

## 박원순 서울시정의 거버넌스 - 진보도시를 위한 ‘업무수행적 거버넌스’-

조명래 단국대 교수/도시계획

### 1. 들어가는 말: 진보적 도시만들기<sup>1)</sup>와 거버넌스

아시아권 주요 도시들에서는 최근 들어 사람중심 도시 만들기를 주된 내용으로 하는 ‘진보도시론’이 빠르게 대두하고 있다. 이는 그간의 경제적 가치 중심의 외형적 도시성장에 대한 반성으로 ‘사람중심의 도시가치’를 찾기 위한 노력으로 간주된다. 커뮤니티, 공공공간, 사회경제, 토속문화, 인권과 정의, 참여 거버넌스, 도시권리 등이 진보도시론을 구성하는 키워드들이다.

현재 싱가포르 국립대를 중심으로 진보도시 네트워크 만들기에 관한 논의가 활발하게 일고 있지만, 현실에서는 서울 등 한국의 몇몇 도시들이 추진하고 있는 사람중심 도시 만들기가 모범사례로 주목받고 있다. 실제 작년 10월 아시아권 도시학자들이 서울시를 방문해 진보도시론을 확산시키는 데 서울시가 앞장 서줄 것을 요청했다. 중남미권에선 이미 2년 전에 브라질 상파로울가 ‘도시포럼’을 개최해 진보적 도시에 관한 담론을 확산시키는 데 앞장선 바 있다.

한국에서는 2010년 무상급식 논쟁을 계기로 진보적 성향의 단체장 주도로 ‘사람중심 도시만들기’가 다양하게 시도되고 있다. 시장후보로 출마했을 때, 한명숙 전총리는 서울을 ‘사람공화국’으로 만들겠다는 것으로 타 후보와 차별을 기했다 당시 수원시의 염태영 시장후보도 ‘사람이 반가운 수원’이란 가치를 내걸고 선거에서 선전을 했다. 충남의 안희정 지사후보도 ‘사람중심 충남’을 으뜸 공약으로 내세웠고 재임동안 이를 이행하는 데 심혈을 기울였다. 구차원에서 서울의 중구, 금천구, 성북구, 강동구, 광주의 광산구 등이 ‘사람중심 도시만들기’를 최우선 과제로 추진하고 있다.

---

1) 이 절의 아래 내용은 ‘조명래, 2014, ‘한국형 진보도시 만들기’, << 경기신문>> 월요논단 칼럼 글을 옮긴 것이다.

2010년 지방선거를 계기로 정치적 성향에 구분없이 많은 후보자들이 ‘사람중심 도시만들기’를 내걸었고, 당선된 뒤엔 다양한 시책으로 이를 실행으로 옮기고 있다. 시정운영을 토건중심에서 사람중심으로 옮긴 가장 모범적인 사례는 박원순 시장 하의 서울시다. 글로벌 경쟁력을 추구한다는 명분으로 메가프로젝트를 추진하던 종전의 시장과 달리 박원순 시장은 처음부터 사람, 마을, 공동체, 사회적 경제, 문화유산, 소통, 참여, 복원 등을 중심가치로 하는 시정을 펼쳤다. 이러한 도시적 실험에서는 외형적 화려함이나 경쟁력 보다는 토속성(the vernacular)과 일상행복이 더 중요하게 다루어진다고 싱가포르 국립대 마이클 더글라스(Mike Douglass) 교수는 지적한다.

진보도시는 장소의 번영 보다 사람의 번영을 우선으로 하는 도시다. 따라서 지배적인 제도 하에서 담보하지 못하는 사람의 가치를 도시주체들이 자의식적으로 복원하고 실현하는 것이 진보도시의 핵심이다. 최근 빌 드 블라시오(Bill de Blasio) 뉴욕 시장은 진보도시론을 내걸고 연방정치의 대안을 제시하고자 한다. 복지, 의료, 주택, 일자리, 환경관리 등 모든 면에서 정치적, 제도적 경직성 때문에 연방정부가 하지 못하는 정책을 뉴욕에서는 보란 듯이 추진하겠다고 하면서, 블라시오 시장은 그러한 뉴욕을 진보적 도시라 스스로 불렀다.

아시아권 도시들은 길게는 지난 40~50년간, 짧게는 10~20년간 급격한 도시 근대화를 겪으면서 화려한 물질적 성장과 장소적 번영을 이룩했다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 도시적 삶의 온전함, 사람중심의 도시가치, 도시의 역사적 정체성, 도시의 민주성 등은 갈수록 약화되고 있음이 목격되고 있다. 이런 점에서 한국의 일부도시들이 시도하고 있는 사람중심 도시만들기는 ‘진보적 도시’로 주목받기에 충분하다. 이는 한국의 또 다른 성공 모델이 될 수 있다.

한국의 몇몇 도시들이 앞장서서 브라질 상파울로와 같은 진보도시 만들기 네트워크 혹은 포럼을 만들어야 한다. 이를 통해 한국의 정책경험을 국제적으로 공유하면서, 한국형 진보(사람중심)도시만들기 모델이 육성돼야 한다. 이와 함께 주민참여형 도시계획, 마을 만들기, 사회경제육성, 참여거버넌스 등 개별 도시들이 추진하고 있는, 진보도시를 위한 시책의 완성도를 높여야 한다. 진보적 도시모델의 확산은 아시아 국가들의 도시 민주화에도 크게 기여하게 된다.

이 글은 박원순 시장이 이끄는 현 단계 서울시가 한국형 ‘진보도시’로 간주하고, 이를 가능케 하는 박원순식 거버넌스의 특징과 한계를 찾아보면서 그 실천

적, 이론적 함의를 찾아 보는 데 목적을 두고 있다. 글은, 논구의 관점으로 거버넌스론을 재조명하면서 박원순 시장 등장의 의미와 시정혁신을 개관 한 뒤, 혁신과제를 실행하는 방법이나 프로세스로 ‘업무수행적 거버넌스(performative governance)’의 방법과 특징을 살펴보고, 나아가 그 가능성과 한계를 논의하는 순서로 전개된다.

