

노동, 시민사회·서울시의회와 함께 박원순 시정 1년을 평가합니다

# 2015 서울시정평가포럼

▷ 세션1 박원순 시정 1년을 평가한다  
- 거버넌스를 중심으로

▷ 세션2 박원순 시정 1년을 평가한다  
- 노동의제를 중심으로

▷ 세션 3 박원순 시정 과제를 말한다  
- 향후 과제를 중심으로

## 일시 및 장소

2015년 7월 16일(목) 오전 10시, 세종문화회관 예인홀

## 주최

민주노총 서울본부, 공공운수노조 서울지역본부, 공공운수노조 세종문화회관지부,  
시민사회싱크탱크(나라살림연구소, 에너지기후정책연구소, 시민건강증진연구소, 사회공공연구원,  
문화연대 문화정책센터), 참여연대 민생희망본부, 서울시의회 노동복지포럼





# 2015 서울시정평가포럼

노동, 시민사회·서울시의원과 함께 박원순 시정 1년을 평가합니다

사회 : 전상봉(서울시민연대 대표)

## 세션1

### 박원순시정 1년을 평가한다 '참여'와 '소통'을 강조한 박원순 거버넌스 관찬은가?

- 김상철(노동당 서울시당 위원장)

보조발제:

이강준 에너지정치센터 센터장 / 이영수 사회공공연구원 연구위원  
 김 철 사회공공연구원 연구실장 / 이원재 문화연대 문화정책센터 소장  
 안진걸 참여연대 협동사무처장 / 김종욱 서울시의원 / 전효관 서울시 혁신기획관

## 세션2

### 박원순시정 1년을 평가한다 - 노동의제를 중심으로

- 김종진 (한국노동사회연구소 연구위원)

보조발제:

금창훈 서울시출연출자기관지부 지부장 / 이우건 서울지역공무직지부 지부장  
 장제현 희망연대노조 기획국장 / 정준영 청년유니온 정책국장  
 권미경 서울시의원 / 박범 서울시 노동정책과장

## 세션3

### 박원순시정 과제를 말한다 - 향후과제를 중심으로

토론:

김 현 민주노총서울본부 부분부장 / 고동환 공공운수노조 서울본부장  
 이상호 한겨레경제사회연구원 선임연구위원 / 김현우 에너지기후정책연구소 연구원  
 오선근 사회공공연구원 부원장 / 안진걸 참여연대 협동사무처장  
 박운기 서울시의원 / 주진우 서울연구원 초빙연구위원



# 2015

## 서울시정평가포럼

세션1. 박원순 시정 1년을 평가한다 - 거버넌스를 중심으로

[주발제]

- 새로운 기업가적 시장의 등장?, 길도는 소통과 협력..... 1  
- 김상철 노동당 서울시당 위원장

[보조발제]

- 서울시 환경·에너지 거버넌스 안녕하십니까?..... 19  
- 이강준 에너지정치센터 센터장

- 서울시 대중교통 거버넌스 평가..... 33  
- 이영수 사회공공연구원 연구위원

- 박원순 시정 1년, 서울시 공공기관 거버넌스의 쟁점..... 39  
- 김 철 사회공공연구원 연구실장

- 문화민주주의와 혁신거버넌스에 대한 메모..... 65  
- 이원재 문화연대 문화정책센터 소장

- 안진걸 참여연대 협동사무처장..... 71

- 김종욱 서울시의원..... 73

- 서울형 거버넌스 현황..... 75  
- 전효관 서울시 혁신기획관



## 새로운 기업가적 시장의 등장?, 길도는 소통과 협력 - 거버넌스를 통해서 본 박원순 시장 1년평가 -

|| 김상철 노동당 서울시당 위원장

“지방정부가 매우 심각하고 근본적이기까지 한 여러 문제에 부딪치고 있음은 누구나 알고 있다. 그것은 더 이상 과거의 일이 아니다. 어느 누구도 지방선거에 참여하려 하지 않기 때문에 선거의 정당성이 결여되고 있다. 지방의회 의원이나 지방정부 관리들의 역량이 상당히 떨어지고 있다. 고위직 정치인의 이기심과 이원회 체제의 복잡성 등으로 인해 효과적인 정책 결정에 지장이 초래되고 있다. 지방의회들은 지방 주민의 요구보다는 전문 관리들의 이해 관계에 따라 생산자 위주로 혹은 관료 위주로 운영되고 있다. 지방정부는 변혁에 대해 크게 저항하고 있다.”<앨런 코크란, 지방정부에 미래는 있는가?, 이화여대 출판부, 2000>

도시가 하나의 독립적인 영역으로 각광을 받게 된 것은 최근의 일이 아니다. 도시의 공기가 자유를 준다는 말은 중세 독일시기에는 단순한 레토릭을 넘어서는 실질적인 조건이었으며(도망친 농노가 도시에 1년을 거주하면 자유민이 되었다) 무엇보다 중세시대의 완고한 권력구조를 와해시키는 역할을 수행했기 때문이다.

이후 정치학자 벤자민 바버는 ‘뜨는 도시, 지는 국가’라는 책을 통해서 현재의 국제 갈등을 해결하는데 국가수준의 정부보다는 도시정부가 훨씬 더 유리하고 또 필요하다고 제안하고 있다. 바버의 문제의식은 ‘문제는 국제적인데, 민주주의는 400년 전의 제도에 머물러 있다’는 표현에서 단적으로 드러난다. 하지만 국가 수준의 중앙정부는 정치적 스펙트럼에서 자유롭지 못하다. 즉, 정치적 당파성을 가질 수 밖에 없다. 하지만 도시정부의 수장은 기본적으로 정치인이라기 보다는 행정가에 가깝고 그렇기 때문에 실용주의적 태도가 기본적으로 깔려 있다는 것이다. 이런 전제에서 현재 국제 관계에서 벌어지고 있는 갈등을 조정하는데, 정부 간 협력보다는 오히려 도시 간 협력이 더욱 수월하며 훨씬 더 잘 작동할 것이라는 기대가 있는 것이다. 바버는 2013년 한국을 방문하여 박원순 시장과 대화를 한 바도 있다.

<세계시장재단>은 전세계 도시관련 싱크탱크가 만든 재단으로 2003년에 만들어졌으며 이후 짝수년 마다 ‘올해의 시장’이라는 시상제도를 운영하고 있다. 이 재단은 별도의

‘윤리규정’을 운용하고 있는데 여기서 강조하고 있는 내용은, “좋은 지방정부”라는 개념이다. 총 11개로 구성된 윤리규정은 공동체의 공동선을 지키는 책임, 각종의 이유로 차별적인 정책을 행하지 않는 책임, 유엔인권헌장에 준하도록 법과 제도를 개선할 책임, 특권을 배제할 책임, 공공지원에 있어 편견을 가지지 않을 책임, 시민사회의 역량을 강화할 책임, 협력과 선의를 촉직할 책임들이 열거되어 있다. 2014년에 선정된 사람은 캐나다 캘거리 시장인 나히드 넨시 시장이다. 이 시장은 북미 최초의 무슬림 시장으로 비영리단체 활동가 출신이다. 많은 부분 박원순 시장과 겹치는 특징을 보인 이 이는, 2013년 앨버타 주를 휩쓴 대홍수나 2014년 대규모 정전 사태에서 위기관리 및 소통 능력을 보인 것으로 평가받았다.

마치 박원순 시장이 메르스 사태를 통해서 반전을 꾀한 것과 마찬가지로, 시민혁신가형 시장의 특징은 소통과 이를 기반으로 하는 위기대처능력이다. 흥미로운 것은 넨시 시장이 2011년 한 행사의 참여를 위해 민간 건축회사로부터 왕복 항공권을 지원받아 물의를 일으킨 사건이다. 이에 대해 넨시는 “캘거리 주민들의 혈세를 절약하기 위해 항공권을 지원받았다”고 밝혔다. 그러면서 “이 건축회사는 캘거리 시당국과는 아무런 연관이 없으며 만일 이 회사가 캘거리와 어떤 연관이 있다면 받지 않았을 것”이라는 입장을 취했다.

서두에 꺼내놓은 글은 영국 민주주의의 토대라고 말할 수 있는 지방자치주의가 80년대 대처주의에 의해 공격을 받았던 것보다 오히려 지방정부의 자체적인 변화가 더욱 큰 문제였다는 것을 지적하는 글에서 인용한 것이다. 아마도 앞서서 살펴본 여러 사례들에서 확인할 수 있는 것은, 도시정부는 중앙정부와는 다르다는 것일 테지만 여기서 중요한 것은 정확하게 ‘다름의 방향’이다. 즉, 벤자민 바버와 같이 도시정부 자체가 가지고 있는 실용성에 초점을 맞춘다면 그것은 장점일 수 있겠지만, 역설적으로 그 실용성이 전통적인 정치 윤리 혹은 기업권력과는 다른 ‘다원적 권력제도’를 침해하는 것으로 나타난다면 이는 또 다른 위기일 수 있다. 실제로 영국 지방자치주의의 변화를 추적한 코크란은 이를 ‘관리주의로의 변화’라고 지칭하는데, 이는 중앙정부의 변화와 동떨어져 있다기 보다는 오히려 중앙정부 차원의 가시적인 변화를 ‘다른 방식으로 관철하는’ 흐름이라고 해석한다.

이 글은, 그동안 단편적으로 접근해왔던 박원순 시장의 서울시를 좀 더 일반적인 이론의 틀을 통해 재구성해보려는 시도다. 그러니까, 시장 개개인의 특질이나 성격에 맞춰 분석하는 방식이 아니라 일종의 통치 기제 즉 레짐의 변화에 맞춰 (성공적 여부를 떠나) 살펴보고자 하는 것이다. 그러면서 소위 도시정부의 정치적 가능성은 탈색되면서 경제 성장 등 대외적 행정 역량이 극대화되는 ‘기업가적 도시정부’의 측면에서 민선 6기 박원순 서울시장의 가능성을 타진해보고자 한다.

## 1. ‘박원순 서울시장’의 탐색

지난 6월 주요 언론은 박원순 시장이 세계 5대 혁신시장에 올랐다는 기사를 내보냈다. 이 기사는 가디언지에 기고자인 제프 물간이 현재 진행 중인 런던시장 선거에 대한 분석 기사를 내보내면서 언급한 5명에 박원순 시장이 포함되었기 때문이다. 이 기사에서 같이 언급된 사람은 보베라이트 전 베를린 시장, 들라노에 전 파리 시장, 블룸버그 전 뉴욕시 시장, 파하르도 전 메테인 시장이다. 알다시피 제프 물간은 박원순 시장이 희망 제작소를 만들 때 참조했다는 영국 영과운데이션의 설립자이면서, 데모스라는 싱크탱크의 수장이다. 이 기구는 사회적 혁신을 강조하는 민간싱크탱크로 중앙정부 및 지방정부의 행정혁신에 대한 컨설팅을 주로 한다. 최근 서울시에서 도입한 사회성과연계채권 SIB를 최초로 고안한 이도 이 그룹이다.

사실상 사회혁신이라는 과제를 위해서는 ‘흑묘 백묘’에 가까운 실용주의적 관점을 보이는데, 아무래도 이런 관점에서 박원순 시장의 스펙트럼을 평가하는 것이 타당할 것이다. 실제로 박원순 서울시장의 자리를 파악하는데는 공식화된 문서에서 등장하는 주요한 단어와 개념의 연관을 통해서 살펴보고자 한다<sup>1)</sup>. 다만 연구의 비전문성을 고려해, 단어 빈도 추출 등의 방식보다는 전체 문맥에서의 강조점과 우선순위 판별에 주안점을 둔다.

2014년			2015년		
순번	단어	언급횟수	순번	단어	언급횟수
1	소통	30	1	삶	28
2	도시	25	2	경제	20
3	삶	13	3	민생	18
4	참여	11	4	변화	15
5	행정	10	5	도시	15
6	시장	10	6	산업	14
7	정책	9	7	길	13
8	경제	7	8	일자리	12
9	혁신	7	9	시장	11
10	사람	6	10	지원	11
11	세계	6	11	꿈	10
12	예산	6	12	행복	10
13	거버넌스	5	13	인간	9
14	뿌리	5	14	일	9
15	사회	5	15	힘	9

2014년에는 ‘소통’, ‘참여’가 주요 키워드였던 반면, 2015년에는 ‘경제’, ‘민생’이 주요 키워드

– 2014년과 2015년 서울시장 신년사를 비교했을 때, 공통적으로 많이 나타난 단어는 ‘삶’, ‘경제’, ‘도시’, ‘변화(혁신)’, ‘꿈’, ‘인간(사람)’, ‘복지’ 등

– 위 단어를 제외하면, 2014년에는 ‘소통’(30회), ‘참여’(11회), ‘행정’(10회) 등이 상위권에, 2015년에는 ‘민생’(18회), ‘산업’(14회), ‘길’(13회) 등이 상위권에 나타나

– 2015년에 새롭게 등장한 단어는 ‘지원’(11회) ‘창조’(8회), ‘여성’(7회) ‘투자’(7회) 등

1) 이와 같은 의미론적 접근은, 최근 언론을 통해서 많이 등장하고 있는 방법이다. 이는 일차적으로 다층적 의미를 띠고 있는 정책 개념이 통치권자에 의해 어떻게 수용되고 어떻게 발화되는지를 주목함으로써 해당 개념이 포함된 정책의 정확한 ‘프레임’을 판별하는데 사용한다. 특히 해당 발화자의 주요한 관심사와 그것을 용례를 통한 방향성을 파악함으로써 해당 발화자의 관점 변화를 추론하는데 유용하다.(대통령기록관, 역대대통령 연설문에 나타난 ‘문화’담론분석, 2013.)

실제 서울시 출연 연구기관인 서울연구원이 2014년과 2015년 시장 신년사를 비교한 바 있다. 이에 따르면, 2014년에는 소통이라는 단어가 30회 등장하면서 가장 빈도수가 높은 단어로 나타났고, 참여, 행정 등의 단어가 주요하게 등장했다.

하지만 2015년에는 삶, 경제, 민생 등의 단어가 주요하게 등장한 것을 확인할 수 있다. 특히 2014년에는 거버넌스와 혁신이라는 단어가 있었으나 2015년에는 사라졌고 반면, 지원, 창조, 투자 등의 단어들이 등장했다. 이런 개념의 변화를 통해서 확인할 수 있는 것은 시장의 관점변화로, 2011년 보궐선거로 시장이 된 1기 박원순 시장의 경우 취약한 정통성에 대한 불안과 더불어 ‘무상급식’ 논쟁이라는 맥락적인 정치사회적 갈등 구조를 수용할 수 밖에 없는 조건이었지만 2015년에는 재선 시장으로서 정통성에 대한 자신감과 더불어 중앙정부와 갈등하는 지방정부라는 포지셔닝이 전면적으로 나타나는 조건이었다.

그래서 1기 박원순 서울시장은 거버넌스를 통한 정통성의 강화와 더불어, 혁신을 통해서 다른 행정을 보여주고자 하는 개척자의 모습을 내세웠다. 하지만 2기 박원순 서울시장은 오히려 도전받는 자리로서 포지셔닝을 하면서 내부적으로는 아마추어적인 시민사회 비판자들과 거리를 두고 다른 편으로는 중앙정부의 정치권력에 대항하는 모습을 띤다. 이런 성격의 변화는 1기 박원순 서울시장에서 찾아 볼 수 있었던 다양한 행정혁신 및 시민참여의 실험들이 박원순 서울시장의 공식적인 언급에서 사라지고 있는 사실을 통해서 살펴볼 수 있다.

알다시피 2011년 최초의 온라인 취임식을 하면서 박원순 시장의 독특함을 과시했다. 그러면서 첫 번째 언급하는 일은 뉴타운사업(“무엇보다도 수많은 주민들이 자신의 삶의 터전에서 쫓겨나야하는 뉴타운사업은 저의 가장 큰 고민거리입니다”)이었다. 그리고 가장 선명한 구호로 “무엇보다 새로운 시대를 열어 가는데 가장 중요한 것은 그 새로운 가치를 바로 세우는 것”이라고 지적하면서 “1%가 99%를 지배하는 승자가 독식하여 다수가 불행지는 현상은 정의로운 사회가 아니다”고 말한다. 다음으로 스스로 복지시장이 되겠다고 이를 시민의 권리로 만들겠다고 말한다. 당시 보궐선거의 주요한 쟁점이 무상급식이었다는 맥락에서 보면 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 여기서 구체적인 소통의 방식에 대한 철학이 나타난다.

“저는 부정보다는 긍정의 힘으로, 갈등과 대립보다는 협력과 조정의 힘으로 시정을 이끌겠습니다. 연장에서의 경청과 소통 공감을 통하여 시민 여러분의 삶을 응원하겠습니다.”(제35대 박원순 서울시장 취임사 중)

즉, 시민의 직접 참여를 통한 협치의 확대 그리고 거버넌스를 통한 권한의 분산이 주요

한 가치로 등장했다. 그리고 이는 이명박-오세훈 시장으로 이어지는 ‘토건의 전면화, 시민의 고객화’라는 흐름에 피로감을 느끼고 있던 당시 서울시민들에게 직접적인 영향을 미쳤다.

뒤이어 2014년 5월 15일의 출마선언문은 1기 박원순 서울시정을 마무리하는 것과 동시에 2기의 구상을 전면화한다는 점에서 시사하는 바가 크다. 물론 당시 4월 세월호 참사가 발생했고, 이에 따라 선거정국이 극적인 대립보다는 기존 시장이 유리한 국면이었다는 것을 고려해야 한다. 그럼에도 1기 박원순 시장이 제시했던 ‘사람 중심’이라는 가치지향이 전면에 나서고 있으며, 안전하고 따뜻한 서울이라는 기존의 경제 성장 혹은 발전에만 초점을 둔 관점과 거리를 두고 있다는 점은 중요하다.

“사람이 안전한 서울, 사람이 따뜻한 서울, 사람이 꿈꾸고 창조하는 서울, 사람과 도시가 함께 숨 쉬는 서울, 반듯하고 품격있는 서울로 나아가겠다.”(2014년 5월, 출마선언문)

특히 상대방인 정몽준 후보의 개발공약에 맞서면서 “여전히 개발은 필요하지만 지속 가능해야 하고, 시민 삶의 질에 도움이 돼야 한다”는 입장을 내세웠다. 특히 1기 시정의 성과로 강조한 것이 70회 이상의 정책토론회, 자치구 현장시장실 운영, 119회의 현장방문, 7천여 건의 행정정보 공개, 시민청과 시민발언대 운영, 참여예산제 도입 등의 소통 등의 결과였다.

즉, 정몽준이라는 어찌보면 이명박-오세훈을 관통하는 과거의 시정철학과 대별되는 강조점이 필요했을 것이고, 그것으로 불려나온 것이 소통과정이었다. 실제로 박원순 서울 시장이 강조한 것은 하드웨어 적인 것보다는 소프트웨어 적인 것들이었고 그것이 주요한 강점으로 소개되어 왔다. 이런 흐름이 극적으로 바뀌는 것은 2015년에 들어서면서다. 실제로 앞서 신년사를 통해서 살펴보았듯이 강조점 자체가 소통에서 관리 혹은 협치에서 통치로 넘어간 징후들을 확인할 수 있는데, 지난 7월 1일 공개한 취임 1주년 기자회견문은 이를 여실히 보여준다. 총 5개의 꼭지(메르스, 민생회복, 관광활성화, 추경편성, 현장중심)로 이뤄진 내용이 각각 전하는 바는 대동소이하다. 서울시가 적극적으로 나서 민생회복에 최선을 다하겠으며, 이를 위해서는 빛을 내서라도 추경을 할 것이고, 현장 속에서 시민들을 통해 해답을 찾아가겠다는 것이다.

물론 박원순 시장이 현장 중심의 시정이라는 것을 언급하고 있기 때문에 우선순위에는 변화가 있을 지언정 이를 본질적인 변화라 할 수는 없다고 말할 수 있다. 하지만 실제로 기자회견문에 나열된 '현장 중심'의 결과를 보면 좀 아찔하다.

'병원과 의료원에 대한 보상, 상권활성화를 위한 거리 공연의 개최, 골목상권을 위해 점심주차단속 폐지, 서울광장에 야간공연 개최, 중국관광객 유치, 저리의 자금대출 확대...'(2015.7.1. 취임1주년 기자회견문)

서울시장이 '뉴타운 재개발 직권해제', '서울시 간접고용 노동자 고용조건 개선', '대중교통요금인상 최소화' 등 가장 오랫동안 사회적 갈등을 야기하며 시민들의 생활에 직접적인 영향을 미쳐왔던 요구사항 대신에 민원 해결사를 자처했다. 즉, 박원순 시장이 말하는 현장 중심의 시정이라는 것은, 현장의 목소리에 '권한'을 부여하는 방식이 아니라 공무원을 대신해서 자신이 직접 '민원을 해결하는' 과정에 불과했다는 점이다. 특히 박근혜 정부의 추경논란을 의식한 듯이 이번에 내놓은 5,000억원 규모의 추경 역시도 뚜렷한 방향이 제시되어 있지 않다. 당연히 추경 자체가 아니라 그 내용이 더욱 중요하다. 기업을 중심으로 하는 융자지원사업이 당장 생계에 어려움을 겪고 있는 시민들에게 도움이 될 리 없다. 왜냐하면 기업을 통한 지원의 효과는 시간이 필요하기 때문이다. 메르스로 인한 피해는 지금 현재의 문제이다. 기업도 힘들고 거기에 고용된 노동자도 힘들다. 그러면 지원의 효과를 고려할 때 당연히 이의 균형을 생각해야 한다.

이처럼 박원순 서울시장의 공식적인 말을 통해서 확인할 수 있는 변화는, 몇 몇 가지 정책을 통해서 확인할 수 있는 변화보다 더욱 극적이라고 할 수 있다. 특히 1기 박원순 시정이 종료되고 2015년 재선 1년을 거치면서 나타난 변화가 가장 큰 수준으로 나타나고 있다.

## 2. 서울시의 레짐 분석

이상의 의미론적 분석을 좀 더 명확하게 살펴보고, 이를 거버넌스의 구조를 통해서 분석하기 위해 한 가지 가설적 분석을 하고자 한다. 그것은 2000년대 이후에 등장한 서울시의 권력 구조 변화를 그려보는 것이다. 단순화의 우려에도 불구하고 이런 연대기적 비교를 통해서 현재 박원순 서울시정이 가지고 있는 연속성을 짚어 보는데는 의미가 있다고 생각한다.

2002년 등장한 이명박 시장은 청계천복원이라는 대규모 도시복원사업으로 시장이 되었다. 특히 2000년대 이후에 등장한 지속가능성과 회복이라는 가치를 적극적으로 자기 의제화한 셈이다. 흥미로운 것은 이 당시에 등장한 거버넌스의 특징이다. 2004년 대중교통체계 개편을 위해 발족시킨 '버스개혁시민위원회'나 청계천복원 당시에 가동되

었던 ‘청계천복원시민위원회’의 성격이다.

‘버스개혁시민위원회’는 2004년 7월 추진된 대중교통체계 개편을 위한 거버넌스로 출범했다. 특히 과거 조순 시장 시기에도 추진되었다 버스업자들의 반발로 이뤄지기 힘들었던 버스개혁을 중소기업자와 버스노조를 주요한 행위자로 포섭하는 것과 동시에 학계 등 전문가들을 포진시킴으로서 대표적인 이해집단을 분리시킨 것이다. 이와 비슷한 효과는 ‘청계천복원시민위원회’에서도 나타난다. 대표적인 것이 청계천복원 과정에서 나타난 노점상, 청계상인 등의 집단적인 반발이었는데, 이에 대해 시민위원회는 청계천복원의 당위성을 강조하는 사회적 압력기구로서 작동한다. 청계천복원시민위원회 역시 버스개혁시민위원회와 마찬가지로 정책결정 권한의 많은 부분을 이양함으로써, 초기 대중교통체계 개편과 청계천복원의 추진이라는 사회적 합의를 만들어내는데 중요한 역할을 했다. 하지만, 이 거버넌스의 성격을 보여준 것은 해당 사업의 추진 이후의 행태다. 실제로 버스개혁시민위원회는 이후 버스정책시민위원회로 변경되었지만, 과거 개혁의제를 빼버리고 확장된 노-사-민-정 형태로 나타난다. 청계천복원시민위원회 역시 사업 추진과정에서 불거진 역사유적의 훼손 문제로 갈등을 빚고 관료집단의 강한 견제에 의해 1기 위원의 상당수 사퇴라는 파행으로 귀결된다.

이 두 가지 위원회의 특징은, 이명박 시장이 정치적으로 결정한 방향을 사후적으로 추진하는 위원회였다는 점이다. 즉, 막강한 권한으로 인해 서울시가 미리 내린 정책결정을 시민위원회의 결정사항으로 보이게끔 하는 ‘착시현상’이 극대화되었다. 대중교통체계 개편의 방향이나 청계천복원의 프로세스는 이미 행정 주도로 결정된 상태에서 시민위원회는 이와 별개로 ‘사회적 타당성’을 보증하는 형태로 기능했다. 당연히 사후에 해당 시민위원회가 유명무실화된 것은 불가피했다.

사실상 시민거버넌스의 도구화라고 볼 수 있는 면이다. 이후에 등장한 오세훈 시장은 환경운동의 경력을 중요한 자신의 정치적 자산으로 삼았다. 하지만 그것은 한강르네상스 등 의제의 측면에서 도드라졌을 뿐 거버넌스라는 면에서는 차용되지 않았다. 2007년 오세훈 시장이 발표한 <서울 친환경 에너지선언>은 그 내용과 범위라는 측면에서 국내외 환경거버넌스를 놀라게 하는 사건이었다<sup>2)</sup>. 이에 대해 녹색서울시민위원회의 관계자는 ‘햇빛서울 2020’이라는 민간주도의 계획이 서울시정에 반영된 것이라는 입장을 내놓았다<sup>3)</sup>. 즉 오세훈 시장의 중요한 정책어젠다 변화에 서울시의 거버넌스가 핵심적인 역할을 했다는 것이다. 하지만 이후 해당 계획의 추진 경과를 살펴보면 오히려 계획만 있었을 뿐 실질화된 것이라곤 부서 개편 밖에는 없는 것이 아닌가라는 의구심이

2) 주요 골자를 보면, 2020년까지 에너지절약 15% 목표, 2020년까지 신재생에너지 이용률 10% 목표, 공익태양광발전소 도입, 연간 100억원의 서울시에너지기금 조성, 친환경 에너지기본계획 수립을 위한 ‘맑은서울에너지담당관’ 신설 등이다.

3) 김태호, 오세훈 시장의 ‘서울 친환경 에너지 선언’, 그 가치와 전망, 2007.4.

든다. 물론 도심 내 공기질 개선에 초점을 맞춰 시내버스 LNG 교체라는 성과는 중요한 결실이지만 말이다.

그래서 오히려 오세훈 시장의 시민거버넌스를 살펴보는 데는 다른 측면을 고려하는 것이 타당하다. 가장 대표적인 것이 ‘CEO형 서울시장’이라는 포지셔닝이다. 실제로 2006년 7월 취임문을 보면, “현대 경영학의 대부로 불리는 피터 드러커는 “공공 서비스는 기업보다 더 기업적이어야 한다”고 했습니다. 또 세계적인 경영 컨설턴트인 짐 콜린스는 ‘좋은 기업을 넘어 위대한 기업으로(Good to Great)’란 책에서 “좋은 것은 위대한 것의 적”이라고 했습니다.“이라는 표현이 나오는데, 이는 오세훈 시장이 서울시정 운영에 있어 기업의 경영적 측면을 적극적으로 활용하겠다는 의지를 내보인 것이다. 그래서 취임 후 1년 동안 나타난 용어가 바로 ‘시민고객’이다. 이런 시민 고객이라는 단어는 박원순 시장이 2001년 말 조직개편 및 2012년 공공언어 바르게 쓰기를 통해서 퇴출될 때까지 서울시공문서를 통해서 끊임없이 강조된 정책개념이다.

시민고객이라는 말은, 서울시의 행정을 기업처럼 바꾼다는 일차적인 의미만을 가지고 있는 것이 아니다. 그것은 행정과 시민의 관계를 일방향으로 바꾼다는 의미가 있다. 실제로 2006년 취임 이후 오세훈 서울시장의 추진한 역점사업은 3% 공무원 퇴출제였으며, 이 때 사용한 방식이 시민고객의 눈높이라는 관점이었다. 실질적으로는 오세훈 리더십에 대한 내부의 저항을 막기 위한 통치술에 가까웠지만 취임 1주년 즈음에는 오세훈 시장의 1차년도 핵심사업으로 3% 공무원 퇴출제가 선정된 것은 이런 효과를 잘 보여준다. 중요한 것은 이런 시민고객이라는 말이, 그래서 소비자가 중심이 되는 서울시를 만들겠다는 의미가 아니었다는 점이다. 실제로 오세훈 시장이 핵심적으로 추진한 디자인 서울 프로젝트만 봐도, 서울시는 늘 시민에 앞장서서 새로운 것을 보여주어야 하며 시민이 미처 깨닫기도 전에 필요를 개발해야 한다는 행정의 강박을 확인할 수 있다. 이는 독특한 전문가주의로 변형되는데, 말로는 시민고객이라고 해서 시민주도형 행정이라는 외양을 띠지만 이는 오히려 행정으로부터 시민을 떼어놓는 정치적 수사로 기능하고, 오세훈 시장 특유의 엘리트주의를 전면화한 ‘벤처기업으로서 서울시’이라는 특징을 전면화한다.

이명박 시장의 거버넌스와 비교할 때, 권한 부여나 시민들의 보편적인 관심에 초점을 맞췄다는 의미에서 대중성은 떨어지며 이에 반비례해서 전문가 의존도가 상당히 높지만, 역설적으로 ‘창의 시정’<sup>4)</sup>이라는 말을 통해서 전문가 중심 혹은 새로운 실험 중

4) “처음 민선4기 시장으로 취임하면서 서울시 비전으로 ‘창의시정’을 이야기하였을 때 우려의 목소리가 많았습니다. 조직의 경영방침으로서의 ‘창의’는 생소하였을 뿐더러 특히 공공조직에 ‘창의’를 도입하는 시도는 처음이었기 때문입니다. 그러나 ‘창의시정’은 결코 거창한 구호가 아니라, 우리시에서 하는 모든 업무를 고객인 ‘시민’ 입장에서 생각해보고 끊임없이 시민중심의 업무처리로 개선해 나가자는 것입니다. 이를 위해 ‘상상뱅크’라는 사이버 공무원제안시스템을 2006년 7월 도입했습니다. 서울시 공무원들은 자신의 업무에서 발견한 작

심의 ‘벤처주의’를 강조한 부분은 시사적이다. 대표적인 것이 한강르네상스와 연관된 ‘한강운하 추진계획’으로 이후 과정에서 양화대교에 대한 선제적 공사를 지시하는 등 합의보다는 정면 돌파를 추진한다는 점에서, 오세훈 시장의 시민고객은 사실상 ‘전문가-행정의 일방향성’을 보여주는 특징이다.

그렇다면 이후에 등장한 박원순 시장의 거버넌스는 어떨까. 여기서는 박원순 시장이 자랑하는 다양한 정책이나 현장시장실 보다는 서울시가 직접 ‘거버넌스’라고 언급하고 있는 내용을 살펴보고자 한다. 왜냐하면, 이전 이명박-오세훈 시장은 시정운영방침에 있어 거버넌스를 명시적으로 언급한 적이 없기 때문이다.

서울시 누리집의 행정정보공개 메뉴를 이용하여 살펴본 결과, 서울시가 주요하게 언급하고 있는 거버넌스는 주요한 거버넌스 현황을 보면 서울시가 공식적인 행정문서를 통해서 언급하고 있는 거버넌스의 형태는 총 5가지 형태<sup>5)</sup>다.

■ 디자인거버넌스<sup>6)</sup>: 복잡한 사회문제해결을 위해 다양한 주체와 융합적 협력이 필요하며, 특히 디자인영역을 기존의 건축물 등과 같은 유형의 디자인에서 서비스까지 포괄하는 무형의 디자인으로 확대함. 거버넌스의 취지로 기업CSR을 유도하고 공공프로젝트수행 경력을 원하는 신진디자이너, 학생 등이 ‘사회문제해결 디자인 사례’에 재능기부, 자발적 참여를 유도하도록 하는 거버넌스 설계에 주안점이 두었다.

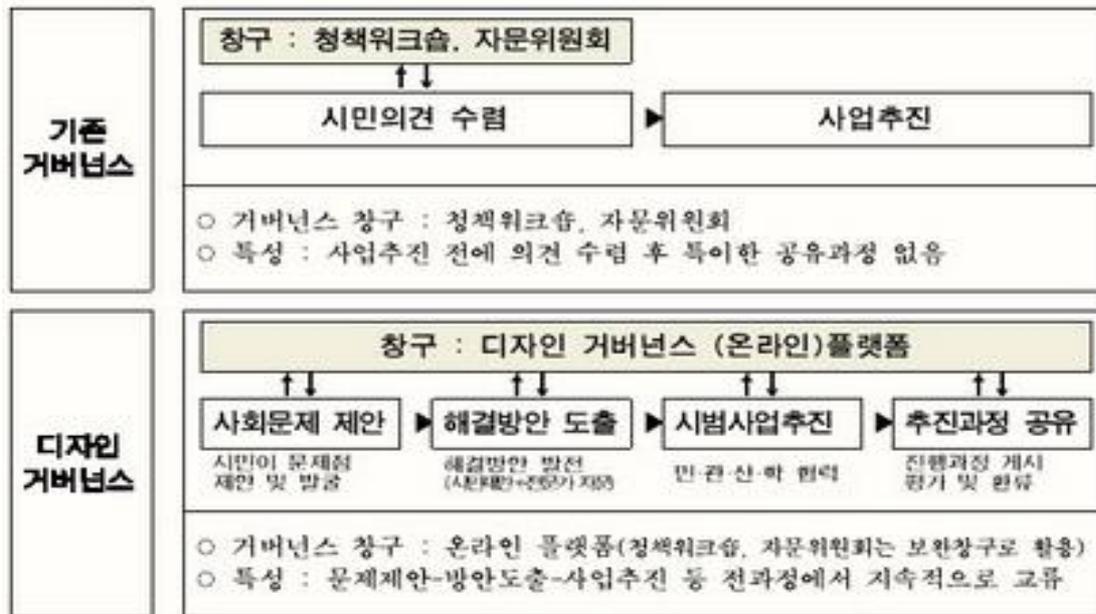
---

은 업무개선에서부터 서울시의 중요한 정책까지 자유롭게 제안하고, 시 공무원이라면 누구나 볼 수 있도록 시스템을 개방하여 아이디어를 공유하고 발전시켰습니다.

그 결과 2007년 26,607건, 2008년 37,662건, 올해는 12월 현재 97,957건이 제안되는 등 우리시 공무원들의 창의에 대한 태도가 크게 변화되었습니다. 세계기네스협회에 등재된 반포대교 ‘달빛 무지개분수’부터 자신의 업무분야에서의 개선까지 상상뱅크에 제안된 아이디어가 정책으로 실현된 것들은 일일이 열거하기가 곤란할 정도입니다.

지금 우리는 지난 3년간의 창의시정을 통해 많은 변화를 가져오고 있습니다. 이것이 진정한 시민중심의 서울, 경쟁력있는 세계도시 서울로 자리매김하는 힘이 될 것으로 생각합니다.“(한국행정학회, 국정포커스\_오세훈 시장 인터뷰, 2009년 12.)

- 5) 물론, 여기서 예로 제시되지 않은 유형도 다수 존재한다. 하지만, 그 거버넌스 운영의 공식성(거버넌스라고 지칭되는가), 그리고 운영의 구체성(운영계획이 존재하는가)이라는 측면에서 선별된 것이다.
- 6) 문화관광디자인본부, 디자인거버넌스 운영계획, 2014.10.



위의 그림에서 보듯이 소위 ‘사회적 디자인’이라는 관점에서 제시된 것인데 기존의 정책과정과 자문위원회 운영 등을 가로지르는 방안으로, 각 주제 및 의제별 속의 과정을 온라인화하는 것이 특징적이다. 총소요예산은, 시범사업 서비스디자인(안) 도출에 2천7백만원(2014년), 사업의 본격화를 위해 2억8천만원(2015년)가 편성되었다.

이런 접근법이 가지고 있는 한계는 거버넌스를 ‘문제해결의 도구’로 도드라지게 활용하고 있다는 점이다. 즉 거버넌스의 다양한 기능 중 하나인 ‘문제의 제기 및 이의 해결’로 이르는 과정으로 특화된 것인데 이는 행정의 능동성을 위한 제도적 장치이면서 동시에 시민의 자기책임을 강화하는 방식이라는 점에서 시사점을 찾을 수 있다. 즉, 시민은 자신의 불편을 문제화할 수 있어야 한다. 또 역설적으로 문제화되지 않는 변화는 다루어지기 힘들다. 이 과정을 통해서 행정은 ‘문제해결센터’가 되고 ‘통치’는 ‘피즐풀이’의 문제가 된다.

■ 생활안전거버넌스<sup>7)</sup>: 지역안전공동체라는 이름과 같이 사용되고 있는 정책개념으로, 민선 6기 들어 급격하게 확대되고 있는 사업영역이다. 서울시의 설명에 따르면, “으스스한 골목길 순찰부터 산사태 등 위험지역 안전점검까지 주민이 직접 살피며 안전을 챙기는 새로운 개념”으로 등장한 것이 동단위 생활안전거버넌스로 2012년부터 구축되었다.

7) 서울시누리집, 안전소방민방위 메뉴 (<https://safe.seoul.go.kr/archives/4927>)

서울시 25개구 총 7,613 명이 함께하는 생활안전 거버넌스 커뮤니티

거버넌스 커뮤니티 찾기  
해당 자치구를  
클릭하세요



거버넌스 회원이세요?

아이디를 입력하세요

비밀번호를 입력하세요

내 정보 기억하기 [아이디/비밀번호 찾기](#)

[로그인하기](#) [회원가입하기](#)

‘생활안전거버넌스란?’

생활권 단위로 시민, 단체, 전문가 등이 주체적이고 유기적으로 참여하여 지역의 생활안전 사업을 전개하고 재난발생시 협력, 대응함으로써 생활안전도시를 구현하기 위한 단체입니다\*

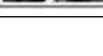


생활안전 거버넌스는 기존 관이 주도했던 재난 예방·대응·복구를 지역주민들이 '내 지역, 내 가족은 내가 지킨다'는 의지로 생활안전망을 구축하는 생활 속 재난관리 인프라로 이해된다. 거버넌스에 소속된 주민들의 주된 활동은 위험요소 예방과 생활안전 프로그램 발굴, 재난 발생시 복구 활동 적극 협력·지원 등이다. 특히 수해 등 재난상황이 발생했을 때에도 지역의 상황을 가장 잘 아는 주민으로 각 재난단체 활동에 적극 협력·지원하는 등 민·관협력의 가교역할을 수행한다. 이를 위해 서울시는 누리집을 구성하여 운영하고 있으며, 재난 안전리더 육성, 지역 맞춤형 컨설팅, 온라인 커뮤니티 공간, 생활안전길라잡이 개발·보급, 재난안전 영상물 및 우수사례 제작 등의 프로그램이 지원된다.

이와 같은 생활안전거버넌스는 안전문제를 시민 스스로의 책임으로 전치시키는 역할을 하게 된다는 데 시사점이 있다. 즉 생활안전문제를 대처하는데가 아니라 그것이 대처하지 못했을 때 불거지는 자기 책임의 귀속을 어떻게 나눌 것인가라는 문제가 제기되는 것이다.

- 서울복지거버넌스8): 서울시와 시 산하 사회복지시설 등이 갑과을 관계가 아닌 시 정책의 파트너로서 자리매김 되고, 소통과 이해부족으로 인한 사회복지현장의 불만해소를 위해 2014년 2월, 시설 및 법인대표자, 자치구 및 시공무원 등 사회복지현장 영역별 10개 분과위원회 및 기획조정위원회 구성했다.

8) 복지건강실, 서울복지거버넌스 포럼 ... 민관 소통의 장 열다, 2014. 12.

<p><b>기획조정 위원회</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기획조정위원회(서울시 변경업무와 과징, 정례회 논의)</li> <li>• 2개 분과 신설(정신보건, 베이비부머)</li> <li>• 기획조정위 역할, 권한에 대한 명확화, 포럼개최 결정</li> </ul>	<p><b>여성복지분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설별 영안논의(당사자 지우개선, 통역피해여성 긴급지원)</li> <li>• 여성복지사업 중시자 지우개선 시정반영위한 정책제언</li> <li>• 폭력피해여성 그룹을 지원 확대 및 긴급리호지원 논의</li> </ul>
<p><b>지역사회분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민관 상호 소통구조 강화 및 복지제도 실행평가 개선 논의</li> <li>• 법인사유권 근무자의 인정확대 논의</li> <li>• 중앙사회복지관 운영비 및 표본연차 관련 의제 논의</li> </ul>	<p><b>어동분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동학대 방지를 위한 분과위원 추가참여 확대</li> <li>• 지역아동센터 등 유류공간 지원 및 아동보호 체계보완 논의</li> <li>• 학대아동 보호정책에 대한 국내외 사례검토</li> </ul>
<p><b>어르신분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인성 질병관리에 따른 지역대책 논의</li> <li>• 서울시 베이비부머 운영 종합대책 포괄적인 실행방안 논의</li> <li>• 서울시 어르신복지기(공요, 합공합원) 조성계획 논의</li> </ul>	<p><b>가족분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족서비스 통합지원을 위한 키트미션 계획 논의</li> <li>• 가족복지 관련 주요 민안사항 논의</li> <li>• 서울가족서비스 정보제공 구성 컨셉트 논의</li> </ul>
<p><b>장애인분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설장애인 돌봄인 보증을 확충 관련 논의</li> <li>• 장애인신문 단체 중시자 연경</li> <li>• 장애인분과 위원 추가선임 논의 및 향후 운영방안 논의</li> </ul>	<p><b>외국인주민분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국어주민분과 주요한안 발표 및 토론</li> <li>• 다(중)가지 서울다스터플랜 모니터링</li> </ul>
<p><b>자활분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적대 대상자에 대한 저로, 자활에 대한 문제점 논의</li> <li>• 노숙인, 취약영역 청년시업 영역에 대한 논의</li> <li>• 지원, 자활을 위한 메인원대주택 활성화 방안 논의</li> </ul>	<p><b>보육분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이집 보육교직원 위상강화</li> <li>• 보육교직원 지우개선 및 전문성 역량강화의 방안 논의</li> <li>• 부모밀착, 사회적협동조합 어린이집 등에 내한 공간지원</li> </ul>
<p><b>정신보건분과</b></p>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양여자 입양 대변하는 복지거버넌스 운영 및 네트워크 구축</li> <li>• 시에서 시도에 대한 평가를 양적측정과 질적측정 병용</li> </ul>	

구성의 내용을 보면, 기존의 복지행정에서 나뉘진 영역별로 분과가 구성되어 있으며 해당 영역별 이해관계자가 모여 있는 형태임을 알 수 있다. 해당 거버넌스는 기존의 지역사회복지협의체와 같은 법정 거버넌스와 어떻게 다른지, 차별점이 보이지 않는다는 점에서 한계를 지적할 수 있다. 실제로 지역사회복지협의체의 명칭 변화를 넘어서는 기능을 찾기 어렵다.

■ 기후환경거버넌스<sup>9)</sup>: 1995년에 구성된 녹색서울시민위원회의 10기 위원 위촉식(총 98명)을 통해서 재편방향을 밝혔다. 내용을 보면 기존 환경정책 자문에 머물지 않고 시민들의 생활과 밀접한 환경문제를 해결하기 위해 앞장서는 위원회로 재편함에 따라 기능도 대폭 수정했다고 한다. 이를테면 맑은하늘서울만들기시민운동본부, 쓰레기제로화시민운동본부 등 실행력을 확보한 특별위원회를 신설하여 실생활에서 접하는 환경문제 해결을 위해 노력할 계획이며, 이외에도 기후변화 대응, 이클레이세계도시총회 등 서울시 환경정책 및 사업에 대한 자문과 시민실천을 위한 아젠다 논의 및 다양한 실천사업을 추진할 예정이라는 것이다.

하지만 기존의 녹색서울시민위원회가 거버넌스로서 제대로 기여를 해왔는지에 대해서는 추가적인 평가가 필요하다. 무엇보다 올해 이클레이 행사 사무국을 시민위원회가 담당했을 때, 이와 같은 행정의 집행기구화하는 거버넌스의 한계에 대해 명확하게 짚어볼 필요가 있다. 앞서 보았듯이, 오세훈 시장의 환경 계획에 비춰보면, 녹색시민위원회가 가지고 있는 의제설정 기능은 오히려 퇴색한 것이 아닌가 여겨질 정도다.

