

지방자치 거버넌스 모델과 과제

-서울 성북구 사례를 중심으로

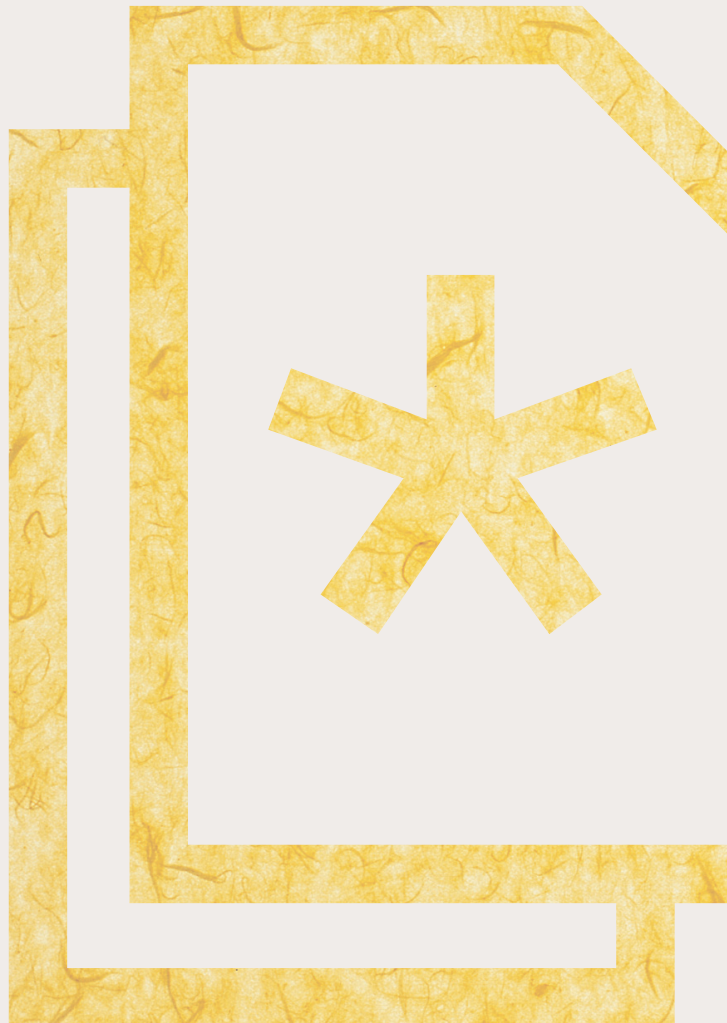
목차

1. 민선5기 서울 성북구 거버넌스 방향
2. 서울 성북구의 다양한 거버넌스 시도
3. 서울 성북구의 주민참여 거버넌스 모델과 향후 과제

작성 | 교육센터

남경아 센터장 | msnka@makehope.org

오지은 연구원 | agnes@makehope.org



개요

중앙집권적 국가구조에서 지방분권적 사회로 진행을 알렸던 지방자치가 1991년 부활해 민선5기를 맞고 있다. 각각의 지방자치단체에서 구현하고자 하는 행정운영체계가 기존의 틀에서 벗어나 다양해지고 특화되고 있다. 무엇보다 시민들의 참여를 확장시키고 지역자원을 연계시킨 협력적 네트워크를 기반으로 하고 있다. 민선5기의 가장 큰 성과는 이와 같은 적극적인 시민참여를 기반으로 한 권력과 제도의 민주화라고 할 수 있으며 이는 새로운 행정개념인 ‘거버넌스’로 표현된다.

민선5기 지방자치에서 가장 돋보이는 이슈인 거버넌스 구축의 모델을 찾아보고 분석하여 향후 지방자치의 발전과 완성을 위하여 어떤 과제를 제시하는지 살펴보고자 한다. 본 연구는 서울 성북구의 거버넌스 구축 사례를 통해 실질적으로 어떤 형태로 구현되고 있는지 분석하였다.

