

# 협치에서 시민사회-행정의 갈등과 협력에 관한 사례 연구: 2011-2020 서울시 협치 주체들의 경험과 상호작용을 중심으로

유재명\*

본 연구는 2011-2020년 서울시 협치 정책에 참여한 시민사회 활동가 7명과 공무원 8명의 경험을 근거이론 패러다임 모형으로 분석하여 협치에서 시민사회와 행정의 관계를 재구성하는데 필요한 실천적 시사점을 찾기 위해 진행했다. 분석 결과 이 시기 협치는 시민사회의 혁신적 의제를 공공정책으로 구체화해 나간 새로운 거버넌스의 실험이었으며, 이 과정에서 두 집단은 협력보다는 긴장과 갈등의 역학관계 속에서 협업의 주도권을 재편하면서 역할을 분담 했다는 것을 확인했다. 연구 결과 향후 지속 가능한 협치 확장을 위해 '국회 입법을 통한 협치 제도화, 시민사회와 행정이 동의하는 협업 규칙 제정, 협치 참여 주체들의 역량과 태도 사전 점검 및 강화 프로그램 운영 필요'라는 정책적 시사점을 찾았다. 본 연구는 이 시기 협치 정책의 기획-설계와 실행에 직접 참여한 주체들의 경험을 집단별·역할별로 비교·분석하여 다른 연구와 차별점이 있다.

주제어: 서울시 협치, 시민사회, 공무원, 공동생산, 근거이론

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 연구 목적

본 연구는 2011-2020년에 서울시에서 추진했던 협치 정책에 참여한 주체들의 구체적인 경험과 상호작용을 분석한 것으로, 협치 과정에서 발생한 현상과 경험을 재구성하여 지속 가능한 협치에 필요한 조건과 실천 전략 마련에 기여할 수 있는 시사점을 찾고자 했다.

한국 사회에서 본격적인 '보편복지 對 선별복지' 논쟁의 장이었던 2010년 전국 지방선거에서 한나라당의 오세훈 후보가 서울시장에 당선되고 서울시의회는 민주당이 절대다수 의석을 차지

\* 서울특별시 행정국 지방서기관(rjm9007@gmail.com)

했다<sup>1)</sup>. 두 진영은 서울 지역 초등학생 대상 전면 무상급식 실시 여부를 둘러싸고 격렬하게 대치했는데, 선별적 무상급식을 주장한 오세훈 시장은 본인이 제안하고 보수 성향 시민단체들이 주도한 주민투표가 투표율 미달로 무효화 되자 시장직에서 사퇴했다. 이후 2011년 10월 26일에 치러진 보궐선거에서 서울시장에 당선된 박원순은 취임 초기부터 시정 전반에서 폭넓게 협치를 추진했다. 이 시기의 협치는 기존의 위원회 참여 방식이 아니라 시민사회 활동가들이 행정 내부에 직접 진입하거나 중간지원조직에 들어가 공무원과 협업하면서 제도와 정책의 기획과 실행을 주도하는 모습을 보였다. 2020년 7월 박원순 시장 사후 국민의힘 오세훈 후보가 보궐선거와 2022년 지방선거에서 연이어 서울시장에 당선되었고 서울시의회도 국민의힘이 다수당이 되면서 박원순 시장 협치는 퇴행을 겪게 된다<sup>2)</sup>. 오세훈 시장은 박원순 시장의 협치가 특정 시민단체를 지원하는데 치중하여 행정의 책임성과 공공성을 떨어뜨리고 재정의 낭비를 가져왔다고 비판했고(서울시보도자료 2021.9.13.), 박원순 시장이 추진했던 협치와 관련된 주요 제도와 정책들을 폐지 또는 축소했다.

박원순 시장의 협치는 지방자치 경험이 짧고 계층제적 지시 문화가 강한 한국의 지방행정에서 이례적으로 10년의 기간 동안 전면적으로 진행되었다. 그런데 이 시기에 관한 연구는 주로 거버넌스의 성격과 의미 파악, 개별 정책의 구체적인 분석을 통한 협치 조건 탐구, 서울시 협치가 시민사회에 미친 영향에 대한 비판적 검토 등이 주를 이루며, 협치에 참여했던 주체들의 구체적인 경험에 대한 연구는 찾기 어렵다.

본 연구는 그 시기 주요 협치 정책의 기획과 실행에 참여했던 시민사회 활동가와 공무원들의 경험을 수집·분석하여 협치 주체들이 어떻게 상호작용 했으며 그것이 가져온 변화는 무엇이었는지, 그리고 그 결과가 시민사회와 행정의 관계 재구성에 어떠한 함의를 가지는지를 탐구했다.

## 2. 연구의 범위

본 연구는 2011-2020년에 서울시와 자치구에서 진행됐던 ‘마을공동체 사업’과 ‘찾아가는동주민센터’, 그리고 ‘서울형주민자치회’(이하 ‘주민자치회’)의 기획과 실행에 참여했던 주체들의 경험을 수집·분석한 것이다. 세 정책은 당시의 서울시의 협치를 대표하는 사업이며(서왕진외 2021, 139-149; 혁신정책네트워크 디딤 2021, 161-266), 마을의 관계망 속에서 성장한 주민들이 동 단위의 복지전달체계 혁신을 매개로 주민자치의 주체로 나서도록 기획했다는 점에서 상호 긴밀히 연결되어 있다. 이 정책들의 성과에 대해서는 평가가 엇갈리나, 2021년 오세훈 시장이 취임한 이후 폐지되거나 대폭 축소됐다.

1) 제5회 지방선거 서울시의회 당선자 : 민주당 79석, 한나라당 27석, 교육위원 8석(중앙선거관리위원회).

2) 제8회 지방선거 서울시의회 당선자 : 국민의힘 76석, 더불어민주당 36석(중앙선거관리위원회).

## 1) 마을공동체 사업

2011년 보궐선거 과정에서 박원순 후보는 ‘더불어 사는 마을공동체, 함께 잘 사는 희망서울’을 공약으로 내걸었고(연합뉴스, 2011.11.27.), 시장 취임 직후부터 마을공동체 사업을 공식 정책으로 추진했다. 2012년 1월에 전담 조직인 마을공동체담당관을 설치하고, 그 해 3월에「서울시 마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례」를 제정한 후 전담 중간지원조직인 서울시마을공동체종합지원센터를 설치했다. 서울시마을공동체종합지원센터에 따르면 10년간 1만 6천여 건의 공모사업에 13만 여 명의 주민들이 참여하여 마을에서 관계망을 만들었으며, 480명의 청년 활동가들이 지역 혁신을 위한 뉴딜일자리에 참여했다. 또한 1,086명의 마을활동가들이 약 24만 명의 시민과 공무원을 대상으로 사업의 비전과 가치를 교육했고, 지역문제 해결을 위해 ‘로컬 랩’과 ‘동네발전소’ 등의 공론장을 164회 운영했다. 2019-2020년에는 시민이 제안한 900건이 넘는 지역 의제의 실행을 위해 67억 7천여 만원의 예산을 지원했다(서울시마을공동체종합지원센터 2021).

시민사회에서는 풀뿌리 활동가들이 직접 행정 내부로 들어가 마을공동체 사업을 주도하는 과정에서 행정의 논리에 포섭되어 박원순 시장과 시민사회를 동일시하는 오류를 범하면서 시민사회의 행정에 대한 비판적 감시자 역할을 상실했으며, 제도와 시스템이 불안정한 상태에서 사업이 조급하게 진행되면서 많은 오해와 부작용을 낳았다고 지적했다(김은희 2022).

## 2) 찾아가는동주민센터

2014년 2월 한국 사회의 복지 안전망 사각지대와 도시 빈곤 실태를 여실히 드러냈던 ‘송파 세모녀 사건’이 발생하자 서울시는 기존의 신청-선별주의에 기초한 복지전달체계를 발굴-보편주의로 전환하여 동 단위에서 공공복지망 확충을 시도했다. ‘찾아가는동주민센터’로 명명된 이 정책에서 서울시는 2015-2019년에 25개 자치구 424개 동주민센터의 복지 전담 인력 2,788명을 증원했고, 전용 업무용 차량(‘찾동이’)을 배치하여 폭넓고 신속한 방문서비스가 가능하게 했다<sup>3)</sup>. 찾아가는동주민센터는 공적 체제인 복지와 탈국가-풀뿌리 지향이 강한 마을공동체 사업을 동주민센터를 매개로 융합하여 시너지를 내는 것을 전략으로 삼고, ‘찾아가는 복지, 민-관 협력을 통한 통합서비스 제공, 주민 중심의 동 행정 혁신, 주민 주도의 마을 의제 해결’을 핵심 사업으로 제시했다(황금융 2017).

서울시는 자체 평가에서 인력 확보와 조직 정비 등으로 안정적이고 지속적 정책 추진의 기반이 마련되어 지역 복지에서 공공의 책무성이 강화됐고, 적극적으로 공공 의제의 해결에 참여하는 주민이 늘었다고 평가했다(서울시보도자료 2019.07.18.). 특히 사회복지직 공무원들의 호응

3) 복지전달체제에서 기동성 문제는 복지 인력 부족과 함께 오랫동안 현장에서 요구한 것이었다. 1995년에 동사무소 사회복지전담요원으로 재직 중이던 김현미는 연구논문에서 신속한 현장서비스 제공을 위해 이동 차량의 확보가 시급하다고 제안한 바 있는데(김현미, 1995), 2015년 서울시 찾아가는동주민센터의 동별 전용 차량(‘찾동이’) 배치는 이러한 문제의식이 반영된 결과이다.

이 높았던 이 정책은 2017년 대통령 선거에서 문재인 후보의 공약으로 채택되어 이후 국정과제로 포함되면서 전국화되었다(청와대 2017)<sup>4)</sup>.

하지만, 복지의 공공 책임성 강화를 위해 필요한 자원을 민간 영역과의 연계를 통해 확보한다는 ‘복지생태계’ 구현 전략은 실제로는 공공의 책임성을 민간에게 전가하면서 동시에 공공의 민간화 현상을 가져왔다는 비판과 함께, 복지 플래너와 우리동네주무관이 중심이 된 찾아가는 서비스는 가부장적인 과잉 행정이며 이 과정에서 개인정보를 광범위하게 수집·축적하여 실정법 위반 가능성과 윤리적 위험성을 안고 있다는 지적이 있었다(김보영 2017).

### 3) 서울형 주민자치회

마을공동체 사업으로 지역에서 관계망이 형성·성장하는 가운데 찾아가는동주민센터가 시행되자 마을활동가들은 찾아가는동주민센터의 마을계획단 활동에 참여했다. 그리고 2016년부터 주민참여예산제가 도시재생 분야까지 확장되어 동 단위에서 다양한 정책 영역의 주민-행정 협력 사업이 진행되었고 행정의 가장 낮은 지위에 있었던 동의 위상이 높아졌다. 한편, 찾아가는동주민센터의 시범 프로그램을 경험한 주민들이 높은 만족도를 보이면서 지역사회 문제해결에 적극적인 참여 의지를 가지고 있음을 확인한 협치 기획의 주체들은 새로운 참여 플랫폼으로 주민자치회를 고민하게 된다(이주현 2015, 86-111). 이와 함께 동 단위의 다양한 주민 참여 정책들의 추진 주체가 각기 달라서 주민조직 사이에서 혼란과 갈등이 생기면서 충분히 성장하지 않은 지역공동체 역량이 분산될 우려가 제기되자 협치 기획 주체들은 오랫동안 공적 제도로 운영되어 온 주민자치위원회를 중심으로 주민 참여 정책들을 집중하여 동 단위에서 협치를 확대하는 것이 효과적이라는 판단을 하게 된다(안현찬·구아영 2016, 32-88). 이에 따라 서울시는 2017년에 4개 자치구 26개 동의 주민자치위원회를 서울형 주민자치회로 전환하여 자치 계획 수립과 예산집행 등 자치 권한을 부여하는 시범 사업을 진행했고, 2021년에는 시범 사업을 22개 자치구 261개 동으로 확대했다<sup>5)</sup>.

오세훈 시정에서는 주민자치회가 양적 확대에 치중하면서 사업의 유사·중복이 많아졌고 중간지원조직을 통한 외부의 개입과 구의회 및 기존 직능단체들과의 갈등 등 문제들이 누적됐다고 지적하면서 2022년 7월에 주민자치회 시범 사업 폐지를 결정하고 관련 예산지원을 대폭 삭감했다(서울시보도자료 2025.7.23.).

