

# 지방자치가 우리 삶을 바꾼다\*<sup>종합</sup>

지역을 바꾼 148가지 혁신 사례

윤석인 엮음

희망제작소 기획

목민관총서 6

# 지방자치가 우리 삶을 바꾼다 종합

지역을 바꾼 148가지 혁신 사례

**목민관총서 6**

**지방자치가 우리 삶을 바꾼다**

**종합**

초판 발행 2022년 3월 10일

엮은이 윤석인

기획 희망제작소

편집 송정복·박선하·허웅

펴낸곳 희망제작소

주소 03978 서울시 마포구 월드컵북로 92(성산동 114-14)

전화 02-3210-0909

팩스 02-3210-0126

전자우편 [hope@makehope.org](mailto:hope@makehope.org)

홈페이지 [www.makehope.org](http://www.makehope.org)

© 희망제작소, 2022

ISBN 979-11-85705-05-7 03300

\* 책값은 뒤표지에 표시되어 있습니다.

\* 파본이나 잘못된 책은 구입하신 곳에서 바꿔 드립니다.



## 책을 떠내며

“Think Locally, Act Globally!” 민선 5기와 6기 지방정부의 자치혁신 사례들을 정리하면서 거듭 역설적으로 표현했던 말이다. 모든 지역이 자기 고유의 정체성을 토대로 구체적인 대안을 찾아 고민할 때 비로소 그 정책의 보편성과 글로벌 확장성도 갖출 수 있지 않겠는가 하는 문제의식의 표현이었다. 다시 또 4년이 지나 민선 7기 자치정부들의 혁신 사례를 정리했는데 생각은 역시 비슷하다. 이미 보편성을 획득한 국내외 선진 사례들을 열심히 따라 배우되, 자기 지역에 대해 더 깊이 배우고 연구할 때 비로소 다른 지역이 주목하는 모범적인 성과를 만들어낼 수 있을 거라는 생각이다.

민선 5·6기는 주민참여와 혁신을 통해 우리나라 지방자치를 한 단계 도약시킨 시기였으며, 민선 7기는 이를 토대로 자치분권 실현의 기틀을 마련한 시기였다. 민선 5기는 민선 3·4기의 방만한 예산 낭비에 2008년의 미국발 금융위기까지 겹쳐 엄습한 지방재정 위기상황에서 출발했고, 이명박 정부의 선심성 지방세 감면 등으로 큰 고통을 겪었다. 민선 6기도 박근혜 정부의 생색내기용 복지예산 떠넘기기 등 지방자치를 사실상 부정하는 듯한 정책에 계속 시달렸다. 하지만 민선 5·6기 자치단체장들은 이를 잘 이겨냈다. 중앙정부의 일방적인 조처들에 시달리면서도 민선 3·4기에서 넘어온 수천 억에서 수조 원에 이르는 부채를 거의 다 해결하는 등 알뜰한 살림으로 재정 안정을 이뤄냈다.

민선 5·6기 지방자치는 참여와 혁신, 협치가 키워드였다. 지방자치의 주인은 시민이자 주민이며 ‘주민참여와 민·관협치(거버넌스)’가 곧 자치혁신의

출발점이라는 점을 명확하게 인식하고 실천했다. 주민에게 정책 아이디어를 구하고 주민들이 지역을 디자인하도록 기회를 주며, 협치 시스템을 통해 단체장의 권한을 주민과 공유하려는 노력을 광범위하게 실험했다. 단체장 결재 문서에 주민참여예산위원회의 결재란을 만드는 등 참여예산제를 내실화하고, 미래 도시계획의 비전과 기본 구상, 세부 실천전략까지 일반 주민으로 구성된 ‘시민계획단’의 손으로 그려냈다. 민·관협치 기본조례를 제정해 협치를 제도화하고 사무국을 설치해 일상화했다.

‘사람 중심의 지역 공동체’를 회복하려는 정책도 앞장서 실천했다. 중앙정부 주도의 성장제일주의가 낳은 경제·사회적 양극화와 사회적 갈등, ‘고용 없는 저성장’과 대규모 청년실업 사태 등을 해결하기 위한 출발점으로 마을과 지역공동체 만들기에 주목하고, 마을기업(커뮤니티비즈니스)과 협동조합, 사회적기업 등 사회적경제와 공유경제 개념을 도입해 선순환의 사람 냄새 나는 경제 생태계를 조성하려고 노력했다. 그 과정에서 모범 사례들을 만들어내고 중앙정부가 이를 주요 정책으로 수용하도록 견인했다.

복지허브동(洞)과 ‘찾동’(찾아가는 동주민센터), 청년배당(수당), 무상교복 등 사회복지와 혁신 교육, 인권과 안전, 청소년 정책들도 양상이 비슷했다. 때로는 지방과 중앙정부 사이에 불협화음이 불거지기도 했지만, 동주민센터에 다수의 복지플래너와 방문간호사를 배치한 서울시의 ‘찾동’ 정책이 행정안전부를 통해 전국으로 확산한 것처럼 구체적인 성과를 내고 앞서가는 쪽은 대체로 지방정부였다. 토목 중심의 지역개발 사업을 줄이는 대신 현세대와 미래세대의 공존을 지향하는 지속가능발전의 새 패러다임을 도입하고, 실제 상황으로 성큼 다가온 글로벌 기후위기를 극복하기 위해 탄소중립과 신·재생 에너지로의 대전환을 선언하고 추진했다.

