

협치를 위한 혁신, 혁신을 완성하는 협치

민관협치 활성화를 위한 세 가지 과제 중심으로

송하진 | 지속가능발전팀 연구원 (ajsong@makehope.org)

요약

- 민관협치는 선택이 아닌 시대적 과제다. 관주도, 관료제로 대표되는 기존 정책 수립 및 시행 체계가 가진 비효율성과 비민주성은 현대에 등장 하는 문제와 이슈들을 다루기에 적합하지 않다.
- 혁신과 협치는 분리시켜 생각할 수 없는 주제이다. '혁신 없이 협치는 없고, 협치 없이 혁신은 완성 될 수 없다.' 종종 현장에서 발생하는 어려움은 이 원리를 도외시한 결과일 때가 많다. 이를 방지하 기 위해 민관협치 활성화를 위한 방향으로 아래 세 가지 사항이 요청된다.
- 첫째, 협치는 행정혁신¹⁾을 요청한다.
행정의 일하는 방식이 수요자(시민) 중심으로 변화해야 한다. 민에게 부여되지 않았던 행정의 권한을 넘겨주고 민간주체와 협업, 협치하는 과정이 기존 관료제적 행정체제와 충돌하며 생기는 문제를 최소화 할 수 있어야 한다. 때문에 민관협치에서 행정혁신은 협치기반 조성을 위한 최우선의 과제라 할 수 있다.
- 둘째, 협치는 시민의 창의적 공공성을 요청한다.
민관협치 참여를 통해 공공서비스의 수요자이면서 정책 수립자로서의 경험을 한 시민들이 등장하고 있다. 이들 시민이 사회의 다양한 이해관계를 바라보며 공공적 결정을 할 수 있는 역량을 기를 수 있도록 기회를 부여받고, 성장하도록 민과 관이 함께 노력해야 한다. 이 과정에서 시민들 사이에 문제를 새롭게 바라보고 창의적이며 공익적인 해결책을 제시할 수 있는 '창의적 공공성'이 발현되는 계기를 마련할 수 있을 것이다.
- 셋째, 협치는 민-관을 연결할 새로운 방법론을 요청한다.
민관협치의 현장에는 민과 관이 사용하는 다른 언어와 이해를 통역할 수 있는 새로운 소통과 협업의 방법론이 필요하다. 퍼실리테이션과 툴킷을 비롯한 방법론에 쏟아지는 관심은 이를 반영한다. 그러나 장기적인 민관협치 활성화를 위해서는 이와 같은 기술적 방법론과 동시에 민관의 협업을 관계적으로 바라보며 증진시킬 수 있는 세밀한 접근도 필요하다.

키워드 민관협치, 사회혁신, 시민참여 방법론, 행정혁신, 협치, 거버넌스

1) 본 이슈에서는 행정혁신을 기존에 행정이 가진 조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조 및 관리기법 등을 수요자(시민) 중심으로 변화하려는 노력의 넓은 개념으로 사용하고 있다.

I. 들어가기

2006년 6월 <시사저널>은 [금주의 신조어] 코너에서 ‘협치(協治)’를 ‘governance’의 번역어로 소개하며 ‘지금까지 시사저널이 소개한 신조어 가운데 가장 어려운 단어’라고 덧붙였다. 그 협치가 10여년이 지난 지금은 연일 신문 지상을 비롯한 언론과 시민들의 입에 오르내리고 있다.

이전에는 협치라는 말보다 ‘거버넌스’라는 외래어 그대로의 말이 더 많이 쓰였다. 협치는 거버넌스의 번역어 중 하나였지만 거버넌스 개념을 명확히 전달하지는 못한다고 여겨져 왔다(이명석, 2002). 실제 최근 협치라는 단어가 쓰이는 맥락을 살펴봐도 기존에 거버넌스 개념을 대치하고, 발전적인 개념을 제시하기보다 ‘소통’이나 ‘협력’의 개념을 포괄하는 정치적인 수사로서 언론과 정치인들의 입에 오르내리고 있다.

언론 등이 정치적인 수사로 활용하는 외에 협치가 쓰이는 또 하나의 맥락은 시정참여와 행정혁신을 위해 서울시 등에서 진행하는 민관협치 활성화와 관련한 움직임이다. 박원순 서울시장은 민선5기부터 협치를 강조해왔고, 민선6기에는 서울시 시정철학의 기조로 ‘협치와 혁신’을 함께 제시했다.

본 이슈는 전자의 정치적 수사로서 협치가 아닌, 후자의 민관협치 활성화를 위한 활동에 대한 맥락을 바탕으로 하고 있다. 그동안 희망제작소가 사회혁신 추진주체 중 하나로서 사회문제를 협치적 방식으로 해결해 나갔던 경험과 현재 서대문구청과 함께 협치 서울 사업으로 진행하고 있는 ‘서대문지역 사회혁신계획’²⁾을 수립 중인 내용을 바탕으로 우리 사회의 민관협치 활성화를 위한 조건 등을 논의해 보려 한다.

