민선 7기 서울사회협약 추진 위한 전략적 방안

정병순 한은영

서울연구원
The Seoul Institute

민선 7기 서울사회협약 추진 위한 전략적 방안

연구책임

정병순 서울연구원 시민경제연구실 선임연구위원(현)
서울연구원 협치연구센터 센터장(전)

연구진

한은영 서울연구원 협치연구센터(구) 초빙부연구위원

서울연구원 The Seoul Institute

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

시민사회·서울시 정책당사자 간 자발적 협의로 서울사회협약, 체결·실효성 담보 지원체계 구축

민선 5·6기는 협치시정 황금기 … 정책과정 참여 미흡 등 도전과제도 많아

시민사회는 공적·사적 이해관계를 추구하는 다양한 유형의 자발적 결사체로 구성되며 공론장의 기능을 담당하고, 국가나 경제주체와 마찬가지로 행위의 주체로 인식되고 있다. 시민사회는 국가, 경제와 지속적인 상호작용을 하는데, 이러한 상호작용의 역사적 맥락 속에서 다양한 변화를 경험하고 있다. 20세기 후반 정부의 실패에 따른 시민사회의 부상은 새로운 성격의 상호작용이 생겨나고 있음을 시사한다. 현재 정치·행정 체계로의 시민사회 진입(참여)이 확대되고 있으며, 국가(행정)와 시민사회 간 파트너십(partnership), 정책의 공동생산(co-production) 등이 활발히 진행되고 있다. 민선 5·6기 서울시는 협치시정의 황금기를 거치면서 정책환경을 근본적으로 개선하고 있지만, 지속가능한 협치시정 환경의 조성과 건강한 시민사회 생태계로의 질적발전을 위한 도전과제도 여전히 존재하고 있다. 시민사회주체가 경험하는 불안정한 생태계 환경, 시민사회 내 결사체의 정책과정 참여와 채널의 부족, 정책과정에서 대면하는 불합리성 등은 여전히 시민사회의 시정 참여를 저해하는 요소로 남아있다.
이러한 상황에 직면해 사회협약은 도전과제에 적극 대응하는 새로운 협치프레임이자 신뢰와 협력의 행위규범으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

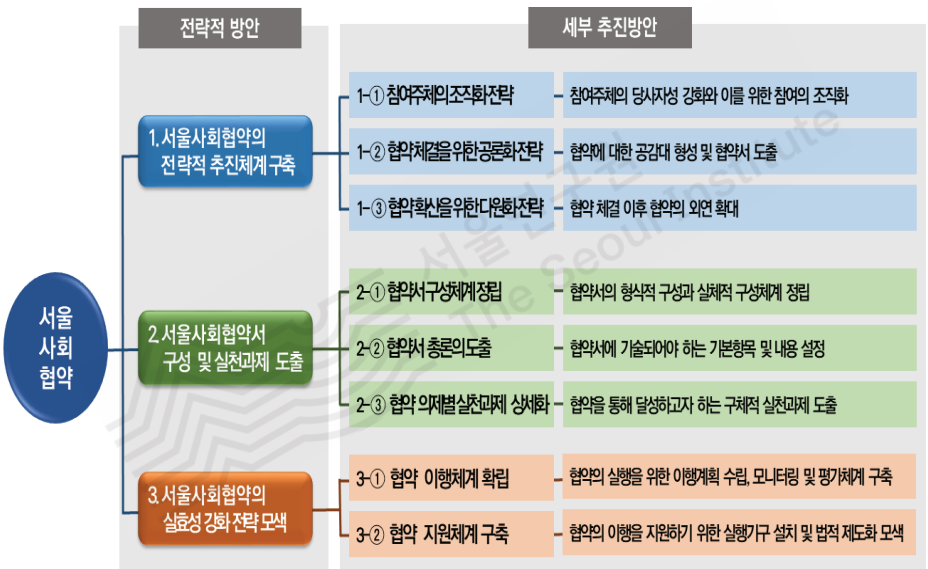
설문결과 “서울사회협약 체결·민관 정책공동생산제도 개선이 최우선 과제”

관련 설문조사에 참여한 시민사회와 서울시 정책당사자는 서울사회협약에 긍정적 공감대를 갖는 것으로 확인되었다. 즉, 대다수의 대상자가 서울사회협약을 필요한 정책이라고 인식하였으며, 협약에 참여하고 싶다는 의견이 절반을 웃돌았다. 서울사회협약을 성공적으로 추진하려면 다양한 주체의 참여와 당사자 주체 간 충분한 협의와 합의

절차 마련이 중요한 것으로 확인되었다. 또한 서울사회협약의 실효성을 높이기 위해 이행계획 수립 및 법·제도적 지원방안 마련을 핵심 정책방향으로 손꼽았다. 아울러, 민간보조사업과 민간위탁제도 등 현재 민관의 공동정책생산 정책을 서울사회협약으로 개선해야 할 행정제도라고 응답하였다.

서울사회협약의 성공적 추진 위한 3대 전략방안, 8대 세부 추진방안 도출

서울사회협약 추진을 위해 3가지 전략방안과 8가지 세부 추진방안을 마련하였다. '서울사회협약의 전략적 추진체계 구축', '서울사회협약서 구성 및 실천과제 도출', '서울사회협약의 실효성 강화 전략 모색' 등이 3가지 전략방안이다.



[그림] 서울사회협약 추진을 위한 3가지 전략방안

조직화, 공론화, 다원화 토대로 서울사회협약 전략적 추진체계 구축 필요

서울사회협약은 민간과 행정의 다양한 주체의 자발적 참여에 기반을 둔다. 활동 영역과 분야가 서로 다른 주체 간 느슨한 관심 네트워크를 넘어 이들의 서울사회협약에 대한 주도성, 적극성, 책임성을 강화하기 위한 조직화는 필수적이다. 조직화로 정책당사자의 목소리를 대변하고 공동의 참여와 대응을 이끌어내야 할 것이다. 시민사회의

협약당사자 결사기구로 '서울사회협약 민간협의회'를 설치하고, 서울민주주의위원회 서울협치담당관을 행정 내 서울사회협약 총괄전담기구로 지정한다. 서울사회협약 추진을 위한 민관플랫폼으로 '서울사회협약추진단'(협약 체결 이후 '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'로 명칭 변경 고려)을 구성하여 협약의 체결과 이행 등의 전 과정을 중재·조정·지원하는 역할을 담당하게 한다.

서울사회협약 추진과 체결을 위한 정책당사자 대상 공론화도 중요하다. 서울사회협약은 행정 주도의 하향식(top-down) 정책이 아닌 시민사회의 상향식(bottom-up) 정책으로 시민사회 내부의 서울사회협약에 대한 심도 있는 숙의와 협의가 필수이다. 사회협약 도입과 인식 확산 목적의 공론화, 협약서 도출을 위한 공론화, 협약서 확정과 체결을 위한 공론화 등 서울사회협약 체결에 필요한 다양한 공론화 방안을 제안한다.

서울사회협약을 확산하는 다원화 전략은 2단계로 구성된다. 1단계는 서울사회협약 참여주체 확대와 협약의제, 그리고 실천과제의 확장이다. 현재 시민사회의 6개 분야(마을공동체·사회적경제·사회복지·도시재생·NPO·자원봉사) 네트워크와 중간지원조직 중심의 참여에서 개별단체와 활동가의 참여, 에너지·교육·문화 같은 다양한 시민사회 분야의 단체와 활동가의 참여를 유도한다. 또한 현재 5개인 협약의제에 새로운 의제를 추가하거나 수정한다. 2단계 다원화는 장기적 관점에서 지역사회의 특색에 맞는 자치구 중심의 사회협약 체결을 유도하고, 일반 시민을 포함하는 정책협약을 체결하는 것으로, 앞으로 시민민주주의 확산의 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

서울사회협약서 구성·내용에 서울시 정책당사자의 의견 수렴해 반영해야

서울사회협약의 구성과 내용은 체결 이후 정책당사자의 협약 이행을 뒷받침하기 때문에 중요하게 고려되어야 한다. 서울사회협약은 협약서와 이행계획서를 별도로 작성하고, 협약서는 총론과 각론으로 구성한다. 총론은 서울사회협약의 비전, 목표, 주체, 이행원칙, 협약의제로 구성하고, 각론은 협약의제별 실천과제로 구성한다. 서울사회협약서의 항목과 내용은 정책당사자의 숙의와 합의를 바탕으로 작성한다. 서울사회협약은 "시민사회와 행정이 함께 만드는 시민민주주의"를 비전으로 하며, 이를 위해 '서울시-시민사회 간 신뢰와 협력의 동반자 관계 확립', '공공정책의 품질 향상과 이를 위한 협력적 정책공동생산체계 구축', '지역사회 주도의 사회문제 해결을 향한 분권과 자치 실현' 등 3가지 목표를 설정한다. 협약의제는 '개방·참여·숙의를 촉진하는 제도혁신', '신뢰와 협력에 기반을 둔 정책의 공동생산', '시민사회의 정책참여에 따른 사회

적 책임성 강화', '시민사회 활성화와 공익활동 촉진', '분권과 주민자치가 살아나는 지역사회' 등 5가지로 설정한다. 5가지 의제에 따라 28개의 실천과제를 설정하였으며, 특히 시민사회와 서울시의 역할을 구분하여 제안한다.

이행계획서 수립·점검, 법적 제도화로 서울사회협약의 실효성 담보 필수

서울사회협약의 성과를 도출하려면 협약을 지역사회 안에서 실제로 구현하는 방안의 마련이 중요하다. 규범적 약속의 성격을 지닌 협약에 정책당사자의 적극적이고 책임성 있는 행동을 구현하려면 이행계획서를 마련하고 이행과정을 진단·평가하는 방안 마련이 시급하다. 협약서와는 별도의 이행계획서를 마련하되, 시민사회와 서울시의 공동이행계획서를 작성하고 서울시는 부서별 사업계획서에 서울사회협약의 이행과 관련한 내용을 포함하여 작성하게 한다. 서울민주주의위원회 서울협치담당관은 서울시 모든 부서가 서울사회협약을 이행하는 방법과 내용을 부서별 사업계획서에 반영하도록 유도·지원한다. 서울사회협약 이행과정 모니터링과 평가는 자체 진단과 외부 진단으로 구분한다. 자체 진단은 협약의 이행과정을 스스로 진단할 수 있도록 '자기점검 보고서'를 만들어 배포하여 협약 참여주체가 자율적으로 이행과정을 진단하고 평가하도록 한다. 외부 진단(실태조사)은 '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'에서 주관하여 조사체계를 마련하되, 민간협의회와 서울민주주의위원회 서울협치담당관과의 협의 과정을 거치도록 한다. (실행)위원회(가칭)는 설문조사·평가 수행 시 필요한 경우 외부 전문평가업체 활용을 고려한다.

'숙의 및 시정권고 프로그램'도 운영하여 서울사회협약 이행과정에서 발생하는 불만, 분쟁 등을 조정한다. 협의조정 프로그램은 '서울사회협약(실행)위원회'에 '협약이행조정분과위(가칭)'을 설치하여 운영하도록 한다. 위원은 7명 이내로 구성하고, 시민사회 대표와 서울시 공무원, 학계 전문가 등으로 구성한다.

서울사회협약 참여주체의 조직화 과정으로 만들어진 서울사회협약 민간협의회, 민관공동추진기구인 서울사회협약추진단(협약 체결 이후 서울사회협약(실행)위원회) 등이 협약 관련 업무 수행을 뒷받침할 수 있도록 행정적·재정적 지원방안을 모색한다. 특히, 민간협의회는 사무국을 설치하여 협약의 실무를 담당하게 하고, 협약 체결 초기 사무국의 원활한 사업 운영을 위해 유관기관 내 사무국을 한시적으로 설치·운영하고 행정이 재정을 지원하는 방안을 제안한다.

여기에 더해 서울사회협약의 지속성을 담보할 목적으로 제도적 장치를 마련할 필요가

있다. 특히, 실행기구의 설치나 운영은 조례 제정 등으로 법적 근거를 갖추어 협약의 이행을 보장할 수 있게 하는 것이 바람직하다. 서울사회협약의 법적 제도화 방안으로 「서울시 사회협약 체결 및 이행에 관한 (지원)조례」(가칭)라는 새로운 조례 제정을 제안한다. 신규 조례는 서울사회협약의 취지와 목적을 고려하여 제정하며 공론화 과정 등을 거쳐 정책당사자가 조례 제정에 참여할 수 있도록 한다. 이 조례는 목표와 주체 등을 천명한 총칙을 비롯하여 '서울사회협약(실행)위원회', '서울사회협약 민간협의회' 등 실행기구 관련 조항과 이행계획·결과보고, 이행과정 모니터링·평가 등을 주요 조항으로 구성한다.

서울연구원 The Seoul Institute

목차

01 연구의 개요 — **2**
1_연구배경과 목적 2
2_연구내용과 방법 4

02 사회협약에 관한 이론적 논의 — **8**
1_사회협약의 개념적 논의와 주요 사례 8
2_사회협약을 둘러싼 몇 가지 개념 논의 24
3_사회협약 관련 민선 5·6기 시정의 주요 현황과 여건 47

03 사회협약 해외사례 조사·분석: 영국 협치협약(Compact) — **58**
1_협치협약(Compact)의 개요 58
2_국가협약(National Compact)의 추진내용 및 방법 62
3_지방협약(Local Compact) 사례분석: 3가지 사례 80
4_요약과 시사점 97

04 서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식 및 정책수요조사 결과 — **102**
1_조사 개요 102
2_조사결과 분석 104
3_요약과 시사점 141

05 서울사회협약 추진을 위한 정책방안 — **148**
1_서울사회협약의 기본구상 148
2_서울사회협약의 전략적 추진체계 구축 153
3_협약서의 구성과 실천과제 도출 179
4_서울사회협약의 실효성 강화전략 모색 192

서울연구원 The Seoul Institute

참고문헌 223

부록1 서울사회협약서(안) 230

부록2 영국 협치협약(Compact, 2010) 238

부록3 서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식 및 정책수요조사 설문지 250

Abstract 267

서울연구원
The Seoul Institute

표 목차

[표 2-1] 저출산·고령사회 기본계획 주요 내용 17
[표 2-2] 청렴사회협약 분야별·지역별 협약서 예시 22
[표 2-3] 거버넌스의 3가지 양식 : 시장/위계/네트워크 26
[표 2-4] 우리나라 시민단체, 지역사회모임 등 시민참여활동과 자원봉사활동 추이 50
[표 2-5] 민간위탁사업 사업건수 및 예산 52
[표 2-6] 2018년 서울시 민간보조사업 지원현황 54
[표 2-7] 2018년 서울시 민간보조금 사업별 예산 54
[표 2-8] 자치분권을 위한 지원정책 56
[표 4-1] 설문조사 응답자 현황 103
[표 4-2] 지역사회 사업참여 경험 131
[표 4-3] 행정과 민간의 응답 비교 141
[표 4-4] 설문조사에서 나타난 주요 제도영역별 문제점과 개선방향 143
[표 5-1] 사회협약 공동이행계획서 예시 198
[표 5-2] 사회협약 관련 서울시 조례 218

서울연구원 The Seoul Institute

그림 목차

[그림 2-1] 사회협약 구분 12
[그림 2-2] 거버넌스에 관한 6가지 개념적 용례 27
[그림 2-3] 네트워크 거버넌스의 구성체계 : 3차원 모델 30
[그림 2-4] 3분 도식에 기초한 시민사회 구성체계 36
[그림 2-5] 사회구성체계와 시민사회 38
[그림 2-6] 시민사회의 변화와 역할 다변화 41
[그림 2-7] 사회적가치의 활성화와 제도화 42
[그림 2-8] 새로운 공익활동의 주요 특성 44
[그림 2-9] 민간의 시정참여제도의 변화 44
[그림 2-10] 시민사회단체가 경험하는 어려움 48
[그림 2-11] 서울시민들의 자원봉사 참여율 50
[그림 2-12] 서울시 민간위탁제도의 문제점 53
[그림 2-13] 서울시 민간보조사업의 문제점 55
[그럼 3-1] 영국 협치협약(Compact) 추진 경과 61
[그림 3-2] 영국의 국가협약(National Compact) 구성체계 62
[그림 3-3] 영국의 국가협약(National Compact) 참여주체 63
[그림 3-4] 영국 국가협약(National Compact)의 협약서 구성 64
[그림 3-5] 영국 지역별 협약 체결 현황 81
[그림 3-6] 영국 지방협약(Local Compact) 추진체계 83
[그림 3-7] 영국 지방협약(Local Compact)서의 구성체계 예시(3가지 사례) 85
[그림 3-8] 영국 런던시 타워햄릿구 위치 85
[그림 3-9] 영국 런던시 타워햄릿구 협약 운영체계 88
[그림 3-10] 영국 런던시 레드브리지구 위치 89
[그림 3-11] 영국 런던시 레드브리지구 협약 운영체계 92

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 3-12] 영국 타인위어주 선더랜드시 위치 93
[그림 3-13] 영국 타인위어주 선더랜드시 협약 운영체계 96
[그림 4-1] 서울사회협약 추진을 위한 설문조사 개요 103
[그림 4-2] 서울시 행정과 시민사회의 관계에 대한 인식 104
[그림 4-3] 시민사회에 대한 행정의 인식 105
[그림 4-4] 행정에 대한 시민사회의 인식 106
[그림 4-5] 서울시민사회가 시정 운영에 미치는 영향 106
[그림 4-6] 서울시민사회가 시정 운영에 주는 긍정적 영향 107
[그림 4-7] 서울시민사회가 시정 운영에 주는 부정적 영향 107
[그림 4-8] 서울시민사회의 시정 참여/협력이 도움이 되는 제도 108
[그림 4-9] 적극적 개선이 시급한 제도 109
[그림 4-10] 다음 시정(민선 8기)에 서울시민사회의 역할 변화 110
[그림 4-11] 서울시(행정)와 시민사회의 관계 개선 필요성 110
[그림 4-12] 향후 서울시와 시민사회의 관계에서 개선되어야 할 사항 111
[그림 4-13] 서울시민사회가 우선적으로 수행해야 할 역할 112
[그림 4-14] 서울시 소재 시민사회단체 및 활동가의 주요 애로요인 113
[그림 4-15] 서울시민사회의 지속적 발전 제약요인 114
[그림 4-16] 서울시민사회의 활성화를 위해 필요한 요인 115
[그림 4-17] 서울시 정책 추진과정에 참여 경험 116
[그림 4-18] 서울시 주요 시책(사업)의 추진방식 117
[그림 4-19] 민간의 시정 참여에 대한 인식 117
[그림 4-20] 민간의 바람직한 시정 참여방식 118
[그림 4-21] 민간의 시정참여 활성화 방안 119
[그림 4-22] 자원봉사활동 양적 변화에 대한 응답 120
[그림 4-23] 자원봉사활동 질적 변화에 대한 응답 120
[그림 4-24] 서울시 자원봉사활동의 주요 변화에 대한 응답 120
[그림 4-25] 자원봉사활동의 개선사항 121
[그림 4-26] 자원봉사활동의 활성화 정책 122
[그림 4-27] 민간보조사업의 보조금 규모의 적절성 123
[그림 4-28] 민간보조사업의 관리운영체계 및 지원절차에 대한 인식 123
[그림 4-29] 민간보조사업의 개선사항 124
[그림 4-30] 민간보조사업의 향후 중점 고려사항 125

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 4-31] 민간위탁제도에 대한 전반적 평가 126
[그림 4-32] 민간위탁제도에서 개선이 시급한 요소 127
[그림 4-33] 민간위탁제도 운영 측면에서 고려해야 할 사항 128
[그림 4-34] 시정참여 민간주체의 책임성 정도 129
[그림 4-35] 시정참여 민간주체의 책임성 129
[그림 4-36] 시정참여 민간주체의 책임성 강화방안 130
[그림 4-37] 정책 추진 시 서울시와 지역사회 관계 132
[그림 4-38] 지역사회에서 정책의 추진형태 132
[그림 4-39] 지역사회내 정책의 성과 창출의 애로요인 133
[그림 4-40] 서울시와 지역사회의 바람직한 관계 134
[그림 4-41] 지역사회 내 협치 및 자치분권 강화방안 134
[그림 4-42] 서울사회협약의 인지 여부 135
[그림 4-43] 서울사회협약의 필요성 및 실효성 135
[그림 4-44] 서울사회협약 추진에 대한 관심과 참여의사 136
[그림 4-45] 바람직한 서울사회협약의 성격 137
[그림 4-46] 서울사회협약의 추진방식 138
[그림 4-47] 서울사회협약의 성공적 추진을 위한 우선적 고려요소 138
[그림 4-48] 서울사회협약서에 우선 반영해야 할 내용 139
[그림 4-49] 서울사회협약의 핵심 정책방향 139
[그림 4-50] 서울사회협약을 통해 개선할 행정제도 140
[그림 4-51] 서울사회협약의 실효성 확보 방안 140
[그림 5-1] 서울사회협약 추진을 위한 3가지 전략방안 151
[그림 5-2] 서울사회협약의 전략적 추진체계 구축방안 155
[그림 5-3] 서울사회협약 참여주체의 조직화 방안 156
[그림 5-4] 서울사회협약 민간협의회 구성 157
[그림 5-5] 서울사회협약 행정 전담기구 161
[그림 5-6] 서울사회협약 공론화 방안 170
[그림 5-7] 서울사회협약 확산을 위한 다원화의 방안 172
[그림 5-8] 서울사회협약 협약의제 추가방안 174
[그림 5-9] 서울사회협약의 공간적 다원화 전략 176
[그림 5-10] 협약서 구성을 위한 방안 181
[그림 5-11] 협약서 주요내용의 도출과정 187

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 5-12] 서울사회협약 실효성 강화방안 195
[그림 5-13] 서울사회협약 공동이행계획서 수립 및 적용 196
[그림 5-14] 서울사회협약과 서울시 부서별 사업계획서의 연계 200
[그림 5-15] 서울사회협약의 과·팀별 사업계획서 반영(1안) 201
[그림 5-16] 서울사회협약의 실·국·본부별 사업계획서 반영(2안) 202
[그림 5-17] 서울사회협약 이행과정 모니터링과 평가체계 구축 203
[그림 5-18] 서울사회협약 숙의 및 시정권고 프로그램 운영과정 210
[그림 5-19] 서울사회협약 민간협의회 구성안 213
[그림 5-20] 서울사회협약을 위한 법적 제도화 모색 방안 215

서울연구원 The Seoul Institute

01
연구의 개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경과 목적
2_연구내용과 방법

01. 연구의 개요

1_연구배경과 목적

- 민선 5·6기 시정에서 서울시는 혁신과 협치를 시정의 기조로 삼고 다양한 정책과 제도를 도입·운영
  - 민선 5기에는 마을공동체, 사회적경제, 재생, 청년정책 등 협치 원리에 기반을 둔 사회혁신정책을 적극 모색
  - 민선 6기 들어서도 『서울시 민관협치 활성화 기본조례』 제정을 계기로 협치시정을 추진하기 위한 다양한 제도를 도입·운영
- 협치시정이 다양한 민간 주체에게 시정에 참여할 수 있는 기회와 채널을 제공하고 있지만, 여전히 다양한 한계를 드러내고 있음
  - 민간의 시정 참여와 협력을 제약하는 제도를 질적으로 개선하고 협치를 활성화할 수 있는 새로운 제도의 도입을 모색
  - 아울러, 민관협치가 시정의 성과 향상에 기여하려면 민간주체의 역량을 지속적으로 강화하는 것도 긴요한 과제로 대두
- 이렇게 변화하고 있는 시정 환경 속에 시민사회는 서울시정에 새로운 역할을 부여받고 있음
  - 시민사회는 민관협력의 당사자로 위원회제나 민간위탁 같은 공식적 제도를 활용해 시정에 직·간접적으로 참여
  - 여기에 더해 우리 사회가 안고 있는 각종 사회의제를 제안하고, 주요 계획을 수립하는 과정에도 적극적으로 관여
- 그럼에도 불구하고 서울 시민사회가 대내외적으로 여전히 많은 한계를 나타내고 있는 것이 사실

- 시민사회가 양적·질적으로 성장한 것은 사실이나 여전히 다수의 주체, 특히 소규모의 신생 주체는 불안정한 여건에 직면
- 시민사회 정책의 당사자로 시정에 참여하고 상호 협력하는 과정에서 다양한 불합리성도 경험
- 이외에도 여전히 다수의 시민사회 주체가 시정에 관여할 수 있는 기회나 채널이 부족한 것도 현실

○ 이러한 맥락에서 민관협치를 촉진하고 활성화하려면 질적으로 개선된 새로운 시정 환경이 조성되어야 하며, 다양한 제도가 확립되어야 함

○ 이에 서울시는 민선 7기 시정에서 혁신형 협치제도의 하나로 사회협약을 주요 추진과제의 하나로 모색

- 이 추진과제에서는 서울형 민관협력을 위한 규범과 절차, 행정과 민간의 과제를 규정하는 다자간 사회협약을 추진하며,
- 사회협약 내에 주체별로 권한과 책임을 구체화하고 이행계획을 수립·관리하는 것을 추진계획으로 제시

○ 이 연구는 협치시정을 구현하는 새로운 제도로서 서울사회협약을 실효성 있게 추진하기 위한 합리적 방안을 모색하고자 함

- 사회협약 추진을 위해 시민사회와 행정 양자 간 문제의식과 요구를 반영하는 의제와 실천과제를 도출하는 한편,
- 이를 체계적이고 일관되게 실행할 수 있는 서울사회협약 이행체계를 마련하도록 함

○ 이러한 연구는 시정의 주요 정책으로 도입된 서울사회협약 추진을 뒷받침해 서울시가 지향하는 시민사회-행정의 수평적이고 협력적인 관계를 정립하고, 나아가 시민민주주의 실현에 기여할 것으로 기대

서울연구원 The Seoul Institute

2_연구내용과 방법

1) 연구내용

- ㅇ 서울사회협약 추진을 위한 전략적 방안을 도출하고자 하는 이 연구는 다음과 같은 내용을 과업의 범위로 하여 수행
- ㅇ 사회협약 개념 논의 등 서울사회협약 추진을 위한 예비적 논의
  - 협약제의 개념을 간략하게 논의하고 제도 도입의 필요성을 검토
  - 실효성 있는 제도설계를 위해 영국에서 시행하고 있는 협치협약 사례인 협치협약(Compact)를 상세하게 조사·분석
  - 아울러 서울사회협약 추진과 관련해 민선 7기 서울시정의 제도적 여건도 분석
- ㅇ 사회협약 도입에 필요한 여건과 정책수요 조사·분석
  - 실효성 있는 정책을 추진하려면 시정 여건에 부합하고 다양한 주체의 요구에 부합하는 협약 체결과 이행 필요
  - 이를 위해 사회협약에 참여 가능한 다양한 주체를 대상으로 현재의 정책여건과 정책수요에 관해 면밀한 조사분석을 시행
  - 아울러, 이러한 연구수행 과정에서 적절한 내용의 협약(안)을 도출하기 위해 공론화 과정도 실시
- ㅇ 서울사회협약에 관한 기본구상과 추진전략 도출
  - 서울사회협약의 추진방향을 설정하고 추진체계와 중장기 추진방안 등의 기본구상을 정립
  - 연구의 핵심 내용으로 서울사회협약에 반영(구현)할 협약의 목표와 협약의제를 설정
  - 사회협약서의 협약의제를 구체화하고 실행하기 위한 세부 실천과제도 도출
- ㅇ 서울사회협약의 원활한 이행을 뒷받침할 수 있는 실효성 있는 방안도 모색
  - 협약의 체결 이후, 실천과제를 일관되게 이행할 수 있도록 실효성 있는

서울연구원 The Seoul Institute

전략적 방안을 강구

- 아울러 서울사회협약의 이행과 확산을 촉진하는 제도적 지원체계도 구체화

2) 연구방법

ㅇ 상술한 연구내용을 체계적으로 수행하기 위해 다음과 같은 연구방법을 고려

ㅇ 문헌연구와 해외사례 조사

- 사회협약에 관한 이론적 논의를 위해 문헌연구에 기초하여 연구 수행
- 특히, 서울사회협약의 추진체계나 이행체계 구축을 위해 유용한 해외사례(영국의 협치협약(Compact))를 조사

ㅇ 제도운영 여건과 정책수요 실태조사

- 현실에 부합하는 실효성 있는 협약제를 정립하기 위해 사회협약에 관련된 시정 여건과 관련 제도의 운영에 관해 상세한 실태조사 실시
- 아울러 협약에 참여할 이해당사자(행정과 민간주체)를 대상으로 제도개선에 관한 정책수요 조사도 실시

〈서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식과 정책수요 조사〉

○ 조사목적
- 서울시정에 직·간접적으로 관여하는 정책당사자 주체를 대상으로 시민사회의 시정 참여 현황과 관련 정책여건, 서울사회협약의 정책수요 파악

○ 조사대상
- 서울시정에 관여하고 있는 정책당사자 주체를 대상으로 실시
- 총 405명: 시민사회단체 및 활동가 308명, 서울시 공무원 97명

○ 조사내용
- 서울시민사회 시정참여 현황과 여건
- 서울시민사회의 미래와 활성화 방안
- 주요 정책·제도별 진단과 개선방향(자원봉사활동, 민간보조사업, 민간위탁제도 등)
- 서울사회협약에 관한 요구와 제언 등

- 사회협약 도출을 위한 공론화 프로세스 수행
  - 실효성 있는 협약 추진을 위해서는 당사자 주체의 논의와 합의가 핵심 요소로 작용
  - 이를 위해 협약의 기본구상 정립, 특히 협약의 의제와 세부 실천과제 도출과 관련해 다양한 공론화 프로세스를 수행

서울연구원 The Seoul Institute

02

사회협약에 관한 이론적 논의

서울연구원
The Seoul Institute

1_사회협약의 개념적 논의와 주요 사례
2_사회협약을 둘러싼 몇 가지 개념 논의
3_사회협약 관련 민선 5·6기 시정의 주요 현황과 여건

02. 사회협약에 관한 이론적 논의

1_사회협약의 개념적 논의와 주요 사례

1) 사회협약의 의미와 유형

- 1980년대 이후 유럽의 선진국은 국가적인 경제위기를 해결하기 위해 신조합주의적 정책협의 모델을 시도함(김명범·황경수, 2012)
  - 대의민주주의 시스템이나 정부 주도의 정책 결정만으로는 더 이상 국가 경제위기나 다양한 사회갈등을 해결할 수 없게 되면서 이를 해결하기 위한 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 강조
  - 신조합주의적 정책협의는 정부의 정책형성과정에 이해당사자가 공식·비공식적으로 참여하여 이들 단체와 정부 간 이해 조정(interest intermediation)을 추구하여 정책을 결정하는 것을 뜻함(이기찬, 2006)
  - 신조합주의적 정책협의 모델은 사회적 대화(social dialogue)나 사회적 정책협의(social policy concertation), 사회협약(social pact) 등 다양한 형태로 구현됨(라영재, 2008)
- 이 가운데 사회적 정책협의의 실제적 구현 방식인 사회협약(social pact)은 사회적 대화로 도출된 합의로 제도(정책)와 유사한 기능을 수행
  - 당초 사회협약은 서구 선진국가에서 노사문제를 해결하기 위한 제도적 장치로 도입되었지만,
  - 최근 다양한 영역으로 확대되어 여러 가지 사회적 갈등을 조정하는 정책 수단으로 활용되고 있음(강창민·고승한, 2016)

- 과거 사회협약은 노사정이라는 3개의 참여주체가 경제정책(예, 구조조정, 일자리창출 등)을 의제로 합의하였지만, 최근 사회협약은 내용과 범위, 참여주체가 확대되고 있음
  - 과거 사회협약은 국가의 경제위기 극복을 위해 근로자, 사용자, 정부의 대표가 협약을 맺는 노사정 협약이 대부분이었으나,
  - 최근 들어 특정 사회문제 해결을 위한 협약부터 교육, 복지 등의 분야별 협약 등 협약의 내용과 범위가 확대되고 있음
- 노·사·정협약 이외에 다수의 이해관계자가 참여하는 사회협약의 사례를 국내·외에서 찾아볼 수 있음
  - 특히 우리나라는 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약(2006)처럼 특정 사회문제 해결을 위한 협약뿐만 아니라
  - 투명사회협약(2005), 청렴사회협약(2019) 같은 사회 전반의 문제해결을 위한 협약 등 여러 유형의 사회협약이 시도되었음
- 공동의 문제 해결을 위해 이해당사자 간에 합의된 결과물을 함축하는 사회협약은 몇 가지 의의가 있음(선학태, 2008)
  - ① 사회협약에서는 이해관계자가 상호 협동하면서 정부와 효율적으로 권력을 공유하고 있으며, 이들은 정부와 정책을 협의할 뿐만 아니라 정책 결정과 정책수행 과정도 적극적으로 참여
  - ② 사회협약은 민관협력(private-public partnership)에 기초한 공공정책의 결정과 집행을 실천하여 이해관계자 간 갈등과 이해의 대립상태를 조정·해결

〈사회협약의 의의〉

① 사회협약에서는 이해관계자가 상호 협동하면서 정부와 효율적으로 권력을 공유하고 있으며 이들은 정부와 정책을 협의할 뿐만 아니라 정책결정과 정책수행 과정에 적극적으로 참여

② 사회협약은 국가와 사회가 협력해 혜택과 이익을 실현토록 하며 민관 파트너십(private-public partnership)에 기초한 공공정책의 결정 및 집행을 실천하여 이해관계자 간 갈등과 이해의 대립상태를 조정·해결

③ 상향식 정당성, 책임 있는 양질의 의사결정과 집행을 보장하여 이익갈등 조정과 사회통합에 기여할 뿐만 아니라 이해관계자가 조정기구에 직접 대표되기 때문에 대의제민주주의에 내재하는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 극복

④ 다양한 주체 간의 대화와 타협을 전제로 한다는 점에서 숙의민주주의(deliberative democracy)를 발전시킴
⑤ 이해관계자의 정보교환을 통한 민관협력 정책네트워크는 정부 관료의 정책독점과 공익 왜곡을 견제할 수 있음

출처: 선학태(2008: 54)

- 사회협약의 여러 의의에도 불구하고 추진과정에서 중요하게 고려해야 하는 요소가 존재
  - 첫째, 정부 주도의 하향적 접근은 독립성이나 자율성을 추구하는 시민사회의 자발적 참여 및 활발한 활동을 제약
  - 둘째, 협약 내용이 추상적·선언적 수준으로 흐르는 경우 협약 이행의 실효성이 부족해 협약의 불이행에 대처가 용이하지 않음
  - 셋째, 사회협약이 일회적 혹은 상징적 수준의 협약에 그치지 않도록 협약의 지속가능한 제도적 기반을 마련하는 것도 중요
- 한편, 사회협약은 다양한 유형으로 구분할 수 있는데 이 연구는 정책협약, 규범협약, 관계협약 등 3가지 유형으로 구분
  - 의제의 내용과 범위가 특정 문제만을 대상으로 하는지 아니면 대상집단이 가지고 있는 포괄적 문제를 대상으로 하는지에 따라
  - 그리고 참여주체가 제한적인지 아니면 개방성을 갖고 다양한 주체를 참여시키는지에 따라 3가지 유형으로 구분
- ① '정책협약'으로 사회가 직면하는 문제를 해결하는 데 시민이나 당사자의 참여와 협력을 촉진·지원하기 위한 협약
  - '미세먼지 해결'이나 '원전하나줄이기'에서와 같이 사회문제 해결과 관련된 정책이나 사업을 중심으로 하여 사회협약이 추진
  - 해당 정책에 대한 일반 시민이나 이해당사자의 관심과 참여, 적극적 지지와 실천을 유도·촉진, 확산하기 위한 캠페인 성격으로 추진
  - 여기에는 노사정협약, 일자리협약, 에너지절약 및 CO_2 저감을 위한 자발적 협약 등의 사례가 존재
- ② 앞의 ①과 성격이 다소 유사하지만 구분되는 다른 사회협약으로 한 사

서울연구원 The Seoul Institute

회가 지향·실천하고자 하는 각종 규범을 주요 내용으로 하는 사회협약

- 사회구성원이 준수하는 것이 바람직한 각종 사회문화나 행위규범을 구현하고 이의 실천을 유도·확산하기 위한 사회협약
- 특정한 집단이나 계층을 넘어 사회구성원 다수의 참여가 사회협약의 실천을 위한 주요 조건
- 여기에는 통일국민협약 등의 사례가 있는데, 통일국민협약은 문재인 정부의 국정과제로 추진되고 있는 것으로 통일문제에 대해 시민사회와의 합의 도출을 사회협약의 형식으로 공식화한 것임
  - 국민이 정책논의에 참여하여 통일·대북정책에 대한 국민적 합의를 이루고 이를 바탕으로 일관성 있고 지속가능한 정책 추진을 위한 토대 마련을 목적으로 함

〈통일국민협약〉

○ '통일국민협약'은 문재인 정부의 국정과제로 추진되고 있는 것으로 통일문제에 대한 시민사회의 사회적 합의를 도출을 사회협약의 형식으로 공식화한 것임
- 그동안 정부가 바뀔 때마다 정책의 방향과 내용이 바뀌고 정쟁의 대상이 돼 일관성 있는 정책이 추진되지 못하였으며, 특히 국민이 정책논의에 배제·소외되어 왔다는 한계를 극복하고자 추진
- 국민이 정책논의에 참여하여 통일·대북정책에 대한 국민적 합의를 이루고 이를 바탕으로 일관성이 있고 지속가능한 정책을 추진하기 위한 토대 마련을 목적으로 함

○ 통일국민협약은 민간이 중심이 되고 정부가 지원하는 방식으로 추진
- 범국민대화기구인 '평화·통일비전 사회적 대화 전문시민회의'가 구성되어 활동하고 있음
- 통일·대북정책 관련 대표성·공정성·신뢰성 있는 공론을 형성하기 위해 국민이 직접 참여하여 숙의하는 '사회적 대회' 방식으로 합의를 만들고 있음

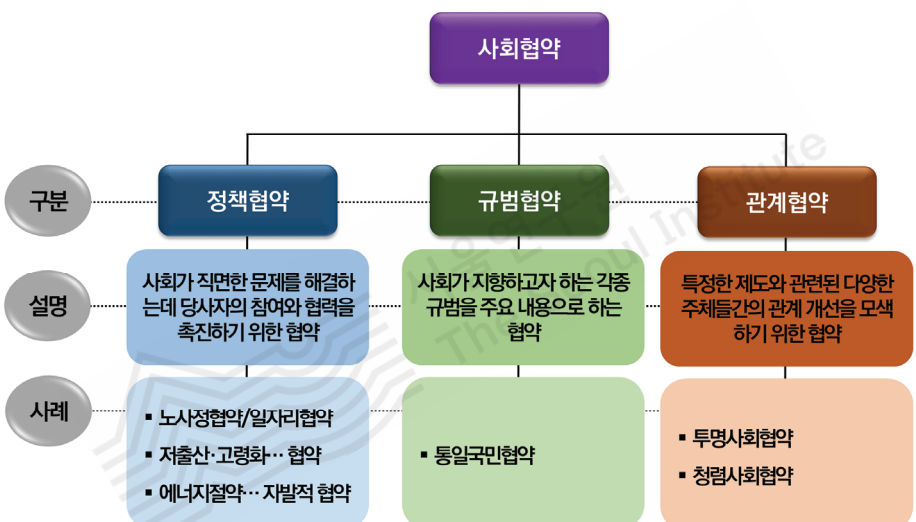
○ 시민의 합의로 도출된 통일국민협약은 향후 한반도 평화·통일정책의 준거로 사용될 예정
- 평화·통일비전 사회적 대화를 통해 시민사회 차원의 통일국민협약 기본안을 마련하게 되며,
- 시민사회 협약안에는 통일의 필요성과 원칙, 통일방안, 남북 교류협력, 한반도 평화와 비핵화 등 통일·대북정책 추진의 핵심 사항에 대한 합의 내용과 시민사회 내 주요 의견이 포함될 것임

○ 협약안에 대해 국회 및 정부 등과 논의를 거쳐 통일·대북정책에 대한 '사회적 합의'의 형태로 발표를 추진
- '사회적 협약'은 통일·대북정책의 목표, 가치, 방법 등에 대해 국민과 정부, 국회 등이 모두 합의한 '국민적 약속'으로, 통일문제에 대한 '사회적 규범'으로 인식
- 본 협약은 기존 통일논의와 법제 등에 민주성, 균형성 등의 가치를 보완하는 만큼, 통일·대북정책의 국민적 합의기반을 구축하는 데 중요한 역할을 함
- 아울러, 우리 사회에 협력과 상생의 성공적인 대화모델을 제공해 사회통합의 측면에서도 크게 기여할 것으로 기대

출처: 통일국민협약 홈페이지(https://www.unikorea.go.kr)

○ ③ '관계협약'으로 특정한 제도와 관련된 다양한 주체의 관계를 중심으로 하여, 관계개선에 관한 상호합의를 모색하기 위한 사회협약에 해당

- 이 협약은 해당 제도를 둘러싸고 참여주체 간 새로운 관계나 문화, 절차 등의 형성, 기존의 관계 및 절차의 합리적 개선에 관한 상호합의를 주요 내용으로 함
- 대상 정책이나 제도에 따라 미시적 수준에서 특정한 집단이나 계층, 거시적으로는 행정 대 시민사회와 같이 다양한 주체들이 참여
- 여기에는 영국의 협약(Compact)이나 최근 국내에서 시도된 투명사회협약, 청렴사회협약 등이 해당



[그림 2-1] 사회협약 구분

2) 사회협약의 주요 사례

(1) 정책협약

○ 정책협약의 주요 사례 가운데 하나는 외국의 여러 국가를 중심으로 시도된 노동정책 관련 사회협약임

- 1980년 이후 네덜란드, 독일, 아일랜드 등 사회민주주의가 정책이념으로 자리한 국가를 중심으로 노·사·정 사이에 체결된 사회협약

- 노사정협약을 체결한 국가는 노사정협약으로 새로운 경제환경이 불러온 여러 문제에 대해 공동의 해결을 모색(한국노동연구원, 2004)
- 우리나라도 2004년에 체결된 '일자리 만들기 사회협약'이 서구식 노사정협약의 초기모델에 해당한다고 볼 수 있음

ㅇ 2004년에 도입된 '일자리 만들기 사회협약'은 경제위기에 따른 노동시장 양극화, 청년실업의 증가 등을 극복하기 위해 노사정이 노사 안정과 일자리 창출의 하나로 체결(이영면·김환일, 2009)

ㅇ '일자리 만들기 사회협약은 2003년 12월 노사정위 본위원회에서 일자리 만들기를 2004년 핵심 논의 의제로 채택하고, 사회협약 체결을 추진하기로 결정

- 2004년 1월 상무위원회를 개최하여 '일자리 만들기 사회협약 기초위원회'(6인)를 구성하여 2월까지 협약(안) 마련을 합의
- 이후 1월과 2월 동안 기초위원회를 중심으로 8차례 공식회의와 10여 차례 비공식 회의 개최
  - 전문가 의견청취, 공개토론회 개최 등 각계의 의견 수렴 및 노사정 간 긴밀한 협의 진행

ㅇ 이 협약은 일자리 만들기를 국가정책의 최우선 과제로 삼고 이를 위해 노동계, 경영계, 정부 등 다양한 주체의 역할을 강조

- 이 협약은 전문과 7개의 장으로 구성되어 있고, 7개의 장은 다시 23개의 조항(실천과제)으로 상세화(※아래 박스 참조)

〈일자리 만들기 사회협약 주요 내용〉

○ 전문의 주요 내용
- 당시 국가의 경제적 어려움(내수의 부진, 투자의 감소, 일자리 감소, 노동시장 양극화, 청년실업의 증가)과 함께 사회협약의 체결 목적(양질의 일자리 확보, 고용불안 해소, 성장과 고용, 분배가 선순환되는 지속 가능한 경제)을 기술
- 여기에 더해 협약에 대한 참여주체의 다짐을 작성

제1장 정부는 일자리 만들기를 국가정책의 최우선 과제로 삼아 경제, 사회, 산업정책 전반을 포괄하는 '일자리 만들기 종합대책'을 마련하여 일관성 있게 지속 추진한다.

제2장 기업하기 좋은 환경을 조성하여 기업의 투자를 촉진한다(8개 항목).

- 기업가정신의 고양
- 조세 및 금융지원 확대
- 산업수요에 부응하는 인력양성·공급의 원활
- 외국인직접투자 유치
- 기업활동에 대한 규제 완화
- 인사운용의 효율성 제고
- 중소기업의 인력확보 지원
- 기업의 투자 확대

제3장 고용안정과 격차완화를 통해 성장기반을 확충한다(5개 항목).

- 인위적인 고용조정 자제
- 근로조건의 격차 완화와 임금안정
- 사회안전망의 확충
- 일자리 나누기를 통한 고용증대
- 근로자의 실질소득 증대 및 생활안정 지원

제4장 취업애로계층에 대한 일자리만들기 시책을 강화한다(2개 항목).

- 공공·복지·사회서비스 분야의 일자리 확대
- 청년·고령자·여성·장애인의 고용촉진

제5장 일자리 만들기를 지원하기 위하여 노사관계 안정에 노력한다(2개 항목).

- 투명경영을 통한 노사동반자 관계 정립
- '법과 원칙', '대화와 타협'의 노사문화 정착

제6장 노사정은 본 사회협약을 다음과 같이 충실한 이행하고 확산시켜 나간다(4개 항목).

- 일자리 만들기 민관합동위원회 운영
- 사회협약 내용의 단체협약 반영
- 일자리 만들기 지역별 연대사업 추진
- 추가협약의 체결

제7장 노사는 다음과 같은 사항을 정치권에 건의한다(2개 항목).

- 입법 및 예산조치
- 고비용 정치구조 개선조치

서울연구원 The Seoul Institute

ㅇ 체결 후 4년간 '일자리 만들기 사회협약은 여러 측면에서 긍정적 변화를 가져옴(이영면·김환일, 2009)

- 구직자 및 근로자 측면에서 고령자·청년·여성·장애인 등 취업애로 계층인의 고용촉진 및 일자리 유지를 위한 더 체계적인 지원책 마련
- 기업 측면에서 인력양성 및 고용전달체계의 개선에 따라 필요한 인력을 적기에 노동시장에서 공급받을 수 있게 되었고, 정부의 각종 지원책들에 의한 고용비용부담 완화로 안정적인 기업활동과 투자 확대 가능
- 노동시장 측면에서는 산업수요를 반영할 수 있는 인력양성체계의 근간을 마련하고 원활한 인력공급을 위한 고용서비스 전달체계 구축

ㅇ 그러나 장점에도 불구하고 '일자리 만들기 사회협약은 여러 한계가 존재

- 원론적 수준 합의로 실행 및 측정 곤란, 정책의 일관성 유지 미흡, 민주적 수렴 및 국민지지 결여라는 사회협약 체결과정 및 수준의 문제뿐만 아니라
- 사회협약의 구속력 문제, 협약 행위자의 실행력 확보 미흡, 노사 간 신뢰 미흡 등의 실효성에서도 한계를 가짐

○ 다른 주요 정책협약 사례로는 '저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약(이하 저출산·고령화 사회협약)'을 고려할 수 있음

- '저출산·고령화 사회협약'은 2006년 우리 사회의 가장 큰 문제로 언급된 저출산과 고령화 문제를 해결하기 위해 추진
- 정부, 경제단체, 노동단체, 시민단체 대표 등이 참여하여 5개월간 논의과정을 거쳐 협약 체결
- 중요한 점은 이 협약이 세부 이행계획을 수립, 실행하고자 하였다는 점임
  - 행정 측은 보건복지부가 주도하여 세부 이행계획을 수립하였고 경제, 노동, 시민단체는 별도로 실행계획을 수립
  - 여기에 더해 이행점검 T/F를 구성하여 사회협약의 조항별 점검을 시행하고 평가도 모색(라영재, 2008: 55)

○ '저출산·고령화 사회협약은 전문과 본문으로 구성되었고, 본문은 4개 장, 14개 조항으로 구성

- 본문은 '출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현', '능력개발과 고용 확대', '건강하고 행복한 노후생활 기반구축', '모든 사회주체의 실질적 역할부담' 등 4개의 장으로 구성
- 각 장에는 제시된 목표를 달성하기 위해 참여주체인 정부, 기업, 노사 등의 역할(실천과제)을 제시

○ '저출산·고령화 사회협약은 다양한 이해집단의 참여를 끌어냈다는 의의에도 불구하고 이후 별다른 성과를 만들어내지 못함

- '저출산·고령화 사회협약은 저출산과 고령화 문제의 심각성에 대한 사회적 인식 확산과 공감대를 형성하였다는 평가를 받으나,
- 협약을 체결한 이후에 지속적인 이행점검과 관리를 하지 않아 선언적 협약에 그친 것으로 평가받음(국민권익위원회, 2019)

〈저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약 구성〉

○ 전문의 주요 내용
- 저출산과 고령화 문제해결은 사회와 경제의 지속가능한 발전을 위한 국가적 의제임을 밝힘
- 위 문제의 원인과 해결을 위한 방안을 제시하고, 협약에 대한 성실한 이행을 다짐

제1장 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현

1-1. 육아지원 시설에 대한 접근성을 높이고 질을 향상시키는 한편 보육을 보편적 서비스로 제공하여 출산과 양육이 보장될 수 있도록 한다.

1-2. 아동양육에 대한 지원을 강화한다.

1-3. 일과 가족의 양립을 위해 출산과 아동양육에 따른 부담을 사회가 공동으로 분담하도록 한다.

1-4. 생명존중과 양성평등의 관점에서 출산과 양육이 기쁨이 되는 사회문화를 확산시킨다.

제2장 능력개발과 고용확대

2-1. 여성과 고령자의 능력개발 지원을 강화한다.

2-2. 여성의 고용 확대가 여성의 자아실현과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 데 동의한다.

2-3. 고령자의 고용 확대가 활기찬 노년생활과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 점에 동의한다.

2-4. 노사와 시민사회단체 및 종교계는 여성 및 고령자의 일을 통한 사회참여를 확대하기 위해 다양한 사회적 일자리 창출 프로그램을 개발·실행하고, 정부는 이를 지원하기 위해 노력한다.

제3장 건강하고 행복한 노후생활 기반구축

3-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 ① 사각지대 해소, ② 지속가능성 제고, ③ 형평성 제고의 3대 원칙 하에 공적연금제도의 개혁방안을 논의하기 위한 사회적 대화의 장을 마련하고 조속히 합의안 마련을 위해 노력한다.

3-2. 퇴직연금제도가 건강하고 안정적인 노후생활기반 구축에 기여하도록 한다.

3-3. 고령사회에 대비하기 위한 요양서비스 기반을 구축한다.

3-4. 건강하고 활기찬 노후생활 환경을 조성한다.

제4장 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담

4-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 저출산·고령화대책에 따르는 재원마련을 위해, ① 정부지출의 효율성 제고와 재원 배분의 우선순위 확립, ② 세원 투명성 제고 등 조세의 형평성 제고, ③ 비과세 감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선, ④ 국민합의에 기반한 조세·재정개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련이라는 4대 원칙에 합의한다.

4-2. 연석회의에 참여한 모든 주체는 협약의 실효성을 확보하기 위하여 구체적 실천계획을 마련, 실행하고 이행정도를 점검·평가한다.

- ‘저출산·고령화 사회협약’ 체결 이후 이와 관련하여 「저출산·고령사회 기본계획」 수립
  - 2006년에 수립된 1차 「저출산·고령사회 기본계획」은 ‘모든 세대가 함께하는 지속발전 가능 사회 구현’의 비전 달성을 위하여 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축’을 목표로 함
  - 「저출산·고령사회 기본계획」은 2006년 1차 기본계획이 발표된 후 3차(2016~2020)까지 기본계획까지 수립

[표 2-1] 저출산·고령사회 기본계획 주요 내용

구분	내용		
1차 (2006~2010)	출산과 양육에 장애가 없는 환경조성(96개)		영유아 보육·교육비지원 확대, 방과후 학교 확충, 양질의 육아 인프라 확충, 육아휴직 활성화
	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(66개)		공적연금 개혁 추진, 퇴직·개인연금 활성화 등을 통한 다층 소득보장체계 구축, 요양인프라 확충, 노인일자리 창출
	저출산·고령사회의 성장동력 확보(71개)		여성, 고령자의 경제활동 참여 촉진, 평생학습체계 구축, 고령친화산업을 미래성장 동력으로 육성
	저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성(4개)		정부, 기업, 노동 등 사회주체들과 정책 공동체 구축 및 사회적 합의 유도
2차 (2011~2015)	저출산 분야 (95개)	일·가정양립 일상화	육아휴직급여 정률제 및 육아기 근로시간 단축청구권 도입, 유연한 근로형태 확산 등
		결혼, 출산부담 경감	신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화, 난임부부 지원확대, 보육·교육비 전액지원 확대 등
		아동청소년의 건전한 성장환경 조성	드림스타트 활성화, 아동보호전문기관 확대, 중장기 아동정책기본계획 수립 등
	고령사회 분야 (78개)	베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축	임금피크제 활성화, 퇴직연금제도 조기정착, 노후준비 프로그램 개발 및 표준화 등
		안정되고 활기찬 노후생활 보장	노인일자리 확대, 농지연금 도입, 노인질병 특성에 따른 건강보험 보장성 확대 등
		고령친화 사회환경 조성	고령자용 임대주택 지속 공급, 노인돌봄서비스 확대 등
	성장동력 분야 (58개)	잠재인력 활용기반구축	여성의 경제활동 촉진, 외국적 동포 및 외국인력 활용, 직업능력 개발체계 확립 등

구분	내용		
2차 (2011~2015)	성장동력 분야 (58개)	인구구조 변동에 대응한 경제사회제도 개선	교원양성 및 수급계획 재수립, 중장기 주택수급 계획 수립, 재정건전성 관리시스템 개선 등
		고령친화산업 육성	고령친화제품 사용성 평가시스템 개발, 지역사회밀착형 전시·체험단 운영 등
3차 (2016~2020)	저출산 대책	청년 일자리·주거대책 강화	청년고용 활성화, 결혼을 위한 주거사다리 강화 등
		난임 등 출생에 대한 사회책임 실현	임신·출산 사회시스템 확립, 다양한 가족에 대한지지 강화, 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
		맞춤형 돌봄확대·교육개혁	맞춤형 보육, 돌봄 지원체계 강화, 교육개혁 추진
		일·가정양립 사각지대 해소	일·가정양립실천 분위기 확산, 일·가정양립 지원제도 개선 등
	고령사회 대책	노후소득보장 강화	공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산 등
		활기차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장, 고령자 문화·여가·사회참여 확대 등
		여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화, 고령자 고용기반 확대, 사회통합적 외국인력 활용
		고령친화경제로도약	고령친화산업의 신성장동력 육성, 인구다운사이징 대비체계 강화, 재정적 지속가능성 제고
	저출산·고령사회 대응기반 강화	민간·지역·정부 협력체계 강화	종교계, 기업, 시민사회단체, 지역사회, 중앙정부 등 사회 부문별 저출산 극복 운동 추진, 국민들의 참여를 통한 정책 모니터링·평가체계 구축
		홍보·인식 개선 활성화	저출산 극복을 위한 인식개선·홍보 강화, 학생 및 일반인 대상 인식·가치관 형성 교육 강화, 고비용 결혼문화 개선
		중앙·지방의 추진기반 강화	근거중심의 인구정책 추진체계 구축, 저출산·고령사회 영향평가제도 도입, 저출산·고령사회위원회 기능 강화, 지자체 인구정책 추진역량 강화

(2) 관계협약

○ 관계협약의 성격을 가진 대표적 사례인 '투명사회협약'은 2000년대 중반 4대 분야 주체(공공, 정치, 경제, 시민사회)가 참여하여 추진

- '투명사회협약'은 반부패의 선언이자 각계각층의 부패 척결을 위한 결

의와 구체적 실천과제를 구현하는 내용으로 구성

- 이 사회협약의 원활한 이행을 위해 실무를 담당하는 '투명사회협약실천협의회'[1]를 구성하였고, 정부와 경제계의 분담금으로 운영
- 주목할 점은 이 사회협약이 2005년에 본 협약이 체결된 이후, 각 영역이나 지역별로 별도의 협약이 체결되었다는 점임[2]

ㅇ '투명사회협약'은 전문과 본문으로 구성되어 있으며, 본문은 다시 6개 장, 34개 조항(부칙 포함)으로 구성

- 본문의 1장은 총칙으로 투명사회협약의 목적, 정의, 적용범위가 기술되어 있음
- 2장~5장은 영역별(공공, 정치, 경제, 시민사회) 역할과 실천과제가 작성되어 있음
- 6장은 투명사회협약 실천을 위한 협의회의 설치, 협약의 확산, 협약이행의 평가와 관련된 조항이 포함

〈투명사회협약〉

○ 전문의 주요 내용
- 투명사회협약의 필요성과 해결을 위한 다양한 사회주체들의 자발적이고 협력적 노력의 필요성 기술
- 여기에 더해 협약의 필요성과 목적을 밝힘

○ 본문의 주요 내용

제1장 총칙

제1조(목적) 투명사회협약은 우리사회의 부패를 극복하고 투명성 증진을 통하여 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회간의 사회적 신뢰를 형성과 아울러 사회 전반의 선진화와 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 협약에서 사용하는 용어는 다음과 같이 정의한다.

① 협약에 참가하는 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회는 다음과 같다.

---

1) 투명사회협약실천협의회는 정부, 정치, 경제 시민단체의 대표가 참여하는 사단법인으로 제3의 자율적 민간기구로 출발함

2) 투명사회협약 관련 개별협약은 다음과 같음(라영재, 2008)

영역별	건설(2005. 4.), 공기업(2005. 6.), 보건의료(2005. 9.), 금융(2005. 9.), 교육(2006. 5.), 사회복지(2006. 10.), 산림(2007. 8.)
지역별	부산(2005. 6.), 경남(2005. 8.), 대구(2005. 9.), 충남(2005. 10.), 안산(2006. 11.), 인천(2007. 1.), 울산(2007. 2.), 경기(2007. 6.)
기 타	투명한 대통령선거를 위한 정당 협약(2007. 3.)

1) 공공부문이라 함은 중앙정부기관, 지방자치단체 및 공기업 등 공직유관 단체와 기관을 말한다.
2) 정치부문이라 함은 국회 및 지방의회, 정당을 말한다.
3) 경제부문이라 함은 경제행위를 영위하는 기업과 경제단체를 말한다.
4) 시민사회라 함은 시민단체, 사회단체, 전문가단체 등을 포함하는 비영리민간단체, 비정부기관을 말한다.

② 협약체결당사자라 함은 각 부문을 대표하여 협약을 체결하는 대표자를 말한다. 다만, 기관, 기업, 단체 등의 대표자도 개별적으로 협약체결당사자가 될 수 있다.

제3조(적용범위) 협약체결당사자는 협약을 제2조제1항에 규정된 기관, 단체, 지방의회, 기업 등에 모두 적용하도록 부문별 후속 합의를 추진한다.

제2장 공공부문

제4조(정부의 역할)
제5조(부패방지체제 개선)
제6조(제도개선)
제7조(공직자 윤리 강화)
제8조(UN 반부패협약의 비준)
제9조(투명사회협약 지원)

제3장 정치부문

제10조(투명한 정치를 위한 노력)
제11조(국회의원 윤리)
제12조(정치자금)
제13조(정치환경 개선)
제14조(청탁과 로비)
제15조(협약의 입법화 지원)

제4장 경제부문

제16조(투명한 경영을 위한 노력)
제17조(윤리경영 강화)
제18조(회계 투명성 제고)
제19조(소유지배구조 개선)
제20조(사회적 책임)

제5장 시민사회부문

제21조(시민사회의 역할)
제22조(부패친화적 사회문화 극복)
제23조(책임성 강화)
제24조(반부패 투명성 교육강화)
제25조(시민참여 촉진을 위한 입법촉구 활동)

제6장 투명사회협약실천협의회 설치, 협약 이행 등

제26조(실천협의회 설치 운영)
제27조(협약 서명운동 등 적극 추진)
제28조(협약 추가추진)
제29조(협약이행의 평가)

부칙

제30조(협약 가입)
제31조(발효 시기)
제32조(연내입법추진)
제33조(실질 이행을 위한 합의)
제34조(협약의 확산과 갱신)

서울연구원 The Seoul Institute

- ‘투명사회협약은 한때 국제사회에서 모범사례로 평가되기도 하였지만, 2009년 투명사회협약실천협의회 사무처 폐쇄 후 파기됨(국민권익위원회, 2019)
  - 4대 분야 주체가 모두 협약에 참여하여 부패문제 해결을 상호협력하고 이행을 평가하고 결과를 공개한 것은 정책의 성과

- 하지만 실질적 협치와 협력이 미숙하고 협약 이행의 실질적 강제력이 크게 부족한 등의 한계를 가짐
- 이에 따라 2009년 투명사회협약실천협의회 사무처 폐쇄 후 국민권익위원회 중심의 소규모 반부패 민관협력조직으로 운영
  - 투명신뢰 사회 실현을 위한 정책협의회(2009~2012년), 투명사회실천네트워크(2014년~) 등의 소규모 조직이 협약 관련 실무를 담당

ㅇ 관계협약에 관한 다른 주요 사례는 '청렴사회협약'으로 지역 또는 영역별로 협약이 체결되고 있음

- 2018년 3월 국민권익위원회는 청렴사회 구현을 위해 민관협력에 기초해 '청렴사회민관협의회'를 출범시킴
- 출범 이래 시민사회·경제계·직능·언론·학계 등 사회 각계 대표 30인이 참여해 반부패·청렴정책 등을 논의
- 주요 과제 중 하나로 사회 부문·분야별, 지역 단위별 '청렴사회협약'의 체결·확산

ㅇ 이 협의회는 '청렴사회협약'이 선언적 구호가 아닌 실천으로 이어질 수 있도록 협의회에 참여하는 기관·단체 등을 중심으로 '청렴사회협약 추진팀(가칭)'을 구성하기로 결정하고 각 분야의 협약 체결과 이행방안을 적극 모색 중임

ㅇ 「청렴사회협약 길잡이-청렴사회협약 업무추진을 위한 길잡이」(국민권익위원회, 2018)에서는 여러 차원의 '청렴사회협약' 추진을 제시

- 민·관·시민사회가 함께 협의하고 실천을 모색하는 '청렴사회협약'은 부문, 분야, 지역에 따라 다양한 이해관계자 집단이 주체가 될 수 있음
- 아울러 길잡이에서는 다음과 같이 분야별 협약과 지역별 협약의 구성 및 내용의 예시를 제공([표 2-2] 참조)

〈청렴사회협약 추진현황〉

○ 현재 분야별 그리고 지역별 청렴사회협약이 추진되고 있음
- 2018년 9월 중소기업분야 청렴실천협약이 체결
- 2019년 7월 한국전력, 한국가스공사 등 36개 공공기관으로 구성된 공기업 청렴사회협의회가 공기업 청렴사회협약을 체결

서울연구원 Seoul Institute

[표 2-2] 청렴사회협약 분야별·지역별 협약서 예시

	분야별 협약 예시	지역별 협약 예시
전문	깨끗하고 청렴한 사회를 만드는 데 최선의 노력을 다하고자 정부와 ○○분야 업계가 함께 "○○분야 청렴사회 협약"을 체결한다.	깨끗하고 청렴한 사회를 만드는 데 최선의 노력을 다하고자 이 협약을 체결한다.
본문	제1장 총칙 목적/정의/협약체결의 당사자/협약체결당사자의 책무 제2장 공공부문 ○○ 부의 역할/부패방지 제도개선 등/공직자 윤리 강화/부패에 대한 통제 강화/청렴사업자에 대한 우대 제3장 ○○부문 ○○관련 단체의 역할/사업자의 윤리경영/사회적 책임/청렴사회협약 참여 헌장의 제정 제4장 ○○분야 청렴사회협약실천협의회(가칭) 청렴사회협약실천협의회의 설치/협의회의 의무/협의회의 구성 제5장 부칙 협약의 가입/발효시기/실질 이행을 위한 합의/추가가입 등 확산을 위한 노력	제1장 총칙 목적/정의/적용범위 제2장 공공부문 부패방지 제도개선 등/공직자 윤리 강화/청렴사회협약 지원 제3장 지방의회부문 청렴한 지방의회를 위한 노력/지방의원 윤리/직권남용 및 직무관련 금품 취득 금지/협약의 입법화 추진 제4장 지역경제 부문 투명한 경영을 위한 노력/윤리경영 강화/회계의 투명성 개선/사회적 책임 제5장 시민사회 시민사회의 역할/시민참여현장 제정과 실천/청렴교육/시민참여 촉진 제6장 언론부문 공정 투명한 언론보도/윤리보도 강화/책임성 있는 언론의 역할 제7장 협약이행 청렴사회협약실천협의회(가)/협약의 보완/협약이행의 평가 제8장 부칙

서울 Local Think Tank Institute

- ㅇ 관계협약에 관련하여 사례로 '국제개발협력 분야 정부-시민사회의 협력을 위한 파트너십'도 살펴볼 필요가 있음
- ㅇ 2019년 정부는 관계부처 합동으로 '국제개발협력 분야 정부-시민사회의 협력을 위한 파트너십' 기본정책을 발표
  - 국제개발 영역에서 시민사회의 활발한 활동과 정부-시민사회 간 전략적 협력관계 구축을 요구
  - 이에 정부와 시민사회는 1년여간 협의를 거쳐 사회협약과 유사한 '국제

개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십' 기본정책을 마련

- o 여기서 기본정책은 시민사회가 독립적인 개발협력 주체라는 인식하에 정부와 시민사회를 주체로 협력을 위한 규범적 틀이자 정책문서에 해당
  - 기본정책에는 정부와 시민사회가 공동의 목적과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 상호협력의 원칙과 이행방안을 제시하고 있음
  - 기본정책은 사회협약과 같은 역할을 수행하는 바, 파트너십의 목적 및 목표, 원칙, 이행방안 등의 내용이 담겨 있음(※아래 박스 참조)

〈국제개발협력 분야 정부-시민사회 파트너십 기본정책 구성 및 내용〉

○ 정부-시민사회 파트너십 기본정책은 6개의 항목으로 구성
○ 주요 내용

1. 배경
   - 국제개발협력 사업 수행 시 시민사회 역할의 중요성
   - 정부와 시민사회의 협력 강화에 관한 구체적 협력전략이나 방안 부족
   - OECD 개발원조위원회의 권고 : "한국 정부는 이행파트너이자 독자적 개발협력 주체로서의 시민사회의 다양한 역할을 인정하는 규범적 틀을 마련함으로써 시민사회와의 협력 관계를 명확히하고 심화할 필요가 있다"

   - 정부-시민사회 파트너십 기본정책의 의의 : 시민사회가 독립적인 개발협력 주체라는 인식하에 정부와 시민사회가 공동의 목적과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 상호 협력의 원칙과 이행방안을 담고 있는 규범적 틀이자 정책문서임

2. 국제개발협력과 시민사회
   - 국제개발협력 분야 시민사회의 정의
   - 국제개발협력에서 시민사회의 역할
     - · 시민사회 활성화와 민주주의에의 기여
     - · 유연하고 혁신적인 대안 제시
     - · 옹호, 감시와 연대 활동
     - · 효과적인 개발협력 사업 수행
     - · 신속하고 전문적인 인도적 위기 대응
     - · 국제개발협력 공론화에 기여

3. 파트너십 목적 및 목표
   - 목적
   - 목표
     - · 개발효과성 향상
     - · 취약층 포용성 및 형평성 강화
     - · 투명성과 책무성 강화
     - · 국제개발협력 인지 개선 및 국민 참여 활성화

4. 파트너십 원칙
   - 상호 존중과 신뢰
   - 독립성 및 자율성 존중
   - 현지 환경 존중
   - 상호 보완성
   - 상호 학습

5. 파트너십 이행방안
- 효과적인 국제개발협력 이행
  · 우호적 환경 조성
  · 시민사회협력사업 실무협의회 정례화
  · 정부-시민사회 정책협의회 정례화
  · 개발도상국 시민사회와의 협력
- 투명성과 책무성 개선
- 취약층 우선 지원 및 협력 확대
- 국제개발협력 인지 개선과 국민참여 확대

6. 맺음말

2_사회협약을 둘러싼 몇 가지 개념 논의

1) 변화하는 정치·행정 체계와 거버넌스

(1) 20세기 후반 행정환경의 다변화

- 20세기 후반 전 세계적으로 다양한 정치·경제적 변화가 전개되는 가운데 행정환경도 다변화(Peters and Savoie, 1995; Pierre and Peters, 2000)
  - 경제적으로 기술 및 산업구조의 전환 속에 자본과 인력, 정보 이동이 활발해지는 경제의 세계화 추세 속에 신자유주의가 도래
  - 정치적으로도 사회계층의 분화와 다원화 속에 과거 사회문제 해결의 주도적 주체이던 국가가 이제는 문제의 원인으로 지목
- 이러한 구조적 변화에 직면해 국가는 그 역할이나 개입방식을 질적으로 다변화하는 모습을 나타냄
  - 시장실패를 둘러싼 규제나 재분배, 공공서비스에 대한 직접 공급에서 탈피해, 조정자, 지원자 역할로 전환하였으며,
  - 이에 따라 통화주의 경제정책의 기조하에 공공서비스의 민간화(시장화)나 민간위탁, 규제 완화와 조세 인하 등 이른바 최소국가(minimal state)를 정책의 철학적 기반으로 지향
  - 이른바 신공공관리(NPM)로 거론되는 공공서비스 생산 및 전달을 둘러싼 시장지향적인 철학적 도입(Hood, 1991)

- 이와 같이 80년대 이후 전개되던 정부 운영·행정체계 변화의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있음
  - 우선, 이 시기에 공공부문은 경직적, 관료주의적이고 고비용, 비효율을 초래한다는 인식이 고조되고,
  - 이러한 사회적 인식에 따라 기존의 투입 및 통제 중심의 행정이 성과와 결과 중심의 행정으로 초점이 이동
  - 정부 대 사회의 관계에서도 변화가 있는바, 과거와 달리 정부는 사회 내 다른 행위 주체에 체계적으로 의존(Marsh and Rhodes, 1992)
- 최소국가를 지향하는 정책패러다임으로의 전환은 사회 곳곳에 많은 변화를 가져오는 가운데 여러 구조적 문제와 도전과제도 노정
  - 정부 개입의 축소 속에 역할의 일부가 민간 영역으로 이전되는 가운데 시민사회는 양적·질적으로 성장하고, 이에 따라 권한과 역할의 재분배에 대한 요구가 증대
  - 1970~80년대 추진되던 신자유주의적 정책으로 초래된 경제적·사회적 양극화와 사회적 차별 및 배제가 심화되고 공동체가 점차 약화·해체
  - 이와 함께 국가의 정당성 위기로 표현되듯이 대의제 기반의 자유민주주의는 시민들의 정책 무관심이 심화되고 계층 간 사회갈등도 고조
- 이에 따라 1990년대 들어서는 이전 시장친화적 거버넌스의 반작용으로 새로운 행정체계나 정부모델도 점차 모색되기 시작
  - 그러한 변화 속에서 새로운 거버넌스의 출현과 발전에 관한 다양한 논의가 활발하게 전개

(2) 새로운 거버넌스의 도래 그리고 협력적 거버넌스(협치)

- 20세기 후반 사회구조적 변화에 따른 행정환경의 변화에 따라 20세기 후반 새로운 거버넌스(new governance) 현상이 다양한 영역에서 성장
  - 정부(government)를 중심으로 한 전통적인 거버넌스와 대비되는 새로운 거버넌스(new governance)로 정치행정 패러다임이 전환
  - 다수의 학자가 이와 관련된 현상을 식별·분석하고, 이론적·실천적 의미를 체계화하려는 노력을 전개[3)]

- 학자들은 일반적으로 사회가 운영되는 양식(modus operandi) 내지 통치양식(mode of governing)을 의미하는 거버넌스가 거시적 차원에서 3~4가지 양식으로 대별될 수 있는 것으로 논의
  - 그것은 시장(market)과 위계(hierarchy), 그리고 제3의 양식으로서 네트워크(network)로 대별(Williamson, 1985; Powell, 1991)[4]
  - 각 양식은 [표 2-3]에서 볼 수 있듯이 규범이나 주체 간 관계, 분위기 등의 측면에서 일정한 차별성을 나타냄

[표 2-3] 거버넌스의 3가지 양식 : 시장/위계/네트워크

구분	시장	위계	네트워크
규범적 기초	계약·재산권	고용계약	상보성
교환수단	가격	관행	관계
유연성	고	저	중
갈등조정	법률소송	명령과 통제	호혜성/평판
분위기	기회주의	공식적/관료적	개방성
주체 간 관계	상호독립적	상호의존적	상호의존적

서울연구원 The Seoul Institute

- 이러한 이론적 논의의 연장선에서 다른 사회과학 영역에서도 정치적 관점에서 거버넌스 양식을 도출
  - 가령, 피에르와 피터스(2000) 등은 위계적 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 공동체 거버넌스 등의 4가지 양식으로 대별
  - 반면, 쿠이만(1996)은 통치양식의 관점에서 거버넌스를 자치(self-

---

3) 1990년대와 2000년대에 들어 보수적 접근과 진보적 접근을 하는 영역 모두에서 새로운 거버넌스에 관한 연구와 논의가 활발했는데, 여기에는 Rhodes(1992, 1997), Stoker(1998, 1999), Hirst(1994), Kooiman(1993), Peters(1996), Pierre(1998, 2000) 등을 중심으로 한 행정학 영역에서의 논의 외에, 다양한 학문분과에서 거버넌스에 관한 연구를 활성화하였다.

4) 노벨경제학상 수상자인 윌리엄슨은 초기에 거래비용의 최소화 관점에서 경제적 거버넌스를 시장과 위계로 대별하였으나, 나중에 확대하여 '행위자 간 장기적 계약관계'와 같은 제3의 양식을 식별한 바 있다(Willamson, 1985). 이러한 거버넌스 양식을 더욱 체계화한 이가 Powell인데, 그는 시장과 위계를 양 극단에 둔다면, 그 중간 영역에서 다양한 조직형태가 존재한다고 주장한다. 그에 따르면, 시장 거버넌스 가까운 영역에 선대제, 반복적 계약, 유사기업, 하청 등이 존재하고 있으며, 위계적 거버넌스 가까운 영역에 프랜차이징, 합작 메트릭트 조직 등이 존재하고 있음을 분석한 바 있다(Powell, 1991). 이보다 더 다양한 거버넌스 양식을 식별한 이들은 Hollingsworth 등으로 경제영역에서 다음과 같은 6가지 양식을 도출하였다(Hollingsworth and Boyer, 1997). 각각은 ① 시장(market), ② 위계(hierarchy). ③ 공동체(communities), ④ 국가(state), ⑤ 네트워크(networks), ⑥ 결사(associations) 등이다.

governing), 위계적 통치(Hierarchical governing), 공치(협치, co-governing), 혼합적 통치(mixed mode governing)로 대별

- ㅇ 이 가운데 시장친화적인 거버넌스와 네트워크친화적 거버넌스가 지난 1980년대 이래 '새로운 거버넌스'(new governance)가 출현·확대
  - 1차적으로 1980년대에 신자유주의의 조류 하에 효율과 성과 중시의 시장 친화적 거버넌스가 도래하고,
  - 다시 이에 대한 반작용으로 1990년대 이후 네트워크 친화적 거버넌스가 점진적으로 확대
  - 이와 같이 두 방향으로 전개되는 새로운 거버넌스를 중심으로 다양한 형태의 정치-행정적 현상들이 확대
- ㅇ 로즈(Rhodes) 등은 이러한 새로운 거버넌스(new governance)를 둘러싼 구체적인 현상들을 개념화하는 다양한 용례를 제시
  - 각각은 최소국가로서 거버넌스에서 자기조직화하는 네트워크 거버넌스 등 6가지 개념 용례라 할 수 있음([그림 2-2] 참조)[5]
  - 이러한 다양한 용례는 구체적 현상의 이론적·실천적 의미와 의의에 대해 거버넌스 맥락 속에서 새로운 거버넌스 현상으로 식별하고, 나아가 분석·해석하는 데 유용

[그림 2-2] 거버넌스에 관한 6가지 개념적 용례

5) 이와 유사한 거버넌스 용례 관련 논의는 Hirst(2000), Pierre and peters(2000)를 참조할 것

〈새로운 거버넌스의 6가지 용례(Rhodes, 1997)〉

① 최소국가로서 거버넌스(governance of minimal state)
- 공공개입의 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 공공지출의 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 개방성·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 사업단위 설치 등의 추세가 나타남

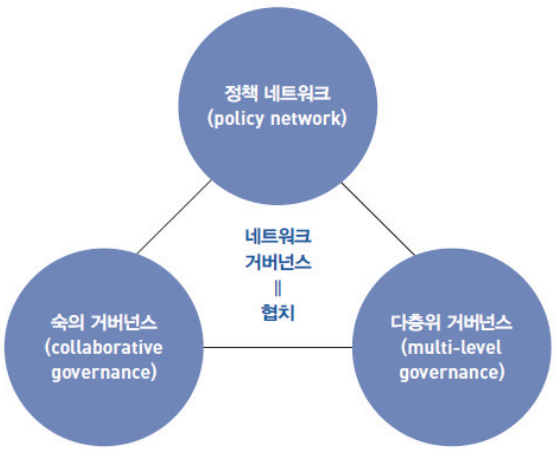
③ 신공공관리(NPM)으로서 거버넌스(governance of new public management)
- 거버넌스 현상으로서 신공공관리(NPM)는 80년대까지 지배적이던 '관리자주의(managerialism)'와 1990년 이후 신제도경제학에 기초한 '기업가주의'의 두 가지 의미를 함축하고 있음
- 전자는 전문가 경영, 명확한 성과 기준과 측정, 결과에 의한 관리, 가격대비 가치(value for money) 기준 등이 중요한 원리로 적용
- 후자는 행정체계에서 공공서비스 효율화를 위한 시장경쟁과 인센티브 도입, 관료주의 해체, 민간위탁에 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 보완을 이루는 상호작용, 특히 책임성과 반응성에 기반한 상호작용 패턴의 창출을 강호

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

- 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 기반한 상호작용 패턴을 강조
  - 유사하게 자기조직화하는 네트워크에서도 상호의존적인 행위 주체나 조직의 상호연계를 의미하는 네트워크의 자율적(autonomous)이고 자치적인(self-governing) 경향성과 역량에 초점
  - 생물학적 자기생성성(autopoiesis)의 개념으로 자기조직화하는 네트워크로서 거버넌스 현상을 분석하는 Kiert(1993)에 따르면, “정부의 통제역량은 정당성 결여, 정책과정의 복잡성, 관련된 기관의 규모와 복잡성 등 수많은 이유로 제한된다. 정부는 전체 사회체계에서 사건의 경위에 영향을 주는 많은 행위주체의 하나에 불과하다. … 다른 사회기관이 상당한 정도로 자율적이어서 그들은 어느 단일의 지배적 행위주체, 심지어 정부에 의해서도 통제되지 않는다. 그들은 대개 스스로를 통제한다.”(Kiekert, 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 행위주체들의 상호의존성, 정부-사회 간 상호작용을 의미하는 것이나, 좁게는 정부와 사회 간 협력적 통치(co-governing)를 의미
  - 내부적으로 가치와 이익, 활동 및 관계 등을 중심으로 한 자기생성성이나 자기조직화, 사회적 사이버네틱스의 원리가 다양하게 작동
- 이 연구에서는 거버넌스에 대한 이와 같은 개념적 이해에 기초하되, 협치가 현실에서 작동하는 3가지 차원을 구분
  - 각각은 협력적 거버넌스(collaborative gov’c)/숙의적 거버넌스(deliberative gov’c))/다층위 거버넌스(multi-level gov’c) 등



[그림 2-3] 네트워크 거버넌스의 구성체계 : 3차원 모델

- 협력적 거버넌스는 협치의 중심적 차원으로서 정책에 관련된 주체 간 네트워크, 상호 협력을 중심으로 작용
  - 거시적 수준에서는 정부 대 비정부, 행정 대 시민사회 간 상호협력, 미시적 수준에서는 영역 간·조직 간 상호 연계와 협력으로 작용
  - 이러한 협력적 거버넌스는 주체 사이에 형성되는 상호의존성이나 자원의 상호 교환에 따른 것(Rhodes, 1997; Stoker, 1998)[6]
- 20세기 후반 공공서비스의 시장화나 민간위탁, 민관협력(P·P·P), 준정부기관의 설치, 이해당사자 집단의 적극적 관여 등 이러한 다양한 주체에 따른 정책네트워크가 활성화
- 중요한 점은 협력적 거버넌스는 자기생성성이나 자기조직화, 정책네트워크라는 개념에 함축되어 있듯이 자발적 결사체 생태계의 활성화가 중요한 조건
- 숙의적 거버넌스는 전통적인 대의제 중심의 자유민주주의가 가지는 한계 때문에 출현하고 있는 대안적 민주주의 모델이나 정책결정 양식에 해당

---

[6] Rhodes에 따르면, 협력적 거버넌스가 구현되는 현상들로서 조직간 정책네트워크 혹은 파트너십이 존재하는 그 이유와 특성에 대해 다음과 같은 요소를 지적한다. 그것은 ① 정부를 넘어서는 다양한 주체가 서로 자원의존성을 가지며, ② 네트워크 구성주체가 지속적인 상호작용을 통해 공동의 목표를 도출하고 자원을 교환하며, ③ 이때 상호작용은 신뢰에 뿌리를 두고 일종의 게임룰에 따라 지배된다고 한다(Rhodes, 2000). 이와 유사하게 Stoker도, '거버넌스는 정부를 넘어서는 제도와 행위 주체들의 네트워크로, 이러한 네트워크에서는 자원을 상호 교환하여 자율과 자치의 원리를 가진다'고 주장한다(Stoker, 1998).