민선 7기는 민선 5·6기의 혁신정책들을 계승하면서 ‘자치분권’을 제도화

하는 시기였다. 연방제 수준의 자치분권을 실현하겠다고 공약한 문재인 정부와 함께 민선 7기 자치단체장들은 지방정부의 자치입법권과 자치조직권, 자치재정권을 대한민국 헌법과 헌법적 법률들을 개정해 제도화하고자 노력했다. 그 결과 비록 자치분권 개헌까지 이루진 못했지만, 2020년 12월의 지방자치법 전부개정안 처리와 두 차례의 지방일괄이양법 제정 등 상당한 성과를 거두었다. 재정분권도 미흡하나마 개혁으로 나아가는 첫걸음은 내디뎠다. 지방자치 부활 30년을 지나면서 자치분권이 불가역의 추세로 정착하고, 자치단체장의 이념적 성향이나 소속 정당과 관계없이 지역 주민이 주인으로 참여하고 이끌어가는 지방자치 실현의 큰 흐름이 잡힌 것이다.

민선 8기 자치단체장 선거를 앞두고 희망제작소가 펴내는 이 책은 8년 전의 『지방자치가 우리 삶을 바꾼다』(목민관총서 3)와 4년 전의 증보판을 토대로, 민선 5·6·7기 자치단체장들의 자치 혁신 실험과 성과들을 하나로 모은 종합판이다. 애초 소개했던 민선 5기의 77개 혁신 사례가 민선 6기에 11개 분야 109개 사례로 업그레이드되었고, 이번에 다시 민선 7기 사례를 포함해 12개 분야 148개 사례로 늘어났다. 여전히 각각의 주제별 사례들을 인덱스 수준으로 진조하게 서술한 점이 아쉽지만, 주제별로 현 단계 논의와 연구가 어떻게 이뤄지고 있는지, 지방정부의 실험과 혁신의 노력이 이들 주제에 어떤 영향을 미치고 있는지 등을 길지 않게 정리해 각 주제의 머리말처럼 편집했다.

이 책에서 소개하는 사례들은 대부분 희망제작소 주도로 2010년 9월 창립하고 2014년과 2018년 지방 선거 뒤 개편한 '목민관클럽' 제1·2·3기 회원 자치단체장 100여 명이 추진해온 자치 혁신 사례들이다. 이들 사례에 대해서 많은 정보를 얻기 원하는 분은 희망제작소 홈페이지를 방문해 키워드로

검색하시길 권유한다.

민선 7기는 코로나19 팬데믹으로 임기의 2/3를 방역 행정에 집중했다. 그리고 지방정부들의 창의적이고 선제적인 대처와 시민의 모범적인 참여로 위기상황을 잘 극복해왔다. 그 와중에 총서 편집을 위한 참고자료와 사진들을 모아 협력해주신 회원 지방정부 관계자분들께 깊이 감사의 말씀을 전하며, 민선 8기에는 더 많은 혁신 사례들이 쏟아져 나오길 기대한다.