■ 젠더거버넌스<sup>10)</sup>: 서울시는 기존의 성별영향분석평가의 환류 점검 및 실질화를 위해 젠더거버넌스를 구성 운영한다고 밝혔다. 해당 거버넌스가 보여주는 명칭상의 변화에도 불구하고 실질적인 내용은 기존에 여성가족재단을 통해서 진행한 사업과 별반 다르지

9) 기후환경본부, 기후환경문제 해결을 위한 ‘기후환경거버넌스’ 출범, 2015. 1.

10) 여성가족정책실, 2015년 젠더거버넌스 구성 및 운영계획, 2015. 4.

않다.

구분	2014년도	2015년도
대상 과제	서울시 및 10개 자치구 2015년 사업 중 중점분야 4개 사업 (일자리/공동체/건강/안전분야) 사  ※ 2014년도 성별영향분석평가서 작성 - 서울시 5개 사업 - 자치구별 1~4개 사업, 총17개	서울시 2015년 사업의 환류 점검 (2014년도 작성시 제안된 개선안 중심) ※ 자치구 젠더거버넌스 활동에 대해서는 '여성가족재단'의 자체 사업으로 지원 예정
참여자	◦지역단체 및 주민모임 9개 - 9개 단체	◦서울시 젠더거버넌스 위원 구성 - 관련사업 부서 담당자 - 관련분야기관 전문가(연구자 등) - 관련활동 시민 단체 및 2013~ 2014 젠더거버넌스 활동 참여자

물론 서울시는 계획을 통해서 위와 같이 2014년도와 다른 사업방향이 있다고 제시하고 있지만, 실질적으로 보자면 거버넌스의 위상과 내용에 있어 어떤 부분에서 차이가 나타나는지 알 수가 없다. 더욱이 서울시의 거버넌스가 산하 기관을 통해 위탁관리되고 있다는 점에서 사실상 거버넌스의 위상이라는 측면에서도 '보조수단화'를 피할 수 없을 것으로 보인다.

사실 박원순 시장만큼 소통을 강조하고 거버넌스라는 용어를 주류화한 시장을 찾긴 어렵다. 그런 만큼 거버넌스의 변화는 이명박-오세훈-박원순으로 이어지는 시정의 특징을 선명하게 보여주는 사례가 될 수 있다. 이를 정리하면, 이명박 시장의 거버넌스는 권한의 부여라는 측면에서 어느 시장의 거버넌스보다 강력했다. 하지만 초기에 행정이 설정한 문제의식을 관철할 때 그러했지 실제로 집행과정에서는 철저하게 배제되었다. 거버넌스라는 것이 특정시기에 고정된 구성이 아니라 실질적으로 운영되는 과정에서 도드라지는 특징이라 본다면, 이명박 서울시장의 거버넌스는 역설적으로 거버넌스의 부재라고 평가할 수 있다. 다만, 이후 행정에 의해 거버넌스가 어떻게 활용될 것인지를 보여주는 예시적 사례가 될 수 있다.

반면 오세훈 시장은 완전히 시민을 대상화한다. 그것도 고객으로서 대상화함에 따라 늘 사전 혹은 사후에 만족도를 평가하는 행정의 소비자로서 취급된다. 실제로 오세훈 시장 시기의 거버넌스를 보면 많은 경우 전문가 거버넌스에 가까웠으며 디자인 서울 사업에서 볼 수 있듯이 시민의 보편적인 상식과 대결하는 전문가주의적인 선도성이 강조되었다. 이런 관점에서 보면 박원순 서울시장의 거버넌스는 일견 '시민의 귀환'으로 볼

수 있는 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 시민의 역할이 의제를 정하거나 혹은 기존 정책의 진퇴를 결정하는 ‘결정권’의 영역에 있는 것이 아니라 문제의 ‘적극적’ 제기 와 문화 해결 과정의 ‘동원’에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 분명한 한계를 보인다.

즉, 박원순 시장의 거버넌스는 활동적 시민에 대한 보상 차원으로 접근됨에 따라 기존의 정부 기능, 즉 보편적이고 분배적인 행정의 제공이라는 일차적 과제보다는 참여-보상이라는 이상한 유인체계를 만드는 것이다. 실제로 집권 초기부터 보여준 마을공동체 사업은 현재, 기존의 행정행렬과는 분리된 독립적인 마을행정을 지향하는 왜곡을 보여 준다. 즉, 행정 일반이 마을과 같은 민도를 가지게 되는 것이 아니라 일부 정주 주민을 위한 독립적이고 폐쇄적인 행정/재정의 자원이 독점화되는 구조를 지향하다.

개인적으로 이명박 시장에서부터 박원순 시장까지 관통하는 개념은 기업가적 시장이라는 스펙트럼을 통해서 잘 드러난다고 본다. 이유는 각각의 서울시정에서 핵심적인 차이 라는 것이 실질적인 통치의 관점에서가 아니라 수행성의 관점에서 도드라진다는 평가 때문이다. 그런 점에서 어떤 기업가적 유형에 맞는 가라는 점이, 박원순 서울시정의 거버넌스를 분석하는 데 설명적인 유용성이 있다.

#### <기업가적 시장 모델에 비취본 서울시장의 유형>

이명박	오세훈	박원순
시민 배제화	시민 대상화	시민 도구화
생산 중심	판매 중심	소비 중심
청계천복원시민위원회	디자인 서울 사업	마을공동체위원회
제조업	IT	마케팅

그래서 박원순 서울시정의 거버넌스 평가에 있어서 핵심적인 것은 회의 횟수나 부여된 권한의 깊이와 같은 거버넌스 운영의 정적인 측면 외에도 해당 거버넌스의 기능에 주목하는 동학적 측면 역시 고려할 필요가 있다. 실제로 박원순 서울시정의 가장 본질적인 한계는 ‘시민참여의 도구화’라는 관점이다. 즉 취사선택이라는 행정의 보이지 않는 손이 서울시 거버넌스에서 작동하고 있으며, 이런 도구화가 박원순 서울시정의 등장 이후 사회적 논란을 야기했던 거버넌스의 사례에서 단적으로 드러나고 있다고 본다.

### 3. 서울시 거버넌스의 전망과 평가

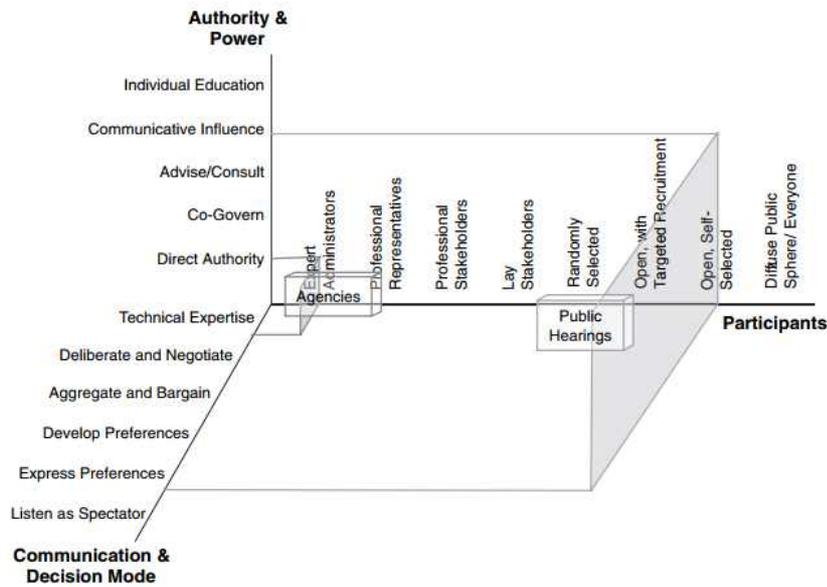
<내일신문> 보도에 따르면<sup>11)</sup>, 서울시 각종 정책결정을 지원하는 위원회가 2011년 이후 해마다 늘고 있지만 그 가운데 27%는 사실상 역할을 못하고 있는 것으로 나타났다. 지난해 말 현재 위원회는 총 148개로 2013년에 비해 12개 늘었다. 2008년 말 122개이던 위원회 숫자는 2010년 113개, 2011년 103개까지 줄어들다가 박원순 시장 임기 들어 2012년 127개, 2013년 136개로 다시 늘는 추세다. 실·국·본부별로 보면 경제진흥본부 소관 위원회가 16개로 가장 많고 기획조정실 소속이 15개로 그 다음이다. 기사에 따르면, 시는 "민선 5기 이후 시민참여와 민관 협치 확대 등에 따라 위원회가 지속적으로 증가하고 있다"고 말했다. 즉 시민참여의 결과로 위원회의 수가 늘어났다는 점이다.

하지만 실질화의 측면에서 보면, 2014년 한 해 동안 전체 위원회에서 위원회당 평균 9.9회 회의를 열었지만 회의를 아예 개최하지 않거나 단 한차례만 회의를 한 곳도 40개였으며 이는 전체 148개 가운데 27%에 달한다. 이 위원회 중 1년동안 5회 이상 회의를 연 곳은 61곳으로 전체 위원회 중 41%에 불과했다.

재미있는 것은 위원회의 독점과 관련된 사항으로, '6년 넘게 활동 중인 위원은 151명으로 전체 위촉직 2854명 대비 5.3%를 차지'하고 있다는 점이다. 이중 10년 이상 장기 연임하고 있는 위원이 46명에 달한다. 사실 구체적인 위원회의 명단을 확인해봐야겠지만, 해당 위원회가 도시교통과 도시계획, 재정투자나 용자심사 쪽에 집중되어 있으리라 짐작하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 즉, 이명박-오세훈-박원순을 이어오면서 전혀 이질감이 느껴지지 않는 거버넌스라는 것이 사실상 박원순 거버넌스의 가장 중요한 특징이다.

그렇다면, 어떤 방향의 거버넌스 개선이 필요할까. 일차적으로는 기존의 범정 거버넌스를 벗어나지 못한 거버넌스 체계로는 '다른 소통과 협력'은 불가능하다는 것을 깨닫을 필요가 있다. 즉, 조례에 규정된 거버넌스의 기능을 넘어서는 거버넌스의 실질화가 필요한데, 여기서 반드시 수반되어야 하는 것은 의제를 설정하는 권한과 관련된다. 즉, 회의의 내용을 누가 정하는 가라는 점이다. 또한 안전의 처리가 아니라 사업의 집행과 결과에 대한 평가 역시도 거버넌스 내에서 중요한 기능으로 인정될 필요가 있다.

11) 김진명, 서울시 위원회 27% '있으나 마나', 내일신문, 2015.6.29.



구체적으로 평의 논의를 참조하여 시사점을 얻고자 하는데<sup>12)</sup>, 위의 그림은 참여의 수준이라는 면, 권한의 위임이라는 측면, 그리고 소통과 권한의 결정이라는 측면에서 참여제도의 좌표를 그려놓았다. 이를테면 행정기관은 참여의 폭에서는 매우 제한적이면서 권한의 깊이와 소통의 수준도 높다. 반면 공청회의 경우에는 광범위한 참여자를 담고 있지만 선호만 표현할 뿐이고 소통적인 수준에서만 영향이 있을 뿐이다. 즉, 거버넌스의 수준을 높인다고 할 때 각각의 측면을 어떻게 심화할 수 있는지를 고려해야 한다. 이를테면 참여예산제도의 경우에는 전통적인 예산결정과정에서 참여의 수준을 높이는 방향으로 전환한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 다수의 거버넌스가 중요한 것이 아니라 핵심적인 거버넌스가 얼마나 제도의 깊이를 가지고 있느냐가 관건이다. 적어도 앞서 언급한 다섯 개의 거버넌스는 위의 좌표에서 보면 어느 정도의 위치에 점하고 있을까.

사회변화를 위한 혁신에 있어서도 명시적으로는 시민 주도성이 언급되지만 본질적으로는 기업주도성인 역설이 나타나고 있는 것이 현실이다. 그리고 이런 변화는 신자유주의 시기 이후, 행정도구화되고 있는 지방정부의 일반적인 속성과 크게 다르지 않다. 앞서 언급한 제프 물간의 5대 도시를 살펴보자. 이 도시들은 사람들이 더 나은 도시를 꿈꾸는 변화보다는 오히려 시민들이 소비자로서 혹은 의사-노동자로서 역할을 부여받는 곳이다. 이런 특징은 서울시에서도 찾아볼 수 있다.

박원순 시장의 혁신은 시민을 말하지만 실질적으로 우회하는 한편, 경영의 방법론을 가지고 시정의 기업화를 촉진하고 있다. 실제로 서울시청에서 만날 수 있는 대다수의 공

12) Archon Fung, Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review, December 2006. 위의 그림은 'Democracy Cube'(71쪽)에서 인용했다.

무원들이 전통적인 중복의 개념까지는 아니어도 시민과 효과적인 파트너 정도도 되지 않는 경험을 하게 된다. 즉, (주)서울시의 직장인이 수천명 모여 있는 곳이 서울시청이라는 공간이며, 서울시의 행정 역시도 그런 직장인으로서의 창의성을 요구할 뿐 민주적 행정 등에 대한 고려는 없다. 시민의 참여나 이를 통해 행정적 과정이 지체되는 것을 ‘낭비’로 혹은 ‘행정 비용’으로만 접근한다면 새로운 거버넌스가 설 자리는 없다.

보궐선거로 등장한 박원순 시장의 가장 큰 장점은 역설적이게도 아마추어리즘이었다고 생각한다. 전문화된 행정구조에서 이미 완결된 행정절차를 시민의 눈높이에서 다시 ‘정말 시민적인가?’라는 질문을 던지는 그런 아마추어리즘은 열광의 대상이었다. 하지만 어느 순간부터 전문화된 관료집단의 꼭지점에 서 있는 시장을 발견한다. 모든 것을 다 알아서 처리하는 것 역시 시장의 유능함일 수 있다. 하지만 그것보다 더 중요한 것은 행정에서 포착되지 않는 문제들을 드러내는 것, 다소 기존 절차보다는 매끄럽지 않지만 그럼에도 결과로서 훌륭한 과정이 가능하도록 배후자의 역할을 하는 것 역시 중요한 유능함의 덕목이다. 그런 점에서 지난 1년간의 서울시는 너무 세련됐다.



## 서울시 환경·에너지 거버넌스 안녕하십니까?<sup>13)</sup>

|| 이강준 에너지정치센터 센터장

### 1. 들어가며

이 글의 목적은 박원순 시장의 ‘환경·에너지 거버넌스’를 전임 오세훈 시장과 비교·분석하여, 서울시 에너지전환의 다양한 가능성과 위험요소를 분석하는 데 있다. 이를 위해 Hogwood와 Peters(1983)의 정책변동 유형에 따라, 기본성격·조직·법률(조례)·예산의 측면에서 박원순 시장의 에너지·기후정책을 오세훈 전시장의 그것과 비교·분석한다. 이 글에서 던지는 질문은 크게 세 가지다. 첫째, 박원순 서울시장의 ‘환경·에너지 거버넌스’는 이전 오세훈 시장과 어떤 차이가 있고, 그 차이는 서울시 에너지전환에 어떤 영향을 미치고 있는가? 둘째, 박원순 시장의 리더십과 거버넌스의 특징이 서울시 에너지 정책에 어떤 영향을 미치고 있는가? 셋째, 박원순 시장 재임 이후까지 지속가능한 서울시 에너지전환을 위한 과제는 무엇인가?

### 2. 박원순 시장의 ‘환경·에너지 거버넌스’는 전임 오세훈 시장과 어떤 차이가 있나?

#### 2-1. 정책변동의 유형 : 정책승계

정책변동이란 역동적인 환경에서 정책이 변동되는 상태로 정의할 수 있으며, 정책변동의 유형은 학자에 따라 다소 차이가 존재한다. Hogwood와 Peters(1983)는 변동의 정도나 형태에 따라 ①정책혁신, ②정책유지, ③정책승계, ④정책종결 등으로 구분한다.

13) 이 글은 「2015 환경사회학회 기획세션」에서 발표한 “박원순 서울시장의 에너지정치와 시민참여 거버넌스(이강준, 2015)”의 내용을 요약·수정·보완한 것입니다.

이러한 정책변동의 유형을 구분하는 기준은 변동의 의도성, 변동이 야기되는 정도, 법률상의 변화가 필요한 정도, 예산분배가 달라지는 정도, 정책의 근본취지의 변화 여부 등 다양하다고 할 수 있다(김영단 외, 2014).

<표 1> 정책변동의 유형의 정책적 특성 비교

구분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
기본성격	의도적	적응적	의도적	의도적
조직적 측면	기존 없음	기본조직 유지	기존조직 개편	기존조직 폐지
법률적 측면	기존 없음	기본법률 개정	기존법률 개정	기존법률 폐지
예산 측면	기존 없음	기존예산 유지	기존예산 있음	기존예산 소멸

※출처 : 김영단 외(2014) 재인용

박원순과 오세훈 시정부의 에너지·기후 정책변동을 보면, ‘정책승계’ 유형에 가깝다. 먼저, 오세훈 시정부의 ‘서울 친환경 에너지 선언(2007)’과 박원순 시정부의 ‘원전 하나줄이기 종합대책(2012)’은 세부 정책에 있어 차이가 있지만, 에너지 저감과 생산 목표를 제시하고 있다는 점에서 기본 구조가 유사하다.

둘째, 행정조직은 기존 맑은환경본부를 기후환경본부로 개편하면서, 전체 인원은 비슷하지만, 환경정책과에 에너지시민협력반(2팀)과 녹색에너지과(6팀)을 신설하는 정도의 소폭 개편에 그쳤다.

셋째, 박원순 시정부는 2012년 7월 30일, ‘서울특별시 에너지조례’를 개정하였는데, 전반적으로 건축물과 에너지효율 분야, 그리고 신재생에너지 분야가 대폭 강화됐고, 원전하나줄이기 실행위원회 등 민관협력 거버넌스의 설치·운영 근거를 마련했다.

넷째, 박원순 시정부의 에너지·기후 예산(2013)은 3,021억원으로, 오세훈 시정부(2010) 예산 3,956억원의 76% 수준이다. 시 전체 예산축소 흐름과 마찬가지로 에너지·기후 분야 예산도 축소되었는데, 녹색서울시민위원회·서울녹색환경지원센터·원전하나줄이기 시민협력 등 녹색 거버넌스 운영지원 예산이 대폭 증가한 점은 특기할 만하다. 박원순 시정부의 기후·환경예산은 이전 오세훈 시정부에 비해 줄었지만, 지속적인 증가추세에 있던 전력소비량이 감소세로 돌아섰다는 점에서 에너지정책, 특히 수요관리정책에 상당히 효과적인 정책 성과를 냈다고 평가할 수 있다.

결론적으로 박원순 시장의 에너지·기후정책은 이전 오세훈 시정부와 비교했을 때, 정책변동의 유형 중 ‘정책승계’에 가깝다. 정책목표는 변하지 않았지만, 사업이나 담당조직, 예산항목에서도 중대한 변화가 일어난다는 점에서 정책유지와 다르고, 정책의 중요

한 일부를 없애거나 새로운 부분을 추가하는 경우에 해당한다.

## 2-2. 정책성과의 평가 : 오세훈 시정부와 구별될 수 있나?

박원순 시정부의 에너지·기후정책은 큰 틀에서 이전 오세훈 시정부의 정책목표를 유지하고 있고, 행정과 예산은 기후 및 대기질 관련 부서를 축소하고, 에너지 관련 부서를 신설하였다. 또한 에너지조례를 개정해, 원전하나줄이기 정책의 실행 근거와 거버넌스 체계, 그리고 지원·통제 규정을 대폭 강화했다. 다만, 전체적인 중기재정계획의 축소와 맞물려 오세훈 시정부보다 예산이 대폭 축소되었으나, 녹색 거버넌스 예산은 이전보다 16배 이상 증가했다. 결론적으로 기후·대기질 중심의 정책이 에너지 중심으로 이동했고, 그에 따른 행정조직과 조례개정, 그리고 추진체계와 예산으로 드러나듯이 민관 거버넌스를 대폭 강화한 특징을 보였다.

<표 2> 박원순 시장 취임 전후의 에너지정책 변동 요약

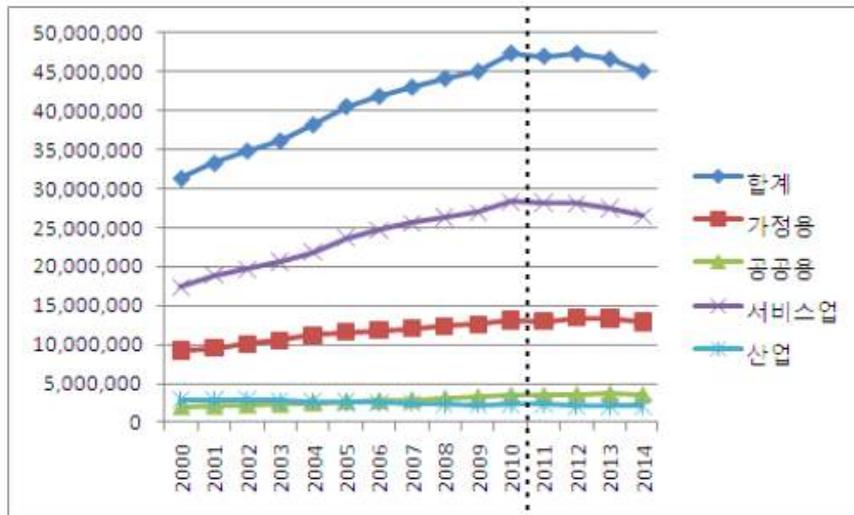
	에너지전환 로드맵(계획)			환경행정 조직	법률	예산	거버넌스
	제목	목표	실적				
오세훈 1기 ('06~'10)	서울 친환경 에너지 선언 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2000기준, 에너지 사용량 2010년 12%, 2020년 15% 저감</li> <li>•신재생E 이용률 2010년 2%, 2020년 10%로 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•150.1%</li> <li>•2% ('10 기준)</li> </ul>	맑은환경본부 (5과, 1센터, 243명)	에너지 조례	395,630 백 만 원 (2010)	서울특별시 녹색성장위원회/녹색서울시민위원회
박원순 1기 ('11~'14)	원전하나줄이기 종합대책 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2014까지 200만TOE절감</li> <li>•전력자립률 2014년 8%, '20년 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•204만 TOE감축 ('14)</li> <li>•자립률 4.7%('13)</li> </ul>	기후환경본부 (6과, 1센터, 241명)	에너지 조례 (개정)	302,119 백 만 원 (2013)	원전하나줄이기 시민위원회/녹색서울시민위원회

※출처 : 서울특별시(2008), 서울특별시(2014a), 서울특별시(2014b), 산업통상자원부(2014) 재구성

에너지·기후정책의 측면에서 보면, 박원순 시정부는 기존의 행정조직을 개편하고, 관련 조례를 개정했으며, 기존 예산이 있었다는 점에서 '정책승계형'에 가깝다. 그러나 기본성격에 있어 큰 차이가 있다. 즉 오세훈 시정부는 대기질 개선에 집중한 반면, 박원순 시정부는 '원전한 줄이기'가 상징하듯이 후쿠시마 이후 핵발전소가 갖는 파국적 위협과 에너지 소비도시가 갖는 윤리적·규범적 측면을 강조하고, 에너지 절약과 거버넌스에 집중했다. 이러한 정책의 차이는 박원순 시정부 이후 서울시의 에너지소비가 정점

을 찍고, 증가추이가 하향곡선을 그리기 시작한 것으로 나타난다.

<그림 1> 서울시 용도별 전력사용량 변화추이 (단위 : MWh)

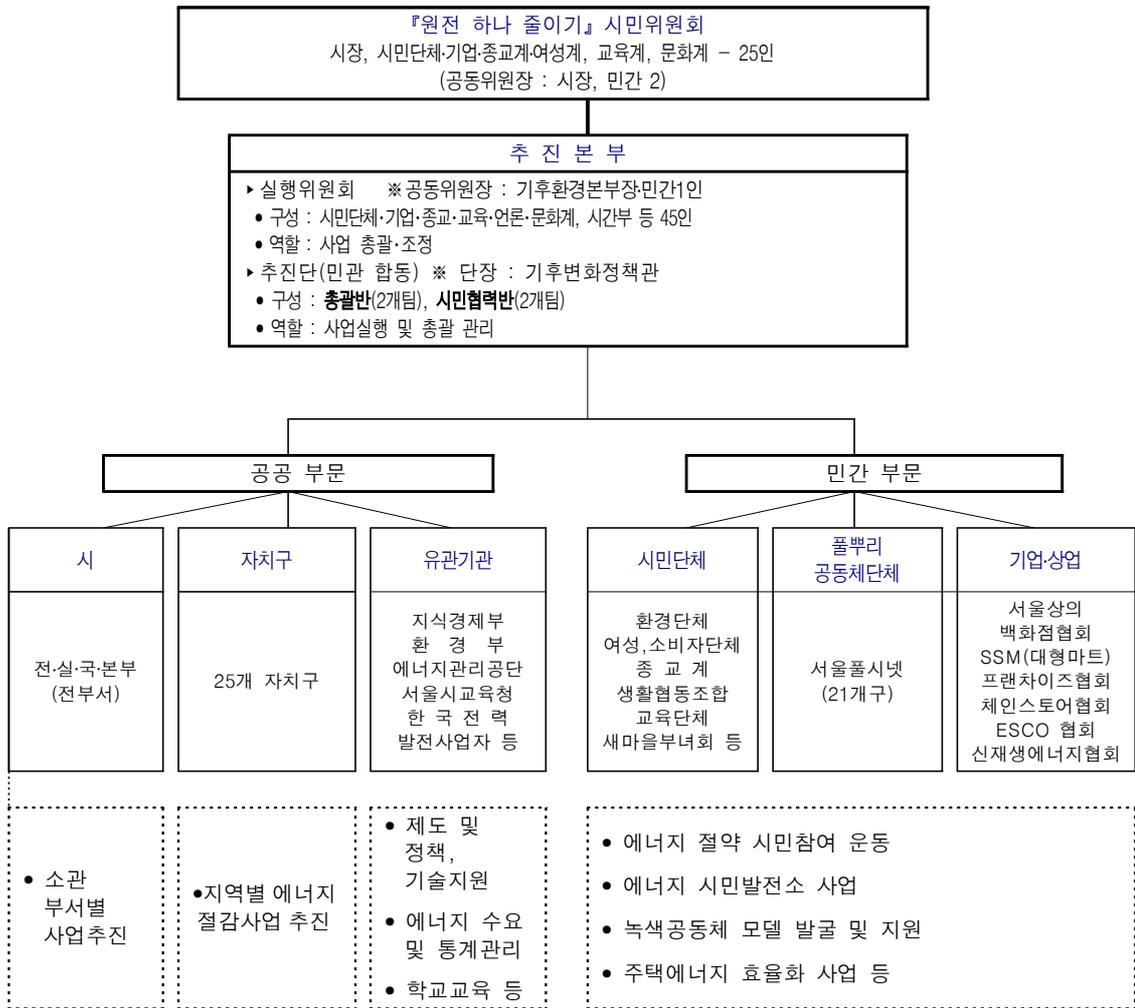


※출처 : 서울통계 (<http://stat.seoul.go.kr/>) 재구성

### 2-3. 정책의 차별성 : 시민참여 거버넌스

박원순 시정정부의 대표적인 거버넌스는 원전하나줄이기 시민위원회와 실행위원회이다. 원전하나줄이기 정책 실행을 위한 거버넌스 조직은 2012년 4월 시장의 방침으로 시작해 8월 「서울특별시 에너지조례」 개정을 통해 설치 및 운영근거를 마련하였다. 원전하나줄이기 위원회는 “에너지 절약도시를 넘어 에너지 생산도시 구현을 위해 사회 각 계층이 참여하는 총괄 거버넌스 기구를 구성·운영”하는 것을 목표로 하고 있다. 원전하나줄이기 추진체계는 아래 표와 같이 민관이 참여하는 시민위원회, 실행위원회, 추진단으로 구성하였고, 이후 시민소통, 에너지생산, 에너지절약, 에너지효율화 등 분과위원회 체계로 개편되었다(에너지기후정책연구소, 2014). 원전하나줄이기 시민위원회 구성은 3인의 공동위원장을 포함한 30인 이내로 구성되며, 위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여, 민관 협력하에 사업을 실행하고 평가하기 위하여 48명으로 구성된 실행위원회를 설치하여 운영하였다(서울특별시, 2014a).

<그림 2> 원전하나줄이기 추진체계



※출처 : 에너지기후정책연구소(2014)

원전하나줄이기 시민위원회의 기능은 ①에너지 절감도시에서 생산도시로 정책 패러다임 전환 주도, ②원전하나줄이기 정책방향 결정, ③원전하나줄이기 사업계획 수립·변경 승인 및 총괄 조정, ④원전하나줄이기 종합대책 전반에 관한 자문, ⑤원전하나줄이기 사업별 시행방안 자문 및 사업발굴·기획, ⑥민간주도의 원전하나줄이기 사업 활성화 방안, ⑥원전하나줄이기 사업평가 및 보완 등이다(서울특별시, 2014a).

박원순 시장의 시민참여 거버넌스에 대한 신념은 확고한 것으로 보인다. 이는 시장이 되기 전 오랜 기간 인권변호사와 시민운동가로서, 그리고 참여연대, 아름다운가게, 아름다운재단, 희망제작소 등을 주도적으로 설립·운영하면서 사회적으로 인정받았다. 단적으로 박원순 시장이 오랫동안 표어로 삼았고, 현재 공식 페이스북의 대문에 걸려 있는 “함께 꾸는 꿈은 현실이 됩니다.”에 잘 표현되어 있다. 이는 분명 박원순 시장의 최대 강점 중의 하나이다.

지난 2007년 박원순 시장이 희망제작소 상임이사 시절 연재하던 글 <박원순의 희망탐사 25>를 보면, “무엇보다도 에너지 효율을 높이거나, 에너지 절약을 통해서 총에너지 사용량을 줄이는 게 최 우선일수밖에 없다. 그리고 다른 것보다 신재생에너지 사용을 확대하는 것이 대단히 유용한 방법이라고 할 수 있겠다.(박원순, 2007)”는 대목이 나온다. 같은 글에서 “사실 에너지, 환경, 지구온난화의 문제는 정치적인 문제나 경제적 문제가 아니다. 인간 생존의 문제”라고도 했다.

또한, 박원순 시장은 지난 2012년 6월 5일, 불교생명윤리협회의 초청 좌담회에 참석해 “원전 1기 줄이기는 시민단체들이 제안”했던 것이라며, “좋은 사람단체들이 하고자 하는 좋은 사업을 공공의 관점으로 끌어들이는 것이 중요하다고 생각해 정책화했다(불교신문, 2012).”고 설명했다. 이러한 사례는 박원순 시장의 에너지와 기후변화에 대한 인식과 해법, 그리고 시민참여 거버넌스에 대한 관점을 간명하게 보여준다.

### 3. 박원순 시장의 리더십과 거버넌스의 특징이 서울시 에너지정책에 어떤 영향을 미치고 있는가?

#### 3-1. 긍정적 평가 : 수요관리정책과 시민참여 거버넌스

2000년부터 2013년까지의 서울시의 발전량과 소비량 변화 추이를 보면, 원전하나줄이기 정책이 본격적으로 시행된 2012년부터 ①서울시의 발전량이 이전보다 두 배 가량 급속히 증가했고, ②전력소비량은 전국적으로 증가했으나, 서울시는 감소로 돌아섰고, ③전력자립률이 호전되었으며, ④전체 전력소비량 중 서울시의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

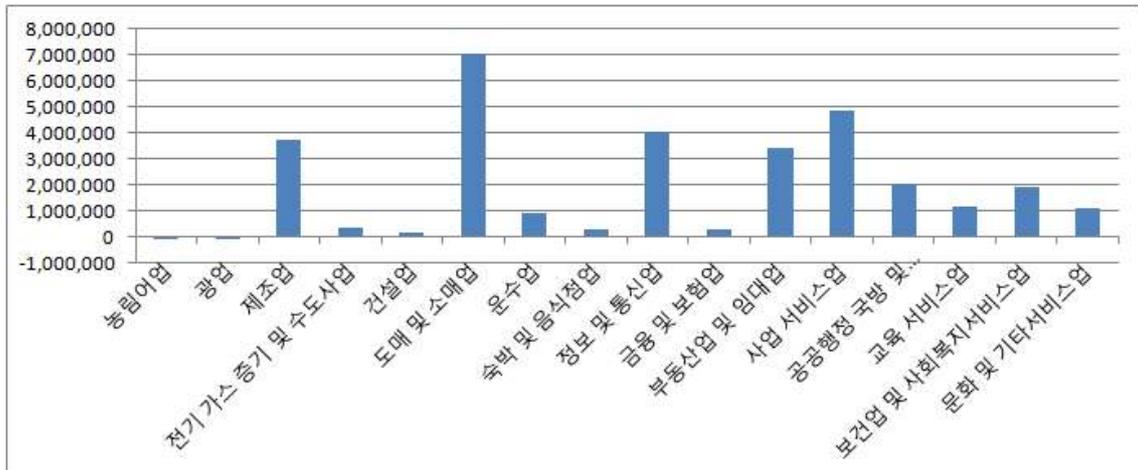
<표 8> 서울시 발전량, 소비량, 전력자립률 변화 추이 (단위:GWh)

	서울시			전국		전국대비 발전비중 (A/C*100)	전국대비 소비비중 (B/D*100)
	발전량(A)	소비량(B)	자립률 (A/B*100)	발전량(C)	소비량(D)		
2000	1,259	31,395	4.0	266,400	239,535	0.5	13.1
2001	1,195	33,321	3.6	285,224	257,731	0.4	12.9
2002	1,075	34,883	3.1	306,474	278,451	0.4	12.5
2003	884	36,164	2.4	322,452	293,599	0.3	12.3
2004	810	38,214	2.1	342,148	312,096	0.2	12.2
2005	903	40,524	2.2	364,639	332,413	0.2	12.2
2006	1,250	41,824	3.0	381,181	348,719	0.3	12.0
2007	1,599	42,973	3.7	403,125	368,605	0.4	11.7
2008	1,165	44,096	2.6	422,355	385,070	0.3	11.5
2009	845	44,984	1.9	433,604	394,475	0.2	11.4
2010	1,546	47,295	3.3	474,664	434,160	0.3	10.9
2011	1,384	46,903	3.0	496,893	455,070	0.3	10.3
2012	2,965	47,234	6.3	509,574	466,593	0.6	10.1
2013	2,184	46,555	4.7	517,148	474,849	0.4	9.8

※출처 : 산업통상자원부(2014) 재구성

특히, 2010년 대비 2013년 서울시의 경제활동별 지역내총생산(GRDP)은 10.5%가 증가했지만, 전력소비량이 1.6% 감소했다는 점은 일정하게 정책의 효과로 인한 결과로 볼 수 있는 것으로 주목할 만한 특징이다.

<그림 3> 2010년 대비 2013년, 경제활동별 지역내총생산 증감액 (단위 : 백만원)



※출처 : 서울통계 (<http://stat.seoul.go.kr/>) 재구성

원전하나줄이기 종합대책은 당초 2014년까지 200만TOE 감축목표를 설정했는데, 서울시는 6개월가량 앞당겨 목표를 달성했다고 발표했다. 정책수단별 목표와 실적을 비교해 보면, 당초 계획과 달리 에너지절약운동을 통한 감축량이 월등히 높았음을 알 수 있다.

이는 당초 계획이 현실적 여건과 달랐음을 보여주는 것이기도 하지만, 다른 측면에서 시민참여 에너지절약운동이 매우 성공적으로 진행됐음을 의미한다.

에너지절약운동 분야에서의 높은 성과는 시민참여 거버넌스의 성과로 볼 수 있다. 예컨대, 박원순 시정부의 에너지·기후 분야 예산은 전임 오세훈 시정부의 76%로 감소했으나, 녹색 거버넌스 운영지원 예산이 증가했다. 또한, 기후환경본부의 전체 인력은 이전 시정부와 비슷한 규모였지만, 녹색에너지과와 에너지시민협력반을 신설했다. 이는 예산과 정책을 시민참여를 통한 ‘에너지절약’에 집중했다는 의미이고, 원전하나줄이기 1단계 목표와 관련해 가장 성공적인 분야로 평가할 수 있다.

<표 9> 원전하나줄이기 정책수단별 절감 목표와 실적 (단위 : 만TOE)

구 분		2012		2013		2014		계		
		목표	실적	목표	실적	목표	실적	목표	실적	달성률(%)
합 계		41	33.1	63	92.1	96	78.8	200	204	102.0
에너지생산	신재생에너지생산	9	3.5	15	7.8	17	14.7	41	26	63.4
에너지 수요감축	에너지효율화	22	14.5	34	32.8	55	39.6	111	86.9	78.3
	<b>에너지절약운동</b>	<b>10</b>	<b>15.1</b>	<b>14</b>	<b>51.5</b>	<b>24</b>	<b>24.5</b>	<b>48</b>	<b>91.1</b>	<b>189.8</b>

※출처 : 서울특별시(2014a), 서울특별시(2014b) 재구성

### 3-2. 비판적 평가 : 에너지시스템의 구조적 한계

원전하나줄이기 정책은 결국 에너지 ‘소비’를 줄이고, ‘생산’을 늘리자는 것인데, 아직까지 기존 핵·화석 에너지자본과 직접적인 충돌지점이 형성되고 있지는 않은 것으로 보인다. 서울의 전력자립률이 소폭 높아졌다고 하지만, 연간 소비량은 예년 수준을 유지하고 있고, 신재생에너지 전력생산량도 연간 1,000GWh(0.2%) 가량이 증가했을 뿐이다.

그러나 서울시의 목표대로 전력 자립률이 20%가 된다는 것은 현재 전력소비량을 기준으로 할 때, 거대 전력자본의 입장에서는 전국 전력 소비시장의 2%가 줄어든다는 것을 의미한다. 이때부터는 에너지효율과 재생가능에너지 산업과 기존 핵·화석에너지 산업과의 이해충돌의 균열이 발생할 가능성이 높아진다. 이는 자본주의 시장의 기본적인 속성이기도 하고, 독일 등의 경험을 보더라도 충분히 예측 가능한 것이다. 만약, 서울시가 더욱 공세적인 에너지전환 정책을 추진한다고 하면, 그 균열은 더욱 커지고, 대립하는 양자 사이의 정치·사회적으로 갈등이 격화될 가능성이 농후하다. 참고로 한국수력원자력을 포함한 6대 발전사의 연간 전력 판매 금액은 약 22.3조원으로 추산된다. 이 중 한수원의 2013년 전기영업 수익은 전체의 28.1%인 6조 2,549억원이었다(한국수력원자

력, 2014).

<표 10> 한수원 등 6대 발전회사의 시장점유율 (단위 : GWh)

	2009	2010	2011	2012	2013
한수원	148,971 (34.4%)	150,098 (31.6%)	159,437 (32.1%)	155,362 (30.5%)	144,375 (28.1%)
타 회사 발전량	284,440 (65.5%)	324,352 (68.4%)	337,235 (67.9%)	353,980 (69.5%)	368,848 (71.9%)
계	433,411	474,450	496,672	509,342	513,223

주) 2011.1.부터 양수발전이 한수원으로 이관

※출처 : 한국수력원자력(2014)

어떤 에너지계획과 정책을 수립하고 집행하느냐의 문제는 현실에서 다양한 이해관계의 충돌을 야기할 수밖에 없고, 이를 둘러싼 에너지정치는 구질서를 유지하려는 세력과 전환세력 간의 각축장이 될 수밖에 없다. 서울시가 전력자립률 20%를 달성한다면, 이는 전국 전력소비의 2%를 재생가능에너지로 충당하거나, 저감효율화한다는 의미이고, 동시에 기존 핵·화력 발전 산업의 입장에서는 2013년 기준으로 단순 추계한 연간 4,500 억원의 이권이 사라지는 셈이다. 물론 전체 전력소비량이 증가하거나, 전기요금이 상승할 수 있는 등의 변수를 고려할 때, 기존 핵·화력발전산업의 시장이 현재 수준으로 유지되거나 증가할 수 있겠지만, 어쨌든 시장을 둘러싼 긴장과 갈등은 충분히 예상 가능하다. 아울러, 서울시의 정책이 타 지자체나 정부의 에너지정책에 영향을 미칠 가능성까지 감안하면, 핵·화석 에너지 산업 등 구질서의 이익공동체는 “기존의 에너지 생산·소비 방식을 고수하여, 권력 장악과 이윤 획득을 지속하기 위해 에너지 전환 노력을 직·간접으로 저지”(최병두, 2013, p.652)하려 노력할 것이다. 따라서 에너지 전환은 “에너지 권력을 장악한 거대기업들과 이들을 지원하는 정치권력에 대항하여, 초국적 에너지 공급 사슬을 깨고, 국지적 에너지 시스템을 구축하는 것을 의미”(최병두, 2013, p.652)한다.

박원순 시장의 에너지정치의 핵심 요소인 ‘시민참여 거버넌스’가 시민동원의 수단으로 머물러 있어서는 곤란하다. 이는 서울시의 에너지전환과 자립의 걸림돌을 제거하기에 충분치 않기 때문이다. 특히, 이해충돌이 없거나 매우 적은 ‘착한 정치’만으로 현실적인 이해관계의 대척점에 있는 기득권 ‘핵·화석 에너지 동맹’을 넘어 설 수 없다. 에너지전환은 기존의 공급중심의 중앙집중형 핵·화석 에너지체제를 깨뜨리는 싸움이다. 예컨대, 에너지소비를 줄이자는 정책과 캠페인은 직접적인 충돌을 피할 수 있지만, 서울시가 에너지효율혁명과 재생가능에너지혁명으로 에너지자립의 길로 가겠다는 것은 차원이 다른 접근이 필요하다. 즉, 에너지효율산업과 재생가능에너지산업을 육성하고, 화석·핵 에너지를 배척하는 강력한 정책(조례·예산·행정)을 통해 서울시가 소비하는 에너

지를 충당해 나가야 한다. 최근 서울시는 이클레이 총회에 맞춰 ‘기후변화 대응을 위한 서울의 약속’을 발표했는데, 분야별 기후변화 대응 과제와 행동계획 중 에너지부문에서 “2030년까지 녹색기술 전문 인력을 10,000명 양성하고, 협동조합과 사회적 기업을 100개까지 늘린다(서울특별시, 2015a, p.30).”고 밝혔다. 또한, ‘녹색산업을 육성하고 일자리를 만든다.’는 전략적 방향을 설정한 것은 긍정적인 신호로 보인다.

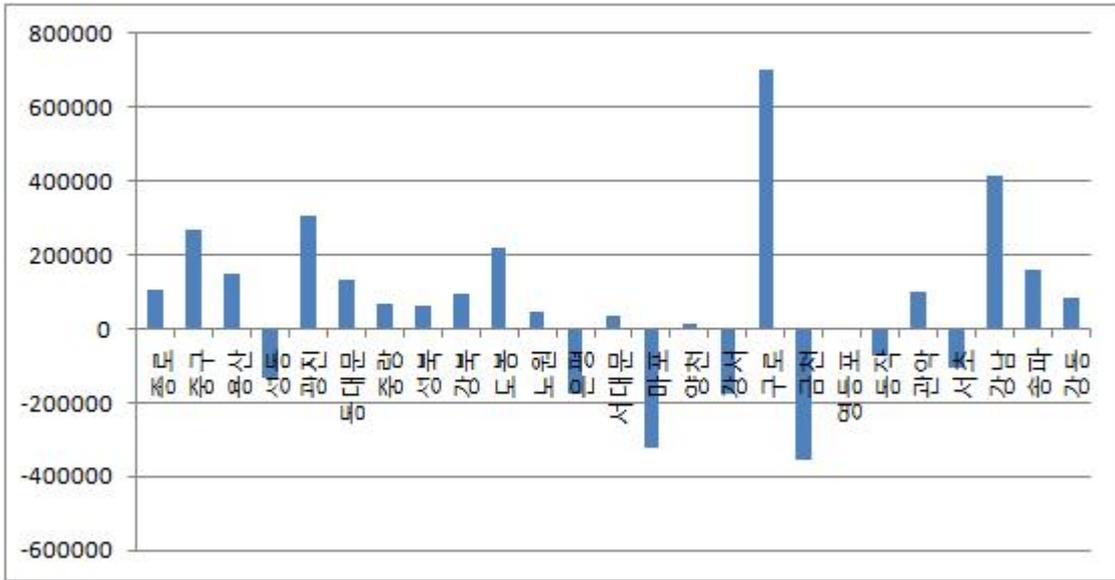
#### 4. 박원순 시장 재임 이후까지 지속가능한 서울시 에너지전환을 위한 과제는 무엇인가?

현재까지 박원순 서울시장의 에너지정치가 대도시의 에너지전환과 자립이라는 측면에서 매우 중요하고, 의미 있는 실험이라는 데 큰 이견이 없는 것 같다. 그러나 간과해서는 안 될 점은 박원순 시장의 에너지정치가 갖는 구조적 한계, 즉 에너지 분권과 에너지 민주주의가 작동되지 않는 국가주도의 공급중심 중앙집중형 핵화석 에너지시스템이 유지되는 한 서울시의 에너지전환은 매우 힘들다는 점이다. 바로 그렇기 때문에 실천적으로 지역에너지 자립으로의 전환은 “지방정부의 행정과 시민사회의 행위자들이 국지적 차원에서 프로젝트들을 선도적으로 제안하고 협력적으로 시행(최병두, 2013, p.653)”할 것을 요구한다.

