

성북구 **민관협치 활성화**를 위한  
**협치 조례 제정 공청회**

**일시**\_ 2017. 10. 25.(수) 19:00~21:00

**장소**\_ 성북구청 다목적홀(B1)

**주제**\_ 협치의 의미와 성북협치 발전방향  
협치조례안 발제 및 토론

**주관**\_ 협치성북 준비회의





## 목 차

---

<input type="checkbox"/> 공청회 개요 .....	1
<input type="checkbox"/> 발제문 .....	3
<input type="checkbox"/> 토론문 .....	27
<input type="checkbox"/> 의견제출안내 .....	54

## 공 청 회 개 요

- 일 시 : 2017. 10.25(수) 19:00~21:00
- 장 소 : 성북구청 다목적실(B1)
- 주 제 : 협치의 의미와 성북협치 발전방향  
협치조례안 발제 및 토론
- 주 관 : 협치성북 준비회의
- 진행순서

시간	행 사 내 용	진행
19:00~19:05	개 회	사회자
19:05~19:15	내빈소개	사회자
19:15~19:45	[ 기 조 발 제 ] - 발제1: 협치의 의미와 성북협치발전 방향 - 발제2: 성북 협치 조례(안) 설명	윤진호 정책특별보좌관 홍수만 협치성북시민협의회부위원장
19:45~20:20	[ 패널 토론 ] · 목소영 성북구의회 · 이강준 협치총괄지원관 · 정병순 서울연구원 전략연구실장 · 엄형국 공익인권법재단 공감 변호사	좌장 : 배성기 성북구협동조합협의회감사
20:20~20:50	질의응답 및 의견수렴	좌 장
20:50~20:55	총 평	좌 장
20:55~21:00	폐 회	사회자



[발제1]

**협치의 의미와 성북 협치 발전 방향**

■ 윤진호 (성북구 정책특별보좌관) ■

# 생활구정과 협치, 생활의 변화

2010-2018

## 성북구청 2010

1. 구정철학
  - 시민의 정부/ 참여 자치/ 생활 정치
2. 구정기조
  - 사람이 희망, 사람에 투자
3. 구정목표
  - 교육에 대한 대대적 투자
  - 보육의 사회적 책임
  - 복지보건 서비스의 확대
  - 사회서비스 일자리 창출
  - 창조산업 특구로 지역경제 활성화
  - 도보 10분 도시의 건설
  - 참여 자치의 실현

민선5기 성북구립 협관 출판을 위하여

### “새로운 성북선언” 최종보고서

“여러분의 목소리 귀 기울여 들었습니다.”

### 제1장 생활구정의 비전

성북구 생활구정준비위원회

## 성북구청 2018

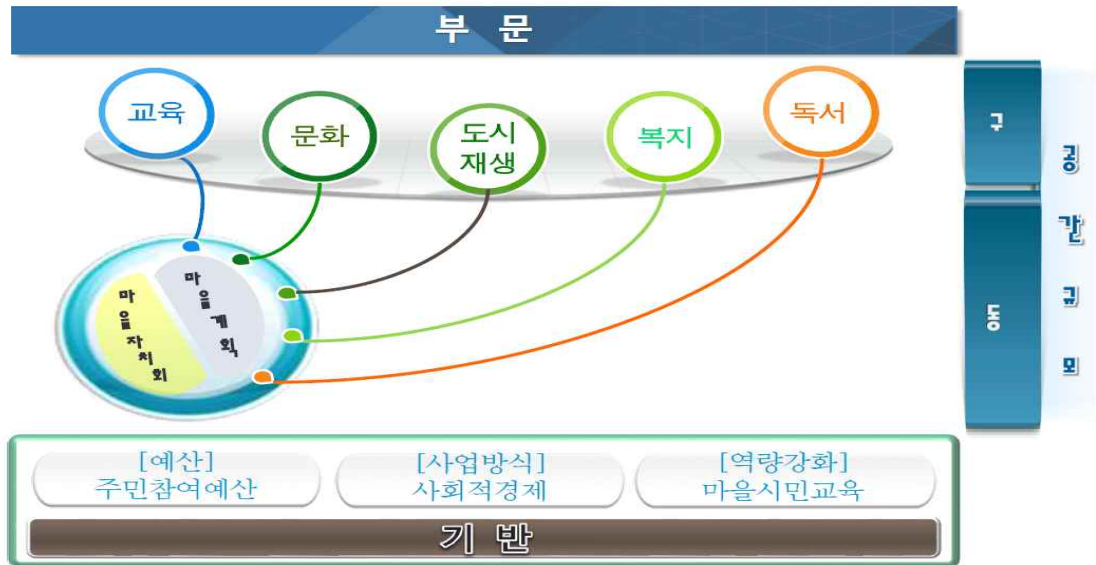
1. 마을민주주의 2.0
  - 주민참여예산제, 마을계획단, 마을시민교육센터, 협치성북회의, 마을자치회
2. 사회적 가치를 담은 도시재생
  - 캠퍼스타운, 도시재생사업, 골목길재생
3. 아동친화도시
  - 아동의 놀권리, 혁신교육지구, 방과후 활동지원
4. 동행 경제공동체
  - 동행성북 확산, 도전속, 일자리 창출, 생활임금, 사회적 경제, 지역자산화
5. 생명존중 복지건강도시: 찾아가는 복지건강 서비스, 자살률 줄이기
6. 안전한 환경도시: 미세먼지 관리, 안심마을, 에너지 공동체 활성화
7. 창조문화 역사도시: 성북동, 책읽는 도시, 마을문화인프라, 축제

## 참여와 협치





## 협치 영역



## 성북구 협치 활동 개요

1. **부문 + 기반**
  - 문화, 교육, 마을계획, 책읽는 성북, 복지, 도시재생, 사회적 경제, 주민참여예산, 8개 부문 2,211명(17년 8월)
2. **중간지원조직**
  - 마을사회적경제센터 17명, 문화재단 144명(17년 8월)
3. **기관**
  - 8개 복지관 172명

## 협치 활동 주체

영역	주민	중간지원조직
교육	혁신교육사업 추진단 - 마을교사 나비나드(자기주도학습지원센터), 학부모진로교사네트워크(미래창창)	마을교육공동체지원센터(검토)
문화	공유성북원탁회의	성북문화재단
사회적경제	협동조합협의회, 사회적기업협의회	마을사회적경제센터
마을자치	마을계획단	마을자치지원단
도시재생	주민공동시설 운영회, 장위 도시재생 주민협의체	도시재생지원센터(검토)
복지	동지역사회복지협의체	지역복지법인(추진중)
독서	책읽는성북추진협의회, 한책추진단	성북문화재단
지원	주민참여예산위원회	마을시민교육센터(재편)

## 성북구 협치 활동 현황

1. 각 부문에서 협치 역량이 성숙되고 있는 단계
  - 주민들의 자발적 참여의지가 높은 교육, 문화, 복지, 마을계획, 독서 부문을 중심으로 협치활동의 양적 확대가 이루어지고 있음
  - 각 부문을 넘어서, 성북구 전체적인 차원의 협치를 진행할 상층 역량은 소수
2. 동단위 협치 역량
  - 동에서 마을계획, 지역복지협의체, 동교동락사업, 마을공동체 공모사업 등을 통해 마을활동의 주체가 일부 형성되고 있으나, 동단위의 협치를 마을활동 위주로 실현하기에는 부족한 상태
3. 중간지원조직
  - 부문 별 활동 주체를 형성하는 데 기여하고 있으나, 현장의 주민과 결합하는 수준으로 나아가는 게 과제
  - 다양한 사례와 방법론을 구축하는 방식으로 현장활동이 관리될 필요

## 성북구 협치의 과제

1. 협치 활동하는 주민의 양을 확대
  - 정책과제를 제대로 실현하면서, 주민 피로도를 해소하자면 참여주민의 양을 확대
2. 협치 활동을 하는 주민, 공무원의 역량을 강화
  - 마을시민교육센터 재편: 사례, 방법론, 활동가, 민관
  - 사회적 가치를 기반으로 공무원 활동 절차, 활동 방식, 평가를 제도화
3. 부문별 중간지원조직
  - 마을교육공동체지원센터, 마을자치지원센터, 도시재생지원센터
  - 주민활동을 지원하고 촉진하는 적극적 역할
4. 공공서비스 시설 민간위탁
  - 지역자산화 방안
  - 어린이집, 공부방 등 (일반)돌봄 영역을 시범사업으로 추진

