

민관협치를 바탕으로 한 시민정치: 서울시 사례를 중심으로

라미경*

본 연구의 목적은 서울시의 민관협치 사례를 중심으로 거버넌스 실태를 체계적으로 진단하고 민관협치를 바탕으로 한 시민정치 역할을 탐색해 보는데 있다. 한국 민주화 이후 민주주의 공고화 단계에서 중요시되는 민관협치의 발전방향을 모색하고 이를 바탕으로 실질적인 시민민주주의 성장을 도모하고자 한다.

시민의 정치참여 확대는 자연스럽게 지역사회의 문제를 해결하는 주체자로 역할을 하게 되었다. 민주주의의 성공여부는 대체로 시민의 요구에 대한 체제의 대응 과정 및 대응성과 관련하여 시민성을 갖는 시민이 어느 정도나 참여하는지에 의해 가능하다. 시민정치가 성공하기 위해서는 민관협력의 정치, 즉 민관협치가 중요하다. 또한 성공적인 민관협치를 위해서는 적극적인 시민참여가 중요하다. 결국 시민정치와 민관협치는 매우 밀접한 관계를 갖고 있는 것이다.

이에 서울시에서 시행하고 있는 참여예산제, 원전하나 줄이기, 마을공동체 등의 정책을 중심으로 민관협치의 내용을 분석하고 문제점과 대안을 모색해 보았다. 결국 민관협치가 공동의 행동 양식으로 뿌리내릴 수 있도록 공무원의 역량과 시민의 역량을 제고시켜야 하고 이들이 함께하는 교육프로그램과 다양한 협력네트워크를 구축해야 할 것이다. 또한 민관협치를 활성화시키기 위해서는 민주주의와 공동선에 대한 사회적 공유, 정보와 자원의 제공과 책임 성찰의 공유, 거버넌스 리더 또는 사회 혁신가의 발굴과 양성 등 인적자원의 수준향상, 거버넌스의 제도화를 통한 지속적인 확보 등이 필요하다.

Ⅰ 주제어 Ⅰ

민관협치, 시민정치, 시민민주주의, 시민참여

* 순천향대

I. 서론

2016년 11월 ‘참여에서 권한으로’라는 주제를 갖고 ‘협치서울 시민대회’가 개최되었다. 이번 행사는 서울시가 진행하고 있는 협치행정 프로세스라고 할 수 있으며 협치 1.0이 협치친화적 정책의 등장과 협치적 방식의 확대였다면 협치2.0에서는 제도적 기반을 마련하고 공공과 민간 간 상호 합의된 준거 틀과 행동규약을 정립하는 것이다. 또한 시정 중심의 협치구조에서 탈피하여 지역사회 단위를 중심으로 한 협치 시스템을 활성화하고 더 많은 자율성과 자원을 지역사회로 이양함으로써 지역사회를 중심으로 문제해결 역량을 강화하는 것이다. 협치 2.0은 시민의 참여와 권한을 강화하고 창의와 자율성이 살아날 수 있도록 행정제도를 개선하는 공공주도형 협치에서 시민주도형 협치로 바꾸는 것이다.

민선 5기 이후 서울시는 다양한 민관협치를 전개해오고 있다. 과거의 공공과 서울 시정의 중심은 압축성장, 정부주도, 성장패러다임, 개발 중심으로 진행되었다. 물론 조순시장 이래 서울시 협치는 행정주도-시민사회 후원, 시민사회주도-행정후원, 시민사회주도-기업후원 등 다양한 방식이 도입되기도 하였다. 그러나 뉴노멀 시대에 들어선 상황에서 공공의 힘만으로는 사회문제를 해결할 수 없는 시대가 되었고 이전부터 추진해 왔던 ‘간헐적 협치’는 행정의 일방적 협치로 시민들의 지지를 얻기에는 다소 부족함이 있었다. 즉 다양한 가치와 복잡한 이해관계를 가진 시민들로 구성된 대도시 서울은 정책 패러다임 전환을 적극 수용할 수밖에 없는 상황이다. 시민의 요구에 반응하지 못하는 공공에 대한 시민들의 불만과 저항이 늘어나고, 복잡한 이해관계의 충돌로 인한 집단 간 경쟁과 갈등이 증가하고, 새로운 정책수요 등은 모두 서울시의 거버넌스 패러다임으로서 이행이 불가피함을 지적하는 부분이다.

극히 제한적인 행정서비스 또는 하향적 시민참여는 주권자로서의 기

능보다는 한 조직의 구성원으로 소극적이며 동원된 자원의 한계에 직면하게 된다. 이에 서울시는 시의 주요 정책에서 기존의 정책추진체계에 비해 보다 다양한 주체들이 위원회 등을 통해 시정전반에 참여하고 정책추진과정에 관여하고 있다. 참여예산제, 원전하나 줄이기, 마을공동체 등 다양한 정책들이 시민참여와 민관협력 기반의 거버넌스 정책원리에 입각해 새롭게 추진되었다. 그러나 거버넌스를 뒷받침하기 위한 각종 제도들이 형식화되거나 시간이 흐르면서 공공과 민간간 거버넌스를 바라보고 이해하는 데 있어 상호 인식의 격차가 발생하기도 하였다.

한국 사회에서 1987년 이후 시민운동, 시민단체, 거버넌스, 시민사회가 우리의 일상 대화의 주요한 핵심어가 됐을 정도로 ‘시민’과 ‘정치참여’는 떼려야 뗄 수 없을 정도로 우리의 생활 속에 깊숙이 들어와 있다. 시민의 정치참여 확대는 자연스럽게 지역사회의 문제를 해결하는 주체자로 역할을 하게 되었다. 민주주의의 성공여부는 대체로 시민의 요구에 대한 체제의 대응과정 및 대응성과 관련하여 시민성을 갖는 시민이 어느 정도나 참여하는지에 의해 가늠된다. 시민정치가 성공하기 위해서는 민관협력의 정치, 즉 민관협치가 중요하다(김의영, 2015: 41-42). 성공적인 민관협치를 위해서는 적극적인 시민(active citizenship) 참여가 중요하다.¹⁾

따라서 본 연구의 목적은 서울시의 민관협치 사례를 중심으로 거버넌스 실태를 체계적으로 진단하고 민관협치를 바탕으로 한 시민정치 역

1) OECD는 성공적인 민관협치를 위한 10계명으로 ① 리더십의 민관협치에 대한 결단(정치인의 인식변화), ② 시민의 정보취득, 정책상담, 참여권한을 인정(민관협치 주관 부서의 독립화), ③ 민관협치의 목표와 한계를 초기에 분명히 정하고(지나친 기대감 피하기), ④ 정책상담과 참여는 정책형성 초기부터(가능한 일찍 시간표 작성), ⑤ 공평한 참여기회 보장(기준제시), ⑥ 재정적, 인적, 기술적 지원보장(민관협치가치 우선 순위), ⑦ 정책조정 및 조율(조정기능 강화, 네트워크확대, 혁신), ⑧ 정치적 책무(책임과 업무), ⑨ 평가: 민관협치(시민 참여적 평가, 적절한 평가방식), ⑩ 적극적인 시민(시민교육에 투자, 시민사회역량강화) 등을 제시하고 있다.

할을 탐색해보고자 한다. 민주주의 공고화 단계에서 중요시되는 민관협치의 발전방향을 모색하고 이를 바탕으로 실질적인 시민민주주의 성장을 도모하고자 한다.

II. 민관협치와 시민정치의 개념적 논의

1. 민관협치란

거버넌스의 개념, 범위, 수준, 이슈 등 거버넌스의 정의과정에서 자주 목격되는 핵심적 의미들은 각기 관리, 정책, 체계와 같이 상이한 차원을 대변하는 것으로 보인다. 이때 체계를 관리와 정책을 포괄하는 일반적 의미로 규정할 때 거버넌스는 관리와 정책이 모두 포함된 광의의 개념과 한 가지만 대표하는 협의의 개념으로 구분해 사용하는 것이 바람직하다(라미경, 2009: 93).

