

민선 6기 시민이 결정하는 시정

원구환 한남대학교 행정학과 교수



I. 지방자치와 시민참여

일반적으로 지방자치단체의 개념이 성립되기 위해서는 장소적 구성 요건으로서의 구역, 인적 구성 요건으로서의 시민, 법적 제도적 구성요소로서의 권능이 갖추어져야 한다. 특히 인적 구성 요건인 시민이 없는 지방자치단체는 존재할 수 없다. 따라서 시민은 주권자로서의 지위 뿐 아니라 지방자치단체를 구성하는 지위를 점하고 있기 때문에 지방자치단체는 실질적 소유자인 시민을 위하여 공공서비스를 제공해야 하며, 시민은 공공서비스를 평등하게 누릴 수 있는 지위에 있다.¹⁾

시민참여가 참여 시민의 비전문성, 의사결정과정에의 시간과 비용 낭비, 참여 시민의 이해관계적 대립, 참여 시민의 대표성, 관변단체 및 소수의 시민에 의한 조작적 참여 등의 문제점을 지니고 있으나, 시민참여를 통해 시민의 가치 구현을 통한 민주성 증대, 행정 권력의 독점성 및 편향성 예방, 의원의 대표성 보완, 시민의 공동체 의식 강화, 정책결정의 투명성 제고, 사회적 형평성 제고 등을 도모할 수 있는 이점이 있다.

따라서 시민참여는 지방자치를 실시하고 있는 이상 반드시 구현되어야 할 민주적 가치이며, 지방자치단체는 시민들이 자신들

1) 안용식·강동식·원구환(2006), 「지방행정론(제2판)」 서울: 대영문화사, 126면.

의 문제를 스스로 해결할 수 있는 권능을 부여하여 관청 중심의 사고를 탈피하고 시민 본위의 서비스 제공을 모색해야 한다. 이러한 관점에서, 이하에서는 새로 출범한 대전광역시의 시정방향을 점검하고, 목적적 가치로서의 시민참여를 구현할 수 있는 방안을 강구해 보기로 한다.

II. 주요 공약 내용

2014년 6월 4일 대전지역 시민들은 지방선거를 통해 대전광역시장으로 권선택 시장을 선택하였다. 권선택 시장은 시정방향을 ‘안전한 대전, 따뜻한 이웃, 건강한 시민’으로 설정하고, 시정을 통해 구축하고자 하는 미래 대전의 도시상(像)으로 사회적 약자도 꿈과 희망을 가질 수 있는 행복한 도시 공동체 건설, 문화예술과 자연이 공존하는 지속 가능한 미래도시 건설, 활기찬 경제와 일자리가 넘쳐 다함께 누리는 경제공동체 건설 등을 제시하고 있다. 특히 6대 영역 21대 핵심과제를 선정하였는데, 6대 영역은 시민이 결정하는 시정, 재난과 범죄로부터 안전한 대전, 구석구석 살피는 복지, 지속가능한 미래도시, 살맛나는 경제도시, 아름다운 과학문화도시 조성이다.²⁾

6대 영역 중에서 가장 우선적으로 제시된 것이 바로 ‘시민이 결정하는 시정’으로 시민의 뜻이 반영될 수 있도록 주요 정책결정 과정에 시민이 참여하는 시스템을 새롭게 구축한다는 것이다. 이를 위해 핵심과제로 8개를 제시하고 있는데, 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

1. 대전시민행복위원회 설치

대전시민행복위원회는 대전의 지속가능한 사회, 경제, 환경적 발전방안을 협의하고 시정방향에 대한 의견 수렴창구로 시장과 시민의 공동대표 체제로 운영할 예정이다. 명칭은 위원회이지만, 실질은 정책방향을 결정할 수 있도록 의견을 수렴하는 창구로서 각 부서에서 운영하는 기존 위원회(현재 대전시에는 118개의 위원회가 있음)는 위원회대로 두고, 주요 현안과제 해결을 위한 별도의 ‘대전시민행복위원회’를 구성·운영할 예정이다.

2) 주요 공약 내용은 대전시민경정위원회(2014), 「약속, 그리고 선택」에서 발췌하였다.