## 성북 협치 사업과제(안)

1. 협치교육
2. 공감대 형성 및 소통
3. 행정정보 공개방식 개선 및 민관 의사결정 시스템 강화
4. 협치 장애제도 개선
5. 성북협치 아카이빙, 기록과 백서
6. 협치예산제도 수립
7. 협치활동 평가지표 개발
8. 협치사업 안내서 제작
9. 협치 연구회 설치
10. 협치 센터 조성
11. 성북협치 활성화 연구 용역



[발제2]

**성북구 협치조례 제정이유와 주요 내용**

- 홍수만 (협치성북시민협의회 부의장) ■

기조 발제 2

## 성북구 협치 조례 제정이유와 주요 내용

홍수만(협치성북시민협의회 부의장)

### 1. 협치 성북 조례안 추진경과

- **지역사회혁신계획 수립계획(예비계획) 수립 : 2017. 3.**
- **협치 성북 민관 T/F팀 구성 및 운영 : 2017. 3.~**
  - 민관 T/F팀 : 총18명, 민간 12, 구의원2, 행정4
  - 민관 T/F팀 회의개최 : 총10차 회의
  - 성북 협치 조례 검토 및 논의
- **협치 성북 민관 TFT 조례분과 1·2차 회의 : 2017. 5.~ 6.**
  - 민관 T/F 조례 분과에서 성북 협치 조례 초안 작성 및 검토
  - 협치 성북 정책과제 도출 : 협치 조례 제정의 필요성
- **제1회 협치성북총회 개최 : 2017. 7.**
  - 영역별 토론/워크숍 등의 민관숙의를 통한 협치 의제 발굴
  - 협치 성북 의제선정: 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 제정

## 2. 제정이유 및 주요 조문내용

### □ 제정이유

- 민관이 소통과 협력을 바탕으로 협치의 제도적 기반을 조성하기 위함
- 실효성 있는 협치 추진체계 구축 및 법적 근거 마련을 위함
- 민관 협치 관계자가 중심이 되어 성북구 민관 협치를 활성화하는데 필요한 사항을 규정하기 위함

### □ 주요 조문내용

#### ● 3장 24개 조문

- 제 1장 총칙, 제2장 협치성북 추진기구, 제3장 민관협치 활성화 방안

### 총칙

#### □ 제1조(목적)

이 조례는 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 구민과 지역사회 내 다양한 주체들의 구정 참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여함을 목적으로 함

#### □ 제4조(구민의 권리와 의무)

- 구민은 누구나 구의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가짐
- 구민은 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하고, 공익적 가치의 실현을 위해 노력

#### □ 제5조(구청장의 책무)

- 서울특별시 성북구청장(이하 “구청장”)은 민관협치 활성화를 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 민관협치 환경 조성을 위해 노력하여야 함
- 구청장은 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 민관협치 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 함

- 총칙을 통해 알 수 있듯이 이 조례의 목적은 민관협치를 활성화 하는데 있음. 성북구에서 추진하고 있는 협치란 제2조 정의에서 보듯이 민간과 성북구가 공동으로 정책을 결정·집행·평가하는 운영방식을 말함. 이에 따라 구민은 누구나 구의 정책 과정에 참여할 권리가 있으며, 구청장은 다양한 주체들의 참여를 확대하고 민관협치 역량을 향상 시킬 수 있도록 노력하여야 함

**협치성북 추진기구**

□ 제7조(설치)

- 구청장은 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 협치성북 추진 기구 등을 설치·운영 함
- 구청장은 성북구 협치 계획 수립 및 협치 사무에 관한 최고 협의·조정·자문 기구로 협치성북회의(이하 “협치회의”라 한다)를 설치·운영 함
- 구청장은 협치사업의 집행 총괄 및 제도 개선 실행 등을 위하여 민관 실무 조직인 협치성북기획단(이하 “기획단”이라 한다)을 설치·운영 함

□ 제9조(협치성북회의의 구성)

- 협치회의는 공동의장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며 의장은 구청장과 위촉직 위원 중에서 호선된 사람이 공동의장이 됨
- 당연직 위원은 관련 국장과 관련 부서장, 협치조정관이 됨.
- 위촉직 위원은 민관협치에 관한 학식과 경험이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 구청장이 위촉함
  1. 시민단체 또는 직능단체의 추천을 받은 사람
  2. 구의회에서 추천한 구의원
  3. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사람
  4. 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하고, 청년·장애인·다문화가족 등의 참여를 보장하여야 함

- 협치성북회의는 성북구 협치 관련 최고 의결기구로써, 공동의장을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성되는데, 단체의 추천을 받아 단체를



대표할 수 있는 사람, 구의원, 그 밖에 민관협치를 활성화 하는데 필요하다고 인정하는 사람으로 위촉함. 협치는 우리가 당면한 지역사회의 다양한 문제를 해결해 나가는 데 그 의의가 있기 때문에, 청년, 장애인, 다문화 가족 등의 참여를 보장하는 것을 조례에 명시하였음.

**협치성북 추진기구**

□ **제14조(협치성북기획단)**

- 기획단은 민관협치 활성화 정책 수립 및 추진을 위한 실무를 논의·수행 함
- 기획단은 공동단장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며, 단장은 협치조정관과 민간위원 대표를 공동단장으로 함
- 민간위원은 영역별 실무활동가 및 중간지원조직 대표로 구성하고, 당연직위원은 전략과제 추진 부서팀장이 됨
- 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 매월 개최하고 임시회는 협치 추진을 위한 현안사항이 있는 경우 수시로 개최할 수 있음
- 기획단의 원활한 운영을 위해 간사를 둘 수 있음
- 협치성북의 원활한 추진을 위하여 속의 도출된 의제를 중심으로 민관 실행 그룹을 설치·운영할 수 있음

□ **제16조(수당 및 경비)**

구청장은 협치회의 및 기획단 회의 등 협치성북 추진 체계의 원활한 운영을 위하여 공무원이 아닌 위원에 한하여 수당이나 조사 연구 활동 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있음

- 협치성북회의가 정책을 결정하고 협의 조정하는 최고 의결기구라면, 협치성북 기획단은 의제를 실행하는 단위로 운영됨. 제16조 수당 및 경비 조문은 원활한 회의의 진행과 회의참가자들의 노력에 대한 정당한 보상을 지불하기 위한 조항이며, 공무원이 아닌 위원에 한하여 수당을 지불할 수 있음을 조례에 명시하였음

**민관협치 활성화방안**

□ **제17조 (민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획)**

- 협치회의는 정책과정에서의 주민의견 반영 및 참여 확대를 위하여 3년마다 민관협치 활성화 기본 계획(이하 “기본계획” 이라 한다)을 수립하여야 함
- 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함
  1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
  2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
  3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
  4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항
- 구청장은 제1항 및 제2항의 기본계획을 반영하여 연도별 민관협치 실행계획 (이하 “연도별 실행계획” 이라 한다)을 수립·시행할 수 있음

□ **제18조(민관협치 공론장)**

구청장은 민관 숙의·공론을 통한 협치성북 의제를 발굴하고 추진전략을 도출하기 위해 민관협치 공론장을 운영하여 소통·공감의 장으로 활용함

- 협치성북회의는 민관협치 활성화 기본 계획을 3년마다 수립해서 단년도 성과에 그치는 성과주의 정책을 탈피하고, 지속가능한 민관협치의 발전을 위해 노력하여야 함

성북구 민관협치 활성화 계획을 수립하고 협치성북 의제를 발굴하는 과정은 제18조 민관협치 공론장 조문에서 알 수 있듯이 민관이 숙의하여 의제를 발굴하고 논의하는 과정을 통해 이루어져야 함

**민관협치 활성화방안**

□ 제20조 (민관협치 관련자 우대)

- 구청장은 민관 협치를 활성화하고 지속적인 협치 기반을 조성하기 위하여 민관 협치 사업을 실행한 종사자 중 공적이 현저한 주민, 시민단체 등에 대하여 포상할 수 있음
- 구청장은 민관 협치 사업 담당 공무원에게 업무의 지속성 및 전문성을 확보하기 위하여 노력하여야 하며 직무를 성실히 수행한 자에 대하여 포상할 수 있음

- 민관협치를 활성화하기 위해 민관 협력에 참여하는 협치 관련자들에게 동기를 부여하고 자긍심을 가지며 업무를 수행할 수 있도록 제20조 민관 협치 관련자 우대 조항을 두어 협치 당사자의 공적에 대하여 포상할 수 있는 근거를 마련하였음.

