ISSUE PAPER

2017

기능정립·역할배분·운영체계 개편으로 서울 복지거버넌스의 실효성 강화 필요

김승연

서울연구원
The Seoul Institute

CONTENTS

01 '패러다임 전환기' 맞은 서울 복지거버넌스

1_서울 복지거버넌스, 협치 선도적 모델로 자리매김
2_지난 3년간 성과·한계 분석해 발전방안 찾을 시점

02 공공중심형에서 민·관협력형으로 '진화 중'

1_서울 복지거버넌스, 민·관 협력 기반 정책네트워크
2_서울 복지거버넌스, 기능·역할·지원체계 등 논의 필요

03 민간주도력·실효성 강화하는 다양한 해법 필요

1_서울 복지거버넌스만의 차별화된 기능·고유 권한 정립
2_참여주체 간 명확한 역분 배분·수평적 파트너십 형성
3_서울 복지거버넌스 의제범위 합의하고 정책역량 강화
4_기능·역할에 따라 위원 구성하고 법적인 근거도 마련

04 협치경험 활용해 발전적 역할의 지향점 찾아야

서울연구원 The Seoul Institute

요약

전환기 서울 복지거버넌스, 발전적 역할 찾을 때

협치시정의 기조와 함께하는 서울 복지거버넌스는 서울시 복지·여성가족 분야의 '민-관' 상시소통 체계로서 지난 3년간 협치의 선도적 모델로 자리 잡고 있다.

서울 복지거버넌스의 발자취를 살펴보고 지난 활동의 공과를 평가해 앞으로 서울 복지거버넌스의 발전적 역할을 모색할 필요가 있다.

서울 복지거버넌스는 공공주도의 '청책(의견수렴 과정)'에서 출발하여 민-관 간의 실질적 파트너십을 구축한 사례로 '공공중심형 거버넌스'에서 '민-관 협력형 거버넌스'로의 발전적 경로를 밟고 있다.

현재의 서울 복지거버넌스는 민간 주도력을 강화하고 더욱 실효성 있는 거버넌스로 거듭나기 위한 '전환기'를 맞이한 셈이다.

'현장중심 실행형' 등 2개 모형 틀 속 대안 추구

서울 복지거버넌스의 실효성 강화를 위해서는 기능과 권한의 정립, 참여 주체 간 역할의 배분, 의제 범위설정이 중요하며 이를 지원하기 위한 운영체계 개편 방안이 모색되어야 한다.

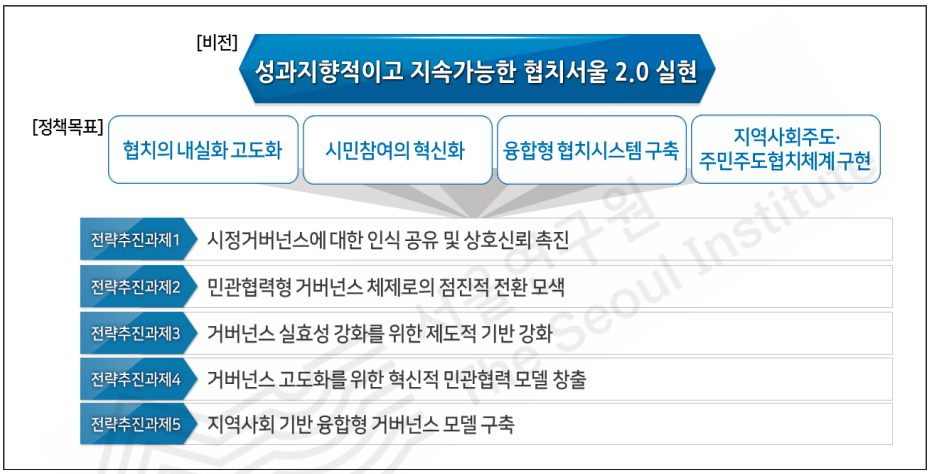
향후 서울 복지거버넌스는 '현장중심·실행지향형'과 '시민참여·문제해결형'의 스펙트럼 속에서 장기적인 방향성과 지향점을 찾아야 한다.

01 / '패러다임 전환기' 맞은 서울 복지거버넌스

1_서울 복지거버넌스, 협치 선도적 모델로 자리매김

서울 복지거버넌스는 서울시 복지·가족분야의 민·관 상시소통체계로 기능

민선 6기 서울시는 '협치 서울 2.0실현'을 시정기조로 하여, 전통적인 공공주도형 행정 패러다임에서 벗어나 민-관 협치를 기반으로 한 거버넌스 패러다임으로의 전환을 모색하고 있다.



[그림 1]
협치서울 2.0의 비전도

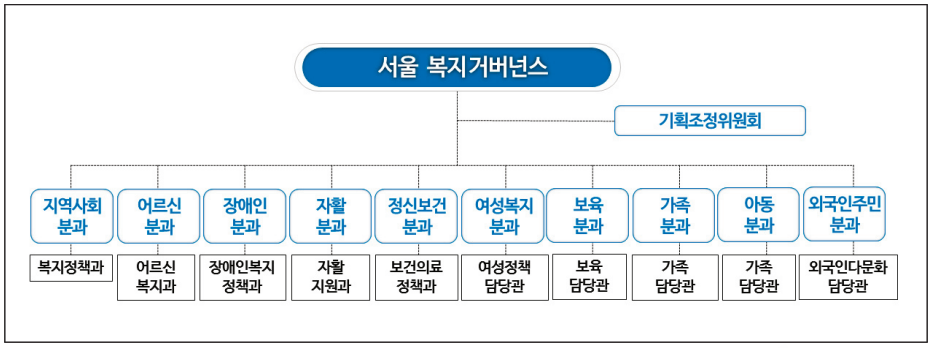
자료: 정병순, 2015,「서울형 협치모델 구축방안」, 서울연구원, p.156

이에 따라 정보공개·의견수렴에 그치는 소극적 시민참여 절차에서 나아가 '시민참여제', '위원회제', '민간위탁제도' 등을 도입하여 협치의 새로운 제도적 기반이 구축되고 있다. 그 중 '서울 복지거버넌스'는 서울시 복지·여성가족 분야의 '민-관 상시소통 체계'로서 시정 거버넌스의 선도적 모델로 자리매김하고 있다.

2014년 위원회로 발족… 사회복지 현장의 핵심구성원이 같은 비율로 참여

'서울 복지거버넌스'는 2014년 민간주도로 발표된 '서울 복지거버넌스 선언문'을 기초로 위원회 형태로 발족한 후, 지난 3년간 복지 분야의 핵심적 거버넌스 주체로 활동해 오고 있다.

서울 복지거버넌스 위원회는 공무원, 사회복지시설·법인 대표, 실무 종사자가 같은 비율(30%)로 참여하여 사회복지 현장의 핵심 구성원을 포괄할 수 있도록 구성되었다. 2017년 기준으로 모두 167명의 위원이 활동하고 있다.



[그림 2]
서울 복지거버넌스의 조직구성

서울 복지거버넌스는 기획조정위원회와 10개 분과로 구성된다. 기획조정위원회는 서울 복지거버넌스의 운영을 총괄하고 분과 간 조정을 담당한다. 분과위원회는 분과별 정기 회의를 열어 서울시의 복지현안과 분과별 주요 의제를 논의하고 분과사업을 추진하고 있다.

구분	기획조정위원회	분과위원회
역할	• 서울 복지거버넌스 공동사업 기획 및 분과 간 협력사업 논의·조정 • 각 분과 영역 총괄	• 각 분과의 주요 의제를 선정하고 기획·실천·평가
구성	• 분과위원장, 공무원, 유관기관 대표 및 추천위원 등 참여 - 각 분과 위원장(10명) - 공무원 위원(3명): 복지본부장, 여성가족정책실장, 시민건강국장 - 지원기관 위원(2명): 서울시복지재단 대표, 서울시여성가족재단 대표 - 추천 위촉위원(약간명)	• 10개 분과, 분과별 20명 이내 • 공무원(1/3), 시설·법인대표(1/3), 종사자(1/3)가 같은 비율로 참여
운영	• 분기 1회 정기회의 및 임시회의	• 각 분과의 특성에 따라 월 1회~분기 1회 회의 개최

[표 1]
서울 복지거버넌스 위원회 개요

2_지난 3년간 성과·한계 분석해 발전방안 찾을 시점

시정 거버넌스는 역량부족·제도미비 등 한계점… 서울 복지거버넌스도 비슷

서울시의 핵심 정책추진전략으로 '협치'가 강조되면서, 2016년 10월을 기준으로 서울시 산하 163개 위원회가 활동하고 있다[1]. 하지만 정책결정과 실행과정에서 민·관 협력형 거버넌스가 뿌리내리고 활성화되기에는 여전히 제약과 한계가 존재한다. 특히 협력적 거버넌스 경험의 결여와 이에 따른 구성원들의 인식 차이, 역량부족, 절차적 제도의 미비 등은 위원회제 운영의 한계로 지적된다[2]. 서울 복지거버넌스 역시 서울시 위원회제의 한 형태로 이러한 운영 한계가 비슷하게 나타난다. '권한과 활동의 구체화', '의제개발과 정책역량 강화', '운영 및 지원체계 확립', '위원회 간 상호연계 강화'를 통해 서울시 위원회와 서울 복지거버넌스 운영의 민간주도성과 실효성을 강화할 필요가 있다.

