

작동하라! 지속가능발전위원회

(도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구 주요결과를 중심으로)

인은숙 | 지속가능발전팀 연구위원 (bada999@makehope.org)

I 요약

- 최근 지진과 원전문제 등 복잡하고 어려운 사회문제들이 속속 발생하고 있다. 그러나 그에 대한 해법을 한 영역에서만 제시하는 것으로 문제를 해결하기란 어렵다. 또한 이러한 문제들은 정부 홀로 해결하기도 어렵다. 지역사회 공통의 문제(안전, 환경, 경제 등)는 지속가능발전 측면에서 바라보고 시민참여와 민관협력을 통해 풀어가야 한다.
- 희망제작소는 이러한 관점을 중심으로 2016년 3월부터 9월까지 6개월에 걸쳐 컨설팅을 통한 서울특별시 도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구를 진행하였다. 지역사회 공통문제(안전, 환경, 경제 등)를 해결하기 위한 협치는 다양한 방식으로 실현되는데, 위원회 방식은 그 중 하나이다. 본 이슈에서는 현장 중심의 연구결과물을 바탕으로 도봉구 지속가능발전위원회 운영시스템 사례를 소개한다.
- '지속가능발전'이 가치와 시스템을 포함하고 있다면, '협치'(거버넌스)는 그것을 추진하고 작동하기 위한 다양한 방식이라고 할 수 있다. 도봉구 지속가능발전시스템은 지속가능발전위원회라는 협치기구를 통해 작동한다. 도봉구 지속가능발전위원회는 지자체 단위 최초로 기구 설치 · 운영조례가 아닌 지속가능발전 조례에 근거해서 운영되며, 심의 및 자문 기능을 수행한다.
- 도봉구 지속가능발전 추진은 3단계로 진행되고 있다. 초기운영단계에서는 지속가능발전 조례 제정, 위원회 출범·운영, 지속가능발전 가치 공유를 위한 공동학습, 지속가능발전 비전 선포, 지속가능성 검토 원칙 설정, 신규사업 발굴, 현안 자문 등의 과제가 있다. 본격화 및 실행단계에서는 지속가능발전 기본 계획 및 이행계획 수립, 지속가능성 검토·평가 내실화, 신규사업 실행, 공무원교육 내실화, 지속가능발전지표 개발·평가가 있다. 안정화 및 도약 준비단계로는 국내외 지속가능발전 성공모델 창출이 있다.
- 앞으로 지역사회 혁신을 위한 좋은 협치 모델을 구축하기 위해서는 몇 가지 노력할 과제가 있다. 지속가능발전 개념과 가치에 대한 다양한 구성원들 간 인식공유를 바탕으로 지속가능성 검토 원칙과 기준을 설정해야 한다. 아울러 시민들의 인식 확산과 참여, 공감과 협력을 촉진할 수 있는 플랫폼이 필요하다. 또한 민관 파트너십을 바탕으로 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위해서는 민관의 신뢰 형성이 매우 중요하다. 당연직위원들의 적극적인 위원회활동 참여와 민관이 함께할 수 있는 공동의 학습과 토론의 장도 필요하다. 내실 있는 위원회 활동을 통해 상호 파트너십을 바탕으로 한 신뢰 구축이 무엇보다 우선되어야 한다. 협치는 서로에 대한 믿음이다.

I 키워드

지속가능발전, 협치, 지속가능발전위원회, 도봉구

I. 여는 글

희망제작소는 2016년 3월부터 9월까지 6개월에 걸쳐 서울특별시 도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 개발 연구를 진행하였다. 본 개발 연구는 기존의 국내외 지속가능발전 추진 사례분석과 도봉구 지속가능발전위원회 운영에 대한 현장 모니터링, 교육, 평가, 인식진단 등의 다양한 컨설팅 방법으로 진행하였다. 연구결과물은 협치를 바탕으로 지속가능발전을 추진하고 실현하는데 중심적인 역할을 하는 지속가능발전위원회의 운영방향과 정책자문 프로세스, 의사결정 프로세스, 지속가능발전 추진 로드맵 등을 포함하고 있다.

본 이슈에서는 현장 중심의 주요 연구결과물을 바탕으로 도봉구 지속가능발전위원회 운영시스템 사례를 소개하고자 한다. 또한 이러한 운영시스템이 민관협치를 통해 지역사회의 문제를 해결해 나가고 지역사회를 혁신할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 과제와 대안이 있는지 살펴보고자 한다.