2022년 2월 22일

희망제작소 부이사장 윤석인

# 차례

---

## 책을 펴내며\_5

### I. 자치와 거버넌스

국민주권을 강화하는 자치와 거버넌스\_17

1 주민참여예산제의 실질적 운영 | 서울 은평구, 시흥시, 서울 성북구\_23

2 자치행정의 주민참여: 결재시스템에서 온라인 플랫폼까지 | 울산 북구, 광주 남구, 화성시\_27

3 주민회의와 읍·면·동장 공모제, 그리고 공익활동지원센터 | 광주 광산구, 공주시\_29

4 주민참여의 일상화, 협치 시스템 구축 | 서울 도봉구·서대문구\_32

5 시민소통과 공감창구 영등포1번가 | 서울 영등포구\_34

6 마을자치와 주민자치회 | 서울 금천구·은평구, 인천 미추홀구, 논산시, 담양군, 당진시, 서울 도봉구\_35

7 주민이 만드는 지역발전계획 | 수원시, 원주군, 홍천군\_43

8 전문가와 주민참여로 공공갈등 조정 | 인천 부평구, 광주 남구, 전주시, 서울 금천구\_47

9 시민이 갈등을 조정하는 시민배심원제 | 수원시\_50

10 주민자치와 참여를 종합 지원하는 서울혁신파크 | 서울시\_52

11 복지소비자를 복지공동체의 주체로 바꾼 더불어락(樂) | 광주 광산구\_54

12 민·관 협치를 통한 마을공동체 공간 탄생 ‘은행나루’ | 서울 도봉구\_56

13 주민참여로 만든 ‘구산동도서관마을’ | 서울 은평구\_58

14 아이들이 만든 ‘기적의 놀이터’, 주민이 만드는 ‘건강 놀이터’ | 순천시, 홍천군\_60

15 주민과 함께 마음 건강을 지키는 공유공간 ‘마음 쉼표’ | 하남시\_62

16 입주민과 경비원이 상생하는 아파트 동행(同幸) 프로젝트 | 서울 성북구\_63

17 시민이 만드는 문화도시 | 원주군\_64

18 시민 숙의민주주의 도시 | 춘천시\_66

### II. 지역경제 활성화

지역자원과 혁신으로 일구는 지역경제 활성화\_71

1 포도를 활용한 6차 산업 육성과 관광 활성화 | 영동군\_75

2 차별화 전략으로 승부한 여자축구 리그전과 대추축제 | 보은군\_77

3 협업으로 명품 수제화를 만들다 | 서울 성동구\_79

4 순천만 습지를 살려 대한민국 제1호 국가정원까지 | 순천시\_81

5 한옥마을과 남부시장이 만난 야시장 | 전주시\_82

6 수요자 필요에 부응한 농업인 월급제, 농민수당 | 화성시, 해남군\_84

- 7 폐광을 복합문화예술공간으로 | 광명시\_86
- 8 지역전자화폐 | 공주시, 대전 대덕구, 부여군\_88
- 9 토종자원 클러스터 | 양평군\_91
- 10 조선업 불황 속 미래를 향한 변화와 타협 | 거제시, 영암군\_92
- 11 소상공인을 위한 청년 디지털 서포터즈 | 서울 양천구\_95
- 12 인문학 교육에 더한 전통정원 특구로 | 담양군\_96
- 13 노점에서 상생의 푸른길 토요장터로 | 광주 남구\_98
- 14 나무와 숲의 재탄생 | 서울 강서구·노원구\_100
- 15 지역맞춤형 전문 일자리 지원 | 성남시\_102

### **III. 사회적경제**

- 제도적 확산 15년! 함께 만들어가야 할 새로운 15년!\_107
- 1 농촌형 커뮤니티비즈니스 모델 | 원주군\_114
- 2 영세 중소농을 위한 농업회생전략, 로컬푸드 | 원주군, 세종시, 순천시\_117
- 3 공공 서비스를 사회적경제 영역으로 | 성남시, 수원시, 서울 은평구\_120
- 4 사회적경제 제품 우선 구매, 사회책임조달제도 도입 | 서울 성북구·서대문구, 인천 미추홀구\_124
- 5 중간지원조직의 설립과 통합 | 수원시, 서울 성북구·강동구·도봉구, 전주시\_127
- 6 주민소통과 나눔으로 도시공동체를 살려가는 도시농업 | 서울 강동구·도봉구·종로구·관악구\_133

### **IV. 도시재생**

- 지속 가능한 도시를 향한 전환, 도시재생\_141
- 1 마을만들기 메카의 첫걸음 ‘그린빌리지’ | 진안군\_147
- 2 역사·문화유산을 되살리는 도시재생 | 광주 남구, 서울 도봉구·종로구, 대구 중구, 전주시, 공주시\_148
- 3 지역공간의 재구성으로 사회혁신 선도 | 서울 성동구, 대전 유성구\_155
- 4 문화·예술과 역사에 기반한 도시재생 | 전주시, 수원시, 부산 북구, 서울시\_157
- 5 걷고 싶은 거리, 행복한 마을 골목 | 서울 강동구, 담양군, 인천 미추홀구\_163
- 6 지역상권 재생 | 부산 연제구\_167
- 7 도시시설물 비우기 | 서울 종로구\_168
- 8 거리가게와 지역상생 | 서울 서대문구, 동작구, 영등포구\_170
- 9 갈등의 중심에서 새로운 희망으로 | 여주시\_173
- 10 반려동물 테마파크 | 오산시\_174
- 11 순천부 읍성 성돌을 찾습니다 | 순천시\_175
- 12 애물단지를 주민 쉼터 공간으로 바꾼 아뜨렛길 | 인천 동구\_177
- 13 젠트리피케이션 극복을 위한 상생협약 | 서울 성동구\_179

