

서울시 주민참여정책의 개선 방향

동단위 주민참여과정을 중심으로

이다현 대안연구센터 연구원
mangkkong2@makehope.org

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

지역이 가진 특수한 여건과 문제를 고려하여 현장중심의 행정과 지방분권이 강조되는 추세 속에서 주민참여형 정책이 확대되고 있다. 읍면동은 주민참여형 정책이 실제 추진되는 일선 행정영역인 동시에 일상적 주민참여를 통해 주민자치가 구현되는 핵심 범위이다.

지방정부는 다양한 형태의 주민참여형 정책을 추진하고 있으나, 읍면동으로 갈수록 정책 간 경계가 모호해지고 이로 인한 혼란이 발생하고 있다. 대표적으로 서울시는 시민참여예산, 지역사회혁신 계획, 서울형 주민자치회 등의 정책을 통해 동 단위 주민참여를 강조하고 실질적 권한도 부여하고 있지만 실제 정책에 참여하는 주민은 참여과정과 내용 면에서 여러 혼란을 겪고 있다.

첫 번째 문제는 정책 간 과정의 분리로 인한 혼란이다. 주민참여형 정책은 대체로 유사한 목적을 가진 순서로 진행되고, 참여자에게 비슷한 역할을 요청한다. 그러나 각 과정이 별도로 진행되면서 그로 인한 피로감과 더불어 참여효능감의 저하, 참여를 통한 지역 문제 해결이라는 취지에 회의적 인식을 갖게 하는 것으로 나타났다.

두 번째는 정책을 추진하는 행정부서의 분리에서 오는 문제이다. 동 단위에서 여러 주민참여형 정책은 융합적인 형태로 운영되지만,

이를 추진하는 행정부서의 분리는 주민에게 행정파트너에 대한 혼란과 더불어 정책과정을 복잡하게 인식하는 요인으로 작용한다. 또 유사 사업간 협력을 어렵게 하는 문제를 야기하고 있었다.

마지막으로 시민사회 주체 간 협력의 어려움이다. 동 단위는 다양한 주체가 활동하는 역동적 현장이다. 주민자치의 강화의 목적으로 동 단위 주민모임과 제도를 일방적으로 융합하는 것에 대한 혼란과 갈등을 유발할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

이러한 문제에 대하여 구 단위에서는 다양한 시도를 하고 있다. 서울 은평구는 참여예산과 지역사회혁신계획의 과정을 융합하여 연결하고 있는데, 정책의 취지와 사업 수위에 부합하는 형태로 역할을 분담하여 보다 효율적인 주민참여 과정을 운영하고 있다. 서울 중구는 동 중심 행정재편 등 동 단위에 실제 권한부여를 통해 동 단위 주민자치를 현실화하는 방향성을 제시하고 있다.

서울시의 주민참여형 정책이 동 단위에서 추진되는 과정에 도출되는 문제를 고려하여 보다 종합적인 관점의 융합이 필요할 것으로 보인다. 먼저 정책과정의 유기적 결합을 통해 보다 실효성있는 주민 참여과정을 운영할 수 있다. 두 번째로 주민참여형 정책을 추진하

요약

서울시 주민참여정책의
개선 방향

는 부서를 통합하거나 협력체계를 강화할 필요가 있다. 마지막으로 동 단위 주민모임 간 소통기회를 확대하여 협력기반을 만들어나가는 것이다.

주민자치의 강화를 위하여 광역지방정부와 기초지방정부 차원의 관련 조례제정과 정책이 확대되고 있다. 서울시가 선도적으로 운영하고 있는 정책 사례를 참고하여 읍면동의 단위의 추진을 고려한 주민참여형 정책의 설계로 실질적 주민자치 실현을 기대해볼 수 있다.

빠른 사회변화 속에 중앙정부의 획일적 대응보다
현장중심 행정과 이를 위한 지방분권이 지속적으로
강조되고 있다.

저출생, 고령화, 뉴노멀 등 빠른 사회변화 속에서, 지역은 저마다의 시급한 과제를 안고 있다. 이런 상황에서 중앙정부의 획일적 대응보다는 현장중심 행정과 이를 위한 지방분권이 지속적으로 강조되고 있다. 우리나라는 1995년부터 본격적으로 지방자치를 시작하면서 중앙이 가진 권한을 지방과 나누기 위한 지속적인 노력을 해왔다. 문재인 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 5대 국정목표 중 하나로 채택하고, ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’ 목표 실현을 위한 중앙정부-지방정부-주민 간의 분권과 풀뿌리 주민자치 강화 로드맵을 제시하고 있다.¹

지방분권은 중앙정부-지방정부 간의 분권뿐 아니라 지방정부-주민 간의 분권도 포함하는 2단계 분권 구조로 구성되어 있다. 특히 주민주권 실현과 참여민주주의의 중요성이 강조되는 추세 속에서 주민참여와 주민자치가 운영되는 공간으로 읍면동 단위를 주목할 수 있다. 읍면동은 정부의 주민참여형 정책이 진행되는 일선 행정영역인 동시에 일상적 주민참여를 통해 주민자치가 구체화되는 핵심 범위이기 때문이다.