II. 민관협치를 요청하는 사회적 흐름

민관협치를 강조하는 다양한 자료들은 민관협치가 거부할 수 없는 사회흐름이라는 인식 위에서 출발한다. 전 서울협치자문관이었던 유창복(2016)은 “복지국가의 위기와 다양해진 시민의 요구, 복잡해진 사회문제를 속에서 ‘협치’는 오늘날 대부분 국가가 직면한 시대적 과제”라 말한다. 조대엽(2016) 역시 신문 칼럼을 통해 정치적 수사로서의 ‘면피형 협치’와 최근 지자체 차원에서 노력하고 있는 협력적 사회시스템을 만드는 ‘혁신형 협치’를 구분하며 “이익과 욕망으로 갈라지고 해체된 우리 시대에 협력적 사회시스템을 만드는 일은 더 미룰 수 없는 시대의 요청이다”라고 주장한다.

²⁾ 희망제작소는 2017년 2월부터 서대문지역의 협치 활성화를 위한 연구용역을 진행하고 있다.

민관협치가 시대적 요청으로 자리잡게 된 데는 여러 이유가 있겠지만, 근본적으로 관주도, 관료제로 대표되는 기존 행정체제가 가지고 있던 비효율성, 비민주성이 현대에 등장하는 문제와 이슈들을 다루기에는 적합하지 않다는 문제의식을 공유하고 있다. 장수찬은 기존에 관이 가지고 있는 관료적인 의사결정 체계는 “너무 느리거나 분업의 원리를 지향하고 있고, 안정화와 완성형을 선호”하기에 “시민들의 다양한 욕구를 수용하기에는 너무 협소하고 현장성이 낮다”(장수찬 외, 2015) 고 평가한다. 사회적 문제의 당사자라고 볼 수 있는 시민에게서 문제를 떼어내 관에서 해결하는 방식은 빠르게 변화하는 시대의 속도감을 따라잡기에도, 문제 당사자로서의 자기결정권 행사와 민주적 결정 과정을 존중하는 시대정신에도 적합하지 않다.

디지털화로 인한 초연결사회의 도래 역시 민관협치로 움직이는 발걸음을 재촉하는 중요한 요소이다. 온라인을 기반으로 정보 접근 및 확산에 대한 경계가 없어지면서 시민이 사회적 자원과 의제에 관계 맺는 방식이 기존 체제가 예측하지 못하는 방향으로 발전하고 있다. 하나의 사회문제에 ‘동시접속’하는 이해관계자가 무한대로 늘어나는가 하면, 과거에는 지극히 지역적인 문제로 여겨졌던 것들이 국가적 이슈로 퍼지고, 이전에는 문제라고 생각하지 않았던 부분에 문제의식을 느끼고 사회의제화 되는 일이 잦아지고 또 빨라지고 있다.

더불어 민의 주체로서 시민주체들의 역량이 강화되고 시민조직의 형태와 포괄 분야도 다양해지고 있다. 전통적인 시민단체 형태의 조직뿐 아니라 마을, 협동조합, 사회적기업, 소셜벤처 등 기존에 정부-기업-시민의 섹터 개념으로 분류되지 않고 경계를 넘나들며 활동하는 조직이 늘어나고 있다. 이른바 더 넓어진 시민사회 생태계 속에서 사회혁신가로 분류되는 (혹은 타인의 분류를 거부하는 독립적인) 조직과 개인도 늘어나고 있다. 관의 입장에서는 최근 몇 년간 혁신활동가들로부터 얻게 되는 새로운 아이디어와 활동성의 장점을 최대한 많이 활용하는 것이 중요한 전략이 되었다. 그동안은 이 자원을 공모, 인력채용, 용역 등의 방식으로 결합해 왔으나 앞으로 협치의 관점에서 민과 관이 대등한 관계를 맺으며 정책 수립과 결정, 평가까지의 체계에 접근하기 위해서는 더 차별화된 협력의 방식이 필요하다.

Ⅲ. 혁신과 협치의 상호연관성

박원순 서울시장은 여러 차례 서울시의 문제를 풀어나가는 열쇠로 ‘협치와 혁신’을 강조했다. 여러 강연, 대담, SNS 소통에서 ‘서울시는 협치와 혁신 양날개로 날아가는 도시’라는 표현을 자주 사용한다. 단순히 수사적 표현처럼 들릴 수도 있지만, 현장에서는 이 말의 중요성이 더 크게 울린다. 이른바 ‘혁신 없이 협치는 없고, 협치 없이 혁신은 완성될 수 없다’는 점이다. 간단한 원리이지만 현장에서 벌어

지는 여러 문제는 이 원리가 축소되거나 무시되는 상황에 발생한다. 이를 잊지 않기 위해서 희망제작소가 현장에서 던지고 있는 질문은 다음의 두 가지이다.

- 협치를 위한 혁신 : 협치를 위해 어떤 혁신이 필요한가?
- 혁신을 위한 협치 : 협치는 혁신을 어떻게 완성하는가?

