

# 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 연구

일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 연구

신태중  
김주일  
김종진  
조양호

신태중  
김주일  
김종진  
조양호



ISBN 979-11-87917-39-7

연구보고서 2020-04

발행일 2020. 12. 31.

발행인 이남신

발행처 서울노동권익센터

(03191) 서울특별시 종로구 창계천로 105 아름다운청년 전태일기념관 5층

대표전화 02)6925-4349 상담전화 02)376-0001 Fax,070-8250-4349 www.labors.or.kr



## 발 간 사

시민이 직접 참여하여 정책을 수립하는 숙의모델이 확산되고 있습니다. 시민이 시정의 주체로서 시민권을 행사하는 숙의모델은 ‘시민참여’와 ‘토론’을 기반으로 하고 있습니다. 이는 공직자들이 일방적으로 정책을 결정하지 않고, 시민들과 직접 소통하는 과정을 중시하는 것입니다. 또한 이 과정에서 공직자들은 주요 정책 또는 이슈에 대해 시민들을 설득함과 동시에 시민들과의 토론을 통해, 시민들에게 발언권을 보장하고, 시민들의 의견을 정책에 반영하는 참여와 숙의의 민주주의를 실현하는 것이라 할 수 있습니다.

중앙정부는 국민주도 정부혁신, 시민주도 문제해결을 중요 국정과제로 설정하여, 광화문 1번가, 청와대 국민청원, 공론화위원회 등 직접적인 국민 참여의 플랫폼과 제도를 기획·운영하고 있습니다. 서울시는 다양한 정책분야에서 시민과 행정이 함께 정책을 설계하고, 실행·평가하는 시정운영방식을 체계적으로 구현해가고 있습니다. 서울시민회의와 서울청년시민회의가 대표적으로 시민들의 직접 참여에 의한 정책결정, 사업계획 수립, 예산편성 등이 이뤄지고 있습니다.

서울시 노동정책 분야에는 이해당사자가 참여하는 민관거버넌스가 운영되고 있습니다. 심의기구의 위원회와 사회적 대화기구로서 서울시노사민정협의회가 서울시 노동정책 거버넌스에 해당합니다. 그런데, 위원회는 노사와 서울시, 전문가 중심의 참여구조이며, 노사민정협의회는 제대로 운영되지 못한 측면이 있습니다. 현재 서울시 노동정책 거버넌스는 일하는 일반 시민들의 이해와 요구를 반영하는데 한계가 있습니다.

서울노동권익센터는 서울시의 시민참여에 의한 정책결정 사례를 검토하고, 온라인으로 일하는 서울시민들의 관심주제와 애로사항을 확인하는 시범운영을 추진하면서, ‘일하는 서울시민 참여 플랫폼’ 운영방안을 연구하였습니다. 공동연구원으로 참여하신 세 분의 연구자들에게 감사드리며, 시범운영에 참여해주신 참가자분들에게도 감사드립니다. 이번 연구가 서울지역 취약계층노동자를 포함한 일하는 시민들의 정책의사결정모델 설계의 기초자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2020년 12월  
서울노동권익센터  
소장 이 남 신



# 서울지역

# 일하는 시민 참여 플랫폼

## Infographic

온라인 시범운영 : 일하는 서울시민 479명 참여  
2020년 10월 28일 - 11월 25일 <https://seo.lworkers.kr>

### 서울시 노동정책 거버넌스 현황과 특징

구분	공공부문	민간부문	정책 심의·자문
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울특별시투자출연기관노사정협의회</li> <li>· 조직 노동조합 참여</li> <li>· 업종별 현안 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노사민정협의회</li> <li>· 정책협약/ 정례협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울시노동자권익보호위원회</li> <li>· 감정노동종사자권익보호위원회</li> <li>· 생활임금위원회</li> <li>· 노동이사제</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양대 노총 중심의 조직 노동 참여 구조</li> <li>· 노동정책 심의·자문 위원회는 학계 및 전문가, 노사단체 중심의 참여 구조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보편적 '일하는 서울시민'의 노동정책 참여 통로 부재</li> <li>· 일하는 서울시민의 직접 참여에 의한 의제발굴 및 속의·토론장 필요</li> </ul>	

### 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영

#### 현재 일하면서 겪는 어려움

조직문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비민주적인 의사 결정과정</li> <li>· 세대간 문화 차이로 인한 조직문화 충돌</li> <li>· 직원들간 보이지 않는 따돌림 문제</li> </ul>	38.2
임금	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 채용형태에 따른 임금체계가 상이한 문제</li> <li>· 시간외 비수당 업무를 자연스럽게 요구</li> <li>· 임금이 정규직에 비해 너무 적음</li> </ul>	10.4
고용불안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 코로나19로 인한 고용불안</li> <li>· 기간제, 간접고용 등으로 인한 고용불안</li> </ul>	8.1

#### 생활에서 겪는 어려움

출퇴근	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 출퇴근 시간대비 경제적 보상 없음</li> <li>· 퇴근 후 자기계발 시간 없음</li> <li>· 대중교통에 사람이 많아 코로나에 취약</li> </ul>	29.2
육아돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 육아 돌봄 상황시 어찌해야 할지 모르겠음</li> <li>· 코로나로 자녀돌봄을 위해 재택근무 절실</li> <li>· 육아·돌봄으로 커리어가 끊김</li> </ul>	21.1
주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거비용이 비싸 월급의 대부분을 차지함</li> <li>· 비정기적 수입으로 월세 내기 어려움</li> </ul>	14.0

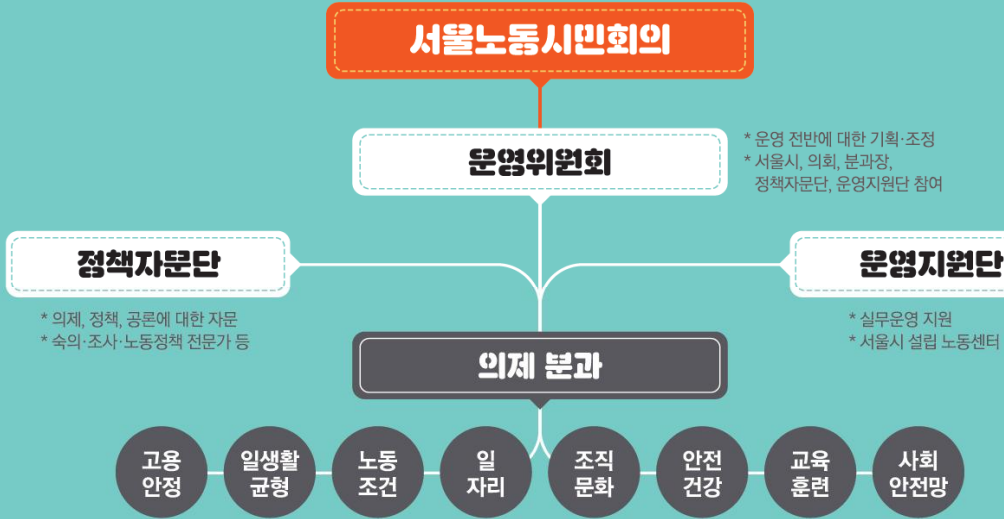
#### 문제해결 방법

의사소통 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의사소통 부재로 생기는 분쟁이 많음</li> <li>· 직장내 친목도모 행사로 문제해결 가능</li> <li>· 정기적 소통채널 마련</li> </ul>	20.2
조직문화개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 스트레스 감소를 위한 획신문화 없애기</li> <li>· 권한의 분산을 통한 결정권 부여</li> <li>· 업무분장 의무화, 수평적 조직문화 확산</li> </ul>	6.5
근무환경개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유연한 근무시스템 및 시간선택제 운영</li> <li>· 주기적으로 근무환경위한 전담부서 설치</li> </ul>	5.5

#### 문제해결을 위한 서울시 역할

고용·일자리 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비정규직 폐지 정책 홍보</li> <li>· 노동시간 축소로 일자리 확대</li> <li>· 지속적·안정적 일자리 확대</li> </ul>	14.3
공론대화 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일하는 시민을 위한 참여 플랫폼 구축</li> <li>· 시민들과 함께 정책을 마련</li> <li>· 어려움 겪는 시민간 네트워크와 의견 개선</li> </ul>	8.8
육아돌봄지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근무지 보육시설 확대</li> <li>· 공공돌봄시설 대대적 확충</li> </ul>	6.4

## 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영체계



## 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영 프로세스

운영기구 구성	참여자 공개모집	참여자 사전교육	온·오프라인 의제분과 운영	서울노동시민회의 토론회	모니터링·평가
3월	3~4월	4월	4월~12월	9월	12월
운영기구 세부사항 결정	온·오프라인 홍보모집 및 추천	필수교육	분과별 의제발굴, 속의·공론	종합토론, 참가자투표	공론결과 정책반영, 효과 등에 대한 평가

## 일하는 서울시민 정책대화 주간

단계	내용
1단계(30일)	<b>일하는 서울시민들의 모임 등록</b> · 연령별, 직업별, 분야별 모임 등록 · 최소 모임운영비 지원, 원하는 장소, 원하는 시간에 모임 운영
2단계(30일)	<b>모임 운영자와의 커뮤니케이션 과정</b> · 모임 운영자에게 필요한 정책대화도구 제공 · 모임 운영자들과의 워크숍 진행
3단계(14일)	<b>일하는 서울시민 정책대화주간/개별모임 홍보</b> · 7일간 서울 전역 곳곳에서 진행될 정책대화주간 및 개별모임 홍보 · 개별 모임 참가를 원하는 사람들 공개 모집
4단계(7일)	<b>100개의 정책대화모임 개최</b> · 100개의 정책대화모임 개최 및 500명의 참가자 · 동시에 온라인으로 설문조사 등 진행을 포함한 기획 프로그램 운영
5단계(14일)	<b>모임 결과물 제출 및 공유</b> · 대화모임을 정리할 수 있는 온·오프라인 기록지 제공 · 기록지 내용을 모으고 공유할 수 있는 온라인 플랫폼
6단계(한달 후)	<b>모임 운영자들과의 네트워킹 원탁회의</b> · 모임운영자 100명이 참여하는 일하는 서울시민 원탁회의 · 전체 결과 공유 및 개별 모임 운영자들의 정책 제안 발표
7단계	<b>일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 발표</b> · 매년 한차례씩 일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 10 발표

## - 목 차 -

I. 서론	1
1. 연구배경 및 필요성	1
2. 연구내용 및 방법	3
3. 연구보고서 구성	4
II. 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징	6
1. 시민주도 정책의사결정 확대	6
2. 시민주도 정책의사결정 모델	7
3. 시민참여 정책의사결정(숙의 모델) 운영 요소	11
4. 시민참여 정책의사결정 모델 프로세스	14
III. 서울시 노동정책 거버넌스와 정책참여 사례 검토	18
1. 서울시 노동정책 거버넌스 논의	18
1) 현황 및 문제점	18
2) 서울시 노동정책 거버넌스 현황	19
3) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 필요성	21
2. 서울시 정책참여 거버넌스 유형 검토	22
1) 서울시 정책참여 거버넌스 유형	22
2) 정책참여 유형별 현황과 특징	24
3. 정책참여 플랫폼 특징과 시사점	33
1) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 특징	33
2) 노동정책 참여 플랫폼 시사점	34
IV. 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 개요와 이슈	37

1. 공론장으로서 참여 플랫폼의 의미 .....	37
2. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 개요 .....	38
1) 정의 .....	38
2) 의의 .....	39
3. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 필요성과 목적 .....	40
1) 필요성 .....	40
2) 목적 .....	41
4. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 기능과 역할 .....	42
1) 기능 .....	42
2) 역할 .....	43
5. 운영방안 설계시 쟁점 .....	44
1) 누가 누구를 대상으로 할 것인가? .....	44
2) 어떻게 제도화 할 것인가? .....	45
3) 어떻게 운영할 것인가? .....	45
6. 참여 방식과 적용 이슈 .....	46
1) 다양한 참여 방식의 개요 .....	46
2) 참여방식의 적용 .....	49
V. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영 .....	52
1. 개요 .....	52
2. 시범운영 목적 .....	53
3. 시범운영 경과 .....	54
4. 참여자 모집을 위한 온·오프라인 홍보 .....	59
5. 시범운영 주요 결과 .....	62
1) 시범운영 참여자 개요 .....	62
2) 관심주제 .....	65
3) 일터에서 겪는 어려움과 문제 .....	71
4) 생활에서 겪는 어려움과 문제 .....	73
5) 문제해결을 위한 정책 아이디어 .....	75

6) 일과 생활에서 어려움 해결을 위한 서울시 역할 .....	76
7) 코로나19로 인한 어려움과 문제 .....	78
8) 코로나19 극복을 위한 서울시 역할 .....	80
6. 소결 .....	82
VI. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 .....	84
1. 운영원칙과 운영요소 .....	84
2. 운영구조와 프로세스 : 시범사업을 통한 구축방안 .....	85
1) 서울시 노동정책 거버넌스 현황 .....	86
2) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영 결과 요약 .....	86
3) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 .....	88
4) 일하는 서울시민 정책대화주간 .....	90
3. 장기 검토 과제 .....	92
1) 총괄 거버넌스 .....	92
2) 참여 플랫폼의 근거 .....	93
3) 역량강화 .....	93
참고문헌 .....	94
부록 .....	97

## - 표 목차 -

〈표 1-1〉 중앙정부 및 해외의 시민 참여 .....	2
〈표 2-1〉 대의민주주의, 직접민주주의, 숙의민주주의 비교 .....	6
〈표 2-2〉 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징 .....	8
〈표 2-3〉 시민주도 정책의사결정 모델 비교 .....	10
〈표 3-1〉 서울시 노동정책 관련 조례 근거 설치 위원회 (2020.12.기준) .....	18
〈표 3-2〉 민주주의 서울 시민토론 의제선정단 운영 .....	26
〈표 3-3〉 서울시 시민숙의예산 .....	26
〈표 3-4〉 서울청년시민회의 조직운영 구성과 역할 .....	31
〈표 3-5〉 2020년 서울청년시민회의 구성 .....	32
〈표 3-6〉 지방정부 노동정책 거버넌스 유형 .....	35
〈표 4-1〉 일하는 서울시민 참여 플랫폼 유형 .....	50
〈표 5-1〉 시범운영 개요 .....	52
〈표 5-2〉 시민운영 주요 문항 .....	53
〈표 5-3〉 시범운영 목표 .....	54
〈표 5-4〉 시범운영 계획 .....	55
〈표 5-5〉 시범운영 경과 .....	55
〈표 5-6〉 시범운영 참여자 모집을 위한 온·오프라인 조직 .....	59
〈표 5-7〉 시범운영 온라인 페이스북 광고 .....	59
〈표 5-8〉 시범운영 참여자 특성 .....	63
〈표 5-9〉 관심주제(복수응답) .....	66
〈표 5-10〉 연령별 관심주제(복수응답) .....	67
〈표 5-11〉 고용형태별 관심주제(복수응답) .....	69
〈표 5-12〉 본인 일과 관련한 관심주제 .....	70
〈표 5-13〉 본인 일과 관련한 관심주제 주요응답 .....	70
〈표 5-14〉 일하면서 겪는 어려움과 문제 .....	72
〈표 5-15〉 일하면서 겪는 어려움과 문제 주요응답 .....	72
〈표 5-16〉 생활에서 겪는 어려움과 문제 .....	74
〈표 5-17〉 생활하면서 겪는 어려움과 문제 주요응답 .....	74
〈표 5-18〉 정책 아이디어 .....	75

〈표 5-19〉 정책 아이디어 주요응답 .....	76
〈표 5-20〉 일·생활 어려움 해결을 위한 서울시 역할 .....	77
〈표 5-21〉 일·생활 어려움 해결을 위한 서울시 역할 주요 응답 .....	77
〈표 5-22〉 코로나19로 인한 어려움과 문제 .....	79
〈표 5-23〉 코로나19로 인한 어려움과 문제 주요 응답 .....	79
〈표 5-24〉 코로나19 극복을 위한 서울시 역할 .....	81
〈표 5-25〉 코로나19 극복을 위한 서울시 역할 주요 응답 .....	81
〈표 6-1〉 일하는 서울시민 정책대화주간 .....	91
〈표 6-2〉 정책대화모임 사례 .....	92

## - 그림 목차 -

[그림 2-1] 주민참여제도 신설 빈도 및 누적빈도 .....	7
[그림 2-2] 시민주도 정책의사결정 모델 주요 프로세스 .....	15
[그림 3-1] 기존 서울시 노동정책 참여구조 .....	20
[그림 3-2] 서울시노사민정협의회 조직 구조 .....	21
[그림 3-3] 서울시 주요 정책 참여 모델 유형 .....	23
[그림 3-4] 민주주의 서울 운영 흐름도 .....	24
[그림 3-5] 민주주의 서울 시민제안 발굴 워크샵 흐름도 .....	25
[그림 3-6] 〈서울시가 묻습니다〉 운영 흐름도 .....	25
[그림 3-7] 시민숙의예산 흐름도 .....	27
[그림 3-8] 숙의예산시민회의 참여자 사전 학습 내용 (2020.12.기준) .....	28
[그림 3-9] 시민공론화 추진 절차 .....	29
[그림 3-10] 시민공론화 추진 세부절차 .....	29
[그림 3-11] 서울청년시민회의 운영 흐름도(2019년) .....	31
[그림 3-12] 해커톤 소개 .....	32
[그림 5-1] 시범운영 설문조사 웹페이지 .....	56
[그림 5-2] 시범운영 참여 PC버전 웹페이지 .....	57
[그림 5-3] 시범운영 참여 모바일버전 웹페이지 .....	58
[그림 5-4] 시범운영 페이스북 광고 노출 대상 .....	60
[그림 5-6] 시범운영 홍보 웹자보 및 배너 .....	61
[그림 5-7] 시범운영 홍보 페이스북 썸네일 .....	62
[그림 5-8] 관심주제(복수응답) .....	65
[그림 5-9] 연령별 관심주제(복수응답) .....	67
[그림 5-10] 고용형태별 관심주제(복수응답) .....	68
[그림 6-1] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영체계 .....	89
[그림 6-2] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영 프로세스 .....	89

# 연구 요약 문

## 1. 서론

- 서울시 노동정책이 보다 광범위한 서울지역 노동시민들의 이해와 요구에 부합하는 방향으로 마련되고 시행되기 위해서는 일하는 일반 시민과 노동자들이 노동의제를 직접 제안하고 논의하여 정책수립과정에 참여할 수 있는 플랫폼을 확립할 필요가 있음
- 숙의모델은 도시 거버넌스의 민주적 토대를 강화하여 정책의 정당성과 효과를 제고할 수 있으며, 일하는 시민의 요구에 부합하는 현장밀착형 정책을 수립할 수 있도록 함
- 본 연구에서는 서울지역 일하는 시민들의 정책수립과정에 참여하는 플랫폼을 마련하고, 운영방안을 설계하고자 함. 이를 위해 선행연구를 검토하여 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징을 확인하고, 서울시의 대표적인 정책참여 거버넌스 사례조사를 진행함. 또한 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영시 제기될 수 있는 주요 쟁점을 정리하고, 온라인 시범운영을 통해 서울지역 일하는 시민들의 관심과 어려움을 확인하여 운영방안을 마련하고자 함

## 2. 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징

- 대의민주주의에 대한 보완적 모델로 시민들의 정책결정과정 참여를 강조하는 참여민주주의와 숙의민주주의가 부상하고 있음. 기존 대의민주주의는 엘리트이론으로 비판받으며, 시민자율과 자치가 강조되고, 공적이슈에 대한 시민들의 자기결정권이 중요하게 부각됨
- 시민들의 참여에 의한 숙의와 토론의 공론장 방식이 널리 활용되고 있음. 대표적인 숙의 모델을 보면, 공론조사는 특정문제에 대한 선택을 목표로 실시되며, 참여자들의 학습과 토론을 통해 스스로 성찰함으로써 기존의 생각을 바꾸는 선호의 전환을 의도한다는 점에서 기존 여론조사와 차이가 있음. 시민배심원제는 일정한 장소에 모인 참여자들이 특정 이슈에 대해 토론을 진행한 후, 공동으로 정

책권고를 제시하는 방식임. 합의회의는 논쟁적 주제에 대해 평가하는 일종의 시민청문회로, 무작위 층화 추출로 선발된 시민들이 두 단계에 걸쳐 숙의를 진행한 후, 공동보고서를 작성하여 권고안을 제시하는 방식임. 시민회의는 가장 급진적이고 민주적인 공론장으로, 수개월에서 1년에 걸쳐 활동하며 학습, 협의, 숙의를 거쳐 최종안을 도출함. 타운홀 미팅은 사회적 의제를 주제로 토론하고 이를 기초로 정책을 형성하고 집행해나가는 공론화 방법 중 하나로, 아젠다 선정이나 우선 순위 결정 등에 활용됨

- 시민참여 정책의사결정을 위한 숙의절차 운영시 다양한 요소들을 체계적으로 고려해야 함. 정병순·황원실(2019)은 15가지 운영요소를 제시하며, 세심하게 고려하여 숙의절차를 운영해야 한다고 지적함. 15가지 운영요소로는 ① 숙의의 합목적성, ② 대상의제의 성격, ③ 숙의 산출물의 도출, ④ 의제선정체계, ⑤ 의사결정 규칙 확립, ⑥ 숙의 규모, ⑦ 참여 주체 선정, ⑧ 숙의 과정 및 기간, ⑨ 정보 제공, ⑩ 전문가 참여와 역할, ⑪ 온라인시스템 활용, ⑫ 숙의결과의 정책반영, ⑬ 퍼실리테이터 운용, ⑭ 사후평가체계 정립, ⑮ 참여에 대한 유인 등을 제안함
- 시민참여 정책의사결정 모델은 다양하고, 숙의 운영 프로세스도 다양함. 정창기 외(2019) 연구에서는 일반적 숙의절차로 기획·준비단계, 진행단계, 마무리단계로 구분하여, 7단계의 프로세스를 제안함. 1단계는 의제선정 및 학습단계로 숙의과정이 필요한 경우, 전문기관 및 자문위원회를 구성하여 계획을 수립하고 의제에 대한 사전학습을 진행함. 2단계는 숙의유형 선택 및 과정설계로 의제의 상황과 목표에 따른 숙의유형을 결정하고, 그 과정(일정, 규모, 기간, 홍보 등)을 설계함. 3단계는 참여자 모집 및 선정단계로 참여할 시민을 모집하며, 숙의과정 전반에 대한 정보공유 및 최종 참여자를 선정함. 4단계는 정보공유 및 학습단계로, 참여자를 대상으로 숙의 의제에 관한 기본적인 정보와 배경지식을 포함한 학습자료를 제공하고, 학습을 위한 시간, 공간, 전문가 도움 등을 지원함. 5단계는 토의·토론단계로 본격적인 숙의과정에 돌입하는 단계임. 일반적으로 전체토론과 소그룹 토론을 모두 포함하며, 퍼실리테이터의 역할이 매우 중요함. 6단계는 결론 도출 및 공표단계로, 숙의를 통해 도출된 결과물을 정리하고, 그 결과를 공표함. 7단계는 피드백 및 모니터링 단계로 숙의과정 전반을 평가하고, 숙의결과의 후속 처리를 확인하며, 숙의에 참여한 참가자들과 이를 공유함

### 3. 서울시 정책참여 거버넌스 사례 검토

- 서울시 노동정책 거버넌스는 공공기관 노사관계와 제한적으로 지역차원의 사회적 대화기구가 꾸려진 상황임. 하지만 노사민정협의회는 양대 노총 서울지역을 본부로 두고 있는 민주노총이 참여하지 않고 있으며, 서울은 타 지역에 비해 노사민정협의회가 제대로 운영되지 못하고 있는 측면이 있음
- 서울시 노동정책 거버넌스에는 미조직 노동자나 비정규직 단위가 노동정책 거버넌스에 참여하지 못하는 구조임. 여성, 청년 등이 위원회나 노사민정협의회에 결합하는 정도로 정책의사결정에 제한적으로 참여하고 있음. 일하는 시민들이 참여하여 의제를 논의하고 제시하는 통로는 부재함
- 서울시는 다양한 형태의 시민참여 정책 거버넌스를 운영하고 있음. 주요 유형으로는 민주주의 서울(정책의견), 시민참여예산제(예산), 시민공론화(갈등해결), 서울청년시민회의(정책참여)로 구분할 수 있음. 정책참여 거버넌스의 특징을 보면, 민주주의 서울은 시민제안 - 토론 - 결과의 방식으로 진행되고, '의제기획' 시민그룹과 '의제선정' 시민그룹이 주제별 숙의 후 토론의제를 선정하여 운영하는 형태임. 시민참여예산제(숙의시민회의)는 시민이 예산편성과정에 참여하여 정책방향, 예산집행 타당성, 예산규모 등을 결정함. 시민공론화는 사회적 이슈 및 갈등상황에 대해 시민이 숙의과정을 통해 최종안을 도출함. 서울청년시민회의는 청년이 주체가 되어 정책을 만드는 새로운 민주주의 시스템으로, 1천여명의 청년시민위원이 의제발굴, 정책제안, 예산편성 등을 진행하며, 대표적으로 청년수당, 갭이어, 서울시 위원회 청년참여(15%) 등의 정책이 추진됨
- 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 서울청년시민회의 방식이 적합할 것으로 보임. 정책 제안과 집행 이행도가 높고, 참여자들의 효능감이 높은 점을 벤치마킹할 필요가 있음. 또한 일하는 서울시민 참여 플랫폼이 지속가능하고 효과적으로 운영되기 위해서는 제도적 기반(조례)이 필요하며, 노동정책과 숙의에 대한 이해를 위한 참여자 교육이 필수적임. 임단협의 교섭안건 등 노동현안 의제 논의보다는 변화하는 산업구조와 노동환경 등을 대비하는 차원에서 참여 플랫폼이 운영될 필요가 있음

### 4. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 개요와 이슈

- 정의 : 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 '서울지역 일하는 시민들이 서울시의 정책수립과정에 참여하는 장(場)으로 정의할 수 있음. 일하는 시민은 노동관계법의 노동자를 비롯해 고용상 지위 또는 계약형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람을 의미함. 서울지역이라 함은 행정구역상의 지리적 공간이 아닌 관계론적 공간을 의미함. 참여라 함은 서울시의 정책결정과정에 시민의 의견을 반영하는 것으로, 시민이 직접 정책을 제안하거나, 예산편성과정에 참여하거나, 스스로 지역문제를 발굴하고 해결할 수 있도록 서울시가 지원하는 것을 의미함. 플랫폼은 누구나 쉽게 접근가능하고, 참여자들이 창의적인 가치를 만들어 시너지를 창출하고, 활발한 상호작용과 소통으로 진화하는 공간을 의미함
- 필요성 : 일하는 서울시민 참여 플랫폼이 왜 필요한지에 대한 존재이유로는 네 가지를 들 수 있음. 첫째, 코로나19 이후 취약계층노동자 및 1인 소상공인 등의 의견을 직접 수렴하여 이들에 대한 지원방안을 정책에 반영할 필요가 있음. 이해대변 조직인 노조나 단체가 부재한 상황에서 직접 목소리를 내고 의견을 제안하는 장이 필요함. 둘째, 양대 노총 중심의 조직노동 체제의 극복과 노동조합의 외연을 확대하는 효과가 있음. 셋째, 조합민주주의를 견인할 수 있고 나아가 기업민주주의 등 경제민주화의 계기가 될 수 있음. 넷째, 일하는 현장의 공론장이 형성될 수 있음
- 기능 : 참여 플랫폼의 기능은 일하는 시민의 권익보호 문화 구축과 일하는 시민의 정책적·제도적 보호의 두 가지 기능이 있음. 즉, 서울지역에서 일하는 시민의 권익보호 중심의 공론장 문화를 만들어 나가는 것이 가장 큰 기능이고, 아울러 서울시 정책에 일하는 시민의 의견이 절차와 예산을 가지고 체계적으로 반영되도록 하는 것이 두 번째 기능임
- 역할 : 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 의견수렴 - 정책반영 - 의사결정 등 3단계로 구분할 수 있음. 1단계에서 역할은 정보전달과 의견수렴 역할이 될 것임. 일하는 서울시민의 의견이나 발언을 단순히 서울시에 전달하고 서울시 정책을 홍보하는 수준에서 시작하여 서울시가 필요시 의견을 수렴하는 절차로서 역할을 수행할 것으로 기대됨. 2단계에서 역할은 서울시 노동정책에 일하는 시민의 의견을 반영하는 자문 및 협의 수준의 참여가 될 것임. 일하는 시민의 의견을 반영하여 정책을 수립할 수도 있고, 서울시 정책개발 및 수행시 의견을 구하고 반영하게 되는 형태임. 3단계에서 역할은 일하는 시민들과의 협치행정을 구축하는 것임

로, 서울시 정책결정에 일하는 시민의 참여가 보장되는 단계임

- 운영방안 설계시 쟁점 : 1) 누가 누구를 대상으로 할 것인가? 2) 어떻게 제도화 할 것인가? 3) 어떻게 운영할 것인가? 등 3개 쟁점을 검토함. 먼저 누가 누구를 대상으로 할 것인가와 관련해서는 참여자는 임금 노동자 만이 아니라 일터에서 일하는 모든 사람으로, 기존 노동조합이 대변하지 못하는 미조직 노동자들이 초점임. 대표성을 가진 노동조합이 아닌 개별 노동자의 참여로 구성됨. 운영 주체는 궁극적으로 서울시 사회적 대화 채널에서 담당하는 것이 바람직함. 다만, 노사민정협의회가 실질적으로 운영되지 않은 상황에서는 서울시 노동센터가 역할을 할 필요가 있음. 두 번째 어떻게 제도화 할 것인가와 관련해서는 일하는 시민 조례가 마련되어야 함. 성남시 사례처럼 일하는 시민의 권리를 기본적 인권과 노동권 존중, 안전한 노동환경, 적정한 임금소득과 휴식, 일터에서 인권, 노동조건 결정과정 참여 권리 등으로 규정하는 것이 바람직함. 참여권을 보완하여 개별 산업 및 사업장의 노동조건 결정과정만이 아니라 지자체 노동정책 참여 권리로 폭을 확대해야 할 것임. 셋째, 어떻게 운영할 것인가와 관련해서는 서울시 사회적 대화기구가 현실화되기 이전에는 서울시 노동센터 중심으로 역할을 수행하고, 운영위원회, 운영지원단, 정책자문단을 구성할 필요가 있음

## 5. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영

- 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영을 통해 향후 추진시 참여 의향이 있는 시민을 조직하고, 관심주제와 일과 생활 속의 문제를 확인하고자 함. 이를 통해 일하는 서울시민 참여의 장 필요성과 관심주제 등을 확인하여 운영방안 설계시 활용하고자 함. 온라인을 통해 의견을 청취하고, 깊이 있는 숙의·토론이 필요한 주제를 선정하여 오프라인 대화 테이블을 추진하기로 하였으나, 코로나19로 오프라인 대화 테이블 추진은 어려워, 온라인 경청으로 시범운영을 마무리함
- 관심주제 : 일하는 서울시민의 숙의·토론장 구성시 가장 중요하게 다뤄져야 할 주제로는 고용안정, 일생활균형, 임금, 일자리, 복리후생 등의 순이었으며, 고용 및 일자리, 임금 외에 일생활균형이 두 번째로 높게 나타난 게 특징임. 고용형태 및 연령에 따라 다소 차이가 있었는데, 정규직은 임금과 일생활균형이 가장 관심이 있는 주제였던 반면, 비정규직은 고용안정과 일생활균형이 높게 나타남. 또한

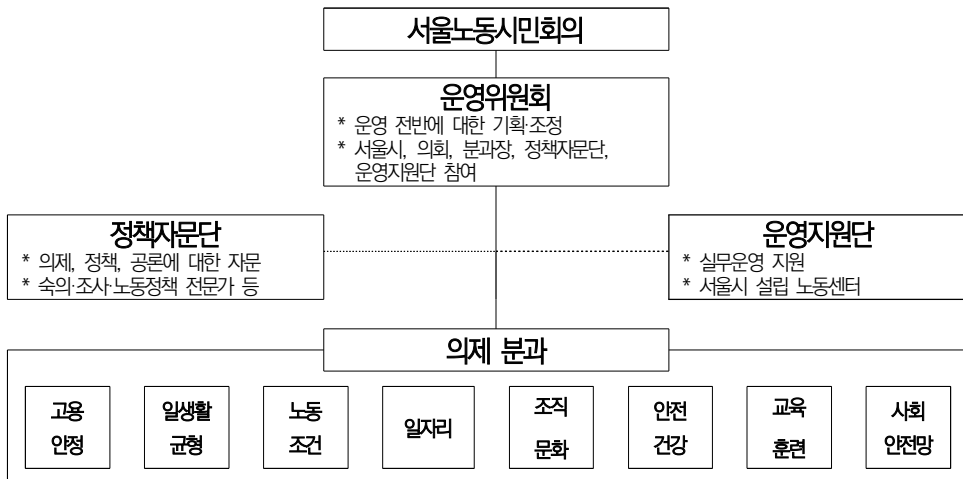
연령에서는 20~40대는 고용안정이 가장 관심이 높은 주제였는데 반해, 50대 이상은 임금으로 차이가 있었음

- 본인 일 관련 주제 제안 : 현재 본인이 하고 일과 관련해서 함께 논의하고 싶은 주제를 제안하도록 한 조사에서는, 직장내 괴롭힘 등 조직문화와 관련한 의견이 가장 많았음. 왕따, 은따, 갑질, 갈등, 다툼, 폭언과 같은 직장내 괴롭힘과 동료간 관계의 문제를 플랫폼 운영시 다루고 싶은 주제로 제안함. 또한 코로나19에 의한 고용충격 영향으로 일자리와 고용안정을 주제로 한 의견이 두 번째로 많았음. 일자리 양과 질을 높이기 위한 논의와 비정규직 고용불안 문제를 주제로 제안함
- 일터 및 삶터에서 어려움 : 일터에서 겪는 어려움과 문제에 대한 조사에서는, 조직문화와 관련한 의견이 38.2%로 가장 많았으며, 임금 10.4%, 노동인권 9.7%, 고용불안 8.1% 등의 순이었음. 직장에서 겪는 어려움으로 제시한 조직문화 내용으로는 구성원과의 갈등 문제가 주로 지적되었음. 관리자와의 갈등, 동료간 갈등, 직장내 편 가르기, 세대 차이 등 일하면서 동료들과 관계에서 발생하는 문제를 가장 큰 어려움으로 지적함. 또한 위계적이고 수직적 조직문화, 경직된 조직문화, 의사소통 부재 등의 의견도 조직문화와 관련한 주요 응답이었다. 임금문제를 일에서 어려움으로 지적한 내용으로는 비정규직의 불안정한 수입, 저임금, 최저임금 미준수, 각종 수당의 미지급 문제 등을 지적함. 일하면서 생활 속에서 겪는 어려움에 대해서는 출퇴근, 육아돌봄, 주거문제 순으로 나타남
- 정책 아이디어 : 일과 생활 속에서 겪는 문제 해결을 위한 정책 제안으로는 조직문화와 관련한 문제가 다수였던 만큼, 이의 개선을 위한 제안이 많았음. 의사소통 교육과 상당참구 마련, 정기적인 소통 채널 확보, 상호 공감 자리 마련, 친목모임 활성화 등의 의견이 제시되었으며, 근무환경 개선 제안으로는 근로감독 정례화, 유연근무 시스템 도입 지원 등의 의견이 있었음
- 서울시 역할 : 일하는 서울시민의 일과 생활 속에서 겪는 어려움 문제 해결을 위해 서울시가 해야 할 역할로는 고용 및 일자리 주제가 가장 많았는데, 비정규직 폐지 정책 홍보, 일자리 나누기 정책 실시, 전직시 생계 지원, 구인구직서비스 확대 등의 의견이었음. 공론대화 추진이 두 번째로 높게 나타난 서울시 역할이었는데, 시민간 네트워킹 추진, 직장인의 문제를 수렴하여 정책에 반영하는 체계 구축, 참여자 특성을 고려한 대화공간 마련 등의 의견이 제시되었음

## 6. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안

- 운영원칙 : 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영을 위한 원칙으로 세 가지를 제시하고자 함. 첫째, 정치적 형평성 원칙으로 모든 시민의 선호는 동등하게 고려되고, 도출된 의제나 쟁점에 대한 선호를 표현할 수 있는 동등한 기회를 보장함. 특히 노동과 관련된 의제에 있어서는 양대 노총 중심의 조직노동에게 발언의 기회나 선호를 고려하지 않고 일하는 시민 모두에게 형평성을 적용하는 원칙임. 둘째, 개방성 및 포용성 원칙으로 누구나 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 숙의역량을 지니고 있는 각자는 숙의과정의 모든 단계에서 동등한 위치에 존재할 수 있어야 한다는 원칙임. 셋째, 숙의성 원칙으로 실제 숙의가 진행되는 프로세스에서 참여주체들이 준수해야 할 윤리원칙임. 상호성 원칙, 공개성 원칙, 상호존중 원칙, 성실성 원칙 등으로 구체적인 숙의규칙을 마련해야 함
- 운영체계 : 서울노동시민회의를 최고 심의·의결기관으로 하고, 그 아래에 참여 플랫폼 운영전반에 대한 기획조정을 하는 운영위원회를 구성함. 운영위원회는 서울시, 시의회, 정책자문단, 의제분과장, 운영지원단을 포함하여 구성함. 운영위원회는 참여 플랫폼 운영과 관련해 주요 정책의제나 이슈를 대상으로 온·오프라인 참여를 기획·관리하며, 의제 선정, 추진단 구성·운영 지원, 규칙 제정 등의 역할을 수행함. 운영지원단은 참여 플랫폼 운영전반에 대한 실무를 담당하며 서울시 노동센터가 역할을 수행함. 정책자문단은 의제, 정책, 공론 등에 대해 자문함

[그림] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영체계



[그림] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영 프로세스

운영기구 구성	참여자 공개모집	참여자 사전교육	온·오프라인 의제분과 운영	서울노동시민 회의 토론회	모니터링 /평가
3월	3~4월	4월	4월~12월	9월	12월
운영기구 세부사항 결정	온·오프라인 홍보 모집 및 추천	필수교육	분과별 의제발굴, 속의·공론	종합토론, 참가자투표	공론결과 정책반영, 효과 등에 대한 평가

<표> 일하는 서울시민 정책대화주간

단계	주요내용
1단계 (30일)	일하는 서울시민들의 모임 등록 <ul style="list-style-type: none"> <li>연령별, 직업별, 분야별 모임 등록</li> <li>최소 모임운영비 지원, 원하는 장소, 원하는 시간에 모임 운영</li> </ul>
2단계 (30일)	모임 운영자와의 커뮤니케이션 과정 <ul style="list-style-type: none"> <li>모임 운영자에게 필요한 정책대화도구 제공</li> <li>모임 운영자들과의 워크숍 진행</li> </ul>
3단계 (14일)	일하는 서울시민 정책대화주간 / 개별모임 홍보 <ul style="list-style-type: none"> <li>7일간 서울 전역 곳곳에서 진행 될 정책대화주간 및 개별모임 홍보</li> <li>개별 모임 참가를 원하는 사람들 공개 모집</li> </ul>
4단계 (7일)	100개의 정책대화모임 개최 <ul style="list-style-type: none"> <li>100개의 정책대화모임 개최 및 500명의 참가자</li> <li>동시에 온라인으로 설문조사 등 진행을 포함한 기획 프로그램 운영</li> </ul>
5단계 (14일)	모임 결과물 제출 및 공유 <ul style="list-style-type: none"> <li>대화모임을 정리할 수 있는 온·오프라인 기록지 제공</li> <li>기록지 내용을 모으고 공유할 수 있는 온라인 플랫폼</li> <li>모임 운영자와의 인터뷰 및 후기를 통한 콘텐츠 공유</li> </ul>
6단계 (한달 후)	모임 운영자들과의 네트워킹 원탁회의 <ul style="list-style-type: none"> <li>모임운영자 100명이 참여하는 일하는 서울시민 원탁회의</li> <li>전체 결과 공유 및 개별 모임 운영자들의 정책 제안 발표</li> </ul>
7단계	일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>매년 한차례씩 일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 10 발표</li> </ul>

- 장기검토과제 : 첫째, 총괄 거버넌스 문제로, 일하는 서울시민 참여 플랫폼에서 서울노동시민회의를 총괄적 거버넌스로 하고 운영위원회를 구성하는 것을 제안함. 하지만 노사민정협의회가 서울시의 진정한 사회적 대화기구로써 자리매김하여 실질적인 대화를 진행하며, 소수자의 대표성을 담보할 경우 노사민정협의회가 참여 플랫폼을 담당하는 것이 바람직함. 사회적 대화기구로써 노사민정협의회는 협치기능이 있으며, 이후 노동정책이나 예산으로 연계하는 방안을 추진하는데에

서도 효과적일 것임. 둘째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 운영 근거가 필요함. 노동정책 관련 조례를 개정하여 일하는 시민의 참여에 관한 내용과 정책반영 등의 제도를 구축해야 함. 또한 서울민주주의위원회와 참여예산제(숙의예산제)와의 연계방안도 마련해야 함. 이들 조직과 연계하여 정책 및 예산반영 방안을 모색할 필요가 있음. 셋째, 역량강화 문제로 숙의역량 강화 교육 프로그램 운영이 필요함. 일하는 시민 아카데미, 일하는 시민 예산학교와 같은 숙의민주주의에 관한 이론적, 실무적 내용의 교육프로그램을 기획·운영할 필요가 있음



# I. 서론

## 1. 연구배경 및 필요성

사회문제 해결을 위한 정책 수립, 집행, 평가의 전 과정에서 시민이 직접 주도적 역할을 하는 속의민주주의 실천방법이 다양하게 모색·실행되고 있다. 정책결정과정에서 시민이 참여하고 토론하며 결정하는 시민주도의 속의 모델이 활발하게 활용되고 있는 상황이다. 특히 국민주권 시대를 선언하며 출범한 문재인 정부는 실질적 주권자로서 국민을 강조하고, 국민주도 정부혁신, 시민주도 문제해결을 중요 국정과제로 설정하며, 광화문 1번가, 청와대 국민청원, 공론화위원회 등의 국민참여 플랫폼과 제도를 기획·운영하고 있다. 서울수도 다양한 정책분야에서 시민과 행정이 함께 정책을 설계하고 실행·평가하는 시정운영방식을 체계적으로 구현해가고 있다. 민선 7기에서는 기존의 참여와 협치의 정책을 더욱 고도화, 시스템화하는 정책방향을 모색하면서 「서울시 시민민주주의 기본조례」를 제정하였다. 조례에서는 서울시와 시민이 정책의 입안·시행·평가 과정에 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 민관협치를 활성화하겠다고 밝히고 있다.