여기서 눈여겨보아야 할 지점은, 각각의 주민참여형 정책이 추구하는 목적과 기능이 서로 구분됨에도 불구하고 읍면동 단위에 가까워질수록 그 경계가 희미해지고 이로 인한 혼란이 발생하고 있다는 점이다. 본 글에서는 희망제작소가 진행한 주민참여형 정책 연구 과정에서 조사한 내용을 토대로 지방정부의 주민참여형 정책이 읍면동 단위의 운영과 그 과정에서 도출되는 문제점을 짚어보고자 한다. 이를 위하여 협치 정책을 선도적으로 추진하고 있는 서울시의 주민참여형 정책을 중심으로, 각 정책이 동(洞) 단위에서 운영되는 과정과 그 내용을 살펴본다. 그리고 주민중심으로 정책을 유기적으로 연결한 사례를 통해, 주민참여형 정책의 효과적인 융합가능성을 확인하고자 한다.

¹ 행정안전부 보도자료(2017), 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다, 2017.10.27.

서울시 주민참여형 정책과 동 단위 주민참여 과정의 문제점

주민참여형 정책은 각각 취지와 기능에 따라
구분할 수 있지만, 실제 동 단위에서 운영될 땐
과정과 주체의 경계가 중첩되거나 섞일 수밖에 없다.

1. 주요 주민참여형 정책

1) 시민참여예산제

참여예산제도는 예산편성 과정과 내용 등에 시민이 직접 참여하여
재정운영의 투명성, 자원배분의 공정성을 높이는 제도이다. 참여예산
은 행정의 주요 역할인 예산편성 권한을 시민과 공유함으로써 참여민
주주의를 실현하는 주요 수단 중 하나² 라는 점에서 핵심적 협치정책
으로 이해할 수 있다.

서울시는 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」를 제
정하고, 2017년 주민참여예산과 협치사업을 융합한 ‘시민참여예산제’
로 확대·개편하면서 서울시 재정에서 시민참여 영역과 규모를 확대하
였다. 2019년에는 ‘시민숙의예산 종합계획’을 통해 신규사업뿐 아니라
기존사업 예산에도 시민이 참여할 수 있도록 하고, 숙의과정을 강화한
‘시민숙의예산’을 통해 2022년에는 시 예산의 5%인 1조 원을 편성할
계획이다. ‘시민숙의예산’은 숙의형과 제안(공모)형으로 구분되며, [표 1]
은 2020년 제안(공모형)의 사업유형을 정리한 것이다.

2 민주주의서울 oasis.seoul.go.kr/

표 1. 서울시 시민숙의예산 제안(공모형) 운영 개요

구분	사업유형	예산규모
2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역도시문제 해결 사업		400억원 내외
광역단위	광역제안형	2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역도시 문제 해결 사업 300억원 내외
	광역협치형	2개 이상 자치구의 도시문제 해결을 위해 사업선정·집행 등 전 과정에 민관이 공동참여하는 사업 100억원 내외
	민주주의서울 연계형	민주주의 서울의 시민제안 중 공론과 민관숙의를 통해 정책화되어 예산이 편성되는 사업 300억원 내외
지역사회 및 마을단위 문제해결 사업		300억원 내외
지역단위	구단위계획형	지역사회 문제 해결을 위한 區지역사회혁신계획 사업에 참여예산사업을 통합추진하고 인센티브 부여 255억원 내외
	동단위계획형	마을단위 문제해결을 위한 발굴 사업 60억원 내외

출처: 서울민주주의위원회(2020), 2020년 시민참여예산 운영계획

서울시 시민숙의예산 사업유형 중 ‘지역단위’는 지역사회 또는 마을단
위 문제해결에 목적을 두고 있다는 점에서 동 단위 주민참여가 강조된
다. 특히 동단위계획형 시민숙의예산은 60억 원 이내의 예산 범위에서
동별 최소 1천만 원에서 최대 5천만 원까지 지원하는 것으로, 동별로
구성되어 있는 주민자치회, 마을계획단, 동 지역회의 등 주민모임인 동
회의가 사업제안의 역할을 담당하고 있다.