대전시민행복위원회는 성별·연령별·계층별 각계각층 시민 500명으로 구성하고, 위촉과 공모 방식으로 모집하되, 위촉은 전문가 중심으로, 공모는 시민공모를 통해 위원회를 구성할 예정이다. 향후 조례안 제정과정에서 위원회 위원의 다양한 구성 및 투명한 모집 방안을 모색하고, 진정한 민의수렴차원에서 많은 인원이 위원회 위원이 될 수 있도록 전문 인력 풀로 구성하여 대표성을 제고하고 다수가 시정에 참여하도록 하여 자긍심을 고취할 예정이다.

2. 명예시장 제도 운영

시민시장제도는 현재 일부 자치단체에서 운영 중인데, 1일 시민 시장으로 수시로 1명을 위촉하여 시장 주재로 회의 참석, 청취 및 토론 참여, 시정현장을 동행하는 ‘현장 시장실’ 형태(서울, 경기 성남시, 동두천시)와, 1년 또는 2년 임기로 다양한 현장의 시민목소리를 반영하는 ‘명예시장제도’ 방식(서울, 강원, 충북, 전북)으로 운영되고 있다. 그러나 명예시장제도의 운영과 관련된 구체성이 미흡하고, 한시적으로 운영되고 있다.

이러한 명예시장 제도의 문제점을 극복하기 위해서는 실질적 효과를 거양할 수 있는 제도 개선이 모색될 필요가 있는데, 대전시도 이러한 문제점을 인식하고 시민이 결정하는 시정을 도모할 수 있는 실질적 명예시장 제도를 도입·운영할 예정이다.

명예시장 제도는 대전 시민이 시장이라는 가치 및 철학을 구현하고, 시민이 직접 참여함으로써 시정의 어려움을 이해하고 공동의 목표를 구현하는데 목적이 있다. 즉 시민들이 시정에 직접 참여할 수 있도록 제도화하고, 노인, 장애인, 청년, 청소년, 아동, 여성, 외국인, 상인, 중소기업인, 문화예술인 등 다양한 계층의 시민을 명예시장으로 임명하여 시민이 관심 있는 행정분야를 체험하고 의견을 제시할 수 있도록 소통 방법을 확대할 예정이다.

명예시장에 대한 참여기회는 누구에게나 열려있으며, 관련 분야 경험과 전문성을 바탕으로 정책제안과 해당분야 현장 의견 수렴 등이 가능한 사람으로 구성할 예정이다. 특히 활동사항이나 소통 능력 등을 감안하여 해당분야 전문가 등으로 구성된 내·외부 위원으로 ‘선발심사위원회’를 구성하여 추천된 인사 중에서 최종 선발할 예정이다.

명예시장은 대전시민행복위원회 등 타 위원회 위원과의 중복을 최소화하고, 선발된 명예시장은 간부회의를 포함한 중요 간담회 등에 참여하여 현장의 목소리를 전달하고, 현안발생시 대전시와 시민간의 교량 역할을 담당할 예정이다.

운영 방식으로는 회의참석, 면담, 이메일, 전화 등 대전시장과 소통채널 제공, 해당 분야 시정 업무계획에 따른 정책참여와 정례적인 소통 및 정책 논의 과정에 참여 등을 추진할 예정이며, 시장이 명예시장으로 선정된 직군별로 찾아가서 직접 대면 접촉을 통해 회의를 실시하고, 현장에서 관계자들과의 소통을 통해 현장의 목소리를 청취할 예정이다.

3. 현장시장실 운영

현장시장실 운영은 시민들의 목소리를 직접 듣고 현장에서 답을 찾은 현장 중심의 밀착행정을 구현하는데 목적이 있다. 시민들의 목소리를 직접 듣고 현장에서 문제를 해결하는 현장중심의 밀착행정을 위해 ‘현장 → 문제 → 숙의 → 정책발표 → 협치’ 프로세스를 구현할 예정이며, 과거에 시행했던 ‘시민옴부즈만’의 운영 경험을 토대로 문제를 개선하여 합의회의, 시민배심원제, 공론조사, 타운홀 미팅, 워크숍 등 다양한 형태로 운영할 예정이다.

현장시장실은 약속사업 현장 방문부터 실시하되 공약사업 아닌 주요 시정현장, 민원 제기 현장, 소외지역·계층 등은 기획 방문을 실시할 예정이며, 현안과제 발굴을 위한 사전 미팅 및 토크제 운영방안을 모색하고 있다.

