

시민민주주의 활성화 기본계획 구상(1단계)

정병순 황원실



시민민주주의 활성화 기본계획 구상(1단계)

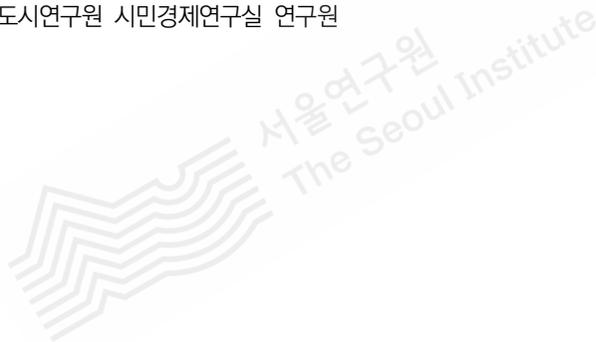


연구책임

정병순 서울도시연구원 협치연구센터 센터장

연구진

황원실 서울도시연구원 시민경제연구실 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

제도혁신·정책생태계 구축 아우른 우선 현안과제 시민민주주의 활성화 위한 기본계획에 담을 필요

시민민주주의 기본계획 구상: 계획 성격·범위·구성체계·여건 등 다각적 고려

시민민주주의 기본계획을 수립할 목적으로 먼저 계획의 철학적 토대로 고려되는 시민민주주의 개념을 재정립하였다. 시민민주주의의 실체적 내용은 적극적 시민과 공공선 실현을 정치적 이상으로 삼은 (시민)공화주의(civic republicanism) 정치사상으로 정립하였다. 여러 논의를 거쳐 시민민주주의가 지향할 정치적 이상이자 핵심가치로 ① 분권적 거버넌스(devolved governance)/분권과 주민자치, ② 결사적 거버넌스(associational governance)/결사(체)와 협치, ③ 숙의적 거버넌스(deliberative governance)/공론장과 공적 숙의를 도출하였다.

그다음 민선 7기에 처음으로 수립하는 이 계획의 여건을 고려하여 기본계획이 가지는 계획의 성격과 범위, 구성체계 등도 확립하였다. 기본계획의 취지를 고려해 적어도 다음과 같은 4가지 성격과 범위를 도출하였다. 첫째, 『시민민주주의 기본계획』은 「시민민주주의 기본조례」에 기초한 4년 주기의 법정계획이다. 둘째, 10개년 정도의 계획 기간을 고려한 중장기 전략계획이다. 셋째, 시민민주주의를 실현하는 계획의 취지를 고려해 참여형 계획으로 접근한다. 넷째, 제도/주체/관계 등을 주요 계획내용으로 하는 절차적 계획의 성격도 고려한다. 시민민주주의 기본계획의 구성체계는 4~5개년 계획 기간을 가지는 중기 전략계획 성격이라는 전제 조건하에 ① 계획의 기본개요, ② 계획의 여건 분석, ③ 계획과제 도출, ④ 계획의 기본구상, ⑤ 계획의 추진전략, ⑥ 계획의 실현화 방안 등 6개 장(章)에 기초한 계획의 구성체계를 도출하였다.

마지막으로 시민민주주의 기본계획 수립에 필요한 계획 여건을 조사·분석하였다. 계획 여건은 시민민주주의 개념에서 도출한 3가지 차원의 핵심 가치를 고려하되, 제도적 여건, 자원 여건 등 계획 요소를 대상으로 분석하였다. 제도적 여건은 시민민주주의의 관련 조례와 관련 계획, 각종 제도와 운영프로그램 등을 중심으로 조사·분석하였다.

자원 여건은 민주시정 구현에 필요한 물리적·재정적 자원과 조직자원을 조사·분석하
 되, 특히 협치·자치 관련 시설과 토지를 기초 조사하였다. 조직자원은 시민사회생태
 계를 중심으로 진행하였다.

시민민주주의 제도혁신: 관련 조례·계획 합리적 개선 등 5개 우선 과제 도출

시민민주주의 관련 제도를 혁신하기 위해 5가지 우선 과제를 도출하였다. ① 숙의·협
 치·자치 관련 조례와 관련 계획의 합리적 개선·재정비, ② 참여와 숙의를 선도하는
 민주시정 제도의 확립, ③ 협치시정의 고도화를 위한 지속적인 행정혁신(제도혁신) 모
 색, ④ 분권형 협치와 주민자치 실현을 위한 중장기 제도적 기반 마련, ⑤ 민주주의와
 협치시정에 관한 사회적 인식과 행정문화의 제도·확산 등이 포함된다.

숙의·협치·자치 관련 조례와 관련 계획을 합리적으로 개선·재정비하려면 현행 조례의
 재정비와 함께 주요 추진과제 가운데 실효성 있는 추진이 필요한 경우 신규 조례의
 제정도 적극적으로 모색한다. 「주민참여 기본조례」, 「시민참여예산 운영조례」 등도
 조례의 실효성을 강화할 수 있도록 관련 내용을 재정비하고, 아울러 『주민참여기본계
 획』이나 『지역사회혁신계획』, 『자치계획』 등은 민선 7기 시정 여건을 고려해 계획체제
 를 재정비하는 것이 필요하다.

참여와 숙의를 선도하는 민주시정 제도 확립을 위해 의제개발과 정책기획·결정 등 정
 책 과정에 다양한 시민(지역사회 주민)이 참여할 기회와 절차를 대폭 확대한다. 현재
 서울시가 시행하는 민주시정 관련 제도와 운영프로그램의 실효성과 지속가능성 확보
 도 주요 과제이며, 광역·지역사회 차원에서 시민이 의제 발굴과 정책 결정 과정에 참
 여할 기회를 확대하는 서울형 숙의시스템 확립이 필요하다.

협치시정을 고도화하는 지속적인 행정혁신(제도혁신)을 위해서는 일차적으로 기존 선
 도적 협치제도의 실효성과 지속가능성을 강화할 수 있도록 제도를 재정비해야 하며,
 시정 내 주요 행정체계를 협치친화형 시스템으로 전환하는 것도 긴요한 과제이다.
 분권형 협치와 주민자치 실현을 위한 중장기 제도적 기반을 마련하려면 지역사회 기
 반 협치시스템(모델)을 고도화할 필요가 있다. 또한, 지역사회 차원에서 건실하고 지
 속가능한 시민사회 생태계를 조성하고 주민참여형 공론장을 구축하는 것도 긴요하다.
 민주주의와 협치시정에 관한 사회적 인식과 행정문화의 확산과 관련해서는 기존 시정
 과 비교해 협치에 관한 인식이 대내외적으로 개선된 것이 사실이지만, 제한적 영역에
 머무르고 시간이 흐르면서 형식화되는 경향도 심화 되는 것으로 파악되었다. 이에 민

주주의와 협치시정에 관한 더 상세한 사회적 인식과 행정문화의 진단·개선 방향은 별도의 실태조사에서 조사·분석할 필요가 있다.

민주시정 자원기반 마련: 자원확충·관리체계 효율화 등 3개 우선 과제 제시

민주시정의 자원기반을 구축하기 위해 3가지 우선적 현안 과제를 도출하였다. ① 제도 도입과 운영에 필요한 다양한 자원의 확충과 효과적 관리체계 구축, ② 시민민주주의 활성화를 위한 공적 재원 확충과 합리적 운용을 위한 제도적 기반 마련, ③ 시민사회 생태계의 지속가능성과 자율성 확보를 위한 재정 자립기반 마련 등이 포함된다. 제도 추진에 필요한 다양한 자원을 확충하고 효과적 관리체계를 구축하려면 공동시설이나 공유공간 수요가 커지고 있는 여건을 고려하여 공유자원(commmons)을 발굴하고, 효과적으로 관리하는 체계를 정립해야 한다. 이에 더해 개방적·협력적 자원 활용과 민간주도형 운영체계를 뒷받침할 수 있는 ‘공유자산 거버넌스 체제’의 구축도 필요하다.

시민민주주의 활성화를 위한 공적 재원 확충과 합리적인 제도적 운용기반을 마련하려면 민주시정을 운영하는 데 필요한 재정적 자원을 지속적으로 확충할 필요가 있다. 또한, 제도의 성격에 부합하도록 재원 운용 방식(기금이나 특별회계, 민간보조금 등)을 다각화하고, 제도의 근거를 확보하는 것도 필요하다.

시민사회의 지속가능성과 자율성 확보를 목적으로 자립기반을 마련하기 위해서는 민간주도형 기금 조성, 시민자산화·지역자산화처럼 재정적 자립기반을 확립하는 다양한 전략과 제도화 방안의 모색이 필요하다.

시민사회 정책생태계 구축: 지속가능한 자립기반 강화 등 3개 우선 과제 제안

시민사회 정책생태계 구축을 위하여 3가지 우선적 현안과제를 도출하였다. ① 시민민주주의 실현을 위해 광역·기초 단위 시민사회가 지속가능한 성장을 할 수 있게 하는 자립기반 강화, ② 공익활동 촉진을 위한 사회적 인정체계 확립, ③ 시민사회 주체의 역량 강화와 상호 연계, 협력 촉진 등이 포함된다.

광역·기초 단위 시민사회가 지속가능한 성장을 이룰 수 있도록 자립기반을 강화하려면 시민민주주의 실현을 위해 협치시정의 선도적 주체로 기여하고 있는 시민사회의 독립성과 자율성 강화 등 시민사회 내부 질적 발전이 긴요하다는 점을 확인하였다.

이에 따라 시민사회의 자립기반을 강화하는 다각적인 제도화 전략을 모색할 필요가 있다.

공익활동 촉진을 위한 사회적 인정체계를 확립하려면 범서울시 차원의 인정제 확립이 필요하다. 구체적으로 공익활동에 경력인정, 상징 부여, 합리적 보상체계(보수·수당) 등을 포함해 사회적 인정을 향한 합리적 수준의 다양한 제도를 도입·운영하는 것이 필요하다.

시민사회 주체의 역량 강화와 상호 연계·협력을 촉진하기 위해서는 시민사회 내부에서 역량 있는 공익활동가를 발굴하고, 안정적 여건을 보장하는 것이 필요하다. 구체적으로 공익활동가와 소규모 시민사회단체의 역량을 지속 강화하는 체계적인 교육·훈련, 보조·지원 같은 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

기타 정책영역: 중간지원조직 역할·운영체계 재정립 포함 4개 우선 과제 필요

현재 민주서울의 시정 운영은 다양한 제도에 더해 협치나 자치의 원리를 지향하는 다양한 정책영역을 포함한다. 이러한 정책 분야의 활성화나 성과 또한 시민민주주의를 시정 내에 실현하고자 하는 노력에서 중요한 일부를 차지하며, 이의 추진을 위해 우선적 현안 과제를 도출하였다. ① 중간지원조직의 역할과 운영체계 재정립, ② 정책 부문 간·사업 간 분절적 정책추진체계의 재정립, ③ 마을공동체 분야의 사업방식 조정과 마을공동체위원회 역할 재정립, ④ 사회적경제 분야의 협의·조정조직 재정립과 위원구성 조정 등이 포함된다.

목차

| | |
|-----------------------------|------------|
| 01 연구 개요 | 2 |
| 1_연구배경과 목적 | 2 |
| 2_연구범위와 방법 | 4 |
| 02 계획수립을 위한 예비적 검토 | 8 |
| 1_시민민주주의 개념과 이론적 논의 | 8 |
| 2_기본계획의 성격과 구성 검토 | 51 |
| 03 시민민주주의 기본계획 여건 분석 | 58 |
| 1_논의의 개요 | 58 |
| 2_제도적 여건 | 61 |
| 3_자원 여건 | 98 |
| 04 시민민주주의 기본계획의 과제 | 126 |
| 1_계획과제의 개요 | 126 |
| 2_4대 계획과제 | 127 |
| 참고문헌 | 153 |
| Abstract | 160 |

표 목차

| | |
|---|-----|
| [표 2-1] 속의모델 제도화 과정에서 고려해야할 주요 쟁점 | 46 |
| [표 2-2] 대면적(face-to-face) 기반 속의 모델 | 47 |
| [표 2-3] 온라인기반 속의 모델 | 49 |
| [표 2-4] 계획여건의 조사·분석 틀 | 55 |
| [표 3-1] 자치구별 협치조례 제정 현황 | 66 |
| [표 3-2] 민관협치 활성화를 위한 서울시 권고안과 종로구 조례 구성 비교 | 67 |
| [표 3-3] 2020년 지역사회혁신계획 추진현황 | 71 |
| [표 3-4] 제도 및 운영 프로그램 현황 | 75 |
| [표 3-5] 연도별 위원회 설치 현황 | 76 |
| [표 3-6] 위원구성 현황 | 76 |
| [표 3-7] 회의 개최 현황(분위원회 출석회의 기준) | 76 |
| [표 3-8] 서울시 민간위탁금 운영현황(2018) | 77 |
| [표 3-9] 민간위탁 수탁기관 선정방식 | 78 |
| [표 3-10] 서울시 정보공개 현황 | 79 |
| [표 3-11] 2019년 서울시 시민참여예산 사업 유형 및 내용 | 83 |
| [표 3-12] 2019년 정책박람회 내용 | 89 |
| [표 3-13] 2019년 시정협치학교 | 91 |
| [표 3-14] 2019년 지역협치학교 | 91 |
| [표 3-15] 서울시 BSC 기반 성과평가제도 | 94 |
| [표 3-16] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2019년) | 95 |
| [표 3-17] 물리적 자원 구성 | 99 |
| [표 3-18] 주요 지역커뮤니티 시설 분포(2020년) | 99 |
| [표 3-19] 지역커뮤니티 공간 분포(2020년) | 100 |
| [표 3-20] 복지시설 자원 분포 | 102 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| [표 3-21] 서울시 소유의 토지 현황(2018) | 103 |
| [표 3-22] 공영주차장 자원 분포(2018년) | 104 |
| [표 2-23] 잠재적 이용가능한 시설자원 및 유휴부지 | 106 |
| [표 3-24] 주요 재정자원 | 108 |
| [표 3-25] 서울시 시민숙의예산 현황 | 110 |
| [표 3-26] 2019년 숙의형 시민숙의예산 | 110 |
| [표 3-27] 민간위탁사업 사업건수 및 예산 | 111 |
| [표 3-28] 서울시 민간위탁금 운영현황 | 111 |
| [표 3-29] 서울시 민간보조금 운영 추이 | 112 |
| [표 3-30] 서울시 민간보조금 현황(2018년) | 112 |
| [표 3-31] 전체 기금 현황 | 113 |
| [표 3-32] 사회투자기금의 세부 주요 사업 현황(2019년) | 114 |
| [표 3-33] 대외협력기금 운용 현황 일부(2019년) | 115 |
| [표 3-34] 도시재생기금 운용 현황 일부(2019년) | 116 |
| [표 3-35] 서울시민 사회단체활동 참여도 | 119 |
| [표 4-1] 시민민주주의 관련 주요 재정자원 | 140 |

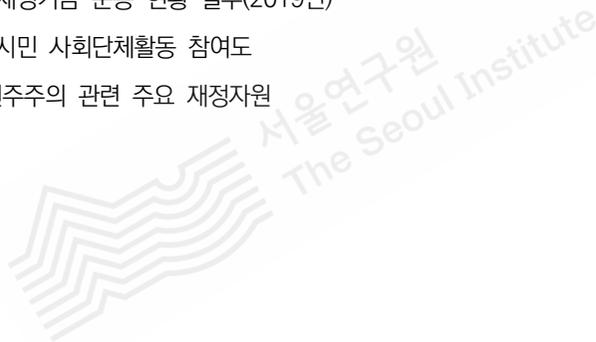


그림 목차

| | |
|--|-----|
| [그림 2-1] 공화주의 정치사상의 핵심 요소 | 13 |
| [그림 2-2] 시민민주주의의 개념적 구성 | 17 |
| [그림 2-3] 시민사회 개념적 구성체계의 변화: 국가 대 시민사회 | 21 |
| [그림 2-4] 3분 도식에 기초한 시민사회 구성체계 | 25 |
| [그림 2-5] 사회구성체계와 시민사회 | 26 |
| [그림 2-6] 아른스타인의 시민참여의 사다리: 참여의 8가지 단계 | 29 |
| [그림 2-7] 하버마스의 숙의정치 이중모델 | 42 |
| [그림 2-8] 기본계획의 성격 | 52 |
| [그림 3-1] 계획여건 조사·분석의 틀 | 59 |
| [그림 3-2] 계획여건 조사·분석의 세부요소 | 60 |
| [그림 3-3] 서울특별시 민관협치 활성화 기본계획 비전 및 추진과제 | 65 |
| [그림 3-4] 주민참여 기본계획 수립과정 | 68 |
| [그림 3-5] 서울특별시 주민참여 기본계획 비전 및 추진과제 | 69 |
| [그림 3-6] 지역사회혁신계획 추진현황 | 72 |
| [그림 3-7] 민주주의 서울 프로세스 | 81 |
| [그림 3-8] 민주주의 서울 참여자 현황 | 82 |
| [그림 3-9] 시민숙의예산제 추진절차 | 85 |
| [그림 3-10] 개최된 청책토론회 수 | 87 |
| [그림 3-11] 사회협약 단계별 추진계획 | 93 |
| [그림 3-12] BSC 기반 성과평가의 구성체계 | 94 |
| [그림 3-13] 연도별 비영리단체 수(개) | 118 |
| [그림 3-14] 자치구별 분포 현황 | 119 |
| [그림 3-15] 연도별 자원봉사 참여율(%) | 120 |
| [그림 4-1] 4대 현안(계획과제) | 127 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| [그림 4-2] 서울시정의 운영에서 고려되어야 할 주요 요소 | 128 |
| [그림 4-3] 협치시정을 촉진하는 데 필요한 요소 | 129 |
| [그림 4-4] 협치시정을 활성화하는 필요한 주요 제도 | 129 |
| [그림 4-5] 시민민주주의 실현을 위한 제도혁신 주요 현안 | 130 |
| [그림 4-6] 서울민주주의 활성화 기본계획과 관련 계획 | 133 |
| [그림 4-7] 서울형 시정숙의 시스템 구성체계 | 135 |
| [그림 4-8] 협치시정의 고도화를 위한 지속적인 행정(제도) 혁신 | 135 |
| [그림 4-9] 서울시 소재 시민사회단체 및 활동가의 주요 고충요인 | 141 |
| [그림 4-10] 민주시정 자원기반 구축 | 141 |
| [그림 4-11] 서울시민사회의 활성화 조건 | 145 |
| [그림 4-12] 시민사회 생태계 활성화 | 145 |
| [그림 4-13] 사회적경제 기본계획의 흐름 | 148 |
| [그림 4-14] 현재 민관협치가 가장 활성화되어 있는 분야 | 148 |
| [그림 4-15] 협치원리가 사업의 성공에 핵심이 되는 분야 | 149 |
| [그림 4-16] 중간지원조직의 운영 고충요인 | 150 |
| [그림 4-17] 지속가능한 발전을 위해 고려해야 하는 사항 | 150 |

01

연구 개요



1_연구배경과 목적

2_연구범위와 방법

01. 연구 개요

1_연구배경과 목적

- 민선 6기 서울시정은 혁신과 협치를 시정의 기조로 하여 민관협치를 활성화하는 다양한 정책을 추진함
 - 민선 5기 시정에서 협치친화형 정책들의 추진을 토대로 민선 6기 시정에서는 협치시정 환경을 조성함
 - 이를 위해 「서울특별시 민관협치 활성화 기본조례」 제정에 기초해 서울협치협의회 등 협치선도기구를 설치·운영함
- 민선 6기 시정에서는 이전 협치시정 기조를 계승하여 민주주의 시정으로 확대·발전을 모색하고 있음
 - 이러한 전환의 하나로 「서울특별시 민관협치 활성화 기본조례」(이하 기본조례)를 제정하여 민주시정을 위한 제도적 기반을 조성하고자 함
 - 동 기본조례에 근거해 서울시는 시민민주주의를 선도하는 합의제 행정기관으로서 서울민주주의위원회를 설치·운영하고 있음
 - 서울민주주의위원회는 민관이 참여하는 15인의 위원으로 구성하고 산하에 4개의 담당 부서를 설치함

- 『시민민주주의 기본 조례』 및 기본계획의 주요 내용
 - 제1조(목적) 이 조례는 시민의 시정 참여를 촉진하고 정책추진에서 민관협치를 활성화함으로써 시민민주주의 실현에 기여함을 목적으로 한다
 - 제7조(서울민주주의위원회 설치) 시정은 시민민주주의 실현을 위한 다음 사항을 심의·조정하기 위하여 합의제 행정기관으로 서울민주주의위원회를 설치·운영한다.
 - 제8조(사무기구 및 소속직원) 위원회 산하에 사무기구와 소속직원을 두며, 그 직원과 정원에 대하여는 「서울시 행정기구 설치조례」와 「서울시 지방공무원 정원조례」에 따른다.
 - 제18조(시민민주주의 기본계획) 시장은 시민민주주의 정책의 지속적인 추진과 시민의 자발적 참여를 촉진하기 위하여 시민민주주의 활성화 기본계획을 4년마다 수립한다.

- 기본조례에서는 민선 7기 시정 4개년 동안 시민민주주의 활성화를 위한 기본계획을 수립하도록 요구함
 - 기본계획에서는 시정의 전반적 여건과 계획환경에 대한 면밀한 진단과 평가를 토대로 기본구상을 도출하고,
 - 향후 서울시가 중장기적으로 추진해야 한 민주시정의 비전과 목표, 그리고 추진해야 할 과제들을 도출할 예정임
- 이러한 기본계획은 현재 추진 중인 민선 7기 시정의 추진과제에 대해 계획 근거를 확보하는 한편, 중장기 비전을 정립하는데 기여할 것으로 기대됨
 - 아울러 계획을 수립하는 과정에서 현재 정책의 바탕을 이루는 시민민주주의 개념을 정립하는 계기로도 작용할 것이 기대됨
- 기본계획의 수립과 관련해 체계적이고 실효성 있는 계획을 수립하기 위해서는 다양한 내용이 면밀하게 검토될 필요가 있음
 - 동 계획을 처음 수립해야 하는 현시점에서 이 계획의 근간이 되는 시민민주주의 개념을 정립하는 것이 필수적이며,
 - 계획 수립에 필요한 계획의 구성체계나 범위와 방법 등에 대해서도 합리적인 틀을 정립할 필요가 있음
- 이 연구에서는 이러한 시정 여건 등을 고려해, 『서울시 시민민주주의 기본계획』 수립을 위한 예비적 성격(1단계)의 연구를 수행하고자 함
 - 기본계획의 본 계획을 수립하기에 앞서 우선 시민민주주의 개념을 정립하고, 이를 토대로 계획의 성격과 구성체계 등을 도출
 - 이러한 예비적 검토에 기초해 민주주의 시정과 관련된 계획의 여건(환경)을 조사·분석하고, 해결과 개선이 요구되는 계획과제를 도출함
- 이후 수행할 2단계 연구에서는 계획에 관련된 다양한 주체의 참여에 기초하여 계획의 내용을 구체화하는 연구가 수행될 예정임
 - 이 2단계 연구에서는 계획수요 조사와 함께 계획의 기본구상을 도출하고 추진전략과 세부 추진계획을 구체화

2_연구범위와 방법

4

1) 연구의 범위

- 이 연구는 『서울시 시민민주주의 기본계획』을 수립하는 연구로, 다음과 같은 내용을 범위로 하여 수행함
 - 본 계획의 수립을 위한 예비적 성격의 연구(1단계 연구)로, 아래와 같은 내용을 주요 내용으로 하여 연구를 수행
- 일차적으로 계획의 성격과 범위, 계획의 기초나 목표를 규정할 수 있는 핵심 요소로서 시민민주주의 개념의 정립
 - 기존 시정에서의 민관협치 개념을 발전적으로 계승하고자 하는 개념으로서 시민민주주의 개념을 검토
 - 정책의 이해당사자를 넘어, 일반시민의 참여와 숙의, 아래로의 자원과 권한의 이양과 자치를 포괄하는 민주주의 모델을 정립함
- 이번 수립하는 시민민주주의 기본계획이 체계적이고 지속가능할 수 있도록 적절한 계획 구성체계(framework)를 정립함
 - 기본조례 제정 이후 처음으로 수립하는 법정계획으로서 기본계획의 수립을 위해서는 계획을 구체적으로 수립하기에 앞서 계획을 구성체계 정립 필요
 - 기본계획의 성격을 고려해 기본 구성체계를 유지하는 가운데 민주주의와 관련된 다양한 시정 제도와 정책들이 수용될 수 있는 구성체계 모색
- 기본계획 수립과 관련하여 계획의 목표와 전략 및 추진과제 등에 영향을 줄 수 있는 다양한 계획 여건을 조사·분석
 - 기본계획 내용 가운데 필수적인 구성 요소에 해당하는 계획의 다양한 환경 요소를 조사·분석
 - 민주주의와 관련된 계획의 성격상 계획의 자원 외에도 관련 주체, 제도적 환경 등을 다각적으로 조사·분석
 - 계획 여건의 조사·분석은 계획수요조사(2단계에서 실시 예정)를 위한 기초자료인 동시에 계획과제를 도출하는데 근거로 활용될 수 있음
- 계획의 기본구상과 추진과제를 구체화하는데 필요한 계획과제 도출

- 앞서 언급한 계획 여건의 조사·분석을 토대로 시민민주주의 실현에 있어서 개선해야 할 과제, 즉 계획의 현안이나 문제점을 도출
- 이러한 계획과제는 2단계 연구에서 수행할 예정인 기본구상이나 세부 전략을 구체화하는 데 중요한 근거로서 의의가 있음

2) 주요 연구방법

- 이 연구는 상술한 범위의 연구내용을 체계적으로 수행하기 위해 다음과 같은 연구 방법을 고려
 - 1단계에서는 아래와 같이 문헌 연구나 관련 주체들과의 간담회와 자문회의 등을 중심으로 연구를 수행
 - 향후 수행된 연구에서는 1단계 연구를 토대로 계획수요조사를 하고, 연구의 결과에 대해서는 주기적 공론화를 실시
- 문헌 연구와 통계자료의 조사·분석
 - 시민민주주의 개념 정립이나 계획 여건의 조사·분석과 관련해 다양한 문헌과 통계자료를 조사·분석
 - 민주주의, 거버넌스, 자치·분권, 공적 속의, 시민사회 등 시민민주주의와 관련된 이론적 내용은 문헌 연구 중심으로 연구 수행
 - 시민민주주의의 계획 여건인 다양한 제도, 자원, 주체와 관계성 등에 관해서는 다양한 행정자료와 통계자료에 기초해 현황을 조사·분석
- 전문가 간담회와 자문회의 실시
 - 시민민주주의 개념이나 계획의 구성체계를 정립하기 위해 관계전문가들이 참여하는 자문회의 실시
 - 주요 정책 분야에서의 시정 여건이나 계획 현안의 도출과 관련해, 필요한 경우에는 정책당사자 주체가 참여하는 전문가 간담회를 실시

02

계획수립을 위한 예비적 검토



1_시민민주주의 개념과 이론적 논의

2_기본계획의 성격과 구성 검토

02. 계획수립을 위한 예비적 검토

1_시민민주주의 개념과 이론적 논의

1) 시민민주주의, 개념화를 모색하며

- 시민민주주의 기본계획의 근간이 되는 시민민주주의는 민주주의가 지나온 현실과 이론의 장구한 역사에 비추어 볼 때, 다소 생경한 개념에 해당
 - 시민사회, 시민참여, 시민정치 등과 같은 개념과 비교해 볼 때 시민민주주의는 학술적으로 정립된 개념으로 보기는 어려움
 - 일부 학자들의 논의에서 제한적으로 시민민주주의는 자발적 결사와 참여, 시민정신이나 시민 볼런티어리즘 등에 초점을 두는 시민지향 내지 시민중심의 민주주의의 모델로 정도로 이해됨(Skocpol, 2003)
- 이렇듯 적극적 시민의 이상에 기초한 민주주의는 역사적으로 존재하는 모델 가운데 공화민주주의 모델에서 이론적 기반을 찾아볼 수 있음¹⁾
 - 민주주의의 이론과 실체에서 출현하는 다양한 민주주의 모델은 자유민주주의와 공화민주주의의 변형된 모델에 해당함
 - 민주주의에 관한 3가지 규범적 모델을 비교 분석한 논의에서 하버마스(Habermas)는 공화민주주의 모델에 대해 “시민들의 권리는 적극적 자유의 모델로 결정되는데, 그것은 외적 강제로부터 자유가 아니라 공동의 실천에 참여할 가능성에 의해 보장된다... 그래서 국가의 존재 이유(raison d'être)는 동등한 사적 권리들의 보호에 있는 것이 아니라 자유롭고 평등한 시민들이 어떠한 목표와 규범들이 모든 사람의 평등한 이해관계 속에 있는지에 대한 이에 도달하는 포용적인 의견 및 의지 형

1) 역사적으로 존재하는 다양한 민주주의 모델에 관한 더 상세하고 체계적인 논의에 대해서는 Held(2019), Saward(2003)등을 참조

성의 보장에 있다”(Habermas, 1994)고 설명함

- 이러한 공화민주주의의 정치·사상적 토대가 시민공화주의(civic republicanism)로, 고대 그리스 시대에서 현대사회에 이르기까지 오랜 역사적 기원과 변화를 가지고 있음²⁾
 - 시민공화주의는 고대 그리스와 로마 시대의 공화주의 사상에서 시작해 중세 후기에 발전한 이후, 18세기 유럽과 미국을 중심으로 고유한 정치사상으로 확립(Honohan, 2002)
 - 이러한 시민공화주의 정치사상은 20세기 후반 바버(Barber)나 샌델(Sandel), 테일러(Taylor) 등의 공동체주의 사상으로도 계승됨
- 이하에서는 정치사상으로서 공화주의와 이를 정치체제로 구현한 공화정의 이론과 역사를 살펴봄으로써 시민민주주의 개념을 재정립하고자 함
- 역사 속에 구현된 정치체제로서 공화정(republic)은 민주정과 다르게 혼합정을 근간으로 한다는 점이 핵심적 내용
 - 군주제 성격의 집정, 귀족제 성격을 내포한 원로원, 그리고 민주제를 구현한 민회가 서로 견제와 균형을 추구함³⁾
 - 후대의 공화주의 사상가들은 이러한 견제와 균형을 원리가 공화정이 부패와 분열의 혼란을 사전에 방지하면서 번영을 구가하게 한 핵심 요소로 인식함
- 이러한 공화정이 역사의 무대에서 사라졌다가 12세기에 북부 이탈리아의 자치 도시들을 중심으로 재출현하여 르네상스 시대대로까지 이어짐
 - 이러한 도시들로는 교역과 수공업으로 성장한 피렌체, 밀라노, 시에나, 베네치아 등이 대표적임
 - 이들 도시 공화정은 11세기 말에 이미 자신들의 집정관을 세웠으며, 12세기 말에는 통치평의회를 갖춘 새로운 정부 형태도 출현함⁴⁾

2) 이 연구에서 (시민)공화주의 정치사상 그리고 이의 민주주의 이론과의 결합에 대해서는 스킨너(Skinner, 1986), 비롤리(Viroli, 2006), 페티트(Pettit, 2012), 포콕(Pocock, 2011), 권(Gwynn, 2015), 헬드(Held, 2019) 등을 참조하였음

3) 그리스 아테네의 민주정과 시민들이 교대로 지배하고 지배받는다는 순수 직접민주주의를 지향해 추첨을 통해 500인 평의회와 행정장관(아르콘)을 선출하고 민회가 최고 의사결정기관으로 자리매김하였다. 로마공화정에서는 행정관(22인), 원로원, 그리고 민회로 구성되었는데, 민회의 경우 동질적 시민들로 구성된 3개의 민회가 존재한 것으로 알려져 있다. 민주정과 다르게 로마의 민회는 행정기관들에 의해서만 소집될 수 있었고, 그나마 평의회 경우엔 시민을 대표하는 호민관에 의해 소집도 가능함(Gwynn, 2015)

4) 통치평의회는 장은 포데스타(Podesta)라는 행정관인데, 선출직으로 임기가 제한되고 평의회를 책임지는 역할을 수행한 것으로 알려지고 있음

- 이 시기에 존재했던 도시 공화정의 의의는 높은 수준의 민주주의 원리를 구현한 데 있는 것이 아니라 중세의 기독교 군주제하에 도시를 중심으로 자치가 가능하다는 점을 실증한 사례로서 의의를 가짐
- 정치사상으로서 공화주의는 다양한 정치적 가치들이 혼재되어 있으나, 함께 결정하고 공직을 수행하는 ‘적극적 시민’의 이상이 바탕을 이룸
 - 적극적인 정치 주체로서 시민에 기초한 공화주의는 고대 그리스와 로마 시대에 출현하였다가 르네상스 시대에 부활한 이후 20세기 후반 이후 재조명되고 있기도 함
 - 특히 시민의 덕성과 시민의 영광, 군사력 등은 자치와 참여로 연결시킨 로마공화정은 공화주의의 중요한 사상적 토대로 기여함

< 공화주의(republicanism) 정치사상에 관하여 >

- 로마시대의 저명한 정치사상가인 키케로(Cicero)는 “공화정(res publica)은 인민의 일(popoli res)이다. 그런데 인민이란 무작정 모인 사람들의 집단이 아니다. 인민이란 법과 권리에 대한 공동의 합의에 의해 그리고 상호이익이 되는 것에 참여하려는 갈망으로 결합한 상당수 사람들의 모임이다.
(Cicero, Dere Publica)
- 많은 공화주의자들에게 자유란 전제군주의 자의적 권력으로부터 자유를 의미하며, 통치제 참여함으로써 공동의 관심사를 운영할 수 있는 시민들의 권리 역시 자유의 일부였다. 시민의 덕성이란 자기 자신이나 가족의 이해관계보다 공동선(public good)에 기꺼이 우위를 두는 영웅적 의지나 애국심, 공적 정신을 의미하였다.
(Canovan, 1987: 434)

- 이러한 공화주의 사상이 체계화된 것은 르네상스 시대로 사상의 핵심은 자치정부가 자유의 기초이고 자치정부에 참여하는 사람들의 권리 또한 자치의 기초라는 인식에 있음(비롤리, 2016 ; 페턴, 2012)
 - 최고의 정치적 이상은 시민의 자유를 실현하는 데 있는데, 이 경우에 그 자유는 스스로 선택한 목표를 방해받지 않고 추구하는 것으로, 페턴과 같은 학자는 자유주의의 자유와 구분되는 ‘비지배적 자유’로 개념화
 - 아울러 통치자들은 정의의 집행자로서 시민의 덕성을 촉진하기 위해 공동체가 창출한 법을 효과적으로 집행하도록 보장함(Skinner, 1985)
 - 시민의 덕성이란 공적 마인드, 겸양의 정신, 공명정대, 고결함, 종교적·세속적 권위의 존중 등을 포함

- 이러한 시민적 덕성이 촉진될 때 정치를 타락시키는 파벌주의, 공적 사무에서 사익추구 등을 제어할 수 있을 것으로 인식
- 이러한 기본적 인식하에 시민공화주의는 여러 학자들이 언급한 바 있는 것처럼 다수의 전통이 존재(Skinner, 1986; Held, 2019)
 - 가령, 공화주의 역사에 정통한 대표적 학자인 스킨너와 같은 이는 고전적 시민공화주의와 인본주의적 시민공화주의를 구분(Skinner, 1986)
 - 이와 다른 보다 정형화된 구분 방식으로는 보호공화주의와 계발공화주의로 구분하는 방식에서 찾을 수 있음(Held, 2019)
 - 전자는 시민들의 목적과 목표를 보호하기 위한 수단으로서 '정치참여'를 강조하는 것으로, 마키아벨리에서 몽테스키외를 거쳐 미국의 메디슨으로 이어짐
 - 반면 후자는 인간의 발전, 자기실현의 수단으로서 정치참여의 가치를 강조하는 것으로, 중세에 마르실리우스(Marsilius)를 거쳐 루소(Rousseau)로 계승
- 이러한 사상적 조류를 통해 공화주의에 천착해보는 것은 시민민주주의의 사상적 토대로서 시민공화주의의 핵심 가치를 식별하는 도움을 줄 것임
 - 이 경우에 시민공화주의는 어떻게 하면 이기적이고 의심이 많은 보편적 인간이 정치 질서에 순응하고 공공선과 국가에 헌신하게 할 것인가에서 논의를 시작
- 시민공화주의는 시민적 덕성에서 그에 대한 해답을 구하였는데, 이를 고취할 수 있는 조건으로 '법치'와 '종교적 숭배'를 언급
 - 이 가운데 법에 따른 지배가 사람들에게 공동체의 이익을 자신의 이익보다 우선하게 하는 기반으로 작용
 - 주목할 점은 선한(좋은) 법의 제정이 그 전제조건이라 할 수 있는데, 단일정체에 비해 혼합정이 계층 간 이익 균형을 가능하게 하는 것으로 인식한다는 점임(Skinner, 1981)
 - 이러한 측면에서 정치에 가까이 참여하거나 자치에 기초한 정체가 자유에 기초가 될 수 있다고 생각
- 그럼에도 불구하고 자유의 보존에는 공동체의 유지와 방어가 필수적으로 공동체의 목표를 개인의 목표보다 우위에 둘 것을 주장
 - 이러한 맥락에서 정치참여는 개인이 자유로울 수 있는 조건으로, 시민

들(주로 장인, 소상공인)이 스스로 통치하지 않으면 타인에 의해 지배된다는 보호공화주의 사상이 확립됨

- 참여와 자치의 사상을 더욱 강조하고 진정한 공화국을 지향하는 다른 사상가는 계발공화주의 사상인 루소라 할 수 있음
 - 자연상태의 인간이 함께 사회계약을 통해 창출하는 공적 결사체가 이른바 도시국가(cité) 또는 공화국(république)이라 부르는 것임
 - 이러한 공화국의 자치 이상은 그 자치가 목적이며, 모든 시민은 무엇이 공동체에 최선인가를 결정하고 바람직한 법을 제정하기 위해 모여야 한다고 주장. 그에 따르면, “주권은 양도될 수 없으며 동일한 이유에서 대표될 수도 없다. 그것은 본질적으로 전체 의사 속에 존재한다. 따라서 인민의 의원들(deputy)은 인민의 대표가 아니며, 대표가 될 수 없다. 그들은 단지 인민의 대행인(agent)일 뿐이기 때문에 아무것도 최종적으로 결정할 수 없다”(루소, 사회계약론, 15장: 127)
- 루소의 계발 공화주의 사상에서 자유(적극적 자유)는 공화주의가 지향하는 핵심적 가치의 하나에 해당
 - 자유는 일반의사를 제정하는 데 참여함으로써 달성되며, 시민들이 모두 동일한 권리를 향유한다는 점에서 시민들 간 평등과도 일맥상통함
 - 인간이 자유를 유지할 수 있는 정당한 방법은 시민들이 본연의 역할을 제대로 수행하는 데 있으며, 이러한 시민들에 의해 일반의사가 실현되어야 한다는 것이 루소 공화주의 사상의 핵심임
- 이상의 논의를 종합해 볼 때, (시민)공화주의는 다음과 같은 요소를 근간으로 한다고 볼 수 있음
- ① 적극적 시민의 이상과 시민적 덕성(civic virtue)
 - 시민공화주의는 공동체의 구성원인 시민이 함께 결정하고 공직 수행하는 적극적 시민의 이상을 지향
 - 이러한 이성애 기초해 공동선(common good)에 우위를 두는 공적 정신, 애국심, 공명정대함, 지역의 봉사과 헌신 등을 존중
- ② 지배가 없는 적극적 자유와 정치참여
 - 국가나 타인의 간섭이 없는 소극적 자유에서 탈피해 자신이 선택한 목표를 방해받지 않고 추구할 수 있는 자율(autonomy)이나 자치(self-governing)로서 자유의 가치를 지향

- 개인이 시민으로서 공동체에 참여하는 것은 비지배적 적극적 자유를 보장하고 자기실현의 수단으로서 중요
- ③ 공동체의 공익 우선 그리고 견제와 균형의 원리와 법치
 - 공화주의는 사익보다 공동체 전체의 이익, 공동선의 실현을 최우선에 두는 정치사상
 - 정치는 계층간 견제와 이익 균형을 창출하고 법에 의한 지배를 가능하게 함으로써 정치질서를 회복하는 것이 중요한 역할
- ④ 공동체 구성원간 평등의 실현도 중요한 요소
 - 정치적 권리가 평등(형식적 평등)해도 부와 권력의 불평등이 심하면 시민들은 적극적 자유나 참여에 현실적 제약 존재
 - 시민들이 경제적 예측에서 벗어나 자율적으로 판단·행동할 수 있는 정도의 경제적 평등도 공화주의의 주요 요소임



[그림 2-1] 공화주의 정치사상의 핵심 요소

- 주목할 점은 유구한 역사를 가진 시민공화주의 사상은 20세기 들어와 다양한 형태로 계승되고 있다는 점임
 - 이 연구에서는 공화주의의 현대적 조류를 공동체주의, 절차주의, 평등주의적 공화주의로 대별하고자 함
 - 이 가운데 ‘공동체주의’와 ‘절차주의’의 차원은 시민공화주의에 기초한 시민민주주의의 개념화와 관련해 중요한 요소로 고려할 수 있음
- 여기서 ‘공동체주의적 공화주의’의 조류는 근본적으로 공화주의의 근간이 되는 정치사상으로서 의의를 가짐
 - 앞서 논의한 바와 같이 사상적 뿌리는 고대 그리스와 로마공화정으로

- 거슬러 올라가며, 르네상스 시대 공화주의 사상에서 정점에 이르게 됨
- 여기서는 정치공동체의 자유가 공동체 자체의 권위 외에 어떠한 권위에도 의존하지 않는 것으로 인식(Canovan, 1987)
 - 이러한 사상적 토대 위에 공동체의 공공선을 실현하는 과정에의 참여와 자치 등을 최우선의 가치로 수용
- 이러한 공동체주의적 공화주의 사상은 20세기에도 이어져 다양한 민주주의 이론이나 제도적 모델에도 구현되어 있음
- 무엇보다도 60년대 후반을 전후해 자유민주주의 모델에 대한 비판과 성찰에서 나온 대안적 모델로서 참여민주주의 모델이 그러함
 - 이외에도 20세기 후반 미국 사회에서 도시나 지역사회 차원에서 다양한 현상을 통해 공동체주의가 부활함
- 실제 80년대 참여민주주의에 관한 이론적 모델의 하나로 출현한 강한 민주주의는 시민공화주의에 기초하고 있음
- 가령, 바버(Barber)의 ‘강한 민주주의’(strong democracy)는 시민참여와 자치의 정신을 근간으로 하는 시민적 윤리나 시민문화 등 시민공화주의를 재활성화하는데 초점(Barber, 1984)⁵⁾
 - 이러한 인식에 기초해 강한 민주주의를 제도화하기 위해 시민정신을 재활성화할 수 있는 12가지 프로그램을 제안한 바 있음
- 이러한 움직임은 오늘날 미국 사회에서 새로운 공동체주의적 공화주의 비전을 제시하고 있는 테일러나 샌델의 공화주의 이론으로도 이어짐
- 이 가운데 샌델(Sandel, 2012)이 공화주의 부활을 상징하는 것으로 고려한 ‘시민권의 정치경제’는 분권적 거버넌스를 이해하는데 유용
 - 각각은 시민불평등에의 저항, 지역사회개발법인(CDC)의 활성화, 스프롤버스터즈(sprawl busters), 신도시주의(new urbanism), 지역사회조직화 활동 등임(아래 박스 참조)
- (시민)공화주의의 다른 주요 사상적 조류는 이른바 공론장(public sphere)과 공적 숙의(public deliberation) 등을 통해 발현되는 ‘절차주의적 공화주의’ 사상에서 찾을 수 있음

5) 바버가 참여의 양식으로 제시한 것은 3가지로, 공적 담화, 정책결정, 행동 등이다. 공적 담화의 차원에는 의제설정과 의견청취, 공감과 더불어 숙의를 포함하고 있으며, 행동 차원에는 공동사업, 지역사회 활동, 시민봉사를 포함하고 있음(Barber, 1984)

〈 20세기 후반 미국사회에서 공동체주의의 부활(Sandel, 2012) 〉

- ① 불평등에 대한 범시민적 반대
 - 80년대와 90년대 미국사회에서 경제적, 사회적 불평등이 심화되면서 이에 대한 사회 각계각층에서 반대의 목소리가 분출
 - 불평등의 문제에 대한 대응에 있어서 공동체주의적 공화주의는 약화된 공동체 의식에 대한 문제의식과 이를 되돌리기 위해 시민정체성, 선린, 공동체 촉진 등에 관한 시민교육의 중요성에 대한 사회적 인식 고조
 - 이런 맥락에서 경제적 불평등에 대한 공동체주의의 접근은 분배정보보다는 시장 세력으로부터 공동체가 타락하지 않도록 공동체 제도들을 재건·유지·강화하는 데 주력하고자 함
- ② 지역사회개발법인(CDC)의 출현 및 성장
 - 지역개발법인은 저소득의 지역사회가 자신들의 경제적 운명을 스스로 만들어 가는 데 참여할 수 있도록 하기 위해 기획된 비영리 법인임
 - 1960년대 중반에 도시 재건을 위해 추진된 대규모 정부 계획이나 프로젝트에 대한 대안으로 시작되었다가 레이건 정부 때 지원이 중단되었는데, 로버트 케네디가 브록클린에 세운 베드포드-스타이버선트 재생법인(Bedford-Stuyvesant Restoration Corporation)이 최초
 - 지역사회개발법인들은 지역사회 주민들과 경제 리더들로 이루어진 위원회가 주도하여 공공주택단지 조성, 창업, 직업훈련 등에 필요한 자금을 지원해 지역사회의 경제발전을 모색
- ③ 스프롤 버스터즈(sprawl busters) 운동의 전개
 - 1990년대 월마트와 같은 대형할인점들이 지역사회 상권과 경관을 파괴하는 데 반대하여 시작했으며, 특히 1993년 매사추세츠 그린필드 유권자들은 월마트의 뉴잉글랜드 타운 진입을 두고 실시한 주민투표에서 용도구역변경을 반대해 월마트 진입을 저지
 - 이후 이 선거에서 승리한 활동가들은 스프롤 버스터즈 연합을 통해 전국의 다른 지역사회에서 활동하는 월마트 반대세력과 연대를 형성
- ④ 신도시주의(new urbanism)의 출현 및 성장
 - 20세기 후반 도시계획가, 건축가, 시민단체, 지역개발기관들을 중심으로 활기찬 시민생활에 부합하는 지역사회 조성을 모색하는 조류로 신도시주의 운동이 출현
 - 신도시주의자들은 전통적 타운이 지닌 미덕 중 일부를 되살릴 수 있는 지역사회를 건설하고자 상점, 행정기관, 직장, 정거장 등까지 걸어들 수 있는 범위 내에 주택, 학교, 공원, 이외 공공시설의 배치를 추구
- ⑤ 지역 시민사회의 조직화 활동 전개
 - 20세기 중반에 이미 지역사회에 기반을 둔 단체들이 네트워크를 형성해, 빈곤한 지역사회 주민들에게 효과적인 정치·사회 참여 방법을 교육하는 산업영역재단(Industrial Areas Foundation)을 설립함
 - 이러한 산업영역재단이 20세기 후반에도 이어졌는데, 오늘날 가장 영향력있는 조직이 1974년에 샌안토니오의 빈곤한 히스패닉 지역사회에서 설립된 시민단체인 '공공서비스 지역사회협의회'(Communities Organized for Public Service)임
 - 조사에 따르면 1994년까지 산업지역재단은 17개 주에서 40여개의 풀뿌리 조직을 만들어낸 것으로 알려지고 있음

- 이러한 공론장이나 공적 속의의 이상은 고대에서부터 현대에 이르기까지 다양한 정치사상과 이론에 녹아있음
 - 무엇보다도 절차주의적 정치사상은 평의회와 민회(Ecclesia), 그리고 시민법정(Dikasteria)으로 대표되듯이 모든 시민이 참여해 공동체의