##### 첫째, 에너지전환과 자립을 위한 역량강화와 기초 인프라 구축이 필요하다.

우선 기초자치단체의 역량강화에 집중할 필요가 있다. 2015년 4월 현재, 서울의 25개 기초 자치단체 중 18곳은 에너지관련 조례가 있고, 15곳에서 ‘탈핵·에너지전환을 위한 도시선언’에 참가했다. 그러나 2011년 기준 2013년의 기초자치단체별 전력소비 증감량을 보면, 선언과 조례와의 유의미한 연관성을 찾기가 어려웠다. 또한, 기초단체장의 소속 정당간의 차별성도 거의 없었다. 기초 자치단체 중 상대적으로 원전하나줄이기 정책을 활발하게 전개하고 있는 것으로 평가되고 있는 강동구, 성북구, 노원구는 25개 자치구 중 전력 감소량이 중하위권인 13위, 14위, 15위를 기록했고, 1% 내외의 감소율을 보였다. 물론, 정책의 효과성을 단기간의 성과로 계량화하기 어려운 점을 감안해야 하고, 에너지 사용량 변동은 도시계획이나 지역경제 여건의 변화, 혹은 인구의 증감이라던가 계절적 요인 등 다변적 요인에 영향을 받는다는 점도 고려해야 한다. 그렇지만, 정책전달체계의 최 일선에 있는 기초자치단체의 제도·예산·행정과 공무원의 인식과 역량강화를 위한 지속적인 노력이 필요하다.

<그림 4> 서울시 기초자치단체별 2011년 대비 2013년 전력소비 증감량 (단위 : kWh)



※출처 : 원전하나줄이기 정보센터 '서울시 에너지 사용현황' 재구성 <http://energy.seoul.go.kr>

### 둘째, 탈핵·분산에너지 도시연대와 국제연대가 중요하다.

서울시의 지속 가능한 에너지 체계를 위한 적극적인 노력은 칭찬받을 만하지만, 서울시의 노력만으로 목표가 달성될 수 없다는 것은 자명하다. 또한 에너지 전환은 단순히 기존의 핵에너지와 화석 에너지를 재생 가능 에너지로 교체하는 것으로 평가되거나, 완성될 수 없다. 가령, 서울 이외의 곳에 있는 대규모 재생 가능 에너지 단지에서 송전선로를 통해 서울로 가져온다면? 서울의 가난한 동네에서 생산한 에너지를 부자 동네로 가져간다면? 정책의 수립과 집행 과정, 그리고 편익에서 주민이 배제된다면? 대기업이 투자하고, 중소기업이나 지역 경제에 도움이 안 된다면? 재생 가능 에너지 설비는 늘었지만, 이해 관계자의 갈등이 증폭된다면? 녹색 일자리가 양적으로 늘었지만, 질적으로 좋지 않은 일자리라면? 서울은 에너지 전환에 성공했지만, 다른 지역은 그대로이거나, 악화된다면?(이강준, 2014) 행정의 속성상 박원순 시장의 에너지정치는 공간적으로 '서울'에 구속될 개연성이 높다. 그러나 서울이 갖고 있는 구조적 한계, 예컨대 비싼 지대나 유희 공간의 부족, 재생가능에너지 잠재량의 한계 등이 존재한다. 도시 내의 모든 버스를 폐식용유와 유채를 이용한 바이오디젤 버스를 운영하는 오스트리아 그라츠의 사례가 주는 시사점이 있다. 그라츠에서 수거한 폐식용유를 농촌지역인 무레크로 가져가, 그곳의 재생가능에너지 공장에서 생산한 바이오디젤을 그라츠에서 소비하고 있다. 에너지 분야에서의 도시간, 혹은 도시-농촌 간 지역연대를 적극적으로 고민할 필요가 있다. 나아가 이클레이 등 국제적인 교류도 중요하지만, 다른 한편, 북한이나 제3세계의 에너지빈곤 해소를 위한 서울형 ODA와 재생가능에너지 무역으로까지 확장해서

고민할 필요가 있다. 이는 에너지기후정의 관점에서 에너지소비도시 서울의 책무와 관련한 문제기도 하다.

### 셋째, 에너지 분권과 민주주의를 위한 근본적인 제도개혁이 필요하다.

박원순 서울시장은 민주당의 유력한 정치인일 뿐만 아니라, 차기 대권주자로서 주목받고 있다. 서울시의 에너지전환과 자립이 서울시를 넘어 민주당 집권 지자체로 대폭 확대될 필요가 있고, 그 과정에서 박원순 시장의 에너지정치는 한국사회의 에너지전환과 자립의 길에 본격적인 궤도에 올라선 것으로 평가될 수 있다. 특히, 새정치민주연합은 강령에서 분권과 균형발전을 채택하고 있으며, 환경·에너지 부문에서 <지속가능한 에너지체제와 자원혁신형 경제구조>를 채택하고 있다. 그 내용은 원전하나줄이기 정책의 골자인 공급보다 수요관리 중시 에너지정책으로 전환, 원전 제로시대 실현, 저탄소 분산형 전원 확대, 녹색경제 등과 일맥상통한다. 현재, 새정치민주연합이 집권하고 있는 광역지자체는 서울특별시를 포함해, 광주광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도 등 전체 광역시도의 절반수준인 8개에 달한다. 민주당의 강령·정강 정책의 범위에 있는 에너지정책의 실현을 위한 같은 정당소속 집권 지역의 정책연대는 에너지 분권과 민주주의에 있어 매우 중요한 계기를 만들 수 있다.

### 넷째, 에너지전환을 위한 정치·경제·사회의 이해관계 네트워크, 즉 기득권과 맞서는 재생가능에너지 동맹이 필요하다.

녹색산업과 녹색일자리를 확충해, 새로운 지속가능한 에너지체제에서 먹고사는 유권자들이 많아지고, 이들을 옹호하는 정치세력화가 중요하다. 특히 시민참여 거버넌스를 건설하고, 지속가능하게 작동하기 위한 에너지시티즌십이 강화될 필요가 있다. 에너지 시티즌십이란 에너지 관련 의사결정에 대한 참여의 권리와 더불어 그러한 참여를 내실 있게 할 수 있는 에너지 이슈에 대한 학습과 성찰, 그리고 자신이 살고 있는 사회의 에너지 문제들에 대한 실천적인 관여의 의무와 덕성을 강조하는 개념으로 정의할 수 있다(홍덕화 외, 2014). 박원순 서울시장의 에너지정치는 에너지전환과 자립의 마중물 역할이다. 오히려 에너지전환의 든든한 기반은 시민사회, 즉 에너지시티즌십의 강화에 있고, 이는 사회운동의 과제라고 할 수 있다.

## 5. 나오며

에너지전환, 혹은 에너지자립(에너지주권)의 개념으로 보면, 지금 박원순 시장의 원전 하나줄이기 정책은 에너지전환의 초보적인 단계, 혹은 갈림길에 있다고 평가할 수 있다. 좋은 취지와 목표로 하는 정책이 늘 성공하는 것은 아니라는 사실을 우리는 경험을 통해 익히 알고 있다. 미래의 가치와 현실적 이해관계 사이에는 간극이 존재하고, 집행 과정에서 행정 부처 간·이해당사자 간 괴리도 충분히 예상 가능하다. 또 사용자의 수용성 또한 예상치 않은 부정적인 변수로 작동될 여지도 많다(이강준, 2014). 게다가 국가 에너지정책이 공급중심의 중앙집중형 핵·화석 에너지정책을 근간으로 하고 있고, 기득권을 유지·강화하려는 핵·화석 에너지 이익공동체의 저항을 고려하면, 박원순 시장의 에너지정치는 여러 난관에 처해질 가능성도 있다.

서울시의 정의로운 에너지전환의 관점에서 보면, 박원순의 ‘정치적 승리’가 아니라, ‘박원순 정치’의 승리가 중요하다. 이를 위한 박원순 시장의 ‘원칙 있는 실용주의’가 에너지와 만나는 지점은 첫째, 에너지 소비자감효율화와 재생가능에너지 생산 증대를 통해 서울시의 에너지자립률을 높이고, 둘째, 에너지정책 통합성과 시민참여 거버넌스를 통해 정책의 효과성과 수용성을 높이고, 셋째, 정의로운 에너지전환의 이해관계자 조직과 에너지전환 인프라, 특히 ‘에너지시티즌십’을 강화함으로써 박원순이 떠난 이후까지 서울시 에너지전환의 든든한 기반을 구축하는데 있다. 물론 이러한 목표는 박원순 서울시장의 리더십과 노력만으로 달성되는 것은 아닐 것이다. 박원순의 ‘에너지정치’를 둘러싼 서울시 행정과 시민사회의 협력과 긴장이 생산적으로 작동될 때 가능한 것이다.

## <참고문헌>

- Hogwood, Brian W. & Peters, B. Guy (1983). Policy Dynamics, New York: St. Martin's Press.
- 김상철(2014), 서울시 거버넌스, 혁신과 퇴행 사이에서 휘청거리다, 녹색당 좌담회 발표문
- 김영단·최근화·임성은(2014), 서울시 뉴타운정책변동의 유형학적 특성분석: 서울시장(정책리더)을 중심으로, 한국행정연구 제23권 제2호
- 박원순(2007), 대구, '태양도시'를 꿈꾸다 <박원순의 희망탐사·25> 김종달 교수와 정혜진 기자 불교신문(2012), 불교생명윤리협회, 서울시와 에너지절약협약 합의, 2012-06-07
- 산업통상자원부(2014), 2014 지역에너지통계연보
- 서울특별시(2008), 2007 환경백서, 서울의 환경
- 서울특별시(2014a), 2013 환경백서, 서울의 환경
- 서울특별시(2014b), 서울 에너지정책 희망메세지 - 성과보고서, 원전하나줄이기
- 서울특별시(2015a), 기후변화 대응을 위한 서울의 약속
- 서울특별시(2015b), 서울시 환경정책 건의집
- 에너지기후정책연구소(2014), 서울시 원전하나줄이기 2단계(2014~2018년) 사업계획 수립을 위한 기초연구, 서울특별시 연구용역
- 이강준(2014), 아래로부터 에너지 혁명의 조건, 프레시안 2014-11-21
- 임성은(2013), 서울시장 교체에 따른 환경정책 변동유형 분석: 박원순 시장의 취임 전후 정책변동을 중심으로, 한국행정연구 제22권 제3호
- 최병두(2013), 대구의 도시 에너지 전환과 에너지 자립, 한국경제지리학회지 제16권 제4호
- 한국수력원자력(2014), 사업보고서 (2013.12), 금융감독원 전자공시시스템
- 홍덕화·이영희(2014), 한국의 에너지운동과 에너지 시티즌십 : 유형과 특징, 환경사회학연구 ECO 제18권 1호

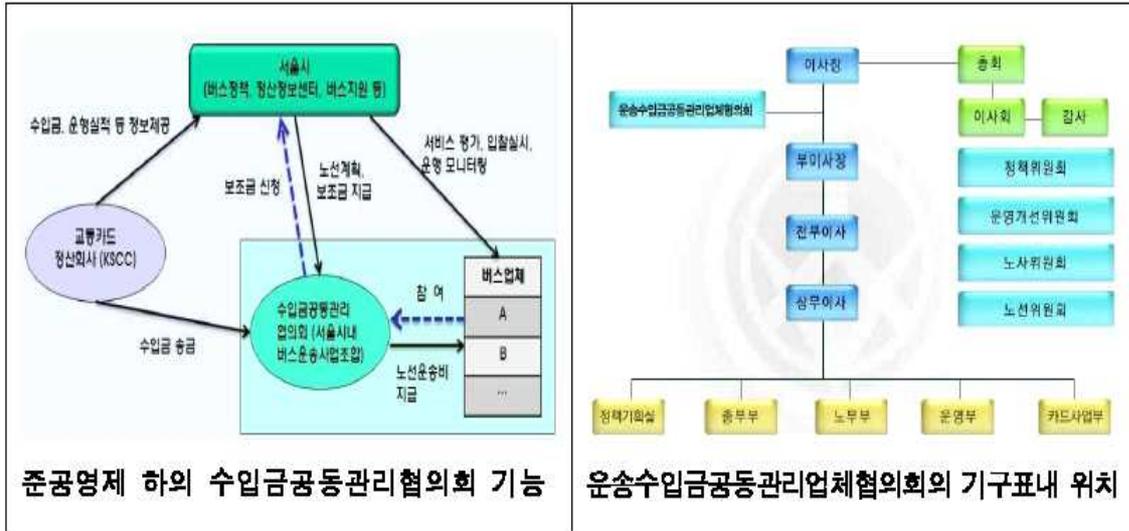
## 서울시 대중교통 거버넌스 평가

|| 이영수 사회공공연구원 연구위원

### 1. 시내버스 거버넌스

#### 1) 운송수입금공동관리협의회

- 버스사업조합 내 소속되어 있는 운송수입금공동관리협의회(이하 수공협)의 독립성과 이해관계 상충의 문제가 발생하고 있음.
  - 서울특별시의 운송수입금공동관리지침에 의하면 수공협의 설립목적은 “서울시 버스교통체계의 개선을 통한 안정적 버스서비스 제공과 대중교통 활성화를 위한 버스업체간 운송수입금의 공동관리에 필요한 사항을 규정함으로써 목적으로 한다”로 되어 있음.
  - 하지만 현재 수공협은 버스사업조합 내 한 부서로서 기능을 하고 있는데 버스사업조합은 버스사업주들의 이익을 도모하기 위해 설립된 조직임으로 수공협의 설립목적과 상충될 수 있음.
  - 그럼에도 업무의 편의성 측면에서 버스사업조합 내의 한 부서로서 수공협이 역할을 하고 있으므로 투명성과 공정성의 문제가 발생할 수 있음.



출처 : 김상철(2015)

○ 수공협 개선방향.

- 인천은 버스준공영제를 실시하고 있지만 서울시와 다르게 인천광역시시내버스수입금공동관리위원회가 정관을 가진 별도의 사단법인 형태로 운영이 되고 있음.
- 서울시도 수공협의 설립 목적에 따라 서울시가 공적으로 개입할 수 있는 운영형태로 개선해야 할 것임.

2) 버스정책시민위원회

○ 버스정책시민위원회의 목적과 구성

- 서울시버스정책시민위원회는 “시내버스개혁대책의 효과적인 추진과 시내버스 정책의 전문성·효율성 및 시민참여를 확보하기 위한 회의체”라는 목적으로 운영이 되고 있음.
- 현재 버스정책시민위원회 산하에는 노선조정분과위원회, 경영합리화분과위원회, 시설개선분과위원회, 서비스기능에 시민참여사항을 포함시킨 시민혁신분과위원회 등의 분과위원회가 있음.<sup>14)</sup>

14) 2012년에 서비스·시설분과위의 서비스기능을 분리하고 시민참여사항을 포함시켜 ‘시민혁신분과위’를 만들어서 운영하고 있음.

&lt;표 14&gt; 버스정책시민위원회 전반적인 내용

구분	내용
명칭	서울특별시버스정책시민위원회(2003.08.26)
근거법령	서울특별시버스정책시민위원회조례
성격	시내버스개혁대책의 효과적인 추진과 시내버스 정책의 전문성·효율성 및 시민참여를 확보하기 위한 회의체
구성원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민을 대표하는 시민단체와 전문가, 이해관계자가 참여하는 버스개혁시민위원회 구성</li> <li>- 위원장 1인 부위원장 2인을 포함한 50인 내외의 위원으로 구성</li> <li>- 위원장은 행정(1) 부시장으로 하고 부위원장은 위원 중에서 호선</li> <li>- 위원은 시장이 임명</li> </ul>
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시내버스 정책방향에 관한 사항</li> <li>- 시내버스노선 및 요금조정에 관한사항</li> <li>- 보조금 등의 지원기준과 방법에 관한 사항</li> <li>- 시내버스 운영체계의 조정사항</li> <li>- 시내버스 서비스평가제 및 감시체계에관한 사항</li> <li>- 시내버스와 관련한 주요민원 사항</li> <li>- 기타 시내버스 정책수립 및 집행과 관련된 주요 사항</li> </ul>

## ○ 버스정책시민위원회에 참여하는 위원 구성.

- 위원 구성은 시의원, 교통 전문가 및 교수, 언론·법조·회계 등 직능대표, 시민단체 대표, 관련 공무원, 버스사업자와 종사자 대표 등이며 50명 이내로 정함.
- 위원들의 임기는 1년이지만 연임할 수 있음. 단 공무원들은 재임 중인 기간으로 함. 현재 구성된 위원은 총 42명임.

## ○ 버스정책시민위원회 운영의 문제점.

- 하지만 버스사업자 및 서울시와 관련이 높을 수 있는 업계(회계법인 등)나 교수, 연구원 등의 비율이 전체 1/3에서 1/4에 달할 정도로 비중이 높음.
- 노사 간의 위원 분포도 불균형이 매우 심함. 버스사업자 대표는 5명 정도(1명은 겸직)이지만 노동자 대표는 한국노총 소속 1명밖에 되지 않음.
- 관련 회의록이나 자료도 제대로 공개조차 되지 않고 공개된 자료에서도 발언내용만 있고 발언자는 삭제되는 등 운영이 불투명함.
- 사실상 서울시와 사업자간의 협상을 조정하는 정도의 기능만 가지고 있을 뿐, 이용자시민의 편익을 대변하거나 혹은 서울시 대중교통정책에 대한 방향성을 두고 논의되는 기구가 아니라고 볼 수 있음.
- 그리고 현재 위원은 42명이지만 겸임까지 고려하면 위원들의 총 수는 58명임. 당연적인 공무원들의 겸임을 제외하면 다른 위원들의 겸임의 근거가 부족함.

- 버스정책시민위원회 개선방향.
  - 실제로 버스를 일상적으로 이용하는 시민들의 참여 확대는 물론 운영의 투명성 등이 보장되어야 함.
  - 노사 간의 위원 비율이 대등해야 하며 소수노조의 참여도 보장되어야 함.
  - 이용시민들의 관점에서 버스교통의 발전과 공공성 강화라는 목적에 부합되도록 운영이 되어야 함.

## 2. 대중교통 요금 인상 관련 거버넌스

- 서울시 대중교통 요금결정 프로세스는 <그림 2>와 같음.
  - 서울시, 인천시, 경기도 등 수도권 행정부 간의 협의가 먼저 시작되고 이후에 서울시의회에 회부됨.
  - 시의회에서 의견 청취안을 통과시키면 서울시버스정책시민위원회와 물가대책심의위원회에서 심의를 하고 다시 통과가 되면 요금인상안이 확정되게 됨.



출처 : 김상철(2015)

- 서울시 대중교통 요금 결정 프로세스 과정에 시민들과 시의회에서 많이 개입하는 것 같지만 실제로는 행정부의 결정 안이 그대로 통과되는 구조임.
  - 이번 요금인상과정에서 서울시의회 교통위원회는 시민의 합의 과정이나 내부 토론도 없이 서울시장의 시의회로 회부한 날로부터 불과 4일 만에 요금인상안을 통과시켰음.
  - 버스정책시민위원회와 물가대책심의위원회에서 요금인상관련해서 심의를 했지만

어떤 논의가 있었는지 공개되지 않음.

- 요금인상이 일사천리로 진행되었고 그 과정에서 어떠한 쟁점이 있었고 논의가 있었는지 제대로 대중에게 공개되지도 않았음.

- 특히 서울시는 물가대책심의위원회의 결정도 거스르면서 요금인상을 강행했음.
  - 지난 6월 12일에 물가대책심의위원회에서는 투표를 통해서 대중교통 요금 인상 보류 결정을 내렸음.
  - 그럼에도 서울시는 요금인상의 법적 권한은 자신들에게 있고, 이미 인천시와 경기도 간에도 합의를 했기 때문에 6월 28일에 대중교통 요금을 인상할 수밖에 없다고 주장했음.
  - 서울시는 작년 8월부터 경기도·인천시·코레일 등과 요금관련 해서 협의를 해왔는데 사실상 행정기관 들 간의 협의내용이 시민들의 이해보다 더 중요하다고 판단하는 것임.
- 이번 서울시의 요금인상 과정에서 대중교통 요금을 심의하는 거버넌스는 형식적인 절차에 불과한 것임이 명백히 드러났음.
  - 이미 서울시가 행정적으로 결정을 하게 되면 서울 시민들에게 큰 영향을 미치는 교통인상 건에 대해서는 현재의 구조에서는 시민들이 개입할 여지가 전혀 없다고 봐야 함.
- 대중교통 요금결정 거버넌스 개선방향.
  - 실질적으로 시민들이 참여하고 이해를 대변하고 관철할 수 있는 거버넌스가 법적 근거를 가지고 운영되어야 함. 요금인상의 필요성과 근거를 투명하고 명확하게 검증해야 할 것임.<sup>15)</sup>
- 서울시 지하철에 관련해서는 현재 서울 메트로와 서울 도시철도공사는 서울시 투자출연기관으로서 서울모델협의회에 참여하고 있어서 서울시 공공기관 거버넌스 평가에서 같이 다룰 것임.
- 다만 2013년 서울모델협의회회의 제안 사업으로 시작했지만 서울시의 무관심으로 제대로 추진되지 않고 있는 서울시 노사민정 지하철 안전위원회 사업이 제대로 진행되

15) 서울시는 '대중교통 운송원가 공개', '시의회 의견청취 전 공청회·토론회 등 시민의견 수렴' 등을 명시한 서울특별시 대중교통 기본조례 개정을 추진하고 있음.(6. 15일 발의, 박기열 위원장 등 12명)

어야 할 것임.

- 특히 2014년 상왕십리 추돌사고와 서울 지하철 양 공사 통합 과정에서 이용시민과 종사 노동자들의 안전 관련 참여가 더욱 요구되고 있는 상황이므로 이러한 상황을 반영해서 노사민정 지하철 안전위원회가 조속히 운영되어야 할 것임.

**<참고 문헌>**

김상철(2015), “대중교통요금, 수익자 부담을 넘어서 사회적 가격으로 보자”, 서울시 대중교통요금 인상은 불가피한가? 토론회 발표자료

## 박원순 시정 1년, 서울시 공공기관 거버넌스의 쟁점

|| 김철 사회공공연구원 연구실장

### 1. 들어가며

- 박원순 서울시장의 6·4 지방선거로 재선에 성공한지 1년이 지난 지금, 박원순 시장의 주요 정책들을 돌아보고 평가하는 작업은 향후 어떠한 의제와 정책을 중심으로 서울시정이 운영되어야 하는지를 파악하기 위해서도 필요
  
- 서울시정에서 투자·출연기관 정책의 비중
  - 박원순 서울시장의 2기 서울시정 공약에는 서울시의 공공기관 거버넌스 개혁에 대한 총괄 공약이 제시되지 않았고, 공공부문 지배구조와 관련한 공약도 극히 빈약한 편이었음
  
  - 서울시 투자·출연기관과 관련하여,
    - 「2014 서울백서」에서는 '14.11월 서울시 산하 17개 투자·출연기관의 '갑을 상생발전을 위한 을의 항변대회'가 개최됐다면서 '갑을관계 혁신대책'에 대한 내용만 들어 있고,
    - 『함께서울 서울시정 4개년 계획(2014-2018)』에는 공공부문 생활임금제 도입 방안의 일환으로 투자출연기관 직접 고용 근로자 우선 적용이 적시되어 있으나, 그 외에는 공공기관에 대해 언급하지 않음
  
  - 서울시 경제진흥본부가 작성한 「서울시 노동기본계획(案)Ⅱ(단위과제)」(2015.3)에서도 투자·출연기관과 관련된 사항은 미흡한 편임
    - 시 및 투자출연기관에 종사하는 기간제 근로자 중 저임금 근로자를 대상으로 생활임금제 도입 및 우선 적용
    - 노동시간 단축의 경우 공공부문에 대한 노동시간 실태조사 후 개선 모델 발굴

- 참여기관 확대, 운영규정 개정 등 서울시 노사정 모델협의회 활성화 방안 추진
- 참여형 노사관계 모델 정립을 위해 투자·출연기관 참여형 노사관계모델 개발에 관한 연구용역 결과에 따라 투자기관을 대상으로 시범 운영, 일부 투자기관 시범 운영 후 전 기관으로 확대 운영 검토

□ 서울시 공공기관 거버넌스에 관한 사항은 2014년 12월에 발표된 「투자·출연기관 혁신방안」에 대체적인 내용이 담겨 있음

- 서울시의 세번째 혁신안 '시민단짱'(시민을 위해 단호히 혁신하는 짱궁이 되겠습니다!)은 2014.12월 시민 생활 접점에서 공공서비스를 제공하고 있는 18개 투자·출연기관의 변화와 혁신을 이끌기 위한 가이드라인으로 제시
  - 시민의 일상생활 속 불안요인 급증에 따라 안전강화 필요성 대두, 직원채용-계약비리 및 업무상 횡령 등 여전히 도덕적 해이 만연, 부채증가와 재정건전성에 대한 시민 우려 팽배 등을 추진배경으로 함
- 청렴, 재정, 안전, 인사, 상생·협치, 혁신약정 등 6대 분야 총 22개 세부과제로 구성

I. 【청렴분야】 서울시 '박원순법' 산하기관 확산

- ① '부정청탁 등록제' 구축을 통한 계약인사 등 비리근절
- ② 입찰비리 및 불공정거래 근절을 위한 제도적 장치 마련
- ③ 인사채용 투명성 및 재발방지장치 강화로 채용비리 영구 근절

II. 【재정분야】 탄탄하고 튼튼한 건전재정구현

- ④ 통합재정 및 위기관리시스템 구축으로 재정위기 선제적 대응
- ⑤ 회계감사인 지정절차 및 경영정보공개 강화로 회계경영투명성 확보
- ⑥ 예산의 시민참여 확대 및 업무추진비 공개 확대로 재정투명성 제고
- ⑦ 기관간 유사중복업무의 기능적 협력체계 구축을 통한 재정효율 극대화
- ⑧ 성과사업비 지원 확대와 새로운 수익모델 창출로 자립기반 조성

III. 【안전분야】 안전목표제(황금시간)를 통한 생활 속 안전 확보

- ⑨ '안전목표제(황금시간)' 및 '시민안전모니터링'을 통한 시민안전확보
- ⑩ 안전사고 유형별 안전매뉴얼 마련 및 훈련·교육 강화로 상시 안전체계 구축

IV. 【인사분야】 맞춤형 인재확충과 임직원 역량강화를 통한 경쟁력 확보

- ⑪ 개방직·전문직 및 사회적 약자 채용 확대로 맞춤형 인재확충
- ⑫ 역량있는 직원 육성을 위한 '전문관제' 도입·시행
- ⑬ CEO, 임원 역량 강화 및 조직문화활성화 프로그램 운영
- ⑭ 직장내 성희롱, 언어폭력 예방 등 반인권행위 근절

V. 【상생협치분야】 상생·협치를 통한 질 높은 대시민 서비스 제공

- ⑮ 통합지원서비스망(One-Roof) 구축을 통한 효율적 대시민 서비스 제공
  - ⑯ 지역자원 연계 서비스망 구축 및 자매결연을 통한 사회공헌 확대
  - ⑰ 서울시와 기관간 갑을관계 해소로 동반자적 상생관계 구축
  - ⑱ 기관과 시민간 갑을 관계 개선으로 ‘시민단짜’ 구현
  - ⑲ 상생·협치의 勞使문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입
- VI. 【혁신약정】 혁신약정 및 사기진작을 통한 자발적·지속적 혁신 추진
- ⑳ 시민-서울시-투자출연기관 참여 혁신약정 대시민 공표
  - ㉑ 시민체감형 체계적 혁신추진을 위한 상설기구 설치 및 소통채널 다양화
  - ㉒ 혁신우수 기관·직원에 대한 사기진작을 통한 자발적 참여 유도

- 지난 2015년 1월 15일 서울시는 지방공기업 혁신방안 마련을 위한 자치단체 담당관 회의(‘15.1.15)와 관련하여 ‘2015 지방공기업 혁신방안 마련을 위한 자치단체 의견서’를 마련하여 행정자치부에 제출
- 여기에서 서울시는 기능 및 구조, 재무, 인사 및 조직, 운영절차로 나누어 서울시 산하 5개 지방공기업의 혁신방안을 제안하였는데, 이는 「투자·출연기관 혁신방안」을 지방공기업에 구체화한 것임

<표 16> 2015 지방공기업 혁신방안 마련을 위한 서울시 의견서

주요분야	혁신방안 마련에 대한 시도 제안 및 의견
기능 및 구조	<p style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px;"><b>기관간 유사·중복업무의 기능적 협력체계 구축을 통한 재정효율 극대화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기관간 유사·중복업무의 기능적 협력체계 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (공동구매) 메트로 ↔ 도철 기능적 협력(전동차 및 노후시설 교체 등)</li> <li>- (공동활용) 시 산하 병원(보라매병원 등) ↔ 서울의료원(고가의료장비 등)</li> <li>- (공동 R&amp;D) 메트로↔도철, SBA↔서울신용보증재단, 세종문화회관↔시향</li> </ul> </li> </ul>
재무	<p style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px;"><b>도시개발공사 임대주택공급 활성화를 위한 기준 개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임대주택공급은 부채(임대보증금)의 증가를 동반하는 사업특성이 있으나, 획일적인 공사채 발행한도액 심사기준을 적용하여 임대주택공급 활성화 저해                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사채 발행한도액 계산시 부채비율에서 임대주택 임대보증금 제외</li> </ul> </li> </ul> <p style="background-color: #d9e1f2; padding: 5px;"><b>도시철도공사 재정건전성 강화를 위한 무임수송손실 정부지원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 복지정책 일환으로 노인복지법 등에 의거 시행되는 법령 65세 노인 등의 무임수송에 따른 손실을 도시철도 운영기관이 전액 부담함에 따라 운영기관의 심각한 재정악화 초래                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ '13년 무임수송손실이 2,792억원으로 당기순손실 4,171억원의 66.9%에 점유</li> <li>- 무임수송에 따라 발생하는 손실에 대한 국고보조금 지급근거 마련                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공익서비스 제공에 따른 국가와 지하철공사 간 보상계약 조항 신설</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<p>인사 및 조직</p>	<p style="text-align: center;"><b>인사채용 투명성 및 재발방지장치 강화로 채용비리 영구 근절</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경력직·개방직 채용시 「채용심사제」 도입             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘채용자격기준심의제’ 도입하여 특정인에 유리한 채용기준 원천 차단</li> <li>- 자격심의위원 및 면접시험 위원중 시민단체, 전문가 등 외부위원 비율을 과반수 이상으로 확대</li> </ul> </li> <li>○ 채용비위 연루자에 대한 처벌강화와 재발방지장치 확대개편             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임직원 처벌수위 상향조정(과면, 성과급 및 연봉삭감)</li> <li>- 비위채용자 응시자격 영구 박탈</li> </ul> </li> <li>○ 재산등록대상 범위 확대: 상근임원 → 처장급, 특정직(계약, 인사 등)으로 확대             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 「공직자윤리법」 제3조(등록의무자) 개정 법령 개정 필요</li> </ul> </li> </ul>
<p>운영절차</p>	<p style="text-align: center;"><b>상생·협치의 勞使문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘노동이사제도’ 도입하여 이사회 참여 보장             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합에서 추천한 노동이사를 이사회에 참여시켜 <b>노조의 이익대변</b></li> </ul> </li> <li>○ 회사경영 협의를 위한 노사‘경영협의회’ 설치·운영             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합이 회사경영과 관련한 사안을 책임있게 협의하게 하여 상호간 신뢰를 바탕으로 노사갈등 사전예방</li> </ul> </li> </ul>

□ 아래에서는 「투자·출연기관 혁신방안」을 중심으로 서울시 공공기관 거버넌스에 관해 쟁점이 되었던 사항을 살펴보고, 향후 방향을 제시함

## 2. 서울시 공공기관 거버넌스의 분석틀

### 1) 공공지배구조론

#### □ 공공지배구조론의 의의

- 공공기관의 지배구조(Public Governance)는 공공성을 추구하고 시장에 의한 견제·감시기능이 내재적으로 제약되어 있다는 점에서 민간기업의 지배구조와 다르며, 시장감시의 부재로 “정부”가 감독기능을 수행하게 됨
  - 공공기관의 지배구조는 ‘공공기관의 운영 의사결정을 하는 집행기구와 이를 감독·통제하는 시스템’을 말하는데, 다양한 측면에서 민간기업의 지배구조와 상이한 특성을 지니고 있으며, 이로 인해 적정한 지배구조의 설계와 시행에 있어 극복해야 할 과제가 민간기업에 비해 더욱 복잡하게 존재함

- 공공기관의 지배구조는 정부-공공기관 관계를 중심으로 한 기관장의 임면, 경영목표의 설정, 요금결정, 경영실적평가, 혁신평가 등 정부의 공적 지배권과 공공기관의 최고기관장, 이사회, 감사, 경영자보상제도, 공시제도 등 내부 통제기구의 설계 및 운용에 의해 형성

#### ○ 공공기관 지배구조의 구성요소

- 내부지배구조는 공공기관 내부의 의사결정구조로서 주주총회, 이사회, 기관장과 경영진, 노조 및 직원, 감사제도 등을 포함
- 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하는 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사, 전략적 목표설정, 기관신설, 기능적정성 심사, 임원임명 등이 포함
- 서울시의 공공기관 거버넌스와 관련하여 보면, 내부지배구조에서는 이사회, 기관장, 상임/비상임이사, 감사, 노동조합 등이, 외부지배구조에서는 서울시의회, 행정자치부, 서울시장, 주무부서, 지방공기업/출연기관 경영평가 등이 중요

#### ○ 공공지배구조론(public governance)은 달성되는 산출물 또는 효과가 무엇이건 관계 없이 의사결정의 방법, 즉 서로 다른 이해관계인들의 상호작용 그 자체를 소중하게 파악

- 1990년대 이후 공공부문에서 신공공관리론(New Public Management)이 과도하게 적용됨에 따른 정치·사회적 가치의 약화를 우려하는 자기반성의 움직임이 나타났으며, 정보화의 진전과 참여욕구의 증대에 따른 대민관계의 개선이 요구되었고, 공공서비스의 질적 개선을 넘어 삶 자체에 대한 질적 개선에 대한 시민들의 관심이 제고되었음
- 공공지배구조론은 ‘누가 의사결정자이며 누가 영향을 주는가’, ‘의사결정에서는 어떤 원리가 적용되어야 하는가’, ‘이해관계자들의 후생을 증가시키기 위해서는 집단적 행동이 어떻게 이루어져야 하는가’ 등에 대해 문제 제기
- 공공지배구조론은 서비스 우선(service-driven)의 계약에 의한 관리에서 시민 우선(citizen-driven)의 지배구조로의 전환 의미

#### □ 공공기관에 민주적 지배구조 구현

- 시민과 노동의 적극적 참여 속에 대안적인 공공기관 거버넌스 프로그램을 개발하고 실험하는 것이야말로 거버넌스 자체를 민주화하고, 참여민주주의를 공공기관 지배구조 안에 제도적으로 구현하는 방안임
- 거버넌스라는 용어가 원래 기업지배구조(corporate governance)에서 유래했음을

감안하면, 관료 외에 시민사회의 국정운영 참여를 긍정적으로 파악하는 참여형 거버넌스 모형은 공공기관 지배구조에도 당연히 적용되어야 함. 공공개혁과 관련한 다양한 의견주체들의 광범위한 참여를 허용하는 민주적 지배구조(democratic governance)를 공공기관에 구현하기 위해서는 이사회 독립성과 전문성을 강화하고 이해관계자들의 참여를 보장하는 이사회 구성을 도모할 필요

- 시민의 목소리가 공공부문 지배구조 안에 직접 대변되어야 함. 이를 위해 각 기관의 업무와 직·간접적으로 연관된 이해당사자들의 대표가 이사회에 참여해야 함. 특정 공공기관의 이사회에 어떠한 사회집단의 대표를 어떠한 방식으로 위촉해 참여시킬 것인지를부터 공적 토론의 쟁점이 되어야 함. 한전의 이사회에는 해당 산업이 환경에 미치는 영향을 감안하여 환경단체의 대표가 참여해야 하고, 농업 관련 공공기관의 이사회에는 농민 대표들의 참여가 필요. 서울시 공공기관도 마찬가지로
- 서울시 공공부문 지배구조 민주화를 위해서는 공공서비스 생산자인 노동자와 이용자인 시민의 공공부문 정책 결정, 지방공기업 및 출연기관 등 공공기관 운영 정책 참여, 공공기관 이사회 참여가 이루어져야 함

## 2) 청지기 이론

### □ 대리인 이론이 아니라 청지기 이론

#### ○ 공공기관에 대한 주된 분석틀로서 주인-대리인 이론의 문제

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 가장 큰 문제는 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 기반한 주인-대리인 관계를 전제로 하고 있다는 점. 거의 대부분의 공공기관 관련 문헌들이 공공기관을 분석함에 있어서 대리인 이론을 이론적 근거로 하고 있으며, 이는 공기업 개혁의 대안으로 민영화(사유화)를 얘기할 때 항상 나오는 논리이기도 함
- 공공기관에서는 주인-대리인 문제가 국민-공무원-공기업 경영진으로 이중화되는 다중적 대리인 문제가 발생하고, 정보의 비대칭성(Asymmetric Information)이 나타나 운영의 비효율성이 제기됨
- 주인-대리인 이론은 대리인의 책임성을 확보하기 위한 방안의 하나로 주인의 대리인에 대한 외부 통제(법률적·관료제적 규정, 청문회나 선거와 같은 정치적 감시권 등)를 주장함. 그러나 주인-대리인 이론과 같은 외부통제 중심의 방안들은 계약 통제의 어려움, 불충분한 감독권 등의 이유로 인해 근본적인 책임성 확보를 어렵게 할 수 있음

#### ○ 이에 반해, 청지기 이론(stewardship theory)은 주인과 대리인이 공통의 핵심가치

를 공유할 때 내적 책임감(internal accountability)이 생성되고 이에 따른 책임 있는 행동이 유발된다고 파악

- 조직 내에서 공공서비스의 가치에 대한 강한 일체감 형성이 내적 책임감을 유발한다는 것임. 이 점에서 노동조합의 참여를 통한 민주적 지배구조를 모색함에 있어서 청지기 이론은 좋은 이론적 근거가 됨
- 모든 공공기관의 지배구조에 공통적으로 참여할 주체로서 해당 기관 노동자의 역할이 부각되어야 함

#### □ 서울시-공공운수노조·연맹 서울지역본부 정책협약상 관련 내용

- 서울시와 공공운수노조·연맹 서울지역본부가 지난 2014년 6·4 지방선거를 앞두고 맺은 정책협약은 이러한 청지기 이론을 구체화한 것으로 볼 수 있음
  - 특히 투자·출연기관에 관한 사항은 서울시 공공기관 거버넌스를 점검·평가할 수 있는 지침이라 할 수 있음
- 공공기관 거버넌스 관련 내용
  - 서울시는 공공부문부터 비정규직 정규직화와 차별 해소를 지속 추진한다.
  - 서울시는 시 산하 공공기관 노사간 체결한 단체협약을 존중하고 노사간 자율교섭이 보장되도록 '모범 사용자'로서의 역할을 다한다.
  - 공공 서비스 기관, 유통서비스업, 콜센터 등 감정노동자 인권보호책을 수립하고 치유 기관을 설립한다.
  - 서울시는 공공기관 소속 환경미화 노동자의 전용 휴게공간 의무적 제공과 근로환경 개선을 위해 노력하고 민간 사업장에도 개선 적용될 수 있도록 지원한다.
  - 대중교통 안전사고 예방을 위해 노사정 안전위원회 구성을 추진하고 노동조합의 참여를 보장한다.
  - 서울시민이 안심하고 차별없이 누릴 수 있도록 공공사회서비스 영역을 확대·강화한다.
  - 서울시 산하기관 운영의 공공성을 증진하고 시민과 노동자 등이 참여하는 민주적 운영방안을 마련한다. 이를 위해 (가칭)서울시 투자출연기관협의회를 설치한다.
  - 시민의 공공서비스 만족도 제고를 위해 현행 경영평가제도의 폐해를 개선하고 서울형 '공공기관 경영평가제도'를 마련한다.
  - 서울시 공공기관운영위원회 설치를 통해 공공부문 민관협치를 제도화하고 민주적, 참여적 운영을 실현한다.
  - 서울시와 공공운수노조·연맹 서울지역본부는 위 협약 이행을 위하여 노정협의를 진행한다.