2016년 말 발간된 NESTA의 ‘Social Innovation policy in Europe : Where next?’는 이에 대한 유용한 통찰을 제공해 준다. 보고서는 사회혁신이 사회혁신정책(Policy As Social Innovation)으로 실행되어 사회적 문제 해결을 가능하게 하지만 때로 사회구조적 변화를 추구하기보다 문제의 대증적(對症的) 해결에 치중하여 진정한 지속적 변화를 제한하게 될 위험성도 있다고 평가한다. 그 때문에 사회혁신을 위한 정책(Policy For Social Innovation: 사회혁신이 지속해서 추진할 사회, 제도적 환경 마련과 시스템의 구축)이 중요하며 이는 정책에 소외됐던 집단을 비롯한 다양한 이해관계자가 정책수립 과정에 참여할 합리적이고 열린 구조의 정책참여 프로세스, 거버넌스의 마련이 핵심이라는 것이다.

위에서 설명하는 다양한 구성원의 합리적이고 열린 정책참여 프로세스와 거버넌스 구조를 우리가 생각하는 이상적인 민관협치의 모습이라 생각한다면, 이를 뒤집어 민관협치의 ‘과정’이 제대로 세워져 있지 않을 때 실행하는 혁신은 사회문제를 덮기만 하는 임시방편에 머무를 수도 있다는 말이다. 이에 현장에서 민관협치의 활성화를 위한 협치와 혁신의 관계를 고려한 방안을 고민하며 희망제작소는 민관과 사회혁신가들이 협치를 위한 혁신 기반을 조성하기 위해 필요한 세 가지 사항을 다음과 같이 제안한다.

IV. 민관협치 활성화를 위한 과제

1. 민관협치는 행정혁신을 요청한다

민과 관이 협치적인 방식으로 정책을 수립하고 집행한다는 것은 관료적 정책 추진 및 의사결정 방식에 익숙한 사람들에게 그 자체로 혁신일 수 있다. 기존에 민에게 부여되지 않았던 행정의 권한을 넘겨주는 것은 물론, 새로운 민간주체를 발굴하고 효과적인 논의와 의사결정 체계를 마련하는 것은 그 자체로 새로운 역할이고 과제일 것이다.

침체한 출판과 서점 시장에 혁신을 일으키며 ‘서점의 미래’라고 불리는 츠타야 서점을 만든 일본의

마스다 무네야키는 생산력과 인프라의 발전에 비해 사회의식이나 체제의 변화가 느릴 때 문제가 발생한다고 말한다. 그는 이 문제를 해결하기 위해 발휘되어야 할 능력을 ‘기획력’이라 칭하면서, 특히 생산자 중심관점으로 공급 위주로 만들어진 구조들을 수요자들의 필요 중심으로 전환해야한다고 주장한다. 예를 들어 그가 만든 츠타야서점은 ‘서점은 주인이 책을 파는 곳이 아닌 고객이 책을 사는 곳’이라는 생각의 전환을 통해 책을 매개로 고객에게 라이프스타일의 제안을 하는 공간이다.

분야가 전혀 다른 서점산업계의 이야기이지만 느리게 변화하는 조직의 대표격으로 이야기되는 행정조직이, 빠르게 변화하는 시민의 삶과 다양한 사회문제에 대응해야 하는 모습을 생각해볼 때 그 격차를 해소할 수 있도록 행정에 요구되는 ‘기획력’이란, 단순히 새로운 프로그램, 사업의 기획이 아니라 일하는 방식과 행정의 시스템 전반을 혁신할 수 있는 인식의 전환과 실천이며 이를 통해 시민에게 공공적 시민으로서의 새로운 삶의 모습을 제안할 수 있어야 한다.

물론 관이 민에 모든 것을 맞춰야 하고 민이 요구하면 다 들어주어야 하는가는 볼멘소리가 나올 수도 있지만 행정은 시민을 위한 서비스를 제공하고 합리적 의사결정을 돕는 주체다. 따라서 먼저 움직여야 할 의무는 행정에 지워진다. 정책수요 발견부터 설계, 실행, 평가에 이르는 전 과정에 어떻게 하면 더 많은 사람이 효과적이고 효율적으로 참여할 수 있을까를 생각해 보자. 더 나아가 어떻게 하면 민이 이 과정을 주도하는 주체로까지 자리잡을 수 있을까를 생각하면, 현재의 시스템과 일하는 방식으로서는 분명한 한계가 있다.

그 고민과 변화는 행정조직의 유연한 문화 조성, 열린참여에 대한 공무원들의 대응역량 개발, 정책추진 프로세스의 변화, 행정절차의 간소화 등 많은 부분을 포괄하고 있다. 따라서 이를 통칭하여 단순히 ‘행정혁신’이라고 부르는 것도 무리가 있지만 우선 본 이슈에서는 수요자(시민) 중심의 조직으로 행정이 거듭나기 위한 행정혁신에 대한 방향성과 영감을 제공할 사례들을 제시함으로써 갈음하려 한다.