14 산림과 함께하는 태백, 새로운 100년을 시작하다 | 태백시\_181

15 경부선 철길따라 행복따라 꽈내생태문화마을 조성사업 | 부산 사상구\_183

## V. 사회복지

자치분권이 가져온 지방정부 복지정책의 혁신과 도전\_187

1 복지허브동(洞), 찾아가는 동주민센터 | 서울 서대문구, 서울시\_193

2 수요자 맞춤형 찾아가는 복지 | 고흥군, 속초시, 서울 서대문구\_197

3 민·관 협력 복지공동체 | 광주 남구, 서울 동대문구\_200

4 복지 사각지대 밸굴 프로젝트 | 인천 미추홀구, 정읍시, 광명시\_202

5 코로나19 경제위기 백신 | 순천시, 서울 영등포구, 부산 부산진구\_204

6 따뜻한 약속이 모이는 ‘다온뱅크’ | 부산 사상구\_207

7 따뜻한 밥상 나눔 | 전주시, 서울 관악구, 부산 동구\_200

8 주민의 건강을 책임지는 공공의료원 | 성남시\_211

9 복지와 나눔을 실천하는 공동체, 지역재단 | 광주 광산구, 인천 미추홀구, 시흥시\_212

10 아이들이 행복한, 아이 키우기 좋은 보육 도시 | 서울 구로구·동작구·서초구, 거제시, 논산시,  
      오산시\_215

11 1·3세대의 공유공간 ‘꿈미소’ | 서울 강동구\_221

12 희망사다리 프로젝트 | 서울 서초구\_222

13 어르신 공동 주거공동체 | 서울 금천구, 당진시, 논산시\_223

14 어르신 맞춤형 놀이터 | 공주시\_226

15 치매안심 공동체 만들기 | 서울 강서구, 부여군, 나주시\_227

16 어르신 지역사회 통합돌봄 | 부산 부산진구·북구\_231

17 어르신 일자리 주식회사 | 서울 동작구, 서울 성동구\_232

18 시민의 밭, 버스 완전공영제와 마중버스 마중택시 | 신안군, 아산시, 완주군, 순천시, 화성시\_235

19 주민과 함께하는 행복드림프로젝트 | 서울 종로구\_239

## VI. 교육혁신·평생교육

삶의 의미를 깨우쳐가는 교육혁신·평생교육\_243

1 혁신교육, 마을을 만나다 | 오산시, 화성시\_248

2 방과후학교의 다양한 진화 | 서울 도봉구, 아산시, 서울 금천구\_252

3 마을-학교-지역사회를 잇는 교육혁신과 ‘엉뚱’ 프로젝트 | 광주 광산구\_255

4 학교 밖 교육을 지원하는 중간조직: 175교육지원센터 등 | 서울 관악구·종량구\_257

5 위기는 기회: 코로나19 대응 온라인 교실 | 서울 서대문구·강동구\_259

6 지방정부 교육통합 모델: 세상에서 가장 큰 학교 ‘송파쌤’ | 서울 송파구\_261

- 7 지역자원을 활용한 꿈나무과학멘토 | 대전 유성구\_263
- 8 도서관의 혁신과 진화 | 서울 관악구, 대전 유성구, 시흥시, 전주시, 서울 중랑구\_265
- 9 누구나 가르치고 배우는 학교, 평생학습 도시 | 수원시, 오산시, 논산시\_270
- 10 지방자치 실현을 위한 가치 모내기 ‘시흥아카데미’ | 시흥시\_274
- 11 사람에 대한 투자, 글로벌 인재 해외연수 | 논산시\_276
- 12 초등학교 공공 통학버스 | 부산 동구\_277
- 13 민·관·학 연계 구례형 지방교육자치 모델 구축 | 구례군\_277

## VII. 문화예술·축제

- 삶을 풍요롭게 해주는 문화예술·축제\_281
- 1 교육과 결합한 문화예술도시로 거듭나기 | 서울 금천구, 부천시, 부산 연제구\_289
  - 2 문화와 예술로 만드는 도시 | 춘천시\_292
  - 3 국악·전통문화를 지역발전의 동력으로 | 영동군\_294
  - 4 잊지 않겠습니다! (세월호의 아픔을 기록하고 기억하다) | 안산시\_295
  - 5 장례문화의 혁신 | 남해군\_297
  - 6 내·외국인 주민이 함께 행복한 상호문화도시 | 서울 구로구\_298
  - 7 청년과 문화의 중심 신촌, 청년창작·창업 허브로 도약 | 서울 서대문구\_299
  - 8 문화예술종합 축제 | 서울 성북구·서대문구\_300
  - 9 낭만 밤바다에 불 밝히는 버스킹 축제 | 여수시\_302
  - 10 특화자원 구절초를 활용한 명품 축제 | 정읍시\_304
  - 11 영암군 민속씨름단, 민속씨름 부흥 이끈다 | 영암군\_305

## VIII. 환경·에너지

- 현재와 미래 공존을 위한 패러다임 전환\_309
- 1 신재생에너지 개발이익의 공유제 | 신안군, 태백시\_317
  - 2 에너지 전환정책: 탄소중립사회, 로컬에너지 모델 | 대전 대덕구, 서울 노원구, 원주군, 당진시, 고흥군, 춘천시\_320
  - 3 기후위기대응 | 서울 종로구, 화성시, 광명시\_328
  - 4 개발이 아닌 생태도시로 | 순천시\_332
  - 5 유네스코 생물권보전지역을 귀농·귀촌 1번지로 | 고창군\_334
  - 6 숲의 도시 | 안산시, 서울 서대문구, 부산 연제구\_336
  - 7 도심천 살리기 | 아산시, 부천시, 부산 사상구, 서울 송파구\_339
  - 8 명품도시의 시작, ‘친환경 보도’ | 서울 종로구\_343

- 9 Upgrade+Recycling=UpCycling | 서울 은평구·강동구·강북구, 부산 부산진구, 완도군\_345  
 10 환경통합 관제센터 운영 | 부산 사상구\_349  
 11 생태섬 만들기, 슬로시티 조성 | 신안군\_350  
 12 칙한 도시, 칙한 교통체계 실험 | 수원시, 서울 양천구\_352

## IX. 인권

- 지역에서, 아래로부터 실현하는 보편적 인권\_357
- 1 인권의 지역화: 인권도시현장, 인권조례 | 서울시, 광주광역시, 서울 성북구, 울산 동구\_363
  - 2 생활임금제 도입과 비정규직 노동자 인권 증진 | 광주 광산구, 서울시, 서울 성북구, 인천 남동구, 울산 동구\_367
  - 3 필수노동자 지원 | 서울 성동구, 고양시\_371
  - 4 아동·여성 친화도시 | 서울 성북구·도봉구·강동구·구로구·동대문구, 전북 완주군, 인천 부평구, 성남시\_373
  - 5 시민으로서 존중받고 행복한 아동정책: 야호 5대 플랜 | 전주시\_381
  - 6 성평등 전문 인력, '젠더 전문관' | 서울 도봉구\_383
  - 7 시민 안전도시 | 논산시, 성남시\_384

