

지방자치가 혁신하면 우리 삶도 바뀐다¹

송정복 | 지역혁신센터 연구위원 (wolstar@makehope.org)

요약

- 2014년 7월 1일 출범한 민선6기 지방자치가 4년차 마무리 단계로 접어들었다. 민선6기 지방자치는 촛불시민혁명으로 탄핵당한 박근혜정부 아래에서도 주민과 소통하며 다양한 자치혁신을 추진하였다. 본 이슈에서는 민선6기 지방자치혁신사례들을 살펴보고 시사점을 도출한다.
- 민선5·6기 지방자치의 가장 큰 변화는 행정이 주민과 직접소통하며 맞춤형 서비스를 제공하고, 협치를 통해 주민들이 지방자치의 주인으로 거듭나고 있다는 것이다. 주민참여정책의 대표주자는 주민참여예산이다. 예산편성 과정에 주민들이 직접 참여하여 의견을 더하고, 정책 우선순위를 결정한다. 서울 성북구, 서울 은평구는 무작위 추천제를 도입하여 주민참여예산제도에 참여하는 주민의 대표성을 높이고, 정책의 투명성을 제고하였다. 시흥시는 주민들이 직접 제도를 운영하도록 함으로써 단체장의 의지에 따라 제도가 변할 수 있는 한계를 보완하고 있다.
- 인천 남구의 통두레운동은 주민 5인 이상이 모여 지역의 문제를 해결하는 자치운동으로, 주민들이 서로 소통하면서 지역의 변화가 시작되었다. 서울 은평구에서는 주민청원을 통해 마을의 역사가 담긴 도서관을 만들고, 자발적으로 운영하고 있다.
- 속초시는 포켓몬고 게임열풍을 적극 활용함으로써 지역경제활성화 뿐만 아니라 해외에 속초시를 널리 알릴 수 있었다. 전주시는 한옥마을이라는 지역자산을 남부시장과 연결하여 전통시장 살리기에 성공하였다. 서울 은평구와 오산시는 지역자원을 발굴 및 육성하여 학교에 보급하며, 화성시는 학교시설복합화를 통해서 마을과 학교를 연결하고 있다.
- 서울시와 시흥시에서는 청년들이 자신들의 문제를 직접 해결할 수 있도록 참여의 장을 열고, 청년기본조례를 제정하였다. 서울 종로구는 정부정책이 주민의 행복체감도와 거리가 있다는 판단아래 주민과 함께 '종로행복드림이끄미'를 꾸리고 조례를 제정하는 등 행복찾기에 나섰다.
- 민선6기 지방자치의 다양한 혁신노력들은 주민의 삶을 보다 행복하게 변화시키는 역할을 하고 있지만, 보다 획기적인 변화를 위해서는 중앙정부의 통제가 아닌 자치권을 보장할 수 있도록 지방분권형 개헌이 이뤄져야 한다.

키워드 지방자치, 자치혁신, 민선6기, 자치분권

1) 본 글은 (가제) '지방자치가 우리 삶을 바꾼다' 목민총서 4권을 준비하면서 정리한 글의 일부를 발췌하였습니다.

들어가며

2014년 7월 1일 출범한 민선6기 지방자치가 벌써 4년차 마무리 단계에 접어들었다.

민선6기 지방자치는 촛불민심으로 탄핵당한 박근혜 정권 아래에서 곳곳하게 주민과 소통하며 생활밀착형 의제들을 발굴하고 확산해 왔다. 세월호 사건이나 그로부터 1년 뒤 온 국민을 불안에 떨게 하였던 메르스(MERS 중등 호흡기증후군)사태에서 보듯이 중앙정부의 재난안전관리시스템은 제대로 작동하지 않았지만, 지방자치 현장은 긴밀한 대처로 국민 불안을 해소해 주었다. 중앙정부의 정부3.0이 속빈강정²이었던 것에 반해 지방정부는 빅데이터를 토대로 자살률을 낮추기 위한 정책을 펼치거나 CCTV 설치 시 활용하는 등 감(感)에 의존하던 행정에서 과학행정으로 혁신하고 있다. 사회복지서비스 전달체계를 동(洞) 중심으로 개편했던 서울 서대문구의 동복지허브화 사업은 중앙정부가 벤치마킹하여 전국으로 확산³하고 있다. 주민참여도 활발하다. 시흥시 청년들은 자신들의 문제를 해결하기 위한 청년기본조례를 직접 주민들의 서명을 받아 주민발의로 제정하기도 하고, 서울 종로구 주민들은 스스로의 행복을 찾아 행복조례를 발의하기도 했다.