구체적 사업제안자는 동 회의 등 기존 구성된 주민모임이지만, 그 과정에 일반 주민의 참여와 의견수렴은 필수 요소라 할 수 있다. 동단위 계획형 시민숙의예산은 지역의 필요성과 주민의 요구를 담아 사업을 제안하는 것이 중요하며, 따라서 전 과정에 의견수렴, 숙의, 공론 등을 통한 주민참여를 강조하고 있다. 동 회의는 다양한 방법으로 지역주민의 요구에 부합하는 의제를 발굴하며, 개별적 의견을 공적인 사업으로 구체화하는 과정을 거쳐 주민이 참여하는 마을총회를 통해 동 단위 사업의 우선순위를 함께 결정한다. 최종적으로 시민참여예산위원회 총회 승인으로 최종예산안에 반영하는 과정을 거친다. 즉, 동 회의는 주민모임의 대표로서 의제를 취합, 구체화, 제안의 역할을 주도하고 있으나, 그 과정에 일반 주민의 참여 없이 시민참여예산제의 본래 목적을 실현하는 데 한계가 있다.

구분	내용	주체
의제발굴 및 사업구체화	지역(마을)자원 조사	동회의(마을계획단 등) 지역주민
	지역의제도출	
	우선순위 결정	
	지역(마을)계획 수립	
	공론장(마을총회) 운영	
↓		
예산안 반영	시민참여예산위원회 총회 승인 서울시 예산안 반영, 시의회 제출	시민참여예산위원회

그림 1. 서울시 동단위계획형 시민숙의예산 추진체계
출처 : 서울민주주의위원회(2020), 2020년 시민참여예산 운영계획 재구성.

2) 지역사회혁신계획

서울시는 협치의 정착을 위해 광역단위뿐 아니라 구 차원의 협치문화 조성 and 제도개선이 중요하다는 점에서 2016년부터 구 단위 ‘지역사회혁신계획’ 수립을 지원하고 있다. ‘구단위계획형’ 시민숙의예산으로 운영하는 지역사회혁신계획은 계획수립-실행-평가-환류 등 모든 과정을

민·관의 공론과 숙의로 운영하여, 계획을 매개로 기존 개별화되고 파편화된 시민참여의 분야 간 융합과 협력을 촉진하는 목적을 두고 있다.³

지역사회혁신계획은 구 단위의 협치 활성화에 초점을 두고 있다는 점에서 동 단위 주민참여와 그 범위가 다른 것으로 이해할 수 있다. 그러나 지역사회혁신계획의 의제가 다수 주민참여 과정으로 발굴하는 ‘개방성’, 다수의 이해관계자가 숙의하는 ‘숙의성’, 지역사회 공익적 영향을 미치는 ‘공익성’, 민관협력으로 추진할 수 있는 ‘민관협력성’ 등을 충족할 필요가 있다는 점⁴에서 동 단위 등 지역밀착형 의제발굴의 필요성을 내포하고 있다.

[그림 2]의 지역사회혁신계획 수립과정을 살펴보면, 공론장을 통해 발굴된 지역의제는 융합·검토 단계를 거쳐 계획의 구체적인 의제로 반영되는 과정을 거친다. 의제발굴 단계에 참여하는 주민은 일상에서 인식하는 문제, 즉 사적 영역의 문제를 공론장에서 토론하며 공감과 합의를 통해 공적 의제로 전환해 나간다. 이렇게 제시된 의제의 정책화는 사적 영역의 문제 해소로 연결될 수 있다. 이런 점에서 민관협력을 통해 지역사회 문제해결을 목표로 하는 지역사회혁신계획의 의제는 개인으로부터 출발할 수 있으며, 같은 생활권에서 동질적 문제의식을 구체화할 수 있다는 점에서 동 단위의 주민참여가 중요하다고 볼 수 있다.⁵

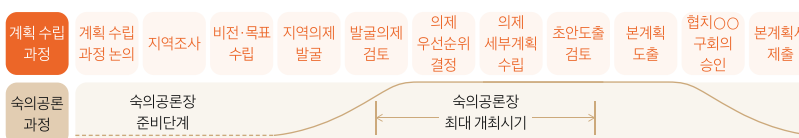


그림 2. 지역사회혁신계획 수립 과정

출처 : 서울시(2020), 2020년 지역사회혁신계획 안내서

3 서울시(2020), 2020년 지역사회혁신계획 안내서

4 서울시(2020), 2020년 지역사회혁신계획 안내서

5 개인적인 문제는 다양한 층위에서 도출될 수 있으므로 사적문제의 출발점을 지리적 영역과 곧바로 연결하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 공동의 생활권은 동질적 생활환경과 비슷한 사회문화적 특성을 공유할 수 있다는 점에서 사적문제가 의제화되는 구체적 범위 중 하나로 이해할 수 있다(이다현, 2018)

이런 측면에서 서울시 각 자치구는 지역사회혁신계획의 방향과 목적에 따라 의제발굴 공론장을 다양하게 운영하고 있다. 지역별 의제발굴을 위한 동별 또는 권역별 공론장, 청소년·청년·여성·직장인 등 대상별 공론장, 지역사회 주요사안을 다루는 주제별 공론장, 온라인 플랫폼을 활용한 의제발굴 등 그 통로와 방식을 다양화하여 지역사회의 작은 의제를 모아내는 노력을 하고 있다.