[사례] Design, Digital, Direct Democracy : 행정을 혁신하는 4D 키워드

유럽 등 선진국에서는 관주도의 공급자 중심 행정에서 시민들의 목소리를 통해 정책을 수립, 시행, 평가하는 수요자 중심 관점으로의 전환이 활발하다. 특히 행정에서 디지털기술과 디자인사고 방법론을 도입해 시민의 의견을 효과적으로 수집하고 공유하여 더 나은 의사결정을 돕는 도구와 방법을 제공하려는 혁신이 진행 중이다.

1) Design

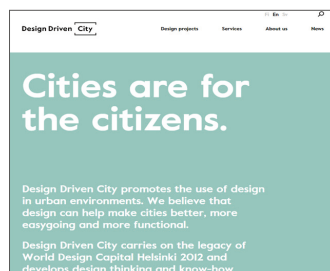
[핀란드] 디자인 주도 도시 : Design Driven City

핀란드의 수도인 헬싱키는 2014년 세 명의 디자이너를 고용했다. 이들은 조형적 디자인을 위한 활동이 아니라 서비스디자인 방법을 활용해 사용자친화적도시를 만들기 위한 참여와 협력의 프로세스를 만드는 임무를 수행했다.

이들은 복잡하게 얽혀있는 도시문제를 해결하기 위해 더 많은 사람을 만나고 이야기를 듣고 사람들을 관찰하고 그 내용을 시각화하여 공유한다. 이들이 진행한 프로젝트는 학교급식 개선을 위한 'School Dinners Rock!', 25세 미만의 노숙인을 줄이기 위한 'A Home That Fits', 다양한 문화의 사람들이 만나 다양한 활동을 진행할 공간을 제공하기 위한 'Festival Park' 등 주제나 대상을 가리지 않고 다양하다.

예를 들어, 'School Dinners Rock!' 프로젝트의 경우 학교급식 개선을 위한 주요 이해관계자는 학생들이다. 형식적으로 그들의 의견을 듣는 것이 아니라 워크숍, 관찰 등의 방식을 통해 그들이 원하는 바를 듣고 글을 쓸 수 없는 아이들에게서는 그림으로 의견을 받기도 했다.

[그림1] 디자인주도도시 홈페이지 <http://www.toimivakaupunki.fi/en/>



2) Digital

[스페인] 디사이드 마드리드(Decide Madrid)와 주민참여예산제

디사이드 마드리드는 마드리드 시민이 직접 시의원이나 시장에게 질의하고 정책에 대해 토론,

정책제안을 할 수 있는 온라인플랫폼이다. 16세 이상의 마드리드 시민은 누구나 정책과 입법을 제안하고 마드리드 유권자의 1%인 2만7천여 명 이상의 동의를 얻은 의견은 국민투표에 부쳐 과반의 동의를 얻으면 실제 정책이나 입법으로 이어진다.

[그림2] 디사이드 마드리드 홈페이지 <https://decide.madrid.es>

Ámbito de actuación	Propuesta	Votos	Coste	Presupuesto
Toda la ciudad	✓ Plan de desarrollo urbano	4652	250.000€	25.000.000€
Alimentación	✓ Aumento del número de casos de acogida para mujeres maltratadas	4526	700.000€	11.000.000€
Barridos	✓ PLAN DE REFORMACIÓN DE MADRID	4052	1.000.000€	11.000.000€
Cuidados	✓ Instalación de energía solar en edificios municipales	3900	600.000€	11.000.000€
Cultura	✓ Comprar 200 toneladas para control por gases a todos edificios Ciudad Madrid	3722	40.000€	11.000.000€
Educación	✓ Fomentar y aumentar públicos por la ciudad	3669	1.200.000€	11.000.000€
Medio Ambiente	✓ Planificación urbanística para mejorar el espacio público y aumentar la calidad de vida	3576	1.000.000€	11.000.000€

우리나라도 주민발의, 주민투표와 같은 비슷한 제도가 있으나 요건이 매우 까다롭고(제도가 도입된 이래 주민발의는 종종 있어왔지만 주민들의 청구로 이뤄진 주민투표는 아직 사례가 없다), 이러한 온라인플랫폼이 아니라 오프라인으로 일일이 서명을 받는 등 활동을 해야 하므로 훨씬 그 벽이 높다고 할 수 있다.

마드리드시는 이 플랫폼을 통해 주민참여예산에 대한 제안과 결정도 진행하고 있다. 마드리드시가 운영하는 주민참여예산의 규모는 1억유로(한화 약 1천250억원)이다. 이는 2017년 서울시 주민참여예산 약 500억원의 2배가 넘는 예산이다. 시 전체예산 비율로 보면 그 격차는 더 크게, 마드리드는 예산의 2%가 주민참여예산에 의해 결정되지만, 서울시는 0.15%에 그치고 있다.

