할 수 있는 제도적 방안 마련

- 해당 산하기관과 중간지원기관이 공동으로 사용·수익하도록 하거나,
- 산하기관이 중간지원기관에게 장기로 재임대하여 사용·수익할 수 있도록 제도적 장치 마련

<서울시 주택도시공사의 토지임대부사회주택>

o 토지임대부사회주택(social housing)이란 SH공사가 토지를 매입한 후 사업공모를 통해 민간 사업자로부터 주택콘셉트를 제안 받아 공급하는 민관협력형 주택사업

o 민간 사업자는 주로 협동조합, 사회적기업 등과 같은 비영리·공익 법인을 대상으로 함

o 현재 토지임대부 사회주택의 사업자로 사회적기업인 '녹색친구들'이 선정되었으며, 성산동을 시작으로 창천동에 공동체 중심의 주택이 입지할 예정

② 민간자산 출연을 통한 지역사회기금 조성

o 현재 마을기금 등 소규모로 시도되고 있는 유사한 성격의 기금을 대폭 확대하여 지역사회의 자율적 문제해결을 위한 민간자산으로 활용

o 지역넷과 중간지원기구를 중심으로 민간 주도의 지역사회기금 규모를 확대하기 위해 다양한 재원조달 방안을 복합적으로 활용

- 민간주체들의 자율적 모금 및 현물출자 방식에 더해, 공공 및 민간시설에 대한 위탁운영 등을 통한 수익을 부가적으로 창출

- 특히 공공시설에 대한 유휴시간대 운영 위탁 등 기존의 공공 및 지역사회 자산을 최대로 활용한 새로운 수익모델 모색

ㅇ 장기적으로는 공익신탁제 등을 이용하여 민간 소유 자산을 지역사회 차원에서 통합적으로 신탁관리하여 지역사회기금 및 자산의 규모를 확대

- 이를 통해 지역사회의 물적 자산을 통합 관리하여 지역사회에 대한 활용성을 제고하고, 신탁관리에 따른 수익도 확보

③ 중간지원조직의 지역재단화를 통한 자율성 및 자립성 강화

ㅇ 현재 중간지원조직은 대부분 자체 재정 기반을 결여한 채 민간위탁 등 공공재원에 의존하여 사업을 수행하는 구조

- 외국의 선도적 중간지원조직은 공공의 재정지원 외에도 후원금 및 기부금, 자체 수익사업 등을 통해 재원구조를 다각화해 재정적 자립성을 확보

- 영국의 코인스트리트 개발트러스트는 주차장, 주택 및 상업시설 임대료 등 자체 수익사업을 통해 직원급여, 토지구입 대금, 보험 등 제경비를 충당

ㅇ 향후 중간지원조직들이 공공의존성을 탈피해 자율적인 운영하에 실효성 있는 역할을 수행하기 위해서는 재정적 자립성 강화 필요

ㅇ 우선 지역사회 단위의 중간지원조직들의 조직 간 융합을 모색하고(추진과제 6-1 참조), 이를 토대로 지역자산화 모색

- 현재 개별적으로 설치·운영되고 있는 지역사회 중간지원조직들 가운데 연계성이 강한 조직들을 대상으로 조직 간 융합을 모색

- 지역사회 협치넷 설치 시, 동 조직을 중심으로 융합형 중간지원조직 설치도 검토 필요

- 융합형 중간지원조직에 대해 재정 자립화를 위한 제도적 지원으로 공유재산의 관리·이용권한 부여

ㅇ 장기적으로는 각 지역사회의 융합형 중간지원조직들을 아우르는 광역단위 조직으로서 지역재단의 설치·운영

- 서울시는 민간과 함께 통합형 중간지원조직으로서 지역재단 설치를 위해 사유재산을 출자·출연
- 지역재단과 지역사회에 설치·운영 중인 융합형 중간지원조직들의 연계를 모색

서울연구원
The Seoul Institute

7_혁신하는 협치서울 - 협치서울 추진체계 구조고도화

1) 현재의 여건

- 지난 2016년 서울시는 시정 기조인 '협치'를 구현하기 위해 다양한 요소의 협치추진체계를 확립
  - 2016년 9월 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 제정하고,
  - 이에 따른 추진체계로 민관협력형 거버넌스인 '서울협치협의회'와 실무기구 성격의 '서울협치추진단' 설치·운영

2) 전략추진의 목적 및 기본방향

- 민선 6기 들어 도입된 현행 협치서울 추진체계의 질적 고도화 모색
- 협치선도기구의 조직체계를 근본적으로 재정립하여 민관협치 활성화를 실질적으로 추진할 수 있는 권한과 위상을 부여하는 한편,
- 민선 7기 시정에서 협치서울 3.0을 실행하기 위한 선도적인 조직 기반을 재정립 필요
- 아울러, 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」도 실효성을 강화하기 위해 제도 도입 및 개선에 관한 법적 근거를 확립

3) 세부 추진과제의 설정

- 협치서울 추진기구의 혁신
  - 현재 자문위원회로 설치·운영 중인 서울협치협의회를 행정위원회로 전환해 조직체계를 재정비하고, 협치추진단과 민간협력체계도 합리적 개선 모색
  - 시정과 지역사회 간의 상호교류와 협력강화를 위한 '서울협치연대회의' 운영
- 「민관협치 활성화 기본조례」 재정비
  - 현재 협치에 대한 원칙적 방향만 담고 있는 민관협치 기본조례를 협치활성화를 위한 구체적 방향성을 담도록 개정
  - 특히 인사, 평가, 예산제도 등 개별조례에서 규정하기 힘든 시정 주요 제도

들의 협치친화적 개선 의무에 관한 규정을 포함하여 일반 행정 프로세스 내의 협치안착을 위한 제도 개선 도모

7-1 협치서울 추진기구의 혁신

■ 사업 추진의 필요성

- 현재 서울시는 협치시정 추진을 위한 최상위 기구로서 [서울협치협의회]를 설치·운영
  - 협의회는 위원장을 시장, 부위원장을 행정과 민간 각각 1인으로 하고, 모두 25인으로 구성·운영
  - 현재 제도적 여건상 자문·심의위원회로 운영하고 있어 협치시정을 선도하는 기구로서 위상이나 실효성이 부족
  - 특히, 연간 4회 정도 개최되고 있어 본회의를 통해 협치시정에 관한 시책을 숙의·공론화하기에는 제한적
- 이러한 여건 속에 민선 7기에서의 협치기본계획에 반영된 다양하고 복잡한 협치정책을 선도해 가기에는 현실적 한계 존재
  - 협치 관련 제도 개선이나 새로운 제도의 도입, 이와 관련 예산 편성 등 실질적 권한 확보가 필요
  - 아울러, 행정으로부터 독립해 시정전반, 나아가 민간주체들을 아우르며 조정, 중재, 대변 역할을 수행할 수 있는 실효성 있는 합의제 기관으로의 전환 필요

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- 2015년 11월, 부서별로 개별적으로 이루어지는 민관협력 사업 전반에 대한 자문을 위해 '협치자문관' 제도 도입

서울연구원 The Seoul Institute

- 2016년 10월 지속가능한 협치 추진체계 구축을 위한 민관합동 실행조직으로 '서울협치협의회' 및 '서울협치추진단' 구성·운영
  - 서울협치협의회 및 서울협치추진단 활동을 실무적으로 지원하기 위해 약 15명 내외의 협치지원관으로 이루어진 협치추진단 사무국 구성
  - 사무국 소속 협치지원관들은 민관협력담당관, 지역공동체담당관 등 서울혁신기획관 산하 관련부서에 배속되거나, NPO지원센터의 파견 형태로 근무

■ 세부 추진방안

① 서울협치협의회 운영 활성화

- 서울협치협의회 전체회의 확대 개최를 통한 운영 실효성 강화
  - 현재 연 4회 개최되고 있는 서울협치협의회의 전체회의를 연 6회 이상으로 확대하여 위원회 운영 활성화 도모
- 분과위원회 및 특별위원회의 확대 및 운영 활성화
  - 현재 '진단과 권고 분과'와 '협치학교 분과'에 한정된 분과위원회 운영을 '지역분과', '제도개선 분과' 등으로 적극적으로 확대
  - 협치시정 활성화를 위한 다양한 의제에 적극 대응하고 다양한 주체들의 참여를 유도하기 위해 '특별위원회'도 도입 검토

② 협치서울 지원조직 재정비

- 협치추진단 구성에 시민사회 및 지역사회 소속 민간위원을 행정주체와 동수로 하여 보다 적극적인 행정체계 내 협치안착을 모색
  - 현재 협치추진단은 실무기구임에도 불구하고 관련 부서장을 중심으로 일부 민간전문가가 참여하고 있는 회의체 형태로 운영되고 있어 실질적 기능 부재
- 협치추진단 사무국을 협치관련 업무의 주무부서인 민관협력담당관실 내 단일팀으로 통합 배치하여 실질적인 업무담당 부서로 기능할 수 있도록 조정

