

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 질적 발전을 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 필수적이다. 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 제도 혁신’, ‘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, 민관 공동추진기구인 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 설치운영하고 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.