4) “광진구 군자동주민센터 이OO 복지2팀장은 “찾아가는동주민센터는 공공기관의 일하는 방식과 조직 체계, 업무 내용을 완전히 바꾸는 길을 택했다... 수많은 복지 업무를 총괄하여 원스톱서비스를 수행하는 형태로 변했다... 행정 중심에서 주민복지와 마을공동체 중심으로 변경을 추진하는 사업이다...”고 말했다” (디지털광진 2017.06.14.)

5) 정부는 1999년에 읍·면·동에 주민자치센터 기능을 보완하면서 읍·면·동장이 임명하는 주민자치위원회를 자문기구로 두도록 했는데, 운영 과정에서 주민 대표성 부족과 참여의 한계가 꾸준히 제기되었다. 2012년 지방행정체제개편추진위원회는 이러한 문제점을 보완한 3개의 주민자치회 모델(협력형, 통합형, 주민조직형)을 제시했는데, 서울시는 협력형 모델을 도입하여 개방성과 대표성을 보완하고 예산과 사업 집행 권한을 갖도록 했다(신민철외 2023, 8-10).

## II. 연구의 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 연구의 이론적 배경

#### 1) 사회질서의 전환과 거버넌스의 발전

사회 구성원이 공유하는 가치, 규범 또는 그 성질을 뜻하는 ‘공공성(Publicness, Publicness of Sphere)’은 전통적으로 공-사의 구분과 국가-시장의 구분을 동일시해 왔으며, 사회변화와 함께 사회적 재생산을 담당하는 시민사회 영역이 편입되면서 공공성은 구성 영역과 주체에 따라 국가 공공성, 시장 공공성, 시민사회 공공성의 형태로 국가와 시장, 시민사회에 내재하여 사회의 질서유지 기능을 수행했다(조대엽 2014, 103-105). 공공성의 질서는 오랫동안 국가가 주도했으나 1980년대를 전후로 신자유주의적 질서가 전 지구적으로 확산되고 자본이 국가권력을 잠식하면서 시장 공공성 기능이 강화되었다<sup>6)</sup>. 한편 시민사회의 공공성은 크게 사회운동과 서비스 영역으로 분화하면서 다른 영역의 공공성과 맞물려서 사회의 공공성 구조를 유동적으로 만들었으며, 국가와 시장, 시민사회에 재분배된 공공성 영역 간의 상호작용이 커지면서 각 영역에서 공공성을 실천하기 위한 개방과 협력이 확대되었다(조대엽 2014, 193-195).

정부(government)는 합법성과 합리성의 가치를 기초로 하는 Weberian 관료제를 운영의 원리로 삼으면서 사회문제 해결의 권한과 책임을 갖고 공공성 질서를 주도해 왔는데(조성한 2020), 1930년대의 시장실패와 1960년대 인종 갈등과 사회 불평등의 심화 등 사회적 측면의 실패에 적극적으로 개입하면서 공공성의 국가 주도성을 대폭 강화했다(이도형 2006). 그러나 1970년대 이후 전 지구적인 경제불황과 유럽 사민주의 복지국가 체제의 위기 속에서 정부 실패를 비판하면서 시장 논리와 경영 이론으로 무장한 신공공관리(NPM: New Public Management)가 정부의 운영 논리로 부각했다(김정렬·한인섭 2008). 1980년대에는 영국과 미국 등 신보수주의 국가의 정부들이 공공부문의 개혁 추진을 위한 논리로 NPM을 활용하고 세계은행(WBC)과 국제통화기금(IMF)을 통해 NPM 기반 거버넌스를 개발도상국가들에게 강제했다(김의영 2021). 하지만 1990년대에 들어서면 NPM의 불명확한 공공 개혁 성과, 시장주의가 가져온 공동체 위기, 세계화와 지방화, 시민사회의 발달 등으로 국가 주도의 공공성이 위협받으면서 새로운 유형의 사회문제 해결 방식으로 거버넌스(governance)가 강조되었다. 거버넌스는 통치의 주체를 종전의 계층제적 정부에서 시장과 시민사회까지 확장하고, 다양한 행위자 간의 협력적 네트워크를 기반으로 한 상호 협력을 강조한다(정정길 외 2020, 260-266).

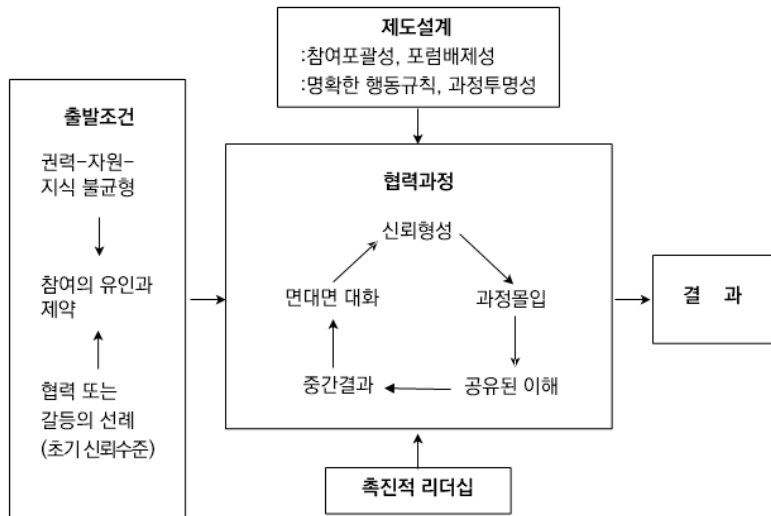
6) 시장 영역의 공공성은 1990년대 이후 기업의 사회공헌 활동 발달, 고용·투자와 거래에서의 투명성과 책임 확대 등의 형태로 나타났으며, 시민사회는 공적 담론의 생산과 소통, 국가와 시장에 대한 견제와 감시, 사회서비스 제공 등의 방식으로 공공성을 추구하고(조대엽, 2014: 152-153).

2) 협력적 거버넌스(Collaborative Governance): Ansell & Gash(2008)을 중심으로

현대사회가 정보화의 진전과 함께 지식과 정보, 권력을 다양한 사회 구성원들이 나눠 갖는 네트워크 사회(network society)로 진화하면서 네트워크를 전유한 구성원들의 도전으로 중앙집권적 정치체제가 위협받고 국가의 사회 조절 역할 역할이 축소되었으며, 다양한 사회 구성원들의 상호 의존과 신뢰가 정책 결정의 중요한 요소로 대두됐다(박상필, 2015). 나아가 정의가 모호하고 해결이 불가능하며 전례가 없고 시행착오가 용납되지 않는 ‘사악한 문제(wicked problem)’들이 출현하면서 새로운 사회조정 양식인 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)가 주목받게 되었다(이명석 2017, 176)7).

Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 “하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공식적이고, 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정과 집행 과정에서 민간 부문의 이해관계자와의 직접적 상호작용을 통하여 공공문제를 해결하는 것”으로 정의했다(Ansell & Gash 2008/이명석 2017, 179에서 재인용). 그리고 기존의 연구를 메타 분석하여 ‘출발조건(starting conditions), 제도설계(institutional design), 리더십(facilitative leadership), 협력과정(collaborative process), 결과(outcome)’로 구성된 협력적 거버넌스 모형을 제시했다(배봉준 2021, 50-56).

〈그림 1〉 Ansell & Gash의 협력적 거버넌스 모형



자료: Ansell & Gash(2008)/배봉준(2021, 51)에서 재인용

7) ‘사악한 문제(wicked problem)’는 복잡하고 불확실하며 이해관계의 충돌 때문에 명확한 정의가 어렵고 기술적으로 해결이 불가능하며 하나의 해결책으로 정리되지 않는 사회적 문제를 말하며, 이해 당사자 간의 가치 충돌이나 정치적 맥락에 좌우된다는 특징이 있다. 기후변화, 빈곤, 불평등, 팬데믹, 도시계획상의 갈등 등이 사악한 문제의 유형에 속한다(Rittel & Webber 1973; 이명석 2017, 114-115에서 재인용).

신상준·이숙중·C. 험튼-터너(2015)는 Ansell & Gash의 협력적거버넌스 모형을 기반으로 협력의 조건과 과정을 연구하여 한국적 맥락에서 협력적 거버넌스가 성공하기 위한 조건을 제시했다. 이 연구에 따르면 거버넌스에서 협력이 발생하기 위해서는 참여하는 당사자들 간의 영향력이 균형을 이뤄야 하고, 과거의 협력 경험 속에서 형성된 참여 당사자들의 관계와 네트워크가 현재의 협력에 영향을 미친다. 협력에 참여하는 당사자들은 이를 통해서 원하는 것을 얻을 수 있다는 인식을 가져야 한다. 협력 과정에서는 참여 당사자들 사이에 신뢰가 형성되어야 하고 합의 지향적인 자세를 견지해야 하며, 사명과 목표, 역할을 공유하면서 공동의 이해와 목표를 확립하고 이것을 달성하기 위해 노력해야 한다(신상준·이숙중·C. 험튼-터너 2015).

### 3) 한국 관료제의 변화

한국의 관료제는 근대적 의미의 관료제가 이식되는 과정에서 역사적으로 형성된 전근대적인 유교적 권위주의에 기초한 관료의 우월의식이 내부의 사회화 과정을 거쳐 후배 관료들에게 전승되어 왔다. 조직 내부에는 의사결정의 품의제(稟議制) 등 일제 치하 조선총독부의 유제와 외부에서 유입된 근대의 행정이념인 합리성·효과성·민주성·능률성·합법성이 혼재되어 있으며, 박정희 정권부터 지속된 권위주의 정부하에서 정착된 관료적 발전주의(bureaucratic developmentalism)가 정부의 통치를 위한 도구 역할을 해왔다(김영민 2013). 20세기에 후반에 이르면 한국 관료 사회는 민주화와 다원화, 지방화, 신자유주의 질서로의 편입 등 거시적인 사회 질서 변화에 영향을 받았고, 국민의 직접선거로 집권하게 된 정부는 시민의 요구에 부응하기 위해 관료들에 대한 통제를 강화했다. 1995년 지방자치제의 부활 이후에는 선출직 단체장과 지방 정치인들의 지방 관료 집단에 대한 통제 경로와 방식이 다양해졌으며, 행정과 관료의 정치화 현상에 따른 정치관료들(politics bureaucrats)도 등장했다(박종민·윤건수 2015). 한편 다원화된 사회 속에서 다양한 계층과 집단의 이해관계가 얽힌 복잡한 사회적 갈등이 늘면서 사회갈등의 해결을 요구하는 시민들의 공공정책 참여와 관료들의 적극적인 갈등 조정 역할에 대한 요구가 증대했다. 하지만 관료 집단은 여전히 전통적인 국익 또는 공익 수호자 역할을 자처하면서 비용 대비 효율성을 추구하는 정책문화를 고수해 시민사회와 관료 사이의 “민주화 격차(democratic gap)”는 해소되지 않고 있다(이영희 2004).

## 2. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별점

박원순 시정의 거버넌스 특징에 대해 박치성·신나리(2022)는 이전의 시장 지향적인 신공공관리(NPM) 프레임을 넘어서 후기신공공관리(Post-NPM) 패러다임을 분명하게 드러냈다고 진단했으며, 정병순(2019)은 협치 정책에 의해 당사자인 시민을 직접 참여시키고 정책 실행 과정에서 토론과 숙의의 과정을 거치도록 하여 성과주의의 거버넌스에서 네트워크 거버넌스로 이행했다고

분석했다. 한편 김대영(2022)은 마을공동체 사업의 분석을 통해서 서울시 협치 정책이 행정이 발의하고 초대된 시민사회 활동가들이 주로 참여한 ‘초대된 공간’의 특징을 지니고 있음을 확인했다<sup>8)</sup>. 구체적인 정책에 대한 연구에서는 정현(2020)은 서울의 관악구 난곡동에서 진행된 안전마을사업 참여 주체들의 경험을 분석하여 협력이나 갈등의 경험이 없는 지역에서 주체들의 협력을 통한 의사결정과 행정-주민의 절충·합의로 물리적인 생활환경 개선과 주민 만족도 향상을 이룰 수 있음을 확인했다. 정규형·류주현(2020)은 노원구의 찾아가는동주민센터 업무 담당자들의 경험을 수집·분석하여 인력 운영 실태를 진단하고, 정책에 대한 인식을 긍정적으로 전환하기 위해 근무 여건과 직원 배치 원칙 등의 개선이 필요하다고 제안했다. 김정희(2024)는 서울시 금천구 가산동 등 4개 주민자치회 운영 사례를 분석하여 주민자치위원회가 주민자치회로 전환되면서 주민자치 활동에 양적·질적 변화가 있었지만 참여의 포괄성과 민주적 의사소통 및 속의 관점에서 보완되어야 할 과제가 많고 특히 제도의 법제화와 자치권의 확대가 필요하다고 지적했다.