이러한 변화다양하고 역동적인 정치사회적 변화를 경험하면서 정치적 대표와 전문가가 아닌 일반시민이 정치 혹은 정책결정과정에서 직·간접적으로 참여하고자 하는 열기가 고조되고 있다. 사회문제들이 복잡다단해지고 첨예한 이슈가 끊임없이 출현하는 상황에서 해당 사안에 직접 목소리를 내고, 자신에게 영향을 주는 정책에 정책의 이해당사자 주체들이 정책과정에 함께하고자 하는 요구가 강력해지고 있다(정병순·황원실, 2019). 시민들이 주체가 되어 참여하는 시민주도의 확산은 대의민주주의라 일컬어지는 기존 체제에 대한 비판과 한계를 지적하는 목소리 속에서 더욱 각광을 받아 왔고, 대의민주주의 한계에 대한 구체적인 대안으로 속의민주주의가 강조되고 있다(임동균, 2018).

서울시 노동정책 분야에도 이해당사자가 참여하는 민관거버넌스가 구성·운영되고 있는데, 심의기구로 ‘노동자권익보호위원회’, ‘생활임금위원회’, ‘감정노동종사자권리보호위원회’ 등 위원회와 노사 대화기구로서 ‘노사민정협의회’와 ‘서울시투자출연기관노사정협의회’가 운영중이다. 노사민정협의회에는 실질적 운영을 위한 사무국도 설치되어 있다. 하지만, 노사민정협의회는 양대 노총 중심의 조직노동이 참여하는 구조이며, 노동정책

심의·자문기구인 위원회는 전문가 및 노사단체 중심의 참여 구조로, 다양한 일하는 서울 시민들과 미조직 노동자들의 참여 통로는 부재한 상황이다.

정책의 추진력과 포괄성, 질적 수준과 효과성은 행정적 기획과 집행 외에도 이해당사자의 광범위한 참여와 정책개입을 통해 강화될 수 있다. 하지만, 현재 서울시 노동정책 거버넌스는 일하는 시민들이 직접 참여하여 의제를 발굴하고 숙의·토론하여 정책에 반영할 수 있는 참여의 장은 없다.

<표 1-1> 중앙정부 및 해외의 시민 참여

<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중앙정부의 경우, 시민이 직접 참여하여 정책을 수립하는 참여민주주의 모델을 일관성 있게 추진하기 힘들기 때문에 지난 정부에서는 '대통령과 대화'와 같은 일회적 행사에 그쳤지만, 문재인 정부에서는 시민주도의 문제해결을 주요 국정과제로 설정하면서, 시민참여의 숙의와 공론이 활성화되고 있음</li> <li>▶ 해외에서도 참여민주주의 모델은 주로 지방정부와 도시를 중심으로 확립되어 있음. 정책결정과정에서 시민들과 이해관계자들과의 지속적 협의, 소통과 대화를 강조하는 민주적 거버넌스 모델을 강조하는 흐름이 확산되고 있으며, 포괄성(inclusiveness), 시민권(citizenship), 책임성(accountability), 과정성(processuality)에 기초한 공동 도시 거버넌스 모델을 그 기본 원리로서 강조함(Badach, J. &amp; M. Dymnicka, 2017). 시민이 시정(市政)의 주체로서 시민권을 행사하는 이와 같은 모델은 미국 주요 도시의 타운홀미팅 유형의 의사결정체계에서도 나타남. 공직자들이 일방적으로 정책 결정을 하지 않고 직접 시민들과 소통하는 과정을 중시하는 것이며, 이 과정에서 공직자들은 주요 정책 또는 이슈가 되는 사안에 대해 시민들을 설득함과 동시에 시민들과의 토론을 통해 시민들에게 발언권을 보장하고 시민들의 의견을 정책에 반영하는 참여민주주의를 실현</li> </ul>
---

자료 : 신태중 외(2019) 수정

서울의 노동정책이 보다 광범위한 서울시 노동시민들의 이해와 요구에 부합하는 방향으로 마련되고 시행되기 위해서는, 일하는 일반 시민과 노동자들이 노동 관련 의제를 직접 제안하고 논의하며 정책수립과정에 참여할 수 있는 플랫폼을 확립할 필요가 있다. 참여와 숙의의 원리를 강조하는 타운홀미팅 모델은 도시 거버넌스의 민주적 토대를 강화하여 정책의 정당성과 효과를 제고할 수 있으며, 일하는 시민의 요구에 부합하는 현장밀착형 정책을 수립할 수 있도록 한다.

특히 미조직 노동자와 민간부문의 취약 노동자들은 이해대변의 사각지대에 있으므로 이들이 직접 참여하고 발언할 수 있는 노동정책 거버넌스 구조가 다차원적으로 모색될 필요가 있다. 서울시는 청년정책 수립과정에서 청년 당사자 주도의 정책의사결정 모델을 확립하고 있어, 이를 벤치마킹할 필요가 있다. 서울시 청년정책은 1,000여명의 청년 시민위원으로 구성된 서울청년시민회의에서 의제발굴, 정책제안 및 결정, 예산편성, 숙

의공론 등을 추진하고 있다. 청년수당, 희망두배 청년통장, 청년월세지원, 갭이어와 같은 새로운 정책이 청년 당사자들의 참여와 숙의·토론을 통해 추진된 대표적인 정책들이다.

본 연구에서는 서울시 노동정책의 수립 및 실행과정에 일하는 시민들이 참여하는 방안을 제안하고자 한다. 서울지역 일하는 시민들이 서울시의 정책수립과정에 참여하는 장(場)으로서 ‘일하는 서울시민 참여 플랫폼’<sup>1)</sup> 운영방안을 마련함으로써, 노동자들이 직접 노동문제 해결을 위한 정책 수립의 주도적 역할을 하고, 서울시 노동정책의 공적 의사결정 주체로서 참여하는 방안을 모색한다.

## 2. 연구내용 및 방법

본 연구는 서울지역 일하는 시민들의 정책수립과정에 참여하는 플랫폼을 확립하고, 운영방안을 설계하는데 목적이 있다. 이를 위해 선행연구를 검토하여 시민주도의 정책 의사결정 모델과 주요 특징을 확인하고, 서울시의 대표적인 정책참여 거버넌스 사례를 검토한다. 또한 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영시 제기될 수 있는 주요 쟁점을 정리하고, 온라인 시범운영을 통해 일하는 서울시민들이 주로 겪고 있는 문제를 확인함으로써 운영방안을 마련하고자 한다.

먼저 선행연구를 통해 숙의 모델의 확산 배경과 숙의 모델별 특징을 정리하였다. 대의민주주의 보완 모델로서 숙의민주주의가 부상하게 된 배경과 공적 이슈에 대한 시민들의 자기결정권 중요성 확대로 다양하게 시도되고 있는 숙의모델을 검토한다. 또한 숙의과정 설계시 운영요소와 일반적인 숙의과정 진행절차를 검토한다.

일하는 시민들의 직접 참여에 의한 정책결정과정 설계를 위해 현재 구성·운영되고 있는 서울시 노동정책 거버넌스를 검토한다. 노동정책 거버넌스의 구조와 한계를 확인하고, 미조직 노동자와 일하는 서울시민의 정책참여 필요성을 확인한다. 또한 서울시에서 다양하게 시도되고 있는 정책참여 거버넌스 유형을 분류하고, 유형별로 운영방식과 운영특징을 검토하여 일하는 서울시민 참여 플랫폼 설계시 시사점을 제시한다.

---

1) 시민 참여 플랫폼은 국가, 지자체, 행정기관 등 한 공동체의 의사결정과정에 시민이 참여할 수 있도록 만든 공간으로, 시민은 민원을 제기하고 기관은 답변하는 기능을 넘어, 민원을 포함하여 지역과 공동체를 개선하는 제안이 오가고, 시민이 함께 토론하고, 기관은 시민들의 의견을 성실히 수렴하여 반영 결과를 공개하는 과정이 일어난 장이다(서울민주주의위원회, 2019)

일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영을 위한 핵심 내용을 정리한다. 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 개념과 의의를 살펴보고, 존재이유와 목적을 정리한다. 그리고 운영방안 설계기 제기될 수 있는 주요 쟁점(대상과 주체, 제도화, 운영방식 등)을 검토하고, 일하는 서울시민 참여 플랫폼에서 다루고자 하는 의제에 따라 네 가지 유형으로 분류하여 운영방식과 절차를 검토한다.

마지막으로 운영설계를 위해 온라인으로 시범운영을 추진하고, 그 결과를 검토한다. 서울지역에서 일하는 일반 시민을 대상으로 참여 플랫폼 운영시 다루고 싶은 노동의제를 확인하고, 일터와 삶터에서 겪고 있는 어려움과 해결을 위한 정책 아이디어, 그리고 서울시 역할을 조사한다. 조사 결과를 토대로, 운영구조와 운영 프로세스 설계의 기초자료로 활용하고자 한다.

### 3. 연구보고서 구성

본 연구는 크게 6장으로 구성된다. 제1장은 서론으로 연구배경과 필요성, 연구방법과 내용을 제시한다. 시민들의 직접 참여에 의한 정책의사결정이 확산되는 가운데, 일하는 서울시민들의 노동문제 해결을 위한 참여와 논의의 장의 필요성을 제시하고, 주요 연구방법과 연구내용을 제시하였다.

제2장은 선행연구에서 제시된 시민주도 정책의사결정 모델 유형과 특징을 살펴본다. 시민 참여에 의한 정책의사결정 모델의 확대 배경, 속의모델의 주요 특징과 차이점을 확인하고, 일반적인 속의모델의 진행 프로세스와 속의과정 설계시 운영 요소를 검토한다.

제3장은 서울시 정책참여 거버넌스 사례를 검토한다. 민주주의 서울, 시민참여예산제, 시민공론화, 청년정책 참여 모델을 검토하고, 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안을 위한 시사점을 제시한다.

제4장은 일하는 서울시민 참여 플랫폼 설계시 주요 쟁점과 이슈를 정리한다. 먼저 개념과 의의를 제시하고, 참여 플랫폼의 존재 이유와 이를 통해 얻고자 하는 목적을 제시한다. 또한 운영 설계시 대상과 주체, 제도화, 운영방식, 공론장 문화, 시작 단계 등 중요 이슈를 정리한다.

제5장은 온라인을 중심으로 추진했던 시범운영 결과를 제시한다. 서울지역 일하는

시민들의 관심주제를 분석하고, 현재 일과 생활 속에서 겪는 어려움과 문제를 정리하였다. 또한 문제 해결을 위한 참여자들의 아이디어와 서울시에 대한 기대역할도 함께 제시하였다.

제6장에서는 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안을 제안한다. 운영원칙과 운영요건을 제시하고, 운영구조와 운영 프로세스, 그리고 장기적으로 검토해야 할 과제를 정리하였다.

## II. 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징

### 1. 시민주도 정책의사결정 확대<sup>2)</sup>

대의민주주의는 시민으로부터 권력을 위임받은 의회와 정당, 행정부 등 엘리트들이 정책을 결정하는 제도로, 이때 시민들의 핵심적 정치참여 수단은 정치엘리트를 선출하는 투표행위이다. 20세기 후반 이후 대의민주주의에 대한 보완적 모델로 시민들의 정책 결정과정 참여를 강조하는 참여민주주의와 속의민주주의<sup>3)</sup>가 부상하였다. 기존 대의민주주의는 엘리트이론으로 비판받으며 시민자율(civic autonomy)과 자치(self-government)가 강조되고, 공적이슈에 대한 시민들의 자기결정권의 중요성이 부각되었다(Florida, 2013).

<표 2-1> 대의민주주의, 직접민주주의, 속의민주주의 비교

유형	공식적 의사결정권자	국민의 의견 표출방식	장·단점
대의민주주의	국민의 대표	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거를 통해 자신의 입장을 대변할 수 있는 대표를 선출(간접적)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장점 : 효율성, 전문성</li> <li>단점 : 주인-대리인문제</li> </ul>
직접민주주의	일반 국민	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민이 직접 국민투표를 통해 입장을 표출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장점 : 직접적 의견표출</li> <li>단점 : 효율성, 포퓰리즘</li> </ul>
속의민주주의	국민의 대표 (대체로)	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정 범위의 참여국민이 속의과정을 거쳐 의견을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장점 : 포퓰리즘 방지, 주인-대리인문제 해소</li> <li>단점 ; 참여국민의 대표성 및 의견의 효력, 속의과정 운영에 따른 속의실현 가능성 변화</li> </ul>

자료 : 김지수·이재용(2019)

속의민주주의는 정치적 의사결정이 투표 중심이 아니라 토론 중심으로 이뤄져야 한다는데 있다. 즉, 속의민주주의는 개인의 선호를 단순히 취합하는데 그치는 것이 아니라 공적인 이성적 토론과 논쟁을 통해 형성된 집합적 의사결정(collective decision)으로

2) “김지수·이재용(2019), 주민주도의 속의민주주의 실천방안, 한국지방행정연구원”을 참조하여 정리함

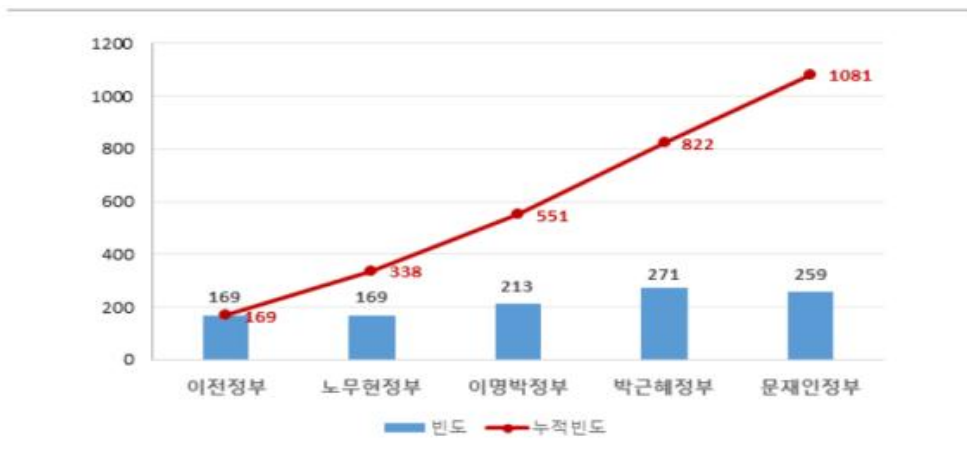
3) 속의과정은 서로 다른 배경, 관심사, 가치를 가진 다양한 사람들이 집단의 문제를 해결하기 위해 서로의 입장을 듣고, 이해하고, 설득하여 궁극적으로 보다 합리적이고 객관적 정보에 입각하여 공공의 결정을 내리는 토론과정이라 할 수 있음(김지수·이재용, 2019)

이뤄진다고 할 수 있다(Elstub & McLaverty, 2014).

오늘날 국제사회도 국가운영에서의 시민참여 필요성을 인정하는데, 세계은행은 시민들의 정책적 주인의식(policy ownership) 강화 차원에서 국가정책 결정과정에서 시민참여의 중요성을 강조한다(Stiglitz, 2002). 유엔은 정책결정의 모든 단계에서 시민들의 적극적 참여와 정부의 능동적 대응을 지속가능발전목표(SDGs)의 필수요소로 인식하고 있다(SDSN, 2015).

우리나라는 김대중 정부 이후, 주민참여제도가 계속 확대되어 왔다. 2019년 행정안전부 정부혁신추진단에서 실시한 주민참여 운영현황 조사에 의하면 총 지방자치단체가 운영하고 있는 주민참여제도는 1,081개로 집계되었으며, 문재인 정부에서는 2년 기간 동안 259건이 신설되었다.

[그림 2-1] 주민참여제도 신설 빈도 및 누적빈도



주 : 이진정부 - 정부수립시부터 김대중 정부까지, 문재인정부 - 2017년 5월 취임이후 2019년 6월말까지  
자료 : 김지수-이재용(2019)

## 2. 시민주도 정책의사결정 모델<sup>4)</sup>

시민들의 소규모 그룹을 구성해 공적 이슈에 관한 토론을 진행하는 공론장(mini-publics) 방식이 널리 활용되고 있다. 시민주도의 정책의사결정 모델은 현재도

4) “채종현 외(2019), 속의기반 주민참여제도 도입 : 자치단체 공론화 운영모델 구상, 한국행정연구원”을 참조하여 정리함

계속 개발되고 있으며, 기존의 방법이 다양하게 결합되거나 변형되는 모습으로 나타나기도 한다.

Lindell(2011)은 참여자 규모와 의사결정방식에 따라 공론장(mini-publics)을 4가지로 유형화하고 있다. 첫 번째 유형은 참여자 수가 100명을 초과하고, 참여자들의 공통된 의견을 도출하여 최종 의사결정하는 방안으로, 대표적으로 시민의회가 있다. 두 번째 유형은 참여자 수가 100명을 초과하고 참여자 각각의 개별 의사를 집합하여 최종 의사결정하는 방안으로 공론조사와 플래닝 셀이 대표적이다. 세 번째는 참여자 수가 30명 미만이며, 참여자들의 공통된 의견을 도출하여 최종 의사결정하는 것으로 합의회의와 시민배심원제가 해당한다. 마지막 유형은 참여자 수가 30명 미만이며, 참여자 개별 의사를 집합하여 최종 의사결정이다. 정책현장에서 활용되고 있는 시민주도 정책의사결정 모델의 주요 특징과 내용은 아래 표와 같다.

<표 2-2> 시민주도 정책의사결정 모델과 주요 특징

모델	주요특징	비고
공론조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 피쉬킨이 1988년 처음 고안</li> <li>· 전통적인 여론조사가 이슈에 대한 시민들의 피상적 인식을 조사하는 한계를 보완하기 위해 속의적 요소와 여론조사를 결합</li> <li>· 공론조사 절차               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 조사 : 일반 국민 대상으로 토론 이슈에 대한 1차 설문조사</li> <li>- 토론 참여자 선발 : 1차 설문조사 표본 중 인구학적 특성을 반영하여 토론 참여자 100~500명 무작위 층화 추출</li> <li>- 학습 : 참여자들에게 토론 이슈에 대한 찬반 양측 입장과 근거 균형있게 소개</li> <li>- 속의 : 참여자들은 지정된 장소에 소집해 분임 토론, 전문가 의견 청취 등 진행</li> <li>- 2차 조사 : 토론 참여자 대상으로 1차 조사와 동일한 설문조사</li> </ul> </li> <li>· 공론조사는 참여자들의 학습과 토론을 통해 스스로 성찰함으로써 기존의 생각을 바꾸는 '선호의 전환'을 의도한다는 점에서 기존 여론조사와 차이</li> <li>· 공론조사는 토론의 결과가 합의가 아닌 설문조사 방식의 표결로 나타난다는 점에서 '선호의 합산' 성격도 가지고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 특정문제에 대한 대한 선택</li> <li>· 참여규모 : 100~500명</li> <li>· 방법 : 속의 전후 의견조사</li> </ul>
시민배심원제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1971년 미국 제퍼슨센터의 Ned Crosby가 고안한 것으로 미국의 사법배심원제도를 정책숙의에 적용함</li> <li>· 시민배심원은 무작위추출로 선발된 12~26명의 참여자들이 일정한 장소에 모여 어떤 이슈에 대한 토론을 진행한 후에 사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 특정 정책에 대한 문제 해결</li> <li>· 참여규모 : 12~26명</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법배심원에서 평결과 유사하게 공동으로 정책권고를 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방법 : 속의/권고안 제출</li> </ul>
합의회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1987년 덴마크 기술위원회(Board of Technology)가 과학기술 이슈와 관련하여 국회의원들에게 자문을 제공할 목적으로 개발</li> <li>· 무작위 층화 추출로 선발된 10~25명의 시민들이 두 단계를 걸쳐 속의 진행 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 준비모임 : 대개 2주간 주말에 모여 토론 주제와 방법에 대해 학습하고, 시민들에게 조연해 줄 전문가와 이익단체를 선택</li> <li>- 공공포럼 : 시민 참여자들은 4일간 준비모임에서 선발된 전문가와 이익단체의 발표를 듣고 질의·응답 세션을 가진 후에 공동보고서 작성 제출</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 의제설정</li> <li>· 참여규모 : 10~25명</li> <li>· 방법 : 속의, 권고안 작성</li> </ul>
플래닝셀	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1970년대 독일 부퍼탈대학 시민참여연구소의 Peter Diel이 개발해 주로 도시계획 분야에서 적용</li> <li>· 플래닝셀은 100~500명의 시민을 무작위 추출한 후 이들을 6~10개의 분임(셀)로 나누어 약 4일간 토론을 진행 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공론조사와 마찬가지로 각 분임에도 전문가가 토론을 진행</li> </ul> </li> <li>· 토론 후에는 플래닝셀 주관자가 모든 참여자들의 의견을 취합해 보고서 초안을 작성하고 이 보고서는 각 셀에서 선출된 시민들의 승인을 거쳐 정책결정자에게 제출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 구체적인 정책대안 개발</li> <li>· 참여규모 : 100~500명</li> <li>· 방법 : 속의, 정책제언</li> </ul>
시민회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2002년 캐나다의 Gordon Gibson이 고안한 것으로 현존하는 mini-publics 가운데 가장 급진적이고 민주적인 유형 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 캐나다에서 브리티시컬럼비아주와 온타리오주에서 선거제 개혁을 위한 주민투표 전에 실시된 바 있고, 최근에는 아일랜드에서 동성결혼에 대한 국민투표 전에 실시된 바 있음</li> </ul> </li> <li>· 시민회의는 유권자 명부에서 무작위 추출된 100~160명의 시민들이 수개월 혹은 심지어 1년에 걸쳐 활동 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여 의사가 있는 시민들 중에서 참여자를 추가적으로 무작위 추출로 선발하므로 엄격한 의미의 무작위 추출은 아님</li> </ul> </li> <li>· 시민회의의 활동은 3단계로 진행된 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학습 : 수 주에 걸쳐 이슈에 대해 학습</li> <li>- 협의 : 참여자들은 자신의 지역구에서 공청회를 개최해 일반 시민들의 의견과 정보를 수집</li> <li>- 속의 : 참여자들은 토론을 거쳐 최종안을 도출하는데, 최종안을 결정하기 위해 대개 표결방법을 사용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 구체적인 정책제안 개발</li> <li>· 참여규모 : 100~160명</li> <li>· 방법 : 속의, 권설링, 구체적인 제안이 담긴 대안결정</li> </ul>
타운홀 미팅/이슈포럼	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 500~5,000명이 특정 주제에 대해 속의하기 위해 참석하는 일일 행사</li> <li>· 참가자를 선발하는 절차는 다양하지만, 대체로 시민의 대표성을 확보하는데 초점</li> <li>· 10~12명 수준의 인구통계학적으로 잘 구성된 표본에 대해 소규모 그룹토론으로 진행</li> <li>· 이후 피드백은 주최자에 의해 수집되며, 이후 해당 주제에 대한 권고안 수립 또는 투표 등이 이뤄지는 후속 토론의 기초자료로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 아젠다 선정, 우선 순위결정 등</li> <li>· 참여규모 : 다수(속의 : 15명 이내의 소그룹)</li> <li>· 방법 : 속의</li> </ul>

숙의적 공공참여 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본 회의와 소규모 세션으로 구성된 일반적인 숙의의 방법</li> <li>· 일반적으로 하루정도 회의기간 동안 당면한 문제에 대해 일반적인 정보를 시민, 이해관계자, 전문가들에게 제공</li> <li>· 종종 실질적인 숙의를 위해 증거를 생성하고 보다 구체적인 질문을 개발하기 위한 체계적인 검토나 포커스 그룹, 연습 등이 선행되기도 함</li> <li>· 숙의의 결과는 공식적인 투표나 순위지정, 또는 사건의 전후 조사 등을 통해 확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 사회적 논의, 의제 선정, 우선순위 설정 등</li> <li>· 참여규모 : 세션별로 약 10명 내외</li> <li>· 방법 : 숙의, 투표</li> </ul>
시민패널	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민배심원과 유사하지만, 여러 가지 이슈나 하나의 이슈에 대한 여러 차원을 고민하기 위해 장기적 관점에서 정기적인 만남을 갖게 된다는 점에서 차이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 정책구상, 장기적 계획</li> <li>· 참여규모 : 12~24명</li> <li>· 방법 : 숙의</li> </ul>
시나리오 워크숍	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래에 있을 법한 시나리오를 작성하여 향후에 나타날 수 있는 문제를 기술하고 이에 대한 관리방안 제시</li> <li>· 참여자들은 유형별 이해관계자 집단</li> <li>· 주로 지역적 차원의 개발계획 수립 등에 활용</li> <li>· 통상 2일간 운영되며, 참가들을 역할그룹으로 구성하여 대표성 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표 : 정책구상 및 비전제시</li> <li>· 참여규모 : 25명 내외</li> <li>· 방법 : 숙의</li> </ul>

자료 : Fountnier et al., 2011; Elstub, 2014; Fishkin & Luskin, 2005; Fishkin, 2009; Mirenowtacz, 2001; Hedriks, 2005; Goodin & Dryzek, 2006; 박해욱·김자수, 2018; 김정인, 2018a; 김자수·이재용 2019

<표 2-3> 시민주도 정책의사결정 모델 비교

구분	시민회의	공론조사	플레닝 셀	합의회의	시민배심원제
고안자 (첫 사례)	고든 갑슨 (캐나다, 2002)	제임스 피쉬킨 (미국, 1984)	피터 디벨 (독일, 1970년대)	덴마크 기술위원회 (덴마크, 1987)	네드 크로스비 (미국, 1971)
참여단 인원	100~160명	100~500명	100~500명	10~25명	12~26명
숙의기간	20~30일	2~3일	4~5일	7~8일	4~5일
선발방법	무작위 추출+ 자기선택 선발	무작위 추출	무작위 추출	무작위 추출+ 자기선택 선발	무작위 추출
활동	정보공유+컨설팅+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의	정보공유+숙의
결과	구체적 정책 제안	설문조사	설문조사+집합적 지위보고서	집합적 지위보고서	집합적 지위보고서
활용처	의회, 정부, 주민/국민투표	주관자, 대중매체	주관자, 대중매체	의회, 대중매체	주관자, 대중매체
비용 (영국 파운드)	134만	20만	9~12만	3~10만	1~3만

자료 : Escobar & Elstub, 2017; 채종현 외, 2019 재인용

### 3. 시민참여 정책의사결정(숙의 모델) 운영 요소5)

시민참여 정책의사결정 모델에 의한 숙의절차 운영시 다양한 요소들을 체계적으로 고려하여야 한다. 특히 숙의·토론의 목적이나 의제의 속성에 따라 다양한 모델이 적용되는 현실에서 숙의절차에 필요한 운영 요소를 고려하는 것은 중요하다. 정병순·황원실 연구(2019)에서는 15가지의 운영 요소를 제시하며 세심하게 고려하여 숙의절차를 운영해야 한다고 지적한다. 15가지 운영 요소에는 ① 숙의의 합목적성, ② 대상의제의 성격, ③ 숙의산출물의 도출, ④ 의제선정체계, ⑤ 의사결정 규칙 확립, ⑥ 숙의 규모, ⑦ 참여 주체 선정, ⑧ 숙의 과정 및 기간, ⑨ 정보제공, ⑩ 전문가 참여와 역할, ⑪ 온라인 시스템 활용, ⑫ 숙의결과의 정책반영, ⑬ 퍼실리테이터 운용, ⑭ 사후평가체계 정립, ⑮ 참여에 대한 유인 등을 제시하고 있다.

#### 1) 숙의의 합목적성 식별 : 숙의의 목적에 관한 검토

정책결정 등 공공영역에서 숙의가 일관되고 실효성 있게 추진되기 위해서는 어떠한 목적으로 숙의를 하려는 것인지에 대해 명확히 규명할 필요가 있다. 이러한 숙의의 합목적성이 비교적 명확해야 다뤄야 할 숙의 의제나 결과도 분명해진다. 이와 달리 숙의의 목적이 분명하지 않으면 시행하려는 숙의가 형식적 절차에 불과한 것으로 전락할 수 있다. 다음과 같은 숙의의 목적을 중요하게 고려할 필요가 있으며, 이러한 목적에 상응하는 숙의모델을 적용하는 것이 바람직하다.

- 참여한 사회적 이슈나 정책 현안에 대한 시민들의 의견이나 판단의 확인. 이와 관련한 해당 사안에 대한 시민들의 가치판단이나 선호의 변화 등 확인
- 주요 정책도입을 위한 방안이나 정책문제에 대한 해결책의 발굴 및 결정, 그 연장선에서 다양한 의제나 대안들을 대상으로 한 우선순위의 선정
- 중장기 비전설정이나 시민참여 및 숙의에 기반한 계획의 수립과 평가
- 새로운 정책의제나 정책요구(수요)의 발굴 및 청원
- 참여한 갈등 이슈에 대한 시민들의 합의도출
- 이외 핵심 정책이나 사회의제에 관한 시민들의 관심과 지지의 창출 및 강화 등

---

5) “정병순·황원실(2019), 서울형 숙의민주주의의 제도화 방안, 서울연구원”을 참조하여 정리함

## 2) 의제(대상)의 성격에 대한 검토

의제(대상)을 어떻게 구체화하고 어떤 성격으로 한정하는가에 따라 논의의 범위가 달라지고, 이로 인해 숙의모델과 숙의의 결과도 달라질 수 있다는 점에서 숙의의 대상 의제(주제)를 정하는 것도 숙의운영에서 매우 중요한 요소이다. 숙의의 의제(주제)가 추상적이거나 불분명하면 숙의의 과정이 불안정하거나 가변적일 수 있고, 숙의의 결과도 원론적인 것에 머무를 수 있기에 시민숙의를 운영하는데 있어서 최대한 명확하고 구체적인 숙의 의제를 도출, 선정하는 것이 중요하다.

## 3) 숙의의 결과물

숙의의 결과물은 숙의결과의 정책반영, 사회적 확산, 체계적 지식 축적 등과 연결된다는 점에서 중요하게 고려해야 할 요소이다. 다양한 숙의모델에서는 기본적으로 토론회(숙의)를 개최한 이후에 숙의과정 및 결과를 정리한 분석보고서를 홈페이지에 게재하는 것이 필수적이다. 나아가 숙의과정과 결과, 분석 등을 담은 백서형식의 책자를 발간하는 것도 유용하다.

## 4) 의사결정 규칙과 의제선정 거버넌스

공적숙의에서 결정의 규칙을 확립하는 일은 숙의시스템 전체의 공정성과 정당성 및 투명성 확보와 직결되어 있고, 이를 통해 사회적, 정책적 수용에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하게 고려해야 할 운영 요소이다. 일반적으로 집합적 의사결정 방법으로는 다수결과 만장일치의 두 가지 규칙을 고려할 수 있다. 의사결정 규칙이 숙의의 공정성이나 정당성을 위한 근거 내지 기반이 되기 위해서는 사전에 참가자들과의 합의를 통해 의사결정방법을 확립해야 한다.

의제선정을 위한 거버넌스를 확립하는 절차 또한 사전에 숙의에 적합한 의제를 선별하고 구체화하여 숙의효과를 향상시키는 것은 물론, 공적 자원을 효율적으로 사용할 수 있게 한다는 점에서 중요한 운영 요소이다. 의제 선정 방식으로는 별도의 의제선정 집단(위원회, 워킹그룹 등 운영), 자문위원회의 지원 하에 운영진 주도의 의제개발, 여론조사, 워크숍 등에 의한 의제선정 및 구체화 등의 방식이 있다.

## 5) 숙의 참가자 선정기준, 숙의규모(참가자수), 숙의기간과 추진과정

숙의에 참가할 주체들을 선정하는 기준도 숙의의 공정성과 정당성을 확립하는데 중요한 운영 요소이다. 숙의의 불평등, 다원주의, 이해관계 등의 쟁점들이 모두 참여주체와 결부된 문제이기 때문이다. 특히, 숙의 참가자 선정기준에서 이해관계자 참여 여부는 중요하게 고려되어야 한다. 대표성, 다양성, 개방성 등이 참가자 선정의 원칙으로 중요하게 고려되어야 하며, 이러한 원칙 하에 실제 참가자의 선정은 숙의 모델과 대상의제 등을 중점적으로 고려해 접근하는 것이 바람직하다.

숙의규모도 운영상 중요하게 고려해야 할 요소인데, 전체 숙의규모 외에 소그룹의 운영 규모를 고려하는 것도 중요하다. 이 경우에도 실제 사례를 보면 숙의모델별로 숙의규모에 상당한 차이가 존재하기 때문에 적용하는 모델이나 대상의제를 고려해 숙의규모를 정하는 것이 바람직하다.

숙의기간 설정은 대상의제나 진행과정을 고려하여 현실적인 기간을 설정할 필요가 있는데, 숙의모델에 따라 상이하게 운영되는 숙의기간을 참조해 정하는 것이 바람직하다.

#### 6) 정보제공과 전문가, 퍼실리테이터의 역할

숙의 참가자는 숙의과정에서 제공되는 정보에 근거하여 의사결정을 내린다는 점에서 정보제공은 중요한 운영 요소이다. 불충분하거나 편향된 정보의 제공에 근거한 의사결정에 대해서는 정당성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라, 숙의의 질이나 정책의 타당성이 저하될 우려가 있다. 정보제공과 관련하여 아래의 원칙을 중요하게 고려하여야 한다.

- 다양한 입장과 관점을 포괄하는 충분한 정보제공
- 정치적으로 중립적이고 균형적인 정보제공
- 숙의와 실질적으로 직결되는 핵심적인 정보제공
- 일반시민들이 이해하기 용이한 형태로의 정보제공

숙의에 필요한 정보제공 형태로는 자료집이나 발표자료, 질의·응답 등을 고려할 수 있으며, 제공 시점으로는 숙의가 진행되기 전과 숙의 진행과정으로 구분할 수 있고, 정보제공 주체로는 전문가, 이해관계자, 운영자 등이 고려되어야 한다.

정보제공과 결부하여 중요한 운영 요소는 전문가의 역할이다. 전문가의 역할과 관련해서는 숙의참여 여부 등이 체계적으로 고려될 필요가 있다. 숙의과정에 전문가의 직접

참여 여부는 중요한 쟁점중 하나인데, 숙의의 목적이나 숙의 의제를 고려하여 정하는 것이 현실적인 운영방안이다.

숙의 참가자는 대부분의 경우 일반시민으로 구성되기 때문에 생활세계에서 소소하고 구체적인 주제가 아닌 정책이나 공공문제에 대해 숙의하는 것이 수월한 일이 아니다. 그래서 공적 숙의가 공정하고 원만하게 진행되기 위해서는 퍼실리테이터가 중요 요소로 작용한다. 퍼실리테이터의 역할, 선발과 교육 등이 중요하게 고려되어야 하는데, 퍼실리테이터의 역할에 대해서는 원활하고 공정한 의사진행, 소규모 토론결과의 취합·정리, 합의 도출, 이슈의 이해를 돕는 역할 등이 거론되고 있다.

#### 7) 온라인 매체의 활용과 숙의결정사항의 정책반영

숙의는 시민들의 면대면(face to face) 상호작용과 학습과정을 통해 합의에 도달해 가는 것이 핵심적 원리이다. 그러나 대면적 상호작용은 자원과 시간의 한계로 항상 원활하게 이뤄질 수 있는 것이 아니기 때문에 숙의과정에서의 더 광범위한 참여와 숙의결과의 사회적 확산을 추진하기 위해서는 온라인 매체를 활용하는 것이 불가피하다. 온라인 매체의 활용과 관련해 전체 숙의 과정에서 온라인 매체의 역할, 활용방법 등이 중요하게 고려될 필요가 있다. 온라인 매체의 구체적인 역할로는 제안·청원, 의견조사, 투표장치, 숙의내용의 공유·확산 등이 포함될 수 있다.

#### 8) 숙의 평가와 참여유인

숙의에 대한 평가도 숙의과정을 공정하게 운영하고 제도를 지속적으로 개선하는데 중요한 요소이다. 숙의 평가는 평가절차와 평가방법 등이 중요하며, 특히 평가방식과 관련해 숙의과정평가와 사후평가를 고려할 필요가 있다. 시민숙의는 궁극적으로 일반시민의 적극적인 참여가 전제 조건이므로, 시민들의 적극적 관심과 참여를 유도·촉진할 수 있는 유인책도 운용에 중요한 요소이다. 참여 유인과 관련해서는 제공수단이나 기준 등이 중요하게 고려될 필요가 있다.

### 4. 시민참여 정책의사결정 모델 프로세스<sup>6)</sup>

---

6) “정창기·이규홍·허웅(2019), 시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼, 춘천시”를 참조하여 정리함

시민참여 정책의사결정 모델은 다양하고, 숙의모델별 운영 프로세스도 상이하다. 다만, 숙의에 의한 정책결정 과정에서 기본적으로 갖춰야 할 요소를 고려하여 일반적인 구성을 살펴보면 아래 그림과 같다. 정창기 외 연구(2019)는 숙의과정 프로세스를 크게 기획·준비단계, 진행단계, 마무리단계로 구분하고, 각 단계별로 주요내용을 정리하여 제시하고 있다.

[그림 2-2] 시민주도 정책의사결정 모델 주요 프로세스



자료 : 정창기 외(2019)

### 1) 1단계 : 의제선정·학습(기획·준비 단계)

정책결정과정에서 시민참여형 숙의과정을 거칠 필요가 있다고 판단될 경우, 숙의과정 진행을 위한 프로젝트 협력기관을 선정한다. 다음으로 해당 의제에 대한 충분한 학습과정이 필요한데, 이때 숙의과정을 진행할 실무자뿐만 아니라 정책담당자 모두가 함께 참여하도록 한다. 사전 학습과정에서 현황과 더불어 해당 의제와 관련된 자료 검토, 해당 분야 전문가와 이해관계자 자문 등을 포함하여 구성한다.

기획·준비단계는 기본적으로 숙의 준비를 위한 기틀을 마련하는 단계로, 숙의과정에서 기획·준비 단계가 체계적으로 정비되어야 전 과정이 원활히 진행될 수 있으며, 돌발 상황이나 변수 발생시 대처가 용이하다. 일반적인 숙의과정에서 사전에 준비되어야 할 요소들은 아래와 같다.

- 진행기관 및 자문위원회 구성

- 의제 범위 설정
- 전문가 선정기준 마련·물색·선정·준비
- 참여 시민 선정기준 마련, 모집·선정
- 참여시민의 책임과 권한 설정
- 참여자 모집·선정을 위한 설문지, ARS 전화 안내 준비
- 참여 시민 학습을 위한 정보 바인더 및 교육용 책자 제작
- 퍼실리테이터 교육
- 공표 방법 및 계획

## 2) 2단계 : 숙의유형 선택 및 과정설계(기획·준비 단계)

의제에 대한 충분한 학습이 이뤄졌다면, 진행자들은 해당 의제의 상황과 목표에 따른 숙의 유형을 결정하고, 그 과정을 설계하는 단계에 들어간다. 이 단계에서 숙의 전 과정의 일정을 함께 조율하고, 참여자 수를 비롯한 적절한 규모를 결정한다. 참여자를 모으기 위한 홍보 플랜을 비롯해 참여 시민의 의제학습에 필요한 자료를 만들고, 해당 의제의 정보제공을 위한 전문가와 본 토론회 진행을 위한 퍼실리테이터를 섭외한다.

## 3) 3단계 : 참여자 모집 및 선정(진행단계)

숙의진행을 위한 준비가 마무리되면, 숙의에 참여할 시민을 모집한다. 최초 모집인원은 그 수가 많을수록 좋으며, 2단계에서 계획한 참여자 수를 기준으로 적어도 2배수 이상의 참여자가 모일 수 있도록 한다. 1차로 모인 참여자들을 대상으로 개별 연락을 통해 일정을 포함한 숙의진행 전반에 대한 정보를 공유하고, 참여가 확실시되는 인원으로 최종 참여자를 선정한다. 일반적으로 대표성을 띤 시민 20~30명 내외가 적절하다.