3) Direct Democracy

[일본] 무작위 추첨을 통한 주민참여 : 미타카시 기본계획

2006년 8월26~27일, 일본의 도쿄도에 속한 미카타시에서는 ‘미타카 마을만들기 공개토론회’가 개최되었다. 이날 토론회 개최를 위해 미카타상공회의소와 미타카시는 파트너십을 체결하고 청년회의소 회원 및 시 공무원, 시민단체 회원으로 구성된 실행위원회를 조직했다. 이들 위원회는 6개월의 준비기간을 통해 토론회를 준비했고 토론회를 위해 미카타시의 18세 이상 시민 중 1,000명을 무작위로 선발해 토론회 참가의뢰서를 발송했다. 참가를 승낙한 87명의 시민 중 다시 60명을 공개추첨하여 참가자를 결정했다.

‘무작위 선발’이라는 방식으로 참가자를 결정한 것은 침묵하는 다수 시민의 의견을 반영하기 위한 것이다. 토론회는 만족도와 내용 측면에서 모두 성공적이었다고 평가했다. 이후 미카타시는 무작위 선발을 통한 공개토론회를 매년 정례화시켰다.

2. 민관협치는 시민의 창의적 공공성을 요청한다

민관협치의 활성화를 위해 관의 변화부터 우선 요청된다고 이야기했지만, 이를 함께 추진할 민에도 요청되는 역할이 있다. 박종진 등(2012)은 ‘좋은 시민’과 ‘좋은 정부’와의 관계를 연구해 “태도 혹은 행태 차원의 시민권의 질은 대체로 정부의 질과 유의미한 관계를 가진다”고 밝힌다. 즉 “다양한 정치 활동에 참여하고 다양한 사회단체에 가입해 활동하는 시민들이 많은 나라일수록 정부가 효과적이고 법을 지키며 부패가 적었다”는 것이다. 이 연구결과 자체를 시민의 정책참여 중요성과 민관협치에서 시민역할의 중요성에 바로 대입하는 것은 무리가 있겠지만, 시민이 정책과정에 참여하고 또 주도하는 권한을 나눠 가지는 것은 ‘시민’이 권리와 동시에 사회에 대한 책임을 부여받는 것임을 이해하는 데는 무리가 없을 것이다.

시민에게 이 역할을 규범적 혹은 당위적으로 요청한다고 실행이 가능한 것은 아니다. 사회적 환경과 참여조건의 마련, 시민 개인의 의지와 경험이 동시에 중요하다. 기존에 공공서비스의 수혜자로서 수요자에 머물렀던 시민이 정책의 수립에서 평가까지의 전 과정 요소요소에 참여하게 하는 유인요인은 많지 않다. 산업화시대의 생활인이 정책과정에 일상적으로 참여하는 데에는 장애물도 많다. 이를 위해 시민의 참여를 보장할 수 있는 다양한 유인책과 보상요인을 마련하는 것도 필요하다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 자신의 한계 안에서라도 시민들이 다양한 참여 경험을 쌓아나가는 것이다. 작은 성공의 기쁨, 공적 활동에 대한 만족감, 내 노력으로 인해 사회가 더 나은 방향으로 나아가고 있다는 믿음을 공유해야 한다.

“이 공공성의 과제를 누가 다시 떠안을 것인가? 아쉬운 사람이 우물을 파야 한다. 생활의 필요를 절실하게 느낀 이들이 함께 하소연하고, 함께 구리하고, 함께 협동하면서 문제를 해결해야 한다.”

- 「협치, 지속가능한 혁신을 위하여」 유창복 전 서울협치자문관

희망제작소의 연구원으로 현장에서 시민들의 참여를 돕다 보면, 공공의 활동에 처음 참여하는 시민이 가지게 되는 정체성의 혼란을 보게 된다. 자기 자신의 필요와 요구를 넘어서 공공적 가치를 생각하며 다양한 이해관계자들 사이에서 공적 판단을 진행하는데 어려움을 느끼는 것이다. 때로는 자신도 평범한 주민일 뿐인데 다른 주민들이 자신을 관의 일원으로 바라보는 시선도 느낀다. 나아가 여러 사람으로부터 다양한 요구와 필요를 요청받아 힘들어도 한다. 물론, 이런 상황은 개인으로서는 혼란일 수 있겠지만 이 과정을 잘 헤쳐 나갈 수 있다면 민주시민으로서 훈련된 개인이 더 많이 등장하는 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있다. 이를 통해 시민이 정책 수요와 공급의 다양한 측면에서 사고하여 새롭고 풀기 어려운 사회문제를 풀어나갈 수 있는 ‘창의적 공공성’이 발현되는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

중요한 것은 혼란을 겪는 시민들의 경험이 안 좋은 기억으로 남아 ‘이제 다시는 참여하지 말아야 겠다’는 생각이 들지 않도록 혼란을 줄여주는 촉진작업이다. 아래 사례는 시민들과 함께 희망제작소가 사회창안 프로젝트를 진행하며 이런 고민들을 함께 해왔던 내용이다. 사회창안의 발전 과정을 살펴 며 민관협치를 통해 시민의 역할 변화가 가져올 사회 변화와 효과에 대해 생각해 보는 계기가 되길 바란다.