이외에도 이은주(2019)는 지역 협치에 대응하는 시민사회의 대항력의 원천과 협력적 거버넌스에 요구되는 시민력의 관계를 규명해 지역 협치에서 조직된 힘과 문제 해결력, 재정 자립을 갖춘 시민사회의 대항력이 민주적 거버넌스의 실질적인 조건임을 밝혔다. 전은경(2021)은 마을공동체종합지원센터가 도시 혁신의 씨앗을 만들어냈지만 그 과정에서 사회혁신의 목표와 수단이 전치되었고, 공공 재정에 사업을 의존하여 행정화 되었다고 지적했다.

박원순 시정 협치에 대한 연구는 대부분 민주주의 확장을 위한 협치 담론 확대, 협치 제도화의 성과와 한계, 협치와 시민사회의 자율성과의 관계 등에 초점을 두고 정책 사례들을 분석하고 있다. 하지만 박원순 시장 사후에 그 시기 전체를 종합적으로 분석·평가한 연구 사례는 찾기 어렵고, 특히 협치 기획과 실행에 직접 참여했던 주체들의 경험에 대한 연구도 확인되지 않는다. 본 연구는 박원순 시정 시기 협치 정책과 제도의 기획-설계와 현장의 실행을 주도했던 시민사회 활동가들과 서울시·자치구 공무원들의 경험을 수집하여 두 집단의 경험을 비교·분석한 것으로 박원순 시정 협치 관련 연구에서 사실상 최초의 시도이다.

### III. 연구 방법

#### 1. 분석틀

박원순 시정 협치에 참여한 주체들은 정치적·제도적 배경과 주체의 의지, 제도, 실행 전략 등 다양한 맥락 속에서 상호작용 했다. 따라서 연구 목적을 달성하기 위해서는 협치 주체들의 경험

8) Taylor(2007)는 정부에 의해 ‘초대된 공간’에서 형성되는 협력적 거버넌스가 민주주의의 확장에 기여할 수 있지만 한 편으로는 초대받은 특정 활동가나 특정 커뮤니티에 유리하게 작동하여 배타성을 띠거나 정부에 의한 재집중화 현상이 나타날 수도 있음을 지적했다.

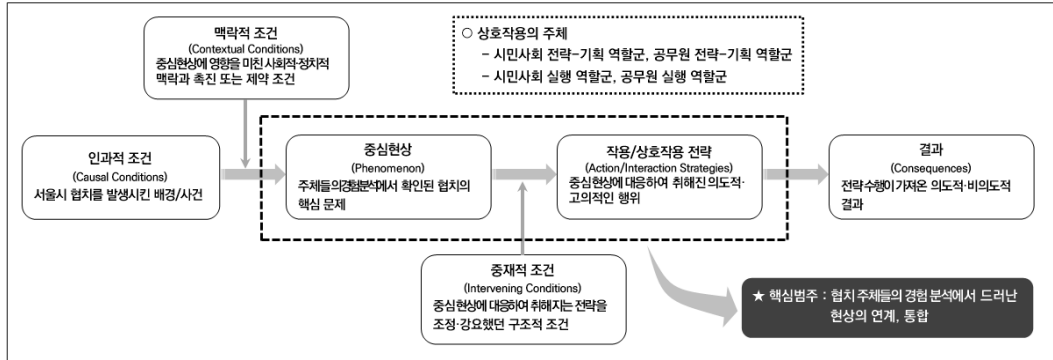
과 상호작용의 전개, 그 과정에 영향을 미친 조건들의 맥락, 그것이 가져온 결과를 심층적으로 분석하여 주체 간, 주체-제도 간 상호작용의 메커니즘을 조망할 수 있어야 한다. 연구는 협치의 실천에 참여한 주체들의 경험으로부터 수집한 자료의 분석에서 출발해야 하므로, 통계적 분석으로 얻은 수치 데이터에서 일반화된 패턴을 찾는 양적연구 보다는 주체의 경험에 담겨 있는 의미와 맥락을 해석하는 질적 연구가 적합하다. 질적연구의 방법론 중에서는 협치 현장의 여러 층위에서 체험한 경험의 맥락을 해석하여 주체들의 상호작용의 연쇄가 현상과 결과에 미치는 영향을 체계적으로 추적할 수 있는 Strauss & Corbin의 패러다임 모형에 따른 근거이론적 접근이 가장 적절하다(Creswell & Poth 2018, 121-130).

Glaser & Strauss(1967)이 제시한 근거이론(Grounded Theory)은 선행이론에 근거한 가설 설정 및 검증이라는 기존 사회학의 연역적 접근 방식의 연구와 달리, 현장 행위자들의 행동과 상호작용, 사회적 과정 등으로부터 수집한 자료에 근거하여 귀납적으로 이론을 구축해나간다(Cresswell & Poth 2018, 121). 이후 Strauss & Corbin(1990/2011)은 근거이론의 분석틀로 패러다임 모형(paradigm model)을 제시하였는데, 이 모형은 연구자가 자료 분석과 검증 과정에서 객관성과 타당성을 확보하면서 자료가 포함하고 있는 현상을 구조적 틀로 체계화하여 복잡한 현상을 통합적으로 해석할 수 있도록 해주어 질적연구의 분석틀로 많이 활용되고 있다(김은정 2025)<sup>9)</sup>.

본 연구는 패러다임 모형을 분석틀로 삼아 협치 주체들의 경험을 분석하여 협치의 장에서 확인된 핵심적인 현상을 중심으로 그것을 발생시킨 조건과 맥락, 대응 전략 및 그에 따른 결과의 인과를 구조적으로 파악했다. 분석은 근거이론에서 자료를 의미 단위로 쪼개어 개념화하는 방법으로 제시한 개방코딩(open coding)을 진행하고, 이를 통해 도출된 개념들을 ‘하위범주-상위범주-패러다임’의 구조로 각 범주 간의 관계를 명확히 하는 축코딩(axial coding)을 진행했으며, 마지막 단계에서 선택적 코딩(selective coding)으로 상위범주들을 하나의 중심 개념으로 통합·추상화하여 협치 현상의 본질을 포괄적으로 설명할 수 있는 핵심범주(core category)를 선정했다(Strauss & Corbin 2015/2019, 202-204). 본 연구의 분석틀과 분석의 진행 절차는 그림과 같다.

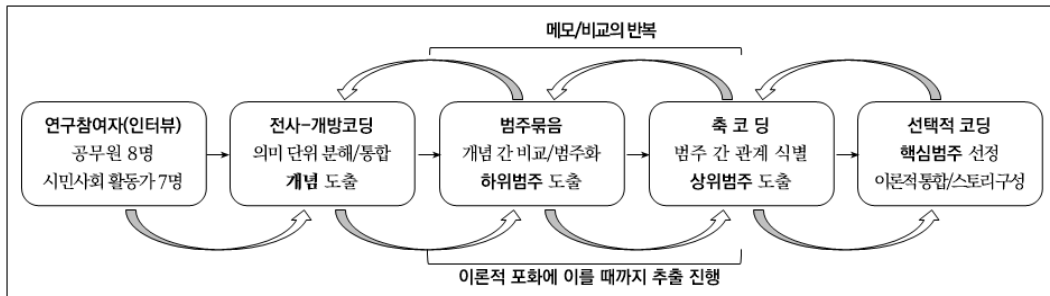
9) 근거이론의 패러다임 모형 분석은 그 체계성과 일관성으로 연구자의 자료 해석에 길잡이 역할을 해준다는 장점이 있지만, 연구 과정에서 선행 연구 고찰의 불가피성, 연구자와 연구 참여자의 라포 형성에 따른 객관성 유지의 어려움, 수집 자료의 진실성 여부, 분석 모형의 강박적 사용 등이 한계로 지적되기도 한다(김은정 2018).

〈그림 2〉 연구의 분석틀



자료: Strauss & Corbin(1990/2011)의 패러다임 모형을 연구자가 재구성

〈그림 3〉 분석의 진행 절차



자료: Strauss & Corbin(1990/2011)의 패러다임 모형 분석 절차를 연구자가 재구성

## 2. 연구 참여자 선정과 자료 수집·분석

### 1) 연구 참여자의 선정과 자료 수집

본 연구의 참여자는 I 장에서 설명한 세 정책에 직접 참여한 시민사회 활동가 7명과 공무원 8명이다. 시민사회 활동가들은 개방형·임기제공무원 또는 중간지원조직과 현장 활동가로 참여했던 활동가 또는 주민들이며, 공무원은 주무관(7급)에서 국장급(3급)까지의 직위에서 관련 업무를 2년 이상 담당했었다. 이들은 ‘시민사회 집단’과 ‘공무원 집단’으로 나누고 역할에 따라 전략-기획 역할군(P 역할군: Cp·Gp), 실행 역할군(I 역할군: Ci·Gi)으로 구분하여 각 집단별·역할군별로 경험과 인식의 차이가 분명하게 드러나도록 했다.

〈표 1〉 연구 참여자<sup>10)</sup>

구 분	시민사회 활동가(C) - 활동범위		공무원(G) - 활동범위	
전략-기획 (P)	Cp-1	마을·주민자치 - 시	Gp-1	찾동·주민자치-시
	Cp-2	찾동·주민자치-시	Gp-2	마을·협치일반 - 시
	Cp-3	마을·찾동·주민자치 - 시	Gp-3	마을·찾동·주민자치 - 구
실 행 (I)	Ci-1	마을-동	Gi-1	마을-시
	Ci-2	마을·주민자치-동	Gi-2	찾동·주민자치-시
	Ci-3	마을·주민자치-동	Gi-3	마을·찾동·주민자치-동
	Ci-4	마을·찾동·주민자치-시·구·동	Gi-4	마을·찾동·주민자치-동
			Gi-5	마을-시

연구 참여자는 의도적 표집(Purposive Sampling)과 눈덩이 표집(Snowball Sampling)을 결합하여 선정했으며, 선정된 인사에게 면담 전에 연구 개요와 인터뷰 요청서, 인터뷰의 주요 내용, 비밀보장, 녹취거부, 인터뷰 중간에 중단 가능 등을 담은 서면 자료를 전달하고 구두 설명을 한 후 연구 참여 동의서를 받았다. 인터뷰는 2023.12월-2024.10월 사이에 대면으로 진행했으며, 사전 설계한 반구조화된 질문지를 기초로 열린 질문을 통해 충분한 시간 동안 연구 참여자로부터 경험과 의견을 청취했다.

## 2) 자료 분석—코딩—핵심범주 선정 및 글쓰기

연구 참여자들의 인터뷰는 전사 후 ‘나누기-모으기-재배열하기’<sup>11)</sup>의 과정을 거쳐 575개의 의미 진술로 분류하고 각 진술별로 고유 코드명을 부여한 뒤, 코드명별로 ‘해석-주제 선정-타 진술과의 비교’를 반복하면서 유사한 진술끼리 묶어 개념을 도출하는 개방코딩을 진행했다. 이후 도출된 개념들을 축코딩 절차에 따라 주제와 속성이 연결되는 하위범주-상위범주로 결합·추상화하고 패러다임의 틀에 따라 구조화했다. 이 과정을 메모와 비교를 활용하면서 각 단계별·범주별로 새로운 패턴과 유사성이 더 이상 발견되지 않을 때까지 반복적으로 진행하여 연구자의 주관성을 최대한 배제했다. 마지막 분석 단계에서는 선택코딩을 진행하여 중심현상을 포괄하면서 각 범주들의 연계를 통합하여 설명해 주는 핵심범주를 선정했다. 분석 결과의 기술 과정에서 연구자는 적극적인 해석의 주체가 되어 연구 참여자들의 경험 진술이 담고 있는 배경과 맥락, 상징적인 의미를 충분히 드러내고자 했으며, 자료 분석과 서술 과정에서 아이디어와 개념 정의에 필

10) 연구 참여자 대부분은 공무원으로 재직 중이거나 시민사회에서 활동을 하고 있어 본 연구에서는 연구 참여자에게 임시로 부여한 코드명과 참여 부문, 역할 수행의 범위 외의 인구 사회학적 특성과 담당 부서, 근무연수 등의 노출은 제외했다.

11) ‘나누기(Splitting)-모으기(Lumping)-재배열하기(Rearranging)’는 R. Yin이 제시한 질적연구의 자료 조직과 분석 절차이다(Yin, R. 2011/2013, 277-280). 이 절차는 근거이론의 코딩 과정인 ‘분해-비교-통합’과 유사한데, 본 연구에서는 전사에서 코딩의 전 과정에 이 절차를 적용했다.

요한 자료 검색을 위해 AI 도구인 ChatGpt와 Perplexity를 보조적으로 활용했다<sup>12)</sup>.

