

2016 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시 정책소통 평가 및 개선방안 연구

2016. 12.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시 정책소통 평가 및 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2016. 12.

- 과제제안 : 문상모 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 폴앤서베이
- 책임연구원 : 권상희 (성균관대학교 신문방송학과 교수)
- 연구원 : 박기성 (미디어와 사회연구소 소장)
서경선 (폴앤서베이 대표)
남인용 (부경대학교 신문방송학과 교수)
하봉준 (영산대학교 광고홍보학과 교수)
한희정 (국민대학교 교양대학 조교수)
- 보조연구원 : 이승헌 (폴앤서베이 팀장)
- 자문위원 : 김기만 (서울특별시의회 의원)
김경욱 (서울특별시의회 문화체육관광위원회 전문위원)
신병규 (서울특별시 시민소통기획관 뉴미디어담당관)
남태우 (성균관대학교 행정학과 교수)
박해진 (커런트코리아 대표이사)
신호창 (서강대학교 커뮤니케이션학부 교수)
이종혁 (광운대학교 미디어영상학부 교수)

서울시 정책소통 평가 및 개선방안 연구

폴앤서베이
권상희

요 약

□ 연구목적

- 본 연구 보고서는 서울시 정책소통 평가 및 개선방안 연구로 효율적인 서울시 정책소통을 위해 현재 서울시에서 추진 중인 정책소통 현황 및 문제점에 대한 평가와 분석을 통해 1)서울시의 대시민 정책소통 활성화 방안과 2)서울시의회의와 의 정책소통 강화 방안을 모색하기 위한 정책소통 평가 및 개선 방안을 제시하기 위한 연구임

□ 연구방법

- 본 연구를 위한 조사방법은 (1)선진해외 정책소통사례연구 (2)시민 설문조사를 수행하였으며 (3)심층인터뷰를 통해 서울시와 서울시의회 정책소통의 문제점을 파악하여 약점을 강점으로, 위기를 기회로 바꾸는 요인 도출

□ 조사 개요

- ‘좋은 사례(best practices)’ 발굴을 위해 미국과 영국의 해외 정책소통사례를 통한 함의도출을 위해 문헌 사례조사를 실시함
- 서울시 정책소통의 평가 및 개선방안을 도출하기 위해, 서베이 방법을 적용하여 총 520명의 서울시민을 대상으로 온라인 설문조사를 실시함
- 정책소통의 관련자 의견 보완을 위해 서울시의회 의원, 서울시 직원, 시민단체 실무자 등 12명을 대상으로 심층인터뷰를 실시함

□ 조사결과 제시

- 1) 서울시 정책에 대한 전반적 인식 및 평가제시
- 2) 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가
- 3) 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가
- 4) 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가
- 5) 서울시 정책소통에 대한 개선사항
- 6) 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항 도출

□ 서울시 정책소통에 대한 관련자 심층인터뷰 결과 제시

- 1) 서울시 정책소통의 강점 및 한계 도출
- 2) 서울시 정책소통의 개선방안 도출
- 3) 민-관 협치의 거버넌스 구축 방안 제시

□ 10대 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 제시

- 1) '균형 위주' 정책소통 철학의 확립
- 2) 우수한 소통 전문가의 확보와 교육
- 3) 무관심 집단을 포함한 다양한 시민의 정책 참여 확대
- 4) 정책소통 주체의 다변화
- 5) 선택과 집중으로 정책소통 효율성 제고
- 6) 효과적인 미디어 믹스 전략 전개
- 7) 전시행정 탈피하고 진정성 있는 소통 추구
- 8) 서울시 민관협치의 정책소통 시스템 정착의 필요성
- 9) 서울시의회와 시의원의 정책소통 역할 확대
- 10) 서울시의 법정위원회를 시민 생태계의 일부로 인식 필요

□ 요약

I. 서론

- 서울시의 홍보예산 및 규모 대비 효율적인 대시민 정책소통을 위한 검토 및 효율적인 정책소통 방안이 필요한 시점이며, 서울시 정책의 고안 및 실현을 위한 서울시의회와의 원활한 소통 연구가 시급함
- 지방정부의 정책에 대한 시민들의 관심이 높아짐에 따라 그 어느 때보다 시민들의 이해와 협조가 필요해지고 있으며, 시민참여와 정보광장 등 시민들의 서울시 정책소통에 대한 평가도 중요해지고 있음
- 나아가 지방의회와 지방자치단체장의 합리적 관계정립이 최대이슈인 상황에서 정책소통을 보다 활성화하기 위해 서울시와 서울시의회의와의 상호 원활한 정책소통 협조체계구축도 중요해지고 있음
- 서울시 정책소통 및 개선방안 마련을 위해 쌍방향, 상호지향적 모델을 기반으로 서울시 정책소통 활동의 진단과 분석을 위한 국내외 문헌연구 및 사례분석, 정책소통 평가 및 개선방안 마련을 위한 관련자 인터뷰, 서울시 및 시의회의 정책소

통에 대한 수용자 설문 조사를 실시함

- 전문가 인터뷰 및 설문조사를 통해 정책소통에 영향을 미치는 변수 및 문제점을 파악하고, 변수간의 상관관계와 인과관계를 도출하고 국내외 문헌연구 및 사례분석 결과와 함께 서울시 정책소통 개선방안을 마련하고자 함
- 본 연구는 연구문제 및 방법론 등에 대한 서론과 정책소통의 문헌연구 및 해외사례 분석, 서울시 정책소통에 대한 시민 인식 조사, 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식 조사, 서울시 정책소통 평가 및 개선방안 제시로 구성됨
- 연구결과의 활용방안으로 서울시 정책소통의 인지도 향상, 선호도 제고와 서울시 정책소통의 만족도 제고에 기여하는 것은 물론 정책소통의 전략수립에도 활용될 수 있을 것으로 예상됨

II. 정책소통의 이론적 배경

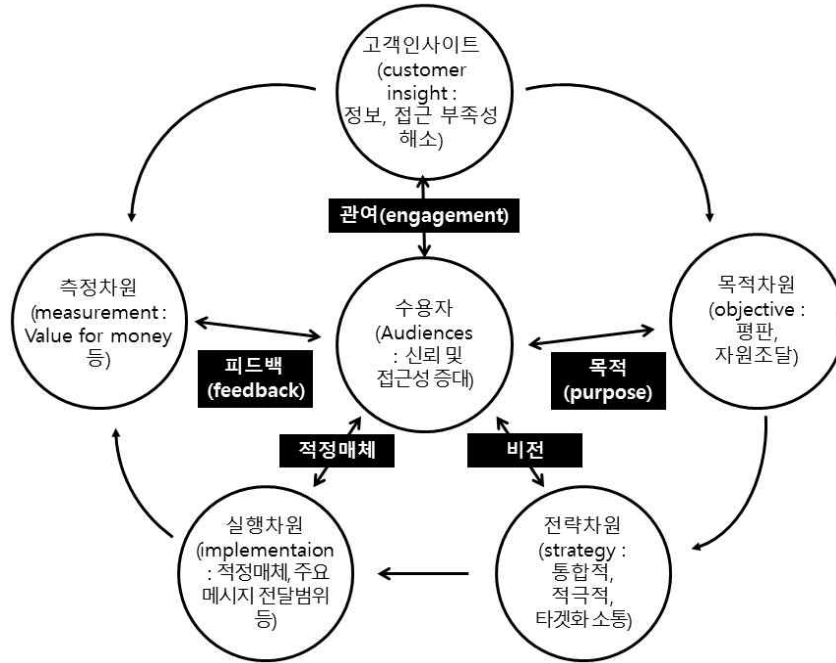
- 정책소통은 정책 수립과 집행과정에 대해 알리고 동의와 행동을 이끌어내는 전반적인 활동
- 균형 있는 정책소통이 효과적인 정책소통
- 균형 소통의 조건: 개인적, 조직적, 환경적 요인의 충족
- 균형 소통의 사례: 참여 정부의 정책소통 (개방성, 정당한 대응, 국민들의 참여)
- 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점: 과학적 조사와 이해 부족, 사전 예방 부족과 때늦은 사후 대응, 일관성 결여, 대인 소통 부족, 균형 소통 실패, 소극적이고 수동적인 언론관계, 쟁점 및 위기관리 부족
- 정책소통 연구: 문제점의 파악과 평가 기준 마련, SNS의 활용, 지방 의회의 정책소통, 소통정책 행사, 지방 정부의 정책소통 실태
- 서울시의회의 정책소통 평가: 의정활동과 운영에 대한 부정적인 평가
- 서울시의 정책소통: 서울협치협의회, 청책토론회와 정책박람회

III. 해외사례

- 정부부문 소통의 중요성에 대해 많은 노력을 기울이고 있는 해외의 사례 분석을 통해 '좋은 사례(best practices)'를 발굴하고자 함. 특히 지방정부의 권한 강화를 추진하고 있는 영국과 시민참여의 전통으로 시작된 미국의 사례를 중심으로 살펴보고자 함
- 미국과 영국은 중앙정부는 물론 지방정부의 경우에도 최종적인 정책의 성공 여부는 정책논의부터 시작하여 정책결정 및 정책집행단계에 아르기까지 소통이 얼마나 잘 이루어지느냐에 있다는 점을 분명히 인식하고 있음

1. 영국 사례 분석

- 영국의 경우 캐머런 연합정부 출범과 함께 지방정부로의 대대적인 권한 위임과 동시에 기존의 일상적인 소통차원이 아닌 소통을 통한 소위 '명성(reputation)'을 지키는 단계로 소통차원을 업그레이드 함
- 이를 위해 '관여(engagement)'라는 가치를 중요시하게 되고 최종적으로 사회적 자본을 구축하는 것은 물론 소통문화의 새로운 전환도 함께 도모하는 목표를 설정하게 됨
- 지방정부의 경우 런던시는 물론 각 구 단위에서도 '소통전략(communication strategy)' 보고서를 작성하고 이를 통해 소통활동에 전력을 다하고 있음.
- 특히 지방정부연합체를 통해 소통에 필요한 소통능력, 대상자 분석, 적정 매체, 애로사항 발굴 등을 위한 다양한 가이드라인이 만들어지고 있고 런던시의 경우에도 대상자 분석 등을 통해 세밀하게 분류하여 대응하고 있음
- 소통활동에 대한 평가도 세밀하게 이루어지는 것이 특징임. 즉 많은 활동과 예산 투입으로 소통의 질을 평가하는 것이 아닌 효과성은 물론 ROI 등 계량적 방법을 통한 평가가 이루어지고 있음



출처: Westminster City Council (2011).

〈그림 1〉 소통과정 평가 체계도

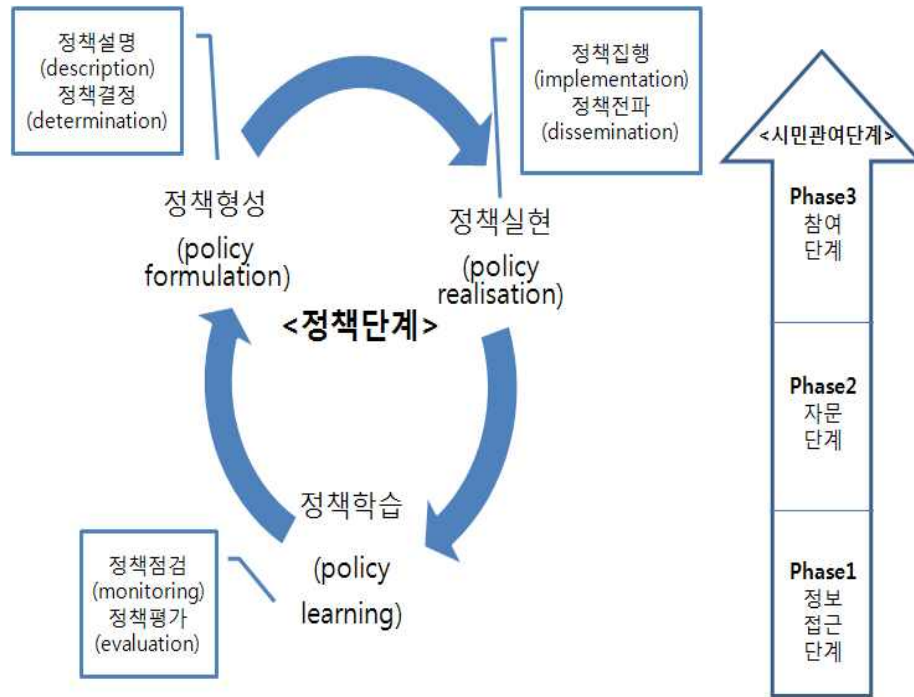
- 런던시민의 관여증진을 위해 ‘숙의적(deliberative)’, ‘반응적(responsive)’ 가치에 중점을 두고 규모와 관계없이 시민이 참여하는 정책소통에 숙의적 논의과정이 이루어지도록 유도하고 이에 대한 시의 반응이 전달되도록 노력하고 있음
- 전반적으로 기존과는 다른 관여 등 새로운 차원으로 소통을 업그레이드 하는 노력과 함께, 실질적인 소통이 이루어지도록 ‘one-size fit all’ 방식이 아닌 대상자에게 맞는 개별적인 소통을 위해 노력하고 있음

2. 미국 사례 분석

- 미국의 경우 오바마 행정부는 ‘sunlight before signing’이라는 구호 아래 소통을 강조하고 기존의 예산이 투입되어 서비스가 제공되는 ‘자판기모델’이 아닌 함께 참여하는 ‘품앗이모델’로의 전환을 도모하고 있음
- 참여차원의 경우 샌프란시스코의 크라우드펀딩, 소싱 기법이나 필라델피아의 킥스타터 프로젝트, 메사추세츠 Worcester시의 시민제보 운동, 오스틴시의 ‘imagine Austin’ 계획, 젊은 사람들의 참여유인 제공 등 다양한 시민의 참여를 위한 소통활동을 전개하고 있음
- 협업차원의 경우 인디애나주 포트웨인시나 로체스터시의 이웃만들기, 벤추라시의 노숙자문제 해결을 위한 ‘River Haven’ 운동 등 다양한 협업가치 제고를 위한

소통활동을 전개하고 있음

- 미국의 경우 참여범위 확대를 위한 노력을 경주하고 있는 것이 특징임. 항상 참여하는 사람만이 참여하는 기존의 참여에 많은 문제점이 노정되고 있어 새로운 시민의 참여확대를 위한 노력을 경주하고 있음



* 출처: ECNL (2016).

<그림 2> 정책결정과정 단계와 시민참여 단계

- 전체적으로 참여와 협업가치를 위한 소통이 자칫 고비용을 초래하고 유지 보수에도 추후 비용이 발생하는 것은 물론 참여가 무의미해지는 부작용 등이 나타나고 있어, 미국과 영국은 참여범위를 확대하고 진정한 소통이 이루어져 최종적 목표인 '응집력'제고를 위한 검토를 지속하고 있음

IV. 서울시 정책소통에 대한 시민 인식조사

1. 조사의 개요

- 서울시 정책소통의 평가 및 개선방안을 도출하기 위해 20세 이상 총 520명의 서울시민을 대상으로 온라인 설문조사를 실시함
- 성별, 연령별로는 할당표집을 하여 고른 분포를 보이거나, 온라인 조사회사의 패널에 소속된 응답자만을 대상으로 하여 고학력, 고소득, 사무직 비중이 높음

2. 서울시 정책에 대한 전반적 인식 및 평가

- 서울시정책 관심에 대해 응답자의 59.8%가 ‘(매우) 관심이 있다’, ‘보통’ 30.4%, ‘(전혀) 관심 없다’ 9.8%로 나타남(5점척도 평균 3.63)
- 서울시 정책 인지에 대해 응답자의 32.1%가 ‘(매우 잘) 안다’고 응답하고, ‘보통’ 48.8%, ‘(거의) 모른다’ 19.0%로 나타남(5점척도 평균 3.14)
- 서울시 정책 평가에 대해 응답자의 36.2%가 ‘(매우) 잘 한다’고 응답하고, ‘보통’ 45.8%, ‘(매우) 못한다’ 18.1%로 나타남(5점척도 평균 3.19)
- 서울시 정책 만족도에 대해 응답자의 36.5%가 ‘(매우) 만족한다’고 응답하고, ‘보통’ 42.5%, ‘(매우) 불만족한다’는 21.0%로 나타남(5점척도 평균 3.16)
- 속성별 평가에서 ‘시민요구 반영’(39.0%), ‘정책 알리기 노력’(37.7%), ‘정책 신뢰성’(36.9%) 등은 비교적 높게 평가받고, ‘포퓰리즘 정책’(37.3%), ‘전시행정/시장홍보’(36.3%) 등에 대한 부정적 인식도 비교적 많음

3. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가

- 서울시 정책 의사결정에서 서울시장이 가장 큰 영향을 미치고(67.9%), 다음으로 서울시민(14.6%), 서울시의회(9.4%)의 순임. 서울시 공무원(4.0%), 정부(3.5%), 미디어(0.6%) 등은 5% 미만의 낮은 응답률을 보임
- 서울시 정책 결정 및 집행, 그리고 정책소통 관련 역할수행 평가에서도 서울시장은 긍정적인 평가가 많지만(각각 긍정률 38.8%, 41.3%), 서울시의회와 서울시 공무원은 긍정적 평가보다 부정적 평가가 더 많음

4. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가

- 정책분야 관심: 경제/일자리(62.9%), 도로교통(61.0%), 주택/도시계획(60.0%), 환경(58.1%) 등의 순. 문화예술(47.1%)은 가장 관심이 적음
- 정책분야 인지: 복지(31.0%), 경제/일자리(30.2%), 도로교통(29.6%), 교육(29.2%) 등의 순. 환경(26.5%), 여성/가족(25.8%) 등은 낮음
- 정책분야 평가: 문화예술(34.2%), 복지(31.3%), 여성/가족(28.8%)의 순. 교육(22.7%), 경제/일자리(23.8%), 주택/도시계획(25.0%) 등은 낮음
- 정책사업 인지: 여성안심특별시(86.7%), 청년지원정책(86.3%), 서울형 국공립어린이집(79.0%)의 순. 노동존중특별시, 서울형 기초보장제도 등은 40% 미만의 낮은 인지율
- 정책사업 이해: 여성안심특별시(88.2%), 청년지원정책(80.6%), 서울역 고가프로젝트(80.5%)의 순. 노동존중특별시(55.5%), 서울형 기초보장제도(56.7%), 초미세먼지줄이기(59.3%) 등은 상대적으로 낮음

- 정책사업 지지: 초미세먼지 줄이기(78.8%), 서울형 국공립어린이집(71.6%), 여성안심특별시(69.8%), 걷는 도시 서울(69.4%) 등의 순. 청년지원정책(38.4%), 서울역 고가프로젝트(41.7%), 임대주택 8만호 공급(52.7%) 등은 상대적으로 낮은 지지율을 보임

5. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가

- 서울시 정책에 대한 주된 정보원으로 TV(48.5%), 인터넷/스마트폰(26.2%), 신문(8.7%), 서울시 홈페이지(8.3%) 등의 순. 옥외광고, 라디오, 주변사람 등은 5% 미만의 낮은 응답률을 보임
- 서울시 홈페이지를 최근 6개월 이내에 방문한 적이 있다고 응답한 경우는 33.3%, 홈페이지 방문자 중에 정책에 대한 정보를 얻거나 제안을 한 적이 있는 경우는 46.2%로 나타남
- 그밖에 서울시의 정책소통 활동 중에서 접촉 또는 경험 비율이 높은 것은 정책소개 옥외광고물(46.5%), 여론조사 패널(32.3%), 이메일/뉴스레터(28.8%) 등의 순이고, 서울시장 참여 정책토론회, 트위터 <서울시> 등은 20% 미만으로 비교적 낮은 접촉률을 보임
- 접촉/경험자를 대상으로 평가하게 한 결과, 서울시 이메일/뉴스레터(40.0%)가 가장 높은 평가를 받고, 다음으로 여론조사 패널, <서울나들이>, 청책토론회 등이 35% 내외로 비교적 높은 평가를 받음

6. 서울시 정책소통에 대한 개선사항

- 정책소통의 개선과 관련하여 '일관성'(3.92), '실질적 정책효과 전체'(3.91), '알기 쉽게 소개'(3.86), '다양한 소통경로'(3.83), '적시성'(3.82), '시민의견 반영'(3.75) 등에 대한 요구가 높게 나타남
- 문제점 및 개선방안과 관련해서 '시민 의견수렴/소통강화'(12.5%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 '적극적인 홍보'(6.2%), '꾸준하고 일관성 있는 정책 추진'(4.6%), '다양한 의견수렴/소통통로 필요'(4.6%) 등의 순으로 많이 제시됨

7. 서울시의회 정책소통 평가 및 개선사항

- 서울시의회의 주요 기능으로 '시민 여론 수렴 및 시정 반영'(26.5%)이 가장 많이 제시되고, 다음으로 '예산안 심의 확정과 결산 승인'(22.1%), '행정사무(예산 집행) 감사와 조사'(16.7%)의 순으로 제시됨
- 서울시의회의 기능 정상화를 위한 우선과제로는 '시의원의 자질 강화'(45.4%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 '여론 수렴 및 시민과의 소통 강화'(23.5%), '예산 심의/감사 기능 강화'(11.7%), '시민의 지방자치에 대한 이해도 제

고'(11.3%) 등의 순서로 제시됨

- o 최근 6개월 이내에 서울시의회 홈페이지를 방문한 적이 있다고 응답한 경우는 15.8%, 방문자의 45.1%는 홈페이지를 긍정적으로 평가하고, 부정적 평가자는 14.6%로 소수임
- o 서울시의회의 정책소통 관련 문제점 및 개선방안으로 '시민의견 수렴/소통 강화'(12.7%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 '시의원 자질 검증 강화'(9.5%), '시민을 위한 정책'(7.9%)의 순으로 제시됨

V. 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식조사

1. 조사의 개요

- o 서울시 정책소통에 관한 현황 파악과 개선방안을 도출하기 위해 제9대 서울시의회 의원들과 서울시 직원, 시민단체 실무자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 실시함. 인터뷰는 2016년 9월 28일부터 11월 22일에 걸쳐 대상자별로 반구조화된(semi-structured) 질문지를 사용하여 진행됐으며 응답자는 시의회의원 5인(더불어민주당 3인, 새누리당 2인), 시공무원 5인(전문가 1인, 개방직 3인, 일반직 1인), 시민단체 실무자 2인 등 12명의 전문가로 구성됨

2. 서울시 정책소통의 강점 및 한계

- o 서울시 행정부는 '소통과 신뢰'의 시정 기조대로 정책소통을 중시하는 두 가지 큰 줄기의 제도를 시행 정착시키고자 노력함
- o 대표적인 서울시 정책소통 제도는 5년차를 맞이하는 정책박람회와 2015년 부터 본격 제도적으로 추진, 정착시키고자 하는 민관 거버넌스를 위한 서울협치협 의회의 활동을 들 수 있음

강점(Strength)	약점(Weakness)
<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시장의 정책 주도, 시민의 이해도 제고, 협치(governance) 서울 추진단 운영, 정책 박물관, 마을 공동체 등 시민 중심 유도 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시민생활 밀착형 정책 개발과 추진 지원, 예산 절감, 정책 협치로 시민 참여와 만족도 제고 	<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - 정책소통 정보의 부족, 위원회 중 상당수 유명 무실 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시의원의 전문성 부족, 정책 연구와 개발 지원 시스템 부재로 생활 정책에 국한
기회(Opportunity)	위협(Threat)

<p><서울시> - 참여와 협력의 거버넌스 패러다임 전개, 공공과 민간의 수평적 협력 지향, 정책 과정 투명성 확대.</p> <p><서울시의회> - 시민 대표로 협치에 기여, 시의원의 전문성 제고 통해 정책 제안과 실행 역량 강화</p>	<p><서울시> - 관 주도 탈피 지연, 시장 교체시 정책 단절 우려, 시민의 정책 참여 부족</p> <p><서울시의회> - 시의원의 자율성과 정당, 주민의 압력 사이 갈등 상존, 시민의 시의회 역할에 대한 신뢰와 인식 부족</p>
--	---

〈표 1〉 서울시의회와 서울시 정책소통의 SWOT 분석

3. 서울시 정책소통의 개선방안

- 협치협의회는 시민을 중심으로 서울시의회, 자치구, 중앙정부와 협치로 서울 정책을 발굴하고 조정하는 역할을 수행하는 것을 목표로 함. 시민들은 민관협치를 복돋는 디딤돌로 “다양한 시민 주체 등장과 열린 행정 도입” 의견을, 민관협치의 걸림돌로는 “협치에 대한 행정과 시민의 경험 부족”을 지적함
- 정책박람회 는 시민주도형 정책 개발의 시도라는 측면에서는 긍정적이지만 개개인의 정책 아이디어가 서울시 전체 차원을 아우르는 큰 틀의 정책 개발로 이어지지 않고 있으며 여전히 관 주도적 제도로 정착할 우려가 있음
- 서울시의 민관협치 정책소통 방향에 있어서 시민의 대표로서 시의회의 참여와 역할이 부족함
- 민관협치의 정책소통이 시민 주도형이라는 점에서는 고무적이지만 시장의 역할이 강화됨으로써 다음 시정부에도 이어질 수 있도록 시스템적 정착이 필요함

4. 민-관 협치의 거버넌스 구축 방안

- 서울시가 운영하는 166개의 법정위원회가 실질적 소통 기능을 수행하도록 전문가 위주의 형식적 운영에서 탈피하여 일반시민과 시의원의 참여하여 심의, 결정하도록 민관협치의 거버넌스를 구축하는 것이 바람직함
- 서울시의원 및 시의정에 대한 시민 인식은 미비한 가운데 현장에서 서울시의원들의 현장밀착형 시정책 제안 및 실행은 비교적 활발하게 이루어지고 있음
- 민관협치의 본질인 정책소통을 위해서 서울시의회의 정책 개발 기능 강화를 위해 서울시의회의 인식 제고와 효과적 홍보 체제 구축, 의원별 보좌관제 도입 등 제도적 지원이 필요함

VI. 결론: 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안

○ 이상의 서울시 정책소통에 관한 연구 결과를 비롯해 해외 사례 분석, 시민 서베이와 전문가 심층인터뷰 분석을 종합하여 서울시 정책소통 활성화 방안을 다음 10개 사항으로 제시함

1. '균형 위주' 정책소통 철학의 확립

○ 첫째, 정책소통의 이론과 실제에 관해 살펴본 결과 '균형 위주' 정책소통 철학의 확립이 요구됨

○ 균형 위주의 정책소통을 위해서는 과학적 조사와 이해 부족, 사전 예방 확대와 신속한 사후 대응, 정책의 일관성 유지, 충분한 대인 소통 실패, 적극적이고 능동적인 언론관계, 쟁점 및 위기관리 강화 등에 주력해야 함

2. 우수한 소통 전문가의 확보와 훈련

○ 둘째, 우수한 소통 전문가의 확보와 양성을 통해 시민의 정책소통에 대한 참여를 확대하고, 효과적인 소통 시스템을 구축해야 함

○ 훈련된 소통 전문가는 대상에 대한 명확한 구분과 세부적인 분석을 통해 구체적인 목적과 목표 달성을 위한 대상별 소통 전략을 수립, 시행함으로써 소통 활동의 진정성을 높일 것으로 기대됨

3. 무관심 집단을 포함한 다양한 시민의 정책 참여 확대

○ 셋째, 시민의 정책 참여 확대가 소통 만족도를 높이는데, 특히 새로이 이주해온 사람들, 젊은 사람들, 시간이 내기 어려운 직장인들 또는 참여 자체에 매력을 느끼지 못하는 시민에 대한 참여 동기를 제공해야 함

○ 구체적으로 정책 무관심층을 중심타겟으로 한 정책 홍보 및 소통 노력을 강화해야 관심을 높이고, 인지도와 만족도를 제고시킴

4. 정책소통 주체의 다변화

○ 넷째, 서울시장 중심에서 벗어나 정책소통 주체의 다변화가 필요한데 정책 관련 역할수행에서도 서울시장은 비교적 높게 평가되는 반면 서울시의회 및 공무원은 낮은 평가를 받고 있음

○ 서울시의 정책소통이 안정되고 일관성 있게 이루어지기 위해서는 시장 중심으로 이루어지는 현재 방식에서 탈피하여 서울시 소속 기관 및 구성원, 서울시의회 및 시의원들의 역할이 증대될 필요가 있음

5. 선택과 집중으로 정책소통 효율성 제고

○ 다섯째, 선택과 집중의 원칙에 따른 정책소통의 효율성 제고가 시급한데, 서울시

민의 관심도는 높으나 인지도는 높지 않은 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 정책분야에 중점을 둘 것

- 새로운 정책을 많이 제시하기 보다는 소수의 핵심 정책을 중심으로 정책소통의 효율성을 높이는 것이 바람직함

6. 효과적인 미디어 믹스 전략 전개

- 여섯째, 정책소통을 위한 효과적인 미디어 믹스 전략을 전개해야 하는데 현재 TV(48.5%), 인터넷/스마트폰(26.2%)이 주된 경로임
- 가장 영향력이 큰 TV방송을 중심으로 하는 퍼블리시티 활동, 그리고 최근 젊은 층을 타깃으로 인터넷/스마트폰을 활용한 쌍방향 소통 노력을 기울이는 미디어 믹스가 적절하되 보조매체로서 홈페이지와 옥외광고의 활용에 주목해야 함

7. 전시행정 탈피하고 진정성 있는 소통 추구

- 일곱째, 전시행정 차원의 보이기 위한 정책소통을 지양하고, 진정성 있는 소통을 추구해야 함
- 전시행정 성격이 강하다는 부정적 측면을 극복하기 위해 인기 영합적인 포퓰리즘 성격을 지양하고, 공평하고 투명한 과정을 거쳐 실질적인 정책효과를 거두는데 초점을 맞추어야 함

8. 서울시 민관협치의 정책소통을 위해 민(民)을 위한 시스템 정착의 필요성

- 여덟째, 민관협치의 정책소통 시스템을 정착하기 위해 하향식(top-down) 정책 시행을 지양하고, 서울협치협의회의 활동, 정책박람회 개최 등 정책소통에 시민의 실질적 참여를 더욱 확대해야 함
- 당면한 문제의 해결을 위해 이해 당사자와 해결 담당자가 함께 의견을 나누는 행정을 시스템적으로 정착해야 하며, 시장의 연임과 무관하게 제도 실행의 연속성, 현실적인 예산 확보 등이 보장되어야 함
- 시스템이 있는 관은 일관성 있는 추진이 가능하지만 상대적으로 민은 대표성이나 시스템이 부재한 상황

구분	제안 내용	기대 효과	비고
1	'균형 위주' 정책소통 철학의 확립	사전 예방과 위기관리 가능성 제고	비고 소통 연구 검토
2	훈련된 소통 전문가의 확보와 양성	사업 목적과 목표 달성 위한 소통 전략 운용	해외 사례

			분석
3	무관심집단을 포함한 다양한 시민의 정책 참여 확대	정책 관심이 높아야 인지도, 만족도 올라감, 저소득/저연령/블루칼라 소통 확대로 만족도 제고 예상	서베이 분석
4	정책소통 주체의 다변화	시장 중심 탈피해야 여론 수렴의 다양성 제고	서베이 분석
5	선택과 집중으로 정책소통 효율성 제고	관심은 많지만, 잘 모르는 사업 중심으로 추진할 때 이해와 참여 확대	서베이 분석
6	효과적인 미디어 믹스 전략 전개	전통적 미디어인 TV, 청년 친화적인 소셜미디어, 참신한 내용의 옥외광고 등으로 전달 효과 극대화	서베이 분석
7	전시행정 탈피하고 진정성 있는 소통 추구	포퓰리즘 지양하고 공평하고 투명한 정책 홍보로 부정적 평가 감소	서베이 분석
8	서울시 민관협치의 정책소통 시스템 정착을 위해 특히 '민'의 대표성 및 시스템 기반 마련 필요	사업 담당자와 이해관계자의 의견 수렴으로 문제 해결 가능성 제고 대표로서의 '민'을 시스템적으로 뒷받침함으로써 시장이 바뀌어도 민관협치가 계속될 수 있음	전문가 분석
9	166개 서울시 법정위원회를 시민 생태계의 일부로 인식하고 실질적 기여를 하도록 운영 점검 필요	법정위원회의 행정조직화 방지 및 시민의 능동성 제고 가능	전문가 분석
10	서울시의회와 시의원의 정책소통 역할 확대 정책소통을 위한 시의원의 전문성 및 커뮤니케이션 자질은 대시민의 정활동 홍보 지원, 정책 보좌관제도 등 지원책을 필요로 함	시의원 역할 확대로 정책소통에서 시민 대표성 강화	전문가 분석

〈표 2〉 서울시 정책소통 활성화 10대 방안

9. 서울시의 법정위원회를 시민 생태계의 일부로 인식 필요

- 아홉째, 서울시 166개의 법정위원회의 내실화, 보완을 통해 실질적인 정책소통 기능을 강화해야 함
- 민간위탁을 통해 시 행정에 참여하는 중간지원조직이 행정 조직으로 전락하지 않도록 지역사회 시민생태계의 일부로 인식하여, 이들 조직의 활동과 성장을 지원해야 함

10. 서울시의회와 시의원의 정책소통 역할 확대

- 열째, 서울시와 시장 중심의 민관협치 정책소통 패러다임을 서울시의회와 시의원

중심으로 전환하고, 시의회의 역할 비중을 늘려야 함

- 협치의 주체를 ‘행정과 시민’으로 국한시키지 않고, 정책 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요함
- 현재 시의원은 서울시 공무원과의 정책소통에서 의원의 전문지식과 자질 문제, 정책 개발을 위한 열정을 중요 요소로 지적함. 반면 시공무원은 정책심의회와 의결, 감사를 위해 소관 분야별로 정기적인 포럼 운영 등 토론 기회 확보 필요성을 주장함
- 무엇보다 사람간의 관계 조율, 커뮤니케이션은 정치적 입장으로 다른 시의원이나 시의원과의 시공무원 사이의 정책 소통에서 가장 중요한 것임
- 시의원의 정책 소통을 위한 전문적 자질 및 커뮤니케이션 기회 확보를 위해서 대시민 의정활동 홍보와 더불어 정책 보좌관 제도의 지원이 고려되어야 함

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 필요성	3
2. 연구방법론	5
가. 연구 체계 및 구성	5
나. 연구 범위	6
다. 단계별 세부 연구내용 및 방법	7
3. 기대효과 및 보고서 구성	10
가. 기대효과 및 활용방안	10
나. 보고서 구성	10
II . 정책소통의 이론적 배경	13
1. 정책소통	15
가. 균형소통	15
나. 참여정부의 정책소통	16
다. 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점	17
2. 중앙 및 지방정부의 정책소통	20
3. 지방정부의 정책소통	24
4. 서울시의회의 정책소통	26
5. 서울시의 정책소통	27
가. 협치정책 실행을 위한 서울협치협의회	27
나. 정책박람회	28
6. 소결	30
III . 해외사례	33
1. 영국사례	37

가. 영국의 정책소통 전략	37
나. 영국 사례 및 분석	39
다. 영국 사례의 시사점	46
2. 미국사례	47
가. 미국 정부의 정책소통 전략	47
나. 미국 사례 및 분석	48
다. 미국 사례의 시사점	53
3. 소결	54
IV. 서울시 정책소통에 대한 시민 인식조사	59
1. 조사의 개요	61
가. 조사 목적 및 방법	61
나. 응답자 특성	62
2. 서울시 정책에 대한 전반적 인식 및 평가	63
가. 서울시 정책에 대한 관심	63
나. 서울시 정책에 대한 인지	64
다. 서울시 정책에 대한 평가	65
라. 서울시 정책에 대한 만족도	65
마. 서울시 정책에 대한 속성별 평가	66
3. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가	67
가. 서울시 정책 의사결정의 주 영향자	67
나. 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력	68
다. 서울시 정책 결정 및 집행 관련 역할수행 평가	69
라. 서울시 정책소통 관련 역할수행 평가	69
4. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가	70
가. 주요 정책분야별 인지 및 평가	70
나. 주요 정책사업에 대한 인식 및 평가	73
5. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가	75
가. 서울시 정책에 대한 정보원	75

나. 서울시 홈페이지 이용 및 평가	76
다. 기타 서울시 정책소통 활동 평가	76
6. 서울시 정책소통에 대한 개선사항	78
가. 서울시 정책소통 개선에 대한 의견	78
나. 서울시 정책소통 관련 문제점 및 개선방안	79
7. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항	80
가. 서울시의회 주요 기능에 대한 인식	80
나. 서울시의회 기능 정상화를 위한 우선관계	80
다. 서울시의회 홈페이지에 대한 이용 및 평가	81
라. 서울시의회 정책소통 관련 문제점 및 개선방안	82
8. 소결	82
가. 서울시 정책에 대한 인지 및 평가	82
나. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가	83
다. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가	83
라. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가	84
마. 서울시 정책소통에 대한 개선사항	84
바. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항	85
V. 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식조사	87
1. 심층인터뷰 분석 개요	89
가. 분석 대상자 선정	89
나. 심층 인터뷰 분석 방법	90
2. 서울시 정책소통의 강점 및 한계	90
가. 서울시의 소통 중시 표방이 정책소통의 강점	91
나. 생활 민원에 제한된 정책소통의 한계	93
3. 서울시 정책소통의 개선방안	99
가. 위원회 운영의 내실화로 소통 기능 강화 필요	99
나. 당론과 민원을 벗어나야 합리적 정책소통 기대	100
다. 시의원 보좌관계 도입해 의정 및 홍보 활성화	102

4. 민-관 협치의 거버넌스 구축 방안	107
가. 서울시 위원회를 소통 시스템으로 활용	107
나. 시와 시의회, 시민의 삼각 소통 거버넌스 정립	108
다. 시의원의 전문성과 홍보 역량 강화 지원	108
5. 소결	109
가. 서울시 정책소통을 위한 제도: 협치협의회와 정책박람회	109
나. 서울시-서울시의회 정책소통	110
다. 민관 협치를 위한 정책소통 개선방안	110
라. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선 사항	111
VI. 결론: 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안	113
1. 연구의 요약 및 정리	115
가. 연구의 개요	115
나. 서울시 정책소통 연구의 이론적 검토 내용 요약	115
다. 해외 사례 분석 내용 요약	117
라. 서울시민 서베이 분석 내용 요약	119
마. 서울시 정책소통 전문가 인터뷰 분석 내용 요약	122
2. 서울시 정책소통 활성화를 위한 제안	125
가. 10대 과제 제안	125
나. 서울시 정책소통 연구 합의	132
참고문헌	135
[별첨1] 조사설문지	143
[별첨2] 서울시의회 의원과 시직원 심층 인터뷰	151

표 목 차

〈표 1-1〉 서울시 정책소통의 SWOT 분석	4
〈표 3-1〉 런던시가 대응하는 주요 정책소통 대상자 및 주요 내용	40
〈표 3-2〉 젊은 층의 진정한 참여를 위한 프레임워크	51
〈표 4-1〉 설문지 구성	61
〈표 4-2〉 응답자 특성	63
〈표 5-1〉 인터뷰 대상자	90
〈표 6-1〉 서울시의회와 서울시 정책소통의 SWOT 분석	125
〈표 6-2〉 서울시 정책소통 활성화를 위한 10대 방안	130

그 립 목 차

〈그림 1-1〉 서울시 정책소통 연구의 세부 분석 방법과 결론 도출의 흐름	6
〈그림 3-1〉 정책소통을 위한 사전 질문지 사례	39
〈그림 3-2〉 소통 메시지 및 소통채널의 계층도	42
〈그림 3-3〉 소통과정 평가 체계도	44
〈그림 3-4〉 정책결정과정 단계와 시민참여 단계	55
〈그림 4-1〉 서울시 정책에 대한 관심	64
〈그림 4-2〉 서울시 정책에 대한 인지	64
〈그림 4-3〉 서울시 정책에 대한 전반적 평가	65
〈그림 4-4〉 서울시 정책에 대한 전반적 만족도	66
〈그림 4-5〉 서울시 정책에 대한 속성별 평가	67
〈그림 4-6〉 서울시 정책 의사결정 주 영향자	68
〈그림 4-7〉 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력	68
〈그림 4-8〉 서울시 정책 결정/집행 관련 역할수행 평가	69
〈그림 4-9〉 서울시 정책소통 관련 역할수행 평가	70
〈그림 4-10〉 주요 정책 분야에 대한 관심	70
〈그림 4-11〉 주요 정책 분야에 대한 인지	71
〈그림 4-12〉 주요 정책 분야에 대한 평가	72
〈그림 4-13〉 주요 정책 분야에 대한 소통 평가	72
〈그림 4-14〉 주요 정책사업에 대한 인지 여부	73
〈그림 4-15〉 주요 정책사업에 대한 이해 여부	74
〈그림 4-16〉 주요 정책사업에 대한 지지 여부	75
〈그림 4-17〉 서울시 정책에 대한 정보원	75
〈그림 4-18〉 서울시 홈페이지에 대한 평가(홈페이지 방문자 대상)	76
〈그림 4-19〉 기타 정책소통 활동 접촉/경험 여부	77
〈그림 4-20〉 기타 정책소통 활동 평가	78
〈그림 4-21〉 서울시 정책소통 개선 의견	79
〈그림 4-22〉 서울시 정책소통 관련 문제점 및 개선 방안	79
〈그림 4-23〉 서울시의회 주요 기능에 대한 인식	80
〈그림 4-24〉 서울시의회 기능 정상화를 위한 우선과제	81
〈그림 4-25〉 서울시의회 홈페이지에 대한 평가(홈페이지 방문자 대상)	81
〈그림 4-26〉 서울시의회 정책소통 관련 문제점 및 개선 방안	82
〈그림 5-1〉 은평구 혁신파크에서의 ‘농부의 시장’ 모습	96
〈그림 6-1〉 서울시 정책소통 시스템 구축 방향	126
〈그림 6-2〉 부산경찰청 옥외홍보물	129
〈그림 6-3〉 세대별 관심사 분석	132

I. 서론

1. 연구의 필요성
2. 연구방법론
3. 기대효과 및 보고서 구성

I. 서론

1. 연구의 필요성

서울시는 2015년 민선 자치 20년의 성년을 맞이했다. 서울시의 전체 예산 규모는 27조 5천30억 원(2016년)이며 현재 서울시의 규모 대비 홍보 예산 및 홍보 인력의 점검을 바탕으로 보다 효율적인 대국민 소통 정책 및 서울시의회와의 원활한 소통을 위한 제도가 필요한 실정이다. 특히 서울시는 서울시의회의 통제와 행정감사를 받고 있지만 실효성 있는 서울시 정책의 고안 및 실현을 위해 서울시의회와의 원활한 소통은 반드시 이루어져야 한다.

서울시의 정책소통과 관련하여 기존의 소통은 정책소통보다 이미지 홍보에만 치중했다는 비판을 받기도 했다. 특히 다른 지방정부와 비교하여 홍보예산 규모를 살펴보면 2010년 당시 서울시 홍보 예산은 500억 원에 달해 전체 예산대비 0.23%를 차지했다. 이는 전체 예산이 서울시 다음으로 많은 경기도의 홍보예산이 11조 원 중 0.1%에 불과한 118억 원인 것과 비교하면 경기도의 4.2배에 달하는 수치이다. 16개 광역시도 중 가장 적은 예산을 사용하는 제주도는 홍보예산이 13억으로 서울시 홍보예산의 2.7%에 불과하다. 서울시의 홍보인력도 전체 인력의 4.43%로서 서울시의 규모를 고려하더라도 다른 시도자치구에 비해 과도한 상황이다(이수정, 2010)

또한 지방정부의 정책에 대한 시민들의 관심이 높아짐에 따라 시민들의 이해와 협조를 구하기 위한 방안으로 정책소통의 필요성이 증대되고 있고, 급격한 기술혁신을 기반으로 한 다양한 디지털 소통 채널이 등장하면서 시민들의 정보수용 패턴과 소통 채널 운영방식에도 새로운 변화가 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 소통 환경이 변화하는 상황에 대응하여 정책소통 효과를 높이기 위해서는 최근 가장 높은 성장을 보인 매체인 모바일과 온라인(SNS) 중심의 홍보패러다임으로 전환할 필요가 있고, 지상파 TV는 여전히 영향력이 가장 높지만 콘텐츠 소비 플랫폼의 다양화로 기존 미디어의 영향력이 분산되어 종편과 IPTV 등의 성장세에 주목할 필요가 있다는 지적도 있다.

관련하여 미디어 환경의 변화 트렌드에서 서울시 정책 홍보의 전략적 대응 방향은 지하철과 공공시설물 등 오프라인 보유 홍보 매체의 비중은 유지하되, 지상파방송, 라디오, 인쇄물 등 기존 미디어와 온라인, SNS, IPTV, 스마트폰 등의 뉴미디어와 연계성을 강화하고, 온라인에서 페이스북과 같은 메인플랫폼을 확보하고, 활용하는 통합적, 유기적 운영 전략이 제안된 바도 있다(한국능률협회, 2014). 이와 관련한 서울시 정

책소동에 대한 SWOT분석을 살펴보면 다음과 같다. 동 분석의 약점과 위협요인에서도 알 수 있듯이 서울시의 정책소통에 대한 점검과 함께 새로운 방안 도출이 필요한 시점이다.

강점	약점
<ul style="list-style-type: none"> - 시민의 시정 이해와 만족도 높음 - 지하철과 공공시설물 홍보 효과가 큼 - 교통방송 라디오를 통한 소통 활발 - 홈페이지 정보 제공 활성화 - 지상파 방송과 인쇄물 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 위기 발생 시 커뮤니케이션 대응 시스템 미흡 - 제한된 예산으로 다양한 플랫폼 활용 곤란 - 뉴미디어 친화적인 소통 인력과 교육의 부족 - 시의회와의 정책소통 시스템 불충분
기회	위협
<ul style="list-style-type: none"> - 온라인, SNS, IPTV, 스마트폰 등의 뉴미디어 영향력 확대 중 - 페이스북과 카카오톡 통한 시민의 바이럴 정책소통 가능, 특히 모바일 소통 강화 필요성 - 저비용 온라인 미디어 활용으로 예산의 한계극복 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 미디어 플랫폼 다변화로 기존 미디어(지상파, 라디오, 인쇄물)의 영향력 약화 - 종편과 IPTV의 영향력 확대에 대한 대응전략 미흡 - 자가용 운전자의 경우 지하철과 공공시설물 홍보 효과 제한 - 스마트폰이나 SNS 소통의 장점이라고 할 수 있는 쌍방향성의 효과 미진함

〈표 1-1〉 서울시 정책소통의 SWOT 분석

현재 서울시는 시민들과의 정책소통 활성화를 위해 ‘정보소통광장’과 같이 독립적인 홈페이지 구축 및 블로그, 페이스북 등 소셜미디어 운영을 통해 시민참여 및 정보공개에 노력을 기울이고 있는 것도 사실이다. 그러나 이러한 정책소통 노력이 얼마나 효과가 있는지 점검하고 문제점이 있다면 어떠한 방식의 새로운 접근이 필요한지 고민할 시점이 되었다고 판단된다.

또 다른 차원으로서 정책소통을 보다 활성화하기 위해서는 서울시 정책의 핵심기관인 서울시와 서울시의회 간의 상호 원활한 정책소통 협조체계 구축이 필요한 상황으로 보다 효율적·발전적인 정책소통 방안을 마련할 필요성도 있다.

지방의회와 자치단체장의 갈등에 대응하여 합리적 관계정립은 오늘날 지방자치제의 최대이슈이기도 하다. 이론적으로 지방자치단체의 기관구성 형태는 크게 세 가지 유형으로 나뉜다. 의결기관인 지방의회와 집행기관인 단체장의 기능이 긴밀하게 연계된 기관통합형, 의결기관과 집행기관이 분리되어 있는 기관대립(분리)형, 그리고 이 두 가지 형태가 혼합된 절충형으로 나뉜다. 우리의 지방자치단체에서는 대통령제의 중앙정부처럼 권력분립과 견제와 균형을 강조하면서 상대적으로 양자의 갈등의 가능성이 큰 기관통합형이기 때문에 지방자치제의 정책소통 방안이 매우 절실하다(심익섭, 2011).

지방자치 부활 20년을 돌이켜보면 지방자치단체와 지방의회는 협상과 타협, 설득, 갈등 공개와 갈등 중재를 통해 갈등을 해결하기도 했지만 일반적으로 계층적 권위의 활용, 보상과 상호 호혜, 위협과 법적 조치강구, 회의와 무시전략, 시간적 지연, 지지세력 동원 등 다양한 수단을 통해 갈등을 반복, 증폭시켜왔던 것도 사실이다(심익섭, 2011).

이러한 연구 필요성을 바탕으로 본 연구에서는 효율적인 서울시 정책소통을 위해 현재 서울시에서 추진 중인 정책소통 현황 및 문제점 분석을 통해 서울시의 대시민 정책소통을 점검하고 활성화 방안과 함께 서울시의회와의 소통 강화 방안을 모색하고자 한다.

2. 연구방법론

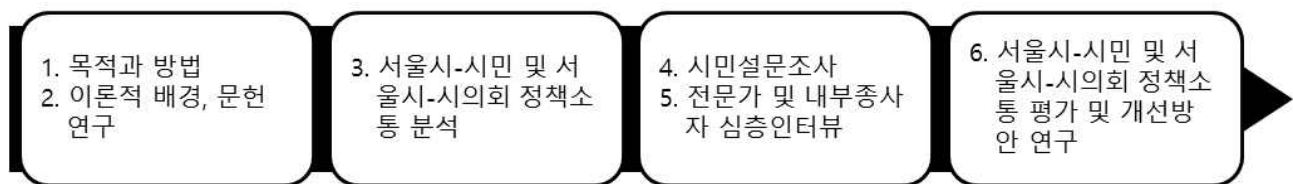
가. 연구 체계 및 구성

본 연구의 분석방향은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 서울시 정책소통 환경을 구성하는 소통 관련 조직, 사업현황 및 미디어 환경을 체계이론의 관점에서 분석하고, 둘째, 제임스 그루닉(James E. Grunig) 등이 제시하는 쌍방향 균형 소통 모델을 바탕으로 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안을 분석한다. 셋째, 상호지향성(co-orientation) 모델을 바탕으로 하여 시민과 시의원, 시의회 직원 등을 대상으로 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안에 관한 인식을 조사하고, 서울시 정책소통의 장단점과 개선 방향을 도출한다.

본 연구보고서는 위와 같은 연구범위를 설정하고, 관련 분석 결과를 도출하기 위한 연구 방법으로 1차적으로 국내외 기존문헌 고찰, 2차적으로 서울시를 포함한 지방정부의 정책소통 관련자료 분석, 3차적으로는 시민과 전문가의 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안에 대한 태도와 의견 조사와 분석을 실시하였다.

구체적으로 먼저, 서울시 정책소통 활동의 진단과 분석을 위해 관련 국내외 문헌을 분석하고, 둘째, 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 파악을 위해 시의원과 시의회 직원 등 전문가 집단을 대상으로 전문가 인터뷰를 실시해 구체적인 방안을 찾았다. 셋째, 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 도출을 위해 전문가 심층인터뷰 결과물을 토대로 작성된 설문지를 갖고 수용자들을 대상으로 설문조사를 실시했다. 넷째, 문헌연구를 통해 다양한 국내외 정책소통 사례 조사를 통해 서울시 정책소통 개선 방안을 제시하였다.

○ 연구체계도



〈그림 1-1〉 서울시 정책소통 연구의 세부 분석 방법과 결론 도출의 흐름

나. 연구 범위

1) 이론적 검토 및 선행 연구

서울시 등 로컬 거버넌스의 정책소통 체계 구축을 위한 이론 및 기존연구를 검토한다. 지방정부와 시민간의 소통 및 홍보 문제를 다룬 연구는 비교적 많이 이루어져 있으나 최근의 지방정부와 시민간의 새로운 관계정립 차원의 정책소통 연구 및 특히 시의회간의 정책소통 관련 연구는 드문 실정이다. 지방정부의 소통시스템 전반에 관한 연구로는 지방행정체제 개편과 관련하여 중앙-지방간의 소통관계의 연구(심익섭, 2010), 지방정부 신뢰와 소통 제고를 위한 방안연구(이규환, 2012), 국내외 공공-민간 온라인 소통활성화 연구(김희연, 2009), 지방정부 통합과 소통모형개발(송건섭, 2013; 2015) 등을 들 수 있다. 기존 연구를 통해 파악된 사항은 소통의 필요성 소통방법이나 기술, 소통 수단을 논의하지만 구체적인 소통 사례의 소개가 부족하거나 구체적이고 대안적인 소통시스템을 제시하지 못하는 한계가 있다. 해외사례의 경우 미국과 영국을 대상으로 분석하고 가능하면 새로운 시민과의 관계정립 차원에서의 사례 분석을 시도하였다. 국내외 지방자치 행정부(시)와 입법부(시의회)의 정책소통 차원의 경우 연구가 활발히 이루어지고 있지는 않으나 가능하면 방안제시를 위한 기초적인 이론적 차원의 선행 연구검토를 수행하였다.

2) 서울시 정책소통 현황 파악

최근 5년간 서울시의 대시민 소통채널 운영현황을 분석한다. 서울시에서 운영 중인 다양한 소통채널, 언론보도 자료 및 현장홍보와 같은 전통적 매체와 새로운 매체인 온라인 정책포털의 활용, 온라인 참여 및 정보공개 및 활용 현황 등을 분석하고, 이를 통해 제도상·운영상 문제점을 파악한 뒤 정책 집행 단계에서의 문제점과 사후 피드백 과정에서의 문제점을 분석한다. 이를 위해 서울시 소통채널 운영에 대한 시민인식조사를 실시하여 시민들이 체감하고 있는 정책소통 노력에 대한 인식과 서울시의회 정책소통 인식을 조사한다.

이를 바탕으로 정책소통의 장애요인을 찾아내고, 장애요인의 개선을 통한 정책소통 활성화 방안을 제시하였다. 정책소통에 대한 철학의 확립과 진정성 있는 소통 추구 등 정책소통에 대한 접근방식의 측면부터 정책소통 주체와 패러다임 변화의 필요성과 함께 소통 전문가 확보 및 양성, 민관협치 등 정책소통 시스템 구축의 측면, 미디어믹스를 통한 효율적인 정책소통 전략 등을 포함해 10대 과제를 정리하여 제안하였다.

3) 서울시의회와 서울시의 정책소통 협조체계 구축

서울시의회 의원 및 공무원 인식조사를 실시한다. 입법기관과 행정기관 간의 유기적 상호 협조체계 구축방안을 도출하는 것을 목표로 통제 및 감시기관으로서 정치적 이해관계에 따른 갈등 최소화 소통 정책 방안을 모색한다.

이를 위해 서울시의회와 서울시의 정책소통 협조체계에 대한 현황을 평가 및 재검토하고 인식조사 결과를 바탕으로 나타난 문제점을 파악하고 개선 방안을 마련한다. 동시에 해외사례 및 타 시·도의 정책소통 사례분석을 통한 개선 방안도 함께 마련한다. 서울시의회와 서울시의 정책소통 협조모델을 구축한다.

4) 서울시-시민 및 서울시-시의회간 정책소통 조사 및 방안제시

정책소통에 영향을 미치는 요인 및 문제점을 파악한다. 설문조사 및 심층인터뷰를 통한 정책소통에 영향을 미치는 요인을 찾아내고, 정책소통을 활성화하기 위해 이러한 요인을 어떻게 개선해야 되는지 분석한다. 요인들간의 분석으로 통해 서울시-시의회간의 정책소통 증진에 기여하는 실질적 제도 및 방안을 건의한다.

다. 단계별 세부 연구내용 및 방법

1) 서울시-시민 및 서울시-시의회 정책소통 사업의 특징과 성과 분석

서울시 정책소통 관련 자체 보고서 및 외부 2차 자료의 내용분석을 통해 현황을 분석하고, 서울시 정책소통 담당자를 대상으로 한 심층면접을 통해 정책소통 사업의 특징과 성과 분석을 위한 시사점을 추출한다. 전문가 심층인터뷰, 수용자인 시민 대상의 설문조사 결과를 바탕으로 서울시 정책소통의 특징과 성과에 대한 결론을 도출한다. 본 연구는 전문가 심층인터뷰 대상자에 서울시의원, 시의회 직원 등 전문가를 포함시켜 서울시의 정책소통 만족도에 대한 보다 다양한 의견과 개선방안 도출 자료를 구축하고자 한다.

심층인터뷰는 2016년 9월 28일부터 11월 22일까지 진행됐다. 대상은 시의회의원 5명(더불어민주당 3, 새누리당 2), 시공무원 5인(전문가 1, 개방직 3, 일반직 1), 시민단체 실무자 2인 등 12명의 전문가 및 실무자와 심층 인터뷰를 진행하고 녹취하여 분석 자료로 삼았다. 개별 인터뷰 시간은 30분에서 1시간 30분가량이고, 장소는 인터뷰이의 의견에 따라 지역의 카페나 사무실에서 이루어졌다.