[표 2] 서울시 위원회제 운영의 실효성 강화 방안

구분	내용
위원회의 권한과 활동의 구체화	• 위원회의 구체적 역할과 활동 범위 • 논의결과나 정책제언에 대한 후속조치 등을 포함해 위원회의 권한과 책임, 운영절차 등에 관한 세부 기준과 이행절차 정립
의제개발과 정책역량 강화	• 의제 발굴 및 개발이나 의견수렴 • 핵심 시책의 평가와 진단 및 권고 • 자체 연구 및 조사·분석 시행 등
적절한 운영 및 지원체계 확립	• 위원회 운영의 전담인력 배치 • 실무기구의 활성화 • 운영지원기구 설치 등이 우선적 요소로 인식
위원회 간 상호 연계 강화	• 정책현장과 밀착된 실행, 의제지향의 위원회를 활성화하되 관련 법정·비법정 위원회들과 상호 연계를 강화

1 출처: 서울특별시 정보소통광장 홈페이지(http://opengov.seoul.go.kr/proceeding/clas)

2 정병순, 2015, 「서울형 협치모델 구축방안」, 서울연구원

서울 복지거버넌스의 평가·발전방안 제시하려고 구성원 대상 집단심층면접

이 연구는 서울시가 추진하는 협치 시정의 가치와 원리를 토대로 지난 3년간 서울 복지거버넌스의 성과와 한계를 살펴보고, 향후 서울 복지거버넌스가 나아가야 할 방향을 도출하고자 한다.

서울 복지거버넌스의 운영 평가를 위해 서울 복지거버넌스의 분과별 실행위원, 중간지원조직, 주무부처 공무원을 대상으로 집단심층면접(FGI) 조사를 하였다. 나아가 인터뷰를 보완하기 위해 거버넌스 위원 141명을 대상으로 온라인 설문조사[3]를 하였다. 설문문항은 '거버넌스의 개념 및 거버넌스 운영을 둘러싼 정책환경', '서울 복지거버넌스의 기능 및 역할', '협력관계 및 운영체계', '지원체계 및 실효성' 등으로 구성되었고 설문은 2017년 9월 11에서 15일까지 5일간 진행되었다.

서울연구원 The Seoul Institute

3 2기 서울 복지거버넌스 위원 167명 중 설문을 위한 정보 파악이 가능한 141명을 대상으로 온라인 설문조사를 하여 총 58명의 위원이 응답(응답률 41%)하였다.

02 / 공공중심형에서 민·관협력형으로 '진화 중'

1_서울 복지거버넌스, 민·관 협력 기반 정책네트워크

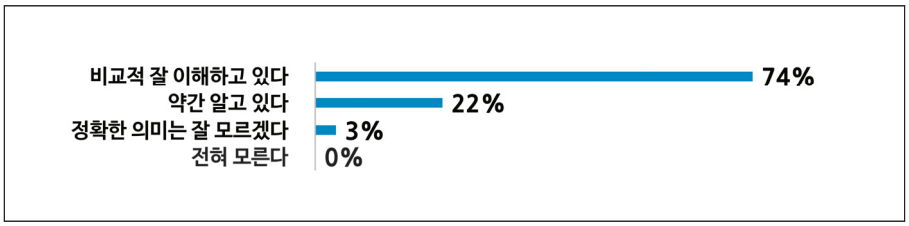
거버넌스는 발전단계에 따라 공공주도형, 공공중심형 등 4개 유형으로 구분

'거버넌스'는 여러 층위에서 다양한 개념과 현상을 지칭하고 있다. 이 연구는 서울시가 추진하는 '협치'의 의미에 주목하여, 정병순(2015)의 정의에 따라 거버넌스를 '공공과 민간의 참여와 협력에 기반을 둔 정책네트워크'로 개념화한다. 정병순(2015)에 의하면 민관협력 기반의 정책추진체계를 의미하는 거버넌스는 발전단계에 따라 다시 공공주도형 거버넌스, 공공중심형 거버넌스, 민-관 협력형 거버넌스, 주민(시민)주도형 거버넌스로 구분된다.

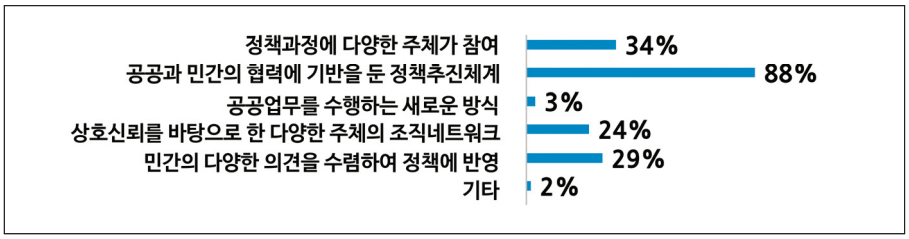
[표 3] 거버넌스의 발전단계

구분	내용
공공주도형 거버넌스	가장 낮은 단계의 거버넌스 유형으로 민간의 참여는 단순 정보제공이나 형식적 차원의 시민참여에 한정되고, '공공주도' 또는 '공공일방'에 의해 시정이 운영됨
공공중심형 거버넌스	민간이 위원회·자문·시민참여 등으로 정책의 기획단계에 참여하고, 사업의 관리·운영에 관한 위탁계약을 통해 주로 참여하는 단계
민-관 협력형 거버넌스	정책 기획 과정부터 실행 및 평가 전반에 걸쳐 공공·민간의 실질적 파트너십이 존재
주민(시민)주도형 거버넌스	정책의 기획 및 실행, 자원의 동원과 배분 등에서 주민의 주도성이 작동하며 공공의 개입은 최소한으로 한정

거버넌스에 대한 이러한 인식은 설문조사에서도 비슷하게 나타난다. 조사에 따르면 서울 복지거버넌스 위원들은 거버넌스의 의미를 비교적 잘 이해하고 있으며(74%), 거버넌스를 '공공과 민간의 협력에 기반을 둔 정책추진체계(88%)'이자 '정책과정에 다양한 주체가 참여(34%)'하는 것으로 인식하고 있다.



[그림 3]
서울
복지거버넌스에
대한 이해도



[그림 4]
서울
복지거버넌스에
대한 인식
(복수응답)

서울 복지거버넌스는 특정문제 해결보다 '민·관협력체계 구축'이 목표인 편

거버넌스는 공공과 민간조직이 상호 협력하고, 정책의 개발 및 결정과정에서 이해관계자들이 함께 참여하는 의사결정 제도이다. 즉, 제도 자체가 정책 목표이기보다 더 나은 정책성과를 산출하기 위한 수단이나 조건으로 기능한다. 따라서 거버넌스의 과정과 평가에서는 '실체적 합리성'보다 '절차적 합리성'이 더욱 중요하게 고려되어야 한다.

'서울 복지거버넌스 선언'에 따르면 서울 복지거버넌스의 설립 목적은 "민·관이 협력하여 상시 현안을 논의하는 「서울복지거버넌스」를 구축함으로써, 현장에 기반한 복지정책을 수립하고 … 보편적 복지의 실현과 증진을 위하여 앞장서는" 것이다.

서울시에서 추진 중인 대부분의 협치 사업은 문제해결과 정책 목표 달성을 위한 수단으로써 거버넌스(협치)를 도입[4]한 반면, 서울 복지거버넌스는 특정 문제의 해결보다 '복지 분야의 거버넌스 체계 구축' 자체가 목표인 성격이 강하다.

4 예로 '주거재생 거버넌스(창신·숭인지구)'는 창신·숭인지구 뉴타운지구 지정해제 이후 주민참여를 통해 도시주거 재생방식의 대안적 모델을 모색하기 위해 시작되었다. 또한 '청년정책 거버넌스'는 청년정책 정책의 실효성을 향상하기 위해 정책대상인 청년층이 정책에 직접 참여하는 거버넌스를 구축하였다.