## 4) 4단계 : 정보공유 및 학습(진행단계)

숙의과정 프로세스에서 일반적인 토론과 눈에 띄게 구분되는 지점이 바로 참여자 학습의 단계이다. 학습과정을 통해 참여자는 해당 의제에 있어서 보다 객관적이고 합리적인 시각을 가질 수 있으며, 개인적 이익 혹은 선호를 넘어 공공의 이익을 도모하는 방향으로 토론에 임할 수 있게 된다. 이를 위해 해당 의제에 관한 기본적인 정보와 배경 지식을 포함한 학습자료는 물론이고, 참여자들의 학습을 위한 충분한 시간과 공간, 그리

고 해당 전문가들의 도움이 참여자 모두에게 고루 제공되어야 한다.

#### 5) 5단계 : 토의·토론(진행단계)

본격적인 숙의과정에 돌입하게 되는데, 2단계에서 결정된 숙의의 유형 및 설계된 토의·토론 형태에 따라 진행하도록 한다. 유형마다 차이는 있을 수 있지만, 일반적으로 전체 토론과 소그룹 토론을 모두 포함하게 되는데, 토의·토론에 있어 모든 참여자에게 발언권은 동등하게 부여되어야 하며, 참여자는 자신의 발언·의견에 대한 이유를 설명할 수 있어야 한다. 이를 돕고 원활한 진행을 위한 퍼실리테이터가 필요하며, 이 단계에서 이들의 역할이 매우 중요하다.

#### 6) 6단계 : 결론 도출 및 공표(마무리 단계)

숙의과정에서 도출된 결과가 정책결정으로 직결된다고 할 수는 없다. 일반적으로 숙의과정을 거친 결과는 정책권고 및 권고안, 혹은 사회적 파급을 유도하기 위한 언론보도 등의 형태로 나타나고, 이는 정책결정에 있어 도움을 줄 수 있다. 숙의 유형과 목적에 따라 결과의 형태가 다르게 나타날 수 있는데, 숙의를 통해 도출된 결과를 알맞은 형태로 작성한다.

#### 7) 7단계 : 피드백 및 모니터링(마무리 단계)

숙의과정 결과에 대해 운영진 전원은 성과와 함께 이후 개선안에 대한 의견을 나누고, 이는 숙의 완료 직후에 이뤄지는 것이 효과적이다. 또한 숙의과정을 거쳐 도출된 결과에 있어 정책적 후속처리에 관한 확인이 필요하며, 숙의결과가 정책결정에 반영되었다면 해당 정책의 실행과 진행을 확인하고 점검하는 기간도 충분히 둘 필요가 있다. 후속 상황에 관한 확인·점검의 결과는 숙의에 참여한 시민들과 공유한다.

### Ⅲ. 서울시 노동정책 거버넌스와 정책참여 사례 검토

#### 1. 서울시 노동정책 거버넌스 논의

##### 1) 현황 및 문제점

기존 서울시 노동정책 거버넌스에는 양대 노총 중심의 조직노동이 참여하는 구조였다. 지난 민선 5기부터 7기 사이를 주요 사례를 보면 양대 노총은 지방선거 시기 정책 협약이나 정례적인 협의(실무협의 등)를 통해 노동정책에 참여하는 구조다. 양대 노총 정책협약이나 협의는 주로 노동조합 이해관계나 현안 문제 등이 의제로 제시되는 한계가 있다.

물론 서울시 노동정책 참여구조는 노동정책 유관 조례에 근거한 각종 위원회를 노동조합 추천위원 몫으로 참여하는 형태가 있다. 2020년 기준 서울시 노동정책 관련 정책심의·자문 역할 위원회는 3개(노동자권익, 감정노동, 생활임금)가 있다. 해당 위원회는 주로 학계 및 전문가, 노사 단체, 서울시 및 의회 등이 위원으로 참여하는 형태다.

그러나 기존 서울시 노동정책 거버넌스나 참여구조에서는 보편적인 ‘일하는 시민’들이 정책의사결정에 참여하거나 목소리를 제기할 수 있는 기회와 통로는 미약한 상황이다. 물론 노동정책 수립 과정에서 현장의 의견이 반영되기도 하지만 일반 노동자들의 참여 통로는 부재한 상황이다.

<표 3-1> 서울시 노동정책 관련 조례 근거 설치·위원회 (2020.12.기준)

<p>「서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」 제3장 노동자권익보호위원회 제13조(설치 및 기능) ① 시장은 노동자의 권리 보호 및 증진을 위한 주요 사책을 심의·자문하기 위하여 서울특별시 노동자권익보호위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다. ② 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. 기본계획 수립에 대한 심의·자문 2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문 3. 노동자의 권리 및 이익에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문 4. 그 밖에 노동자 권익보호를 위한 제도개발 및 운영에 대한 자문</p> <p>「서울특별시 생활임금 조례」 제4조(생활임금위원회의 설치) ① 시장은 생활임금의 원활한 시행과 주요사항을 심의하기 위하여 서울특</p>
--

**별시 생활임금위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영한다.**

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 생활임금의 수준 및 산정근거 등에 관한 사항
2. 생활임금 적용대상의 범위 및 단계적 적용에 관한 사항
3. 생활임금제도의 운영실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의에 관한 사항
4. 그 밖에 생활임금에 관한 중요사항으로서 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 위원회는 생활임금의 합리적 수준과 개선사항을 결정하기 위한 자문, 조사연구 등 관련 제반활동을 수행할 수 있다.

**「서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」**

**제18조(서울시 감정노동 종사자 권리보호위원회의 설치)**

① 시장은 서울시 감정노동 종사자의 권리보호를 위해 서울시 내에 아래 구성원으로 된 감정노동 관련 사항을 심의·자문하는 위원회(이하 "위원회"라고 한다)를 둘 수 있다.

제19조(위원회의 업무 및 운영) ① 위원회는 아래 업무를 수행한다.

1. 감정노동 종사자 노동환경 개선 계획 수립에 대한 심의·자문
2. 권고, 가이드라인, 모범 매뉴얼, 실천규칙에 대한 심의·자문
3. 감정노동 종사자에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문
4. 감정노동 종사자 권리보호센터 운영에 대한 자문
5. 감정노동 고위험 직군 지정에 대한 자문
6. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문

주 : 포괄적으로 경제, 산업, 일자리 등의 영역에서 노동정책에는 포함 될 수 있으나, 노동정책담당관 이외의 부서에서 운영되는 '일자리위원회', '경제민주화위원회' 등은 포함하지 않았음.

## 2) 서울시 노동정책 거버넌스 현황

서울시 노동정책 거버넌스 형태는 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 공공부문에서는 서울시 산하 공공기관이 대상인 '서울특별시투자출연기관노사정협의회'(前 서울모델협의회)가 있고, 민간부문에서는 서울지역 노사정 대표들이 참여하는 '노사민정협의회'가 있지만, 전자는 후자의 산하 특별협의회 성격이다.

노사민정협의회는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」(약칭: 노사관계발전법) 제3조(지방자치단체의 책무)와 시행령(제2조 지역 노사민정협의회의 설치, 구성 및 기능)에 근거하여 지역 노동단체(노동조합)가 지역 노동정책 중 일부 영역에 의사결정 구조에 참여할 수 있는 상황이다.<sup>7)</sup>

노사민정협의회 참여 대상은 양대 노총(한국노총, 민주노총/불참)과 사용자단체(경총,

7) 「서울특별시 노사민정협의회 설치 및 운영 조례」 제1조(목적) 이 조례는 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 제3조 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 서울특별시 관할구역의 노동자, 사용자, 주민 및 서울특별시가 협력과 상생의 노사관계 발전을 도모하고, 지역경제의 건전한 발전에 기여하기 위하여 서울특별시 노사민정협의회를 설치하고 운영하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

상의) 그리고 공익위원과 서울시가 참여하는 형태이고, 주요 기능은 ① 지역 일자리 창출 및 인적자원 개발 등 지역 노동시장 활성화에 관한 사항, ② 지역 노사관계 안정에 관한 사항, ③ 지역경제 발전에 관한 사항, ④ 그 밖에 지역 노사민정 협력증진에 관한 사항으로 일자리 창출이나 노사관계 영역에 초점을 두고 있다.

[그림 3-1] 기존 서울시 노동정책 참여구조

구분	공공부문	민간부문	정책 심의자문
전국조직			
지역단위	서울특별시투자출연기관 노사정협의회	노사민정협의회 정책협약/정례협의	
산별업종	업종별 현안 조직 노동조합		
기타	현안 문제 발생 개별 노동조합		3개 위원회* 노동이사**

주 : \* 서울시노동자권익보호위원회, 감정노동종사자권익보호위원회, 생활임금위원회

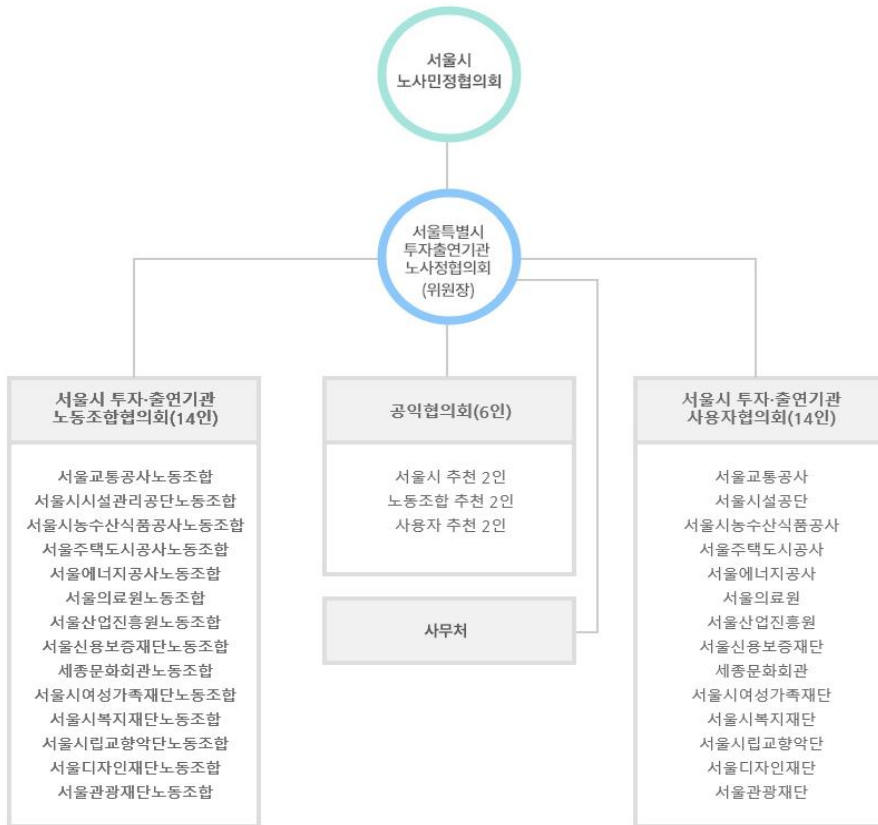
\*\* 노동이사는 서울시 산하 투출기관(100명 이상 1명, 300명 이상 2명) 경영참여 모델 유형

서울특별시 투자출연기관 노사정협의회(이하 노사정협의회)는 서울시 산하 공사·공단이나 투자·출연기관 공공기관 노사정 3자 구조의 노사관계 성격을 갖고 있다.<sup>8)</sup> 노사정협의회는 ‘서울특별시 노사민정협의회’ 제7조(특별위원회)로 위상을 갖고 운영되고 있고, 노사관계 주요 의제나 대상 등이 해당 사업장이나 서울시 연관 내용이 다루어지고 있다.

현재 서울시 노동정책 차원의 거버넌스는 공공기관 노사관계와 제한적으로 지역차원의 사회적 대화기구가 꾸려진 상황이다. 그러나 노사민정협의회는 양대 노총 서울지역을 본부로 두고 있는 민주노총이 참여하고 있지 않는 상황이다. 더불어 서울은 타 지역에 비해 노사민정협의회가 제대로 운영되지 못하고 있었던 측면도 있다.

8) 2020년 8월 기준 서울시 공공기관 노사정협의회는 서울시 투자·출연기관 총 25개 중 15개가 참여하고 있는 상황이며, 참여는 기존 노사가 동의를 해야 참여 가능한 배타적 방식으로 운영되는 형태이다.

[그림 3-2] 서울시노사민정협의회의 조직 구조



자료 : 서울시 투자출연기관 노사정협의회(<http://www.seoulmodel.or.kr>)

결국 현재 서울시 노동정책 거버넌스에서는 미조직 노동자나 비정규직 단위가 노동 정책 거버넌스에 참여하지 못하는 구조다. 물론 여성(여성노조), 청년(청년유니온) 등이 위원회와 노사민정협의회에 결합하는 정도로 정책 의사결정에 제한적으로 참여하고 있다. 이런 이유로 일하는 시민들이 참여하여 의제를 논의하고 제시하는 통로는 존재하지 않은 상황이다.

### 3) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 필요성

서울시 노동정책이 보다 광범위한 서울시 노동시민들의 이해와 요구에 부합하는 방향으로 마련되고 시행될 수 있으려면, ‘일하는 시민’(취업자: 임금노동자와 비임금노동자

모두)들이 노동정책 의제를 직접 제안하고 논의하며 정책 수립 과정에 참여할 수 있는 플랫폼을 확립할 필요가 있다.

참여 민주주의의 원리를 강조하는 국내외 여러 유사 모델은 도시 거버넌스의 민주적 토대를 강화하여 정책의 정당성과 효과를 제고할 수 있으며, 일하는 시민의 요구에 부합하는 현장 밀착형 정책을 수립할 수 있도록 해야 한다.

특히 정책의사결정과정에서 미조직 노동자나 취약계층노동자 등 이해대변의 사각지대에 있는 노동자들의 목소리가 반영되지 못하고 있는 것이 현실이다. 그래서 이들이 직접 참여하고 발언할 수 있는 노동정책 거버넌스 구조가 다차원적으로 모색될 필요가 있다.

서울시는 정책 수립과정에서 숙의 민주주의적 의사결정 모델(숙의토론, 공론의 장)을 지향해 왔었고, 실제 서울시 주요 정책들은 다양한 의견수렴 과정을 통해 추진되었다. 그러므로 서울시 노동정책 수립 과정에서도 국내외 유사한 참여구조 모델을 벤치마킹할 필요가 있다.

서울시는 ‘참여예산제’, ‘민주주의 서울’, ‘서울청년시민의회’, ‘공론화위원회’와 같은 다양한 형태로 시민 정책참여 모델을 운영하고 있다. 청년정책은 서울청년시민회의를 통해 학생, 회사원, 활동가, 구직청년, 프리랜서 등 1,000여명이 참여하여 주거, 건강, 교육, 복지, 일자리경제, 민주주의, 평등, 다양성 등 정책을 직접 제안하고 수립하고 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 서울시 정책참여 거버넌스 유형 검토

### 1) 서울시 정책참여 거버넌스 유형

서울시 주요 정책참여 방식(거버넌스)은 정책 결정구조, 정책 의견개진, 갈등해결, 예산참여 등의 형태에 따라 다양하게 운영되고 있는 상황이다. 주요 유형은 △시민참여 예산제 모델(예산), △민주주의 서울 모델(정책의견), △시민공론화 모델(갈등해결), △서울청년시민회의 모델(정책참여)로 볼 수 있다.

---

9) 2020년 서울시는 『청년 불평등 완화를 위한 범사회적 대화기구』(2020.1.19.)를 출범시켰고, 3개 분과(공정격차 해소 분과, 정치사회참여 분과, 사회적 재분배 분과 등 약 100명, 분과당 약 30명)를 통해 세대, 성별 등 다양한 계층의 목소리를 듣는 플랫폼을 운영했다. 자세한 사항은 서울시 청년청에서 2020년 12월 발간된 해당 책자를 통해 확인할 수 있다.

[그림 3-3] 서울시 주요 정책참여 모델 유형

구분	숙의예산 시민회의	민주주의 서울	시민공론화	서울청년 시민회의
추진 근거	「지방재정법」 제 39조 및 같은 법 시행령 제46조 「서울특별시 시민 참여예산제 운영 조례」	「서울특별시 시민 민주주의 기본 조례」	「서울특별시 공공 갈등 예방 및 조정 에 관한 조례」	「청년기본법」 제15 조(정책결정과정에 청년의 참여 확대) 「서울특별시 청년 기본 조례」
정책 사업	시민참여 숙의예산	서울시민회의	공론 의제 도출, 합의 제도화 제출	청년외제 도출 시 및 의회 제출, 집행
담당 부서	서울민주주의 위원회 시민숙의예산 담당관	서울민주주의 위원회 민주주의담당관	서울혁신기획관 갈등조정담당관	청년청 (서울청년의회)
주요 특징	조례 제22조(민관예산 협의회의의 설치 및 구성) 제23조(시민참여 예산 지역회의의 설치)	조례 시행규칙 제3조(분과위원회의 운영 등) 제4조(분과협의회의의 설치 및 운영) 제7조(민관협치 활성화)	조례 제11조(참여적 의사결정방법의 활용) 제12조(갈등조정협의회)	조례 제10조(청년의 참여 확대 등)
추진 실무	숙의예산총괄팀 조례 제25조(시민 참여예산제 지원 협의회의 설치 및 구성)	민주주의 공론기획팀, 운영팀, 지원팀	갈등조정팀 1인 의제 위원회 외부 운영위탁 위원회 구성	청년정책팀 내 별도 8인 추진단 운영(서울청년정책네트워크)

자료 : 각 정책참여 모델 담당 부서 운영 계획 자료 및 조례 재구성.

서울시 주요 정책참여 플랫폼은 법률이나 자치법규(조례)에 근거하여 운영되고 있고, 서울청년시민회의는 청년기본법 제정 및 시행(2020.8.)으로 정책결정과정에 청년 당사자 의견을 듣게 하여 구속력이나 실행력이 높아진 형태다. 민주주의 서울은 일정한 요건(시민 참여: 1천명 시장 답변, 100명 이상 공론장 개설)을 갖추어야 정책참여가 가능한 구조다.

서울시 주요 정책 플랫폼은 조례에 근거하여 매년 거버넌스 형태로 시민 및 이해당사자가 참여하여 정책이나 사업 추진과정에서 다양한 현장의 목소리(voice)를 듣는 형태다. 이를 위해 담당 주무 부서(과, 팀)가 있고, 전담 추진 실무기구까지 상시적으로 운영하는 곳도 있다.

대부분의 정책참여 플랫폼은 해당 정책 협치 모델로서의 심의·자문 등의 형태로 위원회를 운영하고 있다. 물론 정책참여가 근본적인 목적이기 때문에 증장기적 의제보다는 당해년도 의제나 사업이 완료되면 해소되는 형태이다

## 2) 정책참여 유형별 현황과 특징

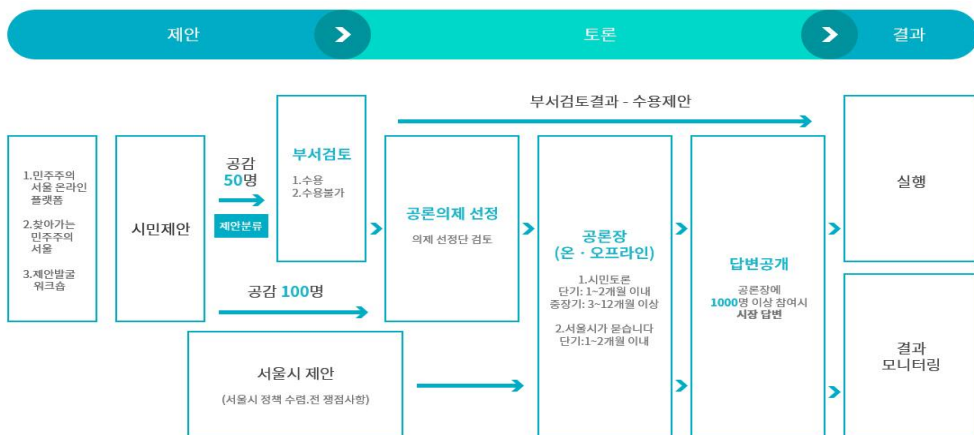
### (1) 민주주의 서울 - 시민 정책 참여(토론)

#### ① 개요

민주주의 서울은 시민의 정책 참여 방식의 일환으로 시민이 참여하고 결정하는 민주주의 온라인 플랫폼(민주주의 서울)을 통해 시민의 참여 확대와 결정력 강화의 새로운 운영 체계로 볼 수 있다. 시민 정책 참여인 민주주의 서울은 일상의 문제를 제안하고 숙의단계를 거쳐 투표로 결정하여 실행하는 체계다.

민주주의 서울 추진은 △국민제안 규정 및 시행 규칙, △서울특별시 시민민주주의 기본 조례에 근거하여 운영되고 있다. 민주주의 서울 운영은 ① 민주주의 서울 ‘시민토론’, ② 시민토론 의제선정단 운영, ③ 민주주의 서울 연계형 시민참여예산 형태로 운영하고 있다. 심도 있는 정책 공론화를 위해 온·오프라인 공론장 형태(찾아가는 민주주의 서울, 시민제안 발굴 워크숍, 서울시가 묻습니다)로 확대하여 운영하고 있다.

[그림 3-4] 민주주의 서울 운영 흐름도



자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

### ② 운영 방식

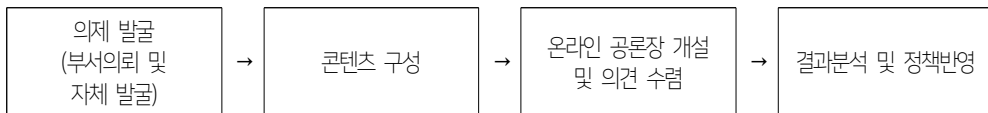
서울시 '민주주의 서울' 운영은 [시민 제안 - 토론 - 결과] 방식으로 진행되고, 시민 참여 방식은 온·오프라인 형태로 단계별로 구분되어 있다. 시민 참여 방식은 제안 건수(부서, 공론장, 시장 답변) 형태로 구분되어 있고, 시민제안 중 500명 이상 공감을 얻은 의제는 기획·숙의 방식(의제선정단)을 통해 운영된다. 현재 민주주의 서울은 인력 풀이 약 3천명 정도된다.

[그림 3-5] 민주주의 서울 시민제안 발굴 워크숍 흐름도



자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

[그림 3-6] <서울시가 묻습니다> 운영 흐름도



자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

### ③ 운영 특징

서울시 민주주의 서울은 시민 참여(홍보, 활동가 등) 경험이 풍부한 전문가로 구성되며, 다양한 시민 참여 조직 및 관련 네트워크 활동이 활발한 인사로 구성하고 있다. 특히 '의제기획 시민그룹'(15명 내외)이 의제화 검토 및 기획을 하고, '의제선정 시민그룹'(20명 내외)이 주제별 숙의 후 토론 의제를 선정하여 운영하는 형태다.

다만, 시민제안이 의제선정단을 거쳐 공론장으로 열리는 데 많은 시간(최소 3개월, 최대 11개월)이 소요되는 등 자문단의 기획력 강화 및 운영 규정 등이 제기되고 있다. 또한, '의제선정 시민그룹' 회의에서 2/3 이상 득표 의제가 없을 경우, 차기에 회의를 개최하여 재선정함에 따라 시민토론 공론절차의 지연 문제도 있다.

**<표 3-2> 민주주의 서울 시민토론 의제선정단 운영**

구분	의제기획 시민그룹	의제선정 시민그룹
인원	15명 내외	20명 내외
활동기간	위촉일~12.31.	의제선정 회의 당일 (여론기관 등 추천에 의해 무작위 구성)
주요역할	기준이상 공감을 얻은 제안 중 공론화 대상 선정 및 기획	기획된 의제 속의 및 공론장을 개척하기 위한 최종 의제 선정

(2) 시민참여예산제 - 속의시민회의 모델

① 개요

시민속의예산제도는 행정(시 내부)에서 주도적으로 기획·편성해 온 기존 계속 사업의 예산과정에 일반시민 및 단체, 이해당사자, 전문가 등 다양한 주체의 시민이 참여하여 더 깊은 속의를 통해 예산을 설계해 가는 프로세스를 구축하는 것을 의미한다.<sup>10)</sup>

시민속의예산제도 운영은 △「지방재정법」 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여), △「지방재정법 시행령」 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차), △「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」, △시민속의예산 종합계획(시민속의예산담당관)에 근거하여 추진되고 있다.

서울시는 2019년 시민속의예산 시범사업을 6개 분야(민주서울, 여성, 복지, 환경, 민생경제/사회적경제, 시민건강)에서 실시하였으며, 2020년에는 확대 시행으로 공원, 교통, 관광체육, 도시재생, 문화, 안전, 주택분야가 추가되었다. 노동정책 파트도 2020년 해당 정책에 속의 시범 분야로 선정되어 진행되었다.

**<표 3-3> 서울시 시민속의예산**

<ul style="list-style-type: none"> <li>◎ 일반시민, 단체, 이해당사자, 전문가 등 다양한 주체의 시민이 예산편성 과정에 참여하여 정책방향, 예산집행 타당성, 예산규모 등을 결정</li> <li>◎ 기존계속사업을 속의·공론·설계하는 ① 시민속의예산(속의형)과 신규사업을 제안·심사·선정하는 ② 시민참여예산(참여형)으로 구분 시행</li> </ul>
---

자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

10) 시민이 신규사업을 제안·심사·선정하는 「시민참여예산」과는 별도 추진하고 있고, 서울시는 2012년부터 시민이 사업을 제안·심사·선정하는 참여예산제도를 도입·시행하고 있다.

## ② 운영 방식

서울시 '숙의예산시민회의' 운영은 시민 참여에 의한 숙의·공론화(민·관 협의)로서, 다양한 주체들의 오프라인 또는 온라인을 통한 예산사업 발굴, 사업결정에 시민 참여보장, 숙의·공론(일반시민 및 단체, 정책 이해당사자, 전문가, 공무원 등) 형태로 이뤄진다.

각 사업 성격 및 내용이 상이한 점을 감안하여 주관부서별 각 20~30명으로 구성해 논의하고 전체회의를 통해 의결(총 60~70명, 국 차원 숙의예산 시민 : 20명 내외)하는 형태다. 시민회의 구성은 '민·관 협의체' 형태로 시민과 공무원 5:5로 구성하고 있다.

[그림 3-7] 시민숙의예산 흐름도



자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

## ③ 운영 특징

서울시 숙의예산시민회의 운영 특징은 활동시민(단체, 활동가, 분야별 전문가 등)과 일반시민(예산학교를 이수한 일반시민 중에서 성별, 연령별, 지역별 고려 무작위 추출)으로 구분하여 운영하기도 한다. 활동시민은 전문성 확보를 위해, 일반시민은 대표성 확보를 위해, 5:5 구성을 원칙으로 하고 있으며, 특성에 맞게 조정이 가능하다. 특정 성별에 치우치지 않도록 균등하게 구성하는 것을 원칙으로 하고 있다.

[그림 3-8] 속의예산시민회의 참여자 사전 학습 내용 (2020.12.기준)

강의목차		학습기간: 2020.03.27 ~ 2020.04.03 강의보기시 검은화면만 나올때 (클릭)		
회차	회차명	학습시간	학습상태	강의보기
1	시민참여예산제 소개	15분	완료	복습하기
2	시민속의예산 소개	9분	완료	복습하기
3	2020년 시민속의예산 안내	21분	완료	복습하기
4	2019년 시민속의예산 시범실시 성과 공유	24분	완료	복습하기
5	예산운영의 원칙	21분	완료	복습하기
6	예산의 종류와 내용	15분	완료	복습하기
7	서울시 예산 실무	33분	완료	복습하기

자료 : 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr>)

서울시 속의예산시민회의 참석자들은 위촉장을 수여 받고 일정 기간 활동(6개월 혹은 1년)하는 것이 일반적이다. 참석 위원은 최소한의 활동 조건(사전 학습 : 교육 이수, 분야 자료 사전 검토 : 예산 현황·정책 추진방향 등) 등을 부과 받으며, 참여 수당(1회 10만원)을 지급받고 있다. 참여자들은 총 7회의 학습과정, 138분의 온라인 교육을 이수해야 한다(2020년 코로나19 상황).

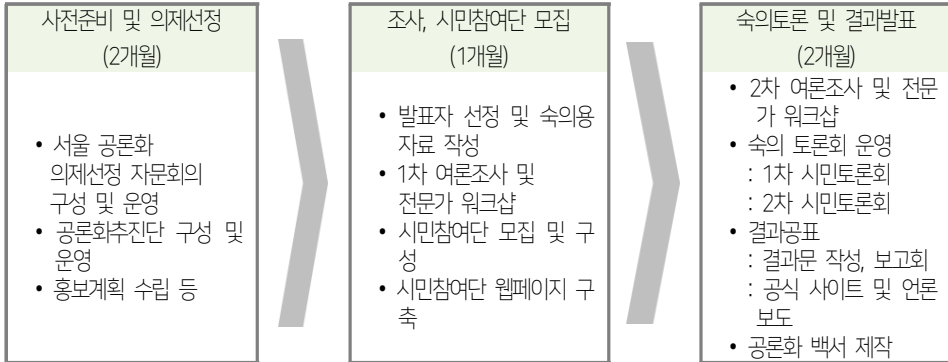
### (3) 시민공론화 - 공론갈등 예방, 조정, 의제 모델

#### ① 개요

서울시 시민공론화는 ‘공론화 절차’라는 참여 시민의 숙의 과정을 통해 사회적 이슈 및 갈등상황에 대한 올바른 인식과 향후 예상되는 사회적 갈등을 사전 예방하는 것을 목적으로 운영하고 있다. 때로는 서울시 차원 대책 필요성 있는 사안을 전문가 및 참여 시민의 숙의를 통해 서울 시민이 제안하는 방향을 도출하기 위한 목적으로도 운영된다.

시민공론화는 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」 제3조에 근거하여 추진되고 있으며, 공론화 사업 의제 선정을 위한 사전 전문가 회의와 의제선정 자문회의 과정을 통해 진행되고 있다. 공론화는 갈등 예방과 과정에서 새로운 이슈나 정책 의제 선정에서 의견 반영 형태로도 차용되고 있다.

[그림 3-9] 시민공론화 추진 절차

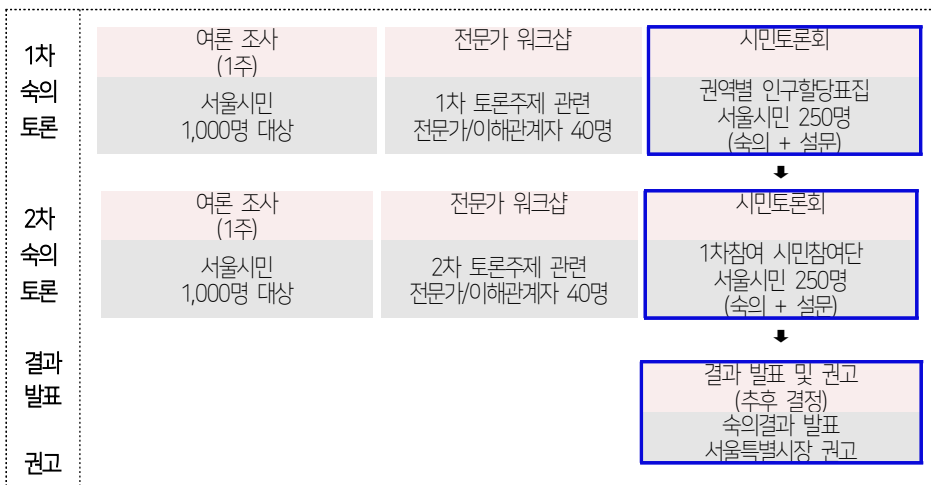


② 운영 방식

서울시 ‘시민공론화’ 운영은 [의제선정 - 조사 및 시민참여단 모집 - 숙의 토론 및 결과발표] 형태로 진행된다. 시민 공론화는 보통 6개월의 시간이 소요되고 일반 시민 약 250명 내외를 모집하여 진행되고 있다.

시민공론화는 시민참여단은 지역(5대 권역), 성별, 연령별 할당 표집하여 구성하고, 해당 기간에 일반 시민 1천명을 대상으로 여론조사(2회)와 시민참여단 토론회 과정에서 두 차례 모두 설문조사를 진행한다. 시민참여단은 위촉장(약 2주 공론화 기간)을 받고, 공론화 참여 과정에서 지켜야 할 원칙 등을 전달 받고 진행한다.

[그림 3-10] 시민공론화 추진 세부절차



### ③ 운영 특징

시민공론화는 시민참여단의 대표성(모집 표본)과 숙의성(학습과 토의를 중심으로 숙의토론 및 온라인 숙의 진행, 퍼실리테이터 지원을 통한 10인 내외 분임별 토의 진행), 포괄성(일반시민 의견), 공정성(독립적, 객관적)이 추진과정에서 중요하게 필요하다.

시민공론회에서는 사전 준비(의제선정 자문회의) 및 공론화 추진단 구성이 중요하며, 각 분야별 전문가 및 해당 주제 관련 전문가(7명 내외)로 구성된다. 또한 시민공론화는 추진 과정에서 '전문가 워크샵'과 '시민토론회'를 교차로 개최해 집중 토론 후 시민이 최종안을 도출하도록 진행된다.

## (4) 서울청년시민회의 - 청년 정책참여 모델

### ① 개요

서울청년시민회의는 청년의 문제해결력과 미래서울 대응력 제고를 위한 청년시민위원의 숙의 공론장 형태다. 서울청년시민회의는 기존의 정책 결정 방식을 바꾸어 청년이 주체가 되어 정책을 만드는 새로운 민주주의 시스템으로 서울형 청년 거버넌스 형태이다.

서울청년시민회의는 「서울특별시 청년기본 조례」에 근거하여 추진되고 있고, 2020년 「청년기본법」 제15조(정책결정과정에 청년의 참여 확대) 시행으로 입법 근거도 마련되었다. 애초 2015년 청년의회로 시작했고, 2018년 서울청년시민회의로 전환하여 진행하고 있다.

### ② 운영 방식

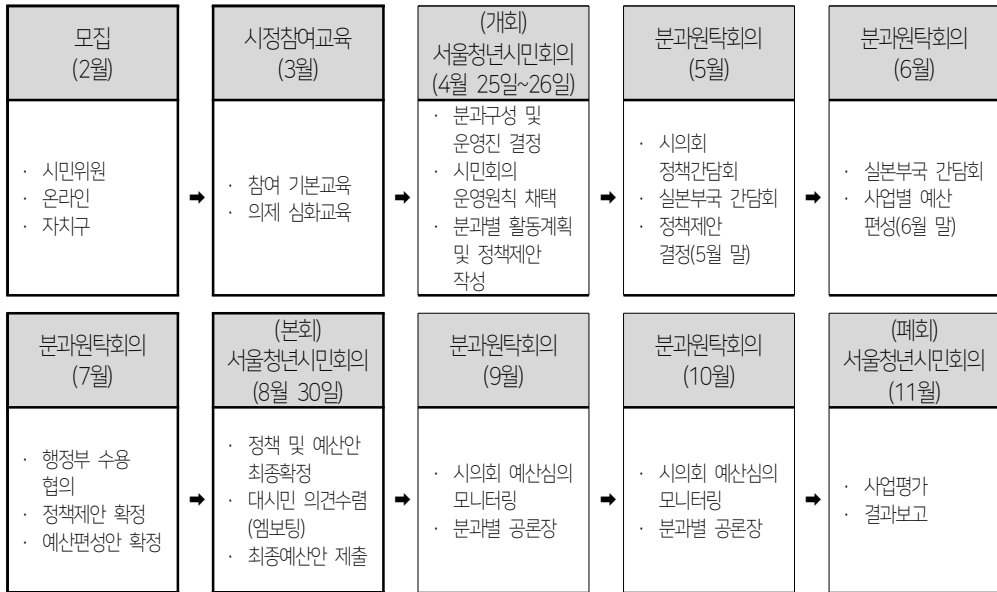
'서울청년시민회의' 운영은 [본회의-분과회의] 형태로 구분하여 진행되고, 청년시민위원 모집(연초 약 1천명)을 통해 온라인과 오프라인 방식을 통해 분과(2020년 8개)를 운영 하고 있다. 청년시민위원은 초기에 기본교육과 의제 심화 교육을 이수하고, 핵심 숙의 지향 가치 등을 공유하고 활동한다.

청년시민위원은 서울 거주 및 활동 청년(만 19세 ~ 39세)을 대상으로 모집하고, 위원 임기는 1년으로 하고 있다. 서울청년정책네트워크(서청넷)가 '서울청년시민위원'으로 주관이 되고, 정책수요 발굴 설문조사, FGI, 대시민 의견수렴을 진행한다.

청년시민위원은 분과별 활동을 통해 정책과제를 도출하고, 서울청년시민회의에서 토

론, 조정 및 결정하여 서울시에 정책을 제안하고 예산을 편성한다. 2019년 청년자율예산은 청년의회 제안 과제(10대)와 연동하여 서울시 부서와 실무협의(청년청 실무 담당)를 통해 시장에게 제안하는 형태로 운영되었다.

[그림 3-11] 서울청년시민회의의 운영 흐름도(2019년)



<표 3-4> 서울청년시민회의의 조직운영 구성과 역할

구분	역할
서울청년 시민회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청년문제해결과 미래서울 대응력 제고를 위한 서울청년시민위원회의 속의 공론장</li> <li>○ 서울청년시민위원회의 자발적 참여로 운영되는 서울청년정책네트워크 최고 의사결정기구</li> </ul>
운영위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울청년정책네트워크 상설 의사결정기구로 사업 및 운영 전반 기획·조정</li> <li>○ 서울청년시민회의의 운영 정책제안, 예산편성, 안전처리 등에 관한 의사결정</li> <li>○ 운영위원장, 분과장, 운영지원단 등으로 구성</li> </ul>
의제분과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청년시민위원들의 문제해결을 위한 세부 활동 의제별 분과</li> <li>○ 모니터링, 사업설계 등을 통한 정책제안 및 예산편성</li> </ul>
운영지원단	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울청년시민회의의 운영 및 분과활동 활성화를 위한 분과운영지원</li> <li>○ 서울청년시민회의의 참여자 교육 기획·운영 및 참여자 네트워크 지원</li> <li>○ 서울청년시민회의의 정책의제 공론장 기획 및 운영지원</li> </ul>
정책지원팀	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서울청년시민회의의 정책제안 및 예산편성을 위한 정책설계 지원</li> <li>○ 서울청년시민회의의 분과별 공론장을 위한 정책자문 연계 및 정책과제 토론 촉진</li> </ul>
청년자율예산 평가단	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 청년자율예산 실행 사업 관리 및 모니터링</li> <li>○ 청년자율예산제 집행 거버넌스 운영</li> </ul>

### ③ 운영 특징

서울청년시민회의는 청년당사자가 참여하여 약 1년의 시간 동안 분과별 모임과 분과 회의, 시민조사, 서울시 부서와 정책 및 예산 협의 과정을 통해 실제 정책에 반영하는 것이 특징이다. 서울청년시민회의는 시 집행부서 내에 상시 추진 전담 조직(개방직 청년 활동가 등 8인)이 상시적으로 전담을 맡고 있어 지속성과 전문성 등을 담보 하고 있다.

서울청년시민회의는 단일 의제가 아니라 약 8개 분과별로 최소 70여명에서 최대 120여명이 6개월 동안(상반기) 논의를 통해 본회의를 통해 10대 제안의제를 제출하고, 시민(청년) 의견 수렴(엠보팅)을 통해 우선순위를 정하는 정책 과정을 진행하고 있다. 매년 11월 서울청년정책네트워크 주최로 ‘청년주간’ 행사를 진행하고 있다.

<표 3-5> 2020년 서울청년시민회의 구성

2020년 서울청년시민위원 1,024명			
* 기후/환경 86명	* 문화/예술 122명	* 사회안전망 81명	* 시민참여 72명
* 성평등/인권 71명	* 일자리/노동 127명	* 주거 83명	* 행정/제도 98명

[그림 3-12] 해커톤 소개

#### 해커톤 (hackathon)

\* 해킹(Hacking)과 마라톤(Marathon)의 합성어로, 기획자, 개발자, 디자이너 등 다양한 분야의 구성원이 제한된 시간동안 한 팀을 이루어 아이디어를 도출하고, 결과물을 만들어 발표하는 이벤트이다. 소프트웨어 개발 분야의 프로그래머나 관련된 그래픽 디자이너, 사용자 인터페이스 설계자, 프로젝트 매니저 등이 집중적으로 작업을 하는 소프트웨어 관련 프로젝트의 이벤트이다.



서울청년시민회의의 다수 정책이 서울시에 정책으로 반영되고 있으며, 대표적으로 아르바이트 권리보호, 뉴딜 마을 청년활동가, 해커톤, 청년단체 지원, 무중력지대, 청년수당, 깎이어, 서울시 각 위원회 청년 참여(15%) 등이 있다. 이런 이유로 서울청년시민회의의 참여 청년들은 당사자들이 참여하고 제안한 정책들이 반영되는 효능감에서 가장 큰 의미를 찾고 있다.

### 3. 정책참여 플랫폼 특징과 시사점

#### 1) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 특징

서울시 정책참여 플랫폼 △시민숙의예산 모델, △정책의견 제시 모델, △시민공론화 모델, △청년정책참여 모델(예산, 제안 포함) 4개 형태를 검토한 결과, 차이점과 공통점이 있다. 정책참여 플랫폼은 ‘온라인’과 ‘오프라인’ 혹은 ‘혼합’ 형태로 운영되고 있고, 성격은 ‘예산’, ‘제안’, ‘결정’ 형태로 구분된다. 물론 정책참여 플랫폼은 기간에 따라 초단기(2주)부터, 중기(6개월)와 장기(10개월) 성격으로도 구분된다. 주요 서울시 정책참여 거버넌스와 플랫폼의 특징과 함의는 아래와 같다.

