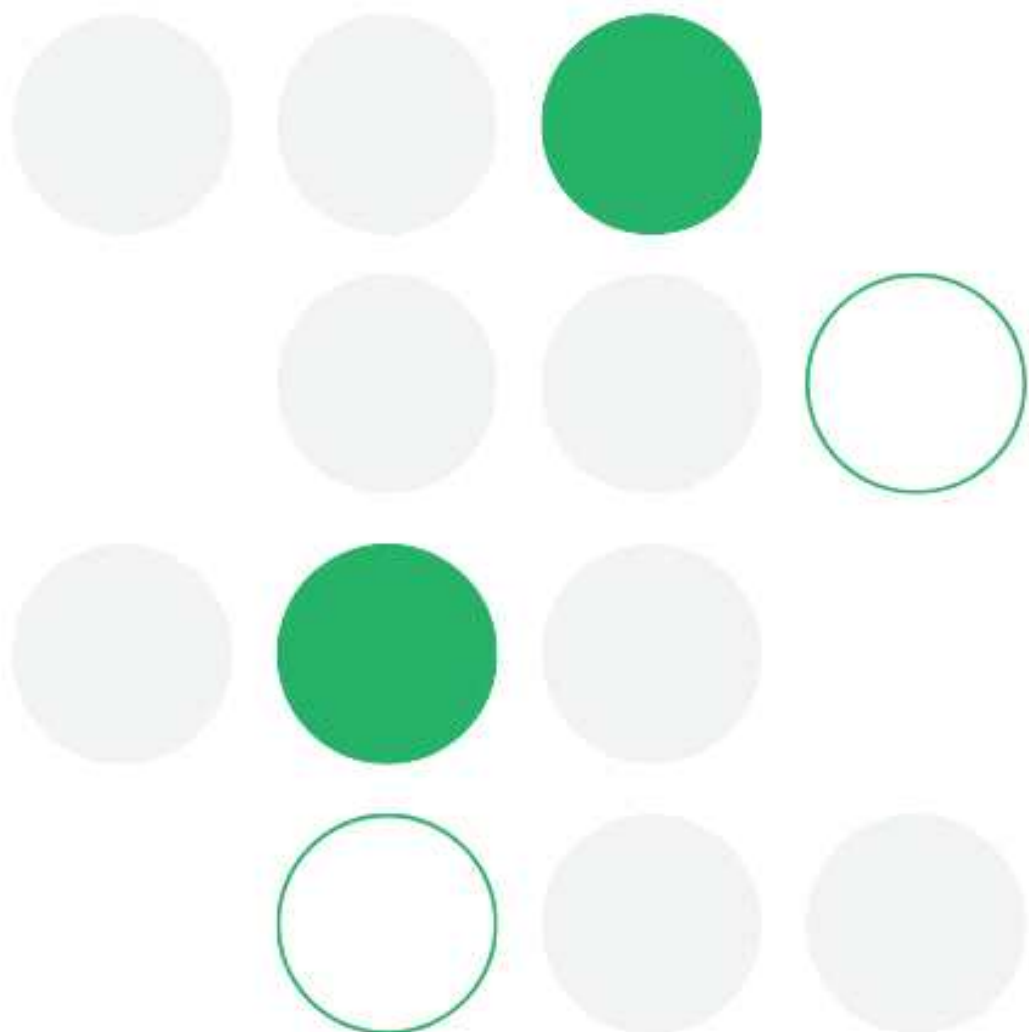




20241219

서대문구 맞춤형 정책개발 연구

서대문구 복합위기 대응을 위한 정책대안 논의

최종보고서



서대문구의회



제출문

서울특별시 서대문구
의회 의장 귀하

본 보고서를 서울특별시 서대문구 맞춤형 정책개발 연구용역
최종보고서로 제출합니다.

서울특별시 서대문구의회 지역특성화발전연구회



대표: 서호성 의원



박경희 의원



김규진 의원

발주처	서울특별시 서대문구의회 지역특성화발전연구회	
연구기관	크리에이티브 이라	
책임연구원	윤여진	크리에이티브 이라 대표
연구원	신희진	크리에이티브 이라 객원연구원
	이서연	크리에이티브 이라 객원연구원

존경하는 서대문구 주민 여러분,

이번 연구는 우리 서대문구가 기후변화, 저출생·고령화, 경기침체라는 복합적 위기 속에서 지속 가능한 미래를 위한 구체적인 방향을 모색하기 위해 마련되었습니다. 노동, 교통, 재정, 정보공개, 지역과 공공의료, 주민자치, 문화, 돌봄이라는 여덟 가지 주제를 중심으로, 서대문구의 현실적 과제를 진단하고 주민의 요구를 담아낸 실질적인 정책 방향을 함께 논의했습니다.

노동 분야에서는 필수노동자, 공동주택노동자, 플랫폼 노동자 등 고용보호의 사각지대에 있는 노동자들이 처한 열악한 근로 환경을 개선하고 고용불안을 해소하는 방안을 토론했습니다. 특히 지역 차원에서 노동자 보호 정책을 강화하고, 노동자의 권리와 안전을 보장하는 제도적 장치를 마련하는 방법을 고민했습니다. 이러한 논의는 서대문구의 근로 환경을 개선하고 지속가능한 일자리를 창출하는 데 중요한 밑거름이 될 것입니다.