주요 사안을 토론으로 결정해 민주적 정당성을 부여하고자 했던 근대 아테네 민주정에서 기원함

- 이러한 정치체제에 대해 포폴리즘이나 선동정치화라는 우려와 비판이 있는 가운데 18세기 말에 이르러 미국의 헌법 논쟁, 20세기 후반에 담론민주주의와 같은 정치적 실천으로 이어져 옴
- 현대 정치사상에서 공적 토론이나 숙의에 대한 강조는 듀이(Dewey) 등으로 대표되는 미국의 실용주의 사회사상에서 강조됨
 - 듀이에 따르면, ‘다수결이란 그 자체로는 어리석은 원칙이다. (오히려) 선행하는 논쟁, 소수의 의견에 대응하기 위한 견해의 수정, 다음에도 성공적으로 다수가 될 수 있다는 사실에 따라 소수에게도 주어지는 상대적 만족감 등이 중요하다’고 피력한 바 있음(Dewey, 2014)
- 이러한 사유체계가 공화주의 대표적인 사상가인 아렌트(Arendt) 등에 의한 ‘공론장’(public sphere)을 중심으로 하는 정치이론으로 발전
 - 아렌트에 따르면, 인간의 조건을 이루는 것은 노동(work), 작업(work), 행위(action)의 3가지 요소인데, 그 가운데 관계의 그물망으로 형성되는 언어와 행위는 공적 영역에 속한다고 인식함
 - 이러한 공적 영역의 행동에 의한 공동의 영역이 ‘공론장’인 셈인데, 언제 어디서나 참가자 간 평등한 행동과 발언을 통해 창조되기도 사라지기도 하는 현실적 공간이자 잠재적 공간에 해당함(Arendt, 1996)
 - 이러한 논의를 이어받은 하버마스는 공론장의 역사적 구조변형에 관한 분석을 토대로 의사소통과 상호이해의 보편적 조건을 재구성하는 ‘보편화용론’-대화의 당사자가 상호이해와 합의를 도출하고 이를 통해 사회적 상호작용을 가능하게 하는 조건-을 재정립함⁶⁾
- 시민공화주의의 역사와 현대적 계승에 관한 이상의 논의를 토대로 이 연구에서는 시민민주주의의 개념 구성을 다음과 같은 세 차원으로 구성함
- **분권형 참여적 거버넌스(empowered participatory governance)** : 지역사회와 주민으로의 이중적 분권과 실질적 주민참여
 - 상위 정부(행정)가 주도하는 정책을 결정하고 실행하는 국정 및 시정 운영에서 탈피해 더 많은 자원과 활동의 분권과 이양
 - 이러한 풀뿌리 단위로의 권력(권한)의 이양에 기초해 주민자치, 즉 지역사회 주민 주도의 지역사회 문제해결과 지역사회발전 모색

6) 이에 대해서는 뒤의 시민사회와 숙의적 거버넌스에 관한 논의에서 상세하게 논의할 예정임

- **결사체적 거버넌스(associational governance)** : 다원화된 자발적 결사체들의 평등한 참여와 협력적 통치
 - 다양한 결사체의 활성화와 평등하고 공정한 정치참여를 촉진함으로써 특수이익의 추구나 파벌주의의 최소화
 - 전통적인 행정 주도형 시정 운영에서 탈피해 시민사회가 행정의 파트너라는 인식하에 파트너십과 정책의 공동생산(co-production)
- **숙의적 거버넌스(deliberative governance)** : 정치적 공론장의 활성화와 공적 숙의체계 확립
 - 생활세계의 다양한 사회문제나 정책 이슈를 탐색하고, 공식적·비공식적으로 논의하는 비국가 및 비시장 영역으로서 정치적 공론장의 활성화
 - 비제도화된 정치적 공론장과 제도적 영역(입법 및 행정체계)을 매개하는 제도적 틀로서 공적 숙의의 제도화·시스템화
- 상기의 3가지 거버넌스 차원을 뒷받침하는 사회적 하부구조로서 자발적 결사체에 기초한 시민사회의 기반조성과 활성화도 중요
 - 시민사회는 현실의 민주주의를 선도하고 다양한 영역을 매개하는 역할을 수행한다는 점에서 민주주의 실현에 중요
 - 시민민주주의의 개념 구성이나 작동방식을 이해하기 위해서는 시민사회에 관한 이론과 실제에 관한 논의도 중요
- 다음 절에서는 먼저 시민사회에 관한 이론과 실제를 살펴본 후에, 이에 기초해 시민민주주의를 구성하는 3가지 차원에 대해 논의함



[그림 2-2] 시민민주주의의 개념적 구성

2) 자발적 결사체로서 시민사회: 이론과 실제

- 민주주의에 관한 다양한 논의들은 제도적 하부구조로서 시민사회에 관한 다양한 관점과 논의를 포함함
 - 지배적인 관점은 그것을 자발적 결사체로 이해하는 것이며, 사회의 다른 영역들과의 관계 속에서 시민사회의 성격과 변화를 분석
 - 특히 시민사회에 관한 다양한 현상과 논의의 저변에 흐르고 있는 인식은 ‘국가주의’(statism)에 대한 회의, 그리고 대항권력으로서 시민사회라 할 수 있음
- 이러한 지배적 인식에도 불구하고 현대적 시민사회론은 자발적 결사체를 넘어 다양한 요소들을 포괄하며 국가와의 다차원적 관계를 조명
 - 가령, 대표적인 시민사회 이론가인 코헨과 아라토(Cohen & Arato)는 다원적인 자발적 결사체 외에 공론장과 사적인 삶, 합법성을 중요한 구성 요소로 피력한 바 있음(코헨·아라토, 2013)
 - 다른 유력한 이론가인 에드워즈의 경우에도 시민사회에 대한 개념적 접근과 관련해 3가지 접근을 제안한 바 있음(Edwards, 2019)
- 이하에서는 시민사회에 관한 이론과 실제에 관한 논의를 살펴봄으로써 시민민주주의 개념에 대한 이해의 폭과 깊이를 더하고자 함
 - 특히, 시민사회에 관한 이론의 역사는 국가와 정치사회, 시민사회의 관계 속에서 시민사회의 역사적 변화와 성격을 이해하는 데 필수적임
 - 이러한 논의는 앞서 도출된 시민민주주의의 3가지 거버넌스 차원을 체계적으로 규명하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라,
 - 시민사회 생태계에 순기능적인 환경의 조성이나 활성화 제도를 모색하는데 정책의 방향을 설정하는 데 있어서도 일조할 것으로 기대됨
- 먼저 고대의 정치철학, 특히 아리스토텔레스에서 기원하는 정치철학에서는 국가(polis)와 정치사회(politike koinonia) 그리고 시민사회(societas civitatis)는 서로 구분되지 않은 동일체로 인식
 - 당시에는 시민들의 정치적 결사 그 자체가 시민사회인 동시에 국가(polis)에 다름 아니라는 인식이 지배적임
 - 물론 이 경우에 시민은 근대 시민혁명 이후에야 비로소 형성된 보편적 시민이라기보다는 정치에 참여할 권리를 가진 성인 남성에 불과함

- 국가=시민사회, 국가 또는 시민사회로 동일시하는 시민사회 인식론은 중세를 거쳐 근대의 계몽주의 시대로까지 면면히 이어져 왔음
 - 홉스(Hobbes)와 같은 정치사상가의 경우 시민들의 결속을 자연상태로서 사회로 인식해, 시민들의 결사가 국가 또는 시민사회라고 규정
 - 유사하게 로크(Locke)나 칸트(Kant)와 같은 계몽주의 사상가에서도 국가=정치사회=시민사회라는 인식이 유지됨⁷⁾
 - 이러한 관념으로 인해 경제활동을 담당하나 잔여적 범주에 불과한 것으로 간주한 가내경제에 속박된 수공업자나 여성 등은 시민사회에 속하지 않을 것으로 규정

〈 국가=정치사회=시민사회 개념 인식의 역사적 기원 〉

정치적으로 조직된 인간 세계에 관한 고전 철학의 이론적 입장에 따르면 국가는 사회를 자신 속에 포함하고 있거나 사회를 자신의 존립을 위해 전제로 하고 있는 것이 아니라 국가는 그 자체 '사회', 그것도 시민사회·정치사회이다. 즉 '사회'라는 말은 어원상의 의미를 살펴볼 때 결사, 통합 외에 다른 말이 아니다... 이와 같이 19세기 이래로 오늘날까지 자명한 것으로 인식해 분리된 것으로 보는 국가와 시민사회는 18세기 중반까지도 중세 유럽의 정치철학 안에서 시민사회를 보는 관점, 즉 아리스토텔레스 정치학의 서론에서 폴리스를 표현한 것과 동일한 개념에 의하여 ... politike koinonia(정치사회) 또는 societas civilis(시민사회)로 받아들이는 고대 시민사회와 고전정치학적 근본 개념이다(Ridell, 1992)

- 이러한 인식으로부터 단절은 19세기 헤겔의 시민사회론으로 국가의 정치영역을 시민적인 사회영역(즉 시민사회)로부터 분리함
 - 이미 18세기 말에 정치와 사회를 개념적으로 구분해 정치를 '국가'(행정, 입법, 군사제도 등)로 한정하고, 시민적인 것을 사회로 규정하는 관념이 새롭게 태동하기 시작함
 - 헤겔은 이러한 인식을 수용해 국가와 구분되는 시민사회에 대해 노동과 욕구를 바탕으로 성립하고 국가의 기능적 작용 속에 스스로 재생산하는 사인 간 관계 조직으로 인식.⁸⁾ 헤겔에 따르면, "시민사회는 시장경제에 바탕을 둔 욕망체계일 뿐만 아니라 전제정에서 시민의 자유를

7) 칸트의 경우 『도덕형이상학』에서 국가를 의미하는 키비타스(Civitas, 로마시대의 소국가들)를 시민사회(Societas Civitatis)로 명명하면서, 이 시민사회 국가의 입법에 의해 통합된 구성원을 공민(Staatsbürger)으로 표현하였음. 이 공민은 고대 시민사회로 인식한 시민사회 구성원으로서 시민, 말하자면 공적 생활로서 입법활동과 국정에 참여하는 사람을 의미하였음

8) 이러한 인식의 전환과정에는 18세기 말 산업혁명과 정치혁명(시민혁명)이 결정적 계기가 되었는데, 당시 부당한 부르주아적 시민(der Bürger)을 자연적 욕망의 주체로 그리기 시작한 것임. 이러한 변화를 인식해 헤겔은 사적 시민으로서 부르주아(Bourgeois)와 공적 시민(공민)으로서 시민(Citoyen)을 구분하였음. 그래서 이러한 시민 개념의 구분에 상응해 공적 시민 영역을 주관하는 국가와 가족을 위해 배려하고 노동하고 계약을 맺는 시민 영역과의 구분도 가능해 진 것임

보호하고 보장하는 법체계이며, 여러 결사체와 공공행정의 네트워크로 이루어지는 다원성의 체계”임(헤겔, 법철학)

- 이러한 시민사회 개념체계에는 욕망의 체계와 이를 규제하고 질서를 부여하는 계기의 작용이라는 2가지 측면이 중요하게 작용함

- 시민사회를 지배하는 욕구체계는 욕구 충족을 향한 만인에 의한 만인의 투쟁으로 인해 대립과 분열을 경험
- 이러한 욕망체계에 규범과 질서를 부여하려는 계기의 작용이 사법제도(Rechts pflege)와 경찰행정(Polizei), 그리고 직업단체(Korporation)으로 구현됨⁹⁾

○ 그럼에도 불구하고 시민사회가 가지고 있는 내적 한계는 절대이성의 존재이자 시민사회내 다원적인 매개조직들과 체계를 바탕으로 한 윤리적 공동체로서 근대국가(보편국가)의 출현을 요구함

- 직업단체(조합 등)와 경찰행정은 시민사회 내 특수이익, 욕망체계를 제어하기에는 불충분하고 오히려 장악될 가능성을 내포함
- 여기서 시민사회 내 개별적 계기들로는 달성하지 못하는 불평등과 불공정을 제거하고 시민의 보편 이익을 실현할 수 있는 국가가 요구됨

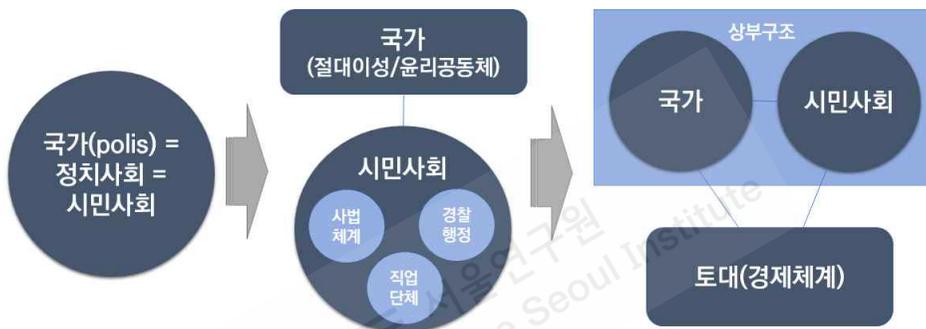
○ 이러한 헤겔식 이분법을 넘어서는 새로운 시민사회론이 잘 알려져 있는 3분 도식에 기초한 그람시(Gramsci)의 시민사회론임

- 그람시의 시민사회 개념은 헤겔이나 마르크스 개념들과 다르게 국가-경제-시민사회를 구분하는 3분 도식에 기초함
- 아울러 헤겔과 다르게 가족과 정치문화를 시민사회 영역 내에 통합하는 한편, 헤겔과 마르크스와 다르게 시민사회에 통합되어 있던 것으로 인식하였던 자본주의 경제를 시민사회의 영역과 분리함¹⁰⁾
- 이러한 시민사회론은 국가에 대한 제한된 인식으로 인해 완전한 형태의 3분 도식으로 보기는 어렵기는 하나, 후대에 파슨스나 하버마스, 코헨과 아라토 등의 현대적 시민사회론으로 계승된 것이 사실임

9) 이러한 개념적 인식의 변화는 고대 시민사회 개념에서 국가=시민사회=정치사회로 보았던 정치가 경찰행정으로 축소되고, 경제와 통합된 가정(oikos)은 가족(family)의 의미로 축소되는 가운데, 경제영역은 부르주아적 시민과 직업단체가 성장하면서 시민사회 주요 영역으로 분화된 역사적 상황을 반영한 것이라고 볼 수 있음

10) 그람시에 따르면, “우리가 할 수 있는 것은 두 가지 주요 상부구조 수준을 고정하는 것이다. 즉 ‘사적인 것’으로 부르는 유기체들의 앙상블로서 시민사회 수준과 정치사회 혹은 국가의 수준. 이 두 가지 수준은 각기 지배집단이 사회를 통해 행사하는 헤게모니 기능, 국가와 법적 정부를 통해 행사하는 직접 지배 내지 통치 기능에 상응한다”(Bobbio, 1987에서 재인용).

- 그람시의 시민사회론에서 핵심적 내용은 경제나 국가 영역이 아닌 제 3의 영역으로서 시민사회가 가지는 고유한 기능의 정립에 있음
 - 시민사회는 이른바 토대(경제영역)의 물적 조건을 재생산하고 지배를 유지하려는 주체들과 이를 극복하려는 주체들 간 경쟁의 장으로 인식
 - 이러한 3분 도식과 이에 기초한 2차원의 실천을 통해 기존체계가 재생산되는데, 동의와 강제, 헤게모니와 지배의 조합이 그것임
 - 여기서 동의나 헤게모니와 관련해 시민사회 내 사회적·경제적 결사체들과 문화제도들을 중요한 요소로 인식함으로써 시민사회에 새로운 성격을 부여(코헨·아라토, 2013)



[그림 2-3] 시민사회 개념적 구성체계의 변화: 국가 대 시민사회

- 시민사회에 관한 다양한 논의에서 중요한 다른 이론적 논의로는 '미국의 민주주의론'으로 유명한 토크빌(Tocqueville)의 시민사회론임
 - 토크빌은 귀족사회 해체 이후 근대사회에서는 집권화된 국가와 고립된 개인 사이에 평등주의적이고 보편주의적인 민주국가를 제한하는 방안으로서 시민사회론을 정립(에렌버그, 2002)
 - 실제 토크빌은 민주주의로 가는 2가지 길로 민주주의 최고 목표인 '사회의 평등화'와 함께 자신이 옹호하던 자유의 가치를 보장하는 '민주적 자유'와 자유를 희생한 평등화로서 '민주적 전제주의'(democratic despotism) 내지 '민주적 독재'(democratic tyranny)의 길을 제시
- 여기서 민주적 전제주의의 길이 내재하는 폐해를 해소할 수 있는 방안으로 하나로 강조한 것이 바로 자발적 결사체의 활성화임
 - 토크빌이 제시한 방안으로는 민주적 자유를 옹호할 수 있는 제도와 습속을 보완·강화하는 것으로, ① 정치참여의 활성화, ② 사회적 다원주

의와 행정권력의 분산, ③ 이기심의 완화 등을 강조함

- 이 경우에 사회적 다원주의에 관한 논의에서 ‘자발적 결사체의 활성화’를 강조하는바, 시민들의 자발적 결사 속에 이루어지는 자치의 경험과 자유의 체화가 토크빌 시민사회론의 핵심에 해당함¹¹⁾
- 이는 현대사회에서 알몬드와 버바(Almond & Verba), 퍼트남(Putnam), 스카치폴(Skocpol) 등 이른바 신토크빌주의로 이어지면서 시민사회론의 한 축을 차지하고 있음

〈 토크빌의 미국의 민주주의와 시민사회론 〉

귀족사회와 달리 민주국가에서는 모든 시민이 서로 독립되어 있으며 취약하다... 만일 민주국가에서 사는 사람들이 정치적 목적을 위해 단체를 구성할 권리나 의향이 없다면 그들이 누리는 독립은 큰 위험에 처하게 될 것이나 재산과 문화는 오래 간직할 수 있을 것이다. 반면, 만일 그들이 일상생활에서 결사를 구성하는 습관을 가지지 못하면 문명 자체가 위험에 처할 것이다. 개인으로서 단독으로 큰 일을 성취할 수 없는 국민은 만일 그들이 단결된 노력으로서 그것을 성취할 수 있는 방법을 강구하지 못한다면 곧 야만상태로 전락할 것이다(토크빌, 1997: 677)

미국에 존재하는 정치결사는 그 나라에 있는 무수한 결사단체 가운데 하나의 유형에 불과하다. 모든 시대의 모든 조건의 모든 서향의 미국인들은 끊임없이 결사를 조직한다. 모든 사람이 참가할 수 있는 상공단체가 있을 뿐만 아니라, 수천 가지의 단체가 있다. 오락을 제공하기 위해, 학교를 세우기 위해, 교회를 건립하기 위해, 책을 배포하기 위해 결사를 구성한다... 어떤 새로운 사업을 시작할 때 프랑스는 정부기관을, 영국에서는 귀족을 보게되는데 반해 미국에서는 어떤 단체를 틀림없이 발견하게 된다(토크빌, 같은 책: 676)

- 여기서 토크빌 시민사회 개념에서 핵심적 요소인 결사체의 경우 개념의 명확한 이해와 신중한 적용이 필요한 것이 사실임(Galston, 2000)
 - 본래 국가권력에 대한 견제에서 출발하였기 때문에 일반적 시민결사(민간결사)에 더해, 아래와 같은 정치결사도 중요하게 고려함
 - ① 매스컴을 통해 비슷한 신념을 공유하는, 동일한 견해를 표명하는 개인들 간 결사
 - ② 정당의 일부를 대변하는 자유로운 성격의 소규모 집회들
 - ③ 정당이나 국가적 이슈를 중심으로 조직되는 공식적 회의체들
- 토크빌은 국가에 대항하는 주체로서 시민사회(즉 자발적 결사체)가 가져올 수 있는 다양한 긍정적 잠재력을 전망함

11) 토크빌은 유럽에서는 시민혁명 이후 봉건주의 시대의 전통적 2차 결사체들, 즉 종교, 가문, 길드, 지역공동체, 신분집단 등이 해체되는데 비해, 미국에서는 자발적 결사체들이 전통적 결사체의 역할을 담당하는데 주목함

- 민주국가의 '조건의 평등화'가 개인들로 하여금 부정적 정서를 유발하고 국가에 대한 의존성을 초래하는 상황에서 정치결사는 민주적 전체주의를 초래할 수 있는 국가권력의 비대화를 견제
- 민간결사의 경우에도 고립되고 원자화된 개인들이 소속감과 사회적 연대의식을 회복할 수 있고 공공정신을 함양하는데 기여함
- 그럼에도 불구하고 토크빌은 자발적 결사체가 내재하는 한계도 인식함
 - 정치적 결사체에 대해 무제한의 자유가 부과될 경우 당파나 집단 간 이견이 클 경우에 정치사회적 혼란이나 파벌주의가 초래될 위험성에 대해서도 인식(토크빌, 1997: 267-268)¹²⁾
 - 특히 현대사회가 내재하는 구조적 불평등과 자유의 공존은 자발적 결사체의 참여와 자율에 대한 구조적 제약조건으로 작용함
- 한편, 국가-경제-시민사회의 3분 도식에 기반한 시민사회론의 출현은 헤겔로까지 이어지는 국가-시민사회 도식의 사상적 분화를 의미함
 - 이러한 인식론적 변화는 중앙집권화되고 관료주의화된 국가의 출현과 함께 자기조절적 경제의 성장을 반영한 것이라 할 수 있음
 - 그런데도 시민사회가 경제질서의 재생산에 기여하는 국가와 유사한 기능적 단위로 인식함으로써 복지국가의 출현 등 팽창하고 있는 현대국가와 자본주의 경제구조가 시민사회에 대해 가지는 도전을 간과함(코헨과 아라토, 2013)
- 이러한 상황에서 2가지 하위체계로 구성된 '체계'(system)와 '생활세계'(life world) 개념의 도입과 기능주의적 이성 비판에 근거한 하버마스의 시민사회론이 유용한 개념들을 제공함
 - 여기서 생활세계의 구조적 요소와 이의 재생산 과정에서 형성된 제도적 차원(수준)이 시민사회 개념이 뿌리내릴 수 있는 지점에 해당¹³⁾

12) 이에 대해서는 뒤에서 언급할 '결사체 거버넌스'에서 보다 상세하게 논의할 예정임

13) 하버마스의 생활세계는 2가 차원으로 구성되어 있다(하버마스, 2006, 의사소통행위이론 2권 6장). 한 가지 차원은 보통 언어와 문화로 전승되고, 구성원들에게 배후 확신을 공급하는 문화적 비축지식의 저장소로 기능하는 '의사소통행위의 배경으로서 생활세계 차원'으로, 이러한 차원에 의해 개인들은 생활세계에서 벗어나기 어렵다. 이러한 생활세계에서의 의사소통은 근대에 와 문화적 전승 외에 사회통합과 연대의 산출, 사회화 등의 재생산 과정을 통해 문화(Kultur), 사회(Gesellschaft, 이익사회), 인성(Persönlichkeit)로 구조적 분화를 보인다고 주장한다. 이것이 바로 '사회학적 생활세계의 차원'이다. 이러한 생활세계의 구조적 요소들과 이의 재생산 과정이 생활세계의 내적 합리화 과정이라 할 수 있는 것으로, 생활세계의 구조적 요소들의 분화와 재생산과 맞물려 제도들의 분화도 발생한다. 가족과 교육(사회화의 제도들), 단체와 결사체(사회통합의 제도들), 종교·예술·과학(문화의 재생산 제도들) 등의 분화가 그것이다. 특히 문화의 합리화(종교, 예술, 과학 영역)는 의사소통적으로 조정되고 탈전통적인 형태의 결사체, 토론장, 연대, 정체성의 발전을 가능하게 한다고 인식함

- 즉 생활세계의 내적 합리화는 친족, 가부장제, 여타 귀속적 제약에 해방된 동등한 권리를 가진 성원들로 이루어진 새로운 자발적 결사체들을 출현시키고 주로 결사체들 구성원의 자유로운 상호작용을 통해 연대의 형태를 갱신함(하버마스, 2006)
- 중요한 점은 근대사회에서 이러한 생활세계의 합리화에 의해 발전하게 된 시민사회(자발적 결사체)를 중심으로 생활세계 내에 의사소통 구조로서 공론장이 형성된다는 사실임
 - 다른 연구에서 하버마스는 생활세계의 재생산 제도를 전문적 행동체계와 지식체계, 의사소통구조의 3가지 요소로 범주화
 - 문화적 재생산과 연관된 체계(종교, 교육, 가족), 일상적 의사소통의 타당성 측면과 연관된 체계(과학, 도덕, 예술), 그리고 의사소통 구조(의사소통행위 속에 발생하는 사회적 공간)로서 공론장 등이 그것임
 - 여기서 공론장이 시민사회-자유의지에 기초한 비국가적이고 비경제적인 연결망과 자발적 결사체-라는 하부구조를 통해 생활세계의 구성요소 가운데 하나인 사회 속에 뿌리내린다고 주장(Habermas, 1996)¹⁴⁾
- 지금까지 논의한 것처럼 시민사회의 개념과 이론은 궁극적으로 시민사회를 둘러싼 사회현상과 주체들 간 관계에서의 역사적 변화를 반영한 것임
 - 시민사회론의 중심에 놓여있는 시민에서의 개념적 범주의 확대, 즉 성인 남성이라는 특정 계층으로서 시민으로부터 보편적 시민으로의 발전이 주요한 변화로 자리하고 있으며,
 - 국가와 시민사회의 통합(즉 국가=정치사회=시민사회)으로부터 체계적인 분리를 향한 역사적 변화 속에 비국가적이고 비경제적인 자발적 결사체의 형성 또한 시민사회의 개념화에서 주된 내용을 차지함
- 현재 시민사회에 관한 다양한 논의들은 상술한 시민사회에 관한 다양한 이론들의 발전에 기초해 정치행정체계 및 경제체계와 구분되는 사회 영역으로서 시민사회를 이해하는 것이 일반적임
 - 이 연구에서도 3분 도식, 즉 국가-경제-시민사회라는 3분 도식에 기초해

14) 하버마스에 따르면, "오늘날 완전히 변형된 역사적 상황 속에서 시민사회 영역이 재발견되었다. 그동안 시민사회는 자유주의 전통의 시민사회, 즉 헤겔에 의해 욕망체계로 개념화된 부르주아적 사회와는 다른 의미를 가진다. 오늘날 시민사회는 ... 자유의지에 기초하는 비국가적이고 비경제적인 연결망과 자발적 결사체들이다. 이들을 통해 고론장의 의사소통 구조가 생활세계의 구성요소 가운데 하나인 사회 속에 뿌리내리게 된다. 시민사회는 자생적으로 출현한 단체, 조직, 운동들로 이루어지며, 사회적 문제 상황이 사적인 생활세계에 불러일으키는 반향을 받아들여 응축시키고 증폭시켜 정치적 공론장으로 확대한다"고 주장함(Habermas, 1996)

시민사회를 이해하고, 이를 시민민주주의의 주요 요소로 설정함

- 이러한 사회구성체에서 시민사회는 기본적으로 공적·사적 이해관계를 추구하는 다양한 유형의 자발적 결사체가 근간을 이루고 있음

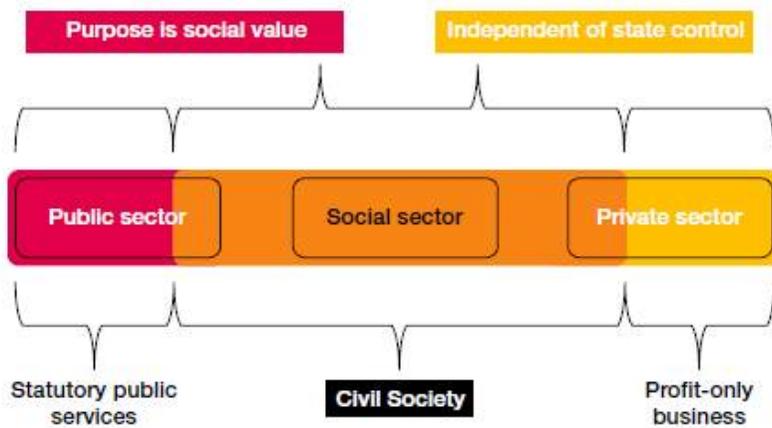


[그림 2-4] 3분 도식에 기초한 시민사회 구성체계

- 이 경우에 시민사회의 주요 구성 요소로서 자발적 결사체의 범위를 이해하는 것은 시민사회의 성격이나 관련 제도를 논의하는 데 있어서 중요
 - 기본적으로 ‘자발적’이라 함은 동의에 기초해 가입과 탈퇴가 자유롭고 대화·교섭·설득이 주된 운영메커니즘으로 작용한다는 것을 의미¹⁵⁾
 - 이러한 자발성에 기초하되 가정과 정부, 그리고 경제영역의 바깥에 존재하는 단체나 네트워크가 자발적 결사체에 해당함
 - 여기에는 다양한 비정부기구(NGOs), 노동조합, 교회 및 종교단체, 전문가단체와 비즈니스 단체, 지역사회단체, 독립미디어 등을 포괄함
- 최근 영국에서 수립한 「시민사회 종합전략」에서도 이러한 개념적 범주에 기초해 시민사회를 범위를 개념화
 - 여기서는 법정서비스와 행정사무를 수행하는 공공부문과 영리추구의 민간부문을 제외하고 사회적가치를 추구하는 광범위한 활동으로 정의
 - 이는 사회부문(social sector)을 기본으로 하되 공공부문과 민간부문의 일부까지도 포함되는바, 여기에는 자선단체, 자원봉사조직, 사회적기업,

15) 이러한 관점에서 보면, 특정한 당파의 정치적 이해관계에서 독립적이지 않거나 행정에 소속되어 있는 결사체들은 시민사회를 구성하는 결사체에서 제외하는 것이 바람직할 것임. 시민사회를 구성하는 자발적 결사체의 범위(범주)에 관한 보다 상세한 논의에 대해서는 Edwards(2019)를 참조

공공서비스 뮤추얼(mutuals), 지역사회단체, 이외 다양한 NGOs 등을 포함(HM Government, 2018)



[그림 2-5] 사회구성체계와 시민사회

- 마지막으로 시민사회에 관한 논의에서 언급할 필요가 있는 다른 주요 논점으로는 상술한 시민사회가 현대 사회의 민주주의 발전에 대해 가지는 정치사회적 효과에 관한 것임¹⁶⁾
 - 앞서 논의한 바와 같이 시민사회는 정치행정체계(국가)와 경제체계와의 지속적인 상호작용 속에 국가와의 관계가 지속적으로 변화
 - 이러한 관계 변화 속에 20세기 후반 정부의 실패와 함께 출현한 시민사회의 재부상은 정책의 결정이나 실행을 중심으로 파트너십 등 정부와 새로운 형태의 관계가 형성되고 있음을 시사
 - 이러한 관계 재정립과 더불어 과거 사회의 국가화와 생활세계의 식민화 경향 속에 재봉건화(refeudalization)되었던 정치적 공론장도 시민사회의 부상과 함께 재활성화할 가능성이 증대됨

¹⁶⁾ 시민사회를 둘러싼 이러한 다양한 변화에 대해서는 결사적 거버넌스와 숙의적 거버넌스에 관한 논의에서 다시 상세하게 논의될 예정임

3) 시민민주주의의 3가지 차원

(1) 분권형 참여적 거버넌스: 분권에 기반한 주민참여와 자치

- 앞서 언급한 바와 같이 공화주의 사상의 근간을 이루는 조류의 하나는 공동체주의(communitarianism) 정치사상이라 할 수 있음
 - 시민사회의 역사적 변화·발전 속에 공동체를 중심으로 참여(participation)와 이를 최대한으로 구현한 자치(autonomy)의 가치를 최우선의 가치로 인식
 - 이러한 가치는 유럽이 중세 자치공화정을 거쳐, 근대 미국의 타운십 제도 그리고 20세기 후반 참여민주주의나 미국사회를 중심으로 한 공동체주의의 부활과 같은 정치사회적 현상으로 면면히 이어짐
- 이 연구에서는 이처럼 참여와 자치의 공동체주의적 사상 그리고 이와 관련한 구체적 현상들을 포괄해 분권형 참여적 거버넌스로 개념화
 - 참여와 자치에 관한 논의는 이론적 관심을 넘어 실천에 관한 현실적 조건과 맞물려 대부분 공동체를 실효적 단위로 인식하고 논의
 - 이러한 이론적 맥락을 고려해 참여와 자치에 기반을 둔 공동체주의적 사상과 실천에 대해 분권적 거버넌스 차원으로 규정해 볼 수 있음
- 이러한 분권적 거버넌스의 개념과 실천적 의의를 이해하기 위해서는 몇 가지 역사적 현상을 살펴보는 것이 필요함
- 단순히 정치사상을 넘어 사회현상 분석을 토대로 한 자치의 이론화는 토크빌과 같은 학자에 따라 체계화되었고, 19세기부터 20세기 중반까지 이어져온 미국사회의 ‘시민보ランティア주의’의 근간이기도 함
 - 토크빌은 우선 미국의 민주주의의 실천을 토대로 그 성공조건으로 환경적 조건, 제도적 요소, 사회적 습속, 종교적 요소 등을 강조¹⁷⁾
 - 특히 지방자치를 지향하는 다양한 지방제도나 지방적 수준의 공적 활동(결사체 활동), 그리고 공동체 정신으로 표상되는 사회적 습속 등을 중요하게 인식하는바, 이러한 지방자치가 민주주의의 교육장이라고 역설
 - 그에 따르면, “지방적 제도들이 자유국가의 강점을 구성한다. 타운미팅과 자유와의 관계는 초등학교와 과학과의 관계와 마찬가지이다. (왜냐

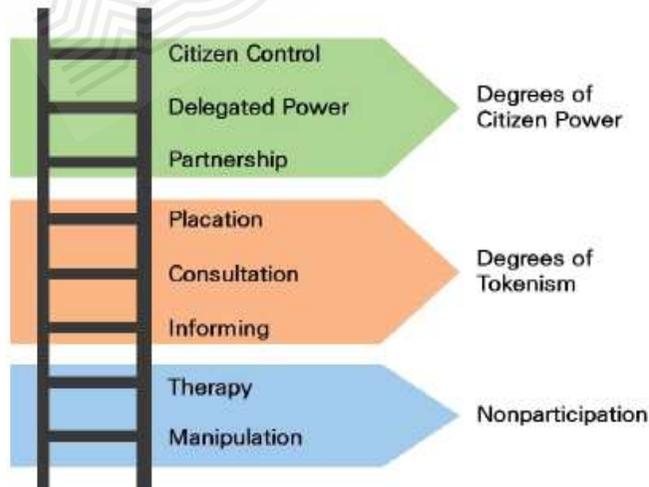
17) 여기서 제도적 요소로는 연방주의 제도, 타운미팅을 중심으로 한 타운십 제도, 시민결사체의 활성화, 그리고 사법제도 및 배심원 제도 등을 지적하고 있음(토크빌, 1997)

하면)타운미팅은 시민들에게 자유를 가져다주며, 그것을 사용하고 향유하는 법을 가르친다. 국가는 자유로운 정부를 수립할 수 있을지언정 자치제도 없이는 자유의 정신을 확립할 수 없다”(토크빌, 1997)

- 이러한 흐름은 20세기 중반 들어 국가의 성장과 자유민주주의의 확대로 인해 크게 약화되었다가, 내부적 모순이 심화되면서 1970년대에 이르러 참여민주주의의 이론과 관련 정치제도의 출현과 성장으로 이어짐
 - 실제 1960년대 말에 이르러 ‘자유주의의 종언’(Lowi, 1969), 정치적 대표성의 약화와 참여의 희생을 문제 제기하는 ‘민주주의의 극단적 빈곤’(Barber, 1984) 등이 표현이 이러한 내적 모순을 대변함
 - 이러한 인식의 반향으로 60년대 말 기성의 정치질서에 대한 반발과 성찰이 이어지고, 70년대 들어서는 참여민주주의의 정치사상으로 확립¹⁸⁾
- 널리 알려진 바와 같이 참여민주주의 사상의 핵심은 시민들의 직접 통제와 자기결정을 의미하는 자율(autonomy)에 있음
 - 카우프만이나 워커 등 참여(민주주의)에 관한 주요 사상가들은 기본적으로 창조적, 도덕적 실존으로 인간의 잠재력에 대한 긍정적 전망과 이를 실현하려는 개인과 집단의 통제와 자기결정으로 자치를 강조
 - 가령, 워커와 같은 이는 민주주의를 정의하는데 핵심은 ‘인간의 발전을 촉진하고 잠재력을 실현하며, 진정한 인간공동체의 토대를 창출하기 위해 정치 활동에 존재하는 모든 참여기회를 고양’하는데 두어야 한다고 인식함(Walker, 1966)
 - 이러한 인식은 60년대 말 새로운 사회운동과 결합하면서 이념적 기반을 이루고, 뒤이은 7,80년대 참여민주주의 이론에 사상적 토대로 기여
- 이러한 참여민주주의 이론을 대표하는 학자는 페이트만(Pateman)과 아르스타인(Arnstein), 바버(Barber) 등으로, 자유민주주의 이론(모델)과의 치열한 논쟁을 통해 발전하였음

18) 당시 이러한 흐름을 극명하게 드러낸 것 가운데 하나가 바로 미국에서 1962년 SDS(Student for a Democratic Society)가 주도한 『포트 호른 성명』이었다. 주목할 점은 이 성명서에는 1970년대 이후 전개되는 참여민주주의 이론에 대한 철학이나 핵심 내용이 담겨있다는 점으로, 성명서에 따르면, “우리는 두 가지 중심적 목표에 따라 통치되는 개인적 참여의 민주주의를 확립하고자 한다. 하나는 각자는 자기 삶의 질과 방향을 결정하는 사회적 결정을 공유한다는 점이고, 다른 하나는 사회가 사람들의 독립성을 촉진하고 공동의 참여를 위한 매체를 제공하도록 조직되어야 한다는 점이다”(Port Huron Statement). 이러한 참여주의 사상은 당대의 경쟁 엘리트주의적 민주주의 모델과 첨예하게 대립하면서 1960년대에 소수에 불과하던 참여민주주의가 70년대 들어 정치사회적으로 크게 주목을 받게 되고, 나아가 이론적으로도 발전하게 되는 주요 계기로 작용하였음

- 페이트만의 참여민주주의 이론에서 핵심은 제도 영역이나 정치적 대의 제로 환원되어서는 안되는 민주적 이상의 완전한 실현을 참여에서 찾을 수 있으며, 개인의 실질적 자유는 의사결정예의 참여를 통해 증진될 수 있다는 인식에 있음(Pateman, 1970)
- 아울러, 이러한 참여민주주의 이상을 향한 개인과 집단의 역량 행사가 가능한 영역이 바로 지방 및 지역사회(local & communities)인 것으로 인식함
- 참여에 관한 다른 이론은 아른스타인(Arnstein)의 이른바 ‘시민참여의 사다리’로, 권능획득(empowerment)을 근간으로 하는 참여사상이 기반(Arnstein, 1969)
 - 모두 8개의 단계로 구성된 참여의 사다리(ladder of participation)는 비참여(조작, 대중요법)에서 시작해 파트너십, 권한이양과 시민통제의 단계들로 구성된 시민권력(citizen power)으로 올라가는 구조로 구성
 - 바로 이 시민권력에 포함되는 단계, 특히 권한이양과 시민통제의 단계들이 모든 의사결정 권한을 시민에게 위양하거나 스스로 창출·행사하는 사실상 자치(self-governing)를 함축
 - 이것이 그녀가 지향하는 참여민주주의의 이상으로 취약계층이나 정치 과정에 소외된 시민에 대한 참여의 교육적 기능을 강조



[그림 2-6] 아른스타인의 시민참여의 사다리: 참여의 8가지 단계

- 참여민주주의 정치사상에서 자치의 정신을 더욱 강화한 것이 20세기 후반 부활한 공동체주의라 할 수 있음
 - 이 가운데 바버(Barber)의 ‘강한 민주주의’(strong democracy)는 시민참여와 자치의 정신을 근간으로 하는 시민적 덕성과 시민문화 등 미국적 시민공화주의를 재활성화하는 데 초점(Barber, 1984)¹⁹⁾
 - 바버가 강한 민주주의를 구성하는 참여의 양식으로 제시한 것은 크게 3가지로, 공적 담화(public-talk), 정책결정, 행동(action) 등임
 - 공적 담화의 차원은 의제설정과 의견 청취, 공감과 함께 숙의를 포함하고 있으며, 행동 차원은 공동사업, 지역사회 활동, 시민봉사를 포함하고 있음
 - 이러한 인식에 기초한 그는 강한 민주주의를 제도화하기 위한 다양한 방안을 모색하고 있으며, 시민정신의 재활성화를 위한 12가지의 프로그램을 제안한 바 있음
- 앞서 언급한 바와 같이 이러한 인식은 오늘날 미국 사회에서 새로운 공동체주의적 공화주의의 비전을 제시하고 있는 샌델(Sandel)의 공화주의 이론으로도 이어지고 있음
- 전체적으로 말해, 공동체주의에 입각한 공화주의 정치사상의 가치와 원리는 시민민주주의 구현하는 한 차원으로 분권적 거버넌스를 실현하는 데 근간이 되는 정치적 이상과 가치를 내재함
 - 그것은 공동체의 구성원인 시민이 공공선을 실현하는 과정에 자발적으로 참여하고 헌신하여 자치-자치통제와 자기결정의 의미-를 구현하는 데 있음
 - 그리고 이러한 참여와 자치는 궁극적으로 인간의 발전을 촉진하고 잠재력을 실현하며, 나아가 공동체의 유지·발전에 토대가 되는 것으로 기대
 - 이러한 인식과 전망 하에 정부가 가지고 있던 권한과 자원의 분산과 이 향 또한 이러한 과정을 실현하는 데 중요한 선결 조건에 해당함
- 이러한 분권과 자치에 기반한 거버넌스가 실현되기 위해서는 일정한 조건이 요구됨

19) 바버가 참여의 양식으로 제시한 것은 3가지로, 공적 담화, 정책결정, 행동 등이다. 공적담화의 차원에는 의제설정과 의견청취, 공감과 더불어 숙의를 포함하고 있으며, 행동 차원에는 공동사업, 지역사회 활동, 시민봉사를 포함하고 있음(Barber, 1984)

- 한편으로 지역사회가 직면하는 문제들에 대해 함께 해결을 모색하고, 주요 이슈에 대해 공동으로 논의하기 위한 주체들의 조직화가 요구됨
- 이러한 자발적 결사체의 생태계 환경을 조성하고 이에 기초한 협력적 거버넌스의 문화와 제도를 형성하는 것이 주요 조건으로 볼 수 있음
- 다른 한편으로 다양한 주체들이 다양한 의제를 가지고 전개하는 공론장의 활성화와 숙의친화적인 제도적 환경 또한 중요한 조건에 해당함

(2) 결사체적 거버넌스(associational governance): 결사체 생태계와 협치

- 근대 이후 시민사회의 바탕을 이루는 요소는 시민들 사이에 자발적으로 형성된 결사 또는 결사체(associations)로, 특정한 목적을 위해 사람들이 선택하는 여러 가지 유형의 결속을 의미(Warren, 2001)
 - 특정한 목적에는 가족을 형성하고, 스포츠를 즐기고 대의명분을 진전시키고 지역사회 문제를 해결하는 것을 포함
 - 이러한 결사체는 정부나 시장과는 다르게 대화, 규범적 합의, 문화적 유사성, 공동의 비전으로 변영하는 사회적 조직 형태임
 - 이러한 의미에서 결사체의 관계(규범적 영향력에 기반한 관계)는 현대 사회에서 시장, 관료주의와 더불어 사회를 조직화하는 관계 하나임
- 다양한 결사체 가운데 특정한 결사체들은 앞서 언급한 바와 같이 시민사회를 구성하는 중심적 요소에 해당함(코헨·아라토, 1992; Cohen & Rogers, 1995; Warren, 2001, 2013)
 - 1차 결사체는 사적 결속만 있고 시민적 결속은 없는 1차 결사체는 가족과 친지가 해당하며, 덜 직접적이지만 긴밀한 사회적 결속을 지닌 2차 결사체는 시민사회단체, 스포츠클럽, 종교단체 등이 해당함²⁰⁾
 - 반면 3차 결사체는 특정 목적 외에는 공통점이 없고 서로에 대해 익명인 멤버십에 기반한 이익단체와 전문가조직이 해당하는 것으로, 이 가운데 2·3차 결사체가 시민사회의 바탕을 이루는 자발적 결사체에 해당
- 자발적 결사체에 대한 개념적 이해에 있어서 고려해야 할 다른 요소는 긍정적인 사회적 효과를 창출하게 하는 생태계적 속성에 관한 것임

²⁰⁾ 이러한 개념화는 토크빌에 의한 것으로, 2차 결사체는 1차 결사체만 의존할 경우 초래될 수 있는 개인주의에서 탈피해 확장된 상호의존성에 기초해 윤리적 감수성을 육성하고 이로써 집단행동을 가능하게 함으로써 사회통합에 기여한다고 주장함

- 퍼트남(Putnam)과 같은 신탁빌주의자가 규명한 바 있듯이 결사체는 한 사회의 신뢰와 협력, 사회적 유대와 사회적 자본(social capital)을 배태한다는 점에서 중요한 의의를 지님(퍼트남, 2006)
- 이는 결사체들이 가지는 고유한 생태계 속성, 즉 결속(bonding), 가교(bridging), 연계(linking) 등에서 비롯함(Woolcock, 1998)²¹⁾
- 여기서 시민사회의 핵심 요소로서 자발적 결사체가 가지는 사회정치적 의의는 그것이 사회발전에 다양한 효과(art of association)를 창출할 수 있다는 점임(Cohen & Rogers, 1995; Warren, 2001)
 - 웨렌은 시민들이 집합적 판단과 결정에 영향을 줄 동등한 기회를 제공하는 조건에서 집합적 자치로 민주주의를 이해하고,
 - 결사체의 활성화는 토크빌의 사회화 및 사회통합, 시민역량 강화 등의 사회통합 효과를 확대·일반화하여 더 많은 민주주의를 실현하는데 기여하는 3가지 차원의 민주적 효과를 대별함(Warren, 2001)²²⁾
- 무엇보다도 결사체들은 민주적 시민들의 역량을 형성·개선·지원하는 ‘개발 효과’(developmental effect)를 가짐
 - 결사체들은 집단적 판단과 의사결정에 참여하고 개인들의 욕구와 신념을 성찰하는 개인들의 역량을 향상시킴
 - 구체적으로 정치적 효능감(efficacy) 제고와 정보제공을 통한 시민교육, 정치적 역량(숙련), 시민문화의 향상 등이 이러한 개발 효과와 관련
- 결사체들은 공적 여론과 판단의 형성에 기여하는 ‘공론장 효과’(public sphere effect)도 존재함
 - 결사체적 정치적 자율성, 즉 집단적 판단이 정당화될 수 있는 공적 논증(public reasoning)을 제공함
 - 아울러 결사체들은 의제(agenda)를 개발하고 아이디어를 검증하며 일반시민의 목소리를 대변함으로써 공론장의 사회적 하부구조로 기여

21) 여기서 결속(bonding)은 결사체 내부의 구성원 간 유대를 의미하며, 가교(bridging)는 결사체 상호 간을 연결하는 관계성을 의미한다. 반면, 연계(linking)는 결사체의 영역의 다른 영역(정부, 시장)을 상호 연결하는 활동과 관련되어 있음

22) 코헨과 로저스(Cohen & Rogers)도 현대 민주주의 사회에서 결사체가 민주주의 심화에 미치는 긍정적 기능으로 몇 가지 핵심 요소를 지적한 바 있다. 여기에는 ①정보화 효과: 구성원들의 선호, 제안된 입법이나 현행 법률의 실행에 따른 영향에 관한 정보를 정책결정자에게 제공, ②대표의 균형화: 취약계층이 자원을 모을 수 있도록 함으로써 불평등을 완화하는데 일조, ③시민교육: 결사(체)는 시민들에게 민주주의를 경험할 수 있게 하는 ‘민주주의 학교’로 기능, ④대안적 거버넌스(통치): 시장이나 공적 위계의 대안으로서 시민들 사이에 협력의 편익을 실현할 수 있는 사회적 거버넌스를 창출(Cohen & Rogers, 1995)

- 이외에도 자발적 결사체들은 개인적 자율성을 표현·실현하고, 그러한 자율적 판단을 집단적 결정으로 변형하는 제도적 조건으로 기여하는 ‘제도적 효과’(institutional effect)도 존재함
 - 결사체들은 정치적 대표를 제공하고 압력과 저항을 가능하게 하거나 정치과정을 조직화하고 협력을 촉진하는 제도적 조건으로 기여함
 - 정부와 시장의 기관들이 권리와 절차에 의해 제한될 때, 저항을 통해 개인들이 민주적 방식으로 영향을 줄 수도 있음
- 이러한 긍정적 효과(기능)에도 불구하고 자발적 결사체들은 이른바 ‘파벌의 해악’(mischievous of faction)을 포함한 여러 부정적 측면도 존재함
- 주요 학자들은 결사체의 부정적 측면으로 자발적 결사체의 조직화가 분열과 불평등을 강화할 수도 있다고 주장
 - 일부 학자의 경우 토크빌이 칭송한 바 있는 뉴잉글랜드 타운미팅과 관련해 친밀성에 기반한 소규모 조직이 분열을 초래하고 기득권과 불평등을 초래한다는 사실도 강조하고 있음(Ehrenberg, 2013)
 - 더욱이 오늘날과 같이 불평등이 극심한 시대에 자발적 결사체, 특히 이익기반 결사체의 조직화는 기득권을 강화하고 결사체 간 불평등에 일조할 수 있다는 인식도 존재함
 - 특정한 결사체에 대해 정치적 부패를 지원·방조하거나 후견주의적 담합을 유발하는 역기능에 대해 비판적 인식도 존재함(Warren, 2013)
- 이러한 비판적 인식은 2차·3차 결사체를 둘러싼 오래된 현안인 이른바 파벌의 해악을 둘러싼 논의로도 확대됨(Cohen & Rogers, 1992; Hirst & Bader, 2001)
 - 코헨과 로저스에 따르면, 이 문제를 해결하고자 3가지 대안적 접근, 신자유주의적 헌법주의, 시민공화주의, 평등주의적 다원주의 등의 전략적 접근이 존재한다고 주장함²³⁾

23) 신자유주의적 헌법주의(neoliberal constitutionalism)는 2차 결사체와 사적 정부를 위협으로 인식하고 적극적인 국가권력에 대한 헌법적 한계(제약)를 제안하는 접근을 취한다. 시민공화주의(civic republicanism) 접근은 이른바 ‘절연전략’(insulation strategy)이 기본으로, 공화주의자들은 현존하는 집단조직화의 불평등한 특성을 우려하고 정책결정자에 대해 집단이 부과하는 조건을 경계하기 때문에 집단의 영향으로부터 공적 속의와 국가의 정책을 긴급적 분리하고자 한다. 마지막으로 평등주의적 다원주의 접근은 수용전략(accommodation strategy)에서는 조직화된 집단들을 절연하는 일은 불가능하고 심지어 바람직하지도 않은 대중민주주의에서는 조직화된 결사체들이 중심적 역할을 수행한다고 인정하고 이들 조직들이 이익을 더 효과적으로 대표하고 협상력을 강화하며 자원을 보다 평등하게 배분할 수 있도록 노력한다. 이에 관한 상세한 논의는 Cohen & Rogers(1992), Hirst & Bader(2001)을 참조할 수 있음.