서울연구원 The Seoul Institute

- 현재 각 관련부서에 배속된 형태로 운영되고 있는 협치지원관을 하나의 조직체계로 통합하여 원활한 업무수행 유도

ㅇ 현재 민간협력체계라는 모호한 위상이 부여되어 있는 '협치서울시민협의회'와 '협치서울지역협의회'의 운영 실효성 강화

- 현재 시민협의회와 지역협의회는 위상과 역할이 명확하지 않아 시민대회 개최 등 별도의 사안이 있는 경우에만 활성화되는 경향 발생
- 장기적으로 시민협의회와 지역협의회를 새로 구성되는 '시민넷'(가칭, 추진과제 4-3 참조)과 '지역사회협치넷(지역넷)'(가칭, 추진과제 5-1 참조)으로 대체
- 시민넷과 지역넷이 민간주체들의 자율적 협력네트워크라는 점에서 새로 구성되는 조직으로 현재의 기능을 대신하되, 서울협치협의회에 예속되기보다는 대등한 파트너십에 기반한 협력체계로서 위상을 재정립

ㅇ 협치시정 활성화를 위한 제도 개선 방안 및 의제 개발, 장기 전략 수립 등을 지원하는 전문연구조직으로 서울연구원 내 '협치연구단' 설립

- 현재 서울연구원에서 운영 중인 협치연구센터를 협치 관련 시책개발, 제도의 조사 및 평가를 수행하는 전문연구조직으로 확대·개편
- 협치연구단은 협치시정을 지원하는 '시정연구팀' 이외에 지역사회 협치활성화를 지원하기 위한 '지역연구팀', 시정과 지역사회 간의 역할 정립과 협력을 지원하는 '자치분권팀'으로 구성
- '협치연구단' 설치를 뒷받침할 수 있도록 연구인력 및 예산 대폭 확충

③ 서울협치협의회의 행정위원회 전환

ㅇ 현재 자문위원회로 설치된 서울협치협의회의 위상 재정립과 기능 고도화를 위해 독립적 성격을 가진 합의제 행정기관인 '행정위원회'로 전환

- 현재 서울시에는 '감사위원회'와 '시민감사옴부즈만위원회'가 독립된 행정위원회로 설치·운영되고 있음
- 이와 유사한 성격의 독립된 성격의 합의제 행정기관인 행정위원회로 서울협

치협의회를 전환

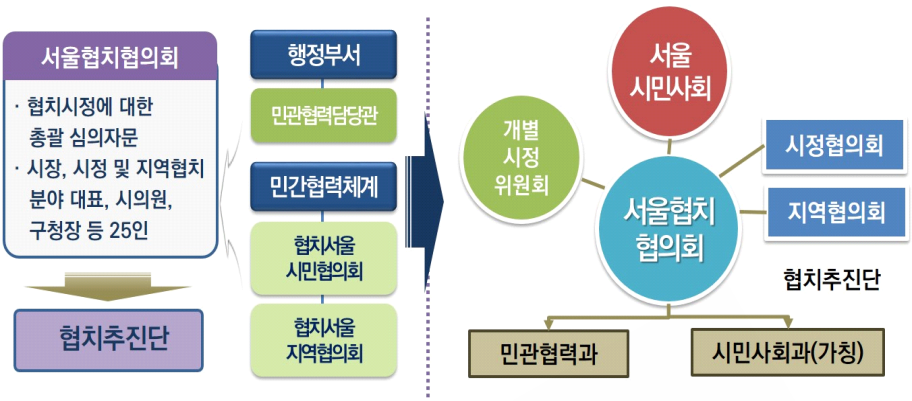
- ㅇ 합의제 행정기관으로서 행정위원회(서울협치위원회)의 구성 및 역할
  - 시민 참여와 숙의·공론에 관한 기획 및 실행, 관련 제도적 기반 조성
  - 협치시정 활성화를 위한 각종 정책 및 제도의 수립과 집행
  - 개별 시정위원회의 운영 지원 및 시정·지역협의회와의 협력을 통한 민간참여 확대 및 협력업무 수행
  - 행정 내부 관련 부서 간 협의·조정과 융합형 행정시스템 구축 등
- ㅇ 행정위원회(서울협치위원회)의 원활한 구성·운영을 위해 위원회 산하에 사무보좌 기능을 담당하는 행정부서를 설치·운영
  - 현재도 사무국 기능을 담당하고 있으나 고유사무와 병행하는 제한적 수준의 행정지원 기능을 수행
  - 현재 서울협치위원회 업무와 민관협치 관련 업무를 담당하는 '민관협력담당관'을 사무기구로 배치하되, 시민사회담당관도 사무기구로 편재
  - 지역공동체담당관의 경우에는 고유사무(마을공동체사무)를 제외하고 협치관련 사무만 서울협치협의회 사무로 이관

The Seoul Institute

<서울시 시민감사옴부즈만위원회 운영 사례>

- ㅇ 2016년 2월 기존 '시민감사옴부즈만' 제도를 합의제 행정기관인 '시민감사옴부즈만위원회'로 확대·전환
- 감사위원회와 함께 서울시가 설치·운영하고 있는 양대 행정위원회에 해당
- 주민·시민감사, 공공사업 감시, 고충민원 처리와 조정·중재 등의 업무를 담당
- 기존에는 감사관실에서 업무를 지원하였으나 피감사기관이 해당업무를 수행한다는 점에서 공정성 문제가 제기되어 독립된 행정위원회로 전환
- ㅇ 위원장은 시장이 임명하며 3~7인의 위원으로 구성(2017년 현재 위원 5인)
- 위원(시민감사옴부즈만)은 임기제 공무원 형태로 운영
- 시민감사옴부즈만은 위원회 구성원이자 독립된 조사관으로 독자적인 조사활동 가능

ㅇ 위원회 산하에 시민감사민원총괄팀, 시민감사민원조사팀(1~4팀) 등 5개 팀을 사무기구로 운영



[그림 7-4] 서울협치협의회 위상 및 조직체계 개편

④ 시정 협치와 지역사회 협치 간 협의체 구축: '협치서울연대회의' 구성·운영

- ㅇ 협치시정 정착과 함께, 지역사회협치 기반이 점진적으로 확립되는 것을 계기로, 시정 협치와 지역사회 협치 간 상호교류 및 정책협력을 강화할 수 있는 제도적 기반으로 '협치서울연대회의'(가칭) 구성·운영
  - 현재 시정 단위와 지역사회 단위로 분리되어 있는 협치추진체계의 연계를 위해 상호교류 및 협력을 위한 네트워크 구축
- ㅇ 서울협치협의회와 자치구 협치회의를 중심으로 협의체를 운영하되, 관련된 시민사회 및 지역사회 주체, 행정부서들도 적극적으로 참여
- ㅇ 연대회의는 시정 및 지역사회 간의 교류뿐만 아니라 광역-지역 연계형 융합의제를 발굴하고 사업추진 방식을 조정하는 역할 수행
  - 연 4회 이상의 정기적인 교류를 통해 협치서울의 방향성을 상호 모색하고, 협치활성화를 위한 공통의제 발굴
  - 형식적 차원의 회의에서 탈피해 협력의제 발굴을 위한 워크숍 형태로 운영하되, 필요시 토론회, 시민대회 등을 공동으로 개최

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년~2019년)
• 서울협치협의회 운영 실효성 강화 • 서울협치협의회의 행정위원회 전환 • 협치서울연대회의 구성 및 운영

▼

확산기 (2020년~2022년)
• 서울협치협의회 행정위원회 운영체계 확립 • 협치서울연대회의 운영 활성화

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 7-1] **협치서울 추진기구 혁신방안**	주무부서: 서울혁신기획관				도입기	확산기	정착기
서울협치협의회 운영 활성화	✔	✔	✔	✔			
협치서울 지원조직 재정비	✔	✔	✔	✔			
서울협치위원회의 행정위원회 전환	✔						
시정협치와 지역사회협치간 협의체 구축	✔	✔	✔	✔			