3) 서울형 주민자치회

서울시는 다양한 주민참여정책과 동 단위 여러 주민모임을 융합한 ‘서울형 주민자치회’를 시범운영하고 있다. 서울형 주민자치회는 동 단위 주민자치 플랫폼으로, 기존 주민모임인 주민자치위원회, 찾동 마을계획, 시민참여예산 동지역회의, 그 외 마을모임과 주민단체를 융합하여 마을과 자치를 연결하고 마을자치의 새로운 발전방향을 모색하는 모델이라고 할 수 있다. 서울형 주민자치회는 2017년 4개구 26개 동에서 시범사업을 시작으로 2022년까지 단계적으로 전 동 확대를 목표로 하고 있다. 시범사업의 주요 전략으로 주민의 권한강화, 주민자치회 신규구성, 주민 자치활동 참여의 개방성 확보, 중간지원조직 구성을 통한 민관협력체계 구축 등을 들고 있다.⁶

표2. 주민자치위원회와 서울형 주민자치회 비교

구분	주민자치위원회	서울형 주민자치회 시범사업
명칭	주민자치위원회	주민자치회
위원 인원	25명	50명 이내
선정방식	선정위원회 선정	주민자치학교 이수 후 추첨을 통하여 선정
위원 구성 비율	비율없음	40대 이하 15% 특정 성 60% 미만
위촉	동장	구청장
주민총회	없음	연1회
분과구성	위원으로 구성	주민 누구나 참여
지원체계	없음	자치구 마을자치센터(구, 동 단위 지원)

출처 : 서울시 마을공동체종합지원센터(2019), 서울형주민자치회 시범사업 설명자료

6 서울시(2019), 2019년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼

서울형 주민자치회는 동 지역사회 자치계획 수립, 주민세(개인균등) 징수분에 대한 산업선정 및 집행, 행정사무 협의 및 위수탁, 서울시 동 단위계획형 시민참여예산 사업선정, 자치회관 자율운영 등 실질적 권한 부여를 통해 동 단위 주민모임의 대표 위상을 가지고 있으며, 이를 통한 주민자치 실현을 전인해나가고 있다. 그러나 동 단위 주민자치가 50명 이내의 위원 중심으로만 운영되지 않도록 자치계획의 수립, 운영, 결정 등 전 과정에 모든 주민이 참여할 수 있도록 개방하여 동 전체를 위한 공적 계획을 추진할 수 있도록 강조하고 있다.

예를 들어 분과위원회는 주민자치회 위원뿐 아니라 보다 많은 주민이 참여할 수 있도록 주민을 공개 모집하고 있다. 이렇게 구성된 분과는 분과별 자치계획을 수립하는데, 이 과정에서 마을주민의 필요와 욕구를 기반으로 하여 동 전체의 공공성에 부합시키는 노력을 해야 한다. 이를 위하여 주민인터뷰, 설문조사, 워크숍 진행 등 조사항목과 대상자에 따라 다양한 조사방법을 권장하고 있다.⁷ 각 분과에서 수립한 자치계획은 주민 누구나 참여하는 주민총회를 통해 최종 의결하는 과정을 거쳐 확정된다.

2. 주요 주민참여형 정책의 주민참여 과정의 문제

이상에서 살펴본 서울시의 시민참여예산, 지역사회혁신계획, 서울형 주민자치회는 동 단위 주민참여의 강조로 일상생활과 밀접한 의제를 발굴하고 주민에게 직접 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있음을 확인할 수 있다. 또 주민참여 강화와 주민자치 실현이라는 공통된 목적하에 각 정책은 추진과정, 주체, 내용상 연결되는 지점이 있으며, 이러한 상호 보완을 통해 본래의 목적을 달성할 수 있도록 더욱 체계화되고 있다.