- 각각의 전략들은 일정한 구조적 한계를 가지는데, 그러한 대안으로 결사체 민주주의를 제안함²⁴⁾
- 이 결사체 민주주의는 민주적 거버넌스와 긴장·상충 관계가 적은 결사체들의 촉진과 민주성을 강화하는 것이 핵심을 차지함
 - 결사체의 대표성을 촉진하여 평등주의적 민주적 거버넌스(egalitarian democratic governance)에 기여하도록 수용하는 가운데,
 - 결사체의 숙의정치(deliberative politics)를 통해 파벌을 억제하는 것이 이 모델에서 중심적 내용으로 제도설계를 위한 3가지 방향을 제안
 - 보다 평등한 정치적 대표 : 정치적 대표성에서 불평등이 존재하는 상황에서 결사체 민주주의는 배제된 이해관계를 조직화하고 대표성을 촉진할 것을 권고
 - 파벌주의의 최소화 : 집단 파벌주의가 대중 주권이나 민주적 숙의를 침식하는 경우에 행위에서 보다 대자적으로 행동하도록 촉진
 - 보다 효율적인 거버넌스 : 결사체들이 공공부문보다 효율적이고 형평한 결과를 달성하는 데 대해 더 큰 역량을 지니나 그들의 참여가 정부 프로그램의 효과성을 개선하는 경우에 결사체에 더 직접적이고 공식적인 거버넌스 역할을 촉진하도록 권고
- 결사체 민주주의를 중심으로 한 이러한 이론적 논의가 활발한 가운데 20세기 후반 행정 환경 전반에서도 많은 변화와 정책(제도) 도입도 활발
 - 이러한 변화의 중심에는 전통적 거버넌스 양식인 명령과 통제에 기반한 위계적 거버넌스가 현실에서 정부실패나 재정위기 등의 현상을 통해 한계를 노정함으로써 대안적 거버넌스를 모색하기에 이룸
 - 특히, 전통적인 요소와 다른 새로운 행정현상과 사회운영원리 등이 출현·성장하였는데, 그 중심에 정책을 매개하는 자발적 결사체들이 행정과 형성하는 새로운 관계(특히 협력관계)가 놓여있음
- 이러한 변화는 정치행정적 요인에 기인한 바 크지만, 이른바 ‘결사체 혁명’(associational revolution)으로 명명되는 정치사회적 변화 또한 크게 작용하였음을 부인하기 어려움(Salamon, 1993; Hirst, 1994)
 - 이러한 결사체 혁명은 전통적인 자발적 결사체로부터 새로운 성격의

²⁴⁾ 이러한 결사체 민주주의를 옹호하는 학자들로는 Mathew(1989), Cohen & Rogers(1992), Sable(1993), Hirst(1994) 등이 포함되어 있음

결사체가 양적·질적으로 성장하는 현상과 결부되어 있음

- 유사한 맥락에서 정치학자인 스카치폴(Skocpol)도 미국의 시민사회가 전통적인 친목과 우애, 대규모 멤버십 기반의 결사체 생태계가 20세기 중·후반 신사회운동을 계기로 전문가 주도의 어드보커시형 결사체 생태계로 전환되고 있음을 분석한 바 있음(스카치폴, 2011)
- 20세기 후반 전개되고 있는 이러한 근본적 변화들에 대해 다수의 학자는 형식적 차원의 거버넌스와 구분하여 새로운 거버넌스라는 개념을 통해 다양한 현상과 변화를 해석·이론화하고 대안을 모색
- 일반적으로 거버넌스(governance)는 사회의 운영양식 또는 통치양식의 의미로 사용되는데, 거시적 차원에서 3~4가지 양식으로 대별됨
 - 제도주의 경제학에서는 20세기에 시장(market)과 위계(hierarchy)의 거버넌스가 지배적인 가운데, 네트워크(network)라는 제3의 거버넌스 양식의 출현을 규명함(Williamson, 1985; Powell, 1991).
 - 유사한 맥락에서 정치·행정학에서도 위계/시장/네트워크/공동체 (Pierre & Peters, 2000), 혹은 자치/위계적 통제/협력적 통치/혼합형 통치(Kooiman, 1996) 등을 차별적인 거버넌스 유형으로 대별함
- 이런 가운데 20세기 후반 들어 이러한 다양한 경제적·정치적 거버넌스 양식 가운데 시장친화형 거버넌스와 네트워크친화형 거버넌스가 사회 전반에 지배적인 거버넌스로 다시 부상함
 - 1차적으로 1980년대에 신자유주의의 조류 하에 효율과 성과 중시의 시장 친화적 거버넌스가 도래하였다가 다양한 사회문제를 초래
 - 이에 대한 반작용으로 1990년대를 전후하여 다양한 주체들의 협력적 네트워크에 기반을 둔 정치·행정적 현상이 점진적으로 확대
 - 이러한 두 방향으로 전개되는 새로운 정치·행정적 현상들을 포괄해 '새로운 거버넌스'(new governance)로 개념화함

〈새로운 거버넌스의 6가지 용례(Rhodes, 1997)〉

- ① 최소국가로서 거버넌스(governance of minimal state)
 - 공공 개입의 범위와 형태를 재정의하고, 공공서비스 공급에서 시장이나 준(準) 시장적 수단을 활용
 - 이에 따라 공공서비스의 감축이나 민영화로 1980년대 정부 규모가 감소한 듯 보이긴 했으나 실제 GDP 대비 공공 지출의 비중은 큰 변화 없이 비슷한 수준을 유지
- ② 기업 거버넌스로서 거버넌스(governance of corporate governance)
 - 조직의 방향이 설정되고 통제되는 시스템에 초점을 두는 거버넌스 개념으로, 공공조직과 민간조직에서 3가지 근본적 원칙이 중요하게 언급
 - 정부의 개방상·폐쇄성(openness of information), 진실성과 완벽성(integrity and completeness), 책임성(accountability)
 - 이러한 거버넌스 조직 원칙에 따라 20세기 후반 공공기관의 기업적 경영, 강제 경쟁입찰, 내부시장에서 재량적 사업 단위 설치 등의 추세가 나타남
- ③ 신공공관리(NPM)으로서 거버넌스(governance of new public management)
 - 거버넌스 현상으로서 신공공관리(NPM)는 80년대까지 지배적이던 '관리자주의(managerialism)'와 1990년 이후 신제도경제학에 기초한 '기업가주의'의 두 가지 의미를 함축하고 있음
 - 전자는 전문가 경영, 명확한 성과 기준과 측정, 결과에 의한 관리, 가격대비 가치(value for money) 기준 등이 중요한 원리로 적용
 - 후자는 행정체계에서 공공서비스 효율화를 위한 시장경쟁과 인센티브 도입, 관료주의 해체, 민간위탁에 의한 경쟁, 소비자 선택 등이 강조
- ④ 바람직한 거버넌스로서 거버넌스(governance of good governance)
 - 세계은행(World Bank) 같은 국제기구가 거버넌스를 개념화하는 방식으로 바람직한 거버넌스의 요소로 3가지 요소가 주로 강조
 - 행정적 측면에서 경쟁과 시장의 촉진, 공기업의 민영화, 공공서비스 인력 감축 등 공공서비스의 효율성 및 책임성 강화, 예산제도 개혁과 행정의 분권화 등 내용적으로 신공공관리로서 거버넌스와 일맥상통함
- ⑤ 사회적 사이버네틱스로서 거버넌스(governance of socio-cybernetic governance)
 - (목표지향적) 통치 과정과 구분되는 사회적-정치적-행정적 개입 및 상호작용의 결과로서 거버넌스를 강조
 - 사회적 사이버네틱스에서는 정부나 시장에만 의존하는 대신 전통적인 위계적 통치방식이나 자기조직화하는 사회조직들이 서로 보안을 이루는 상호작용, 특히 책임성과 반응성에 기반한 상호작용 패턴의 창출을 강조
- ⑥ 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스(governance as self-organizing networks)
 - 여기서 거버넌스는 상호의존적인 행위주체들이나 조직 간 연계(interorganisational linkages)를 의미하는 '네트워크의 관리'에 논의의 초점을 둠
 - 네트워크가 자율적(autonomous)이고 자치적(self-governing)이라는 의미에서의 자기조직화(self-organizing)하는 경향성과 역량이 확대되고 있는 추세

- 주요 학자들은 이러한 새로운 거버넌스를 둘러싼 구체적인 현상들을 개념화하는 차원에서 다양한 용례를 제시하고 있음(Rhodes, 1997; Hirst, 2000; Pierre & Peters, 2000)
 - 각각은 최소국가로 거버넌스에서 자기조직화하는 네트워크 거버넌스 등 6가지 개념 용례라 할 수 있음(그림 2-2 참조)²⁵⁾
 - 이러한 다양한 용례는 구체적 현상의 이론적·실천적 의미와 의의에 대해 거버넌스 맥락 속에서 새로운 거버넌스 현상으로 식별하고, 나아가 분석·해석하는 데 유용
- 이 가운데 사회적 사이버네틱스(socio-cybernetics)로서 거버넌스나 자기조직화하는(self-organizing) 네트워크로서 거버넌스는 네트워크친화적 거버넌스 현상을 이해하는 데 유용한 용례로 이해됨
 - 사회적 사이버네틱스 용례에서는 정부나 시장에만 의존하는 대신, 전통적인 위계적 통치나 사회조직의 자기조직화가 상호작용하는 패턴, 특히 책임성과 반응성에 기반을 둔 상호작용 패턴을 강조
 - 유사하게 자기조직화하는 네트워크에서도 상호의존적인 행위 주체나 조직의 상호연계를 의미하는 네트워크의 자율적(autonomous)이고 자치적인(self-governing) 경향성과 역량에 초점
 - 생물학적 자기생성성(auto-poiesis)의 개념으로 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스 현상을 분석하는 Kiert(1993)에 따르면, “정부의 통제역량은 정당성 결여, 정책 과정의 복잡성, 관련된 기관의 규모와 복잡성 등 수많은 이유로 제한된다. 정부는 전체 사회체계에서 사건의 경위에 영향을 주는 많은 행위 주체의 하나에 불과하다. ... 다른 사회기관이 상당한 정도로 자율적이어서 그들은 어느 단일의 지배적 행위 주체, 심지어 정부에 따라서도 통제되지 않는다. 그들은 대개 스스로를 통제한다”(Kiert, 1993: 275).
- 협력적 통치, 즉 협치는 상술한 거버넌스 용례를 중심으로 한 새로운 거버넌스 현상들로 개념화할 수 있음
 - 넓게는 Kooiman(1993, 2000)이 언급하는 바와 같은 사회적-정치적-행정적 행위 주체들의 상호의존성, 정부-사회 간 상호작용을 의미하는 것이나, 좁게는 정부와 사회 간 협력적 통치(co-governing)를 의미

25) 이와 유사한 거버넌스 용례 관련 논의는 Hirst(2000), Pierre and peters(2000)를 참조할 수 있음

- 내부적으로 가치와 이익, 활동 및 관계 등을 중심으로 한 자기생성성이 나 자기조직화, 사회적 사이버네틱스의 원리가 다양하게 작동
- 이러한 자기조직화하는 조직 간 네트워크 혹은 파트너십은 몇 가지 고유한 특성을 내재하는 것으로 알려져 있음
 - 그것은 ① 정부를 넘어서는 다양한 주체가 서로 (자원)의존성을 가지며, ② 네트워크 구성 주체가 지속적인 상호작용으로 공동의 목표를 도출하고 자원을 교환하는데, ③ 이때 상호작용은 신뢰에 뿌리를 두고 일종의 게임 룰에 따라 지배된다고 함(Rhodes, 2000)
 - 다른 거버넌스 이론가인 스토키(Stoker)도 ‘거버넌스는 정부를 넘어서는 제도와 행위 주체들의 네트워크’로, 이 네트워크에서는 자원을 상호 교환해 자율과 자치의 원리를 가진다고 주장(Stoker, 1998)
- 여기서 자원의 상호의존성에 기초한 주체 간 연계와 협력은 다양한 차원에서 공식적·비공식적 혹은 제도적·비제도적 형태를 취하고 있음
- 가장 기본적으로면서 거시적 차원의 주체 간 협력은 정부 대 비정부 혹은 공공(행정) 대 민간 간 상호 연계와 협력의 차원임
 - 이는 앞서 언급한 대로 국가 대 시민사회 간 역사적으로 형성된 다양한 관계 속에서 20세기 후반 정책을 둘러싼 새로운 협력적 관계에 해당
 - 위원회 제도나 민관합동기구(PPP) 같은 민관파트너십의 조직화를 넘어, 최소국가(minimal state)라는 방향 하에 확대되는 공공 조달이나 민간위탁, 민간보조 등이 이러한 협력적 차원의 제도화에 해당
- 다른 차원은 보다 미시적 수준에서 전개되는 연계와 협력의 차원으로 다양한 영역간·조직간 네트워크 형태를 취하고 있음
 - 프로젝트에 기반한 공동사업이나 협력사업, 전략적 제휴 등 조직간 협력네트워크의 활성화는 이러한 거버넌스 차원을 반영함
 - 21세기에 조직간 연계와 융합을 모색하는 새로운 유연한 조직 형태의 출현도 20세기에 지배적이던 관료제적 행정질서로서 칸막이 행정에 대한 비판과 성찰의 산물이라 할 수 있음
- 마지막으로 다양한 층위 간 연계와 협력, 즉 최근 ‘다층적 거버넌스’(multi-level governance)로 부르는 협력적 거버넌스의 차원임(Hooghe & Marks, 2001)²⁶⁾
 - 여기에는 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분해 볼 수 있는데, 수직적

으로는 정보, 제도, 재정의 측면을 포함해 상위정부와 하위정부간 상호 연계와 협력의 모색과 관련됨

- 이러한 수직적 차원의 다층위 거버넌스와 관련해, 분권과 자치, 지방의 역량 향상, 성과기반 인센티브 구조 등이 주요 쟁점으로 존재
- 반면, 수평적 차원에서는 지역간 혹은 자치단체간 협력의 차원으로, 지역 간 갈등 조정은 물론 공공서비스를 공동생산하고 지역의 공유자원을 공동관리하는 정책협력 등이 중요하게 고려됨(오스트럼, 2010)
- 주목할 점은 20세기 후반에 새로운 결사체적 거버넌스의 출현과 성장을 경험한 이후, 정부와 시민사회의 관계에서 새로운 국면의 도래, 이에 따른 결사체 거버넌스의 구조적 한계도 노정되기 시작하고 있다는 점임
- 일차적으로 자발적 결사체에 기초한 시민사회의 의의와 민주적 거버넌스의 중요성은 공공서비스 공급을 둘러싼 기대 편익과 같은 경제적 역할이나 효과, 공공주도의 결사체 형성 등에 관한 주장으로 대체됨
 - 한때 국가와 시장의 대안적 범주로 부상한 새로운 결사체적 거버넌스가 국가와 시장의 잔여적(residual) 범주로 퇴행적 경로를 나타냄
 - 이러한 변화와 관련해 에드워즈와 같은 이는 결사체 거버넌스가 가지는 개념의 풍부함과 다양성이 외부의 자금과 지원에 적합한 영역에서 미리 정의된 실행 가능한 수단들로 환원되는 경향을 초래했다고 문제 제기함(Edwards, 2013)
 - 실제 시민사회의 참여와 협력에 기초한 새로운 거버넌스가 보였던 본연의 사회혁신 역량이나 잠재력은 공공주도의 결사체 형성이나 정부 후원의 공익활동 촉진프로그램의 확대, 비영리섹터와 사회적경제와 같은 관리하기 용이한 협소한 개념으로 축소된 것이 사실임
- 이러한 문제 인식을 고려해 향후 결사체 거버넌스에 관한 논의와 정책은 앞서 논의한 시민사회가 지닌 이론적·실천적 다양성을 회복하는 가운데, 보다 거시적, 규범적 관점을 재정립하는 것이 주요 과제임

26) 다층적 거버넌스(multi-level governance)는 호흐(Hooghe)와 막스(Marks)가 유럽사회의 발전과정에 관한 연구를 통해 주창한 개념으로, 유럽연합의 통합과정에서 전개된 다차원의 정부 간 (협력적)관계와 밀접하게 관련되어 있음. 이에 관한 초창기의 설명에서는 그것을 몇 개의 영토적 층위(territorial ties)에 놓인 정부 간 지속적 협상의 시스템으로 언급. 다층적 거버넌스에서는 영토 내에 산재하고 있는 정책네트워크(policy network)에 초국가, 국가, 지역 및 지방정부들이 어떻게 뒤얽히게 되는가를 규명하는 데 논의의 초점이 맞춰져 있음. 그러다 다층적 거버넌스에 관한 논의는 이후 남아, 아시아, 북미 등으로 확산되면서 중앙정부로부터 권한의 분산, 즉 자치분권화의 논의로 전개되는 양상을 보임

- 정책추진과정에서 결사체가 나타내는 기능주의적 역할이나 경제적 효과를 중심으로 한 제한적 인식과 논의에서 탈피할 필요가 있으며,
- 이를 위해 민주주의라는 거시적 차원, 그리고 그와 결부되어 있는 광범위한 제도적 환경 속에서 자발적 결사체의 다양한 역할(비판과 견제, 대표, 매개, 공론장 등)과 사회적 효과 등을 인식하는 것이 바람직함
- 아울러 결사체 생태계의 다양성²⁷⁾, 그리고 행정 및 시장과의 상호작용 등을 체계적으로 인식하고 적절한 제도적 틀을 확립하는 것도 중요함
- 자발적 결사체의 민주적 거버넌스 확립이라는 방향의 연장선에서 정치적 공론장과 숙의정치의 활성화, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 숙의(민주주의)의 제도화 등은 주요 실천전략에 해당함

(3) 숙의적 거버넌스: 공적숙의의 원칙과 모델

- 앞서 논의한 바와 같이 시민민주주의를 구성하는 주요 차원의 하나는 숙의적 거버넌스(deliberative governance)의 차원임
 - 숙의적 거버넌스는 비정부와 비시장 영역으로서 정치적 공론장과 공적숙의의 제도화 등과 관련된 민주주의 차원에 해당함
 - 이하에서는 숙의적 거버넌스 차원과 관련해 (정치적)공론장의 형성 그리고 이를 민주주의 모델로 구현한 숙의민주주의 논의를 중심으로 개념을 구체화하고자 함
- 앞서 자발적 결사체로 대변되는 시민사회가 사회발전에 주는 의의로 사회통합과 시민역량 제고를 넘어서는 다양한 긍정적 효과를 언급한 바 있음
 - 워렌은 이를 ‘민주적 효과’로 개념화하고, 계발효과와 제도적 효과, 공론장 효과 등으로 대별한 바 있음(Warren, 2001)
 - 특히 공론장 효과(public sphere effect)의 경우, 결사체는 의제를 개발하고 아이디어를 검증하며 숙의를 통해 일반시민의 목소리를 제공함으로써 공론장의 사회적 하부구조로 기여한다고 인식함
- 공론장에 관한 사상은 고대 그리스 시대로까지 거슬러 올라가지만 체계적인 개념으로 정립된 것은 20세기에 들어서임

²⁷⁾ 이러한 다양성 차원에서 이익기반 결사체나 전문화된 대규모 조직의 어드보커시 단체 외에, 전통적인 회원 기반의 결사체, 국가나 지역 단위의 사회적가치에 기반한 풀뿌리 결사체들의 활성화가 중요한 의미를 가짐(스카치폴, 2011; Edward, 2019)

- 공론장이란 각종 사회적 차이, 사회문제, 문화적 정체성과 공공정책, 지역사회 사무들이 제안되고 숙의되는, 비입법적이고 초사법적인 공적 공간(public space)을 의미함(Keane, 1998)
- 이러한 공론장 개념이 20세기 초에 듀이(Dewey)와 아렌트(Arendt)와 같은 공화주의 사상가들에 의해 재조명됨²⁸⁾
- 이러한 공론장의 개념이 20세기 후반 의사소통행위를 중심으로 자유주의적 공론장의 구조변동을 심층적으로 해부하여 담론 중심의 공론장(discursive public sphere)으로 체계화함
- 여기서 하버마스는 공론장을 시민사회적 기초를 매개로 하여 생활세계 안에 뿌리내리고 있는 의사소통 구조로 개념을 정립함(Habermas, 1996)
 - 자발적으로 출현한 단체, 조직, 운동들이 개인의 사회생활에 초래한 사회문제를 수용·증폭시켜 정치적 공론장으로 확대한다는 인식임
 - 이러한 정치적 공론장은 참여하는 주체들이 서로 협력하여 이해나 해석을 산출하려는 상황에서 의사소통행위를 통해 조우하는 사회적 공간(social space)라 할 수 있음²⁹⁾
 - 이러한 의사소통 구조는 외연을 확장(1차 결사체→2차·3차 결사체)하고 추상화(물리적 공론장→추상적 공론장)함에 따라 결정이나 실행의 부담에서 분리·면제되어 정치행정 체계에 일임되는 것으로 인식함
- 중요한 점은 다양한 입장과 제안 등 의견들의 묶음을 공적 여론(public opinion)으로 만드는 것은 그것이 형성되는 양식과 이에 대한 광범위한 동의라는 점임(Habermas, 1996)
 - 즉, 공적 여론의 구조화와 관련해 중요한 것은 통계적 대표성이나 효과적

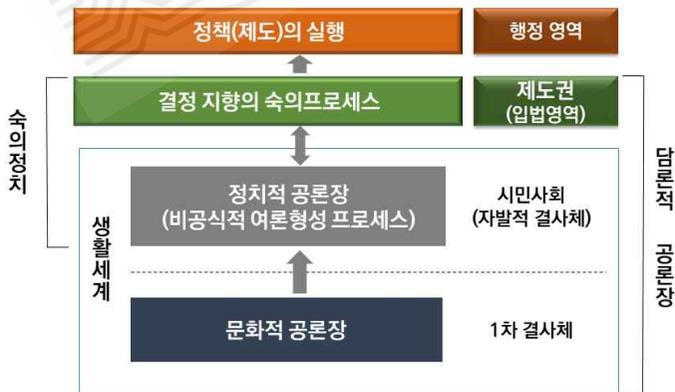
28) 민주적 절차에서 공적 토론에 대한 강조는 일찍이 실용주의 철학자인 듀이(Dewey)에 의해 강조된 바 있다. 그에 따르면, “다수결은 그 자체로 어리석은 것이다. 선행하는 논쟁, 소수의 의견에 대응하기 위한 견해의 수정, 소수에게도 기회가 있으며, 다음에는 성공적으로 다수가 될 수 있다는 사실에 의해 소수에게 주어지는 상대적 만족감 등이 중요하다”고 역설하였다(듀이, 2014: 204). 이러한 사유체계는 공화주의 사상가인 아렌트(Arendt)의 공론장 이론으로 발전하였다. 그녀에 따르면, 인간의 조건을 이루는 것은 노동, 작업 행위의 3가지 요소로, 노동과 작업이 사적 영역에 속한 것과 다르게 관계의 그물망을 형성하는 언어와 행위는 공적 영역에 속한다. 이러한 공적 영역의 행동을 통해 드러나는 공동의 영역이 공론장인 셈인데, 언제 어디서나 참가자 사이에 평등한 행동과 발언을 통해 창조되고 또 사라지는 현실적 공간이자 잠재적 공간에 해당한다고 인식하였다(아렌트, 1996).

29) 이러한 사회적 공간은 포럼, 무대, 경연장과 같은 구체적 장소성을 지니지만 가상적 공간으로도 확장된다. 즉, 공론장은 의사소통의 밀도, 조직의 복합성, 범위에 따라 분화될 수 있는데, 3가지 유형으로 구분해 볼 수 있음

- 삽화적 공론장 : 팝이나 커피숍, 거리와 같은 물리적 공간
- 임시적 공론장 : 극장에서 상연, 학부모 모임, 록콘서트, 파트모임, 집회 등
- 추상적 공론장 : 전세계적으로 분산된 개별 독자, 청중, 시청자들로 구성되고 대중매체를 통해 결합

전달매체 등이 아니라 공동으로 준수하는 의사소통 실천의 규칙(담론의 규칙), 즉 형식적·절차적 기준이 중요함

- 특정한 주제와 제안에 대한 동의는 제안에서부터 결론에 도달하기까지 정보나 근거를 가지고 합리적 논쟁이 어느 정도 충실하게 진행된 이후의 결과로서 형성됨
- 이러한 논의를 통해 하버마스는 2개의 트랙을 통해 구성된 속의정치(deliberative politics)의 프레임을 정립함
 - ‘비공식적 여론 형성의 프로세스’와 민주적 절차에 의해 규제되는 ‘결정지향의 속의프로세스’로 구성된 2개의 트랙이 그것임³⁰⁾
 - 전자는 일종의 ‘발견의 맥락’으로서 시민들로 구성된 일반 공중(public)에 의해 전달되며, 절차적으로 규제되지 않은 공론장으로 구조화되는 반면,
 - 후자는 일종의 ‘정당화의 맥락’으로서 의회라는 정치체제를 중심으로 제도화되는 영역으로서 사회적으로 구획되고 시간적으로도 제한된 공론장이 구성됨
 - 이렇게 볼 때, 2개의 트랙으로 구성된 속의정치의 프레임은 공론장(public sphere)과 제도권(institutional sphere) 모두를 포괄하는, 말하자면 사람들의 의견과 의지가 형성되는 모든 의사소통을 포괄하는 담론적 공론장으로 구성됨



[그림 2-7] 하버마스의 속의정치 이중모델

30) 물론, 하버마스의 경우 후대의 많은 속의민주주의자들과 달리 결정지향의 속의프로세스(트랙)을 주로 의회라는 제도권(institutional sphere)에 한정하여 개념화하고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 담론적 규칙, 절차적 기준의 사상은 속의민주주의 이론가들에 의해 일반 공중(public)이 참여하는 결정지향의 공적 속의 사상으로 계승되었다고 볼 수 있음

- 여기서 한 가지 주목할 점은 제도권(입법부)을 중심으로 한 결정지향의 숙의프로세스를 중심으로 80년대부터 새로운 민주주의 모델이 이론적으로 논의되고 실천적으로 제도화되고 있다는 점임
 - 숙의민주주의(deliberative democracy) 모델이 그것으로, 일반 공중을 중심으로 결정지향의 숙의프로세스를 규제하는 민주적 절차, 공적 숙의의 이상과 원칙 등을 확립하는 데 주력함³¹⁾
 - 이러한 숙의민주주의 모델의 이상과 절차적 원칙, 이에 따른 제도적 모델은 시민민주주의를 구성하는 한 차원으로서 숙의적 거버넌스의 주요 내용으로 수용할 필요가 있음
- 여기서 숙의민주주의는 선거나 다수결, 대의제와 같은 요소보다는 시민들의 대화나 논증, 집단적 결정을 통해 형성된 시민의 의견과 의지를 정책에 구현하려는 이상에서 출발함(정병순, 2020)
 - 정책에 영향을 받는 일반시민들의 자유롭고 평등하며 공정한 공적 숙의가 정당한 정치적(정책적) 결정과 정치·사회적 제도화에서 핵심을 이루는 민주주의 사상 및 이론체계가 바로 숙의민주주의라 할 수 있으며,
 - ① 평등한 시민(주민)의 개방적 참여, ② 공적 숙의에 기반한 이성의 상호교환이나 공여(mutual giving of reasons), ③ 모든 주체가 수용할 수 있는 합의적 결정지향 등의 요소가 근간을 이룸
 - 이러한 의미에서 공적 숙의는 전문가나 이해당사자 중심의 자문회의나 간담회, 공개토론회, 공청회와 같은 단순한 공론과정과 질적으로 구분됨

〈 숙의 및 숙의민주주의 개념에 관한 다양한 논의 〉

- 선스타인(Sunstein, 1985)은 전통적인 공화주의적 사상에 입각해 숙의민주주의를 개념화
 - 숙의민주주의는 대화와 토론을 통한 공공선(common good)-공적 문제에 대한 공동의 해결책을 탐색-을 형성하는 과정
- 합리적 선택론으로 저명한 엘스터(Elster, 1997)와 같은 분석마르크스주의자는 시장(market)과 포럼(forum)의 대비 속에 숙의민주주의를 개념화하여, 숙의란 '결정에 영향을 받는 모든 사람들이나 그 대표들이 참여하고 참여주체들에 의해 제안된 논증에 의한 집합적 의사결정'으로 정의
- 이상적 숙의절차를 정립한 숙의민주주의의 대표적 학자인 코헨(Cohen, 1989; 1996)은 민주주의의 이상(ideal)은 궁극적으로 숙의에 있다고 보고, 숙의민주주의를 '결사의 조건의 정당화가 평등한 시민 간 공적 논증과 이성적 토론으로 진행되는 민주적 결사'로 개념화

31) 물론, 숙의민주주의 모델은 하버마스의 담론민주주의와 숙의정치의 이론과는 별개의 경로를 통해 발전한 것이 사실이다. 숙의민주주의 이론은 60년대 후반 서구사회에서 20세기의 지배적 민주주의 모델이었던 경쟁-엘리트 민주주의 모델이 한계를 노정하고 그에 대한 비판적 성찰과 대안을 모색하는 과정에서 출현·발전하였다고 보는 편이 적절함

- 이러한 숙의민주주의의 모델은 이론이 출현한 이후 다양한 갈래의 논쟁과 실천을 거치면서 현재까지 지속해서 진화하고 있음
 - 일부 학자는 이러한 이론적 진화에 대해 1세대의 숙의민주주의의 규범적 모델로부터 3세대의 실증적 전환(empirical turn)으로 규정하기도 함 (Bohman, 1998; Elstub, 2010)
 - 이하에서는 숙의민주주의의 핵심 가치와 원리를 간략하게 살펴봄으로써 이 모델이 내재하고 있는 이론적 의의와 실천적 조건을 확인함
- 우선 숙의민주주의는 무엇보다도 제반 민주주의 이론의 근간으로서 개개인 이 가지는 선호(preference)에 대한 상이한 인식에서 출발함
 - 개인의 선호는 대의제 기반의 자유민주주의에서 보듯이 고정되어 있어 단순히 투표로 집계하는(aggregative) 것이 아닌, 공적 숙의를 거쳐 변형가능한(transformative)한 것으로 인식
 - 이 경우에 공적 숙의는 논쟁을 거쳐 더 나은 주장의 수용과 같은 절차적 요소가 민주적 정당성의 원천으로, 공적 숙의를 거쳐 도출한 다수 의지(majority will)는 민주적 정당성을 가짐
- 이에 따라 민주적 정당성을 뒷받침하는 숙의민주주의 원칙 등이 전체 이론에서 핵심 내용을 구성함(Rawls, 1996; Cohen, 1989)
 - 이러한 원칙들은 새로운 제도를 도입하고 그것을 구체적으로 설계하는데 가이드로서 기여하는 것이 분명하나 현실에 적용되는 과정에 다양한 쟁점을 유발하는 것도 사실임
 - 이러한 쟁점을 해소하려는 후속 논의를 통해 2세대 이론들이 발전하였으며, 공적 숙의의 원칙과 쟁점을 조화시키는 다양한 숙의모델을 중심으로 이른바 3세대 이론들이 발전함
- 숙의민주주의에서 공적 숙의의 원칙(principle)은 숙의민주주의 모델의 바탕을 이루는 핵심 구성 요소에 해당함
 - 이러한 인식하에 다수의 학자에 의해 숙의민주주의 모델을 정립하는데 근간이 될 다양한 숙의 원칙들이 도출된 바 있음
 - 코헨의 이상적 숙의절차의 원칙, 구트만과 톰슨의 도덕적 숙의를 둘러싼 원칙, 그리고 피시킨이 바람직한 민주주의 조건으로 설정하는 숙의 5가지 원칙 등이 대표적임
- 숙의민주주의의 대표적 이론가 코헨(Cohen)은 ‘공적 숙의의 이상적 절차

- (ideal procedure)'를 규정하는 4가지 원칙을 제안(Cohen, 1989)
- 그는 숙의민주주의를 '어떠한 결사체(사회)의 사무들이 구성원들의 공적 숙의로 통치되는 결사체'로 정의하고 이것이 정당화되려면 다음과 같은 절차적 원칙이 필요함을 피력한 바 있음
 - ① 외적 강제로부터 자유, ② 이성에 기반, ③ 형식적·실체적 평등, ④ 합리적으로 동기 부여된 합의 등
 - 여기서 ②는 숙의 당사자들이 제안을 진전시키고, 지지와 비판하는 데 있어서 근거에 기반해야 한다는 원칙이며, ④는 자유롭고 이성적인 판단의 결과에 기초해 행동하려는 사람들에게 설득력을 가지는 근거를 발견하려는 목표(동기)를 가지고 합의를 지향한다는 원칙임
- 다른 주요 이론가인 구트만과 톰슨, 피시킨 등도 각자 고유한 개념론에 입각해 일정한 숙의 원칙론을 정립한 바 있음
- 구트만과 톰슨(Gutmann & Thompson, 1996)의 경우에 숙의민주주의란 도덕적 이점이 존재하는 상황에서 서로 수용가능한 결정에 도달하기 위한 지속적으로 근거를 제시하는 과정을 개념화하고, 그 원칙으로 ① 상호성(reciprocity)의 원칙, ② 공개성(publicity)의 원칙, ③ 책임성(accountability)의 원칙 등을 도출함
 - 이른바 '숙의형 여론조사(deliberative polling)로 저명한 피시킨(Fishkin, 1991; 2009)과 같은 이도 ① 정보제공, ② 실체적 균형, ③ 다양성, ④ 성실성(conscientiousness), ⑤ 평등한 고려(equal consideration) 등을 숙의의 주요 원칙으로 제시함
- 앞서 언급한 대로 규범적 모델로서 숙의민주주의의 규제적 기준(절차)인 숙의의 원칙과 정치적 현실 사이에는 다양한 쟁점들이 놓여있음
- 숙의민주주의의 원칙은 그것이 지향하는 정치적 이상의 실천, 즉 현실 영역에 제도화하는 데 있어서 규제적 모델로서 의의가 있음
 - 말하자면 평등한 시민들의 자유롭고 공정한 숙의를 구현하려는 숙의의 규범적 이상은 실천적 측면에서 다양한 제약조건들이 존재함
- 다양한 쟁점들 가운데 다음과 같은 요소들이 숙의민주주의를 제도화하는 과정에서 고려해야 할 핵심 쟁점에 해당함(정병순, 2020)
- 여기에는 숙의에 참여하는 참여 주체들 간 갈등, 숙의와 불평등의 문제, 숙의와 이해관계, 시민들의 숙의 역량의 존재 등 다양([표] 참조)

- 이러한 쟁점들의 존재는 공적 숙의의 가치 혹은 숙의민주주의의 의의를 근본적으로 부정하는 것은 아니나 불합리한 요소에 대해서는 합리적 개선을 모색하는 것이 주요 과제

[표 2-1] 숙의민주주의를 현실화하는 과정에서 초래되는 다양한 숙의 쟁점

| 쟁점 구분 | 주요 내용 |
|--------------|--|
| ① 참여주체간 갈등 | <ul style="list-style-type: none"> - 숙의하려는 의제가 참여하는 주체에게 중요하며 의제에 따라서는 첨예한 갈등과 이견이 존재하며, 이 경우에 수용가능한 결정에 도달하기 곤란 - 이러한 갈등적 상황에 대해 갈등을 회피하는 쟁점에만 국한해 숙의를 하려는 경향이 심화될 수 있음 |
| ② 숙의와 불평등 | <ul style="list-style-type: none"> - 숙의프로젝트에 관한 실증연구에 따르면 정치참여는 사회경제적 지위, 특히 교육수준과 상관성이 높음 - 이러한 시민계층 간 불평등한 사회적·경제적 조건(교육격차, 지식격차 등)은 숙의민주주의가 원활하게 작용하는 데 있어서 중대한 장애요인으로 작용 |
| ③ 숙의와 전문성 | <ul style="list-style-type: none"> - 일반시민들의 숙의와 전문가주의는 양립가능한가에 대해서는 쟁점들이 제기되고 있으며, 숙의와 전문성이 양립가능하다고 보는 경우에 전문가가 숙의과정을 주도하거나 지배하는 상황 존재 - 이러한 숙의 여건에서 전문가들은 어떠한 역할을 수행해야 하며, 일반시민과 과학공동체의 상호작용을 촉진할 수 있는 제도를 규명하는 것이 중요 |
| ④ 숙의와 이해관계 | <ul style="list-style-type: none"> - 특정 집단과 이해관계가 극명해지고 현대사회의 정치환경에서 실질적 숙의는 과연 가능할 수 있는가? - 다양한 집단과 이해관계로 구성된 위원회 의사결정체계는 경우에 따라 대표들을 중심으로 한 정치적 숙의가 집단내 숙의를 훼손할 수 있음 |
| ⑤ 숙의와 다원주의 | <ul style="list-style-type: none"> - 참여 주체들의 다원성과 이질성 등이 참여 주체들의 배경이나 경험, 학습을 공유할 수 있는 토대를 약화시킬 수 있는 다원화된 현대사회에서 논증을 통해 합의를 지향하는 공적 숙의가 실현이 가능한가의 쟁점 - 이러한 쟁점과 관련해 상이한 배경과 경험을 가진 주체들 간 공적 숙의는 실행가능한가?, 나아가 숙의민주주의는 배경이나 경험의 공유가 어느 정도의 수준으로 필요한가? 등 |
| ⑥ 숙의의 규모 | <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 숙의의 규모가 커질수록 개방성과 계층적 대표성을 향상될 수 있지만, 숙의의 질은 저하되는 상황에서 숙의의 개방성 및 대표성과 숙의의 질을 절충할 수 있는 숙의의 규모에 관한 쟁점 - 숙의민주주의는 국민국가 규모, 나아가 이를 넘어 글로벌 수준에서도 실효성 있게 작동할 수 있는가? |
| ⑦ 숙의와 공적 개방성 | <ul style="list-style-type: none"> - 대의민주주의에 대한 도전에도 불구하고 여전히 대의제가 지배적인 모델로 존재하는 상황에서 숙의민주주의의 규범을 어떻게 촉진할 수 있으며, 대의민주주의 메커니즘과 어떻게 연계할 것인가의 쟁점 - 이올러, 대표자와 피대표자 간 논증과 정보가 교환되는 쌍방향의 숙의가 가능할 것인가도 쟁점에 해당 |
| ⑧ 숙의와 숙의역량 | <ul style="list-style-type: none"> - 일반시민들이 숙의할 동기와 인지능력(분석 및 판단능력)이 상대적으로 제한적일 수 있다는 일부 실증연구를 고려 시, 양질의 실질적 숙의가 실행이 가능한가에 관한 쟁점 - 시민들의 숙의 역량이 결여되어 있다는 문제인식을 규명할 필요가 있으며, 부족한 경우 숙의 역량을 강화시킬 수 있는 메커니즘은 어떤 것인가? |

- 이러한 논의를 거쳐 최근에는 숙의민주주의를 현실에 제도화하려는 소위 ‘소규모 공론장’(Mini-Publics)이 지속해서 발전하고 있음³²⁾
 - 앞서 언급한 바와 같이 공적 숙의가 지향하는 이상적 모델의 합리적 개선을 통해 이른바 ‘소규모 공론장’(mini-publics)으로 명명되는 다양한 숙의 모델(제도)이 지속해서 발전
 - 여기서 소규모 공론장이란, ‘비당파적이며 평범한 시민들로 구성되며, 진정으로 숙의적일 수 있도록 소규모이고 진정으로 민주적인 정도의 대표성을 가지도록 설계된 민주적 혁신’을 의미함(Dryzek & Good, 2006; Goodin, 2008)
 - 이러한 소규모 공론장 모델로는 작은 규모 대 큰 규모, 대면적기반 모델 대 온라인기반 모델 등 다양한 모델이 존재함

[표 2-2] 소규모 공론장을 구성하는 다양한 숙의 모델: 대면기반 모델

| 숙의 모델 | 주요 내용 |
|--|--|
| 시민배심원제 (Citizen Jury) | <ul style="list-style-type: none"> - 미국에서 1974년에 크로스비(N. Crosby)에 의해 설립된 제퍼슨센터 주도로 시작하였는데, 80년대까지 주로 미국 내에서 실험적으로 시행되다 90년대 중반 이후 다른 국가로 확산 • 시민배심제는 3단계로 진화하였는데, 1단계(74년~83년)의 도입기, 2단계는 84년~94년의 모델 성장기, 3단계(95년~02년)의 시기를 거쳐 발전 (Smith,) - 시민배심원제는 정부를 입수하고 증거를 청취하며 증인 채택과 심문을 거친 후에 직접 쟁점을 숙의하여 정책권고안을 도출 |
| 숙의형 여론조사 (deliberative polling) | <ul style="list-style-type: none"> - 1988년 미국에서 피시킨과 ‘숙의여론조사 센터’에 의해 개발되어 현재 30여개국으로 확산 - 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대해 균형있는 정보를 받은 상태에서 대표성을 지닌 시민들이 상호 토론과 학습을 거친 공적 판단(public judgement)을 확인하기 위한 숙의 모델 - 1차 의견조사 후 250인~500명의 숙의 주체를 구성해 2~3일간 다수의 소집단 토론을 거친 후에 숙의적 조사를 실시하고 결과를 공표(전체적으로 3~3개월 소요) |

32) 소규모 공론장에 관한 이론적, 실천적 논의에 대해서는 Fung, A. 2003, Survey Article: recipe for public sphere, Journal of Political Philosophy 11(3), Gastil, J & P. Levine et al, 2005, Deliberative Democracy Handbook, San Francisco: Jossey-Bass, Dryzek, J & R. Good, 2006, Deliberative Impacts, Politic and Society 34(2), Goodin. R. E, 2008, Innovating Democracy, Oxford: Oxford Univ Press, Smith. D. 2009, Democratic Innovation, Cambridge: Cambridge Univ Press, Grönlund. K et al, 2014, Deliberative Mini-Publics, ECPR Press. 등을 참조

[표 2-2] 소규모 공론장을 구성하는 다양한 속의 모델: 대면기반 모델(계속)

| 속의 모델 | 주요 내용 |
|--|--|
| 21세기 타운미팅 (21C Town Meeting) | <ul style="list-style-type: none"> - 1997년 미국에서 루켄스마이어(C. Lukensmeyer)가 설립한 아메리카픽스(AmericaSpeaks) 주도로 개발된 속의모델 - 특정한 이슈에 대해 500인~5,000인이 참가해 소집단별(10인~12인) 원탁회의를 통해 실시 |
| 합의회의 (consensus conference) | <ul style="list-style-type: none"> - 1987년 덴마크의 기술위원회(Teknologirader)가 참여형 기술평가를 위해 고안한 속의모델(*1977년 미국이 의료기술평가를 위해 운영한 합의개발회를 원용) - 이 모델은 과학기술 영역에 주로 활용되는 모델로, ①기술이 사회적으로 어떻게 수용되는가를 이해하고, ②기술 문제를 대중이 토론할 때 정보를 제공하는 것이 목적 - 전체적으로 2단계로 구성되는데, 1단계의 예비기간(2주)에는 해당 주제, 프로세스, 집단에 대해 학습하고 전문가를 선정하며, 2단계(4일)에서는 참여 시민들이 선정된 전문가나 지지자로부터 발표를 듣고, 질의 및 토론을 거쳐 공동의 보고서를 채택 |
| 플래닝셀 (Planing Cell) | <ul style="list-style-type: none"> - 시민배심원제와 비슷한 시기와 원리를 가지고 독일의 피터 디에넬 교수가 주도해 개발한 모델 - 정책이슈에 대한 시민들의 선호 파악에 활용되며, 사회문제에 대한 대중들의 태도나 믿음의 원천, 특정 정책대안에 대한 대중의 반응을 이해하기 위한 목적으로 활용 - 25인으로 구성된 그룹들(보통 6~10개 셀로 구성)이 3일간 속의적 토론을 하는데 이 그룹을 플래닝셀로 명명. 이 셀들로 구성되어 전체 100인~500인 규모로 운영하는바, 말하자면 단일 프로젝트에 6~10개의 시민배심원제가 운영되는 형식 |
| 스터디서클 (Study Circle) | <ul style="list-style-type: none"> - 20세기 초에 스웨덴을 중심으로 출현한 일종의 속의관련 네트워크 조직으로, 70년대 이후 확대되고 여러 나라로 확산 - 스웨덴의 경우 2000년대 정부와 자치단체 지원과 기관의 후원을 통해 사회 도처에서 3십만 개 정도의 스터디서클이 운영(시민사회가 일부 독자 운영) - 스터디서클은 클럽과 유사한 외양을 보이나 정치·사회적·지역적 이슈들을 토론하기 위해 수차례 회합하는 소규모 집단으로 조직화 되는 차별성을 가짐 - 각 모임은 3~5차례 2시간 정도의 세션에서 훈련된 진행자(moderator)의 도움으로 동일한 의제에 대해 수많은 소그룹 대화와 속의가 다양한 지점에서 개최됨 |
| 국가이슈포럼 (National Issues Forums) | <ul style="list-style-type: none"> - 앞의 스터디서클의 미국적 모델로, 81년 찰스캐더링 재단의 주도하에 17개 조직들이 '국내정책협회'를 조직하고, 이 국가이슈포럼 프로그램을 추진(3가지 의제를 선정해 속의) - 선정된 이슈들을 토론하기 위해 다양한 규모와 선정 절차를 가진 3,000여개 이상의 지역 공공포럼들(*스터디서클과 유사)의 범국가적, 초당파적 네트워크 조직이 국가이슈포럼에 해당 - 국가이슈포럼연구소(NIF Institute)는 공공포럼과 공적 속의를 위한 훈련기관을 후원하며, 일반시민들은 국가이슈포럼을 통해 다양한 이슈에 대해 속의에 참여. 각 포럼의 진행자(moderator)가 중요한 역할을 수행하며, 속의결과보고서를 연구소에 제출 |