7-2 「민관협치 활성화 기본조례」 재정비

■ 사업 추진의 필요성

○ 서울시는 2016년 9월 지방자치단체로는 전국 처음으로 민관협치 활성화를 위한 기본조례를 제정

- ㅇ 현행 기본조례는 협치활성화를 위한 법적 근거를 처음으로 확보했다는 점에서 의의를 가지지만, 협치활성화를 위한 제도적 근거로서는 한계 노출
  - 협치시정 실현을 위한 공공과 민간의 의무와 권리를 규정하고 있지만, 이를 행정 내에서 구현할 수 있도록 하는 구체적 규정은 부재
  - 서울협치협의회의 구성 및 운영과 관련된 조항이 주를 이루는 사실상의 서울협치협의회 조례의 성격
- ㅇ 협치시정의 활성화 및 지속가능성을 확립하기 위해서는 협치관련 제도의 법률적 기반을 마련하는 것이 긴요
  - 특히, 민관협치활성화 기본계획을 통해 추진하고자 하는 다양한 제도의 법적 근거 마련이 필요

■ 사업의 추진여건 : 관련사업의 추진경과

- ㅇ 2016년 9월 조례 신설 이후 별도의 개정 절차 없음

서울연구원 The Seoul Institute

■ 세부 추진방안

① 기본조례 개정의 내용적 범위

- ㅇ 현재 민관협력과 참여 과정에 대해서만 규정하고 있는 협치서울의 기본 원칙(제3조)을 다양한 협치 차원을 포괄할 수 있도록 확대
  - 숙의민주주의 원칙 : 민관협치에서 과정 자체의 중요성에 대한 인식을 넘어 참여과정에서 실질적 숙의와 공론, 공동결정을 실현
  - 행정과 민간의 협력에 더해, 시정과 지역사회의 협력(자치·분권의 원칙)과 영역 간·부서 간 협력(연계·융합의 원칙) 등 다음의 요소들이 협치서울의 중요한 차원임을 기본원칙에 명시
  - 자치·분권의 원칙 : 공간적 차원에서도 서울시와 지역사회(자치구, 동·마을)의 상향적·수평적 관계를 모색

- 연계·융합의 원칙 : 분절화된 칸막이 행정체계에서 칸막이를 허물고 행정영역 간 또는 조직 간 연계와 협력을 모색

○ 협치시정에 관련된 다양한 계획이나 제도들에 관한 조항을 두어 해당 정책들에 대한 법적 근거를 확보

- 정책토론회나 현장시장실 등과 같은 숙의·공론 절차에 관한 규정을 마련하며,
- 「지역사회혁신계획」과 '시민협력플랫폼' 등의 사업 추진에 대한 근거 조항을 기본조례 내에 반영
- 정보공개 빛 디지털 거버넌스에 관한 절차나 기준에 관한 조항도 마련

○ 행정 내 협치프로세스의 안착을 위한 '시정 주요제도의 협치친화적 개선' 의무 규정

- 시정 주요평가 제도에서 협치노력에 대한 성과평가 반영 및 평가프로세스의 개방적 운용 및 시민참여 권리 규정
- 예산제도에서 시민참여의 절차 확대에 대한 행정의 의무를 규정하고, 자치분권형 통합예산제도 도입에 대한 관련 근거 확보
- 행정영역이나 민간영역에 대해 협치에 관한 인식과 학습을 위한 조항을 마련

○ 서울협치협약 추진에 대한 구체적 절차 규정 (추진과제 1-2 참조)

- 현재 조례 제18조에서 간략하게만 언급되어 있는 민관협치 협약 관련 조항을 구체화하여 '서울협치협약' 추진을 위한 근거 마련
- 협치협약이 가지는 행정 체계 내에서 가지는 위상을 규정하여 협약체결 이후 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 제도화
- 협약의 대상과 작성 범위 등을 조례 상에 명시하고, 이를 지원할 수 있는 전담조직의 설치 등 운영지원 규정 신설

○ 협치영향평가 시행을 위한 관련 근거 신설 (추진과제 3-4 참조)

- 정책 시행에 따른 협치적 관점의 영향을 사전에 평가하여 협치에 기반한 절차와 프로세스 설계를 지원하고 갈등을 최소화하기 위한 '협치영향평가 제도'의 시행 근거조항 신설
- 협치영향평가 시행을 위한 관련 근거와 이행의무 조항, 협치영향평가 대상

서울연구원 The Seoul Institute

사무의 범위와 적용대상 등에 관한 내용 신설

- 민관협치 기본계획의 성격 및 위상에 대한 구체적 규정을 추가하고, 기간도 기본계획의 성격에 맞게 현실화 필요
  - 계획의 성격과 관련하여 참여계획, 전략계획, 절차와 관계 중심의 계획이라는 점을 명시
  - 기본계획으로서의 성격을 고려해, 현재의 3년의 계획기간을 5년이나 7년 정도의 계획기간을 가지는 중기계획으로 변경
  - 계획의 위상과 관련하여 「지역사회혁신계획」, 「마을계획」, 이외 다른 협치선도정책 분양에서 수립하는 기본계획과의 관계 조항 신설

< 「민관협치 활성화 기본조례」 구성 및 주요 개정내용(안) >

- 제1장 총칙
  - 기본원칙 재정의 (자치·분권의 원칙, 연계·융합의 원칙 추가)
- 제2장 서울협치협의회
- **제3장 협치선도 제도**
  - 위원회제의 시민참여 확대 노력 의무화, 협치친화적 위원회제 운영 규정 추가
  - 「지역사회혁신계획」 및 「마을계획」 시행 근거 신설
- **제4장 시정 주요제도**
  - 시정 평가제도의 협치성과 반영, 개방적 평가프로세스 운영 및 시민참여 권리 규정 신설
  - 예산제도의 시민참여 절차 확대 의무 규정, 자치분권형 통합예산제도 시행 근거 신설
- 제5장 민관협치 활성화
  - 서울협치협약의 대상 범위 규정 및 전담조직 등 운영지원 규정 신설
  - 협치영향평가 시행 관련 근거 신설
  - 민관협치 기본계획의 성격 관련 규정 추가 및 계획 수립기간 변경

서울연구원 The Seoul Institute

② 기본조례 개정을 위한 공론화

- 기본조례 개정안이 방향성 정립을 위한 사회적 합의 도출을 위해 행정과 주요 민간 주체들 간의 논의 및 공론화 절차 진행
  - 기본조례 개정은 시정에서 협치활성화를 도모하기 위한 구체적 방법을 담는다는 점에서 협치시정의 추진방향에 대한 주요 주체들 간의 합의 필요
  - 특히 행정주체들의 인식 개선과 방향성에 대한 동의 없이는 조례 개정 이후에도 실효성을 가지기 힘들다는 점에서 행정-시민사회-지역사회 간의 다층적 논의체계를 통한 인식공유 추진
- 특히 '서울협치협약', '협치영향평가', '자치분권형 통합예산제' 등 신규 도입제도의 경우 아직 사회적 합의나 구체적 방향성 도출이 부족한 상황으로 공론화 절차를 통해 실행모델 구체화 필요
  - 새롭게 도입되는 제도들의 경우 기존의 행정주도 업무추진 프로세스에 대한 패러다임의 전환을 시도하는 것으로 보다 심도있는 주체 간 논의 필요
  - 이를 통해 제도의 의의나 필요성에 대한 인식 확대뿐만 아니라 조례 제정 이후의 구체적 실행방식에 대한 도출까지 가능
- 서울협치협의회의 주관 하에 협치서울의 추진 방향과 주요 제도들의 개선절차 도출을 위한 공론화 절차 진행
  - 주요 관련 주체 및 안건별로 토론회, 공청회 등의 숙의·공론 절차를 진행하고 구체적인 추진방향을 도출

■ 사업 추진의 로드맵

도입기 (2018년)
• 조례 개정을 위한 공론화 절차 진행

▼

확산기 (2019년~2022년)
• 조례 개정 및 후속 이행체계 정립

▼

정착기 (2023년~)
• 협치활성화를 위한 조례 지속적 개정 (필요시)

주요사업	민간참여 범위				단 기 (2018~2019)	중 기 (2020~2022)	장 기 (2023~2027)
	의제 발굴	사업 기획	사업 실행	평가 환류			
[추진과제 7-2] **민관협치 기본조례 재정비**	주무부서: 민관협력담당관				도입기	확산기	정착기
민관협치 기본조례 개정	✔	✔		✔			

참고문헌

이현우, 2012, 참여민주주의 모델의 대안적 구상, 한국정당학회보, 제11권 3호, pp.69-92

서울특별시, 2012, 서울특별시 마을공동체 기본계획

서울특별시, 2014, 2030 서울도시기본계획: 2030 서울플랜

서울특별시, 2015, 2015 서울시 도시재생전략계획

서울특별시, 2015, 서울시 주민참여 기본계획(2015년~2018년)