### 3. 서울시 공공기관 거버넌스의 쟁점: 「투자·출연기관 혁신방안」을 중심으로

#### 1) 전체 공공기관 총괄 거버넌스의 부재

- 「투자·출연기관 혁신방안」 발표와 투자·출연기관 ‘乙의 항변대회’ 개최를 기획조정실이 총괄하고 있으며, 재정기획관 산하 공기업담당관이 공기업총괄팀, 공사공단팀, 출자출연팀을 두고 서울시 공공기관을 담당하고 있음
- 그러나 투자·출연기관별 주관부서가 각 기관별로 관리하고 있어, 「투자·출연기관 혁신방안」(이하 “혁신방안”)의 추진일정이 통일적으로 제대로 점검되지 못하고 있음

<표 17> 투자·출연기관별 주관부서 현황

기 관 명		市 주관부서	
		실국본부	부서명
투자·출연·출자기관		18개 기관	
투자기관 (5)	서울메트로	도시교통본부	교통정책과
	도시철도공사	도시교통본부	교통정책과
	시설관리공단	도시안전실	보도환경개선과
	농수산식품공사	경제진흥실	민생경제과
	SH 공사	도시계획국	주택정책과
출연기관 (12)	서울의료원	복지건강실	보건의료정책과
	서울연구원	기획조정실	조직담당관
	서울산업진흥원	경제진흥실	경제정책과
	서울신용보증재단	경제진흥실	소상공인지원과
	세종문화회관	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울여성가족재단	여성정책과	여성가족정책담당관
	서울복지재단	복지건강실	복지정책과
	서울문화재단	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울시립교향악단	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울디자인재단	문화관광디자인본부	디자인정책과
	서울시자원봉사센터	행 정 국	행 정 과
서울장학재단	교육협력국	학교지원과	
출자기관	서울관광마케팅(주)	문화관광디자인본부	관광정책과

## ○ 혁신방안 추진일정

- 부정청탁, 입찰비리, 채용비리 관련 규정정비·시행 : '15. 2월
- 통합재정관리시스템 구축·운영(市) : '14.12월
- 위기경보시스템 구축·운영(市) : '15. 2월
- 시민참여예산제도, 예산신고센터 도입관련 제규정 정비·시행 : '15. 2월
- 안전 관련 매뉴얼 정비 및 생활 속 안전목표 설정·시행 : '15. 2월
- 전문개방직, 전문관 직무분석 등 확대 운영계획 수립 : '15. 2월
- 혁신약정 체결 및 CEO 경영성과계약 반영 : '15. 2월한
- 혁신평가 및 포상계획 수립·시행 : '15. 2월
- 혁신 지원기구(정책위원회 등) 설치·운영 : '15. 상반기

## □ 서울시 '공공기관운영위원회'의 추진경과

○ 서울시는 2012년 '市 출연기관 운영 효율화 계획'을 통해 서울시 출연기관의 자율성에 기초한 지속적 혁신의 유도와 책임 경영체계 구축을 위해 '출연기관 설립 및 운영에 관한 조례(가칭)'를 제정하고, 출연기관 운영위원회(가칭) 설립을 검토한 바 있음

- 서울시 출연기관 운영위원회는 서울시 출연기관 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 갖는 기구로, 출연기관의 신설 및 해산, 경영공시, 기능조정, 경영혁신, 경영진단 결과 분석 등 자체적 판단이 어려운 부분에 대한 전문성 및 객관성 부여 역할을 하는 것으로 규정됨
- 다각적 분석이 가능하도록 교수, 경제인, 시민단체, 시의원, 회계사, 언론인, 관련 공무원 등 다양한 분야의 관계 전문가로 구성하며, 운영위 소속하에 기관의 신설 등에 관한 검토 위원회, 경영개선추진 위원회 등의 분과위원회를 두어 운영위원회 운영의 효율성을 증대하고자 하였음

○ 2013년 서울시 공공부문 거버넌스 구성이 제안된 바 있음

- 공공기관에도 민관협치의 부각, 분야별로 구성된 의회·노동조합·시민사회단체의 협력체 확대, 서울시 투자·출연기관의 역할 증대, 투자·출연기관 낙하산 인사의 심각성, 기존 민관협치기구의 한계 등을 추진배경으로 서울시 투자·출연기관운영위원회를 구축하자는 것임
- 공공기관 지배구조의 민주화 측면에서 제기된 (가칭)서울시 투자·출연기관운영위원회는 기존의 노사민정협의회 및 노정교섭/협의기구와는 별도로 설치되는 서울시 공공부문 거버넌스 기구로서, 서울시 투자·출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 공공부문 운영기구임

- 서울시와 공공운수노조·연맹 서울지역본부의 정책협약(이하 “정책협약”)에서는 서울시 산하기관 운영의 공공성을 증진하고 시민과 노동자 등이 참여하는 민주적 운영방안을 마련하기 위해 (가칭)서울시 투자출연기관협의회를 설치하는 한편, 서울시 공공기관운영위원회 설치를 통해 공공부문 민관협치를 제도화하고 민주적, 참여적 운영을 실현한다고 명시하였음
- 2014.9.25 시행된 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)은 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등, 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구, 경영실적 평가 제외 대상기관의 선정 등을 심의·의결하기 위하여 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”)를 두도록 하였음
- 2014.11월 발표된 혁신방안에서도 상설 혁신지원 기구를 신설하기로 하여 투자기관 ‘정책위원회’, 출자·출연기관 ‘운영심의위원회’를 설치·운영하고 기관 및 기관장 경영성과 평가, 임원 해임 또는 해임건의 등을 하기로 함
- 서울시의회의 발주로 한국노동사회연구소가 수행한 「서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구」(2015. 1)에서는 서울시 공공기관 통합 운영위원회 설립을 제안했음
  - 이는 지방출자출연법의 시행을 계기로 지방자치단체의 출자·출연기관뿐만 아니라 기존의 지방공기업(지방공사·공단)을 포함한 통합 운영위원회(또는 운영심의위원회)를 구성하여 지방공기업과 출자·출연기관을 통일적으로 관리·감독할 수 있는 외부지배구조를 제도화하려는 움직임의 일환이었음
  - 다만, 「서울특별시 출자·출연기관의 운영에 관한 조례」에 ‘통합 운영위원회’를 규정하는 것은 법체계 및 입법기술상 난점이 있었기 때문에 서울시가 설립한 지방공기업과 출자·출연기관을 통합적으로 관장하는 운영위원회의 설치와 운영에 관한 사항만을 규정한 서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안)을 별도로 제안하였으나,
  - ‘서울특별시 출자·출연기관 운영에 관한 조례’ 제정을 위한 서울시 협의과정에서 출자·출연기관 운영심의위원회를 구성·운영하는 것으로 축소됨

#### □ 투자기관 ‘정책위원회’, 출자·출연기관 ‘운영심의위원회’는 여전히 부재한 상황

- 서울시 공공기관 거버넌스의 핵심으로서 혁신방안에서도 기관 및 기관장 경영성과 평가, 임원 해임 또는 해임건의 등을 수행하는 투자기관 ‘정책위원회’, 출자·출연기관 ‘운영심의위원회’를 구성·운영하기로 하였으나, 2014년 12월 ‘서울특별

시 출자·출연기관의 운영에 관한 조례(안)'이 입법예고되었을 뿐 여전히 관련 조례조차 제정되지 않았음

- 관련 조례 제정 및 투자기관 '정책위원회', 출자·출연기관 '운영심의위원회' 구성·운영의 추진일정이 불확실하다 보니 노동계를 비롯한 이해관계자의 참여 또한 곤란한 상황
  - 정책위원회와 심의위원회가 구성되더라도, 정책위원회의 경우 행정자치부 산하에 설치되어 행정자치부가 결정한 사항을 사실상 추진하는 역할에 그쳐 형식적인 기구로 인식되고 있는 지방공기업 정책위원회의 한계를 그대로 가질 것이라는 우려가 있고, 심의위원회의 경우도 역할에 제한이 있음
  - 나아가 이해관계자의 참여가 어려워져 위원 구성상의 편향 문제도 제기될 수 있으므로, 정책위원회내지 심의위원회가 투자·출연기관의 주요정책에 관한 사항을 심의·의결하는 기구가 되어야 한다면, 그 구성 또한 바뀌어야 함. 지방공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 '이해관계자 참여형'으로 바뀌 공공기관 거버넌스에 시민참여를 제도화할 필요가 있음
- 실체가 모호한 '혁신TF'와 '혁신자문단'이 공공기관 거버넌스를 대체하고 있음
  - 시민단체 및 노조출신 인사들이 서울시 비서실 또는 정책관으로 들어가고 각종 혁신TF나 자문단에 시민단체 출신 인사의 참여가 늘어났으며, 노조와 서울시와의 소통이 확대되면서 이해관계자의 정책참여가 일정하게 확대된 것은 사실임
  - 투자·출연기관 '혁신TF'의 경우 시민단체, 전문가, 교수, 고객 등 외부인원이 과반수 참여하고, 기관별 혁신 실행과제를 검토 및 자문하고 핵심평가지표(KPI) 방향 및 목표 설정의 적정성을 자문하는 서울시 '혁신자문단'의 경우 교통, 도시, 경제, 문화, 복지, 의료분야 등 분야별 전문가가 과반수 참여하도록 되어 있으나, 실제 운영 성과는 모호하며, 이명박 정부 시기 정부위원회 대신 남발된 각종 TF를 연상시키고 있음
  - 공공부문 노동정책 관련기구로서 언급되는 서울모델협의회(서울모델)의 경우 애초 설치 취지 자체가 공공기관에서의 무과업을 목적으로 했고, 노사민정협의회의 특별위원회에 불과한 위상에다, 서울시에서의 공공기관 노정교섭도 배제하고 있어서 공공부문 거버넌스로서 한계를 노정하고 있음
  - 결국 공공기관 거버넌스와 관련하여 공공운수노조·연맹과 추상적 수준에서 정책협약이 있었지만 이후 구체화되지 못하고 있으며, 공공기관 이사회 구성이나 임원추천위원회 구성 등에 관한 제도 개혁 논의는 미흡한 상황임
- 혁신방안은 '15. 2월 기한으로 시민-서울시-기관 참여 혁신약정을 체결하여 기관별 실정에 맞도록 대시민 공표토록 함

- 그러나 혁신약정은 어느 정도 체결되었는지 파악되지 않음. 참여정부와 유사하게 ‘혁신’이라는 용어가 남용되고 있으며, 무엇을 위한 혁신인지가 불분명함
- 더욱이 정책협약에는 “서울시는 시 산하 공공기관 노사간 체결한 단체협약을 존중하고 노사간 자율교섭이 보장되도록 ‘모범 사용자’로서의 역할을 다한다,” “서울시와 공공운수노조·연맹 서울지역본부는 위 협약 이행을 위하여 노정협의를 진행한다.”라고 하여 노정교섭 및 노정협의를 관련된 사항이 있음. 하지만 혁신방안은 노정교섭 및 노정협의를 구체화하는 내용을 포함시키지 않고 있으며, 기관 노동조합을 배제한 혁신약정 체결을 주문하고 있음

## 2) 서울시 참여형 노사관계는 어떻게 가능한가?

### □ 서울시 참여형 노사관계의 논의 현황

- 투자·출연기관 혁신방안(2014.12.10.)에서 참여형 노사관계 모델 도입 발표
  - 상생·협치분야의 혁신추진과제에서 市·지역공동체·산하기관·노사간 상생·협치를 통한 다양한 통합지원서비스 시스템을 구축함으로써 시민에게 더 나은 서비스 제공. 이 중에 상생·협치의 勞使문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’을 도입키로 함
  - ‘노동이사제도’를 도입하여 이사회 참여 보장: 노동조합에서 추천한 노동이사를 이사회에 참여시켜 노조의 이익대변
  - 회사경영 협의를 위한 노사 ‘경영협의회’ 설치·운영: 노동조합이 회사경영과 관련한 사안을 책임있게 협의하게 하여 상호간 신뢰를 바탕으로 노사갈등 사전예방
- 서울지하철 통합혁신 추진방안(서울특별시, 2014.12)에서 서울시 산하 투자출연기관 혁신방안의 일환으로 안전하고 글로벌 경쟁력이 있는 지하철이 되도록 양공사를 통합 추진하기로 하고, 대립하는 노사가 아닌 참여형 노사관계 모델을 정립하기로 함
  - 기존 대립적 노사관계로 파업 등 노사갈등 소지가 상존하고, 회사의 중요한 경영 사항 등을 노사가 함께 논의하고 토론하는 문화가 부재하다면서, 노동이사제도 도입과 경영협의회 설치로 공동의 이익을 모색하고 함께 책임지는 상생의 관계로 전환하는 새로운 노사관계 비전 제시
  - 노동조합 또는 복수의 노동조합간 협의회 등에서 ‘노동이사’를 선임, 이사회에 파견하여 경영에 참가하는 노동이사제도를 도입하고, 기존의 ‘노사협의회’와는 별도로 ‘경영협의회’를 설치하여 노사가 함께 공사의 장기적인 경영 비전을 공유하고 상호신뢰 증진을 통한 노사갈등 사전 예방
  - 양 지하철공사 노사협의회와 서울시 관계자가 함께 노동조합 통합에 대한 협의,

조정을 할 수 있는 노사정협의회를 구성·운영(약 10~15인)하여 ‘노동이사’, ‘경영협의회’ 설치 등 참여형 노사관계 정립에 관한 사항을 협의하기로 함.

- 2015 지방공기업 혁신방안 마련을 위한 서울시 의견서(2015.1)에서 상생·협치의 勞使문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입 의견을 밝히면서 노동이사제 도입 표명
- 자유경제원, 1월 27일 ‘지방공기업, 노동이사제 도입 바람직한가’ 토론회 개최
  - 발제: 노동이사제 도입은 서울시의 잘못된 행정 | 최승노 자유경제원 부원장
- 3월 18일 ‘일하는 사람의 권리를 존중하고, 공정하게 대우하는 서울’ 조성을 위한 서울시 노동기본계획(案)에 대한 의견수렴을 위한 정책토론회에서 서울시는 4대 정책과제 중의 하나로 ‘상생과 협력의 노사관계 구축’을 제시하고, 그중 참여형 노사관계 모델 정립을 단위과제로 제시
  - 투자·출연기관 참여형 노사관계모델 개발에 관한 연구용역을 2015. 4~8월(5개월) 추진하여 용역 결과에 따라 투자기관을 대상으로 시범 운영, 일부 투자기관 시범 운영 후 전 기관으로 확대 운영 검토
  - 외국(독일, 스웨덴, 프랑스 등)의 사례를 폭넓게 수집하고 이를 바탕으로 한국형 참여노사관계모델 구축
- 2015. 4. 29. 발표된 서울시 「노동정책 기본계획」에서 61개 단위과제 중 하나로 참여형 노사관계 모델 시범 도입
  - "노사 간 상호존중하는 문화 확산을 위하여 ‘투자·출연기관 혁신방안’에 포함되어 있는 ‘참여형 노사관계모델’의 구체적인 적용방안에 대한 연구용역을 금년 중에 실시할 예정에 있으며, 시범 도입 후 그 성과에 따라 확산 여부를 신중히 검토할 계획“
- 2015. 5. "서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구용역“ 추진
  - ‘서울형 노조의 경영참여’ 도입절차의 설계 및 구체적 실행방안 도출
  - 제도 시행에 따른 장애요인·문제점 검토 및 극복방안 수립
- **참여형 노사관계의 쟁점1: 서울시 조례에서 노동이사제 규정 시 적법성**
  - 서울시 지방공기업과 출자·출연기관에 ‘노동이사’를 도입할 경우, 지방출자·출연법과 동법 시행령에 이와 관련한 명시적인 위임규정이 없다는 문제
    - 법령에 명시적인 근거규정이 없음에도 불구하고 출자·출연기관 운영조례에서 이

들 사항을 규정하는 것은 인사권자인 지방자치단체장 또는 출자·출연기관장의 인사권 및 출자·출연기관의 자율성을 침해할 우려

- 현재 기업에 관한 일반법인 상법뿐만 아니라 공공기관운영법과 지방공기업법 등 어떤 법령에도 근로자대표 또는 근로자가 추천한 자가 이사로 참여하는 ‘노동이사’ 관련 사항을 규정하고 있지 않음 → 대주주와 경영진을 감시·견제할 수 있도록 「상법」 및 공운법 개정을 통한 노동이사제도 도입이 추진되고 있음

○ 투자·출연기관의 이사회에 노동조합 또는 근로자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 조례에 규정하는 것이 가능한가?

- 주식회사, 사단법인 또는 재단법인이 ‘자율적’으로 노동이사를 선임하는 내용을 정관에 규정하는 것은 법적으로 문제가 되지 않지만, 주식회사 등에 노동이사의 선임을 강제하려면 법적 근거 필요
- 이러한 법률 규정이 없는 상황에서 지방자치단체가 조례로 노동이사를 두도록 강제하는 것은 법률유보의 원칙에 위반될 가능성

○ 그러나 다른 한편, 조례는 민주적으로 선출된 지방의회에 의하여 제정되며, 지방의회는 자신의 지역단체 영역에서 입법자의 역할 수행

- 지방자치단체가 출자(투자)하거나 출연하여 설립한 지방공기업 및 출자·출연기관은 주식회사, 사단법인 또는 재단법인으로서 조직운영에 관하여 상법과 민법 적용을 받게 되지만, 특별법에 의하여 다른 규율을 받을 수 있으며, 또 설립자인 지방자치단체는 자주적 입법인 조례로 임원의 구성 및 선임방법을 달리 규정할 수도 있다고 해석할 수 있음

#### □ 참여형 노사관계의 쟁점2: 투자·출연기관 경영효율화의 당근 아닌가?

○ 서울시의 지하철공사 통합 구상은 참여형 노사관계 모델이 경영효율화, 비용절감과 함께 주어진 당근으로 작용하고 있는 건 아닌지 우려가 있음

- 지하철공사 통합의 첫 번째 목표는 경영 효율화 및 비용절감임
- 서울시는 중복 업무 통합으로 남는 5백~1천 명을 현장에 배치할 수 있어 “추가적인 충원 없이도 ... 안전과 서비스 등 인력 부족으로 어려움이 있었던 분야에 효율적으로 직원을 투입할 수 있게” 되며, 통합 과정에서 인위적인 인력 구조조정은 하지 않겠다고 밝혔으나, 통합 조건으로 인력 감축 주장이 제기됨
- (주)한국능률협회컨설팅이 수행하기로 한 조직·인사분야 설계용역의 경우 주요 내용이 2014년 맥킨지 컨소시엄이 수행한 시정 주요분야 컨설팅 용역 보고서와 같이 경영 효율화 및 비용절감 방안 중심으로 보여짐

- 서울시 참여형 노사관계가 벤치마킹하려고 하는 독일 노사공동결정제도의 공과를 신중하게 검토할 필요
  - 2008~2009년 경제위기 때 독일 기업은 노사공동결정제도라는 제도적 제약 때문에 노동자를 거의 해고하지 않았고, 덕분에 노동자의 구매력이 그대로 유지돼서 좀 더 쉽게 경기를 회복할 수 있었으며, 경기가 회복세로 돌아선 뒤에도 독일 기업은 굳이 새로 노동자를 고용하거나 교육할 필요가 없었음
  - 2000년대 들어 독일에서 시간제 저임금 노동자가 대폭 늘고, 실질임금이 삭감됐지만, 노사공동결정제도가 이를 막지 못했음에 주목할 필요. 필요하고 의미는 있지만, 충분하지 않다는 것을 인식해야 함
  - 서울시가 벤치마킹하려는 프랑스, 스웨덴, 독일 사례는 법적, 제도적 기반 위에서 추진된 것이라는 점을 염두에 두어야 함
  
- 참여형 노사관계 모델 자체를 고용 및 노동조건 보장과는 무관하게 참여적 지배구조 확립 차원에서 파악할 필요
  - 이사회에 노동이사가 추가되었다고 하여 고용 및 노동조건에 큰 영향을 미치기는 쉽지 않으며, 영향을 미치는 것이 바람직하지도 않음. 오히려 참여형 노사관계 모델의 도입은 지방공공서비스의 생산자로서 주요한 이해관계자 중의 하나인 노동조합의 참여를 통해 참여적 지배구조에 기여한다는 측면이 부각되어야 함. “노조의 이익대변”이라고 할 경우 오히려 여지가 있음

#### □ 참여형 노사관계의 쟁점3: 제도적인 측면

- 참여형 노사관계의 내용이 애초 혁신방안에서는 노동이사제 도입 및 경영협의회의 설치·운영으로 적시되어 있었으나, 추진일정에서 상생·협치의 노사문화 조성을 '15. 3월까지 한다고 두루뭉술하게 되어 있을 뿐 노동이사제 도입 및 경영협의회의 설치·운영 계획을 가시화하지 않았음
  - 결국 「노동정책 기본계획」에서는 ‘참여형 노사관계모델’의 구체적인 적용방안에 대한 연구용역 결과를 살펴보고, 시범 도입 후 그 성과에 따라 확산 여부를 신중히 검토하는 것으로 하여, 갈수록 그 내용이 축소되고 있음
  - 참여형 노사관계 모델이 노사공동결정제도 모형을 구현한 것임을 홍보하여, 경제위기 고통을 큰 반발 없이 노동자들에게 전가할 수 있는 ‘국정 운영 능력’이 자신에게 있음을 보여 주려는 박원순 시장의 의도도 있다는 의견 있음
  - 물론 지하철 통합 관련 노사정 협의회를 구성한 것에서부터 참여형 노사관계가 시작되고 있다고 볼 여지도 있으나, 경영컨설팅을 통해 상생·협치의 노사문화가 오도될 수 있음. 경영 효율화 및 비용절감 방안의 외피로서 참여형 노사관계가 제기되고 있다고 볼 수도 있기 때문

## ○ 노동이사제의 법제화 방식에 대한 고민 필요

- 투자·출연기관 내부지배구조가 독일과 같은 이원화된 이사회 구조가 아니라 일원적 모형이라는 점에서, 독일의 「공동결정법」이나 프랑스의 「공공부문 민주화법」이 부재한 상황에서, 우리 현실에 맞는 법제화 방식을 고민할 필요
- 법률에 규정하는 방안은 중앙정부의 변화를 수반해야 하므로 용이하지 않음
- 노조와 대화가 가능한 서울시 등에서 조례 제·개정을 통해 도입할 수 있으나, 이 또한 개별 투자·출연기관의 설립·운영조례에서 가능함. 우선은 통합 지하철공사의 조례내지 정관을 제·개정하는 것에서 출발할 수 있음. 개별 기관의 정관으로도 도입 가능하나, 언제든지 변경될 수 있어 안정성 부족
- 노동자 경영참여 측면에서 보면 노동자 대표가 상임이사가 되는 것이 적절하며, 유명무실한데다 견제임원인 비상임이사로는 기관의 경영에 참여한다는 도입취지를 살릴 수 없음. 다만, 출자·출연기관의 경우 대부분 기관장 정도만 상임이사이고, 나머지는 비상임이사로 구성되어 있는 현실을 고려해야 하며, 노동자 상임이사일 경우 부실·방만경영 등에 대한 책임을 노동자도 부담해야 한다는 점을 명심해야 함

## ○ 노동이사제가 아니더라도 투자·출연기관 노정교섭의 정착, 노정협회의 정례화·공식화 등을 통해 참여형 노사관계 모델 도입의 취지를 살릴 필요가 있음

## 3) 투자·출연기관에 대한 경영컨설팅

## □ 2014년 3월 발표되어 논란을 낳았던 맥킨지 컨소시엄 경영컨설팅의 문제점이 2015년 5월부터 추진되고 있는 서울시 6개 투자·출연기관 경영컨설팅에 그대로 반복될 우려

## ○ 서울시는 지난 2014년 3월 1년여에 걸쳐 맥킨지·삼일회계법인 컨소시엄이 수행한 경영컨설팅 수행결과를 공개하고, 서울시 본청 및 산하 5개 기관의 경영혁신안을 발표

- 컨설팅을 통해 2020년까지 발생할 것으로 전망된 2조 3,600여억 원(누계)의 재정효과 중 78%가 지하철 양 공사를 통해 발생함

## ○ 이는 공공성은 지켜졌다고 하면서도, 과업지시서 자체가 서울시 핵심사업 및 조직전반에 대한 전문 컨설팅으로 경영혁신, 수익성을 도모하겠다는 자기분열적 경영혁신안이었음. 공공부문 컨설팅의 핵심은 본래 해당 공공기관의 설립 목적에 부합하는

‘공공성’을 제대로 달성하도록 하고, 시민들에게 양질의 공공서비스를 제공하는 데 두어져야 함

- 민간컨설팅회사의 보여주기식 컨설팅 결과 및 막대한 컨설팅 비용에 빈약한 성과가 문제. 민간기업의 컨설팅은 진단과 대책만 내놓고, 그에 대해 책임지지 않음. 각 분야에 대한 진단과 제언이 서로 연관되어 제시되지 않고, 각각 별개로 나열. 30억 원의 컨설팅 비용이 소요되었음에도 경영혁신안 중 수익 창출을 통한 재정효과는 37.6%인 8,899억 원에 불과
- 맥킨지의 컨설팅보고서는 서울지하철 양 공사의 경영상황 악화원인으로 운임수입에 과도하게 의존하고 있으며, 인건비의 비중이 약 52%로 해외기업에 비해 매우 높은 수준이라는 점, 협업을 통한 비용절감 노력의 성과가 매우 저조한 수준이라는 점을 들고 있으나, 지방공기업 경영평가에 따르면, 도시철도공사의 경영성과 악화원인은 낮은 요금수준과 복지무임수송결손액 증가임. 결국 서울지하철 경영상황 악화의 근본 원인을 외면한 채 원인진단부터 잘못된 결과 엉뚱한 처방을 내리고 있는 셈
- 지하철공사 통합이라는 근본적인 대책을 제시하지 않은 채 양 공사 협력체계 구축을 통한 시너지 창출이라는 경영혁신안만을 제시하고 있는데, 특히 비용절감방안으로 제시한 무인운전(UTO) 도입 및 탄력적 인력배치의 부적절성이 문제. 2003년 대구지하철 화재사건 등으로 1인 승무로는 화재, 탈선 등의 긴급재난사고가 발생했을 때 초기대응에 한계가 있음이 확인되었고, 지하철 기관사들의 잇따른 자살사건 이후 ‘1인 승무제’에 대한 안전 문제가 제기된 상태인데도, 지하철최적근무위원회의 ‘서울지하철 종사자 최적근무를 위한 권고안’에서도 불가능하거나 부적합하다고 지적한 무인운전 도입을 제안함. 구조조정 문제와도 연결되어 있는 탄력적 인력배치나 무인운전 도입 등을 단지 생산성 개선을 위한 방안으로 제안한 것은 노조의 반발 야기
- 컨설팅보고서가 제안하는 비운임 수익사업 확대, 부대사업 수행이 지방공기업의 설립목적상 우선순위를 두어 해야 할 것은 아님. 높은 서비스 수준에 대한 요구에 대응하는 개선책은 보이지 않고, 수익성 제고만을 강조하고 있음

□ 서울시는 1단계 경영컨설팅에 이어 컨설팅 범위를 확대하여 2015년 5월 서울시 6개 투자·출연기관의 경영 효율성과 재정 건전성에 대해 민간전문 경영컨설팅을 하기로 함

- 컨설팅 대상은 서울의료원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울관광마케팅(주), 서울시농수산물공사이며, 컨설팅을 수행할 우선 협상대상자로는 '한국능률협회컨설팅-엘리오앤컴퍼니 컨소시엄'이 선정됨
- 컨설팅은 큰 틀에서 경영혁신 전반을 포함하며, 구체적으로 △각 기관의 기능 및

역할 비전 △기관별 특수한 업무 개선안 △재정건전성 강화 방안 △조직 및 인력 효율화 등을 내용으로 하고, 용역비는 15억 원

- 1단계 경영컨설팅에 대한 부정적 평가를 전혀 수렴하지 않고 밀어붙이고 있음
- 형평성 논란도 제기되고 있는 바, 세종문화회관이 포함되면서 시비 지원을 받는 9개 공연 단체들이 전반적으로 진단을 받게 되지만, 지난해 12월 박현정 전 대표의 막말 파문 및 정명훈 예술감독의 계약 임시 연장 논란 등 종합적인 진단이 요구되는 서울시향은 별도 법인이라는 이유로 컨설팅 대상에서 제외되었음

#### □ 통합 지하철공사 조직·인사분야 설계용역 및 재무분야 용역 추진의 문제

- 조직·인사분야 설계용역은 (주)한국능률협회컨설팅, 재무분야 용역은 삼정회계법인에서 5억원에 수행
  - 특히 조직·인사분야 설계용역의 경우 주요 내용이 2014년 맥킨지 컨소시엄이 수행한 시정 주요분야 컨설팅 용역 보고서와 같이 경영 효율화 및 비용절감 방안 중심으로 보여짐
  - 연구제안서 상의 주요내용은 환경분석을 통한 통합공사 기능 및 역할 재정립, 조직·인력 재구조화/통합조직 인사제도 설계, 경쟁력 있는 글로벌 전문인력 양성, 효율성과 직원 건강권 향상을 위한 근무제도 최적화로, 맥킨지 컨소시엄의 컨설팅 보고서와 다르지 않음
- 이미 맥킨지 컨소시엄에서 수행한 1단계 연구용역과 전반적인 내용이 중복될 것이라는 점에서, 1단계와 별도로 통합 지하철공사의 조직·인사분야 및 재무분야에 대한 용역을 다시 해야 한다면, 서울지하철 양공사에 대한 경영컨설팅이 핵심이었던 1단계 연구용역이 불필요한 낭비였다는 측면에서 이에 대한 평가와 책임 추궁 필요

#### 4) 서울시와 투자·출연기관간/기관과 시민간 갑을관계 해소 및 개선

- 2014년 8월 공직혁신대책 2탄으로 발표한 「甲乙관계 혁신대책」의 후속조치로, 2014년 11월 시 산하 17개 투자출연기관의 ‘갑을 상생발전을 위한 을의 항변대회’가 개최됨
- 서울시는 산하 투자·출연기관의 애로사항을 청취하고 공유함으로써 시와 시 산하 기관 간의 불합리한 甲乙관계를 개선하고 협업체계를 강화하고자 하였음

- 17개 투자·출연기관의 ‘乙의 항변’에서는 여러 기관이 공통적으로 경험한 부당한 갑의 행위와 기관에서 수행하는 업무 성격에 따라 벌어지고 있는 갑의 행위 등 다양한 의견이 제기되었으며, ① 공무원들의 권위적인 태도와 막말 ② 동일하거나 유사한 자료를 시 여러 부서에서 요구해 업무 중복 ③ 일방통행식의 과도한 회의 개최 ④ 잦은 내방 설명 요구 ⑤ 필요 이상의 과도한 자료 요구 등이 문제로 지적됨
- 서울시는 투자·출연기관과 사업을 진행하는 여러 이해관계자 간에도 불합리한 ‘甲乙관계’가 발생할 수 있는 만큼, 이를 개선하고자 2014년 10월 기관별 ‘甲乙관계 혁신대책’ 수립을 위한 가이드라인을 제공해 각각의 투자·출연기관에서도 「甲乙관계 혁신대책」을 수립·추진토록 하였음
- 서울시는 투자·출연기관 乙의 항변대회에서 제기된 문제점들은 민간 전문가, 투자·출연기관, 서울시 주관부서 관계자 37명으로 구성된 ‘甲乙관계 혁신 거버넌스’에서 집중 논의해 부당한 ‘甲’의 행태가 개선될 수 있도록 지속적으로 노력해 나가겠다고 밝혔음
- 2014년 12월에는 건설업체 ‘을의 항변대회’가 개최되어, 서울시가 발주한 건설공사 계약을 이행하는 건설현장의 애로사항을 발표함

□ 혁신방안 상의 갑을관계 제도혁신 내용

- 서울시와 기관간 갑을관계 해소를 동반자적 상생관계 구축
  - 市기관·전문가 거버넌스 구축 및 정책워크숍(乙의 항변대회) 개최
  - 경영평가제도 개선 및 안심상담창구 개설
- 기관과 시민간 갑을 관계 개선으로 ‘시민단짱’ 구현
  - 계약특수조건, 과업지시서에서 ‘甲乙’ 용어 및 부당한 계약조건 퇴출
  - 다양한 분야 시민(이용자)·전문가 과반수 이상 참여하는 갑을관계 개선 거버넌스 구축
  - 부당한 처리지연, 행정편의적·자의적 기준 적용 사례 근절 업무 매뉴얼 제작 배포

<표 18> 갑을관계 제도혁신 주요 내용

구 분	변경 전	변경 후
서울시 문서에서 갑을 용어 퇴출	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦계약 부속서류에 갑을 용어 존치</li> <li>-2013년 이후 계약서상 갑을 용어를 발주처와 계약 상대자로 변경했으나, 계약의 핵심 내용이 명시되어 있는 계약특수조건,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦계약 특수조건, 과업지시서에서 일체의 갑을 표현 사용 금지</li> <li>-갑을 용어를 발주기관 및 계약 상대자로 변경 사용토록 조치</li> <li>-본청 및 사업소 계약에서 일체의 갑을 용어 사용 즉시</li> </ul>

	<p>과업지시서 등 계약서 부속서류에는 갑을 용어가 존치</p>	<p>중단 -자치구 및 투자출연기관에 대해서도 갑을 표현 사용 금지</p>
<p>재량권 행사 가이드라인 제정</p>	<p>◦ 수익적 행정행위에 대한 재량권 남용 가능성 상존 - 침해적 행정행위는 대부분 법령 등에 요건과 기준이 규정되어 있으나, 수익적 행정행위는 관행적인 재량권 남용으로 전형적인 갑의 횡포가 상존할 여지가 있음</p>	<p>◦ 수익적 행정행위에 있어서의 재량권 행태 분석 - 행정심판, 소송 인용사례 분석을 통해 행정청의 재량권 일탈, 남용으로 행정행위가 취소된 사례 분석 및 유형화 ◦ 재량권 행사의 가이드라인 설정으로 공통적인 적용기준 마련 - 자의적, 관행적 재량권 남용행위를 근절하기 위해 재량행위에서의 공통 가이드라인 설정 - 행정심판 인용(행정청 패소), 고충민원, 계약 이의제기 사례 등을 바탕으로 「갑의 부당행위 사례집」 발간</p>

□ 갑을관계 제도혁신 내용 중에 이해관계자의 의견수렴, 소통, 참여와 관련한 내용이 있기는 하지만, 공공기관 거버넌스와 갑을관계 청산은 어울리지 않음

- 투자·출연기관 갑을관계 제도혁신에서는 관급계약을 하는 당사자인 민간기업을 ‘을’로 보고 있는데, 상대방인 서울시 투자·출연기관은 공공계약의 당사자인 동시에 서울시민의 대리인이기도 함
  - 공공계약에 있어 낭비를 없애고, 애초 사업목적에 맞게 사업이 추진되는지 관리감독하고, 민간위탁 등 사업장에서 노동착취 등의 문제가 발생하지 않도록 요구하는 역할도 해야 함. 즉 공공계약이 목적대로 잘 수행되고 있는지, 감시하고 책임지는 역할도 해야 하나, 이에 대한 사항은 제도혁신안에서 빠져 있음
  - 더욱이 박근혜 정부의 규제완화 기조와 같이, 공공성과 시민 편의보다 민간기업의 이해관계에 초점을 맞춘 것은 아닌지 의문
- 혁신방안에서는 투자·출연기관들의 경영평가 개선 요구를 수용하여 지표체계 개선 및 평가자료 준비 부담 완화, 노조의견 사전 반영을 언급하고 있으나, 실제 이러한 사항이 공식적이고 공개적으로 논의되지는 않고 있음
- 2015년에는 투자·출연기관 갑을관계 개선 거버넌스가 운영되고 있지 않음
  - 그렇다면 투자·출연기관 갑을관계는 모두 해소되었는가?

## 5) 서울시 투자·출연기관 낙하산 인사 문제

### □ 투자·출연기관 낙하산 인사의 현황

- 감사원이 시행한 13개의 도시개발공사와 11개의 기타 지방공기업에 대한 경영관리 실태를 감사한 결과, 서울시 공기업인 SH공사가 정관을 바꾸가며 편법으로 서울시 퇴직 공무원들을 고위직에 채용한 사실 적발
- 이노근 새누리당 의원에 따르면, 서울시 투자·출연기관 18곳 중 7곳의 기관장 및 본부장이 박원순 시장 당선에 기여했거나 전문성이 없는 인사들로 채워졌음
  - 변창흠 SH공사 사장: 2011년 박원순 서울시장후보 선거대책본부 주택정책 분야 자문역
  - 오성규 서울시설공단 이사장: 2011년 박원순 서울시장후보 선거대책본부 사무처장, 시민사회단체연대회의 운영위원장, 서울시설공단 사업운영본부장
  - 이병호 서울시 농수산물공사 사장: 2011년 진보 시민사회단체 대표자, 박원순 후보 지지 성명
  - 임성규 서울시복지재단 대표이사: 2011년 박원순 후보 지지 선언
  - 이정원 서울메트로 사장: 민주노총 산하 전국증권산업노조 위원장, 철도 분야에 전문성이 없음
  - 김태호 서울도시철도공사 사장: 철도 분야에 전문성이 없음
  - 석치순 서울도시철도공사 기술본부장: 박원순 후보 선대본 노동특별위원장
  - 서재경 서울신용보증재단 이사장: 박원순 후보 선대본 대책본부총괄본부장
  - 이숙진 서울여성가족재단 대표이사: 박원순 후보 선대본 정책자문단 활동

### □ 박원순 서울시정의 투자·출연기관 낙하산 인사를 어떻게 볼 것인가

- 공공기관에서 낙하산 인사에 대한 논란에도 불구하고 정치적 임용이 끊이지 않는 이유는 엽관주의 인사 측면에서 나름의 의미가 있기 때문
  - 모든 낙하산 인사가 부적격자는 아니며, 낙하산 인사로 의심은 되지만 전문성과 경력, 리더십 등 다른 후보에 비해 뛰어난 후보들도 있음
- 특히 전문가 외양을 띠고 있는 낙하산 인사들을 어떻게 볼 것인가는 조금 더 논의 필요
  - 야당 및 시민사회단체 쪽에서나, 언론에서는 이들이 낙하산 인사 내지 정피아(정치권+마피아)임을 당연시하지만, 국정철학을 공유하는 차원에서, 그리고 전문성과 역량을 갖춘 공공기관 인사라는 측면에서 보면 정치적 임용의 성격이 부각되는 전

형적인 정피아와는 다른 측면이 있음. 이들이 보은인사, 엽관주의(spoils system) 인사인 것은 맞지만, 해당 분야의 전문성과 함께 공공기관 임원으로서의 자격을 갖추고 있다면 용인될 여지가 있음

- 그러나 후보의 적격성여부를 떠나서 공공기관 낙하산 인사는 임원 선임절차의 공정성과 투명성을 훼손할 뿐만 아니라 책임성의 부족으로 공공기관의 효율적 운영을 저해할 우려가 있고, 후보자들간의 기회 균등 문제도 야기한다는 점에서 지양되는 것이 바람직함

- 공공기관 임원에게 전문성만을 요구할 것은 아니며, 특히 주요 공공기관의 장들에게는 정치적 책임성 또한 중요함. 관료만큼의 책임·통제를 확보할 필요가 있음
  - 서울시 투자·출연기관에 낙하산 인사가 임명되었다 하더라도 이에 대한 책임성 확보방안이 마련된다면 차선의 효과는 거둘 수 있음

#### □ 낙하산 인사를 예방하기 위해 시민인사청문회 형태의 인사검증 절차 도입 필요

- 혁신방안에서는 인사분야와 관련하여 맞춤형 인재확충과 임직원 역량강화를 통한 경쟁력 확보를 제안하고 있음
  - 개방형·전문직 및 사회적 약자 채용 확대로 맞춤형 인재 확충, 역량있는 직원 육성을 위한 ‘전문관제’ 도입·시행, CEO, 임원 역량 강화 및 조직활성화 프로그램 운영 등의 방안은 바람직함
  - 그러나 새누리당과 언론을 통해 지속적으로 서울시 투자·출연기관 낙하산 인사에 대한 비판이 제기되고 있음에도 불구하고 혁신방안에는 정작 낙하산 인사 근절대책이 빠져 있음. 이에 대한 대응이 필요함
- 지방의회가 산하 지방공기업에 대해 행정사무감사 기능을 가지고 있는 만큼 지방자치단체 집행부, 지방의회, 시민사회, 관련 분야 전문가, 이해관계자 등으로 구성된 ‘임원인사 제도개혁위원회’나 ‘인사검증조사위원회’와 같은 특별위원회를 지방의회에 설치·운영하면서 인사청문회를 포함하여 운영 가능한 인사제도를 만들 필요
  - 여러 지방자치단체에서 지방의회의 인사청문회 도입을 추진해왔고, 국회에서도 관련 법안이 여러 차례 발의되었으나, 정부는 「지방공기업법」에 규정된 공기업 사장의 임명권은 지방자치단체장의 고유권한이며, 지방의회의 인사청문회 도입은 법률에 근거가 없다는 이유로 부정적인 태도를 보이고 있으며, 대법원 판결도 “지방공기업 등의 대표에 대한 임명권행사에 앞서 지방의회의 인사청문회를 거치도록 한 조례안이 지방자치단체장의 임명권의 견제나 제약에 해당한다는 이유로 법령에 위반”된다고 하였음(2003추44 재의결무효확인 2004. 7. 22. 전북도지사-전북도의

회)

- 하지만 지방자치단체장과 지방의회가 공동으로 지방의회의 인사청문회 도입에 합의하는 경우에도 이를 금지하는 것은 풀뿌리 민주주의에 역행하는 것이며, 지방자치단체장의 의지만 있다면 당장 인사청문회를 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있음. 다만, 「지방공기업법」이 개정되기 이전에는 다른 방안을 모색해야 함.
- 최소한 투자기관 및 주요 출자·출연기관의 장에 대해서는 임명되기 직전에 지방의회, 이용자, 생산자 등이 참여하는 시민인사청문회 형태의 인사검증 절차를 검토해볼 필요. 이는 비록 법적 효력을 지니진 않지만, 최종 후보가 공공기관에 대한 충분한 이해를 지니고 있는지, 공공기관을 운영할 기본 철학과 전략을 마련하고 있는지를 검증 가능

## 6) 서울시 지방공기업의 부채 문제

### □ 서울시 지방공기업의 부채 현황

- 서울시의 지방공기업 부채는 2014년 기준 총 23조2,906억원
  - SH공사 부채가 18조7581억원으로 전체의 80.5%를 차지하며, 서울메트로 3조3293억원(13%), 도시철도공사 1조2777억원(5.5%), 농수산식품공사 1635억원(0.7%), 서울시설공단 535억원(0.2%) 순
- 서울시 지방공기업들의 부채규모는 계속해서 증가하고 있는 추세
  - 2010년 20조5,569억원 → 2011년 22조109억원 → 2012년 22조8,341억원 → 2013년 23조337억원 → 2014년 23조2,906억원
- 혁신방안은 탄탄하고 튼튼한 건전재정 구현을 위해 통합재정관리시스템 구축으로 재정위기의 선제적 관리, 시민참여예산제 도입, 성과사업비 지원에 의한 재정운영의 효율성 도모 및 건전성·신뢰성 확보를 추진과제로 제시하고 있음
- 재정분야의 투자·출연기관 건전재정 구현방안은 대부분 박근혜 정부가 추진하는 공공기관 정상화 대책의 연장선에서 추진되고 있어 논란을 야기하고 있음
  - 통합재정관리시스템 구축은 박근혜 정부가 대선 공약에서 언급하고 공공기관 정상화 대책의 일환으로 추진하고 있는 ‘공공부문 부채 종합관리시스템’ 구축과 맞닿아 있음. 다만, 서울시의 경우 경영정보뿐만 아니라 일반결재문서까지 정보 공개한 것은 훌륭한 편임. 여전히 비공개되는 자료들도 있지만, 다른 지자체에서는 보

기 어려운 중앙정부의 문서들을 서울 정보소통광장(<http://opengov.seoul.go.kr/>)에 올라온 문서를 통해 확인하기도 함. 문제는 통합재정관리시스템 구축이 서울시 투자기관의 재무건전성을 제고하거나 공기업 부채 규모를 축소시켜 주지는 않는다는 사실

- 또한 기관간 유사·중복업무의 기능적 협력체계 구축은 재정분야의 혁신과제로 제시되어 공공기관 정상화 대책처럼 구조조정 및 인력감축·재배치를 수반할 가능성이 있음. 따라서 해당 기관 노동자와의 협의를 통해 연착륙할 수 있는 방안이 모색되어야 하며, 공공기관 정상화 대책과는 달라야 할 것임

○ 서울시는 시민참여예산제도를 도입하여 안전 및 복지관련 예산편성·집행시 시민(단체), 외부 전문가의 참여를 확대하겠다고 밝히고 있지만, 실제 투자·출연기관 예산이 시민에게 공개되어 있는지는 의문

- 서울시 주민참여예산제는 주로 500억원 상당의 주민참여예산에 관심이 집중되며, 투자·출연기관 예산에 시민내지 이해관계자가 관여할 수 있는 통로는 마련되어 있지 않은 상황임

○ 서울시 투자·출연기관의 부채문제가 심각하다는 점에서 운임 등 의존에서 탈피하여 역세권 개발, 철도사업 해외진출 등 자체 수익사업을 적극 발굴하고 새로운 수익모델 창출에 노력하는 것을 이해할 수는 있음

- 그러나 고유 설립목적에 맞게 운영되고 있는지, 양질의 공공서비스를 제공하고 있는지, 공공성 강화 방안을 마련하고 있는지 여부부터 우선 검토되어야 함
- 특히 지방준정부기관으로서의 성격을 갖고 있는 출자·출연 기관의 경우 지방공기업보다 더 높은 수준의 공공성을 확보해야 하는 기관유형에 해당하기 때문에 더 강한 공공적 통제 및 관리가 필요하고, 해당 기관이 제공하는 공공서비스의 이용자와 이해당사자들의 이해와 요구에 부합하는 사업 발굴에 노력해야 할 것임

## 7) 기타 쟁점

### □ 안전 거버넌스는 존재하는가?

○ 혁신방안은 안전분야와 관련하여 지하철·도로·의료 등 시민 생활 속 안전을 위협하는 요인을 철저히 찾아 시민과 함께 ‘안전(황금시간)목표제’를 시행함으로써 안전한 도시를 구현하겠다고 밝히고 있으나, 안전 거버넌스에 관한 사항은 빠져 있음

○ 안전 거버넌스와 관련해서는 정책협약에서도 “대중교통 안전사고 예방을 위해 노

사정 안전위원회 구성을 추진하고 노동조합의 참여를 보장한다.”고 하여 그 구체화 노력을 적시하였음

- 서울특별시 노사정 서울모델협의회의 발주로 발간된 「지자체 투자·출연기관 노사민정 안전거버넌스 구축방안 연구」 보고서(2015)에서도 서울시 안전거버넌스 모델로 서울시 노사민정 안전위원회를 제안한 바 있음
  - 보고서는 서울시 노사민정 안전위원회의 활동 범위로 서울시 투자·출연기관의 안전사고 예방·방지활동과 안전정책·제도개선을 제시하였고, 위원 구성은 지하철의 경우 서울시하철·도시철도공사 노사와 서울시 도시철도팀, 안전분야 민간전문가, 시민단체 제시
  - 이에 대해 안전위원회가 의결권을 가질 경우 투자·출연기관의 경영권이 침해될 수 있다는 문제제기가 있음. 그러나 안전위원회가 지속가능성을 담보하려면 관련 조례 제정을 통해 제도화되어야 하며, 자문만이 아니라 의제 설정까지 할 수 있어야 안전거버넌스로서 역할을 할 수 있을 것임

#### □ 공공부문 비정규직 문제

- 혁신방안은 투자·출연기관 비정규직 문제에 대해서는 아무런 언급을 하지 않음
  - 서울시의 공공부문 비정규직 문제는 혁신방안과는 별개로 논의되고 있기는 하지만, 「노동정책 기본계획」 등에서만 언급될 것이 아니라 혁신방안과 같은 투자·출연기관 관련 정책 중에 함께 제시될 때 이에 대한 이해를 높일 수 있고, 정책 효과성도 제고할 수 있을 것임
- 간접고용 비정규직 대책 마련과 관련하여 고용노동부는 '12년부터 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」에 따라 지방공사·공단의 상시·지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자에 대해 무기계약직 전환을 추진하고 있음. 그러나 상시지속근로를 하는 간접고용 근로자들의 경우 임금수준 등 근로조건과 고용안정성이 다른 비정규직들에 비해 더 열악한 상황에 놓여있는데도, 정규직 전환대상에서 배제되고 있음
  - 이에 반해 서울시의 경우 간접고용이 비정규직의 새로운 쟁점으로 부상하자 「서울시 2차 공공부문 비정규직 고용개선 대책」(2012.12)을 통해 직접고용 비정규직 근로자보다 열악한 조건에서 근무하는 간접고용 비정규직에 대한 고용개선 방안을 마련하기로 한 것은 비정규직 문제해결을 선도하는 서울시의 노력을 보여줌
  - 다만, 박원순 시장의 재선 이후에는 총(액)인건비 및 총정원 제도를 핑계로 소극적인 태도를 보이고 있으며, 행정자치부에 문제제기를 하지 않고 있는 점은 아쉬운 측면



## 문화민주주의와 혁신거버넌스에 대한 메모

|| 이원재 문화연대 문화정책센터 소장

### 1. 서울의 문화정책과 문화행정 혁신방향<sup>16)</sup>

서울(시)의 문화정책은 서울시의 통치권자나 행정기관만이 아니라 서울 시민과 문화예술생태계의 적극적인 의지와 실천을 통해 진행되어야 한다. 이런 맥락에서 이제 서울(시)의 문화정책은 “더 많은 민주주의”와 “시민주도 참여기획도시”라는 방향 속에서 준비되어야 한다. 서울(시)의 문화정책이란 서울시장이 대행 혹은 실행해주기를 바라는 내용이 아니라 문화예술생태계가 함께 만들어가야 할 서울의 미래라는 측면에서 접근해야 한다.

