

2015-UR-27

Working Paper

지방자치 20년 서울시민 생활 변화상 분석

신민철

지방자치 실시에 따른 서울시 주민생활상 변화

지난 20여 년간 시민 중심의 행정을 구현하려는 서울시의 노력은 특히 민원·복지 분야를 중심으로 어느 지방자치단체보다 선도적이고 체계적으로 변화 발전되어 왔다. 서울시민들은 이러한 서울시의 정책방향에 대해 소통과 참여, 협력을 통해 정책의 수요자에서 주체로서의 역할을 적극 모색하고 있다.

민원분야 : 불만의 창구에서 소통의 광장으로

서울시 민원행정에 대한 정책은 서울이 지니고 있는 IT 인프라를 적극 활용하여 발전되어 왔다. 이에 따라 초기에는 인터넷을 활용한 절차적 투명성 등에 초점을 두었다면 점차 정책 개선 아이디어를 개선하고 실시간으로 불편사항이나 의견을 교환하는 등 행정과 시민이 함께 만들어가는 참여적 거버넌스의 모습을 그려가고 있다.

민선 1·2기: 절차적 투명성의 구축

민선 1·2기(1995~2002년)는 새로운 민선지방자치시대에 맞춰 서울시정의 방향성이 정립되는 시기였다. 당시(1990년대 후반)는 삼풍백화점 붕괴, IMF 외환위기 등 여러 국가적 재난으로 행정에 대한 불신과 반부패 정서가 팽배하던 시기였다. 이때 서울시는 IT 인프라 등 강점을 활용하여 시민들의 민원행정에 대한 신뢰성을 확보하는 데 주력하였다.

이 시기 대표적 민원행정 정책수단은 1999년 도입된 민원처리 온라인공개시스템(The Online Procedures Enhancement for civil applications, 이하 OPEN 시스템)을 들 수 있다. 초기 '이권업무 온라인 처리제도'로 시작된 OPEN 시스템은 교통, 건설, 주택 등 10개 분야 54개 민원업무에 대해 접수에서부터 최종 결재까지 업무절차를 홈페이지를 통해 시민에게 투명하게 공개하였다.

이러한 OPEN 시스템을 통해 시민들은 집이나 개인 네트워크 환경에서 처리결과뿐 아니라 처리 담당자 등을 쉽게 확인할 수 있게 되었다. 이로 인해 시민들은

행정 익명성에 기인한 부정 발생 가능성 등 각종 민원업무 전반에 대한 불안을 해소하고 시정업무에 신뢰를 갖게 되었다.

OPEN 시스템은 1999년 남아프리카공화국에서 열린 UN부패방지회의에서 우수사례로 선정되는 등 국내뿐 아니라 국제적으로도 민원행정의 투명성 개선 사례로 인정받았으나 2014년 3월 민원환경 변화에 따른 시스템 통합으로 폐지되었다.

민선 3·4기: 참여와 다양성의 확대

민선3·4기(2003~2010년) 서울특별시 민원행정의 방향은 민원의 채널을 다양화하고 시민의 불편사항들을 창의적 개선 제안으로 전환하는 데 초점을 두었다. 이러한 대표적 민원행정 정책 사례로 ‘천만쌍쌍 오아시스’와 ‘120다산콜센터’가 있다.

2006년 시작된 천만쌍쌍 오아시스(이하 천상오)(<http://oasis.seoul.go.kr>)는 기존 행정민원 및 불만사항 위주의 주민제안 제도나 일회성의 각종 홍보성 주민 참여제도를 창의적이고 전문적인 행정개선 및 아이디어를 개진할 수 있는 사이버 공간으로 새롭게 재구성하였다.

시민들은 천상오를 통해 온라인 공간에서 자유롭게 정책을 제안하고 시 관계자 등과의 상호 토론을 통해 정책에 자신의 의견을 반영할 수 있게 되었다.

2013년 기준 총 70,379명의 시민이 천상오 회원으로 가입하여 총 152,020건의 아이디어를 제시하였으며, 이 중에서 556건이 서울시 정책으로 채택되었다.

천상오는 단순한 민원정책의 영역을 넘어선 전자민주주의 및 전자거버넌스(e-Governance)의 사례로 국내 지자체와 해외의 주목을 받게 되었다. 2009년 UN공공행정상 수상을 통해 서울의 시민제안시스템이 지닌 창의성과 우수성을 국제사회로부터 인정받기도 하였다.