서울특별시, 2017, 2017년 민간위탁 거버넌스 안건자료

서울특별시, 2017, 2017년 지역사회혁신계획 안내서

서울특별시, 2017, 2017년 지역협치 기본계획

서울특별시, 2017, 2017년 협치서울 추진계획

서울특별시, 2017, 서울시 기금운용계획

서울특별시, 2017, 찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼

서울특별시, 2017, 협치서울 기본교재: 참여에서 권한으로

서울특별시 마을공동체종합지원센터, 2016, 저도 마을계획은 처음입니다

서울특별시 사회적경제지원센터, 2016, 서울시 사회적경제 활성화 정책 5년 성과 및 향후 과제

정병순, 2015, 서울형 협치모델 구축방안, 서울연구원

정병순·이성호·김경철·박예완·조현혜, 2016, 서울시 협치친화형 평가체계 구축방안, 서울연구원

정병순·조현혜, 2017, 협치시정 구현 위한 서울시 위원회제 합리적 개선방안, 서울연구원

Ansell, C. and Gash, A., 2007, Collaborative Governance in Theory and Practice, JPART18

Fishkin, J. S., 2009, When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation, Oxford University Press

Habermas, J., 1992, Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats (위르겐 하버마스, 한상진박영도 역, 2000, 사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주주의적 법치국가 이론, 나남출판)

서울연구원 The Seoul Institute

Jessop, B., 1998, The Rise of Governance and the Risks of Failure, International Social Science Journal 50(155)

Kooiman, J., 2000, Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction, in Pierre, J.(eds.), 2000, Debating Governance, Oxford University Press

O'Reilly, T., 2012, Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice, Acorn Publishing Co.

DiMaggio, P. and Powell, W., 1991, The New Institutionalism in Organizational Analysis, University of Chicago Press

Rhodes, R. A. W., 1997, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open Univ. Press

http://www.seoul.go.rk/(서울특별시청)

http://www.law.go.kr/(국가법령정보센터)

http://www.opengov.seoul.go.kr/(서울특별시 정보소통광장)

서울연구원
The Seoul Institute

부록 기본계획 수립을 위한 정책수요 조사 설문지

서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위한 정책수요 조사

○ 안녕하십니까? **서울연구원 협치연구센터**입니다. 센터에서는 현재 서울시의 요청으로 **「민관협치 활성화를 위한 기본계획 수립」** 연구를 진행하고 있습니다.

○ 동 연구의 일환으로 서울시의 민관협치 여건과 관련제도의 실태를 상세히 확인하고, 민관협치 활성화에 필요한 정책적 요구사항과 제도개선 방안을 청취하고자 **「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립을 위한 정책수요 조사」**를 시행하고 있습니다.

○ 본 설문조사는 「서울시 민관협치 활성화를 위한 기본계획」의 수립에 적극 활용될 예정이오니, 바쁘시더라도 귀하의 소중한 답변을 부탁드리겠습니다.

※ 귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 외의 다른 용도로는 절대 사용하지 않을 것을 알려드립니다.

2017년 6월

서울연구원

※ 응답자 기초정보

SQ1	**귀하의 성별은 무엇입니까?**	① 남	② 여

SQ2	**귀하의 연령은 어떻게 되십니까?**				
	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대	⑤ 60대 이상

SQ3	**귀하의 현재 소속은 어디입니까?**			
	① 공무원	② 학계	③ 직능단체 소속 전문가*	④ 민간기업
	⑤ 중간지원조직	⑥ 공공기관	⑦ 시민사회단체	⑧ 지역주민단체 ⑨ 기타

*직능단체 소속 전문가 : 법조인, 언론인, 컨설턴트, 협회소속 전문가 등

Ⅰ. 서울시 협치 여건 전반에 대한 의견

◈ 다음은 현재 서울시 협치 여건 전반에 대한 질문입니다. 평소 가지고 계신 생각이나 경험에 기초해서 응답해 주십시오.

◈ 민선 5·6기 서울시 협치실태에 대한 의견을 묻고자 합니다.

1. 귀하는 '협치'를 어떤 의미로 이해하고 계십니까? (해당하는 것을 3가지 이내로 선택) (　　), (　　), (　　)

① 행정과 민간의 협력에 의한 정책 추진
② 공론과 숙의절차에 의한 시정 운영
③ 다양한 이해당사자들의 시정 참여
④ 공공의 권한과 역할의 민간 이양
⑤ 정부와 시민사회의 동반자 관계 설정
⑥ 시정 영역과 지역사회 영역 간 협력
⑦ 민간주체들 간의 교류와 연계
⑧ 사회적 공론화와 의견 반영
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

2. 귀하는 시정에서 협치를 제대로 구현하려면 어떤 차원이 중요하게 고려되어야 한다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 일반시민의 참여 확대
② 행정(공공)과 시민사회의 협력
③ 시정과 지역사회의 협력
④ 정책 분야 간 연계·협력
⑤ 경쟁하는 여·야 간의 협력
⑥ 중앙과 지방 간의 협력
⑦ 주변 지자체 간의 협력
⑧ 기타 (_____)

3. 귀하는 현재 서울시가 표방하는 협치중심의 시정운영이 어떠하다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 시민의 참여기회를 확대
② 갈등하는 이해관계를 조정하는 데 기여
③ 행정의 투명성을 향상
④ 정책의 실효성과 성과를 크게 향상
⑤ 제도와 절차를 형식적으로만 운영
⑥ 협치로 인해 불필요한 비용과 시간 낭비 초래
⑦ 일부 집단에 의한 시정정책의 왜곡
⑧ 전문성·역량이 부족한 주체들이 다수 참여
⑨ 시정의 향상에 별로 기여한 바가 없다
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

4. 귀하가 보시기에 민관협치가 크게 활성화되고 있는 정책 분야는 무엇이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 3가지 이내로 선택) (　　), (　　), (　　)

① 마을공동체 ② 주거재생 ③ 경제재생
④ 지역사회 기반 복지서비스 ⑤ 사회적경제 ⑥ 녹색에너지
⑦ 청년지원 ⑧ 생활안전 ⑨ 베이비부머 지원
⑩ 다문화 지원 ⑪ 일자리·노동 ⑫ 환경관리
⑬ 교통 ⑭ 문화예술 ⑮ 교육
⑯ 여성 ⑰ 공원녹지 ⑱ 건강·의료

5. 귀하가 보시기에 협치친화적 원리나 프로세스가 사업의 성공에 핵심이 되는 사업은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 3가지 이내로 선택)
( ), ( ), ( )

① 찾아가는 동주민센터 ② 원전하나줄이기 사업
③ 2020 청년보장플랜 추진 ④ 혁신교육지구 조성
⑤ 사회적경제 활성화 지원사업 ⑥ 근린 기반의 주거재생사업
⑦ 여성안심특별시 관련 사업 ⑧ 마을공동체 활성화 지원사업
⑨ 뉴딜일자리 등 일자리 사업 ⑩ 지역사회 복지시설 운영(종합복지관 등)
⑪ 50+인생이모작 지원 ⑫ 지역사회혁신계획 수립 및 시행

6. 귀하가 보시기에 현재 서울시정에서 행정(공공)과 민간영역의 관계는 대체로 어떻다고 생각하십니까? ( )

① 행정이 일방적으로 결정하고 실행
② 행정이 주도하는 가운데 민간이 소극적·수동적으로 참여
③ 대부분 행정의 주도 속에 제한적인 영역에서 민간이 적극적으로 참여·협력
④ 전반적으로 행정과 민간이 공동으로 논의하고 결정
⑤ 정책추진과정 전반을 민간이 주도
⑥ 행정과 민간이 경쟁·대립

6-1. 현재 민간주체의 참여는 주로 어떻다고 생각하십니까? ( )

① 의제를 발굴·제안하는 정도의 참여
② 정책(사업) 기획(계획)단계를 중심으로 참여
③ 정책을 실행하는 단계까지도 직·간접적 참여
④ 정책 평가단계를 중심으로 참여
⑤ 정책과정의 모든 단계에 참여

서울연구원 The Seoul Institute

7. 다음 중 서울시가 정책(사업)을 추진하는 과정에서 선도적인 역할을 주로 수행하는 민간주체는 누구라고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 교수 및 연구 분야 전문가
② 직능단체 소속 전문가
③ 시민사회단체 및 활동가
④ 지역사회 기반 주민단체
⑤ 중간지원조직
⑥ 기업, 경제단체 등 경제주체
⑦ 공공기관 소속 전문가
⑧ 일반 시민
⑨ 기타 (_____)

※ 직능단체 소속 전문가 : 법조인, 언론인, 컨설턴트, 협회소속 전문가 등

8. 귀하는 현재의 협치시정 기조가 향후에 어떻게 될 것으로 예상하십니까? (　　)

①	②	③	④	⑤
현재보다 매우 약화될 것이다	현재보다 다소 약화될 것이다	현재 수준을 유지할 것이다	현재보다 약간 강화될 것이다	현재보다 매우 강화될 것이다

8-1. (8번의 ①, ② 응답자만) 약화된다면 그 이유는 무엇입니까? (　　)

① 시장에 따라 시정기조가 바뀔 것이므로
② 협치 프로세스에 따른 상당한 비효율성이 수반되어서
③ 협치 프로세스에 대한 피로감이 커져서
④ 협치활동을 뒷받침하는 법적·제도적 기반 구축이 지체되어서
⑤ 협치의 형식화에 따른 민간의 실망감과 참여의지 약화로
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 서울시 협치시정의 추진방향을 설정하고자 의견을 묻습니다.