첫째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 민주주의의 서울(인력 풀 3천명) 방식보다는 청년시민회의의 방식이 더 적합하다. 무엇보다 서울청년시민회의는 정책 제안과 참여 및 예산과 집행에 직·간접적인 이행도가 높고, 참여자들의 내적 효능감도 매우 높다. 특히 서울청년시민회의는 외부 전문가나 행정조직이 주체가 되기 보다, ‘서울청년정책네트워크’(서청넷)라는 자율적인 청년조직이 운영하기 때문에 청년 당사자들의 니즈(needs)와 눈 높이에 부합하는 정책 수립과 공감을 갖고 진행된다.

둘째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼이 지속 가능하고, 효과적으로 운영되기 위해서는 제도적 기반과 인프라가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 「서울시 노동자 권리보호 및 증진 조례」를 ‘일하는 시민 권익 보장 조례’ 형태로 전면 개정하거나 현재의 조례에 참여 플랫폼 사항을 추가하는 일부 개정안이 필요하다.<sup>11)</sup> 조례 개정이 수반 될 경우 서울시 2차 노동정책 기본계획(2020-2024)을 이행하는 과정에서 상황변화에 조응하는 정책이 가능할 것이다.

11) 최근에는 성남시가 ‘근로자’와 ‘노동자’ 개념에서 벗어나, ‘일하는 시민’을 대상으로 한 조례를 발의 한 것은 새로운 진전이다.

셋째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 효과성과 내실화를 위해서는 기초적인 사전 준비와 참여자들의 이해가 전제되어야 한다. 즉, 노동 플랫폼의 취지와 배경, 목적을 충분히 이해할 수 있도록 사전 학습(기초, 심화) 이수자의 참여를 전제로 해야 하고, 노동 정책 강의를 추가하는 교육이 필요하다. 더불어 참여자들이 특정 사업장이나 기업 조직의 임단협 교섭 안전 등 노동현안을 의제에 포함하는 것도 지양해야 한다.

넷째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 온라인과 오프라인을 병행하는 형태로 운영되는 것이 필요하다. 코로나19를 경험하면서 온라인(비대면) 참여나 접근 필요성이 강화되고 있지만 다양한 참여자 특성(직업과 근무형태, 고용형태, 성별, 혼인 여부, 연령, 성별 등)에 대응하기 위해서는 오프라인 참여를 기본적으로 하되, 온라인 방식을 병행할 필요가 있다. 온라인은 보조적 형태나 정책 참여 방식의 하나로 활용되는 것은 시공간을 초월하여 정책 참여 접근성을 높이는 방식이다.

다섯째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 당면 노동 의제나 이슈를 최소화하고 변화하는 산업구조와 기술발전 및 노동환경 등을 대비하는 공간으로 활용될 필요가 있다. 예를 들어 최저임금이나 복지제도 등의 경제적 이해관계 논의가 아닌, 노동시장, 산업안전 및 건강과 같은 사회적 이해관계에 보다 많은 논의가 될 수 있도록 풍부한 토론이 되도록 해야 한다. 이와 같은 학습 속에 디지털 전환과 노동, 기후환경과 노동, 고령화 시대 노동, 도시에서의 노동 등이 논의될 때 일하는 시민 참여 플랫폼의 긍정성을 확인할 수 있을 것이다.

여섯째, 일하는 서울시민 참여 플랫폼을 운영할 경우 서울노동권익센터와 권역 및 자치구 노동자종합지원센터가 협업과정을 통해 운영할 필요가 있다. 서울청년시민회의 운영을 서울청년정책네트워크가 주관하고, 청년청에서 지원하듯, 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 서울시 노동센터 주관과 노동정책과 지원 형태가 과도기적으로 필요하다. 또한 일하는 서울시민 참여 플랫폼은 불특정 시민보다는 취업자와 예비노동자나 청년니트 등의 구성원이 적절하게 참여하는 것을 고려해야 한다. 양대 노총 간부나 조직된 노조 상층 간부들만의 결합방식은 바람직하지 않을 것이다.

## 2) 노동정책 참여 플랫폼 시사점

민선 5기부터 7기 사이 서울시 노동정책은 집단적 노사관계(투자출연기관 노사관계 정상화, 집단교섭 체제 운영, 노동이사제 시행 등)에서 의미가 있었다. 그 밖에도 개별적 노사관계 영역(정규직 전환, 생활임금제 시행, 감정노동, 취약계층 사각지대 정책 :

청소경비, 이동노동자, 셔틀버스, 방송 프리랜서 등)에서도 의미 있는 정책들이 시도되었다. 특히 서울시 노동정책은 2017년부터 ILO와 함께 '좋은 일자리 도시 국제포럼'을 운영하면서 도시 정부의 좋은 일자리(decent work) 정책을 모색하였다.

<표 3-6> 지방정부 노동정책 거버넌스 유형

구분	노사민정 협의회	일자리 상생	코로나19 대응	각 위원회	일하는 서울시민 참여 플랫폼
주요 사례	138개 지자체 노사민정협의회	광주형 일자리 *고산형 일자리	경남, 전주 각 위기극복 상생 <sup>12)</sup>	노동자 권익 보호, 생활임금, 생활임의 등 일자리위원회	[서울시] 청년시민회의 민중주의서울 [정부] 광화문 1번가
추진 근거	「노사관계 발전 지원에 관한 법률」 「경제사회발전 노사정 협의회법」 제16조 * 지자체 조례	광주광역시 「광주형 일자리 촉진에 관한 조례」 (19.7)	'코로나19 노사정 상생협력 선언' (20.8) '코로나19 고용위기 극복을 위한 해고 없는 도시 선언' (20.4) <sup>13)</sup>	각 지자체 조례	「서울특별시 노동자 보호 및 증진 조례」, 「서울특별시 청년취업지원 조례」 등
정책 사업	각 지자체 일자리 창출, 산업 및 고용 지원, 실업 및 고용대책 등	일자리 창출 및 소득주도 성장, 사회통합과 지역경제 활성화, 시민 삶의 질 향상 기여	코로나19 고용위기 시기 지원 정책	지자체 노동정책, 기본계수법, 수리생업, 자문, 결정, 관련 등	서울시 노동정책의 '일하는 시민' 정책 참여 안 및 참여 등
담당 부서	노동정책과(산업/경제 부서 담당)	노동정책 담당 부서	노동정책 담당 부서	노동정책과/일자리정책과(산업/경제 부서 담당)	노동정책과
주요 특징	노사민정협의의 인자위 설치 운영(별도 사무국)	광주 자동차공장 원하청 문제 격차 해소 출발(4대 협약 등)	노동계 참여 '코로나19 시기 고용유지'	조례 근거 위 위원회 양대 노총총(지역본부) 참여	지역 비정규직 및 비임금노동자 등 참여
추진 실무	별도 사무국 운영(노동정책 부서)	재단 출범 추진	노동정책 담당 부서	각 부서 팀/담당	서울시 노동센터

주 : 서울시 산하 공공기관 노사정 모델(서울특별시 투자출연기관 노동조합협의회(前 서울모델) 존재)

- 12) 코로나19 위기극복 대응 경남 노사정 공동 선언문에는 △대화과 타협으로 노사상생 분위기 조성 △고용유지 노력 및 안정적인 노사관계 구축, △고용유지 기업에 대한 행정적·재정적 지원, △고용유지 노력 동참 분위기 조성 및 홍보 등이 담겨 있다. 노사정은 △고용유지를 위한 노사정 상생협력 실천, △취약계층 지원 강화, △도민의 건강보호 강화 및 안전한 근무 지원, △지역경제 활성화로 경제위기 극복 등에 협력할 것을 제시하고 있다.
- 13) 코로나19 위기극복 전주 노사정 참여 협약은 2020년 7월 기준 1차(79개), 2차(138개), 3차(592개) 협약이 진행되었고, 총 809개 기업이 참여했으며, 해고 없는 도시 선언에 동참한 상생기업에게 전주시는 △고용유지 경영안전 자금 이차보전, △중소기업육성자금 상환도래 기업 이차보전 연장지원, △고용유지 지원금 사업주 부담분 지원, △고용보험 가입 컨설팅 지원, △고용유지 교육·훈련 참여기업에 교육·훈련 수당 지원, △지방세(취득세·지방소득세 등) 유예 및 공공요금 감면 등을 지원하였다.

2020년 코로나19를 경험하면서 앞으로 더 나은 일상과 규범·표준(Better normal)으로 가기 위한 다양한 노동정책의 모색이 필요하다. 대표적으로 사회보험, 노동안전, 교육훈련 등의 문제는 그간 지방정부에서 논의되지 못한 영역들이다. 국제노동기구(ILO)는 코로나19 시기 사회적 보호와 불평등 해결을 위해 사회적 대화를 강조하고 있다.<sup>14)</sup> 사회적 대화(social dialogue)는 국가의 정책 결정과정에 사회 주체들이 참여하는 방식 중 하나다. 노동조합이 ‘비참여’만으로는 노조 밖의 노동문제를 해결하기 쉽지 않다.

이런 의미에서 양대 노총과의 정책협의, 노사민정협의회, 서울시 공공기관 노사정협의 틀, 정책 심의·자문 위원회와 더불어 ‘일하는 서울시민’이 참여하는 정책 플랫폼 운영을 통해 일터에서의 다양한 목소리와 생생한 의견들이 정책에 반영될 필요가 있다. 특히 ‘코로나19 위기대응 모색’을 목표로 진행된 다양한 지역 차원의 사회적 대화 경험(전주, 경남)들이 있었던 것처럼, 지역사회에서 노동정책의 사회적 대화와 일하는 시민이 참여하는 모델은 매우 중요하다.

---

14) ILO(2020.5.27.), ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition Updated estimates and analysis, ILO

## IV. 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 개요와 이슈

### 1. 공론장으로서 참여 플랫폼의 의미

공론장은 한 사회 내에서 발생하는 이슈나 의제에 관하여 일반적인 의견이나 여론과는 달리 능동적인 토의와 논쟁의 과정을 거쳐 형성된 시민의 의사라고 정의할 수 있다. 또한 사회적 이슈나 갈등을 해결하기 위해 일반 시민을 비롯한 사회 각 계층, 전문가의 의견을 민주적 절차를 통해 수렴하고 진정한 시민의 뜻을 찾아가는 일련의 공론 형성과정으로 많이 활용되고 있으며 공론화 과정이라고 부르기도 한다.

공적 문제에 대한 시민들의 적극적인 참여를 강조하는 하버마스는 초기의 부르조아 공론장에 대한 비판적 견지를 벗어나 후기산업사회인 현대사회에서 공론장이 새로운 의미를 가진다고 강조하고 있다. 하버마스는 공론장을 도구적 합리성이 지배하는 사회체계(시스템)와 의사소통 합리성이 실현되는 생활세계의 소통으로 구분하고, 사회체계가 생활세계를 식민화하며 나타나는 도구적 합리성의 세계를 경계하였다. 이러한 맥락에서 그는 생활세계의 민주적 공론장 형성을 통한 의사소통 합리성이 구현되는 사회가 후기산업사회에 적합함을 밝히고 있다.

이를 우리 시대의 노동에 적용하면 양대 노총으로 대변되는 노동자대표 체제는 그 취지와 무관하게 이미 사회체계로서 도구적 합리성이 지배하고 있다고 판단된다. 사실상 조직노동 외 미조직 노동자의 참여 통로가 부재하며, 취약계층노동자, 일하는 시민 당사자의 목소리를 담아내는 장치가 미흡하기 때문이다. 즉, 양대 노총 중심의 노동자대표 체제의 극복이 필요하기 때문에, 그리고 노조가 보호하지 못하는 노동자(일하는 시민)의 참여를 통하여 조합 민주주의를 견인하고 노동조합의 외연을 확대하기 위하여 '일하는 서울시민 참여 플랫폼'이 필요하다고 본다.

참여 플랫폼을 통하여 궁극적으로 일하는 노동 현장의 공론장을 형성하고자 한다. 노동현장에서 모든 노동자들이 원칙적으로 동등한 기회를 가지고 각자의 개인적 의견을 제시할 수 있고, 이 개인적 의견들이 비판적 토론을 통해 여론으로 형성될 수 있는 공론장을 만드는 것이 참여 플랫폼의 목적이기도 하다. 이를 위하여 일하는 현장의 노동자와 전체 사회체계(서울시 혹은 중앙정부 정책체계)를 연관 짓는 접촉의 매개를 창출할 수 있어야 한다. 즉, 제도적인 차원의 노동조합 공론장(집회와 시위, 회의, 행사)이 합리

적 의사소통의 관점에서는 소멸위기에 있으며, 노동조합의 비공식적 비제도적 공론장(소모임, 취미모임, 문화활동과 같이 일상적 삶의 교류) 역시 활성화되지 않아 지역 차원의 일하는 시민의 공론장이 필요한 상황이다. 따라서 일하는 서울시민의 참여 플랫폼은 참여예산이나 서울민주주의위원회, 청년정책네트워크와 같이 서울시 정책에 반영하는 것뿐만 아니라 이를 넘어서서 일하는 서울시민들의 일상적 삶이 교류되는 장을 지향한다.

## 2 일하는 서울시민 참여 플랫폼 개요

### 1) 정의

일하는 서울시민 참여 플랫폼은 서울지역 일하는 시민들이 서울시의 정책수립과정에 참여하는 장(場)으로 정의된다.

일하는 시민이라 함은 노동관계법에 따른 노동자를 비롯해 고용상의 지위 또는 계약 형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람을 말한다. 고용 형태가 불안한 프리랜서, 학습지 교사·보험설계사 등 특수고용노동자, 배달라이더·대리기사 등 플랫폼노동자, 1인 영세자영업자 등을 포함하는 개념이다.

서울지역이라 함은 행정구역 상의 지리적 공간이 아니라 관계론적 공간을 의미한다. 즉, 서울시에서 일을 하거나 혹은 서울시에서 거주하거나 서울시에 대한 소속감이나 몰입이 있다면 서울지역의 일하는 시민으로 볼 수 있다.

참여라 함은 서울시의 정책 결정 과정에 시민 의견을 반영하는 것이다. 보다 구체적으로는 시민이 온라인으로 직접 정책을 제안하거나, 예산편성 과정에 참여하거나, 스스로 지역 문제를 발굴하고 해결할 수 있도록 서울시가 지원하는 것을 의미한다. 시민참여는 시민들이 건강한 시민성을 가지고 직장이나 일, 그리고 노동이슈에 대하여 사회혁신의 적극적인 역할을 하도록 하는 개념이다.

플랫폼이라 함은 원래 기차의 승강장. 기차와 승객이 만나는 거점, 요금과 교통수단의 가치교환이 이루어지는 곳이라는 의미로 사용되어 왔다. 그러나 SNS의 발달로 플랫폼의 개념도 변화하고 있다. 새롭게 정의되는 플랫폼은 세 가지가 중요한 키워드이다. 첫째, 누구나 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 둘째, 참여자들과 함께 새롭고 창의적 가치를 만들고, 시너지를 창출할 수 있어야 한다. 셋째, 활발한 상호작용과 소통을 통하여 진화해야 한다. 즉, “접근 + 창의성 + 소통”이 핵심인 소통의 장이라고 할 수 있다.

즉, 일하는 서울시민의 참여 플랫폼이란 “노동관계법 상 근로자의 개념과 달리 실질적으로 일을 하고 있으며, 서울시와 관계성을 가진 사람들을 대상으로 본인의 일터나 삶터와 관련된 의견을 제시하고 논의하여 서울시 정책에 반영하는 소통의 장”을 의미한다.

## 2) 의의

서울시의 노동정책은 전국의 지자체 중에서 가장 먼저 수립되어 그간 모범 사용자로서의 역할과 아울러 서울지역 취약계층노동자의 권익보호에 앞장서왔다고 평가된다. 그러나 다음과 같은 두 가지 문제 제기가 있어왔으며, 일하는 시민의 참여 플랫폼을 계기로 패러다임의 변화가 필요한 시점이다.

첫째, 서울시의 노동정책은 노동자성을 기본으로 하기 때문에 노동관계법에 따른 근로자의 개념을 따라갈 수밖에 없고 이 때문에 취약계층노동자 보호에 있어 일정 정도 한계가 있을 수 밖에 없다. 반면 일하는 시민은 노동관계법에 따른 노동자를 비롯해 고용상 지위 또는 계약 형태에 상관없이 일터에서 일하는 모든 사람이다. 고용 형태가 불안정한 프리랜서, 노동자성 기준이 모호한 학습지 교사·보험설계사 등 특수고용노동자, 배달 라이더·대리기사와 같은 플랫폼노동자는 물론 1인 영세자영업자도 여기 속한다. 일터에서 일하는 사실상 노동자를 모두 포괄하자는 의미이다. 이들의 고충은 기본적인 권과 노동권 존중, 안전한 노동환경, 적정한 임금·소득과 휴식, 일터에서의 인권, 노동조건 결정 과정에 참여할 권리뿐만 아니라 보다 넓은 의미의 일터에서의 고충을 포함한다. 예컨대 고객과의 분쟁, 납품과정에서의 갑질, 세대간 조직문화, 법적인 규제 등 노동관계법에서 다루는 문제보다 폭이 넓고 다양하다.

둘째, 서울시의 노동정책은 취약계층 보호를 위하여 다양한 정책을 선도적으로 전개하여왔으나 기본적으로 위로부터의 탑다운(Top-down) 정책이라는 한계를 가지고 있었다. 서울시의 노동행정 중심의 정책이었고 대표성을 가진 조직이나 기관과의 협치 혹은 거버넌스도 미흡하였고, 노동자가 직접 정책에 참여하는 방식인 아래로부터의 바텀업(Bottom-up) 정책이 이루어지지 않는 않았다. 이러한 의미에서 일하는 시민이 직접 참여하여 고민하고 제안하여 구체적으로 실현되는 정책을 만드는 것은 서울시 노동정책을 보다 진일보시키는 방안이다.

즉, 노동자의 한계를 벗어나고 아래로부터 일하는 시민이 직접 참여하는 방식을 통하여 일하는 서울시민의 어려움과 고충, 그리고 행정에 바라는 제안 내용을 폭넓게 수

럼하여 노동정책 사업의 기본 자료로 활용되면, 서울시의 노동정책이 보다 실효성 있게 취약계층노동자를 보호하게 될 것이다.

2020년 일하는 서울시민의 참여 플랫폼은 시범사업으로서 플랫폼을 구축하기 위한 1단계 사업이다. 코로나19와 서울시장 부재 상황 등을 고려하여 서울지역 일하는 시민들을 '온라인 상에서' '모이고' 그들의 이야기를 '듣는 것'에 집중(경청·청책)하는 것에 초점을 맞추었다. 2021년 이후인 2단계에서는 제안된 문제를 함께 논의하는 온·오프라인 병행의 속의·토티온으로 이어지게 된다. 3단계에서는 집단지성을 발휘한 문제해결 방안이 정책과 예산에 반영하는 절차가 구축되도록 하는 것이다. 물론 이러한 과정을 통하여 일하는 시민의 모임이나 논의의 장인 공론장의 형성이 중요함은 물론이다.

### 3. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 필요성과 목적

#### 1) 필요성

일하는 서울시민의 참여 플랫폼이 왜 필요한지에 대한 존재 이유는 다음과 같이 네 가지를 들 수 있다.

첫째, 코로나19 이후 양극화가 심화되는 상황에서 취약노동자 혹은 노동자성이 부여되지 못하는 취약계층, 1인 소상공인 등의 의견을 직접 수렴하여 이들에 대한 지원방안을 정책에 반영할 필요성이 있다. 이들 일하는 취약 시민은 대표성이 미흡하여 이들을 대변해주는 대변자 역할을 노동조합이나 기타 단체에서 찾기 어렵다. 따라서 직접 목소리를 내고 의견을 제안하는 장이 필요하다.

둘째, 양대 노총 중심의 조직노동 체제의 극복과 노동조합의 외연을 확대하는 효과가 있다. 노동조합 조직율이 10%대 초반에 머물고 있는 현실에서 조직노동의 대표성이 문제가 된다. 조직노동으로 대표되지 않는 90%에 육박하는 노동자에게 일하는 시민의 권리를 주장하는 장이 마련될 필요가 있다. 이는 기존의 조직노동이 어떻게 대응하는가에 따라서 조직률 증가 등 노동조합의 외연 확대에도 기여할 수 있다

셋째, 조합민주주의를 견인할 수 있고 나아가 기업민주주의 등 경제민주화의 계기가 될 수 있다. 노동조합을 비롯한 기업의 의사결정 구조가 비민주적임은 많은 논의가 있어왔다. 최근 잡플래닛을 비롯하여 SNS에서 다양한 직장인들의 목소리가 반영되고 있으나 해결책은 없이 공유하는데에 그치고 있다. 참여 플랫폼을 통하여 의견을 수렴하고

해결을 위한 정책적 시도는 조합민주주의에 기여할 수 있다.

넷째, 일하는 현장에서 공론장이 형성될 수 있다. 일하는 시민들이 공론장이란 원칙적으로 동등한 기회를 가지고 의견을 제시할 수 있고(진실성, 정당성, 사실성), 이러한 의견들이 비판적 토론을 통해 여론으로 형성될 수 있는 장이라고 볼 수 있다. 우리 사회의 담론에 대한 현재의 공론장은 진정한 참여가 어려운 왜곡된 소통구조를 가지고 있다. 하버마스에 따르면 진정한 소통이 이루어지는 공론장의 형성은 사회혁신과 발전의 핵심적 요인이라고 한다.

일하는 현장의 공론장은 비제도적 비공식적 참여의 장으로 소모임, 취미모임, 문화활동과 같이 일상적 삶의 교류가 일어나는 현장이다. 노동조합의 제도적인 공론장인 집회와 시위, 회의, 행사 등으로는 일하는 시민의 관심을 끌기도 어려우며 공론장의 역할도 수행하기 어렵다. 따라서 일하는 현장의 다양한 의견을 수렴하고 참여를 통하여 일하는 일상적 삶의 공론장을 만들어 갈 수 있다. 예컨대 판교의 IT게임 노조의 활동처럼 이벤트와 파티 등 즐기는 행사를 통하여 삶과 일의 만남, 일하는 시민들의 공론장을 만들어 나가는 작업이 필요하다

## 2) 목적

일하는 서울시민 참여 플랫폼을 통하여 얻고자 하는 것은 무엇인지, 그 목적은 다음과 같이 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 일하는 시민의 Voice를 통하여 결정되는 서울시 노동정책의 구현이다. 노동자를 대상으로 하는 서울시의 노동정책을 일하는 시민이 정책의 주체가 되며 협치의 길을 여는 정책으로 패러다임을 변화하는 것을 목적으로 한다. 정책의 대상에서 정책의 주체로 자리매김하는 일은 정책 내용과 방법의 변화뿐만 아니라 정책의 철학을 바꾸는 실험이다. 일하는 시민을 의한 노동정책은 이러한 변화가 필요하고 의미있는 정책이 될 것이다

둘째, 일하는 시민들의 권리인식과 인식전환의 목적이 있다. 대표성이 취약한 미조직 노동자 및 노동자성이 불분명한 시민들에게 노동권익의 자치권한과 시민성을 확대하고 다양한 방법의 참여를 통한 노동권익에 대한 인식 전환의 목적이 있다. 또한 기존 노동조합에 대한 자극을 통하여 기존 노동체제의 변화를 꾀하는 목적도 있다.

셋째, 일하는 현장과 삶의 다양한 공론장을 조성하는 목적이다. 노동이슈만이 아닌 일자리, 문화 등 다양한 삶의 이슈에 대한 일하는 시민들과 서울시의 접점을 확대하여

일하는 시민들의 다양한 현장 공론장을 만드는 목적이 있다.

#### 4. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 기능과 역할

##### 1) 기능

참여 플랫폼의 기능은 일하는 시민의 권익보호 문화 구축과 일하는 시민의 정책적·제도적 보호의 두 가지 기능이 있다 즉, 서울시에서 일하는 시민의 권익보호 중심의 공론장 문화를 만들어 나가는 것이 가장 큰 기능이고, 아울러 서울시 정책에 일하는 시민의 의견이 절차와 예산을 가지고 체계적으로 반영하도록 하는 것이 두 번째 기능이다.

첫째, 일하는 서울시민의 권익보호 중심의 공론장을 통한 노동문화를 만드는 기능이다. 일하는 서울시민의 개념은 기존 노동조합 중심의 노동자와는 다르다. 즉, Job 중심의 노동에서 Work 중심으로 패러다임의 변화를 의미한다. 이는 임금과 복지 및 고용안정 중심의 노동권익 보호에서 일하는 일상적 삶에서 노동권익 보호의 의미로 변화됨을 의미한다. 물론 임금과 복지, 고용안정은 여전히 중요한 노동권익의 대상이지만 그 외에도 차별, 괴롭힘, 고객과의 관계, 일과 삶의 균형, 일하는 문화의 미흡으로 인한 문화적 목마름까지 보다 확대된 개념이다. 예컨대 노동권익 보호를 넘어서서 동아리 모임이나 취미모임 등 서로의 삶과 경험을 공유하는 공간까지 확대되어야 한다. 따라서 일하는 시민의 일터와 삶터에서 공유되는 문화를 만들어서 소통하는 공론장을 만드는 기능이 참여 플랫폼의 가장 큰 기능이다.

둘째, 서울시 정책에 일하는 시민들의 Voice와 의견이 반영되어 구체적 정책으로 제도화되는 기능이다. 이를 위해서는 시민들의 의견이 체계적으로 반영되는 절차와 이러한 정책 아이디어에 대한 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 의견이 반영되는 절차는 온오프라인 상에서 동시에 진행되어야 한다. 먼저 온라인 상의 참여 절차는 일하는 시민들이 용이하게 접근할 수 있다는 장점이 있지만 일부 시민의 주도성이 커질 위험이 있다. 따라서 오프라인의 플랫폼을 병행해야 하며 전체 서울의 일하는 시민 의견이 체계적으로 반영되는 절차를 설계해야 하며 서울민주주의위원회의 사례를 참고할 수 있을 것이다. 또한 시민의 아이디어가 정책화되기 위해서는 정책 마인드와 결합하여 일정하게 평가하고 조율하는 절차가 필요하며 서울시 청년청의 사례를 참고할 만하다. 또한 정책이 확정되면 이를 체계적으로 예산에 반영하는 절차가 필요하며 이는 서울시 참여

예산의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

## 2) 역할

참여 플랫폼의 역할은 참여의 다양한 수준에 따라 논의할 수 있다. 일반적으로 시민 참여는 정보전달 - 의견수렴 - 자문협의 - 공동결정 - 시민결정의 다섯 수준으로 논의된다. 이를 일하는 서울시민 참여 플랫폼에 적용하면 의견수렴 - 정책반영 - 의사결정 참여의 3단계로 구분할 수 있다.

1단계에서 참여 플랫폼의 역할은 정보전달과 의견수렴의 역할이 될 것이다. 즉, 일하는 서울시민의 의견이나 발언을 단순히 서울시에 전달하고 서울시 정책을 홍보하는 수준에서 시작하여 서울시가 필요시 의견을 수렴하는 절차로서의 역할을 수행할 것으로 기대된다. 이 단계에서의 참여 플랫폼 역할은 가급적 다양하고 많은 시민들의 의견을 수렴하며 대표성있는 일하는 시민의 네트워크를 구성하는 것이다.

2단계에서 참여 플랫폼의 역할은 서울시 노동정책에 일하는 시민의 의견을 반영하는 자문 및 협의 수준의 참여가 될 것이다. 일하는 시민의 의견을 반영하여 정책을 수립할 수도 있고, 서울시의 정책을 개발 및 수행시에 참여 플랫폼에 의견을 구하고 반영하게 되는 것이다. 이 단계에서 참여 플랫폼의 역할은 정책 및 예산 반영의 절차를 마련하고 일정 정도 일하는 시민의 풀(pool)을 구축하고 공론장을 만들어 나가며 이들의 의견을 듣고 반영하는 절차를 구축하는 역할이다.

3단계에서 참여 플랫폼의 역할은 일하는 시민들과 협치행정을 구축하는 것이다. 일하는 시민의 거버넌스를 구축하여 서울시의 정책 결정에 일하는 시민의 참여가 보장되는 단계이다. 이 단계에서 참여 플랫폼의 역할은 대표성을 가지는 다양한 일하는 시민의 네트워크와 공론장, 그리고 정책 참여의 경험을 바탕으로 거버넌스를 구축하여 협치행정을 구축하는 역할이다.

이러한 역할을 실제로 수행하기 위해서는 노동정책의 거버넌스 강화와 지역 사회적 대화의 지원 역할이 필요할 것으로 보인다. 즉, 서울시노동자권익보호위원회나 서울시노사민정협의의 매개역할이 필요할 것이다. 또한 2020년도의 시범사업 이후 단계적 접근이 필요할 것이다.

## 5. 운영방안 설계시 쟁점

일하는 서울시민 참여 플랫폼을 설계하는 데에는 다음과 같은 세 가지 쟁점이 있다. 대상과 주체, 제도화, 운영방식, 공론장 문화 등으로, 시작단계 차원에서 1) 누가 누구를 대상으로 할 것인가 2) 어떻게 제도화 할 것인가 3) 어떻게 운영할 것인가에 대한 논의를 통하여 보다 구체화할 수 있을 것이다.

### 1) 누가 누구를 대상으로 할 것인가?

참여 플랫폼의 대상은 앞서 언급한 바와 같이 노동법 상의 노동자를 비롯해 일터에서 일하는 모든 사람을 포함한다. 실제로는 고용 형태가 불안한 프리랜서, 특수고용노동자, 배달라이더·대리기사 등 플랫폼노동자, 1인 영세자영업자 등을 포함하는 개념이며, 기존의 노동조합이 대변하지 못하는 시민들이 대상이다. 그러나 방점은 한국노총이나 민주노총이 대변하지 못하는 미조직 노동자에 초점이 있음은 물론이다. 그러나 조직노동을 완전히 배재하는 형태는 아니며 노동조합의 이름이 아니라 개별 노동자의 이름으로 활동하도록 하는 플랫폼이다. 대표성을 가진 노동조합이 아니라 개별 노동자의 참여로 구성되는 것이다. 즉, 참여 플랫폼의 대상은 일하는 서울 시민 개개인이 강조되며, 서울시의 연관성에서도 객관적 기준의 관련성보다는 주관적 관련성이 강조된다.

참여 플랫폼의 운영 주체는 궁극적으로 서울시의 사회적 대화 채널에서 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 현재 서울시노사민정협의회는 구성은 되어 있지만 실질적으로 작동되지 않고 있으며, 서울시 인적자원개발위원회도 노측의 참여가 저조하며 일자리 및 직업훈련 등의 의제에만 논의가 집중되어 실질적인 사회적 대화 채널이 없다고 볼 수 있다. 또한 서울시 노동정책의 거버넌스인 노동자권익보호위원회도 사회적 대화의 역할을 수행하기에는 한계가 있다.

따라서 초기에는 서울 노동센터 중심으로 서울노동권익센터와 권역 및 자치구 노동자종합지원센터가 역할을 수행하며 참여 플랫폼을 구성하는 것이 바람직할 것이다. 또한 자치구 노동자종합지원센터에 대한 역할에는 한계가 있지만 서울시 노동자권익보호위원회가 거버넌스의 역할을 수행하도록 하는 것이 바람직하며 서울노동권익센터의 사업으로 시작하도록 해야 할 것이다. 그러나 이후 서울시의 명실상부한 실질적 사회적 대화 채널이 구축되면 해당 기구에서 참여 플랫폼을 운영하는 것이 타당하다.

## 2) 어떻게 제도화 할 것인가?

제도화를 위해서는 먼저 일하는 시민의 조례가 마련되어야 한다. 성남시와 같이 일하는 시민의 권리를 기본적 인권과 노동권 존중, 안전한 노동환경, 적정한 임금·소득과 휴식, 일터에서의 인권, 노동조건 결정 과정에 참여할 권리 등으로 규정하는 것이 바람직하다. 특히 참여권에 대한 부분을 보완하여 개별 산업 및 사업장의 노동조건 결정과정 뿐만 아니라 지자체의 노동정책에 참여하는 권리로 폭을 넓혀야 할 것이다.

또한 시장의 책무도 일하는 시민의 권리를 보호하고 증진하기 위한 정책 방향을 수립하고, 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하는 것 뿐만 아니라 일하는 시민의 참여를 반영한 정책수립을 명기해야 할 것이다. 나아가 해당 일터 만이 아닌 고객사와의 관계, 샵터의 문제 등을 고려한 공정거래지침, 일생활균형 등에 관한 내용이 포함되어야 할 것이다.

특히 일하는 시민을 위한 참여·숙의 예산제 운영에 관한 사항, 일하는 시민 참여 플랫폼의 운영위원회 및 사무국 관련 사항, 참여 플랫폼의 운영규정에 관한 사항 등이 포함되어야 할 것이다.

## 3) 어떻게 운영할 것인가?

운영지원단의 구축이 필요하다. 서울시의 사회적 대화가 현실화 되기 전까지는 현실적으로 서울노동권익센터가 중심이 되어 역할 수행해야 한다. 서울노동권익센터가 실무 운영 인력 중심으로 운영지원단을 구축하도록 한다. 운영지원단 뿐만 아니라 운영위원회도 필요한데 서울시 담당자뿐만 아니라 권역 및 자치구 노동자종합지원센터가 참여하도록 하여 운영과 관련된 정책적 의사결정을 하도록 한다. 또한 숙의 전문가, 정책 전문가, 조사 전문가 등을 중심으로 정책자문단을 구성하여 자문을 받도록 한다.

초기에는 서울노동권익센터가 지원하지만, 궁극적으로는 자치구 노동자종합지원센터가 주도하여 자치구별 플랫폼으로 분화하는 것이 타당할 것이다.

일하는 서울시민의 참여 플랫폼의 중요한 목적 중의 하나는 공론장의 구축이다. 공론장은 노동권익 뿐만 아니라 일하는 시민들이 일터와 샵터에서 느끼는 다양한 이슈 및 문화적 요구 등을 수렴하여 구축하며, 이 공론장에서 진정한 소통과 숙의가 일어나도록 하는 것이 중요하다. 따라서 위로부터가 아니라 일하는 시민들 스스로 자발적으로 만들어 나가는 문화가 형성되도록 지원하는 역할이 중요하다.

이를 위하여 다양한 콘텐츠와 동아리 모임이 형성되는 일상적인 행사와 이벤트의 기

획이 중요하다. 또한 단순한 오락이나 문화모임으로 전락하는 것을 막기 위한 소통과 모임 운영에 관한 교육도 필요할 것이다.

## 6. 참여 방식과 적용 이슈

### 1) 다양한 참여 방식의 개요

일반적으로 직접민주주의 또는 속의 민주주의적 요소의 적용을 위한 방안은 다양한 형태로 논의되고 실행되어 왔으며, 그 사안의 맥락에 따라 다양한 선택이 존재한다. 이를 개괄해 보면 다음과 같다(김주일 외, 2020; 이강원·김학린, 2020).

#### ① 공청회(public hearings)

공청회는 관심 있는 사람들이 참석하고 정부기관이 정책안을 발표하며 질의와 반대에 응답하는 공개적 포럼이다. 공청회는 세부계획이 이미 작성된 다음인 정책과정 후기에 종종 개최된다. 공청회 개최는 대개 법에 의해 규정되어 있다. 그 목적은 관심 있는 사람들에게 이의를 제기할 기회를 주고, 행정기관에게 잠재적 반대에 대해 환기시키며, 정책결정에 다양한 의사를 반영시키고 정책안을 일반대중에게 설명하는 것이다. 종종 시민 또는 이해당사자 집단들이 초대되어 일부 정책안 또는 계획에 대해 문서화된 의견을 제출하여 이의를 제기할 기회를 주기도 한다. 이는 해당 계획이 공표되는 것을 전제로 하고 있다.

#### ② 국민발의권(initiative) 또는 국민투표(referendum)

많은 지방, 지역, 국가 법체제는 국민발의권 또는 국민투표를 의사결정의 수단으로 포함하고 있다. 이것은 행정당국 또는 시민이나 단체들에 의해 발의된다. 해당 절차에 따라 시의회나 국회는 주어진 이슈를 논의하도록 의무화될 수 있고, 아니면 투표가 시행되어 그 결과가 법적 또는 정치적으로 구속력을 가질 수 있게 된다. 많은 유럽 국가들에서 핵에너지, 생명공학 또는 낙태 등의 논쟁적 이슈들에 대해 투표가 행해진 바 있다(예컨대 스위스, 오스트리아, 이탈리아 등).

#### ③ 규제협상(regulatory negotiation 또는 negotiated rule making)

규제기관은 어떤 특수한 규제에 대해 합의에 도달하기 위해 위원회를 설립한다. 여기에는 그 규제기관과 모든 이해관계자집단의 대표들이 참여하며, 이 위원회에서 최종적으로 도출되는 합의를 예비적 규제로서 수용할 것을 규제기관은 약속하는 것이다. 규제협상은 대개 위험관리와 환경규제에 적용되고 있다. 여기에서 시민은 이익집단의 전문적 대표들에 의해 대변되는 셈이다. 이 방법은 특히 미국의 환경보호청(EPA)에 의해 많이 사용되어 왔다

#### ④ 라운드테이블(round tables)

라운드테이블은 규제협상과 일부 유사성을 지니고 있지만, 개인적 재량의 여지를 훨씬 더 남겨두는 특성을 지니고 있다. 라운드테이블은 종종 환경적, 윤리적 또는 사회적 기준에 관한 행동강령을 마련하기 위해 산업계 또는 과학단체 대표들과 협상을 하는 플랫폼으로 이용되고 있다. 비록 시민사회 참여는 의무적은 아니지만, 종종 다양한 시민사회조직들이 그러한 논의에 참여하고 있다. 규제협상과는 달리 라운드테이블은 코드화된 법적 장치를 마련하는 것에 의도를 두고 있지는 않지만, 실제로는 여기서 이루어진 자발적 동의는 때로는 나중에 법적 구속력이 있는 규칙으로 변형되기도 한다.

#### ⑤ 공론조사(deliberative poll)

통상적 여론조사 방법이 시민대중의 피상적인 태도조사에 그치는 약점을 숙의과정을 덧붙여 보완한 것이다. 1988년 미국의 제임스 피쉬킨이 처음 제안하고 1994년 영국에서 처음 실시된 이래 세계 각국에서 수십 차례 실시된 바 있다. 과학적 확률표집을 통해 대표성을 갖는 시민들을 선발하여 정보를 제공하고 이에 대해 토론하게 한 후 참여자들의 의견을 조사하는 방식이다. 1차로는 2~3천명의 시민에 대해 통상의 여론조사를 실시한 후, 이 중 2~3백명의 표본을 추출하여 이들에게 주어진 쟁점에 대한 충분한 정보를 제공하고 심도있는 그룹별 토론을 진행시킨 후, 2차 의견조사를 통해 숙의를 거친 여론 즉 '공론'(public judgement)을 확인하는 것이다.

#### ⑥ 시나리오 워크숍(scenario workshop)

시나리오워크숍은 주로 지역 차원에서 미래의 가능한 발전을 전망하고 평가하는 것이다. 보통 24~32명의 참가자로 구성되는데, 여기에는 주민, 기업, 지방정부, 기술적 전문가의 네 그룹이 균등한 숫자로 포함된다. 워크숍은 보통 1박2일의 일정으로 진행된

다. 첫째 날, 현황분석을 기초로 각 그룹은 주요 영향요인들을 고려하여 미래의 발전(경제적, 기술적, 사회적)을 위한 시나리오를 작성한 후, 함께 모여 토론을 통해 참가자 전체의 전망을 수립한다. 둘째 날, 참가자들을 섞어 주제별로 구체적 행동계획을 작성토록 하고 각 행위자들의 과제 등을 권고안 형태로 정리하여 발표한다. 유럽연합에서는 1994년 범유럽 차원에서 혁신촉진적 사회환경 조성을 위한 European Awareness Scenario Workshop(EASW)을 추진해오고 있다.

#### ⑦ 시민배심원(citizens' jury) 또는 플래닝 셀(planning cell)

시민배심원은 특수한 정책 또는 결정문제에 대하여 대표적 시민집단으로부터 숙의를 거친 제안을 얻는 수단인 하나이다. 15~20명 정도의 선택된 시민들이 미리 정해진 질문들에 대해 공동 제안을 도출하는 것이다. 시민배심원은 전문적 촉진자의 도움을 받으며, 모든 관련 입장들을 대표하는 전문가들과 접촉을 가진다. 종종 자문위원회가 이 전문가와 질문의 선정에 관하여 자문을 제공해주기도 한다. 플래닝 셀은 이보다 좀 더 재량권이 넓은데, 시민배심원이 대개 3~4개 정책선택지 중에서 선호를 표시하도록 요청 받는데 반해, 플래닝 셀은 정책선택지들을 스스로 설계하고 어떤 추가적 기준들이 정책 수용을 촉진할지에 대해 제안을 한다.