그러나 다양한 자치혁신의 실험은 여기까지이다. 국세와 지방세 비율은 민선지방자치를 실시하기 이전이나 지금이나 8:2 구조로 자치재정권은 2할에 머물고 있다. 지방자치단체가 지역특성에 맞게 제도를 시행하려고 해도 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권은 중앙정부의 강력한 통제 속에서 자유롭지 못하다. 서울시와 성남시는 당면한 청년문제 해결을 위하여 청년수당·청년배당을 도입하려다가 한때 보건복지부로부터 제지당하기도 했다. 지방분권이 절실한 이유이다.

동복지허브화 사례처럼 지방자치단체의 성공경험은 중앙정부가 정책을 구상하고 실행할 때 오류를 줄여주고 다양한 가능성을 열어준다. 따라서 중앙정부가 기획하고 지방자치단체는 실행만 하는 구조가 아니라 중앙과 지방의 역할과 사무를 명확히 구분하고 그에 따른 재정과 권한을 배분하여야 한다. 지방자치단체를 중앙정부와 대등한 지방정부로서 인식하는 개념의 전환이 필요하다.

다행히 촛불시민혁명으로 새롭게 출범한 문재인 정부는 연방제 수준의 지방분권을 약속하며, 2018년 지방선거와 함께 지방분권형 개헌을 추진하고 있다. 그러나 개헌은 국민의 동의와 국회의원 3분의 2 이상의 동의가 필요하다.

희망제작소는 지난 2013년 목민관클럽 회원 지방정부를 중심으로 민선5기 지방자치혁신사례를 모아 목민총서 1, 2, 3권을 발간하였으며, 민선6기 사례를 포함하여 목민총서 4권을 준비 중이다. 지방자치

2) “박근혜 정부3.0은 서울시 짝퉁”, 『오마이뉴스』, 2017.11.20

3) “서대문구, 변화 선도하는 ‘복지모델’되다”, 『시사경제신문』, 2016.01.13

가 어떻게 우리 삶을 변화시킬 수 있는지 보여주고, 지방자치 무용론을 넘어 지방분권개헌, 지방자치 혁신의 필요성을 알리기 위함이다.

민주주의의 꽃은 대의제를 대표하는 선거가 아니라, 시민의 참여를 기본으로 하는 지방자치, 주민자치에 있다. 우리 삶을 변화시키고 풀뿌리민주주의를 꽃피우는 민선6기 자치혁신 사례를 통해 지방자치가 나아가야 할 방향을 짚어본다.

한국형 주민참여예산제도를 만든다

민선5·6기 지방자치의 가장 중요한 변화는 행정이 주민과 직접 소통하며 맞춤형 서비스를 제공하고, 협치를 통해 주민들이 지방자치의 주인으로 거듭나고 있다는 것이다. 정책의 구상단계에서부터 주민들의 아이디어를 구하고, 집행단계에서는 주민들이 직접 디자인하도록 기회를 주며, 평가과정을 통해 정책의 실효성을 높인다. 민선5기는 제도를 정비하고 교육을 통해 기반을 다졌다면, 민선6기는 그 기반위에 주민참여 폭을 확대하고 행정과 민이 동반자로 거듭나고 있다.

주민참여의 대표주자는 주민참여예산제도이다. 주민참여예산제도는 지방자치단체가 독점해오던 예산편성과정에 주민들이 직접 참여할 수 있는 절차를 마련한 것으로 공청회, 설문조사 또는 사업공모 등을 통해 새로운 사업을 제안하거나 재정집행의 우선순위를 결정한다. 현재 243개 기초 및 광역 지방자치단체 중 성남시를 제외한 모든 지방자치단체에서 주민참여예산에 관한 조례를 제정하여 운영하고 있다. 2011년 지방재정법 개정으로 주민참여예산제도가 의무화되면서 전국으로 확산되는 가운데 시민들의 적극적인 참여와 지방자치단체장의 의지에 따라 운영형태는 다양하게 나타난다.⁴ 일부 지방자치단체는 홈페이지를 통한 단순 의견수렴, 공청회를 거치는 수준에 머물기도 하지만, 민선5·6기를 거치며 다양한 곳에서 새로운 실험과 제도개선을 통해 진화를 거듭하고 있다.

