

★ The Hope Report 19호 [2013. 10]

민선 5기 지방자치

혁신사례와 확산 방안 모색

목차

1. 민선 5기 지방자치의 출발과 현주소
2. 민선 5기 지방자치단체의 방향과 변화
3. 지방자치의 혁신사례
4. 지방자치 혁신사례 확산을 위한 과제

작성 | 기획홍보실, 교육센터

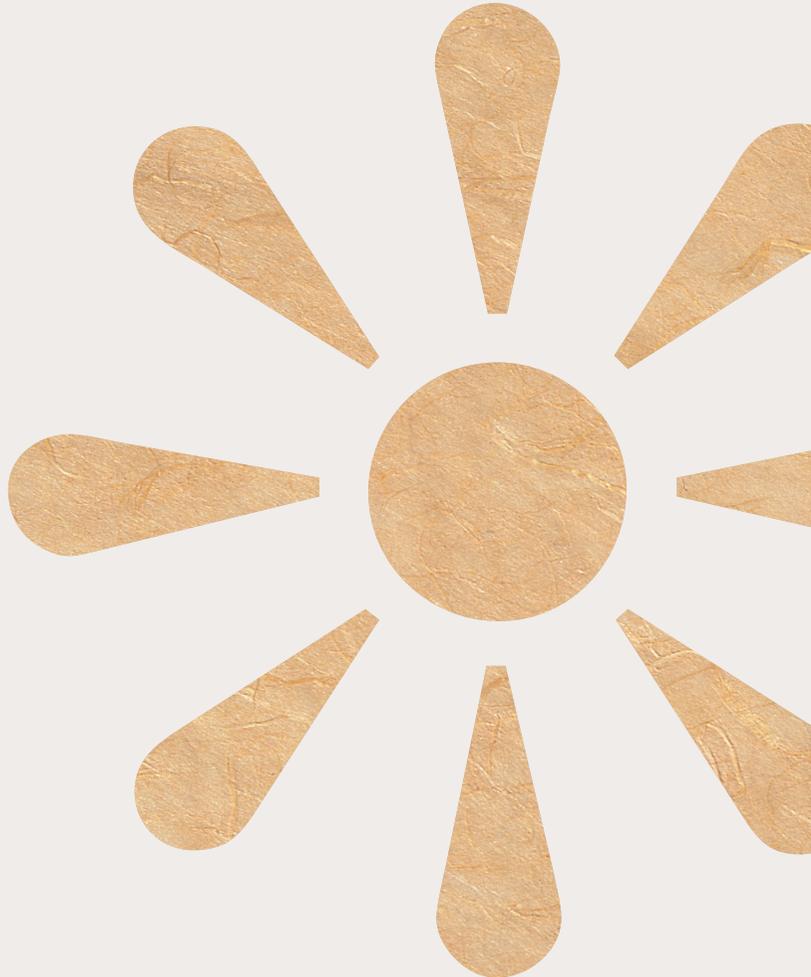
권기태 실장 | kwonkt@makehope.org

송정복 선임연구원 | wolstar@makehope.org

최은영 연구원 | bliss@makehope.org

인은숙 선임연구원 | bada999@makehope.org

이민영 연구원 | mignon@makehope.org



개요

이 리포트는 2010년 9월부터 목민관클럽 사무국 역할을 담당한 희망제작소 연구원들의 공동 토론과 정리 작업을 바탕으로 작성되었다. 특히 희망제작소 윤석인 소장과 지방자치단체장의 인터뷰가 큰 도움이 되었다.

민선 5기 지방자치단체에서 추진해 온 다양한 사업 중 혁신사례를 담고 있는 이 리포트에서 인용한 혁신사례들은 대부분 목민관클럽 회원 단체장들이 추진한 정책이자 성과물이다. 대구 중구, 대전 대덕구 등 일부 자치단체의 사례는 목민관클럽과는 관련이 없지만 언론 보도 등을 통해 알려진 사례를 수집한 것이다.

1. 민선 5기 지방자치의 출발과 현주소

2010년 6월 2일 전국적으로 민선 5기 지방선거가 실시되었다. 그리고 7월 1일 임기를 시작한 민선 5기 자치단체장들은 이전과 다른 면을 많이 보여줬다. 특히 탈(脫)권위주의와 소통, 참여를 바탕으로 주민 속으로 들어가 생활밀착형 행정서비스를 펼치는 노력이 돋보였다.

과거 딱딱하고 엄숙한 행사로만 여겼던 취임식은 시민과 소통의 장으로 바뀌었다. 검소함도 기본이었다. 취임식이 모든 것을 보여주는 것은 물론 아니다. 하지만 주민과 같은 위치에서 자치행정을 챙긴다는 의미로 시민 초청석에 앉아 취임식을 치른 곳도 있고, 주민대표 9명의 발을 씻겨주며 섬김의 의지를 표현한 단체장도 있었다. 주부와 장애인, 학생, 환경미화원 등 각계각층의 서민 대표 15명 앞에서 취임선서를 하거나 더 많은 시민의 참여를 위해 취임식을 저녁시간대에 치르기도 했다. 지역의 최고령 및 최연소 유권자가 직접 신입 시장에게 임명장을 전달하는 곳도 있었다. 권위주의를 포기하고 대신 주민들을 잘 섬기겠다는 의지를 보여주는 단면들이었다고 할 것이다.

민선 5기의 달라진 모습은 '목민관클럽' 출범에서도 엿볼 수 있다. 목민관클럽은 지역 주민과 함께 지속가능한 지역발전을 이루어 나가기 위해 자치단체장들이 모여 만든 정책연구 모임이다. 민간 싱크탱크인 희망제작소가 사무국을 맡고 있으며, 2010년 9월 출범하여 현재 57개 자치단체장이 참여하고 있다. 희망제작소의 지역연구 콘텐츠와 자치단체장들의 혁신 의지가 새로운 자치발전 모델을 만들기 위해 결합한 셈이다. 실제로 목민관클럽은 지난 3년 동안 회원 자치단체들의 좋은 혁신정책

과 사례를 서로 공유하고 벤치마킹 하는 등 선진적인 자치정책의 소통과 매개 역할을 해왔다. 민선 5기 지방자치는 이처럼 소통과 혁신을 강조하는 단체장들이 늘면서 주민참여가 확대되고 행정의 투명성이 높아졌다는 평가가 많다. 때문에 단체장이 임기를 채우지 못하고 중도하차하는 경우도 과거에 비해 많이 줄어들었다. 임기를 채우지 못한 단체장은 전국 228개 기초자치단체장 가운데 민선 1기 5명에서 2기 42명, 3기 43명, 4기 52명으로 계속 늘어나는 추세를 보였으나, 민선 5기에서는 올해 1월 현재 재판이 진행 중인 단체장을 포함해 31명으로 감소하였다. 임기를 채우는 단체장이 많을수록 행정공백과 예산낭비를 최소화하고 지방자치를 안정감 있게 추진하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 자치권을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등은 여전히 큰 과제로 남아 있다. 지방이양사무가 늘어난 점은 바람직하지만, 동시에 국가의 위임사무까지 늘리면서 지방자치 재정을 어렵게 만들고 있다. 지난 2000년부터 2012년까지 12년간 지방이양이 확정된 국가사무는 총 3천101개에 달한다. 이 중 1천982개의 국가사무가 지방으로 이양 완료되었고, 나머지 1천119개 사무는 해당 법령이 개정되는 대로 순차로 이양될 예정이다.

역대 정부별로는 김대중 정부가 232개, 노무현 정부 987개, 이명박 정부는 763개다. 하지만 예산을 동반하는 국가위임사무가 많아지고 있어 지방자치 재정을 위협하고 있는데, 민선 5기가 그 정점이다. 말하자면 중앙정부가 국가사무를 자치단체에 위임하면서 인력과 시간, 비용 등도 지자체에 부담시키고 있는 것이다.

이는 중앙정부가 국가사무를 위임하면서 당연히 지원해야 할 예산을 명확하게 넘겨주지 않기 때문에 나타나는 특이한 현상이다. 예컨대 중앙정부가 지난해부터 영유아보육비를 전액 지원하기로 결정했는데, 재정은 중앙정부에서 70%만 부담하고 나머지는 자치단체에서 알아서 보태(매칭) 지원하라는 식이다. 최근 늘어나고 있는 복지 관련 예산은 대부분 이런 식으로 자치단체들의 재정자주권을 옥죄고 있다. 반면 중앙정부가 나눠주고 있는 교부금은 여전히 턱없이 부족하다.

이 리포트에서는 먼저 민선 5기 자치단체(장)들의 탈권위주의와 주민참여 및 소통의 혁신적인 자치 행정 사례들을 몇 가지 범주로 나눠 살펴보고, 아울러 선진적인 사례들을 두루 확산하여 지방자치의 지속가능한 발전을 꾀할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

2. 민선 5기 지방자치단체의 방향과 변화

민선 5기 지방자치는 단체장 취임식의 형식만큼이나 내용적으로도 성숙한 지방자치를 구현해보려

는 혁신적인 노력들이 돋보였다고 할 수 있다. 민선 5기 지방자치의 주요 방향과 혁신의 노력은 거버넌스 구현 방식과 의제 설정, 패러다임의 변화 등에서 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 사람 중심의 소통과 참여를 통한 거버넌스를 강화하고 있다.

가장 중요한 변화는 주민참여를 내실화하고 강화하여 시·군·구청을 거버넌스로 구현하려고 노력한다는 점이다. 이는 정책의 구상단계에서 주민으로부터 아이디어를 구하며, 주민이 지역을 디자인 하도록 기회를 주고, 단체장의 권한을 주민과 공유하는 과정이기도 하다. 대표적인 것이 주민참여예산제다.

민선 3기인 2004년 광주광역시 북구에서 처음 실시한 이후 별다른 진전이 없다가 민선 5기 들어 대폭 확대되었다. 2011년 개정된 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)의 영향을 받은 결과이기도 하지만, 많은 단체장은 이미 후보 시절 공약으로 제시한 것이었다. 주민참여예산제의 내용도 많이 발전하고 있다. 주민총회와 결합해 동(洞)축제로 운영하는 인천 연수구, 구청장 결재문서에 주민참여예산위원의 결재란을 만들어 주민참여를 내실화한 서울 은평구, 노인·청소년 등 부문별 참여예산제를 운영하는 인천 동구의 사례 등은 그러한 좋은 사례이다.

주민참여예산 말고도 주민참여와 소통, 거버넌스가 한층 내실화하고 있다. 수원시와 부천시는 시민창안대회를 개최하여 집단지성으로 지역발전을 위한 아이디어들을 발굴하고 정책에 반영하였다. 수원시는 나아가 미래 도시계획의 비전과 기본구상, 세부 실천전략을 주민으로 구성된 '시민계획단'의 손으로 그렸다. 행정과 주민의 쌍방향 소통을 통해 정책의 투명성과 신뢰를 확보하고 사회적 갈등을 관리할 수 있는 시민배심원제도 수원시를 비롯하여 대전 유성구, 부산 해운대구 등이 도입하였다. 지역공동체를 만드는 사업도 거버넌스를 통해 이루어지면서 성과를 내고 있다. 서울 성북구는 마을 아카데미를 통해 마을을 어떻게 구성하고 만들어갈 것인지 주민들이 스스로 선택하도록 하였다. 서울 마포구는 주민자치위원회가 주민 의견을 모아 민관이 함께 범죄를 예방하는 방식의 마을만들기를 실천하였다.

둘째, 사회적경제와 공유경제 개념을 도입하고 실천하여 지역경제를 활성화하려고 노력하였다.

2008년 하반기를 강타한 미국 발 금융위기와 그로 인한 경제위기 속에서 민선 5기 지방자치는 기존의 성장제일주의와 '1대99'로 상징되는 양극화와 사회갈등, 만성적인 경기침체와 고용 없는 성장 등 이른바 신자유주의 경제에 대한 회의로부터 시작하였다. 이에 따라 호혜와 상생의 인본주의 정신을 바탕으로 참여와 협동을 통해 연대를 이루고 이를 통해 모두가 행복한 지역과 마을공동체를 만들

어가려는 사회적경제에 관심을 갖게 되었고, 이웃들과 함께 나누는 공유경제 개념도 도입하고 있다. 농촌형 사회적경제의 대표 사례로서 완주군의 커뮤니티비즈니스 모델이 주목을 끌었고, 서울에서는 강동구와 서대문구, 성북구, 도봉구 등이 사회적경제 추진체계를 구축하였다. 또한 남양주시와 수원시, 울산 북구, 순천시 등 많은 지자체들이 사회적경제지원센터를 만들어 사회적경제 생태계를 조성하려고 노력하고 있다. 광역단체인 서울특별시와 충청남도, 경상남도 등 광역지방자치단체에서도 비슷한 실험과 노력을 기울이고 있다.

전국적인 차원에서 지방정부들이 뜻을 모아가고 있는 것도 주목을 끈다. 올해 3월 서울시를 비롯한 30개 지방자치단체는 협동조합과 마을기업, 사회적기업, 자활공동체 등 사회적경제 주체들을 통해 지역공동체를 되살리겠다는 취지로 '전국사회연대경제지방정부협의회'를 출범시켰다. 이 협의회는 단순한 정보공유와 협력을 뛰어넘어 사회책임조달법 제정 등 행정·제도적 개선을 추진하고 있다. 지방정부들의 행정협의회가 주로 인접한 자치단체 간 공동관심사 해결을 위해 권역별로 결성된 반면, 이 협의회는 안산시가 주도해 결성한 다문화가정 관련 지방정부협의회와 함께 사회정책 방향을 중심의제로 다루는 드문 사례가 되었다.

셋째, 보편적 복지와 혁신교육 등 사회분야 정책을 업그레이드 하였다.

대부분 지방자치단체가 보편적 복지와 혁신교육에 많은 지역 자원을 투입하고 있다는 점이 이전과 구별되는 민선 5기의 또 다른 특징이다. 복지는 일반적으로 모든 지자체가 가장 역점을 두는 분야이다. 하지만 민선 5기는 단체장의 권한을 적극 활용하여 복지시스템을 구축하고, 거버넌스를 통한 복지협의체를 활성화하고 있다. 일회성, 시혜성 지원보다 지역 자원을 연결해 자립할 수 있도록 지속적으로 지원하거나 복지사각지대를 해소하기 위해 적극 노력해온 것이다. 특히 서울 노원구와 성북구, 서대문구, 금천구 등은 복지서비스를 실질화하기 위해 동(洞) 중심의 복지전달체계를 새롭게 구축하고자 노력하였다. 동이 중심이 되고 일선 통장들을 복지도우미로 전환해 좀 더 촘촘한 복지를 펼치고 있는 것이다. 노원구는 특히 OECD 국가 중 1위인 우리나라 자살률을 줄이기 위해 독거노인들에 대한 전수조사와 실직자, 청소년들에 대한 우울증 선별검사를 실시하기도 했다. 또한 서천군의 통합복지모델은 복지의 질적 수준이 재정력이 아닌 단체장과 행정의 의지에 달려 있음을 보여주었다.

교육정책에서도 많은 자치단체들이 혁신교육 시스템을 도입하였다. 오산시는 경기도교육청의 지원을 받아 중간지원조직인 혁신교육지원센터를 설치하여 시민참여학교와 학부모스터디, 멘토스쿨 등을 운영하고 있다. 화성시는 창의지성교육지구를 설정하여 토론수업을 이끌었고, 안양시는 교사의

역량 강화를 통한 공교육 혁신에 초점을 맞추고 있다.

넷째, 토목 중심의 개발에서 지속가능발전정책으로 전환하고 있다.

우리나라는 개발행정시대를 거치면서 지역개발이 여전히 미덕인 것처럼 여기고 있다. 자치단체들도 그동안 토목 중심의 개발 사업에 주력해왔다. 그 결과 지방재정은 악화되었고 환경문제 등으로 인한 사회적 갈등이 불거지곤 했다. 서울시의 한강르네상스 사업은 많은 재정 부담만 남기고 중단되었다. 인천시와 인천 부평구 등은 전임 단체장들의 무리한 개발 사업으로 공무원들의 급여조차 확보하지 못한 상황에서 민선 5기를 출발하였다.

이런 문제점을 해결하기 위해 상당수 민선 5기 단체장들은 하드웨어보다는 소프트웨어 중심의 정책으로 대전환을 시도하였다. 서울시는 원전 건설 중심의 에너지 정책을 억제하기 위해 에너지 절감 등을 핵심으로 하는 ‘원전 1기 줄이기 정책’을 적극 추진하고 있으며, 전국의 43개 단체장들이 모여 ‘탈핵-에너지 전환 정책’을 선언하였다. 서울 관악구와 대전 유성구, 시흥시 등은 도서관 확충문제를 대규모 도서관 신축이 아니라 각 동네마다 주민 접근이 용이한 작은 도서관들을 만들고 이를 네트워크로 연결하는 프로그램으로 해결하고자 시도하고 있다. 또한 충청남도와 인천 부평구는 지속가능 발전을 비전으로 선언하였고, 서울 도봉구는 담당부서를 신설해 구체적인 실천전략을 만들고 있다.

다섯째, 각종 사회 의제와 이슈를 주도하고 각 분야에서 공공서비스를 확장하고 있다.

최근 수십 년 동안 사회적 의제를 설정하고 이슈를 주도하는 일은 시민사회와 학계의 몫이었다. 그러나 민선 5기 단체장들은 자신들의 다양한 경험을 토대로 시민사회보다 앞서 사회적 의제와 이슈를 제기하고 선도해 가려는 경향을 보여주고 있다. 시민참여와 거버넌스, 사회적경제 등이 대표적이다. 지역에 따라 다르겠지만 서울시를 비롯한 일부 자치단체에선 사회적 의제와 이슈를 제기하는 역할이 시민사회 영역에서 지방정부 영역으로 옮겨갔다는 평가도 나오고 있다.

민선 5기는 또 행정과 시민사회가 공감하는 의제와 이슈들을 제대로 추진하고 공공서비스를 확장하기 위해 이른바 지원센터 형식의 ‘중간지원조직’을 만들고 있다. 특히 사회적경제를 비롯하여 마을 만들기, 교육 등 영역에서 중간지원조직을 만들어 시민사회와 민간 전문가들이 제대로 역할을 할 수 있도록 공간을 열어주고 있다. 이런 시도와 노력은 궁극적으로 민간의 창의적 콘텐츠를 토대로 민-관 거버넌스에 의한 시너지 창출과 공공서비스의 확장으로 이어질 것으로 기대되고 있다.

3. 지방자치의 혁신사례

위에서 정리한 민선 5기 지방자치단체의 주요한 혁신 방향과 변화를 토대로, 이제 각 자치단체들이 추진해온 혁신사례들을 분야별로 구체적으로 살펴보고자 한다. 다만, 여기에선 목민관클럽 활동과 언론매체들이 보도한 대표적인 혁신사례들 가운데 50개 사례만을 골라 참여와 거버넌스, 지역경제 활성화, 사회적경제, 도시계획과 마을만들기, 사회복지, 교육문화, 환경 등 8개 영역으로 분류하였으며, 더 많은 사례 조사와 분석은 다음 기회로 미루고자 한다. 본 리포트에서 소개하는 자치혁신 사례를 총괄하면 다음 표와 같다.

분야	민선 5기 혁신사례	선도적 지방자치단체
참여와 거버넌스	주민참여예산제의 실질적인 운영	서울 은평구, 인천 연수구, 인천동구
	주민참여의 혁신, 주민참여체계도 구축	울산 북구
	주민자치를 지원하는 중간지원조직 운영	서울시
	주민참여 지원을 위한 공익활동 중간지원조직	광주 광산구
지역경제 활성화	지역자원을 활용한 6차 산업육성과 관광 연계	영동군
	여성축구 리그전과 대추축제	보은군
	정보통신 기술과 지자체의 만남 스마트밸리 사업	안양시
	농업인 월급제	화성시
사회적경제	한국형 커뮤니티비즈니스 모델	완주군
	로컬푸드의 모델 창출	완주군
	사회적경제지원센터, 도시농업센터, 도시농업	서울 강동구, 서울 종로구
	한국형 선도적 사회적경제 모델, 시민기업	성남시
	사회적경제 제품 우선구매 사회책임조달제도 도입	서울 성북구, 인천 남구
	사회적경제의 확산에 함께 힘을 모은 지방정부	전국사회연대경제지방정부협의회
도시계획, 마을만들기, 도시재생	시민참여를 통한 도시계획 수립	수원시
	마을만들기 메카의 그린빌리지	진안군
	아카데미를 통한 마을공동체 회복	서울 성북구
	주거문제의 혁신, 두꺼비하우징	서울 은평구
	범죄예방을 위한 민관협력 공동체 만들기	서울 마포구
	애물단지들 주민들의 쉼터 공간으로 바꾼 아뜨렛길	인천 동구
	1천 개 골목이야기	대구 중구
사회복지	동(洞) 기능 전환과 동 주민센터 복지허브화	서울 서대문구
	찾아가는 벗, 해피고흥이동봉사단	고흥군
	생명존중문화 조성 및 자살예방사업	서울 노원구
	복지시설의 통합, 어메니티 복지마을	서천군

교육, 문화·예술	교육과 결합한 문화예술도시로 거듭나기	부천시
	철거 대상 아양철교, 문화와 소통의 공간으로 (산업문화유산의 재탄생)	대구 동구
	주민이 운영하는 작은도서관	서울 관악구, 대전 유성구, 시흥시
	자치에서 실현하는 혁신교육	오산시, 화성시, 안양시
	누구나 가르치고 배우는 학교, 평생학습으로 마을 만들기	수원시, 인천 남구
	찾아가는 학습생태계 조성, 배달강좌제	대전 대덕구
	국악, 전통문화를 지역발전의 동력으로	영동군
	장례문화의 혁신	남해군
환경	개발이 아닌 생태도시로	순천시
	유네스코 생물권보전지역을 귀농귀촌의 모델로	고창군
	지속가능발전 비전 및 이행계획 추진	인천 부평구
	기초 지자체의 탄소제로, 로컬에너지 모델	서울 노원구, 완주군
	착한도시, 착한교통체계의 실험	수원시
	지방형 새로운 교통 수단, 마중택시,마중버스	아산시, 나주시
행정혁신	혁신적 인사평가시스템 도입	서울 도봉구, 대전 유성구
	희망보직제 운영과 팀제 운영으로 책임행정 구현	고양시, 강진군
	재정 위기 극복	성남시, 화성시, 수원시
	합리적인 재정계획 수립	시흥시
	감사제도의 혁신	서울 성동구, 서울 동북4구 (성북구, 강북구, 도봉구, 노원구)
	재정진단과 주민세 인상 등 재정확충	정읍시
	지역 맞춤형 재난대책	서울 은평구, 서울 구로구
	빅데이터를 활용한 시민 맞춤형 행정	광주 광산구, 서울시

(1) 참여와 거버넌스

① 주민참여예산제의 실질적인 운영 : 서울 은평구, 인천 연수구, 인천 동구

전국적으로 주민참여를 이끌어내고 있는 대표적인 것이 주민참여예산제도다. 민선 5기 들어 이루어진 지방재정법 개정(2011. 9)으로 모든 지자체가 다양한 형태로 이 제도를 도입해 시행하고 있으며, 짧은 기간이었음에도 다양한 혁신사례를 낳고 있다.