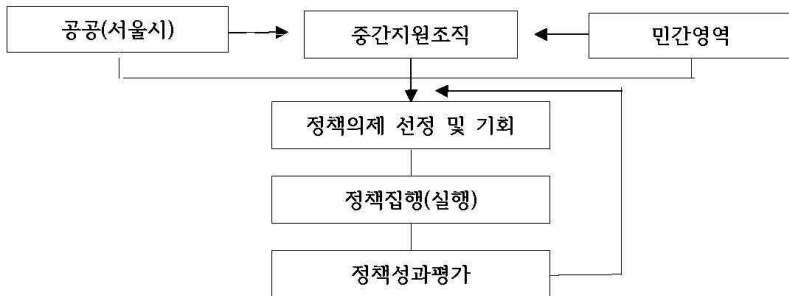
거버넌스는 사전적 의미로 '통제나 권위를 적용 대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 방식이나 규제체제'를 의미한다. 이렇게 보면 거버넌스란 일반적으로 '통치하는 방식'이나 '지배구조'를 의미하는 것으로 위계적 거버넌스로부터 네트워크 거버넌스에 이르기까지 다양한 방식 내지 구조가 존재한다. 이 가운데 네트워크 거버넌스는 관련 주체들간 느슨한 연계와 협력에 기반을 둔 거버넌스를 의미한다.

공공영역과 민간영역 그리고 시민사회영역 등 다양한 공공 및 민간 주체들의 참여와 협력에 기반을 둔 정책추진체계로서 거버넌스를 이해한다면 시정거버넌스는 '민관협력에 기반을 둔 정책거버넌스'를 의미한다. 거버넌스를 '민관협력에 기반을 둔 정책네트워크'로 개념화 하는 관점에 볼 때, 특정한 정책을 중심으로 작동하는 거버넌스는 네트워크에 참여하는 주체, 주체간 관계 및 프로세스, 거버넌스를 둘러싸고 있는 거

버넌스 환경 등이 핵심 구성요소이다.

따라서 본 연구에서 사용할 거버넌스 개념은 현대 대의민주주의의 약점을 보완하는 새로운 정책 결정 방식으로서의 거버넌스에 대한 이론적 논의로 전개(Pierre 2000, 3)하고 서울시의 시정거버넌스 민관협치로 정의하고자 한다. <그림 1>에서 보듯이 민관협치는 민간영역과 공공영역의 상호 이해관계의 수준이 아니라 긍정적 협력의 관계망 형성이 우선되어야 한다. 민관협치를 구성하는 6가지 필수적인 요소로 조례, 거버넌스위원회, 행정협의회, 민간파트너, 중간지원기관, 중장기계획, 광역-기초 민관협력 시스템 구축 등이 있다.

<그림 1> 시정거버넌스 구성체계



2. 시민정치 개념

시민정치는 시민사회에서 출현하는 다양한 정치양식을 포괄한다. 시민사회에는 정당 또는 제도장치를 지지하거나 직접적으로 개입하는 정치행동에서부터 다양한 이익집단의 활동, 공공적 이슈의 시민운동, 자족적 생태공동체, 마을공동체에 이르기까지 다양한 방식의 정치행동들이 있다. 이 가운데 높은 수준의 공적 가치를 지향하는 시민운동은 시민정치의 가장 뚜렷한 양상이라고 할 수 있다. 시민운동에 초점을 맞출 때 해방 후 한국의 시민정치는 대체로 민주화운동과 민주화 이후 시민사회

운동을 포괄한다(조대엽, 2016: 40). 보다 구체적으로 민주화운동은 1960년 4월 혁명 이후 1980년대 말까지 반독재 민주화운동을 포함하여, 민주화이후 시민사회운동은 1990년대 이후 시민사회의 다양한 생활정치운동을 포함한다.

시민정치에 대한 용어는 시민사회, 시민참여와 더불어 비교적 자주 나오고 있으나 아직까지 시민정치에 대한 개념 정의가 명확하게 합의된 것은 없다. 시민정치는 국민에 의해 선출된 대표자에게 의사결정을 위임하거나 위임을 정당화해주는 대의정치와 정당정치를 넘어서 일상적으로 시민들의 직접적인 정치참여와 자치를 강조하며, 시민의 덕성인 정치참여를 통해 치자와 피치자의 경계를 넘어 양자를 일치시키려고 하는 자기통치의 정치를 말한다(채진원, 2016: 22).

새로운 시민정치의 한 가지 측면은 정치참여이다. 이제 시민이 경제적·정치적 결정수립 과정에 더 많이 참여하는 것이 중요한 사회적 목표가 되었다. 선거에 참여하는 것은 가장 보편화된 형태의 정치참여 방식이다. 그러나 이것인 대부분의 국가에서는 쇠퇴하고 있다. 동시에 항의, 시민행동그룹, 보이콧, 논쟁적 참여가 증가하고 있다. 시민들은 훨씬 더 적극적인 주체로 존재하며, 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 대하여 점점 더 발언권을 요구하고 있다. 새로운 시민정치 스타일은 민주주의 정치과정에 좀 더 적극적으로 참여하는 것을 반영하고 있다(Dalton, 2008).

시민정치는 시민참여가 투표와 당원 등 선거와 정당에 참여하는 ‘관습적 참여’에 그치지 않고 이것을 넘어 직접행동, NGO 활동 등 ‘비관습적 참여’까지 확대되면서 시민사회운동과 대의적 정당정치를 넘나드는 혼합적이고 융합적인 정치영역과 정치행동이라고 할 수 있다. 그것의 핵심은 이슈대응, 정책결정, 후보공천, 선거캠페인 등에서 시민단체와 정당의 상호 연계이다.

따라서 시민정치를 시민참여방식의 관점에서 ‘관습적 참여’와 ‘비관습적 참여’의 관점에서 설명할 수 있다. 시민정치를 협의로 보자면 직접 민주주의적인 이상을 추구하는 시민주도의 정책지향적인 ‘비습관적 참여’를 의미하고 광의로는 시민주도의 ‘비관습적 참여’가 중심이 되지만 종전의 대의정치와 정당정치가 해왔던 ‘관습적 참여’와 충돌하지 않고 ‘관습적 참여’를 더욱 성숙된 방식으로 활성화시키면서 양자가 서로 부합성을 가지고 융복합되는 정치양식이라 볼 수 있다.

3. 민관협치에서 시민참여의 유형

민관협치에서 시민들의 정치참여란 무엇인가. 구체적으로 살펴보면, 시민참여는 시민들이 ‘공적 책임감’을 지니고 자신들이 속한 공동체나 지자체, 국가 차원의 활동에 스스로 참여하는 활동을 말한다(Kidd, 2011). 바버는(Barber, 1984) “단지 자신의 대표자를 선출하거나 위임을 정당화해주는 절차적 참여를 넘어서 자신의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정책결정 과정에 참여하는 활동으로 그 참여는 타인과 함께 하는 시민적 덕성이자 협력적인 행동”을 말한다. 샤체터(Schacheter, 1997)는 “시민들이 공공부분의 정책결정에 영향을 미치는 신중한 행동”이라 정의하고 있다. 달톤(Dalton, 2008)은 “시민주도의 정책지향적 형태의 활동”이라고 정의한다. 결국 학자들마다 다소 차이는 있지만 시민참여가 민주주의의 핵심이고 민주주의가 시민의 동의에 의해 작동되는 시스템이라는 데는 이의가 없고 시민의 참여방식에 대해서는 다양한 의견이 있다.

〈그림 2〉 민관협치 단계별 시민참여



출처: 정병순(2015), p. 8.