4. 을(乙)을 위한 직소민원센터 운영

시민이 직접 시장에게 민원제기 및 문제해결 방안을 제시할 수 있도록 직소민원센터를 설치 운영할 예정인데, 시민 중심을 강조하기 위해 ‘을(乙)을 위한 직소민원센터’보다 ‘을(乙) 중심 직소민원센터’로 변경하여 운영할 예정이다.

현재 대전시 홈페이지에 참여마당(자유게시판, 칭찬합시다), 전자민원(대전시에 바란다) 등을 운영하고 있으나, 현재의 민원제기는 민원실 접수, 실무부서 배부, 소관부서 답변 처리 등의 과정을 거침에 따라 민원해결의 시간과 비용이 상대적으로 비효율적이다. 따라서 시민들의 민원제기를 일괄처리 할 수 있는 시스템(one-stop service)을 온·오프라인에 구축하여 문제해결에 소요되는 시간과 비용을 단축할 예정이다.

5. 시민참여예산제도 내실화

시민참여예산제도는 계층별 다양한 시민의 예산과정 참여를 확대하여 참여민주주의를 확대하고, 시민이 결정하는 시정으로 시민 주인의식을 고취하기 위한 제도이다.

현재 대전시는 대전광역시 주민참여기본조례 제8조 및 제9조에 따라 예산편성시 주민참여 및 ‘예산참여주민위원회’를 구성·운영 중에 있다. 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견 수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하고 있으며, 일정 기간 동안 시 홈페이지 등의 공모방식을 통해 예산참여주민위원회(50~70명)를 구성하고 설명회, 공청회 등을 개최하여 주민의견 수렴 후 예산을 편성하고 있다. 그러나 예산편성 과정에 주민참여와 의견수렴 등이 형식적이고 제한적으로 운영되고 있어 내실 있는 시민참여예산제도의 정착이 필요한 시점이다.

따라서 시민이 예산편성과정에 실질적으로 참여할 수 있는 제도적 근간으로서 ‘대전광역시 주민참여예산제 운영 조례’를 제정하여 실질적 참여확대와 체계적 운영을 도모할 예정이며, 다양한 계층의 시민참여와 적극적인 참여를 위한 전문성을 강화할 예정이다. 전문성 강화를 위해 주민참여예산위원 합동 워크숍과 교육을 통한 역량강화, 다양한 계층의 참여를 위한 공개모집 확대와 분과별 특성에 맞는 전문가 위촉, 참여예산 홍보캠페인, 동별 찾아가는 설명회 등 개최, 예산연구회, 지역위원회 구성 등 다양한 참여 모색, 직장인, 학생 등 직접 참여가 어려운 다양한 계층의 참여방안(모바일투표, 현장투표, 설문조사)을 강구할 예정이다.

또한 예산 관련 정보는 최대한 투명하게 공개하되, 예산편성 전 참고자료 중 비공개 대상 정보 기준을 제시함으로써 공정한 예산편성을 추진할 예정이다. 또한 시민 소규모 숙원사업 자치구 배분방안을 모색할 예정인데, 소규모 숙원사업을 공모하여 10억원 범위 내에서 참여예산을 편성하고, 대전시에서 직접 공모하는 방식이외에도 자치구에서 동에 배분하여 각 동별로 직접 공모 운영토록 함으로써 풀뿌리 시민참여예산제도가 내실화될 수 있도록 할 예정이다.

6. 정책실명제 도입

정책실명제는 공직의 순환보직에 따른 책임성 결여 문제를 해결하고, 정책형성 및 집행과정의 책임의식을 확보하기 위한 제도로서 주요 정책을 결정·집행하는 과정에서 담당자 및 참여자의 실명과 정책내용의 명확한 기록·관리로 시정에 대한 책임성과 신뢰도 향상을 모색하는 제도이다.

대전광역시 정책실명 관리규칙('08. 12. 30 제정) 제8조 및 제9조에 정책실명 관리대상과 내용 및 범위를 규정하고 있으며, 시민의 권리와 의무 및 대규모 예산사업 등에 실명제를 도입하여 연간 70건을 대전시 홈페이지에 공개 운영 중에 있다. 그러나 정부 3.0과 연계하여 정책실명제도의 투명성·책임성 강화 및 시민의 알 권리 확대 등을 위해 관리규칙을 개정할 필요성이 있으며, 제도 미비사항 보완 및 안전행정부 지침을 일부 반영하여 개정할 예정이다.