서울 은평구는 주민참여예산제를 기존의 ‘참고’ 예산제에서 실질적인 ‘참여’ 예산제로 바꿔놓은 경우다. 구청장에게 보고되는 사업예산계획서에 주민참여예산위원의 결재란을 만들어 주민의 동의를 미리 구하도록 한 것이다. 이는 주민참여예산위원이 일상적인 예산 운영과정에 실질적으로 참여하는 것으로, 불필요한 예산의 지출을 사전에 발견하고 절감하게 했다는 평가를 받았다. 또한 주민참여

예산위원들이 2013년 사업예산안에서 불요불급한 예산항목을 찾아내 132억 원을 감액 조정한 것과 참여예산 모바일투표를 전국 최초로 시행해 1만 명이 넘는 주민이 참여한 것도 모범적이었다.

인천 동구는 주민참여예산제 운영과정에서 소홀히 할 수 있는 계층을 배려한 경우다. 관내 거주 어르신에게 구정 참여의 기회를 주기 위해 노인참여예산제를 도입한 것이다. 만석동 공동작업장이나 보도블록 리모델링 사업도 이 과정에서 어르신들이 제안한 사업이다. 멀쩡한 보도블록을 해마다 교체하는 것을 보면서 그 일을 자신들에게 넘기면 저렴한 비용으로 잘 ‘관리’ 해주겠다고 노인들이 먼저 제안했다는 것이다. 실제로 어르신들은 보도블록이 빠진 곳이 있으면 끼워 넣고 균형이 맞지 않으면 잘 맞추고, 색이 바랜 곳은 예쁘게 페인트칠을 했다. 시범사업으로 1km를 1천만 원 예산으로 진행했는데, 수억 원을 들여 전면 교체한 곳과 비교해도 전혀 손색이 없었다고 한다. 이밖에 청소년예산참여위원회도 인천 동구와 연수구, 서울 은평구 등에서 운영하였다.

인천 연수구는 가장 먼저 ‘찾아가는 예산학교’와 ‘동 총회를 주민축제와 연계’ 해서 운영한 사례다. 지역사회단체들이 중심이 되어 먼저 시민을 모집해 ‘찾아가는 예산학교’를 열고, 각 동별로 주민조직을 찾아다니며 새로운 사람들을 만나는 데 주력했다. 그렇게 연수구 내 11개 동에서 10명씩을 모집해 110명의 지역위원과 참여예산주민위원 68명을 모집했다. 한 달에 한 번 정기회의를 통해 주민참여예산제를 실천했는데 그 결과로 동 총회까지 열게 됐다. 옥련1·2동은 주민투표와 마을축제를 같이 기획했고, 주민영화제를 개최하면서 동 총회를 연 곳도 있었다. 이러한 과정을 거쳐 주민참여예산제는 주민축제로 거듭나고 주민자치의 즐거움을 배가시키고 있다.

② 주민참여의 혁신, 주민참여체계도 구축 : 울산 북구

민선 5기 지방자치의 주요 화두는 ‘주민참여’다. 울산 북구는 단순한 참여가 아니라 제도 개선과 인력 육성, 동(洞)의 기능 강화가 동시에 이뤄지도록 시스템을 만들었다. 그래서 누가 단체장이 되더라도 주민참여 시스템이 지속될 수 있도록 제도화한 것이 바로 ‘주민참여체계도’다.

울산 북구는 자치행정에 대한 주민참여를 ‘주민의 눈높이에서 설명하고 주민의 눈높이에서 사업을 진행하는 것’으로 보았다. 그동안 주민참여가 일회적 참여, 동원 참여, 단편적 참여에 그쳤다면, 이를 지속적 참여, 기획단계 참여, 평가단계 참여로 바꾸고 그 성과를 바탕으로 다음 사업에도 주민이 유기적으로 참여하도록 연결해야 한다고 판단했다. 참여의 정도도 주민뿐만 아니라 시민사회, 전문



울산 북구 주민참여 체계도

가의 참여까지 아우르는 것이다. 이런 수준의 주민참여가 가능하려면 개별사업뿐만 아니라 이 사업과 관련되는 여러 부서의 다른 사업들을 함께 살펴보고 조정하는 통합과 연계의 행정 절차가 필요하였다.

울산 북구는 이런 판단 아래 먼저 공무원 교육, 지역리더 교육, 새로운 리더 교육, 통장들과 아파트 주민자치위원회 교육에 이르기까지 모든 관계자들에 대한 교육을 통해 주민참여와 통합 및 조정의 행정에 대한 기본개념을 이해하고 준비하도록 했다. 아울러 제도적으로 주민참여를 안정화하기 위해 다양한 NPO들이 참여할 수 있도록 조례를 만들었다. 그리고 주민참여 행정의 중심 주체를 구청에서 동(洞)으로 옮겨야 주민참여가 실현될 수 있다고 보고, 동 기능을 강화하는 혁신을 추진하였다. 동을 마을사업이나 인재를 발굴하는 기초단위로서 새롭게 세우는 것이었는데, 이를 위해 인사평가를 동과 구청을 분리해 동이 좌천이 아니라 일을 잘하면 승진할 수 있는 행정단위로 바꾸었다. 또한 업무보고 및 기안 양식도 개편하였다. 전문가 자문, 관련부서 협의, 타 부서와 연관성, 국가 정책과 관계 등을 기획단계에서부터 검토함으로써 업무중복을 방지해 효율을 극대화하는 한편, 이를 통해 통합적이고 유기적인 주민참여가 가능하도록 체계화한 것이다.

③ 주민자치를 지원하는 중간지원조직 운영 : 서울특별시 등

마을공동체를 회복하기 위해 정부가 많은 관심과 지원을 하고 있다. 그러나 마을에서는 ‘행정이 돈을 풀면 마을사업은 망한다’는 말이 종종 나온다. 마을에서 뭔가 잘할 만하면 갑자기 행정이 지원을 하겠다고 나서고, 마을사업이 행정의 지원에 집착하거나 의존하게 되면서 잘 되던 사업이 망하게 된다는 것이다. 마을사업은 본래 지역주민의 자발성과 자립을 토대로 해야 한다는 가르침이기도 하다. 서울시는 이런 점을 감안해 중간지원조직을 만들고 그 분야의 전문성을 갖춘 민간단체에 위탁하여 마을공동체 만들기 사업을 추진하고 있다. 박원순 시장은 심지어 공무원들은 일절 앞에 나서지 말고 중간지원조직이 하고자 하는 것을 묵묵히 뒤에서 지원만 하라고 지시했다. 그래야만 칸막이와 면피 행정의 한계를 극복하고 시민들 스스로 창의적이고 종합적으로 사고하면서 마을공동체 사업을 추진할 수 있다고 판단한 것이다. 물론 서울시 공무원들의 개입이 완전히 사라진 것은 아직 아니다. 현행 감사제도가 유지되는 한 공무원들은 시시콜콜 개입하려 들 수밖에 없는 게 엄연한 현실인 탓이기도 하다.

서울시는 또 사회적경제 생태계 조성을 위하여 사회적기업과 협동조합, 마을공동체기업, 자활기업 등이 제대로 성장할 수 있도록 중간지원조직인 ‘서울시 사회적경제지원센터’를 설립하여 운영하고 있다. 이 센터는 협업공간인 사회적경제 허브와 온라인 사회적경제 포털 등 온-오프 공간을 통해 서울의 사회적경제 허브로서 자리매김하고 있다.

현업에서 은퇴한 전문직 어른들이 사회공헌 중심의 제2의 인생을 설계하도록 지원하는 ‘서울인생이모작지원센터’도 서울시의 대표적인 중간지원조직이다. 이 센터는 ‘시니어를 위한 복합 교육·정보·일자리·문화를 위한 공간’으로, 베이비부머 세대 등 중고령 노년층을 중심으로 은퇴 후 인생 설계와 사회참여를 지원하는 허브조직이다.

서울시는 나아가 중간지원조직 11곳을 한데 모아 혁신허브 기능을 지원하고 있다. 중간지원조직을 한곳에 모아 소통과 공유를 꾀하고 사회혁신을 종합 추진하기 위해 사회혁신파크를 조성한 것이다. 사회혁신파크에는 사회적경제지원센터, 청년일자리허브, 서울크리에이티브랩, 마을공동체지원센터, 인생이모작지원센터, 사회투자기금지원센터, 시민참여지원센터, 청소년직업체험센터, 자원봉사센터, 여성비영리단체(NGO)센터, 직장맘지원센터 등이 입주했거나 입주를 준비하고 있다.

④ 주민참여 지원을 위한 공익활동 중간지원조직 : 광주 광산구

광주 광산구는 주민참여 방식을 다양하게 추진해 왔으며, 효율적인 공익활동을 지원하는 중간지원조직도 운영하고 있다. 일반적으로 구정은 기획, 집행, 평가·환류의 흐름으로 진행되는데 광산구

는 첫째, 주민이 사업과 아이디어 제안을 통해 기획단계에 참여할 수 있도록 했다. ‘주민참여예산제’를 통해 주민참여 사업을 제안하고, ‘주민제안제도’를 통해 다양한 아이디어를 구정에 반영하였다. 둘째, 주민이 참여할 수 있는 많은 시책사업들을 만들고, ‘구정정책설명청구제도’를 통해 구정에 대한 설명을 청구하는 방식으로 집행단계에 함께할 수 있다. 셋째, 감사와 모니터링, 설문조사로 평가·환류단계에 참여할 수 있다. 즉 주민이 ‘주민참여감사제도’ ‘공약이행주민평가단’ ‘주요정책 주민 의견조사’ 등을 통해 구정을 평가하고, 이후 사업에 의견을 반영할 수 있도록 하였다. 구정의 단계별 주민참여가 다양한 방식으로 이뤄지고 있는 것이다.

광산구는 또 민선 5기 초부터 ‘공익활동지원센터’를 추진하였다. 주민자치가 잘 되기 위해서는 ‘주민의 자발적인 참여’가 담보되어야 하는데, 주민의 자발적 참여는 오랜 과정의 민주주의 훈련을 거쳐야 가능하다고 본 것이다. 말하자면 교육과 리더 양성, 모델 사업 등을 통해 구체적인 민주주의 발전의 과정을 보여주자는 취지로 이 공익센터를 만든 것이다. 이 센터는 자발적인 주민참여를 활성화 하는 기구이기 때문에 행정과는 일정한 거리를 유지하면서 자율성과 독립성, 창의성을 발휘할 수 있도록 민간에 위탁 운영한다. 처음 시도하는 것이다 보니 구청장의 주변조직을 만드는 것 아니냐, 행정과 중복되는 역할을 하는 것 아니냐 등 의구심과 반대가 많았지만, 꾸준한 설득과정을 거쳐 2013년 마침내 문을 열었다. 공익활동지원센터는 민간의 자발성과 창의성, 행정의 추진력과 정보력이 결합된 곳으로, 주민참여 자원조사, 마을활동가 교육, 협동조합·마을기업·사회적기업 설립과 운영 및 네트워킹 지원, 비영리민간단체 역량 강화 등의 사업을 추진하고 있다.

(2) 지역경제 활성화

① 지역자원을 활용한 6차 산업 육성과 관광 연계 : 영동군

국내 포도 생산의 13%를 차지하는 최대 주산지 영동군은 농산물 시장개방에 대응하기 위하여 1차 산업을 2차, 3차 산업으로 고도화하고 융복합화를 추진하여 고부가가치를 창출하고 있다.

먼저 영동군은 한-칠레 자유무역협정으로 농가들이 위기의식을 느낄 때 고품질화를 통해 위기 돌파를 시도했다. 포도담당 부서를 신설하여 포도 생산과 가공·유통·마케팅을 집중 지원하면서 영동 포도의 품질을 철저히 관리했다. 전국 최초로 공중부양 포도전용 택배박스를 개발하여 온라인 판매 때도 포도송이가 훼손되지 않고 고객한테 도착하게 함으로써 다른 지역보다 판매 전략에서 한발 앞서 나갔다. 이러한 노력 덕분에 영동은 미국시장에 연간 100톤 규모의 수출도 한다.

영동군은 1차 산업인 포도 농업의 성공을 바탕으로 포도주, 포도즙, 포도잼, 포도초코렛 등 포도가

공식품을 만드는 2차 산업과 여기에 포도 발효 화장품 제조와 와인 스파, 나만의 와인 만들기, 와인 트레인 및 와인버스 운행, 와인식품 개발, 숙박을 하며 즐길 수 있는 와인 펜션, 그리고 와인강좌 등 문화와 관광을 접목한 3차 산업을 육성, 명실공히 와인의 고장으로 발전하고 있다. 먼저 영동군은 직접 출자하여 토종와인 생산업체인 ‘와인코리아’를 만들었는데, 영동포도를 재료로 생산하는 ‘샤 토마니’는 국내산 포도와인 시장의 80%를 점유하고 있다. 아울러 다양한 포도주를 생산할 수 있도록 101농가 와이너리 육성사업에 집중하고 있다. 당장 고급와인 시장에 진입하기는 어렵겠지만, 중저가 와인을 국산으로 대체하면서 외화도 절약하고 농가소득 증대에도 한몫 하겠다는 것이 궁극 목표이다.

포도 중심의 6차 산업화와 함께 영동군이 주력하는 것은 인근 금산군, 무주군과 함께 추진하는 ‘3도 3군 관광협의회’다. 인접해 있지만 저마다 다른 특성을 가진 3도 3군이 모여 공동 관광 상품을 개발하는데, 영동의 포도따기 체험과 금산의 약초시장 견학, 영동의 와인 체험과 무주 와인동굴 체험 등 3개 군의 대표적인 체험거리와 볼거리를 하나의 코스로 기획한 상품들을 출시해 많은 호응을 받고 있다. 또한 영동 난계국악축제, 무주 반딧불축제, 금산 인삼축제 기간에 3개 군의 대표적인 공연단이 교류하면서 공연활동을 하고 있으며, 관광안내 부스를 설치하여 지역특산물을 홍보·판매하는 등 축제교류사업도 추진하고 있어 다른 지자체에도 좋은 모범이 된다.

② 여성축구 리그전과 대추축제 : 보은군

정2품승으로 유명한 보은군은 재정자립도나 재정 규모가 전국 228개 기초자치단체 중 최하위권에 속한다. 연간 예산 2천300억 원 규모에 인구는 3만 5000명이다. 자체 세수가 110억 원, 공공기관 인건비 360억 원이어서 국·도비사업 매칭도 어려운 실정이다. 그러다 보니 민선 5기에 당선된 정상혁 군수가 보기에 군민들은 대부분 자신감을 잃었고 열등의식이 팽배했다. 군민들의 자존심을 세울 수 있는 새로운 활력소가 절실했다. 그래서 정 군수가 선택한 전략은 스포츠와 문화예술, 자원봉사 활동이었다.

먼저 여자축구 리그전을 유치해 지역 활성화를 추진하였다. 스포츠는 시합을 기본으로 하기 때문에 서로 편이 나뉘게 되고, 관중들은 자연스럽게 지지하는 곳이 생기게 마련이다. 이렇게 서로 편이 나뉘어 구경하면서 소리치고 응원하다가 경기가 끝난 후에는 서로 화해하고 교감하며 즐거워한다. 스포츠는 이렇게 공감을 통해서 단기간에 사람들의 정서를 바꿔놓을 수 있는 힘이 있다. 보은군은 2006년 공설운동장을 완공하면서 전지훈련장소로 조금씩 알려져 왔지만, 연간 5백여 명 정도가 방문하는 수준이었다. 이것을 여자축구 리그전을 대대적으로 유치하고, 전지훈련 방문자에 대한 서비

스 강화 등을 통해 적극 마케팅에 나서면서 일약 전국 최고의 전지훈련장으로 거듭났다. 여자축구는 전국적으로는 인기가 높지 않은 종목이지만, 보은군민 사이에선 어느 선수가 어떤 특기가 있는지 소상하게 알 정도로 인기가 높다. 조용한 시골동네에 새로운 활력소가 생긴 것이다.

보은군은 또 대추가 유명하다. 퇴비를 많이 만들고 가지치기 등 재배기술이 앞서 있기 때문에 품질이 우수한데 당도가 32~35브릭스 정도다. 그러나 대추는 밀양, 경산, 청도, 의성이 본고장이어서 보은으로선 차별화 포인트가 필요했다. 그래서 선택한 전략이 생대추 판매였다. 그리고 축제를 결합했다. 보통 시골의 축제들은 길어야 3~5일 정도인데, 생대추 축제는 기간을 10일로 늘렸다. 처음에는 비난들이 많았다. 하지만 꽃잔디와 국화 등으로 주변을 멋있게 조성하고 대추뿐만 아니라 각 읍면별로 모든 농산물을 내다팔게 했다. 그랬더니 2011년에는 10일 동안 36만여 명이 다녀갔고, 47억 원을 파는 성과를 거두었다. 2012년도에도 비슷한 성과를 거두었다. 이는 볼거리, 먹을거리, 체험거리를 풍부하게 하고 대대적인 홍보 마케팅을 벌인 결과였다.

③ 정보통신(IT) 기술과 지자체의 만남 스마트밸리 사업 : 안양시

60~70년대 수도권 대표적 공업도시로 성장했던 안양은 80년도 환경오염문제로 규제가 강화되면서 공장들이 지방으로 밀려나갔다. 2000년대 초반에는 벤처 붐이 일면서 지식산업단지로 변모하는 듯했으나 큰 성과를 거두지 못했다. 민선 5기 안양시는 시청사를 내어주면서까지 교육방송(EBS) 통합사옥 유치를 추진했으나 재정 전망이 불투명하다는 등의 이유로 무산됐다.

그래서 고민 끝에 찾은 것이 콘텐츠산업이었다. 전문가들을 모아서 1년 넘게 공부하고 연구하면서 ‘스마트콘텐츠밸리’ 마스터 플랜을 작성해 문화체육관광부에 제안했다. 결과는 성공이었다. 2011년 11월 김황식 국무총리 주재로 열린 제2차 콘텐츠산업진흥위원회에서 10대 생태계 발전형 신성장동력 과제를 발표했는데, 스마트콘텐츠산업 육성전략이 포함되고 첫 대상도시로 안양시를 선정한 것이다. 보통 국비지원 사업은 중앙정부가 먼저 사업 공모를 내고 지자체가 이에 응모하는 데 비해, 스마트콘텐츠밸리는 지자체가 먼저 연구하고 제안한 것을 중앙정부가 받아들인 사례다.

스마트콘텐츠밸리 사업은 1단계로 2012년부터 2014년까지 매년 1백억 원(미래창조과학부 60, 경기도 20, 안양시 20)을 투자하는데, 미래창조과학부는 스마트콘텐츠산업의 중요성을 감안해 2013년도에는 57억 원의 예산을 증액하여 117억 원을 투자하였다.

스마트콘텐츠밸리는 크게 스마트콘텐츠센터와 스마트콘텐츠창조마당으로 조성되고 있다. 우선 센터는 업체들이 마음껏 콘텐츠 개발에 전념할 수 있도록 입주시설과 공동장비, 기술 인프라 등을 지원한다. 한국콘텐츠진흥원이 총괄 운영하고 한국전자통신연구원과 경기콘텐츠진흥원이 각각 기술

과 인프라, 특화 사업을 지원하는 체계로 운영되는데, 현재 50여 개의 업체가 입주해 있다. 창조마당은 예비창업자를 위한 창업공간과 제작 지원을 목적으로 구축했는데, 현재 총 68개 업체가 입주했다. 이들 업체들은 창업공간과 부대시설 등의 인프라를 무상 지원받는 것은 물론 예비창업자를 위한 프로젝트 개발 지원, 서비스 플랫폼 구축 지원, 유통을 위한 마케팅 지원 등 기업의 창업부터 성장에 필요한 원스톱 서비스를 제공받는다. 앞으로 안양시는 2015년까지 스마트콘텐츠밸리 안에 3백여 개 기업을 유치하여 구글이나 페이스북 같은 글로벌 기업으로 성장할 수 있도록 아낌없는 지원을 펼칠 계획이다.

④ 농업인 월급제 : 화성시

농민도 매달 월급을 받을 수 있다면? 농업은 특성상 작물을 심고 재배하여 내다팔아야 돈이 생긴다. 품목에 따라 다르지만 벼는 가을 수확기가 끝나야 돈이 들어오고, 감자나 채소는 재배기간이 짧아서 그나마 자금회전이 조금 빠른 편이다. 그러니 영농 준비 외에도 자녀학비, 생활비 등 연중 일정한 자금이 소요되는 농민들은 늘 경제적으로 넉넉할 수가 없다. 다행히 정부에서는 영농지원 대책으로 봄철이면 단기 영농자금을 저리로 지원해 숨통을 틔우지만 그래도 약간의 이자를 부담해야 한다.

민선 5기 화성시는 우선 벼를 재배하는 농민 중 신청을 받아 36농가를 대상으로 농업인 월급제를 시범 실시했다. 시범사업은 미곡종합처리장(RPC)과 출하계약을 체결한 농민들을 대상으로 매달 1백만 원을 지급하는 방식이었다. 이 사업은 별도 예산이 드는 것도 아니다. 예컨대 2013년도 사업예산 3억 6천만 원은 학교급식에 이용하는 쌀을 정부미 대신 지역산 햇살드립쌀로 대체하는 데 필요한 차액지원 예산을 활용했다. 시 입장에서는 별도 예산이 들어가는 게 아니라 예산 집행과정에서 잔고 관리에 따른 예금이자 수입이 조금 줄어드는 정도다.

화성시는 시범사업의 반응이 좋아서 2014년부터는 대상을 확대하기로 했다. 농협과 원협, 농산물 유통센터를 통해 계통출하를 하거나 학교급식용 농산물을 납품하는 농민들을 대상으로 예상소득의 60%를 월별로 나눠 미리 지급하는 방식이다. 품목도 벼 외에 과실류, 채소류, 버섯, 특용작물 등으로 확대하고 지원금액도 최소 30만 원에서 2백만 원까지 다양화한다는 계획이다.

(3) 사회적경제

① 한국형 커뮤니티비즈니스의 모델 : 완주군

완주군은 고령화와 실업 등의 원인으로 발생하는 공동체 붕괴를 해결하기 위해, 민선 4기였던 2007년부터 마을공동체 활성화를 시작하였다. 우선 완주만의 마을육성정책을 만들었다. 파워빌리지, 참

살기좋은마을, 맛있는마을, 멋있는마을 등이 이 과정에서 탄생했다. 처음에는 우려의 시각을 보내는 이들도 있었다. 하지만 6년도 채 안 되는 사이 완주의 마을기업은 목표치 1백 개를 뛰어넘었다. 이에 중앙정부에서 오히려 벤치마킹하는 현상이 일어났다. ‘농어촌공동체회사’ ‘색깔 있는 마을’ ‘마을기업’ 등이 그것이다.