[사례] 희망제작소의 시민참여 프로그램 : 사회창안을 통한 시민력 증진

희망제작소는 창립 초기부터 시민들의 창의적인 생각으로 사회의 문제를 발견하고 해결하는 것을 중요하게 생각해 사회창안사업을 벌여왔다. 다양한 프로그램을 진행하며 중요하게 생각했던 것은 활동들 속 시민의 역할이었다.

사회창안 1.0이라 할 수 있는 초기에는 시민들로부터 아이디어를 받아 그 아이디어를 희망제작소의 주도로 실행하고 실천했다. 이 과정에서 전국적으로 실행될 수 있는 정책 사례들이 나왔지만, 내부적으로는 시민의 역할이 ‘제안자’에 머무르고 실행과정에서 시민의 역할이 제한된다는 문제의식이 생겼다.

이에 사회창안 2.0 프로그램들을 통해, 시민이 사회문제의 발견과 해결책의 제안에서 실천까지 진행하고, 희망제작소는 이 과정을 인큐베이팅하는 방향으로 사업 전환이 이뤄졌다. 사회창안 1.0에 비해 2.0에서는 전국적으로 확산할만한 모델이 많이 나오지는 않았다. 하지만 2.0의 장점은 실제 자신의 아이디어를 실행하며 다양한 고민과 경험을 쌓은 시민이 지역과 전국을 누비는 활동성 있는 시민으로 성장할 수 있었다는 점이다. 비록 작은 경험일지라도 사회문제 해결의 전 과정에 참여했던 긍정적인 경험은 사회창안 2.0 참여시민으로 하여금 계속된 참여와 자기발전의 동인을 제공했다.

시민의 창의적 공공성은 단 한 번의 번뜩이는 아이디어로 완성되는 것이 아니라 숙성과 숙의, 지속적 참여과정에서 나타나는 숙성된 장맛 같은 것이다. 그래서 중요한 것은 시민의 참여가 한 번의 경험으로 끝나지 않도록 하는 것이다. 희망제작소는 창안대회 외에도 시민이 참여할 수 있는 다양한 사업과 기회들을 마련했다. 희망제작소는 창안대회에 참여했던 시민이 이를 좋은 경험으로 느끼고 더 많은 경험을 원할 때 제시할 수 있는 다양한 교육과 참여 프로그램을 가지고 있었다. 이를 통해 시민 개개인에 맞는 주제를 찾아갈 수 있도록 사회적경제, 시니어의 사회참여, 마을 공동체 활동과 관련한 정보와 교육을 제안해 성장의 길을 열어줄 수 있었다.

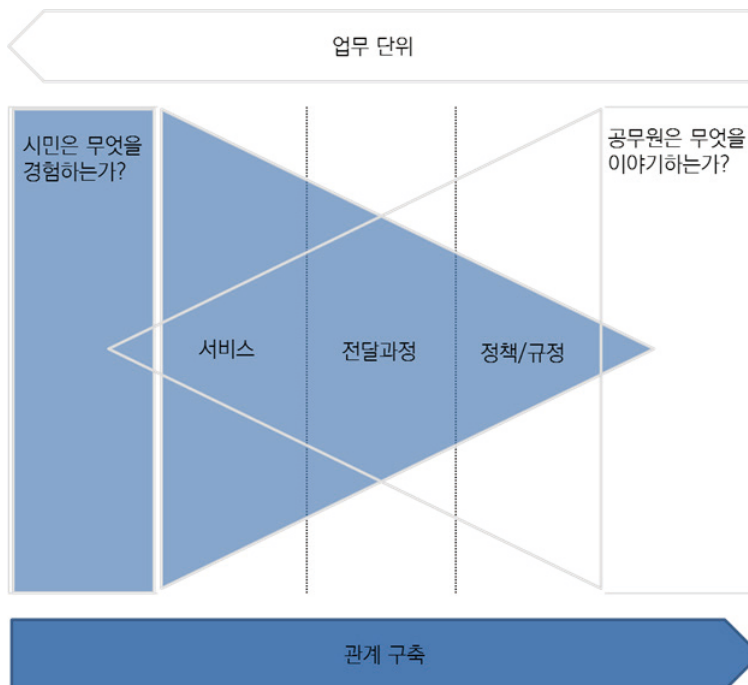
이제 사회창안 2.0 그 너머를 고민하게 된다. 행사나 사업과 같은 어색한 자리로 시민을 불러내 짧은 교감, 듣는 시늉이 아니라 기초단위에서 자발적이고 자연스런 만남과 느슨한 연대를 촉진하고 그 자연스런 상태에서 나오는 이야기와 행동들에서 우리 사회가 나아가야 할 단초를 발견하는 것에 대한 고민이 그것이다. 희망제작소는 이제 이를 위한 시민 삶의 조건 조성 과 시민 속으로 들어가 목소리를 듣는 더 다양한 방법의 개발을 위해 노력하고 있다.