2_서울 복지거버넌스, 기능·역할·지원체계 등 논의 필요

현장의견 수렴 청책토론회 계기 민·관협력기구로 출범(2013~2014년 1월)

서울 복지거버넌스의 태동은 사회복지 현장영역의 의견을 수렴하는 '청책토론회'였다. 당시에는 사회복지영역의 당면 과제로서 '사회복지 현장종사자 처우개선' 중심의 5대 어젠다가 존재했다. 따라서 구성원 공동의 의제가 명확하고 민간의 참여가 적극적이었으며, 실제로 협치 과정을 통해 핵심과제들에 대한 의미 있는 성과를 도출해냈다. '청책토론회'의 경험을 통해 사회복지 분야의 민-관 협력을 위한 상시기구의 필요성이 제기되었고 이에 2014년 서울 복지거버넌스 선언을 계기로 서울 복지거버넌스가 출범하였다.

의제 정책화 경험 부족 등으로 현장중심 제안·건의에 그쳐(2014~2015년)

이후 서울 복지거버넌스 운영계획이 수립되면서 본격적으로 서울 복지거버넌스가 가동되었다. 공무원, 시설·법인 대표 및 현장실무자로 구성된 민-관 협력 시스템이 제도적으로 구축되었고, 서울시 복지·여성가족분야의 주요 협치 조직으로서 서울 복지거버넌스가 자리매김하기 시작했다. 거버넌스 위원들은 분과별 회의로 본격적으로 현장이슈를 발굴하고, 해결방안을 논의하기 시작했다. 현장종사자 처우개선이라는 공동의 과제에 함께 대응한 경험은 민-관 협력의 기대감을 높였다. 하지만 공동의제설정 과정에서 분과 내의 이해관계가 복잡했고, 의제의 정책화 경험이 부족하여 실제 의제 수용도는 높지 않았다. 또한 미흡한 행·재정 지원은 거버넌스 활동의 주된 제약요인으로 작용했다.

협치지원관 투입·재정지원에 힘입어 확장적 역할 모색 시작(2015~2016년)

서울시 시정원리로서 협치가 강조되기 시작하면서 서울 복지거버넌스는 '모색기'를 맞게 되었다. 협치 시정에 발맞추어 전문 인력인 '협치지원관'이 투입되어 거버넌스 운영의 촉진자 역할을 도맡았다. 무엇보다 2016년 이후 재정지원이 시작되면서, 분과별로 자체사업을 직접 실행할 수 있는 동력이 마련되었다. 이와 같은 행·재정적 지원에 힘입어 위원들 자신도 서울 복지거버넌스의 확장적 역할을 모색하기 시작했다.

올해는 전환기… 문제제기 넘어 문제해결 위한 실천활동 활발(2016년~현재)

2017 현재는 서울 복지거버넌스의 전환기라고 할 수 있다. 그동안의 민-관 협력 경험으로 거버넌스 위원 간의 네트워크가 강화되었고, 그에 따른 상호 이해도가 높아졌다. 기존의 사회복지 현장 이슈 중심에서 이용자와 시민 복지문제로 의제 범위가 확대되었고, 단순 의제발굴을 넘어 정책화를 위한 조사·연구, 사업추진이 활성화되었다. 2017년 분과위원회 주요 사업내용을 살펴보면 '시민 만족도 조사', '연구·프로젝트 실행'과 같이 '문제 제기'에서 나아가 '문제 해결'을 위한 실천 활동이 활발하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

분과	2017년 분과위 사업	내용
지역사회 분과	서울시 복지정책에 대한 시민 체감도 및 만족도 조사	기초자료 수집(조사)
어르신분과	서울시민 세대공존 공유프로젝트	정책의제 발굴
장애인분과	고령 장애인 지원방안 연구	기초자료 수집 (복지 서비스 실태 및 욕구 분석)
자활분과	취약계층(노숙인, 쪽방주민, 지역사회 취업취약계층)의 일자리 창출을 위한 지역연계 활성화 사업	협력 상황 조사 및 네트워크 구축
정신보건 분과	서울시민의 정신건강복지서비스 정보 접근성 강화	정보전달 체계 구축 및 홍보
여성복지 분과	젠더폭력피해 장애여성 실태와 지원방안에 관한 연구	현황 및 실태 분석
보육분과	어린이집에 대한 부모인식 개선을 위한 영상 제작	영상제작
가족분과	다양한 가족의 일·가정 양립을 위한 연구 및 논의	토론 및 논의를 통한 서울형 가족정책 관련 조례 개정안 제시
아동분과	아동학대 예방을 위한 대 시민 인식전환 사업	캠페인 및 세미나 개최
외국인주민 분과	외국인 주민지원서비스 지도 '인 맵'	서울시 외국인지원기관 정보 수록 지도 제작

[표 4] 2017년 서울 복지거버넌스 운영 계획

자료: 서울시 내부 자료

현재는 '공공중심형 거버넌스'에서 '민·관협력형 거버넌스'로 나아가는 단계

앞서 살펴본 서울 복지거버넌스의 발전 과정을 태동기(2013~2014년), 이륙기(2014~2015년), 모색기(2015~2016년), 전환기(2016년~현재)로 구분해 보면 [그림 5]와 같다.

서울 복지거버넌스는 공공주도의 '청책(의견수렴 과정)'에서 태동하여, 이륙기와 모색기를 거쳐 민-관 간 실질적 파트너십을 구축한 사례로, 앞선 거버넌스의 발전단계 모형에 따르면 '공공중심형 거버넌스'에서 '민-관 협력형 거버넌스'로 나아가는 단계로 볼 수 있다.

민간 주도력을 강화하고 더욱 실효성 있는 거버넌스로 거듭나기 위해 서울 복지거버넌스의 기능과 권한, 역할과 범위, 제도적 지원체계 등에 대해 자체적 논의가 필요한 시점이 온 것이다.

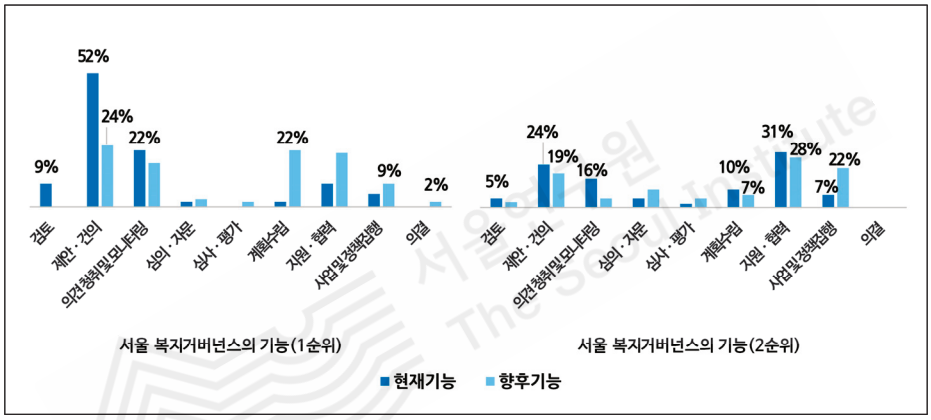
[그림 5] 서울 복지거버넌스 발전단계

03 / 민간주도력·실효성 강화하는 다양한 해법 필요

1_서울 복지거버넌스만의 차별화된 기능·고유 권한 정립

여전히 모호한 기능 구체화하고 서울시 다른 위원회와 연계성 강화 필요

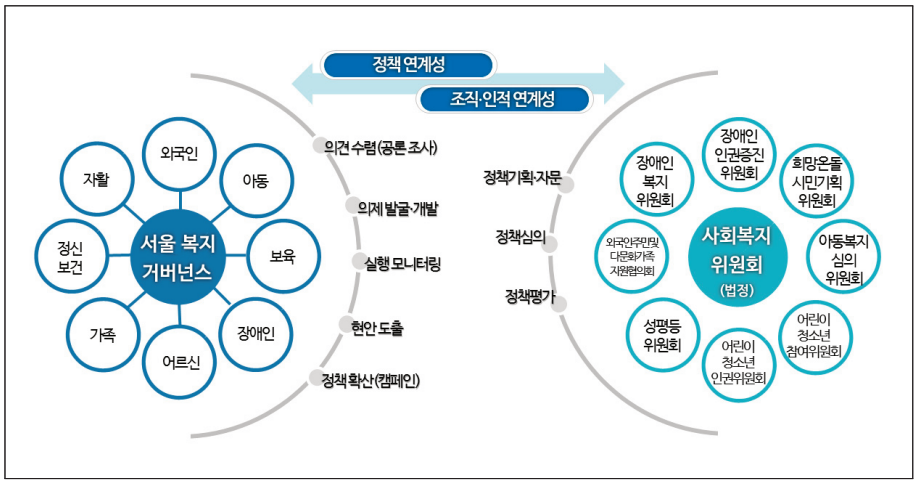
지난 3년간의 발전 과정에도 불구하고, 서울 복지거버넌스의 구체적 기능은 여전히 모호하다. 서울 복지거버넌스의 기능은 '제안·건의(1순위, 52%)', '지원·협력(2순위, 31%)'에 집중되어 있으며, 이 밖에도 의견 청취 및 모니터링, 사업 및 정책집행, 계획 수립 등으로 광범위하다.