민관협치 하에서 시민정치는 다양한 시민참여의 방식으로 나타나고 〈그림 2〉와 같이 단계별 시민참여의 유형으로 설명할 수 있다. 여기에서는 선거와 정당에 참여하는 ‘관습적 참여’를 넘어 시민주도의 다양한 ‘비관습적 참여’유형을 볼 수 있다. 능동적 참여와 수동적 참여, 정부의 통제와 시민의 통제, 제도적 참여와 비제도적 참여 등으로 나누어 볼 수 있다.

즉, 주민 의견수렴 및 협의를 위해 주민설명회, 공청회, 설문조사, 지역사회 이슈나 문제를 해결하기 위해 다양한 주체들이 토론하는 정책토론회, 타운홀 미팅, 1000인의 원탁회의, 지역의 예산편성 및 지출의 모든 과정을 주민에게 개방하고 의사결정의 권한을 지역민에게 직접 행사하도록 하는 주민참여예산제 등이다. 서울시 시정거버넌스에서 1단계는 단순 정보제공 수준에 그치는 반면, 5단계는 시민에게 권한을 부여하는 적극적인 참여를 유도하고 이를 위해 시민참여방식을 개선하고 기존 정보공개제를 대폭 개선하였다.

본 연구에서는 정병순의 민간협치 단계별 시민정치를 바탕으로 서울시에서 진행되었던 사례를 네 가지 즉, 주체로서의 시민정치, 정치과정에서 정책결정자로서의 시민정치, 정치문화 형성자로서의 시민정치, 권한과 책임으로서의 시민정치로 나누어 분석하고자 한다.

Ⅲ. 서울시 민관협치 사례

1. 주민참여예산제

주민참여예산제는 예산편성 및 지출의 모든 과정을 주민에게 개방하고 의사결정의 권한을 주민이 직접 행사하도록 보장하는 제도이다. 이전에는 예산 편성권에 대해 자치단체장과 집행부가 폐쇄적이고 독점적으로 행사했으나 주민참여예산제에서는 주민의 요구와 의견을 사전에 반영하고 그에 따른 사업예산의 우선순위 등의 결정 권한을 주민에게 직접 부여하는 것이다. 이전에는 예산 편성권에 대해 자치단체장과 집행부가 폐쇄적이고 독점적으로 행사했으나 주민참여예산제에서는 주민의 요구와 의견을 사전에 반영하고 그에 따른 사업예산의 우선순위 등의 결정권한을 주민에게 직접 부여하였다.

2011년 지방재정법 개정에 따라 주민참여예산제도 실시가 의무화되었으며, 중앙정부 차원에서 조례안이 제시되어 전국적으로 확산되었다. 이에 서울시 주민참여예산제는 워크숍과 공청회를 개최하여 조례안 합의를 도출하여 2012년 운영 조례가 제정, 공포되면서 2013년부터 본격화되었다.

‘서울특별시 주민참여예산제 운영 조례안’ 제정 과정을 살펴보면 그간 진보신당 서울시당은 서울주민참여예산네트워크와 함께, 제대로된 광역정부 차원의 참여예산제도 수립을 위해 함께 노력해 왔고한 차례의 토론회와 4차례의 행정협의, 6차례의 기획단회의가 있었다. 그런 차원에서 서울시의회에 상정된 주민참여예산조례안은 참여예산의 범위를 전체 예산으로 특정한 조항(제6조)과 참여예산위원회 총회에 시장 참가를 의무화한 것(제5조3항)은 형식화되어 있는 기존의 참여예산제도를 넘어설 수 있는 의지를 엿볼 수 있는 중요한 진전이다.

참여예산제는 브라질 포르투알레그리에서 주민들이 직접 예산편성

과정에 참여하는 모델로 등장해 “정부의 예산편성 권한을 주민과 공유해 주민의 의사와 의견을 반영하는 것으로 주민자차 이념을 제정 분야에서 구현하는 참여 민주주의 실현의 주요 수단으로 평가된다(김의영, 2015).

시 참여예산제를 살펴보면 참여예산에 배정된 예산은 500억 원으로 각 자치구 지역회의(자치구 참여예산위원회)와 시민이 직접 시에 제안한 사업을 분과위 검토와 총회를 통해 결정한다. 2014년의 경우 4월 7일부터 5월 9일까지 한 달여 동안 1,460개 7,560억 원의 사업 제안이 접수되었고, 이후 6월 5일까지 지역회의별로 예비 심사를 거친 사업 889개를 선정했다. 지역회의에서는 60억 원을 상한선으로 사업 우선순위를 정해 총회에 제출할 수 있도록 하고 분과위 심사를 거쳐 총회에 상정하는 사업 560개를 선정했다.

특히, 2014년부터는 참여예산위원회 외에 구별 100명씩 2,500명 규모의 시민 참여단을 추가로 구성해 일반 시민들의 의견을 보다 적극적으로 반영하기 시작했다. 7월 25일에서 26일 ‘참여예산한마당’을 열어 주민참여예산위원과 시민참여단이 참여해 최종적으로 352건, 500억 원 규모의 사업을 선정해 2015년 서울시 예산에 반영했다. 2015년에는 2,740건, 4조 251억 원 규모의 사업이 제안되어 지난해보다 사업 제안 건수 및 사업비가 크게 증가했다.

서울시는 전체 서울시민을 대상으로 주민참여예산위원을 모집하는데, 163명 공모에 976명이 신청해 6:1이 넘는 경쟁률을 보여 서울시민들의 높은 관심을 보여 주었다. 또한 보다 적극적으로 예산 만들기에 참여할 수 있도록 예산학교를 운영하고, 예산위원과 시, 구청 공무원, 시의원이 참여하는 참여예산포럼을 개최해 지난해 운영을 평가하고 향후 대안을 제시할 수 있는 장을 만들어 참여예산제를 뒷받침하고 있다. 주민참여예산위원회는 분과위원회(8개), 분과위원회 업무조정, 분과별 참

여 예산 심의결정사항을 정리하는 운영위원회, 지원협의회로 구성되어 있다. 주민참여예산위원회는 시민, 자치구민, 시민단체로 구성되며 제안사업의 심의, 조정, 결정 역할을 수행했다.

이렇게 시행되었던 서울시 주민참여예산제는 다음 몇 가지 문제점이 제기 되었다(정병순, 2015).

첫째, 극히 제한적으로 운용되는 주민참여예산제로 인한 구조적 한계를 갖고 있었다. 서울시 주민참여예산제는 서울시 전체 예산의 0.2% 내에서만 참여예산이 작동되고 나머지 99.8%의 예산에 대해서는 기존대로 행정에서 편성하고 있다.

둘째, 주민참여예산을 확보하기 위한 자치군간 경쟁 심화에 따른 비효율이 존재한다는 것이다. 2015년 들어 500억 원 중 2/3에 해당하는 375억 원 규모에 대해서는 2개 이상 자치구에서 추진 가능한 사업에 편성토록 하고, 나머지 1/3 가량인 125억 원에 대해서는 각 자치구당 5억 원 실링을 두기로 하고 있으나, 실제 운영에 있어서 시 사업과 자치구 사업의 신청제한이 없어 상호 차별성이 부재한 만큼 자치군간 경쟁 심화를 해소하기에는 한계가 존재한다.

셋째, 주민참여예산제 운영의 모니터링 시스템의 미흡, 연 1회에 불과한 경직적인 공모사업 운영체계 등 주민참여예산제 운영을 둘러싼 불합리성이 있다.