## 2. 거버넌스론(협치)의 재주목

우리말로 협치(協治)로 번역되는 거버넌스(governance)는 정부가 스스로의 역할·역량 한계를 보완하기 위해 시민사회의 도움을 받아 함께 다스린다는 뜻으로 회자되기 시작한 개념이자 용어다. 정부만이 다스릴 수 없을 정도로 사회적 쟁점과 가치가 다기화되면서, 정부 밖 사회적 주체(특히 시민사회)들과의 협력을 통한 ‘다스림’의 공유가 곧 거버넌스란 뜻이다. 따라서 거버넌스는 사회적 작동원리가 다른 국가 혹은 정부(통치와 지배의 원리)와 시민사회(연대·소통·자발성의 원리)가 서로 상보적 관계를 맺어야 한다. 포괄적 의미의 ‘GO-NGO 파트너십’은 협치의 사실상 구체 형태이면서 그 방식에 해당한다.

현실에서 거버넌스는 행정에 대한 주민 혹은 시민의 참여로 지칭되는 경우가 많다. 하지만 본래 뜻을 살린다면, 거버넌스는 중앙정부, 지방정부, 관료, 정치·사회적 단체, 시민사회단체, 민간조직, 전문가, 주민 등 국가(정부)영역과 시민사회 영역을 대표하는 다양한 주체들이 대등한 관계를 가지고 제3 지대(국가와 시민사회 사이)에 만나 공통의 문제를 함께 해결하는 것이 되어야 한다. 행정참여는 초청을 들어간 국가(정부)영역으로 들어간 시민사회 구성원들이 정부 주도의 일(행정)을 돕는 것으로, 많은 경우, 그 과정은 관이 주도하기 일쑤다. 이런 경우, 거버넌스는 관료적 거버넌스란 퇴행적 형태로 변질되기 십상이다. 국가가 과대성장한 우리 현실에서 실제 목격되는 거버넌스의 일반적 유형은 바로 관료적 거버넌스다.

따라서 거버넌스가 올바르게 작동하기 위해서는 조직의 원리가 상이한 국가와 시민사회를 각각 대표하는 주체들이 상호독립적이면서 대등한 관계에서 파트너십을 구축하는 것으로부터 시작되어야 한다. 이는 각자가 가지고 있는 자원을 최대한 활용하면서 파트너의 부족을 보완하기 위한 것이면서, 동시에 공동의 결과를 도출하기 위한 것이다. 대등한 관계는 위계적인 지배-통제의 관계

를 지양하고 소통하고 대화하며 상호 보완하는 관계를 바탕으로 함께 공동의 목표와 결과를 생산하는 관계를 말한다. 따라서 그 관계는 일의적이고 일회적인 것이 아니라 지속적이고 과정(process)적인 것을 전제한다. 참여주체들이 신뢰와 소통을 바탕으로 각자의 자원과 역량을 상호보완적으로 활용해 공동의 목표와 비전을 실현하는 지난한 협력적 실천 과정을 어떻게 꾸리느냐에 따라 거버넌스의 성공은 달라진다. 협력 혹은 파트너십은 그런 점에서 거버넌스를 과정으로 이끌고 또한 결과를 공동으로 생산하는 핵심 방법이자 기제다.

국가와 시민사회는 서로 상이한 가치지향성과 조직의 원리를 가지고 작동하기 때문에, 그 구성원들이 거버넌스란 틀 내에서 같이 할 때는 대립과 갈등으로 빠져들기 쉽다. 지속가능한 파트너십은 이러한 대립과 갈등의 극복을 슬기롭게 극복하는 단계를 반드시 거치면서 이룩되는 상태다. 이를 위해서는 파트너십을 맺어야 할 명분과 이유, 즉 목표와 비전의 공유, 상대방에 대한 신뢰와 존중이 전제되어야 한다. 신뢰와 존중, 대화와 소통을 통해 대립과 갈등을 넘어선다는 것은 참여주체들이 짝이 되는 상대방의 자원(예, 정부의 법제도, 행재정, 시민사회의 소통, 연대, 자발성)을 서로 활용해 각자의 결핍부분을 보완하면서 공동의 목표와 비전을 결과로 생산하는 단계로의 이동을 뜻한다. 거버넌스의 최대치는 공동 생산된 결과에 대해 함께 책임지는 부분까지도 포함된다. 따라서 거버넌스의 실제로서 파트너십은 ‘목표와 비전의 공유’ -> ‘신뢰와 소통 구축’ -> ‘대립과 갈등의 극복’ -> ‘자원의 공유와 공동 실행’ -> ‘결과의 공동생산’ -> ‘결과에 대한 공동책임’이란 과정을 내부화할 때 비로소 올바르게 작동할 수 있다. 거버넌스의 성공은 바로 이러한 파트너십 과정의 내부화 여하에 의해 달라진다.

공동의사결정, 공동참여, 공동실행, 공동생산, 공동책임, 등 뭔가를 함께 한다는 것(co-something)은 거버넌스의 가장 중요한 행위적 요소라 할 수 있다. 공동성이 거버넌스의 행위요소로 올바르게 작동하기 위해서는 거버넌스를 에워싸고, 또한 이를 뒷받침하는 역학관계가 무엇보다 민주적이어야 한다. 거버넌스 둘러싼 사회 전반에서 민주주의 문화가 충만할수록, 거버넌스 참여 주체들간의 대등한 관계는 민주주의를 바탕으로 하여 자연스럽게 맺어진다. 좋은 거버넌스(good governance)는 민주적 거버넌스를 말한다. ‘민주적 거버넌스’에서 ‘민주(주의)’와 ‘(민주성을 표출하는) 거버넌스’는 기실 동의 반복이다. 여하튼, 민주주의 혹은 민주성을 거버넌스의 행태적, 문화적 기초로 한다는 것은 거버넌스에 참여하는 주체들의 권력관계가 위계적이거나 지배적인 것이 되어

선 안 된다는 뜻이기도 한다. (민주적) 거버넌스에서 권력은 타자나 약자를 지배하고 통제하며 군림하는 그 자체가 목적인 ‘합목적적 권력(power over something)’이 아니라, 공동의 목표와 비전을 소통과 대화를 통해 달성하기 위한 ‘도구적 권력(power to something)’이 되어야 한다. 권력의 성질 변화없이 (민주적) 거버넌스는 사실 불가능하다.