그러나 희망제작소가 2018년부터 2020년까지 다양한 주민참여형 정책의 연구과정에서 관련 정책에 참여하는 여러 주체를 인터뷰한

7 서울시(2019), 2019년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼

결과⁸, 실제 주민참여형 정책에 참여하는 동 단위 주체들은 운영과정과 내용 측면에서 여러 혼란을 겪고 있는 것을 확인할 수 있었다. 여러 주체들이 공통으로 지적하는 문제와 그 원인을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째 문제는 정책 간 과정의 분리로 인한 혼란이다. 각 정책의 목적과 취지는 다르나, 그 운영과정은 대체로 지역 의제발굴 → 융합·검토 → 총회나 공론장을 통한 결정 등의 순서로 진행된다. 특히 주민참여형 의제발굴은 시민참여예산, 지역사회혁신계획, 주민자치회 모두 강조하고 있으며, 이에 각 정책 진행 과정에서 공론장을 열어 지역밀착형 의제를 찾아내고 있다. 각 정책이 발굴하고자 하는 의제의 내용이나 수위가 다르다 하더라도 주민은 ‘일상생활에서 겪은 문제를 자유롭게 대화’하는 역할을 요청받기 때문에 주민은 대체로 엇비슷한 의견을 제시한다.

실제 여러 주민참여형 정책에 참여하고 있는 주민들은 유사한 목적의 공론장에서 ‘같은 이야기를 또’ 해야 하는 피로감을 호소하고 있었다. 또한, 의제발굴이라는 초기 단계의 반복적 참여는 다음 단계로 발전해나가는 참여효능감을 갖기에 한계가 있는 것으로 평가하였다. 마지막으로 과정의 분리는 주민참여형 정책사업 간의 차별화와 협력이 되지 않고 중복적 성격을 지니거나, 파편화되고 있다는 점에서 참여를 통해 지역의 문제를 해결한다는 취지에 대해서도 다소 회의적인 반응을 나타냈다.

두 번째는 주민참여형 정책을 추진하는 행정부서의 분리에서 오는 문제이다. 협치정책을 주도하는 서울시는 2019년 7월, 시장 직속 민관합의제 행정기관인 ‘서울민주주의위원회’를 신설하면서 기존 서울혁신기획관과 기획조정실로 분산되어 있던 협치, 공동체, 참여예산 등의 업무를 서울민주주의위원회로 이관하여 시민참여와 관련한 정책을 통합

8 협치시스템 및 협치조직 진단, 지역사회혁신계획, 시민참여예산, 주민참여예산, 주민자치회, 마을공동체 등 관련 사업에 참여하는 주민·시민사회·유관기관 45명, 공무원 28명, 전문가 5명 등을 대상으로 개인심층인터뷰, FGI, FGD 등을 진행함.

적으로 운영하고 있다. 한편 구 단위 행정조직은 자치구의 정책방향과 여건에 부합하는 형태로 행정조직이 구성되어 있는데, [표 3]과 같이 주민참여형 정책을 담당하는 부서가 대부분 과 단위로 분산되어 있음을 확인할 수 있다.

표 3. 서울시 자치구 주민참여형 정책 추진 부서 (2020년 7월 기준)

구분	시민참여예산	지역사회혁신계획	주민자치회
강남구	기획예산과(예산팀)	주민자치과(주민협력팀)	
강동구	기획예산과(예산팀)	자치안전과(공유협력팀)	자치안전과(주민자치팀)
강북구	기획예산과(예산팀)	마을협치과(협치지원팀)	자치행정과(주민자치협력팀)
강서구	협치분권과(자치분권팀)	협치분권과(협치지원팀)	자치행정과(자치운영팀)
관악구	민관협치과(지역협력팀)		자치행정과(자치지원팀)
광진구	기획예산과(예산팀)	기획예산과(민관협력팀)	자치행정과(주민자치팀)
구로구	기획예산과(예산팀)	기획예산과(협치정책팀)	자치행정과(주민협력팀)
금천구	기획예산과(예산팀)	마을자치과(금천번가팀)	마을자치과(주민참여팀)
노원구	기획예산과(마을전략팀)	마을공동체과(마을협력팀)	자치안전과(자치지원팀)
도봉구	지속가능발전과(참여예산팀)	지속가능발전과(지속가능협력팀)	자치마을과(자치마을팀)
동대문구	자치행정과(마을협력팀)		자치행정과(자치협력팀)
동작구	기획조정과(협력팀)		
마포구	마포번가연구단(협치지원팀)		자치행정과(마을자치팀)
서대문구	민관협치과(참여예산팀)	민관협치과(협치지원팀)	자치행정과(자치운영팀)
서초구	기획예산과(예산팀)	-	기획예산과(예산팀)
성동구	기획예산과(예산팀)	민관협력관	자치행정과(자치사업팀)
성북구	자치행정과(현장행정팀)	자치행정과(자치행정팀)	자치행정과(주민자치팀)
송파구	기획예산과(예산팀)	자치행정과(마을공동체팀)	자치행정과(자치운영팀)