[그림 1]
천민상상오아시스
회의모습

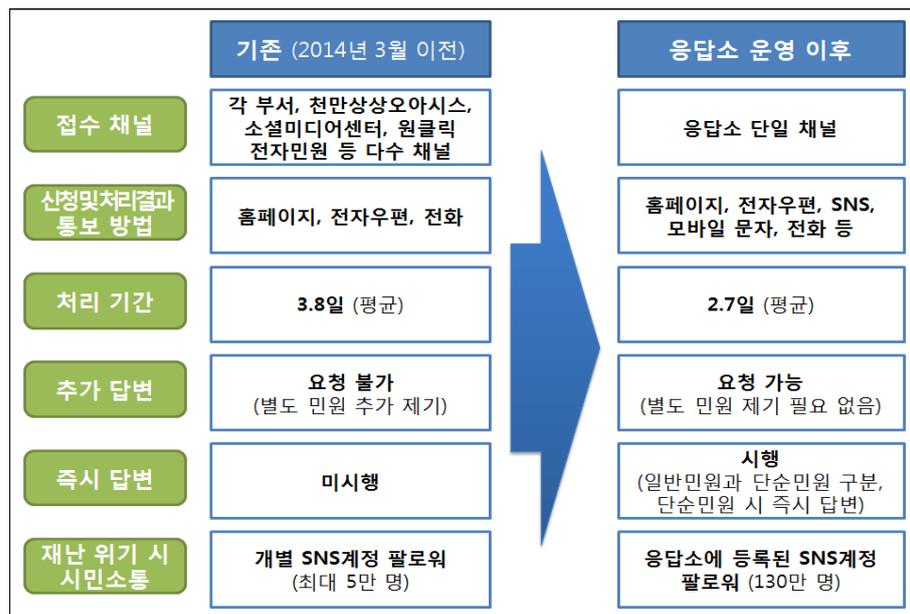
또 다른 대표적 민원행정 서비스로 2007년 시작된 120다산콜센터가 있다. 이는 기존 행정민원 서비스 신청의 복잡함을 해소하기 위해 서울특별시와 자치구, 그리고 서울시 공공기관 ARS를 120 번호 1개로 통합하여 전화 한 통으로 서울생활과 관련된 모든 문의를 24시간 상담하는 새로운 민원처리 시스템이다.

120다산콜센터를 통해 시민들은 120 한 개의 번호만으로 전화, 화상전화, 문자 메시지, 인터넷, SNS 등 다양한 통신매체를 활용하여 서울생활에 필요한 각종 정보를 획득하고 행정 불편 사항을 해소할 수 있게 되었다. 2007년 9월 서비스가 정식으로 오픈했을 당시 하루 이용 시민고객이 4천여 명에 불과했으나 지속적 홍보와 서비스 확충으로 2014년 2월 기준 하루 평균 상담건수는 2만 7천 건으로 증가하였으며 인지도는 84.3%까지 상승하였다. 특히 수화서비스 등 사회적 약자를 배려한 다양한 서비스 등을 통해 장애인 단체에서 각종 인증 및 인권상을 수상하는 등 민원채널로서 서비스의 우수성을 인정받았으며, 국내외 공공기관 및 민간기업, 연구자들의 벤치마킹 대상이 되었다.

민선 5·6기: 소통과 공유의 심화

민선 5·6기(2011~2015년 현재)에 들어선 이후 서울시 민원행정의 방향은 시민과의 소통과 공유에 초점을 맞추었다. 이에 따라 기존의 다양한 민원관련 서비스를 통합하고 소통과 협력, 개방이라는 지방3.0시대에 맞춘 시민중심의 행정을

구축하기 위한 플랫폼을 정착화하기 위한 시도들이 진행되었다. 이 시기 대표적 민원행정 사례는 ‘응답소’와 ‘행정정보 전면공개’ 제도를 들 수 있다. 응답소(<http://eungdapso.seoul.go.kr>)는 시민의 민원에 더욱 신속히 대응하기 위해 원클릭전자민원, 소셜미디어센터, 천만상상 오아시스 등 개별적으로 운영되고 있던 다양한 31개 민원·제안 채널을 하나로 통합시킨 운영 플랫폼으로 2014년부터 운영을 시작하였다.



