

요약

인적투자방향성 공감대 형성 등이 이뤄져야 찾아가는 동주민센터, 주민자치 플랫폼 정착

문제해결형 주민자치는 지자체 경직성 등의 단점 극복할 대안

21세기 이후 시민들 삶의 다양한 문제에 대한 실체적, 자율적 진단과 해결을 목적으로 하는 ‘문제해결형 자치’ 즉 주민자치의 필요성은 지속적으로 제기되고 있다. 근린자치, 주민자치, 동네자치, 생활정치, 공동체 등 다양한 이름을 가지고 있는 이 주민자치의 아이디어는 관료조직으로서 지방자치단체가 가지는 경직성, 몰가치성, 지역문제의 범위와 공적 권위의 비대칭성 등의 단점을 극복할 대안으로 제시된다.

이러한 가능성에도 불구하고, 아직 주민자치의 아이디어가 구체적으로 현실화되지는 않았다. 즉, 주민자치의 가치와 가능성에 대한 현실화 노력은 단편적으로 이루어지고 있으나, 서울과 같은 대도시에서 하나의 ‘모범사례’로 인지도 및 신뢰성 있고 지속가능성 높은 주민자치의 플랫폼은 아직 제시되지 않았다는 것이다.

2015년 서울시가 출범시킨 ‘찾아가는 동주민센터’는 새로운 주민자치의 모형 혹은 플랫폼으로서의 가능성을 가진다. 찾아가는 동주민센터는 주민들의 근린생활권에 가장 가까운 동(洞)의 기능을 주민자치와 서비스전달의 중심기관, 혹은 네트워크 센터로 전환하는 것을 목적으로 한다. 이 사업은 시민들에게 가장 중요한 행정서비스인 복지와 보건사업을 확충하고, 대시민 접촉을 ‘찾아가는’ 방식을 통해 넓힘으로써 시민들의 행정기관에 대한 신뢰를 높일 것으로 기대된다. 또한, 독립적으로 운영되던 마을공동체 사업을 동주민센터 내로 끌어들이으로써 복지와 보건을 포함한 삶과 관련된 시민들의 생활문제를 스스로 진단하고 문제의 대안을 제시할 수 있는 자율적 문제해결의 가능성을 한층 높이고자 하였다. 다시 말해, 찾아가는 동주민센터는 서울시의 자치적 문제해결 플랫폼으로서의 가능성을 갖춘 제도라고 할 수 있다.

【표 1】 동주민센터 개편을 통해 본 서울시 로컬 거버넌스의 변화

구 분	기반 모형	거버넌스	주민 인식	주민센터 목적	주민센터 기능	가치
1세대(1920-1997)	국가	위계적	통제	행정	통제	효율성(순응)
2세대(1998-2011)	시장	거래적	고객	서비스	주민만족	효율성(관리)
3세대(2012-현재)	공동체	협력적	당사자	소통	문제해결	공유

찾아가는 동주민센터는 제3세대 로컬 거버넌스의 핵심적 제도

위의 표는 동주민센터를 중심으로 해석한 서울시의 로컬 거버넌스 유형의 변화를 정리한 것이다. 이 중 제3세대 로컬 거버넌스의 핵심제도인 ‘찾아가는 동주민센터’의 시행은 다음과 같은 의미를 가진다.

첫째, 동주민센터 공간의 재구성이다. 이는 동주민센터 내 물리적 공간의 주민친화적 재배치만을 의미하지 않는다. 이 사업을 통해 서울시는 동주민센터의 기능을 재조정하고, 주민센터의 공간 내에 기존의 행정 및 복지서비스 이외 보건 및 마을공동체사업을 통합시키는 것을 목표로 하였다.

둘째, 이 사업은 복지서비스의 차별적 및 잔여적(residual) 성격을 지양하고, 시민 누구라도 사회적 도움이 필요할 경우 적극적으로 서비스를 요청할 수 있거나, 혹은 서비스의 대상자가 될 수 있도록 복지서비스의 보편성 원칙을 확실히 한다는 데 의미가 있다.

셋째, 이러한 복지서비스 대상과 범위의 확대는 필연적으로 복지 및 보건행정 시스템의 개편을 수반한다. 이른바 one-stop 서비스에 대한 논의는 수차례 이루어진 바 있으며, 서울시 차원에서 2013년 복지 전달체계 개편 연구를 통해 서울형 통합복지서비스전달체계에 대한 청사진을 마련한 바 있다. 하지만, 여전히 개인정보 공개여부, 보건과 복지영역 간의 정보공유체계 미비, 행정규제 완화 미흡 등의 이유로 one-stop 서비스의 아이디어는 현실화되지 못하고 있는 실정이었다. 서울시의 찾아가는 동주민센터 사업은 이러한 정보공유 및 one-stop 서비스의 현실화를 위한 새로운 시도로 해석될 수 있다.