양천구	기획예산과(예산팀)	주민합치과(민관합치팀)	주민합치과 (주민자치팀)
영등포구	기획예산과(예산팀)	자치행정과(지역합치팀)	자치행정과 (주민자치팀)
용산구	자치행정과(주민자치팀)	자치행정과(공유합치팀)	자치행정과 (자치지원팀)
은평구	합치담당관(참여구정팀)	합치담당관(합치공동체팀)	자치안전과 (자치사업팀)
종로구	기획예산과(예산팀)	기획예산과(구정지원팀)	자치행정과 (자치지원팀)
중구	동정부과(동정부추진팀)		
중랑구	마을합치과(마을합치팀)		마을합치과 (마을사업팀)

주민참여형 정책을 추진하는 부서의 분리는 앞서 제기한 과정의 분리를 야기하는 원인인 동시에 그 자체로 참여자에게 혼란을 주고 있었다. 예를 들어 시민참여예산 구단위계획형은 지역사회혁신계획으로 진행되고, 동단위계획형은 주민자치회에서 사업선정 권한을 가지고 있다는 점에서 세 정책은 유기적으로 연결되어 있으며, 일부 주민은 이 과정에 중복참여하는 경우가 많다. 그러나 각 정책을 담당하는 행정부서가 분리되면서 행정영역의 파트너에 대한 혼란과 동시에 주민참여형 정책 과정을 더욱 복잡하고 어렵게 인식하는 요인으로 작용하고 있었다. 그리고 내용상 협력하거나 융합할 수 있는 사업도 행정부서의 분리로 인하여 쉽지 않다는 점 또한 중요한 문제로 지적되었다.

마지막 문제는 시민사회 주체 간 협력의 어려움이다. 동 단위 시민사회는 전통적으로 활동해온 주민자치위원회, 자생단체, 시민사회단체 등과 더불어, 주민참여형 정책 추진과정에서 성장한 다양한 주민이 활동하는 역동적 현장이라 할 수 있다. 서울시는 주민자치의 강화라는 측면에서 동 단위 주민모임과 제도를 융합한 주민자치회에 여러 권한을 부여하고 있다. 그러나 주민자치회의 주요 구성원이 될 수 있는 기존 주민모임의 참여자는 담당해오던 역할의 변화, 서로 다른 활동 및 소통방식, 정책융합 필요성에 대한 공감대 부족 등으로 인하여 그 과정이 쉽지 않은 것으로 평가하였다.

주민자치가 강화되는 추세 속에서 주민 간의 협력은 필수 요소 중 하나이다. 그러나 동 단위 주민모임 간 서로 소통의 기회가 충분하지 않은 상황에서 추진되는 일방적인 융합은 혼란과 갈등을 유발할 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다.

서울시의 주민참여형 정책이 실제 동 단위에서 운영될 때 여러 어려움을 겪고 있음을 확인하였다. 이러한 문제는 정책의 운영설계와 실제 운영과정의 괴리에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다. 각각의 정책은 취지와 기능 면에서 구분할 수 있지만, 실제로 동 단위에서 운영될 때는 과정과 주체의 경계가 중첩되고 섞일 수밖에 없다. 이런 점에서 주민참여형 정책은 동 단위 주민참여를 고려하여 유기적으로 연결될 필요성이 제기된다.

융합적 주민참여정책 추진 사례

일부 지역에서 주민참여를 활성화하고,
정책의 효과를 높이기 위해
다양한 방식으로 정책 과정을
제설계하고 있다는 점은 주목할 만하다.

한편 지역에서는 다양한 방식으로 주민참여를 활성화하고, 정책의 효과를 높이려는 시도를 하고 있다. 이러한 사례는 주민을 중심으로 정책과정을 재설계하고 있다는 점에서 공통점이 있으며, 이를 통해 주민의 의견을 보다 효율적으로 반영하고 참여효능감을 높이고 있다는 점에서 주목할 만하다. 대표적으로 서울 은평구와 중구의 사례를 제시하고자 한다.

1. 서울 은평구

지역 현장에서 주민참여형 정책운영 시 발생하는 문제를 해소하기 위하여 지역 곳곳에서 여러 실험을 추진하고 있다. 먼저 서울 은평구는 참여예산과 지역사회혁신계획을 자치구 차원에서 유기적으로 결합하여 운영하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 먼저 지역의 협치과제 발굴을 위하여 참여예산과 지역사회혁신계획을 융합하여 과제발굴 연석회의를 추진하고 있다. [그림 3]에서처럼, 동 단위 주민제안 공론장, 주제별 공론장, 온오프라인 주민제안 접수 등을 통해 수렴된 주민의견을 분류·병합하여 정책과제화 하고, 그다음 단계에서 참여예산과 협치(지역사회혁신계획) 유형을 구분하여 검토한다. 그리고 우선순위 투표 또한 공동

진행을 하되, 참여예산과 협치가 가진 특성을 보장하기 위하여 구분하여 투표하는 과정을 세우고 있다.