(Cohen, 1989, Fishkin, 1991, Gutmann and Thompson, 1996, Dryzek, 2000)

- 숙의민주주의는 전통적으로 정책과정에 배제되었던 시민의 공론화와 숙의, 즉 공적 이성의 상호 교환(mutual giving of public reason)으로 합의적 정책 결정을 지향하는 민주주의 모델
- 이러한 절차적 합리성을 통해 숙의 결과의 민주적 정당성을 확보하고 정책의 실효성이 높아질 수 있을 것으로 기대[7)]

ㅇ 이러한 공적 숙의(public deliberation)에 의한 정책 결정과 이에 기초한 민주적 정당성 확보는 다원성과 복잡성이 증대되고 있는 사회의 정치적 이상(ideal)이자 제도가 지향해야 할 규범으로 자리매김

- 이러한 정치적 이상이 실현되기 위해서는 공적 숙의를 제도화할 것이 요구되며, 이 경우에 숙의의 제도화는 공적 숙의에 의한 결정이 정당한 것으로 수용될 수 있는 고유한 (절차적)원칙이 핵심 요소
- 다양한 학자가 공적 숙의를 위한 원칙을 제안하고 있는바, 정치적 평등, 개방성 등의 원칙이 중요하게 고려(※아래 박스의 내용 참조)

〈숙의민주주의를 실현하기 위한 주요 원칙(조건)〉

○ Cohen의 이상적 숙의 절차(ideal deliberative procedure)로서 숙의민주주의 원칙
- 일반적으로 숙의는 어젠다 설정/대안적 해결책 제안과 결정의 3가지 요소로 구성되며, 이상적 숙의를 실현하려면 다음과 같은 요건을 필요
- ① 이상적 숙의는 논증과 의사소통 절차(숙의의 전제조건) 그리고 숙의의 결과에 구속되는 것을 제외하고는 외적 제약으로부터 자유로움(free)
- ② 숙의는 당사자들이 제안을 향상시키고 그들을 지지하거나 비판하는 데 근거를 요구한다는 점에서 이성적임(reasoned)
- ③ 이상적 숙의에서 당사자들은 형식적으로나 실체적으로 평등함(equal)
- ④ 이상적 숙의는 합리적으로 동기부여된 합의(rationally motivated consensus)에 도달

○ 다른 저명한 학자인 피시킨(Fishkin)은 숙의민주주의의 원칙으로 '정치적 평등'과 '숙의'를 제시
- 숙의에 조건과 관련해서도 ① 충분한 정보 제공(information), ② 실질적 균형(substantive balance), ③ 관점의 다원성(diversity), ④ 신중함(conscientiousness), ⑤ 평등한 고려(equal considerations) 등을 제시

7) Cohen과 같은 학자는 이러한 인식 아래 숙의민주주의를 '결사체가 가지는 조건의 정당화가 평등한 시민 간 공적 논증과 이성적 토론을 통해 진행되는 민주적 결사(democratic association)'로 정의(Cohen, 1989)

- 여기서 공적 숙의의 원칙으로는 정치적 평등, 개방성(또는 다양성), 숙의 등의 요소를 우선적으로 고려 필요[8)]
  - '정치적 평등'은 모든 의제나 쟁점에 선호를 표현할 수 있는 동등한 기회가 보장되고, 그 선호가 동등하게 고려되어야 하는 원칙임
  - '개방성'은 숙의역량을 지닌 각자는 모든 숙의과정에서 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 동등한 위치에 존재할 수 있어야 하는 원칙임
- 숙의성의 원칙은 공론 및 숙의에 참여하는 주체가 준수해야 할 의사소통적·담론적 규칙으로, 여기에는 다시 다음과 같은 세부원칙으로 구성
  - **상호성의 원칙** : 각자는 타인이 수용할 수 있는 근거(reasons)와 의견을 제시해야 함
  - **공정성의 원칙** : 숙의과정에서 제안된 의견은 제안자와 상관없이 평등하게 고려되어야 함
  - **다양성의 원칙** : 숙의과정에서 경쟁하는 가치와 이해관계를 고려할 수 있는 여건을 조성해야 하는 원칙으로, 다양한 관점 각각에 도덕적 지위를 인정하는 일종의 관용의 원칙이라 할 수 있음
  - **성실성의 원칙** : 숙의에 참여하는 주체가 의제나 대안을 둘러싼 주장의 장·단점을 성실하게 비교·평가해야 하는 원칙
  - **공개성의 원칙** : 숙의 절차에 참여하는 주체에게 각 대안의 찬성과 반대(입장)를 평가하는 데 충분한 정보를 제공해야 하는 원칙
- 이러한 원칙을 고려해 공적 숙의를 제도화하는 다양한 모델이 개발·운영되고 있으며, 이 과정에서 다양한 쟁점도 출현(정병순, 2019)
  - 이른바 '소규모 공론장'(mini-publics)으로 부르는 것이 그것으로, 여기에는 시민배심제나 숙의형 여론조사, 21세기 타운미팅, 합의회의 등의 다양한 모델이 개발·운영됨
  - 이러한 제도가 현실에 적용되는 과정에서 숙의 원칙을 둘러싼 다양한 쟁점도 나타나고 있으므로, 이에 대응하여 제도를 지속적으로 수정과 보완하는 노력도 숙의적 거버넌스의 주요 과제

8) 이에 대한 더 상세한 논의는 정병순(2019)의 2장과 5장을 참조할 것

- 이러한 과정에 따라 숙의적 거버넌스는 민주적 정당성을 높이고, 정책의 질을 향상하는 데 기여할 것으로 기대됨
- 아울러 이러한 숙의적 거버넌스가 활성화되려면 다양한 의제와 쟁점, 각종의 사회문제를 중심으로 공식적·비공식적 공론장 구축을 선도하고, 시민 참여를 유도·매개할 수 있는 시민사회의 활성화와 역량의 강화가 중요한 선결조건에 해당
- 마지막으로 협치가 작용하는 다른 주요 차원은 다층적 거버넌스로 분권과 자치, 지역 간 협력 등의 거버넌스 현상과 결부되는 차원임
- 다층위 거버넌스(multi-level governance)는 당초 호흐와 막스(Hooghe and Marks)가 유럽 통합과정에서 전개되는 거버넌스 과정을 이론화한 것(Hooghe and Marks, 2001)
  - 초기에는 유럽연합(EU)으로의 통합과정에서 전개된 다차원의 정부 간 경쟁과 협력을 중심적으로 논의하였는데,
  - 점차 남미, 아시아, 북미 등으로 논의가 확대되면서 자치분권에 관한 논의로도 확대되는 양상임(Smoke et al., 2006)
- 이러한 이론적 논의를 고려해 볼 때, 다층위 거버넌스는 수직적 차원과 수평적 차원을 구분해 접근할 수 있음
  - 수직적 차원과 관련해서는 정보, 제도, 재정 등의 측면을 포함해, 상위정부와 하위정부 간 상호 연계와 협력을 모색하는 거버넌스 현상으로,
  - 이러한 과정에서 나타나는 분권과 자치, 지방의 역량 향상, 성과기반 인센티브 구조 등이 주요 쟁점으로 고려
  - 반면, 수평적 차원에서는 지역 간 혹은 자치단체 간 연계와 협력의 차원으로, 지역 간 경쟁과 갈등의 조정은 물론이거니와 공공서비스를 공동생산하고 지역의 공유자원을 공동으로 관리하는 정책협력 등이 주로 다루어지고 있음(Ostrom, 2010)
- 분권에 기초한 주민자치의 정치적 이상은 일찍이 미국의 민주주의에서 관찰된 바 있고, 20세기 후반 현실영역에서 다양한 형태로 활성화
  - 미국 사회는 20세기 초반까지 활발하던 시민민주주의의 정치문화가 약화되었다가 20세기 후반에 다시금 공동체주의 운동으로 부활(Sandel, 2012)[9]

- 이외 다른 많은 국가와 지역에서도 도시재생과 관련된 정책의 도입과 활성화가 이의 연장선에 놓여 있음

2) 자발적 결사체 생태계의 정치적 공론장으로서 시민사회

- ㅇ 지금까지의 논의를 살펴보건대, 20세기 후반 새로운 거버넌스의 출현과 확대에는 근본적으로 정부-사회, 특히 시민사회와의 관계에서 구조적인 변화와 사회 내부의 재조직화가 핵심 조건으로 작용
- ㅇ 이하에서는 시민사회에 관한 내외부에서의 다양한 변화, 그리고 이 과정에서 초래되고 있는 새로운 도전과제를 살펴보고자 함
- ㅇ 시민사회는 오랜 역사를 거치면서 근대 초기 이후에야 비로소 국가로부터 분리되고 시민사회에 관한 새로운 인식체계도 형성
  - 시민사회에 관한 역사 연구에 따르면, 고대에서부터 근대 초기에 이르는 오랫동안 시민사회는 국가와 통합(존 에렌버그, 2002)
  - 산업혁명과 시민혁명을 계기로 이웃공동체들이 낯선 사람들의 공동체로 대체되면서 시민사회에 관한 인식도 변화
- ㅇ 근대 초기 이후 시민사회에 관한 개념은 자유주의적 시민사회론 등 몇 가지 조류로 분화·발전
  - 자유주의 시민사회론에서는 국가로부터 보편적 시민(부르조아 시민)의 자유와 권리의 보호 수단으로서 시민사회를 인식
  - 평등한 계인들의 계약에 기초해 형성된 국가(절대왕정)가 개인의 자유와 권리를 간섭하지 않도록 하는 '자유로운 개인 간 자발적 결사들의 자기규제적 세계'가 바로 시민사회인 것으로 인식[10]
  - 이와는 상반되게 헤겔은 시민사회를 개인의 사익이 조화를 이루는 장이 아니라 이해관계가 서로 대입하는 장으로 인식해, '이기적 개인(부

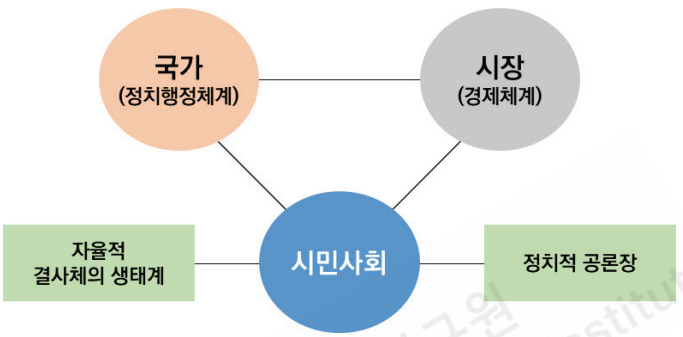
9) 미국에서 시민민주주의의 쇠퇴에 관한 실증 연구는 Putnam(2009), Skcopol(2011)을 참조

10) 이러한 자유주의적 시민사회론은 로크와 같은 자유주의 사상가 외에, 스코틀랜드를 무대로 한 18세기 계몽주의 사상가들을 거쳐 토크빌에 이르러 체계화됨, 토크빌에 따르면 "민주주의는 평등이라는 미명 하에 국가기구를 평창시키고 시민에 대한 국가의 감시와 통제를 강화해 시민사회를 질식시키는 경향이 있다"고 주장(토크빌, 2002)

르주아)의 욕망체계'로 규정해, 갈등하는 시민사회에 더 높은 윤리적 실체인 국가의 개입이 필요하다고 주장

- 시민사회에 관한 다른 논의는 자율적·독립적 영역으로 시민사회를 인식하기 시작한 그람시와 하버마스에게서 발견됨
  - 그람시에 따르면, 시민사회는 부르주아 지배를 재생산하는 국가를 이데올로기적으로 재생산하는 수단인 동시에 다양한 사적 결사(정당, 노동조합 등)가 헤게모니를 창출하기 위해 투쟁하는 공간으로 인식(그람시, 2006)
  - 시민사회는 국가와 경제가 광범위한 동의에 기초해 사회를 지배하기 위한 공간인 동시에 양측의 압력에서 시민들의 자율성과 자기규제, 비판적 잠재력을 키우는 실천의 공간이라는 이중의 의미를 가짐
- 이러한 3분 도식에 기초한 시민사회론을 더욱 풍부하게 발전시킨 이가 하버마스로 체계와 생활세계의 구분에 입각해 시민사회론을 정립
  - 체계(system)는 하위에 있는 사적 영역으로서 경제체계와 공적 영역인 정치·행정체계로 구분되는 반면,
  - 생활세계(life world) 또한 사회화를 담당하는 친밀성의 영역과 문화·정치적 차원의 '공론장'(public sphere)으로 구분되는데, 이 생활세계 내 문화적·정치적 공론장의 영역이 바로 시민사회에 해당
  - 20세기 들어 정치적 공론장이 지속 쇠퇴하는 가운데 경제체계에 의해 생활세계의 식민화, 정치행정체계에 따라 자유주의 공론장의 재봉건화(refeudalization)가 초래되고 있다고 진단
  - 이러한 공론장 쇠퇴의 대안으로 '이상적 담화상황'과 '소통적 합리성'에 기초한 보편화용론을 모색한 바 있음
- 이 연구에서도 그람시 이후 다수의 이론가가 개념화하듯이 국가와 경제(시장체계) 영역과 구분되는 시민사회의 3분 도식에 입각하여 시민사회를 개념을 정립하고자 함
  - 이러한 구성체계에서 시민사회는 앞서 자유주의적 시민사회론이나 헤겔의 시민사회론에서 보았듯이 기본적으로 공적·사적 이해관계를 추구하는 다양한 유형의 자발적 결사체가 근간을 이루고 있음

- 이는 행위주체로서 국가(정부)나 경제의 비즈니스 주체와 마찬가지로 행위주체와 그 관계성에 기초해 시민사회를 인식하는 것임
- 다른 한편으로 시민사회 역할이라는 기능적 관점에서 시민사회는 '공론장'(public sphere)으로도 개념화할 수 있는바, 이는 아렌트(Arendt, 1996)에서 듀이(Dewey, 2014), 하버마스(Habermas, 1989), 그리고 현대의 숙의민주주의 이론으로 이어지는 '정치적 공론장' 개념과도 궤를 같이함



[그림 2-4] 3분 도식에 기초한 시민사회 구성체계

서울연구원 The Seoul Institute

- 이러한 3분 도식의 개념적 틀에서 볼 때 시민사회는 국가와 경제와 지속적인 상호작용을 나타내며, 그러한 사회적 상호작용의 역사적 맥락 속에 국가와 시민사회의 관계를 둘러싸고 다양한 변화를 경험
  - 앞서 언급한 국가-시민사회의 통합에 이어지는 근대 초기의 시민사회 내적 분화, 그리고 정치적 공론장의 쇠퇴와 이에 따른 공론장의 재봉건화 등은 이러한 상호작용의 메타 현상에 해당
  - 특히 20세기 초반에 경제공황과 침체의 시대에 국가의 정책 개입, 그리고 이어지는 복지국가의 도래는 '사회의 국가화'를 통해 공적 영역의 확대, 그리고 시민사회 내 공론장 쇠퇴의 주요 요인으로 작용[11]
- 앞서 논의한 바와 같이 20세기 후반 들어서는 경제의 세계화와 신자유주의의 조류와 함께 도래한 정부 실패, 그리고 이와 대비되는 시민사회의

11) 여기에 더해 비판적 공중(publics)을 소비주체로 전락시키는 문화변동 속에 시장경제의 힘이 사회연대나 자율성,

부상은 정부-시민사회 상호작용에서 구조적 변화가 전개되었음을 시사

- 20세기 후반 이후 확대되고 있는 정책네트워크의 성장은 결사체의 양적·질적 발전과 정책참여에 의해 견인
- 이러한 결사체의 양적·질적 발전을 혹자는 이른바 '결사체 혁명'(associational revolution)으로 명명하고 있으며,
- 이러한 변화 속에 앞서 새로운 거버넌스로 개념화한 바와 같은 국가-시민사회의 관계에서 역사적 전환이 발생하는 계기가 형성됨

o 여기서 시민사회에 관한 논의와 이해에서 근간을 이루는 요소는 많은 학자들이 논의에서 언급되는 바와 같이 자발적 결사체 생태계(Hirst, 1994; Cohen and Rogers, 1995; Warren, 2000; Edwards, 2005; Skcopol, 2011; Cohen and Arato, 2013)

- 앞서 자유주의적 시민사회론에서 볼 수 있듯이, 시민사회를 구성하는 근간은 자발적 결사체로,
- 그 가운데 결사의 민주적 효과에 초점을 두는 토크빌의 정치사상은 현재에도 신토크빌주의 접근을 통해 계승되고 있음(Warren, 2000)

o 자발적 결사체에는 다양한 스펙트럼이 존재하며, 보통 비영리섹터로 지칭되는 가정과 경제, 정부 영역 바깥에 존재하는 다양한 결사체와 네트워크를 포괄

- 여기서 '자발적'이라 함은 보수의 유무보다는 회원가입과 탈퇴에서 자유의사와 동의 여부가 중요함을 의미
- 이에 따라 명령이나 강제 또는 금전적 거래나 교환의 메커니즘보다는 대화, 교섭, 설득이 주된 메커니즘으로 작용

o 이러한 개념체계에서 결사체의 범위에 무엇을 포함하고, 무엇을 포함하지 않은가가 논의 가운데 주요 내용의 하나에 해당

- 결사체에는 전문가단체, 비즈니스 결사체를 포함한 시민사회단체의 비정부기구(NGOs)를 기본으로 하여,
- 노동조합, 교회 및 종교단체, 그리고 임의적 성격의 소규모 지역사회 주민단체, 독립미디어 등을 포함

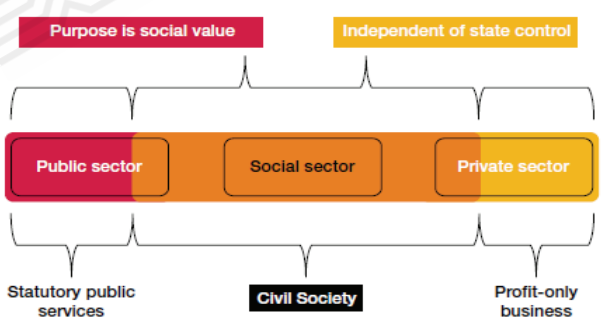
- 이외 비즈니스 영역 가운데 사회적 재화·서비스 생산이나 공동체 이익 증진을 목적으로 하는 사회적경제 주체(사회적기업, 협동조합, 트러스트 등)를 포함

○ 그럼에도 불구하고, 시민사회 영역 내에 포함시키는 것이 부적절한 일부 주체들이 존재하는 것도 사실

- 이른바 정부와 시민사회 사이에 존재하는 일종의 회색지대로서 정치사회(political society)는 시민사회와는 구분되어야 하는바, 정당이나 정치활동을 지향하는 정치단체, 의회 등은 제외(Edwards, 2005)[12)]
- 아울러 공적 재화나 서비스를 생산하더라도 영리기업이나 다국적기업은 제외할 수 있는 반면, 회원들의 이익을 대변하는 비즈니스 결사체는 자발적 결사체에 포함하는 것이 타당

○ 최근 시민사회에 관한 전략에서도 시민사회의 개념적 범위에 유사한 인식을 보여주고 있음

- 여기서는 시민사회를 법정 서비스와 행정사무를 수행하는 공공부문과 영리추구의 민간부문을 제외한 사회적가치 추구와 국가통제에서 독립된 광범위한 활동으로 정의하고, 그 중심에 사회부문(social sector)을 설정(HM Government, 2018)
- 이 사회부문 주체로는 자선단체, 자원봉사조직, 사회적기업, 공공서비스 뮤추얼(mutuals), 지역사회단체, 이외 다양한 NGOs 등이 포함



[그림 2-5] 사회구성체계와 시민사회

12) 이러한 영역을 제외하는 것은 시민사회와 정치사회의 구분하에 민주적, 자발적 결사체들이 생활세계와 공론장에서 제약 없는 토론을 통해 정치에 영향을 주는 것이 시민사회 본연의 기능인 것으로 인식하는 데 비롯한다(Habermas, 1996; Cohen and Arato, 2013)

- 결사체로서 시민사회에 관한 개념 논의에서 다른 중요한 논점은 생태계로서 그 속성에 관한 것임
  - 자발적 결사체(제3섹터)는 퍼트남(Putnam)이 규명한 바 있듯이 전통적으로 한 사회의 신뢰와 협력, 사회적 유대와 사회적 자본(social capital)을 배태한다는 점에서 중요한 의의를 지님(퍼트남, 2006)
  - 이는 결사체가 가지는 고유한 생태계 속성, 즉 결속(bonding), 가교(bridging), 연계(linking) 등에서 비롯(Woolcock, 1998)[13]
- 20세기 후반 결사체 생태계는 이른바 '결사혁명'(associaltional revolution)으로 명명되는 질적 전환이 전개되고 있음(Salamon, 1993)
  - 이는 전통적인 자발적 결사체로부터 새로운 성격의 결사체가 급증하는 현상을 일컫는 것
  - 유사한 맥락에서 정치학자인 스카치폴(T. 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)
- 이러한 역사적 변화는 시민사회 생태계 전반에 정치사회적으로 다양한 실천적 함의를 가짐
  - 이러한 질적 전환 속에 정치사회(political society)로의 진입과 함께, 정부의 입법 및 정책결정 과정에의 영향력이 확대되는 가운데, 이를 뒷받침하는 숙의·공론의 제도들이 중요한 제도적 수단으로서 부상
  - 아울러 이러한 결사체 생태계에서의 질적 전환은 시민사회 전반의 활성화에 긍정적 계기로 작용하는 것이 사실이지만, 역으로 불안정하고 불확실한 환경 또한 조성되고 있음을 시사
- 다른 한편으로 자발적 결사체로서 시민사회는 정치적 공론장(political public sphere)에서 정부와 정치사회 내지 정치행정체계를 매개하는 역할을 수행한다는 점을 인식하는 것도 중요

13) 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 있다.

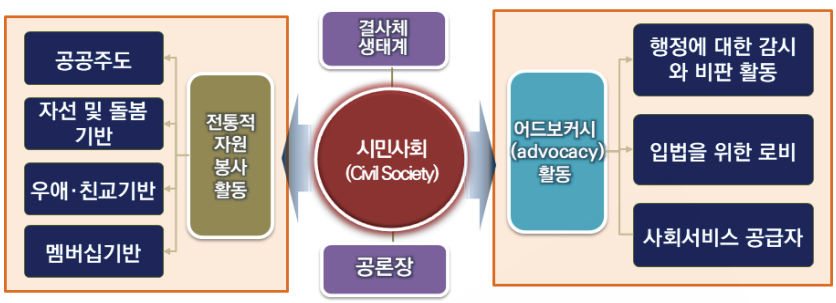
- 여기서 시민사회를 중심으로 한 정치적 공론장이란, '공공정책과 정부의 결정, 지역사회 의제들이 개발되고, 공론이 이루어지는 비입법적이고 초사법적인 공적 공간(non-legislative, extra-judicial public space)'을 의미(Keane, 1998)
- 이에 반해 정치사회(political society)에서는 제도화된 숙의 절차를 통해 공식적 정책결정이 이루어지는 정치-행정체계로서 작용
- 이러한 시민사회 구조 속에 2개의 트랙, 즉 '비공식적인 여론형성의 프로세스'와 민주적 (숙의)절차로 규제되는 '결정지향의 숙의프로세스'가 상호작용함
  - 하버마스가 피력하듯이, "전자는 일종의 '발견의 맥락'으로서 의회라는 정치체제를 중심으로 제도화되는 영역으로서 사회적으로 구획되고 시간적으로도 제한된 공론장이 구성되는데, 그렇게 조정된(규제된) 공론장에서 민주적 절차는 공정한 타협과 협상을 포함해 실천적 문제를 협력적으로 해결하는 것을 목표로 하여 의견과 의지형성의 과정을 구조화함
  - 그럼으로써 이러한 민주적 숙의절차와 분리된 여론 형성의 공론화는 유동적인 시간적·사회적 경제를 가지면서 서로 중첩되기도 하는 하위문화적 공론장을 형성하는 해방적이고 융합적인 네트워크 속에 이루어진다"고 주장(Habermas, 1996)

3) 변화하는 서울시민사회, 미래와 도전과제

- ㅇ 한국사회는 지난 1990년대 이래로 정치적 민주화의 격변과 지방자치제의 도입을 계기로 시민사회의 질적인 성장을 경험
- ㅇ 1990년대와 2000년대 동안 시민사회 내 결사체의 생태계는 다변화하는 양상을 나타냄
  - 전통적으로 자발적 결사체들은 친교와 우애에 기반한 사회봉사, 이웃에 대한 돌봄이나 자선을 중심으로 한 사회서비스의 한 축을 담당
  - 1990년대 이후에는 사회서비스 공급자로서 역할을 확대하는 가운데, 어드보커시 단체(advocacy group)의 출현 및 성장을 경험

○ 이러한 변화를 통해 시민사회는 정부 정책 및 활동에 대한 감시와 비판, 입법을 위한 로비활동을 전개

- 시민사회의 성격은 전통적인 멤버십 기반에서 탈피해, 후원·기부 중심의 멤버십으로 전환하는 양상을 보이고,
- 조직적 측면에서는 법률가 등의 전문가들의 유입 속에 전문화, 대형화하는 추세를 나타냄



[그림 2-6] 시민사회의 변화와 역할 다변화

○ 전통적인 공익활동의 기반 위에 2010년대를 전후해 정치사회적 변화에 따라 시민사회는 질적인 변화를 경험

- 일차적으로 기성 정치체제에 대한 반발로 관심 공중(public)이 증가하고, 시민들의 정치적·사회적 참여욕구가 지속적으로 확대
- 이러한 추세 속에 사회문제 해결이나 시민윤리를 지향하는 사회적 가치에 기반한 동기가 강화되고, 관련 활동도 지속적으로 확대

○ 이러한 사회변화 속에 시민사회도 대내외적으로 변화가 전개되는바, 정책환경의 변화와 함께 새로운 공익활동들도 지속 성장

○ 우선 사회적가치(social value)에 대한 관심과 활동이 증가함에 따라 이를 지원·견인하려는 정책 및 제도 도입이 활발

- 2010년대를 전후해 여러 국가에서 사회적가치에 대한 관심과 노력이 전개되는 가운데,
- 국내에서도 민선 5기 이후에 사회적가치 활동을 뒷받침하고자 하는 각종 사회혁신정책들과 관련 조직들이 지속 출현·성장

- 여기에는 도시재생 및 마을공동체 정책, 사회적경제 정책 외에, 인권·평화·생태·기후변화와 에너지전환·먹거리안전 등의 다양한 정책영역들이 포함되며,
- 해당 영역에서 풀뿌리 민간 주체(활동가 및 소규모 결사체)를 지원하기 위한 혁신형 중간지원조직도 성장

[그림 2-7] 사회적가치의 활성화와 제도화

- 주목할 점은 사회 전반에서 사회적가치에 대한 관심과 활동의 증대는 새로운 공익활동 및 관련 주체가 성장하는 계기로 작용하고 있다는 점임
- 2000년대 이후 몇 차례에 걸친 거대한 촛불의 물결을 경험하면서 질적인 사회변화를 목도
  - 우리사회는 지난 2002년, 2008년, 2016년 등 모두 3차례에 넘는 거대한 촛불의 물결을 경험
  - 사람들이 결사체를 형성하고 의견을 표명하고 변화를 요구하는 새로운 흐름과 지형에서의 근본적 변화가 전개됨

〈새로운 공익활동 관련 주요 사례(박영선·정병순(2019)〉

① 강남구의 세명초, 자곡초, 율현초 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

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

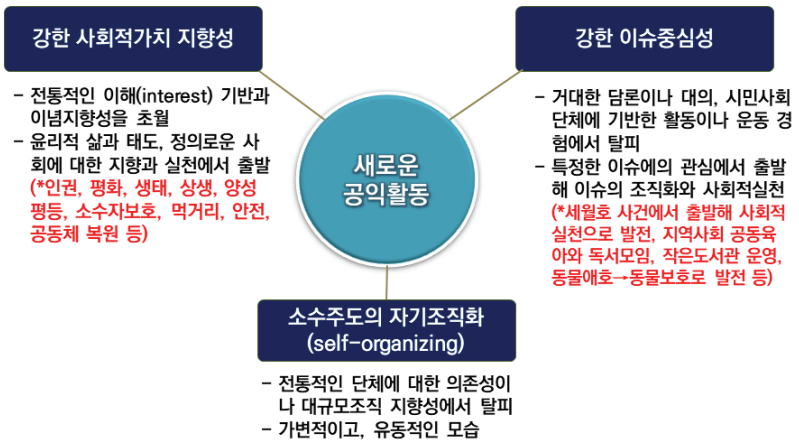
홍○○(세곡·자곡·율현초등학교 학부모회연합 대표)

② 숲여울 기후환경넷
- 환경을 보호 및 기후변화에 대응하고 온실가스감축 실천 캠페인 등을 진행하는 비영리단체

... 아이의 자원봉사를 고민하다가 우연히 어떤 환경 관련 봉사활동단체를 찾았어요. 사실 단체인줄도 몰랐고, 단체가 되게 허술한 상태였어요.. 단체에 들어가 열심히 아이들과 같이 활동함으로서 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 끌어들였죠. 그렇게 하다 보니 그 단체 안에서 저의 역할이 커졌어요. 그렇게 봉사활동을 했는데, 어느 날 잠에서 깨어보니 환경단체 대표까지 되어 있더라고요.

노○○(숲여울 기후환경넷 대표)

- 이 경우 새로운 공익활동 및 관련 주체(조직)는 기존의 시민사회 주체와 차별성을 나타냄(박영선·정병순, 2019)
  - 무엇보다도 전통적인 이익기반과 이념지향성을 초월해, 윤리적 삶과 태도, 정의로운 사회에 대한 지향과 실천에서 출발
  - 강한 이슈중심성도 다른 주요 특성의 하나로, 거대 담론이나 대의, 시민사회단체에 기반을 둔 활동이나 운동 경험에서 탈피해, 특정한 이슈에의 관심에서 주로 출발하는 경향
  - 아울러, 소수 주도의 자기조직화도 두드러지는데, 전통적인 대규모 조직지향성에서 탈피해 가변적이고 유동적인 모습을 나타냄



[그림 2-8] 새로운 공익활동의 주요 특성

○ 이러한 일련의 변화 속에 서울시도 서구사회와 유사하게 새로운 행정환경의 도래와 협치시정을 향한 시정 기조의 전환을 계기로, 다양한 사회혁신 정책과 제도를 적극 도입·운영

- 이러한 협치시정으로의 대전환은 앞서 논의한 바와 같이 서구사회에서 새로운 거버넌스를 중심으로 한 2가지 이행경로인 '시장친화적 거버넌스'에서 '네트워크친화적 거버넌스'로의 이행을 함축
- 이에 따라 본격적으로 시정 내 다양한 이해당사자의 참여, 그리고 행정과 시민사회 간 협력적 관계가 시정 운영의 주요 원리로 확립되기 시작했음을 시사

[그림 2-9] 민간의 시정참여제도의 변화

- 협치시정을 향한 서울시의 노력은 일차적으로 시민에게 참여기회를 제공하고 소통을 활성화하는 노력에서 찾을 수 있음
  - 전통적인 참여제도의 강화와 함께, 정책토론회, 정보공개의 획기적 개선, 정책박람회나 현장시장실과 같은 혁신형 시민참여제도들이 도입
  - 이러한 시민참여제도의 일환으로 500억 원의 예산 범위 내에서 실시하는 주민참여예산제도도 광역자치단체 처음으로 도입된 바 있음
- 협치시정을 향한 민선 5기와 6기의 다른 노력은 협치친화적인 혁신정책의 도입이 괄목할만한 수준으로 이루어졌다는 점임
  - 지역사회가 주도하는 가운데 주민의 참여와 협력이 사업의 실행과 성공에 본질적 요소에 해당하는 이들 사업은 5기와 6기 시정에서 협치친화적인 정책으로 자리매김
  - 여기에는 마을공동체 정책을 필두로 사회적경제, 주거재생, 찾아가는 동주민센터 등이 대표적인 협치친화형의 사회혁신정책에 포함됨
- 민선 5기와 6기의 협치시정을 향한 여정에서의 정점은 협치시정의 기반이라 할 수 있는 '협치플랫폼'의 조성에 있음
  - 이는 네트워크 지향 거버넌스에서 비정부 영역내 다양한 주체들의 자기조직화, 그리고 이들 주체들과 행정 영역 간 협력적 관계가 중심적 요소라 할 때, 이를 조정·지원하는 선도적 플랫폼은 협치시정의 성과를 좌우하는 핵심 요소의 하나임
  - 여기에는 제도적 기반인 기본조례의 제정과 서울협치협의회 및 협치추진단을 중심으로 한 협치선도 주체의 조직화, 그리고 지역사회 단위의 협치형 계획(지역사회혁신계획과 마을계획)의 수립 등이 포함됨
- 상술한 바와 같이 민선 5기와 6기 협치시정의 황금기를 거치면서 정책환경의 근본적 개선이 이루어지고 있음은 누구도 부인하기 어려우나 지속가능한 협치시정 환경의 조성과 건강한 시민사회 생태계로의 질적 발전을 위한 도전과제도 여전히 존재
- 무엇보다도 중요한 과제는 시민사회에서 활동하는 주체들이 다양한 영역에서 경험하고 있는 불안정한 생태계 환경임

- 협치시정으로의 전환을 계기로 시민사회가 양적·질적으로 성장하는 가운데 시민사회단체들은 인적·재정적 측면에서 불안정을 경험
- 시민사회 내 역량 있는 인력이 제도권으로 진입하며 경험과 역량을 지닌 인재 풀이 약화되고, 새로운 인력의 다양성과 전문성의 부족이 시민사회를 불안정하게 하는 주요 요인의 하나
- 아울러 사회적가치 실현과 적극적 조직 운영에 필요한 재정의 자립적 기반이 취약한 점도 결사체 생태계의 지속가능성을 저해하는 요소

ㅇ 시민사회 내 결사체들이 정책과정에 참여하고 제도를 운영하는 과정에서 대면하는 불합리성도 적극 개선이 필요한 도전과제

- 전통적인 제도의 온존, 이전의 성과와 효율 중심의 정책 추진 등은 행정과 시민사회가 상호 협력하는 과정에서 결사체들은 다양한 불합리성에 직면하게 하는 여건
- 행정 위주의 불합리한 계약절차, 제한적·소극적인 참여와 협력의 절차, 하향적인 정책 추진 등 지속적인 행정제도의 개선에도 불구하고 여전히 불합리한 요소들이 상존

ㅇ 기존 시정에 비해 시민사회의 참여기회가 지속적으로 확대되고 있음에도 불구하고 여전히 그 기회나 채널이 부족하다는 문제인식도 유지

- 시민사회의 시정 참여가 확대되고 있는데도 불구하고 여전히 참여가 제한적이고 선택적이라는 인식이 존재하며,
- 특히, 분권화하는 경향 속에 지역사회에서 더 많은 주민주체들이 정책과정에 참여할 수 있는 제도적 절차의 마련은 주요 과제로 인식

ㅇ 이러한 상황에 직면해 사회협약은 상기의 도전과제에 적극 대응하는 새로운 협치프레임이자 신뢰와 협력의 행위규범으로 기여할 수 있을 것으로 기대됨

ㅇ 이러한 맥락을 고려해 볼 때, 사회협약은 무엇보다도 협치협약으로서 성격과 방향을 정립할 필요가 있으며, 다양한 주체의 참여와 공론, 협의를 통해 적절한 협약의 목표와 실천과제를 도출할 것이 요구됨

서울연구원 The Seoul Institute

3_사회협약 관련 민선 5·6기 시정의 주요 현황과 여건

1) 서울시 시민사회의 주요 현황과 진단

- ㅇ 시민의 참여와 협력에 기반한 시정 운영을 모색하는 가운데 정책의 한 축인 시민사회는 양적·질적 다양한 변화를 경험하고 있음
- ㅇ 서울시의 시민사회단체는 양적으로 성장하고 있는 추세임
  - 전통적인 시민사회주체의 성장과 풀뿌리 주체의 신성장이 두드러지고 있음
  - 2018년 5월 기준 서울시에 사무소가 있고, 비영리민간단체로 등록된 단체는 총 3,360개[14]이며, 서울시 25개 자치구별 평균 137개 분포되어 있음(오현순, 2019)
  - 사회적경제기업은 2016년 3,512개로 2011년보다 4.8배 증가(서울연구원, 2018)
- ㅇ 사회가 직면한 사회문제 해결과 국가 중심 체제의 한계 극복에 그동안 양적·질적으로 성장해온 시민사회의 참여가 중요해지고 있음
  - 국가와 시장 권력에 견제와 비판 및 사회적 약자 및 소수자 권리 옹호라는 전통적인 시민사회의 역할에서 나아가,
  - 사회의 다양한 문제해결의 역할, 정부의 공공서비스 제공 파트너로서의 역할 등이 중요해짐
- ㅇ 시민사회가 위와 같은 역할을 성실히 수행하기 위해서는 시민사회의 노력과 함께 정부의 지원도 필요
  - 시민의 대표기관으로써 책임성을 담보한 활동을 위해서는 시민사회의 자발적이고 적극적인 참여가 선행되어야 하며,
  - 이를 보장하기 위해 제도적 기반도 마련되어야 함
- ㅇ 특히, 서울시는 민선 5기 이후 시민사회를 활성화하고 시정 참여를 확대

---

14) 중앙부처 등록 1,313개(38.4%), 서울시 등록 2,078개(60.7%)를 더한 3,422개 중 중복등록단체 31개를 제외한 수치임

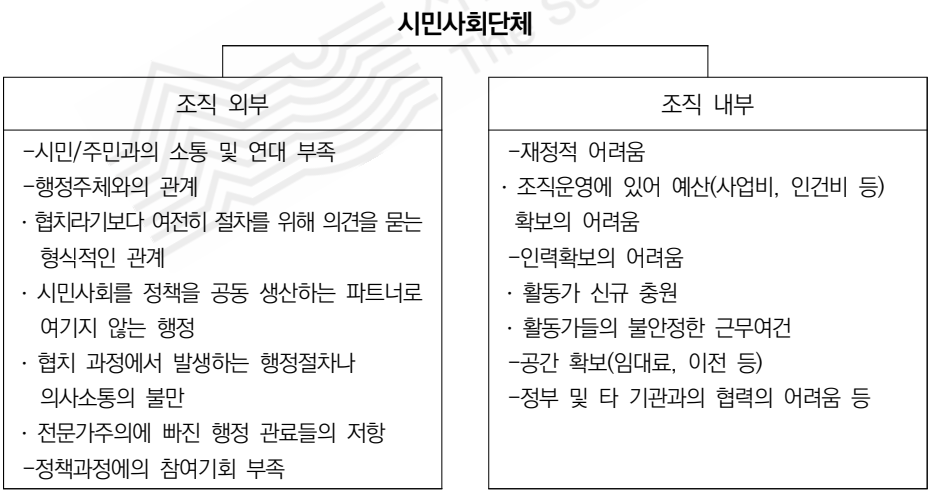
하였음

- 민선 5·6기 이후 시정에서 혁신, 소통, 협치가 시정 기조로 선정되어 협치시정을 실현하기 위한 다양한 노력들이 전개
- 민선 7기에는 시민사회 활성화를 위해 5%시민숙의예산제, 시민사회 활성화 기본조례 제정, 권역·자치구 NPO 지원체계 확대, 민간보조금 제도 개선 등을 공약으로 하여 추진 중임

○ 그동안 서울시민사회는 지속적으로 성장해왔고, 활발한 활동을 통해 긍정적 성과와 영향을 창출해왔지만, 아직까지 많은 단체들은 여전히 열악한 상황에서 활동하고 있음

○ 시민사회단체가 경험하는 어려움은 조직 외부와 내부로 구분할 수 있음 (오현순, 2019)

- 조직 외부로부터는 시민/주민과의 소통과 연대 부족, 서울시 정책과정에의 참여기회 부족, 행정주체들과의 수직적인 관계 등을 경험하며,
- 조직 내부적으로는 부족한 자원과 인력이 가장 큰 어려움으로 거론되며, 공간 확보와 다른 주체나 영역 간 협력에 어려움을 경험



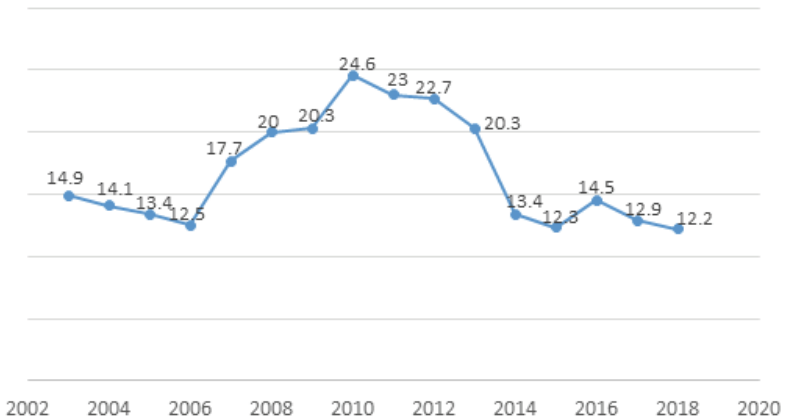
[그림 2-10] 시민사회단체가 경험하는 어려움

○ 시민사회의 지속가능한 발전을 위해서는 역량 및 자율성 강화, 상호연계와 연대가 긴요한 과제로 대두

- 협치시정에 시민사회의 적극적 참여 및 활동을 위해서는 시민사회의 역량 강화와 권능 부여가 중요
- 여기에 더해 시민사회의 다양한 주체 간 상호 연계와 연대가 긴요한 과제로 대두

2) 서울시 자원봉사의 주요 현황과 진단

- ㅇ 자원봉사는 자선, 자조, 상호부조와 함께 국가의 사회서비스 전달을 지원하는 민간사회보장체계의 하나임
  - 복지국가의 위기로 민간 중심의 복지서비스 전달체계가 확장됨에 따라 자원봉사의 중요성도 다시금 부각(최상미 외, 2017)
  - 현재 자원봉사는 국민의 생활 전반에 걸쳐서 공익성을 담고 있는 모든 분야에 걸쳐 있음
- ㅇ 전통적 자원봉사에서 이제는 새로운 자원봉사활동이 증가하고 있으며, 자원봉사는 정책실행에 중요한 매개체로서 활용
  - 전통적인 자원봉사 즉, 개인 중심의 호혜적 활동에서 이제는 시민의 성장과 시민사회의 발전을 위해 사회적 가치를 확산하는 새로운 자원봉사활동이 증가
  - 또한 자원봉사는 개인 대 개인의 관계에서 벗어나 정책을 실행하는 데 중요한 매개체로서의 활용되고 있음(김자옥·조철민·홍송이, 2018)
- ㅇ 그러나 전국적으로 볼 때, 한국의 자원봉사 참여율은 감소 추세를 나타내고 있음
  - 자원봉사 참여율은 1990년대 이후 빠르게 증가하며 2009년 19.3%로 정점을 찍었으나 2011년 이후 지속적인 감소 및 정체 국면을 보임(정진경 외, 2017: 19)
- ㅇ 이러한 추세는 서울시에도 동일하게 나타남
  - 서울시민의 자원봉사 참여율을 보면, 2010년 24.6%로 정점을 기록한 후 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보임
  - 2018년은 12.2%로 관련 데이터가 수집된 이후 가장 적은 참여율을 기록



[그림 2-11] 서울시민들의 자원봉사 참여율

○ 전통적인 자원봉사활동이 정체·감소하는 반면, 다양한 형태의 시민참여활동이 등장·확대(최상미 외, 2017)

- 통계청 자료에 의하면 우리나라의 자원봉사활동은 감소하고 있으나, 시민사회단체나 지역사회모임 참여에 따라 시민참여의 모습은 다양

[표 2-4] 우리나라 시민단체, 지역사회모임 등 시민참여활동과 자원봉사활동 추이

(단위: %, 명)

구분	2009	2011	2013	2015	2017
자원봉사활동에의 참여율	19.3	19.8	19.9	18.2	17.8
시민사회단체에의 참여율	6.2	5.0	5.1	4.8	3.9
지역사회모임에의 참여율	-	2.6	2.4	2.6	2.1
비영리민간단체 수(전국)	9,003	10,209	11,579	12,894	13,933
비영리민간단체 수(서울)	1,052	1,278	1,590	1,858	2,071

자료: 통계청 사회조사 각 연도, 행정자치부 비영리민간단체 등록현황 각 연도

출처: 최상미 외(2017). 서울시 자원봉사 실태와 활성화방안과 연구진 조사 추가

○ 2018년 이후 서울시민 자원봉사 참여율은 다시 증가하고 있으며, 새로운 유형의 봉사활동이 등장(서울시자원봉사센터, 2019)

- 시설봉사 등의 전통적 봉사는 최근 5년 동안 가장 많은 시민이 참여한 봉사활동이지만 최근 인권, 공익, 멘토링, 교육 등 사회문제 해결을 위한 봉사활동이 증가

○ 자원봉사환경의 변화 속에서 자원봉사자와 이들의 활동을 조직화하는 자원봉사센터의 활동을 위한 개선 및 지원이 필요(김자옥 외, 2018)

- 시민들이 주체적으로 자원봉사를 기획하고 활동할 수 있도록 시민의 참여를 적극적으로 지원하고,
- 자원봉사활동의 영역 및 범위를 확대하고, 행정 및 시민사회의 다양한 주체들과의 연계 방법 등을 고려해야 함(최상미 외, 2017)

3) 민간위탁제도와 민간보조사업 주요 현황과 진단

(1) 민간위탁제도 주요 현황과 진단

○ 민간위탁은 '정부가 생산하여 공급하던 공공서비스를 민간부문이 제공하는 서비스 제공 형태'를 뜻함(DeHoog, 1984)

- 민간위탁은 국가 또는 지방자치단체가 정책의 실행 및 관리를 위한 비용 부담을 책임지면서 자신의 행정서비스를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 해당 업무를 수행하도록 하는 것(Aktan, 1995; Welch & Bretschneider, 1999; 배성기, 2016 재인용)으로,
- 행정조직의 비대화를 억제하고, 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 높여 비용을 절감하며, 국민의 생활과 직결되는 업무를 신속하게 처리하는 데 목적이 있음

○ 민간위탁제도는 민간의 자율성과 전문성을 행정서비스로 활용하기 위한 제도적 수단으로서 행정과 민간의 협력에 바탕을 둔 협치제도라 할 수 있음

- 민간위탁제도는 정책실행 단계에서 민간이 참여하는 대표적인 제도적 채널로 기여하고 있으며, 1999년 제정된 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 근거로 참여주체의 활동양식과 관계를 규정
- 지난 18여 년 동안 서울시는 다양한 행정사무를 민간에 위탁하여 진행하고 있음

○ 서울시는 민간위탁의 제도적 기반 강화 및 운영상의 문제점을 해결하기 위해 지속적으로 제도를 개선해옴

- 2014년 「민간위탁 종합개선계획」, 2015년 '회계감사'와 '종합성과평가'

도입, 2016년 「민간위탁 혁신계획」 수립,

- 2017년 「민간위탁 제도개선계획」, 2018년 「민간위탁 관리지침 등 개정계획」을 마련하여 민간위탁제도의 운영 및 평과 관련 한계점들을 보완

○ 서울시 민간위탁사업 건수 및 예산은 2013년부터 2018년까지 평균적으로 건수는 363건, 예산은 9천억 원을 상회(정병순, 2018)

- 2018년 4월을 기준으로 서울시의 민간위탁사업은 총 380건으로 2013년 이후 사업건수는 지속적으로 증가하고 있으나, 예산 규모는 2013년부터 2016년까지 1조 원을 상회하다 2017년 6천억 원대로 감소한 후 다시 상승하는 추세를 보임

[표 2-5] 민간위탁사업 사업건수 및 예산

(단위: 개, 백만 원)

구분	연도					평균
	2013	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(2015년~2018년)

출처: 정병순(2018)

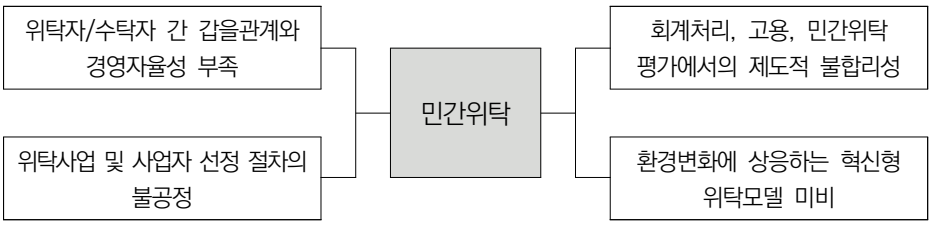
○ 서울시의 행정사무를 위탁받아 수행하는 민간주체는 공공서비스 제공 과정에서 다양한 어려움에 직면

- 현장에서 직면하는 제도적 환경이 열악할 뿐만 아니라 운영과정에서 민간주체가 경험하는 문제점은 다양

- 위탁사업 및 사업자 선정 절차의 불공정, 환경변화에 상응하는 혁신형 위탁모델 미비 등 선정과정에서 문제점이 부각될 뿐만 아니라,

- 위탁자/수탁자 간 갑을관계와 민간주체의 경영자율성 부족과 회계처리/인력 고용/평가 등에서의 제도적 불합리성 등 운영과정 상에서 어려움이 제기

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 2-12] 서울시 민간위탁제도의 문제점

(2) 민간보조사업[15]의 주요 현황과 진단

- ㅇ 민간보조사업은 공익이나 시책상 필요에 따라 개인이나 법인 등 단체가 수행하는 사업에 서울시의 지방보조금으로 재정적인 지원을 말함
  - 민간단체의 자발적인 공익활동 및 건전한 민간단체로의 성장을 지원하고, 민간단체의 공익활동을 통해 행정수요에 대응하기 위해 민간보조사업을 시행
  - 민간위탁과 함께 민간의 시정 참여를 뒷받침하는 대표적 제도인 민간보조사업은 지방재정법과 지방보조금관리 조례 등으로 규정
- ㅇ 서울시 민간보조사업 규모는 해마다 증가 추세
  - 최근 수년간 1조 3,000억 원~1조 5,000억 원 수준에서 2018년 서울시 민간보조사업은 431개의 사업에 1조 6,454억 원으로 증가
  - 이중 국비를 제외하고 순 시비 보조금은 293건에 1조 1,398억 원이 편성
  - 시내버스와 마을버스 재정지원 등 운수업계에 대한 보조금으로 6,200억 원가량이 쓰이는 등 교통, 복지, 여성 등의 분야가 80% 이상의 비중을 차지

15) 민간보조사업은 지방보조금을 재원으로 하는 사업으로 지방보조금은 공공단체보조와 민간보조로 구분. 이 연구에서는 민간보조 7개 과목(민간경상사업보조, 민간자본사업보조(자체재원·이전재원), 민간행사사업보조, 민간단체법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 운수업계보조)과 자치단체 경상보조 일부를 뜻함

[표 2-6] 2018년 서울시 민간보조사업 지원현황

(단위: 억 원, 건)

구분	민간보조사업							
	소계	민간 경상 보조	민간 단체 법정	민간 행사 보조	민간 자본 보조	사회 복지 보조	사회 복지 법정	운수 업계 보조
총계	16,454 (431)	2,542 (226)	288 (12)	64 (20)	2,533 (55)	3,195 (76)	1,588 (28)	6,244 (4)
국비	352 (15)	85 (9)	- (-)	- (-)	266 (5)	1 (1)	- (-)	- (-)
국비+시비	4,704 (123)	586 (43)	88 (2)	- (-)	1,788 (25)	1,639 (35)	603 (18)	- (-)
시비	11,398 (293)	1,871 (174)	200 (10)	64 (20)	479 (35)	1,555 (40)	985 (10)	6,244 (4)

출처: 서울시(2018). 2018 지방보조금 운영개선계획(안)

[표 2-7] 2018년 서울시 민간보조금 사업별 예산

(단위: 원)

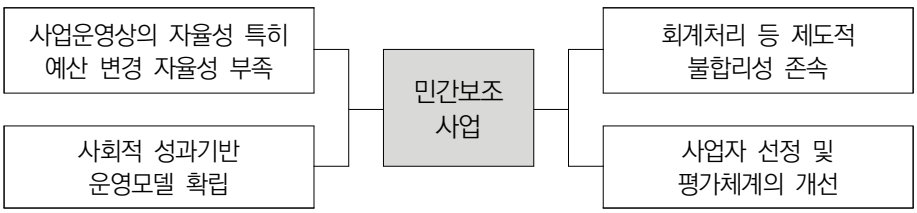
구분	사업수	예산	구분	사업수	예산
교통	20	7371억	시민건강	51	635억
복지	86	3054억	기타	176	1780억
여성·가족	72	1858억			
기후환경	26	1756억	합계	431	1조 6454억

출처: 동아일보(2018.10.30.) 서울시, 1조6000억 민간보조사업 손본다

- 민간단체의 자발적인 공익활동 및 건전한 민간단체로의 성장을 지원하고 있음에도 민간보조사업에 참여하는 민간주체들은 다양한 불합리성에 직면하고 있음
  - 이 제도 또한 운영의 자율성이나 회계제도 등 여러 가지 불합리한 요소들이 상존
  - 특히, 단년도 사업 중심의 운영은 민간주체들의 운영의 지속성을 저해하고 있음
- 이에 민간보조사업은 사업자 선정부터 운영 그리고 평가체계까지 전 과정에서 개선을 요함(김소연·오현순·조철민·김문주, 2019)
  - 보조금 관리시스템을 개선하기 위한 방안으로 민간주체들에게 사업 운영상의 자율성 부여 및 정산절차, 보조금, 교부방식 등 회계처리 과정

에서의 합리적 운영 등이 언급되며

- 다년도 사업 중심의 운영과 사회적 성과기반 운영모델 확립 필요



[그림 2-13] 서울시 민간보조사업의 문제점

4) 자치·분권의 주요 현황과 진단

- ㅇ 자치·분권은 정책기획, 실행, 평가에 이르는 과정을 자치구가 지역의 실정에 맞도록 자율적으로 추진하기 위해 정책 추진과 관련한 권한이 자치구로 이양되어야 함을 의미
  - 서울시와 자치구의 자치·분권과 관련해 현재 '다층적 거버넌스(multi-governance)'라는 개념이 등장
- ㅇ 다층적 거버넌스는 수직적 차원과 수평적 차원으로 구분(정병순, 2019)
  - 수직적 차원은 정보, 제도, 재정의 측면을 포함해 상층의 정부와 하층의 정부들이 상호 연계하고 협력하는 차원으로 정부 간 거버넌스에는 자치분권화, 지방의 역량형성, 성과기반의 인센티브 구조 등이 중요
  - 수평적 차원은 지역 간 혹은 자치단체 간 연계와 협력의 차원으로, 지역 간 경쟁과 갈등 조정, 공유자원 관리, 공공서비스 공동생산·관리 등 지역 간 협력사업을 포함
- ㅇ 다층적 거버넌스와 관련하여 서울시는 시정 단위 중심의 정책 추진에서 기조자치단체를 중심으로 하는 다양한 정책을 시도해 옴
  - 민선 5·6기에는 시정이 정책을 기획하고 지역사회는 사업계획 및 실행 담당하는 지역사회기반 협치친화형 사회혁신정책을 추진
  - 주민참여예산제, 마을공동체 활성화와 사회적경제 육성, 도시재생, 서울형 복지 등이 대표적 정책

- 민선 7기 시민이 시정의 주인이 되는 '시민민주주의' 시대를 맞이해, 분권과 자치를 위한 기대와 열망이 급증
  - 민선 7기 들어 지역사회혁신계획의 확대, 참여예산제의 전면 혁신, 주민자치회의 혁신 등은 더 많은 분권·자치로의 전환을 요구
  - 서울시와 자치구의 분권으로 정책의 신속성과 지역성 반영, 지역경제 활력 강화, 주민생활 직결성 측면에서 긍정적 효과를 낼 것으로 기대
- 서울시는 협업, 자치, 분권의 세 지향점을 기반으로 자치구 협치기반 구축 과정을 지원하기 위한 정책을 마련
  - 시민 역량강화와 지역주민의 자치력 향상을 위한 시민협력플랫폼과 민민협력기반 조성사업,
  - 자치구의 주체적 정책 추진을 위한 지역사회혁신계획과 지역협치교육 등 시행

[표 2-8] 자치분권을 위한 지원정책

지역정책명	지원내용
시민협력플랫폼	시민 역량강화, 지역주민의 자치력 향상 지원
민민협력기반 조성사업	
지역사회혁신계획	민·관 간 협치체계 구축과 자치구의 주체적 정책 추진을 위한 기반 구축
지역협치교육	'협치'의 개념과 취지에 대한 이해를 돕기 위해 민·관을 대상으로 하는 교육 프로그램

출처: 서울특별시(2019)

- 정책 분야별 시정에서 지역사회로 이어지는 정책협력체계가 긴밀하게 형성되고, 지역별 특성을 살린 자치·분권을 위한 활동에도 불구하고 여전히 문제가 발생
  - 자치구로의 권한 이양과 역할분담, 자원배분 과정에서 여전히 시정 중심의 관행이 지속되고 있으며,
  - 지역사회 내 행정 및 시민사회의 역량과 인프라가 부족한 상황

03

사회협약 해외사례 조사·분석: 영국 협치협약(Compact)

서울연구원 The Seoul Institute

1_협치협약(Compact)의 개요
2_국가협약(National Compact)의 추진내용 및 방법
3_지방협약(Local Compact)사례분석: 3가지 사례
4_요약과 시사점

03. 사회협약 해외사례 조사·분석: 영국 협치협약(Compact)

1_협치협약(Compact) 개요[16)]

1) 배경과 목적

- 국가의 과도한 부담을 기반으로 했던 전통적 복지국가 모델의 한계가 나타나면서 정부의 재정적 부담을 줄이기 위해 시민사회단체와의 파트너십을 전제로 하는 새로운 유형의 복지모델이 등장
  - 영국은 1980년대 보수당 정권이 정부의 정책성과를 높이고 경제적 부담을 줄이기 위한 시책으로 기업 및 시민사회 등 지역사회 내 다양한 행위자들을 거버넌스에 동참시킴
- 새로운 복지모델에서 정부와 시민사회단체는 재정위기의 시대에 효과적 공공서비스 공급이란 시대적 상황 속에 상호 의존적 관계로 전환
  - 특히, 1990년대 노동당 정부에서는 정부 정책에 주요 이해당사자들의 참여를 대폭 확대하는 가운데 상호 의존적 관계가 지속적으로 강화
  - 이러한 정책환경의 변화 속에 영국의 시민사회단체는 정부와의 계약을 통해 일자리 창출 및 훈련, 지역사회 개발, 공중보건 및 사회봉사 등 지역사회의 다양한 영역에서 서비스 제공자로서의 역할을 수행하고 있음
- 이러한 변화 속에 공공서비스 공급을 중심으로 정부와 시민사회단체의 상호 신뢰와 자율성을 바탕으로 하는 파트너십 관계를 형성하기 위해 정부와 시민사회 간 새로운 사회협약이 모색됨

16) 이 연구에서는 영국에 처음 도입된 사회협약의 하나로서 Compact에 대해 협치, 파트너십을 협약의 주요 내용으로 하고 있음을 고려해 "협치협약(혹은 협약)"으로 번역함

ㅇ 이 장에서 살펴볼 것처럼 영국 협치협약(Compact)은 행정과 민간(시민사회)의 합의에 기반을 두고 있으며 중앙과 지역의 2차원을 통해 범국가적으로 도입·운영하고 있음

- 이 협치협약은 공공과 민간이 공동으로 추진하는 협약으로 상호 이익과 지역사회를 위한 공공과 민간의 관계개선 지원을 목적으로 하며,
- 정부와 시민사회 부문이 협력을 통해 달성하고자 하는 공동의 목표와 목표를 실현하기 위한 주체별 임무를 작성한 협약서를 기반으로 한 양자가 협치협약의 성격을 가짐
- 지리적 범위에 기반하여 국가협약(National Compact)과 지방협약(Local Compact)으로 운용되고 있다는 점도 주목할 부분임

2) 경과

ㅇ 1995년 영국에서는 이른바 제 3섹터(the third sector) 조직들이 자체적으로 독립적인 성격의 위원회(Deakin Commission)를 결성

- 1995년에 설립된 이 위원회(Deakin Commission)는 디킨(Deakin) 교수가 의장을 맡은 가운데 향후 10년 동안 영국의 자원봉사 섹터(Voluntary Sector)[17]의 역할에 대한 명확한 비전을 확립하고자 함

ㅇ 위원회에서 발간한 보고서의 내용은 자원봉사 섹터에 속하는 조직들의 내부 경영 및 운영 전반에 널리 적용되었으며, 외부 주체들 특히 정부와의 관계에서도 광범위하게 적용됨

- 위원회는 「자원봉사 섹터의 미래(Future of the Voluntary Sector)」라는 보고서에 "정부는 자원봉사단체의 정당성을 인정하고, 활발한 활동을 증진하기 위해 자원봉사단체의 다양한 역할과 책임성을 인정해야 한다"고 권고
- 여기에 더해 정부와 자원봉사단체 간의 향후 바람직한 관계를 정립하는데 필요한 기본원칙을 제시하는 '협약' 체결도 제안됨

---

17) 영국 전국자원봉사단체협의회(National Council of Voluntary Organizations: NCVO)는 6가지 특징(형식성, 독립성, 비영리성, 자치성, 자원봉사, 공공 이익)을 가진 조직을 포괄하는 용어로 Voluntary sector를 사용. Voluntary sector에는 자선기관, 재단, 사회복지기관, 종교기관, 지역사회 조직 등이 포함됨. 이 연구에서는 Voluntary sector를 자원봉사 섹터라고 번역하여 사용함

- 정부와 자원봉사 섹터의 협약 체결에 대한 본격적 논의는 1997년 제 3섹터 대표들이 참가하는 전국 규모의 컨퍼런스에서 시작
  - 컨퍼런스에서 제 3섹터의 중간지원조직과 협약을 추진하기 위한 집단이 만들어졌으며 협약에의 참여를 둘러싼 공론화도 시작됨
  - 이러한 과정에서 제 3섹터의 이해대변 기구와 협약실무기구로서 '전국자원봉사단체협의회(National Council for Voluntary Organizations: NCVO)'와 '협약운영위원회(Compact Working Group on Government Relations)'[18]가 설립됨
  - 이후 1997년 10월부터 1998년 2월까지 5개월 동안 2만 5천여 개의 제 3섹터 기관을 대상으로 공론과정을 진행
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 1998년 세계 최초로 정부와 시민사회(당시에는 제 3섹터) 간 협치협약(Compact)가 체결됨
  - 약 2만여 개 이상의 조직과의 협의 후에 내무부(Home Office)와 협약운영위원회가 주도하여 1998년 공공과 민간의 협약이 체결
  - 국가협약이 발표된 이후 1999년 들어서는 협약의 실천방법을 명확히 하기 위해 실천 규약(codes of good practice)을 발표
- 2000년 제1회 협약 연례회의를 개최하였고, 2003년에는 협약 실행을 지원하기 위한 프로그램을 추진
  - 2000년 5월에 개최된 협약 연례회의에서는 협약 체결 및 실천과정 등을 점검
  - 2003년 NCVO는 협약 실행과정에서 발생할 수 있는 위반과 논란 해결을 목적으로 하는 '협약옹호프로그램(Compact Advocacy Programme)'을 추진
  - 협약과 관련한 각종 정보 및 가이드라인 등을 웹사이트에 공개하여 누구나 쉽게 정보를 확인할 수 있게 함
- 2007년 실효성 있는 협약의 실행을 위해 '협치협약위원회(the Commission for the Compact)'가 설치·운영

---

18) 'Compact Working Group on Government Relation'는 현재 협약사무를 전담하는 중간지원조직인 '협약의 소리(Compact Voice)'라는 기구의 전신이며, 이 보고서에는 협약운영위원회로 번역함

- 협치협약위원회는 독립적인 위원회 조직으로서 협약의 이행과정을 모니터링하고 홍보하는 책임을 담당

○ 2009년 협치협약의 내용 중 일부가 수정되었으며, 협약의 실행을 뒷받침하기 위한 실천규약(code of practice)이 만들어짐

- 3개의 실천규약이 만들어졌는데, 각각은 정책 개발에 대한 개입, 자원할당, 평등 증진 등임

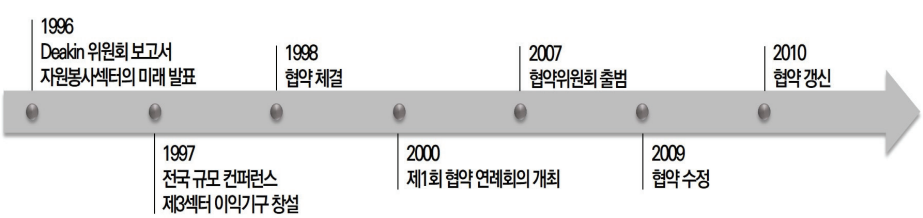
○ 2010년 새로 출범한 보수당의 캐머런 정부는 '큰 사회(Big society)'라는 기조하에 협치협약을 갱신(renewal)

- 협치협약을 갱신하게 된 주요 동기는 새로운 연합정부의 우선순위 변경과 협약의 강화에 대한 필요성이었음
- 2010년 9월부터 10월까지 '협약의 소리'는 새로운 협약의 내용을 구성하기 위해 자원봉사섹터 조직들로부터 의견을 수집

○ 공공부문의 대표인 내각실과 민간부문의 대표인 '협약의 소리'(Compact Voice)가 공동으로 주도하는 가운데 협치협약을 갱신

- 협약의 갱신과 함께 '협치협약: 책임성 및 투명성 지침(The Compact-Accountability and Transparency Guide)'도 발표
- 책임성 및 투명성 지침은 협약의 실효성을 담보를 목적으로 정부가 협약에 어떤 책임을 질 수 있는지, 협약을 충실히 이행하기 위한 방안은 무엇인지 등의 주요 내용이 담겨 있음

○ 2011년 3월에 '협치협약위원회'의 운영이 종료되었고, 그 대신 협치협약 위원회의 사무는 협약의 소리(Compact Voice)와 내각실의 시민사회청(Office of Civil Society)이 맡게 됨



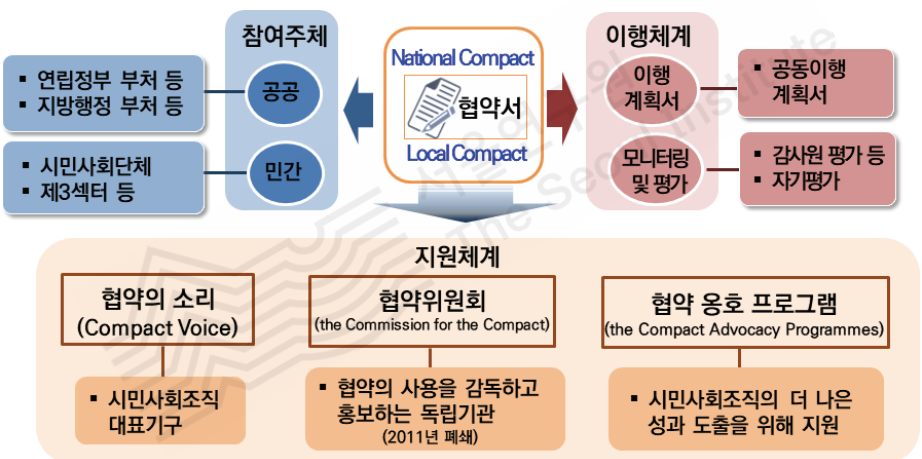
[그림 3-1] 영국 협치협약(Compact) 추진 경과

2_국가협약(National Compact)의 추진내용 및 방법

1) 참여주체 및 구성체계

○ 영국 협치협약의 구성과 운영은 협약서를 근간으로 참여주체, 이행체계, 지원체계 등으로 구분하여 살펴볼 수 있음

- 협치협약에는 공공과 시민사회의 다양한 주체들이 참여하는 가운데 상호 협의 및 합의를 통해 협약서를 도출
- 협치협약 이행계획서 및 이의 모니터링과 평가 등을 통해 협약의 실행을 뒷받침하는 이행체계를 구축하였고,
- 협치협약위원회, 협약의 소리, 협약옹호프로그램(the Compact Advocacy Programme) 등을 통해 협약을 참여하는 주체들의 활동을 지원

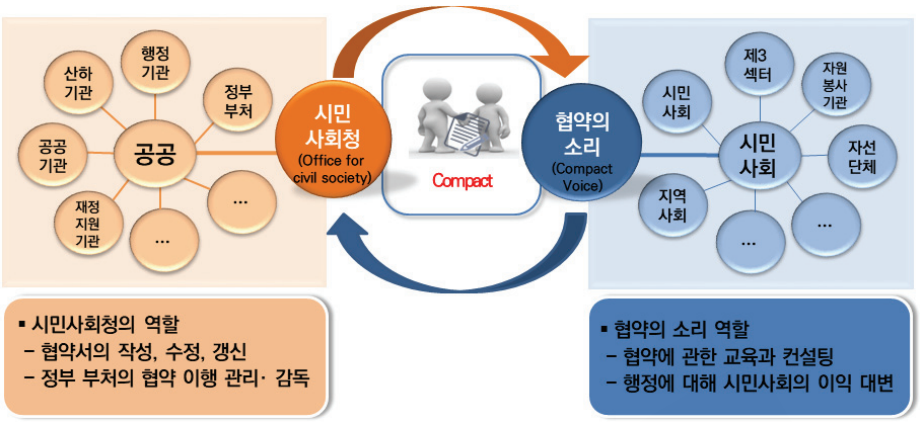


[그림 3-2] 영국의 국가협약(National Compact) 구성체계

○ 협치협약은 공공과 민간의 다양한 당사자 주체들이 참여하되 '시민사회청(Office of Civil Society)'과 '협약이 소리(Compact Voice)'가 협약 전반을 관리함

- 행정영역은 정부 부처, 독립행정기관, 산하조직, 실행 공공기관 등 모든 공공조직 및 시민사회단체에 자금을 지원하는 기관을 포함함
- 내각실 소속의 시민사회청이 정부부처를 대표하여 행정 영역에서의 협약의 전반을 관리

- 시민사회 여역은 자선단체, 사회적기업, 사회복지단체, 자원봉사단체, 지역사회단체 등이 참여하며, 협약의 소리가 시민사회를 대표하여 협약의 전반을 관리



[그림 3-3] 영국의 국가협약(National Compact) 참여주체

- ㅇ 체결된 협약서는 내용적으로 선언적 규정의 성격을 지니므로 협약을 실효성있게 추진하려면 이행체계 마련이 필수적임
  - 협약은 공공과 시민사회의 다양한 주체들의 활동을 통해 이루어지는 바, 이를 실제적 행동으로 이끌어내기 위해서는 구체적 이행계획서가 필수불가결
  - 이를 위해 시민사회청과 협약의 소리는 협약의 목표를 달성하기 위한 정부 부처와 시민사회단체들의 '공동이행계획서', 영역별의 구체적 '실천을 위한 규약(code of practice)' 등의 문서를 도출
- ㅇ 공동이행계획서에 더해 협치협약의 추진과정과 성과 등을 모니터링하고 평가할 수 있는 체계를 구축하는 것도 중요
  - 협치협약위원회(the Commission for the Compact), 감사원(National Audit Office), 협약의 소리(Compact Voice) 등이 주로 정부 및 민간의 협약 실천을 모니터링하고 평가하는 역할을 수행
  - 특히, '협약의 소리'는 이를 위해 '자가진단도구(self-assessment tool)'를 개발하였으며, 이를 통해 사회협약을 실천하는 행정 및 시민사회단체들은 협약 실천에 대한 자가진단을 실시

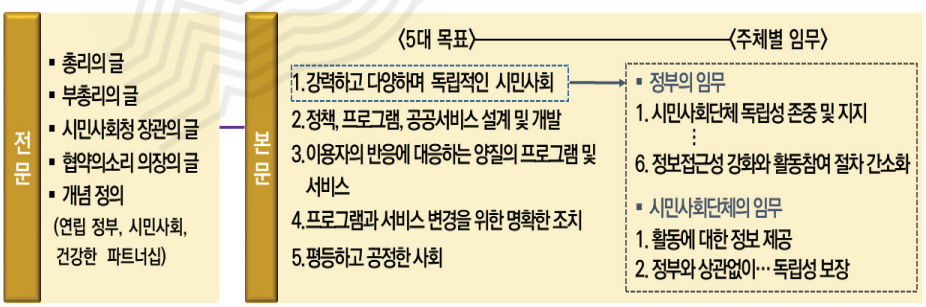
○ 이외에 협치협약 제도에서는 행정과 민간의 협약 참여 및 실천을 지원·촉진하기 위한 다양한 기관 및 프로그램 등의 지원체계도 존재

- 협약의 소리는 협약 관련 교육과 자문 등을 제공하며, 정부 부처에 시민사회와 지역사회 조직의 이익을 대변
- 시민사회청은 정부 부처 등에 협약을 홍보하고, 부처별 사업계획 작성 시 협약이 반영되도록 권고하고, 이들의 협약의 이행을 지원
- 협약옹호프로그램은 시민사회 및 지역사회조직들이 국가 또는 지역 차원에서 정부 및 공공기관과 협력 활동을 할 경우, 이들 조직들이 더 나은 성과를 얻도록 매개하고 지원하는 역할을 담당

2) 협치협약서의 주요 내용[19)]

○ 2010년에 개정된 국가협약(National Compact)의 협약서는 '전문'과 '본문'으로 구성

- 전문에는 협약에 참여하는 행정과 민간의 대표자들의 협약의 의의, 협약에 대한 기대, 협약서의 중요 개념에 대한 설명 등이 기재
- 본문에는 행정과 시민사회가 협약을 통해 달성하고자 하는 5대 목표와 각 목표를 달성하기 위한 참여주체의 임무(mission)를 명시



[그림 3-4] 영국 국가협약(National Compact)의 협약서 구성

○ 협약서 전문에는 각급 대표자들의 글과 함께 협약 주체의 역할과 협약과 관련된 개념에 대한 소개글이 있음

---

19) 협약서의 내용은 2010년에 발표된 국가협약(National Compact)을 바탕으로 작성하였으며, 협약서 전문은 부록 참조

- 총리, 부총리, 시민사회청 장관, 협약의 소리 의장 등 4인이 작성한 글은 정부와 시민사회 간의 파트너십과 함께 협약이 성공적 파트너십의 기반이 될 것으로 기대한다는 내용을 반영
- 여기에 더해 이들 대표들의 글에는 모두 파트너로서의 시민사회의 역량, 다양성 및 독립성이 중요하다는 점도 강조

〈협약서 전문 중 참여주체 대표들의 글〉

- 총리의 글: "협약은... 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 중진에 중요한 역할... 시민사회의 도움이 있어야만 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 공공 서비스를 제대로 제공할 수 있습니다...."
- 부총리의 글: "... 협약은 정부와 시민사회단체 간의 생산적인 파트너십을 위한 기반을 다지며, 권력 이동이라는 목표 달성을 위한 핵심 역할을 수행하기 위해 시민사회의 다양성 및 독립성이 필수적입니다"
- 시민사회청 장관의 글: "... 시민사회를 사람들의 삶의 질 향상을 돕는 강력하고 독립적인 파트너로 여기고 있습니다...(중략)... 본 협약은 시민과 지역사회에 더 나은 결과를 제공하기 위한 안정적이며 성공적인 파트너십 구축에 기반이 됩니다..."
- 협약의 소리 의장의 글: "... 협약은 정부와 시민사회의 관계 기틀 수립에 중요한 역할을 하고 있습니다... (중략)... 협약서는 양자가 문서를 넘어 강력한 관계를 형성하기 위한 기반이 되는 최고의 플랫폼이기도 합니다..,"