#### ⑧ 포커스그룹(focus group)

6~12명의 참여자들(일반시민 또는 이해관계자 집단의 대표들)이 과학기술에 관련된 이슈들을 토의하기 위해 대면접촉 워크숍을 통해 만나는 것이다. 이 방법은 지방에서부터 국제적 수준에 이르기까지 모든 수준에서 적용될 수 있다. 포커스그룹은 참여자들의 서로 상이한 시각과 이해관계 및 비전을 보여주는 상을 제공해준다. 예를 들면 이 방법은 “생명공학에 대한 소비자포커스그룹” 프로젝트에서 식품의 문화적 구성에 대한 세밀한 보고서로 작성되어 정부에게 유용한 정보를 제공한 바 있다.

#### ⑨ 합의회의(consensus conference)

합의회의는 무작위로 선정된 10~30명의 일반시민들로 이루어진 패널이 사회적으로 논쟁적인 과학기술적 토픽에 대하여 평가하는 일종의 시민청문회로 묘사될 수 있다. 시민패널은 질문의 도출과 이에 대답할 전문가들의 선정에서 자율적이며, 스스로 내린 결론을 공동보고서로 작성한다. 전문가의 견해 청취와 최종보고서의 발표는 공개적으로

이루어진다. 시민패널은 보통 사전에 두 번의 주말 예비모임을 가지며, 본 행사는 3일 내지 4일에 걸쳐 전문가의 의견청취와 시민패널 보고서의 작성 그리고 기자회견을 통한 발표가 차례로 이루어진다.

#### ⑩ 타운홀 미팅(town hall meeting)

타운홀 미팅은 공공정책에의 시민 참여를 목적으로 대규모 일반시민을 비롯한 전문가, 활동가, 정책결정자 등이 한자리에 모여 사회적 의제를 주제로 토론하고 이를 기초로 정책을 형성하고 집행해나가는 공론화 방법 중 하나이다. 미국의 비영리단체인 아메리카스피크스(AmericaSpeaks)가 1995년부터 적극적 주민참여를 통한 정책결정 과정을 실현하기 위해 개발하고 발전시켜온 방법이다. 허리케인 카트리나 피해와 관련한 뉴올리언즈 재해복구를 비롯해 워싱턴 DC 참여예산 프로그램, 뉴욕 9/11 참사지역 관련 그라운드 제로 재건축 등 많은 사회적 의제에 활용된 바 있다.

### 2) 참여방식의 적용

대통령 자문 지속가능발전위원회는 다양한 의제 유형을 제시하고 이에 따라 참여 방법을 달리할 것을 제안하고 있다. 여기에서는 이 중에서 원인의 유형, 대안의 확정성, 이해관계자 참여의 유형으로 살펴보고자 한다(지속가능발전위원회, 2005).

첫째, 원인에 따른 유형별 적용으로 그 원인이 지식의 차이인지, 이해관계의 차이인지, 가치나 이념의 차이인지, 장래 전망이나 비전의 차이인지에 따라 적용을 달리해야 한다는 것이다.

둘째, 의사결정 대안의 확정성에 따른 유형별 적용으로 선택지가 분명한 사안인지, 대안을 창조적으로 제시하여야 하는 사안인지에 따라 적용을 달리한다는 것이다.

셋째, 이해관계자의 범위에 따른 유형별 적용으로 핵심적 이해관계자가 존재하여 직접 참여하는 의제와 특정 이해관계자가 존재하지 않아 일반 시민이 참여하는 의제가 다르다는 것이다.

결국 참여 플랫폼의 참여 방식은 의제에 따라 다양한 변수를 고려한 설계의 관점에서 보아야 할 것이다. 참여의 목적이 정책수요를 찾아서 정책을 개발하는 것인지, 갈등 상황에서 합의를 이끌어 내기 위한 것인지, 다양한 의견을 수렴하여 문제해결 방안을 찾거나 여론화하는 것인지에 따라 ① 누가 그리고 얼마나 많은 수가 어느 정도의 기간 동안 참여할 것인지 ② 의제의 수준을 좁힐 것인지 넓힐 것인지 ③ 전문가를 비롯한 이

해관계자 참여의 방법은 어떻게 적용할 것인지 등이 결정되게 될 것이다.

일반적으로 일하는 서울시민의 참여 플랫폼에서 다루고자 하는 의제에 따라 플랫폼의 유형을 다음과 같이 구분할 수 있을 것이다(정병순, 2020 참조).

<표 4-1> 일하는 서울시민 참여 플랫폼 유형

구분		이해관계자 확인	
		이해관계자가 불분명	이해관계자가 명확
운영 기간	단기적	특수목적형 플랫폼	갈등관리형 플랫폼
	장기적	사회문제 해결형 플랫폼	정책개발형 플랫폼

첫째, 1사분면의 갈등관리형 참여 플랫폼이다. 서울시의 특정 노동정책에 대한 찬반 갈등이 있거나 버스나 지하철과 같은 대중교통의 노사갈등 이슈가 있는 경우로 보통 이해관계자가 명확하고 비교적 단기적 의제나 이슈를 다루는 플랫폼이다. 이러한 플랫폼의 참여 방식은 의제가 명확하고 이해관계를 관철하기 위하여 참여 목적도 명확하다. 따라서 소비자나 시민과 같은 제3의 이해관계자를 포함한 조정협의회 방식으로 조정이 갈등을 조정하는 방식으로 접근하는 것이 타당하다. 다만 사안에 따라서 전문가와 시민의 의견을 수렴하는 절차가 필요하다. 조정협의회 방식의 한계가 있다면 이해관계자가 참여하는 라운드 테이블 방식의 참여도 가능하다.

둘째, 2사분면의 특수목적형 참여 플랫폼으로 공공 등 다른 사안과 연계된 이슈가 있는 경우이다. 예컨대 청년주택사업, 지하철차량기지 이전, 쓰레기처리장 등과 같이 공공갈등 혹은 환경갈등의 가능성이 있는 이슈들에 대하여 노동자가 주된 이해관계자는 아니지만 노동조합 등이 지역주민이나 시민단체와 연계되어 참여해야 하는 경우이다. 이러한 경우는 특수목적을 위한 갈등이 심화된 경우가 많아 노동자를 포함한 이해관계자 중심으로 협의회를 통하여 의제를 좁히고 지역수준으로 범위를 설정하여 시민의 의견을 수렴하도록 한다. 이러한 경우는 합의회의나 조정협의회 등을 통하여 의제의 범위를 좁혀나가지만 경우에 따라서는 숙의형 공론조사와 같은 방식을 도입하여 문제를 해결할 수도 있다.

셋째, 3사분면의 사회문제 해결형 참여 플랫폼으로 반드시 서울시에만 국한되는 이슈가 아닌 경우이다. 디지털 전환이나 법제도 개정 등으로 새롭게 사회문제로 떠오르는

플랫폼 노동의 보호 이슈, 직장내 괴롭힘 이슈, 중대재해기업처벌 등의 이슈가 될 것이다. 사회문제 해결을 위하여 가능한 많은 시민이 참여해야 하지만 이해관계자의 의견수렴을 통하여 먼저 의제의 수준을 좁히고 이후 많은 시민의 의견을 수렴하는 방식을 택한다. 이러한 이슈들은 먼저 이해관계자가 참여하는 시나리오 워크숍 등을 통하여 의제의 범위를 좁힌 뒤에 일반시민이 참여하는 숙의형 공론조사와 같은 방식으로 의견을 수렴할 수 있다. 이러한 경우에는 서울시 행정과의 협력하에 시민의 의견을 따라 정책이 결정될 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 4사분면의 정책개발형 플랫폼으로 정책수요를 확인하여 노동정책기본계획을 수립하거나 생활임금 등의 이슈를 다루는 플랫폼이다. 정책수요를 발굴하는 만큼 가능한 많은 시민이 참여해야 하며, 의제의 수준은 좁히기보다는 넓혀서 의견을 수렴하며 전문가를 비롯한 이해관계자 참여방법은 제한적으로 활용하도록 한다. 즉, 일하는 일반시민들의 의견을 수렴하고 이들이 의견을 종합하여 정책에 반영하는 소규모 공론장이다. 소규모 공론장이란 비당파적이며 일하는 평범한 서울시민들로 구성되며, 숙의가 잘 이루어질 수 있도록 설계되어야 한다. 소규모 공론장은 작은 규모에서 큰 규모, 대면 및 온라인 기반 등 다양한 모델을 혼합하여 사용할 수 있다. 그러나 소규모 공론장은 대면형 숙의모델을 중심으로 하고 이를 뒷받침하는 온라인 숙의모델도 결합할 수 있으며 사안에 따라 시민배심원제와 숙의형 공론조사, 21세기 타운홀미팅, 합의회의 등을 혼합하여 사용할 수 있다. 최근 코로나19 위기상황에서는 온라인 설문조사를 기반으로 온라인 숙의가 중심이 되어 대면 숙의를 보완하는 방안도 검토 가능하다.

즉, 일하는 서울시민의 참여와 의견 수렴 방식의 선택은 의제의 목적과 연동되어 있다. 참여의 목적이 이슈에 관한 의견 수렴과 구체화 인지, 합의를 이끌어 내기 위한 것인지, 찬반 의견이나 옵션을 확인하기 위한 것인지에 따라 참여방식도 자연스럽게 연계되는 것이다.

## V. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영

### 1. 개요

일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 연구를 위해 시범운영을 추진하였다. 서울노동권익센터, 서울시감정노동종사자권리보호센터, 권익 및 자치구 노동자종합지원센터 등 서울시 설립 노동권익기관과 민간단체 네트워크인 서울노동인권복지네트워크가 공동 주최하였으며, 서울노동권익센터가 주관하여 실무를 담당하였다. 시범운영은 시민참여 및 공론장 운영 경험이 있는 전문기관 (주)비타민컴과 협력하여 준비기간을 포함하여 약 2개월간 진행하였다. 코로나19 확산으로 대면 프로그램 추진이 어려워짐에 따라, 온라인 중심으로 불특정 일하는 서울시민이 참여하여 제시된 질문에 자신의 의견을 제시하는 방식으로 진행하였다. 오프라인으로는 서울시 설립 노동권익기관 이용자를 중심으로 참여를 요청하였으며, 온라인으로는 별도의 웹페이지를 구축(일하는 서울시민 제안플랫폼 (Beta) <https://seoulworkers.kr>)하여 참여자를 홍보·모집하였다. 주요 참여 문항은 일자리 정보, 관심주제, 애로사항과 문제점, 정책 아이디어, 코로나19로 인한 어려움과 정책제안, 서울시 역할, 참여자 정보 등이었다. 약 1개월간 조사에 참여한 응답자는 중복과 오류를 제외하고 479명이었다.

#### <표 5-1> 시범운영 개요

- 대상 : 서울지역 일하는 시민 누구나 참여 가능
  - \* 거주지 또는 일하는 지역이 서울시인 시민과 외국인
  - \* 노동자, 특수고용, 플랫폼, 프리랜서, 실업자 등
- 기간 : 2020년 10월 28일~2020년 11월 25일 (약 1개월)
- 주최 : 서울노동권익센터, 서울시감정노동종사자권리보호센터, 권익 및 자치구 노동자종합지원센터, 서울노동인권복지네트워크
- 주관 : 서울노동권익센터

<표 5-2> 시범운영 주요 문항

구성 영역	주요 문항(예시)
일자리 정보	· 고용형태, 사업장 규모, 업종, 직종
관심주제	· 일자리, 고용안정, 노동시간, 임금, 복리후생, 교육훈련, 안전건강, 직장내 괴롭힘, 사회보험, 노사관계, 일생활균형, 기타 (복수응답) · 기타 플랫폼에서 함께 논의하고 싶은 주제 제안
애로사항과 문제점	· 일하면서 겪었던 어려움과 문제점 · 생활 속에서 겪었던 어려움과 문제점
정책 아이디어	· 어려움과 문제점을 해결하기 위한 정책 아이디어
코로나19	· 코로나19로 겪었던 어려움과 제안
서울시 역할	· 서울시 정책제안
참여자 정보	· 연락처, 이메일, 향후 운영시 참여 의향 등

## 2. 시범운영 목적

시민주도의 정책결정과 숙의·토론이 활발하지만, 서울지역 미조직 노동자들이 정책 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회와 통로는 부재한 상황이다. 이에 ‘일하는 서울시민 참여 플랫폼’ 운영방안 설계를 위해 시범운영을 추진하였다. 시범운영을 통해 일하는 서울시민의 어려움과 문제, 그리고 행정에 바라는 제안내용을 수렴하여 제도설계를 위한 자료로 활용하고자 하였다. 이에 다음과 같은 시범운영 목표를 가지고 진행하였다. 먼저, 장기적으로 ‘일하는 서울시민 제안 플랫폼’에 참여할 시민을 확보하고 정보를 파악하고자 하였다. 참여자를 대상으로 향후 참여 의사 확인 및 연락처 정보, 개인정보 수집 동의를 받아 이후 추진을 위한 기초네트워크 토대를 마련하고자 하였다. 두 번째로 시범운영을 통해 다양한 분야의 일하는 서울시민들의 이야기를 듣는 것에 집중하고자 하였다. 운영방안 설계를 위해서는 참여자들이 관심있는 주제를 확인하고, 일과 생활 속에서 겪는 어려움과 문제를 확인하고, 서울시에 제안하고자 하는 내용을 파악하는 것이 중요하다고 보았다. 따라서 주로 어떤 참여자가 향후 지속적으로 참여하고자 하는지 파악하고, 관심사와 일과 생활 속에서 겪는 어려움, 그리고 참여자들이 기대하는 서울시 역할을 파악함으로써 운영방안 기본 설계에 활용하고자 하였다.

<표 5-3> 시범운영 목표

구분	주요내용
장기적으로 참여할 참여자 확보 및 기초네트워크 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 향후 참여할 일하는 시민을 확보하고 정보를 파악</li> <li>- 온라인 참여시 향후 연락할 정보 확인(이메일, 핸드폰 번호 등)</li> <li>- 매년 운영을 통해 참여자 네트워크 확대</li> <li>- 적극적·지속적 참여자를 위한 리워드 제공 및 효능감 강화 방안 모색</li> </ul>
일하는 시민 목소리 경청	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영방안 설계를 위해 일하는 시민들의 문제와 어려움 경청 및 청취</li> <li>- 일하는 시민들의 관심주제 파악</li> <li>- 일하는 시민들의 일과 생활 속에서 겪는 어려움과 문제 파악</li> <li>- 서울시 역할 제안 확인</li> </ul>

### 3. 시범운영 경과

일하는 서울시민 참여 플랫폼은 앞서 설명했듯이, ‘서울지역 일하는 시민들이 정책 의사결정에 참여하는 장(場)’으로, 서울시 노동정책을 노동자들이 직접 참여하여 속의·토론을 통해 정책을 제안하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 시범운영은 서울지역 일하는 시민들을 ‘모으고’, 그들의 이야기를 ‘듣는 것’에 집중하는 것으로 추진하였다. ‘온라인의 비대면 경청’과 ‘오프라인의 경청테이블’을 계획하였으며, 온라인을 통해서 서울지역 노동자들이 일과 생활 속에서 겪는 어려움과 정책 아이디어, 서울시 역할에 대한 의견을 수집하고, 이를 분석·정리하여, 더 깊이 있는 대화가 필요한 주제를 선정하여 오프라인 논의 테이블을 운영하고자 하였다. 오프라인 대화 테이블에서는 테이블별로 선정된 주제에 대한 문제의 핵심, 원인, 해결방법, 그리고 제안을 함께 토론하는 것으로 기획하였다. 하지만, 코로나19 확산에 따라 오프라인 대화 테이블 개최에 어려움이 있어, 온라인 경청으로 시범운영을 마무리하였다. 시범운영 추진 주요 경과는 아래 <표 5-5>와 같다.

<표 5-4> 시범운영 계획

구분	주요내용	비고
온라인 (비대면 경청)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경청내용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일자리정보 / 관심주제 / 접수내용(애로사항과 문제점, 정책 아이디어, 서울시 역할 등) / 참여자 정보</li> </ul> </li> <li>- 접수방법 및 홍보                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 유료 온라인 조사서비스 이용 (참여자 친화적 디자인 및 문항 구성)</li> <li>· 주최기관 이용자 대상 홍보 및 온라인 광고플랫폼 홍보</li> </ul> </li> <li>- 분석·정리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여자 다수가 지적한 보편적 문제 확인</li> <li>· 깊이 있는 대화 및 논의가 필요한 문제·제안 선별</li> </ul> </li> </ul>	시행
오프라인 (대화 테이블)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취지                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 참여자의 어려움과 제안을 깊이있게 이야기 나누는 자리</li> </ul> </li> <li>- 참여자 선발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 온라인 참여자 중에서 참여 의사가 있는 자를 대상으로 성별, 연령, 직업 등을 감안하여 50명 선발</li> </ul> </li> <li>- 준비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대화 테이블에서 필요한 논의 자료 제공 및 커뮤니케이션 진행</li> <li>· 대화 테이블별 퍼실리테이터 워크샵</li> </ul> </li> <li>- 행사진행                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 10개의 대화 주제 대화 (테이블당 참석자 5명 + 퍼실리테이터 1명)</li> <li>· 취지 설명 및 아이스브레이킹 / 테이블별 논의 / 회고 및 발표</li> </ul> </li> <li>- 결과정리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대화 테이블 논의 내용 정리 및 결과 종합</li> </ul> </li> </ul>	코로나19로 미시행

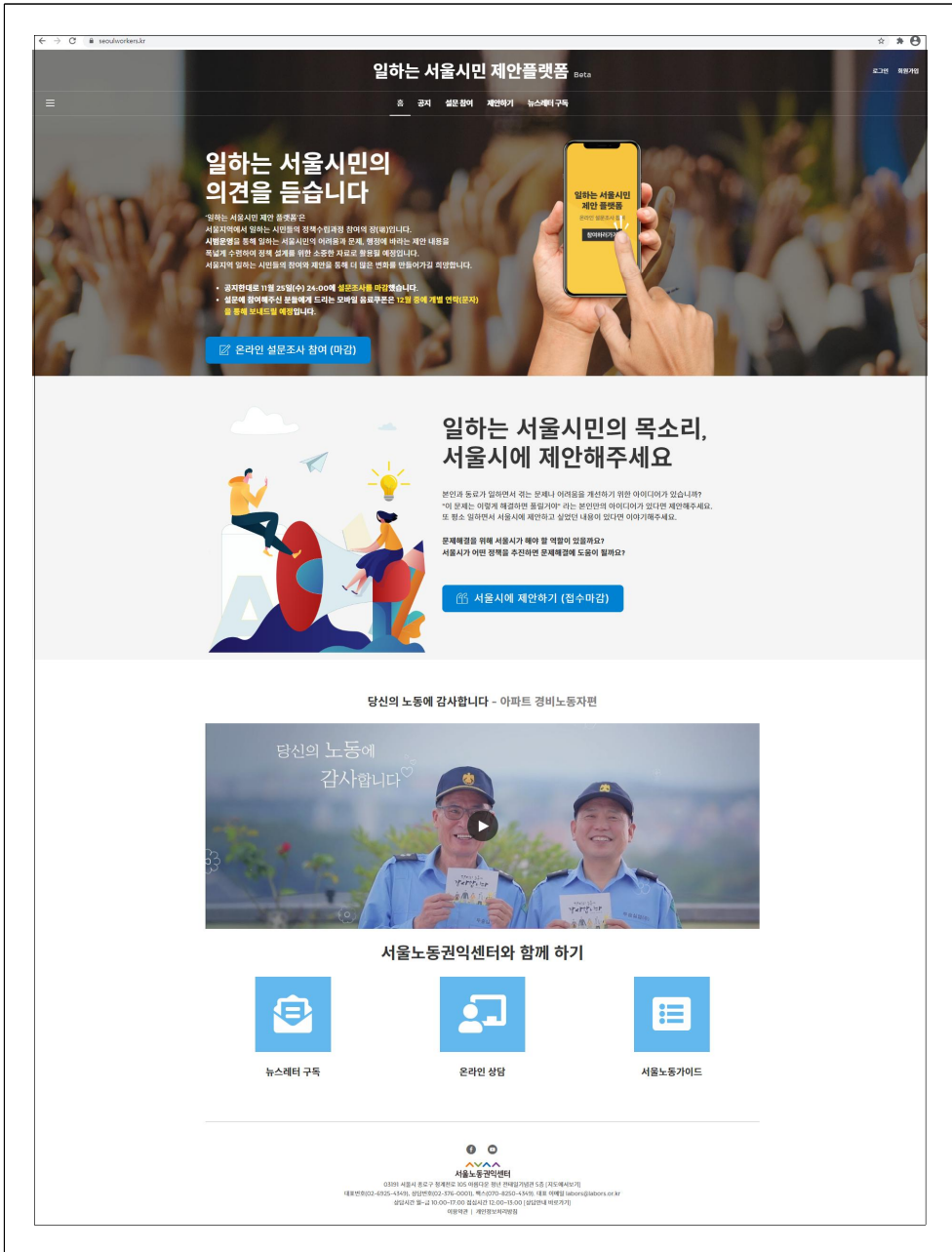
<표 5-5> 시범운영 경과

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020. 9. 10. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영 계획 수립</li> <li>- 2020. 9. 12. 서울노동인권복지네트워크 협의</li> <li>- 2020. 9. 18. 권역 및 자치구 노동자종합지원센터 협의</li> <li>- 2020. 10. 12. 시범운영기관 (주)비타민컴과 운영 방안 1차 협의</li> <li>- 2020. 10. 19. 온라인 웹페이지 구성기획 및 문항 검토</li> <li>- 2020. 10. 22. 시범운영기관 (주)비타민컴 운영 방안 2차 협의</li> <li>- 2020. 10. 28. 온라인 설문 참여 웹페이지 오픈. 오프라인 참여자 조직</li> <li>- 2020. 10. 28.~11. 25. 1개월간 시범운영 운영</li> <li>- 2020. 11. 13.~11. 16. 1차 온라인 광고</li> <li>- 2020. 11. 18.~11. 21. 2차 온라인 광고</li> <li>- 2020. 11. 23.~11. 25. 3차 온라인 광고</li> <li>- 2020. 11. 25. 온라인 참여 마감</li> <li>- 2020. 12. 8. 실 참여자 472명 리워드 발송 (*연락처 정보 미가입 7명 제외)</li> </ul>
---

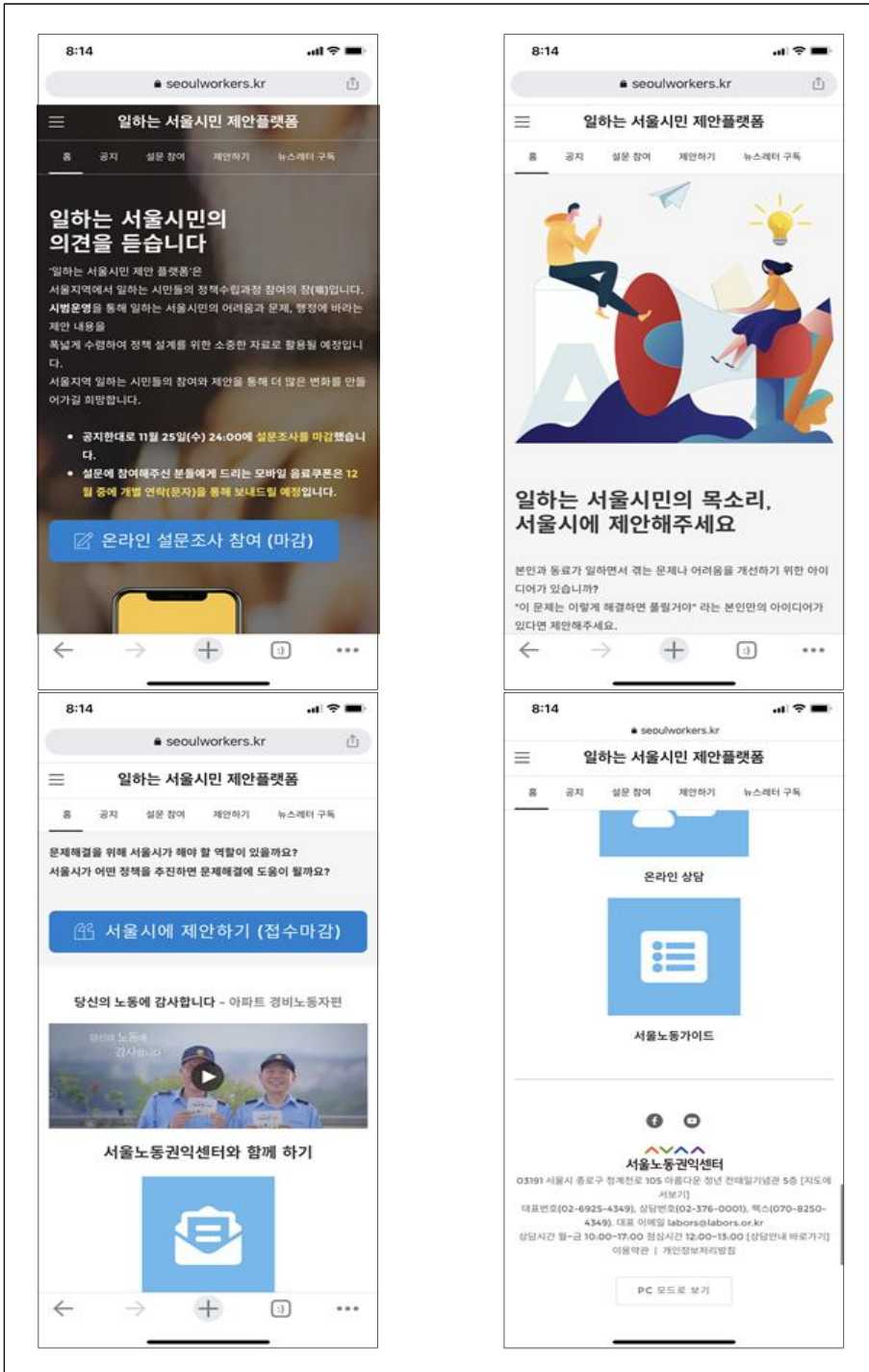
[그림 5-1] 시범운영 설문조사 웹페이지



[그림 5-2] 시범운영 참여 PC버전 웹페이지



[그림 5-3] 시범운영 참여 모바일 버전 웹페이지



#### 4. 참여자 모집을 위한 온·오프라인 홍보

시범운영 참여자는 공동 주최기관을 이용하는 이용자에게 안내하거나 페이스북 광고 등을 통해 모집하였다. 오프라인으로는 서울노동권익센터, 권역 및 자치구 노동자종합지원센터, 서울시 감정노동종사자권리보호센터, 서울노동인권복지네트워크, 어르신돌봄종사자종합지원센터, 직장맘지원센터의 협조를 통해 기관 이용자나 사업 참여자들이 시범운영에 참여할 수 있도록 안내·홍보하였다. 온라인으로는 서울시 대표적인 시민참여 플랫폼인 ‘민주주의 서울’ 사이트를 통해 참여를 홍보하였으며, 정책수립의 참여 경험이 있는 서울시청년정책네트워크 위원들에게도 서울시 청년청을 통해 시범운영 사업을 안내하였다. 페이스북 온라인 광고도 3차례 진행하여, 참여를 조직하였다.

<표 5-6> 시범운영 참여자 모집을 위한 온·오프라인 조직

구분	주요내용
오프라인 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 설립 노동권익기관 : 서울노동권익센터, 서울시감정노동종사자권리보호센터, 권역 및 자치구 노동자종합지원센터</li> <li>- 서울지역 노동단체 서울노동인권복지네트워크</li> <li>- 서울시 설립 기타 노동권익기관 : 어르신돌봄종사자종합지원센터, 직장맘지원센터</li> </ul>
온라인 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주주의 서울</li> <li>- 서울시NPO지원센터</li> <li>- 서울시청년정책네트워크</li> <li>- 페이스북 광고</li> </ul>

<표 5-7> 시범운영 온라인 페이스북 광고

구분	기간	총 노출	총 도달	링크클릭
1차	11.13~16	15,512	8,220	108
2차	11.18~21	12,042	6,320	130
3차	11.23~25	20,116	12,048	107

[그림 5-4] 시범운영 페이스북 광고 노출 대상



[그림 5-5] 시범운영 홍보 웹자보 및 배너



[그림 5-6] 시범운영 홍보 페이스북 썸네일



## 5. 시범운영 주요 결과

### 1) 시범운영 참여자 개요

시범운영 참여자 479명의 인적 속성은 <표 5-8>과 같다. 고용형태별로는 정규직

44.5%, 비정규직 55.5%였으며, 비정규직을 세부적으로 살펴보면, 계약직 19.0%, 시간제 8.1%, 일용직 3.1%, 파견·용역·하청 0.8%, 특수고용 3.5%, 플랫폼노동 1.0%, 프리랜서 14.2%, 실업자 4.6%, 기타 1.0%였다. 비정규직 중에서도 계약직과 프리랜서 노동자의 참여가 많은 편이었다. 미취업상태의 실업자는 불안정 노동이라 판단하여 이후 분석에서는 비정규직에 포함하여 함께 분석하였다. 사업장 규모별로는 1~4인 16.5%, 5~9인 18.8%, 10~29인 21.1%, 30~49인 9.6%, 50~99인 9.2%, 100~299인 6.9%, 300인 이상 10.4% 등이었다. 프리랜서처럼 소속 사업장이 모호하거나 사업장 규모를 잘 알지 못하는 참여자는 7.5%였다. 전체적으로 30인 미만 사업장의 참여자가 56.4%로 과반 이상이었다. 업종별로는 교육서비스업이 14.6%로 가장 많았으며, 보건 및 사회복지서비스업 11.5%, 제조업 10.4%, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 8.8%, 숙박 및 음식점업 8.6%, 도소매업 7.9% 등의 순이었다. 서울지역 사업체별 종사자 규모는 도소매업, 사업시설관리 및 사업지원업, 숙박 및 음식점업 순인데, 이와는 다소 차이가 있었다. 온라인 중심의 20~30대 참여자가 다수이다 보니 전국사업체조사 통계와는 차이가 있었다. 직종별로는 사무직 38.0%, 전문직 19.8%, 서비스직 17.7%로 다수였으며, 판매직 5.4%, 단순노무직 4.8% 등이었다. 연령별로는 20대 21.1%, 30대 46.3%, 40대 24.0%, 50대 이상 9.6%로, 20~30대 참여자가 67.4%여서 참여자의 2/3가 젊은 층이었다.

시범운영 결과는 주관식 의견에 대해서는 유사한 취지의 응답 내용을 주제별로 분류하여 빈도와 주요 내용을 정리하였다. 응답자들의 주관식 주요 응답내용은 가급적 취지를 살리기 위해 최소한의 편집만 하고 원문 그대로 제시하였다.

<표 5-8> 참여자 특성

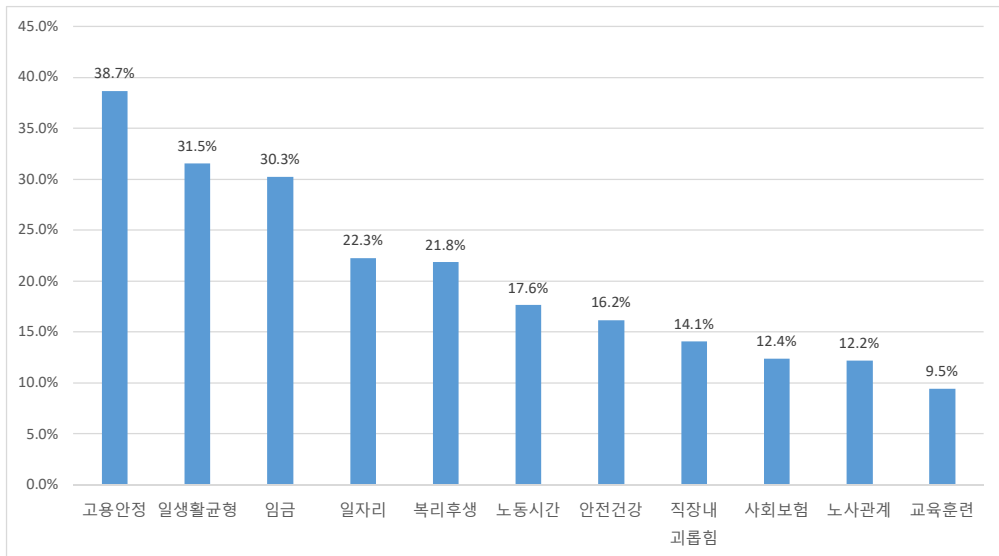
구분		사례수	퍼센트
전체		479	100.0
고용형태	정규직	213	44.5
	비정규직 전체	266	55.5
	계약직	91	19.0
	시간제	39	8.1
	일용직	15	3.1
	파견/용역/하청	4	0.8
	특수고용노동	17	3.5
	플랫폼노동	5	1.0
	프리랜서	68	14.2
실업	22	4.6	

	기타	5	1.0	
사업장규모	1-4인	79	16.5	
	5-9인	90	18.8	
	10-29인	101	21.1	
	30-49인	46	9.6	
	50-99인	44	9.2	
	100-299인	33	6.9	
	300인 이상	50	10.4	
	잘모름 / 해당사항없음	36	7.5	
직종	관리자	18	3.8	
	전문직	95	19.8	
	사무직	182	38.0	
	서비스직	85	17.7	
	판매직	26	5.4	
	장치/기계조작/조립	12	2.5	
	기능직	11	2.3	
	단순노무직	23	4.8	
	기타	27	5.6	
업종	제조업	50	10.4	
	건설업	11	2.3	
	도소매업	38	7.9	
	운수 및 창고업	20	4.2	
	숙박 및 음식점업	41	8.6	
	정보통신업	26	5.4	
	금융 및 보험업	22	4.6	
	부동산업	9	1.9	
	과학 및 기술서비스업	13	2.7	
	시설관리, 사업지원 및 임대서비스업	21	4.4	
	교육서비스업	70	14.6	
	보건/사회복지서비스업	55	11.5	
	예술/스포츠 및 여가관련 서비스업	42	8.8	
	협회 및 단체	37	7.7	
	수리 및 개인서비스업	5	1.0	
	기타	19	4.0	
	연령	20대	101	21.1
		30대	217	45.3
		40대	115	24.0
50대 이상		46	9.6	

## 2) 관심주제

운영설계를 위해 ‘일하는 서울시민들의 문제와 어려움을 함께 숙의하고 토론하는 참여 플랫폼이 구성·운영된다면, 어떤 주제가 가장 중요하게 다뤄져야 한다고 생각하는지’에 대해 물었다(복수응답). 설문결과, 고용안정 38.7%, 일생활균형 31.5%, 임금 30.3%, 일자리 22.3%, 복리후생 21.8% 등의 순으로 나타났다. 고용안정 및 일자리 등 고용이슈가 61.0%, 임금 및 복리후생, 노동시간 등 노동조건 이슈가 69.7%였다. 통상 노동자들의 중요 관심사항으로 임금 및 노동시간 등 노동조건을 꼽는데, 이번 시범운영에서는 코로나19에 의한 고용충격 영향으로 고용안정 및 일자리 등 고용이슈를 선택한 응답도 다수였다. 또한 일생활균형이 두 번째로 관심있는 주제로 선택한 것도 특징이다. 이번 참여자의 2/3 이상이 20~30대 이고, 사회적으로 노동시간 단축과 일생활균형에 대한 관심이 높아지면서 나타난 결과로 보인다. 그 밖에 안전건강이 16.2%, 직장내 괴롭힘 14.1%, 사회보험 12.4%, 노사관계 12.2%, 교육훈련 9.5% 등이었다. 교육훈련은 참여자 10명 중 약 1명 정도가 선택하였다.

[그림 5-7] 관심주제(복수응답)

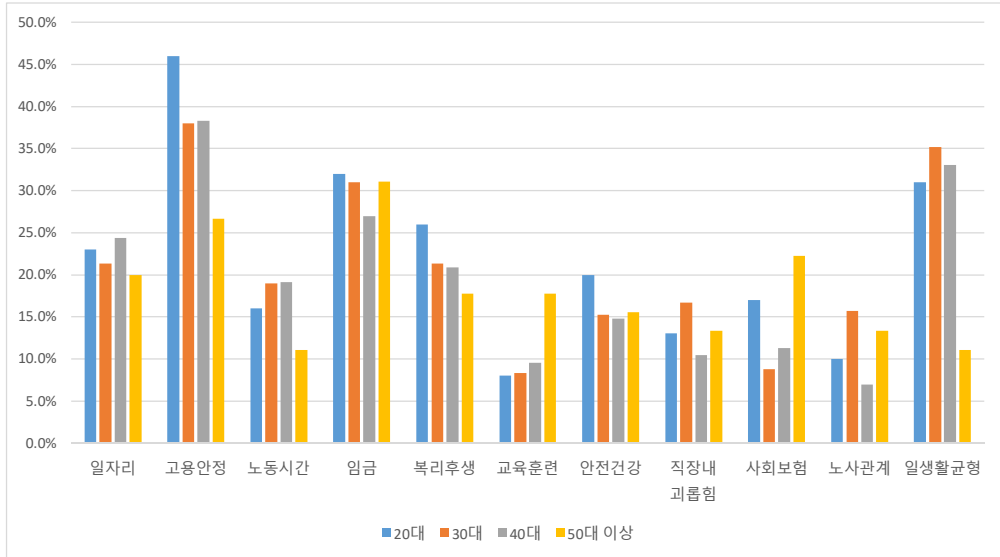


<표 5-9> 관심주제(복수응답)

구분	반응		케이스의 퍼센트
	N	퍼센트	
일자리	106	9.8%	22.3%
고용안정	184	17.1%	38.7%
노동시간	84	7.8%	17.6%
임금	144	13.4%	30.3%
복리후생	104	9.6%	21.8%
교육훈련	45	4.2%	9.5%
안전건강	77	7.1%	16.2%
직장내 괴롭힘	67	6.2%	14.1%
사회보험	59	5.5%	12.4%
노사관계	58	5.4%	12.2%
일생활균형	150	13.9%	31.5%
전체	1,078	100.0%	226.5%

연령별로 관심주제에 차이가 있는지 살펴보면, 20대부터 40대까지 가장 관심있는 주제는 고용안정이었으며, 50대 이상은 임금을 가장 많이 선택하였다. 구체적으로 20대는 고용안정 46.0%로, 20대 응답자의 절반 가까이는 관심주제로 고용안정을 선택하였으며, 다음으로 임금 32.0%, 일생활균형 31.0%, 복리후생 26.0% 등의 순이었다. 30대와 40대는 유사한데, 30대는 고용안정 38.0%, 일생활균형 35.2%, 임금 31.0%, 일자리 21.3% 등의 순이었으며, 40대도 30대와 관심주제 순위는 동일하며, 고용안정 38.3%, 일생활균형 33.0%, 임금 27.0%, 일자리 24.3%였다. 50대는 다른 연령대와 차이가 있는데, 50대의 가장 큰 관심주제는 임금 31.1%, 고용안정 26.7%, 사회보험 22.2%, 일자리 20.0% 등의 순이었다. 특히 다른 연령대보다 사회보험(22.2%)과 교육훈련(17.8%) 주제에 대한 관심이 상대적으로 높게 나타난 게 특징이다. 50대 이상은 은퇴와 재취업에 따라 관심주제가 다른 연령대와 차이가 있는 것으로 보인다.

[그림 5-8] 연령별 관심주제(복수응답)

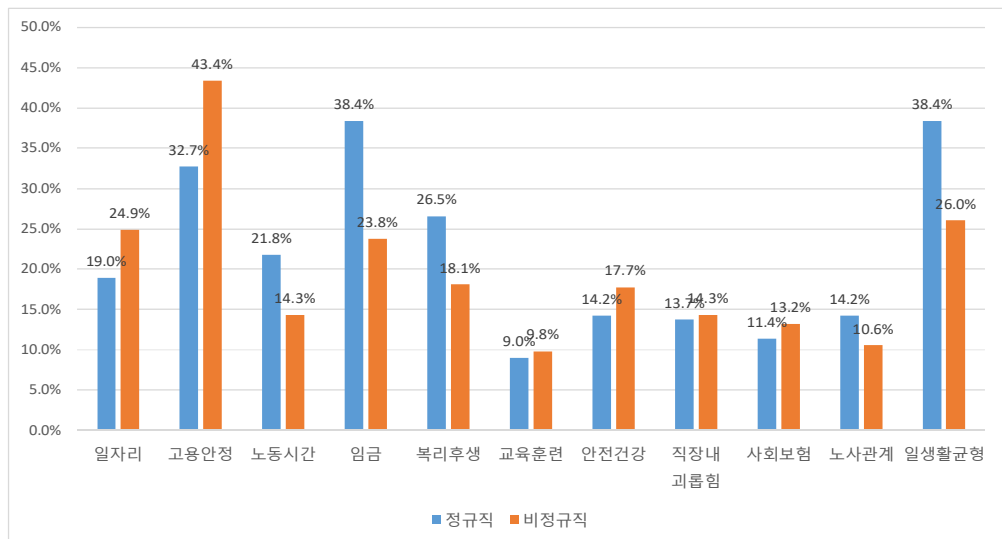


<표 5-10> 연령별 관심주제(복수응답)

구분	20대	30대	40대	50대 이상
일자리	23.0%	21.3%	24.3%	20.0%
고용안정	46.0%	38.0%	38.3%	26.7%
노동시간	16.0%	19.0%	19.1%	11.1%
임금	32.0%	31.0%	27.0%	31.1%
복리후생	26.0%	21.3%	20.9%	17.8%
교육훈련	8.0%	8.3%	9.6%	17.8%
안전건강	20.0%	15.3%	14.8%	15.6%
직장내 괴롭힘	13.0%	16.7%	10.4%	13.3%
사회보험	17.0%	8.8%	11.3%	22.2%
노사관계	10.0%	15.7%	7.0%	13.3%
일생활균형	31.0%	35.2%	33.0%	11.1%

고용형태별로 중요하게 다뤄져야 할 주제에 대한 의견 차이가 있었다. 정규직의 관심주제는 임금과 일생활균형이 동일한 38.4%였으며, 다음으로 고용안정 32.7%, 복리후생 26.5%였다. 반면에 비정규직은 고용안정이 43.4%로 다른 주제보다 매우 높게 나타났다. 다음으로 일생활균형 26.0%, 일자리 24.9%, 임금 23.8% 순이었다. 고용안정과 일자리를 고용이슈로, 노동시간, 임금, 복리후생을 노동조건 이슈로 묶을 경우, 정규직은 노동조건 이슈 비율이 86.7%, 고용이슈 비율이 51.7%였으며, 비정규직은 노동조건 이슈 56.2%, 고용이슈 68.3%였다. 정규직은 10명 중 8명 이상이 노동조건 이슈를 플랫폼 운영시 중요하게 다뤄야 할 주제로 선택하였으며, 비정규직은 10명 중 7명이 고용문제를 중요하게 다뤄야 할 주제로 선택하였다. 정규직이 임금과 복리후생, 일생활균형 등 노동조건에 좀 더 많은 관심을 보인 반면, 비정규직은 상대적으로 고용안정과 일자리에 대한 관심이 높아 불안정한 일자리의 고용문제를 중요하게 생각하고 있었다.