거버넌스는 정부, 지자체, 기업, 국민, 시민단체 등 사회구성원 모두가 참여해 사회가 안고 있는 문제를 해결하면서 지속가능한 사회를 만들고, 공익적인 가치를 실현하는 것으로 볼 수 있다. 참여 당사자들은 신뢰와 연대를 기반으로 지속적으로 협력하면서 대안을 만들고 올바른 소통과 참여, 합의를 이끌어내기 위해 새로운 규칙이나 제도를 만들기도 한다.

1. 민선5기 서울 성북구 거버넌스 방향

우선 민선5기 서울 성북구의 정책방향에 대해 살펴보자. 성북구는 사람이 희망인 도시를 구현하기 위해 수요자와 과제 중심의 과제 관리체계를 구축하였다. 7대 전략과제와 2대 특별정책과제, 43개 정책과제, 167개 세부사업으로 이루어진 체계에서 시민참여와 네트워크를 언급한 사업을 중점으로 살펴보면, 기존 관주도의 일방적인 계획에서 민과 함께 구현하는 협력체계로 추진해야 할 과제를 많이 제시하고 있음을 알 수 있다.

특화전략과제	• 어린이가 행복한 교육 도시 성북 – 아동 돌봄 서비스 종합체계 구축 – 수요자 중심의 맞춤형 보육서비스 확대 – 어린이 · 청소년 참여 지원
	• 함께 걷는 성북

핵심전략과제	• 더불어 함께 가는 복지·문화 성북구현 – 3무2유 새 봄 성북 구현 – 사회참여를 통한 여성이 행복한 지역사회 만들기
	• 사회적경제 활성화와 마을공동체 재생 – 사회적경제 주체 육성 및 사회적경제 활성화 – 마을만들기 – 주민자치 운영 활성화 – 주민참여형 축제 활성화와 거버넌스 구축
	• 환경과 조화 이룬 지속가능한 도시 성북 – 협동조합형 자원순환체계 구축 – 지속가능한 도시 관리 – 사람 중심 생태체험
	• 안전한 성북
	• 3대가 건강한 도시 성북
특별정책 과제	• 인권도시 성북 – 인권 증진 기반 조성
	• 주민과 함께하는 주거 재생 – 주민 뜻에 따른 정비사업 추진 – 전략적 정비사업 갈등관리 추진 – 합리적인 정비사업 관리 추진

2. 서울 성북구의 다양한 거버넌스 시도

성북구는 민관이 함께 구정을 이끌기 위한 방안으로 크게 3가지를 추진하였다. 주민들의 의견을 다양한 경로로 경청하는 열린 토론회, 주민들이 직접 예산편성에 참여하여 자치를 실현하는 주민참여예산제, 주민들의 자치역량을 강화시키는 시민아카데미이다.

(1) 열린 토론회

행정에서 주민과 함께 하기 위한 실행의 첫 단계는 무엇일까? 그것은 주민들의 생각을 듣는 것이다. 일방적으로 민원을 듣는 것이 아니라 한 주제에 대한 시민들의 열린 생각을 듣고 이를 더욱 발전시키기 위한 대안을 함께 나눌 수 있는 토론장이 필요하다.

성북구 열린 토론회는 이와 같은 문제의식에서 2012년 처음 개최되었다. ‘교육·아동, 통장, 인권, 복지, 여성’ 5개 주제에 관해 전문가와 주제에 해당하는 업무를 맡고 있는 공무원이 주민과 함께 토론을 진행하였다.

열린 토론회의 진행 프로세스는 다음과 같다. 모든 네트워크 관계자 및 주민 누구나 각 분야별 사업 아이디어를 제시한다. 이렇게 제안된 정책들을 모아서 네트워크 관계자 및 주민대표들이 둘러 앉아 토론을 진행한다. 이를 통해 정책제안의 우선순위를 결정하고 이 결과를 각 분야별 사업 및 예산 계획 수립 시 반영하는 것이다.