**민관협치 활성화방안**

□ 제22조 (제도개선 및 정책평가)

구청장은 협치회의가 권고한 규정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 합의사항에 따라 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를 개선하고, 민관 간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행할 수 있음

- 제22조에서 알 수 있듯이, 민관협치 정책을 실행하고 활성화하는 과정에서 행정 절차와 제도를 개선하기 위해 노력하여야 하며, 협력과 연대에 기반한 성북협치 문화를 정착시키기 위해서 협치적 관점에서 정책을 평가할 수 있는 평가지표 개발 및 시행에 대한 근거 조례 마련하였음.

**민관협치 활성화방안**

□ 제24조 (협치센터 구축)

구청장은 민관협치 활성화와 민관의 협력·소통·참여를 지원하기 위하여 협치속의센터를 조성할 수 있음

□ 제25조(연구회의 운영 및 기능)

- 구청장은 지역사회 민관 협치를 지원하고 지속가능한 협치 발전 방안을 논의하기 위하여 전문가·시민단체·주민·공무원 등으로 구성된 협치연구회(이하 “연구회” 라 한다)를 설치·운영할 수 있음
- 연구회는 다음 각 호의 기능을 수행함
  1. 민관협치에 대한 비전과 전략 수립
  2. 협치실행 과정 평가를 위한 방안 연구
  3. 협치 실행 사례 분석 및 성북형 협치 발전 방안연구
  4. 사회적 가치 실현을 위한 협치 방안 연구
  5. 그 밖에 연구회의 목적 달성을 위해 필요한 사항

- 제24조는 협치 활동 전반에 걸친 구심점 기능을 수행하기 위한 협치센터 조성 근거를 마련하였고, 또한 제25조를 통해 향후 발생할 수 있는 모든 개선 상황 및 발전 방안을 연구할 수 있는 연구회 구성의 근거를 마련함

**민관협치 활성화방안**

제26조 (교육)

구청장은 구 공무원과 구민의 협치 역량 개발 등을 위하여 교육과정의 개발과 운영을 지원할 수 있음

제27조(백서발간)

협치성북회의는 민간협치 활성화의 내용과 추진상황 등을 구민에게 알리기 위하여 성북 협치 백서를 매년 발간하고 구청장은 이를 적극 지원하여야 함

- 제26조와 27조를 통해 협치 당사자들의 협치 이해도를 높이고, 협치 관련 정보나 자료를 공유할 수 있는 기틀을 마련하였음. 민관협치를 활성화하기 위해서 무엇보다 협치 역량을 강화하는 것이 중요하며, 이에 따라 협치 교육과정의 개발 및 운영에 대한 노력이 필요함. 민관협치의 사례, 추진과정 등 협치에 관한 모든 사항은 구민들에게 적극적으로 알리고 이를 통해 소통과 공감, 참여의 기회가 될 수 있어야 함

### 3. 향후 과제

- 기존의 민관협치 단위와의 통합적 연계 방안 구축과 위상
- 기존의 협치 정책들과 현실적인 연계 체계 방안
- 행정의 권한 이행과 주민 권한 확대에 대한 책임 범위

## 서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례(안)

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 구민과 지역 사회 내 다양한 주체들의 구정 참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “민관협치”란 지역사회문제를 해결하고 성북구의 발전을 위해 민간과 서울특별시 성북구(이하 “구”라 한다)가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 구정 운영방식 및 체계 등을 말한다.
2. “협치조정관”이란 민·관 협력을 촉진하고, 민관협치 사업 전반에 대한 조정·자문의 역할을 하는 사람을 말한다.
3. “협치성북 추진기구”란 민관협치 추진을 위해 민간영역과 행정영역이 결합되어 구성된 조직으로 협치성북회의, 협치성북기획단 등을 말한다.

**제3조(기본원칙)** 민관협치 활성화는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진하여야 한다.

1. 민관협치는 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계에 기반하여 이루어지도록 한다.
2. 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다.
3. 민관협치의 모든 과정은 민간과 구의 상호신뢰를 바탕으로 한다.

**제4조(구민의 권리와 의무)** ① 구민은 누구나 구의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가진다.

② 구민은 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하고, 공익적 가치의 실현을 위해 노력하여야 한다.

**제5조(구청장의 책무)** ① 서울특별시 성북구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 민관협치 활성화를 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 민관협치 환경 조성을 위해 노력하여야 한다.

② 구청장은 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 민관협치 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 한다.

**제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계)** 민관협치에 대한 정책 추진에 관하여는 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

## 제2장 협치성북 추진기구

**제7조(설치)** ① 구청장은 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 협치성북 추진 기구 등을 설치·운영한다.

② 구청장은 성북구 협치 계획 수립 및 협치 사무에 관한 최고 협의·조정·자문 기구로 협치성북회의(이하 “협치회의”라 한다)를 설치·운영한다.

③ 구청장은 협치사업의 집행 총괄 및 제도 개선 실행 등을 위하여 민관 실무 조직인 협치성북기획단(이하 “기획단”이라 한다)을 설치·운영한다.

**제8조(협치성북회의 기능)** ① 협치회의는 다음 각 호에 관한 사항을 심의·조정한다.

1. 민관협치 활성화 정책의 수립·시행에 관한 사항
2. 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항
3. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

② 협치회의는 구정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 구청장에게 권고할 수 있고, 구청장은 이를 실행하도록 노력하여야 한다.

**제9조(협치성북회의 구성)** ① 협치회의는 공동의장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며 의장은 구청장과 위촉직 위원 중에서 호선된 사람이 공동의장이 된다.

② 당연직 위원은 관련 국장과 관련 부서장, 협치조정관이 된다.

③ 위촉직 위원은 민관협치에 관한 학식과 경험이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 구청장이 위촉한다.

1. 시민단체 또는 직능단체의 추천을 받은 사람
2. 구의회에서 추천한 구의원
3. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사람

4. 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하고, 청년·장애인·다문화 가족 등의 참여를 보장하여야 한다.

**제10조(협치성북회의 임기)** ① 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 구 소속 공무원 및 구의원의 임기는 해당직에 재직하고 있는 기간으로 한다.

② 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 기간으로 한다.

**제11조(협치성북회의 위원의 위촉 해제)** 협치성북회의는 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기만료 전이라도 위원을 위촉 해제할 수 있다.

1. 위원 스스로가 위촉 해제를 희망한 경우
2. 장기 치료가 필요한 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우
3. 협치회의의 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우
4. 협치회의의 직무와 관련하여 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우
5. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

**제12조(협치성북회의 운영)** ① 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 격월로 개최하고 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 재직위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 의장이 소집한다.

② 의장은 협치회의를 대표하여 협치회의의 업무를 총괄하며, 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 회의는 재직위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 회의의 원활한 운영을 위하여 간사를 두며, 간사는 민관협치 업무를 주관하는 부서의 장이 된다.

⑤ 회의 운영에 필요한 사항은 회의의 의결로써 정한다.

**제13조(의장의 역할)** ① 의장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.

② 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그



직무를 대행한다.

③ 회의 의결은 동수가 나올 경우 의장이 최종 결정권을 가진다.

**제14조(협치성북기획단)** ① 기획단은 민관협치 활성화 정책 수립 및 추진을 위한 실무를 논의·수행한다.

② 기획단은 공동단장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며, 단장은 협치조정관과 민간위원 대표를 공동단장으로 한다.

③ 민간위원은 영역별 실무활동가 및 중간지원조직 대표로 구성하고, 당연직위원은 전략과제 추진 부서 팀장이 된다.