- 소규모 공론장에는 대면기반 속의모델은 중심으로 하여 이를 뒷받침하는 온라인기반의 속의 모델도 확대되고는 추세임
 - 온라인기반 속의 모델로는 데모크라시 OS(Democracy OS), 브리게이드 미디어(Brigade Media), 의회와 시민(Parlement et Citoyens) 등이 개발·운영되고 있음
 - 이러한 온라인기반 속의 모델은 다양한 제약조건들로 인해 주로 대면형 속의모델과 연계하여 운영하는 것이 일반적임

[표 2-3] 온라인기반 속의 모델

| 구분 | 개요 |
|------------------------|---|
| 스페인의 '디사이드 마드리드' | <ul style="list-style-type: none"> - 마드리드 시청은 '디사이드 마드리드'라는 시민참여 웹사이트를 오픈하여 직접 운영 - 디사이드 마드리드는 플랫폼이자 오픈소스 |
| 뉴질랜드의 '루미오' | <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 이해관계를 가진 사람들이 상호 소통하며 의사결정을 이루도록 도와주는 시스템. 2012년 오픈소스 소프트웨어로 개발 - 다른 사람들의 의견을 읽고 찬성, 반대, 유보, 차단 중 하나를 선택하며 이에 따른 의견제시. 토론이 진행되는 동안에 마음이 변하면 자신의 결정을 바꿀 수도 있음 |
| '데모크라시 OS' | <ul style="list-style-type: none"> - 입법과정에 시민이 직접 참여해 토론과 투표로 의견을 제시하는 플랫폼으로 2012년 오픈소스 소프트웨어로 개발 |
| 핀란드의 '오픈 미니스트리' | <ul style="list-style-type: none"> - 핀란드는 2012년 시민이 직접 입법·발의할 수 있도록 헌법 개정 - 이러한 시민발의를 간편하게 이뤄지도록 하는, 일종의 크라우드소싱 입법을 가능케 하는 플랫폼 |
| 미국의 '브리게이드 미디어' | <ul style="list-style-type: none"> - 주요 관심사별 주장에 대해 찬성/반대(혹은 불분명)을 선택하고 의견을 논의할 수 있는 일종의 공론장으로 운영되는 플랫폼 - "입장을 표명할 때 민주주의가 시작된다" |
| 프랑스의 '의회와 시민' | <ul style="list-style-type: none"> - 의원이 제안한 법안에 대해 시민의견 수렴과 토론을 통해 수정된 법안 마련 |

4) 요약 및 시사점

- 지금까지 시민민주주의 기본계획 수립과 관련해, 이 계획의 핵심 개념인 시민민주주의 개념과 세부 구성 요소에 대해 논의함
 - 형식적으로 시민지향 내지 시민주도의 민주주의를 의미하는 시민민주주의는 시민공화주의에서 사상적 기반을 찾을 수 있음
 - 이 연구는 시민공화주의에 관한 이론적 탐색을 통해 ① 분권형의 참여적 거버넌스, ② 결사체적 거버넌스, ③ 숙의적 거버넌스 차원을 도출
- 다른 한편으로 수천 년의 역사성을 간직하고 있는 시민사회 또한 시민민주주의를 논의하는 데 있어서 토대로서 이론적·실천적 의의가 있음
 - 고대에서부터 현대에 이르는 장구한 역사 속에 변화를 거듭한 시민사회는 국가 및 경제영역과의 다양한 관계를 형성함
 - 이런 가운데 한때 역사의 무대 뒤로 퇴장했던 시민사회가 20세기 후반에 이른바 결사체 혁명을 계기로 다양한 영역과 방식으로 사회발전의 선도적 주체로 재부상함
 - 특히, 시민사회는 정치적 공론장의 발전이나 정책 과정에서 참여 주체로서 새로운 역할과 관계를 재정립해 가고 있음
- 이 연구에서 논의한 3가지 거버넌스 차원들은 시정 내 시민민주주의를 실현하는 데 있어서 중요한 가치나 제도적 요소를 내포함
 - 분권형 참여적 거버넌스에서는 권한과 자원의 이양에 기초해 참여와 주민자치의 가치와 제도적 요소들이 강조됨
 - 결사체적 거버넌스는 파벌의 해악이나 결사체의 이익집단화나 불평등과 같은 내적 한계에도 불구하고 20세기 후반 새로운 행정환경의 도래에 힘입어 정책의 공동생산이나 협력적 통치를 선도해 가고 있음
 - 이런 가운데 21세기 들어 국가 대 시민사회 간 퇴행적 경로의 출현에 대응할 수 있는 새로운 제도적 환경도 주요 과제로 대두됨
 - 마지막으로 숙의적 거버넌스에서는 공론장 및 숙의민주주의 이론의 발전에 기초해 '소규모 공론장'의 제도적 모델이 개발·운영되고 있는바, 이를 정책 과정에 제도화하기 위한 다각적인 노력이 모색되고 있음
- 이러한 시민민주주의의 세부 내용을 토대로 이하에서는 기본계획의 성격과 그에 부합하는 계획 구성체계를 체계적으로 검토함

2_기본계획의 성격과 구성 검토

1) 기본계획의 성격

- 시민민주주의 기본계획을 도입하는 취지를 고려해 적어도 다음과 같은 4가지 성격을 고려하는 것이 필요
- ① 일차적으로 『시민민주주의 기본계획』은「시민민주주의 기본조례」에 기초한 4년 주기의 법정계획
 - 법률이 아닌 조례에 근거한 계획으로의 적정한 위상을 지닌 법정계획으로서 계획의 수립·실행
 - 민선 7기 시정 4개년계획 및 관련 계획의 내용 중 필요한 내용을 반영하되,
 - 2020년 수립 완료 예정인 도시기본계획에도 이와 같은 시민민주주의 기본계획의 내용을 반영하는 것이 필요
- ② 조례에서는 4개년의 계획 기간을 규정하고 있기는 하나 기본계획에 부합하도록 10개년 기간을 고려한 중기 전략계획의 성격을 검토
 - 기본계획이기는 하나, 계획 기간을 보통의 기본계획처럼 10년이나 20년의 장기계획이 아닌 4년의 기간으로 조례에서 규정
 - 공동 계획 기간을 고려해 시민민주주의 기본계획의 성격을 적절히 규정하는 것이 필요한데, 이 연구에서는 전략계획으로 성격을 규정
 - 5년 중기계획으로 하여 계획문제 해결을 목적으로 하는 전략계획(strategic plan)으로 수립하거나,
 - 10~12년 장기계획으로 하여 종합계획(master plan)으로 하되, 4~5년마다 수정계획을 수립하는 연동계획(rolling plan)으로 수립
 - 계획의 성격에 따라 계획의 여건 분석도 상이하게 접근하는 것이 필요
 - 전략계획의 성격이면 계획의 여건 진단은 계획과제(문제) 도출을 위한 탐색 과정으로 설정해 분석
- ③ 시민민주주의를 실현하는 계획의 취지나 이상(ideal)을 적극적으로 반영할 수 있는 참여형 계획의 성격을 고려해 접근하는 것이 바람직
 - 계획 수립과정에 다양한 영역과 주체들을 대상으로 계획수요조사와 공론과정을 모색하는 것이 필요

- 참여의 범위와 대상, 참여의 방식 등에 대해서는 별도 논의가 필요 ⇒ 앞서 언급한 바와 같이 2단계 연구에서 별도의 계획수립체제 마련 필요
- ④ 민주시정에 관련된 제도/주체/관계 등을 주요 계획내용으로 하는 절차적 계획의 성격도 고려
 - 제도의 개선과 신규도입, 시정 운영과정에 관련 주체들, 특히 시민들의 참여와 숙의를 둘러싼 절차나 관계 등을 주요 내용으로 다루되,
 - 물적인프라나 정책사업 등이 계획의 중심을 이루거나 내용적으로 과다해지지 않도록 신중한 접근 필요



[그림 2-8] 기본계획의 성격

- 이러한 기본적 성격에 더해, 관련 계획, 즉 법률이나 조례에 근거한 다른 기본계획들과 관계 검토 필요
 - 계획의 내용적 범위 여하에 따라서는 관련 계획인 서울시가 수립하고 있는 『마을공동체 기본계획』, 『사회적경제 기본계획』, 『자원봉사 기본계획』 등과 적절한 관계 설정 고려
 - 이와 같은 다른 분야의 기본계획들에 대해서는 그 관계를 어떻게 설정할 것인지에 대해 계획수립 초반에 심도 있는 논의 필요
- 아울러, 민선 6기 시정에서 이미 수립·실행한 바 있는 유사계획과의 적절한 관계에 대해서도 검토 필요
 - 서울시는 민선 6기인 2018년에 「민관협치 활성화 기본조례」에 근거해 『서울시 민관협치 활성화 기본계획』(법정계획)을 수립
 - 이 계획은 공식적으로 대외에 고시된 바 있으나, 해당 계획의 근거 조례인 기본조례가 폐지되어 법적 근거가 불확실
 - 따라서 민관협치 활성화 기본계획은 ‘형식적’으로나 ‘내용적’으로 시민민주주의 기본계획에 계승하는 방안 검토 필요

〈 『서울시 민관협치 활성화 기본계획』(2018년) 개요 〉

- 계획의 비전: “시민주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울”
- 계획의 목표:
 - ①협치친화적 시정혁신 실현, ②분권과 자치를 위한 협치모델 확립, ③사회적가치 실현을 위한 협치역량 강화 등을 포괄
- 추진전략 및 추진과제:
 - ①제도기반 강화 융합행정 구축: 시민 정책참여 플랫폼 확대, 협치서울협약 추진, 협치친화적 제도개선
 - ②재정민주주의 강화 분권주민자치 실현: 예산편성 등 재정분야 시민참여 확대, 자치구 협치기반 강화, 지역사회자립기반 근린협치모델
 - ③협치문화 확산 시민·지역사회 지원: 협치교육 강화 및 인식 개선, 시민·지역사회 협력플랫폼 구축, 시민·지역사회 지원체계 마련

2) 기본계획의 구성체계와 계획여건의 분석틀 도출

- 일차적으로 현재 시민민주주의 기본조례가 기본계획의 내용으로 규정하고 있는 계획의 구성 요소를 검토
 - 기본조례에서는 시민민주주의 활성화를 위한 시정 여건의 진단·평가~그 밖에 시민민주주의 활성화를 위해 고려해야 할 주요사항 등을 포함

- 『시민민주주의 기본조례』상의 시민민주주의 기본계획(제8조) 주요 내용
 - 시민민주주의 활성화를 위한 시정 여건의 진단·평가
 - 시민민주주의 활성화 정책의 기본구상
 - 시민민주주의 활성화를 위한 분야별 정책목표와 추진계획
 - 기본계획 실행을 위한 재원조달 방안
 - 그밖에 시민민주주의 활성화를 위해 고려해야 할 주요사항

- 유사 선행계획에 해당하는 『서울특별시 민관협치 활성화 기본계획』의 구성체계도 이번 『시민민주주의 기본계획』의 형식적 구성에 참조 가능
 - 『민관협치 활성화 기본계획』에서는 운영현황과 추진 방향, 비전과 전략, 추진계획 등으로 구성

- 과제별 중장기 추진계획:
 - 협치친화적 시정혁신 실현: 시민 정책참여 플랫폼 확대, 협치서울협약 추진, 협치친화적 제도 개선 등
 - 분권과 자치를 위한 협치모델 확립: 재정분야 시민참여 확대, 자치구 협치기반 강화, 지역사회자립기반 근린협치모델정립 등
 - 사회적가치 실현을 위한 협치 역량 강화: 협치교육 강화 및 인식 개선, 시민·지역사회 협력플랫폼 구축, 시민·지역사회 지원체계 마련 등
- ※ 추진과제별로 현황/추진방향/추진계획/연차별 추진계획/연차별 투자계획제시

- 앞의 2가지 검토사항을 토대로 기본계획의 형식적 구성체계를 검토
 - 4~5개년 계획 기간을 가지는 중기 전략계획 성격이라는 전제조건 하에, 계획의 구성체계를 고려하여 다음과 같이 6개 장에 기초한 계획의 구성체계를 도출
 - 계획의 기본개요 / 계획의 여건 분석 / 계획과제 도출 / 계획의 기본구상 / 계획의 추진전략 / 계획의 실현화 방안
 - 계획의 과제는 별도의 장으로 하거나 기본구상의 내용으로 통합 가능

□ 서울특별시 시민민주주의 기본계획의 구성체계(안)

I. 계획의 기본개요

II. 계획여건의 조사·분석

III. 계획의 과제

IV. 계획의 기본구상

1. 계획의 비전과 목표
2. 추진전략 도출

V. 전략별 세부 추진방안

1. ○○○ 전략 추진방안
2. □□□ 전략 추진방안

VI. 계획의 실현화 방안

1. 계획의 추진체계
2. 자원조달계획

- 이 구성체계 가운데 ‘계획의 기본구상’은,
 - 계획 여건의 조사·분석에서 진단·평가된 계획의 여건과 과제를 고려해, 계획의 비전과 목표를 설정
 - 기본구상에서 목표 실현을 위한 계획의 추진과제 또는 추진전략을 도출
 - 추진전략 구체화와 관련해, 주요 정책 간 연계와 융합을 촉진하는 연계형·융합형 추진전략을 적극 발굴·구체화

- ‘계획의 추진전략’은,
 - 기본구상에 제시된 전략별로 전략을 실효성 있게 추진해 가기 위한 세부 추진방안을 구체화
 - 세부 추진방안에 대해서는 앞서 계획의 성격에서 고려한 바와 같이 10개년 정도의 계획 기간을 고려해 로드맵 형태로 제시 필요
- ‘계획의 실현화 방안’은,
 - 계획의 실현화 방안에서는 자원조달계획과 계획의 추진체계를 고려
 - 추진체계와 관련해 계획의 실행 및 모니터링, 다른 계획과의 연계 등을 중점적으로 구체화하는 것도 필요
 - 계획의 일관된 이행을 위해 사업 카드와 지표에 의한 관리 고려
 - 민주주의담당관 외에, 서울민주주의위원회의 다른 부서들도 계획 수립과정의 참여 등도 적극 검토 필요

[표 2-4] 계획 여건의 조사·분석 틀

| 차원 | 영역 | 분권적 자치 (분권적 거버넌스) | 민관협치 (결사적 거버넌스) | 공적 속의 (속의적 거버넌스) |
|-----------|---------|----------------------|--------------------|---------------------|
| | | | | |
| 제도적 여건 | 법적 여건 | | | |
| | 주요 제도 | | | |
| | 관련 계획 | | | |
| | 운영 프로그램 | | | |
| 자원 여건 | 물적 자원 | | | |
| | 조직자원 | | | |
| | 재정자원 | | | |
| 주체 여건 | 활동방식 | | | |
| | 주체 간 관계 | | | |
| | 사회적 인식 | | | |

03

시민민주주의 기본계획 여건 분석



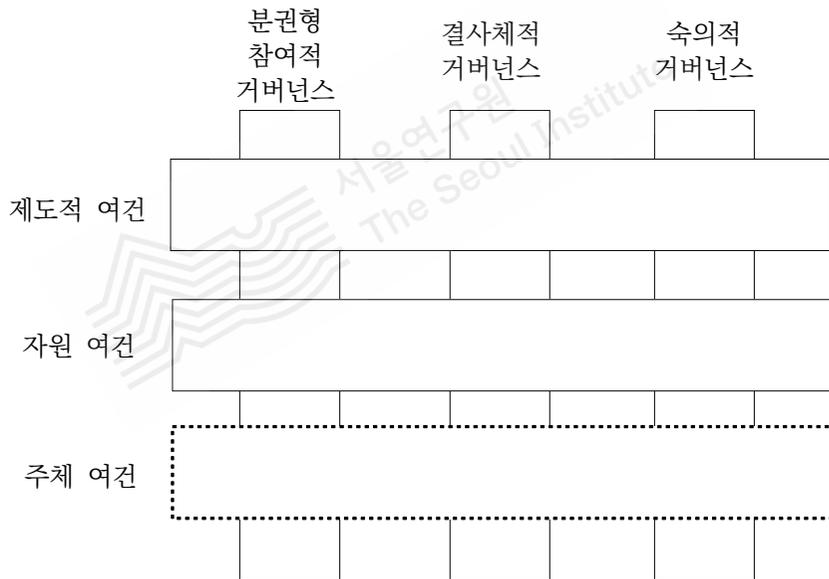
- 1_논의의 개요
- 2_제도적 여건
- 3_자원 여건

03. 시민민주주의 기본계획 여건 분석

1_논의의 개요

- 시민민주주의 기본계획이 추구하는 정치적 이상으로서 ‘시민민주주의’는 앞서 논의한 바와 같이 3가지 차원의 개념적 요소로 구성
 - 각각은 자치와 참여의 가치를 지향하는 분권적 거버넌스, 결사와 협치에 기반한 결사체적 거버넌스, 그리고 공론장과 숙의를 지향하는 숙의적 거버넌스 등임
 - 아울러 이러한 3가지 거버넌스 차원을 매개하고 촉진하는 시민사회 활성화도 다른 중요한 조건에 해당
- 시민민주주의 기본계획은 이러한 3가지 거버넌스 차원에 대해 다양한 계획 여건을 면밀하게 조사·진단하고 계획과제를 도출하는 데 기반
 - 체계적이고 중장기적 관점에 기초하여 기본계획을 수립하기 위해서는 면밀한 조사와 진단이 요구되는바,
 - 여기서 계획의 조사 및 진단도 상기의 3가지 개념적 차원, 즉 거버넌스 차원을 통해 접근하는 것이 가능
 - 계획 여건의 조사 및 진단을 위한 적절한 틀과 방법의 확립은 계획의 실행과 성과를 관리하기 위한 계획지표 설정 측면에서도 중요
- 계획 여건에 대한 조사는 이 계획의 성격을 고려해 기본적으로 다음과 같이 3가지 차원으로 구분
 - 민주주의에 관한 계획의 성격상 정치·행정적 주체와 관계, 그리고 이를 둘러싼 환경적 요소로 제도 및 자원 등을 중요한 요소로 고려
 - 이러한 인식하에 시민민주주의 기본계획에서는 ① 제도적 여건, ② 자원 여건, ③ 주체적 여건으로 구분하여 계획 여건을 조사·분석 필요

- 이 연구는 이들 계획 여건을 구성하는 3가지 구성 차원 중 제도적 여건과 자원 여건을 중심으로 조사·분석
 - 주체적 여건의 조사·분석은 주체들의 인식과 행태에 대한 면밀한 조사가 수반되어야 하는바,
 - 예비적 성격의 이 연구는 이러한 상황을 감안해, 제도 및 자원 여건을 중점 조사하되, 주체적 여건을 제한적으로 조사·분석
- 계획 여건의 조사 방법과 관련해 조사대상이나 조사내용은 정성적인 분석을 주로 하되, 필요한 요소에 대해서는 정량적 분석도 고려
 - 계획 여건의 조사와 관련해, ① 관련 행정자료나 통계자료, ② 관계전문가와와의 간담회 논의 등을 적극적으로 활용하며,
 - 이외에도 민주주의나 민관협치를 주제로 한 각종 선행연구의 조사·분석 내용도 적극 활용 가능³³⁾



[그림 3-1] 계획여건 조사·분석의 틀

- 제도적 여건은 자치와 참여(분권형 참여적 거버넌스), 시민사회 생태계와 협치(결사체 거버넌스), 공론장과 숙의(숙의적 거버넌스)와 관련된 주요 제도를 중심으로 조사·분석([그림 3-2]의 1-1과 1-2 관련)

³³⁾ 계획여건 조사의 특성상, 조사내용 가운데 일부, 특히 관련 주체들의 인식이나 관계 등에 대해서는 현행 여건에 관한 별도의 실태 및 정책수요 조사를 통해 확인하는 것이 필요

- 현재 시정내 설치·운영 중인 법률이나 조례 등의 제도적 요소에 더해, 관련 계획들의 수립 및 실행을 중심으로 여건을 조사
- 이외에도 민주시정을 활성화하기 위한 다양한 프로그램의 운영 여건에 대해서도 조사·분석
- 자원 여건은 앞의 3가지 영역에 대해 계획에서 가용할 수 있는 다양한 자원을 중점 조사·분석(그림 3-2의 2-1과 2-2 관련)
 - 민주시정 운영에 직·간접적으로 관련된 물적 자원(가용공간이나 시설 등)이나 재정적 자원 등을 중심으로 조사·분석을 실시하되,
 - 필요한 경우 시민사회 생태계를 구성하는 조직자원에 대해서도 관련 자료가 제한적이기는 하지만 조사·분석을 실시



[그림 3-2] 계획여건 조사·분석의 세부요소

2_제도적 여건

1) 관련 조례와 계획

(1) 시민민주주의 관련 조례의 설치·운영

① 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」

- 민선 7기 시정에 들어와 서울시는 민주시정을 선도하기 위한 제도적 기반으로 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」를 제정
 - 이 조례는 시민의 시정 참여를 촉진하고 정책 추진에서 민관협치를 활성화해 시민민주주의 실현에 기여하는 것을 목적으로 함
 - 이러한 목적하에 이 조례에서는 시민민주주의 기본원칙 제시, 합의제 행정기관으로 서울민주주의위원회 설치, 시민민주주의 기본계획 수립, 제도진단과 개선 등을 구체화
- 이 조례는 전체적으로 총칙, 서울민주주의위원회, 시민민주주의 확산 등의 3개의 장, 총 20개의 조항으로 구성
 - 제1장 총칙은 목적, 정의, 기본원칙, 시민의 권리, 시장의 책무, 다른 조례와의 관계 등 6개의 조항으로 구성
 - 제2장 서울민주주의위원회는 서울민주주의위원회 설치, 위원의 구성, 분과위원회, 수당 등을 내용으로 하는 10개의 조항으로 구성
- 제3장의 시민민주주의 확산 등에서는 시민민주주의 기본계획, 제도진단 및 개선, 시행규칙 등을 규정
 - 시민민주주의 기본계획에서는 시장이 4년마다 「시민민주주의 활성화 기본계획」과 연도별 실행계획을 수립하도록 규정하고 있음
 - 제도진단 및 개선에서도 민관 간 신뢰와 협력관계를 촉진하기 위해 행정절차와 제도를 마련·개선하고, 정책평가를 시행하도록 규정

② 「서울특별시 주민참여 기본 조례」

- 시민민주주의 시정과 관련한 다른 주요 조례로는 「서울특별시 주민참여 기본 조례」가 존재
 - 이 조례는 시민들의 시정 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성 증대를 위한 주민참여의 기본사항을 규정하는 데 목적을 두고 있음

- 이 조례는 개별 장(章)에 대한 구분을 두지 않고 15개 조항으로 구성
 - 내용으로 제1조부터 제5조가 총칙에 해당하는 조항들로 목적, 정의, 기본이념, 시장의 책무, 주민의 권리와 의무를 규정
 - 제6조부터 제13조는 본 조례의 중요 내용으로 위원회의, 공청회, 예산편성, 주민의 참여, 주민참여 기본계획 수립, 주민참여연구회 설치 등의 내용이 있음
- 이 조례는 서울시의 정책 결정과 관련하여 주민참여에 관한 다양한 방식을 규정하고 있는 점이 주요 내용에 해당
 - 여기에는 위원회, 공청회, 예산편성 등과 같은 제도에서 주민참여에 관한 절차(방식)를 규정
 - 이외에도 시정정책 토론의 청구, 회의공개의 원칙, 주민의견조사, 주민참여연구회 등도 규정되어 있음
- 이외에도 주민참여 기본조례는 「서울특별시 주민참여 기본계획」 수립(제12조)에 대해서도 규정하고 있음
 - 해당 조항에는 ‘시장은 주민참여 활성화를 위한 「서울특별시 주민참여 기본계획」을 4년마다 수립하여 시행해야 한다’고 규정

〈 「서울특별시 주민참여 기본 조례」 중에서 〉

제6조(위원회의 주민참여) ① 시에 설치된 각종 위원회의 위원구성은 공모제나 추천제 등 공개적인 절차에 의한 일반주민의 참여가 보장되어야 한다.

② 제1항에 따른 위원의 구성은 여성, 장애인 등 다양한 위원이 균형 있게 포함되도록 하여야 한다. 이때 해당 분야의 남성 또는 여성 전문 인력이 부족한 경우를 제외하고는 위촉직 위원 중 특정 성별이 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 법령이나 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 공무원의 수는 3분의 1 이하로 한다. <개정 2015. 10. 8., 2018. 1. 4.>

③ 위원회의 위원장은 법령에 정하여진 경우를 제외하고는 위원 중에서 호선한다.

④ 위원회의 운영을 활성화하기 위하여 각종 위원회는 그 기능에 따라 가능한 범위 안에서 정례화하여 운영한다.

제7조(공청회 등의 주민참여) ① 시장은 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 사업이나 정책결정에 대하여 법령 및 타 조례에 정하는 바에 의하여 공청회 또는 토론회를 개최하여야 한다.

② 시장은 공청회 또는 토론회에 사업이나 정책결정으로 영향을 받는 해당 지역의 주민이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 적극 노력해야 한다.

제8조(예산편성의 주민참여) 시장은 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 행정정보공개와 주민참여를 보장하여야 한다.

③ 「서울특별시 시민공익활동 촉진에 관한 조례」

- 시민사회의 공익활동을 규정하고 있는 「서울특별시 시민공익활동 촉진에 관한 조례」도 시민민주주의와 관련된 다른 조례의 하나
 - 이 조례는 '시민들의 자발적 공익활동'을 보장하고 건전한 성장을 지원 하는 것을 목적으로 하고 있음
 - 여기서 '시민공익활동'은 시민이 자발적으로 행하는 공익성이 있는 활동으로 영리나 친목을 목적으로 하지 않는 활동으로 규정(제2조의 1)
- 이 조례는 3개의 장과 19개 조항으로 구성
 - 총칙, 서울특별시 시민공익활동 촉진 위원회, 서울특별시 NPO지원센터 등의 3개의 장으로 구성
 - 주요 내용은 '시민공익활동 촉진위원회'(제2장)와 '서울특별시 NPO지원센터' 설치 등을 주요 내용으로 하고 있음
- 특히 이 조례가 '서울시 NPO지원센터' 설치 조례라고 해도 과언이 아닐 정도로 3장이 중심적 내용을 차지
 - 여기서는 센터의 설치와 기능, 위탁, 지도·감독 등 센터의 운영에 관한 제반 사항을 규정하고 있음

④ 민관협치 관련 조례의 설치·운영

「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 조례」(廢)

- 2016년 9월 서울시는 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」를 설치·운영하다가 민선 7기 시정에 들어와 폐지됨
 - 이 조례는 시정과 지역사회를 중심으로 시민(주민)의 시정 참여와 민주주의 가치를 실현하고자 하는바,
 - 이를 위해 민관협치 활성화에 필요한 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있음
- 이러한 목적하에 3개의 장과 21개 조항으로 구성되어 있으며, 민관협치 활성화를 위해 필요한 사항을 규정하고 있음
 - 이 가운데 2장 서울협치협의회는 협의회 설치, 기능, 구성, 임기, 분과·실무 위원회 설치·운영 등 9개 조항으로 구성
 - 3장에서는 민관협치 활성화 등은 민관협치 활성화 기본계획의 수립·시행

및 민관협치 협약 등에 관한 사항으로 6개 조항으로 구성

- 특히 서울협치협의회 설치 및 운영과 민관협치 활성화가 조례의 핵심 내용으로 다음과 같은 내용을 반영
 - 협의회는 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위한 조직으로, 협의회는 의장 1명, 부의장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며 2년 임기로 운영
 - 민관협치 활성화와 관련해서는 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획, 민관협치 협약, 제도개선 및 정책평가 등을 제도들을 포함

〈 서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례〉 중 기본계획

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

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 민관협치 활성화정책의 기본방향
2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항

③ 시장은 기본계획 수립을 위한 협의회 업무에 지원한다.

- 한 가지 주목할 점은 이 조례에 근거한 「민관협치 활성화 기본계획」이 2018년 수립되었으나, 그 근거 조례인 「민관협치 활성화 기본조례」가 민선 7기 시정에서 폐지됨에 따라 계획의 시효도 상실
 - 이 계획은 협치친화적 시정혁신 실현, 분권과 자치를 위한 협치모델로 확립, 사회적가치 실현을 위한 협치역량 강화 등 3가지 목표를 설정
 - [그림 3-3]에서 볼 수 있듯이 기본계획은 3개의 추진전략과 9개의 추진과제 및 22개 세부사업들을 구체화
 - 추진전략으로는, ① 제도기반 강화와 융합행정 구축, ② 재정민주주의 강화와 분권 및 주민자치 실현, ③ 협치문화 확산과 시민·지역사회 지원

| | | | |
|---------------------------|--|--|--|
| 비전 | 시민주도의 지속가능한 협치, 시민이 행복한 서울 | | |
| 목표 | 협치친화적 시정혁신 실현 | 분권과 자치를 위한 협치모델 확립 | 사회적가치 실현을 위한 협치역량 강화 |
| 전략 | 제도기반 강화와 융합행정 구축 | 재정민주주의의 강화와 분권·주민자치 실현 | 협치문화 확산과 시민·지역사회 지원 |
| 추진 과제 & 세부 사업 | 1. 시민정책참여 플랫폼 확대 - 개방형 시정플랫폼 확대 | 1. 재정분야 시민참여 확대 - 재정전략회의 운영 | 1. 협치교육 강화 및 인식 제고 - 서울협치학교 기반 조성 - 협치교육 확산 및 네트워크 구축 - 서울협치 우수사례 발굴 및 공유 |
| | 2. 협치서울 협약 추진 - 협치서울 협약 추진 | 2. 자치구 협치 기반 강화 - 제도기반 조성 및 추진체계 고도화 - 지역사회 단위 협치계획 확산 - 통합예산제 구축 및 지원 - 정기적 공론장 운영 | 2. 시민지역사회 협력 플랫폼 구축 - 공익활동 거점공간 조성 및 활성화 - 협치 시민력 육성 전략 수립 및 협력 기반 조성 |
| | 3. 협치친화적 제도 개선 - 위원회 시민참여 확대 - 혁신형 위원회 운영 - 시민위원회 학교 운영 - 민간위탁제도 개선 - 협치친화적 시정평가제도 도입 | 3. 근린협치 모델 정립 - 주민자치위원회의 주민자치회로 전환 - 근린단위 주체의 연계 촉진 - 동단위 계획과 구단위 계획 연계 | 3. 시민지역사회 지원 체계 마련 - 권역자치구 NPO 지원체계 확대 - 시민사회 활성화 종합계획 수립 |

[그림 3-3] 서울특별시 민관협치 활성화 기본계획 비전 및 추진과제

서울특별시 00구별 「민관협치 활성화를 위한 조례」 제정 현황

- 민선 7기 시정에서 서울시는 각 자치구 차원에서도 민관협치를 활성화하도록 민관협치 관련 조례 제정을 권고
 - 권고안은 총칙, 협치00구회의, 민관협치 활성화 등 3개 장 24개 조항으로 구성
 - 자치구는 권고안을 기반으로 하여 지역적 특성에 맞게 민관협치 활성화 조례를 제정
- 2020년 현재 전체 25개 자치구 가운데 22개의 자치구에서 「서울특별시 00구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」를 제정
 - 특히, 조례 내 [00구협치회의], 「민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획」 등의 조항을 규정하여 민관협치 활성화를 위한 기구와 실행을 위한 계획 수립을 제도화함

[표 3-1] 자치구별 협치조례 제정 현황

| 자치구 | 협치조례 | 협치회의 | 민관협치 활성화 기본계획 |
|------|------|------|---------------|
| 성동구 | ○ | ○ | ○ |
| 동대문구 | ○ | ○ | ○ |
| 도봉구 | ○ | ○ | ○ |
| 서대문구 | ○ | ○ | ○ |
| 금천구 | ○ | ○ | ○ |
| 영등포구 | ○ | ○ | ○ |
| 관악구 | ○ | ○ | ○ |
| 은평구 | ○ | ○ | ○ |
| 성북구 | ○ | ○ | ○ |
| 강서구 | ○ | ○ | ○ |
| 양천구 | ○ | ○ | ○ |
| 노원구 | ○ | ○ | ○ |
| 동작구 | ○ | ○ | ○ |
| 종로구 | ○ | ○ | ○ |
| 강동구 | ○ | ○ | ○ |
| 강북구 | ○ | ○ | ○ |
| 중랑구 | ○ | ○ | ○ |
| 광진구 | ○ | ○ | ○ |
| 송파구 | ○ | ○ | ○ |
| 강남구 | - | - | - |
| 중구 | - | - | - |
| 용산구 | ○ | ○ | ○ |
| 마포구 | ○ | ○ | ○ |
| 구로구 | ○ | ○ | ○ |
| 서초구 | - | - | - |

*「민관협치 활성화 기본계획」은 기본조례 내 조항의 규정 여부를 기재

- 자치구별 기본조례의 한 가지 예를 살펴보자면, 종로구 민관협치 활성화 조례는 서울시 권고안과 유사하게 3개 장 22개 조항으로 구성
 - 차이점은 서울시 권고안의 제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계, 제 20조(관련 기관 지원), 제21조(관련 기관과의 협력), 제24조(백서발간) 등이 삭제되고,
 - 백서발간 대신 이행상황 등 공개 조항을 신설하여 민관협치 추진상황 등을 구민에게 알리기 위해 매년 이행상황을 구 홈페이지 등에 공개해야 함을 규정

[표 3-2] 민관협치 활성화를 위한 서울시 권고안과 종로구 조례 구성 비교

| | 서울시 권고안 | 서울특별시 종로구 민관협치 활성화를 위한 조례 |
|----------------|--|--|
| 제1장 총칙 | 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙), 제4조(구민의 권리와 의무), 제5조(구청장의 책무) 제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계) | 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(원칙), 제4조(구민의 권리와 의무), 제5조(구청장의 책무) |
| 제2장 협치OO구회의 | 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) | 제6조(설치), 제7조(기능 등), 제8조(구성), 제9조(임기), 제10조(위원의 해촉), 제11조(의장의 직무), 제12조(회의), 제13조(의견 청취 등), 제14조(수당 등), |
| 제3장 민관협치 활성화 등 | 제16조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획), 제17조(협치조정관), 제18조(민관협치 협약), 제19조(제도개선 및 정책평가), 제20조(관련 기관 지원), 제21조(관련 기관과의 협력), 제22조(지역사회 민관협치 지원), 제23조(교육), 제24조(백서 발간) | 제15조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획), 제16조(협치조정관), 제17조(민관협치 협약), 제18조(제도개선 및 정책평가), 제19조(지역사회 민관협치 지원), 제20조(교육), 제21조(이행상황 등 공개), 제22조(시행규칙) |

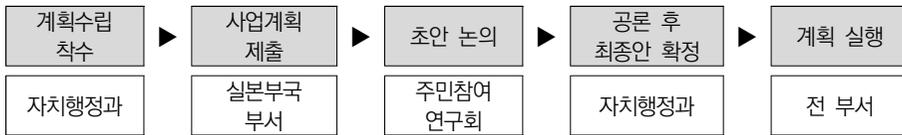
(2) 시민민주주의 관련 계획³⁴⁾

① 「서울시 주민참여 기본계획」

- 「서울시 주민참여 기본계획」(2019년)은 시민민주주의와 관련된 주요 계획의 하나로, 앞서 언급한 「서울특별시 주민참여 기본조례」에 근거
- 이 계획은 시장이 4년마다 수립하는 법정계획으로 사실상 주민참여에 관한 상위계획으로서 의의를 가짐
 - 이러한 성격 하에 기본계획에서는 주민참여 제도와 사업을 유기적으로 연계하고 상호 보완적인 주민참여 생태계를 조성해 실질적 민주주의를 구현하고자 함

34) 관련 계획은 2020년 현재 가장 가까운 시기에 발표된 서울특별시 자료를 바탕으로 작성함

- 기본계획의 수립과정은 행정과 주민이 함께 기본계획 수립과정에 참여하며, 실효성을 높이기 위한 이행체계를 구축하여 진행
 - 자치행정과는 기본계획 수립과정을 총괄하고, 주민참여연구회는 기본계획 수립과 이행 전반에 관한 자문을 제공
 - 실·본부·국 소관 부서는 주민참여 관련 세부 사업계획서를 제출하고, 이 행사항 추진 및 정기적 실적보고서를 매년 제출



[그림 3-4] 주민참여 기본계획 수립과정

- 「주민참여 기본계획」의 이행체계는 다음과 같은 4가지로 구성·운영
 - 주민참여 기본계획 세부 추진과제 마련·시행: 추진전략에 따른 세부 이행과제와 과제별 단위사업을 도출하여 연차별 추진계획 수립
 - 주민참여사업 이행사항 점검: 매년 12월 단위사업에 대한 이행사항 점검 실시, 점검지표에 따른 정량 및 정성평가
 - 점검결과 의회 보고 및 대시민 공개: 매년 초 전년도 단위사업 이행사항 점검결과 의회 보고, 주민참여사업 이행실태 대시민 공개 및 보완과제에 대한 피드백 실시
 - 주민참여연구회 운영: 연 2회 이상 회의를 통해 주민참여사업 이행 관련 자문의견 제시, 주민참여 활성화 방안 및 모범사례 조사·연구
- 현재 『제2차 서울특별시 주민참여 기본계획』(2019~2022년)이 수립되어 있으며, 다음과 같은 내용을 포함하고 있음
 - 주민참여 기본계획은 ‘주민의 삶을 바꾸는 참여시정 구현’을 목적으로 설정하고 4대 전략과 13개 추진과제를 설정
 - 4대 전략으로는 ① 주민참여를 돕기 위한 적극적 시정 정보의 제공, ② 정책과정 전반에서 주민참여 보장을 통해 직접민주주의 실현, ③ 주민참여와 연계한 합리적 소통·협치로 사회문제 해결, ④ 주민참여 정책의 효율적 추진을 위한 지속적 제도개선 등임([그림 3-5] 참조)

| | | | | |
|---------------|---|---|---|---|
| 비전 | 주민과 함께 만드는 행복한 도시 서울 | | | |
| 목표 | 주민의 삶을 바꾸는 참여시정 구현 | | | |
| 전략 | 적극적 정보 제공 1. 행정정보 전면 공개 -정보소통광장 운영 -공공데이터 전면 개방 2. 사정 계획의 공유 -주민설명회 개최 -서울시 온라인 여론조사 -서울백서 발간 3. 소셜 커뮤니케이션 서비스 제공 -시 대표 SNS 운영 -내 손안에 서울 | 직접적 참여 보장 1. 지방행정의 민주성 제고 -주민투표제도 운영 -주민 조례 제정·개폐 청구 -주민소환제도 운영 -주민감사제도 운영 -주민소송제도 운영 2. 주민제안 창구의 다양화 -서울천만민소(온라인 청원) -법령제도개선 시민제안 -시민발안대 운영 3. 주민참여 플랫폼 제공 -민주주의 서울 -정책박람회 개최 -시민공익활동 기반 조성 4. 주민참여 시정 모니터 -공약평가단 운영 -서울시민모니터 꼼꼼한 서울씨 -생활공감 모니터단 운영 | 합리적 소통 협치 1. 정책과정의 주민참여 -명예시장, 1일 시민시장 -정책토론회 운영 -주민공청회 개최 -광화문시민위원회 운영 -엠보팅 시스템 운영 2. 실질적 주민자치 확립 -서울형 주민자치회 도입운영 -마을공동체 사업 운영 -시민참여예산제 운영 3. 사회 각계각층과 거버넌스 구축 -북한이탈주민 지역협의회 운영 -어린이청소년 참여위원회 운영 -서울형 민관거버넌스 운영 4. 주민 자원봉사 참여문화 확산 -자원봉사 시민참여 인프라 확충 -온전한 시민성을 실현하는 자원봉사 -청년 사회참여 활성화 지원 -시민안전파수꾼 운영 -서울시자율방범연합회 지원 | 지속적 제도 개선 1. 주민참여 활성화방안 연구 -주민참여연구회 운영 -국내외 주민참여 수법사례 조사 2. 주민참여 정책의 평가와 환류 -주민참여 이행사항 점검(매년) |
| 추진 과제 & 세부 사업 | | | | |

[그림 3-5] 서울특별시 주민참여 기본계획 비전 및 추진과제

③ 자치구 「지역사회혁신계획」 수립 및 실행

- 「지역사회혁신계획」은 서울시가 민선 6기에 지역사회 기반 협치체계를 구축하기 위한 방안 중 하나로 도입·운영
- 이 계획은 지역사회 주민참여에 기초하여 수립하는 3년 기간의 전략계획 (strategic plan)으로서 성격을 가짐
 - 이 계획은 지역사회가 직면하는 각종 문제를 해결하고 이 과정에 필요한 협치기반을 조성하는 전략계획을 의미
 - 아울러 지역사회 주도와 주민참여에 기초하는 상향적·참여형 계획으로서 성격도 내재
 - 이러한 성격을 뒷받침하기 위해 자치구별로 협치기구인 ‘협치회의’를 설치하고, 이의 주도로 공론화 과정을 적극화하도록 요청
- 이러한 성격 하에 자치구별 「지역사회혁신계획」에서는 해당 자치구 협치 관련 정책(사업)들을 포괄하려고 함

- 전체 계획은 3년을 계획 기간으로 하여 기본계획과 이를 토대로 매년 수립하는 실행계획의 이원화된 체제로 구성
- 2018년부터는 자치구 참여예산 제도와 결합하여 참여예산사업 중 '구단위 계획형' 사업이 지역사회혁신계획으로 통합됨

〈 지역사회 혁신계획의 기본원칙 및 성격 〉

- 지역사회혁신계획의 기본원칙
 - 다양한 분야, 다양한 주체와의 협업을 통한 계획의 수립: 다양한 행정의 부서가 참여해야 하고 다양한 분야의 민간주체가 참여하여 지역사회의 비전과 과제를 도출하고, 이를 함께 실행해나갈 수 있도록 계획을 수립해야 함
 - 시민들의 참여 권한 보장: 시민참여의 명분을 확보하기 위한 명목상 참여가 아니라 계획수립과 결정의 권한, 영향력이 시민들에게 충분히 주어지는 '진정한 시민참여'의 과정을 통해 계획을 수립해야 함
 - 원활한 정보 소통과 정보 공개: 계획수립과 실행에 필요한 행정의 다양한 정보를 시민들에게 투명하게 공개하여 시민과 행정이 정보의 격차 없이 계획의 수립과 실행을 추진해야 함.
 - 현재의 협치 수준 진단과 개선: 기존 규정 사업에 대한 민관 간 충분한 논의와 진단을 통해 드러난 문제들을 보완하고, 수정할 수 있는 방향으로 규정의 전략계획을 수립해야 함
- 지역사회혁신계획은 4가지 성격을 갖고 있음
 - 전략적 계획: 지역사회가 직면하는 각종 현안문제를 진단, 해결하는 것을 목적으로 하는 계획
 - 상향적 계획: 서울시 주도로 설계한 공모사업이 아닌 자치구 주도로 설계한 계획을 바탕으로 사업 실행, 다양한 공론장을 통해 지역주민의 의견수렴을 바탕으로 수립한 계획
 - 참여적 계획: 공공이 주도하여 계획을 수립하던 것에서 탈피해 민간주체들이 주도하여 공공과 함께 수립하는 계획, 계획, 실행, 평가의 전 과정에 민간이 참여하고 협력할 수 있도록 다양한 절차와 방안 마련이 필요
 - 융합적 계획: 지역사회 안의 다양한 민관 협력 정책(사업)들이 상호 연계될 수 있도록 계획 수립

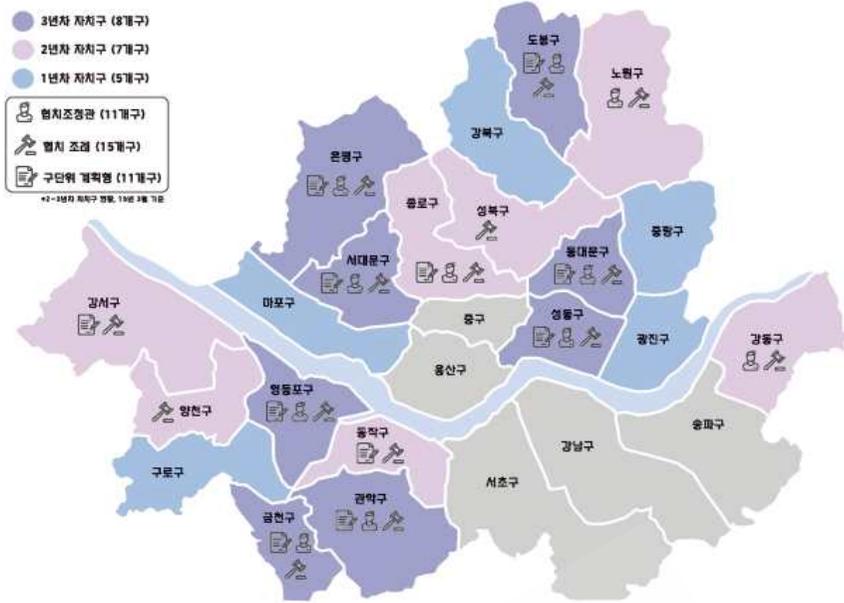
- 자치구별 「지역사회혁신계획」은 전체적으로 준비기-수립기-실행기의 3단계를 거쳐 수립·실행
 - 준비기: 자치구 협치 추진을 위한 민관 합동 TFT를 구성하여 자치구의 협치기반 조성과 지역사회혁신계획 수립을 준비하고, 지역사회혁신계획 수립에 대한 계획을 제시하는 지역사회혁신계획 '수립계획서' 작성
 - 수립기: 주체 간 협업, 참여성, 정보의 투명성, 협치수준 진단이라는 4대 기본원칙을 바탕으로 지역사회혁신계획(본계획)을 수립하고, 협치 OO구회의를 구성하여 조례, 협치 예산, 민관 합동 협치추진조직 등을 구성하여 자치구의 협치기반을 조성
 - 실행기: 수립한 지역사회혁신계획을 협치OO구회의 협치OO구 추진단(사무국), 지역사회혁신계획 주체 간 협력을 통해 협치적으로 실행

- 「지역사회혁신계획」의 세부 내용은 ‘협치 제도기반 구축 계획’과 ‘분야별 협치과제 계획’의 이원화된 틀에 기초하여 구체화
 - 협치 제도기반 구축 계획: 자치구에서의 협치가 원활하게 실행될 수 있는 제도적 환경을 조성하기 위한 계획
 - 분야별 협치과제 계획: 지역사회 문제해결을 위한 민관협력 사업 등에 대한 계획
- 2020년 4월 현재 서초구를 제외한 24개의 자치구에서 자치구별 「지역사회혁신계획」 사업을 추진하고 있음
 - 이 가운데 5개 자치구는 당초의 지역사회혁신계획 방식으로, 다른 19개 자치구는 시민참여예산과 연계한 구단위 계획형으로 추진³⁵⁾
 - 여기서 5개 자치구 중 양천구는 지역사회혁신계획 본계획, 4개 자치구(중구, 용산구, 강남구, 송파구)는 수립계획을 수립하는 중임