9. 귀하는 서울시가 민관협치를 적극 활성화해 가는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (　　)

①	②	③	④	⑤
매우 바람직하지 않다	다소 바람직하지 않다	보통이다	어느 정도 바람직하다	매우 바람직하다

9-1. (9번의 ③, ④, ⑤ 응답자만) 그러면, 협치를 활성화하는 데 있어서 민간주체의 시정참여는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까? (　　)

서울연구원 Seoul Institute

① 의제 발굴·제안 단계에 주로 참여 ② 정책 기획단계를 중심으로 참여
③ 정책 실행과정에 참여 ④ 정책 평가단계를 중심으로 참여
⑤ 기획과 평가단계에만 주로 참여 ⑥ 대다수 정책의 전반적 과정에 참여
⑦ 특정사업에 국한해 정책 전반에 참여

10. 시정이 협치친화적 방식으로 사업이나 제도를 추진하려면 어떤 요소가 중요하다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 정책의 실행과정에 민간의 적극적 참여 ② 협치를 지원·촉진하는 제도의 정비
③ 사업의 실행단위인 지역사회로 자치분권 확대 ④ 지역사회 주체들의 역량 강화
⑤ 유사관련된 정책(사업)간 긴밀한 연계와 융합 ⑥ 민관간 숙의공론 결과의 정책반영도 제고
⑦ 참여주체 간 교류·소통 확대 ⑧ 일반시민(주민)의 참여절차(제도) 확대
⑨ 협치형 사업추진을 위한 예산지원체계 정비 ⑩ 민간주체의 권한과 책임소재 확립
⑪ 민간과 행정영역의 수평적 관계 정립
⑫ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

11. 협치에 대한 행정주체(공무원)의 적극적인 관심과 실행을 유도하려면, 어떤 점이 개선되어야 한다고 보십니까? (2가지 선택) (　　), (　　)

① 시장의 강력한 리더십과 의지 ② 부서장의 협치친화적 마인드 확립
③ 협치의 실천을 강제하는 규정 마련 ④ 협치프로세스에 관한 매뉴얼가이드라인 제정
⑤ 민간과의 교류촉진 프로그램 확대 ⑥ 협치관련 교육프로그램 확대
⑦ 협치를 유도·강화하는 평가체계 확립 ⑧ 보상체계(인센티브, 인사 등) 확립
⑨ 협치사무를 위한 전담인력 확대 ⑩ 협치 성공사례 발굴 및 홍보
⑪ 협치활동을 뒷받침하는 예산 확충 ⑫ 예산편성과정에서의 민간의 참여와 협력
⑬ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

12. 다음은 서울시가 협치시정을 실현하고자 중장기 비전을 설정할 때 고려해 볼 수 있는 중요한 가치들입니다. 귀하는 어떤 요소들이 중요하게 고려되기를 원하십니까? (1순위 :　　, 2순위 :　　)

① 지속가능성 ② 시민/주민의 권능부여(empowerment)
③ 시민/주민 역량 강화 ④ 사회통합 ⑤ 사회혁신
⑥ 개방과 융합의 실현 ⑦ 포용발전 ⑧ 시민행복
⑨ 자치분권 ⑩ 지역사회 문제해결 ⑪ 소통

⑫ 협력 ⑬ 공유사회 ⑭ 회복력(resilience)
⑮ 기타 (_____)

◈ **지역사회의 협치여건에 대해 묻고자 합니다.**

13. 다음은 지역사회 단위에서 추진되고 있는 사업들입니다. 이 중 협치친화적 원리나 프로세스가 중요한 사업은 무엇입니까? (해당하는 것을 3가지 이내로 선택) ( ), ( ), ( )

① 지역의 물리적 환경개선 사업 ② 마을공동체 육성 및 활성화 지원
③ 사회적경제 생태계 조성 ④ 지역사회 주민들의 역량강화 지원
⑤ 지역 내 복지시설서비스 제공(돌봄, 교육 등) ⑥ 지역사회경제 활성화와 골목경제 보호 대책
⑦ 지역 내 교육환경 조성 사업 ⑧ 지역사회 내 생활안전 대책
⑨ 지역내 공공일자리 사업(공공근로 등) ⑩ 마을에너지 조성 사업
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

13-1. 그러면, 상기의 사업들은 현재 주로 어떤 방식으로 추진되고 있다고 보십니까? ( )

① 공공이 독자적으로 기획하여 추진 ② 공공이 기획제안하고 민간 주도로 실행
③ 민간의 정책제안을 공공이 수용하여 추진 ④ 공공과 민간이 사업을 공동으로 기획
⑤ 공모사업 과정에 민간이 참여 ⑥ 민간이 자체 기획하여 실행
⑦ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

13-2. 그러면, 현재 이러한 사업들을 실행(실천)하는 데 있어서 주된 걸림돌은 무엇이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) ( ), ( )

① 지역사회 주체들의 취약한 역량 ② 주민들의 무관심과 참여의지 부족
③ 민간주체 간 상호교류 부족 ④ 서울시 주도의 일방적 정책 추진
⑤ 사업들이 상호 분리·단절되어 추진에 따른 시너지 약화
⑥ 중복된 사업 추진에 따른 비효율 ⑦ 협치활동을 뒷받침하는 예산 부족
⑧ 행정에 의한 주민의 동원 ⑨ 추진과정에서 주민의 실질적 역할 부족
⑩ 사업 추진과정의 투명성 부족
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

14. 지역사회에서 협치친화적 사업들이 성공적으로 추진된다면 지역에는 어떤 긍정적인 효과가 있을 것이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 지역경제 활성화와 일자리 창출　② 주민들의 자산가치 상승과 소득 증대
③ 비용 절감과 효율성 향상　④ 지역이 직면한 현안들의 신속한 해결
⑤ 지역사회 공동체의 활력 증대　⑥ 특색있는 지역발전 실현
⑦ 주민들 간 유대감 강화　⑧ 풀뿌리 민주주의 기반 구축
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

15. 귀하는 지역사회에서 협치가 확대·활성화되려면 어떤 조건이 갖추어져야 한다고 보십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 지역사회 주민들의 높은 역량　② 지역사회의 재정적 자율성 및 권한의 확대
③ 행정조직 내부의 칸막이 해소　④ 유사·연관된 사업들의 연계·융합
⑤ 지역사회로의 사무와 권한 이양　⑥ 지역사회를 선도하는 주체(활동가)의 발굴·육성
⑦ 협치를 뒷받침하는 제도와 기구의 정비　⑧ 참여와 민관협치에 대한 인식의 확산
⑨ 참여와 협력에 대한 주민들의 효능감 확대
⑩ 자립성 강화를 위한 공유자산 확보(지역자산화)
⑪ 민간주체들 간 칸막이 해소　⑫ 교류를 위한 공간 등 기반시설 확충
⑬ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

16. 귀하가 보시기에 현재 지역사회에서 협치과정을 선도하는 민간주체는 누구라고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 주민자치위원회　② 주민협의회　③ 지역상인협의회
④ 사회적경제 주체(협동조합, 사회적기업 등)　⑤ 지역 소재 시민·사회단체
⑥ 지역사회 기반의 중간지원조직　⑦ 지역내 주민조직
⑧ 지역사회 기반 활동가　⑨ 종교단체　⑩ 모르겠다

17. 최근 지역사회를 중심으로 '지역자산화' 의제가 대두되고 있습니다. 이에 대해 들어보셨거나 알고 계십니까? (　　)

① 알고 있다　② 들어는 봤다　③ 잘 모르겠다(☞문 18로)

17-1. 귀하는 지역사회가 자립적 토대를 갖추기 위해 공유자산을 확보하여 공동운영하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (　　)

①	②	③	④	⑤
전혀 필요하지 않다	다소 필요하지 않다	보통이다	어느 정도 필요하다	매우 필요하다

17-2. (17-1번의 ③, ④, ⑤ 응답자만) 그러면, 지역사회 자산화는 어떤 방식이 현실성을 지닌 적정한 방안이라고 생각하십니까? (　　)