3. 민관협치는 민관을 연결할 새로운 방법론을 요청한다

행정에서는 그동안에도 협치를 해왔고 지금 하는 모든 활동 역시 시민의 의견을 반영하고 참여를 보장한 결과라고 이야기한다. 반면 민간에서는 정책설계와 추진과정에서 참여 혹은 권한의 양이 충분하지 못했다고 생각한다. 이는 현재 우리 사회가 가지고 있는 혹은 전통적인 관료제적 의사결정체계를 유지하는 한 나올 수밖에 없는 필연적인 결과이다. 아래 [그림3]을 살펴보면, 시민과 행정이 정책과 서비스의 전달과정에서 같은 사안을 가지고서도 다른 입장과 경험을 가지게 됨을 볼 수 있다.

행정의 입장에서는 행동의 근거가 되는 정책이 무엇보다도 우선한다. 공무원에게 정책의 수립에서 실행까지의 과정은 업무절차로 인식된다. 반면 시민에게 이 과정은 관과의 관계를 구축해 나가는 과정이다. 시민의 입장에서는 제공받는 공공서비스에 대한 접촉면이 넓은 반면, 이 서비스가 어떤 정책으로부터 나왔는지 관심을 가지거나 혹은 그 정책의 수립과정에 까지 참여하는 비중은 적다. 시민이 정책과 규정에 관심가지고 이를 수립하는 단계까지 가는 것은 민과 관이 협력관계를 구축하는 것으로 인식된다. 민관협치는 이 그림에서 행정과 시민이 사안을 바라보는 관점을 다양화하고, 쌍방향적인 협력관계가 될 것을 추구한다.

[그림 3] 공무원과 시민의 행정 경험 차이



* 출처 : NESTA, IDEO (2016)

민관의 상호이해와 협력의 관계를 구축하기 위해서 기존에 두 주체가 관계 맺고 소통하던 방식에 변화가 필요하다. 이는 거의 다른 두 언어를 이해할 수 있게 해주는 통역과 같은 작업이다. 아마도 이 역할은 민관협치가 우리 사회에 정착되고 시스템 속에 녹아들기 전까지는 기존에 이러한 역할을 해왔던 시민사회 혹은 혁신활동가들의 역할로 주어질 것이다. 어려운 행정의 용어, 모호한 시민의 요구 등을 서로 보다 쉽고 명료하게 상호 이해할 수 있도록 사고과정을 촉진하고 결과를 시각화하는 등의 활동이 활발해 지고 있다. 공공서비스디자인, 퍼실리테이션, 툴킷 등 다양한 주체들의 논의와 의사결정을 촉진하는 방법론에 대한 관심이 높아지고 있는 것도 이러한 추세와 무관하지 않다.

여기에 더해 시민들의 삶을 더 깊은 층위에서 바라보고 기록하여 의미를 파악할 방법들에 대해서도 고민과 투자가 필요하다. 위 그림에서도 보듯 시민들의 참여를 만드는 민관의 연결은 관계를 구축하는 것으로 이뤄진다. 관계는 단시간의 워크숍이나 소통의 기술로 이뤄지는 것이 아닐 것이며, 관이 듣고자 원하는 시민의 삶은 그들 자신이 살아가는 현장에서 더 자연스럽게 드러날 것이다. 이런 의미에서 영국의 사회혁신기관인 영 파운데이션(Young Foundation)은 시민의 삶을 들여다보고 이를 사회적 의미와 연결하는 방식으로 최근 들어 ‘인류학(Ethnography)’적 접근을 더 강조하고 있다. 도시와 지역의 잠재력을 키워나가기 위해 지역운동기반의 사회혁신을 강조하며 양적자료, 인구통계학적 분석에 편향되지 않는 시민 개개인의 역동적 삶에 대한 질적 이해를 사회혁신적 방법에서 실천해야 한다는 것이다. 이는 아래 사례를 통해서 좀 더 설명하려 한다.

[사례] Making Waves : 도시와 지역의 잠재력 증폭을 위한 운동기반의 사회혁신 방법론

영 파운데이션은 2016년 「Making Waves: Amplifying the potential of cities and regions through movement-based social innovation」을 통해 사회혁신방법론을 소개하며 “(우리의) 활동이 다른 결과를 원한다면 더는 항상 일하던 방식만을 고수할 수는 없다”고 말한다. 더는 위에서 아래로 내려오는 하향식 통치모델로 사회적 문제에 접근하지 말고, 아래에서 위로 다양한 주체와 개인들이 내는 변화의 흔들림이 모여 큰 물결을 만들 듯이 집단적 도전의 통찰을 만들어 가야 한다는 것이다.

즉, 개인 혹은 집단의 작은 이야기의 물결이 더 큰 집단의 운동, 서술구조에 연결되면서 더 많은 사람들이 엮인 강력한 서사구조를 창출하고, 긍정적 미래에 대한 비전과 열망을 생성시켜야 한다고 설명한다. 영 파운데이션은 쉽게 이해하고 적용하기는 힘든 이 방법론을 구체화하면서 아래와 같이 구조화한다. 이와 같이 사회혁신적 변화에 대한 로드맵에 특별히 내러티브적인 사람들의 이야기를 수집하는 단계를 강조한 것은 지역사회혁신이 추구해야 할 주민들 간의 깊은 공감대와 신뢰관계 형성, 주민 삶에 대한 표피적인 이해가 아닌 심층적 이해가 근본적인 변화를 위한 사회혁신의 완성에 근본적인 동인이 됨을 인식하고 있기 때문이다.