1. 제안접수	대상 : 모든 네트워크 관계자 및 주민 누구나 내용 : 각 분야별 사업 아이디어
2. 열린 토론회 개최	대상 : 네트워크 관계자 및 주민대표 내용 : 각 분야별 정책제안에 대한 열린 토론 정책 제안 우선순위 결정
3. 정책 및 사업 반영	다음 연도 분야별 사업 및 예산계획 수립에 반영

〈열린 토론회 3단계 진행과정〉

성북구에서 열린 토론회는 기본적으로 타운 홀 미팅 방식으로 이루어졌으며 성별, 직위, 나이에 관계없이 모두 동등한 발언권을 가지고 진행되었다. 제안된 정책들은 토론을 거쳐 즉시시행과 장기계획으로 나뉘었다.

구분	주제	결과
교육 및 아동정책 열린 토론회	1차 : 2013 성북 교육 및 어린이 · 청소년 지원정책 열린 토론회 2차 : 구민이 만드는 성북 교육 · 아동정책 열린 포럼	1차 : 88건의 과제 제안, 24건 최종 의제 선정 2차 : 1차 의제 심층토론 학교 밖, 학교, 어린이, 청소년 분야별 1건씩 총 4건의 최우수 제안과제와 20건의 우수과제 선정
통장 열린 토론회	통장의 역할과 책임, 어려운 점과 개선방안	67건의 안건, 즉시시행 47건, 장기 계획 11건, 시행불가 6건, 타 기관 2건, 기타 1건
인권정책 열린 토론회	인권약자의 인권 증진 방안 및 분야별 인권 증진을 위한 중점사업	61건의 정책제안 받음, 4개 분야로 나누어 단순 및 심층 선호도 조사 실시, 즉석 제안 20건 수렴 - 즉시시행 : 27건, 장기계획:15건

성북형 복지공동체 열린 토론회	• 3무2유 성북형 복지모델을 위한 2013년 중점 복지사업 찾기 • 동 복지협의체를 통한 민·관 복지 거버넌스 확대 및 활성화 방안	• 65건의 정책제안 받음, 주민제안 43건, 현장제안 22건 • 즉시시행 : 46건, 장기계획 14건
여성정책 열린 토론회	• ‘여성의 삶을 바꾸는 성북’을 만들기 위한 일 • 성차별 예방 및 개선 • 여성의 사회참여 확대 및 지원 등	• 67건의 정책제안 받음, 즉시시행 31건, 장기계획 32건

〈각 주제별 열린 토론회 결과 요약〉

열린 토론회 결과로 선정된 즉시시행 1순위 사업의 사례를 보자. 교육 및 아동정책 열린 토론회에서는 성북구 멘토링 아카데미, 인권정책 열린 토론회에서는 아르바이트생의 노동기본권이 보장되는 성북구 구현, 성북형 복지공동체 열린 토론회에서는 성북 기부천사 마일리지(주민제안), 대형 급식소 밑반찬 나눔(현장제안) 사업이 선정되었다.

성북구 열린 토론회는 주민의 요구를 정책화하는 측면에서 전문가와 함께 시민의 의견을 자유롭게 들었다는 데서 큰 의미를 지니고 있다.

(2) 주민참여예산

전국에서 가장 적극적으로 주민들의 참여를 이끌어내고 있는 제도가 바로 주민참여예산제도다. 지방재정법 개정으로 2011년 9월 제도의 운영이 의무화 되면서 전국의 각 지자체에서는 다양한 형태로 주민참여예산제도를 진행하고 있다.

참여예산제도의 의의 및 특징에 대해서는 앞서 자세하게 언급했기에¹ 기본적인 배경을 제외하고 거버넌스 측면에서 어떻게 진행되고 활용될 수 있는지 성북구 사례를 바탕으로 살펴 보고자 한다.

주민참여예산제도는 예산편성과정에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 의견에 따라 예산을 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하는 수단이다. 무엇보다 정책을 실행하는 데 예산이라는 실질적인 힘을 부여해 즉각적인 집행을 할 수 있어 직접 민주주의의 이념을 구현하는 핵심적인 제도장치로 볼 수 있다.

1 희망리포트 3호 (Hope Report 1302-5203)

참여예산제도 시행 첫 해에는 제도운영과정에 대한 경험이 없기 때문에 대부분 일정에 쫓기듯 운영하게 된다. 성북구의 경우도 2011년 7월20일 조례가 제정되었고 설명회를 거쳐 8월 중순이 넘어서 예산학교를 운영하였다. 교육이 끝난 후 참여예산위원을 공개추첨하고 11월 최종 예산을 편성하기까지 숨 가쁘게 일정을 진행하였다.