④ 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 매월 개최하고 임시회는 협치 추진을 위한 현안사항이 있는 경우 수시로 개최할 수 있다.

⑤ 기획단의 원활한 운영을 위해 간사를 둘 수 있다.

⑥ 협치성북의 원활한 추진을 위하여 속의 도출된 의제를 중심으로 민관 실행그룹을 설치·운영할 수 있다.

**제15조(의견 청취)** 협치회의 등은 민관협치의 활성화를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 전문기관 또는 관련단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 세미나 등을 개최하여 관계 전문가 및 구민의 의견을 청취할 수 있다.

**제16조(수당 및 경비)** 구청장은 협치회의 및 기획단 회의 등 협치성북 추진 체계의 원활한 운영을 위하여 공무원이 아닌 위원에 한하여 수당이나 조사 연구 활동 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

### 제3장 민관협치 활성화 방안

**제17조 (민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획)** ① 협치회의는 정책과정에서의 주민의견 반영 및 참여 확대를 위하여 3년마다 민관협치 활성화 기본 계획(이하 “기본계획” 이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항

③ 구청장은 제1항 및 제2항의 기본계획을 반영하여 연도별 민관협치 실행계획(이하 “연도별 실행계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다.

**제18조 (민관협치 공론장)** 구청장은 민관 속의 · 공론을 통한 협치성숙 의제를 발굴하고 추진전략을 도출하기 위해 민관협치 공론장을 운영하여 소통·공감의 장으로 활용한다.

**제19조(협치조정관)** 구청장은 민관 협력을 촉진하고, 민관 협치 사업 전반에 대한 조정·자문을 위하여 민관 협력에 관한 경험이 풍부한 민간전문가를 협치조정관으로 채용할 수 있다.

**제20조(민관협치 종사자 우대)** ① 구청장은 민관 협치를 활성화하고 지속적인 협치 기반을 조성하기 위하여 민관 협치 사업을 실행한 종사자 중 공적이 현저한 주민, 시민단체 등에 대하여 포상할 수 있다.

② 구청장은 민관 협치 사업 담당 공무원에게 업무의 지속성 및 전문성을 확보하기 위하여 노력하여야 하며 직무를 성실히 수행한 자에 대하여 포상할 수 있다.

**제21조(민관협치 협약)** ① 구청장은 지역 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 간의 권리와 의무를 모두 명시한 민관협치에 관한 협약을 체결할 수 있다.

② 구청장은 제1항에 따른 협약의 이행을 위하여 필요한 사항을 기본계획 또는 연도별 실행계획에 반영하여 추진할 수 있다.

**제22조(제도개선 및 정책평가)** 구청장은 협치회의가 권고한 구정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 합의사항에 따라 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를 개선하고, 민관 간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행할 수 있다.

**제23조(지역사회 민관협치 지원)** ①구청장은 지역사회 민관협치 발전을 위하여 다음 각 호의 사항을 위해 노력한다.

1. 민관 협치 정책의 발굴과 집행 등을 활성화
2. 이해 관계자들의 협업 촉진 및 정책과정에서의 구민참여
3. 협치 정책의 시행을 위하여 관련 기관 및 그 밖의 단체 등과의 협력

② 구청장은 제1항을 위하여 예산의 범위 내에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

**제24조(협치센터 구축)** 구청장은 민관협치 활성화와 민관의 협력·소통·참여를 지원하기 위하여 협치센터를 설치·운영할 수 있다.

**제25조(연구회의 운영 및 기능)** ①구청장은 지역사회 민관 협치를 지원하고 지속가능한 협치 발전방안을 논의하기 위하여 전문가·시민단체·주민·공무원 등으로 구성된 협치 연구회(이하 “연구회”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 민관협치에 대한 비전과 전략 수립
2. 협치실행 과정 평가를 위한 방안 연구
3. 협치 실행 사례 분석 및 성북형 협치 발전 방안연구
4. 사회적 가치 실현을 위한 협치 방안 연구
5. 그 밖에 연구회의 목적 달성을 위해 필요한 사항

**제26조(교육)** 구청장은 구 공무원과 구민의 협치 역량 개발 등을 위하여 교육과정의 개발과 운영을 지원할 수 있다.

**제27조(백서 발간)** 협치성북회의는 민간협치 활성화의 내용과 추진상황 등을 구민에게 알리기 위하여 성북 협치백서를 매년 발간하고 구청장은 이를 적극 지원하여야 한다.

## 부칙

**제1조(시행일)** 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(시행규칙)** 그 밖에 이 조례의 시행에 필요한 사항은 협치회의의 의결을 거쳐 규칙으로 정한다.



[토 론]



- 이강준 (서울특별시 협치총괄지원관) ■
- 정병순 (서울연구원 전략연구실장) ■
- 목소영 (서울특별시 성북구의회의원) ■
- 염형국 (공익인권법재단 공감 변호사) ■

토론 1

## 서울시 지역협치와 성북구 협치조례 제언

이강준(서울특별시협치총괄지원관)

### 1. 협치란?

- 1-1. 협치는 권한과 책임을 함께 나누는 것 → 누가, 언제, 어디서, 무엇을, 어떻게, 왜
- 1-2. 연정(경기도), 여야협치(청와대) → 정치권의 협치, 시민은?
- 1-3. 민관협치(서울시) → **시민과의 연정, 시민이 시장이다!**

### 2. 서울협치와 박원순 프로세스

- 2-1. [서울협치] 서울시 민관협치는 (누가) ‘행정과 시민’ 이, (언제) ‘상시적’ 으로, (어디서) ‘서울시 전역’ 에서, (무엇을) ‘정책과 예산’ 을, (어떻게) ‘함께 결정집행평가’ 하고, (왜) ‘시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현’ 을 목적으로 함.

“민관협치”란 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등을 말한다.

서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례 제 2조 1항

2-2. [박원순 프로세스] 박원순 서울시장 취임 이후 서울시는 현장의 목소리를 듣고(청책), 민관이 함께 논의하여(숙의), 공동의 계획을 수립하고(계획), 제도적 기반을 만들고(조례·기구), 함께 문제를 풀어나가는 과정(협치)이 일반적인 패턴으로 자리 잡았음 (이강준, 2017).

〈표〉 서울협치와 박원순 프로세스 프레임워크





### 3. 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 의견

#### 3-1. 기초지자체의 선행 민관협치 활성화 기본조례의 특징과 시사점

- 2017년 10월 13일 현재, 법제처 국가법령정보센터의 자치조례 검색결과(검색어 : 협치)에 따르면, 총 11건의 자치조례가 제정되어 있음. 아래 표와 같이 서울시에 집중되어 있고, 광역조례 2건과 기초자치단체 9곳(도봉/금천/은평/관악/동대문/서대문/영등포/강서/성동)에 민관협치 활성화를 위한 기본 조례가 있음.

〈표〉 지자체 민관협치 기본조례 제정 현황

구분	법규명	공포일자	담당부서
서울시	서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례	16.09.29.	민관협력담당관
서울시	서울특별시의회와 서울특별시·서울특별시교육청간 소통과 협치를 위한 조례	17.03.23.	기획담당관
도봉구	서울특별시 도봉구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	16.12.29.	지속가능발전과
금천구	서울특별시 금천구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	17.03.13.	지역혁신과
은평구	서울특별시 은평구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.03.16.	민관협치담당관
관악구	서울특별시 관악구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.04.06.	기획예산과
동대문구	서울특별시 동대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.04.27.	도시전략과
서대문구	서울특별시 서대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.05.31.	정책기획담당관
영등포구	서울특별시 영등포구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.06.01.	기획예산과
강서구	서울특별시 강서구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례	17.06.07.	자치행정과
성동구	서울특별시 성동구 민관협치 활성화를 위한 기본조례	17.07.13.	기획예산과

※출처 : 법제처 국가법령정보센터 검색결과(검색일 : 2017.10.13.)