### IV. 연구 참여자의 경험 분석 결과

개방코딩-축코딩을 거친 연구 참여자들의 진술은 ‘290개의 개념 - 69개의 하위범주 - 20개의 상위범주-6개의 패러다임’으로 구조화했다.

〈표 2〉 하위범주-상위범주-패러다임 구조

하위범주	상위범주	패러다임	
(1) 형식적 협치 (2) 선택적 포용·배제 (3) 주체들의 다층적 역학관계 (4) 협치의 수용·저항	1) 주도권·역할 관계의 긴장과 조정	1. 중심현상	
(1) 정책 인식의 전환 (2) 주체와 주도권 이동 (3) 정책의제와 조직역량의 융합	2) 주도권 이동과 인식 변화		
(1) 역할과 경계의 재구성 (2) 시민참여 중심 의사결정 구조 (3) 행정-시민사회 연쇄 효과	3) 협치-거버넌스 구조 재편		
(1) 사회공공성의 변화 (2) 시민사회의 변화 (3) 정책 담론 변화와 방향 전환 (4) 정치의 변화	1) 사회 변화와 정책 방향의 전환	2.1 인과 조건	2. 조건
(1) 사회 변화에 조응한 박원순의 리더십 (2) 박원순의 협치-혁신 리더십 (3) 박원순 리더십의 특징과 한계	2) 새로운 리더십 출현		
(1) 참여의 동기와 배경 (2) 참여의 직접적 계기	3) 참여의 동기와 계기		
(1) 정치적·사회적 맥락 (2) 자원 동원·활용 가능성 (3) 지역사회의 구성과 역학관계	1) 정치·제도 맥락	2.2 맥락 조건	
(1) 주체의 문화·관점·업무방식 차이 (2) 조직문화와 구조의 제약 (3) 행정의 권한과 규칙 작동 방식 (4) 사회적 제약 (5) 기존 네트워크의 강도와 확장성 (6) 시민사회-행정의 신뢰관계	2) 접근-참여의 촉진·제약		
(1) 협치-혁신에 대한 주체의 인식 (2) 주체의 실행 의지 (3) 주체의 준비와 역량 수준 (4) 박원순 리더십에 대한 인식	3) 주체의 의지와 역할		
(1) 제도의 경직성-유연성 (2) 단체장 리더십 (3) 행정의 리더십 (4) 시민사회의 리더십 (5) 기득권 체계의 변화	1) 제도 규칙과 리더십	2.3 중재 조건	
(1) 인적·물적 자원 확보 및 활용 (2) 참여 유인 체계	2) 자원의 지원		
(1) 행정 내부 진입 (2) 중간지원조직·중개자의 역할 (3) 주민조직에 전략적 참여	3) 시민사회의 참여 구조		
(1) 정책의제 기반 협력 및 조정 (2) 갈등관리와 합의 형성 (3) 비판적 문제 제기과 개입	1) 의제의 조정 및 갈등 관리	3. 작용/상호 작용 전략	
(1) 역할 분담과 협업 확대 (2) 자원·주체·네트워크 확장 (3) 세대 간 공감·단절과 유입·교체 (4) 지지-참여 기반 확장 (5) 비공식 소통 및 교류 확대	2) 협업과 네트워크의 확대 및 확장		

12) 연구에 따르면 생성형 AI 도구를 학술논문 작성 과정에서 이를 활용하는 것이 연구의 부정행위에 해당하 는지에 대해 찬반 논란이 있지만, 많은 연구자들은 AI 도구의 활용이 연구 수행 속도 향상과 아이디어 탐색, 연구의 질 향상 등에 유용하다고 답했다(한국연구재단 2023).

(1) 정책 실행 관리 (2) 성과 중심 관리	3) 정책 실행과 성과 관리	4. 결과
(1) 현장 중심 실행 (2) 환경 변화 대응 (3) 정책 확장과 제도화 (4) 학습·모방과 확산	4) 제도화·적응·확산	
(1) 거버넌스 구조의 재편 (2) 참여 방식의 다양화와 일상적 참여구조 확대 (3) 네트워크의 변화	1) 거버넌스의 변화	
(1) 정책의 실질적 성과 (2) 시민의 체감 (3) 사회적 파급 효과 (4) 제도화의 한계와 대안	2) 정책의 효과	
(1) 주체의 변화와 성장 (2) 시민사회-행정의 신뢰 관계 변화 (3) 시민사회의 역량 변화 (4) 행정의 일하는 방식 변화	3) 참여 주체의 변화	
(1) 한계 인식과 과제 (2) 미래 전망과 기대	4) 한계와 지속가능성	

## 1. 중심현상(Phenomenon)

### 1) 주도권·역할 관계의 긴장과 조정

연구 참여자들의 경험 분석 결과는 2011-2020년 서울시 협치에 참여한 주체들의 관계가 협력적이기보다는 집단 간의 긴장과 갈등이 더 강했으며, 그 과정에서 협치는 형식화되고 참여의 장에서는 배타적인 경계가 발생하면서 공무원 집단이 협치를 불신하고 저항했다는 것을 보여준다.

행정은 현장에 강한 영향력을 가지고 있으면서 정책 실행에서는 소극적이고 획일적인 태도를 보였고<sup>13)</sup>, 일부 시민사회 활동가들과 주민조직이 동조하면서 여기에 동조하면서 협치는 형식적으로 진행되었다. Cp 역할군은 제도와 기구를 설치하여 형식적 협치를 극복하려 했지만, 공무원 집단은 이를 행정에 대한 간섭과 시민단체 활동가들의 일자리 만들기 로 받아들였다. 행정 내부에서는 시민사회 주체들이 자주 행정의 공식 절차를 우회하여 Gp 역할군과 직접 소통했고 이 과정에서 Gi 역할군은 배제와 소외 감정을 경험했다.

시민사회 내에서는 행정 내부에 진입한 활동가들 사이에 노선 갈등이 발생하면서 특정 주체들이 교체되었고, 협치를 주도한 그룹과 협치의 장에 참여하지 못한 부문 간에 갈등이 생기면서 시민사회 안에서 갈등 구조가 만들어졌다. 지역에서는 구청장의 측근들이 전문가의 영역으로 설계된 자리에 배치되는 경우가 많았고, 새로 전환된 주민자치회의 구성 과정에서 기존의 주체들이 배제되면서 새로운 갈등 구조가 형성됐다. 시민참여 사업의 경우에는 공모형 사업은 정보 접근이 쉽지 않은 일반 시민들이 참여에 제한을 받았으며<sup>14)</sup>, 사업의 규모가 커질수록 기존에 참여했던 단체가 중심이 된 네트워크가 사업을 독점했다.

시민사회-공무원의 집단 갈등은 중간지원조직의 운영 과정에서도 발생했는데 공무원들이 행정의 관점에서 비전과 운영 방향에 대해 조언하는 것을 시민사회 주체들은 간섭으로 여기면서

13) “협치는 보여주기가 있었던 것 같아. 뭔가 사람을 모아놓고 하긴 하는데... 협치사업단을 따로 만들어서 뭔가를 했는데 그냥 자리 만들기였던 것 같아요.”(Ci-2)

14) “공고를 내면 익숙한 익숙한 분들이 주로 참여를 하시고...모두를 향해서 홍보를 하는데 우리의 생각만큼 새로운 분들은 들어오지 않는 그런 좀 아쉬움이 있었어요.”(Gi-5)

반발했고, 자치구의 중간지원조직에서도 시민사회 출신 센터장과 공무원이 갈등을 빚기도 했다. 동 단위에서는 무급 명예직으로 활동하는 주민자치회 구성원들이 마을계획단의 유급 직원 운영에 대해 그들만의 일자리 만들기라고 비판하면서 주민조직 사이에서 배제 논란과 갈등이 지속됐다.

Cp 역할군은 공무원 입장에서 협치가 이질적인 혁신 에너지와 사람들이 대규모로 행정에 진입하여 정책 의사결정과 실행에 개입하면서 충격을 주는 것이기에 반발이 컸을 것이라며 이해하는 태도를 보였다. Gi 역할군은 협치가 실무적으로는 직접적인 업무 부담의 증가로 이어졌기에 시민사회 활동가들과 협치 기구를 ‘점령군’, ‘옥상옥’ 등으로 부르면서 저항하는 태도를 보였다<sup>15)</sup>. Cp 역할군은 행정 내부의 지지 확보에 실패하고 정책 추진도 원활하게 되지 않자 시장을 압박하여 상황을 돌파하고자 했다. 그러나 이 전략은 행정 내부에서 시장의 평판과 입지를 떨어뜨렸고, 협치의 장에 진입한 시민사회 활동가들은 풀뿌리 시민 운동 그룹 내에서도 고립되는 결과로 이어졌다.

## 2) 주도권의 이동과 인식 변화

2011년 박원순 시장이 취임 직후 마을공동체 활동을 시의 공식 정책을 추진할 것을 밝히면서 시민사회의 참여를 요청하자 풀뿌리 시민사회는 3차례 집담회를 갖고 입장을 참여를 결정했으며, 집담회를 주도한 그룹은 서울시 안에서 협치 제도와 정책을 설계했고 공무원 집단은 임기제 공무원 및 중간지원조직의 활동가들과 함께 현장에서 정책 실행을 담당했다.

협치 주체들은 찾아가는동주민센터를 가장 혁신적인 정책으로 꼽았다. 이는 찾아가는동주민센터가 공적 책무인 복지와 탈국가·풀뿌리 지향의 마을공동체라는 이질적인 가치를 융합하고 행정과 주민조직의 역량을 결합하여 지역의 복지망 확대와 동 행정 혁신을 이루면서 지속 가능한 협치를 위한 지역 거버넌스의 만드는 변곡점이 되었기 때문이다.

Gi 역할군은 이 정책이 인력 증원이라는 획기적인 방법으로 기존의 복지 전달체계 문제점을 해결하고 지역문제의 해결에서 주민의 주도성을 확고히 했다고 평가했다. 이들은 정책의 실행 과정에서 행정-주민의 협업을 통해 현장의 문제를 해결하고 성과를 거두는 것을 직접 경험하면서 협치에 대한 인식을 긍정적으로 변화시켰다.

## 3) 협치-거버넌스 구조 재편

협치 주체들은 서울시 거버넌스를 시민사회-행정 협업 구조로 재편하고 행정의 의사결정 과정에 시민의 일상적인 참여를 보장했다. 시와 자치구에는 협치 정책을 논의하고 실행하는 ‘행정

15) “점령군이 점령하듯이 들어왔다는 느낌... 대부분 그렇게 느끼지 않았을까 싶어요. 준비도 안 된 상태에서 몰릴 듯이 밀려 들어와서... 옥상옥인거야...”(Gi-1)

-중간지원조직-현장/주민'의 협업 테이블을 만들었고, 동 단위에서는 주민자치회에 예산과 사업 집행 권한을 부여하면서 동주민센터의 의사결정 과정에 참여시켰다. 이렇게 변화된 거버넌스 구조는 행정의 찾아가는 서비스 확장과 주민의 자발적인 참여 확대를 가져왔고 지역사회에서 주민들의 문제 해결 역량과 주도성이 커졌다. 하지만 일부 Gi 역할군은 시민사회 주체들이 그들의 영역에서 해결해야 할 의제를 협치 의제로 가져와서 성과를 내려고 하면서 공공영역과 경계를 모호하게 만들었다고 지적했다.

## 2. 조건(Conditions)

### 1) 인과적 조건(Causal Conditions)

#### ① 사회질서 변화와 구조 전환

2011-2020년에 서울시에서 협치를 추진할 수 있었던 배경에는 한국 사회의 변화와 정책 담론의 전환, 시민의 성장, 시민사회의 해체·분화와 새롭게 성장한 풀뿌리 시민사회, 그리고 현실 정치의 변화 등이 복합적으로 작동하고 있었다. 한 Cp 역할군은 한국 사회가 '국가 공공성 시대(1945-1987)', '시민 공공성 시대(1987-2000)'를 거쳐 미시 단위의 생활문제 해결을 지향하는 '마을 공공성 시대'로 전환하면서 기존의 방식과는 다르게 협동의 방식으로 문제를 해결하려는 '주민'이 공공성의 새로운 주체로 등장했다고 설명했다<sup>16)</sup>.

한편 시민사회는 기존의 advocacy 단체 중심 운동이 풀뿌리 시민사회가 성장했고, 한 편에서는 박원순이 재단형 시민 운동으로 풀뿌리 시민사회의 약점을 보완하면서 사회혁신을 주창했다. 시민들은 교육 수준과 경제력, 사회적 자본을 기반으로 온라인 네트워크를 전유하고 광범위한 사회 이슈에 직접 행동에 나서면서 공공정책의 방향 전환을 요구했다. 한편 행정은 새롭게 제기되고 있는 저출생, 기후 위기, 돌봄 등 메가 이슈를 해결하기 위해 시민사회와 적극적으로 협력하는 방안을 고민하고 있었다.