II. 지속가능발전, 협치로 실현하다

1) 시민참여와 민관협치가 필요하다

최근 지진과 원전문제 등 복잡하고 어려운 사회문제들이 발생하고 있다. 그러나 그에 대한 해법을 한 영역에서만 제시하는 것으로 문제를 해결하기란 어렵다. 또한 이러한 문제들은 정부 홀로 해결하기도 어렵다. 이러한 지역사회 공통의 문제(안전, 환경, 경제 등)는 지속가능발전 측면에서의 바라보고 시민참여와 민관협력을 통해 풀어가야 한다. 서울시는 '지역사회혁신계획'이라는 이름으로 자치구에 지원하는 사업들을 진행하고 있다. 그 일환으로 제작된 『지역사회혁신계획안내서』에는 협치의 필요성을 다음과 같이 제시하고 있다. “고령화, 출산율 저하, 자살률 증가, 실업률 증가 등 갈수록 복잡해지는 사회문제는 행정이나 의회의 힘만으로는 해결하기 어려워지고 있다. 때문에 정책집행 과정에 적극적인 주민참여와 다양한 분야 간 협력을 도모해야 한다. 현재의 부서 간, 분야 간 칸막이는 협업을 가로막는 장애가 되고 있다. 행정의 부서별 칸막이는 유사한 사업이 중복적으로 이루어지고 있음에도 부서간의 협업을 가로막고 있으며, 사업에 참여하는 시민주체들 또한 예산 집행의 칸막이 별로 사업을 전개하게 되어 분야 간 협업이 이루어지지 않고 있다. 민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 시스템이 필요하다.”¹⁾

2) 지속가능발전시스템은 협치기구로 작동한다

지속가능발전 조례 제정은 지속가능발전을 추진하기 위한 첫 걸음이다. 도봉구는 지난해 <서울특별시 도봉구 지속가능발전 조례, 2015.11.12, 조례 제1105호>를 제정하였다. 조례는 도봉의 지속가능발전 이행계획 수립, 지속가능발전지표의 작성 및 평가, 본위원회 · 분과위원회 · 특별위원회 설치 등의 규정을 담고 있다. 도봉구 지속가능발전위원회는 지자체 단위 최초로 기구 설치 · 운영조례가 아닌 <서울특별시 도봉구 지속가능발전 조례>에 근거해서

1) 서울특별시 (2016), 『지역사회혁신계획안내서』.

운영되며, 심의 및 자문 기능을 수행한다. '지속가능발전'이 가치와 시스템을 포함하고 있다면, '협치'(거버넌스)는 그것을 추진하고 작동하기 위한 다양한 방식이라고 할 수 있다. 도봉구 지속가능발전시스템은 지속가능발전위원회라는 협치기구를 통해 작동한다.

Ⅲ. 도봉구 지속가능발전위원회, 긴 여정을 시작하다

1) 지속가능발전 인식 진단

연구팀은 2016년 4월부터 6월까지 도봉구 지속가능발전위원회 위원과 도봉구청 6급 이상 공무원 대상으로 '지속가능발전 인식조사'를 실시하였다. 지속가능발전시스템이 잘 작동되기 위해서는 협치 핵심 주체들 사이에 지속가능발전에 대한 인식이 폭넓게 공유되어야한다. 이러한 문제의식을 기반으로, 협치에 필요한 수준의 인식이 현재 도봉구에 공유되어 있는지 현실을 진단하였다. 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다.

- 지속가능발전의 개념에 대한 친숙도와 이해도 : 지속가능발전위원회 민간위원과 공무원 모두 높게 나타났다. 용어에 대한 친숙도는 공무원들이 민간위원들에 비해 높은 반면, 용어에 대한 이해도는 민간위원들이 더 높은 것으로 나타났다.
- 지속가능발전 의미에 대한 파악 정도 : 지속가능발전 개념이 '경제성장과 환경보전, 사회적형평성이 조화와 균형을 이루는 발전'에 가깝다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 이는 도봉구 지속가능발전위원회 위원들과 공무원들의 지속가능발전 인식기반이 어느 정도 갖추어져 있으며, 통합적 접근을 하고 있다고 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 하지만 공무원들이 민간위원에 비해 친숙도는 높으나 용어에 대한 이해나 의미 파악 정도가 상대적으로 낮은 것은, 이후 지속가능발전위원회의 운영과 지속가능발전 정책 추진 시 민관협력과 소통에 있어 장애가 될 수 있다. 이에 대한 다각도의 대안이 필요하다.