- 서울시가 지난 2016년 9월 광역단위의 민관협치 활성화 기본조례를 제정·공포하였고, 이후 도봉구에서 2016년 12월 29일 기초자치단체 중에서는 처음으로 조례를 제정·공포하였음. 2017년 7월 현재 서울시 자치구 25곳 중 9곳에 협치 조례가 제정·공포되었음.
- 참고로 기초자치단체의 민관협치 담당부서를 보면, 다수가 기획·예산 부서(금천/관악/서대문/영등포/성동)에서 관장하고 있음. 특기할 만한 사례로는 은평은 협치문화국

산하의 민관협치과가 담당하고 있고, 서대문은 구청장 직속 정책기획담당관에서, 도봉은 지속가능발전추진단에서, 동대문은 도시발전추진단에서 담당하고 있음.

- 서울시 기초지자체의 협치조례 9건의 조문을 분석해 보면, 제1장 총칙에서 조례의 목적, 민관협치와 협치조정관의 정의, 기본원칙, 주민의 권리와 의무, 구청장의 책무, 다른 법령/조례와의 관계 등을 다루고 있음. 제2장 협치 ○○구 회의에서 민관협치회의 설치, 기능, 구성, 위원의 임기, 위촉, 의장의 직무, 회의, 그리고 의견청취 등을 다루고 있음. 제3장 민관협치 활성화 등에서는 민관협치 활성화 기본계획, 사무국 설치와 기능, 협치조정관, 민관협치 협약, 제도개선 및 정책평가, 관련 기관 등과의 협력, 교육홍보, 백서 등으로 구성돼 있음.

〈표〉 9개 자치구 민관협치 기본조례 구성 현황

	주요 조문	특기사항
제1장 총칙	1조(목적), 2조(정의), 3조(기본원칙), 4조(주민의 권리와 의무), 5조(구청장의 책무), 6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계)	
제2장 협치○○구회의	7조(설치), 8조(기능), 9조(구성), 10조(임기), 11조(위원의 위촉 해제), 12조(의장의 직무), 13조(회의 등), 14조(위원의 제척 기피 회피), 15조(의견청취), 16조(수당), 17조(운영세칙)	•관악/은평구/서대문/영등포/성동 (제척/회피 조항 없음)
제3장 민관협치 활성화	18조(기본계획과 실행계획), 19조(사무국 설치 및 운영), 20조(사무국의 기능), 21조(협치조정관), 22조(민관협치 협약), 23조(제도개선 및 정책평가), 24조(관련 기관 지원), 25조(관련 기관 등과의 협력), 26조(지역사회 민관협치 지원), 27조(교육 홍보), 28조(이행사항 등 공표)	•도봉/관악(백서 규정 없음) •은평/관악/동대문/서대문/영등포/강서/성동(지원조직 규정 없음)

※도봉/금천/은평/관악/동대문/서대문/영등포/강서/성동

- 제1장 총칙은 대부분의 조례가 비슷한 구성과 내용으로 구성돼 있음. 즉 민주주의 가치 실현(목적)을 위해, 신뢰에 기반한 자발적수평적 협력관계로 민관협치의 과정 자체가 중요한 가치임(기본원칙)을 인식하고, 시민의 권리와 의무, 그리고 시장의 책무(권한과 책임)를 규정하고 있음.

- 제2장 협치 ○○구 회의에서는 설치, 기능, 구성, 임기, 회의, 의견청취 등의 민관협치 협의회의 운영을 위해 필요한 규정을 담고 있음.
- 제3장 민관협치 활성화는 기본계획과 실행계획, 사무국 설치·운영과 기능, 협치조정관, 민관협치협약, 제도개선·정책평가, 지역사회 지원, 교육·홍보, 백서 등을 담고 있음.

### 3-2. 성북구 민관협치 활성화 기본조례(안)에 대한 의견

#### (1) 총칙

제5조(구청장의 책무) ②항이 중요함. 다양한 주체들의 정책과정의 참여 확대와 참여자들의 민관협치 역량을 향상시키기 위한 노력이 핵심. 참여확대와 민관협치는 다양한 갈등을 초래하는데, 담당 공무원의 성과보상체계와 민간의 역량강화 지원노력 없는 민관협치는 ‘행정의 피로도’ 와 ‘민간의 동원’ 프레임에 갇히기 쉬움.

참고로, OECD가 각국의 사례를 분석하여 발간한 한 책자에 ‘성공적인 민관협치를 위한 10계명’ 이라는 게 실려 있다. OECD가 첫 번째로 꼽은 것은 ‘리더십의 민관협치에 대한 결단(정치인의 인식변화)’이였음.

#### (2) 협치 ○○구 회의

제12조 ④, 제14조 ⑤항이 중요함. 격월 회의 체계를 통한 회의의 안정화를 꾀한 것은 긍정적임. 다만, 행정과 민간의 언어, 작동방식, 문화, 권한과 책임 등의 차이로 인해 ‘소통’ 이 한동안 매우 중요한 과제로 고민할 필요가 있음. 특히 4항에서 간사를 ‘민관협치 업무를 주관하는 부서의 장’ 으로 규정하고 있는데, 민간의 간사를 공동으로 하는 ‘공동간사’ 체계를 고민할 필요가 있음. 참고로 공무원들이 가장 힘들어 하는 것으로 민간과의 소통의 어려움을 호소하고 있음.

#### (3) 민관협치 활성화 등

제18조(공론장), 제23조(교육)이 중요함. 조례안에는 공론장은 구청장의 권한으로 규정하고 있으나, ‘협치성북회의’ 로 수정할 필요가 있음. 그 외 행정혁신을 위한 공무원 교육과 민간역량 강화를 위한 ‘협치학교’ 를 상설화할 필요가 있음.

#### (4) 기타 의견

민관협치는 ‘민주주의 가치 실현에 기여함’ 을 목적으로 함. 그렇다면, ‘정부와 시장의 실패를 극복하기 위해 민관이 협력하여 복잡다기한 사회문제를 해결’ 한다는 정의에 대한 고민이 필요함. 협치는 과정인가, 결과인가? 방향인가, 속도인가?

시민의 권한 못지 않게 시민의 책임에 대한 고민이 필요함. 공무원은 역할과 책임이 분명한 반면, 시민은 권한에 따른 책임이 개인적, 주관적 외에 공적 책임이 어려움.



토론 2

## 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례(안) 토론

(정병순 서울연구원 전략연구실장)

- 협치서울 실현에 있어서 지역사회 협치시스템은 그 성패를 좌우하는 핵심조건으로, “자치분권형 협치모델”을 잘 정립해야 협치의 효능감을 극대화하고, 협치행정의 지속가능한 토대도 확립될 것임
  - 이런 여건 속에 【성북구의 민관협치 기본조례】(안)는 자치분권형 협치모델이 정착되고, 나아가 다른 자치구들로도 확산되는데 밑거름이 될 것으로 기대됨
- 오늘 발표한 성북구 기본조례(안)는 【서울시 민관협치 활성화 기본조례】와 동형구조를 가지는 바, 기본적으로 협치구정에 필요한 가치와 원리, 제도 등이 반영되어 있다고 판단됨
  - 전체적으로 성북구 민관협치 기본조례는 3장/24조로 구성되어 있고, 2장은 협치성북 추진기구, 3장은 민관협치 활성화 방안을 제시
  - 동 기본조례가 ‘협치성북’을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 많은 지자체의 수범적 사례가 되기 위해서는 (민관)협치의 원리와 가치에 관한 폭넓은 내용들을 수용할 수 있어야 함
  - 이하에서는 성북구의 민관협치 기본조례가 기초지자체의 선도적 조례로

자리매김할 수 있도록 몇 가지 보완적 검토의견을 제언

□ ① **총칙(1장)에서 정의와 기본원칙 관련,**

- ‘정의’(제2조)에 제시된 ‘민관협치’라는 용어의 정의에 더해, 18조의 ‘공론장’, 22조의 ‘지역사회 민관협치’를 포함시키는 것이 바람직
- 기본원칙(제3조)은 중요한 원칙이 반영되었다고 판단되나, 가급적 다음과 같이 협치에 관한 폭넓은 원칙들을 고려해 볼 필요가 있음
  - 협치는 행정영역과 민간주체와의 협력적 관계에 기반한 정책추진체계가 가장 기본적 원리(원칙)이라는 점은 당연하지만,
  - 현재와 같은 분절화된 칸막이 행정체계에서 칸막이를 허물고 행정영역간 또는 조직간 연계와 협력을 모색 ← **연계·융합의 원리(원칙)**
  - 공간적 차원에서도 상위정부(자치구)와 하위정부(동·마을)와 상향적·수평적 관계를 모색하는 것이 매우 긴급 ← **자치·분권의 원리(원칙)**
  - 아울러, 민관협치에서 과정 자체가 중요한 가치라는 점을 넘어, ‘참여과정에서 실질적 숙의와 공론, 공동결정을 실현하도록 노력한다’는 점을 중요한 원칙(**숙의민주성 원리(원칙)**)으로 반영 필요