[그림 6] 서울 복지거버넌스의 기능

또한 10개 분과영역이 복지 분야 전반을 포괄하고 있어 서울시 산하 복지·여성가족분야 위원회와의 관계가 모호하다. 사회복지위원회, 장애인복지위원회, 아동복지심의위원회 등은 서울시의 법정위원회로서 분야별 현안과제와 관련 사업에 관한 논의·심의 기능을 수행하고 있다. 실제로 서울 복지거버넌스 위원들은 서울 복지거버넌스 이외의 분야별 자문위원회에 참여하면서 다양한 방식으로 소통하고 있다. 따라서 서울시의 정책 파트너이자, 민·관 협력의 주된 창구로서 서울 복지거버넌스의 독자적 역할에 대해 의문이 제기될 수밖에 없다. 법정기구인 사회복지위원회를 비롯한 서울시 관련 위원회들과의 상호연계·역할조율과 더불어 서울 복지거버넌스만의 차별성 있는 기능 정립을 위한 내부적 합의가 필요하다.

[그림 7]
서울 복지거버넌스와 다른 정책위원회의 연계성 강화



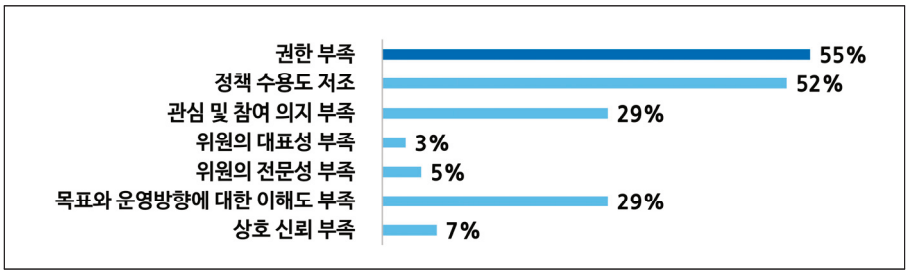
자료: 정병순, 2017, 경기 복지거버넌스 1주년 기념 포럼 토론 자료

[표 5]
서울 복지거버넌스와 사회복지위원회의 비교

구분	서울 복지거버넌스	사회복지위원회
지원 체계	• 비법정기구 • 협치지원관, 중간지원조직이 지원	• 법정기구 • 법률 및 조례에 근거하여 해당부서 담당자가 지원
기능·역할	• 광범위하지만 영향력이 약한 의제개발, 사업실행·검토, 정책 확산	• 법률 및 조례에 기능 및 역할 명시 • 자문, 심의, 평가 기능
구성 및 파트너십	• 사회복지 현장 전문가 중심 • 자발적 네트워크(잠재적 위계성)	• 규정에 따라 위원 구성 (학계·현장·정책전문가 및 활동가) • 비자발적 네트워크 (행정영역에서 의제 제안)

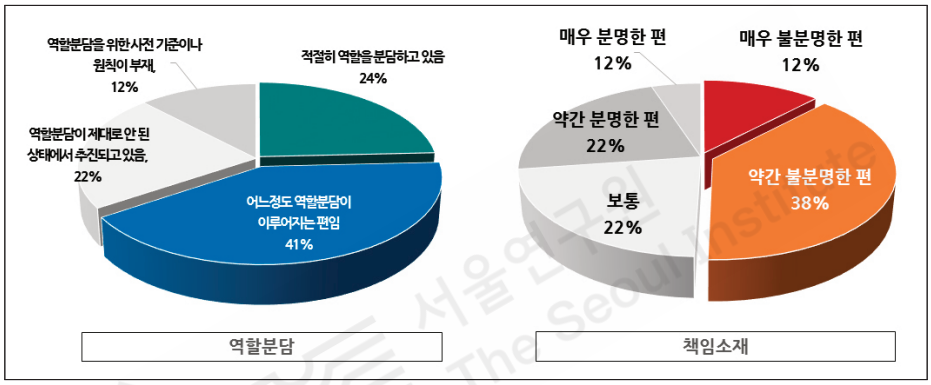
비법정기구로 기능·권한 명확하게 규정 안돼… 결정사항도 구속력이 없어

서울 복지거버넌스는 비법정기구로서 권한과 책임이 명확하지 규정되지 않았다. 이 때문에 주된 활동인 '제안과 건의'가 실제 정책에 받아들여질 수 있는 제도적 근거가 불분명하고, 결정사항에 대한 구속력이 없다는 한계가 있다. 설문조사 결과, 서울 복지거버넌스 운영의 실효성을 저해시키는 요인으로 '권한 부족(55%)'과 '정책수용도 저조(52%)'에 대한 응답이 가장 높게 나타났다.



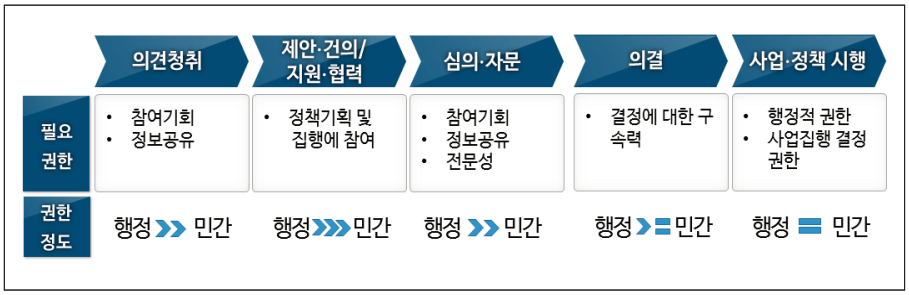
[그림 8]
서울 복지거버넌스 운영의 실효성을 떨어트리는 요인 (복수응답)

참여 주체 간 역할분담 관련 문항에서도 공공과 민간 간의 역할분담은 이루어지고 있는 편(63%)이지만, 책임소재가 불분명(50%)하다는 응답률이 높게 나타났다.



[그림 9]
참여주체 간 역할분담과 책임소재에 대한 의견

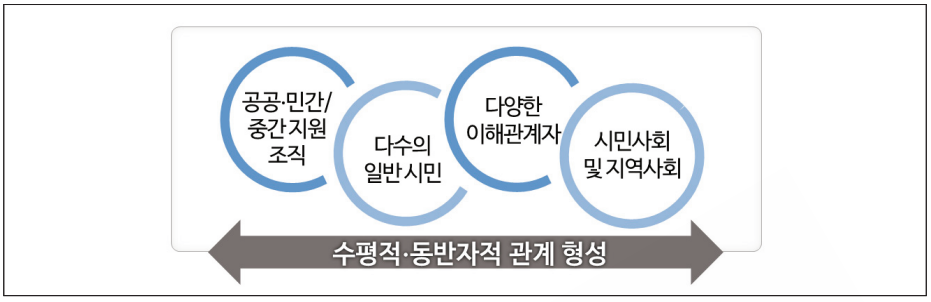
지난 3년간 서울 복지거버넌스는 비법정위원회임에도 불구하고, 공공의 자발적 권한위임과 민간의 자발적인 참여와 책무감에 의해 유지·발전되어 온 성격이 강하다. 따라서 제안된 의제에 대한 행정영역의 정책수용도가 낮고, 사업집행에 민간의 참여가 미흡하더라도 이를 보완할 수 있는 절차가 미흡했다. 향후 서울 복지거버넌스의 기능과 구체적 역할의 정립에 따라 필요 권한과 책임에 관한 기준과 이행절차가 정립될 필요가 있다.



[그림 10]
기능에 따른 필요권한 및 배분

2_참여주체 간 명확한 역분 배분·수평적 파트너십 형성

현재 서울 복지거버넌스는 형식적 민-관 협력(시스템 구축)에서 실질적 민-관 협력(협치의 작동)으로 이행하는 전환기를 맞고 있다. 실질적 민-관 협력의 성공을 위해서는 무엇보다 거버넌스 참여 주체 간의 역할배분과 수평적 파트너십 형성이 중요하다.