넷째, 동마을복지센터(가칭) 사업의 가장 중요한 특징인 이른바 통합적 서비스 제공의 활성화 가능성은 최근 각광받는 자립적 지역 자치생태계를 구축하는 데 목적이 있다.

생태계적 시작은 행정과 서비스전달에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 첫째, 생태계는 자율적 운영플랫폼에 의존한다. 즉, 시스템이 갖추어진 생태계는 특별한 관리나 외부개입을 필요로 하지 않으며, 이는 매우 높은 수준의 경제적 효율성으로 연결된다. 둘째, 생태계는 높은 수준의 자기진단능력을 가진다. 생존과 지속의 단위로서의 생태계는 필연적으로 체계의 균형을 저해하는 요소에 민감하며, 체계의 역량 내에서 최적화된 문제해결 방법이 제안된다. 셋째, 문제해결에 활용된 자원과 해소된 체제의 문제는 자원순환과 체계유지의 동력으로 작동한다. 넷째, 체계 구성원들은 적절한 의사소통수단을 가지고 있으며, 소통의 플랫폼을 통해 개별 구성원들의 선호와 의지가 지속적으로 수정되며, 균형점에 도달한다.

이러한 관점에서 보면, 찾아가는 동주민센터를 통해 서울시는 동(행정적), 혹은 마을(생활권역) 수준에서 지역사회가 스스로 문제를 진단하고, 지역 구성원들의 필요와 문제점을 자율적으로 진단, 발굴, 해결할 수 있는 체계를 구축하고자 한다는 것이 명확해진다. 지금까지 비판받아온 행정, 복지, 보건, 마을공동체 영역의 효과적이지 못한 협조체제는, 동주민센터라는 구축된 지역 네트워크의 허브 내에서 각 영역의 담당자 및 이해당사자가 원활하게 소통하고 필요와 자율적인 의지로 협력할 수 있는 플랫폼으로 대체될 것으로 기대된다.

찾아가는 동주민센터 프로그램 경험한 주민 71.4% “만족한다”

그렇다면, 과연 찾아가는 동주민센터 사업이 어떤 변화를 만들어어나가고 있는지 확인하는 작업은 필수적이다. 이 연구는 첫째, 서울시 각 지역의 주민자치의 수준과 자치의 맥락을 가늠할 수 있는 요인들을 개념화하고, 둘째, 이들 요인들을 측정가능한 개념으로 구체화하며, 셋째, 이들 주민자치 관련 변수들과 새로운 주민자치 제도인 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업의 상관관계에 대한 가설을 설정하고 이를 검증하였다.

이를 위해 이 연구는 지방자치, 거버넌스, 사회자본, 소통이론 등 다양한 사회과학이론에서 강조되는 주요 개념들을 중심으로 주민자치 개념을 구체화하였다. 신뢰, 참여, 공동체 등 세 가지 개념은 주민자치 수준 및 역량의 원인변수일 뿐 아니라 동시에 주민자치의 주요 결과로서도 의미를 가진다. 각 지역(동)의 주민자치 수준 및 역량은 이 변수들의 측정을 통해 구체화되고 비교 가능해진다. 한편, 이 연구의 또 다른 주요 연구대상인 ‘찾아가는 동주민센터’가 실제적으로 주민자치의 제도적 기반으로서 효과를 발휘한다면, 사업시행지역에서 측정된 주민자치 관련 변수들은 시행되지 않는 지역의 변수와 의미있는 차이를 보일 것으로 예측할 수 있다.

우선, 신뢰수준에 있어서 사업 시행동 주민들의 일반신뢰 수준은 미시행동 주민들의 그것보다 월등히 높은 수준으로 파악되었다(59.0% vs 49.7%). 지역 주민들에 대한 신뢰를 묻는 세 개 질문에 대해서도 사업 시행동의 주민들은 일관적으로 높은 수준의 신뢰를 보이고 있다.

한편, 지역문제에 대한 참여의향을 묻는 질문에 대해서도, 시행동의 주민들이 약 40% 정도 높은 수준으로 긍정적으로 답하였다.

주민자치 역량의 마지막 측정개념인 공동체성에 대한 질문에 대해서도, 사업 시행동의 주민들은 역시 일관적으로 높은 수준을 보이고 있었다.

마지막으로, 찾아가는 동주민센터 프로그램에 대한 인지도 및 만족도 조사에서, 동네 주민 중 평균 27.5%의 주민이 사업에 대해 인지하고 있었으며(시행동 31.2%, 미시행동 22.8%), 사업의 경험자 중 71.4%(매우 만족 14.3%, 만족하는 편 57.1%)는 만족하고 있다고 응답하였다.