[표 3-3] 2020년 지역사회혁신계획 추진 현황

| 자치구 | 지역사회혁신계획 | | | 자치구 | 지역사회혁신계획 | | |
|------|----------|-----|-------|-----|----------|-----|-------|
| | 구단위 계획형 | 본계획 | 수립 계획 | | 구단위 계획형 | 본계획 | 수립 계획 |
| 성동구 | ○ | | | 종로구 | ○ | | |
| 동대문구 | ○ | | | 강동구 | ○ | | |
| 도봉구 | ○ | | | 강북구 | ○ | | |
| 서대문구 | ○ | | | 중랑구 | ○ | | |
| 금천구 | ○ | | | 광진구 | ○ | | |
| 영등포구 | ○ | | | 송파구 | | | ○ |
| 관악구 | ○ | | | 강남구 | | | ○ |
| 은평구 | ○ | | | 중구 | | | ○ |
| 성북구 | ○ | | | 용산구 | | | ○ |
| 강서구 | ○ | | | 마포구 | ○ | | |
| 양천구 | | ○ | | 구로구 | ○ | | |
| 노원구 | ○ | | | 서초구 | | | |
| 동작구 | ○ | | | 계 | 20 | 1 | 4 |

35) 당초의 지역사회혁신계획 방식은 참여예산과 결합하지 않은 초기의 제도적 틀로 운용하는 방식을 의미하는 반면, 구단위 계획형은 2018년 이후 참여예산과 결합한 지역사회혁신계획 모델을 의미함



[그림 3-6] 지역사회혁신계획 추진현황

③ 행정동별 「자치계획」 수립 및 실행

- 자치계획은 주민들이 책임과 권한을 가지고 주민생활과 관련된 동의 계획을 스스로 세우고 이를 실행하는 과정으로서 의의가 존재
 - 자치회관 위·수탁, 주민이 낸 주민세 중 개인균등분, 동단위 시민참여예산 등 3가지 재원을 바탕으로 하여 자치계획 수립·실행
 - 자치구들이 설치·운영하고 있는 「서울특별시 00구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례」에 근거
- 상기의 「자치계획」 수립과 관련해, 동별로 '주민자치회 및 분과위, 주민총회 등을 설치·운영하고 있음
 - 주민자치회는 자치계획 수립과 실행, 시민참여예산 및 주민세 사업선정 등을 통해 주민자치를 계획하고 수행하는 권한과 역할을 가짐
 - 주민자치회는 분과를 두고 있는데, '자치회관 분과'가 필수 분과이고 이외는 주민의 필요와 욕구에 따라 구성
 - 분과위원은 주민 누구나 신청서 작성과 최소 6시간의 교육을 이수한 후 주민대표성 확보를 위해 추첨을 통해 선정
 - 주민총회는 주민 누구나 참여하는 공론장이자 주민자치회의 최고 의사

결정기구로, 주민자치회 분과에서 계획한 자치계획 등을 상정하여 공유, 토론, 결정의 과정을 거쳐 자치계획을 최종적으로 결정함

- 2019년 현재 성동구를 포함해 4개의 자치구 26개 동에서 자치계획을 수립하고 주민총회를 통해 계획을 확정된 바 있음
 - 2017년부터 조례제정과 주민자치회를 구성하였는데, 2019년 현재 4개 구 26개 동에서 자치계획을 수립함
 - 성동구(8개 동): 금호1가동, 마장동, 행당1동, 성수1가2동, 행당2동, 성수1가1동, 용답동, 금호23가동
 - 성북구(2개 동): 종암동, 동선동
 - 도봉구(6개 동): 방학1동, 방학2동, 방학3동, 창2동, 창5동, 쌍문1동
 - 금천구(10개 동): 독산1동, 독산2동, 독산3동, 독산4동, 시흥1동, 시흥2동, 시흥3동, 시흥4동, 시흥5동, 가산동
 - 이외에도 11개 자치구의 55개 행정동에서는 현재 주민자치회를 구성하고 있음
- 일례로 2019년 도봉구 방학1동의 「자치계획」을 살펴보면, 주민세 활용분을 대상으로 10개 사업, 동단위 시민참여예산에 대해 5개 사업을 선정
 - 주민세 활용분에 대한 활용계획으로 놀이와 이야기가 있는 사계광장만들기, 쓱싹쓱싹 우리동네 청소하는 날, 방학역 통로벽화사업, 영유아청소년을 위한 동아리 활동, 마을소식지 ‘방학뉴스’ 발간, 사슴공원 그늘막 및 의자설치, 창동중과 창동초 학교담 꾸미기 등이 포함
 - 동단위 시민참여예산에 대한 활용계획으로는 쓰레기 배출 지정대 설치, 의제 발굴을 위한 방학1동 마을탐사단 운영, 만남과 소통의 ‘Food Day’ 나눔 행사, 마을의 기억을 담은 사진전, 취약계층 관계망 형성을 위한 노래동아리 활동 등이 포함

(3) 조례 및 관련계획 관련 운영실태 및 쟁점

- 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」는 ‘시민민주주의위원회’ 설치·구성이 주된 내용으로, 기본 조례로서 충실성이 부족
 - 전체 20조항 중 서울민주주의위원회 구성(제2장)이 10개 조항으로 다수를 차지, 시민민주주의 확산 부문(제3장)은 ‘시민민주주의 기본계획과’ ‘제도진단 및 개선’만을 언급하고 있어 보강이 필요

- 이 조례의 민관협치 활성화 부문(제3장)에서는 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획/민관협치 협약/제도개선 및 정책평가/지역사회 민관협치 지원/백서발간 등 6개 조항으로 구성
- 민주주의 관련 조례들의 위상이나 내용 및 관계 등을 전반적으로 재정비하는 노력이 필요
 - 일차적으로 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」는 최상위의 조례로서 위상을 정립하고, 조례의 내용도 충실하게 보강하는 노력이 필요
 - 민주주의 제도와 관련된 다른 조례들도 체계적으로 재정비하는 데 적극 검토가 필요
 - 가령, 「서울특별시 주민참여 기본조례」는 현재와 같은 형식적 차원을 벗어나 실효성을 강화하고 혁신적 제도도 수용
 - 「시민참여예산제 운영조례」도 현실의 변화에 상응하여 체계적인 재정비가 시급
 - 이외에도 조례 간 상호 연계나 통합적 관리를 위해 필요하다면 관련 조례들의 재조정도 검토 필요
- 관련 계획이 최소한의 정책기반을 마련하는 데 기여하였지만, 새로운 여건을 반영하고 실효성·연계성을 확보하는 것이 필요
 - 『주민참여기본계획』이나 『지역사회혁신계획』 등이 주요 관련 계획으로 수립·추진 중으로, 민주성과 속의성을 강화하는 방향으로 정립 필요
 - 특히, 『시민민주주의 활성화 기본계획』은 기본계획으로서 관련 계획들과의 상호연계성 확보가 필요

2) 세부제도 및 운영 프로그램

(1) 협치시정을 선도하는 주요 제도

- 민선 5·6기 시정을 거치면서 협치시정을 도입된 선도적인 제도들을 살펴보고, 다양한 운영 프로그램도 검토
 - 서울시가 운영하는 협치시정 선도제도에는 위원회제, 민간위탁제와 같은 전통적인 제도 외에,
 - 협치 활성화 프로그램으로 청책토론회, 현장시장실, 협치교육 등이 포함
- 이외 민선 7기 시정의 주요 추진과제인 ‘행정-시민사회-지역사회 간 사회협약’과 ‘시정 성과평가제도의 개선’ 등도 함께 검토

[표 3-4] 제도 및 운영 프로그램 현황

| | 공직 속의 (속의적 거버넌스) | 민관협치 (결사적 거버넌스) | 분권적 자치 (분권적 거버넌스) |
|----------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| 주요 제도 | -시민속의예산제 -민주주의서울 -정보공개제도 등 | -위원회제 -민간위탁제 -제도개선 진단과 권고 등 | |
| 협치 활성화 프로그램 | -정책토론회 -현장시장실 -정책박람회 등 | | |

① 위원회 제도

- 위원회제는 「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 합의제적 행정기관에 해당
 - 시정의 전문성과 합리적인 정책추진을 위해 다양한 의견을 수렴하고 이해관계를 조정하는 역할 수행
- 최근에는 정치·행정 환경의 변화와 참여/속의민주주의의 확대에 따라 기존의 전통적 위원회 제도를 개선하기 위한 다양한 모색 시도
 - 정부가 공권력을 독점하는 권위주의적 발전국가의 통치 수단으로서의 위원회제에서 출발하여 관료제적 비효율성을 보완하는 제도로서 진화
 - 최근에는 속의민주주의와 광장민주주의의 활성화에 따른 새로운 실험으로서 협치 원리에 기초한 ‘개방형 플랫폼 행정’으로 전환을 모색
- 2018년 2월 현재 서울시에 총 202개의 위원회(법정)를 설치되어 있는데, 대부분 권한 수준이 낮은 자문·심의위원회로 운영
 - 시정 위원회의 수는 2011년 103개에서 2018년에 202개로 꾸준히 증가
 - 2016년을 기준으로 권한 수준이 낮은 자문·심의 위원회가 93%로 대부분을 차지
- 위원회 증가에 따라 위원 규모 역시 증가하고 있으며, 특히 시민참여예산 도입에 따라 민간위원 중 시민사회 소속과 일반시민의 비율 증가
 - 300명 규모의 시민참여예산위원회 등 시민참여 기반의 위원회 모델이 도입되면서 2016년 기준 위원 수는 3,932명으로 2011년 대비 63.9% 증가

- 시민사회 구성비 증가는 위원구성의 다양성을 향한 질적 발전이기보다는 참여예산제 도입에 따른 일반시민의 양적 확대에 기인

[표 3-5] 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

자료: 정병순 외(2017)

[표 3-6] 위원 구성 현황

(단위: 명, %)

| 연도 별 | 전체 | 공공 | | | | 민간 | | | | | |
|---------|-------|-----------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|----------------|--------------|
| | | 소계 | 당연· 임명직 | 공공 기관 | 시의원 | 소계 | 학계/직능 분야 전문가 | 소계 | 시민사회 단체 | 영역 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) |

자료: 정병순(2017), *기타: 소속이 불분명한 경우

- 위원회의 양적 확대에도 불구하고 위원회 운영의 활성화는 전반적으로 저조한 양상을 보이고 있으며, 위원회 간의 편차도 크게 나타남
 - 연간 회의 개최 횟수가 4회 미만인 경우(분위원회 기준)가 65.4%로 과반수를 차지하며, 연간 1회 이하 개최하는 경우도 37.8%에 달함
 - 분위원회 위원의 회의 출석률 역시 전체의 70.7% 정도의 낮은 수준을 보여 운영의 활력이 저조하다고 볼 수 없음

[표 3-7] 회의 개최 현황(분위원회 출석회의 기준)

(단위: 개, %)

| 전체 | 미개최 | 연1회 | 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

② 민간위탁 제도

- 민간위탁제는 민간의 자율성과 전문성을 행정서비스에 활용하기 위한 제도적 수단으로, 행정과 민간의 협력에 바탕을 둔 대표적인 협치제도임
- 1999년 「행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제정한 이후, 민간위탁 운영의 합리성을 높이기 위해 관련 제도를 지속해서 보완
 - 민간위탁 조례 및 시행규칙에서는 민간위탁의 추진 절차와 기준을 규정하고 있고, 「민간위탁관리지침」에서는 제반 운영사항을 규정
 - 2009년 조례개정을 통해 ‘민간위탁운영평가위원회’를 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 따라 분산적으로 이루어졌던 민간위탁 관련 규정을 통합하는 법률 제정 추진
 - 2017년 4월 「행정사무의 민간위탁에 관한 법률안」이 국무회의를 통과하여 정부(행정안전부) 발의로 법안 심사 중

- 2018년을 기준으로 서울시의 민간위탁사업은 총 380건, 예산지원 규모로는 7,525억 원으로, 전체 정책에서 차지하는 비중이 작지 않음
 - 자체 수익을 통해 운영되는 수익창출형은 전체 민간위탁 사무의 8.3%에 불과하며, 대부분은 예산지원을 통해 운영되는 예산지원형 사무에 해당
 - 예산지원형도 서울시 소유 및 임차시설의 운영 위탁이 대부분을 차지

[표 3-8] 서울시 민간위탁금 운영현황(2018)

(단위: 억 원(사업 수))

| 합계 | 예산지원형 | | | | 수익창출형 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|------------|
| | 소계 | 시설형 | 사무형 | 시설/사무 | |
| 7,525 (380) | 7,450 (352) | 5,679 (223) | 1,613 (119) | 157 (10) | 42 (29) |

자료: 서울시 내부자료, 민간위탁현황(2018년 4월)

- 민간위탁사무의 수탁기관 선정은 기본적으로 공개모집을 통해 선정하고 있으나, 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 절반 가량(48.3%)은 기존 사업자들이 적격성 심의를 통해 사무를 재위탁 받아서 운영 중

[표 3-9] 민간위탁 수탁기관 선정방식

(단위: 건, 억 원)

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

자료: 정병순 외(2017), 서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구

- 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 사무는 협약사항의 적정성 역시 심사
 - 협약사항에는 위탁비용, 시설 등 재산관리, 수입금의 징수처리, 수탁기관의 책임, 위탁해지 사유 등이 포함
- 민간위탁사업에 대한 체계적인 관리를 위해 지도점검 및 종합성과평가 실시
 - 지도·점검은 주관부서 주도로 연 1회 이상 실시되며, 예산, 회계, 조직관리 등을 중심으로 한 일반 운영분야 점검과 운영성과 점검으로 구성
 - 5억 원 이상의 위탁사무에 대해서는 조직담당관의 주관하에 '한국능률 컨설팅'에서 종합성과평가를 실시

〈민간위탁 제도의 위·수탁 협약서 주요 내용〉

- 일반적 사항
 - 위탁 목적, 수탁 기관 성명·주소, 위탁 기간, 위탁사무 및 그 내용
 - 시설·장비 내역 및 그 관리, 위탁에 따른 비용지원 및 정산, 수입금의 징수 및 처리 등에 관한 사항
 - 협약 위반시 의무이행, 협약의 해지, 손해배상 등 책임에 관한 사항
 - 지도점검 및 종합성과평가 등에 관한 사항, 시설 안전관리와 재산보전 등을 위한 보험가입 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
- 기타 의무부과 사항 등
 - 사업계획서 작성·제출, 종사자 고용승계 및 고용유지 의무사항
 - 분기별 임금지급명세서 제출, 종사자 권익보호 이행서약서 제출·제출시기에 관한 사항 등

③ 정보공개 제도

- 서울시는 2000년 「열린시정을 위한 행정정보공개 조례」를 제정하여 정보공개 업무를 시행한 이래로 정보공개 제도가 지속적으로 발전
- 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 온라인에서 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 예산결산 정보를 공시하는 ‘재정정보포털’ 시스템을 통해 온라인 기반 재정정보체계로까지 확대
- 정보공개제 시행을 통해 서울시 정보공개율은 2019년에 96%를 차지
 - 2014년 76.8%에서 비약적으로 공개율은 증가하여 2019년 현재 96%를 차지

[표 3-10] 서울시 정보공개 현황

| 구분 | | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2019년 |
|-----------|------|------------|------------|------------|-----------|
| 정보공개 전체건수 | | 2,994,376건 | 3,161,994건 | 3,232,453건 | 2,356,710 |
| 공개 | 전부공개 | 1,611,617 | 1,552,012건 | 1,490,381 | 483,728 |
| | 부분공개 | 687,623 | 890,951건 | 1,067,353 | 1,779,776 |
| | 공개율 | 76.8% | 77.3% | 79.1% | 96% |
| 비공개 | | 695,136건 | 719,031건 | 674,719 | 93,206 |

자료: 서울시 정보소통광장 홈페이지 정보공개현황

- 비공개 정보에 대해서는 시민(청구인)이 청구신청을 하면 정보공개 여부 심의결과에 따라 공개·부분공개·비공개·부존재로 처리할 수 있음
 - 비공개·부존재 처리는 사유의 세부 판단기준이 마련되어 있어 있지만, 기준의 구체적 판별방식은 다소 불명확하여 담당자별·부서별로 정보공개 정도의 차이 존재

- 정보공개 관련 정책 및 정보공개 여부에 대한 심의·결정을 위해 ‘정보공개 심의위원회’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 행정 정보 공개에 관한 전문성과 경험이 있는 외부 인사로 구성

④ 온라인 공론시스템 ‘민주주의 서울’

- ‘민주주의 서울’은 시민제안을 공론화하여 정책에 반영하는 온라인 시민 참여 플랫폼으로, 민주주의 서울을 통해 정책 제안뿐만 아니라 숙의·공론, 정책화 과정까지 시민이 참여하는 체계 구축
 - 2017년 10월부터 운영 중으로, 시민의 참여규모에 따른 단계별 의제화 설정이 가능하도록 온라인 시스템을 구축하고 있음
 - 민주주의 서울은 프로세스를 기준으로 하여 다음과 같은 4가지 요소로 구성·운영됨
- 시민제안
 - 시민들이 일상에서 변화가 필요한 부분에 대해 해결방안을 제안하거나 다른 시민의 제안에 대한 공감 또는 토론 등으로 참여
 - 시민들의 제안을 발굴하기 위한 활동으로 ‘시민제안 발굴 워크숍(시민들이 관심 있는 주제에 대해 자유롭게 토론, 제안)과 ‘찾아가는 시민제안(직접 찾아가 시민들의 생각과 제안을 접수)’을 진행
- 시민토론
 - 시민제안을 바탕으로 열리는 공론장으로 시민제안이 500명 이상의 공감을 받으면 진행
 - 시민으로 구성된 의제선정단의 검토, 기획, 숙의 선정단계를 거친 뒤 공론장이 개최
 - 온라인에서 진행되는 시민토론은 의제 필요에 따라 시민들과 직접 만나 논의하는 ‘열린토론회’를 개최하기도 함
- 시민이 공감한 제안에 대한 서울시 답변

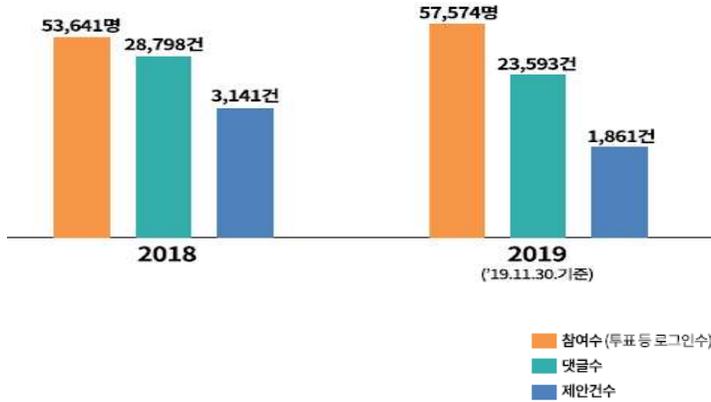
- 등록된 제안에 대해 30일 동안 50명 이상의 공감을 받으면 부서가 검토하되, 500명 이상 공감하는 경우 시민으로 구성된 의제선정단 검토
- 기획, 숙의를 통해 공론 의제로 최종 선정하며, 최종 선정된 의제에 한해 온라인에서 30일간 시민토론 공론장을 운영
- 시민토론 공론장의 참여 인원이 5,000명을 넘으면 시장이 답변
- ‘서울시가 묻습니다’에서는 공론장을 통해 정책 수립 전·후 주요 쟁점 사항에 대한 시민들의 의견 접수
 - 시민들은 서울시 정책의 주요 쟁점에 대해 찬성, 반대 등의 입장을 낼 수 있으며, 더 많은 토론을 할 수 있음
 - 온라인에서 진행되는 시민토론은 의제 필요에 따라 직접 만나 논의하는 ‘열린토론회’를 개최할 수도 있음



자료: 민주주의 서울 홈페이지

[그림 3-기] 민주주의 서울 프로세스

- 2019년 전체 참여 수는 57,574명이며, 댓글 수는 23,593건이고 제안건 수는 1,861건으로 나타남
 - 2018년 대비 참여 수는 증가하였지만, 댓글 수와 제안건수는 줄어들
 - ‘시민토론’(500건 이상 공감)으로 이루어진 경우도 3년간 3건에 불과



자료: 서울특별시, 2020, '민주주의서울 성과공유회 발표자료'

[그림 3-8] 민주주의 서울 참여자 현황

⑤ 참여예산제: 주민참여예산제로부터 시민숙의예산제로의 전환

- 참여예산제는 예산과정 내 시민참여로 예산의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하기 위한 목적으로 도입
 - 2012년 주민참여예산제로 하여 도입된 참여예산제는 시민참여예산제를 거쳐 현재 시민숙의예산제로 발전
 - 서울시의 참여예산제는 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」(구 「주민참여예산제 운영조례」)에 근거하여 시행
- 서울시는 2012년 처음으로 예산과정에서 시민참여를 확대하기 위해 '주민참여예산제'를 도입하고, 이후 지속적으로 규모와 대상이 확대
 - 민선 5기 초반인 2012년부터 500억 원 규모의 예산에 대해 주민참여예산이라는 별도의 예산을 책정해 2016년까지 추진
 - 2017년 이후 시정협치형을 추가하여 700억 원 규모로 예산을 확대하고, 명칭도 '시민참여예산제'로 변경하는 가운데 2019년까지 추진
- 여기서 시민참여예산 사업은 [표 3-11]에서 볼 수 있듯이 2개 분야 5개 유형의 세부 사업으로 구성하여 운영
 - 전체 사업은 시정과 지역으로 이원화하여 시정협치형, 시정참여형, 지역참여형, 구단위계획형, 동단위계획형 등 5개의 유형으로 구분
 - 시정참여형, 지역참여형은 시민참여예산담당관(舊)의 주관으로 실시되며, 시정협치형과 지역분야의 구단위계획형, 동단위계획형은 서울혁신기획관(舊)에서 별도로 운영

[표 3-11] 2019년 서울시 시민참여예산 사업 유형 및 내용

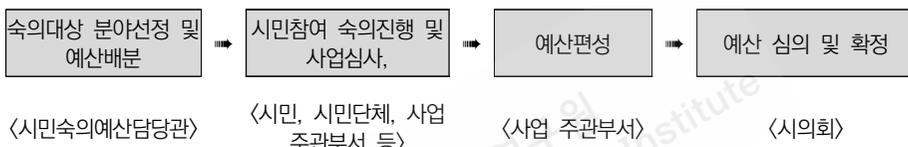
| 구분 | 시정분야 | | 지역분야 | | |
|----------|--|------------------------------------|--------------------------------------|---|---------------------------------|
| | 협치형 | 일반참여예산형 | | 지역계획형 | |
| 유형 | 시정협치형 | 시정참여형 | 지역참여형 | 구단위계획형 | 동단위계획형 |
| 사업 주체 | 서울혁신기획관 | 시민참여예산담 당관 | 시민참여예산담 당관 | 서울혁신기획관 | 서울혁신기획관 |
| 사업 규모 | 100억 원 (일반 10억, 행사성 3억 미만) | 350억 원 (일반 30억, 행사성 3억 미만) | 20억 원 (4개 자치구별, 평균 5억 원) | 210억 원 내외 (자치구별 10억 이내) | 30억 원 내외 (동별 3천만 원) |
| 사업 내용 | 도시문제 해결을 위해 사업 전과정 에 민관이 공동 참여하는 사업 | 대도시 도시문제 해결 및 시민편익 향상을 위한 사업 | 지역사회 주민 불편 해소를 위 한 생활밀착형 사업 | 지역사회 문제 해 결을 위한 자치구 단위의 지역사회 혁신계획 사업 | 마을단위 문제해 결을 위한 동 단 위 발굴사업 |

자료: 서울특별시, 2019, '2019 시민참여예산 운영계획'

- 시민참여예산제의 운영과 관련해 제안된 예산 사업을 총괄적으로 심의·결정하는 위원회로서 '시민참여예산위원회'(총회)가 설치·운영됨
 - 시민참여예산위원회는 시장 및 시의원이 추천한 25명을 포함한 300명의 시민위원으로 구성되며, 임기는 1년으로 운영
 - 시민참여예산위원회는 위원은 '예산학교' 교육을 이수한 시민 가운데 무작위 공개추첨 방식으로 선정
- 위원회 내 '분야별 민관예산협의회'를 구성하여 시민제안 사업에 대한 현장 확인 및 심사를 실시하고, 해당 실·국·본부의 예산 편성과 과정에도 참여
 - 2017년은 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
 - '온예산결산 전문분과'는 분야별 민관예산협의회가 구성되지 않은 실·본부·국에 구성하여 다음 해 예산편성 방향에 대한 의견제시

- '재정 운용 전문분과'는 서울시의 재정 운용 방향과 투자 방향을 결정하는 '재정전략회의'에 참여하여 주요 투자사업에 대한 의견제시
- '예산낭비감시 및 모니터링 전문분과'는 예산낭비신고센터 접수건에 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), 예산 관련 전문가(5명), 시민단체(3명), 협치위원(2명), 시의원(1명), 공무원(4명)으로 구성됨
 - 참여예산위원회와 협의회 간의 소통강화 및 참여예산제의 효율적 운영을 위해 2017년 참여예산위원 수를 2명에서 10명으로 확대
- 민선 7기 시정에 들어와 서울시는 기존의 참여예산제를 질적으로 개선한 모델로서 '시민숙의예산제'를 모색함
 - 기존의 참여예산제가 예산 규모도 미미하고 공모사업 방식으로 추진되며, 참여하는 시민도 제한적인 한계를 노정
 - 이러한 문제 인식 하에 민선 7기 시정에서는 예산 과정에서 시민들의 공론과 숙의를 실질화하고 그 규모도 대폭 확대하는 취지하에 새로운 참여예산제로서 시민숙의예산제를 도입
- 시민숙의예산제는 최대 1조 원을 대상으로 실시하되, 사업의 원활한 추진을 위해 다음과 같이 단계별로 추진(서울시, 2020)
 - 1단계(~2018년): 시민숙의예산제 추진을 위한 기본프로세스 개발
 - 2단계(~2019년): 시예산의 1%(2,000억 원)정도로 시범사업 추진, 시민숙의예산제 기본계획 수립을 위한 사전준비
 - 3단계(~2020년): 시민숙의예산제 기본계획 수립, 시예산의 3%(6,000억 원)정도로 확대 및 본격 추진
 - 4단계(2121년~): 시예산의 5%(1조 원)으로 시민숙의예산제 정착
- 2019년 현재 시민숙의예산제는 1,300억 원 규모 6개 분야를 대상으로 하여 시범사업 형태로 추진하는 방안을 강구하고 있음
 - 시범사업에서는 사회혁신, 여성, 복지, 환경 등 6개 분야에 대해, 시민단체, 활동가, 전문가, 공무원 등으로 구성된 '좋은예산시민회'를 운영

- 성별, 나이별, 지역별 고려한 일반시민 선발(시민참여예산위원 300명) 하여 온라인상 '온시민예산광장'을 통해 숙의 단계별 추진 결과를 공유하고 의견을 제시하도록 함
- 새로운 참여예산제로서 시민숙의예산제에서 핵심은 예산 과정에서 다수의 시민이 참여해 충분한 공론과 숙의를 진행하는 데 있음
 - 이러한 인식하에 시민숙의예산제에서는 다양한 주체가 참여하여 오프라인이나 온라인을 통해 사업을 제안하고 숙의·공론을 사업을 선정
 - 숙의 대상 선정단계에서 정책박람회, 토론회, 민주주의서울 등을 통해 시민의 제안과 우선순위를 예산으로 반영
 - 시민참여 숙의단계에서 분야별 특성에 맞게 관련 분야 시민단체와 일반시민을 포함하여 숙의 진행



[그림 3-9] 시민숙의예산제 추진절차

⑥ 진단과 권고

- 민선 6기에 서울시는 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」 제정과 서울협치협의회 구성을 통해 다양한 협치정책을 적극 추진
 - 이러한 노력의 하나가 민관협치에 관한 각종 제도의 개선을 모색하는 ‘진단과 권고’라는 공론장의 도입 및 운영임
 - 이 제도는 기본조례의 ‘제19조 제도개선 및 정책평가’에 근거하여 도입되었으며, 서울협치협의회(舊) 내에 ‘진단과 권고 분과위’로 하여 운영
- 진단과 권고는 전체적으로 3개의 단계로 구분하여 추진되었으며, 현재까지 3개의 제도에 대한 진단과 권고가 이루어짐
 - 제도개선에 관한 진단과 권고는 의제설정-진단 및 공론화-제도개선 권고의 3단계로 구분하여 진행
 - 이러한 절차에 기초해 2017년에는 위원회제, 2018년에는 민간위탁제, 그리고 2019년에 시민사회 활성화를 주제로 하여 진단과 권고를 실시

- 2019년 진단과 권고 과제인 '시민사회 활성화'에 대하여 공론과정 진행
- 이 제도는 민선 7기 시정에서도 운영체계를 재정비하여 제도개선 공론장으로 지속적으로 추진될 예정임
- 진단과 권고는 근거 조례인 「민관협치 활성화 기본조례」 폐지됨에 따라 2019년에 한시적으로 '시민사회 활성화 정책권고 추진단'으로 운영
- 2020년 3월 현재 서울민주주의위원회가 출범함에 따라 추진단을 '서울민주주의위원회 산하 제도개선 정책자문단'으로 전환해 운영 예정

〈 제도개선 정책자문단(가칭) 설치·운영(안) 〉³⁶⁾

- 서울특별시 시민민주주의 기본 조례 제19조에 근거한 제도개선 정책자문단은 다양한 역할을 수행
 - 제도·정책 진단 및 개선대상 의제 선정 및 기획
 - 공론화 절차 진행
 - 공론 결과 제출(자문단 → 서울민주주의위원회 → 시장) 및 개선 시행에 관한 사후 관리·이행 모니터링
 - 자문단은 기획단과 공론단으로 구분하여 운영하며 공론화는 5단계 과정을 거침



[그림] 공론화 프로세스

- 기획단은 진단주제 선정, 권고안 제출, 이행과정 모니터링 등의 역할을 수행하며, 공론단은 공론과정 설계, 공론장 운영을 담당
 - 공론화 절차(총 3회): ① 제도진단 공론장, ② 제도개선 공론장, ③ 제도개선안 공청회
 - 공론화 프로세스와 결합한 연구 시행: ① 연구과제 기획(의제 선정 단계), ② 연구 시행(공론화 단계)

[표] 제도개선 정책자문단 운영체계

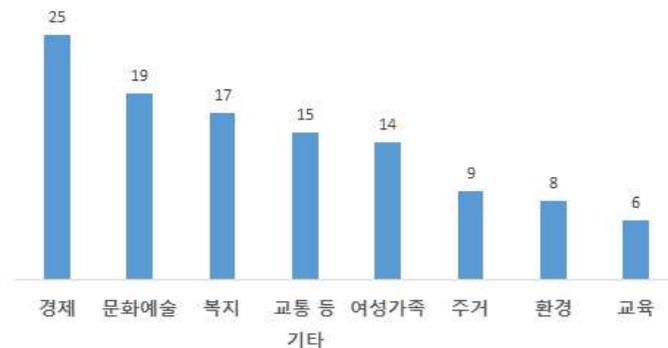
| 구분 | 기획단 | 공론단 |
|----|---|---|
| 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 진단 주제 선정 - 전체 과정 설계 - 권고안 제출 - 이행과정 모니터링 | <ul style="list-style-type: none"> - 공론과정 설계 - 공론장 운영 |
| 구성 | <ul style="list-style-type: none"> - 서울민주주의위원회 위원(2~3인) - 서울민주주의위원회 산하 부서장(4인) - 시민사회 등 관련 전문가(7~8인) | <ul style="list-style-type: none"> - 기획단 위원 - 공론주제 관련 전문가(4~5인) |

36) 서울특별시 내부자료(2020). 서울민주주의 활성화를 위한 제도개선 정책자문단 구성·운영 제안

(2) 협치 활성화 프로그램

① 청책토론회

- 청책토론회는 시민의 의견을 듣고 ‘청(廳)’, 정책 ‘책(策)’으로 반영한다는 의미로, 정책추진 시 시민들의 의견을 정책에 반영하거나 새로운 정책을 수립하기 위한 목적으로 시행
 - 2011년 ‘희망온돌 프로젝트 발전방안’이라는 주제로 처음 시작하여, 디자인, 복지, 주거, 경제 등 광범위하게 주제를 넓혀 실행 중임
- 청책토론회는 기획-행사준비-청책토론회 개최-개최 이후 등 4단계를 거쳐 실시 4가지의 단계를 통해 실행
 - 기획단계에서는 주제선정 및 정책파트너 발굴하고, 행사 준비단계에서는 자료 준비, 장소 확정, 사회자 및 발제자 섭외
 - 청책토론회 개최: 토론회는 인터넷으로도 생중계되며 실시간으로 의견을 제시하고, 토론회 이후 부서에 전달·검토하도록 함
- 2017년 12월 말 기준 청책토론회는 113회 개최되었으나, 민선 7기 시정에서는 다른 제도의 도입에 따라 추가 실시되지 않고 있음
 - 연도별로 살펴보면, 2011년 10회, 2012년 31회, 2013년 23회, 2014년 27회, 2015년 6회, 2016년 5회, 2017년 11회
 - 분야별로 살펴보면, 경제가 25건으로 가장 많았고, 문화예술 19건, 복지 17건, 교통 등 15건, 여성가족 14건이었음
 - 토론회를 통해 1,708건의 의견이 제안되었고, 제안된 의견의 정책반영 비율은 76% 정도인 것으로 확인되고 있음



자료: 서울특별시 홈페이지

[그림 3-10] 개최된 청책토론회 수

② 정책박람회

- 정책박람회는 ‘더 많은 경청 더 깊은 소통, 더 넓은 공유’를 기본 가치로 ‘시민들의 제안이 곧 정책이 된다’는 취지에서 시작
 - 서울시 정책을 시민들에게 더 쉽게 알리고 정책 아이디어를 시민들과 자유롭게 교환하는 소통의 장을 마련하기 위해 2012년 도입
 - 처음 도입된 2012년부터 2019년까지 총 7회에 걸쳐 정책박람회 개최
- 정책박람회는 시민과 함께 정책의 성과를 홍보·공유하는 것에서 나아가 새로운 정책을 만들어 가는 일종의 시민 한마당 축제의 성격을 전환
 - 다양한 주제와 이슈를 중심으로 누구나 자신의 의견을 밝히고 토론하는 스웨덴의 ‘알메달렌 주간’에서 착안
 - 시민과 함께 서울시의 정책성과를 공유하고, 사회변화를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 정책을 제안하고 논의하는 서울시의 대표적인 시민 정책참여 축제로 성장
 - 행사 동안 서울시와 자치구, 산하기관, 시민단체, 시민 등이 폭넓게 참여해 각종 시책을 소개하거나 제안·논의하는 기회를 얻음
- 2012년 첫해에는 ‘정책공유, 소통, 정책참여’의 3가지 주제 아래 41개의 단체와 2만 6천여 명의 시민들이 정책을 토론하고 의견을 개진함
 - 시민들로부터 총 268건의 아이디어가 접수되었는데, 이 가운데 94건을 논의·검토
 - 174건은 기존에 시행되고 있거나 서울시가 단독으로 추진하기 어려운 국가적 차원의 내용, 단순민원 성격에 해당
 - 정책 활용가능성이 있는 94건에 대해서는 세부적인 과정을 거쳐 모두 44건을 최종 정책으로 채택한 것으로 알려졌다
- 그간 시행된 정책박람회를 살펴보면, 정책박람회의 성격이나 방향이 점진적으로 변화해 왔음을 확인할 수 있음
 - 2015년까지는 정책 소개와 박람회의 성격이 강했다면, 2016년은 시민이 정책을 제안하는 첫 단계였으며, 2017년 이후부터는 시민이 토론하고 정책을 결정하는 성격으로 전환
 - 특히 2017년부터는 정책박람회 개최 이후 ‘포스트 정책박람회’ 개최하여 이를 통해 정책박람회의 추진성과(정책에의 반영결과 등)를 공유
 - 2019년 정책박람회는 ‘언제 어디서나, 민주주의 서울’을 주제로 9월

20일~21일에 개최

- 주요 프로그램으로는 언제나 민주주의 프로그램, 어디서나 민주주의 프로그램, 누구나 민주주의 프로그램 등이 운영됨

[표 3-12] 2019년 정책박람회 내용

| 구분 | 내용 | |
|-----------------|-----------------------|--|
| 언제나, 민주주의 프로그램 | 서울정책 오픈마이크 | |
| | 정책 드로잉 퍼포먼스 | |
| | 노래하듯 춤추듯 공론하는 민주주의 서울 | 6개 시정 분야별 이슈에 대해 협치 공론장에서 논의된 정책을 공유, 제안 |
| | 마을과 민주주의 공론 | 서울시 마을공동체 정책(7년의 기록), 서울형주민자치회 주민활동 지원, 마을의 사회문제 해결(로컬랩) 등 |
| | 서울정책, 노래해요 | |
| 어디서나, 민주주의 프로그램 | 미세먼지 시즌제 시민대토론회 | 고농도 미세먼지가 지속되는 기간(12월~3월) 동안 미세먼지를 줄이기 위한 대책 논의 |
| | 서울정책 심포마당 | 정책대형휴대폰, 정책고사, 정책 알리미, 정책보드게임 등 다양한 방법으로 정책 체험 |
| | 정책홍보부스 | |
| 누구나, 민주주의 프로그램 | 서울 속 정책캠핑 | |
| | 내가 그리는 민주주의 | |
| | 나도 서울시 정책제안가 | 어린이들이 생각하는 놀권리는 무엇일까? 어린이들이 직접 놀권리에 대해 토론·발표 |
| | 시민속의예산제 톡!톡!톡 | 시민 속의 예산에 관련하여 알아보고 궁금증을 해소 |
| 정책! 유튜브열전 | | |

③ 현장시장실

- ‘현장에 답이 있고, 자치구 현안이 서울시 현안’이라는 철학을 바탕으로 자치구마다 돌아가며 현장시장실을 설치
 - 현장시장실은 지역의 주요 현안을 시민과 소통하며 해결방안을 모색하고 현장에서 지역 문제의 본질과 해답을 찾고자 도입
 - 2012년 11월 은평 뉴타운 문제해결을 위해 처음 도입

- 도입 이후 현장시장실을 통해 각종 현안에 대한 해법을 찾는 한편, 주민과 소통하고 자치구와 협력하기 시작
 - 2012년 11월부터 2015년 4월까지 3여 년 동안 26개의 자치구, 150개의 현장에서 386개의 현안에 대해 시민사회 및 지역사회 주체들과 해결책을 강구
 - 2017년에는 ‘서울역 7017 프로젝트’ 현장시장실을 운영하였고, 2018년에는 삼양동에 현장시장실을 운영하여 한 달간 지역주민과 함께 강남-북 균형발전을 구상
- 현장시장실의 활발한 운영을 위해 논의과정이 영상으로 생중계되고, 운영 결과를 스토리화하는 절차도 마련

④ 협치교육: 서울협치학교

- 서울시는 지속가능한 협치 서울을 실현하기 위해 민관을 대상으로 협치의 가치를 공유하고 실행 역량을 강화하기 위하여 협치교육을 추진
- 서울시는 민관 간의 상호 인식차이를 줄이고 신뢰를 형성하기 위해 2016년부터 ‘서울협치학교’를 개설하여 공무원과 민관을 대상으로 한 다양한 협치 교육 프로그램을 시행
 - 시정협치학교와 지역협치학교로 구분하여 운영
- 시정협치학교는 2019년 ‘시민협치교육’, ‘공무원협치교육’, ‘대학생협치교육’ 등 5개 과정에 522명이 교육을 이수(표 3-13] 참조)
 - 시정협치학교의 5개 과정은 ‘시민협치교육’, ‘공무원협치교육’, ‘대학생협치교육’, ‘시정협치숙의과정’, ‘시민참여형 위원회교육’ 등이며,
 - 일반시민, 공무원, 대학생, 사업제안자, 시민참여위원 등을 대상으로 프로그램을 진행
- 지역협치학교는 2019년 ‘지역협치 실행지원 교육’, ‘지역협치 역량강화’, ‘매일성장과정’ 등 3개 과정에 727명이 교육을 이수(표 3-14] 참조)
 - 지역협치학교는 ‘지역협치 실행지원 교육’, ‘지역협치역량강화: 협업촉진자 과정’, ‘지역협치역량강화: 교육기획과정’, ‘매일성장과정: 기초이해’, ‘매일성장과정: 기초역량’ 등 6개 세부 프로그램을 운영
 - 지역협치와 관련된 추진 주체인, 담당공무원, 협치지원관, 협치회의의 장 및 분과장, 참여자 등을 대상으로 교육을 진행

[표 3-13] 2019년 시정협치학교

| | 시민 협치교육 | 공무원 협치교육 | 대학생 협치교육 | 시정협치형 숙의과정 | 시민참여형 위원회교육 |
|-------|------------------------|-------------------|------------------------|----------------------|---------------|
| 목표 | 시민 협치 인식 확산 | 협치기본 이해 | 대학생 대상 협치 문화 확산 | 2020 시정협치형 제안사업 속의 | 시민참여형 위원회의 이해 |
| 대상 | 시정학교 (시민소통담당관 주관) 참여시민 | (상반기) 신규 공무원 | 협약체결대학 (성공회대) 학부생 | 사업제안자 + 담당공무원 | 신규 시민참여형 위원 |
| 실제 참석 | 1회 62명 2회 48명 | 1회 123명 2회 83명 | 1학기 37명 2학기 30명 | 1단계: 66명 2단계: 68명 | 시민참여위원 5명 |
| 시간 | 반기 1회, 회당 2시간 | 반기 2회, | 주3시간×15주 ×2학기 | 1단계 3시간 2단계 7시간 | 회당 2시간 |
| 실행 시기 | 6.5, 10.23 | 4.12., 4.18. | 3월~6월(1학기), 8~12월(2학기) | 6.13.~7.15 | 9.24 |

자료: 서울시, 2020.2., 「2020년 서울협치학교 추진계획」

[표 3-14] 2019년 지역협치학교

| | 지역협치 실행지원 교육 | 지역협치역량강화 | | 매일성장과정 | | |
|-------|-----------------------------|-------------------------|------------------------|------------------|-----------|---------------|
| | | 협업촉진자 과정 | 교육기획 과정 | 기초이해 | 기초역량 | 워크숍 |
| 목표 | 지역사회혁신 계획 구체적 실행 방법 습득 | 지역협치 당사자 실행력 향상 | 전문성 강화 및 향상 | 지역협치 실무자 기초역량 향상 | | 지역협치 주체간 활동교류 |
| 대상 | 2019 신규 시행 자치구 민관TFT 및 협치회의 | 지역협치 민간외장 및 분과장 등 (리더급) | 지역협치 교육 담당 공무원 및 협치지원관 | 신규 담당자 및 신규 위원 | 지역협치 참여주체 | 자치구 협치지원관 |
| 대상 | 200명 (20명×5개 자치구×2회) | 150명 (30명×5회) | 120명 (30명×4회) | 30명 | 60명 | 40명 |
| 실제 참석 | 369명 (8개 자치구, 17회) | 120명 (총 5회) | 70명 (총 4회) | 60명 | 60명 | 48명 |
| 시간 | 회당 2~3시간 | 회당 3~4시간 | 회당 3시간 | 3시간 | 3시간 | 8시간 |
| 실행 시기 | 기간 중 신청에 따라 상시 진행 | 10.8~11.5 | 10.31~11.21 | 8.23 | 10.24 | 11.28 |

자료: 서울시, 2020.2., 「2020년 서울협치학교 추진계획」

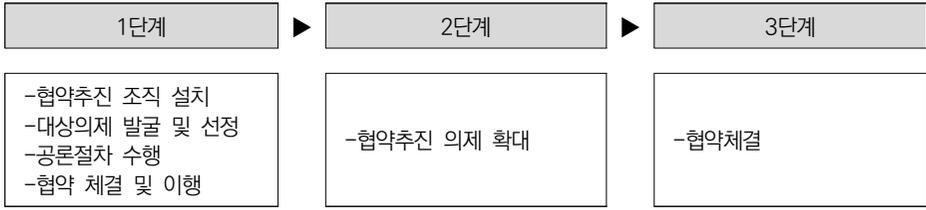
- 이외 서울협치학교 교육 내용의 체계화를 위해 교재, 사례서, 교육용 동영상 등을 발간

- 교재로 '서울시 협치정책과 지역사회혁신계획 이해', 교육용 동영상으로 '1189, 변화의협치', 사례서로 '지역사회혁신계획 사례서'/'협치사례분석요안' 등 바란
- 민선 6기 시정에서는 서울협치학교의 전문성 강화와 효율적 운영을 위해 '협치학교 분과위원회'를 구성·운영하기도 함
- 협치교육의 원활한 운영을 위해 서울협치협의회(구) 내에 분과위원회 구성하여 협치교육에 대한 상시 지원체계를 마련한 바 있음
- 분과위원회에서는 주요사항에 대한 심의 및 조정, 협치교육 관련 네트워크 구축, 협치교육 운영에 대한 모니터링 및 평가 등의 역할 수행

(3) 이외 민선7기 시정 주요 추진과제

① 서울사회협약(협치협약)의 추진

- 민선 5·6기에 협치시정의 성과에도 불구하고 더 성숙한 협치시정으로의 고도화를 위해서는 해결해야 할 여러 과제도 존재
 - 협치시정의 근간이자 참여 주체들의 바람직한 관계를 규정하고 있는 제도적 환경의 불합리성을 개선하는 것은 시급한 과제임
 - 시정과 지역사회의 주인인 시민들이 시정 운영에 적극 참여·협력할 수 있게 하는 주민자치와 분권의 제도적 기반을 확충하는 것도 주요 과제
 - 협치시정의 한 축을 차지하고 있는 시민사회 생태계, 특히 새로운 공익 활동 주체들의 불안정을 해결하는 과제가 긴요함
- 이에 민선 7기 시정에서 서울시와 시민사회는 협치시정 과제를 함께 해결하고 상호 신뢰에 기초해 실질적 협력을 이행하기 위해 사회협약 추진
 - 서울사회협약은 협약이 지향하는 다양한 성격 가운데 관계 개선을 모색하는 협치협약으로 접근
 - 이를 위해 시민사회와 행정 주체들에 대해 다양한 의견들을 수렴하는 공론화를 추진하며, 이러한 과정을 뒷받침하는 기구도 설치·운영
 - 사회협약 정책추진에 있어서 협약체결에 더해 사회협약의 실효성을 뒷받침하기 위한 협약이행체계도 매우 중요
- 현재 서울시는 다음과 같은 3단계에 걸쳐 정책추진을 모색하고자 함(서울시정 4개년계획 참조)
 - 「민선 7기 서울시정 4개년 계획」에서 민주시정 목표 하의 주요 추진과



[그림 3-11] 사회협약 단계별 추진계획

- 특히 2019년에는 1단계 사회협약 추진과 관련해 추진체계를 마련하고, 사회협약 공론화 과정을 수행
 - 사회협약 추진을 위한 ‘사회협약추진단’과 시민사회 주요 정책 분야가 참여하는 ‘사회협약추진 민간협의회’를 설치·운영
 - 아울러, 각계각층의 목소리와 요구를 담아낼 수 있도록 정책 분야별(마을, 사회적경제 등 약 10개 정책 분야) 공론화와 ‘정책포럼’을 운영