2. 원전하나 줄이기

원전하나 줄이기 정책은 에너지 수요 감축과 신재생에너지 생산을 위해 서울시에서 시민과 함께 수립한 에너지 종합정책이다. 시민과 함께 에너지를 절약하고 태양광 등 친환경에너지 생산을 확대하여 원자력 발전소 1기가 생산하는 만큼의 에너지를 대체해 하는 것을 목표로 한 것이다. 이를 통해 지속적으로 증가하는 에너지 소비와 이로 인한 에너

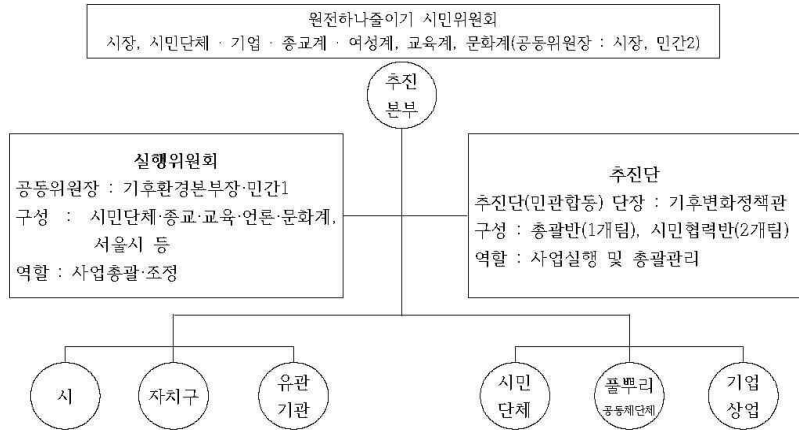
지 공급 불안에 선제적으로 대응하고 서울시의 에너지 자립도를 높이고자 한 것이다.

원전하나 줄이기 정책에 있어 시민, 기관 등 다양한 참여주체로 직접 참여와 협력적 거버넌스가 사업 이행추진의 중요한 작동원리도 작용하였다. 에너지 소비 감소와 친환경에너지 생산에 있어 시민, 기업, 공공기관, 단체 등 서울시 내 다양한 에너지 소비주체들의 적극적 참여가 필수불가결한 것이었다. 시민 등 다양한 참여주체의 자발적 참여와 실천을 이끌어내기 위해 이들이 정책 기획 단계부터 관여하고 거버넌스를 형성하는 것이 매우 중요했다.

서울시는 원전하나 줄이기 종합대책을 2012년 4월 수립하여 에너지 절약, 효율화 및 신재생에너지 생산 확대를 통해 200만 TOE 에너지 절감을 달성하는 성과를 보였다. 서울시는 앞으로 전력 자립율을 2020년까지 20%로 끌어올리는 것을 목표로 한 원전하나 줄이기 2단계 정책을 2014년부터 추진하고 있다.

〈그림 3〉에 나타나듯이 원전하나 줄이기 정책의 핵심주체인 원전하나 줄이기 시민위원회를 중심으로 거버넌스 체계를 구축하여 정책 및 사업을 실행하고 있다. 원전하나줄이기 시민위원회는 시민단체, 기업, 종교계 등을 중심으로 구성하며 시·자치구·유관기관, 시민단체, 풀뿌리단체, 상공인과 협력적 네트워크를 구축하였다. 원전하나줄이기 시민위원회 추진본부는 원전하나 줄이기 계획 전반에 관여하는 실행위원회와 이를 실행하는 추진단으로 구성하였다. 실행위원회는 에너지 생산, 에너지 절약, 에너지 효율화, 시민소통 등 4개 분과로 구성하며, 시민단체, 종교·교육·언론·문화계 전문가가 참여한다. 추진단은 서울시 기후환경본부 원전하나 총괄팀을 중심으로 구성하며 실제 원전하나줄이기 사업실행을 총괄하고 있다.

〈그림 3〉 원전하나 줄이기 시민위원회 거버넌스 체계



출처: 원전하나 줄이기 홈페이지 <http://energy.seoul.go.kr/seoul/index.jsp> (검색일: 2016. 12. 1)

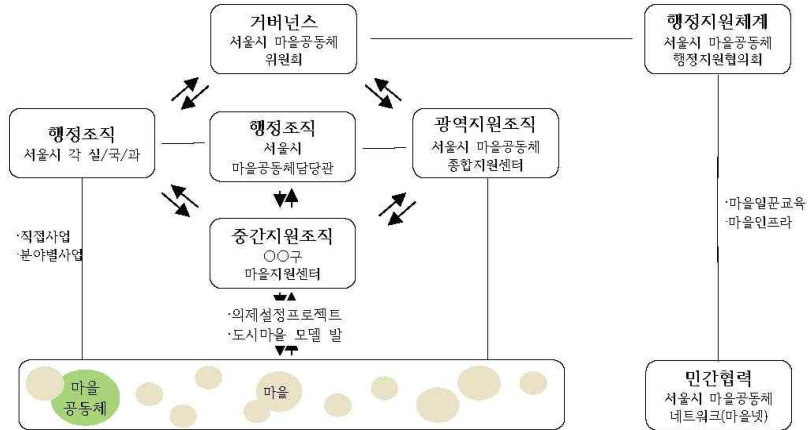
3. 마을공동체

마을공동체의 사례는 성북마을공동체이다. 마을공동체 정책의 기본 취지는 급속한 도시화로 사라진 사람들 신뢰를 회복하고 주민간의 긴밀한 관계형성을 통해 주민공동체를 형성하는 것이다. 주민 삶의 질 향상과 가치관의 변화로 주민들이 점차 자신의 문제로서 도시와 마을의 문제를 받아들이고 해결하려는 움직임이 대두되면서 주민의 필요에 따라 지역의 인적·물적 자원을 활용하여 주민이 직접 계획하여 공동체를 만드는 마을관리운영 거버넌스가 등장하게 되었다.

마을공동체 내에서 마을카페, 공동육아, 마을생협, 마을은행, 마을축제 등을 통해 마을의 복지, 일자리, 문화가 자생적으로 이루어지므로 지역주민 참여와 이를 통한 지역 내 관계회복과 신뢰형성은 마을공동체 정책 추진의 핵심요소 작동하며 거버넌스 구축이 정책추진의 성과와도 직결되어 있다. 뿐만 아니라 시정 및 지역사회 단위 거버넌스가 기반을 갖춘 가운데 지역사회 주체들로 구성된 마을 거버넌스도 비교적 안정적

으로 형성되어 있다.

〈그림 4〉 서울 마을공동체 거버넌스 운영체계



출처: 정병순(2015), p. 30.

〈그림 4〉에 나타나듯이 서울시 마을공동체담당관이 마을공동체 정책을 총괄하는 가운데 중간지원기구인 마을공동체 종합 지원센터를 통해 지역사회로 사업이 실행되는 구조이다. 서울시 마을공동체담당관은 마을공동체 관련 정책과 사업을 총괄하며, 사업계획 수립과 예산지원 및 평가를 담당한다. 마을공동체 종합 지원센터는 마을 공동체 관련 사업 계획 수립과 실행을 수행하며 자치구 내 마을지원센터 지원 기능을 담당한다. 자치구 마을지원센터는 실제 마을 단위 현장주체로서 마을 의 제설정과 모델 발굴을 담당하며 마을기업 등 지역사회주체들이 사업에 참여한다. 더 나아가 서울시 마을공동체종합지원센터는 대학과 지역 사회연계 수업지원 프로그램을 통해 지원하기도 했다(이태동, 2016: 134).

성북마을공동체의 경우, 사회적 협동조합인 '함께살이성북'이 성북마을 사회적 경제지원 센터를 위탁 운영하며 사업을 추진하고 있다. 성북

구는 사회경제 분야의 선도적 정책을 추진하며 마을공동체와 사회적 경제 지원체계를 통합하여 ‘성북마을·사회적경제지원센터’를 설립했다. 기존 공공 주도의 중간지원기구 운영방식과 달리 사회적경제 주체가 직접지원센터를 운영하며 마을공동체 관련 사업의 기획 및 집행기능을 담당했다.

마을 단위에서는 마을 중심으로 사업이 발굴·수립되는 사업추진 프로세스가 존재한다. 즉 마을활동가 및 주민 모임 등을 중심으로 마을회의 실시→의제 논의 및 결정→사업신청→현장답사 및 심사→사업계획 수립→사업실행의 절차를 통해 마을 사업을 추진한다. 마을 사업의 추진을 위해 다양한 지역주민들로 구성된 주민협의회를 설치, 운영하며 주민협의회 내에 운영위원회를 설치하여 실무 역할을 수행한다. 그러나 주민협의체 운영이 일부 마을활동가 및 관심 있는 지역주민에 국한한 참여가 이루어지면서 대표성 문제가 발생하는 경우도 있다.