따라서 이러한 참여주체들이 각자의 권력을 목표달성을 위한 도구로서 권력을 동원하고 활용한다면, 거버넌스는 정부에 의한 전통적인 통치행정과 달리 국가와 시민사회가 공동목표와 비전을 함께 구현하는 업무수행적, 성과지향적 행정이 된다. 거버넌스는 단순한 참여(와 협력)로 이루어지는 것이 아니라, 이것을 시작점이자 도구로 하여 공유의 목표와 성과를 이끌어내는 협력적 행위 양식으로 반드시 전환되어야 한다. 목표와 비전을 달성하는 일을 다양한 주체들이 함께 꾸미는 과정이자 조직이 되어야 한다는 점에서, 거버넌스는 ‘업무수행적 거버넌스(performative governance)’가 되어야 한다. 이를 조직해내는 구체방식도 의사결정과 관련하여 위원회나 공청회에 동원되는 방식으로 참여하는 것이 아니라 정부와 시민사회가 제3 영역에서 각자의 자원을 풀(pool)화하고 과제를 실제 행하는 위임위탁, 제3섹터 방식으로 꾸려지는 것이 가장 이상적이다. 이를 위해서는 다시 돌아가면서 국가나 정부는 기득권, 특히 군림하고 지배하는 권력의지를 약화시켜야 하고, 시민사회는 사회적 가치를 함께 생산하기 위해 일정한 전문성과 사회적 책임의식을 스스로 강화해가야 한다.

### 3. 박원순 등장의 의미와 시정혁신

박원순 시장의 등장은 오래전부터 예정된 바였다. 그 이유는 이렇다. 시민운동의 제1세대 주자로서 그는 시민사회의 자원과 가치를 이용해 우리사회에 대안적인 실천모델을(참여연대, 아름다운가게, 희망제작소 등) 성공시켰다. 시민사회의 힘이 커지면서 이러한 성공모델이 언젠가 국가적 차원에서도 필요할 것이라는 기대가 있었다. 국가와 시장의 실패가 분명해지는 지금, ‘연대·소통·협치’를 미덕으로 하는 시민사회의 원리가 국가사회 경영에도 더 없이 필요할 때가 등장한 것이다 (조명래, 2011b).

박원순 시장의 등장이 갖는 역사적 의미는 이렇듯 충분하다. 그러나 왜 하필이면 지금이냐? 이는 이전 10여 년 서울시정의 리더십이 갖는 한계와 무관치 않

다. 말하자면 이명박·오세훈 시장의 시정운영에 식상한 시민들은 서울 시정에 뭔가 새로운 변화를 바랐다<sup>2)</sup>. 무상급식 논쟁으로부터 촉발된 2011년 10.26 보선은 이의 탈출구가 되었다. 토건적, 반시민적 리더십 10년을 마감하고 개혁적 친시민 리더십의 10년을 바라는 시민들의 열망이 곧 10.26보선에서 박원순 후보의 선택으로 표출됐던 것이다. 이런 점에서 10.26 보선과 박원순 시장의 등장은 한 시대를 마감하고 새로운 시대를 여는 역사적 사건이 되기에 충분했다 (조명래, 2011b, 조명래, 2013). 박원순 시장의 등장과 함께 열린 새 시대는 시민주의 시대라 할 수 있다. 지방자치와 관련해 말한다면, 국가주의 자치분권시대에서 시민주의 자치분권 시대의 이행을 의미하기도 한다 (조명래, 2013).

시정운영과 관련하여 그는 실제 두 가지 측면에서 의미있는 변화를 이끌어 냈다. 하나는 경쟁력 중심의 토건개발의제를 사람중심의 생활복지 의제로 시정의 중심의제를 바꾸려고 한 점이고, 다른 하나는 관료주의(국가주의) 자치행정을 참여적 거버넌스를 바탕으로 하는 시민주의 자치행정으로 바꾸어 내려고 한 점이다. 전자는 의제 혁신이고, 다른 하나는 거버넌스의 혁신이라고 할 수 있으며, 이 두 영역의 혁신을 위한 시도에는 시민사회적 원리와 규범을 존중하고 시민을 시정주체로 삼는 시민주의 철학이 공히 깔려 있다.

의제혁신은 2010년 전후로 촉발된 무상급식을 둘러싼 정파간 논쟁과 대립, 즉 일종의 의제투쟁 (agenda struggle)으로부터 시작되었다 할 수 있다. 무상급식 논쟁은 단순한 급식의 방법에 관한 것이 아니라 정치와 정책에서 사회적 우선 가치를 어디에 두느냐의 문제와 관련된 것이다. 전면적 무상급식이 시민투표를 통해 채택됨으로써, 시정운영에서 중심의제가 토건개발 의제에서 사람중심의제로 옮겨가는 ‘의제혁신’이 예견되었다.

실제 그는 친환경 무상급식의 전면실시, 서울시립대 반값 등록금 실현 비정규직의 정규직화, 토건예산의 축소와 복지중심 예산확대, 복지기준선 확립, 뉴타운 출구전략 마련, 임대주택 8만호 공급, 사회혁신을 위한 마을만들기.사회적

---

2) 이명박·오세훈 시장의 문제점으로 ‘독단적 시장으로 거버넌스의 실종’, ‘스펙터클한 토건사업의 몰인’, ‘부채를 남기는 시정의 운영방식’, ‘사람을 배려하고 존중하기보다 다스리고 군림하는 대상으로 여기는 리더십’ 등으로 지적할 수 있다. 따라서 이러한 한계로 인해 향후 10년간 기대되는 새로운 서울시정은 ‘개혁적 친시민 리더십’, ‘토건개발 딜레마의 극복’, ‘사람관련, 생활의제 중심의 시정운영’, ‘경쟁력 있는 대도시로의 레벨 업(level up)’, ‘중장기적 재정건전성 확보’, ‘자치민주주의 혹은 시민민주주의의 확립’, ‘통일수도로서 준비’ 등을 아우르는 것이 돼야 한다. 이에 대한 자세한 논의는 조명래, 2011a 참조.

기업육성, 미래유산만들기, 참여형 2030 도시계획 수립, 원전하나 줄이기, 부채감소, 현장행정.밀착행정.소통행정, 공유도시선언 등과 같이 의제 혁신을 성공시켰다. 이를 통해 그는 전임시장이 남긴 유산의 청산, 금기시 되던 진보적 의제의 과감한 채택과 시행, 탈토건 및 사람·복지 중심의 시정운영을 이끌면서 탈권위적인 친시민적 리더십을 유감없이 발휘했다.