- ㅇ 그다음으로 협약서에는 협약의 참여의 주체인 연립정부와 시민사회의 역할, 그리고 협약의 중요한 개념인 행정과 민간의 건강한 파트너십에 대한 정의가 있음
  - 연립정부는 시민사회에 더 많은 권한을 주며 시민사회단체의 활동을 장려하는 등의 역할을 수행
  - 시민사회는 사회적 목표 및 목적을 위해 헌신해야 하며, 행정과의 긍정적 파트너십을 통해 시민과 지역사회의 변화를 인지
  - 건강한 파트너십에는 본 협약서 본문에 제시되는 원칙들을 따를 것을 권장하고 있음
- ㅇ 한편 본문에서는 행정과 시민사회의 파트너십을 통해 달성하고자 하는 5개의 목표와 정부와 시민사회단체의 임무(mission)가 기술
  - 5대 목표는 ① 강력하고 다양하며 독립적인 시민사회, ② 정책, 프로그램 및 공공서비스의 효율적이고 투명하게 설계 및 개발, ③ 사용자의 반응에

민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스, ④ 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 확실한 준비, ⑤ 평등하고 공정한 사회 등임

① 강력하고 다양하며 독립적인 시민사회(A strong, diverse and independent civil society)

- ‘강력하고 다양하며 독립적인 시민사회’ 목표에서는 독립성을 기반으로 시민사회단체를 활동할 수 있게 하기 위한 다양한 지원방법 등을 명시
  - 정부의 임무로는 시민사회의 독립성 존중, 시민사회단체 재정 등 지원, 시민사회에 대한 다양한 지원방법 고려 등 6개의 임무가 제시
  - 반면, 시민사회의 임무는 정부와의 관계없이 공익을 위한 대표 명분에 중점을 두고, 독립성 보장 등 2개의 임무가 제시

② 정책, 프로그램 및 공공서비스의 효율적이고 투명하게 설계 및 개발(Effective and transparent design and development of policies, programmes and public services)

- ‘정책, 프로그램, 공공서비스의 효과적이고 투명한 설계와 개발’ 목표에서는 정부의 정책 및 프로그램 개발 시 고려해야 하는 사항과 시민사회단체의 참여를 독려하기 위한 방법 등을 명시
  - 정부의 임무로는 사회적, 환경적 및 경제적 가치를 바탕으로 정책, 프로그램 및 서비스 개발, 정책, 프로그램 및 서비스를 개발하기 위해 시작단체에서부터 시민사회단체와의 협력 등 6개의 임무가 제시
  - 시민사회의 임무는 정부와의 협의 추진 및 그에 대한 대응, 정책 제시할 때, 증거 기반의 해결안에 집중 등 3개의 임무가 제시

③ 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스(Responsive and high-quality programmes and services)

- ‘사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스’ 목표에서는 서비스 제공 및 관리를 위한 정부와 시민사회의 역할과 정부와의 계약, 자금 지원 등의 절차 및 이행 등에 관한 내용을 명시
  - 정부의 임무로는 시민사회단체에게 서비스 공급자 역할과 기회 제공 확대, 시민사회단체에 자금을 지원할 수 있는 다양한 방법 고려, 기금

관련 결정에 관한 명확한 근거와 투명성 보장 등 13개 임무가 제시

- 시민사회의 임무는 정부의 자금 지원 시 자금 제공의 적합성 보장 및 성과 달성 방법을 명확하고 구체적으로 제시하는 것과 함께 보고의 개방성과 투명성 확보 등 6개 임무가 제시

④ 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 명확한 조치(Clear arrangement for managing changes to programmes and services)

- ‘프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 명확한 조치’ 목표에서는 공공서비스를 전달하는 시민사회단체에 대한 재정지원의 변화(자금 감축, 종결 등)가 발생하는 경우 시민사회단체와의 논의 및 합의, 공적자금 종료에 대한 계획 수립 등에 관한 내용을 명시
  - 정부의 임무로는 정부의 자금지원을 종료하기 전에 시민사회단체와의 합의, 향후 정부지원에 대한 제약이나 변화가 있을 경우 가급적 신속하게 잠재적인 영향에 대해 시민사회와 논의하고, 관련 단체들이 대응할 기회 제공 등 4개의 임무가 제시
  - 시민사회의 임무에는 정부의 자금제공 종료계획 수립, 정부의 자금제공 변경이 미치는 영향 등에 대해 정부에 자문 제시 등 3개의 임무가 제시

⑤ 평등하고 공정한 사회(An equal and fair society)

- ‘평등하고 공정한 사회’ 목표에서는 불법적 차별 철폐, 평등 증진, 사회적 약자를 위한 실질적 조치, 서비스 이용자 고려 등에 관한 내용을 명시
  - 정부의 임무에는 사회적 약자를 대변하거나 이들에게 서비스를 제공하는 시민사회단체와 협업, 불법적인 차별 철폐, 평등 증진을 위한 실질적인 조치 이행 등 3개의 임무가 제시
  - 시민사회의 임무는 정부의 자금제공에 대해 차별 철폐 및 평등 증진을 위한 단체의 임무 수행 성과 입증 등 2개의 임무가 제시

3) 협약 이행체계의 주요 내용

(1) 협약이행계획서 관련

- 협치협약은 협약서를 기반으로 정부와 시민사회의 이행을 위한 계획서 수립

서울연구원 The Seoul Institute

및 이행과정 점검 등의 이행체계 구축

- 주체 간 관계개선 등 협약의 실효성 있는 이행을 위한 협약 이행계획서 등의 각종 문서를 제공하고 있음
- 여기에 더해 협약의 실행과정을 점검하는 모니터링 및 평가 등도 이행체계의 중요한 일부로 구성

○ 협약의 원칙을 구현하고 이를 모니터링하는 방법이 구체적으로 기술된 협약 이행계획서(이하 이행계획서) 수립은 정부와 시민사회가 협약을 이행하는 데 있어 긴요

- 이행계획서는 협약의 실행과정을 점검하기 위한 핵심 도구이자 협약의 성과를 입증하기 위한 기초작업이라 할 수 있음
- 이행계획서에서는 참여주체의 역할은 무엇인지, 협약 실천의 책임은 누구에게 있는지, 실천을 위해 무엇이 필요하지 등을 구체화

○ 국가협약의 이행과 관련하여 '협약의 소리'와 '시민사회청'은 「공동이행계획서(Joint Action Plan)」를 수립

- 「공동이행계획서(Joint Action Plan)」는 협약 달성을 위해 공공과 민간 공동의 목표를 설정
- 여기에 더해 목표 달성을 위한 정부와 시민사회의 역할을 제시하고, 이외 협약 이행과 관련한 다양한 지침도 함께 제공함

○ 이와 관련해 시민사회청은 각 정부 부처의 사업계획(Business Plan) 수립 시 협약의 내용을 반영하도록 권고하고 있음

- 시민사회단체와 협업 또는 시민사회단체에 자금을 지원하는 정부의 부처는 시민사회청의 권고에 따라 사업계획 수립 시 협약의 내용을 반영하여 사업계획을 세우며 실행하고 있음

○ 이하에서는 공동이행계획서의 주요 내용을 살펴보고자 함

① 공동이행계획서(Joint Action Plan)의 구성

○ 행정과 시민사회가 합의를 통해 공동이행계획서를 수립하며 관련 분기별로 회의를 개최

서울연구원 The Seoul Institute

- 협약의 소리와 시민사회청/내각실(Cabinet Office)이 함께 세부 운영계획을 작성하며, 협약의 소리는 세부 운영계획을 보완
- 협약의 소리, 시민사회청, 부처별 협약 리더들이 분기별로 회의를 개최해 협의 추진과 관련된 이슈를 논의함

○ 공동이행계획서에는 협약의 이행을 향한 공동의 목표 그리고 내각실(시민사회청)과 부처별 협약 리더(compact leader), 협약의 소리가 수행해야 할 역할이 구체화

- 주목할 점은 협약을 실행하기 위해 정부 부처별 협약 리더를 지정해두었다는 것임
- 이들은 부서 내에서 협약의 이행을 적극적으로 관리하고, 협약에 관한 인식을 대내외적으로 확산하는 등의 역할을 수행

○ 2014-15년에 발표된 공동이행계획서는 총 8개의 공동 목표와 각 목표를 달성하기 위한 각 주체의 역할이 기술되어 있음(※아래 박스 참조)

〈공동이행계획서(Joint Action Plan) 예시〉

목표	협약의 소리	내각실(시민사회청)	부처별 협약 리더
협약의 원칙을 반영하는 정책 개발 지원	-정책 개발을 확인하고 참여하는 경우, 협약의 원칙에 연결하고 정책이 시민사회단체의 요구를 반영하고 충족시킬 수 있도록 건설적인 피드백 제공 등	-시민사회단체에 영향을 미칠 수 있는 정부 부처의 정책 개발 시 협약을 알리고, 개방정책수립(open policy making)과 같은 새롭고 혁신적인 업무 방식 홍보	-부서 전반의 팀과 좋은 관계를 유지하고, 부서 내 파트너십 위원회가 시민사회단체(Voluntary, community and social enterprise)와 관련된 중요 정책의 발표 및 협의(consultation)하도록 유지 -시민사회단체의 발전 인식을 유지하고 적절한 경우 정책에 연계
정부 및 산하공공기관 등이 진행하는 커미셔닝 및 조달에 협약의 원칙 홍보	-커미셔닝 및 서비스 제공기관과 관련한 다양한 자료를 개발하고 시민사회단체의 욕구와 이해관계를 제시	-커미셔닝과 자금 조달 과정에 협약의 관련성을 높이기 위해시민사회청, 협약의 소리와 정부 부처의 협약 리더의 대화 조정	-동료들과 협력하여 부서 내 커미셔닝과 조달 활동 간의 연계가 협약의 원칙으로 이루어질 수는 영역 및 새로운 작업 방식이 효과적인 영역 확인
⋮	⋮	⋮	⋮

② 정부부처별 사업계획(Business Plan)과 협약의 연계

- 협약은 모든 정부부처들이 사업계획에 포함하고 있는 7가지 우선순위 중 하나이며, 각 부처는 이를 반영하여 사업계획을 수립
  - 시민사회단체에 재정을 지원하는 14개 부처[20]는 협약의 내용을 반영하여 사업계획을 작성하고, 작성된 사업계획은 '협약의 소리' 홈페이지를 통해 공개
  - 시민사회단체는 '협약의 소리' 홈페이지에서 조직이 속한 영역과 관련된 정부부처의 사업계획 중 협약 관련 항목을 확인할 수 있음

〈협약의 내용을 반영한 정부부처의 사업계획 예시: 내각실과 기업혁신숙련부〉

- 내각실(Cabinet Office)
  - 차세대 지역사회 활동가 교육 및 지역사회 역량 강화
  - 자선단체, 사회적기업 및 기타 비정부기구가 공공서비스 개혁으로 열린 기회를 놓고 경쟁할 수 있도록 지원
  - 16-17세의 시민들에게 일과 삶을 위한 기술을 제공하고 응집력 있고 참여도 높은 사회로의 촉진
  - 사회문제 해결 및 경제 성장 촉진을 위한 사회적 금융 및 기업 개발 지원

- 기업혁신숙련부(Department for Business, Innovation and Skill)
  - 과학기술 우수성의 창출과 대학교, 산업 간 연계성 강화를 통한 민간 투자 연구 활성화 및 기술 상업화 연구 지원
  - 주요 질병을 예방하고 치료하는 것을 목표로 다양한 기관과의 파트너십 구축 지원
  - 제3섹터 국가학습연맹(the Third Sector National Learning Alliance)과의 협의를 통해 제3섹터 부문의 학습 및 기술 증진

- 정부 부처의 협약 이행을 지원과 관련하여 주요 문서로 '책임성 및 투명성 지침(안내서)(The Compact-Accountability and Transparency Guide)' 가 있음
  - 이 지침에는 각 부처 및 공공기관을 대상으로 협약 내용에 따라 책임성

20) 협약의 소리 홈페이지를 통해 사업계획을 공개하는 정부 부처는 내각실(Cabinet Office), 기업혁신숙련부(Department for Business, Innovation and Skills), 지역사회·지방정부부(Department for Communities and Local Government), 문화, 미디어 스포츠부(Department for Culture, Media and Sport), 문화, 미디어 스포츠부(Department for Culture, Media and Sport), 환경식품농무부(Department for Environment, Food and Rural Affairs), 교통부(Department for Transport), 노동연금부(Department for Work and Pensions), 에너지기후변화부(Department for Energy and Climate Change), 건강부(Department for Health), 국세청(Her Majesty's Revenue and Customs), 재무성(Her Majesty's Treasury), 내무부(Home Office), 법무부(Ministry of Justice)임

있고 투명한 조치를 취하도록 권고하는 내용을 담고 있음

- 각 부처와 공공기관은 책임성 및 투명성 지침에 있는 규정 등을 가급적 준수하고자 노력하고 있음

○ 협약 이행계획서에 더해 협약 이행을 평가한 보고서도 협약 이행을 뒷받침하는 중요 문서로 활용되고 있음

- 영국 감사원(2012)이 정부 부처를 대상으로 협약 이행을 평가한 보고서인 「정부 부처의 국가협약 이행보고서(Central government's implementation of the national Compact)」를 발표
- 보고서 안에 '협약의 이행을 지원하는 각종 수단(Tools to help implement the compact)'을 제시

○ '협약의 이행을 지원하는 각종 수단'은 협약 실천과 관련하여 중요한 활동과 원칙을 제시하고 있음

- 부서별 사업계획서 수립 등 17개의 정부 부처의 협약 관련 업무가 제시
- 17개의 개별 활동은 ① 협약 실행의 리더십과 책임성(ownership) 지원, ② 협약 구현에 대한 내부 및 외부보고 지원, ③ 협약의 우수사례 발굴 및 공유 지원, ④ 협약 실행의 평가 지원, ⑤ 시민사회와의 투명한 관계 장려 등 5개의 원칙에 따라 구체적으로 작성됨

〈협약 이행을 지원하는 각종 수단(Tools to help implement the compact)〉

- '협약 이행을 지원하는 각종 수단'은 협약 실천과 관련하여 중요 활동과 원칙을 제시하고 있음
- 정부 부처의 사업 추진 시 협약의 내용을 고려하여 진행하도록 도움을 제공할 뿐만 아니라 정부 부처의 협약 이행에 대한 모니터링 및 평가의 기준에 되기도 함
- '협약 이행을 지원하는 각종 수단'의 내용 일부

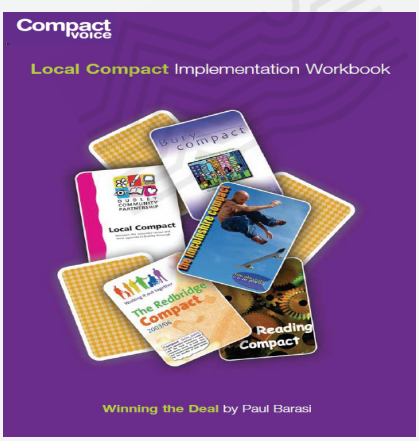
내용	원칙				
	A	B	C	D	E
	협약 실행의 리더십과 책임성 지원	협약 구현에 대한 내부 및 외부보고 지원	협약의 우수사례 발굴 및 공유 지원	협약 실행의 평가 지원	시민사회와의 투명한 관계 장려
부서별 사업계획	고위 공무원은 조직 전체의 책임성 장려	사업계획을 통해 외부 고객에게 실적을 보고	정부 부처가 모범사례를 이해할 수 있도록 하는 사업계획	부처가 협약 구현을 평가하도록 장려하는 사업계획	부처에 소속된 시민사회의 참여를 설명하는 사업계획

내각실의 협약 감독 역할	내각실은 정부 내 협약 사업 감독	내각실은 정부 부처의 협약 실행의 감독자 역할을 통해 보고	내각실 정부 부처 전반에 걸쳐 우수 사례 공유	의미있는 평가를 수행하는 방법에 대한 내각실의 제시	내각실은 시민사회의 핵심 연락 지점
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮

③ 시민사회의 협약 이행을 지원하는 다양한 지침

- 협약의 소리는 지방정부 및 시민사회단체의 지방협약 체결 및 실행을 돕기 위해 다양한 지침을 제공
  - 지방협약 사용자 지침(local compact user guide), 지방협약 실천 워크북(local compact implementation workbook), 지방협약을 위한 파트너십 운영 툴킷(partnership working toolkit for local compacts and the voluntary sector) 등을 제공하고 있음
  - 이들 문서는 협약에 대한 개괄적 내용, 지방협약 체결/갱신에 대한 내용, 협약을 실천하기 위한 계획/모니터링/평가에 대한 내용, 지방정부와 시민사회단체의 활동에서 발생하는 분쟁 처리 등에 대한 내용이 포함

〈시민사회의 협약 이행을 지원하기 위한 각종 문서 예〉



지방협약 실천 워크북(2006)
- 지방협약 실천방법, 이행계획, 연례점검, 평가 및 성과 지표 등의 내용이 작성됨

지방협약을 위한 파트너십 운영 툴킷(2014)
- ① 협약 소개, ② 지방협약을 위한 협약서 작성, 수정, 개정, ③ 이행계획, 모니터링, 평가, ④ 커미셔닝과의 관계, ⑤ 새로운 민간단체와의 협력, ⑥ 분쟁해결절차 등 6개의 영역으로 작성됨

(2) 모니터링 및 평가

- 협치협약을 실효성있게 이행하는 데 있어서 모니터링과 성과를 평가하는 이행계획서 수립 못지않게 중요
  - 영국은 협약의 모니터링과 평가가 주체별로 구분되어 수행하고 있으며, 협약 참여주체 각 기관의 자체평가 등을 통해 협약의 실천을 평가
  - '감사원(National Audit Office)'은 정부 부처를 대상으로 평가를 수행하고, '협약의 소리'는 시민사회단체를 대상으로 평가를 수행
  - 여기에 더해 협약 참여주체 각 기관의 자체평가 등을 통해 협약의 실천을 평가
- 감사원의 평가는 중앙정부의 협약의 실천을 모니터링하고 평가함으로써 정부의 민관협치에 관한 의지와 책임성 확보를 목적으로 함
  - 감사원의 평가는 정부 부처별로 협약 운영에 대한 조사를 실시하고, 협약 실천의 우수 분야, 개선 분야를 파악하여 장기적으로 더욱 강력한 공공과 민간 협력의 책임구조 확립을 목적으로 함
  - 협약에 대한 각 부처의 적극적 참여를 끌어냈으며, 시민사회청의 권장사항에 대한 부처들의 실천도 더욱 향상시킴
- 2012년과 2015년에는 정부의 협약 이행에 대한 모니터링 및 평가보고서가 발표
  - 2012년에 '중앙정부의 국가협약 이행보고서(Central government's implementation of national compact)', 2015년 '중앙정부의 국가협약 이행: 후속 조치(Central government's implementation of the national compact: a follow-up)보고서'가 발표
  - 2015년에 발표된 보고서는 2012년 보고서의 권고안에 대한 중앙정부의 이행과정 및 성과를 분석
- 협약의 소리는 「지방협약에 대한 연례조사보고서(annual survey of local compacts)」도 매년 발표
  - 동 보고서는 시민사회단체를 대상으로 하고 지방협약의 운영실태 및 지방협약에 대한 정책수요 등을 조사

- 지방협약의 갱신 여부, 협약 참여주체, 분쟁조정 절차, 협약의 성과 및 효과성 등 협약의 구조적인 사항이 조사내용에 포함
  - 여기에 더해 정부의 예산 지원 및 삭감, 커미셔닝(영국 공공부문 위탁계약), 사회적 가치 등 시민사회단체와 관련된 정책 변화에 따른 영향도 조사

○ 한편, 협약의 소리는 지방협약을 체결하고 실행하는 지방정부 및 시민사회단체를 위해 '자가진단도구(self-assessment tool)'도 제공

- 이 자가진단도구는 지역사회 내 주민 및 환경에 이익을 위해 공공과 시민사회부문 간 공정하고 생산적 관계 형성을 목표로 함
- 구체적으로 지방협약에서 제시하는 공동 목표 및 주체별 역할 등을 점검하는 체크리스트 형식의 평가틀임

○ 이 자가진단도구는 참여기관 확보 등 8개의 항목으로 구분되는, 총 27개의 문항으로 구성(※아래 박스 참조)

- ① 참여기관 확보, ② 정책 및 우선순위, ③ 절차 및 체계, ④ 훈련 및 참여 유도, ⑤ 시민사회와 공공과의 관계, ⑥ 홍보 및 커뮤니케이션, ⑦ 문제해결, ⑧ 향후 변화에 대한 준비 등 8개 항목을 제시
- 각 항목별 수행되어야 하는 다양한 상황에 대한 질문을 통해 협약 참여주체들은 스스로 협약이행과정을 평가할 수 있음

〈자가진단도구(Self-assessment tool)〉

- 자가진단도구의 프레임은 8개의 항목, 총 27문항으로 구성

구분	내용
1. 참여기관 확보	- 지방협약의 참여주체가 되는 절차가 명확하고 찾기 용이한가? - 지방협약 참여가 커미셔닝 기관 등 새로운 단체들에게 이익이 되는가? - 임상커미셔닝그룹 등과 같은 새로운 기관이 참여했는가? - 지역 민간부문의 단체의 협약 참여를 권장하는가? 참여한 적이 있는가?
2. 정책 및 우선순위	- 커미셔닝 내용과 방법을 포함한 공공의 정책 수립에 시민사회 및 협약 주체는 어떤 영향을 미치는가? - 협약 그룹 또는 다른 방법을 통해 공공과 시민사회 모두 중앙정부 -프로그램이나 협의에 대해 공동 대응을 개발하는지? - 공공의 주요 정책결정은 협약의 원칙과 일치하는지? - 공공서비스 관련 법 등에 대한 지방정부의 고려사항은 무엇인가?/ 어떤 영향을 미쳤는가? 관련법에 따라 시민사회 부문을 위해 지방협약그룹 및 선도조직은 무엇을 고려하는지?

3. 절차 및 체계	- 지방협약 이행, 운영그룹이 있는지?/ 매년 회원이 선출되며, 자격이 갱신되는지? - 지역의 다양한 조직들이 참여하고 있는지? - 협약그룹은 회의 및 활동을 위한 분명한 의제를 가지고 있는지? - 지방협약의 최근 갱신은 언제인지? 협약은 커미셔닝 환경에 대한 정책변경 등을 고려하는지?
4. 훈련 및 유도	- 협약은 시민사회나 지방정부 등 중요 기관 및 사람을 참여를 유도하는지? - 협약은 회원을 유도하고 있는지?
5. 시민사회와 공공과의 관계	- 지역 시민사회부문은 공공기관 및 민간부문 계약자에게 어느 정도의 의지를 표명하는지? - 시민사회부문이 외부의 기관에 한 목소리로 말해야 할 때(예, 포럼을 통해) 한 목소리로 말할 수 있는지? 효과적이고 시의적절한 방법으로 하는지? - 공공부문은 예산을 삭감하거나 배분하기 3개월 전에 통보하는지? - 공공부문은 계약과정을 포함하여 자금 결정을 할 때 사회적, 환경적 및 경제적 가치를 고려하는지?
6. 홍보 및 커뮤니케이션	- 지방정부와 시민사회단체의 주요 주체는 웹사이트에서 협약에 대한 약속을 분명히 하는지? - 협약 이행의 성공사례는 어떻게 발표되는지? 사례가 많은 사람들에게 전달된다고 생각하는 근거는 무엇인가? - 공공과 민간부문의 주요 의사결정자가 협약을 이해하고 협약 관련 정보를 어디서 찾을 수 있는지 알고 있는지?
7. 문제해결	- 지방협약에 분쟁 해결절차가 명확한지? 그것이 알려져 있고 사용되는지? - 협약에 이슈가 있다고 생각되는 문제가 있거나 협약 이슈가 확실하지 않은 경우 협약그룹의 관심을 끌 수 있는지?
8. 향후 계획	- 지방협약 그룹 및 파트너는 자금 부족이나 핵심 인물의 부재와 같은 사태에 대비할 준비가 되어 있는지? - 지방협약 그룹이 해당 지역의 주요 문제를 논의하고 토론하는지? 혁신적으로 해결할 수 있는 방법은 무엇인가? - 지방협약 그룹은 새로운 커미셔닝 기관에 적극적으로 연락하는지?

4) 협약 지원체계

(1) 개요

- ㅇ 협치협약을 지원하는 요소는 협약이행을 뒷받침하는 지원기관과 지원프로그램(Compact Advocacy Programme)으로 대별해 볼 수 있음
- ㅇ 협약의 실효성 있는 이행을 지원하는 기관으로 '협약의 소리'와 '시민사회청'이 있음
  - 지방협약의 경우 지자체별로 다르지만 지방협약을 담당하는 협약운영위원회를 설치하거나 협약과는 별개인 기존 민관협력기구 등을 활용하기도 함

- 협약지원프로그램은 정부와 시민사회단체의 협약 실천과정에서 발생하는 분쟁 등을 조정해주는 제도적 장치로 기여
  - 지자체 차원에서는 '의회 옴부즈맨(Parliamentary ombudsman)' 제도를 통해서도 협약과 관련된 고충 등을 처리할 수 있음

(2) 지원기관

○ 영국은 정부와 시민사회를 각각 지원하는 조직이 있으며, 이들 조직은 분기별로 회의를 열어 협약과 관련한 주요 문제를 논의함

- 민간기구로 자원봉사단체협의회(NCVO)와 협약의 소리가 시민사회단체의 협약 이행을 지원
- 내각실의 시민사회청(Office for Civil Society)이 중앙정부의 부처별 협약 이행을 총괄 관리·지원함

① 자원봉사단체협의회(National Council for Voluntary Organisations: NCVO)

○ 자발적 공익단체 1만 1,726개를 회원으로 두고 있는 NCVO는 시민사회의 대표적인 중간지원조직

- 1919년에 발족한 NCVO는 정부와 제3섹터의 협력을 제도적으로 명시한 협치협약(Compact)을 추진했던 핵심 조직
- NCVO는 협약을 추진하고 정부 내 제 3섹터청을 만드는 과정에서 1만 2,000여 개의 시민단체의 의견을 수렴해 정부에 전달하는 역할을 담당
- 협약의 추진을 위해 협약의 소리와 긴밀하게 연계·협력하고 있으며, 협약의 이행과정에서 발생하는 분쟁을 조정하는 프로그램을 운영

② 협약의 소리(Compact Voice)

○ 협약의 소리는 시민사회를 대표하며, 시민사회단체들이 지역 및 국가와 지역 단위에서 협약의 체결과 이행에 참여하는 과정을 지원

- 이사회 임원은 2만여 개의 시민사회단체를 대표하며, 현장조직(Frontline group)과 중간지원기관(Umbrella bodies) 등을 모두 포함
- 협약의 소리는 국가와 지역 차원에서 시민사회와 정부 간 강력하고 효과

서울연구원 The Seoul Institute

적인 파트너십을 보장하는 것이 핵심 역할

- 협약의 소리는 다양한 활동을 통해 정부와 시민사회의 파트너십을 지원
  - 정부와 정기적으로 회의를 진행하여 시민사회가 직면한 주요 이슈를 강조하고 시민단체와의 강력하고 효과적인 파트너십 개발을 위해 정부 공무원을 지원
  - 공공과 시민사회의 파트너십 개선에 관한 영국 전역의 모범사례 공유하고, 최근 이슈에 대한 정보와 자원을 제공

③ 내각실 시민사회청과 협약 리더(Compact lead)

- 내각실의 한 부서인 시민사회청은 협약 시 공공기관을 대표하는 기관으로 중앙정부의 협약사무 전반을 관리
  - 협약의 소리와 함께 협약서를 작성·수정·갱신하고 정부 부처의 협약 이행을 점검
  - 여기에 더해 정부 부처 등 공공기관을 대상으로 협약을 홍보하고 협약을 위한 활동을 지원
- 정부 내 각 부처들은 '협약 리더(Compact lead)'를 지정하여 부처 내 협약 관련 업무를 담당하도록 유도
  - 협약 리더는 정부 부처 내 사업에 협약이 어떻게 구현되는지 등을 관리하며, 조직 구성원에게 협약의 내용을 알리는 역할 등을 담당

서울연구원 The Seoul Institute

(3) 지원 프로그램

- '협약옹호프로그램(compact advocacy programme)'은 NCVO에서 진행하며, 정부와 시민사회가 협력하는 과정에서 초래되는 문제를 해결하는 데 도움을 제공
  - 협약의 원칙을 준수하지 않은 정부 부처 등 공공기관의 행위 등의 개선을 목적으로 함
  - 여기에 더해 공공기관의 협약 내용 위반 및 불이행, 공공기관과 시민사회단체의 분쟁, 시민사회단체에 대한 공공기관의 자금 축소나 중단 등을 주요하게 다룸

- 동 프로그램은 시민사회로부터 접수된 정부 부처의 협약 불이행 사항을 조정
  - 공공부문과의 파트너십 활동에 문제를 경험하는 시민사회단체는 관련 사항을 동 프로그램에 제보
  - 프로그램은 접수를 받은 후 협약의 내용에 위배된 부분을 찾아 해당 정부 부처에 권고 내용을 발송
  - 이 과정에서 정부와 민간 그리고 협약옹호프로그램의 담당자가 함께 모여 회의를 통해 분쟁을 조정하기도 함

〈협약옹호프로그램(Compact Advocacy Programme)에 따른 지원 사례〉

- 대상: 'Young people's advocate on sexual violence and exploitation' 사업을 정부의 지원금을 받아 시행하는 시민사회단체
- 문제: 정부 부처가 발행한 해당 사업의 지침서에 '기금은 인건비로만 쓸 수 있다(the funding can only be spent on the salary costs of the Young people's advocate)'라는 규정 때문에 사업을 실행 과정에서 인건비 외에 발생하는 간접비 등의 다른 비용의 처리를 못 하는 상황이 발생
- 활동: NCVO는 협약서의 3번째 목표인 '이용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스'의 정부의 임무인 "시민사회단체가 보조금을 신청할 때 훈련 및 자원봉사 참여와 관련된 비용을 포함하여 관련된 간접비가 포함될 수 있음을 인식할 것"을 인용하면서 인건비 외에 발생하는 관련 비용의 지원이 필요함을 제기
- 결과: 해당 정부 부처에서 보조금 프로그램에 대한 지침을 변경

- 여기에 더해 옴부즈맨(Parliamentary Ombudsman) 제도를 통해 협약 불이행에 대한 분쟁을 조정하기도 함
  - 옴부즈맨 제도는 의회로부터 임명을 받으며 행정부의 통제를 받지 않는 독립기구로 정부 부처 및 공공기관에 대한 불만 사항 조사를 담당
- 협약과 관련된 옴부즈맨은 공공기관과 시민사회단체의 파트너십 과정에 부당행위가 초래된 경우를 조사하며, 조사결과를 해당 정부 부처 등 관련 기관에 보고
  - 옴부즈맨은 조사결과 보고함에 있어서 문제의 해결책을 함께 제시하면서 시정조치를 권고
- 협약옹호프로그램을 통해 해결되지 않은 사항은 국회의원을 통한 옴부즈맨에 회부도 가능

- 옴부즈맨의 권고를 받은 정부 부처는 권고에 따라 시정조치를 하는 것이 일반적이나
- 옴부즈맨의 권고를 준수하지 않거나 거부하는 경우 해당 정부 부처의 사례를 의회에 보고

〈협약 이행과정에서 발생한 분쟁에 대한 옴부즈맨 제도의 지원 사례〉

○ 영국에는 여러 유형의 옴부즈맨 제도가 운영 중에 있음
- 경찰민원청(Police Complaints Authority)과 같은 특정 분야의 옴부즈맨도 있으며, 금융 옴부즈맨(Financial Ombudsman Service)과 같은 공공과 민간부문 혼합 옴부즈맨도 있음

○ 영국 옴부즈맨 제도의 가장 큰 특징은 국민이 직접 옴부즈맨에게 민원을 제기할 수 없다는 것임
- 국민이 옴부즈맨에게 민원을 제기하기 위해서는 반드시 국회의원을 거쳐야 함
- 국회의원은 자신의 재량으로 이를 옴부즈맨에게 보낼지 여부를 판단한 후 필요하다는 확인이 드는 경우에만 옴부즈맨에게 민원을 보내는 구조임

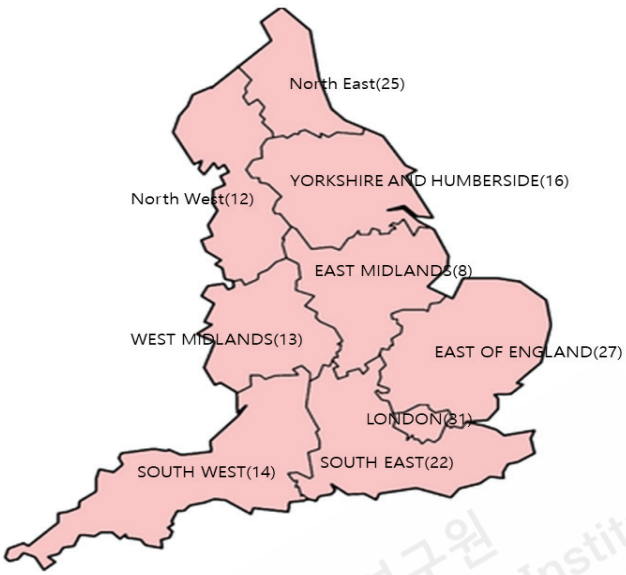
○ 옴부즈맨을 통한 협의조정
- 영국 의회 및 보건서비스 옴부즈만(the Parliamentary and Health Services Ombudsman: 이하 PHSO)은 정부 부처와 NHS(국가보건의료서비스)에 대한 불만과 관련된 사항을 담당
- 시민사회단체는 먼저 NCVO의 협약옹호프로그램에 연락하여 공공기관과의 파트너십 관계에서 발생한 분쟁을 중재할 수 있으나, 결과에 여전히 불만이 있다면, 국회의원을 통해 본 사례를 PHSO에 회부하도록 요청(시민사회단체가 정부 부처 또는 NHS에 대한 불만 사항을 국회의원을 통해 PHSO에 제기할 수 있음)
- 옴부즈맨은 독립적인 조직으로 내부의 다양한 기준에 따라 불만 사항을 조사할지를 결정
- 조사를 한 후 조사결과를 해당 정부 부처 등 관련 기관에 보고함. 보고 시 문제에 대한 해결책을 함께 제시하여 분쟁의 조정을 권고
- 이외에도 시민사회단체는 함께 협력하는 정부 부처 또는 보건서비스부서에 협약과 관련한 불만사항이 있었는지 PHSO에 문의할 수 있음

3_지방협약(Local Compact) 사례분석: 3가지 사례

1) 지방협약 개요

- 영국 정부는 국가적 차원의 협약에 더해 지방적 차원에서도 협치협약제도를 추진하도록 권장하고 있음
  - 중앙정부는 공공서비스 제공 등에서 지방정부와 시민사회단체의 역할이 커지면서 지방정부에 대해서도 협약의 추진을 권고
  - 지방협약은 해당 지역을 지리적 범위로 하여 그 안에서 활동하는 공공부문과 민간부문의 주체들이 참여하고 있음
- 이 지방협약(Local Compact)의 추진과 관련해 1999년 최초로 도싯(Dorset) 주에서 지방협약이 체결
  - 정부는 국가협약(National Compact)을 지침으로 하되 지역적 특성을 반영하여 지방협약을 개발하도록 권고
  - 1998년 국가협약 체결 1년 후인 1999년 영국 남부지방의 도싯주에서 공공과 민간의 지방협약이 최초로 체결
- 2000년에는 「지방협약 개발지침서(Local Compact Guidelines)」가 배포
  - 이 지침서는 협약의 소리에서 발간한 것으로, 지방협약 체결 및 이행을 위한 정보 제공을 목적으로 함
  - 협약제도의 소개, 협약을 위한 조직구성, 파트너십을 위한 의사소통, 협약에 대한 홍보 및 교육, 협약이행 평가 등과 관련된 내용이 포함
- 2003년에 이미 100개 이상의 지방에서 지방협약이 체결되었으며, '지방협약 개발 네트워크(Local Compact Development Network)'가 구성됨
- 2004년 개최된 협약 정례모임에서는 모든 지방정부가 지방협약을 체결할 것을 권고함
- 2008년에는 제1회 지방협약 연례회의(Local Compact Annual Conference)가 개최
- 1999년 지방협약이 처음 도입된 이후 9개 지역에 168개의 지방협약이 체결한 것으로 알려지고 있음[21)]

- North East 25개, Yorkshire and Humberside 16개, North West 12개, East midland 8개, West Midland 13개, East of England 27개, South West 14개, South East 22개, London 31개



[그림 3-5] 영국 지역별 협약 체결 현황

서울연구원 The Seoul Institute

2) 주요 내용

(1) 협약의 구성 및 추진체계

- ㅇ 지방협약도 기본적으로 국가협약과 유사한 구성과 운영체계를 나타내고 있음
  - 지방협약은 각 지역의 공공과 민간의 다양한 주체들의 상호 합의로 도출된 협약서를 기반으로 참여주체, 이행 및 지원체계로 구성
  - 지방정부, 의회, 경찰, 보건 및 복지기관 소방서, 대학, 시민사회조직 등 지역 내 다양한 기관이 협약에 참여하고 있으며, 협약을 토대로 정책을 공동생산하고 있음
- ㅇ 협약서는 국가협약의 내용을 바탕으로 작성하는 것이 권장되지만 지역에 따라 다양한 형태의 협약서가 존재

---

21) 출처: 협약의 소리 홈페이지(www.compactvoice.org.uk)

- 국가협약의 내용과 틀을 그대로 협약제도를 운용하는 지역이 있는 반면,
- 국가협약의 기본원칙을 반영하되 자체적으로 내용과 틀을 작성하여 협약을 체결·이행하는 지역도 있음
- 아울러 정부와 시민사회단체들은 국가협약과 유사하게 이행계획서, 실천규약 등의 문서를 기반으로 협약을 실천

○ 정부와 시민사회의 리더들로 구성된 '협약운영위원회(Compact group)'는 협약의 체결부터 이행, 점검, 평가 등의 전반의 과정을 관리

- '협약의 소리'는 지방협약 체결 및 실천 시 지역별 협약을 관리하는 협약운영위원회를 만들 것을 권장하고 있음
- 이에 따라 협약운영위원회가 설치되어 협약 체결을 위한 협약서 작성, 협약 이행계획서 및 실행규약 수립, 협약서 수정·갱신 등의 역할을 수행
- 여기에 더해 협약에 참여하는 주체들의 협약 내용 준수 및 실천을 점검하는 역할도 수행

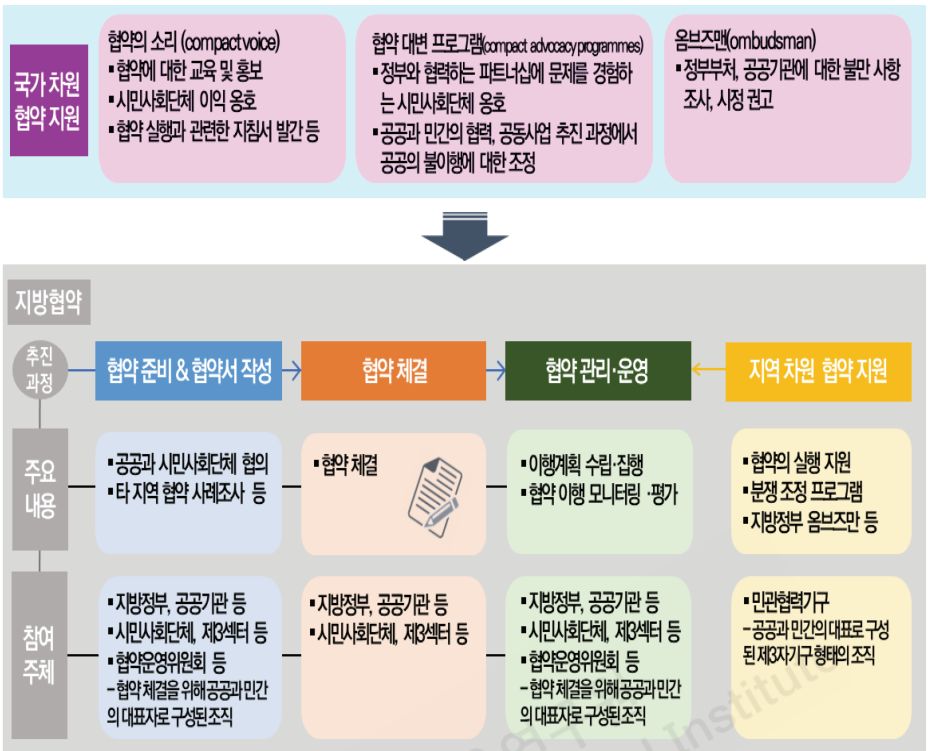
○ 지방협약의 지원체계에는 지방의 자체적인 지원체계 외에 국가적 지원체계가 존재

- 국가 차원의 지원에 더해 해당 지역의 자체 조직 및 프로그램을 통해 협약을 지원하는 체계가 구축됨
- 지역별로 다소간의 차이는 있는데, 지역 내 민관협력기구가 지방협약의 이행을 지원하는 역할을 수행
- 민관협력기구는 행정과 시민사회의 다양한 주체들이 참여한 기구로 공공과 민간의 파트너십 활동을 지원

○ 국가 차원의 지방협약 지원체계로는 앞서 국가협약에서 논의한 '협약의 소리'와 '협약옹호프로그램' 등이 있음

- 협약의 소리는 지방협약의 체결에 도움이 되는 다양한 문서를 만들어 배포하고 있으며, 전국적으로 공공과 민간의 다양한 조직을 대상으로 협약을 홍보하고, 협약과 관련된 교육을 제공함
- 지방협약 체결 이후 공공과 민간의 협약 실천과정에서 발생하는 문제 중 지역 내에서 해결할 수 없는 경우 협약옹호프로그램을 통해 해결

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 3-6] 영국 지방협약(Local Compact) 추진체계

(2) 협약서의 구성

- 지방협약은 국가협약과 마찬가지로 지역사회 내 공공과 시민사회 부문 간의 공유되는 원칙과 약속을 포함
  - 지방협약의 중심 주제는 조달을 포함한 자금 지원, 정책 및 서비스 개발에 대한 자문 및 참여, 평등의 촉진과 발전, 자발적 및 지역사회 부문의 독립 지원, 자원봉사활동 촉진, 부문 간 관계개선을 위한 공동 활동 등임
- 지방협약서는 국가협약의 내용과 틀의 사용 여부에 따라 2가지 유형으로 구분해볼 수 있음
  - 이 연구에서는 국가협약서의 내용과 틀을 동일하게 사용한 협약서(A형)와 국가협약서의 내용 및 틀과 다른 협약서(B형)로 구분하며, B형은 다시 2개(B1과 B2)로 구분됨

- 협약서 안에 재정지원, 분쟁해결 등의 이행계획이 포함된 유형(B1)과 협약서 이외에 별도의 분야별 실행규약(code of practice)이 있는 유형(B2)이 존재

○ 국가협약서와 동일한 구성을 가지는 지방협약서(A형)는 전문과 본문으로 구성되어 있으나 세부 내용에서는 차이가 있음[22)]

- 국가협약서의 전문에는 참여주체인 정부와 시민사회 대표들의 글 등이 기술된 반면, 지방협약서의 전문에는 다양한 내용이 기술
- 지방협약서의 전문에는 협약에 대한 소개, 협약 성과 및 이행 등이 간략하게 기술되어 있음
- 본문에는 5대 목표와 정부와 시민사회의 임무가 작성된 국가협약의 내용과 구성을 그대로 활용하고 있으나 지역의 특성을 반영하여 정부와 시민사회의 임무를 추가되는 경우도 존재

○ B1형의 지방협약서는 국가협약서와 같이 본문과 전문으로 구분하지 않고, 협약서 내에 협약과 관련한 다양한 내용이 병렬적으로 기술됨[23)]

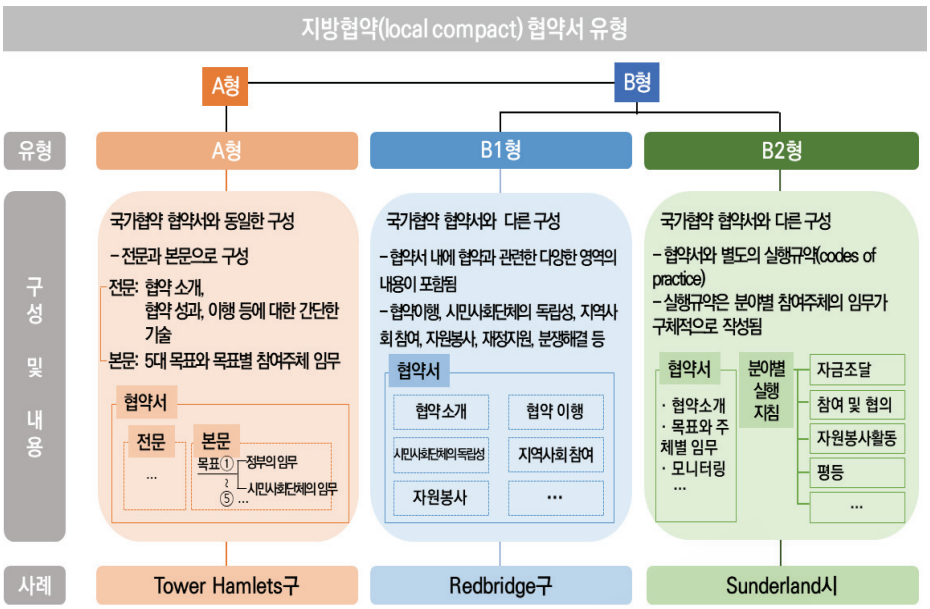
- 협약서 내 기술된 내용이 지역별로 다르기는 하나 협약 소개, 시민사회의 독립성, 지역사회 참여, 자원봉사 등 민관 협치와 관련된 중요 목표와 주체별 역할을 제시
- 여기에 더해 협약 이행과정에서 발생하는 분쟁 해결 과정, 정부의 시민사회단체에 대한 재정 지원 등의 협약이행계획서에 해당하는 내용이 포함되어 있음

○ B2형의 지방협약서는 협약서와 정부와 시민사회의 구체적 역할이 담긴 실행규약(code of practice)을 별도로 작성한 형태임[24)]

- 협약서는 협약에 대한 설명, 지역의 시민사회에 대한 소개, 협약 모니터링 및 점검 등의 내용이 있음
- 협약과 관련된 중요 영역을 선정하여 세부 사항을 설정한 실행규약을 별도로 작성하여 협약에 참여하는 다양한 주체들 간의 관계를 강화

---

22) A형의 대표적 예로는 타워햄릿구(Tower Hamlets)의 협약서가 있음
23) B1형의 대표적 예로는 레드브리지구(Redbridge)의 협약서가 있음
24) B2형의 대표적 예로는 선더랜드시(Sunderland)의 협약서가 있음



[그림 3-7] 영국 지방협약(Local Compact)서의 구성체계 예시(3가지 사례)

3) 지방협약의 주요 사례들

(1) 사례1(A형): 타워햄릿구(Tower Hamlets borough)

① 타워햄릿 협약의 개요

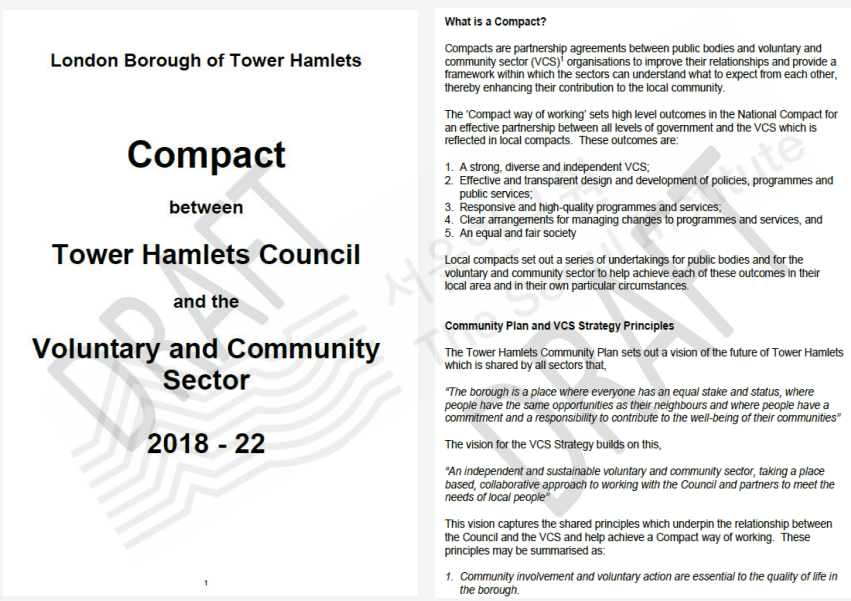
- 런던의 자치구(Borough) 중 하나인 타워햄릿구(Tower Hamlets borough)는 런던의 동부 지역에 위치
  - 면적은 19.77㎢, 인구는 30.8만 명임(2017년 기준)

[그림 3-8] 영국 런던시 타워햄릿구 위치

○ 타워햄릿구는 2011년에 협약을 체결되었고, 2017년에 협약을 갱신

- 2017년 초 타워햄릿은 시민사회와 토론을 시작하여 기존의 시민사회 전략과 일치하고, 공공과 민간부문 간 협력의 관계를 반영하는 수정된 협약을 공동 추진
- 지역사회의 우려와 열망을 충족시키는 새로운 지방협약의 초안 작성을 위해 다른 지역의 협약 우수 실천사례를 검토
- 우수사례 검토를 통해 다른 지역에서 공통으로 적용된 실천 등을 타워햄릿 지역사회의 특성에 맞게 적용

〈타워햄릿 협약〉



London Borough of Tower Hamlets

Compact

between

Tower Hamlets Council

and the

Voluntary and Community Sector

2018 - 22

1

What is a Compact?

Compacts are partnership agreements between public bodies and voluntary and community sector (VCS)[1] organisations to improve their relationships and provide a framework within which the sectors can understand what to expect from each other, thereby enhancing their contribution to the local community.

The 'Compact way of working' sets high level outcomes in the National Compact for an effective partnership between all levels of government and the VCS which is reflected in local compacts. These outcomes are:

1. A strong, diverse and independent VCS;
2. Effective and transparent design and development of policies, programmes and public services;
3. Responsive and high-quality programmes and services;
4. Clear arrangements for managing changes to programmes and services, and
5. An equal and fair society

Local compacts set out a series of undertakings for public bodies and for the voluntary and community sector to help achieve each of these outcomes in their local area and in their own particular circumstances.

Community Plan and VCS Strategy Principles

The Tower Hamlets Community Plan sets out a vision of the future of Tower Hamlets which is shared by all sectors that,

"The borough is a place where everyone has an equal stake and status, where people have the same opportunities as their neighbours and where people have a commitment and a responsibility to contribute to the well-being of their communities"

The vision for the VCS Strategy builds on this,

"An independent and sustainable voluntary and community sector, taking a place based, collaborative approach to working with the Council and partners to meet the needs of local people"

This vision captures the shared principles which underpin the relationship between the Council and the VCS and help achieve a Compact way of working. These principles may be summarised as:

1. *Community involvement and voluntary action are essential to the quality of life in the borough.*

② 협약서 내용 및 구성

○ 타워햄릿구의 지방협약서(Compact of Tower Hamlets)는 국가협약서와 유사하게 전문과 본문으로 구성되어 있음

- 전문에는 협약 소개, 타워햄릿구의 「지역사회계획(the Tower Hamlets Community Plan)」과 「시민사회 전략(VCS Strategy)」 소개, 협약의 성과, 협약 실행에 대한 간략한 소개 등이 담겨 있음

- 지역주민의 삶의 질 향상과 동등한 기회 제공을 위한 지역사회계획과 시민사회단체의 자율성과 독립성 그리고 정부와의 파트너십을 강조하는 시민사회 전략과 협약의 연계가 기술되어 있음

- 본문에는 국가협약의 협약서와 동일한 목표와 목표에 따른 참여주체(정부와 시민사회단체)의 역할(undertakings)이 기술

○ 국가협약에서 다루기 어려운 지역 차원에서 발생할 수 있는 사안에 대해 협약의 내용으로 추가됨

- 여기에는 지역사회 내 네트워크 구축, 지역주민을 위한 공공과 시민사회단체의 임무 등이 포함됨

- 예를 들어, 국가협약에 설정된 '강력하고 다양하며 독립적인 시민사회'의 목표에 정부의 임무에 1개, 시민사회단체의 임무에 3개가 추가됨(※ 아래 박스 참조)

〈타워햄릿구 협약에 추가된 주체별 임무 예시〉

○ 강력하고 다양하며 독립적인 시민사회

- 추가된 정부(타워햄릿 카운슬)의 임무
  ① 시민사회단체의 자산 및 강점을 강조하며, 지역사회 내 이해관계를 가진 사람들 간의 네트워크 구축을 위한 지역사회 내 리더 발굴 및 육성 지원

- 추가된 시민사회(타워햄릿구의 시민사회단체)의 임무
  ① 자원봉사는 공공서비스에 부가가치를 창출하고 지역주민과 서비스 사용자에게 긍정적인 혜택을 가져다줌을 인식, 다양한 배경의 사람들의 자원봉사활동 장려
  ② 공개제외원(Disclosure and Barring Service)의 확인이 요구는 자원봉사자를 참여시키는 시민사회단체는 적절한 교육을 제공
  ③ 자산 및 강점을 강조하며, 지역사회 내 이해관계를 가진 사람들 간의 네트워크 구축을 위한 지역사회 내 리더 발굴 및 육성

③ 타워햄릿 협약의 운영체계

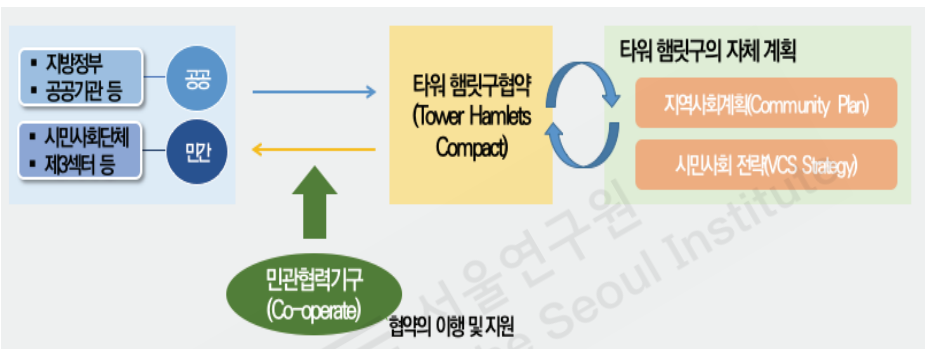
○ 타워햄릿 정부와 시민사회는 민관협력기구인 'Co-operate'를 통해 협약의 이행에 대한 책임을 분담

- Co-operate는 타워햄릿의 공공과 민간 영역의 리더로 구성된 전략적 조직으로 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 함

- Co-operate는 시민사회단체가 타워햄릿 협약을 이해하고, 의무를 준수하도록 보장하며, 필요한 경우 공공부문이 의무를 이행하도록 요청

○ 2017년 갱신된 타워햄릿구의 지방협약은 「타워햄릿구 지역사회계획(the Tower Hamlets Community Plan)」 및 「시민사회전략(VCS Strategy)」과 연계되어 실행

- 이를 통해 지역사회 커미셔닝 프로그램 등 정책 여건의 변화로 인해 새롭게 등장하는 정책들과 연계를 모색하며,
- 타워햄릿구의 주요 위원회 전략이라든가 지역사회 참여 전략과 같은 정책과도 연계



[그림 3-9] 영국 런던시 타워햄릿구 협약 운영체계

○ 「타워햄릿구 지역사회계획」과 「시민사회전략」의 주요 원칙이 협약의 내용과 연계되어 지역사회 내 협약의 이행을 뒷받침

- 지역사회계획과 시민사회전략에서 제시하는 원칙 중 '시민사회의 참여 인정', '시민사회의 독립성 존중', '서비스 질 향상을 위한 공공과 시민사회의 보완적 역할' 등의 원칙은 정부와 시민사회의 협력적 관계개선을 목적으로 하는 협약과 맞닿아 있음
- 타워햄릿구의 협약은 지역사회계획과 시민사회전략과 연계되어 이행되며, 협약의 이행은 상기 계획의 실현을 위한 구체적 방안이라 할 수 있음

〈타워햄릿구 지역사회계획(the Tower Hamlets Community Plan)과 시민사회전략(VCS Strategy)〉

○ 지역사회계획(Tower Hamlets Community Plan)
- 타워햄릿구의 공공 및 민간의 다양한 주체들이 함께 협력하여 지역주민의 삶의 질을 향상을 목적으로 만들어진 계획
- 타워햄릿구는 지역주민 및 시민사회단체 등을 대상으로 하는 욕구조사 등을 통해 4가지의 목표를 설정하고 목표별 실천과제를 제시
- 4대 목표 : 아동 및 청소년을 위한 정책, 질 좋은 직장과 고용, 강력하고 안전한 지역사회, 더 나은 건강과 복지

○ 시민사회전략(VCS Strategy)
- 타워햄릿구의 공공기관과 시민사회단체가 협력하는 방식을 제시하며 더 나은 성과를 지원하기 위해 지역사회단체의 자원을 이용하며 협업의 기회를 제시

(2) 사례2(B): 레드브리지구(Redbridge borough)

① 레드브리지 협약의 개요

○ 런던의 자치구(Borough) 중 하나인 레드브리지구(Redbridge borough)는 런던의 동부 지역에 위치

- 면적은 56.41㎢, 인구는 30.18만 명임(2017년 기준)

[그림 3-10] 영국 런던시 레드브리지구 위치

○ 레드브리지 협약은 정부와 시민사회 간의 진화하는 관계를 뒷받침하는 원칙과 약속을 설정하고 이에 대한 모든 주체를 지원하는 파트너십 체계 제공을 목적으로 함

- 국가협약의 원칙, 기준, 권리 등을 활용하지만 레드브리지 지역의 특성을 반영하여 지방협약을 개발

- 레드브리지 협약은 2003년에 체결되었으며, 이후 3년마다 실행계획(Action Plan) 성격의 구체적인 협약서를 작성하여 체결

○ 레드브리지 협약은 정부와 시민사회의 관계 개선을 위한 지방협약의 우수사례로 소개되고 있는 사례에 해당

- 2011년 레드브리지 협약은 런던에서 개최된 국가협약 시상식에서 지역 파트너십 활동 부문에 우수상을 받음
- 2012년부터 2014년까지 레드브리지구에서 협약을 기반으로 한 다양한 활동들이 지방협약 이행의 우수사례로 소개되었고, 국가협약어워드(National Compact Award) 등에서 여러 차례 수상

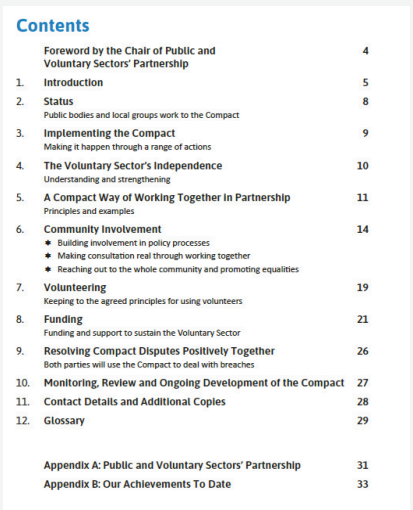
② 협약서 내용 및 구성

○ 레드브리지 협약서는 전문과 본문으로 구성된 국가협약과 달리 총 13개의 항목이 병렬적으로 구성

- 5개의 목표와 이를 위한 정부와 시민사회의 임무로 구성된 국가협약서와 달리 레드브리지 협약서는 협약에 대한 소개에서부터 참여 주체, 협약이행 방법, 협약 점검 및 갱신까지의 내용을 모두 포괄
- 레드브리지 협약서의 구성체계 등에 대해서는 아래 박스 참조

〈레드브리지 협약서〉

- 레드브리지 협약 2015-2018 : 함께 일하는 최선의 방법
- 레드브리지 협약은 시민사회단체와 공공기관 간의 공동 약속으로, 각 단체가 상호 이익과 지역사회를 위해 관계를 개선할 수 있도록 돕는다



Contents

Foreword by the Chair of Public and Voluntary Sectors' Partnership 4
1. Introduction 5
2. Status 8
Public bodies and local groups work to the Compact
3. Implementing the Compact 9
Making it happen through a range of actions
4. The Voluntary Sector's Independence 10
Understanding and strengthening
5. A Compact Way of Working Together in Partnership 11
Principles and examples
6. Community Involvement 14
- Building involvement in policy processes
- Making consultation real through working together
- Reaching out to the whole community and promoting equalities
7. Volunteering 19
Keeping to the agreed principles for using volunteers
8. Funding 21
Funding and support to sustain the Voluntary Sector
9. Resolving Compact Disputes Positively Together 26
Both parties will use the Compact to deal with breaches
10. Monitoring, Review and Ongoing Development of the Compact 27
11. Contact Details and Additional Copies 28
12. Glossary 29

Appendix A: Public and Voluntary Sectors' Partnership 31
Appendix B: Our Achievements To Date 33

내용 구성
1. 전문(공공과 시민사회단체 파트너십 대표)
2. 서론(Introduction)
3. 지위(Status)
4. 협약 이행(Implementing the Compact)
5. 시민사회단체의 독립성
6. 파트너십을 위한 협약의 방법
7. 지역사회 참여
8. 자원봉사
9. 재정지원
10. 협약 분쟁 해결
11. 점검 및 협약 갱신
12. 연락처
13. 협약서에서 사용된 용어의 정의
부록A: 공공과 시민사회단체 파트너십 회원
부록B: 협약 관련 추진과정 및 성과

- 레드브리지 협약서에는 13개의 항목별 구체적인 실천방법이 기술되어 있음
  - 서론(Introduction)에는 협약의 정의, 약속(commitments), 협약의 성과, 협약의 참여주체 등을 기술됨
    - 협약의 약속(commitments) 부분에서는 협약의 참여주체들이 함께 지켜야 하는 일종의 원칙들을 구체화
    - 예를 들어 '시민사회단체는 기금에 대한 위험 부담 없이 공공기관에 도전할 권리가 있다', '공공기관은 시민을 참여시키고 지역의 시민사회단체와 협력한다', '공공기관은 지역의 단체에 영향을 미치는 이슈를 지역 단체와 상의해야 한다' 등 협약이행의 기본이 되는 원칙들을 제시
  - 시민사회의 독립성(The Voluntary Sector's Independence) 부분에서는 시민사회의 독립성이 중요한 이유, 시민사회의 독립성 이해 및 촉진방법, 공공기관의 시민사회 독립성 인정, 공공기관에 대한 시민사회단체의 역할 등이 기술되어 있음
- 이외에도 지역사회 참여, 자원봉사, 재정지원 등의 부분에서는 각 항목별 원칙, 정부와 시민사회단체의 역할 등이 구체적으로 제시되어 있음(※아래 박스 참조)

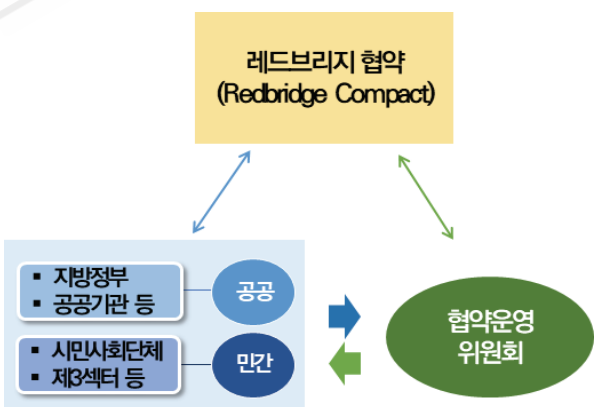
〈레드브리지 협약서 중 '지역사회 참여' 예〉

○ 협력활동의 촉진을 위한 행동
- 공공과 시민사회단체 공동의 역할
  - 협력 활동의 목적과 이점을 서로 공개하고 명확히 할 것
  - 서로의 운영 환경과 상황을 이해하기 위한 리더십과 자원 투입
  - 동등한 관계
  - 위험과 계약 조건 공유와 관련하여 상대방의 역량 염두
- 공공기관의 역할
  - 사업 초기에 시민사회단체의 참여시키도록 직원 교육
  - 의사결정에 영향을 줄 수 있는 지식과 전문성의 기회 창출
  - 보조금/ 커미션 프로그램 및 서비스의 공동 설계 촉진
  - 전략적 파트너로서 시민사회부문의 활동 지원
- 시민사회의 역할
  - 공공기관과의 교류 기회에 적극적으로 대응
  - 자신의 의견이 회원 및 서비스 이용자의 희망과 필요를 반영하도록 노력하며, 자신이 누구를 대표하는지에 대한 정체성을 분명히 할 것

③ 레드브리지 협약의 운영체계

○ 레드브리지구는 2009년 협약에 참여하며 협약의 이행 및 점검에 책임이 있는 모든 기관의 대표자들을 구성원으로 하는 '협약운영위원회(compact champions group)'를 설치

- 협약운영위원회는 협약의 운영 및 점검 등의 전반적 과정에 참여
- 여기에 더해 3년간의 협약서 및 실행계획을 6개월 단위로 모니터링하고, 이 과정에서 발생하는 문제를 기술한 연간 단위의 보고서(연례 여론조사 결과 포함)를 발표
- 협약의 이행에 대한 공식 평가는 3년을 단위로 수행



[그림 3-11] 영국 런던시 레드브리지구 협약 운영체계

(3) 사례3(C형): 선더랜드시(Sunderland)

① 선더랜드시 협약의 개요

- 선더랜드시(Sunderland)는 영국 잉글랜드 지역의 북동쪽 해안에 위치한 타인위어주의 도시
  - 면적은 137㎢, 인구는 28.98만 명임(2017년 기준)

[그림 3-12] 영국 타인위어주 선더랜드시 위치

- 선더랜드 협약은 협약서와 별도로 5개 부문별 실천규약을 작성
  - 협약의 이행과 밀접하게 관련된 '5가지 주제'를 선정하여 별도의 실천규약(code of practice)을 작성
  - 5개 주제로는 자금 조달 규약(Funding and Procurement), 참여 및 협의 규약(Involvement and consultation), 자원봉사 및 지역사회 집단(Voluntary and Community groups), 자원봉사(Volunteering), 평등(Equalities) 등임
- 협약의 이행체계와 관련하여 선더랜드는 협약을 위한 신규 조직과 기존 지역사회 내 민관협력조직들이 협약의 이행을 관리
  - 선더랜드 협약은 협약 실행을 위한 '협약운영위원회'가 선도하는 가운데
  - 선더랜드시와 시민사회의 주체들이 참여하는 파트너십, 선더랜드 지역사회 네트워크 등 기성 조직들도 협약 이행을 지원
- 선더랜드 협약은 선더랜드의 「2008-2025 선더랜드 전략(Sunderland Strategy)」의 주요 내용 중 하나로 실천되고 있음

- 「2008-2025 선더랜드 전략」은 시민의 삶의 질을 개선하기 위한 실천 전략임
- 정부와 시민사회의 다양한 조직 내 2천명이 넘는 사람들이 참여하여 선더랜드 시의 발전을 위한 전략의 비전, 우선순위 등을 개발
- 선더랜드 협약은 「선더랜드 전략(Sunderland Strategy)」을 달성하기 위한 실천방법 중 하나

〈선더랜드 협약서〉

Sunderland Partnership

Sunderland Compact:
Working Together for a Better Future

Foreword

Welcome to the Sunderland Compact.

Integral to the Sunderland Partnership is a positive and productive relationship with the Voluntary and Community Sector. This has been central in defining the Sunderland Strategy and will be crucial in helping to achieve its aims, where citizens have an enhanced quality of life, with first class services and facilities, and opportunities for all. The Sunderland Compact will be an essential tool in ensuring that relationships remain positive and develop further.

Whilst the Sunderland Compact provides an accountability mechanism for all signatories, it is our hope that each organisation will use the Sunderland Compact as a tool to positively improve partnership working through an increased understanding of each others' requirements, needs, aspirations and challenges – resulting in partnership working where all partners are treated with respect and equality and where we can work together for mutual advantage and community gain.

Canon Stephen Taylor
Sunderland Partnership Chair

Cllr Paul Watson
Leader of Sunderland City Council

Section 1 What is a Compact?

There has been a national Compact since 1998. The basis of the Compact is that it is an agreement between government and the Voluntary and Community Sector (VCS) to improve their relationships for mutual advantage and community gain. Local Compacts aim to make the national Compact a reality at local level by strengthening working relationships between voluntary and community sector organisations and local public sector organisations.

The Sunderland Compact (our Local Compact) provides a framework to improve partnership working between voluntary and community sector organisations in Sunderland and organisations of the Sunderland Partnership, of which the Sunderland Community Network is a partner. The Compact recognises the complementary role and diversity of organisations across the Voluntary and Community Sector; the value of the sector in the design, development and delivery of policy and services; the critical role of the sector; and the importance of its continued independence.

1

The Sunderland Compact, including the supporting Codes of Practice which set out the detail of particular aspects of the relationship, should be seen as an enabling mechanism to enhance the existing relationship between statutory organisations and the voluntary and community sector.

The approach of the Sunderland Partnership has been to take the principles and commitments of the national Compact and adapt these to our local needs and priorities.

The Compact has been adopted by all agencies involved in the Sunderland Partnership, and Voluntary and Community Sector organisations across Sunderland, for the benefit of the people of Sunderland, and supports the delivery of the Sunderland Strategy vision:

> Creating a better future for everyone in Sunderland:
> Sunderland will be a welcoming, international city where people have the opportunity to fulfil their aspirations for a healthy, safe and prosperous future.

The Sunderland Compact is signed by individual organisations of the Sunderland Partnership and individual Voluntary and Community Sector organisations in Sunderland.

The implementation of this Compact and supporting Codes of Practice within organisations is the individual responsibility of signatories. Where organisations do not follow these commitments, they must satisfy themselves that, if asked, they have good reasons for not doing so.

Section 2 Sunderland Partnership

The Sunderland Partnership is the city's Local Strategic Partnership (LSP). It brings together the public, private, community and voluntary sectors to work together to achieve success, encourage improvement, and tackle and overcome problems for the benefit of all citizens now and in the future.

The Sunderland Strategy is the key document through which partners in Sunderland collectively set out their vision and priorities for the city. The Local Area Agreement will form part of the delivery plan for the Sunderland Strategy, and will seek to ensure that the Sunderland Partnership achieves what it set out to do, to create a better future for everyone in Sunderland.

The Compact is integral to the work of the partnership as a whole, and it will complement and support both the Sunderland Strategy and Local Area Agreement to ensure that working relationships are enhanced for the maximum benefit of the city.