1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
주민의견수렴 (1~2월)	정책과제화 (3월 중)	과제검토 및 심사 (3~4월)	우선순위 투표 (5. 11)	과제속의 및 정책 사업 도출 (5~6월)
공론장, 온 오프라인 접수, 수집된 '오만목소리', 부문별 민관공동실행단, 혁신교육지원단 등 다양한 통로를 통해 수렴	제안 분류 병합 (부문별 과제발굴 연석회의 + 참여예산 위원, 필요시 퍼실리테이터 참여)	1.부서검토(공동) 2. 투표대상 과제 검토 및 선정 1) 참여예산 과제: 참여예산 분과 위원회 2) 협치과제: 부문별 과제 발굴 연석회의단 또는 별도 TF	1. 사전투표 2. 주민총회 (2019.5.11) ※참여예산형, 협치형 나누어 투표 (각각의 특성을 보장)	민관공동TF 구성하여 계획 및 예산 구체화
참여예산+협치 공동진행	참여예산+협치 공동진행	구분하여 각각 검토	참여예산+협치 공동진행	과제별 진행

그림 3. 서울 은평구 참여예산 - 협치 과제발굴 프로세스

출처: 은평구협치회의(2019), 2020 은평 지역사회혁신계획안

은평구는 구 단위에서 정책과정을 융합함으로써 실제 참여하는 주민의 혼란을 줄이고, 주체 간 효율적으로 역할을 분담한 사례로 이해할 수 있다. 이러한 과정의 통합은 주민의 참여 중복으로 인한 피로감을 해소할 뿐 아니라, 행정력을 통합하여 집중함으로써, 더 넓고 많은 의제를 발굴하는데 주력하게끔 한다. 또한, 주민이 자유롭게 제시한 의견을 참여예산과 지역사회혁신계획의 순위와 목적에 맞는 형태로 반영하여 융합할 수 있고, 사업 간의 중복 방지도 기대할 수 있다.

2. 서울 중구

두 번째는 서울 중구의 동(洞)정부이다. 동정부는 동을 중심으로 각종 행정과 공공서비스를 재편해 제공하는 서울 중구형 지방자치 비전으로, 구에서 동으로 권한 이양, 행정에서 주민으로 권한 이양의 이중분권을 실현하기 위해 추진되고 있다. 기본방향은 동의 권한을 확대하는 것으로, 구에는 최소 기능인 연결·지원·기획 역할을 남기고, 주민생활과 밀접한 행정서비스, 주민 직접 케어 등은 동을 중심으로 운영하는 등 실질적 권한과 자율성을 보장하는 것이며, 이에 따른 예산, 인력, 공간을 재배치하는 과제를 동반하고 있다.

중앙정부	광역자치단체 시	기초자치단체 구	생활권역 동정부
외교, 안보, 국방 등	하천 상하수도, 도로, 교통 등 (인프라구축)	연결기능(시와 동 연결)	동의 권한 확대
		기획기능 (구정비전 사업기획등)	주민생활의 중심
		지원기능(총무, 감사)	주민의 생활수요 케어
		그 외 기능 동으로 이동	다양한 분야의 복지 제공

그림 4. 서울 중구 동정부 추진에 따른 기능 분담

출처 : 서울 중구(2020), 2020년 중구민을 위한 도시 추진계획서: 2. 동정부

구 핵심사무를 제외한 모든 사무를 동으로 이관하는 것을 목표로 하며, 2022년까지 구와 동의 사무 업무비율을 7:3으로 단계적으로 조정하고, 동정부 예산편성액을 1,000억원까지 확대하는 목표를 세우고 있다. 또한, 주민중심의 동별 예산편성권 부여, 구 중심 예산 및 회계구조를 동으로 이양하는 등 동의 권한을 획기적으로 강화할 수 있도록 추진하고 있다.

이에 따른 주민참여 체계도 함께 강화하는 계획을 세우고 있다. 예산편성 시 주민사업제안공모, 주민투표 등 주민참여로 사업을 발굴·결정하여 동 예산에 반영하도록 노력하고, 실제 참여 활성화를 위하여 주민역량 강화를 위한 단계적 과정을 통해 주민의 10%를 민간파트너로 양

성하는 것을 목표로 세우고 있다. 또한, 주민자치회에 일상생활 분야인 주차, 공원, 건강, 청소 등의 참여자를 연결한 주민자치회 구성 등을 통해 생활 전 영역의 주민참여와 주민자치를 일상화하려는 방향성을 제시하고 있다. 중구는 동 중심의 행정재편 등 실제 권한 부여를 통해 동 단위 주민자치를 현실화하는 방향성을 보여주고 있다.