## X. 재난·안전

- 안전한 사회와 재난 관리를 위한 노력\_389
- 1 코로나19 감염병 위기 대응 | 하남시, 서울 성동구·강북구, 영암군, 수원시, 여주시, 논산시, 인천 미추홀구\_395
  - 2 코로나19 경제위기 대응 | 전주시, 서울 구로구, 태백시\_401
  - 3 범죄예방과 재난대책 시스템 구축을 통한 안전도시 만들기 | 인천 부평구, 서울시, 성남시, 서울 동대문구·노원구·구로구·은평구, 수원시\_406
  - 4 어린이 안전 및 안전·재난교육 | 서울 구로구·은평구, 오산시, 하남시, 속초시\_413
  - 5 자살예방 및 위기대응 사업 | 서울 성북구·구로구·노원구\_416
  - 6 위기를 희망으로! 위기 청소년 보호 사각지대 ZERO | 서울 강서구\_421
  - 7 시민안전보험 | 논산시, 보은군\_422

## XI. 청년·청소년

- 청년·청소년과 함께 만드는 N개의 삶\_425
- 1 청년배당, 청년수당 | 성남시, 서울시, 서울 송파구\_432
  - 2 청년 주체의 발굴 | 서울시, 시흥시, 수원시, 당진시, 서울 구로구, 광명시, 오산시\_437

- 3 전통시장 활성화에 나선 청년들 | 전주시, 서울 서대문구, 광주 광산구, 서울 은평구, 인천 미추홀구\_446
- 4 청년과 주민의 협치 | 서울 성북구\_451
- 5 청년문화예술인을 위한 첫걸음 | 화성시\_452
- 6 청년창업 공간 조성 | 부산 북구·부산진구, 서울 강서구·구로구·동대문구·서대문구, 순천시\_453
- 7 청년 주거와 활동공간 지원 정책 | 서울시, 서울 성북구\_460
- 8 지역특화 청년 일자리 정책 | 광주광역시, 안산시\_462
- 9 청소년과 함께 만들어가는 청년 정책 | 오산시, 화성시\_464
- 10 청년친화도시 | 거제시\_467

## XII. 행정혁신

- 인사와 감사제도의 개혁으로 일구는 행정혁신\_471
- 1 혁신적 인사 평가 시스템 도입 | 서울 도봉구, 대전 유성구\_475
- 2 재정 위기 극복과 합리적인 재정계획 수립 | 성남시, 화성시, 수원시\_478
- 3 재정 진단과 주민세 인상 | 정읍시, 용인시\_482
- 4 청렴 행정과 감사제도 혁신 | 서울 성동구 및 동북4구(성북구·강북구·도봉구·노원구)\_484
- 5 지방옴부즈만 제도 활성화와 주민권익 신장 | 서울 구로구, 시흥시, 화성시 등\_486
- 6 사관제도 운영 | 수원시, 서울시\_489
- 7 빅데이터를 활용한 시민 맞춤형 행정 | 광주 광산구, 서울시, 행정안전부 등\_490
- 8 기술혁신과 행정의 만남 | 서울 강서구·구로구·은평구·양천구·성동구·관악구, 인천 미추홀구, 당진시\_492
- 9 인근 시·군·구 간의 통합행정을 통한 상생 | 영동군·금산군·무주군, 서울 성북구·도봉구·노원구·강북구, 정읍시·고창군·부안군, 해남군·완도·진도, 아산시·홍성군, 서울 구로구 등 안양천 일대 8개 구·시\_500
- 10 현장행정 | 부산 동구, 서울 성동구\_504
- 11 장벽 없는 장애인 편의시설 활용 서비스 구축 | 서울 강서구\_505
- 12 보고서 이력관리제 시행 | 서울 동작구\_506
- 13 좋은 건축의 초석, 좋은 땅 만들기부터 | 서울 종로구\_507
- 14 헌법 제10조 '행복추구권' 시대 구현 | 태백시\_508
- 15 지방자치헌법 기능의 기본조례 제정 | 서울 종로구\_510

참고문헌\_513

I.

## 자치와 거버넌스



## 시민주권을 강화하는 자치와 거버넌스

“대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”

‘제헌헌법’에서부터 대한민국은 군주제에 대응하는 정치체제로 민주적 절차에 의해 대표를 선출하고 선출된 대표자로 정부를 구성해 운영하는 민주공화제를 선택했고, 국가 권력의 원천이 국민에게 있음을 천명했다. 그러나 현실정치에서 국가 권력은 국민 의사에 반해 독재정권이 운영하는 경우가 많았고, 국민은 4·19혁명과 1987년 6월 민주항쟁 등 끊임없이 독재정권에 맞서 투쟁하면서 민주주의를 지켜왔다.

이른바 김대중 대통령 당선과 50년 만의 평화적 정권교체 이후에는 국민 참여가 중요한 화두로 등장했다. 현실의 제도에선 대의민주주의 체제를 채택하고 있지만, 위임된 권력을 견제하고 국민주권을 지키기 위해선 참여와 견제가 중요함을 깨닫기 시작한 것이다.

이 과정에서 1991년 부활한 지방자치제도는 국민의 일상생활 속에서 부딪히는 다양한 문제를 지역 단위에서 민·관이 함께 논의하고 해결해나가는 민주주의 실현의 장으로 자리 잡기 시작했다.

### 지방자치 발전과 자치분권2.0

권력을 견제하고 풀뿌리 민주주의를 실현하는 제도로서 지방자치가 부활했으나 곧바로 자리를 잡은 것은 아니었다. 오랫동안 군사독재를 거치면서 공고화한 중앙집권 관료체제를 지방자치와 자치분권 시대에 맞게 바꾸

고 제도를 개선·보완하는 작업은 만만치 않은 시간과 노력을 요구했다. 중앙정부 권한을 지방정부로 이관하는 작업은 김대중 대통령 당선 뒤인 1999년 '중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률'을 제정하고 나서야 비로소 시작되었고, 2003년 참여정부의 '지방분권 5개년 종합실행계획'을 통해 구체화했다.