둘째, 향후 서울(시)의 문화정책은 행정적인 영역의 문화부처, 개별적인 측면의 문화사업의 한계를 넘어 삶의 기반이자 도시 운영의 통섭적인 원리로서 접근해야 한다. 서울이라는 거대한 도시의 지속가능한 삶의 조건을 만들고, 이를 위한 문화적 계획을 수립하고, 문화적 관계를 통해 이를 풀어나가는 과정이 문화정책이고 문화행정이 되어야 한다. 이런 맥락에서 문화정책 및 문화사업들은 개별화되고 장르화된 이해관계가 아니라 서울이라는 도시 혹은 공동체의 공진화를 위한 구성요소이자 생태계로 접근해야 한다.

셋째, 문화정책은 새로운 아이디어, 또 하나의 사업이라는 측면이 아니라 현존하는 서울시 문화행정의 과감한 개혁과 전환을 전제로 추진되고 연계되어야 한다. 지난 시간 동안 서울의 문화예술생태계는 권력, 행정과의 끊임없는 거래와 유착을 통해 공급형 정책을 재생산해왔다. 그 결과 정치적, 경제적 이해관계에 기반한 선심성 공약, 선거용 정책 등이 반복되며 서울의 문화예술생태계를 훼손해왔다. 이제 새롭게 추진되는 문화정책들은 현재의 왜곡되거나 작동하지 않는 수많은 정책과 행정들을 혁신하는 지렛대로, 해결방안으로 사용되어야 한다.

16) 이는 2014 지방선거 기간에 진행된 주요 문화예술단체 정책제안 과정에서도 확인한 바 있다.(이원재, <서울의 문화권리 확대 및 문화예술생태계 활성화를 위한 정책제안들>, 2014년 5월 8일)

마지막으로 서울(시)의 문화예술생태계라는 시각으로 문화정책과 문화행정 그리고 문화 자치가 새롭게 접근될 수 있기를 바란다. 개별화되고, 장르화된 정책사업과 행정구조를 넘어 서울이라는 공간과 관계 속에 존재하는 다양한 주체들에 대한 생태계적인 시각과 접근이 필요한 때다. 개별 정책 대상에 대한 이해를 넘어 문화예술생태계의 지속가능성과 공진화에 대한 중장기적 접근이 시급하다.

## 2. 혁신거버넌스 : 혁신의 대상으로서 거버넌스<sup>17)</sup>

지금은 거버넌스에 대한 새로운 접근이 필요한 시대다. 거버넌스 하자고 그냥 위원회 하나 만드는 것으로는 별 볼일이 없다. 위원회 하나로 거버넌스를 “통”치기에는 세상이 많이 변했다. 시장과 시민이 트윗으로 민원을 해결하는 시대 아닌가. 형식적인 참여를 보장하는 수준의 위원회로는 더 이상 거버넌스가 형성될 수도, 기능할 수도 없다. 아이러니하게도 “새로운” 거버넌스의 핵심은 거버넌스에 대한 “본질적인” 접근이다.

거버넌스의 본질은 무엇인가? 국가를, 도시를, 권력을, 재원을... 함께 기획하고 나누고 사용하며 조율하는 것이다. 최근 도시정책을 둘러싸고 유행하고 있는 참여민주주의, 사회적 경제, 협동, 공유, 생태계, 커뮤니티 등의 개념들이 지시하고 있는 것, 정조준하고 있는 것이 바로 거버넌스다. 1년에 두세 번 회의 개최하는 것, 그 회의 공간에 명패와 의자 놓아두는 것, 회의에 오자마자 계좌번호 쓰고 사인하게 하는 것, 한 마디씩 돌아가며 덕담하는 것... 이걸 거버넌스가 아니다. 도시정책을 계획하고 운영할 수 있게 하는 것, 그 권력의 본질에 시민들의 삶이, 다양한 주체들의 열정과 전문성이 도달하는 것이 바로 거버넌스다. 우리가 지향해야 할 도시운영은 거버넌스가 행정을 돕는 것, 행정의 필요에 의해서 거버넌스를 조작하는 것이 아니라 “행정 자체가 (본래) 거버넌스이며, 거버넌스를 위해 존재하는 것”이다.

너무 이상적인가? 아니다. 어느새 거버넌스는 가장 현실적인 도시운영의 원리로 호출되고 있다. 도시정부들은 더 이상 공공의 이름으로 시민들에게 서비스할 돈도, 사람도, 시스템도 없다. 시민들의 삶의 질이 높아지고, 도시 운영이 고도화될수록 도시정부가 제공해야 할 서비스는 비약적으로 증대되어 왔고 그 결과 도시정부의 빈곤과 무기력이 일상화되는 시대가 도래했다. 이제 정치적인 프로파간다로서의 시민, 시민권, 거버넌스를 외치는 시대를 가로질러 실질적으로 도시를 운영하는 새로운 주체이자 시스템으로

17) <문화도시 서울을 위한 혁신거버넌스, “(가칭)서울문화위원회 구성을 제안하며”>(이원재, 2014)의 일부 내용을 수정, 보완한 것임.

서의 거버넌스를 형성하지 못하는 도시들은 빠르게 쇠퇴해 갈 것이다. 별로 맘에 드는 표현은 아니지만, “다가 올 미래에는 거버넌스가, 민주주의가 경쟁력”이라는 주장은 결코 빈 말이 아니다.

새로운 거버넌스란 통치 권력에 의해 부여된 시민권, 형식화된 참여민주주의에 기반하지 않는다. 도시를 직접 기획하고 운영하며, 스스로 형성되는 시민권에 기반한 “작동하는 거버넌스”가 바로 새로운 거버넌스다. 이는 더 많은 거버넌스가 아니라 절실한 거버넌스다. 이제 “도시 운영의 원리이자 실체로서의 거버넌스” 혹은 “시민 주도의 참여기획 도시”를 준비해야 한다.

### 3. 문화민주주의와 시민도시<sup>18)</sup>

#### [문화적 시민권에 기초한 시민문화계획]

##### ① 문화권리 : 문화적 시민권 선언

- 시민들을 대상으로 공급되어지는 문화서비스 전달체계, 시혜주의적 관점 탈피
- 스스로 문화를 창조하고 향유할 수 있는 사회적 권리로서 시민문화권 상정
- 시민사회의 구성원으로서 문화적 정체성을 실현할 수 있고, 자발적 문화활동 참여의 기회를 보장받고, 문화적 삶의 환경 구성을 위한 의사결정에 참여할 수 있는 권리

##### ② 문화기획 : 문화적 도시계획의 수립

- 문화적 공공성에 기반한 도시계획의 수립 및 도시공간 설계
- 일상공간의 문화적 접근성 제고와 생활친화적 문화환경 조성
- 보여지는 문화도시 조성에서 보이지 않는 문화도시 인프라 구축으로 전환
- 노동, 주거, 교육, 복지, 환경 등의 도시 문제를 문화적으로 고민하고 해결하기 위한 문화도시 조성 관점

##### ③ 지역문화 : 행정구획이 아닌 시민문화 활동과 연계된 문화공간 조성

- 시민생활 단위의 문화활동과 결합한 생활권/지역단위 문화공간 확충, 문화공간으로서의 공원활용도 제고 및 생활권역별 커뮤니티형 광장 조성
- 건강, 자기계발, 교육 등의 욕구에 맞춰 시민 여가생활에 적합한 공간 창출
- 문화자원 밀집, 보전지역 대상 미학적 특화, 기호화 전략 지속 추진

18) <서울시 문화기본계획 수립을 위한 준비TF 최종보고서>(이원재 외, 2014)의 일부 내용을 발췌한 것임.

## [문화의 사회적 가치 확대를 위한 통섭적 문화계획]

### ④ 창의문화 : 도시운영의 원리로서 개방과 혁신의 문화적 창의성 확대

- 서울시민 개개인의 문화적 감수성과 창조적 역량이 중시되는 도시
- 혁신적 예술창작활동 및 창의적 예술가 발굴·지원 장려
- 문화와 교육의 통섭을 통한 도시 창의성 극대화

### ⑤ 문화다양성 : 다원주의적 문화민주주의 구현

시민사회의 다양한 문화적 정체성과 사회적 관계를 고려한 문화정책

- 중산층 중심, 획일적이고 표준화된 문화정책 접근 전략 탈피

도시내 생활문화의 흐름과 커뮤니티의 자율성을 존중하는 정책 확대

- 사회경제적 이주의 양적확대에 따른 내외부적 문화다양성 심화
- 이주노동·결혼, 주택난에 따른 도시내 순환이주, 여가시간 대비 노동시간 과다 등으로 정태적 문화공동체 형성과 문화커뮤니티의 물리적·지리적 영역 형성 불가
- 유동적·동태적 관점의 문화커뮤니티 형성 지원을 위한 정책관점 필요

### ⑥ 문화정체성 : 정체성-역사성-미래성이 공존하는 문화도시

- 문화, 역사, 관광정책의 통섭적 접근 전략
- 지역사회 구성원과 외래 관광객을 동시에 고려하는 문화도시 계획
- 근대와 현대를 아우르는 통시적 역사문화자원 발굴, 보전 정책

## [문화행정 혁신을 위한 문화거버넌스계획]

### ⑦ 문화거버넌스 : 목적으로서, 도시운영의 기본 방식으로서 문화거버넌스 구현

- 의견수렴 절차 및 제도를 넘어선 공공적 의사결정제도로서 문화거버넌스 구현
- 정부와 시민을 '동반자적 관계'의 역할모형으로 설정
- 지역, 성별, 연령(세대), 직능별 비례 대표성을 고려한 시민문화거버넌스의 구축과 문화분야 참여예산제도의 통합적 운영체계 모색

### ⑧ 문화행정 : 문화행정 혁신과 문화정책 전문성 제고

- 서울문화계획의 중장기적 정책목표 실행을 위한 정책추진체계 마련

- 기존 문화도시정책자문위원회를 의제 설정과 심의/의결 권한이 부여된 서울문화위원회로 재편하는 방안 검토

■ 공공부문 수평적·통섭적 문화거버넌스 네트워크 체계화

- 서울시와 투자·출연기관간 명확한 역할분담 기준 제도적으로 마련
- 문화분야 전문기관의 전문성 강화 및 독립성 보장
- 서울시, 광역문화예술기관, 자치구, 자치구 문화예술기관간 문화정책 협의 채널 구축

⑨ 문화도시 : 서울의 문화적 재구성을 위한 원리로서 문화도시

- “문화다양성과 복합성”의 측면에서 우애와 공존을 지향하는 도시
- “600년 역사와 오늘의 삶”이라는 측면에서 역사와 풍경이 존중받는 도시
- “시민의 참여와 예술가의 창조”라는 측면에서 민주주의와 상상력이 넘치는 도시

[그림] 문화민주주의와 시민도시를 위한 기본 원칙 및 방향



|| 안진결 참여연대 협동사무처장

---



|| 김종욱 서울시의원

---



## 서울형 거버넌스 현황<sup>19)</sup>

|| 전효관 서울시 혁신기획관

### 1. 거버넌스 관련 민관 인식차 존재 및 상호신뢰 부족

#### 1) 주요현황

○ 민선5,6기는 시정운영의 철학을 토건중심에서 사람중심으로 변화시킴으로써 시민을 시정주체로 삼음

- 사람, 마을, 공동체, 소통, 참여, 복원 등을 중심가치로 시정운영

○ ‘사람중심 생활복지 의제’와 ‘참여행정’을 두 축으로 행정과의 파트너십을 기반으로 이해당사자들이 참여를 넘어 집행까지 행하는 거버넌스 방식의 다양한 노력이 시도됨

- 시민위원회와 중간지원조직 활성화 등의 지속적 거버넌스와 정책, 현장시장실, 시민 배심원제 등을 통한 대면적 거버넌스 운영

#### 2) 문제점

○ 정책 추진과정에서 공공과 민간사이 거버넌스에 대한 상호인식의 갭 존재

- 공무원들은 「자문위원회 참여(34.5%)」와 함께, 「계획수립 단계 참여(30.0%)」를 중심으로 해야 한다고 인식

- 민간은 「계획수립단계 참여(24.5%)」는 물론, 「정책집행단계까지 참여(63.6%)」가 압도적임

19) 이 자료는 금번 토론회에서 토론을 위한 자료로 제공한 것임. 이 자료는 현재 서울연구원에서 진행하는 서울시 거버넌스 현황 진단 연구과제의 중간발표 내용을 요약한 것임. 이 자료는 내부 과제 도출을 위한 중간 결과물로 각 사업에 대한 데이터 및 질적 인터뷰 자료 등은 추후 공개될 예정임.

- 일부 공무원의 부정적 인식 및 공공부문내 피로현상 증가
  - 거버넌스 도입확대에 대해 회의적 인식(21.4%)이 존재하고, 거버넌스 확대에 대한 부정적 인식의 대부분은 공무원임(47명 중 40명)
  - 그 이유로는 이해관계 조정이나 합의도출 어려움(27.5%)과 책임소재의 불분명(27.5%)이 주요 원인으로 거론됨
  
- 더욱이 새롭게 도입되는 거버넌스 시스템이 가지는 절차, 기준, 관행들을 기존 행정 체계가 뒷받침하지 못하면서 상호간 긴장관계 형성
  - 다양한 참여주체의 구성, 수차례의 논의과정, 협의결과 정책에의 반영 등 그 과정에서 거버넌스 운영방식에 익숙치않아 기존 행정의 피로도 상승
  - 평가방식에서도 공공은 기존 정량적 성과중심의 평가를 적용하고, 새로이 도입된 거버넌스 모델에서는 유연한 성과평가 요구
  
- 이러한 경향은 실제 거버넌스 추진과정에서 공공과 민간의 관계에서 상호 신뢰를 저해하는 요인으로 작용
  - 기존 행정의 경직화된 사업방식은 민간의 자율성과 창의성을 위축시키고, 민간의 참여주체들을 관료화시킬 가능성 존재
  - 자유로운 사고방식을 가지고 규율에 얽매이지 않으려는 민간과의 정책추진으로 공공의 부담 역시 증대

## 2. 민관협력 거버넌스를 뒷받침하는 제도적 기반 부족

### 1) 주요현황

- 현재, 서울시는 민간위탁제, 위원회제, 주민참여예산제, 정보공개제, 정책토론회 등 거버넌스 운영에 필요한 다양한 제도 운영
  
- 민간위탁 계획의 수립·집행·평가과정상 공공과 민간의 파트너십 형성 이전에 위·수탁자간의 수직적 관계 형성
  - 민간위탁 계약 기반으로 연1회 이상 지도점검실시 등 협업 이전에 수탁기관에 대한 감독과 통제 프로세스 작용
  
- 위원회제는 시단위 위원회와 협의회·자문 및 운영위원회 등의 지역사회 단위 위원회가 운영

- 주민참여예산제도는 자치구의 주민제안사업 추진을 위하여 주민이 예산편성 과정부터 참여하여 의견제시하고 평가과정까지 적극 참여
- 정보공개제도는 회의, 결재문서, 사회관심사업 등의 정보를 공개하여 정보공유의 거버넌스 촉진제도, 모니터링 강화, 인식조사 등에 활용
  - 16개 시도 중 서울시 정보공개비율 16위(2010년)에서 2014년 1위로 비약적으로 발전

## 2) 문제점

- 서울시정 거버넌스는 시민생활과 밀접한 분야를 중심으로 다양한 제도와 참여 기법을 도입하여 시행되고 있으나,
  - 거버넌스의 활성화를 위한 법·제도 기반이 미흡하고, 공공주도의 형식적인 운영과 참여주체의 제한성으로 운영의 실효성이 미비한 수준
  - 민간의 참여를 촉진하기 위한 제도적 장치가 마련된 경우에도 공공주도로 구성·운영되며 민간은 수동적 참여가 대부분임
  - 비교적 활성화되어있는 위원회제, 민간위탁제의 운영 또한 다양한 갈등과 문제점이 제기됨.

### ① 민간위탁제도의 문제점

- 민간위탁제도의 프로세스에서 공공은 기획, 운영관리 및 평가를 담당하고 민간은 계약기간내 해당과업을 수행
- 공공에 의해 독자적으로 수립된 예산을 수탁기관에 지급하므로 정책집행에 있어서 탄력적 운영을 제한하고 경직적 운영 야기
- 또한, 전액 공공자금에만 의존하기 때문에 창의적·지속적인 사업수행 곤란
- 중간지원조직이 현행 민간위탁제도 기반으로 운영되고 있어, 민간의 창의성 발현이 제한적임

- 현행 중간지원조직을 대상으로 한 평가의 절차, 주체, 방식의 타당성 여부 문제제기
- 위탁기관 선정을 둘러싼 기존의 평가기준이 사회적 가치를 지향하는 거버넌스 민간 주체들에게 장벽으로 작용

## ② 위원회 운영의 한계

- 위원회제는 민관협력을 위한 의견수렴 창구이나, 대표성 및 책임성 부족 문제 지적
- 시·지역사회 단위 위원회는 공무원, 전문가의 구성비율이 높아 행정편의적 운영이 우려되며, 시민사회의 다양한 의견 대표할 수 없음

<표 23> 위원회 위원 구성 현황 (2013년)

(단위: 명)

총 계	당연·임명직	위촉직					
		소 계	전문가	공공	민 간 기업체	시민사회 단체	*기타
3,307	445	2,862 (100%)	1,380 (48.2%)	305 (10.7%)	478 (16.7%)	351 (12.2%)	348 (12.2%)

자료: 서울시 위원회 운영평가 보고(2013년)

\*기타는 지역·성·연령을 고려하여 특정견해가 없는 일반시민 포함

- 근린단위 위원회는 이해관계를 둘러싼 지역주민 중심의 제한적 구성은 지역사회 현안 전반을 반영하지 못하고, 전주민의 참여도 미흡.
- 대부분의 위원회가 심의, 자문위원회 형태로 운영되어 단순히 의견청취 등 형식적으로 운영되고 있음
  - 전체위원회 148개중, 심의,자문위원회가 134개(90.6%), 의결위원회는 14개(9.4%)임
- 지역사회 위원회는 법적강제성이 없고, 주민의견 수렴기구 역할에 그쳐 지역사회의 의견이 정책에 적극 반영되지 못함

### 3. 거버넌스 층위간 상호연계 및 조정체계 부족

#### 1) 주요현황

- 다양한 정책사업을 둘러싸고 다양한 거버넌스 층위가 형성·발전
- 공원녹지거버넌스의 경우, 공원운영에 관한 민간위탁 중심의 『시정거버넌스』가 구성·운영되나, 지역사회 거버넌스는 형성 안 됨
- 주거재생의 경우, 기존 재정비패러다임에서 전환되는 가운데 시정거버넌스가 미발달하였으며, 공공주도의 하향적 구조에 의해 근린단위에서 거버넌스가 인위적으로 형성됨
- 마을공동체의 경우, 민선5기에 시정거버넌스가 구축된 가운데 지역사회 거버넌스가 다양한 형태로 형성·발전

#### 2) 문제점

##### ① 시정거버넌스에 의한 하향적 방식의 지역사회 거버넌스 체계

- 주거재생, 마을공동체 사업 등 시정 핵심사업들은 지역사회 주체들의 참여와 협력이 근간이 되는 지역사회 거버넌스 정책에 해당
- 그럼에도, 일부 사업들의 경우에는 시 주도로 계획이 이루어지는 등 하향적 거버넌스 시스템이 작동
- 주거재생사업의 경우, 대상지역 선정은 물론, 활성화계획 수립에 있어 시의 주도성이 강하게 작용
- 마을공동체 계획 또한 공공에서 공모사업을 일방적으로 계획하고 주민은 해당 공모사업에 단순히 참여하는 구조

## ② 컨트롤 타워로서 상층거버넌스 기능 미흡

○ 시정의 주요 정책 영역별로 차별적인 시정거버넌스 체계가 구성·운영

- 주거재생 거버넌스의 경우, 전통적인 도시계획위원회 체제와 도시재생본부를 중심으로 정책이 추진되는 가운데, 주거재생지원센터는 출구전략중심의 소극적 역할 수행
- 마을공동체 거버넌스는 마을공동체위원회와 마을공동체종합지원센터 등 거버넌스형 기구를 중심으로 실질적인 거버넌스체계 정착

○ 지역사회 단위의 사업이 체계적으로 추진되고, 이를 뒷받침하는 거버넌스 체계가 활성화되기 위해서는 시정거버넌스의 선도·견인 역할이 중요하나, 시정거버넌스 구축이 미흡함.

## ③ 근린단위 사업을 상호 조정·연계하는 통합적 거버넌스 메커니즘 필요

○ 현재, 시정의 핵심정책들은 시정거버넌스가 미시적 수준의 다양한 사업을 직접 관리하는 분절화된 구조가 존재

- 주거재생사업의 경우, 다양한 사업대상지(창산·송인, 충신동, 세운4구역 등)들이 사업 간 조정·연계 없이 개별적으로 추진되는 구조

- 마을공동체 분야의 경우에도 동일지역에서 유사한 주체를 대상으로 추진되고 있는 마을공동체, 사회적경제, 주거재생 등의 사업들이 상호 연계없이 분절적으로 추진되는 구조

○ 이러한 분절적 거버넌스 체계는 통합적 관점의 정책추진을 어렵게 하며, 자원의 합리적 배분·조정을 어렵게 함

○ 향후, 지역사회 단위에서 상호 연관된 정책들이 통합적 관점에서 추진되고, 다양한 주체들이 유기적·협력적 관계에 놓이게 되는 거버넌스 체계 정립 필요

## 4. 지역사회 거버넌스의 취약한 기반

### 1) 주요현황

- 다양한 정책영역에서 형성되어 있는 지역사회기반의 거버넌스는 정책의 취지와 지역특성에 따라 상이한 특성을 보임
  - 주거재생사업의 경우, 중간지원조직인 도시재생지원센터와 주민의견 수렴을 위해 봉제단체, 기존 주민조직 등의 대표로 구성된 주민협의체를 중심으로 거버넌스가 형성
  - 마을공동체의 경우, 비교적 지역 거버넌스가 잘 구축된 장수마을은 주민협의회, 운영위원회, 사회적기업, 민간사회단체가 협력적 거버넌스 형성
- 이러한 상이한 특성에도 불구하고, 다음과 같은 공통적인 특징 내재
  - 공공주도에 의해 형성된 태생적 한계에 따른 공공 의존적 거버넌스 구조
  - 지역사회 거버넌스를 주도하는 주체와 지역주체들과의 관계성 미흡
  - 소수의 주체 중심으로 구성된 거버넌스 구조

### 2) 문제점

#### ① 지역사회 거버넌스의 취약한 형성 기반

- 우리나라의 민관협력은 시민사회의 역량이 충분하지 않은 상황에서 행·재정적 자원의 투입을 통해 정책 추진하는 구조로 시작
- 이런 상황에서, 비교적 활성화된 상층 거버넌스에 비해 지역사회 거버넌스는 정책적 투입이 이뤄지지 않은 지역에서는 형성이 미약
- 지역사회 주체들과의 관계에 있어서도 전반적으로 신뢰수준이 낮은 가운데, 매우 느슨한 사회적 관계를 맺고 있는 것으로 나타남
- 지역사회 거버넌스는 상층 거버넌스에 비해 그 활동이 극히 제한적 수준
- 또한, 지역사회 거버넌스를 구성하고 있는 주체들의 성장도 미흡

## ② 지역사회 수준에서의 사회적자본 형성 미약

○ 사회적자본은 공통의 목표를 추구하기 위해 효율적으로 함께 일할 수 있도록 하는 원동력으로써, 지역사회 거버넌스가 지속가능하고 효과적으로 운영될 수 있게 하는 필수적 요소

○ 그러나, 여전히 서울시 내 지역사회 거버넌스는 사회적자본의 다양성과 양적 측면에서 형성이 미약한 수준

○ 일부 형성된 사회적자본의 경우 또한, 공적 자본으로 만들어진 급조된 사회적자본이 많아 그 결속력은 매우 낮은 상황

- 공모사업을 통해 만들어진 지역사회 거버넌스의 경우, 사회적자본의 형성없이 공공자금만 활용하는데 중심을 이루고 있어 공모사업이 종료되면 공동체도 같이 해체되는 사례가 빈번

## ③ 정책 추진시 주체들의 참여 및 역량 미흡

○ 지역사회를 근간으로 하는 정책의 경우, 한 지역의 경제, 사회, 환경 등 총체적인 변화를 야기하는 만큼 다양한 이해관계를 갖고 있는 주체의 참여가 매우 중요

○ 그러나, 서울시의 경우 지역사회를 근간으로 하는 정책임에도 불구하고 사업추진에 있어 극히 소수의 주체에 의해 제한적으로 추진

○ 또한, 지역사회내 다양한 전문역량을 가진 주체(대학, 민간연구소, 시민단체 등)들의 참여가 미흡한 실정임

○ 한편, 정책추진 시 대표적으로 거론되는 주민협의회 및 운영위원회의 경우 편향적 참여구조로 인해 대표성논란 존재

## ④ 공공에 의해 설립된 태생적 구조로 인한 중간지원기구의 한계

○ 우리나라 중간지원조직은 그 정의나 역할이 명확히 정립되어 있지 않고, 시민사회 기반이 미성숙한 여건으로 인해 공공기관 주도로 중간지원조직을 설치·운영하고 있는 상황

○ 선진국의 경우, 다양한 유형의 중간지원조직이 설립·운영되고 있으며, 특히 서구에서는 민간영역에서 자생적으로 만들어진 기관이 주를 이룸

○ 서구 중간지원조직의 주요한 특징은 사업기획에서 실행, 평가에 이르기까지 정책의 전영역에 자발적으로 참여하고 있으며, 자원 또한 공공자금과 더불어 다양한 수익구조를 구축

○ 서울시의 경우, 중간지원기구는 대부분 도시재생 및 마을공동체, 사회적경제 분야를 중심으로 발달해 있으며, 모두 공공주도로 설립·운영

○ 이러한 중간지원기구 운영에 있어 i)중간기구에 대한 개념 미정립, ii)지나친 공공 의존성, iii) 대표성 등을 둘러싼 문제 발생

#### ⑤ 지역사회 거버넌스의 재정거버넌스를 둘러싼 한계

○ 시민사회 참여주체들의 자립적 기반이 부족한 가운데, 민간영역내 다양한 물적·인적 자원의 조달이 가능한 주체와의 연계가 부족한 실정

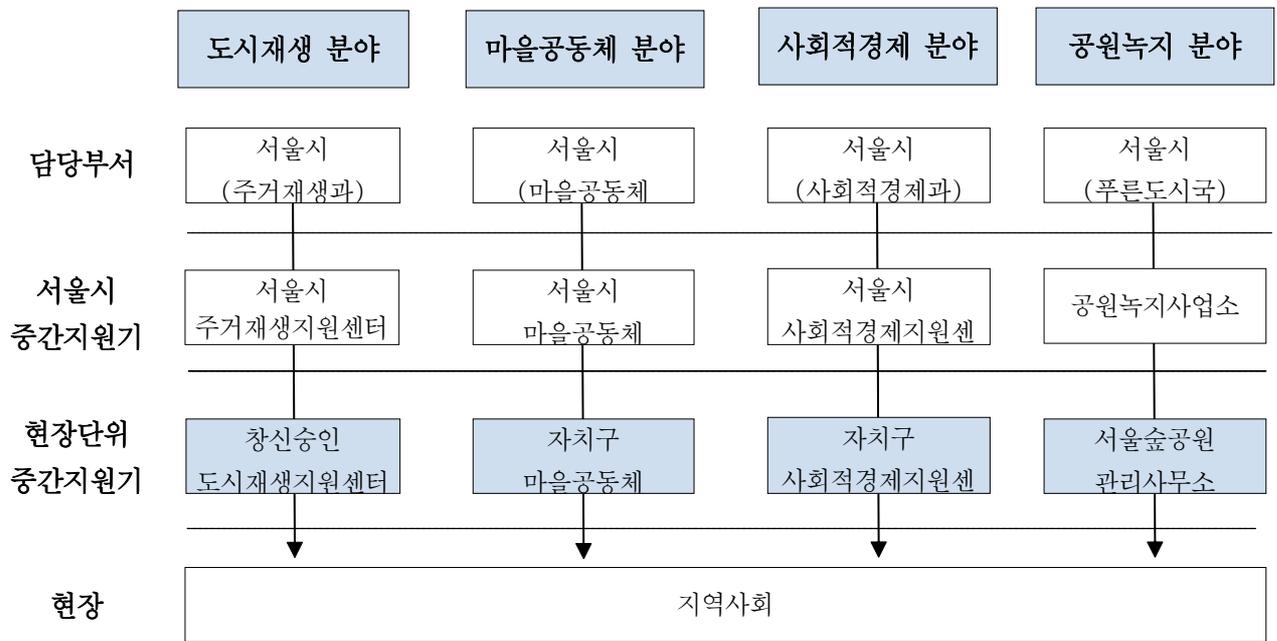
○ 지역사회 거버넌스의 정책 참여과정에서 지속가능한 운영을 위해 다양한 자원조달이 필요하나, 이를 위한 선순환구조가 없는 실정

## 5. 상호 연관된 정책 거버넌스간 분리·단절

### 1) 주요현황

○ 주거재생, 마을만들기, 공원녹지 등 지역사회를 기반으로 하는 정책의 경우, 대부분 중간지원조직을 설치·운영

○ 이처럼, 각 정책영역별로 중간지원조직을 운영하고 있으나, 그 지원 대상은 유사한 지역사회주체들로 구성



## 2) 문제점

- 주거재생, 마을만들기, 사회적경제 등의 정책은 큰 틀에서 도시재생을 둘러싸고 서로 밀접하게 연계되어 있음에도 불구하고 정책간 연계 미흡
- 또한, 하나의 기초자치단체내에서도 특정 마을단위에 분절적으로 정책이 운영되고 지역내 연계도 이뤄지지 않고 있음





# 2015

## 서울시정평가포럼

### 세션2. 박원순 시정 1년을 평가한다 - 노동의제를 중심으로

#### [주발제]

- 서울시 노동정책 어떻게 볼 것인가?..... 89  
 - 김종진 한국노동사회연구소 연구위원

#### [보조발제]

- '노동'에 대한 개선된 인식을 바탕으로 구체적인 실행이 필요!..... 121  
 - 금창훈 전국공공운수노조 서울시출연출자기관지부 지부장
- 비정규직 무기계약직 전환 노조차원의 단편적 문제..... 125  
 - 이우건 전국공공운수노조 서울지역공무직지부 지부장
- 서울시 민선 6기 시정 1년 노동분야 평가와 제안..... 127  
 - 장제현 희망연대노조 기획국장
- 노동존중서울'의 빈틈, 세 가지 장면..... 131  
 - 정준영 청년유니온 정책국장
- 박원순 시정 1년을 평가한다..... 137  
 - 권미경 (서울시의회 기획경제위원회)의원
- 서울시 노동정책 추진방향과 의의..... 147  
 - 박 범 서울특별시 노동정책과장



## 서울시 노동정책 어떻게 볼 것인가?

- 지방정부 노동정책 성과, 한계, 과제 -

|| 김종진 한국노동사회연구소 연구위원

### 1. 들어가는 말 - 문제의식

- IMF 외환위기 혹은 경제위기 이후 우리 사회의 실업 및 사회양극화 해소 차원에서 노동 및 고용(일자리) 문제가 주요 화두가 되고 있음. 특히 최근 몇 년 전부터 지방정부(지자체) 또한 중앙정부 못지않게 공공부문의 모범 사용자 역할이 중요하게 인식되고 있고, 지방정부의 노동정책에 대한 관심이 높아진 상황임. 학계, 시민사회, 노동단체 모두 포괄적인 차원에서 지방정부가 보편적 인권의 향유의 관점에서 '노동인권'을 보장·실현 할 수 있도록 해야 하며, 모범 사용자로서 '좋은 일자리'를 창출해야 한다는 것임.<sup>20)</sup>
- 현재 서울, 광주, 경기 등을 비롯하여 현재 각 지자체에서 노동(거버넌스) 및 고용(비정규직 개선대책, 생활임금) 관련 다양한 정책을 진행 준비 중인 상황임. 서울시의 경우 지방정부 최초로 노동정책과를 신설하고, 그간 적지 않은 시간 동안 다양한 노동정책 하나로 모은 노동정책 기본계획을 발표한 상태임. 물론 서울시의 사례가 지방정부의 노동정책을 대표하는 것도 아니나, 지자체 차원의 '좋은 모델'을 만들어가는 첫 시작을 했다는 것 자체가 의미가 있음.
- 현재 우리 사회에서 지방정부로서 서울시의 노동정책을 판단 할 때, (1)포괄적이고 독립적인 노동 전담 조직(2012.9 노동정책과 신설: 서울특별시 행정기구 설치조례 시

\* 이 글은 서울시 민선 6시 1년 시정평가포럼(2015.7.16)을 위해 필자의 기존 자료(2012, 2013, 2014ab, 2015ab)를 토대로, 최근 서울시 및 지방정부 노동정책 관련 내용들을 수정 보완하여 재구성한 것임을 밝힘.

20) 발표 자료에서 언급하는 지방정부의 노동정책 적용 대상은 학술적인 의미에서 공공부문 근로자(public service work)에서 공무원법에 적용받는 '공무원'(civil servant 혹은 공무원근로자 civil service work)가 아닌 근로기준법 등을 적용받는 잔여 범주로서의 서울시 본청 및 사업소(서울시 소속 민간근로자 포함, 즉 무기계약직 및 비정규직) 및 산하 공공기관 근로자, 민간근로자, 특수고용형태 종사자 등을 주로 정책 대상으로 함.

행규칙, 8개 사업 관장, 정규 직제 아닌 한시적 기구)이 없다는 점, (2)서울시 노동정책조차 이제 첫 발을 내딛은 상태(2015.4, 노동정책기본계획 발표 → 5개년 기본계획)라는 측면을 고려해야 할 것임. 따라서 지난 몇 년간 주요 지자체에서 노동정책이 다양한 차원에서 진행되었고, 서울시에서는 그간의 노동정책의 평가 속에 향후 더 진전된 지방정부의 노동정책으로 발전하는 계기를 찾는 것은 의미가 있다고 판단됨.

## 2. 지방정부의 노동정책 기본방향

### 1) 지방정부의 노동정책 방향

#### □ 노동정책 방향 목적 및 내용

- 우리나라 지방정부 노동정책 방향은 ①노동정책 비전(마스터플랜) 제시, ②노동정책 방향 및 과제 수립(집단적 노사관계, 개별적 근로관계), ③각 의제별 방향과 과제 수립 : 정책 각 영역(공공-민간)과 부문별(취약) 노동정책, ④각 정책 및 과제 이행 제도, 조직, 운영, 자원 : 법제도(중앙-지방), 담당 기구·조직(거버넌스, 지자체 내부, 노동단체 등), 인적·물적 자원, ⑤각 정책 시기별 이행 수립(단기, 중장기적 과제)의 5가지 목적 기본 틀로 상정할 수 있음.

#### □ 노동정책 방향 수립 기준

- 지방정부 노동정책 기본방향 수립 기준은 ①국제규약, 헌법, 법령의 노동인권기준(세계인권선언, ILO, 헌법 32조, 33조, 근기법, 근참법, 산안법 등), ②노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’(decent job) 기준. ILO, OECD, GRI 등에서 사용되는 노동인권의 ‘고용의 질’ 지표 기준(인권차원과 작업장차원), ③보편적 노동인권의 관점에서 취약계층 노동자(vulnerable workers)의 노동인권 개선 방향 기준(저임금, 비정규, 부문 취약 노동자), ④지자체 인권 및 노동정책 방향 기준(조례, 인권정책, 고용 및 노동 정책, 사업) 준거로 하여 수립할 필요성이 있음.

[표1] 세계인권선언과 지방정부 노동인권 및 정책과제 기준

지자체 노동인권 기준	주요 지자체 정책과제와 사업	세계인권선언
(1) 자유 및 신체의 안전에 대한 권리, 일, 가족, 주거에 대해 함부로 간섭 받거나 명예 및 신용에 대하여 공격 받지 않아야 할 권리	- 노동자 작업장 안전과 건강 문제	25조 : 건강과 안위에 정도의 생활수준을 누릴 권리
(2) 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리, 혹은 사유와 자기개발의 자유가 촉진될 수 있는가, 사회전반의 가치를 학습하고 실천하도록 보장되는가	- 조직 내 의사소통 [이해대변 목소리] - 교육훈련 프로그램	18조 : 사상, 양심, 종교의 자유 26조 : 교육받을 권리 27조 : 문화 활동 참여 권리
(3) 감정적 억압과 고통을 받는가	- 감정노동	
(4) 의견과 표현의 자유를 누릴 권리, 평화적인 집회 및 결사의 자유를 누릴 권리	- 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권) - 노사정 거버넌스, 집단적 노사관계[서울모델협의회의 등]	18조 : 사상과 양심의 자유 19조 : 의사표현의 자유 20조 : 평화로운 집회 및 결사 21조 : 정치 참여권 29조 : 공동체에 대한 의무, 타인의 권리 존중
(5) 자기존엄성을 유지할 수 있는가	- 근로기준의 범준수(동등근로조건, 모성보호 확대) - 고용, 성, 학력, 연령등의 차별 철폐	1조 : 평등한 존엄성과 평등한 권리 2조 : 차별 금지
(6) 공정하고 유리한 노동조건을 확보 받을 권리, 노동시간의 합리적인 제한 정기적 유급휴가를 포함하여 휴식 및 여가를 누릴 권리	- 고용의 질 차원의 노동조건 개선 - 노동시간 단축	24조 : 휴식과 오락 권리
(7) 동등한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리, 생활을 할 수 있는 공정하고 유리한 보수를 받을 권리	- 좋은 일자리 창출 - 생활임금 등	23조 : 일할 권리 12조 : 프라이버시 보호

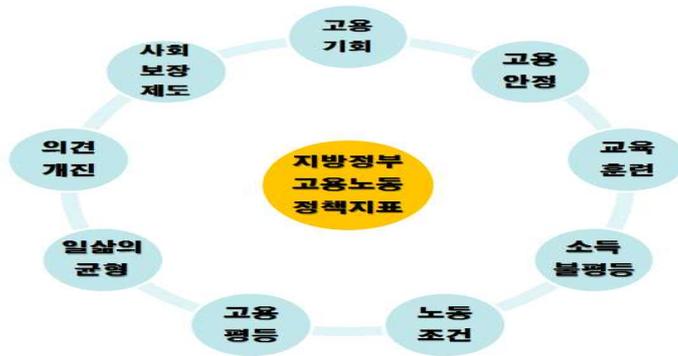
[표2] 고용의 질 9가지 차원의 지표 구성 종합비교21)

	ILO DW	Bonnet et al(2003)	EU QW	지자체
고용 기회	고용기회 (철폐되어야 할 노동)	노동시장 안전성	본질적인 일자리 질, 노동시장 접근 가능성과 통합	일자리 창출, 취약계층(청년, 고졸, 장애인)
고용 안정성	일자리의 안정성과 안정성	고용 안전성	유연성과 안정성	비정규 종합대책(1,2,3차), 노동정책
능력 개발	없음	숙련재생산 안전성, 직무 안전성(일부)	숙련, 평생교육, 경력개발	교육경력개발제도/프로그램?
소득 불평등	적절한 소득과 생산적 노동	소득 안전성	직접적 비교지표 無 → 전반적 업무성과 차원에서 노동생산성 지표를 다루고 있음	생활임금제도, 적정임금? [건설 하도급]
근로 조건	노동 시간	작업조건 안전성	다루고 있지 않음	적정 노동시간
	작업 환경	작업조건 안전성	직장보건과 안전	작업장 안전과 보건
고용평등	고용상의 공정성처우	직무 안전성(일부)	양성평등 다양성과 비차별	평등권 확대, 차별철폐 제거
일과 가정 양립	일과 가정의 양립	남녀평등 차원에서 투입 및 과정변수로 다룸	작업조직 및 일과 생활의 균형	일과 삶의 균형, 모성보호제도, 여성친화적 조직문화
참여 발언	사회적 대화와 작업장 노사관계	발언 대표제 안전성	사회적 대화와 노동자 참여	사회적 대화, 거버넌스, 노사관계/협의회
사회 보장	사회보장	독립적 주체로 다루고 있지 않음	다루고 있지 않음	취약계층 사회보장

자료: 한국노동연구원(2006:39) 자료 수정 보완하여 서울시 추가하여 재구성

21) Bonnet et al. 수준별(거시-중간-미시적) 고용의 질 지표(decent work index) 7개 영역은 ①노동시장 안전성, ②고용안정성, ③직무안전성, ④작업장 안전성, ⑤숙련형성 안전성, ⑥소득안전성, ⑦발언 및 참여안전성으로 되어 있음.

[그림 1] 우리나라 지방정부 노동정책 검토 지표(안)



□ 고용의 질 판단 지표

가. 국제노동기구의 고용의 질 지표

- 국제노동기구(ILO)는 괜찮은 노동(Decent Work)으로 정의되는 고용의 질 지표와 관련하여 약 11개의 항목을 제시하고 있음.

나. 유럽연합의 고용의 질 지표

- 유럽연합(EU)의 고용의 질 지표(Quality in Work, QW)와 관련되어 약 10개의 항목을 제시하고 있음.

- 결국 우리나라 지방정부의 노동정책 방향은 국제적 노동기준(고용의 질)을 토대로 한 노동정책 방향을 모색할 수 있음. [그림1]과 같이 지방정부의 노동정책 검토 주요 지표는 △고용기회, △고용안정, △교육훈련, △소득불평등, △노동조건, △고용평등, △일과 삶의 균형, △의견개선, △사회보장제도라는 지표 속에서 논의될 수 있음. 물론 지방정부 차원의 ‘노동정책 방향’과 ‘실천적 사업’을 영역(공공, 민간)과 시기(단기-중장기)으로 구분하여 정책을 설계할 수도 있음.

2) 지방정부 노동정책 대상 - 사각지대, 취약계층

□ 취약계층 논의 배경과 정의

- 우리나라에서 ‘취약계층’이라는 용어는 1997년 말 외환위기 이후 실업자가 늘어나면서 이들을 지칭하면서 사용되기 시작. 사전적 정의에서 ‘취약(脆弱)’은 무르고

약하다는 의미로 취약계층은 제도적인 측면에서 행정적인 관리가 미치지 못하는 집단을 의미하는 것으로 ‘통용’되고 있으며, 따라서 취약계층이 구체적으로 어떤 집단을 지칭하는 것인지는 엄밀하게 규정되고 있지 않음.

- ‘취약계층’이라는 용어에 내재된 의미는 각 국가별, 시대별로 변화할 수 있기 때문에 이에 대한 체계적인 연구를 해외에서 많이 찾아볼 수는 없음. 하지만 제도적 미비점들을 보완하기 위한 정책적인 과제로 파악하고 접근하는 보고서들에서 취약계층은 ‘vulnerable’, ‘disadvantaged’ 등으로 지칭.

## □ 취약계층 대상 및 범위

### 가. 국제노동기구(ILO) 논의

- ILO(2009)에서는 ‘취약고용(vulnerable employment)’을 1993년 국제표준고용지위 분류(ICSE)의 6가지 유형(대분류) 중 1인 자영업자와 무급가족 종사자를 ‘취약고용’으로 정의하여 국제비교를 진행(\*ICSE의 6가지 유형은 ①임금근로자, ②고용주, ③자영업자, ④생산자 조합의 성원, ⑤무급가족 종사자, ⑥기타로 분류)

### 나. EU 및 주요 나라

- ECOTEC(2006)에서는 EU 회원국가별로 학업중단자, 저숙련 근로자, 장애인, 외국인 근로자, 소수인종 노동자를 노동시장 내 취약계층(disadvantage)으로 규정하고 국가별로 사회적 대화를 통해 진행된 정책들을 검토.