① 지역사회 내부 공유공간(토지와 시설)의 자산화
② 시유지나 공유토지의 임대부 활용
③ 지역사회 주민들이 공동으로 조성한 기금 활용
④ 공공자산을 전담관리하는 공공기관과 공동으로 자산의 관리·운용
⑤ 지역사회 단위의 공유기업(사회적기업)을 통한 자산화 추진
⑥ 지역사회 기반 공익재단 설립을 통한 자산화 추진
⑦ 지역사회가 보유한 다양한 지식재산의 발굴·활용
⑧ 공동체 토지신탁 등 공유자산 신탁제도의 활용
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

Ⅱ. 협치기반의 주요 제도에 대한 의견

◈ **다음은 민관협치 활성화를 위한 제도적 기반과 관련한 질문입니다. 평소 가지고 계신 생각이나 경험에 기초해서 응답해 주십시오.**

18. 다음 중 시정 운영에서 협치를 촉진·활성화하는 데 크게 도움이 되는 제도는 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택) (　　), (　　), (　　)

① 위원회제　② 민간위탁제　③ 정보공개제
④ 시민참여제(공청회, 정책토론회 등)　⑤ 시민창안제도(천만상상오아시스 등)
⑥ 시정평가제　⑦ 민간지원제도　⑧ 시민참여예산제
⑨ 주민자치위원회제　⑩ 시민감사제　⑪ 시정모니터링
⑫ 민원처리제

◈ 위원회 제도에 대해 묻고자 합니다.

19. 귀하가 보시기에 시정의 위원회들은 현재 주로 어떻게 운영되고 있다고 보십니까? (　　)

① 대부분 공공이 주도해 형식적으로 운영되고 있다
② 민간위원의 요구에 의해 공공이 수동적으로 따르는 편이다
③ 공공이 필요한 경우에만 선택적으로 운영한다
④ 주로 전문가 중심으로만 운영되고 있다
⑤ 행정과 민간이 충분한 협의를 거쳐 운영한다
⑥ 대다수 위원회가 민간위원들이 주도하여 운영하고 있다.
⑦ 제도에 대해서 잘 모른다(☞문 22로)

20. 귀하는 위원회가 수행할 필요가 있는 역할이나 활동은 어떤 것이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 3가지 선택) (　　), (　　), (　　)

① 정책 및 제도 관련 의제의 발굴·제언　② 규제사항 등에 대한 단순 심의
③ 다양한 이해관계의 조정·중재　④ 시민들에게 참여기회와 채널 제공
⑤ 주요 시책과 제도의 모니터링과 평가　⑥ 현장의 다양한 정책요구 수렴
⑦ 정책 및 의제 개발을 위한 연구·조사　⑧ 정책에 대한 단순 자문·조언
⑨ 정책 추진과정의 견제 및 감독
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

21. 앞으로 위원회 제도가 계속 발전하려면 어떤 점이 우선적으로 개선되어야 한다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 권한·역할·책임 등에 관한 법률적 기반 강화　② 위원회에 시민의 참여기회 확대
③ 의제에 적극 관여하는 실행지향적인 위원회의 설치·운영
④ 민간 주도의 위원회 운영체계 구축　⑤ 정책(사업) 현장과의 연계 강화
⑥ 논의결과를 정책에 반영하는 절차의 개선·강화　⑦ 위원 구성의 개방성·다양성 확대
⑧ 위원들의 전문성 강화　⑨ 위원회 자체의 의제개발역량 강화
⑩ 위원회 간 연계·교류 강화
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

◈ **민간위탁제에 대해 묻고자 합니다.**

22. 귀하는 현재 시행되고 있는 민간위탁제에 대해 어떻게 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 현재 제도가 잘 정비되어 있고 운영도 효율적이다
② 운영과정에서 비효율과 낭비가 초래되고 있다
③ 수탁자의 책임성이나 전문성이 부족한 편이다
④ 위탁자가 다소 위계적이고 수탁자에게 자율성 부여는 미흡하다
⑤ 제도에 불합리한 부분이 많아 전반적인 개선이 필요하다
⑥ 다소 성과와 효율성 위주로 제도가 운영되고 있다
⑦ 기존 사업자(수탁자)의 기득권이 강하다
⑧ 불필요한 사무들이 민간위탁으로 이루어지고 있다
⑨ 제도에 대해 잘 모른다(☞문 25로)

23. 현재의 민간위탁제에서 위탁자와 수탁자 간 관계는 대체로 어떻다고 알고 계십니까? (　　)

① 현재에도 위계적·종속적 관계(갑·을 관계)가 강하게 작용하고 있다
② 여전히 다소 위탁자 중심의 위계적 관계가 존재한다
③ 일부 분야에서는 수평적·협력적 관계가 존재한다
④ 전반적으로 수평적·협력적 관계를 보인다
⑤ 현재는 수탁자 주도로 운영되는 변화를 보이고 있다

24. 향후 민간위탁제가 발전하려면 어떤 점이 우선적으로 개선되어야 한다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 민간위탁 관련 법률의 재정비
② 위·수탁자의 수평적·동반자적 관계정립
③ 사업 예산편성에서 실질적 협력절차 마련
④ 위탁대상사무 선정기준의 재정비
⑤ 다양한 주체들의 진입이 용이한 제도 개선
⑥ 수탁기관 선정과정의 투명성 강화
⑦ 수탁기관의 운영 자율성 확대
⑧ 운영 전반에 사회적·공익적 가치 강화
⑨ 수탁기관의 재정적 자립성 강화
⑩ 민간위탁 사업평가체계의 질적 개선
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

◈ 시민참여제도에 대해 묻고자 합니다.

25. 현재 서울시는 공청회나 시민토론회, 청책토론회, 현장시장실, 정책박람회 등 다양한 시민참여제도를 운영하고 있습니다. 이 제도들에 대한 귀하의 생각은 어떻습니까? (2가지 선택) (　　), (　　)

① 시민들이 의견을 개진할 수 있는 효과적 수단이 되고 있다
② 참여절차와 조건이 다소 까다롭다　③ 참여방법에 대한 홍보가 부족하다
④ 특정집단이 중복해서 참여한다　⑤ 일반시민의 참여가 다소 부족한 편이다
⑥ 시민의 의견이 실제 정책에 잘 반영되지 않는다
⑦ 운영과정이 다소 폐쇄적이고 투명하지 않다
⑧ 참여가 다소 일회성에 그치고 있다
⑨ 제도에 대해서 잘 모른다(☞문 27로)

26. 귀하는 시민참여제도가 현재보다 더욱 실효성을 가지려면 어떤 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까? (해당하는 것을 3가지 선택) (　　), (　　), (　　)

① 지속적 참여를 유도하는 제도적 방안　② 참여프로세스의 투명성 강화
③ 시민들의 정보접근성 강화　④ 온라인에 기반한 참여채널 다양화
⑤ 혁신적인 참여제도들의 시행　⑥ 유사한 제도의 통합 운영
⑦ 참여에 따른 후속조치나 정책반영도 제고　⑧ 참여비용의 지원 및 인센티브 제공
⑨ 개선할 점이 없다
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 시정 예산제도에 대해 묻고자 합니다.

27. 귀하가 보기에 현재의 시정 예산제도(체계)는 어떻다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 예산과정 전반이 상당히 폐쇄적이다
② 전반적으로 행정이 독점적으로 예산을 편성한다
③ 행정과 민간주체가 상호 협력해서 예산을 결정하고 있다
④ 지역사회에 비해 서울시에 예산 권한이 과도하게 집중되어 있다
⑤ 제한적으로만 시민(주민)이 예산과정에 참여하고 있다
⑥ 예산과정에 시민(주민)이 참여할 수 있는 기회와 절차들이 다양하게 존재한다

⑦ 예산제도에 대해 별로 아는 바가 없다(☞문 29로)
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

27-1. 예산과정에서 시민(주민)의 참여에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

①	②	③	④	⑤
전혀 필요하지 않다	다소 필요하지 않다	보통이다	어느 정도 필요하다	매우 필요하다

27-2. 그러면, 현재의 예산 및 재정관련 권한이 지역사회로 이양(이전)되는 데 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

①	②	③	④	⑤
매우 바람직하지 않다	다소 바람직하지 않다	보통이다	어느 정도 바람직한 방향이다	매우 바람직한 방향이다

28. 공공예산제도에서 협치가 제대로 실현되려면 어떤 점이 개선되어야 한다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) ( ), ( )