2) 서울시 정책소통 성과 분석

일반시민을 대상으로 한 온라인 설문조사를 통해 서울시 정책소통 사업의 성과를 조사한다. 시민의 정책정보에 대한 요구(needs), 서울시에 대한 시민의 기대와 역할을 조사 분석하고, 서울시와 소통 경험이 있는 응답자를 대상으로 서울시 정책소통에 대한 빈도, 소통 이유, 만족도 및 불만 사항 등을 분석한다.

설문조사는 서울에 거주하는 시민을 성별, 연령별로 할당포집하여 총 520명을 대상으로 2016년 10월 17일부터 30일까지 2주간에 걸쳐 온라인 설문조사로 실시되었다. 조사 수행은 조사전문기관인 서울마케팅리서치가 담당했고 조사대상자는 20세 이상 성인으로 한정하여 진행했다. 설문은 크게 서울시 정책에 대한 전반적인 평가, 정책 의사결정자의 영향 및 활동 평가, 주요 정책분야 및 정책사업에 대한 인지 및 평가, 정책소통 경로 및 활동에 대한 평가, 서울시 정책소통에 대한 기대 및 개선사항, 서울시의회의 정책 관련 역할 인식 및 정책소통 평가, 인구 통계 및 라이프스타일 속성 등으로 구성되었다.

3) 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안

앞서 제시한 다양한 연구방법과 조사결과 분석을 종합하여 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 연구 결과를 도출했다.

먼저 문헌연구를 통해 서울시 정책소통에 필요한 철학을 파악하고, 해외 사례 분석을 바탕으로 해외 주요 도시에서 이루어지고 있는 정책소통을 알아보았다. 서베이를 실시하여 최종 타깃인 일반 시민이 가지고 있는 정책소통 활동에 대한 평가와 개선 방안

대한 양적 분석하였으며, 시의원, 시공무원, 시민단체 실무자 등 전문가 심층인터뷰의 정책소통에 대한 평가와 개선 방안에 대한 질적 분석을 실시했다.

이를 통해 도출된 평가와 개선방안은 각 장에 요약하여 제시하였고 6장에서는 종합적으로 서울시-시민, 서울시-시의회간 정책소통에 대한 평가와 개선방안에 대한 해답을 정리하였다.

정책소통 만족도 제고 방안과 관련해 <정책 신뢰자본 클라우드 펀딩>이라는 새로운 사업 제안과 함께 공공기관으로서 신뢰성과 가치에 주목하는 방안 및 논리적 근거를 제시한다.

새롭고 창의적인 사업으로 <정책 신뢰자본 클라우드 펀딩> 제도를 제안하는데 이는 정책소통에 참여의사가 높은 시민에게 일정한 신뢰 자본을 주고, 희망하는 정책에 투자하도록 함으로써 시민의 정책 선호도를 파악하여 정책소통의 만족도를 높이는 방안이다.

최신 정보기술을 응용하여 정책소통 만족도 제고에 활용하는데, 블록체인을 활용한 온라인 의사결정 시스템을 검토할 수 있다(한수연, 2016). 블록체인 기술은 암호화화폐인 비트코인을 통해 검증된 공개 분산 기술로서 서버-클라이언트 방식과 달리 P2P 네트워크로 정보를 분산하여 참여자가 기록을 공유하며 관리하는 기술인데, 기록의 투명성, 조작 불가능성, 해킹 불가능성으로 자료의 무결성을 보장하는 점에서 주목받아 여러 나라 정부가 의료정보, 토지대장, 복지 기록, 투표 과정 기록 등에 도입하고 있다(김진표 의원의 질의에 대한 국회입법조사처 김종갑 조사관의 답변 내용).

이 시스템의 장점은 중복투표 같은 기록 조작이 불가능해서 투표의 신뢰성을 확보하고, 중앙 서버가 존재하지 않고 선거 데이터가 여러 컴퓨터에 동시에 보관되어 해킹이 매우 어렵고 조작이 불가능하고 사후 검증이 용이하며, 비대면 본인인증 시스템을 적용하면 웹사이트와 휴대전화로 누구나 쉽게 참여할 수 있어 투표율을 높일 수 있고, 운영비용과 관리 비용이 대폭 절감되고, 투표 내용과 결과를 누구나 투명하게 인터넷으로 조회할 수 있다는 점이다(앞의 자료).

외국 사례로는 미국 뉴욕에 소재한 Blockchain Technologies Corp가 블록체인 투표시스템을 개발. 투표 과정을 블록체인 형태로 DVD에 기록하고 모든 내용을 모든 후보에게 전송하며 각자가 결과를 바로 검증할 수 있고 투표자의 개별정보는 공개되지 않는 시스템으로 2016년 6월 미국 텍사스주에서 자유당은 대통령 후보 선거 투표를 Blockchain Technologies Corp의 시스템을 이용하여 블록체인에 기록했고, 영국 소재의 투표운용회사인 Smartmatic사는 2016년 5월 미국 유타주 공화당 대선후보 투표에 블록체인 기술을 이용한 투표시스템을 온라인 방식으로 진행하여 유타주에 몰몬교도들이 많아 해외 거주 유권자가 많아 투표율이 낮은 문제를 해결했다(앞의 자료).

이러한 비트코인 화폐에 사용된 정보기술(IT)을 정책 수립과 추진, 평가 등에 활용할 경우 정책소통 만족도를 높일 것으로 기대된다.

3. 기대효과 및 보고서 구성

가. 기대효과 및 활용방안

1) 연구의 기대성과 및 효과

본 연구는 서울시 정책소통의 효과 제고와 관련하여 다양한 측면에서 성과를 거둘 것으로 예상된다.

- 첫째, 서울시 정책소통의 인지도 향상을 위한 소통 현실을 검토, 분석하고, 차별화된 소통 방안을 제시한다.
- 둘째, 서울시 정책소통의 선호도 향상을 위한 소통 현실을 검토, 분석하고, 차별화된 소통 방안을 제시한다.
- 셋째, 서울시 정책소통의 만족도 향상을 위한 소통 현실을 검토, 분석하고, 차별화된 소통 방안을 제시한다.
- 넷째, 실효성 있는 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안을 제시한다.
- 다섯째, 서울시와 서울시의회의 정책소통 전략을 검토, 분석하고, 효과적인 소통 방안을 제시한다.

2) 향후 활용방안

본 연구의 활용방안은 서울시 정책소통 개선을 비롯해 공공기관 소통 정책 수립을 위한 정책 자료 등 다음 다섯 분야로 제시한다.

- 첫째, 본 연구결과를 서울시 정책소통의 인지도 향상에 활용한다.
- 둘째, 본 연구결과를 서울시 정책소통의 선호도 향상에 활용한다.
- 셋째, 본 연구결과를 서울시 정책소통의 만족도 제고에 향상에 활용한다.
- 넷째, 본 연구결과를 정부의 정책소통 전략 수립에 참고자료로 활용한다.
- 다섯째, 본 연구결과를 서울시와 서울시의회의 정책소통 활성화를 위한 기초 자료로 활용한다.

나. 보고서 구성

1) 본 연구 내용 구성

본 연구는 제1장 서론, 제2장 정책소통의 이론적 배경, 제3장 해외사례, 제4장 서울시 정책소통에 대한 시민(수용자) 인식 조사, 제5장 서울시 정책소통에 대한 전문가(시의원과 공무원, 시민단체 실무자 대상) 인식 조사, 제6장 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 제시 등으로 구성되어 있다.

제1장 서론에서 연구의 필요성과 연구방법론, 기대효과 등을 개괄적으로 소개하고, 제2장 서울시 정책소통의 이론적 배경에서는 효과적인 정책소통을 위한 조건과 사례를 살펴보고, 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점에 대해서 다뤘다. 이를 위해 기존의 중앙 및 지방정부, 지방의회의 정책소통, SNS 활용 등에 관한 연구를 알아보았다. 이러한 내용을 바탕으로 서울시의회의 정책소통에 대한 평가와 서울시의 정책소통 내용에 대해 정리했다. 제3장 해외사례에서는 외국의 사례 분석을 통해 ‘좋은 사례’를 찾기 위해 노력했다. 국가 단위로는 미국과 영국, 지방정부는 런던과 샌프란시스코 등의 사례를 제시했다. 제4장 서울시 정책소통에 대한 시민(수용자) 인식 조사에서는 일반 시민을 대상으로 서울시 정책소통에 대한 평가와 인식을 파악하고 서울시 정책소통의 개선을 위한 시사점을 도출한다. 제5장 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식 조사에서는 시의원과 공무원, 시민단체 실무자 등 정책소통 관련자를 통해 서울시 정책소통의 현황과 문제점에 대한 견해를 청취했다. 이를 통해 서울시 정책소통을 위한 제도, 서울시의회와 서울시행정부와의 정책소통 현황, 시의원의 정책소통의 걸림돌, 서울시 정책소통을 위해 개선할 점 등을 제시하였다. 마지막으로 제6장 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안에서는 앞서의 여러 분석과 논의를 종합하여 서울시 정책소통 개선을 위한 종합적인 논의를 제시했다.

Ⅱ. 정책소통의 이론적 배경

1. 정책소통
2. 중앙 및 지방정부의 정책소통
3. 지방정부의 정책소통
4. 서울시의회의 정책소통
5. 서울시의 정책소통
6. 소결

II. 정책소통의 이론과 실제

본 보고서에서 서울시와 서울시의회의 정책소통이란 서울시와 서울시의회와 함께 수행하는 정책 수립과 집행 과정에 대해 시민들에게 소상하게 알리고 동의를 구하며 구체적인 행동을 이끌어내려는 전반적인 활동을 말한다. 이러한 정책소통은 기존의 홍보 또는 PR 영역에서 정책 홍보 또는 정책 PR이라고 부르는 활동과 대동소이하다. 따라서 본 보고서에서는 정책 홍보 또는 정책 PR 영역에서의 논의를 적용하여 정책소통에 관한 이론적 배경을 살펴보았다.

1. 정책소통

가. 균형 소통

정책소통의 효과는 무엇이며, 효과적인 정책소통의 조건은 무엇인가? 정책소통은 정부가 국민적 이해와 동의를 기반으로 한 신뢰받는 정책을 수행할 수 있도록 지원할 때 가치를 가진다. 그러므로 서울시의 정책소통의 효과는 서울시가 진정한 공공 가치를 실현하는 정책을 추진할 수 있도록 해 주는 한편 결과적으로 국민들로부터 신뢰받는 서울시가 될 수 있도록 해 주는 것에서 찾을 수 있다. 효과적인 정책소통은 불확실한 정책 환경에 서울시가 적응할 수 있도록 지원하는 것이다.

균형 소통이 효과적인 소통이다. 불균형 소통은 서울시가 불확실한 정책 환경에 적응할 수 있는 능력을 주지 못하기 때문이다. 서울시 의도대로 정책을 고집하는 것은 일방적이다. 불균형 소통은 시민과의 불신과 갈등을 증폭시키는 부정적 결과만을 가져오고 결과적으로 시정 운영의 기반이 되는 서울시에 대한 국민적 신뢰를 실추시키는 결과를 빚는다. 이에 반해 균형 소통은 정책 과정에서 서울시 또는 시민 어느 일반의 의도대로가 아니라 상충되는 관점을 가진 서울시와 시민간의 상호 이해를 도모할 수 있는 정책이 만들어지고 집행될 수 있도록 해 준다. 그러므로 서울시가 정책 과정에서 어떤 소통 모델을 선택하는가에 따라 정책소통의 효과는 달라진다. 서울시가 균형 또는 불균형 소통을 하는가에 따라 정책 성패의 여부를 가늠할 수 있다고 볼 수 있다. 이처럼 정책 과정에서 서울시가 어떠한 정책소통 모델을 수행하는가는 정책의 성패와 직결된다.

과거와 달리 시민들의 요구가 커지는 불확실한 정책 환경 속에서 정책소통에 대한 중요성이 부각되고 있다. 그러나 서울시가 여전히 불균형 정책소통에 머물러 있다면 소통 활동을 아무리 강화한다 할지라도 정책에 대한 시민 대다수의 지지와 신뢰를 획득할 수 없다. 효과적인 정책소통은 시민들이 원하는 공공 가치는 무엇이며, 시민들이 선호하는 공공가치가 어떻게 변화하고 있는지, 서울시 정책으로 인해 피해를 받을 수

있는 집단은 누구인지, 시민들이 요구하는 공공 가치 실현의 방안은 무엇인지 등을 정확히 감지하고, 서울시가 이러한 국민들의 이해와 요구를 바탕으로 한 정책을 추진할 수 있도록 지원하는 균형 소통이다. 곧 정책 과정에서 서울시와 국민 간의 상충되는 이해와 관점이 자유롭게 논의될 수 있도록 하는 균형 모델 정책소통이 다양한 국민들의 요구를 조정하고 이해와 동의를 획득하는 정책을 가능하게 하는 효과적인 정책소통이라고 할 수 있다.

그러면, 서울시에 가치를 주는 효과적인 정책소통인 균형 소통을 가능하게 하는 조건들은 무엇인가? 균형 소통을 가능하게 하는 조건들을 명확하게 규정할 수 있다면 그 조건들을 충족시켜서 균형 소통을 이룰 수 있을 것이다. 소통을 효과적으로 만드는 개인적, 조직적, 환경적 요인들은 우수 요인이라고 불린다. 효과적인 균형 소통을 수행하기 위해서 서울시는 개인적, 조직적, 환경적인 다양한 조직 내외적인 요인들을 충족시켜야 한다. 정책소통 실무자의 자질도 효과적인 정책소통을 위한 필요한 요건이지만 충분 요건은 아니며, 이러한 개인적 요인과 함께 조직 구조, 조직 문화, 세계관, 최고 권력 집단의 특성, 정책소통 부서의 지위 및 정책소통 책임자의 권한 등 조직적 요인이 중요하다. 그러므로 서울시가 국민적 이해와 동의를 확보할 수 있는 효과적인 정책소통을 하기 위해서는 정책소통 실무자의 개인적 차원뿐만 아니라 조직적 차원에서 필요한 조건들을 개선해 나가야 한다.

나. 참여정부의 정책소통

균형 소통의 사례로 참여정부의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 참여정부는 이전 정부와는 다르게 균형 정책소통을 시도했다. 참여정부가 지향한 정책소통방향은 정책 관련 정보를 일반 국민에게 숨김없이 공개하는 개방성, 언론사 간 차별을 허용하지 않는 공평성, 그리고 오보 및 왜곡보도에 대한 정당한 대응, 정책 과정에 국민들의 참여로 요약할 수 있다. 참여정부의 정책소통은 정보공개제도 강화, PCRM(정책 고객 서비스), 정부 홈페이지의 정보공개 지침 강화, 개방형 브리핑 제도 등을 통해 국민이 원하는 모든 정보들을 투명하게 공개하고 전달하려는 참정보전달 모델에 주력했다. 창고 속에 묻혀 있던 외교문서를 공개하고 대통령 보고서도 국민이 함께 읽을 수 있도록 조치했다. 2006년 4월 정보공개 포털사이트인 '열린정부(www.open.go.kr)'를 개통했으며 중앙정부 및 지방자치단체, 교육청 등 공공기관의 정보 목록 검색에서부터 정보공개 청구, 공개 자료 열람까지 통합 서비스를 제공했다. 또한 국정감사 시 제출한 원천 자료를 국민도 볼 수 있도록 각 부처 홈페이지에 공개했으며, 각 부처가 블로그를 통해 정부의 주요한 모든 정책을 공개하도록 했다. 이러한 조치들은 모두 정책을 투명하게 공개하여 국민의 지지와 협조를 얻고, 불필요한 논쟁과 의혹을 사전에 차단할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 정책소통은 일방이 아닌 쌍방향이며 국민에게 알리는 과

정이 아니라 정보의 제공 및 의견 수렴을 통한 동의 획득의 과정이다. 쌍방 커뮤니케이션이란 국민의 의견을 듣고 국민이 원하는 방향, 때에 따라서는 국민이 수용할 수 있도록 애초 정부의 입장을 수정할 수 있다는 자세를 가지고 국민들과 대화를 하는 커뮤니케이션을 말한다(참여정부 5년 정책홍보백서, 2007, 20).

다. 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점

어떤 정책을 의욕적으로 추진했다가 여론의 질타를 받고 좌절을 겪는 경우, 실질적인 피해자는 그 정책의 혜택을 받아야 할 시민이다. 어떠한 정책도 적절한 정책소통이 수반되지 않으며 실패할 가능성이 매우 높다. 선진 도시라면 모든 분야에서 반드시 정책소통을 병행한다. 서울수도 정책 혼선을 막고 시민의 공감대와 협력을 획득함으로써 각종 정책을 원활하게 수행하기 위해서는 효과적인 정책소통이 수반되어야 한다. 정책소통이 제 기능을 수행하지 못하면 막대한 예산과 인력이 투입된 사업들이 난항을 겪게 된다. 민주주의 사회에서 정책소통은 성공적인 정책 수행을 위한 필수조건이다. 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 공중에 대한 과학적 조사와 이해 부족

정책 과정에 존재하는 다양한 제도적, 비제도적 정책 참여자들은 자신들의 이해관계에 따라 서로 다른 가치, 이해관계, 행동 수준 등 특성을 달리하는 세분화된 공중으로 분류될 수 있다. 효과적인 정책소통을 수행하기 위해서는 무엇보다 먼저 해당 정책과 관련된 공중의 특성을 분석해야 한다. 정책 참여자들은 자신들의 요구를 정책에 관철하려는 행동 수준에 따라 비활동 공중, 인지 공중, 자각 공중, 활동 공중으로 구분할 수 있으며, 이러한 공중 유형 구분은 각 공중에 맞는 커뮤니케이션 전략을 계획할 수 있는 기반이다. 공중의 특성을 고려하지 않고 계획된 정책소통은 오히려 역효과를 가져올 수 있다. 따라서 특히, 정책 과정의 초기 단계에서 정책 사안에 무관심한 비활동 공중, 사안의 중요성을 인식하는 인지 공중 또는 자각 공중, 사안에 대해 조직적인 활동을 전개하고 있는 활동 공중이 누구인지 세분화하고, 그들의 가치, 요구, 입장 등에 대한 체계적인 조사가 필요하다. 과학적 조사에 기초한 정책소통이 제대로 이루어져야 한다. 서울시가 정책 과정의 초기에 잠재 공중과의 커뮤니케이션 기회를 간과하면, 이들은 향후 대립적인 활동 공중으로 변할 수 있다. 서울시가 해당 정책과 관련된 공중의 존재 및 예상되는 각 공중과의 쟁점 등을 파악하는 데 실패할 경우, 정책소통 방향은 잘못 설정된다.

2) 사전 예방 정책소통의 부재와 시기를 놓친 사후 대응 정책소통

사전 예방 정책소통은 특정 정책에 대해 관련 공중이 자신들의 손익에 미치는 문제점들을 깨닫고 행동하기 전에 관련 공중과 우호적인 관계를 형성하려는 정책소통 활동을 의미한다. 정책 과정의 초기 단계부터 관련 공중의 의견을 수렴하고 동의를 구하는 개방적인 자세를 취하는 정책소통 활동은 관련 공중과 갈등을 최소화하고 부정적인 여론 확산을 예방할 수 있도록 해준다.

3) 정책소통 메시지의 일관성 결여

일관성이 결여된 정책소통 메시지는 서울시의 공신력 실추 및 정책 수행 능력을 의심하게 하는 부정적 이미지를 만들어 낸다. 정책소통의 차원에서 일관성 있는 메시지 관리는 세 가지 단계로 나누어 진행될 수 있다. 첫째, 관련 공중의 쟁점에 대한 충분한 사전 조사를 실시하고 그 결과와 예측 상황을 정확히 정책 책임자들에게 알리는 업무다. 둘째, 서울시에서 나가는 메시지의 창구를 일원화하여 적절한 시기에 적절하고 정확한 정보를 공중에게 알리는 업무다. 셋째, 정책소통 메시지에 대한 사후 관리로서, 전달된 메시지에 대한 반응, 오해, 갈등 상황 등을 미디어 모니터링 및 여론조사를 통하여 파악하고, 진실이 왜곡된 경우 이를 적극적으로 대처해 나가는 업무다.

4) 휴먼 커뮤니케이션 능력의 부족

휴먼 커뮤니케이션 능력이란 정책 구상에서 결정, 집행, 평가에 이르는 일련의 정책 과정에서 득과 실 사이에서 고민하는 인간적인 측면과 다수의 보편적 이익을 추구하기 위한 의사 결정 과정을 국민, 특히 관련 공중에게 전달하는 능력이다. 더 나아가 대면 커뮤니케이션에서 요구되는 불확실성에 대한 인내력, 이질적 시각과 입장에 대한 수용력, 양보와 타협을 이끌어 내는 협상력 등을 포함한다.

서울시는 정책 과정에 대해 과정을 배제하고 정책 결과만을 발표함으로써 서울시의 행동이 차갑고 비인간적이며 더 나아가 특정 집단의 이익을 위한 정책이라는 의혹을 증폭시키고 있다. 그 결과 정책의 당위성에 대한 반대 집단의 불신감도 함께 증폭된다. 정책소통의 메시지를 결과 중심으로 발표하게 되면 공중을 설득하지 못하고, 정책 결정자들에 대한 인간적, 인정적 차원의 이해를 국민들로부터 얻는 데도 실패하게 된다. 특히 대인 커뮤니케이션의 효과를 얻기 위하여 좌담, 토론 프로그램 등에 정책 담당자가 출연하여 정책의 수립과 의사 결정 과정의 상세한 정보를 감성적 측면에서 국민들에게 전달하는 지혜가 필요하다.

5) 균형 커뮤니케이션의 실패

효과적 정책소통 모델은 서울시와 국민간의 수평적 위치에서 전개되는 균형 커뮤니케이션이다. 따라서 정책소통의 성공 여부는 정책 과정에 대한 관련 공중이 직접 참여하도록 유도하고, 정책에 대한 관여도를 높이는 것이 매우 중요하다. 정책 과정에 동조 집단과 반대 집단이 함께 참여하고 대화할 수 있는 장을 마련하는 것은 지지세력의 기반을 확고히 다지는 의미를 넘어서 반대 논리의 여론이 형성되기 이전에 미리 정책의 부정적 측면을 자발적으로 노출시킴으로써 면역 효과를 증대하는 의미를 갖고 있다.

시민에게 '이 정책 안에 나를 위한 것은 무엇인가'를 생각하도록 유도하는 등 정책소통은 정책에서 국민이 공유할 수 있는 가치를 중심으로 이루어져야 하며, 특히 국민 참여를 촉진시키는 방법은 국민이 쉽게 반응하고 대화에 참여할 수 있는 채널을 제공하는 것이다. 그 예로 무료 전화, 설문 조사, 인터랙티브 웹사이트, 인터넷 Q&A 등을 활용할 수 있다.

6) 소극적, 수동적 언론관계 PR

언론 관계 소통은 정책소통의 한 영역이다. 그동안 우리나라 중앙정부와 지방정부, 공공기관의 언론 관계 정책소통은 많은 문제점을 보여 주었다. 언론 관계 소통을 부정적 보도를 빼거나 축소하기 위해 기자와의 친분 관리를 하는 활동으로 간주하던 시대는 지났다. 점차 수용자의 알 권리와 정확한 정보를 매개로 한 언론과의 관계가 요구되고 있다. 이를 위해 서울시는 자발적이고, 공개적이며, 시의적절한 객관적이고 정확한 관련 정보들을 언론에 제공해야 한다.

우리나라 공직 사회는 아직도 가능한 언론에 정책 관련 정보를 공개하는 것을 꺼리는 분위기가 우세하다. 언론은 부정적 기사만을 찾아다니며 골치 아프다는 생각이 깊다. 이는 대다수의 공직자들이 소극적인 언론 관계 소통을 하게 만드는 원인이 되고 있다. 이러한 소극적 태도는 서울시가 언론을 통해 국민에게 정책 관련 쟁점 사안들을 사전에 충분히 알리고 설명할 수 있는 기회를 상실하는 것이다. 기자들에게 정보를 숨기려고 하기 보다 정책 사안을 충분히 이해할 수 있도록 정보를 제공하고 설명하는 것이 편파적이고 선정적 보도를 예방할 수 있는 정책이다. 언론이 객관적 보도를 할 수 있는 기회를 제공하는 것은 부정적 여론을 차단하고 우호적 여론을 조성할 수 있기 때문이다.

기자들은 형식적인 정보 제공이 아니라 알맹이가 충분히 들어가 있는 정보를 원한다. 언론과 적절한 커뮤니케이션을 하지 않을 경우 의도하지 않았던 쟁점이 부각되고, 사회적으로 큰 파장을 일으킬 만큼 쟁점이 확대, 과장 보도되어 정책 추진이 어렵게 되는 상황이 발생할 수 있다. 그러므로 정책 추진과 관련한 사안을 가감 없이 언론을 통하여 관련 공중에게 적극적으로 알리는 한편, 언론의 오보 및 선정, 편파적 보도에 대

처하는 체계를 갖추고 있어야 한다. 우리나라와 달리 선진국의 경우, 왜곡되고 편향된 보도를 예방하고 여론을 선점하기 위해 적극적이고 전략적인 언론 관계 정책소통을 수행한다. 기자들은 항상 마감 시간에 쫓기며 기사로 작성할 수 있는 정보들을 찾아다닌다. 그래서 기자들이 가장 좋아하는 것은 바로 쓸 만한 정보이며, 짧은 시간 내에 정확한 정보를 습득하는 것이다. 만약 기자들에게 사전에 충분히 설명을 하지 못한다면, 마감에 쫓기는 기자들이 최대한 빨리 정보를 소화할 수 있도록 하는 방법을 찾아야 한다. 기자들의 오보를 방지하고 정확한 기사를 쓸 수 있도록 쉽게 보고 이해할 수 있는 별도의 자료 키트(Kit)를 만들어 제공하는 것도 하나의 방법이다.

7) 쟁점 및 위기관리 능력의 부족

선진국형 정책소통과 후진국형 정책소통을 가늠하는 기준은 철저한 쟁점 관리를 통하여 미래의 위기 상황을 예측, 예방, 대비할 수 있는 능력을 갖고 있는가, 위기 상황에서 흔들리지 않고 준비된 위기에 전략적으로 대응할 수 있는가에 의해 결정된다. 민주주의 사회에서는 정책 과정에서 대부분 이해관계에 얽힌 갈등적 집단들이 출현하기 때문이다. 더욱이 규모가 큰 대형 사업의 경우 이해관계의 범위도 커지기 때문에 반대세력을 형성하는 다양한 공중이 나타난다. 이러한 다양한 갈등 집단과의 커뮤니케이션에 실패하면 정책 추진이 힘들어진다.

쟁점을 사전에 빨리 파악하여 위기를 예방할 수 있다면, 성공적인 쟁점 관리로 평가된다. 일단 위기 상황으로 발전하면 해당 쟁점을 해결하기가 매우 어려워질 뿐만 아니라 위기로부터 초래되는 비용도 극대화되기 때문이다. 따라서 정책소통에서 쟁점 관리 는 위기관리와 연계되어 실행되어야 하며, 쟁점의 발전 단계에 따른 대응 전략을 수립하고 그 결과를 즉시 다음 관리 단계에 반영하는 민첩성이 요구된다.

2. 중앙 및 지방정부의 정책소통

중앙 및 지방정부의 정책소통 관련 연구로는 첫째, 정책소통의 전반적인 문제점을 고찰하고 정책소통 평가 기준을 마련하려는 연구들이 있었는데(김정현, 2013; 황성욱 외, 2014; 이일우, 이철한, 2015), 효과적인 정책소통 시스템을 살펴본 연구(김정현, 2013), 정책소통 평가 지표를 개발하는 연구(황성욱 외, 2014), 홍보효과측정 모형과 방법에 대한 연구(이일우, 이철한, 2015) 등이 있었다. 둘째, 중앙정부와 지방정부의 SNS 활용에 관한 연구들이 있었는데(김민경, 조수영, 2015; 김정현, 2015), 청와대와 정부 17부 페이스북 페이지 분석 연구(김민경, 조수영, 2015), 지방정부의 SNS를 활용한 정책소통에 관한 연구(김정현, 2015) 등이 있었다. 셋째, 지방 의회의 정책소통에 관한 연구들이 있었는데(조영기, 박종렬, 2010; 이희복, 신

명희, 2010), 지방의회의 의정활동에 대한 언론보도 프레임 분석(조영기, 박종렬, 2010), 경기도의회의 홍보전략을 모색한 연구(이희복, 신명희, 2010) 등이 있었다. 넷째, 정책소통 관련 행사에 관한 연구로 농림축산식품 정책 관련 홍보행사 현황 연구(홍문기, 2015)가 있었다.

첫째, 정책소통의 전반적인 문제점을 고찰하고 정책소통 평가 기준을 마련하려는 연구들(김정현, 2013; 황성욱 외, 2014; 이일우, 이철한, 2015) 중에서 김정현(2013)은 효과적인 정책소통 시스템을 아래와 같이 모색하였다. 앞서 언급한 우리나라 정책소통의 문제점이 고스란히 드러나 있다. 첫째, 주민의 특성별 세분화 작업이 필요하다. 행정기관은 지역주민과 원활한 상호작용을 하기 위해서는 주민에 대한 각종 정보를 다양한 채널을 통해 수집하여야 한다. 사회적 이슈의 다양한 입장에 따라 지지자와 무관심자, 반대자로 나누어 각 집단에 따라 어떠한 메시지로 어떻게 이들과 커뮤니케이션을 할 것인지를 결정해야 한다. 둘째, 다양한 커뮤니케이션 수단의 통합적 운용전략이 필요하다. 정책소통은 다양한 소통 수단들을 통합적으로 운용·관리하여 소통 효과를 극대화 할 수 있는 전략이 필요하다. 즉, 일방적으로 정보를 제공하고 목표공중을 설득하며 이해를 구하기보다는 공중의 욕구와 의견을 반영하고 행정 조직이 시민 공중의 기대에 부응하여 변화해나가는 쌍방향 커뮤니케이션 형태로 빠르게 변화하고 있지만 아직도 일방적인 정책소통의 경향이 있다. 셋째, 지역 주민과의 정기적이고 체계적인 커뮤니케이션 통로의 확보 필요성이 있다. 넷째, 행정 조직 내 커뮤니케이션의 활성화와 함께 전 행정부서를 통한 정책소통이 필요하다. 주민과의 관계를 관리하고 행정경쟁력과 만족도를 높이기 위한 정책소통은 주민들의 지지와 협력 및 참여를 바탕으로 이루어져야 한다. 아직도 많은 행정기관들이 정책소통 업무를 담당 부서 또는 홍보 담당자의 일로만 인식하고 있는데 모든 공무원은 일선 소통 요원이면서 동시에 쌍방향 커뮤니케이션의 접점이기 때문이다. 다섯째, 기존의 일방적 홍보수준의 공보실 내지 홍보실 조직 대신 쌍방향 정책소통의 필요성이 있다. 여섯째, 신뢰성(능력적 신뢰성, 상호관계적 신뢰성, 공언이행적 신뢰성), 상호통제성 요인을 고려한 정책소통 시스템 모델 마련의 강조 등이다 즉, 순수적 신뢰성의 고양을 위해서는 기존의 적극적 시민참여기회의 확대와 시민제안제도, 행정정보공개제도, 시민고충처리제도 등의 활성화가 요청된다. 또한 능력적 신뢰성의 관계성 고양을 위해서는 지방정부 공무원의 전문능력향상을 위해 공무원 연수교육의 적절성확보 및 강화가 필요하다. 공언이행적 신뢰성을 높이기 위해서는 시민과의 약속을 철저히 이행·실천할 것이 요구된다. 이를 위해서 지방정부의 각종시책 및 계획의 실시여부에 있어 시민의 감시를 제도화하기 위한 시민 모니터링제도, 모범공무원시민추천제도, 옴부즈맨제도 등의 활용도를 높여야 할 것 등을 강조하였다.

황성욱, 문빛, 이종혁(2014)는 공공영역에서 소통의 중요성이 강조되고 있음에도 불

구하고, 아직까지 공적 조직과 국민 사이에 이루어지는 소통을 어떻게 개념화할 것인지에 대한 이론적·실무적 논의는 부족한 실정이라고 보았다. 이 연구는 공공기관 중 하나인 지방자치단체를 중심으로 소통을 바라보는 하나의 이론적 틀을 제시하고, 이를 평가할 수 있는 구성 차원들과 세부 요인들을 탐색하였다. 학계 및 업계의 지자체 소통전문가 25명을 대상으로 세부 지표들의 상대적 중요성을 평가하도록 하였으며, AHP분석(계층분석기법)을 도입하여 각 지표의 가중치를 도출하였다. 연구 결과, 지자체 중심의 공공 소통 평가 요인들은 크게 인프라 차원(인적·매체·제도 인프라)과 활동 차원(개방·공유·참여)으로 구분되었으며, 세부 차원은 6개, 구체적인 지표들은 총 25개로 구성되었다. 지표들의 상대적 중요도를 비교한 결과, 활동 차원의 ‘참여’ 활동과 인프라 차원의 ‘인적’ 인프라가 다른 요소들보다 높은 점수를 보였다. 마지막으로 소통 지표들을 기반으로 국내 5개 지자체의 소통을 평가한 결과, 이 연구의 소통 평가 지표들은 한 지자체의 소통을 구체적이고도 면밀하게 평가하게 해줄 뿐만 아니라 지자체들 사이의 차이점과 공통점을 발견하는 데 용이하게 적용될 수 있음이 확인되었다.

이일우, 이철한(2015)은 현재 일부 정부기관에서 정책홍보평가를 별도 용역사업으로 시행하고 있으나 홍보성과에 평가에 대한 평가모형이나 지표가 확립되어 있지 않고 있다고 지적하면서, 정책 홍보 효과관리 측면에서의 홍보효과측정 모형과 방법에 대해 살펴보았다. 정부 정책홍보 효과관리 모형 개발을 위해, 기존 통합마케팅커뮤니케이션(IMC: Integrated Marketing Communication) 효과측정 이론 중 가장 널리 알려진 이론들이 정책홍보 효과측정 모형화에 어떻게 적용가능한지 알아보기 위해 기존 MacKenzie, Lutz, and Belch(1986)의 구조방정식모형 연구결과를 바탕으로 연구가설을 설정했다. 가설검정 연구결과와 모형적합도 비교분석을 통해, 기존 광고효과과정모형 중 가장 많이 알려진 MacKenzie, Lutz, Belch(1986)의 모형이 홍보효과과정모형 특히 정책홍보효과과정모형에 적용가능함을 알 수 있었다. 이 연구는 광고효과과정모형을 활용해 정책홍보효과과정모형을 개념화하고 홍보효과의 정교화된 측정지표를 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 SNS 활용에 관한 연구들(김민경, 조수영, 2015; 김정현, 2015) 중에서 김민경, 조수영(2015)은 청와대와 정부 17부 페이스북 페이지와 상태메시지, 댓글 분석을 통해 정부부처들의 SNS 운영형태와 관계성 배양전략, 그리고 수용자 반응을 분석하였다. 주요 결과를 살펴보면, 정부기관들은 노출/정보 확산 전략을 상호작용 전략보다 더 빈번하게 사용하는 것으로 나타났다. 상태 메시지의 주제는 대부분이 해당 기관에 대한 내용이며, 메시지는 주로 정보제공이 주목적이었고, 일상적인 소프트한 내용을 다루는 비율은 매우 낮았다. 공식적인 커뮤니케이션 방식보다는 대화체의 비공식적 커뮤니케이션 방식의 비율이 좀 더 높았으며, 이모티콘은 거의 사용하고 있지 않았다. 더불어 상태메시지에 대한 수용자 반응을 파악해 보았는데, 관계 위주의 소프트한 메시지에는 “좋아요” 수가 많았고, 인지적인 노력이 필요한 정

보/정책 중심의 메시지에는 “공유하기”나 “댓글” 수가 많은 것으로 나타나 “좋아요” 클릭과 “댓글 달기”는 다소 다른 의미를 가지는 것으로 보인다. 개별 댓글분석 결과를 살펴보면, 대부분의 댓글은 긍정/호의적이었으나, 위기/미디어대응의 경우에는 부정/공격적인 댓글이 많이 나타났다. 이 연구는 정부 SNS 도입 후, 관계배양에 효과적인 페이스북 사용 실태와 그 효과를 분석하여 바람직한 활용 방안 및 개선점을 제안하고자 했다.

김정현(2015)은 지방정부의 SNS 활용이 정책소통에 어떤 영향을 미치는지를 대구시의 공식적 블로그 등의 SNS 이용실태에 대한 분석과 함께 시민들과 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 살펴보았다. SNS의 제 특성변수, 연결성, 참여성, 대화성, 커뮤니티성, 공개성 등이 정책소통 효과에 미치는 중요한 결정 요인임을 확인 하였고 이들 요소들이 공중 관계성과 정책소통 효과에 이르는 인과관계를 확장시켜 분석하였다. 여기에 SNS 활용을 위한 정책소통의 과제로 먼저 정책소통에서 SNS 도입 가능성을 제기하였다. 정책소통의 주요 핵심은 바로 프로모션(promotion)이다. 얼마나 효과적이고 강렬한 프로모션을 어떤 매체를 통하여 효율적으로 진행하느냐가 정책소통의 성공여부를 좌우하게 될 것으로 보고 정책소통에서 SNS의 도입 활용을 제안하였다. 다음으로 SNS의 활용의 기대효과 및 문제점을 지적하였다.

대구시가 공식 홈페이지와 블로그를 통하여 대구의 소식을 시민들에게 전하려고 노력하고 있지만 대구시와 시민들과의 원활한 소통이 아닌 대구시의 일방적인 전달에만 미치고 있다는 점을 지적했다. 지방 정부의 정책소통에서 SNS의 적극적 활성화와 관리를 통해 시민들과의 신뢰관계 및 영향력을 확보, 공중 관계성을 증대할 필요성이 강조된다. 대구시가 대도시인 점과 더불어 통신망이 잘 구축되어 인터넷이 활성화 되어 있고 시민들의 스마트폰 이용율도 급속하게 증가하고 있는 점을 고려하여 SNS활용의 기대효과와 대구시의 정책소통의 성공 가능성은 매우 높게 보였다.

셋째, 지방 의회의 정책소통에 관한 연구들(조영기, 박종렬, 2010; 이희복, 신명희, 2010) 중에서 조영기, 박종렬(2010)은 지방의회의 의정활동에 대한 언론보도 프레임 분석함으로써 향후 보다 효율적인 PR을 위한 시사점을 찾고자 했다. 2008년 12월부터 2009년 11월까지 1년 동안 서울시의회에 대하여 방송사종합일간지, 경제·IT지들이 다룬 기사를 분석하였다. 분석 결과, 방송의 경우 서울시의회에 대한 긍정적 측면을 강화하는 데 도움이 되는 프레임보다는 지속적인 비판과 감시 등 부정적 측면의 확대가 우려되는 프레임으로 형성된 보도의 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 주요 일간지의 경우에는 소개/PR 이외에 문제 제기, 도덕성, 경제 재정 등 다양한 프레임으로 보도 형태를 구성하고 있었다. 경제 IT지는 방송이나 일간지에 비해 문제 제거나 도덕성 관련 프레임의 보도 비중이 상대적으로 낮았다. 이 결과를 통해 시민들에게 유용하고 보도될만한 가치를 지닌 이슈를 언론에 제공하여 기사화되도록 노력해야 하는 한편, 언론사 분류별로 미디어 관련 전략을 구분할 필요성이 있는 것으로

나타났다.

이희복, 신명희(2010)는 미디어 정치시대에 지방자치 활성화를 위해 지역의 의견을 수렴하고 지방의회의 활동을 지역민에게 적극적으로 알림으로써 지역민의 관심과 참여를 높이기 위한 지방의회의 홍보전략 모색을 목적으로, 경기도의회의 공보활동 현황 및 경기도의회에 대한 미디어 보도 특성을 분석하였다. 경기도의회의 홍보활동은 간행물 및 영상홍보물의 제작·배포와 보도자료 제공 등이 주를 이루었으며, 지역민의 의견 수렴 및 배포된 간행물의 효과 등에 대한 업무는 이루어지지 않고 있었다. 이는 경기도의회의 홍보활동이 공중과의 적극적 상호작용이 가능한 미디어가 아닌 일방향적 미디어를 이용한 공보 중심으로 이루어지고 있으며, 전문 인력이 부족한 가운데 전통적 방식의 홍보가 주를 이루고 있는 것이라 할 수 있다. 경기도의회에 대한 미디어 보도는 보도자료에 의존한 스트레이트 기사들이 회기일정 기간에 집중되어 보도되고 있었다. 보도내용에 있어서는 의회안건, 이슈 및 정책, 의회활동을 내용으로 하는 보도가 대부분이었으며, 보도성향에 있어서는 중립적 보도의 비중이 높았다. 그러나 부정적 보도가 긍정적 보도보다 상대적으로 많이 나타나, 지방의회에 있어서도 위기관리에 대한 대응책이 마련되어야 할 필요성이 제기되었다. 이러한 결과를 바탕으로 향후 지방의회 홍보활동은 트위터 등 소셜미디어를 통한 미디어와 콘텐츠 측면에서 활성화되어야 함을 제안하였다.

넷째, 정책소통 관련 행사에 관한 연구로 홍문기(2015)는 농림축산식품 정책 관련 홍보행사가 어떻게 이루어지고 있으며 문제점은 무엇인지 살펴보았다. 농림축산식품부 내 각 실국에서 보고한 행사결과보고서와 농림축산식품부 홍보행사를 담당하고 있는 실무자들에 대한 심층 인터뷰/설문조사 결과 분석 자료를 통해 정책소통 목적으로 행해지고 있는 농림축산식품 관련 홍보행사의 문제점을 파악했다. 그 결과 소구대상 불투명, 관례적/형식적 행사, 전시성 행사 내용, 사후준비 소홀 등이 확인됐다. 이러한 문제점들이 정책소통 효율성에 어떠한 영향을 미치는지 기존 연구를 바탕으로 문헌 검토하여 농림축산식품 관련 홍보행사를 통한 정책소통 효율성 향상을 위한 실험적 커뮤니케이션 모델을 제안하였다. 이를 바탕으로 농림축산식품 관련 홍보행사를 관람하거나 참여한 경험이 있는 사람들을 대상으로 농림축산식품 관련 홍보행사에 영향을 미치는 요인들과 공중관계성 개념을 형성하는 요인들 간에 어떠한 관계가 있는지 분석했다. 분석 결과 정책소통 활동의 일환으로 이루어지는 농림축산식품 홍보행사에 가장 큰 영향을 미치는 변인은 “소구대상 불투명성”이었고 이 변인은 “커뮤니케이션 균형성”과 “충실성” 변인과 부적(-) 상관관계를 나타내고 있었다. 또한 농림축산식품 관련 정책소통 활동에 대한 커뮤니케이션 모델을 제시하고 이에 대한 함의를 논의했다.

3. 지방정부의 정책소통

지방 정부의 정책소통 실태를 살펴본 보고서들도 있었는데(김찬동, 김동욱, 2011; 신원득 외 2009), 김찬동, 김정욱(2011)은 언론을 통해 서울시의 정책을 홍보할 때에는 서울시민의 특징, 관심 정책분야, 주로 이용하는 매체에 대해 고려할 필요가 있다고 보았다. 즉, 정책의 내용과 대상, 그리고 매체에 대한 접근방법의 관계를 고려한 정책 홍보를 실시하는 것이 바람직하며, 주기적으로 서울시민들의 언론매체 이용실태와 관심 정책에 대한 조사를 실시하여 전략적으로 정책을 홍보하는 것이 필요하다고 보았다. 또한, 생활권별 또는 자치구별 정책홍보가 필요한데, 25개 자치구 또는 9개의 생활권은 소득이나 연령, 성별 등의 구성이 다르며, 관심분야와 매체 이용 정도도 상당히 다르기 때문이다. 자치구와의 협력을 통해 정책의 분야와 매체 등을 고려하여 홍보하는 것이 도달률과 효과성 제고에 타당할 것으로 보인다고 했다. 한편, 매체의 특성에 따라 정책의 수준 및 내용을 선택하여 홍보할 필요가 있다. TV나 신문의 기획 보도 등을 통해 서울시의 주요 정책을 알리고, 세부적인 사업이나 프로그램은 인터넷이나 대중교통·현수막 광고 등을 활용하는 것이 바람직하다고 보았다. 아울러, 매체 환경 변화에 따른 정책홍보 전략을 마련할 필요가 있다. 최근에는 인터넷의 발달과 SNS, 그리고 스마트폰의 보급으로 인해 인터넷신문이나 포털/SNS 등을 통해 뉴스나 정보를 얻는 비율이 상당히 증가하고 있다. 뿐만 아니라 정책 형성과정에서 서울시민의 의견수렴과정이 필요하다고 보았다. 서울시민과의 의사소통을 통해 의견을 수렴하고, 주요 정책을 알리는 동시에 서울시민의 사회·경제적 특성 등에 따라 맞춤형 정보를 제공하는 등의 노력을 하여야 할 것이라고 보았다.

신원득 외(2009)는 경기도의회의 다양한 공보활동 현황 및 경기도의회에 대한 미디어 보도 분석 결과를 통해 경기도의회 홍보 전략 방안을 구축하기 위해 마련되어야 할 제도를 다섯 가지로 제안하였다. 첫째, 홍보 전문 인력 확충, 둘째, 홍보 전문성 강화를 위한 교육 프로그램 도입, 셋째, 여론 수렴 활성화를 위한 조사 업무 도입, 넷째, 인터넷을 통한 관계관리적 홍보 활동 실행, 다섯째, 미디어 대응 및 위기관리 시스템 도입 등을 제시했다.

첫째, 서울시 및 인천시와의 비교를 통해 홍보 전문 인력 확충을 제안하면서 추진 방법으로는 공보담당관실을 통해 경기도의회 전반에 대한 홍보업무를 담당하는 인력의 확보와 각 위원회별 전문 홍보 인력을 배치하는 것을 제시하였다. 둘째, 홍보 업무의 중요성을 인식하지 못하는 문제점을 지적하면서 홍보 전문성 강화를 위한 교육 프로그램 도입을 제안했는데, 홍보 전문기관과의 협력을 통한 전문 홍보 교육 프로그램을 대안으로 제시했다. 셋째, 지역 여론을 체계적으로 파악하여 의정활동에 반영하고자 여론 수렴 활성화를 위한 조사 업무 도입을 제안했는데, 여론에 대한 조사를 경기도의회 공보담당관실의 주도 하에 전문 연구자 및 전문기관을 통해 실시하자고 했다. 넷째, 쌍방향 소통을 위해 인터넷을 통한 관계관리적 홍보 활동 실행을 제안했는데, 경기도

의회 홈페이지에 쌍방향 소통 기능을 활성화하고 포털을 중심으로 한 홍보활동을 강화하자고 했다. 다섯째, 부정적 이슈 및 보도에 대해 현명하게 대응하고자 미디어 대응 및 위기관리 시스템 도입을 제안했는데, 경기도의회 전체 구성원을 위한 미디어 대응과 관련한 지침을 마련하고 경기도의회 공보담당관실의 언론담당자들과 의원들을 대상으로 하는 미디어 대응 트레이닝을 실시하자고 했다.

4. 서울시의회의 정책소통

지방의회의 기능은 입법기능, 집행부 견제, 감시기능, 주민대표 기능이며 집행부 견제·감시 기능을 위한 하부 기능으로 예·결산 심의, 행정사무감사·조사, 시정 질문으로 구분할 수 있다(권영주, 2009; 이영희, 이영균, 2010). 즉 첫째, 입법기능은 서울시의회의 가장 기본적인 기능으로 자치법규인 조례의 제정, 개정, 폐지에 대한 권한으로 서울시의 의사와 정책을 결정하는 의결기능을 의미한다. 둘째, 예·결산 심의 기능은 서울시의회가 서울시자치단체의 정책과정에 참여하고 행정서비스의 적절성과 재정구조 등을 평가하는 것을 말한다. 셋째, 서울시의회는 지역주민에 의해 선출된 주민의 대표자로서 지위를 가지고 있고 여론을 수렴하고 지역 내 갈등과 마찰을 적절히 조정하여 의정활동에 반영하는 주민 대표기관이다. 행정사무감사 및 조사 기능은 서울시의회가 주민의 대표기관으로서 주민의 알권리를 충족시켜 책임 행정을 구현하고 주민의 민의를 수렴하여 정책에 반영하는 것을 말한다. 이는 실질적으로 집행기관에 대해 행사할 수 있는 효과적인 견제 기능이 되기도 한다. 넷째, 서울시의회는 시정 질문을 통하여 서울시 자치단체의 중요한 의사를 결정할 뿐만 아니라 시정에 주민의 의사를 반영함으로써 시정 통제의 중요한 수단이 될 수 있다.

제8대 서울시의회 의정활동에 대한 평가 분석 결과, 제8대 서울시의회의 의정활동은 정량평가에서 상대적으로 높은 수치의 데이터를 제시하고 있었지만 전문가 집단의 주관적 판단에 의하면 긍정적 평가와 부정적 평가가 혼재했다. 의정활동 전반에 대한 고객의 평판은 국민권익위원회 청렴도 점수를 재분석하고 언론보도의 평판을 평가한 결과, 상대적으로 높은 부정적 평가를 보였다. 정량평가의 경우, 입법과 통제(의견청취 제외), 주민대표(청원 제외)와 자율기능 등 전체적으로 제7대 의회에 비해 높은 성과를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 정성평가에서는 통제 기능에 해당되는 행정사무감사 및 조사활동과 시정 질문에서의 현안문제에 대한 대안 제시 능력 측면에서 부정적인 평가가 우세하였고 반대로 청원의 시민요구 부합정도와 타당성 측면에서는 성과의 향상을 보였다. 이는 결산심사에서의 정책적 심의 노력 부족이라는 평가와 더불어 정량평가가 포괄하지 못하는 의정활동 성과의 질적 측면에 대한 평가로 정량평가 결과와의 모순, 대립이 아닌 보완적 역할의 수행으로 해석했다.

더불어 평판평가 영역에서도 제8대 시의회 심의, 의결 과정에서의 신심성 예산 편성

과 이해관계 회피 의무 준수 항목들에 대해 부정적으로 평가되었다. 평판 평가 결과, 제8대 시의회에 대한 언론보도의 경우, 방송 3사와 신문 3사 모두 매우 부정적인 평가를 내리고 있으며 이는 제8대 의회가 제7대 의회와 근본적으로 상이한 이념적 성향으로 입법을 추진했으며 그 결과 무수한 정책 이슈들에서 정당 간 정치적 경쟁과 갈등이 심했기 때문으로 분석되었다. 즉, 진보 성향의 제8대 서울시의회에 대해 보수 성향 신문사가 가장 비판적이고 진보 성향 신문만이 우호적이었으며 제8대 서울시의회가 진보성향의 의원들이 다수를 차지한 것과 보수나 진보 성향의 언론사들의 보도 성향 또는 논조가 상관관계를 보여주는 것으로 평가되었다. 특히 부정적 보도가 가장 많이 보도된 이슈는 무상급식이었고 뒤이어 서울시의장의 구속 등 시의회 비리 문제, 서울광장 집회, 양화대교 공사 등으로 나타났다. 다음은 지방의회 운영 측면에서 평판 평가의 경험적 분석의 결과에서 제시된 바와 같이 먼저 청렴도에서 서울시의회는 전국 광역의회 중 최저의 평가점수를 받았다. 서울시의회 내부고객과 정책고객의 평가뿐 아니라 지역주민 평가에서도 같은 최저 점수가 나왔다. 서울시의회 조직문화 중에서도 권한 남용, 외유성 출장이 가장 부정적인 평가를 받고 있다. 다음으로 의장단 구성 및 의회 운영의 투명성, 자체 적발, 처벌 및 부패 예방 노력에서도 전국 광역의회 평균에 비해 매우 낮은 점수를 받은 항목이다.

결론적으로 제8대 서울시의회 경우, 객관적으로 도출된 의정활동의 성과가 인식과 판단의 영역으로 가면서 있는 그대로 반영되지 못하고 일정한 단절 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 이 연구는 향후 서울시의회가 의정활동 성과향상과 시민들로부터 제대로 평가받기 위해서 추진해야 할 방향과 과제로는 의정활동 성과 평가의 정례화, 다양한 홍보전략 구축 및 실행, 의회 정무기능의 강화, 의회 운영의 투명성 제고 강화, 의정 지원조직의 확대 및 강화, 서울시의회 의원 정책연구 활동의 강화를 제시했다(최상명, 주성수, 이석환, 이승모, 2014, 219~221쪽).

5. 서울시의 정책소통

가. 협치정책 실행을 위한 서울협치협의회

박원순 시정부의 ‘함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울’, ‘시민이 시장이다’ 등의 슬로건에서 엿볼 수 있듯이 시정의 기조는 ‘소통과 신뢰’이다. 이는 청책, 속의, 현장시장실로 대표되는 박원순 시장의 ‘현장중심형-시민경청형’ 행정스타일로 구체화된다.

지난 4년간 청책은 약 100회 정도 진행되었고 현장시장실은 380여일 동안 운영되었다. 청책이란 당면한 문제를 중심으로 문제의 당사자와 해결자가 거버넌스의 핵심 주체가 되고 민관협동 워킹그룹형 파트너십을 구축하는 협치 시정의 혁신적 패러다임을 시도한 것이다. 청책을 통해 의제와 주제가 드러나면 후속으로 시장과 부시장단 및

고위 간부들이 참여하는 숙의를 통해 구체적인 실행 목표를 조정하고 민관 각자가 역할을 분담하는 실행계획의 점검이 진행된다(유창복, 2015).

서울시는 2016년 9월 협치조례(민관협치 활성화를 위한 기본조례)를 제정하고 조례에 따라 협치정책 집행 민관 공동 실행기구인 서울협치협의회를 발족하였다. 서울협치협의회는 향후 민관협치 활성화정책을 수립·시행하고 발굴될 정책 등을 심의·조정하는 역할을 담당하게 된다.

11월 개최된 서울협치 시민대회에서 서울시는 서울시의회, 자치구, 중앙정부와의 협치에서 나아가 시민을 중심에 둔 협치로 서울의 문제를 해결할 것을 강조하고 서울협치협의회를 중심으로 민관이 공동으로 약속하는 시민주도형 협치체제로의 전환, 시민참여제도 완성, 재정 민주주의 확립, 민관 공동 역량 강화, 시민발의제 도입 등 협치정책을 위한 실행계획을 수립하게 된다(임진수, 2016.11.27). 서울시는 그동안 마을공동체와 도시재생, 사회적 경제, 지역사회복지, 혁신교육, 원전하나줄이기, 주민참여예산 등 다양한 협치형 정책들을 도입해 도시문제 해결을 시도해 왔다. 협치시민대회 행사에서 원탁 약 100여 곳에 참가자들이 둘러앉아 민관협치를 가로막는 걸림돌과 북돋는 디딤돌이 무엇인지에 대해 토론을 한 후, 각 테이블에서 수렴한 의견을 전자투표하는 '원탁회의'로 진행했다. 향후 서울시는 현장 전자투표 결과와 11월 14일부터 진행 중인 엠보팅 모바일 투표 결과를 취합해 민관협치 정책 수립 시 참고 자료로 활용할 방침이다(조용훈, 2016.11.23).

서울시협치협의회는 시장이 의장이고 25명의 위원 중 시민사회와 공무원 조직이 반반 차지하고 있으며, 시의원도 3명 정도 참여하고 있다. 협치추진단은 그 아래 있고 지원관들이 함께 활동하는 구조로 구성된다. 주요한 의제별로 예를 들면 환경, 여성 등 워낙 거버넌스가 중요한 의제에 한해서 그 쪽을 전담하는 협치지원관 7명이 각 실, 국에 따로 배치되어 있다. 주로 민간협력과와 지역공동체담당관에 속해 있으며 그 두과에 속해 있는 지원관들이 협치추진단 사무국을 구성하고 있는 셈이다.

이외에 서울시는 그간의 시정 성과를 시민과 공감하고 확산하기 위해 '소통123 프로젝트'를 추진했다. 2016년 서울시가 연말을 맞아 오는 12월 3일 '함께 듣다·만들다·누리다'란 주제로 시민과 함께 공감하고 소통하는 '소통123의 날' 행사를 마련했다. 이를 위해 현재 시와 시민 사이에서 가교 역할을 하는 시민소통기획관 내 시민소통그룹(명예시장, 시민기자, 서울미디어메이트 등 11개 그룹 5,000여명)을 중심으로 시민준비위원회를 구성했다. 이번 행사는 시민준비위원회가 프로젝트 기획단계부터 참여해 실행까지 협업하여 추진했다는 점이 특이한 점이다.