2년 8개월의 재임동안, 그의 개혁적, 진보적 리더십에 대한 보수언론과 보수정파는 물론, 심지어 일부 진보진영으로부터 비판과 공격, 저항은 그치지 않았다. 그러나 시민과의 대화와 소통을 바탕으로 하여 그는 시민이 체감할 수 있는 일 중심의 탈이념적이고 탈정치적인 방식으로 시정운영을 이끌었다. 그가 최대의 역점을 뒀던 부분은 자치행정에서 시민주의를 끌어들이며 ‘시민이 주인 되는 시정’의 새로운 패러다임 확립이다. 이는 곧 박원순식 거버넌스로 회자되고 있다.

그의 이러한 개혁적 시도는 1970년대 일본에서 크게 유행했던 혁신자치제를 한국형으로 옮기고자했던 것에 비견할 만하다. ‘참여행정’과 ‘사람복지중심 의제’를 두 축으로 하여 관료적 개발자치를 획기적으로 바꾸어낸 것이 일본의 혁신자치제였다. 한 때 사회적 디자이너로 스스로를 불렀던 박원순 시장은 시민 중심의 시정운영을 통해 다양한 사회적 혁신을 이끌어내는 데 최대한 역점을 뒀다. 2014년 지방선거에서 그는 상대후보를 압도적 표차로 이겨 재선에 성공했다. 그의 개혁적 실험이 시민 유권자로부터 지지와 동의를 득했고, 또한 한 단계 높은 성공을 다시 주문받은 셈이다. 물론, 이 두 부분(의제와 거버넌스 혁신)의 성과를 전면적으로 긍정하기엔 이른 감이 없지 않지만, 첫임기(1기)는 장기적 성공(혁신)을 위한 초석을 다지는데 주력한 준비기로 평가받을 수 있다.

#### 4. 혁신과제의 실행 방법: 업무수행적 거버넌스

의제혁신에 더해 이를 이행하는 방법으로서 거버넌스의 혁신은 박원순 혁신시정의 두 축을 이루고 있다. 이 중 후자, 즉 거버넌스의 혁신은 참여조직이나 운영방식의 재편 같은 명목적(형식적) 혁신보다 행정과의 파트너십 위에 이해 당사자들이 의제를 직접 이행하는 절차와 프로그램의 실체적(내용적) 혁신에 더 역점을 두었다. 이런 점에서 박원순식 거버넌스는 참여를 넘어 집행까지 행

하는 ‘업무수행적 거버넌스(performative governance)’로 규정할 수 있다. 이는 시민위원회와 중간조직(각종 센터)의 활성화를 통해 지속적으로 이루어는 방식의 거버넌스와 시장속의, 청책토론회, 현장시장실, 시민배심원제, SNS 등을 통해 간헐적이면서 집중적으로 이루어지는 방식의 거버넌스로 크게 대별할 수 있다.

## 자문위원회

행정에 시민이 참여하는 대표적인 채널은 시 산하의 각종 위원회다. 서울시 위원회는 2011년 103개에서 2013년 말 139개로 36개 늘었고, 2014년 상반기 동안 11개가 다시 늘었다 (이하 김상철, 2014 참조). 박원순 시장 취임 후 위원회 증가에는 몇 가지 중요한 특징이 있다.

<표 1> 서울시 위원회의 연도별 현황

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
위원회수	122	116	113	103	127	136

출처: 김상철, 2014.

<표 2> 설치근거별 서울시 위원회 현황>(2014. 1. 현재)

계	법령(67)		조례(69)	
	강행	임의	강행	임의
136	63	14	68	11

출처: 김상철, 2014.

<표 3> 서울시 위원회 구성

	당연 임명직	위촉직						
		소계	학계 및 전문가	민간기 업체	시민사 회단체	시의원		일반시민 등기타
3,307	445	2,862 (100.0%)	1,370 (48.2%)	478 (16.7%)	351 (12.2%)	189 (6.6%)	116 (4.1%)	348 (12.2%)

출처: 김상철, 2014.

첫째, 법령보다 조례에 근거한 설립건수가 더 많아졌다. 2011년을 기준으로 한다면 법령에 의한 것은 65개에서 67개로 2개가 줄여든 반면, 조례에 의해 설치된 것은 38개에서 69개로 31개가 늘었다. 조례에 의한 위원회 설치가 특



별히 많았다는 것은 조례제정권을 가진 시(장)의 의지/의중이 더 많이 반영되었다는 것을 의미한다. 둘째, 신설위원회의 대부분이 박원순 시장의 혁신시정 과제와 관련되어 있다. 가령, 인권위원회, 공유촉진위원회, 마을공동체위원회, 다문화가족지원협의회, 성평등위원회, 공정무역위원회, 도시농업위원회, 희망경제위원회, 원전하나 줄이기 시민위원회, 청계천시민위원회, 미래유산보존위원회, 지속가능발전위원회, 주거재생자문위원회 등이 그러하다. 새로 설립된 위원회의 면면은 박원순 시정이 위원회를 매개로 해서 거버넌스를 확장한 분야가 어디인지를 읽게 해준다. 셋째, 시민단체의 비중과 일반시민 참여가 상대적으로 두드러진다. 위원의 구성별 현황을 보면, 학계 및 전문가의 비중은 48.2%로 2011년에 비해 7.8% 줄어들어든 반면, 시민단체 출신은 전체의 12.2%로 2011년에 비해 4.6%, 일반시민 등은 전체의 12.2%로 2011년에 비해 6.8%가 각각 늘었다. 위원 중 여성의 비중도 2011년 29.7%에서 36.7%로 월등히 높아졌다. 위원회 구성에서 시민 혹은 시민단체 출신 위원의 비중이 커진 것은 시민이 중심이 되는 시정을 펴겠다는 박원순 시장의 의지가 그 만큼 반영된 것을 의미한다. 또한 신설 위원회 대부분이 박원순 시장의 혁신시정 과제를 다루고 있는 것은 시민주도로 시정혁신을 이끌어내도록 되어 있음을 말해준다.