중요한 것은 시민들과 소통하는 방법과 참여 정도인데, 각 지자체의 차이가 드러나는 부분이기도 하다. 성북구는 주민들의 의견을 수렴하기 위해 주민설명회와 마을회의를 연계해서 찾아가는 주민의견수렴을 진행했다. 또한 예산편성방향을 결정하는 데 기초자료로 활용하기 위해 설문조사를 병행했다. 2차 년도에는 참여예산위원들이 ‘강사 역량교육’을 받고 찾아가는 설명회에 참석해 참여예산제도를 설명(홍보)하는 강사로서 활동을 하였다. 지역에서 활동하고 있는 주민이 적극적으로 그 중요성과 필요성을 설명하는 것은 시민의 참여가 핵심인 주민참여예산제도의 취지와 잘 부합한다.

제안된 사업들의 주제를 복합적으로 검토하기 위해 분과를 다양하게 구성하는데 분과가 구성된 것을 보면 해당 자치단체가 중요하게 생각하는 주제를 알 수 있다. 성북구의 경우, 어린이와 안전이 중요한 규정주제로 자리 잡으면서 1차년도 4개 분과(성북형 복지 분과, 교육지원 분과, 마을만들기 분과, 동 소규모 편익사업 분과)가 2차 년도에는 성북형 복지, 도시·환경, 교육·문화, 어린이·안전 분과로 변경되었다. 주제가 통합, 확장되어 어린이·안전 분야가 새롭게 생겨난 것이다. 이는 자치단체가 시민들과 함께 만들어가고 싶은 주제를 적극적으로 선택한 것이다.

성북구는 2011년에는 25건 64억8천4백만 원이 집행되었고, 2012년에는 본예산으로 28건 53억 원과 서울시 참여예산으로 8건 32억 원이 반영되었다.

(3) 아카데미

많은 지자체는 시민들의 역량을 높이고, 시민과 함께하기 위한 다양한 소통창구를 가지고 있다. 그 대표적인 것이 대상별 주제별로 이루어지고 있는 아카데미이다. 시민들이 자신이 사는 지역에 관심을 갖고 참여를 하기 위해서는 관심 있는 주제를 지역에서 발견하고 우리 지역에서 이를 어떻게 구현하고 있는지 알아야 하기 때문이다. 이렇게 기본적 지식을 쌓는 것이 참여의 기반이 된다.

성북구는 2012년 총 7개의 아카데미를 진행하였다.

아카데미	내용
도시아카데미	수익성 위주의 지나친 도시개발로 발생한 지역 공동체의 붕괴, 도시개발 정책에 대한 이해부족으로 인한 민·관의 갈등을 해결하고자 함
건축아카데미	건축주의 건축에 대한 이해의 폭을 넓혀 주민이 참여하고 지속가능한 발전에 기여하는 건축행정을 실현하고자 함
아파트 공동체 아카데미	공동주택 아카데미 수료생들의 의견을 반영하고 2012년 주요 전략과제인 공동체 활성화를 위한 아파트 한마음 만들기 사업의 실행계획으로 개설함
성북동 마을학교	마을에 관심을 갖고 주민 각자가 마을에서 할 일을 탐색하며 함께 할 사람을 찾고 꾸려가는 마을살이 방법을 터득함
전통시장 상인대학	각 시장의 특징 및 장점을 활용하여 시장 활성화 기반을 마련하고, 경영 마인드를 갖춘 상인 양성을 위한 효율적인 종합교육이 실시될 수 있도록 시장 상인회와 면밀한 협의를 하는 역할을 함
2012 통장 리더십 교육	통장들의 역할과 자세를 재정립하고 사고의 전환을 통해 지역사회 리더와 봉사자로서 역량을 배양함
주민자치위원 리더십 교육	지역사회에 대한 이해를 높이고 지역리더로서 정체성을 확립하고 자긍심을 높이며 자발적인 참여와 토론을 중심으로 협력의 중요성 인식 및 지역자원 발굴능력을 향상시킴

성북구의 경우 도시아카데미와 아파트 공동체 아카데미와 같이 지역에서 해결해야 할 문제점들을 아카데미를 통해 시민들이 자연스럽게 공부하도록 하고, 전통시장 상인대학과 같은 현장 아카데미를 통해 전통시장의 활성화를 위한 기틀을 마련하였다.