이러한 변화 속에서 2011년 '무상급식 주민투표' 관련 정치적 논쟁이 극대화되면서 풀뿌리 시민사회는 서울 지역의 네트워크를 만들어 주민투표 거부 운동에 나섰고, 오세훈 시장 사퇴 후에는 보궐선거에서 박원순 후보를 적극 지지하면서 이후 서울시 협치 정책에 주도적으로 참여하게 되었다<sup>17)</sup>.

16) 이와 관련하여 유창복(2020)은 공공성의 변화와 마을 공공성의 등장을 주체의 다원성과 민주적 거버넌스의 관점에서 설명한다(유창복 2020, 38-40). 이는 거시 단위에서 국가·시장·시민사회의 구조적 분화와 상호 협력을 강조하는 조대엽의 공공성에 대한 설명과 유사하지만(조대엽 2014, 145-160), 마을'을 기반으로 한 실천을 중시하는 지점에서 차이가 있다.

17) "저희가 무상급식 주민투표 거부를 조직한 거잖아요.. 그 경험이 시장 선거에 지역 시민운동본부가 만들어진 앞단과 과정인거죠... 일사불란하게 공식적으로 참여한 건 아니고... 선거 직후에 시장님이 마을공동체 사업을 전격적으로 해보겠다고 하면서 조직화가 되기 시작..."(Cp-1)

## ② 새로운 리더십

희망제작소와 아름다운재단을 만들어 새로운 시민 운동을 주도하고 청년 정치인들과 관계를 맺으면서 정치적 미래를 기획했던 시민운동가 박원순은 2011년 보궐선거에서 서울시장에 당선된 후 시민사회의 혁신 에너지를 행정 차원으로 끌어올렸다는 평가를 받았다. 그는 오세훈 전 시장의 개발주의 리더십과 비교되는 ‘사람 중심, 시민참여의 가치’를 내세워 지지를 얻었고, 공공과 시민사회의 이질적인 가치를 정책으로 융합시켜 냈으며, 현장의 아이디어와 자치구의 정책을 서울시 단위로 격상시켜서 전국 단위로 나아갈 수 있도록 했다. 공무원들은 그를 ‘사회 변화의 흐름에 올라타서 서울을 바꾸기 위해 혁신을 추진했던 정치인’이자 포변복지를 확장하고 시민의 일상을 바꾸는 정책으로 서울시 행정을 새로운 방향으로 이끈 리더였다고 평가했다<sup>18)</sup>.

## ③ 주체의 참여 동기와 계기

주체들이 협치에 참여하게 된 동기와 계기는 특히 자발성 측면에서 집단별로 큰 차이를 보였다. 협치 정책 기획을 주도했던 Cp 역할군은 이를 통해서 시민사회의 비전을 공공정책으로 제도화하고자 했다. 현장의 정책 실행을 담당했던 Ci 역할군은 대부분 우연한 계기로 참여했지만 활동 과정에서 습득한 경험과 역량을 바탕으로 지역사회의 활동가로 성장했다. 반면, 공무원 집단은 자발적 의지보다는 인사 발령 등 행정 내부의 논리에 따라 수동적으로 협치 업무를 담당하게 된 경우가 대부분이었다. 그런데 사회복지직 공무원들은 오랫동안 복지 현장에 일하면서 갖게 된 기존의 전달체계에 대한 비판적인 문제의식을 바탕으로 찾아가는동주민센터의 실행에 적극적으로 참여했는데, 이는 공무원의 직렬별 전문성과 공적 책임감, 비판의식이 협치 추진의 주요한 동력이 될 수 있음을 보여주는 것이다<sup>19)</sup>.

## 2) 맥락적 조건(Contextual Conditions)

### ① 정치적·제도적 맥락과 지역사회 구조의 변화

시장과 구청장들이 협치 정책의 실행 여부를 결정하는데 영향을 미친 중요한 외적 요인 중의 하나가 정치적 맥락이 가져온 조건들이었다.

박원순 시장은 2014년 지방선거에서 복지 인력 증원에 대한 구체적인 계획을 공약으로 발표하여 당선후 찾아가는 동주민센터 정책 추진의 동력을 확보할 수 있었다. 반면 그가 임기 후반에 대통령 선거 출마 등 정치적 진로를 고민하는 과정에서 협치 추진의 동력이 저하되면서 주체들

18) Gp 역할군은 박원순 시장이 현장의 아이디어와 혁신 에너지를 정책화하는데 뛰어났다고 평가했으며, Gi 역할군은 전임 시장들의 개발주의와 다른 사람 중심의 정책을 긍정적으로 받아들였다. 반면, 일부 역할군은 박원순 리더십의 한계로 도시 전환에 대한 거시적인 비전 부재와 협치 사업이 시민의 필요가 아닌 시장의 의지로 추진한 것 등을 지적했다.

19) “2000년 이전에 발령받은 사회복지직들은 찾동을 엄청나게 반겼어. 개네들은 현장에서 너무 많은 경험이 있고...”(Gp-1). “32년간의 공무원 생활 중 언제가 가장 행복했냐라고 하면 찾동 했던 그 3년...”(Gi-3)

은 기존에 추진해 오던 정책들의 지속 가능성을 확보하기 위해 방향 전환을 고민했다.

구청장들은 반(反)행정 성향이 강한 시민사회와 협치 정책을 정치적 프레임화하면서 공격하는 보수적인 주민들 사이에서 고민하면서 정책 추진 여부를 결정하여 자치구 협치는 지속가능성 측면에서 불안정할 수밖에 없었다<sup>20)</sup>. 지방의회의원들은 반복적으로 협치 관련자료 제출을 요구하여 단체장을 정치적으로 견제했는데, 이 때문에 협치 업무를 담당하는 실무 공무원들은 업무를 부담스럽게 여기면서 회피하려는 모습을 보였다.

Cp 역할군은 협치 정책이 정치적 맥락에서 해석되는 상황을 경계했지만, 공무원 집단은 선거를 통해 시장 권력이 교체된 뒤 상징성이 큰 협치 정책들이 대부분 폐지되는 것을 목격하면서 현행 선거제도가 협치의 지속 가능성을 부정적으로 인식했다.

정책 환경 변화가 협치 정책의 실행에 영향을 미치기도 했는데, 정부가 동 단위까지 지역사회복지협의체를 확대하고 '동네배움터' 사업을 추진하자 마을공동체 사업 주체들은 찾아가는 동주민센터의 마을계획단 활동으로 이 사업들의 실행 주체를 발굴하여 지역에서 영향력을 확대하고 했다<sup>21)</sup>.

자원 동원 측면에서는 서울시는 중앙정부와 갈등 상황에서 독자 재정으로 찾아가는 동주민센터를 추진할 수 있었지만, 동 단위 현장에서는 물리적 공간이 한정되어 주민의 참여가 제약받는 상황이 발생했다.

동 단위에서는 찾아가는 동주민센터의 마을계획단이 주민 자치위원회와 갈등하면서 '이중권력' 현상이 발생하자 주민자치회로 전환하여 이를 해소하려 했다. 하지만 협치 주체들이 지역의 역사성과 정서, 기존 주체들의 영향력 등을 세심하게 고려하지 못해 갈등을 완전히 해소할 수 없었고, 전환된 주민자치회의 구성원도 그 전과 크게 달라지지 않았다.

## ② 접근-참여의 촉진과 제약 조건

시민사회와 공무원 집단은 서로 상대방의 이질적인 조직문화로 인해 협치가 제약을 받았다고 진술했는데, 시민사회 주체들은 공무원들의 형식적-방어적 태도, 긴장을 요구하는 조직문화, 리스크 관리 중심의 업무방식 등을 지적한 반면, 공무원들은 시민사회의 낮은 문화와 언어, 결과보다는 절차와 과정을 중시하는 업무 방식, 일부 활동가들의 권위적·폐쇄적인 태도 등을 지적했다. 하지만 시민사회의 수평적 토론 문화가 공무원에게 혁신적으로 다가간 사례나 양 집단이 “목적이 다른 별개의 000”이라는 진술에서 이질적인 두 집단의 협력 가능성을 찾을 수 있었다.

현장의 문제를 파악하는데 구조적인 한계가 있는 행정은 의사결정 권한을 유지하면서 전문가

20) “(XXX구청장이) 출마할 때 발대식을 OO센터에서 해야겠다... 근데 우리가 안 받아 줬어. 여기서 정치적인 행위 하면 안된다고.”(Ci-1) “직능단체, 마을의 유지들로 대표되는 주민 리더들하고의 소통은 굉장히 중요하게 여기지만... 그분들이 무조건 같은 표를 찍어야 될 사람들...”(Ci-4)

21) 2014년에 「사회보장급여법」이 제정되면서 시·군·구에 설치된 지역사회복지협의체를 읍·면·동까지 구성·운영하도록 했다(국가법령정보센터). 그리고 2017년 교육부의 행복학습센터 사업이 종료되자 근거리 학습권 보장을 위해 ‘서울형 동단위 평생학습센터 동네배움터 운영사업’이 추진되었다(서울특별시평생교육진흥원).

에게 업무의 일부를 위탁하는 협치를 선호했다. 협치 부서의 간부 공무원은 부서의 낮은 위상과 행정 내부의 '업무 칸막이' 때문에 '안면 행정'으로 다른 부서의 협조를 끌어내야 했고, 팀장급 공무원들은 엄격한 행정 규범과 관행을 고수하는 태도를 보였으며, 실무 공무원들은 협치 업무를 기피해 잦은 인사이동으로 경험과 노하우의 계승이 어려웠다. 공무원 집단이 외형적 성과에 치중한 사업계획을 수립하여 Cp 역할군이 저지한 사례가 있었고, 현장에서는 제도의 운영을 왜곡하여 지방의회 및 시민사회와 마찰을 빚기도 했다. Gi 역할군은 시민사회 활동가들이 행정을 불신하면서 신뢰에 기초한 파트너십이 아닌 그들의 이해를 관철하기 위한 수단으로 협치를 활용했다고 받아들였다.

지역사회에서는 시민사회 활동이 미약했던 곳에서 행정 주도로 협치 정책을 빠르게 확산한 사례와 장기간 공동체 활동 경험이 축적된 지역에서 행정 지원으로 협치 사업의 효과가 더 크게 나타난 사례에 대한 진술이 있었는데, 이 사례들은 현장의 협치 정책 실행에서 행정의 역할 수행 방식이 갖는 중요성을 설명해 준다.

### ③ 참여 주체의 의지와 역할

협치에 대한 주체들의 인식 수준은 역할군별로 차이가 컸다. 양 집단의 P 역할군은 협치를 참여와 공동 의사결정, 현장의 필요와 요구의 해결, 민주주의 확장이라는 다양한 관점에서 폭넓게 이해하고 있었다. 반면 Gi 역할군은 원론적인 수준에서 협치의 필요성을 인정했지만 이해의 수준은 높지 않았다. Ci 역할군은 본인의 활동 분야가 아닌 협치 정책에 대해서는 낮은 관심을 보였다. 한편, 일부 일부 Ci 역할군은 권한의 우위에 있는 공무원 집단이 협치를 이끌어야 한다고 했지만, 대다수 공무원들은 그들의 경험 부족과 준비 미흡을 이유로 시민사회가 협치를 주도해야 한다는 의견을 드러냈다.

일부 Gp 역할군은 시민사회 주체들의 행정에 대한 이해 부족과 역량 있는 활동가의 현장 협업 기피, 그리고 공무원 집단의 경험 부족 및 준비 미흡과 시민사회에 대한 이해 부족이 협치 추진의 장애로 작용했지만 박원순 시장의 강한 추진 의지와 리더십으로 이러한 제약을 보완하면서 정책 추진이 가능했다고 진술했다.

## 3) 중재적 조건(Intervening Conditions)

### ① 제도와 리더십

협치 과정에서 공무원들의 적극적인 실천을 어렵게 한 것은 행정의 복잡한 규정과 경직된 절차였는데, Cp 역할군도 정책 기획 단계에서부터 행정 내부에서 절차적 정당성을 확보하는 데에 어려움을 겪었다. 하지만 오랜 실무 경험에서 축적한 역량과 네트워크를 가진 공무원 집단은 행정 내부에서 정책에 대한 지지와 자원을 끌어내는 데에서 리더십 역량을 발휘했으며, 감사 등 내 외부의 감시로부터 정책과 협치 주체들을 보호하는 역할도 수행했다. 지역에서는 찾아가는동주

민센터가 시행되고 주민자치회의 권한과 역할이 확대되면서 주민과의 네트워크가 강한 실무 공무원의 역할이 늘었고 동장의 리더십이 중요하게 부각했다. 시민사회에서는 초기부터 공동체 운동의 성공 경험을 인정받은 AAA 그룹이 계속하여 서울시 협치를 주도해 나갔다. 공무원 집단은 시민사회 주체들이 대표성 논란은 있었지만 협치 기획과 실행 과정에서 전문성을 가지고 코디네이터의 역할을 했다고 인정했다.