물론 위원회 수가 늘고 시민(단체)출신들이 위원회에 대거 참여한다고 해서 그 자체로서 ‘굿 거버넌스(good governance)’를 자동적으로 보장하지 않는다. 자치민주주의가 일천한 우리의 현실에서 민간인의 과도한 행정참여는 행정 발목잡기, 행정의 사유화, 민관유착 등의 부작용을 낳을 수 있다. 박원순 시정의 위원회 운영에 관한 일부평가에서는 불필요하게 많은 위원회 수, 운영의 비공개 및 비체계성, 시민참여자의 전문성 및 책임감 부족, 참여율 저조, 중복참여, 행정우위 등의 이유를 들어 ‘박시장 취임 후 별로 바뀐 것이 없다’고 지적되고 있다(김상철, 2014). 그러나 이러한 진단은 의제 처리방법, 출석률, 논의안건 등 기구로서 위원회 운영의 형식성을 주로 대상으로 하고 있다.

### 시민위원회, 원탁회의, 참여단, 네트워크

우리나라의 지방자치단체 산하에는 통상 100-130여개의 각종 위원회가 설치되어 있다. 대부분, 행정에 대한 자문을 주로 하고, 전문가나 명망가들이 주로 참여한다. 박원순 시정에도 이러한 일반론이 그대로 적용될 수 있다. 그러나

박원순 시장 취임 후 주요 혁신과제위원회들은 의제의 설정이나 과제추진 등의 측면에서 단순한 참여를 넘어 ‘시민들이 주체가 되어 실제 일을 하는 거버넌스’ 틀과 과정으로 작동하고 있다. 서울시민복지선 선정을 위한 1000인의 원탁회의, 원전하나줄이기 시민위원회, 마을공동체위원회, 2030 서울플랜 시민참여단/자문단, 청년정책네트워크, 청계천시민위원회, 지속가능발전위원회 등이 대표적인 예들이다. 대부분의 이들 위원회들은 행정의 틀 내에서 시민주도로 혁신과제들을 선정하고, 이행체계를 만들며, 실행과제를 선정해 추진하는 등의 일(업무)을 거버넌스에 기초해 과정으로 꾸리고(수행하고) 있다. 일반적인 자문위원회와 달리, 이들 혁신과제 위원회들은 의제선정에서부터 실행에 이르는 과정을 (행정의 후원 하에서) 시민주도 꾸린다는 점에서 시민위원회로 부르는 경우가 많다. 박원순 시장의 혁신과제 위원회들이 ‘일하는(업무수행)는 거버넌스’의 특징적 요소는 다음과 같다.

첫째, 천인 원탁회의(서울복지기준선위원회), 시나리오 워킹(2030년 서울플랜참여단, 마을공동체위원회), 합의회의(원전하나줄이기시민위원회), 시민열린회의(인권위원회, 청계천위원회), 정책박람회(지속가능발전위원회), 공청회(주거재생자문위원회), 아카데미(청년정책네트워크) 등 다양한 형태의 공론화 조직이다. 규모가 대개 크고 일련의 순서를 가지고 반복적으로 행하는 이러한 공론화의 조직은 그 자체로서 많은 수의 다양한 ‘보통시민’들을 행정(정책) 이끌어 낸다. 이를 통해 실제 다양한 사회혁신영역에서 주요 정책사업 등에 10만 여명의 시민들이 참여한 것으로 알려져 있다. 이렇게 해서 박원순 시장의 시정1기 동안 거둔 가장 큰 성과는 주체의 등장과 발굴로 평가받고 있다(정상훈, 2014).

둘째, 원전하나줄이기, 시민복지선, 2030 도시상, 공동체복원, 자연성 회복 등, 참여시민들의 눈높이에서 비전의 도출, 목표나 타겟의 설정, 의제의 선정이다. 시민들의 역량, 전문성, 시각에서 선정된 비전, 목표, 의제는 그간 행정주도로 선정된 경쟁력 중심의 토건개발의제와 달리 대부분 사람중심의 생활복지 관련 의제를 중심으로 하는 특징을 보이고 있다. 시민주도의 의제 선정은 그 자체로서 의제의 혁신 혹은 개혁을 의미하기에 충분하다. 중요한 것은 의제를 스스로 발굴하거나 제안하며 도시미래를 기획하는 등을 통해 참여시민들은 도시주체로의 자의식과 자신감, 나아가 책임의식을 갖게 된 점이다. 시민들의 이러한 의식과 태도변화는 그 자체로서 시정혁신에 (정부를 대신하는) 시민사회적 추동력이 실리는 까닭이 된다.

셋째, 비전과 목표달성을 위한 전략이나 이행방안을 참여시민들(위원회)의 숙의와 합의를 통해 도출하고, 나아가 실행과제를 선정해 실제 추진하는 일(예, 건축물절전캠페인, 마을기업운영 복지기준선의 적용, 청년정책 모니터링, 미래유산선정, 텃밭가꾸기 등)까지 수행한다. 이 부분에서 행정과 시민의 진정한 파트너십이 작동하면서 박원순 시정 거버넌스의 실체성을 만든다. 행정이 가지는 법과 제도, 행재정적 자원들의 투입이 시민위원회, 시민참여단, 시민네트워크 등이 결정 추진하는 구체과제들이 실제 이행되도록 해준다. 행정의 입장에서 보면, 행정이 독자적으로 했다면, 할 수 없는 의제, 과제, 추진방법은 시민 사회적 자원(자발성, 창발성, 비구속성, 소통과 연대 등)을 결합시켜 행정의 공공성을 시민적 공공성으로 만들어내는 효과를 얻게 된다. 박원순 시정의 ‘업무수행적 거버넌스’는 ‘시민들의 단순한 참여를 넘어 주체로서 실제 일을 하는’ 시민위원회의 활동을 통해 작동하고 있는 셈이다. 여기서 업무수행적 거버넌스를 뒷받침하는 행정과 시민사회의 파트너십이 종전의 ‘행정 주도-시민 후원’의 관계에서 ‘시민 주도-행정 후원’의 관계로 바뀌어 있는 바, 이는 박원순 시정 거버넌스를 특징짓는 사실상 핵심요소다.