서울시는 다양한 주민참여형 정책을 추진하면서 주민의 참여통로를 확대하고 실제 권한을 부여하는 등 주민자치 실현을 위해 선도적인 노력을 해나가고 있다. 그러나 서울시의 주민참여형 정책이 동 단위에서 추진되는 과정에서 파생되는 일부 혼란은, 주민참여형 정책 설계 시 동 단위의 운영과정을 고려하여 보다 종합적인 관점에서 정책을 설계하고 유기적으로 연결할 필요가 있음을 제시한다.

먼저 정책과정의 융합을 고민해볼 수 있다. 은평구의 사례에서 확인하였듯이 의제발굴 과정 등 통합할 수 있는 과정을 융합하여, 보다 효과적인 주민참여를 실현할 수 있다. 의제발굴은 주민의 모집과 운영에서 많은 행정력을 투입하는 단계이며, 이 과정에 정책 추진 주체들이 협력하여 더 넓고 촘촘하게 지역의제를 발굴하는 것에 집중할 수 있다. 이렇게 모아낸 주민의 의견을 정책별 목적과 수위에 맞게 적절하게 배치함으로써 사업의 중복을 방지하고, 사업 간 유기적인 협력과 연결이 가능할 것으로 기대할 수 있다.

두 번째로는 주민참여형 정책을 추진하는 부서의 통합이다. 부서의 분리로 인한 정책과정의 비효율적 운영과 주민 혼란은 결과적으로 주

민관협치 활성화를 위한 관련 조례도 광역 지방정부를 넘어 기초 지방정부에서도 제정되면서 다양한 관련 정책이 추진될 것으로 전망된다.

민참여형 정책이 추구하는 혁신행정 실현에 걸림돌로 작용하게 된다. 부서의 통합에는 여러 고려사항이 존재하나, 주민자치의 강화라는 흐름 속에서 주민중심의 행정조직 구성과 시스템 재편은 지속적으로 요구될 것으로 보인다. 특히 중구의 사례와 같이 동 중심의 혁신적 행정 재편도 유의미하게 고려해볼 수 있을 것이다.

마지막으로 동 단위 주민 간 소통기회의 확대가 필요하다. 동 단위에서 활동하는 주민들은 서로의 활동에 대한 긍정적인 궁금증을 가지고 있으나, 실제 서로 교류할 수 있는 시간과 기회가 없었다는 점을 아쉬워하고 있었다. 주민자치의 필요성에 대한 공감대가 높아지는 상황에서 주민 간 소통과 협력이 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 이를 위한 과제가 선행될 필요가 있다. 이를 통해 동 단위 주민 간 협력기반이 더욱 강화될 것으로 기대할 수 있다.

주민자치 실현을 위하여 중앙정부뿐 아니라, 광역 지방정부와 기초 지방정부 단위에서도 주민참여형 정책을 확대해나가는 추세이다. 행정안전부는 주민자치회를 2020년에는 600여 개 이상의 읍면동에 시범 실시 지역을 확대할 계획을 발표하였다(2019년 408개). 또한, 민관협치 활성화를 위한 관련 조례도 광역 지방정부를 넘어 기초 지방정부에서도 제정되면서 다양한 관련 정책이 추진될 것으로 전망된다. 이 과정에서 서울시의 선지 사례를 참고하고 추가 보완이 이루어진다면, 주민자치가 구체화되는 읍면동 단위의 운영이 가능한 주민참여형 정책이 설계될 것이고, 이를 통한 실질적 주민자치 실현 역시 가능해질 것으로 기대된다.

연구보고서

이다현(2018). 풀뿌리공론장을 통한 생활세계의 저항과 확장. 시민사회와 NGO. 16(1). 85-115.

웹사이트

민주주의서울. oasis.seoul.go.kr

기타

서울민주주의위원회(2020). 2020년 시민참여예산 운영계획.
서울시(2019). 2019년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼.
서울시(2020). 2020년 지역사회혁신계획 안내서.
서울시 마을공동체종합지원센터(2019). 서울형 주민자치회 시범사업 설명자료.
서울시 중구(2020). 2020년 중구민을 위한 도시 추진계획서: 2. 동정부.
은평구협치회의(2019). 2020 은평 지역사회혁신계획안.
행정안전부 보도자료(2017). 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다. 2017.10.27.

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @ hopeinstitute
- 02-3210-0909

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

희망제작소
The Hope Institute



THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 56
2020.07.30.