2013년 3월 기준으로 130여 개 마을공동체사업이 완주에서 진행 중이다. 특히 ‘안덕 파워빌리지’는 2007년 파워빌리지 시범마을로 시작해, 지금은 한 해에만 6억 원의 매출을 올리는 국내 제일의 마을회사로 안착했다. 건물이 아닌 소프트웨어에 집중하고, 주민들을 대상으로 다양한 교육을 실시해 사업을 계속 끌고 나갈 역량을 키웠기에 이런 성과를 거둘 수 있었다.

파워빌리지가 성공하자, 완주군은 본격적으로 마을공동체 육성에 나선다. 먼저 희망제작소와 함께 ‘신택리지 프로젝트’라는 마을자원·자산 조사 작업을 통해, 2008년 7월부터 2009년 5월까지 군 전역을 돌며 445개 자원을 발굴하고 66개 사업모델을 선정했다. 그리고 민선 5기에서 사업계획에 마을을 끼워 맞추는 것이 아니라, 각 지역별 특색에 맞도록 공동체 사업을 육성하는 커뮤니티비즈니스(CB)를 본격적으로 시작했다.

또한, 완주군은 커뮤니티비즈니스 사업의 성공을 위해, 2008년 12월 전국 최초로 군청 기획관리실 안에 전담부서를 신설했다. 이듬해 6월에는 커뮤니티비즈니스 육성 조례를 제정했다. 2010년 6월 농촌활력과를 신설하면서 담당 계를 만들고, 동시에 주민리더와 지역 농협 조합장, 민간전문가 등이 이사로 참여하는 독립적인 재단법인이자 중간지원조직인 완주커뮤니티비즈니스센터(이하 CB센터)도 만들었다.

CB센터는 다양한 CB사업을 발굴하고, 주민을 대상으로 관련 교육과 홍보사업 등을 진행하고 있다. 현재 완주지역경제순환센터 안에 위치해 있다. 이곳에는 CB센터를 비롯해 로컬푸드센터, 마을회사 육성센터, 도농순환센터, 공감문화센터 등이 입주해 지역 활성화를 위해 다양한 활동을 펼치고 있다.

② 로컬푸드의 모델 창출 : 완주군

완주군 하면 따라붙는 수식어가 있다. 바로 ‘로컬푸드’다. 완주군의 로컬푸드 정책은 짧은 기간에 높은 성과를 올렸다는 평가를 받고 있다. 완주군은 경작지도 적고 고령농이 대부분이라 다양한 품종의 농산물이 조금씩 생산되는 구조를 갖고 있다. 다른 지역에 비해 시장에 내놓을 만한 생산규모가 있는 작물이 없는 것이다. 그렇다보니 농가소득이 불안정할 수밖에 없었다. 이 때 대안으로 떠오른 것이 로컬푸드였다. 로컬푸드는 다품목 소량생산 구조인 완주군이 경쟁력을 가질 수 있는 유일한 대안이었다.

완주군의 로컬푸드 운동이 의미가 있는 것은, 단순히 지역의 농산물을 판매하는 것이 아니라 농촌의 공동체를 살리기 위한 정책이었다는 점 때문이다. 로컬푸드를 통해 정책적으로 소외돼 있는 가족농과 고령농을 살리고, 이를 통해 지속가능한 농촌사회를 만들고자 한 것이다.

완주군은 2008년 8월 ‘로컬푸드 활성화 전략’을 수립하고, 2011년까지 차근차근 사업을 추진해 나갔다. 지역자산 전수조사, 2010년 완주커뮤니티비즈니스지원센터 설립 그리고 2012년 4월 용진농협에 국내 최초의 로컬푸드 직매장을 열었다. 호응은 대단했다. 280㎡의 작은 매장이었음에도, 첫째에만 25만여 명이 이곳을 다녀갔다. 59억 원의 매출도 올렸다. 같은 해 6월에는 농협과 공동출자한 농업회사법인 (주)완주로컬푸드도 설립했다. 완주로컬푸드는 전주에 로컬푸드 직매장 2호점을 열었고, 전주시민들의 열띤 호응을 얻었다. 2013년 7월에는 모악산에 ‘모악산 로컬푸드 해피스테이션’도 열었다. 이 시설은 로컬푸드 직매장 3호점과 가공센터·체험장, 농가레스토랑 등을 통해 소비자와 생산자를 이어주고 있다.

완주군은 무엇보다도 소외받아온 다수의 농민들에게 자신감을 심어줬다는 것에 큰 의의를 두고 있다. 농민들에게 ‘넓은 땅이 없어도 열심히, 그리고 정직하게 일하면 보상받을 수 있다’는 인식이 생긴 것이다. 또한 직매장 납품을 통해, 농업의 가장 큰 어려움이었던 ‘소득 예측불가’의 문제를 해결했다는 점도 높이 평가하고 있다.

매일 1천 명 이상의 방문객이 완주로컬푸드 직매장을 찾고 있다. 밭에서 갓 수확한 신선함, 착한 가격 등이 소비자들의 마음을 움직인 것이다. 소득이 늘어나니 생산자들의 얼굴에도 웃음꽃이 피기 시작했다. 완주의 로컬푸드는 서로 믿고 의지할 수 있는 안전한 먹을거리 체계를 지역 차원에서 시작했다는 것에 의미가 있다.

③ 사회적경제지원센터, 도시농업지원센터, 도시농업 : 서울 강동구, 서울 종로구

최근 3~4년 동안 주식회사 중심 시장경제의 대안으로 ‘사회적경제’가 급부상했다. 이에 따라 사회적기업과 마을기업이 곳곳에서 생겨났으며, 2012년 12월 협동조합기본법 시행 이후에는 협동조합 설립도 활성화하고 있다.

서울 강동구는 사회적경제의 중요성을 일찌감치 인식하고, 관련 조직을 체계적으로 육성, 관리하기 위해 2012년 6월 ‘강동구사회적경제지원센터’(이하 지원센터)를 설립했다. 현재 희망제작소가 위탁받아 지원센터를 운영하고 있다. 지원센터는 관련정보 제공과 상담, 창업 인큐베이팅을 통해 강동구 내 사회적경제조직과 사회적기업가의 발굴과 육성에 박차를 가하고 있다. 특히 지난 1년 동안 강동구가 가진 물적·인적 자원을 조사, 분류하여 이를 바탕으로 ‘5대 의제’를 설정했다. 사회적경제

라는 개념이 생소한 주민을 위해 교육에도 집중하고 있다. 교육을 이수한 주민이 지역의 사회적경제 기반을 구축하는 역할을 맡게 하기 위함이다. 지원센터는 설립된 지 1년여 남짓밖에 지나지 않았지만, 지역 전체에 생기를 불어넣는 활력소가 되고 있다. 그리고 지역과 주민이 자발적으로 만드는 착한 경제를 적극 지원하고 있다.

서울 강동구는 서울시 자치구 중 유일하게 농업예산을 편성하고 있다. 특히 '강산강소'(江産江消)로 안심 먹을거리 체계를 구현하기 위해 앞장서고 있다. 도시농업에 대한 적극적인 지원을 통해 로컬푸드 시스템을 구축해온 것이다.

2009년 도시농업 관련 연구용역과 공무원 연수 실시, 2010년 둔촌동에 처음으로 도시텃밭을 개장했고, 이후 전국 최초로 친환경 도시농업에 대한 조례를 제정해 강동구를 '친환경도시농업특구'로 선포했다. 그간 보급된 텃밭과 상자텃밭만 해도 각각 2천300여 구좌와 1만 구좌에 달한다. 강동구는 2020년까지 구의 모든 가구가 텃밭을 가꾸는 '1가구 1텃밭'을 실현하는 것을 목표로 도시농업 지원에 적극 나서고 있다. 2013년 5월 개소한 도시농업지원센터인 '싱싱드림'에서 이 역할을 맡고 있다. 또한 이곳에서는 언제든지 강동구에서 생산된 신선한 농산물을 저렴한 가격으로 만날 수 있다. 생산자와 소비자를 이어주는 역할을 하고 있는 것이다.

서울 한복판 도심에 위치한 종로구도 도시농업 육성을 통해 신선한 먹거리를 공급할 뿐만 아니라 도시경관 개선도 꾀하고 있다. 종로구는 2011년 광화문광장 벼농사를 시작으로 도시농업을 시작했다. 인사동 청석길은 쓰레기를 불법 투기하는 곳을 정리한 후 상자텃밭을 공급하여 사후관리가 이뤄지게 했다. 무악동과 창신동에는 자투리땅에 텃밭을 만들어 마을 공동체에서 가꾸도록 했고, 부암동 능금마을에도 친환경 도시농업 농장을 만들어 주민들이 경작토록 하고 있다. 아울러 도시농업 장려를 위해 꿈꾸는 도시농부학교를 운영하고 있다.

④ 한국형 선도적 사회적경제의 모델, 시민기업 : 성남시

민선 5기 성남시는 이윤 추구만을 목적으로 하는 기존 기업과는 달리 공익목적의 기업도 있어야 한다는 취지에서 '시민기업'을 만들게 되었다. 얼핏 보면 사회적기업과 비슷해 보인다. 성남시는 사회적기업이 운영에 대한 경험과 인적, 물적 자원이 부족해서 의존적인 성향이 강하다는 한계를 극복하고자 했다. 따라서 사회적기업의 본질을 유지하면서, 성남지역에 맞는 기업 모델의 하나로 시민이 주주나 조합원으로 참여하는 시민기업을 만들게 된 것이다. 하지만 민간영역에서 일반 기업과 곧바로 경쟁을 시작하면 도태될 수 있다는 난관에 부딪혔다. 이에 따라 우선 공공영역의 사업에 참여하게 한 후 민간으로 진출시키는 순차적인 대안을 마련하였다. 또한 예산은 모두 시민의 것이기 때문

에 예산을 집행하면서 발생하는 일자리를 시민기업을 통해 시민에게 돌려주자는 것이 핵심이다. 공공영역에서 일자리는 상품개발, 기술개발, 판로개척 등 어려운 기술이 필요한 게 아니다. 계약만 하면 되는 것이기도 하다. 그런데 이런 것이 지역에서는 용역이라는 형태로 특정 인맥과 기업들의 이권과 얽혀 사업화가 되어 있어서 문제였던 것이다. 성남시는 시민기업을 통해 이런 것을 예방하고자 했다. 중간 용역회사를 없애고 시와 일하는 사람이 직접 계약을 하는 방식을 취했다. 현재는 청소, 경비, 조경, 정비 등 다양한 분야에서 시민기업을 활용하고 있다. 사실 시민기업을 진행하는 데 있어 협동조합 형태가 가장 좋지만 당시에는 협동조합기본법 제정 전이라 협동조합을 설립할 수 없어서 취한 형태라는 것이 성남시의 설명이다. 따라서 시민기업의 내용은 협동조합이지만 형식은 주식회사의 성격으로 운영하게 된 거다.

시민기업의 주주와 근로자 대부분은 성남시민이기 때문에 근로자가 경영에 참여하다보니 자긍심도 고취할 수 있고, 복리후생이 개선되는 효과도 거두고 있다. 시민예산으로 시행되는 공공사업의 수익이 지역으로 환원되어 지역경제 활성화에 기여하는 측면도 있다는 점도 새롭다. 2012년 현재 성남에서 운영되고 있는 시민기업은 모두 30개로 591명이 종사하고 있다.

성남시민버스와 청소회사가 대표적으로 잘 운영되고 있는 사례로 꼽힌다. 성남시민버스는 운전자들이 만든 시민기업인데, 주주는 모두 97명으로 시민과 운전기사로 구성돼 있다. 그 중 성남시민이 90명이다. 고용자 가운데 취약계층이 23명이고, 3교대 7시간 근무가 원칙이다. 개인에게 돌아가는 수익은 적어지지만, 그만큼 많은 사람들에게 수익이 고루 분배되는 장점을 갖고 있는 착한기업이다.

⑤ 사회적경제 제품 우선구매 사회적책임조달제도 도입 : 서울 성북구, 인천 남구

플뿌리자치와 지역경제 활성화 차원에서 사회적경제에 주목하는 목소리는 많지만 사회적경제를 통해 생산된 제품 구매를 촉진하기 위한 정책은 그동안 제대로 주목받지 못했다. 서울 성북구는 사회적경제 활성화를 위해 '사회적경제과'를 신설하고, 2012년 7월 전국 최초로 '사회적경제 제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 조례'를 공포했다.

사회적경제 기업의 홀로서기 지원과 사회적경제 생태계 조성을 위한 조례가 시행에 들어가면서 성북구 관내 공공기관의 사회적경제 제품 구매 촉진과 판로 개척의 새 지평이 열린 것이다. 이 조례는 적용대상 공공기관 범위 설정, 사회적경제 제품의 우선구매 및 범위 설정, 사회적경제 제품 구매대상자 선정기준, 사회적경제 제품 생산·유통자에 대한 지원, 사회적경제 제품 구매지원센터 설립·운영 등에 관한 내용을 담고 있다.

2012년까지 고용노동부의 인증을 받은 사회적기업은 644개, 서울형예비사회적기업은 411개로 도

합 1천 개에 이르고 있고, 현재에도 계속 늘어나고 있다. 하지만 초창기 상황에서 적절한 지원책이 없이는 생존이 쉽지 않은 실정이다. 따라서 단순한 인건비 지원정책에서 벗어나 인프라 구축, 공공 조달 시장 참여 등 사회적기업의 경쟁력과 자립성을 높일 구조적이면서 근본적인 간접지원 정책을 강구할 필요가 있는 것이다. 실제로 독일은 사회적기업 재원의 90%가 공공기관으로부터 비롯될 정도로 사회적기업의 생산제품과 서비스를 의무 구매하는 방식을 채택해 사회적경제 시장을 키워주고 있다.

서울 성북구에 따르면 조례를 통한 뒷받침만 된다면 성장 가능성이 큰 기업들이 적지 않다. 명품 브랜드 ‘카르티에’가 주최하는 ‘2010 위민스 이니셔티브 어워즈’ 아시아권 최종후보로 선정된 사회적기업 ‘대지를 위한 바느질’과 올해 세계 3대 디자인 어워드 중 하나인 ‘레드닷’에서 친환경 컵으로 수상의 영예를 안은 ‘(주)에코준컴퍼니’ 같은 기업이 대표적이다.

조례 제정은 했지만 아직까지 사회적경제 제품 우선구매를 규정한 상위법이 없다는 점은 적잖은 제약요소다. 이에 따라 사회적경제 제품 구매 촉진 및 판로 지원에 관한 법률 제·개정을 위한 입법청원을 진행 중이다. 인천 남구도 2013년 7월 ‘사회적경제 제품 구매·판로지원조례’를 제정하여 본격적인 사회적기업의 판로 확보를 위한 지원에 나섰다.

⑥ 사회적경제 확산에 함께 힘을 모은 지방정부 : 전국사회연대경제지방정부협의회

민선 5기 지자체에서는 사회적경제를 확산하기 위한 지자체의 공동 노력이 돋보이고 있다. 2013년 3월 완주군과 서울 성북구를 중심으로 전국적인 기초지방자치단체 차원에서 ‘전국사회연대경제지방정부협의회’(회장 임정엽 완주군수)를 출범시킨 것이다. 협의회는 사회적경제에 대한 공감대 확산과 지속가능 발전을 위한 환경 조성, 사회적경제 제품 공공부문 구매 확대 및 불합리한 법령 개정 등의 등을 공동 협력 사업으로 추진하고 있다. 나아가 사회적경제로 지역경제 활성화를 이룸으로써 지역공동체 회복과 사회통합을 달성하고자 노력하고 있다.

사회적경제의 출발이 대기업에 집중된 경제구조, 고용 없는 성장, 사회 양극화 등의 문제를 해소하고 사회통합과 경제민주화를 위한 대안으로 제시되었다. 이윤을 얻기 위해 고용하는 것이 아니라 고용하기 위해 이윤을 추구하는 경제로 설명할 수 있다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활공동체 등이 그 대표적인 조직에 해당된다. 그러나 이를 개별 지방자치단체 차원에서 풀어나가기에는 많은 한계와 어려움이 있다.

많은 지방자치단체에서는 이러한 사회적 경제를 통한 일자리 창출과 지역경제 활성화를 위해 각 지역의 특성에 맞춰 다양한 사회적경제 지원 정책을 추진하고 있다. 하지만, 서울 성북구와 인천 남구

의 경우에는 사회책임조달의 한 방법으로 제정한 사회적경제 제품 우선구매 조례가 상위법령의 부재로 제한을 받고 있다. 이처럼 법령과 지침으로 제한을 받고 있는 것이 현실적인 어려움이다. 이러한 문제에 공동으로 대응하여 사회적경제를 통한 일자리를 창출하고, 공동체 재생 문제 등 지역의 문제를 해결하기 위해 전국 30여 곳의 지방자치단체장들이 뜻을 모았던 것이다.

협의회는 2012년 8월 31일 희망제작소와 목민관클럽의 ‘사회연대경제포럼’ 검토를 위한 집담회에 모인 8곳의 자치단체장이 공동제안해서 시작되었다. 2012년 11월에는 30여 곳의 지자체가 설립에 대한 준비모임을 개최하였으며, 2013년 1월에는 대전 유성구에서 워크숍을 통해 협의회 창립총회와 공동사업추진 방안에 대해 논의했다. 이후 각 지자체별로 규약 안을 의회에 상정하여 통과하는 과정에서 일부 의회에서 시급성에 대한 문제제기가 있긴 하였지만 설득하는 과정을 통해 마침내 2013년 3월 공식 출범하였다.

현재 협의회는 4가지 분야에서 활발하게 움직이고 있다. 구체적으로 사회적경제 분야 공동연구 등 정책방향 제안과 공감대 확산을 위한 분위기 조성, 사회적경제 제품 교차구매 지원 등 사회적경제의 지속가능한 발전을 위한 성장환경조성, 우수사례의 교차 벤치마킹 등 정보공유 및 교류 활성화 지원, 사회적경제 제품 우선구매 관련 조례제정 확산 등 사회적경제 지원 행정체계 구축을 추진하고 있다.

협의회는 ‘지방자치법 제 152조의 행정협의회를 근거로 만들어졌다. 기존 행정협의회가 주로 인접한 지방자치단체 간 분쟁의 사전예방과 공동 관심 사안을 해결하기 위해 권역별로 결성된 반면, 동 협의회는 사회적경제에 대한 공동보조라는 한 가지 주제로 전국에 걸친 30여 개 지방자치단체가 행정협의회를 구성한 혁신적인 행정협의회 사례다.

(4) 도시계획, 마을만들기, 도시재생

① 시민참여를 통한 도시계획 수립 : 수원시

민선 5기 수원시 혁신사례로는 무엇보다 ‘시민참여형 도시기본계획’ 수립이 꼽힌다. 시민들이 직접 도시기본계획을 그린 것이다. 도시기본계획은 전문가들이 짚는 기존의 고정관념을 완전히 뒤엎었다. 시민이 참여할 수 있도록 시가 문을 열었고 시민들은 적극 참여했다. ‘2030 수원도시계획 시민계획단’과 ‘청소년계획단’ 사례는 초등학교 교과서에도 실릴 예정이라고 한다. 또 국토교통부가 앞으로 이런 방식의 도시계획 수립을 제도화하는 방안을 검토하고 있어 주민참여 행정의 새로운 모델이 될 수 있다.

도시기본계획은 본래 그 도시의 미래 모습을 그려보는 20년 장기발전계획으로, 10년 단위로 수립하고 5년 단위로 재검점하는 가장 중요한 계획행위이다. 그동안 도시기본계획은 일부 전문가와 공무원들이 주도해 수립하고 점검해왔다. 전문기관에 용역을 맡기고 공무원들이 감독하고 점검하는 형식으로 계획을 수립한 것이다. 시민참여는 고작 설문조사나 공청회 실시 또는 공고·공람 과정에 개인 혹은 집단이 의견을 제안하는 수준에 그쳤다.

그러나 염태영 수원시장은 21세기 소통의 시대를 맞이하여 행정의 무게중심이 공무원에서 다양한 시민이 참여하는 거버넌스 중심으로 변화하고 있다는 점을 중시하였다. 특히 평범한 대중의 지혜가 뛰어난 전문가보다 현명한 의사결정을 내릴 수 있다는 ‘집단지성’에 주목하였다. 전국에서 처음으로 ‘수원의 미래, 시민의 손으로 만들어간다’라는 슬로건을 내걸고, 수원시의 미래를 시민의 집단지성으로 직접 그려보자는 방침을 정한 것이다.

2030년 수원시의 비전과 목표, 전략, 세부실천전략과 주요지표, 도시기본구상을 다듬는 쉽지 않은 과제가 이렇게 해서 각 분야 전문가와 일반 주민, 자영업자, 사회적 약자, 기업인 등 130명으로 구성된 ‘시민계획단’의 손으로 넘어갔다.

물론 추진과정이 처음부터 순조롭기만 했던 것은 아니다. 무엇보다 처음으로 한다는 것 자체가 어려움이었고, 예민한 문제인 만큼 걸림돌도 많았다. 이 분야 전문가들은 물론 담당 공무원들까지 미래 도시계획 정보를 시민 다수가 공유하는 데 따른 이해관계자들 사이의 갈등과 투기 유발 가능성 등 부작용에 대한 우려를 처음부터 제기했다. 또 자신들의 고유권한을 침해하는 것 아니냐는 반발도 적지 않았다. 하지만 독심 있게 밀고나가자 시간이 지나면서 상황이 조금씩 나아졌다.

시민계획단은 매주 토요일마다 회의를 진행하는 등 강행군을 거듭하였는데, 시민이 적극 참여했다. 개인의 이해관계가 아닌 공동의 이익이란 관점에서, 시민 스스로 다양한 아이디어와 대안의 정책을 제안했다. 무엇보다도 분과장들의 철저한 사전회의와 준비를 토대로 다양한 문화행사와 이벤트, 투명한 안건 결정을 위한 전자투표기 사용 등으로 ‘123일간의 도시계획 축제’를 한껏 즐겼다.

시민계획단은 2012년 2월부터 7월까지 수십 차례 분과별 토의와 수차례의 전체 토론, 안건별 투표 등을 통해 밑그림을 구상하고, 수원의 미래상인 ‘사람과 자연이 행복한 휴먼시티 수원’을 이룰 수 있도록 3대 목표와 12개의 전략, 36개의 세부실천전략이 담긴 ‘꿈의 지도’를 만들어냈다.

수원시는 시민계획단과 별도로 초·중학생 1백 명으로 구성된 청소년계획단도 운영했다. 청소년들은 ‘수원의 꿈’과 ‘수원의 변화’를 주제로 글 또는 그림, 사진, UCC 등의 형식으로 자신들의 생각을 표현했으며, 시는 이들을 모아서 도시기본계획에 반영했다.