주민참여제도는 꾸준히 발전했다. 1992년 청주시의 행정정보공개제도 도입을 비롯해 1996년 서울시 시민감사청구제도, 1997년 부천시 지방옴부즈만제도, 2004년 광주 북구의 주민참여예산제 도입 등을 통해 '주민참여'에 대한 인식의 지평을 계속 넓혀왔다. 1999년부터 각 읍·면·동에 주민자치센터를 설치하고 이를 운영하기 위한 주민자치위원회를 도입했는데, 정작 주민자치 관련 자문이나 기획·실행 기능은 부족했다. 이에 주민 중심의 읍·면·동 자치 활성화를 위한 '주민자치회'가 2013년 박근혜 정부에서 시범 도입되었고, 특히 민선 7기 들어 전국적으로 확산하고 있다.

촛불시민혁명이 잉태한 문제인 정부는 애초 '연방제 수준의 지방자치 실현을 위한 지방분권형 개헌'을 공약하고 출범했으나 제20대 국회에서 개헌안이 좌절된 이후 임기 내내 이렇다 할 노력을 기울이지 않았다. 다만, 32년 만의 지방자치법 전부개정으로 주민자치 원리를 명시했고, 주민조례발안 제 도입, 지방자치단체 구성의 다양화, 특례시 도입, 중앙지방협력회의 설치, 특별지방자치단체 도입, 지방의회 인사권 독립 등 지방자치제도를 한 단계 발전시켰다. 또 16개 부처 소관 46개 법률의 400개 사무를 지방으로 일괄이양하는 법을 제정했고, 형식적이나마 자치경찰제를 도입했다. 재정분권도 1·2차 조정을 통해 사무기능 이양에 대응한 지방소비세 인상과 1조 원 규모의 지역소멸대응기금 도입 등 작은 진전을 이루었으나 기대에는 크게 미치지 못했다. 이에 기초자치정부들은 문제인 정부의 성과와 한계를 토대

로 민선 8기에서 본격적인 ‘지방분권2.0 시대’를 열어나가자는 각오를 다지고 있다.

## 민선 5·6기 주민참여와 거버넌스

1987년 민주화 항쟁 이후 부활한 지방자치는 시행 초기부터 미비한 제도와 한정된 자치권으로 ‘2할 지방자치’에 머물렀고, 일부 자치단체장과 지방 의원들의 자질 논란 등으로 무용론이 일기도 했지만, 민선 5기부터는 자치단체장들의 정책연구와 혁신, 주민참여와 협치 제도의 개선 등이 이어지면서 풀뿌리 민주주의의 하부 토대로서 확고히 자리 잡았다.

먼저 민선 5기(2010~2014)는 ‘주민주권 강화’와 ‘공동체성 회복’을 위해 주민참여예산과 마을공동체 만들기, 사회적기업과 협동조합, 평생학습 등 주민참여를 바탕으로 하는 다양한 정책을 제안하고 시도한 시기였다. 중앙정부와 국회도 이에 부응해 2011년 주민참여예산제를 법률로 의무화하고, 마을기업·사회적기업·협동조합 등 사회적경제기업의 안정적인 착근과 성장을 지원하기 위한 법률을 제·개정하고 관련 정책을 추진했다. 지방정부의 혁신적인 실험들이 중앙정부를 견인해 국가의제로 발전한 셈이다.

민선 6기(2014~2018)는 민선 5기에서 제안하고 전국화한 정책들을 지역별로 내실화하고 성숙시키는 과정이었다. 이는 주민이 ‘참여’를 넘어 민·관 거버넌스(협치)의 주체로서 스스로 ‘자치’를 실천해갈 역량을 키우고 강화하는 과정이었다고도 할 수 있다.

이명박·박근혜 정부에서 진행된 민선 5·6기 자치단체들의 ‘참여와 협치, 혁신’ 사례들을 살펴보면, 다음과 같은 특징 또는 경향이 드러난다. 첫째, 마을 단위의 직접민주주의로 나아가려는 모습이다. 서울 성북구는 2015년 마을민주주의 원년을 선포하고 주민참여를 마을이 직접 이끌고 나가기 위한

시도를 했다. 지역사회의 가장 작은 단위인 ‘동네’에서 주민 스스로 불편사항이나 문제점, 해결방안 등을 함께 모색하고 이를 마을계획으로 세워 집행한다. 이는 통·반장과 아파트입주자대표 등 일부 주민대표 중심으로 운영하던 마을 일에 일반 주민이 직접 참여해 의견을 제시하고 마을공동체를 복원하는 과정이다. 마을자치 운동은 이후 전국적으로 널리 확산했고, 급기야 2021년 10월 전국시장군수구청장협의회와 한국지방자치학회, 한국행정학회 등 8개 학회가 함께 발굴한 20대 대통령선거 공약 8대 어젠다에 ‘읍·면·동 마을자치 전면 실시’를 포함해 촉구했다. 이와 관련해 광주 광산구는 2014년 전국 최초로 9개 동 동장 공모 및 추천제 시행했고, 이후 순천시 세종시 등 여러 자치단체에서 읍·면·동장 시민공모제 또는 추천제를 시행하고 있다. 주민이 직접 행정을 경험하거나 참여함으로써 자치역량을 강화하는 기회를 만들고자 하는 것이다.