특히 민선6기 들어 나타난 변화 가운데 눈에 띄는 것은 서울 성북구가 2016년부터 도입한 무작위 추첨제도이다. 주민참여예산제를 운영하는 과정에서 가장 큰 고민 중 하나는 다양한 주민들의 자발적 참여를 보장하고 이끌어내는 일이다. 사실, 지역회이나 참여예산위원회에 참석하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요하기 때문에 자발적 참여가 쉽지 않다. 기존에 지역행정과 밀접한 관계가 있었던 참여자들이 중복해서 참여하는 경우가 많기 때문에 새로운 접근이 필요하다.

성북구는 관내에 거주하는 주민을 대상으로 한 무작위 ARS를 통해 참여를 원하는 주민 300명을 선정 한 뒤 전화 심층 면접을 거쳐 참여예산위원으로 활동할 적극적인 의지를 보인 위원 후보자 35명을 최

4) 2014년 말 기준 전국 243개 지방자치단체 중 주민참여예산위원회는 156개(64.2%) 지자체에서 운영 중이며, 분과위원회까지 구성된 자치단체 수는 94개(38.7%)이다. (주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구, 한국정책학회, 2015)

중 선발했다. 다양한 주민들의 참여를 독려함으로써 주민참여예산의 공정성을 높이고 대표성을 확보하는 것이다.

서울 은평구는 주민제안사업을 공개 모집된 주민들이 모여 최종 결정하는 주민총회를 2011년 전국 최초로 도입하였다. 주민총회에서는 주민제안사업에 대해 현장투표를 실시하는데, 투표 전에 주민제안사업 홍보전이 치열하게 펼쳐진다. 2017년부터는 공개모집한 주민 300명을 포함하여 무작위 추첨 방식으로 ARS를 통해 200명을 선발하여 총 500명이 원탁회의 방식의 주민총회를 통해 사업을 최종 결정한다.

경기 시흥시는 2012년 제도를 시작하면서 주민들이 자유롭게 아이디어를 제안하고 직접 운영까지 하는 주민자율사업을 두었다. 아울러 2013년부터 기능별 분과를 구성하면서 주민중심의 제도운영을 꾀하고 있다. 특히 기획홍보분과는 참여예산위원회 워크숍, 찾아가는 예산학교 같은 교육과 홍보, 주민 참여예산한마당 총괄 등 제도전반을 기획하고 운영함으로써 주민들이 실질적 주체로 활동할 수 있는 기반이 되고 있다.

참여를 넘어 자치로 나아가다

자치행정의 패러다임 전환으로 소통과 참여를 통해 주민자치역량이 성장하면서 참여를 넘어 주민자치, 마을자치의 실험들이 확산되고 있다. 주민참여예산제는 행정의 예산편성권을 둘러싼 참여이기 때문에 주민이 관여할 수 있는 범위에 한계가 있지만, 마을을 중심으로 한 자치활동은 제한이 없다.

인천 남구는 주민 스스로 소통을 통해 관계를 회복하고 마을의 문제를 스스로 해결하는 단위로 통(統)에 주목하여 통두레 운동을 시작했다. 지역의 문제를 해결하기 위해 주민 5인 이상이 모여 사업계획을 동주민센터에 제출하면 구에서는 사전 컨설팅과 기본 및 심화교육을 지원한다. 연말에는 공감대회를 통해 각 지역별 사례를 공유하고 확산을 유도한다.

주안3동 기흥주택 통두레 모임은 14통이 중심이 되어 오랫동안 방치되어온 쓰레기장을 정비하고 텃밭을 조성하였다. 구에서 먼저 쓰레기를 치웠다면, 주민은 버리고 구에서는 치우는 상황이 반복될 수도 있었겠지만, 주민들 스스로 지역문제를 해결하면서 깨끗한 동네가 유지되고 이웃 간에 소통도 활발해지며 공동체도 살아났다. 2016년 말 기준, 21개동에 68개 통두레 모임이 결성되어 1천여 명이 활동하고 있다. 환경개선활동이 37개로 가장 많고, 지역안전 4개, 지역봉사 7개, 주차관리 1개, 문화교육프로그램 19개 등이 운영 중이다.

서울 은평구 구산동에는 주민이 기획해서 만들고, 주민이 운영하는 조금 특별한 도서관마을이 있다.