② 마을만들기 메카의 그린빌리지 : 진안군

‘마을만들기의 메카’로 잘 알려진 진안은 10여 년 전부터 마을만들기 사업을 벌여왔다. 마을 간사 제도를 도입하여 주민 주도의 상향식 모델을 구축하고, 주민들에게는 우리도 할 수 있다는 자신감을 심어 주었다. 무엇보다 마을을 도와줄 수 있는 행정시스템 구축과 민간전문단체 육성도 주효했다. 마을만들기 사업은 기본적으로 민관협력이 중요한데 무엇보다 행정이 앞서나가지 않고, ‘민간과 행정의 대등한 협력관계 구축’이란 관점에서 민간 활동에 지나치게 개입하지 않고 스스로 할 수 있는 역량을 키우도록 기다리는 자세를 견지했다. 마을의 리더는 ‘발굴’ 되는 것이 아니라 스스로 훈련을 통해 성장하는 것이고, 이를 바깥에서 도와줄 수 있는 협력 시스템으로 보완해주는 것이 중요하다고 본 것이다. 그래서 도입한 것이 마을 간사 제도나 계약직 공무원 채용, 민간전문단체 설립 지원 등이다. 교육도 불러 모아서 강의 하는 방식이 아니라, 스스로 공부할 수 있도록 시스템을 구축하고 마을 공동사업을 진행해 몸으로 배우고 익히게 하는 방식이다. 그 가운데 마중물 같은 프로그램이 그린빌리지 사업이다.

그린빌리지 사업은 개인주의화한 것을 공동체 작업으로 바꾸는 과정이다. 사람들에게 공동의 책임과 집단 간 경쟁을 적절하게 유도하면서 자발적 참여를 이끌어내는 것이다. 첫해에는 150만 원을 주지만 평가를 통해 그 다음해에는 1천만 원의 마을 사업비를 지원한다.

사업을 시작하면 초기부터 몇 단계 평가를 하는데, 초기에는 마을을 깨끗하게 하자는 사업들이 주를 이뤘다. 시상도 돈으로 주면 문제가 되기 때문에 사업비로 지원했다. 그랬더니 기이한 현상이 나타났다. 행정에서 거리에 꽃탑 같은 것을 만들어 놓으면 대개 주민이 하나둘씩 꽃을 흠쳐 가는데, 그린빌리지 사업에선 울타리 안에 있는 자기 꽃들까지 내다놓기 시작한 것이다. 사실 150만 원 갖고는 꽃도 못 사는데, 주민이 공동기금을 내어놓고 노인이나 부녀자 할 것 없이 공동으로 작업을 하는 것이다. 더 중요한 것은 사후관리다. 3년 전에 지원했던 마을도 다시 지원하고 보완해줘야 한다. 또 이 동네에서 해서 좋으면 옆 동네에서도 하는데, 자진해서 마을회의를 거쳐 신청하기 때문에 잡음이 없고 정말 재밌게 한다. 첫해는 14개 마을, 둘째 해에는 28개, 3년째는 38개 마을을 선정하여 지원해 오고 있다.

③ 아카데미를 통한 마을공동체 회복 : 서울 성북구

많은 지자체는 시민들의 역량을 높이고, 시민과 함께하기 위한 다양한 소통창구를 가지고 있다. 그 대표적인 것이 대상별, 주제별로 이루어지고 있는 각종 아카데미다. 시민이 자신이 사는 지역에 관심을 갖고 참여하기 위해서는 관심이 가는 주제를 지역에서 발견하고 우리 지역에서 이를 어떻게 구

현하고 있는지 알아야 하기 때문이다. 이렇게 기본지식을 쌓는 것이 참여의 기반이 된다. 성북구는 2012년 아래와 같이 도시, 건축, 전통시장 등 총 7개의 아카데미를 진행하였다. 아카데미가 교육으로 끝나는 것이 아니라 교육과 참여과정에서 만들어진 주민의 의견과 내용 등 콘텐츠가 거버넌스의 틀 속에서 정책으로 반영되고 있다는 점이 새롭다.

분야	민선 5기 혁신사례
도시아카데미	수익성 위주의 지나친 도시개발로 발생한 지역공동체의 붕괴, 도시개발 정책에 대한 이해부족으로 인한 민·관 갈등을 해결하고자 함
건축아카데미	건축주의 건축에 대한 이해의 폭을 넓혀 주민이 참여하고 지속가능한 발전에 기여하는 건축행정을 실현하고자 함
아파트공동체 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 함께할 사람을 찾고 꾸려가는 마을살이 방법을 터득함
전통시장 상인대학	각 시장의 특징 및 장점을 활용하여 시장 활성화 기반을 마련하고, 경영마인드를 갖춘 상인 양성을 위한 효율적인 종합교육이 실시될 수 있도록 시장 상인회와 면밀한 협의를 하는 역할을 함
2012 통장 리더십교육	통장들의 역할과 자세를 재정립하고 사고의 전환을 통한 지역사회 리더와 봉사자로서 역할을 배양함
주민자치위원 리더십 교육	지역사회에 대한 이해를 높이고 지역리더로서 정체성을 확립하고 자긍심을 높이며 자발적인 참여와 토론을 중심으로 협력의 중요성 인식 및 지역자원 발굴 능력을 향상시킴

성북구는 도시아카데미와 아파트공동체 아카데미와 같이 지역에서 해결해야 할 문제점들을 아카데미를 통해 시민이 자연스럽게 공부할 수 있게 하고, 전통시장 상인대학과 같은 현장아카데미를 통해 전통시장의 활성화를 위한 기틀을 마련하였다. 이를 통해 민-관 갈등을 해결하기도 하였고, 주민참여 속에 지속가능한 지역발전을 위한 건축행정의 실현, 도심 아파트를 중심으로 한 공동체의 활성화라는 새로운 가치를 발견하였다.

특히, 성북동 마을학교는 역사문화자원이 풍부한 동 단위의 지구단위계획을 수립할 때 인문학적인 기초조사를 바탕으로 역사문화보존과 문화관광 인프라 구성에 대한 기본계획을 수립하였다. 특히 마을주민들이 참여하는 커뮤니티 매핑 등 주민들이 좀 더 쉽게 계획과정에 참여하도록 새로운 지평을 열었다는 평가도 받는다.

④ 주거문제의 혁신, 두꺼비하우징 : 서울 은평구

주거문제는 간단하면서도 복잡한 문제다. 특히 재개발·재건축 사업들이 주거복지 차원이 아니라

투기의 대상이 되면서 문제가 더욱 복잡해졌다. 소유주와 거주자가 달라 재개발과정에서 개발이익이 소유자에게 돌아가고 거주자의 주거권은 무시되는 것이다. 이런 문제는 근본적으로 법을 개정하여 거주민의 권리를 소유권보다 강화해야 해결 가능하다. 많은 제약조건에도 불구하고 서울 은평구의 두꺼비하우징은 지역거주민 우선 재개발정책을 통해 자원도 절약하고 지역경제도 선순환하는 혁신적 시스템이다.

두꺼비하우징의 운영방식은 우선 지역에서 주택개량 수요를 확인하고, 그 공급을 지역 자재상에게 맡기되 원가를 공개하도록 한다. 원가 공개는 인건비와 자재비, 적정이윤을 고려하여 주주총회에서 결정한다. 대기업들은 원가공개가 시장원리에 위배된다고 하는데, 실은 선(先)분양 자체가 공정거래법 위반이다. 돈을 받았으면 어떻게 쓰이는지 공개하는 것은 당연하다. 이처럼 두꺼비하우징은 기존의 전면철거 방식의 개발에서 벗어나 단독, 다가구 등 저층형 주택을 아파트처럼 유지 관리, 개·보수하고, 도로와 주차시설, 환경, 방범, 방재 등 노후한 기반시설을 개선해 나가는 점진적 도시재생 마을만들기 사업이다.

앞서 지적한 주택소유자와 거주자 불일치 문제를 해결하기 위해 두꺼비하우징은 사업을 세부화 하였다. 크게 주택관리, 주택 개·보수, 마을만들기 등으로 나뉘는데, 이 중 ‘주택관리’ 사업은 현 거주자를 대상으로 잔손보기 정도의 서비스를 제공하는 사업이고, ‘마을만들기’ 사업은 기반시설 개선과 커뮤니티 형성에 관련된 것으로 주택 소유 여부와 상관없이 추진할 수 있다. ‘주택 개·보수’ 사업은 소유자의 동의가 필요한 사업으로 주거환경이 개선되면 전·월세 가격이 인상돼 세입자가 피해를 보는 경우가 생길 수 있어 여러 가지 대책을 연구하고 있다.

⑤ 범죄예방을 위한 민관협력 공동체 만들기 : 서울시 마포구

최근에 많이 알려진 사례이다. 서울 마포구 염리동의 소금길은 길 곳곳에 많은 언덕과 계단이 자리 잡고 있으며 좁은 골목들이 많아 차량 진입이 어려운 전형적인 달동네 지역이다. 좁은 골목길엔 CCTV 하나 없는 데다, 조명마저 어두워 주민이 범죄에 쉽게 노출되었다. 해가 지면 주민은 문을 걸어 잠그고 밖으로 나오지 않았고, 감시하는 주민의 눈길이 없으니 범죄는 더욱 기승을 부렸다. 그래서 서울시가 주민의 협조를 받아 소금을 테마로 한 범죄예방 디자인 프로그램을 추진하게 된다. 범죄예방 디자인팀은 설문문을 통해 주민이 어느 지역에서 어느 정도의 범죄 두려움을 느끼는지를 표시한 지도를 만들고 이를 기반으로 골목을 활성화할 수 있는 순환 활동코스를 조성했다. 순환 활동코스는 주민들이 절실히 바라는 운동공간으로 조성하는데, 공간이 비좁아 새로운 운동기구를 설치하기보다 계단이나 자투리 공간을 극대화하는 방법으로 조성하였다. 이렇게 주민을 골목으로 나오

게 함으로써 범죄를 감시하는 역할을 강화하였는데, 이러한 활동은 주민의 공동 작업을 통해 이웃과 인사를 나누고 친해지는 계기가 되었다. 동네가 밝아지자 주민은 덩달아 화분을 내어 놓는 등 더욱 적극적으로 참여하였다. 이렇게 사람들이 항상 골목을 잘 관리하고 있다는 것을 보여주니 심리적으로 나쁜 마음을 먹은 사람이라 해도 범죄를 일으킬 여건이 안 된다는 게 주민 얘기다.

한국형사정책연구원은 소금길이 만들어진 뒤 2달 만에 주민들이 자신이 범죄 피해를 당할 것 같은 두려움 감소(9.1%), 가족에 대한 범죄피해 두려움 감소(13.6%), 경찰지구대 신고 전화 감소(30%), 동네에 대한 애착 증가(13.8%) 등의 결과가 나타났다고 밝혔다. 이러한 범죄예방의 실제 효과가 알려지면서 여성안전 및 여성친화도시 조성을 위해 타 지자체들이 이곳을 벤치마킹 하고 있다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 염리동의 소금길 지도, 조깅 코스, 복합운동기구, 전신주 LED 번호 표시등 설치, 공한지 쉼터 설치, 안전지킴이 비상벨 설치 등의 시설이 아니라 지방자치의 거버넌스 과정이다. 주민자치위원이 중심이 되어 주민과 소통하고, 행정관청의 지원을 필요한 부분에서 이끌어 낸 것이 소중한 경험이다.

⑥ 애물단지를 주민 쉼터 공간으로 바꾼 아프렛길 : 인천 동구

10여 년 전에 만들어진 인천 동구 송림동 육거리 지하도는 사람들의 왕래가 뜸하며, 지하수가 많이 스며드는 곳여서 습하고 바닥엔 물이 고일 정도로 문제가 많았다. 그다지 이용할만한 곳은 못되는데 연간 관리비만 1억 9천만 원이 나가고 있었다. 그냥 방치되다시피 했던 곳이었던 이곳을, 민선 5기 단체장이 바뀌면서 새로운 용도를 모색하기 시작했다. 지하에 차는 물 때문에 그냥 막아버릴 수도 없었기에, 수영장이나 홍수 조절용 지하 물탱크 등등 별별 아이디어들이 나왔다. 결국 직원 아이디어 공모를 통해 식물원을 조성하려고 했다가 먹을거리가 나오는 식물공장으로 최종 결정되었다. 그런데 식물공장이라는 것이 낯선 개념이라 의회의 반대가 많았다.

결국 주민총회를 통해 만장일치의 동의를 얻은 다음에야 사업을 추진했는데, 주민총회에서 만장일치의 동의를 나온 것은 ‘이래도 못 살고 저래도 못사니 전국적인 구경거리 한번 만들어 보자’는 구청장의 설득이 있었던 덕분이었다. 이렇게 하여 조성된 아프렛길은 일본 NHK 월드뉴스에 2번이나 방영되면서 인천 동구 홍보역할을 톡톡히 했다. 식물공장과 함께 북카페와 전시공간까지 만들어 놓아 여름철에는 시원한 아프렛길을 찾는 시민들이 많아졌다. 다니는 사람들이 많아지자 8대의 제습기를 6대로 줄일 수 있게 되었고, 이중문을 달면서 안팎의 온도 차이를 줄이자 2대만 가동해도 되는 변화를 가져왔다.

⑦ 1천 개 골목이야기 : 대구 중구

대구에는 조선시대 경상감영이 있어 경상도의 중심지였다. 일제 강점기를 거쳐 근현대 산업화 과정에서도 중심에 있었던 대구의 역사와 문화는 점으로 도심 곳곳에 흩어져 있었다. 2007년 이후 대구 중구청은 파괴와 철거 일변도의 도심재생 사업에서 탈피해 전통과 과거를 보존하고 옛 이야기들을 되살리는 데 주력했다. 지난 5년간 점으로 흩어져 있던 역사문화 자원들을 도심 재생 사업을 통해 선으로 연결하고, 골목투어를 통해 다시 선들을 이어 붙이면서 3차원 입체 공간으로 탈바꿈 했다. 이렇게 새롭게 탄생한 1천 개의 스토리가 있는 역사와 문화의 거리 ‘근대골목’은 사람들을 불러 모으고 있다.

근대골목은 기반구축사업, 주민참여프로세스, 골목투어 성공스토리, 근대골목 활성화 프로그램 운영, 브랜드 상표 및 업무표장 등록 등 다양한 방식을 도입하였다. 근대문화 골목투어 관광객은 2012년 4만 명에 육박하였다. 관광객의 증가는 침체된 골목상가와 인근의 서문시장, 염매시장 등 전통시장의 활성화에도 큰 도움을 주고 있다.

근대골목 투어의 2코스를 따라가 보면, 동산선교사주택, 3·1만세운동길, 계산성당, 계산예가(이상화, 서상돈 고택), 뽕나무골목, 약령시, 영남대로, 진골목으로 이어지는 2시간여의 근대문화의 발자취는 아버지와 어머니, 할아버지와 할머니의 온기를 느낄 수 있는 역사적·문화적 체험 공간이다.

대구 중구 근대골목 투어

- 1코스 : 달구벌 그때 그 시절
경상감영 - 근대역사관 - 경찰역사체험관 - 향촌동 - 삼성상회 옛터 - 달성토성
- 2코스 : 근대문화의 발자취
동산선교사주택 - 3·1만세운동길 - 계산성당 - 이상화·서상돈고택 - 제일교회 - 영남대로 - 종로 - 진골목
- 3코스 : 축제·문화속으로
패션주얼리전문타운 - 교동귀금속거리 - 녹향 - 동성로 - 남성로(약전골목) - 서문시장 - 동산의료원(선교사주택)
- 4코스 : 젊음과 예술의 거리
국채보상운동기념공원 - 경북대학교병원 - 삼덕동 문화거리 - 방천시장(김광석 길) - 봉산문화거리 - 대구향교 (대성전) - 건들바위
- 5코스 : 남산과 가톨릭거리
반월당 - 관덕정 - 상덕사 - 성유스티노신학교 - 성모당 - 바오로샬트르 수녀원

대구에는 문화와 경제적 가치를 지닌 골목탐방 코스는 제2코스인 근대문화골목 외에도 여러 개가 있다. 달구벌의 기원과 도시 변천사를 볼 수 있는 제1코스인 경상감영달성길, 패션·한방 거리인 제3코스 패션한방길, 살아있는 문화의 거리인 제4코스 삼덕봉산문화길, 가톨릭 관련 종교적 의미가 서려 있는 제5코스 남산100년 향수길 등이 있다.

1천 개의 이야기가 있는 1천 개의 골목을 가진 대구가 파리의 상젤리제와 몽마르뜨, 영국의 고서적마을 헤이온와이, 서울의 인사동거리처럼 세계적인 명소가 되고 있다.

(5) 사회복지

① 동(洞) 기능 전환과 동 주민센터 복지허브화 : 서울 서대문구

법적 요건 때문에 기초생활수급자 지원을 받지 못하거나, 일시적으로 경제적 여건이 어려운 이웃들이 있다. 이들은 열심히 살지만 어려운 여건 때문에 가난의 수렁에서 헤어나지 못하고 더 깊은 수렁에 빠지는 경우들이 종종 있다. 이들은 적극적인 생활의지가 있기 때문에 이웃에서 조금만 관심을 가지고 도움의 손길을 내밀면 자립이 가능하다. 그래서 서대문구는 '100가정 보듬기 사업'을 시작하였다.

사례조사를 통해 지역에 도움이 필요한 사람들을 선정하고 그 분들에게 평균 30만 원 정도 매달 지원을 하는데, 자존심 상하지 않고 부담을 느끼지 않도록 매달 통장으로 자동이체한다. 아울러 사회복지팀이 나서서 이들에게 추가로 필요한 것은 없는지, 다른 어려움은 없는지 지속적으로 확인하고 지원해준다. 하지만 어떤 가정은 매달 30만 원을 지원해주는데도 생활이 나아지지 않자 자살을 시도한 경우도 있었다. 알고 보니 사채를 끌어들여 써서 이자도 감당을 못하고 있었던 것이다. 그래서 하나금융에서 하는 미소금융을 소개해줘서 사채를 갚도록 하고, 거의 이자가 없는 대출로 전환해줌으로써 지원금이 생활개선에 도움이 되도록 한 사례도 있다.

당초 100가정을 목표로 했는데, 지원해야 할 대상자가 많아 135가정까지 확대되었다. 후원자는 대부분 교회나 성당, 사찰 등 단체여서 안심은 하지만, 개인후원자도 있다. 혹시나 후원이 끊어질 수도 있기 때문에 대상 가정이 자립할 때까지는 매달 1회 이상 방문 등을 통해 지속적으로 돌봐준다.

이러한 100가정 보듬기 사업이 성공할 수 있었던 것은 복지체계를 구청이 아니라 생활공간과 가장 밀접한 동(洞) 중심으로 이뤄지도록 바꾸었기 때문이다. '동 복지허브' 개념인데, 예전에는 동 주민자치센터, 동사무소가 행정 업무를 단순 집행하는 말단조직이었다면 이제는 생활복지를 담당하는 조직으로 기능을 전환해가려는 것이다. 그 결과 지역주민들은 센터에만 가면 의료보험이나 실업금

여 등 행정에 관련된 것들을 모두 원스톱으로 서비스 받을 수 있게 됐다. 2012년 2개동에서 시범운영 한 뒤 2013년 전체 동으로 확대하였다.

② 찾아가는 벗, 해피고흥이동봉사단 : 고흥군

고흥군에서는 노인인구가 많다보니 사소한 생활 불편사항을 해결하는 일이 쉽지가 않다. 이런 불편사항을 재정, 인력의 어려움을 겪는 군 차원에서만 해결하기 어려워 민관협력 봉사단을 만들었다. 우선 지역 봉사활동에 관심을 갖고 있는 기관 및 민간단체에 의견을 물었다. 다행히 긍정적인 반응을 보였다. 이를 계기로, 관내 유관기관 및 민간단체와 협의회를 통해 12개 봉사분야에 52명이 참여하는 '해피고흥이동봉사단'을 발족했다. 그리고 2007년 5월, 영남면 남열마을을 대상으로 첫 회를 개시했다.

해피봉사단은 월 2~3회 마을별로 순회 방문을 시작했다. 마을회관이나 공공장소에 방문해 주민이 필요로 하는 모든 서비스를 제공했다. 이·미용, 도배, 안경맞춤, 민원상담까지 분야도 다양했다. 첫해에만 총 924명이 16회에 걸쳐 4천804건의 봉사활동을 펼쳤다. 주민의 반응은 폭발적이었다. 군민 260명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 90% 이상이 만족했다는 반응을 보였다. 특히 양·한방 진료와 가전제품수리, 농기계수리 등에서 많은 도움을 받았다고 응답했다.

해피봉사단의 성과가 알려지자 참여하고 싶다는 기관과 민간단체가 늘어났다. 삼성전자와 LG전자, KT전남본부, 광주은행, 대한법률구조공단, 한국전기안전공사 등 관외기관의 참여도 두드러졌다. 덕분에 서비스 분야의 폭도 넓어지게 되었다. 2013년 현재 22개 분야에 90여 명이 참여하고 있다. 주민 사이에 갈등이 생겼을 경우에도 봉사단원들이 해결해준다. 경찰이나 법 전문가 등이 속해있으니 가능한 일이다. 자원봉사 형태로 진행하다보니 적은 예산으로도 충분히 좋은 효과를 거둘 수 있었다. 사업초기에는 1년에 5천만 원 정도의 예산만 가지고 운영했고, 지난 6년 동안 6천 명이 넘는 봉사자들이 참여해, 4만 4000여 건이 넘는 주민불편사항을 해결하는 성과를 올렸다.

입소문이 나다보니 다른 지자체에서도 많이 배우러 온다. 2013년 6월에는 민선 5기 3주년을 맞이해 군 내부적으로 군정 주요성과에 대해 자체평가를 실시했다. 그 때 첫 번째로 꼽힌 것이 바로 '해피고흥이동봉사단 100회 운영'이다. 2013년은 100회 운영을 돌파해 그 의미가 크다고, 100회는 1회가 진행됐던 남열마을에서 열렸다.

홀로 사는 노인 분들이 봉사단에 특히 고마워한다. 봉사단이 갈 때마다 객지에서 자식들이 찾아온 것처럼 손을 꼭 잡고 반갑게 맞이해 주는데, 가슴이 찡하지 않을 수 없다. 이렇게 봉사단은 주민의 마음속에 깊이 새겨져 있다.

③ 생명존중문화 조성 및 자살예방사업 : 서울 노원구

OECD 국가 중 자살률 1위인 나라 대한민국, 서울에서도 가장 자살률이 높은 노원구는 2010년 기준으로 이틀에 한 명이 자살한 것으로 나타났다. 인구 10만 명당 29.3명이었다. 그러나 노원구는 생명존중 프로그램을 통해 이를 2012년에 24명까지 낮추었고, 2014년까지 20명 미만으로 낮출 계획이다. 노원구는 자살예방을 위하여 통장들을 복지도우미로 전환하게 하는 한편, 독거노인 등 취약계층에 대해 전수조사를 하고 우울 단계에 따라 종교기관에서 추천받은 분들이 생명지킴이 활동을 하게 했다. 생명지킴이 활동은 1주일에 한 번씩 대상자를 방문하는 아주 단순한 일이지만, 고독과 빈곤 때문에 자살하려는 사람에게는 큰 희망이 되었고, 그래서 자살률을 낮추는 데 많은 도움이 됐다. 노원구는 독거노인 전수조사와 더불어 실직자나 청소년 등 6만 명에 대해 우울증 선별검사를 실시했는데, 이를 통해 위험군 5천900여 명을 조기 발견했다. 이렇게 전수조사와 우울증 검사를 대대적으로 할 수 있었던 것은 통합행정을 시행한 덕분이다. 먼저 지역사회 곳곳에서 다양하게 활동해온 통장들의 역할을 복지도우미로 전환했다. 통장들은 평소 옆집에 누가 살고 있는지 정도는 파악하고 있기 때문에 초인종을 누르고 우울증 테스트를 하는 것이 가능했다. 또 가장 자살가능성이 높은 사람들은 자살을 시도했던 분들인데, 이들에 관한 데이터는 병원에 있다. 공유가 안 되던 이런 정보를 평소 관계하던 병원과 업무협약(MOU)을 맺어 공유하고, 자살유가족 정보는 경찰과 공유했다. 그리고 교육청과 연계해서 학생들의 우울증 테스트도 하고 고용안정센터와 연계해서 실업자들에 대한 우울증 테스트도 했다. 구청이 행정을 종합적으로 했기 때문에 각종 정보들을 축적할 수 있었고, 기초행정단위에서 여러 기관과 빠른 속도의 업무 협력을 시도한 것이 포괄적인 사업을 할 수 있는 힘이 되었다.