② 시정평가제도의 개선: 협치역량평가제 도입

- 서울시는 시정의 다양한 영역에 대한 효율적 관리와 사업추진을 위해 다양한 방식의 평가제도를 도입·운영 중
 - 1990년대 공공부문에 성과관리 제도가 도입된 이후, 2001년 관계 법령 제정을 계기로 지방자치단체에서도 자체적인 평가제도를 도입
 - 2019년 현재 서울시의 주요 평가제도는 ‘BSC 기반 성과평가’와 시정 4개년계획의 핵심사업에 대한 ‘시정 핵심·주요 사업 평가’ 등이 있음
 - 이 외에도 ‘민간위탁사업 성과평가’, ‘지방보조사업 성과평가’ 등도 성과주의에 기반한 주요 평가제도들에 해당
- 이들 다양한 시정평가 제도 중 ‘BSC 기반 성과평가’는 개별사업 위주의 기존 평가제도를 보완할 수 있는 새로운 성과관리 모델로 도입
 - ‘BSC 기반 성과평가’는 균형성과관리계획을 토대로 조직별로 전략목표/주요 사업에 대한 핵심성과지표(KPI)를 선정해 성과를 평가
 - BSC 기반 성과평가는 실·국·본부의 부서별 핵심목표 달성에 대한 평가 뿐만 아니라 4급 이상 고위공무원에 대한 개인평가에 대해서는 개인평가도 시행

[표 3-15] 서울시 BSC 기반 성과평가제도

| 평가명 | 평가 대상 | 주요 내용 | 주기 |
|-------------|-------|-------------------------|---------------------------------|
| BSC 기반 성과평가 | 기관평가 | 실국본부 40개, 4급 이상 부서 232개 | BSC 성과관리 평가, 시장단 평가, 대내외 협력성과 등 |
| | 개인평가 | 4급 이상 공무원 | BSC 성과관리, 시장단 평가 |

자료: 서울특별시, 2019, 「협치역량평가 지표개발 사례집」



[그림 3-12] BSC 기반 성과평가의 구성체계

- BSC 기반 성과평가의 항목은 평가의 핵심인 ‘BSC 성과관리’와 ‘시장단평가’, 협치적 성과를 평가하는 ‘대내외 협력성과’ 등 3개 분야로 구분
 - 2019년 현재 ‘BSC 성과관리’(전체 평가배점 중 65% 차지) 부서를 대상으로 2개 내외의 핵심성과지표(KPI) 달성도를 바탕으로 평가
 - 대내외 협력성과(전체의 25% 차지)는 ‘협업’, ‘협치’, ‘혁신’으로 구분해, 협치와 직간접적으로 관련된 평가지표로 구성
- 협치시정의 기조에 따라 BSC 기반 성과평가에 협치와 직간접적으로 관련된 대내외 협력성과 항목을 추가하였으나, 이후 배점은 오히려 감소 추세
 - 대내외 협력성과가 처음 평가에 반영된 2013년에는 배점이 40%였으나 2014년 30%, 2015년 25%로 감소하여 2019년 현재 25% 유지

[표 3-16] BSC 기반 성과평가 분야별 평가자료 및 평가항목(2019년)

| 평가분야 | | 평가항목 |
|----------------------|--------------------|---|
| BSC 성과관리 (65%) | BSC 성과지표 (정량평가) | 핵심성과지표(KPI) 설정 적정성: - 주요사업의 중요도, 난이도 - KPI의 성과측정 적정성, 목표값의 도전성, 성과관리 체계의 유기성 핵심성과지표(KPI) 목표대비 달성도 |
| | BSC 핵심사업 (정성평가) | 핵심사업 자체성과평가 및 조정평가: - 자체평가: 핵심사업의 중요도, 난이도, 추진성과, 추진역량(노력도, 업무개선) - 조정평가: 주요사업 수, 기관특성 |
| 시장단 평가(5%) | | 기관별 추진사업 난이도, 기관장 노력도 |
| 대내외 협력성과 (25%) | 협업성과 | 희망기업 제품구매, 청렴자율준수, 예산신속집행, 성인지 강화 |
| | 협치성과 | 보도실적, 소통활동, 홈페이지 운영, 외부기관평가 실적 향상, 정보공개 |
| | 혁신성과 | 조직문화개선 참여도, 장애인공무원 균형배치 |

- 민선 7기 시정에 들어와 서울시는 이와 같은 성과주의 기반의 평가제도에 대한 질적 개선을 모색하고자 함
 - 협치시정, 민주시정으로의 전환 하에서는 현재와 같은 성과주의 기반 평가체계를 협치친화형 평가체계로 전환
 - 협치의 역량과 성과를 실질적으로 평가하는 협치역량체계를 개발하되, 기존 시정평가체계와의 조화와 균형을 모색

(4) 주요 제도 및 운영프로그램 관련 운영실태 및 쟁점

- 민선 5·6기 시정을 거치면서 협치시정을 위한 제도적 기반은 조성되었으나, 선도적인 제도들의 실효성과 지속가능성을 강화하기 위해서 이에 대한 실태와 문제점 검토
 - 서울시가 운영하는 협치시정 선도제도에는 위원회제, 민간위탁제와 같은 전통적인 제도 외에, 협치협약, 제도개선 진단과 권고 프로세스, 협치역량평가 등이 포함되며,
 - 참여와 숙의와 관련한 제도로는 시민참여(숙의)예산제와 민주주의서울이 대표적이며, 참여와 숙의를 위한 기본이 되는 정보공개제도도 포함
- 여기에 더해 참여와 숙의를 위한 다양한 운영프로그램도 검토

협치시정 선도제도

- 민선 5·6기 시정에서 위원회가 양적으로 확대되었지만, 제도의 운영 측면에서 볼 때 여전이 많은 한계를 노정하고 있음(정병순, 2017)
 - 운영 시 연간 회의 개최 횟수가 4회 미만인 경우가 65.4%로 과반수를 차지할 정도로 운영의 실효성 저하
 - 위원 구성도 학계나 전문가와 공공(당연·임명직/공공기간/시의원이 다수를 차지하고, 시민단체나 일반시민의 참여가 낮음
 - 위원회제의 운영을 활성화하고 실효성을 높일 수 있도록 제도적 기반을 확립하고 시민참여를 대폭 확대가 필요
- 민간위탁 제도도 양적·질적으로 확대·개선되고 있으나, 여전히 제도 운영 과정에서 다양한 불합리한 요소들이 존재
 - 선행연구에 따르면, 위수탁자 간 위계적인 관계나 운영의 자율성 부족 등은 적극적 개선이 요구되는 요소(정병순, 2018)
 - 민간위탁제도 운영 전반에서 경영 자율성을 향상시키는 방향으로 제도적 전환이 요구되며, 운영의 개방성·투명성의 확대도 필요
- 시정평가제도도 시정 철학이나 기초에 부합하도록 평가제도의 질적 전환이 시급한 과제
 - 민선 7기 시정의 추진과제로 협치역량 평가제도 도입이 고려되고 있는 만큼, 이를 조속히 추진하는 것이 필요
 - 향후 이를 뒷받침할 수 있도록 합리적인 평가체계, 평가지표와 절차, 프로세스 등을 확립하는 것이 과제임

참여와 숙의와 관련한 제도 및 운영프로그램

- 시민참여예산제의 규모는 점차 확대되고 숙의예산제가 새로 도입되었으나, 참여성과 숙의성의 지속적 강화 필요
 - 시민참여예산제는 일반적인 예산과정과 달리 별도 운용하고 있어 예산의 전반적 참여로 보기에는 제한적
 - 전문성이 필요한 예산 과정의 시민참여 확대와 재정협치의 효과적 운영을 위해 시민역량 강화방안 모색 필요

- 시정 주도의 예산편성 프로세스로 인해 지역사회의 자율적 권한 부족
 - 지역사회 기반 사업은 대부분 서울시가 사업기획, 예산권한 등을 가지고 있어 사업예산의 편성 단위와 집행 단위 간 불일치 존재
 - 시정 주도의 예산편성 체계에 따라 재정자립도가 낮은 지역사회는 자율적 예산 운영이 어렵고, 궁극적으로 재정 분권을 약화
- 정보공개 제도는 그간의 제도혁신 토대 위에 정보공개의 관리·운영을 중심으로 지속적인 개선 노력이 필요
 - 정보공개에 관한 규정에 있어서 불분명한 정보공개 기준 등 제도 운영에 대한 시민들의 부정적 인식이 그대로 남아있는 실정
 - 정보공개의 채널을 더욱 다양화하고 정보 접근에의 편의성을 확대하려는 노력도 지속 필요
- 민선 5기와 6기에 시민참여를 새롭게 도입된 프로그램에 대해 지속가능성과 실효성을 강화할 수 있는 노력 강구 필요
 - 민선 5·6기에 시행된 청책토론회, 현장시장실 등 다양한 참여프로그램은 장기적인 지속가능 여부가 불확실
 - 참여제도로 운영의 법적·제도적 근거를 마련하는 등 지속가능 방안 필요
- 시민참여의 절차를 마련하는 것에 더해 참여 결과를 정책과 연계·반영할 수 있는 후속 절차의 제도화 노력 강화 필요
 - 시민제안에 대한 공론화 과정이나 정책화를 위한 후속 논의가 구체화하지 못하는 등 실질적인 정책반영은 다소 미흡
 - 참여에 따른 결과를 시민들에게 제대로 환류하지 못해 시민들의 참여 효능감을 가지기 어렵거나 일회적 참여로 그치는 한계 등이 존재

3_자원 여건

1) 물리적 자원 분석

(1) 주요 물리적 자원의 개요 및 현황

- 시민민주주의와 관련하여 시민숙의, 시민사회 활동, 주민자치를 지원하기 위해 활용 가능한 물리적 자원으로는 크게 ‘시설자원’과 ‘토지자원’이 존재
- ‘시설자원’은 이미 특정한 형태를 갖추고 있는 건축물 또는 시설물로 시민사회, 지역사회 주체들이 고유 활동 및 교류를 위해 활용 가능한 자원
 - 시설자원에는 주민들의 모임 및 행사를 위한 공유시설로 이용되는 ‘지역커뮤니티 시설’과 주민들의 교류·관계 형성을 위한 서비스를 지원하는 다양한 ‘복지시설’ 등이 포함
 - ‘지역커뮤니티 시설’로서 구청·동주민센터, 구민회관, 자치회관 등 공공시설에서 제공하는 다목적실, 강의실, 회의실, 강당, 주민사랑방, 공동체 공간 등 포함
 - 이에 더해 직접적인 주민시설을 아니지만 공공시설로 이용 잠재력이 크다는 점에서 서울시 산하기관, 교육기관(초중고/대학), 중간지원센터도 지역커뮤니티 시설로 파악
 - 공익목적으로 활용되는 지역사회에 존재하는 다양한 ‘복지시설’로서 노인복지관, 장애인복지시설, 자활지원시설, 정신보건시설, 종합사회복지관 등 포함
- ‘토지자원’은 향후 시민민주주의 활동에 활용가능한 잠재적 자원의 관점에서 접근하여, 현재 사용 목적이 특정되지 않은 채 임시로 활용되고 있거나 용도 전환이 용이한 일종의 ‘유희부지’임
 - 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 임시공간으로 활용되고 있을 뿐만 아니라 향후 일반재산으로의 전환과 활용이 용이하다는 점에서 잠재적 유희부지이며,

- 이외에도 '고가도로 하부공간'과 지하철역사, 도시공원 등도 접근성 높은 시민활동 공간이라는 점에서 잠재적 유휴부지에 포함

[표 3-17] 물리적 자원 구성

| | | | 세부 내용 |
|--------|------|------------|---|
| 물리적 자원 | 시설자원 | 지역 커뮤니티 시설 | - 구별 다목적실, 강의실, 회의실, 강당, 주민사랑방, 공동체 공간 등 - 구별 구청, 주민센터, 산하기관, 중간지원센터, 교육기관(대학/초중고) 등 |
| | | 복지시설 | - 구별 노인복지관, 장애복지시설, 자활지원시설, 정신보건시설, 종합사회복지관 |
| | 토지자원 | | - 시유지 중 일반재산, 공공주차장, 고가도로하부, 지하철역사, 도시공원 등 |

지역커뮤니티 시설

- 서울시에서 주민을 위해 개방 및 공유하고 있는 대표적 지역커뮤니티 시설로는 구청과 동주민자치센터 등으로, 전체 449개소 존재
 - 구청이 25개소이고, 주민센터가 425개소
 - 구별로 송파구가 28개소로 가장 많고, 금천구가 11개소로 가장 적음

[표 3-18] 주요 지역커뮤니티 시설 분포(2020년)

(단위: 개소)

| 구분 | 전체 | 구청 | 주민센터 | 구분 | 전체 | 구청 | 주민센터 |
|------|-----|----|------|------|----|----|------|
| 합계 | 449 | 25 | 424 | 서대문구 | 15 | 1 | 14 |
| 종로구 | 18 | 1 | 17 | 마포구 | 17 | 1 | 16 |
| 중구 | 16 | 1 | 15 | 양천구 | 19 | 1 | 18 |
| 용산구 | 17 | 1 | 16 | 강서구 | 21 | 1 | 20 |
| 성동구 | 18 | 1 | 17 | 구로구 | 16 | 1 | 15 |
| 광진구 | 16 | 1 | 15 | 금천구 | 11 | 1 | 10 |
| 동대문구 | 15 | 1 | 14 | 영등포구 | 19 | 1 | 18 |
| 중랑구 | 17 | 1 | 16 | 동작구 | 16 | 1 | 15 |
| 성북구 | 21 | 1 | 20 | 관악구 | 22 | 1 | 21 |
| 강북구 | 14 | 1 | 13 | 서초구 | 19 | 1 | 18 |
| 도봉구 | 15 | 1 | 14 | 강남구 | 23 | 1 | 22 |
| 노원구 | 20 | 1 | 19 | 송파구 | 28 | 1 | 27 |
| 은평구 | 17 | 1 | 16 | 강동구 | 19 | 1 | 18 |

- 이러한 시설을 중심으로 한 공공 주도의 주민공간으로 다목적실, 강의실, 회의실, 강당 등이 있으며, 전체 493개이며 구별로 편차가 존재
 - 자치구별로 용산구/마포구/강동구가 35개로 가장 많고, 송파구가 2개로 가장 작음
- 구청과 주민센터 이외에 서울시가 지원하는 공동체 공간에는 마을활력소를 필두로, 마을예술창작소/작은도서관/마을기업이나 단체의 공간 등이 포함
 - 마을활력소는 구단위 거점형 공동체공간으로 서울시와 자치구가 공간과 운영비용을 지원하고, 서울마을공동체지원센터가 운영을 지원하며, 주민운영조직(지역 기반 사회적 협동조합 등)이 운영
 - 이외 공동체 공간에는 서울시가 2012년부터 마을공동체 정책으로 조성된 마을예술창작소, 마을기업, 우리마을공간 등이 포함
- 마을활력소는 종로구, 용산구 등 5개 구를 제외한 자치구에 고루 분포하며, 공동체 공간은 지역별로 87개에서부터 0개에 이르는 큰 편차가 존재
 - 공동체 공간이 많은 곳은 노원구와 은평구로 각각 87개와 86개이며, 한 곳도 조성되지 못한 곳으로 동대문구, 마포구, 영등포구, 관악구 등이 포함됨

[표 3-19] 지역커뮤니티 공간 분포(2020년)

(단위: 개)

| 구분 | 전체 | 공동체 공간 | | 회의실, 강당 등 구청·주민자치센터 내 대관공간 |
|------|-------|--------|---|----------------------------------|
| | | 마을활력소 | 마을예술창작소, 마을기업(단체) 공간, 작은도서관 등 공동체 공간 | |
| 합계 | 1,333 | 45 | 795 | 493 |
| 종로구 | 83 | - | 56 | 27 |
| 중구 | 66 | 1 | 36 | 29 |
| 용산구 | 53 | - | 18 | 35 |
| 성동구 | 99 | 3 | 77 | 19 |
| 광진구 | 45 | 1 | 31 | 13 |
| 동대문구 | 28 | 2 | - | 26 |
| 중랑구 | 33 | 2 | 17 | 14 |
| 성북구 | 112 | 3 | 77 | 32 |
| 강북구 | 49 | 1 | 45 | 3 |
| 도봉구 | 51 | 6 | 15 | 30 |
| 노원구 | 106 | 2 | 87 | 17 |

[표 3-19] 지역커뮤니티 공간 분포(2020년)(계속)

(단위: 개)

| 구분 | 전체 | 공동체 공간 | | 회의실, 강당 등 구청·주민자치센터 내 대관공간 |
|------|-----|--------|---|----------------------------------|
| | | 마을활력소 | 마을예술창작소, 마을기업(단체) 공간, 작은도서관 등 공동체 공간 | |
| 은평구 | 104 | 3 | 86 | 15 |
| 서대문구 | 9 | 2 | 1 | 6 |
| 마포구 | 36 | 1 | - | 35 |
| 양천구 | 47 | 1 | 24 | 22 |
| 강서구 | 33 | - | 10 | 23 |
| 구로구 | 41 | 3 | 21 | 17 |
| 금천구 | 59 | 4 | 44 | 11 |
| 영등포구 | 16 | 2 | - | 14 |
| 동작구 | 73 | 3 | 49 | 21 |
| 관악구 | 12 | 1 | - | 11 |
| 서초구 | 50 | - | 24 | 26 |
| 강남구 | 14 | - | 4 | 10 |
| 송파구 | 34 | 1 | 31 | 2 |
| 강동구 | 80 | 3 | 42 | 35 |

- 회의실, 강당 등 구청·주민자치센터 내 대관공간은 「공공시설의 유희공간 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 가능하며,
 - 공동체공간은 개별 사용신청으로 운영
- 대관공간의 관리는 각 해당 자치구 및 동주민센터 등 공공에서 관리·운영하고 있으나, 주민자치회관은 주민으로 구성된 주민자치회가 운영을 주도
 - 2017년부터 기존 주민자치위원회보다 실질적인 권한과 기능이 강화되면서, 50여 명의 주민으로 구성된 위원회가 자치회관 운영을 전담
 - 공동체 공간의 운영은 서울시의 공동체공간 조성사업을 진행하고 있는 개별 단체와 조직이 담당

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 복지시설이 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 3-20] 복지시설 자원 분포

(단위: 개소)

| 구분 | 복지시설 | | | | | |
|------|-----------|------------|------------|------------|-------------------|-----|
| | 노인 복지관 | 장애복지 시설 | 자활지원 시설 | 정신보건 시설 | 종합사회복지관 및 기타시설 | |
| 합계 | 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 |
| 종랑구 | 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 |
| 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)

토지자원

- 2018년 기준 서울시 소유의 토지(104,477천㎡) 가운데, 행정 용도로 사용되지 않고 있는 일반재산 토지는 1,375천㎡임
 - 서울시 전체 토지면적(605,240천㎡)의 0.2%에 해당
 - 지목별로는 대/전/답/임야 등이 포함되며, 전/답/임야 등은 토지의 활용에 여러 제약이 있기 때문에 실질적으로 활용이 용이한 유휴부지는 사유지 중 극히 일부만 해당

[표 3-21] 서울시 소유의 토지 현황(2018)

| 구 분 | 합계 | | 행정재산 | | 일반재산 | |
|-----|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | 면적 (천㎡) | 평가액 (백만 원) | 면적 (천㎡) | 평가액 (백만 원) | 면적 (천㎡) | 평가액 (백만 원) |
| 토지* | 104,477 | 73,027,395 | 103,102 | 71,534,72 | 1,375 | 1,492,823 |

자료: 서울시 오픈데이터(2018년 12월 기준)

*토지에는 대/전/답/임야 등이 포함

- 이외에 잠재적 유휴부지로 서울시의 공영주차장은 총 9,838개소, 주차면 수로는 193,859면이 존재
 - 지역별로 가장 많은 공영주차장을 가지고 있는 지역은 20,439면의 공용주차장이 있는 송파구로 전체 서울시 공영주차장의 10% 이상을 차지
 - 주차장 수는 영등포구가 2,134개소로 다른 지역보다 월등히 많은 주차장이 분포하고 있음
 - 공용주차장의 규모는 지역별로 편차가 크게 나타나는데, 강동구는 35개소에 11,775면을 보유하고 있어 주차장당 평균 주차면 수가 336면에 달하지만,
 - 상대적으로 지가가 높고, 업무시설이 많이 분포하고 있는 영등포구, 서초구 등은 평균 4.4면, 9.8면에 불과해 소규모 주차장이 많음을 알 수 있음

[표 3-22] 공영주차장 자원 분포(2018년)

| 구분 | 개소 | 면수 | 구분 | 개소 | 면수 |
|------|-------|---------|------|-------|--------|
| 합계 | 9,838 | 193,859 | 서대문구 | 692 | 6,033 |
| 종로구 | 190 | 6,146 | 마포구 | 47 | 6,901 |
| 중구 | 183 | 5,558 | 양천구 | 538 | 7,125 |
| 용산구 | 404 | 6,511 | 강서구 | 689 | 8,599 |
| 성동구 | 560 | 7,567 | 구로구 | 361 | 5,586 |
| 광진구 | 409 | 5,979 | 금천구 | 69 | 4,192 |
| 동대문구 | 59 | 6,751 | 영등포구 | 2,134 | 9,404 |
| 종량구 | 572 | 12,121 | 동작구 | 132 | 3,810 |
| 성북구 | 201 | 7,269 | 관악구 | 64 | 7,374 |
| 강북구 | 62 | 5,416 | 서초구 | 864 | 8,519 |
| 도봉구 | 501 | 6,015 | 강남구 | 107 | 14,824 |
| 노원구 | 181 | 3,992 | 송파구 | 651 | 20,439 |
| 은평구 | 133 | 5,953 | 강동구 | 35 | 11,775 |

자료: 서울시 오픈데이터(2018)

- 공공 소유의 부지 및 토지는 법률에 따라 소유 권한이 공공에 있으므로, 유희부지 역시 관련 법령에 따라 활용·사용이 가능함
 - 일반재산에 해당하는 토지는 「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 없으며³⁷⁾ 대부(임대)토지도 다시 임대하거나 본래의 토지 원상을 변경할 수 없으며, 5년의 대부 기간 역시 초과할 수 없음³⁸⁾
 - 소유권을 이전하는 양여도 공공단체 및 공적 목적을 가진 기관만 가능하며, 교환 역시 같은 가치의 공공재산에 한정되어 가능³⁹⁾
- 서울시는 일반재산 토지의 효율적인 관리·운영을 위해 2012년부터 'SH 서울주택도시공사'에 관리를 위탁

37) 공유재산 및 물품관리법 시행령 제9조

38) 공유재산 및 물품관리법 제31조, 제35조

39) 공유재산 및 물품관리법 제39조, 제40조

- SH공사가 관리하는 서울시 토지자원은 일반재산으로, 대부 및 매각, 개발 및 공급, 관리 등의 업무를 수행
- 이 밖에도 서울시의 모든 공영주차장은 시설관리공단인 시의 관리·감독 업무를 위탁받아 총괄 관리하고 있음
 - 서울시의 총 49개의 공영주차장을 직영 관리하고 총 73개의 민간위탁 주차장을 관리·감독함
 - 일부 노상 및 소규모 주차장은 자치구·상인회·자치구 시설관리공단이 관리·운영

(2) 주요 물리적 자원의 운영실태 및 쟁점

- 서울시 공공시설에서 제공하는 지역커뮤니티 시설과 지역사회의 복지시설 등에서의 공간 제공을 통해 시민민주주의 활성화에 기여하고 있음
 - 지역의 커뮤니티 환경을 조성하거나 커뮤니티 조직을 구성하는 등 주민자치의 실현을 도움
 - 도봉구에서는 구청의 건물을 방아골종합사회복지관이 임대하고 복지관에서 주민들에게 공간을 무상 제공하며, 복지시설을 매개로 주민공원(도깨비공원) 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
- 시민에게 개방된 지역커뮤니티 공간은 전체 1,333개에 자치구별 9~112개로, 전체 수도 제한적이고 편차도 크게 나타남
 - 서울시 인구 규모(973만 명)와 면적(605.25km²)을 고려할 때 전체 수가 매우 제한적임
- 반면 서울시는 지역사회를 중심으로 다양한 제도(정책)를 추진하고 있으며, 이 과정에서 공동의 시설이나 공유공간 수요가 확대되고 있음
 - 마을공동체 활성화, 근린기반 주거재생, 지역사회 복지서비스, 찾아가는 동주민센터 등을 추진하기 위해 지역민의 대면수요 증대
- 이렇듯 현재 활용 가능한 물리적 자원이 제한적인 데 반해 공유공간에 대한 수요가 증대하고 있으므로, 더 적극적인 공유자원을 발굴할 필요성 대두
- 토지자원을 공유화하거나 지역사회의 공동체를 목적으로 활용하기 위해

서울시의 유휴부지를 검토하였으나, 활용 가능한 부지는 매우 미비한 수준

- 서울시의 공유재산 중 활용가능성이 있는 일반재산 중 토지는 시 전체 토지면적(605,240천㎡)의 0.2%로 매우 적은 부지에 해당
- 이렇게 산정된 토지에도 전/답/임야가 포함되어 있어서 대지는 극히 일부만 해당
- 이에 공유재산에 대한 추가적인 개발보다는, 현재 시민에게 제한적으로 개방하고 있는 시설과 유휴부지를 더 개방적·협력적으로 활용할 수 있도록 해 추가 공간을 확보하는 것이 필요
 - 추가 개발할 수 있는 시설로 서울시 산하기관, 중간지원센터, 교육기관 등이 있으며,⁴⁰⁾
 - 유휴부지로 공영주차장, 도시공원⁴¹⁾, 지하철 역사, 고가도로 하부공간 등이 존재

[표 2-23] 잠재적 이용가능한 시설자원 및 유휴부지

(단위: 개소)

| 구분 | | 시설 | | | | | | 유휴부지 | |
|------|--------|-------|---------|------|-----|-----|----|--------|-------|
| | | 산하 기관 | 중간지 원센터 | 교육기관 | | | | 공영 주차장 | 도시 공원 |
| | | | | 초 | 중 | 고 | 대학 | | |
| 합계 | 14,086 | 25 | 7 | 592 | 383 | 340 | 43 | 9,838 | 2,858 |
| 종로구 | 347 | 3 | 1 | 13 | 9 | 16 | 7 | 190 | 108 |
| 중구 | 288 | 1 | 1 | 12 | 7 | 13 | 1 | 183 | 70 |
| 용산구 | 543 | 0 | 0 | 15 | 9 | 11 | 1 | 404 | 103 |
| 성동구 | 690 | 2 | 0 | 20 | 11 | 10 | 2 | 560 | 85 |
| 광진구 | 513 | 0 | 0 | 22 | 12 | 9 | 2 | 409 | 59 |
| 동대문구 | 204 | 1 | 0 | 21 | 15 | 13 | 0 | 59 | 95 |
| 종량구 | 722 | 1 | 0 | 23 | 14 | 10 | 0 | 572 | 102 |
| 성북구 | 396 | 0 | 0 | 29 | 18 | 14 | 7 | 201 | 127 |
| 강북구 | 181 | 0 | 0 | 14 | 13 | 7 | 1 | 62 | 84 |
| 도봉구 | 627 | 0 | 0 | 23 | 13 | 10 | 1 | 501 | 79 |
| 노원구 | 454 | 1 | 0 | 42 | 23 | 26 | 0 | 181 | 181 |
| 은평구 | 330 | 0 | 5 | 22 | 18 | 18 | 1 | 133 | 133 |
| 서대문구 | 856 | 0 | 0 | 18 | 14 | 8 | 6 | 692 | 118 |
| 마포구 | 249 | 10 | 0 | 23 | 15 | 10 | 2 | 47 | 142 |
| 양천구 | 723 | 1 | 0 | 30 | 19 | 15 | 0 | 538 | 120 |
| 강서구 | 940 | 1 | 0 | 36 | 22 | 24 | 1 | 689 | 167 |

40) 교육기관은 2020년 현재 서울특별시 교육청 홈페이지_학교안내, 각 구청 사이트 등을 활용하여 조사하였다. 고등학교에는 일반고, 외고, 과학고, 예술고, 공고, 상고, 2년제 고등학교 등을 고려하였고, 대학교에는 서울시 내 국립, 공립, 사립, 특별법 등 4년제 대학을 포함하였다.

41) 도시공원은 서울시 오픈데이터(2018 기준)를 활용하여 작성하였다.

[표 2-23] 잠재적 이용가능한 시설자원 및 유희부지(계속)

(단위: 개소)

| 구분 | | 시설 | | | | | | 유희부지 | |
|------|-------|----------|------------|------|----|----|----|-----------|----------|
| | | 산하 기관 | 중간지 원센터 | 교육기관 | | | | 공영 주차장 | 도시 공원 |
| | | | | 초 | 중 | 고 | 대학 | | |
| 구로구 | 514 | 0 | 0 | 22 | 13 | 15 | 2 | 361 | 101 |
| 금천구 | 159 | 0 | 0 | 18 | 10 | 7 | 0 | 69 | 55 |
| 영등포구 | 2,302 | 0 | 0 | 23 | 11 | 9 | 0 | 2,134 | 125 |
| 동작구 | 265 | 1 | 0 | 21 | 16 | 10 | 3 | 132 | 82 |
| 관악구 | 230 | 0 | 0 | 22 | 16 | 17 | 1 | 64 | 110 |
| 서초구 | 1,083 | 1 | 0 | 24 | 15 | 11 | 3 | 864 | 165 |
| 강남구 | 345 | 1 | 0 | 33 | 25 | 23 | 1 | 107 | 155 |
| 송파구 | 907 | 1 | 0 | 39 | 27 | 20 | 1 | 651 | 168 |
| 강동구 | 218 | 0 | 0 | 27 | 18 | 14 | 0 | 35 | 124 |

- 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 지역사회와 주민이 공유하여 지역공동체를 활성화를 위한 자원으로 활용
- 하지만 지역자산화 측면에서 서울시의 시설자원과 토지자원의 활용은 여전히 미비한 수준이며, 이를 활성화하기 위한 다양한 방식의 방안 모색 필요
 - 지역자산화의 관점에서 시설자원과 토지자원은 법적으로 공공에게 소유 권한이 있지만 사실상 지역사회와 주민을 위한 공유재로서의 의미가 더 강함
 - 따라서 공공시설 및 유희부지를 지역공동체 활동을 위한 접점 공간으로써 활용하고 지역자산화에 대한 고민이 필요

2) 재정 자원 분석

(1) 주요 재정 자원의 개요 및 현황

- 시민민주주의와 관련하여 시민숙의, 시민사회 활동, 주민자치를 지원하기 위해 운영되는 재정적 자원으로는 다양한 공공예산 및 기금의 형태가 존재
 - 공공예산으로는 시민참여(숙의)예산, 민간위탁금, 민간보조금이 있고,
 - 시민참여예산은 시정 예산편성 과정에 시민이 직접적으로 참여하고 결정한다는 점에서 시민민주주의의 활성화를 위한 재정 자원에 해당
 - 민간보조금은 민간의 자율적인 공공사업 수행에 대한 지원이라는 점에서 시민민주주의, 특히 협치관점에서의 재정 자원에 포함
 - 민간위탁금은 공공이 제공해야 할 서비스나 시설 운영에 대해 전문성을 갖춘 민간 단체(기관)에게 위탁하는 것으로, 민간이 공공 영역에 직접적으로 참여한다는 점에서 시민민주주의, 특히 협치관점에서의 재정 자원에 포함
 - 공공기금으로 사회투자기금, 대외협력기금, 도시재생기금 등이 존재
 - 사회투자기금과 대외협력기금은 민관협력, 시민사회 및 민간활동 지원에 사용되는 기금으로 시민민주주의, 특히 협치관점에서의 재정 자원에 포함
 - 도시재생기금은 그 운용과정에서 해당 주민에 의한 추진을 지원하고 있다는 점에서 시민민주주의, 특히 분권적 자치 관점에서의 재정 자원에 해당

[표 3-24] 주요 재정자원

| | | 공적 숙의 (숙의적 거버넌스) | 민관협치 (결사적 거버넌스) | 분권적 자치 (분권적 거버넌스) |
|-------|----------|---------------------|--------------------|----------------------|
| 재정 자원 | 공공예산 | | -민간보조금 -민간위탁금 | |
| | | -시민숙의예산 | | |
| | 공공주도형 기금 | | -사회투자기금 -대외협력기금 | -도시재생기금 |

- 이외에도 '민간주도형 기금'이 지역사회와 민간에서 공동체 사업 등을 위해 자체적으로 조성·운영

- 민간주도형 기금은 공공예산·기금과 달리 범위나 방식 등을 특정하기 어려울 뿐만 아니라, 현재 명확한 실체를 가지기보다 다양한 가능성을 실험하고 모색하는 단계
- 전반적인 규모보다는 ‘마을기금’, ‘클라우드펀딩’ 등 현재 이루어지고 있는 다양한 대안적 방식의 활용사례를 중심으로 파악

시민숙의예산

- 시민이 직접 예산 과정에 참여하여 결정·집행하는 서울시 시민숙의예산은 2015년 498억 원에서 확대되어 2019년 총 2,000억 원 규모로 시행
- 2019년 신규도입된 숙의형은 1,300억 원이며, 시민제안(공모)형은 2015년부터 지속적으로 증가하여 700억 원을 차지
 - 시민참여(숙의)예산은 크게 ‘숙의형’과 ‘시민제안(공모)형’으로 구성되며, 시민제안(공모)형은 2012년부터 시행되었고 숙의형은 2019년에 신규 도입
 - 숙의형은 기존에 추진 중인 시정사업의 예산과정에도 시민이 참여, 숙의·공론을 추가 도입하여 시행하는 예산이며,
 - 시민제안(공모)형은 시민이 신규사업을 제안·심사·선정하는 예산
- 시민제안(공모)형은 2018년 대비 2019년 전체 규모는 700억 원 내외로 비슷하며, 참여 자치구의 확대로 구단위계획형이 75억 원에서 210억 원으로 증가
 - 시민제안(공모)형은 다시 시정 분야(시정참여형/시정협치형)와 지역 분야(지역참여형/구단위계획형/동단위계획형)로 구성
 - 시정참여형: 2개 이상 자치구의 시민편의 향상과 광역도시 문제해결 사업
 - 시정협치형: 도시문제 해결을 위해 사업선정·집행·평가 전 과정에 민관이 공동 참여하는 사업
 - 지역참여형: 지역사회 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업
 - 구단위계획형: 지역사회 문제를 해결하기 위해 지역사회혁신계획 사업에 참여예산사업을 통합추진하고 인센티브 부여
 - 동단위계획형: 마을 단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴사업

- 시정참여형·지역참여형·동단위계획형은 사업선정 후 예산편성까지, 시정 협치형·구단위 계획형은 사업 집행, 평가까지 시민(제안자)이 참여

[표 3-25] 서울시 시민숙의예산 현황

(단위: 억 원)

| | | 2015년 | 2016년 | 2018년 | 2019년 | |
|---------------|----------|---------|-------|-------|-------|-----|
| 전체 | | | | | 2,000 | |
| 숙의형(기존 계속사업) | | | | | 1,300 | |
| 시민제안 (공모)형 | 소계 | 498 | 500 | 677 | 710 | |
| | 시정 분야 | 시정 참여형 | 372 | 350 | 350 | 350 |
| | | 시정 협치형 | | | 100 | 100 |
| | 지역 분야 | 지역 참여형 | 126 | 125 | 125 | 20 |
| | | 구단위 계획형 | | | 75 | 210 |
| | | 동단위 계획형 | - | 25 | 27 | 30 |

- 2019년 숙의형 시민숙의예산으로 1,300억 원에 대해 6개 분야를 대상으로 시범적으로 숙의·공론화를 추진
 - 6개 분야는 사회혁신, 여성, 복지, 환경, 민생경제, 시민건강으로 구성
 - 2019년 1,441억 원 규모(6개 분야, 68개 사업)에 대하여 민·관이 공동으로 숙의를 실시하여 1,889억 원을 2020년 예산으로 반영
 - 예산이 증가한 분야는 환경, 여성, 복지, 사회혁신, 시민건강이며,
 - 환경 분야를 예로 예산이 증감된 사업을 구체적으로 살펴보면, 서울환경교육센터 운영, 자치구에너지계획 수립지원, 주민 참여형 깨끗한 서울가꾸기 사업 등이 포함되며, 초미세먼지 감축기반 조성사업은 예산이 감소

[표 3-26] 2019년 숙의형 시민숙의예산

(단위: 억 원)

| 구분 | 계 | 환경 | 민생경제 | 여성 | 복지 | 사회혁신 | 시민건강 |
|---------------------|----------------------|-----|------|----------------|-----|------|------|
| 숙의대상 (※19년 예산기준) | 1,441 (국비 33억 포함) | 199 | 159 | 468 (국비33억) | 423 | 169 | 23 |
| 숙의결과 | 2,087 | 174 | 176 | 823 | 656 | 223 | 35 |
| 2020년 숙의예산안 | 1,909 | 168 | 157 | 860 | 540 | 162 | 22 |
| 시의회 결과 | 1,889 | 185 | 157 | 804 | 533 | 185 | 25 |

민간위탁금

- 서울시 민간위탁사업 건수 및 예산을 살펴보면, 2013년부터 2018년까지 평균적으로 건수는 363건, 예산은 9천억 원을 상회하는 수준
 - 사업건 수는 2013년 대비 2018년 10% 정도 증가하였고,
 - 예산은 2013년부터 2016년까지 늘어나 1조 원을 상회하다가, 2017년 6천억 원대로 줄어든 후 다시 상승 추세를 나타냄

[표 3-27] 민간위탁사업 사업건수 및 예산

(단위: 개, 백만 원)

| 구분 | 연도 | | | | | 평균 |
|------|---------|---------|---------|--------|----------|--------|
| | 2013년 | 2014년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 4월 | |
| 사업건수 | 345 | 361 | 358 | 350 | 380 | 363 |
| 예산 | 100,730 | 100,901 | 103,604 | 64,176 | 75,256 | 93,651 |

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2013년~2018년 4월)

- 2018년 기준으로 서울시에서 운영하는 민간위탁사업은 380건에 달하며, 예산 규모는 약 7,525억 원 정도임
 - 이 가운데서도 민간의 법인·단체·기관에 예산을 지원해 시설 및 사무의 운영을 위탁하는 예산지원형은 352개 사업, 약 7,450억 원으로 대부분을 차지하고 있으며,
 - 운영수익을 통해 민간이 자체적으로 운영하는 수익창출형은 28개 사업으로 약 75억 원에 불과
 - 단위사업별 예산 규모는 시설형 위탁사무가 사무형에 비해 상대적으로 예산 규모가 큰 편

[표 3-28] 서울시 민간위탁금 운영현황

(단위: 억 원(사업 수))

| 합계 | 예산지원형 | | | | 수익창출형 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|------------|
| | 소계 | 시설형 | 사무형 | 시설/사무 | |
| 7,525 (380) | 7,450 (352) | 5,679 (223) | 1,613 (119) | 157 (10) | 42 (29) |

자료: 서울시 내부자료, 민간위탁현황(2018년 4월)

민간보조금

- 서울시 민간보조금의 최근 4년간 지원 규모는 대체로 증가하는 추세
 - 2015년에는 396개의 사업에 대한 1조 3,307억 원의 보조금 예산이 집행되었고,
 - 2018년에는 422개 사업에 대한 1조 3,954억 원으로 사업과 예산 모두 전반적으로 확대됨

[표 3-29] 서울시 민간보조금 운영 추이

(단위: 억 원(건))

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 예산(사업 수) | 13,307(396) | 13,643(357) | 13,497(420) | 13,954(422) |

자료: 서울시 내부자료

- 서울시의 시비보조사업 중 민간단체에 지급되는 민간보조금의 규모는 2018년 기준 422개 사업, 13,954억 원 규모
 - 이 중 버스, 택시 등 대중교통 수단에 대한 보조금이 전체 보조금의 약 45%를 차지하고 있으며, 법정 보조금 성격의 사회복지 시설에 대한 보조금 역시 상당한 비중을 차지

[표 3-30] 서울시 민간보조금 현황(2018년)

(단위: 억 원(건))

| 구분 | 합계 | 민간보조금 | | | | | | |
|--------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | | 민간 경상 보조 | 민간 단체 법정 | 민간 행사 보조 | 민간 자본 보조 | 운수 업계 보조 | 사회 복지 보조 | 사회 복지 법정 |
| 예산 (사업 수) | 13,954 (422) | 2,163 (218) | 274 (12) | 64 (20) | 1,338 (64) | 6,244 (4) | 2,478 (76) | 1,392 (28) |

자료: 서울시 내부자료(2018.7월 기준)

공공기금

- 2019년 기금운용계획에 따른 전체기금은 총 23개이며 전체기금 지출액은 총 3조 39억 원으로 전년 대비 237억 원가량 증가함
 - 전년 대비 지출액이 증가한 기금은 총 11개 기금으로, 재정투융자기금 388억 원, 중소기업육성기금 용자계정 44억 원, 재난관리기금 구호계정

34억 원 순으로 증가함

- 반면 전년 대비 지출액이 감소한 기금은 총 12개 기금으로, 감채기금 245억 원, 기후변화기금 33억 원, 사회복지기금 주거지원계정 6.7억 원 순으로 감소함

[표 3-31] 전체 기금 현황

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2018년 지출액 | 2019년 지출액 | 증감 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| 합계 | 2,802,874 | 3,039,788 | 236,914 |
| 재정투융자기금 | 606,516 | 994,449 | 387,934 |
| 중소기업육성기금 용자계정 | 264,998 | 309,566 | 44,568 |
| 중소기업육성기금 투자계정 | 0 | 22,481 | 22,481 |
| 식품진흥기금 | 9,892 | 8,673 | -1,219 |
| 기후변화기금 | 99,639 | 66,400 | -33,239 |
| 사회투자기금 | 16,915 | 28,567 | 11,652 |
| 도로굴착복구기금 | 38,351 | 36,234 | -2,116 |
| 성평등기금 | 1,271 | 1,159 | -112 |
| 자원회수시설주변영향지역주민지원계정 | 37,688 | 39,339 | 1,650 |
| 수도권매립지및주변지역환경개선계정 | 28,876 | 22,804 | -6,072 |
| 사회복지기금 노인복지계정 | 2,109 | 1,748 | -361 |
| 사회복지기금 장애인복지계정 | 12,040 | 11,331 | -709 |
| 사회복지기금 자활계정 | 3,514 | 2,977 | -537 |
| 사회복지기금 주거지원계정 | 33,636 | 26,865 | -6,772 |
| 체육진흥기금 | 13,936 | 13,854 | -82 |
| 감채기금 | 864,761 | 619,188 | -245,573 |
| 재난관리기금 재난계정 | 499,104 | 503,380 | 4,276 |
| 재난관리기금 구호계정 | 210,023 | 244,268 | 34,245 |
| 남북교류협력기금 | 10,386 | 35,332 | 24,946 |
| 대외협력기금 국내협력계정 | 8,464 | 5,781 | -2,683 |
| 대외협력기금 국제협력계정 | 5,945 | 6,672 | 727 |
| 지역개발기금 | 913 | 1,048 | 135 |
| 도시재생기금 | 33,897 | 37,672 | 3,775 |

자료: 서울시, 2019, 「2019년도 기금운용계획」

- 민관협력 강화 및 공동체 활동, 시민참여의 활성화 등 협치시정을 구현하고 활성화하기 위해 활용되고 있는 기금으로 사회투자기금, 대외협력기금, 도시재생기금 등을 중심으로 현황을 파악
- 2019년 기금 운용계획에 따른 사회투자기금의 규모는 총 58억 원으로,
 - 서울시는 사회적경제기업과 사회적투자 사업, 사회주택 건설 등의 목적에 활용하기 위해 전국 최초로 사회투자기금을 조성·운용 중
- 주요 세부사업으로는 소셜하우징 사업 용자, 사회적금융기관 지원, 사회적경제기업 투융자, 사회적경제 클러스터 조성 용자 등이 포함
 - 사회적경제기업 투융자가 2019년 140억 원 규모로, 전년 대비 50억이 증가하였고,
 - 소셜하우징 사업 용자가 50억 원, 사회적금융기관 지원이 1억 5천만 원 지원되었으며,
 - 2019년에 민간자산의 사회적경제 클러스터 조성 용자가 25억 원 규모로 신설

[표 3-32] 사회투자기금의 세부 주요 사업 현황(2019년)

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2018년 지출액 | 2019년 지출계획 | 증감 |
|------------------------|-----------|------------|-------|
| 소셜하우징 사업 용자 | 5,000 | 5,000 | 0 |
| 사회적금융기관 지원 | 130 | 150 | 20 |
| 사회적경제기업 투융자 | 9,000 | 14,000 | 5,000 |
| 민간자산의 사회적경제 클러스터 조성 용자 | 0 | 2,500 | 2,500 |

자료:서울시, 2019, 「2019년도 기금운용계획」

- 서울시 사회투자기금의 운용관리는 2013년부터 2017년 3월까지 비영리법인인 (재)한국사회투자가 위탁받아 운용하였으나, 현재는 시가 직영 관리하고 있음
 - 지방자치단체 기금관리 기본법의 개정으로 인해 사회투자기금의 민간위탁이 금지되면서 2017년 4월부터 시(市) 직영으로 전환
 - 기존에는 위탁기관이 민간 부분의 기금을 모집 및 조성하였으나, 단일기관의 민간위탁 방식의 운용이 종료되면서 현재는 다양한 사회적금융기관의 참여로 마련

- 매칭 참여희망 기관을 공개 모집하고, 선정 민간기관에 기금을 투·
용자 하면 민간이 사회적기업 등에 채용자하는 방식으로 운영
- 2019년 기금운용계획에 따른 대외협력기금(국내)의 규모는 29억 원으로,
민관협력과 관련해서는 ‘지역상생포럼 및 박람회 운영’ 사업을 통해 전국
각 광역자치단체, 기초지자체, 지역활동가, 민간전문가 등 참여
 - 대외협력기금(국내)은 다른 지방자치단체 및 민간과의 상호교류와 협력
에 필요한 사업 추진을 위해 조성된 기금으로,
 - 민관협력과 관련해서는 ‘지역상생포럼 및 박람회 운영’ 사업에 3억7천
만 원을 책정하고 있으며, 이는 전년 대비 1억 2천만 원이 증가

[표 3-33] 대외협력기금 운용 현황 일부(2019년)

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2018년 지출액 | 2019년 지출계획 | 증감 |
|--------------------|-----------|------------|-----|
| 지역상생 포럼 및 박람회 등 운영 | 250 | 370 | 120 |

자료: 서울시, 2019, 「2019년도 기금운용계획」

- 2019년 기금운용계획에 따른 도시재생기금의 규모는 약 377억 원으로,
 - 서울시 도시재생기금은 도시재생 활성화를 위한 재원확보 방안으로
「도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례」와 함께 2017년에 새로 설치
 - 2018년부터 270억 원 규모로 본격 ‘서울형 도시재생사업’을 지원
- 관련 세부 주요 사업으로는 ‘재생관련 아카데미, 토론회, 워크숍’과 ‘재생
행사’, 도시재생활성화 프로그램 운영, 주민공모사업 추진 등이 포함
 - 주민들의 교류와 토론과 학습을 촉진하기 위한 ‘재생 관련 아카데미,
토론회, 워크숍과 지역 행사가 2019년 전년 대비 대폭 증가하여 16억
원 정도를 차지
 - 이외 주민들이 주도로 진행되는 도시재생활성화 프로그램과 공모사업
이 2019년 7억 정도를 차지

[표 3-34] 도시재생기금 운용 현황 일부(2019년)

(단위: 백만 원)

| 구분 | 2018년 지출액 | 2019년 지출계획 | 증감 |
|------------------------------|-----------|------------|-------|
| '재생 관련 아카데미, 토론회, 워크숍'과 재생행사 | 77 | 1,637 | 1,560 |
| 도시재생활성화 프로그램 | 0 | 100 | 100 |
| 주민공모사업 | 1,077 | 614 | -499 |