[그림 11] 거버넌스의 다양한 참여 주체

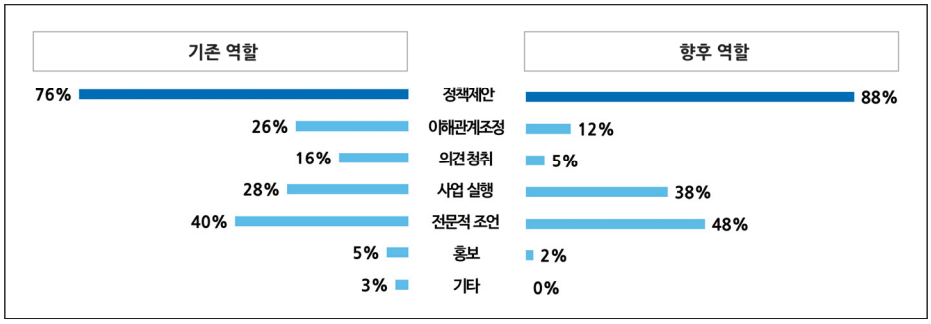
거버넌스 참여주체 간 갈등 발생하지 않도록 위원들의 역할 배분이 중요

거버넌스의 주된 실패 요인 중 하나는 전통적인 행정질서와 새로운 거버넌스형 행정질서 사이의 충돌이다. 거버넌스의 이해와 이를 수용하는 태도, 상호 역할에 대한 기대 차이에 의해 참여 주체 간의 갈등이 발생할 수 있다.

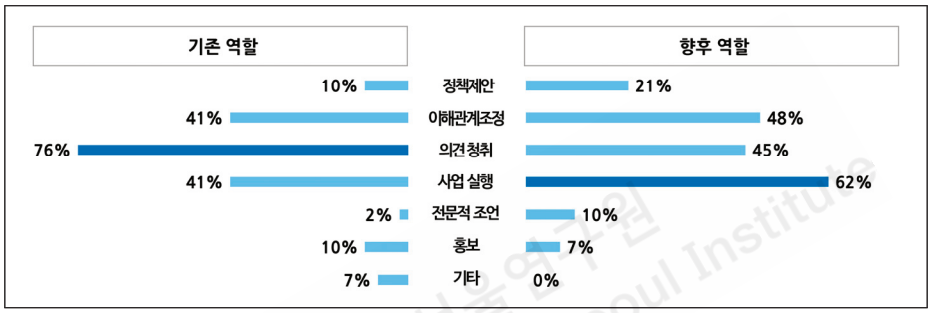
일례로 공무원은 시민·전문가의 '의견을 들으면' 협치라고 생각하는 반면, 시민·전문가는 '직접 결정하고, 실행에 참여'하는 것이 협치라고 생각하는 경향이 있다. 또한, 공무원은 민간위원이 제시하는 의제를 전문성이 결여된 민원성 제안으로 여기는 한편, 민간위원은 거버넌스를 실질적 반영이 저조한 형식적 절차로 받아들이기도 한다.

거버넌스 위원 내에서도 상호 역할에 대한 기대 차이가 존재한다. 설문 결과에 따르면 기존 서울 복지거버넌스에서 민간영역의 주된 역할은 정책 제안(76%)과 조언(40%)이었으며, 행정영역의 역할은 의견청취(76%)가 대부분인 것으로 나타났다. 향후 역할에 대한 질문에서는 민간은 정책 제안(88%)에 집중되어야 하고 행정은 사업실행(62%)에 역점을 두어야 한다는 인식이 강한 것으로 분석되었다.

이러한 결과는 여전히 '민간은 의견을 제안하는 역할', '행정은 관리자로서 민원을 청취하고 이를 수행·조정하는 역할'로서 충분하다는 인식이 반영된 것으로서, 정책결정 및 집행에 대한 책임 공유의 한계를 보여준다.

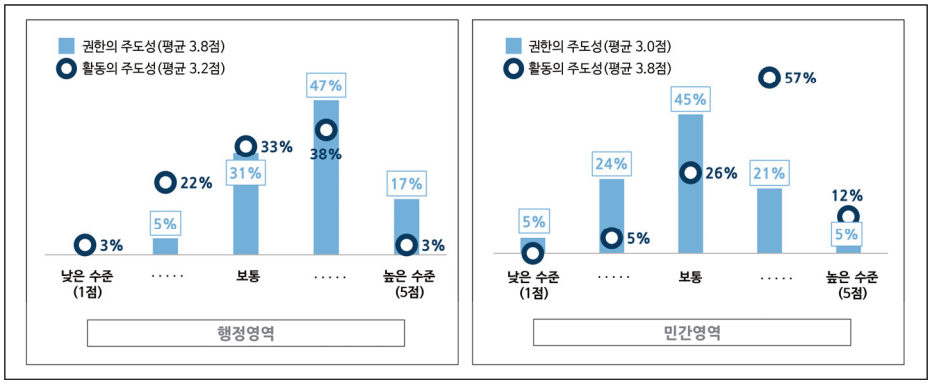


[그림 12] 서울 복지거버넌스의 역할 (민간역할, 복수응답)



[그림 13] 서울 복지거버넌스의 역할 (행정역할, 복수응답)

또한 민간 영역은 활동에 적극적·주도적이지만 의사결정 권한이 미흡하고, 행정 영역은 활동에는 미온적·수동적이지만 권한이 집중되어 있어 활동의 주도성과 권한의 주도성에 차이가 존재함을 알 수 있다. 즉, 주요 사항의 결정 권한이 행정영역에 집중되어 있어, 거버넌스의 성패 여부가 관련 주무부처와 행정영역의 관심에 크게 좌우되는 경향이 있다.



[그림 14] 권한의 주도성과 활동의 주도성

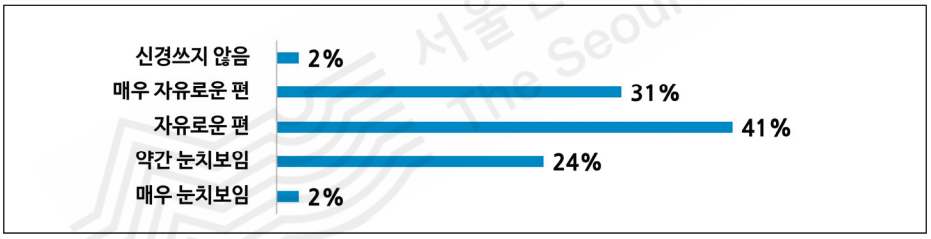
거버넌스 위원의 역할은 앞서 살펴본 거버넌스 조직의 기능과 권한에 따라 결정될 수 있다. 정책제안자, 이해관계조정자, 의견 청취자, 사업실행자, 전문적 조언자, 대변자, 홍보자 등의 다양한 역할 중 주요 역할에 관한 구성원들의 합의가 필요하다. 민-관 공동의 역할뿐만 아니라 각각의 역할을 명확히 하여 상호 신뢰를 향상시킬 필요가 있으며 무엇보다 역할에 따른 책임이 분명하게 제시될 필요가 있다.

거버넌스 내부의 구조적 위계 완화하고 민·관 등의 파트너십도 강화해야

민-관, 관-관, 민-민간의 암묵적 위계관계는 거버넌스의 파트너십을 저해하는 요인이 될 수 있다. 민간위원은 정부지원을 받는 현장종사자로서 주무부처의 공무원으로부터 자유로울 수 없다. 관-관과 민간 내부에서도 직급에 따른 위계, 그리고 분야별 칸막이 현상 때문에 소통의 부재가 나타난다.

설문조사 결과에 따르면 서울 복지거버넌스 위원들은 분과 내에서 자신의 의견을 주장하는 데 있어 높은 자율성이 있는 것으로 확인되었다.

[그림 15] 분과활동에서 자신의 의견을 주장하는 것에 대한 의견



민-관, 관-관, 민-민의 협력관계를 구분하여 살펴보면 민-민간 관계는 수평적이라는 응답률이 83%로 매우 높아, 민간위원 간의 상호 협력 및 소통이 원활하게 이루어지고 있는 것으로 보이지만, '민-관의 관계'의 경우 여전히 위계적(27%)이라는 응답률이 상대적으로 높게 나타났다.

[표 6] 서울 복지거버넌스 위원 간 협력관계

구분	매우 위계적	다소 위계적	다소 수평적	매우 수평적
민-관의 관계	5%	22%	43%	26%
민-민의 관계	2%	10%	40%	43%
관-관의 관계	2%	14%	45%	34%

서울 복지거버넌스 내부에 존재하는 구조적 위계를 완화하고 민-관, 관-관, 민-민 간 파트너십을 강화하기 위한 방안의 검토가 필요하다.