Section 3 Sunderland Voluntary and Community Sector

Voluntary and Community Sector organisations vary enormously in size, from small local community groups run exclusively by volunteers, to large national charities that are household names with complex infrastructures and many hundreds of staff. The term Voluntary and Community Sector includes social enterprise (i.e. businesses that have primarily social objectives, and whose profits are reinvested in the business

2

② 협약서 내용 및 구성

- 선더랜드 협약서는 서문과 6개의 항목으로 구성되어 국가협약과 다른 구성체계를 나타냄
  - 6개의 항목은 ① 협약 소개, ② 선더랜드 파트너십, ③ 선더랜드 시민사회부문(voluntary and community sector), ④ 선더랜드 협약, ⑤ 모니터링과 검토, ⑥ 연락처임
- 국가협약의 본문에 해당되는 ④ 선더랜드 협약은 다시 6개로 나눠짐 (※아래 박스 참조)

〈선더랜드 협약서의 주요 내용 일부〉

4.1 계약에서 실행까지(from agreement to practice)
4.2 평등 선언문(equalities statement)
4.3 공동합의 원칙(jointly agreed principles)
4.4 공동 약속(joint commitments)
4.5 선더랜드 파트너십 기관들의 약속(commitments of organisations of the Sunderland Partnership)
- 투명성과 책임성(Transparency & Accountability)
- 경제적 생존(Financial Viability)
- 대표성(Representation) 등

4.6 시민사회부문 기관들의 약속(commitments of voluntary and community sector organisations)
- 투명성과 책임성(Transparency & Accountability)
- 대표성(Representation) 등

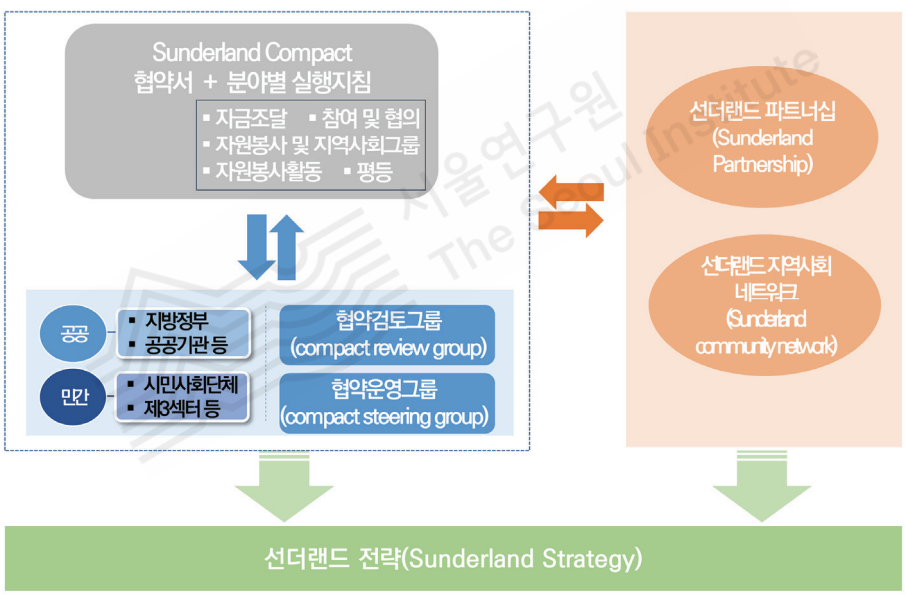
③ 선더랜드시 협약의 운영체계

- ㅇ 선더랜드시는 협약의 체결 및 이행을 위해 '협약검토위원회' 및 '협약운영위원회'를 설치·운영
  - 협약검토위원회(compact review group)는 협약에 대한 분기별 검토 회의를 진행하며, 협약 및 실행규약의 내용과 관련된 사항을 점검
  - 여기에 더해 협약 이행에 관한 자료(사례연구 및 설문조사), 수행지표(협약의 성과 달성 여부) 등을 고려하여 실천계획을 수립
  - 협약운영위원회(compact steering group)은 협약 참여주체들의 협약 내용 준수 및 실천에 대한 내용 및 과정을 점검하는 역할을 담당
- ㅇ 협약을 위해 만들어진 위원회 외에도 선더랜드시에서 활동하는 기존 민관 협력조직들도 협약의 이행을 지원
  - '선더랜드 파트너십(Sunderland Partnership)', '선더랜드 지역사회 네트워크(Sunderland Community Network)' 등이 선더랜드 협약과 연계되어 협약의 목표 달성을 위해 노력
  - '선더랜드 파트너십(Sunderland Partnership)'은 선더랜드 시의 공공(public), 민간(private), 시민사회부문(community and voluntary sectors)이 모여 선더랜드 주민의 이익 추구 및 문제해결을 목적으로 하는 조직임

- '선더랜드 지역사회 네트워크(Sunderland Community Network)'는 선더랜드 지역의 시민사회단체 간의 연결망으로써 선더랜드 파트너십에 대한 시민사회부문의 공식적인 목소리와 표현을 제공하여 지방협약을 통해 선더랜드 전략에 포함된 서비스를 확인, 형성 및 전달함

○ 선더랜드 협약은 '선더랜드 전략(Sunderland Strategy)'이라는 상위 계획에 수용되며, 협약의 이행은 선더랜드 전략의 실행방법 중 하나로 활용

- 선더랜드 전략은 정부, 민간, 시민사회단체 등 다양한 주체들이 모여 도시에 대한 비전과 우선순위를 종합적으로 제시하는 핵심 문서임
- 협약은 정부와 시민사회단체의 협업 활동에 필수적이며, 선더랜드 전략 및 지역 계약(local area agreement)을 보완·지원하여 도시의 발전을 위해 다양한 주체의 업무 관계가 향상되도록 함



[그림 3-13] 영국 타인위어주 선더랜드시 협약 운영체계

4_요약과 시사점

1) 요약

- ㅇ 정부와 시민사회의 협약 체결을 위해 시민사회 내 다양한 정책당사자들의 자발적 참여와 공론 및 협의 과정이 중요
  - 영국 협치협약(Compact)는 민간 주도로 만들어진 위원회에서 발간한 보고서의 정부와의 협약에 대한 권고에서 시작
  - 이후 협약 체결을 위해 자선단체, 사회적기업, 자원봉사단체, 사회복지기관, 지역사회기관 등 2만여 개 이상의 시민사회단체와의 협의 과정을 진행하여 협약을 도출
- ㅇ 지역 단위에 따른 이원화 체계로 지역 특성에 맞는 공공과 민간의 협력 체계 구축 필요
  - 영국 협치협약은 잉글랜드 전역을 지역적 범위로 하는 국가협약과 각 시·도·구를 범위로 하는 지방협약으로 구분
  - 지방협약은 해당 지역 여건에 따라 협약서를 작성하고 운영하고 있어 지역 특성에 맞는 민관협업이 가능
- ㅇ 협약 체결 시 다양한 시민사회의 의견을 대변·조정하는 것부터 정부와의 협의 및 이행을 선도하는 시민사회의 대표기구의 역할 중요
  - 다양한 시민사회 내 다양한 조직 및 기관의 단순 참여에서 당사자성 강화를 위해 협약 당사자 결사기구의 설치가 중요
  - 영국 협치협약은 1997년 협약 체결을 위한 민간의 대정부 협약 실무 그룹(Compact Working Group on Government Relations: 이후 협약의 소리로 전환) 창설
  - 이 실무 그룹은 협약 체결, 운영과 관련하여 시민사회조직이 공공과의 강력하고 효과적인 파트너십을 유지할 수 있도록 지원
- ㅇ 행정과 시민사회의 협약 실천에 근거가 되는 협약서의 구성과 내용(특히 협치협약의 의제와 실천규약)에 대해서도 심도있는 협의와 공론이 필요
  - 영국의 국가협약과 지방협약의 협약서는 모두 공통적으로 서문, 총론,

각론이라는 형식적 구성체계를 갖춤

- 국가협약은 각론이 협약서의 실체적 내용이며, 행정과 시민사회의 공동의 목표, 주체별 역할을 중심으로 작성
- 지방협약은 각론의 구성이 지방마다 다양하며, 협약의 이행을 위한 실천지침 등이 별도로 제시되는 경우도 있음

○ 협약의 실효성 제고를 위한 이행체계 구축이 제도의 중요 요소이며, 그 일환으로 행정과 시민사회의 협약 실천에 필요한 공통지침 마련도 필요

- '시민사회청'과 '협약의 소리'를 중심으로 행정과 시민사회조직들이 협약을 실천할 수 있는 건실한 이행체계 구축
- 특히, '시민사회청'과 '협약의 소리'의 상호 협의를 통해 만들어진 공동이행계획서(joint action plan) 등과 같은 구체적 실천지침의 제시를 통해 행정과 시민사회의의 협약 관련 이행이 수월
- 여기에 더해 정부 부처들은 협약의 내용을 반영하여 부처별 사업계획서를 작성하며, 협약 이행에 대해 감사원의 모니터링 및 평가를 받음

○ 공공과 민간의 협업과정에서 발생하는 불공정한 행정처리 등을 해결할 수 있는 다양한 제도적 지원절차 구축

- 협약은 법적 구속력이 상대적으로 낮기 때문에 행정과 시민사회의 협약 내용 이행의 지속을 위한 지원체계 마련이 필수
- 영국 협치협약은 행정과 시민사회조직들의 협력 과정에서 발생하는 협약 위반사항들을 해결하기 위한 협약옹호프로그램, 옴부즈맨 등의 제도 및 절차 마련

2) 시사점

○ 서울사회협약 체결을 위해 시정에 관여하는 다양한 당사자들의 참여와 공론과정을 통합 합의 도출을 중요하게 고려

- 영국의 협치협약(Compact) 사례에서 본 바와 같이 협약 체결을 위해서는 시민사회의 다양한 주체들의 참여와 합의 도출이 필수
- 다양한 시민사회 주체들의 참여하여 협약의제, 내용, 이행계획 등을 논의

하고 의사결정을 할 수 있는 공론 및 숙의절차 구축이 중요

- ㅇ 서울사회협약을 통해 실현하고자 하는 목표 및 협약의제 등은 행정과 시민사회의 관계를 고려하여 선정하고 사회의 변화에 따른 갱신이 필요
  - 행정과 시민사회 상호 간의 합의를 통해 서울사회협약의 목표와 비전을 설정하고, 목표를 달성할 수 있는 구체적 협약의제와 실천과제 도출
  - 민관의 관계의 변화에 따라 협약의 내용 및 방법도 지속적으로 갱신
- ㅇ 서울사회협약을 추진하는 데 있어서도 참여하는 다양한 주체들을 지원하는 실무기구 설치·운영이 중요
  - 영국의 협약의 소리, 시민사회청과 같이 협약과 관련하여 영역별 주체들의 의견 및 요구를 종합하여 의사결정을 할 수 있는 시민사회와 행정의 협약 대표기구 설치·운영
- ㅇ 협약 체결 이후 협약 이행의 실효성 제고 및 일관되고 지속적인 협약 이행을 위한 관리 및 제도적 지원체계 구축도 적극 강구해야 함
  - 협약서는 선언적·권고적 규정 형식으로 작성되기 때문에 행정과 시민사회주체들이 협약에 기반하여 실천할 수 있도록 협약이행계획서의 수립 및 추진 필요
  - 여기에 더해 행정과 시민사회 주체들의 협약 이행 모니터링 및 평가체계 구축을 통해 협약의 실효성과 지속성을 담보해야 함
  - 명확한 의사결정을 통해 협약 관련하여 행정과 시민사회주체 간의 분쟁이나 의견 불일치를 효과적으로 관리할 수 있는 제도 마련도 필요
- ㅇ 사회협약제도의 확산과 활성화를 위해서는 광역적 차원의 협약 추진에 더해 자치구 기반의 행정과 시민사회의 협치협약 추진도 고려 필요
  - 서울 광역차원의 서울사회협약의 추진의 의미와 기대효과가 있을 것으로 예상되나, 서울시를 기반으로 체결된 협약의 자치구 내에서의 성과는 담보하기 어려움
  - 이에 서울사회협약 체결 이후 25개 자치구별 지역적, 인구학적, 사회적 특성의 다양성을 고려하여 지역 환경에 적합한 지역협약 체결이 중요
  - 이러한 확산전략은 협약의 다양성과 시너지 효과를 창출할 것으로 기대

서울연구원
The Seoul Institute

04

서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식 및 정책수요조사 결과

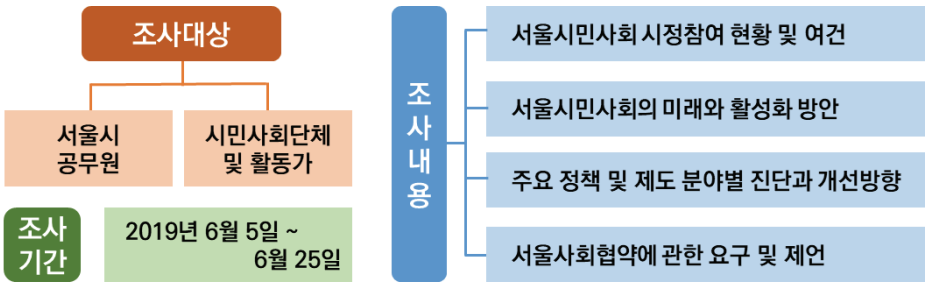
1_조사 개요
2_조사결과 분석
3_요약과 시사점

04. 서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식 및 정책수요조사 결과

1_조사 개요

1) 조사의 목적과 조사설계

- ㅇ 서울시정의 여건에 부합하는 실효성있는 사회협약제 도입을 위해 정책의 당사자주체들을 대상으로 시정운영 실태와 사회협약에 대한 정책수요를 조사함
- ㅇ 조사는 시정운영의 현황 및 여건, 분야별 정책 진단과 개선방향에 더해 사회협약에 대한 요구 등을 주요 내용으로 함
  - 서울시민사회와 관련된 주요 정책 및 제도를 중심으로 현재의 상황과 문제점, 개선방향 등을 파악함으로써 서울사회협약에서 협약의제를 도출하는데 활용하며
  - 서울사회협약에 관한 요구 및 제언에 대한 인식조사를 통해 사회협약의 체결 및 이행에 필요한 정책방안의 도출, 특히 협약서를 작성하는데 활용하고자 함
- ㅇ 조사는 서울시정에 직·간접적으로 관여하고 있는 정책담당자와 시민사회 단체 담당자 및 활동가를 주요 대상으로 하며 웹기반 조사로 진행
  - 2019년 6월 5일부터 6월 25일까지 조사를 진행하였고, 사전 전화 접촉을 통해 조사협조 요청 후 인터넷을 이용한 웹조사를 실시
  - 전체적으로 405부가 회수되었으며, 이 가운데 서울시 공무원 97부, 시민사회 소속 주체 308부로 구성되어 있음



[그림 4-1] 서울사회협약 추진을 위한 설문조사 개요

[표 4-1] 설문조사 응답자 현황

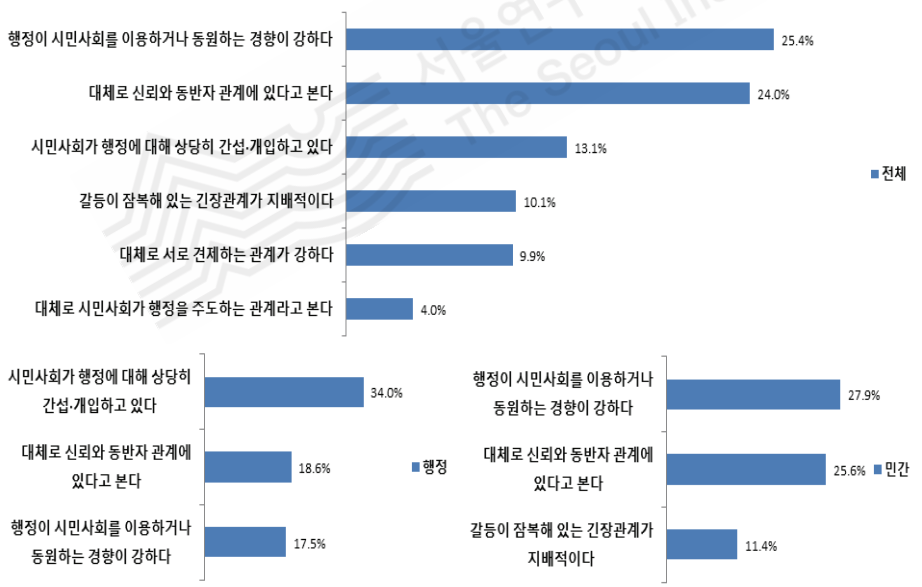
		사례수(명)	비율(%)
연령	20대	44	10.9
	30대	101	24.9
	40대	129	31.9
	50대	107	26.4
	60대 이상	24	5.9
소속	행정	97	24.0
	민간	308	76.0
	학계	8	2.0
	직능단체 소속 전문가	22	5.4
	민간기업	29	7.2
	공공기관	40	9.9
	시민사회단체	185	45.7
	지역사회주민단체	24	5.9
활동분야	마을공동체	21	5.2
	사회적경제	38	9.4
	도시재생	17	4.2
	지역복지	74	18.3
	환경	43	10.6
	여성/성평등	29	7.2
	자원봉사	31	7.7
	NPO	61	15.1
	청년	22	5.4
	이외 분야	69	17.0

서울연구원 The Seoul Institute

2_조사결과 분석[25)]

1) 서울시민사회 시정참여 현황 및 여건

- ㅇ 민선 7기 이후 서울시 행정과 시민사회와의 관계는 행정이 시민사회를 이용하거나 동원하는 관계라는 부정적 인식과 신뢰와 동반자 관계라는 긍정적 인식이 혼재
  - 민선 7기 이후 협치시정의 다양한 정책의 추진으로 민관협치가 활성화되고 양자 간 긍정적 관계가 형성되고 있기는 하나, 여전히 행정과 시민사회의 상호 신뢰가 다소 미흡하다는 점을 나타냄
  - 행정은 '시민사회가 행정을 간섭·개입하고 있다'(34.0%)고 인식한 반면, 시민사회는 '행정이 시민사회를 이용·동원한다'(27.9%)고 인식
  - 행정과 시민사회의 신뢰와 동반자적 관계에 대한 민간주체의 인식은 (25.6%) 행정보다 상대적으로 강한 것으로 확인



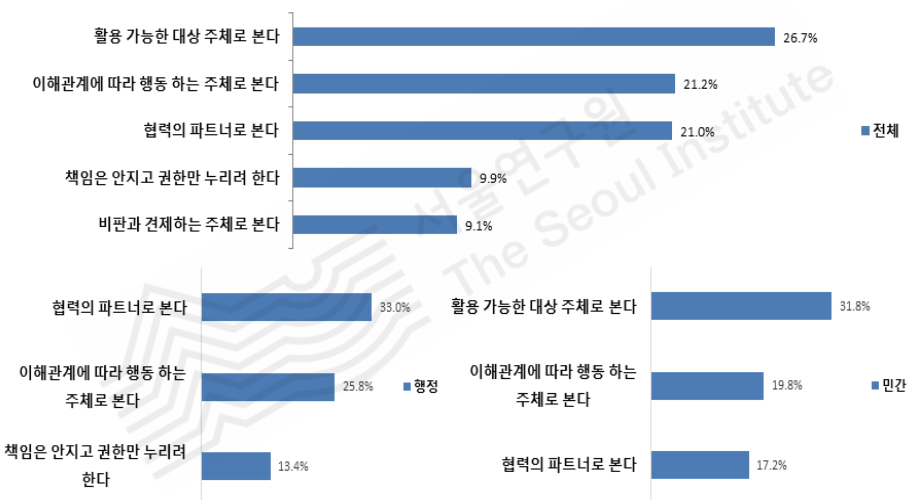
[그림 4-2] 서울시 행정과 시민사회의 관계에 대한 인식

25) 이 절에서 제시된 그래프 작성 시 설문 응답항목이 많은 경우 우선순위를 고려하여 제시

○ 행정과 민간은 상대측에 대해 협력의 파트너로 인식하기보다 행정은 재정 지원의 주체, 시민사회는 활용가능한 주체라고 인식하는 것으로 나타나 수단적 내지 기능주의적 관점(인식)이 우세함

○ 이와 관련해 시민사회를 어떻게 인식하는지에 대한 질문에 대해 행정은 '활용가능한 대상 주체'(26.7%), '이해관계에 따라 행동하는 주체'(21.2%), '협력의 파트너'(21.0%) 등의 인식을 나타냄

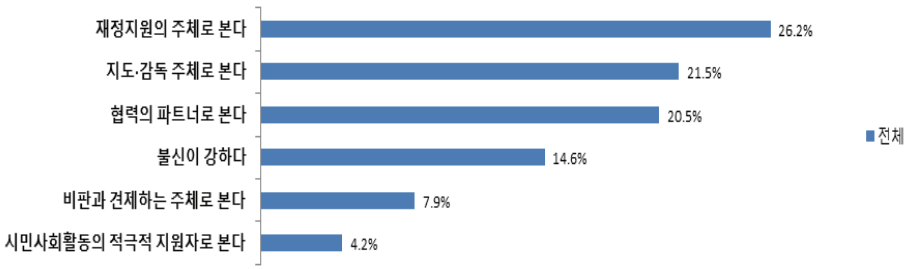
- 행정이 시민사회를 수동적이거나 자기 이익을 추구하는 집단으로 인식한다고 응답한 경우가 47%에 해당
- 행정과 민간의 응답에서 차이를 확인할 수 있는데, 행정은 '시민사회를 협력의 파트너'(33.0%)로서 인식하고 있으나 민간은 행정이 '시민사회를 활용 가능한 대상 주체'(31.8%)로 인식하고 있다고 응답



[그림 4-3] 시민사회에 대한 행정의 인식

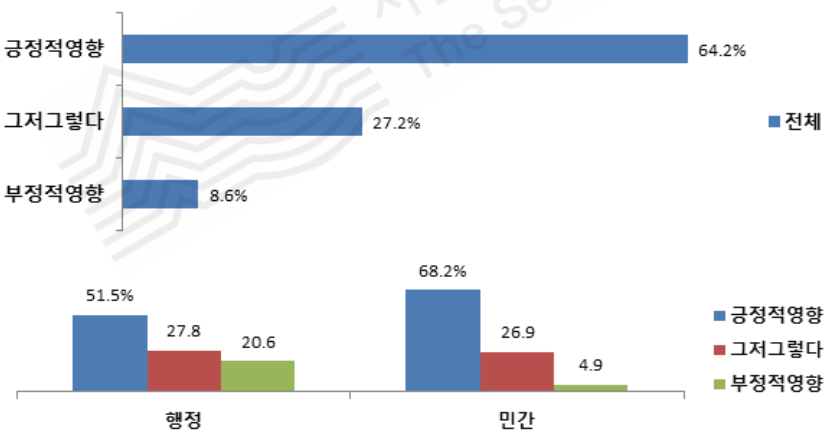
○ 마찬가지로 행정을 어떻게 인식하는지에 대해서도 시민사회주체들은 다양한 응답이 존재

- '시민사회 재정의 지원 주체'(26.2%) 혹은 '시민사회에 대한 지도·감독의 주체'(21.5%)라는 인식이 상대적으로 우세함
- 그럼에도 불구하고 행정을 '협력의 파트너'라고 인식하는 응답도 20%에 달하는 점은 긍정적 요소로 고려



[그림 4-4] 행정에 대한 시민사회의 인식

- 서울시민사회가 시정 운영에 '긍정적 영향'(62.4%)을 주는 것으로 나타나고 있는데, 이는 시정 운영에 다양한 시민사회의 다양한 참여기회와 채널이 확대, 제도화되어야 함을 시사
  - 행정은 서울시민사회가 시정 운영에 '부정적 영향'을 주고 있다는 응답이 20.1%로 비교적 높게 나타나,
  - 시민사회의 시정참여에 대한 부정적 인식도 유념하는 가운데 시정이 운영될 필요가 있음

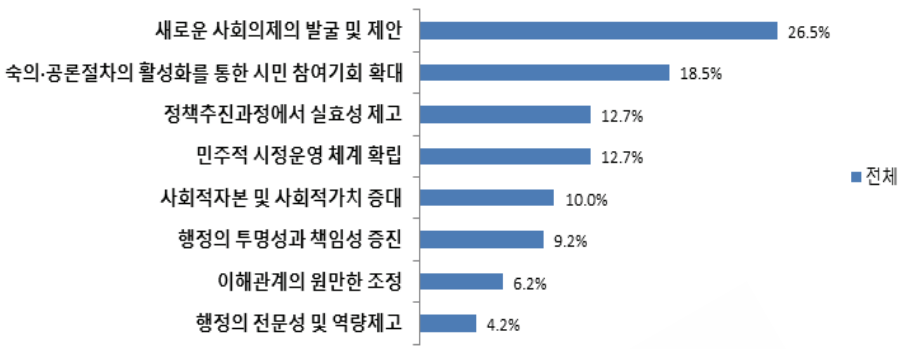


[그림 4-5] 서울시민사회가 시정 운영에 미치는 영향

- 서울시민사회가 시정 운영에 주는 긍정적 요소로는 '새로운 사회 의제의 발굴 및 제안'이라는 응답이 26.5%로 가장 높게 나타남
  - 여기에 더해 '숙의·공론절차의 활성화를 통한 시민(주민) 참여기회 확

대'(18.5%), '민주적 시정운영 체계 확립'(23.7) 등도 서울시민사회가 시정 운영에 미치는 긍정적 영향 요소로 인식

- 반면, '행정의 투명성과 책임성 증진'(9.2%), '이해관계의 원만한 조정'(6.2%), '행정의 전문성 및 역량 제고'(4.2%)는 낮게 나타남

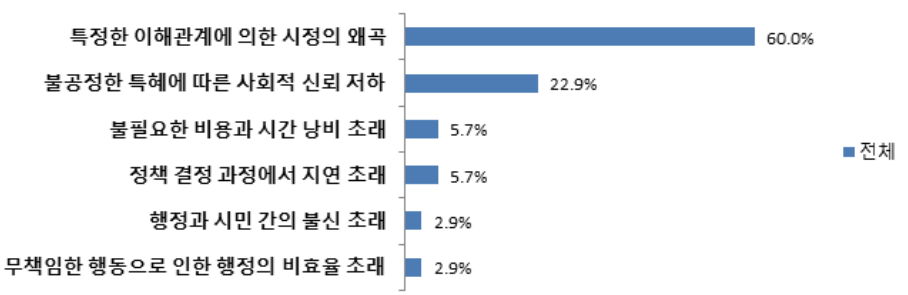


[그림 4-6] 서울시민사회가 시정 운영에 주는 긍정적 영향

서울연구원 The Seoul Institute

○ 이와는 상반되게 서울시민사회가 시정 운영에 주는 부정적 영향으로는 '특정한 이해관계로 인한 시정 왜곡'이라는 응답이 60.0%로 가장 높게 나타남

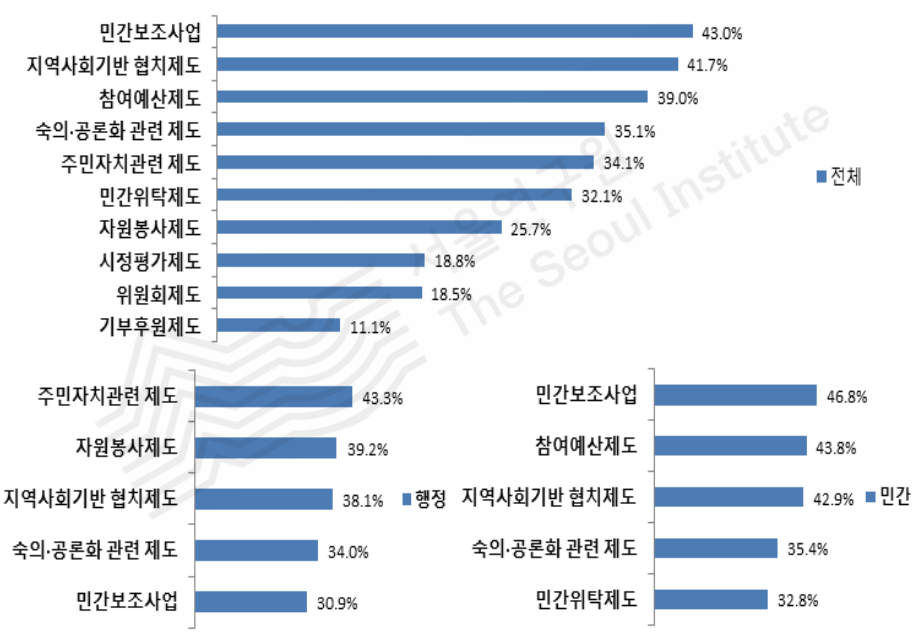
- 다음으로 '불공정한 특혜에 따른 사회적 신뢰 저하'(22.9%)라는 응답이 비교적 높은 비율을 나타냄
- 전체적으로 특정한 이익 추구나 특혜를 중심으로 하는 부정적 인식이 존재하므로 시정 참여과정에서 투명성이나 개방성, 절차적 공정성 등을 향상시킬 수 있는 다각적인 노력이 모색될 필요가 있음



[그림 4-7] 서울시민사회가 시정 운영에 주는 부정적 영향

○ 서울시민사회가 시정에 참여·협력하는 데 도움이 되는 제도를 묻는 질문에 대해서는 다양한 제도에 대해 비교적 고른 응답을 나타냄

- 전체적으로 민간보조사업과 지역사회기반 협치제도에 대해 높은 비율을 보이는 가운데 참여예산제도, 숙의·공론화 관련 제도, 민간위탁제도 등도 비교적 도움이 큰 제도로 인식
- 민간주체의 경우에는 '민간보조제도'(46.8%), '참여예산제도'(43.8%), '지역사회기반 협치제도'(42.9%) 등에 대해 긍정적으로 평가
- 행정의 경우에는 '주민자치 관련 제도(예, 주민자치회 등)'(43.3%), '자원봉사제도'(39.2%), '지역사회기반 협치제도'(38.1%) 등에 대한 긍정적 인식이 강한 것으로 나타남

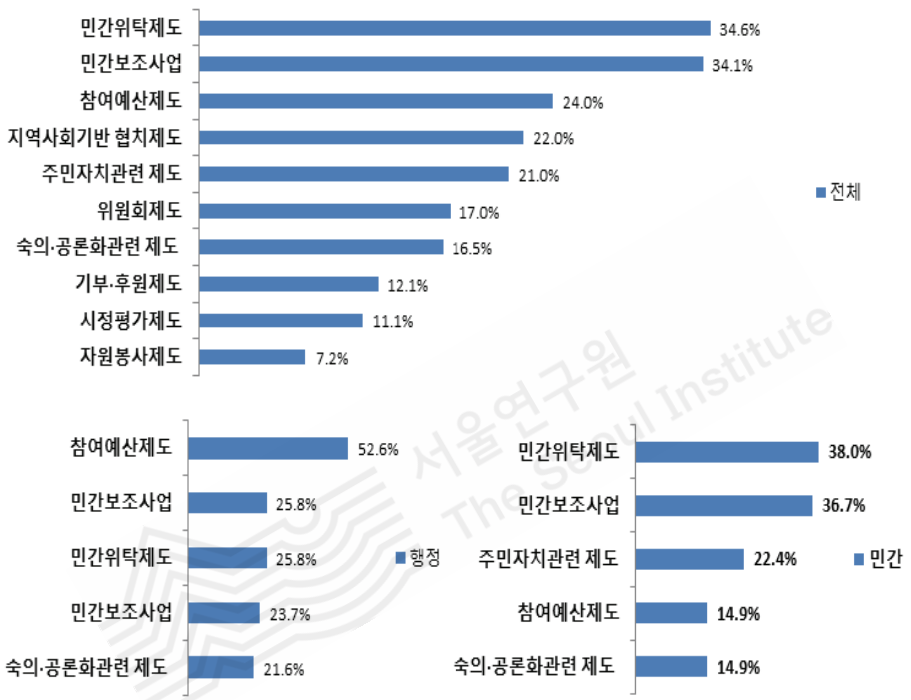


[그림 4-8] 서울시민사회의 시정 참여/협력이 도움이 되는 제도

○ 시정의 주요 제도 가운데 적극적 개선이 시급한 제도로는 민간위탁제도(34.6%)와 민간보조사업(34.1%)에 대해 가장 높은 응답률을 보임

- 민관협치의 가장 대표적인 제도로 제도에서 개선이 시급하다는 인식은 협치친화적 시정 운영에 있어서 적극적 대응이 요구되는 대목임

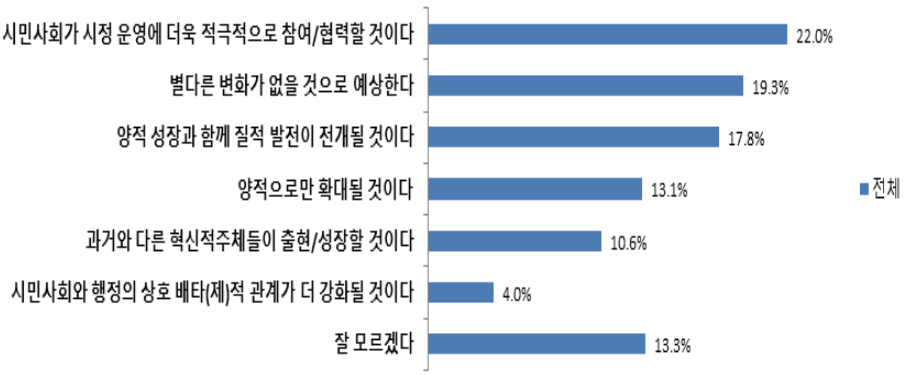
- 아울러 이러한 조사결과에 기초해 향후 사회협약 추진에서도 민간위탁제도와 민간보조사업제도를 중요하게 고려할 필요가 있다고 봄
- 개선이 필요한 제도와 관련해 행정의 경우에는 과반수 이상이 참여예산제도를 개선이 시급한 제도로 인식하는 반면,
- 민간 영역은 민간위탁제도(38.0%)와 민간보조사업(36.7%)을 개선이 시급한 제도로 인식



[그림 4-9] 적극적 개선이 시급한 제도

2) 서울시민사회의 미래와 활성화 방안

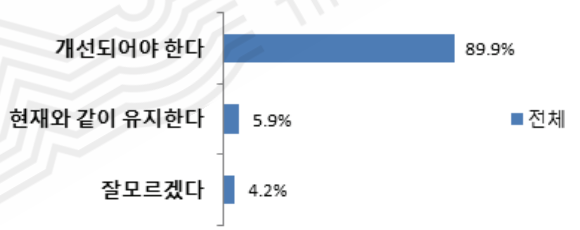
- 민선 8기 시정의 전망에 대해 서울시민사회가 양적·질적으로 성장하는 가운데 적극적으로 시정에 참여하리라는 긍정적 전망이 주를 이룸
  - '시민사회가 시정 운영에 더욱 적극적으로 참여·협력'(22.0%), '양적·질적 성장'(17.8%), '양적 확대'(13.1%) 등 향후 서울시민사회의 긍정적 변화에 대한 응답이 다수를 차지



[그림 4-10] 다음 시정(민선 8기)에 서울시민사회의 역할 변화

○ 향후 서울시(행정)와 시민사회의 관계에 대해서는 개선되어야 한다는 인식이 압도적으로 높게 나타남

- 이러한 결과는 앞서 행정과 시민사회의 관계에 대한 인식의 결과와도 비교적 일관된 결과로 볼 수 있음
- 민선 5기·6기에서 협치시정의 성과를 토대로 향후에도 행정과 시민사회의 관계를 개선하고 재정립하는 노력이 중요 과제임을 시사함

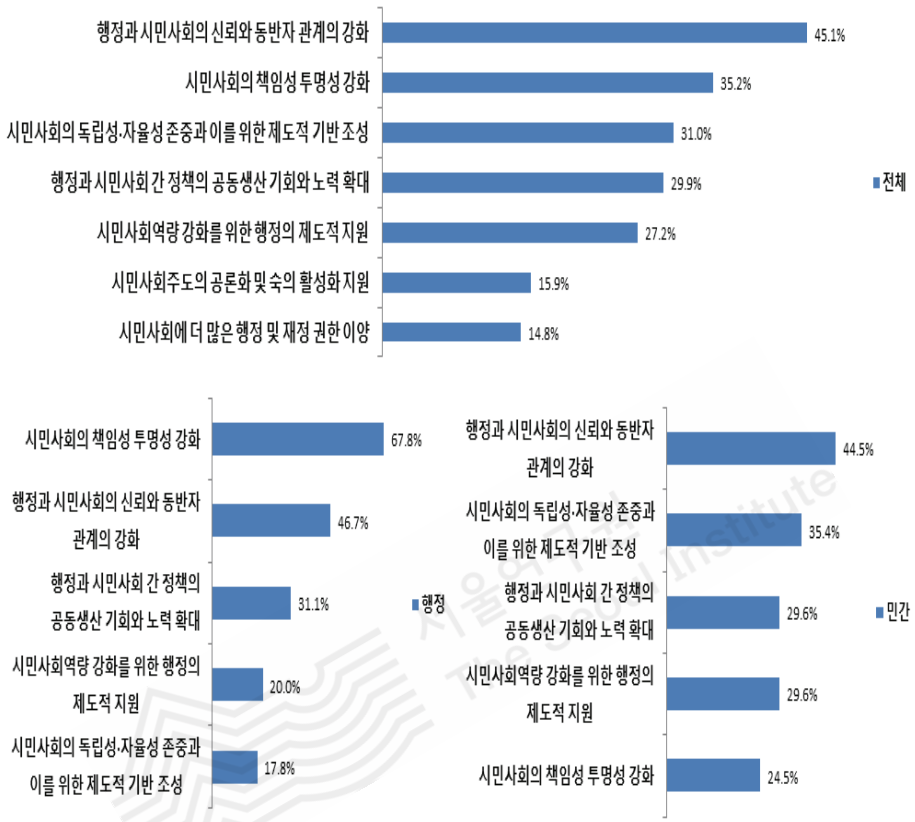


[그림 4-11] 서울시(행정)와 시민사회의 관계 개선 필요성

○ 서울시와 시민사회의 관계개선에서 고려해야 할 주요 지점으로는 행정과 시민사회의 신뢰관계와 시민사회의 책임성 및 자율성 강화의 필요성 등을 우선적 요소로 인식함

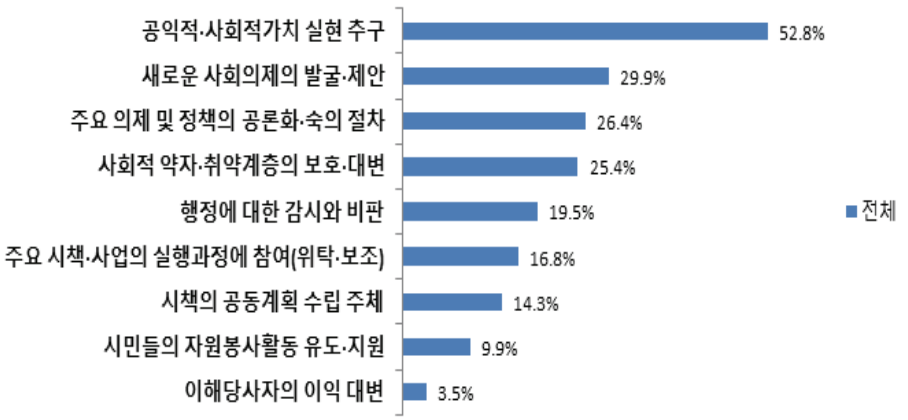
- '행정과 시민사회의 신뢰와 동반자 관계 강화'(45.1%), '시민사회의 책임성·투명성 강화'(35.2%), '시민사회의 독립성·자율성 존중과 이를 위한 제도적 기반조성'(31.0%) 등이 가장 중요한 요소로 인식

- 이런 가운데 행정은 시민사회 내부의 역량 강화를 우선시하는 반면, 민간은 시민사회에 대한 행정의 제도적 지원, 정책공동생산 기회 확대 등을 우선적인 요소로 인식



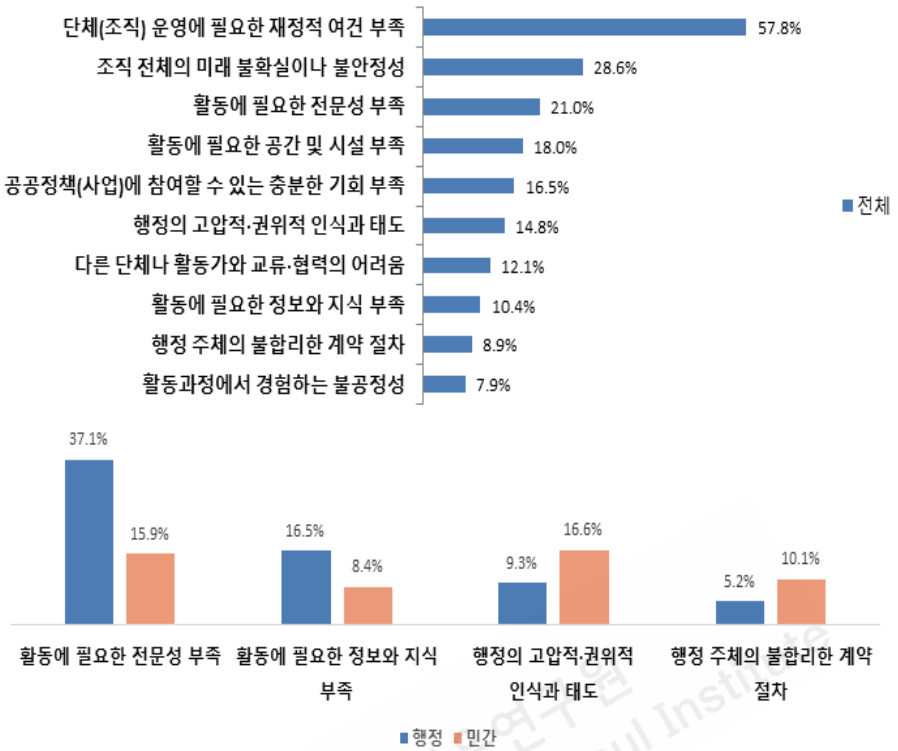
[그림 4-12] 향후 서울시와 시민사회의 관계에서 개선되어야 할 사항

- ㅇ 서울시민사회가 우선적으로 수행해야 할 역할로는 '공익적·사회적가치 실현 추구'라는 응답이 52.8%로 가장 높게 나타남
  - 여기에 더해 '새로운 사회의제의 발굴·제안', '주요 의제 및 정책의 공론·숙의의 선도'가 우선적 역할에서 수위를 차지
  - 반면, '시민들의 자원봉사활동 유도·지원'과 '이해당사자의 이익 대변' 등에 대해서는 낮은 응답률을 보임



[그림 4-13] 서울시민사회가 우선적으로 수행해야 할 역할

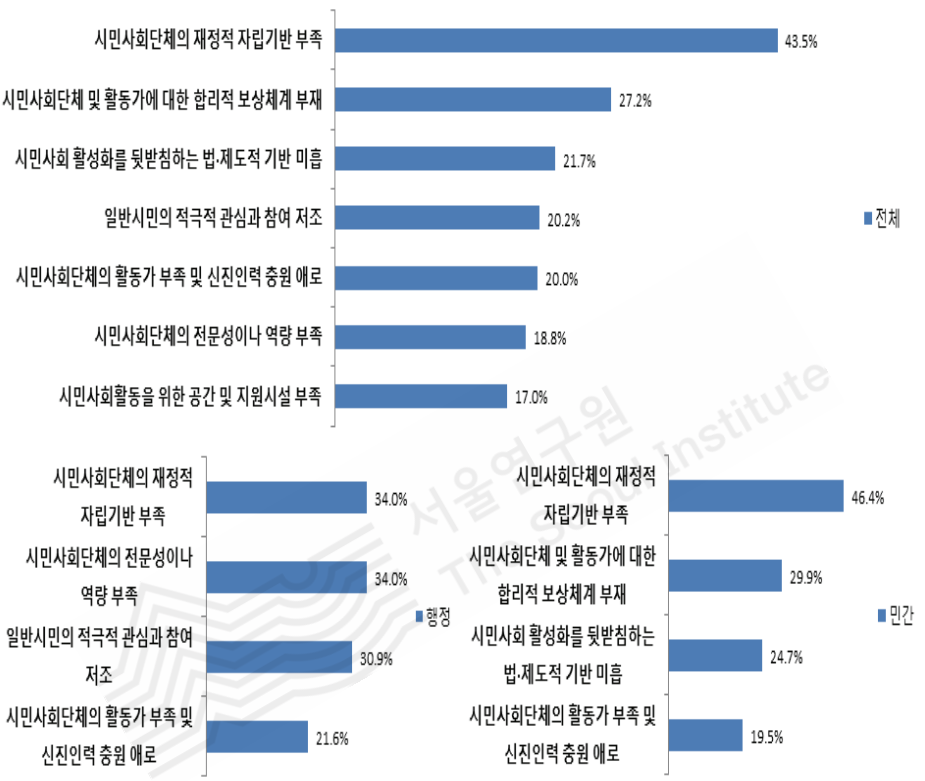
- 서울시 시민사회단체 및 활동가들이 직면하는 애로에 대해 조사대상자의 57.8%가 단체(조직) 운영에 필요한 재정여건의 부족으로 응답
  - 아울러 '조직 전체의 미래 불확실이나 불안정성', '활동에 필요한 전문성 부족' 등도 시민사회가 직면하는 애로로 손꼽음
  - 반면, '행정주체의 불합리한 계약 절차', '활동과정에서 경험하는 불공정성' 등에 대해서는 낮은 응답률을 보임
- 주목할 점은 이 질문에 대해 행정과 민간 사이에는 일정한 인식차가 존재한다는 점임
  - 행정은 시민사회의 내부의 문제를 주된 애로요소로 인식하는 반면, 시민사회는 활동에 따른 행정의 태도, 절차 등을 주로 지적
  - 실제, '행정의 고압적·권위적 인식과 태도'(행정 9.3% vs. 민간 16.6%), '행정주체의 불합리한 계약 절차'(행정 5.2% vs. 민간 10.1%) 항목에 대해 행정보다 민간의 응답률이 상대적으로 높게 나타남



[그림 4-14] 서울시 소재 시민사회단체 및 활동가의 주요 애로요인

- 다양한 어려움 가운데 재정적 여건 부족은 당장의 현안문제인 동시에 서울시민사회의 지속가능한 발전을 제약하는 요인이기도 함
  - 이는 '시민사회단체의 재정적 자립기반 부족'이라는 응답이 43.5%로 가장 높다는 조사결과에 반영되어 있음
  - 여기에 더해 '시민사회단체 및 활동가에 대한 합리적 보상체계 부재'(27.2%), '시민사회 활성화를 뒷받침하는 법·제도적 기반 미흡'(21.7%) 등도 다른 주요 제약요인에 해당
  - 이러한 조사결과를 고려해볼 때, 향후 시민사회의 지속가능한 발전을 위해서는 시민사회단체의 재정 및 활성화를 위한 다양한 제도적 기반 마련이 중요하다고 판단됨
- 이러한 시민사회 발전의 제약요인과 관련해 행정과 민간 사이에 일정한 인식차가 존재한다는 점도 주목할 필요가 있음

- 행정은 '시민사회단체의 전문성이나 역량의 부족'(34.0%) 또는 '일반시민의 관심과 참여 저조'(30.9%)를 주요 요인으로 인식하는 반면,
- 민간은 시민사회단체 및 활동가에 대한 합리적 보상체계 부재(29.9%)와 법·제도적 기반 미흡(24.7%) 등 시민사회에 대한 제도적 기반의 부족을 주요 요인으로 인식

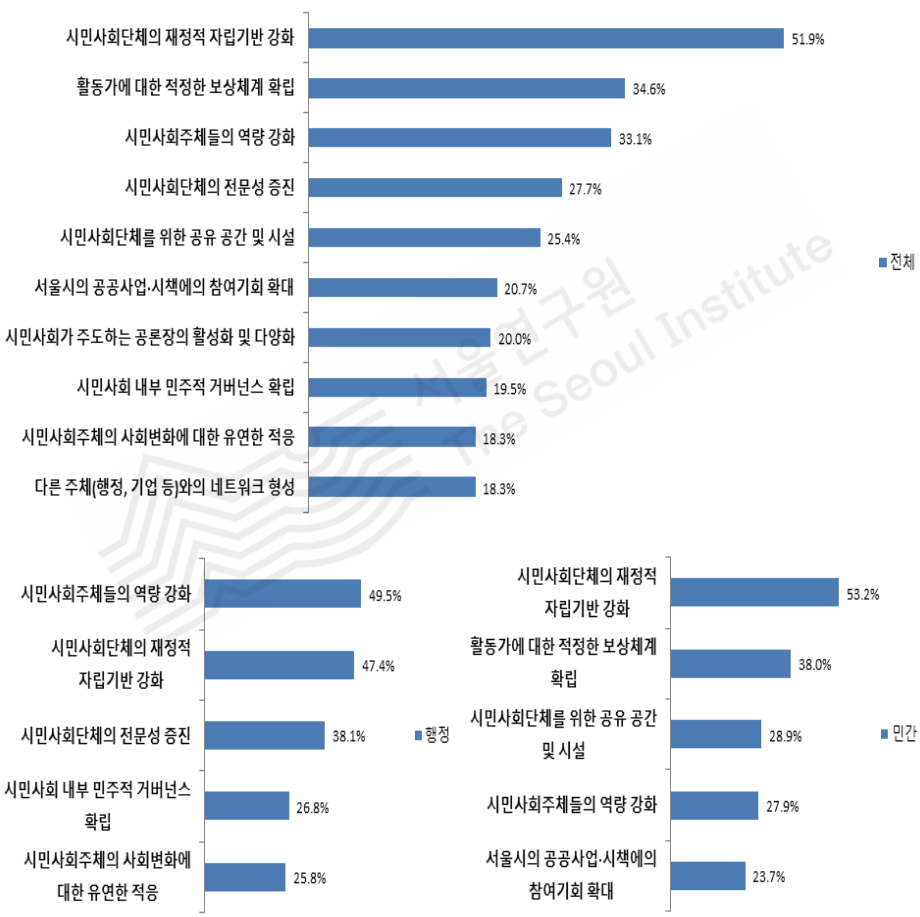


[그림 4-15] 서울시민사회의 지속적 발전 제약요인

- 이러한 인식의 연장선에서 서울시민사회 활성화 요인을 묻는 질문에 대해 조사대상자들은 시민사회단체의 재정적 자립기반 강화(51.9%)를 가장 중요한 요소로 인식
  - 여기에 더해 활동가에 대한 적정한 보상체계 확립(34.6%), 시민사회 주체들의 역량 강화(33.1%), 시민사회단체의 전문성 증진(27.7%) 등도 시민사회 활성화 차원에서 우선순위가 높은 요소에 해당

○ 이러한 경우에 서울시민사회 활성화를 위한 우선적 요소에 대해서도 행정과 민간 사이에 인식차가 존재

- 행정은 '시민사회 주체들의 역량 강화'에 대한 인식이 가장 높은 가운데, 시민사회단체 내부의 요인(전문성, 거버넌스, 사회변화에 대한 적응 등)을 우선적 요소로 인식
- 반면, 민간은 재정적 자립기반 강화 다음으로 활동가에 대한 보상체계, 시민사회단체를 위한 공간 및 시설, 서울시 정책에의 참여기회 확대 등 주로 정부의 지원과 관련된 요소를 지적

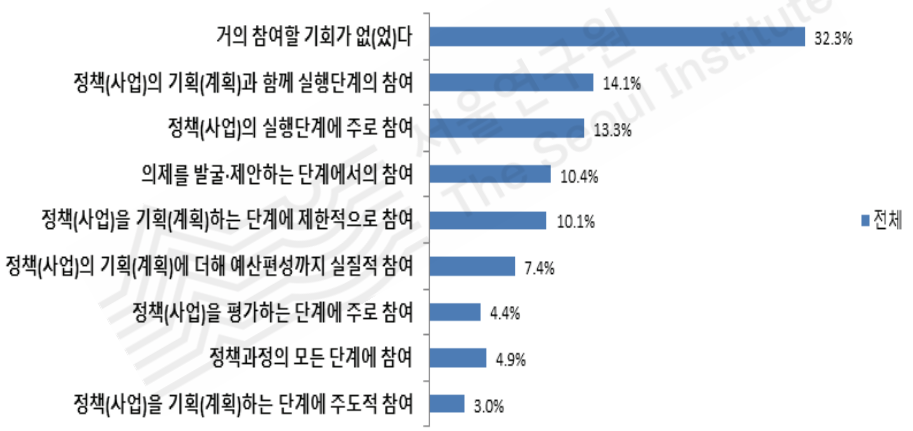


[그림 4-16] 서울시민사회의 활성화를 위해 필요한 요인

3) 주요 정책 및 제도 분야별 진단과 개선방향

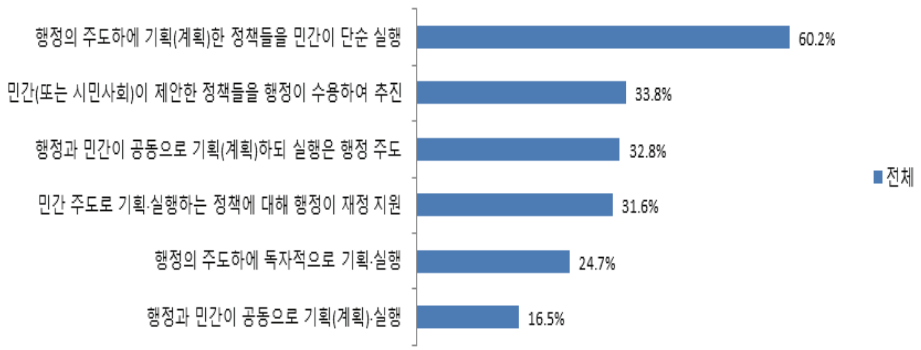
(1) 시정 프로세스

- 민선 5기와 6기의 서울시정이 시민사회의 시정참여 기회 및 채널을 지속적으로 확대하고 있는 점은 분명하나 높은 기대수준을 반영해 시민사회의 시정참여는 여전히 제한적인 것으로 확인
- 서울시 정책 추진과정에의 참여 경험을 묻는 질문에 대해 '거의 참여할 기회가 없다'는 응답이 32.3%로 가장 많았음
  - 정책 참여 경험이 있는 경우에는 '정책(사업)의 기획과 함께 실행단계의 참여'(14.1%)나 '정책 실행단계에 주로 참여'(13.3%)가 우위를 보임
  - 이러한 결과를 고려해 볼 때, 시민사회의 시정 참여는 주로 의제의 발굴·제안 등 사업을 기획하고 실행하는 과정이 중심을 이루고 있다고 볼 수 있음



[그림 4-17] 서울시 정책 추진과정에 참여 경험

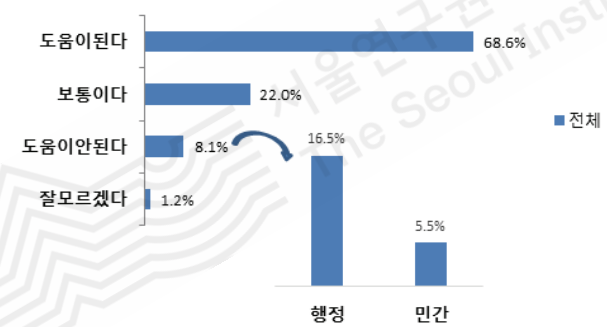
- 서울시가 주요 정책을 추진하는 방식으로는 '행정의 주도하에 기획(계획)한 정책들을 민간이 단순 실행하는 방식(60.2%)이 지배적임
  - 이외에도 '민간이 제안한 정책들을 행정이 수용하여 추진', '행정과 민간이 공동으로 기획(계획)하되 실행은 행정이 주도' 또는 '민간 주도로 기획·실행하는 정책에 대해 행정이 재정지원' 등에 대해서는 비교적 고른 응답을 나타냄



[그림 4-18] 서울시 주요 시책(사업)의 추진방식

○ 이러한 제한적인 시정참여에 대해 조사대상자들의 다수가 정책의 성과에 도움을 주는 것으로 인식함

- 다만 이러한 시정참여의 긍·부정에 대한 인식과 관련해 행정과 민간의 인식차가 상당한 것으로 조사됨

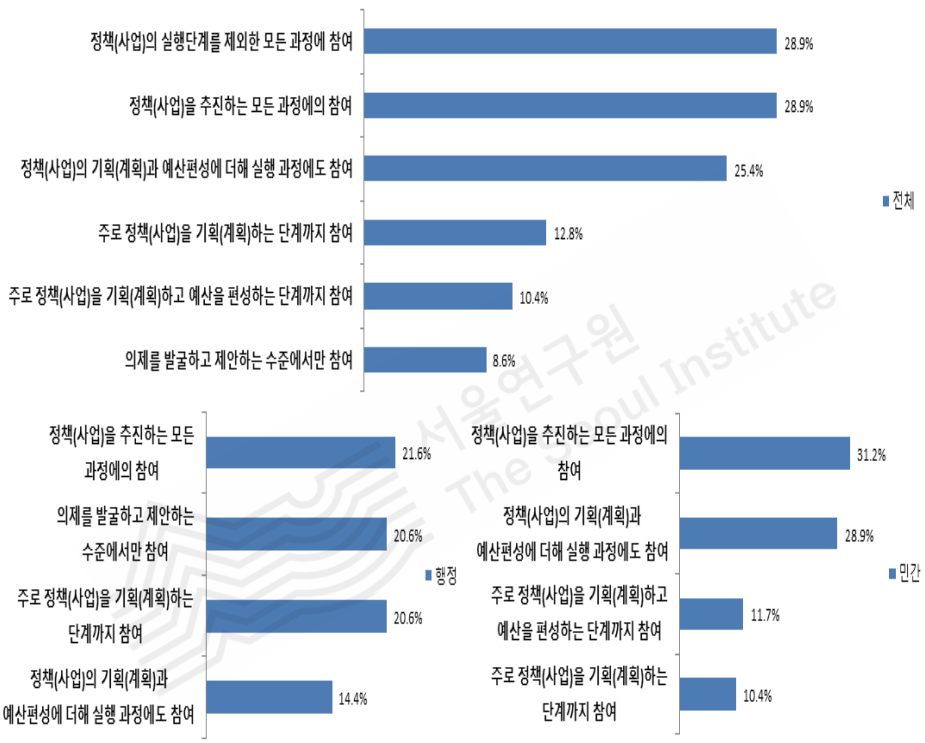


[그림 4-19] 민간의 시정 참여에 대한 인식

○ 민간의 바람직한 시정참여방식에 대해서는 기획과 예산편성 그리고 실행 등을 포함한 정책(사업)의 전 과정에 참여해야 한다는 인식이 절반을 상회

- '정책(사업)을 추진하는 모든 과정에의 참여'(28.9%)와 '정책(사업)의 기획(계획)과 예산편성에 더해 실행과정에도 참여'(25.4%)가 주를 이룸
- '정책(사업)의 모든 과정에의 참여'에 대해 행정과 민간 모두 응답이 가장 가장 높은 응답을 보이는 가운데 다른 요소에 대해서는 행정과 민간의 인식차가 존재

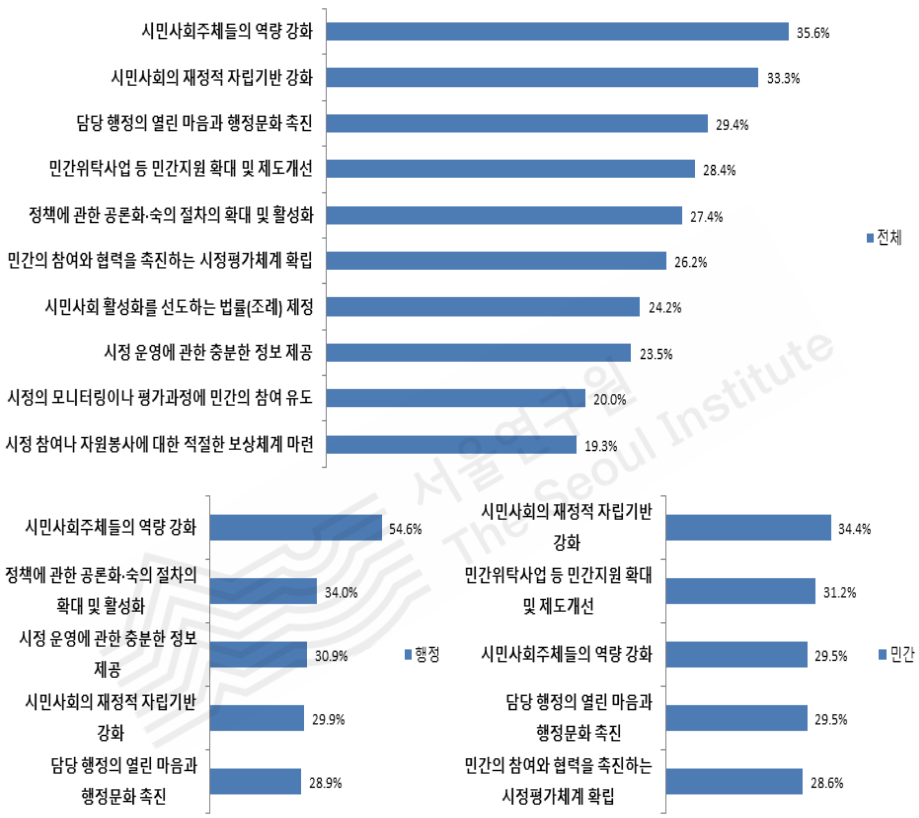
- 행정은 '의제 발굴 및 제안하는 단계'(20.6%)와 '정책(사업)을 기획(계획)하는 단계'(20.6%) 등 정책 기획 초기단계에서의 민간 참여가 바람직하다고 인식하는 반면,
- 민간은 '정책(사업)의 기획(계획)과 예산편성에 더해 실행과정'(28.9%), '주로 정책(사업)을 기획(계획)하고 예산을 편성하는 단계까지 참여'(11.7%) 등 정책의 기획, 예산편성, 실행 등 전 과정에의 시정 참여가 바람직하다고 인식



[그림 4-20] 민간의 바람직한 시정 참여방식

- ㅇ 민간의 시정참여 활성화 방안으로는 '시민사회 주체들의 역량 강화(35.6%)'가 최우선적인 요소로 인식됨
  - 여기에 더해 '시민사회의 재정적 자립기반 강화'(33.3%), '담당공무원의 열린 마음과 행정문화 촉진'(29.4%) 등도 중요한 요소로 인식
  - 민간의 시정참여 활성화 방안에 대해 행정과 민간 간 인식 차이도 존재

- 행정은 '시민사회 주체들의 역량 강화'를 최우선의 요소로 인식하는 가운데 '정책에 관한 공론·숙의의 확대 및 활성화', '시정 운영에 관한 충분한 정보 제공' 등을 중요한 요소로 인식
- 반면, 민간은 '재정적 자립기반 강화', '위탁사업 등 민간지원 확대 및 제도개선', '민간 협력을 촉진하는 시정평가체계 확립' 등을 중요하게 인식



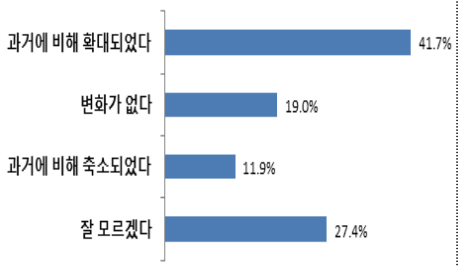
[그림 4-21] 민간의 시정참여 활성화 방안

(2) 자원봉사

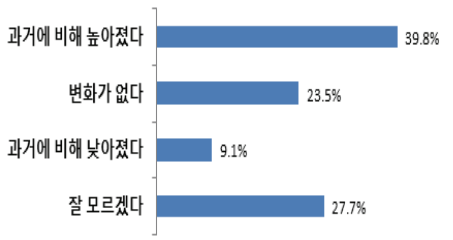
○ 조사대상자들은 자원봉사의 변화를 묻는 질문에 대해 자원봉사활동이 양적·질적으로 변화했다고 인식하고 있음

- 자원봉사활동의 양적 측면에서 변화에 대한 질문에 '과거에 비해 자원봉사가 확대되었다'(41.7%)는 응답이 우세함

○ 질적 측면에 대해서는 '과거에 비해 자원봉사의 질이 높아졌다'는 인식(39.8%)이 '과거에 비해 변화가 없거나 낮아졌다'는 인식(32.6%)보다 약간 높게 나타남



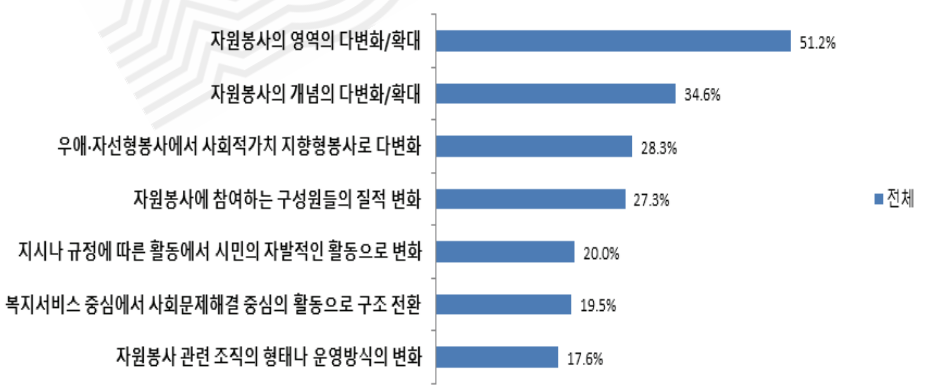
[그림 4-22] 자원봉사활동 양적 변화에 대한 응답



[그림 4-23] 자원봉사활동 질적 변화에 대한 응답

○ 이 경우에 자원봉사활동의 변화내용을 묻는 질문에 대해 다양한 인식을 나타냄

- 조사대상자의 절반 이상이 '자원봉사 영역의 다변화/확대(예, 시민사회, 사회적경제 등)'가 주요 변화라고 인식하는 가운데,
- '자원봉사의 개념의 다변화/확대', '우애·자선형 자원봉사에서 사회적 가치 지향형 자원봉사로의 다변화', '자원봉사에 참여하는 구성원들의 질적 변화' 등의 주된 변화요소로 인식

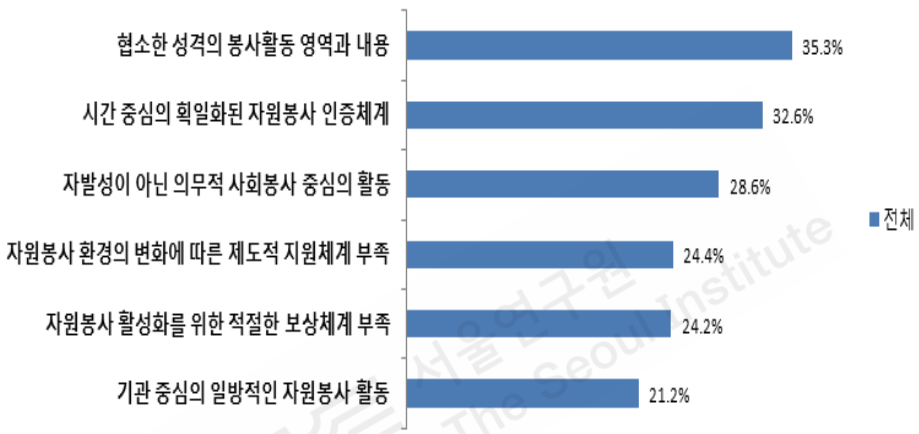


[그림 4-24] 서울시 자원봉사활동의 주요 변화에 대한 응답

○ 자원봉사활동에서 개선이 필요하다고 보는 요소에 대해 '협소한 성격의 봉사활동 영역(예, 복지영역)과 내용(예, 단순노동형 봉사활동)'과 '시간 중심의 획일화된 자원봉사 인증체계' 등에 대해 높은 응답률을 나타냄

- '자발성이 아닌 의무적 사회봉사 중심의 활동'(28.6%) 등도 우선순위가 높은 개선요인에 해당

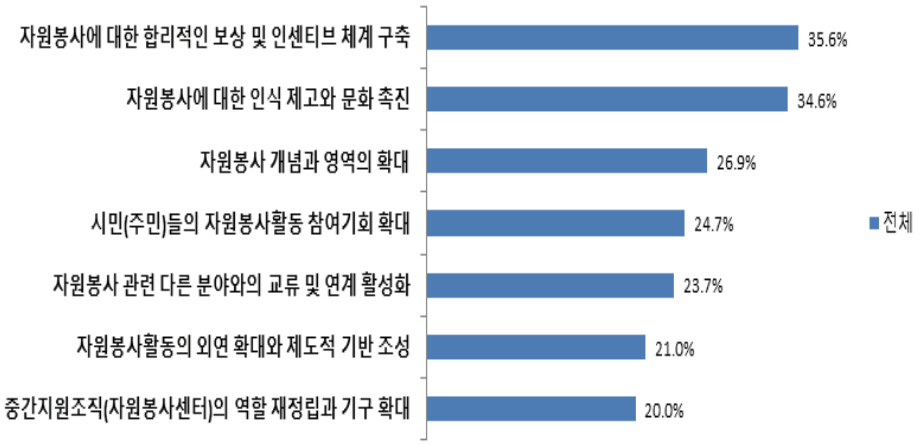
○ 이러한 결과는 자원봉사 생태계 내에서 봉사의 개념 및 내용과 방법 등이 변화하고 있지만 제도들은 이에 대응하지 못하는 가운데 발생하는 개선요구로 볼 수 있음



[그림 4-25] 자원봉사활동의 개선사항

○ 자원봉사활동 활성화 정책에 대해서는 '자원봉사에 대한 합리적인 보상 및 인센티브 체계 구축'과 '자원봉사에 대한 인식 제고와 문화 촉진'이 최우선 요소로 인식

- 여기에 더해 '자원봉사 개념과 영역의 확대'와 '참여기회 확대' 등도 우선순위가 높은 활성화 정책에 해당

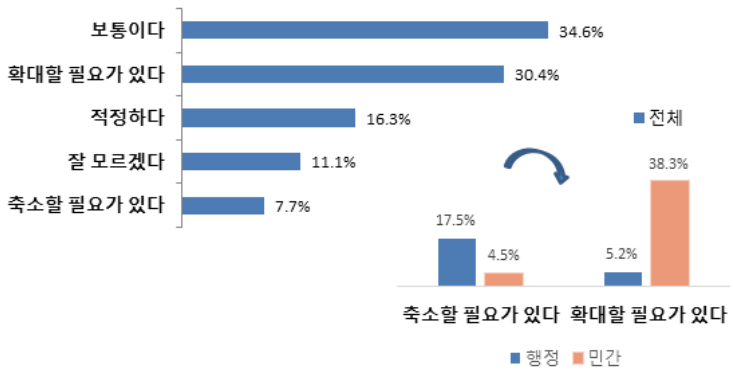


[그림 4-26] 자원봉사활동의 활성화 정책

(3) 민간보조사업(지방보조금제도)

- 민간보조사업(지방보조금제도)의 보조금 규모의 적정성 항목은 다양한 인식 확인
  - 보조금 규모의 적정성은 '적정하다'와 '보통'이라는 인식이 약 50%로 가장 많았음
  - 반면, 조사대상자의 1/3은 보조금 규모를 확대할 필요가 있다고 응답하였고, 보조금 축소의 필요성은 전체 대상자의 7.7%가 응답
  - 행정은 현재 보조금 규모의 확대 및 축소에 대한 행정과 민간의 응답 차이를 확인
    - 민간은 보조금 규모의 축소(4.5%)보다는 확대가 필요하다는 인식(38.3%)이 상대적으로 많은 반면,
    - 행정은 보조금을 축소해야 한다(17.5%)는 의견이 확대해야 한다(5.2%)는 의견보다 많았음

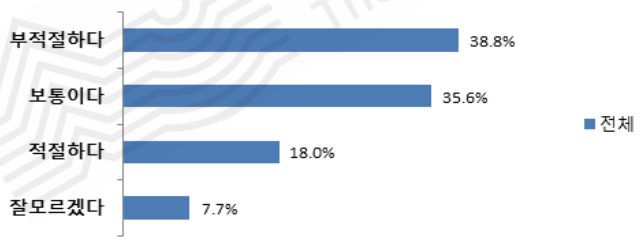
서울연구원 The Seoul Institute



[그림 4-27] 민간보조사업의 보조금 규모의 적절성

○ 현재의 민간보조사업 관리운영체계 및 지원절차에 대해서는 부정적 평가가 우세한 가운데 긍정적 평가가 공존하는 모습을 보이고 있음

- 조사대상자의 38.8%가 민간보조사업 관리운영체계가 부적절하다고 인식하는 가운데 적절하다는 응답은 18.0%로 나타남
- 주체별로 민간은 '부적절하다'는 인식이 42.2%로 부정적 인식이 상대적으로 높음



[그림 4-28] 민간보조사업의 관리운영체계 및 지원절차에 대한 인식

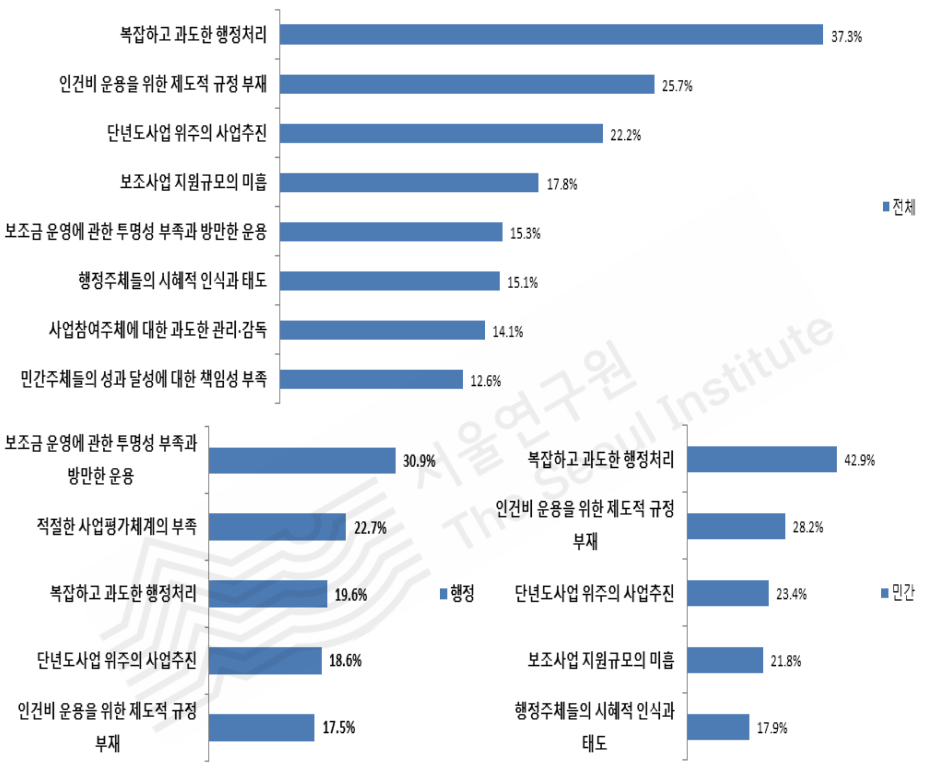
○ 민간보조사업의 개선사항에 대해서는 '복잡하고 과도한 행정처리(37.3%)'가 최우선의 요소로 인식

- 이외에도 '인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재', '단년도사업 위주의 사업추진체계' 등도 개선이 요구되는 우선적 요소로 인식

○ 민간보조사업 제도의 개선에 대해 행정과 민간 사이에는 일정한 인식차가 존재

- 행정은 '성과 달성에 대한 책임성 부족'과 '보조금 운영에 관한 투명성과 부족과 방만한 운용'을 중요한 개선요소로 인식한 반면,
- 민간은 '복잡하고 과도한 행정처리', '인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재' 등을 중요한 요소로 인식

○ 민간보조사업에 대한 행정과 민간 인식의 불일치는 상호합의를 통해 정책을 개선하려는 사회협약의 추진에 있어서 중요 쟁점이 될 수 있음을 시사



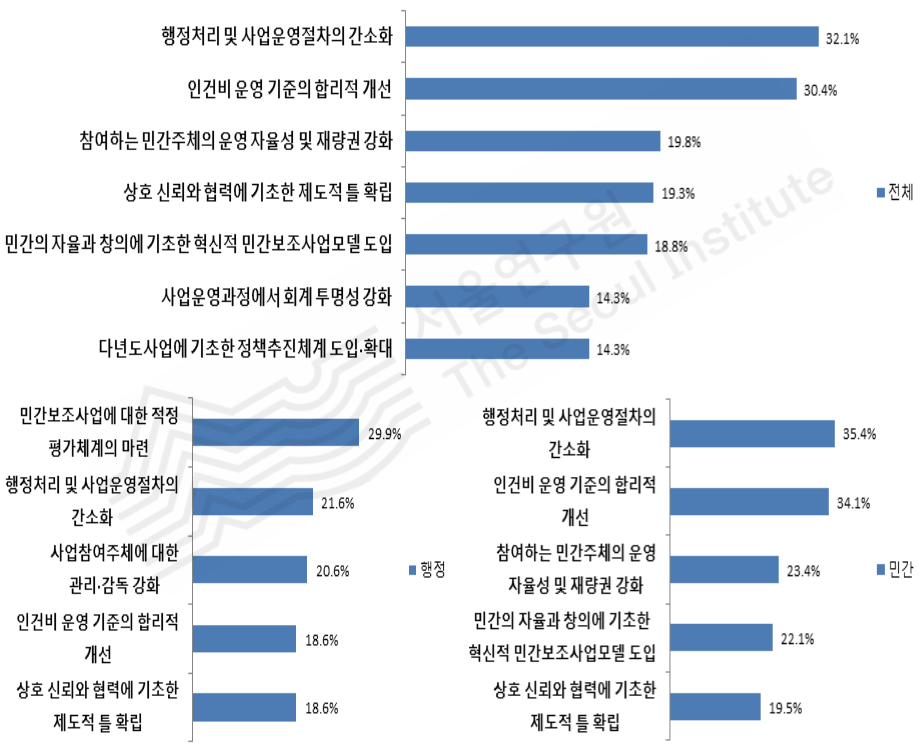
[그림 4-29] 민간보조사업의 개선사항

○ 향후 민간보조사업 운영 시 고려해야 할 요소로는 '행정처리 및 사업운영 절차의 간소화'(32.1%), '인건비 운영기준의 합리적 개선'(30.4%) 등을 우선적 요소로 인식

- 여기에 더해 '민간주체의 운영자율성 강화'(19.8%), '신뢰와 협력에 기초한 제도적 틀 확립'(19.3%), '민간의 자율과 창의에 기초한 혁신적 모델 도입'(18.8%) 등도 중요한 요소로 인식

○ 민간보조사업의 제도개선과 관련해서도 행정과 민간 간 상당한 인식차가 존재함

- 행정은 민간보조사업을 실행하는 민간의 노력과 사업의 평가체계 구축을 중요시 여기는 반면, 민간은 사업에 대한 행정의 과도한 절차 및 재정 지원을 중요시
- 행정은 '사업 운영과정에서 회계 투명성 강화'(32.0%)와 '민간보조사업에 대한 적정 평가체계 마련'(29.9%)을 가장 중요하게 인식하고,
- 민간은 '행정처리 및 사업운영절차의 간소화'(35.4%)와 '인건비 운영기준의 합리적 개선'(34.1%)을 중요하게 고려

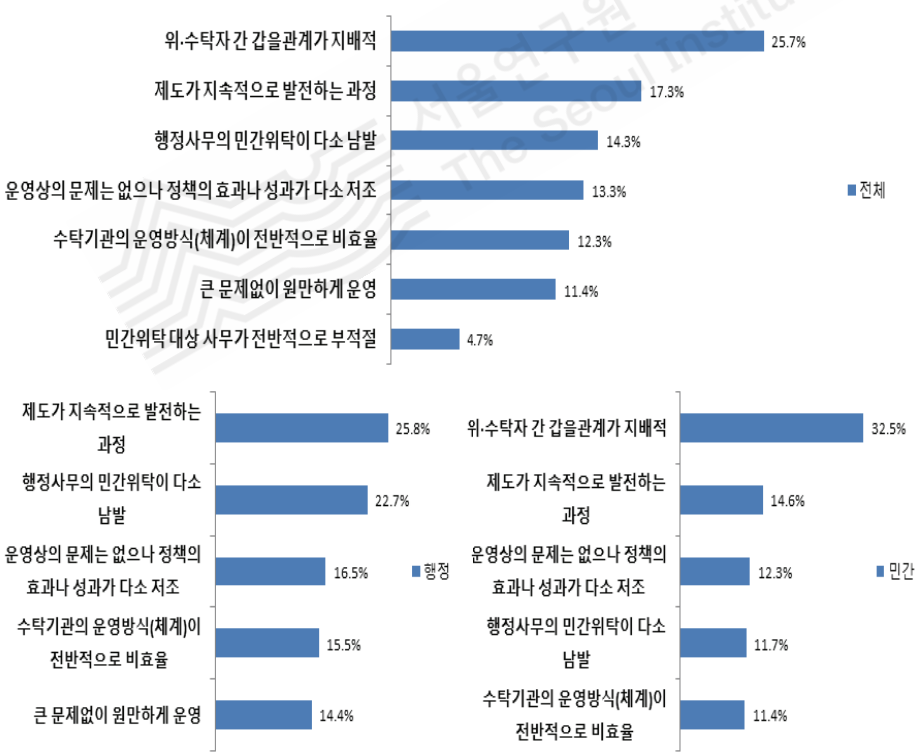


[그림 4-30] 민간보조사업의 향후 중점 고려사항

(4) 민간위탁제도

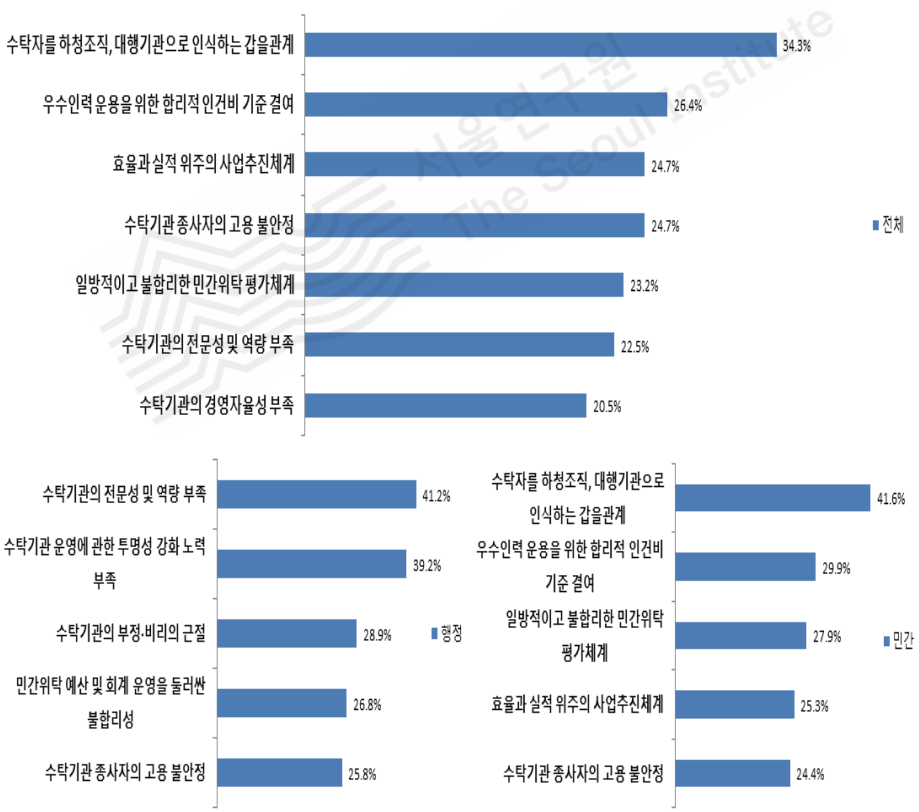
○ 민관협치를 뒷받침하는 주요 제도의 하나인 민간위탁제도에 대해 조사대상자들은 다양한 인식을 나타냄

- 이 가운데 '위탁자와 수탁자 간 갑을 관계가 지배하는 제도'라는 인식이 가장 높게 나타남
- 여기에 더해 '지속적으로 발전하는 과정'(17.3%)과 '큰 문제없이 원만하게 운영된다'는 의견(11.4%)도 존재
- 대체로 조사대상자 중 70% 정도가 민간위탁제도를 부정적으로 인식하는 가운데, 행정과 민간 간 인식차를 나타냄
  - 행정은 민간위탁제도를 '지속적으로 발전하는 과정'(25.8%), '행정사무의 민간위탁이 다소 남발'(22.7%)된다고 인식하는 반면,
  - 민간은 조사대상자의 1/3이 '위·수탁자 간 갑을 관계가 지배적'이라고 인식



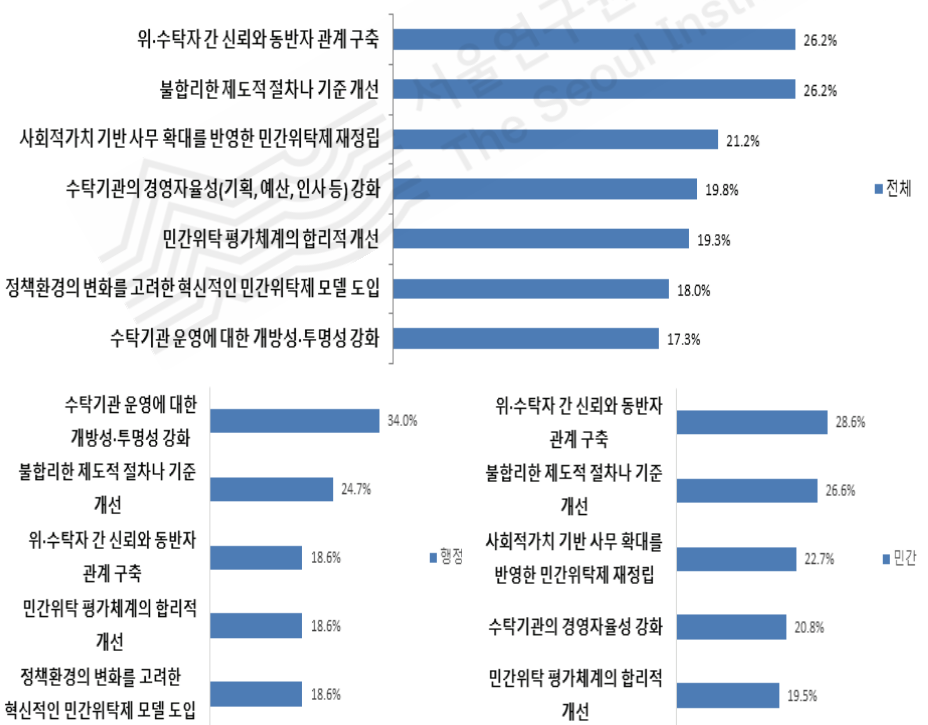
[그림 4-31] 민간위탁제도에 대한 전반적 평가

- 이러한 인식을 반영해 민간위탁제도에서 개선이 시급한 요소에 대해서도 '수탁자(기관)를 하청조직, 대행기관 정도로 인식하는 갑을 관계'(34.3%)를 최우선의 요소로 인식
  - 여기에 더해 '우수인력 운용을 위한 합리적 인건비 기준 결여'(26.4%), '효율과 실적 위주의 사업추진체계'(24.7%), '수탁기관 종사자의 고용 불안정'(24.7%) 등도 개선이 시급하다고 응답
- 다른 제도개선과 마찬가지로 민간위탁제도의 개선에 대해서도 행정과 민간의 일정한 인식차가 존재
  - 행정은 개선이 시급한 요소로 '수탁기관의 전문성 및 역량 부족', '수탁기관 운영에 관한 투명성 강화 노력 부족' 등을 응답한 반면,
  - 민간은 '위수탁자 간 갑을 관계'(41.6%), '합리적 인건비 기준 결여'(29.9%) 등을 중요 요소로 인식