자료: 서울시, 2019, 「2019년도 기금운용계획」

(2) 주요 재정 자원의 운영실태 및 쟁점

- 시민민주주의 활성화를 위한 재정 자원의 규모면에서 실효성을 담보하기에는 매우 제한적 수준
 - 2019년 참여(숙의)예산의 규모는 2,000억 원으로, 전체 서울시 예산(35조7,416억 원)의 0.5% 정도에 불과한 경미한 규모
 - 전체적인 민간보조금 규모에도 불구하고, 시민사회 단체나 주민자치활동, 지역 현안 사업 등에 지원되는 보조금의 비중은 높지 않음
 - 민간경상보조는 사업 수(214개)로는 전체(403개)의 절반 이상을 차지하고 있지만, 상대적으로 지원금이 소액으로 전체 지원액 중 비중은 17% 정도에 불과
 - 전체 기금(30,379억 원)에도 불구하고, 민관협력과 주민자치에 이용되는 기금은 사회투자기금/대외협력기금/도시재생기금으로 비중(2.4%)이 작고 제한적
- 기금도 활용 범위와 목적이 정해져 있기 때문에 시민민주주의 활성화를 위해 다양한 방식으로 활용하기에는 한계가 존재
 - 사회투자기금은 민관협력 방식으로 기금이 조성되고 있으나 사회적경제 기업에 국한되어 운영되고 있으며,
 - 대외협력기금(국내)은 민관협력을 위한 세미나 개최에 그쳐 실질적으로 시민민주주의 활성화를 위한 기금으로 보기 어려움
 - 이외에 도시재생 기금은 사업에 관련된 이해당사자인 일부 민간에게만 국한되어 시민민주주의에 직접적으로 영향을 미치는 기금으로 보기 어려움

- 우리나라에서는 아직 민간이 주도한 재정적 기반을 마련하는 움직임이 본격화되지는 못했지만, 최근 다양한 시도들이 모색되고 있다는 점에서 이에 대한 더 활발한 논의가 이루어질 필요가 있음
 - 서울시는 자치구와 마을 단위에서 공공의 지원을 탈피하여 주민과 민간의 주도하에 자체적으로 자금을 모아 운영하는 민간주도형 기금 조성 사례 존재
 - 사회적가치지향 크라우드펀딩은 사회적기업 특화 크라우드펀딩으로 국한되어 향후 다양한 민간단체 및 지역사회조직을 대상으로 확대 필요

〈서울시의 사회적가치지향 크라우드펀딩 사례: '사회적기업 크라우드펀딩 경진대회'〉

- '사회적기업 크라우드펀딩 경진대회'는 서울시·고용부 주최로 한국사회적기업진흥원·한국사회적기업협회가 공동주관하여 2015년부터 현재까지 지속되고 있는 사회적기업 특화 크라우드펀딩 행사
- 대회에 참가할 사회적경제 기업들을 모집하고 이들을 대상으로 사전 설명회 및 교육을 진행한 후 최종적으로 대회를 개최하는 방식으로 운영
- 많은 사회적경제 기업들이 행사에 참여하여 목표금액 펀딩에 성공하면 우수기업을 선정하여 상금 및 저금리 대출 연계, 수수료 지원 등의 혜택 제공
- 2017년에는 사회적경제 기업에 대한 펀딩 금액이 5억 5,000여 만 원으로, 전년 대비 162% 증가하였고, 펀딩에 성공한 기업 또한 34개의 기업으로 펀딩 성공률 37%를 기록

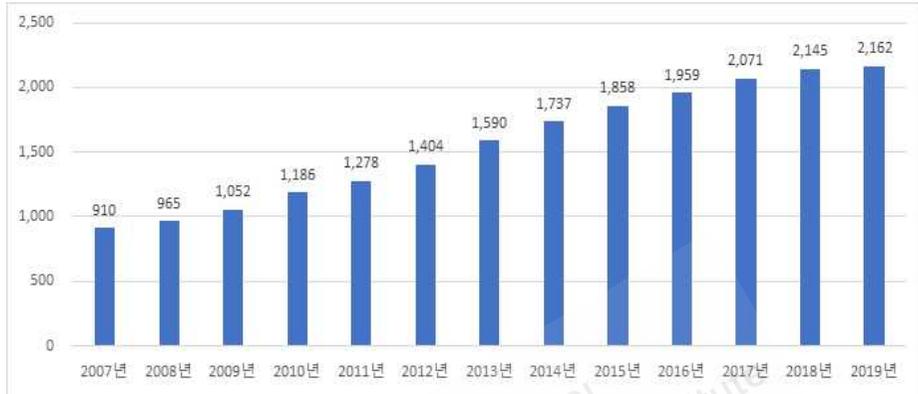
3) 조직 자원: 서울시 시민사회 생태계를 중심으로

(1) 개요

- 시민사회는 전문성을 가지고 잘 조직되어 있는 시민사회조직 외에 다양한 수준의 결사체들, 그리고 자발성에 기초해 공익활동을 하는 개인을 내포
 - 조직화된 시민사회조직으로는 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리 민간단체, 「공익활동 설립·운영에 관한 법률」에 따른 자원봉사단체, 「민법」 제32조에 따른 비영리법인 등이 포함
- 서울시 시민사회 생태계를 중심으로 한 조직자원을 파악하기 위하여 기존 문헌 자료를 활용하여 주요 현황을 파악하고 한계 및 쟁점을 도출
 - 대표적 시민사회조직으로 비영리단체 현황, 서울시민의 시민사회 참여 및 봉사활동 현황, 서울시 공론제도 및 운영프로그램에 대한 참여자 현황 등을 살펴봄
- 시민사회의 성격, 실태, 활동방식 등을 구체적으로 파악하여 실질적인 정책 수요를 도출하기 위해서는 추후 실태조사를 통한 보강이 필요

(2) 서울시 시민사회 생태계 관련 주요 현황

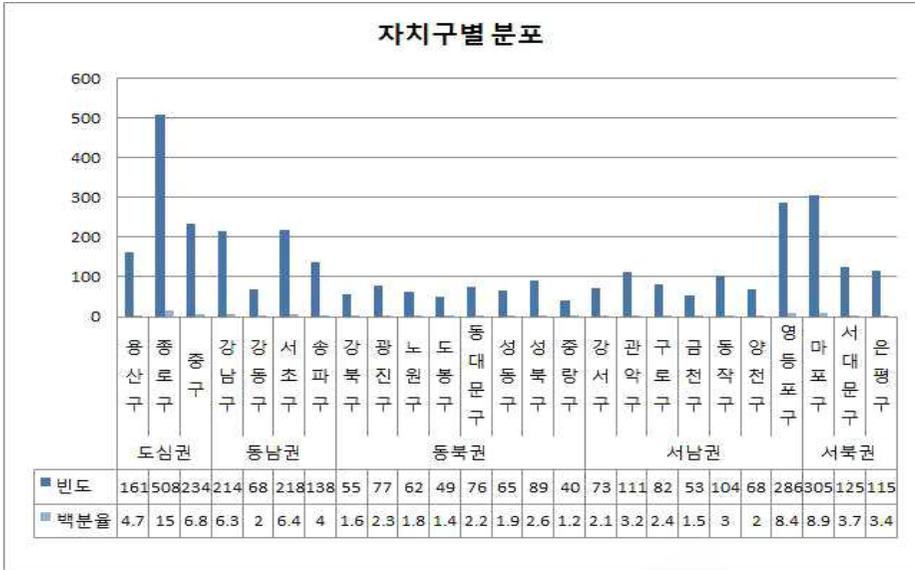
- 대표적 시민사회조직으로서 비영리단체는 꾸준히 증가추세를 보이며, 구별로 편차가 존재
 - 서울시 비영리단체는 2007년(910개)부터 2019년(2,162개)까지 꾸준히 증가



자료: 행정안전부, 2007~2019, 비영리민간단체 현황

[그림 3-13] 연도별 비영리단체 수(개)

- 2018년 5월 집계자료를 기준으로 보면, 서울시 자치구별 평균 단체 수는 136.88개로, 많은 곳은 종로구(508개), 마포구(305개), 영등포구(286개) 순이며, 적은 곳은 중랑구(40개), 금천구(53개), 강북구(55개) 등으로 나타남
- 서울시 5대 권역별로는 도심권(27%), 서남권(23%), 동남권(19%), 서북권(16%), 동북권(15%)의 순으로 분포함



자료: 김소연 외, 2018

[그림 3-14] 자치구별 분포 현황

- 서울시민의 시민사회 참여와 관련하여 사회단체 참여는 감소추세에 있으며, 자원봉사 역시 감소 추세를 나타냄
 - 서울시민의 시민사회에 대한 참여로 시민사회단체에 대한 참여와 자원봉사를 살펴봄
 - 2017년부터 모든 사회단체 활동이 줄어들었으며, 특히 시민운동단체, 노조 및 직능단체, 정당 등의 참여는 매우 저조한 것으로 나타났고,

[표 3-35] 서울시민 사회단체활동 참여도

(단위: %)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 친목회(계) | 41.3 | 42.5 | 41.4 | 41.7 | 41.2 | 44.3 | 43.0 | 44.1 | 44.1 | 42.5 | 39.8 |
| 동창회(모임) | 41.1 | 44.3 | 41.5 | 41.5 | 45.1 | 46.3 | 47.0 | 53.2 | 54.3 | 49.7 | 46.8 |
| 지역모임/ 향후회/중 친회 | 10.2 | 10.1 | 9.3 | 8.9 | 11.7 | 12.2 | 13.3 | 18.6 | 19.7 | 10 | 8.3 |
| 인터넷 커뮤니티 | 6.9 | 7.2 | 8.2 | 7.8 | 10.8 | 10.0 | 9.0 | 12.8 | 13.9 | 8.4 | 7.9 |
| 동호회 | 8.4 | 8.1 | 7.4 | 7.6 | 8.6 | 8.6 | 11.1 | 16 | 17.1 | 8.3 | 8.7 |

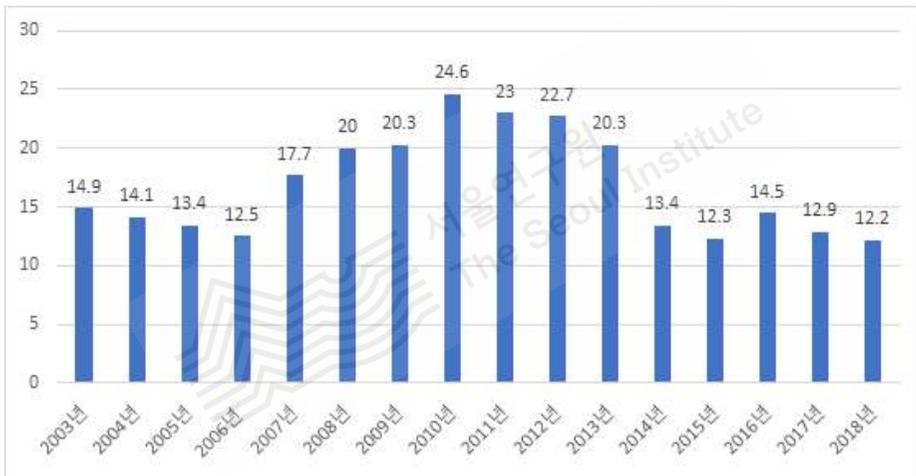
[표 3-35] 서울시민 사회단체활동 참여도(계속)

(단위: %)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 자원봉사 단체 | 3.5 | 3.7 | 3.8 | 2.4 | 1.8 | 1.8 | 20. | 2.6 | 4 | 1.3 | 1.3 |
| 시민운동 단체 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.8 | 1 | 0.4 | 0.5 |
| 노조 및 직능단체 | 0.6 | 0.9 | 1.3 | 0.6 | 1.1 | 1.1 | 0.8 | 1.5 | 1.9 | 0.7 | 0.8 |
| 정당 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.4 |
| 종교단체 | 14.7 | 14.4 | 16.2 | 12.2 | 18.1 | 18.1 | 13.2 | 17.2 | 18.1 | 10.9 | 12.2 |

자료: 서울열린데이터 광장

- 자원봉사 역시 2010년 24.6%로 최고 정점을 기록한 후 점차 줄어들기 시작하여, 2018년 최저점인 12.2%를 차지



자료: 서울열린데이터 광장

[그림 3-15] 연도별 자원봉사 참여율(%)

- 서울시는 일반시민의 목소리를 정책에 반영하기 위해 다양한 공론제도와 프로그램을 운영 중으로, 이는 관련 이슈를 담당하는 시민사회단체를 중심으로 참여가 진행되고 있음
 - 서울시가 운영 중인 공론 프로그램으로는 면대면에 기반을 둔 청책토론회, 현장시장실, 시민협력플랫폼 등이 있음⁴²⁾

42) 제도와 프로그램에 대한 자세한 사항은 3장 1절 제도적 여건 부문 참조.

- 정책토론회는 개별 프로젝트별 차이는 있지만 대체로 시민단체 관계자 중심의 참여 진행(정책백서, 2014)

〈정책토론회 참여자〉

- 희망온돌 프로젝트 발전방안(2011) 참여자: 시민기획위원회, 모금관련 단체, 지역풀뿌리단체 회원, 사회복지시설종사자 및 이용자, 주민센터 복지담당 등 200여 명
- 어른신을 위한 좋은 돌봄서비스(2014): 요양보호사 등 돌봄 종사자, 관계기관 담당자, 전문가 등 200여 명
- 임차상인 보호대책 마련(2013): 마음편히장사하고싶은 삶의 모임, 관련 전문가, 소상공인진흥원, 공인중개사협회 50여 명
- 서울 관광 활성화(2012): 관광업계 대표와 종사자 등 145명

- 지역주민의 자발적인 참여 확대와 민·관 협치역량을 강화하기 위해 시행되는 시민협력플랫폼 지원사업은 비영리 민간조직(단체, 법인, 중간지원조직 등)을 중심으로 지원

〈시민협력플랫폼 사업 개요〉

- 시민협력플랫폼은 자치구 시민주체의 성장을 위한 개방형 거점 조성을 위한 프로그램으로,
- 지원자격: 현재 자치구와 민관협력 사업을 추진하고 있는 단체를 포함한 3개 이상의 비영리 민간조직(단체, 법인, 중간지원조직)의 컨소시엄
- 지원금액: 연간 최대 1억 원(3년간 지원)
- 지원내용: 책임자 활동비 사업비 등

- 사회단체나 자원봉사, 공론 관련 일반시민의 참여는 줄어든 반면 사회변화 속에 새롭고 다양한 공익활동 주체가 등장하고 있음
 - 2000년대 이후 몇 차례에 걸친 거대한 촛불의 물결을 경험하면서 질적인 사회변화를 목도, 사람들이 결사체를 형성하고 의견을 표명하고 변화를 요구하는 새로운 흐름과 지형에서의 근본적 변화가 전개됨
 - 이 경우 새로운 공익활동 및 관련 주체(조직)는 기존의 시민사회 주체와 차별성을 나타냄(박영선·정병순, 2019)
 - ①무엇보다도 전통적인 이익기반과 이념 지향성을 초월해, 윤리적 삶과 태도, 정의로운 사회에 대한 지향과 실천에서 출발
 - ②강한 이슈 중심성도 다른 주요 특성의 하나로, 거대 담론이나 대의,

시민사회단체에 기반을 둔 활동이나 운동 경험에서 탈피해, 특정한 이슈에의 관심에서 주로 출발하는 경향

- ③아울러, 소수 주도의 자기조직화도 두드러지는데, 전통적인 대규모 조직지향성에서 탈피해 가변적이고 유동적인 모습을 나타냄

〈새로운 공익활동 관련 주요 사례(박영선·정병순(2019))〉

① 강남구의 세명초, 자곡초, 울현초 학부모들의 연합모임

- 자녀 교육이라는 개인적 필요에서 시작한 네트워크가 이후 친환경 바른 먹거리를 통해 건강하고 안전한 돌봄을 하자는 취지와 세대 통합 등 다양한 지역사회 활동으로 확대

... '된장담'도 그래요. 처음에는 학교운영에 참여하다가, 된장 축제를 열고 나서는 이제 그 축제를 확장하고 싶은 거예요. 더 많은 사람들이 내용의 깊이나 양, 질적인 두 측면에서 확장하고 싶어하는 것이 느껴지거든요... 처음에는 '거 엄마들이 쓸데없이 모여서는..'하는 그런 사선이었어요. 그런데 지금은 변화했다고 느끼는 것이 요즘은 관에서도 대우가 달라졌어요.. 그래서 저도 처음에 아이들 봉사활동 때문에 시작했는데, 점차 더 욕심을 갖게 돼요.. 내가 그러이 커진 것 같고, 나도 지역사회에 무언가를 해줄 수 있는 사람이구나를 느껴요..

홍○○(세곡자곡울현초등학교 학부모회연합 대표)

② 숲여울 기후환경넷

- 환경을 보호 및 기후변화에 대응하고 온실가스감축 실천 캠페인 등을 진행하는 비영리단체

... 아이의 자원봉사를 고민하다가 우연히 어떤 환경 관련 봉사활동단체를 찾았어요. 사실 단체인 줄도 몰랐고, 단체가 되게 허술한 상태였어요.. 단체에 들어가 열심히 아이들과 같이 활동하면서 문제의 심각성을 느꼈어요. ... 아, 내가 이 지역에 살면서 내가 할 수 있는 일이 단지 아이들과 봉사활동 시간 채우고 하는게 다가 아니구나... 직면하고 있는 문제를 주변 사람들과 함께 해야 하겠다. 그렇게 해서 주변 엄마들을 끌어들었죠. 그렇게 하다 보니 그 단체 안에서 저의 역할이 커졌어요. 그렇게 봉사활동을 했는데, 어느 날 집에서 깨어보니 환경단체 대표까지 되어 있더라고요.

노○○(숲여울 기후환경넷 대표)

(3) 한계 및 쟁점

- 새로운 공익활동 주체들을 포괄할 수 있도록 지원제도 보완이 필요
 - 현행 「비영리민간단체지원법」 등에 의한 '등록단체' 중심으로 공익활동에 대해 지원이 이뤄지고 있어,

- 풀뿌리 단위에서 비공식적 형식의 소규모 공익활동을 수행한 경우 지역사회에서 의미 있는 변화를 창출함에도 불구하고 법적인 지위를 부여받지 못해 직·간접적인 지원에서 배제되는 경우가 많음(박영선·정병순, 2019:97)
 - 숲여울기후환경넷은 등록 절차를 추진하지 못해 세계 유수의 기업이 후원하겠다고 해도 후원을 받지 못한 사례도 존재
 - 새로운 공익활동 주체들은 정관 등을 갖추지 못하고 10명 내외로 모여 자율적인 모임을 구성하는 경우가 많아 등록 자체가 불가능한 경우도 많음
- 이러한 시민사회의 탈조직화 경향을 본격적으로 반영하여 비공식적인 조직을 기반으로 활동하는 자발적 시민들과 네트워크, 커뮤니티들에 대해 지원할 수 있도록 제도적 보완이 필요
- 서울시가 운영 중인 다양한 공론제도 및 프로그램도 일반시민의 참여가 제한적으로, 일반시민의 참여를 확대할 수 있도록 제도적 보완 필요
 - 청책토론회는 개별 프로젝트별로 차이는 있지만 대체로 시민단체 관계자 중심의 참여 진행
 - 지역주민의 자발적인 참여 확대와 민·관 협치역량을 강화하기 위해 시행되는 시민협력플랫폼 지원사업도 비영리 민간조직(단체, 법인, 중간지원조직 등)을 중심으로 지원
 - 기존 운영 중인 공론제도 및 프로그램에서 일반시민의 참여 비중 확보와 더불어 공론과정에 참여에 대한 보상체계 확립과 참여 결과를 정책에 반영하는 후속이행 절차의 체계화 등도 필요
- 구체적으로 시민사회의 성격, 실태, 활동방식 등을 파악하여 실질적인 정책 수요를 도출하기 위해서는 추후 실태조사가 필요
 - 시민사회는 전문성을 가지고 잘 조직되어 있는 시민사회조직과 더불어 다양한 수준의 결사체인 자발성에 기초해 공익활동을 하는 개인을 대상으로,
 - 시민사회의 성격, 실태, 활동방식, 문제의식, 정책적 수요 등에 대해 조사·분석할 필요가 있음

04

시민민주주의 기본계획의 과제



1_계획과제의 개요

2_4대 계획과제

04. 시민민주주의 기본계획의 과제

1_계획과제의 개요

- 앞에서는 『시민민주주의 기본계획』수립에 필요한 예비적 논의와 함께 계획의 여건을 일차적으로 살펴봄
 - 예비적 논의에서는 이 계획의 근간이 되는 시민민주주의 개념을 정립하고, 이에 기초해 계획의 구성체계를 도출
 - 아울러 계획 수립에 필요한 계획 여건을 제도적 여건과 자원 여건, 주체 여건으로 대별하되, 이 연구에서는 제도적 여건과 자원 여건을 중심으로 계획 여건을 조사·분석⁴³⁾
 - 계획 여건 가운데 계획에 관여하는 주체들의 여건도 중요하나, 이 연구에서는 제한적인 수준에서 논의됨
- 여기서는 이러한 계획 여건 조사분석 내용을 토대로 본 계획이 해결해야 할 계획과제를 도출함
 - 여기서 계획과제는 서울시정에 시민민주주의를 실현하는 데 계획환경이 직면하고 있는 제약요인이나 문제점 등 해결해야 할 계획 현안을 의미
 - 이러한 계획과제 도출을 위해 앞서 논의된 계획 여건 조사·분석 외에, 관계전문가나 정책당사자의 간담회, 관련 선행연구에 따라 수행된 조사분석 등을 다각적으로 활용함
- 이러한 계획과제는 2단계 연구 수행 시, 관련 제도 및 정책, 자원 등 운영 실태 및 정책 수요조사 등을 통해 면밀하게 확인될 필요가 있음

⁴³⁾ 이 경우에 계획관련 주체들도 계획여건을 구성하는 중요한 요소인 것이 사실이나 해당 요소의 성격상 별도의 실태조사가 수반되어야 하므로, 이 연구에서는 체계적인 조사분석이 이루어지지 못했는데, 이에 대해서는 2단계 연구를 통해 추가 보완될 수 있어야 할 것임

- 이러한 과정을 거쳐 이 연구에서는 거시적으로 몇 가지 계획과제를 도출
 - 이 연구에서 설정한 계획의 구성체계(*앞의 2장 참조)를 고려해, 다음과 같이 4대 현안 과제를 도출



[그림 4-1] 4대 현안(계획과제)

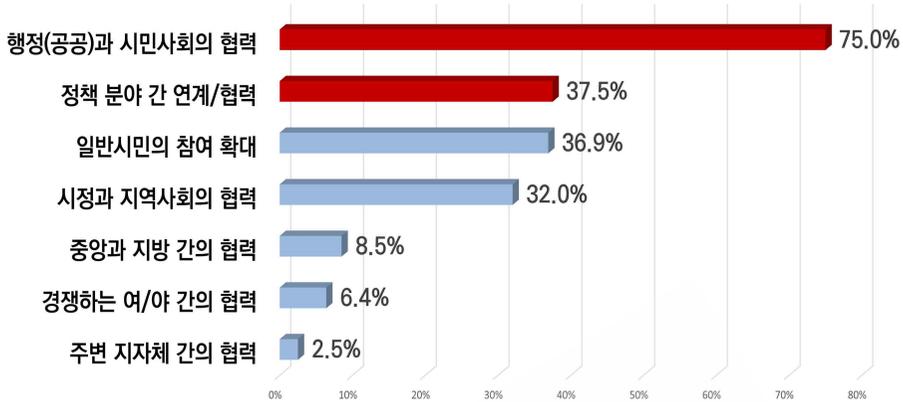
2_4대 계획과제

1) 시민민주주의 제도혁신 과제

(1) 주요 여건

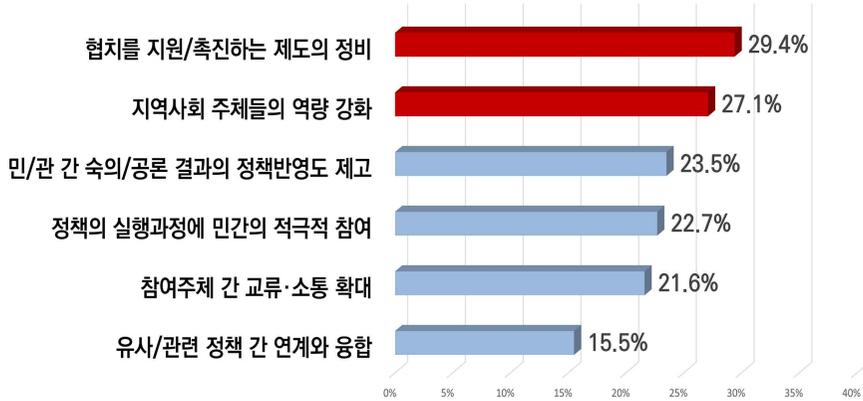
- 민선 1기 이후 현재에 이르기까지 시민의 참여와 숙의, 협치를 뒷받침하는 다양한 제도들을 지속해서 도입·운영(정병순·황원실, 2020)
 - 민선 1기와 2기 시정에 시민참여의 기반을 조성하고 3기와 4기 시정에서 참여의 확대 및 다양화를 모색
 - 민선 5기와 6기 시정에 들어와서는 시민들의 공론과 숙의를 촉진하려는 노력이 전개되는 가운데, 협치시정이 본격적으로 제도화된 바 있음
- 이러한 적극적인 제도 도입 및 발전에도 불구하고, 지속가능한 제도의 확립이라는 차원에서 여전히 다양한 제약요인 존재
- 우선 시민들의 정책참여가 지속해서 확대돼 온 것이 사실이나 앞으로도 질적인 개선을 모색할 필요가 있음
 - 시민사회 내 선도적 주체들을 중심으로 정책참여에도 불구하고 일반시민들의 정책참여는 여전히 제한적으로 수준을 보임

- 정책 과정에서 시민들의 참여 기회와 범위를 확대하고 절차를 다양화하는 한편, 시민들의 참여와 속의 역량을 강화할 수 있는 노력도 긴요
 - 조사에 따르면, 서울시정의 운영에서 중요하게 고려되어야 할 요소로 행정과 시민사회의 협력에 더해, 일반시민의 참여 확대를 고려(정병순·이성호·김성아, 2017)

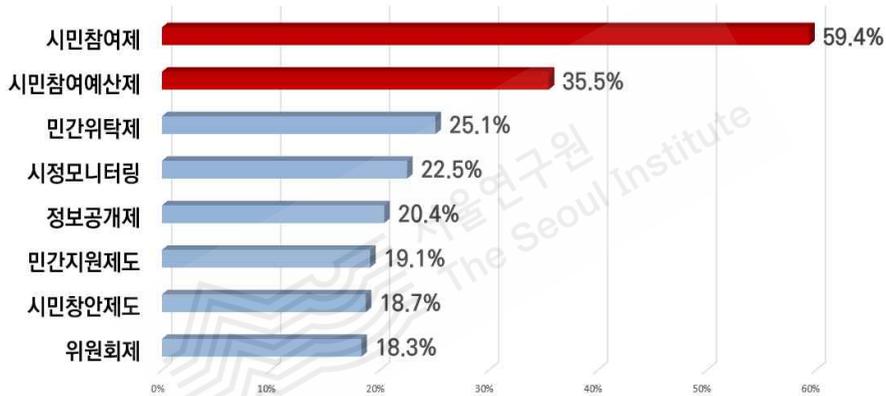


[그림 4-2] 서울시정의 운영에서 고려되어야 할 주요 요소

- 전통적인 행정 질서, 즉 과거의 행정주도 내지 행정중심의 제도나 절차에 따른 각종 제약이나 불합리성도 잔존
 - 정책 과정에서 행정영역과 시민사회 영역 간 불균형적이고 불안정한 권한과 자원의 배분을 합리적으로 개선
 - 시민민주주의의 핵심 차원으로 설정한 민관협치를 더욱 고도화해 갈 수 있는 새로운 제도들의 도입 노력도 적극적으로 모색할 필요가 있음
 - 실제, 선행연구의 조사에 따르면 협치시정을 촉진하는 데 필요한 요소로 협치를 지원·촉진하는 제도의 정비나 주체들의 역량 강화 등을 우선으로 고려(정병순·이성호·김성아, 2017)
 - 이 경우에 중요하게 고려되고 있는 제도로는 시민참여 제도(공적 속의 관련 제도 포함)를 필두로, 참여예산제와 민간위탁제, 정보공개제 등이 우선순위가 높은 제도로 인식됨



[그림 4-3] 협치시정을 촉진하는 데 필요한 요소



[그림 4-4] 협치시정을 활성화하는 필요한 주요 제도

- 이외에도 시정 환경의 변화에 상응하여 다층위의 거버넌스를 재정립하는 것도 향후 민주시정에서 중요하게 고려 필요
 - 일차적으로 수평적 차원에서 이웃하고 있는 자치단체들 사이에 상호 단절이나 경쟁적 구도에서 탈피해 협력적 관계로의 전환 필요
 - 광역 단위와 자치구 단위, 그리고 행정동 단위에서도 상호 조정과 연계·협력을 강화하는 노력 필요
- 이러한 문제 인식과 해결의 필요성을 종합적으로 고려해, 다음과 같은 5대 세부 제도혁신 과제를 도출함



[그림 4-5] 시민민주주의 실현을 위한 제도혁신 주요 현안

(2) 민주시정 관련 조례 및 계획의 합리적 재정비

「서울시 시민민주주의 기본조례」의 개정

- 「서울시 시민민주주의 기본조례」(이하 시민민주주의 기본조례)는 시민민주주의의 실질적인 활성화와 관련해서는 매우 제한적 내용을 담고 있음
 - 시민민주주의 기본조례는 시민의 시정 참여 촉진과 민관협치 활성화를 종합적으로 뒷받침하기 위한 기본조례로 설치하되, 필요한 사항은 시행규칙에 관련 내용을 마련하고 있음
 - 이러한 취지에도 불구하고 ‘서울민주주의위원회’ 설치가 주를 이루는 대신 시민민주주의 실현에 필요한 제도적 기반 관련 내용이 매우 미흡
 - 특히, 시민민주주의 조례로 승계하기로 하고 이를 이유로 폐지한 민관협치 활성화에 관한 내용은 관련 조항이 거의 부재한 실정
- 2020년 4월부터 시행 예정인 시행규칙도 시민민주주의가 내포하고 있는 내용적 범위나 효력이 있어서 매우 제한적임
 - 시행규칙에는 민관협치 협약체결, 협치성과 평가, 협치교육, 제도진단과 개선 권고 등의 내용 정도가 담겨있음
 - 이외 시민사회 활성화, 시민숙의와 공론, 주민자치는 물론이고 지역사회기반 협치에 관한 내용 등도 여전히 제도적 근거가 약한 실정
- 중장기적으로 시민민주주의 전반을 포괄하고 민선 7기 시정의 주요 추진과제에 대해 제도적 근거를 확립할 수 있도록 현재의 시민민주주의 기본조례를 재정비하는 것이 필요

- 시민참여와 숙의, 민관협치, 분권과 자치, 그리고 시민사회 활성화 등의 제도화에 필요한 법적 근거를 확립할 수 있도록 재정비
- 구체적인 개정안의 마련을 위해서는 체계적인 후속 연구가 필요

시민민주주의 관련 조례도 체계적 재정비

- 현재 시민참여를 종합적으로 뒷받침하고 있는 조례인 「서울특별시 주민참여 기본조례」도 형식적 내용이 주를 이루어 실효성이 부족한 실정임
 - 위원회/공청회/예산편성/주민의견조사 등 형식적 참여 절차가 주를 이루고 있으며, 제도 시행을 뒷받침하는 적극적이고 구체적 내용도 미흡
- 민선 5기 시정 이후 현재까지 변화하고 있는 시정 환경과 시민의 높은 기대 수준을 충족할 수 있는 수준의 내용으로 체계적인 재정비 필요
 - 참여에서 나아가 숙의와 공론을 통한 정책참여도 포괄하여 참여를 고도화하고, 참여의 실질성 강화를 위해서 구체적 방향성을 제시할 수 있도록 내용을 구체화
 - 조례의 실효성 강화 차원에서 참여를 통한 정책적 반영과 인센티브, 시의회와의 관계 등에 대해서도 보완하는 노력 필요
- 현재 참여예산제 운영을 뒷받침하는 조례인 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」도 제도가 크게 변화하고 있는 현실에 상응해 체계적인 재정비가 시급하다고 판단됨
 - 일차적으로 기존의 시민참여예산제가 시민숙의예산제로 전환되고 있는 여건을 고려해 조례의 명칭과 취지 등을 변경
 - 아울러, 시민숙의예산제의 운영에 필요한 절차와 기준, 운영방안 등이 조례의 규정에 반영될 수 있도록 조항을 구체화하는 것이 필요
 - 특히, 시민(주민)에 의한 예산편성의 공론화와 숙의를 제도화하는 절차나 방법, 관련 기구 등을 구체화하는 것이 필요
 - 시민숙의예산제의 하나로 서울시가 추진하려는 ‘자치분권예산제’의 도입과 운영을 뒷받침할 수 있도록 관련 내용을 반영할 필요가 있음

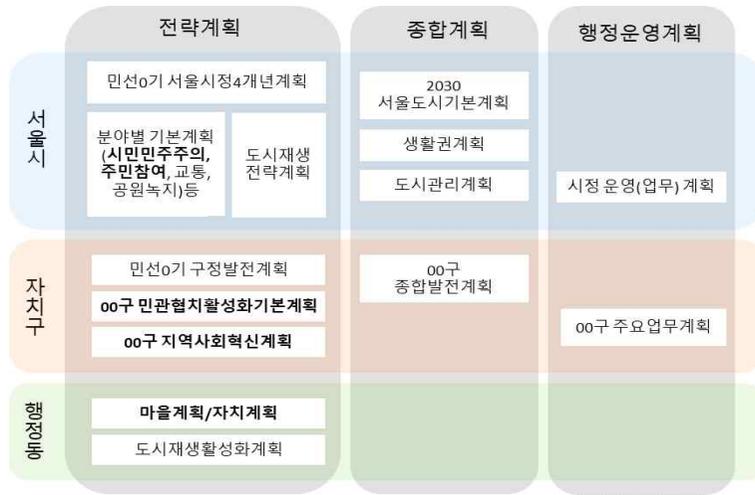
관련 조례의 담당 부서도 재조정 필요

- 민주시정 전반을 총괄하는 서울민주주의위원회 설치를 고려해 관련 조례의 소관부서(담당 부서)도 전면적인 재조정이 필요하다고 봄

- 현재 「서울특별시 주민참여 기본조례」는 자치행정과, 「서울특별시 시민참여예산제 운영조례」는 시민참여예산담당관이 담당부서에 해당
- 공론/협치/마을자치/숙의예산 등의 실질적 운영은 서울민주주의위원회에서 담당하고 있어, 분절적으로 정책을 이행하는 구조
- 주민참여 기본조례는 담당 부서를 조례의 성격을 고려해 서울민주주의위원회 산하로 이관하여 조례의 내용을 보완하고, 실효성을 강화해 가는 것이 바람직하다고 봄

「시민민주주의 활성화 기본계획」과 관련 계획의 위상 정립

- 앞의 계획 여건(제도적 여건)에서 살펴본 바와 같이 시민민주주의와 관련된 다양한 계획이 도입·운영 중임
 - 「시민민주주의 활성화 기본계획」 수립 외에도, 다른 개별 조례에 근거한 「주민참여 기본계획」, 「마을공동체 기본계획」 등을 수립하고 있음
 - 이외에도 민선 7기에는 시민사회 활성화 기본조례를 신규 제정하고자 하는데, 이에 근거하여 기본계획도 수립할 예정임
 - 여기에 더해, 개별 정책(제도)에 관한 종합계획의 수립이나 연차별 운영계획도 존재
- 이처럼 다원화되어 있는 기본계획 및 관련 계획 간에 적절한 관계와 위상을 정립하는 것도 주요 과제
 - 일차적으로 시민민주주의 활성화 기본계획과 관련 계획 간 관계와 위상을 재정립하는 한편,
 - 개별 정책의 종합계획 및 운영계획은 시민민주주의 기본계획 등의 기본계획에 연계하는 방안 강구



[그림 4-6] 서울민주주의 활성화 기본계획과 관련계획

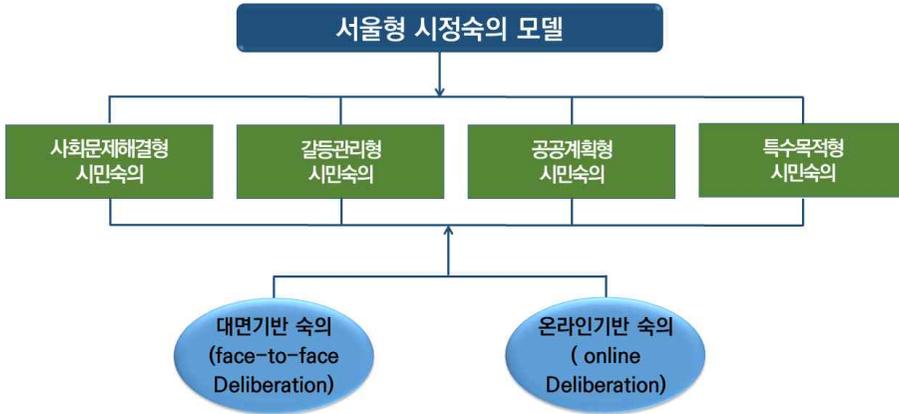
(3) 참여와 숙의를 선도하는 민주시정 제도화

- 시민사회 중심의 정책참여를 넘어 시민들이 시정의 주요 정책 과정에 관여할 기회와 절차의 제도화 모색
 - 단순히 낮은 수준의 형식적·제한적 참여에서 벗어나 실질적인 시민 중심의 정책 공론과 숙의의 활성화 필요
 - 기존에 서울시가 운영하는 참여 제도에 대해서는 실효성을 강화하거나 활성화할 수 있도록 재정비하는 한편,
 - 숙의민주주의 원리를 구현할 수 있는 새로운 제도적 절차와 방법의 도입도 모색

〈서울시 시민참여의 주요 제도 및 프로그램〉

- 서울시가 운영 중인 대표적 공론제도 및 프로그램으로 면대면에 기반을 둔 청책토론회, 현장시장실, 시민협력플랫폼 등이 있으며, 온라인으로 진행되는 민주주의서울이 포함됨
- 청책토론회는 개별 프로젝트별 차이는 있지만 대체로 시민단체 관계자 중심의 참여 진행(청책백서, 2014)
 - 어른신을 위한 좋은 돌봄서비스(2014): 요양보호사 등 돌봄 종사자, 관계기관 담당자, 전문가 등 200여 명
 - 임차상인 보호대책 마련(2013): 마음편히장사하고싶은 삶들의 모임, 관련 전문가, 소상공인진흥원, 공인중개사협회 50여 명 등
- 일반시민의 정책참여를 위해 온라인으로 구축·운영 중인 '민주주의서울'도 500건 이상의 공감을 얻어 '시민토론'이 실시된 것은 3년간 3건에 불과
- 지역 주민의 자발적인 참여확대와 민·관 협치역량을 강화하기 위해 시행되는 시민협력플랫폼 지원사업도 비영리 민간조직(단체, 법인, 중간지원조직 등)을 중심으로 지원

- 이러한 문제 인식하에 다음과 같은 2가지 방향의 제도화 방안을 모색
- ①서울시가 기존에 운영하는 참여 제도들이 지속가능할 수 있도록 운영의 실효성과 활성화를 적극 모색
 - 현재 「서울시 주민참여 기본조례」에 규정되어 있는 각종 참여 관련 제도의 실효성 및 참여의 개방성 및 다양성 강화
 - 현재 주민참여 기본조례에 제시된 공청회, 정책토론회, 회의 공개, 주민의견조사 등 형식적 참여에 관한 절차 중심 규정을 넘어서, 참여자 구성과 내용적 측면(예. 숙의성 등)을 대폭 보강
 - 프로그램 형식으로 운영되고 있는 제도적 수단들에 대해서는 도입·시행을 위한 법·제도적 근거를 마련하고 합리적인 절차적 모델도 확립
 - 명확한 근거나 제도적 기반 없이 이벤트성 프로그램으로 운영되는 대표적 참여형 운영프로그램인 청책토론회, 현장시장실 등에 대해 우선으로 제도적 근거 마련과 모델 확립을 고려
- ②일반시민(주민)들이 시정의 주요 정책의 결정 과정에 관여할 수 있는 제도적 시스템을 도입·운영
 - 시민들이 직면하고 있는 다양한 사회문제를 정책의제로 발굴·제안하고, 이를 공론화할 수 있는 공론장을 구축·활성화
 - 이를 토대로 주요 사안에 관해 관심 있는 시민들이 참여하여 정책을 결정하기 위해 숙의할 수 있는 절차를 제도화
- 서울시정의 여건에 부합하며 다양한 영역에도 적용할 수 있는 시민숙의시스템을 시정 내에 정착시킬 방안을 모색
 - 시민숙의에 필요한 적절한 원칙이나 운영체계, 관련 조직화 등을 중심으로 합리적인 운영모델을 개발
 - 아울러 의제의 성격에 부합하는 적절한 숙의모델을 시행하여 다수 시민이 참여할 기회를 제공



[그림 4-7] 서울형 시정속의 시스템 구성체계

(4) 협치시정의 고도화와 상시 행정혁신(제도혁신) 모색

- 민선 5·6기 시정을 거치면서 협치시정을 위한 제도적 기반은 조성되었으나 해당 제도들이 민주적이고 중장기적으로 지속가능한가에 대해서는 여전히 회의적인 시각이 적지 않은 실정임
 - 정책 과정에서 권한과 자원의 배분을 둘러싸고 행정-시민사회 간 불균형적·불공정한 권한과 자원의 배분
 - 행정이 권위주의적 혹은 성과 일변도로 제도나 절차를 운영하는 데 따른 각종 제약이나 불합리성도 잔존
 - 시정에 직간접적으로 관여하고 있는 다양한 주체들의 정책협력이 촉진될 수 있도록 새로운 제도의 선제적·적극적 도입도 필요
- 시정 내 협치를 선도하는 제도들의 실효성 및 지속가능성을 강화하고 기존 행정시스템을 협치친화형 시스템으로 전환이 필요



[그림 4-8] 협치시정의 고도화를 위한 지속적인 행정(제도) 혁신

협치시정 선도적 제도들의 실효성 및 지속가능성 강화

- 그간 협치시정을 선도한 제도의 실효성을 강화하여 지속가능성을 확립할 수 있도록 제도 전반을 재정비
 - 전통적으로 위원회제나 민간위탁제 및 민간보조금 제도 등은 민간의 시정 참여를 뒷받침하는 대표적인 제도에 해당
 - 민선 5기와 6기에 들어와 시민참여예산제, 제도개선 진단과 권고, 사회협약제 등 새로운 제도들도 도입을 모색
 - 이러한 협치선도형 제도들에 대해 불합리한 요소를 개선하고 실효성도 향상시킬 수 있도록 노력
- 위원회제는 현재와 같이 행정 주도, 전문가 중심의 위원회 운영체계에서 탈피해 민간 주도하에 의제 및 미션 중심의 위원회 제도로 재정립
 - 기존 위원들, 특히 법정 위원회들에 대해서는 실효성을 강화하고 운영이 활성화될 수 있도록 운영체계도 재정비
 - 개방화, 다원화되고 있는 시정 환경을 고려해 더 혁신적인 위원회 모델을 도입·확대하는 것도 주요 과제
- 민간이 사업에 참여하는 대표적인 채널인 민간위탁제, 민간보조사업제, 공공조달제 등에서 민주시정에 부합하는 혁신형 운영모델 재정립 필요
 - 무엇보다도 행정과 민간 주체 간 신뢰와 협력에 기반한 협치형 모델로 전환하는 것이 필요
 - 이러한 관계모델에 기초해 민간의 경영자율성과 성과창출, 개방성과 투명성을 향상시킬 수 있는 운영체계 확립
 - 아울러 시민민주주의 시대에 걸맞게 사회적가치를 지향하는 혁신형 민간위탁/민간보조사업 모델의 도입·운영도 모색 필요
- 현재 추진 중인 ‘제도개선 진단과 권고’, ‘협치협약제’의 실효성을 강화하고 사회적으로 확산시킬 수 있는 노력도 강구
 - 제도의 근거나 지속가능성을 위한 법적 기반이 부재하고, 이행의 실효성을 확립하는 것도 과제여서 제도 전반을 정비하는 것도 긴요

협치친화형 시스템으로 행정체계의 대전환

- 협치친화형 제도의 재정비와 더불어 시정 내 주요 행정체계를 ‘협치친화적인 시스템’으로 전환하는 것도 긴요한 과제에 해당

- 그동안 지속해서 문제가 제기된 바 있는 이른바 ‘칸막이형 행정체계’를 완화·해소하고, 부서 간·사업 간 연계 및 융합을 촉진
 - 현재 시정은 담당 부서가 주도하는 분절화된 정책 추진체계에 따라 미시적 수준의 다양한 사업을 관리하는 행정체계가 지배적
 - 현안 및 시장 관심 사항 등에 대해 각 사업부서 간에 경쟁적으로 사업을 도입·운영하는 경향이 있으나 이를 시정 단위에서 종합적으로 정책을 조정·협약할 수 있는 거버넌스 체계는 미흡해 정책 간 시너지가 부족

<협치서울시민협의회 간담회 중>(정병순·이성호·김성아, 2018)

……“협치사업이 칸막이가 많다보니까 여기서 협치하고 저기서도 협치하는데, 그 가운데에서도 상호소통이 되어야 될 부분이 있는데 따로따로 진행되는 거예요. 특히 요즘 복지가 대세가 되다 보니까 각종 분야에서 다 복지하는 거예요. 여성 쪽에서도 복지하고 노동면에서도 복지하고 환경면에서도 복지하고. 순수 복지 쪽에서는 예전부터 대상자들을 위한 복지를 했는데, 그런 것들이 자꾸 칸막이를 벗어나서 소통할 수 있는 구조를 만들어줬으면 좋겠어요”……

- 시정의 예산편성과정에서 정책당사자 주체들 나아가 일반시민들의 참여와 결정을 실질화할 수 있도록 재정민주주의 모색
 - 현재 기존의 참여예산제가 가지는 다양한 문제점을 개선하기 위해 민선 7기 시정에서 새로 도입한 바 있는 ‘시민숙의예산제’를 시범적·제한적으로 시행 중에 있음
 - 현재의 시민숙의예산제는 시민숙의와 공론의 원리를 최대한 구현하고 실제 예산에 반영될 수 있도록 실효성 있는 제도운동을 모색
 - 나아가 일반시민들 다수가 재정 운영의 구조와 방향을 정하거나 예산 집행의 결과를 평가하는 데 관여할 기회를 제공할 수 있는 제도적 절차 마련도 필요
- 현재와 같은 성과주의 중심의 시정평가체계를 협치시정 및 민주시정으로의 전환에 부합하도록 균형적이고 통합적인 평가체제로 전환을 모색
 - 현재 행정의 평가체계는 시정평가나 민간위탁평가 등에서 전통적인 성과주의 기반 평가체계가 지배적이어서 시정 환경의 변화와 부조화
 - 향후 기존의 성과주의 평가체계와 새로운 협치친화적인 평가체계가 균형적으로 이루어질 수 있는 통합형 시정평가체제로 전환을 모색
 - 이러한 전환에 상응해 점차 확대되고 있는 민간위탁이나 지역사회기반 협치사업에서도 협치친화형 평가체제로 전환 모색 필요