[그림 4] 사회적 변혁을 위한 로드맵

The roadmap to social transformation



* 출처 : Young foundation (2016)

우리의 민관협치도 사회혁신의 관점에서 지속적이고 장기적인 동력을 가져가기 위해서는 이처럼 지역사회와 시민 삶에 대한 질적인 이해와 접근을 할 수 있는 새로운 방법론에 대한 시도와 투자 그리고 기다림이 있어야 한다.

V. 맺음말

이상의 내용을 통해 민관협치를 활성화하기 위한 각 주체에 요구되는 역할과 활동 그리고 관련한 사례들을 간단히 살펴보았다. 당연히 이러한 제안과 사례는 민관협치를 위한 다양한 필요와 목소리 중 일부일 뿐이다. 우리 사회는 이제야 협치적 사회로 나아가기 위한 첫발을 내디뎠을 뿐이고 우리 사회 곳곳과 권력의 상층부까지 변화해야 할 것들이 너무나 많다.

다만 이러한 초기과정임에도 우려되는 것은 ‘느림보 정책’이라 불리는 민관협치가 시작부터 성과나 예산 등에 쫓겨 쟁결음을 보이지는 않은가 하는 점이다. 물론 행정으로서는 오래된 기존 체제를 변화시키기 위한 설득력을 가지려면 구체적인 성과가 필요하고 이를 실행하기 위한 예산 확보가 중요하다는 것을 안다. 그럼에도 현재 서울시 등이 추진하고 있는 민관협치의 모습에서 현장이 따라가기 버거울 정도의 속도감이 느껴지는 것이 사실이다.

이는 최근 몇 년간의 서울시 및 다양한 주체들의 노력에도 불구하고 시민 중심의 사회혁신이 아직 우리 사회 곳곳에 뿌리내리지는 못했다는 반증이기도 하다. 서울시의 이상과 현장의 역량에는 아직 단 시간에 따라잡을 수 없는 차이가 있다. 그럼에도 현장에서는 이 방향이 맞는 방향이라고 생각하기 때문에 버거움을 눌러가며 고민하고 고생하고 있는 지역의 시민, 공무원, 활동가들이 있음을 기억하며 그 목소리가 수렴 반영되어야 한다. 예산과 절차를 논하기 이전에, 단기적 교육과 워크숍을 반복하기 전에 좀 더 구체적인 필요와 어려움을 듣고 협치를 위한 혁신 기반을 더 단단히 다져가는 미래를 함께 그려갈 수 있기를 기대한다. 아래 원리를 다시 한 번 기억하면서.

협치를 위한 혁신, 혁신을 완성하는 협치

참고문헌

국내문헌

단행본

마스다 무네아키 (2015) 「지적자본론」, 민음사

논문

박종민 외(2012), “좋은 시민”과 “좋은 정부”, 「정부학연구」제 18권 제1호, 20p

이명석(2002), 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스, 「한국행정학보」제 36권 제4호, 322p

연구보고서

(사)한국 NGO학회, 장수찬 외(2015), 충청남도 민관협치 활성화 증장기 기본계획 수립 용역보고서, 1p

행정자치부, 라희문 외(2007), 지속가능한 지방행정혁신에 관한 연구, 3p

관련기사

신호철, [금주의 신조어] 협치, 시사저널, 2006.06.05

조대엽, [정동칼럼] 면피형 협치와 혁신형 협치, 경향신문, 2016.06.17.

박수진, 99%가 하는 진짜 민주주의, 한겨레21, 2015.12.16.

기타

유창복(2016), 협치, 지속가능한 혁신을 위하여, 1~2p

한국디자인진흥원, [디자인리포트] 디자인 주도 도시 Design Driven City 프로그램, 2014.04.08

<https://first.designdb.com/dreport/dblogView.asp?page=1&bbsPKID=21135>

Decide Madrid 홈페이지 <https://decide.madrid.es>

핀란드 디자인 주도 도시 홈페이지 <http://www.toimivakaupunki.fi>

안신숙, [안신숙의 일본통신 #43] 마을일에 침묵하던 주민들이 입을 열게 된 까닭, 2016.07.29.

<http://www.makehope.org/?p=35110>

서울시 참여예산 홈페이지 <https://yesan.seoul.go.kr/join/join0201.do>

서울시 재정공시 홈페이지 <http://finance.seoul.go.kr/archives/36276>

외국문헌

연구보고서

Sophie Reynolds 외(2016), Social innovation policy in Europe : where next?, NESTA, Young Foundation, 7~8p

Andrea Kershaw 외(2016) Designing for Public Services, IDEO, Design For Europe, NESTA, 5p

Young Foundation(2016), Making Waves : Amplifying the potential of cities and regions through movement-based social innovation (2016), Young Foundation, 7~14p