[그림 4-32] 민간위탁제도에서 개선이 시급한 요소

- 민간위탁제도의 운영 측면에서 행정과 민간의 관계 구축, 불합리한 기준의 개선 등이 제도의 원활한 운영을 위한 중점 고려사항으로 인식
  - 이는 향후 사회협약 체결 시 고려해야 하는 주요 조사결과의 하나로, 민간위탁제도 개선을 위해 민관의 신뢰관계 구축 및 불합리한 절차(기준) 개선 등을 주요 실천과제로 고려하는 것이 바람직
  - 여기에 더해 '위·수탁자 간 신뢰와 동반자 관계 구축'(26.2%), '불합리한 제도적 절차나 기준(예산이나 인사 관련 규정 등) 개선'(26.2%), '사회적가치 기반 사무확대를 고려하고 반영한 민간위탁제도 재정립'(21.2%) 등도 민간위탁제도 운영에서 중요하게 고려하는 것이 필요
- 민간위탁제도 운영 시 고려해야 할 사항에 민간은 '신뢰와 동반자 관계 구축'(28.6%), '불합리한 제도적 절차나 기준 개선'(26.6%) 등을 우선적으로 고려
  - 반면, 행정은 '수탁기관 운영에 대한 개방성·투명성 강화'(34.0%)에 대해 높은 응답을 나타냄

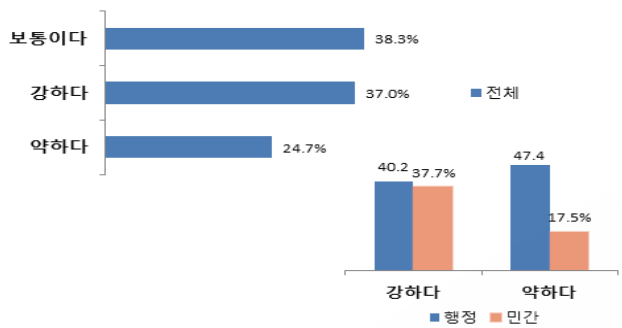


[그림 4-33] 민간위탁제도 운영 측면에서 고려해야 할 사항

(5) 민간주체의 책임성

○ 시정에 참여하는 민간 주체의 책임성 수준에 대해 강하다는 의견과 약하다는 의견이 각각 37.0%, 25%를 나타냄

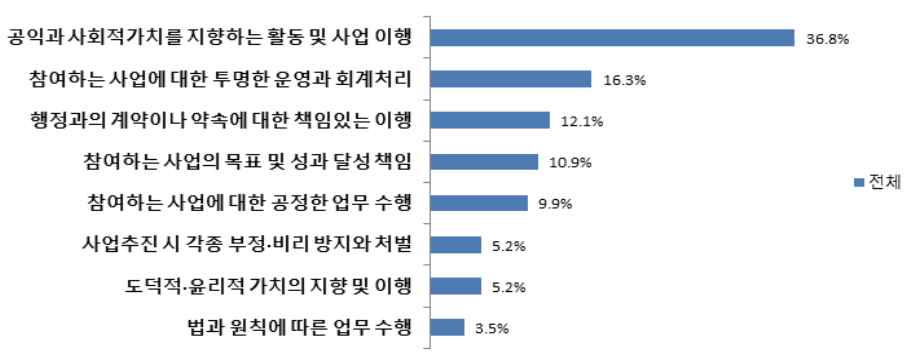
- 이에 대해 주체별로 인식의 차이를 보여 행정은 민간 주체의 책임성이 약하다고 응답한 비율이 47.4%(민간은 17.5%)로 상대적으로 높게 나타남



[그림 4-34] 시정참여 민간주체의 책임성 정도

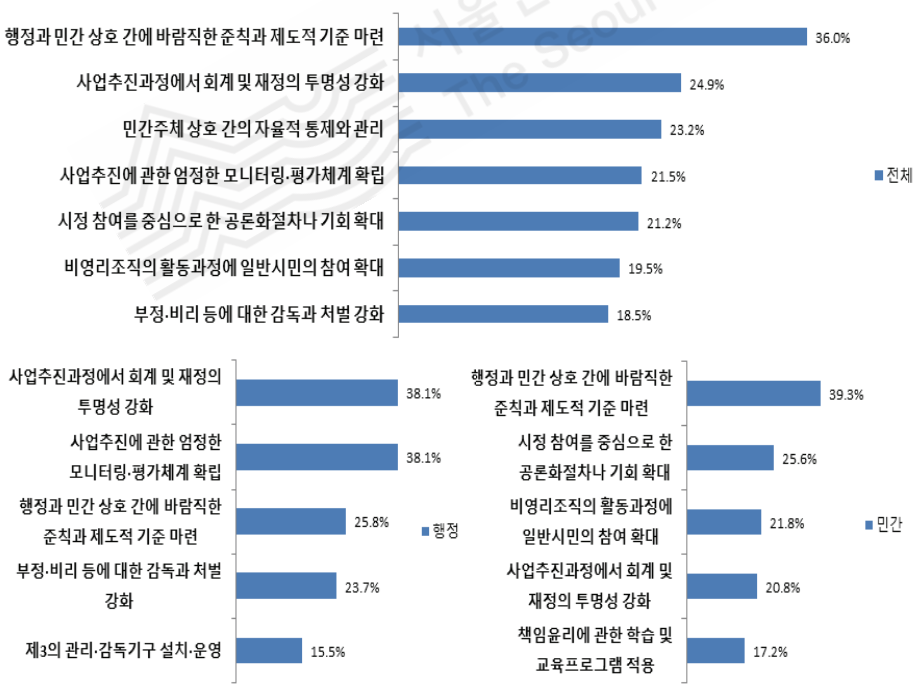
○ 시정에 참여하는 민간 주체의 책임성에 대해 '공익과 사회적가치를 지향하는 활동과 사업'을 가장 우선적인 요소로 고려

- 여기에 더해 '사업의 투명한 운영과 회계처리'(16.3%), '계약·약속의 책임있는 이행'(12.1%) 등도 중요 요소로 인식
- 반면, '사업 추진 시 각종 부정·비리 방지와 처벌'(5.2%), '도덕적·윤리적 가치의 지향 및 이행'(5.2%) 등은 낮은 순위를 차지



[그림 4-35] 시정참여 민간주체의 책임성

- 민간주체의 책임성 강화방안으로는 '행정과 민간 상호 간에 바람직한 준칙과 제도적 기반 마련'을 최우선의 요소로 고려
  - '회계 및 재정의 투명성 강화'(24.9%), '민간주체들 간 자율적 통제와 관리'(23.2%) 등도 책임성 강화를 위한 주요 방안으로 인식
  - 이러한 책임성 강화방안은 사회협약의 추진 시 주요 의제나 실천과제의 일부 요소로 중요하게 고려 필요
- 민간 주체의 책임성 강화에 대해서는 예상한 대로 행정과 민간 간 상당한 인식차가 존재
  - 행정은 '사업추진 과정에서의 회계 및 재정의 투명성 강화'(38.1%), '사업추진에 관한 엄정한 모니터링·평가체계 확립'(38.1%), '행정과 민간 상호 간에 바람직한 준칙과 제도적 기준 마련'(25.8%) 등을 중요한 방안으로 인식한 반면,
  - 민간은 '바람직한 준칙과 제도적 기준 마련'(39.3%), '민간주체 간의 자율적 통제와 관리'(26.0%), '공론화 절차나 기회 확대'(25.6%) 등을 우선적 요소로 인식



[그림 4-36] 시정참여 민간주체의 책임성 강화방안

(6) 지역사회

- 지역사회의 사업에 참여 경험을 묻는 질문에 대해 조사대상자들은 다양한 사업에의 참여경험이 있음을 보여줌
  - 다양한 사업들 가운데 '마을공동체 육성 및 활성화 사업'에 대한 참여 경험이 가장 높은 수준을 보인 가운데
  - '지역사회복지 관련 사업'과 '지역사회 기반 사회적경제 육성 및 활성화 사업'에 대해서도 참여경험이 높은 수준을 나타냄

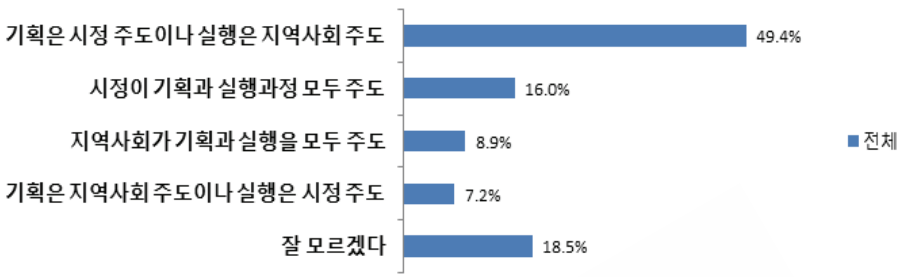
[표 4-2] 지역사회 사업참여 경험

(단위: %)

구분	사례수 (명)	재성(특히 주거재생) 사업	마을공동체 육성 및 활성화 사업	지역사회기반 사회적경제 육성 및 활성화 사업	지역사회복지 관련 사업	지역사회경제 활성화와 골목경제 보호
전체	(405)	16.3	41.5	33.3	37.3	15.8
행정	(97)	16.5	25.8	21.6	32.0	13.4
민간	(308)	16.2	46.4	37.0	39.0	16.6
구분	**사례수 (명)**	**지역사회 내 교육환경 조성 사업**	**지역사회의 생활안전 관련 사업**	**지역사회 생태·환경 관련 사업**	**지역 내 공공일자리 사업**	**마을에너지 조성 사업**
전체	(405)	29.9	21.0	25.7	22.7	14.1
행정	(97)	17.5	22.7	19.6	25.8	11.3
민간	(308)	33.8	20.5	27.6	21.8	14.9
구분	**사례수 (명)**	**지역사회혁신계획 수립 및 실행**	**시민협력 플랫폼 운영**	**주민참여 예산제 운영**	**기타**	
전체	(405)	19.0	20.5	26.7	1.0	
행정	(97)	12.4	12.4	32.0	0.0	
민간	(308)	21.1	23.1	25.0	1.3	

- 이들 정책의 추진에 있어서 시정과 지역사회의 관계에 대해서는 '기획은 시정 주도이나 실행은 지역사회 주도'가 절반에 가까운 응답을 나타냄
  - 지역사회 주도성은 다소 낮은 것으로 보이는바, '정책 기획과 실행을 지역사회가 모두 주도'는 8.9%, '지역사회 주도 기획하고 시정이 실행'은 7.2%로 조사됨
- 전반적으로 다수의 정책들에서 서울시가 주도하여 정책이 기획되고 지역사회는 서울시의 기획에 따른 실행을 담당하는 것으로 인식할 수 있음

- 민선 7기 이후 자치·분권을 강화 및 활성화를 위해 다양한 관련 정책들이 도입되고 있으나, 이런 정책도 시에서 주도적으로 기획하여 하달되는 등 지역사회로부터의 진정한 자치·분권이 이루어지지 않음
- 향후 자치·분권에 대한 필요성과 요구가 계속 확대될 것으로 예상되는 바, 이에 대응하기 위한 행정과 민간 정책당사자들의 인식의 확산과 제도 구축 및 정착 노력이 긴요

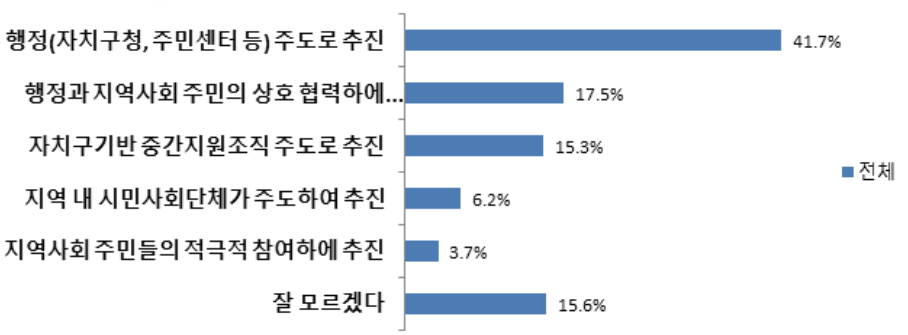


[그림 4-37] 정책 추진 시 서울시와 지역사회 관계

서울연구원 The Seoul Institute

○ 시정 운영의 민간 참여를 확대하는 서울시와 달리 지역사회 차원에서는 여전히 행정 주도 하에 사업들이 추진되고 있는 것으로 나타남

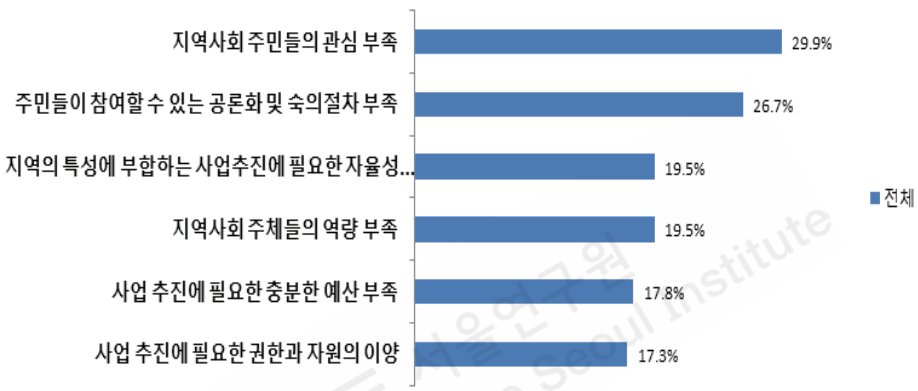
- 지역사회 내에서 정책들이 실행되는 형태에 대해 '행정(자치구청, 주민센터 등) 주도로 추진'이 41.7%로 가장 높게 나타남
- 이외에도 행정과 지역사회 주민의 상호협력을 통해 추진하고 있으며, 특히 중간지원조직 주도의 추진도 비교적 높은 것으로 조사됨



[그림 4-38] 지역사회에서 정책의 추진형태

○ 지역사회에서 추진하는 주요 정책의 성과 창출에 따른 애로요인으로는 지역사회 내 주체들의 관심 및 참여기회 부족과 공론화 및 숙의절차 부족 등을 우선적 요소로 인식

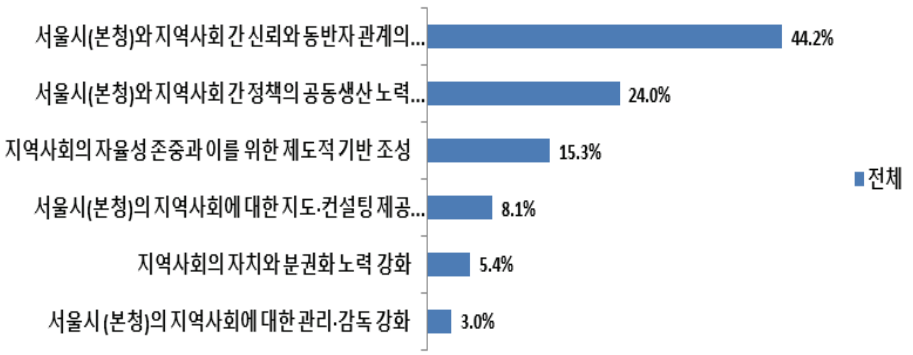
- 이에 더해 '지역 특성에 부합하는 사업 추진에 필요한 자율성 부족'(19.5%), '지역사회 주체들의 역량 부족'(19.5%) 등도 지역사회 내 정책의 성과 창출의 제약요인으로 인식
- 주민자치에 기반한 지역사회 협치가 정책 성과로 이어지기 위해서는 이들 제약요인의 해소가 중요 과제임



[그림 4-39] 지역사회내 정책의 성과 창출의 애로요인

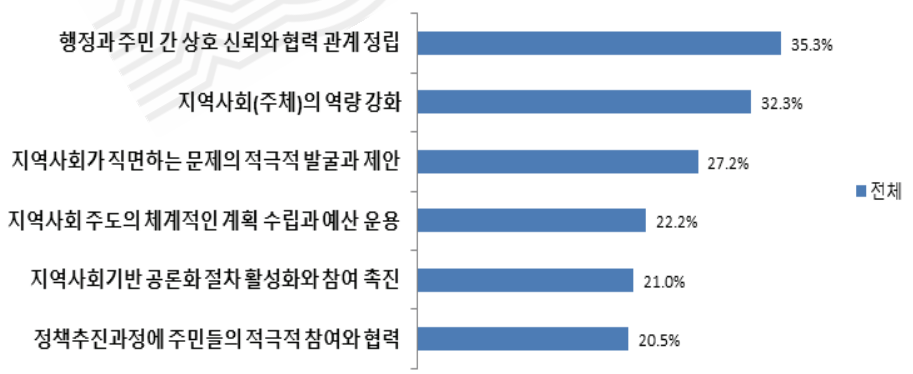
○ 향후 서울시(본청)와 지역사회의 바람직한 관계를 묻는 질문에 대해서는 지역사회의 자율성 존중과 정책의 공동생산을 위한 동반자 관계 강화가 가장 중요한 요소인 것으로 인식

- '서울시와 지역사회 간 신뢰와 동반자 관계 강화'(44.2%), '서울시와 지역사회 간 정책의 공동생산 노력 확대'(24.0%), '지역사회의 자율성 존중과 이를 위한 제도적 기반조성'(15.3%) 등의 순으로 응답함
- 반면, '지역사회의 자치와 분권화 노력 강화', '서울시의 지역사회에 대한 관리·감독 강화' 등에 대해서는 낮은 응답률을 보임



[그림 4-40] 서울시와 지역사회의 바람직한 관계

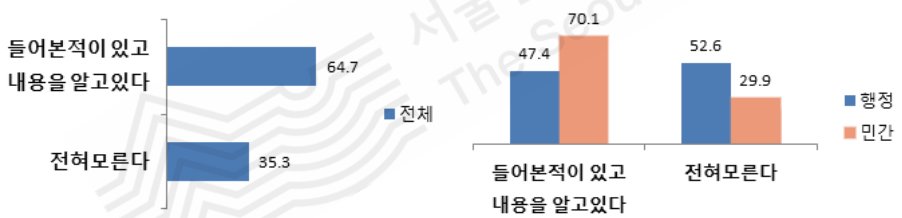
- 지역사회의 협치 및 자치분권 강화방안에 대해서는 '행정과 주민 간 신뢰와 협력 관계 정립'과 '지역사회의 역량 강화'를 최우선으로 인식
  - 이외에도 다양한 요소들에 대해 고른 응답을 보여, 자치분권의 실현을 위해서는 다각적이고 종합적인 노력이 수반되어야 할 것으로 인식됨
  - 실제 '지역사회가 직면하는 문제의 적극적 발굴과 제안'(27.2%), '지역사회 주도의 계획 수립과 예산 운용'(22.2%), '지역사회 기반 공론화 절차 활성화와 참여 촉진'(21.0%) 등도 지역사회 내 협치 및 자치분권 강화를 위한 방안으로 인식



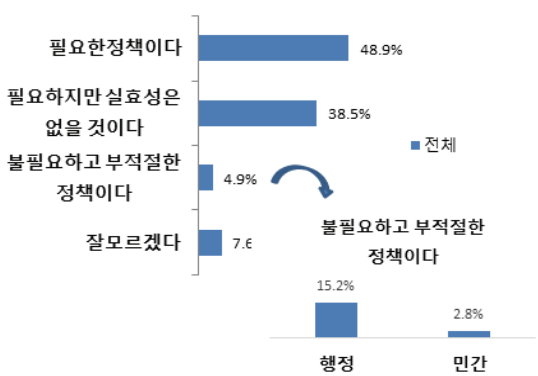
[그림 4-41] 지역사회 내 협치 및 자치분권 강화방안

4) 서울사회협약에 관한 요구 및 제언

- 이 연구에서는 서울시가 추진하려는 서울사회협약의 추진방안에 대해서도 설문을 실시
- 우선 서울사회협약에 대한 인지는 예상과 달리 비교적 높은 것으로 조사되었으며, 행정과 민간의 인식 차이가 존재
  - 조사대상자의 2/3 정도가 서울사회협약에 대해 알고 있다고 응답
  - 다만 행정의 경우에는 절반을 약간 상회하는 정도가 알고 있다고 응답해, 상대적으로 낮은 정책 인지를 나타냄
- 사회협약의 필요성에 대해서는 87% 정도의 조사대상자들이 '필요하다'고 응답하였는데, 행정과 민간 간 인식차가 존재
  - 다만, 이 가운데 38.5%는 필요성에도 불구하고 실효성이 없을 것이라는 인식도 상존하고 있음
  - 주체별로는 민간(2.8%)에 비해 행정(15.2%)가 불필요하고 부적절한 정책이라는 부정적 인식이 강함



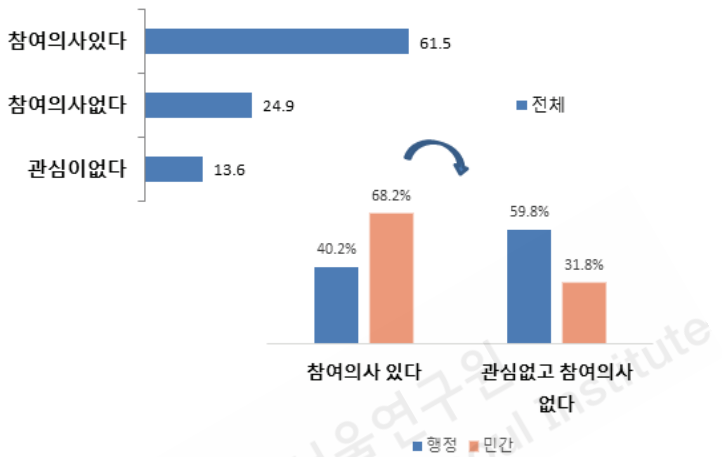
[그림 4-42] 서울사회협약의 인지 여부



[그림 4-43] 서울사회협약의 필요성 및 실효성

○ 이러한 인식을 반영해 조사대상자의 61.5%는 서울사회협약에 참여할 의사를 가지고 있는 것으로 나타남

- 이 경우에도 서울사회협약에의 참여의지에 있어서는 행정에 비해 민간이 상대적으로 높게 나타남
  - 민간의 68.2%(행정은 59.8%)는 서울사회협약에 관심이 있으며 참여할 의사가 있다고 응답



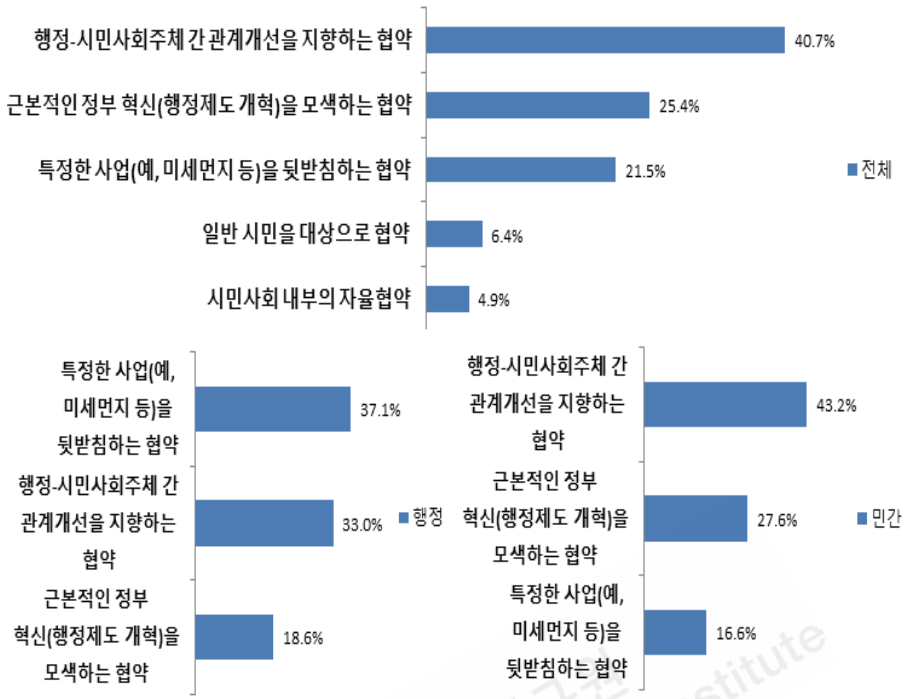
[그림 4-44] 서울사회협약 추진에 대한 관심과 참여의사

○ 서울사회협약의 바람직한 성격으로는 이른바 협치협약 즉, '행정-시민사회 주체 간 관계 개선을 지향하는 협약'에 대한 정책 선호가 매우 높음

- 이외에도 '근본적인 정부 혁신(행정제도 개혁)을 모색하는 협약'(25.4%). '특정한 사업(예, 미세먼지 대응)을 뒷받침하는 협약'(21.5%)에 대한 선호도 비교적 높음
- 행정이 사업을 중심으로 한 협약에 대해 선호가 높은 반면, 민간은 주체 간 관계개선이나 행정제도 개선을 중심으로 한 협약으로의 선호가 강함

○ 이러한 조사결과를 고려해 서울사회협약은 일차적으로 관계개선을 모색하는 협치협약을 지향하는 것이 바람직하다고 판단됨

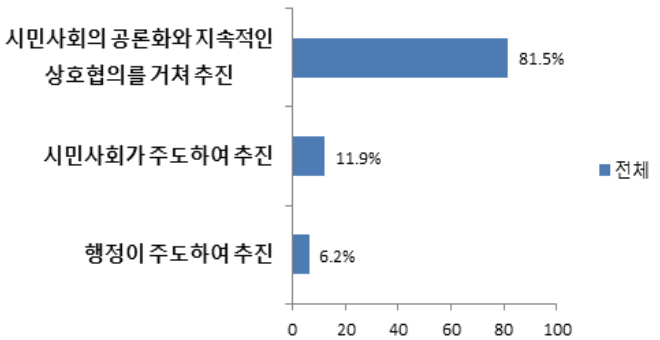
서울연구원 The Seoul Institute



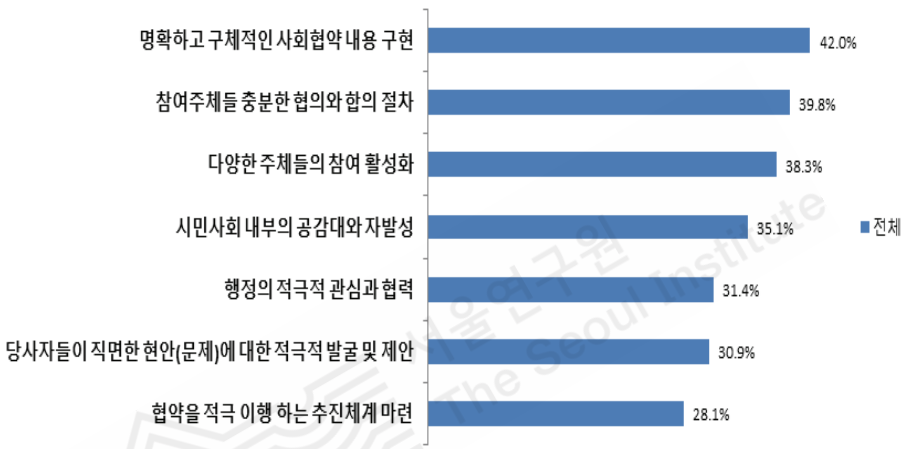
[그림 4-45] 바람직한 서울사회협약의 성격

서울연구원 The Seoul Institute

- 서울사회협약을 추진하는 방식에 대해서는 '시민사회의 공론화와 상호협의가 필요하다'(81.5%)는 인식이 지배적
  - 시민사회의 공론화와 지속적인 상호협의를 거쳐 서울사회협약을 추진해야한다는 응답은 행정과 민간의 공통적 의견으로 나타남
- 서울사회협약의 성공적 추진을 위해서는 사회협약 내용의 명확성과 구체성이 가장 중요하다는 인식이 우세
  - 이에 더해 '참여주체들의 협의와 합의 절차', '다양한 주체들의 참여 활성화', 시민사회 내부의 공감대와 자발성' 등도 중요한 요소로 인식
  - 이러한 결과는 향후 사회협약 추진 시 협약에 구현할 제도적 의제나 실천과제들을 도출하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 요건들로 판단됨

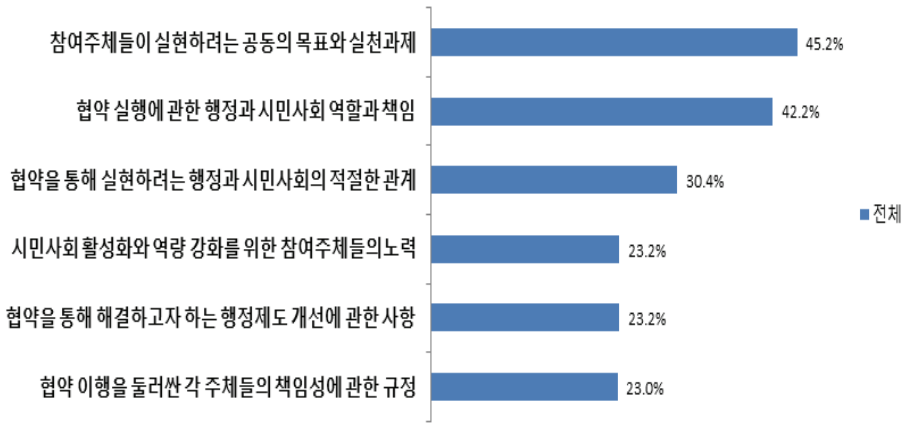


[그림 4-46] 서울사회협약의 추진방식

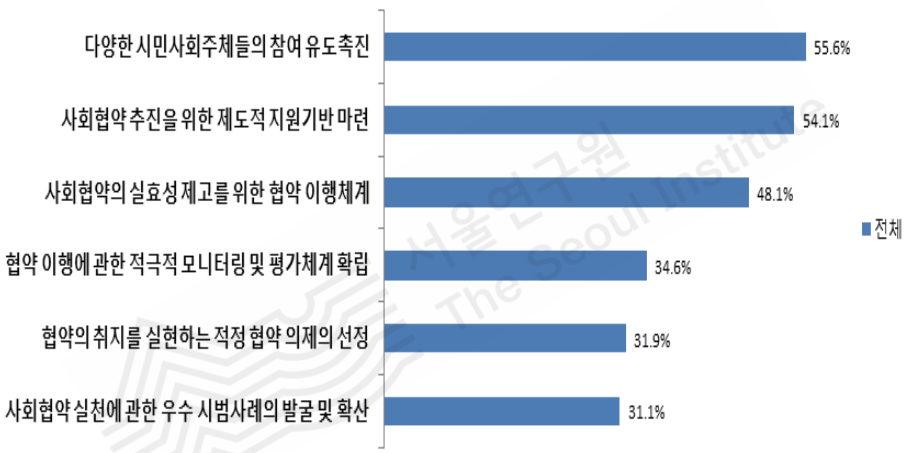


[그림 4-47] 서울사회협약의 성공적 추진을 위한 우선적 고려요소

- 서울사회협약서에 우선적으로 반영할 내용으로는 '참여주체들이 실현하려는 공동의 목표와 실천과제'가 최우선적인 것으로 조사됨
  - 이외에도 '행정과 시민사회의 역할'(42.2%), '행정과 시민사회의 적절한 관계'(30.4%), '시민사회 활성화와 역량 강화' 등도 협약서에 반영해야 하는 주요 내용으로 인식
- 서울사회협약의 정책방향에 대해 절반 이상의 조사대상자들이 다양한 시민사회 주체들의 참여 유도·촉진'을 중요한 방향으로 인식
  - 이외에도 실효성 제고를 위한 협약이행체계와 적극적 모니터링 및 평가체계 확립도 주요 정책방향으로 지적됨

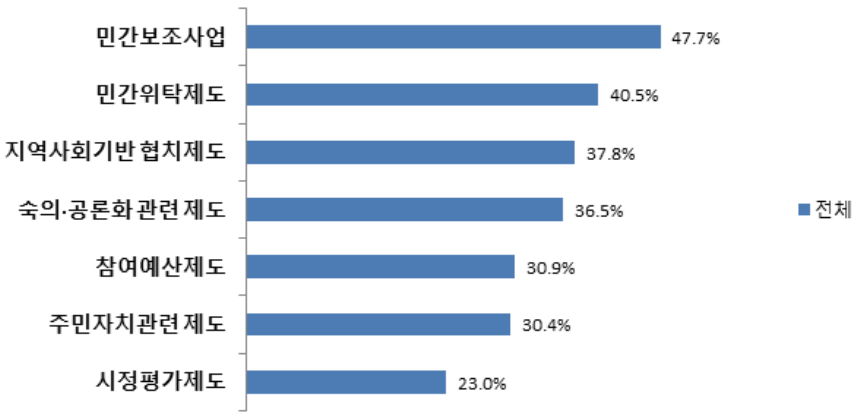


[그림 4-48] 서울사회협약서에 우선 반영해야 할 내용



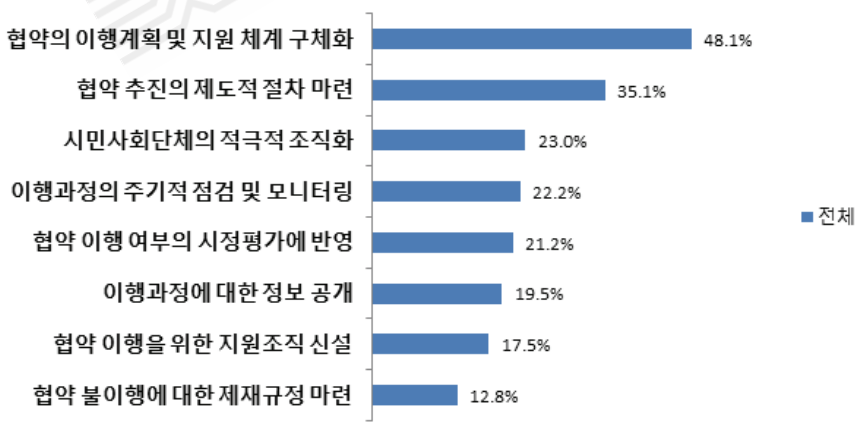
[그림 4-49] 서울사회협약의 핵심 정책방향

- 서울사회협약을 통해 개선해야 할 행정제도로는 예상한 대로 '민간보조사업'(47.7%)과 '민간위탁제도'(40.5%)가 우선적인 요소로 조사됨
  - 이외에도 '지역사회기반 협치제도'(37.8%), '숙의·공론화 관련 제도'(36.5%) 등에 대한 제도개선의 요구도 비교적 강한 것으로 조사됨
  - 이러한 조사결과는 향후 서울사회협약 추진 시 협약의제 및 실천과제를 설정하는 데 있어서 중요하게 고려해야 하는 사항이라 할 수 있음



[그림 4-50] 서울사회협약을 통해 개선할 행정제도

- 아울러 서울사회협약의 실효성을 담보하기 위해 협약 이행 및 지원을 위한 체계와 참여주체의 조직화를 중요한 요소로 인식
  - '협약의 이행계획 및 지원체계 구체화'(48.1%)와 '협약 추진의 제도적 절차 마련'(35.1%)에 대한 응답이 가장 많았음
  - 여기에 더해 시민사회단체의 적극적 조직화(23.0%) 등도 협약의 실효성을 담보하기 위한 중요한 요소로 향후 서울사회협약 추진 시 행정과 민간의 다양한 주체들을 규합하고 협약 관련 의사결정을 담당하는 위원회 등의 기구 설치·운영이 긴요



[그림 4-51] 서울사회협약의 실효성 확보 방안

3_요약과 시사점

1) 주요 조사결과의 요약

○ 이 연구에서는 서울시정의 주요 정책당사자 주체들을 대상으로 시정의 주요 제도적 여건과 제도 도입 및 운영을 둘러싼 정책수요 등을 조사

- 이 조사를 통해 주체들이 직면하는 상황과 인식 등을 파악할 수 있었으며, 정책에 대한 산호도 확인함
- 아울러 이러한 과정에서 조사항목에 따라 조사대상자 간 인식의 유사성과 차이점도 확인함(※아래 [표 4-3] 참조)
  - 시민사회의 시정 참여 현황, 서울사회협약의 정책방향 및 실효성 확보 방향 등에 행정과 시민사회의 인식이 일치
  - 그러나, 행정과 시민사회의 관계, 민관협력의 주요 제도인 민간보조사업, 민간위탁제도 등에 대한 평가, 개선방향 등은 행정과 시민사회의 인식 차이가 존재

[표 4-3] 행정과 민간의 응답 비교

행정-민간 상호인식 일치	행정-민간 상호인식 불일치	
	인식 차이 적음	인식 차이 큼
- 서울시정에 대한 시민의 참여 - 시민사회역량 평가 - 향후 서울시와 시민사회의 관계 - 서울사회협약 정책방향/내용 - 서울사회협약 추진의 우선 고려요소 - 서울사회협약의 실효성 확보방안 등	- 시민사회에 대한 행정의 인식 - 행정에 대한 시민사회의 인식 - 서울시민사회의 애로요인 - 민간주체의 바람직한 시정참여 방식 등	- 서울시 행정과 시민사회의 관계 - 민간보조사업에 대한 인식 - 민간위탁제도에 대한 인식 - 민간주체의 시정참여 책임성 등

○ 이러한 조사결과의 성격을 고려해 이하에서는 서울시민사회의 시정참여와 활성화 방안, 주요 제도영역별 문제점과 개선방향, 서울사회협약에 대한 요구 등 주요 조사결과를 요약하고자 함

서울연구원 The Seoul Institute

① 서울시민사회의 시정참여와 서울시민사회의 활성화 방안

- 시민사회의 시정 참여는 적극적이며 긍정적인 것으로 평가되나 행정과 시민사회의 다양한 관계를 조사를 통해 확인
  - 사회의 변화에 따른 새로운 의제 발굴·제안, 시민들의 참여기회 확대 등 시민사회가 시정 운영에 주는 긍정적 영향에도 불구하고, 행정과 시민사회의 상호 신뢰관계 형성은 여전히 부족
  - 행정과 시민사회는 서로를 협력의 파트너로 인식하기보다 행정은 시민사회를 활용 가능한 주체로, 시민사회는 행정을 재정지원과 지도·감독의 주체로 인식하고 있어 민·관 간 인식의 차이가 드러남
- 현재 서울시의 주요 제도들이 시민사회의 시정 참여를 도움이 되고 있으나 여전히 불합리한 제도들이 존재해 다양한 제도개선을 요구
  - 민간보조사업, 민간위탁제도는 시민사회의 시정 참여를 위한 주된 제도적 수단이며,
  - 시민참여예산 제도, 지역사회기반 협치제도, 숙의·공론화제도 등도 시민사회의 시정 참여에 기여하고 있는 다른 제도로 자리매김
- 시정에 참여하는 시민사회는 조직 내부의 역량 한계와 함께 행정과의 관계에서 발생하는 다양한 문제를 경험하는 것으로 조사됨
  - 시민사회의 내부의 여러 역량(인력/문제해결 등)은 비교적 안정적인 것으로 인식되나 재정적 측면에서 역량의 한계를 문제로 인식
  - 아울러 시민사회와 행정은 현재 갑을관계를 부적절하다고 인식하며, 신뢰를 바탕으로 하는 수평적 관계 형성에 대한 필요성을 강하게 인식
- 향후 시민사회의 시정 참여는 더욱 활발할 것으로 예상하는 가운데, 시민사회의 시정 참여 활성화를 위한 제도적 기반마련의 필요성도 인식
  - 재정적 자립기반 부족은 시민사회의 지속적 발전을 저해하는 요인으로 시민사회의 재정적 자립기반 강화를 위한 방안 필요
  - 또한, 시민사회의 시정 참여 활성화를 위해서는 시민사회와 행정의 신뢰와 동반자 관계의 강화가 중요

② 주요 영역별 진단과 개선방향

- 이 연구에서는 협약의 의제 설정을 목적으로 여러 제도적 영역에 대해서도 현재의 제도적 여건이나 문제점, 개선방향 등을 조사함

- 조사를 통해 자원봉사활동, 민간보조사업 제도, 민간위탁제도 등을 중심으로 여러 문제점과 개선방향을 확인
- [표 4-4]는 설문조사를 통해 나타난 주요 제도들의 문제점과 개선방향을 요약함

[표 4-4] 설문조사에서 나타난 주요 제도영역별 문제점과 개선방향

영역	문제점	개선방향
자원봉사활동	- 협소한 성격의 봉사활동 영역과 내용 - 시간 중심의 획일화된 자원봉사 인증체계 - 자발성이 아닌 의무적 사회봉사 중심의 활동 - 자원봉사환경의 변화에 부합하는 제도적 지원체계 부족 - 자원봉사 활성화를 위한 적절한 보상체계 부족	- 자원봉사에 대한 합리적 보상 및 인센티브 체계 구축 - 자원봉사에 대한 인식 제고와 문화 촉진 - 자원봉사 개념과 영역의 확대 - 시민(주민)들의 자원봉사활동 참여기회 확대 - 자원봉사 관련 다른 분야와의 교류 및 연계 활성화
민간보조사업	- 복잡하고 과도한 행정처리 - 인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재 - 단년도사업 위주의 사업추진 체계 - 보조사업 지원규모의 미흡 - 보조금 운영에 관한 투명성 부족과 방만한 운용	- 행정처리 및 사업운영 절차의 간소화 - 인건비 운영기준의 합리적 개선 - 참여하는 민간주체의 운영자율성 및 재량권 강화 - 상호신뢰와 협력에 기초한 제도적 틀 확립 - 민간의 자율성과 창의에 기초한 혁신적 민간보조사업모델 도입
민간위탁제도	- 수탁자(기관)를 하청조직, 대행기관 정도로 인식하는 갑을관계 - 우수인력 운용을 위한 합리적 인건비 기준 결여 - 효율과 실적위주의 사업추진 체계 - 수탁기관 종사자의 고용불안정 - 일방적이고 불합리한 민간위탁체계	- 위·수탁자간 신뢰와 동반자 관계 구축 - 불합리한 제도적 절차나 기준(예산, 인사 관련 규정) 개선 - 사회적가치 기반 사무확대를 고려하고 반영한 민간위탁제 재정립 - 수탁기관의 경영자율성(기획, 예산, 인사 등) 강화 - 민간위탁 평가체계의 합리적 개선

ㅇ 시정에 참여하는 시민사회 주체들은 독자성과 자율성의 증진과 함께, 동전의 다른 면으로서 책임성을 강화하는 노력 필요

- 공익과 사회적 가치를 지향하는 활동을 해야하며, 투명하고 공정한 사업운영과 성과 달성의 의무를 시민사회주체들이 가져야 하는 책임감으로 인식

- 시정에 참여하는 시민사회 주체의 책임감을 긍정적으로 평가하고 있지만, 시민사회 주체의 책임성 강화를 위해 행정과 민간의 상호 바람직한 관계를 위한 제도적 지원과 운영의 자율성, 투명성 등이 요구

○ 지역사회는 시정의 정책을 실행하는 것에 주력하고 있는데, 향후에는 분권과 (주민)자치를 강화하는 한편, 시정과의 신뢰와 동반자 관계를 확립하는 것이 필요

- 지역사회는 정책 추진과정에서 여전히 시정 중심의 하향적이고 수동적인 역할을 수행하며, 지역주민과의 상호 협력도 부족
- 지역사회에 대한 주민의 관심과 참여 저조는 정책의 성과 달성 저해요인으로, 지역사회 주체들의 참여 활성화를 위한 역량 강화와 행정과 주민 주체들과의 협력적 관계 구축이 중요

③ 서울사회협약에 관한 요구

○ 서울사회협약의 필요성에 대한 인식과 협약의 성격, 사회협약의 추진방식 및 핵심정책 방향, 협약의 실효성 제고 방안을 다룸

○ 서울사회협약의 필요성은 대다수가 동의하지만 실효성에 대한 회의적 인식이 존재하며, 사회협약의 방식은 행정과 시민사회의 관계, 행정제도 개선을 위한 협약을 선호

- 사회협약은 바람직한 정책이며 필요하다는 인식이 80%를 상회함에도 불구하고, 이중 협약의 실효성에 대한 부정적 인식이 절반을 차지
- 사회협약은 행정과 시민사회의 관계 개선 지향 또는 행정제도 개혁을 모색하는 성격의 협약 추진을 요구

○ 사회협약은 다양한 시민사회 주체들의 참여 및 상호 합의를 필요로 하며, 명확하고 구체적인 사회협약 내용의 구현 필요

- 다양한 당사자주체들의 참여를 기반한 숙의·공론과정을 통해 사회협약에 대한 공감대와 합의를 유도
- 협약서에는 공동의 목표와 실천과제, 행정과 시민사회의 역할과 책임 등을 작성하되 명확하고 구체적으로 작성하여 사회협약의 실효성을 담보
- 특히, 협약의제 선정 시 제도의 개선이 강하게 요구되는 민간보조사업,

민간위탁제도, 지역사회기반 협치제도 등을 중요하게 고려

- 서울사회협약의 실효성 있는 제고를 위해 협약 이행체계와 지원체계 구축이 필요
  - 참여주체의 협약 이행과정을 계획하고, 주기적으로 점검 및 모니터링하는 이행체계의 구축과 함께,
  - 협약 체결 및 이행 등의 사회협약의 전 과정에 행정과 시민사회의 참여를 촉진하고, 이행과정에서 발생하는 불합리적인 상황 등을 해결하기 위한 지원체계가 필요

2) 서울사회협약 정책에의 시사점

- 서울사회협약이 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 정책당사자 주체들의 적극적 참여, 협약의 성격과 추진방향의 정립, 명확하고 구체적인 협약서의 도출, 실효성있는 협약의 이행 및 지원체계의 구축이 중요
- 서울사회협약의 추진과 관련해 일차적으로 참여하는 시민사회 주체의 다양성 확보와 적극적 참여 유도·촉진할 수 있는 기회와 채널 마련이 필요
  - 다양한 시민사회단체가 참여할 수 있도록 협약당사자 구성 시 개방성 있는 접근이 필요
  - 시민사회가 충분한 협의와 합의로 협약 내용 등을 결정할 수 있도록 협약 관련 공론화 및 숙의 절차 확대 필요
- 행정과 시민사회의 지속적인 상호협의를 통한 행정과 시민사회의 관계 개선을 목적으로 하는 협치협약 성격의 협약 추진
  - 서울사회협약은 행정주도의 하향적 방식으로 추진되는 것이 아니라 시민사회 주도의 행정과 시민사회의 상호협의가 중요
  - 행정과 시민사회의 관계 개선을 지향하는 성격의 협치협약을 통해 행정과 시민사회 상호 간에 바람직한 준칙과 제도적 기준 마련
- 협약의 성공적 추진을 위해서 협약의 목표와 실천과제 그리고 참여주체의 역할과 책임 등을 협약서에 명확하고 구체적으로 구현
  - 협약의 내용으로서 시민사회 활성화와 시민사회의 시정 참여 및 협력에

도움이 되는 제도를 우선적으로 고려

- 특히, 현재 시민사회의 시정참여에 도움이 되는 제도이자 개선이 시급한 제도로 인식되는 제도(예, 민간보조사업, 민간위탁제도, 지역사회기반 협치제도, 숙의·공론화관련 제도, 참여제도)를 우선 협약 내용으로 반영하여 행정과 시민사회의 긍정적 파트너십 관계 개선을 통해 더 나은 성과를 창출할 수 있도록 함

○ 구체적인 이행 및 지원체계의 구축으로 협약의 실효성 제고 방안 제시

- 선언적 표현으로 작성되는 협약서의 내용을 행정과 시민사회단체들이 실천에 반영할 수 있게 하는 실제적인 협약이행체계 및 이행계획서 마련 필요
- 협약 이행을 지원하는 중간조직 신설, 협약 이행여부의 시정평가 반영, 협약 불이행에 대한 제재규정 등을 마련하고, 이를 통해 시민사회와 행정의 협약 준수를 돕는 지원체계 구축

서울연구원 The Seoul Institute

05

서울사회협약 추진을 위한 정책방안

서울연구원
The Seoul Institute

1_서울사회협약의 기본구상
2_서울사회협약의 전략적 추진체계 구축
3_협약서의 구성과 실천과제 도출
4_서울사회협약의 실효성 강화전략 모색

05. 서울사회협약 추진을 위한 정책방안

1_서울사회협약의 기본구상

1) 사회협약의 추진방향

- ㅇ 민선 5기와 6기의 서울시정은 다양한 정책과 관련 제도의 도입에 기초한 협치시정의 황금기에 해당
  - 마을공동체, 사회적경제, 청년, 주거재생, 지역사회복지, 환경 및 먹거리 등 다양한 사회혁신정책들이 도입·추진
  - 민선 6기 시정에서는 협치를 시정 기조로 하고 「민관협치 활성화 기본조례」를 제정하여 민관협치를 활성화하기 위한 다양한 제도와 프로그램을 도입·운영
- ㅇ 이러한 시정 여건의 변화 속에 시민사회가 시정에 참여할 수 있는 기회가 확대되고 있으나 여전히 다양한 제약들이 존재
  - 협치시정 활성화에 기초해 서울시민사회가 양적·질적으로 성장하고 있으나, 시민사회 생태계는 여전히 인적·재정적 측면에서 불안정을 경험하고 지속가능성에서 도전을 받고 있음
  - 시민사회 내 자발적 결사체들이 정책과정에 참여하고 제도를 운영하는 과정에 대면하고 있는 다양한 불합리성도 적극적 개선이 요구됨
- ㅇ 이러한 배경 하에 서울시와 시민사회 주체들은 서울시가 대면하고 있는 다양한 문제들을 공동으로 해결해가기 위한 노력으로 사회협약을 추진
  - 서울시와 시민사회는 수평적·동반자적 관계와 상호 신뢰에 기초하여 시정을 함께 운영하고,

- 이를 통해 정책의 질을 향상시키고 시민사회의 정책역량도 강화할 수 있는 사회협약 제도를 추진
- 실효성 있는 사회협약을 일관되게 추진하기 위해서는 협의가 필수불가결

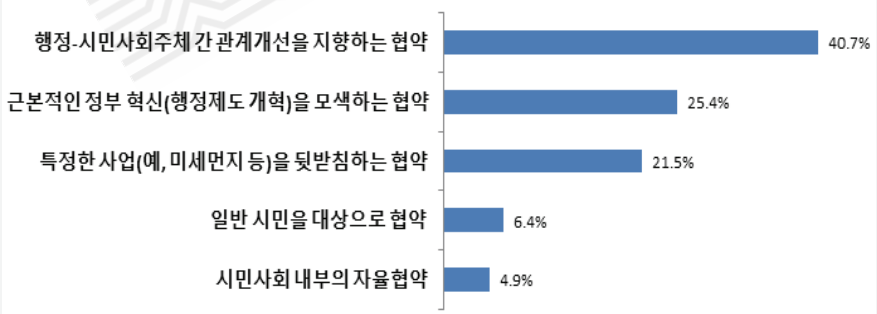
○ 이 연구에서 수행한 광범위한 조사·분석을 토대로 다음과 같은 방향으로 서울사회협약 추진을 모색함

○ ① 서울사회협약은 시정 참여주체들간 신뢰와 협력을 촉진·강화하는 데 초점을 두는 “협치협약”으로 추진

- 참여주체간 공동의 목표와 실천과제를 구현하고자 하는 제도로서 사회협약은 다양한 성격과 내용을 지향
- 서울사회협약은 앞서 제기한 문제의식을 반영해 참여주체간 관계 및 관련 제도의 개선을 지향하는 “협치협약”으로 추진
- 이 연구에서 수행한 정책수요조사에서도 바람직한 서울사회협약의 성격으로 ‘행정-시민사회간 관계 개선을 지향하는 협약’에의 선호가 매우 높게 나타남

〈바람직한 서울사회협약의 성격에 관한 조사결과(※ 이 연구의 수요조사결과)〉

○ 바람직한 서울사회협약의 성격으로 ‘행정-시민사회 주체 간 관계 개선을 지향하는 협약’이라는 응답이 40.7%로 가장 높게 나타남



○ ② 협치협약으로서 사회협약을 효과적으로 추진하기 위한 전략적 추진체계 구축

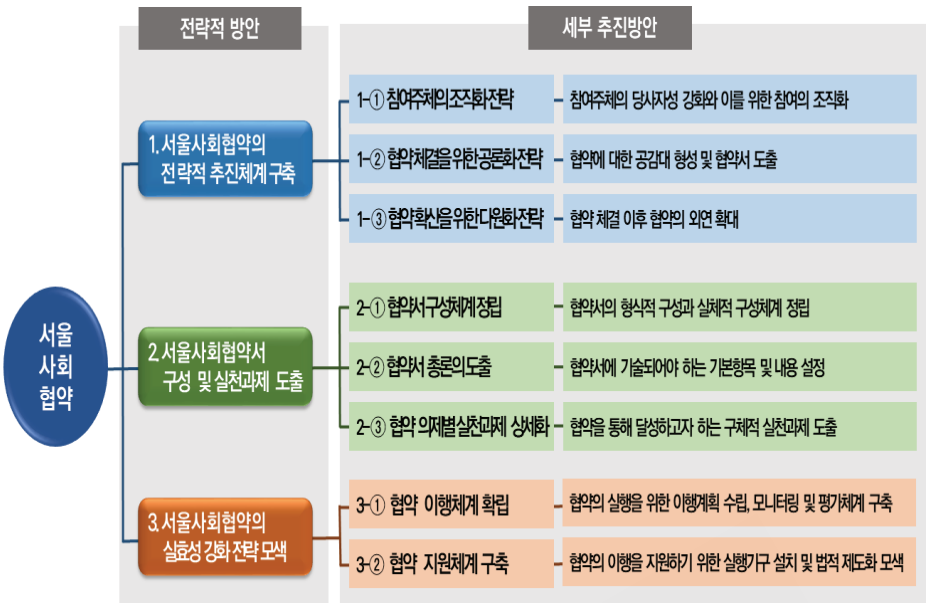
- 사회협약을 추진하는 과정에 다양한 주체들이 참여해 정책요구들이 적극 반영될 수 있는 추진체계 마련 필요
- 이를 위해 참여가능한 시민사회 주체들을 조직화하고, 지속적이고 다차원적인 공론화 절차를 마련
- 아울러 사회협약의 실효성을 강화할 수 있도록 외연을 확대하고 다각화할 수 있는 전략적 방안도 모색 필요

ㅇ ③ 협치시정의 현실적 여건을 고려한 사회협약서 구성과 실천과제 도출

- 참여주체들의 논의에 기초하여 각계각층의 목소리와 방향이 구현될 수 있는 협약서 구성체계 정립
- 이러한 협약서 체계에 기초해 “협치협약”으로서 서울사회협약이 지향할 비전과 목표를 확립하는 한편,
- “협치협약”의 비전과 목표를 실현하는 데 필요한 최우선의 협약의 의제와 의제별 세부 실천과제를 도출

ㅇ ④ 사회협약 정책의 실효성을 강화할 수 있는 제도적 방안 모색

- 사회협약제도가 성공하기 위한 관건은 사회협약의 내용, 특히 실천과제를 일관되게 이행하고 이에 기초해 행정-시민사회의 관계를 실질적으로 개선하는 데 있음
- 이러한 조건을 고려해 적극적인 협약 이행체계를 다각적으로 강구하고 필요한 경우에 제도화를 모색



[그림 5-1] 서울사회협약 추진을 위한 3가지 전략방안

서울연구원 The Seoul Institute

2) 사회협약의 비전과 목표

- ㅇ 앞서 논의한 바와 같이 서울사회협약은 시정에 참여하는 다양한 주체들의 관계개선을 모색하는 협약, 즉 “협치협약”으로 추진
  - 서울시와 서울시민사회간 신뢰와 동반자적 관계를 확립하고자 이를 제도적으로 뒷받침하는 “협치협약”으로 추진
  - 이러한 성격을 고려해 사회협약이 실현해야 할 비전과 목표를 고려함
- ㅇ 협치협약으로서 서울사회협약의 비전은 일차적으로 시정의 여건을 종합적으로 고려
  - 서울시는 민선 7기에 들어과 「서울시정 4개년 계획(2019~2022)」 내에 5대 시정목표를 설정하였는데,
  - 그러한 시정 목표의 하나가 ‘시민이 주인되는 민주서울’로, 해당 목표 하에 14개의 추진과제를 설정
  - 서울사회협약 또한 민주시정 목표를 향한 추진과제의 하나로, 이를 서울사회협약의 비전으로 고려하는 것이 적정하다고 판단됨

- 아울러 협치분야 정책방향의 하나로 설정된 '시민민주주의 구현을 위한 시민의 정부 실현'도 협약의 비전의 일부로 고려 필요

〈민선 7기 서울시정 4개년 계획(2019~2022)의 주요 내용〉

○ 5대 시정 목표

- 미래서울
- 안전서울
- 복지서울
- 균형서울
- 민주서울

○ '민주서울' 시정목표의 협치분야의 정책방향

- ① 선도적 민관 거버넌스 '서울민주주의위원회' 설치
- ② 재정민주주의 프로세스 도입
- ③ 행정-시민사회-지역사회 간 사회협약 체결
- ④ 협치역량평가를 반영한 시정 성과평가제도 운영
- ⑤ 협치선도 실행지원을 위한 조직 설치

o 이러한 정책 가치를 고려해, 이 연구에서는 1차로 사회협약의 비전을 '시민사회와 행정이 함께하는 시민의 정부/ 시민민주주의 실현'으로 설정

o 이 비전(안)과 관련해 수차례에 걸친 공론과정이 있었으며, 이에 기초해 다음과 같은 내용을 서울사회협약(협치협약)의 비전으로 도출

- 협약의 기본구상 및 비전 등에 관한 공론화 절차는 3절을 참조

시민사회와 행정이 함께 만드는 시민민주주의

o 협약의 목표는 다음과 같은 내용을 고려하여 설정함

- 협약의 목표는 앞서 도출된 협약의 비전을 구체화하고 세부 실천과제들을 견인할 수 있는 내용으로 설정
- 실천과제가 수적으로 과다해지지 않고 내용적으로도 실행가능한 수준의 과제들을 반영하는 데 적당하도록 3~4개 정도의 목표를 설정

o 이 연구에서는 사회협약의 목표에 실태조사 결과와 분야별 공론 등을 반영해 1차로 다음과 같이 4가지의 협약목표를 설정

- ① 서울시와 시민사회 간 신뢰와 협력관계의 확립
- ② 협치적 정책생산체계(정책의 민관공동생산체계) 구축

- ③ 공공정책의 품질 향상
- ④ 자치분권을 지향하는 정책협력체계 확립

○ 상기의 협약목표(안)도 협약의 비전과 함께 수 차례에 걸친 공론화 과정을 거쳐 다음과 같이 3대 목표로 재조정

- ① 서울시-시민사회 간 신뢰와 협력의 동반자 관계 확립
- ② 공공정책의 품질 향상과 이를 위한 협력적 정책공동생산체계 구축
- ③ 지역사회 주도의 사회문제 해결을 향한 분권과 자치 실현

○ 이러한 협약목표에 기초해 협약의 의제와 세부 실천과제를 도출(※ 3절 내용 참조)

2_서울사회협약의 전략적 추진체계 구축

1) 추진전략의 개요

○ 공공의 문제 해결을 목적으로 하는 사회협약제도 추진 시 협약 참여주체의 인식과 자발적 참여가 중요

- 협약은 다양한 시민사회 주체들이 협약의 필요성에 공감하고 협약의 내용을 구체화하는 데 참여해 함께 만들고 합의하는 데서 출발
- 특히, 정부 중심의 하향식 접근이 갖는 한계를 벗어나기 위해 다양한 이해관계자의 자발적 참여를 통한 상향식 과정이 필수불가결

○ 시민사회의 자발적 참여를 기반한 협약 추진을 위해서는 행정과 민간의 협약당사자들이 인식을 공유하고 전략적 추진체계를 구축하는 것이 긴요

- 영국(Compact)은 협약 체결을 위해 자선단체, 사회적기업, 자원봉사단체, 사회복지기관, 지역사회기관 등 2만여 개 이상의 시민사회단체와의 5개월 이상의 협의 과정을 진행하여 협약을 도출
- 설문조사 결과, 행정과 시민사회 모두 협약 추진 시, 다양한 시민사회 주체들의 참여 유도·촉진을 가장 중요한 핵심정책 방향이며,

서울연구원 The Seoul Institute

- 협약의 성공적 추진을 위해 참여주체들의 충분한 협의와 합의 절차 마련과 다양한 주체들의 참여 활성화를 매우 중요하다고 인식

ㅇ 다양한 주체들이 협약에 참여하고 그들의 목소리가 적극 반영될 수 있는 추진체계 구축을 위해 조직화, 공론화, 다원화 등 3가지 차원의 전략적 방안을 모색

① 조직화

ㅇ 행정과 시민사회의 느슨한 관심 네트워크를 넘어서 참여주체들의 주도성, 적극성, 책임성 등을 강화하기 위한 정책방향 모색

ㅇ 협약은 시민사회의 집합적 요구와 실천에 기초해야 하므로 참여가능한 주체들을 적극적으로 조직화하고 연계하는 것이 필요

- 협약은 단순히 개별적 관심과 활동을 넘어 각 분야의 집단적 인식과 요구, 실천을 구현하는 것이 정책 추진의 주요 선결조건
- 당사자들의 목소리를 모아 대변함으로써 협약과 관련한 의사결정 및 합의 절차를 효과적이고 효율적으로 실행할 수 있음
- 이러한 참여주체의 조직화와 상호 연계를 통해 협약체결과정과 실천에서의 적극성과 책임성을 증진시킬 수 있음

② 공론화

ㅇ 협약의 추진과정에서 다양한 주체와 분야의 여건과 문제인식, 요구사항들이 충실하게 논의되고 반영될 수 있도록 공론화 방안을 모색함

- 시민사회와 서울시의 다양한 주체들이 실천에 관한 상호 약속을 담은 협치협약은 협약의 내용에 관해 상호협의하고 조정하는 공론화 프로세스 마련 필요
- 이를 위해 분야별 인식과 요구들이 제안·토론·합의될 수 있는 개방적·상향적 공론화 프로세스 모색

③ 다원화

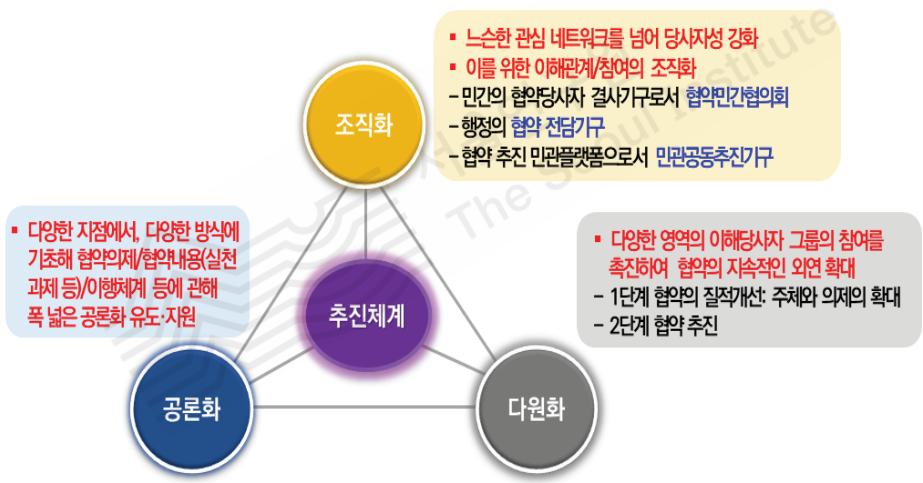
ㅇ 시민사회 내 더 많은 주체들과 정책 분야들로 사회협약의 외연을 확대하고 이를 통해 사회협약의 실효성과 지속가능성을 강화하는 다원화 전략을 모색

○ 다원화 차원에서 대상 정책 분야나 의제 영역을 지속적으로 확대하고, 시정 차원을 넘어 지역사회 차원으로 외연을 확대

- 1단계로 추진되는 사회협약은 대상 의제와 실천과제를 지속적으로 확대함으로써 참여 영역 및 주체의 외연을 확대
- 아울러 시정 차원에서의 협약 성과를 토대로 자치구나 행정동 단위에서도 사회협약(협치협약)을 견인할 수 있는 2단계 확산전략 모색

○ 조직화, 공론화, 다각화 등의 전략적 추진체계 구축을 통해 협약의 지속성과 실효성을 강화시킬 수 있음

- 공론화는 서울사회협약 추진에서의 구심력과 내구력을 강화하는 요소로 작용하는 반면,
- 조직화와 다층화는 협약의 실효성과 활력 강화를 위한 견인차가 될 것으로 기대



[그림 5-2] 서울사회협약의 전략적 추진체계 구축방안

2) 서울사회협약 참여주체의 조직화 전략

(1) 전략의 내용

○ 다양한 주체들의 참여 속에 서울사회협약을 체결하고 일관되게 실천해 갈 수 있도록 참여주체들을 다양한 방식으로 조직화

- 시민사회의 다양한 주체들이 협약에 대한 느슨한 형태의 관심 네트워크를 넘어 협약과정 전반을 선도하는 당사자로서 자리매김할 수 있도록 시민사회 내부의 조직화
- 역으로 사회협약과 관련해 시민사회 내 새로운 정책 분야는 협약에 참여, 공론화 과정을 통해 주체들을 조직화 계기로도 작용

○ 협약서 도출 및 주체 간 상호협의를 위한 공론화 과정의 원활한 추진을 체계적으로 뒷받침할 수 있는 조직화 방안도 모색

- 민관 공동의 협약 추진기구를 포함해 다음과 같은 3가지 차원을 중심으로 협약에 참여하는 주체들의 조직화(※아래 [그림 5-3] 참조)
- ① 사회협약 민간협의회 : 사회협약에 관련된 다양한 정책 분야에서 활동하는 시민사회 내 민간주체들을 중심으로 사회협약의 책임 있는 당사자 주체들로 조직화
- ② 행정 내 협약전담기구 : 사회협약 과정을 총괄하는 행정 내 협약전담기구의 조직화, 이를 통해 행정 내 협약 관련 부서를 조정·지원하고 민관공동 추진기구를 실무적으로 지원
- ③ 민관공동 협약추진기구 : 사회협약의 당사자로서 행정과 시민사회가 공동으로 협약과정, 즉 협약서 작성 및 협약 이행을 실무적으로 추진해 갈 수 있는 전담조직의 설치·운영

[그림 5-3] 서울사회협약 참여주체의 조직화 방안

(2) 서울사회협약 민간협의회 : 사회협약 추진을 위한 시민사회 조직화

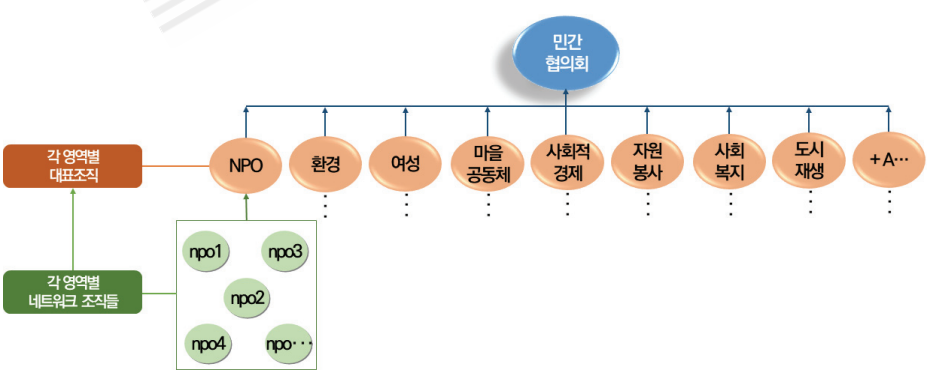
○ 사회협약의 일관되고 적극적인 추진을 위해서는 시민사회 내 네트워크 조직들을 대변하고 협약 체결에 관한 의사결정을 책임질 수 있는 조직의 설치·운영 긴요

- 현재 서울시정에 참여하는 시민사회단체들은 각 분야별 여건이나 활동방식이나 가치지향성에 따라 사회협약을 둘러싼 차별적 인식과 입장 차가 존재
- 이에 사회협약에 직·간접적으로 관련되어 있거나 참여하고자 하는 시민사회 주체들의 다양한 의견을 수렴·조정하고 의사결정을 선도할 수 있는 협의체를 조직화

○ 이를 위해 주요 정책 분야별 시민사회 네트워크 조직들을 대표하여 협약의 주요 내용을 기획·논의·결정하는 '서울사회협약 민간협의회(이하 협의회)'를 구성

- 자발성과 다양성을 기조로 협의회를 구성하여 시민사회를 대변하는 대표성을 갖도록 함
- 시민사회 거버넌스가 활성화된 영역들을 중심으로 협의체를 우선 조직하되, 개방적 구조를 취함으로써 향후 새로운 영역의 단체 및 활동가의 참여를 확대할 수 있도록 운영
  - NPO, 환경, 여성, 마을공동체, 사회적경제, 사회복지, 자원봉사, 도시재생 등의 영역별 대표성을 갖는 연대조직(혹은 네트워크)이 참여하도록 유도

○ 협의회에 참여하는 연대조직들은 조직이 속한 영역의 다양한 단체 및 활동가들과의 활발한 의사소통을 통해 협약에 대한 시민사회의 의견을 반영하고 이들의 이행을 지원



[그림 5-4] 서울사회협약 민간협의회 구성

- 협의회는 서울사회협약을 선도하는 민간 측의 책임있는 기구로서 다음과 같은 역할을 수행하도록 함
  - ① 협약의 당사자로서 협약의 주요 내용, 즉 협약의 의제 및 실천과제에 관한 의사결정
  - ② 행정(서울시)과 협의·조정 시 이견을 조율하고 시민사회(민간)의 입장 및 이해관계를 대변
  - ③ 사회협약의 체결 이후 협약의 이행과정을 모니터링·평가
  - ④ 시민사회 내 네트워크 조직간 협력 네트워크를 촉진하고, 협약의 진행 및 결과에 대한 정보 공유·확산
  - ⑤ 사회협약의 지속적인 갱신과 외연 확대 등 후속적인 과정의 선도

〈영국 협약의 소리(Compact Voice)의 역할〉

- 협약의 소리의 이사회 임원은 2만여 개의 시민사회기관을 대표하며, 실천기관(frontline group)과 중간지원단체(umbrella bodies) 등을 모두 포함
- 협약의 소리는 협약에서 시민사회단체를 대표하며 지역 및 국가 차원의 공공과 민간의 파트너십을 지원하기 위해 노력
- 협약의 소리는 지역 및 국가 차원에서 시민사회와 정부 간 모든 관계의 핵심인 강력하고 효과적인 파트너십 보장을 미션으로 함
- 또한, 협약의 소리는 공공과 시민사회의 긍정적 파트너십의 사례를 공유하며, 다양하고 효과적인 공공서비스와 지원을 통해 지역사회가 혜택을 누릴 수 있도록 전문 지식을 제공함으로써 협약의 사용을 지원
- 협약의 소리는 다음을 통해 공공과 시민사회의 파트너십을 지원하고 있음
- 공공과 시민사회의 파트너십 개선에 관한 영국 전역의 모범사례 공유
- 최근 이슈에 대한 정보와 실천 자원 제공
- 정부와 정기적으로 회의를 진행하여 시민사회가 직면한 주요 이슈를 강조하고 시민단체와의 강력하고 효과적인 파트너십 개발을 위해 정부 공무원을 지원

(3) 사회협약 전담기구의 운영

- 영국의 협치협약에서 볼 수 있듯이 행정-시민사회 간 협약 체결에는 행정을 대표해 협약 전반을 관리하는 전담조직이 필수불가결(※아래 영국의 시민사회청 사례 참조)
- 행정 내 관련 부서들을 대상으로 사회협약 체결 및 이행과정을 총괄·조정하는 행정 내 전담조직을 운영

- 서울시정 내 많은 정책 분야들, 특히 사회혁신정책들은 분야마다 정도의 차이는 있으나 이미 정책을 추진하는 과정에 서울의 시민사회 주체들과 상호협력
- 이들 분야의 관련 부서들을 대상으로 사회협약 업무를 총괄하고 조정할 수 있는 행정 내 조직화 필요
- 이러한 행정 내 사회협약 전담기구의 조직화는 관련 부서의 의견과 요구를 취합·조정하고, 협약의 이행과정을 견인함으로써 협약의 실효성과 책임성을 담보

〈영국 시민사회청(Office for Civil Society) 사례〉

○ 시민사회청(Office for Civil Society)은 다음과 같은 업무를 수행
- 내각실의 한 부서인 '시민사회청(Office for Civil Society)'은 협약에서 공공기관을 대표하는 기관으로 협약의 전반적 사항을 관리
- 협약의 소리(Compact Voice)와 함께 협약서의 작성·수정·갱신하며, 정부 부처 등 공공기관에 협약을 홍보하고, 협약 이행을 모니터링·지원
- 정부의 모든 부처 내에 두고 있는 협약 리더(Compact lead)는 조직 내 사업에 협약이 어떻게 구현되는지 등을 관리하며, 조직 구성원에게 협약의 내용 등을 알리는 역할을 담당
- 협약의 소리, 내각실 시민사회청, 정부 부처별 협약 리더는 분기별로 회의를 열어 협약과 관련한 주요 문제들을 논의

o 사회협약에 관련된 다양한 부서들을 총괄·조정하는 역할을 수행하는 조직으로 '기획조정실'과 '서울민주주의위원회'를 고려해 볼 수 있음
- 서울민주주의위원회는 2019년 7월 출범한 시장 직속 합의제 행정기관으로, 서울시의 민관협치, 지역공동체, 숙의예산 등의 업무를 담당

〈서울민주주의위원회 관련 주요 현황〉

○ 개요
- 설치형태: 시장 직속의 합의제 행정기관
- 위원회 심의·조정사항: 시민민주주의 계획에 관한 사항, 민관협치에 관한 사항, 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항, 마을공동체 계획에 관한 사항, 시민참여·숙의예산제 운영 계획에 관한 사항 등
- 위원회 구성: 위원장 1명 포함 15명 이내, 임기 2년(1회 연임 가능)
- 회의 운영: 월 1회 정기회(필요 시 임시회)
- 조직 구성: 1위원회, 4담당관, 16팀

○ 위원회 소관 사무(서울특별시 시민민주주의 기본 조례 제7조)
- 시민민주주의 계획에 관한 사항
- 민관협치에 관한 사항

- 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항
- 마을공동체 계획에 관한 사항
- 시민참여·숙의예산제 운영 계획에 관한 사항
- 위원회의 예산 요구 및 결산에 관한 사항
- 위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
- 위원회 운영규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
- 위원이 제척·기피에 관한 사항
- 그 밖에 위원장이 필요하다고 부의하는 사항

○ 분과구성(안) 4개 분과

- 분과기능: 의결사항은 사전검토 후 분과(안)를 전체회의에 상정 후 의결자문사항은 분과-주관부서 논의 후 의사결정
- 분과인원: 분과당 3인 이상, 위원은 2개 이내의 분과위원으로 활동 가능
- 분과회의: 분과위원-주관부서 협의 후 회의 개최 시기 결정
- 분과 구성(안)

분과명	주관부서	주요기능	역할 및 소관 업무
참여·공론 분과	서울민주주의 담당관	· 市 주요 공론의제 선정, 운영 방식 논의 · 시민참여 플랫폼 운영 자문 등	· 서울민주주의 기본계획 수립에 관한 사항 · 시민공론화에 관한 사항 - 시민회의 구성 및 운영, 온·오프라인 공론장 의제 발굴 및 운영 · 디지털민주주의서울 운영
숙의예산 분과	시민숙의예산 담당관	· 숙의예산종합계획 수립 · 참여예산제도 발전 모색 등	· 숙의예산제 종합계획 수립 · 숙의예산 편성 및 관리 총괄 - 숙의예산 편성, 배정, 모니터링 및 평가 · 예산학교 운영 및 관리
협치분과	서울협치 담당관	· 효과적 민관협력체계 구축 자문 · 지역협치 활성화 방향 수립 등	· 서울협치기본계획 수립에 관한 사항 · 협치네트워크 구성 및 운영 - 시정, 지역단위 협치체계 구축 및 지원, 협치평가 지표 개발 및 운영 · 협치학교 운영에 관한 사항 · 비영리민간단체 공익활동 지원사업
마을·자치 분과	지역공동체 담당관	· 마을단위 의제와 시정의제 연계강화 · 주민자치 활성화 자문 등	· 마을공동체 기본계획 수립 및 추진 · 자치계획 수립 및 주민자치에 관한 사항 - 주민자치회 주민활동 지원 및 교육 홍보 · 마을생태계, 마을 활력소 조성 및 운영 · 공동체공간 조성 및 운영 활성화

o 이들 두 부서 가운데 사회협약 업무를 전담하는 조직으로는 합의제 행정기관 성격을 지닌 서울민주주의위원회가 적합하다 판단됨

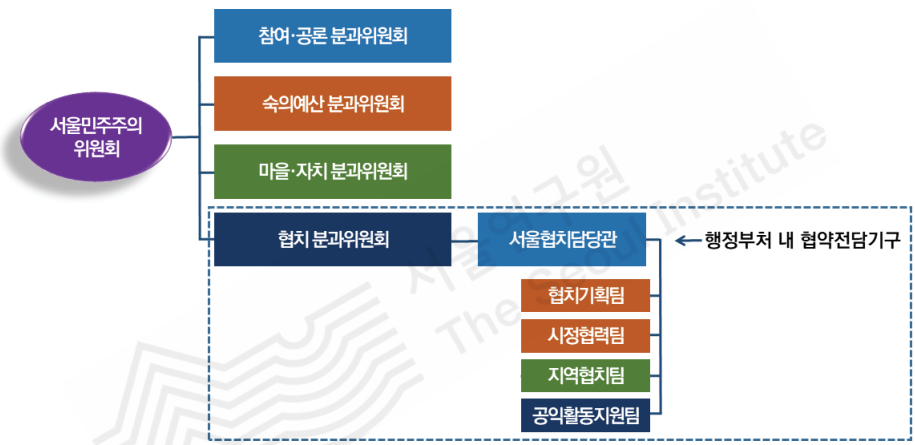
- 서울민주주의위원회는 시민사회와 협력이 주요 업무 가운데 하나여서 민관의 의견조율 및 협약 관련 사업 이행이 용이할 것으로 판단
  - 위원회는 시민민주주의에 관한 다양한 정책을 관장하며 시정에 대한 시민사회의 요구를 조정·수렴하는 역할을 수행하며,
  - 서울민주주의위원회의 위원은 시민위원과 시 공무원 등이 포함되어