□ ② **협치성북 추진기구 관련**

- 제7조 ②항의 [협치성북회의]는 협치구정을 선도하는 기구로서 지위와 역할, 운영 등에 관해 조례에 근거를 마련해 둔 것은 타당하다고 판단되나, 일부 내용에서는 재검토를 제언
  - [협치성북회의]는 ‘협의·조정·자문기구’로서보다는 ‘심의·자문기구’로 기구의 법적지위를 부여하는 것이 적절하다 판단되며,
  - 그 역할(제8조)에 있어서는 협의·조정·심의 등을 기본 역할을 설정하고, 주민의 의견수렴과 이해관계 조정 등도 주요 역할로 고려 필요



- 아울러, 기본조례로서 성격을 고려해 볼 때, 가급적 자치구내에 설치·운영되는 협치관련 기구(조직)을 모두 포괄하는 것이 바람직
  - 시민협력플랫폼, 마을계획단, 혹은 주민자치조직 등은 별도 근거조례가 없다면, 기본조례에 관련 조항을 마련하는 것이 필요
- 향후 현재 조례에 구체화된 추진기구와 주민자치위원회 내지 주민자치회, 주민참여예산위원회와의 관계도 조례제정 시 검토 필요

□ ③ **민관협치 활성화 방안(3장) 관련**

- 『민관협치 활성화 기본계획』 수립(제17조)은
  - 기본계획으로서의 성격을 고려해, 현재의 3년을 5년의 중기계획으로 하는 것이 바람직(서울시 경험을 고려)
    - ※ 계획 내용의 수정이 필요한 경우, 3년마다 수정계획 수립 유도
  - 민관협치 기본계획의 위상과 성격을 조례에 명시하는 것이 바람직
    - 계획의 위상과 관련해서는 다른 계획들과의 관계를 고려하는 것이 필요(\*지역사회혁신계획, 동마을계획, 이외 다른 협치선도정책 분야에서 수립하는 기본계획 등)
    - 계획의 성격과 관련해서는, 참여계획/전략계획/절차와 관계 중심의 계획이라는 점을 제시 필요
- 이외, 협치구정을 뒷받침하는 기본조례이므로 성북구에서 시행 중인 다른 협치계획에 대해서도 관련 근거조항을 마련해, 해당 계획들이 법적 근거 하에 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직
  - 성북구 지역사회혁신계획/동·마을계획, 또는 주민참여기본계획(있다면)
- 제도개선 및 정책평가(제21조) 관련
  - 동 조항, 나아가 기본조례 전체의 실효성을 높이기 위해 성북구에서

협치관련 제도로 인식하고 있는 제도에 대해 개별 조항을 마련하되,

- 현재의 조항은 개별 조항에서 고려되는 제도 이외의 추가로 고려되어야 할 행정절차와 제도개선 내용을 중심으로 구성하는 것이 바람직하다 판단됨

○ 기타 조항의 추가 관련 제언

- 지역사회협치(community governance)에서는 ‘지역사회 주민들의 역량강화와 협치문화 확산’ 등이 매우 중요한 요소이므로, 이를 고려한 별도의 조항 또는 별도의 장을 두는 것이 바람직
- 아울러, 지역사회의 선도적 협치 주체들 가운데 하나가 중간지원 조직이므로, ‘중간지원조직의 역할과 책임’에 관해서도 별도 조항을 두는 것이 바람직함 ⇒ 협치조정관(제19조) 다음에 관련 조항을 설치



토론 3

## 권한을 나눠야 협치다

목소영(성북구의회 의원)

전 사회가 ‘협치’를 향하고 있다. 새롭게 탄생한 정부와 국회, 야당 모두 협치를 이야기하고, 협치 제도화의 선봉에 섰던 박원순 서울시장 역시 “전문가들의 상상력과 비전, 시민사회의 현장의식, 공무원 사회의 안정성과 연속성이 한데 어울리는 소통, 연대, 협치의 힘이 사회적 갈등을 푸는 해법”이라고 말했다. 성북구도 협치조례 제정과 협치성북 민관TF를 구성하며, 시대적 과제로 떠오른 ‘협치’를 제도화하고 내실화하기 위한 활동을 시작했다.

이제는 일방통행식 관주도의 행정으로는 해결할 수 없는 일들이 많아지고 있기 때문이다. 주민들은 더 이상 수혜자, 의견청취의 대상에 머무르지 않는다.

과거 행정의 판단으로 똑딱 해결되던 여러 사업/사안들이 이제는 주민들의 의견대립, 이슈파이팅하는 단체들의 이익제기, 의원들의 발언 등으로 한발자국도 걸음을 떼지 못하는 일들이 허다하다. 주민들의 욕구와 이슈들이 점점 복잡해지고 다양해지면서 어느 한 주체, 어느 한 부서의 힘만으로 해결할 수 없는 일들이 많아졌다. 그래서 도입된 제도들이 ‘주민

참여’ 영역이고 견고한 칸막이를 없애는 부서간/민관간의 ‘협치’다. 그러나 기존의 주민참여가 여전히 관이 어느 정도 결정해 놓은 범위 안에서 움직이는 수준에 그치고 있다 보니 뭔가 달라지는 건가 기대했던 주민들의 실망은 상대적으로 더 크다. 그나마 성북구는 주민참여 프로세스를 잘 운용하고 있다는 자치구임에도, 아직은 ‘예쁘게 잘 포장된’ 동원 내지 구청이 짜놓은 판을 그 ‘의도대로 만들어주는’ 관의 협조자로서 주민을 대상화하지는 않았는지 되돌아보아야 한다.

성북구는 민선6기를 시작하며 ‘마을민주주의’를 내걸고 ‘참여에서 자치로! 주민의 힘으로 지역의 변화를!’라는 비전을 세웠다. 의사결정에 직접 참여하는 주민의 수를 주민 전체의 3%까지, 간접 참여층을 30%까지 끌어올리겠다고 목표를 세웠다. 2011년 시작된 주민참여예산제를 시작으로, 분야별/대상별 열린토론회, 타운홀 미팅, 주민총회, 마을계획 등 마을민주주의를 향해 한걸음씩 나아갔다. 선도적인 구정방향과 과감한 운영방식 등으로 여타 자치구의 모범이 되었다. 그런데 정작 성북구 안에서는 주민 만족도와 함께 주민 피로도도 높아지고, 너무도 많은 ‘주민참여형 행사’를 치르느라 공무원들은 지쳐하고 있다.

아직은 과정이니만큼, 열심히 참여하는 주민들이 한정되다보니 중복된 주민들이 이곳에서도 같은 이야기, 저곳에서도 같은 이야기를 반복적으로 할 수 밖에 없고, 그런 이야기들이 (주민참여예산제를 제외하고는) 결과로 합의되어 실행되기 보다는 의견으로 수렴되는 과정의 반복이다 보니 주민들은 지쳐가고 공무원들은 기계적으로 움직이게 된다. 주민참여의 강도가 가장 높은 주민참여예산 역시 구청에서 정해놓은 작은 일부 예산으로 운영되다 보니 이 역시 제도의 한계를 이야기하고 있다.

각 단위가 다양한 층위의 새로운 주민들을 담보하지 못한다면, 참여하는 주민들의 입장에서는 이런 일련의 활동들이 중복적이라고 느낄 수밖에 없으며, 참여하지 않는 주민들은 이전과 별반 다르지 않은 성북구에 살고

있다고 느낄 수밖에 없다. 더 많은 주민들(직접 참여층 3%)의 참여를 높이기 위해서 무엇을 해야 할까.