### ② 지원과 성과관리 체계

협치 정책의 성과는 정책별 차이가 컸는데 이는 정책별로 자원 배분과 협업의 방식이 달랐기 때문이었다. 찾아가는동주민센터는 인력 증원과 재정지원, 우리동네주무관을 매개로 한 주민과 연계 확대, 공무원의 실적주의 문화가 복합적으로 작용하여 빠른 속도로 양적 성장을 이루었다. 반면 마을공동체 사업은 초기에 컨트롤 타워 역할이 미흡했고, 획일적인 재정지원 방식으로 사업을 진행하여 주민 주도력을 떨어뜨렸다는 지적을 받았다.

### ③ 시민사회의 협치 참여구조

시민사회 활동가들의 협치 참여는 행정 내부로 직접 진입하거나 중간지원조직 직원 또는 행정-주민의 중개자 역할인 지원관 활동의 형태로 이루어졌으며, 마을활동가들은 전략적으로 주민자치회 구성원으로 진입했다. Cp 역할군은 활동가들의 행정 내부 진입이 공무원들의 반발을 불러올 것을 우려하여 진입의 범위를 최소화했다고 했지만, 공무원 집단은 이것이 내부 승진 체계에 직접적으로 영향을 미치는 것으로 인식하면서 반발했다. 활동가 출신 개방형 간부들은 협치 관련 업무에서 대다수 실무 공무원에게 보조적인 역할을 부여했는데 이는 공무원들의 수동적인 태도와 맞물려서 내부 갈등을 부추기는 한 원인이 되었고, 활동가이면서 공무원 신분인 개방형 간부들의 정체성이 실무 공무원들의 업무 수행에 혼란을 주기도 했다. 실험적으로 도입된 개방형 동장 제도는 공무원과 주민의 지지를 얻지 못하면서 사실상 실패로 끝났다.

행정과 시민사회의 매개 역할을 맡은 중간지원조직은 협치 정책이 확대되자 자신들의 활동 영역을 확장했는데, 공무원 집단은 중간지원조직의 이런 변화가 핵심 가치의 변질과 정책 지원 기능 약화를 가져왔다고 비판했다<sup>22)</sup>. 하지만 동주민센터의 지원관으로 진입한 활동가들은 주민-행정 협업 체계의 구축과 주민 주도의 문제 해결력 향상에 중요한 역할을 했다는 평가를 받았다.

공무원들은 대체로 개방형·임기제 공무원으로 들어온 활동가들과 현장의 활동가들에게 우호적인 태도를 보였지만, 중간지원조직 활동가들에 대해서는 태도가 엇갈렸다. 한 Ci 역할군은 협치 초기에 역량과 태도에 문제가 있는 다수의 활동가가 행정 내부로 이동하는 것을 목격했다고 했는데, 이 진술을 통해서 시민사회 안에 협치에 참여하는 활동가들의 역량과 태도를 검증할 수

22) “갑자기 다른 쪽 사업 영역으로 확장이 되면서 오히려 이쪽 일들은 더 안 되게 돼버린 거지. 역할의 변화가 많이 있어서 그게 오히려 더 밸류가 약해지는 그런 상황이 된 거죠... 생활 의제에 모든 초점을 맞춰야 하는게 중간지원센터의 기능...”(Gp-2)

있는 체계가 없었음을 추측할 수 있다.

### 3. 작용/상호작용 전략(Action/Interaction Strategies)

#### 1) 의제의 조정과 갈등 관리

마을공동체 사업과 주민자치, 지역복지의 현장에서 제기된 생활 의제들은 찾아가는동주민센터가 시행되면서 이 정책을 중심으로 중심으로 통합·연계되었다.

그런데 주체들은 집단별·역할군별로 협치 과정에서 발생하는 갈등 상황에 다르게 대응했다. Cp 역할군은 협치 실행 현장인 지역사회의 갈등 예방과 해소를 위해 구조적인 장치를 마련하는데 집중한 반면, Gp 역할군은 행정 체계모니가 유지되는 가운데 협업 과정에서 발생하는 주체간의 갈등을 관리하는데 중점을 두었다. Gi 역할군은 실무 협업의 파트너인 Ci와의 소통을 중요하게 여겼다.

시민사회 주체들은 행정의 형식적인 협치 시도에 비판적으로 개입하기도 했다. Cp 역할군은 행정이 단기 실적만을 목표로 하는 형식적인 사업계획을 발표하자 시장을 설득하여 이를 저지했고, Cp 역할군은 형식적 성과를 위해 진행한 예산 지원사업에 주민을 설득하여 참여를 거부하기도 했다.

#### 2) 협업 확대와 네트워크 확장

찾아가는동주민센터는 정책 설계 과정에서 행정-시민사회-전문가가 장기간 정기적인 협업 테이블을 운영하면서 각 주체들의 역할 분담을 합의하고 실행 과정에서 우리동네주무관이 중심이 된 주민-행정의 협업 구조를 운영해서 모범적인 협치의 모습을 보여줬다.

마을공동체 사업은 지역에서 주민들의 네트워크를 만들고 확장하는 전략을 추진했다. 주민들은 마을공동체 공모사업 참여를 통해 공적 감각을 체득하면서 동네 관계망을 형성했고, 이 관계망을 지역의 공론장으로 확장하여 동 단위 거버넌스 체계를 만들었다. 이 과정에서 새로운 활동 주체를 양성하기 위한 교육과 각종 참여 프로그램도 운영했으며, Ci 역할군은 네트워크 형성·확장과 주체 양성 프로그램의 실행 주체로 참여하여 지역 거버넌스를 주도할 수 있는 토론 능력과 협치 협상력을 키울 수 있었다.

세대의 정서적 공감과 새로운 세대의 유입은 협업과 네트워크 확장에 긍정적으로 기여했지만, 협치 주체들의 세대 간 소통 실패로 지역 역량의 성장이 지체되었다는 진술도 있었다. 한 Cp 역할군은 Gp 역할군의 80년대 민주화 운동에 대한 정서적 공감이 협업의 파트너인 Cp 역할군과의 협치 정책 논의에서 긍정적인 영향을 미쳤다고 했다. 동 단위에서는 동장이 주도하여 주민 자치회에 젊은 세대를 끌어들이어 지역사회의 리더십을 교체하기도 했다. 협치 주체들의 세대 간 소통 실패는 시민 운동 출신 활동가와 협치 과정에서 새롭게 성장한 활동가, 그리고 주민조직 리

더들 간의 갈등으로 나타났다.

### 3) 정책 실행 관리

마을공동체 사업은 주민의 관계망 형성이라는 최초의 비전이 사회변화라는 질적으로 다른 메시지로 전환되면서 계획했던 단계별 추진이 단절되었던 반면, 찾아가는동주민센터는 인력 증원과 조직 개편, 공간 개선 프로세스를 동시에 실행하여 동 행정 혁신에까지 나아가서 정책별로 다른 실행 계획이 성과의 차이로 연결된다는 점을 확인했다. 지역에서는 자치구 단위의 협업 구조에 시의 예산지원이 결합하여 실질적인 성과로 이어졌고, 동 단위에서는 마을 의제의 제안과 결정 과정에 주민이 직접 참여하여 결정하는 구조가 만들어졌다.

### 4) 정책의 제도화와 적응-확산

Gp 역할군은 협치 초기에 시와 자치구에 전담 조직을 설치하도록 하여 협치 사업에 대한 행정적 지원이 가능하게 하였고, 후반부에 오면 Cp 역할군이 중심이 되어 시-자치구-시민사회의 협업 구조를 자치구에 ‘프랙탈(fractal)’하여 자치구별 협업 테이블을 구축했다.

마을공동체 사업은 시정 운영 기조의 변화로 협치 정책에서 위상이 떨어질 우려가 제기되자 적극적인 정책 확산 전략으로 위상을 유지했다. 2014년 시장이 동 단위의 복지 전달체계 혁신을 협치의 최우선 정책으로 내세우자 Cp 역할군은 찾아가는동주민센터 정책에 마을공동체 사업을 결합시키고 축적된 주민 관계망을 주민자치회를 매개로 한 동 단위 공론장으로 확장하면서 공론장에 필요한 물리적 공간 확보를 위해 공간 지원사업을 추진했다.

협치 경험과 지식이 부족했던 공무원 집단은 조직적인 토론과 학습, 벤치마킹으로 정책에 대한 이해를 높였고<sup>23)</sup>, 현장의 협업을 통한 문제 해결 방식을 행정 내부로 도입했다. 초기의 협치 정책은 공동체 운동의 선행 성공 사례인 AAA모형을 확산하는 전략을 선택했는데, 이 전략은 지역별로 공동체의 경험과 역량 수준이 달라서 일반화하는데 한계가 있었다는 평가가 지배적이었다.

## 4. 결과(Consequences)

### 1) 거버넌스 구조와 네트워크의 변화

협치가 가져온 가장 눈에 띄는 변화는 서울시 거버넌스가 시민-행정 협업의 구조로 바뀌면서

23) “용어 자체도 몰랐으니까 (직원들과) 밤에 남아서 스테디했어요. 직원들과의 협업이 되게 중요했기 때문에... 저희가 계속 벤치마킹하면서 쫓아다녔던 거 같아요. 다른 공동체를 넘나들어 보게 하는 체험을...”(Gp-3)

시민의 일상적인 참여가 행정의 새로운 기준으로 자리 잡은 것이다<sup>24)</sup>. 이러한 변화 속에서 Gi 역할군은 수평적인 의사결정의 효능을 체험했으며, Ci 역할군은 주민조직의 권한이 커지면서 지역사회에서 참여가 확대되는 것을 목격했다.

Cp 역할군은 서울시 거버넌스 수준이 공동 의사결정과 공동 책임, 그리고 효능감을 중시하는 Co-production 모델로 진화했다고 진단했다<sup>25)</sup>. 그리고 마을공동체 사업을 통해서 형성된 주민 관계망이 동네-자치구-시 차원으로 중첩·확장됐고 활동의 주체들은 여전히 현장에서 활동을 유지하고 있어 지방선거 등 정치적 변화를 계기로 능동적인 역할을 모색할 것으로 기대했다..

## 2) 정책·제도 실행의 실질적 효과

주체들은 서울시 협치를 통해 거버넌스 구조가 변하고 시민 참여의 폭이 넓어졌다는 점을 주요한 성과로 꼽았지만, 이것을 가능하게 했던 세 정책은 전국 단위의 법제화에 실패하면서 제도적으로 지속성을 확보하지 못하여 서울시장이 바뀌자 폐지 또는 축소되었다. 특히 마을공동체 사업은 성과에 대한 정략적 평가가 어려워 주민들의 체감이 낮았던데다 정책 지속의 필요성을 설득력 있게 제시하지 못해서 사업의 폐지 결정이 발표되었을 때 시민들의 반대나 저항도 거의 없었다. 반면, 찾아가는동주민센터는 정책이 지향했던 보편복지 패러다임이 복지 사각지대의 취약계층에 초점을 맞춘 선별복지로 전환되면서 현장의 공무원들이 상실감과 아쉬움을 표하기도 했지만<sup>26)</sup>, 정책 시행 과정에서 확보된 복지 인력과 현장 네트워크, 서비스를 체험했던 주민들의 지지와 참여 의지 등이 경험 자산으로 남아서 향후 정책 복원과 계승을 대비하고 있었다.

공무원 집단은 시민사회의 주체들이 협치의 장에서 한꺼번에 많은 문제를 해결하려 하면서 개별 정책들의 정체성이 혼란스러워졌고 시민의 참여에 대한 구체적인 설계와 준비가 부족하여 양적인 성장을 이루지 못했다고 평가했으며, 아울러 행정과 시민사회의 일하는 방식의 차이를 좁히지 못한 점도 한계로 지적했다.

서울시 협치 정책은 조례 제정과 기구 설치 방식으로 제도화를 시도했지만 시장 권력의 교체와 함께 관련 조례와 기구들이 대부분 폐지되면서 지방정부 차원의 제도화가 갖는 한계를 드러냈다. Cp 역할군은 협치 정책이 박원순 시장의 정치적 자산이 될 것이라고 판단한 정치권의 견제와 시장 임기 후반기에 중앙정부와의 협력관계 악화를 그 원인으로 꼽았다<sup>27)</sup>.