있는데, 시 공무원은 서울시의 예산, 협치, 혁신 등을 담당하는 부서의 국장급 공무원으로 구성

- 아울러 서울민주주의위원회 내에 당연직 위원으로 기획조정실의 일부와 행정국이 참여하고 있는 점도 고려 가능

○ 위원회 내에 설치되어 있는 '협치분과위원회'가 협약의 추진과정 전반을 선도하되, 관련 실무를 '서울협치담당관'에서 전담하도록 함

- '협치분과위원회'가 협약 사무의 총괄 기획 및 집행 전반에 관한 의사결정을 담당하게 하고,
- 서울협치담당관 내 '협치기획팀'은 협약서 작성 및 협약 체결의 지원, 협약의 이행과 사후조치 등을 실무적으로 추진하거나 지원하도록 함



[그림 5-5] 서울사회협약 행정 전담기구

○ 서울민주주의위원회 '서울협치담당관(협치기획팀)'은 사회협약 정책 추진과 관련해 행정 내 전담기구의 실무조직으로서 다음과 같은 사무를 수행함

- ① 협약의 홍보/정보공유, 다양한 행정 부서 참여의 촉진
- ② 공무원의 파트너십 역량 강화, 부서 간 협력관계 구축
- ③ 협약의 당사자로서 협약의 내용, 의제, 등에 대한 의사결정
- ④ 시민사회단체와의 관계에서 이견 조율
- ⑤ 협약 체결 후 행정의 협약 이행과정 모니터링 및 점검
- ⑥ 협약의 갱신 등 후속 과정에의 참여 등

(4) 서울사회협약추진단 : 민관공동 협약추진기구

- ㅇ 사회협약 제도의 성격상 정책의 원활한 추진을 위해서는 행정과 민간 각각의 추진기구와 더불어 민관공동의 협약추진기구가 필요
  - 주체 간 합의를 바탕으로 하는 사회협약은 상호 간 의견 수렴과 협의·조정이 매우 중요
  - 협약의 의제와 실천과제, 이행계획 등은 시민사회와 행정이 공동으로 논의하고 함께 추진해 협약의 지속성과 실효성을 증대
- ㅇ 민관공동 협약추진기구는 서울시 주도의 일방적 방식의 구성이 아닌 시민사회와 서울시의 수평적 관계 속에서 구성
  - 행정주도의 사업추진은 시민사회의 소극적 대응이나 무관심을 유발할 수 있고, 시민사회의 일방적 요구 또한 행정의 불만을 초래
  - 협약 체결을 적극적이고 일관되게 추진하고 협약 이행의 실효성을 확립하기 위해서는 상호 신뢰와 수평적 관계 속에 협약을 함께 추진해 갈 수 있도록 추진기구를 구성·운영
- ㅇ 이를 위해 비상설 회의체 형식으로 '서울사회협약추진단(가칭)'을 설치하여 시민사회 전문가와 서울시의 관계 공무원으로 위원을 구성
  - 시민사회단체의 분야별 실무전문가와 기관 및 중간지원조직, 서울시 협치관련 부서의 담당관 등 15명 내외로 위원을 구성
    - 행정과 연계가 활발하게 이루어지고 있는 영역(NPO, 자원봉사, 도시재생, 마을공동체, 사회적경제, 사회복지기관, 여성/청년, 환경 등)을 대상으로 하고
    - 실무전문가에는 각 영역을 대변하는 네트워크조직(협회, 시민사회단체 등)의 추천을 받은 활동가 등으로 구성
    - 필요한 경우 시민사회 소속 주체나 관계 공무원 외에, 협약 관련 학계 전문가도 위원으로 포함
- ㅇ 협약추진단은 협약의 체결을 전후하여 변화된 정책여건을 고려하여 탄력적으로 변경 운영
  - 협약을 체결하는 단계에서는 민관 간 상호 협력하에 협약과정을 실무적으로 기획하고 협약이 성공적으로 체결될 수 있도록 임시적 성격의

서울연구원 The Seoul Institute

비상설 협의체로 구성·운영

- 협약이 체결된 이후에는 사회협약제도 전반을 기획·조정하고 이행과정 전반을 관리할 수 있는 상설화된 위원회 형태로 구성·운영

○ '서울사회협약추진단(가칭)'은 협약 추진계획과 공론장 운영, 협약서 작성 등을 포함해 다음과 같은 다양한 역할을 수행하도록 함

- ① 사회협약 전반의 기본구상 및 세부 추진계획 수립 및 실행
- ② 사회협약 추진 및 협약서 도출을 위한 정책포럼 및 공론장 등 운영
- ③ 사회협약 체결을 위한 협약서 초안 작성 : 협약의제 선정 및 의제별 실천과제를 중심으로 협약서 작성
- ④ 민관영역 전체 이행상황 점검 : 협약 이행에 관한 모니터링 및 협약의 성과에 대한 체계적 평가
- ⑤ 사회협약에 참여하는 민간주체 간 교류 촉진 및 협력네트워크 활성화 지원
- ⑥ 사회협약의 원활한 추진에 필요한 법 제정과 제도 개선을 위한 서울시의회와의 협력체계 구축 등

3) 사회협약 체결을 위한 공론장(public sphere) 구축

(1) 전략의 개요

○ 시민사회와 행정이 충분한 협의와 합의를 통해 사회협약의 형식과 내용을 결정할 수 있도록 협약에 관한 다차원의 공론장 구축

- 사회협약 공론장으로 참여주체의 기대와 요구에 부응하는 협약 내용을 구현할 수 있으며,
- 협약 추진의 필요성과 정책적 효과에 대해 시민사회 전반의 관심과 사회적 공감대 형성에도 기여

○ 정책형성 초기단계의 공론화는 정책의 방향과 가치에 대한 공론 형성으로 제도에 대한 이해와 학습을 도모하고 분야별 이견을 청취하고 조율

※ 참조: 공론화의 성공적 운영을 위한 고려되어야 할 몇 가지 원칙

① 정치적 평등의 원칙 : 모든 사람의 선호는 동등하게 고려되고, 제기된 의제나 쟁점에 대해 선호를 표현할 수 있는 동등한 기회를 보장해야 함

② 개방성 및 포용성의 원칙 : 절차를 규제하는 규칙에 따라 어느 누구도 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 숙의 역량을 가지고 있는 각자는 숙의과정의 모든 단계에서 동등한 위치에 존재할 수 있어야 함

③ 숙의성의 원칙: 실제 공론과정에서 모든 참여주체들이 준수해야 할 규범적·규제적 가이드라인으로 몇 가지 하위원칙으로 세분화

- 상호성(reciprocity) 내지 실질적 균형 원칙 : 각자는 타인이 수용할 수 있는 근거(reasons)나 고려사항(considerations)을 제시해야 한다는 원칙
- 공개성 원칙 : 숙의 절차에서 참여주체는 각 대안들의 찬성과 반대(주장)을 평가하는 데 충분한 정보를 제공해야 하는 원칙
- 공정성(또는 동등성) 원칙 : 숙의과정에서 제안된 주장(의견)은 제안자가 누가인가와 관계없이 평등하게 고려되어야 하는 원칙
- 다양성 내지 관용성 원칙 : 숙의과정에서 경쟁하는 다양한 가치와 이해관계가 고려될 수 있는 여건을 조성해야 하는 원칙으로, 반대하는 입장이나 주장 등 다양한 관점의 도덕적 지위를 인정하는 일종의 관용의 원칙에 해당
- 성실성(conscientiousness) 원칙 : 숙의에 참여하는 주체들은 의제나 대안을 둘러싼 주장들의 장단점을 성실하게 비교·평가해야 하는 원칙이다. 이는 전략적 처신이나 협상 행태의 최소화라는 의미도 내포하는 원칙

서울연구원 The Seoul Institute

- ㅇ 다수 주체들의 관심과 참여를 유도하여 다양한 목소리와 요구를 반영하고 합의점을 도출해 갈 수 있도록 다차원의 공론화 방안 모색 필요
  - 다양한 내용(성격)을 가지고 사회협약에 관한 공론화를 추진하되, 다양한 방식과 참여대상을 적극 고려하는 것이 바람직
  - 특히, 다양성과 자율성 등을 특성으로 하는 시민사회 대상 공론화는 영역별, 주체별, 공론화 의제별 등 대상자 맞춤형의 공론장 절차를 적극 강구
- ㅇ 이러한 방향성을 고려하여 사회협약 공론장은 다음과 같이 공론화 성격(내용)을 고려해 3가지 차원으로 추진함
  - ① 사회협약의 도입 및 인식 확산을 위한 공론화 : 협약 도입을 위한 시민사회와 행정의 인식 확산 및 학습을 목적으로 하는 공론화
  - ② 협약서 도출을 위한 공론화 : 협약의 목적, 의제 및 실천과제 등 협약서 초안을 구체화하기 위한 다차원의 분야별 공론화

- ③ 사회협약 체결을 중심으로 한 공론화 : 협약서를 최종 확정하고 이의 체결 및 향후 이행을 논의하는 공청회 성격의 최종 공론화

○ 공론화의 추진과 관련해 협약추진단은 공론장의 기획과 공론과정을 다각적으로 지원함으로써 공론화를 선도

- 각 공론장의 대상과 내용 및 방법 등을 결정하여 다양한 주체가 사회협약을 자유롭게 논의하도록 지원
- 여기에 더해 실제 공론장을 운영하는 데 도움이 되는 각종 가이드라인을 제시하여 공론화의 목적을 달성하는 데 도움

○ 사회협약을 이행하는 과정에서도 협약의 사회적 확산과 제도개선을 내용으로 하는 공론장 지속적으로 모색 필요

- 사회협약 체결 이후 이행을 위한 이행계획서 수립을 위한 공론장을 개최하여 참여주체들의 협약 이행의 책임성을 담보
- 덧붙여, 협약 이행 후 성과 및 한계, 협약서 개정 등을 주제로 공론장을 운영하여 협약의 사회적 확산을 도모

(2) 협약 도입 및 인식 확산을 위한 공론화

○ 협약 체결 전 협약에 대한 학습 등을 통해 협약에 대한 인식과 필요성에 대한 사회적 합의 도출을 목적으로 함

- 협약의 배경, 목적 등을 주제로 협약을 설명하고, 협약이 무엇을 위해 어떤 방식으로 진행되어야 하는지 학습할 수 있는 기회를 제공
- 덧붙여, 시민사회와 서울시의 주체가 인지하고 요구하는 협약이 무엇인지 논의하도록 하여 이들의 요구가 반영되도록 함

○ 이 1단계의 공론화에서는 다양한 주체들의 참여를 유도하여 다음과 같은 내용을 중심으로 추진

- 사회협약의 도입 필요성과 취지 등에 관한 설명
- 민관협치를 둘러싸고 현 시정에서 민간주체들이 경험하는 제약 요인
- 이외, 사회협약 추진에 관한 사례를 통한 협약 추진 경험과 정책효과 소개 등

서울연구원 The Seoul Institute

- ㅇ 이 단계 공론화는 다음과 같은 주체들을 대상으로 더 많은 시민사회 구성원들이 참여하는 데 주력
  - 시민사회는 다양한 정책을 매개하여 행정(서울시)과 민관협력의 경험이 있는 시민사회단체 및 활동가를 대상으로 함
  - 특히, 행정과의 협업이 활발하게 진행되는 영역을 중심으로 각 영역별로 소단위 공론장들이 진행될 수 있도록 지원
    - 대상영역: 마을공동체, 사회적경제, 도시재생, 자원봉사, 사회복지, NPO 등으로 구분 가능하며, 네트워크 조직, 중간지원조직 등 영역의 대표성을 가질 것으로 판단되는 조직 및 활동가를 참여토록 함
  - 서울시는 시민사회의 다양한 주체들과 협업을 하는 부서들을 중심으로 공론화를 진행
- ㅇ 도입과 인식 확산을 위한 공론화는 정책포럼이나 시민토론의 방법을 사용하여 공론화를 진행
  - 정책포럼 : 서울사회협약에 관한 정보전달과 토론을 주제로 진행
  - 시민토론 : 정책 생산 및 전달과정에서 시민사회와 행정의 협업 과정에서의 관계, 인식, 문제점 등을 참여자가 자유롭게 토론하도록 공론장을 구성
    - 참여자들을 5-10명의 그룹을 구성하여 그룹별 토의를 하도록 한 후 그룹별 토의 내용을 종합하여 전체 토론을 진행

(3) 협약서 도출을 위한 공론화

- ㅇ 1단계의 예비적 성격의 공론화 토대 위에 협약서를 구체화하기 위한 공론화를 추진
  - 여기에서는 협약에 참여할 이해당사자를 식별하고, 참여주체들 스스로 공론을 선도할 수 있는 다차원의 공론장 구축
  - 협약서의 내용, 즉 협약의 기본구성과 세부 내용들에 관해 각계의 의견을 수렴하고 협약서로 반영하는 데 주력
  - 이러한 공론화 절차를 통해 협약에 관한 사회적 합의를 도출하고 실천하여 구속력(이행의 실효성)을 향상시키도록 함

- 이 공론화 단계에서는 협약서의 내용을 구체화해 가는 과정에서 당사자성과 자기주도성을 확립하는 계기가 될 수 있도록 공론화 과정 전반을 기획·운영
- 이러한 요소를 고려해 이 단계에서는 다음과 같은 내용을 중심으로 공론화를 추진
  - 사회협약을 어떤 방향과 틀로 구성하고 추진해 갈 것인가에 관한 기본 구상 설정
  - 사회협약을 통해 실현하고자 하는 목표와 협약의제의 도출
  - 현장에서의 다양한 제약과 불합리성을 개선하기 위한 세부 실천과제들의 도출
- 이와 같은 주제의 공론화를 진행하기 위해 시민사회와 서울시를 구분하여 공론장을 구성
  - 협약에 대한 이해와 요구가 정책 분야별로 상이하므로, 시민사회 내부를 협약서 작성과정에서 중요하게 고려해야 할 몇 개의 영역으로 구분하여 접근
  - 대상영역으로는 현재 서울시정의 여건을 고려해 다음과 같이 구분·구성
    - 대상영역 설정 : NPO, 자원봉사, 도시재생, 마을공동체, 사회적경제, 사회복지기관, 여성/청년, 환경 등
  - 이들 영역 내 다양한 시민사회단체, 활동가들을 공론화 과정으로 적극 유도하고 이 가운데 핵심주체들을 중심으로 공론 선도주체로 식별·구성
- 협약서 도출을 위한 본 공론화 단계에서는 충분한 시간을 확보하여 다음과 같은 이원화된 공론 프로그램을 체계적으로 추진함
  - 협약서와 관련된 실질적 내용들이 실효성 있게 논의될 수 있도록 위크숍 형식을 주로 하되, 영역별 워크숍과 통합워크숍으로 진행하도록 함
  - 이러한 워크숍 기반 논의를 수렴·종합하고 다음 단계의 공론화로 이행하기 위한 대규모 정책토론회도 개최
- 영역별 워크숍은 목적, 의제 및 실천과제 등 협약서와 관련된 실질적 내용 도출을 목적으로 운영

서울연구원 The Seoul Institute

- 협약서의 비전 및 목적, 의제 및 실천과제 등에 대한 시민사회 영역별 의견 논의·취합
- 다양한 시민사회단체의 참여를 기반으로 자유롭게 의견을 제시할 수 있도록 공론장을 운영

○ 통합워크숍은 영역별 워크숍의 결과를 종합하여 협약서의 기본구성에 대한 의견 협의·조정

- 사회협약의 목적, 의제 및 실천과제 등에 대한 시민사회의 각 영역별 의견을 취합하여 하나의 협약서(안)를 도출
- 협약서에 대한 정책 분야별 다양한 의견 조정 시 다수의 주체 간 충분한 논의가 이루어질 수 있도록 진행

○ 위크숍 기반 공론화가 생산적으로 진행되어 협약서 구체화로 이어질 수 있도록 체계적으로 운영

- 효율적인 토론 진행을 위해 공론장 운영 시 공론장의 주제 및 과업 등을 정확하게 제시
- 이와 관련해 가급적 협약추진단 구성원이 공론장에 참여하여 협약서를 도출하는 과정에 시민사회의 의견이 충실히 반영되도록 운영

○ 협약추진단의 시민사회와 서울시 주체들은 다양한 공론화 과정을 지원하기 위해 다음과 같은 역할을 담당

- 협약서 토론을 위한 가이드라인도 제언하는 협약추진단 주도의 간담회도 개최
- 일정한 시간 내에 무리하게 공론화를 진행하는 경우 참여자들 간에 혼란이 발생하거나 시간이 많이 소요될 수 있으므로, 토론 및 공론화 과정에 대한 충분한 정보와 자료를 포함한 가이드라인을 제시

(4) 사회협약 체결을 중심으로 한 공론화

○ 2단계 공론화 과정을 통해 도출된 협약서의 기본구성 및 내용 등에 대한 시민사회와 행정 간 최종적으로 합의를 도출해 감으로써 일종의 사회협약 제도를 완결하기 위한 공론화를 추진

서울연구원 The Seoul Institute

- 이를 통해 시민사회와 서울시는 협약에 대한 서로의 인식을 확인 및 조율하고 상호 합의된 협약서를 도출
- 이러한 협약 체결을 통해 시민사회와 서울시 부서 간의 긍정적 관계가 확립될 수 있는 계기가 될 것으로 기대

○ 이를 고려해 이 공론화 단계에서는 다음과 같은 내용을 중심으로 공론화를 추진

- 그간 시민사회를 중심으로 추진된 사회협약의 기본구상, 협약의 주요 의제와 실천과제 등을 행정 영역과 협의 또는 토론하고,
- 아울러 협약 체결 이후 사회협약 이행에 관한 상호 의지의 확인과 방법의 모색에 대해서도 시민사회와 행정이 논의할 수 있는 공론장도 별도 마련

○ 1, 2단계의 공론화 과정에 관여했던 시민사회와 행정 영역의 다양한 주체들이 모두 참여하도록 함

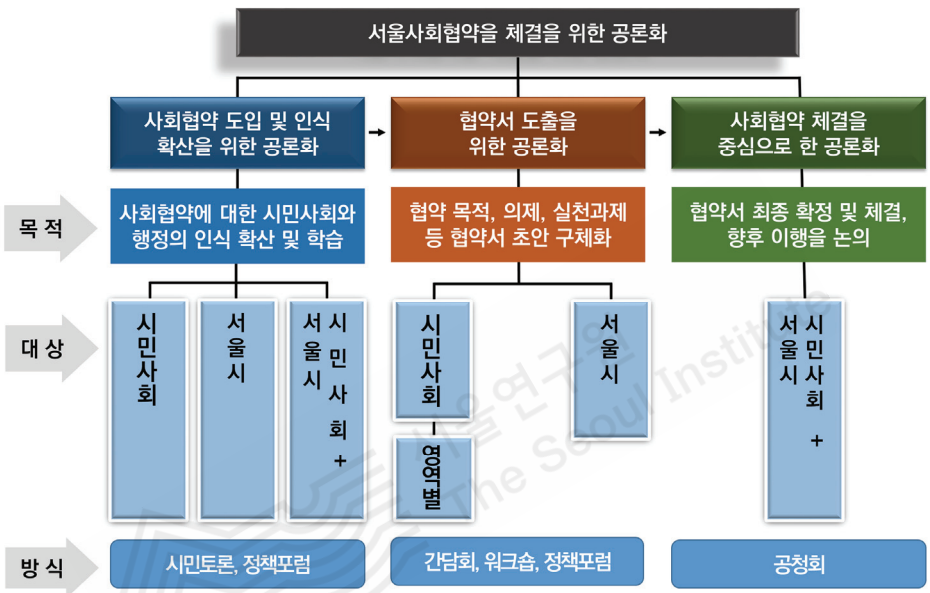
- 기존 공론화 과정에 주도적으로 참여했던 네트워크 조직, 중간지원단체 등 대표성을 지닌 조직과 활동가뿐만 아니라,
- 영역별 일반 시민사회단체 및 활동가 그리고 지역사회를 기반으로 활동하는 주체들까지를 포함하도록 함

○ 협약서에 관한 상호합의 도출을 통해 사회협약을 완결하는 공론화의 성격을 고려해, 이 단계에서는 공청회 방식의 공론장을 추진함

- 추진단에서 협약의 도입배경 및 추진과정 등을 설명하고, 그동안의 공론화 과정을 통해 도출된 협약서를 발표
- 민간협의회와 서울민주주의위원회 협치담당관에서 1~2명의 토론자를 지정하여 추진단에서 제시한 협약서에 대해 토론함
- 이후 종합토론 및 질의응답 시간을 통해 공청회에 참여한 시민사회와 행정의 다양한 주체들이 자유롭게 의견을 제시하고 토론할 수 있는 기회를 제공

○ 동 공론화의 추진과 관련해, 서울사회협약추진단은 다음과 같은 역할을 수행

- ① 그동안 시민사회와 행정의 주체별 혹은 영역별 진행되었던 공론화의 결과를 토대로 최종 사회협약서(협치협약서) 초안 도출
- ② 협약서 초안을 토대로 시민사회와 서울시의 주체들이 협약의 내용을 확인하고 실천을 위한 공감대를 형성할 수 있도록 공청회 실시
- ③ 공청회에서의 논의결과를 반영해 최종 협약서를 확정하고, 이를 토대로 시민사회와 행정(서울시) 간 협약을 체결



[그림 5-6] 서울사회협약 공론화 방안

4) 서울사회협약 확산을 위한 다원화 전략

(1) 전략의 개요

- 협약 체결 후 협약의 효과성을 확보 및 외연 확대를 위해 장기적 관점으로 극복해야 하는 한계가 존재
  - 협약 초기 시민사회와 행정의 관계 개선의 내용과 범위를 모두 담을 수 없음
  - 또한, 서울시와 관계를 맺는 주요 시민사회단체 중심의 협약으로 참여 주체들이 시민의 대표성을 갖기에 한계가 있음

- 아울러 서울시 광역차원의 협약으로 지역사회의 실천 현장에까지 확산이 어려움
  - 제도 개선과 사회혁신의 큰 틀이 서울시에서 시작된다고 하더라도 실현되는 것은 자치구 단위이기 때문에 협약의 이행이 자치구에서도 효과가 있을 것이라 말하기 어려운 실정
  - 시작은 서울시에서 하더라도 자치구에서도 실효성을 확보할 수 있도록 어떻게 확산시킬 것인가의 과제는 중요하게 고려되어야 함

ㅇ 현재 공론화 과정을 통해 사회협약에 직·간접적으로 참여하고 있는 참여주체의 여건

- 현재 6개 분야(마을공동체, 사회적경제, 사회복지, 자원봉사, 도시재생, NPO)의 네트워크조직, 중간지원조직 등이 사회협약 체결에 주도적으로 참여하고 있음
  - 마을공동체 분야는 '서울시 마을공동체종합지원센터'와 서울시 '마을법인협의회'에서 참여
  - 사회복지 분야는 21개의 사회복지단체[26]가 참여하고 있는 '서울시사회복지단체연대회'에서 참여
  - 도시재생 분야는 '서울도시재생지원센터협의회'와 지역별 도시재생센터를 중심으로 참여
  - 사회적경제 분야는 '(사)서울사회적경제네트워크'가 주도적 참여
  - NPO 분야는 여성·인권·환경·노동·청년 등 분야별 중간지원조직 및 네트워크 조직들이 참여[27]
  - 자원봉사 분야는 '서울시자원봉사센터'와 25개 자치구 자원봉사센터 등이 참여하고 있음

서울연구원 The Seoul Institute

---

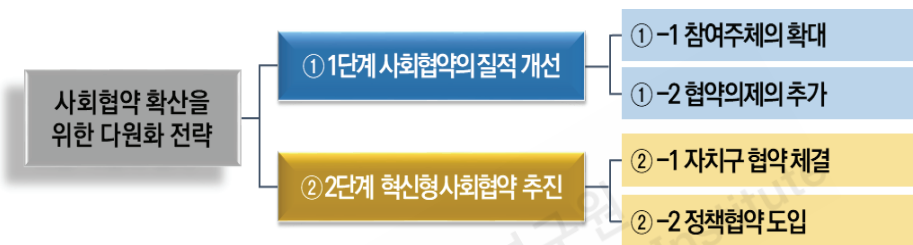
26) 서울시사회복지연대회의에 참여하는 21개 단체 서울시노인복지협회, 서울시노인종합사회복지관협회, 서울시재가노인복지협회, 서울시사회복지관협회, 서울시아동복지협회, 서울시장애인복지관협회, 서울시장애인복지시설협회, 서울시장애인소규모시설협회, 서울시장애인직업재활시설협회, 서울시정신재활시설협회, 서울시여성복지연합회, 서울노숙인시설협회, 서울지역자활센터협회, 서울지역아동센터협의회, 서울시건강가정다문화가족지원센터협회, 서울시사회복지사협회, 서울아동청소년그룹홈협의회, 서울시여성폭력피해지원시설연석회의, 서울시아동보호전문기관협회, 한국시니어클럽서울지회, 서울시 정신요양시설협회

27) NPO 분야는 녹색교통, 한국YMCA 전국연맹, 동북여성환경연대 초록상상, 서울시성평등활동지원센터, 시민사회단체연대회의, 녹색서울시민위원회, 풀뿌리여성네트워크 바람, 동북권 NPO지원센터, 서울시노동권익센터, 경실련, 한국소비자단체협의회, 인권재단 사람, 공공운수노조, 청년허브 등 참여

- 네트워크 및 중간지원조직들은 각 영역 내 많은 시민사회단체를 대표하고 있으나 이들의 사회협약에 대한 의견과 요구를 충분히 조율·조정한다고 하기에 어려움이 존재

○ 이에 서울사회협약의 외연 확대 방안으로 2가지 다원화 전략을 모색함

- 1단계 사회협약의 질적 개선 : 1단계 협약을 토대로 참여주체의 범위를 더욱 확대하는 한편 협약의 의제 영역도 추가함으로써 1단계 협약의 질적 개선 모색
- 2단계 혁신형 사회협약 추진 : 1단계의 협치협약의 경험과 성과를 토대로 다차원의 혁신형 협약(자치구 협약, 정책협약 등) 추진



[그림 5-7] 서울사회협약 확산을 위한 다원화의 방안

(2) 1단계 사회협약의 질적 개선

① 참여주체의 확대

○ 민선 7기에 처음 추진되는 사회협약은 정책 경험이 부재해 형식과 내용면에서 다소 제한적

- 참여주체 측면에서 다양한 영역의 주체들이 협약과정에 관여하고 있으나 영역마다 상당한 차이가 존재
- 오랜 역사성을 지니고 있어서 조직화가 잘 되어 있는 영역은 적극적이고 일관된 참여를 보이는 반면,
- 그렇지 못한 영역의 참여는 다소 제한적

○ 이러한 여건을 고려해 1단계 정책의 경험과 성과를 토대로 일정한 시점에 사회협약의 질적 개선을 모색

- 1차적으로 사회협약제도에 참여하는 대상영역 및 관련 주체의 범위를 확대

- 단순히 협약사업에 느슨하게 연계되는 차원을 넘어 적극적 당사자 주체로서 참여를 유도

ㅇ 이를 위해 2가지 차원의 참여주체 확대 방안을 모색

- 우선 새롭게 정책화되는 정책영역 가운데 상대적으로 조직화가 다소 약한 분야는 협약을 매개한 정책네트워크를 구축하고, 이를 중심으로 사회협약에의 참여를 유도

- 1단계 사회협약 추진에서 선도적 역할을 수행하는 '협치친화적 사회혁신정책영역' 이외의 정책 분야로 참여의 외연을 확대

ㅇ 상기 2가지 차원과 관련해 사회협약 추진에 관한 제반 정보를 제공하고, 해당 분야 내부적으로 크고 적은 다양한 정책포럼 구성 등의 공론장을 구축

ㅇ 이러한 외연 확대 상황을 주기적으로 모니터링하여 매년 협약체계를 갱신하는 절차 마련

② 협약의제의 추가

ㅇ 참여주체의 외연 확대와 더불어 협약의 내용 측면에서 협약의 질적 개선을 모색

- 현재 협약의 프레임에서 근간을 이루는 요소 가운데 하나가 협약의제로, 이 의제 아래 다양한 실천과제를 배치

- 1단계 협약의제를 더욱 확대함으로써 협약의 질적 개선을 모색[28)]

ㅇ 이를 위해 다음과 같은 2가지 차원으로 협약의제의 확대를 모색

- ① 일차적으로 현재 설정되어 있는 의제를 더 세분화하고 이를 하위의제로 재설정([그림 5-8] 참조)

  • 가령, '시민사회 활성화' 협약의제는 시민사회 활성화와 관련된 다양한 의제로 세분화

  • 유사하게 '협치관련 제도개선' 협약의제도 더 다양한 제도를 협약

28) 이 연구가 수행되는 과정에 사회협약에 관한 공론화가 함께 진행되었으며, 공론화를 통해 다음과 같은 협약의제를 도출
- 2020년 2월을 기준으로 시민사회와 행정에서 논의되고 있는 협약의제는 개방·참여·숙의를 촉진하는 제도혁신, 신뢰와 협력에 기반한 정책의 공동생산, 시민사회의 정책참여에 따른 사회적 책임성 제고, 시민사회 활성화와 공익활동 촉진, 분권과 주민자치가 살아나는 지역사회 등 5개임

서울연구원 The Seoul Institute

의제로 추가하는 것이 가능

- 이와 같이 하위의제로의 세분화는 사회협약의 세부 실천과제를 더 다양화하는 효과를 창출
- ②1단계 사회협약 추진과정에서 제외된 협약의제를 추가
  - 공론화 과정에서 제외된 협약의제 중 여건의 변화로 중요하게 고려되는 협약의제의 재설정

[그림 5-8] 서울사회협약 협약의제 추가방안

(3) 2단계 혁신형 사회협약의 추진

① 지역사회주도형 사회협약(○○구 협치협약) 활성화

- 현재 광역적 차원에서 추진되고 있는 사회협약의 공간적 외연을 확대해 지역사회 차원에서도 추진하는 확산전략 모색
  - 민선 5·6기에 지역사회 차원에서도 다양한 협치친화형 정책 및 제도들이 활성화되는 가운데, 시정과 협력적 관계 형성
  - 이러한 정책환경 속에 지역사회 차원에서 행정과 지역시민사회 간 관계개선과 주민자치 강화의 목소리가 지속적으로 확대
- 이러한 시정여건을 고려해 혁신형 사회협약의 일환으로 자치구 차원의 사회협약(협치협약)을 모색

ㅇ 영국은 국가협약 외에 지방협약을 통해 잉글랜드 전역으로 협치협약의 확산 전략 모색

- 잉글랜드 전역을 기반으로 중앙정부와 시민사회의 국가협약(National Compact)과 지역의 시·군·구를 기반으로 지방협약(Local Compact)이 체결
- 특히, 런던은 32개의 자치구(borough) 중 31개의 자치구에서 독자적으로 협약을 체결하여 시행 중임

〈영국 지방협약(Local Compact) 사례〉

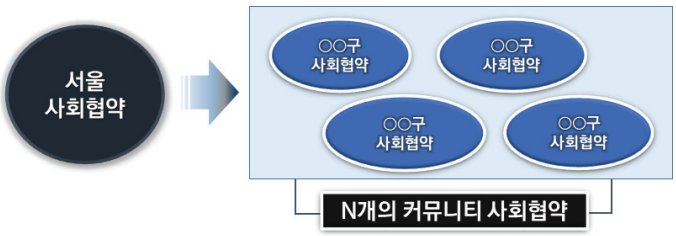
○ 지방협약 현황
- 1998년 국가협약이 체결된 이후 1999년 최초 지방협약 체결
- 이후 현재까지 영국 전역에 168개의 지방협약이 체결
- 런던은 32개의 자치구(borough) 중 31개의 지역에서 지방협약이 체결
  ※ 런던 총 32개 자치구(London borough)는 자치구란 명칭을 쓰지 않는 구(시티오브웨스트민스터, 킹스턴어폰템스 왕립구, 켄싱턴첼시왕립구, 그리니치왕립구)도 포함한 수

○ 지방협약 구성 및 내용
- 협약의 소리에서 발간한 지방협약 가이드(Local Compact Guide) 등에 따르면, 지방협약의 협약문은 국가협약(National Compact)의 구성과 내용의 준용을 권고하고 있으나 지역별 자율성을 존중함
- 지방에 따라 국가협약의 구성과 내용을 그대로 사용하기도 하고 협약문의 구성과 내용을 변경하여 작성하기도 함

ㅇ 서울시 기반의 협치협약 외에 25개 자치구에서 각 지역의 상황에 부합하는 '지역사회주도형 사회협약(자치구 협치협약)' 추진을 유도

- 개별 자치구를 중심으로 지역사회 내 시민사회단체와 주민들을 대상으로 조직화 및 공론화 절차를 추진
- 이를 통해 자치구가 처한 상황과 형편에 맞는 협약의제 및 실천과제를 도출하여 자치구 차원의 협치협약 체결

ㅇ 자치구의 협치협약을 통해 지역사회 내 민관협치의 다양성과 시너지 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대



[그림 5-9] 서울사회협약의 공간적 다원화 전략

- ㅇ 지역사회 주도의 사회협약의 적극적 참여를 뒷받침하기 위해 관련 제도적 기반 마련
  - 서울시정 4개년 계획상의 서울협치협약과 마찬가지로 지역사회 협약 추진을 위한 제도적 근거 확립
- ㅇ 이를 위해 현재 자치구별로 설치되어 있는 「민관협치 활성화 기본조례」와 관련 기본계획에 사회협약의 근거 마련
  - 자치구별 「민관협치 활성화 기본조례」에 자치구 사회협약(협치협약) 근거 조항을 마련하고,
  - 동 조례에 근거한 법정계획인 「자치구 민관협치 활성화 기본계획」 수립 시, 해당 제도의 추진전략을 계획내용에 반영하도록 유도

〈각 자치구별 「민관협치 활성화를 위한 기본조례」 현황〉

○ 조례 개요
- 서울시는 자치구 내에 협치조례 제정의 필요성을 강조하고 자치구 차원의 협치조례 권고안을 제시
- 권고안은 총칙, 협치OO구회의, 민관협치 활성화 등 3개 장 24개 조항으로 구성
- 자치구는 권고안을 기반으로 하여 지역적 특성에 맞게 민관협치 활성화 기본조례를 제정

○ 조례 현황
- 22개의 자치구[29]에 민관협치 활성화 조례가 제정

○ 주요 내용
- 협치회 : 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 설치·운영
- 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획 : 정책과정에서의 구민 의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획을 3년마다 수립
  · 민관협치 활성화정책의 기본방향, 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획, 기본계획의 실행을 위한 재원 조달 등의 사항을 포함

29) 민관협치 활성화 조례가 제정된 자치구(22개) : 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중랑구

- 이와 함께 현재 서울시가 자치구를 대상으로 추진하고 있는 협치관련 제도인 「○○구 지역사회혁신계획」과도 적극 연계함으로써 제도의 실효성을 강화
  - 「지역사회혁신계획」내에 융합형 전략사업의 하나로 설정하여 추진하도록 유도하고, 서울시는 이를 행·재정적으로 지원
  - 현재 자치구의 협치선도기구인 [○○구 협치회의]가 지역시민사회 내 주요 정책당사자들과 협의하여 추진체계를 구축
  - 아울러 광역단위의 공론화 프로세스를 참조하여 지역사회 차원에서도 공론장을 구축

〈현재 추진 중인 「○○구 지역사회혁신계획」 주요 내용〉

○ 지역사회혁신계획의 개념
- 지속 가능한 지역 발전을 위한 자치구 전략계획
- 지역사회문제 해결과 지역의 협치기반 조성을 비전과 목표로 하는 전략계획
- 민·관 간 협치적 논의(공론) 및 계획수립 과정을 통해 만들어지고, 자치구 민관협치 활성화 조례에 따라 협치OO구회의에서 최종 협의·결정한 계획
- 지역사회 문제해결형 협치체계 구축에서 시민참여예산과의 연계로 확대

○ 지역사회혁신계획의 연도별 추진현황
- 2016년 지역사회혁신계획 수립계획 지원(8개구/성동, 동대문, 도봉, 은평, 서대문, 금천, 영등포, 관악)
- 2017년 지역사회혁신계획
  · 수립계획 지원(7개구/종로, 성북, 노원, 양천, 강서, 동작, 강동)
  · 본(실행)계획 지원(8개구/성동, 동대문, 도봉, 은평, 서대문, 금천, 영등포, 관악)
  · 2018년 지역사회혁신계획(구단위계획형 시민참여예산)으로 융합형 사업 추진 (7개구/성동, 동대문, 도봉, 서대문, 금천, 영등포, 관악)
- 2018년 지역사회혁신계획
  · 본(실행)계획 지원(8개구/종로, 성북, 노원, 은평, 양천, 강서, 동작, 강동)
  · 2018년 지역사회혁신계획(시민참여예산 구단위계획형) 시범 운영 (7개구/성동, 동대문, 도봉, 서대문, 금천, 영등포, 관악)
  · 2019년 지역사회혁신계획(시민참여예산 구단위계획형)으로 참여 신청 (11개구/종로, 성동, 동대문, 도봉, 은평, 서대문, 강서, 금천, 영등포, 동작, 관악)
- 2019년 지역사회혁신계획(시민참여예산 구단위계획형)
  · 2018년 지역사회혁신계획 미참여 자치구(10개구) 대상으로 계획 수립 지원

- 지역사회 주도형 사회협약 추진과 관련해 사회협약추진단과 서울시(협치담당관)는 자치구 협치협약 체결을 지원하기 위해 다양한 방법을 강구
  - 민간협의회와 서울민주주의위원회 '서울협치담당관'은 지역사회 내 행정과 시민사회(주민 포함)를 대상으로 협약에 대한 교육 프로그램 등을 제공하여 협약에 대한 인식 확산과 주체들의 역량을 강화
  - 협약추진단은 지방협약 체결을 위한 구체적 로드맵을 제시하고 협약에 대한 개념, 현재 실천사례, 개선점 등을 담은 매뉴얼 및 지침서 등을 만들어서 배포하여 지역사회 내에서 구성원들이 주도적으로 사회협약을 체결할 수 있도록 지원

② 정책협약 도입

- 협치를 내용으로 하는 사회협약이 성공적으로 추진되는 경우 사회협약의 경험을 시민사회 내부를 넘어 외연 확대 필요
  - 현재 추진 중인 사회협약은 시정에 참여하고 있는 시민사회 영역과 행정 간 관계와 제도를 재정립하려는 협약에 해당
  - 이러한 협약의 경험과 성과가 일반시민들의 일상적 생활세계로까지 확대되어 행정과 시민의 정책공동생산 체계로 나아갈 필요가 있음
- 이러한 인식하에 사회문제 해결 과정에서 시민들의 적극적 동참이 요구되는 사안을 중심으로 정책협약을 모색함
- 여기서 시민참여기반 정책협약은 많은 시민들에게 효과가 큰 정책이나 시민의 생활에 밀접한 관련이 있는 의제를 중심으로 추진을 검토
  - 미세먼지 대응, 골목경제 상권보호 및 활성화, 원전하나줄이기, 노동시장 안정 및 보호, 먹거리 안전 실현, 지역사회 건강생태계 등을 우선적으로 검토 가능
  - 이러한 의제들은 시민들의 정책협약에 대한 정책 효능감을 높이고, 이를 통해 정책의 성과도 증진시킬 수 있을 것으로 판단됨
- 미세먼지 대응과 같은 경우, 다음과 같은 내용의 정책협약 추진을 고려해 볼 수 있음
  - '미세먼지 저감을 위한 서울시민 정책협약(가칭)'이라는 명칭으로 서울

시의 다양한 주체들이 참여하는 정책협약을 체결

- 우선 정책협약의 대상은 공공영역에서는 서울시와 산하기관, 시의회로 하고, 민간 영역에서는 일반시민, 서울시 소재 기업, 시민사회단체 등을 포함
- 이러한 정책협약에서는 협약의 목표와 실천과제에 대한 사회적 합의로 다양한 형태의 공론화 필요

○ 정책협약은 앞의 협치협약에서와 마찬가지로 협약 추진에서의 경험을 토대로 지역사회 차원에서도 추진 가능

- 지역사회 문제해결과 관련된 다양한 의제 가운데 지역주민들의 적극적 참여가 요구되는 과제를 대상으로 추진

3_협약서의 구성과 실천과제 도출

1) 전략의 개요

○ 다양한 주체의 공론화에 기초해 협약 체결을 위한 협약서 내용을 도출

- 협약서 도출을 위해서는 1차적으로 적절한 협약서 구성체계를 정립하는 것이 필요
- 이 협약서 구성체계에 기초해, 상호 간에 이행하고자 하는 바를 포괄하는 협약서 세부 내용을 구체화

○ 전체 서울사회협약은 기본적으로 다음과 같은 원칙들을 고려하여 도출하는 것이 바람직

- 협약서의 구성은 앞의 2장에서 살펴본 다른 협약 사례의 구성을 다각적으로 참조할 수 있으며,
- 세부 항목들을 구체화하는 것도 중요하게 고려 필요
- 1차적으로 협약서는 상호 약속한 실천과제들을 충실하게 이행해 갈 수 있는 체계로 구성하는 것이 중요

서울연구원 The Seoul Institute

〈참조사례: 협치협약(Compact) 구성체계〉

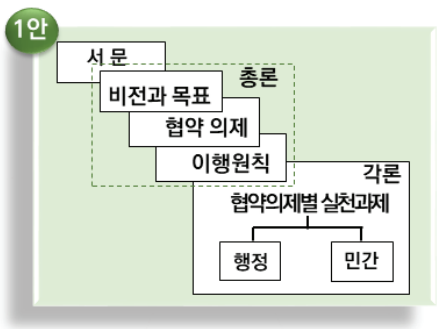
○ 형식적 구성
- 서문과 본문으로 구성
- 서문은 총리, 부총리, 시민사회부 장관, 협약의 소리 의장의 인사글이 있음
- 본문은 연립정부, 시민사회, 건강한 파트너십에 대한 설명과 협약의 5가지 목표와 목표별 정부와 시민사회단체의 미션(mission)을 제시

○ 실체적 구성
- 협약의 5가지 목표와 목표별 정부와 시민사회단체의 임무가 구체적으로 기술
- 5가지 목표: ① 강력하고 다양하면 독립적 시민사회, ② 정책, 프로그램 및 공공서비스의 효율적이고 투명한 개발, ③ 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스, ④ 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 준비, ⑤ 평등하고 공정한 사회임

○ 의제와 주체별 미션 예
- 의제1: 강력하고 다양하며 독립적인 시민사회
- 정부의 임무 : 시민사회단체가 정부의 목적을 달성할 수 있도록 정부를 돕고 있는 경우 합리적이고 공정한 방식으로 지원을 받고, 자원을 조달받을 수 있도록 함 등
- 시민사회단체의 임무 : 재정적 또는 그 외 정부와의 관계에 상관없이 대표 명분에 중점을 두며, 독립성이 보장될 수 있도록 함 등

서울연구원 The Seoul Institute

- ㅇ 이러한 기본원칙하에 전체 협약서 체계는 '협약서'와 '이행계획서'의 이원화된 체계를 서울사회협약 전체 구성체계로 고려
  - 협약서에는 사회협약을 통해 실현하고자 하는 정책 가치와 실천하려는 행동지침을 구체화
  - 협약서와 구분되는 이행계획서에는 참여주체들이 협약의 내용을 구체적으로 어떻게 이행할 것인가에 관한 세부계획을 구체화
- ㅇ 여기서 협약서의 구성은 내용적 측면에서 총론에 해당하는 부분과 실체적 내용을 구체화한 각론으로 구분해 접근
  - 총론에 해당하는 부분에서는 협약의 기본구상에 관한 내용들을 구체화하는 것으로, 여기에는 협약의 비전과 목표, 이행원칙 등을 포함
  - 각론에는 기본구상을 토대로 협약의 의제와 세부 실천과제들로 구성



[그림 5-10] 협약서 구성을 위한 방안

- 협약의 의제는 각론에 구체화될 세부 실천과제들을 규정하는 틀에 해당
  - 구성체계 측면에서 협약의 의제는 협약의 목표를 더 구체화하는 역할을 수행하는 동시에,
  - 수많은 세부 실천과제들 가운데 우선적 실천과제의 선정을 가이드할 수 있는 일종의 협약서 개념틀(conceptual framework)에 해당
- 총론에 포함된 각 내용들은 다음과 같은 내용을 체계적으로 고려하여 구체화하도록 하는 것이 필요
  - 총론 부분에는 기본구상, 즉 서문/비전과 목표/이행원칙 등을 담도록 하되, 다음과 같은 내용으로 구체화
  - 이외 협약서에서 사용된 주요 용어에 대한 정의, 협약의 참여주체에 관한 설명은 총론에 제시하거나 부록의 형태로 별도 제시하는 방안 검토

〈협약서 총론의 주요 항목 및 내용〉

① 협약의 서문
- 협약의 추진배경과 경과를 기술하고, 협약의 당사자인 행정의 대표와 시민사회측 대표의 인사말

② 협약의 비전
- 사회협약을 통해 참여주체가 도달하고자 하는 지향점(상)을 제시

③ 협약의 목표
- 사회협약, 특히 다양한 실천과제를 통해 실현하고자 하는 정책의 목표들을 기술

④ 협약의 이행원칙
- 협약의 비전과 목표달성에 관련된 참여주체가 준수해야 할 행동의 지침을 구체화

- ㅇ 한편, 세부 실천과제에서는,
  - 협약의 목표 실현을 고려해 사전에 도출된 협약의 의제에 준거하여 참여주체들이 해결하기 위해 실천해야 할 과제를 제시
  - 사회협약이 형식화되지 않기 위해서는 추상적 구호성에서 벗어나, 일반적으로 정책을 추진하는 과정에서 준수해야 할 구체적인 행동지침의 형태로 구체화하는 것이 바람직
  - 과도하게 많은 실천과제들을 지향하기 위해서는 실천과제들의 우선순위를 고려하여 신중하게 도출 필요

2) 협약서 총론의 구체화[30]

(1) 협약의 비전과 목표

- ㅇ 협약의 비전과 정책목표는 앞에서 논의한 바와 같이 사회협약 전체의 기본구상의 일부에 해당
  - 이 보고서의 '5장 1절 서울사회협약의 기본구상'의 세부 내용을 참조
  - 참여주체들의 공론화를 거쳐 다음과 같은 내용으로 협약의 비전과 목표를 정립함
- ㅇ 이들 협약의 비전과 정책목표 설정과 관련해, 서울사회협약은 '협치협약'으로 접근하는 사회적 합의가 존재하고 있음을 인식하는 것이 중요

협약의 명칭

서울협치협약

협약의 비전

시민사회와 행정이 함께 만드는 시민민주주의

협약의 목표

① 서울시-시민사회 간 신뢰와 협력의 동반자 관계 확립 **② 공공정책의 품질 향상과 이를 위한 협력적 정책공동생산체계 구축** **③ 지역사회 주도의 사회문제 해결을 향한 분권과 자치 실현**

30) 비전과 목표, 이행원칙 이외에 총론에 포함되어야 할 항목을 고려해야 함. 가령 타 조례와 관련 계획 등과 사회협약의 관계 및 우선 적용 등에 관한 사항 등을 총론에 포함시킬 것인지 등을 고려

- 이 경우에 협약의 비전에는 내용적으로 협약의 당사자 주체가 포함되어 있으므로, 협약의 명확성을 기하기 위해 주체에 관한 개념적 설명도 제시 필요
  - 비전에서의 행정은 '서울시의 본청, 즉 합의제 행정기관을 포함한 행정부서와 직속기관 및 사업소를 포괄하여,
  - 시민사회는 앞서 2장에서 논의한 바와 같이 이른바 제 3섹터, 즉 비영리기구(NPOs) 전반을 포괄하는 것으로,
  - 여기에는 다양한 유형의 비정부기구(NGOs, 시민사회단체, 지역사회단체, 교회 및 종교단체 등)와 지역사회단체, 사회적경제 관련 조직, 노동조합, 독립미디어 등을 포함
  - 민간위탁으로 운영되고 있는 혁신형 중간지원조직도 시민사회의 주요 구성원으로 고려 필요

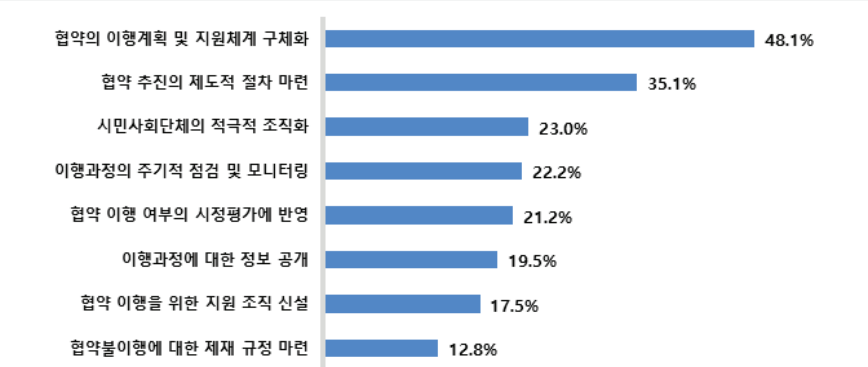
(2) 협약의 이행원칙

- 협약서 총론의 한 부분으로서 협약의 이행원칙에서는,
  - 협약의 비전과 목표 달성과 관련해 참여주체가 준수해야 할 행동의 지침을 구체화
  - 이를 위해 이 연구에서 실시한 실태조사 가운데 이행원칙에 관한 결과를 고려해 구체화함(※아래 박스 참조)

〈협약서의 이행원칙 작성 관련 설문조사 결과〉

○ 설문조사

- 이행원칙 설정과 관련하여 시민사회와 행정은 '이행계획 및 지원체계의 구체화'(48.1%)와 '협약 추진을 위한 제도적 절차 마련'(35.1%)을 중요하게 인식



- 사회협약의 이행원칙으로는 다음과 같은 4가지 요소를 주요 내용으로 함
  - ① 협약서를 바탕으로 협약의 이행을 뒷받침할 수 있도록 이행계획을 수립하도록 함
  - ② 체결된 협약을 일관되고 지속적으로 추진하고 필요한 경우에 수정·보완할 수 있도록 적극적인 지원체계를 확립함
  - ③ 협약의 이행 및 그 효과를 지속적으로 모니터링·평가하고 이를 시민에게 공개함
  - ④ ①~③의 원칙을 뒷받침할 수 있도록 필요한 경우에 관련 법률이나 조례의 제정이나 개정을 위해 적극 노력함

3) 협약서 각론의 구체화

(1) 협약의제의 도출

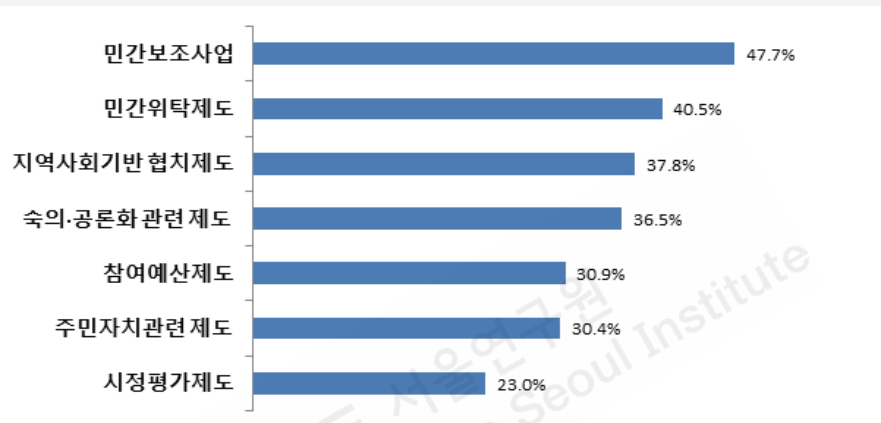
- 협약서 각론에서 핵심을 차지하는 내용은 실천과제라 할 수 있으나 이에 대한 일종의 준거틀에 해당하는 것이 협약의 의제임
  - 앞서 언급한 바와 같이 협약의 의제는 협약의 목표를 더 구체화하는 역할을 수행하는 동시에,
  - 수많은 실천과제들 가운데 우선적인 실천과제들의 선정을 가이드할 수 있는 일종의 개념틀(conceptual framework)에 해당
- 이러한 성격을 고려해, 협약의 의제를 우선적으로 도출하는 방안을 모색
- 협약의 의제는 아래와 같은 원칙 하에 도출하되, 다음과 같은 방법을 통해 구체화
  - 1차적으로 이 연구에서 수행한 실태조사와 선행연구에서 확인된 주요 제도 개선과제들을 대상으로 하고,
  - 여기에 더해 앞서 공론화 전략에서 언급한 바와 같은 절차를 통해 시민사회와 행정 주체들이 제안하고 시급성이 높다고 인식한 정책이나 제도 개선과제들을 대상으로 하여 의제를 선정
  - 과도하게 많은 협약의 의제를 설정하는 것은 실효성을 저하시킬 수 있으므로, 5~7개 정도의 범위 내에서 정하되 다음의 기준들을 우선 고려

〈사회협약의 의제 선정 시, 고려할 기준〉

① 다수의 시민 또는 시민사회단체의 직접적 참여가 정책(사업)의 실행과정에 중요하게 작용하는 분야
② 정책(사업)에 관련된 당사자들의 이해관계나 요구가 정책에 충실히 반영되어야 하는 분야
③ 특히, 다양한 의제를 포함하는 경우 문제해결을 위한 구체적 방안 제시보다는 선언적 규범에 그칠 수 있으므로 실행가능한 의제를 설정하는 것이 바람직

〈사회협약의 협약의제에 대한 정책당사자들의 의견〉

○ 설문조사 결과
- 협약을 통해 개선되어야 할 제도로 민간보조사업, 민간위탁제도, 지역사회기반 협치제도 등이 언급



○ 정책포럼 및 공론장
- 마을공동체: 시민사회 활성화, 상호대등성 인정, 공공정책 및 서비스에 대한 책임성 제고
- 사회복지: 신뢰를 기반으로 한 민주적 상호관계 구축, 시민사회의 활성화 강화방안 마련
- 도시재생: 민·관의 신뢰기반 파트너십, 협치제도 개선, 시민사회 역량강화 활성화
- 사회적경제: 실질적 책임과 권한에 기반한 자치분권 실현, 민·관의 동등한 협치제도 확립, 시민사회 역량(참여와 공론 등) 활성화
- NPO: 시민사회 활성화, 공공정책 및 서비스에 대한 책임성 제고를 위한 숙의공론제도 확립, 협치제도 개선
- 자원봉사: 합의된 목적에 부합하는 평가제도 구현을 통한 민관 신뢰기반 조성, 불합리한 제도 관행의 개선을 통한 민관위탁의 민주적 상호관계 구축, 공익활동에 대한 사회적 인정체계 구축

o 이 연구에서는 1차로 다음과 같은 내용으로 협약의 의제를 도출·제안하였고(※ 아래 박스 참조), 공론화 절차를 통해 재구성

- 이 연구에서는 1차로 다음과 같은 4+3의 체계로 협약의 의제를 제시

- 협약 당사자 주체의 워크숍 및 정책토론회 등을 거쳐 협약 의제가 수정·재구성됨

〈4+3 협약의제 체계〉

○ 이 연구에서 제시한 1차 협약의제 체계
1. 시민사회 활성화와 공익활동 촉진
2. 정책참여에 따른 사회적 책임성
3. 협치친화적 행정으로의 제도혁신
   - 3-1. 신뢰와 협력의 민간위탁제도
   - 3-2. 신뢰와 자율의 민간보조사업 제도
   - 3-3. 개방과 참여를 촉진하는 행정혁신
4. 주민이 스스로 만드는 지역사회
5. 정책의 공동생산을 향한 시민숙의

- ㅇ 이러한 논의 및 검토 결과를 거쳐, 이 연구에서는 다음과 같은 5대 협약의제를 도출
  - ① 개방·참여·숙의를 촉진하는 제도혁신
  - ② 신뢰와 협력에 기반한 정책의 공동생산
  - ③ 시민사회의 정책참여에 따른 정책의 공동생산
  - ④ 시민사회 활성화와 공익활동 촉진
  - ⑤ 분권과 주민자치가 살아나는 지역사회

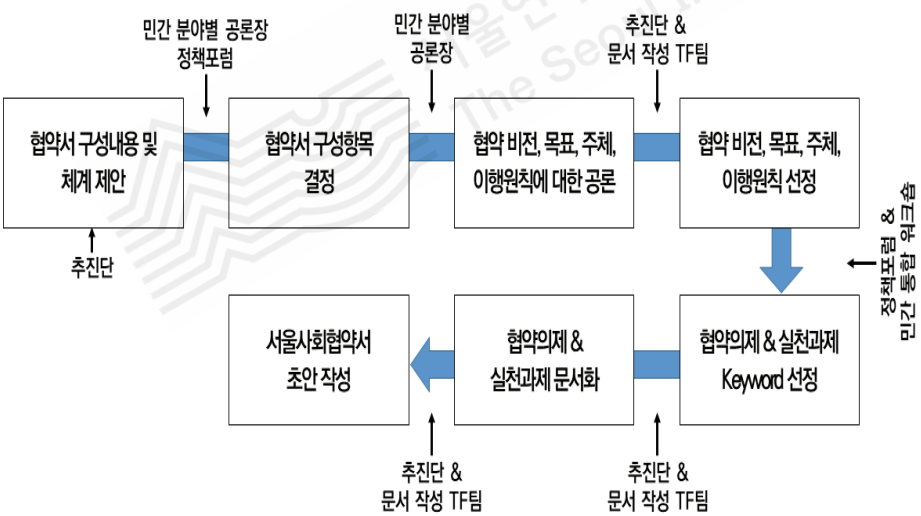
(2) 의제별 실천과제 도출

- ㅇ 앞서 도출한 협약의제를 준거로 하여 협약의 당사자들이 실천하게 될 세부 과제를 도출함
- ㅇ 세부 실천과제는 다음과 같은 원칙을 고려하여 실행가능한 우선적 과제들을 중심으로 도출
  - 과도하게 많은 과제를 설정하거나 분야별 특수성을 부각해 실행력을 떨어뜨리지 않도록 최우선의 과제로 선정
  - 실천과제는 과도한 수준으로 실효성이 저하되지 않도록 현실적 내용과 규모 수로 도출
  - 실천과제로서 적정성은 다음과 같은 기준으로 체계적으로 고려

〈의제별 세부 실천과제의 적정성 기준〉

○ 협약의제별 실천과제 선정 시 고려해야 하는 6가지 적정성 기준
① 협약의 취지나 목표 부합성
② 개별 이해관계(분야별 특수 이해)의 최소화
③ 적법성: 현행 상위법률에 부합하고 저촉되지 않을 것
④ 실행가능성(내지 실효성): 실천 가능한 내용과 규모를 고려
⑤ 참여주체 다수의 지지와 동의
⑥ 협약 이행성과를 평가와의 연계

- 세부 실천과제도 앞의 협약의제와 마찬가지로 다양한 자료와 공론화를 거쳐 도출함
  - 1차적으로 이 연구에서 수행한 실태조사와 선행연구에서 확인된 주요 제도 개선과제들을 대상으로 하고,
  - 여기에 더해 앞서 공론화 전략에서 언급한 절차를 통해 시민사회 주체들이 시급하다고 인식하는 주요 제도 개선과제들을 대상으로 선정



[그림 5-11] 협약서 주요내용의 도출과정

- 이 연구에서는 1차적으로 다음과 같이 5개의 협약의제에 40개의 실천과제를 제안하고, 공론화를 실시

- 1차로 제안된 실천과제(안)은 이 보고서의 부록1 '시민의 정부로 향해 가는 서울사회협약'을 참조할 수 있음
- 이러한 1차 초안에 협약 당사자 주체가 참여하는 가운데 워크숍이나 별도의 협약서TF의 논의를 거쳐 최종 수정·재구성함

〈이 연구에서 1차 제안된 실천과제(안)의 주요 내용〉

○ 5+3의 협약의제에 따른 40개의 세부 실천과제로 구성

○ 협약의제 1: 시민사회 활성화와 공익활동 촉진
- 사회문제 해결의 동반자로 시민사회 인정, 시정 각종 정책위원회에 시민사회주체의 참여, 시민사회의 혁신적 사회의제 발굴 지원 등 7개의 실천과제들로 구성

○ 협약의제 2: 정책참여에 따른 사회적책임성 제고
- 시정의 공정하고 투명한 운영, 부정·비리 차단을 위한 노력 등 6개의 실천과제들로 구성

○ 협약의제 3: 협치친화적 행정으로의 제도혁신
- 협약의제 3-1: 신뢰와 협력의 민간위탁제
  · 위탁기관과 수탁기관의 상호 동반자 관계 구축, 수탁기관의 자율성 보장 등 7개의 실천과제들로 구성
- 협약의제 3-2: 신뢰와 자율의 민간보조사업제도
  · 보조금관리시스템 절차 간소화, 다년도 사업과 다자간 협력사업의 촉진 등 5개의 실천과제들로 구성
- 협약의제 3-3: 개방과 참여를 촉진하는 시정혁신
  · 신뢰와 협력의 문화 배양·확산, 협치에 대한 균형적 평가틀 마련 등 5개의 실천과제들로 구성

○ 협약의제 4: 주민이 스스로 만드는 지역사회
- 실질적 주민자치 실현을 위한 제도 마련, 서울시와 자치구의 재정분권 제도화 등 6개의 실천과제들로 구성

○ 협약의제 5: 정책의 공동생산을 위한 시민숙의
- 시민이 참여하는 공론·숙의의 제도적 절차 확립, 공적숙의 참여에 대한 사회적 인정과 보상체계 제공 등 4개의 실천과제들로 구성

서울연구원 The Seoul Institute

- 이러한 논의를 거쳐 이 연구에서는 최종적으로 다음과 같은 내용의 세부 실천과제를 도출함

〈서울협치협약의 의제와 실천과제(안)〉

서울협치협약의 의제와 실천과제

서울시와 시민사회는 서울협치협약의 비전과 목표 달성을 위해, 아래 의제에 대한 공동 실천과제를 선정·계획하고 그 이행을 약속한다.

1) 개방·참여·숙의를 촉진하는 제도혁신

"서울시는 '시민의 정부실현'이라는 비전으로 상호 신뢰에 기반한 협력문화가 서울시정책 전반에 확산되고, 시민사회와 상호 소통과 교류를 활성화 하여, 공공정책의 수립과 실행절차에 시민의 참여와 숙의를 촉진한다."

1.1. 서울시는 시정의 주인은 시민이라는 인식으로, 예산을 편성하고 평가하는 과정에 시민, 시민사회 주체들의 참여와 숙의를 극대화하고, 재정운용 절차를 민주화하는 제도를 마련한다.

시민사회는 주인의식을 가지고 서울시의 예산 편성 절차가 시민의 참여를 보장하고 민주적으로 운영되는지 감시하고, 시민의 수요와 의견이 예산 편성에 반영되도록 노력한다.

1.2. 서울시는 정책추진 시 행정적·재정적 중복과 비효율을 초래하는 칸막이 행정을 해소하고, 정책 간 연계와 융합을 촉진하는 행정혁신을 제도화하기 위해 노력한다.

시민사회는 각 정책영역을 넘어, 지역사회 및 현장에서의 사회문제 해결을 위한 연대와 협력을 강화하기 위해 노력한다.

1.3. 서울시는 정책의 품질을 향상시키고 공공서비스 만족도를 증진하는 데 성과와 효율 중심의 평가로 충분하지 않다는 인식으로, 협치역량, 사회적가치 지향을 균형적으로 평가하는 제도적 틀을 마련하고 이행한다.

시민사회는 균형 있는 평가를 위해 서울시와 정책추진에 협력하는 과정에서 협치역량의 성장과 사회적가치 실현 등의 객관적 성과와 근거를 제시한다.

1.4. 서울시는 각종 위원회의 설치·운영에 다양한 의제와 지역사회 주체조직의 참여를 확대하고, 운영에 있어서도 민간위원 주도의 위원회 운영을 활성화할 수 있는 실효성 있는 위원회 운영체계를 확립한다.

시민사회는 위원회에 참여하고 특정계층이나 개인을 대변하는 것이 아닌, 정책분야와 지역사회의 대표성을 인식하고 공공정책을 만드는 데 현장의 전문성을 발현하여 지역사회 수요, 연구, 현장의 목소리를 문제해결 관점에서 책임 있는 태도로 주도적 역할을 다한다.

1.5. 서울시와 시민사회는 시민의 삶의 질 향상과 직결된 다양한 사회의제와 현안을 발굴하기 위해 일반시민이 참여하는 공론·숙의하는 제도와 절차를 함께 만들고 확립한다.

서울시는 지역사회 차원에서도 제도와 절차가 실효성 있게 다루어지도록 행정적·재정적 지원방안을 마련하고 이행을 돕는다.

시민사회는 이러한 공론·숙의 과정이 원활하게 실시될 수 있도록 촉진자·지원자의 역할을 수행하며, 지역사회 주민이 지역사회 문제 발굴 및 해결을 위한 공론장에 더 많이 참여할 수 있도록 지원한다.

1.6. 서울시는 시민이나 정책당사자가 참여하는 공적숙의를 진행할 때 정당한 사유가 없는 한 참여의 개방성과 정보공개의 원칙을 준수하며, 공론·숙의의 결과가 정책에 반영되는 합리적인 제도와 절차를 만든다.

시민사회는 자신이 대표하는 분야 또는 지역사회의 수요와 의견을 객관적 근거를 통해 제시하기 위해 노력하고, 숙의의 결과를 시민사회 및 지역사회에 투명하게 공개한다.

1.7. 서울시는 공적숙의절차에 시민이 참여할 때 적절한 방식과 수준의 사회적 인증과 보상체계를 제공하도록 하며 적절한 절차와 기준을 마련한다. 시민사회는 이를 위해 서울시와 협력한다.

2) 신뢰와 협력에 기반한 정책의 공동생산

"서울시는 정책공동생산을 촉진하는 민간위탁제도, 민간보조사업, 지방계약법을 개선을 통해 민-관이 정책 생산과 운영의 책임자임을 인정하고, 신뢰와 협력을 활성화한다."

2.1. 서울시는 정책공동생산의 구현과 정착을 위해 보조금, 계약, 위탁 등을 실행하는 경우, 투명하고 합리적인 방식으로 자원을 배분하며, 사업의 목표와 평가방식에 대한 수평적 합의에 기초해 협력한다. 특히 상호 신뢰와 협력에 기반 민간위탁제를 위해 위탁기관과 수탁기관이 공동의 가치와 목표, 책임을 가지는 동반자 관계에 입각하도록 하고, 민간보조사업은 민간주체의 자율과 창의를 촉진할 수 있도록 제도적 환경을 마련한다.

2.2. 서울시는 상호 신뢰와 협력에 기반 민간위탁제 운영을 위해, 수탁기관이 전문성과 자기책임성에 입각해 자율적, 창의적으로 위탁사무를 경영할 수 있도록 권한을 보장하고, 이를 제도적으로 뒷받침하는 내용을 협약서에 명시하는'자율적 책임경영 협약'을 체결하고, 위탁자와 수탁자가 공동으로 운영지침을 마련한다.

2.3. 서울시는 정책공동생산체계를 수행함에 있어 사업에 참여하는 주체들에게 불필요한 행정적·재정적 부담, 낭비가 초래되지 않도록 상시적인 조사와 모니터링, 그리고 제도 개선을 이행하며, 상호 인정할만한 불합리한 요소가 확인되는 경우에는 공동으로 즉각 해결조치를 모색한다.

2.4. 서울시가 정책공동생산 과정을 평가하는 경우, 평가 방법이나 절차는 상호 사전협의를 거쳐 실시하는 것을 원칙으로 하여, 운영성과와 협치역량을 균형적으로 평가할 수 있도록 하며, 민간 주체의 창의와 자율을 촉진하고, 성과와 역량을 향상시킬 수 있는 방식으로 개선한다.

2.5. 서울시는 정책공동생산을 위한 위탁사업자 및 민간보조사업자등을 선정하는 데 절차상 불공정이나 특혜가 초래되지 않도록 객관적인 기준과 투명한 절차를 확립하며, 이를 위반할 경우에 상응하는 적절한 제재와 처벌을 부과하는 절차를 마련하도록 한다.

2.6. 서울시는 정책공동생산체계로 수행하는 사업이 다년도 사업과 다자간 협력사업을 촉진한다.

2.7. 서울시는 민간위탁제도와 민간보조사업이 사회적 가치를 실현하고 상호 신뢰와 협력, 민간주체의 자율성과 책임성에 기초한 사회제도가 되도록 혁신적 실천모델을 적극 모색한다.

시민사회는 민간주체가 자율적인 예산운영을 통해 사회적 가치를 실현하도록 불합리한 제도를 모니터링하고 개선하기 위한 협치활동을 제안하고 실천한다.

3) 시민사회의 정책참여에 따른 사회적 책임성 제고

"시민사회는 공익의 실현 주체이자 시민의 대변기관으로서 사명을 인식하고 시정에 참여하는 과정에서 법률로 규정된 공적 책임과 의무를 다함으로써 사회적 책임성을 제고한다. 더 나아가 시민사회의

사회적 책임성은 공공의 이익을 위한 활동을 지속하게 하는 시민사회의 자립성 강화와 다음세대 성장에 대한 책임을 포함한다."

3.1. 시민사회는 각종 공공정책사업의 기획 및 실행 과정에서 책임 있게 참여하고 최대한의 경제적, 사회적 가치를 창출하도록 실천하고 노력한다.

3.2. 시민사회는 정책공동생산체계인 민간위탁사업이나 민간보조사업 등에 참여하는 경우 사회적 책임성을 이행하기 위해 사업의 목표, 내용, 성과 등 정보를 시민에게 투명하게 공개하고 사업 운영 과정에 이해당사자 시민이 참여하도록 보장하는 개방적인 운영체계를 확립함으로서 사업을 공정하고 투명하게 운영한다.

3.3. 시민사회는 정책에 참여하고 사업을 실행하는 과정에서 구성원들의 노동안정성 보장과 근로여건 보호를 경영의 우선적 요소로 고려한다. 이 과정에서 행정적·재정적 지원이 수반되어야 하는 경우에 서울시와 상호 협의한다.

3.4. 시민사회는 서울시와 함께하는 정책 추진과정에서 금전적·비금전적 차원의 부정·비리가 발생하지 않도록 자구적 노력을 다각적으로 강구한다.

3.5. 시민사회는 시민사회의 자립성 강화와 다음세대 성장을 위한 연대와 협력을 강화하고 물적·인적자원의 투자와 다양한 프로그램을 제공하기 위해 노력을 한다.

4) 시민사회 활성화와 공익활동 촉진

"서울시와 시민사회는 사회문제해결의 동반관계이자 정책의 공동생산 주체로 상호 인정·존중하며, 시민사회 기반조성과 역량강화를 통해 서울시정 전반에 사회적 가치를 확산하고 지속가능한 발전을 이룬다."

4.1. 서울시는 공익활동가의 활동이 사회발전의 원천이자 민주적 시정의 잠재적·현시적 자원임을 인정하고, 서울시와 시민사회는 경력인정 등 합리적인 사회적 인정과 보수, 수당 등 적절한 보상체계를 확립한다.

시민사회는 시민의 다양한 공익활동을 촉진하기 위해 노력하고, 시민의 공익활동을 인정하고 보상하는 체계 확립을 위한 객관적 원칙과 정보를 마련하는 등 서울시와 협력한다.

4.2. 시민사회는 시민사회 자립적 기반 마련에 대한 사회적 공감대 형성과 시민사회의 자원을 발굴, 모집, 연계, 활용하기 위한 자구적인 계획을 마련한다.

서울시는 공익활동의 촉진과 시민사회의 지속가능한 성장을 위해 함께 노력한다. 특히 발전기금의 설치와 공유재산의 공동 사용·수익 등 적절한 방안을 우선 검토한다.

4.3. 시민사회는 사회의제를 개발하고 형성하기 위한 시민사회 내부의 연대와 협력을 강화하기 위해 노력한다.

서울시는 시민사회의 연대와 협력을 강화하기 위한 적절한 지원 방안을 마련한다.

4.4. 시민사회는 역량 있는 공익활동가들을 적극 발굴하고 활동에 필요한 안정적 여건을 보장하는 한편, 공익활동가들이 역량을 지속적으로 강화하는 교육·훈련, 보조·지원 등 다각적인 노력한다.

서울시는 이를 위한 적절한 지원 방안을 마련한다.

5) 분권과 주민자치가 살아나는 지역사회

"서울시와 시민사회는 주민이 주도로 지역사회문제를 해결하고 지속가능한 발전을 모색하도록 지역사회로의 분권과 주민자치를 실현하기 위해 다각적 정책지원과 실천방안을 마련한다."

5.1. 시민사회와 서울시는 지역사회 기반 정책을 추진하는 데 지역주민이 참여하는 협의 및 협력의 절차와 상향적 정책기획 제도와 절차를 활성화한다.

5.2. 시민사회와 서울시는 지역사회의 자치와 협치를 증진하기 위하여 민관 정책협의기구(협치회의, 주민자치회, 주민협의체, 지역사회보장협의체 등)가 지역주민의 다원성을 반영하고 민주적이고 개방적인 절차로 설치·운영되도록 지원한다.

5.3. 서울시는 지역사회에서 실행되는 자치와 협치 정책의 원활한 추진과 효과 제고를 위해 재정분권을 강화하며, 이를 위해 주민주도의 숙의·공론에 기반한 예산편성 절차를 적극 도입·실시한다.

5.4. 시민사회와 서울시는 지역사회의 변화와 혁신을 선도하는 공익활동가를 적극 발굴·육성하기 위해 연대·협력하고 지역의 역량을 축적하도록 정책적 환경을 적극 조성한다.

5.5. 시민사회와 서울시는 지역사회 문제해결과 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 공유재산 등을 적극 발굴·조성하고, 공동의 이용을 촉진하는 사회적 자산화 방안을 모색한다.

