세계지방자치동향

자치행정

- (한국) 국내 사회혁신의 계보 및 한국형 사회혁신 우수사례
- (일본) 일본의 중앙정부와 지방정부는 상하관계인가 대등관계인가
- (일본) 일본의 빈집 현황 및 대책

지방재정

- (미국) 뉴욕시의회의 참여예산 사업제안지도(Idea Collection Map)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

국내 사회혁신의 계보 및 한국형 사회혁신 우수사례

국내 사회혁신의 계보

- 사회혁신은 구체적인 전략이자 방법론으로 대체적으로 1990년대를 출발점으로 하고 있고, 2008년 이후 대단히 적극적으로 개념과 적용 범위를 확장하고 있음
- 시민(또는 주민)이 주체가 되어 새로운 방법으로 사회문제를 해결하는 제반의 활동으로 정부 정책의 관점에서 사회혁신을 바라보면 정부가 정책을 수립하거나 추진할 시 그 중심축이 기존 관료 중심의 체제에서 시민(또는 주민)으로 이동(Power Shift)하는 혁신적 방향을 의미함
- 사회혁신은 지방자치와 주민자치가 발달한 서구 국가들이 주도하고 있는 것으로 보이지만 우리나라에서도 유사한 역사적 발전경로가 존재함

시작은 70년대 초반까지의 새마을 운동

- 국내 사회혁신의 모태는 “새마을운동”으로 거슬러 올라감
- 관주도의 동원형태로 새마을 운동의 중앙집권성이 심해지기 전까지 70년대 초반까지는 사회혁신의 다양한 요소를 발견할 수 있음
  - 새마을 운동의 착안은 공공주도의 하향식 방식이었으나 사업이 본격적으로 시도되기 전부터 농촌환경 개선과 농촌사회 전반의 개혁에 대한 문제의식과 지역내 공동체 의식이 이미 존재하고 있었음
  - 마을의 숙원사업으로 명명되는 마을문제를 주민들이 협동하여 단계별로 성취하게 했던 것은 성공사례의 확산과 그에 따른 차별화된 지원이 주민의 효능감과 사업의 참여동기를 적극적으로 향상시킴
- 사업과정에서 주민들의 관과 주민을 잇는 마을 지도자를 육성하는 중간 지원조직이 중요한 역할을 하고 있는데, 공공과 민간의 중첩적 영역으로서 협력적 거버넌스의 원형을 이 시기에 형성함

두 번째 단계: 풀뿌리 가치의 심화와 다양한 마을운동의 태동

- 다음단계는 내생적 성장과 자치가 결합한 마을(지역)에 기반을 두고 이뤄졌던 80~90년대 후반, 마을 만들기 사업과 같은 "풀뿌리운동"임
  - 풀뿌리운동은 앞서 살펴본 새마을운동과 지역 문제의 발견, 주민의 자발적 참여, 다양한 협력활동, 지역 문제의 해결, 사회 구조의 변화 사회가치라는 구성적인 측면에서는 유사함
  - 풀뿌리운동이 새마을운동과 차별화되는 점은 명칭에서도 포착할 수 있듯 관 주도보다는 주민의 자발성이 한 층 더 짙게 발현된 상향식 운동임
  - 풀뿌리운동의 경우는 마을 만들기를 통해 지역 문제의 해결 그 자체에도 집중으로 하지만 그 과정에서 주민들의 자치적 역량을 배양하여 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 능동적 시민을 길러내고자 한 것임
- 마을만들기 사업 등의 풀뿌리 운동은 주민과 지역사회 주민조직 등이 중심이 되지만 운동을 추진하는 과정에서 다양한 이해관계자가 합류하며 협력적 거버넌스가 구축된다. 해당 운동이 일어나는 지역사회의 지방정부, 중간지원조직, 시민단체, 사회적 기업까지 그 범위가 다양함
- 지방정부는 조례 등의 발의를 통해 주민이 주체가 사업을 보장하고 해당 운동에 따른 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 행정지원 절차를 간소화시킬 수 있어 궁극적 의미의 정부혁신과 맞닿아 있음