24) “이제 행정에서 뭔가를 하기 전에 주민들의 의견을... 저번에 깔고 하는 것이 당연해졌잖아요. 그게 박원순 시장님을 전후로 완전히 달라진 거죠.”(Ci-3)

25) co-production의 개념을 최초로 제시한 Ostrom. E는 공공서비스의 제공이 시민이나 민간부분의 참여가 결합할 때 더 효과적인 서비스 제공이 가능하다고 하였는데, 여기에서 참여는 시민과 시민사회의 자발적인 참여 뿐만 아니라 사회의 다양한 공급자들과 네트워크의 참여를 의미한다(최석현 2020).

26) “시장님 바뀌고 지원이나 이런 것도 많이 없어지고, 그 때는 공동체라는 거에 대한 강조를... 그게 어느 순간에 푹 끊긴 느낌.”(Gi-4).

27) 연합뉴스(2019.8.12.), 매일경제(2018.8.27.).

### 3) 참여 주체의 변화

Gi 역할군은 시민사회의 수평적 문화와 관계 중심의 사고를 접하며 그들이 지향하는 가치를 이해하게 되었고, 시민들과의 상호작용 과정에서 그들이 기대하고 요구하는 행정의 깊이와 질을 이해하게 되어 공식 역량도 성장했다. Ci 역할군은 협치 참여를 통해 보다 더 진보적인 의식을 갖게 되었고, 행정의 체계성을 습득한 다수의 주민들이 마을 리더로 성장하는 것을 목격했다. Cp 역할군은 10년의 협치 과정에 60만 명의 시민이 참여하였고 이 안에서 협치 협상력을 갖춘 활동가와 리더로 성장한 많은 시민들이 네트워크로 연결되어 있다고 자평했다.

협치에 참여한 시민사회 활동가들은 행정의 메커니즘을 이해하고 체계적으로 일하는 방식을 습득하면서 실무 역량이 성장했고 지역사회에서는 네트워크가 확대되어 시민사회의 역량 수준을 높였다는 평가를 받았지만, 서울시 협치에 활동가들이 대거 이동하면서 시민사회 내부에 리더십 공백이 발생하였고 여기에 86세대 활동가들의 은퇴가 더해져서 시민사회의 역량이 전반적으로 약화했다는 지적도 있었다<sup>28)</sup>.

공무원들은 시민사회가 협치 과정에서 높은 수준의 행정 규범을 체화하면서 공무원과 대등한 위치의 능동적 시민으로 성장하였지만, 그 과정에서 시민사회가 공공의 지원에 과도하게 의존하였고 제도화의 수준도 취약하여 자립성이 떨어졌다고 진단했다.

### 4) 한계와 전망

시민사회 주체들은 박원순 시장 사후 정치적·사회적 요인이 작용하면서 협치에 대한 평가가 이루어지지 않는 것을 아쉬워하면서 향후 열리는 정치적 변화 속에서 객관적인 리뷰와 평가가 이루어지기를 기대했다. Cp 역할군은 행정이 단독으로 문제를 해결하는 것이 불가능한 현대사회에서 협치는 확장할 수밖에 없는 흐름이라고 확신했다. 보다 진전된 협치를 위해서는 법률 수준의 제도화로 정치적 변동에도 흔들리지 않는 장치를 만드는 것과 함께 시민사회가 참여의 공공성과 문제 해결력을 가지고 있다는 것을 시민에게 입증시켜야 한다는 점을 강조했다<sup>29)</sup>. 향후 협치는 민-관 협력의 수준을 넘어 시민사회-행정의 합작 수준으로 확대되어야 하며, 시민사회가 정당과의 정책 연대로 기후 위기에 대응하면서 동시에 주민과의 최접점이자 행정의 칸막이가 가장 낮은 동 단위에 역량을 집중해야 한다는 전략도 제시됐다.

공무원 집단은 행정이 대규모 정책 실행과 구조적인 문제의 해결을 주도했으며 시민사회-행정의 협치 사업은 소규모 지역 의제나 생활문제 해결을 중심으로 진행되었다고 평가했다. 그리고 시민사회 주체들이 협치 의제를 지나치게 확장하면서 사업간 조정이 어려웠고 정책 완성도

28) “시민단체는 80년대 민주화 운동이라는... 비정상적으로 붙여진 10년의 역량이 이어온 거거든요. 근데 그 세대가 상당 부분 자연스럽게 은퇴도 하고...”(Cp-2)

29) “참여가 나의 이해관계가 아니라 공공성으로 참여한다라는 걸 증명해야 돼요... 두 번째는 문제 해결력이예요. 협업 능력...”(Cp-3)

와 효율도 떨어졌다고 진단했다.

시장이 교체된 이후 행정 내부에서 박원순 시정에 대한 부정적인 인식이 확대되고 Gp 역할군 위치에 있는 간부 공무원들이 정책 기조를 급격하게 전환하면서 주요 협치 정책은 대부분 중단 또는 폐지되었다. 공무원 집단은 행정 내부에서 협치에 대한 인식과 태도의 전환이 없으면 협치 복원은 어려울 것으로 전망했다<sup>30)</sup>.

## 5. 핵심범주(Core Category) : 협치 주체들의 주도권과 역할의 재편<sup>31)</sup>

2011-2020년 박원순 시정 협치는 시민사회와 행정의 협업으로 시민사회의 혁신적 의제들을 공공정책으로 구체화한 새로운 거버넌스 실험의 장이었으며, 여기에는 사회적·정치적 조건과 맥락, 주체들의 다양한 리더십이 복합적으로 작용했다. 협치 주체들은 긴장-갈등의 관계에서 출발하여 다양한 상호작용을 통해 협력의 계기를 만들었는데, 그 과정에서 집단별·역할군별로 다층적으로 이루어진 상호작용들의 차이가 협치의 성과와 한계를 규정했다.

### 1) 시민사회 활동가

오랜 운동 경험과 강한 사회적 네트워크를 보유한 Cp 역할군은 협치의 장에서 자신들이 지향해 온 가치를 공공정책으로 제도화해 나갔으며, 그 과정에서 시장의 지지를 배경으로 행정을 설득·압박하여 의제를 관철하고 정책 실행을 촉진했다. 하지만 공무원 집단은 이들의 적극적인 협치 실천을 시민사회 특정 부문의 정치적 이해를 행정을 통해 구현하려는 것으로 인식했고, 시민사회와 행정의 협업이 불평등한 관계 속에서 진행되었다고 여겼다.

Ci 역할군은 각자 사회적 배경과 참여의 동기·계기가 달랐지만, 협치 실행 현장에서 실무 경험과 학습을 통해 역량을 축적하면서 지역사회의 새로운 리더로 성장했다. 이들은 현장에서 정책 실행의 핵심 주체로 활동하면서 주민과 공무원의 관계를 중재하고 조율하는 역할을 수행하면서 특히 Gi 역할군과 우호적인 관계를 맺기도 했다. 하지만 이들은 현장에서 협치가 협치가 행정의 헤게모니 아래 형식적으로 작동하는 과정에서 공무원 집단과의 갈등을 체험했으며, 시민사회의 다른 주체들과의 상호작용 속에서 배제와 소외를 경험하기도 했다.

30) “박 시장님이 계속 계셨으면 모르겠는데, 없던 일처럼 되고 부정당한 과거잖아요. 윗분들이 이렇게 해 하면 빨리 해야 되고...”(Gi-2)

31) 주체들의 경험을 개방코딩-축코딩으로 도출한 중심현상이 인과·맥락·중재적 조건에 의해 영향을 받고 작용/상호작용 전략을 통해 결과로 연결되는 과정을 재검토하여 ‘협치 주체들의 주도권과 역할의 재편’이라는 개념에 각 패러다임의 범주들이 연결되어 있음을 확인하고 이를 핵심범주로 선정했다.

## 2) 공무원

Gp 역할군은 박원순 시장의 협치 리더십을 적극적으로 수용하는 태도를 보였지만, 정책 설계와 제도화 과정에서는 행정의 주도성을 지켜 나가려 했다. 이들은 시민사회와 행정의 협업 필요성을 충분히 인식하면서 협업 과정에서 Gi 역할군의 반발과 저항을 완화하고 정책 리스크를 최소화하는데 집중했다. 이들은 정책의 안정적 추진을 위해 조례 제정 등을 통해 절차적 정당성을 확보해 나갔는데, 시민사회 주체들은 이것이 협치의 혁신성을 행정의 틀 안에 가두는 것이라고 해석하면서 반발했다. 그런데 이들은 시장이 바뀐 뒤에 빠르게 협치의 기조를 전환하여 정책을 역전하는데 주도적 역할을 해서 정치적 변동에 취약한 모습을 보였다.

Gi 역할군은 행정의 조직 논리 속에서 비자발적·수동적으로 협치 정책을 담당하게 되었으며, 정책 실행 과정에서 새로운 정책이 주는 업무 부담과 낯선 시민사회와의 상호작용에서 오는 피로를 경험했다. 실무적으로는 기존 행정 절차와 다른 방식의 업무 추진으로 인해 감당해야 하는 심리적·도덕적 스트레스를 겪으면서 협치에 반발하고 저항하기도 했다. 하지만 이들은 정책 실행 과정에서 시민 참여를 통한 문제해결 방식의 효능감을 체험하고 이를 행정 내부로 들여와서 일하는 방식의 변화를 시도하기도 했다. 한편, 사회복지직 공무원들의 찾아가는동주민센터 참여 경험은 공무원들의 직렬별 전문성과 공적 책임 의식, 그리고 업무에 대한 비판적 성찰이 협치 추진의 중요한 동력이 될 수 있음을 보여주었다.

다만, Gi 역할군이 협치의 경험 속에서 갖게 된 시민사회에 대한 부정적인 인식은 향후 시민사회가 극복해야 할 과제로 남았다.

핵심범주는 주체들이 서울시 협치 과정에서 긴장과 갈등, 불신을 기초로 불안정하게 상호작용 했지만, 그 속에서 참여를 통한 문제해결 방법과 새로운 정책이 주는 효능감을 체험하면서 혁신의 가능성을 만들었음을 설명해 준다. 따라서 박원순 시장 협치의 결과는 성공이나 실패로 단정적으로 규정하기 보다 차이를 가진 주체들이 충돌하고 긴장하는 과정에서 협업의 가치를 체험하면서 거버넌스의 민주적 전환을 시도한 의미 있는 사회적 실험으로 해석해야 한다.

## V. 연구의 의의와 한계

### 1. 이론적 함의

근거이론의 패러다임 모형을 분석틀로 진행한 본 연구는 방법론상으로는 선형적 이론을 검증하려는 것은 아니었지만, 분석의 결과는 II장에서 검토한 이론적 배경의 타당성을 강화하는데 기여한다.

본 연구에서 도출된 범주들은 협치 과정에서 시민사회와 행정이 반복되는 갈등과 긴장, 협력

의 상호작용을 하면서 관계를 재구성하고 거버넌스의 재편과 새로운 정책의 확장을 만들어 나갔다는 것을 보여준다. 이는 사회질서의 변화 속에서 시민사회의 공공성이 다른 영역의 공공성과 맞물려 재분배·재구성되면서 공공성 실천을 위한 개방과 협력이 확대된다는 것을 경험적으로 뒷받침한다.

한편 협치 주체들은 정책의 설계와 현장 실행 사이에서 발생한 괴리와 그로 인해 발생한 갈등 구조를 현장 거버넌스 구조의 전환과 주민 참여의 확대로 극복하여 거버넌스가 환경의 변화에 조응하면서 문제 해결력을 높이는 협력적 거버넌스로 나아간다는 것을 실증했다. 그런데 협치 주체들은 상호 신뢰와 존중을 위한 합의된 규칙이 부재한 상태에서 각자가 속한 집단의 규범과 관행을 고집하여 갈등과 긴장이 심화되는 양상을 보였다. 이는 협치 기획에서 Ansell & Gash(2008)이 제시한 협력적 거버넌스의 출발조건과 제도설계에 대한 고민의 중요성을 확인해 준 것이다.

공무원 집단은 전통적인 관료제의 합리성과 행정 우위의 관점을 고수하면서 시민사회 주체들과 갈등하고 때로는 저항했지만 한편으로는 모방과 학습, 현장 체험으로 인식을 전환하고 자발성과 주도성을 발휘하는 모습을 보여 그들이 가지고 있는 구조적 한계와 변화의 가능성을 함께 보여주었다.

## 2. 실천적 시사점 및 연구 의의와 한계

본 연구의 결과는 시민사회-행정의 협치와 관련하여 몇 가지 실천적 시사점을 제공한다.