2006년 구산동 주민들은 주민서명운동을 통해 도서관 건립을 추진하였으나 건축비가 없어서 차일피일 미뤄졌다. 그러다 2011년 서울시 주민참여예산제가 시작되면서 주민제안사업으로 재원을 마련하고 2015년 11월 개관하였다. 도서관 운영은 지역 내 도서관 관련 5개 단체로 구성된 도서관마을협동조합이 맡고 있다.

주민들이 직접 제안하고 만들면서 공간 구성이 특별해졌다. 설계단계부터 마을사람들의 의견을 반영하여 전문적인 음악작업을 할 수 있는 스튜디오, 학생들이 모여 영화를 관람하고 공연을 할 수 있는 강당, 아이들이 신발을 벗고 책을 보고 얘기할 수 있는 단상 등 주민의 의견이 최대한 반영되었다. 질서정연하게 세워진 책장도 없고 일괄적으로 배치된 책상과 의자도 볼 수 없다. 건물 자체도 여느 도서관들과 다르다. 부지위에 있던 기존 주택을 재생하면서 도서관 곳곳에서 마을의 시대별 건축물의 규모, 재료, 양식을 한 눈에 볼 수 있다. 도서관 내부로 들어서는 순간 도서관이 아닌 마을이 자리하고 있음을 금방 느낄 수 있는 구산동도서관마을은 도서관임과 동시에 마을의 기억이 축적된 마을박물관이며, 주민의 자치 공간이다.

발 빠른 대응도 홍보전략이다

2016년 7월, 포켓몬이라는 인기 애니메이션 캐릭터와 증강현실을 결합한 모바일 게임 ‘포켓몬 고’가 출시되면서 전 세계에서 폭발적인 인기를 끌었다. 우리나라는 지도보안문제로 초기 출시지역에서 제외되었으나 속초, 고성, 양양, 울릉도 등 일부 도시에서 가능하다는 사실이 알려지면서 게임 이용자들이 대거 몰려들었다.

이에 속초시는 시를 방문하는 포켓몬 고 트레이너들에게 안전한 놀이문화의 장을 제공하면서 속초를 홍보하고자 발 빠르게 ‘포켓몬 고 전략지원사령부’(언론·행정·관광·안전·환경위생지원대로 구성)를 편성해 운영했다. 속초 시내 주요 관광지에 게임지도를 제작하여 배포하거나 시티투어버스 운영코스를 개발하고, 안전한 먹거리와 편안한 잠자리 제공을 위한 대책을 마련하였다. 트레이너들이 모이는 곳곳에는 무료 와이파이존을 확대하여 온라인 서비스를 이용할 수 있게 지원하였다.

이병선 속초시장도 직접 포켓몬 고에 등장하는 캐릭터 ‘웰로우 박사’를 코스프레한 ‘속초마을 시장 겸 포켓몬 박사’인 ‘이박사’를 자칭하고 매주 토, 일요일 포토타임 행사를 가졌다.

포켓몬 고 효과로 서울~속초 간 고속버스 운행이 하루 36회에서 72회로 늘어나고, 포켓몬 유저만을 위한 여행상품이 생겼으며, 주변 상가의 매출은 평소보다 1.5~2배 상승했다. 하지만 무엇보다 속초시가 NHK, 알자지라, CNN 등에 포켓몬 고 태초마을로 방영됨으로써 돈으로는 살 수 없는 세계적인 홍보의 기회를 가질 수 있었다.

남부시장 한옥마을 야시장을 열다

전주 남부시장은 대표적 전통재래시장으로 대형마트 등 대규모 점포에 밀려 침체일로에 놓여 있었다. 전주시가 이런저런 활성화 대책을 추진했지만 효과는 별로였다. 이미 오래 전부터 전국적인 명소이자 핫 플레이스로 떠오른 ‘한옥마을’이 지척에 있음에도, 남부시장으로 관광객을 유도할 만한 요소를 좀처럼 찾지 못한 것이다.

한옥마을을 방문한 관광객들을 남부시장까지 끌어올 만한 비책은 없을까?

