

# 지역사회가 주도하고 주민이 선도하는 지속가능한 지역 협치체계 마련 시급

## 서울시 지역사회 민관협치정책, 많은 성과 불구하고 다양한 도전과제 노정

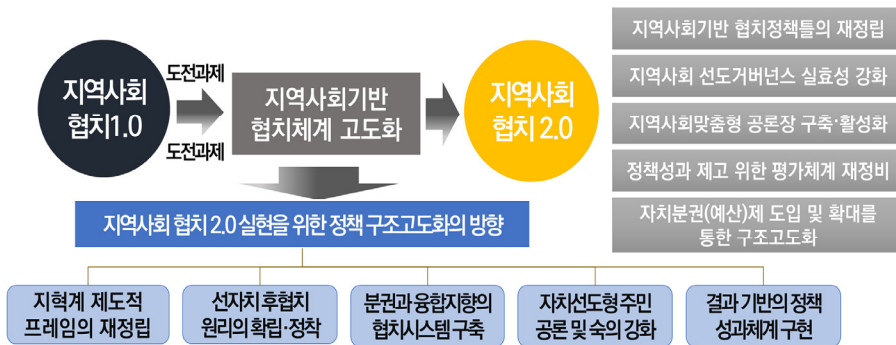
민선 6기 협치시정의 주요 정책의 하나인 ‘지역사회 협치기반 구축사업’은 민선 7기 시정에서도 적극 추진되고 있다. 민선 7기 서울시는 ‘지역사회 협치기반 지원체계 구축’을 주요 추진과제로 설정하였으며, 이러한 과정으로 25개 자치구에 협치회의를 설치하고, 지역사회혁신계획, 시민협력플랫폼 사업 같은 다양한 협치정책(사업)을 도입·운영하고 있다. 서울시가 추진한 협치기반 조성 및 협치정책은 다양한 성과를 창출하였다. 지역사회 내 시민사회단체와 주민이 행정·정책에 참여할 수 있는 기회가 늘어났으며 이 과정에서 민주적 의사결정과정도 강화되었고, 이들의 구정 참여로 행정과 민간의 긍정적 파트너십이 형성되었다. 하지만 시간이 흐르면서 다양한 도전과제가 출현·확대되고 있는 실정이다. 이러한 도전과제는 단순히 제도 운영상의 제약을 넘어 궁극적으로 제도의 민관협치 제도의 지속가능성과 실효성에 영향을 주고 있다. 이에 민주시정을 실현하기 위한 시정·구정 환경의 변화와 더불어 현재의 지역사회 기반 협치체계를 내실화·고도화해야 할 필요성이 제기되고 있다. 무엇보다도 자치구별 협치구정을 선도하는 추진체계와 지역사회혁신계획 등의 민관협치 관련 계획 간 관계의 합리적 재정비가 강하게 요구되고 있다. 또한 민관협치 정책의 성과를 거두려면 사업평가체계를 개선할 필요가 있다. 이러한 상황에서 지역사회 기반 협치체계를 진단하고 이를 고도화할 수 있는 전략적 방안을 모색하는 것은 앞으로 민주시정의 성공적 안착을 위해 중요할 것이다.

## 지역 시민사회·주민 “이슈발굴·참여절차 제도화, 참여인센티브 등 필요”

관련 설문조사에 참여한 지역사회 민관협치 관련 정책당사자들은 민관협치와 주민의 구정 참여가 활성화되었다고 인식하는 것으로 조사되었지만, 지역시민사회와 주민의 구정 참여 기회와 방법에 여전히 한계가 남아있는 것으로 나타났다. 협치회의, 지역사회혁신계획 등 지역사회 기반 협치정책의 구성·운영에 주민 참여가 저조한 것으로 확인됐다. 특히, 지역사회 기반 공론장의 의의와 제도적 중요성을 앞으로 지역사회 기반 협치체계 고도화를 위한 핵심 정책방향으로 손꼽았다. 시민사회단체와 주민이 지역사회 이슈를 발굴하고 해결하는 전 과정에 자유롭게 참여할 수 있도록 절차를 제도화하고, 이들의 참여를 유도할 수 있는 인센티브 등의 마련이 필요한 것으로 밝혀졌다. 이외에도 지역사회 협치체계 고도화를 위한 다양한 정책 수요가 파악되었다.