[그림 2]
응답소 운영
전후 비교

시민들은 도로명 주소, 분실물 조회 같은 단순 민원부터 불합리한 제도에 대한 고충민원, 서울시장에게 하는 정책제안까지 서울살이와 관련된 모든 민원·제안을 응답소 한 개 채널을 통해 이용할 수 있게 되었다. 또한 폭염폭설 등 재난이나 서울시내 사고 발생 시에도 응답소 SNS(31개 트위터 계정, 110만 명의 팔로워 등)를 기반으로 긴급메시지를 받아볼 수 있게 되었다. 이러한 시민들의 민원이나 제안에 대한 처리과정 및 결과는 SNS, 이메일, 문자 등을 통해 신속히 안내되는데 2015년 2월 기준 응답소 이용건수는 총 87,061건이며 이 중 8.7%에 해당하는 7,603건은 즉시응답을 통해 처리되었다. 이러한 응답소 운용을 통해 시민들은 기존 민원처리기간보다 평균 1.1일 빠르게 민원을 처리할 수 있게 되었다.

이와 함께 대표적 민원정책으로는 2013년 도입된 서울정보소통광장을 통한 행정정보 전면공개제도가 있다(<http://opengov.seoul.go.kr>). 시민들은 법령이

정한 비공개사항을 제외한 예산, 재정 및 각종 결재자료 등 서울시의 모든 행정정보를 확인할 수 있게 되었다. 2013년 정보공개제도 도입 이후 2015년 6월 기준 현재 480여 만건의 자료들이 공개되었으며, 이 외에도 10개 분야 95개 시스템, 1,098종의 민원, 교통, 센서스, CCTV, 소셜 데이터 등을 개방하여 빅데이터 기반의 다양한 민간서비스 활용을 유도하고 있다.

이러한 정보공개를 통한 민원 행정분야에 대한 선제적 대응은 2012년 '투명사회를 위한 정보공개센터상' 수상(안전행정부·투명사회를 위한 정보공개센터) 및 2013년 '지방 3.0 선도과제 공모' 우수과제(안전행정부) 채택 등을 통해 지방자치단체의 성공적 정책 중 하나로 주목받고 있다.

복지분야: 기능적 복지에서 맞춤형 복지로

1995년 지방자치제 시행 이후 서울시는 기존 중앙정부가 수립한 복지정책을 단순 집행하는 역할에서 벗어나 지역적 특수성을 반영한 정책수단을 적극적으로 기획 및 관리해 왔다. 그리고 20여 년의 시간이 지나 서울시의 복지정책은 점차 관 주도형에서 민간위탁 및 효율성의 강조, 시민이 필요한 복지수요를 서울시와 함께 고민하고 이를 정책으로 반영해 가는 소통과 참여의 과정으로 진화하고 있다.

민선 1·2기: 복지정책의 기획 및 관리 강화

민선 1·2기(1995~2002년)는 주로 시민들의 복지수요를 심층적으로 파악하고 이를 토대로 서울시 복지수요에 대한 기본계획을 수립하는 데 정책역량을 집중하였다. 이는 지방자치 시행에 따라 중앙에서 수행하던 복지업무가 상당수 지방으로 이양되면서 이를 체계적으로 기획·관리하기 위한 필요성이 증대된 것에 원인이 있다. 이에 따라 서울시는 1995년 당시 지방자치단체로서는 처음으로 사회복지 기초수요조사를 실시하고 이를 토대로 시민복지5개년 종합계획을 수립하였다.¹⁾ 이를 통해 시민들은 가정봉사원(가정도우미) 등 재가복지 서비스 등 삶의 질을 높이기 위한 다양한 복지프로그램을 경험하게 되었다.

또한 이 시기에는 복지정책에 대한 기획기능의 강화와 함께 사회복지서비스 관련 민간위탁시설 관리에 대한 관심이 높았다. 이에 따라 서울시는 전국 최초로 1995년 사회복지관 평가를 거쳐, 보조금을 차등 지원하는 등 효율적 복지운영에 대한 기반을 마련하였다. 이는 추후 중앙정부의 정책방향에도 영향을 미쳤고 보건복지부는 1997년 사회복지사업법을 개정하여 사회복지시설에 대한 정기적 평가를 의무화하였다.

1) 민선 1기 조순 시장은 취임과 함께 시민중심의 시정운영을 강조하면서 전문가와 시민으로 구성된 바른시정기획단을 운영하였다. 여기에서 서울특별시 복지정책 수립 필요성을 제안함에 따라 서울특별시는 대규모 복지수요조사를 하고 이를 토대로 1997년 서울복지5개년 계획을 발표하였다. 이는 지방정부 단위에서 수립된 최초의 종합복지계획이며 이후 서울시 계획과 연계하여 12개 자치구에서 구민복지 5개년 계획이 수립되었다.