세 번째 단계: 경제와 사회적 가치의 결합, 사회적 경제

- 세 번째 단계는 사회적 경제라는 이름하에 정부주도형 대안경제육성의 흐름이 시작된 90년대 후반~2000년대 중반 "사회적 경제" 조성임
- 우리나라의 사회적 경제는 시장에 대한 대응보다 일자리 창출 및 사회복지의 개념으로 적극적으로 활용되었으며 서구의 발전양상과 달리 국가의 영향력이 매우 강한 편이라 자발적 사회적 가치구현과는 다소 거리가 있음
  - 1997년의 외환위기 이후 실업문제 해결을 위해 1998년 공공근로사업이 시행되었다. 정부에 의해 본격적으로 사회적기업의 전신이라 할 수 있는 공공근로와 사회적 일자리 사업 등 고용정책이 시행되기에 이름
  - 그러나 단기적으로 시행되는 일자리 사업 등이 계속되는 정부실패로 이어지자 2007년 사회적 기업 육성법을 제정하여 본격적으로 사회적 기업을 육성, 발전시킴
  - 몇 차례의 제·개정을 거치며 점차 틀이 잡힌 사회적 기업정책이 정부 내 대다수 부서와 지방자치단체에 이르기까지 짧은 기간 동안 비약적인 성장을 이룸

- 이 같은 발전우리나라에는 2000년대 리빙랩 사업, 서울의 사회혁신파크 등의 이름으로 알려지기 시작하였으며 문재인 정부 출범이후 본격적으로 중앙정부(행정안전부)의 공공의제로서 국가적으로 추진되기 시작함

지역역량을 고려한 완전히 창의적인 사회혁신 태동의 가능성

- 앞서 살펴본 바와 같이 사회혁신의 태동과정에 중앙정부의 영향력이 강하다보니 지역의 자율적 역량에 근거한 완전히 창의적인 혁신실험이 쉽게 정착하기 어려웠음
- 국내행정의 중앙집권형의 강력한 경로의존성을 고려해볼 때, 민간주체가 주가되는 사회혁신 영역에서도 여전히 중앙정부의 영향력이 강하기 때문에 지속가능한 혁신을 위한 기반조성은 국가가 중심이 될 가능성이 큼
- 그러나 이미 사회혁신에 필요한 기반을 조성한 지역의 경우에는 별도의 국가의 개입과 영향력을 배제한 완전히 창의적인 혁신의 재량을 인정하며 이 같은 다양한 시도들을 발굴하는 것이 필요함
- 이에 본고에서는 지역의 역량이 우수하고 성과의 확산이 가능한 지역의 우수사례를 소개하고자 함. 이들 사례는 지자체가 주축이 되어 지역내 다양한 민간자원을 적극적으로 행정에 편입하려는 시도로서 한국형 사회혁신의 모태가 될 수 있음

① 서울 갈등관리매뉴얼 시행(2012년~현재)

- 시민 참여적 해결방식의 갈등관리 패러다임이 등장하면서 대안적 갈등 해결, 참여적 의사결정 등 갈등 예방 및 해결을 위한 다양한 기법들을 서울시가 적극적으로 행정에 구현함
- 다양한 갈등 사례 관리를 통해 각 갈등 현안에 맞는 종합적 대응체계를 구축 및 운영하고자 하였으며 주요 갈등 예상 대상 사업을 시 차원의 갈등 분야 리스크로 통합 관리하고자 함
  - 이러한 변화에 발맞추고자 갈등관리전담부서를 신설하고 갈등 관련 민원을 분석하여 처리형태를 분류하는 동시에 갈등관리를 위한 법적 근거를 마련함
  - 서울시는 갈등관리기법으로 대안적 갈등해결(중재, 화해조정, 사실확인, 약식심리), 협상, 조정, 참여적 의사결정 등의 다양한 형태의 갈등관리기법을 활용하였으며 이를 위해 서울시 주도하에 갈등 예방 및 조정에 관한 조례가 제정됨
- 조례에 따라 갈등관리와 관련된 사항을 심의·자문하는 갈등관리심의위원회가 설치되어 공공정책 수립 및 추진 시 발생하는 갈등을 전문가의 심의와 자문을 통해 갈등을 완화하고 원만하게 조정하는 역할을 수행함

- 갈등관리심의위원회를 통한 갈등 조정은 제 3자에 의한 조정으로서 이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 이해당사자들의 동의에 의해 구성되는 한시적 기구의 성격을 가짐

• 갈등관리심의위원회의 중재 이후에도 지속적인 갈등관리를 위해 공무원의 갈등관리 역량강화를 위해 9개의 교육 프로그램을 진행함

• '갈등 경보제도', '갈등관리 상시보고제도', 상시 모니터링을 통한 '갈등 경보 대상 선정' 등을 통해 갈등의 발생 예방에도 적극적으로 대처하고 있음

• 서울시의 주민참여 갈등 조정의 특징은 갈등조정담당관의 주민자율 조정모델 형성 제안 또는 주민의 요청에 따라 주민이 직접 갈등조정을 할 수 있는 방안 마련이 가능하다는 점임