[그림 5-9] 고용형태별 관심주제(복수응답)



<표 5-11> 고용형태별 관심주제(복수응답)

구분	정규직	비정규직
일자리	19.0%	24.9%
고용안정	32.7%	43.4%
노동시간	21.8%	14.3%
임금	38.4%	23.8%
복리후생	26.5%	18.1%
교육훈련	9.0%	9.8%
안전건강	14.2%	17.7%
직장내 괴롭힘	13.7%	14.3%
사회보험	11.4%	13.2%
노사관계	14.2%	10.6%
일생활균형	38.4%	26.0%

본인이 현재 하고 있는 일과 관련하여 다루고 싶은 내용이 있는지에 대해 주관식으로 조사하였는데, 매우 다양한 의견이 제시되었다. 직장내 괴롭힘 등 조직문화와 관련된 의견이 12.6%로 가장 많았는데, 주요 의견으로는 왕따, 은따, 갑질, 갈등, 다툼, 폭언, 폭행 등 직장내 괴롭힘 문제와 인간관계, 소통, 존중, 배려, 의사소통 등의 조직문화 등을 함께 다루고 싶은 주제로 제안하였다. 두 번째로 일자리와 관련한 주제가 12.1%였는데, 주요 의견으로는 좋은 일자리, 안정적 일자리, 다양한 일자리, 많은 일자리 등 일자리의 양과 질을 높이기 위한 노력에 대한 의견이 다수였다. 고용안정에 대한 의견이 11.4%였으며, 계약직, 시간제, 특수고용, 프리랜서, 간접고용 등 다양한 형태의 비정규직 고용불안 문제를 함께 논의해보고 싶은 주제로 제안하였다. 노동권 보호로 묶을 수 있는 주제 제안도 많았는데, 프리랜서와 특수고용 등 노동법의 적용을 받지 못하는 노동자들이 주로 의견을 제시하였다. 법 제도 밖의 노동자 보호를 위한 서울시 차원의 제도 마련, 소규모 사업장 노동자 권리 보호, 노동법 준수 등 근로감독 강화 등의 내용이였다. 복리후생 관련 응답은 6.5%였으며, 열악한 복지의 중소기업과 소규모 사업장의 복지확대, 휴식 및 문화공간 제공 등의 의견이 제시되었다.

<표 5-12> 본인 일과 관련한 관심주제

구분	빈도	퍼센트	주제	빈도	퍼센트
직장내 괴롭힘 등 조직문화	54	12.6	일생활균형	22	5.1
일자리	52	12.1	안전건강	20	4.7
고용안정	49	11.4	노동시간	19	4.4
노동권 보호	44	10.2	근무환경	14	3.3
복리후생	28	6.5	사회보험	8	1.9
교육훈련	26	6.0	노사관계	6	1.4
임금	26	6.0	기타	62	14.4

<표 5-13> 본인 일과 관련한 관심주제 주요응답

구분	주요 응답
직장내 괴롭힘 등 조직문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직장내 괴롭힘 교육, 직장내 다양성에 대한 존중 교육</li> <li>• 직장내 갑질, 괴롭힘에 대한 사례 소개 및 처리과정 논의</li> <li>• 직장내 갑질 근절</li> <li>• 왕따, 은따, 갑질 갈등, 다툼(싸움), 폭언, 폭행, 인간관계 등 문제 논의</li> <li>• 세대 간 갈등, 세대간 인식 차이 문제</li> <li>• 안전하고 평등한 환경에서 일할 수 있는 문화: 성희롱·성폭력 예방, 세대간·직급간 소통기술</li> </ul>
일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시에서도 지자체에서도 청년 일자리에 대한 고심이 많고 주의를 기울이고 있다는 것은 알지만 막상 질 좋은 일자리를 찾기는 어렵다. 일각에서는 변화되고 있는 모습이 모이지만 여전히 사회초년생인 청년들 다수는 저임금, 갑을관계, 감정노동 등에 시달리고 있다. '직장'이라고 하면 부정적인 인식이 박히게 되었고 '출근하기 싫다' 라는 생각이 강하다. 청년들 개개인이 가진 재능을 발휘할 수 있는 기회를 확대하고 긍정적인 일 경험을 가질 수 있었으면 좋겠다</li> <li>• 일자리 나눔. 알하는 시민보다 일하고 싶지만 못하고 있는 사람들이 더 많다고 생각함</li> <li>• 코로나19 이후 프리랜서 노동자들의 문제가 심각합니다. 각 분야별 간담회 및 해결방안을 함께 논의하면 좋겠습니다</li> <li>• 청각장애인을 위한 일자리 확대가 필요하고 정규직 전환이 되었으면 합니다</li> </ul>
고용안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생사업 관련 종사자입니다. 도시재생사업의 경우 현 정권에서 국책사업으로 진행하고 있는 사업입니다. 하지만 중간지원조직으로서 높은 전문성을 필요로 함에도 불구하고, 근무형태가 위촉직 또는 계약직으로 매우 불안정하며, 따라서 노동자 pool의 관리 역시 불안정합니다. 플랫폼에서는 조금 범위를 넓혀 정책적 해결을 위해 조직된 중간지원조직의 효율적인 인력 운용 방안에 대해 논의해봤으면 좋겠습니다</li> <li>• 간접고용노동자의 안정된 일자리정책 / 파견직, 계약직 노동자의 정규직 전환</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부 및 지자체의 사회복지사업의 역할을 위탁하여 수행하고 있는 사회복지사업 현장 노동자들의 고용 안정성 확보</li> </ul>
노동권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 더 이상 특수고용이란 틀에 가두지 말고 근로기준법상 노동자로 인정하여 사지로 몰지 말아야 합니다</li> <li>• 저는 타투이스트입니다. 굉장히 큰 시장으로 성장했고, 한국타투는 '코리아타투'라는 새로운 장르로 인정받을 만큼 세계적으로 유명해진 상황입니다. 그럼에도 전세계에서 유일하게 우리 나라만 불법인 이상한 상황이지요. 저희도 노동자로 인정받고 싶습니다</li> <li>• 블랙기업 공유. 노동자의 권리 알려주기</li> </ul>
복리후생	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 직원의 복지(주거문제, 복리후생-여행콘도지원, 문화생활, 복지포인트 등)</li> <li>• 5인 이하 소규모 사업장에 대한 복지확대</li> <li>• 출퇴근 시간 조정 등 복리후생</li> </ul>

### 3) 일터에서 겪는 어려움과 문제

일하면서 일터에서 겪는 어려움이나 문제에 대한 조사에서는 조직문화와 관련한 문제가 38.2%로 가장 많았으며, 임금 10.4%, 노동인권 9.7%, 고용불안 8.1%, 근무환경 7.5% 등의 순이었다. 직장내 괴롭힘 등 조직문화와 관련한 구체적인 어려움으로 구성원 간 갈등문제를 지적한 경우가 많았는데, 상사 또는 동료간의 갈등문제가 주로 제기되었다. 답변 내용을 살펴보면, 관리자와의 갈등, 동료간 갈등, 직장내 편 가르기, 텃새, 세대 차이 등 일하면서 동료들과 관계에서 발생하는 문제를 가장 큰 어려움으로 지적하고 있었다. 또한 위계적이고 수직적인 조직문화, 경직된 조직문화, 의사소통 부재 등도 조직문화와 관련한 주요 응답 내용이었다. 직장내 따돌림, 왕따, 은따, 질투, 갑질, 무시, 괴롭힘과 무관심 등 직장내 괴롭힘 문제도 일터에서 겪는 문제로 지적되었다. 임금문제의 주요 응답내용으로는 특수고용노동자 등 비정규직의 불안정한 수입, 저임금, 최저임금 미준수, 각종 수당 미지급 등의 의견이 나왔다. 노동인권에 대한 어려움으로는 성희롱·성추행 등으로부터 보호, 근로기준법 미준수, 법 제도 미비로 인한 노동인권 침해 문제 등의 의견이 있었다. 고용불안도 일터에서 겪는 문제 중 하나로, 불안정한 일자리의 비정규직 고용불안, 코로나19에 의한 고용불안 문제가 지적되었다.

<표 5-14> 일하면서 겪는 어려움과 문제

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
직장내 괴롭힘 등 조직문화	169	38.2	복리후생	13	2.9
임금	46	10.4	일생활균형	13	2.9
노동인권	43	9.7	노사관계	5	1.1
고용불안	36	8.1	일자리	4	0.9
근무환경	33	7.5	교육훈련	3	0.7
노동시간	28	6.3	기타	31	7.0
안전건강	18	4.1			

<표 5-15> 일하면서 겪는 어려움과 문제 주요응답

구분	주요 응답
직장내 괴롭힘 등 조직문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>비민주적인 의사결정과정</li> <li>구성원의 의견이 반영되지 않는다</li> <li>세대간 문화 차이로 인한 조직문화 충돌</li> <li>인간관계에서 끈대문화가 여전히 있어 괴로울때가 많다</li> <li>개인의 입장만을 주장하는 신입직원</li> <li>직원들간 보이지 않는 따돌림 문제 : 뒷담화, 질투, 양따, 은따 등</li> <li>해고를 위해 일을 빼앗았어요. 한달이 넘게 책상만 보고 앉아 있었고 이런 상황에서 그렇게 버텨야 한다는 것 외에 방법이 없어 괴로웠습니다. 비인간적인 괴롭힘을 해서는 안되는 교육 좀 받음 좋겠어요</li> <li>팀장이 의도적으로 나를 무시함. 하대나 괴롭힘은 아니지만 마치 없는 사람 취급함</li> </ul>
임금	<ul style="list-style-type: none"> <li>채용형태에 따른 임금체계가 상이한 문제</li> <li>시간외 비수당 업무를 자연스럽게 요구</li> <li>임금이 정규직에 비해 너무 적음</li> <li>일을 열심히 하지도 않는 사람이 월급을 더 많이 가져가는 불합리함</li> <li>시간제노동자의 불안정한 수입이 큰 고민입니다</li> </ul>
노동인권	<ul style="list-style-type: none"> <li>성희롱 피해를 입었으나 공공기관의 용역회사 직원이라는 이유로 원청에서 보호받지 못했습니다</li> <li>노사관계에서 갑의 위치에 있는 사람의 성희롱</li> <li>법적으로 보호받지 못하는 일(타투)이기에 부당하게 협박을 받거나 개인의 안전보장에 대한 위험부담이 있음</li> <li>근로기준법 미준수</li> </ul>

고용불안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기간제, 시간제, 파견, 위탁, 간접고용 등 비정규직의 고용불안</li> <li>• 코로나19로 인한 고용불안</li> <li>• 코로나19 이후 경영상황 악화로 6개월 이상 휴직을 실시하고 있습니다. 안정적으로 근무할 수 있는 직장에서 일하고 싶습니다</li> <li>• 계약직이어서 정규직과 구분되는 점. 일자리가 지속되지 않을 수도 있다는 점</li> </ul>
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인원 대비 일이 너무 많아요 / 업무량이 많아서 오후가 되면 지침 / 인원부족</li> <li>• 비대면 채택근무로 전환되면서 업무환경지원 및 업무공간 분리 어려움</li> <li>• 근무지 변경(발령)이 잦은 점</li> </ul>

#### 4) 생활에서 겪는 어려움과 문제

일하면서 일상생활에서 겪는 어려움과 문제에 대한 주관식 조사에서는, 출퇴근 문제 29.2%, 육아돌봄 문제 21.1%, 주거 문제 14.0% 등의 순이었다. 출퇴근의 어려움을 가장 큰 불편함으로 지적했는데, 출퇴근 거리가 너무 멀다거나 소요시간이 너무 길다거나 대중교통이 너무 혼잡하다던가 등 출퇴근 거리·시간·교통혼잡 등의 의견이 다수였다. 직장 근처 주택은 주거비용이 많이 소요되어 주거비용이 상대적으로 적게 소요되는 지역에 거주하다보니 출퇴근에 어려움 겪는다는 응답도 있었다. 두 번째로 육아돌봄이 일하면서 생활속에서 겪는 문제로 지적되었는데, 일과 육아를 병행하는 부담감이 여전하였다. 육아에 대한 조직내 이해 부족, 자유로운 육아휴직 사용 어려움, 육아 부담의 여성 집중 등의 의견이 있었으며, 코로나19로 자녀 돌봄과 학업을 위해 재택근무가 필요하다는 응답도 있었다. 또한 육아돌봄에 의한 경력단절 문제와 풀타임 일자리에 대한 부담감을 제시하기도 하였다. 세 번째는 주거문제로, 직장 근처 주거지 마련의 어려움. 서울에 거주하지만 주택 가격 상승으로 경기도 지역으로 이사해야 할 수 있다는 우려, 높은 주거비용으로 수입의 상당 부분을 주거비용으로 지출하는 부담감, 일정하지 않은 수입으로 매월 월세를 부담하는 어려움 등의 의견이 있었다. 근무환경이 9.8%였는데, 워라벨 문제에 대한 의견이 다수였다. 휴가 사용이 어렵거나, 장시간 노동/초과근무/주말근무 등으로 일생활균형이 저해되는 문제를 지적하였다. 또한 업무시간에 필요한 개인 일(은행, 관공서, 자녀 학교 방문 등)을 처리하기 어려운 근무환경, 프리랜서의 경우 공공작업 공간 부재를 지적하기도 하였다.

<표 5-16> 생활에서 겪는 어려움과 문제

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
출퇴근	133	29.2	교육훈련	9	2.0
육아돌봄	96	21.1	건강	8	1.8
주거	64	14.0	노동법/노동권	4	0.9
근무환경	45	9.8	복리후생	4	0.9
임금	22	4.8	사회보험	2	0.4
노동시간	14	3.1	차별	2	0.4
고용불안	11	2.4	기타	42	9.2

<표 5-17> 생활하면서 겪는 어려움과 문제 주요응답

구분	주요 응답
출퇴근	<ul style="list-style-type: none"> <li>출퇴근 시간이 너무 길어요</li> <li>출퇴근에 많은 시간과 에너지가 필요하지만 경제적으로 보상해주지 않는 것</li> <li>출퇴근에 하루 3시간이 소요됩니다. 퇴근 후에 자기계발에 쓸 수 있는 시간이 없습니다</li> <li>지하철 3호선으로 현재 출퇴근합니다. 출퇴근시(고양-동대문, 왕복 2시간 소요) 앞서 다녀본 적이 없어서 너무 힘듭니다</li> <li>출퇴근시 교통문제가 심각함. 특히 디지털미디어시티역에서 사무실까지 올 때 버스를 타야하는데 사람이 너무 붐벼서 코로나에 몹시 취약함</li> </ul>
육아돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>육아가 굉장히 힘드네요. 출근시간까지 간신히 도착합니다</li> <li>아이를 키우는데 돌발상황일 때 어찌해야 할지 모르겠어요</li> <li>코로나로 집에 있는 아이들의 돌봄과 학업을 위해 재택이 절실함</li> <li>육아, 돌봄으로 인해 시간이 안 맞아서 통역일을 못 나간 결과 통역 쪽 커리어가 끊김</li> <li>아이가 2명이다 보니 아무래도 자주 쉬는 것에 대해 눈치가 보여요</li> </ul>
주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>직장 근처에 주택 마련이 어려움</li> <li>주거비용이 너무 비싸 월급의 대부분을 차지합니다</li> <li>수입이 일정하지 않기 때문에 월세를 내기 어려울 때가 많습니다. 또 후미진 곳에 살게 되니 무서울 때도 많고요. 20대 여성으로서 어려움도 있다는 생각이 드네요.</li> <li>주택을 살 수 있다는 희망이 없다</li> <li>서울에서 살고 있지만 부동산 때문에 경기도로 멀어질까 우려</li> </ul>
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴가 쓰기 어려움. 주말근무로 워라밸이 없음</li> <li>퇴근시간은 정해져 있으나, 업무량에 따른 잦은 퇴근시간 지연으로 퇴근 이후 여가활동이 어려움</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여가생활을 즐길 시간이 거의 없다</li> <li>• 장시간 노동에 따른 여가 부족</li> <li>• 야근 때문에 가족과 함께하기 힘들다</li> </ul>
--	---

### 5) 문제해결을 위한 정책 아이디어

일하면서 겪는 문제나 어려움 해결을 위한 본인의 아이디어를 제시해달라는 주관식 조사에서는 의사소통과 관련한 의견이 20.2%로 가장 많았으며, 조직문화 개선에 대한 의견 6.5%, 근무환경 개선 의견 5.5%, 고용일자리 의견 5.3% 등의 순이었다. 앞서 일터에서 겪는 어려움으로 조직문화 주제가 38.2%로 가장 높았던 것처럼, 이 문제를 지적한 응답자들이 제시한 아이디어도 의사소통과 조직문화와 관련한 의견이 다수였다. 주요 의견으로는 의사소통 부재로 인한 갈등이 큰 만큼, 소통할 수 있는 교육과 상담창구 마련을 제시하거나, 정기적인 소통 채널 및 상호 공감 하는 자리 마련 등의 의견이 있었다. 또한 조직 내 친목 모임 또는 동호회 활동을 통해 소통의 자리를 넓혀야 한다는 의견이었다. 근무환경 개선에 대한 아이디어로는 근무환경 개선을 위한 전담부서 설치, 근로감독 정례화, 유연근무 시스템 도입 지원 등의 의견이 제시되었다. 고용 및 일자리 문제 개선을 위한 정책 아이디어로는 비정규직 정규직 전환, 민간위탁기관 직접 고용, 안정적인 공공일자리 확대, 문화예술 노동자를 위한 일자리 안정 및 노동환경 개선 법률 제정 등의 의견이었다.

<표 5-18> 정책 아이디어

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
의사소통	84	20.2	지원	12	2.9
조직문화	27	6.5	상담	11	2.7
근무환경	23	5.5	교통	9	2.2
고용일자리	22	5.3	복지건강안전	8	1.9
교육성장	20	4.8	임금	8	1.9
업무방식	20	4.8	주거	8	1.9
육아돌봄	19	4.6	인식개선	7	1.7
노동시간	18	4.3	유연근무제	3	0.7
노동인권	16	3.9	기타	100	24.1

<표 5-19> 정책 아이디어 주요응답

구분	주요 응답
의사소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의사소통이 안되어서 생기는 분쟁이 많습니다. 기간제든 정규직이든 사람과 사람 사이의 소통할 수 있는 교육이나 상담창구가 있었으면 합니다</li> <li>• 일단 노사던 동료관계던 서로 대화를 시작하는 게 제일 중요한 거 같아요</li> <li>• 직장내 친목 도모행사나 교육 동호회 활동이 이뤄진다면 자연스럽게 대화로 풀 수가 있을 거 같습니다</li> <li>• 정기적인 소통채널 마련, 상호공감하는 자리 정례화</li> </ul>
조직문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스트레스 감소를 위한 과한 회식문화 없애기</li> <li>• 괴롭히는 사람에 대해 대처방안 마련</li> <li>• 권한의 분산을 통한 결정권 부여</li> <li>• 직장내 업무분장 의무화, 수평적 조직문화 확산</li> </ul>
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유연한 근무시스템 및 폭넓은 시간선택제 운영을 통한 근무여건 개선과 일자리 나눔</li> <li>• 주기적으로 근무환경개선을 위한 전담부서 설치</li> <li>• 사업장 수시 감찰 / 근로감독 정례화</li> </ul>
고용일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간위탁기관 직고용</li> <li>• 고용의 불안정성으로 안정적인 공공일자리를 늘렸으면 해요</li> <li>• 공연예술계 노동자들을 위한 일자리 안정 및 노동환경 개선 법안 만들기</li> <li>• 고용계약 만기 3개월 전에 고용주는 피고용인에게 고용연장 여부를 알려주도록 합니다</li> </ul>

## 6) 일과 생활에서 어려움 해결을 위한 서울시 역할

일과 생활에서 어려움을 겪는 일하는 서울시민을 위한 서울시 역할로는 고용 및 일자리 관련 의견이 14.3%로 가장 많았다. 비정규직 폐지를 위한 정책 홍보, 일자리 나누기 정책(공공일자리 확대, 노동시간 단축에 의한 일자리 나누기 등), 전직시 생계 지원, 구인구직 서비스 확대 등의 의견이 있었다. 공론대화도 서울시의 역할로 제기되었는데, 시민간 네트워킹 촉진, 직장인들의 어려움을 수렴하고 정책에 반영하는 체계 구축, 연령·직종·고용형태·주제 등을 고려한 대화공간 마련, 일하는 시민과 전문가 참여 공론장 운영 등 시민참여에 의한 숙의·토론장에 대한 의견이 많았다. 육아돌봄 지원은 6.4%로, 공공보육 확충, 직장내 어린이집 확충, 양성평등 및 육아휴직 캠페인 등 홍보활동 의견이 있었다. 다음으로 근로감독 강화를 서울시 역할로 응답한 비율은 5.6%였다. 지방정부에 근로감독권이 없는 상황이지만, 현장의 노동문제 개선을 위해 근로감독이 확

대되어야 하며 노동법을 준수하지 않은 사업장에 대한 단속이 강화될 필요가 있다는 의견이었다. 교육성장을 위한 의견도 5.3%로, 직업훈련, 노동법, 노동인권, 직장내 괴롭힘, 갈등해결, 노사관계 등 다양한 주제의 교육지원을 서울시 역할로 제시되었다.

<표 5-20> 일·생활 어려움 해결을 위한 서울시 역할

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
고용일자리	54	14.3	타투제도화	11	2.9
공론대화	33	8.8	유연근무제	10	2.7
육아돌봄	24	6.4	인식개선 캠페인	10	2.7
근로감독	21	5.6	조직문화 개선 지원	9	2.4
교육지원	20	5.3	임금	7	1.9
상담	19	5.0	일생활균형	6	1.6
건강복지지원	18	4.8	공간 지원	5	1.3
노동시간	16	4.2	교통환경개선	5	1.3
주거	13	3.4	직장내 괴롭힘 방지	5	1.3
지원금 지원	12	3.2	기타	79	21.0

<표 5-21> 일·생활 어려움 해결을 위한 서울시 역할 주요 응답

구분	주요 응답
고용일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>비정규직 폐지를 위한 정책 홍보</li> <li>일 나누기. 독일인지 프랑스인지에서 하고 있다는데 시간을 쪼개서 일자를 더 만들었음 좋겠다</li> <li>단발성이 아닌 지속적 안정적 일자리 만들기. 다른 일을 선택하여 업종변경시 일정기간 동안 생활이 유지될 수 있도록 지원과 환경 조성 필요</li> <li>일자리 안정</li> <li>다양한 구인구직서비스(온·오프라인) 확충</li> </ul>
공론대화	<ul style="list-style-type: none"> <li>플랫폼 구축</li> <li>시민간 네트워킹 및 정책에 대한 시민 선택권 증가</li> <li>직장인들의 다양한 어려움에 대한 의견을 적극적으로 수렴하여 정책에 반영해 주시면 감사하겠습니다</li> <li>우선은 고용형태별, 비슷한 어려움이 있는 사람들을 그룹별로 모아 상황을 공유하고 나눌 수 있는 자리를 만들고 이를 통해 다양한 상황들을 수집, 수집된 데이터를 통해 정책의 방향성에 대한 고민 선행</li> <li>서울시민들과 함께 정책을 마련하고 힘들고 어려운 점을 매년 들어야 한다</li> </ul>
육아돌봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>근무지 보육시설 확대</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공돌봄 시설 대대적 확충</li> <li>• 가족사랑의 날 캠페인 의무적으로 실시</li> <li>• 양성평등 및 육아휴직 캠페인</li> </ul>
근로감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로감독관 파견 등 적극적인 개입 필요</li> <li>• 불시에 점검하는 등 서울시에서 고용주에 대한 감시를 좀 더 확실히 했으면 합니다. 5인 미만 사업장은 법이 느슨해서 개인사업자들이 아르바이트생들을 좀 더 '편하게' 부립니다</li> <li>• 최소한의 근로기준법도 지키지 않는 곳이 많습니다. 미리 안내를 하고 방문점검을 하면 걸리지 않게 준비를 하니 불시에 방문하는 게 필요합니다</li> <li>• 노동법 준수 단속</li> </ul>
교육지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직업개발 지원</li> <li>• 직장인들이 교양, 취미 등 교육을 받을 수 있도록 교육비를 지원해주거나 배움의 장을 마련해주었으면 합니다</li> <li>• 출퇴근 지원 및 업무 교육</li> <li>• 노동법, 노사관계, 노동인권, 마음심리, 관계회복, 갈등해결, 비폭력대화 등 교육</li> </ul>

## 7) 코로나19로 인한 어려움과 문제

코로나19로 일과 생활에서 겪는 어려움이 무엇인지 주관식으로 조사한 결과, 일자리와 경제적 어려움이 35.7%로 가장 많았다. 일하는 시간이 줄면서 소득이 감소하고, 소득이 감소함에 따라 경제적 어려움을 겪는 문제를 주로 지적하였다. 또한 실직으로 생활고를 겪거나, 현재 일은 하고 있지만 실직을 우려하기도 하였다. 휴직이 길어짐에 따라 경제적 어려움과 함께 심리적 어려움을 겪기도 하였으며, 제도적 보호로부터 배제된 직종은 정부 지원도 받지 못한 점을 지적하기도 하였다. 다음으로 방역에 의한 일상생활의 불편을 지적한 비율이 23.1%였다. 마스크를 쓰고 일해야 하는 불편함, 모임과 활동 제약, 여행 및 여가생활 감소로 생활 활력 저하 등의 의견이었다. 근무환경에 대한 의견은 10.6%였으며, 재택근무 문제를 주로 지적하였다. 코로나19 감염 위험으로 재택근무가 필요하지만, 재택근무를 실시하지 않는다면, 재택근무 실시로 오히려 업무효율이 떨어졌다든지, 재택근무가 직원들의 도덕적 해이를 가져왔다든지 등의 의견이 있었다. 코로나19 감염을 어려움으로 응답한 비율은 5.9%였는데, 특히 고객과 대면 업무를 하는 응답자가 코로나19 감염의 불안감을 지적하였다. 심리적 어려움을 지적한 응답자도 5.7%였는데, 불안함, 우울함, 답답함, 외로움, 예민함, 위축 등의 의견이 제시되었다.

<표 5-22> 코로나19로 인한 어려움과 문제

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
일자리 및 경제적 어려움	158	35.7	심리적 어려움	25	5.7
방역에 의한 일상생활 불편	102	23.1	육아돌봄	24	5.4
근무환경	47	10.6	기타	60	13.6
감염우려	26	5.9			

<표 5-23> 코로나19로 인한 어려움과 문제 주요 응답

구분	주요 응답
일자리와 경제적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실질적인 수입 저하와 그로 인한 생활고가 가장 결정적입니다</li> <li>• 전 코로나가 터진 지난 2월부터 실업자가 되었어요 외국인이 있어야만 할 수 있는 일이라 너무 힘드네요</li> <li>• 근무시간 감소로 월 50만원 미만의 급여를 받습니다. 자취 중인데 보증금 이자, 관리비를 제외한 월세가 50만원입니다. 생계가 너무 팍팍하고, 재난지원금 덕에 지역화폐를 애용 중이었으나 그마저도 근래 예산 소진으로 사용이 힘들어졌습니다</li> <li>• 직장이 사라질까봐 두려움</li> <li>• 연초에 아르바이트도 구하기 어려워 생계의 위협을 느꼈습니다</li> <li>• 코로나19로 인한 장기적인 무급휴직</li> <li>• 코로나로 일자리 구하기가 어려워 퇴사할 엄두가 안 나요. 갑질 때문에 너무 힘든데...</li> <li>• 코로나 이후에 6개월 이상 휴직을 실시하고 있습니다. 경제적으로도 힘들어졌지만, 일을 하지 못한다는 생각에 심리적으로도 위축되고 자신감이 떨어지기도 하였습니다</li> <li>• 저희(타투리스트)도 일하는 동안 지장이 컸습니다. 노동자로 인정받지 못한 직업이기 때문에 저희는 그 어떤 보상도 받지 못하고, 어디에 이야기 할 수도 없었습니다</li> </ul>
방역에 의한 일상생활 불편	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여행으로 스트레스를 풀었는데 뭐든 다 온라인으로 하니 간접만론 힘들어요</li> <li>• 자유로운 여행과 대면 만남의 어려움</li> <li>• 자유롭게 운동하고 싶어요</li> <li>• 돌아다니지 못하고 되도록 집에 있어야 한다는 점이 답답하였다</li> <li>• 안전거리 유지만큼 인간관계도 거리가 생긴다</li> <li>• 직장 내에서도 마스크를 착용해서 업무를 진행해야 하는 점</li> <li>• 항상 마스크를 쓰고 다녀야해서 비용도 들고, 피부도 많이 안 좋아졌음. 면접이나 회의, 행사 등을 대면으로 진행하지 못해서 회의의 효율이 떨어짐</li> <li>• 마스크를 쓰기에 답답하고 목소리를 크게 해야 해서 힘들어요</li> </ul>
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유연근무제를 가장한 근무시간 연장기본은 조기 출근, 조기 퇴근으로 출퇴근시</li> </ul>

	<p>접촉을 최소화하고자 했으나, 현실은 조기 출근, 늦은 퇴근으로 근무시간만 늘리는 편법으로 활용함)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택근무 요청했으나 상급자로부터 바이러스는 두렵지 않다는 답변을 받음</li> <li>• 재택근무가 제대로 지원되지 않아 출퇴근이 부담스러웠음</li> <li>• 재택근무를 하게 되면서 전화 통화 업무가 원활하지 않게 됐다</li> <li>• 재택근무 당시 직원들의 모럴헤저드(근무 불량 등)</li> <li>• 재택근무를 하는데 있어 정보 보안이라는 핑계로 외부에서 접속 불가능하게 차단하여 일을 못 하게 처리, 재택근무를 하는데 해당 시간에 없거나 놓고 있는 사람들이 다수</li> <li>• 순환 재택 근무를 하게 되면서 직접 대면해야 하는 업무에 차질이 많이 있었고, 긴장도 또한 컸습니다.</li> </ul>
감염우려	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손님과 1:1 대면이 불안해요</li> <li>• 음식점에서 일을 하다 보니 계속 마스크를 끼고 일하고, 손님이 물릴 때는 감염자가 방문해서 전파를 시킬까 전전긍긍함</li> <li>• 마스크를 쓰지 않고 내방하는 손님들 때문에 힘듦</li> <li>• 코로나19 인가 의심되는 사소한 증상이 발생했을 때 불안</li> </ul>

## 8) 코로나19 극복을 위한 서울시 역할

코로나19로 일과 생활에서 어려움을 겪는 서울지역 일하는 시민을 위해 서울시가 해야 할 일에 대해 주관식으로 조사한 결과, 방역활동이 31.2%로 가장 많았다. 주요 의견으로는 마스크 착용 홍보와 미착용시 단속 강화, 코로나19 종식을 위해 완벽한 사회적 거리두기 시행, 방역물품 지원, 코로나19 선제적 검사, 방역수칙 위반 철저 단속 등이었다. 두 번째로 고용유지와 일자리 지원 등 고용위기 극복을 서울시 역할로 제안한 경우는 14.7%였다. 적극적인 일자리 창출, 일자리 알선, 고용안정 및 유지 지원 등의 의견이었다. 근무환경 개선 지원은 12.5%였으며, 재택근무 환경 조성에 대한 의견이 다수였다. 생계지원은 10.6%였는데, 기본소득 도입, 재난지원금 지급, 일감 및 소득감소 노동자 생계지원 등의 의견이 있었으며, 특수고용노동자 등에게 지급하는 긴급고용안정지원금의 지속적 지급 및 지원대상 확대 의견도 있었다.

<표 5-24> 코로나19 극복을 위한 서울시 역할

구분	빈도	퍼센트	구분	빈도	퍼센트
방역활동	127	31.2	교통	18	4.4
고용일자리	60	14.7	육아돌봄 지원	12	2.9
근무환경	51	12.5	노동권익보호	3	0.7
생계지원	43	10.6	기타	72	17.7
취약계층 지원대책	21	5.2			

<표 5-25> 코로나19 극복을 위한 서울시 역할 주요 응답

구분	주요 응답
방역활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마스크 착용에 대해 더 홍보하고 미착용시 단속을 강력하게 해야합니다</li> <li>• 방역수칙을 의무화 하주세요. 마스크 처럼요. 코로나가 없어질 때까지는 필요할 것 같아요</li> <li>• 코로나가 완전히 종식될 때까지 완벽한 사회적 거리두기 시행하기</li> <li>• 공공시설 위생에 더 신경써주시고, 위생관련 물품에 대한 지급이나 구매지원 및 구매경로 안내를 지자체별로 부지런히 움직여서 작은 사업장까지 배포하길 바랍니다</li> </ul>
고용일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나를 계기로 일을 아예 없애거나 하고 보다는 임금을 줄여 조금씩 일을 할 수 있게 해주셨으면 좋겠어요</li> <li>• 호텔 관광업 종사자들이 살아남을 수 있도록 내일배움카드의 지급금을 늘려 주는 것이 조금 필요 할 수도 있을 것 같습니다. 또한 중요한 건 나라에서 주는 임금의 70퍼센트만 받고 있기 때문에 백만원이 조금 넘습니다. 집세와 생활비만 총당 되는 금액인데, 이걸로는 생활이 어렵습니다. 다른 쪽에 고용이 되면 이 돈도 못 받는 상태가 되는데 다른 아르바이트나 호텔 관광업 종사자들이 지금 할 수 있는 단기 일자리라도 만들어 주셨으면 합니다</li> <li>• 고용안정을 위해 힘써야 한다고 생각함. 일자리 창출</li> <li>• 실업자 또는 정기 소득이 없는 시민에게 양질의 일자리를 제공</li> </ul>
근무환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택근무 기본시설이 마련될 수 있도록 많은 기업에 독려바랍니다</li> <li>• 방역은 철저하, 재택근무 가능하게 기술적 지원 필요</li> <li>• 소기업도 재택근무를 할 수 있으면 좋겠습니다. 사무실에 무조건 오래 앉아있는 것이 미덕이라고 생각하는 소규모 회사가 많아서 재택근무를 해야하는데도 못하는 경우가 많습니다</li> <li>• 노동시간 단축, 안정적인 재택근무 환경조성, 비대면사업 활성화 기반구축</li> <li>• 출퇴근 시간 단축을 위한 스마트워크센터 구축</li> </ul>
생계지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본소득(전국민 재난지원금)이 큰 도움이 되었어요. 가능하다면 추후에도 진행되면 좋을 것 같아요. 더 취약할 수 있는 소상공인이나 저소득 노인, 아동에 대한 지원이 지속적으로 진행되면 좋겠어요</li> <li>• 안정지원금, 시민기본소득 확대 등</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적인 생계비는 보장 되었으면 좋겠습니다</li> <li>• (임금·수입 감소자에 대해) 서울시에서 지원해주세요</li> <li>• 1) 고용안정자금을 조금 더 풀고 2) 기본소득을 도입하고 3) 재난안전, 안전한 사회를 위한 사람들의 시민의식을 성장시키기 위한 제도/교육적 방안을 모색</li> </ul>
--	---

## 6. 소결

일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영을 통해 향후 추진시 참여 의향이 있는 시민을 조직하고, 관심주제와 일터 및 삶터의 문제를 확인하고자 하였다. 이를 통해 일하는 서울시민 참여의 장 필요성과 관심주제 등을 확인하여 운영방안 설계시 활용하고자 하였다. 온라인을 통해 의견을 청취하고, 깊이 있는 숙의·토론이 필요한 주제를 선정하여 오프라인 대화 테이블을 추진하기로 하였으나, 코로나19로 오프라인 대화 테이블 실시는 어려워, 온라인 경청으로 시범운영을 마무리하였다. 2020년 10~11월 약 1개월간 진행된 시범운영에는 479명이 참여하였으며 주요 결과는 다음과 같다.

일하는 서울시민의 숙의·토론장 구성시 가장 중요하게 다뤄져야 할 주제로는 고용안정, 일생활균형, 임금, 일자리, 복리후생 등의 순이었으며, 고용 및 일자리, 임금 외에 일생활균형이 두 번째로 높게 나타난 게 특징이라 하겠다. 고용형태 및 연령에 따라 다소 차이가 있었는데, 정규직은 임금과 일생활균형이 가장 관심이 있는 주제였던 반면, 비정규직은 고용안정과 일생활균형이 높게 나타났다. 또한 연령에서는 20~40대는 고용안정이 가장 관심이 높은 주제였는데 반해, 50대 이상은 임금으로 차이가 있었다.

현재 본인이 하고 일과 관련해서 함께 논의하고 싶은 주제를 제안하도록 한 조사에서는, 직장내 괴롭힘 등 조직문화와 관련한 의견이 가장 많았다. 왕따, 은따, 갑질, 갈등, 다툼, 폭언과 같은 직장내 괴롭힘과 동료간 관계의 문제를 참여 플랫폼 운영시 다루고 싶은 주제로 제안하였다. 또한 코로나19에 의한 고용충격 영향으로 일자리와 고용안정을 주제로 한 의견이 두 번째로 많았다. 일자리 양과 질을 높이기 위한 논의와 비정규직 고용불안 문제를 논의 주제로 제안하였다.

일터에서 겪는 어려움과 문제에 대한 조사에서는, 조직문화와 관련한 의견이 38.2%로 가장 많았으며, 임금 10.4%, 노동인권 9.7%, 고용불안 8.1% 등의 순이었다. 직장에서 겪는 어려움으로 제시한 조직문화 내용으로는 구성원과의 갈등 문제가 주로 지적되었다. 관리자와의 갈등, 동료간 갈등, 직장내 편 가르기, 세대 차이 등 일하면서 동료들

과 관계에서 발생하는 문제를 가장 큰 어려움으로 지적하였다. 또한 위계적이고 수직적 조직문화, 경직된 조직문화, 의사소통 부재 등의 의견도 조직문화와 관련한 주요 응답이었다. 임금문제를 일하면서 겪는 어려움으로 지적한 내용으로는 비정규직의 불안정한 수입, 저임금, 최저임금 미준수, 각종 수당의 미지급 문제 등을 지적하였다. 일하면서 생활 속에서 겪는 어려움에 대해서는 출퇴근, 육아돌봄, 주거문제 순으로 나타났다. 출퇴근 거리·시간·교통혼잡에 따른 어려움, 육아와 일 병행의 부담감, 높은 주거비용 문제가 주로 지적되었다.

일과 생활 속에서 겪는 문제 해결을 위한 정책 제안에서는 조직문화와 관련한 문제가 다수였던 만큼, 이의 개선을 위한 제안이 많았다. 의사소통 교육과 상담참구 마련, 정기적인 소통 채널 확보, 상호 공감 자리 마련, 친목 모임 활성화 등의 의견이 제시되었으며, 근무환경 개선 제안으로는 근로감독 정례화, 유연근무 시스템 도입 지원 등의 의견이 있었다.

일하는 서울시민의 일과 생활 속에서 겪는 어려움 문제 해결을 위해 서울시가 해야 할 역할로는 고용 및 일자리 주체가 가장 많았는데, 비정규직 폐지 정책 홍보, 일자리 나누기 정책 실시, 전직시 생계 지원, 구인구직서비스 확대 등의 의견이었다. 공론대화 촉진이 서울시 역할로 두 번째로 높게 나타났는데, 시민간 네트워킹 추진, 직장인의 문제를 수렴하여 정책에 반영하는 체계 구축, 참여자 특성을 고려한 대화공간 마련 등의 의견이 제시되었다.

코로나19로 겪고 있는 어려움에 대해서는 일자리와 경제적 어려움이 가장 많았다. 일하는 시간이 줄어 소득이 감소하고, 소득 감소에 따라 경제적 어려움이 겪고 있다는 응답이 35.7%였다. 방역에 의한 일상생활의 불편을 지적한 응답은 23.1%로 마스크 착용의 불편함, 모임과 활동 제약, 여행 및 여가생활 감소로 생활 활력 저하 등의 의견이었다. 재택근무 등 근무환경을 어려움으로 지적하기도 하였는데, 재택근무가 불가능하다던가, 재택근무로 업무효율이 떨어진다는 의견이 있었다. 코로나19 극복을 위해 서울시 역할로는 방역활동이 31.2%로 가장 많았으며, 고용유지와 일자리 지원 14.7%, 근무환경 개선 12.5%, 생계 지원 10.6% 등의 순이었다.