나. 정책박람회

서울시의 정책소통의 쌍두마차는 '청책토론회'와 '정책박람회'이다. 서울시는 정책을

입안하기 전 반드시 ‘정책토론회’를 개최하는 것을 원칙으로 한다. 특정 사안에 대해 이해 당사자는 물론이고 서울시 공무원, 전문가, 관련 단체나 기관 관계자, 관심 있는 시민이 한 곳에 모여 활발하게 논의하고 소통함으로써 실질적이고 완성도 높은 정책을 만들기 위함이다. 이제는 서울시의 크고 작은 정책 결정에 앞서 반드시 거치는 대표적인 경청 시스템이다. 정책토론회가 정책 입안 단계에서 시민과의 소통이라면 입안 이후인 실행단계에서도 직접 소통이 필요하다고 여기고 서울시는 희망서울 정책박람회 기간에 열리는 정책 경연과 축하의 장인 ‘시민 말씀대로 정책이야기한마당’을 마련했다. 미국의 백악관 공공업무실(OPE)에서 한국계 미국인만을 대상으로 한 행사로는 처음으로 한-미 동맹부터 탈북자와 대북정책, 이민과 교육 정책 등 미국의 다양한 정책과 입장을 설명한 2012년 6월 국정브리핑을 벤치마킹해 정책박람회와 접목한 것이다. 정책이야기한마당은 시행 중인 정책을 중심으로 시민들이 직접 주요 정책에 대한 인지도와 선호도를 가려보는 시간을 마련해 유익하고 재미있는 정책 홍보를 지향한다 (2013정책박람회백서, p. 98).

서울시 정책박람회는 1968년부터 시작된 스웨덴 비스비시의 알메달렌 정치박람회에서 아이디어를 차용하여 2012년부터 매해 실시되고 있다. 2012년 첫해에는 ‘정책공유, 소통, 정책참여’의 3가지 주제 아래 41개의 단체와 2만6천여 명의 시민들이 정책을 토론하고 의견을 개진했다. 온라인 시대이지만 정책박람회에서는 국내 최초로 오프라인 아이디어 이벤트를 기획하고 실·국·본부장이 직접 찾아온 시민들로부터 총 268건의 아이디어를 접수받았다. 이 중 174건은 기존에 시행되고 있거나 서울시가 단독으로 추진하기 어려운 국가적 차원의 내용, 단순 민원이어서 상세한 사유를 설명하고 미채택으로 처리했다. 정책 활용 가능성이 있는 94건 중 세부적인 과정을 거쳐 모두 44건을 최종 정책으로 채택했다. 이 가운데 완전히 새롭게 제안된 정책은 발달장애 성인을 위한 프로그램 운영, 주민참여 마을청소공동체 조직, 비등록 장애인에게 적절한 장애등급 판정을 받을 수 있도록 장애등급판정기준의 합리화, 동부간선도로의 지하화 작업, 동별 자율 방법활동 제안, 물 관련 기업 지원 정책 등 13건이다.

2014년 정책박람회에서는 슬로건 공모부터 시민시장실, 정책토론회, 아이디어 마켓 참여 등 정책박람회에 직·간접적으로 참여한 시민만 10만 명이 넘었으며 기획위원회 위원 11명, 서포터즈 92명, 시민자원봉사단 122명 등 기획단계부터 시민 참여가 더욱 확대되었다. 서울시의원들도 참여해 “시의회, 어르신과 인생이모작 도시 서울을 논하다”의 장을 만들어 노인 정책에 관한 정책 아이디어와 의견을 접수했다.

2016년 함께서울 정책박람회는 ‘시민의 삶과 마음을 담다’의 기치를 내걸고 도시권(도시에 대한 권리), 노동이 존중받는 서울, 무상교통, 거버넌스, 기후변화, 주거권, 비정규노동대책, 중소기업영양자 대책, 한강개발 관련 등의 주제를 놓고 서울시민의 삶을 이야기하는 ‘원외정당 서울시당 위원장간 토론회’, 고시준비 현장에서 청년들의 현실에 대한 상담을 한 ‘이동시장실-월순X 파일이 간다’로 이루어졌다. 특히 ‘서울 해결

책방' 운영을 통해 시민들의 힘으로 정책을 만들어내는 토론회를 개최했다.

6. 소결

본 보고서에서 서울시와 서울시의회의 정책소통이란 서울시와 서울시의회가 수행하는 정책 수립과 집행 과정에 대해 시민들에게 소상하게 알리고 동의를 구하며 구체적인 행동을 이끌어내려는 전반적인 활동을 말한다. 이러한 정책소통은 기존의 홍보 또는 PR 영역에서 정책 홍보 또는 정책 PR이라고 부르는 활동과 대동소이하다. 따라서 본 보고서에서는 정책 홍보 또는 정책 PR 영역에서의 논의를 적용하여 정책소통에 관한 이론적 배경을 살펴보았다.

균형 있는 정책소통이 효과적인 정책소통이다. 효과적인 정책소통은 시민들이 원하는 공공 가치는 무엇이며, 시민들이 선호하는 공공가치가 어떻게 변화하고 있는지, 서울시 정책으로 인해 피해를 받을 수 있는 집단은 누구인지, 시민들이 요구하는 공공 가치 실현의 방안은 무엇인지 등을 정확히 감지하고, 서울시가 이러한 국민들의 이해와 요구를 바탕으로 한 정책을 추진할 수 있도록 지원하는 균형 소통이다. 정책 과정에서 서울시와 국민 간의 상충되는 이해와 관점이 자유롭게 논의될 수 있도록 하는 균형 모델 정책소통이 다양한 국민들의 요구를 조정하고 이해와 동의를 획득하는 정책을 가능하게 하는 효과적인 정책소통이라고 할 수 있다.

효과적 정책소통인 균형 소통을 가능하게 하는 조건들은 무엇인가? 균형 소통을 가능하게 하는 조건들을 명확하게 규정해서 그 조건들을 충족시킨다면 균형 소통을 이룰 수 있다. 효과적인 균형 소통을 이루기 위해 서울시는 개인적, 조직적, 환경적인 다양한 조직 내외적인 요인들을 충족시켜야 한다. 참여정부의 정책소통은 균형 소통의 대표적인 사례이다. 참여정부가 지향한 정책소통방향은 정책 관련 정보를 일반 국민에게 숨김없이 공개하는 개방성, 언론사 간 차별을 허용하지 않는 공정성, 오보 및 왜곡보도에 대한 정당한 대응, 정책 과정에 국민들의 참여로 요약할 수 있다.

우리나라 정책소통에서 나타나는 일반적인 문제점은 첫째, 공중에 대한 과학적 조사와 이해 부족, 둘째, 사전 예방 정책소통의 부재와 시기를 놓친 사후 대응 정책소통, 셋째, 정책소통 메시지의 일관성 결여, 넷째, 휴면 커뮤니케이션 능력의 부족, 다섯째, 균형 커뮤니케이션의 실패, 여섯째, 소극적, 수동적 언론관계 소통, 일곱째, 쟁점 및 위기관리 능력의 부족 등이다. 서울시의 정책소통은 이러한 기존의 문제점을 개선한 정책소통이 되어야 한다.

중앙 및 지방정부의 정책소통 관련 연구로 첫째, 정책소통의 전반적인 문제점을 고찰하고 정책소통 평가 기준을 마련하려는 연구들이 있었고(김정현, 2013; 황성욱 외, 2014; 이일우, 이철한, 2015), 둘째, 중앙정부와 지방정부의 SNS 활용에 관한 연구들이 있었다(김민경, 조수영, 2015; 김정현, 2015). 셋째, 지방 의회의 정책소통

에 관한 연구들이 있었으며(조영기, 박종렬, 2010; 이희복, 신명희, 2010), 넷째, 정책소통 관련 행사에 관한 연구로 농림축산식품 정책 관련 홍보행사 현황 연구(홍문기, 2015)가 있었다. 다섯째, 지방 정부의 정책소통 실태를 살펴본 보고서들도 있었다(김찬동, 김동욱, 2011; 신원득 외 2009).

서울시의회의 정책소통에 대한 평가는 의정활동 전반에 대한 평가에서 추론해 볼 수 있다. 제8대 서울시의회의 의정활동에 대한 평가 분석 결과, 제8대 서울시의회의 의정활동은 정량평가에서 상대적으로 높은 점수를 보였지만, 전문가 집단의 주관적 판단에서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 혼재했다. 평판평가 영역에서 제8대 시의회 심의, 의결 과정에서의 선심성 예산 편성과 이해관계 회피 의무 준수 항목들이 부정적으로 평가되었다. 지방의회 운영 측면을 보면 청렴도에서 서울시의회는 전국 광역의회 중 최저의 평가점수를 받았으며, 권한 남용과 외유성 출장이 가장 부정적인 평가를 받고 있었고, 의장단 구성 및 의회 운영의 투명성, 자체 적발, 처벌 및 부패 예방 노력에서도 전국 광역의회 평균에 비해 매우 낮은 점수를 받았다(최상명, 주성수, 이석환, 이승모, 2014).

서울시의 정책소통은 협치정책 실행을 위한 서울협치협의회, 정책토론회와 정책박람회로 이루어지고 있다. 서울시는 2016년 9월 협치정책 집행 민관 공동 실행기구인 서울협치협의회를 발족하였다. 서울시협치협의회는 시장이 의장이고 25명의 위원 중 시민사회와 공무원 조직이 반반 차지하고 있으며, 시의원도 3명 정도 참여하고 있다. 서울시는 그간의 시정 성과를 시민과 공감하고 확산하기 위해 '소통123 프로젝트'를 추진했다. 서울시는 정책을 입안하기 전 반드시 '정책토론회'를 개최하는 것을 원칙으로 한다. 서울시의 크고 작은 정책 결정에 앞서 반드시 거치는 대표적인 경청 시스템이다. 서울시는 희망서울 정책박람회 기간에 열리는 정책 경연과 축하의 장인 '시민 말씀대로 정책이야기한마당'을 마련했다.

서울시 정책박람회는 2012년부터 매해 실시되고 있다. 2012년 첫해에는 '정책공유, 소통, 정책참여'의 3가지 주제 아래 41개의 단체와 2만6천여 명의 시민들이 정책을 토론하고 의견을 개진했다. 2014년 정책박람회에서는 슬로건 공모부터 시민시장실, 정책토론회, 아이디어 마켓 참여 등 정책박람회에 직·간접적으로 참여한 시민만 10만 명이 넘었으며 기획위원회 위원 11명, 서포터즈 92명, 시민자원봉사단 122명 등 기획단계부터 시민 참여가 더욱 확대되었다. 2016년 함께서울 정책박람회는 '시민의 삶과 마음을 담다'의 가치를 내걸고 서울시민의 삶을 이야기하는 '원외정당 서울시당 위원장간 토론회', 고시준비 현장에서 청춘들의 현실에 대한 상담을 한 '이동시장실-원순X 파일이 간다'로 이루어졌다. 특히 '서울 해결책방' 운영을 통해 시민들의 힘으로 정책을 만들어내는 토론회를 개최했다.

Ⅲ. 해외사례

1. 영국 사례
2. 미국 사례
3. 소결

Ⅲ. 해외사례

소통(communication)은 다국적기업이든, 소규모의 비영리 조직이든, 지방정부가든 어떠한 조직의 형태이든 관리 또는 경영의 중요한 요소로 인식되고 있다. 이는 추진 정책이나 프로젝트의 성공은 그 기반인 내부와 외부 이해관계자의 신뢰증진이 전제되어야 하기 때문이며 새로운 시민과의 관계 정립이 요구되기 때문이기도 하다 (Gasco, 2015; City of Rotterdam, 2014). 따라서 여기서 말하는 소통이란 단순한 정보의 전달이 아니라 조직이 지속적으로 성장하기 위한 양방향적, 상호교환적, 그리고 피드백을 통한 반영 등을 포함하는 소통을 의미한다. 영국의 2016/17 정부 소통전략상에도 정부가 추진하는 소통의 수준을 세계 최고수준(world class)으로 제공하다는 전제하에 추진되고 있으며, 소통의 비용 즉 효율적인 측면을 포함한 평가와 새로운 소통 매체인 인터넷을 통한 소통의 중요성이 강조되거나 검토되는 것도 이러한 맥락에서이다(HM Government, 2016).

전통적인 정부의 소통은 소통분야에 대한 상대적으로 적은 예산상의 어려움 등으로 일방향적인 매스 미디어 채널을 통한 소통에 국한되기가 쉽고, 이러한 소통은 시민들이 정부 정책의 홍보(propaganda)로 인식된다는 점에서 한계를 지니고 있는 것도 사실이다(Hoffman, 2013). 이제 시민은 지방정부가 제공하는 서비스의 수혜자가 아니라 그러한 정책수립과 집행의 파트너가 되어야 하는 시대로 접어들고 있다 (Firmstone, 2014). 그럼에도 불구하고 소위 대의제 민주주의에 대한 끊임없는 회의가 제기되고는 있으나, 오늘날의 정부소통은 지속적으로 추진되어야 과제이며, 새로운 가능성도 열리고 있다고 본다.

특히 정부와 시민간의 성공적인 소통을 위해서는 시민과의 소통(communication) 자체가 아니라 어떻게 소통이 이루어지고 있는지, 시민들은 소통을 어떻게 인지하고 있는지가 중요하다(Hoffman, 2013). 기존의 소통은 소통자체에 많은 비중을 두어 온 것이 사실이다. 그러나 소통은 소통자체가 아닌 소통을 통해 궁극적으로 얻고자 하는 가치가 무엇인지가 중요하다. 영국과 미국의 경우에도 개방정부(open government)라는 모토 아래 캐머런정부가나 오바마 정부도 다양한 대국민, 대시민 소통전략들을 마련하고 있다.

특히 중앙정부만이 아닌 지방정부 차원에서의 소통에 방점을 두고 지방정부의 각별한 대응을 주문하고 있는 것이 현실이다. 대표적으로 19세기말에 시작된 진보시대(progressive era) 이후로 지방정부와 시민의 관계가 극적으로 변하고 있으며, 지방정부와 시민들이 새로운 관계 즉, 신뢰를 기반으로 하는 관계를 상호 구축해나가야 하는 최대의 변화의 시기가 도래하고 있다(Leighninger, 2006; Kathi, 2007). 아직도 새로운 매체의 활용이 높지 않은 것도 사실이기도 하다. 그러나 흔히 인터넷과

같은 새로운 매체의 등장으로 이를 활용한 소통의 활성화를 상정하기 쉬우나 기존의 소통문화 및 전략의 변화가 없는 단순한 매체의 도입만으로 진정한 정책소통을 기대하는 것은 어렵다.¹⁾ 미디어와 정책홍보 담당자(public managers)와의 관계를 살펴 보아도 크게 첫째는 기존의 전통적인 PR(public relations)단계, 둘째로 미디어화(mediatisation) 단계, 셋째로 의제설정 (agenda-setting)단계 등 세 가지로 구분하기도 한다(Klikn, 2014). 이중 미디어화는 중앙정부의 경우에는 중요한 변화로 인식되고 소셜미디어의 사용도 미디어화의 일환으로 중요시되고 있지만 지방정부의 경우에는 소셜미디어의 사용을 찾아보기도 쉽지 않고 필요성의 인식도 낮은 것도 현실이다(Monika, et al., 2016).²⁾ 그러나 단순한 새로운 미디어의 활용의 사례로 이야기 되는 대표적인 소셜미디어의 경우에도 기존의 오프라인상의 소통을 그대로 SNS상으로 이전하는 것은 바람직하지 않다고 주장하는 것도 이와 맥을 같이 한다(Lee & Lee Elser, 2010). 광고성의 콘텐츠보다는 시민들의 삶과 밀접한 내용과 관련된 지방정부의 정책일 경우 관심을 가질 가능성이 높다(Bonson, et al., 2015).³⁾

본장에서는 상기의 정책소통의 강조점인 시민과의 신뢰구축과 이를 위한 새로운 소통차원의 가치가 무엇이며 이를 위해 사례를 중심으로 주요국의 정책소통 사례에 대해서 살펴보고자 한다. 우선 대상국으로는 미국과 영국을 주요 대상국으로 하고자 한다. 이는 시민자치로 시작된 미국의 경우와 영국, 호주 등을 아우르는 영연방의 정책 유사성을 감안하여 대표적으로 영국사례를 살펴보고자 한다. 특히 지방정부 차원에서 이루어지는 새로운 정책소통가치에 대한 접근과 전략들에 대한 고민이 심도 있게 진행된다는 점에서 그러하다.

이하에서는 첫째로 개방정부라는 정책소통 차원의 큰 그림에 대해 살펴보고 중앙은 물론 지방 정부의 정보를 공유하는 차원에서의 전략과 정책적 비중 그리고 이와 관련된 전략을 살펴보고자 한다. 특히 새로운 소통차원에서 접근은 무엇이며 이러한 접근이 추구하는 가치는 무엇인지에 대해 살펴보고자 한다. 둘째로 정부부문에서 기존에 해오던 정부영역의 정보공유 차원의 미디어 매체를 통한 소통전략은 우리의 경우에도 이미 많은 경우 시행이 되고 있거나, 또는 기존 부분의 확장선상에서 많은 개선이 있다고 판단된다. 따라서 가능하면 구체적인 사례로 살펴보는 대상은 정책소통과 관련하

1) 많은 정부에서 유행처럼 사용하는 전자정부(e-government)가 정부간(G2G), 정부와 시민간(G2C), 정부와 기업간(G2B)이든 상관없이 외부 공공 즉 시민영역으로부터의 투입(imput) 증대가 주요한 축이 된다 (Bonson, et al. 2015).

2) 스웨덴의 사례를 조사한 결과 지방정부의 경우 중앙정보보다 소셜미디어에 대한 이용이 낮은 것으로 나타났다고 주장하며, 이는 지역 언론매체의 독점적 상태 및 중앙지 기자의 소셜미디어 활용에서도 차이가 나기 때문인 것으로 지적하고 있다. 또 다른 연구결과에서도 디지털 소통 채널이 증대되었다고 하더라도 이러한 채널을 통해 서비스의 질이 향상되지 않는다고 내부직원이 인식하고 있다면 소통채널의 효율성은 떨어질 수밖에 없다는 점을 지적한다(Berger, 2016).

3) 같은 내용이라든가 사진이나 그림이 들어간 내용일 경우 관심을 보이는 것으로 조사되기도 한다.

여 최근에 강조되고 있는 시민과의 새로운 관계(relationship between local government and citizen)정립 차원에서 논의되는 ‘관여’ 또는 ‘참여’ 사례와 함께 ‘협력’ 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.⁴⁾

마지막으로 미국과 영국은 물론 중앙정부 및 지방정부 차원 등에서 정책소통에 대해 제일 고민이 되는 것은 그 많은 소통 노력에도 불구하고 시민들이 특히 지방정부가 무엇을 하며, 그러한 정책이 자신들과 무슨 이해관계가 있는지 심각한 정도로 알지 못하고 있다는 현실이다. 이는 우리의 경우도 예외가 아닌 것으로 판단되며 시민의 관심이 있다고 하는 경우에도 대개 참여하는 그들만의 소통영역 안에서 간혀 운영되는 한계를 노정하고 있다는 문제도 제기된다. 따라서 우리의 정책소통 현황 및 고민사항을 감안하여, 이러한 해외사례의 분석을 통해 알 수 있는 시사점도 도출하고자 한다.

1. 영국 사례

가. 영국의 정책소통 전략

영국의 경우 다른 어느 국가보다 정책소통에 대한 고민이 많았던 것이 사실이다. 이는 ‘시민과의 관계는 정책과 한 몸이다’⁵⁾ 라는 취지에 따라 많은 노력을 기울여 왔다는 것에서도 알 수 있다. 지방정부와 시민과의 관계에 대한 교과서로 일컬어지는 소위 <지방정부의 시민관계(public relations for local government)>를 발행하기도 하였다.⁶⁾ 또한 대표적으로 2002년에는 MORI라는 기관이 <5년간의 소통(Five years of Communications)>이라는 보고서를 발행하기도 하였다. 동 보고서에서 주민들의 대다수가 자신의 지방정부에 대해 아는 것이 거의 없으며, 지방정보의 서비스를 누가 운영하고 있는지에 대해서도 거의 모르는 것으로 분석하고 있다 (Brown, 2013; Kathi, 2007). 이러한 인식하에 기존의 시민과의 관계라는 차원에서 그리고 지방정부와 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 신뢰 차원에서 이른바 ‘지방정부의 명성(reputation)지키기’로 그 차원을 업그레이드하기도 한다. 지금까지의 좋은 정책을

4) 좋은 사례 나아가 성공사례로 소개되기 위해서는 시행초가 아니라 적어도 수년 동안의 시행기간을 거친 후에나 가능한 것이 사실이다. 따라서 시기적으로 성공사례는 적어도 5-10년 전에 시작되어 효과가 나타나기 시작한 경우라는 점도 감안되어야 한다.

5) ‘Public relations and public services go together’라는 취지는 council 또는 public service communicators의 임무가 되었다.

6) Geoffrey Lewis (1973)가 저자로 런던시(Greater London Council)의 대민정보부서의 부 부서장이다. Lewis는 동 교과서에서 지방정부의 소통에서 요구되는 자질로서 ① 구두이건 문서로 이건 분명하고 간결하게 소통하는 능력 ② 복잡한 상황을 빨리 이해할 수 있는 능력과 단순한 언어로 설명할 수 있는 능력 ③ 과장됨 없이 몇 개의 주제를 다룰 수 있는 능력 ④ 정치적 상황에 대한 경각심 ⑤ 미디어가 원하는 것이 무엇이며, 그들이 어떻게 움직이고 사용하는지를 아는 능력 ⑥ 시민들에 대한 이해와 문제에 대해 공감할 수 있는 능력 ⑦ 소통 수단에 대한 경험 ⑧ 민주적 정부가 비록 실수가 있을지라도 정부로서의 가치를 지키는 것이라는 믿음을 들고 있다.

통해 좋은 서비스를 시민에게 제공하는 것이 중요하며 이러한 정책과 서비스에 대한 정보와 그 혜택에 대한 정보를 시민들에게 제공하는 차원을 이제는 넘어서야 될 때가 되었다고 본 것이다. 그 목표는 정책도 서비스도 아닌 지방정부의 명성이 구축되어야 한다는 점을 강조한 것이다.

새로운 연합정부인 캐머런 정부의 경우, 관여(engagement)에 대한 중요성을 지적한 바 있다. 구체적으로 관료주의적 절차보다는 소위 진정한 관여가 이루어질 수 있도록 확실한 증거와 투명성 그리고 어떤 절차가 시작되기 전에 주요한 그룹과의 연계가 중요함을 지적한다(Brown, 2013). 영국정부가 제시하는 새로운 소통모델인 ‘Modern Communications Operating Model(MCOM)’에서도 4가지의 핵심 축을 제시하는데 첫째는 전략적 소통계획의 마련, 둘째로 미디어와 캠페인 활동, 셋째로 전략적 관여 그리고 넷째로 내부소통을 들고 있다. 이중 주목할 필요가 있는 전략적 관여차원을 보면 시민 등 제3세력과의 연대를 구축하고, 효율적으로 청취하고, 소통 내용을 공유하며, 메시지를 확대하여야 함을 지적하다. 이를 통해 궁극적으로는 상호간의 이해도를 증진시키고, 지원은 물론 새로운 신뢰 기반인 명성의 제고를 기대하고 있다. 또한 내부 소통 차원에서는 소통 문화의 변화도모도 지적하고 있다(HM Government, 2016).⁷⁾

지방정부의 경우 지방정부연합체를 중심으로 소통에 대한 선출직 및 직원들의 소통에 관한 다양한 지침서를 발간하고 있다.⁸⁾ 그중 지방정부의 단체장을 위한 <미디어와 소통을 위한 지침서(media and communication councillor workbook)> 중 우리가 주목할 만한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 소통이 무엇이며, 소통이 왜 중요한지에 관한 내용, 지방정부 차원에서의 내용과 함께 좋은 소통을 하기 위한 질문지와 관련 내용을 작성할 것을 권고하고 있다. 질문으로는 우선 소통을 할 대상이 누구인지에 대해, 접촉 빈도에 대해 그리고 그 영향력을 기술하게 하고 있다. 두 번째로는 접촉대상별로 소통 시 겪는 어려움의 정도를 기술하게 하고, 세 번째로는 캠페인을 하는 경우 목적, 대상, 그리고 주요 메시지를 기술하게 하고, 네 번째로는 미디어의 헤드라인을 염두에 두고 7개의 단어로 주요 메시지를 기술하고, 3가지의 미디어가 취급해주었으면 하는 내용을 기술하게 한다. 소통 질문지를 작성함으로써 보다 체계적이고, 정확하고, 효율적인 소통을 가능하게 한다는 점에서 주목할 만하다(LGA, 2012). 이중 몇 가지 질문지를 소개하면 다음 그림과 같다.

7) 이외에 미디어와 캠페인 활동으로는 보다 강력하고 보다 통합된 디지털 콘텐츠를 생산해야 함을 지적한다. 이를 통해 보다 적극적인 마케팅이 필요하다고 지적한다. 전략적 계획을 통한 소통 차원은 대상층에 밀착된 소통 나아가 관련된 활동의 평가 등이 포함되어 있다.

8) 지침서에는 workbook, toolkit, skills 등 다양한 이름의 보고서가 발행되고 있다.



Exercise 3 – planning a communications campaign

Consider how you would plan a communications exercise in the following scenario. In doing so, consider the following basic questions:

- What do you want to achieve from the communication?
- Who is your audience?
- What is your key message?
- In what format(s) are you going to communicate for the best impact?

Your council has launched some new initiatives aimed at young people between the ages of 14 and 18. One of these is to create a 'Youth Cabinet', ie a representative group of young people from across the area that can debate issues affecting their peer group and comment on council plans and services for young people. You are keen to ensure that the young people you serve are adequately involved and represented on the Youth Cabinet:

Purpose of communication

Audience

Key messages

- 1 _____
- 2 _____
- 3 _____

Format(s) to be used

Look again at your communication plan. Were you planning to do more than just awareness-raising on the issue (after all, you are likely to want young people from your ward to come forward as potential representatives)? Your target audience may look self-selecting (ie 14 to 18 year olds), but what about their parents and/or guardians and local schools/colleges (wouldn't you want to 'sell' the concept to them as well, to encourage a good response)? What headline grabber did you come up with (is it sufficiently persuasive to engage, encourage and enthuse a potentially skeptical young person)? And what about your chosen format - is it likely to be the best channel of communication for a media-aware and technologically-savvy audience?



Exercise 1 – the people you communicate with

Think about all aspects of your role as a ward member. What individuals and groups in the community do you have regular communications with (try to be as expansive as you can)? Is this communication on a regular or ad hoc basis? To what extent does this communication impact on your personal reputation and the way that others perceive you?

Individual/group	Regular or ad hoc?	Impact (high/medium/low)

Look again at your list. To what extent do you tailor your communication approach to suit the people you are communicating with (or do you treat everyone the same)? Is there any way that you could improve the format of your regular communications (eg use of a standard e-mail, leaflet or newsletter)? How did you determine the likely impact on your reputation? In reality, any communication has a potentially high impact on your reputation.

* 출처 : LGA (2012).

〈그림 3-1〉 정책소통을 위한 사전 질문지 사례

나. 영국 사례 및 분석

런던시는 정책소통의 비전으로 런던의 열정적 노력을 지원(helping London thrive)하는 것으로 하고, 정책소통(communications strategy)의 목표로 런던시가 하고 있는 일 즉, 살기에 아주 좋은 런던, 일하기에 아주 좋은 런던, 방문해보고 싶은 런던을 위해 런던시의 업무를 발전(promote)시키고 한 단계 업그레이드(enhance)하는 것이라고 정의하고 있다(City of London, 2015).

이를 위해 5가지의 전략목표를 제시하고 있다. 첫째, 디지털 또는 전통적인 미디어를 통해 주요 수용자의 관여도 제고, 둘째, 런던시의 역할, 역사, 거버넌스, 재정에 대해 투명하게 설명하고, 셋째, 런던시의 거버넌스 차원, 재정 차원, 인프라 차원, 서비스 차원의 경쟁력 강화를 위한 논의에 기여하게 하고, 넷째로 런던은 물론 영국 전체 그리고 해외를 포함한 주요 이해관계자의 관여를 제고하기 위한 관계를 구축하고, 다섯째, 조직 내에 소통을 내재화하기 위하여 구성원들에게 전략적 목표를 명확하게 전파

하는 것으로 상정하고 있다(City of London, 2015).

특히 지역공동체와의 협력관계를 위해 런던시는 젊은 계층의 꿈(aspirations)을 만들어가고자 노력한다는 점에도 주목할 필요가 있다. 이를 위해 학교에서의 다양한 성취력 제고를 위한 노력을 경주하고 있다. 또한 취업가능성, 기술, 도제, 취업중계기업 등을 지원하기도 한다.⁹⁾ 이외에 창업, 중소기업, 사회적 투자를 지원하고, 시장의 시민으로서의 역할이나 상징 개발 및 증진, 런던시의 자선사업 즉 City Bridge Trust 관련, 자선 및 자원 섹터 지원 등을 포함하고 있다 (City of London, 2015).

수용자 즉, 커뮤니케이션 전략의 대상자로는 크게 5개의 부류로 구분하는데 첫째는 런던시민, 런던시의 근로자, 런던 방문객 둘째는 다양한 비즈니스 부문의 리더 및 유통사업자들, 세 번째는 정치인 및 정책결정자들 네 번째는 언론인, 블로거 등 여타 의견제시자(commentators), 다섯 번째로는 제3영역 리더 및 자발적 단체로 구분하고 있다(City of London, 2015). 이들을 대상으로 한 정책소통의 내용을 좀 더 구체적으로 명기하고 있으며 이를 살펴보면 다음과 같다.

대상	주요내용
지역주민	지역주민의 경우 보다 체계적인 소통을 위한 다방면의 노력을 경주한다. 예를 들어 특별히 타깃을 정한 정책홍보물 제작이나 소통을 동원 한다든지, 연단위의 지역주민과의 미팅을 개최하는 것을 포함한다.
런던 근로자	런던시 근로자들은 자신이 접촉하는 사람이나 동료들과의 관계에서 런던시의 이슈에 대해 서로 영향을 미치게 된다. 시의 서비스를 이용하는 대상인 동시에 시 유권자로서 수용자이기도 하다. 이들의 영향력은 점점 커지고 있으며 이들을 타깃으로 한 소통이 중요해지고 있다. 특히 소셜미디어가 중요한 매체가 되고 있다.
런던시 유권자들	유권자들과는 정기적인 소통이 이루어질 필요가 있다. 다가올 선거를 위해서는 물론 런던시의 역할과 하는 일에 대한 세부적인 정보 소통이 필요하다.
방문객	런던시를 찾는 방문객과의 적절한 소통이 점점 중요해지고 있다. 이는 런던 핵심지역(square mile)에서 더욱 필요하다.
비즈니스	중요한 비즈니스 인물과의 정기적인 접촉은 물론 관련 기관 및 협회와의 정기적인 소통이 필요하다.

9) promotes Central London Forward as part of London's *Growth Deal* and the wider devolution agenda;

정치인 및 공공기관	Westminster 및 Whitehall의 정치인은 물론 스코틀랜드, EU의 정치인 (MEP 포함)까지 모든 수준의 인물들과의 정기적 접촉이 중요하다.
미디어	미디어는 나름의 수용자를 가지고 있으며, 여론을 형성한다는 점에서 소통과 관련하여 항상 최우선순위에 두어져야 한다. 또한 미디어의 디지털화 및 소셜미디어의 등장으로 비디오 형태의 이미지 및 관련 적절한 새로운 콘텐츠가 중요해짐에 주목할 필요가 있다.
런던 주민	런던시가 제공하는 다양한 서비스를 이용하는 모든 사람으로서 지속적인 형태의 그리고 타깃화된 소통이 중요하다.
국제적 수용자	정책, 규제, 비즈니스 등 다양한 논의에 영향을 미치는 국제적 차원의 수용자(특히 중국과 인도)에게 런던이 주는 메시지는 중요하다.
제3영역 및 자발적 단체	런던시의 자선사업과 관련하여 이들의 역할은 지대하며, 이들의 재무적 또는 여타의 기여도가 중요해지고 있다.
협회/단체	협회/단체에게는 런던시의 역할과 하는 일에 대해 지속적으로 브리핑하고, 그들을 지원한다. 그들이 관심 있는 주제에 대해서는 의회의 리벌리위원회 등을 통해 자문을 구하기도 한다.
선출직	선출직에게는 주요한 이슈와 메시지를 지속적으로 최근화한다. 정기적인 소통은 물론 브리핑이나 적정시점에 전자통보를 이용한다.
런던시의 고용자들	내부소통 또한 주요한 소통전략으로 고용자들에게 지속적으로 정보를 제공하고 참여도를 높이는 것이 사기진작과 대외적으로 런던시를 대변한다는 점에서 중요하다.

〈표 3-1〉 런던시가 대응하는 주요 정책소통 대상자 및 주요내용

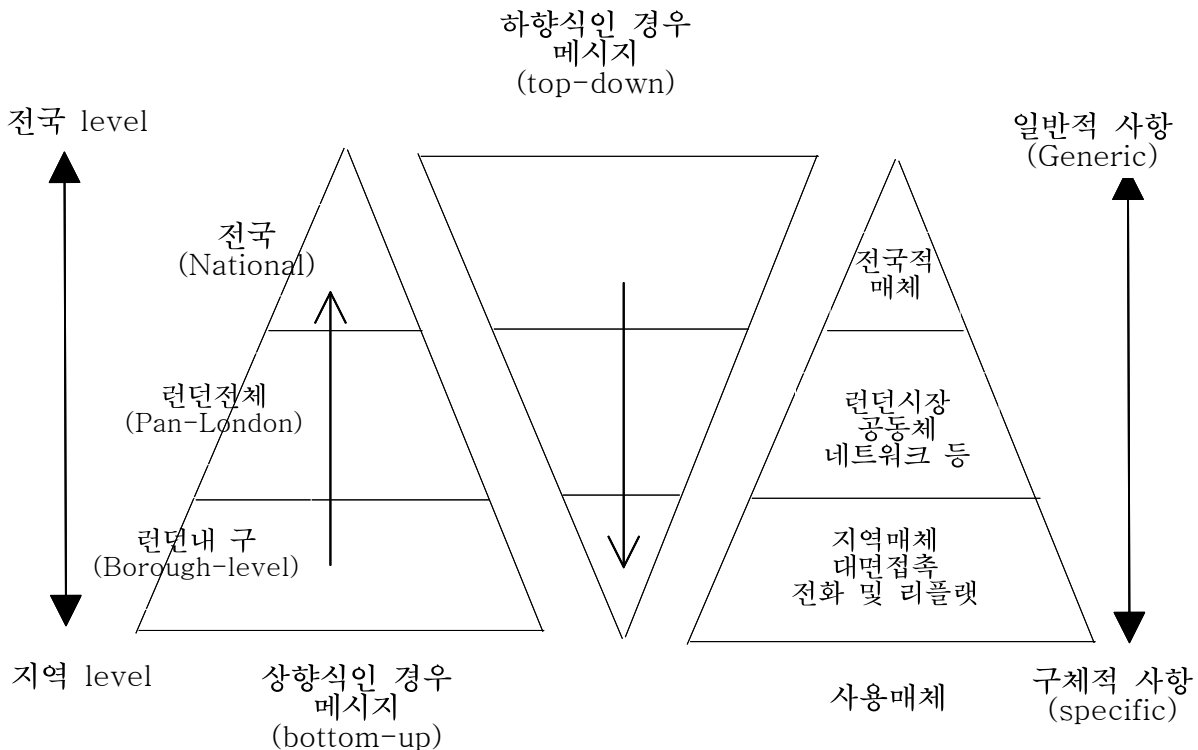
위와 같이 수용자를 세분화 하는 것이 필요하며 수용자층 시민을 전체로 보고 소통하는 것은 바람직하지 않다고 지적한다. 예를 들어 Tesco와 같은 슈퍼체인은 고객에게 발급하는 고객카드를 통해 고객을 세분류화 하고 각각의 계층에 맞는 마케팅을 통해 성공적인 비즈니스를 운영하는 것으로 유명하며, 시의 소통에 있어서도 이와 같이 수용자층을 세분화할 것을 요구한다(Westminster City Council, 2013).¹⁰⁾

또한 런던시의 경우 2015/16년 정책소통과 관련하여 주요한 위기(challenges)와 기회(opportunities)를 몇 가지로 분류하고 있다. 예를 들어 경제 침체와 관련하여 런던시의 역할을 런던만이 아닌 영국전체 나아가 EU 차원에서 고민하는 것이 필요하다거나, 창조산업(creative industries)에 대한 역할을 지속적으로 강조할 필요가

10) 아직은 초기 단계이지만 평가와 관련하여 최근의 빅 데이터 기술을 활용할 것을 권고하기도 한다.

있다거나, 교육이나 고용과 관련하여 여타 런던의 공동체와 런던시의 협력관계 증진이 중요하다 등을 도출하고 있다.

소통채널과 메시지를 구분하여 소통의 위계를 분석하기도 한다. 우선 상향식 메시지의 경우에는 런던의 각 구들(borough)로부터 시작하여 런던 전체(Pan-London 또는 Regional level)로 전달되고 다시 중앙 정부 및 영국 전체로 소통되어야 하는 이슈가 있을 수 있으며, 하향식 메시지의 경우에는 영국 정부로부터 시작하여 런던 전체로 다시 런던의 각 구 단위로 전달되어야 하는 메시지로 구분한다. 구 단위 시단위에서 생성되는 정보를 시민에게 전달해야 하는 경우에도 전국 단위로 생각해 볼 필요가 있으며, 전국 단위의 정보를 빠르게 시 단위 다시 구 단위로 전달해야 할 메시지가 있을 수 있는 것이다. 가장 왼쪽의 삼각형은 해당 레벨에 따라 사용되어지는 소통 채널을 구분해 본 것이다. 전국 단위의 매체, 시 단위의 매체, 구 단위의 매체에 차이가 있을 수 있으며, 모든 경우 소셜미디어가 사용되거나 대상에 따라 차이가 있을 수도 있다. 즉 구 단위의 경우 취약계층 등 주요 대상들을 특화시키기도 한다. 런던시를 중심으로 위기 관련 소통채널을 분석하고 있는 소통채널의 위계를 살펴보면 다음과 같다.



* 출처: London Resilience Partnership (2014).

〈그림 3-2〉 소통 메시지 및 소통채널의 계층도

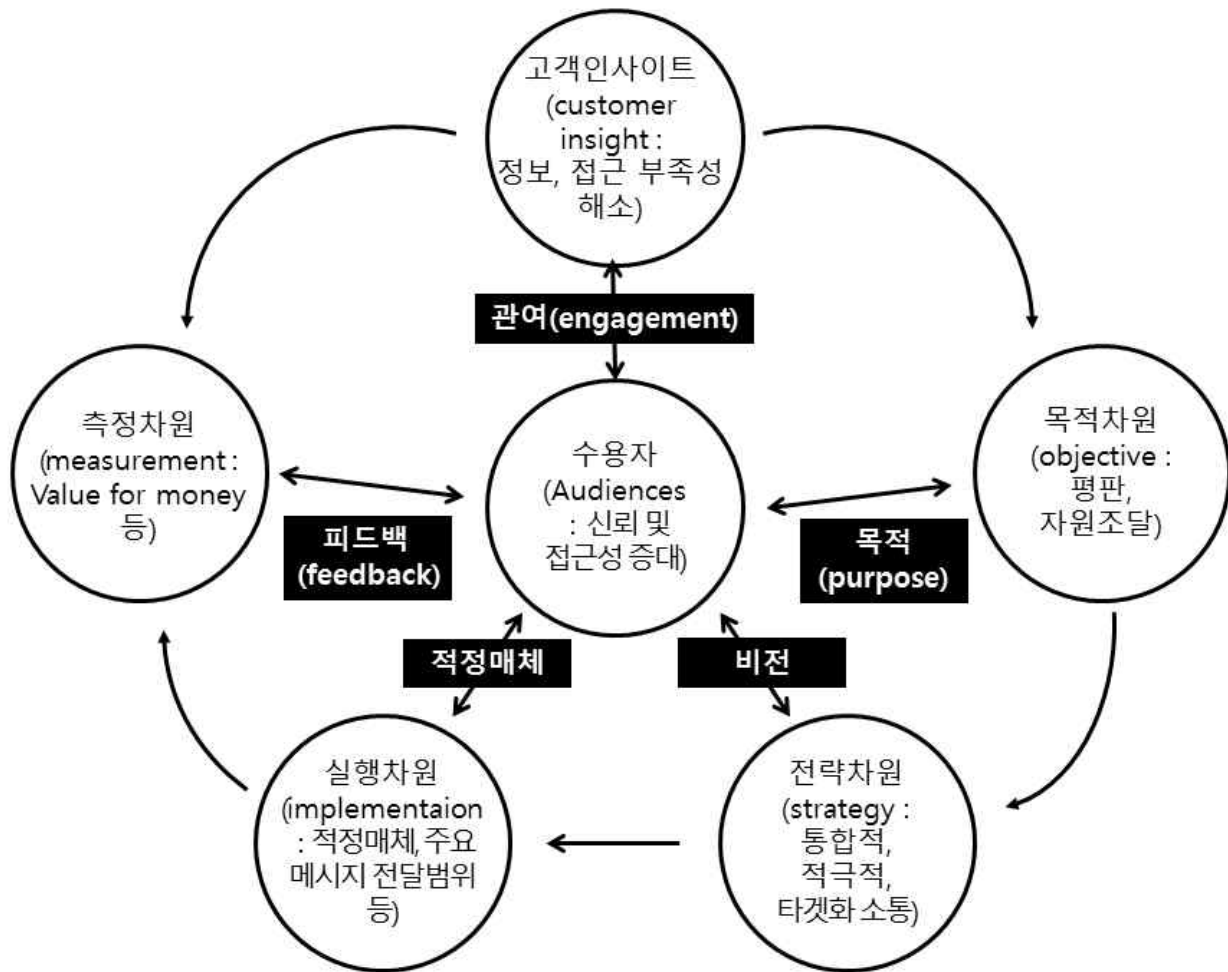
영국의 경우 대 시민 정책소통을 위한 전략보고서를 마련하고 있는 것에도 주목할 필

요가 있다. 런던시와 같은 경우는 물론 각 구 단위에서도 소통전략을 마련하여 시행하고 있다. 예를 들어 North Hertfordshire District의 경우 소위 ‘소통전략(2014-2018)’을 마련하고 소통의 7가지 원칙을 제시하고 있다. 정직하고 정확하고 투명할 것이며, 지역 전반에 접근가능하고 맞춤형의 수요를 충족하고, 양방향의 비용 효율적인 소통 등을 들고 있다. 런던시와 같이 주요 대상자도 지역주민, 근로자들, 공동체 회원들, 협력 단체 들, 중앙정부, 미디어 등 12개의 대상자도 선정하고 있다. 소통채널로 지역 미디어, PR, 소셜미디어들 각각의 활용방안도 적시하고 있다.¹¹⁾

소통채널을 확대하거나 소통하는 메시지를 보다 세련화하는 작업도 중요하나 소통자체에 대한 평가가 동시에 이루어지는 것도 중요하다. Westminster City Council의 경우 특히 평가가 중요함을 강조한다. 즉 평가를 통해 정책 캠페인의 경우라면 그 평가가 그 과정의 일부가 되어야 하며, 평가는 PR의 효과성(effectiveness)을 마케팅차원과 같이 측정하는 기반이 된다는 것이다. 특히 ROI(Return on Investment)를 산출할 정도의 정교한 평가가 이루어지고 있기도 하다. 또한 평가는 의사결정과정의 신뢰성을 측정하는 지표가 될 수 있으며 이를 통해 예상치 못한 부가적인 정보가 생산되는 등 지속적인 개선이 이루어질 수도 있다 (Westminster City Council, 2011).

커뮤니케이션 평가는 5가지 측면에서 이루어질 수 있는데, 고객에 대한 새로운 소통(Customer Insight) 차원, 목적차원(Objective), 전략차원(strategy), 실행차원(Implementation), 측정차원 (Measurement)로 구분하고 각각은 관여, 피드백, 목적달성, 비전, 적정한 매체를 통해 서로 연관되어 지는 것으로 모델을 설정하고 있다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

11) 자세한 내용은 NHDC(2013), Communication Stratey 2014-2018 참조



출처: Westminster City Council (2011).

〈그림 3-3〉 소통과정 평가 체계도

시민의 관여 증진을 위한 차원에서 살펴보면, 런던시는 시민의 시정에 대한 관여를 높이기 위해 일 년에 두 번 시의회와 시장이 주최하는 시민을 대상으로 하는 소위 ‘시민이 물어봅니다(People’s Question Time)’라는 행사를 개최하고 있다. 이 행사를 통해 시민들은 자신들이 선출한 선출직들에게 자신이 살고 있는 지역의 ‘삶의 질’ 향상을 위해 무엇을 하고 있는지 물어볼 수 있는 기회를 가지게 된다. 2015년의 경우 Waltham Forest에서 개최되었고, 981명의 런던시민이 참여하여 행사 당일 소셜미디어에서 제기된 문제들 즉 교통문제, 자전거에 대한 시차원의 예산 문제, 집값문제, 임금문제들에 대한 질문들을 제기하기도 하였다(London Assembly, 2015).¹²⁾

나아가 시민의 관여와 협업을 유도하기 위해서는 지역 공동체와의 응집력

12) 동회계년도에 또 다른 행사지역은 Haringey에서 개최되었고 620명의 런던시민이 참석하였다. 이 행사에서는 영국의 택시인 블랙 캡(black cab)의 우버 서비스에 대한 우려 등이 논의되기도 하였다.

(cohesion)을 강화할 필요가 있다고 지적한다. 성공적으로 시민의 참여도를 증진하기 위해서는 다음과 같은 3가지의 원칙을 필요로 한다는 것이다. 첫째로 숙의적(deliberative)이어야 한다. 이를 위해 시민들 상호간에 문제에 대해 탐구하고 논의하기 위해 소위 시간과 자원 지원이 필요하다는 점을 지적한다. 참여라는 소통행위는 시행 초에 이루어져야 하고, 문제에 대한 해결방안을 만드는 것이 아니라 문제가 무엇이며 무엇을 논의해야 하는지가 선행되어야 한다. 둘째로 반응적(responsive)이어야 한다는 것이다. 참여도를 증진하기 위해서는 일정부문 권한의 위임이 있어야 한다. 동시에 효율적인 피드백이 자리 잡아야 하고, 요구사항이 반영되지 않은 경우에는 왜 그렇게 되었는지에 대한 설명이 있어야 한다는 점을 지적한다. 셋째로 정당(legitimate)하여야 한다는 것이다. 참여한 시민은 보다 넓은 범위의 이해관계자를 대변해야 하는데, 이를 위해서는 무작위 참여가 아니라 크든 작든 시민 관련 단체와 활동 연관성을 가져야 하고 이를 위해 체계적으로 모집될 필요가 있다고 한다. 동시에 특정 이해관계가 대변되지 못하고 있는지에 대해서도 항상 주의해서 살펴볼 필요가 있다는 점을 지적한다.¹³⁾

영국 지방정부의 경우에도 지역 공동체와의 응집력 강화를 위한 소위 실행가이드(action guide)를 만들어 좋은 사례를 공유하고 있다. 실행가이드 상에서 주목할 점은 지역 공동체를 일괄하여 대응하는 것이 아니라 공동체 각각의 특성을 반영하여 접근하고 있다는 점이다. 예를 들어 흑인 등 소수인종(BME: Black and Minority Ethnic), 종교 관련 공동체(Faith), 자발적 단체, 미디어 단체, 경찰 또는 소방 단체 등을 구분하여 이들과의 응집력 제고를 위한 구체적인 실행계획을 마련하고 있다. 이 중 소수인종 관련 공동체에 대해 평등과 존경이라는 가치의 제고가 가장 중요하다고 상정하고 모니터링 제도를 도입하거나 이들의 참여도 제고를 위해 다양한 시 차원에서 제공되는 프로그램이 이들에게 직접적으로 혜택이 가도록 하거나 소위 한 정책으로 이들을 제단하려는 'one size fit all'이라는 정책소통이나 대응 보다는 개별적인 수요에 세밀하게 접근해야 한다는 점을 지적하기도 한다. 구체적인 단계로 우선 지역 단위의 프로젝트에 이들 공동체가 참여하여야 하며, 기존의 정책들이 이들의 평등가치에 적합한지를 살펴보아야 하고, 현재 이들의 참여도 수준을 파악하고, 보다 향상된 가치를 위해 제거해야 할 장애물을 찾아내고, 자원을 확보하거나 이들을 정책의사결정에 참여시킬 것을 제시하고 있다(LGA, 2004).¹⁴⁾

13) 자세한 내용은 Local Government Association 홈페이지 참조 (http://www.local.gov.uk/how-can-local-government-engage-communities-effectively#_Literature_on_democratic)

14) 구체적으로 Stockport Council의 경우를 살펴보면 이 지역의 경우 BME의 비율은 2001년 기준 4.3%이고 이 지역에서 사용되는 언어는 40개에 달하는 것으로 조사되었다. 이들의 주택관련 요구사항에 대해서는 전혀 고려된 것이 없었으며 지방정부가 제공하는 주택관련 서비스 이용을 전혀 못하는 경우도 있었다. 이를 타개하기 위해 Stockport정부는 주택관련 협회 5개 단체와 협업을 통해 이들의 수요를 조사하고 훈련된 컨설턴트를 통하여 이들이 어떤 식으로 주택 서비스를 원하는 지에 대한 참여를 증진하기 위해 방안을 모색하였다.

다. 영국사례의 시사점

영국정부는 물론 지방정부의 경우에도 시민들에게 중앙정부 또는 지방정부의 역할과 하는 일 (role & work)에 대해 알려주어야 할 의무가 있음을 명확히 하고 있다. 즉 이러한 의무가 중요한 또 하나의 지방정부의 역할임을 인식하는 것이 중요하다. 주어진 역할을 잘 수행하는 실적 차원의 역할은 물론 그러한 일이 무엇이며 어떻게 진행되고 있는지에 대한 대외적인 소통이 지방정부의 중요한 역할이라는 것을 인식하고 있다.

영국의 사례에서 알 수 있는 시사점으로는 우선 지방정부의 여러 가지 사업에 기본계획이 있듯이 소통에 대해서도 소통전략(communication strategy)을 수립한다는 점이다. 매년 시차원에서 각 실본부별로 연도계획을 수립하는 것과는 별도로 소통전략이 수립되어 지방정부 전체의 사업과 연계를 가진다는 점이다. 특히 일방적인 홍보 전략이나 이벤트 추진 또는 배정된 예산으로 연례적으로 해오던 사업이 아닌 전략차원의 고민 하에 수용자에 대한 분석과 함께 위기와 기회 요인을 분석하고 있다는 점이다.

시가 중심이 되는 소통이기 전에 대상자 즉, 수용자를 우선시하는 소통전략이 마련되고 있다. 이는 대상자 분석에서도 알 수 있는 있듯이 모든 차원(all the level)에서 지방정부가 접촉하는 모든 사람을 범주화하여 그들의 중요성 및 특성과 관련된 소통전략이 함께 고려되고 있다는 점이다.

둘째로 관여 및 협업을 제고하기 위한 실행가이드에서도 알 수 있듯이 관여와 협업을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 것이 지역 공동체 또는 시민과의 응집력 제고라는 것을 분명히 하고 있으며, 그 대응 방안도 한 가지 소통정책으로 전체를 아우르는 것이 아닌 보다 구체적이고 개별적인 접근을 취하려 한다는 점도 눈에 띈다. 이와 관련한 소통차원이든 정책 차원이든 소위 훈련된 컨설턴트의 이용도 주목할 만하다. 이들의 역할은 단순히 지역의 요구사항을 수집하여 지방정부에 전달하는 것만이 아닌 시민들의 관여도 협업을 유도하는 것은 물론 문제해결을 위한 가장 좋은 방법들을 찾아내는 것도 포함되어 있다.

마지막으로 정책소통전략 하에 시민들과의 응집력 나아가 지방정부의 명성구축이라는 가치 확보를 위한 소통 활동에 대한 평가를 철저히 시행하고 있다는 점이다. 평가에는 비용측면에서의 효율성 평가도 있지만 관여 및 참여를 증진하기 위한 성과평가도 진행하고 있다. 배정된 소통예산상의 소통 사업을 진행하는 것이 아닌 정책소통은 관여라

는 가치, 명성이라는 가치를 획득하는 활동이라는 점을 분명히 인식하고 있다.

2. 미국 사례

가. 미국정부의 정책소통 전략

미국의 경우 오바마 행정부가 들어서면서 정부의 투명성과 정보의 공개성 증진을 강조하게 된다. 특히 후보시절 부시정부의 국가기밀(state secrets)이라는 명분하에 이루어진 정책결정을 비판하고 자신은 보다 개방된 정부를 추진할 것이며 캠페인에 있어서도 ‘Sunlight before signing’이라는 구호를 내걸기도 하였다(Coglianesi, 2009). 오바마 대통령은 취임직후 중앙 또는 지방정부 내의 협력, 나아가 사적영역의 비즈니스와 개인들과의 협업을 위해서 혁신적인 방법이나 시스템을 모든 정부기관들이 사용해야 할 것을 강조한다. 또한 협업 자체에 대해 국민(시민)으로부터 평가해달라고 피드백을 요청하고 이를 바탕으로 협업을 위한 새로운 기회를 발굴해 나갈 것을 강조하기도 한다(Sander, 2009). 이중 관여 또는 참여 증진을 위해서는 다방면의 (multiple), 그리고 분명한 정책이슈에 대한 시민들의 의견(comments)을 받는 지점이 있어야 한다고 지적한다. 시민들이 정책과 관련된 의견이 있을 때, 정책이슈에 대해 시민들이 이야기 하고 싶을 때는 언제 어디서나 의견을 개진하는 방법이 자연스럽게 떠올라야 한다는 것이다. 둘째로 크라우드소싱(crowd-sourcing)과 같은 기법을 통해 문제해결을 할 필요가 있다고 지적한다. 마지막으로 정책결정 과정에 시민들의 의견이 투입될 수 있는 내부의 관리, 행정조직으로의 변화가 수반되어야 한다는 점도 지적한다(CRB, 2012).

이러한 맥락에서 시민과의 관계에 대해 기존 시정부의 행정 서비스가 돈을 지불하면 서비스가 제공되는 자판기 모델(vending machine)이었다면 이제는 품앗이모델(barn raising)로 변화가 필요하다고 한다. 구체적으로 캘리포니아의 Ventura시 당국자는 자판기 모델의 경우 돈을 지불하고 원하는 물건이 나오지 않으면 자판기를 발로 차듯이 서비스 제공에 대한 시당국으로서 어려움이 있지만 후자의 모델은 함께 만들어가게 되고 선출직은 선택하는 행위이상의 관여를 통해 비용대비 더 좋은 서비스 질이 담보되기도 한다는 것이다(McGrath, 2009).¹⁵⁾

미국 지방정부의 경우 기술발전에 따른 새로운 정책소통 및 서비스 제공 관련 경향으

15) Barn raising은 주로 영국을 중심으로 농촌에서 꼭 필요한 창고를 짓는 경우 혼자서 하기에는 노동력이 부족하고 시간도 많이 걸린다는 점에서 주변 이웃들이 돌아가면서 한 사람을 위한 창고를 지어주는데서 비롯된 용어이다. 이러한 의미에서 우리의 품앗이랑 유사한 형태로 보인다.

로 다음과 같은 내용을 지적할 수 있다. 첫째로, 기존의 사일로 형태의 거버넌스 형태를 지양하고 새로운 정책 및 거버넌스를 추진한다는 점이다. 둘째로 외부로 포괄하는 거버넌스 구조를 지향한다는 점이다. 유권자인 시민을 가능하면 시정부의 정책에 관여시키려고 한다는 점이다. 예를 들어 샌프란시스코의 Entrepreneur-in-residence 나 오스틴 지역의 CityWorks Academy 등의 형태들이 이러한 노력의 일환이라 하겠다. 셋째로 시정부가 제공하는 서비스의 질을 향상시키기 위해 다양한 디지털 또는 모바일 기술들을 활용한다는 것이다. 구체적으로 지역공동체 프로젝트 관련 크라우드 펀딩(crowdfunding)이나 크라우드소싱(crowdsourcing)을 이용하는 방법이 있다. 이를 통해 금전적인 자원뿐만 아니라 시간, 아이디어, 전문성 등을 제공하는 것도 가능하며 필라델피아의 경우 Citizeninvestor를 사용하기도 한다. 뉴욕시의 경우에는 Kicksatarter 등을 통해 온라인상으로 다양한 자원이나 시간을 모으기도 한다 (Greenberg, 2015).