① 예산과정의 시민참여 확대·강화
② 지역사회의 재정적 자율과 권한
③ 개별 사업 간의 연계·협력 지원
④ 예산과정 전반의 투명성 강화
⑤ 예산편성의 사업성과 반영 강화
⑥ 사업지역별 여건에 따른 조정 운용 확대
⑦ 주민참여예산제의 합리적 개선
⑧ 예산제도에 대한 시민교육 강화
⑨ 예산관련 민간주체(시민사회단체 등) 발굴·육성
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

Ⅲ. 민선5·6기 주요 사업의 추진실태에 대한 의견

◈ **다음은 민선5·6기 주요 사업의 추진실태와 관련한 질문입니다. 평소 가지고 계신 생각이나 경험에 기초해서 응답해 주십시오.**

◈ **주거재생 사업에 대해 묻고자 합니다.**

29. 귀하는 지역사회(마을)를 중심으로 추진되는 근린재생(주거재생) 사업에 참여해 보셨거나 알고 계십니까? ( )

① 사업 전반을 주도한 적이 있다 ② 사업에 참여해 본 적이 있다
③ 참여하지는 않았으나 사업의 내용은 대체로 알고 있다
④ 들어본 적은 있으나 구체적인 내용은 모른다
⑤ 사업에 대해 전혀 모른다(☞문 32로)

30. 현재 근린기반 주거재생 사업의 추진방식은 주로 어떻다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) ( ), ( )

① 공공의 계획과 지원에 지나치게 의존하고 있다
② 지역사회의 관심과 노력에 비해 공공의 지원이 부족하다
③ 지역 내 다양한 주체들이 참여하여 활성화되고 있다.
④ 지역 내 집단(이해당사자)이 주도하여 사업을 추진하고 있다
⑤ 여건이 되는 소수의 주민들만 참여하고 있다
⑥ 지역 외부의 주체들이 사업 전반을 주도하고 있다
⑦ 일부 지역에서만 제한적으로 사업이 활성화되고 있다
⑧ 잘 모르겠다

31. 현재 근린재생(주거재생) 사업의 추진과정에서 나타나고 있는 주된 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) ( ), ( )

① 물리적 환경개선 위주의 사업추진 ② 행정주도의 사업추진체계
③ 사업을 선도하는 민간주체의 역량 부족 ④ 관련 사업들과의 연계·융합 부족
⑤ 사업의 공론 및 결정절차의 불합리성 ⑥ 지역내 주민들의 관심과 참여 부족
⑦ 당사자들 간 이해관계의 갈등과 대립 ⑧ 지역의 현실과 괴리된 사업 추진
⑨ 중간지원조직의 제한적·소극적 역할 ⑩ 참여주체의 대표성·다양성 부족
⑪ 유사·연관 사업(마을공동체 등)과의 중복 ⑫ 외부 주체들에 의한 사업의 지배
⑬ 사업의 장기 비전과 목표의 불분명 ⑭ 현재까지는 별로 문제가 없다
⑮ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 사회적경제 활성화 지원사업에 대해 묻고자 합니다.

32. 현재 서울시 사회적경제의 지원환경은 어떻다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) ( ), ( )

① 공공의 계획과 지원에 지나치게 의존하고 있다

서울연구원 Seoul Institute

② 민간의 관심에 비해 공공의 지원이 부족하다
③ 다양한 주체들 간의 연계·협력이 활성화 되고 있다.
④ 여러 주체들이 있으나 효율적인 연계가 이루어지지 못하고 있다
⑤ 새로운 주체들의 진입이 어렵다
⑥ 지역사회와의 관계형성이 부족하다
⑦ 지역별 여건의 편차가 크다
⑧ 잘 모르겠다(☞문 34로)

33. 사회적경제 활성화 지원사업 추진 시, 향후 적극적으로 고려되거나 개선되어야 한다고 보는 것은 무엇입니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 사회적경제 조직 간 교류·협력 강화
② 사업기획 및 운영에서 민간주도성 확보
③ 다른 지원사업들과 연계·융합 강화
④ 계약(협약) 절차의 개선
⑤ 사업비 집행절차의 개선
⑥ 중간지원조직의 역량 강화
⑦ 민간의 자립적 기반 강화
⑧ 사업의 공론 및 결정절차의 개선
⑨ 정책의 모니터링 및 평가체계 강화
⑩ 컨설팅 및 교육 지원 확대
⑪ 지원주체(조직)의 전문성 강화
⑫ 일자리 등 실질적 성과 창출
⑬ 사업의 장기 비전과 목표의 명확한 설정
⑭ 홍보 및 마케팅 지원 강화
⑮ 현재까지는 별로 개선할 점이 없다
⑯ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 마을공동체 활성화 지원사업에 대해 묻고자 합니다.

34. 마을공동체를 둘러싼 현재의 지원환경은 어떻다고 생각하십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 공공의 계획과 지원에 지나치게 의존하고 있다
② 지역사회의 관심과 열의에 비해 공공의 지원이 부족하다
③ 다양한 주체들이 참여하여 활성화되고 있다.
④ 지역의 소수 주민들만 관심을 가지고 참여하고 있다
⑤ 일부 지역에서만 활성화되고 있다
⑥ 잘 모르겠다(☞문 36으로)

35. 마을공동체 활성화 지원사업 추진 시, 향후 적극적으로 고려되거나 개선되어야 한다고 보는 점은 무엇입니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 지역의 자립적 기반 강화
② 다른 지원사업들과 연계·협력 강화
③ 지역사회 주민들의 관심과 참여 확대
④ 사업의 공론 및 결정절차의 개선
⑤ 역량있는 선도적 주체의 발굴·육성
⑥ 공모방식과 절차의 개선
⑦ 계약(협약) 절차의 개선
⑧ 사업비 운영(집행) 절차와 기준 개선
⑨ 사후 평가 및 관리체계 강화
⑩ 추진사업의 지속가능성 확보
⑪ 중간지원조직의 역량 강화
⑫ 사업의 장기 비전과 목표의 명확한 설정
⑬ 사업추진방식(공모방식 등)의 다양화
⑭ 현재까지 별로 개선할 점이 없다
⑮ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 찾아가는 동주민센터 사업에 대해 묻고자 합니다.

36. 찾아가는 동주민센터 사업은 어떤 사업이라고 알고 계십니까?(해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 기존 동주민센터 서비스의 질적 개선
② 복지사각지대 해소를 위한 사업
③ 지역사회 밀착형의 복지전달체계 구축
④ 기존 동 단위 행정체계의 혁신
⑤ 주민자치 역량을 강화하기 위한 사업
⑥ 주민의 마을활동 참여경로 제공
⑦ 지역공론장과 마을민주주의 실현의 장
⑧ 지역사회 주민에 대한 자치공간의 제공
⑨ 사업에 대해 잘 모른다(☞문 39로)

37. 귀하는 현재 찾아가는 동주민센터 사업은 어떻게 추진되고 있다고 보십니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 자치구청, 주민센터 직원 등 기존 행정주체 중심으로 사업이 추진되고 있다
② 복지플래너, 방문간호사 등 사업전담인력이 중심이 되어 추진되고 있다
③ 행정과 지역의 다양한 주민들이 상호협력하여 추진하고 있다
④ 지역 내 주민조직이 사업 전반을 주도하고 있다
⑤ 마을계획 등 일부 사업에서는 지역주민들의 참여가 활발하다
⑥ 특정 주체(집단)이 주도하여 일반주민의 참여가 어렵다
⑦ 지역별로 양상이 다르다

서울연구원 The Seoul Institute

38. 찾아가는 동주민센터 사업 추진 시, 향후 적극적으로 고려되거나 개선되어야 한다고 보는 점은 무엇입니까? (해당하는 것을 2가지 선택) (　　), (　　)

① 지원인력(공무원) 확충
② 사업의 공론 및 결정절차의 개선
③ 전체사업 내 단위사업 간 연계 부족
④ 다른 지원사업들과 연계·융합 강화
⑤ 사업의 장기 비전과 목표의 명확한 설정
⑥ 지역사회 내 다양한 주체의 참여 확대
⑦ 일반주민들의 자발적 참여 확대
⑧ 지역사회의 자율적 운영권한 확대
⑨ 사업의 실효성을 위한 예산 뒷받침
⑩ 주민들에 대한 실질적인 혜택 확대
⑪ 현재까지는 별로 개선할 점이 없다
⑫ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

Ⅳ. 기타 협치 관련 사항에 관한 의견

◈ 최근 서울시는 협치시정을 구현하기 위해 『민관협치 활성화 기본조례』를 제정하였으며, 이에 근거해 민관협치을 선도하는 위원회인 [서울협치협의회]와 실무조직으로서 [서울협치추진단]을 설치·운영하고 있습니다.
아울러, 지역사회에서는 『지역사회혁신계획』의 수립과 '시민협력플랫폼' 구축 등 협치 활성화을 위한 제도와 사업들이 도입되고 있습니다.