## □ 우리나라 취약계층 유형화

### 가. 노동시장 취약계층

- 우리나라 노동시장에서 ①불공정성 문제 해소를 통한 근로의욕 고취와 ②‘괜찮은 일자리’(decent job) 창출이라는 한국 사회 노동시장에 제기되고 있는 과제를 해결하고 사회통합적인 정책효과를 고려하기 위해서 다양한 취약계층에 대한 보호 방안 모색될 필요성이 제기되고 있음.<sup>22)</sup>

나. 국내외 선행연구 공통 요인

- ① 노동시장에 편입되어 일을 하고 있지만 저소득의 함정에서 벗어나지 못하여 삶의 위험에 노출되는 **저임금 노동자층**
- ② 고용형태의 특성으로 인해 단기·임시 근로계약, 근로시간, 사용자책임 소재, 근로자성 문제 등으로 인한 **고용불안 및 차별에 노출된 계층**
- ③ 사용자의 회피 또는 제도의 미인지로 사회안전망인 4대 보험 등의 적용을 받지 못하는 **사회안전망 배제계층**
- ④ 사회·제도적인 요인들이 **개인적인 속성**에 투영되어져 나타나는 취약계층(예 : 여성, 고령, 저학력, 장애인, 외국인 근로자 등)

- 취약계층 유형화를 정리하면 ①사회제도적인 특성을 기준으로 저임금, 고용불안, 사회안전망에서 배제된 대상, ②이와 같은 사회제도적인 특성과 함께 인적 속성이 결부되어 나타나는 취약계층으로 유형화 할 수 있음. 이와 같은 취약계층의 특징들은 현실에서 중복되어서 나타나고 있으며, 서울지역의 취약계층 주요 지표 및 노동지표는 아래의 [표]와 같이 정리할 수 있음.

[표3] 서울지역 고용의 질 지표와 취약계층 지표실태(2013)

지표	주요 세부 내용	비율	지표	주요 세부 내용	비율
고용 기회	취업자 중 여성 규모(여성)	44.0%	노동 환경2	퇴직금 적용 비율	96.1%
	취업자 중 15-29세(청년)	17.0%		유급휴가 적용 비율	98.9%
	취업자 중 55세 이상(고령자)	19.7%		병가 적용 비율	97.0%
	취업자 중 고졸 이하(저학력)	46.4%		주택마련지원금 적용 비율	95.2%
고용 안정	취업자 중 근속 1년 이하	26.1%	고용 평등	생리휴가 적용 비율	34.8%
	임금근로자 중 임시일용직	37.6%		출산휴가 적용 비율	82.8%
능력 개발	교육훈련 유경험자(취업자)	11.0%		참여 발언	육아휴직 적용 비율
	교육훈련 유경험자(실업자)	0.2%	노조 조직률		11.4%
소득 불평등	최저임금 이하(이하 근로자)	18.1%	사회 안정	국민연금 적용 비율	71.0%
	평균임금 60% 이하	26.6%		건강보험 적용 비율	68.0%
노동 환경1	단시간근로자 규모(39H 이하)	13.3%		고용보험 적용 비율	66.4%
	장시간근로자 규모(53H 이상)	16.8%	* 비정규직 적용율은 30% 내외 수준 적용		
	산업재해 규모(재해율)	0.33%			

\* 자료 : 통계청 지역별고용구조 원자료(2013) 재분석.

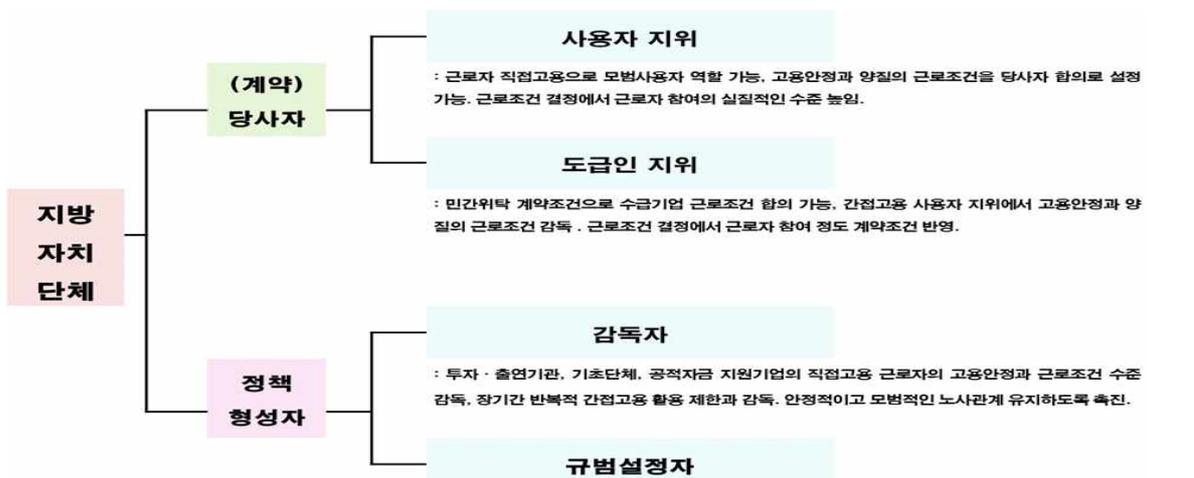
22) 현재 취약계층의 주요 문제점은 기본적인 기초 소득과 자원, 노동시장, 사회적 관계, 사회보장제도로부터 배제(social exclusion) 받고 있음. 결국 서울시가 취약계층 노동환경 및 고용의 질 향상을 위해 지자체의 제도적 수단(조례)과 정책 및 사업을 통한 시민사회단체와 거버넌스(협치)를 통한 민간부문 노동시장 권익 향상이 목적인.

### 3) 지방정부 노동정책 역할과 기능

#### □ 지방정부 노동정책 정의와 규정

- 결국 서울시 노동정책은 포괄적 의미에서 시 노동 관련 제도(조례), 정책(고용, 노동), 집행(조직, 자원) 등이 어떻게 구성되고, 정책이 유기적으로 노사정 당사자가 참여한 구조 속에서 지속 가능한 모델로 체계적으로 설계되어 있는지가 핵심적인 평가 지표로 볼 수 있음.
- 국제노동기구(ILO, 1978)는 노동행정(Labour administration)<sup>23)</sup>을 국가의 노동정책을 수행하는 공공행정 활동을 의미하며, 사회문제에 부응하는 정부의 정책과정에 속한 다고 보고 있음. 기본적으로 국제노동기준에 부합하는 노동법과 정책을 적용하는 것을 목적으로 규정하고 있음.
- 일반적으로 지방정부의 노동 및 고용정책으로서의 역할은 △규범 설정자(rule setting), △사용자(model employer), △지도감독·모니터링(monitoring)의 3가지 형태로 구분할 수 있음. 각 역할은 지방자치단체의 공적 및 사적지위에 근거하고 있어서 민간부문 근로조건 수준에 영향을 미칠 수 있는 권한의 정도가 달라짐.

[그림2] 공공부문에서 모범사용자로서 지자체의 역할과 기능 - 서울시 사례



\* 주 : 서울시 민간위탁은 약 342개(1만 7천여명 종사자, 비정규직 25% 내외)

23) 국제노동기구(ILO)는 노동행정을 "public administration activities in the field of national labour policy." 로 정의하고 있음.

[표4] 고용의 질 지표별 재구성과 지방정부 적용 문제

	지표	하위 지표 및 요소		EU	ILO	서울시	
1	일자리 성격 [적당한 수입과 생산적 노동]	직업 만족	10분위 소득, 임금/수입(평균, 사회보장) [저임금 고용비율, 연금]		○	○	생활임금 적정임금
			지위		○	×	비정규 정규직화
			경력개발 적합		○	×	
2	숙련, 평생교육, 경력개발	교육훈련 시스템	양	기회, 횟수	○	×	노동과정 지표 추가[자 율성, 단순 반복, 권한 책임 등]
			질	내용	○	×	
		숙련	노동과정	○	×		
3	고용 기회/남녀 평등(다양성과 차별)	경제활동참가율, 고용/실업/청년고용/비 농업부문 임금노동비율(15시간 이상 임노 동자 중 남여 시간당 소득)		△	○	청년 및 취 약계층 일자 리 확대	
		[성별직종분화, 경영행정직종 여성 비율]		×	○		
		노동시장 접근 가능성		○	○		
4	직장보건과 안 정 [안정한 작업환 경]	사고 / 질병	결근률		○	×	감정노동 포함
			업무 관련 질병(직업병) [산재적용 임노동자 비율, 치명적 부상빈도]		△	○	
			근로감독관 비율		×	○	
5	유연성과 안정성 [적절한 노동시 간]	작업조직		△	×	휴식/건강권	
		근무시간(주당노동 및 연장) [장시간 노동비율, 시간 관련 과소고용 비 율]		△	○	노동시간 단축	
		계약조건(시간, 계약직 비중) [재직기간 1년 미만 임노동자 비율]		○	○	공공부문 비정규직 정규직 전환	
		국가-지리적 이동성		△	×		
7	작업조직 및 일과 생활의 균형	유연성 있는 근무방법 형태 도입		○	△	모성보호 및 여성친화적 모델	
		자녀와 부양가족에게 적절한 보살핌 제공 여부(무자녀 고용률 대비 0-6세 아동 부 모 고용률 격차) [의무교육 연령 이하의 아동을 가진 여성 들의 취업률]		○	○		
		유연성과 안정성 사이에 보다 균형잡힌 접근방식[유연 안정성과 중복]		△	○		
		기존 보건과 안전법령의 적용개선		○	×		
		기업단위 평생교육		○	×		
8	사회적 대화와 노동자 참여	단체협약[노조가입률, 단협적용율, 파업과 직장폐쇄 빈도]		△	○	거버넌스 노사민정 서울모델 정책협약	
		의사결정참여 - 정보와 협의(노사협의회)		○	△		
10	전반적 업무성 과	1인당 근로시간당 GDP		○	×	해당 무	
11	철폐되어야할 노동	학교에 다니지 않는 아동 노동비율		×	○	해당 무	
		임금노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율					

주 : 1) 표기 : ○(해당사항 구체적 명시), △(해당사항 구체성 모호), ×(해당 사항 없음)  
 2) 지표 : [ ] ILO 지표 명, ( ) 유럽집행위원회 지표 명

### 3. 서울시 노동정책 제도적 형성과 논의

#### 1) 서울시 노동정책 정의와 규정

- 현재 서울시라는 지역의 특수성과 시민과 근접한 노동, 고용, 복지정책을 고려하여 전국단위 근로조건 보다 높은 고용안정과 임금, 근로조건 수준을 보장하는 지역단위 조례 제정을 위한 제도적 방안을 모색하는 것이 필수 요소임. 현실적으로 중앙정부가 설정한 기준에 비해서 지방정부가 설정한 근로조건 기준이 자치 지역 내 고용창출, 저임금, 빈곤해소에는 더 직접적인 효과가 있기 때문임.
- **첫째**, 박원순 서울시장 재임 시기 전후부터 현재까지의 서울시 고용, 노동 관련 조례는 중복 내용을 제외하면 포괄적인 △노동(고용 2개, 노동 5개) 조례가 △취약계층(장애인 1개, 노인 1개, 이주/외국인 3개, △청년 5개, △여성 5개) 보다 상대적으로 편임. 단순 산술적인 비교를 고려하더라도 최근 활발하게 전개되고 있는 청년 조례나 정책들이 양적이나 질적인 측면에서 확대 강화되고 있는 것을 유의하게 살펴볼 필요가 있음.<sup>24)</sup>
- **둘째**, 서울시 노동 관련 조례 중 핵심 조례로 볼 수 있는 ‘근로자 권리보호 및 증진’과 관련해서는 여성 및 청년기본조례와 마찬가지로 내용적 차원의 보완이 다소 필요하고 노사정 이해당사자의 참여를 통한 개선이 필요함. 더불어 현재의 4개 자치구에서 노동/복지센터(서대문, 노원, 구로, 성북)가 25개 자치구로 확대 될 수 있도록 ‘근로자복지시설 및 설치 운영’ 관련 조례에 뒷받침 될 필요가 있음.

24) 2015년 서울 청년의원들이 10대 청년정책 발굴하여 시에 제안하겠다고 밝힘. 2015년 서울청년주간(7.13-19)에 서울에 살거나 서울을 근거로 활동하는 만 19~39세 사이의 청년(197명 청년의원 선정)들을 대상으로 노집한 청년의원은 시의원처럼 분과위원회 구성 의정활동을 하며, 온·오프라인 통해 제안된 청년 정책의제 서울시의회 본회의장에서 서울시장에게 10대 청년정책을 제안한다고 함.

[표5] 서울시 고용, 노동 관련 조례 현황(2012-2015.6)

고용	노동
[계류] 서울특별시 근로청소년 보호 및 고용 우수업체 선정 지원에 관한 조례안(2015.06) 서울특별시 고용상의 차별행위 금지 조례안(2013.06) 서울특별시 고등학교졸업자 고용촉진 조례안(2012.10)	서울노동권익센터 민간위탁(2014.04) 서울특별시 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안(2014.02) 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례안(2014.02) 서울특별시 생활임금 조례안(2014.11) 서울특별시 비정규직근로자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례 일부개정조례안(2014.11)

\* 자료 : 서울시의회 조례 검색, 일부 조례는 누락되었을 수도 있음.

[표6] 서울시 비정규직, 임금, 장애인, 노인, 이주 관련 조례 현황(2012-2015.6)

장애인, 노인	이주, 외국인
서울특별시 장애인고용촉진 및 직업재활 지원 조례안(2013.06) 서울특별시립 서울노인복지센터 민간위탁(2012.10)	서울이주여성상담센터 민간위탁(2014.04) 서울특별시 강동, 양천, 금천, 성북, 은평, 성동 외국인근로자센터 운영 사무의 민간위탁(2012.08, 2014.11) 서울외국인근로자센터 운영 민간위탁(2012.04)

[표7] 서울시 청년, 여성 관련 조례 현황(2012-2015.6)

청년	여성
서울특별시 청년 기본조례안(2014.12) 근로청년공용공간 무중력지대 G밸리 민간위탁(2014.11.) 청년종합활동공간 시설관리 및 운영 사무 민간위탁(2014.04) 서울특별시 청년 일자리 허브 민간위탁(2012.09) 서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례안(2012.02).	서울특별시여성발전기본조례 일부개정조례 개정(2014.9) 서울특별시 여성능력개발원 민간위탁(2014.06) 서울특별시립 중장기청소년쉼터(여성) 민간위탁(2013.06) 서울특별시 직장맘지원센터 운영 사무의 민간위탁(2012.10) 서울특별시립 여울여성희망센터 민간위탁(2012.09) * 남부, 북부, 중부여성발전센터 민간위탁(2012)

## 2) 서울시 노사관계 형성과 흐름

- 첫째, 서울시의 지난 3년 동안 노사관계 형성을 보면, 헌법에 보장된 노동권 문제가 향상된 것으로 확인됨. 2015년 6월 말 기준 서울시 직간접적인 노사관계 형성을 맺고 있는 조합원 규모는 28,568명 정도로 추정됨. 현재 서울시 유관 기관 노동조합

조합원 규모는 민주노총(16,417명), 미가맹(5,135명), 국민노총(3,902명), 한국노총(3,132명) 순으로 되어 있음. 최근 서울시 사업장의 노사관계 형성 특징은 복수노조 시행 이후 개별 사업장(가입대상 중복 경우) 약 10곳이 다수노조가 형성되었다는 점이며, 서울시 비정규직 종합대책과 노조 조직화로 비정규직(간접고용: 파견용역, 민간위탁: 사무/시설) 노조 16개 사업장이 있음.

- 서울시의 모범 사용자 역할 차원에서 보면 사용자로서 직접고용 노동자뿐 아니라, 도급인이 갖는 계약적 권한과 민간위탁에 관한 조례 제정 권한을 행사하면서 관련 노동자들의 고용안정과 직접고용 원칙을 채택하고 집행 할 수 있음. 또한 공무원이 아닌 근로기준법을 적용받는 직간접적인 노동자(무기계약직, 기간제, 파견용역)의 노동조건 수준과 인사관리, 개별 협의절차 등을 관리하는 통일적 노동정책과 규칙을 만드는 것도 필요함.

[표8] 서울시 유관 노동조합 및 조합원 규모 현황(2015.6)

	조합원 규모	전체	민주노동1 노조	민주노동 2노조	민주노동 3노조	한국노동	국민노동	미가맹
시 전체	공무원*	4,984	1,308 (전공노)					3,676 (서공노)
사업소 직속기관	서울시립대학교*	80	19 (서경)	40 (공무직)	21 (교직원)			
	동부병원(보건)	120	120					
	북부병원(보건)	100	100					
	서울대공원*	140	45 (서경)	95 (공무직)				
시 전체	본청/사업소/직속기관 (공무직 지부)	1,641	1,641					
공사	서울메트로*	7,963	5,130	40 (경정비)			2,793	
	서울도시철도공사*	5,291	2,202			2,561		528
	SH공사*	835				193	534	108
	서울시농수산식품공사	227	227					
공단	시설관리공단*	1,654	1,497 (공공)	157 (공공)				
출자	서울관광마케팅	31	31					
출연	서울의료원*	814	191 (의료)					623
	서울연구원							
	서울산업진흥원	130				130		
	서울신용보증재단*	203	168 (사무)	20 (사무)				15
	세종문화회관	216	216					
	서울여성가족재단							
	서울시복지재단	103	103					
	서울문화재단							
	서울시립교향악단							
	디자인재단	32	32					
자회사	자원봉사센터							
	장학재단							
	(주)서울메트로환경*	1,589	766			248	575	
	(주)도시철도그린환경	1,181	1,181					
위탁 기관	(주)도시철도엔지니어링		277					
	(주)서울농수산물시장관리							
	SH공사 에너지사업단	180						180
	서울시 기술교육원	72	72					
	120다산콜센터 (희망연대)	270	270					
	보라매병원 (공공 의료 민들레분회)	72	72					
	상수도 교체검침 (공공 서경지부)	210	210					
	서울산업진흥원 청소경비 (공공 서경지부)	130	130					
	사회적경제센터 (일반노조)	20	20					
	서울시 경영주차장 (공공 서경지부)	16	16					
합계		28,586	16,044	352	21	3,132	3,902	5,130

\* 주 : 1) \*는 해당 서울시 해당 사업장에 노조 가입 대상이 중복된 복수노조 건설 곳(10개 사업장)을 의미.

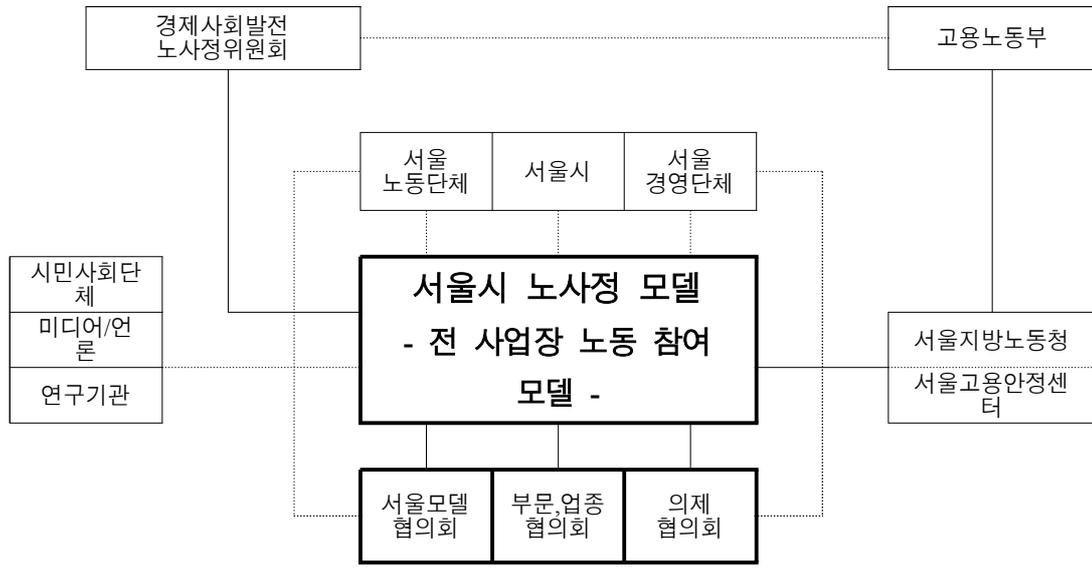
2) 파란색 음영은 박원순 시장 임기 이후 노조 신설, 확장된 곳(16개 사업장)을 의미.

3) 서울시 비정규직 종합대책에 따라 2017년까지 공무원 전환 사업장의 노조 가입, 건설 가능성 존재.

4) 서울시설공단 공무원 현 인원(175명) 및 전환 대상(373명) 포함 향후 노동조합 약 540여명 노

- 조 건설, 가입 가능.
- 5) 도시철도공사는 2015년 7월11일 노조 통합 결정이 진행 이후, 기존 노조 해산, 새로운 조직(상급단체) 가입 등 논의 예정.
- 6) 서울시 관련 노동조합 사업장 조합원 현황은 미파악 된 곳이 있을 수 있고, 실제 조합원 현황과 다소 차이가 있을 수 있음.

[그림3] 서울시 노사정 이해당사자 중심으로 한 거버넌스 구조개편 방향(안)



- 둘째, 국제적인 기준에 비추어 볼 때, 현재 서울시 차원에서 보면 공공부문에서 자신의 목소리(voice)를 낼 수 있는 민주적인 의사결정 절차나 기구(사회적 대화 성격의 노사민정협의회, 집단적 노사관계 형태의 노정협의 틀, 개별 사업장 차원의 노사 협의회)를 운영하는 것이 필요함. 현재 서울시는 산하기관과 투자출연기관, 민간위탁 사업자 및 단체에게 직·간접적으로 영향을 미치는 법적·계약적 권한을 갖고 있음. 따라서 각 산하기관, 투자·출연기관, 민간위탁 사업 관계의 법적성격에 기초하여 총체적이고 종합적인 노동 기본방향과 정책 및 사업과제를 (가칭) 서울시 노사정 모델에서 수립하는 것들이 필요하여, 서울시 노동관련 총체적인 구상을 모색하는 위상을 갖는 것을 상정할 수 있음.
- 지난 박원순 시장 재임 이후 서울시 노사관계 형성 패턴이 기존과 다른 형태의 모습(복수노조, 비정규노조)을 보이는 것을 고려하면 서울시 노사정 이해당사자의 협의 틀인 사회적 대화(거버넌스)를 새롭게 재규정할 필요성을 확인할 수 있음. 예를 들면

현재의 서울모델협의회를 확대 개편된 서울시 노사정 모델(가칭)로 포괄적인 노사관계가 재구조화 될 필요가 있음. 현재 서울시 포괄적인 노사관계 형성 영향/개입 부서는 공무원과 공무원(市 인사과), 산하기관(서울모델협의회, 조직과 및 개별 기관), 위탁기관(市 개별 조직/부서, 조직과), 비정규직 무기계약직 전환(일자리정책과), 노동정책(노동정책과)으로 각각 파편화되어 있음.

- 셋째, 무엇보다 서울시가 고용 및 사용주의 입장에서 모범 사용자 역할이 직간접적으로 확인되고 있음. 예를 들면 민간부문(민간위탁, 도급)이더라도 서울시는 공공서비스 측면에서 서울지역 내 사업장의 고용 및 노동관련 분쟁이 있는 경우에 당사자 사이 합의를 이끌어내는 알선·조정 서비스 제도를 운영할 수도 있음. 노동조합과 사용자 사이 단체교섭 과정에서 발생하는 집단적 노사관계 분쟁뿐 아니라, 개별 노동자와 사용자 사이에 발생하는 개별적 고용관계 분쟁도 알선·조정 서비스 대상으로 할 수 있음.

[표9] 지방정부로서 서울시 노동정책의 거버넌스와 협력 관계

정책 영역	중앙정부	서울시	자치구
거버넌스와 노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부조직법 및 지방자치법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙 노사정 협의회 미참여 단체 포함하는 노정 협의회 설치</li> <li>• 공공부문 노사관계 모델 재구조화(투자출연기관 범위 확대)</li> <li>• 기초 지자체 단위 노동행정 부서 설치 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노조와 기초 자치단체 논의</li> <li>• 각 기초 자치구별 노동행정 부서 설치</li> </ul>
노동시장 취약계층	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 차원의 법적 근거 마련 및 예산</li> <li>• 예방 및 사후적 조치 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 특성에 기반한 적극적 노동 정책 구상</li> <li>• 상향식 정책 형성 과정 마련</li> <li>• 기초 자치단체 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초 지자체 노동 실태 조사</li> <li>• 취약계층 대상 지원 사업</li> </ul>

#### 4. 서울시 노동정책 평가 : 조직구조, 노동정책

##### 1) 서울시 노동정책 및 조직운영

□ 서울시 노동정책, 조직운영

- 서울시는 2012년부터 2015년 사이 포괄적인 노동인권 관련 조례(고용, 노동자, 비정규 및 임금, 청년, 여성 등)가 제개정 되었고, 전국 지자체 최초로 서울시 내부에 노동정책 담당 조직(경제진흥실 일자리기획단 내 노동정책과 4개팀 14명: 노동정책, 노사협력, 노동복지, 노동권익개선, 별도 정무직: 노동특보)을 두었고, 예산은 2015년 기준 약 113억원이 책정되었음. 현재 서울시 비정규직과 일자리 문제는 일자리기획단 내 일자리정책고에서 담당(25명)하고 있음.
- 먼저, 서울시 주요 노동정책 사업은 서울노동권익센터와 자치구 노동복지센터(4개: 성동, 서대문, 구로, 노원), 시민명예노동음브즈만 운영(25명, 2013년 총 1,952건/ 1인당 평균 6.5건 → 2014년 199건, 1인당 평균 7.9건, 음무즈만 민원: 2013년 월 평균 163건 → 2014년 198건), 노동교육 및 홍보(희망서울아카데미, 노동 권리 수첩), 모니터링 사업, 산하 민간위탁 노무진단, 양대노총 지원 등의 노동 및 권익 사업을 진행하고 있음.<sup>25)</sup>

[표10] 우리나라 지방자치단체 노동정책 관련 조직체계 및 담당부서 현황

지역	조직체계			담당부서	노동관련 업무	부서 총 인원
서울	시장	행정1부시장	경제진흥실	일자리기획단-노동정책과	14명	14명
				일자리기획단-일자리정책과		25명
				계		39명
부산	시장		경제산업본부	일자리정책과	3명	18명
대구	시장		경제통상국	고용노동과	3명	18명
인천	시장		경제수도추진본부	일자리정책과	4명	17명
광주	시장		투자고용국	일자리창출과	4명	24명
대전	시장		경제산업국	일자리추진기획단	3명	19명
울산	시장		경제통상실	경제정책과	4명	34명
경기	도지사	경제부지사	경제투자실	일자리정책과	4명	32명
강원	도지사		경제진흥국	경제정책과	3명	22명
충북	도지사		경제통상국	일자리창출과	4명	18명
충남	도지사		경제통상실	일자리경제정책과	3명	37명
전북	도지사	행정부지사	민생일자리본부	일자리정책관	3명	21명
전남	도지사		경제과학국	경제통상과	3명	22명
경북	도지사		일자리투자본부	기업노사지원과	6명	19명
경남	도지사	정무부지사		기업지원단	3명	16명
제주	도지사	환경경제부지사	산업경제국	경제정책과	2명	20명

주 : 서울시 고용 및 일자리, 비정규 업무는 경제진흥본부 일자리기획단 일자리정책과, 노동정책 업무는 노동정책과, 여성 고용 업무는 여성가족실, 아르바이트 청년 업무는 청년정책과에서 수행하고 있음.  
 자료: 16개 광역자치단체 홈페이지

25) 서울시는 공무원 대상 노동교육을 의무화 하여, 노동인지적 행정문화를 실현하기 위한 계획을 세웠고, 2013년 서울시 인재개발원 교육과정에 노동교육과목을 신규 개설하였음.

[표11] 서울시 노동정책과 조직 및 주요 업무

담당 부서	주요 정책 업무 내용
노동정책팀	노동정책 종합계획 수립, 노동존중문화 확산 추진, 생활임금제 등 노동정책·행정 업무
노사협력팀	노사민정협의회, 명예음부즈만, 노동조합 신고업무 등 노사관계 전반 업무
노동복지팀	노동복지센터, 노동권익센터 운영, 노동단체 지원 등 노동복지업무
노동권익개선팀	노동정책 발굴 및 업무지원, 노사관계 조정 및 조사단체 협력추진, 노동관련 현안 및 수명사항 처리 등의 업무
* 노동특보 노동전문관	정책자료, 고용노동 관련 통계자료 조사 및 분석, 노사관계 조정(민원 해결), 조사단체 협력 추진

주 : 1)서울시는 노동특보와 노동전문관 제도를 운영하고 있으며, 노동정책의 전문성을 활용하여 노동정책과 행정 업무의 효율성을 높이고 있음.

2) 노동정책과(14명)의 2012년 예산은 5,600백만원에서 2015년 11,233백만원으로 두배 증가함.

자료 : 주진우(2015) 내용 필자 수정 보완

- 이는 서울시 노동정책을 뒷받침하는 관련 조례는 앞에서 살펴본 바와 같이 △서울시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례(2014.3.4, 의안1699호) → 서울시근로자권익 보호위원회 운영, 노동정책기본계획 발표(2015.4), △서울시 근로자 복지시설 관련 조례(2014.2.10, 의안1716호 → 노동권익센터 운영 2015.2), △서울시 생활임금 조례(2015.12, 제5813호 → 서울시 생활임금위원회 운영, 서울형 생활임금 발표, 2015.2) 등을 통해 진행되고 있음.

[표12] 서울시 노동 정책 관련 위원회 현황(2015년 상반기 기준)

분야	생활임금위원회		근로자권익보호위원회	
	인원	위원 및 소속	인원	위원 및 소속
전체	11		12	
시의원	2	권미경(새정치), 신진택(새누리)	1	권미경(새정치)
학계, 연구자	2	장지연(한국노동연구원) 김종진(한국노동사회연구소)	2	이병훈(중앙대 사회학과) 김종진(한국노동사회연구소)
노동단체	1	황선자(한국노총 중앙연구원)	2	박성우(민주노총 서울) 양택조(한국노총 서울)
청년단체			1	김민수(청년유니온)
시민단체	1		1	이종수(참여연대 노동사회위원회)
여성단체		문강분(여성노동법률지원센터)	1	김인분(전국여성노조)
사용자단체	1	이원섭(중소기업중앙회 서울)	2	김영완(한국경영자총협회) 김종섭(중소기업중앙회 서울)
정부	2	박범(노동정책과), 한영희(예산과)	2	박문규(서울시 일자리기획단장) 전해선(노동부 서울청 근로개선과)
시 유관 전문가	2	최봉(서울연구원), 주진우(前 특보)		

\* 주: 1) 경영단체(중소기업중앙회), 정부(市 일자리기획단장) 참여 위원의 인사이동으로 담당 위원 변경.

2) 서울시 아르바이트 청년 권리보호협의회의 위원은 서울시 청년정책과, 서울교육청, 고용

노동부 서울청, 서울시 5개 노동/복지센터, 청년유니온, 알바노조, 연구단체(한국노동사회연구소), 법률단체(법무법인 시민, 자연수), 청소년 노동단체(노무사), 알바천국, 한국프랜차이즈협회, 한국편의점협회, 한국의식업중앙회, 서울세무사협회 참석.

## □ 서울시 노동정책기본계획

- 서울시 노동정책을 평가할 수 있는 주요 내용 중 하나는 노동정책 기본계획임. 2015년 4월 29일 서울시 노동정책 기본계획 발표 자료를 보면, 현재의 중앙정부 성격을 고려하면 제한된 상황에서 지방정부의 모범 사용자 역할(지역특성 반영, 예방적 차원의 권익보호, 각 부서간 역할 조정의 협조체계 구축 등)이 제시되어 있음. 구체적으로 서울시 노동정책은 2대 정책 목표, 4개 정책과제, 16개 분야별 61개 단위과제로 제시되어 있음.
- 서울시는 노동정책의 향후 선도적인 11대 핵심 과제로, ①노동교육, 상담, 모니터링, 홍보 확대 내실화, ②적극적인 취약계층 보호(특수고용, 감정노동), ③고용안정(정규직화), ④적정임금 보장(생활임금), ⑤삶의 질 개선(노동시간 단축, 시간관리센터), ⑥안전한 노동환경 조성(건설 안전, 청소환경 시설 개선), ⑦노사 존중(참여형 노사관계 모델), ⑧민간거버넌스 구축(노동권익센터·복지센터, 근로자권익보호위원회), ⑨정책 네트워크 강화(25개 자치구 상호협력, 중앙정부 협업), ⑩노동존중 인식 확산(근로자 보호가이드라인, 노동종합 포털 구축), ⑪노동정책 추진행정 기반 강화(노동정책 전담 조직, 이행 점검 평가 체계, 의제 발굴) 등을 제시하고 있음.

[그림3] 서울시 노동정책 종합기본계획 비전체계



자료 : 서울시 노동정책 기본계획 발표자료(2015.4.29)

- 둘째, 서울시 노동정책의 기초적인 조직운영 평가는 두 가지 차원에서 논의 될 수 있음. 그 하나는 서울시 노동정책의 주요 사업이 노사정 이해당사자 혹은 다양한 시민사회와 함께 진행되었다는 것임. 물론 노동조직차원에서 보면 제한적 차원이라고 볼 수 있으나 형식적 차원에서 보면 서울시 노동정책(노동정책기본계획, 생활임금, 비정규직 정규직화 등)은 직간접적으로 노동계 의견이 반영, 수립된 것은 사실임. 예를 들면 서울시 비정규직 정규직화 과정에 노동계 의견이 반영(중간보고 참석)되었고, 노동정책기본계획과 생활임금 수립 과정에 노동단체 담당자가 직간접적으로 참여(각 위원회)한 것은 사실임.

- 다만, 다른 차원에서 보면 서울시 노동정책이 노동조직과 시민사회진영의 요구와 지향에 내용적인 측면에서 부족하거나 미흡할 수 있는 것은 사실임. 예를 들면 비정규직 종합대책 1차와 2차 과정에서 일부 누락된 사업장의 종사자가 있다는 점, 비정규직 3차에서 민간위탁 문제가 개별적 사업장에서 진행된 점(120다산콜센터, 상수도계량기 교체검침), 생활임금 적용대상과 범위에서 노동계 요구가 기대치에 미치지 못한 측면 등이 대표적인 내용으로 지적되고 있음.

## 2) 서울시 고용 및 노동 정책 사업

### □ 고용 일자리 및 노동정책과 사업

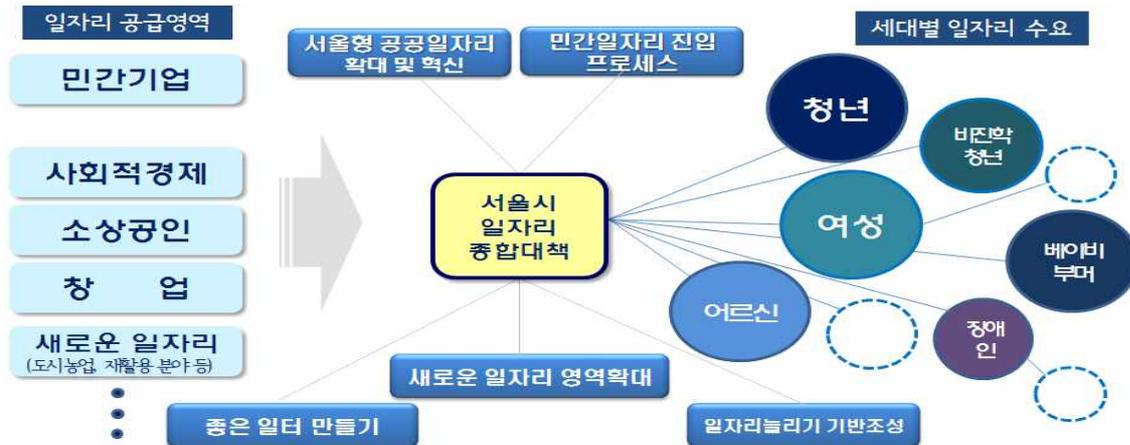
- 지방정부로서 서울시 또한 현재 기본적인 중앙집권적인 노동행정체계를 갖고 있는 상황 속에서 지방정부가 담당할 수 있는 노동정책 범위와 재원은 제한적인 상황임. 실제로 지방정부 노동행정은 일자리 창출, 직업안정, 직업훈련과 같은 내용들이 거의 대부분의 업무들임. 직업안정분야의 경우 지자체에서는 구인·구직 취업알선, 채용박람회 개최, 취업정보센터 운영·관리 등 일부 업무를 수행하고 있음.
- 이런 이유로 서울시 고용 및 일자리 사업도 제한적으로 그 평가가 일정하게 노동정책에서 다소 노동 밖의 영역이었던 것이 사실임. 서울시 고용 및 일자리 사업은 공공부문과 민간부문 고용/일자리 영역으로 구분할 수 있음. 공공부문 고용 일자리 사업은 ①비정규직 정규직 전환, ②서울 공공 일자리(뉴딜일자리) 사업이 핵심이며, 민간부문 고용 일자리 사업은 민간 영역의 창업, 일자리 창출, 직업훈련(창취업, 직업훈련)이 핵심임. 서울시 공공과 민간부문 내 각 영역별로 일반, 청년, 여성, 어르신, 장애인 등의 사업들이 부서별로 진행되고 있음.

서울시 민선 6기 주요 고용, 일자리, 복지, 노동정책 과제들	
·사회복지인력 두배 확대 복지사각지대 해소	·보육교사 처우개선 및 전문성 강화
·서울형기초보장제 수혜자 확대	·청년 노동권익 보호 및 복지 지원 강화
·치매·요양시설확충 및 서비스질제고	·여성일자리 10만개창출
·국공립어린이집 1,000개소 확충	·굿 뉴딜 일자리 사업
·보호자없는환자안심병원, 병상확대	·아르바이트 청년 노동권익 보호
·안심귀가스카우트 1,000명 확대	·감정노동자 보호 및 노동인권 개선 사업

\* 자료 : 서울시정 4개년 계획, 서울시 공감정책 나눔백서, 노동정책기본계획 발취 재구성

- 서울시 고용 및 일자리 사업은 2013년 2월 26일 발표한 <서울시 일자리정책 종합계획>에 근거하여, ①서울형 공공 일자리(뉴딜일자리) 신설, ②민간일자리 진입 프로세스 제시, ③새로운 일자리 영역 확대, ④좋은 일터 만들기, ⑤일자리 늘리기 기반조성 등 5대 전략과제, 12개 핵심사업 과제를 중심으로 시행하고 있음. 2015년 7월에는 서울시 일자리 문제를 지속가능하고 단계별 진행을 위해 일자리위원회를 발족할 예정임.

[그림3] 서울시 일자리종합계획 주요 내용(2013.2.26)



\* 자료 : 서울시 일자리정책 종합계획 보도자료(2013.2.26)

- 현재 서울시 주요 고용 및 일자리 관련 주요 조례는 △비정규직 고용 및 처우 관련 조례(2011.7.9 의안309호, 2013.3.8, 의안1167호), △서울시 고용상 차별 금지 조례(2013.7.12, 의안 1423호), △서울시 청년 일자리 조례(2013.9.13, 의안 1501호) → 아르바이트 청년 권리장전 발표(2013.9) → 서울시 아르바이트 청년권익보호협의회 운영을 통해 서울지역 아르바이트 청년들의 실태조사, 캠페인, 건강검진, 교육 등의 사업을 3년간 진행하고 있음. 서울시 일자리정책 종합계획 발표(2013.2)를 통해 서울형 뉴딜일자리 사업 약 4,002개 일자리 창출을 목표로 하고 있음. 서울시 주요 정책은 조례와 연동하여 고용 및 일자리 정책이 진행되고 있는 상황임.

□ 일자리·고용 창출 정책 - 청년혁신일자리 ‘일 학습 병행 모델’

- 서울시 일자리 정책과 관련해서는 비정규직종합대책 문제를 제외하면, 현재 노동계 및 시민사회단체에서 큰 문제제기가 없는 상황임. 다만 서울시 일자리 정책 중 청년 고용 및 일자리 정책과 관련해서는 ‘청년혁신일자리사업’이 청년단체의 나름 긍정적인 평가가 있는 상황임.<sup>26)</sup> 청년혁신일자리는 일과 학습병행의 취지와 목적에 맞게 설계되어야 한다는 취지이며, 청년 당사자들은 기존의 단순노무 위주 공공근로 사업을 변형해 고용취약계층인 미취업 청년층의 숙련도 향상을 통한 노동시장 이행을 돕고자 시작한 것임(서울시 청년허브, 2015).

26) 청년혁신일자리사업은 ▲별도의 프로젝트 사업화 계획, 참여자의 주도적인 업무배치를 기준으로 현장 선발하고, ▲운영기관인 서울시 청년허브와 현장 협력을 통한 OffJT와 OJT의 조합으로 구성된 4단계 과정을 추진하며, ▲자문 교육기관과의 연계를 통해 교육과정별 목적과 주요 내용을 피드백하는 시스템을 갖추고, ▲운영기관과 현장이 참여자의 고용승계 및 취창업 연계를 적극화하는 것을 특징으로 하고 있음(서울시 청년허브, 2014:10).

- 다만, 현재 청년단체들은 서울시 청년혁신일자리사업과 관련 하여 △일자리 고용기간(1년 → 2년 요구), △일자리 임금 수준(최저임금과 시간당 각 영역별 임금 수준 → 생활임금 이상 요구)이 향후 개선되어야 할 사항으로 지적하고 있음. 또한 필자의 면접조사 결과 서울시 청년혁신일자리사업 일학습 경험의 취지를 살리기 위해서는 무엇보다 고용 사업체 준비와 서울시의 인프라가 중요한데, 연계 기업/기관 다수는 소규모 사업체라 혁신일자리 청년 업무 준비가 미흡한 곳들이 있음. 또한 중장기적으로 혁신일자리 사업 경험자들이 해당 사업장에서 고용 단절(1년 단기고용)보다는 고용승계(일자리 지속 유지)가 중요하기 때문에 시 차원의 중장기 모델(시와 민간기업 발굴, 연계 MOU)을 구상할 필요가 있음.

#### □ 일자리·고용의 질 개선 정책 - 비정규직 종합대책‘비정규직 무기계약직 전환’

- 서울시 주요 고용 및 일자리 사업 중 공공부문의 핵심인 ‘비정규직 정규직화/무기계약직 전환’인 <비정규직종합대책>이 대표적인 서울시 고용의 질 개선 정책임. 무엇보다 서울시 비정규직 종합대책은 1차(기간제 계약직 무기계약직 전환, 발표 당시 1,133명), 2차(기간제 및 간접고용 무기계약 전환, 발표 당시 기간제 추가 234명 / 간접고용 6,231명), 3차(민간위탁 개선, 서울시 상수도 교체검침 약 440명, 120다산 콜센터 400명 추가 예정)로 고용형태 및 단계별로 진행되었음.
- 결국 2017년 서울시 비정규직 종합대책으로 인한 고용의 질 개선 규모는 약 8,430명(7,598명: 직접고용 1,367명, 간접고용 6,231명 + 민간위탁 2곳 850명) 정도로, 고용안정과 노동조건 개선이 진행될 것으로 판단됨. 서울시 비정규직의 성과 중 하나는 기존의 중앙정부와는 다른 상시지속 업무(중앙정부 11개월 → 9개월), 고용연장(고령자 55세 제외 → 정년 60세 보장 및 65세 준공무직 확대), 임금 및 노동조건 개선(호봉제 및 직무급 설계, 업무 환경시설 및 교육훈련 등 진행)이 진행되었음.

#### [서울시 청소 노동자 직접고용 이후 숙련형성 교육훈련 프로그램 - 메트로 사례]

##### 가. 청소위행 아카데미 운영

- 운영시작 : 2015년 5월 8일부터 청소 위생 아카데미 시작
- 운영과정 : 40시간~50시간 코스 개발(매주 1회 오후 3시 개강, 내부 승진 가산점)
- 프로그램 : ① 인성, 리더십 교육, ② 직무교육(청소방법, 산업안전 교육), ③ 고객만족

##### 나. 아카데미 운영목적과 과제

- 운영목적 : 청소 노하우 관련 현장 경험 정리 과정 필요.
- 분위기 : 현장 열기 뜨거움. 25명 이수 목표 중 44명 지원
- 향후과제 : 공정관리와 표준화 작업, 숙련 및 도구개발 등 필요]

[참조] 서울특별시 비정규직 종합대책(2012-2017)

1. 전환 규모

- ① 전환 인력
  - 총 5,635명[2015.4월까지 5,625명 완료] → 총 7,322명 예정
- ② 향후 전환 인력
  - 2017년까지 추가 1,687명 전환 예정
  - \* 공공부문 비정규직의 고용개선 5개년 로드맵('13~'17년) 지속 추진

2. 전환 과정

- 1차 직접고용 비정규직의 정규직 전환 완료 : '12~'13년 1,369명(투자출연기관 포함)
- 2차 간접고용 비정규직 6천여명의 단계적 정규직화 추진 : '13~'17년



- ① **1단계** : 「서울시 공공부문 1차 비정규직 고용개선 대책」 (2012.3.22.)  
 [비정규 대책 발표 후 추가 정규직 전환자 79명 포함(2012.4.8.)]  
 2012년 5월 1일 서울시 비정규직 1,133명  
 (본청·직속기관·사업소 325명, 투자출연기관 808명) 무기계약직 최종 전환
  - ② **2단계** : 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」 (2012.12.5.)  
 [1차 전환 계획 미포함자 234명 기간제 추가 전환]  
 (본청·직속기관·사업소 159명, 투자출연기관 75명)
- 서울시 1·2차 비정규직 종합대책 직접고용 기간제 전환자 총 1,367명  
 (본청·직속기관·사업소 782명, 투자출연기관 883명)

[주요 내용]

- △ 상시·지속적 업무 종사자 정규직 전환(1,367명) → 기준완화·55세~59세 고령자도 전환
- △ 호봉제 적용 → 고용안정과 임금인상 등 고용의 질 개선
- △ 전환제외자 처우개선 → 복지포인트·명절휴가비 등 처우개선 수당지급
- △ 인력 관리제도 개선 → 호칭개선(공무직), 정원관리 등 소속감·자긍심 고취
- △ 향후 신규 사업 상시·지속업무 추가 발생 시 정규직(공무직) 채용

자료 : 김유선·김종진 외(2012), 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 서울시 일자리정책과.