민선 3·4기: 복지전달체계의 효율화 노력

민선 3·4기(2003~2010년)는 복지행정분야에서 주로 공공영역에 대한 위탁 등 민간의 효율성이 강조되던 시기였다. 이는 당시 공공부문 비효율성 개선과 관련하여 신공공관리(NPM) 및 민영화 등의 논의가 확대되던 경제사회적 분위기에 원인이 있었다. 효율성 논의는 복지 분야도 예외가 될 수 없었는데 복지서비스의 총량 증가에도 불구하고 실제 전달체계의 비효율성 때문에 복지서비스의 중복 및 누락 등의 문제와 전문성 등에 대한 비판이 확대되던 시기였다.

특히 당시 서울시가 관리하는 복지시설이 점차 증가하는 반면, 이들 시설을 관리 감독할 인력과 전문성이 부족하다는 인식에 따라 사회복지 서비스에 대한 종합적인 관리 지원체계 마련을 위해 2004년 서울복지재단이 건립되었다. 이후 복지재단은 사회복지시설 평가, 지역사회복지네트워크 지원, 각종 맞춤형 복지 지원체계 구축 등 서울특별시의 복지업무에 대한 지원을 수행하고 있다.

이와 함께 복지전달체계 효율성을 개선하기 위한 노력은 2010년 서울형 그물망 복지사업(Seoul Welfare Net Model)으로 이어졌다. 그물망 복지사업은 복지의 대상과 영역을 촘촘한 씨줄과 날줄로 그물망처럼 엮어 복지사각 지대를 없애고 전통적 복지분야와 주거, 문화, 교육, 양육 등 시민의 요구가 반영된 보편적 분야를 상호연계하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 서울형 그물망복지센터를 설치하여 300여 개에 걸친 지역복지서비스를 원스톱 제공·관리하고 4대 권역 130여 명의 현장상담자 배치를 통해 민·관 기관과 유기적 협조체계를 구축하는 등 적극적인 맞춤형 복지서비스를 제공하였다.

민선 5·6기: 소통과 협력을 통한 정책수립 확대

민선 5·6기(2011~2015년 현재)에 이르러서는 복지정책 수립 과정에서의 시민참여 및 협력 과정이 강조되었다. 이는 저소득층에 대한 최소한의 복지시책에서 벗어나 일반시민 모두에게 적용되는 보편적 복지원리에 기반을 둔다. 이와 관련된 대표적 정책은 서울의 지역적 사회적 특성을 반영한 '서울시민복지기준'(2012년)²⁾과 '찾아가는 동주민센터 (2015년)'를 들 수 있다.

2) 서울시민복지기준은 개발중심에서 사람중심의 도시로 바꾸겠다는 박원순 시장의 취임공약에 따라 추진되었으며 아래의 다섯가지 원칙에 입각하여 설정되었다.

(1) 인간 기본권의 중요 요소인 '사회권(social rights)'의 적극적 수용, (2) 일반 시민 모두를 사회복지의 대상으로 설정하는

먼저 서울시민복지기준은 일상생활과 밀접한 소득·주거·돌봄·건강·교육 등 5대 분야별로 서울시민 누구나 누려야 할 복지의 기본수준을 제시한 것으로 특히 최소한의 인간다운 생활에 필요한 최저(minimum) 기준과 서울시민이 누려야 할 적절한 삶의 질을 보장할 수 있는 적정(decent)기준 등을 제시하였다. 또한 수립된 복지기준 실현을 위한 세부 102개 사업들과 이들에 대한 성과 지표 등을 수립하여 선언적 기준이 아닌 실현가능성을 높인 서울의 통합적 복지추진계획으로 제시되었다.

이 과정에서 서울시민복지기준 수립을 위해 시민들이 2012년 2월부터 10월 까지 약 9개월 동안 서울시민복지기준추진위원회, 연구진, 공무원과 함께 162번의 회의에 참여하였다. 특히 정책수립을 위한 1,000인의 시민원탁회의, 모니터링을 위한 서울복지메아리단 등을 통해 다양한 서울시민의 의견이 논의되고 이것이 실제 복지기준 수립에 반영되는 등 시민들이 정책수립 과정에서의 협력 주체로서 자리 잡게 되었다.