또한 성북구 현황에 필요한 아카데미를 개설하여 민·관 갈등을 해결하기도 하였고, 주민참여 속에 지속가능한 지역발전을 위한 건축행정의 실현, 도심 아파트를 중심으로 한 공동체의 활성화라는 새로운 가치를 발견하였다.

특히 성북동 마을학교는 역사 문화자원이 풍부한 동 단위의 지구단위계획을 수립할 때 인문학적인 기초조사를 바탕으로 역사 문화 보존과 문화관광 인프라 조성에 대한 기본계획을 수립하고 있다. 마을주민들이 참여하는 커뮤니티 매핑 등 주민들이 보다 쉽게 계획과정에 참여하도록 지평을 열었다고 평가받는다.

3. 서울 성북구의 주민참여 거버넌스 모델과 향후 과제

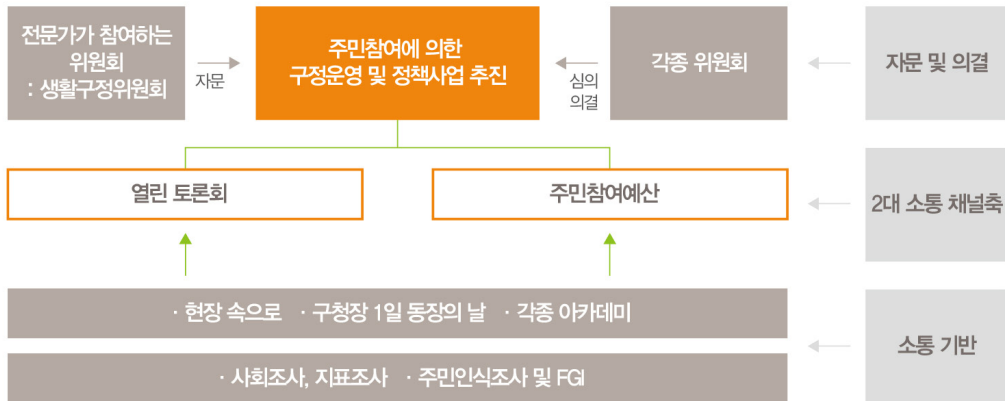
지금까지 살펴본 성북구의 거버넌스 사례들(열린토론회, 주민참여예산, 아카데미)은 비록 각각의 목적을 가지고 지금까지 개별적으로 운영되었지만 주민참여를 통해 거버넌스를 구축하기 위한 새로운 시도으로써 민관이 소통하는 많은 성과를 가져왔다. 그러나 주민의 입장에서는 관에서 운영하는 프로그램들에 각각 참여한 것이다. 이 점은 참여하는 시민들에게 긍정적으로 작용할 수도 있겠지만 부정적인 요소로 작용할 가능성이 높다.

실제로 성북구에서 열린 토론회와 참여예산에 참석한 시민은 다음 해에 다시 토론회가 열린다면 참석할 것이냐는 질문에 ‘실제로 정책에 반영하지도 않을 의견을 계속 묻는 것은 의미가 없다’며 주민들의 의견이 실질적으로 반영될 수 있는 시스템이 먼저 마련되어야 한다고 대답하였다. 사실 주민들이 참여할 수 있는 통로는 다양해지고 많아지고 있다. 그럼에도 이 각각의 단계들이 유기적으로 묶이지 않는다면 주민들의 참여는 단발적일 수밖에 없을 것이다.

성북구에서는 이런 문제를 해결하기 위해 그동안 분절적으로 이루어진 주민소통 채널을 상호 통합적으로 운영하는 체계를 마련하였다. 이는 주민요구를 정책에 적극적으로 반영하고 과제화하는 선순환식 모델을 구축했다는 점에서 큰 의의가 있다.