## Ⅵ. 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안

### 1. 운영원칙과 운영요소

일하는 서울시민 참여 플랫폼을 운영하기 위한 운영원칙을 다음과 같이 설정하고자 한다(정병순, 2020).

첫째, 정치적 형평성 원칙으로 모든 시민의 선호는 동등하게 고려되고, 도출된 의제나 쟁점에 대해 선호를 표현할 수 있는 동등한 기회를 보장하는 것이다. 특히 노동과 관련된 의제에 있어서는 양대 노총 중심의 조직노동에게 발언의 기회나 선호를 고려하지 않고 일하는 시민 모두에게 형평성을 적용한다는 원칙이다.

둘째, 개방성 및 포용성 원칙으로 누구도 체계적으로 배제되어서는 안 되며, 숙의역량을 지니고 있는 각자는 숙의과정의 모든 단계에서 동등한 위치에 존재할 수 있어야 한다는 원칙이다. 일반적으로 숙의민주주의에서는 대표성으로 논의될 수 있는 원칙이지만, 여기에서는 엄격한 대표성의 원칙보다는 참여하고자 하는 일하는 시민에게 열려있으며 소수자라 할지라도 의제를 가지고 있는 시민을 포괄하는 것이 중요하다는 원칙이다.

셋째, 숙의성 원칙으로 실제 숙의가 진행되는 프로세스에서 참여주체들이 준수해야 할 윤리원칙이다. 예컨대 상호성 원칙, 공개성 원칙, 상호존중 원칙, 성실성 원칙 등이다. 구체적으로는 다음과 같은 숙의규칙 등을 고려할 수 있다. 1) 모든 생각은 타당합니다. 2) 말 할 때와 들을 때 서로 존중합니다. 3) 한 사람이 말할 때는 끼어들지 않고 듣습니다. 4) 생각이 다르더라도 끝까지 마음을 다해 듣습니다. 5) 다른 사람들도 충분히 말 할 수 있도록 주어진 발언시간을 지킵니다. 6) 생각 나누기, 질문하기, 듣기 등에 적극적으로 참여합니다. 7) 원활한 토론 진행을 위해 퍼실리테이터의 안내를 잘 따릅니다.

일하는 서울시민의 참여플랫폼을 설계하기 위하여 다음과 같은 10가지 운영 요소를 고려해야 한다.

- ① 명확한 숙의 목적과 의제 설정 : 어떠한 목적으로 숙의를 하려는 것인지를 명확히 해야 하며, 구체적 숙의 의제나 도출할 결과를 명확히 함
- ② 숙의의 규모 : 숙의 규모는 의제에 따라 다양하게 설계함. 규모가 작을수록 숙의

- 의 질은 높아지고 반대로 규모가 클수록 개방성과 대표성은 강화됨
- ③ 숙의의 기간과 빈도 : 양질의 숙의가 충실하게 이루어질 수 있도록 숙의모델별로 적절한 숙의 기간과 빈도를 고려
  - ④ 숙의참가자 선정 : 대표성을 담보하기 위하여 계층화 표본추출이 원칙이지만 일하는 서울시민의 플랫폼에서는 의제에 따라 개방성과 포용성을 최대한 보장하는 방식으로 다양한 의견을 수렴하도록 함
  - ⑤ 숙의의 결정 규칙 : 숙의에서 결정의 규칙을 확립하는 것은 절차의 공정성, 정책의 정당성 등과 직결된 요소로, 만장일치, 다수결, 비밀투표와 공개적 의사결정 여부 등을 사전에 명확히 설정하고 숙의를 실시
  - ⑥ 숙의결과의 수용성 혹은 정책과의 연계 : 숙의결과는 체계적인 지식의 축적, 결과의 사회적 확산, 정책에의 반영 등을 고려해야 하며, 정책반영의 경우에도 정책 수용성과 예산 타당성 등을 고려함
  - ⑦ 전문가 활용 : 숙의결과의 질과 타당성을 좌우하는 중요한 운영요소로, 균형 잡히고 중립적이며 충분하고 실질적인 정보를 제공하며 그 일환으로 숙의과정에서 찬성과 반대 관련 전문가를 적극 활용함
  - ⑧ 분과회의 운영 : 전체회의와 별도로 공감대 형성과 학습, 아이디어 공유, 공동의 해결책 도출 등에 유용한 분과회의를 구성·운영함
  - ⑨ 퍼실리테이터 운영 : 공정하고 원활한 회의 진행과 숙의 촉진을 위해 체계적인 퍼실리테이터 혹은 모더레이터를 관리·운영함
  - ⑩ 참여의 유인 : 시민들의 적극적 관심과 숙의 참여를 유도할 수 있는 수단인 참가 수당 등의 방안을 마련함

## 2. 운영구조와 프로세스 : 시범사업을 통한 구축방안

여기에서는 2020년에 시행된 일하는 서울시민의 참여 플랫폼 시범사업에 기반하여 이후 서울시의 노동정책 수립과정에 일하는 서울시민 등 일반 노동자가 참여하여 의사결정하는 시스템을 구축하는데에 초점을 가지고 서술하고자 한다. 앞서 참여 플랫폼은 광의의 의미로도 설명되기도 하였으나 시범사업에서는 범위를 좁혀 참여 플랫폼을 정의하였다. 일하는 서울시민 참여 플랫폼이란 서울시가 만드는 노동정책에 일반 노동자들이 참여하여 함께 숙의·토론을 통해 정책을 제안·결정·실행하는 시스템을 의미한다. 이

에 따라 첫째, 서울시 노동정책 거버넌스 현황(기존 서울시 노동정책 수립 과정), 둘째, 시범운영 결과(참여의 장 설계시 시민들의 관심과 의견), 셋째, 운영방안으로 구분하여 설명하고자 한다.

## 1) 서울시 노동정책 거버넌스 현황

현재 서울시 노동정책의 참여구조는 공공부문, 민간부문, 정책 심의·자문으로 구분되며, 서울시 노동정책 거버넌스의 특징은 다음과 같다.

첫째, 양대 노총 중심의 조직노동 참여구조로 정책협약이나 정례협의를 통하여 참여하는 구조이다. 조직노동 중심의 협의구조와 정례회의가 이루어지는 구조로서 미조직 노동자나 비정규직 단체의 노동정책 거버넌스 참여는 제한적이다. 공공부문에서는 서울시 투자출연기관 노사정협의회가 있으며, 업종별로는 버스나 택시 등과 같이 현안 발생 시 협의채널이 가동된다. 민간부문에서는 서울시노사민정협의회에서 정책협약이나 정례적 협의가 가능하도록 되어 있으나, 서울시의 경우 노사민정협의회가 가동되지 않았기 때문에 민간에서의 참여나 거버넌스는 미흡한 상황이다. 즉, 공공은 어느 정도 노동조합 중심으로 참여가 이루어지고 있으나 민간은 참여의 기회가 없어 왔다고 말할 수 있다.

둘째, 노동정책 심의·자문의 역할을 담당하는 각종 위원회는 학계 및 전문가, 노사단체, 서울시 및 서울시 의원 중심으로 참여하고 있다. 노동정책의 거버넌스인 서울시노동자권익보호위원회와 감정노동종사자권리보호위원회, 생활임금위원회, 개별 공공부문에서 노동이사제가 도입되어 있다. 그러나 이들 위원회는 양대 노총을 제외한 당사자의 참여가 미흡하고 사실상 대부분은 연구자나 전문가, 노동관련 단체, 서울시 및 시의원 중심으로 구성된다.

따라서 보편적인 일하는 서울시민의 노동정책 의사결정 참여 통로는 부재하다고 볼 수 있으며, 향후 일하는 서울시민의 직접 참여에 의한 의제발굴과 숙의·토론의 장이 필요함을 알 수 있다.

## 2) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 시범운영 결과 요약

일하는 서울시민의 참여 플랫폼 시범운영은 서울지역 일하는 시민 479명을 대상으로 2020년 10월 28일부터 11월 25일까지 온라인 플랫폼을 통하여 진행되었다. 여기에서는 함께 논의하고 싶은 주제, 일하면서 겪는 어려움, 생활에서 겪는 어려움, 문제해결 방법, 문제해결을 위한 서울시의 역할 등에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

#### (1) 함께 논의하고 싶은 관심주제(복수응답)

일하는 서울시민의 숙의·토론장 구성시 가장 중요하게 다뤄져야 할 주제로는 고용안정 38.7%, 일생활균형 31.5%, 임금 30.3%, 일자리 22.3%, 복리후생 21.8% 등의 순으로 나타났다. 고용형태에 따른 관심주제의 차이는 정규직의 경우 1순위가 임금, 2순위가 일생활균형, 3순위가 고용안정이었다. 한편 비정규직의 경우에는 1순위가 고용안정, 2순위가 일생활균형, 3순위가 일자리 순으로 나타났다. 일생활균형에 대한 관심이 2순위로 동일했지만, 정규직은 임금에, 비정규직은 고용안정에 더 많은 관심이 있었다.

일하는 서울시민의 참여 플랫폼의 시범사업은 코로나19 상황으로 인하여 온라인으로 진행되었다. 양대 노총 보다는 개별 시민의 의견을 수렴하는데 중점을 둔 결과, 조직노동의 일반적 관심과 달리 일생활균형이 상당히 높은 비중을 보이고 있으며 그 직장내 괴롭힘이나 교육훈련도 10명 중 1명은 관심주제로 선택하였다.

즉, 논의하고 싶은 의제로서 일생활균형의 이슈가 높게 나타난 것은 조직노동에서 제기하기 어렵지만 일하는 시민의 일상 생활과 연관된 의제가 매우 중요함을 의미한다고 볼 수 있다.

#### (2) 현재 일하면서 겪는 어려움

현재 일하면서 겪는 어려움은 조직문화 38.2%, 임금 10.4%, 노동인권 9.7%, 고용불안 8.1%의 순으로 나타났다. 위의 논의하고 싶은 의제와는 달리 일터에서의 어려움은 수직적 조직문화로 인한 문제나 괴롭힘 등의 문제를 많이 제기하고 있었다. 조직문화에 대한 어려움은 클 것이라고 이해되지만 조직노동에서는 많이 제기되지 않는 이슈이다.

#### (3) 생활에서 겪는 어려움

생활 터전인 삶터에서의 어려움은 출퇴근 29.2%, 육아돌봄 21.1%, 주거 14.0%의 순으로 나타났다. 출퇴근에 많은 시간과 노력이 소요되어 자기개발의 시간이 미흡하며, 육아돌봄과 주거의 문제가 많이 지적되었다. 지역의 노동정책이 중요함을 알 수 있으며, 노동정책이 일터를 벗어나서 지역에서 생활의 문제와 함께 고려되어야 함을 인식할 수 있다.

#### (4) 문제해결 방법

문제해결방법은 의사소통 활성화가 20.2%, 조직문화 개선이 6.5%, 근무환경 개선이

5.5%의 순으로 나타났다. 의사소통의 경우에는 제도화되고 시스템화 된 소통채널을 원하고 있었고, 조직문화는 수직적 문화의 잔재를 없애는 방향으로, 근무환경 개선은 보다 유연한 근무개선을 원하고 있었다.

#### (5) 문제해결을 위한 서울시 역할

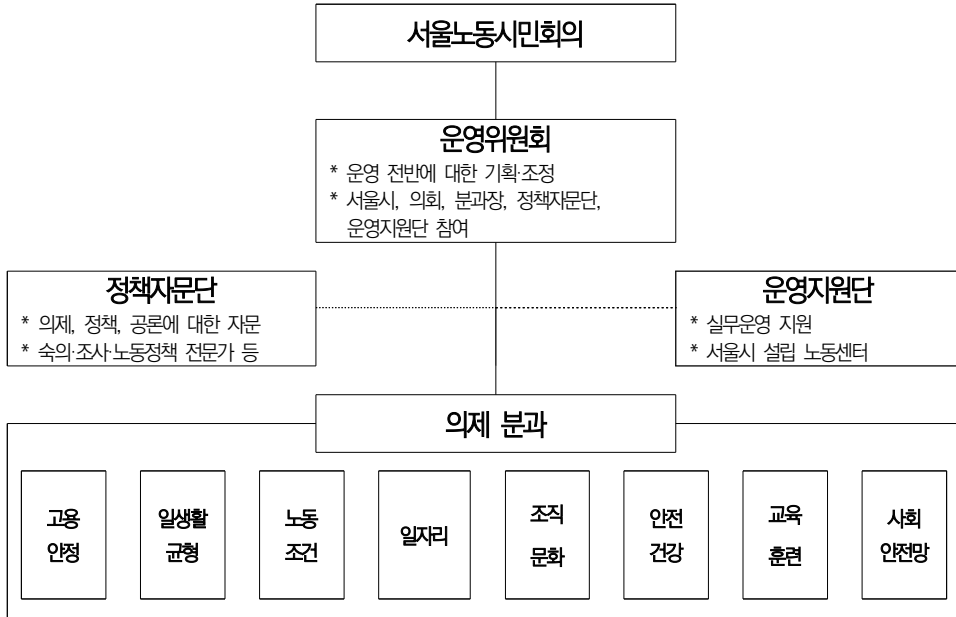
문제해결을 위한 서울시의 역할은 고용·일자리 지원 14.3%, 공론대화 활성화 8.8%, 육아돌봄 지원 6.4%의 순으로 나타났다. 즉, 서울시는 일자리 확대정책과 시민과의 대화채널 확대, 육아돌봄 정책이 시급하다고 인식하고 있었다. 노동정책과 일자리 정책이 결합되어 진행되어야 함을 인식할 수 있으며, 시민들의 대화 참여 의지, 육아돌봄 정책의 역할을 확인할 수 있었다.

### 3) 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안

일하는 서울시민 참여 플랫폼의 운영체제는 서울노동시민회의를 최고 의결기관으로 한다. 그 아래에 일하는 서울시민 참여플랫폼의 운영전반에 대한 기획 조정을 하는 운영위원회를 구성한다. 운영위원회는 서울시, 서울시의회, 정책자문단, 분과장, 운영지원단을 포함하여 20인 내외로 구성한다. 운영위원회는 참여 플랫폼의 운영과 관련해 주요 정책의제나 이슈를 대상으로 일하는 시민의 온·오프라인 참여를 기획하고 관리하는 것을 포함해 다양한 역할을 수행한다. 위원회의 주요 역할은 참여 플랫폼 사업에 필요한 의제 선정, 사업추진단 구성 및 운영 지원 등과 그 외 참여플랫폼의 규칙 제정, 운영에 관한 매뉴얼 개발이나 백서 발간 등도 수행한다.

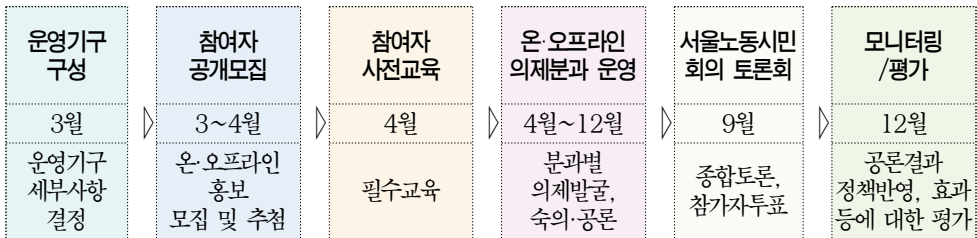
구체적으로 실무지원을 하는 운영지원단의 역할 혹은 사무국 역할은 서울시가 설립한 노동센터가 담당한다. 또한 일하는 서울시민들이 참여하는 의제별 분과를 두며 분과는 시범사업에서 나온 의견을 취합하여 고용안정, 일생활균형, 노동조건, 일자리, 조직문화, 안전건강, 교육훈련, 사회안전망으로 설치한다. 다만, 분과구성은 참여자 모집시 참여자들의 주된 관심사를 파악하여, 유동적으로 구성·운영한다.

[그림 6-1] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영체계



구체적인 운영 프로세스는 서울청년시민회의와 유사하게 1년 단위로 수립한다. 매년 3~4월에 운영기구를 구성하고 참여자를 공개 모집한다. 모집된 참여자를 대상으로 서울시 노동정책, 참여 플랫폼의 취지와 배경, 목적을 이해할 수 있도록 사전교육을 진행한다. 3~4월에 운영기구를 구성하고 참여자를 공개모집하여 사전교육을 진행한다. 이후 의제분과별로 의제발굴을 위한 숙의·토론을 진행하며, 9월에는 종합토론의 의미로서 서울노동시민회의 컨퍼런스를 개최하여 전체적인 숙의 프로그램을 진행한다. 이후 논의 결과를 정책에 반영하고, 운영결과를 평가한다.

[그림 6-2] 일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영 프로세스



#### 4) 일하는 서울시민 정책대화주간

앞서 서울시 노동정책 수립과정에 일반 노동자가 참여하는 시스템으로서 '일하는 서울시민 참여 플랫폼'을 제안하였다. 그런데 대규모의 인원이 참여하여 1년여에 걸쳐 하나의 운영 프로세스로 운영하는 것과 함께, 정책제안을 활성화하기 위한 방안으로 정책대화모임 추진도 검토할 필요가 있다. 일하는 시민들의 일상 모임이 활성화되고, 이들 모임의 논의가 정책제안으로 연계될 수 있다는 점에서 정책제안을 위한 시민 모임을 촉진하자는 취지이다. 비슷한 관심사를 가진 시민들이 함께 모임을 통해 문제를 인식하고, 해결책을 논의하고, 이러한 과정을 통해 나온 제안이어야 민원성 혹은 수동적 요구의 내용이 아닐 수 있기 때문이다.

조직되지 않은 일하는 일반시민들이 본인의 일터와 삶터의 문제를 정책제안으로 제기하기 위해서는 풀뿌리 방식으로 연령별, 직업별, 분야별 모임을 지원하고 활성화하는 것으로부터 시작하여 모임에 대한 다양한 지원체계를 마련하여 이들의 역량을 키울 필요가 있다. 이를테면 모임비 지원, 모임운영방법 교육, 문제를 해결하고 제안을 숙성시키는 과정 교육, 대화나 토론에 대한 대화도구 제공 등의 방법으로 정책대화모임을 지원할 필요가 있다.

이러한 모임을 통해 등장한 모임 운영자들이 향후 일하는 서울시민 참여 플랫폼의 참여자로 활동할 수 있으며, 모임에 참여한 사람들도 참여 플랫폼의 잠재적 참여자로서 활동할 수 있을 것이다.

일하는 서울시민 정책대화주간 운영 프로세스는 크게 7단계로 구성되며, 각 단계별 주요내용은 다음과 같다.

1단계는 일하는 시민들이 모임을 등록하는 단계로, 대화모임의 주제와 취지에 맞춰 모임을 등록하고, 선정된 모임에 최소 모임운영비를 지원한다.

2단계는 모임별 운영자와의 커뮤니케이션 과정으로 모임 운영자에게 필요한 정책대화도구를 제공하고, 정책대화모임의 의미와 운영방향에 대한 워크숍을 진행한다.

3단계는 일하는 서울시민 정책대화주간과 개별 대화모임을 홍보하는 단계로, 7일간 서울 전역 곳곳에서 정책대화주간이 개최되는 사실과 개별 대화모임의 주제와 취지를 홍보한다. 이때 개별 대화모임 참가를 원하는 시민들을 공개 모집한다.

4단계는 정책대화모임 개최로, 500명의 참가자가 100개의 정책대화모임에 참여하여 모임을 진행한다. 개별 대화모임은 원하는 장소, 원하는 시간에 맞춰 해당 주간에 실시하며, 이때 온라인으로 설문조사 등 진행을 포함한 기획프로그램을 운영한다.

5단계는 정책대화모임의 결과를 정리하고 공유하는 단계이다. 대화모임을 정리할 수 있는 온·오프라인 기록지를 제공하고, 기록지는 온라인 플랫폼을 통해 모으고 공유하도록 한다. 또한 정책대화모임 운영자와 인터뷰 및 후기를 통한 콘텐츠를 공유한다.

6단계에서는 100명의 대화모임 운영자가 참여하는 네트워킹 원탁회의를 개최하고, 전체 결과를 공유하고 개별 대화모임의 정책제안을 발표한다.

7단계는 마무리 단계로, 일하는 서울시민이 제안하는 노동정책을 발표한다. 이후 정책의 반영 방안에 대해 논의하고, 운영평가를 진행한다.

<표 6-1> 일하는 서울시민 정책대화주간

단계	주요내용
1단계 (30일)	일하는 서울시민들의 모임 등록 <ul style="list-style-type: none"> <li>연령별, 직업별, 분야별 모임 등록</li> <li>최소 모임운영비 지원, 원하는 장소, 원하는 시간에 모임 운영</li> </ul>
2단계 (30일)	모임 운영자와의 커뮤니케이션 과정 <ul style="list-style-type: none"> <li>모임 운영자에게 필요한 정책대화도구 제공</li> <li>모임 운영자들과의 워크숍 진행</li> </ul>
3단계 (14일)	일하는 서울시민 정책대화주간 / 개별모임 홍보 <ul style="list-style-type: none"> <li>7일간 서울 전역 곳곳에서 진행 될 정책대화주간 및 개별모임 홍보</li> <li>개별 모임 참가를 원하는 사람들 공개 모집</li> </ul>
4단계 (7일)	100개의 정책대화모임 개최 <ul style="list-style-type: none"> <li>100개의 정책대화모임 개최 및 500명의 참가자</li> <li>동시에 온라인으로 설문조사 등 진행을 포함한 기획 프로그램 운영</li> </ul>
5단계 (14일)	모임 결과를 제출 및 공유 <ul style="list-style-type: none"> <li>대화모임을 정리할 수 있는 온·오프라인 기록지 제공</li> <li>기록지 내용을 모으고 공유할 수 있는 온라인 플랫폼</li> <li>모임 운영자와의 인터뷰 및 후기를 통한 콘텐츠 공유</li> </ul>
6단계 (한달 후)	모임 운영자들과의 네트워킹 원탁회의 <ul style="list-style-type: none"> <li>모임운영자 100명이 참여하는 일하는 서울시민 원탁회의</li> <li>전체 결과 공유 및 개별 모임 운영자들의 정책 제안 발표</li> </ul>
7단계	일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>매년 한차례씩 일하는 서울시민이 제안하는 노동정책 10 발표</li> </ul>

정책대화주간의 대화모임은 기존의 사례를 검토하여 추진이 가능하다. 오픈컨퍼런스, 누구나정상회담, 활동가이야기주간의 컨셉을 벤치마킹하여 대규모로 많은 시민들이 모이는 방식이 아니라 서울 곳곳에서 분산되어서 진행하는 소규모 모임들을 연결하는 방식으로 추진할 수 있다. 기존에 진행되었던 사례는 <표 6-2>에 제시되어 있다.

<표 6-2> 정책대화모임 사례

구분	주요내용
오픈컨퍼런스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민들의 자발적 참여와 기획으로 일주일간 전국 곳곳에서 열리는 컨퍼런스로 2011년 &lt;더체인지&gt;가 제안한 컨퍼런스 모델</li> <li>• 컨퍼런스는 보통 특정 기관이 장소와 날짜를 정해서 전체 프로그램을 모두 기획한 후에 참가자를 모은 후에 발표를 듣고, 그 안에서 대화하고 교류하는 방식으로 진행됨. 반면 오픈컨퍼런스는 하나의 개별 행사가 아니라 매년 특정한 테마에 맞춰 누구든지 기획하고 참여할 수 있는 독자적인 프로그램들 간의 네트워크</li> <li>• 홈페이지 : <a href="http://theconnect.or.kr/b/openconference">http://theconnect.or.kr/b/openconference</a></li> </ul>
누구나정상회담@대전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대전 지역 곳곳에서 동시에 진행되는 시민들의 대화모임으로 2018년에 “우리가 바꾸고 싶은 것들”을 주제로 지방선거의 정책을 제안하는 오프라인 제안 플랫폼 역할을 함</li> <li>• 오픈컨퍼런스 모델을 지역사회에 적용한 대표적인 사례로 사회적협동조합 혁신청에서 운영</li> <li>• 홈페이지 : <a href="http://djnuguna.com">http://djnuguna.com</a></li> </ul>
활동가이야기주간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회변화를 위해 노력하는 전국의 활동가들이 5일간 원하는 장소, 원하는 시간에 자유롭게 모여 이야기 나누는 활동가이야기모임이 열리는 행사주간임. 2018년부터 아름다운재단과 더이음이 운영</li> <li>• 이 자리에서 활동가들은 안전하고 편하게 이야기 나누며, 세대, 분야, 방식의 차이를 확인하고, 활동 사례를 공유하며 서로 배우고, 활동의 고민을 풀 단서를 찾고, 공감해주는 친구를 만나기도 함</li> <li>• 홈페이지 : <a href="https://activistweek.net">https://activistweek.net</a></li> </ul>

### 3. 장기 검토 과제

#### 1) 총괄 거버넌스

앞서 서울노동시민회의를 총괄 거버넌스로 하고 별도로 운영위원회를 구성하는 것을 제안하였다. 그러나 서울시노사민정협의회가 서울시의 진정한 사회적 대화기구로써 자리매김하여 실질적인 대화를 진행하며, 양대 노총만이 아닌 비정규직이나 취약계층 등 소수자의 대표성을 담보한다고 판단될 경우에는 서울시노사민정협의회가 일하는 서울시민의 참여 플랫폼을 담당하는 것이 바람직하다. 사회적 대화기구로서 노사민정협의회는 협치 가능성이 있으며 이후 노동정책이나 예산으로 연계하는 방안을 추진하는데 있어서도 효과적일 것이다.

그러나 그 이전까지는 실질적으로 서울시 노동정책을 집행하는 노동권익센터, 권역

별센터, 자치구센터 등이 중심이 되어 진행하며, 거버넌스를 새롭게 구축하는 방안이 타당할 것이다.

## 2) 참여 플랫폼의 근거

일하는 서울시민의 참여 플랫폼이 정착하기 위해서는 지역사회로 확산될 수 있도록 활성화 및 지원을 위한 조례를 정비하는 것이 필요하다. 노동정책 관련 조례를 개정하여 일하는 시민의 참여에 관한 내용과 정책반영 등의 제도를 구체화해야 한다.

또한 관련 제도로써 서울민주주의위원회와 참여예산제도와 연계방안을 모색해야 한다. 서울민주주의위원회는 서울시정의 운영과 관련해 주요 정책의제나 이슈를 대상으로 숙의프로젝트를 기획하고 관리하는 것을 포함해 다양한 역할을 수행한다. 또한 시민 참여예산은 시민들의 참여를 통하여 예산에 반영하는 절차를 가지고 있다. 일하는 서울시민의 참여 플랫폼도 이들 조직과 연계하여 정책반영과 예산반영의 방안을 모색할 필요가 있다.

## 3) 역량강화

일하는 시민의 숙의민주주의 활성화를 위해 숙의역량 강화를 위한 교육 프로그램 운영이 필요하다. 일하는 시민 서울아카데미, 일하는 시민 예산학교와 같은 숙의민주주의에 관한 이론적, 실무적 내용을 콘텐츠로 하는 교육프로그램을 기획·운영할 필요가 있다. 이러한 교육프로그램은 시민사회가 주도하여 운영하도록 하고, 시민 누구라도 프로그램에 쉽게 접근할 수 있도록 운영체계를 정립하도록 해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김정인(2018a), 속의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구, 한국 공공관리학보, 32(1)
- 김정인(2018b), 한국사회에서의 속의민주주의의 제도화 가능성에 관한 연구 : 일본 삭포로시 제설정책 사례를 중심으로, 한국정책과학학회보, 22(1)
- 김주일·강영진·체연하·최승우·김상규·최재운·장해영·박선우(2020), 기업의 법적 책임 강화에 대한 사회적 합의 도출방안, 사회적 참사 특별조사위원회
- 김지수·이재용(2019), 주민주도의 속의민주주의 실천방안, 한국지방행정연구원
- 박해옥·김지수(2018), 지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구, 한국지방행정연구원
- 서울민주주의위원회(2019), 시민참여 플랫폼 데모스X 운영가이드, 서울시
- 신태중·권혜원·김종진·남우근(2019), 노동존중특별시 서울의 2차 노동정책기본계획 정책방향, 서울노동권익센터
- 오지은(2020), 시민권 관점으로 살펴 본 시민참여정책 평가기준, 희망제작소 희망이슈 No.50
- 은재호·김성근·김춘석·이동은·김태연·신현영(2016), 갈등해결을 위한 참여적 의사결정 절차 매뉴얼 개발, 국무조정실
- 이강원·김학린(2020), 한국사회 공론화 사례와 쟁점 - 한국형 공론화 모델의 탐색, 박영사
- 이규홍(2020), 속의에 대한 비판적 논의 분석과 대안 모색, 희망제작소 희망이슈 No.54
- 임동균(2018), 동아시아의 새로운 민주주의 : 속의민주주의의 현황과 미래, 아시아지역리뷰, 2018년 9월호(1권 2호)
- 장명학(2003), 하버마스의 공론장 이론과 토의 민주주의, 한국정치연구, 12
- 정병순·황원실(2019), 서울형 속의민주주의 제도화 방안, 서울연구원
- 정병순·황원실(2020), 시민민주주의 활성화 기본계획 구상(1단계), 서울연구원
- 정병순(2020), 시민민주주의의 조건, 속의민주주의의 제도화, 서울연구원 정책리포트 제311호 (2020.10.26.)
- 조양호·임현택·유지선(2020), 남원시 시민참여 온라인 플랫폼 기획·설계·운영 계획 수립을 위한 조사연구, 남원시
- 지속가능발전위원회(2005), 공공 갈등관리의 이론과 기법, 대통령 직속 지속가능발전위원회
- 채종현·최호진·이명우(2018), 속의민주적 갈등해결 모델 적용 활성화 방안, 한국행정연구원
- 채종현·정소윤·박준·정동재·윤영근(2019), 속의기반 주민참여제도 도입 - 자치단체 공론화 운영모델 구

상, 한국행정연구원

채종현·염지선·정동재·김성근·윤영근(2020), 지역문제 해결과 실패극복을 위한 숙의형 주민참여제도 운영에 관한 연구, 한국행정연구원

정창기·이규홍·허웅(2019), 시민주도 정책결정을 위한 숙의과정 매뉴얼, 춘천시

Badach, J., and Dymnicka, M. (2017). Concept of 'Good Urban Governance' and Its Application in Sustainable Urban Planning. In *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering* (Vol. 245, No. 8, p. 082017). IOP Publishing.

Elstub, S. (Ed.). (2014). *Deliberative democracy: Issues and cases*. Edinburgh University Press.

Elstub, S., and McLaverty, P. (2014). Introduction: Issues and cases in deliberative democracy. *Elstub, S. & McLaverty, P.(eds.)*

Escobar, O., & Elstub, S. (2017). Forms of Mini-publics. *Research and Development Note, Canberra: newDemocracy*.

Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta politica*, 40(3), 284-298.

Fishkin, J. S. (2009). Virtual public consultation: Prospects for internet deliberative democracy. *Online Deliberation: Design, Research, and Practice*. 23-35.

Florida, A. (2013). Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections. In *7th ECPR General Conference, Sciences Po, Bordeaux* (Vol. 4, No. 7).

Fournier, P., Van der Kolk, H., Carty, R. K., Blais, A. and Rose, J. (2011). *When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. Oxford University Press.

Goodin, R. E. and Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*. 34(2): 219-244.

Hendriks, C. M. (2005). Participatory storylines and their influence on deliberative forums. *Policy Sciences*. 38(1): 1-20.

ILO(2020.5.27.), ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition Updated estimates and analysis, ILO

Lindell, M. (2011). Same but Different-Similarities and Differences in the Implementation

- of Deliberative Mini-publics. In *ECPR General Conference, Section "Democratic Innovations in Europe? a comparative perspective", August* (pp. 24-27).
- Mirenowicz, J. (2001). The Danish consensus conference model in Switzerland and France: on the importance of framing the issue. *PLA notes*. 40: 57-60.
- Stiglitz, J. (2002). Participation and development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics*, 6(2): 163-182.
- Sustainable Development Solutions Network (SDSN). (2015). Indicators and a monitoring framework for the sustainable development goals.

서울시 투자출연기관 노사정협의회 (<http://www.seoulmodel.or.kr>)

민주주의 서울 (<https://democracy.seoul.go.kr>)

서울청년정책네트워크 (<https://youth.seoul.go.kr/youthnet>)

## [부록1] 중앙정부 및 지자체 온라인 제안 플랫폼 현황<sup>15)</sup>

### 1. 개요

- 향후 서울노동포털 구축에 따른 온라인에서의 일하는 서울시민들의 제안 - 토론 - 실행의 운영방안 마련 필요
- 서울노동포털은 일하면서 노동권익을 침해당하거나 노동교육이 필요한 시민들이 주로 방문하는 온라인 공간으로 직접 경험한 문제에 대한 의견과 제안이 활발히 오갈 것으로 보임
- 이에 국내 온라인 정책참여 플랫폼의 현황을 검토하고, 지속가능한 운영조건과 시민참여 가이드라인을 제시함

### 2. 온라인 제안 플랫폼 현황

#### 1) 청와대 국민청원

- ‘국민이 물으면 정부가 답한다’는 문재인 정부의 직접 소통 철학을 바탕으로 국민이 청원을 등록하고 30일 동안 20만명 이상의 서명을 받으면 정부나 청와대 관계자들이 청원에 대한 답변을 제공하는 문재인 정부의 소통 플랫폼

구분	내용
운영기관	청와대
오픈시기	2017년 8월 17일
URL주소	<a href="http://www1.president.go.kr/petitions">www1.president.go.kr/petitions</a>
회원가입	<ul style="list-style-type: none"><li>• 소셜서비스 가입 : 카카오톡, 네이버, 트위터, 페이스북</li><li>• 소셜로그인만 가능</li></ul>
참여/운영 방법	<ul style="list-style-type: none"><li>• 청원글 작성 후 사전 동의 링크 부여</li><li>• 30일 이내에 100명의 사전 동의 받아야 청원 내용 공개(2019년에 무의미하거나 장</li></ul>

15) “조양호 외(2020), 남원시 시민참여 온라인 플랫폼 기획·설계·운영 계획 수립을 위한 조사 연구, 남원시 연구용역보고서”를 참조하여 정리함

	<p>난성 청원을 막기 위한 조치로 이 절차가 추가됨)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청원 내용을 공개하기 전에 관리자 검수 작업 진행</li> <li>• 30일 이내에 20만명 이상 서명하면 정부 및 청와대 책임자(각 부처 및 기관의 장이나 대통령 수석비서관/보좌관)가 답변</li> </ul>
제약조건	<p><b>답변이 어려운 청원내용</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재판이 진행 중이거나, 입법부·사법부의 고유 권한과 관련한 내용으로 삼권분립의 정신을 훼손할 소지가 있는 청원</li> <li>• 지방자치단체 고유 업무에 해당하는 내용 등 중앙정부의 역할과 책임 범위를 벗어난 청원</li> <li>• 청원 주요 내용이 허위사실로 밝혀진 경우</li> <li>• 인종, 국적, 종교, 나이, 지역, 장애, 성별 등 특성과 관련 있는 개인, 집단에 대한 차별 및 비하 등 위험적 요소가 포함된 청원</li> </ul> <p><b>숨김 처리되는 청원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동일한 내용으로 중복 게시된 청원은 최초 1개 청원만 남기고 숨김 또는 삭제처리 될 수 있음</li> <li>• 욕설 및 비속어를 사용한 청원은 관리자에 의해 삭제 또는 일부 내용 숨김처리될 수 있음</li> <li>• 폭력적, 선정적, 또는 특정 집단에 대한 혐오 표현 등 청소년에게 유해한 내용을 담은 청원은 관리자에 의해 삭제될 수 있음</li> <li>• 개인정보, 허위사실, 타인의 명예를 훼손하는 내용이 포함된 청원은 관리자에 의해 삭제 또는 일부 내용 숨김처리될 수 있음</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙태죄 폐지 및 자연유산 유도제 합법화 청원 (235,372명)</li> <li>• 자주포 폭발사고로 전신화상을 입은 장병 치료 및 국가유공자 청원 (302,635명)</li> <li>• 아파트 경비 아저씨의 억울함을 풀어달라는 청원 (446,434명)</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.12.3.기준, 누적 동의자수 170,214,781명, 20만 도달 청원수는 205건, 이 중 답변 완료된 청원은 203건, 3건은 답변 대기 중</li> </ul>

## 2) 국민동의청원

- 국회의원 소개 없이 국민이 직접 청원할 수 있는 사이트. 「국회법」 제123조의 2(청원업무의 전산화)에 따라 국회는 청원의 제출, 접수, 관리 등 청원에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위한 전자시스템을 구축·운영하여야 하고, 필요한 사항을 국회 규칙으로 정하기로 함. 이에 따라 국회청원심사규칙이 2020년 1월 9일부터 시행되고 다음날인 1월 10일 국민동의청원 사이트가 오픈. 여기서 말하는 청원이란 “국회에 청원을 하려는 자가 「국회법」 제123조의2에 따른 전자청원 시스템을 이용하여 전자적 방식으로 등록하고 국민의 동의를 받아 제출하는 청원을 말한다.”고 국회청원심사규칙에 명시되어 있음

구분	내용
운영기관	대한민국 국회
오픈시기	2020년 1월
URL주소	petitions.assembly.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 생년월일, 이메일</li> <li>실명인증 : 휴대폰, 아이핀 인증</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>청원 등록 후 100명이 찬성하면 조건 검토 후 공개</li> <li>청원 공개 후 30일 동안 10만명 동의를 받거나 의원 소개 청원시 접수</li> <li>소관위원회 및 관련위원회 회부 후 채택시 본회의 상정</li> </ul>
제약조건	<p><b>가능한 청원</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>피해의 구제</li> <li>공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구</li> <li>법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지</li> <li>공공의 제도 또는 시설의 운영</li> <li>그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항</li> </ul> <p><b>수리하지 않는 청원</b> : 청원을 수리하지 않을 때는 그 사유를 청원인에게 통지 의무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>감사·수사·재판·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행중인 때</li> <li>허위의 사실로 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상모략하는 사항인 때</li> <li>사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항인 때</li> <li>청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원내용이 불명확한 때</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020.12.3.기준, 동의진행청원 11건, 동의종료청원 146건, 위원회 심사 청원 17건</li> <li>국민동의청원에 올라온 청원을 제출할 때 국회사무처에서 발안자의 실명, 연락처를 공개하고, 10만명 동의자 명단 전원에 대한 실명을 공개해서 넘겨줌</li> <li>청와대 국민청원과 달리 국회 국민동의청원은 국회법상 청원 절차로 명문화된 사안이 기 때문에 청원이 시행 법안으로 이어질 가능성이 큼</li> </ul>

### 3) 광화문1번가

- 문재인정부 출범 초기 국민이 직접 국가 정책에 대해 아이디어를 제안하여 국정에 반영하는 온·오프라인 소통 창구 역할을 함. 이후 2018년 3월, <정부혁신종합추진계획>의 정부혁신 10대 중점사업의 하나로 광화문1번가가 상설화되고, 국민정책 소통플랫폼으로 행정안전부가 운영하고 있음

구분	내용
운영기관	행정안전부
오픈시기	2017년 5월
URL주소	gwanghwamoon1st.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>홈페이지 회원가입 : 이메일, 이름, 활동명, 휴대폰번호</li> <li>소셜서비스 회원가입 : 카카오톡, 네이버, 페이스북, 애플, 구글</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책제안 : 혁신 제안톡 이름으로 진행. 30일 이내에 30명 공감을 얻은 제안을 정부 혁신국민포럼과 정부혁신추진협의회에서 논의 후 정책화 여부 결정</li> <li>협업이슈터 : 사업을 추진하면서 다른 기관과 협업이 필요할 때, 민간·공공의 협업 파트너를 찾아 이어주는 열린협업공간</li> <li>협업아이디어제안 : 생활 속 국민불편을 해결하기 위해 행정기관간 또는 행정기관과 민간기업이 협업할 수 있는 정책 아이디어 제안창구</li> <li>정책참여 : 정부에서 실시하는 각종 국민참여 관련 이벤트, 공모, 행사 모음</li> <li>열린소통포럼 : 국민과 정부가 만나 정책을 토론하는 오프라인 공간</li> <li>도전한국 : 집단지성 사회문제해결 프로젝트</li> </ul>
제약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>별도의 제약조건 명시되어 있지 않음</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공빅데이터 제공 목록 확대 및 데이터 전담 담당자 확보</li> <li>근로자휴가지원제도, 비영리법인까지 지원대상 확대 요청</li> <li>미세플라스틱의 위협! 아이스팩 수거함을 설치해주세요</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020.12.3.기준, 제안토론 2,967건, 제안숙성 349건, 정책반영 67건</li> <li>2018년 5월 4일, 정부서울청사 별관 1층 로비에 오프라인 소통창구인 열린소통포럼 공간을 설치했고, 2019년에는 세종청사에 열린소통포럼 공간을 설치했음</li> </ul>