## 중간조직

박원순시정의 업무수행적 거버넌스 특징은 ‘센터’로 불리는 다양한 중간지원조직의 설치와 운영에서 더 명확히 찾을 수 있다. 서울시에는 현재 마을공동체종합지원센터, 사회적경제지원센터, 청년일자리허브 등 기초단위를 포함해 50여개가 넘는 중간지원조직과 민간네트워크가 만들어져 있다. 이들 중간조직들은 박원순시장의 혁신과제를 이해당사자들의 참여 속에 실행할 수 있도록 행정과 민간영역의 자원을 동원하고 연결하는 일들을 다양하게 수행하는 단위들이다(손종필, 2014). 마을공동체사업, 사회경제사업, 청년일자리사업이 박원순 시장의 3대 혁신과제로 일컬어지는 만큼, 마을공동체 종합지원센터, 사회적 경제지원센터, 청년일자리허브가 현 서울시의 3대 중간조직 혹은 센터로 불리어진다.

<표 4> 서울시 주요 혁신사업 지원센터 현황

	사업근거	수탁기관 및 기간	센터 설립 목적
마을공동체 종합지원센터	서울시 마을공동체만들기지원등에관한조례제22~제26조	사단법인 마을 (12. 8. 23-15. 8. 22, 3년)	주민의 입장에서 민관연계 및 지원을 통한 마을공동체 활성화 ○체계적인 지원 시스템 구축으로 지속가능한 마을공동체 구현 등
사회적경제 지원센터	서울시 사회적경제 육성에관한조례 제6조	(사)서울사회적경제네트워크 ('13.1.23-'15.1.22, 2년)	○민관 거버넌스에 의한 운영을 통해 시민참여를 극대화하고 지속가능한 사회적경제 선순환 시스템 구축 및 구심점 역할을 통한 시너지 창출 ○사회적 경제조직의 발굴 및 체계적인 육성, 역량강화를 위해 교육 및 네트워크 공간으로 활용
청년일자리 허브	서울시 청년일자리기본조례 제11조 (청년일자리허브 설치 운영)	학교법인 연세대학교 ('12.12.14-'14.12.13, 2년)	○청년실업이 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 서울시에서 선도적으로 청년고용·직업에 대하여 연구 및 정책을 개발하고, 청년 일자리 창출을 적극 지원하기

출처: 손종필, 2014.

박원순 시장의 혁신과제를 수행하는 이들 중간조직들은 행정이 민간을 지원하는 형식을 외양적으로 취하지만, 실제로는 시행정과 민간의 융복합, 공무원과 민간의 융합적 실행그룹으로 기능하는 게 더 중요한 특징이 된다. 말하자면, 칸막이로 나누어진 행정을 융합행정으로 이끌어내면서, 동시에 흩어진 민간역량과 자원들을 모으고 연결시켜, 마을만들기, 마을재생, 커뮤니티 비즈니스, 협동조합, 사회적경제, 일자리창출, 적정기술개발, 에너지전환 등의 사회적 혁신을 실제 생산해내는 일을 수행한다. 이런 점에서 중간조직들을 매개로한 박원순 시장의 거버넌스를 민간주도적 사회통합형 거버넌스라 부르기도 한다(정상훈, 2014).

중간조직은 조례에 근거해 설치됨으로써 시 관련부서의 지휘계통에 속해 있지만, 실제 운영에서는 행정과 민간이 함께 참여하는 '시민위원회'에 의해 관할되고(govern) 있다. 가령, 마을공동체위원회가 마을만들기기본계획, 사업계획, 사업방향 등을 결정하면, 마을공동체지원센터는 실제 마을만들기 사업이 시행될 수 있도록 각부서의 자원들을 사업을 하는 자치구나 지역주민들에게 연결시키는 일들을 한다. 중간조직으로서 종합지원센터의 위상은 마을 만들기 사업을 현장에서 직접수행하기 보다, 각 실국 사업을 연계종합고, 자치구 차원의 다양한 지원 기관들을 네트워킹하는 결절 역할을 하는 데 있다.

센터는 독자적인 운영위원회를 가지고 있으며, 센터장은 공개모집을 통해 민간인으로서 충원되고, 중간 공무원의 지위와 책임을 갖는다. 따라서 행정과 민간을 연결하고 함께 하는 파트너십 기구로서는 시민위원회가 비슷한 거버넌스의 원리를 내부화하고 있지만, 시민위원회가 행정에 더 가깝다면, 중간조직은 민간에게 더 가까이 가 있는 차이를 가지고 있다. 혹자는 지원센터를 서울시의 위탁기관으로 성격을 규정하고 있다(손종필, 2014). 외부에서 해당분야의 전문적인 업무를 수행하던 활동가들이 민간위탁이라는 행정의 대행체계로 편입된 반관반민 형태의 조직이라는 것이다. 이렇게 성격규정하면서 민간위탁방식의 한계를 중간조직의 활성화에 의한 박원순식 거버넌스가 갖는 한계로 지적하고 있다. 그러나 이러한 해석은 행정의 위임.위탁이 의사결정단계를 넘어 사업집행단계에서 형성.작동하는 선진형 공공-민간 파트너십이란 특성을 이해하지 못한데서 비롯된 것이다. 공공과 민간의 파트너십을 바탕으로 하는 거버넌스의 선진적 형태는 의사결정의 단계를 넘어 실행적 단계에서 민간이 공공을 대신해(위임위탁받아) 사회공익적 가치를 직접 (공동)생산하는 것으로 기능하는 것이다. 박원순 시장의 혁신과제를 수행하는 중간조직으로서 센터는 시민위원회의 업무수행적 거버넌스가 보다 확장된 형태로 보아야 한다.

## 시장-시민 직접 소통

박원순시장의 업무수행적 거버넌스에서 가장 강력한 형태는 시장이 시민들과 직접 소통하면서 의제를 선정하고 사업추진을 결정하며, 평가를 공유하는 일하는 방식이다. '시민이 시장'이라는 슬로건을 내걸고 있는 박원순 시장은 시장이 시민 위에 군림하고 다스리는 지위에 있는 게 아니라 시민 밑에서 시민을 도우면서 시민이 주인이 되도록 하는 방식을 시정운영 전반에 끌어드리고 또한 규칙화하려고 한다. 시민위원회, 시민참여단, 중간조직 등의 다양한 거버넌스 기구를 만들고, 또한 시민들이 시정혁신을 주도할 수 있도록 하는 것은 모두 이를 위한 실천방안들인 셈이다. 그러나 이러한 시도들 중에서 백미는 시장이 시민들과 직접 소통하는 '대면적 거버넌스(face-to-face governance)'다.