첫째, 박원순 시정의 대표적인 세 협치 정책은 조례 제정을 통해 제도적인 뒷받침을 받으면서 진행되었지만, 정치 환경의 변화와 함께 정책들이 폐지·축소되면서 지방정부 조례 수준의 제도화가 갖는 한계를 명확하게 드러냈다. 따라서 지방정부에서 시민사회와 행정의 협치가 지속 가능하기 위해서는 중앙정부와 제도권 정치와의 협력을 통해 국회 입법으로 법률 차원의 제도적 기반을 확보해야 한다. 그리고 이 법률에 기초하여 중앙-광역-기초 지방정부 단위를 연계하면서 작동하는 지원 기구를 만들어서 지방정부의 협치를 안정적으로 지원하도록 하는 장치를 고민할 필요가 있다.

둘째, 서울시 협치 과정에서는 시민사회가 행정 내부의 의사결정 시스템에 참여하면서 행정의 헤게모니 유지 전략과 충돌하여 주체 간의 갈등과 저항을 불러왔다. 그런데 참여 주체들의 경험 분석을 통해서 협치 초기에 참여 집단 사이에 신뢰 형성을 위한 협의와 동의의 절차가 부재했음을 알 수 있다. 향후의 협치는 Ansell & Gash(2008) 모형의 '제도설계'에서 제시된 것처럼 초기 단계에 시민사회와 행정이 참여의 범위와 역할 등을 포함하여 명확한 협업의 규칙을 먼저 합의한 뒤에 이를 근거로 구체적인 정책의 설계로 나아가는 것을 고민해야 한다.

셋째, 협치 과정에서 주체 간의 불신과 갈등 주요 원인 중 하나는 상대방의 역량과 태도에 대한 불신이었다. 공무원 집단은 주로 시민사회 주체들의 실무 역량과 태도를 문제 삼았으며 시민

사회 주체들은 공무원들의 협치에 대한 소극적·형식적인 태도를 비판했는데, 이는 참여 주체들의 역량과 태도를 점점·보완할 수 있는 체계와 적극적인 협치 실천을 유인하는 보상 체계가 미흡한 데서 비롯된 것이었다. 따라서 향후 협치에서는 이러한 부분을 제도적으로 보완하고 협치 진행 과정에서 양 주체가 함께 하는 정기적인 교육과 비공식 소통 프로그램을 확대하여 협치 역량을 제고하고 상호 이해를 넓힐 수 있도록 해야 한다.

본 연구는 2011-2020년 서울시 협치 정책의 기획과 실행을 함께 추진했던 시민사회 주체들과 공무원들의 경험을 집단별·역할군별로 구분, 주체들의 상호작용과 이에 영향을 미친 원인과 맥락, 이에 대응한 주체들의 전략과 그 결과를 분석하여 주체 사이의 상호작용의 역동성과 그 결과로 협치 주도권이 재구성 된 과정에 대한 규명을 시도했다는 점에서 의의가 있다.

하지만 본 연구는 범위와 대상, 방법론상의 특성으로 인해 연구 결과를 일반화하는 것은 한계가 있으며, 심층 인터뷰를 중심으로 수집된 자료를 분석한 것이어서 주체들의 경험 맥락을 설명하는 데에는 유효했지만 협치의 성과와 한계를 정략적으로 입증하는 데까지 나아가지 못했다는 한계를 지니고 있다. 향후 연구에서는 주체들의 집단별 내부 역량과 세대 분화에 따른 변수를 보완하고, 문헌자료에 대한 분석을 추가하여 성과와 한계를 정량적으로 검증하며, 타 지방정부와 외국 도시의 유사 사례에 대한 연구를 보완하여 시민사회-행정 협치에 대해 보다 더 일반화된 이론을 구축할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김대영. 2022. “협력적 거버넌스를 통한 지역 시민사회의 정치 참여 분석: 마포, 도봉지역의 서울시 마을 공동체사업 참여를 중심으로.” 중앙대학교 석사학위논문.
- 김보영. 2017. “무엇을 위한 ‘찾아가는 동주민센터’인가.” 「월간 복지동향」, 제224호. 52-59.
- 김영민. 2013. “한국 현대 관료제의 형성과 특징.” 「황해문화」, 제79호. 10-32.
- 김은정. 2018. “보다 나은 질적 연구 방법 모색기: 근거이론 연구 수행의 실패와 갈등 경험을 중심으로.” 「문화와 사회」, 제26권3호, 273-318.
- 김은정. 2025. “근거이론 연구에서 패러다임 모형의 활용: 비판적 고찰과 새로운 연구 방향의 모색.” 「한국사회학」, 제59집제3호. 1-45.
- 김은희. 2022. “서울시 마을공동체, 하위파트너인 시민사회.” 「박원순시장 10년, 시민을 이야기하자」 토론회 자료집. 7-22. 10월.
- 김정렬·한인섭. 2008. “행정개혁의 역사와 모형.” 「담론201」, 11권3호. 151-182.
- 김정희. 2024. “참여 민주주의와 속의 민주주의 관점에서 본 주민자치 발전 방향-주민자치회 우수 사례를 중심으로.” 「지역사회연구」, 제32권 2호. 29-61.
- 김현미. 1995. “보건복지사무소(안)에 대한 이용자 접근성 분석”, 이화여자대학교사회복지대학원 석사학위논문.
- 박상필. 2015. “한국 시민사회의 변화와 새로운 역할.” 「NGO연구」, 제10권제2호. 35-68.
- 박종민·윤건수. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 「정부학연구」, 제21권제3호. 35-63.
- 박치성. 2022. “서울시 공공관리 패러다임 변화 분석: 신공공관리/후기신공공관리적 가치를 중심으로.” 「한국자치행정학보」, 제36권. 1-22.
- 배봉준. 2021. 「협력거버넌스: 이론과 실제」. 경기도 고양시: 대영문화사.
- 서왕진의 지음. 2021. 「서울을 바꾸다-혁신가 박원순의 도시혁명 10년」. 서울: ㈜메디치미디어.
- 서울시마을공동체지원센터. 2021. 「시민이 만든 서울-2012-2020 9년의 마을공동체 종합성과보고」. 서울: 서울시마을공동체종합지원센터.
- 신민철외. 2023. 「서울시 주민자치회 시범사업 성과평가와 개선방안」. 서울: 서울연구원
- 신상준·이숙중·C. 햄든-터너. 2015. “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정-인천광역시 주민참여예산제도 조례 개정 사례를 중심으로.” 「한국지방자치학회보」, 제27권제2호. 79-111.
- 안현찬 외. 2016. 「서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략」. 서울: 서울연구원
- 유창복. 2020. 「시민민주주의: 마을-협치-자치 2012-2022」. 서울: 서울연구원.
- 이명석. 2017. 「거버넌스 신드롬」. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이영희. 2004. “민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해.” 「동향과 전망」, 제61호. 36-67.
- 이은주. 2019. “민주적 거버넌스에서 시민사회의 ‘협력적 대항력’ 구성에 관한 실천 사례 연구: 서울시 3개 자치구의 ‘협력적 대항력’ 형태와 그 힘의 원천을 중심으로.” 성공회대학교 박사학위논문.
- 이주현 외, 2015. 「찾아가는동주민센터 활용한 서울형 주민자치 가능성 모색」. 서울: 서울연구원.
- 정규형, 류주현. 2020. “찾아가는 동주민센터 사업 복지 업무 담당 인력의 업무수행 경험과 인식에 관한

- 연구.” 「한국자치행정학보」, 제34권제2호. 273-307.
- 전은경. 2021. “서울시마을공동체사업에 관한 비판적 고찰.” 「월간 주민자치」, 121호. 40-41.
- 정병순. 2015. 「시민의 수도, 서울: 포용·전환·협치도시로 가는 길」. 서울: 서울연구원.
- 정수용. 2016. “협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구-지역주민의 문제 해결 사례를 중심으로.” 성균관대학교 국정대학원 박사학위논문.
- 정성길 외. 2020. 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정현. 2020. “마을공동체 사업에서의 협력적 거버넌스: 관악구 난곡동 합실안전마을을 중심으로.” 「한국행정연구」, 통권 60호. 153-187.
- 조대엽. 2014. 「갈등사회의 도전과 미시민주주의 시대」. 경기도 파주시: 나남.
- 청와대. 2017. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」. 서울: 청와대.
- 최석현. 2020. “갈등관리형 공동생산(co-production) 참여 동인에 관한 연구-서울시 마을공동체 사업과 공유도시 사업에 대한 시민참여 동인을 중심으로.” 「Crisisonomy」, 제16호2권. 1-20.
- 한국연구재단. 2023. “2023년 대학 교원 연구윤리 인식 수준 조사.” 37-42.
- 혁신정책네트워크 디딤. 2021. 「서울 10년 혁명-박원순 서울시정 10년의 기록」. 서울: 해피스토리.
- 황금용. 2017. “찾아가는 동주민센터, 현황과 과제: 정책의 전국화에 따른 점검.” 「보건복지포럼」, 제253권. 21-41.
- Ansell, C., & Gash, A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4). 543-571.
- Creswell, W. & Poth, C.N. 조홍식 외 옮김. 2021. 「질적연구방법론 - 다섯 가지 접근」. 서울: 학지사.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. 이병식 외 옮김. 2011. 「근거이론의 발견: 질적연구 전략」. 서울: 학지사.
- Rittel, Horst W.J., & Melvin M. Webber. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4. no.2. 155-169.
- Strauss, A., & Corbin, J. 김미영 외 옮김. 219. 「근거이론」. 서울: 현문사.
- Strauss, A., & Corbin, J. 김수지 역. 2008. 「근거이론의 이해」. 서울: 한울.
- Taylor, M. 2007. Community participation in the real world: Opportunities and pitfalls in new governance spaces. *Urban Studies*. 44(2). 297-317.
- Yin, R. K. 박지연 외 옮김. 2013. 「질적 연구-시작부터 완성까지」. 서울: 학지사.

〈언론기사〉

- 「디지털발전」. “복지사각지대 없애고 마을공동체 활성화.” 2017. 6. 14.
- 「매일경제」. “서울 부동산 폭등 속 김현미·박원순 엇박자.” 2018. 8. 27.
- 「연합뉴스」. “행안부, 서울시에 ‘광화문광장’ 최후통첩 “이러면 논의 어렵다.” 2019. 8. 12.
- 「연합뉴스」. “〈서울시정 전망〉 ① ‘희망셈법’으로 서울 바꾼다.” 2011. 11. 27.

〈서울시보도자료〉

- 서울시보도자료. “「주민자치회 예산 202억→6억 “서울시 외면에 봉사로 버려요”」 보도 관련.” 2025. 7. 23.
- 서울시보도자료. “서울시 바로 세우기-비정상외정상화.” 2021. 9. 13.

서울시보도자료. “서울시민이라면, 찾(아가는) 동(주민센터) 하세요!” 2019. 7. 8.

〈온라인 홈페이지〉

국가법령정보센터. [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr).

서울특별시평생교육진흥원. [slei.seoul.kr](http://slei.seoul.kr).

중앙선거관리위원회 홈페이지. [www.nec.go.kr](http://www.nec.go.kr).

---

**유재명:** 현재 서울특별시 행정국 소속 공무원 재직 중임. 성공회대학교 일반대학원 사회학과 대학원 박사과정을 수료하였으며, 지방정부 협력적 거버넌스의 역동성에 관한 연구를 진행하고 있음.

투고일: 2025.10.13 / 심사일: 2025.10.31 / 게재확정일: 2025.10.31

ABSTRACT

**Case Study on Conflict and Cooperation Between Civil Society and Public Administration in Collaborative Governance: Focusing on the Experiences and Interactions of Key Actors in Seoul's Collaborative Governance (2011-2020)**

Jae Myung You\*

This study uses in-depth interviews with seven local activists and eight public officials to examine experiences with collaborative governance policies in Seoul City from 2011 to 2020, applying the grounded theory paradigm. The analysis indicates that the approach involved integrating civil society innovations into public policy through experimentation. During this process, local activists and public groups divided tasks amid dynamic tensions and conflicts rather than cooperation. According to the research, the identified policy implications for sustainable expansion of cooperative governance: institutionalization of collaborative governance through national assembly legislation, establishing rules agreed upon by civil society and administration, and the necessity of operating per assessment of policy participants' capabilities and enhancement programs. Hence, this study differs from other studies in that it interviews entities directly involved in collaborative governance policies during this period and does a comparative analysis of each entity's experiences by group and role.

[Keywords: Seoul Metropolitan Government Collaborative Governance, Civil Society, Public Officials, Co-production, Grounded Theory]

---

\* Ph.D. Coursework Completed in Sociology, Sungkonghoe University Graduate School; Seoul Metropolitan Government Official