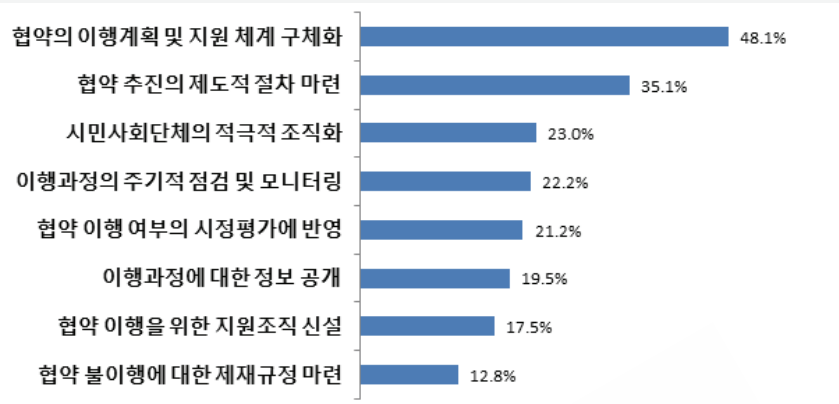
4_서울사회협약의 실효성 강화전략 모색

1) 전략의 개요

- 사회협약의 적극적이고 일관된 추진을 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 전략을 다각적으로 마련하는 것이 필요
- 특히 협약 체결 이후에도 협약을 실효성있게 추진할 수 있는 효과적인 전략을 강구하는 것이 긴요한 과제
  - 이 연구에서 수행한 실태조사에서도 서울사회협약의 실효성 확보방안 질문에 대해 이행체계 및 지원체계 구체화, 협약 추진의 제도적 절차 마련을 우선적인 요인으로 인식하는 것으로 나타남
  - 이러한 인식하에 영국의 협치협약(Compact)에서도 협약의 적극적 이행을 위해 이행체계와 다양한 지원 프로그램을 마련

〈사회협약의 실효성 확보방안 대한 정책당사자들의 의견〉

○ 설문조사 결과
- 사회협약의 실효성을 담보하기 위해 이행계획 및 지원체계 구체화(48.1%), 협약 추진의 제도적 절차 마련(35.1%)에 대한 응답이 가장 많았음



- 이러한 여건을 감안해 이 연구에서도 사회협약 추진의 실효성을 강화하기 위한 일환으로 '협약이행체계 확립'과 '제도적 지원체계 구축'의 2가지 차원으로 전략을 모색하고자 함
- 이 가운데 '협약이행체계 확립 전략'과 관련해서는 외국의 사례를 참조해 다음과 같은 3가지 방안을 중점 모색함
  - ① 사회협약의 실효성을 강화하기 위한 이행계획서 수립 및 적용을 통해 협약 당사자 주체의 협약 이행 지원
  - ② 참여주체의 협약 실천과정의 모니터링 및 평가 등을 중심으로 하는 평가체계 구축
  - ③ 협약 추진과정에서 발생하는 각종 분쟁이나 불만 등을 조정하기 위한 '사회협약 숙의 및 시정권고 프로그램' 마련·실행

〈참조: 영국 협치협약(Compact) 사례: 공동이행계획 수립과 부서별 사업계획〉

○ 영국 협약(Compact)은 협약의 소리와 시민사회청이 '공동이행계획서(Joint action plan)'를 작성함
- 공동이행계획서는 협약서의 5가지 목적에 대한 공공과 민간의 다양한 실천과제를 이행하기 위한 구체적 방안이라기보다,

- 협약서의 목적을 실현시키기 위한 포괄적이고 근본적인 항목 및 정부 부서가 협약 이행에 참여할 수 있는 협력 방안 등이 포함(예, 공공과 민간의 정기적 회의 개최, 협약 미준수 사례 공유 등)

○ 영국은 정부의 모든 부서에 협약 담당자(Compact lead)를 지정하였으며, 이들은 부서 내 협약의 홍보, 협약 이행 등을 지원하는 역할을 담당
- 각 부서별로 협약 담당자를 지정하여 정부 부서 내 협약의 내용이 잘 구현될 수 있도록 함
- 공동이행계획서는 협약의 소리, 시민사회청의 역할과 함께 협약 담당자의 역할도 함께 작성

○ 협약서와 공동이행계획서를 기반으로 영국 정부의 모든 부서들은 협약의 내용을 반영하여 부서별 사업계획(Business plan)을 수립
- 협약은 영국 정부의 부서별 사업계획 수립 시 반영해야 하는 7가지 항목 중 하나임
- 상대적으로 포괄적인 공동이행계획서 내용에 비해 부서별 이행계획서는 협약서 목적을 구현하기 위한 실천적 방안을 제시

1. 공동이행계획서(Joint action plan)

○ 영국은 민간과 행정이 함께 공동이행계획서(Joint action plan)를 세우고, 민간과 협업을 하는 정부 부서는 사업계획(Business plan)에 자체적으로 협약과 관련된 내용을 추가함

○ 공동이행계획은 협약의 소리와 시민사회청이 합의를 통해 작성

○ 공동이행계획서에는 협약 이행을 위해 공동 작업이 필요한 영역을 설정하고, 각 영역별 각 주체들의 역할을 제시

○ 2014-15년 공동이행계획서에는 8개의 목표가 제시됨
- ① 협약의 소리와 주요 정부 부처 대표들 사이의 정기적 회의 개최
- ② 정부 및 산하 공공기관 등이 진행하는 커미셔닝 및 조달에 협약의 원칙 홍보
- ③ 협약의 원칙을 반영하는 정책 개발 지원
- ④ 정부가 수행하는 커미셔닝 및 조달에서 협약의 원칙 촉진
- ⑤ 협약의 원칙이 준수되지 않는 사례 공유
- ⑥ 정부 부처의 참여와 지출에 대한 투명성 제고
- ⑦ 협약 위크(Compact Week) 지원 및 홍보 활동
- ⑧ 국가협약 이행에 대한 감사원의 검토 및 권고사항 전달

○ 목표에 따른 주체별 역할 예시

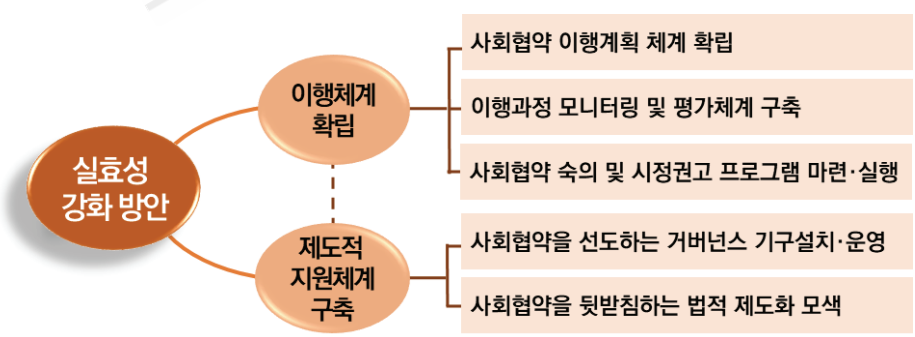
목표	협약의 소리	내각실(시민사회청)	부처별 협약 담당자
1. 협약의 원칙을 반영하는 정책 개발 지원	- 정책 개발을 확인하고 참여하는 경우, 협약의 원칙에 연결하고 정책이 시민사회 단체의 요구를 반영하고 충족시킬 수 있도록 건설적인 피드백 제공 등	- 시민사회단체에 영향을 미칠 수 있는 정부 부처의 정책 개발 시 협약을 알리고, 개방정책수립(open policy making)과 같은 새롭고 혁신적인 업무 방식 홍보	- 부서 전반의 팀과 좋은 관계를 유지하고, 부서 내 파트너십 위원회가 시민사회단체(Voluntary, community and social enterprise)와 관련된 중요 정책을 발표 및 협의(consultation)하도록 유지 - 시민사회단체의 발전에 대한 인식을 유지하고 적절한 경우 정책에 연계

2. 정부 및 산하공공기관 등이 진행하는 커미셔닝 및 조달에 협약의 원칙 홍보	- 커미셔서 및 서비스 제공기관과 관련한 다양한 자료를 개발하고 시민사회단체의 욕구와 이해관계를 제시	- 커미셔닝과 자금 조달 과정에 협약의 관련성을 높이기 위해 시민사회청, 협약의 소리와 정부 부처의 협약 리더의 대화 조정	- 동료들과 협력하여 부서 내 커미셔닝과 조달 활동 간의 연계가 협약의 원칙으로 이루어질 수는 영역 및 새로운 작업 방식이 효과적인 영역 확인

2. 부서별 사업계획서(Business plan)
○ 영국의 정부 부처는 매년 사업계획서 작성 시 협약의 내용을 포함
  - 협약은 정부의 모든 부서가 사업계획 수립할 때 포함시켜야 하는 7가지 중요사항 중 하나
○ 정부 부서들은 협약서에 근거하여 사업계획서를 작성함으로써 정부의 협약 이행을 위해 노력하고 있음
  - 협약의 소리 홈페이지에 14개 정부 부서의 사업계획서 중 협약과 관련된 항목을 공개
○ 각 부서별 사업계획서 내 협약의 반영 내용은 다양함
  - 교육부(Department for Education)는 "시민사회부문과 협력하는 것을 포함하여 시민사회와의 협약을 준수한다"고 포괄적으로 기술
  - 교통부(Department for Transport)는 "시민사회와의 체결한 협약 준수를 보장한다"는 내용뿐만 아니라 몇 가지 구체적 이행계획을 제시
    · 지속가능한 교통기금 프로젝트 제공 시 시민사회조직과의 협력 장려
    · 협약의 소리 및 시민사회청과 협력하여 교통부 내 협약에 대한 인식 증진 행사 운영
    · 시민사회단체와의 업무의 효과에 대한 피드백을 얻기 위한 설문지 개발 등

ㅇ 제도적 지원체계 구축도 중요한 요소로, 이 연구에서는 다음과 같은 2가지의 지원방안을 강구하도록 함

- ① 사회협약 관련 업무를 담당하는 실무기구 구성 및 지원방안 모색
- ② 사회협약의 원활한 이행을 뒷받침하는 법·제도적 지원기반 조성

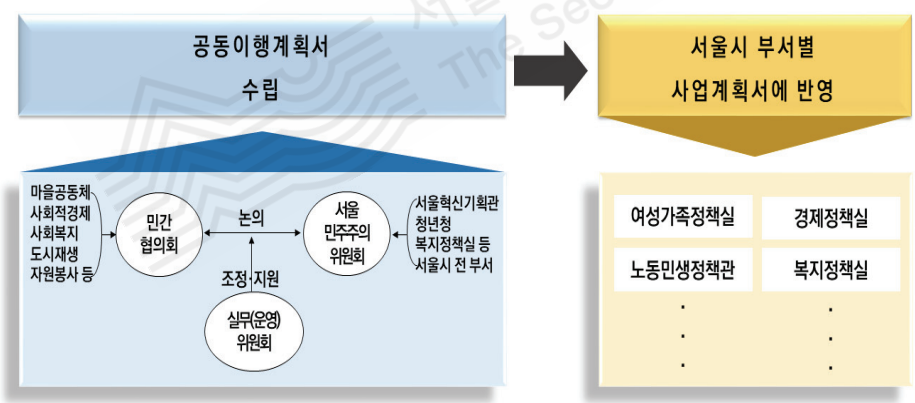


[그림 5-12] 서울사회협약 실효성 강화방안

2) 협약 이행계획 체계 확립

(1) 정책의 개요

- 앞서 언급한 바와 같이 정책의 실효성을 위해서는 협약서상의 실천과제를 적극적으로 이행하게 하는 것이 관건임
- 이를 위해 협약서와는 별도로 협약이행계획 체계를 확립하는 것이 필요
  - 협약에 참여하는 당사자들이 이행계획을 수립·실행하도록 유도
  - 특히, 행정 내 관련 부서들 전반으로 협약을 확산시킴으로써 제도 운영이나 사업추진 시 협약이 이행될 수 있도록 할 것이 요구됨
- 사회협약은 당사자 간 합의에 기반을 두고 있는 것으로 이행체계 구축 및 관련 이행계획서 작성 시 당사자의 참여를 유도하는 것이 긴요
  - 이에 이행계획서 작성도 시민사회와 서울시가 함께 수립하는 '공동이행계획' 체제가 필요
  - 공동이행계획 내용 중 서울시의 개별부서 전반에 상당한 영향을 주는 내용은 개별부서 차원에서도 사업계획서에 반영하도록 유도



[그림 5-13] 서울사회협약 공동이행계획서 수립 및 적용

(2) 공동이행계획서(Joint Action Plan)

- 협약의 당사자인 시민사회와 서울시는 다음과 같은 방향하에 공동이행계획서를 수립·실행하도록 함
  - 공동이행계획은 각자 수립하여 단일의 계획으로 통합하는 방안과 단일의

계획을 공통으로 수립하는 방안이 있는데, 후자의 방법으로 접근하는 것이 바람직

- 공동이행계획은 협약서의 실천과제 중 규범적·추상적인 성격의 과제를 구체적이고 실천가능한 내용으로 수립함
- 공동이행계획은 당사자들의 적극적 참여와 공론에 기초하여 수립함

○ 상기의 방향과 관련해 공동이행계획서의 대상과제 및 계획의 내용, 절차 등에 시민사회와 서울시의 심도있는 논의(협의)가 필요

- 협약서상의 5가지 의제에 따른 28개의 모든 실천과제에 대해 중요도 및 시급성 등에 따라 대상과제 선정이나 수립 절차와 내용 등에 대해 실무적 협의를 추진
- 아울러 이행계획의 일부는 분야별로 행정과 시민사회 내 해당 영역 주체와 별도 논의도 수행

○ 사회협약 이행계획은 2년을 주기로 하고 매년 필요한 내용은 갱신하도록 함

- 1차 공동이행계획서는 협약이 체결된 이후인 2020년 하반기에 논의를 거쳐 수립하되,
- 2021년 연초에 부서별 업무계획 보고 시 시장보고 절차를 거친 이후에 대외적으로 공표함

○ 공동이행계획서는 선정된 실천과제를 달성하기 위한 시민사회와 서울시의 역할을 구체적으로 작성하도록 함[31]

- 사회협약을 위한 공동이행계획서는 협약서의 실천과제를 기반으로 하여 서울시와 시민사회 각각의 역할을 구분하여 작성
- 필요한 경우 시민사회와 서울시 공동의 역할도 추가하여 작성

31) 사회협약의 협약서 내용을 기반으로 서울시와 시민사회의 공동이행계획서 작성을 위한 후속 연구 필요

[표 5-1] 사회협약 공동이행계획서 예시

협약의제	실천과제	서울시의 역할	시민사회의 역할
개방·참여·숙의를 촉진하는 제도혁신	서울시는 각종 위원회 설치·운영에 시민사회와 지역사회 내 다양한 주체들의 참여 확대, 민간위원 주도의 위원회 운영을 활성화할 수 있는 실효성 있는 위원회 운영체계 확립 시민사회는 위원회에 참여하고 정책분야와 지역사회의 대표성을 인식하고 공공정책을 만드는데 현장의 전문성을 통해 지역사회 수요, 욕구, 현장의 목소리를 문제해결 관점에서 책임 있는 태도로 주도적 역할을 다함	- 서울시정 내 위원회 설치 시 시민사회와 지역사회의 위원 위촉에 관한 내부 지침 마련	- 시민사회단체는 지역사회의 수요, 현장의 목소리를 반영하기 위한 간담회 등을 정기적으로 개최 - 서울시정 위원회 설치 시 적극 참여

- ㅇ 공동이행계획 수립 및 실행 관련 사무는 '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'에서 총괄하고, 서울협치담당관은 이를 실무적으로 지원
  - 서울시는 서울사회협약 전반을 선도하는 거버넌스 기구로 '서울사회협약(실행)위원회'를 설치하되, 공동이행계획 체제도 기획·조정하도록 함[32]
  - 서울민주주의위원회 산하 '서울협치담당관'은 이를 실무적으로 지원하는 역할을 수행

(2) 공동이행계획서와 부서별 사업계획서의 연계

- ㅇ 공동이행계획서에 따른 부서별 실행(계획)은 서울시가 부서별로 매년 수립하는 사업계획서(또는 주요 업무보고 등)와 연계하여 추진
  - 부서별 사업계획(주요 업무보고)은 아래와 같은 예시(복지정책실)를 참조
  - 이러한 부서별 사업계획과 공동이행계획서의 주요 내용을 체계적으로 연계하는 방안 모색 필요

32) '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'는 '사회협약추진단'을 사회협약 체결 이후 정책 전반을 선도하기 위한 조직으로 제안한 기구로, 뒤에서 논의하는 '실행기구 설치·운영'참조

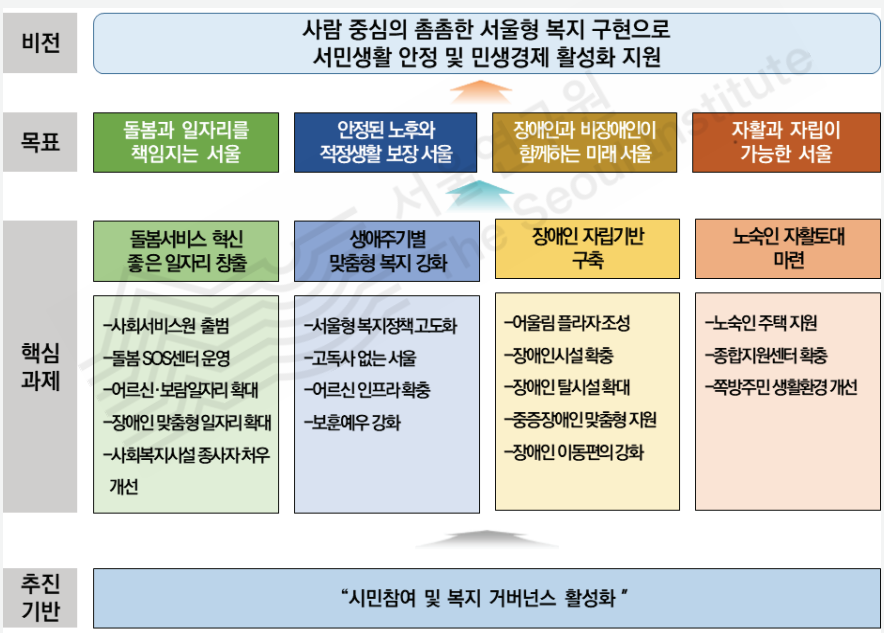
〈복지정책실 주요 업무보고(2019)〉

○ 복지정책실에서 발표한 2019년 '주요 업무보고'는 일반현황, 정책비전 및 목표, 2019년 주요 업무계획, 서면보고(부서별), 보고안(민간위탁, 예산전용 등) 등 5가지 내용으로 구성
- 시민참여 및 복지 거버넌스 활성화를 추진기반으로 하는 복지정책실은 4개의 목표와 17개의 핵심과제를 담당하고 있으며, 이를 달성하기 위해 7개 부서의 업무계획을 작성

○ 복지정책실의 '주요 업무보고'는 다음과 같은 내용으로 구성

Ⅰ. 일반현황
Ⅱ. 정책비전 및 목표
Ⅲ. 2019 주요 업무계획
1. 돌봄과 일자리를 책임지는 서울
2. 편안한 노후와 적정생활을 보장하는 서울
3. 장애인과 비장애인이 함께하는 미래 서울
4. 자활과 자립이 가능한 서울
Ⅳ. 서면보고(각 부서별)
Ⅴ. 보고안(민간위탁, 예산전용 등)

- 정책비전 및 목표



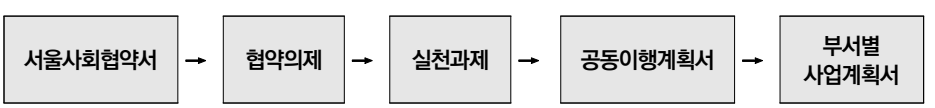
- 7개 부서별 업무계획

부서	업무계획	
복지정책과	- 서울시 사회보장위원회 운영 - 재해구호 관련 체계 구축 - 법인·시설 관리시스템 구축	- 국민기초생활보장 수급자 지원 - 생활복지통합정보시스템 구축 - 복지인프라 공공성 강화 「법인 인증제 사업」

지역돌봄복지과	- 희망두배 청년통장 지원 사업 - 복지사각지대 위기가정 발굴시스템 강화 - 종합사회복지관 기능보강 - 서울시 푸드뱅크·마켓 운영 및 지원	- 찾아가는 동주민센터 추진 - 종합사회복지관 운영 지원 - 민간복지자원 협력사업
어르신복지과	- 기초연금 운영 - 노인보호전문기관·전용쉼터 운영 - 어르신돌봄종사자 지원센터 운영 - 망우리묘지(가칭) 웰컴센터 건립 추진현황	- 재가어르신 돌봄서비스 제공 - 데이케어센터 설치 지원 - 무연고자 및 저소득 취약계층을 위한 공영 장례서비스 지원
인생이모작지원과	- 50플러스재단 및 캠퍼스 운영 지원 - 노인종합복지관 운영 지원 - 어르신과 함께하는 여가문화·건강·소통 프로그램 강화	- 저소득 어르신 무료급식 사업 - 경로당 활성화 및 지원 강화 - 노인종합복지관 기능보강 및 시설관리 - 시니어클럽 운영 지원
장애인복지정책과	- 발달장애인 평생교육센터 운영 - 중증장애인 '이룸통장' 지원 - 장애인 거주시설 운영 지원 - 장애인보조기기센터 운영	- 장애인 일자리통합지원센터 운영 - 장애인직업재활시설 운영 - 장애인권옹호기관「서울시 장애인인권센터」 운영
장애인자립지원과	- 중증장애인 자립생활(IL) 지원센터 운영 - 장애인 복지관 운영 지원 - 장애인 편의시설 지원센터 운영	- 고령장애인 돌봄 활동지원서비스 - 장애인 가족지원센터 운영 확대 - 저소득 장애인 주거편의지원(집수리)사업
자활지원과	- 거리노숙인 보호 강화 - 노숙인 의료지원 - 자활근로사업 지원	- 노숙인·쪽방주민 일자리 발굴·지원 - 노숙인 복지시설 운영 - 서울역 무료진료소 확장 이전

○ 사회협약의 이행과 서울시 부서별 사업계획을 연계하기 위해 각 부서들이 사업계획서 수립 시 공동이행계획서의 주요 내용을 반영하도록 권고

- 협약의제와 실천과제를 달성하기 위해 '민간협의회'와 서울민주주의위원회 '서울협치담당관'이 작성한 공동이행계획서상의 해당하는 내용의 부서별 사업계획서에 반영
- 또한, 서울시 부서별 사업계획서 작성 시 추진기반 또는 전략 부문에 "사회협약서의 규정을 준수하도록 한다"는 등의 문구를 명시토록 함



[그림 5-14] 서울사회협약과 서울시 부서별 사업계획서의 연계

○ 상기의 공동이행계획 연계체계와 관련해, 실무적으로 다음과 같은 2가지 방안을 검토해 볼 수 있음

○ 우선 현실적인 방안으로서 공동이행계획서의 주요 내용을 대상으로 관련 부서가 수립하는 사업계획의 주요 내용의 일부로 구성

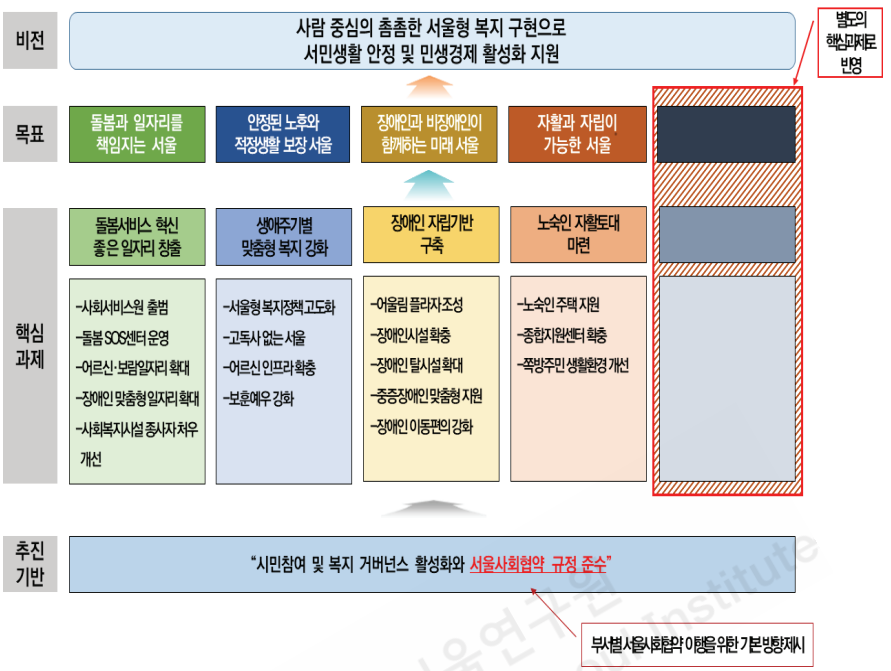
- 사회협약의 내용과 공동이행계획서에 근거한 이행계획의 내용을 과·팀별 사업계획에 작성
- 각 과·팀별 사업계획 안에 사회협약 이행계획을 작성함으로 문제해결 중심의 구체적이고 실천적 이행계획서를 작성할 수 있으며, 부서 내 협약 이행의 책임성도 높일 수 있음

[그림 5-15] 서울사회협약의 과·팀별 사업계획서 반영(1안)

○ 더 적극적인 방안으로는 공동이행계획서의 주요 내용을 고려해 실·국·본부가 설정하는 핵심과제의 하나로 선정해 작성

- 사회협약의 내용과 공동이행계획서에 근거한 이행계획의 내용을 별도의 목표와 핵심과제로 구분하여 작성

- 사회협약의 이행이 서울시 실·국·본부별 사업에 중요한 과제임을 부각시킬 수 있다는 점이 장점



[그림 5-16] 서울사회협약의 실·국·본부별 사업계획서 반영(2안)

3) 사회협약 이행과정 점검 및 결과의 활용

(1) 전략의 개요

○ 사회협약의 이행계획 수립과 함께 동 계획이 제대로 이행되고 있는가를 모니터링하는 일도 중요

- 사회협약의 모니터링과 평가는 서울사회협약이 예상되는 결과와 바람직한 성과를 지속적으로 확인함으로써 협약의 실효성 강화에 일조
- 아울러 참여주체들이 협약의 책임성을 증진시키는 데도 기여할 수 있을 것으로 기대

○ 이를 위해 전체를 '진단(모니터링)'과 '평가'로 이원화하고, 진단은 '자체진단'과 '외부 진단'으로 구분

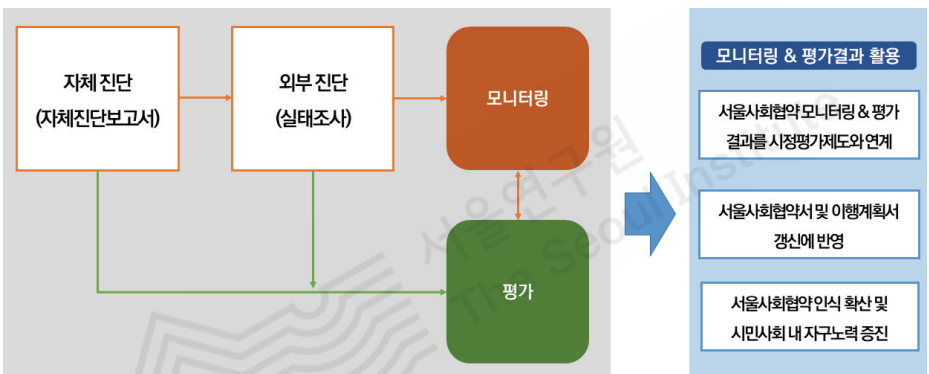
- 자가점검표 등의 활용으로 사회협약에 참여하는 다양한 주체들이 스스로

협약의 이행과정을 모니터링하고 평가하는 방안 마련

- 또한, 평가의 객관성 및 공정성을 기하기 위해 외부 진단도 병행

○ 아울러 이행점검 결과를 어떠한 방식으로 활용할 것인지에 대한 고려도 필요

- 점검 이후 성과에 대한 보상 또는 부족한 역량 또는 실천에 대한 제재 등 평가 결과에 대한 다양한 활용 방안이 제시되어야 함
  - 서울시 및 산하기관은 사회협약의 이행 관련 평가결과를 시정평가 제도와 연계하여 활용할 수 있을 것임
- 아울러 점검 내용을 토대로 하여 향후 협약서는 물론 공동이행계획서를 갱신하고 제도를 보완



[그림 5-17] 서울사회협약 이행과정 모니터링과 평가체계 구축

(2) 모니터링 및 평가체계 구축

① 자체 진단 : 모니터링과 평가

○ 자체 진단(모니터링과 평가)은 1년을 주기로 실시하되, 모니터링 및 평가를 위한 관련 자료는 '서울사회협약(실행)위원회'에서 제작·제공하도록 함

- 자체 진단(모니터링과 평가)은 사회협약이 체결되고 공동이행계획서를 수립한 이후인 2020년도 말에 실시하는 방안을 고려

○ '서울사회협약(실행)위원회'는 자체 진단(모니터링과 평가)을 위한 가이드라인을 마련하되, 행정과 민간 양측 모두 이를 토대로 결과보고서(평가보고서)를 작성

o '서울사회협약(실행)위원회'는 사회협약 참여주체들이 협약의 이행과정 및 성과를 스스로 확인해볼 수 있는 '자기진단시스템'을 배포

- 이와 관련한 사례로 국제개발협력민간협의회는 국제개발 NGO를 대상으로 '책무성 자가진단서'를 만들어 배포하고 있음
- 자가진단서를 활용하여 개별 NGO들은 조직운영, 사업수행, 재무회계, 정보공개, 임직원 행동윤리 등 5개 부분에 대한 책무성 이행정도를 스스로 측정하고 진단을 내릴 수 있음

〈국제개발협력NGO 책무성 자가진단서(2019)〉

○ 개요
- 국제개발협력 NGO의 책무성을 증진활동이 내부의 선언적 구호가 아닌 실천으로 이어질 수 있도록 돕기 위해 제작
- 자가진단서는 행동 규범의 적용 여부를 확인할 수 있는 지표와 가이드라인을 제시

○ 구성
- 조직운영, 사업수행, 재무회계, 정보공개, NGO 임직원 행동윤리 등 5개 부문에 대한 책무성 이행정도를 측정
- 문항은 총 80개 문항으로 기본 73개 문항과 추가 7개 문항으로 구성(추가문항은 기본문항에 대한 응답 근거를 서술하는 문항)

행동규범 5개 부문	기본문항	추가문항	주요 문항
조직	15	3	총회/이사회 유무, 독립된 감사, 외부이해관계자 참여창구 마련, 직원 인사규정 마련 등
사업	17	2	법 준수, 사업계획 수립 등
재무회계	19	1	재무제표 작성, 회계 심의(감사), 재정건정성 유지 등
정보공개	12	-	개인정보 규정 관리, 온라인 공개 등
NGO 임직원 행동윤리	10	1	윤리적 책무 제도화 장치 마련, 위반행위 보고 절차 마련 등
	73	7	

○ 부문별 작성 예

1) 조직

구분		답변결과				비고
번호	내용 요약	예	아니오	부분 이행	해당 없음	*부분이행 사유 등 추가서술 내용이 있을 시 작성
1-1	사업실적, 계획보고					
1-2	직원 고용상 비차별 여부					
1-3	법정근로시간, 최저임금 준수					
1-4	역량강화 교육기회 제공					
1-..	...					

합계	
서술문항	내용
전년도 총회 횟수, 인원수 등	
외부이해관계자 참여방법	
인권 위험 예방노력 예	

○ 자가진단 결과 산정방식 및 결과 해석
- 각 부문 총점 = ((총문항 수-차감점수)/총문항 수)×100
  · 총문항 수: 답변 결과 해당없음을 제외한 예, 아니오, 부분이행 응답문항 수를 합산
  · 차감점수: 아니오 응답은 1점 차감, 부분이행 응답은 0.5 차감
- 결과 해석
  · 우수단계(90점 이상), 양호단계(80점 이상), 보통단계(70점 이상), 미흡단계(70점 미만)
  (각 단계별 활동에 대한 권장의견 제시)

- ‘자가진단시스템’은 사회협약 이행준비와 이행과정, 이행결과 등 3개의 영역별로 구성된 「사회협약 이행 자가진단보고서」를 작성하는 방안을 강구
  - 협약 이행준비, 과정, 결과 등 각 단계에서 확인해야 하는 사항들을 구체적으로 기술하고 이에 대한 각 기관들의 응답(예, 아니오, 부분이행 등)을 체크하도록 함
  - 국제개발 NGO 책무성 자가진단서와 같이 진단결과를 점수화하여 현재 사회협약 이행 시 각 기관의 상황을 이해할 수 있도록 하는 방안도 고려
- 자체 진단(모니터링 및 평가)은 시민사회와 행정 영역이 각각 자기주도적으로 실시하되, 평가내용의 공유를 위해 시민사회와 서울시 당사자주체들이 참여할 수 있는 절차나 채널 마련

② 외부 진단 : 실태조사에 기초한 사회협약 이행평가

- 앞의 자가 진단을 토대로 제3자가 사회협약 이행의 과정 및 성과를 체계적으로 평가하는 시스템 구축
  - 자체 진단을 통해 협약 참여주체들 스스로 협약 이행과정을 점검하고 평가하는 것이 일차적이나,
  - 정책을 면밀하게 진단하는 실태조사 등에 기초하여 제3자가 참여주체의 협약 이행과정을 객관적이고 공정하게 점검·평가하는 과정이 필요

- ㅇ 사회협약 이행평가는 2년을 주기로 실시하며, 협약과정과 결과를 면밀하게 조사하는 방법을 중심으로 추진
  - 이행평가를 위한 실태조사에는 협약체결 과정, 협약의 이행경과, 협약의 성과와 전망 등 다양한 측면을 조사할 수 있도록 설계
    - 객관적 평가를 위한 실태조사를 위해서는 조사항목이나 방법 등은 참여 당사자주체가 상호협의하여 결정
- ㅇ '서울사회협약(실행)위원회'는 사회협약 이행평가 사무 전반을 기획하고 원활하게 실행될 수 있도록 지원하는 역할을 수행
  - 이 경우에 실태조사 업무를 별도의 조사전문기관을 활용하여 실시
  - 실태조사 결과는 '서울사회협약 이행평가보고서'로 작성하고 제도 운영에 활용함

(3) 평가결과의 활용

- ㅇ '서울사회협약(실행)위원회'는 자가점검보고서 및 사회협약 이행평가보고서 등을 공개하고 결과물을 기반으로 제도 전반에 관한 재정비, 협약에 대한 홍보 및 교육 등에 활용
  - 평가결과를 토대로 제도 재정비 시 후속 제도의 방향과 개선방안 모색, 우수사례나 관련 부서의 성과 확산에 활용
    - 특히, 사회협약의 성공사례, 실패사례 등을 보고서 내에 함께 작성하여 참여주체들이 시행착오를 최소화하는 계기로 활용
  - 아울러 사회협약 이행을 위한 시민사회와 서울시 당사자 주체들을 대상으로 하는 컨설팅 및 교육 등에 해당 자료를 활용할 수 있을 것으로도 기대
- ㅇ '서울사회협약(실행)위원회'는 '서울사회협약 민간협의회'와 서울협치담당관 등과 함께 사회협약의 원활한 이행을 지원하기 위한 담당자 교육 등 지원방안을 모색
- ㅇ 서울시의 사회협약 이행에 대한 모니터링 및 평가결과는 현재 서울시가 모색 중인 시정평가와 연계하는 방안도 모색(※아래 박스 참조)
  - 서울시는 현행 BSC 성과관리 중심의 시정평가제도를 협치의 역량과 성

과도 균형적으로 평가하는 협치역량평가시스템으로 전환을 모색 중임

- 이와 같이 평가체계로 전환 시, 사회협약 이행관련 평가결과를 반영하는 방안 모색
  - 구체적으로 가점 항목의 평가지표인 '핵심 협치정책과의 연계'에서 사회협약을 핵심 협치정책으로 규정하여 사회협약의 이행에 대한 가산점을 부여하는 방안 가능

〈협치역량평가를 반영한 시정성과평가제도(안)〉

○ 현재의 시정평가제도, 즉 BSC기반 성과평가제도에서 탈피해, 협치의 역량과 성과를 함께 평가하는 평가제도를 모색 중임

○ 주요 내용
- 서울시는 민선 7기 민주주의 시정 도입으로 협치친화형 시정평가로 기존의 평가제도를 개선
- 협치의 역량과 성과를 실질적으로 평가하는 별도의 협치역량 평가체계를 개발 중임
- 특히, 기존 대내외 협력평가와 별도의 협치역량평가 평가항목 신설(추가)

구분	BCS 성과관리	대내외 협력성과 →사회적 가치평가	협치역량평가	종합평가
기존	65%	25%	-	10%
개편	55%	20%	15%	10%

○ 평가지표

평가시기	평가항목	세부항목	평가지표
당해연도 8~9월	계획	계획의 타당성	협치 이행계획 충실도
		목표의 적적성	성과목표 부합도
		계획 수립과정의 적합성	협치 이행 노력도
다음연도 1~2월	실행	제도적 기반 조상	위원회 활력도
			시정의 공개성/투명성
			자치분권 지향성
		환경적 기반 조성	협치 리더십 구현
			협치 문화 활력도
		협치 사업 실행	공론절차 이행도
			시민참여 활력도
			부서간 협업 노력도
	결과	기반 조성	기반 조성 목표달성도
		협치 사업 성과	협치성과 목표달성도
		시민만족도	협치시정 만족도
	가점 항목		핵심 협치정책과 연계

서울연구원 The Seoul Institute

4) 숙의 및 시정권고 프로그램 실행

- ㅇ 사회협약이 체결된 이후에도 협약의 이행을 둘러싸고 다양한 상황이 전개될 수 있음
  - 사회협약이 강력한 규제나 강제에 기반하기 보다는 협약에 관한 상호 합의와 자발적 참여에 기반
  - 이에 따라 협약의 이행과정에서 협약의 적용이나 해석, 불이행 등으로 인해 불만이나 불공정 시비 등이 초래될 것을 배제하기 어려움
- ㅇ 이러한 여건을 고려해 서울사회협약 실효성 강화전략의 일환으로 숙의·시정 프로그램을 도입·운영할 필요가 있음
- ㅇ 실제 협치협약(Compact)을 최초로 도입한 영국의 경우에도 협약의 불이행 상황을 고려해 '협약옹호프로그램(Compact Advocacy Program)'을 제도의 중요한 요소로 운영(※ 아래 박스 참조)
  - 협치협약에서 협약옹호프로그램은 민간과 행정의 협업 과정에서 발생하는 불합리, 불공정한 사항 해결을 목적으로 하고 있으며,
  - 이 프로그램에 기초해 행정 부서의 불이행을 경험하는 시민사회단체가 조정 절차를 거치는 것으로 알려지고 있음

〈영국 협약옹호프로그램(Compact Advocacy Program)〉

- 민간과 행정의 협업 과정에서 발생하는 불합리하거나 불공정한 사항을 해결
- 정부와 협력하는 파트너십에 문제가 있는 기관을 대신하여 협약 원칙이나 실천과제가 준수되지 않는 것에 조치를 취함
- 민간으로부터 접수받아 검토하고 시정이 필요하면 행정기관에 고지하고 권고의견을 발송
- 특히 이 프로그램의 실효성을 강화하기 위하여 행정의 문제를 개선하기 위해 지자체별 옴부즈맨 제도도 활용하고 있음

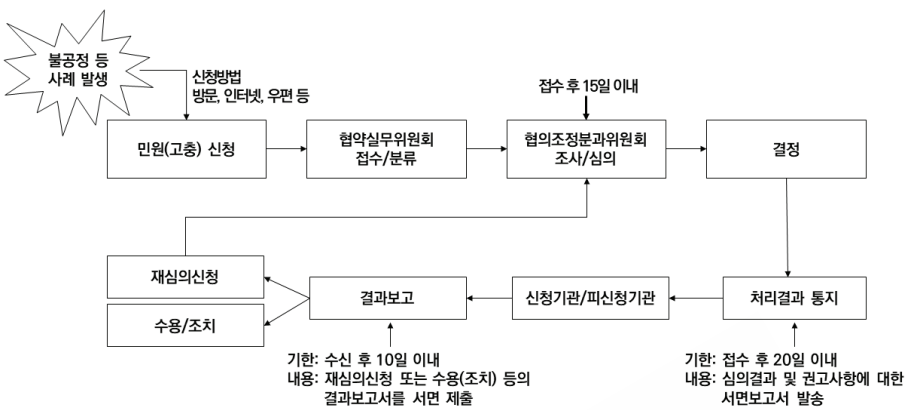
○ 협약옹호프로그램의 사례 : 성폭력 착취에 대한 청년활동 보조금 운영 사례
- '성폭력과 착취에 대한 청년 활동(Young people's advocate on sexual violence and exploitation)' 보조금을 받은 A 기관은 해당 프로그램에 대한 정부의 지침서에 "기금은 청년들의 급여 비용에만 쓰일 수 있다"라고 규정한 내용에 대해 문제를 제기함
- A 기관은 활동가에 대한 급여 비용 이외에 추가 비용이 필요하다는 점을 정부에 전달하기 위해 협약옹호프로그램에 연락
- 협약옹호프로그램은 적절한 비용과 간접비를 제공하지 않으면 이 프로그램에 참여가 어려우며,

무엇보다 중요한 것은 이러한 비용이 일선에서 일하는 소규모 조직이 최상의 서비스를 제공할 수 있는 필요한 기술과 경험에 영향을 미칠 가능성이 높다는 것임을 인식하고,
- 국가협약 협약문의 "시민사회단체가 보조금을 신청할 때 훈련 및 자원봉사 참여와 관련된 비용을 포함하여 적절하고 관련된 간접비가 포함될 수 있음을 인식해야한다Recognize that when Civil Society Organisations apply for a grant they can include appropriate and relevant overheads, including the costs associated with training and volunteer involvement)"는 실천과제를 인용하여 해당 부처에 시정조치를 요청
- 해당 부서는 A 기관과 협약옹호프로그램의 요청이 합법적이고 합당하다는 것을 즉시 인정하고, 보조금에 대한 지침을 변경함

- ㅇ 숙의 및 시정권고 프로그램의 원활한 이행을 위해 협약이행 숙의 및 조정기구를 설치·운영함
  - 협약 추진과정에서 불합리성이나 불공정이 초래되는 경우에 이를 숙의하여 조정하거나 시정권고할 수 있게 하는 기구를 설치·운영
  - 이를 위해 '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'내에 '협약이행조정분과위(가칭)'를 설치·운영
  - '협약이행조정분과위(가칭)'는 민간협의회가 추천한 시민사회 대표와 서울민주주의위원회 위원 및 공무원, 그리고 관련 전문가로 하여 7인으로 구성
- ㅇ 숙의 및 시정권고 프로그램은 조정절차로서의 성격을 고려해 다음과 같은 2단계의 절차로 운영하도록 함
- ㅇ 우선 전체 프로그램의 1단계에서는 '서울사회협약(실행)위원회'를 중심으로 하여 다음과 같은 절차로 진행하도록 함
  - 사회협약 이행과정에서 사회협약에 위반되거나 불공정한 사유가 발생시 이를 '서울사회협약(실행)위원회'에 신고·접수
  - '서울사회협약(실행)위원회'는 접수 후 15일 이내에 '협약이행조정분과위(가칭)'를 소집·심의하고, 그 결과 및 권고 의견을 해당기관(신청기관, 피신청기관)에 송부(접수 후 20일 이내)
    - (실행)위원회 접수 후 2가지로 구분하여 진행하는 것을 고려
    - 불공정 등의 사례에 대한 개선이 시급한 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하여 조사/심의 및 결정/처리결과 통지의 기한에 차이를 둠

- 불공정 등의 사례에 대한 개선이 시급한 경우 조사부터 처리결과 통보까지 소요되는 기간을 짧게 하는 방안 고려

- 피신청기관은 '협약이행조정분과위(가칭)'에서 시정권고 사항에 대한 의견을 반영한 결과보고서를 제출



[그림 5-18] 서울사회협약 숙의 및 시정권고 프로그램 운영과정

서울연구원 The Seoul Institute

○ 시정권고 의견에 대해 실효성있는 조치가 이루어지지 않을 경우에는 다음과 같은 내용의 2단계 절차를 진행하도록 함

- 앞서 영국의 협약옹호프로그램의 사례에서 볼 수 있듯이, 협약옹호프로그램의 중재로 문제가 해결되지 않을 경우 각 지자체 내 설치된 옴부즈맨 제도를 활용하기도 함

- 서울시의 경우에도 현재 행정위원회 성격의 [시민감사옴부즈만위원회]를 2단계 절차에 활용할 수 있을 것으로 기대됨

○ 2단계 절차와 관련해 피신청기관(서울시 및 산하기관)의 시정조치가 적절하게 이루어지지 않은 경우 [시민감사옴부즈만위원회]에 의한 조정 및 시정조치단계를 이행

- '서울사회협약(실행)위원회'의 협약 숙의 및 시정권고 절차에 의해 시정조치가 이루어지지 못한 경우 시민감사옴부즈만위원회의 '시민감사청구' 제도 활용을 고려

- 여기서 '시민감사청구'는 시와 산하기관이 행한 사무가 위법·부당한 경우 공익 시민단체 대표자가 서울시장에게 감사를 청구하는 제도임

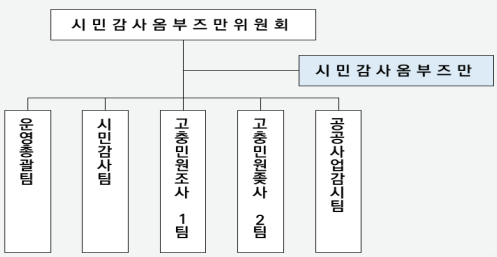
〈시민감사옴부즈만위원회 주요 현황〉

○ 시민들의 고충민원 처리와 시민·주민감사 청구에 대한 조사, 처리 등을 위하여 2016년 2월 '시민감사옴부즈만위원회'를 출범·운영

○ 시민감사옴부즈만위원회의 구성 및 자격

- 시민감사옴부즈만위원회는 3명 이상 7명 이내 시민감사옴부즈만으로 구성(위원장 포함), 위원의 임기는 3년이고 연임할 수 없음

○ 시민감사옴부즈맨의 구성



○ 시민감사청구 제도의 주요 내용

- 서울특별시 및 시 산하기관이 행한 사무가 위법·부당한 경우 50인 이상의 시민 또는 공익 시민단체 대표자가 서울특별시장에게 감사를 청구하는 제도
  * '서울특별시 시민감사옴부즈맨위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례' 제15조, 제16조
- 청구대상: 아래 기관 및 그 소속 직원이 행한 사무
  · 시 및 그 소속행정기관
  · 시 출자·출연기관
  · 자치구(시의 위임사무에 한함)
  · 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한함)

  * 제외대상
  - 시의회에 관한 사항
  - 행정심판·재판 또는 수사에 관여하게 되는 사항
  - 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항 등

- 청구주체
  · 19세 이상의 시민 50명 이상의 연서를 받은 대표자
  · 100명 이상 규모의 시민사회단체의 대표자

- 청구 및 처리절차

처리절차	처리내용	처리기간
1단계 시민감사청구	- 시민감사청구서를 작성하여 시민감사옴부즈만위원회에 제출 · 시민단체의 대표자가 아닌 청구인은 서울시민 50명 이상의 서명을 받은 시민감사 청구인 명부를 함께 제출	
2단계 시민감사 옴부즈만 위원회 심의	- 시민감사옴부즈만위원회에서 시민감사 실시 여부를 심의·의결 · 감사청구사항이 재판(수사)에 관련되는지 등 청구요건 심의 · 시민감사옴부즈만위원회 의결 결과를 우편으로 감사청구인의 대표자에게 알림	심의일정 협의 시
3단계 감사 실시 및 감사결과 공개	- 위원회에서 감사를 실시하기로 결정한 경우, 시민감사옴부즈만의 감사 실시 - 감사결과가 나오면 감사청구인에게 알리는 동시에 서울시 홈페이지에 공개 - 감사결과 조치사항 이행결과를 서울특별시 홈페이지에 공개	60일 이내 (연장 가능)

5) 사회협약 이행을 선도하는 거버넌스 설치·운영[33]

- ㅇ 사회협약의 실효성을 강화하기 위해 당사자들의 협약 참여를 지원하고 실제 이행과정을 선도하는 실행지향의 거버넌스 기구도 필요
  - 영국의 협치협약(Compact) 사례에서도 시민사회와 행정의 당사자들을 대표하는 조직이 협약의 체결과 이행과정에서 중요한 역할을 담당
  - 특히, 지방협약의 이행과 관련해 시민사회는 실행기구(steering group)의 중요성과 필요성을 강력하게 피력
- ㅇ 이러한 인식하에 시민사회와 행정(부서)의 다양한 주체들을 대표하여 협약의 체결과 갱신, 그리고 협약의 이행과정을 선도할 수 있는 실무적 기구를 설치·운영
  - 사회협약이 체결된 이후에도 사회협약의 이행을 관리하고, 기존 협약을 갱신하거나 추가적인 협약을 체결하는 일련의 과정이 발생할 수 있음
  - 이러한 여건을 고려하여 향후 서울사회협약 사무 전반을 선도할 수 있는 실행 중심의 거버넌스 기구를 설치·운영
- ㅇ 이를 위해 '서울민주주의위원회' 산하에 다음과 같은 내용의 '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'를 설치·운영함
  - '서울사회협약(실행)위원회'는 민관협력형 협약에 관련된 자문·심의위원회로 설치하되, 정책분야를 고려해 20인 이내로 설치·운영함
  - 해당 기구는 신설하기보다는 사회협약 체결을 위해 기 설치된 '서울사회협약추진단'을 협약 체결 이후에 '서울사회협약(실행)위원회'로 전환하되, 서울민주주의위원회의 서울협치담당관 실무를 지원하도록 함
- ㅇ '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'와 더불어 시민사회 편에서도 자체적으로 향후 사회협약제도를 선도할 수 있는 협의체의 설치·운영이 요구됨
  - 사회협약은 행정-시민사회 간 실천과제 이행에 관한 상호 약속이므로, 시민사회의 의견과 요구를 수렴하고 대변할 수 있는 협의체가 반드시 필요

33) 2절 서울사회협약의 전략적 추진체계 구축의 2)참여주체의 조직화 전략과 관련된 내용으로, 각 기구의 필요성 및 역할은 2절 참조

- 이를 위해 [그림 5-21]에서와 같이 공동대표단, 운영위원회, 사무국 등으로 구성된 '서울사회협약 민간협의회(가칭)'을 설치·운영
- 행정은 이 민간협의체 기구의 설치 및 운영이 원활하게 추진될 수 있도록 필요한 제도적 지원을 모색함

○ 여기서 공동대표단과 운영위원회의 역할로는 다음과 같은 내용을 고려함

- 공동대표단은 각 분야를 대표할 수 있는 협회 등 네트워크 대표자 10인 내외로 구성
- 운영위원회는 공동대표단의 위임을 받은 각 분야 네트워크의 실무책임자 10인 내외로 구성하며, 사회협약의 이행계획 수립, 이행과정 모니터링, 확산, 분야별 협력 등의 사업 추진을 위한 의사결정을 담당

[그림 5-19] 서울사회협약 민간협의회 구성안

○ '서울사회협약 민간협의회(가칭)'은 향후 제도상의 실효력을 뒷받침할 수 있도록 비영리민간단체로의 등록도 적극 강구함

- 특히, 민간협의회의 독자성이나 자율성을 위해서는 사무국 운영을 위한 최소한의 재정적 기반을 마련하는 것이 바람직함
- 이를 고려해 유사한 성격을 가진 기구의 운영사례를 다각적으로 참조할 필요가 있다고 봄
- 가령, '한국투명성기구'나 '한국지속가능발전센터'등은 협약제도와 관련된 사무국 기구로서 유사성을 지니며, 비영리단체로 등록하고 여러 가지 운영재원을 충당함(※아래 박스 참조)

〈민간협의회 사례 소개〉

○ 한국투명성기구

- 1999년 '반부패 활동을 통하여 국민들의 의식을 개혁하고, 부정부패를 예방하기 위한 활동을 전개함으로써 사회전반의 부정부패를 없애고 맑고 정의로운 사회건설'에 기여하는 것을 목적으로 시민사회단체들이 함께 모여 '반부패국민연대'라는 이름의 비영리 비정부기구로 출발(2005년 한국투명성기구로 명칭 변경)
- 주요 업무: 반부패투명사회협약운동, 시민옴부즈맨 사업, 법제와 정책의 개발과 연구, 조사사업, 교육/홍보 및 문화 사업, 국내외 관련 단체/기관 등과의 연대사업, 출판사업 등
- 사무국 구성: 한국투명성기구 정관에 '사무총장 1인과 실무부서, 실무자를 둔다'고 작성됨
- 2019년 예산서에 의하면 수입은 278,678천이며, 이는 전기이월(5.98%), 기부금수입(57.77%), 사업수입(사업수입, 보조금수입, 용역사업)(35.88%), 기타수입(0.36%)으로 구성

○ 한국지속가능발전센터

- 지속가능발전에 관한 연구, 교육 및 다양한 국내외 정보제공을 통해 지속가능발전 역량을 함양하여 국가와 지역의 지속가능한 발전을 실현하는 것을 목적으로 2006년 설립, 비영리민간단체
- 지역차원의 지속가능발전을 위한 정치적, 사회적 파트너십 플랫폼이자, 정부와 시민사회단체의 활동을 연계하는 중간지원조직의 성격
- 2017년부터 국내 27개 시민사회단체들과 함께 '한국 시민사회 SDGs 네트워크'를 결성하여 국가차원의 '지속가능발전' 정책 수립과 다양한 사회주체들이 참여하는 숙의·공론화 플랫폼 구축 운동 전개
- 주요 업무(2017 기준): 연구조사, 교육/훈련, 정보출판, 대외협력 등
- 사무국 구성: 전국지속가능발전협의회 부설기관으로 현재 상근자 2명 근무
- 재정은 회원의 회비, 각종 단체 및 개인의 후원금, 연구조사 및 용역활동 등에서 부수되는 수입, 기타 수입금으로 구성, 정부로부터 별도의 재정지원은 없음

- ㅇ 사무국은 운영 초기에는 서울시의 지원을 통해 재정을 확보하되 점진적으로 상기와 같이 시민사회가 독립적 운영을 할 수 있도록 운영체계를 확립
  - 민간협의회 운영 초기(1~2년차)에는 현실적으로 독자적인 운영재원을 마련하기 어려우므로, 제도적 기반 조성차원에서 서울시가 재정을 지원하도록 함
  - 사무국의 운영이 안정화된 이후에는 서울시의 재정지원을 최소화하고 자체적으로 재정을 마련할 수 있는 다음과 같은 방안을 강구
    - 민간협의회에 참여하는 시민사회주체들의 운영재원 분담(사무국장 인건비 수준)
    - 후원금 및 기부금과 같은 사회적 재원조달 방안

- 공유재산의 사용·수익 등을 통한 수익기반 확충
- 사회협약 관련 용역사업과 같은 외부로부터의 지원 등

○ 사회협약을 실효성 있게 운영하기 위해 실행기구들의 활동을 뒷받침하는 법·제도적 지원방안도 고려

- '서울사회협약(실행)위원회(가칭)'나 '서울사회협약 민간협의회(가칭)'은 향후 사회협약 제도를 뒷받침하는 조례 제정 시 기관 설치·운영에 관한 조항을 규정
- 아울러 「서울시 시민민주주의 기본계획」 또는 관련 시행규칙에 상기 거버넌스 기구들의 설치에 관한 조항을 마련

6) 사회협약을 뒷받침하는 법적 제도화 모색

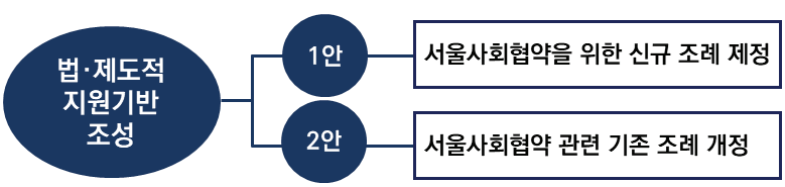
(1) 법적 제도화의 배경 및 필요성

○ 서울사회협약 실행의 실효성과 제도의 지속가능성을 확립하기 위해서는 법·제도적 기반을 마련하는 일도 긴요

- 특히 협약에 구현되어 있는 실천과제들의 이행이나 조정, 시정조치 등을 위해서는 법적 근거를 확보할 필요가 있음
- 이러한 법·제도적 기반은 협약의 당사자주체들로 하여금 보다 책임있게 행동할 수 있게 하는 제도적 장치로도 기여

○ 이러한 여건을 고려해 이 연구에서는 실효성 강화의 일환으로 '사회협약에 관한 조례'의 도입을 모색하고자 함

- 이 조례는 기본적으로 서울사회협약의 체결과 실효성있는 이행에 관한 제반 사항을 규정하고,
- 협약의 이행과정을 주기적이고 체계적으로 점검하고 평가할 수 있는 제도적 기반을 구체화



[그림 5-20] 서울사회협약을 위한 법적 제도화 모색 방안

(2) 법적 제도화를 위한 주요 방안

- ㅇ 사회협약의 체결 및 실효성있는 이행을 뒷받침하는 조례의 제정을 위해 다음과 같은 2가지 대안을 검토함
  - 1안 : 사회협약에 관한 신규 조례의 제정(안)
  - 2안 : 사회협약 관련 조례의 개정(안)
- ㅇ 신규 조례 제정(1안)의 주요 내용
  - 사회협약의 실효성있는 이행을 뒷받침하기 위해 관련 조례를 신규로 제정함
  - 사회협약은 시민사회 활성화 및 시민사회와 서울시의 정책 공동생산 등 매우 광범위한 범위를 포괄하기 때문에 새로운 조례 제정이 필요
  - 「서울시 사회협약의 체결 및 이행에 관한 (지원)조례」(가칭)를 제정함으로써 사회협약 이행 및 지원방안을 제도화
- ㅇ 신규 조례의 설치와 운영에 대해서는 유사 사례(조례 제정 사례)를 참조할 수 있음(※아래의 투명사회협약 조례 참조)
  - 과거 투명사회협약이 체결된 후 지방자치단체(대구, 울산, 안산, 구리 등)에서는 협약의 실효성있는 이행을 위해 관련 조례를 제정
  - 이 「투명사회협약 실천에 관한 조례」에서는 협약의 목적과 정의 외에, 협의회의 설치와 지원, 실천계획 수립 등을 규정하고 있음

〈대구광역시 투명사회협약 실천에 관한 조례의 설치 사례〉

○ 목적: 대구투명사회협약을 지속적으로 실천하고 발전시키는 데 필요한 사항을 규정

○ 구성: 7개의 조항으로 구성

- 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(협의회 설치), 제4조(협의회 지원), 제5조(실천계획 수립) 제6조(실천계획 내용), 제7조(시행규칙)

○ 주요 내용

- 협의회 설치: 대구투명사회협약을 체계적이고 실효성 있게 추진하기 위해 협약 체결당사자들과 합의 및 시민의견 수렴을 거쳐 대구투명사회협약실천협의회(이하 “협의회”라 한다)를 설치
- 협의회 지원: 협의회 운영지원, 공공부문 분담금 지원 등
- 실천계획 수립: 대구협약을 체계적으로 실천하기 위한 공공부문협약실천계획을 시 및 구·군, 교육청, 대구경북연구원, 공사 공단을 포함한 종합계획으로 수립하여 매년 공고
- 실천계획 내용: 자체감사의 실효성을 높이기 위한 종합감사계획, 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률상 공익신고제 활성화를 위한 교육 홍보, 시민의 알권리 및 행정정보 접근권 확대, 공정 투명하고 개방적인 공직인사 운영, 부패취약 분야에 대한 제도개선 및 자정노력 등

- 상기 유사조례 사례를 참조해 사회협약을 위한 신규 조례도 사회협약의 체결과 이행에 관한 제반 사항을 포괄하도록 함
  - 목적에는 협치협약으로서 서울사회협약의 비전과 목표, 협약의 당사자 주체에 대한 정의와 책무 등을 명시하도록 함
  - 시민사회와 서울시의 사회협약 실무를 담당하는 기구의 설치·운영에 관한 조항 등도 조례의 주요 내용으로 구성
  - 아울러, 사회협약의 이행계획과 이의 점검 및 모니터링에 관한 절차와 조치 등에 관한 규정도 두어 사회협약의 실효성을 증진시키도록 함
- 사회협약 관련 조례의 개정(2안)의 주요 내용
- 사회협약을 위한 신규 조례를 제정하는 대안으로는 협약의 의제 및 실천과제와 관련이 있는 기존 조례들의 개정을 고려해볼 수 있음
- 이를 위해 사회협약의 내용(특히 협약의제)과 관련된 기존 조례에 협약의 내용을 조항으로 반영
  - 여기서 관련 조례로 검토해볼 수 있는 조례들로는 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」, 「서울특별시 주민참여 기본 조례」, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」, 「서울시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」, 「서울특별시 지방분권촉진 및 지원에 관한 조례」 등이 존재
  - 각 조례의 주요 내용 및 소관 부서에 대해서는 아래의 [표 5-3] 참조
- 사회협약에 구체화된 협약의 의제와 관련 실천과제, 이행계획 등을 고려하여 상기의 관련 조례들의 내용을 개정함
  - 일차적으로 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」를 중심으로 사회협약 제도의 운영과 제도적 지원사항을 조항으로 추가하고,
  - 다른 조례들에서도 협약의 의제와 관련된 내용들이 반영될 수 있도록 조례를 개정

[표 5-2] 사회협약 관련 서울시 조례

구분	주요 내용	주무부서
서울특별시 시민민주주의 기본 조례	- 시민의 시정 참여를 촉진하고 정책추진에서 민관협치를 활성화하여 시민민주주의 실현을 목적으로 함 - 서울민주주의위원회 설치, 시민민주주의 기본계획 수립 등을 주요 내용으로 함	서울민주주의위원회
서울특별시 주민참여 기본 조례	- 시와 주민이 협력하여 민주적 협치를 실현하고 주민들의 자치 역량을 강화하며, 지역사회의 발전 도모를 목적으로 함 - 위원회/공청회/예산편성 등의 주민참여, 주민참여기본계획 수립 등을 주요 내용으로 함	자치행정과
서울특별시 지방보조금 관리 조례	- 서울특별시의 예산을 재원으로 하는 지방보조금의 예산편성 기준, 지방보조금심의위원회 구성·운영, 지방보조금 교부신청 및 교부결정 등에 필요한 사항을 규정	재정기획관
서울특별시 행정사무의 위탁에 관한 조례	- 시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정 참여기회를 확대하고 사무의 간소화에 따른 행정능률 향상을 목적으로 함 - 민간위탁 사무기준/사무내용, 수탁기관 선정(기준), 지도·점검, 평가 등을 주요 내용으로 함	정책기획관
서울시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	- 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원하여 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여함을 목적으로 함 - 시민공익활동 촉진위원회 설치·운영, 서울특별시 NPO 지원센터 설치·운영을 주요 내용으로 함	서울혁신기획관
서울특별시 지방분권촉진 및 지원에 관한 조례	- 서울특별시의 지방분권 촉진 및 지원에 관하여 필요한 사항을 규정하여 서울특별시의 자치역량 강화와 시민의 삶의 질 제고를 목적으로 함 - 정책과제의 추진, 시민참여의 확대, 지방분권협의회의 설치·운영을 주요 내용으로 함	조직담당관

- ㅇ 1안은 사회협약을 제도화하는데 있어서 종합적이고 체계적인 접근이 가능하나 행정적 부담을 수반
  - 신규 조례 제정은 제도화의 취지에서부터 협약의 체결과 이행에 이르는 전반에 대해 필요한 규정이나 제도적 지원을 마련
  - 그럼에도 불구하고 신규 조례(안)를 마련하고 심의·고시하는 데 따르는 입법절차로 인해 상당한 시간과 행정부담을 수반할 수 있음
- ㅇ 이와 반대로 2안의 경우에는 조례의 설치에 따른 행정부담은 줄일 수 있으나 제한적인 내용을 중심으로 단편적인 접근으로 흐를 수 있음

- 단순한 제도적 지원을 넘어 협약의 실효성있는 이행 등을 포괄하는데는 현실적인 제약이 존재
- 특히, 협약의제에 대한 실천과제들의 이행과 관련된 해당 내용들이 여러 관련 개별 조례들에 분산하여 반영해야 하는 점도 부정적 요소로 볼 수 있음

○ 이러한 대안 및 장·단점을 고려하여 이 연구에서는 보다 적극적이고 종합적인 접근을 모색하고자 함

- 기존 관련조례를 개정하기보다는 사회협약제도 전반을 포괄하는 종합적인 성격의 별도 조례를 신규 제정함
- 이 경우에 원활한 조례 제정을 위해 입법의 취지나 내용에 대해 행정과 시민사회는 공동으로 시의회와 공론화 및 협의절차를 충실히 가지는 것이 바람직하다고 판단됨

(3) 신규 조례 제정 시 주요 내용

○ 신규 조례는 「서울시 사회협약의 체결 및 이행에 관한 (지원)조례」(가칭)로 함

○ 이 신규 조례 안에 사회협약의 취지와 정책의 목표, 원칙 등을 최대한 구현하도록 함

- 서울시와 시민사회가 수평적이고 동반자적인 관계와 상호신뢰에 기초해 시정을 함께 운영하고,
- 이를 통해 정책의 질을 향상시키고 시민사회의 정책역량도 강화시키고자 하는 협약의 취지, 그리고 이를 구현하는 협약의 의제와 원칙 등을 조례의 주요 내용에 반영
- 아울러 협약의 체결과 이행과정 전반을 뒷받침할 수 있는 행위규정이나 절차, 제도적 지원사항 등 주요 제도적 요소들도 조항에 구체화하도록 함

○ 이와 같은 조례를 제정하는 데 있어서 사회협약의 당사자들이 참여하는 가운데 조례제정에 관한 소정의 공론화절차를 거치는 것도 반드시 필요

○ 조례의 구성(안)

서울연구원 The Seoul Institute

- 사회협약을 위한 신규 조례는 다음과 같이 총 6장으로 구성하되, 각 장의 조항은 향후 시민사회와 서울시의 당사자주체들과의 숙의·공론을 통해 결정
- 제1장 총칙, 제2장 서울사회협약(실행)위원회, 제3장 서울사회협약 민간협의회, 제4장 이행계획 및 결과보고, 제5장 이행과정 모니터링 및 평가 등으로 구성

○ 제1장 총칙은 「서울시 사회협약의 체결 및 이행에 관한 (지원)조례」(가칭)에서 구현할 제도의 취지나 정책가치, 방향과 원칙 등과 관련된 내용으로 구성

- 조례의 목적, 협약에서 사용되는 용어(예, 서울시, 시민사회 등)에 대한 정의, 협약의 기본원칙, 협약의 당사자 주체의 의무(책무), 다른 조례와의 관계 등의 조항으로 구성

○ 제2장과 제3장에서는 사회협약 추진을 선도하는 기구의 구성과 운영에 관한 사항을 중점 고려함

- 제2장에서는 '서울사회협약(실행)위원회'의 설치와 운영에 관한 사항, 그리고 제3장에서는 '서울사회협약 민간협의회' 설치와 운영에 관한 사항을 반영함
- 이러한 구성체계하에 위원회의 설치목적과 역할, 위원의 구성/자격/임기/직무, 회의, 분과위원회 구성·운영, 사무기구의 구성과 소속 직원, 재정지원 등의 조항을 마련함

○ 제4장 이행계획 및 결과보고는 협약을 이행하기 위한 공동이행계획서 작성 및 이행 후 결과보고서 제출 등의 내용으로 하여 협약의 실효성을 높임

- 공동이행계획서 수립, 이행계획서 및 결과보고서 제출 등에 관한 조항을 주요 내용으로 함

○ 제5장과 제6장에서는 협약의 이행과정에 대한 모니터링과 평가, 이외 협약의 지원에 관한 조항으로 구성

- 제5장에서는 연도별 이행에 관한 모니터링과 평가 및 환류에 관한 사항, 협약 불이행에 따른 제도적 절차, 숙의 및 시정권고 프로그램 등의 조항을 마련함

서울연구원 The Seoul Institute

- 제6장은 협약의 홍보와 교육 등을 포함해 협약의 촉진을 뒷받침하는 지원사항을 규정하도록 함

〈「서울시 사회협약 체결 및 이행에 관한 (지원)조례(안)」(가칭)〉

제1장 총칙
제~조(목적), 제~조(정의), 제~조(기본원칙), 제~조(시민의 권리), 제~조(시장의 책무), 제~조(다른 조례와의 관례)

제2장 서울사회협약(실행)위원회
제~조(서울사회협약(실행)위원회 설치), 제~조(위원의 구성), 제~조(위원의 자격), 제~조(위원의 임기), 제~조(위원의 제적·기파·회피), 제~조(위원의 해촉), 제조~(위원장의 직무), 제~조(업무), 제~조(회의), 제~조(분과위원회), 제~조(재정지원)

제3장 서울사회협약 민간협의회
제~조(서울사회협약 민간협의회 설치), 제~조(위원의 구성), 제~조(위원의 자격), 제~조(위원의 임기), 제~조(위원의 제적·기파·회피), 제~조(위원의 해촉), 제조~(위원장의 직무), 제~조(업무), 제~조(회의), 제~조(분과위원회), 제~조(재정지원)

제4장 이행계획 및 결과보고
제~조(연도별 공동이행계획 수립), 제~조(이행계획서, 결과보고서 등의 제출)

제5장 이행과정 모니터링 및 평가
제~조(연도별 모니터링 계획 수립), 제~조(성과평가), 제~조(숙의 및 시정권고 프로그램)

제6장 서울사회협약 홍보와 교육 등 협약의 촉진에 관한 지원사항

서울연구원 The Seoul Institute

참고문헌

강명세, 2006,「세계화와 탈산업화 시대의 노동과 복지의 정치」, 한울아카데미.

강창민·고승한, 2016, "제주특별자치도 사회협약위원회 운영 현황과 개선방안",「JDI정책이슈브리프」, 266호.

국민권익위원회, 2018,「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」.

국민권익위원회, 2019,「청렴사회협약 길잡이」.

김명범·황경수, 2012, "제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안-외국사례 비교분석을 통한 연구-",「제주도연구」, 37: 119~158, 제주학회.

김소연·오현순·조철민·김문주, 2019,「서울시 시민사회 활성화 조례와 기본계획 수립 연구」, 서울시NPO지원센터.

김자옥·조철민·홍송이, 2018,「제1차 서울시 자원봉사 진흥을 위한 기본방향 수립연구」, 서울시자원봉사센터.

김호기, 1995,「현대 자본주의와 한국사회」, 사회비평사.

그람시, 안토니오(A. Gramsci), 2006,「옥중수고 1」, 이상훈 역, 거름.

듀이, 존(J. Dewey), 2014,「공공성과 그 문제들」, 정창호 역, 한국문화사.

라영재, 2008a, "사회적 협의의 시도와 향후 전망-사회협약 사례분석",「한국정책학회 하계학술대회자료집」: 419~440.

라영재, 2008b, "한국 정부에서 정책협의의 시도와 전망- 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산고령화대책 사회협약 사례비교-".「한국정책학회보」, 17(3): 33~65, 한국정책학회.

박배형, 2017,「헤겔과 시민사회 : 법철학 시민사회 장 해설」, 서울대학교출판문화원.

박영선·정병순, 2019,「시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활동 주체 중심으로」, 서울연구원.

박혁, 2018, "공론화 대상선정의 6대 원칙 올바른 대상 선정이 공론화 성패의 열쇠다",「이슈브리핑」, 25호, 민주연구원.

서울연구원 The Seoul Institute

박형준, 1992, “시민사회론의 복원과 비판적 재구성”, 「마르크스주의의 위기와 포스트마르크스주의 2」, 의암출판.

서울연구원, 2018, 「서울시 ‘사회적경제기업’의 현재는?」.

서울시자원봉사센터, 2010, 서울시 자원봉사자 71만명...5년간 꾸준히 성장. 보도자료.

서울특별시, 2019, 「2019년 지역사회혁신계획 안내서」.

선학태, 2008, 「사회협약정치의 역동성」, 한울아카데이.

센델, 마이클(M. Sandel), 2012, 「민주주의의 불만」, 안규남 역, 동녘.

송백석·곽진오, 2010, “영국의 제3섹터 정책과 사회적 기업 정책”, 「한국사회정책학회」, 17(2): 103~134.

스카치폴, 테다(T. Skcopol), 2011, 「민주주의 쇠퇴: 미국 시민생활의 변모」, 한울아카데미.

아렌트, 한나(H. Arendt), 1996, 「인간의 조건」, 이진우·태정호 역, 한길사.

안승국·이태홍·홍원표 역, 1995, 「민주주의론 강의 1」, 인간사랑.

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.

오현순, 2019, “시민사회 활성화 정책 개발을 위한 기초조사-서울시 시민사회단체 현황 및 수요를 중심으로”, 「2019 강한시민사회포럼 자료집」.

오스트롬 엘리너(E. Ostrom), 2010, 공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화, 윤홍근 역, 알에이치코리아.

욘 피에르(Jon Pierre), 2003, 「거버넌스, 정치 그리고 국가」, 장용덕 외 역, 법문사.

은재호·권향원·조훈·임현철, 2018, 「대북정책 맞춤형 공공토의 모델 개발」, 한국행정연구원.

이기찬, 2006, 「한국 비정규 노동자 문제 해결을 위한 지역단위 사회협약 사례연구-울산건설플랜트노조 장기파업사태 및 다자간 협상을 중심으로-」, 성공회대학교 일반대학원 석사학위논문.

이영면·김환일, 2009, “2004년 일자리 만들기 사회협약의 성과 및 정책적 시사점”, 「노동정책연구」, 9(3): 209~242, 한국노동연구원.

이정석·배준구, 2019, 「자치분권 강화를 위한 부산시 대응전략」, 부산연구원.

정병순·황원실·양세종, 2018, 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」, 서울연구원.

정병순·이성호·김성아, 2018, 「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」, 서울연구원.

정병순, 2019, 「시민의 수도, 서울: 포용·전환·협치도시로 가는 길」, 서울연구원.

정병순·유기현, 2019, 「서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구」, 서울연구원.

정병순·황원실, 2019,「서울형 숙의민주주의 제도화 방안」, 서울연구원.

정상호, 2007, "지역사회협약의 이론화와 제도화를 위한 시론",「동향과 전망」, 71: 81~113, 한국사회과학연구회.

정진경·천희, 2018, "온라인 자원봉사자의 인구사회학적 및 봉사활동 특성에 관한 연구: 온라인과 오프라인 자원봉사자의 비교",「시민사회와 NGO」, 16(1): 49~84.

진 코헨·앤드루 아라토, 2013,「시민사회와 정치이론 1, 2」, 박형신·이혜경 역, 한길사.

최상미·신경희·이혜림, 2017,「서울시 자원봉사 실태와 활성화방안」, 서울연구원.

투명사회협약실천위원회, 2006,「사회협약의 연금술: 유럽의 경험과 교육」.

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 볼링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」, 정승현 역, 페이퍼로드.

한국노동연구원, 2004,「세계 각국의 사회협약」.

한국형사정책연구원, 2017,「반부패 민관협의체 구축·운영 등 민관협력형 부패방지체계 연구」.

헬드, 데이비드(D. Held), 2010,「민주주의 모델들」, 박찬표 역, 후마니타스.

Arnstein, S. H., 1969, "A Ladder of Citizen participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216~224.

Bohman, J. M., 1996, *Public Deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*, Cambridge: MIT Press.

Bohman, J. M., 1998, "The coming of age of deliberative democracy", *Journal of Political Philosophy*, 6(4): 400~425.

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.

서울연구원 The Seoul Institute

Compact Voice, *Local Compacts: A User Guide.*

Compact Voice, *Local Compact Implementation Workbook*.

Compact Voice, *Partnership working toolkit: For local Compacts and the voluntary sector.*

Compact Voice, 2015, *Annual Survey of Local Compacts 2015.*

National Audit Office, 2015, *Central government's implementation of the national Compact: a follow-up.*

The Redbridge Compact, *2015-2018 Good practice for working together.*

The Redbridge Compact, *Codes of Practice Checklist*.

Sunderland Partnership, *Sunderland Compact: Working Together for a Better Future*

Sunderland Partnership, 2008, *Sunderland for a better together: The Sunderland Strategy 2008-2025.*

Tower Hamlets Partnership, 2018, *Tower Hamlets Plans: our borough, our plan 2018-2023.*

Compston, H., 2002, "The Strange Persistence of Policy Concertation", in Stefan Berger, and Hugh Compston (eds.), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Oxford and New York: Berhahn Books: 1~18.

Dehoog, R. H., 1984, *Contracting Out for Human Services*, SUNY Press.

Dryzek, J., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford Univ. Press.

Dryzek, J and R. Goodin, 2006, "Deliberative Impacts: The macro-political uptake of mini-publics", *Politics and Society*, 34(2): 219~244.

Dryzek, J. S et al(eds.), 2018, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Elstub, S and P. Mclaverty(eds.), 2014, *Deliberative Democracy: Issues and cases*, Edinburgh Univ. Press.

Elstub, S., 2008, *Toward a deliberative and associational democracy*, Edinburgh University Press Ltd

Elstub, S., 2010, "The third generation of deliberative democracy", *Political Studies Review,* 8(3): 291~307.

Elstub, S., 2014, "Mini-publics: Issues and cases", in Elstub, S & P. Mclaverty(eds.), 2014, *Deliberative Democracy: Issues and cases*, Edinburgh Univ. Press.

Fiskin, J., 1991, *Democracy and Deliberation : New directions in democratic reform*,

New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J and P. Laslette(eds.), 2003, *Debating Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Fishkin, J., Kousser, T., Luskin, R. C., and Siu, A., 2015, "Deliberative agenda setting: Piloting reform of direct democracy in California", *Perspectives on Politics*, 13(4): 1030~1042.

Fiskin, J., 2009, *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*, Oxford: Oxford University Press.

Floridia, A., 2018, "The Origins of the Deliberative Turn", in Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. E. (Eds.), 2018, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press.

Gastil, J. and P. Levine(eds.), 2005, *Deliberative Democracy Handbook: Strategies for effective civic engagement in the 21st century*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gronlund. K. et al(eds.), 2013, *Deliberative Mini-pubics: Practices, Promises, Pitfalls*, European Consortium for Political Research Press.

Gutmann, A. and D. Thompson., 1996, *Democracy and Disagreement,* Belknap Press.

Gutmann, A. and D. Thompson., 2009, *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press.

Habermas, J., 1989, *The Structural Transformation of Public Sphere*, trans. T. Burger & F. Lawrence, Cambridge: Polity Press.

Habermas, J., 1996, B*etween Facts and Norms: Contributions to a discursive theory of law and democracy*, trans. W. Rehg, Cambradge: MIT Press.

Hirst, P., 1994, Associative Democracy: New forms of economic and social governance, Cambridge: Polity Press.

HM Government, 2018, *Civil Society Strategy: Building a future that works for everyone.*

Hollingsworh, J. R and R. Boyer(eds.), 1997, *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hood, C., 1991, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69(1): 3~19.

Hooghe, L, and Marks, G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

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 Nonsence", *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.

Marsh, D and R. A. W. Rhodes(eds.), 1992, *Policy Network, in British Government*, Oxford : Clarendon Press.

Marin. B and R, Mayntz(eds.), 1991, *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Pateman, C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Peters, B. G., 1996, *The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence*, Kan University of Kansas Press.

Peters, G and D. J. Savoie(eds.), 1995, *Governance in a Changing Environment*, Montreal and Kingston: McGill/Queens University Press.

Pierre, J.(ed.), 1998, *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, London: Macmillan.

Pierre, J.(ed.), 2000, *Debating Governance*, Oxford University Press.

Pierre, J. and Peters, G, 2000, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's 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.

Rhodes, R. A. W., 1996, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44(4): 652~667.

Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.

Rhodes, R. A. W., 2000, "Governance and Public Administration", in Pierre, j.(ed.), 2000, *Debating and Accountability*, Open University Press.

Salamon, L., 1993, *The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene*, Occasional Paper, 15, Baltimore: Johns Hopkins University, Institute

for Policy Studies.

Smoke, P. J., Eduardo, J. G., & Peterson, G. E.(Eds.), 2006, *Decentralization in Asia and Latin America: towards a comparative interdisciplinary perspective*, Edward Elgar Publishing.

Stoker, G., 1998, "Public-Private Partnerships and Urban Governance", in Pierre, J.(ed.), 1998, *Partnerships in Urban Governance*, Macmillan Press LTD.

Stoker, G., 1998a, "Governance as Theory: Five propositions", I*nternational Social Science Journal*, 50(155): 17~28.

Stoker, G., 1998b, T*he New Politics of Local Governance*, London: Macmillan.

Stoker, G., 1999, *The New Management of British Local Governance*, London: Macmillan.

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

Williamson, O, E., 1985, The Economic Institutions of Capitalism, New York: Free Press.

Woolcock, M., 1998, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society,* 27(2): 151~208.