◈ 민관협치 기본조례에 대해 묻고자 합니다.

39. 귀하는 『민관협치 활성화 기본조례』에 어떤 내용이 담겨야 한다고 생각하십니까? (　　)

① 협치의 의미와 범위에 대한 규정
② 협치 활성화를 위한 공공의 의무
③ 서울협치협의회의 권한과 역할
④ 협치친화적 예산 프로세스 관련 규정
⑤ 민간 참여의 범위와 절차
⑥ 민간 역량 강화 방안
⑦ 주변 지자체와의 연계·협력
⑧ 내용에 대해 잘 모른다
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

40. 서울협치협의회는 어떤 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (　　)

① 협치정책 전반에 관한 지원/자문
② 시정 협치여건에 대한 진단·권고
③ 협치 관련 정책에 대한 심의·의결
④ 협치활성화를 위한 정책·계획 수립

⑤ 민간주체와의 교류·협력 촉진 지원 ⑥ 행정과 민간간의 중재·조정
⑦ 직접적인 정책 실행 ⑧ 관련 정책에 대한 평가
⑨ 협치 활성화를 위한 조사·연구 ⑩ 조직에 대해 잘 모른다(☞문 41로)
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

40-1. 서울협치협의회가 본연의 역할을 제대로 수행하려면 무엇이 필요하다고 생각하십니까? ( )

① 위원 구성의 대표성 강화 ② 시민사회 주체들의 참여 확대
③ 권한·위상을 가진 독립적 위원회로 전환 ④ 조례상의 권한/역할 규정 강화
⑤ 지역/현장의 다양한 요구 수렴 ⑥ 의제와 사업의 발굴·기능 강화
⑦ 의제별·분야별 협력체계 구축 ⑧ 예산 및 지원조직의 확대
⑨ 주요 사업에 대한 모니터링 기능 강화 ⑩ 영향력/인지도가 높은 위원의 선임
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 지역사회 단위의 협치사업에 대해 묻고자 합니다.

41. 귀하는 현재 추진하고 있는 『지역사회혁신계획』의 수립과 '시민협력플랫폼' 구축사업에 대해 알고 계십니까? ( )

① 둘 다 참여하고 있다 ② 지역사회혁신계획에 참여하고 있다
③ 시민협력플랫폼에 참여하고 있다 ④ 참여하지 않지만 알고는 있다
⑤ 둘 다 모른다(☞문 44로)

42. 현재 『지역사회혁신계획』 수립과정의 주된 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? ( )

① 지역사회 주체들의 관심 부족 ② 사업의 목적과 내용 불분명
③ 지역사회 주체들의 역량 부족 ④ 계획수립을 위한 구체적 매뉴얼 부재
⑤ 모니터링 및 평가체계의 부재 ⑥ 민간 내부의 공론·숙의절차 부족
⑦ 협치관련 제도적 기반 조성에 치중 ⑧ 계획 내 포함사업의 실행방안 부재
⑨ 사업에 대한 홍보 부족 ⑩ 지원규모 및 기간의 부족
⑪ 현재 별다른 문제가 없다
⑫ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

43. 현재 '시민협력플랫폼' 구축사업의 주된 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? ( )

① 자치구별 지원규모 제한
② 과도한 신청 기준 및 자격
③ 보고서 제출, 감사 등 과도한 행정절차
④ 까다로운 예산집행 절차와 기준
⑤ 운영상의 민간 자율성 부족
⑥ 공간 등 물리적 기반에 대한 지원 누락
⑦ 지역사회 주체들의 관심 부족
⑧ 시정, 주변지역과의 연계·협력 부족
⑨ 불분명한 운영목표 및 역할 설정
⑩ 현재 별다른 문제가 없다
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

◈ 중간지원조직에 대해 묻고자 합니다.

44. 귀하는 중간지원조직(기구)가 어떤 역할을 수행해야 한다고 생각하십니까? ( )

① 공공과 민간 간의 중계·중재
② 민간 간의 교류 네트워크 지원
③ 사업관련 정보의 제공
④ 교육 및 컨설팅 지원
⑤ 새로운 주체의 발굴 및 육성
⑥ 관련 사업 간의 연계·협력 지원
⑦ 공공자원을 민간이 활용하는 채널
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

45. 중간지원조직(기구)이 향후 협치과정에서 선도적 주체가 되려면 어떤 요소가 중요하게 고려되어야 한다고 생각하십니까? ( )

① 역량있는 주체의 확보
② 재정적인 자립성 확보
③ 운영의 자율성 및 권한 획득
④ 내부 운영체계의 개선·강화
⑤ 다양한 주체들과 협력네트워크 구축
⑥ 평가체계의 강화
⑦ 다른 중간지원조직과의 연계·융합
⑧ 중간지원조직의 역할과 업무영역 재정립
⑨ 지역주민들과 긴밀하고 밀착된 관계 형성
⑩ 중간지원조직에 맞는 정책기준의 확립
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

▣ 귀중한 시간 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다! ▣

서울연구원 The Seoul Institute

Abstract

Establishing the Master Plan for Developing Collaborative Governance in Seoul Metropolitan Government

Byeongsun Jeong · Sungho Lee · Sung-A Kim

As a traditional government-led public administration paradigm has met its limitation, Seoul Metropolitan Government has try to set 'Collaborative Governance' as one of keynote policies of the city, and now has proceeded to the 'Governance Seoul 2.0'. To institutionalize this, 'The Basic Ordinance for Promoting Public-Private Collaborative Governance' was enacted in September 2016. This study is a precedent and basic research to set the 'Master Plan for Developing Collaborative Governance' in accordance with Article 16 of the Ordinance.

In order to establish a plan, the current conditions related to collaborative governance of the Seoul Metropolitan Government were divided into three areas; resources, institutions, and systems, and analyzed the operational status of the leading policies for collaborative governances in the 5th and 6th period. Based on these, eight pending issues of the 'Governance Seoul 2.0' were drown out :

- Remaining the gap in perceptions between public and private actors
- Need to reorganize and innovate the governance-leading administrative systems
- Need to reform the traditional administrative system toward governance-friendly system
- Lack of diversity and competence of private actors
- Poor conditions of communities to practice collaborative governance

- Diveded administrative system by departments and policies
- Structural constraint on the governance-leading organizations
- Need to look for qualitative improvement of leading policies for collaborative governance

By addressing these pending issues and diagnosis, this study set the vision and policy directions of the master plan for developing collaborative governance of Seoul Metropolitan Government toward 'Governance Seoul 3.0'. The vision of plan deriving through the survey and diagnosis is 'Citizen-led sustainable collaborative governance, Making citizens happier'. And in order to realize the vision, seven strategies and twenty-three detailed policies were developed. The seven strategy is as follows;
- Diffusion of recognition of collaborative governance and promotion of friendship and cooperation
- Rational improvement of leading systems for collaborative governance
- Establishing a collaborative governance based administrative systems
- Seoul Civil Society 2.0 - Fostering and revitalizing civil society
- Community-based collaborative governance 2.0 - Strengthening the basis of regional governance and the potential capacity
- Establishing the decentralized and convergent governance model
- Innovation of 'Governance Seoul' - improving the 'Governance Seoul' operation systems

서울연구원 The Seoul Institute

Contents

01 Overview of research

1_Research objectives and background

2_Research contents and methods

02 Basic Situation of collaborative governance in Seoul

1_Preliminary discussion for diagnosis current status of collaborative governance in Seoul

2_Current conditions on the resources of collaborative governance

03 Analysis of operation status of collaborative governance in Seoul

1_An outline of the investigation

2_Current status of the administrative systems for collaborative governance

3_Current status of the leading policies for collaborative governance

04 Survey results

1_Overview of the survey

2_Survey results

05 Key issues for developing collaborative governance

1_Diagnosis of current collaborative governance for establishing master plan

2_Pendidng Issues

서울연구원 The Seoul Institute

06 Basic plan for developing collaborative governance

1_Vision and goals of the plan

2_Strategy direction and task assignment setting

07 Strategy plans for developing collaborative governance

1_Diffusion of recognition of collaborative governance and promotion of friendship and cooperation

2_Rational improvement of leading systems for collaborative governance

3_Establishing a collaborative governance based administrative systems

4_Seoul Civil Society 2.0 - Fostering and revitalizing civil society

5_Community-based collaborative governance 2.0 - Strengthening the basis of regional governance and the potential capacity

6_Establishing the decentralized and convergent governance model

7_Innovation of 'Governance Seoul' - improving the 'Governance Seoul' operation systems

서울연구원 The Seoul Institute

서울연 2017-PR-14

서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 10월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-354-9 93330 16,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.