대면적 거버넌스를 위해 시장은 다양한 소통방식을 강구하고 있다. 이를테면 그는, 트위터나 페이스북 등 SNS를 통해 시민들과 실시간으로 대화하면서 정책이슈에 대한 시장으로서 구상과 의견을 전하고, 또한 시민들의 의견을 받아

드리면서 다수가 만족하는 최적 해결방안을 찾고자 한다. 때론 시장 집무실에서 진행되는 중요한 의사결정 과정을 실시간으로 SNS를 통해 전하면서 시민 유권자들의 알권리를 만족시켜준다.

박원순 시장의 직접 소통에 의한 대면적 거버넌스는 사실 오프라인에서 더 효과적으로 이루어지고 있다. 대표적인 민간 전문가들이나 담당공무원들과의 특정 정책사안에 대한 생각과 의견을 격의없이 대화를 나누면서, 필요한 해법을 찾는 이른바 숙의(deliberation)는 박원순 시장 취임 후 서울시 내에서 가장 빈번하게 사용하는 박원순표 언어가 되다시피 하다. 회의란 말 대신 숙의란 말을 박원순 시장이 선호하는 것은 직접 대화를 통해 대화자의 내면에 갇혀 있는 어떠한 가치개념을 들추어내 이를 공공정책상의 가치개념으로 만들어 낼려는 그의 의도를 보여주는 것이다.

청책(廳策)이란 말도 박원순 시장이 대면적 관계(직접 소통)를 바탕으로 좋은정책의 성과를 생산해내는 업무수행적 거버넌스의 또 다른 방식이다. 청책이란 박원순시장 자신이 조어한 것이다. 정책을 듣는 것이다. 정책소비자인인 시민들에 정책을 일방적으로 말하고 전달하는 게 시장과 같은 정책결정가들의 일반적 행태다. 권위를 바탕으로 이러한 일방향적, 위계적이고 소통으로는 시민들이 체감하는, 사람중심의 시정을 제대로 펴수 없다. 이러한 인식이 박원순시장으로 하여금, 정책소비자로부터 정책을 듣는 '청책'이 올바른 정책을 생산하고, 또한 나아가 시민을 위한 시정을 펴수 있다고 보는 것이다. 실제 혁신과제 혹은 중요한 시책을 결정하고 추진할 때, 박원순시장은 늘 청책토론회와 같은 기회를 갖고, 전체과정에 참여해 청취도 하고 또한 본인의 생각을 이해당사자들에게 직접 전달하기도 한다.

현장시장실은 현장에서 주민들과 면대면 접촉을 통해 문제점을 청취하고 또한 해법을 제시하면서, 그간 해결하지 문제를 현장에서 해결하는 식의 업무수행적 거버넌스의 또 다른 예가 된다. 은평 뉴타운 지역에 현장시장실을 열고 며칠간 머물면서 미분양 문제 등을 해결하는 등이 실례가 된다. 그는 지역을 주기적으로 돌아가면서 지역문제를 현장에서 해결하기 위한 현장시장실을 운영하고 있다.

시민들과의 직접소통이나 면대면 접촉을 통해 지역사회의 문제나 시민들의 일상문제를 머리를 맞대고 함께 해결하는 박원순 시장 특유의 일하는(시정운영)

방식은 박원순표 거버넌스의 전형이 되고 있다. 공청회, 공람 등과 같은 행정 이 의례적이고 형식적으로 제공하는 시민참여 방식과 달리, 행정의 총책임자가 풀뿌리 민초를 직접 만나 공공정책의 문제를 맞춤형으로 해결하는 방식은 가장 멀리 떨어지는 행정과 주민이 가장 가까이 만나는 공공-민간 파트너십으로서 가장 강력한 것이라 할 수 있다. 공공과 민간이 함께하는 협치의 백미이면서, 동시에 정책문제를 즉각 해결하는 업무수행적 거버넌스의 하이라이트라 할 수 있다.

## 5. 박원순식 거버넌스의 가능성과 과제

박원순시정의 거버넌스는 시정의 중심제를 토건개발의제에서 사람생활의제로 바꾸고, 이러한 혁신과제를 시민주도로 실행할 수 있는 시민참여틀로서 특성화 된다. 이 모두는 시정에 대한 시민참여의 최대치를 전제로 하지만, 그 참여는 토건개발중심의 시정을 사람중심의 시정으로 실제 바꾸어내는 것으로 작용할 수 있어야 한다. 이러한 특징을 가진 박원순 시정의 거버넌스를 이 글에서는 참여를 넘어 실행을 담보하는 거버넌스, 즉 업무수행적 거버넌스라 불렀다. 이는 박원순식 거버넌스의 핵심이면서 동시에 가능성이다.

공공과 민간의 대등한 파트너십을 바탕으로 참여를 넘어 실행까지 담아내는 박원순식 ‘업무수행적 거버넌스’가 갖는 긍정성 혹은 가능성은 여러 가지다. 우선 의제혁신이다. 토건개발의제를 사람중심의 혁신의제로 바꾸어냈다. 또한 주체의 등장과 발굴이다. 동원적, 형식적 참여가 아니라 체감할 수 있는 혁신을 이끌어내기 위해서는 시민주체들이 의제를 직접 발굴하고 또한 과제로 추진할 수 있도록 해주어야 한다. 주체의 등장과 발굴은 업무수행적 거버넌스의 운영과정에서 자연스럽게 이루어진다. 업무수행적 거버넌스는 의사결정에 대한 자문에 머물던 그간의 형식적, 의례적인 참여 거버넌스와 달리, 주민들의 일상 삶에 직접인 효과를 끼치는 혁신과제를 시민들의 주체가 되어 직접 집행하는 작용과정을 뒷받침하는 실제적인 실천 거버넌스에 해당한다. 이 모든 것의 가능성은 시장의 탈토건적, 친시민적 리더십에 있다. 한국의 대표적인 시민운동가가 서울시 수장이 되었다는 것은 행정(국가영역)에 시민사회적 원리와 가치 요소를 결합시켜 사람중심의 시정패러다임을 이룩하고, 나아가 대도시 서울을 사람중심의 진보적 도시(progressive city)로 탈바꿈시킬 것이라는 기대를 불러일으켰다.