정책실명제는 기획관리실장을 책임관으로 지정·운영하고, 업무 총괄 역할 부여 및 실명제도에 대한 지속적인 관리 강화를 모색할 예정이며, 실명사업 선정기준과 대상사업 선정 및 자문·청취 등을 위해 민간전문가로 심의위원회를 구성하고 정기적인 운영을 실시할 예정이다. 특히 정책사업 → 단위사업 → 세부사업으로 추진되는 대전시의 사업별 담당자와 책임자를 지정하고, 사업별 담당자의 정책달성도 여부를 성과관리지표와 연계하여 운영하며, 부서별 추진실적을 연말 성과평가에 적극 반영할 예정이다.

7. 소신껏 일할 수 있는 공직분위기 조성

소신껏 일하는 공직분위기 조성을 위해 비고시 출신 공무원에 대한 고위직 승진할당제를 실시하여 상위직 진출에 대한 기대효과로 열심히 일하는 조직 분위기 조성 및 하위직 사기 진작을 도모할 예정이다.

고시 출신과 비고시 출신에 따른 위화감을 억제하고 능력에 따라 소신 있게 일할 수 있는 분위기를 조성할 예정이며, 중앙 진출, 인사교류, 직무 파견 등을 병행 추진하여 인사 적체를 해소할 예정이다.

8. 공기업 인사청문회

지방자치단체장의 정치적 임면, 퇴직공무원의 자리보전용으로 전락하는 관피아 비리 네트워크 형성을 방지하기 위해 지방공기업 CEO에 대해 업무수행 능력과 전문성, 고위공직자에게 요구되는 도덕성을 검증할 예정이다.

현행법상(대법원 판례) 인사청문회가 불가능하므로 이에 준하는 인사검증시스템을 실시할 예정이며, 지방자치단체의 공기업 사장 임용에 대한 인사검증시스템이 마련될 수 있도록 지방공기업 개정을 국회와 안전행정부에 요청할 예정이다.

Ⅲ. ‘시민이 결정하는 시정’을 위한 제안

성공적인 시민참여를 정착하고, 권선택 시장의 핵심 공약 사항인 ‘시민이 결정하는 시정’을 올바르게 구현할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시민들의 적극적인 참여의지가 필요하다. 많은 시민들이 지방선거 이후에는 별다른 관심을 갖고 있지 못한데, 시민들의 권리는 단순히 선거에 참여하는 것으로 한정되는 것이 아니라 지속적인 관심과 시정에의 참여 의무를 이행해야 한다. 그러나 시민 모두가 완전한 참여의식을 갖는다는 것은 현실적으로 어려우므로 다양한 시민들이 시정에 참여할 수 있도록 권능을 부여하는 자치단체의 노력이 함께 병행되어야 한다. 현행 시민참여의 가장 큰 문제점은 자치단체와 시민 간의 연결고리가 부족하다는 점이다. 지방자치단체의 법형식적 논리에 따른 결정과 집행, 시민들의 수동적 반응과 직접적인 참여 장치의 미흡은 지방자치의 본질적 가치인 시민참여를 어렵게 하는 요인이다. 따라서 시민과 관료 간의 간극을 메울 수 있는 다양한 제도가 도입되고, 이에 대한 시민들의 적극적인 참여가 우선적으로 필요하다.

둘째, 시민참여의 성패는 참여 시민의 대표성을 확보하는 것과, 참여 시민들에게 실질적 권한이 부여되는가에 따라 결정된다. 시민참여라는 허울 하에 몇몇 소수의 집단이 다수의 잠재적 시민의견을 대체하는 현상은 극복되어야 하며, 지역사회의 모든 계층이 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 행정 중심적 시각에서 시민들을 위축하기보다는 온·오프라인 등을 통해 시정에 참여할 수 있는 시민들을 공모하는 방안을 적극 모색할 필요가 있으며, 의사결정의 신속성과 합리성을 도모하기 위한 전자투표(tele-vote) 등과 같은 전자민주주의(teledemocracy) 제도를 도입할 필요가 있다. 아울러 참여한 시민들의 권한을 명확하게 부여할 필요가 있는데, 단순히 자문하는 형식보다는 심의기능을 강화하거나 결정에 영향을 주는 방향을 고려할 필요가 있다.