전주시는 이런 고민 끝에 2013년 안전행정부의 ‘전통시장 야시장 시범지역 공모사업’에 응모했고, 시범사업으로 선정되자 매주 금, 토요일 7시부터 자정까지 야시장을 운영했다. 남부시장 내 십자로 150m 구간에 이동식 매대 45개(먹거리 31, 수공예품 11, 사업단 홍보 3)를 설치하고, 매대 주변 식당가 50개소와 함께 불야성을 조성했다. 사회적기업과 연계한 다양한 먹거리와 공산품을 판매하는 한편, 십자로 중앙무대에서 비보이 공연, 연예인 의류경매 등 문화 이벤트를 상시 개최하는 등 한옥마을 관광객들을 길 하나 건너편인 남부시장으로 끌어오기 위한 작전에 돌입한 것이다.

결과는 성공적이었다. SNS, 블로그에 남부시장 야시장에 대한 호평이 이어져 입소문이 나고, 전통시장 대표 성공사례로 여러 매체에 소개되면서 전국 각지에서 남부시장과 시장 2층에 새롭게 조성한 ‘청년몰’을 벤치마킹 하려는 발길들이 이어졌다.

물론 처음부터 일사천리로 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 기존 상인들의 기득권 주장으로 마찰이 지속되어 사업이 좌초될 뻔한 순간도 있었다. 이에 전주시는 야시장 운영위원회(시, 상인회, 청년몰, 매대 운영자, 전문가 등)를 구성해 중재하며, 모두가 상생하는 발전방안을 마련하기 위해 지속적으로 논의하였다. 시간이 지나면서 이해당사자간 갈등요인이 해소되고, 매대 운영자들의 음식재료를 남부시장에서 구입하는 선순환시스템도 구축하였다. 전주시는 앞으로 주말에 한정하지 않고 야시장 운영 일수를 점진적으로 늘리는 방안을 검토하여 상인, 매대 운영자간 ‘윈윈’하는 시스템을 구축해나갈 계획이다.

마을과 학교를 잇다

서울 은평구에서 학교 수업을 마친 아이들이 공연장에 모인다. 뮤지컬 동아리의 자선공연을 준비하기 위해서다. 세 달간 아이들에게 뮤지컬을 가르친 것은 ‘바리에테 창의교육연구소’로 서울 은평구에 위치한 교육 단체이다. 이곳 전문가들로부터 춤, 노래, 연출을 배운 아이들이 가족과 친구들 앞에서 준비한 무대를 선보인다. 공연 수익금은 마을 어르신의 수술비로 기부하며 아이들은 한층 더 성장해간다. 이것이 지난 2012년부터 지역사회 교육자원을 발굴, 개발하여 학교에 보급하는 교육콘텐츠 연계사업이다. 수동적으로 학교시설 개보수 등에 교육경비보조금을 지급해 오던 관행을 벗어나 학교와 지역사

회, 마을의 협력을 이끌어내는 마을형 교육정책 플랫폼이다.

교육 때문에 인근도시로 인구가 빠져나가던 오산시는 교육을 도시발전 핵심전략으로 삼아 다양한 정책을 개발하며 집중적으로 투자해왔다. 먼저 혁신교육지구 사업과 함께 이를 뒷받침할 수 있도록 오산형 혁신모델학교인 ‘물향기학교’를 운영하였다. 혁신학교로 지정되기 전, 단계적으로 혁신모델을 적용하는 것으로 관내전체학교를 물향기학교로 지정해 지원함으로써 혁신교육을 일반화했다.

나아가 공교육 혁신에 지역공동체 전체를 끌어들이기 위한 구심체로 ‘혁신교육지원센터’를 설립했다. 혁신교육지원센터는 3개 분과를 구성해 시민들과 학부모들의 전문성을 키우고, 이들의 자산을 바탕으로 공교육 현장을 지원한다. 지원센터의 첫 번째 핵심 프로그램은 ‘시민참여학교’다. 초등학교 교과과정과 연계하여 학년별, 학급별로 체험학습을 진행하는 것인데, 역사, 문화, 생태, 행정 등 여러 분야에서 9개로 출발해 현재 30개 탐방학교를 운영하고 있다. 탐방학교는 스스로 주제를 정해 공부하는 ‘학부모스터디’모임 소속 시민들이 선생님이로 참여한다.

청소년 직업체험 프로그램인 ‘미리내일 학교’는 전문 과정을 이수한 학부모 진로코치단(143명 양성)의 인솔로 관내 9개 중학교 1학년 2,200여 명 학생들이 지역에서 발굴한 92개 사업장에서 직업체험을 진행한다. 택시기사들까지 학생 이동에 참여할 만큼 방대하면서도 치밀한 지원시스템을 구성했다. 올해는 학부모진로코치단의 전문성을 강화하는 한편, 직업체험 양해각서를 체결한 인근 수원, 화성, 용인, 평택 등까지 확대해 더욱 다양한 직업체험을 할 수 있도록 준비하고 있다.