위와 같은 결과는 적어도 사업의 시행동에서는 비교대상인 미시행동의 경우보다 높은 수준의 자치역량 및 배경을 가지고 있다고 판단할 근거를 제공한다. 물론, 측정된 주민자치 관련 개념들이 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업의 충분한 영향을 받은 이후 측정되었는지는 확인할 방법은 없지만, 적어도 서울시의 각 지역들은 주민자치의 기반과 역량, 그리고 주민들의 관심에서 차이를 보이고 있음은 자명하다.

지속가능성 담보 위해 통합적 자치생태계 구축 등 5개 방안 필요

비교적 성공적이라 평가할 수 있는 1년차 사업의 성과에도 불구하고, 더 높은 주민자치의 플랫폼으로 자리 잡기 위해서 2016년의 2년차 ‘찾아가는 동주민센터’는 다음과 같은 점을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

첫째, 주민참여를 목적으로 하는 마을공동체 사업의 안정성과 지속성의 공고화 문제이다. 특히 단기적 성과산출이 어려운 마을공동체사업 및 생태계 조성사업의 특성상 회계연도 단위의 평가체계는 사업 내 자원배분의 변화를 가져올 가능성이 크다. 중장기적 공동체 형성이라는 주민자치적 목표와 단기적 행정평가체계의 조화 문제는 반드시 해결되어야 할 과제로 남는다.

둘째, 복지, 보건, 건강, 교육 등 각 영역별, 주제별 사업들이 여전히 지역 내 주민자치의 플랫폼 내에서 융합되지 못하고 있다는 점도 지적될 필요가 있다. 동장의 리더십, 사회복지 공무원

과 방문간호사들 간의 업무분담 원칙의 부재, 동주민센터 내 공무원들의 신분상 차이, 협소한 공간 등의 문제는 사업 시행 이전에 예측했던 것보다 때론 심각한 갈등을 발생시키기도 한다. 일방행정, 복지, 보건, 마을공동체 등 상이한 정책분야 담당자들 간의 교환근무 역시 현실적으로 불가능한 점을 고려해보았을 때, 주민센터 내 사업 담당 인원들의 상호이해 및 적절한 업무 협조체계의 마련은 무엇보다 시급한 과제이다.

셋째, “문제진단 - 자발적 참여 - 공동체 구성 - 집단적 의사결정 - 새로운 문제 진단”의 순서로 상승적으로 순환되는 지역생태계 체계의 구체적이고 실현가능한 계획이 마련되어 있지 않은 것 역시 해결해야 할 난제이다. 복지생태계, 보건생태계, 마을공동체 등 각 영역의 소규모 자치 생태계의 출현 가능성은 상대적으로 높지만, 이들 각 영역이 조화를 이루는 통합적 자치생태계를 위한 그랜드 플랜(grand plan)은 여전히 준비되지 않았기 때문이다.

넷째, ‘사람’에 대한 투자가 지속적으로 이루어져야 한다는 것이다. 인적 투자는 더 많은 공무원을 고용하거나, 더 많은 주민 리더를 세우는 것만을 의미하지 않는다. 이는 공무원의 협력 및 연계에 대한 관심을 고양시키고, 공무원 개인들의 성과평가 및 승진에 있어서 협업 및 거버넌스 성과에 대한 중요성을 높이는 것을 포함한다. 또한, 주민의 이기심과 개인적 민원의 사회적 의미를 부여할 중재자의 역할이 중요한바, 마을활동가들의 역할을 지속적으로 보장할 수 있는 제도 마련 역시 포함한다.

마지막으로, 찾아가는 동주민센터의 방향성에 대한 서울시-자치구-지역사회 사이의 공감대 형성이 필요하다. 앞에서 주장하였듯이, 이 사업은 문제해결 중심의 주민자치 플랫폼으로서의 의미를 가진다. 하지만, “찾아간다”의 의미는 쉽게 ‘시혜적이고 일방적인 공공서비스 제공’으로 오인될 여지도 충분하다. 자치의 핵심이념이 주민의 자발적인 기여 및 참여를 기반으로 하는데 비해, 찾아가는 동주민센터 사업은 필연적으로 공공기관의 내부 판단에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 찾아가는 동주민센터의 플랫폼이 제3세대 주민자치모형으로 착근하기 위해서는, 인적·물적 자원의 활용에 있어서 권위를 제외한 모든 영역에서 반드시 지역 주민들의 역할이 보장되어야 한다. 지역 돌봄에 있어서 대상자 선정, 적정 서비스 수준의 결정, 공공기관이 할 수 없는 관할지역 외부 기관과의 적극적 연계, 문제의 이슈화 및 적극적 홍보 등 지역주민들이 참여할 수 있는 공공영역의 사업들을 적극적으로 개발하고, 이를 이끌어 나갈 수 있는 지역 사회의 활동가들이 필요한 이유가 바로 여기에 있다고 할 것이다.