- ③ **2단계** : 「서울시 공공부문 2차 비정규직 고용개선 대책」 (2012.12.5.)  
 2013년부터 간접고용 비정규직 6,231명  
 (본청·직속기관·사업소 1,052명, 투자출연기관 5,172명) 단계적 전환(5년)  
 ①청소 업무(4,172명, 2013~2014)  
 ②시설·경비 업무(시설 731명&경비 512명, 2015~2016)  
 ③기타 업무(816명, 2017~2018)

### 3. 주요 내용

- △ 간접고용 비정규직 6,231명, 2013년부터 시가 직접고용·정규직화
- △ 임금·처우가 가장 열악한 청소근로자 4,172명부터 시가 단계적 직접고용·정규직화
  - 서울메트로, 도시철도공사(3,116명) : 자회사 설립, 6월 1일 전원 정규직화
  - 본청·사업소, 기타투출(1,056명) : 2013년 시 직접고용 → 2015년 정규직화
  - 동일가치노동 - 동일임금 원칙 '직무급' 청소근로자에 최초 도입, 16% 임금인상
  - 근로환경 개선, 향후 청소 업종은 50세 이상 우선고용직종으로 운용
- △ 청소 → 시설·경비 → 기타분야 順, 향후 5년 내 전체 분야 정규직화

- 물론 현재 서울시 비정규직 종합대책과 관련해서는 노동조직에서 몇 가지 개선과제를 제기하고 있음. 먼저, 서울시 비정규직 종합대책 3차(민간위탁)에서 다산콜센터 등이 초기 제외되었던 문제가 있고, 민간위탁 비정규직 노동문제들이 어떻게 개선되었는지 명확하게 공유되지 못했다는 것임. 다음으로, 현재 서울시 약 1,300명~1,600명 정도로 추산되는 기간제 계약직 중 1차와 2차 취지에 부합하는 무기계약 전환 대상자(공무직)가 꽤 많다는 것임. 끝으로, 서울시 공무원의 중 청소 업무 종사자의 직무급(기본급 + 식대 + 교통비) 설계 당시 노동계와의 논의 통해 2~3년에 한번씩 '기본급' 인상(現 132만원) 문제가 제기되었으나 진행되지 못한 것도 제기되고 있음.

- 사실 서울시 공공부문에서부터 고용의 롤 모델을 제시해야 하며, 이는 '보다 많고 나은 일자리' (more and better jobs) 창출뿐 아니라, 일자리 질(quality of employment)이라는 과제도 함께 요구 받고 있음. 때문에 서울시의 '비정규직 종합대책'이 사각지대의 노동권의 사업(노동인지적 행정과 사업 : 감정노동자 권익 및 가이드라인 발표, 청년 고용의 질적 전환, 노동시간 단축 모델 좋은 일자리, 노동재해 없는 일터, 10인 미만 사업장 저임금 비정규직 지원, 일과 삶의 균형의 여성친화적 서울 만들기 등)이 확대 강화될 필요가 있음. 이 사업들 모두 서울시가 단기적 성과(지수) 못지않게, 중장기적으로 서울시가 우리 사회의 의식과 관행의 제도적 수준을 한 차원 끌어 올리는 영역임.

□ 고용의 질 개선 정책 - 생활임금 정책 ‘소득 향상’

- 최근 서울시뿐 아니라 우리나라 광역과 기초 지자체를 중심으로 조례나 정책으로 생활임금이 제도화되면서 사회적인 관심이 높아지고 있음.<sup>27)</sup> 우리나라 지자체 약 28곳(부산 의회 발의 미포함)에서 생활임금이 시행 중임. 서울시는 생활임금을 ‘근로자의 생활안정과 교육, 문화, 주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 곳을 목적으로 하고, 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울시의 지역적 특성을 고려한 임금’으로 정의하고 있음.<sup>28)</sup> 서울시는 2015년 3월부터 서울형 생활임금(6,687원)을 시행하고 있으며, 2016년부터 간접고용 및 민간위탁 영역까지 확대하는 것으로 생활임금위원회에서 결정(2015.2)되었음.

<표13> 주요 나라별 생활임금 제도화 및 유형 비교

	지표	미국	영국	한국
제도운동성격	제도화	조례 혹은 행정명령 생활임금기구 구성	행정명령 생활임금재단 구성	조례 혹은 행정명령 생활임금위원회
	적용대상	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수 민간기업(×)	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수 민간기업(○)	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(△) 순수 민간기업(×)
	운동 주체	노동운동과 시민운동 결합 → 공공정책 → 시민사회&공공 거버넌스	노동운동과 시민운동 결합 → 공공정책 → 시민사회&공공 거버넌스	시민운동과 노동운동 결합 → 공공정책 주도
생활임금설정	임금 수준	지역별 다양 (최저임금과 3달러 차이)	런던과 런던 이외 지역 (최저임금과 2파운드 차이)	지역별 다양 (최저임금과 1천 원 차이)
	산정 기준	지출 생활비용 고려 가구원 수 고려	지출 생활비용 소득 고려 가구원 수 고려	도시 물가 반영
	가구원 수	다양한 가구	다양한 가구	(실질적) 1인 노동자

주: 각 나라별, 지역별 생활임금은 ‘임금설정 방법’(최저임금 → 빈곤선 → 생활임금)과 생활임금 ‘측정 구성항목’(식료품, 보육, 의료, 주거, 교통, 기타)을 통해 논의 시점별 정치적 상황과 흐름을 반영하고 있음.

- 2015년 4월말 기준 현재 한국 지자체 중 생활임금제도가 시행되고 있는 곳은 28곳(부산 의회 발의 미포함)이며, 각 지자체 중 생활임금액을 결정한 곳은 20곳으로 확인됨. 먼저, 문제는 각 지자체별 생활임금 구성 항목(단순 기본 시급, 통상임금 시급,

27) 현재 국회에 김경협 의원의 최저임금법 개정안에 생활임금을 시행할 수 있도록 하는 포괄적 내용(공정임금)이 담긴 상태이기에 향후 더 확대될 여지도 있음.

28) 미국과 영국은 생활임금을 ‘노동자가 자신의 부양가족을 위해 기본적인 욕구를 포함해 최소한으로 필요한 임금’이며, ‘적정한 수준의 보온과 주거, 건강하고 맛있는 식단, 사회통합, 소득자와 부양가족이 만성적 스트레스를 피할 수 있도록 해주는 수준의 임금’으로 정의함.

총액의 평균임금 시급)간 차이가 있다는 것임. 예를 들면 ‘경기도 부천시’는 기본급, ‘서울시’는 기본급, 식대, 교통비, ‘서울 성북구, 노원구’는 총액을 나눈 생활임금 시급임([표14]).<sup>29)</sup> 현재 20개 지자체의 단순 공표된 평균 생활임금액은 2015년 법정최저임금(5,580원)보다 1,049원(18.8%) 많은 6,629원임. 이를 월급으로 환산하면 139만원으로 최저임금 월환산액(116만원)보다 월 최대 22만원 정도 많은 셈임.

<표14> 주요 지자체 생활임금 기준액 및 적용방식 비교

구분	서울시	서울 성북, 노원	서울 도봉구	경기도 부천시
임금 액	‘15년 6,687원	‘15년 7,150원 ‘14년 6,852원	‘15년 7,150원 ‘14년 6,852원	‘15년 6,050원 ‘14년 5,580원
포함 수당	기본급 교통비 식대	월 고정적으로 수령하는 총 수당 모두 포함	월 고정적으로 수령하는 총 수당 모두 포함	최저임금 산입수당 준용

- 둘째, 각 지자체별 생활임금제 발표 자료 상 적용대상은 △직접고용 적용 지자체 16개(57.1%), △민간위탁기관 적용 지자체 11개(39.3%)로 확인됨. 상당수 지자체가 제도 시행 초기인 점을 감안하여 직접고용 종사자를 적용대상으로 한정하고 있음. 이는 향후 생활임금 확산 과정에서 적용 대상을 둘러싼 논의에서 고용구조와 업무형태를 고려한 접근과 논의가 필요한 부분임. 현재 서울시의 경우 [그림5]와 같이 단계별 적용(1단계: 직접고용 → 2단계: 간접고용, 민간위탁 → 3단계: 민간확산) 로드맵을 구상하고 있음.<sup>30)</sup> 서울시의 경우 2단계와 3단계 확장 진행 여부가 향후 생활임금제도화의 주요한 평가 기준이 될 것으로 판단됨.<sup>31)</sup>

29) 주요 지자체의 생활임금 소요예산과 적용대상이 확정된 22개 지자체에서 생활임금제를 적용받는 노동자는 5,342명이며, 각 지자체 당 생활임금제도 시행으로 첫해에 소요된 예산은 지자체당 2억8천만원, 노동자 1인당 114만원 내외 수준으로 파악됨. 제한적이나 현재 생활임금 적용 노동자들은 1인당 평균 연간 114만원의 소득상승효과가 있는 것으로 판단할 수 있음. 물론 현재 대부분의 지자체가 사실상 생활임금을 사실상 최저임금(시급) 대비 일정한 금액을 기준으로 삼고 있기 때문에 최저임금 인상과 적용 대상의 확장에 따라 지자체의 추가 비용이 소요될 수 있음.

30) 서울시가 현재 1%대에 머무르고 있는 사회적경제 기업의 공공구매 비율을 2020년까지 5%대로 끌어올리기로 한 공공조달 업무협약(서울시와 33개 서울지역 사회적경제 관련 기관)처럼 생활임금도 서울시가 인증, 협약 등을 통해 민간부문 중 공공성이 높은 곳(대학, 병원)부터 시작하는 것을 고려할 수 있음.

31) 2015년 7월 1일부터 서울시 성북구는 지역 내 ‘성신여대’(청소용역 88명, 경비 49명)와 ‘한성대’와 업무협약(생활임금 시행에 관한 업무협약식)을 체결하고, 성북구의 생활임금(189명)을 두곳 대학 용역업체 노동자들에게도 매년 성북구가 결정, 고시하는 생활임을 적용될 수 있도록 했음.

[그림 5] 서울시 생활임금 적용대상 및 적용시기

공공 부문	소속 근로자	적용(1단계)			
	용역·민간위탁 근로자	권고(1단계)	적용(2단계)		
민간 부문	전체 근로자	확산(캠페인, 시범사업 영역 발굴 등)			
		2015	2016	2017	2018

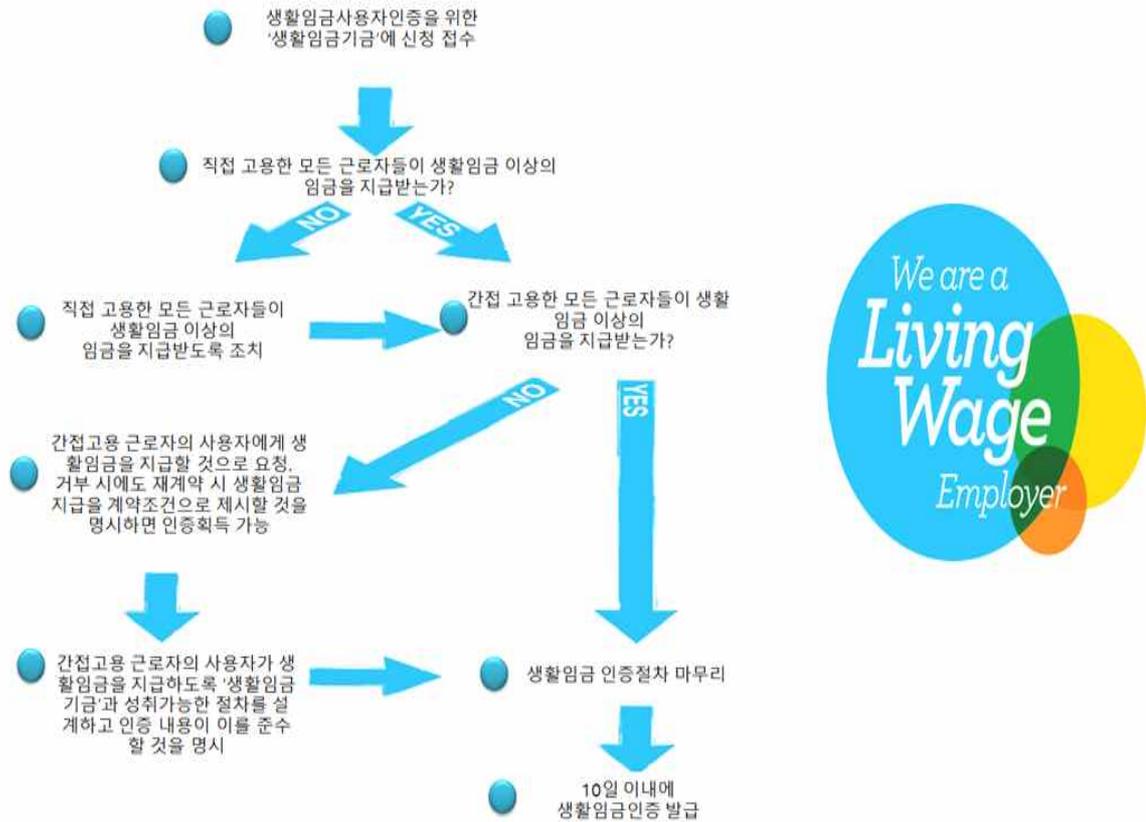
\* 자료 : 서울시 생활임금 보도자료(2015.2.) 재인용

- 예를 들면 각 지자체 및 기관별로 고용구조를 토대로 △직접고용(기간제, 시간제, 일용직), △간접고용(노무도급 성격의 파견용역), △순수 민간위탁(사무위탁, 시설위탁, 수익형위탁: 사회복지, 청소년, 보건의동노인 각종 센터 등), 행정 업무 형태 △건설 공사 위수탁 형태의 하도급, △청사, 역사 등 건물 임대 매장, △각 기관의 기자재 및 제품 등의 조달, 납품이라는 구분과 적용대상으로의 엄밀한 구분이 필요함.

[참조] 생활임금 논의 향후 주요 과제 단계별 모색 과제

- ① 생활임금 확산 전략 모색 : 제도화(국회), 전국화(지자체), 민간 확대(대학, 병원, 기업)
- ② 지자체 생활임금 통일적 모델 제시 : 모범 조례안, 생활임금 기준 통일(방식, 대상, 금액)
- ③ 현재 최저임금연대기구 확장운영 : 최저임금(상반기)과 생활임금(하반기) 공동 모색

[그림6] 영국 런던 생활임금사용자 인증절차 및 인증마크



자료: Living Wage Foundation 홈페이지(2015)

## 5. 나가는 말 - 토론 및 논의

### 1) 지방정부의 노동정책 현실

- 첫째, 우리나라 노동정책은 중앙집중적인 통제 아래 수행되고 있는 영역 중 하나임. 지방정부는 노동문제 관련 법률, 재정, 지휘감독 등의 모든 영역에서 중앙의 통제를 받고 있음. 특히 노동정책과 행정체계는 국가사무 영역으로 일부 노사관계 및 고용정책(노사관계, 직업안전과 훈련)을 제외하고는 지방정부의 권한이 없는 상황임. 이런 이유로 지방정부의 역할이 노동시장 내 취약계층이나 사각지대에 초점을 두어야 하는 것은 현실적 차원에서 볼 때도 합리적임.

- 둘째, 그간 우리나라 지방정부의 노동정책은 노사정 이해당사자 모두 관심 밖의 영역이었음. 우리 사회에서 노동정책은 학계와 노동운동진영 활동가조차 중앙차원의 의제(집단적 노사관계)에 관심을 두었던 것이 현실임. 이런 이유로 지방정부의 노동행정이나 체계, 조직문화 등의 이해와 판단이 더딘 상황임. 실제로 최근 몇몇 지자체에서 노동정책을 진행하는 데 가장 큰 장애요인 중 하나는 의회와 시(단체장, 의원, 공무원)와 노동계, 연구자 사이의 의식과 인식 차이도 있음.
- 결국, 서울시 2015년 노동정책 기본계획 발표 이후, 각 정책들이 제도화되고 지속 가능할 수 있게 노동 및 시민사회 요구가 반영되면서 이행되는 것이 중요함. 때문에 서울시 노동정책이 향후 어떤 내용들이 담겨야 하고, 부족한 무엇이며, 노동과 시민사회진영에서 판단할 때 노동정책으로 추가적으로 담겨야 할 것은 무엇인지 지속적으로 논의하는 것은 좋은 사회적 대화의 틀로 생각됨. 과거 정부 정책들이 제한된 수준의 의견수렴(전문가, 이해당사자 일부 간담회)이 전부였다면, 서울시 노동정책 청책토론회, 시정포럼 등의 열린 공간(공론의 장)에서 논의한다는 것부터 의미가 있으며, 따라서 향후 다양한 이해관계자들의 의견과 내용이 추가적으로 반영되면 좋을 것임.

## 2) 서울시 노동정책 주요 과제

- 첫째, 서울시 노동정책 기본계획이 지속가능한 정책으로 제도화되기 위해서는, 무엇보다 다양한 이해관계자의 목소리(voice)를 듣고, 의사결정과정에 참여하는 ‘노동행정의 거버넌스 구축’(공공부문의 노동행정 거버넌스: 지자체 산하 기구 및 유관 노동조합, 민간부문의 노동행정 거버넌스: 노사정, 노사민정 모델)이 확대 강화될 필요성이 있음. 그간의 우리나라 지역사회에서 시민사회 및 노동단체들이 참여한 모델(주민참여예산제, 주민자치위원회, 학교운영위원회 등)을 보면, 초기 요구와 참여만이 아니라, 조례와 정책, 이해당사자의 지속적인 관심과 참여(개입) 속에서 제도화되지 못하면 형식적인 차원에서 진행되거나 운영되지 못하는 사례들이 발생한 것을 반면교사로 삼아야 함.
- 둘째, 서울시 노동정책은 중앙정부의 차별성을 강조하기 보다는 우리 사회의 노동문제를 선도하는 역할이 더 중요함. 때문에 지자체가 공공부문에서부터 모범 사용자

(good employer) 역할을 강화하고, 공공조달정책이나 제3섹터 영역(사회적 기업, 협동조합)을 통해 민간부문의 노동시장 상태를 공공부문 수준으로 끌어 올리는 것이 필요함. 이런 이유로 서울시가 노동의 롤 모델을 제시해야 하며, 이는 기존 중앙정부의 노동정책과는 다른 정책을 의미하는 것으로, 우리 사회의 ‘좋은 모델’을 제시하고 시민사회와 공감대가 형성된 의제나 전체 구성원의 동의 수준이 높은(저항이 적은) 의제부터 진행하는 것이 필요함.<sup>32)</sup>

- 구체적으로 서울시 노동정책에서 밝힌 바 있는 노동인권교육부터 학생, 공무원, 시민들 모두에게 확대하는 것부터 고려할 수 있음. 물론 서울시 노동정책이 향후 좀 더 확대 강화되면 좋을 정책으로,  $\Delta$ 비정규직 축소와 차별해소(정규직 전환),  $\Delta$ 소득 향상(생활임금 시행 및 민간 확대)뿐 아니라,  $\Delta$ 삶의 질 개선(노동시간 단축과 일자리 창출)과  $\Delta$ 산업안전(산업안전 및 건강) 문제에 초점을 둘 필요성이 있음. 예를 들면 지자체의 장시간 노동 해소와 산업안전 문제는 공공부문부터 ‘시간의 정치’를 통해 노동시간 단축모델을 실행하고, 산업안전 문제는 ‘노동재해 예방’(가시적 재해 vs. 비가시적 재해)을 통해, 민간부문(위탁, 민간)으로 확장하는 정책 모색 필요함.<sup>33)</sup>
- 셋째, 이와 같은 서울시 노동정책은 사실 내외부 환경요인과 맞물려야만 지속가능하고 실효성 있게 진행될 수 있음. 서울시 사례를 보더라도 지자체 차원의 노동정책은 포괄적이고 종합적인 체계적인 노동행정 시스템이 지속 가능한 모델로 구축되어야 함. 다른 한편으로 지방정부의 노동정책이 제도화되기 위해서는 정치적 기회구조 측면에서 시민사회와 노동운동진영이 참여한 거버넌스가 형성되어야 함 가능한 것임. 물론 지방정부의 노동행정 과정에서 단체장과 의회의 구성 분포와 성향이 조율되어야 하고, 특히 단체장의 노동정책 의지와 조직 내 리더십이 필수적인 과제 중 하나인 것은 사실임.
- 이와 같은 전제 조건이 가능한 상태에서 (1)서울시 각 기초 자치구의 노동정책을 서울시 차원의 노동정책으로 수준으로 끌어 올리는 과제가 남아 있고, (2)각 자치구와 노동정책이 형성되는 다양한 공공부문과 민간부문 사이의 사회적 대화 모델을 구축형

32) 서울시는 현재 (가칭)사회서비스재단 설립(2015.7 타당성 연구과제 추진 예정)을 통해 돌봄영역의 사회서비스 고용 및 일자리 질을 높이기 위한 정책방향을 모색하고 있음. 또한 120다산콜센터와 상수도 계량기 검침 및 교체 업무의 민간위탁을 직접고용으로 전환하기 위한 방안이 모색되고 있음.

33) 서울시 ‘노동’ 관련 주요 정책 선정 시 고려 혹은 핵심 정책과제 선정 기준은 ‘대표 정책’(flagship) 혹은 ‘정치 철학’(political philosophy)이 고려되지 않을 경우 기존 사업의 유지에 안정화할 수밖에 없음.

성 하는 것이 필요한 과제임. (3)이것은 중앙정부와 지방정부의 협력구조를 통해 '기존 법 준수, 보완, 강화'를 통해, 노동 취약계층의 사각지대 해소하는 정책을 전개하는 것이 필요한 과제로 판단됨.

## &lt;참고문헌&gt;

- 고혜원(2006), 「지방노동행정조직과 기능의 비교분석 : 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로」, 한국정책과학회보 제10권 제4호 pp. 241-272.
- 김유선·김종진 외(2012), 『서울시 좋은 일자리 만들기 기본방안 연구』, 서울시 일자리 정책과.
- 김유선·김종진 외(2015), 『광주광역시 공공부문 비정규직 고용구조 개선방안 세부실행방안 연구』, 광주시 사회통합추진단.
- 김종진(2014a), 「지방자치단체 비정규직 실태와 개선방향 : 2012년-2014년 무기계약 전환 및 임금실태를 중심으로」, 《이슈페이퍼 2014-13》, 한국노동사회연구소.
- 김종진(2014b), 「서울시 고용 및 노동정책 평가와 과제」, 『서울시 노동정책 평가와 과제』. 민주노총 서울본부, 공공운수연맹.
- 김종진(2015a), 「생활임금 논의 의미와 사회적 시사점 : 지자체 생활임금 도입 검토 조건과 과제」, 『생활임금제 확산을 위한 토론회: 단순임금인산을 넘어 인간다운 삶을 보장하는 정책 추진』, 새정치민주연합 을지로위원회.
- 김종진(2015b), 「지방정부의 노동정책 논의 필요성과 정책방향 모색」, 『충남 노동정책 수립 토론회』, 충남고용포럼.
- 이호근(2014), 「지역 거버넌스 사례를 통해 본 노사민정 문제점과 개선방안」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 노광표(2014), 「지방정부 노동행정의 평가와 과제」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 서울시 노동정책과(2015), 《서울시 노동정책 기본계획》, 서울시 경제진흥본부.
- 서울시 일자리정책과(2014), 《서울시 일자리종합계획》, 서울시 경제진흥본부.
- 서울시 청년허브(2015), 《청년정책의 재구성 기획연구》, 서울시·서울시 청년허브
- 심상완(2014), 「지방정부 노동정책 평가와 과제 및 지역거버넌스 토론문」, 『지방분권 시대 노동행정』, 한국노동사회연구소 창립 19주년 기념토론회 자료집.
- 이남신(2014), 「노동행정, 노동정책 관련 지방정부의 역할: 수도권 광역지자체 사례를 중심으로」, 『지방정부 노동행정 노동정책 확충방안 모색1』, 한국비정규직노동단체네트워크.
- 주진우(2015), 「서울시 노동정책 평가와 과제」, 『서울시 노동정책의 방향』, 서울연구원.
- 한국비정규직노동단체네트워크(2014), 「서울의 핵심 노동정책 방향 제언: 산업, 사회적기업, 건강, 노동인권, 교육훈련」, 『지방정부 노동행정 노동정책 확충방안 모색1』, 한국비정규직노동단체네트워크.



## ‘노동’에 대한 개선된 인식을 바탕으로 구체적인 실행이 필요!

|| 금창훈 전국공공운수노조 서울시출연출자기관지부 지부장

### 1. 들어가며

○ 서울시 출연출자기관 노동자들의 경우, 서울시와의 직접 관계를 통해 정책의 효율적 실행을 위하여 전문성을 가지고 업무를 수행 중임. 따라서 자체적 노사관계뿐 아니라 기관운영에 있어서도 설립주체인 서울시의 관리/감독에서 자유로울 수 없다는 점이 큰 특징임.

○ 이에 서울시 유관기관 노동자들은 모범 사용자이자 감독자로서 서울시의 역할에 큰 관심을 갖고 있으며, 이에 박원순 시장을 중심으로 한 서울시의 여러 노동 정책 및 기관과의 관계에 대한 그간의 소회를 현장의 입장에서 보조 발제로 간략히 언급하고자 함.

### 2. 평가와 토론

○ 서울시의 ‘노동 정책’에 대한 의지와 조직 구성 등 노력은 높이 평가함

- 최근 발표한 노동정책기본계획 등을 보면 서울시는 박원순 시장을 중심으로 노동 문제에 대한 인식과 더불어 개선 의지를 담은 것으로 판단됨. 사실 계획의 구체성이 보이지 않는 부분이 아쉽긴 하지만 타 지자체보다 심지어 중앙정부보다도 선행하여 준비하고 발표하는 등 이에 대한 의지에 공감하고 환영함.

- 서울시 경제진흥실 산하에 노동 관련부서를 신설하고 전담 조직을 운영하고 있는 부분과 관련하여 서울시 유관 노동자의 입장에서는 정기적/전담 대화 창구가 생긴 것 만으로도 대단한 의미가 있음.

- 서울시 출연출자기관의 경우, 최근 신설되는 노동조합이 늘었으며 설립을 검토하는 조직도 상당수 있음. 이는 박원순 시장의 노동 문제를 대하는 태도와도 밀접한 관련이 있다고 판단됨. 특히 이전 시장들과는 극명히 대비될 정도이며 앞으로 단순히 어떤 성향을 가진 시장이냐가 아닌 지속가능한 노동정책과 조직이 필요로 하다고 판단함.

○ 박원순 시장의 정책 방향과 서울시 운영부서의 실제 집행이 일치하지 않음

- 서울시는 중앙정부의 공기업정상화 방안 등을 일체의 고민이나 여과없이 그냥 하달하는 점도 위에 언급한 노동정책과 배치되는 것이 아닌지 고민해야 함. 이는 결국은 산하기관 소속 노동자들, 이를 넘어선 서울시민들의 고통을 강요하게 될 것으로 우려됨.
- 특히, 최근의 예로 박원순 서울시장은 서울시 산하의 출연기관의 임원추천위원회에 소속 직원들(특히 노동조합)의 의견을 접수하여 추천 인사의 참여토록 독려했으나 실제로는 기관을 담당하는 서울시 주무부서 측에서는 사측을 통하여 노동조합의 추천을 배제하기 위한 압박과 회유를 펼침.

○ 서울시 산하기관 특성에 따른 전문성 및 구체성이 결여되어 있음

- 기관별 특성에 따라 발생하는 여러 노동 의제들은 사안별로 그 처리 기준이 명확하지 않다는 것은 문제임. 현안 발생 시, 심지어 서울시 내에서도 각 현안에 따라 해당 부서를 확인하기 어려우며, 서울시와 기관 경영진은 서로서로에 책임을 돌리며 단순히 그 상황만 회피하려는 성향을 보임.
- 반면 서울시에서 요구하는 각종 지침은 각 기관의 특성에 따른 고려나 배려 없이 일방적이고 일률적인 적용과 시행을 강제함. 또한 ‘계약직 추첨제 도입’ 등 기관 전문성을 떨어뜨리는 지침의 무조건적인 시행 등도 문제임.

○ ‘서울시-산하기관’의 관계는 여전히 ‘갑-을’이며 형식적임

- 서울시는 ‘산하기관 혁신’의 가치 아래 ‘갑-을 관계 개선’ 등 최근 여러 가지를 개선 노력을 하고 있음. 하지만 현실상 서울시 주무부서는 그 과제의 발굴과 개선안을 기관자체에서 알아서 작성하도록 압박하고 있음. 대부분 서울시가 이러한 수십개의 ‘혁신 과제’에 대해 보여주기식 혁신, 즉 여론몰이용으로만 여기고 있는 것은 아닌지 심각히 우려됨. 그 예시로 ‘부패 방지’의 경우, 구체적인 지침은 없거나 ‘계약제도 타파’, ‘신문고 운영’ 등은 형식적인 수준으로 제시되는 사례가 있음. 특히 ‘기획’-‘예산’의 부조화가 심각함.

### 3. 끝으로

- 서울시 노동 정책은 바람직한 방향으로 설정되어 있다고 판단됨. 하지만 그 정책의 성패는 조직의 수장이 강력한 의지를 가지고 제대로 운영하는 것에 달려 있다고 생각함. 특히, 사용자이자 감독자로서 ‘서울시-산하기관’ 간의 안정적이고 모범적인 노사관계의 유지가 바로 시 노동정책의 신뢰성과 대표성을 단적으로 보여주며, 이에 강한 영향력을 가지게 된다고 판단됨. 이 때문에 이제 시작이지만 서울시 노동 정책은 보다 구체적인 정책 실행 및 연계 수단 확립에 세심하고 적극적인 노력이 필요함.



## 비정규직 무기계약직 전환 노조차원의 단편적 문제

|| 이우건 전국공공운수노조 서울지역공무직지부 지부장

최근 서울시의 소속 비정규직 노동자에 대한 신분 및 처우개선 시책에 따라 공무원이 되는 노동자들의 노동조건 개선을 위해 애쓰고 있는 서울시의 결단과 노고에 감사드립니다 바입니다.

간접고용노동자를 직접고용하여 고용관계개선에 큰변화를 가져와 2015년1월1일부터 청소공무직전환을 시작으로 2017년 완성됩니다. 이 와중에 민간위탁업체의 관리.운영상 문제점들이 그대로 유지하며 전환되어 내용을 공유하고자 합니다.

### 1. 1차,2차 공무직전환(무기계약직)과 정책적(행정적) 지원 비교

#### 1) 직접고용형태 전환(1차) - 계약직,기간제등(2012년5월1일)

- 다양한 계층의 참여로 전환계획의 완성도 높음.
- 예상문제 파악 및 해결방안 용이하여 행정적 지원 명확함.
- 비교적 많은 인원을 효과적으로 전환함.

\* 범용성이 확보되어 무기계약직의 모델및 비전 제시했고 선도함.

#### 2) 간접고용 형태 전환 비교(2차) - 민간위탁업체 등

- 2013년 전환계획수립=2015년1월1일 전환 시행
- 서울시 일자리정책과 사업으로 주축이 되어 추진함.
- 전국적으로도 모델이 없어 정책적 의미가 상당히 높음.
- 다양한 계층의 참여보다는 연구용역의 전환계획에 함몰됨
- 예상문제 파악 및 해결방안이 일자리정책과에 집중되어 업무탄력성없음.
- = 현장의 노동문제 및 교섭업무등 경험없음.

- 각 단위별로 파생되는 문제가 복잡하게 전개되어 시의회, 노동정책과 등 문제의 본질을 확인하는데, 시간과 행정력 낭비발생.
- \* 전국적으로 간접고용의 직접고용이라는 성과의 상징성은 높지만, 모델로 선도하기에는 보완필요함.

## 2. 간접고용의 직접고용전환의 문제점

### 1) 고용착취 구조 정리 미흡

#### ① 업무적정인원에 대한 조치부족

- 용역당시 최소인원으로 인건비착취 구조(고령, 24시간 맞교대등) 업무
- 인원수 그대로 적용함. 행정적으로 정원확정 확대 기대할 수 없음.
- 향후 업무적으로 많은 과제 예상됨.
- 예) 과중한 업무, 집중업무로 인한 과다 시간외 수당, 근무만족도 저하  
과로사, 시간외수당편차에 따른 임금차 발생 등

#### ② 전환대기준공무직중 기준없는 임금지급으로 불만가속

- 민간위탁시절 고임금자들은 사업주와 친밀한 관계자 다수이며 일반노동자들보다 상대적으로 높았던 개인이나 집단이었음.
- 그 착취구조 운영방식이나 임금구조를 그대로 인정하여 내부적으로 불만 많음.(자격증기준, 기능기준, 군대식 통솔기준, 근무경력등 기준없음)
- 준공무직 기간동안(현재) 담당자들과의 지속적인 관계에 의해 기준없이 많은 급여 및 수당지급으로 공무직전환이 되어서도 임금적용기준이 상이하여 각종 민원 발생예상(현재도 마찬가지)
- 기존 공무직, 전환될 공무직, 촉탁직등 급여체계 마련시급

## 3. 정규전환의 기대치 증가

- 공무직이 정규직이므로 공무원과 동등 또는 비슷한 복지혜택에 대한 기대치 높음. 현실적인 사내기금운영 등을 통해 대책 마련해야 함.

## 서울시 민선 6기 시정 1년 노동분야 평가와 제안

|| 장제현 희망연대노조 기획국장

### 1. 들어가며

○ 김종진 연구위원의 발제문은 지방정부의 한계 속에서 서울시 노동정책의 성과와 과제를 함께 지적하였음. 필자도 대부분 동의함.

○ 서울시 민선 6기의 노동정책은 지난 4월 29일 발표된 「서울시 노동정책 기본계획」으로 대표된다고 봄. 여기에는 장기적 추진계획과 선언적 의미를 동시에 담고 있으며 대부분 추진과정 중에 있어 성과를 평가하기에는 이르다고 생각함. 때문에 가능성을 평가하고 서울시의 대표적 민간위탁 사업장인 다산콜센터의 사례를 통해 토론 제시, 추가제안을 하고자 함.

### 2. 토론과 제안

○ 지방정부의 모범사용자 역할 관련

- 주요하게는 비정규직, 간접고용을 해소해나가는 데 있고 청소, 시설관리 분야 등 저임금과 고용불안으로 가장 열악한 환경에 있던 노동자들의 직접고용에 큰 의미가 있음. 이는 직접고용된 노동자들이 너무나 열악한 노동조건과 환경 속에 있었기 때문임. 일선에서의 직접 고용해주고 임금 올려주면 되는 것 아니냐는 시혜적 차원의 인식에 대해 우려가 있음. 모든 비정규직, 간접고용, 민간위탁 사업장의 노동자들이 장기적으로는 당연히 직접 고용되어야 하나 현실적(기준인건비, 예산) 한계가 있어 못하는 것이며 이런 원칙은 분명히 해야 함.

- 직접고용이 지속가능할 것인가는 고민해야할 문제이며 두 가지를 지적하고자 함. ① 현재는 잘 드러나지 않고 있으나 직접고용된 노동자들이 직고용 이후 직면하는 노동 문제, ②간접고용을 포함한 비정규직 문제는 직접고용만이 근본적 해결이라고 볼 때 발제자가 지적한 기간제 계약직 노동자, 민간위탁 사업장이 추가로 직접고용될 수 있는지 여부.
- 민간위탁 사업장의 경우 민간부문에서의 간접고용문제와 마찬가지로 실질사용자인 서울시의 책임전가, 회피가 반복됨. 대부분의 민간위탁 사업장은 비정규직 정규직화 대책에서도 제외되었으나 장기적으로는 민간위탁을 통한 간접고용도 직접고용해야 함. 예산문제 등으로 당장에 불가능하다면 민간위탁 사용자(운영자)들에 대한 노동인권 교육, 민간위탁 기관 평가 지표에 노동조건, 당사자의 근무만족도도 중요하게 반영할 것을 제안함.

○ 서울시 포괄적인 노사관계 형성 영향/개입 부서의 과편화라는 지적에 대해

- 서울시 내부에 노동관련 다양한 조직이 있으나 실제 노동문제가 발생하면 운영부서를 제외하고는 개입이 어려운 구조적 한계가 있음. 다산콜센터의 직접고용과 관련해서도 공무원 전환, 재단 추진의 두 가지 안 중 공무직을 요구했던 것도 재단으로 가면 결국 같은 문제가 남게 된다는 점이 주요하게 작용했고 노조에서도 고민 중임. 현안문제 해결을 위해서라도 운영부서, 노동관련 부서, 해당사업장의 노동자대표 등이 참여하는 상시적 소통·논의기구 제안.

○ 민간기업과 동일한 지표로 공공기관의 효율을 평가하지 않아야 함

- 의회, 시 내부는 시민의 소중한 세금을 낭비하지 않아야 한다는 정서를 바탕으로 수치적 효율, 경쟁을 강요. 민간위탁 사업의 경우 의회 동의 및 보고, 운영평가위원회 설치, 종합성과평가 시스템 도입, 수탁 기관 재계약 기준을 마련해 운영 중임. 대부분이 노동자를 쥐어짜는 결과로 나타남.
- 효율지상주의, 성과주의는 간접고용 비정규직 노동자들에게는 노동조건을 악화시키는 직격탄으로 다가옴. 이는 비단 간접고용 비정규직뿐 아니라 공무원 조직이 직면한 문제이기도 함. 공무원 사회의 인식변화와 함께 제도적 개선도 필요.

### 3. 끝으로

- 서울시 노동정책이 대부분 출발점에 있고 진행 중이라 평가를 하기에는 이르다고 생각되나 가능성만큼은 높게 평가하고 싶음. 다만 과급 정도, 즉 민간부문을 포함해서 가장 밑바닥의 노동자들이 얼마나 체감할 수 있는가에 대해 충분히 고민해야 함.



## ‘노동존중서울’의 빈틈, 세 가지 장면.

|| 정준영 청년유니온 정책국장

### 0. 청년 대상 노동정책의 제도적 기반

- 청년을 대상으로 하는 서울시의 노동정책은 「서울특별시-서울청년유니온 청년 일자리 정책 협약」(2013. 1. 28. 발표)에서 출발함. 협약은 노동존중의 사회문화 정착을 위한 사업주 대상의 노동교육(4조), 서울시 직·간접 고용 청년 근로자에 대한 근로점검 및 관리방안 마련(11조), 근로자 보호를 위한 표준근로조건 홍보(12조), 서울시립대 노동법 교육 교양과목 신설(13조), 근로자 생활안정을 위한 생활임금 연구(14조)에 관한 조항들을 포함하였음.
- 협약에 이어 제정된 「서울특별시 청년 일자리 기본 조례」(2013. 10. 4. 시행)는 제8조에 근로기준법 등 청년근로자의 권리에 대한 교육의 실시에 대한 사항을 규정하고 있음. 비교적 최근, 일자리 정책을 넘어선 종합적인 조례로 새롭게 제정된 「서울특별시 청년 기본 조례」(2015. 1. 2. 시행)의 제12조에는 “시장은 청년 비정규직에 대한 고용차별을 개선하고 일자리의 질을 향상시키기 위한 방안을 강구하여야 하며 「근로기준법」에서 정한 기준에 미달하는 근로조건에 있는 청년근로자의 권리 구제를 위해 노력하여야 한다.”는 항목이 있음.
- 한편 서울시는 10개 기관 및 단체(사용자협회, 청년단체, 시교육청 등)와 함께 「아르바이트 청년 권리장전」(2013. 9. 23. 발표)을 선언하고 공동협력 협약을 체결한 바 있음.

## [표 51] 「서울 아르바이트 청년 권리장전」 전문

청년들에게 아르바이트는 사회에서 처음으로 자신의 노동을 통해 대가를 얻는 의미 있는 노동이다. 우리 청년에게 아르바이트는 호기심이나 깊은 열정을 자극하고, 진리를 내포하는 의미 있는 노동으로서, 즐겁고 배움이 있는 노동이어야 한다. 또한 청년 누구나 일터에서 노동의 진정한 의미는 헌법이 보장하는 인간의 존엄과 가치 그리고 노동기본권이 실현되어 우리 사회의 미래에 대한 삶의 가치를 찾는 희망의 과정이 내포되어야 한다.

그러나 오늘날 아르바이트 청년은 일터에서 인격적으로 대우받지 못하고, 사용자로부터 부당한 대우를 받거나 사용자 또는 고객으로부터 불쾌한 언행을 당하고 법정 근로조건에도 미치지 못하는 낮은 임금과 휴식 없는 일을 강요당하는 등 부정적인 경험을 많이 하고 있다. 이에 우리는 이 사회에서 청년들이 보편적 인권의 관점에서 인간다운 삶을 향유할 수 있도록, 일터에서 차별받지 않고 정당한 임금 및 대우를 받으며, 쾌적하고 안전한 근로환경 속에서 노동의 소중한 가치를 깨닫고 자아를 성취할 수 있도록 이 권리장전을 선언한다.

## 1. 퍼포먼스에 그쳐있는 아르바이트 청년 권리장전

- 권리장전은 근로기준법에 해당하는 아르바이트 청년의 권리(제1장)와 사용자의 의무(제2장)를 밝히는 한편, 서울시의 책무(제3장)를 아래와 같은 조항들로 규정하고 있음.

## [표 52] 「서울 아르바이트 청년 권리장전」 제3장 서울시의 책무

**제1조 [서울시의 기본적 의무]** 서울시는 아르바이트 청년들의 근로보호 및 근로환경 개선의 심각성을 이해하고 「아르바이트 청년 권리장전」이 실현될 수 있도록 노력한다.

**제2조 [아르바이트 청년 권리보호 협의체 구성·운영]** 서울시는 아르바이트 청년의 근로환경 개선을 위해 노사 이해관계자, 민간 전문가가 참여하는 ‘아르바이트 청년 권리보호 협의체’를 구성 및 운영한다.

**제3조 [공정하고 합리적인 근로환경 조성]** 서울시는 아르바이트 청년이 일터에서 불합리한 차별을 받지 않고, 정당한 대우를 받으며, 안전한 근로환경에서 근무할 수 있도록 지속적으로 모니터링 한다.

**제4조 [행복한 일터 발굴·홍보]** 서울시는 근로기준법을 준수하고 근로환경개선에 앞장서는 사업장을 지속적으로 발굴하고 홍보한다.

**제5조 [노동인권 교육]** 서울시는 민간 전문가와 연계하여 사용자, 학생, 아르바이트 청년을 대상으로 한 노동인권 교육을 적극적으로 진행한다.

**제6조 [행정적 지원]** 서울시는 아르바이트 청년의 인간다운 삶과 건강 및 인권이 보장될 수 있도록 행정적 지원에 만전을 기한다.

- 서울시는 권리장전에 근거하여 지난 3년간 ‘아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 개선’이라는 제목으로 18개 기관 및 단체가 참여하는 <아르바이트 청년 권리보호 협의회>를 구성·운영하는 한편, 사업장 고용주 및 청년 대상의 노동법 교육을 실시하고 아르바이트 고용 실태조사, 모니터링 및 홍보를 강화한다는 내용의 사업을 시행해오고 있음. ‘14년 7월부터는 서대문구, 성동구, 구로구, 노원구 4개 노동복지센터 내에 ‘아르바이트 청년 권리보호 센터(4개소)’를 설치하여 ‘아르바이트 청년 권리지킴이(5명)’를 운영해오고 있음.
- 해당 사업은 ‘청년정책’의 일환으로 분류되어 노동정책과가 아니라 일자리정책과 청년일자리팀(현재는 청년정책담당관 신설로 사라짐)이 맡아오다가, 2015년에 전국 자치단체 최초의 청년정책 전담부서로 신설된 서울혁신기획관 청년정책담당관(청년지원팀)의 소관이 되었음. 사업예산은 2014년 7천 7백만 원에서 2015년 3억 9천만 원으로 무려 5배나 증액되었음.
- 문제는 ‘권리장전’을 통해 서울시장이 직접 나서 대대적으로 선언한 수준에 비해 실제 실행된 사업의 실적은 제대로 확인되지 못하고 있다는 것임. 가장 대표적인 세부사업인 아르바이트 청년 권리보호 센터 4개소의 경우, 해당 노동복지센터의 기존 인력 중에서 담당자를 지정한 것에 불과하며 별도의 예산조차 편성되지 않았고 청년 대상의 상담 현황이 어떠한지조차 평가되지 못하고 있음. 한마디로 서울시의 아르바이트 청년 권리보호는 ‘퍼포먼스’에 그쳐있는 현실임. 서울시가 청년을 위해 노력하고 있다는 상징만 취한 셈.
- 현재 서울시의 아르바이트 청년 권리보호 사업은 대폭 증액된 예산을 어떻게 사용할지에 대한 방향성과 구체적인 실행방안을 설정하지 못한 채 표류하고 있음. 캠페인과 홍보를 넘어선 구상이 존재하지 않는 상태임. 실질적인 정책수단은 노동정책과에 있지만, ‘청년’ 대상이라는 이유로 청년정책담당관에 배정한 것이 오히려 정책 실행의 난점으로 작용하고 있는 것으로 보임. 이 사업은 2015년 4월에 발표된 「서울시 노동기본계획」에 취약근로자 권익보호 분야 ‘청(소)년’ 대상의 세부과제 중 하나로 편성되어 있음.