창의지성교육으로 혁신교육을 선도하고 있는 화성시는 학교시설복합화를 통해서 학교와 마을을 연결하고 있다. 학교시설복합화사업은 학교공간에 문화·복지시설을 복합적으로 설치하여 학생과 주민이 함께 공유하여 마을교육공동체 중심공간으로 활용하는 사업이다. 낮에는 학생들이 이용하고, 방과 후에는 지역주민들이 이용함으로써 공간을 효율적으로 활용할 수 있다. 전국에서 처음 시도된 화성동탄 중앙초등학교에 마련된 중앙이음터에는 보육시설, 동아리실, 도서관, 문화교실, 다목적 강당이 설치되어 운영 중이다.

청년, 청년정책을 만든다

고용이 늘지 않는 저성장 시대가 계속되면서 사회에 진입해야 하는 청년에게는 일자리 문제뿐만 아니라 주거 등 자립기반을 마련하는데 높은 장벽이 존재한다. 이에, 서울시는 전국 최초로 2015년 1월 청년기본조례를 제정하였다. 정치, 경제, 문화, 사회의 다양한 영역에서 권익을 지원해야 한다는 내용을 담고 있다. 청년 자립기반 형성을 위한 생활 안정과 부채 경감, 주거 안정 문제까지 포함한다. 또한 청년 당사자 5인 이상이 참석하는 청년정책위원회의 설치도 명시하고 있다. 서울시 청년기본조례는 국

내에서 최초로 청년의 사회적 권리 보장을 명시했다는 점뿐만 아니라 당사자로서 문제를 해결하기 위해 활동해 온 청년단체들이 조례작성에 직접 참여한 데에 의의가 있다.

서울시 청년기본조례 제정에 힘입어 같은 해 12월 시흥시 청년기본조례도 주민 청구 방식을 통해 발의되었다. 주민 청구 방식은 일정 수 이상의 주민 서명을 받으면 지방자치단체의 장에게 조례 제정이나 개정과 폐지를 청구할 수 있는 제도이다. 이 과정을 주도한 시흥청년아티스트는 시흥시가 지원자를 공모하여 만든 모임이다. 청년활동가를 찾기 어려운 상황에서 지방정부가 나서 청년들을 위한 장을 마련한 것이다. 주민청구 방식은 청년들 스스로 시민들과 공감대를 형성하고 문제해결의 주체로 성장하는 과정이 될 수 있다는 점에서 조례 내용 이상의 의미를 가진다. 이 과정에서 시흥청년아티스트는 지역 시민사회와 네트워크를 형성하였고, 조례 발의에 필요한 6,125명의 두 배가 넘는 14,373명의 서명을 받는 성과를 거뒀다.

시흥시는 조례 제정과 공포 이후 2016년 25억여 원의 사업예산을 확정하여, 커뮤니티 활성화 사업, 인생을 스스로 설계할 수 있는 힘을 기르는 청년학교 운영, 마을기획 활동 및 골목경제 활성화를 통한 청년 일자리 창출 사업 등을 진행했다. 또한, 2016년 10월 Next경기 창조오디션 시즌2에서 청년협업 공간 조성을 통해 청년들과 전문가들의 네트워킹을 통해 지역문제를 해결하고, 청년들이 마음껏 꿈을 펼칠 수 있는 내용의 '경기청년 협업마을 만들기'로 75억 원의 사업비를 확보하여 공간을 조성했다. 이 밖에도 '사회 밖 청년 문제'를 재조명함으로써 단순 일자리 대책을 넘어, 지역청년들이 겪고 있는 다양한 문제를 해결하고 사회적 고립감을 해소하고자 했다. 청년들과 소통하고 교류할 수 있는 참여의 장을 만들어가기 위한 노력을 펼친 것이다. 무엇보다 커뮤니티의 기반이 되는 공간을 확보하고 사람을 키우는 정책 중심으로 청년사업을 펼치고 있다는 평가를 받는다.