마을공동체 사업의 추진에 있어 지역주민 중심의 계획수립 및 실행이 이루어지고 있으나 이를 적극 선도하고 참여할 수 있는 주체가 부족하고 그 역량도 아직은 크게 미흡한 수준이다. 일부 마을의 경우 마을사업 경험으로 인해 높은 주민참여율을 보이고 있으나 대부분의 마을에서 주민참여는 주민협의회 정도에 불과하다. 즉 지역사회 내 다양한 주체들이 참여할 수 있는 참여채널이 부족하다.

IV. 민관협치에서의 시민정치 역할

1. 주체로서의 시민정치

서울시 민관협치 과정에서 살펴보았듯이 최근 몇 십 년 새 시민단체, 사회운동, 여타 사회적 결사체들이 폭발적으로 증가하면서 시민들은 이

러한 집단을 통해 자신의 관심과 활동을 특수한 정책관심사에 집중하게 되며, 그러한 집단들은 여론을 조직하고 동원하는 새로운 이익대표 방식이 되었다. 공익집단들의 증가 또는 정당 기존의 대의민주주의 정치과정에 도전을 가하며 결과적으로 새로운 정치의 한 축을 형성하게 된다. 즉 민관협치에서 주체로서의 시민정치의 모습을 보이고 있는 것이다.

서울시 사례 주민참여예산제, 원전하나 줄이기, 마을공동체 사업에서 보았듯이 일상생활의 민주성과 시민성의 근간은 커뮤니티이며, 커뮤니티 네트워크 구조의 확산을 통하여 시민은 주체로 참여하는 것이다. 시민과의 협치를 원하는 것이라면 주요 부문별 시민사회단체 차원을 넘어서 일반 시민의 생활세계로 들어가는 것이 필요하다.

서울시 주민참여예산제는 워크숍과 주민참여예산 정책공청회를 개최하여 조례안 합의를 도출하여 2012년 운영 조례가 제정, 공포되면서 2013년부터 본격화되었다. 또한 시행정부의 정보공개범위를 확대하고(제12조), 자치구청장의 의지 부족으로 참여예산제가 도입되지 않은 지역의 시민들이 차별받지 않도록 지역회의를 두도록 한 점(제3장) 역시 높이 평가한다. 무엇보다, 주민의 범위에 초·중·고교육법의 학교에 재학 중인 자 즉, 학생들의 참여를 보장한 점(제2조4호)과 서울시의 중기지방계획과 대규모 투자사업에 대한 의견제시권을 보장한 점(제20조1호)은 자칫 단해년도 예산편성에만 함몰될 수 있는 기존의 참여예산제도에 서울시의 미래비전을 담을 수 있도록 한 획기적인 조항이다.

시민사회가 가장 활발하면서도 사회의 긍정적 변화를 이끌어 온 것은 다양한 시민단체들과 시민들의 공익활동이라고 할 수 있다. 2장에서 설명했듯이 민관협치를 구성하는 6가지 필수적인 요소로 조례, 거버너스 위원회, 행정협의회, 민간파트너, 중간지원기관, 중장기계획, 광역-기초 민관협력 시스템 구축 등이었고 서울시 사례에서 확인할 수 있었다.

그러나 문제는 주체로서의 시민정치에서 '시민' 범주는 어디까지인

가, 정부나 시장처럼 권한과 책임을 가지고 공공의 가치와 문제를 다룰 수 있는 대등한 주체자로서 시민정치는 가능한가이다.

서구민주주의에서는 역사적으로 ‘민족’으로부터 ‘공중’으로 그리고 공중으로부터 ‘대중’으로 그 중점이 옮겨갔다. 시민은 공동체가 요구하는 정치적 책임을 자각한 공적존재이면서 동시에 개인의 욕망과 자유를 중시하는 사적 존재라는 이중적 정체성을 가진 존재다(최연식, 임유진, 2016: 41). 그런데 문제는 이중적 정체성을 가진 시민개념이 현실에서는 여러 가지 문제점을 야기할 수도 있다는 것이다.

시민사회에서 시민은 다른 말로서는 ‘공중(the public)’으로 불리는데 시민사회는 다른 말로 ‘공중의 공동체’라고 표현할 수 있을 것이다(Mill, 1959). 공중은 공공성을 자각하고 있으며, 그들에 의해서 형성되는 의견이 바로 ‘여론’이다. 공중이란 것은 단 하나의 실체가 아니다. 어떤 나라의 공중도 수많은 개인들로 구성되어 있으며 그 각각은 특유의 세계관을 지니고 있으며 정치와 관련해서는 시민의 역할에 대한 관점을 지니고 있다. 공중의 구성원들은 일부는 자유주의적이며 일부는 보수적이며 다른 일부는 온건적이다. 그들은 사회주의자이거나 반동주의자 혹은 공산주의자일 수 있으며 이들 어느 것도 아닐 수도 있다. 그들은 시국 정치토론의 현안이슈에 대해 각양각색의 의견을 가지고 있다. 그렇기 때문에 이슈는 성격상 논쟁적이고 정치적 결정을 필요로 한다(Dalton, 2008).

공중은 공화주의적 덕성을 함유하는데, 공화주의적 덕성(virtue)이란 개인이 자신의 개인적 혹은 계급적 이익 위에 전체 공동체의 선을 두도록 하는 능력을 말한다. 적극적인 시민만이 이러한 덕성을 실행할 수 있다고 공화주의자들은 주장한다(Ball & Dagger, 2004).

밀(Mill), 로크(Locke), 토크빌(Tocqueville)을 비롯하여 많은 이론가가 이러한 공중의 특질을 성공적인 민주주의 시스템에 요구되는 중요한

요소로 보았다. 이론가들은 대부분 시민들이 정치시스템을 지지해야 하며 다원주의, 자유스러운 표현, 소수자의 권리와 같은 민주주의적 이상들에 대한 깊은 신념을 공유해야 한다고 주장한다. 만약 그렇지 않다면 미혹되었거나 부도덕한 엘리트가 정보를 결여하고 세련되지 못한 유권자들을 조종할 수가 있을 것이기 때문이다. 공중은 반드시 민주주의가 생존하기 위한 시민적 귀감이 되어야 한다는 것이다.

결국 공화주의적 덕성을 함유한 공중이 주체적으로 정치과정에 참여하지 않는다면 민주주의는 정당성과 그것의 견인력 양자를 모두 상실할 것이다. 즉 공화주의적 덕성의 결함은 민주주의 정치과정을 손상시킨다는 것이다. 사회의 목표는 공적토론, 심의, 관여를 통해 정의되고 수행되어야 하므로 시민들이 적극적이어야 한다. 따라서 시민역량 강화, 민주주의 안정, 그리고 높은 수준의 시민참여문화를 형성하기 위해서는 지속적이고 상시적인 시민정치교육이 필요하다(장선화, 2014: 274). 아울러 일상적인 시민의 삶과 사회질서의 주체로서 시민정치교육이 필요한 시점이다.

2. 정치과정에서 정책결정자로서의 시민정치

일반적으로 정치과정은 개인이나 집단이 정부의 정책결정과 집행에 영향력을 행사하기 위하여 상호작용하는 모든 활동 전개과정을 의미한다. 또한 정치를 통치기구 내의 권력의 차원으로 국한시키지 않고 사회 전반에 확대된 현상으로 해석하게 되었다는 점에서 정치과정을 ‘권력의 사회적 동태’에 관한 고찰, 또는 ‘사회의사의 정치화 과정’, ‘정책결정에 관련된 모든 사회 집단의 경합과정’이라고도 해석할 수 있다(Gross, 1980: 225). 정치과정에는 종적과정과 횡적과정이 있는데 종적과정은 또 사회 저변에 있는 개인이 국가의 최종 정책 결정으로 이어지는 투입과정(input)과 최종 정책이 국민에게 전달되는 산출과정(output)으로

나눌 수 있다. 이러한 투입기능과 산출기능이 반복될 때 순환과정(feedback)은 체계적으로 설명될 수 있다.