민-관의 관계에서는 '행정의 결정·지시(지침) → 민간의 수용', '민간이 건의·요청 → 행정이 검토 또는 실행'하는 일방향적 관계에서 벗어나, 정책의 기획, 결정, 집행 등의 다양한 부문에서 민간의 참여 기회를 확대하고 결정권을 강화할 필요가 있다. 관-관의 관계에서는 칸막이 행정을 넘어 통합적 접근을 위한 노력과 함께 해당부처 공무원 간의 구체적 역할분담이 이루어질 필요가 있다. 민-민의 관계에서는 참여 주체를 다변화해 시민참여형 거버넌스로 나아가는 방안이 검토될 수 있다. 기관장-사회복지기관 종사자 중심의 민간 참여 모델에서, 당사자·일반시민 참여형 거버넌스로 모형을 확대하여 위원과 현장과의 상시적 소통을 도모함은 물론 현장조직 내의 위계가 완화될 것으로 기대된다.

협력관계	과제
민-관	• 어젠다 세팅 단계에서 민간의 참여와 결정권을 강화할 필요 • 정책성과를 목표로 하기보다 협치 성공을 목표로 할 필요 • 민간(시민)이 정책수혜자가 아닌 정책의 공동생산자라는 인식의 전환
관-관	• 칸막이 행정을 지양하고 통합적 접근을 위해 실행단계에서 참여부서의 공동실행단 가동 • 정책설계단계에서 유관부서 자원 파악, 역할분담 체계 기획 • 서울시 공무원을 넘어 시의회, 공공기관들과의 협력
민-민	• 전문 분야별 활동을 융합 • 다양한 주체가 자유롭게 참여하는 '시민참여형'으로 민간영역 확대 • 위원과 현장의 상시적 소통 강화

[표 7] 거버넌스 협력관계 발전을 위한 과제

서울복지재단·서울여성가족재단 등 중간지원조직의 역할 규정도 바람직

서울복지재단, 서울여성가족재단, 서울시사회복지협의회, 서울시사회복지사협회는 서울 복지거버넌스의 중간지원조직으로서 거버넌스 행정운영을 지원하고 있다[5]. 특히 서울복지재단과 서울여성가족재단은 대표 및 담당자가 분과에 직접 참여하며 정책지원과 실무지원을 동시에 담당하고 있다.

---

5 2016년 협치지원관이 배치되면서 서울시사회복지협의회는 중간지원조직에서 제외되었다.

하지만 2016년 이후 협치지원관이 실질적 운영지원을 담당하면서 중간지원 조직의 역할이 불분명해지기 시작했다. 특히 기존의 '정책지원' 기능은 점차 약화되고 '행정지원' 역할이 주가 되면서, 중간지원조직의 정책전문가 역량을 제대로 활용하지 못하고 있다는 지적이 나온다.

공무원과 민간 실무자의 가교 역할을 하는 중간지원조직은 협력적 거버넌스 구축에 주요한 자원으로 활용될 수 있다. 중간지원조직의 성격에 따라 실무지원, 조직지원, 정책지원 등으로 그 역할을 규정하여 거버넌스 운영의 행정력과 정책역량을 강화할 필요가 있다.

3_서울 복지거버넌스 의제범위 합의하고 정책역량 강화

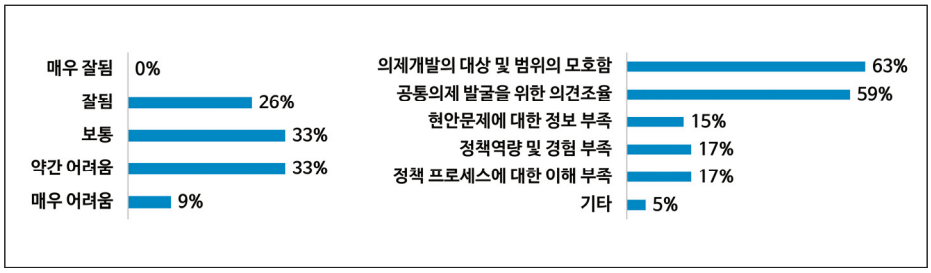
서울 복지거버넌스 의제는 현장이슈에서 시민복지 문제까지 '범위 광범위'

서울 복지거버넌스의 의제는 시설운영이나 종사자 처우 등의 '사회복지현장 이슈 중심의 의제'에서 '당사자 및 일반시민의 복지문제와 관련된 의제'로 그 범위가 확대되고 있다. 일례로 초기 서울 복지거버넌스 의제가 '관련 사업에 대한 민간영역의 의견청취(서울시 치매요양종합대책 검토, 찾아가는 복지플래너 확대방안 의견수렴 등)', 혹은 '현장 이슈에 대해 제안(시설종사자 정년제, 시설장 자격제도 강화, 시설 종사자 인권 등)'에 집중되었다면, 최근 분과별 의제는 당사자와 일반시민의 복지향상에 주목하는 경향이 있다[6].

이와 같이 서울 복지거버넌스는 자체적으로 의제범위를 확대해 확장적 역할을 도모하고 있다. 하지만, 현장 이슈에서 시민복지문제까지 광범위한 의제 범위와 그에 따른 정책대상의 모호함은 실효성 있는 의제개발 과정에 혼란을 초래하고 있다. 설문결과에서도 분과별 주요 활동인 의제개발에 '어려움을 겪고 있다(42%)'는 응답률이 상당히 높았고, 어려움을 겪는 이유로 '의제개발의 대상 및 범위의 모호함(62%)'이라는 응답률이 가장 높았다.

---

6 [표 4]의 2017년 서울 복지거버넌스 분과별 운영계획 참고



[그림 16] 의제 개발 과정에 대한 생각과 의제개발에 어려움을 겪는 이유(복수응답)

사회복지 영역 내에서도 현장문제 해결이 시급한 분야, 이용자 및 당사자의 권리 옹호가 중요한 분야, 보편적 복지서비스를 위한 고민이 필요한 분야 등 분야별 특성 차이가 존재한다. 각 분과의 특성에 따라 분과 내부에서 다루고자 하는 의제 범위에 대한 합의가 필요한 것이다. 나아가 사회복지 현장 중심의 이슈부터 시민복지 향상과 관련된 의제까지 넓은 스펙트럼 속에서 서울 복지거버넌스의 장기적 방향성과 지향점을 고민할 시점이 온 것이다.

대상	현장종사자 시설운영자	현장종사자 시설운영자 **이용자**	현장종사자, 시설운영자 이용자 **당사자**	현장종사자, 시설운영자 이용자, 당사자 **일반시민**
관심	종사자 및 운영자 이해관계	이해관계 **이용자 편의**	이해관계, 이용자편의 **당사자 권리증진**	이해관계, 이용자편의, 당사자 권리 **시민복지향상**
역할	조정자 이해관계자	조정자, 이해관계자 **대변자**	조종자, 이해관계자, 대변자 **옹호자**	조정자, 이해관계자, 대변자, 옹호자 **주창자**
위원	시설대표 종사자	시설대표, 종사자 **이용자**	시설대표, 종사자, 이용자 **당사자**	시설대표, 종사자, 이용자, 당사자 **일반시민**

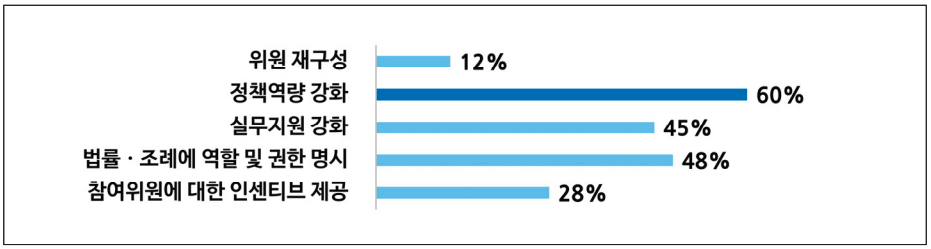
[그림 17] 민-관 협력의 스펙트럼과 그에 따른 의제범위 및 역할

거버넌스 내부 논의 의제가 문제해결로 귀결되려면 정책역량 강화가 필수

[그림 16]에서 살펴본 바와 같이, 향후 서울 복지거버넌스의 역할은 '문제 제기' 중심에서 '문제 해결' 중심으로 변화하고 있다. 거버넌스 내부에서 논의된 의제가 '문제 해결'이라는 성과로 귀결되기 위해서는 무엇보다 정책 프로세스에 대한 이해가 선행되어야 한다.

현재 위원들은 현안 문제를 의제화하고, 의제를 정책화하는 것에 어려움을 느끼고 있는데, 이는 정책화 과정에 대한 이해와 경험의 부족에서 비롯된다. 실제 서울 복지거버넌스 운영의 실효성을 높이기 위해 필요한 요소에 대한 설문에서도 '정책역량 강화(60%)'에 대한 응답률이 가장 높았다.