## 민선 7기 지역사회기반 협치체계 고도화 실현하는 5가지 전략 도출

지역사회 기반 협치 관련 제도와 정책의 운영실태 분석과 정책당사자 대상 정책수요 조사 등을 바탕으로 지역사회협치 2.0으로의 정책고도화를 모색하는 방안을 도출하였다. ‘지역사회가 주도하고 주민이 선도하는 지속가능한 지역협치’를 지역사회 협치 2.0의 정책비전으로 하고, 이를 위한 5대 정책방향을 설정하였다. 5대 정책방향은 지역사회혁신계획 제도적 틀의 재정립, 선 자치 후 협치 원리의 확립과 정착, 자치선도형 주민 공론과 숙의의 활성화, 자치실현을 위한 분권과 융합형 협치시스템 구축, 결과에 기반을 둔 정책성과체계 기반 조성이다. 그리고 이러한 정책방향을 고려해 지역사회 협치정책을 고도화하는 5가지 차원의 전략적 방안을 설정하였다.



## 전략 1: 지역사회기반의 협치정책들 종합적으로 재정립

현재 지역사회 기반 협치정책은 자치구별로 수립하는 「지역사회혁신계획」을 중심으로 다원화된 정책구조를 형성하고 있다. 지역사회혁신계획은 지역문제 해결, 주민참여의 적극화, 기존 정책 간 연계와 융합 촉진 등을 목적으로 도입되었다. 도입 이후 지속성 확보를 목적으로 '자치구 참여예산제(현재 구단위계획형)' 사업과 결합하였고, '지역사회 문제해결형 협치전략사업'이 추가되었으며, 자치구 '민관협치 활성화 기본계획', '주민자치계획'이 수립되는 등 협치 관련 환경이 변화하고 있다. 이러한 과정에서 지역사회혁신계획의 자립 기반과 당초 정책의 정체성이나 구조가 크게 약화된 실정이다. 따라서 제도적 여건과 현안을 고려해 지역사회 기반 정책 틀을 종합적으로 재정립하는 것이 지역사회 기반 협치체계의 구조고도화를 위한 첫 시작이라 할 수 있다. 협치 관련 제도와 사업을 대상으로 정책 틀을 재정립할 목적으로 지역사회 협치 관련 주요 정책 간 관계 재정립, 정책의 지속가능성을 확보하는 자립적 재정기반 확충, 정책의 실효성을 강화하는 사업 추진체계 재정비 등 3가지 제도개선 방안을 제시하였다.

## 전략 2: 지역사회 거버넌스 협치선도기구의 실효성 강화

민선 7기 시정에 지역사회 기반 협치정책이 확대되고 정책의 추진체계가 다변화되는 가운데 지역별로 관련 조직의 위상이나 역할이 차별화되는 양상이 전개되고 있다. 협치회의 또는 협치추진단의 역할이나 위상이 제대로 정립되지 못한 자치구가 다수 존재하고 있으며, 이들 조직의 구성과 운영에 여러 가지 불합리성이 나타나고 있다. 앞으로 협치체계를 고도화하려면 협치회의의 운영을 활성화할 수 있는 혁신적 모델을 모색할 필요가 있다. 또한 협치추진단은 규정 내 위상이 낮고 민간인력의 고용안정성이 취약한 경우가 많아 개선이 요구되고 있다. 이러한 여건을 고려해 협치선도기구의 실효성을 강화하기 위한 재정비 전략을 제안하였다. 첫째, 현재 자치구 단위 협치 전반을 선도하는 기구인 자치구별 협치회의의 체계적인 재정비와 운영 활성화 방안 모색이다. 둘째, 다른 선도적 지원기구에 해당하는 협치추진단도 운영체계의 질적 개선을 모색해야 한다. 셋째, 지역사회 협치 관련 조직 간 연대와 조정·협의 절차를 강화할 수 있도록 수직적·수평적 차원의 협의체를 구성·운영한다.