우선, 서울시 민관협치 사례 중 하나인 원전하나 줄이기 사업을 분석해 보면 다음과 같다. 구체적으로 원전하나 줄이기 사업은 시민참여채널을 통해 정책의제 선정 및 기획단계, 정책집행(실행)단계, 정책성과평가단계까지 진행했다. 구체적인 의제가 결정되고 이행되면서 작은 성과들이 도출되고 환류되며 민관협치의 수준은 높아지는 것이다. 정책의제 선정단계에서 서울시는 에너지 소비주체들의 적극참여가 필수적이라는 판단하에 시민과 함께 정책의제를 선택했다. 서울시는 에너지 소비 감소와 친환경에너지 생산에 있어 시민, 기업, 공공기관, 단체 등 다양한 참여주체의 자발적 참여와 실천을 이끌어 내기 위해 정책기획 단계부터 관여하고 거버넌스를 형성하였다. 정책집행(실행) 단계에서는 원전하나 줄이기 시민위원회를 구성하고 시, 자치구, 유관기관, 시민단체, 풀뿌리단체, 상공인과 협력적 네트워크를 구축하여 집행해 나갔다. 추진단은 서울시 기후환경본부 총괄팀을 중심으로 실제 원전하나 줄이기 사업실행을 총괄했다. 정책 성과와 평가단계에서는 '12년 4월 수립한 종합대책을 점검하고 평가한 결과 에너지 절약, 효율화 및 신재생에너지 생산 확대를 통해 200만 TOE 에너지 절감을 달성했다. 이를 바탕으로 서울시는 전력 자립률을 2020년까지 20% 끌어올리는 것을 목표로 한 원전하나 줄이기 2단계 정책을 '에너지 살림도시, 서울'이란 제목 하에 추진하고 있다.

결국 이 과정에서 서울시는 시민과 함께 깨끗한 에너지를 생산하고 절약하며 효율을 높이는 등 성공적인 민관협치를 이루어냈다. 더 나아가 이 사업은 에너지 외부 의존도를 낮추고 에너지 책임도시로 전환하고 에너지 자립과정을 통해 에너지 산업과 일자리 확대로까지 파급효과가 나타났다.

두 번째, 마을공동체 사업은 마을 단위에서는 마을 중심으로 사업이 발굴·수립되는 사업추진 프로세스가 존재한다. 즉 마을활동가 및 주민 모임 등을 중심으로 마을회의 실시→의제 논의 및 결정→사업신청→현장답사 및 심사→사업계획수립→사업실행의 절차를 통해 마을 사업을 추진한다. 마을 사업의 추진을 위해 다양한 지역주민들로 구성된 주민 협의회를 설치, 운영하며 주민협의회 내에 운영위원회를 설치하여 실무 역할을 수행한다. 이와 같이 각 지역의 정치과정에서 정책결정자로서의 역할을 한다.

그러나 서울시 시정거버넌스의 민관협치를 분석해 볼 수 있는 사례에서 정책이나 사업 추진시 중요한 가치인 민간주체의 역할과 권한에 대해서는 부정적 인식이 상대적으로 크게 나타나고 있다(정병순, 2015). 이는 아직도 시민을 들러리 시키는 민관협력 제도, 정책을 추진함에 있어 민간에 충분한 정보가 제공되지 못하는 정보의 격차, 정책집행의 권한과 책임의 불균형 등을 원인으로 판단해 볼 수 있다.

탈근대의 특징 중 하나는 개인의 정치 참여가 확대되었고 공공의 장에서 개인의 결정권 확대에 대한 욕구가 증가했다는 것이다. 새로운 시민정치의 한 가지 측면은 정치참여이다. 이제 시민이 경제적·정치적 결정수립 과정에 더 많이 참여하는 것이 중요한 사회적 목표가 되었다.

결국 정책결정기구의 총체와 각종 사회, 정치적 세력 간의 상호작용 속에서 다양한 형태의 종적, 횡적 과정이 생성된다. 이 모든 것이 정치 과정에 포함되는 것이다. 정치과정에서 집단현상이 중요한 비중을 차지하는데 그 이유는 집단 구성원의 의사를 정책결정과정에 반영시키는 기능을 소유하고 있기 때문이다. 이러한 현대적 집단의 기능을 가장 효과적으로 수행하는 집단이 정당이나 시민단체 혹은 적극적 시민이다.

현대의 적극적 시민들이 정치과정에 더욱 활동적으로 참여하고 있다는 증거를 볼 수 있다. 그들은 엘리트에 도전하는 활동에 더 많은 가능

성이 있으며, 이슈 및 기타 정책범주들에 적극적으로 투표하고 자신이 뽑은 그들의 대표에게 더욱더 많은 것을 요구하고 있다. 시민이 경제적, 정치적 결정수립 과정에 더 많이 참여하는 것이 중요한 사회적 목표가 되었다. 선거에 참여하는 것은 가장 보편화된 형태의 정치참여 방식이다. 그러나 이것은 대부분의 국가에서 쇠퇴하고 있다. 동시에 항의시위, 시민행동그룹(citizen action group), 보이콧, 논쟁적 참여가 증가하고 있다. 시민들은 훨씬 더 적극적인 주체로 존재하며, 자신의 삶에 영향을 미치는 결정에 대해 점점 더 발언권을 요구할 것이다. 새로운 시민정치 스타일은 민주주의 정치과정에 좀 더 적극적으로 참여하고 있다.

3. 정치문화의 형성자로서 시민정치

정치문화는 정치체계, 정치과정, 정치형태 등에 관계가 깊은 문화의 측면을 가리키는 것이라고 볼 수 있다. 정치문화는 정치과정에 질서와 의미를 부여하며 정치체계 내의 행동을 지배하는 기본적인 전제와 규칙을 부여하는 태도(attitudes), 신조(beliefs), 그리고 심정(sentiments)의 집합(set)이다(Pye, 1968: 218). 정치문화는 국가의 역사적, 사회적, 경제적 그리고 정치적 활동의 진행과정에 의해 형성되어 왔다.

정치문화의 유형 중 참여형 정치문화는 시민적, 민주적 사회에서 보인다. 참여형 정치문화의 특성을 살펴보면 국민은 다양한 정치적 대상에 수용과 거부가 분명한 정향을 갖고 지방과 국가 정치에 영향을 미치는 참여적 정향을 갖는다. 여기에서 참여의 형태는 개인에 따라 다르게 나타나지만 정치적 참여는 촉진된다.

정치문화는 여론이나 ‘국민적 성격’과 마찬가지로 개인의 어떤 집합된 대표적인 태도나 신조이다. 비록 동일한 제도로 할지라도 이것이 서로 다른 지역에 도입되어 실시될 경우에는 그 지역의 문화적 특성의 차이에 따라서 제각기 나타난다. 즉 동일한 정치제도라도 정치문화가 다르

면 서로 다른 작용을 하게 된다. 이러한 차이는 오직 제도의 분석만으로 써는 좀처럼 해명될 수 없다. 성숙한 정치문화가 형성되어 있는 지역에서 제도 정착이 비교적 빠르고 정책의 활성화가 이루어진다는 것이다.