특히 이중에 시민과의 관여와 협업이 중요한 것은 그들의 참여를 통해 스스로가 이야기하고 어떤 이해수준에 도달하게 되면 자신들이 원하는 방식대로 되지 않고 자신들이 원하는 것을 얻지 못하더라도 왜 그럴 수밖에 없는지, 그리고 이러한 타협이 결국 다수를 위해 이득이라는 것을 스스로 알게 되기 때문이다.

나. 미국 사례 및 분석

좋은 사례와 사례분석이 정책서비스 제공 측면이나 실행 측면에서 중요한 것은 좋은 사례를 만들고 그러한 사례를 서로 학습하여 각자의 지방정부에서 실시하는 것이 보다 더 효율적이기 때문이다. 대표적으로 Northhampton(매사추세츠주)시에서는 시정부가 임시위원회를 만들고 동위원회를 통해 좋은 사례(best practices)를 수집하고, 내부의 정보나 콘텐츠를 밖으로 전달하는 소위 'push' 차원이 아닌 외부의 관여, 참여, 이를 통한 지원이나 협력을 내부로 끌어 드리는 소위 'pulling model'을 개발하는 임무를 수행하게 하고 있다. 특히 관여도 차원(engagement)에서 미국 지방정부의 좋은 사례를 살펴보면 다음과 같다.

Worcester시(매사추세츠주)의 경우 주민들은 PDA를 통해 지역을 돌아다니며 불결한 현장을 사진으로 찍고 지방정부 등에 이를 보낸다. 예를 들어 도로에 움푹 파인 곳이라든지, 망가진 보도나 버려진 차량, 허물어져가는 주택, 잡초가 우거진 공터, 불법적인 쓰레기 더미, 쓰러진 신호등과 같이 주변에 불쾌하거나 위험한 부분들이 이에 해당한다. 이렇게 모아진 사진들을 정부당국자들은 수시로 확인할 수 있고, 이를 통해 주민들의 소중한 세금을 어디에 우선 써야 되는지에 대해 알 수도 있게 된다. 시민들의 관여도를 높이는 좋은 사례이면서 동시에 지방정부가 줄어드는 예산 하에 시민들의

더 많은 서비스 요구라는 구도에 갇히기 보다는, 미션중심의, 고객 중심의 그리고 시장중심의 정책이 무엇인지를 배우게 하는 계기를 제공하기도 한다는 점에서도 좋은 사례로 평가받고 있다(McGrath, 2009).

다양한 시민의 관여가 전제되는 소통전략이 있지만 조심해야 할 것은 지역의 이웃 만 들기 등을 통한 공동체들이 또 하나의 자신이 속한 지역중심(turf-oriented)의 단체 가 되기 쉽다는 것이다. 이미 여러 곳에서 지역 공동체가 형성되고 이들의 관여가 증 대하는 가운데 이러한 문제점이 노정되고 있기도 하다. 지방정부가 추진하는 지역주민 과의 워크숍의 경우에도 어떤 의제도 도출되지 않는 경우가 많으며 오히려 정책 환경 을 오리무중으로 만드는 경우도 많고, 논의가 기존 지배집단의 권한을 강화는 방향으 로 그리고 나머지 집단은 주변화 시키는 부작용도 배제키 어려운 것이 현실이다 (Goodspeed, 2010). 따라서 이들이 매몰되기 쉬운 자기가 속한 지역에만 매몰되 거나 그들끼리만 관여하는 폐해에도 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 이들 이외에 자 신의 의사가 반영되지 못하고 있는 집단들이 있는지를 살펴보아야 하고 이들을 넘어서 는(beyond neighborhood) 부분에 대해서도 관심을 가져야 한다는 것이다. 또한 공동체의 논의 안에서 세대를 반영하지 못하는 문제라든지, 면대면 커뮤니케이션에 익숙하지 않은 세대들과의 갈등 또한 노정되고 있다는 점에 주의하여야 한다 (McGrath, 2009). 지역 공동체 회원 간의 논의는 언제나 친화감속에서 활기찬 논 의가 이루어 질 것 같지만, 실제로는 회원 간의 갈등으로 인해 주눅 들기도 하고 논의 가 결국은 심드렁해지기도 쉬운 것이다.

이와 같은 맥락에서 2013년 NLC(National League of Cities)는 미국에서 좋은 사례로서 평가되는 시민의 관여가 잘 이루어지고 있는 14개의 시를 선정한 바 있다.¹⁶⁾ 동 단체가 제시하는 성공적인 도시의 기준에는 새로운 전략이나 툴을 사용하는 도시이거나, 보다 많은 범주의 사람들이 관여하게 하는 도시들이 주요한 기준으로 포 함되어 있다(Christopher, 2013). 14개의 도시 중 최상위의 대표적인 도시로 선 정된 도시로는 텍사스주의 오스틴(Austin), 일리노이주의 시카고(Chicago), 미시간 주의 디트로이트(Detroit), 펜실베이니아주의 필라델피아(Philadelphia)가 선정된 바 있다.¹⁷⁾

이중 오스틴시의 경우 2009년에 'Imagine Austin'이라는 계획을 수립한 바 있다. 이는 오스틴 시의 미래를 위해 지역의 모든 사람들이 생각해보자는 뜻에서 이름이 지

16) 14개의 도시로는 본문의 4개의 도시를 제외하고 미네소타주의 세인트폴(St. Paul), 매사추세츠 주의 보스 톤(Boston), 노스캐롤라이나주의 샬럿(Charlotte), 버지니아주의 햄프턴(Hampton)과 리치몬드 (Richmond), 커네티컷주 하트포드(Hartford), 조지아주의 메이콘(Macon)과 다카터(Dacatur), 캘리포니아주의 산호세(San Jose), 오하이오주의 아크론(Akron) 등이 있다.

17) National League of Cities는 미국의 여러 도시의 지도자들을 위해 보다 좋은 공동체 형성을 위해 모인 단체이다. 49개의 지방정부(시정부 수로는 2,000개)와 협력관계를 맺고 있으며 19,000개의 시와 타운 등 에 자료를 제공하고 있다.

어졌으며, 동 계획에 의거 지역 주민이 원하는 시의 발전과 개발에 대한 비전과 프레임 워크를 정의하는 것을 목표로 시의 미래상을 세우게 된다. 이를 위해 시당국은 1.3백만 달러의 예산을 배정하고 있으며, 구체적으로 대대적인 시민과의 미팅(public meeting), 3개년의 논의 과정(deliberative process)을 진행하게 된다. 우선 시정부는 지역의 다양한 시민 집단들이 이 일에 참여하도록 지명을 하고, 이를 위해 지역에서 사용되는 여러 가지 언어를 통해서 또는 특별한 행사를 통해서 그 범위를 확장하기 위해 노력한다. 특히 지역의 젊은이들이나, 젊은 세대의 가족들로의 참여 범위를 확장하기 위해 소위 'Meeting-in-a-Box'를 만들어 피드백을 강화하기도 한다. 나아가 'Speak Weeks'라는 행사를 통해 도시의 30-40개 지역에서 다양한 포럼이나 미팅들을 개최하기도 한다. 위와 같은 시민들의 참여 범위 확장(outreach)을 위한 노력이 오스틴 시의 경우 눈에 띄는데, 구체적으로 학교의 동의를 얻어 동 프로젝트의 전단이 배포되도록 하는 것은 물론 시민들을 모아서 참여를 끌어내는 것이 아니라 기존에 시민들이 모이는 곳 즉, PTA 모임이나 클럽이나 여흥 행사 등을 찾아가는 등의 노력을 경주하였다는 점에서 높은 점수를 받았다.

보스톤의 경우 '새로운 보스톤 시민의 시장실 (Mayor's Office of New Bostonians)'을 만들고 시 관계자, 기업인, 지역 공동체 등이 협력을 하고 있다. 14년간 보스톤에 새로운 시민이 된 사람들을 위해 상당한 재원을 투자하고 있으며, 새로운 보스톤 시민에 대한 시차원의 정보제공 및 지역 경제와 문화에 새로운 기여를 할 수 있는 사람으로서 축하를 해주는 중요한 플랫폼 기능을 수행하고 있다.

시민의 참여를 증진하기 위해서는 참여대상인 시민의 범위가 넓어지는 것이 무엇보다 중요하며 이러한 차원에서 오스틴시의 경우에서와 같이 특히 젊은이들의 참여확대에 주목할 필요도 있다. 젊은이들의 경우 진정한 참여를 유도하기 위해서는 이들이 참여에 대해 어떻게 생각하는지를 고민할 필요가 있다. NLC(National League of Cities)의 보고서에 따르면 젊은이들은 대의를 위한 동료라는 개념이 중요함을 지적하고 있다. 이들은 기존과는 다른 새로운 차이점을 만들어내기도 하고 변화를 위한 동인이 되기도 한다는 점에서 중요하다. 이를 위해 첫째로 이들이 참여하는 환경(setting)이 갖추어져야 한다. 즉 이들을 환영하는 분위기는 물론 이들의 역할이 계획 및 의사결정 단계에 이르기까지 중요하다는 점을 인정하여야 한다. 둘째로 구도(structure)차원에서 조직이나 시스템이 지방정부와 이들의 이해관계를 만족할 수 있도록 구축되어야 한다. 셋째 전략(strategy)차원에서 젊은이들에게 참여범위와 깊이 있어 광범위한 활동영역이 제공되어야 한다. 넷째로 지원(support)차원에서 젊은이들이 참여한 사항들이 실질적으로 영향력을 가지도록 지방정부가 지원할 필요가 있다(NLC, 2010). 이를 도표로 나타내면 다음과 같다. 주요 요소별 시정부의 역할을 정의하고 구체적인 내용은 해당시의 특성에 맞게 또는 젊은 층의 다양한 범주에 맞

게 구성하는 것이 가능할 것이다.

주요요소 (Critical Element)	시정부의 역할 (Role of City Leaders)	주요내용 (Ingredients)
환경 (setting)	환영분위기 조성	선출직, 지역 공동체 리더의 젊은층 참여 필요성 인식제고
구조 (struture)	젊은이의 참여 증진 인프라 구축	작동 가능한(workable), 참여할 수 있는 구조
전략 (strategy)	의미 있는 기회 제공	다양한 젊은 계층의 참여기회 스펙트럼 마련 및 영향력 확대
지원 (support)	젊은이와 기성계층(youth-adult) 파트너십 구축	동료로서 기성계층과의 연계 고리 마련 등

* 출처 : NLC (2010).

〈표 3-2〉 젊은 층의 진정한 참여를 위한 프레임워크

나아가 젊은 층이 왜 기존의 틀 안에서 시정책에 관여하고 있지 않는지를 조사해 보는 것도 좋은 방법이다. NLC의 조사에 따르면 다음과 같은 이유로 젊은 층이 참여하지 않는 것으로 조사된 바 있으며, 이러한 장애물을 제거해 나가는 시행 방안을 마련하는 것도 필요하다. 구체적인 이유를 살펴보면, 무엇보다 아무도 자신들에게 참여해 달라고 요청 받은 적이 없다는 것이다. 또한 기성 계층(어른들)은 자신들을 한 번도 심각하게 대접해준 적이 없다는 점을 지적한다. 주위를 보면 젊은 층이 참여하는 것을 본 적이 없다는 것도 이유였으며, 자신들이 참여할만한 이슈가 보이지 않는다는 것도 지적하고 있다. 아니면 참여할 만한 이슈이기는 하나 너무 큰 이슈여서라는 지적도 있고, 시간적으로 불편하다는 점도 지적한다. 즉 학교에 있는 시간이나 시험을 준비해야 하는 시간에 참여 프로그램이 운영되고 있다는 점도 지적된다. 젊은 층이 참여하기 위해서는 부모의 지원이 필요한데, 그런 부모들이 있지도 않다는 것이며, 직장이나 학교 그리고 가족 간의 균형을 맞추는 것이 쉽지 않거나 교통이 불편하거나 자신들의 이야기는 들어주지 않을 것이라는 점도 참여를 꺼리는 이유로 제시되고 있다 (NLC, 2010).

협업(collaboration) 차원에서 지방정부의 소통전략 및 활동들을 살펴보면 다음과 같다. 일반적으로 시민영역과의 협업을 이야기하면 예산상의 어려움을 호소하거나, 지

방정부 담당자들이나 시민으로부터 공히 주저하는 심리 상태가 있거나 외부의 지원부족 등으로 어려움이 있다고 주장한다(Dunlap, 2015). 그러나 모든 협업을 위한 정책소통이 반드시 그러한 것은 아니다. 미국 지방정부의 성공적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.

협업차원을 장려하기 위해 Fort Wayne(인디애나주)시의 시장은 '공동체 지향 정부(COG: community-oriented government)'라는 모토 하에 공동체 정책 프로그램을 확장하고 있기도 하다.¹⁸⁾ 공동체 지향정부 프로그램은 시민들로 하여금 '시청을 찾아오기보다는 적어도 한 달에 한번 시청이 여러분을 찾아 갑니다'라는 식의 접근을 하게 된다. Ventura시의 경우에도 기존의 마케팅/커뮤니케이션 부문을 시민 참여부문(Civic Engagement Division)으로 바꾸었다. 뉴욕주의 Rochester시의 시장도 많은 찬사를 듣는 것 중에 하나가 그가 협업차원에서 추진했던 '이웃들의 이웃 만들기(Neighbors Building Neighborhood)' 프로그램 때문이다(McGrath, 2009).

벤추라(Ventura) 시당국의 경우를 살펴보면, 강변에 노숙자들이 바닥에서 노숙하는 문제에 대해 보통은 문제 시당국이나 경찰의 업무인 것으로 생각되어졌지만, 협업 차원에서 구도를 바꾸어 지역 공동체의 문제로 전환하여 함께 접근한 바 있다. 우선 시당국은 시와는 전혀 연관되지 않은 350명의 사람을 모집하여 이 문제에 대한 해결방안을 함께 숙의하는 과정을 거치게 하였다. 이 과정은 시당국의 정책결정과정이라 아니라 공동체의 논의과정으로 운영되고, 시당국은 정책결정자가 아니라 한 일원(partner)으로서 기능하였다. 공동체의 숙의과정을 거쳐 소위 'River Haven'이라는 천막촌을 만들게 되고 20명이상을 수용하게 되었다. 텐트촌에서는 마약과 음주가 금지되고 이러한 강제와 감시는 다시 공동체가 선출한 조직이 스스로 행하게 되었다(McGrath, 2009).

Rochester시의 사례를 살펴보면 소위 '이웃 만들기' 프로그램의 경우 지역을 10개의 섹터로 구분하고 각 섹터마다 사업가 및 비영리 민간단체들로 구성된 위원회를 만들고 각 위원회가 시의 계획수립에 참여시키고 우선순위에 자문을 하고 시 지원금에 대한 예산 배정 등에 참여하도록 하였다. 특히 그중 NBN priority Council은 시정부와 각 섹터간의 연계를 담당하는 역할을 수행하였다(McGrath, 2009)

한 지역 내의 협업차원을 넘어서 지역 간 지방정부들 간의 협업도 중요한 관심사가 되고 있다. 지역 간 협업은 협업 벤처들을 통해 성공가능성과 긍정적인 결과 산출 가

18) 4개 분야에 30-60여개의 지역 모임단체들이 구성되어 지역의 문제점이나 필요사항에 대해 논의를 한다. 이러한 모임은 시정부와 관계없이 독립적으로 운영되어 연사를 초청하거나 회의를 소집하여 논의를 진행하기도 한다. 모임에서는 예를 들어 5개의 주요한 예산이 소요되는 사업을 질문하여 답을 구하고 시 당국은 이를 예산배정에 참고하기도 한다.

능성을 높인다고 한다. 특히 지역 내의 협업이 피로감을 가지거나 의도적이거나 목적성을 가지게 되는 경우 보다 적극적인 방향으로 전환하는데 도움이 된다고 한다 (Norris-Tirrell and Clay, 2010). 예를 들면 뉴사우스웨일즈(New South Wales)의 경우 지역 내 지방정부들은 협업이 본질적이고 장기적인 전략적 관계가 상호간에 이득이 되고 미래에 도움이 될 것이라는 공통된 인식하에 종합적인 서비스 및 비즈니스 등을 공유하는 접근(sharing approaches)을 취하고 있다. 구체적으로 정책을 공동으로 형성 및 결정하고, 시행 또한 공동협약을 통해 추진하게 된다. 시의회 및 시정부 담당자들은 새로운 의사결정체에 소속되어 정책을 만들게 된다.¹⁹⁾

위와 같은 다양한 형태의 협업을 통한 정책소통이 정책의 효율성 및 생산성을 높이는 것이 일반적이나 흔히들 이야기하는 부작용이 전혀 없는 것도 아니다. 예를 들어 정부의 직접적인 서비스 제공이나 정책과는 달리 소통은 이루어지나 고비용이 들기도 하며 자칫 시정부의 명성(reputation)에 손실을 입을 위험도 존재하는 것이다. 또한 직접적인 지방정부의 정책형성 집행 때와는 달리 유지관리에도 어려움이 존재할 수도 있다 (Donahue, 2006). 그러나 지방정부만의 정책형성 및 집행이 주가 되는 상황을 감안하면 외부와의 진정한 소통인 협업을 통한 생산성 및 효율성 향상을 위한 노력은 부작용을 최소화하면서 지속되어야 한다는 점도 강조된다.

다. 미국사례의 시사점

미국 정부는 물론 지방정부의 혁신적인 변화를 위한 소위 개방정부의 세 가지 키워드인 투명성, 관여, 협업이라는 가치를 달성하기 위한 특효약(silver bullet)은 없으며 오로지 점점하고 지속적으로 기회를 발굴하는 것만이 유일한 길이라는 점을 강조한다 (CRB, 2012).

미국사례 분석 에서 알 수 있는 점은 첫째 지방정부 또는 시당국들은 시민의 관여와 협력을 위한 노력을 경주한다는 점이다. 정책의 결정단계가 아니라 정책의 형성단계에서부터 시민의 참여를 중요시 하거나 지역 공동체 중심만이 아닌 소외된 계층의 이해관계 반영 및 참여를 위한 노력이 이루어지고 있다.

둘째는 소통차원의 참여 범위확장을 위한 발품을 파는 노력을 경주한다는 점이다. 진정한 소통을 위해서는 시민의 참여가 중요하고, 이에 따라 정책결정과정에 지역의 대

19) 예를 들면 Regional Organisations of Councils (ROCs)을 구성하기도 한다. 지역 간 협업사례에는 North Central Texas 정부는 해당지역 지방정부간의 Aerial Photography and Digital Elevation Contourues와 같은 공동구매도 포함된다. 이외에 CityNet, iCommunities Internet service 등의 공유서비스 제공 등도 있다.

표적인 집단들의 시민이 참여하는 소통은 기존에도 이루어져 왔지만 보다 많은 범주의 시민들은 여전히 지방정부의 정책에 대해 무관심하고 참여율도 낮다는 의미에서 지방 정부는 다양한 범주의 시민들이 참여할 수 있도록 노력하는 것이다. 보스톤의 사례와 같이 새로 보스톤 시민이 되는 경우 시정부 차원에서 먼저 다가가 참여를 위한 다양한 정보제공이나 시활동에 대한 접촉을 하는 것은 그 좋은 사례라고 할 수 있다. 이미 참여가 이루어지고 있는 시민들만을 대상으로 지속적인 참여만을 강조하다 보면 결국 새로운 범주의 사람들이 참여는 저조할 수밖에 없을 것이다.

셋째로 실행단계에서의 지원의 중요성을 강조한다는 점이다. 자신들이 참여한 정책이 현장에서 실질적으로 어떻게 집행되고 이를 통해 자신들이 어떠한 혜택을 받는지를 느끼게 하는 것은 소통 차원의 정책참여가 자신들의 삶의 질을 향상하는데 얼마나 중요한지를 느끼게 하는 중요한 기반이 될 것이다.

3. 소결

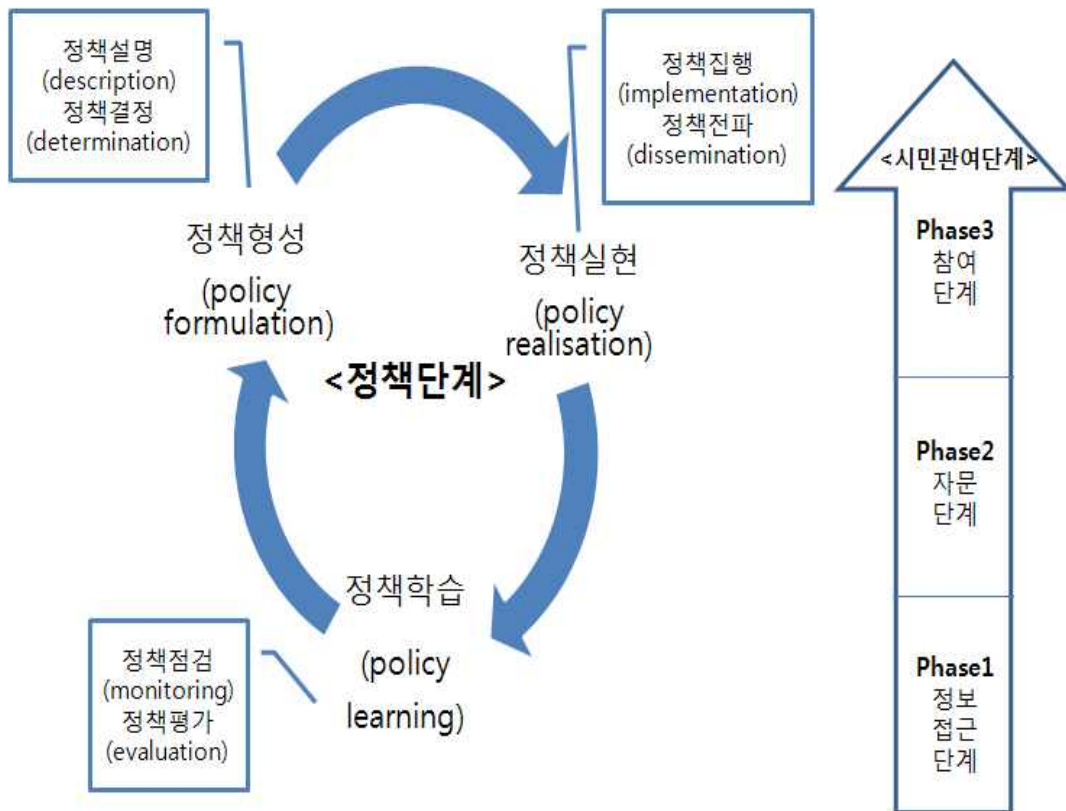
정책소통이라고 하면 지방정부가 추진하고 있는 정책을 시민들에게 설명하고 관련된 정보를 시민과 공유하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서 정책이 결정되면 지방 정부는 시민들을 위해 이러저러한 정책을 수립하였으며, 이러한 정책이 시행되면 시민들은 어떠한 혜택을 보게 될 것이고, 진행상황이나 결과에 대해 궁금한 내용이 있으면 지방정부의 다양한 인터넷 사이트나 안내 창구를 통해 관련 정보에 접근하도록 하는 것이 일반적인 정책소통이었다고 할 수 있다.

그러나 문제는 이러한 소통을 위한 지방정부의 노력에도 불구하고 시민들은 도대체 시정부가 무슨 일을 하는지도 대부분 모를뿐더러 이러저러한 혜택에 대해서도 특별한 관심이 없으며, 오히려 시정부가 잘못된 일이나 문제점에 대해 더 관심을 보이는 것이 일반적이다. 이러한 현상은 정책소통에 대한 기존의 활동이나 접근에 문제가 있다고 할 수 있으며 보다 혁신적인 전환을 하지 않으면 시정부 차원에서의 수많은 노력이나 재원투자에도 불구하고 결국 시민들로부터 외면당하는 딜레마에 빠지게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 해외사례 분석은 소통차원의 관여, 참여, 협업이라는 가치에 맞추어 관련사례를 살펴보았다.

이상에서의 해외사례 분석을 통해 알 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째로, 결정된 정책이나 정보를 시민들에게 전달하는 일방적인 그리고 대량의 소통채널에만 의존하는 것은 이제 한계를 노정하고 있다는 점이다. 본 장에서 살펴본 영국과 미국의 사례에서도 알 수 있듯이 상기에서 제기한 고민 하에 다양한 소통 관련 정책이나 활동을 하고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉 시민들이 보다 많이 지방정부의 정책

이나 활동에 관심을 가지게 하여야 하고, 나아가 자신들의 지역에 자신들이 필요로 하는 것들이 지방정부의 정책이 되도록 관여하고, 더 나아가 참여하고 다양한 단체나 기업들과 협업하여 보다 효율적인 생산적인 시스템을 만드는 것이 중요하다는 점을 알 수 있다. 따라서 인터넷과 같은 기술적인 매체의 발달에 따른 활용차원을 넘어서 실질적인 관여, 참여, 협업 등과 같은 보다 높은 단계로의 소통을 위한 활동이 정책의 효율성 제고를 위한 진정한 소통이라는 점이 강조되고 있다.

즉 지방정부와 시민과의 관계는 이제 단순한 정보의 제공을 넘어 관여가 이루어지고 나아가 협업하며 참여하는 형태로 발전할 때 비로소 진정한 소통이 이루어진다고 하겠다. 이러한 소통을 통해 정책설정, 집행, 평가 등 모든 단계에 비용이 절감되고 그 효율성이 높아지게 된다. 시민이 관여하는 정도는 1단계 정보의 접근 단계에서 협업단계로 자문의 역할이 증대되고 마지막으로 참여의 단계에 이르게 된다. 이를 그림으로 표현하면 다음과 같다.



* 출처: ECNL (2016).

<그림 3-4> 정책결정과정 단계와 시민참여 단계

둘째로 소통대상에 대한 세밀한 대응이 강조되고 있다. 영국 지방정부의 경우에도 구체적인 대상들을 나열하고 이들의 특성을 분석하며 이에 따른 소통 및 관여도를 높이

기 위한 전략들을 마련하고 있다. 기존과 같이 지방정부의 정책을 홍보차원에서 알리거나 단순히 혜택만을 알리는 소통을 하는 경우와는 달리 소통 대상들을 분명히 함으로써 그들의 니즈를 파악하고 시민들 스스로 니즈를 개선하게 하며 나아가 이를 피드백으로 하여 정책의 효율성을 높이는 소통이 전개한다는 점에서 소통대상에 대한 보다 세밀한 분석과 개별적인 대응이 중요하다.

셋째로 훈련된 소통 또는 정책 전문가의 활용을 들 수 있다. 정책의 성공여부는 소통에서 시작하여 소통으로 끝난다고 할 정도로 정책결정 과정의 모든 단계들이 소통차원에서 점검될 필요가 있다. 이를 위해서는 소통 전문가를 양성하고 훈련하며 이들이 현장에서 시민들의 관여와 참여를 이끌어 낼 수 있도록 지속적인 점검을 할 필요가 있다. 단순히 소통만을 강조하여 시민들이 참여에 만족하는 수준이 아니라 소외된 계층이 없는지, 진정한 참여가 이루어지고 있는지, 나아가 참여차원의 소통에 익숙하지 않은 시민들을 소통으로 장으로 나오게 하는 전문가들의 활동이 매개될 필요가 있다. 따라서 소통의 장에 참여한 시민들과 전문가들이 그들만의 소통의 장이 아닌 보다 많은 또는 소외된 이해관계자를 끊임없이 발굴하고 참여하게 하는 소통논의 또한 병행될 필요가 있다.

미국의 경우에서와 같이 젊은이들의 소통 차원의 참여를 증진하기 위한 노력도 참고할 만하다. 즉 그들이 겪는 참여의 어려움이 뭔지를 색출하고 이를 제거함과 동시에 조직 문화를 혁신적으로 바꾸어 이들이 실질적으로 참여케 하는 노력을 병행하는 것도 이러한 맥락에서 중요하다.

넷째로 참여 및 관여차원의 지원은 물론 이후의 정책집행 시에도 시민들이 소통차원의 참여를 통한 활동이 영향력이 있다는 것을 느낄 수 있도록 적극적인 지원을 할 필요가 있다. 들러리와 같은 느낌을 갖지 않도록 정책형성은 물론 결정과정에서의 참여가 현장에서 실질적으로 이루어질 때 지방정부의 정책에 참여하는 것이 자신이 거주하는 지역 및 공동체의 삶의 질을 향상하는데 얼마나 중요한지를 체득하게 하는 문화를 형성하는데도 크게 일조하기 때문이다.

다섯째로 시민과의 소통을 통한 지방정부와 시민간의 응집력 제고차원의 고민이 항상 전제될 필요가 있다. 진정한 소통인 참여와 관여 그리고 협업이 이루어진다고 하더라도 이 모든 것이 결국 시민과 지방정부간의 응집력, 통합을 위한 목표를 달성하기 위한 것이라는 점이 분명해야 한다. 참여와 협업이 자칫 고비용의 결과를 초래할 수도 있으며 또 다시 참여 피로도가 높아지는 결과를 초래하기도 하고 유지보수에도 상당한 추후 비용이 소요되는 현상이 재연된다면, 소통차원의 참여는 무의미해질 위험성이 있다. 이미 미국이나 영국의 경우에도 이러한 부작용에 대한 우려가 현실화되고 있고 소

통에 대한 평가를 항상 병행하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 시민과의 관계의 응집력(cohesion, integration)제고라는 점이 소통차원에서 점검되고 장애요인이 발생하는 경우 이를 해소하는 노력도 병행되어야 한다.

IV. 서울시 정책소통에 대한 시민 인식조사

1. 조사의 개요
2. 서울시 정책에 대한 전반적 인식 및 평가
3. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가
4. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가
5. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가
6. 서울시 정책소통에 대한 개선사항
7. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항
8. 소결

IV. 서울시 정책소통에 대한 시민 인식조사

1. 조사의 개요

가. 조사 목적 및 방법

서울시의 정책소통은 쌍방향 커뮤니케이션 관점에서 시민의 요구를 최대한 반영하여 설정되고, 그 과정 및 평가 과정에서도 시민의 의견을 반영하여야 할 것이다. 따라서 기존의 서울시 정책소통의 평가 및 개선방안을 도출하기 위해 서울시민을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

서울에 거주하는 시민을 성별, 연령별로 할당표집하여 총 520명을 대상으로 2016년 10월 17일에서 30일까지 2주간에 걸쳐 온라인 설문조사를 실시하였다. 조사 수행은 조사전문기관인 서울마케팅리서치가 담당했고 조사대상자는 20세 이상 성인으로 한정하였다.

설문지는 연구자들이 협의를 거쳐 초안을 구성한 후, 서울시의회의 검토 및 수정작업을 거쳐서 완성되었다. 또한 온라인조사에 적합하도록 설문지를 재구성하고 응답과정에서 나타날 수 있는 설문 오류를 방지하도록 보완작업을 거쳐 최종적으로 활용되었다. 설문은 크게 서울시 정책에 대한 전반적 평가, 정책 의사결정자의 영향 및 활동 평가, 주요 정책분야 및 정책사업에 대한 인지 및 평가, 정책소통 경로 및 활동에 대한 평가, 서울시 정책소통에 대한 기대 및 개선사항, 서울시의회의 정책 관련 역할 인식 및 정책소통 평가, 인구통계 및 라이프스타일 속성 등으로 구성된다.

구분	세부 내용
서울시 정책에 대한 전반적 평가	<ul style="list-style-type: none"> ·서울시 정책에 대한 관심도, 인지도 ·서울시 정책에 대한 우수성 평가 ·서울시 정책에 대한 만족도 평가
정책 관련 속성별 평가	<ul style="list-style-type: none"> ·정책 신뢰성, 시민요구 반영, 이해 용이성, 실질적 효과, 일관성, 적시성, 장기적 관점, 정책소통 노력, 투명성, 공평성, 실질성, 포폴리즘 추구 등
정책 의사결정자 및 영향정도	<ul style="list-style-type: none"> ·서울시장, 서울시의회, 서울시 공무원 등 ·정책결정 영향력, 정책 결정/집행 관련 활동 평가, 정책소통 관련 평가
정책 분야별 인지 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> ·주택/도시계획, 경제/일자리, 복지, 여성/가족, 교육, 문화예술, 환경, 도로교통 등 ·관심도, 정책 인지도, 우수성 평가, 정책소통 평가

주요 정책에 대한 인지 및 지지	<ul style="list-style-type: none"> ·여성안심특별시, 서울형 국공립어린이집, 청년지원정책, 노동존중 특별시, 초미세먼지 줄이기 등 11개 ·인지 여부, 이해 여부, 지지 정도
서울시 정책 인지 및 소통 경로	<ul style="list-style-type: none"> ·서울시 정책 인지경로 ·서울시 홈페이지 방문경험, 이용행태, 평가 ·서울시 정책박람회, 정책토론회, 여론조사 패널, SNS, 홍보책자, 홍보영상물 등 서울시 정책소통 활동 평가
정책소통 개선사항	<ul style="list-style-type: none"> ·타깃별 소통, 선택/집중의 필요성, 소통경로의 다양화, 젊은층 대상 뉴미디어 활용, 시민 눈높이 맞추기, 재미/오락성 강화, 정책 효과의 실체성, 시민의견 반영 강화, 포퓰리즘 회피, 정책소개의 적시성, 일관성 등 속성별 요구정도 ·기타 전반적 개선사항
서울시의회 정책 역할 인식 및 정책소통 평가	<ul style="list-style-type: none"> ·서울시의회의 기능, 서울시의회 개선사항 ·서울시의회 홈페이지 방문경험, 이용행태, 평가 ·정책 결정 및 소통 관련 서울시의회 개선사항
인구통계 및 라이프스타일 속성	<ul style="list-style-type: none"> ·성, 연령, 지역, 소득, 학력, 직업 등 ·지지정당, 국가발전 전망 ·정부정책 관심도, 평가, 만족도, 정부정책 정보원 ·서울시 발전 전망, 서울시민 삶 전망

〈표 4-1〉 설문문의 구성

나. 응답자 특성

설문조사 응답자들의 인구통계적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별, 연령별로는 할당표집을 하여 고른 분포를 보이고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 12.1%, 대졸 이상 66.2%로 고학력자가 많은 비중을 차지하고 있다. 직업별로는 사무직이 46.5%로 절반 가까운 높은 비중을 차지하고 있다. 온라인조사의 특성상 사무직 종사자의 응답 가능성이 높고 이것이 반영된 것으로 보인다. 가계 월평균 소득도 500만 원 이상이 52.1%로 절반 이상을 차지하는 등, 전체적으로 중상층 비중이 많은 것으로 나타났고, 지지정당과 관련해서는 ‘지지정당 없음’이 54.5%로 매우 높게 나타나는 가운데 더불어민주당(18.3%), 새누리당(13.5%), 국민의당(8.37%)의 순으로 제시되고 있다. 이상 응답자 특성을 살펴본 결과, 온라인 조사회사의 패널에 소속된 응답자만을 대상으로 하여 모집단에 비해 고학력, 고소득, 사무직 비중이 많다는 점에 유의할 필요가 있다.

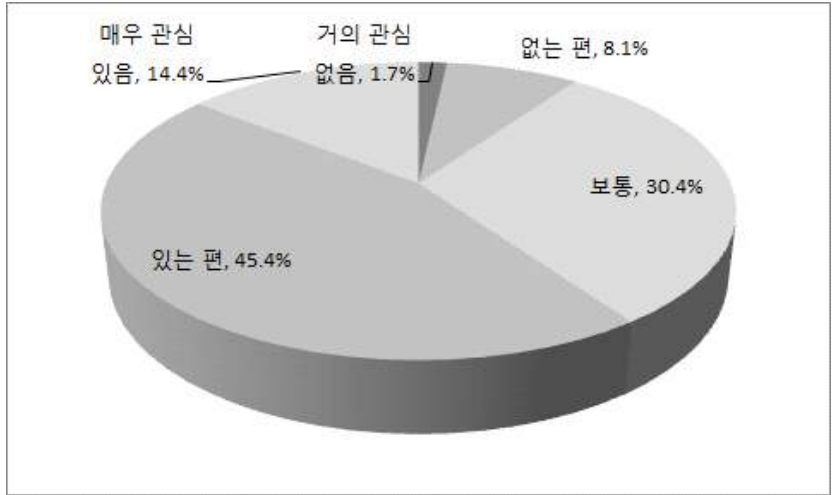
구분		사례(명)	비율(%)	구분		사례(명)	비율(%)
성	남성	260	50.0	직업	사무직	242	46.5
	여성	260	50.0		블루칼라	48	9.2
연령	20대	130	25.0		경영/관리직	22	4.2
	30대	130	25.0		전문직	36	6.9
	40대	130	25.0		자영업	37	7.1
	50대 이상	130	25.0		학생	44	8.5
학력	고졸 이하	63	12.1		전업주부	58	11.2
	대학생	113	21.7		기타 직업	11	2.1
	대졸 이상	344	66.2		무직	22	4.2
지지 정당	새누리당	70	13.5		가계 월평균 수입	299만원 이하	84
	더불어민주당	97	18.7	300-399만원		78	15.0
	국민의당	45	8.7	400-499만원		88	16.9
	정의당	22	4.2	500-599만원		102	19.6
	기타	3	0.6	600-699만원		55	10.6
	지지정당 없음	283	54.4	700만원 이상		113	21.7

〈표 4-2〉 응답자 특성

2. 서울시 정책에 대한 전반적 인식 및 평가

가. 서울시 정책에 대한 관심

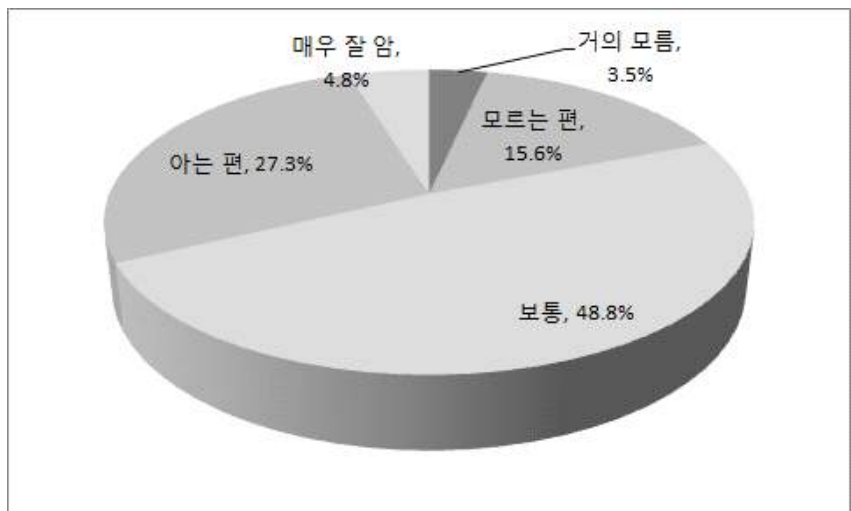
서울시정책에 대해 전체 응답자의 59.8%가 ‘(매우) 관심이 있다’고 응답하고, ‘보통’ 30.4%, ‘(전혀) 관심이 없다’는 9.8%로 소수로 나타났다(5점척도 평균 3.63). 집단별로 살펴보면 20대(3.44)보다는 50대 이상 고연령층(3.85)이 서울시 정책에 대한 관심이 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 경영/관리직(3.82), 600만 원 이상 고소득층(3.80 이상), 그리고 지지정당이 있는 경우(3.80 이상)가 서울시정책에 대한 관심이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.



〈그림 4-1〉 서울시 정책에 대한 관심

나. 서울시 정책에 대한 인지

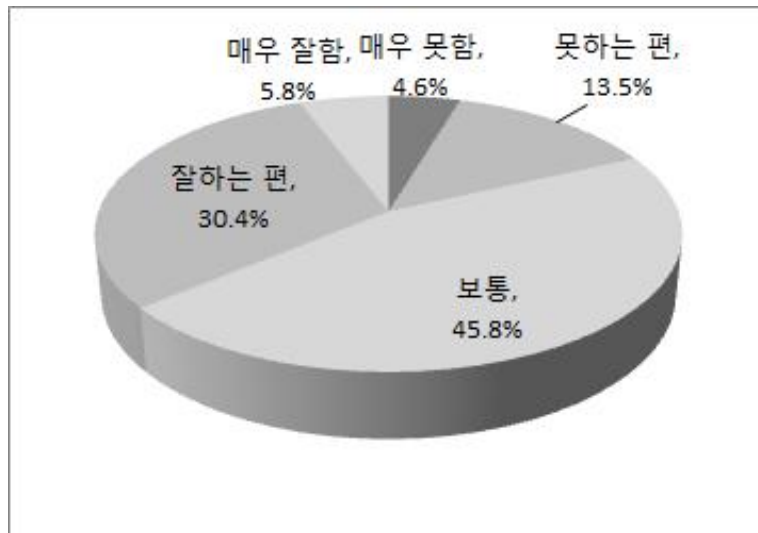
서울시 정책에 대해 전체 응답자의 32.1%가 ‘(매우 잘) 안다’고 응답하고, ‘보통’ 48.8%, ‘(거의) 모른다’ 19.0%로 나타났다(5점척도 평균 3.14). 집단별로 살펴보면 직업별로는 경영/관리직(3.36), 사무직(3.26), 소득별로는 600만 원 이상 고소득층(3.50 이상), 그리고 새누리당 지지자(3.47), 더불어민주당 지지자(3.37) 등 지지정당이 있는 경우가 없는 경우(2.93)보다 서울시 정책에 대한 인지도가 상대적으로 높게 나타났다. 서울시 정책에 대한 관심이 높으면 인지 수준도 높아지는 경향을 보인다. 서울시 정책에 대해 ‘매우 관심 있음’(3.99), ‘관심 있는 편’(3.99) 응답자는 ‘관심 없는 편’(2.14), ‘거의 관심 없음’(1.44) 응답자에 비해 서울시 정책에 대한 인지도가 상대적으로 매우 높게 나타난다.



〈그림 4-2〉 서울시 정책에 대한 인지

다. 서울시 정책에 대한 평가

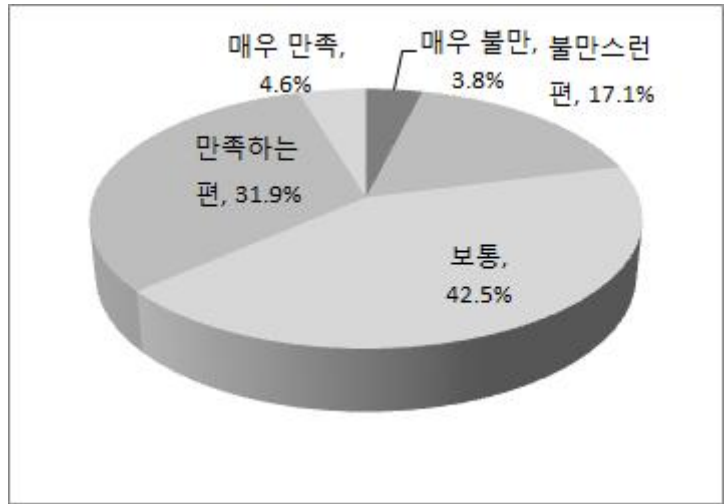
서울시 정책에 대해 전체 응답자의 36.2%가 ‘(매우) 잘 한다’고 응답하고, ‘보통’ 45.8%, ‘(매우) 못한다’ 18.1%로 나타났다(5점척도 평균 3.19). 집단별로 살펴보면 20대(3.27), 30대(3.31) 젊은 층이 50대 이상 고연령층(2.97)에 비해 서울시 정책을 상대적으로 높게 평가한다. 직업별로는 경영/관리직(3.27), 전문직(3.33), 사무직(3.29), 서비스직(3.27)의 서울시 정책에 대한 평가가 상대적으로 높게 나타났다. 지지정당별로 특히 큰 차이를 보이는데, 더불어민주당 지지자(3.75)와 정의당 지지자(3.64)가 새누리당 지지자(3.10)과 지지정당 없음(2.97)보다 서울시 정책을 보다 높게 평가하고 있다.



〈그림 4-3〉 서울시 정책에 대한 전반적 평가

라. 서울시 정책에 대한 만족도

서울시 정책에 대해 전체 응답자의 36.5%가 ‘(매우) 만족한다’고 응답하고, ‘보통’ 42.5%, ‘(매우) 불만족한다’는 21.0%로 나타났다(5점척도 평균 3.16). 집단별로 살펴보면 20-30대(각각 3.30, 3.25) 젊은층이 50대 이상 고연령층(2.95)에 비해 서울시 정책을 상대적으로 높게 평가한다. 직업별로는 전문직(3.25), 사무직(3.30)이 서울시 정책에 대한 만족도가 상대적으로 높게 나타났다. 지지정당별로 더불어민주당 지지자(3.64)와 정의당 지지자(3.55)가 새누리당 지지자(3.16), 국민의당 지지자(3.07)과 지지정당 없음(2.99)보다 서울시 정책에 보다 만족하고 있다.

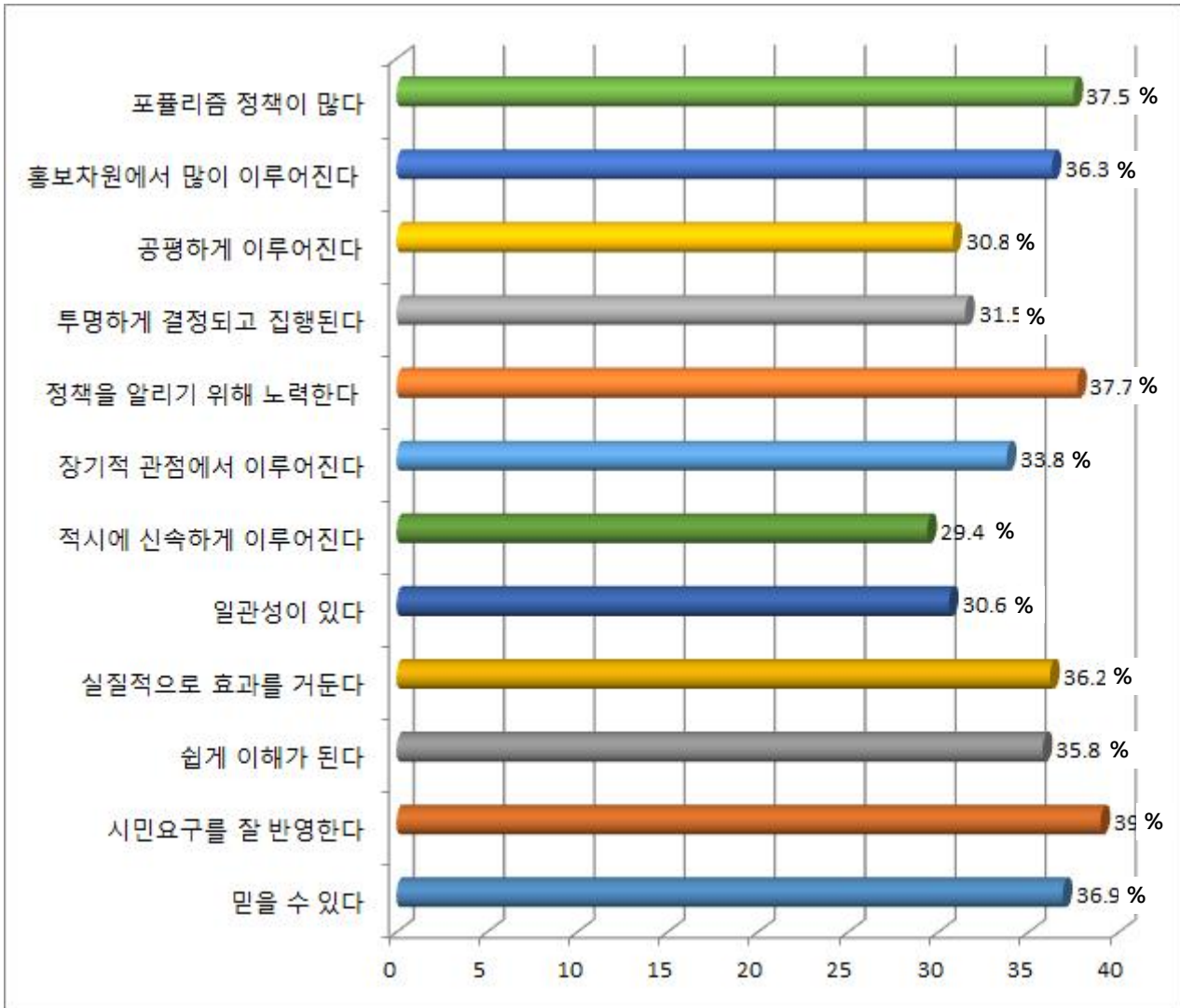


〈그림 4-4〉 서울시 정책에 대한 전반적 만족도

마. 서울시 정책에 대한 속성별 평가

서울시 정책에 대한 다양한 진술문 평가에서 “시민 요구를 잘 반영한다”(긍정 39.0%, 부정 22.3%), “정책을 알리기 위해 노력한다”(긍정 37.7%, 부정 24.8%), “믿을 수 있다”(긍정 36.9%, 부정 17.9%) 등이 비교적 높은 긍정률을 보이고 있다. 하지만 “서울시는 시민의 인기에 영합하기 위한 포퓰리즘 정책이 많다”(긍정 37.5%, 부정 24.6%), “서울시 정책은 전시행정 및 시장홍보 차원에서 많이 이루어진다”(긍정 36.3%, 부정 21.7%) 등과 같은 부정적인 진술에 대해서도 비교적 높은 긍정률을 보이고 있다.

한편, 정책의 공평성, 투명성, 적시성, 일관성에 대해서도 낮은 평가를 내리고 있는데, “서울시 정책은 다양한 집단을 대상으로 공평하게 이루어진다”, “서울시 정책은 투명하게 결정되고 집행된다”, “서울시 정책은 적시에 신속하게 이루어진다”, “서울시 정책은 일관성이 있다” 등의 문항에서 30% 정도의 긍정률을 보이는데 그치고 있다.

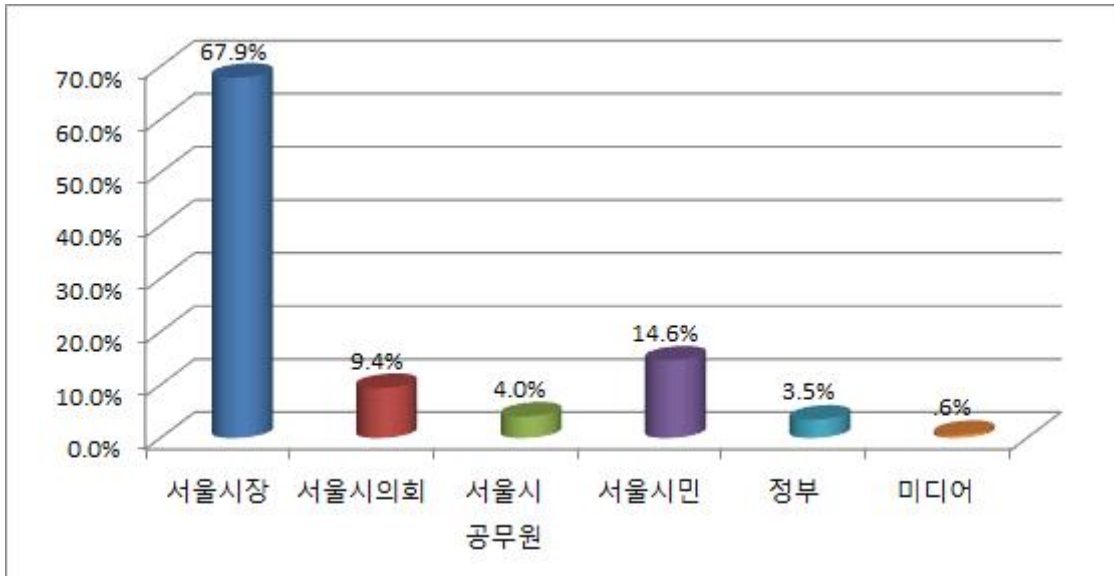


〈그림 4-5〉 서울시 정책에 대한 속성별 평가

3. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가

가. 서울시 정책 의사결정의 주 영향자

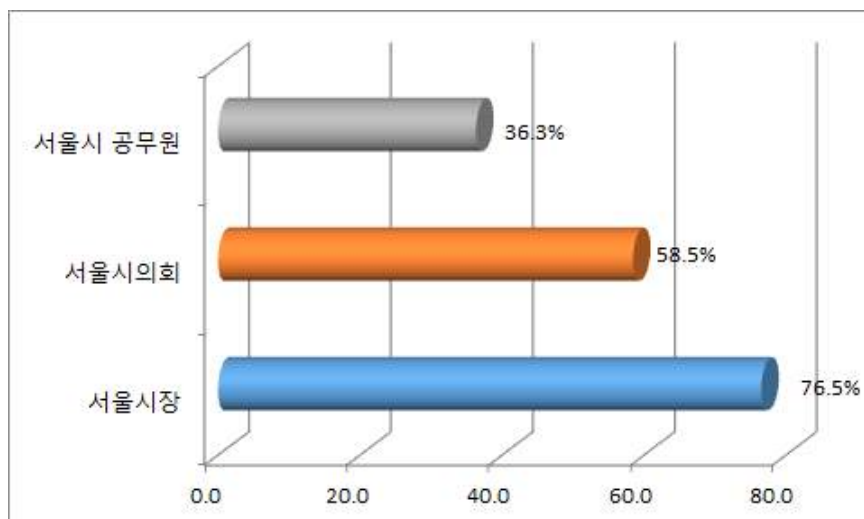
서울시 정책 관련 의사결정에서 가장 큰 영향을 미치는 사람으로 서울시장이 67.9%로 거의 대부분을 차지하고 있다. 다음으로 서울시민(14.6%), 서울시의회(9.4%)의 순으로 제시되고 있고, 서울시 공무원(4.0%), 정부(3.5%), 미디어(0.6%) 등은 5% 미만의 매우 낮은 응답률을 보이고 있다. 집단별로 살펴보면, 서울시민이 가장 큰 영향을 미친다고 보는 경우가 전문직(22.2%), 기술직(22.7%), 정의당 지지자(18.2%) 등의 집단에서 상대적으로 많이 나타난다.



〈그림 4-6〉 서울시 정책 의사결정 주 영향자

나. 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력

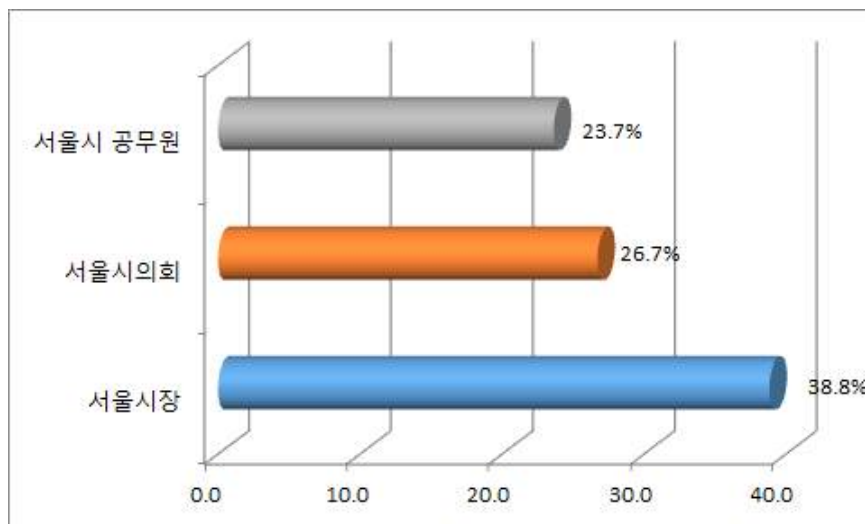
서울시장, 서울시의회, 서울시 공무원 각각이 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향 정도를 질문한 결과, 서울시장의 영향력이 “(매우) 크다”고 응답한 경우가 76.5%로 가장 많았다(5점척도 평균 4.00). 다음으로 서울시의회가 영향력이 큰 것으로 나타났고(긍정률 58.5%, 5점척도 평균 3.62), 서울시 공무원은 영향력이 그다지 크지 않은 것으로 나타났다(긍정률 36.3%, 5점척도 평균 3.20).