셋째, ‘시민이 결정하는 시정’에서 가장 먼저 고려된 핵심과제가 대전시민행복위원회를 설치·운영하는 것이다. 시정과 관련된 정책방향을 결정할 수 있도록 의견을 수렴하는 창구로서의 역할을 수행하는 조직인데, 그 구성과 역할에 대한 뚜렷한 개념 정의가 반드시 필요하다. 대전시민행복위원회가 단순한 자문기구로서의 역할과 상징적 위원회로 한정되지 않기 위해서는 구성원의 대표성과 기능에 대한 명확한 법제도화가 필요하다. 위원회를 구성함에 있어 대전시정의 행정분야별로 대표성 있는 위원을 선임

할 필요가 있으며, 분야는 지방자치행정 기능별로 분류·선임하고, 시민참여예산제도와 연계하는 방안도 고려할 필요가 있다. 지방자치단체의 사업별 예산제도의 틀인 사업 분야별로 대표성을 갖는 시민을 다양한 방식을 통해 선임하여 대전시민행복위원회를 구성할 필요가 있으며, 시민참여예산위원회와 연계하여 사업을 심의하고 예산편성에 의견을 제출하는 방안을 모색할 필요가 있다. 그러나 전체적인 사업과 관련된 대전시민행복위원회를 일괄적으로 일시에 구성하기보다는 대전시 현안사업 중심으로 구성하고 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

넷째, 핵심 공약사항 중에서는 명예시장실과 현장시장실 운영이 포함되어 있는데, 이를 내실화하기 위해서는 병행하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현장의 목소리를 시정에 반영하기 위해서는 현장에서 명예시장을 위촉하고, 시장이 현장에 직접 방문하거나 현장의 소리를 직접 온·오프라인에서 수렴할 수 있는 핫라인(hot-line)을 구축할 필요가 있다.

다섯째, 소신껏 일할 수 있는 공직분위기 조성 and 정책실명제를 통해 행정의 효율성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 인사문화의 혁신과 책임성에 대한 관료들의 인식 제고가 선행되어야 한다. 이를 위해 직원역량 강화계획을 중장기적으로 수립하고, 연차별 실행계획과 실천과제 체크리스트를 구축하며, 실시간 모니터링을 통해 진행상황을 점검하고, 사후 평가하여 환류하는 방안이 강구되어야 한다. 특히 모니터링 및 환류를 형식적으로 운영하기보다는 성과책임을 명확히 부여할 수 있는 방향으로 전환되어야 하며, 개인 환류, 사업 환류, 정책 환류로 구분하여 문제점이 반복되지 않도록 유도할 필요가 있다. 더불어 부패 시정을 위한 공약이 구체적으로 제시되고 있지 못하기 때문에 소신껏 일할 수 있는 공직분위기 조성 and 정책실명제를 청렴 행정을 구현할 수 있는 방안으로 확대 개편할 필요가 있다.

여섯째, ‘시민이 결정하는 시정’ 공약사항 중에서 마지막으로 제시된 과제가 인사청문회의 도입이다. 산하기관장에 대한 정치적 보은인사, 퇴직공무원의 자리보전, 무능력자 및 비도덕적 인사의 임명을 억제하고 전문 능력에 의한 인사를 도모한다는 점에서 매우 긍정적인 공약사항이다. 그러나 지방공사, 공단의 CEO에 대한 인사청문회는 현행법으로는 추진하기 어려운 상황이므로 상위 법령의 개정 노력이 필요하며, 인사청문회가 제도적으로 도입되기 전에는 전문 인사로서의 역량을 검증할 수 있는 대체 방안(임원추천위원회에서의 검증과 사전 공개 등)이 강구되어야 한다. 또한 지방공기업

CEO에 대한 인사 검증 방안 이외에 대전시 출자·출연기관 CEO에 대한 인사 검증도 함께 고려되어야 한다. 2014년 9월 25일부터 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률이 시행되므로 지방공기업법상의 인사 검증 이외에도 출자·출연기관의 CEO에 대한 인사 검증도 함께 병행되어야 한다.

결국 시민들이 시정에 참여하는 것을 수단이 아닌 목적적 가치로 인식할 필요가 있으며, 시민참여를 통해 민주적 정당성을 확보하고, 행정 중심의 공급자 입장이 아닌 시민 중심의 서비스 제공을 도모할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민의 적극적 참여의지, 시장의 민주적 리더십, 시민참여 보장을 위한 법제도의 지속적 개정, 관료의 시민가치 구현의지 등이 조화롭게 융합되어야 한다.