#### 4) 국민신문고

- 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에 근거하여 만들어진 국민신문고는 홈페이지를 통해 민원신청, 예산낭비신고, 정책참여, 제안신청, 공익신고가 가능함. 이름은 조선시대에 백성들의 억울하고 원통한 일을 직접 임금에게 고하기 위해 설치한 신문고에서 유래

구분	내용
운영기관	국민권익위원회
오픈시기	2006년
URL주소	epeople.go.kr

회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 닉네임, 이메일주소, 우편주소, 전화번호</li> <li>• 실명인증 : 공인인증서, 아이핀, 휴대폰 인증</li> <li>• 소셜서비스 회원가입 기능이 있으나 신청 및 생각쓰기에 제한 있음</li> </ul>
참여/운영 방식	<p><b>일반민원</b> : 일반적인 민원을 포함하여 예산낭비 신고, 소극행정 신고, 예산절감 방안 제안, 갑질피해 제안을 할 수 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청서는 유사 사례 검토 후 처리기관을 선택한 후에 제출</li> <li>• 접수 후 처리 결과 통보</li> </ul> <p><b>국민제안</b> : 국민제안은 일반적이고 원론적인 의견, 단순 건의사항이 아닌 정부업무(일자리 창출, 취약계층 보호, 생활불편·안전 개선, 기타 불합리한 제도나 규제의 개선 등)에 관한 창의적이고 구체적인 개선방안을 의미</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청서는 개인 혹은 공동제안이 가능하고 비공개/공개 선택 가능</li> <li>• 처리기관을 선택한 후 제출하면 채택심사 및 실시 후 심사결과를 통보</li> <li>• 자체 우수제안 선정, 중앙우수제안 심사 및 포상</li> </ul> <p><b>공모제안</b> : 소관 행정기관 또는 다수의 기관이 함께 특정과제를 지정하여 공모기간 동안 아이디어를 모집하는 제안 모음</p> <p><b>공개제안</b> : 공개제안은 국민의 참여를 통해 다수가 공감하는 제안이 정책으로 반영될 수 있도록 공개하는 국민제안</p>
제약조건	<p><b>민원으로 보지 않는 사항</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기관과 사법상의 계약관계에 있는 자가 사법적 효과를 얻기 위하여 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 경우</li> <li>• 성명, 주소 등이 불명확한 자가 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 경우</li> <li>• 행정기관이나 공공단체 또는 소속직원이 인사행정과 관련하여 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 경우 등</li> </ul> <p><b>국민제안으로 보지 않는 사항</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 공지되었거나 이미 이용되고 있는 것</li> <li>• 타인이 취득한 특허권·실용신안권·디자인권·저작권에 속하는 것이거나 「공무원 직무발명의 처분·관리 및 보상 등에 관한 규정」에 의하여 보상이 확정된 것</li> <li>• 이미 채택된 제안이거나 그 기본구상이 이와 유사한 것</li> <li>• 일반 통념상 그 적용이 불가능하다고 판단되는 것</li> <li>• 단순한 주의 환기·진정·비판·건의 또는 불만의 표시인 것</li> <li>• 국가나 지방자치단체의 사무에 관한 사항이 아닌 것</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우체국 택배영수증에 보낸 사람 주소 기재</li> <li>• 어린이보호구역 가차선 위치 다르게 적용</li> <li>• 청각장애인 토익 등 영어대체 시험기준 개선</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.12.3.기준, 1년 동안 올라온 공개제안의 수는 12,959건임. 최대 1년 이내의 공개제안만 검색할 수 있음</li> <li>• 2020.12.3.기준, 2005년부터 제안이 반영된 실시 제안건수는 총 2,690건임</li> </ul>

## 5) 국민생각함

- 국민권익위원회에서 운영하는 온라인 정책소통공간으로, 일상에서 마주하는 여러 가지 공공의제에 대해 서로 생각을 나누고 좋은 생각은 함께 발전시켜 정부정책으로 만들어 가는 온라인 플랫폼

구분	내용
운영기관	국민권익위원회
오픈시기	2016년 3월
URL주소	epeople.go.kr/idea
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 닉네임, 이메일주소, 우편주소, 전화번호</li> <li>• 실명인증 : 공인인증서, 아이핀, 휴대폰 인증</li> <li>• 소셜서비스 회원가입 기능이 있으나 신청 및 생각쓰기에 제한있음</li> </ul>
참여/운영 방식	<p><b>생각쓰기</b> : 함께 이야기하고 싶은 공공문제 대한 국민의 생각을 쓰고, 3가지의 절차로 나뉘져 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생각의 탄생 : 어떤 생각을 말할 것인지에 대한 창구. 대화방식이나 투표/설문방식 2개 중 하나를 골라서 직접 생각을 제출</li> <li>• 생각의 발전 : 생각의 탄생에서 나왔던 의견 중 일정한 기준을 넘으면 그 생각에 대한 피드백을 더욱 성숙시키는 과정. 여기서부터는 직접 정부기관도 합류함</li> <li>• 생각의 완성 : 그동안 주고받았던 피드백을 종합해서 이 생각의 최종본을 확정시키는 과정</li> <li>• 개인, 단체 뿐만 아니라 공무원, 공공기관, 재능기부자, 전문가 모두 참여가능</li> </ul> <p><b>생각참여</b> : 다른 사람의 생각쓰기에 투표, 댓글, 설문으로 참여</p>
제약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 제약조건이 명시되어 있지 않음</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물번호판, 택배로 보내드리겠습니다</li> <li>• 장기미보유 차량 말소등록 쉬워집니다</li> <li>• 아동급식카드, 살 수 있는 품목이 명확해집니다</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 우수 아이디어를 제공한 사람들을 선정하여 시상식을 진행</li> <li>• 개인, 단체, 공무원, 공공기관, 재능기부자, 전문가 모두가 참여가능</li> <li>• 찬성 의사만 전할 수 있는 청와대 국민청원 등과 달리 찬성/반대의견을 더할 수 있음</li> </ul>

## 6) 민주주의 서울

- 시민과 서울시가 함께 일상의 제안, 일상의 토론, 일상의 정책을 만드는 서울시의 시민참여 플랫폼이자 공론장. 2006년 10월 개설된 천만상상오아시스 웹사이트가 계속 변화하면서 2017년 민주주의 서울로 개편되었음

구분	내용
운영기관	서울시
오픈시기	2017년 10월
URL주소	democracy.seoul.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 생년월일, 전화번호, 거주지역</li> <li>• 실명인증 : 아이폰, 휴대폰 인증</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 페이스북, 트위터, 네이버, 카카오</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민제안 후 30일 동안 50명의 참여를 얻으면 담당부서에서 검토 답변</li> <li>• 시민제안에 100명 이상이 공감하면 시민으로 구성된 의제선정단의 검토, 기획, 숙의를 통해 공론 의제로 최종 선택</li> <li>• 공론의제로 선정되면 단기형 1~2개월간, 중장기형 3~12개월간 공론장 개최. 온라인에서 30일 동안 시민토론 공론장을 개최하되, 시민토론 이후 필요에 따라 열린토론회를 개최할 수 있음</li> <li>• 공론장은 리서치형, 찬반형, 토론형으로 구분됨</li> <li>• 이후 공론 및 실행결과 보고</li> <li>• 시민토론 공론장의 참여인원이 1,000명을 넘으면 서울시장이 직접 답변. 참여인원에 '시민제안' 단계에서의 공감과 댓글 참여자 수는 포함하지 않음</li> </ul>
제약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 제약조건이 명시되어 있지 않음</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재개발, 재건축시 길고양이 보호조치 의무화</li> <li>• 난임부부 시술비 지원</li> <li>• 서울시청 신청사에 남는 지열에너지 활용 방법 개선</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017년 10월 이후부터 2020년 12월 3일까지 시민제안 8,180건, 공감한 제안 264건, 시민토론 8건. 서울시가 묻습니다 23건</li> <li>• 과거에는 공론장 개설 기준이 500명, 시장 답변이 5,000명이었으나 2020년 개편을 통해 이 숫자를 100명, 1,000명으로 줄여서 문턱을 낮춤</li> </ul>

## 7) 경남1번가

- 도민이 제안하고 토론하여, 도민과 경상남도가 함께 정책을 실현해나가는 경남형 도민참여 플랫폼으로 김경수 경남도지사 당선인 시절 참여도정을 위해 개설한 <도민참여센터 경남1번가>를 도민참여와 소통 수준을 확대하려고 구축함

구분	내용
운영기관	경상남도
오픈시기	2019년 10월
URL주소	gyeongnam.go.kr/gn1st
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이메일주소</li> <li>• 실명인증 : 아이폰, 휴대폰 인증</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 페이스북, 네이버, 카카오</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제안하기 후 30일간 공감 100개를 얻으면 찬반토론 의제로 채택되고, 20일간 찬반 토론을 진행. 담당부서의 검토의견 제시</li> <li>• 찬반토론에서 도민토론에 300명 이상 참여하고 과반수 이상 찬성하면 협치위원회 상정하고, 실행 여부 및 실행방법을 심의</li> <li>• 협치위원회에서 실행여부 결정하여 담당부서에 전달, 비예산 제안은 즉각 실행, 예산 필요 제안은 단기·장기 과제로 구분하여 연차별 추진계획 수립</li> <li>• 경상남도가 묻습니다 : 설문조사를 포함한 공모 등 의견수렴</li> <li>• 찾아가는 경남1번가 : 지역별, 정책주제별로 관련 현장과 도민들과 직접 만나 의견을 듣는 프로그램</li> </ul>
계약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 제약조건이 명시되어 있지 않음</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경남교육청에서 설치한 에어프로(초미세먼지시간이측정기)를 경남도에서 사업을 이어갔으면 합니다</li> <li>• 온라인을 활용한 지역 예술인 공연플랫폼 운영을 제안합니다</li> <li>• 경상남도 친환경생활지원센터 설립을 제안합니다</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.12.3.기준, 제안 329건, 제안채택 8건</li> <li>• 도민제안 협치위원회는 91명의 도민, 전문가, 공무원으로 구성. 공동위원장은 당연직인 행정부시장과 민간위원 중에서 호선한 민간위원장으로 함. 위촉 도민은 주민참여 예산위원 75명으로 구성되어 있음</li> <li>• 제적위원 과반수의 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결</li> </ul>

## 8) 바로소통광주

- 시민이 제안하고 참여해서 정책을 만들어가는 광주광역시 온라인 시민참여 플랫폼으로 시민이 직접 제안하고 어떤 제안을 실현할지 직접 결정하고, 그 과정을 모두 볼 수 있는 직접 민주주의를 지향하고 있음

구분	내용
운영기관	광주광역시
오픈시기	2019년 3월
URL주소	barosotong.gwangju.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 이메일, 휴대폰번호</li> <li>• 실명인증 : 아이핀, 휴대폰 인증</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 페이스북, 네이버, 카카오톡</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제안 후 30일 동안 50명의 공감을 얻으면 토론의제 채택</li> <li>• 30일간 댓글 토론 운영하고, 부서검토 의견 게시</li> <li>• 댓글 토론에서 100명 이상 참여시 시민권익위 상정</li> <li>• 시민권익위에서 검토하여 집행방법 논의. 비예산 사업은 즉각 실행, 예산소요 사업은 1~2년 소요</li> <li>• 시민권익위에서 불채택시 사유 공개하도록 함</li> <li>• 광주시가 시민에게 묻습니다</li> </ul>
제약조건	<p><b>토론제안 제외 대상</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인의 기본권을 침해하는 사항</li> <li>• 타 지방자치단체와 갈등이 우려되는 사항</li> <li>• 정책의 보편성을 침해하는 사항(행정의 인사권, 특정개인의 이익을 위한 사항 등)</li> <li>• 민원에 관련된 사항 : 여기서 민원이란 '민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것으로 법정민원(허가/특허 등 신청 또는 신고 및 증명 신청), 질의 민원(행정업무에 대한 설명이나 해석 요구), 건의민원(행정제도 및 운영의 개선요구), 기타민원(일상생활에서 발생하는 불편사항 신고 및 개선요구)이 해당</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습노동, 고액교습비! 광주지역 영어유치원 운영을 금지시켜 주세요!</li> <li>• 코로나 관련 결혼하는 신혼부부 지원책 마련</li> <li>• 광주 민간공항 이전은 군공항과 함께 하여야 한다</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.12.3.기준, 전체 제안 991건, 실행 제안 22건</li> <li>• 2020년 4월에 참여 기준을 완화함. 제안공감 100명이어야 토론의제로 채택하던 것을 50명으로 줄이고, 토론참여가 1,000명이어야 권익위 의제로 채택하던 것을 100명으로 줄임</li> </ul>

## 9) 토크 대구

- 시민들이 제안, 토론, 투표, 설문을 통해 대구시 정책형성과 실행에 참여하는 대구시의 쌍방향 소통 플랫폼

구분	내용
운영기관	대구광역시
오픈시기	2019년 11월
URL주소	talk.daegu.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 휴대폰번호, 이메일주소</li> <li>• 실명인증 : 휴대폰 인증, 아이핀 인증</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 네이버, 카카오</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록된 제안은 30일간 공감토론(공감/토론)을 거쳐 숙성</li> <li>• 시민공감이 50개 이상일 때 부서에서 검토/답변 (부서접수일로부터 30일)</li> <li>• 반영시 추진계획 및 추진성과 공개</li> </ul>
제약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순민원, 건의, 불편사항은 '두드리소'라는 대구시 민원 창구 이용하도록 안내</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통약자를 위해 앞산공원 인도 설치를 제안합니다.</li> <li>• 대구시도 코로나19에 대응한 급식 꾸러미에 동참해주세요.</li> <li>• 대구시도 경기도처럼 일자리재단을 만듭시다.</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020.12.3.기준, 전체 제안 1,102건, 공감토론 43건, 부서답변 277건, 정책반영 31건</li> </ul>

## 10) 전북 소통대로

- 전북 대도약을 위해 도민의 여러 의견을 나누고 실행하는 전북의 참여소통의 장

구분	내용
운영기관	전라북도
시작일	2019년 11월
주소	policy.jb.go.kr
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 이메일</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 네이버, 카카오, 페이스북, 구글, 트위터</li> </ul>

참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제안 후 30일 이내 도민공감 20건 달성시 공감제안이 되어 담당자 답변</li> <li>• 전라북도가 묻습니다 및 공모제안 및 정책모니터링 메뉴</li> <li>• 도민이 공감하는 도정을 펼치기 위해 정책의 수요자인 도민의 참여가 필요하다는 취지로 「도민 정책참여단」 운영. 1년간 140여명 선발하고 정책수립 및 과제 발굴 등을 위한 토론회, 설문조사, 원탁회의 참가하여 의견제시</li> </ul>
계약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원, 불편, 개선, 부조리 신고, 홍보 등은 국민신문고에서 할 것을 안내함</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영세음식점에 비대면 키오스크를 설치 지원해주세요</li> <li>• 전라북도 한달살기 프로그램 개발</li> <li>• 재난지원금을 쓸 수 있는 가계인지 표시가 되는 어플이 있었으면 좋겠습니다</li> </ul>

## 11) 세종시 시민의 창

- 세종시 시정 전반에 관한 민원, 건의, 단순문의, 제안 등의 모든 민원을 통합한 세종시의 온라인 시민참여 통합플랫폼

구분	내용
운영기관	세종특별자치시
오픈시기	
URL주소	sejong.go.kr/citizen/index.do
회원가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 홈페이지 회원가입 : 아이디, 이름, 성별, 전화번호, 이메일주소</li> <li>• 실명인증 : 휴대폰인증, 아이핀 인증</li> <li>• 소셜서비스 가입 : 네이버, 카카오, 페이스북</li> </ul>
참여/운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원제안 신청 후 담당부서와 담당자를 지정하고 답변 제공. 처리결과는 휴대전화로 문자 통보 (처리기간은 7일, 2회 연장 가능)</li> <li>• 시 홈페이지, 문자, 카카오톡, 시민과의 대화, 메일 등을 통해 제안된 의견은 모두 똑똑세종에 접수 처리하고, 자문단의 심사와 시민 투표 등을 통해 평가하여 20만원 이내의 시상금 지급</li> <li>• '똑똑세종'이라는 아이디어제안 게시판에서는 접수완료, 답변완료, 제안검토 등의 상태를 보여주고 담당자, 담당부서를 보여줌.</li> </ul>
계약조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별한 계약조건이 명시되어 있지 않음.</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아이스팩 재활용 시범사업 실시</li> <li>• 다 읽은 책을 기증하고 자유롭게 가져다 볼 수 있는 책장을 만들자</li> <li>• 횡단보도 깃발 보완 제안</li> </ul>

### 3. 온라인 제안 플랫폼 비교

#### 1) 운영기관과 오픈시기

- 국내 시민참여 온라인 플랫폼의 시작은 국민권익위원회의 <국민신문고>이지만, 시민의 제안에 시민들의 자발적 참여를 결합시키고, 책임자의 답변을 제공하는 방식의 온라인 플랫폼은 <청와대 국민청원>으로부터 시작함
- <국민신문고>는 민원 처리와 제안에 대한 부서 답변을 제공하는 민원제안 처리시스템이었고, 국민권익위원회가 2016년 오픈한 <국민생각함>이 시민들의 제안에 시민들이 참여하여 찬성과 반대, 토론, 공감 등을 진행하고 좀 더 생각을 숙성하는 과정으로 운영되면서 시민참여 온라인 플랫폼으로의 위상을 갖춰나가고 있음. 하지만, 2017년 이후 비슷한 성격의 <광화문1번가>가 상설화되고, <청와대 국민청원>이 모든 민원과 제안을 흡수하는 창구가 되면서 활성화되지는 못함
- 현재와 같은 지자체의 시민참여·제안·소통 온라인 플랫폼이 만들어지게 된 시기는 서울시와 세종시를 제외하고는 2018년 지방선거 이후가 대부분임

플랫폼	운영기관	오픈시기
국민신문고	국민권익위원회	2006. 4.
시민의 창	세종특별자치시	2015. 4.
국민생각함	국민권익위원회	2016. 3.
광화문1번가	행정안전부(국민인수위원회)	2017. 5.
청와대국민청원	청와대	2017. 8.
민주주의서울	서울특별시	2017. 10.
바로소통광주	광주광역시	2019. 3.
경남1번가	경상남도	2019. 10.
토크대구	대구광역시	2019. 11.
전북소통대로	전라북도	2019. 11.
국민동의청원	대한민국 국회	2020. 1.

## 2) 회원가입과 소셜서비스 적용 여부

- 지자체 시민참여 온라인 플랫폼은 실명제를 채택하고 있음. 청와대에서 운영하는 <국민청원>과 행정안전부에서 운영하는 <광화문1번가>가 실명제를 채택하지 않는 것과는 대조적임
- 카카오, 네이버, 페이스북 등과 같은 민간의 소셜서비스를 활용한 회원가입과 로그인 시스템을 대부분 도입하고 있음. 다만, 법적으로 청원 요건을 확인해야 하는 국회의 <국민동의청원>과 정부 및 지자체의 답변 의무가 있는 국민권익위원회가 운영하고 있는 <국민신문고>와 <국민생각함>은 소셜서비스를 연결하고 있지 않음

플랫폼	홈페이지회원 실명인증	소셜서비스회 원가입	소셜서비스 종류					
								
청와대국민청원	×	○	○	○	○	○		
국민동의청원	○	×						
광화문1번가	×	○	○	○	○		○	○
국민신문고	○	×						
국민생각함	○	×						
민주주의서울	○	○	○	○	○	○		
경남1번가	○	○	○	○	○			
바로소통광주	○	○	○	○	○			
토크대구	○	○	○	○				
전북소통대로	×	○	○	○	○	○	○	
시민의창	○		○	○	○			

## 3) 회원가입시 수집하는 필수 개인정보

- 지자체 홈페이지의 회원가입 시스템과 통합한 곳도 있고, 플랫폼을 별도로 운영하는 곳도 있어서 일률적으로 판단하기 어려움. 제안을 하고, 의견을 교환하고, 댓글, 투표 등의 참여 행위를 하는데 필요한 최소한의 개인정보만을 수집하는 것

이 적절함

- 아이디, 이름, 이메일주소는 대부분 필수적으로 수집하는 개인정보였으며, 민원과 제안에 대해 이메일주소만으로 연락하기 힘든 경우가 있기에 전화번호를 수집하는 경우도 있었음. 주소, 거주지, 성별, 생년월일까지 수집하는 것은 해당 개인정보를 수집하는 특별한 목적이 있지 않는 한 불필요한 것으로 보임

플랫폼	아이디	이름 <sup>16)</sup>	이메일	전화	주소	거주지	성별	생년월일
청와대국민청원	○	○	○					
국민동의청원	○	○	○					○
광화문1번가		○	○	○				
국민신문고	○	○	○	○	○			
국민생각함	○	○	○	○	○			
민주주의서울	○	○		○		○		○
경남1번가	○		○					
바로소통광주	○	○	○	○				
토크대구	○	○	○	○				
전북소통대로	○	○	○					
시민의창	○	○	○	○			○	

#### 4) 운영 기준

- 청와대 국민청원이 20만명 참여시 책임자 답변이라는 기준을 정한 후, 지자체도 참여 시민의 숫자를 기준으로 답변을 제공하고 있음
  - 지자체장의 답변 기준을 정한 곳은 서울시가 유일(1,000명)
  - 담당부서 답변 기준을 정한 곳은 서울시(50명), 대구시(50명), 전라북도(20명)이고, 답변 기준을 충족시키는 기간은 모두 30일임
- 담당부서 혹은 담당자의 답변을 참여시민의 수를 기준으로 하는 것이 적절한지 의문임. 모든 시민의 민원과 제안에 대해서는 일정 기준을 충족하면 모두 답변을 해야 하는 것을 원칙으로 하는 것이 바람직하다고 봄
  - 일반 민원이나 제안을 홈페이지에 접수해도 7일~14일 이내에 답변을 줌

16) 이름의 경우, 실명인증인 곳은 실명이, 실명인증이 아닌 곳은 닉네임도 가능함

- 오히려 시민참여 온라인 플랫폼에 제안을 하면 다른 시민들이 공감을 해줘야만 담당부서 및 담당자의 답변을 받을 수 있는 상황
- 욕설이나 일방적 주장이나 비난 등에 대해서는 답변할 필요가 없겠지만 질문이나 제안, 민원 등에 대해서는 모두 답변하는 게 온라인 플랫폼 활성화를 위해서도 필요함
- 제안에 공감하는 참여시민의 수가 일정 기준에 도달하면 숙의토론 단계로 넘어가거나 위원회에서 검토하는 지자체는 서울시, 경상남도, 광주광역시 세 곳임
- 숙의토론, 찬반토론, 공감토론과 같은 시민의 제안을 공론 단계로 진입시키는 기준은 서울시 100명, 경상남도 100명, 광주광역시 50명임
- 이 공론 단계에서 경상남도는 300명, 광주광역시는 100명이 참여하면 제안에 대해 위원회가 검토함
- 경상남도는 도민제안 협치위원회 검토를 통해 비예산 사업의 경우 즉시 실행을 결정하고, 예산이 소요되는 사업은 단기·장기 과제로 구분하여 연차별 추진계획을 수립
- 광주광역시는 시민권익위원회 검토를 통해 비예산 사업은 즉시 실행을 결정하고, 예산이 소요되는 사업은 1~2년 소요된다고 명시하고 있음
- 모두 위원회에서 불채택할 경우에는 그 사유를 공개하도록 하고 있음

플랫폼	공개 기준	책임자 답변기준	담당부서 답변기준	숙의토론 조건	위원회 검토여부
청와대국민청원	100명/30일	20만명/30일			
국민동의청원	100명				10만명/30일
광화문1번가					30명/30일
국민신문고					
국민생각함					
민주주의서울		1,000명	50명/30일		100명
경남1번가				100명/30일	300명
바로소통광주				50명/30일	100명
토크대구			50명/30일		
전북소통대로			20명/30일		
시민의창					

#### 4. 지속가능한 온라인 플랫폼 운영을 위한 조건

##### 1) 정책 및 제도 마련

- 시민참여 온라인 플랫폼의 지속가능한 운영을 위해서는 인력과 예산이 필요함. 플랫폼 관련 제반 사업을 전담할 부서를 지정하여 관련 예산을 확보하고, 조례 제정을 통해 플랫폼의 지속가능한 운영에 관한 근거를 마련해야 함
- 조례에서는 플랫폼의 지속가능한 운영에 관한 내용 뿐만 아니라 플랫폼에 제안된 시민들의 의견을 수렴하고 반영하는 행정 내부의 절차와 방법까지도 담길 필요가 있음. 그렇지 않을 경우 플랫폼에 올라온 제안에 대해 답변할 의무가 없을 뿐만 아니라 지자체장의 의지에 따라 플랫폼의 위상과 존폐가 흔들릴 수도 있기 때문임
- 다만, 조례는 성급하게 제정하기 보다는 2년 정도의 온라인 플랫폼 운영 성과와 프로세스를 점검한 후에 제정되는 것이 적절함. 왜냐하면 조례에는 시민의 참여와 제안, 행정의 답변, 의견 수렴 및 정책 결정 등 여러 가지 내용이 포함되어야 하는데 운영을 충분히 해보지 않은 상태에서, 시민들의 온라인 플랫폼에 대한 인식과 경험이 충분히 무르익지 않은 상태에서 제도화를 먼저 추진할 경우 플랫폼이 지녀야 할 유연성과 참여의 다양한 방법이 오히려 제약될 수도 있기 때문임

##### 2) 시민친화적인 유연한 운영

- 플랫폼은 고정된 시스템이 아니라 플랫폼에 참여하는 다양한 이해관계자들의 생각과 행동 등에 의해서 계속 진화하는 특징이 있음. 특히 시민참여 플랫폼이라면 참여자들의 피드백을 반영하면서 유연하게 운영해 나갈 수 있어야 함
- 플랫폼은 보통의 홈페이지나 정보제공형 포털 사이트와 그 역할과 기능이 다르기 때문에 일반적인 IT기술 전문가나 시스템 관리 전문가 보다 시민들이 플랫폼을 인지하고 참여하도록 지원하는 홍보 및 운영인력이 필요함. 또한 무엇보다 시민들이 요구하는 정보를 가공하여 알기 쉽게 제공하는 것이 중요한 바, 디지털 콘텐츠 운영 인력도 필요함

##### 3) 온라인과 오프라인의 결합

- 온라인 플랫폼에서 이루어지는 참여자들의 보편적인 행위인 대화, 토론, 투표 등은 오프라인 공간에서도 똑같이 이루어지는 행위들임. 이러한 참여행위가 온라인 플랫폼 내에서 좀 더 활성화되기 위해서는 일상의 공간에서 이런 참여 방식에 대한 학습과 경험의 기회가 제공되어야 함
- 다양한 민주주의를 실천하고 촉진하는 정보와 기술에 대한 정보 제공과 학습의 기회를 오프라인에서 제공하는 것은 온라인 플랫폼 활성화를 위해서도 필요한 일임

## 5. 시민참여 가이드라인

### 1) 시민참여 가이드라인이 필요한 이유

- 문재인 정부 출범 이후 시민참여와 관련한 온라인 플랫폼 및 오프라인 관련 사업은 양적으로 대폭 증가했지만 그에 따른 문제점도 드러남. 시민참여 사업이 형식적이고, 참여를 늘리는 것을 목표로 하고 있다는 인식도 있고, 시민참여 관련 사업이 늘어나면서 민관 모두 참여 혹은 동원에 따른 피로도도 함께 증가
- 참여 플랫폼 및 사업의 형식적 운영으로 참여해도 실제 변한 게 없다는 인식도 있는데 토론과 숙의 과정 없이 행정과 지자체장의 선한 의지에 기대고 있는 측면이 있고, 상설화 혹은 제도화가 아닌 행사성이나 공모제로서의 한계도 있음
- 따라서 시민참여 가이드라인과 같은 시민참여 제도 및 사업 운영의 원칙을 천명함으로써 형식적인 운영이 아니라 시민참여를 통한 실질적인 효과를 기대하고, 시민과 더 많은 책임과 권한을 공유함으로써 시정 운영의 중요한 주체로 시민의 위상을 격상시킬 필요가 있음

### 2) 시민참여 가이드라인 제안

- 보편적 접근성의 원칙 : 언제 어디서나 누구든지 본인이 원할 경우 참여할 수 있어야 한다
  - 온라인을 통해 언제든 24시간 참여할 수 있도록 한다
  - 내가 살고 있는 지역과 상관없이 참여할 수 있어야 하고, 어느 곳에서 참여하든 동등한 수준으로 관리되어야 한다

- 참여 소외계층이 없도록 온·오프라인 참여창구의 접근권을 향상시켜야 한다. 이는 디지털 접근권, 장애인 접근권, 웹표준, 웹다양성, 노인 등 디지털 취약계층 등을 위한 접근권을 포함한다
- 고유성의 원칙 : 개인 혹은 집단의 모든 제안은 고유 번호를 부여받는다
  - 고유번호는 지방자치단체, 공공기관 모두 동일한 기준에 의해 부여된다
  - 모든 제안은 고유번호를 부여받음으로써 행정 내에서 공식화되어 제안을 받아들이는 행정의 투명성과 책임성을 강화한다
  - 참여자는 언제 어디서나 자신의 제안이 처리되는 과정 및 결과를 확인할 수 있어야 한다
  - 참여 창구를 통해 본인이 공식 접수한 것 이외에도 각종 위원회나 토론회, 공모 및 참여행사를 통한 것도 적극적으로 받아들일도록 노력한다
- 기록과 보존의 원칙 : 모든 시민의 참여는 기록되고 보존되어야 한다
  - 고유번호를 부여받은 시민 참여 기록은 지방자치단체의 기록으로 보존해야 한다
  - 이를 위해 지자체, 공공기관, 의회 등에 접수되는 모든 참여 기록을 통합 관리하는 체계를 구축한다
  - 참여 기록을 정기적으로 분석·연구하여 부정적 민원이나 중복성 민원은 줄이고, 개선을 위한 제안은 늘어날 수 있도록 선도적으로 조치한다
- 답변과 공개의 원칙 : 모든 제안에 대해서는 담당 기관이 답변을 주어야 하며 그 과정은 투명하게 공개되어야 한다
  - 제안에는 반드시 답변과 그 답변이 이루어지는 과정이 공개되어야 한다
  - 제안에 대한 답변은 결과뿐만 아니라 그 결과를 내놓은 논의과정과 근거를 제시해야 한다
  - 제안자는 온라인 공간에서 고유번호 입력을 통해 자신의 제안이 누구에 의해 어떻게 처리되고 있는지, 어느 과정에 있는지를 언제든지 확인할 수 있어야 한다
- 과정의 공정성 원칙 : 제안을 수용하고 채택하는 과정은 공정해야 한다
  - 제안에 대해 담당 부서가 수용(채택)이나 수용불가(불채택), 장기과제 등으로만 최종 판단을 하는 것이 아니라 토론과 숙의 과정을 거칠 것인지 여부도 제시할 수 있어야 한다
  - 위와 같은 토론과 숙의 과정을 거칠 것인지의 여부에 대해서도 시민이 참여할 수 있도록 하고, 행정의 자의적 판단이 아니라 공정한 기준에 의해 진행되도록 한다

- 제안의 토론과 숙의 과정에는 최초 제안자가 반드시 참여하도록 한다
- 목적과 수단의 적합성 원칙 : 제안의 취지와 목적에 맞는 정책 수단인지에 대해서 반드시 검토한다
  - 시민의 민원과 제안의 내용은 그 자체로 존중받되 최대한 제안의 취지와 목적에 집중해야 한다
  - 시민이 제안한 내용이 취지는 좋으나 제시한 수단과 방법이 적절하지 못할 때 제안된 수단과 방법만 보고 수용불가라고 판단하지 말고, 취지와 목적이 괜찮다면 그 제안을 수용할 수 있는 방법을 강구해야 한다
- 보상의 원칙 : 모든 제안은 그 실행으로 더 많은 사람들이 혜택을 보게 되기 때문에 적극적으로 보상한다
  - 제안자와 그 제안을 적극 수용하여 실행한 담당자를 함께 보상하여 제안의 수용력을 높인다
  - 제안으로 인해 발생한 혜택을 사회적 가치로 측정할 수 있는 방법을 개발하여 이를 수치화하여 참여의 효용감을 높이도록 한다
  - 정책 시행시 최초 제안자의 이름과 이를 수용한 부처 담당자의 실명이 드러날 수 있도록 한다

## [부록2] 제안 고유번호 부여

### 1. 제안 고유번호 필요성

- 제안에 고유번호를 부여하여 정책 답변 과정을 실시간을 확인할 수 있도록 하자는 아이디어는 택배회사의 실시간 배송조회 시스템에서 착안한 것임. 소비자가 실시간으로 택배 물건의 배송과정을 조회할 수 있는 것은 택배회사의 운송장번호가 있기 때문임. 이처럼 제안에 대해서도 고유번호를 부여하면 시민의 제안이 어느 과정에서 어떻게 처리되고 있는지 확인할 수 있음
- 정책을 팔고 택배로 배달해주는 소포몰 홍보 컨셉을 내세웠던 문재인1번가, 국민의 정책을 사겠다는 컨셉으로 시작한 광화문1번가를 넘어 시민의 제안이 행정체계 내에서 공식화되고, 진행과정을 투명하게 공개하기 위해서는 제안별 고유번호를 부여하는 것이 적절한 방법이라고 생각함
  - 모든 제안을 행정체계 내로 공식화한다는 측면에서 책임성을 강화할 수 있음
  - 모든 제안에 대한 피드백 및 결과 등을 투명하게 확인할 수 있음
  - 시민들에게는 자신들의 제안이 어떻게 처리되고 있는지를 언제, 어디서든 확인할 수 있도록 함

인터넷주소인 URL에는 퍼머링크(permalink)라는 개념이 있음. 퍼머링크(permalink)는 특정 인터넷 페이지에 영구적으로 할당된 URL 주소를 뜻함. 이 주소는 한 번 정해지면 영원하다는 의미에서 영구적인(permanent) 주소라는 뜻의 permanent link를 줄여 만든 말임. 고유 링크나 고유 주소라는 명칭으로 불림. 이처럼 국민제안 하나하나가 사라지지 않고 계속 보존되도록 하고, 제안의 처리과정이 투명하고 효과적으로 공개되기 위해서는 제안 고유번호가 필요함

### 2. 제안 고유번호의 역할

- 모든 시민 제안에 고유번호를 부여함
- 제안 고유번호에는 아래와 같은 내용을 포함함
  - 접수기관·부서번호

- 제안 성격 번호
- 접수날짜
- 제안 고유 번호
- 고유번호를 부여받은 제안은 아래와 같은 내용이 포함된 내용으로 디지털 문서화 함
  - 제안자 이름과 연락처
  - 제안을 접수한 담당 부서와 담당공무원
  - 제안의 구분 : 주제구분 및 형식구분(개인민원, 정책제안, 집단민원 등)
  - 제안 제목
  - 제안 내용
  - 처리 결과 : 처리 과정에 대한 전 기록이 남을 수 있도록 함
- 고유번호를 부여 받을 수 있는 제안에 대한 기준 마련이 필요함
  - 온·오프라인 제안 및 민원 창구를 통해 시민이 직접 제안하는 모든 제안
  - 각종 간담회, 행사, 위원회 등을 통해 제안되는 내용 : 적극적인 수용 취지에서 고유번호를 부여받아야 하지만 실행을 위한 추가적인 논의가 필요함
- 고유번호를 부여받으면 모든 중앙정부 및 지자체 홈페이지 어느 곳에서든 제안 고유번호를 넣으면 처리 진행과정 및 결과를 알 수 있도록 함
  - 향후 포털사이트에서도 검색 가능하도록 협조
  - 시민제안으로 정책 시행시 해당 정책의 이력에 제안사실 및 제안자 이름이 남기도록 함(정책실명제 및 정책이력서 필요)

[부록3] 시범운영 온라인 참여

## 일하는 서울시민들의 목소리를 듣습니다.

서울시민 964만명 중 취업자는 509만명이며, 이 중 임금노동자는 417만명입니다. 서울시민 대다수는 임금을 목적으로 노동을 제공하는 임금노동자이며, 임금노동자로 분류되지 않은 특수고용노동자, 플랫폼노동자 등을 포함하면 그 수는 훨씬 늘어날 것입니다.

서울노동권익센터는 서울지역 일하는 시민들의 목소리를 경청하고, 문제를 제안하고, 함께 숙의·토론하는 '일하는 서울시민 참여 플랫폼' 운영 설계를 위해 시범운영사업을 추진합니다.

'일하는 서울시민 참여 플랫폼'은 서울지역 일하는 시민들의 정책수립과정 참여의 장(場)입니다. 시범운영을 통해 일하는 일하는 서울시민의 어려움과 문제, 그리고 행정에 바라는 제안내용을 폭넓게 수렴하여 제도 설계를 위한 소중한 자료로 활용될 예정입니다.

서울지역 일하는 시민들의 참여와 제안을 통해 더 많은 변화를 만들어가길 희망합니다. 일하는 서울시민들의 적극적인 참여를 기다립니다.

### 문1 고용형태

- |            |            |          |        |
|------------|------------|----------|--------|
| ① 정규직      | ② 계약직      | ③ 시간제    | ④ 일용직  |
| ⑤ 파견·하청·용역 | ⑥ 특수고용노동자  | ⑦ 플랫폼노동자 | ⑧ 프리랜서 |
| ⑨ 실업상태     | ⑩ 기타 _____ |          |        |

### 문2 사업장규모

- |          |            |           |                |
|----------|------------|-----------|----------------|
| ① 1~4인   | ② 5~9인     | ③ 10~29인  | ④ 30~49인       |
| ⑤ 50~99인 | ⑥ 100~299인 | ⑦ 300인 이상 | ⑧ 잘 모름/해당사항 없음 |

**문3** 직종

- ① 관리자
- ② 전문가 및 관련 종사자
- ③ 사무 종사자
- ④ 서비스 종사자
- ⑤ 판매 종사자
- ⑥ 기능원 및 관련기능 종사자
- ⑦ 장치·기계조작·조립 종사자
- ⑧ 단순노무 종사자
- ⑨ 농림·어업 종사자
- ⑩ 기타 \_\_\_\_\_

**문4** 업종

- ① 제조업
- ② 건설업
- ③ 도소매업
- ④ 운수 및 창고업
- ⑤ 숙박 및 음식점업
- ⑥ 정보통신업
- ⑦ 금융 및 보험업
- ⑧ 부동산업
- ⑨ 과학 및 기술서비스업
- ⑩ 시설관리, 사업지원 및 임대서비스업
- ⑪ 교육서비스업
- ⑫ 보건, 사회복지서비스업
- ⑬ 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업
- ⑭ 협회 및 단체
- ⑮ 수리 및 개인서비스업
- ⑯ 기타 \_\_\_\_\_

**문5** 일하는 서울시민들의 문제와 어려움을 함께 숙의하고 토론하는 플랫폼이 구성·운영된다면, 어떤 주제가 가장 중요하게 다뤄져야 한다고 생각하십니까?

- ① 노동시간
- ② 일생활균형
- ③ 사회보험
- ④ 안전건강
- ⑤ 임금
- ⑥ 일자리
- ⑦ 교육훈련
- ⑧ 노사관계
- ⑨ 고용안정
- ⑩ 직장내 괴롭힘
- ⑪ 복리후생
- ⑫ 기타 \_\_\_\_\_

**문6** 본인 일과 관련하여, 일하는 서울시민 제안 플랫폼에서 다루고 싶은 내용이 있다면 무엇입니까?

**문7**

일하면서 \*일터에서\* 겪는 어려움이나 문제가 있습니까? 문제까지는 아니더라도 일하면서 불편했던 점이 있다면 자유롭게 작성해주세요. (문제나 불편함의 원인도 함께 작성해주시면 해결방안을 찾는 데 도움이 됩니다.)

**문8**

일하면서 \*일상 생활 속에서\* 겪는 어려움이나 문제가 있습니까? (예를 들어, 출퇴근, 육아/돌봄, 교육, 주택 등) 문제가 아니더라도 일상생활 속에서 불편했던 점이 있다면 작성해주세요.

**문9**

본인과 동료가 일하면서 겪는 문제나 어려움을 개선하기 위한 아이디어가 있습니까? \*이 문제는 이렇게 해결하면 풀릴거야\* 라는 본인만의 아이디어가 있다면 자유롭게 작성해주세요.

**문10** 문제해결을 위해 \*서울시가 해야 할 역할\*이 있을까요? 서울시가 어떤 정책을 추진하면 문제해결에 도움이 될까요?

**문11** 올해 코로나19 때문에 일하면서 또는 생활 속에서 겪은 어려움이 있으셨지요? 코로나19로 겪었던 어려움이나 문제에 대해 자유롭게 작성해주세요.

**문12** 코로나19 상황이 앞으로도 지속될 가능성이 크다는 의견이 많습니다. 코로나19로 어려움을 겪는 서울지역 일하는 시민들을 위해 \*서울시가 해야 할 일\*을 자유롭게 작성해주세요.



◎ 집필진

- 신태중 (서울노동권익센터 연구위원)
- 김주일 (한국기술교육대 산업경영학부 교수)
- 김종진 (한국노동사회연구소 선임연구위원)
- 조양호 (더 이음 상임대표)

일하는 서울시민 참여 플랫폼 운영방안 연구

- 발행연월일      2020년 12월 31일
- 발행인            이남신
- 발행처            서울노동권익센터  
                          서울시 종로구 청계천로 105 전태일기념관 5층  
                          02)6925-4349, [www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)

ISBN 979-11-87917-39-7

(비매품)