〈그림 4-7〉 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력

다. 서울시 정책 결정 및 집행 관련 역할수행 평가

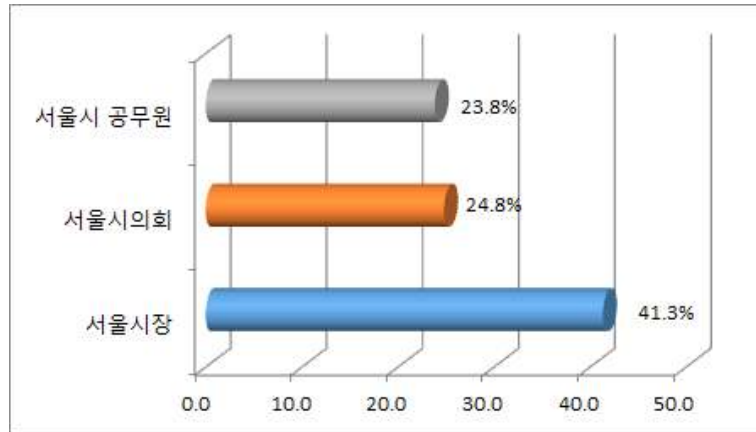
서울시장, 서울시의회, 서울시 공무원 각각이 서울시 정책 결정 및 집행 관련하여 역할을 잘하고 있는가를 물어보았다. 서울시장이 정책 관련 역할에 대해서는 긍정적인 평가가 38.8%로 부정적 평가(26.9%)보다 많았다(5점척도 평균 3.12). 하지만 서울시의회와 서울시 공무원은 긍정적 평가보다 오히려 부정적 평가가 더 많이 나타나는 등 정책 관련 활동에 대해 긍정적인 평가가 내려지지 않았다(각각 5점척도 평균 2.95, 2.96).



〈그림 4-8〉 서울시 정책 결정/집행 관련 역할수행 평가

라. 서울시 정책소통 관련 역할수행 평가

서울시장, 서울시의회, 서울시 공무원 각각이 서울시 정책소통과 관련한 역할을 잘 수행하는지 물어본 결과, 서울시장은 긍정률 41.3%로 긍정적 평가가 비교적 많았다(부정적 평가 26.9%, 5점척도 평균 3.18). 하지만 서울시의회와 서울시 공무원은 긍정적 평가보다 오히려 부정적 평가가 많이 나타나는 등 정책소통과 관련한 역할에 있어서도 그다지 긍정적인 평가가 내려지지 않고 있다(각각 5점척도 평균 2.90, 2.94).



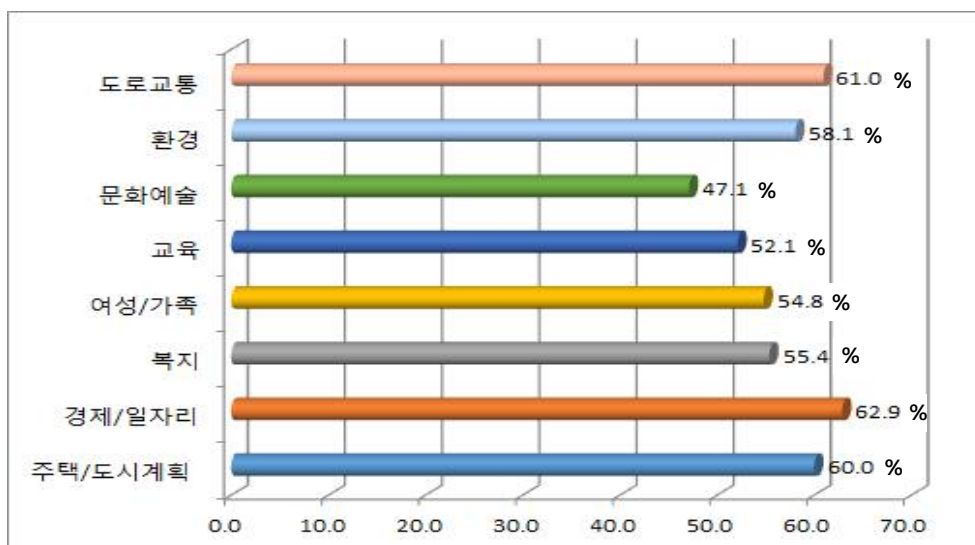
〈그림 4-9〉 서울시 정책소통 관련 역할수행 평가

4. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가

가. 주요 정책분야별 인지 및 평가

1) 주요정책 분야에 대한 관심

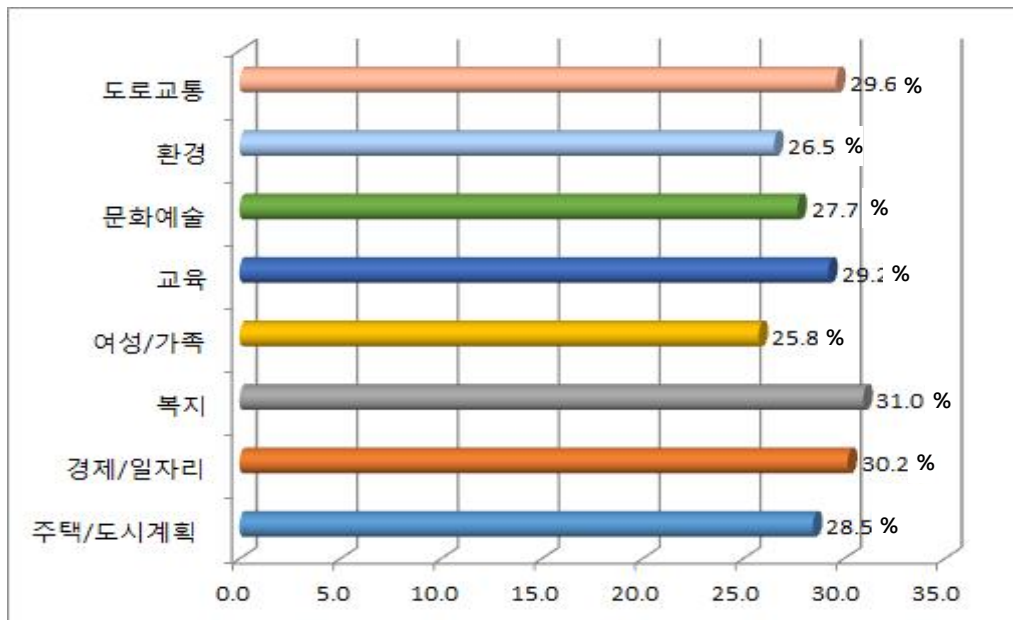
주요 정책 분야에 대한 관심정도를 묻은 결과, 경제/일자리(62.9%), 도로교통(61.0%), 주택/도시계획(60.0%), 환경(58.1%) 등이 60% 내외의 비교적 높은 긍정률을 얻고 있다. 다음으로 복지(55.8%), 여성/가족(54.8%), 교육(52.1%) 등의 순으로 높은 관심도를 받았고, 문화예술(47.1%)은 가장 관심이 적은 것으로 나타났다.



〈그림 4-10〉 주요 정책분야에 대한 관심

2) 주요정책 분야에 대한 인지

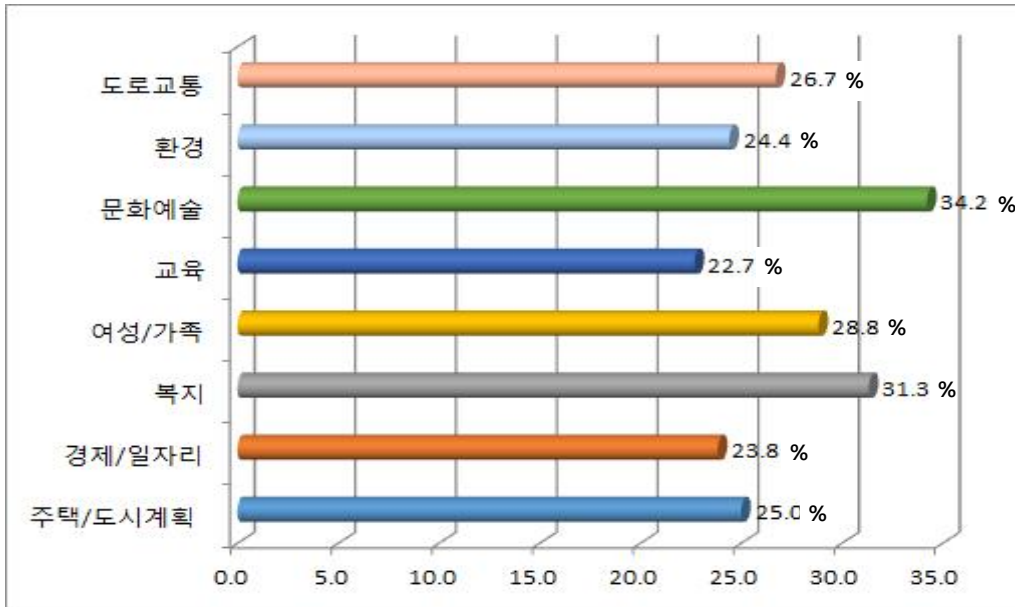
주요 정책분야에 대한 인지 정도를 묻은 결과, 거의 모든 정책 분야에서 30% 이하의 낮은 긍정률을 보이고 있다. 복지(31.0%), 경제/일자리(30.2%), 도로교통(29.6%), 교육(29.2%) 등이 30% 내외로 비교적 높은 인지율을 보이고 있고, 환경(26.5%), 여성/가족(25.8%) 등은 25% 내외로 상대적으로 낮은 인지율을 보이고 있다.



〈그림 4-11〉 주요 정책 분야에 대한 인지

3) 주요 정책분야에 대한 평가

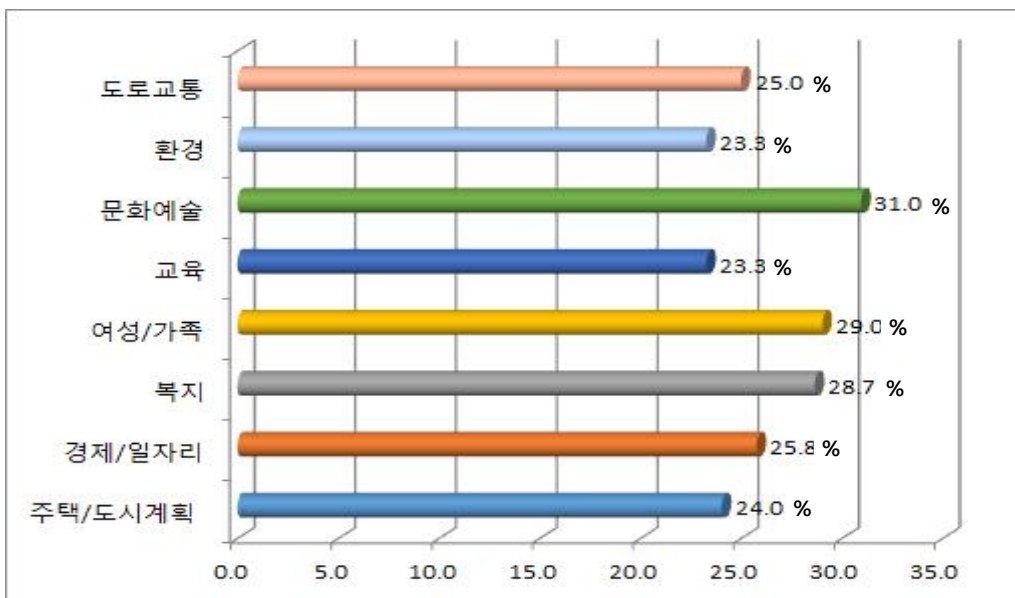
주요 정책분야에 대해 얼마나 잘하고 있는지 질문한 결과, 문화예술(긍정률 34.2%), 복지(31.3%), 여성/가족(28.8%) 순으로 높은 평가를 받았다. 이외의 분야들은 긍정적 평가비율이 25% 내외로 낮았고, 특히 교육(22.7%), 경제/일자리(23.8%), 주택/도시계획(25.0%) 등은 부정적 평가가 더 많이 나오는 등 상대적으로 가장 낮은 평가를 받았다.



〈그림 4-12〉 주요 정책 분야에 대한 평가

4) 주요 정책분야에 대한 소통 평가

주요 정책분야에 대한 소통(여론 수렴, 정책 안내 등)을 얼마나 잘하는지 질문한 결과, 문화예술(긍정률 31.0%), 여성/가족(29.0%), 복지(28.7%) 순으로 높은 평가를 받았다. 이 외에는 긍정적 평가비율이 25% 내외로 낮았고, 특히 교육(23.3%), 주택/도시계획(24.0%), 도로교통(25.0%), 경제/일자리(25.8%) 등은 부정적 평가가 긍정적 평가보다 더 많았다.

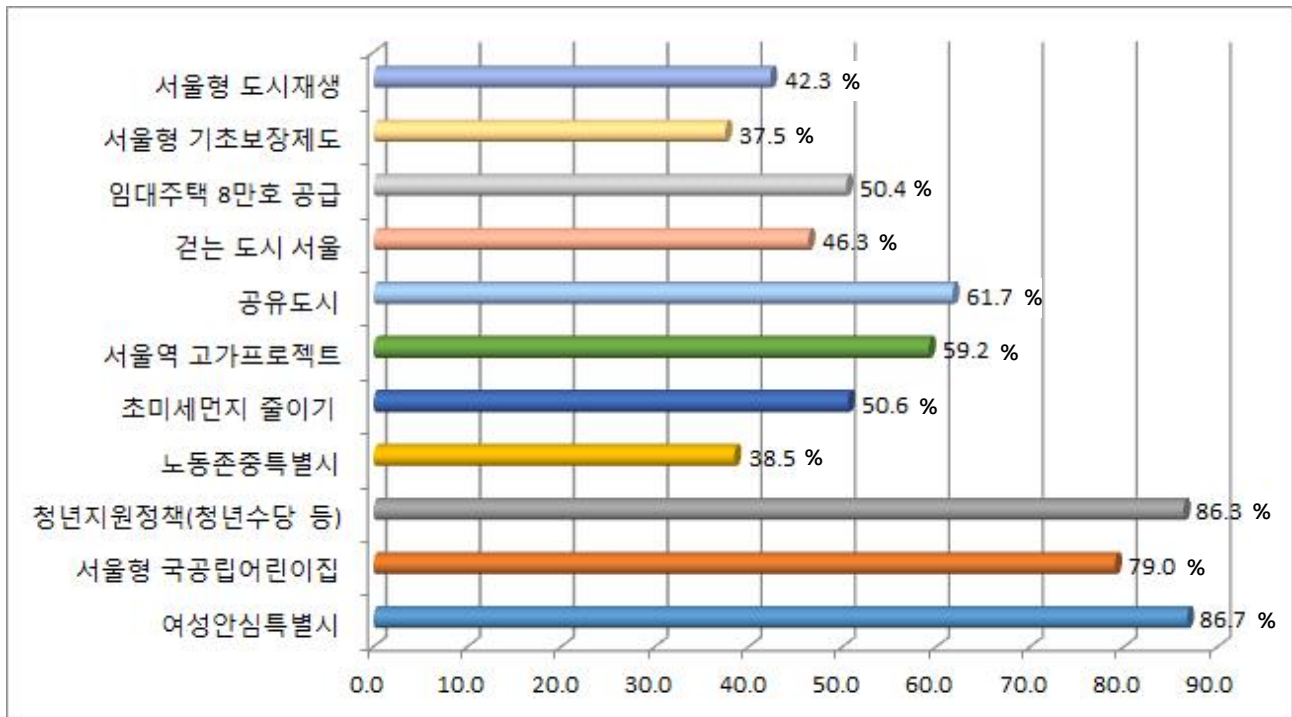


〈그림 4-13〉 주요 정책 분야에 대한 소통 평가

나. 주요 정책사업에 대한 인식 및 평가

1) 주요 정책사업에 대한 인지 여부

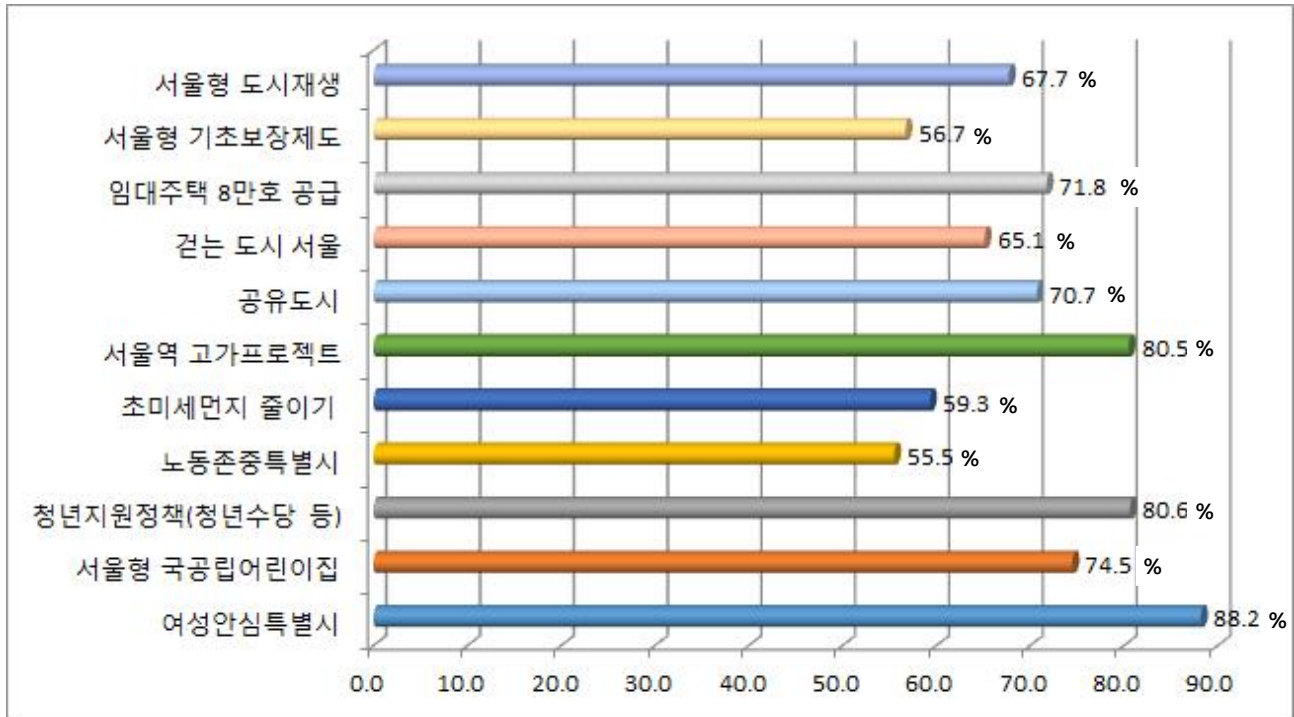
주요 정책사업과 관련하여 여성안심특별시(86.7%), 청년지원정책(86.3%), 서울형 국공립어린이집(79.0%)은 응답자 거의 대부분이 알고 있을 정도로 인지율이 매우 높게 나타났다. 그밖에 공유도시, 서울역 고가프로젝트 등도 60% 내외의 높은 인지율을 보이는 반면, 노동존중특별시, 서울형 기초보장제도 등은 40% 미만의 비교적 낮은 인지율을 보였다.



〈그림 4-14〉 주요 정책사업에 대한 인지 여부

2) 주요 정책사업에 대한 이해 여부

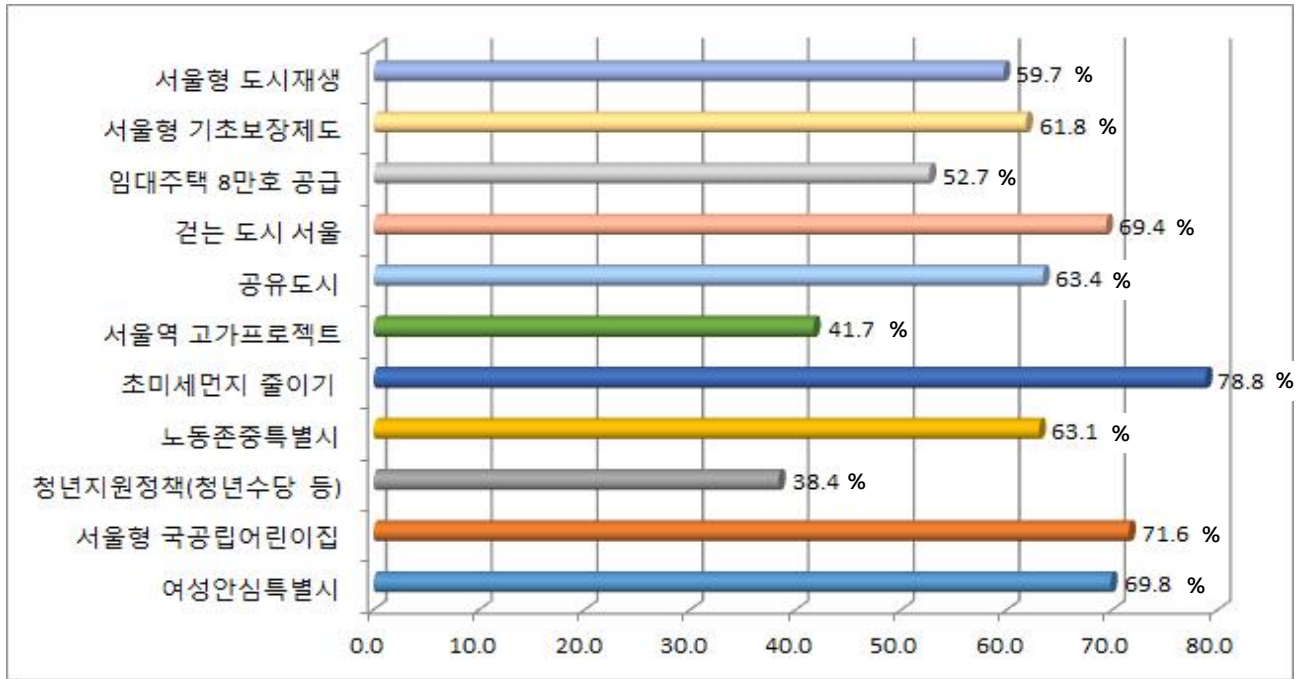
주요 정책사업과 관련하여 그 사업을 아는 이들 대상으로 제대로 이해하고 있는지를 질문한 결과 여성안심특별시(88.2%)에 대한 이해도가 가장 높고, 청년지원정책(80.6%)와 서울역 고가프로젝트(80.5%)도 80%가 넘는 높은 이해도를 보이고 있다. 반면, 노동존중특별시(55.5%), 서울형 기초보장제도(56.7%), 초미세먼지 줄이기(59.3%) 등은 60% 미만의 상대적으로 낮은 이해도를 보이고 있다.



〈그림 4-15〉 주요 정책사업에 대한 이해 여부

3) 주요 정책사업에 대한 지지 여부

주요 정책사업과 관련하여 그 사업을 이해하는 이들을 대상으로 지지 여부를 묻은 결과 초미세먼지 줄이기(78.8%)에 대한 지지율이 가장 높고, 다음으로 서울형 국공립 어린이집(71.6%), 여성안심특별시(69.8%), 걷는 도시 서울(69.4%) 등에 대한 지지율도 매우 높게 나타났다. 반면 청년지원정책(38.4%), 서울역 고가프로젝트(41.7%), 임대주택 8만호 공급(52.7%) 등은 상대적으로 낮은 지지율을 보이고 있고, 특히 청년지원정책은 상당수(30.1%)의 반대 의견이 있어 주목된다.

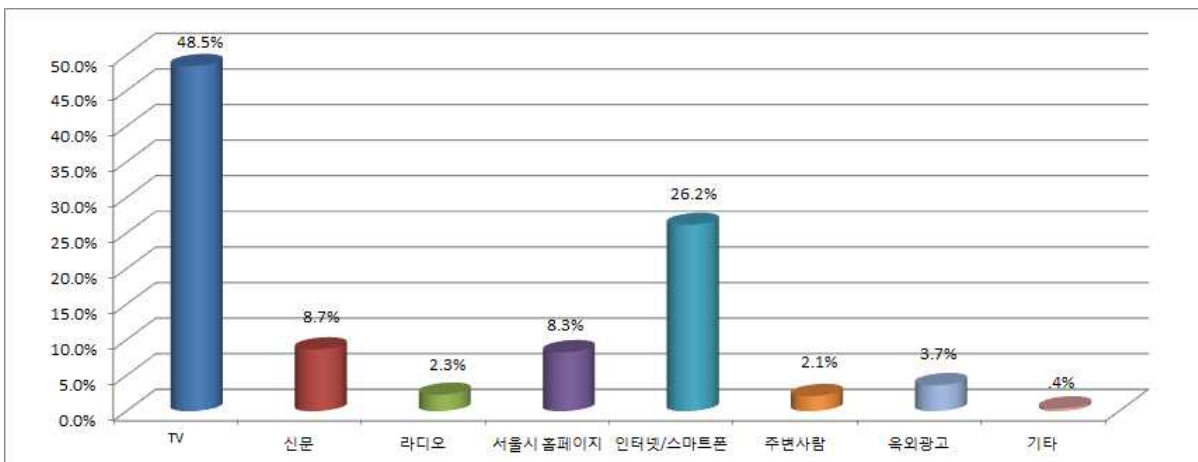


〈그림 4-16〉 주요 정책사업에 대한 지지 여부

5. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가

가. 서울시 정책에 대한 정보원

서울시 정책에 대한 주된 인지경로로 절반 가까이가 TV를 제시하였고(48.5%), 다음으로 인터넷/스마트폰이 많이 제시되었다(26.2%). 그밖에 신문(8.7%), 서울시 홈페이지(8.3%) 등이 소수 제시되고 있으며, 옥외광고, 라디오, 주변사람 등은 5% 미만의 낮은 응답률을 보이고 있다.

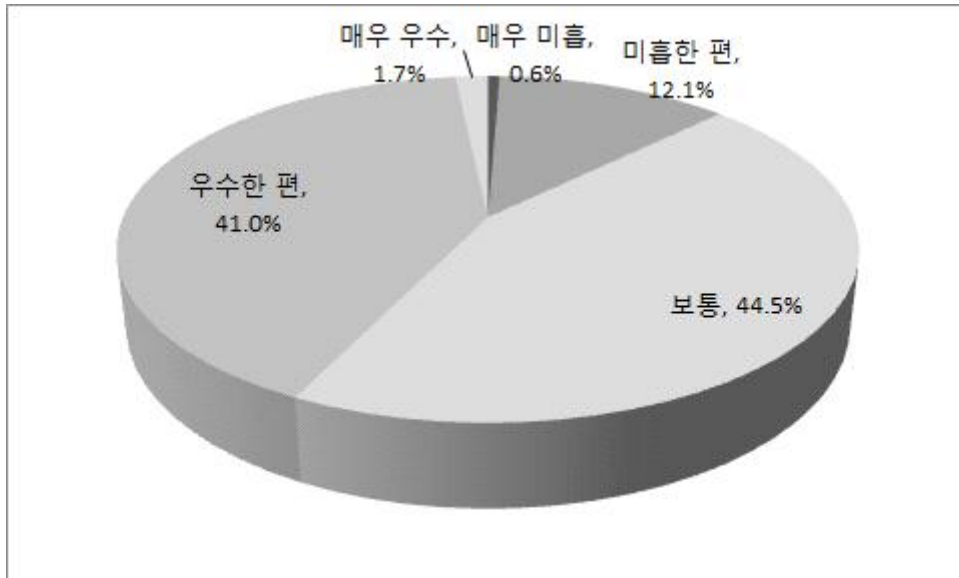


〈그림 4-17〉 서울시 정책에 대한 정보원

나. 서울시 홈페이지 이용 및 평가

최근 6개월 이내에 서울시 홈페이지를 방문한 적이 있다고 응답한 경우는 33.3%로 응답자 3명 중 1명은 방문경험이 있는 것으로 나타났다. 남성(36.3%)이 여성(30.4%)보다, 50대 이상(40.8%) 고연령층이 20대(27.7%)보다 방문 경험이 많다. 그리고 대졸 이상(35.2%), 경영/관리직(50.0%) 등의 집단에서 방문 경험이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

홈페이지 방문자 중에 정책에 대한 정보를 얻거나 제안을 한 적이 있는 경우는 46.2%로, 20대(66.7%)가 50대 이상(37.7%)에 비해 보다 적극적인 정보활동을 하는 것으로 나타났다. 서울시 홈페이지에 대해서 방문자의 42.8%가 긍정적으로 평가하고 있고, 부정적 평가자는 12.7%로 소수이다(5점척도 평균 3.31).



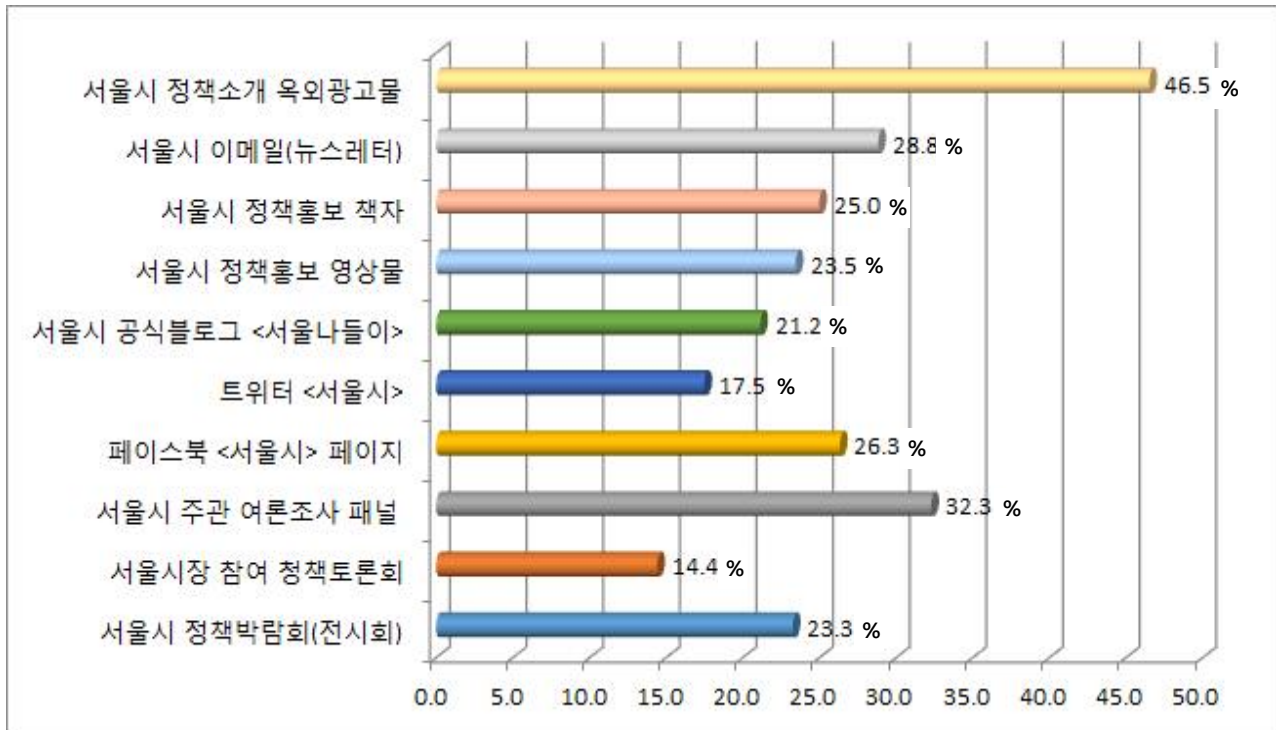
〈그림 4-18〉 서울시 홈페이지에 대한 평가(홈페이지 방문자 대상)

다. 기타 서울시 정책소통 활동 평가

1) 기타 정책소통 활동 접촉/경험 여부

서울시 홈페이지 외에 서울시가 정책소통을 위해 하고 있는 활동 중에서 가장 접촉 또는 경험 비율이 높은 것은 정책소개 옥외광고물로 절반 가까이(46.5%)가 접촉한 적이 있다고 응답했다. 다음으로 서울시 주관 여론조사 패널(32.3%), 서울시 이메일/뉴스레터(28.8%) 등의 순으로 접촉률이 높았고, 서울시장 참여 정책토론회, 트위터

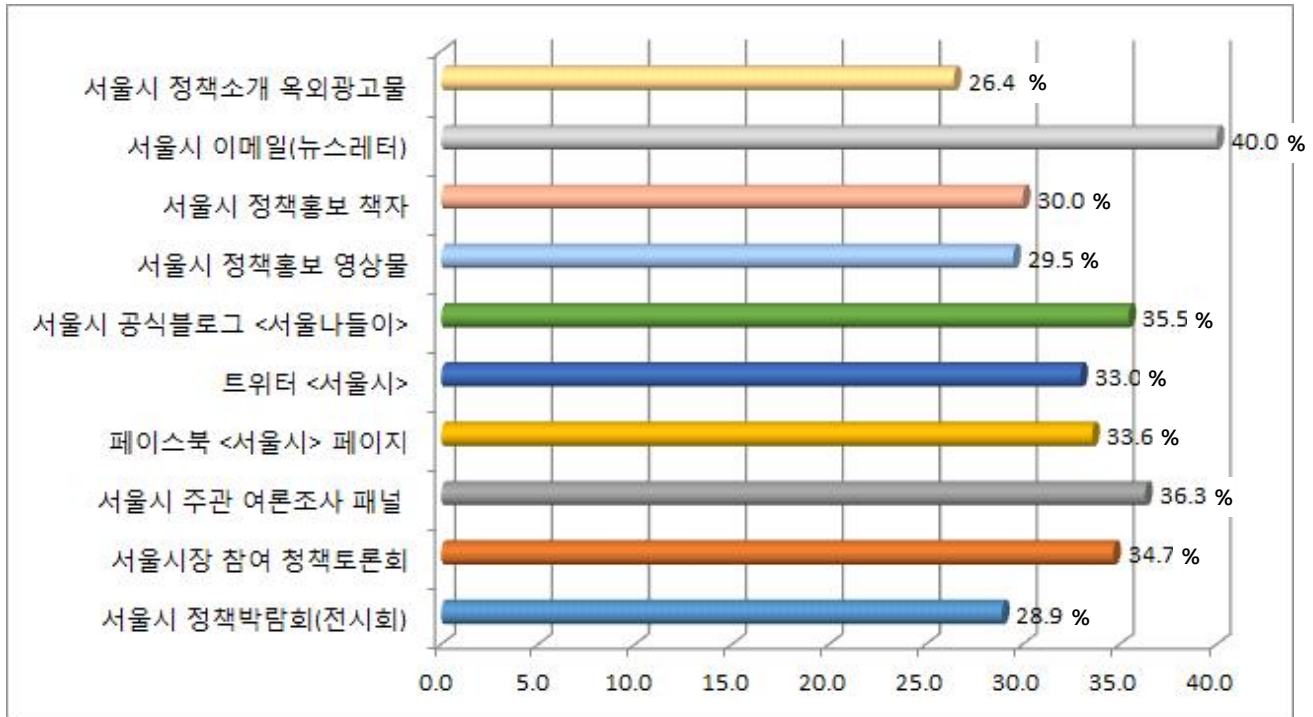
〈서울시〉 등은 20% 미만으로 비교적 낮은 접촉률을 보였다.



〈그림 4-19〉 기타 정책소통 활동 접촉/경험 여부

2) 기타 정책소통 활동 평가

정책소통 수단별로 접촉/경험자만을 대상으로 해당 수단을 평가하게 한 결과, 서울시 이메일(뉴스레터)이 ‘매우 좋다’고 평가한 비율이 40.0%로 가장 높았다. 다음으로 서울시 주관 여론조사 패널, 서울시 공식블로그 〈서울나들이〉, 서울시장 참여 정책토론회 등이 35% 내외로 비교적 높은 긍정적 평가를 받았다. 반면 서울시 정책소개 옥외광고물(26.4%), 서울시 정책박람회(28.9%), 서울시 정책홍보 영상물과 책자(각각 29.5%, 30.0%) 등은 30% 이하로 상대적으로 낮은 평가를 받았다.

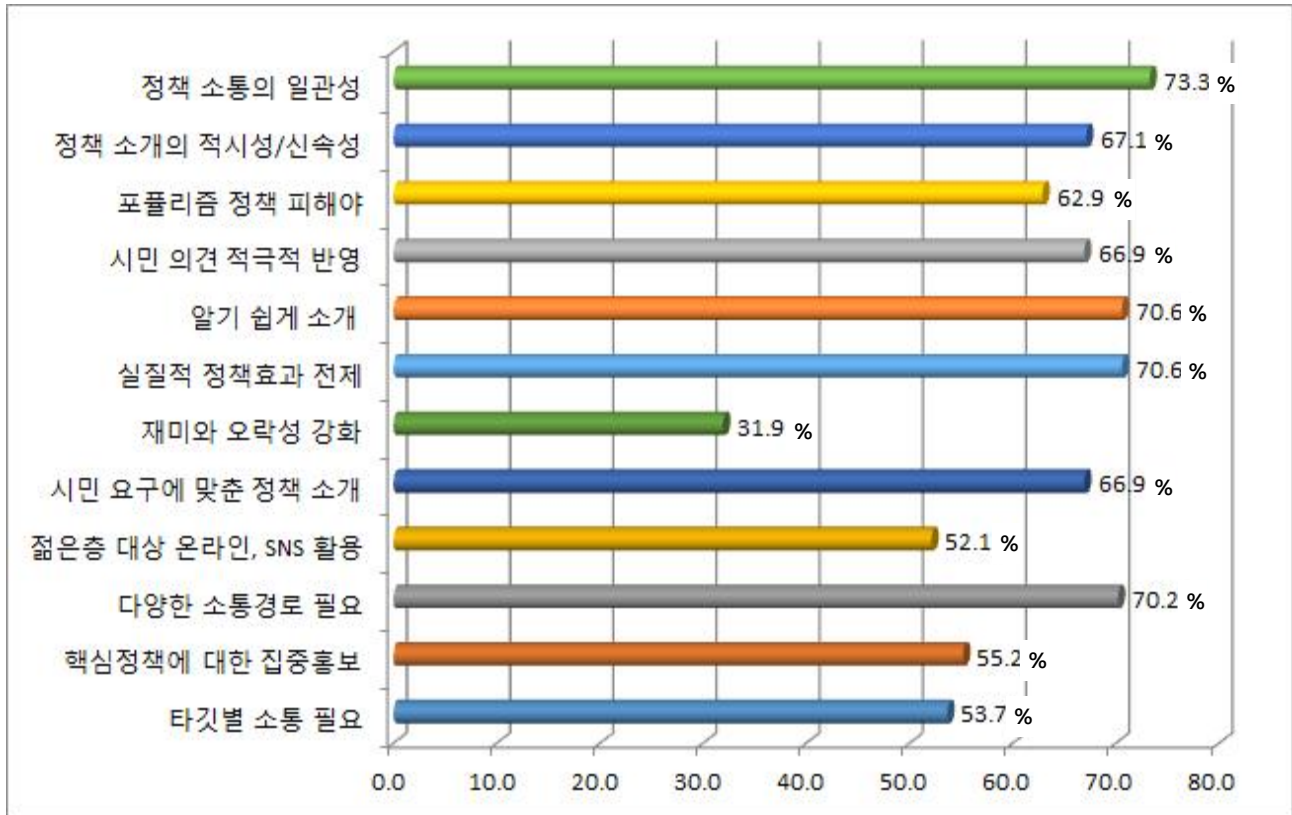


〈그림 4-20〉 기타 정책소통 활동 평가

6. 서울시 정책소통에 대한 개선사항

가. 서울시 정책소통 개선에 대한 의견

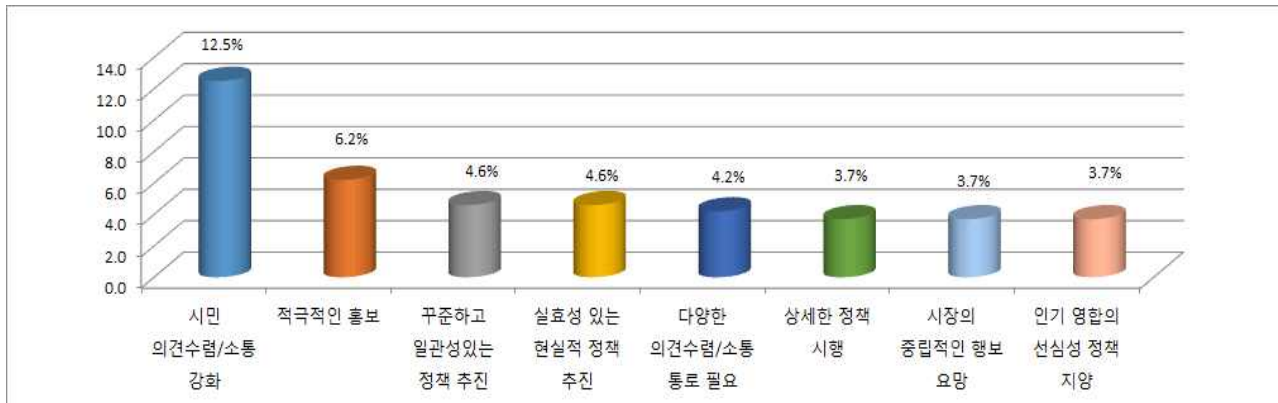
정책소통 개선과 관련된 문항을 선정하여 의견을 물은 결과, “정책소통은 꾸준히 일관성 있게 추진되어야 한다”(73.3%), “시민 눈높이에 맞추어 정책을 알기 쉽게 소개해야 한다”(70.6%), “홍보효과보다는 실질적인 정책효과가 전제되어야 한다”(70.6%), “보다 많은 시민이 참여할 수 있도록 소통경로가 필요하다”(70.2%) 등이 70%가 넘는 긍정적 평가를 받았다. 다음으로 “정책 소개의 적시성/신속성”(67.1%), “시민의견의 적극적 반영”(66.9%), “시민요구에 맞춘 정책”(66.9%) 등도 비교적 높은 평가를 받았다. “시민의 인기를 끌기 위한 포퓰리즘 정책은 피해야 한다”(62.9%)에 대해서도 많은 이들이 동의했다. 한편, “젊은 층을 대상으로 한 온라인, SNS 등의 미디어 활동의 확대”(52.1%), “핵심적인 정책에 대한 집중적인 정책 홍보의 효과성”(55.2%), “정책수요자 집단에 맞춘 타깃별 소통”(53.7%) 등은 상대적으로 긍정율이 낮고, 특히 “정책소통에 재미와 오락성을 강화해야 한다”(31.9%)에 대해서는 31.9%만이 긍정하고 있다.



〈그림 4-21〉 서울시 정책소통 개선 의견

나. 서울시 정책소통 관련 문제점 및 개선방안

서울시 정책소통의 문제점 및 개선방안과 관련하여 중복응답을 받은 결과, ‘시민 의견 수렴/소통강화’(12.5%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘적극적인 홍보’(6.2%), ‘꾸준하고 일관성 있는 정책 추진’(4.6%), ‘다양한 의견수렴/소통통로 필요’(4.6%) 등의 순으로 많이 제시되고 있다.



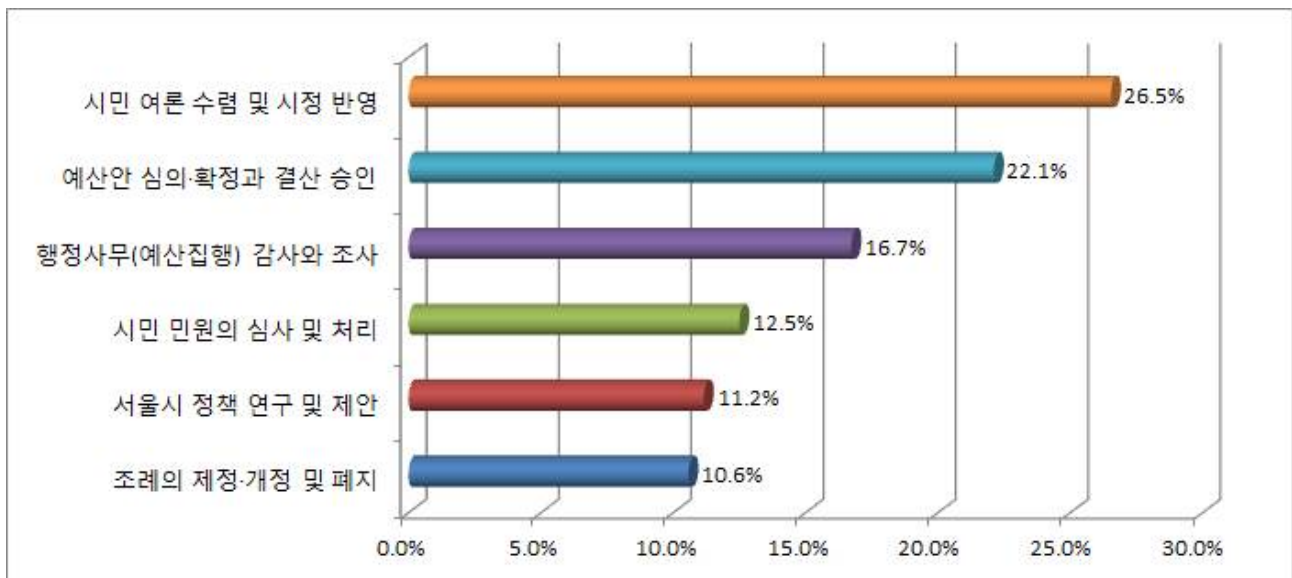
(중복응답, 3% 미만 응답 제외)

〈그림 4-22〉 서울시 정책소통 관련 문제점 및 개선방안

7. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항

가. 서울시의회 주요 기능에 대한 인식

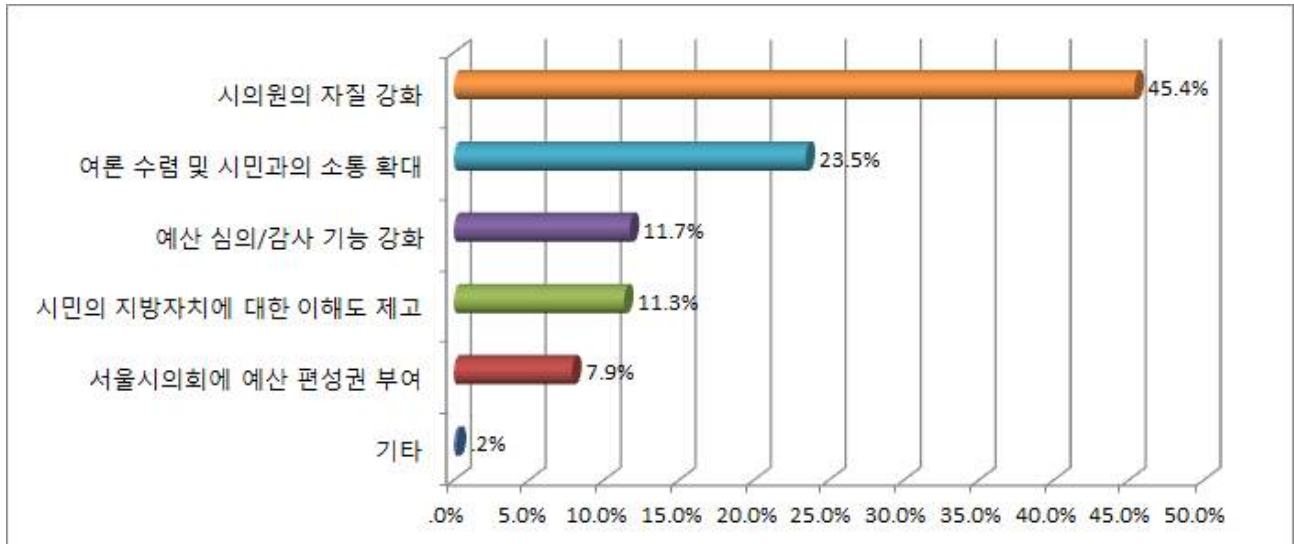
서울시의회의 주요 기능으로 ‘시민 여론 수렴 및 시정 반영’(26.5%)이 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘예산안 심의 확정과 결산 승인’(22.1%), ‘행정사무(예산집행) 감사와 조사’(16.7%)의 순으로 제시되었다. ‘시민 민원의 심사 및 처리’(12.5%), 그리고 정책 결정 기능과 관련된 ‘서울시 정책 연구 및 제안’(11.2%), ‘조례의 제정/개정 및 폐지’(10.6%) 등은 상대적으로 적게 인식되고 있다.



〈그림 4-23〉 서울시의회 주요 기능에 대한 인식

나. 서울시의회 기능 정상화를 위한 우선과제

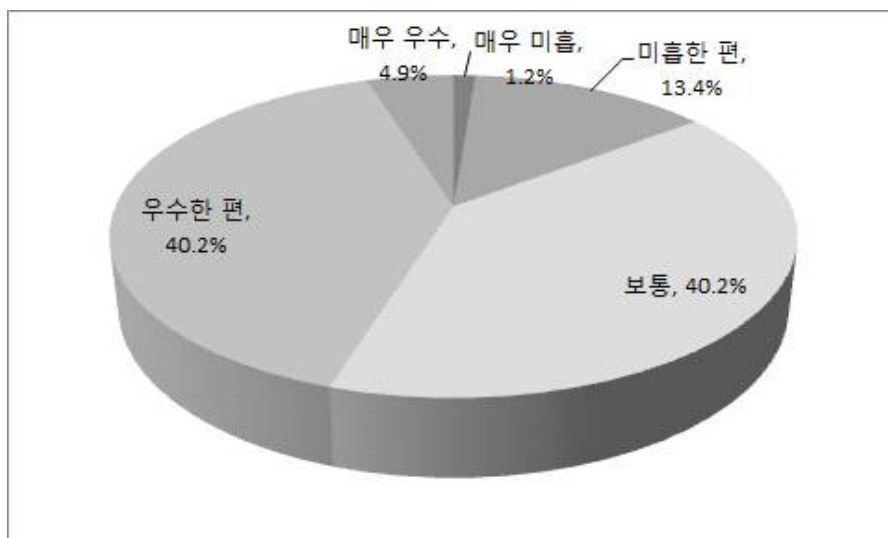
서울시의회의 기능 정상화를 위한 우선과제로 가장 많이 제시된 것은 ‘시의원의 자질 강화’이다. 전체 응답자의 절반 가까이(45.4%)가 제시하였다. 다음으로 ‘여론 수렴 및 시민과의 소통 강화’(23.5%), ‘예산 심의/감사 기능 강화’(11.7%), ‘시민의 지방 자치에 대한 이해도 제고’(11.3%) 등의 순서로 제시되었다. 서울시의회에 대한 ‘예산 편성권 부여’(7.9%)는 상대적으로 적게 제시되었다.



〈그림 4-24〉 서울시의회 기능 정상화를 위한 우선과제

다. 서울시의회 홈페이지에 대한 이용 및 평가

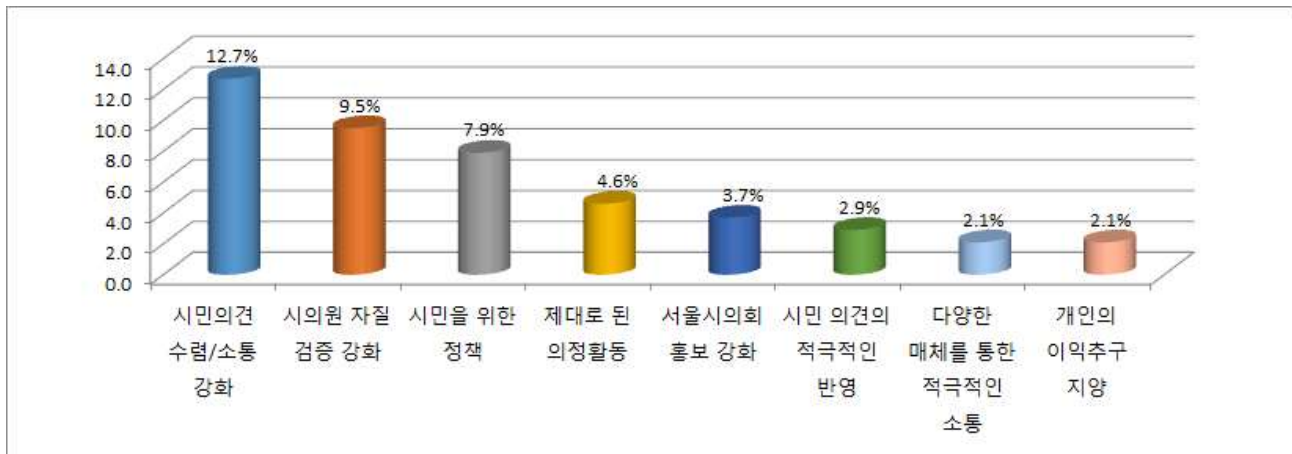
최근 6개월 이내에 서울시의회 홈페이지를 방문한 적이 있다고 응답한 경우는 15.8%로 나타났다. 성별, 연령별로는 차이가 없고 600만 원 이상 고소득자(21.4%), 새누리당 지지자(34.3%) 등이 상대적으로 방문율이 높다. 홈페이지 방문자 중에 정책에 대한 정보를 얻거나 제안을 한 적이 있는 경우는 58.5%로, 20대(85.0%)와 30대(63.6%) 젊은 층이 보다 적극적인 정보활동을 하는 것으로 나타났다. 서울시의회 홈페이지에 대해서는 방문자의 45.1%가 긍정적으로 평가하고 있고, 부정적 평가자는 14.6%로 소수이다(5점척도 평균 3.34).



〈그림 4-25〉 서울시의회 홈페이지에 대한 평가(홈페이지 방문자 대상)

라. 서울시의회 정책소통 관련 문제점 및 개선방안

서울시의회 정책소통 관련 문제점 및 개선방안에 대해 질문한 결과, ‘시민의견 수렴/소통 강화’(12.7%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘시의원 자질 검증 강화’(9.5%), ‘시민을 위한 정책’(7.9%)의 순으로 많이 제시되었다. 그밖에 ‘제대로 된 의정활동’(4.6%), ‘서울시의회 홍보 강화’(3.7%), ‘시민 의견의 적극적 반영’(2.9%) 등이 소수 제시되고 있다.



(중복응답, 2% 미만 응답 제외)

〈그림 4-26〉 서울시의회 정책소통 관련 문제점 및 개선방안

8. 소결

가. 서울시 정책에 대한 인지 및 평가

저소득층, 저연령층 등을 중심으로 서울시 정책에 대한 관심과 인지도를 높이기 위한 홍보 및 소통노력이 요구된다.

서울시 정책에 대한 시민의 높은 관심(긍정률 57.8%, 5점척도 평균 3.63)에 비해 서울시 정책에 대한 인지도는 3명 중 1명 정도가 안다고 응답할 정도로 비교적 낮은 편이다(긍정률 32.1%, 3.14). 서울시 정책에 대한 평가 및 만족도도 3명 중 1명 정도가 긍정적으로 평가하고 있다(긍정률 각각 36.2%, 36.5%; 5점척도 평균 각각 3.19, 3.16). 서울시 정책에 대한 관심이 높을수록 인지도가 높고, 인지도가 높을수록 서울시 정책에 대한 평가 및 만족도도 높아지는 경향을 보인다. 따라서 서울시 정책에 대해 시민으로부터 긍정적 평가를 받기 위해서는 우선적으로 서울시 정책에 대한

관심을 높이고, 정책과 관련된 홍보 및 소통이 확대되어야 할 필요성이 제기된다. 집단별로 살펴보면, 서울시 정책에 대한 관심도 및 인지도가 고연령층, 고소득층, 지지정당이 있는 집단의 경우에 높게 나타난다. 서울시 정책에 대해 관심과 정보추구 성향이 낮은 저연령층, 저소득층, 블루칼라 등을 대상으로 서울시 정책 인지도 제고를 위한 홍보 및 소통 노력이 특히 요구된다고 하겠다.

나. 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가

서울시장 중심의 정책홍보에서 벗어나 서울시의회, 서울시 공무원이 보다 적극적인 역할을 수행하는 것이 요구된다.

서울시 정책 관련 의사결정에서 가장 큰 영향을 미치는 사람으로 서울시장이 67.9%로 거의 대부분을 차지하고, 서울시의회(9.4%)와 서울시 공무원(4.0%), 정부(3.5%)는 낮은 응답률을 보이고 있다. 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력, 그리고 정책 관련 역할수행에서도 서울시장에 비해 서울시의회 및 공무원은 낮은 평가를 받고 있다. 서울시가 서울시민과 정책소통을 원활하고 안정되게 하기 위해서는 정책홍보를 시장에 의존하는 현재 방식에서 탈피하여 서울시의회, 서울시 소속 기관 및 구성원들의 역할이 증대될 필요가 있다.

다. 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가

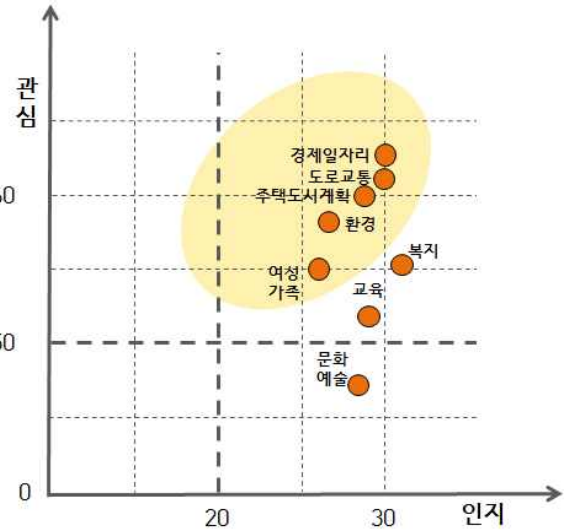
정책분야별로는 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 인지도 제고에 역점을 두는 것이 바람직하다. 선택 및 집중의 관점에서 주요 정책사업을 선별하여 홍보노력을 기울이는 것이 효율적이다.