그러나 박원순식 거버넌스의 이러한 가능성에 견주어 시민들이 체감하는 시정의 혁신결과는 이미 충분치 않다. 거버넌스의 확장과 더불어 혁신역량도 성장하고 있지만, 일자리, 복지, 주거, 환경 등 시민들이 체감하는 문제를 해결하는 많은 사례를 만들지 못했다. 이를 효과적으로 지원할 수 있는 시 행정의 변화도 기대만큼 이루어지지 못했고, 민간부문과의 가시화된 융복합 노력도 여전히 부족한 상태다. 박원순 시장은 ‘거버넌스 시정’을 늘 강조하고 있지만, 시 공무원 중에는 시민참여를 귀찮아하고 그들의 밥그릇을 뺏는 것으로만 여기면서 거버넌스가 무엇을 의미하는지를 이해하지 못하는 공무원이 있다.

“2012년 말 모 연구원에서 이루어진 비공개 설문조사에 의하면, 서울시의 공무원들은 아직 거버넌스라는 의미를 잘 모르는 것으로 평가된다. 결과에 나타난 지표들은 'NGO나 전문가들이 과도하게 서울시의 행정에 간섭한다'는 의식을 드러내고 있고, '불필요한 자문이 많고, 이중, 삼중의 보고 체계로 인한 시간지연과 업무 스트레스가 상당'한 것으로 나타나고 있다. 거버넌스의 가장 중요한 축인 시정부와 행정에서 그 의미를 제대로 숙지하고 있지 못한다면 그 성과는 미미할 것이다.... 또한 아직도 시정부에서는 자문과 거버넌스를 구분하지 못하고 있으며, 대부분의 거버넌스를 자문회의 형식으로 진행하고 있다...”(박용신, 2014)

결국 2기 박원순 시정이 역점을 뒀야 할 부분은 좋은 콘텐츠와 전략의 생산이라기보다 시행정과 민간의 진정한 융복합이 지속가능하게 이루어지면서 시민들이 체감하는 실질적 사회적 혁신들을 이끌어내는 것이다. 1기 시정에서 주체형성과 절차를 만드는 데 중점을 두었다면, 2기 시정에서는 소셜임팩트를 보다 효과적으로 만들어내는 거버넌스의 역량을 강화하면서 동시에 이를 예측가능하게 규칙화하는 데 역점을 두어야 할 것이다. 2014년 지방선거를 통해 재선에 성공하면서 박원순 시장은 2기 시정의 성공적 추진을 위해, 협치행정 체제를 더욱 강화할 것을 약속하면서, 혁신기획관 밑에 ‘협치담당관’을 신설할 계획이다. 이 또한 박원순 시정의 또 다른 중요한 차별화이자 박원순식 거버넌스의 가능성을 만들어낼 선제적 조치가 될 것으로 기대된다. 하지만 구슬은 켈 때 보석이 되는 법이니 아직은 가능성으로만 남아 있다.

## 6. 맺음말

사람중심의 도시를 진보적 도시라 한다. 한국에서 진보적 도시는 2010년 전후



의 무상급식 논쟁을 거치면서 사람중심의 의제를 민주적 거버넌스를 통해 도시만들기로 구현되면서 등장하는 유형의 도시다. 한국의 대표적인 시민운동가가 서울시장이 되면서, 천만 대도시 서울을 사람과 마을이 있는 사람중심 도시로 거듭나게 하는 진보적 도시만들기가 본격화되고 있다. 이는, 토건개발의제를 사람중심의제로 바꾸고, 이를 업무수행적 거버넌스를 통해 사람중심도시의 내용으로 만들어내는 두 축으로 이루어지고 있다. 양 축을 매개하고 연결하는 장치로는 시민위원회, 참여단, 네트워크, 중간조직 등 다양한 민관파트너십 기구들이다. 1기 동안 박원순시정의 거버넌스는 의제의 혁신, 주체의 등장과 발굴, 토건개발행정의 종식, 사람중심의 도시만들기 등을 의미있는 결과를 만들어내고 있다. 박원순 시정의 거버넌스는 시민의 단순한 참여를 담아내는 것에서 공공-민간 파트너십을 매개로 한 사람중심의 도시가치를 다양하게 생산하는 협력방식으로 확대되고 있다. 그러나 성과란 측면에서 박원순 1기 거버넌스는 틀과 과정을 갖추는 정도에 한정되어 있는 만큼, 이를 어떻게 지속가능하게 확장시키고 작동하도록 할 것인가는 박원순 2기 거버넌스의 핵심과제다.

## 참고문헌

김상철, 2014, '멋지지만 왠지 낯익은 서울시 위원회 거버넌스, 문제는 과정이다: 서울시 위원회 거버넌스 운영실태와 문제점을 중심으로', 서울풀씨넷 주관 <<박원순서울시장과 거버넌스>> 토론회 발제문.

정상훈, 2014, '시 행정과 민간활동의 융복합구조를 만들라', <<한겨레>> 2014년 6월6일자.

박용신, 2014, '시민사회가 바라본 서울시 거버넌스', 서울풀씨넷 주관 <<박원순서울시장과 거버넌스>> 토론회 토론문.

손종필, 2014, '서울시위탁기관 거버넌스 평가', 서울풀씨넷 주관 <<박원순서울시장과 거버넌스>> 토론회 발제문.

이영희, 2013, '서울시의 참여적 시정개혁 평가', <<경제와 사회>> 통권 제98

호, pp.106-133.

임성은, 2013, '서울시장 교체에 따른 정책변동 연구', 한국행정학회 하계학술 발표논문집.

조명래, 2011a, '시민이 주인되는 서울시(장) 만들기: 서울시정 지난 10년과 향후 10년', 서울YMCA주관 '서울시장선거 연속토론회 1회' 발제문.

조명래, 2011b, '박원순시장의 등장의 의미와 기대', 서울YMCA소식지 (2011.11.21.) 칼럼

조명래, 2011c, '박원순시장과 도시계획', <<도시와 빈곤>>(한국도시연구소) 칼럼(2011.12.29.)

조명래, 2012, '박원순표 주거복지정책의 6개월: 평가와 전망', 서울폴씨넷 주관 <<박원순시장 재임 6개월 평가토론회>> 발제문 (2012.04.22.).

조명래, 2013, '시민주의 자치분권과 자치의 혁신', <<공간과 사회>>, 통권 제 43호.

조명래, 2014, '한국형 진보도시만들기', <<경기신문>> 월요논단 (2014.09.15).

홍성태, 2014, '서울시와 탈개발주의', <<민주사회와 정책연구>> 제25권, pp.51-76.