노원구는 주 1회 방문하는 것 외에 휴먼서비스라는 것도 시행했다. 자살률과 관련해 관심군, 주의군 이렇게 구분하는데, 우울 단계가 낮은 사람들이 관심군이고 조금 걱정스런 사람들은 주의군이다. 주의군은 정신보건센터의 전문 상담사들이 직접 상담한다. 한 달에 한 번씩 '마음건강 상담의 날'이라고 해서 전문상담을 하는데, 대한민국 사람들은 자신이 우울증에 걸려 있음에도 정신병원에 가는 것을 굉장히 싫어한다. 그래서 대안으로 찾은 방법이 동사무소에서 마음건강 상담을 하는 것이다. 이 정도는 사람들이 어렵지 않게 수용할 수 있다고 본 것이다. 첫 해에 비해 두 번째 해에 마음건강 상담 건수가 50배 정도 엄청나게 늘어났다. 뭔가 털어놓으면 그만큼 스트레스 해소가 되었던 것이다.

④ 복지시설의 통합, 어메니티 복지마을 : 서천군

충남 최남단에 위치한 인구 6만의 도시 서천군의 통합복지모델은 복지의 질적 수준이 재정력이 아

닌 의지에 달려 있다는 것을 잘 보여준다. 서천군은 10년 전인 2003년에 이미 고령화율이 20%를 넘어 초고령사회에 진입했다. 노인 인구는 해가 갈수록 늘어났지만, 그에 맞는 복지시설과 프로그램은 찾기 힘들었다. 대다수 노인들은 텔레비전이나 놀음 등으로 농한기를 보냈고, 이로 인해 우울증으로 자살하는 이들도 생겨났다.

이에 나소열 서천군수는 저소득층과 노인을 대상으로 한 복지에 집중 투자를 하게 된다. 물론 낮은 재정자립도(충남 15개 시·군 중 14위, 12% 내외)의 서천군에서 복지 서비스를 늘리는 것은 어려운 일이었다. 그래서 생각한 것이 복지시설 통합이다. 운영비 절감 측면에서 더 나은 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그리고 노인전문병원, 노인복지관, 노인요양시설, 장애인복지관, 장애인작업장, 체육시설 등을 한 곳에 집약하여 추진하는 사업을 구상하였다.

하지만 관건은 사업비 확보였다. 군의 형편상 정부 예산을 확보하는 방법을 택하는 것이 최선이였다. 서천군은 군수를 비롯하여 공무원들이 청와대와 정부부처, 국회 등을 수십 차례 방문하면서 강한 의지력을 보여주었다. 그리고 마침내 보건복지부의 ‘농어촌복합노인복지단지’ 시범사업에 선정되어 예산을 확보할 수 있게 되었다.

이렇게 만들어진 곳이 전국 최대 규모의 ‘서천 어메니티 복지마을’이다. 2004년에 총 342억 원을 들여 시작한 사업은 2008년에 완료되었고, 2011년에는 한국토지주택공사가 농어촌형 고령자 전용 임대주택을 최초로 건립해 분양을 시작하면서, 명실상부한 종합복지타운의 모습을 갖추게 되었다. 현재 복지마을은 천주교 대전교구에서 위탁운영을 하고 있다. 이곳에서는 노래교실, 건강체조, 재활상담, 운동치료 등 250여 개 프로그램을 진행하고 있는데, 하루 평균 1천200여 명이 참여하고 있다. 2012년부터는 공동농장에서 직접 재배한 친환경농산물을 복지마을 안의 각 시설에 공급하고 있다. 다양한 서비스를 제공하다보니 만족도도 굉장히 높다. 복지마을은 날이 갈수록 그 명성이 높아지고 있는데, 주거와 의료, 여가활동 등 종합서비스를 제공하는 복합주거단지로 유명해진 뒤 연간 3천 명이 넘는 인원이 견학 또는 벤치마킹을 목적으로 이곳을 찾고 있다.

(6) 교육, 문화·예술

① 교육과 결합한 문화예술도시로 거듭나기 : 부천시

부천시 하면 ‘부천국제판타스틱영화제’를 떠올린다. 실제로 부천시는 이 영화제를 통해 문화도시로서 위상을 높일 수 있었다. 하지만 문화에 대한 주민의 체감도는 여전히 낮지만 하다. 부천시는 주민이 지역문화의 올바른 수혜자가 되지 못했기 때문이라는 판단을 내리고, 주민이 함께 즐기는 문화를

만들기 위해 새롭게 시도하고 있다.

우선 지역주민을 대상으로 한 다양한 문화예술 교육을 구상했다. 특히 성장기에 있는 아이들의 문화 예술에 대한 이해를 높이고, 잠재된 예술적 재능을 계발할 수 있도록 부천아트밸리 사업을 추진했다. 부천의 문화 인프라와 이에 따른 인적자원을 활용하면 지역의 아이들에게 문화예술 경험의 기회를 충분히 넓혀줄 수 있겠다고 판단하고, 2010년 12월 부천시와 부천교육지원청이 MOU를 체결한 뒤 사업을 본격화하고 있다.

부천아트밸리는 우선 교육매칭사업으로, 지역의 성장기 아이들에게 예술특기교육을 진행하고 있다. 합창이나 관악연주, 연극, 무용, 사물놀이, 애니메이션, 미술, 사진, 도예 등의 프로그램이 초등학교와 고등학교에 걸쳐 진행되고 있는데, 부천시는 강사비와 시설 리모델링비, 프로그램 운영비를 지원하고 있다. 2011년에는 65개 교에서 73개 프로그램이, 2012년에는 97개 교에서 128개 프로그램이 진행되었으며, 2013년에는 116개 교에서 198개 프로그램이 진행되고 있다.

교육과 더불어 아이들의 발표회도 연 1회 진행하고 있다. 아이들은 이 자리에서 1년 동안 갖고 닦은 실력을 맘껏 뽐낼 수 있다. 1년 내내 이 발표회만 기다리는 아이들도 있다고 한다. 그러다 보니 학부모들의 만족도도 높다. 실제 조사 결과 2011년에는 응답자의 96.6%, 2012년에는 응답자의 97.9%가 만족스러운 반응을 보였다.

부천아트밸리 사례는 지역의 문제를 해결하는 데 지역자원을 효과적으로 활용하였다는 의미가 있다. 또한 부천시는 일반인을 대상으로 하는 생활예술인육성 지원시스템도 구축하여, 시민이 문화를 소비하는 주체가 아닌 생산하는 주체로 성장하도록 지원할 계획이다. 문화의 저변과 외연을 넓혀 시민참여 영역의 생활예술진흥시스템을 만들고, 문화가 시민의 생활 속에 깊숙이 자리 잡게 하려는 것이다.

② 철거 대상 아양철교, 문화와 소통의 공간으로(산업문화유산의 재탄생) : 대구 동구

KTX 동대구역이 생기고 새로운 철도가 생기면서 구 노선은 폐로의 절차를 밟았는데, 금호강 위에 세워졌던 아양철교의 운명도 마찬가지였다. 2008년 열차운행이 중단된 이후, 금호강 위에 덩그러니 남아 방치되어 있었던 아양철교는 부산지방국토관리청에서 4대강 정비사업의 일환으로 철거할 계획을 세우고 있었다.

이때 대구 동구청에서는 대구 산업화의 일면을 기억하고 있는 구 대구선에서 유일하게 남겨진 철로인 아양철교를 철거보다는 산업문화유산으로 보존하자는 아이디어를 냈다. 금호강을 중심으로 동과 서를 연결하는 상징적인 기능도 품고 있고, 강위에 있는 다리여서 활용가치도 있었다. 정부와 대구

시를 설득하고 서울대 디자인학과 백명진 교수의 설계, 2년에 걸쳐 부산지방국토관리청으로부터 하천점용허가를 어렵게 낸 이후 현재 공사 중이다.

2013년 10월 공사가 완료되면, 아양철교는 7.6km에 달하는 대구선공원과 동춘유원지를 연결하는 보도와 자전거도로로 재탄생한다. 아울러 전망대를 설치해 명상원, 사이버다리, 갤러리, 다리영상박물관 등 시민 뿐만 아니라 관광객들에게도 문화공간을 제공할 예정이다.

③ 주민이 운영하는 작은 도서관 : 서울 관악구, 대전 유성구, 시흥시

서울 관악구는 2010년 5개에 불과했던 도서관을 불과 3년 만에 27곳으로 증설했다. 국회 도서관장 출신의 구청장이 취임 후 '달동네' 이미지가 '도서관'으로 바뀌었다. 2014년까지 40개로 늘려 집에서 10분만 걸어가면 도서관에 닿을 수 있도록 할 계획이다. 기존 시설을 최대한 이용해 도서관을 짓고 서가를 기증도서로 채워나가며, 주민들의 자원봉사로 운영하는 관악구 도서관들을 관악구는 '착한 도서관'이라 부른다. 사무공간을 줄여 만든 청사 1층 '용꿈 꾸는 작은 도서관', 무용지물이 된 관악산매표소를 리모델링해 만든 '관악산시도서관', 컨테이너를 재활용해 만든 '낙성대공원도서관' 등은 관악구의 명소가 되었다.

게다가 관악구 지역 내 모든 지하철역에는 IT기술을 활용한 'U-도서관' '스마트도서관'이 설치되었다. 또한, 작은 도서관의 한계를 '책나래서비스'로 해결하고 있다. 가까운 도서관에 원하는 책이 없을 경우 다른 도서관의 책을 받아보는 상호대차서비스다. 하루 평균 5백여 명이 이 서비스를 이용하고 있다.

관악구는 도서관 시설 확충과 함께 책 읽는 분위기 확산에도 많은 노력을 기울이고 있다. '어르신 자서전 제작' '독서동아리 육성' '리빙라이브러리' '책잔치' 등 다양한 독서문화진흥사업들을 펼치고 있다. 이를 반영하듯 2010년 7만 3000명이던 도서관 회원이 11만 5000명으로 늘어 전체 구민의 22%가 도서관 회원이다.

대전 유성구는 카이스트(KAIST, 한국과학기술원), 충남대 등 대학이 밀집해있고, 대덕특구가 자리 잡고 있어 교육수준과 욕구가 높은 지역이다. 이런 특성을 반영해 유성구는 작은 도서관 건립을 추진하여 괄목할 만한 성과를 거뒀다. 우선 도서관이 없는 지역을 대상으로 사업을 진행했다. 일명 '걸어서 10분 거리, 작은 도서관 만들기' 프로젝트다. 별다른 문화 인프라가 없는 지역을 중심으로 생활형 도서관을 만든 것이다. 아울러 작은 도서관이 단순히 책을 읽는 공간을 넘어 지역사회의 새로운 소통과 문화공간의 역할을 할 수 있도록 커뮤니티 공간으로 조성했다.

2013년 8월 기준으로 총 6개의 작은 도서관(동화마을도서관, 온천마을도서관, 자운마을도서관, 희

망마을도서관, 신성마을도서관, 송강마을도서관 등이 만들어졌다. 앞으로도 2~3개의 일반 도서관이 더 만들어질 예정이다. 주민 위주의 열린 공간 조성을 위해 작은 도서관 운영은 100% 자원봉사 체제로 이뤄진다. 구에서는 공공요금과 기본적인 운영비만 지원한다. 인건비는 일절 지원하지 않는다. 그럼에도 불구하고 기꺼이 참여하는 자원봉사자들이 많다. 유성구의 작은 도서관은 자원봉사 인력이 구심체가 되고, 보조적으로 구가 지원하는 민·관협력형 운영체제를 근간으로 해서, 지방자치의 기반을 확대하는 좋은 사례가 되고 있다.

‘도서관 희망씨’는 시흥시 작은 도서관을 도맡아 운영하는 민간 자원봉사자들의 또 다른 이름이다. 시민참여 행정을 강조해온 시흥시는 사서 자격증을 가지고 있으나 육아 등의 이유로 쉬고 있는 시민 등을 대상으로 도서관 운영에 대한 기본, 심화교육을 실시했다. 이후 졸업생들을 중심으로 주민센터를 개조하여 만든 신천, 매화 작은 도서관 운영을 ‘희망씨’에게 맡긴 것이다.

도서관 운영은 전적으로 자원봉사자들이 맡지만 책을 구입하는 비용처리나 시설유지관리 등 행정업무들은 행정에서 지원한다. 또한 중앙도서관장이 매주 목요일 1회 정도 방문해서 전반적인 운영 지원을 한다. 이렇게 지역 주민이 중심이 되어 작은 도서관을 운영하니, 가끔은 심야 영화를 보거나 별자리 보는 프로그램을 운영하기도 한다. 일상생활 공간과 인접한 작은 도서관을 이용하는 시민이 직접 운영함으로써 도서관이 주민의 문화공간, 지역 커뮤니티 공간으로 역할이 확대되는 것이다. 이용하는 주민도 도서관을 아주 친숙한 우리 마을 문화쉼터로 생각하게 된다는 점이 가장 큰 장점이다.

④ 자치에서 실현하는 혁신교육 : 오산시, 화성시, 안양시

수도권 주변에서 성장하는 도시들의 공통된 문제 중 하나가 교육 여건이다. 빛을 내서라도 자녀 교육은 최고로 시키려는 게 우리나라 부모들의 인식이다 보니, 교육문제 때문에 서울이나 수원 등 상대적으로 교육(학원) 여건이 양호한 곳으로 이사를 가곤 한다. 오산과 화성, 안양이 공교육 환경을 혁신해야만 했던 이유이다.

먼저 곽상훈 오산시장은 선거공약의 절반을 교육관련 내용으로 내세웠다. 당선 뒤에는 ‘전국 최고의 교육도시’를 목표로 내걸고 임기 초 곧바로 교육협력과를 신설하였고, 선택과 집중으로 예산을 편성할 수 있도록 교육경비보조금지원에 관한 조례도 개정하여 상한선을 과감하게 폐지했다. 이듬해 2월엔 경기도교육청과 혁신교육도시 업무협약(MOU)을 통해 본격적으로 공교육 혁신을 위한 기반 조성에 들어갔다. 오산시는 ‘물향기학교’라는 자체 혁신교육모델을 만들어 혁신학교를 지정한다. 아울러 부모나 지역사회 자원을 적극 공교육 현장으로 끌어들여 활용하는 것이 특징이다.

화성시는 도교육청의 혁신교육지구 지정에선 탈락했다. 하지만 이를 극복하기 위해 시 자체로 공교

육 여건 개선을 시도하였다. 도시의 미래가 걸린 문제였기 때문이다. 화성시는 혁신교육지구 대신 창의지성교육지구라는 새로운 방식을 교육청에 제안하였다. 화성시의 창의지성 교육은 학급 규모를 25명 이하로 구성하여 토론 수업을 활성화하는 것이다. 아울러 통탄 제2신도시의 도시계획을 변경하여 도서관과 체육시설 등을 학교와 지역사회가 함께 쓸 수 있는 방법을 시도함으로써 삶의 패러다임 변화를 추구하고 있다.

안양시도 정주여건 개선을 위해 공교육 여건 개선이 절실했고, 혁신교육지구로 지정되어 관련 사업을 진행 중이다. 안양시는 공교육 혁신에 있어 교사의 능력이 중요하다고 보고 교사연수를 적극 지원하고 있다.

⑤ 누구나 가르치고 배우는 학교, 평생학습으로 마을 만들기: 수원시, 인천남구

수원시는 평생학습 활성화를 위해 2011년 평생학습관을 개관하였으며, 현재 희망제작소가 위탁운영 하고 있다. 개관 당시 평생학습관의 역할을 논의하는 과정 속에서 부딪치게 되는 현실적 한계는 수원이 인구 115만 명에 달하는 광역도시급 기초지방자치단체라는 점이었다. 평생학습관 한 곳이 총괄적으로 한 도시의 평생학습을 짊어지기에는 재원과 영역의 한계가 분명했다.

수원시 평생학습관의 고민은 지역에만 머무르지 않았다. 전국 대다수의 평생학습도시와 평생학습기관이 실무자 개인의 기획 역량에 달려있으나 1인 다역을 하고 있는 실무자들에게 더 나은 역량만을 요구할 수 없는 점, 일반 사설교육기관에 비해 단연코 저렴하지만 누군가에게는 분명 부담이 될 수 있는 수강료, 공공기관의 특성상 변화가 어려운 형식적 형태의 강의식 교육과 양적 평가 등 무수한 문제점들이 평생학습계에 자리 잡고 있었다. 그래서 시작하게 된 것이 바로 ‘누구나 학교’ 다.

‘누구나 학교’는 이름에서 알수 있듯이 ‘누구나 가르칠 것이 있고 누구나 배울 수 있다.’는 기본 콘셉트로부터 시작한다. 배움과 가르침의 경계를 허물고 시민이 실질적인 주체가 되는 시민교육운동이자, 공공자원을 투입해 운영한 교육을 받은 시민들이 어떻게 지역 사회로 환원할 것인가 고민하며 학습문화의 변화를 도모한다. 사실 누구나 학교의 운영은 단순하다. 자신이 무언가 가르칠 수 있겠다는 판단이 들면 누구나 학교 홈페이지에 강사로 등록하고 적합한 시간대와 주제를 선정하여 운영할 강의를 안내한다. 그리고 일정 수준의 학습자가 모이면 교육은 진행되는 것이다. 강의주제의 성격과 강사의 특성에 따라 프로그램 운영형태는 다양하게 지정할 수 있다. 갓난아이를 데리고 와서 품에 안고 영어를 배우는 ‘엄마표 생활영어’, 사회적기업가가 자신들의 노하우와 사업영역을 소개하는 ‘짜르사랑과 함께 하는 천일염 두부 만들기’, 우리 동네 의사 선생님이 참여하는 ‘굿바이 디스크’ 등 그 영역 또한 무궁무진하다.

누구나 학교가 가진 강점은 다양하다. 우선 가르치는 사람과 배우는 사람 모두 대가 없이 자발적으로 참여하다보니 수업의 열기는 더욱 뜨거워졌다. 그리고 평생학습도시로 지정된 지 5년이 지난 수월 내 형성된 다양한 동아리들이 언제나 자신들의 학습내용을 전달할 수 있는 기회의 장이 마련되었다. 또한 지역의 시민사회단체, 사회적 기업 또한 시민들을 교육을 통해 수시로 만날 수 있는 채널을 확보하게 되었다. 또한 자신이 가지고 있는 사소해보일 수 있는 앎이라도 누구나 나누어줄 수 있다는 자부심을 시민에게 심어주었고, 시민 역시 누구에게 쉽게 물어보지 못했거나 주변 사람들에게 배우고 싶었던 무언가를 청할 수 있는 장이 마련되었다.

‘누구나 학교’는 수원시 평생학습관으로부터 시작되었지만, 현재는 수원 곳곳의 거점기관들을 중심으로 마을 만들기사업에 동참하고 있다. 현재는 ‘2013년도 Golden Triangle 프로젝트’ 사업의 일환으로 수원시와 경기도의 재원을 지원 받아 총 5개 동 주민자치센터와 협력하여 마을에서 강의를 통해 사람들이 모이고 공동체를 형성할 수 있는 방법의 일환으로 활성화되고 있다.

인천 남동구와 연수구를 분구시킬 정도로 번성했던 인천 남구는 인천대학교가 송도신도시로 이전하고, 주요 산업시설도 이전해 나가면서 구도심 재생 문제에 봉착했다. 세계적인 경제위기와 맞물려 부동산경기도 위축되면서 재개발 바람도 멈춰버린 상황에서, 오랫동안 인천의 역사와 문화의 중심지였던 남구는 과도한 사회복지비 부담과 구도심 재생의 돌파구를 찾아야 했다.

남구는 그동안 마을만들기 사업을 추진해 왔는데, 사업공모 방식으로 추진하다보니 1회성, 예산소모성 사업들이 주를 이루었다. 그래서 민선 5기에는 평생학습을 통해 공공의 가치를 우선하는 시민지혜와 덕성을 갖추는 교육을 먼저 실시하였다. 이렇게 교육받은 주민이 모여서 마을만들기를 위해 무엇을 하고 싶은지 아이디어를 내고 실천해가는 방식으로 다르게 진행하고 있다. 그러다 보니 시간은 오래 걸리고 구체적인 성과가 바로 나타나지는 않지만, 훨씬 재밌고 더 탄탄하게 진행되고 있다는 평가를 받게 됐다. ‘마을만들기는 사람 만들기’라는 원칙을 인천 남구가 제대로 보여주고 있는 것이다.

⑥ 찾아가는 학습생태계 조성, 배달강좌제 : 대전 대덕구

대덕구는 대전 인구 약 150만 명 중 20만 명이 거주하고, 대전광역시 5개 구 중 유일하게 영화관, 대형할인점이 없는 상대적으로 낙후된 지역이다. 이로 인한 인구 감소 등의 위기를 극복하기 위해 평생학습으로 지역경쟁력을 강화하겠다는 신념을 바탕으로 진행한 사업이 ‘배달강좌제’다. 배달강좌제는 5명 이상의 대덕구민이 모이는 곳이라면 어디나 무료로 강사를 파견하는 신개념 학습서비스다. 대덕구는 열악한 재정으로 평생학습센터를 건립하거나 운영의 질을 담보할 수 없었고, 타개책

으로 휴먼 네트워크만으로 누구나 학습을 할 수 있는 시스템을 구축한 것이다. 배달강좌제의 효과는 엄청나다. 시행 2년 만에 1천여 명이 강사로 등록했고, 강사 중 90%가 여성으로 생산적인 일자리를 창출했다. 강사의 대다수가 여성이었기 때문에 강사료는 바로 가정으로 유입되는 효과를 얻었고, 배달강좌를 신청한 구민만 해도 시행 1년 만에 6천여 명에 달했다. 대덕구의 배달강좌제 사례는 20여 개에 달하는 지방자치단체가 벤치마킹 중이며, 2010년에는 평생학습대상 수상과 배달강좌제 상표를 등록하는 쾌거를 이루기도 했다.