## 2. 경험제공과 열정페이 사이에서 : 서울시정 대학생 아르바이트 및 인턴십 운영

- 서울시는 시정에 참여할 기회를 제공함으로써 실무역량을 습득하고 일 경험을 쌓을 수 있도록 한다는 선한 취지에서 대학생 대상의 ‘아르바이트’와 ‘인턴십 프로그램’을 운영하고 있음. (행정국 자치행정과 주소전환팀 소관)
- ‘아르바이트 대학생 운영’ 사업의 경우, 겨울·여름방학 각 480여 명씩 연2회에 걸쳐 960명이 25일 간 참여함. 근무조건은 하루 급여 32,900원(중식비 포함)에 1일 5시간, 주 5일 근무임. 업무내용은 행정업무보조와 시정관련업무 등으로 되어 있음. 최저임금에 해당하는 임금 수준의 초단기(25일) 단순노무 일자리임에도 불구하고 서울시 본청 및 사업소 등에서 일한다는 것이 큰 유인이 되어 경쟁률은 평균 15:1에 이르고 있음. 사업예산은 8억 2천 1백만 원(‘15년도)임.
- ‘서울시정 대학생 인턴십 프로그램’의 경우, 여름방학 기간을 활용하여 연 1회 100명을 대상으로 40일 간 운영되며, 하루 8시간 주 5일로 전형적인 전일제 근무의 형태를 띠고 있음. 인턴십답게 학점을 인정하며 하루 1만원(교통비 8천원, 중식비 7천원 명목)씩 총 40만원을 금전적 보상으로 지급함. 추진계획에는 ‘실질적인 실무 역량 습득 지원 프로그램’을 설계하겠다는 내용이 포함되어 있음.
- 마치 대학에서 운영하는 ‘근로장학생 제도’처럼 아무리 좋은 취지를 내세우더라도 서울시가 운영하는 대학생 아르바이트 사업은 단기 단순노무에 대한 저임금 인력 활용의 성격을 가질 수 있음. 사실 ‘기회와 경험의 제공’이야말로 저임금 노동에 대해 가장 강력한 인정 논리로 악용되고 있음. (열정페이 헐값노동 인턴제도와 같은 논리구조) 서울시가 직접적인 사용자임에도 불구하고 임금수준이 최저임금 수준에 불과하다는 사실이 그러한 의혹이 근거가 됨. 사업목표에 적혀 있는 ‘학비 마련 지원’이라는 표현이 무색하지 않은가? 구체적인 업무내용을 명확히 할 필요가 있음.
- 같은 맥락에서 대학생 인턴십 프로그램 또한 학점을 인정하지만 1일 1만원씩만 금전적으로 보상한다는 점은 업무와 교육내용에 대한 사실관계의 명확한 확인을 요구하는 대목임. 인턴십 프로그램에 참여한 대학생들이 구체적으로 어떤 활동을 하고 있는지가 중요함. 근로기준법상의 근로자성 지위 판단의 문제에서 해당하는 자의 활동이 객관적으로 보았을 때 금전적으로 마땅히 보상되어야 할 ‘유상성’을 가지는지를 기준으로 삼을 수 있음. (노호창, 2014) 미국에서 사용되는 기준처럼 인턴십 참여자의 활동이 누구에게 이익이 되는지가 법리적 근거가 될 수 있음. 물론 서울시가

운영하는 프로그램의 경우 ‘학점’이라는 교육제도상의 보상이 있기 때문에 교육으로서의 성격에 보다 가까울 것으로 보임. 따라서 기계적으로 속단할 수는 없겠지만, 최근의 새로운 청년노동 문제(일명 과도기 노동)는 노동과 교육의 경계에서 발생하고 있음을 인지해야 함.

- 어떤 경우에든 형식상 교육훈련이라는 이유로 실질적인 노무제공에 대해서조차 노동관계법령을 일체 적용하지 않고 있다면, 사실상 민간 기업이 자행하고 있는 ‘교육 · 훈련을 핑계로 한 노동착취’와 근본적으로 다를 바 없음을 지적하고자 함. ‘교육은 교육답게, 노동은 노동답게’라는 원칙에 근거하여 모범적 사용자로서 서울시가 교육프로그램에 대해서는 학점을 인정함과 동시에 노무제공에 대해서는 정확히 보상하는 ‘모범적 인턴십 프로그램’을 개발하여 확산시킬 필요가 있음.

### 3. 기업의 성장과 발전은 무엇으로 귀결되어야 하는가?

- 노동정책이란 ‘노동정책과’의 사업이나 ‘노동기본계획’으로 분류 · 편집되는 구체적인 과제들만으로 한정되는 것이 아님. 경제정책으로 추진되는 산업 · 경제 활성화를 위한 사업들 또한 결국에는 일자리의 양적인 확대와 질적인 개선을 궁극적인 목표로 해야 함.
- 2015년 서울시는 ‘기업 성장 · 발전을 위한 지원 강화’를 성과목표로 하는 사업들에 570억 4천 7백 2십 5만 5천원의 예산을 편성했음. (경제진흥본부 경제정책과 소관) 2014년에 비해 166억 원 증액한 예산임. 성과지표로는 ① 비즈니스 서비스산업 전문인력 육성, ② 중소기업 지식재산권 확보 · 지원, ③ 특허 스타기업 육성 세 가지를 두고 있음. 구체적인 사업으로는 서울산업진흥원 출연, 글로벌 강소기업 유통 · 마케팅 지원, 중소기업 비즈니스 서비스 지원, 창조경제 클러스터 육성, 서울형 특화산업지구 지정 · 운영, 홍릉 스마트에이징 클러스터 조성, 신 · 흥 · 합 창조밸리 구축, 동대문 창조경제 클러스터 활성화, G밸리(서울디지털산업단지) 활성화 추진, 유통활성화지구 지정 · 운영, 서울인쇄센터 지원, 도시형 제조업 작업환경 개선 등이 있음.
- 기업의 성장과 발전에 대한 공공의 지원은 결국 무엇으로 귀결되어야 하는가? 경제의 활성화, 산업의 육성, 기업의 발전은 고용의 질 향상이라는 결실을 맺어야 함. 서울시 경제 산업정책의 성과목표와 평가지표에 ‘노동’, 즉 고용의 질에 대한 내용이 포함되어야 함. 그것이 진정 ‘노동존중특별시 서울’로 나아가는 길임.



## 박원순 시정 1년을 평가한다

— 서울시 노동정책의 평가 —

|| 권미경 (서울시의회 기획경제위원회)의원

### 1. 서울시는 모범사용자 역할에 충실한가?

— 사용자로서 인식이 부재하고, 노동인식도 부재하다

### 2. 노동정책과는 노동자의 고충을 듣는 자리에는 없다

사례1) 버스중앙차로 노조 간담회

사례2) 지하철 경정비 노동자 천막농성

사례3) 서울의료원 간호조무사 간담회 등

기존 행정업무가 각기 분산되어 있는 부분에 대한 문제점

### 3. 고용과 복지, 노동정책을 포괄하는 새로운 대안이 필요하다

— 노동자가 시민, 시민이 노동자라는 인식으로 접근

— 서울형 노동정책 기본계획 61개 단위 과제 및 24개 담당부서 협력이 가능한 것인가?

### 4. 노동자가 보는 서울시 노동정책

— 따뜻한 시선으로 봐줘야 한다.

## 들어가며

모범사용자로서의 역할이 어떤건지 곰곰이 생각해보았다. 일반적으로 노·사관계를 표현할 때 협력적인 관계를 표현할 때 상생이라는 표현을 자주 언급한다. 노동자와 사용자의 정의가 명확하듯이 사용자의 정의는 노동법에서 사용자는 근로관계에서 근로자의 여러 이익에 지배력 내지 영향력을 행사하는 모든 사람을 말한다. 사용자는 결국 근로자의 근로를 제공받기 위해 근로자를 지휘·감독하고 그 대가로 임금을 지급하는 근로계약의 당사자인 사업주 또는 경영담당자가 기본이 된다.

노동자와 사용자 일반에게 ‘모범’이란 언표가 적절한지 의구심이 있음.

자본주의 속성상 사용자는 사용자일 뿐임. 최근 사회적경제가 각광을 받으면서 모범사용자라는 표현이 자주 회자되고 있으나 주의해야 함.

1천만명이 사는 서울특별시에 노동정책과가 신설된 것은 박원순 시장 취임 이후라는 점에서 공공부문 노동정책은 걸음마 단계이며 전태일 열사가 ‘근로기준법을 준수하라’며 분신한 지 반세기인 45년이 지난 대한민국 수도 서울의 노동현실임.

이런 조건에서 살펴본다면, 박원순 시장이 이끄는 서울시는 분명 모범 사용자로서의 연수 단계에 있다고 할 수 있음.

서울시가 연수 기간을 무사히 마친다고 해서 곧바로 모범 사용자로 탈바꿈될 것이라고 생각하는 것은 매우 조급하고 위험한 발상이라 할 것임.

정치인도 아니었고, 노동운동가도 아니었던, 시민사회운동을 일관되게 해왔던 박원순 시장에게 대단한 노동철학과 서울형 노동정책을 요구하는 것 자체가 무리라는 것임.

박원순 시장이 추진하고 있는 서울시 노동정책에 대해 호흡을 가다듬고 길게 지켜봐야 함.

이런 차원에서 발제자께서는 서울시의 지난 3년 동안 헌법에 보장된 노동3권의 신장이 객관적으로 확인됐다고 평가했지만 선부른 것 아닌가 함. 헌법에 명시된 노동3권의 완전한 보장은 87년 노동자대투쟁 이후에도 담보되지 않은, 사실상 사문화된 조문인 것이 현실인 실정에서 고작 3년의 서울시정으로 헌법에 보장된 노동3권이 보장됐다고 평가하는 것은 다소 무리가 있음. 다만 이전 서울시를 비롯한 지방자치단체와 비교해 상대적으로 노동권이 신장된 것은 사실임.

모범 사용자로서 서울시가 실질적인 친(親)노동정책을 펼치려면 노동조합 조직을 적극 지원하고 협력하는 것이 우선시되어야 하며, 노사관계에 있어 평등은 차치하고 형평성 있는 협의테이블을 구성해 정책 입안 전부터 정책시행 후 평가까지 참여할 수 있도록 보장해야 함.

## 본론으로 들어가서...

- 지자체의 역할은 공공성과 모범사용자로서의 역할로 구분할 수 있음, 모범사용자의 역할은 지자체가 고용하는 공무원에 대한 책임, 지자체에 직간접적으로 고용되고 있는 공공부문 종사자, 비정규직 노동자에 대한 책임으로 구분 할 수 있음. 지방정부가 노동정책을 수행하는 데 있어 무엇보다 중요시 되는 것은 스스로 사용자로서의 역할을 충실히 하는 것임. 서울시는 고용주로서 모범사용자의 책임을 쥐야 함. 다시 말해 서울시가 사용자인 공무원, 투자·출연·출자기관 노동자, 간접적이지만 서울시가 수행하고 있는 민간위탁 사업 및 각종 공사 관련 고용관계에 대한 책임을 말하는 것임.

서울시는 박원순시장의 취임이후 고용, 노동문제에 대해서 과거와 다른 정책을 추진하고 있는데 그 대표적인 것인 비정규직노동자의 정규직화, 노동정책부서 신설이라고 볼 수 있음. 그럼에도 불구하고 아직 “노동존중의 사회문화 정착”이 이루어지 않고 있는 이유는 과연 서울시가 모범사용자로서의 역할을 충실히 수행하고 있는가에 대해서는 여러 사례를 통해서 볼 수 있듯이 여전히 의구심을 가지고 있음.

- 그러나 고용노동국을 신설하고, 내년 4월 노동분야 전문가로 구성된 ‘서울노동포럼(가칭)’을 구성해 서울시의 노동정책 방향을 설정하겠다고 했음. 지방정부 최초의 노동정책 전담부서 신설부터 노동정책기본계획을 통해 노동존중특별시를 만들겠다는 구상은 매우 반가운 일이며, 환영할 만함.

- 본 토론회를 준비하면서 서울시가 노동정책 기본계획을 발표하기 직전에 하려던 서울특별시의회 ‘5분 발언’을 복기해 보았음. 서울시는 지방정부 최초로 노동정책과를 신설했고, 비정규직의 정규직화(공무직)를 실천했으며, 노동정책 기본계획(안)을 마련해 중장기적인 노동정책을 실천하고 있어 서울시민이라는 것에 자부심을 느낀다고 준비했음.

- 서울시 노동정책이 노동조직과 시민사회단체의 목소리와 요구를 충분히 수용하지 못하고 있다고 생각함.

1차와 2차 비정규직 종합대책에 보면 일부 누락된 사업장 종사자가 있었다는 점, 생활임금 적용대상과 범위에서 노동계가 생각한 것에 미치지 못한 점, 출자·출연기관 운영에 관한 조례(2015.06.30. 의안605호) 제정에 있어 노동계의 요구를 끝까지 수용하지 못한 점 등이 있음.

대표적인 사례를 들어보겠습니다.

첫 번째 사례인 『서울시 버스중앙차로 청소노동자 해고문제』는 버스중앙차로 승차대를 청소하는 노동자들이 승강대 지붕 청소 작업의 위험성과 야간수당 지급 문제로 서울시에 민원을 제기하자, 원청인 JC데코의 하청회사인 (주)에버가드가 소속 청소노동자들 24명에 대하여 지난 10. 10일 전원 해고 통보한 사안임  
이 사안은 우리 사회에 관행적으로 퍼져있는 단계적 하청구조, 간접고용, 고용불안정의 문제를 비롯하여 기부채납의 대가로 10년 이상의 장기계약에 따른 고용환경변화와 괴리발생, 계약규정의 모호성 등이 원인으로 파생된 문제임. 6개월간 3차례의 간담회와 6회 이상의 실무자간의 협의로 현재 서울시 (준)공무원 처우 예정임.

두 번째 사례로는 『서울메트로 경정비 노동자 근로개선 대책』 임. 서울메트로, 지난 2008년부터 경정비업무를 외주화. 서울시, 지난 2012년 12월 2차 비정규직 고용개선 대책을 발표하였으나 2015년 4월 서울메트로와 도시철도, 양 공사의 통합을 이유로 정규직 전환이 보류되면서, 3개월 외주용역 형태로 계약이 연장된 상태(4.1~6.30)임. 서울메트로가 서울시의 승인아래 1년 용역발주를 추가로 진행하려는 움직임을 인지하고 서울메트로의 외주용역업체인 (주)프로종합관리에 소속된 전동차 경정비 노동자 시정역역사 안에서 천막농성 시작(4.8)하면서 서울시 2차 비정규직의 정규직화와 비정규직 대책 원안 시행을 요구하였음.

2개월의 시간과 수차례의 현장방문, 중재를 통해 서울메트로 경정비 노동자 근로개선 대책 합의서를 작성하고 서명함(양 공사 총합 계획에 반영하여 2017.01.01.부로 서울메트로 정규직화 한다.)

세 번째 사례는 서울시의 지도·관리가 얼마나 허술 한지를 보여주는 극단적인 사례임 서울의료원에서 포괄간호서비스사업 참여 간호조무사 고용 형태에 대한 문제임. ‘13. 07. ~ 현재까지 계속 근무하고 있는 간호조무사분들이 6개월 단위로 계약직으로 재계약하고 그중 ‘15. 06월 말일자로 계약종료 대상자에게 일방적인 계약종료를 통보 함. 서울의료원과 함께 ‘13년부터 포괄간호서비스 시범사업을 시행해 온 서울삼육병원엔 참여 간호조무사 전원을 정규직으로 전환했고, 목동 힘찬병원은 간호조무사 채용 자체를 정규직으로 하고 있는 점에 비추어보더라도 서울의료원의 조치는 부당하고 포괄간호서비스사업의 주관부서인 보건복지부와 국민건강관리공단 담당부서 조차 이문제의 부당함을 제기 함,

계약직 등 비정규직의 정규직 전환을 추진하고 있는 서울시의 시정 방향에 비추어 보더라도 서울시소관의 공공기관인 서울의료원의 조치는 부당함

이에 서울의료원 포괄간호서비스사업 참여 간호조무사와 관련한 개선 요구를 통해 현재 재고용 약속을 받고 장기적으로 정원 조정을 통해 무기계약직으로 고용 보장을 요구함

노동정책 기본계획의 행정조직 강화 부분을 살펴보면, 지방정부 최초의 노동정책과 신설 외에 실질적으로 조직 신설에 따른 노동권보호정책이 입안, 집행되었는지는 의문임.

시의회 차원에서 노동정책과가 경제진흥본부 하위부서로 배치한 것은 전경련 산하 조직으로 노동권익센터를 설치하는 것과 마찬가지로 지적해왔고, 서울시 노동정책과 업무보고와 현안을 살펴보면서 노동정책과가 경제진흥본부 일자리경제과의 허드렛일이나 하는 부서로 전락했다는 것을 알 수 있었음. 대표적인 서울시 노동정책인 제2차 서울시 비정규직 대책도 노동정책과가 아닌 일자리경제과에서 주관해왔다는 것만 봐도 알 수 있음.

편혜하는 것은 아니지만 노동정책과장께서도 노동정책 전문가가 아니라 동물복지 전문가이고, 이번에 새로 영입된 노동비서관도 노동계를 대표하거나 조직적으로 결합된 인물이 아니라는 점에서 여전히 박원순 시정의 노동철학을 엿보게 됨.

서울노동정책 기본계획 발표 타임 스케줄을 살펴볼 필요가 있음.

당시 5분 발언을 준비하면서 다음과 같이 지적했음

“박원순 서울시장은 3월 18일 노동정책 토론회 개최, 4월 중 근로자권익위원회 구성, 5월 1일 노동정책 기본계획 발표라는 일정을 세워놓고 질주하고 있습니다.

박원순 시장과 집행부는 3월 18일 노동정책 토론회를 긍정적으로 평가할지 모르지만 박원순 시장의 노동정책을 홍보하는 마당에 불과했습니다.

서울시노동정책 방향을 논의하는 토론회에서 이해당사자들의 고민과 우려의 목소리는 거세되었습니다.

노동자권익보호위원회 구성은 어떻습니까?

노동정책과 담당 사무관이 위원 추천 마감 하루 전에 양대 노총에 전화로 통보했습니다.

또한 경총 등 사용자단체 추천 몫이 없는데도 자의적으로 추천을 요구했습니다. 서울시가 노동계를 어떻게 바라보고 있는지 극명하게 드러나는 대목입니다.

...서울시 노동정책 기본계획(안)은 잘 짜여진 행정주도의 사업입니다.

서울시 노동정책 기본계획(안을) 마련하기 위한 TF 구성 및 논의, 전문가 자문, 정책토론회라는 일련의 프로세스는 노동배제, 노동들러리 홍보정책이었습니다. ”

서울시 노동정책 기본계획(안)에는 애초에 고용노동국을 신설하겠다는 계획은 담겨져 있지 않았음. 서울시는 일자리기획단의 기능을 보강하겠다는 방향으로 추진하고

있었음. 집행부와 협의하면서 “노동정책의 진정성과 신뢰성을 회복하려면 노동정책과 부터 재구조화야 한다. 경제와 노동의 수평적 구조를 만들어야 한다.”고 요구하며 “경제진흥본부에서 노동정책과를 분리, 독립시켜 고용노동국 신설할 것”을 강력하게 요구했음.

서울시 노동정책기본계획(안)을 살펴보면 61개 과제에 관련된 부서만 26개에 달함. 경제진흥본부 아래 허드렛일이나 하는 노동정책과를 가지고는 본 기본계획 추진 자체가 불가능하다고 판단했으며, 다른 부서 즉 경제진흥본부가 총괄하게 되면 노동중 심성을 잃고 경제성장 패러다임에 물힐 것을 우려했던 것임.

서울시에서 발표한 노동정책 기본계획은 최상의 계획은 아니지만 노동친화도시를 만들 어가는 초기단계 계획으로서 유의미하며 소프트랜딩할 수 있도록 각 주체별로 협력, 견 제해야 함

26개 부서에 분산되어 있는 서울노동정책 기본계획의 컨트롤 타워가 고용노동국이 될 수 있을지, 고용노동국의 인적 구성과 마인드가 제대로 잡힐지, 노동정책기본계획이 행정편의적이거나 선거용 계획으로 전략할지 등의 여부는 전적으로 박원순 서울시장의 노동철학과 서울시 노동주체들의 인내심에 따라 결정될 것임

따라서 본 의원이 계속 건의 한 내용은 노동정책을 담당하는 26개부서 중 핵심부서 5 ~6개 부서장과 서울시의회 의원들과의 별도 T/F를 구성하여 분기별로 서울시 노동정 책의 추진 현황에 대한 내용을 공유하고 점검하는 자리가 반드시 필요하다고 봄.

노동정책 기본계획 61개 단위과제 및 담당부서

정책목표	정책과제	분야		주요사업		담당부서
I.근로자 권익보호	1.취약근로자 권익보호	1	여 성	1	이동하는 여성근로자 쉼터 운영	여 성 정 책 담 당 관
				2	일가족 양립 지원체계 운영	가 족 담 당 관
				3	맞벌이가정 돌봄서비스지원	가 족 담 당 관
				4	감정노동자 인권보호와 향상을 위한 기업·소비문화 만들기 캠페인	여 성 정 책 담 당 관
		2	청(소)년	1	아르바이트 청년 권리보호	청 년 정 책 담 당 관
				2	청소년 노동인권보장 체계 구축	청 소 년 담 당 관 노 동 정 책 과
		3	어 르 신	1	어르신 복지시설을 활용한 노동 교육·홍보강화	인 생 이 모 작 지 원 과
				2	신(신)어르신 돌봄종사자 종합 지원 센터 기능 강화	어 르 신 복 지 과

정책목표	정책과제	분야	주요사업	담당부서		
		4	장 애 인	1 장애인 직업재활시설 경영개선	장 애 인 지 복 책 과 정	
		5	외 국 인	1 외국인근로자보호 (상담, 직업능력개발 등)	외 국 인 다 문 화 담 당 관	
				2 외국인근로자 의료서비스 지원	보 건 의 료 정 책 과	
		6	중 소 영 세 사 업 장 근 로 자	1 영세사업 근로자 사회보험 가입 률 제고	소 상 공 인 지 원 과 서 울 신 용 보 증 재 단	
				2 택시운수종사자 처우개선	택 물 시 물 류 과	
				3 <b>신</b> 화물운수종사자 휴게시설 설치	택 물 시 물 류 과	
				4 <b>신</b> 경비종사자 처우 개선	노 정 동 정 책 과 공 주 택 과	
				5 <b>신</b> 도시형 제조업 작업환경 개선	경 정 제 정 책 과	
				6 <b>신</b> 특화산업지구 근로자 노동상 담 및 교육	경 정 제 정 책 과 디 지 털 산 업 과	
				7 <b>신</b> 이동근로자 24시간 쉼터 조성 등 근로여건 개선 추진	노 정 동 정 책 과 서 울 노 동 권 익 셴 터	
				8 우리동네 음악회	문 정 화 정 책 과 서 울 시 향	
				9 천원의 행복	문 정 화 정 책 과 세 중 문 화 회 관	
		2. 노동기본권 보장기반 구 축	7	실 태 조 사 (모니터링)	1 <b>신</b> 취약근로자 근로실태 조사 및 분석	노 정 동 정 책 과 노 동 권 익 셴 터
					2 민생침해 모니터링단 근로실 태(인식)조사 및 홍보	노 정 동 정 책 과
					3 직업소개소 지도·점검 및 예방 활동	일 자 리 정 책 과
			8	교 육	1 노동인식개선교육 (희망노동아카데미)	노 정 동 정 책 과 노 동 권 익 셴 터
					2 시 및 산하기관 공무원 노동인권 교육	노 정 동 정 책 과

정책목표	정책과제	분야	주요사업	담당부서		
			3	신 고용지원사업 취업자 및 기업주 교육	일 자 리 정 책 과	
			4	건설현장 외국인 근로자 대상 찾아가는 안전교육	안 전 관 리 과	
			5	신 대학생 노동기본권 교육	시 립 대 교육혁신본 부	
		9	상 답	1	시민명예노동음부즈만 운영	노 정 정 책 과
				2	신 찾아가는 고용노동 종합컨설팅 지원	경 정 정 책 과 S B A
				3	여성 노동권 음부즈만 기능 확대	여 성 정 책 담 당 관
		10	홍 보	1	노동인식개선 홍보	노 정 정 책 과
				2	신 (가칭)서울노동권리장전 제작	노 정 정 책 과
				3	신 노동존중 시민캠페인 실시	노 정 정 책 과
		II. 모범적 사용자 역할정립	3. 고용의 질 개 선	11	고 용 구 조	1
12	소 득			1	신 생활임금제 도입	노 정 정 책 과
				2	사회복지시설 종사자 처우 개선	복 정 정 책 과
				3	여성복지시설(성폭력, 성매매 등) 종사자 처우 개선	여 성 정 책 담 당 관
				4	『대금e바로』 시스템 운영 확대(임금체불방지)	건 총 관 팔 부
13	근 로 환 경			1	신 노동시간 단축모델 시범 도입	노 정 정 책 과
				2	신 청소근로환경시설 개선	노 정 정 책 과
				3	신 직장 내 괴롭힘 예방 대책 마련	일 자 리 정 책 과
				4	근로자 권리보호 공공조달 시스템 구축 운영	재 무 과
				5	市 공사장 대상 근로환경개선 컨설팅	노 정 정 책 과
		6	市 전체 민간위탁업체 노무진단	노 정 정 책 과		
		7	산재예방을 위한 찾아가는 감성 안전 추진	도 시 기 반 시 설 본 부		
		8	신 민간위탁종사자 근로여건 개선	조 담 담 관		
		9	자치구 환경미화원 처우 개선	생 활 환 경 과		

정책목표	정책과제	분야	주요사업	담당부서		
4.상생과 협력의 노사관계 구축	4.상생과 협력의 노사관계 구축		10	다산콜센터 상담사 근무환경 및 처우개선	시민봉사담당관	
			11	신 공공조달 중소기업장 노무 컨설팅	노동정책과	
		14	노사관계	1	노사민정협의회 운영 활성화	노동정책과
				2	서울시 노사정 모델협의회 운영	공기업담당관
				3	서울지역 노동단체 지원	노동정책과
				4	신 공정일터 조성 지원	노동정책과
				5	신 참여형 노사관계 모델 시범 도입	공기업담당관
		15	지역사회협력	1	노동복지센터 운영	노동정책과
				2	신 서울노동권익센터 운영	노동정책과
				3	신 노동정책 민관거버넌스 구축	노동정책과
				4	신 노동정책 유관기관 간 네트워크 강화	노동정책과
	16	행정기반	1	신 노동정책 실행력 확보 및 전담조직 강화	노동정책과 조담당관	
			2	신 미래지향적 관점의 노동의제 발굴	노동정책과	

<2015.04.29. 서울시, 전국 지자체 최초로 노동정책 기본계획 수립 보도자료 참조>

## 마무리하며

현재 박근혜 정부 출범이 후 노동계는 암흑의 세월을 지내고 있으며, 노동시장 구조개혁에 맞서 노동자들은 총파업을 결의하였고, 대규모 집회와 농성으로 맞서고 있다. 아직도 야권을 비롯한 시민사회 어디에도 대통령 박근혜의 폭주를 견제하거나 막을 동력이 없음.

그나마 박원순 서울시장 등 당력이 아닌 개인기로 재선에 성공한 광역자치단체장들에게 희미한 희망을 엿보고 있는 정도임.

박원순 시장이 재선시장으로서 노동철학을 제대로 체득하고, 시정에 반영하고 있는지는 여전히 의문임.

서울노동정책기본계획(안) 수립 과정에서 보여준 서울시의 행태는 실망 자체였으나, 광

역지사체 최초로 발표했다는 노동정책기본계획에 대한 노동계의 기대는 매우 크다고 볼 수 있음.

노동계의 시선과 수준에 맞춰 따라오라, 그렇지 않으면 비판하겠다고 하는 것은 갓 태어난 아이에게 뛰라고 주문하는 것과 다를 바 없음

답답하고 속상하지만 이제 시작한 노동정책기본계획이 잘 진행 될 수 있도록 관심과 애정을 갖고 지켜봐야 한다고 생각함.

## 서울시 노동정책 추진방향과 의의

|| 박범 서울시 노동정책과장

### 1. 노동정책 추진 의의

- 서울시는 지방정부 차원에서 ‘노동행정’이라는 개념을 도입해 전국 지방자치단체 최초로 노동정책 기본계획을 수립, 발표(‘15.4.29)하고, 근로감독권·노사분쟁 조정권이 없는 등 극히 제한적인 권한과 여건 하에 선택과 집중을 통하여 ‘서울형 노동정책 모델’을 발굴하였음
- 노동정책 환경의 특성상, 다양한 이해당사자가 밀접하게 연관되어 있는 상황에서 노사민정이 함께 장기간(2년반) 노력에 의하여 탄생한 결과물임

### 2. 노동정책 추진경과

- 전국 지방자치단체 최초 노동정책과를 신설(‘12.9월)하여 정원 12명, 노동정책팀, 노사협력팀, 노동복지팀의 3개팀으로 출발하였으며, ’15.7월 현재 정원16명, 4개팀(‘15.1.28 노동권익개선팀 신설)으로 조직 운영
- 「서울특별시 근로자권리보호 및 증진을 위한 조례(‘14.3월)」, 「서울특별시 생활임금조례(’15.1월)」 제정으로 노동정책 추진의 법률적 기반을 마련하였으며 이 조례를 근거로 서울시 근로자 권익보호 위원회, 서울시 생활임금위원회를 설치, 운영함
- 노동정책 수립과정에 민주노총·한국노총 등 양대노총, 여성·청년 등 각 분야를 대

표하는 노동단체와 사용자단체의 목소리를 반영하고 시의회, 학계, 연구기관, 중앙정부(서울지방고용노동청) 등의 의견을 수렴하였음

- 노동전문가 자문TF 운영(8회), 노동단체 등 현장의견 수렴(15회), 정책토론회, 근로자권익보호위원회 및 전문가 간담회 등을 통한 진정성 있는 소통 진행

### 3. 노동정책 추진방향

- 중앙정부의 광범위한 정책수행으로 발생하는 사각지대 보완하고 서울지역 노동현장의 상황에 유연하게 대응할 수 있는 독자적인 노동정책 영역 확보에 주력
- 서울시 노동정책의 컨트롤타워로서 근로자 권익 보호를 위한 노동권리 홍보, 노동교육, 권리구제 상담 등 예방적 활동을 중점적으로 추진하며, 서울노동권익센터를 설치·운영하는 등 민·관협력 노동정책 추진체계를 강화함
- 서울시가 먼저 모범적 사용자로서의 역할을 정립하고 선도적으로 이행하여 민간 확산을 유도하며, 서울시가 보유한 권한과 행정수단을 활용하여 노동정책영역을 지속적으로 확대하는 등 서울지역 노동시장 특성을 반영한 생활밀착형 정책을 발굴하여 추진

#### 4. 서울시 노동정책 실행방안

【 서울시 노동정책 비전 】



#### 【 핵심 추진내용 】

##### ① 노동문제의 근본원인 치유의 첫걸음으로 노동교육과 상담에 집중

- 市 교육기관인 인재개발원에 노동교육과정을 신설하여 일반 공무원에 대한 노동교육을 대폭 강화(향후 5년간 6,700명)하고 일반시민 및 사업장 등으로 직접 찾아가는 '함께노동아카데미'를 통해 현장중심형 노동교육(향후 5년간 119천여명)을 실시할 계획이며,
- 현재 노동3권 소개 정도의 기초적인 수준에 머무르는 중·고교 교과과정 노동교육을 사례별로 피부에 와닿는 실습형 방식으로 개선하는 방안과 졸업 후 바로 취업하는 특성화고 재학생의 경우 노동권리 및 관계법령에 대한 교육이 의무적으로 이루어질 수 있도록 하는 방안을 교육부에 건의함
- 또한 노동현장에서 발생할 수 있는 노동권리침해, 부당노동행위 등의 문제를 유형별·문답형 등으로 종합정리한 '(가칭)서울노동권리장전'을 책자로 발간하고 모

바일 앱, SNS를 통해 접근성을 보강하여 매년 사례 및 법령 개정사항 등을 지속적으로 업데이트 할 계획임

- 노동취약계층인 청소년, 여성, 어르신 등에 대한 교육·상담(5년간 20천여명)을 대폭 강화하고 지난 2월 개소한 서울노동권익센터(5년간 6천여명) 및 4개 자치구 노동복지센터(5년간 25천여명), 시민명예노동옴부즈만(5년간 13천여명)을 통한 상담도 한층 더 확대 운영할 계획임
- 또한 청년인턴 등 취업자 교육 및 기업주 대상 교육(5년간 26천여명)도 실시할 계획임

## ② 여성, 청소년, 감정노동자, 특고종사자 등 노동취약계층 대책 마련

- 서울은 서비스업종의 비율이 71%(전국평균 56%)로 다른지역에 비해 높고 5인 미만 영세사업장이 전체 81%를 차지하고 있어 청소년, 여성 등 취약계층이 많으며 감정노동자, 택배, 대리기사 등 특수고용형태종사자 역시 급증하고 있어 이러한 취약계층을 위한 대책마련에 중점을 둠
- 돌봄종사자, 방문판매원, 보험설계사 등 여성 이동근로자들이 이동하는 중간에 활용할 수 있는 쉼터를 현행 8개소에서 '19년까지 25개소로 늘리고, 아르바이트 청(소)년 권리보호센터를 5개소 운영하여 권리보호에 힘쓰며 청소년들이 이해하기 용이하게 청소년노동권리수첩도 매년 개정 발간(5년간 190천여부) 할 계획임
- 감정노동이 수반되는 서비스업종의 과중한 심리적 스트레스를 해소하기 위하여 '감정노동자 가이드라인' 을 마련하고, '감정노동자 인권보호를 위한 기업 MOU체결'을 현행 9개 기업에서 '19년까지 59개 기업으로 확대할 예정이며,
- 대리기사 등 특수고용형태종사자들의 근로여건 개선을 위해 '24시간 운영 쉼터'를 1개소 시범운영한 후 성과에 따라 확대할 계획이고, 이들의 사회안전망 구축을 위한 사회보험 적용방안을 중앙정부에 건의할 예정임
- 장애인 재활 및 직업교육 강화를 위하여 직업재활시설의 종사자를 '19년까지 90명이상 증원하고 시설개선사업(253개)도 실시할 계획임

### ③ 고용안정, 적정임금, 근로시간 등 공공부문에서 모범적 사용자 모델 선도

- 우리시가 사용자 입장인 공공부문에서 고용안정, 적정임금 보장, 근로조건 개선, 노사협력 등 노동현안에 대하여 모범적 사용자로서 역할을 하기 위한 모델을 선도적으로 개발하고, 시범도입 후 민간 확산을 유도한다는 것임
- '15. 4월까지 5,625명의 정규직 전환을 완료하였고, '17년까지 1,697명을 정규직으로 전환하여 총7,322명을 정규직화하고 이와같은 고용안정과 더불어 처우개선을 병행하여 자긍심을 고취할 계획이며,
- 서울지역의 높은 물가수준 등을 감안하여 근로자의 적정임금 보장을 위해 '서울형 생활임금제'를 '15년부터 본격 도입하여 시 및 투자출연기관 직접고용근로자 420여명에게 우선 적용하고, 표준매뉴얼을 제작하여 25개 자치구에 서울형 생활임금제 도입을 권고한 바 있으며 향후 공공계약 및 민간분야 확산도 추진 예정임
- '14.11월 발표한 투자출연기관 혁신방안에 포함된 '참여형 노사관계모델'의 구체적인 적용방안에 대하여 금년 중 연구용역을 실시하고, '서울형 노동시간 단축모델' 도 개발하여 두가지 모델 모두 공공부문 시범도입 후 성과에 따라 확대여부를 신중히 검토할 계획임
- 최근 이슈가 되고 있는 직장내 괴롭힘에 대한 예방대책을 마련하여 신고 Hot Line(직통 2133-7878)을 개설·운영 중에 있으며 직장내 괴롭힘 예방교육 실시와 함께 고충상담 창구도 설치하였음

### ④ 시민 생명과 직결되는 노동안전 문제도 중앙정부와 협력, 개선 도모

- 서울시가 발주하는 공사장 근로자 및 관리자를 대상으로 전문 심리상담사를 활용, 심리상담을 실시('19년까지 9,000명)하여 안전사고를 사전 예방하고 위험을 최소화하도록 노력함
- 건설현장에서 일하는 외국인근로자들이 언어와 생활환경에 익숙지 않은 현실을 감안하여 찾아가는 안전교육을 '19년까지 총 1,850명에게 실시하고,
- '청소근로환경시설 가이드라인'을 마련, 공공부문 청소근로자의 샤워실 및 휴게시설 등을 개선('19년까지 400여개소)하여 안전한 근로환경을 조성할 계획임

- 또한, 현재 산업재해보상보험법 상 산재보험의 적용이 제외되는 소규모·소액공사 근로자(공사대금 2천만원 미만 등)도 적용대상에 포함토록 고용노동부에 법령 개정을 건의하는 등 중앙정부와 함께 지속적으로 노동안전 개선방안을 도모할 계획임

## 5. 노동정책 이행 실행력 및 행정기반 강화방안

- 노동정책 기본계획의 실행력을 담보하고, 지속적인 수정·보완·발전을 위한 제도적 기반을 마련이 필요함
- 노사민정이 모두 포함되어 있는 ‘근로자권익보호위원회’ 개최를 정례화하여 본 계획을 점검·평가하고 이를 바탕으로 수정·보완·발전시켜 나가며,
- 서울노동권익센터 및 4개 자치구 노동복지센터 간 협업체계를 구축하고, 노동분야 최고 전문가로 구성하여 (가칭)‘서울노동포럼’(매년4월 개최예정)을 통해 서울시 노동정책 방향을 지속적으로 설정해 나갈 계획임
- 구청장협의회, 부구청장 회의 등에 노동안건을 상정하여 논의하는 등 25개 자치구와도 협력체계를 구축하고, 중앙정부(서울지방고용노동청)와도 노동현안 사안별 공조체제를 유지하며, 체계적인 청소년 노동인권교육을 위해 市 교육청과도 협력하는 등 유관기관과의 네트워킹을 대폭 강화할 계획임
- 본 계획을 추진할 실무 행정조직을 보강할 계획으로 노동단체 등과의 협력, 노사간 노동현안에 대한 효율적인 조정 등을 담당하게 될 ‘노동협력관’을 조만간 임명할 예정이며, 중앙정부(행정자치부)와도 협의하여 ‘고용노동국’ 설치를 추진하고 자치구에도 팀 단위 이상 노동업무 전담부서 신설을 권고함

## 6. 향후과제(중장기 과제)

- 현재 일부 광역 또는 기초단위 지방정부 수준에서 논의되고 있는 노동행정의 수요가 본 제도에 올라 정착될 수 있도록 노사민정의 협력이 필요하고 이를 통하여 지방정부 노동정책이 지속적 발전될 수 있을 것임
  
- 또한, 장기적으로는 중앙정부와 지방정부간 합리적이고 효율적인 노동행정 추진을 위한 역할분담이 필요할 것으로 판단됨

(붙임)

## 노동정책 기본계획 61개 단위과제 현황

연번	정책분야	단 위 과 제	
1	여 성	① 이동하는 여성근로자 쉽터 운영 ③ 맞벌이가정 돌봄서비스 지원	② 일가족 양립 지원체계 운영 ④ 감정노동자 인권보호와 향상을 위한 기업·소비문화 만들기 캠페인
2	청(소)년	⑤ 아르바이트 청년 권리보호	⑥ 청소년 노동인권보장 체계 구축
3	어 르 신	⑦ 어르신 복지시설을 활용한 노동교육·홍보강화	⑧ 어르신돌봄종사자 종합지원센터 기능강화
4	장 애 인	⑨ 장애인 직업재활시설 경영개선	
5	외 국 인	⑩ 외국인근로자보호(상담, 직업능력개발 등)	⑪ 외국인근로자 의뢰서비스 지원
6	중소영세 사업장 근로자	⑫ 영세사업 근로자 사회보험 가입률 제고 ⑭ 화물운수종사자 휴게시설 설치 ⑯ 도시형 제조업 작업환경 개선 ⑰ 이동근로자 24시간 쉽터 조성 등 근로여건 개선 ⑱ 천원의 행복	⑬ 택시운수종사자 처우개선 ⑮ 경비종사자 처우 개선 ⑯ 특화산업지구 근로자 노동상담 및 교육 ⑰ 우리동네 음악회
7	실태조사 (모니터링)	⑳ 취약근로자 근로실태 조사 및 분석 ㉑ 직업소개소 지도·점검 및 예방활동	㉒ 민생침해 모니터링단 근로실태(인식) 조사 및 홍보
8	교 육	㉔ 노동인식개선교육(희망노동아카데미) ㉕ 고용지원사업 취업자 및 기업주 교육 ㉖ 대학생 노동기본권 교육	㉗ 시 및 산하기관 공무원 노동인권교육 ㉘ 건설현장 외국인 근로자 대상 찾아가는 안전교육
9	상 담	㉙ 시민명예노동옴부즈만 운영 ㉚ 여성 노동권 옴부즈만 기능 확대	㉛ 찾아가는 고용노동 종합컨설팅 지원
10	홍 보	㉜ 노동인식개선 홍보 ㉝ 노동존중 시민캠페인 실시	㉞ (가칭)서울노동권리장전 제작
11	고 용 구 조	㉞ 비정규직의 정규직화	
12	소 득	㉟ 생활임금제 도입 ㊱ 여성복지시설(성폭력, 성매매 등) 종사자 처우 개선	㊲ 사회복지시설 종사자 처우 개선 ㊳ 『대금e바로』 시스템 운영 확대 (임금체불방지)
13	근 로 경	㊴ 노동시간 단축모델 시범 도입 ㊵ 직장내 괴롭힘 예방대책 마련 ㊶ 市 공사장 대상 근로환경개선 컨설팅 ㊷ 산재예방을 위한 찾아가는 감성안전 추진 ㊸ 자치구 환경미화원 처우 개선 ㊹ 공공조달 중소기업장 노무 컨설팅	㊺ 청소근로환경시설 개선 ㊻ 근로자 보호 공공조달 시스템 구축 운영 ㊼ 市 전체 민간위탁업체 노무진단 ㊽ 민간위탁종사자 근로여건 개선 ㊾ 다산콜센터 상담사 근무환경 및 처우개선
14	노 사 관 계	㊿ 노사민정협의회 운영 활성화 ㊽ 서울지역 노동단체 지원 ㊾ 참여형 노사관계 모델 시범 도입	㊿ 서울시 노사정 모델협의회 운영 ㊽ 공정일터 조성 지원
15	지 역 사 회 협 력	㊿ 노동복지센터 운영 ㊽ 노동정책 민관거버넌스 구축	㊿ 서울노동권익센터 운영 ㊽ 노동정책 유관기관 간 네트워크 강화
16	행 정 기 반	㊿ 노동정책 실행력 확보 및 전담조직 강화	
			㊿ 미래지향적 관점의 노동의제 발굴





# 2015

## 서울시정평가포럼

### 세션3. 박원순 시정 과제를 말한다 - 향후 과제를 중심으로

#### [토론]

- 김 현 민주노총서울본부 부분부장
- 고동환 공공운수노조 서울본부장
- 이상호 한겨레경제사회연구원 선임연구위원
- 김현우 에너지기후정책연구소 연구원
- 오선근 사회공공연구원 부원장
- 안진걸 참여연대 협동사무처장
- 박운기 서울시의원
- 주진우 서울연구원 초빙연구위원

