### 전략 3: 지역사회 맞춤형 주민공론장 구축, 운영 활성화

지역사회 문제를 해결하는 참여형 전략계획인 지역사회혁신계획은 지역사회 주민의 적극적 관심과 참여가 정책 추진의 중요한 여건이다. 지역사회 시민사회단체와 주민의 관심과 참여는 지역사회혁신계획뿐만 아니라 협치 관련 정책(사업)의 추진에도 중요하며, 이들의 구정 참여의 효과성도 입증되고 있다. 하지만 지역사회 내 다양한 주체가 행정의 계획수립·실행의 전 과정에 참여할 수 있는 기회와 절차는 매우 제한적이다. 주민참여 기회를 확대하고, 협치정책의 성격이나 자치구의 여건을 고려해 적절한 공론·숙의절차를 마련해야 한다. 특히, 지역시민사회가 선도하여 지역 내 다양한 문제나 이슈를 발굴하고, 이를 다양한 지점에서 (공식적 또는 비공식적으로) 활발하게 논의할 수 있는 공론장 체계 구축이 필요하다. 지역사회 협치체계의 일부로 지역사회 차원에 부합하는 공론장을 구축하기 위해 3가지 제도적 방안을 제시하였다. 지역사회 숙의민주주의를 선도하는 거버넌스 구축, 지역사회혁신계획 내 주민숙의 프로세스의 제도화 모색, 그리고 지역사회혁신계획 수립을 위한 지역 기반 공론장 기반 조성이 포함된다.

### 전략 4: 자치분권예산제 도입·확대 기반으로 구조고도화

협치관련 정책이 확대되는 가운데 새로운 사업이나 제도가 도입되는 과정에서 다원화된 정책구조가 형성되었다. 이에 따라 정책의 혼선이나 불합리성이 형성되거나 추진 여건이 미비한 지역에서는 정책이 형식화되는 경향도 나타났다. 정책여건의 변화는 정책의 지속가능성이나 실효성에 중대한 도전을 제기하는 과제로 볼 수 있다. 정책의 지속가능성을 실현하고 실효성을 높이려면 중장기적으로 더 근본적인 구조고도화 전략이 요구된다. 지역사회에서 실행되는 정책(사업)을 지역 스스로 기획하고 책임 있는 실행을 가능하게 하는 정책구조가 중요하다. 특히, 계획 수립 과정에서 예산 운영에 관한 실질적인 권한을 해당 지역에 부여하는 분권화 노력이 선행되어야 한다. 지역사회 특성에 적합한 협치정책의 수립·실행을 목적으로 예산 운영 권한을 부여하는 방안으로 자치분권예산제가 핵심내용인 구조고도화 전략을 모색하였다. 자치분권예산제 도입·확대 방안은 관련 계획 간 관계 재정립에 기초한 지역사회혁신계획 수립체계 재정비, 시민숙의예산제에 기반을 둔 자치분권예산제 도입·운영, 자치와 분권의 원리를

실현하는 예산운영 프로세스 확립 등이 있다.

## 전략 5: 정책성과 향상 위해 협치정책 평가체계 재정비

지역사회 기반 협치정책과 관련하여 정책의 여건 변화 속에 제한적이거나 평가제도가 도입·운영 중이다. 그러나 이 평가제도에 여러 가지 불합리성이 드러나고 있다. 정량적인 성과기반 평가로 협치정책의 취지나 내용에 부합하지 못하여 협치정책의 성과를 내는 데 어려움이 존재한다. 지역사회혁신계획은 구단위계획형과 연계·통합되는 과정에서 관리운영 체계가 이원화되었다. 평가관리 주체가 서로 달라 평가결과가 상호 공유 또는 연계되지 않고, 일관되고 통합적인 평가가 이루어지지 못하고 있다. 이에 현재의 불합리성을 개선하고 더 통합적·포용적이며, 실효성을 가질 수 있는 평가제도를 구축하였다. 지역사회 기반 협치정책 평가제도 구축을 위한 3가지 방향을 설정하였다. 첫째, 지역의 제도적 기반, 사업의 과정과 결과 등을 다면 평가하는 균형적 평가 체계로의 전환을 모색한다. 둘째, 평가 결과로 다양한 기능(제도적 효과)을 창출할 수 있도록 평가제도를 정립한다. 셋째, 단순히 평가의 실행에 그치지 않고 평가결과를 적극 활용해 평가의 실효성을 강화한다. 이러한 3가지 방향하에 협치정책 평가체계 재정비를 위한 제도화 방안으로 자기주도형 평가계획에 기초한 쌍방향적 평가제도 도입·운영, 결과 기반(result-based) 균형성과평가체계 구축, 개방적 참여를 촉진하는 참여형 평가절차의 정립을 제안하였다.