대덕구의 대표상품으로 ‘배달강좌제’가 잘 알려져 있긴 하지만, 못지않게 지역의 평생학습을 뿌리 내리게 공헌한 것은 ‘동별 학습마을 만들기’ 사업이다. 앞에서 설명한 바와 같이 별도의 교육장소를 건립할 재정이 부족했던 대덕구에서는 주민자치센터를 앞으로 평생교육의 장으로 활용할 수 있으리라 인식했다. 하지만 주민자치센터의 프로그램은 이미 고착화되어 있어, 이를 개혁하는 것이 우선되어야 했다. 대덕구는 2008년부터 4개 권역에 평생교육사를 배치하여 기존의 프로그램 운영기간을 조정하고 학습동아리로 분화하는 등 기존 주민자치센터 프로그램에 변화를 주었다. 그리고 2010년부터 각 동 주민자치센터 산하 학습마을 추진위원회를 개설하여 마을리더를 심화 육성하였고, 다음 해부터 육성한 학습마을 매니저들을 동별 주민자치센터에 배치하였다. 추진위원회는 센터 내 프로그램 운영의 책임을 맡고, 마을만들기 사업 및 지역과제 개발의 핵심주체로 활동한다. 물론 주민자치센터를 둘러싼 각종 이해관계가 첨예하였지만, 이는 자치단체장의 강력한 의지로 추진이 가능했다.

⑦ 국악, 전통문화를 지역발전의 동력으로: 영동군

영동은 거문고를 창제한 왕산악과 가야금을 창제한 우륵과 더불어 우리나라 3대 악성(樂聖)으로 불리는 난계 박연선생의 고향이다. 난계 선생은 조선 초 소리의 기준이 되는 편경을 제작하여 음률을 정비하고, 궁중에서 사용하는 음악의 기틀과 종묘악을 완성하였다. 영동은 박연 선생의 음악적 업적을 기리고 전통문화를 계승 발전시키기 위한 다양한 노력들을 벌이고 있다. 수년 전 ‘난타’ 공연이 국내뿐만 아니라 국외에서도 선풍적인 인기를 끌면서 전통음악에 대한 관심이 되살아나긴 했지만, 여전히 전통음악은 고리타분하거나 박제된 옛 것으로 치부되는 경향이 있다.

이에 영동군은 박물관뿐만 아니라 국악기제작 및 국악기 연주 체험촌을 만들어 전 국민을 대상으로 국악의 이해를 돕고 있다. 특히, 2010년도엔 기네스북에 세계에서 가장 큰 북을 만들어 보임으로써 우리의 전통악기, 전통음악에 대한 가능성을 다시 보여주었다. 영동은 세계 최고의 북을 만드는데 그치지 않고 각종 국악기들의 개량과 표준화에 앞장서면서 국악의 계승발전에 기여하고 있다.

아울러 난계 국악단을 운영하고 있는데, 민선 5기에는 인근 고속도로 휴게소 등 대중들이 많이 모이

는 곳을 중심으로 상설공연을 확대하고 있고, 난계국악축제는 와인축제와 연계하여 개최함으로써 국악의 대중화에서 앞장서고 있다.

⑧ 장례문화의 혁신 : 남해군

2001년 ‘장사 등에 관한 법률’이 개정되었는데, 그 내용을 보면 주택으로부터 5백 미터, 도로로부터 2백 미터 이내에는 묘를 쓸 수 없다는 것이었다. 주택가나 도로변에 위치한 묘지들 때문에 택지 개발이나 도로를 확장할 때 사업기간이 길어지고 비용도 많이 들었기 때문이다. 당시 전국에 흩어져 있는 묘지면적이 국토 면적의 1%에 해당하는 10만ha로 전국 주택면적의 절반에 해당됐고, 매년 여의도 면적의 3배인 900ha의 묘지가 조성되고 있었다. 이런 가운데 바다로 둘러싸인 섬으로 온통 바위산으로 이뤄졌던 남해는 묘지를 쓸 수 있는 곳이 제한적이었기에 상황은 더 심각했다. ‘아름다운 해안을 가진 남해가 살 길은 관광이다’라고 생각했던 남해는 장사법 개정 이전인 1997년부터 묘지 정비 사업을 벌이며 공설공원묘원인 ‘추모누리’를 조성하기 시작했다. 합법적으로 묘지를 쓸 수 있는 곳을 먼저 마련해놓아야 불법묘지를 규제 할 수 있다고 판단했기 때문이었다.

이후 남해군은 불법 묘지에 대해서는 단속하는 한편 화장과 개장에 대해서는 장려금을 지급하고, 마을 주민을 찾아다니며 설득하고 교육한 끝에 2001년 이전에는 9%에 불과하던 화장률이 지금은 70%에 달한다. 농촌지역의 평균 화장률이 70%임을 감안하면 남해군의 수치는 경이로운 기록으로 평가된다. 덕분에 남해는 도로변 불법묘지를 거의 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 기존 분묘 1만 5천여 기를 개장해 25만 5천㎡가 넘는 묘지를 자연 상태의 토지로 환원했다. 이러한 남해군의 앞선 노력은 대한민국 장례문화의 선도자로서 각 지방자치단체는 물론 중앙정부까지 벤치마킹의 대상이다. 남해는 여기에 머물지 않고 납골당에서 아예 비석을 만들지 않는 수목장, 자연장을 도입하며 대한민국 장례 문화를 혁신하는 중이다.

(7) 환경

① 개발이 아닌 생태도시로 : 순천시

순천시는 ‘21세기는 자연과 문화가 중심이 되는 시대’라고 한 앨빈 토플러의 이야기에 동의하고, 오래 전부터 시정 전반에 생태적 가치를 반영하고 있다. 대표적인 사례가 한참 진행 중인 순천만국제 정원박람회(이하 순천정원박람회)다. 보통의 축제나 박람회가 도시홍보를 위한 수단인 것과는 달리, 이 박람회는 ‘순천만 보존’을 위해 개최되었다. 박람회가 끝나고도 이 지역은 생태공원으로 지속적

으로 유지할 수 있다.

순천시는 민선 2기 때인 2000년부터 남해안 관광벨트 개발계획으로 순천만 일대에 자연생태공원을 조성하기 시작했다. 2003년에는 순천만 28km²가 연안습지보호구역으로 지정되었고, 2006년에는 국내 연안습지로는 처음으로 람사르협약에 등록되었다.

순천만 자연생태공원이 문을 열자, 초반에는 10만 명 정도가 이곳을 방문했다. 하지만 시간이 흐르고 그 아름다움이 널리 알려지면서 최근에는 연간 300만 명 이상이 방문하고 있다. 그런데 사람들의 발길이 늘어나면서 생태계 훼손에 대한 우려도 커졌다. 이에 순천시는 순천만 자연습지를 보존하기 위해 에코벨트를 구상했다. 순천만에서 도심방향 5km 지점까지 지정된 에코벨트는 도심과 자연습지 사이에 완충지대를 만들어 생태계를 보호하고, 저류지는 홍수예방 기능까지 하게 된다. 이 에코벨트 안에 111만 2천m² 규모로 만들어진 것이 바로 순천정원박람회장이다.

순천정원박람회는 초반부터 많은 관람객이 몰려들었다. 개장 한 달 만에 150만 명이 방문했을 정도다. 평일에는 하루 2만 명, 주말에는 하루 3만 5천 명 정도가 방문하고 있다. 애초 목표는 하루 평균 1~2만 명 정도였다. 목표치를 훨씬 웃도는 관람객이 순천을 찾고 있는 것이다. 순천시는 순천정원박람회에 많은 사람들이 찾아오는 이유가 ‘자연과 생태’라는 21세기 시대정신의 테마를 구현하고 있기 때문이라고 보고 있다.

생태적 가치를 중시하는 순천시의 생각은 더 확장되어 ‘대한민국 생태수도 순천 2020마스터플랜’을 마련하기에 이른다. 희망제작소와 함께 만든 이 플랜의 최종 완성은 2020년에 이뤄진다. 30만 자족 도시를 목표로 정책의 시급성, 효율성을 감안해 단기, 중기, 장기계획으로 나누었으며, 지역현황 분석, 비전 및 목표, 분야별 지표와 전략, 권역별 프로젝트, 박람회 전후방산업, 순천의 현재와 미래의 모습을 담고 있다. 세부적으로 읍·면지역은 농촌여건과 특성을 살리는 것으로 목표를 잡았다. 서부지역은 오감체험권역, 북부지역은 자연치유권역, 남부지역은 생태환경권역으로 설정했다. 도심은 역사, 문화, 교육 등의 산업 특성을 살리고, 삼산동 주변의 북부지역은 교육문화권으로, 풍덕동 주변의 남부지역은 생태관광권으로, 신도심지역은 그린생활권, 해룡지역은 미래산업권으로 특화해 계획을 수립했다.

② 유네스코 생물권보전지역을 귀농귀촌의 모델로 : 고창군

고창군은 수려한 자연경관을 갖고 있다. 이런 가치를 인정해서 2013년 5월 28일 프랑스 파리에서 개최된 유네스코 제25차 인간과생물권계획(MAB) 국제조정이사회는 고창군 전체를 생물권보전지역으로 지정하였다. 설악산, 제주도, 신안 다도해, 광릉숲에 이어 한국에서는 다섯 번째 지정인데, 행

정구역 전체를 지정한 것은 고창군이 국내 최초다.

또한 기존의 네 군데가 중앙정부의 노력으로 지정될 수 있었던 것과 달리, 고창군은 군 주도의 노력을 통해 성과를 거둘 수 있었다. 전체 면적(671.52km²) 중 램사르습지로 등록된 고창갯벌·운곡습지, 세계문화유산으로 지정된 고인돌유적지, 가창오리 군무로 유명한 동림저수지 야생동식물보호구역, 선운산도립공원 등이 핵심지역으로 설정되었다.(91.28km²/ 13%) 그 주변의 산림지, 하천, 염습지, 사구 등은 완충지대(265.54km²/ 40%)로, 기타 농경지와 주민거주지역은 전이지역(314.70km²/ 47%)으로 설정되었다.

보전지역 지정은 추가 규제로 이어질 수 있다는 오해를 살 수 있다. 하지만 생물권보전지역(BR) 네트워크 규약 2조 3항에도 명시되어 있듯이, 보전지역 선정 이후에도 추가 규제는 없다. 융통성이 크고 실용적인 토지이용 관리방안인 것이다. 이에 고창군은 생물권보전지역 특성을 잘 살려 다양한 사업을 진행할 계획이다. 고창만의 독특한 BR로고를 개발하여 군 특산품에 부착해 청정·유기농산물의 이미지를 부각시키고, 생태관광을 통해 환경자원을 세계적으로 홍보하려고 준비 중이다. 또한 지역주민과 연계한 BR특화마을과 생태마을 등의 공동체 지원을 통해 지역경제 활성화와 소득 창출을 유도할 계획이다.

수려한 자연경관 덕분인지 최근 고창으로 귀농·귀촌하는 인구가 늘고 있다. 그리고 귀농·귀촌인들이 가장 선호하는 정착지로 고창을 꼽았다.(2012년 10월 농림수산식품부 자료) 이런 성과는 고창군이 2007년부터 2013년까지 7년간 도시민 유치 프로그램을 추진하면서 전북 최초로 귀농인지원 조례를 제정하는 등 귀농·귀촌 희망자를 위한 정책을 체계적으로 추진해온 결과이다. 그동안 총 4천809명의 귀농·귀촌인이 고창에 새 둠지를 틀었다. 올해는 7월 기준으로 지금까지 890여 명이 고창으로 귀농·귀촌했다.

고창군은 2012년 3월에는 귀농·귀촌인에 대한 지원을 좀 더 효과적으로 하기 위해 행정조직 내에 귀농·귀촌 TF를 만들기도 했다. 이 팀에서는 정책 수립 및 맞춤형 전문상담과 도시민 유치 프로그램, ‘패밀리(Family) 5563’ 정착 프로그램 등을 운영하고 있으며, 새로운 마케팅 방법으로 찾아가는 귀농·귀촌 교육도 실시하고 있다. 고창군은 또 주택과 커뮤니티센터, 생태공원, 아동종합복지타운 등을 갖춘 농어촌뉴타운 ‘꿈에 그린’도 만들었다. 이곳은 마을 전체가 어디에 내놓아도 뒤지지 않을 정도로 아름다운 경관을 자랑하고 있다. 실제 입주주민들은 수려한 단지 풍경과 주택의 높은 에너지 효율을 체험하면서 만족해하고 있다. 고창은 이런 성과와 노력을 인정받아 2012년 대한민국 귀농·귀촌 페스티벌에서 우수 지자체로 선정되기도 했다.

③ 지속가능발전 비전 및 이행계획 추진 : 인천 부평구

인천 부평구는 인구 57만의 거대 자치구로 오랜 역사와 문화를 자랑한다. 하지만 민선 4기를 포함해 최근 몇 년 사이에 집중된 토목사업과 사회복지비 급증으로 재정이 급격히 악화되었다. 또 도시 면적의 상당 부분이 군부대와 공단으로 녹지가 부족한 데다, 경인고속도로와 외곽순환도로, 경인국도 등 교통망이 발달한 부작용으로 대기오염 수준이 높은 상태다. 여기에 40여 곳에 달하는 주택 재개발사업의 동시다발 추진은 주민과 주민, 주민과 행정 간의 갈등을 계속 유발하고 있다.

부평구는 또 전국 69개 자치구 중 장애인이 두 번째로 많은 도시이며, 기초생활수급자와 노인인구 역시 전국 상위 수준이어서 사회복지비가 예산의 57%에 이른다. 녹지가 부족한 콘크리트 건물 중심의 구도심은 기후변화로 인한 폭우에 취약하여 지난 2년간 큰 비 피해를 입기도 했다. 민선 5기를 맡은 홍미영 구청장이 보기에, 이렇게 복합적으로 얽힌 문제점들을 체계적으로 해결하기 위해선 행정의 기본 패러다임의 전환이 필요하였다. 성장과 환경, 사회통합이 조화를 이뤄 현재와 미래세대가 다 함께 행복하게 살아가는 지속가능 발전에 주목한 것이다. 유엔(UN)은 2015년 지속가능발전목표(SDGs)를 설정하여 전 세계적으로 추진해 나가기로 하는 등 지구촌의 관심도 지속가능 발전으로 쏠리고 있다.

부평구는 시민단체들이 활발하게 활동하는 곳이어서 지속가능 발전을 위한 거버넌스 구축에 좋은 조건을 갖추고 있다. 그러나 지방자치단체에서 지속가능 발전은 행정과 생활방식의 패러다임을 혁신해야 하는 선택이다. 그것도 기초 단위 지방정부가 전략으로 채택하는 것이 결코 쉬운 일은 아니었다.

부평구는 1년 반 동안 준비기간을 두어 행정조직을 바꾸고, 각 직급별, 부서별 공무원교육을 진행한 결과 마침내 2012년 초 지속가능 발전 전략 및 이행계획을 수립했다. 추진기구로는 각 분야의 전문가와 시민단체로 이루어진 지속가능발전위원회를 구성하였고, 같은 해 3월 20일 지속가능발전 비전 선포식을 통해 그 의지를 대내외에 천명했다. 전국 기초 지자체 중 처음이다.

부평구는 지속가능 발전을 위해 ①문화가 함께하는 부평 ②자연이 함께하는 부평 ③다함께 풍요로운 부평 ④이웃이 함께하는 부평 ⑤참여하는 투명한 행정 부평 등 5대 핵심전략과 17개 이행과제, 57개 단위사업을 선정하였다. 그리고 경제와 환경, 사회분야가 조화와 균형을 이루면서 구정을 추진해 나가고 있다. 실제로 경제 분야에서 기업형 슈퍼마켓(SSM)의 영업시간 제한, 환경 분야의 생태하천 복원 등 분야별 계획에 따라 실제로 정책이 추진되고 있다.

④ 기초 지자체의 탄소제로, 로컬에너지 모델 : 서울 노원구, 완주군

현재 국내에선 양극화가 가장 큰 이슈이지만, 인류사회가 직면한 가장 큰 문제는 기후변화다. 기후

변화는 이제 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제가 되었음에도 국제사회의 노력이나 각 국가의 대응은 미흡하기만 하다. 이에 일종의 소명의식으로 현재 수준에서 할 수 있는 것을 해보자는 것이 서울 노원구와 완주군의 기후변화 대응이다.

서울 노원구는 우선 다른 용도로 쓰려고 했던 건물을 리모델링해서 화석연료를 사용하지 않는 에너지 절약 하우스를 짓고 다양한 방식으로 기본적인 수요절감을 할 수 있도록 에코센터를 설립하였다. 이곳은 일반인과 학생들을 대상으로 기후변화를 체험하고 에너지 절약을 하도록 교육한다. 노원구는 또 탈핵과 에너지전환 종합대책을 수립하였다. 저소득층한테는 단열을 기본으로 하는 집수리를 지원해줌으로써 열효율을 높이고, 공공건물의 옥상에는 태양광발전소를 설치한다. 또 아파트 등 공동주택공간에서 발생하는 폐목재들은 펠릿으로 만들어 취약계층의 난방연료로 활용하고 있다.

서울 노원구는 특히 이러한 노력을 전국의 지자체로 확산하기 위하여 ‘탈핵과 에너지전환 자치단체장 모임’을 주도적으로 만들었고, 43개 단체가 모여 탈핵과 에너지전환 선언을 하기도 했다.

완주군은 로컬푸드를 통해 식량 자급의 꿈에 한발짝 다가선 좋은 사례를 만들었다. 이제는 또 하나의 도전으로 로컬에너지를 통해 에너지 자립을 시작했다. 로컬에너지가 에너지 복지와 연결돼 있다는 생각에서 출발하여, 고유가 정책 등으로 연료비 걱정이 끊이질 않는 저소득층에 한 줄기 희망이 될 수 있다고 믿음으로 추진해 나가고 있다.

우선 군 면적의 73%를 차지하는 산림에 주목했다. 산림자원을 활용하면 지역발전에 큰 도움이 되기 때문이었다. 이에 폐목재와 임산물을 활용한 로컬에너지 구축을 구상하게 되었고, 고산 자연휴양림에 ‘산림 바이오매스 타운’ 조성을 추진하게 된다. 이는 사업을 할 때 버려지는 폐목 등을 수집해 우드칩이나 펠릿으로 제조한 후 난방과 온수, 전기를 공급할 수 있는 시설을 만드는 사업이다. 나무공장에서부터 칩가공 및 펠릿제조시설, 열병합 발전시설 등이 들어선다. 2014년 착공해 2016년까지 총 사업비 100억 원(국비 80%)을 들여 만들어질 예정이다.

완주군은 더 나아가 어떻게 하면 에너지를 효율적으로 쓸 수 있을지에 대해서도 깊은 고민을 하고 있다. 그리고 그 답을 ‘적정기술’에서 찾고 있다. 이에 2013년 2월, 지역에너지자립적정기술협동조합(준)과 함께 ‘나는 난로다’라는 대회를 개최했다. 대회에는 적정기술을 활용한 다양한 난로들이 출품됐다. 적정기술로 만들어진 화목난로는 작은 나무토막 3~4개만으로도 3~4시간의 난방이 가능할 정도로 열효율이 높다. 축제에서는 전문가들의 도움을 받아 적정기술에 대한 강의와 교육도 진행된다. 완주군은 적정기술이 에너지복지 실현에 핵심 역할을 할 수 있다고 믿고 있다.

2013년 4월에는 ‘완주군 로컬에너지 자립기반구축지원 조례’를 제정했다. 이를 통해 지역 에너지 정책과 계획 관련 사항을 정하고, 지속가능한 에너지 체계와 자립기반을 구축하려 한다. 2014년부

터는 용진면 운곡리 일대에 로컬에너지와 로컬푸드 사업의 집약체라 할 '생태전환복합문화타운'을 조성할 계획이다. 이곳에서는 생태건축, 대안에너지, 적정기술, 생태농업 등 생활 전반에 필요한 전환기술과 생태문화 연구와 교육, 생산과 보급, 실증과 전시 등이 이뤄질 예정이다.

⑤ 착한도시, 착한교통체계의 실험 : 수원시

많은 지자체가 에너지 위기시대를 대비하여 친환경적인 교통수단을 확대시키기 노력하고 있다. 그 중에서도 수원시는 생태교통이라는 주제로 세계 최초의, 그리고 도전적인 실험을 하였다. 온실가스를 줄이면서, 또한 도로를 차에게 내주고 사람은 육교로, 지하도로 피해 다니던 교통체계에서 사람이 중심 되는 생태교통을 시도했던 것이다.

수원시와 ICLEI, UN-Habitat가 공동 주최한 '생태교통 수원2013' 페스티벌은 석유가 고갈된 상황에서 인류의 적응 과정을 연구하고 미래 대안을 마련하기 위한 것이다. 2013년 9월 한 달 동안 수원시 행궁동에서 차 없는 마을체험이 진행된 것이다.

생태교통 페스티벌의 성공적인 개최로 수원시는 생태교통에 도전한 세계 최초 도시로 기록되면서 생태교통의 표준을 보유한 중심도시 위상을 갖게 됐다. 특히, 행궁동 4천300명 주민은 한 달 동안 차 없이 사는 불편체험을 성공적으로 마침으로 기후변화 등 환경에 대응하는 의지를 인상적으로 남겼다.

수원시에 따르면 한 달 동안 생태교통 차 없는 마을 방문객이 100만 명으로 집계됐다고 한다. 세계 45개 국 95개 도시 대표가 참가해 기후변화 대응을 위한 미래 교통시스템에 대해서도 논의했다. 이들 도시 대표들은 "대부분 도시가 자동차를 선호하며, 도시인의 삶을 파괴하고 있다"고 지적하고 "미래 교통 개념은 걷기, 자전거, 카셰어링 등 지속가능한 경제적 이동수단"이라며 생태교통 추진 의지를 담은 수원총회 선언문을 채택했다.

수원시가 생태교통 페스티벌을 준비하는 과정에서 행사 주 무대인 행궁동 주민들의 반대가 만만치 않았다. 내 집 앞에 차를 세우던 습관을 버리고 한 달 동안 외부 주차장까지 걸어가는 불편을 감수하라는 통행제한 조치를 받아들이기 어려웠다. 시는 수십 차례 주민설명회를 개최하고 가가호호 방문하며 설득하는 한편 주민추진단, 시민서포터즈를 구성해 뒷받침하게 했다.

행사 개막을 하루 앞 둔 8월 31일 밤 행궁동 차량은 놀랍게도 썰물처럼 빠져나갔다. 개막일인 1일 오전 화서문로, 신평로 등 주요 도로를 비롯해 골목까지 차량을 찾아보기 어려웠다. 차 없는 마을 행궁동 0.34km²에 거주하는 주민은 2천200가구, 4천300명으로 이들이 보유한 자동차는 1천500여 대에 이른다.

소수가 반대의 소리를 높였지만 대부분 주민은 생태교통을 추진하는 시의 취지를 긍정적으로 받아들인 결과로 평가됐다. 주민 생계형 차량이 간간이 골목길에 주차하는 모습이 보이는 했어도 행사 기간 한 달 동안 차 없는 마을 통행 제한은 높은 점수로 유지됐다.