[그림 18] 서울 복지거버넌스 운영의 실효성을 높이기 위해 필요한 요소(복수응답)



전반적인 정책역량 강화를 위해서는 정책 프로세스에 관한 가이드를 마련하여 위원들의 정책개발에 대한 이해도를 높이는 것이 필요하다. 즉, '의제 설정'-'정책 기획'-'사업 실행'-'평가 및 환류'의 정책 프로세스에서 단계별 과업을 제시하여 분과별로 어떤 단계를 목표로 어느 정도 수준까지 사업을 수행할 것인지를 명확히 할 필요가 있다.

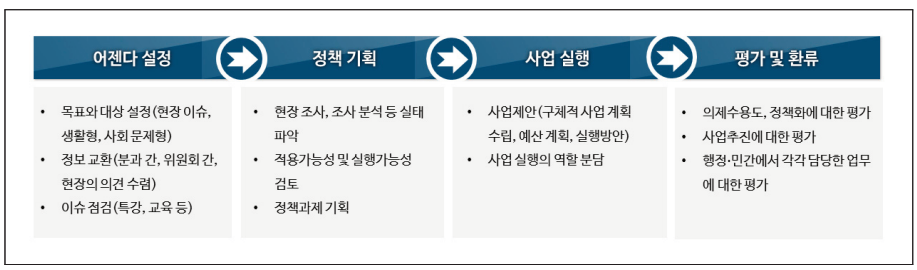
의제 설정 과정에서는 의제범위 및 정책대상을 명확히 하고, 특강이나 교육을 활용한 이슈 점검, 현장 의견 수렴과 정보교환을 거쳐 현안을 정리하고 대안을 찾아나가야 한다.

정책 기획 과정에서는 현장조사와 분석을 통해 문제의 실태를 파악하고, 이를 정책적으로 해결할 수 있는 방안과 정책의 실행가능성을 검토할 필요가 있다. 정책 기획 시점에서는 정책 전문가의 지원이 중요하다.

사업 실행 과정에서는 단위사업 또는 세부사업 형태로 구체적인 사업계획 및 예산 계획이 수립되어야 한다. 또한 민-관의 역할을 분담하여 행정영역 전문성과 민간영역 현장성의 적절한 활용이 필요하다.

마지막 평가 및 환류 단계에서는 분과별로 제안된 의제의 수용도, 정책화 작업, 사업의 성과, 그리고 역할분담과 운영과정에 대한 평가 작업이 진행되어야 한다.

[그림 19] 정책프로세스



4_기능·역할에 따라 위원 구성하고 법적인 근거도 마련

서울 복지거버넌스에 현장활동가·이용자·일반시민 대표하는 위원이 없어

서울 복지거버넌스의 위원은 서울시 복지사업 분야 기준 10개 분과의 공무원, 시설 및 법인 대표, 종사자로 구성되어 있다. 민간위원은 시설대표와 종사자를 구분하여 시설운영자와 실무자의 입장이 두루 반영될 수 있도록 하였고, 주요 사회복지시설, 소규모센터를 포함한 다양한 현장을 포괄하고자 하였다.

위원회/분과명	총원	공무원	시설대표	종사자	기타
기획조정위원회	8	3	5		
지역사회분과	17	5	3	9	
어르신분과	16	6	5	5	
장애인분과	17	6	6	5	
자활분과	15	4	7	4	
정신보건분과	13	3	7	3	
여성복지분과	18	6	7	5	
보육분과	14	3	5	4	2
가족분과	17	3	9	2	3
아동분과	18	4	9	4	1
외국인주민분과	14	4	4	5	1
합계	167	47	67	46	7

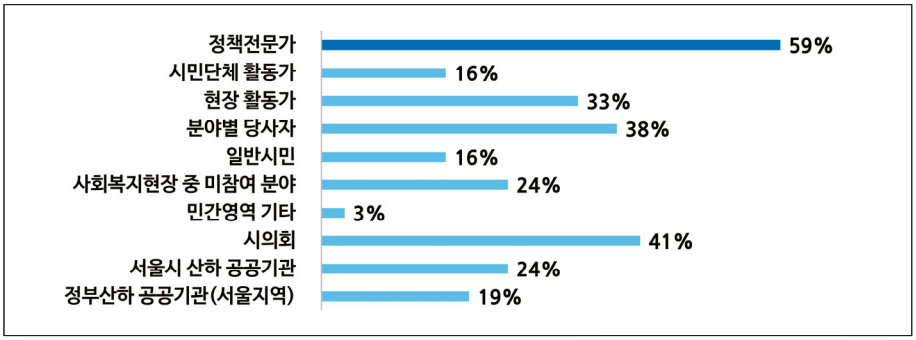
[표 8] 서울 복지거버넌스의 위원회·분과별 구성

서울 복지거버넌스 위원은 서울시사회복지협의회와 서울시사회복지사협회 추천으로 선출되어 일정 정도 대표성을 담보하고 있다고 볼 수 있지만, 사회복지시설 관계자와 사회복지사를 중심으로 구성되어 현장 활동가나 이용자, 일반시민을 대표하는 위원이 없다. 거버넌스 위원들도 자신이 속한 분야와의 지속적인 소통이 어려워 스스로 본인의 대표성에 대한 의구심을 갖기도 한다.

또한 현직 종사자들은 본연의 업무 부담으로 인해 적극적인 분과사업 참여에 한계가 있다. 기관과 시설의 특성에 따라 일부 실무자는 분과회의 참석 자체가 어려운 경우도 많다. 이러한 이유로 초기 위원 구성의 취지와는 달리 거버넌스의 활동력이 떨어지는 모습이 나타나기도 한다.

향후 위원 구성을 바꾼다면 어떤 분야에서의 충원이 필요할 것인가에 대한 의견에서 '정책전문가(59%)', '시의회(41%)'와 함께 '분야별 당사자(38%)', 현장 활동가(33%)의 참여가 필요하다는 의견이 높게 나타났다. 이와 같은 위원 충원은 정책화 과정에서 전문성 향상과 더불어 거버넌스 위원의 대표성을 키우고 새로운 동력을 모색하는 대안이 될 수 있다.

[그림 20]
향후 위원 구성에 대한 의견(중복응답)

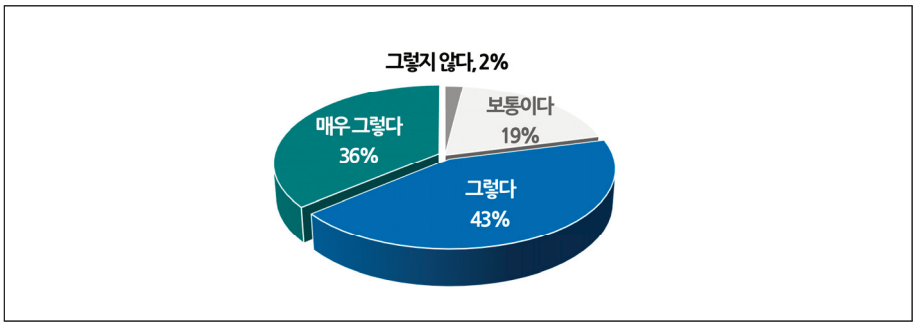


서울 복지거버넌스의 위원 구성은 거버넌스가 추구하는 기능과 역할 범위에 따라 결정되어야 한다. 서울 복지거버넌스가 '현장이슈 중심'의 의제에 집중한다면 현장을 잘 반영할 수 있는 현재의 구성이 적절하지만, '시민문제 해결형' 거버넌스로의 지향성을 추구한다면 참여자의 범위가 더 확대될 필요가 있다. 민간위원은 현장종사자·전문가 중심에서 현장 활동가, 정책 전문가, 이용자, 일반시민을 포함한 구성으로, 행정위원은 서울시 산하 공공기관, 서울지역 정부기관, 시의회 등 다양한 조직의 참여를 고려해 볼 수 있다.

비법정위원회로 자율성 높지만 운영 안정성 떨어지고 결정구속력도 낮아

서울 복지거버넌스는 2014년 부시장 방침으로 수립된 비법정위원회로 위원들의 자발성과 자율성이 높고 역할범위가 넓은 반면, 제도를 뒷받침하는 법률 및 조례가 없어 운영의 안정성이 떨어지고 결정의 구속력이 낮다.

서울 복지거버넌스 발전을 위한 법적근거(조례 등)의 필요성에 대한 의견에서 79%의 거버넌스 위원이 법적 근거의 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타났다. '그렇지 않다(2%)'와 '전혀 그렇지 않다(0%)'라는 의견은 극소수로 대부분의 거버넌스 위원은 서울 복지거버넌스의 법적 근거가 필요하다고 생각하고 있다.



[그림 21]
법적 근거의 필요성에 대한 의견

향후 법적 근거 마련으로 법정 위원회로 전환할 것인지, 비법정 위원회로 유지할 것인지 또한 법정위원회로 전환한다면 현행 법률 및 조례를 활용할 것인지, 신규 근거를 마련할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 경기도의 경기 복지거버넌스는 법적 기구인 '지역사회보장협의체'와 거버넌스 조직이 통합·연계한 주요 사례로 참고할 수 있다.