주민과 함께 행복을 찾아가다

경제규모는 세계 10위권 수준이지만 행복지수는 OECD 34개국 중 최하위 수준에 머물고 있는 대한민국. 1인당 국민소득은 2만5천 달러에 접어들고, 국가와 지자체가 다양한 정책을 추진하고 있음에도 불구하고 국민들이 느끼는 행복도가 그리 높지 않은 이유는 무엇일까? 정부정책은 주민들에게 얼마만큼의 만족감과 행복감을 주고 있을까?

‘종로행복드림프로젝트’는 바로 이러한 고민에서 시작했다.

종로구는 먼저 20여명의 직원들이 학습동아리를 구성하고 행복에 관한 국내외 사례들을 조사하고 연구하였으며, 이를 바탕으로 주민행복을 담당할 ‘행복드림팀’을 신설하였다. 행복드림팀은 정부정책이 주민의 행복체감도에 영향을 미치지 못하고 주민생활과 괴리감이 생기는 문제를 극복하기 위하여 가장 먼저 프로젝트의 방향을 함께 설정하고 적극적으로 참여할 ‘종로행복드림이끄미’를 구성하였다.

공개모집을 통해 선정된 주민 25명과 기관추천으로 선정된 전문가 5명, 구의원 2명, 공무원 5명 등 총 37명으로 구성된 ‘종로행복드림이끄미’는 2015년 3월 10일부터 본격적인 활동을 시작하였다. 이들은 행복정책의 안정적 운영을 위하여 심혈을 기울여 ‘행복조례’를 준비하고 5,342명의 서명을 받아 주민발의를 하였다. 그러나 의회의 반발로 주민발의 조례제정은 무산되었다. 자칫 행복드림프로젝트가 좌초될 위기였지만, 행복드림이끄미들은 포기하지 않고 조례에 담긴 행복지표개발과 행복증진교육을 진행하기 위해 주민참여예산사업에 적극 공모해서 선정되기도 하였다.

아울러 1년간의 협의 끝에 구청장 발의로 행복조례가 제정되었다. 조례에는 행복을 ‘주민이 일상생활에서 체감하는 삶의 안녕과 만족의 상태’로 정의한다. 주민행복 증진 방안으로 기본계획과 시행계획 수립, 행복 증진 시책의 발굴과 추진을 위한 주민 및 전문가 의견 수렴, 주민행복 조사와 정책 반영, 행복 증진 교육 실시 등을 명시하고 있다.

오늘도 행복이끄미들은 어떻게 하면 나와 더불어 종로를 행복하게 만들 수 있을지 고민하고 있다. 행정의 제안으로 시작했지만 이제는 주민들 스스로 민간단체를 설립할 정도로 자발적으로 종로의 행복을 찾아가고 있다. 종로의 행복찾기 여정이 가능했던 것은 주민들의 자발적인 참여와 행정의 적극적인 지원이 뒷받침되었기 때문이다.

시사점

민선6기에서 새롭게 시도되었거나 민선5기에 이어 깊이를 더해가는 자치혁신사례를 분야별로 몇 가지 살펴보았다.

지방재정위기가 거론되던 민선5기에 본격 도입된 주민참여예산제도는 한정된 예산을 주민들의 요구에 맞추어 우선 배분함으로써 정책 실효성과 주민 만족도를 높여왔다. 참여예산제도는 일반행정 뿐만 아니라 교육행정에서도 적극 도입하고 있다. 특히, 서울시교육청은 학생회에서 사업계획을 수립하여 요청하는 경우 200만원까지 지원함으로써 학생회의 자치활동을 적극 지원하고 있다. 이렇게 확산되고 있는 주민참여예산제도가 제대로 자리 잡기 위해서는 다양한 이해관계를 가진 주민들이 참여하여 대표성을 가질 수 있어야 하고, 주민들의 의견이 예산편성 과정에 제대로 반영되어야 한다. 서울 성북구와 은평구의 무작위 추첨제도는 다양한 이해관계를 가진 주민들이 참여할 수 있는 장을 열었다는 점에서 의미가 크다. 시흥시처럼 주민주도로 참여예산제도를 운영하는 것은 단체장의 의지에 따라 주민의견 반영이 달라지는 제도적 한계를 보완해 나갈 수 있을 것이다.

민선6기 들어서 주민참여예산제도와 함께 주민이 행정과 동등한 위치에서 자치에 참여할 수 있도록 하는 민관협치의 제도화가 서울시를 중심으로 진행되고 있어 주목된다. 지역주민들이 지방자치 행정

에 ‘참여’하는 것이 아니라 ‘주체’로서 거듭나는 것이다.