‘생태교통 수원 2013’ 차 없는 마을 행궁동에 수원시는 130억 원을 집중 투입해 도로를 보행자 중심으로 개선하고 인근 정조로, 북수동까지 상가 450여 곳의 간판과 벽면을 정비했다. 도로가 화강석으로 포장되고 소나무 가로수, 쌈지공원, 옛길 벽화, 화단 등으로 장식돼 과거 쇠락했던 거리가 깔끔한 영화 세트장을 방불케 변했다. 행사 기간 행궁동 방문 인파가 인근 지역으로 넘쳐나며 행궁동 공방거리는 서울 인사동을 방불케 하는 특수를 누리고 수원천변 상가, 지동시장은 모처럼 손님들로 장사진을 이루는 등 파급효과도 확인됐다.

‘생태교통 수원 2013’은 기획 단계부터 화성 성안마을 원도심 재생에 초점이 맞춰져 있었다. 수원시는 지역균형 발전 차원의 과제였던 원도심 재생에 대한 자신감을 찾고 앞으로 다른 원도심 지역에 대한 마을만들기 투자를 계속한다는 계획이다.

이번 생태교통 페스티벌은 단순한 30일짜리 행사가 아니다. 이를 통해 수원시민들은 다른 도시와 전세계 많은 사람들의 가슴속에 변화의 씨앗을 심어주었다.

⑥ 지방형 새로운 교통 수단, 마중택시, 마중버스 : 아산시, 나주시

농촌지역의 큰 불편 중 하나가 교통이다. 지역이 넓다보니 장보러 가려면 먼 거리를 버스를 타고 가야하고, 운행회수가 많지 않으니 시간 맞추기가 여간 쉽지 않다. 오지노선에 대해서는 지원금을 주면서 시내버스를 운행은 하지만 사실 비용대비 효과는 제한적이다. 지원비용이 많이 들다보니 한두 노선을 늘려도 체감 효과는 크지 않았다. 특히 오지에 사는 노인 분들이나 청소년의 경우 대중교통 문제가 해결되지 않으면 불편함이 크다.

아산시는 대도시의 마을버스처럼 몇 가구 살지 않는 오지마을은 대형버스가 아닌 소형버스를 운영한 것이다. 작은 버스를 운행하면 유지비가 적게 들 뿐만 아니라 대형면허가 필요하지 않기 때문에 퇴직한 어르신들이 운전을 할 수도 있다. 비용이 적게 들기 때문에 노선을 더 늘리면 그만큼 원하는 시간대에 차량을 배치할 수도 있다. 그것을 ‘마중버스’라 이름 붙였다. 시범운영결과 마중버스는 대형버스 운행비의 32%밖에 들지 않았다. 덕분에 그동안 버스업체한테 오지노선에 들어가는 적자 보전액을 굳이 더 주지 않아도 되기 때문에 재정효율성도 높일 수 있었다.

마중버스와 함께 콜택시처럼 운행하는 ‘마중택시’도 도입했다. 자연마을 중에는 소형버스 마저도 운행할 수 없는 사각지대가 존재하는데, 그런 마을은 기존의 콜택시를 이용해서 승객이 택시를 타고

버스 정류장까지 이동할 수 있도록 지원하는 것이다. 승객은 버스요금만큼만 지불하고 추가비용은 시가 부담하는 것이다. 사실 이런 방식은 국토부에서도 수요응답형 교통체계라 하여 권장하던 방식이었는데, 그동안 시범사업이나 재정지원을 안하고 있었다. 처음에는 마중택시가 많은 재정이 소요될 것이라고 우려를 했는데, 막상 시범마을 2곳을 2개월간 운행해보니 불과 30만 원밖에 들지 않았다고 한다. 마중택시 사업은 대중교통이나 아니냐를 두고 논란이 벌어지면서 시의 재정지원이 선거법 위반의 여지가 있다는 얘기도 들렸다. 논의 끝에 ‘대중교통 소외지역 주민교통복지 증진에 관한 조례’를 제정함으로써 선거법 위반 소지를 없앴다. 이렇게 마중버스, 마중택시로 이어지는 대중교통 지원체계를 통해 오지마을 교통 불편을 획기적으로 개선하게 되었다.

‘마중택시’의 개념은 사실 2009년 나주시에서 ‘마을택시’라는 이름으로 처음 시행을 했다. 그러나 택시비 지원에 관한 조례 규정이 미비하여 선거법위반 논란에 휩싸이면서 8일 만에 중단되었다. 이후 의회에서 조례 개정안이 부결되면서 ‘마을택시’는 더 이상 빛을 보지 못했다.

(8) 행정혁신 : 인사, 감사, 재정 등

① 혁신적 인사평가시스템 도입 : 서울 도봉구, 대전 유성구

공무원 사회에선 인사문제가 가장 중요하다. 인사는 무엇보다 원칙과 기준이 중요하다. 서울 도봉구는 충성도에 따른 인사 등 조직 내 사기를 저하시키는 기존의 관행을 없애고자 객관적인 기준을 제시하고 충실한 인사원칙을 세웠다. 민선 5기에서 최적의 자리에 필요한 최고의 인재를 찾아내기 위한 ‘입체형 인사평가 시스템’을 자체 개발하였다. 도봉구는 이 시스템이 도입 당시의 행정안전부의 다면평가 시스템이나 서울시 인사 시스템보다 진전된 내용의 프로그램이었다고 자랑한다.

‘입체형 인사평가 시스템’은 한마디로 정리하면 ‘전 직원에 의한 전 직원의 역량 평가시스템’이라고 할 수 있다. 현 부서 직원과 근무경험이 있는 직원들이 상·동·하급자별로 일정 비율을 유지하도록 평가자를 설정하여 ‘10명을 평가하고 10명으로부터 평가받는’ 시스템을 만든 것이다. 평가자에 대한 짐작이 가능한 기존의 다면평가시스템의 폐단을 극복하려 한 것이다. 이외에도 ‘입체형 인사평가 시스템’은 평가 항목을 자유롭게 설정할 수 있으며, 평가 결과가 왜 그렇게 나왔는지를 공지하여 부족역량 증진 방안을 제시하는 프로그램, 2년간 평가 결과 추이를 제공하여 역량의 증진 현황을 스스로 알게 해주는 기능, 부서별 보유역량 현황을 알려주는 기능, 평가분야별 직급별 우수 직원을 추천하는 적재적소 인사추천 시스템, 평가기간 중 실시간으로 평가자의 참여 촉구 등 통신 기능, 평가의 원칙을 현격히 지키지 않는 직원에 대한 주의 촉구 및 평가 권한 유보 기능, 직급별 보유역량 점

수 및 순위 제공 기능과 방법 선정 기능, 특정 집단이나 부서별 이기주의를 넘는 4차에 걸친 평가점 수 조정 기능, 평가 시기별 각종 통계자료 제공 기능 등을 모두 충족시키는 프로그램이다.

실제로 도봉구의 인사는 투명성과 공정성을 최대한 반영한 인사원칙이 큰 파격이었고 조직 내 인사 불만을 없앴다는 평가를 받고 있다. 3년 이상 한 부서에서 근무한 사람은 모두 예외 없이 전보시켰고, 동에서 3년 이상 근무하면 모두 본청으로 이동시켜 이른바 선호부서 간 전보는 금지시켰다. 6급 무보직자는 격무부서나 동 주민센터에 배치하고, 핵심부서인 총무과, 감사과 등은 2년 근무(다른 부서는 3년) 이상자를 전보 발령했다.

대전 유성구도 투명한 인사혁신으로 '요순시대'를 맞이했다는 공무원들의 평가를 받고 있다. 유성구는 우선 직무분석을 실시하여 기획부서, 지원부서, 사업부서 등으로 구분한 뒤, 업무의 강도와 성격에 따라 4개 구간으로 나눴다. 그리고 모든 직원은 반드시 이 구간을 순환하게 만들었다. 예전에는 주요보직 업무끼리만 순환하는 시스템이었다면, 기획부서에서 일하려면 현업부서에서 반드시 근무해야 하는 구조를 만든 것이다.

유성구는 또 인사에 있어 6급까지는 구청장이 관여하지 않고 결과만 보고하도록 했다. 결과 보고는 근무평가가 공정하게 이뤄졌는지 살펴보기 위한 최소한의 조치였다. 6급에서 5급으로 승진심사와 관련해서, 격무부서 혹은 대민지원부서에서 근무한 공무원에게 가점을 주겠다고 구청장이 선언하여 승진하려면 반드시 동주민센터 총괄담당, 청소계장, 환경관리계장 등을 거치게 했다.

② 희망보직제 운영과 팀제 운영으로 책임행정 구현 : 고양시, 강진군

고양시는 기존의 인사 관행을 깨고 직원들을 원하는 부서에 발령하는 '희망보직제도'를 전국 최초로 시도했다. 도입과 실행이 쉽지 않은 일이었지만, 지금은 직원의 65% 정도가 원하는 부서에서 일하고 있다는 게 민선 5기 최성 시장의 얘기다. 덩달아 업무에 대한 만족도도 굉장히 높은 편이라고 한다.

희망보직제도는 2013년으로 3년차에 접어들었다. 인사를 앞두고 시청 직원들은 1, 2, 3순위 지망부서를 써서 제출한다. 그리고 희망자에 한해 지망하는 이유, 과거 연관활동 경력, 공직생활 동안의 성과, 향후 희망업무 등을 3쪽 분량의 지원서에 상세하게 기재하게 했다. 10명의 희망보직선정위원회는 이런 정보를 종합 평가하여 직원들을 원하는 부서에 배치한다. 물론 심사의 전 과정은 모든 직원에게 공개된다.

이런 과정을 거쳐 원하는 부서로 발령을 받은 직원은 자신의 능력을 십분 발휘하게 된다. 예컨대 동 주민센터에서 청소업무를 하던 한 직원은 국제통상과로 발령을 받았다. 이 직원은 자신의 일본어 실력을 통해 업무를 훌륭히 해냈고, 해외인사들이 시장보다 먼저 찾는 유능한 직원이 되었다.

고양시는 희망보직제도가 직원들을 단순히 원하는 부서에 발령하는 것이 아니라, 적성과 업무를 일치시키는 데에도 도움이 되어야 한다고 생각한다. 한번은 대학 시절 학보사 생활을 했던 직원을 공보부서에 발령한 적이 있었다. 그 직원은 공보 일이 힘들 뿐더러 승진도 잘 안 되기 때문에 옮기지 않으려 했다. 그래서 고양시는 기피부서에 있더라도 열정적으로 일하면 충분한 보상과 승진의 기회를 주겠다고 약속했다. 그 결과 희망보직제도는 합리적이고 민주적인 인사시스템으로 인식되었고, 직원들도 적극 참여하고 있다. 특히 격무·기피부서로 신청도 늘어났다. 고양시는 앞으로도 희망보직제도를 통해 민선 5기 인사의 5대 기본원칙인 성실성, 전문성, 창의성, 헌신성, 자발성을 갖춘 우수인재를 발굴하고, 개인별 역량을 최대한 발휘할 수 있는 인사 시스템을 만들 수 있도록 노력할 계획이다.

강진군은 전국 지방자치단체 중 가장 먼저 실질적인 팀제를 운영한 곳이다. 팀제는 결재단계를 간소화하여 효율과 책임성을 높이는 제도다. 팀제는 또 행정시스템을 고객 중심으로 운영하는 것이기도 하다. 실제로 민선 3~5기 군수를 지낸 황주홍 의원이 심혈을 기울여 도입한 강진군 팀제의 가장 두드러진 특징은 그동안 공무원의 책임이 아니라고 했던 것을 공무원의 책임으로 끌어안는 것이었다. 예컨대 관내 중학생들의 관내 고등학교 진학률을 교육발전팀의 성과지표로 세웠고, 관내 식당들의 매출 증가를 위생팀의 성과지표로 세웠다. 이렇게 과거에는 민간의 영역이었던 것을 공무원의 책임으로 새롭게 인식하고 제도화한 것이다. 이것이 강진군 팀제의 중요한 특징인데, 이러한 성과지표들은 공무원들이 스스로 수립하고 그 결과에 따라 인사도 진행된다.

③ 재정 위기 극복 : 성남시, 화성시, 수원시

성남시의 민선 5기 출발은 순탄치 않았다. 비공식 부채만 해도 7천억 원이 넘는 상태였고, 부동산 경기 침체 등으로 세금 수입도 감소한 상태였다. 그대로 가다간 부도사태에 다다를 수도 있었다. 민선 5기 첫 해에만 1천365억 원을 갚아야 했기 때문이다. 이에 성남시는 전국 지자체 최초로 모라토리엄(지불유예)을 선언했다. 물론 성남시 재정의 기초체력은 전국 시·군 가운데 재정자립도 1위를 차지할 만큼 튼튼하다. 하지만 일시적인 유동성 위기 때문에 모라토리엄 선언은 불가피한 결정이었다. 논란이 크게 일었다. 정치적인 소라는 말까지 터져 나왔다. 하지만 성남시는 흔들리지 않고 빚을 갚기 위한 수순을 밟아나갔다. 우선 5천만 원 이상의 모든 사업에 대해 원점에서 재검토를 실시했다. 이를 통해 예산삭감, 사업취소, 사업연기 등으로 사업, 특히 토목사업의 재분류를 실시했다. 이를 통해 첫 해 부채를 해결했다. 또한 판교특별회계 전입금 5천400백억 원 상환을 위해 2012년까지 1천 157억 원의 지방채를 발행했다. 독감예방접종, 지하차도관리 등 민간위탁으로 진행되던 사업도 직

영으로 바꿨다. 공원조성 등의 대단위 투자사업도 시기조정을 통해 예산을 절감했다. 여기에 판교특별회계 내의 재산매각을 더해 2011년부터 2012년까지 총 2천839억 원을 상환했다.

2013년에도 다양한 예산절감 시책이 추진 중이다. 2013년 4월까지 총 6천224억 원을 갚았다. 올해 안으로 판교특별회계의 부동산 매각을 통해 모든 비공식부채를 상환할 예정이다. 이는 당초 예상했던 2014년보다 1년 빠른 것이다. 성남의 모라토리엄 선언은 전국적으로 많은 논란을 불러일으켰다. 하지만 전국 지방자치단체의 재정상태를 점검하고, 향후 발생할 수 있는 위기 상황을 사전에 예방할 수 있는 좋은 계기가 되었다.

인구 50만 명에 재정규모가 1조 원이 넘는 화성시는 전국 지방자치단체 가운데 재정자립도가 1~2 순위이다. 그러나 민선 5기 첫째 화성시는 성남시처럼 모라토리엄 선언으로 언론에 회자되지는 않았지만 법정 임금인 공무원 성과급여를 전액 삭감할 정도로 심각한 재정난에 직면했다. 돈이 부족해서가 아니었다. 재정자립도 1~2위를 다투었지만 전임시장이 임기 말 공약사업 집행을 위해 목적에 맞지 않게 예산을 전용하였고, 불분명한 수입까지 예산안에 무리하게 편성했던 탓이었다. 집행부에 대해 견제 역할을 해야 할 의회도 집행부와 동일 정당출신들로 구성되면서 제 역할을 못했다.

결국 3차례에 걸친 삭감추경과 일부 지방채 발행, 세입증대를 위한 다각적인 노력 끝에 다음연도 예산을 당겨쓰는 일만큼은 간신히 피할 수 있었다. 그렇게 파산위기를 넘기고 마른 수건도 한 번 더 짤다는 심정으로 예산을 아끼고 아껴 꼭 필요한 곳에 지출하도록 했다. 아울러 같은 일이 반복되지 않도록 예산을 투명하게 운영하고 시민을 통한 상시적 예산감시체계가 가능하도록 주민참여예산제도 도입하였다.

수원시도 가뜩이나 취약한 재정으로 민선5기의 새로운 사업을 벌이기에는 여유가 별로 없었다. 민선 4기까지 수원을 비롯하여 많은 지자체에서 방만한 경영을 하는 사례가 잇따랐기 때문이다. 수원시는 민선 5기 출발 직후 대대적인 부채 감축에 나섰다. 시장이 먼저 '시장 업무추진비를 30% 삭감하겠다'고 선언했다. 그리고 모두 허리띠를 졸라매고 긴축예산을 편성해 빚부터 갚자고 호소했다. 그 결과 놀라운 성과를 거두었다. 취임 전 3천175억 원에 달하던 부채를 2012년 말 기준으로 644억 원까지 확 줄인 것이다.

수원시는 복지 분야에 많은 재정이 필요할 텐데 무리한 사업 진행이 지방정부에 계속 부담으로 작용해선 안 된다는 원칙을 세웠다. 예산을 쪼개 빚을 갚는 게 쉬운 일은 결코 아니었다. 그래서 시장 업무추진비부터 30% 줄여놓고, 일회성 행사비를 크게 줄이는 등 솔선수범했던 것이다.

수원시는 지방재정의 건전성과 직결되는 지방채 발행을 최대한 억제하고 '빚부터 갚는다!'는 원칙을 피력했다. 그동안 수원시는 부족한 투자재원 보충을 위해 늘 지방채를 발행해 왔다. 민선 4기까지

모두 820억 원의 지방채를 발행해 도로교통사업 등에 투자한 것이다. 그러나 민선 5기 들어선 2013년 6월 현재, 시민들에게 안정적인 물 공급을 해주기 위해 발행한 2012년 상수도사업비 23억 원이 전부다.

이미 진 빚을 갚아나가는 한편, 지방채 발행을 최대한 억제해 무리하게 빚내서 사업하지는 않으려고 노력했다. 물론 빚을 내서라도 대형 사업을 하면 박수를 많이 받겠지만 시의 재정 여력과는 상관없이 지방채를 발행해 선심성으로 농수산물시장 이전 등 대형 사업을 추진한다면 수원시는 앞으로 더욱 엄청난 재정 압박을 받게 될 게 뻔하기 때문이다. 이는 다음 세대에게 고스란히 부담을 떠안기는 불미스런 상황으로 전개될 것이므로 민선 5기 수원시는 이를 최대한 견제하고 있다.

④ 합리적인 재정계획 수립 : 시흥시

민선 5기가 시작되자마자 전국 지방자치단체 중 재정자립도 1위를 달리던 성남시가 판교특별회계에 대해 지불유예를 선언했다. 민선 4기까지 돈이 부족해서라기보다는 미국 발 금융위기 여파가 국내 경제에도 영향을 미쳤는데, 예상보다 세수가 큰 폭으로 줄어든 것이었다. 그럼에도 불구하고 임기 말 다음 선거를 의식한 단체장들의 무분별한 공사남발과 예산전용으로 일시적으로 쓸 돈이 부족한 것이었다.

시흥시는 이러한 상황을 사전에 방지하기 위하여 중기재정전망을 꼼꼼하게 예측했다. 중기재정전망 계획을 수립하는 일은 중앙정부와 지방정부에 법적으로 강제된 것이지만, 사업을 벌여야 하는 입장에서 세입을 과대하게 잡기 때문에 사실상 무용지물인 경우가 많다. 이런 가운데 시흥시가 꼼꼼하게 중기재정전망을 수립한 것이다. 4곳의 보금자리주택사업으로 향후 몇 년 내에는 취득등록세가 많이 들어오겠지만, 그 이후에는 임대주택에 입주하는 취약계층에 대한 사회복지비 지출 증가로 시흥시 살림살이가 어려워 보였다. 시흥시는 이런 예측을 바탕으로 대규모 예산이 들어가는 박물관 건립 사업 등은 정리했고, 전체 예산의 흐름을 놓고 사업의 우선순위와 초점을 두도록 했다. 이렇게 하지 않으면 단체장이 자신의 임기 내에 쓸 수 있는 예산의 규모를 초과하여 사업을 벌여 다음 단체장에게 부담을 줄 수 있기 때문이다.

한편, 시흥시는 중기재정전망을 바탕으로 지방교부금 산정 조건에 임대주택 비율을 추가하도록 국회와 중앙정부를 설득하여 관철시키기도 했다.

⑤ 감사제도의 혁신 : 서울 성동구, 서울 동북4구(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구)

서울 성동구는 민선 5기 임기 시작부터 청렴을 직원들의 제일 덕목으로 강조하면서, 청렴 문화 정

착을 위해 ‘개인별 청렴 마일리지 제도’를 운영하고 있다. 또 전 직원의 청렴교육 이수를 의무화 하고 다양한 청렴교육을 한 것도 조직 내 청렴 문화 인프라가 조성되는데 큰 영향을 주었다. 2012년부터는 전 직원을 대상으로 한 조직 내 청탁·알선 인식조사를 통해 실태와 문제점을 분석, 이에 대한 개선책으로 ‘청탁 등록시스템’을 운영하기 시작했다. 이와 함께 간부회의 시 청렴에 관한 문구를 함께 공유하는 ‘청렴, 일본체크’와 ‘청렴게시판 릴레이 게재’ ‘고위공직자 청렴도 평가’ 등을 통해 간부직의 솔선수범을 강조하기도 했다.

또한 주민의 높아진 윤리적 기준에 부합하기 위해 2011년부터 부패취약분야 상시 모니터링 시스템인 ‘성동 해피콜(Happy-Call) 제도’를 운영하고 있다. 민원인을 대상으로 만족도 친절도 부패행위 여부 등을 조사하고 이에 대한 분석을 통해 민원서비스 향상의 종합적인 대책을 제시함으로써 주민들이 신뢰할 수 있는 행정을 펼치기 위해서다. 또한 24명의 구민감사관을 위촉, 감사에 함께 참여하고 있으며, 성동구에서 실시한 감사 결과를 홈페이지를 통해 공개함으로써 열린 감사를 지향하며 주민과 소통하고 있다. 여기에 더하여 부패제로 청렴성동의 이미지 제고를 위한 청렴 공한문 발송 등 차별화된 정책을 추진하고 있다. 2013년에는 추가적으로 법인카드를 상시 모니터링해서 예산집행에 투명성을 더하고 기간제근로자 채용심사위원 풀(Pool)제 운영과 채용 심사 시 감사담당관이 참여하는 등 청렴도 향상을 위한 강력한 내부통제시스템을 구축하였다.

서울지역의 동북 4구(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구)는 자체감사가 제 식구 감싸기라는 부정적인 시민의 인식을 극복하기 위하여 최초로 교차 감사를 도입하였다. 감사는 관례적으로 각 지자체가 독자적으로 감사활동을 했고 결과도 서로 공유하지 않았다. 또한 한 지자체의 감사관이 다른 지자체를 감사한다는 것은 상상도 못한 일이다. 교차감사는 자체감사가 혈연, 지연, 학연과 동료의식 등으로 제 식구 감싸기식 통과의례라는 일부 부정적 평가에 대한 개선방안을 제시, 감사 객관성과 공정성, 신뢰성, 투명성을 확보할 수 있다.

이러한 혁신적인 감사활동은 협력적 지역발전을 위해 서울 동북 4구 발전협의회를 출범시키며 지역 파트너로 손을 잡았던 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구가 협력 업무영역을 넓혀 서울시 최초로 ‘자체감사 업무협약’을 체결했다. 건전한 지역발전을 위해서는 행정구역의 경계를 넘어 다함께 청렴함이 필요하다는 인식 확산에 공감하고 청렴한 공직문화 조성과 자체감사 역량강화를 위해 상호 교류하고 협력한다는 안에 합의했다.