법정위원회인 경기도 사회보장위원회 사례 검토하면 시사점 도출 가능

경기도 사회보장위원회는 경기지역 복지 현안의 상시 논의 및 합의도출을 위한 정례적 실무협의체로서 경기도, 경기도의회, 복지단체·시설 대표자 및 실무 종사자 211명으로 구성되어 있다.

경기도 사회보장위원회 조례를 근거로 복지거버넌스가 운영되고 있어 법적·제도적 기반이 튼튼하고, '시군과 균형발전, 종사자 처우개선, 현장이슈'를 주요 목표로 명시하여 의제범위와 역할이 분명한 편이다. 하지만 거버넌스에 대한 민-관의 이해와 인식이 부족한 상황에서 제도화의 속도가 빨라 구성원들의 화학적 통합이 이루어지지 못했다. 또한 경기복지재단이 실무지원 전담조직을 맡고 있어 행정·정책지원이 체계적으로 이루어지고 있는 편이지만, 사회보장위원회 업무 자체가 경기복지재단의 책임으로 인식되는 경향이 있어 사회보장위원회의 본래 위상이 모호해진 경향이 있다.

[표 9]
경기도
사회보장위원회
운영의 장단점

구분	장점	단점
법적 근거	• 지속력 강화	• 자율성 및 자체적 동력 침체
기존법령 활용	• 빠른 제도화 • 안정적 구성	• 역할 정립 미비 • 위원회와 실무협의회 간 상호 역할에 관한 인식 불일치
기능 및 역할	• 기존 심의기능에서 의제개발까지 기능 및 역할 확대	• 실무협의 중심
의제개발	• 시군 간 균형발전, 종사자 처우개선, 현장이슈라는 의제개발 범위가 명확함	• 경기도 자체 복지사업에 대한 권한이 적고, 실질적인 사업 집행은 시군 권한하에 있음(도: 시군=1:9). • 경기도 내 시군 간 특성 차이가 심해 단일 모델 구축이 어려움(농촌형, 도농형, 도시형)
지원체계	• 경기복지재단을 전담기구로 조례에 명시 • 조례에 전담기구의 역할 명시 • 예산지원 근거 명시	• 경기복지재단은 실무전담기구인데, 행정은 사회보장위원회 운영 책임을 전가 • 민간은 현장소통 부족을 재단의 홍보부족으로 책임 전가

서울시와 경기도의 거버넌스 운영을 비교하면 다음과 같다. 정책환경 측면에서 서울시는 시정원리로 협치가 강조되고, 다양한 형태의 민·관거버넌스에 대한 지원을 강화하고 있으며, 자체적인 사회복지정책이 활발하게 추진되고 있다. 한편 경기도는 복지거버넌스 운영에 관한 근거 조례를 가지고 있지만 도정 운영에서 거버넌스에 관심이 높지 않고, 경기도 차원의 사회복지사업이 제한적이다.

기능 및 역할 측면에서 서울시는 민간 주도성에 기초하여 거버넌스 운영의 자발적 성격이 강한 반면, 경기도는 조직의 기능과 역할이 조례에 명시되고 거버넌스의 목표가 명확히 설정되어 의무적 성격이 강하다.

지원체계 측면에서 서울시는 협치지원관과 사업예산을 지원하고 있지만, 협치지원관이 배치된 이후 중간지원조직의 역할이 모호한 편이다. 한편, 경기도는 경기복지재단이 전담조직으로 투입되고 예산지원 근거에 따라 운영되어 실무지원이 탄탄한 편이다.

구분	서울시	경기도
정책환경	• 시정원리로 협치강조 • 법적 근거 없음 • 서울시 단위의 복지정책 활발	• 거버넌스의 법적 근거 있음 • 거버넌스에 대한 경기도의 관심이 높지 않음 • 복지사업에서 경기도 차원의 역할이 제한적
기능 및 역할	• 자발적 성격으로 역할 • 거버넌스의 기능 및 역할이 명확하지 않지만, 점차 확대 경향	• 기능 및 역할이 명확한 편 • 자발적이든 비자발적이든 역할 수행 의무화
지원체계	• 협치지원관 • 서울시 복지재단 및 서울시 여성가족재단이 참여하지만 역할이 불분명 • 일회성 예산지원, 예산지원이 불투명	• 전담조직 및 그 역할이 명확함 • 서울복지재단이 참여하여 정책지원 및 실무지원 • 조례에 따른 예산지원

[표 10] 서울시와 경기도의 복지거버넌스 운영 및 특성 비교

서울연구원 The Seoul Institute

04 / 협치경험 활용해 발전적 역할의 지향점 찾아야

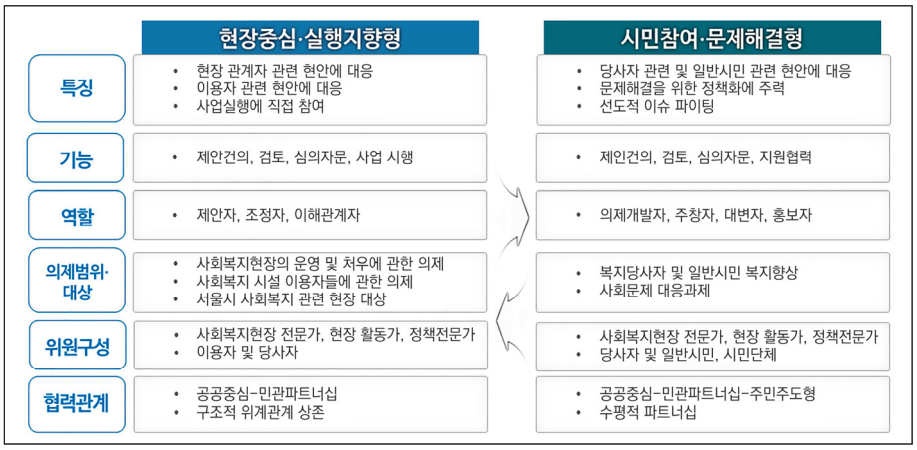
협치경험은 민간영역의 정책참여 활성화하는 중요한 토대로 작용 기대

서울 복지거버넌스의 지난 3년간의 소통과 협력의 과정에서 주목해야 할 점은 결과의 성과보다 과정의 성과이다. 서울 복지거버넌스를 구축해 민간 참여자들에게는 현장의 문제를 다룰 수 있는 공론장이 마련되었고, 행정영역은 현장 전문가들의 의견을 들을 수 있는 전문가·정보의 풀(pool)을 구축할 수 있었다. 서울 복지거버넌스가 구축한 협치환경은 민간영역의 정책참여를 활성화하는 중요한 토대가 될 것으로 기대된다.

'현장중심·실행지향형'-'시민참여·문제해결형' 틀 속에서 대안 모색할 필요

앞서 논의한 서울 복지거버넌스의 기능 및 권한, 파트너십, 의제범위와 역할, 운영체계에 대해 합의를 이끌어 나가는 과정은 한 가지 답을 찾는 것이 아니다. 서울 복지거버넌스의 향후 역할은 특정분야에 한정되거나 이분법적인 것이 아니라 민-관 협력의 다양한 방식만큼이나 폭넓은 스펙트럼 속에 있다.

이 연구는 서울 복지거버넌스 지향점의 두 축으로 '현장중심·실행지향형' 모형과 '시민참여·문제해결형' 모형을 제시한다. '현장중심·실행지향형'은 사회복지 현장종사자·이용자의 현안에 집중하여 '전문가'이자 '이해관계자'로서 현장기반 사업을 직접 시행 또는 지원하는 모형으로 기존 서울 복지거버넌스 유형에 가깝다. '시민참여·문제해결형'은 '전문가', '대변가', '제안자'로서 일반시민의 복지 향상을 위한 의제제안, 이슈선점 그리고 정책화에 중점을 두는 모형으로 대상과 의제범위가 확장된 모형에 가깝다. '시민참여·문제해결형'에서는 기존의 공무원, 현장관련자 외의 일반 시민이 정책결정과정에 참여하여 더욱 수평적인 주민(시민)주도형 거버넌스 단계로 나아갈 가능성이 높다. 향후 '현장중심·실행지향형'과 '시민참여·문제해결형'의 범위 내에서 서울 복지거버넌스의 장기적 방향성과 지향점을 모색해 나아갈 필요가 있다.



[그림 22] 서울 복지거버넌스의 대안적 모델(안)

서울연구원 The Seoul Institute

서울연 2017-OR-14

기능정립·역할배분·운영체계 개편으로 서울 복지거버넌스의 실효성 강화 필요

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 9월 18일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.