- 갈등조정담당관이 갈등관리의 장을 마련하고 실제로 갈등을 해결하는 과정은 주민 참여를 통해 이루어지기 때문에 민·관 거버넌스적 갈등관리로 볼 수 있음
- 대표적인 사례로 '아파트 층간소음 분쟁 주민자율조정 모델'을 제시할 수 있음
- 이외에도 서울시와 민·관 네트워크를 구성한 서울YMCA 이웃분쟁조정센터, (사)평화를 만드는 여성회 갈등해결센터, 서울시 갈등조정담당관, 은평구 주택과 및 희망마을 담당관, 갈등 전문가 등 다수의 주민 참여형 갈등관리 주체가 존재함
- 갈등관리에서의 민·관 네트워크는 주민간담회 및 설문조사 실시, 주민자율조정위원회 구성 지원, 주민 위원 교육 실시, 주민자율협약제정 지원 등을 통해 주민이 자체적으로 갈등을 해결할 수 있도록 지원해주는 역할을 수행함

② 데이터 기반의 남양주 행정서비스 혁신

• 남양주시의 사회혁신은 민간에 존재하는 다양한 데이터를 지자체가 주도하여 의미있는 정보로 가공, 생산, 주민에 공급하는 것임. 대표적으로 '보건복지' 분야와 '고용지원' 분야에서의 빅데이터 활용임

- 보건복지분야에서의 빅데이터 활용은 국민건강보험공단의 데이터를 바탕으로 micro targeting이 가능한 지역별 보건의료 지표서비스를 구축하여 질병·건강지표 프로필을 시군구 단위에서 읍면동 단위로 지역 단위를 축소 및 재정비함
- 고용지원분야에서의 빅데이터 활용은 행정자치부, 국민연금공단의 데이터를 바탕으로 실직자·구인 정보 분석을 통해 잠재적 사회취약계층을 분류하여 신청 없이 맞춤형 일자리를 지원하는 서비스를 제공할 수 있게 됨

- 남양주시는 빅데이터 활용을 통해 지역 주민들에게 보다 더 생활 밀착형 행정 서비스를 제공할 수 있음
- 아울러 남양주시의 주민참여 프로그램으로는 일반 주민들이 직접 기획하여 마련한 주민참여 플랫폼 '현답토론회(현장의 답이 현명한 답이다)"라는 슬로건 하에 생활 밀착형 대안 제시 및 소통의 장으로서 활용되고 있으며 현재도 상시 운영 중에 있음

③ 서울 청춘삘딩(금천구)

- 서울 청춘빌딩은 금천구청의 지원으로 형성된 청년 활동공간으로, 청년 활동을 활성화하고, 금천구청으로 하여금 청년들에게서 나오는 아이디어를 실제 정책이나 문제 해결에 반영함으로서 정책 대상인 청년들이 직접 정책과정에 참여하여 문제를 해결하도록 하는 성공적인 혁신모델로 선정됨
- 청년빌딩의 추진체계는 '구청-청년-시민단체'의 네트워킹임
  - 비영리사단법인 꿈지락네트워크는 주도하여 주민참여예산제도를 통해 청년활동공간 설립 제안하며 이에 구청은 청춘삘딩을 사업을 채택 후 청춘삘딩을 꿈지락네트워크에 민간위탁함
  - 마지막으로 청년은 청춘삘딩의 사업 주체로서, 청춘삘딩을 활용하여 자체 프로그램을 개발 후 형성된 청년관계망을 통해 공유하고 청년정책을 포함한 지역 전반 문제에 대하여 새로운 아이디어를 제시하는 활동을 이어나가고 있음
- 통상적인 '관' 주도 사회혁신은 사업 후 민간의 저조한 참여로 인해 사업 추진력이 약화되는 경우가 많으나 청년삘딩 사업은 청년들이 서울시 주민참여예산을 통해 사업을 제안함으로써, 민간 주도 사회혁신으로 시작함
- 금천구는 사회혁신 정책의 일환으로 지역혁신과를 신설했고 청년동행팀을 지역혁신과 산하에 두어 일자리에만 초점을 두지 않고 청년 전반에 대해서 유연하게 행정지원을 할 수 있는 기반을 만듦
- 활동공간이 조성된 후 1인 가구 등 분산되어 홀로 시간을 보내던 청년들이 청년삘딩으로 유입되어 관계망을 만들고, 청년삘딩내에서 자체적인 프로그램을 기획·공유하게 되는 지속가능한 성과를 창출하게 됨

최지민

(한국지방행정연구원 부연구위원)