앞서 3장에서 설명했던 서울시 세 가지 민관협치 사례는 정치문화의 형성자로서의 시민정치를 보여주고 있다. 우선, 서울시에서 시행했던 주민참여예산제는 2012년 운영조례가 제정, 공포되면서 2013년부터 본격화되었다. 2015년에는 서울시 25개 모든 자치구가 주민참여예산제에 참여하였고 참여예산제에 대한 ‘주민 제안’ 건수는 지역구마다 차이가 나타났는데 동일한 참여예산제라도 시민들이 구보다는 시 수준의 참여를 선호하는 것으로 나타났다(김의영, 2015: 60). 특히 관악구, 구로구, 금천구, 서초구, 성동구 5개 구는 참여예산제 비율이 상대적으로 높은 편이라 민과 관 모두에서 참여예산제 활성화에 적극적인 모습을 보이고 있다. 참여형 정치문화는 국민 개개인의 정치적 정향 대상, 즉 정치체제, 투입과정, 산출과정, 정치적 행위자로서의 자아에 대하여 포지티브 반응을 보이며 높은 관심과 참여를 보이고 있다.

두 번째, 원전하나 줄이기는 시민과 함께 수립한 에너지 종합정책으로 에너지 수요감축과 신생에너지 생산을 위해 하향식(top-down) 방법이 아닌 상향식(bottom-up)으로 진행되었다. 이 정책은 에너지 소비 감소와 친환경에너지 생산에 있어 시민, 기업, 공공기관, 단체 등 서울시 내 다양한 에너지 소비주체들이 적극적으로 참여해야만 가능한 것이다. 에너지소비 주체들이 서울의 에너지를 알뜰하게 살림하겠다는 의미와 시민의 삶과 미래세대 타 지역의 주민까지도 ‘살리는’ 에너지나눔의 가치를 추구 하는 ‘시민이 살리고, 시민을 살리는 ‘에너지 정책’을 의미하기도 한다.

셋째, 마을공동체 사례는 마을공동체 내에서 마을생협, 마을은행, 마을축제, 공동육아 등을 통해 마을의 복지, 일자리 나아가 문화가 자생적

으로 이루어지는 것을 볼 수 있었다. 지역주민의 참여와 이를 통한 지역 내 관계회복과 신뢰형성은 민관협치의 핵심요소로 작동한다.

이런 정치문화가 갖는 특성을 근간으로 할 때 민관협치에서 시민정치는 참여형 정치문화를 형성하는 주체로서 역할을 한다. 정부에 대한 시민의 지향은 새로운 민주주의 역설을 나타낸다. 시민이 직접 의제를 발의하여 정책을 추진할 수 있도록 건강한 시민문화가 형성되고 이를 뒷받침할 수 있는 시민참여제도를 구축한다.

새로운 이슈가 아젠다에 편입되고 민주주의 정치과정은 더욱 포괄적인 성격이 되어가고 정부는 포괄적으로 삶의 질을 개선하였다. 시민정치는 거대 담론보다는 자기 지역의 이슈, 생활에 밀접한 문제에 관심을 갖는 문제해결형 민주주의를 지향한다. 이렇듯 민관협치에서 시민정치는 또 하나의 정치문화를 형성하고 있다.

4. 권한과 책임으로서 시민정치

권한과 책임으로서의 시민정치는 서울시의 세 가지 사례 분석 중 가장 민감한 부분이다. 주민참여예산제, 원전하나 줄이기, 마을공동체 등 민관협치에서 책임(accountability)은 환경의 복잡성을 가중시키고 파편화시킬 수도 있으며 민주적 책임의 체계를 무너뜨릴 수 있다는 것이다(Jonathan, 2001: 751-756).

권한과 책임으로서의 시민정치는 성공적인 민관협치를 위해 공공(관)과 민간 영역간의 열띤 논쟁이 가해지고 있는 지점이다. 권한과 책임은 상호의존적인가 아니면 하나에 대한 강조가 다른 하나에 대한 침해인가. 이런 질문에 대한 우리의 사고는 자유주의적 전통의 지배를 받아왔는데 이는 의심의 여지없이 서구사회에서 시민권(citizenship)을 실천하는데 그 어떤 이데올로기보다 강한 영향력을 미쳐왔다. 서울시 민관협치 사례에서 실효성 없는 시민공모제, 형식적 자문에 그치는 위원

회, 갑을관계에 머무르는 민간위탁제 등은 시민을 들러리 시키는 민관 협력제도로 시민과의 행정 협치를 가로막는 걸림돌로 작용한다(협치서울시민대회 자료집, 2016).

서울시의 정책집행에 있어서 민과 관의 권한과 책임의 불균형은 민관협치를 가로막는 걸림돌로 작용하고 있다. 시민의 개인적 권리는 개인의 권리를 인정하고 또한 권리를 가능하게 하는 사회적 제도를 만들고 유지하는 사람들 사이의 책무감에 의해 지지된다. 점점 사회가 파편화되고 효과적인 거버넌스가 어려워지고 있는데 이를 위해서는 시티즌십을 지탱하는 가치에 대한 합의가 있어야 한다. 법률적 강제는 다양한 개인들 사이에서의 시민의 자발적 책무를 강화시킨다. 시민들의 책무성을 강조함으로써 시티즌십을 수동적인 지위가 아니라 능동적인 지위로 인식케 한다. 만약 시티즌십의 내용이 민주적으로 합의된다면 모든 시민이 최선을 다하는 참여가 가장 중요한 것이 된다. 공화주의적 덕성을 함양한 시민은 부패와 타인의 결정에 대한 수동적 의존을 피하는 것이고 시민적 덕성을 이행하는 것은 자유와 권리의 중요한 안전장치이다(Foulks, 2000).

서울시에서 시행하고 있는 주민참여예산제는 서울시 예산 편성과 집행에 협치 원칙에 맞게 개선하고 시민의 자기결정권을 강화하고 있다. 주민참여예산을 혁신하여 시민의 실질적인 참여를 보장하고 자치와 분권에 기반을 둔 예산제도를 실현하며 재정협치기구를 구축하는 것이 필요하다. 그러나 극히 제한적으로 운용되는 주민참여예산제로 인한 구조적 한계를 갖고 있었다. 서울시 주민참여예산제는 서울시 전체 예산의 0.2% 내에서만 참여예산이 작동되고 나머지 99.8%의 예산에 대해서는 기존대로 행정에서 편성하고 있다. 서울시가 시민의 자기결정권을 강화하려고 시도는 하고 있지만 민관의 근본적 권한과 책임은 아직도 소원한 과제인 듯하다.

마을공동체의 경우, 성공적으로 민관협치가 작동되는 성북구는 주민 역량 강화와 마을공동체 실천을 통해 마을의 다양한 주체들이 지역사회를 중심으로 공동체 협력체계를 구축하고 있다. 그러나 성북구가 정책 사업을 주도하는 가운데 ‘성북사회적경제위원회’ 경우, 지역사회의 주체는 단순참여 또는 보조적 관계를 형성하고 있어 시민을 들러리 시키는 제도라는 비판도 받고 있다. 몇몇 지자체를 제외하곤 서울시의 예산 지원하에 지역주민들이 동원되는 방식의 다수 자치구는 여전히 권한과 책임의 문제에서 자유롭지 못하다.

결국 민주주의는 선거상의 통제가 의미를 지니기 위해서는 권력과 책임이 반드시 동일한 주체에게 있어야 한다고 가정한다. 하지만 거버넌스는 책임이 없는 주체를 국정운영에 끌어들임으로써 전통적 도식을 모호하게 만들고 있다. 따라서 협력이라는 운영원리를 핵심으로 하는 민관협치가 원활히 작동하기 위해서는 권한과 책임의 균형점을 찾아가는 노력이 전제되어야 할 것이다.