2) 도봉구 지속가능발전위원회 기능과 구성

도봉구 지속가능발전위원회는 구청장 소속의 심의적 자문기구이다. 위원회 구조는 본위원회, 분과위원회, 운영위원으로 구성되어 있다. 위원은 민관협치를 구현할 수 있도록 위촉위원과 공무원 당연직위원으로 구성되어 있다. 당연직 위원은 도봉구 각 국소장, 단·실장이며, 위촉위원으로 구의원, 학계, 산업계, 시민사회단체 등에서 지속가능발전에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 구청장이 위촉하였다. 1기 위원회는 도봉구 홈페이지를 통해 공개모집 등의 열린 방식도 접목하여 위촉하였다.

분과위원회는 교육문화, 기후환경, 경제산업, 사회복지, 제도행정의 5개 분과위원회로 설치되어 있다. 분과위별 주요 정책자문 분야를 살펴보면 다음과 같다.

표 1. 도봉구 지속가능발전위원회 분과위원회 주요 자문분야 (예시)

분과위원회	주요 정책자문 분야
교육문화	교육, 평생학습, 문화, 청소년, 체육 등
기후환경	방학천, 대기, 자원순환, 생태, 기후변화 등
경제산업	일자리, 중소기업, 사회적경제, 신경제, 도시재생 등
사회복지	보건, 복지, 안전망, 여성, 교통, 보행권 등
제도행정	주민자치, 거버넌스, 행정혁신, 행정서비스, 참여예산 등

3) 도봉구 지속가능발전위원회 운영방향과 주요과제

도봉구 지속가능발전위원회 운영과정은 타 지자체에 비해 몇 가지 특별한 점이 있다. 아래와 같은 진화된 기반은 향후 지속가능발전 추진과 협치의 좋은 사례가 될 수 있다.

첫째, 위촉직 위원으로 구의회 의원들이 분과별로 참여하여 촉진자 역할을 한다는 점이다. 기존의 사례를 분석해보면, 지속가능발전 추진 시 의회의 공감대 부족과 인식의 차이는 커다란 장애물로 작용한다. 그러한 측면에서 볼 때 도봉구 구의회 의원들의 적극적인 지속가능발전위원회 활동은 향후 도봉구 지속가능발전 실현과 추진 성과에 큰 보탬이 될 것이다.

둘째, 안정적인 지속가능발전 추진체계 구축을 위해 <도봉구 지속가능발전추진단>을 올 8월 신설했다. 도봉구 지속가능발전추진단은 지속가능발전과, 신경제사업과 2과 6팀으로 구성됐다. 지속가능발전위원회의 사무기구인 지속가능발전추진단 내 '지속가능발전과'가 맡아 지속가능발전 추진의 완결성을 높였다.

셋째, 도봉구 지속가능발전위원회는 협치를 바탕으로 소통과 공론의 과정을 거쳐 지역의 지속가능성을 높이고 궁극적으로 도봉구 지속가능발전을 달성하고자 하는 목표를 갖고 있다. 이를 위하여 실행해야 할 분야별 주요과제를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 추진체계 강화 : 도봉구 지속가능발전 조례 운용, 협치를 통한 지속가능발전위원회의 성공적 운영
- ② 실천역량 강화 : 공무원 교육의 도입 및 역량강화, 민관협치의 활성화 및 인식확산
- ③ 이행계획 수립 : 기본계획의 수립, 기본계획에 따른 국과별 추진계획 수립
- ④ 평가체계 운용 : 지속가능발전 지표 개발 및 확정, 도봉구 정책·계획·사업에 대한 지속가능성 평가

4) 정책자문 프로세스

지속가능발전위원회 정책자문은 과제선정, 과제검토, 과제심의, 과제이행의 4단계를 거친다.

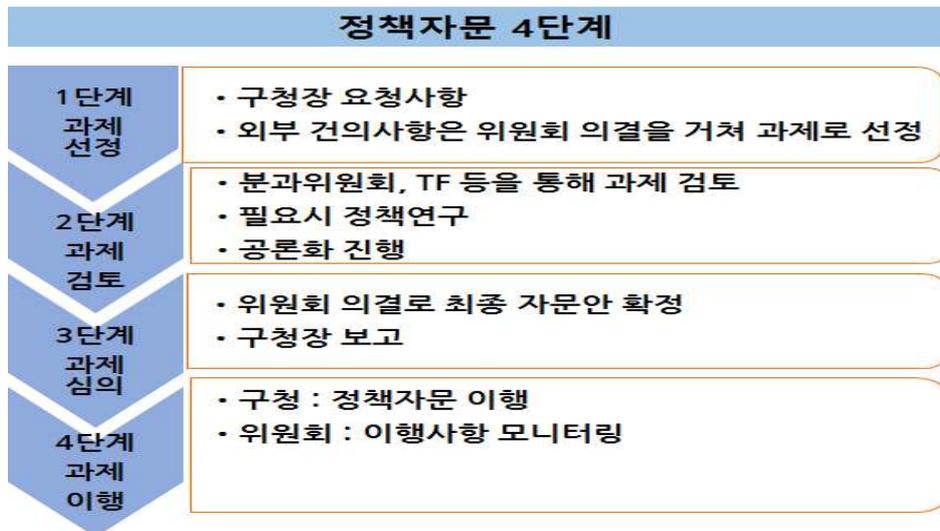
1단계인 과제선정 단계에서는 구청장 요청사항 또는 외부 건의사항이 있을 시 위원회의 의결을 거쳐 과제로 선정한다. 정책과제 선정기준은 예를 들면, 사회적 갈등이 예상되는 정책이나 사업, 집행부 발의 조례, 지속가능발전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 정책과 사업·계획·조례, 여러 부서가 관련되어 있어서 수립 및 추진에 어려움이 많은 정책이나 사업, 구청 내 한 팀 소관으로 지역적인 사항은 가급적 배제할 필요가 있다.