‘자치의 원리가 참여를 끌어낸다.’ 주민에게 권한을 주어야 한다. 책임이 따르는 결정권을 주민에게 돌려줌으로써 실질적이고 자발적인 참여가 가능하다.

주민참여예산제, 마을계획 및 마을자치회 등 행정에서 주민들이 직접 민주주의를 실현할 수 있는 기본 틀을 만들고, 그것을 채워나가는 권한은 주민에게 주어야 한다. (물론 이를 위해 주민들의 활동역량을 키우기 위한 교육은 필수적이다.) 그리고 ‘주민의 힘으로 지역의 변화를!’ 가져올 때까지 행정은 그들의 활동을 보조하는 역할을 해주어야 한다. 주민들의 참여를 지원하고 촉진하며 주민들이 합의를 도출하는 과정에서 발생하는 다양한 이해관계를 조율하는 ‘조정자’로 역할 해야 한다.

주민과 권한을 나누기 위해서는 ‘상호 신뢰’가 우선되어야 한다. 행정은 책임지지 않으려는 민간을 믿지 못하고, 민간은 성과주의로 속도만 내는 행정을 믿지 못한다. 그러다보니 ‘거버넌스’라는 용어가 사용되기 시작한지 오래되었지만 지역에 제대로 안착하지 못했다.

이번 ‘원전 신고리 5.6호기 공론화위원회’의 활동은 높았던 국민적 관심만큼 우리도 주목할 만하다. 국민의 생명과 관련된 정책임에도 불구하고 기존의 원전 정책은 전문가들의 손에 맡겨져 왔다. 하지만 이번 공론화 과정은 시민참여단의 토론과 숙의, 최종 선택의 과정을 통해 사회적 합의를 이뤘고 문재인 정부는 이를 따랐다. (공론화위원회의 최종 결과가 개인적인 바람과는 달리) 신고리 5.6호기 건설은 재개하게 되었지만 신규 원전 백지화와 탈원전 정책을 비롯한 문재인 정부의 에너지 전환 정책은 오히려 힘을 받게 되었다.

시민참여단 한명한명을 ‘작은 대한민국’이라 칭해도 과언이 아니라며

숙의 과정의 의미를 비중있게 발표한 위원장의 결과보고에서도 드러나듯이 문재인정부와 찬반 양 세력이 공론화위원회의 결론을 따르게 한 힘은 바로 그 ‘과정’에 있음을 우리는 알고 있다. 국민의 참여와 권한을 확대해 만족감을 높이는 방향으로 행정은 변하고 있고, 국민들 역시 절차적 합리성을 갖춰 논의되고 합의된 내용을 받아들이는 경험을 하고 있다. 주민들이 최종 결정한 내용이 여러 가지 측면에서 미흡하거나 부족할 수 있지만 충분한 숙의가 있었다면 그것을 받아들이는 행정의 자세가 필요하다. 마찬가지로 깊이 있는 논의와 책임 있는 결과를 낼 수 있는 민간의 역량이 필요하다.

거기에서부터 ‘신뢰’는 시작된다.

그동안 대상으로서 주민의 참여를 독려했다면, 이제 주체로서 주민의 자치를 보장해야 한다. 현재의 주민참여 및 거버넌스 시스템에 대한 평가 위에 ‘협치’로 나아가야 한다. 브루노 카우프만 IRI(유럽주민발의 국민투표기구) 대표는 “준비하고 참여하고 조율하고 그것을 문서화하고 평가하고 피드백을 반영하고 결과를 내는 모든 과정을 통해 우리는 민주주의를 배울 수 있다. 민주주의는 단순한 이념이 아니라 능동적 시민의식을 키우는 플랫폼이며 시민들의 대화를 촉구하고 당신의 목소리를 전달하는 수단이자 당파를 초월해 모두에게 접근가능한 방식이다. 이것들이 모여 참여형 거버넌스를 향한 인프라가 마련될 것이다.” 라고 말했다.

주민에게 실질적인 권한을 주기 위한 상호 신뢰 회복, 두 주체인 주민의 역량강화와 공무원의 협치에 대한 자세. 주민참여를 넘어서 ‘민관협치’로, 나아가 ‘주민자치’로 나아가기 위해 우리가 넘어야 할 산이다.

### 제3조(기본원칙)

1. 민관협치는 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계에 기반하여 이루어지도록 한다.
2. 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치임을 인식한다.
3. 민관협치의 모든 과정은 민간과 구의 상호신뢰를 바탕으로 한다.

<서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례>는 이러한 가장 중요한 원칙들을 제3조(기본원칙)에 담았다.

또한 ‘기본조례’로서 민간과 성북구가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 규정 운영방식 및 체계에 대한 구축과 활성화를 주요 기능으로 명시했다.

**제8조(협치성북회의 기능) ~①~**

1. 민관협치 활성화 정책의 수립·시행에 관한 사항
2. 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도개선에 관한 사항
3. 그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항

**제17조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획) ~②~**

1. 민관협치 활성화 정책의 기본방향
2. 민관협치 분야별 정책목표 및 추진계획
3. 기본계획의 실행을 위한 자원 조달
4. 그 밖에 민관협치 활성화를 위한 주요사항

때문에 협치에 대한 기본조례와 더불어 개별조례들을 어떻게 협치적으로 바꿀 수 있을가에 대한 고민이 함께 되어야 한다. “성북구 주민의 구정에 대한 참여를 활성화하고 서울특별시 성북구 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써, 서울특별시 성북구 청장과 주민이 협력하여 지역 사회의 발전을 도모하는 것을 목적”으로 하는 <서울특별시 성북구 주민참여 조례> 등과의 관계와 중복성도 정리해야 한다.

일례로 성인지예산이나 성별영향분석평가제도의 한계처럼, 여성가족과 업무에 그 내용이 집중된다거나 과별로 선택된 사업들만 고려하고 나머지는 그 전과 별 차이 없이 집행되는 문제를 해소해야 한다. 이번에 제정될 기본조례를 통해 협치 시스템을 구축하고 협치 활성화를 위한 환경 조성 노력을 하는 것과 동시에, 성북구 개별조례들, 분야별 세부사업들이 ‘협



치’ 라는 큰 운영방식 속에서 움직일 수 있도록 설계하는 것이 필요하다. 그동안 성북구가 다양한 방식으로 펼쳐왔던 주민참여/마을민주주의 사업들은 더욱 확장하여 협치화하고, 성북구청 전반에 협치 체계가 자리 잡을 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않고서는 또 하나의 민관협의체가 생긴 것에 다름 아니다.

그래서 제22조(제도개선 및 정책평가) 조항과 제25조(연구회의 운영 및 기능) 조항이 중요하다. 지속가능한 협치 발전을 위하여 정책평가에 기반한 제도개선 노력은 필수적이다.

**제22조(제도개선 및 정책평가)** 구청장은 협치회의가 권고한 구정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 합의사항에 따라 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를 개선하고, 민관 간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행할 수 있다.

**제25조(연구회의 운영 및 기능)** ①구청장은 지역사회 민관 협치를 지원하고 지속가능한 협치 발전 방안을 논의하기 위하여 전문가·시민단체·주민·공무원 등으로 구성된 협치연구회를 설치·운영할 수 있다.

본 조례에 새롭게 추가했으면 하는 부분은, ‘정보공개’와 관련한 내용이다. 협치의 1단계가 ‘정보제공’이라 할 만큼 가장 기본이 되는 사항인데 본 조례에서는 단 한 번도 언급이 되어 있지 않다.

제5조(구청장의 책무)에 행정정보 공개에 대한 최선의 노력을 다한다는 내용과 제12조(협치성북회의 운영)에 회의자료 및 회의록을 공개하도록 하는 내용을 추가할 것을 제안한다.