(5) 분권형 협치와 주민자치 실현을 위한 제도적 기반 마련

- 협치시정의 하나로 사무의 분권화와 상향적인 프로세스가 지속적으로 개선되고 있으나, 권한과 자원의 실질적 이양은 여전히 미흡한 실정
 - 점진적으로 정책의 기획과 예산 운용에 있어서 지역(사회) 주도로의 실질적 전환이 적극적으로 강구되어야 하며,
 - 이러한 거시적 전환 속에 지역사회 주민이 행정과 함께 지역 문제를 해결해 갈 수 있는 지역사회기반 협치시스템의 고도화도 필요
 - 아울러 지역사회 단위에서도 건실한 시민사회 생태계를 조성하고, 지역사회 여건에 부합하는 공론장 구축도 긴요
- 지역사회 주도형 정책(사업)에 대해 기획(예산계획 포함) 및 실행 전반에서 지역사회 주도의 정책추진체제로 실질적 전환 모색 필요
 - 지역사회 기반 사업은 대부분 서울시가 사업기획, 예산권한 등을 가지고 있어 사업예산의 편성과 실제 사업이 집행되는 지역단위와의 불일치 발생
 - 지역의 여건과 역량에 부합하고 사업간 조정과 연계가 원활하게 이루어질 수 있도록 지역사회 주도의 분권형 정책모델로 질적 전환
- 민선 6기 시정 이래로 추진해 온 지역사회기반 협치시스템도 사업이 확대되는 민선 7기 시정에서 정책을 고도화할 수 있는 재정비 모색 필요
 - 현재 자치구와 동 단위의 협치를 선도하는 주요 제도나 기구가 2단계로 접어들고 있어 관련 제도의 고도화가 시급
 - 아울러, 현재와 같은 제한적 수준의 분권형 예산체계에서 벗어나, 실질적 '자치분권예산제'를 정립할 수 있는 계기 마련
- 지역사회 중심의 시민사회 생태계 환경을 조성하고 주민참여를 뒷받침하는 공론장 구축 필요
 - 지역사회 협치에 참여하는 시민사회 주체들을 육성하고, 상호 연대와 협력 네트워크를 활성화할 수 있도록 지원
 - 다양한 지역사회 여건에 부합하고 지역 문제해결에 초점을 두는 '다원화된 민민협력(지역시민사회-지역주민) 공론장'도 구축

(6) 시민민주주의에 관한 인식과 행정문화의 확산과 제도화

- 기존 시정과 비교해 협치에 관한 인식이 대내외적으로 개선된 것이 사실이나, 제한적 영역에 머무르고 시간이 흐르면서 형식화되는 경향도 심화
 - 정치·행정 내 현실영역에 협치가 긴밀하게 배태될 수 있도록 바람직한 협치상과 모델을 중심으로 사회적 인식을 정립·확산하는 노력 모색
 - 아울러, 이러한 사회적 인식이 시정 전반에 널리 확산할 수 있도록 행정문화를 정립하는 것도 긴요한 과제
- 민주주의와 협치시정에 관한 더 상세한 사회적 인식과 행정문화의 진단과 개선의 방향에 대해서는 별도의 실태조사에서 조사·분석 필요

2) 민주시정 자원기반 구축 현안과제

(1) 주요 여건

- 시정 내 시민민주주의 실현에 관련된 활동과 관계의 정립을 위해서는 다양한 자원들이 요구됨
 - 시민들의 적극적 시정 참여와 공적 숙의, 지역사회 주민자치 실현, 민관협치의 활성화 등은 모두 활동을 뒷받침하는 다양한 자원들을 수반
 - 이 연구에서는 이들 계획 자원들에 대해 시설 및 토지와 같은 요소들을 중심으로 하는 물리적 자원과 비물리적 자원으로 대별해 조사분석⁴⁴⁾
- 물리적 자원은 다양한 공공시설이 존재하는 가운데 자원의 분포는 지역별로 격차가 존재함(*이 보고서의 3장 자원 여건 참조)
 - 지역커뮤니티 시설이나 복지시설은 본연의 기능에 더해, 주민 교류와 네트워킹을 수반하는 민주적 거점 공간으로 현실적·잠재적 의의가 큼
 - 공공부지(유희부지)에 있어서도 공영주차장이나 고가 하부공간, 역사, 공원 등은 제한적이기는 하지만, 민주시정을 운용하는 데 활용 가능한 잠재력을 지닌 자원으로 존재
- 재정적 자원은 공공예산 기반의 자원에 더해, 공공기금의 도입이 모색되고 있기는 하나, 아직은 전면적으로 운용되고 있지 못함
 - 공공예산은 민선 7기에 도입된 시민숙의예산제가 중장기적으로 민주시

⁴⁴⁾ 비물리적 자원들에는 다양한 요소들이 포함될 수 있겠으나, 이 연구에서는 주로 재정 및 조직 자원을 중심으로 조사분석을 수행

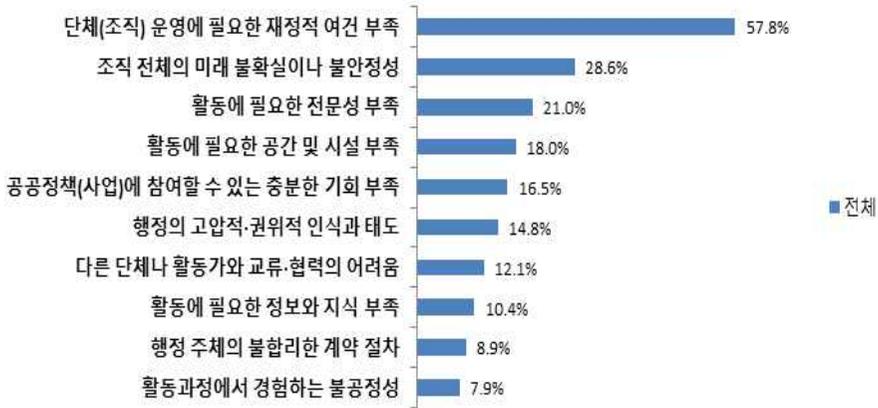
정의 재정적 자원으로서는 잠재력을 가질 것으로 예상되며

- 사회투자기금이나 도시재생기금과 같은 공공기금도 제도화되고는 있으나 여전히 운영은 제한적인 수준이고 민간주도형 기금은 아직은 논의 단계에 머무르고 있음

[표 4-1] 시민민주주의 관련 주요 재정자원

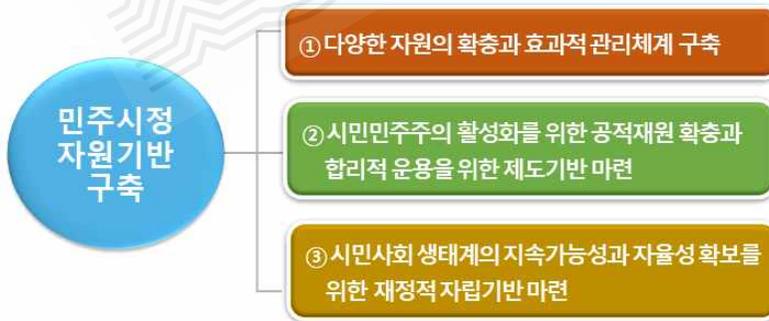
| | | 공적 속의 (속의적 거버넌스) | 민관협치 (결사적 거버넌스) | 분권적 자치 (분권적 거버넌스) |
|-------|----------|---------------------|--------------------|----------------------|
| 재정 자원 | 공공예산 | | -민간보조금 -민간위탁금 | |
| | | -시민숙의예산 | | |
| | 공공주도형 기금 | | -사회투자기금 -대외협력기금 | -도시재생기금 |

- 시민민주주의의 핵심 차원인 협치시정의 당사자로서 시민사회 생태계는 지속가능성과 활성화 차원에서 자원기반을 조성하는 것이 당연한 과제(서울시NPO지원센터, 2019; 정병순·한은영, 2020)
 - 서울의 시민사회는 민선 5기와 6기 들어와 새로운 정책환경의 도래에 따라 양적으로나 질적으로 상당한 발전을 경험
 - 특히, 사회적가치 지향성/강한 이슈 중심성/소수 주도의 자기조직화를 추구하는 새로운 공익활동의 성장이 두드러짐
 - 그런데도 여전히 시민사회는 불안정한 생태계 환경을 경험하고 있으며, 특히 사회적가치 지향의 공익활동을 수행하는 데 필요한 자원기반도 취약한 실정
- 최근 관련 선행연구에서의 조사 결과는 시민사회를 중심으로 활동에 필요한 자원의 수요가 상당함으로 확인해 볼 수 있음
 - 조사에 따르면, 서울 시민사회의 주요 고충 요인 가운데 재정적 여건 부족이 최우선의 요소에 해당하며 활동에 필요한 공간과 시설 부족 또한 높은 순위를 차지(정병순·한은영, 2020)
 - 유사한 맥락에서 재정적 기반이나 공간·시설 등은 시민사회 활성화를 위한 주요 요소로 인식하고 있음



[그림 4-9] 서울시 소재 시민사회단체 및 활동가의 주요 고충요인

- 이러한 전반적인 여건 속에 시민민주주의를 시정 내 뿌리내릴 수 있도록 하기 위해서는 다양한 자원들이 발굴·확보·공유될 수 있어야 함
 - 공론과 숙의에의 적극적 참여, 활동의 교류와 연계 등을 위한 집합적 공간이나 시설 등이 중요하며,
 - 지역사회 공유자원의 관리나 시민사회의 재정적 기반 확충 또한 증장기 계획 수립에서 중요하게 고려할 필요가 있음
- 이러한 인식하에 이 연구에서는 다음과 같은 3대 세부 계획과제를 도출



[그림 4-10] 민주시정 자원기반 구축

(2) 세부 현안과제

제도화를 위한 다양한 자원의 확충과 효과적 관리체계 구축

- 현재 지역사회를 중심으로 다양한 제도(정책)가 추진되고 있으며, 이 과정에서 공동의 시설이나 공유공간 수요가 확대
 - 마을공동체 활성화, 근린기반 주거재생, 지역사회 복지서비스, 찾아가는 동주민센터 등을 추진하기 위해 지역민의 대면 수요 증대
- 상기 수요에 대응할 수 있는 공유자원들(communs)을 발굴하고, 적극적으로 이용할 수 있게 하는 제도적 기반조성
 - 현재의 공공시설에 대한 개방성과 연결성을 더욱 강화하고 시설에 관한 이용정보를 효율화하는 노력 필요
 - 해당 시설의 공유자산화에 관련된 규정들의 규제적 요소를 개선하거나 혁신적인 시민자산화/지역자산화 모델의 개발·확산을 촉진
 - 현재의 공유시설에 더해, 공공 및 민간 영역에서의 새로운 공유거점 공간화가 가능한 시설들의 발굴 및 공동이용의 촉진 유도
- 개방적·협력적 자원 활용과 민간주도형 운영체계를 뒷받침할 수 있는 '공유자산거버넌스 체제' 구축 필요
 - 현재 시민에게 제한적으로 개방하고 있는 시설과 유휴부지를 더 개방적·협력적으로 활용할 수 있는 관리·운영체계를 구축하여 추가적인 공간을 확보하는 것이 필요

공적 재원의 확충 및 합리적 운용을 위한 제도적 기반 마련

- 일차적으로 시민민주주의 시정 영역과 관련된 재정을 지속적으로 확대하는 방안 모색 필요
 - 서울민주주의위원회의 예산을 지속해서 확대해 가는 동시에 위원회가 영향을 줄 수 있는 재정의 폭과 깊이도 확대
 - 이러한 노력의 연장선에서 시민숙의예산제는 민주적 예산 운영의 최선에서 놓여있는 예산이므로 그 규모를 지속해서 확대해 가는 노력 필요
- 시민민주주의 시정 운영을 뒷받침할 수 있는 다양한 재정 조달 및 운용에 관한 모델 개발 및 제도화
 - 시민사회 활성화나 공론장 구축, 민관협치 및 주민자치의 활성화에 따른 민간의 자율적 활동 및 조직화를 위해 다양한 공공주도형 및 민간주

도형 기금 조성

- 특히, 현재의 사회투자기금이나 마을기금 외에, 혁신적 기금이나 회계의 도입 및 운용 모델을 개발
- 아울러 증장기적으로 재정적 자원 확충의 하나로 공동체 자산화를 위한 제도적 방안도 적극 모색
 - 지역사회의 적정한 공적 시설이나 공유재산(시유 및 및 구유지 등)에 대해 이의 사용 및 수익을 원활하게 할 수 있게 하는 제도적 방안 강구
 - 영국 등 해외에서는 ‘공동체토지신탁(community land trust)’ 제도를 통해 공공의 토지자원을 지역사회와 주민이 공유하여 지역공동체를 활성화하는 자원으로 활용

시민사회 생태계의 재정적 자립기반 마련도 주요 과제

- 현 시민사회는 대부분 재정적 기반이 미약하여 공공 지원에 의존하는 실정
 - 이로 인해 시민사회가 자율적·자립적으로 사회적가치를 실현하고 공익 활동을 수행하는 데 근본적 제약요인으로 작용
 - 특히 새로운 공익활동을 추구하는 소규모의 신생 자발적 결사체들의 생태계가 만들어지기 어려운 환경으로 작용
 - 아울러 민간위탁을 통해 공공사업에 참여하는 경우에도 공공에의 의존성과 민간의 자율성을 저해하는 요인이기도 함
- 이러한 여건 속에 시민사회 주도로 재정적 기반을 확충하려는 노력이 전개되고 있으나 실험적·제한적 성격을 내재
 - 마을기금이나 클라우드 펀딩 등 일부 민간 주도의 기금 조성을 모색하려는 시도는 있지만, 본격 활성화되고 있지는 못함
 - 최근 주민세 일부를 주민자치 제도화를 위한 재원으로 전용하는 제도를 추진하고 있는데, 동 단위에 국한되고 규모도 제한적 수준임
- 민간주도형 기금 조성, 시민사회화·지역자산화와 같은 다양한 전략과 제도화 방안 모색 필요
 - 시민사회 버전의 공동모금회 설립, 사회성과보상제도 확대, 지역사회기금 조성 등 다양한 방안에 대한 검토 필요
 - 기금이나 특별회계, 민간보조금 등 제도의 성격에 부합하도록 자원 운

용을 다각화하되, 이에 대한 제도의 근거도 마련 필요

- 가령, 시민사회발전기금 조성, 사회투자기금 내 시민사회 계정 설치 등 다양한 방안에 대한 검토 필요

〈시민사회발전기금 조성〉(시민사회현장연구자 모임 들파, 2019:202)

- ① 기금은 시민과 단체의 공익활동, 정책연구 및 조사, 공익활동가의 사회적 안전망 구축, 거점공간 마련 등 시민사회 활성화에 필요한 사항을 지원하기 위하여 (가칭)시민사회발전기금을 조성
- ① 기금 조성, 운용 등 사항은 시민사회와의 협의를 통해 정하고, 「서울시 시민사회발전기금 설치 및 운용에 관한 조례」 제정으로 근거를 마련

〈사회투자기금 내 시민사회 계정 설치〉(정병순, 2017:267)

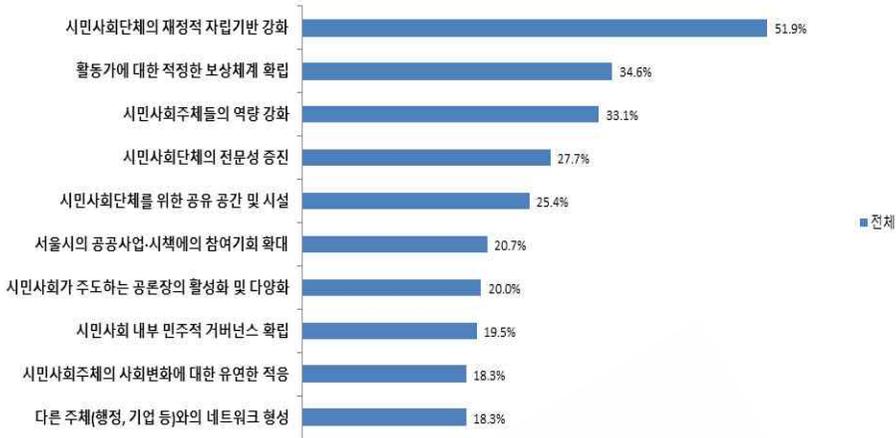
- ① 기금은 별도로 설치하거나 운용목적과 사회적 기여를 고려하여 기존의 사회투자기금과 통합하여 관리하는 방안도 가능
- 장기적으로는 이미 설치 및 운영 중인 사회투자기금을 시민사회발전기금과 통합하고 시민사회발전기금 내에 '시민사회육성계정'과 '사회투자계정'으로 구분하여 운영

3) 시민사회 생태계 구축 및 활성화 과제

(1) 주요 여건

- 시민사회는 민주시정을 견인하는 주요 정책당사자로서 다양한 영역의 개인과 집단으로 구성(*보고서의 2장 참조)
 - 이론적으로 시민사회는 정치적 공론장을 중심으로 하는 자발적 결사체로, 여기에는 광범위한 NGOs(시민사회단체) 외에, 사회적기업, 공공서비스 뮤추얼, 지역사회 주민조직, 독립미디어 등을 포함
 - 시민사회는 '정치적 공론장'을 선도하며 개별 시민(주민)들의 생활세계와 정치-행정영역을 매개하는 역할을 수행하는바, 민주시정의 견인차
 - 특히, 20세기 후반 이후 질적으로 성장한 시민사회는 행정과의 파트너십을 통해 정책을 공동생산하는 주체로까지 부상
- 따라서 시민사회 생태계를 육성·활성화하고 이를 통해 정책네트워크를 강화하는 것은 시민민주주의 실현에 중요한 선결 조건
- 그런데도 시민사회의 시정 참여와 관련해 여전히 다양한 제약요인들이 존재한다는 점도 부인하기 어려움

- 실제, 관련 선행연구의 조사결과에 따르면 시민사회 활성화와 관련해 재정적 자립기반 강화가 최우선의 과제로 인식하는 가운데,
- 적절한 보상체계의 확립, 시민사회 주체들의 역량 강화나 전문성 증진을 우선적 과제로 인식함(정병순·한은영, 2020)



[그림 4-11] 서울시민사회의 활성화 조건

- 이러한 여건을 종합적으로 고려해 이 연구에서는 다음과 같은 2가지의 세부 계획과제를 도출함



[그림 4-12] 시민사회 생태계 활성화

(2) 세부 현안과제

공익활동 촉진을 위한 사회적 인정체계 확립

- 현재 공익활동이 확대되고 새로운 공익활동이 출현하고 있으나, 공익활동의 성격이나 범위, 사회적 기여와 인정 등 제도화에 필요한 개념과 인식이 불명확한 실정
- 현행 「비영리민간단체지원법」 등에 의한 '등록단체' 중심으로 공익활동에 대해 지원

- 풀뿌리 단위에서 비공식적 형식의 소규모 공익활동을 수행한 경우 지역사회에서 의미 있는 변화를 창출함에도 법적인 지위를 부여받지 못해 직·간접적인 지원에서 배제

〈풀뿌리 단위 소규모 공익활동 사례〉

- ① 숲여울기후환경넷은 등록 절차를 추진하지 못해 세계 유수의 기업이 후원을 하겠다고 해도 후원을 받지 못한 사례도 존재
- ① 이외 새로운 공익활동 주체들도 정관 등을 갖추지 못하고 10명 내외로 모여 자율적인 모임을 구성하는 경우가 많아 등록 자체가 불가능한 경우도 많음
- 개별 주인의 서울시 사업참여와 같은 공익활동이 이뤄지고 있으나, 인정을 받고 있지 못함
 - ▶ 서울시 마을공동체사업에 주인의 시간, 재능, 현물 등 주인의 공익활동을 조사한 결과 (서울시NPO지원센터·시민, 2019:22)
 - 강북구는 44개 사업에 총 2,357건의 공익활동이 조사, 현금가치로 환산시 2,434만 원
 - 시간은 1,888시간, 재능은 45시간+3건, 현물은 113시간+9건 등으로 조사

- 공익활동가의 공익활동을 촉진하기 위해 범사회적(범서울시) 차원의 인정제 확립
 - 공익활동에 대해 경력인정, 상징 부여 등을 포함해 사회적 인정을 향한 합리적 수준의 다양한 제도를 도입·운영
 - 공익활동에 대해 적절한 수준과 방식에 기초한 보수·수당 등의 합리적 보상체계

〈공익활동의 경제적 가치 인정과 활용 사례〉(서울시NPO지원센터·시민, 2019:14)

- ① 타임뱅크 사례
 - 서비스 제공 시간을 적립해 다른 서비스를 제공받는 지역 단위 교환시스템
 - 1086년 미국에서 Edgar Cahn이 시작, 종류와 상관없이 모든 서비스 제공 1시간은 1타임 달러로 인증
 - 현재 미국, 영국, 스페인 등에서 1,000건 이상 운영 중
- 네이버후드 매칭 펀드(NMF) 사례
 - 마을활동에 쓰인 주민시간, 재능, 현물, 현금에 비례해 보조금을 지원하는 제도
 - 1989년 시애틀시에서 시작, 현재 미네소타, 밴쿠버 등 북미 주요 도시로 확대
 - 지원 결과 매년 보조금보다 주민 자원이 더 많아 공동체 역량 강화에 기여했다고 평가(1999년 케네디 스쿨 혁신상 수상)
- 노원구 디지털 지역화폐(NW) 사례
 - 2017년 1월부터 운영 중인 블록체인 기반의 디지털 지역 화폐(1NW=1원)
 - 시간, 재능, 현물에 디지털화폐를 제공해 자원봉사, 기부, 자원 순환을 촉진
 - 지역 공공건물, 일반 가게에서 이용 가능
 - 6월 기준 가입자 5,403명, 발행액 6,500만 NW, 가맹점 수 309개소 등

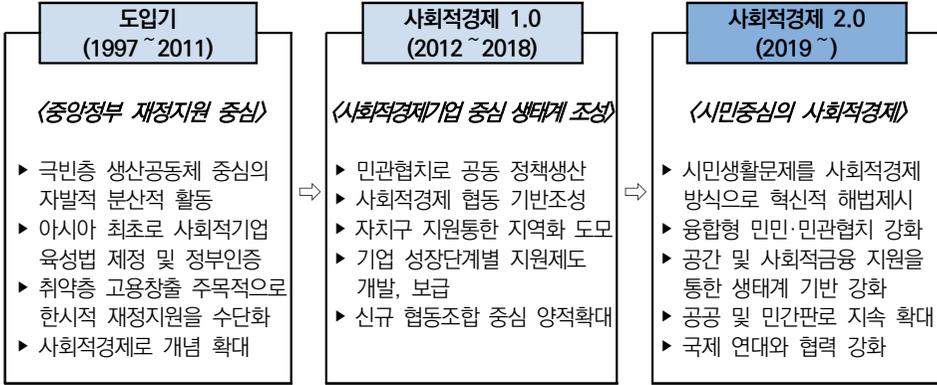
시민사회 주체들의 역량 강화와 상호 연계 및 협력 촉진

- 사회혁신정책의 확대 속에 시민사회 내 다양한 주체들의 정책 관심과 참여 요구가 확대
 - 이러한 여건 변화에도 불구하고 시민사회 내부의 조직과 인력의 역량은 다양한 이유로 이를 뒤따르지 못하고 있는 실정
- 시민사회 내부의 역량 있는 공익활동가를 발굴하고, 이에 대한 안정적 여건 보장
 - 공익활동가와 소규모 시민사회단체의 역량을 지속 강화하기 위한 체계적인 교육·훈련, 보조·지원 등의 제도적 방안 모색 필요

4) 정책 분야별 현안과제

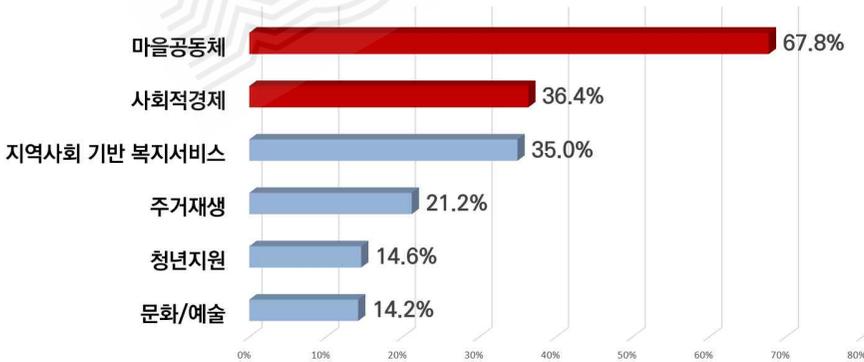
(1) 주요 여건

- 현재 민주서울의 시정 운영에는 다양한 제도들에 더해, 협치나 자치의 원리를 지향하는 다양한 정책영역들을 포함
 - 가령, 마을공동체나 사회적경제, 도시재생 등과 같은 사회혁신정책 영역들이 대표적인 정책 분야에 해당
 - 이에 더해, 자원봉사, 지역사회 돌봄이나 찾동, 먹거리안전, 전환마을 조성과 같은 분야들도 여기에 해당
- 이러한 정책 분야의 활성화나 성과 또한 시민민주주의를 시정 내에 실현하고자 하는 노력에서 중요한 일부를 차지
 - 시민민주주의 기본계획 수립과 관련해 예비적 연구 성격을 가진 이 연구에서 이들 정책 분야들이 공통으로 직면하고 있는 과제를 진단
 - 분야별 정책과제에 대한 상세한 조사·분석은 2단계 연구를 통해 실태 조사와 함께 수행 가능
- 현재 이들 정책은 민선 7기 시정에 들어와 정책의 2기나 3기의 단계로 접어들고 있는 가운데, 지속적인 발전과 다양한 성과를 창출
 - 가령, 마을공동체 분야는 2018년에 『제2기 마을공동체 기본계획』을 수립하여 시행하고 있고,
 - 사회적경제 분야도 『제2기 사회적경제 기본계획』 수립을 계기로 ‘사회적경제 2.0’의 시대로 이행하고 있음

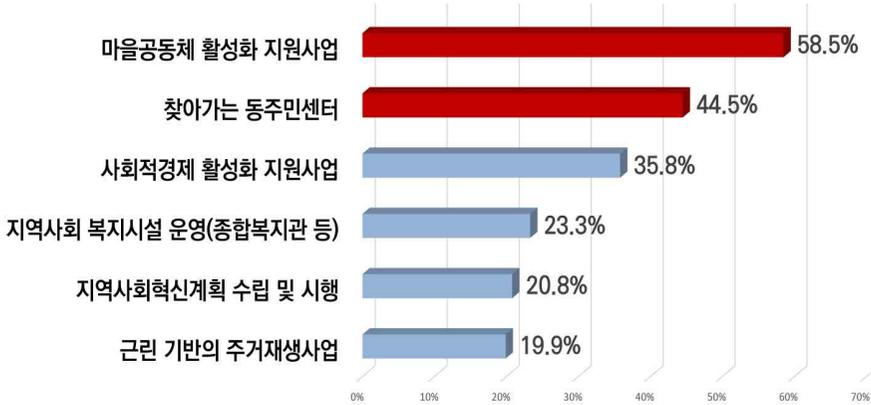


[그림 4-13] 사회적경제 기본계획의 흐름

- 각 정책이 달성하고자 하는 정책의 고유한 목표성과 외에도 정책에 참여하는 주체들 또한 비약적으로 확대되는 추세
 - 이를 시민(주민)들은 정책참여에 따른 경험과 역량을 강화하고 정책 효능감도 향상
 - 관련 선행연구에 따르면, ‘협치가 가장 활성화되어 있는 정책 분야’ 그리고 ‘협치 원리가 정책을 성공적으로 추진하는 데 핵심이 되는 정책 분야’에 대해 마을공동체와 사회적경제 활성화를 최우선의 정책 분야로 인식(정병순·이성호·김성아, 2017)



[그림 4-14] 현재 민관협치가 가장 활성화되어 있는 분야



[그림 4-15] 협치원리가 사업의 성공에 핵심이 되는 분야

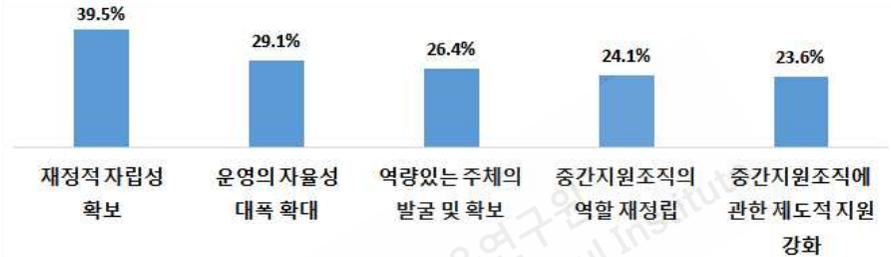
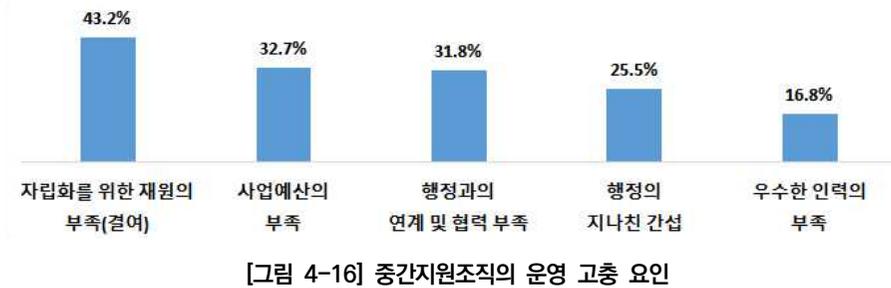
- 그런데도 여전히 정책을 추진하는 과정에서 해결해야 할 다양한 과제에 직면하고 있는 것도 사실
 - 이 연구에서는 그 가운데 다음과 같은 3가지 세부과제를 도출

(2) 세부 현안과제

중간지원조직의 역할 및 운영체계의 재정립

- 현재 서울시정 내 주요 중간지원조직은 대부분 민간위탁에 기초해 사업을 운영
- 이러한 제도적 틀로 인해 민선 6기 시정을 거치면서 중간지원조직의 역할이나 관련 주체와의 관계 등에서 다양한 한계가 있음
 - 행정 주도로 중간지원조직을 설치하고 민간위탁에 근거해 운영함에 따라 중간지원조직이 행정의 대행 기관화되는 경향이 존재
 - 중간지원조직의 중간지원조직이 독자성이나 운영 자율성을 확보하기 위한 핵심적인 조건이 되는 재정적 자립기반도 부재
 - 중간지원조직은 조직의 성격상 행정영역과는 물론, 풀뿌리 민간주체들과 교류·연계가 활성화되는 것이 필수적이지만 중간지원조직 본연의 주체 간 연계·협력 관계가 부족 등 다양한 한계가 있음
- 이러한 한계는 관련 선행연구에서의 조사에서 중간지원조직의 지속가능한 발전에 대한 관련 주체들의 인식에도 잘 나타나 있음

- 실제, 중간지원조직의 운영 고충 요인이나 지속가능한 발전을 위해 중요하게 고려해야 할 요소에 대해 재정적 자립성이나 운영의 자율성 확보 등을 우선적 요소로 인식함(정병순·황원실, 2018)



- 민간위탁제(contract-out)에 기초한 행정-중간지원조직의 관계에서 탈피해, 협력적 관계와 중간지원조직의 자율성을 촉진하는 관계로 재정립
 - 행정과 중간지원조직의 수평적·협력적 관계를 근간으로 하는 '협약제' 등과 같은 혁신적인 제도의 도입 등을 고려
- 현재 시 예산에 전적으로 의존하는 재정구조에서 탈피해, 중간지원조직의 운영 자율성 확보를 위한 재정적 자립기반을 강화
 - 후원금 및 기부금과 같은 사회적 자원 조달 방안과 공유재산의 사용·수익 등을 통한 자체 수익기반 확충 등 다각적으로 고려
- 지역 단위의 주체 간 연계·협력을 쉽게 하려고 융합형 중간지원조직의 설치·확대도 우선으로 고려
 - 지역사회별로 자치구 또는 군·시를 중심으로 중간지원센터를 통합형 운영체제로 전환해 시너지를 창출

정책 부문 간·사업 간 분절적인 정책추진체계의 재정립

- 현재 사업예산제(program budget)에 기초해 협치원리에 기반을 두어야 할 다양한 사회혁신정책(마을, 사경, 재생, 전환도시, 공유도시 등)이 상호 분절적으로 추진
 - 사업예산제 하에서 부서 간 협업 및 연계·융합형 사업의 기획과 추진은 사업 자체의 성격보다는 예산 권한과 사업추진에 따른 부서 간 이해관계에 따른 변동성이 큼
 - 부서 간 협력이 비공식적·비상설의 협의기구를 통해 이루어지기 때문에 신규사업의 기획뿐만 아니라 기존 사업의 조정에도 고충
- 향후 정책 부문 간, 사업 간 연계 및 협력을 촉진하고, 중장기적으로는 다양한 모델의 융합형 추진체계를 모색
 - 기존 사업부서 단위의 업무분담과 사업추진체계를 극복하기 위한 의제 단위 통합추진 조직을 시범적으로 도입한다거나,
 - 연계협력형 정책, 융합의제 등을 선도적으로 추진할 수 있는 혁신형 조직의 운영(예. 의제별 추진단 등) 등 다양한 융합형 추진체계를 모색

이외 주요 정책 분야별 세부 현안 과제: 마을공동체, 사회적경제를 중심으로

□ 마을공동체 분야

- 속의에 기초한 공동체 단위 사업발굴과 다양한 지역 문제해결을 위해 마을공동체 활성화 사업방식 조정
 - 현재 마을공동체 활성화 및 다양한 지역 문제해결을 위해 추진되는 사업들은 대부분 공모방식으로 운영
 - 3인 이상의 모임(조직)에 100~200만 원 정도의 예산을 지원하며, 개별 주체들의 판단에 따라 사업 신청이 이뤄지는 구조
 - 이는 다양한 주민에게 참여의 기회를 주고 역량을 향상하는 데 일조하였지만,
 - 지역 문제는 다양한 수준(규모)으로 진행되는 바 이를 수용하기에는 한계가 있으며, 공동체 내부의 속의와 공론을 통한 사업발굴도 진행되지 못함
- 마을공동체 정책 의사결정의 이중적 구조에 따른 마을공동체위원회 역할 재정립

- 서울시 서울민주주의위원회가 출범하면서 위원회에 편재된 4개 조직 중 하나로 지역공동체담당관이 편재
- 현재 지역공동체담당관의 '마을공동체위원회'가 마을공동체 정책을 최종적으로 심의·자문하는 기구로 설정되어 있으나, 상위 의사결정 조직인 서울민주주의위원회가 존재하는 구조

□ 사회적경제 분야

- 사회적경제 관련 주요 정책의 협의·조정조직인 '사회적경제위원회'와 '민관정책협의회'의 역할분담 재정립
 - 조례에 따른 법정위원회인 사회적경제위원회와 비법정기구인 민관정책협의회라는 유사 기능의 거버넌스 기구를 동시에 운용하는 이중적 체계 유지 중
 - 사회적경제 관련 주요 정책을 심의·자문하는 최상위 법정위원회인 '사회적경제위원회'는 운영이 매우 제한적(2017년~2019년, 2차례 개최)인 가운데,
 - 비법정기구인 '민관정책협의회'가 활발하게 실질적인 자문과 의사결정에 영향을 미침(월 1회 이상 개최)
- 2기 사회적경제 취지에 부합하도록 위원구성도 일반시민 및 지역 대표성 확보
 - 2기 사회적경제 기본계획(2019~)는 '시민중심의 사회적경제'를 표방, 시민생활문제의 사회적경제 방식으로 해결을 특히 강조하고 있음에도
 - 현재 사회적경제위원회와 민관정책협의회의 위원은 사회적경제 관련 조직, 마을기업, 자활 등 관련자로 제한적으로 구성

참고문헌

- 권(D. M. Gwynn), 2015, 로마공화정, 신미숙 역, 교유서가.
- 김소연·오현순·조철만·김문주, 2019, 「서울시 시민사회 활성화 조례와 기본계획 수립 연구」, 서울시 NPO지원센터.
- 김소연·조철만·이강준·오현순·옥미애·김문주, 2018, 「서울시 시민사회(활성화) 정책 제언: 시민사회 현장의 평가와 수요를 중심으로」, 서울시NPO지원센터·서울연구원.
- 달, 로버트(R. Dahl), 1999, 「민주주의와 그 비판자들」, 조기제 역, 문학과 지성사.
- 듀이, 존(J. Dewey), 2014, 「공공성과 그 문제들」, 정창호 역, 한국문화사.
- 롤즈, 존(J. Rawls), 2016, 정치적 자유주의, 장동진 역, 동명사.
- 리델(M. Riedel), 1992, 시민사회의 개념과 역사적 기원, 이병천·박형준 편저, 마르크스주의의 위기와 포스트 마르크스주의 II, 의암출판.
- 박영선·정병순, 2019, 「시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로」, 서울연구원.
- 비롤리, 모리치오(M. Viroli), 2016, 「공화주의」, 김경희 역, 인간사랑.
- 서울시, 2020.2., 「2020년 서울협치학교 추진계획」.
- 서울시NPO지원센터·시민, 2019, “공익활동의 사회적 인정을 위해 필요한 것은 무엇인가?”, 「2019 강한시민사회 4차 포럼 자료」.
- 서울특별시, 2014, 「시민, 말하다 서울, 듣다: 2014 청책토론회백서」.
- 서울특별시, 2019, 「2019년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼」.
- 서울특별시, 2019, 「2019년도 서울특별시 기금운용계획」.
- 서울특별시, 2019, 「2019년 시민참여예산제 운영계획」.
- 서울특별시, 2019, 「2019년 지역사회혁신계획 안내서」.
- 서울특별시, 2019, 「서울시정 4개년 계획(2019~2022)」.
- 서울특별시, 2019, 「제2차 서울특별시 주민참여 기본계획」.

- 서울특별시, 2019, 「협치역량평가 지표개발 사례집」.
- 서울시, 2020.2., 「2020년 서울협치학교 추진계획」.
- 서울특별시, 2020, 「2020년 지역사회혁신계획(구단위계획형) 안내서」.
- 세바인, 조지(G. Sabine), 2008, 「정치사상사 1」, 서유보 외 옮김, 한길사.
- 센델, 마이클(M. Sandel), 2012, 「민주주의의 불만」, 안규남 역, 동녘.
- 스카치폴, 테다(T. Skocpol), 2011, 「민주주의 쇠퇴: 미국 시민생활의 변모」, 한올아카데미.
- 스키너 켄틴(Q. Skinner), 2004, 「근대 정치사상의 토대 1」, 박동천 역, 한길사.
- 아렌트, 한나(H. Arendt), 1996, 「인간의 조건」, 이진우·태정호 역, 한길사.
- 에드워즈, 마이클(M. Edwards), 2005, 「시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성」, 서유경 역, 동아시아.
- 에렌버그, 존(J. Ehrenberg), 2002, 「시민사회, 사상과 역사」, 김유남 외 역, 아르케.
- 오스트럼, 엘리너(E. Ostrom), 2010, 공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화, 윤홍근 역, 알에이치코리아.
- 오현순, 2019, “시민사회 활성화 정책 개발을 위한 기초조사-서울시 시민사회단체 현황 및 수요를 중심으로”, 「2019 강한시민사회포럼 자료집」.
- 온 피에르(Jon Pierre), 2003, 「거버넌스, 정치 그리고 국가」, 장용덕 외 역, 법문사.
- 정병순, 2018, 「서울대도시론: 위기를 넘어 희망의 도시로」, 서울연구원.
- 정병순, 2019, 「시민의 수도, 서울: 포용·전환·협치도시로 가는 길」, 서울연구원.
- 정병순·유기현, 2019, 「서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구」, 서울연구원.
- 정병순·이성호·김성아, 2018, 「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」, 서울연구원.
- 정병순·한은영, 2020, 민선 7기 서울사회협약 추진 위한 전략적 방안 연구, 서울연구원.
- 정병순·황원실, 2018, 「서울시 중간지원조직 발전방안」, 서울연구원.
- 정병순·황원실, 2020, 「서울형 숙의민주주의 제도화 방안」, 서울연구원.
- 정병순·황원실·양세종, 2018, 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」, 서울연구원.
- 진 코헨·앤드루 아라토, 2013, 「시민사회와 정치이론 1, 2」, 박형산·이혜경 역, 한길사.
- 코헨, 잔·아라토, 앤드루(Cohen, J & A, Arato), 2013, 「시민사회와 정치이론 1, 2」, 박형산·이혜경 역, 한길사.
- 킨, 존(J. Keane), 2017, 「민주주의의 삶과 죽음」, 양현수 역, 고양인.
- 토크빌, 알렉시스(A. Tocqueville), 1997, 미국의 민주주의 2, 임효선·박지동 역, 한길그레이트북스.
- 토크빌, 알렉시스(A. T), 2002, 미국의 민주주의, 임효선 역, 한길그레이트북스.

- 퍼트남, 로버트(R. Putnam), 2006, 「사회적 자본과 민주주의」, 안청시 외 역, 박영사.
- 퍼트남, 로버트(R. Putnam), 2009, 「나홀로 불량: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」, 정승현 역, 페이퍼로드.
- 페티, 필립(P. Pettit), 2012, 「신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부」, 객준혁 옮김, 나남.
- 포콕, 존(G. A. Pocock), 2011, 「마키아벨리언 모멘트 1: 피렌체 정치사상과 대서양의 공화주의 전통」, 객차섭 역, 나남.
- 하버마스, 위르겐(J. Habermas), 2006, 의사소통행위론 2, 장춘익 역, 나남신서.
- 헬드, 데이비드(D. Held), 2010, 『민주주의 모델들』, 박찬표 역, 후마니타스.
- Ackerman, B & J. S. Fishkin, 2004, *Deliberation Day*, Yale University Press.
- Arnstein, S. H., 1969, A Ladder of Citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4).
- Barber, B., 1984, *Strong Democracy: Participatory politics for a new age*, CA and London: University of California Press.
- Bobbio, N., 1987, *Which socialism? : Marxism, Socialism and Democracy*, Polity Press.
- Bohman, J. M., 1998, The coming of age of deliberative democracy, *Journal of Political Philosophy* 6(4).
- Canovan, M., 1987, Republicanism, in Miller, D et al(eds.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought*, Oxford: Blackwell.
- Cohen, J & C. Sabel., 1997, Directly deliberative polyarchy, *European Law Journal* 3(4).
- Cohen, J., 1989, Deliberation and democratic legitimacy, in Hamilton. A & P. Pettit(eds.), *The Good Polity*, Oxford: Blackwell.
- Cohen, J., 1996, Procedure and substance in deliberative democracy, in Benhabib. S(ed.), *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton Univ Press.
- Cohen, J., 2009, *Philosophy, Politics, Democracy: Selected essays*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Cohen. J and R. Rogers., 1995, *Associations and Democracy*, London and New York: Verso Press.
- Dryzek, J & R. Goodin, 2006, Deliberative Impacts: The macro-political uptake of mini-publics, *Politics and Society* 34(2).
- Dryzek, J., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford Univ. Press.

- Edwards, M., 2013, Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations, n Edwards, M(eds.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Ehrenberg, J., 2013, The History of Civil Society Ideas, n Edwards, M(eds.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J., 1997, The market and the forum: three varieties of political theory, in Bohman, J & W. Rehg(eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: MIT Press.
- Elstub, S., 2020, The third generation of deliberative democracy, *Political Studies Review* 8(3).
- Fishkin, J & P. Laslette(eds.), 2003, *Debating Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J., 2018, Deliberative Polling, in Bächtiger, A et al(eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiskin, J., 1991, *Democracy and Deliberation: New directions in democratic reform*, New Haven: Yale University Press.
- Fiskin, J., 2009, *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*, Oxford: Oxford University Press.
- Galston, W. A., 2000, Civil Society and the Art of Association, *Journal of Democracy*, Vol(11).
- Gutmann, A & D. Thompson., 1996, *Democracy and Disagreement*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gutmann, A & D. Thompson., 2014, *Why deliberative democracy?*, Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J., 1989, The Structural Transformation of Public Sphere, trans. T. Burger & F. Lawrence, Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J., 1994, Three Normative Models of Democracy, *Constellations* Vol 1(1).
- Habermas, J., 1996, Between Facts and Norms: Contributions to a discursive theory of law and democracy, trans. W. Rehg, Cambridge: MIT Press.
- Hanohan, I., 2002, *Civic Republicanism*, Routledge.
- Held, D., 2006, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P & V. Bader(eds.), 2001, *Associative Democracy: The Real Third Way*, Routledge.
- Hirst, P., 1994, *Associative Democracy*, Polity Press.

- HM Government, 2018, *Civil Society Strategy: Building a future that works for everyone*.
- Hooghe, L., & Marks, G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, M., 1999, The rebuke of Thersites, *Deliberative democracy under conditions of inequality*, *Acta Politica*, 34(4).
- Institute for Governance and Policy Analysis, 2015, "Deliberative Democracy Theory and Practice: Crossing the Divide", Workshop of Deliberative Democracy Researchers and Practitioners.
- Keane, J., 1998, *Civil Society: Old Images, New Visions*, Stanford: Stanford University Press.
- Kickert, W., 1993, "Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense", *Organization Studies*, 14(2): 261~278.
- Kooiman, J(ed.), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, SAGE.
- Kooiman, J., 2000, "Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction", in Pierre, J(ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Lowi, T. J., 1969, *The End of Liberalism: The second republic of the United States*, New York: Norton & Company.
- Mansbridge, J & J. Parkinson(eds.), 2012, *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the large scale*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J et al, 2010, The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy, *Journal of Political Philosophy* 18.
- Mansbridge, J., 1980, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago: Univ of Chicago Press.
- Marsh, D & R. A. W. Rhodes(eds.), 1992, *Policy Network*, in *British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Pierre, J. & Peters, G, 2000, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press.
- Pierre, J.(ed.), 2000, *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Powell, W., 1991, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization", in Thompson, G et al(eds.), *Markets, Hierarchies, and Network: The Co-organization of Social Life*, London: Sage.

Warren, M. E, 2000, Democracy and Associations, Princeton University Press.

Young. I. M., 2000, Inclusion and Democracy, Oxford: Oxford Univ Press.

<http://kosis.kr/>(통계청 국가통계포털)

<http://opengov.seoul.go.kr/>(서울시 정보소통광장)

<http://stat.seoul.go.kr/>(서울통계 정보시스템)

<https://npas.mois.go.kr/>(비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리정보시스템)



Abstract

Establishing a Master Plan for Developing Civil Democracy in Seoul Metropolitan Government

Byeongsun Jeong · Wonsill Hwang

To establish a master plan for developing civil democracy in Seoul Metropolitan Government, the concept, nature, composition system and planning conditions of civil democracy were considered in various ways in order to derive a basic concept of the plan. Considering conditions of this plan first established in the 7th year of civil election, the nature, scope and composition system of the basic plan were then established. Finally, planning conditions necessary for establishing the basic plan for civil democracy were investigated and analyzed.

Based on results of analysis, a priority planning task was drawn for related institutional innovation to establish a resource base for democratic correction and a civil society policy ecosystem.

The following five priority tasks were drawn to innovate the system related to civil democracy: ① Reasonable improvement and reorganization of ordinances and related plans related to deliberation, cooperation and autonomy; ② Establishment of a democratic correction system that can lead to participation and deliberation; ③ Search for continuous administrative innovation (institutional innovation) for the advancement of corrective measures; ④ Decentralization including establishing a mid- to long-term institutional foundation for the realization of self-government and resident self-governance; and ⑤ Social awareness of democracy and self-government

with and the establishment and diffusion of administrative culture.

To establish the resource base for democratic administration, the following three priority issues were drawn: ① Expansion of various resources necessary for the introduction and operation of the system and establishment of an effective management system; ② Expansion of public resources to promote citizen democracy and establishment of an institutional foundation for rational management; and ③ Financial independence base for securing sustainability and autonomy of civil society ecosystem arrangements and the like.

The following three priority issues were drawn to build a civil society policy ecosystem: ① Realization of civil democracy, including strengthening the self-reliance foundation for sustainable growth in the wide and basic civil society; ② Establishing a social recognition system to promote public interest activities; and ③ Strengthening capabilities of civil society actors and promoting mutual linkage and cooperation.

In addition, it was necessary to consider the role and operation system of an interim support organization with the re-establishment of the segmented policy promotion system as a current task for each related field.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Preliminary review for planning

- 1_Citizen democracy concept and theoretical discussion
- 2_Review of the nature and composition of the basic plan

03 Analyzing Basic Plan Conditions of Civil Democracy

- 1_Discussion Outline
- 2_Institutional conditions
- 3_Resource condition

04 Basic Plan of Citizen Democracy

- 1_Overview of planning tasks
- 2_4 Major Projects

시민민주주의 활성화 기본계획 구상(1단계)

서울연 2019-BR-23

발행인 서왕진

발행일 2020년 3월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-505-5 93350 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.