2단계 과제검토 단계에서는 분과위원회, TFT 등을 통해 과제를 검토하고 필요 시에는 정책연구를 하거나 현장방문, 토론회 등의 공론화 과정을 통해 진행한다. 분과위원회 심의과정에서 만·관 공론의 장이 형성되는 것이 바람직하다.

3단계 과제심의 단계는 위원회 의결로 최종자문안을 확정하고 구청장 보고 단계이다.

4단계는 과제이행 단계로서 정책자문 이후에는 도봉구청에서 정책을 이행하는 단계로 전환된다. 정책이나 사업이 당초 지속가능발전위원회에서 자문하거나 결정한 방향으로 원활히 추진되는지 모니터링을 실시한다.

표 2. 정책자문 프로세스 (예시)



5) 다함께 만드는 지속가능성보고서

2년마다 발간되는 도봉구 <지속가능성보고서>은 도봉구 이행계획의 추진실적 검토 결과, 지표에 의한 도봉구 지속가능성 평가 결과, 분야별 지속가능성에 대한 현황, 문제점과 향후과제, 기타 필요한 사항 등이 주요 내용이다. 지속가능성보고서는 2년 주기 발간이나, 도봉구 이행계획의 추진실적은 매년 점검한다. 또한 도봉구의 지속가능발전 지표 평가 결과를 종합하여 작성한 후 공표한다. 기존의 규정백서를 보완하여 민관이 함께 만드는 지속가능성 보고서로 활용하는 방안도 있다.

6) 지속가능발전 추진 로드맵

도봉구 지속가능발전 추진 로드맵은 3단계로 추진되며 과제 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 초기운영단계에서는 지속가능발전 조례 제정, 지속가능발전위원회 출범과 운영, 지속가능발전 가치 공유를 위한 공동학습, 지속가능발전 비전 선포, 지속가능성 검토원칙 설정, 신규사업 발굴, 현안 자문 등의 과제가 있다. 본격화 및 실행단계에서는 지속가능발전 기본계획 수립, 이행계획 수립, 지속가능성 검토·평가 내실화, 신규사업 실행, 공무원교육 내실화, 지속가능발전지표 개발 및 평가의 과제가 있다. 안정화 및 도약단계로는 이전의 과정을 통해 국내외 지속가능발전 성공모델로 만드는 것이다.

III. 정책적 과제 및 시사점

연구팀은 지난 6개월 간 도봉구 지속가능발전위원회 운영 초기단계부터 현장 모니터링, 촉진, 교육, 평가, 인식조사 등의 다양한 컨설팅 방법을 적용한 현장기반 연구를 진행하였다. 민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 민관협치기구인 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위한 정책과제 및 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

그림 1. 도봉구 지속가능발전 인식조사 향후과제 키워드 빈도



먼저 도봉구 지속가능발전 인식조사 향후과제 키워드 빈도를 살펴보면, 1) 교육과 전문성 확보, 2) 소통과 민관협력이 앞으로 지역의 지속가능발전에 가장 많이 필요한 것임을 알 수 있다. 향후 지역사회 혁신을 위한 좋은 협치 모델을 구축하기 위한 세 가지 노력과제를 제안한다.