둘째, 거버넌스(governance)를 실현하기 위한 노력이다. 거버넌스는 의사결정구조이자 의사결정을 위한 주체들의 협의·협력 시스템을 일컫는 개념으로, 시민사회에선 일찍이 ‘협치(協治)’라고 번역해 사용해왔다. 근대국가 구성의 3주체, 즉 정부(관료)·시장(기업)·시민사회(민간)가 각각 독립적으로 의사결정을 하던 시스템이 사회관계의 고도화와 함께 3주체가 서로 협의하고 협력해 의사결정을 하는 ‘협치’ 시스템으로 변화·발전해온 것이다. 민선 6기에선 서울시와 제주도, 경기도 등이 출범 초기부터 ‘협치’를 시·도정의 핵심 가치로 제시해 눈길을 끌었으며, 다른 자치단체들도 시민사회와 함께 주요 정책을 결정하고 집행하는 협치 시스템을 도입했다. 특히 서울시는 민선 6기의 핵심 가치로 ‘혁신’과 ‘협치’를 제시한 뒤부터 모든 정책의제의 설정과 결정은 물론, 정책 집행과 평가 과정에서도 협치 시스템을 도입했다. 이는 민간이 행정에 관여하는 주된 방식이 정책위원회나 민간위탁공모사업 참여

등 전문가 중심으로 이뤄지던 것을 일반 주민이 참여하고 주도하는 방식으로 확장하는 과정에서 행정과 주민의 소통을 대폭 강화한 것이다.

셋째, 제도의 융·복합과 통합적 관점의 정책 집행이다. 앞에서 언급한 서울 성북구의 ‘마을민주주의’와 서울시의 ‘협치 시정’은 민선 5기부터 진행해온 주민참여 정책들을 서로 결합하고 통합하는 과정을 통해 실현되고 있다. 기본적으로는 마을공동체 사업에서 진행하던 마을계획 수립과 주민참여예산제를 결합하는 방식을 실험하고 있다.

넷째, 주민참여 방식의 변화로서 쌍방향 소통은 기본이고 무작위추첨까지 다양하게 발전했다. 모바일 플랫폼을 활용해 주민에게 정책을 전달하고 의견을 수렴하는 등 친근하게 쌍방향 소통을 한다. 누구든 자기 지역에 관심이 있는 주민이라면 부담 없이 손쉽게 참여할 수 있도록 소통의 문턱이 낮아진 것이다. 무작위추첨제 역시 주목할 필요가 있다. 항상 참여하던 주민을 넘어서 새로운 주민의 참여를 끌어내는 방법으로, 지역별·세대별 특성을 고려해 여론조사 방식으로 무작위로 참여 대상을 결정하는 방법이다.

### 민선 7기 주민자치회와 디지털민주주의

민선 7기는 주민참여와 융·면·동 주민자치를 한 단계 진전시키기 위해 주민자치회를 전국적으로 확산하면서 민·관협치를 (준)상설위원회로 설립해 제도화하는 시기였다. 하지만 문재인 정부 집권 초기 자치분권 개헌에 동력이 실리지 않으면서 기대만큼의 성과는 거두지 못했다. 지방자치법 전부개정(안)도 논란 끝에 주민자치회 설치 및 운영에 관한 세부 사항을 담지 않은 아쉬움을 남겼다.

민선 7기 지방정부의 ‘참여와 협치, 혁신’은 민선 5·6기의 연장선에 있으나 2가지 정도 변화가 눈에 띈다. 먼저, 융·면·동 주민자치회 구성을 대폭 확

대하면서 주민총회 등 직접민주주의의 장이 늘어났다. 박근혜 정부에서 시범사업으로 진행한 주민자치회는 서울 금천구의 10개 동 전면 실시 등을 계기로 급속하게 증가해 2021년 8월 기준 전국 132개 시·군·구의 820개 읍·면·동에 설치되었다. 이는 전국 3491개 읍·면·동의 23.5%에 이른다(행정안전부, 2021). 기존의 주민자치위원회와 달리 주민자치회는 주민세를 활용하거나 자체 재원을 마련할 수 있어 다양한 사업을 기획·운영할 수 있고, 주민 의견 수렴의 장인 주민총회를 개최하므로 풀뿌리 주민자치를 활성화할 것이라는 기대를 모으고 있다.

둘째, 코로나19 세계대유행으로 인해 부득이하게 대면 활동은 축소되고 비대면 온라인 활동이 전면화했다. 주민참여예산제나 주민총회 등에 더 많은 주민이 참여할 수 있도록 하는 방식을 고민해온 자치단체들은 일찍이 모바일투표시스템을 도입했는데, 코로나19 상황에서 자연스럽게 오픈채팅방을 이용한 ‘온라인숙의단’ 운영과 온라인교육, 영상회의 등 다양한 방식을 실험하고 제도화했다.

민주공화국에서 모든 권력의 원천인 국민은 현재 우리 사회의 시민이고 우리 동네의 주민이다. 내가 사는 ‘지역’에 대한 관심과 참여가 풀뿌리 민주주의를 실현하게 할 것이고, 시민으로 성장한 주민은 정의로운 민주국가를 만들어갈 것이다. 그 시작은 지금까지 지역에서 다양한 시도를 통해 주민 참여 역량을 강화해온 지방정부이며, 이들이 앞으로 만들어갈 주민주권 강화는 국민주권 강화로 나아가는 디딤돌이 될 것이다.