정책분야별 관심도는 경제/일자리(62.9%), 도로교통(61.0%), 주택/도시계획(60.0%), 환경(58.1%) 등의 순이고, 정책 분야별 인지도는 복지(31.0%), 경제/일자리(30.2%), 도로교통(29.6%), 교육(29.2%) 등 대부분 30% 미만으로 낮은 편이다. 소통 평가에서는 교육(23.3%), 환경(23.3%), 주택/도시계획(24.0%), 도로교통(25.0%), 경제/일자리(25.8%) 등이 특히 낮은 평가를 받았다.

서울시민의 관점에서 관심도는 높으나 인지도는 높지 않고 소통 평가에서도 낮은 평가를 받은 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 정책분야에 중점을 두고 인지도 제고 노력을 기울이는 것이 바람직하다.

주요 사업별로는 여성안심특별시(88.2%), 청년지원정책(80.6%), 서울역 고가프로

젝트(80.5%) 등은 80%가 넘는 높은 이해도를 보이는 반면, 노동존중특별시(55.5%), 서울형기초보장제도(56.7%), 초미세먼지 줄이기(59.3%) 등은 60% 미만의 상대적으로 낮은 이해도를 보이고 있다. 지지도 평가에서는 초미세먼지 줄이기(78.8%), 서울형 국공립어린이집(71.6%), 여성안심특별시(69.8%), 걷는 도시 서울(69.4%) 등의 사업에 대한 지지율은 높게 나타난 반면 청년지원정책(38.4%), 서울역 고가프로젝트(41.7%), 임대주택 8만호 공급(52.7%) 등은 상대적으로 낮은 지지율을 보이고 있고, 특히 청년지원정책은 상당수(30.1%)의 반대 의견이 있다. 많은 정책 노력을 기울이면서도 비교적 높은 이해도와 지지도를 보이고 있다고 평가할 수 있다. 앞으로 새로운 정책을 많이 제시하기 보다는 시민의 관심과 필요성이 높고 호응을 받을 수 있는 소수의 정책을 중심으로 이해도 제고와 함께 정책 지지도를 높일 수 있도록 선택과 집중의 관점에서 접근하는 것이 정책소통의 효율성을 높일 것으로 기대한다.



라. 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가

TV 및 소셜미디어를 주매체로, 홈페이지와 옥외광고를 보조매체로 하는 미디어믹스의 시너지효과를 높여야 한다.

서울시 정책에 대한 주된 인지경로로 절반 가까이가 TV를 제시하였고(48.5%), 다음으로 인터넷/스마트폰이 많이 제시되었다(26.2%). 그밖에 신문(8.7%), 서울시 홈페이지(8.3%), 옥외광고(3.7%)의 순으로 제시되고 있다. TV가 가장 영향력이 크므로 TV방송을 목적으로 하는 퍼블리시티 활동, 그리고 최근 젊은 층을 중심으로 쌍방향 홍보활동의 중심매체로 떠오르고 있는 인터넷/스마트폰을 양대 축으로 서울시 정책소통 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 함께 이번 조사결과에서 드러난 홈페이지 이용 현황을 고려할 때, 시민들이 정책에 대한 보다 자세한 정보를 필요로 할 때 이용하는 매체로서 홈페이지의 내용 및 편리성을 제고해야 한다. 다른 매체에 비해 정보원으로서 역할은 약하게 나타났지만 크리에이티브가 뒷받침된다면 정책홍보 수단으로서 큰 효과를 거둘 수 있다는 점에서 옥외매체의 활용도를 높이기를 제안해 본다.

마. 서울시 정책소통에 대한 개선사항

다양한 시민의 요구를 반영하여 실질적인 정책효과를 거두기 위해 일관성 있게 정책을 수행하고, 다양한 소통경로를 통해 알기 쉽게 정책을 소개해야 한다.

서울시 정책에 대한 속성별 평가에서 ‘시민요구 반영’(3.19), ‘이해 용이성’(3.19), ‘알리기 노력’(3.15), ‘신뢰성’(3.18), ‘실질적 효과’(3.13) 등은 비교적 높은 평가를 받고 있다. 하지만 ‘인기영합/포퓰리즘’(3.18), ‘전시성/홍보성’(3.18) 성격이 강하고, 정책의 ‘공평성’(2.98), ‘투명성’(2.99), ‘적시성’(3.01), ‘일관성’(3.01)에 있어서는 부정적 평가가 더 많다. 한편 정책소통 개선과 관련해서는 ‘일관성’(3.92), ‘실질적 정책효과 전체’(3.91), ‘알기 쉽게 소개’(3.86), ‘다양한 소통경로’(3.83), ‘적시성’(3.82), ‘시민의견 반영’(3.75) 등에 대한 요구가 높게 나타났다. 이러한 결과를 종합할 때, 서울시의 정책소통은 시민의 다양한 요구를 적극적으로 반영하되 인기 영합적인 포퓰리즘 성격을 지양하고, 실질적인 정책효과를 거두는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 한편으로 다양한 집단을 대상으로 공평하게, 투명한 과정을 거치도록 하고 필요한 시기에 맞는 정책을 일관성 있게 집행함으로써 지금까지의 정책소통에 있어서 부정적 측면을 해소할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 정책 소개와 관련하여 다양한 매체를 활용하여 적절한 시기에 알기 쉽게 소개하는 노력을 경주해야 할 것이다.

바. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항

서울시의회는 시민의 역할기대 인식에 부응하여 시의원을 중심으로 시민의견의 수렴 및 시정 반영을 통해 정책소통의 핵심주체로 자리 잡아야 한다.

서울시의회의 주요 기능으로 ‘시민 여론 수렴 및 시정 반영’(26.5%)이 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘예산안 심의 확정과 결산 승인’(22.1%), ‘행정사무(예산집행) 감사와 조사’(16.7%)의 순으로 제시되었다. 서울시의회의 기능 정상화에 관한 질문에서 우선과제로 가장 많이 제시된 것은 ‘시의원의 자질 강화’(45.4%)이고, 다음으로 ‘여론 수렴 및 시민과의 소통 강화’(23.5%)가 제시되고 있다. 그리고 서울시의회의 정책소통 관련 문제점 및 개선방안에 대해 질문한 결과, ‘시민의견 수렴/소통 강화’(12.7%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘시의원 자질 검증 강화’(9.5%), ‘시민의 위한 정책’(7.9%)의 순으로 많이 제시되었다. 이상의 조사결과를 살펴보면 서울시 의회의 핵심기능이 시민의견을 수렴하여 시정에 반영하는 정책소통이고, 이를 위해서는 시의원이 자질 향상과 더불어 정책소통을 잘해야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

V. 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식조사
- 시의원과 공무원, 시민단체 실무자 대상

1. 심층인터뷰 분석 개요
2. 서울시 정책소통의 강점 및 한계
3. 서울시 정책소통의 개선방안
4. 민-관 협치의 거버넌스 구축 방안
5. 소결

V. 서울시 정책소통에 대한 전문가 인식 조사

- 시의원과 공무원, 시민단체 실무자 대상

1. 심층인터뷰 분석 개요

가. 분석 대상자 선정

본 장에서는 서울시 정책소통에 관한 현황 파악과 개선방안을 도출하기 위해 제9대 서울시의회 의원들과 서울시 직원, 시민단체 실무자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 실시했다. 즉, 시의회 의원과 서울시 공무원의 심층인터뷰를 진행하여 의정활동 뿐만 아니라 서울시의회의 정책소통 및 홍보에 관한 전반적인 경험을 통해 현황을 살펴보고 정책소통이 잘 이루어진 사례 또는 그렇지 못했던 사례를 통해 정책소통이 힘들었던 원인 및 정책소통을 위한 개선점을 도출하고자 한다. 또한 시민단체 실무자를 대상으로 서울시 정책의 결정과정에서의 시민 대표로서의 역할 및 개선방안, 그리고 현재 서울시 정책소통을 위해 시도되고 있는 제도 등에 대해서도 살펴보고자 한다.

본 연구의 인터뷰는 2016년 9월 28일부터 11월 22일에 걸쳐 개별로 30분~1시간 30분가량 이루어졌으며 인터뷰 장소는 인터뷰이가 원하는 지역의 카페나 사무실에서 이루어졌다. 시의회의원 5인(더불어민주당 3인, 새누리당 2인), 시공무원 5인(전문가 1인, 개방직 3인, 일반직 1인), 시민단체 실무자 2인 등 12명의 전문가 및 실무자를 심층 인터뷰하여 녹취 후, 분석 자료로 삼았다(〈표 5-1〉참조). 본 연구의 인터뷰에서는 반구조화된(semi-structured) 질문지를 사용했다(〈부록2〉 참조)

인터뷰 대상자	직업	비고
A	서울시의회 의원	
B	서울시의회 의원	
C	서울시의회 의원	
D	서울시의회 의원	
E	서울시의회 의원	
F	서울시 공무원	전문가
G	서울시 공무원	개방직
H	서울시 공무원	
I	서울시 공무원	개방직
J	서울시 공무원	개방직
K	시민단체 실무자	
L	시민단체 실무자	

〈표 5-1〉 인터뷰 대상자

나. 심층 인터뷰 분석 방법

인터뷰 자료의 분석을 위한 읽기 방법은 크게 직설적 읽기(literary reading), 해석적 읽기(interpretive reading), 성찰적 읽기(reflexive reading)가 있다. 직설적으로 읽는 것은 자료의 형태, 내용, 구조 등을 있는 그대로 읽는 것이다. 이는 인터뷰에서 사용된 단어나 어휘, 대화의 형식과 구조 그리고 서술된 내용을 검토하는 것을 말한다. 둘째, 해석적 읽기는 자료가 의미하거나 대변하는 것, 자료로부터 유추될 수 있는 것을 읽어내는 것을 말한다. 해석적 읽기는 응답 내용이 응답자가 가지고 있는 규범이나 규칙들, 그것이 형성되는 과정 또는 사회적 행위의 인과 기제를 시사하는 실마리를 포함하고 있다고 본다. 셋째 성찰적 읽기는 연구자 자신이 자료의 창출과 해석 과정에 관련되어 있다고 판단하고 이러한 관계를 파악하는 방향으로 자료를 읽고자 하는 것이다(Mason, 1996/1999).

본 장에서의 인터뷰 자료는 직설적 읽기를 주로하고 필요한 경우, 일부의 자료는 해석적 읽기를 통한 분석을 하고자 한다. 그러나 질적 인터뷰 후 자료를 읽고 분석한다는 것은 직설적 읽기라 하더라도 단순히 있는 자료를 재구성하는 것 이상을 말하는 것으로 분석하면서 인터뷰 당시에 미처 깨닫지 못했던 새로운 중요 사항을 발견해 내는 과정이라고 할 수 있다(나미수, 2013). 자료 분석은 관심과 연구 주제를 명확히 한 후, 연구 주제와 관련된 부분을 모으고 다시 발췌된 내용을 범주로 묶어 분석했다.

2. 서울시 정책소통의 강점 및 한계

가. 서울시의 소통 중시 표방이 정책소통의 강점

박원순 시정부 출범 이후, 시정의 기조가 ‘소통과 신뢰’인 만큼, ‘시민과 함께’라는 시정의 비전은 정책소통을 중시하는 제도 시행으로 이어졌다. 2016년, 5년차를 맞이하는 정책박람회 7월과 10월 2차례에 걸쳐 운영되어 평범한 시민들의 다양한 삶을 담은 정책 제안을 받고 채택하고자 더욱 노력하는 의지를 보였다. 이는 ‘원외정당간 토론회’, 서울광장이 시장실이 되는 ‘광장은 시장실’, 시민이 시장이 되어 서울시의 정책을 토론하는 ‘여기는 시민시장실’ 뿐만 아니라, 색다른 경험과 살아온 이야기를 다른 시민과 공유하는 ‘서울 사람책방’ 그리고 시민, 전문가, 공무원이 함께 서울시의 현안을 논의하는 ‘서울 해결책방’까지 다양한 시민참여형 프로그램이 서울광장을 비롯한 서울 곳곳에서 진행되었다. 특히 ‘시민의 삶과 마음을 담다’라는 정책박람회의 주제에 충실하고자 사상 처음으로 ‘이동시장실’이라는 프로그램이 운영되었다(정책박람회백서, 2016).

이러한 시민의 삶속에서의 정책 개발 노력 덕분에 시민단체 실무진들이 현장에서 느끼는 서울시의 정책소통은 과거 어떤 시정부와 비교해 보았을 때, 양적으로나 질적으로 비교할 수 없을 정도라고 표현한다.

양적으로는 어마어마하고 질적으로는 평가가 갈릴 수도 있지만...행정 쪽에 있는, 경험이 있는 분들은 지칠 수도 있어요.... 바꿀 수 있는 권한들을 즉각적으로 지시하는 게 굉장히 많아졌어요. 중간층에서는 상당히 스트레스를 받을 수 있죠. 부처 과장을 대동하잖아요. 그 자리에서 지시를 하세요. 저희 시민단체 입장에서는 저희가 문제제기를 하면 반영을 해요. 예를 들어서 지금 이야기 해 놓고 안바뀌지 않습니까? 라고 의견내면 바뀌는 것까지 해서 그 회의를 합시다. 그래서 결과 보고하고 그에 대한 회의를 또 한 적도 있어요.(K, 시민단체실무자).

정책개발 및 사업개발에 시민 참여를 강조해 오면서 2016년, 민선 6기를 맞이하는 시정의 핵심가치는 ‘혁신과 협치’로 압축된다. 협치는 시민이 공공의 정책에 관심을 가지고 해결방안을 직접 제안하고 요구하고 정책 결정에 나아가 실행과정에도 관여하는 것을 말한다. 그동안 시행되었던 거버넌스 지향성 정책을 통해 마을과 지역에서 공론장을 복원해 내고 복원된 마을공공성이 시민공공성을 일으키고 다시 국가공공성을 바로 잡는 힘이 되도록 한다는 것이다(유창복, 2015).

서울시의 민관협치로서의 정책소통에서 행정부로서의 ‘관’이 주도하고 ‘민’이 따르는 기존의 구도와 근본적인 차이는 “소통방식이나 운영방식의 한계에 대해 터부시하지 하지 않고 오히려 적극적으로 이야기하고 논의하려는 자세”(F, 공무원)에서도 엿볼 수 있다. 그러나 서울시의 민관협치 정책소통 방향에 있어서 시민의 대표로서의 시의회의 참여와 역할이 부족하다는 지적도 있다.

개인적인 생각이지만 민-관 협치라는 것이 모호하기는 해요. 서울시든 정부든 정부라는 것 자체가 ‘민’이 선출해서 자신의 권한을 위임해 준거잖아요? 원래는 ‘관’이라는 것이 ‘민’이 녹아들어가 있는 시스템이고 ‘관’이나 ‘민’이나 절대적인 것은 아니지요. 이런 점을 인정해도 ‘관’은 대표가 되요. 반면 어떤 정책을 위한 민관협의체에서 ‘민’은 누가 선출했냐는 거죠. 사실 ‘민’의 대표는 의회거든요. 근데 이 의회랑 별도로 어떤 사업에서 민관협의를 이야기한다는 것이 애매하죠.(F, 서울시 공무원)

민관 추진 정책 참여에 있어서 목소리가 크거나 관련 정보에 접근이 쉽기 때문에 ‘민’이 되어서는 오히려 민관 협치보다 ‘민’사이의 협치의 문제도 발생할 수 있다는 것이다. 특정 정책 추진에 있어서 시스템이 있는 ‘관’은 일관성 있게 추진이 가능하지만 ‘민’은 다른 ‘민’을 설득해야 하는 다소 복잡한 상황을 만나게 될 수 있다. 특히 공모사업에서 떨어진 ‘민’은 항상 불만이 있을 수 있다.

서울시에 마을 관련된 일자리가 많아졌는데 그런 거에 협치나 그런 일자리에 많이 들어가 있는 부모들이 있고 그런 것을 자기가 알게 되면 이야기해주고 소개시켜주고 하는 것인데 인큐베이팅 사업 같은 것에 지원받아서 역대 지원금을 적극적으로 따내는 경우가 있어요. 그런데 그런 사업을 뒤늦게 알게 되었을 때 너무 거부감이 크고 제가 보기에는 모르는 사람들은 “재네들이 저렇게 해먹었어” 이렇게 생각할 수 있다는 거죠. 마을 공동체에 지원을 할 거면 좀 더 알려야 해요. 골고루 모든 곳에 혜택이 갈 수 있도록...(L, 시민단체실무자)

시민단체 실무자인 응답자 L은 “단체 사무실 근방의 동사무소의 직원으로부터 빈 공간을 활용해서 주부 대상 사업을 하자는 제의를 받았는데 근 8년간 공무원으로부터 그런 제의를 받은 적은 없었다. 분명히 박시장 시정에 협치나 마을 만들기를 추진하면서 저 밑에서부터 매우 디테일하게 일이 추진되고 있다는 느낌을 받았다”고 한다. 더불어 항상 마을공동체 사업도 공동체에 속하지 못한 사람들에게는 매우 배타적인 지원이 될 수 있으므로 마을 공동체 내에서만 혜택을 받는 것이 아니라 되도록 다른 공동체를 포함한 지역을 위한 정책 사업이 더 필요하다고 지적한다. 어떤 점에서 모든 ‘민’을 포함할 수 없는, 민관협치는 표면적으로도 약간 불안한 구조를 갖고 있으며 이 때 ‘민’의 대표로서 시의회의 정책소통 기능은 약화되기 마련이다.

한편, 서울시 정책소통에 대한 언론 보도에서 서울시 정책에 대한 부정적 보도를 살펴볼 때, 정책 그 자체에 대한 비판보다 서울시장의 문제인 것처럼 보도되는 경우가 적지 않다는 지적이다. 언론사에 따라 정치적으로 서울시장을 폄훼하려는 의도로 파악이 된다고 지적한다(L, 시민단체실무자).

응대를 잘하고 못하고는 떠나서 너무 반응이 늦게 나온다고 할까...시민단체의 문의에 응대하지 않아도, 전화하지 않아도 좀 보도자료가 빨리 나오면 좋잖아요. 공식적인 해명이 나오면, 그 해명

이 나왔음에도 불구하고 언론이 받아쓰지 않았다고 우리가 비판할 수 있는데 보도자료가 너무 늦게 나와요.(L, 시민단체실무자).

이상은 서울시정에 대한 왜곡보도에 대한 언론 대응이 늦는 점에 대한 지적인데 시민과 함께 가려는 정책소통의 한 측면으로 신속한 미디어 보도 대응도 필요하다고 여겨진다.

나. 생활 민원에 제한된 정책소통의 한계

1) 정책소통에 대한 평가의 이중성: 자료 협조는 긍정적이나 민원 협조는 부정적

시의원의 정책소통 평가는 시의원들의 정책 개념, 지방자치제도의 역할 인식에 따라 다르게 나타났다. 즉, 지역민을 위한 생활밀착형 민원 해결을 위해 담당 시공무원을 만나거나 소관 상임위의 정책에 관한 질문을 위해 담당 부서의 시공무원에게 자료를 요청, 설명을 요구하는 행위로 보는 경우에는 정책소통 측면에서 만족스럽다고 평가했다. 반면 정책의 개념을 민원성이라기보다 좀 더 포괄적인 제도를 의미하는 시정책을 의미하는 경우, 정책소통에 대해 부정적인 평가를 하기도 했다.

한편, 서울시가 실시하고 있는 정책박람회백서(2016)에 의하면 “좋은 정책은 우리가 늘 타고 있는 버스 안에서, 가족과 함께 걷는 공원에서, 가까운 이웃과 마을 골목길까지 일상생활 곳곳에서 소중한 정책이 숨어 있다. 누구나 광장에 나와 자신의 아이디어를 말하고 다른 이들과 함께 정책을 논의하고 실현해 나가는 서울, 시민이 주인이고 시민의 삶이 곧 정책”이라고 밝히는 만큼 시정책은 불편한 시정에 관한 작은 아이디어에서부터 출발하고 있음을 알 수 있다. 서울시 행정부에서 추진하고 있는 정책소통 제도에는 서울시의회의 역할이 크지 않은 듯하다.

반면, 현장에서의 서울시 의원들의 시정책 제안 및 실행은 비교적 활발하게 이루어지고 있었다. 3대에 걸쳐 의정활동을 피고 있다는 한 의원은 지역민의 민원 해결을 전체 활동의 95%에 치중한다고 하면서도 크고 작은 틀에서의 시정책에 관해 아이디어가 떠오를 때마다 메모하고 건의한다고 하며 최근에는 시의원의 정책이 보다 잘 받아들여지도록 관련 조례 개정을 제안할 예정이라고 밝혔다(E, 시의원).

한 의원은 민원과 정책을 완전히 구별하여 그런 면에서는 정책소통은 거의 잘 이루어지지 않는다고 부정적인 견해를 폈다(B, 시의원). 반면, 민원으로 이해하는 경우는 정책소통에 관해 긍정적인 견해를 보이기도 했다(A, E, 시의원). 다선의원일수록 구체적인 정책 실현에 관심이 있고 실제 건의하고 변화시키는 경험을 다수 갖고 있었다(B, E, 시의원).

밑에서부터 올라와서 그것을 정책으로 만드는 거잖아요. 정책으로 만들려면 서울시 공무원하고 소통이 되어야 하잖아요. “지역 주민들이 이런 문제가 있다.” 제안서를 가지고 서울시의 공무원들을 만나서 제안을 하는 거죠. 그럼 다 이루어지느냐? 예산이 또 뒷받침 되어야 하잖아요? 그러니까 그런 것들이 밑에서부터 자연스럽게 올라오고 수없이 우리가 정책을 정식으로 만들어야지요 (A, 시의원)

이렇듯 시의회의원들은 서울시의회와 서울시 간의 정책소통에 대해 매우 다층적이면서도 다양한 의견을 피력하고 있는 한편, 시공무원들은 주로 특정 정책에 대해 심의, 의결, 감사를 위해 시의회의원을 만나 설득해야 입장에 있어서 원활한 정책소통이 필요하다고 주장했다.

시의원은 지역구 관계가 있다 보니 곤란할 수도 있지만 대부분의 의원님들은 나중에 설명 드리면 어떠해서 이렇게 요구를 하는 거다 또는 이래서 안된다. 이런 식으로 설명하면 수긍하세요. 그러면서 차선택이라고 있으면 해 달라. 물론 호통만 치는 분도 계시죠. (H, 시공무원)

2) 현장밀착형의 정책소통

지방의회가 부활한 것은 1991년이고 지방자치단체는 1995년에 다시 도입되었다. 이후 행정에 대한 개념이 서서히 바뀌게 된 것도 시의회의 시민 밀착형 봉사가 늘어난 이유이기도 하다. 행정이 과거처럼 정형화되어 시혜적으로 베푸는 개념에서 벗어나 시민들은 자신이 주인이라고 여기고 있고 공무원들은 시민들을 위해 봉사한다는 개념으로 바뀌고 있다. 예전의 사고를 그대로 하는 공무원의 사고방식에 머무르게 된다면 이제 어느 분야이든 소통을 일어날 수가 없다. 지방자치의 궁극적 목표가 “주민의 행복한 삶”, “다 같이 잘사는 세상”이라고 한다는 시의원(인터뷰대상자 C)은 지방자치 25여년 되는 이 시점에 시의회의 역할을 다음과 같이 밝히고 있다.

아직도 주민들 간의 아파트생활이나 뭐 이런 걸 하다 보면 갈등, 고소, 고발이 난무해요. 이런 것들을 조정을 해줘야 하는데 이런 것들을 그냥 민간영역으로 맡겨둘 순 없고, 이제는 행정이 다가가서 따뜻한 지역 공동체를 만들어서, 주민들 간의 분쟁이 없고, 그래서 주민들이 힘을 합쳐서 뭐라도 행복감을 높여가고, 그래야 내 이웃이 고독사를 안당하고, 내 이웃에 내가 도와줄 수 있는 게 뭔지. 이게 공동체[사회]가 되는 거잖아요. 이것까지도 개념을 생각해서 접근을 하고 있어야 하죠(C, 시의원).

지역주민과 밀접하게 연관되어 활동하기 때문에 시의원들은 지역 밀착형 제안 처리를 많이 하는 편이다.

지역에 모임도 많고요. 예를 들어서 1개동에 12~13개 직무단체가 있거든요. 주민자치위원회가

제일 크죠? 주민자치위원회라던가 민방위협의회, 통합방위위원회, 바르게살기 위원회, 새마을부녀회, 새마을 문고, 통장협의회에. 이게 12~13개 되요. 통장 회의에 참석해서 우리가 이야기를 경청해야 하거든요. 그것을 이야기해서 서울시 정책에 반영을 하거나. 그런데 혼자로서는 굉장히 감당하기 힘들고, 국회의원보다는 서울시 관내의원이 일이 할 게 너무 많아요(A, 서울시의원)

이런 측면에서 한 의원 당 네 다섯 개 동의 지역 주민(10만 명~15만 명)을 위해 현장에서 발생하는 민원이나 시민제안을 받아들이고 그것을 시정책에 반영하는 일을 할 수 있는 이들은 시의원들이라고 할 수 있다.

3) 정책소통의 성공 사례

가) 혁신파크: 지역민의 갈등을 풀어낸 바람직한 민관협치의 사례

은평구의 혁신파크는 오세훈 시장 때 코엑스 같은 대규모 복합단지가 설립될 예정이었고 경제적 활성화를 바라는 지역민들의 바람이기도 했다. 박시장 정부가 혁신파크를 만들고자 했을 때 은평구민의 반대가 심했었다. 은평구는 공공 공원이나 문화공간이 거의 없는 지역이었다. 처음에는 이해하지 못하던 시민들도 마을이 변화한다는 것을 느끼게 되고 과거의 공무원의 일처리와는 다르게 ‘민-관 거버넌스 구조’로 조금씩 개선되는 것을 지켜보면서 이제는 ‘이 부분이 잘되었으면 좋겠다’, ‘이걸 지키려면 어떤 방법이 있겠는가?’ 할 정도로 이해하게 되었다. 여전히 구 단위라든가, 시의회에서도 마찬가지로 아직도 불만은 있을 수 있지만 시도 과거처럼 권위적이라는 비판을 들어서는 외부적으로 힘들다는 점을 인정하게 되었고 좀 더 수평적인 민관 관계를 만들어보려고 노력하고 있다. 이렇듯 표면적으로 민관 거버넌스 구조가 생기고 홍보가 되고 무엇보다 시민 스스로 이것이 필요하다고 느끼고 지켜나갈 때 결국 시정부가 바뀌어서 계속 된다고 믿는다. 예를 들어, 요즘 행사기간에 연인원 만 명 정도는 된다. 계속 입소문이 나고 혁신파크 자체도 입소문이 나서 긍정적인 반응이 생기고 은평구가 아닌 서울시 전역에 벤치마킹된다면 혁신파크는 유지되는 것이다. 이렇듯 소통의 구조는 그냥 소통이 아니라 어떤 정책사업을 통해서 어떻게 원활하게 되느냐의 속에서의 소통 여부를 말한다고 생각한다(F, 시공무원)



〈그림 5-1〉 은평구 혁신파크에서의 ‘농부의 시장’ 모습

혁신의 다양한 실험과 실천을 담아내는 서울혁신파크로 구체화

서울혁신파크는 사회문제 해결을 위해 혁신가들과 서울 시민들이 함께 모이고(come), 연결하고(Connect), 창조(Create)하며 새로운 미래를 만드는 사회혁신플랫폼이다.

2013년 서울시는 은평구 녹번동 (구)질병관리본부 부지 10만 9천 9천㎡에 서울연구원이 진행한 연구용역을 바탕으로 한 새로운 사회적 가치 창출 및 혁신의 허브 역할을 할 ‘서울혁신파크’를 조성하겠다는 내용의 「서울혁신파크 조성 기본계획안」을 발표했다. 이를 시작으로 서울의 사회문제 해결을 위한 다양한 서울시 중간지원조직(서울시마을종합지원센터, 서울시사회적경제지원센터, 서울시 청년허브, 서울인생이모작지원센터)과 크레이티브랩, 칼폴라니연구소 등이 차례로 입주해 다양한 혁신 실험들을 펼치고 있다.

출처: <http://innovationpark.kr/01-vision/parkbefore/>

나) 적자 버스회사 사장 연봉 절감 사례: 상임위활동의 전문성을 살린 사례

서울시 버스 사장들은 버스업체가 적자여도 역대 연봉을 받는다. 최고 연봉을 받는 사람이 5억 5천만 원 정도인데, 서울시가 매년 시민의 세금으로 재정지원금을 주게 되어 있다. 버스업체 사장은 자신의 연봉을 상법에 의해 주주총회를 통해서 결정된다. 우리나라 버스업체는 2004년도에 이명박 시장이 준공영제하고, 중앙차로제를 실시하면서 버스를 다 끌어들이었는데 당시 66개가 있었고 지금은 1개사가 퇴출되고 65개사가 남아있다. 65개사의 업체 사장들은 대부분 족벌 체제의 운영을 한다. 즉 이사가 자신의 친인척·가족인 셈이어서 가족들이 앉아서 연봉을 정하게 된다. 10억이든 5억 5천이든 봉급 가져가고 적자가 나면 서울시에서 세금으로 계속 메꿔줘야 하는 구조인데 이것은 지나치게 불합리했다. 이를 시정하기 위해서는 우선 조례를 개정해야 했다. 상법에 의해 주주총회를 통해 역대연봉을 가져가게 할 수 있기 때문에 강제로 제한을 못하므로 권고를 하게끔 했다. 권고를 하고 이를 시행하지 않으면 서울시가 평가를 할 때 불이익을 주는 식으로 강제성을 주도록 했다. 결국 5억 5천만 원의 연봉이 여러 가지 조치를 했더니 2억 5천정도로 낮춰졌다. 결국 조례도 통과되고 지금 서울시가 시행을 하고 있다(C, 시의원).

‘서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례 일부개정조례안’

서울시의 시내버스가 준공영제 시행이후부터 2014년까지 원활한 시내버스 운영을 위해 지원한 재정지원금이 2조 3천억 원 규모에 달하고, 서울시 66개 시내버스 운송업체 중 65개 회사가 운송수지 적자임에도 임원 전원이 역대 연봉을 받고 있는 회사가 8개 회사에 이르고 있다. 본 개정안은 서울시와 시내버스 운송 사업자가 공동으로 선정한 외부 회계 법인으로 하여금 회계감사를 받도록 개정하고 그 결과를 다음연도 3월말까지 보고하도록 기한을 명시함으로써 시내버스 운송 사업자의 회계 관리에 관리감독 의무를 강화하고, 이를 버스업체별 경영정보 등과 함께 시민에게 공개토록 하고 있다.

우수한 운전종사자가 고용되는 것이 시민안전과 서비스 측면, 사업자별 버스기사 채용의 투명성 제고 측면에서 매우 중요한 문제"이며 운수사업자별 버스기사 채용의 투명성 제고를 위한 지속적인 제도개선을 추진하도록 명문화 하며, 시내버스의 안정적 운영을 위하여 운전경력 및 범죄경력 자료를 조회할 수 있도록 해야 한다.

또 민간버스업체에 지원되고 있는 시내버스 재정지원금이 투명하고 공정하게 집행되고 있는가에 대한 의혹이 지속적으로 제기됨에 따라, 시내버스 업체의 경영효율성 제고와 방만 경영에 대한 견제할 수 있도록 민·관 합동으로 버스업체에 대한 재정지원금 등 운송비용 집행의 적정여부, 운송수입금 관리 실태 지도점검 실시를 정례화 하도록 하는 등 버스 운송사업자에 대한 감시·감독 기능을 강화하는 내용을 담았다.

출처:

<http://www.igangbuk.com/news/board.php?board=jengchi&search=%BF%EE%BC%DB+%C0%FB%C0%DA&shwhere=tbody&command=body&no=3011>

다) 서울시 범죄예방 거리정책 :지역민의 요구를 정책으로 발전시킨 사례

2012년 지역 내에서 주부성폭행 미수 사건이 발생했다. 범인은 성폭력 전과자로 전 자발찌도 안하고 중랑구 쪽에서 넘어온 자였는데 이 같은 치안 문제는 서울시가 나서서 조치를 취해줄 수 없다. 지역주민의 안전 문제로서 근본적인 대책이 필요하다고 생각하고 통장들을 만나고, 통장협의회장을 만나서 치안센터의 파출소 승격 요청을 위한 서명을 받자고 주장했다. 결국 지역민 2천여 명의 서명을 받았고 파출소로 승격되었다. 서울시 디자인과에 범죄예방 디자인 거리를 만든 다른 자치구의 사례를 문의했지만 한 지역에서 한 사업이 다른 지역에서는 할 수 없다는 답변이었다. 결국 약간 변경하여 ‘안전한 마을 만들기’ 사업으로 추진하기로 했다. 증액된 예산으로 지역 주민을 만나, 필요한 사안을 취재하고 업체를 선정해서 1년에 걸쳐서 사업이 실행되었다. 현장에 가서 확인하고 서명 받고, 구청 직원, 서울시 직원 만나고, 예산결산 심의해서 지역민이 필요한 안전에 관한 정책이 완성된 것이다(A, 시의원).

주민대상 안전마을 만들기 사업

동 사업은 지난 2012년 9월, 광진구에서 발생한 서진환 주부 성폭행 미수사건 이후 주민들의 치안에 대한 불안감이 높아짐에 따라 시작된 마포구 염리동 범죄예방디자인 사업을 광진구에도 적용시키고자 2014년 서울시 추경예산(2억4400만원) 확보를 통해 중곡3동 안전마을 만들기 사업을 추진하여 금년 1월에 완료했다.

2014년 12월에 착공하여 금년 1월에 완료한 이 사업은 중곡3동의 지역적 특수성을 기반으로 범죄분석을 통해 범죄예방디자인을 개발하고 이를 주민 커뮤니티를 통한 안전강화를 추진토록 했다. 동 사업의 주요사업 내용은 막다른 골목의 이웃들이 모듬 즉, 주민 커뮤니티를 활성화시켜 공동으로 방법시설물을 관리하도록 추진했다.

구체적으로 모듬 조성, 커뮤니티 활동(텃밭, DIY, 시설관리 등) 활성화와 아울러, 비상벨, 경광등, 블랙박스 조명 등 이웃 공동 방법시설 등을 설치하여 막힌 길, 사잇길에 대한 안전취약요소를 제거하고 주민소통을 활성화하는 한편, 방법 CCTV 도색을 통해 시인성(visibility)을 강화하여 범죄의 감소를 유도했다.

라) 세종문화회관의 지하 공간 정책 변경: 시의원의 정책 변경 건의를 시공무원이 받아들인 사례

시의회 상임위가 세종문화회관으로부터 사업보고를 1년에 8차례 내외 받는다. 한 번은 새로운 실험을 추구하는 예술가들에게 3층 공간을 배정하겠다는 계획을 보고받았다. 시의원으로서 세종문화회관이 서울시민을 위한 대표적인 공간이므로 본래의 공연과 전시에 충실하다는 의견을 제시했다. 왜냐하면 실험 예술가를 위한 연습 공간은 굳이 세종문화회관 3층이 아니어도 되기 때문이다. 그러한 의견이 수용되어 세종문화회관역의 7호선 출구 부근 지하로 5미터를 굴착하여 공연장을 새로 확보하여 블랙박스극장으로 운영됐다. 당초의 계획을 부분적으로 변경하는 과정에 시의회가 참여한 사례다(B, 시의원).

3. 서울시 정책소통의 개선방안

가. 위원회 운영의 내실화로 소통 기능 강화 필요

현재 서울시에에는 2016년에 새로이 구성된 기술교육원통합운영위원회, 지역서점위원회, 주택임대차분쟁조정위원회, 서울협치협의회까지 현재 166개의 법정 위원회가 구성되어 활동 중이다. 비법정위원회까지 합하면 무려 300여개에 이른다. 시 행정 대부분의 영역에서 위원회를 통해 시민의 의견을 수용하는 제도로 활용되고 있다. 대부분의 위원회는 연간 2~4차례 개최되며 대부분 행정부서가 사전에 마련한 의제를 논의하거나 ‘자문’ 정도를 해주는 등 시정책에 대한 실질적 의견 개진이 쉽지 않다. 더욱이 위원회에 따라서는 전문가 위주의 위원만이 위촉되는 등 세대별, 분야별 일반 시민의 참여가 원천 봉쇄된 채 운영되기도 한다. 이런 점에서 위원회 제도 운영에 대한 획기적 개선이 필요하다(유창복, 2015, p. 17). 특별한 연임의 원칙이 명시되어 있지 않아 6년 이상 연임된 위원회 위원은 104명이며 최장 35년까지 연임된 위원도 있다. 협치 정책 수립에 직접적 도움이 되지 않는 유명무실한 법정위원회는 과감하게 정리하는 점도 고려되어야 한다.

20대, 30대 문제를 맨날 이야기하는데 2, 30대를 대변하는 거버넌스 위원들이 턱없이 부족하다. 적은 숫자도 고민을 좀 해야 하고 너무 올드해요....또 익숙한 분들이 계속 참여해요. 그 동네 지역에서 그 분들이 공정성 때문에 배치된 거 아니에요. 기존에 있는 분들을 뽑는데 일반 주민이더라도 어쨌든 그룹핑되는 이들이 계속 대물림되는 것. 어쨌든 자기편을 앉히려는 거죠(K, 시민단

체실무자).

저도 단체에서 일을 할 때 서울시의 위원회로부터 오라고 하면 가서 한 두 마디하고 그냥 받아지는 지, 안 받아들여지는 지도 모르고... (J, 시공무원).

각종 위원회는 시장 거버넌스에서는 가장 핵심축이기 때문에 서울시 정책에 직간접적으로 관여할 수 있는 중요한 창구가 된다. 서울시원전하나줄이기 실행위원회의 경우는 서울시 에너지 정책에 대한 가이드라인을 잡아주었다든가, 복지나 청년 분야 위원회의 운영도 모범적 사례로 들 수 있다. 이때 위원회를 운영하는 행정 파트는 정책상의 여유를 갖고 위원회를 열어야 한다. 제시한 안건을 검토하기도 힘들 정도로, 보고 안건이나 심의 안건이 제시되면 위원회의 참여 위원들로부터 별다른 의견이 개진되거나 다른 창의적인 의견이 나와도 소용이 없는 경우가 발생한다.

비법정위원회지만 원전하나줄이기위원회는 백지 사업계획안을 가져와서 함께 이것을 채우자 하려고 고민하는 거죠. 예전에는 위원들이 그냥 애네들이 해주겠어? 받아들이겠어? 했지만 실제로 그것이 사업으로 성과를 거두고 진행이 되는 과정을 직접 목도하니깐 직접 경험을 하게 되니까 다음 번에는 더 많은 사업계획을 제안하게 되는 거고 행정은 또 자기들의 사업 지원이 더 풍부해지는 거고 그런 선순환이 작용한 결과인거죠. 그런데 그 중간에 행정의 안받아들이거나 또는 무시하면 자기들이 원하는 사업계획만 뽑아서 쓰거나 하면 그 순환구조가 순간적으로 딱 끊어져 버려요. 회복이 안되는거죠(J, 시공무원).

서울시 정책소통의 최첨병격인 위원회의 실질적 운영은 간과해서 안되는 부분이다. 서울시 정책이 각 지자체나 주민단위로 집행이 되기 쉽기 때문에 자치구와의 소통, 자치구의 실제 현장에서 활동하는 지역주민들과의 소통 측면에서도 매우 중요하게 작용하게 된다. 결국 조례에 규정되어 있는 목표가 분명한 위원회를 제외하고, 거버넌스가 필요한 위원회들은 유명무실함에서 벗어나 협치의 과정이 위원회 운영 수준에서 보여 주어야 할 것이다.

나. 당론과 민원을 벗어나야 합리적 정책소통 기대

시의원들은 의원의 자질문제와 정책 개발 등에 대한 열정의 문제가 정책소통에서 중요하다고 파악했으며 시공무원과의 정책소통 측면에서 정책 전문가 영입을 목적으로 시행하고 있는 개방형 공무원에 대해서 회의적인 평가를 한다. 정책소통의 걸림돌은 정치적인 당론이나 선거를 의식한 민원성 제안에 치우쳐서 예산 심의를 하는 등 선거구의 지역민의 요구나 당론에 따라 정책 결정을 하는 경우를 들었다.

정치적 입장이 다를 때조차 정책소통이란 다름 아닌 사람간의 관계 조율이다. 시의원 과 시공무원, 시민과의 정책 토론에서도 커뮤니케이션이 중요하다고 지적한다. 간혹

정책 홍보 시 언론플레이로 오해를 사는 등 시의원과 시공무원 사이의 긴장관계에 놓일 수 있지만 충분한 시간과 대화를 통해서 해결하는 경우가 많다.

그러나 시의원이 자신의 지역구의 문제를 떠나서 서울시 전반에 걸친 구체적인 정책 사항에 대해 질의나 자료를 요구하면 시공무원과 긴장관계를 갖게 될 수도 있다.

** 의원이 이걸 선택을 했을까?, 왜 이걸 요구할까? 할 때는 자료 오는 속도가 느려지죠. 그리고 가끔 보면 “이 의원이 이걸 왜 관심을 가질까?” 예를 들면 저희 지역에 저하고 굉장히 친분 있는 분하고 어떻게 연결이 되어 있어서 그 분을 통해서 “그 건에 대해서 왜 요구를 하느냐?”고 질문이 들어와요. 공무원들도 공무원들이지만 거기에 문제점이 있는 거죠. 문제점이 있어서 드러내놓고 싶지 않은데 제가 관심을 가지니까 “뭔가 걸린 거 아니야?” 생각을 하는 거죠. (D, 시의원)

그러나 D시의원도 당리당락을 떠나 일반적으로 시공무원과의 정책소통은 원활한 편이라고 한다. 구의원 경험 때도 서울시직원들로부터 정책 관련 예산 협의라든가 크게 문제를 느낀 적은 없었다. 시공무원 입장에서는 예산 심의 등의 문제 있어서 어떤 사안이든 시간을 충분히 두고 시의원에게 정책에 대해 설명하고 설득하려는 자세가 중요하다.

따로 만나서 협의를 하고, 설명을 해드리고 그런 게 있느냐 없느냐 이런 게 중요하지요. 예를 들면 저희가 어떤 정책을 만들 때 의원 분들이 제일 서운하거나 뭐 이야기 하는 것, 갑자기 발표를 해가지고 의원들도 모르는데 뭐 이제 그렇게 됐냐고. 행정부가 굉장히 복잡해서 이런 걸 하려고 하면 뭐 절차도 많고 이러니까, 준비를 이번 달 말까지 해야 된다 그러면 막 밀려서 하는 거예요. 절차라고 할까요? 사전 인지 혹은 설명을 받아야 된다고 의원들은 생각을 하시는 거고……(I, 시공무원)

시공무원들은 정책소통 측면에서 시의원들이 개인 성격 차는 있을 수 있지만 정치색을 떠나서 정책 심의에 무리수를 두는 경우는 점점 줄어들고 있다.

어떤 중요한 결정 사항이 신문이나 방송 등 미디어에서 먼저 언급된 경우는 시의회의원 입장에서는 행정부에서 언론플레이를 했다고 여길 수도 있고 약간 긴장 관계가 있을 수 있지만 대부분의 경우에는 정책소통이라고 했을 때 충분한 시간과 대화를 통해서 해결하고 있다.

관련 상임위랑 소통하는 경우도 있고, 예를 들면 청년특별위원회 같은 게 만들어져 있으면 이제 그 쪽이랑 소통하는 경우도 있고, 이런 건데 사실상 저희가 공식 채널 같은 게 아니고 상임위나 무슨 의회의 절차가 아니면 다 개별로 찾아가서 이렇게 말씀을 드려야 되니까, 그런 게 굉장히 많은 거죠. 그래서 이제 그런 게 소통이 안 되면, 그런 것 때문에 의회 같은 데에서 심의과정 같은 것들이 험난해 지던가 뭐 이제 이런 것들이 있죠. 시간이 좀 많이 걸리느냐 이런 문제는 있는데, 대개는 해결이 되는 것 같아요. 예산이나 이런 조례 같은 것들은 해결이 되는데 아무래도 미리 좀 이야기가 되면 시간 조정이 되죠.(I, 시공무원)

시의회와 시의원을 대하는 공무원의 성격도 과거와는 달라졌다. 무엇보다 시의원과의 정책소통에서도 인간적인 만남과 대화를 중시하는 경향을 보였다.

박 시장님 들어오시면서 소통을 굉장히 강조하시잖아요? 시민들과의 사전의 충분한 협의라던가, 그것도 시의회에는 충분히 살려가지고 충분히 이해를 구하고, 같이 가서 소통을 해서 하라. 이게 기본 기조예요. 그래서 어찌 보면 옛날 같은 경우에는 사실 행정 감사 하고 그러면 대립각을 세우는 경우도 있었어요, 본부장, 간부들도 막 큰소리 치고. 그런데 요사이 같은 경우에는 그렇지 않습니다. 전체적인 분위기가 최대한 존중해주려고 하고 경청하려고 합니다. 시의회에서도 기본 마인드는 시 의회를 많이 존중해주고, 전반적인 소통 문화를 조성한 건 있어요(H, 시공무원).

그러나 시행정부 중심의 민관협치의 정책소통에서 시의회의 역할이 일정부분 축소될 수 있다는 점에서 현재의 정책소통 구조에 어느 정도 한계가 있을 수 있다.

의회는 사실 어떤 점에서는 시민들하고 더 가깝게 있을 수 있죠. 그렇지만 의회가 또 그런 새로운 수요의 반영이라든지, 만약에 뭘 하고 싶은 게 있다면 행정부에서 그걸 만들게 하려면 복잡한 거예요. 문제제기는 쉽고 지적은 쉬운데, 만드려는 과정은 어려우니까. 의원 분들은 그런 점에서 소통이 좀 안 된다 지적하고 저희는 이해가 되죠(I, 시공무원)

정책 편성권이 시행정부에 있는 것은 사실이지만 예산심의를 통해 최종 결정은 시의회가 하기 때문에 추가로 새로운 정책 편성은 거의 불가능하지만 꼭 필요한 정책의 경우, 시의원의 힘을 빌어서 정책을 살리기도 한다.

편성권이 저희한테 있다고 말씀하셨는데, 어차피 최종 결정은 의회에서 합니다. 저희가 아무리 애써도 의회에서 그걸 대체적으로 깎아버리면 어쩔 수 없어요. 내부적으로는 편성이 안 되는데 의원님들이 꼭 필요한 거라고 그러면 예산과에서는 또 시의 재정 한계가 있다 보니까 잘라버린다고 들 하는데, 의원님들이 사전에 잘 의회에서 이야기를 하면 살려주고 그런 경우도 있긴 있었습시다. 기본적으로는 사람과 사람간의 신뢰가 중요합니다. 모든 관계가 그렇고 이것도 마찬가지지만 기본이 깔려있어야죠. 신뢰가 서로 간에(H, 시공무원)

다. 시의원 보좌관계 도입해 의정 및 홍보 활성화

1) 한국 지방자치제의 한계

과거보다 많이 좋아졌고 점점 발전하고 있으나 집행부가 예산 편성권을 모두 독차지하고 있는 것은 한국 지방자치제도 자체의 한계라고 할 수 있다. 이런 점에서 아래로부터의 정책 제안이 매우 드물고 실제 실행되기까지 쉽지 않은 점도 있다.

우리나라 지방자치는 기관대립형을 채택하고 있는데, 시민들이 시장도 뽑지만 주민대표인 시의원들을 뽑아서, 이제 집행부를 견제하라고 대표기관으로 대의제를 채택하고 있는데, **우리나라 지방자치는 강(強) 집행부, 약(弱) 의회제도예요. 의회는 실질적으로 주민의 대표지만 견제, 감시할 수 있는 권한 자체가 미미해요.** 그게 지방자치법 39조에 보면 ‘제한적 열거주의’라고 하는데 11가지 밖에 없어요. 40조에 보면 서류제출요건이 있는데, 의원들도 국회의원처럼 웬만한 권한은 없지만 입법기관으로서 주민을 대표하기 때문에 집행부가 집행하는 사업에 대해서 서류를 제출을 요구하고, 그거를 가지고 견제, 감시 할 수 있어요. 41조에 보면 세 번째 권한이 있는데 행정사무감사나 조사를 할 수 있어요.(C, 시의원)

지방의회의 가장 큰 권한은 지방자치법 제39조(지방의회의 의결사항)에 나와 있는 11가지의 의결 권한이다. 즉, 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가임금의 부과와 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리, 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항 등이 그것이다. 그 외 행정사무 감사나 조사를 할 수 있는 권한(지방자치법 제41조)이다. 따라서 정책소통의 한계에 대해 집행부가 실질적으로 가지고 있는 정책 권한이 80~90% 정도 되고, 의회가 할 수 있는 일은 기본적인 견제, 감시 정도뿐이라고 언급한다(C, 시의원).

우리나라는 행정부와 시의회가 ‘기관대립형’의 구조를 띤다. 서구의 지방자치제도처럼 ‘기관통합형’ 구조가 된다면 실질적 정책 제안이 가능하고 무엇보다 정책 수립, 집행에 있어서 권한을 갖게 된다. 지금의 구조로는 그저 행정부의 정책에 “더하고 보태는” 역할을 할 뿐이라는 것이다. 시의회가 예산편성권이 없다는 점을 아쉬워하는 의원도 있었다.

미국의 경우는 의회가 예산편성을 다 한다는 건데 예산이 곧 정책이거든요. 그 정책이 옳은가 그른가를 판단해서 돈을 배정하는 거니까 정책 자체가 예산을 중심으로 이루어지죠. **의회에서 딱 예산을 틀어쥐고 있고 여기에 행정부가 와서 예산을 따려고 시민의 의견도 들어보고 여러 가지 정책을 키워서 해나가는 게 이제 지방자치가 제대로 시행되고 있는 나라의 모양이고요**(B, 시의원).

우리나라는 서울시에서 정책결정과 예산편성을 한 뒤에 시의회에 심의를 위해 보고하는 형식이기 때문에 “우리의 시의회는 말하자면 그들이 통과시키는 정책을 만드는 걸 갖다가 통과시키는데 저걸 어떻게 기름칠해서 통과시킬까 이런 상황에 통과시켜주는 과정”(시의원 B)을 정책소통이라고 할 수 있다며 정책소통의 한계는 곧 우리나라 지방자치제도의 한계라고 말한다. 이런 점에서 서울시에서 추진하고 있는 민관협치 제도가 어느 정도 한계점을 갖게 된다. 시가 추진하는 민관협치는 예산을 동원해야 하는

정책이 되어야 하는 구조이다 보니 자발적으로 자신들이 공동체라든가 풀뿌리민주주의를 강화하는 방향성을 띠기보다 맞춤형의 사업이 되기 쉽다. 시민 스스로의 공동체가 숙성할 수 있는 시간이 필요하지만 현실적으로 매년 양적 성과지표를 보여주어야 하기 때문에 시간에 맞는 성숙도를 키우지 못하는 현상을 보일 수 있다(F, 공무원).

한편, 지방자치법이 2011년 개정되어 '주민참여예산제도'가 의무화되면서 법정위원회를 통해 주민의 의견을 듣도록 되어 있다. 이 제도의 정착을 위해서 주민참여예산제도 자체에 대한 홍보, 관련 위원회 위원의 합리적 구성, 특히 위원들의 일부가 민간인이란 점을 감안하여 보다 책임감 있는 활동을 위한 사전 교육이 필요하다. 이 제도의 시행을 위해서도 시의회는 행정부와 시민과의 연결 역할은 더욱 더 강조되고 있다.

2) 시의원의 개별 지원 인력 부족으로 의정 활동과 홍보 제한

시의회 의정활동 중 정책소통 측면에서 시의원들은 의원의 자질문제와 정책 개발 등에 대한 열정의 문제를 가장 아쉬워한다. 시의원들은 공무원들과의 정책소통 측면에서 정책 전문가 영입을 목적으로 시행되고 있는 개방형공무원에 대해서는 회의적인 의견도 보인다.

개방형으로 뽑혀서 들어오신 분들은 몇 사람 정도 유심히 봤는데 대개는 그냥 3년 정도 들어와서 공무원들이랑 그냥 잘 보내다가 갈 뿐, 정책을 변화시켜주는 역할을 못하는 것 같은데요. 제도를 좀 바꿔볼라고 하면 교수하다가 이제 잠시 한 3년 들어와서 제도의 실정을 아는 정도가 차이가 날거고 제도를 시행하려면 위아래 옆으로도 연통이 잘되어야 하잖아요. 정책을 제대로 시행해서 기존의 구조를 바꾸거나 그런 역할을 크게 하는지는 내가 조금 의심이 들고(A, 시의원)

시의회의원들의 정책소통에서 일종의 걸림돌은 정치적인 당론이나 선거를 의식한 민원성 제안에 치우쳐서 예산 심의를 하는 등 서울시 전반의 정책을 그리고 있기 보다는 선거구의 지역민의 요구나 당론에 치중하여 사안을 결정하는 경우이다.

1억이라는 예산이 작은 돈이 아니거든요. 천만 원짜리 작은 거라도 따려고 얼마나 애를 쓰는데. 그런데 공약 싸움에 총대 매는 의원들이 있잖아요. 권력이 있는 현실에서 어쩔 수 없는 게 있는 거니까. 어쩔 수 없다고 체념하긴 하는데, 이게 반복되면 내가 너무 기력이 딸리는 거예요. 기력이 정말 최악이었어요(D, 시의원)

그런 점에서 시의회의원들은 시민과 기관 사이에 융통성이 필요하다. 의원이나 공무원들이 어떤 정치적인 입장에 치워져서 일을 진행하는 것은 정책소통에 큰 방해가 된다(D, 시의원)고 언급한다.

저랑 같은 성향의 공무원들을 만나잖아요. 그러면 솔직하게 이야기하는 게 뭐냐면 일단 어떤 사업을 시행할 때 거기에 문제가 있다고 생각하면 시장이 거기에 대해서 이야기를 한다고 하더라도 이리이러한 문제점이 있다고 이야기를 해줘야 되는데, 시장이 “그렇게 하면 좋겠다.”라고 이야기 하면, 밑에서 그걸 하के끔 하고, 알아서 한다는 거예요. 그러니까 잡음이 없다는 거예요. 오히려 너무 알아서 하니까. (D, 시의원)

서울시의회하고의 소통의 문제, 정책을 가지고 하는 소통의 문제, 이분들도 이 아이টে이 시의원 어떤 분이 좀 답답해하신 것도 있나 봐요. 그래서 좀 그쪽의 이야기도 들어야 되는데, 이게 그러려면 어차피 정치적으로도 새누리당 의원 같은 경우는 예를 들어서 오세훈 시장의 정책을 찬성했던 사람이라면 뭘 해도 약간 백안시하는 그런 거가 있지는 않을까, 그런 것들을 다 이제 설득을 해서, 그러려면 시민의 참여나 이런 것들로 어떤 식으로 어떻게 요구한다.’라는 뭔가가 이렇게 제시되어야 하는 그런 것도 있는 거죠, 확실히 정책이 바뀌려면(H. 시공무원)

무엇보다 정치적 입장이 다를 때나 부족한 예산으로 전혀 실현가능성이 없어 보이는 상황이라도 지역구민을 위해 관련자를 만나고 이런 저런 해결책을 얻어내고자 노력하는 점이 정책소통이며 이런 점에서 정책소통은 다름 아닌 사람간의 관계 조율이다.

동사무소가 천장에 물이 새고 뭐 곰팡이가 나온다면, 그걸 새로 신축을 해야 하는데 제 공약이기도 해요. 막상 서울시에 가서 보니까, 서울시 예산으로 짓는 게 아니고 자치구 예산으로 짓는 것이라고 하는 거예요. 그럼 그 자치구의 자립도가 몇 %냐? 40%밖에 안돼요. 그 40%가지고 언제 동사무소 15개를 짓느냐. 근데 지금까지 보니까 15개동 중에 10개는 다 지었어요. 개중에는 리모델링 한 것도 있고. 그 노후도에 따라서 순번이 정해져 있는데, 구의원들하고 의논해서 지으려고 하니까 그러면 구예산은 동사무소 5개를 지으려고 돈을 비축해 놓은 게 20억 밖에 안된다는 거예요. 건물 하나도 못 짓죠. 그 예산 가지고 어느 세월에 동사무소를 짓냐고. 그래서 내가 부시장을 만나가지고 어떤 방법이 없겠느냐?” 사정도 해보는 거죠(A, 시의원)

현장에서 시민과의 정책소통을 하다보면 서울시의원의 상임위원회의 소관 부서나 업무에 대한 세심한 파악이 부족하여 서울시 전체의 틀 속에 있는 보다 큰 정책을 면밀하게 살펴볼 시간이 부족한 것은 사실이다.