홈페이지

http://www.compactvoice.org.uk

https://www.sunderland.gov.uk

https://www.sunderlandcompact.org.uk

https://www.towerhamlets.gov.uk

https://www.redbridge.gov.uk

서울연구원 The Seoul Institute

부록1. 서울사회협약서(안)

시민의 정부로 향해가는 서울사회협약

-모두가 함께 실천하는 40가지 협치의 약속-

□ 협약의 비전

시민사회와 서울시 우리 모두는 시민이 시정에 적극 참여·숙의·협력하는 데 있어서 각종의 제약요인을 해소하고(걸림돌을 제거하고) 건설적인 제도적 환경을 조성하는 실천과제를 이행함으로써 시민이 시정의 주인이 되는 시민의 정부를 실현한다

□ 협약의 목표

1. 서울시-시민사회-지역사회간 신뢰와 협력의 동반자 관계 확립
2. 공공정책의 품질 향상과 이를 위한 협력적 정책공동생산체계 구축
3. 지역사회 주도의 사회문제 해결을 향한 분권적 자치 실현

□ 협약목표 실현을 위한 협약의제 설정: 5+3 협약의제

1. 시민사회 활성화와 공익활동 촉진
2. 정책참여에 따른 사회적 책임성
3. 협치친화적 행정으로의 제도혁신
   - 3-1. 신뢰와 협력의 민간위탁제도
   - 3-2. 신뢰와 자율의 민간보조사업 제도
   - 3-3. 개방과 참여를 촉진하는 행정혁신
4. 주민이 스스로 만드는 지역사회
5. 정책의 공동생산을 향한 시민숙의

서울연구원 The Seoul Institute

□ 협약의제별 실천과제(안) : 시민의 정부로 가는 40가지 약속

1. 시민사회 활성화와 공익활동 촉진

1-1. 행정은 사회문제 해결의 동반자이자 정책의 공동생산 주체로서 시민사회의 존재가치와 역할을 인정하며, 이러한 인식에 기초해 행정과 시민사회 모두 시민사회가 기반과 역량을 강화하고 활력있는 시민사회를 조성함으로써 지속가능한 발전을 이룩할 수 있도록 최선을 다한다

1-2. 시민사회와 행정은 서울시정 전반에 사회적가치를 확립하고 확산할 수 있도록 다각적인 노력을 경주하며, 그러한 노력의 일환으로 다양한 영역에서의 사회적가치를 제도화할 수 있는 실효성 있는 이행방안을 적극 모색한다

1.3. 서울시는 시민사회가 정책의 현장에서 내재하는 다양하고도 혁신적인 사회의제들을 적극 발굴하고, 실효성있고 시의적절한 해법들을 함께 모색할 수 있도록 적절한 제도적 환경을 조성하며, 필요한 경우에 적극적인 재정적 지원을 모색한다

1.4. 시민사회와 행정은 사회적 기여가 큰 각종 공익활동들이 촉진되고 확대재생산될 수 있도록 역량있는 공익활동가들을 적극 발굴하고 활동에 필요한 안정적 여건을 보장하는 한편, 공익활동가들이 역량을 지속적으로 강화할 수 있는 다각적인 조치들(교육·훈련, 보조·지원 등)을 이행한다

1.5. 행정은 공익활동의 촉진과 시민사회의 지속가능한 성장에 밑거름이 될 자립적 기반을 마련할 수 있도록 시민사회와 함께 다각적인 노력을 경주하며, 그러한 노력의 일환으로 발전기금을 설치하거나 공유재산을 공동으로 사용·수익할 수 있는 실효성 있는 방안을 우선적으로 강구하도록 한다

1.6. 행정은 시민사회가 공익활동을 수행하고 정책의 공동생산에 적극 관여하는 과정에 시민사회 내부의 연대와 상호 협력을 촉진할 수 있도록 적절한 제도적 지원들을 제공하도록 하며, 그 일환으로 다양한 주체들이 자유롭게 참여·협력하고 개방적으로 운영하는 가운데 사회의제를 개발하는 정책플랫폼을 구축하도록 노력한다

1.7. 시민사회와 행정은 공익활동가와 그(그녀)의 활동이 사회발전의 원천이자 민주적시정의 잠재적·현시적 자원임을 인정함으로써 합리적인 사회적 인정(경력 인정 등)과 함께, 적절한 보상체계(보수, 수당 등)를 확립하는 방안을 이행한다

2. 정책참여에 따른 사회적책임성 제고

2.1. 행정과 시민사회는 공익의 실현 주체이자 시민의 대변기관으로서 사명을 인식하고 시정에 참여하는 과정에서 법률로 규정된 공적 책임과 의무를 넘어, 더 수준 높은 도덕적 책임과 집단적 책임(또는 연대 책임)을 이행하고, 윤리경영·인권경영을 확립·이행하도록 최선을 다한다

2.2. 시민사회는 서울시민을 대상을 하는 각종 공공정책(사업)에 참여하고 공익활동을 수행하는 경우에 사업의 기획 및 실행 과정에서 책임있게 행동하고 제한된 자원 하에서도 최대한의 금전적·비금전적 가치를 창출하도록 최선을 다하도록 노력한다

2.3. 시정 운영에 대해 행정과 공동의 사회적책임을 분담하고자 하는 시민사회는 행정과 함께 시정을 최대한 공정하고 투명하게 운영하는 절차나 제도를 확립하며, 그 일환으로 민간위탁사업이나 민간보조사업 등 실행과정에 참여하는 사업주체들은 개방적인 운영체계를 확립하기 위한 이행방안도 마련하도록 한다

2.4. 사회적책임을 달하려는 우리 시민사회는 정책에 참여하고 사업을 실행하는 과정에서 구성원들의 노동안정성 보장과 근로여건 보호를 경영에서 우선적 요소로 고려하며, 행정은 이 과정에서 일정한 행정적·재정적 지원이 수반되어야 하는 경우에 상호 협의를 거쳐 지원할 수 있도록 노력한다

2.5. 행정과 시민사회는 모두 정책의 추진과정에서 금전적·비금전적 차원의 부정·비리가 발생하지 않도록 자구적 노력을 다각적으로 강구하며, 예기치 않게 부정·비리가 발생하는 경우에는 공동으로(민간협의회 등) 책임을 지는 등의 사회적책임을 다할 수 있도록 제도적 장치를 마련한다

2.6. 행정과 시민사회는 공적·사회적 책임성을 대내외적으로 선언·약속하고 이를 적극 이행하도록 노력하며, 이를 위반하는 경우 적절한 행정적·재정적 제재를 수용하는 것을 내용으로 하는 별도의 '○○○ 투명성선언'을 마련, 실행한다

3. 협치친화적 행정으로의 제도혁신

3.1. 신뢰와 협력의 민간위탁제

3.1.1. 서울시 행정사무의 민간위탁을 실시하고 시민사회가 사무를 수탁하는 데 있어서 위탁기관과 수탁기관은 공동의 가치와 목표, 그리고 책임을 가지는 동반자 관계에 입각하고 상호 신뢰와 협력에 기반하여 사업을 운영하도록 바람직한 제도적 환경을 마련하는 데 최선을 다한다

3.1.2. 위탁기관(서울시 및 산하기관)은 수탁기관이 전문성과 자기책임성에 입각해 자율적, 창의적으로 위탁사무를 경영할 수 있도록 최대한 보장하고, 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 내용을 협약서에 명시하는 '경영자율성 협약'을 체결, 이행하도록 한다

3.1.3. 아울러 수탁기관이 자립적 기반과 자기주도성을 지속적으로 강화할 수 있도록 위탁자와 수탁자가 공동으로 운영지침을 마련하며, 서울시는 이를 이행하는 데 필요한 행정적·재정적 지원방안을 적극 강구하도록 한다

3.1.4. 위탁기관은 수탁기관에게 불합리하거나 위탁기관의 편의에 의한 절차나 기준을 일방적·자의적으로 부과하지 않도록 노력하며, 이를 위해 상시적인 조사 및 모니터링을 실시하고 상호 인정할만한 불합리한 요소가 확인되는 경우에는 공동으로 즉각 해결조치를 모색한다

3.1.5. 민간위탁 제도를 운영하는 데 민간위탁 평가제도는 '불가피한 경우'를 제외하고는 평가의 방법이나 절차에 대해 상호 사전협의를 거쳐 실시하는 것을 원칙으로 하며, 가급적 운영성과와 협치역량을 균형적으로 평가할 수 있는 평가체계를 조속히 마련, 이행하도록 한다

서울연구원 The Seoul Institute

3.1.6. 위탁기관(서울시 및 산하기관, 자치구청)은 위탁사업자를 선정하는 데 절차상의 불공정이나 특혜가 초래되지 않도록 객관적인 기준과 투명한 절차를 확립하며, 이를 위반할 경우에 상응하는 적절한 제재와 처벌을 부과하는 절차를 마련하도록 한다

3.1.7. 민간위탁 제도에서도 사회적가치를 지향하고 제도를 운영하는 과정에도 구현할 수 있도록 노력하며, 이를 위해 행정은 시민사회와 함께 '사회적가치 기반 민간위탁제도'를 도입하기 위한 합리적 방안을 적극 모색, 이행하도록 한다

3.2. 신뢰와 자율의 민간보조사업 제도

3.2.1. 사업에 참여하는 민간주체들의 자율과 창의를 촉진하고 시민의 삶의 질 향상에 적극 활용할 수 있도록 민간주체들을 보조·지원하도록 적극적인 노력을 경주하며, 이 과정에 다양한 시민사회 주체들의 참여 기회를 확대하기 위해 재정을 지속적으로 확충해 가도록 한다

3.2.2. 민간보조사업을 수행함에 있어서 사업에 참여하는 주체들에게 불필요한 행정적·재정적 부담, 낭비가 초래되지 않도록 상시적인 조사와 모니터링, 그리고 제도 개선을 이행하며, 그 일환으로 보조금관리시스템의 처리 절차도 대폭 간소화할 수 있도록 절차를 재정비하도록 한다

3.2.3. 민간보고사업 제도에서도 다년도 사업과 다자간 협력사업을 촉진될 수 있도록 하고, 제도 운영에서 자율성 가치를 지속적으로 강화하기 위해 예산운용(예산계획 수립 및 변경 등)에 대한 민간 주체의 자율성을 개선하고, 또 필요한 경우에는 정부에 제도 개선도 건의하도록 한다

3.2.4. 민간보조사업 주체의 선정 절차와 사업의 결과에 대한 평가 절차도 민간 주체의 창의와 자율을 촉진하고, 성과와 역량을 향상시킬 수 있는 방식으로 개선하고, 절차도 공정하고 투명하게 관리·운영할 수 있도록 제도를 지속적으로 개선하도록 한다

서울연구원 The Seoul Institute

3.2.5. 민간보조사업 제도가 상호 신뢰와 협력, 민간주체의 자율과 책임성에 기초해 운영되는 제도로 점진적 전환을 모색하기 위해 노력하며, 이를 위해 서울시는 시민사회와 함께 '사회적 성과보상 기반의 혁신적인 모델'을 도입하기 위한 합리적 방안을 적극 모색, 이행하도록 한다

3.3. 개방과 참여를 촉진하는 시정혁신

3.3.1. 행정과 시민사회는'시민의 정부 실현'이라는 시정의 기치 아래 신뢰와 협력의 문화가 시정을 운영하는 과정에 배양·확산되도록 노력하며, 그 일환으로 상호 소통과 교류를 활성화하고 공공 정보의 개방과 환류를 촉진하는 제도적 방안을 모색한다

3.3.2. 시정의 주인은 시민이라는 인식 아래 예산을 편성하고 평가하는 과정에 시민(그리고 지역사회 주민), 시민사회 당사자 주체들의 적극적 참여와 숙의를 극대화하고 재정운용 절차를 민주화하는 획기적인 제도적 장치를 마련하도록 한다

3.3.3. 행정과 시민사회 양자는 정책을 추진하는 데 있어서 행정적·재정적 중복과 비효율을 초래하는 분절적인 정책추진체계(이른바 칸막이 행정)를 해소하고, 정책간 연계와 융합을 촉진하는 적극적인 행정을 제도화하는 적극적인 조치를 취하도록 한다

3.3.4. 행정과 시민사회는 정책의 품질을 향상시키고 공공서비스에 대한 만족도를 증진시키는데 성과와 효율만으로는 충분하지 않다는 인식 아래, 성과와 협치역량, 사회적가치 지향을 균형적으로 평가할 수 있는 제도적 틀을 조속히 마련·이행하도록 한다

3.3.5. 서울시정 내 각종 정책위원회의 설치·운영에 시민사회와 지역사회 내 다양한 주체들의 참여를 확대해가고, 운영에 있어서도 민간위원 주도의 위원회 운영을 활성화할 수 있는 실효성 있는 위원회 운영체계를 확립하는 한편, 당사자 주도의 거버넌스형 위원회의 설치·운영도 활성화하는 등의 다각적인 제도적 지원방안을 마련, 이행하도록 한다

서울연구원 The Seoul Institute

4. 주민이 스스로 만드는 지역사회

4.1. 사회협약의 주체인 우리 모두는(혹은 시민사회와 행정은) '지역(사회) 문제를 지역 스스로 해결하고 주민 주도로 지역사회의 지속가능한 발전을 모색해야 한다'는 실질적인 주민자치의 정신을 실현하기 위해 최선의 노력을 경주하고, 이를 뒷받침하기 위해 다각적인 관련 제도를 마련하도록 한다

4.2. 시정과 지역사회는 지속가능한 서울시 발전을 추구하는 동반자라는 인식에 기초해 지역사회 기반 정책사업들을 추진하는데 있어서 협의 및 협력의 절차를 제도화하며, 필요하다고 상호 인정하는 경우에는 상향적 정책기획 절차도 실시하도록 한다

4.3. 협치기반(또는 협치친화형) 정책사업의 원활한 추진과 성과 제고를 위해 재정분권을 제도화하며, 이를 위해 지역사회 주민 주도와 숙의·공론의 절차에 기반하여 예산을 편성하는 자치분권예산 제도를 적극 도입·실시한다

4.4. 사회협약의 주체인 우리 모두는(또는 시민사회와 행정은) 지역사회를 선도하는 혁신적 공익활동가를 적극 발굴하고, 나아가 지속적으로 역량을 축적해 갈 수 있도록 적극적인 제도적 지원을 모색한다

4.5. 서울시는 지역사회를 중심으로 협치를 선도하는 조직들(협치회의, 주민자치회, 주민협의회, 지역사회보장협의체 등)의 설치·운영을 적극 지원하며, 이에 상응하여 해당 조직은 그 운영과 관련해 지역사회의 다원화된 주민들의 참여가 보장될 수 있도록 개방적이고 민주적인 운영절차를 확립하도록 한다

4.6. 사회협약의 주체인 우리 모두는(또는 시민사회와 행정은) 지역사회 문제해결과 지속가능한 발전을 위해 기여할 수 있는 공유재산을 적극 발굴하고, 공동의 이용을 촉진할 수 있도록 제도적 지원을 강구한다

서울연구원 The Seoul Institute

5. 정책의 공동생산을 위한 시민숙의

5.1. 행정은 시민사회와 함께 정책의 현장에서 시민의 삶의 질 향상과 직결된 다양한 사회의제나 현안을 발굴하고, 일반시민들과 함께 실질적으로 공론·숙의할 수 있는 제도적 절차를 확립하며, 시민사회는 이러한 공론·숙의 과정이 원활하게 실시될 수 있도록 촉진자·지원자로서 적극적 역할을 수행하도록 한다

5.2. 정책의 품질을 향상시키고 실효성을 제고할 수 있는 주된 조건이 지역사회라는 인식 아래, 지역사회 차원에서도 지역사회 문제 발굴 및 해결을 모색하는 공론장이 정착, 활성화될 수 있도록 실효성 있는 행정적·재정적 지원방안을 마련, 이행하도록 한다

5.3. 시민을 대상으로 하는 시민숙의나 정책당사자 주도의 정책숙의 등 다양한 형태의 공적 숙의를 실시하는 경우에'정당한 사유'가 없는 한 참여의 개방성과 정보의 공개성을 원칙으로 하며, 숙의·공론의 결과가 정책과 적극 연계될 수 있는 합리적인 절차를 확립하도록 한다

5.4. 서울시민(그리고 지역사회 주민)이 서울시정의 주요 사안에 대해 공적숙의에 참여하는 경우에는 적절한 방식과 수준의 사회적 인증과 보상체계(참여수당 등)을 제공할 수 있도록 적절한 절차와 기준으로 확립하도록 한다

서울연구원 The Seoul Institute

부록2. 영국 협치협약(Compact, 2010)

협약서

서울연구원
The Seoul Institute

잉글랜드 지역사회 및 시민의 혜택을 위해 파트너십을 맺고, 효율적으로 협력하는 연립정부와 시민사회단체

협약서에 제시된 문제에 대한 시민사회단체의 의견을 대변하며, 협약의 소리(Compact Voice)와의 파트너십으로 제작

총리의 글

본 협약은 시민과 지역사회의 혜택을 위한 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 증진에 중요한 역할을 수행합니다. 미래를 생각하면, 시민사회의 역할이 그 어느 때보다 중요합니다. 큰 사회(Big Society)를 구축하고, 시민들의 활발한 참여를 유도하며, 시민들이 지역사회에 대한 책임감을 갖도록 하는 것은 시민사회와의 파트너십을 통해서만 가능할 것이며, 시민사회의 도움이 있어야만 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 공공서비스를 제대로 제공할 수 있습니다. 또한 시민사회의 역량, 열정, 헌신이 잘 발휘되는 곳에서만 지역사회에 더 많은 힘을 부여할 수 있습니다.

총리 데이비드 캐머런

부총리의 글

연립정부가 전념하고 있는 중앙정부에서 지방정부로의 권력 이동을 위해서는 기본적으로 시민사회가 번영해야 합니다. 본 협약은 정부와 시민사회단체 간의 생산적인 파트너십을 위한 기반을 다지며, 권력 이동이라는 목표 달성을 위한 핵심 역할을 수행합니다. 시민과 지역사회에 좋은 결과를 제공하기 위해서는 시민사회의 개혁적이며, 온정적인 기조와 함께 다양성 및 독립성이 필수적입니다.

부총리 닉 클래그

서울연구원 The Seoul Institute

시민사회부 장관의 서문

새로워진 협약서를 체결할 수 있어 기쁩니다. 본 협약서는 시민 및 지역사회와 함께 하는 시민사회단체가 큰 사회(Big Society)의 핵심이며, 연립정부의 일원으로서 우리가 큰 사회의 비전 실현을 위한 파트너십에 전념하고 있음을 보여줍니다.

저는 시민사회를 특히 충분한 정보를 바탕으로 하며, 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 공공서비스를 통해 사회 형성 및 사람들의 삶의 질 향상을 돕는 강력하고, 독립적인 파트너로 여기고 있습니다. 그런데 우리가 수립한 개혁안은 새로운 기회를 창출하는 동시에 국가가 자원봉사단체 및 사회적기업과 협업하는 방식을 어렵게 만들기도 합니다. 본 협약은 시민과 지역사회에 보다 나은 결과를 제공하기 위한 안정적이며, 성공적인 파트너십을 구축하는 기반이 됩니다.

본 협약은 간결하며, 결과 및 실질적인 약속에 더 많은 중점을 두고 있습니다. 우리는 또한 협약 이행의 투명성과 책임성 증진을 위해 노력하고 있습니다. 궁극적 목적은 본 협약서가 파트너십이 잘 이행되게끔 하는 보다 중요한 문서가 될 수 있도록 하는 것입니다.

연립정부는 자원봉사단체 및 사회적기업과 공통적으로 지향하는 목표의 달성을 위해 해당 단체 및 기업과 의미 있는 관계 및 파트너십을 구축할 수 있도록 열심히 일할 것입니다. 우리가 분명하게 성공했다 말할 수 있을 때는 바로 파트너십이 정부 부처 및 기관에게 간단하고 자연스러운 일이 되어, 더이상 협약서가 필요치 않게 될 때일 것입니다.

협약서가 지금과 같은 수준이 될 수 있도록 최선을 다 해주신 협약서 위원회(Commission for the Compact)와 Compact Voice에게 감사드립니다. 지난 5월, 총리께서는 협약서가 진정으로 의미를 가질 수 있기를 원하셨고, 그에 따라 문서를 새롭게 작성하겠다고 약속하셨습니다. 저는 우리가 관련 분야에 계신 분들의 도움을 받아 이런 약속을 성공적으로 이행했다고 생각합니다. 이제 우리는 본 협약서가 점점 더 중요해지는 관계를 뒷받침하는 실효성 있는 기틀이 될 수 있도록 협력해야 합니다.

장관 닉 허드

사이먼 블래이크의 서문

이제 체결 12년 차에 접어드는 본 협약은 정책 변화의 속도를 볼 때 하나의 성과라 할 수 있으며, 협약이 가지고 있는 가치와 영향력을 잘 나타내고 있습니다. 그러나, 시민사회가 어려운 때 우리는 협약서를 새롭게 작성하게 되었습니다. 정부 성격의 급격한 변화와 엄청난 규모의 재정 삭감이 지금이 정부와 시민사회에 중요한 시기임을 보여주며, 이 시기에 어떻게 하느냐가 향후의 관계를 결정할 것으로 보입니다. 본 협약은 이러한 관계 기틀 수립에 중요한 역할을 하고 있습니다.

영국의 많은 지역에서는 지역의 협약서를 사용하여 관계를 변모시켜왔고, 그 결과 지역사회 및 공공서비스가 더욱 발전하게 되었습니다. 그리고 우리의 웹사이트에서는 협약서에 따라 비용 삭감 관리부터 결과에 대한 합의에 이르기까지 현장이 변화한 수많은 사례를 보실 수 있습니다. 사실, 대부분의 시민사회 영역은 지역 단위에서 활동하며, 본 국가 협약서는 지역 협약서의 기틀이 되어야 합니다.

저는 본 협약서와 함께 발표된 책임성 및 투명성 조치를 도입한 정부에 박수를 보냅니다. 책임성과 투명성은 본 협약서가 전국에서 제대로 활용되는 데 있어 중요합니다. 협약서를 활용한 업무가 자연스러워진 많은 곳에서는 책임성과 투명성 조치가 필요하지 않겠지만, 활기차고 견고한 관계의 구축을 위해 아직 갈 길이 더 남은 지역에서는 여전히 해당 조치가 도움이 될 것이며, 이에 따라 양자 간 관계의 증진을 위해 협약서에도 관심을 갖게 됩니다.

성공적으로 협약서를 활용한 곳에서는 협약서가 단지 준수해야 할 또 다른 문서 중 하나가 아니라 협약서를 활용하는 영역이 기존의 역할을 더 잘 수행할 수 있도록 해주는 업무 방식 중 하나임을 알고 있습니다. 협약서는 또한 양자가 문서를 넘어 강력한 관계를 형성하기 위한 기반이 되는 최고의 플랫폼이기도 합니다.

이와 같이 중대한 시기에, 이런 목적의 달성을 위해 주어진 기회를 잘 활용합시다.

사이먼 블래이크
Compact Voice 의장

협약서

새로워진 본 협약서는 잉글랜드의 연립정부와 비정부 공공기관, 제 3의 기관 및 감독 기관과 시민사회단체(CSOs)[34]간의 합의문이다. 본 합의의 목적은 정부와 시민사회단체가 공통의 목표를 달성하고, 영국의 지역사회 및 시민에게 혜택을 주기 위해 파트너십을 맺고 효율적으로 일할 수 있도록 하는 것이다.

연립 정부

큰 사회(Big Society)라는 연립정부 비전의 중심에는 공공서비스의 개혁, 그리고 국가의 통제와 하향식 정부 목표 설정 방식보다 사회적 활동을 우선하기 위해 사람들에게 보다 많은 권력과 자신들의 삶과 지역사회를 통제할 수 있는 힘을 주고자 하는 동인이 있다. 정부의 역할은 중앙의 권력을 이동시키고, 투명성을 증대시키고, 역량을 구축시키면서 이런 문화의 변화를 이끌어내는 것이다. 정부는 강력하고 독립적인 시민사회단체가 사회적 활동을 장려하고, 사회적 변화를 위한 운동을 펼치며, 공공서비스 고안 및 제공 시 큰 역할을 수행하고, 지역사회의 권한 신장을 위한 노력을 기울이면서 정부의 비전을 위한 핵심 역할을 수행하고 있다고 믿는다.

시민 사회

시민사회단체는 지역사회의 소규모 단체부터 대규모 국제 조직까지 다양하게 존재한다. 모든 조직은 공통적으로 사회적 목표 및 목적을 위해 헌신하며, 많은 조직들이 국가와 직접적인 관계를 맺지는 않아도 공공기관과의 긍정적인 관계가 지니는 가치와 생산적인 파트너십이 시민과 지역사회에 가져올 수 있는 혜택은 인지하고 있다.

건강한 파트너십

본 협약서에 제시되어 있는 결과 및 약속은 정부와 시민사회단체 간 생산적 관계의 기초가 된다.

지역에는 본 문서에 제시되어 있는 원칙을 따를 것을 권장한다. 이런 원칙은 지역사회가 힘을 얻고, 지속 가능할 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 수행한다.

본 문서와 함께, 책임 있고, 투명하게 협약서를 이행할 수 있도록 여러 가지 조치들도 도입되었다.

본 협약서는 영국 정부와 잉글랜드 시민사회단체 간의 합의문이다. 그러나 영국 정부가 북아일랜드, 스코틀랜드 또는 웨일즈의 시민사회단체와 상호작용을 맺거나 해당 지역에서 제공되는 자금 조달 서비스를 담당하는 경우, 정부는 본 협약서에 제시된 시민사회

34) 시민사회라는 용어에 대한 이론이 있는 가운데, 본 협약서의 목적에 따라 여기에서는 시민사회단체에 자선단체, 사회적기업, 자원봉사단체 및 지역사회 단체가 포함되는 것으로 한다.

단체 관련 약속을 존중하며 각 지역에 자금을 제공한다. 웨일즈 의회 정부, 북아일랜드 및 스코틀랜드 정부는 각 지역의 시민사회단체와의 상호작용에 대한 책임을 지고 있다. 각각의 위임 정부는 기존에 시민사회단체와의 상호작용에 대해 합의한 바 있으며 본 협약이 그러한 합의보다 우선하지 않는다.

정부와 시민사회단체 간 실효성 있는 파트너십은 아래의 성과 달성에 도움이 된다.

1. 강력하고, 다양하며 독립적인 시민사회
2. 정책, 프로그램 및 공공서비스를 효율적이고, 투명하게 고안 및 개발
3. 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스
4. 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 확실한 준비
5. 평등하고 공정한 사회

서울연구원 The Seoul Institute

1. 강력하고 다양하며 독립적인 시민사회

정부의 임무:

1.1 재정적 관계 혹은 그 외에 존재할 수도 있는 어떠한 관계에 상관없이 시민사회단체가 캠페인을 할 권리 등의 임무를 수행할 수 있도록 해당 단체의 독립성 존중 및 지지

1.2 시민사회단체가 정부의 목적을 달성할 수 있도록 정부를 돕고 있는 경우 합리적이고 공정한 방식으로 지원을 받고, 자원을 조달받을 수 있도록 함

1.3 긍정적인 결과를 도출할 수 있는 정부의 역량 및 능력으로 시민사회단체를 돕기 위해 국가 및 지역 지원의 필요 및 개발 조직을 동원해야 하는 필요를 종합적으로 (내각을 통해) 인식할 수 있어야 함

1.4 시민사회단체가 기존 서비스에 도전하고, 신시장에 접근하며, 정부에게 책임을 물을 수 있도록 해당 단체를 돕는 가운데, 데이터 및 정보의 접근성을 향상시킴으로써 투명성을 더욱 보장

1.5 국가 소유의 부동산 및 자원에 대한 접근성 증대와 같이 시민사회단체에 대한 다양한 지원방법 고려

1.6 자원봉사자들이 형사기록국(CRB)의 조사에 무료로 접근할 수 있도록 함. 한 가지 이상의 명분을 위해 자원봉사활동을 하는 자원봉사자가 거쳐야 하는 절차 간소화 노력

시민사회단체의 임무:

1.7 캠페인을 하거나, 지지 활동을 할 때 대표적인 시민 및 지역사회의 구성 기반 및 범위에 대한 정보를 포함한 확고한 증거가 제공될 수 있도록 함

1.8 재정적 또는 그 외 정부와의 관계에 상관없이 대표 명분에 중점을 두며, 독립성이 보장될 수 있도록 함

서울연구원 The Seoul Institute

2 정책, 프로그램 및 공공서비스를 효율적이고, 투명하게 고안 및 개발

정부의 임무:

2.1 사회적[35], 환경적 및 경제적 가치를 바탕으로 정책, 프로그램 및 서비스를 고안, 개발, 제공하는 표준을 구성할 수 있도록 함

2.2 정책 및 프로그램 개발이 사회에 미치는 영향 및 특히 이런 개발이 사회적 행동을 장려하고, 지역사회에 권한을 부여하고자 하는 지역의 노력에 어떤 영향을 주는지를 고려

2.3 정책, 프로그램 및 서비스를 고안하기 위해 최초 단계에서부터 시민사회단체와 협력. 정책, 프로그램 및 서비스에 대한 생각이 있을 가능성이 있는 사람들이 처음부터 참여할 수 있도록 하고, 단체의 기여를 차단할 수 있는 장벽을 제거

2.4 시민사회단체에 충분한 시간을 주어 대응을 준비할 때 서비스 사용자, 수혜자, 회원, 자원봉사자 및 수탁자가 참여할 수 있도록 하면서, 가능한 경우 향후에 있을 협의에 대해 사전 고지. 해당되는 경우, 의미 있는 참여를 가능케 하고 단기에 부합하는 명확한 설명 및 논리와 함께 혹은 보다 비공식적인 접근 방식으로 12주짜리 공식적 서면 협의 시행

2.5 서비스에 대한 의견을 말할 수 있는 사람들의 관점에 영향을 받지 않는 경우를 포함하여, 어떻게 이와 같은 사람들의 의견 및 생각이 정책, 프로그램 및 공공서비스 설계와 개발에 영향을 미쳐왔는지에 대해 설명하는 피드백(예를 들어, 전반적인 정부의 대응을 통해) 제공 고려

2.6 관료적인 부담을 줄이는 것을 목적으로 하는 새로운 정책, 입법 및 지침이 시민사회, 특히 소규모 단체에 미치는 영향 평가

시민사회단체의 임무:

2.7 해당되는 경우, 정부와의 협의 추진 및 그에 대해 대응

2.8 정부에 건의할 때, 서비스 사용자, 고객, 수혜자, 회원, 자원봉사자 및 수탁자의 관점 따름. 어떤 역량을 가진 누가 대표하고, 무엇을 바탕으로 건의하는지에 대해 명확히 할 것

2.9 아이디어를 제시할 때, 긍정적 결과가 있을 것임을 명확히 보여주면서 증거 기반의 해결안에 집중

---

35) 사회적 가치는 사회적, 환경적, 그리고 경제적 비용 및 혜택을 포괄하는 광범위한 개념의 가치를 의미한다. 즉, 개입에 따른 직접적인 영향뿐만 아니라 경제의 다른 분야에 미치는 폭넓은 영향도 고려되어야 한다.

3 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스

정부의 임무:

3.1 시민사회단체가 광범위한 공공서비스 개혁 조치에 따라 신시장을 개방하고, 기존 시장의 위탁 환경을 개선함으로써 공공서비스를 제공할 때보다 큰 역할을 수행하고, 보다 많은 기회를 얻을 수 있도록 함

3.2 보조금, 계약, 대출 금융, 부동산의 활용 등을 통해 시민사회단체에 자금 또는 자원을 제공해줄 수 있는 다양한 방법 고려. 시민사회단체가 정부 자금에 접근하지 못하도록 막는 장벽을 제거하기 위해 노력하여, 소규모 단체가 원하는 성과를 내기에 가장 좋은 위치에서 서비스를 제공할 수 있도록 함

3.3 모든 기금 관련 결정에 대해 명확한 근거를 제공하며, 투명성 보장

3.4 해당되는 경우, 그리고 돈에 합당한 가치가 존재하는 경우, 몇 년 동안 자금을 조달해줄 것을 약속. 자금제공 기간은 성과를 내기까지 소요될 시간을 반영해야 한다. 만약 몇 년 동안 자금을 제공해 주는 것이 목적 달성에 가장 좋은 방법으로 여겨진다면, 해당 결정에 대한 이유를 설명할 것

3.5 프로그램의 목적과 성과 달성에 알맞은 적용 및 입찰 절차가 잘 관리되고, 투명한 형태로 이행되도록 함[36)]

3.6 계약 또는 자금제공에 대한 합의가 이루어지기 전에 사회적, 환경적 또는 경제적 가치 등의 결과가 관리 감독되는 방법에 대해 시민사회단체와 합의. 모니터링 및 보고가 기회의 성격 및 규모와 관련이 있으며, 그에 비례하도록 함. 어떤 정보가 필요한지, 그리고 왜 필요하며, 어떻게 사용되는지에 대해 명확히 할 것

3.7 계약에 입찰할 때, 보고 및 모니터링에 대한 합의 포함. 모든 부문에서 동등하게 처리되도록 함

3.8 시민사회단체가 보조금을 신청할 때, 교육 및 자원봉사자 참여 관련 비용 등 적합하며, 관련 있는 간접 비용을 포함할 수 있음을 인지

3.9 위험을 관리하기에 가장 알맞은 단체와 위험을 논의하고, 그 단체에 위험 분담. 주 계약 업체가 있고, 해당 업체가 위험 분담 시 본 협약서의 원칙을 준수하도록 함. 납기와 위험이 기회의 본질 및 가치에 비례할 수 있도록 함

3.10 가능한 가장 광범위한 범위의 단체가 적절한 자금 및 재원조달 모델, 예를 들어 성과 기반의 지급 및 지출 전 지급과 같은 모델을 통해 서비스를 제공할 수 있도록 함. 지출 전 지급은 돈에 합당한 가치를 제공할 경우, 사례별로 고려

3.11 모든 관련 기관이 본 협약서 준수의 의무가 있는 정부를 대신하여 자금을 배분할 수 있도록 함. 이때 주 계약자와 협력업체 간 관계도 고려함. 자금 관련 합의 및

---

36) HMT 공공자금관리(HMT Managing Public Money) 및 그린북(Green Book)에 따라 이행

재정적 지원으로 어떻게 소규모의 전문 기관이 더 큰 역할을 수행하는지 입증

3.12 유럽의 자금을 배분할 때 본 협약서 적용. 유럽의 규제와 상충하는 경우, 잠재적 영향에 대해 논의하고, 함께 해결안에 대해 합의

3.13 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 실효성과 파트너십을 통해 어떻게 성공적으로 목적 달성을 해왔는지에 대한 다양한 근거를 바탕으로 한 피드백 권장. 이런 피드백을 공공의 영역에서 다룰 것 고려

시민사회단체의 임무:

3.14 자금 활용 전 자금제공의 적합성을 보장하고, 성과 달성 방식을 분명히 할 것

3.15 협치에 대한 약속을 명확히 하여, 관련 단체가 자금 제공자에게 중요한 상황 변화를 사전에 고지하는 등 서비스 제공 및 자금 조달 모델과 관련 있는 위험을 잘 관리할 수 있도록 함

3.16 내부 혹은 외부에 상관없이 모니터링이 좋은 관리 방법임을 인식하면서, 보고를 개방적이고 투명하게 할 것

3.17 해당되는 경우, 프로그램과 서비스의 사회적, 환경적, 또는 경제적 가치 입증

3.18 보다 나은 프로그램과 서비스를 제공할 수 있도록 사용자 및 지역사회가 정부에게 피드백을 제공할 수 있도록 함

3.19 시민사회단체가 대중들에게 정부의 자금제공을 알릴 것이라는 기대를 정부가 하는 것은 타당함을 인지

서울연구원 The Seoul Institute

4 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 확실한 준비

정부의 임무:

4.1 만약에 프로그램 또는 서비스에 문제가 발생한다면, 재정적 관계를 종결시킨다는 결정을 내리기 전에 성과 향상 조치 일정에 대해 시민사회단체와 합의

4.2 자금을 감축하거나 자금제공을 종결하겠다는 결정을 내리기 전에 수혜자, 서비스 사용자 및 자원봉사자에게 미치는 영향 평가. 동일한 집단을 위해 일하는 또 다른 조직에게 자금을 재할당 해야하는 필요 평가

4.3 미래의 자원에 대한 제약 또는 변화가 있을 경우, 가능한 빨리 잠재적인 영향에 대해 시민사회단체와 논의하고, 관련 단체에 대응할 수 있는 기회를 제공하며, 최종 결정을 내리기 전에 분야별 전문성에 따른 대응을 모두 고려

4.4 자금제공 관계 또는 기타 지원에 대해 변경 또는 해당 관계를 종결시킬 때 예외적 상황을 제외하고는 최소 3개월 전에 서면으로 고지. 결정이 내려진 분명한 이유 제공

시민사회단체의 임무:

4.5 수혜자 및 해당 단체에 미치는 잠재적인 부정적 영향을 감소시키기 위해 자금제공 종료에 대한 계획 수립

4.6 프로그램 및 자금제공에 대한 검토 시 긍정적으로 기여

4.7 자금제공의 변경이 미치는 사회적, 환경적, 또는 경제적 영향 및 불안정한 상황에 놓여 있는 사람들에게 미치는 영향을 최소화하는 방식에 대해 정부에 자문

서울연구원 Seoul Institute

5 평등하고 공정한 사회

정부의 임무:

5.1 특히 법률의 보호를 받는 사람들과 사회에서 소외된 약자를 대변 및 지원하거나 그들에게 서비스를 제공하는 시민사회단체와 협업. 서비스 사용자 및 고객의 생각을 적극적으로 탐구함으로써, 이런 사람들의 구체적인 욕구 이해. 정책, 프로그램 및 서비스를 고안 및 구현할 때 영향력 평가 등을 하며 사용자 및 고객의 생각을 고려

5.2 특정 사회적 약자 또는 소수자 집단을 대표하는 조직들이 사회적, 그리고 지역사회의 응집성 증진에 도움을 줄 수 있고, 이들이 국가 자금에 동등하게 접근해야 함을 인지

5.3 불법적인 차별을 철폐하고, 평등을 증진시키며, 소수자 및 사회적 약자를 위한 목소리를 낼 수 있도록 실질적인 조치 이행

시민사회단체의 임무:

5.4 정부 기관으로부터 자금을 제공받을 경우, 단체가 수행하는 업무가 어떻게 해당 기관이 평등을 증진하고, 차별을 철폐하는 공공의 임무를 수행하는 데 도움이 되는지 입증

5.5 불법적인 차별을 철폐하고, 기회의 평등을 증진시키며, 보다 강력한 지역사회를 구축하기 위해 자금 조달에 대한 입찰 등의 실질적인 조치 수행

부록 3. 서울사회협약 추진을 위한 사회적 인식 및 정책수요조사 설문지

SQ1	**귀하의 연령은 어떻게 되십니까?**
	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

SQ2	**귀하의 현재 소속은 어디입니까?**
	① 공무원 ② 학계 ③ 직능단체 소속 전문가* ④ 민간기업 ⑤ 공공기관** ⑥ 시민사회 단체 ⑦ 지역사회 주민단체 ⑧ 이외 분야( )
	귀하의 현재 어느 분야에서 활동하고 계십니까?
	① 마을공동체 ② 사회적경제 ③ 도시재생 ④ 지역복지 ⑤ 환경 ⑥ 여성/성평등 ⑦ 자원봉사 ⑧ NPO ⑨ 청년 ⑩ 이외 분야( )

*직능단체 소속 전문가는 법조인, 언론인, 컨설턴트, 협회소속 전문가 등
**공공기관은 행정조직에 의해 설치된 공공조직을 모두 고려

Ⅰ. 서울시민사회 시정참여 현황 및 여건

◈ 다음은 서울시민사회의 시정참여 현황 및 여건에 대한 질문입니다.

1. 귀하는 민선 5기부터 현 시점까지 고려해볼 때 <u>일반시민(주민)들의 시정참여</u>가 어떠하다고 생각하십니까?

① 과거에 비해 매우 소극적이다
② 과거에 비해 다소 소극적이다
③ 과거와 달라진 것이 없다
④ 과거에 비해 다소 적극적이다
⑤ 과거에 비해 매우 적극적이다
⑥ 잘 모르겠다

2. 귀하는 민선 5기 이후 <u>서울시 행정과 시민사회과의 관계</u>에 대해 어떻게 생각하십니까?

서울시민사회는 서울시 광역 차원이나 지역사회 차원에서 공익 실현을 지향하거나 행정사무에 관여하는 비영리조직(시민사회 단체)들의 총체를 의미합니다.

① 갈등적 관계가 강하다
② 갈등이 잠복해있는 긴장관계가 지배적이다
③ 대체로 서로 견제하는 관계가 강하다

④ 행정이 시민사회를 이용하거나 동원하는 경향이 강하다
⑤ 시민사회가 행정에 대해 상당히 간섭·개입하고 있다
⑥ 대체로 시민사회가 행정을 주도하는 관계라고 본다
⑦ 대체로 신뢰와 동반자 관계에 있다고 본다 ⑧ 잘 모르겠다
⑨ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

2-1. 귀하가 보시기에 행정은 시민사회를 어떻게 인식하고 있습니까(인식한다고 보십니까)?

① 시정(행정)의 적극적 지원자로 본다 ② 협력의 파트너로 본다
③ 활용 가능한 대상 주체로 본다 ④ 시혜의 대상으로 본다
⑤ 비판과 견제하는 주체로 본다
⑥ 책임은 안 지고 권한만 누리려 한다
⑦ 이해관계에 따라 행동하는 주체로 본다
⑧ 잘 모르겠다
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

2-2. 그러면, 시민사회는 행정을 어떻게 인식하고 있습니까(인식한다고 보십니까)?

① 시민사회 활동의 적극적 지원자로 본다 ② 협력의 파트너로 본다
③ 지도·감독 주체로 본다 ④ 재정지원의 주체로 본다
⑤ 비판과 견제하는 주체로 본다 ⑥ 불신이 강하다
⑦ 잘 모르겠다 ⑧ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

3. 귀하께서는 서울시(본청)와 지역사회의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음 각 항목에서 자신의 생각과 가까운 쪽에 응답하여 주십시오.

지역사회는 자치구, 근린 단위를 중심으로 공적 사무에 관여하거나 지역문제에 관심을 가지는 주민단체, 주민 등을 모두 포괄하는 총체를 뜻합니다.

3-1. 집권적(시정주도) VS 분권적(지역사회주도)

집권적 (시정주도)			보통			분권적 (지역사회주도)
1	2	3	4	5	6	7

3-2. 신뢰(협력적) VS 불신(비협력적)

신뢰 (협력적)			보통			불신 (비협력적)
1	2	3	4	5	6	7

4. 귀하가 보시기에 서울시민사회가 시정 운영에 어떤 영향을 주고 있습니까?

① 매우 긍정적인 영향을 주고 있다 ② 다소 긍정적인 영향을 주고 있다
③ 그저 그렇다 ④ 다소 부정적인 영향을 주고 있다
⑤ 매우 부정적인 영향을 주고 있다

4-1. (4번의 ①과 ②번 응답자만) 그렇다면, 서울시민사회가 시정 운영에 주는 긍정적인 영향은 구체적으로 무엇입니까?

① 새로운 사회의제의 발굴 및 제안 ② 이해관계의 원만한 조정
③ 정책추진 과정에서 실효성 제고 ④ 행정의 투명성과 책임성 증진
⑤ 행정의 전문성 및 역량 제고 ⑥ 민주적 시정운영체계 확립
⑦ 사회적 자본 및 사회적 가치 증대
⑧ 숙의·공론 절차의 활성화를 통한 시민(주민) 참여기회 확대
⑨ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

4-2. (4번의 ④과 ⑤번 응답자만) 그렇다면, 서울시민사회가 시정 운영에 주는 부정적인 영향은 구체적으로 무엇입니까?

① 행정과의 긴장과 갈등 초래 ② 불필요한 비용과 시간 낭비 초래
③ 정책 결정 과정에서 지연 초래
④ 특정한 이해관계에 의한 시정의 왜곡
⑤ 행정과 시민 간의 불신 초래
⑥ 불공정한 특혜에 따른 사회적 신뢰 저하
⑦ 무책임한 행동으로 인한 행정의 비효율 초래
⑧ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

5. 귀하는 서울시민사회가 시정에 참여·협력하는데 있어서 가장 도움이 되는 제도가 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

① 위원회제도 ② 민간보조사업(지방보조금제도) ③ 민간위탁제
④ 숙의·공론화 관련 제도 ⑤ 참여예산제도 ⑥ 시정평가제도
⑦ 주민자치 관련 제도(예, 주민자치회 등)
⑧ 지역사회 기반 협치제도(예, 지역사회혁신계획, 자치구 협치회의 등)
⑨ 자원봉사제도 ⑩ 기부·후원제도
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

6. 귀하는 다음 중 다양한 불합리성으로 인해 적극적 개선이 시급한 제도는 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 위원회제도 ② 민간보조사업(지방보조금제도)
③ 민간위탁제도 ④ 숙의·공론화 관련 제도
⑤ 참여예산제도 ⑥ 시정평가제도
⑦ 주민자치 관련 제도(예, 주민자치회 등)
⑧ 지역사회 기반 협치제도(예, 지역사회혁신계획, 자치구 협치회의 등)
⑨ 자원봉사제도 ⑩ 기부·후원제도
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

7. 귀하가 서울시민사회의 역량(인적/재정/정책/네트워크/문제해결 역량)을 종합적으로 고려해볼 때, 서울시민사회의 역량은 어떠하다고 생각하십니까?

① 역량이 매우 낮다 ② 역량이 다소 낮은 편이다 ③ 보통이다
④ 역량이 다소 높은 편이다 ⑤ 역량이 매우 높다

- 인적역량: 조직 내부 인력구성의 다양성과 전문성, 우수인력 확보 등
- 재정역량: 조직운영과 가치실현에 필요한 재정의 자립적 조달 및 운용 역량
- 정책역량: 새로운 의제의 발굴이나 사업을 체계적으로 기획·집행해 성과를 내는 역량
- 네트워크 역량: 다양한 주체나 조직과의 교류·협력의 구축 여부(정도)
- 문제해결 역량: 대내·외 환경변화나 문제에 직면해 이에 대처할 수 있는 역량

7-1. 서울시민사회가 가지는 가장 취약한 역량은 무엇이라고 생각하십니까?

① 인적역량 ② 재정역량 ③ 정책역량
④ 네트워크 역량 ⑤ 문제해결 역량 ⑥ 취약한 역량 없음

II. 서울시민사회의 미래와 활성화 방안

◈ 다음은 서울시민사회의 미래와 활성화 방안에 대한 질문입니다.

8. 귀하가 보시기에 다음 시정(민선 8기)의 서울시민사회에 어떠한 변화가 있을 것으로 예상하십니까?

① 별다른 변화가 없을 것으로 예상한다 ② 양적으로만 확대될 것이다
③ 양적 성장과 함께 질적 발전이 전개될 것이다
④ 과거와 다른 혁신적 주체들이 출현·성장할 것이다
⑤ 시민사회가 시정 운영에 더욱 적극적으로 참여·협력할 것이다
⑥ 시민사회와 행정의 상호 배타(제)적 관계가 더 강화될 것이다
⑦ 잘 모르겠다 ⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

9. 귀하는 향후 서울시(행정)과 시민사회의 관계가 어떠해야 한다고 생각하십니까?

① 대폭 개선되어야 한다 ② 일부 개선되어야 한다
③ 현재와 같은 관계를 유지하는 것이 바람직하다 ④ 잘 모르겠다

9-1. (9번의 ①과 ②번 응답자만) 어떤 점이 우선적으로 개선되어야 한다고 보십니까? (2개 선택)

① 시민사회에 더 많은 행정 및 재정 권한 이양
② 행정과 시민사회의 신뢰와 동반자 관계의 강화
③ 행정과 시민사회 간 정책의 공동생산 기회와 노력 확대
④ 시민사회의 책임성·투명성 강화
⑤ 시민사회의 독립성·자율성 존중과 이를 위한 제도적 기반 조성
⑥ 시민사회 주도의 공론화 및 숙의 활성화 지원
⑦ 시민사회 역량 강화를 위한 행정의 제도적 지원
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

10. 귀하는 아래의 역할 중 서울시민사회가 수행해야 할 우선적인 역할이 무엇이라고 생각하십니까?? (2가지 선택)

① 행정에 대한 감시와 비판 ② 이해당사자의 이익 대변
③ 사회적 약자·취약계층의 보호·대변 ④ 시민들의 자원봉사 활동 유도·지원
⑤ 주요 시책·사업의 실행과정에 참여(위탁·보조사업 등)
⑥ 시책의 공동계획 수립 주체 ⑦ 공익적·사회적가치 실현 추구
⑧ 새로운 사회의제의 발굴·제안
⑨ 주요 의제 및 정책의 공론화·숙의 절차(제도)의 선도
⑩ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

11. 서울시 소재 시민사회단체나 활동가들이 직면하고 있는 주된 애로요인이 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 조직 전체의 미래 불확실이나 불안정성 ② 활동에 필요한 전문성 부족
③ 활동에 필요한 정보와 지식 부족 ④ 활동에 필요한 공간 및 시설 부족
⑤ 단체(조직) 운영에 필요한 재정적 여건 부족
⑥ 다른 단체나 활동가와 교류·협력의 어려움
⑦ 활동 과정에서 경험하는 불공정성
⑧ 공공정책(사업)에 참여할 수 있는 충분한 기회 부족
⑨ 행정의 고압적·권위적 인식과 태도 ⑩ 행정 주체의 불합리한 계약 절차
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)
⑫ 잘 모르겠다

12. 서울시민사회의 지속적인 발전을 제약하는 주된 요인이 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 시민사회단체의 사회적 영향력 부족 ② 사회변화에 대한 시민사회 단체의 부적응
③ 일반시민의 적극적 관심과 참여 저조 ④ 시민사회단체의 전문성이나 역량 부족
⑤ 시민사회단체의 활동가 부족 및 신진인력 충원 애로
⑥ 시민사회단체의 재정적 자립기반 부족
⑦ 시민사회단체 및 활동가에 대한 합리적 보상체계 부재
⑧ 시민사회 활동을 위한 공간 및 지원시설 부족
⑨ 시민사회단체들의 상호 연계·협력 부족
⑩ 시민사회 활성화를 뒷받침하는 법·제도적 기반 미흡
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

13. 귀하는 향후 서울시민사회가 활성화되기 위해 우선적으로 필요한 요소가 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

① 시민사회주체의 사회변화에 대한 유연한 적응
② 시민사회단체 설립에 대한 지원 확대 ③ 시민사회주체들의 역량 강화
④ 시민사회단체의 재정적 자립기반 강화 ⑤ 후원 및 기부 제도의 개선 및 활성화

서울연구원 The Seoul Institute

⑥ 시민사회단체의 전문성 증진　　⑦ 시민사회 내부 민주적 거버넌스 확립
⑧ 활동가에 대한 적정한 보상체계 확립　　⑨ 시민사회단체를 위한 공유 공간 및 시설
⑩ 시민사회가 주도하는 공론장의 활성화 및 다양화
⑪ 다른 주체(행정, 기업 등)와의 네트워크 형성
⑫ 서울시의 공공사업·시책에의 참여기회 확대
⑬ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

Ⅲ. 주요 정책 및 제도 분야별 진단과 개선방향

◈ 14번~19번은 시정 프로세스 분야와 관련된 질문입니다

14. 귀하가 주로 관여하고 있거나(했거나) 관심을 가지고 있는 정책분야는 무엇입니까? (모두 선택)

① 마을공동체　② 주거재생　③ 지역사회복지
④ 사회적경제　⑤ 녹색에너지　⑥ 청년지원
⑦ 생활안전　⑧ 베이비부머 지원　⑨ 다문화 지원
⑩ 일자리/노동　⑪ 생태·환경　⑫ 교통
⑬ 문화예술/여가　⑭ 교육　⑮ 여성
⑯ 공원/녹지　⑰ 건강/의료　⑱ 자원봉사
⑲ 인권·평등　⑳ NGO/NPO지원
㉑ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

14-1. 귀하는 서울시의 정책(사업) 추진과정에 주로 어떻게 참여하고(한 적이) 있습니까?

① 거의 참여할 기회가 없(었)다
② 의제를 발굴·제안하는 단계에서의 참여
③ 정책(사업)을 기획(계획)하는 단계에 제한적으로 참여
④ 정책(사업)을 기획(계획)하는 단계에 주도적 참여
⑤ 정책(사업)의 기획(계획)에 더해 예산편성까지 실질적 참여
⑥ 정책(사업)의 기획(계획)과 함께 실행단계의 참여
⑦ 정책(사업)의 실행단계에 주로 참여
⑧ 정책(사업)을 평가하는 단계에 주로 참여
⑨ 정책과정의 모든 단계에 참여

15. 귀하가 보시기에 해당 분야의 주요 시책이나 사업들은 주로 어떻게 추진되고 있습니까? (2가지 선택)

① 행정의 주도하에 독자적으로 기획·실행
② 민간(또는 시민사회)이 제안한 정책들을 행정이 수용하여 추진

서울연구원 The Seoul Institute

③ 행정의 주도하에 기획(계획)한 정책들을 민간이 단순 실행(위탁, 공모 등)
④ 행정과 민간이 공동으로 기획(계획)하되 실행은 행정 주도
⑤ 행정과 민간이 공동으로 기획(계획)·실행
⑥ 민간 주도로 기획·실행하는 정책에 대해 행정이 재정 지원(예, 민간보조 등)
⑦ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

16. 귀하는 민간주체(시민사회단체 포함)의 시정참여가 정책의 성과에 어떤 영향을 준다고 보십니까?

① 전혀 도움이 안된다 ② 도움이 안된다 ③ 보통이다
④ 도움이 된다 ⑤ 매우 도움이 된다 ⑥ 잘 모르겠다

17. 그러면, 민간주체의 시정참여는 어떤 방식이 바람직하다고 보십니까?

① 의제를 발굴하고 제안하는 수준에서만 참여
② 주로 정책(사업)을 기획(계획)하는 단계까지 참여
③ 주로 정책(사업)을 기획(계획)하고 예산을 편성하는 단계까지 참여
④ 정책(사업)의 기획(계획)과 예산편성에 더해 실행과정에도 참여
⑤ 주로 정책(사업)을 실행하는 단계에만 참여
⑥ 정책(사업)을 평가하는 단계에 주로 참여
⑦ 정책(사업)의 실행단계를 제외한 모든 과정에 참여
⑧ 정책(사업)을 추진하는 모든 과정에의 참여

18. 귀하가 보시기에 정책의 성과 창출을 위해 민간주체(시민사회 단체 포함)의 적극적 참여가 우선 필요한 분야는 무엇입니까? (3가지 선택)

① 마을공동체 ② 주거재생 ③ 지역사회복지
④ 사회적경제 ⑤ 녹색에너지 ⑥ 청년지원
⑦ 생활안전 ⑧ 베이비부머 지원 ⑨ 다문화 지원
⑩ 일자리/노동 ⑪ 생태·환경 ⑫ 교통
⑬ 문화예술/여가 ⑭ 교육 ⑮ 여성
⑯ 공원/녹지 ⑰ 건강/의료 ⑱ 자원봉사
⑲ 인권·평등 ⑳ NGO/NPO지원
㉑ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

19. 귀하는 민간주체의 시정참여를 활성화하는데 효과적인 방안이 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

① 담당공무원의 열린 마음과 행정문화 촉진
② 시민사회 활성화를 선도하는 법률(조례) 제정
③ 예산편성 과정의 대외 개방성 확대

서울연구원 The Seoul Institute

④ 정책에 관한 공론화·숙의 절차의 확대 및 활성화
⑤ 시정 운영에 관한 충분한 정보 제공
⑥ 시정 참여나 자원봉사에 대한 적절한 보상체계 마련
⑦ 민간위탁사업 등 민간지원 확대 및 제도개선
⑧ 다양한 위원회 설치·운영의 활성화
⑨ 민간의 참여와 협력을 촉진하는 시정평가체계 확립
⑩ 시정의 모니터링이나 평가과정에 민간의 참여 유도
⑪ 시민사회의 재정적 자립기반 강화
⑫ 시민사회 주체들의 역량 강화 ⑬ 중간지원조직의 설치 확대·활성화
⑭ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

◈ 20번~23번은 자원봉사 분야와 관련된 질문입니다.

20. 귀하는 현재 서울시의 자원봉사활동의 양적인 측면(예, 봉사자 및 봉사시간)에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 과거에 비해 축소되었다 ② 변화가 없다
③ 과거에 비해 확대되었다 ④ 잘 모르겠다

21. 귀하는 현재 서울시의 자원봉사활동의 질적인 측면(예, 봉사내용)에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 과거에 비해 낮아졌다 ② 변화가 없다
③ 과거에 비해 높아졌다 ④ 잘 모르겠다

21-1. (20번 ③번 or 21번 ③ 응답자만) 서울시의 자원봉사활동의 변화가 있다면 주로 어떤 변화라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 자원봉사의 개념의 다변화/확대(예, 온라인봉사, 실비봉사 등)
② 자원봉사의 영역의 다변화/확대(예, 시민사회, 사회적경제 등)
③ 지시나 규정에 따른 봉사활동에서 시민의 자발적인 봉사활동으로 변화
④ 우애·자선형 자원봉사에서 사회적가치 지향형 자원봉사로 다변화
⑤ 복지서비스 중심에서 사회문제 해결 중심의 활동으로 구조 전환
⑥ 자원봉사에 참여하는 구성원들의 질적 변화
⑦ 자원봉사 관련 조직의 형태나 운영방식의 변화
⑧ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

22. 귀하가 보시기에 시민들의 자원봉사활동에서 개선이 시급한 우선적 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 기관 중심의 일방적인 자원봉사 활동
② 자발성이 아닌 의무적 사회봉사 중심의 활동
③ 협소한 성격의 봉사활동 영역(예, 복지영역)과 내용(예, 단순노동형 봉사활동)
④ 자원봉사 활성화를 위한 적절한 보상체계 부족
⑤ 시간 중심의 획일화된 자원봉사 인증체계
⑥ 양적성과 중심의 사업 평가
⑦ 중간지원조직(자원봉사센터 등)의 역할과 위상 재정립
⑧ 자원봉사 환경의 변화에 부합하는 제도적 지원체계 부족
⑨ 기타 (※ 구체적으로 술_____)

23. 귀하는 시민들의 자원봉사 활동을 활성화하려면 어떤 정책이 필요하다고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 자원봉사에 대한 인식 제고와 문화 촉진
② 자원봉사 개념과 영역의 확대
③ 자원봉사에 대한 합리적인 보상 및 인센티브 체계 구축
④ 시민(주민)들의 자원봉사활동 참여기회 확대
⑤ 자원봉사 관련 다른 분야와의 교류 및 연계 활성화
⑥ 중간지원조직(자원봉사센터)의 역할 재정립과 기구 확대
⑦ 자원봉사 활동의 외연 확대와 제도적 기반 조성
⑧ 자원봉사 분야 우수인력 발굴 및 육성
⑨ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

◈ 24번~26번은 민간보조사업(지방보조금 제도) 분야와 관련된 질문입니다.

24. 귀하는 현재 서울시 민간보조사업(지방보조금 제도)을 어떻게 생각하십니까?

24-1. 전체적으로 민간보조사업(보조금)의 규모는 적정하다고 보십니까?

① 매우 적정하다　② 다소 적정하다　③ 보통이다
④ 대폭 축소할 필요가 있다　⑤ 대폭 확대할 필요가 있다
⑥ 잘 모르겠다

24-2. 민간보조사업 제도의 관리운영체계나 지원절차 등은 적절하다고 보십니까?

① 매우 적절하다　② 다소 적절하다　③ 보통이다
④ 다소 부적절하다　⑤ 매우 부적절하다　⑥ 잘 모르겠다

The Seoul Institute

25. 귀하가 보시기에 서울시 민간보조사업에서 개선이 시급한 우선적 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 대상자 선정기준과 절차의 불합리성 ② 보조사업 지원규모의 미흡
③ 민간위탁사업과 차별성 부족 ④ 사업참여 주체에 대한 과도한 관리·감독
⑤ 행정주체들의 시혜적 인식과 태도 ⑥ 적절한 사업평가체계의 부족
⑦ 민간주체들의 성과 달성에 대한 책임성 부족
⑧ 보조금 운영에 관한 투명성 부족과 방만한 운용
⑨ 민간보조금의 통합적 관리운영체계 미비
⑩ 인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재 ⑪ 복잡하고 과도한 행정처리
⑫ 단년도 사업 위주의 사업추진체계
⑬ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

26. 귀하는 향후 민간보조사업 제도에서 어떤 방향이 중점 고려되어야 한다고 보십니까? (2가지 선택)

① 대상사업 및 대상주체 선정을 위한 합리적 기준과 절차 마련
② 상호 신뢰와 협력에 기초한 제도적 틀 확립
③ 참여하는 민간주체의 운영 자율성 및 재량권 강화
④ 민간보조사업에 대한 적정 평가체계의 마련
⑤ 인건비 운영 기준의 합리적 개선
⑥ 사업참여 주체에 대한 관리·감독 강화
⑦ 사업운영과정에서 회계 투명성 강화
⑧ 다년도 사업에 기초한 정책추진체계 도입·확대
⑨ 민간보조사업의 별도 중간지원기구 설치·운영
⑩ 민간위탁제도와의 통합적 관리·운영체계 확립
⑪ 행정처리 및 사업운영 절차의 간소화
⑫ 민간의 자율과 창의에 기초한 혁신적 민간보조사업 모델 도입
⑬ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

◈ 27번~29번은 민간위탁제도 분야와 관련된 질문입니다.

27. 귀하께서는 서울시 민간위탁제도에 대해 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

① 제도가 지속적으로 발전하는 과정 ② 큰 문제없이 원만하게 운영
③ 행정사무의 민간위탁이 다소 남발 ④ 위·수탁자 간 갑을관계가 지배적
⑤ 수탁기관의 운영방식(체계)이 전반적으로 비효율
⑥ 민간위탁 대상사무가 전반적으로 부적절
⑦ 운영상의 문제는 없으나 정책의 효과나 성과가 다소 저조
⑧ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

서울연구원 Seoul Institute

28. 귀하가 보시기에 현행 서울시 민간위탁제도에서 <u>개선이 시급한</u> 것은 무엇이라 생각하십니까? (3가지 선택)

① 민간위탁 대상사무 선정체계의 불합리성
② 수탁자(기관)를 하청조직, 대행기관 정도로 인식하는 갑을관계
③ 수탁적격자 선정과정의 불투명·불공정
④ 일방적이고 불합리한 민간위탁 평가체계
⑤ 위탁사무 담당 부서의 사업목표와 방향의 불명확
⑥ 민간위탁 예산 및 회계 운영을 둘러싼 불합리성
⑦ 수탁기관의 경영자율성 부족 ⑧ 효율과 실적 위주의 사업추진체계
⑨ 수탁기관 운영에 관한 투명성 강화 노력 부족
⑩ 수탁기관 운영과정에 주민참여 미흡 ⑪ 수탁기관의 부정·비리의 근절
⑫ 수탁기관의 전문성 및 역량 부족
⑬ 인력운용에서의 수탁기관의 재량권 부족
⑭ 수탁기관 종사자의 고용 불안정
⑮ 우수인력 운용을 위한 합리적 인건비 기준 결여
⑯ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

29. 귀하는 향후 서울시 민간위탁제도의 운영에서 <u>어떤 방향이 중점 고려되어야</u> 한다고 보십니까? (2가지 선택)

① 사회적가치 기반 사무 확대를 고려한 반영한 민간위탁제 재정립
② 민간위탁 평가체계의 합리적 개선
③ 정책환경의 변화를 고려한 혁신적인 민간위탁제 모델 도입
④ 위탁자·수탁자 간 신뢰와 동반자 관계 구축
⑤ 불합리한 제도적 절차나 기준(예산이나 인사 관련 규정 등) 재정비
⑥ 수탁기관에 대한 보다 엄격하고 체계적인 관리·감독
⑦ 수탁기관에 대한 감시와 제재 강화
⑧ 수탁기관의 경영자율성(기획, 예산, 인사 등) 강화
⑨ 수탁적격자 선정과정의 공정성·투명성 강화
⑩ 수탁기관의 재정적 자립기반 강화
⑪ 수탁사업 실행과정에 주민참여 확대
⑫ 수탁기관 운영에 대한 개방성·투명성 강화
⑬ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

◈ 30번~32번은 시정에 참여하는 민간주체(비영리조직 포함)의 책임성 분야에 관한 질문입니다.

30. 귀하는 시정에 참여하는 민간주체들의 책임성에 있어 가장 중요한 것은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

① 참여하는 사업의 목표 및 성과 달성 책임
② 참여하는 사업에 대한 투명한 운영과 회계처리
③ 참여하는 사업에 대한 공정한 업무 수행
④ 행정과의 계약이나 약속에 대한 책임있는 이행
⑤ 사업추진 시 각종 부정·비리 방지와 처벌
⑥ 공익과 사회적가치를 지향하는 활동 및 사업 이행
⑦ 법과 원칙에 따른 업무 수행
⑧ 도덕적·윤리적 가치의 지향 및 이행
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

31. 귀하는 시정에 참여하고 있는 민간주체들의 책임성 정도가 어떠하다고 생각하십니까?

① 책임성이 매우 강하다 ② 책임성이 다소 강하다 ③ 보통이다
④ 책임성이 다소 약하다 ⑤ 책임성이 매우 약하다

32. 귀하가 보시기에 시정에 참여하는 민간주체들의 책임성을 더욱 강화시키기 위한 효과적 방안은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 비영리조직의 활동과정에 일반시민의 참여 확대
② 사업추진과정에서 회계 및 재정의 투명성 강화
③ 부정·비리 등에 대한 감독과 처벌 강화
④ 민간주체 상호 간의 자율적 통제와 관리
⑤ 시정 참여를 중심으로 한 공론화 절차나 기회 확대
⑥ 제3의 관리·감독기구 설치·운영
⑦ 민간의 활동에 대한 세밀한 규정이나 규제장치 마련
⑧ 사업추진에 관한 엄정한 모니터링·평가체계 확립
⑨ 책임윤리에 관한 학습 및 교육 프로그램 적용
⑩ 행정과 민간 상호 간에 바람직한 준칙과 제도적 기준 마련
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

◈ 33번~37번은 지역사회 협치 분야와 관련된 문항입니다.

33. 귀하는 자신이 속한 지역사회에서 다음과 같은 내용의 사업에 관여해 본 경험이 있습니까? (참여해 본 사업을 모두 표시)

내용	경험 있음	경험 없음
① 재생(특히 주거재생) 사업		
② 마을공동체 육성 및 활성화 사업		
③ 지역사회 기반 사회적 경제 육성 및 활성화		
④ 지역사회복지 관련 사업(찾아가는 동사무소, 자활, 돌봄 등)		
⑤ 지역사회경제 활성화와 골목경제 보호 관련 사업		
⑥ 지역사회 내 교육환경 조성 사업		
⑦ 지역사회의 생활안전 관련 사업		
⑧ 지역사회 생태·환경관련 사업		
⑨ 지역 내 공공일자리 사업(공공근로 등)		
⑩ 마을에너지 조성 사업		
⑪ 지역사회혁신계획 수립 및 실행		
⑫ 시민협력플랫폼 운영		
⑬ 주민참여예산제 운영		
⑭ 기타 (※구체적으로 기술 _____)		

서울연구원 The Seoul Institute

34. 사업들을 추진하는데 있어서 현재 시정(서울시 본청)과 지역사회(자치구, 행정)의 관계는 어떠하다고 생각하십니까?

지역사회는 자치구, 근린 단위를 중심으로 공적 사무에 관여하거나 지역문제에 관심을 가지는 주민단체, 주민 등을 모두 포괄하는 총체를 뜻합니다.

① 시정이 기획과 실행과정 모두 주도 ② 지역사회가 기획과 실행을 모두 주도
③ 기획은 시정 주도이나 실행은 지역사회 주도
④ 기획은 지역사회 주도이나 실행은 시정 주도
⑤ 잘 모르겠다 ⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

34-1. 그렇다면, 해당 시책(33번 항목)들이 지역사회에서는 주로 어떻게 추진되는 것으로 알고 계십니까?

① 행정(자치구청, 주민센터 등) 주도로 추진
② 지역사회 주민들의 적극적 참여하에 추진
③ 행정과 지역사회 주민의 상호 협력하에 추진
④ 자치구 기반 중간지원조직 주도로 추진

⑤ 지역 내 시민사회단체가 주도하여 추진
⑥ 잘 모르겠다 ⑦ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

35. 귀하는 지역사회에서 추진하는 주요 시책의 성과를 창출하는데 주된 애로요인을 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)

① 지역의 특성에 부합하는 사업추진에 필요한 자율성 부족
② 지역사회 주민들의 관심 부족 ③ 지역사회 주체들의 역량 부족
④ 추진하려는 사업의 목적과 내용 불분명 ⑤ 계획수립을 위한 구체적 매뉴얼 부재
⑥ 모니터링 및 평가체계의 미비
⑦ 주민들이 참여할 수 있는 공론화 및 숙의 절차 부족
⑧ 계획 내 세부사업들의 실행방안 부재 ⑨ 사업에 대한 홍보 부족
⑩ 사업 규모 및 기간의 부족 ⑪ 사업 추진에 필요한 권한과 자원의 이양
⑫ 사업 추진에 필요한 충분한 예산 부족 ⑬ 별다른 문제가 없다고 본다
⑭ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

36. 향후 서울시(본청)와 지역사회(자치구, 행정동)의 바람직한 관계는 어떠해야 한다고 보십니까?

① 서울시(본청)의 지역사회에 대한 관리·감독 강화
② 서울시(본청)의 지역사회에 대한 지도·컨설팅 제공 확대
③ 서울시(본청)와 지역사회 간 신뢰와 동반자 관계의 강화
④ 서울시(본청)와 지역사회 간 정책의 공동생산 노력 확대
⑤ 지역사회의 자율성 존중과 이를 위한 제도적 기반 조성
⑥ 지역사회의 자치와 분권화 노력 강화
⑦ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

37. 귀하는 향후 지역사회 협치 및 자치분권을 강화하기 위해서 어떤 방안이 우선적으로 고려되어야 한다고 보십니까? (2가지 선택)

① 정책추진과정에 주민들의 적극적 참여와 협력 ② 지역사회(주체)의 역량 강화
③ 지역사회로 시정의 권한과 재원의 대폭 이양
④ 사업에 대한 체계적 모니터링과 평가
⑤ 지역사회 주도의 체계적인 계획 수립과 예산 운용
⑥ 지역사회가 직면하는 문제의 적극적 발굴과 제안
⑦ 지역사회 기반 공론화 절차 활성화와 참여 촉진
⑧ 지역사회를 선도하는 협치제도와 기구 마련
⑨ 행정과 주민 간 상호신뢰와 협력 관계 정립
⑩ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

Ⅳ. 서울사회협약에 관한 요구 및 제언

◈ 다음은 '서울사회협약'에 대한 질문입니다.

사회협약은 사회문제 해결을 위해 정부와 시민사회 간의 사회적 대화와 사회적 정책 협의입니다. 서울시는 시민참여 행정의 실효성을 강화하고 안정적이고 지속적인 협치 기반 마련을 위해 행정-시민사회-지역사회 간 상호 신뢰를 바탕으로 서울사회협약 체결을 추진 중입니다.

38. 귀하는 서울사회협약에 대해 들어보셨거나 알고 계십니까?

① 내용에 대해 잘 알고 있다
② 제도의 취지 정도는 알고 있다
③ 들어본 적은 있다
④ 전혀 모른다

38-1. (38번의 ①, ②, ③번 응답자만) 귀하는 서울사회협약에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 매우 필요하고도 바람직한 정책이라고 본다
② 상당히 필요한 정책으로 생각한다
③ 필요하지만 별로 실효성은 없을 것이다
④ 불필요한 정책이다
⑤ 부적절한 정책이라고 본다
⑥ 잘 모르겠다

39. 서울사회협약 추진과 관련해, 귀하의 생각은 어떻습니까?

① 별로 관심이 없다
② 참여할 의사는 없으나 잘 추진되기를 기대한다
③ 기회가 주어지면 사업에 참여하고 싶다
④ 가급적 참여해, 적절한 역할로 기여하고 싶다
⑤ 반드시 참여하고 싶다

40. 귀하가 보시기에 서울사회협약을 어떤 성격으로 추진하는 것이 가장 바람직하다고 보십니까?

① 일반 시민을 대상으로 협약
② 행정-시민사회 주체 간 관계개선을 지향하는 협약
③ 근본적인 정부 혁신(행정제도 개혁)을 모색하는 협약
④ 특정한 사업(예, 미세먼지, 에너지절약 등)을 뒷받침하는 협약
⑤ 시민사회 내부의 자율협약
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

40-1. 귀하는 서울사회협약을 어떤 방식으로 추진하는 것이 바람직하다고 보십니까?

① 행정이 주도하여 추진
② 시민사회가 주도하여 추진
③ 시민사회의 공론화와 지속적인 상호협의를 거쳐 추진
④ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

41. 귀하는 서울사회협약의 성공적 추진을 위해 우선적으로 고려해야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택)

① 시민사회 내부의 공감대와 자발성 ② 행정의 적극적 관심과 협력
③ 시장의 적극적 추진 의지
④ 당사자들이 직면한 현안이나 문제에 대한 적극적 발굴 및 제안
⑤ 참여주체들의 충분한 협의와 합의 절차 ⑥ 다양한 주체들의 참여 활성화
⑦ 각 분야별 적절한 대표성 확보 ⑧ 명확하고 구체적인 사회협약 내용 구현
⑨ 협약을 적극 이행하는 추진체계 마련
⑩ 사회협약을 중재·관리하는 별도의 기구 설치·운영
⑪ 협약 불이행에 대한 사후 제재 및 규정 마련
⑫ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

42. 귀하는 서울사회협약 추진 시, 핵심 정책방향은 무엇이어야 한다고 보십니까? (3가지 선택)

① 협약의 취지를 실현하는 적정 협약 의제의 선정
② 다양한 시민사회 주체들의 참여 유도·촉진
③ 사회협약의 실효성 제고를 위한 협약이행체계
④ 사회협약 정책의 지속적인 외연 확대(분야, 주체 등)
⑤ 사회협약 추진을 위한 제도적 지원기반 마련
⑥ 협약 이행에 관한 적극적 모니터링 및 평가체계 확립
⑦ 사회협약 실천에 관한 우수 시범사례의 발굴 및 확산
⑧ 사회협약 확산을 위해 자치구 기반의 2단계 사회협약체계 추진
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

43. 귀하가 서울사회협약 체결에 필요한 협약서를 직접 작성하신다면, 어떤 내용을 우선적으로 반영하시겠습니까? (2가지 선택)

① 참여주체들이 실현하려는 공동의 목표와 실천과제
② 협약 실행에 관한 행정과 시민사회 역할과 책임
③ 시민사회 활성화와 역량 강화를 위한 참여주체들의 노력
④ 협약을 통해 실현하려는 행정과 시민사회의 적절한 관계
⑤ 협약을 이행을 위한 시장(mayor)의 책무
⑥ 협약을 통해 해결하고자 하는 행정제도 개선에 관한 사항
⑦ 협약 이행을 둘러싼 각 주체들의 책임성에 관한 규정
⑧ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

44. 서울사회협약을 통해 행정제도의 근본적 개선을 모색한다면, 귀하는 어떠한 제도를 우선적으로 고려하시겠습니까? (3가지 선택)

① 위원회제도 ② 민간보조사업(지방보조금제도)
③ 민간위탁제도 ④ 숙의·공론화 관련 제도
⑤ 참여예산제도 ⑥ 시정평가제도
⑦ 주민자치 관련 제도(예, 주민자치회 등)

⑧ 지역사회 기반 협치제도(예, 지역사회혁신계획, 자치구 협치회의 등)
⑨ 자원봉사제도 ⑩ 기부·후원제도
⑪ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

45. 귀하는 서울사회협약이 실효성을 가지려면 어떤 방안이 필요하다고 보십니까? (2가지 선택)

① 협약 추진의 제도적 절차 마련 ② 협약의 이행계획 및 지원체계 구체화
③ 이행과정의 주기적 점검 및 모니터링 ④ 협약 불이행에 대한 제재 규정 마련
⑤ 이행과정에 대한 정보 공개 ⑥ 협약 이행을 위한 지원조직 신설
⑦ 시민사회단체의 적극적 조직화
⑧ 협약 이행 여부의 시정평가에 반영
⑨ 기타 (※ 구체적으로 기술_____)

46. 서울사회협약과 관련하여 고려 또는 반영해야 한다고 보시는 의견이 있으면 작성해주시길 바랍니다

서울연구원 The Seoul Institute

Abstract

Building a Strategic Management of Seoul Compact in the 7th Mayoral Term

Byeong-Sun Jeong · Eun-Young Han

Social Compact is one main task in the 7th mayoral term as part of the innovative cooperative system. The purpose of this study was to find a rational way to effectively promote the Seoul Compact. To achieve strategic management of Seoul Compact, this study was conducted in four stages. The first stage was the preliminary stage of Social Compact by discussing the conceptual meaning of Social Compact with its background and purpose. In the second stage, the UK Compact was selected as the case of Social Compact in foreign countries. In addition, national Compact and three local Compacts were investigated. Third, this study conducted a survey on subjects directly or indirectly involved in the Seoul Metropolitan Government as a social awareness and policy demand survey for the promotion of Seoul Compact. Fourth, this study suggested policy plans for promoting the Seoul Compact. As a plan for promoting the Seoul Compact, this study proposed three plans: ① establishing a strategic promotion system of the Seoul Compact, ② deriving basic ideas and action tasks of the Seoul Compact, and ③ institutionalizing plans for strengthening the effectiveness of the Seoul Compact. Specific contents of each plan are as follows. The establishment of strategic promotion system is prepared as the organization of participating subjects, the public discussion for Concluding Seoul Compact, and the diversification plan for the spread of Seoul Compact. In the

derivation of basic ideas and action tasks of the Seoul Compact, the configuration system for the preparation of the agreement was established. Items and specific contents in the agreement were derived. Lastly, the institutionalization plan for strengthening effectiveness of Seoul Compact was composed of implementation and support system. The implementation system consisted of the following three components: establishment of action plan, monitoring system of Seoul Compact, and evaluating system of Seoul Compact. For the support system, legal institutionalization plan and organizations for implementing Seoul Compact were suggested. This study is expected to contribute to the establishment of horizontal and cooperative relations between administration and civil society for realizing citizen democracy by supporting the promotion of the Seoul Compact introduced as the main policy of municipal administration.

서울연구원
The Seoul Institute

Contents

01 Introduction

1_Background and Purpose

2_Main Contents and Research Methods

02 Theoretical Discussion of Social Compact

1_Conceptual Discussion on Social Compact

2_Background and Purpose of Seoul Compact

3_Main Status and Conditions of Seoul Metropolitan Government in the 7^{th} mayoral term

03 International Case Study of Social Compact : Compact in UK

1_Compact Overview

2_Realization of National Compact

3_Cases of Local Compact

4_Summary and Implications

04 Survey

1_Survey Overview

2_Analyzing Findings

3_Summary and Implications

05 Realization of Seoul Compact

1_Building of Strategic Promoting System of Seoul Compact

2_Development of the Basic Initiative and Practical Tasks of Seoul Compact

3_Seeking Strategies for Enhancing Effectiveness of Seoul Compact

서울연구원 The Seoul Institute

민선 7기 서울사회협약 추진 위한 전략적 방안

서울연 2019-PR-26

발행인 서왕진

발행일 2020년 1월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-486-7 93320 14,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.