인천 남구의 통두레운동은 작은 실천이지만 마을공동체가 함께 소통하고 지역의 문제를 해결해 나간다는 점에서 마을자치, 주민자치의 출발점이 될 수 있다. 행정에서 먼저 제안했지만, 주민들을 이끌고 나가는 것이 아니라 주민들의 자치활동을 뒷바라지 한다는 점에서 행정의 역할을 다시 조명해 주었다.

서울시와 시흥시의 청년기본조례제정과 청년정책 수립사례는 당면한 문제를 해결해 나가는 데 있어, 당사자 관점의 중요성을 일깨워 주었다. 쉽게 실마리를 찾기 힘든 청년 문제는 중앙정부의 획일적 대응보다는 지방정부가 각 지역 특성에 맞게 다양하게 접근할 수 있도록 재원과 권한을 이양할 필요가 있다.

속초시의 포켓몬 고 활용사례와 종로구의 행복드림프로젝트는 지방자치단체의 역할에 대한 고민을 던져주었다. 속초시는 지방자치와 무관해 보이는 게임열풍을 방관하지 않고 지역 마케팅 전략으로 적극 활용함으로써 단기간에 매우 효율적으로 속초시를 해외에 널리 알리는 효과를 얻었다. 포켓몬 고 열풍이 한 달 남짓 이어졌기에 속초시의 대응이 조금만 늦었어도 마케팅 효과는 크지 않았을 터였다. 기회 요인을 시의적절하게 활용하는 행정의 민첩한 대응력도 중요하다.

종로구는 그동안 행정에서 다루지 않았던 ‘행복’이라는 키워드를 자치영역으로 끌어왔다. 그것도 주민의 자발적 참여를 전제로 하는 민관협치의 방식으로 과정을 설계하고 이끌었다는 점이 새롭다. 기존 행정에서 잘 다루던 영역은 그대로 유지할 수 있겠지만, 주민들의 주체적 참여를 통해 지역을 혁신해 나가는 방식은 계속 확대할 필요가 있다.

촛불시민의 힘으로 출범한 문재인 정부는 연방제 수준의 지방분권을 약속하였다. 2017년 10월 26일에는 지방자치의 날을 맞이하여 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 로드맵을 발표하였다. 중앙의 권한과 재원을 지방으로 획기적으로 이양하며, 읍면동 행정혁신과 마을자치지원 플랫폼을 구축하여 주민자치를 활성화하겠다는 계획이다. 민선6기 자치혁신의 흐름과 다르지 않으며 이를 제도적으로 뒷받침하겠다는 것이다.

그러나 근본적인 한계가 있다. 현행 헌법에는 주민자치시대를 열어갈 근거가 미약할 뿐만 아니라 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 법령의 범위 내로 제한하고 있어 개헌이 필요하다. 현재 국회는 내년 6월 지방선거와 함께 개헌을 목표로 특위를 가동 중에 있으나 중앙권력개편 등 굵직한 쟁점에 밀려 기본적 합의조차 이뤄내지 못하고 있다. 지방자치혁신, 나아가 대한민국 혁신을 이끌고 풀뿌리 민주주의가 피어날 수 있도록 지방분권형 개헌만이라도 조속히 합의하고 추진되기를 기대한다.

참고문헌

단행본

윤석인, 『지방자치가 우리 삶을 바꾼다』, 희망제작소, 2013.

연구보고서

한국정책학회, 『주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구』, 행정자치부, 2015.

“주민참여예산제도” 어떻게 활성화할 수 있을까?, 『지방자치정책Brief』 제23호(2017.6.), 한국지방행정연구원

기사

“박근혜 ‘정부3.0’은 서울시 짝퉁, NLL 대회록 공개, 몹시 나쁜 전례”, 『오마이뉴스』, 2017.11.20.

“박근혜 정부, 창조경제는 없고 성과만 창조”, 『미디어오늘』, 2015.09.14.

“은평구 참여예산, 민주주의 ‘진화’”, 『시정일보』, 2017.09.04.

“인천 남구 ‘통두레운동’ 지역 변화 이끌어”, 『뉴시스』, 2014.08.07.

기타

“민선6기 지방자치 평가와 전망”, 『목민광장』, 제13호(2017.11.), 희망제작소