V. 결론

서울시에서 시행하고 있는 주민참여예산제, 원전하나 줄이기, 마을공동체 사업에서 민관협치의 성패는 구조의 문제보다는 제도, 정책, 전략의 중요성 더 크다는 것을 확인할 수 있었다. 시민정치의 인프라, 즉 구조의 문제에 대하여 지적하자면 일견 시민정치의 성패에 있어 각 자치구의 경제, 교육, 정보화, 복지수준 등 구조적 요인이 중요할 수 있다고 생각할 수 있다. 즉 잘살고, 많이 배우고, 평등한 곳에서 시민정치가 더 잘 될 것이라는 생각이다. 그러나 시민정치의 성패에 있어 구조의 문제보다는 제도, 정책, 전략을 어떻게 활용하느냐의 제도와 행위자 차원

의 요인이 더욱 중요하다. 그러나 거버넌스를 뒷받침하기 위한 각종 제도들이 형식화되거나 시간이 흐르면서 공공과 민간간 거버넌스를 바라보고 이해하는 데 있어 상호 인식의 격차가 발생하기도 하였다. 서울시와 주민과의 권한과 책임에서 오는 불균형은 민관협치를 저해하는 요소로 작동하였다.

이러한 측면에서 서울시가 ‘협치서울 시민대회’에서 추구하고자 하는 ‘참여에서 권한으로’는 상징적인 의미를 담고 있다는 것을 알 수 있다. 기존의 소극적이고 제한적인 시민의 참여, 혹은 양적 참여가 이루어졌다고 해도 정부와의 불균형적인 파트너십의 형태를 넘어서 실질적인 시민으로서의 권한을 위임받는다는 것이다. 앞서 살펴본 몇 가지 사례에서도 나타났듯이 서울시의 정책집행에 있어서 민과 관의 권한과 책임의 불균형은 민관협치를 가로막는 걸림돌로 작용하고 있다. 시민의 개인적 권리는 개인의 권리를 인정하고 또한 권리를 가능하게 하는 사회적 제도를 만들고 유지하는 사람들 사이의 책무감에 의해 지지된다. 점점 사회가 파편화되고 효과적인 거버넌스가 어려워지고 있는데 이를 위해서는 시티즌십을 지탱하는 가치에 대한 합의가 있어야 한다. 시민의 참여와 권한을 강화하고 창의와 자율성이 살아날 수 있도록 행정제도를 개선하는 공공주도형 협치에서 시민주도형 협치로 바꾸는 것이다.

이밖에도 시민과 행정의 협치를 가로막는 걸림돌로는 시민을 들러리시키는 민관협력 제도, 정책집행의 권한과 책임의 불균형, 행정의 일방 추진이나 민간의 무리한 민원, 행정과 시민의 협치 경험 부족 등이 있다. 이에 비해 시민과 행정의 협치를 복돋는 디딤돌로는 지역 및 사회문제 공론장을 형성, 다양한 시민주체의 등장 및 열린 행정 도입, 소통이 잘되는 공무원과 시민의 증가, 민·관 리더의 협의 의지, 협치형 정책에 대한 예산 지원 등을 들 수 있다.

결국 민관협치가 공동의 행동 양식으로 뿌리내릴 수 있도록 공무원

의 역량과 시민의 역량을 제고시켜야 하고 이들이 함께하는 교육프로그램과 다양한 협력네트워크를 구축해야 할 것이다. 또한 민관협치를 활성화시키기 위해서는 민주주의와 공동선에 대한 사회적 공유, 정보와 자원의 제공과 책임 성찰의 공유, 거버넌스 리더 또는 사회 혁신가의 발굴과 양성 등 인적자원의 수준향상, 거버넌스의 제도화를 통한 지속적인 확보 등이 필요하다.

참고문헌

- 김성균·김찬수(2016). “‘참여의 사다리’로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로,” 『지방정부 민관협치의 실태와 전망』, 한국 NGO학회 추계학술대회 자료집. 37-81.
- 김의영 외 지음(2015). 『동네 안의 시민정치』, 서울: 푸른길.
- 라미경(2009). “거버넌스의 현재적 쟁점,” 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 91-107.
- 박재창(2012). 『지방분권과 한국 시민사회』, 서울: 대영문화사.
- 이태동(2016). “지역기반, 시민정치교육의 지향, 방법론, 활성화 구조에 대한 연구,” 『한국정치연구』, 25(2): 134-139.
- 장선화(2014). “스웨덴 시민정치교육과 정당의 역할,” 『유럽연구』, 32(1): 173-300.
- 장수찬(2016) “한국민관협치의 현재: 민관협치의 생태계와 수준을 중심으로,” 『지방정부 민관협치의 실태와 전망』, 한국NGO학회 추계학술대회 자료집. 7-36.
- 정병순(2015). 『서울형거버넌스 모델 구축방향』, 서울연구원.
- 조대엽(2016). “한국 시민정치의 전개와 반 기업주의,” 『아세아연구』, 59(1): 37-59.
- 차재명(2012) “시민운동가의 정치 참여 경로와 평가,” 『한국NGO학회, 서울 YMCA시민정치운동본부 공동토론회 자료집』.: 19-31.
- 채진원(2016). “시민정치의 흐름과 네트워크정당모델의 과제,” 『민주주의와 인권』, 16(1) .
- 최연식·임유진(2016). “정치시민, 세계시민, 그리고 군자시민,” 『사회사상과 문화』, 동양사회상학회. 19(2): 34-63..
- Ball, Terence & Richard Dagger(2006). 『현대 정치사상의 파노라마』, 정승현 외, 아카넷; *Political Ideologies and the Democratic Ideal*, Longman, 2004.
- Barber, Benjamin R(1992). 『강한 민주주의: 새 시대를 위한 정치참여』, 박재주 역, 인간사랑: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkely: University of California Press, 1984.
- Dalton, R. J(2010). 『시민정치론: 선진 산업민주주의 국가의 여론과 정당』, 서유경 옮김, 아르케. *The Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies, 5th ed*, New York: Chatham House, 2008.

- Faulks, K(2005). 『시티즌십』, 이병천 외 2 옮김, 아르케; *Citizenship*, Routledge Taylor & Francis Group, 2000.
- Goldsmith Stephen & William D. Eggers(2014). 『네트워크 정부』, 이명석 외 3인 옮김, 서울: 한울 ; *Governing by Network: The New Shape of The Public Sector*, Washington, DC,: Brookings Institution Press, 2004.
- Gross, Bertram M(1980). "Political Process," *international Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 12, New York: Macmillan.
- Jonathan, Greer(2001). *Whither Partnership Governance in Northern Ireland?* Environment and Planning C: Government and Policy, 19: 751-770.
- Kidd, Quentine(2011). *Civic Participation in America*, New York: Plagrave Macmilan.
- Mill, Wright(1959). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. ed. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Pye, Lucian W(1968). "Political Culture," David L. Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 12, New York: Macmillan co and Free Press.
- Schacheter, James A(1997). *Participation in America*, University of Chicago Pess, Chicago.

Abstract

Citizen Politics Based on Governance: Focused on Seoul City Case

Mi-kyoung Ra
(Sunchunhang University)

The purpose of this study is to systematically diagnose the actual state of governance based on case studies of Seoul city 's public - private agreements and to explore the role of citizen politics based on Governance. We seek to develop the public-private partnership, which is important in the democratic consolidation stage, and aim to promote substantial citizen democracy growth.

The expansion of citizen participation in politics has naturally played a role in solving the problems of the community. The success of democracy is largely determined by the extent to which citizens with civic involvement participate in the process of responding to and responding to citizen demands. In order for civil politics to be successful, the politics of public-private partnership is important. Active citizen participation is important for successful public-private partnership.

Based on this consciousness, we will analyze the content of the private-public contracts centering on the policies of the participatory budget system, the reduction of the nuclear power plant, and the community in Seoul.

As a result, civil servants' capacity and citizen's capacity should be raised so that public-private partnerships can take root in a common mode of behavior. They need to build educational programs and various cooperation networks with them. In addition, in order to revitalize the public-private partnership, it is necessary to share the social and democratic values with the common good, to share information and resources, to reflect the responsibility, to raise the level of human resources such as finding and nurturing the governor's leader or social innovator.

Key Words: Governance, Citizen Politics, Citizen Participation Citizen Democracy

논문신청일: 2017.3.28.

논문심사일: 2017.4.02.

게재확정일: 2017.4.10.