1) 지속가능발전 가치 공유와 지속가능성 검토 원칙과 기준 설정

민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 시스템이 잘 정착하기 위해서는 지속가능발전에 대한 인식이 먼저 바탕이 되어야 한다. 그러기 위해서는 지속가능발전을 공동의 목표로 설정해야 한다. 지속가능발전 가치 공유를 위해서는 체계적인 대상별 지속가능발전 교육 또한 필요하다. 더불어 지속가능성의 관점에서 정책, 사업 등을 평가하기 위한 공통의 지속가능성 검토 원칙과 기준(경제적 측면, 사회적 측면, 환경적 측면)을 설정해야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 의사결정 프로세스에 따라 숙의의 과정을 거쳐 결정하고 집행, 평가해야 한다.

2) 시민참여 확대, 전문성 확보, 지역사회 현안 파악

지속가능발전 확산의 어려움을 극복하기 위해서는 시민들의 인식 확산과 참여, 공감과 협력을 촉진할 수 있는 플랫폼-교육, 참여프로그램 등 개발-과 홍보에 대한 정책수립이 필요하다. 또한 지속가능발전위원회 위원들의 전문성 확보를 위한 모집 절차의 개선과 이후 위원회 관리 및 지원의 확대가 필요하다. 아울러 지역사회 공통의 과제와 현안에 대해 공유하고 토론하며 상호 학습할 수 있는 기회의 장이 마련되어야 한다.

3) 참여 촉진과 민관 신뢰 형성

민관 파트너십을 바탕으로 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위해서는 민관의 신뢰 형성이 매우 중요하다. 그러나 협치를 실현하는 위원회 위원들은 바쁜 일정으로 인해 절대적으로 참여시간이 부족하고, 이는 내실 있는 위원회 활동에 제약이 된다. 따라서 지속가능발전위원회 참여의지를 촉진할 수 있도록 참여방식의 다양화가 필요하다. 아울러 당연직위원들의 적극적인 위원회 활동이 민관의 신뢰 형성에 크게 작용한다는 사실을 먼저 인식해야 한다. 공무원과 민간위원 간의 상호교류의 장(공동학습, 토론 등)도 마련해야 한다. 내실 있는 위원회 활동을 통해 상호 파트너십을 바탕으로 한 신뢰 구축이 무엇보다 우선되어야 한다. 협치는 서로에 대한 믿음이다.

I HOPE
therefore I am
소셜벤처이니스트를
Let's
HMC
Social Innovation
Camp 36

문화예술교육 CO-UP
세상을 바꾸는 36시간
시니어소셜미디어스쿨
재난안전연구
지역공동체
모용진문기

저 아저씨 시민사랑방
이상해요. 오토코
세·민·화
문·예·술
발·달·성
기·회
재·발·견
사·용·의
재·구·장

good fund raiser
커뮤니티
협업
후반에 인생샷
therefore I am
사회적 I HOPE
금융

희망제작소
Asia NGO Innovation Summit
리얼침단지성프로젝트
김치찌개데이
작은 변화
에코라이프, 나눔
100여부 희망탐사대

Make Hope
해피리포터 시민문화예술활동
good fund raiser 3월25일

웃는마음명함
목민관
학교
시민문화예술특별행사
HAPPY SENIOR AWARDS
HOPE
목민관
학교

감사의식탁
social 사회적기업가
Innovation
000000
나는 희망한다
시민상
안대희

Think and Do Tank
시민문화예술행사
예술을 통해 희망찾기
아름다운 시니어인물기

천개의 직장
거버넌스
좋은 시장
학교
포럼
시민교과

마을이 학교다
마을이 학교다
마을이 학교다
마을이 학교다

행복설계아카데미
U3A
서클
행복설계아카데미
U3A
서클

행복한 공동체 good fund raiser
99%
세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 사회적 기업가 이상해요.
해니티스트 기업가 이상해요.

여행사 공공
문화예술교육 희망탐사대
김치찌개데이 리얼침단지성프로젝트
김치찌개데이 리얼침단지성프로젝트

Asia NGO Innovation Summit
희망제작소를 열거이름정하라
The Young Foundation 2018년 아시아
ANIS SIX
기술
social innovation
중흥서비스디자인캠프
아시아 사회적혁신 사례발신포럼
아워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적 기업
여러분이 함께 시민참여
두번째 인생설계
social innovation

행복한 공동체 good fund raiser
99%
세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 사회적 기업가 이상해요.
해니티스트 기업가 이상해요.

여행사 공공
문화예술교육 희망탐사대
김치찌개데이 리얼침단지성프로젝트
김치찌개데이 리얼침단지성프로젝트

시민과 함께
사회혁신을 실천하는
Think and Do Tank
희망제작소

후원회원 가입문의
02-2031-2130
give@makehope.org

후원계좌
하나은행
271-910002-36004
예금주/희망제작소

www.makehope.org

세상의 모든 희망이 모이는 곳
희망제작소는 당신의 꿈을 응원합니다.