의원들 자체도 (정책예산) 검토할 시간도 없고 보좌관도 없고 혼자서 하는 건데 정책능력이 있나요? 서울시의원들이 대부분 다 이런 정책을 평상시에 막 해본 사람들이 아니잖아요, 30년씩 20년씩 행정부에서 계속 일을 해왔고 어떻게 돌아가는지 교통정책이나 이런 걸 30년 역사를 다 집어 알고 있는 사람이 있잖아요. 이런 공무원들이 베테랑들인데 이런 베테랑을 어떻게 상대해?(A, 시의원)

하지만 전문성 확보의 문제는 시공무원의 경우에도 마찬가지이다. 1년~3년 주기로 인사발령에 의한 부서 발령이 이루어지는데 업무과약이 쉽지 않을 수 있다. 또한 과거와 다르게 최근 행정업무의 성격과 개념이 바뀔에 따라 집행부의 시공무원들도 정책

실행이 매우 친시민적으로 이루어지는 경우가 많아 과거처럼 위에서 아래로의 시행보다는 시민들의 의견 수렴을 염두에 두어야 하기 때문에 정책 집행에 있어서 소통의 문제가 중요하게 되었다.

공무원들 입장에서 (위의 분들) 보통 1, 2년에 한 번씩 다 바뀌고……. 그런데 지금까지의 행정은 이런 문제인 것 같아요. 지금까지의 행정은 어떤 절차와 근거에 따라서 집행하는 일을 했으면 되는 거예요. 그런데 요즘에는 자꾸 뭐가 바뀌니까 민간하고 협력도 해야 되지, 그 다음 새로운 기획 기능도 좀 필요해지지, 이렇게 되면서 어려워진 거죠. 옛날처럼 전문공무원제 같은 것들이 있냐 그러면 그건 또 없잖아요. 대부분 돌아가면서 하시니까. 말으면 그 때부터 고민하는 거잖아요.(I, 시공무원)

시의원의 자질 중에 정책 결정 등 공정해야 할 사안에 인맥 등이 개입되어 공정하게 일처리를 하지 않는 점을 드는 의원도 있었다.

그런데 일단 됐으면, 된 상태에서 일을 할 때 조금 더 공정성 있게 일을 하면 좋겠다는 게 있잖아요. 그리고 정책 영역 보고서 이런 걸 집어넣었을 때에도 삼선의원과 초선이 있으면 당연히 내용과 관련 없이 삼선 것이 먼저 들어가요. 초선은 나중에 해도 되잖아! 하면서 삼선 것부터 하는 거죠.(D, 시의원)

서울시민들의 서울시의회에 대한 인식이 점차 바뀌고 있기는 하지만 아직도 시의원에 대한 인식이 미비하고 정치인으로서의 목표를 이루기 위해 쌓는 기본 경력으로 폄훼당하기도 한다. 시민들의 시의회에 대한 인식이 낮다보니 시의원들은 지역민들을 위한 민원처리자로 여기는 시민까지 있다고 한다. 민도가 매우 낮은 지역에서는 요즘도 주차위반 스티커 발부 등 민원 처리 요구를 부탁받기도 한다.

TV에서도 항상 이렇게 나왔지만, ‘시, 구의원의 활동에 대한 국회의원의 영향력이 절대적이다.’(C, 시의원)

4년 임시 계약적이잖아요. 서울시의원이라는거는 선출직인데 4년 있다가 다시 당선되지 않으면 이제 실업자가 되든지 전혀 보장이 안되는 직업이잖아요. 그러니까 4년 후에 다시 당선되기 위해서는 민원을 많이 해결해야지 지역구 사람들이랑 많이 알고 그 일이 이제 가장 뭐 중심을 삼고 일하게 될 가능성이 많죠. 그게 사람들이 알기에 발 뺄 자리를 보는 거라고(B, 시의원)

행정감사를 하려 해도, 각 상임위원회가 있지만 자기가 속해있는 상임위원회의 모든 사업을 다 들여다보려면 어마어마한거예요, 그 사업 내용이. 그 사업 내용을 들여다봐서, 꼼꼼히 챙겨서 1년 동안 우리 공무원들이 이 사업들을 잘 수행했는지 안했는지 들여다봐야 하잖아요? 또 그거를 들여다봐야만 공무원들하고 행정감사 때 우리가 시의원으로서 감시효과도 제대로 보고, 대안도 제시하고, 무리한 예산을 낭비했을 경우에는 지적도 하고. 그런 게 시의원활동이거든요? 그런데 한편으론 지역에선 뭐라고 하느냐? 지역에선 많은 주민들은 지역에 얼굴 안비친다고 욕먹어요(A,

시의원)

그러나 한 명의 시의원이 쓰임새를 결정할 수 있는 예산이 약 4천억 원 가량 된다고 추정한다면 서울시의원의 역할에 대한 시민 의식 홍보는 반드시 필요하다.

그런 정책을 누가 했는줄 알겠어. 그래서 전반적인 것을 차곡차곡 보고하기도, 쌓아나가기도 힘들어요. 그걸 자료를 만들어서 다음에 A4용지 두서너 장이라도 해서 의정보고 책자를 만들어서 지하철역에서 뿌려야 되거든요. 그럴 시간도 없고.(E, 시의원)

국회의원들은 1년에 한 번씩 600만원 가까이 의정보고서 발행비 줘요. 우표도 주고. 그런데 우리는 “니 봉급에서 알아서 빼서 의정보고서를 만들어서 뿌려라.” 의정보고서를 한 10000부 제작하려면요, 그것도 1000만 원 정도 들어요. 또 서울시의회 홈페이지 사람들이 찾아오질 않잖아요. 그러니까 아주 바쁜 사람들은 4년 전에 투표 한 번 하고, 그 다음에 잊어버리고 4년 만에 투표 한 번 하고 이런 식이에요. 자기가 낸 세금이 나한테 어떤 혜택으로 돌아오고 또 내가 시정에 참여해서 의견도 제시하고, 의회에도 제시하고, 소통이 돼야 하는데 지금 우리는 4년마다 투표만 해 주고 관심이 없어요.(C, 시의원)

현재 서울시의회에는 정책개발을 위한 공식 보좌관제도가 없다. 박원순 시장 체제에서는 정책시간선택제로 8급 공무원 50명의 공동 지원관이 전문위원실에 상주하여 의원들의 의정활동에 도움을 주고 있다. 상임위원별로 의원당 2명의 지원관이 배당되는 셈이며 소속 상임위에 속한 의원들 필요시마다 자료 부탁 등 일을 맡길 수 있다. 시의원 개인 보좌관 제도는 매 회기마다 필요성이 제기되며 이를 위해 지방자치법 개정이 필요하지만 매우 정치적인 이유로 인해 해당 법의 규정이 국회에서 매번 무산되고 있다. 또한 개개인의 의정활동이나 정책 개발 건의에 대한 홍보를 개개인이 감수해야 한다. 의정활동 내역을 정리하고 인쇄하여 배포하기까지 사비를 들여야 하기 때문에 인력지원과 비용의 문제로 지역민에게 의정 활동 홍보도 힘든 실정이다.

4. 민-관 협치의 거버넌스 구축 방안

가. 서울시 위원회를 소통 시스템으로 활용

서울시가 운영하는 166개의 법정위원회가 실질적 소통 기능을 수행하도록 전문가 위주의 형식적 운영에서 탈피하여 일반시민과 시의원의 참여하여 심의, 결정하도록 민관 협치의 거버넌스를 구축하는 것이 바람직하다.

민선 5기 협치시정의 핵심적인 정책 수단으로 각종 센터(마을공동체종합지원센터, 청년허브센터, 인생이모작지원센터, NPO지원센터, 혁신지원센터 등)등은 민간위탁의 방식으로 시행정에 참여해 오고 있다. 이러한 중간지원조직은 행정의 ‘시민친화적 전환’

을 돕기보다 '관행진화적인 적응'을 하고 있다고 평가된다. 민간위탁 집행 예산이 2조 원에 달하다 보니 시의회와 행정부서의 엄격한 관리 하에 놓여 있기 때문이다. 다양한 정책영역에서의 새로운 시민 주체의 등장, 현장에서의 그들의 새로운 연대와 융합의 흐름이 크게 위축될 것을 크게 우려하지만(유창복, 2015), 시의회가 이러한 민간위탁 조직을 행정 조직으로만 파악하지 않고 지역사회 시민생태계의 일부로 성장할 수 있도록 지원 방안을 모색할 수 있게 시의원의 역할이 부여되어야 한다.

나. 시와 시의회, 시민의 삼각 소통 거버넌스 정립

현재 시정책소통은 탑다운(top-down) 형식의 정책 홍보가 주를 이루는 가운데 정책소통의 추진이 주로 시장 중심으로 이루어지고 있다. 정책 개발과 정책소통을 위한 시민 참여가 장려되고 있지만 시의회의 역할은 정책의 실행 및 예산집행을 위해 의견 조율을 하는 데 그치고 있다.

박원순 시장의 시정철학("시민이 시장이다")에서 엿볼 수 있듯이, 정책발굴의 주체를 시민으로 삼고자 하는 경향을 보인다. 청책(당면한 문제의 당사자와 해결자가 함께 의견을 나누면서 해결지점을 찾아보는 프로세스)에 대한 시민들의 의욕과 기대는 크지만 예산 확보, 실행의 추진이 힘들 수 있다. 협치의 주체를 '행정과 시민'으로 국한시키지 않고, 청책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요할 수도 있다. 물론 이를 위해서는 시의원의 시정활동을 지원할 인적 물적 제도가 필요하다. 또한 공무원의 잦은 자리이동은 시민밀착형의 정책 개발에 걸림돌이므로 전문성을 키우기 위한 시간이 필요하다.

2016년 정책박람회에서도 기획과 운영 면에서 시민 주도가 획기적으로 강화되지 못한 점이 아쉬움으로 지적되었다. 개별 프로그램의 기획, 운영과정에서의 추진 주체가 다양하지 못했고 기획단계에서부터 개별 시민, 시민단체, 시민주도형 축제를 위한 참여주체의 외연적 확대가 필요하다는 것이다. 시장이 광장에 직접 참여하다보니 상대적으로 시민들이 주도해야 할 프로그램에 대한 관심과 호응이 부족했다는 자체 분석도 있다(정책박람회백서, 2016). 시민참여의 정책박람회의 지속적인 개최는 괄목할만한 변화이지만 여전히 행사의 주체가 시행정부로 인식되는 한, 본래의 취지를 무색하게 만드는 한계를 보이게 될 우려가 있다.

다. 시의원의 전문성과 홍보 역량 강화 지원

1) 정책 개발을 위한 인력 보강: 정책보좌관 제도

서울시의원 한 사람이 관여할 수 있는 서울시예산은 산술적으로 4천억 원에 이른다.

정책제안 문화 정착을 위해서 현장에서의 시민 참여도 중요하지만 시민의 대표인 시의원의 활동을 지원함으로써 서울시정 활동 및 시정책 제안에 전문성을 확보할 필요가 있다. 큰 그림의 정책 제안을 위해서는 전문위원과 더불어 시의원을 위한 정책 보좌관 운영이 시급해 보인다.

2) 대시민 서울시의회 활동 홍보의 필요성

서울시의회에 대한 낮은 역할 인식은 민관 협치(거버넌스)에 걸림돌이 될 수 있다. 예산절감을 위한 정책이나 큰 그림을 그리는 정책 개발보다 생활불편형의 아이디어 수준의 정책 개발이 주를 이룰 수 있기 때문이다. 정책박람회에서도 시민의 대표로서 서울시의원들이 적극 참여할 필요가 있다.

공정성, 열정 등 서울시의원의 자질과 역량을 높이기 위한 제도적 노력도 필요하다. 특히 의정활동에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 시민들의 시의회 및 시의원에 대한 낮은 인식으로 시의회의 역할이 강화되지 못하고 있다.

5. 소결

먼저 서울시 정책소통에 대한 전문가 대상 심층인터뷰 분석 내용을 요약하면 협치협의회와 정책박람회의 소통 성과가 긍정적이고, 행정 협조와 관련해 시의원은 시 담당자의 자료제공에 대해 만족도가 높지만, 시 담당자의 경우 정책 추진을 위한 시의원의 설득에서 많은 어려움을 느끼므로 만족도가 낮았다. 또한 선거구 지역민의 민원 사업 추진에서 사업의 정당성이 부족할 경우 시의원과 시 담당자 사이의 소통이 원활하지 않았다. 이들 내용을 구체적으로 살펴보겠다.

가. 서울시 정책소통을 위한 제도: 협치협의회와 정책박람회

서울시의회는 서울시와 시민과의 소통 확대를 위해 협치협의회와 정책박람회의 기획과 추진, 평가 등에 이르기까지 전 과정에서 적극적으로 참여해야 한다.

첫째, 서울시는 박원순 시장의 시정 철학을 반영하여 시민이 적극 참여할 수 있는 정책 개발 및 실행을 위한 제도를 운영 중이다. 2012년 이후 5회째 실시되고 있는 정책박람회와 2016년 10월 발족한 서울협치협의회이다. 협치협의회는 시민을 중심으로 서울시의회, 자치구, 중앙정부와 협치로 서울 정책을 발굴하고 조정하는 역할을 수행하는 것을 목표로 한다. 시민들은 민관협치를 복돋는 디딤돌로 “다양한 시민 주체 등장과 열린 행정 도입” 의견을, 민관협치의 걸림돌로는 “협치에 대한 행정과 시민의

경험 부족”을 꼽았다.

매해 정책박람회는 서울시민, 서울시장, 서울시 직원, 시민단체 등이 참여하여 서울시청 광장과 서울시 곳곳에서 시민들이 직접 참여하여 정책 제안을 하게 된다. 2012년 첫 해 시민에게 제안 받은 아이디어 총 268건 중 44건이 정책적으로 활용 가능성을 인정받았다. 대부분 시민들이 생활 속에서 느끼는 불편한 점이나 사회적 약자를 배려하는 취지의 정책이었다. 5회 정책박람회에서 처음 선보인 서울 해결책방은 시민들의 힘으로 정책을 만들어내는 토론회이다.

나. 서울시-서울시의회의 정책소통

서울시공무원은 정책 심의와 의결, 감사 차원에서 서울시의원에 대해 정책소통 만족도가 낮았으므로 이를 보완하기 위해 소관분야별로 포럼을 정기적으로 운영하여 일상적인 대화와 토론 기회를 확보할 필요가 있다.

둘째, 서울시의회와 서울시행정부와의 정책소통에서 정책 개념, 지방자치제도의 역할 인식에 따라 평가 정도가 다르게 나타났다. 즉, 지역민을 위한 생활밀착형 민원 해결을 위해 담당 시공무원을 만나거나 소관 상임위의 정책에 관한 질문을 위해 담당 부서의 시공무원에게 자료를 요청하거나 설명을 요구하는 행위로 보는 경우에는 정책소통 측면에서 만족스러워했다.

반면 민원과 시정책을 완전히 구별하는 경우, 정책소통에 대해 부정적인 평가를 했다. 시공무원들은 주로 특정 정책에 대해 심의, 의결, 감사를 위해 시의회의원을 만나 설득 하는 면에 있어서 정책소통이 필요하다고 보았다.

다. 민관 협치를 위한 정책소통 개선방안

서울시 민관 협치의 주체를 ‘공무원과 시민’으로 국한시키지 않고, 정책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요하다.

셋째, 시의원들은 의원의 자질문제와 정책 개발 등에 대한 열정의 문제가 정책소통에서 중요하다고 파악했으며 시공무원과의 정책소통 측면에서 정책 전문가 영입을 목적으로 시행하고 있는 개방형 공무원에 대해서 회의적인 평가를 한다.

정책소통의 걸림돌은 정치적인 당론이나 선거를 의식한 민원성 제안에 치우쳐서 예산 심의를 하는 등 선거구의 지역민의 요구나 당론에 따라 정책 결정을 하는 경우를 들었다.

정치적 입장이 다를 때조차 정책소통이란 다름 아닌 사람간의 관계 조율이다. 시의원

과 시공무원, 시민과의 정책 토론에서도 커뮤니케이션이 중요하다. 간혹 정책 홍보 시 언론플레이로 오해를 사는 등 시의원과 시공무원 사이의 긴장관계에 놓일 수 있지만 충분한 시간과 대화를 통해서 해결했다.

라. 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선 사항

서울시의원의 의정활동을 확대하고, 이에 대한 적극적인 홍보를 통해 시민의 시의회에 대한 인식과 평가 수준을 높일 경우 시의회의 역할 강화로 이어질 것이다.

앞서의 분석 내용에서 나타난 문제점을 바탕으로 서울시 정책소통을 위해 개선할 점을 시장(시행정부)과 시의회, 시민의 3자 협의 체제 구축, 효율적 업무 추진을 위한 시 공무원의 전문성 제고, 시의원의 전문성과 홍보 역량 강화 차원에서 제시하겠다.

첫째, 현재의 시정책소통은 탑다운(top-down) 형식의 정책 홍보가 주를 이루는 가운데 정책소통의 추진이 주로 시장 중심으로 이루어지고 있다. 정책 개발과 정책소통을 위한 시민 참여가 장려되고 있지만 시의회의 역할은 정책의 실행 및 예산집행을 위해 의견 조율을 하는 데 그치고 있다. 박원순 시장의 시정철학(“시민이 시장이다”)에서 엿볼 수 있듯이, 정책발굴의 주체를 시민으로 삼고자 하는 경향을 보인다. 청책(당면한 문제의 당사자와 해결자가 함께 의견을 나누면서 해결지점을 찾아보는 프로세스)에 대한 시민들의 의욕과 기대는 크지만 예산 확보, 실행의 추진이 힘들 수 있다. 협치의 주체를 ‘행정과 시민’으로 국한시키지 않고, 청책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요할 수도 있다.

민선 5기 협치시정의 핵심적인 정책 수단으로 각종 센터(마을공동체종합지원센터, 청년허브센터, 인생이모작지원센터, NPO지원센터, 혁신지원센터 등) 등은 민간위탁의 방식으로 시행정에 참여해 오고 있다. 이러한 중간지원조직은 행정의 ‘시민친화적 전환’을 돕기보다 ‘관행진화적인 적응’을 하고 있다고 평가된다. 민간위탁 집행 예산이 2조원에 달하는데 철저히 관리되지 않을 경우 방만한 집행도 우려된다. 시의회 입장에서는 시민단체의 참여 확대를 의미하는 민간위탁조직을 행정 조직과 더불어 시민생태계라는 시각에서 접근해 밀접한 협조 관계를 구축해야 한다. 요컨대 시장(시행정부)과 시의회, 시민의 3자 협의회가 원활하게 이루어질 때, 시민이 원하는 사업에 대해 시장이 정책을 추진하고, 시의회의 예산 협조와 조정을 통해 소기의 성과를 거둘 수 있다.

둘째, 사업의 효율적 추진을 위해서는 공무원의 전문성이 확보되어야 하는데 현재 잦은 인사에 따른 자리이동으로 인해 시민밀착형의 정책 개발을 가로막고 있다. 따라서 전문성이 요구되는 보직을 중심으로 일정 기간의 근무 기간을 보장함으로써 시공무원과 사업 추진의 전문성을 확보할 필요가 있다.

셋째, 서울시 공무원의 응답 내용에서 서울시의회의 전문성과 역할에 대해 비교적 낮게 인식, 평가하고 있음은 민관 협치(거버넌스)에 걸림돌이 되므로 서울시의회의 전문성을 높이도록 정책 연구와 개발, 홍보를 담당하는 의원별 보좌관제의 도입을 검토해야 한다. 현행 서울시의회의 역할은 보좌관의 도움이 없는 상황에서 예산을 조정하는 부분적 역할을 수행하거나 또는 시민이 제기하는 생활불편을 해소하는 미시적 정책 건의에 제한되고 있다. 또한 서울시에는 현재 166개의 법정위원회가 구성, 활동 중인데, 이처럼 방대한 위원회 활동의 효과를 높이기 위해서는 엄격한 실태조사와 개선 방안을 제시해야 하는데, 현재의 시의원 중심으로 감당하기에는 어려움이 있다. 따라서 의원별 보좌관제를 도입하여 정책 연구, 개발, 홍보 역량을 강화할 경우 서울시의 정책 평가와 조정은 물론 개별 정책의 기획과 제안 역량 강화도 기대된다. 서울시의회의 정책 역량 강화는 정책박람회에서 서울시의회의 정책 제안 참여와 채택 가능성을 높이므로 서울시의 협치 강화와 부합된다.

넷째, 서울시의회가 시민의 입장에서 서울시 정책을 평가, 조정하는 활발한 활동에도 불구하고, 이에 대한 서울시 공무원과 외부 전문가의 평가가 높지 않은 배경에는 의정 활동에 대한 소극적 홍보가 있다. 서울시의회 현행 홍보 활동은 시민들의 시의회 및 시의원에 대한 인식 제고를 가져오지 못했는데 향후 홍보시스템을 점검, 평가하여 개선 방안을 마련할 것을 제안한다.

Ⅵ. 결론: 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안

1. 연구의 요약 및 정리
2. 서울시 정책소통 활성화를 위한 제안

Ⅵ. 결론: 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안

1. 연구의 요약과 정리

가. 연구의 개요

현재의 서울시와 서울시의회의 정책소통 평가와 개선방안은 서울시, 서울시의회, 시민간의 삼각 소통에 따른 상호지향성과 시스템구성과 매우 밀접한 연관관계에 있다. 시민의 서울시와 서울시의회의 인지도 정책에 대한 이해도를 파악하기 위하여, 서울시민을 대상으로 정책 홍보 인식에 대한 서베이를 비롯해 전문가 대상의 심층 인터뷰를 실행, 분석했다.

먼저 본 연구가 설정한 연구문제는 다음과 같다.

- 연구문제1 : 서울시 정책소통을 위해 필요한 철학은 무엇인가?
- 연구문제2 : 해외 주요 도시는 어떻게 정책소통을 하고 있는가?
- 연구문제3 : 서울시 정책소통에 대한 시민의 평가와 개선 방안은 무엇인가?
- 연구문제4 : 서울시 정책소통에 대한 전문가(시의원, 시공무원, 시민단체 근무자)의 평가와 개선 방안은 무엇인가?
- 연구문제5 : 종합적으로 서울시-시민 및 서울시-시의회간 정책소통 평가 및 개선 방안은 무엇인가?

이들 연구문제에 대한 해답을 얻기 위해 연구문제의 1과2는 문헌 연구를 진행했고, 연구문제3은 서베이를 실시한 후 양적 분석을, 그리고 연구문제4는 심층 인터뷰를 실시한 후 질적 분석을 각각 실시했다. 그리로 연구문제 5는 앞서의 4개 문제를 종합하여 10개의 개선방안으로 제시했다.

연구문제 1부터 4까지의 해결에 대한 상세한 분석 결과는 각각 2장에서부터 5장까지 포함됐고, 각장의 소결에서 해당 부분을 요약하여 제시했고, 연구문제5의 해답은 결론인 6장에 포함했다.

나. 서울시 정책소통 연구의 이론적 검토 내용 요약

본 보고서의 2장에서 서울시와 서울시의회의 정책소통이란 서울시와 서울시의회가 수행하는 정책 수립과 집행 과정에 대해 시민들에게 소상하게 알리고 동의를 구하며 구체적인 행동을 이끌어내려는 전반적인 활동을 말한다. 이러한 정책소통은 기존의 흥

보 또는 PR 영역에서 정책 홍보 또는 정책 PR이라고 부르는 활동과 대동소이하다. 따라서 본 보고서에서는 정책 홍보 또는 정책 PR 영역에서의 논의를 적용하여 정책소통에 관한 이론적 배경을 살펴보았다.

균형 있는 정책소통이 효과적인 정책소통이다. 효과적인 정책소통은 시민들이 원하는 공공 가치는 무엇이며, 시민들이 선호하는 공공가치가 어떻게 변화하고 있는지, 서울시 정책으로 인해 피해를 받을 수 있는 집단은 누구인지, 시민들이 요구하는 공공 가치 실현의 방안은 무엇인지 등을 정확히 감지하고, 서울시가 이러한 국민들의 이해와 요구를 바탕으로 한 정책을 추진할 수 있도록 지원하는 균형 소통이다. 정책 과정에서 서울시와 국민 간의 상충되는 이해와 관점이 자유롭게 논의될 수 있도록 하는 균형 모델 정책소통이 다양한 국민들의 요구를 조정하고 이해와 동의를 획득하는 정책을 가능하게 하는 효과적인 정책소통이라고 할 수 있다.

효과적 정책소통인 균형 소통을 가능하게 하는 조건들은 무엇인가? 균형 소통을 가능하게 하는 조건들을 명확하게 규정해서 그 조건들을 충족시킨다면 균형 소통을 이룰 수 있다. 효과적인 균형 소통을 이루기 위해 서울시는 개인적, 조직적, 환경적인 다양한 조직 내외적인 요인들을 충족시켜야 한다. 참여정부의 정책소통은 균형 소통의 대표적인 사례이다. 참여정부가 지향한 정책소통방향은 정책 관련 정보를 일반 국민에게 숨김없이 공개하는 개방성, 언론사 간 차별을 허용하지 않는 공평성, 오보 및 왜곡보도에 대한 정당한 대응, 정책 과정에 국민들의 참여로 요약할 수 있다.

우리나라 정책소통에서 나타나는 일반적인 문제점은 첫째, 공중에 대한 과학적 조사와 이해 부족, 둘째, 사전 예방 정책소통의 부재와 시기를 놓친 사후 대응 정책소통, 셋째, 정책소통 메시지의 일관성 결여, 넷째, 휴먼 커뮤니케이션 능력의 부족, 다섯째, 균형 커뮤니케이션의 실패, 여섯째, 소극적, 수동적 언론관계 소통, 일곱째, 쟁점 및 위기관리 능력의 부족 등이다. 서울시의 정책소통은 이러한 기존의 문제점을 개선한 정책소통이 되어야 한다.

중앙 및 지방정부의 정책소통 관련 연구로 첫째, 정책소통의 전반적인 문제점을 고찰하고 정책소통 평가 기준을 마련하려는 연구들이 있었고(김정헌, 2013; 황성욱 외, 2014; 이일우, 이철한, 2015), 둘째, 중앙정부와 지방정부의 SNS 활용에 관한 연구들이 있었다(김민경, 조수영, 2015; 김정헌, 2015). 셋째, 지방 의회의 정책소통에 관한 연구들이 있었으며(조영기, 박종렬, 2010; 이희복, 신명희, 2010), 넷째, 정책소통 관련 행사에 관한 연구로 농림축산식품 정책 관련 홍보행사 현황 연구(홍문기, 2015)가 있었다. 다섯째, 지방 정부의 정책소통 실태를 살펴본 보고서들도 있었다(김찬동, 김동욱, 2011; 신원득 외 2009).

서울시의회의 정책소통에 대한 평가는 의정활동 전반에 대한 평가에서 추론해 볼 수 있다. 제8대 서울시의회 의정활동에 대한 평가 분석 결과, 제8대 서울시의회의 의정활동은 정량평가에서 상대적으로 높은 점수를 보였지만, 전문가 집단의 주관적 판단에

서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 혼재했다. 평판평가 영역에서 제8대 시의회 심의, 의결 과정에서의 선심성 예산 편성과 이해관계 회피 의무 준수 항목들이 부정적으로 평가되었다. 지방의회 운영 측면을 보면 청렴도에서 서울시의회는 전국 광역의회 중 최저의 평가점수를 받았으며, 권한 남용과 외유성 출장이 가장 부정적인 평가를 받고 있었고, 의장단 구성 및 의회 운영의 투명성, 자체 적발, 처벌 및 부패 예방 노력에서도 전국 광역의회 평균에 비해 매우 낮은 점수를 받았다(최상명, 주성수, 이석환, 이승모, 2014).

서울시의 정책소통은 협치정책 실행을 위한 서울협치협의회, 청책토론회와 정책박람회로 이루어지고 있다. 서울시는 2016년 9월 협치정책 집행 민관 공동 실행기구인 서울협치협의회를 발족하였다. 서울시협치협의회는 시장이 의장이고 25명의 위원 중 시민사회와 공무원 조직이 반반 차지하고 있으며, 시의원도 3명 정도 참여하고 있다. 서울시는 그간의 시정 성과를 시민과 공감하고 확산하기 위해 '소통123 프로젝트'를 추진했다. 서울시는 정책을 입안하기 전 반드시 '청책토론회'를 개최하는 것을 원칙으로 한다. 서울시의 크고 작은 정책 결정에 앞서 반드시 거치는 대표적인 경청 시스템이다. 서울시는 희망서울 정책박람회 기간에 열리는 정책 경연과 축하의 장인 '시민 말씀대로 정책이야기한마당'을 마련했다.

서울시 정책박람회는 2012년부터 매해 실시되고 있다. 2012년 첫해에는 '정책공유, 소통, 정책참여'의 3가지 주제 아래 41개의 단체와 2만6천여 명의 시민들이 정책을 토론하고 의견을 개진했다. 2014년 정책박람회에서는 슬로건 공모부터 시민시장실, 정책토론회, 아이디어 마켓 참여 등 정책박람회에 직·간접적으로 참여한 시민만 10만 명이 넘었으며 기획위원회 위원 11명, 서포터즈 92명, 시민자원봉사단 122명 등 기획단계부터 시민 참여가 더욱 확대되었다. 2016년 함께서울 정책박람회는 '시민의 삶과 마음을 담다'의 가치를 내걸고 서울시민의 삶을 이야기하는 '원외정당 서울시당 위원장간 토론회', 고시준비 현장에서 청년들의 현실에 대한 상담을 한 '이동시장실-원순X 파일이 간다'로 이루어졌다. 특히 '서울 해결책방' 운영을 통해 시민들의 힘으로 정책을 만들어내는 토론회를 개최했다.

다. 해외 사례 분석 내용 요약

본 보고서의 3장에서 해외 사례를 분석했다. 정책소통이라고 하면 지방정부가 추진하고 있는 정책을 시민들에게 설명하고 관련된 정보를 시민과 공유하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서 정책이 결정되면 지방정부는 시민들을 위해 이러저러한 정책을 수립하였으며, 이러한 정책이 시행되면 시민들은 어떠한 혜택을 보게 될 것이고, 진행상황이나 결과에 대해 궁금한 내용이 있으면 지방정부의 다양한 인터넷 사이트나 안내 창구를 통해 관련 정보에 접근하도록 하는 것이 일반적인 정책소통이었다고 할 수 있다.

그러나 문제는 이러한 소통을 위한 지방정부의 노력에도 불구하고 시민들은 도대체 시정부가 무슨 일을 하는지도 대부분 모를뿐더러 이러저러한 혜택에 대해서도 특별한 관심이 없으며, 오히려 시정부가 잘못된 일이나 문제점에 대해 더 관심을 보이는 것이 일반적이다. 이러한 현상은 정책소통에 대한 기존의 활동이나 접근에 문제가 있다고 할 수 있으며 보다 혁신적인 전환을 하지 않으면 시정부 차원에서의 수많은 노력이나 재원투자에도 불구하고 결국 시민들로부터 외면당하는 딜레마에 빠지게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 해외사례 분석은 소통차원의 관여, 참여, 협업이라는 가치에 맞추어 관련사례를 살펴보았다.

해외사례 분석의 시사점을 다음 다섯 가지로 정리했다. 첫째로, 결정된 정책이나 정보를 시민들에게 전달하는 일방적인 그리고 대량의 소통채널에만 의존하는 것은 이제 한계를 노정하고 있다는 점이다. 본 장에서 살펴본 영국과 미국의 사례에서도 알 수 있듯이 상기에서 제기한 고민 하에 다양한 소통 관련 정책이나 활동을 하고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉, 시민들이 보다 많이 지방정부의 정책이나 활동에 관심을 가지게 하여야 하고, 나아가 자신들의 지역에 자신들이 필요로 하는 것들이 지방정부의 정책이 되도록 관여하고, 더 나아가 참여하고 다양한 단체나 기업들과 협업하여 보다 효율적인 생산적인 시스템을 만드는 것이 중요하다는 점을 알 수 있다. 따라서 인터넷과 같은 기술적인 매체의 발달에 따른 활용차원을 넘어서 실질적인 관여, 참여, 협업 등과 같은 보다 높은 단계로의 소통을 위한 활동이 정책의 효율성 제고를 위한 진정한 소통이라는 점이 강조되고 있다.

즉 지방정부와 시민과의 관계는 이제 단순한 정보의 제공을 넘어 관여가 이루어지고 나아가 협업하며 참여하는 형태로 발전할 때 비로소 진정한 소통이 이루어진다고 하겠다. 이러한 소통을 통해 정책설정, 집행, 평가 등 모든 단계에 비용이 절감되고 그 효율성이 높아지게 되다. 시민이 관여하는 정도는 1단계 정보의 접근 단계에서 협업단계로 자문의 역할이 증대되고 마지막으로 참여의 단계에 이르게 된다.

둘째로 소통대상에 대한 세밀한 대응이 강조되고 있다. 영국 지방정부의 경우에도 구체적인 대상들을 나열하고 이들의 특성을 분석하며 이에 따른 소통 및 관여도를 높이기 위한 전략들을 마련하고 있다. 기존과 같이 지방정부의 정책을 홍보차원에서 알리거나 단순히 혜택만을 알리는 소통을 하는 경우와는 달리 소통 대상들을 분명히 함으로써 그들의 니즈를 파악하고 시민들 스스로 니즈를 개선하게 하며 나아가 이를 피드백으로 하여 정책의 효율성을 높이는 소통이 전개한다는 점에서 소통대상에 대한 보다 세밀한 분석과 개별적인 대응이 중요하다.

셋째로 훈련된 소통 또는 정책 전문가의 활용을 들 수 있다. 정책의 성공여부는 소통에서 시작하여 소통으로 끝난다고 할 정도로 정책결정 과정의 모든 단계들이 소통차원에서 점검될 필요가 있다. 이를 위해서는 소통 전문가를 양성하고 훈련하며 이들이 현장에서 시민들의 관여와 참여를 이끌어 낼 수 있도록 지속적인 점검을 할 필요가 있

다. 단순히 소통만을 강조하여 시민들이 참여에 만족하는 수준이 아니라 소외된 계층이 없는지, 진정한 참여가 이루어지고 있는지, 나아가 참여차원의 소통에 익숙하지 않은 시민들을 소통으로 장으로 나오게 하는 전문가들의 활동이 매개될 필요가 있다. 따라서 소통의 장에 참여한 시민들과 전문가들이 그들만의 소통의 장이 아닌 보다 많은 또는 소외된 이해관계자를 끊임없이 발굴하고 참여하게 하는 소통논의 또한 병행될 필요가 있다. 미국의 경우에서와 같이 젊은이들의 소통 차원의 참여를 증진하기 위한 노력도 참고할 만하다. 즉 그들이 겪는 참여의 어려움이 뭔지를 색출하고 이를 제거함과 동시에 조직 문화를 혁신적으로 바꾸어 이들이 실질적으로 참여케 하는 노력을 병행하는 것도 이러한 맥락에서 중요하다.

넷째로 참여 및 관여차원의 지원은 물론 이후의 정책집행 시에도 시민들이 소통차원의 참여를 통한 활동이 영향력이 있다는 것을 느낄 수 있도록 적극적인 지원을 할 필요가 있다. 들러리와 같은 느낌을 갖지 않도록 정책형성은 물론 결정과정에서의 참여가 현장에서 실질적으로 이루어질 때 지방정부의 정책에 참여하는 것이 자신이 거주하는 지역 및 공동체의 삶의 질을 향상하는데 얼마나 중요한지를 체득하게 하는 문화를 형성하는데도 크게 일조하기 때문이다.

다섯째로 시민과의 소통을 통한 지방정부와 시민간의 응집력 제고차원의 고민이 항상 전제될 필요가 있다. 진정한 소통인 참여와 관여 그리고 협업이 이루어진다고 하더라도 이 모든 것이 결국 시민과 지방정부간의 응집력, 통합을 위한 목표를 달성하기 위한 것이라는 점이 분명해야 한다. 참여와 협업이 자칫 고비용의 결과를 초래할 수도 있으며 또 다시 참여 피로도가 높아지는 결과를 초래하기도 하고 유지보수에도 상당한 추후 비용이 소요되는 현상이 재연된다면, 소통차원의 참여는 무의미해질 위험성이 있다. 이미 미국이나 영국의 경우에도 이러한 부작용에 대한 우려가 현실화되고 있고 소통에 대한 평가를 항상 병행하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 시민과의 관계의 응집력(cohesion, integration)제고라는 점이 소통차원에서 점검되고 장애요인이 발생하는 경우 이를 해소하는 노력도 병행되어야 한다.

라. 서울시민 서베이 분석 내용 요약

본 보고서의 제4장에서 서울시민 서베이 분석을 실시했는데 주요 내용은 다음 다섯가지다.

첫째, 서울시 정책에 대한 인지 및 평가와 관련해 저소득층, 저연령층 등을 중심으로 서울시 정책에 대한 관심과 인지도를 높이기 위한 홍보 및 소통노력이 요구됨을 알 수 있다.

서울시 정책에 대한 시민의 높은 관심(긍정률 57.8%, 5점척도 평균 3.63)에 비해

서울시 정책에 대한 인지도는 3명 중 1명 정도가 안다고 응답할 정도로 비교적 낮은 편이다(긍정률 32.1%, 3.14). 서울시 정책에 대한 평가 및 만족도도 3명 중 1명 정도가 긍정적으로 평가하고 있다(긍정률 각각 36.2%, 36.5%; 5점척도 평균 각각 3.19, 3.16). 서울시 정책에 대한 관심이 높을수록 인지도가 높고, 인지도가 높을수록 서울시 정책에 대한 평가 및 만족도도 높아지는 경향을 보인다. 따라서 서울시 정책에 대해 시민으로부터 긍정적 평가를 받기 위해서는 우선적으로 서울시 정책에 대한 관심을 높이고, 정책과 관련된 홍보 및 소통이 확대되어야 할 필요성이 제기된다.

집단별로 살펴보면, 서울시 정책에 대한 관심도 및 인지도가 고연령층, 고소득층, 지지정당이 있는 집단의 경우에 높게 나타난다. 서울시 정책에 대해 관심과 정보추구 성향이 낮은 저연령층, 저소득층, 블루칼라 등을 대상으로 서울시 정책 인지도 제고를 위한 홍보 및 소통 노력이 특히 요구된다고 하겠다.

둘째, 정책 의사결정 참여자의 영향 및 활동 평가와 관련해 **서울시장 중심의 정책홍보에서 벗어나 서울시의회, 서울시 공무원이 보다 적극적인 역할을 수행해야 하는 것으로 나타났다.**

서울시 정책 관련 의사결정에서 가장 큰 영향을 미치는 사람으로 서울시장이 67.9%로 거의 대부분을 차지하고, 서울시의회(9.4%)와 서울시 공무원(4.0%), 정부(3.5%)은 낮은 응답률을 보이고 있다. 서울시 정책 의사결정에 미치는 영향력, 그리고 정책 관련 역할수행에서도 서울시장에 비해 서울시의회 및 공무원은 낮은 평가를 받고 있다. 서울시가 서울시민과 정책소통을 원활하고 안정되게 하기 위해서는 정책홍보를 시장에 의존하는 현재 방식에서 탈피하여 서울시의회, 서울시 소속 기관 및 구성원들의 역할이 증대될 필요가 있다.

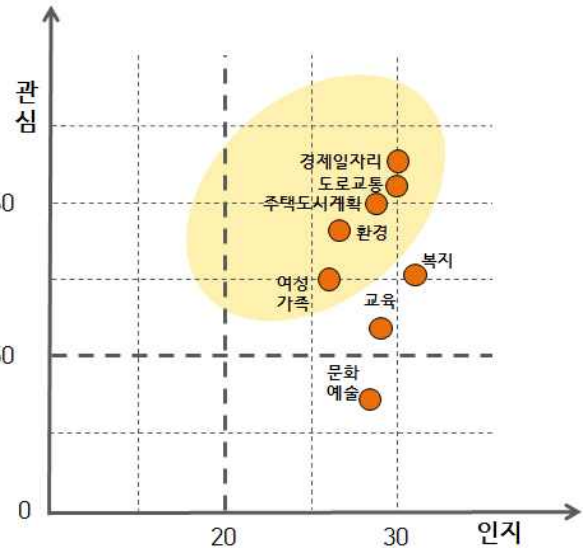
셋째, 주요 정책분야 및 사업에 대한 평가와 관련해 **정책분야별로는 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 인지도 제고에 역점을 두는 것이 바람직하다. 선택 및 집중의 관점에서 주요 정책사업을 선별하여 홍보노력을 기울이는 것이 효율적임을 알 수 있다.**

정책분야별 관심도는 경제/일자리(62.9%), 도로교통(61.0%), 주택/도시계획(60.0%), 환경(58.1%) 등의 순이고, 정책 분야별 인지도는 복지(31.0%), 경제/일자리(30.2%), 도로교통(29.6%), 교육(29.2%) 등 대부분 30% 미만으로 낮은 편이다. 소통 평가에서는 교육(23.3%), 환경(23.3%), 주택/도시계획(24.0%), 도로교통(25.0%), 경제/일자리(25.8%) 등이 특히 낮은 평가를 받았다.

서울시민의 관점에서 관심도는 높으나 인지도는 높지 않고 소통 평가에서도 낮은 평가를 받은 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 정책분야에 중점을 두고 인지도 제고 노력을 기울이는 것이 바람직하다.

여성안심특별시(88.2%), 청년지원정책(80.6%), 서울역 고가프로젝트(80.5%) 등

은 80%가 넘는 높은 이해도를 보이는 반면, 노동존중특별시(55.5%), 서울형기초보장제도(56.7%), 초미세먼지 줄이기(59.3%) 등은 60% 미만의 상대적으로 낮은 이해도를 보이고 있다. 정책 지지도 평가에서는 초미세먼지 줄이기(78.8%), 서울형 국공립어린이집(71.6%), 여성안심특별시(69.8%), 걷는 도시 서울(69.4%) 등에 대한 지지율은 높게 나타난 반면 청년지원정책(38.4%), 서울역고가프로젝트(41.7%), 임대주택 8만호 공급(52.7%) 등은 상대적으로 낮은 지지율을 보이고 있고, 특히 청년지원정책은 상당수(30.1%)의 반대 의견이 있다. 많은 정책 노력을 기울이면서도 비교적 높은 이해도와 지지도를 보이고 있다고 평가할 수 있다. 앞으로 새로운 정책을 많이 제시하기 보다는 시민의 관심과 필요성이 높고 호응을 받을 수 있는 소수의 정책을 중심으로 이해도 제고와 함께 정책 지지도를 높일 수 있도록 선택과 집중의 관점에서 접근하는 것이 정책소통의 효율성을 높일 것으로 기대한다.



넷째, 서울시 정책소통 경로에 대한 인지 및 평가와 관련해 TV 및 소셜미디어를 주매체로, 홈페이지와 옥외광고를 보조매체로 하는 미디어 믹스의 시너지효과를 높이는 것이 바람직하다.

서울시 정책에 대한 주된 인지경로로 절반 가까이가 TV를 제시하였고(48.5%), 다음으로 인터넷/스마트폰이 많이 제시되었다(26.2%). 그밖에 신문(8.7%), 서울시 홈페이지(8.3%), 옥외광고(3.7%)의 순으로 제시되고 있다. TV가 가장 영향력이 크므로 TV방송을 목적으로 하는 퍼블리시티 활동, 그리고 최근 젊은 층을 중심으로 쌍방향 홍보활동의 중심매체로 떠오르고 있는 인터넷/스마트폰을 양대 축으로 서울시 정책소통 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 함께 이번 조사결과에서 드러난 홈페이지 이용 현황을 고려할 때, 시민들이 정책에 대한 보다 자세한 정보를 필요로 할 때 이용하는 매체로서 홈페이지의 내용 및 편리성을 제고해야 한다. 다른 매체에 비해 정보원으로서 역할은 약하게 나타났지만 크리에이티브가 뒷받침된다면 정책홍보 수단으로서 큰 효과를 거둘 수 있다는 점에서 옥외매체의 활용도를 높이기를 제안해 본다.

다섯째, 서울시 정책소통에 대한 개선사항과 관련해 다양한 시민의 요구를 반영하여 실질적인 정책효과를 거두기 위해 일관성 있게 정책을 수행하고, 다양한 소통경로를 통해 알기 쉽게 정책을 소개할 필요가 있다.

서울시 정책에 대한 속성별 평가에서 ‘시민요구 반영’(3.19), ‘이해 용이성’(3.19), ‘알리기 노력’(3.15), ‘신뢰성’(3.18), ‘실질적 효과’(3.13) 등은 비교적 높은 평가를

받고 있다. 하지만 ‘인기영합/포퓰리즘’(3.18), ‘전시성/홍보성’(3.18) 성격이 강하고, 정책의 ‘공평성’(2.98), ‘투명성’(2.99), ‘적시성’(3.01), ‘일관성’(3.01)에 있어서는 부정적 평가가 더 많다. 한편 정책소통 개선과 관련해서는 ‘일관성’(3.92), ‘실질적 정책효과 전체’(3.91), ‘알기 쉽게 소개’(3.86), ‘다양한 소통경로’(3.83), ‘적시성’(3.82), ‘시민의견 반영’(3.75) 등에 대한 요구가 높게 나타났다. 이러한 결과를 종합할 때, 서울시의 정책소통은 시민의 다양한 요구를 적극적으로 반영하되 인기 영합적인 포퓰리즘 성격을 지양하고, 실질적인 정책효과를 거두는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 한편으로 다양한 집단을 대상으로 공평하게, 투명한 과정을 거치도록 하고 필요한 시기에 맞는 정책을 일관성 있게 집행함으로써 지금까지의 정책소통에 있어서 부정적 측면을 해소할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 정책 소개와 관련하여 다양한 매체를 활용하여 적절한 시기에 알기 쉽게 소개하는 노력을 경주해야 할 것이다.

여섯째, 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선사항과 관련해 **서울시의회는 시민의 역할기대 인식에 부응하여 시의원을 중심으로 시민의견의 수렴 및 시정 반영을 통해 정책소통의 핵심주체로 자리 잡아야 한다.**

서울시의회의 주요 기능으로 ‘시민 여론 수렴 및 시정 반영’(26.5%)이 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘예산안 심의 확정과 결산 승인’(22.1%), ‘행정사무(예산집행) 감사와 조사’(16.7%)의 순으로 제시되었다. 서울시의회의 기능 정상화에 관한 질문에서 우선과제로 가장 많이 제시된 것은 ‘시의원의 자질 강화’(45.4%)이고, 다음으로 ‘여론 수렴 및 시민과의 소통 강화’(23.5%)가 제시되고 있다. 그리고 서울시의회의 정책소통 관련 문제점 및 개선방안에 대해 질문한 결과, ‘시민의견 수렴/소통 강화’(12.7%)가 가장 많이 제시되고, 다음으로 ‘시의원 자질 검증 강화’(9.5%), ‘시민의 위한 정책’(7.9%)의 순으로 많이 제시되었다. 이상의 조사결과를 살펴보면 서울시 의회의 핵심기능이 시민의견을 수렴하여 시정에 반영하는 정책소통이고, 이를 위해서는 시의원이 자질 향상과 더불어 정책소통을 잘해야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

마. 서울시 정책소통 전문가 인터뷰 분석 내용 요약

본 보고서의 5장에서 서울시 정책소통 전문가 인터뷰를 분석했는데, 주요 내용을 다음 네 가지로 정리했다.

첫째, 서울시 정책소통을 위한 제도: 협치협의회와 정책박람회와 관련해 **서울시의회는 서울시와 시민과의 소통 확대를 위해 협치협의회와 정책박람회의 기획과 추진, 평가 등에 이르기까지 전 과정에서 적극적으로 참여해야 한다.**

서울시는 박원순 시장의 시정 철학을 반영하여 시민이 적극 참여할 수 있는 정책 개발 및 실행을 위한 제도를 운영 중이다. 2012년 이후 5회째 실시되고 있는 정책박람회와 2016년 10월 발족한 서울협치협의회이다. 협치협의회는 시민을 중심으로 서울

시의회, 자치구, 중앙정부와 협치로 서울 정책을 발굴하고 조정하는 역할을 수행하는 것을 목표로 한다. 시민들은 민관협치를 복돋는 디딤돌로 “다양한 시민 주체 등장과 열린 행정 도입” 의견을, 민관협치의 걸림돌로는 “협치에 대한 공무원과 시민의 경험 부족”을 꼽았다.

매년 개최되는 정책박람회는 서울시민, 서울시장, 서울시 직원, 시민단체 등이 참여하여 서울시청 광장과 서울시 곳곳에서 시민들이 직접 참여하여 정책 제안을 하게 된다. 제안 정책 아이디어는 대부분 시민들이 생활 속에서 느끼는 불편한 점이나 사회적 약자를 배려하는 내용이다. 제5회 정책박람회에서도 처음 선보인 서울 해결책방은 시민들의 힘으로 정책을 만들어내는 토론회의 형식으로 이루어졌다. 따라서 협치협의회와 정책박람회의 성공적 운영을 위해서는 행사의 기획과 추진, 평가 등에 이르기까지 전 과정에서 서울시의회의 적극적인 참여가 필요하다.

둘째, 서울시-서울시의회의 정책소통과 관련해 서울시공무원은 정책 심의와 의결, 감사 차원에서 서울시의원에 대해 정책소통 만족도가 낮았으므로 이를 보완하기 위해 소관분야별로 포럼을 정기적으로 운영하여 일상적인 대화와 토론 기회를 확보할 필요가 있다.

정책 개념, 지방자치제도의 역할 인식에 따라 정책소통 여부의 평가를 다르게 나타냈다. 즉, 지역민을 위한 생활밀착형 민원 해결을 위해 담당 시공무원을 만나거나 소관 상임위의 정책에 관한 질문을 위해 담당 부서의 시공무원에게 자료를 요청하거나 설명을 요구하는 행위로 보는 경우에는 정책소통 측면에서 만족스러워했다.

반면 민원과 시정책을 완전히 구별하는 경우, 정책소통에 대해 부정적인 평가가 나타났다. 시공무원들은 주로 특정 정책에 대해 심의, 의결, 감사를 위해 시의회의원을 만나 설득 하는 면에 있어서 정책소통이 필요하다고 보았다. 따라서 서울시의회는 이를 보완하기 위해 소관분야별로 포럼을 정기적으로 운영하여 일상적인 대화와 토론 기회를 확보할 필요가 있다.

셋째, 민관 협치를 위한 정책소통 개선방안과 관련해 서울시 민관 협치의 주체를 ‘공무원과 시민’으로 국한시키지 않고, 정책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요하다.

시의원들은 의원의 자질문제와 정책 개발 등에 대한 열정의 문제가 정책소통에서 중요하다고 파악했으며 시공무원과의 정책소통 측면에서 정책 전문가 영입을 목적으로 시행하고 있는 개방형 공무원에 대해서 회의적인 평가를 한다. 정책소통의 걸림돌은 정치적인 당론이나 선거를 의식한 민원성 제안에 치우쳐서 예산 심의를 하는 등 선거구의 지역민의 요구나 당론에 따라 정책 결정을 하는 경우를 들었다.

정치적 입장이 다를 때조차 정책소통이란 다름 아닌 사람간의 관계 조율이다. 시의원과 시공무원, 시민과의 정책 토론에서도 커뮤니케이션이 중요하다. 간혹 정책 홍보 시 언론플레이로 오해를 사는 등 시의원과 시공무원 사이의 긴장관계에 놓일 수 있지만

충분한 시간과 대화를 통해서 해결했다. 현재 시정책소통은 탑다운(top-down) 형식의 정책 홍보가 주를 이루는 가운데 정책소통의 추진이 주로 시장 중심으로 이루어지고 있다. 정책 개발과 정책소통을 위한 시민 참여가 장려되고 있지만 시의회의 역할은 정책의 실행 및 예산집행을 위해 의견 조율을 하는 데 그치고 있다.

박원순 시장의 시정철학(“시민이 시장이다”)에서 엿볼 수 있듯이, 정책발굴의 주체를 시민으로 삼고자 하는 경향을 보인다. 당면한 문제의 당사자와 해결자가 함께 의견을 나누면서 해결지점을 찾아보는 프로세스인 정책에 대한 시민들의 의욕과 기대는 크지만 예산 확보, 실행의 추진이 힘들 수 있다. 민관 협치의 주체를 ‘공무원과 시민’으로 국한시키지 않고, 정책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요하다.

넷째, 서울시의회의 정책소통 평가 및 개선 사항과 관련해 **서울시의원의 의정활동을 확대하고, 이에 대한 적극적인 홍보를 통해 시민의 시의회에 대한 인식과 평가 수준을 높일 경우 시의회의 역할 강화를 기대할 수 있다.**

서울시의회의 정책소통 개선을 위해 시의원의 시정활동을 지원할 인적 물적 제도가 필요한데, 구체적으로 개별 의원의 정책 보좌관제 도입을 검토할 필요가 있다. 시의원의 활동은 대부분 시공무원과의 협조를 통해 이루어진다. 따라서 업무 협조 상대인 공무원이 서울시의회의 역할에 대한 중요성을 인식하고, 서울시의원과의 협치 행정을 제도화하는 것이 바람직하다. 또한 서울시 공무원의 잦은 자리이동으로 업무의 전문성 확보가 어렵다는 점을 감안하여 시의원의 전문성을 강화하여 대응하는 것이 행정의 질 제고 차원에서 요구된다. 그럴 경우 지금까지 주로 생활불편형의 아이디어 수준의 정책 개발에서 나아가 예산절감을 위한 정책 조정이나 보다 거시적인 정책 개발을 기대할 수 있다. 정책박람회와 관련해 시민의 대표로서 서울시의원들이 적극 참여할 필요가 있다. 요컨대 서울시의원의 의정활동을 확대하고, 이에 대한 적극적인 홍보를 통해 시민의 시의회에 대한 인식과 평가 수준을 높일 경우 시의회의 역할 강화로 이어질 것이다.

서울시에는 현재 166개의 법정위원회가 구성, 활동 중이지만 매우 형식적으로 운영되기도 하고 전문가 위주여서 일반시민의 참여가 제도적으로 막혀있거나 제한적이다. 시의원도 참여하고 있는 각종 위원회의 대대적인 실태조사와 획기적인 개선이 필요하다. 민선 5기 협치시정의 핵심적인 정책 수단으로 각종 센터(마을공동체종합지원센터, 청년허브센터, 인생이모작지원센터, NPO지원센터, 혁신지원센터 등)등은 민간위탁의 방식으로 시행정에 참여해 오고 있다. 이러한 중간지원조직은 행정의 ‘시민 친화적 전환’을 돕기보다 ‘관행 친화적 적응’을 하고 있다고 평가된다. 민간위탁 집행 예산이 2조원에 달하다 보니 시의회와 행정부서의 엄격한 관리 하에 놓여 있기 때문이다. 시의회는 민간위탁조직의 증가를 행정 조직의 확대로 파악하는 대신 지역사회 시민생태계의 성장으로 파악하여 지원 방안을 모색하는데 적극 나설 필요가 있다.