# 1

## 주민참여예산제의 실질적 운영

서울 은평구, 시흥시, 서울 성북구

---

민선 5·6·7기 주민참여의 대표주자는 ‘주민참여예산제’다. 주민참여예산제는 자치단체 집행부가 독점해오던 예산 편성과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 통로와 절차를 마련한 것으로, 주민이 새로운 사업을 제안하거나 제안된 사업들을 대상으로 재정집행의 우선순위를 결정하는 시스템이다.

1989년 브라질 포르투알레그레시에서 시작된 주민참여예산제는 남미대륙을 넘어 유럽으로 확산했고, 우리나라에선 광주 북구와 울산 동구가 2004년 처음 도입했다. 중앙정부는 2005년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제를 시행할 수 있는 근거를 마련했고, 민선 5기 지방재정 위기론이 제기되면서 2011년부터 의무시행 제도로 전환했다. 2018년 성남시를 마지막으로 243개 기초 및 광역자치단체 모두가 주민참여예산에 관한 조례를 제정·운영하고 있다.

주민참여예산제도가 의무화되고 전국으로 확산했지만, 그 운영 형태는 시민의 적극적인 참여 여부와 자치단체장의 의지에 따라 다양하다. 일부 자치단체는 여전히 홈페이지를 통한 단순 의견수렴과 공청회 등을 거치는 ‘주민참고’예산제 수준에 머물고 있어 개선이 필요하다. 하지만 2011년 제도화된 주민참여예산제는 10년 만에 전국으로 확산하며 민선 5·6·7기 선도적인 지자체를 중심으로 여러 가지 새로운 실험과 제도 개선을 통해 진화를 거듭하고 있다.

- 서울 은평구(김우영 민선 5·6기, 김미경 민선 7기 구청장)는 실질적인 주민참



주민참여예산 주민총회

여예산제를 실천하는 선구자 역할을 했다고 평가받고 있다. 은평구는 특히 '구청장에게 보고되는' 사업계획서에는 협치 체크리스트를 작성하여 참여예산위원회 등 주민의 의견을 미리 구하도록 했다. 주민이 예산 편성과정뿐만 아니라 일상적인 구정 운영에도 참여하는 것으로, 주민에게 꼭 필요한 사업에는 주민 의견을 계획단계부터 반영하여 예산의 효율성을 높였다는 평가를 받는다.

통상 주민참여예산제가 집행부로부터 일부 예산을 배당받은 범위에서 주민이 신규 사업을 발굴하는 방식으로 진행되는데 비해, 은평구는 신규 사업 발굴은 물론 집행부가 작성한 전체 예산안도 검토할 수 있도록 운영하고 있다. 또 구민의 적극적인 참여를 유도하기 위해 2012년부터 참여예산 제안사업들을 대상으로 집행 우선순위를 정하는 인터넷과 모바일 투표를 시행하는

데, 매년 수만 명의 주민이 호응하고 있다. 은평구는 주민제안사업들의 집행 우선순위를 최종결정하는 주민총회도 2011년 도입했는데, 2017년부터는 공개 모집한 주민 300명과 무작위추첨 방식으로 ARS를 통해 선발한 200명 등 총 500명이 원탁회의를 열어 우선순위를 결정하고 있다.

민선 7기 들어서는 숙의와 공론을 강화하는 방향으로 주민참여예산제를 발전시켰다. 주민총회는 2019년부터 참여예산위원회와 협치회의를 함께 진행하는데, 주민과 참여예산위원, 협치위원 등 600여 명이 60여 개의 테이블에서 정책과제를 토론하고 OMR 카드로 투표를 진행했다. 특히 청소년총회를 별도로 진행했는데, 400여 명의 청소년이 과제발표와 숙의·토론과정을 거쳐 의제를 선정한다.\* 2020년에는 코로나19 확산에 따라 오픈채팅방을 통한 ‘온라인 숙의단’으로 전환했는데, 처음 시도하는 방식임에도 535명의 주민과 청소년이 참가했다. 2021년에는 오픈채팅방과 영상회의 방식을 도입해 주민이 원하는 방식을 선택하도록 했고, 향후 구민의 일상적인 온라인 참여를 돋기 위해 ‘주민참여 온라인 플랫폼’을 구축하고 있다.

- 시홍시(김윤식 민선 4·5·6기, 임병택 민선 7기 시장)는 2012년 주민참여예산제를 도입할 때부터 주민이 자유롭게 아이디어를 제안하고 직접 운영하는 주민 자율사업을 두었다. 2013년부터는 시민단체와 지역 활동가들이 함께 참여할 수 있도록 전문 분야별 추천위원을 추가하고 ‘기능별 분과’를 구성했다. 통상 시의회 상임위와 연동해 주제별 분과를 구성하는 것과는 달리, 기획홍보분과를 두어 시민이 실질적인 주체로 활동할 수 있는 기반을 마련한

---

\* 주민참여예산제에서 청소년 등 사회적 배려계층을 참여시키는 방식도 추세로 드러나고 있다. 2016년 기준으로 서울 은평구와 금천구·서대문구, 인천 부평구, 수원·시흥·안산·아산시 등 전국 14개 자치단체에서 ‘청소년 참여예산학교’ 등을 운영했다(윤민종·정은진·정건희, 2016). 청소년 참여예산은 2019년 만 19살이던 선거연령을 18살로 낮추는 선거법 개정과 더불어 청소년 민주시민교육의 장으로 자리매김하고 있다.