이러한 과정은 아래의 총5단계로 진행되었는데, 주민의 요구를 파악하기 위해 주민인식조사와 FGI 사회지표조사를 실시(1단계)하고 실제로 정책화 대상사업을 선정하기 위한 분야별 토론회와 참여예산 제도를 운영(2단계)하였다. 여기서 제안된 의견들 중 실제로 정책에 반영될 사업을 선별(3단계)하여 7대 전략과제로 채택하고 참여예산사업으로 예산을 편성(4단계)하였다. 이렇게 제안된 과제들을 집행하고 평가 및 모니터링하는 단계(5단계)를 거치도록 했다.

이를 종합적인 소통체계로 정리한 것이 바로 성북구 거버넌스 모델이다. 즉, 소통기반을 형성하는 사회지표조사와 주민인식조사, 각종 아카데미가 있고, 이들을 기반으로 2대 소통채널로 열린 토론회와 참여예산제를 운영한다. 그리고 마지막 단계에서 각종 위원회를 통해 전문가들의 자문과 의견을 들어 구정운영 및 정책 사업을 추진하는 시스템이다.



〈성북구 통합 주민소통체계〉

이러한 성북구 거버넌스 모델이 제대로 안착하기 위해서는 해결해야 할 과제가 몇 가지 있다. 우선 열린 토론회가 의미 있는 모델로 평가되기 위해서 다양한 연령층이 참석하는 대표성의 문제, 충분한 의견을 반영하기 위하여 상반기에 이루어져야 하는 시기의 문제, 시민들의 의견이 정책결정과 집행으로 연계될 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

다음으로 주민참여예산제도 운영에서 거버넌스가 확대되어야 한다. 즉 주체가 되는 주민들의 자발적인 참여, 적극적인 홍보와 주민역량을 높이는 교육, 그리고 매년 운영과정에 대한 정확한 평가와 개선을 통해 성북구의 실정에 맞는 참여방안을 찾아나가야 할 것이다.

마지막으로 거버넌스 추진전략을 주민의 관점에서 추진하는 것이다. 공무원들의 일률적인 행정이 아니라 시민들의 다양한 요구를 반영하는 것이다. 공무원들의 인식개혁 즉, 주민에 대한 신뢰가 있어야 하며 주민을 구정의 주인 혹은 동반자로서 인식하는 것이 가장 중요하다.

지금까지 살펴보았듯이 서울 성북구가 구현한 주민참여 거버넌스 체계는 주민들이 일상생활에서 느끼는 문제점과 개선방안, 아이디어들을 다양한 방법으로 정책에 반영하기 위한 일종의 단계별 체계로 볼 수 있다. 이러한 거버넌스 모델 사례는 내년 새롭게 민선6기가 시작되기에 앞서 ‘참여 거버넌스’의 좋은 선례가 될 것이다. *

building hope together

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록, 당신의 희망을 나눠주세요.



희망제작소는

지역과 현장 중심의 연구를 통해 살아있는 대안을 만듭니다.
농촌과 지방을 살기 좋은 마을로 가꿔나갑니다.
소기업과 사회적기업을 지원하며 새로운 경제 패러다임을 세웁니다.
공공리더와 시니어를 위한 교육프로그램을 제공하여 우리 사회에 활력을 불어넣습니다.
시민의 변혁이는 아이디어를 사회혁신의 원동력으로 삼습니다.
1만명 시민의 힘으로 움직이는 시민참여형 연구소입니다.

희망제작소의 후원회원이 되어주세요.



후원회원이 되시면,

다양한 분야에서 자원 활동에 참여할 수 있습니다.
희망제작소의 각종 강연, 세미나에 초청합니다.
희망제작소 발간도서 구입 및 교육, 강연 수강 시, 할인혜택을 받습니다.
후원회원을 위한 특별한 회원모임과 프로그램에 참여할 수 있습니다.
희망제작소의 연간 사업 활동을 정리한 애뉴얼리포트를 매년 보내드립니다.



후원하기

후원회원 가입 문의 : 02-2031-2130 / give@makehope.org
후원계좌 : 하나은행 271-910002-36004 (예금주-희망제작소)