강점(Strength)	약점(Weakness)
<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시장의 정책 주도, 시민의 이해도 제고, 협치(governance) 서울 추진단 운영, 정책 박물관, 마을 공동체 등 시민 중심 유도 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시민생활 밀착형 정책 개발과 추진 지원, 예산 절감, 정책 협치로 시민 참여와 만족도 제고 	<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - '민'의 대표성이 문제되는 가운데 여전히 관주도적인 정책 소통, 법정 위원회 중 상당수 유명무실하거나 관행적 운영 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시의원의 전문성 부족, 정책 연구와 개발 지원 시스템 부재로 생활 정책에 국한
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - 참여와 협력의 거버넌스 패러다임 전개, 공공과 민간의 수평적 협력 지향, 정책 과정 투명성 확대 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시민 대표로 협치에 기여, 시의원의 전문성 제고 통해 정책 제안과 실행 역량 강화 	<p><서울시></p> <ul style="list-style-type: none"> - 관주도 탈피 지연, 시장 교체 시 정책 단절 우려, 시민의 정책 참여 부족 <p><서울시의회></p> <ul style="list-style-type: none"> - 시의원의 자율성과 정당, 주민의 압력 사이의 갈등 상존, 민의 대표로서 정책 개발을 위한 시의회 역할에 대한 인식 부족

〈표 6-1〉 서울시의회와 서울시 정책소통의 SWOT 분석

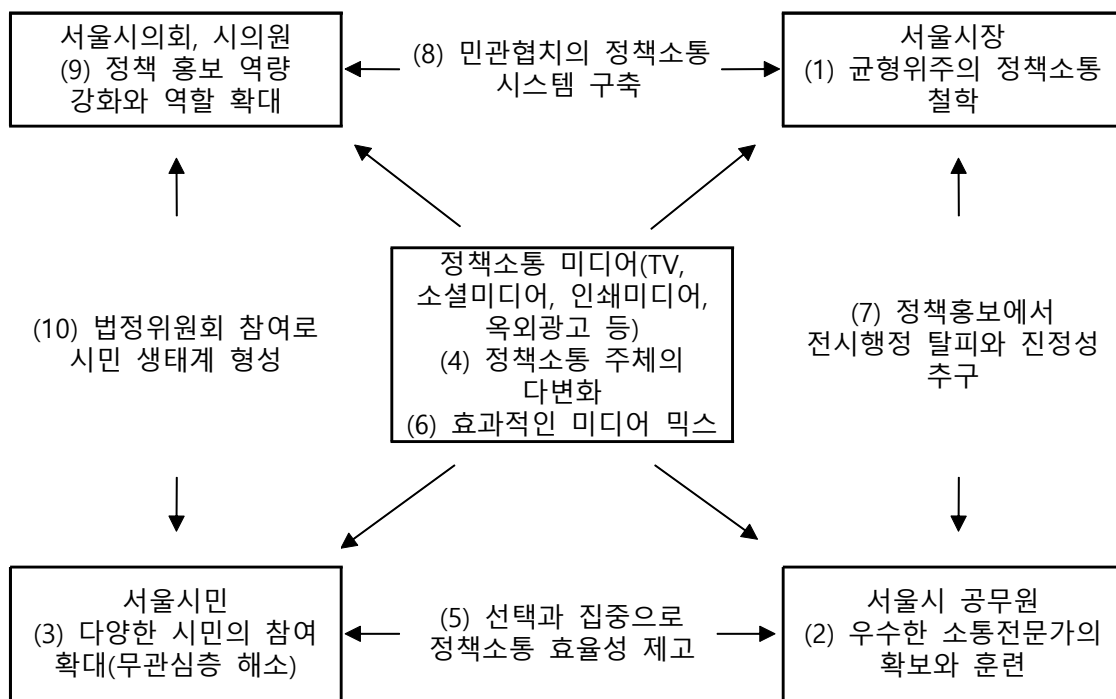
2. 서울시 정책소통 활성화를 위한 제안

가. 10대 과제 제안

지금까지 서울시 정책소통에 관한 연구 결과를 비롯해 해외 사례 분석, 시민 서베이와 전문가 심층인터뷰 분석을 종합하여 서울시 정책소통 활성화 방안을 다음 10개 사항으로 제시할 수 있다.

첫째, 정책소통의 이론과 실제에 관해 살펴본 결과 '균형 위주' 정책소통 철학의 확립이 요구된다. 정책소통은 정책 수립과 집행과정에 대해 알리고 동의와 행동을 이끌어내는 전반적인 활동이다. 균형 있는 정책소통이 효과적인 정책소통인데, 균형 소통의 조건으로는 개인적, 조직적, 환경적 요인의 충족을 들 수 있다. 균형 있는 정책소통의 사례로는 참여 정부의 정책소통이 있는데, 개방성, 정당한 대응, 국민들의 참여가 이루어졌다. 우리나라 정책소통의 일반적인 문제점으로는 과학적 조사와 이해 부족, 사

전 예방 부족과 때늦은 사후 대응, 일관성 결여, 대인 소통 부족, 균형 소통 실패, 소극적이고 수동적인 언론관계, 쟁점 및 위기관리 부족을 들 수 있다. 정책소통 관련 연구로는 문제점의 파악과 평가 기준 마련, SNS의 활용, 지방 의회의 정책소통, 소통정책 행사, 지방 정부의 정책소통 실태에 관한 연구들이 있었다. 서울시의회의 정책소통 평가는 의정활동과 운영에 대한 부정적인 평가가 있었으며, 서울시의 정책소통은 서울 협치협의회, 정책토론회와 정책박람회를 통해 이루어지고 있다. 이와 관련하여 소통전략(communication strategy)보고서의 마련이 필요하고 주요내용으로 소통대상 분석은 물론 시장, 시의회, 내부직원의 소통역할 및 점검리스트(toolkit 등), 평가방법 등이 포함될 필요가 있다.



〈그림 6-1〉 서울시 정책소통 시스템 구축 방향

둘째, 우수한 소통 전문가의 확보와 양성을 통해 시민의 정책소통에 대한 참여를 확대하고, 효과적인 소통 시스템을 구축해야 한다. 훈련된 소통 전문가는 화려한 대규모 소통 행사가 아니라 시민이 정책 논의에 참여하도록 지원하여 정책 만족도를 높이는 데 기여하기 때문이다. 현재의 소통 전략은 주로 연도별 업무계획의 한 부분에 불과하여 서울시 전체의 정책이나 활동을 포괄한 체계적 소통이 어렵다. 따라서 소통전략보고서를 별도로 작성, 공유하기 위해 다양한 소통 행사의 나열이 아니라 대상에 대한 명확한 구분과 세부적인 분석이 이루어지고 구체적인 목적과 목표 달성을 위한 대상별 소통 전략이 요구된다. 즉 새로운 소통 활동을 발굴하기 보다는 기존 소통 활동의 진정성을 높여야 한다.

셋째, 시민의 정책 참여 확대가 소통 만족도를 높인다. 특히 새로이 이주해온 사람들, 젊은 사람들, 시간이 내기 어려운 직장인들 또는 참여 자체에 매력을 느끼지 못하는 시민에 대한 참여 동기를 제공해야 한다. 영국과 미국의 도시 소통에서 다양한 참여를 유도하는 소통 활동에도 불구하고 더 많은 참여가 소통의 관건으로 지적된다. 구체적으로 정책 무관심층을 중심타겟으로 한 정책홍보 및 소통노력 강화가 요구된다. 서울시 정책에 대한 관심도 및 인지도는 집단별로 차이를 보이고 있다. 고연령층, 고소득층, 지지정당이 있는 집단의 경우에 높게 나타나고, 반면 저연령층, 저소득층, 블루칼라, 지지정당이 없는 집단의 경우에 낮게 나타난다. 서울시 정책에 대한 관심이 높을수록 인지도가 높고, 인지도가 높을수록 서울시 정책에 대한 평가 및 만족도도 높아지는 경향을 보인다는 점에서 서울시 정책에 대한 관심도 및 인지도가 낮은 저소득층, 저연령층, 블루칼라 등의 집단을 주 타겟으로 하여 정책홍보 및 소통 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 젊은 층의 참여 확대를 위해 젊은 층에 대한 정책소통 과정에 참여 시 장애요인이 무엇이며, 기본 참여층과의 융화를 위한 전략마련 또한 시급해 보인다.

이번 조사에서 나타난 저연령층, 저소득층, 블루칼라 등의 정책 무관심층은 사실 정책적 지원이 가장 필요한 집단이라 할 수 있다. 일자리를 구하지 못하거나 일자리를 갖고 있더라도 불안정하고, 소득수준이 낮아 경제적 빈곤으로 어려움을 겪고 있기 때문이다. 따라서 이들 집단을 대상으로 서울시 정책에 대한 관심을 높이고 정책에 대한 공감대를 형성하기 위해서는 우선적으로 서울시 정책에 대해 무관심한 이유를 밝힐 필요가 있다. 서울시가 이들 집단의 요구에 부응하는 정책을 그동안 제시하지 않아 기대할 것이 없다고 생각하는지, 설령 정책이 있었다 하더라도 실질적인 효과를 거두기 어려운 전시행정 차원의 홍보에 그쳤기 때문에 마음의 문을 닫았는지, 또는 바쁜 일상생활로 인해 서울시의 정책홍보를 위한 커뮤니케이션 수단 및 소구방법이 파고들 여지가 없었던 것은 아닌지 등을 파악해야 할 것이다. 그리고 이러한 분석에 기초해 집단별 맞춤형 정책의 개발, 정책의 일관성/실체성/신뢰성 확보, 효과적인 메시지 및 소통수단 활용 등을 통해 정책에 대한 관심을 높여 나가야 할 것이다.

넷째, 서울시장 중심에서 벗어나 정책소통 주체의 다변화가 필요하다. 서울시 정책 관련 의사결정에서 서울시장이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 인식되고 있고 (67.9%), 서울시의회(9.4%)와 서울시 공무원(4.0%), 정부(3.5%) 등은 부각되지 못하고 있다. 또한 정책 관련 역할수행에서도 서울시장은 비교적 높게 평가되는 반면 서울시의회 및 공무원은 낮은 평가를 받고 있다. 서울시의 정책소통이 안정되고 일관성 있게 이루어지기 위해서는 시장 중심으로 이루어지는 현재 방식에서 탈피하여 서울시 소속 기관 및 구성원, 서울시의회 및 시의원들의 역할이 증대될 필요가 있다. 이를 위해 정책에 대한 여론 수렴, 정책 결정 및 집행 과정, 정책 결과의 평가 및 피드백 등 제반 과정에서 제도적 절차 및 공적 기관/조직이 참여하는 형태를 갖추도록 하는

것이 필요하다.

특히 서울시의회는 시민들에 의해 주요 기능이 ‘시민 여론 수렴 및 시정 반영’(26.5%)으로 인식되고, 정책소통 관련 개선사항으로 ‘시민의견 수렴/소통 강화’(12.7%)가 가장 많이 제시되고 있다. 이러한 시민의 역할기대 인식에 부응하여 서울시의회는 시의원을 중심으로 시민의견의 수렴 및 시정 반영을 통해 정책소통의 핵심 주체로 자리 잡아야 할 것이다. 또한 정책의 감시 및 견제자로서 서울시 정책소통의 문제점으로 지적되고 있는 정책의 일관성 확보, 시장홍보 및 전시행정 탈피, 포퓰리즘 성격의 배제 등을 통해 실질적 정책효과를 담보하는 데 많은 노력을 기울임으로써 정책주체로서의 존재감을 살리도록 해야 할 것이다.

다섯째, 선택과 집중의 원칙에 따른 정책소통의 효율성 제고가 시급하다. 서울시의 정책소통 노력은 너무 다양한 분야 및 사업에서 전개되고 있다. 따라서 서울시민의 관심도는 높으나 인지도는 높지 않은 경제/일자리, 도로교통, 주택/도시계획, 환경, 여성가족 등의 정책분야에 중점을 두는 것이 효율적이다. 또한 정책사업과 관련해서 노동존중특별시, 서울형기초보장제도, 초미세먼지 줄이기 등은 상대적으로 낮은 이해도를 보이고, 청년지원정책, 서울역 고가프로젝트, 임대주택 8만호 공급 등은 상대적으로 낮은 지지율을 보이고 있다. 앞으로 새로운 정책을 많이 제시하기 보다는 소수의 핵심 정책을 중심으로 정책소통의 효율성을 높이는 것이 바람직하다.

중점 정책을 선택하고 추진하기에 앞서 반드시 사전조사를 통해 여론의 향배를 파악해야 한다. 오세훈 시장이 무상급식을 반대하며 시민투표에 정치적 명운을 내걸은 것은 자신의 생각을 시민들이 공감할 것이라는 자의적 판단에 따른 것이었다. 사전에 여론조사를 실시하여 무상급식에 대한 시민의 의견을 파악했다면 결코 그러한 정치적 판단을 하지 않았을 것이라고 생각한다. 얼마 전 박원순 시장이 내놓은 청년수당 지급 등 청년지원정책도 대다수 시민의 긍정적 반응을 이끌어내지 못하고 있다. 이번 조사에서 이 정책에 대한 지지율은 정책 수혜자인 20대에서 절반 이상(53.1%)의 지지율이 나왔으나 반대자도 18.5%가 나왔고, 50대 이상에서는 반대하는 경우가 44.9%로 지지율(28.0%)을 크게 앞서고 있다. 청년실업에 대한 지원이 필요함은 우리 모두가 공감하는 바이지만 구체적인 정책 대안의 선정에 있어서는 여론조사를 반영하는 등 보다 신중한 접근이 요구되는 것이다.

여섯째, 정책소통을 위한 효과적인 미디어 믹스 전략을 전개해야 한다. 서울시 정책에 대한 주된 인지경로로 TV가 절반 가까이 제시되고(48.5%), 다음으로 인터넷/스마트폰이 많이 제시되고 있다(26.2%). TV가 가장 영향력이 크므로 TV방송을 중심으로 하는 퍼블리시티 활동, 그리고 최근 젊은 층을 타겟으로 인터넷/스마트폰을 활용한 쌍방향 소통 노력을 기울이는 미디어 믹스가 적절하다고 본다. 이와 함께 보조매체로서 홈페이지와 옥외광고의 활용에 주목할 필요가 있다. 시민들이 정책에 대한 보다 자세한 정보를 필요로 할 때 이용하는 매체로서 홈페이지의 내용 및 편리성을 제고해

야 한다. 또한 옥외매체는 크리에이티브를 통해 화제성을 높임으로써 정책홍보 수단으로서 효과를 높일 수 있도록 활용도를 높여야 한다.

현재 서울시는 시민들과의 정책소통 활성화를 위해 ‘정보소통광장’과 같이 독립적인 홈페이지 구축 및 블로그, 페이스북 등 소셜미디어 운영을 통해 시민참여 및 정보공개에 노력을 기울이고 있다. 그러나 이러한 정책소통 노력이 얼마나 효과가 있는지 점검하고 새로운 접근방식의 도입을 고민할 필요가 있다. 이와 관련하여 부산경찰청이 최근 새롭게 시도한 미디어의 활용에 주목할 필요가 있다. 부산시경찰청은 재미와 감동을 가미한 스토리텔링을 통해 폭발적인 인기를 끌면서 부산시경찰청에 대한 이미지를 끌어올리는데 성공을 거두었고, 한편으로 광고천재로 불리는 이제석을 활용한 옥외광고물 잇따라 선보임으로써 사람들의 주목을 끌었다.



〈그림 6-2〉부산경찰청 옥외홍보물

일곱째, 전시행정 차원의 보이기 위한 정책소통을 지양하고, 진정성 있는 소통을 추구해야 한다. 서울시의 정책소통은 전반적으로 긍정적 평가를 받고 있지만 전시행정 성격이 강하다는 부정적 측면을 지니고 있다. 따라서 시민의 다양한 요구를 적극적으로 반영하되 인기 영합적인 포퓰리즘 성격을 지양하고, 실질적인 정책효과를 거두는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 한편으로 다양한 집단을 대상으로 공평하게, 투명한 과정을 거치도록 하고 필요한 시기에 맞는 정책을 일관성 있게 집행함으로써 지금까지의 정책소통에 있어서 부정적 측면을 해소할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 정책 소개

와 관련하여 시민들이 알기 쉽게 소개하는 노력을 경주해야 할 것이다.

여덟째, 민관협치의 정책소통 시스템을 정착해야 한다. 현재 시정책소통은 탑다운(top-down) 형식의 정책 홍보가 주를 이루는 가운데 협치협의회의 활동, 정책박람회 개최 등 정책소통을 위해 시민 참여를 크게 장려하는 제도가 마련되어 운영 중이다. 그러나 시민들의 정책 제안은 큰 그림 속에서 이루어지기보다 생활 속에서의 아이디어 수준이며 특정 기간 동안 오프라인의 현장 참여가 가능한 일부 시민의 참여라는 점에서 한계를 보인다. 또한 당면한 문제의 당사자와 해결자가 함께 의견을 나누면서 해결 지점을 찾아보는 프로세스인 청책에 대한 시민들의 의욕과 기대는 클 수 있지만, 시스템으로 정착하지 못한다면 현 시정부 이후 제도 실행의 연속성, 현실적인 예산 확보, 정책 추진 등이 어려워질 수 있다.

아홉째, 서울시 각종 법정위원회의 내실화, 보완을 통해 실질적인 정책소통 기능을 강화해야 한다. 서울시에는 현재 166개의 법정위원회가 구성, 활동 중이지만 매우 형식적으로 운영되기도 하고 전문가 위주여서 일반시민의 참여가 제도적으로 막혀있거나 제한적이다. 시의원도 참여하고 있는 각종 위원회의 대대적인 실태조사와 획기적인 개선이 필요하다. 또한 민선 5기 협치시정의 핵심적인 정책 수단으로 각종 센터(마을공동체종합지원센터, 청년허브센터, 인생이모작지원센터, NPO지원센터, 혁신지원센터 등)등은 민간위탁의 방식으로 시행정에 참여해 오고 있다. 이러한 중간지원조직은 행정의 '시민 친화적 전환'을 돕기보다 '관행 친화적 적응'을 하고 있다고 평가된다. 민간위탁 집행 예산이 2조 원에 달하다 보니 시의회와 행정부서의 엄격한 관리 하에 놓여 있기 때문이다. 행정 현장에서 시민의 참여와 역할이 늘어나고 있음에 주목하여, 시의회는 이러한 민간위탁조직이 행정 조직으로 전락하지 않고, 지역사회 시민생태계의 일부로 성장하도록 지원해야 한다.

구분	제안 내용	기대 효과	도출근거
1	'균형 위주' 정책소통 철학의 확립	사전 예방과 위기관리 가능성 제고	소통 연구 검토
2	우수한 소통 전문가의 확보와 훈련	사업 목적과 목표 달성 위한 소통 전략 운용	해외 사례 분석
3	무관심집단을 포함한 다양한 시민의 정책 참여 확대	정책 관심이 높아야 인지도, 만족도 올라감, 저소득/저연령/블루칼라 소통 확대로 만족도 제고 예상	해외사례 및 서베이 분석
4	정책소통 주체의 다변화	시장 중심 탈피해야 여론 수렴의 다양성 제고	서베이 및 전문가 분석
5	선택과 집중으로 정책소통 효율성	관심은 많지만, 잘 모르는 사업 중심으로 추	서베이

	제고	진할 때 이해와 참여 확대	분석
6	효과적인 미디어 믹스 전략 전개	전통적 미디어인 TV, 청년 친화적인 소셜미디어, 참신한 내용의 옥외광고 등으로 전달 효과 극대화	서베이 분석
7	전시행정 탈피하고 진정성 있는 소통 추구	포퓰리즘 지양하고 공평하고 투명한 정책 홍보로 부정적 평가 감소	서베이 및 전문가 분석
8	서울시 민관협치의 정책소통 시스템 정착을 위해 특히 '민'의 대표성 및 시스템 기반 마련 필요	사업 담당자와 이해관계자의 의견 수렴으로 문제 해결 가능성 제고 대표로서의 '민'을 시스템적으로 뒷받침함으로써 시장이 바뀌어도 민관협치가 계속될 수 있음	전문가 분석
9	166개 서울시법정위원회를 시민 생태계의 일부로 인식하고 실질적 기여를 하도록 운영 점검 필요	법정위원회의 행정조직화 방지 및 시민의 능동성 제고 가능	전문가 분석
10	서울시의회와 시의원의 정책소통 역할 확대 정책소통을 위한 시의원의 전문성 및 커뮤니케이션 자질은 대시민 의정활동 홍보 지원, 정책 보좌관제도 등 지원책을 필요로 함	시의원 역할 확대로 정책소통에서 시민 대표성 강화	전문가 분석

〈표 6-2〉 서울시 정책소통 활성화를 위한 10대 방안

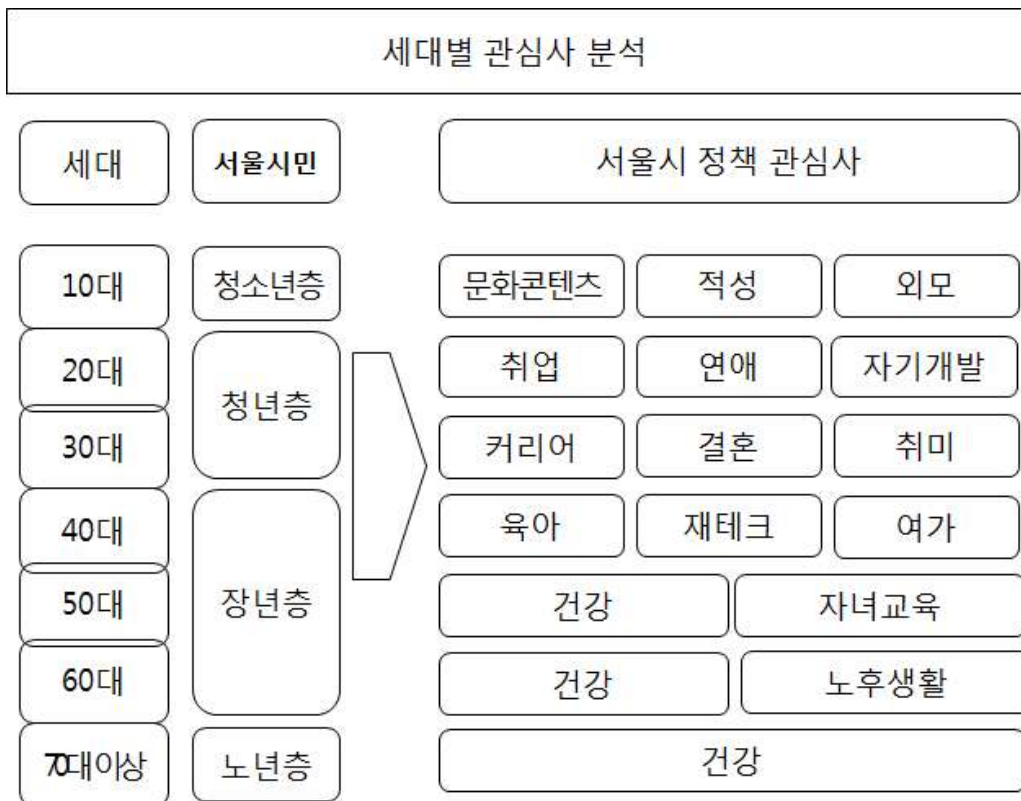
열째, 서울시와 시장 중심의 민관협치 정책소통 패러다임을 서울시의회와 시의원 중심으로 전환하고, 시의회의 역할 비중을 늘려야 한다. 정책소통의 추진이 주로 시행정부, 특히 시장 중심으로 이루어지고 있다. 지방자치제도 속에서 시민의 공식 대표기구인 시의회의 역할은 정책의 실행 및 예산집행을 위해 의견 조율을 하는 데 그치고 있다. 서울시의회에 대한 낮은 역할 인식은 민관 협치(거버넌스)에 걸림돌이 될 수 있다. 협치의 주체를 '행정과 시민'으로 국한시키지 않고, 정책의 과정에서 시민의 대표자로서 시의회의 적극적인 개입이 필요하다. 이를 위해 공정성, 열정 등 서울시의원의 자질과 역량을 높이고 시의원의 의정활동을 지원, 홍보할 인적·물적 제도가 필요하다. 시민들의 시의회 및 시의원에 대한 낮은 인식으로 시의회의 역할이 강화되지 못하고 있다. 시의원들은 정치적인 당론이나 선거를 의식한 민원성 제안에 치우쳐서 예산 심의를 하는 등 선거구의 지역민의 요구나 당론에 따른 정책 결정을 하지 말아야 한다. 정치적 입장이 다를 때조차 정책소통이란 다름 아닌 사람간의 관계 조율이다. 시의원 과 시공무원, 시민과의 정책 토론에서도 커뮤니케이션이 중요하다. 간혹 정책 홍보 시

언론플레이로 오해를 사는 등 시의원과 시공무원 사이의 긴장관계에 놓일 수 있지만 충분한 시간과 대화를 통해서 해결했다.

나. 서울시 정책소통 연구 함의

위 10대 서울시 정책소통 평가 및 개선 방안 제시에 나타난 핵심 키워드는 정책 소통을 위한 서울시와 서울 시의회의 정책소통 운영을 위한 철학 확립을 바탕으로 1차적으로 정책소통 전문가, 즉 인재 등용과 운용이다. 더불어 서울시민을 공중(public)으로 인식하고 시민을 활성공중, 참여공중, 무관심공중, 소외공중으로 나누어 서울시 참여 공중으로 세밀하게 관리 하는 것이 필요하다.

이를 위해 집단별 정책 소통 주체의 다변화가 필요하다. 서울시 정책 소통에서 세대별로 고르게 분포되어 있어 각 세대의 관심사에 대한 고려의 필요성을 제시할 수 있다.



〈그림 6-3〉 세대별 관심사 분석

이를 위해 서울시 정책 선택과 집중으로 정책소통 효율성 제고하기 위하여 세대별 정책별 효과적인 미디어 믹스 전략 전개와 진정성 있는 소통 추구를 통하여, 서울시 민·

관협치의 정책소통 시스템 정착 제시 가 필요하다고 연구 함의를 제시할 수 있다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 나미수. 미디어 수용자 연구하기 「미디어 문화연구의 질적 방법론」. 한국언론정보학회 역. 서울: 컬처북, 263~300, 2013
- 문화체육관광부, 「성공하는 정책, 소통하는 리더」, 문화체육관광부 홍보지원국, 2010
- 박성호, 「홍보학개론」, 서울 : 한울, 2008
- 신호창, 이두원, 조성은. 정책PR, 커뮤니케이션북스. 2011
- 허영, 「헌법」, 서울 : 박영사, 2008
- Mason, J. *Qualitative Researching*. 「질적 연구 방법론」. 서울: 나남. 1996(김두섭 역(1999))

■ 연구논문

- 강정석, 이재호, 최호진. 「정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations 시스템 구축」, 한국행정연구원 연구보고서. 2010
- 경기개발연구원, 「경기도의회 전략적 홍보활동 구축을 위한 미디어 보도 분석 연구」. 2009
- 권영주. 「지방의회 의정활동의 시계열적 평가: 서울시의회(제3대~ 제6대)를 중심으로」. 한국지방자치학회보, 21(3), 5~32. 2009
- 김민경, 조수영. 「정부기관의 SNS 활용 및 수용자 반응 분석 : 청와대와 17부 페이스북을 중심으로」, 홍보학연구, 19권 3호, pp.1-37. 2015
- 김배원, 「주민의 알 권리와 정보공개제도」, 자치연구, 제2권 제1호, 1992
- 김정현. 「주민소통을 위한 자치행정 PR시스템 모색에 관한 연구 - 지방정부와 주민간의 PR관계성분석을 중심으로」, 지방정부연구 17(1) 159-179, 2013
- 김정현. 「SNS의 활용이 지방정부 PR에 미친 영향분석 - 대구시의 SNS 이용실태를 중심으로」, 한국사회와 행정연구 26(2), 2015.08, 53-76. 2015
- 김찬동, 김정욱. 「서울시 정책홍보의 효과성 제고방안」. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1- 242. 2011
- 김희연. 「국내외 공공-민간 온라인 소통 활성화 현황 및 시사점: 영국 Power of

- Information Taskforce Report를 중심으로」. 정보통신정책, 21(10), 29-47, 2009
- 박종렬, 조영기. 「언론의 지방의회 보도 프레임 분석을 통한 의정PR 연구 : 서울시 의회를 중심으로」, 14권 3호, pp.261-289. 2010
- 송건섭. 「통합된 지방정부의 성과평가모델과 소통시스템 구축」. 한국조직학회보, 10(3), 31- 63. 2013
- 송건섭. 「지방정부 통합의 소통모형 개발과 확산 방향」. 한국지방자치연구, 17(1), 131-154. 2015
- 신원득, 이희복, 신명희, 김경은. 「경기도의회 전략적 홍보활동 구축을 위한 미디어 보도 분석 연구」. 위탁연구, 경기연구원, 3-8. 2009
- 신원득, 「지방의회 법령구조 연구」, 경기개발연구원 연구보고서, 2008
- 신인섭, 이명천, 김찬석, 「홍보라는 낱말에 대한 고찰」, 한국홍보학회 학술대회논문집, 2007
- 심익섭. 「중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구」. 사회과학연구, 16(2), 5-32, 2010
- 유창복. 「협치, 지속가능한 혁신을 위하여」, “협치, 지속가능한 혁신을 위하여”. 협치서울추진단. 서울특별시. 3-38. 2015.
- 유호종, 「소셜미디어를 이용한 웹 홍보전략에 관한 연구」, e-비즈니스 연구, 제1권 제5호, 2010
- 이규환. 「지방정부 신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations 강화 방안」, 지방행정, 61(703), 6-7, 2012
- 이만수, 「공공도서관의 홍보전략에 관한 연구」, 한국도서관정보학회지, 제38권 제1호, 2007
- 이영희, 이영균. 「지방의회의 의정활동 평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로」. 한국정책과학학회보, 14(2), 179~209. 2010
- 이일우, 이철한. 「정책홍보 커뮤니케이션 효과 구조 및 모형 분석」, 사회과학연구 22(1), 2015.03, 174-194. 2015
- 이충열, 「서울시의회 정책홍보전략 연구: 통합적 마케팅 커뮤니케이션(IMC) 전략을 중심으로」, 서울대학교 석사학위논문, 2010
- 이희복, 신명희. 「지방의회 홍보활동과 미디어 보도 분석 : 경기도의회를 중심으로」, 홍보학연구, 14권 4호, pp.78-101. 2010
- 정병순, 김다경, 김영은, 이홍택. 「협치, 지속가능한 혁신을 위하여」, “서울형 거버넌스 모델 구축방안”. 협치서울추진단. 서울특별시. 2015.
- 조은희, 조성겸. 「정책소통 만족도 척도개발과 타당성 검증」. 언론과학연구, 14(4),

264-294, 2014

한국정보사회진흥원, 「소셜네트워크와 공공서비스」, CIO Report, 12권, 2009

한국정보화진흥원, 「소셜미디어의 확산과 법제도적 시사점」, 2010

홍문기, 「정부 정책소통 활동의 공중관계성 형성 요인 연구 : 농림축산식품부 홍보행사를 중심으로」, 홍보학연구 19권 3호, pp.95-130. 2015

황성욱, 문빛, 이종혁, 「지방자치단체 공공소통 평가모형에 관한 연구-AHP분석기법을 중심으로」, 한국언론학보 58(5), 2014.10, 255-284. 2014

■ 서울시의회 보고서

최상명, 주성수, 이석환, 이승모, 「서울시의회 의정활동 성과평가와 평판분석」. 서울특별시의회. 2014

■ 해외 자료

Berger B. Jesper et al. 'Does local government staff perceive digital communication with citizens as improved service?' *Communication Information Quarterly*. 33. pp.258-269. 2016

Boson, Enrique, et al. 'Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe'. *Government Information Quarterly*. 32. 2015

Brown, John, et al. *PR and communication in local government and public services*. Kogan Page Limited. 2013

City of London. *City of London Communications Strategy 2015-2018*. <http://www.cityoflondon.gov.uk> . 2015

Christopher Hoene, et al. *Bright spots in community engagement: case studies of U.S. communities creating greater civic participation from the bottom up*. www.nlc.org . 2013

City of Rotterdam. *Communications and Outreach strategy*. <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/DELI/rotterda>

m/Communication-Strategy.pdf ,2014

- Coglianesse Cary. The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 22 (4). 2009
- CRB (California Research Bureau). Principles of Open Government: Transparency, Participation & Collaboration. S-12-003. 2012
- Dunlap Travis and Londa Lemasters. 'An ignite '16 presentation preview on putting facility to work'. *Principal Leadership*. December 2015, 2015
- Donahue, D., John and Richard, J. Zeckhauser. *Public-Private collaboration*. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodwin (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, 2006
- ECNL (European Center for Not-for-profit Law). *Civil participation in decision-making processes: an overview of standards and practices in Council of Europe Member States*. Council of Europe. 2016
- Firmstone Julie & Stephen Coleman. 'Public engagement in local government: the voice and influence of citizens in online communicative spaces.' *Information, Communication & Society*. Vol.18 (6). 2014
- Frederiksson Magnus & Josef Pallas. 'Diverging principles for strategic communication in government agencies.' *International Journal of Strategic Communication*. vol. 10(3). 2015
- Gasco Mila. Special Issue on open government: An Introduction. *Social Science Computer Review*. Vol.33(5). 2015
- Goodspeed Robert. The dilemma of online participation: comprehensive planning in Austin, Texas. <http://web.mit.edu>, 2010
- Greenberg R. Sherri. Using Innovation and technology to improve

- city services. austincityup.org , 2015
- HM Government. *Government communications plan 2016.17*.
<https://gcs.civilservice.gov.uk> , 2016
- Hoffman, Sara et al. What makes local governments' online communications successful? Insights from a multi-method analysis of Facebook. *Government Information Quarterly* (30). 387-396. 2013
- Kathi Chandra Pradeep and Terry L. Cooper. 'Connecting neighborhood Councils and city agencies: Trust building through the learning and design forum process.' *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 13(3/4), 2007
- Klijn, E-H, Van Twist, M, Van der Steen, M, Jeffares, S, Public managers, media influence, and governance: Three research traditions empirically explored, *Administration and Society*. 2014
- Lee, M., & Lee Elser, E. The nine commandments of social media in public administration: A dual-generation perspective. *PA Times*, pp. 3 - 4.' 2010
- Leighninger Matt. *The next form of democracy: how expert rule is giving away to shared governance-and why politics will never be the same*. Vanderbilt University Press. 2006
- LGA (Local Government Association). *Community Cohesion- an action guide*. www.lga.gov.uk , 2004
- LGA (Local Government Association). *Media and communications: Councillor workbook*. www.lga.gov.uk , 2013
- London Assembly. London Assembly works for you: The London Assembly Annual Report 2014-15) london.gov.uk , 2015
- London Resilience partnership. Communicating with the public framework. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/Communicating%20with%20the%20Public%20Framework%20v1.0%20web.pdf , 2014
- McGrath Mike. The new laboratories of democracy: how local

government is reinventing civic engagement. 2009

Monika, Djerf-Pierre, et al. 'Mediatized local government: social media activity and media strategies among local government officials 1989 - 2010.' *Policy & Politics* Vol.44 (1). 2016

Mossberger, Karen et al, Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities. *Government Information Quarterly* (30). 351-358. 2013

NHDC. *Communications Strategy. 2014-2018*. www.local.gov.uk , 2013

NLC (National League of Cities). *Authentic youth civic engagement: A guide for municipal leaders*. www.nlc.org. 2010

Norris-Tirrell, D. and J.A. Clay. *Strategic collaboration in public and non-profit administration*. American Society for Public Administration. New York: CRC Press, Taylor & Francis Group. 2010

O'donnell Orla. *Strategic collaboration in local government*. IPA Local government research series. Report No2. 2012

Office of Management and Budget (OMB). *Open Government Directive*. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf , 2009

Sander, Todd. *Opportunities in Crisis: Consolidation, collaboration & Cooperation in local government*. corp.att.com , 2009

VGA International, *Developing a Communication Strategy for a Local Government Association (LGA)*. <http://www.vng-international.nl> , 2005

Westminster City Council. *Evaluating your communication Tools: what works, what doesn't? The Westminster Model*. <http://www3.westminster.gov.uk> , 2011

■ 인터넷 자료

강북신문, “김용석 의원 ‘버스 준공영제 개혁 조례’ 발의”, 〈서울강북신문〉, 2016. 1.

9(<http://www.igangbuk.com/news/board.php?board=jengchi&search=%BF%EE%BC%DB+%C0%FB%C0%DA&shwhere=tbody&command=body&no=3011>)

국립극장 공연예술 디지털 아카이브, (<http://archive.ntok.go.kr/index.jsp>)
박경순, “서울시의회 김기만의원, 중곡 3동, 안전마을 주민설명회 개최” <산경일보>, 2016. 6.21(<http://www.sankyungilbo.com/news/articleView.html?idxno=73211>)

서울혁신파크 <http://innovationpark.kr/>

오바마 미국 대통령 트위터, <https://twitter.com/BarackObama>

임진수, “박원순, “시민중심 협치가 서울의 문제 해결 열쇠”서울시, 협치서울 시민대회 가져”, <미디어어스>. 2016. 11. 27.(<http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=72644>)

조선일보, <http://www.chosun.com/>

조용훈, “문제 해결의 열쇠는 ‘협치’...협치서울선언문 발표”, <뉴스토마토>, 2016.11.23.(<http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=710220>)

폴리뉴스, <http://www.polinews.co.kr/>

■ 기타

- 경기도의회사무처, “의정관련 언론보도”, 공보담당관실 일별 내부자료, 2011
2010 보도자료 「서울시 홍보예산 경기도의 4.2배, 제주도의 36.7배」, 서울시의회
민주노동당 이수정 의원
2012 희망서울정책박람회백서, 「97일간의 기록」, 서울특별시, 2012.
2013 희망서울정책박람회백서, 「서울을 바꾸는 천만의 생각」, 서울특별시, 2013.
2014 희망서울정책박람회백서, 「서울 귀를 열고 시민 입을 열다」, 서울특별시,
2014.
2014 「서울시 정책 홍보효과 조사 결과 보고서」, 한국능률협회컨설팅

[별첨 1] 조사설문지

ID			
----	--	--	--

서울시 정책소통 평가 및 개선에 대한 시민 여론조사

안녕하십니까?

본 조사는 서울시의 정책소통에 대한 시민의견을 반영하여 향후 서울시의 정책 개발 및 소통의 개선에 반영하고자 실시하게 되었습니다.

바쁘시겠지만 시간을 내어 응답해 주시면 감사하겠습니다.
 조사결과는 연구목적으로만 사용되며, 다른 목적으로 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 자유롭고 솔직한 응답을 부탁드립니다.

2016년 10월

SQ1. 귀하가 거주하는 지역은?

- ① 서울시 ()구 ② 기타 지역 (조사 중단)

SQ2. 귀하의 성별은?

- () ① 남성 ② 여성

SQ3. 귀하의 연령은?

- () (19세 이하 중단)

- ① 20~29세 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50세 이상

※ 먼저, 서울시 정책에 대한 전반적인 질문입니다.

질문1. 귀하는 서울시 정책에 대해 얼마나 관심이 있습니까? ()

- ① 거의 관심 없음 ② 없는 편 ③ 보통 ④ 있는 편 ⑤ 매우 관심 있음

질문1. 귀하는 서울시 정책에 대해 전반적으로 얼마나 잘 알고 계십니까? ()

- ① 거의 모름 ② 모르는 편 ③ 보통 ④ 아는 편 ⑤ 매우 잘 앎

질문. 서울시 정책을 전반적으로 어떻게 평가하십니까? ()

- ① 매우 못 함 ② 못하는 편 ③ 보통 ④ 잘하는 편 ⑤ 매우 잘 함

질문. 서울시 정책에 전반적으로 만족하십니까?

- ① 매우 불만 ② 불만스런 편 ③ 보통 ④ 만족하는 편 ⑤ 매우 만족

질문. 서울시 정책에 대한 다음 각각의 진술문에 대한 동의 정도를 표시해 주십시오.

문 항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정
1) 서울시 정책은 믿을 수 있다	①	②	③	④	⑤
2) 서울시는 정책과 관련하여 시민요구를 잘 반영한다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시 정책은 쉽게 이해가 된다	①	②	③	④	⑤
4) 서울시 정책은 실질적으로 효과를 거두고 있다	①	②	③	④	⑤
5) 서울시 정책은 일관성이 있다	①	②	③	④	⑤
6) 서울시 정책은 적시에 신속하게 이루어진다	①	②	③	④	⑤
7) 서울시 정책은 장기적 관점에서 이루어진다	①	②	③	④	⑤
8) 서울시는 시민들에게 정책을 제대로 알리기 위해 노력한다	①	②	③	④	⑤
9) 서울시 정책은 투명하게 결정되고 집행된다	①	②	③	④	⑤
10) 서울시 정책은 다양한 집단을 대상으로 공평하게 이루어진다	①	②	③	④	⑤
11) 서울시 정책은 전시행정 및 시장홍보 차원에서 많이 이루어진다	①	②	③	④	⑤
12) 서울시는 시민의 인기에 영합하기 위한 포퓰리즘 정책이 많다	①	②	③	④	⑤

질문. 서울시 정책 관련 의사결정에서 가장 큰 영향을 미치는 사람은 누구라고 보십니까?

- ① 서울시장 ② 서울시의회 ③ 서울시 공무원 ④ 서울시민 ⑤ 정부 ⑥ 미디어 ⑦ 기타

1) 서울시 정책 결정과 관련하여 각자가 미치는 영향은 어느 정도라고 보십니까?

문 항	매우 적음	적음	보통	큼	매우 큼
1) 서울시장이 정책결정에 미치는 영향력은?	①	②	③	④	⑤
2) 서울시의회가 정책결정에 미치는 영향력은?	①	②	③	④	⑤
3) 서울시(부서 및 공무원)이 정책결정에 미치는 영향력은?	①	②	③	④	⑤

2) 서울시의 정책(결정 및 집행)과 관련하여 각자 얼마나 잘 하고 있다고 보십니까?

문 항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정
1) 서울시장이 정책관련 활동을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤
2) 서울시의회가 정책관련 활동을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시(부서 및 공무원)이 정책관련 활동을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤

3) 서울시의 정책소통(시민 의견 수렴 및 안내 등)과 관련하여 각자가 얼마나 잘 하고 있습니까?

문 항	매우 부정	부정	보통	긍정	매우 긍정
1) 서울시장이 정책소통을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤
2) 서울시의회가 정책소통을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤
3) 서울시(부서 및 공무원)이 정책소통을 잘하고 있다	①	②	③	④	⑤

※ 다음은 서울시 주요 정책분야별 질문입니다.

질문. 다음 각각의 분야에 대해 서울시 정책에 대해 얼마나 관심이 있습니까?

문 항	매우 무관심	무관심	보통	관심	매우 관심
1) 주택/도시계획	①	②	③	④	⑤
2) 경제/일자리 (기업지원, 취창업 지원)	①	②	③	④	⑤
3) 복지 정책 (어르신, 장애인 복지 등)	①	②	③	④	⑤
4) 여성/가족	①	②	③	④	⑤
5) 교육	①	②	③	④	⑤
6) 문화예술	①	②	③	④	⑤
7) 환경 (환경오염, 안전 등)	①	②	③	④	⑤
8) 도로교통	①	②	③	④	⑤

질문. 다음 각각의 분야에 대해 서울시 정책에 대해 얼마나 잘 알고 있습니까?

문 항	거의 모름	모르는 편	보통	아는 편	매우 잘 알
1) 주택/도시계획	①	②	③	④	⑤
2) 경제/일자리 (기업지원, 취창업 지원)	①	②	③	④	⑤
3) 복지 정책 (어르신, 장애인 복지 등)	①	②	③	④	⑤
4) 여성/가족	①	②	③	④	⑤
5) 교육	①	②	③	④	⑤
6) 문화예술	①	②	③	④	⑤
7) 환경 (환경오염, 안전 등)	①	②	③	④	⑤
8) 도로교통	①	②	③	④	⑤

질문. 다음 각각의 분야에 대해 서울시 정책이 얼마나 잘하고 있다고 보십니까?

문 항	매우 못함	못함	보통	잘함	매우 잘함
1) 주택/도시계획	①	②	③	④	⑤
2) 경제/일자리 (기업지원, 취창업 지원)	①	②	③	④	⑤
3) 복지 정책 (어르신, 장애인 복지 등)	①	②	③	④	⑤
4) 여성/가족	①	②	③	④	⑤
5) 교육	①	②	③	④	⑤
6) 문화예술	①	②	③	④	⑤
7) 환경/안전	①	②	③	④	⑤
8) 도로교통	①	②	③	④	⑤

질문. 다음 각각의 분야에 대해 서울시가 정책소통(여론 수렴, 정책 안내 등)을 얼마나 잘 하고 있다고 보십니까?

문항	매우 못함	못함	보통	잘함	매우 잘함
1) 주택/도시계획	①	②	③	④	⑤
2) 경제/일자리 (기업지원, 취창업 지원)	①	②	③	④	⑤
3) 복지 정책 (어르신, 장애인 복지 등)	①	②	③	④	⑤
4) 여성/가족	①	②	③	④	⑤
5) 교육	①	②	③	④	⑤
6) 문화예술	①	②	③	④	⑤
7) 환경 (환경오염, 안전 등)	①	②	③	④	⑤
8) 도로교통	①	②	③	④	⑤

※ 서울시 주요 정책에 대한 인지 및 지지에 대한 질문입니다.

질문. 다음 서울시 주요 정책에 대한 인지 여부 및 평가에 대해 해당되는 곳에 표시해 주십시오.

문항	인지 여부		이해 여부 (인지자만)		지지 여부 (이해자만)		
	들은 적 있다	들은 적 없다	내용을 안다	내용을 모른다	정책 지지	중립	정책 반대
1) 여성안심특별시(안심귀가스카우트, 여성안심택배 등)	①	②	①	②	①	②	③
2) 서울형 국공립어린이집	①	②	①	②	①	②	③
3) 청년지원정책(청년수당 등)	①	②	①	②	①	②	③
4) 노동존중특별시(시청 비정규직 정규직 전환, 서울형 생활임금제 등)	①	②	①	②	①	②	③
5) 초미세먼지 줄이기	①	②	①	②	①	②	③
6) 서울역 7017(서울역 고가 프로젝트)	①	②	①	②	①	②	③
7) 공유도시(나눔카, 공공자전거, 공유주택 등)	①	②	①	②	①	②	③
8) 걷는 도시 서울(보도블록10계명, 보행전용거리 등)	①	②	①	②	①	②	③
9) 임대주택 8만호 공급	①	②	①	②	①	②	③
10) 서울형 기초보장제도	①	②	①	②	①	②	③
11) 서울형 도시재생(세운상가, 해방촌 재생 등)	①	②	①	②	①	②	③

※ 서울시의 정책에 대한 인지 및 소통 경로에 대한 질문입니다.

질문. 서울시 정책은 주로 어떤 경로를 통해 아시는지요? 우선 순위로 2가지를 말씀해 주십시오. () ()

- ① TV ② 신문 ③ 라디오 ④ 서울시 홈페이지 ⑤ 인터넷/스마트폰
⑥ 주변사람 ⑦ 옥외광고(지하철, 버스 등) ⑧ 기타

질문. 서울시 홈페이지를 최근 6개월 이내에 방문한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

1) (방문자만) 홈페이지에서 정책에 대한 정보를 얻거나 제안을 한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

2) (방문자만) 정책소통 수단으로 서울시의 홈페이지에 대해 평가하신다면?

- ① 매우 미흡 ② 미흡한 편 ③ 보통 ④ 우수한 편 ⑤ 매우 우수

질문. 다음 서울시가 정책소통을 위해 하고 있는 활동에 대해 응답해 주십시오.

문 항	접촉/경험 여부		정책소통 수단으로서의 평가 (접촉/경험자만)		
	있다	없다	매우 좋음	조금 좋음	나쁨
1) 서울시 정책박람회(전시회)	①	②	①	②	③
2) 서울시장 참여 정책토론회	①	②	①	②	③
3) 서울시 주관 여론조사 패널	①	②	①	②	③
4) 페이스북 <서울시> 페이지	①	②	①	②	③
5) 트위터 <서울시>	①	②	①	②	③
6) 서울시 공식블로그 <서울나들이>	①	②	①	②	③
7) 서울시 정책홍보 영상물	①	②	①	②	③
8) 서울시 정책홍보 책자	①	②	①	②	③
9) 서울시 이메일(뉴스레터) 정책홍보	①	②	①	②	③
10) 서울시 정책소개 옥외광고물(지하철, 버스 등)	①	②	①	②	③

※ 서울시의 정책소통 개선과 관련된 질문입니다.

질문. 서울시 정책소통 개선과 관련된 진술문입니다. 귀하의 의견과 일치하는 곳에 표시해 주십시오.

문 항	매우 반대	반대	보통	찬성	매우 찬성
1) 정책수요자 집단에 맞춘 타깃별 소통이 요구된다	①	②	③	④	⑤
2) 다양한 정책보다 핵심적인 정책에 대한 집중적인 정책홍보가 효과적이다	①	②	③	④	⑤
3) 보다 많은 시민이 참여할 수 있도록 다양한 소통 경로가 필요하다	①	②	③	④	⑤
4) 젊은층을 대상으로 한 온라인, SNS 등의 미디어 활용이 확대되어야 한다	①	②	③	④	⑤
5) 시민의 요구에 맞추어 정책의 중요성 및 혜택을 소개해야 한다	①	②	③	④	⑤
6) 정책소통에 재미와 오락성을 강화해야 한다	①	②	③	④	⑤
7) 홍보효과보다는 실질적인 정책효과가 전제되어야 한다	①	②	③	④	⑤
8) 시민 눈높이에 맞춰서 정책을 알기 쉽게 소개해야 한다	①	②	③	④	⑤
9) 정책 과정에서 시민 의견을 보다 적극적으로 반영해야 한다	①	②	③	④	⑤
10) 시민의 인기를 끌기 위한 포퓰리즘 정책은 피해야 한다	①	②	③	④	⑤
11) 정책 소개는 필요한 시점에 신속하게 이루어져야 한다	①	②	③	④	⑤
12) 정책소통은 꾸준히 일관성 있게 추진되어야 한다					

질문. 서울시의 정책소통 관련 문제점 및 개선방안과 관련하여 자유롭게 의견을 말씀해 주십시오.

※ 서울시의회에 대한 질문입니다.

질문. 서울시의회(시의원)의 기능 중 중요하다고 생각하는 것을 순서대로 2가지 제시해 주십시오? () ()

- ① 예산안 심의·확정과 결산 승인 ② 조례의 제정·개정 및 폐지
- ③ 행정사무(예산집행) 감사와 조사 ④ 시민 민원의 심사 및 처리
- ⑤ 서울시 정책 연구 및 제안 ⑥ 시민 여론 수렴 및 시정 반영
- ⑦ 기타

질문. 서울시의회 기능이 제대로 되기 위해서 우선적으로 개선되어야 할 사항을 순위대로 2가지 제시해 주십시오?

() ()

- ① 시민의 지방자치에 대한 이해도 제고 ② 시의원의 자질 강화
- ③ 서울시의회에 예산 편성권 부여 ④ 예산 심의/감사 기능 강화
- ⑤ 여론 수렴 및 시민과의 소통 확대 ⑥ 기타

질문. 서울시의회 홈페이지를 최근 6개월 이내에 방문한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

1) (방문자만) 홈페이지에서 정책에 대한 정보를 얻거나 제안을 한 적이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

2) (방문자만) 정책소통 수단으로 서울시의회 홈페이지에 대해 평가하신다면?

- ① 매우 미흡 ② 미흡한 편 ③ 보통 ④ 우수한 편 ⑤ 매우 우수

질문. 서울시의회 또는 시의원의 정책 결정 및 소통 관련 문제점 및 개선방안과 관련하여 의견이 있으면 자유롭게 말씀해 주십시오.

※ 마지막으로 귀하의 신상 및 생활의식에 대해 몇 가지 묻겠습니다.

DQ1. 귀하께서는 학교를 어디까지 마치셨습니까?

- ① 중졸이하 ② 고졸 ③ 대학재학/대학생 ④ 대학졸업이상

DQ2. 귀하의 직업은? ()

- ① 사무직 ② 기술직 ③ 서비스직 ④ 영업/판매직
- ⑤ 경영/관리직 ⑥ 전문직 ⑦ 노무직 ⑧ 자영업
- ⑨ 대학(원)생 ⑩ 농업/어업/축산업 ⑪ 전업주부 ⑫ 무직
- ⑬ 기타 직업

DQ3. 가족 전체의 매월 평균 수입은? ()

- ① 0~199만원 이하 ② 200~299만원 ③ 300~399만원 ④ 400~499만원
- ⑤ 500~599만원 ⑥ 600~699만원 ⑦ 700~799만원 ⑧ 800만원 이상

DQ4. 귀하가 지지하는 정당은?

- ① 새누리당 ② 더불어민주당 ③ 국민의 당 ④ 정의당 ⑤ 기타 ⑥ 지지정당 없음

DQ5. 앞으로 우리나라는 계속 발전하리라고 보십니까?

- ① 발전 거의 없음 ② 발전 없을 것 ③ 보통 ④ 발전할 것 ⑤ 발전 매우 높음

DQ6. 앞으로 서울시는 계속 발전하리라고 보십니까?

- ① 발전 거의 없음 ② 발전 없을 것 ③ 보통 ④ 발전할 것 ⑤ 발전 매우 높음

DQ7. 앞으로 서울시민의 삶은 계속 좋아지리라고 보십니까?

- ① 매우 나빠질 것 ② 나빠질 전망 ③ 보통 ④ 좋아질 전망 ⑤ 좋아질 전망 높음

DQ8. 귀하는 정부의 정책에 대해 얼마나 관심을 갖고 계십니까?

- ① 전혀 관심 없음 ② 관심 없음 ③ 보통 ④ 관심 있음 ⑤ 매우 관심 있음

DQ9. 귀하는 정부의 정책에 대해 얼마나 잘 아십니까?

- ① 거의 모름 ② 모르는 편 ③ 보통 ④ 아는 편 ⑤ 매우 잘 앎

DQ10. 귀하는 정부가 정책을 얼마나 잘 한다고 보십니까?

- ① 매우 못 함 ② 못하는 편 ③ 보통 ④ 잘하는 편 ⑤ 매우 잘 함

DQ11. 귀하는 정부의 정책에 대해 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 불만 ② 불만스런 편 ③ 보통 ④ 만족하는 편 ⑤ 매우 만족

DQ12. 귀하는 정부의 정책에 대해 어디서 주로 정보를 얻습니까? ()

- ① TV ② 신문 ③ 라디오 ④ 서울시 홈페이지 ⑤ 인터넷/스마트폰
- ⑥ 주변사람 ⑦ 옥외광고(지하철, 버스 등) ⑧ 기타

바쁘신 가운데 끝까지 응답해 주셔서 깊이 감사드립니다.

[별첨2] 서울시의회 의원과 시직원 심층 인터뷰

서울시의회 의원 대시민 정책 홍보 및 서울시 정책의 제안, 입안, 실행의 과정에서의 서울시의회와의 소통의 문제이다. 현재 어떤 문제점이나 보완이 필요한지를 진단, 제안하고자 한다.

● 서울시 정책소통(홍보)에 관한 전반적인 경험

- 서울시의 정책 중 대시민 홍보가 잘되었다든가, 서울시의회와의 정책 결정 과정에서 매우 흡족하다고 느끼는 정책이 있다면 무엇입니까? 어떤 면에서 특히 그렇게 생각하십니까?
- 정책 실행에서 대시민 소통의 실패로 소기의 목적을 달성하지 못한 사례는 무엇입니까?
- 서울시 정책이 서울시의회를 통해서 실행되기까지 가장 필요한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?
- 구체적인 정책소통의 경험이 있다면 사례를 들어서 말씀해 주십시오.
- 서울시 담당 직원의 입장에서 정책소통의 측면에서 서울시의회 시스템이나 의원과의 업무처리상의 경험 및 그에 따른 보완책이 있다면 무엇입니까?
- 서울시의회 입장에서 서울시 시스템, 직원이나 행정 절차 상 경험 및 보완책이 있다면 무엇입니까?
- 사람과 시스템 모두 중요하겠지만 우선적으로 시정한 사항은 무엇입니까? 더불어 정책소통을 위해 단기적인 보완책, 장기적 개선방안은 무엇이 있습니까?
- 대시민 홍보에서 현재 치중하는 점은 무엇입니까? 그에 따른 효과나 아쉬운 점은 무엇이 있습니까?
- 정책의 대시민 홍보를 통해 정책을 살렸던 경험은 있습니까?

● 정책소통의 사례 연구(혁신파크의 경우)의 질문지 (현장 담당자)

- 매우 큰 프로젝트라고 느끼는 사례로서 혁신파크 정책 처음 제안부터 실행까지의 경험을 현장의 실무자 입장에서 느낀 점, 아쉬웠던 점, 제도상 보완할 점은 무엇입니까?
- 혁신파크 정책이 제안되면서 혹시 서울시의회와의 관계, 역할 등에 대해 경험하거나 전해들으신 바가 있다면 말씀해 주십시오.
예를 들어서 서울시 정책 입안에 관해서 서울시의회 정치적인 입장에 따라 다를 것도 같은데 혁신파크 정책에 관해서는 어떠합니까?

- 서울시와 서울시의회 간의 역할에서 시스템(제도)상으로 아쉬운 점은 무엇입니까?
- 혁신과크 정책 이외에 시민의 입장에서 서울시 정책이 시민에게 다가가는데 필요한 점은 무엇입니까?
- 영국이나 스페인의 큰 도시의 경우, 벤치마킹할 제도나 사례가 있습니까? (특히 시와 시민 사이의 소통, 시와 시의회 사이의 제도 등에 관해)

서울시 정책소통 평가 및 개선방안 연구

발행일 : 2016년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 배선희, 주무관 이수호 입법조사관 최현종)
문화체육관광전문위원실(수석전문위원 김남중, 입법조사관 박지혜)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-3705-1170 FAX : 02-3705-1486 (입법담당관)

전화) 02-3705-1335 FAX : 02-3705-1396 (문화체육관광전문위원실)

과제제안 : 서울특별시의회 문상모 의원

연구기관 : 폴앤서베이

책임연구 : 성균관대학교 신문방송학과 권상희 교수

연락처 : 서울특별시 서초구 서초대로 29길 10-19, 폴앤서베이

전화) 02-879-8996

발간등록번호 : 51-6110000-001370-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)