앞으로 동북 4구는 상호 감사관을 파견하는 교차감사와 감사담당자 역량강화를 위한 공동 연수 실시, 감사기법·사례와 청렴 우수사례 등 정보를 교류하고 감사업무에 대한 주민 신뢰도를 높일 것이다.

⑥ 재정진단과 주민세 인상 등 재정책중 : 정읍시

지방재정이 열악한 가운데 모두가 시급하고 긴요한 사업을 중심으로 긴축재정을 하는 동시에 재정책중을 통해 돌파구를 찾은 경우가 있다.

정읍시는 2011년, 전국에서 가장 낮은 주민세를 부과하고 있어 안정행정부 기준(1만 원)에 미치지 못해 지방교부세 6억 원 정도가 삭감되는 페널티를 받고 있었다. 기초 지방자치단체로서는 특이하게 외부 기관으로부터 재정진단을 받고 이를 정책에 반영하였다. 정읍시는 희망제작소가 수행한 재정진단 컨설팅을 토대로 지난 96년부터 2011년까지 16년 동안 동결됐던(동 3천 원, 읍면 2천 원, 전국 최저세액) 주민세를 동지역 9천 원, 읍면지역 8천 원으로 인상하기로 결정하였다. 많은 반대를 설득하고 최종적으로 2012년 지방교육세 10%를 포함하여 각각 9900원, 8800원으로 확정하였다. 정읍시는 2012년 주민세를 현실화 인상을 추진한 결과 총 7억 7200만 원의 재정책중 효과가 발생했다. 기존 비현실적 주민세 때문에 정부가 관련 페널티를 적용함으로써 삭감됐던 지방교부세 배분 차액 4억 9900만 원과 주민세를 인상함으로써 발생한 재원 2억 7300만 원이다.

정읍시는 이 예산을 전액 시민과의 약속을 지키기 위해 사용하였다. 자세히 살펴보면 주요 주민숙원 사업으로는 배수로 정비공사 8건, CCTV설치 4건, 주민쉼터조성 3건, 가로등설치 2건, 농로 및 마을안길포장 2건, 보도정비 1건, 도로개설 1건, 정화조 설치지원 1건 등 21개 소규모 주민숙원 사업에 5억 4200만 원을 투입하였다. 또한 차상위계층 주거 환경개선 지원, 차상위 계층 생활안정비, 저소득노인 건강보험료, 장애인시설 영양간식비, 주간보호센터 재활프로그램 운영, 지역아동센터 저소득층 석식 지원, 등 6건의 사회적약자 지원 사업에 2억 3000만 원을 투자했다.

주민반발로 16년간 동결되었던 주민세를 인상하는 과정은 사실을 진솔하게 설명하고 설득하는 방식으로 진행하였다. 물론 정읍시도 금액은 얼마 안 되지만 주민 반발을 예상해 고민이 많았다. 정읍시는 실제 주민세 납세자가 1만 1천 세대 정도인데 인상을 안 해서 받는 페널티가 6억 800만 원이 나 되었다. 주민세를 3천 원에서 9천 원으로 인상했는데 다 합해도 6천600만 원밖에 안 되니, 10배의 페널티를 물고 있는 상황을 시민에게 설명하는 정공법을 선택했다. 시장이 직접 나서서 시정설명회나 주민을 만날 때마다 설명했다. '우리가 1억 원도 안 되는 돈 때문에 6억 원을 손해보고 있다. 1년에 설렁탕 한 그릇 값만 아끼면 우리 시가 6억 원의 수입이 늘어난다. 이것으로 우리 시는 다양한 사업과 민원을 해결할 수 있다'고 설명했다는 것이다. 더구나 증액된 예산은 주민참여예산제로 해서 다수 주민의 이익을 위한 사업에 쓰도록 약속을 하면서 극적으로 인상에 성공하였고, 이는 다시 주민숙원사업을 해결하는 혜택으로 주민에게 돌아갔다.

⑦ 지역 맞춤형 재난대책 : 서울 은평구, 서울 구로구

서울 은평구는 재난안전분야 최우수단체로 평가받고 있다. 2가지 정책이 혁신적인 사례로 꼽히는데, 우선 '침수주택 1가구 1담당제 멘토링 사업' 구축이다. 2010년 8월 3일, 서울의 다른 구와는 달리 은평구에만 시간당 100mm의 국지적인 집중호우가 내려 인명피해가 발생했다. 이후 서울 은평구는 공무원 1가구 1담당제 멘토링 사업을 고민하게 되었고, U-city에 함께 결합하는 대책을 수립하였다. 1가구 1담당제 사업의 핵심은 사전에 공무원들이 침수위험 가구들을 직접 전담하는 것이다. 주로 저지대에 많이 있는 반지하 주택들은 비가 조금만 와도 침수될 가능성이 높기 때문에 더 필요한 사업이었다. 담당공무원이 가구별 개인연락처, 혹은 각 가정에서는 담당공무원 개인연락처로 연락하면 빠른 조치를 통해 케어를 할 수 있는 방안이다. 공무원은 관할동에 거주하는 공무원을 배정하고, 날씨에 따라 비가 많이 오는 날은 미리 문자 서비스를 하는 것으로 사전에 예방한다. 이런 서비스를 한 이유는 비가 갑자기 많이 내릴 때 동사무소로 전화가 한꺼번에 오기 때문에 불통인 경우가 많아 인명피해가 속출했기 때문이다. 그리고 자율 방법단을 이용하여 부족한 인력을 충원하는 것도 하고 있다.

서울 은평구는 2012년 현재 이런 식으로 517가구를 관리하고 있다. 또한 매년 비가 오면 바위산인 북한산 주위를 중심으로 녹번동, 불광동 피해지역을 집중적으로 관리하고 있다. 멘토링을 한 결과로 선제적으로 피해를 관리할 수 있고 사전에 연락하므로 지역주민의 피해를 줄일 수 있었다.

두 번째로 생활안전시스템이다. 102년만의 폭우로 북한산 유역이 침수되고 인명 피해가 있었다. 북한산은 바위산이기 때문에 계곡과 하천으로 토사가 유출되고 계속 쌓이게 된다. 그러면 계곡물의 수위가 높아지므로 이곳에 수위 센서를 설치해 적정 수위가 넘으면 경보를 하도록 하여 근처에 거주하는 주민들이 안전한 곳으로 대피시키는 시스템이다. 더불어서 하수 설비를 정비해서 물이 막히는 지역 등을 상시적으로 점검하는 일까지 하고 있다. 이러한 피해는 대부분 저소득층에서 입고 있기 때문에 재난안전대책은 복지적인 측면에서도 가장 중요한 사항으로 볼 수 있다.

서울 구로구는 2010년과 2011년 연속으로 큰 수해를 입었다. 서남권에서 물이 허리까지 찰 정도였다. 안양천을 중심으로 각종 하천들이 합류하는 지역에 구로구가 있기 때문에 가장 취약한 지역이기도 하다. 2011년에는 496가구의 수해가 있었는데 제방을 훨씬 웃도는 수위로 범람하였던 것이다. 서울 구로구는 우선 침수지도를 만들었다. 색깔로 연도별 침수지역을 표시했다. 시간당 100mm의 기록적인 집중호우였기 때문에 침수된 지역 이외는 괜찮을 것이라는 판단 하에 침수된 집이라도 잘 관리하자는 목표를 세웠다. 각 지역별로 침수지도를 만들었고 각 집마다 왜 침수가 되었는지에 대한 이유를 써놓고 표기해 놓았다. 개봉2동 500가구 침수(2010년), 개봉2동 18가구 침수(2011년), 500

가구에서 18가구로 줄었다. 구로구는 한 번 침수된 집은 다시는 침수되지 않도록 하겠다는 것이었고, 각 원인에 대해 맞춤형 대책을 세워서 침수를 막아냈다. 예를 들어, 창문으로 물이 들어왔다면 창문을 다시 만들어줬다. 또한 펌프장 용량 증설이나 하수관 정비 사업 등을 진행하였다. 시설물을 설치하기 힘든 지역에는 모래주머니를 비치했다. 원시적인 방법이지만 가장 효율적인 방법이기도 했고 비상상황에서는 효과가 있었다. 이렇게 수해방지 비용으로 28억을 지출하였는데 이것은 상당히 적은 돈으로 효율을 높인 것이다.

두 번째로 전화를 받지 않는다는 민원으로 인해 담당 공무원 1명당 5~6가구를 맡아서 연락처를 알려주는 담당공무원 제도를 시행하였다. 수해로 긴박한 상황에서 서울시 당직실이나 구청 대표전화로 전화를 하면 120번으로 연결돼서 다시 구청으로 연결해 주는데 피해가 날 때는 민원전화가 많아 통화가 되지 않는 점이 큰 문제였기 때문이다. 이렇게 해서 구로구는 재난취약지역에서 수해가 발생하지 않는 지역으로 거듭났다.

⑧ 빅데이터를 활용한 시민 맞춤형 행정 : 광주 광산구, 서울시

광주 광산구는 2012년부터 한국 최초로 공공데이터를 분석해 GIS(Geographic Information System, 지리정보시스템)를 활용한 정책지도와 마을지도를 만들고 있다. 도시의 문제를 공공데이터를 활용하여 진단하고 처방을 하기 때문에 가장 효과적인 정책을 마련하고 있다.

어떤 사회적 현상이 벌어지면 원인 분석이 중요하다. 2011년 8월에 연쇄적으로 일어났던 영국 토트넘 방화 사건을 돌아보자. 지방정부가 확보하고 있던 데이터를 기초로 폭동이 일어났던 지역에 매핑(mapping)을 했더니 20~30대의 청년실업률 증가와 빈곤의 악순환이 폭동과 상관관계 있다는 것이 드러났다. 그렇게 해서 대책은 근본적으로 수립할 수 있었다. 연쇄 방화사건이라는 사회적 현상을 데이터와 지리정보시스템을 활용해 그 원인을 분석하고 사회적 대책을 수립할 수 있었던 것이다. 광주 광산구는 그동안 방치되다시피 했던 278종의 공공데이터를 분석하기 시작했다. 광산지역의 사회복지와 대중교통, 보건의료, 문화, 안전 등 지역의 각종 통계를 지도에 입혀 정책에 활용하는 GIS 행정지도 제작에 들어갔다. 2012년 8월 'GIS로 그리는 광산구 행정지도'를 발간했다. 광산구의 도시현황과 사회복지, 보건의료, 대중교통, 교육, 문화여가 등 7개 분야, 52개 소주제가 간추려진 'GIS 행정지도'가 지자체 최초로 만들어진 것이다.

도시의 안전문제는 그동안 치안 영역으로만 치부했다. 그러나 치안은 경찰이 하더라도 지자체와 시민사회 역시 안전을 위해 공동의 역할을 할 수 있다. 공공데이터를 통해 범죄발생지역과 CCTV 미설치 지역과 가로등 미설치 지역의 상관관계를 분석한다. 공공데이터는 지리정보를 다 포함하고 있기

때문에 새로 CCTV와 가로등을 설치해야 할 곳이 한 눈에 들어온다. 그래서 공공데이터를 활용한 정책지도 만들기가 가능하다.

광주 광산구는 신가동을 시작으로 정책지도를 마을단위로 제작하는 작업을 시작했다. 맞춤형 행정 서비스와 맞춤형 행정정책을 이제 마을 단위에서부터 전면적으로 실시하겠다는 것이다. 광산구 21개 동마다 맞춤형 행정지도, 정책지도가 만들어지는 것이다. 예를 들어 30대 세대주가 광산구 신가동에 전입했다고 가정하자. 그는 동 주민센터에 전입신고를 하는 순간 마을지도를 건네받는다. 지도엔 아이가 다녀야할 보육시설이 어디 있는지, 아동병원은 어디 있는지, 놀이터는 어디 있는지 등이 세세하게 기록돼 있다. 60대 노인이 전입신고를 할 땐 다른 지도가 건네진다. 이 지도엔 노인복지시설이 어디 있고 어떤 프로그램이 운영되고 있는지, 노인 전문 의료시설은 어디에 있으며 대중교통은 어디서 어떻게 이용할 수 있는지가 그려져 있다.

서울시는 2013년부터 4월19일부터 자정부터 새벽 5시까지 운행하는 2개 노선의 심야 전용 시내버스를 시범 운영하기 시작했다. 처음 시작 때만 해도 심야버스에 대한 우려는 많았다. 그 늦은 시간에 탈 승객이 있겠느냐는 것에서부터, 수익성 여부, 택시 기사들의 반발까지 이곳저곳에서 걱정이 쏟아졌다. 그러나 시범 운영 후 반응은 폭발적이었다. 회식, 야근 등으로 늦게 퇴근하는 직장인들은 물론 대리 기사, 수험생, 청소원 등 새벽 출근자들의 호응이 있었다. 특히 대학가 등 유동인구가 많은 곳을 지나는 N26번 노선은 4월19~7월31일 동안 1일 평균 1165명, 대당 평균 194명, 누적 이용객 12만 1157명을 기록하는 등 '호황'을 누렸다. 강남·북을 오가는 N37번 노선도 1일 평균 933명, 대당 평균 156명, 누적 이용객 9만 7055명을 태워 만만치 않았다. 이에 따라 서울시는 9월 12일부터 심야버스 노선을 7개 더 운영하기 시작했다. 아예 올빼미 버스라는 브랜드명까지 정했다.

서울시의 심야버스 정책이 많은 우려에도 불구하고 성공한 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 우선 '빅데이터'를 활용한 노선 선정이 가장 큰 공로를 세웠다는 평가다. 빅데이터란 시민들이 인터넷, 휴대전화, PC, 모바일 기기 등을 사용하면서 도처에 남긴 다양하고 방대한 자료를 의미한다. 실제 시는 심야버스 노선을 구상하면서 '심야버스 노선수립 지원시스템'을 개발해 민간이동통신사 KT의 30억 개 통화량 자료(빅데이터)를 분석, 활용했다. 심야시간대 통화량이 가장 많은 곳을 골라내 심야버스를 다니게 했다는 것이다. 시민들의 휴대폰 통화량을 기반으로 한 KT의 유동인구 데이터와 시가 보유한 교통 데이터를 융합·분석해 최적의 심야버스 노선을 구축했다.

서울시는 우선 자정부터 새벽 5시까지 심야시간대에 사용한 휴대폰 콜데이터 30억여 건과 시민들이 이용한 심야택시 승·하차 데이터 500만 건의 빅데이터를 융합했다. 일단 휴대폰 통화량이 많은 곳은 홍대 앞, 동대문, 신림역, 강남, 종로, 가락시장, 신촌, 남부터미널, 건대입구, 압구정 등이었다.

또 심야택시를 가장 많이 타고 내리는 곳은 강남, 신림역, 홍대, 건대입구, 동대문, 강북구청, 신촌, 천호, 종로, 영등포 등이었다.

서울시는 이를 활용해 서울 전역을 1km 반경의 1천250개 셀 단위로 유동인구·교통수요량을 색상별로 표시했다. 이어 기존의 버스노선과 시간·요일별 유동인구 및 교통수요 패턴을 분석하고 노선 부근 유동인구 가중치를 계산하는 등 재분석을 거쳐 최적의 노선과 배차간격을 도출했다.

이를 통해 도출된 노선은 그동안 검토 중인 노선안과 95% 이상 일치했고, 서울시는 이 노선들을 최종 확정할 수 있었다. 서울시의 이 같은 빅데이터 활용을 통한 심야버스 노선 결정은 시민으로부터 큰 호응을 받았다.

공공데이터를 분석하고 지리정보시스템을 활용해 정책지도를 그리는 이유는 주민 요구를 구체화해 정책 시행을 체계적으로 관리하고 보완하기 위해서다. 즉 힘 있는 유지들에 의해 원칙과 기준 없이 시행되는 행정정책이 아니라 사실 중심의 의사결정과 예산배분을 하자는 것이다. 이는 행정의 효율성과 행정서비스의 질을 높이는 길이기도 하다.

4. 지방자치 혁신사례 확산을 위한 과제

민선 5기 단체장들의 혁신사례들을 통해 우리는 지방자치 발전을 위한 유의미한 변화들을 발견할 수 있다. 또 이들의 실험 내지 성과는 앞으로 더욱 확산되어야 함을 알 수 있다. 하지만 더욱 실질적인 지방자치의 발전과 혁신을 위해서는 앞으로 더욱 고민하면서 해법을 찾아야 하는 과제들도 여전히 많다.

우선, 혁신사례를 견인하는 컨트롤타워를 작동시킬 필요가 있다.

민선 5기 지자체에서 혁신을 시도한 곳의 주요 특징 중 하나는 혁신적인 정책을 세우고 견인하려는 민-관 거버넌스의 컨트롤타워가 작동했다는 점이다. 출범 초부터 정당과 계층을 초월한 거버넌스 기구를 출범시키거나 조직을 신설해 관리해 나갔다. 많은 혁신사례들은 처음 추진할 때 정치적 오해를 받거나 행정의 관행을 극복해야 하기 때문에 반대에 부딪힐 때가 많다. 따라서 출범 초기부터 공동으로 의제를 설정하고 거버넌스로 그 과정을 추진하는 것이 필요했던 것이다.

부천시의 ‘부천시정운영공동위원회’, 수원시의 ‘좋은시정위원회’, 고양시의 ‘고양시정운영위원회’, 서울 도봉구의 ‘도봉발전협의회’, 서울 노원구의 ‘11인 정책협의회’ 등이 그 예다. 서울 성북구의

‘생활구정기획단’, 인천 부평구의 ‘비전기획단’ 등은 직제로 편재하여 생활밀착형 행정을 위한 거버넌스를 추진하고 있다. 야권에서 후보단일화를 통해 당선된 곳은 지방정부 공동운영기구를 구성하여 생활정치를 함께 추진한 곳이 공약 이행도가 높고 정책 추진이 비교적 원만했다. 중요한 것은 다양한 혁신사례들이 지속적으로 추진되고 결실을 맺을 수 있도록 단체장의 의지가 확고해야 하며, 컨트론타워가 애초 취지에 부합하게 추진되는지 점검하고 피드백을 해줘야 한다는 점이다.

둘째, 자치단체 구성원(참여자)들의 자치역량을 강화해야 한다.

민선 5기 단체장들이 다양한 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 조례 제정 등을 통한 제도화에 많은 노력을 기울였다. 하지만 무엇보다 우선해야 할 것은 제도가 아니라 참여민주주의 실현과 구성원의 자치역량 강화이다. 참여의 기본원칙이라고 할 수 있는 개방성, 공정성, 투명성, 공개성, 권한 분담 등의 여러 요소들을 지켜야 하고, 전 과정에서 거버넌스가 이루어져야 하기 때문이다. 그러한 과정에서 주민과 시민사회 단체들에게 신뢰를 주어야 한다. 자치단체장이 훌륭한 정책을 도입하여 추진하고 있음에도, 지역 시민단체들의 오해와 그로 인한 반대에 부딪혀 빛이 바래거나 지연되는 경우도 많기 때문이다. 시민사회 또한 단체 중심의 선명성 경쟁이 아니라 지역의 현실적 여건을 고려하여 주민을 위한 지방자치가 정착할 수 있도록 성숙된 역량을 보여줄 필요가 있다.

셋째, 자치혁신을 이룰 수 있도록 재정분권을 이루어야 한다.

한 자치단체가 혁신 모델을 만들었다 해도 이를 다른 지자체로 확산하는 것은 쉽지 않다. 지역 여건이 서로 다른 이유도 있지만, 대부분 예산이 수반되기 때문이다. 따라서 지방재정을 확충하여 다양한 공공서비스를 확대하도록 제도 개선을 시급히 이뤄야 한다. 원칙으로는 국세와 지방세가 8대2로 왜곡되어 있는 구조를 바로잡아야 하지만, 우선 급한 대로 현행 19.24%인 지방교부세를 최소 2%는 상향 조정할 필요가 있다. 그동안 지방분권 조처의 하나로 사회복지분야 등 중앙정부 업무를 지방정부에 위임사무로 이양하면서 재원은 적게 넘겨줌으로써 자치단체의 재정 부족이 이미 심각한 상황에 이르렀기 때문이다. 특히 사회복지분야 국고보조사업을 개편하여 기초노령연금, 영유아보육비, 장애인연금 등 국민기본생활 보장을 위한 복지예산은 국가가 전액 부담해야 한다. 취·등록세의 일방적인 감세와 경기침체로 지방세입은 지속적으로 줄어든 반면, 지방분권이란 미명 아래 지방정부에 이양된 사회복지업무의 재정 수요는 총예산 대비 60%에 이를 정도로 대폭 늘어났기 때문이다. 나아가 사회복지분야 국고보조금 사업을 전면 재검토하여 국가사업과 지방정부 위임사무를 명확하게 구분하여 정책 책임과 재정 분담을 재조정해야 한다.

근본적으로는 자주재원 확충을 통한 재정분권으로 지자체가 중앙정부의 이전재원에 대한 의존도를 줄이고, 지방세의 세율결정권을 행사하는 과세자주권 강화를 통해 재정 독립성을 확보해야 한다. 이렇게 확보된 재정이 주민참여예산제 등을 통해 적정 규모로 균형 있게 집행된다면 지방자치의 혁신이 확산될 것이다.

마지막으로 지방정부의 자치 권한을 늘리고 책임성을 강화해야 한다.

우리나라 지방자치는 흔히 2할 자치라고 한다. 자치를 시행하고 있긴 하지만 중앙정부가 행정이든 재정이든 권한을 쥐고 좀체 이양하지 않으려 하기 때문에 생긴 말이다. 물론 지방정부로 일부 권한이 이양되고 있긴 하지만 아직 미흡하다. 특히 기초지방자치단체는 가장 기본이 되는 자치조직임에도 단체장의 재량권이 적어 올바른 자치행정을 펴기에 한계가 많다.

따라서 무엇보다 기초단체장의 권한을 대폭 확대해야 한다. 교통문제가 심각한 대도시에서 주민편의를 위해서 버스정류장을 친환경적이고 접근성이 용이하게 시범적으로 바꾸려 해도 구청장의 권한 범위 밖이다. 최근 행정쟁송이 증가함에 따라 국가의 통제와 개입도 최소화할 필요가 있다. 울산 북구에서 지역 상권을 보호하기 위해 내린 다국적 유통기업 코스트코의 조건부 불허에 대한 행정소송이 있었다. 이때 지자체장은 자신을 기소한 검사의 지휘를 받아 항소를 결정해야 하는 아이러니한 일도 있었다.

물론 단체장의 전횡을 막도록 권한 확대에 따른 책임도 강화해야 한다. 지방자치단체 파산제도를 도입하여 방만한 운영에 대한 경고와 책임성을 높여야 한다. 또한 선심성 사업의 전횡을 막도록 견제 기능도 확대해야 한다. 물론 기초단체장과 기초의회 등 자치기관 구성에 관한 전반적인 재검토도 필요하다. 양자가 민주적으로 대등하게 소통하는 구조를 만들어야 한다. 기초의회가 제 역할을 할 수 있도록 의회사무국의 독립성을 높이고, 의원들의 역량 강화를 위한 유급보좌관제의 신설도 적극 검토할 필요가 있다. *

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 에뉴얼리포트를 매년 보내드립니다.

click



후원하기

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

희망제작소
The Hope Institute