어쨌거나 시간이 필요하다. 서로간의 신뢰를 쌓기 위해서는 시간이 필요하다. 그 시간이 상호신뢰를 바탕으로 한 굳건한 협치 체계로 나아가기 위한 끊임없는 노력이 필요하다. 현재까지의 거버넌스 체계(기획단계에서의 주민참여, 전문가 위주의 각종 위원회, 갑을 계약관계에 기반한 민간 위탁형 참여 등)를 제대로 평가하고 주민을 정책의 공동 생산자로서 인정

하는 변화의 시간이 필요하다. 개인의 욕구를 공공의 욕구로 전환하고 확장할 수 있도록 지난 7년간 씨를 뿌려왔던 성북구 마을민주주의 과정들이 하나둘 열매를 맺어야 할 시기이다. 협치 기본조례가 열매를 따는 훌륭한 도구가 될 것이다.



토론 4

## 성북구 협치 조례 제정 토론

염형국(공익인권법재단 공감 변호사)

### 1. 협치의 목적 및 조건

협치는 시민과 지역사회 내 다양한 주체들의 정책 참여를 통하여 민주주의 가치 실현에 기여함을 목적으로 한다. 이러한 협치가 가능하기 위해서는 ①(정책 참여가 가능한) 깨어있는 시민들이 존재하여야 하고, ②공무를 담당하는 단체장과 공무원들이 협치를 하려는 진정한 의사와 노력이 뒤따라야 하며, ③시민이 정책결정의 들러리가 아니라 실질적인 정책참여 자로서 역할을 할 수 있어야 하고, ④시민의 의견이 실질적으로 정책에 반영되어야 한다.

이와 같은 협치의 목적과 협치의 조건이 성북구 협치 조례에 잘 반영이 되었는지의 관점에서 토론을 하고자 한다.

## 2. 무엇을 협치하는가?

성북구 협치조례안 8조에 의하면 협치회의의 심의·조정 사항은 ①민관 협치 활성화 정책의 수립·시행에 관한 사항, ②민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항, ③그 밖에 민관협치 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 사항이다.

성북구의 어떤 정책을 협치하는지, 즉 협치의 대상에 대해서는 조례안에 나와 있지 아니하고 ‘민관 협치 활성화’라고 하는 협치 조례의 목표를 반복해서 언급하고 있을 뿐이다. 그렇다면 어떤 정책을 민관 협치를 통해 결정할 것인가? 협치 성북회의에서 어떠한 의제까지 다룰 수 있으며, 협치 성북회의에서의 심의내용이 실제 성북구 구정에 얼마나 반영될 것인가? 이런 부분이 민관협치의 핵심이라고 생각되지만, 이 부분에 대한 언급이 전혀 없는 것이 아쉽다.

## 3. 의회와의 관계

성북구 구정은 성북구 소속 공무원에 의해서만 이루어지지 않고, 성북구 의회가 성북구 구정의 한축을 이루고 있다. 구의회는 자치법규를 제정하고, 구의 예산을 심의하며, 구의 시정을 견제·조정·감독한다. 이러한 구의회의 역할은 협치조례안에서 예정하고 있는 협치성북회의의 역할과 중복된다. 의회와 민관협의체와의 관계는 어떻게 될 것인가? 민관협의체가 정책집행의 들러리가 아닌 정책결정·집행에서 실질적인 역할을 하는 것으로 예정한다면 필연적으로 의회와의 관계에 대해 고민이 선행되어야 할 것이다.

#### 4. 위원회와의 차별점

서울시의 경우에도 의제별로 무수히 많은 법정·비법정 위원회가 존재한다. 위원회는 의제별로 구성되어 민관의 소통과 협력에 기여하고 있으며, 시민 참여를 통한 사회문제 해결력의 증진을 목표로 하고 있다. 다만 그 기능이 자문역할로 규정되어 있어 행정의 조건에 따라 후속피드백이 부족하거나 심의가 종종 단절된다는 지적을 받아왔다.

그렇다면 ‘협치성북회의’라고 하는 민관협의체는 기존의 위원회와 차원이 다른 민관의 소통과 협력이 이루어질 것이며, 심의가 연속성 있게 진행되고 후속피드백이 착실히 이루어질 수 있을 것인가? 이러한 지점에 대한 깊이있는 고민이 선행되지 않으면 ‘협치성북회의’도 또하나의 ‘위원회’로 전락할 수 있다.

#### 5. 협치성북회의, 협치성북기획단, 협치조정관, 협치센터, 협치연구회

협치조례안을 살펴보면, 협치성북회의, 협치성북기획단, 민관협치공론장, 협치조정관, 협치센터, 협치연구회 등 너무 많은 협치 관련기구(단위)를 상정하고 있다. 그렇다면 이들의 역할은 서로 중첩되지 않으며, 효율적으로 상호 협업할 수 있을 것인가? 쉽지 않을 것으로 생각된다. 차라리 서울시 협치조례와 같이 협치 관련 기구를 ‘협치협의회’로 단일화시켜 운영하고, 협치조례 시행 과정에서 혹시 더 필요한 기구(단위)가 생긴다면 그때 그러한 기구(단위)를 만드는 것이 효율적이지 않을까 싶다.

## 6. 공무원의 자세

구의 정책을 집행하는 책임을 맡고 있는 구 공무원의 입장에서 생각해 보면, ‘민관협치조례’의 제정은 정책집행의 효율성을 저해하고, 상급자 외에 ‘민간’이라고 하는 시어머니가 하나 더 생기는 성가시고 귀찮은 일일 수 있다. 공무원들은 ‘협치성북회의’를 다른 무수한 ‘위원회’처럼 정책집행과정에서 형식적 완결성을 갖추는 하나의 조건으로만 생각하기 쉽다. 그렇기에 민관협치가 성공하기 위해서는 공무를 담당하는 공무원들이 협치의 중요성을 인식하고, 협치를 하려는 진정한 의사와 노력이 뒤따라야만 한다.

## 7. 칸막이 행정체계의 문제

행정이 ‘국, 실, 과’ 별로 분절화되어 ‘국, 실, 과’를 넘어서 서로 협업하지 못하는 칸막이 행정체계의 문제는 민관의 협치와는 또다른 문제이다. 그러나 민관의 협치가 이루어지기 위해서는 행정도 ‘국, 실, 과’를 넘어서 연계하고 협력할 필요가 있다는 점에서 민관협치의 전제이기도 하다. 어떤 사안에 대한 정책논의나 결정이 필요한 경우에 그 사안과 조금이라도 관련된 국장, 실장, 과장이 함께 논의할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

## 8. 민주주의 학교 운영

서두에 언급하였듯이 진정한 협치가 가능하기 위해서는 정책 참여가 가

능한 깨어있는 시민들이 존재하여야 한다. 중앙·지방정부에 수많은 위원회들이 존재하지만, 그러한 위원회에 참여하는 시민은 일반 시민이 아닌 해당 분야 전문가이고, 그러한 전문가들이 참여하는 위원회 조차도 형식적으로 운영되는 경우가 부지기수이다.

그렇기 때문에 ‘협치성북회의’ 라고 하는 민관협의체가 성공적으로 운영되기 위해서는 정책 참여가 가능한 깨어있는 시민들이 양성되고 조직되어야 한다. 최근 많은 민간·공공영역에서 수많은 교육과 학교가 운영되고 있다. 특히 시민이 주인이 되는 민주주의의 내실화를 위해 공공 영역에서의 민주주의 학교 운영은 필수적이다. ‘협치성북회의’ 자체가 제대로 운영되면 훌륭한 민주주의 학교가 될 수 있고, 그러한 민관협의체에 참여할 수 있는 최소한의 틀을 교육하고 민주시민으로서의 덕성을 함양하는 민주주의학교가 병행되어진다면, 성북구 차원에서 민주주의가 비약적으로 발전할 수 있을 것이다.



## 의견제출 안내

- **대상** : 성북구 협치 조례(안)에 의견이 있는 주민, 단체, 공무원 누구나
- **제출기한** : 2017. 10. 30. (월)
- **제출방법** : 전자우편 또는 우편으로 의견서 제출
- **E-mail** : [kyj1210@sb.go.kr](mailto:kyj1210@sb.go.kr)
- **주소** : (우)02848 서울특별시 성북구 보문로 168 성북구청

마을민주주의과 마을기획팀

- **문의처** : 성북구청 마을민주주의과 마을기획팀(02-2241-2207)
- **의견서 내용** : 조례안에 대한 의견

(성명과 전화번호 기재 요망)

## 메모란