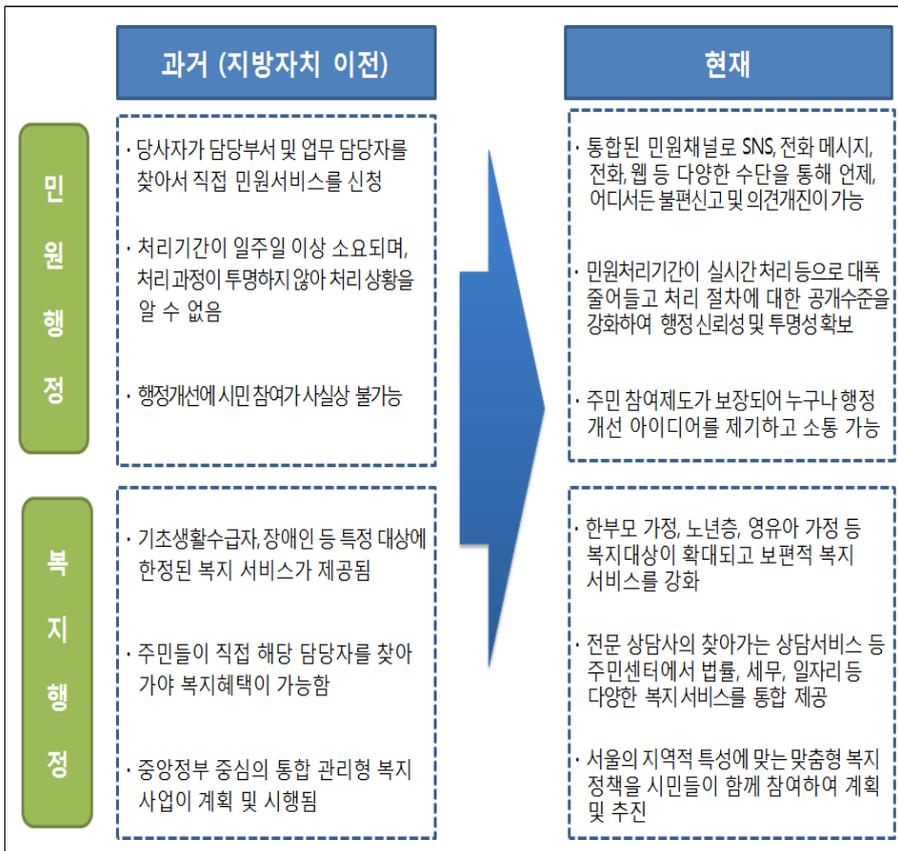
이와 함께 '찾아가는 동주민센터' 사업은 기존 주민센터의 기능을 확장하고 지역주민과 더 밀착하여 방문상담사려관리 등의 복지 서비스를 제공하는 민선 6기 핵심정책으로 추진되었다. 이로 인해 동단위로 취약계층뿐 아니라 복지사각지대에 있는 65세 이상 노년층 및 임산부, 영유아 가정, 빈곤위기 가정 등도 복지관련 정보 외, 법률·세무 등 다양한 분야별 서비스를 제공받게 되었다. 또한 동주민센터가 마을생태계의 중심으로 자리 잡게 됨으로써 복지를 기반으로 시민들의 주민자치를 활성화하는 공간의 역할을 수행하게 되었다.

'보편주의' 원리의 수용, (3) 서울시민의 권리로 최소한으로 누려야 할 '최저기준'과 삶의 질을 위해 필요한 '적정기준'의 구분, (4) 소득, 의료부문을 넘어 주거, 교육, 돌봄서비스 등 서울시민 일상생활의 다양한 욕구를 충족할 수 있는 포괄적 복지영역 설정, (5) 기준제정, 프로그램 설계 및 집행, 사후 모니터링과 평가의 모든 영역에 서울시민의 참여를 최대한 강화

시민이 행정의 대상에서 주체로

지방자치가 주민들에게 가져온 가장 큰 변화 중의 하나는 주민들이 행정을 자신의 목소리에 귀 기울이고 손 잡아주는 수단으로 인식하기 시작했다는 점이다. 서울시 민선지방자치 20년은 시민들이 민원이나 복지 등 자신들과 관련된 정책에 대해 수동적인 수혜자가 아닌 적극적이고 능동적인 참여자로서의 역할을 찾아가는 과정이었다.

이에 따라 시민들은 통합된 IT 채널 등 통해 자신의 민원이나 제안 등 의견을 서울시와 신속하게 나눌 수 있게 되었다. 또한 복지 분야에서도 시민들이 서울형 복지기준을 함께 고민하며 만들어가고 자신들에게 필요한 맞춤형 복지를 (찾아가는 서비스를 통해) 제공받게 되는 등 지방자치를 통해 시민과 행정이 함께 일하고, 결정하고, 해결하는 소통과 참여의 과정을 함께 경험해 가고 있다.



[그림 3]
지방자치 이후
주민생활 변화상

서울연 2015-UR-27

지방자치 20년 서울시민 생활 변화상 분석

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 7월 17일

발행처 _ 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.