교통 분야에서는 자가용 의존을 줄이고 대중교통 중심의 친환경 교통체계를 구축하는 방향을 고민했습니다. 서대문구의 대중교통 서비스 품질을 높이고, 지하철과 버스 간 연계성을 강화하는 한편 자전거도로와 전기차 충전소를 확충하여 기후위기에 대응하는 지속 가능한 교통환경을 조성해야 한다는 의견이 제기되었습니다.

재정 분야에서는 한편으로는 복지와 환경 예산의 균형을 유지하고, 다른 한편으로는 주민들이 체감할 수 있는 정책적 성과를 창출하기 위한 방안을 논의했습니다. 투명하고 효율적인 예산 운용은 지역 발전의 필수 조건입니다. 주민참여형 예산제도를 활성화하고 장기적인 재정안정성을 확보하는 계획이 필요하다는 데 의견을 같이 했습니다.

정보공개 분야에서는 주민의 알 권리를 보장하고 행정의 투명성을 높이기 위한 구체적인 방법을 검토했습니다. 디지털 기반 정보공개 시스템을 구축하고 공공정보에 대한 접근성을 높인다면, 주민들은 서대문구를 더 신뢰하실 수 있으실 것입니다. 주민들의 적극적인 의견을 반영하여 정책의 실효성을 높이는 방안을 고민하겠습니다.

지역과 공공의료 분야에서는 의료 취약계층의 건강권을 보장하고, 예방 중심의 의료 체계를 강화하기 위한 방안을 토의했습니다. 만성질환 관리 프로그램 확대, 공공의료 인프라 확충, 재난 상황에서의 의료 대응 체계 구축 등이 지역사회 건강과 안전을 위한 핵심 과제로 논의되었습니다.

주민자치 분야에서는 주민이 지역 문제를 스스로 해결하고 정책결정에 주도적으로 참여할 수 있도록, 주민자치의 기반을 조성하는 방안을 고민했습니다. 위기를 맞은 서대문구 주민자치회의의 역할을 확대하고, 주민 역량을 강화

하는 교육 프로그램과 자치 활동을 지원하기 위한 예산 확보가 필요하다는 의견이 공감대를 얻었습니다.

문화 분야에서는 서대문구의 고유한 문화 자산을 활용해 주민 삶의 질을 높이고 지역의 정체성을 강화하는 방안을 논의했습니다. 예술인을 지원하고 문화 공간을 확충하며, 주민들의 문화접근성을 높이는 구체적인 정책이 필요하다는 의견이 있었습니다.

돌봄 분야에서는 지역 내 돌봄 인프라를 확충하고, 돌봄 종사자의 처우를 개선하며, 복지 사각지대를 해소하기 위한 구체적인 대안을 모색했습니다. 고령화와 가족 구조 변화에 따라 돌봄에 대한 수요가 증가하고 있고, 이에 대응하기 위해 돌봄의 공공성과 접근성을 강화해야 한다는 데 의견이 일치했습니다.

이번 연구는 주민 여러분과 함께 서대문구의 미래를 고민하고 만들어가는 소중한 기회였습니다. 주민의 목소리가 모든 논의의 중심에 있었고, 주민의 목소리를 들으며 서대문구가 직면한 문제를 해결할 실질적인 방안을 고민할 수 있었습니다. 앞으로의 의정활동에서도 주민 여러분과 함께 고민하고 실행하며, 더 나은 서대문구를 위해 계속 노력하겠습니다.

감사합니다.

목 차

I. 노동

1. 발제 강의.....	1
2. 패널 토론.....	10
3. 질의 응답.....	18
4. 현황 자료.....	21

II. 교통

1. 발제 강의.....	26
2. 현황 자료.....	36

III. 재정

1. 발제 강의.....	40
2. 질의 응답.....	48
3. 현황 자료.....	52

IV. 정보공개

1. 발제 강의.....	56
2. 패널 토론.....	75
3. 주민 토론.....	84

V. 지역과 공공의료

1. 발제 강의.....	88
2. 패널 토론.....	99
3. 주민 토론.....	112
4. 현황 자료.....	115

목 차

VI. 주민자치

1. 발제 강의.....	120
2. 패널 토론.....	128
3. 주민 토론.....	132
4. 현황 자료.....	134

VII. 문화

1. 발제 강의.....	138
2. 패널 토론.....	143
3. 주민 토론.....	146
4. 현황 자료.....	148

VIII. 돌봄

1. 발제 강의.....	152
2. 패널 토론.....	160
3. 질의 응답.....	164
4. 주민 토론.....	166
5. 현황 자료.....	168

I 노동

발제 강의

서대문구 노동인권 진단

하종강 성공회대학교 노동아카데미 학장

【 요약 】

□ 노동자에 대한 사회적 인식

- '노동자'라는 용어는 주로 부정적으로 인식되고 있으며, 학생들이 노동자를 '힘들다', '노예 같다' 등으로 표현함.
- 한국은 전 세계에서 유일하게 '근로자'라는 용어를 법적·사회적으로 사용. '노동자' 대신 '근로자'를 사용하는 것은 역사적·정치적 맥락에서 비롯됨 (1963년 군사정권 이후 '근로절'로 명칭 변경).

□ 노동자 안전과 산업재해 문제

- 한국은 세계에서 산업재해 사망률이 매우 높은 국가 중 하나(2023년 사고성 재해로 812명 사망).
- 산업재해 통계는 주로 사고성 재해에만 초점이 맞춰져 있으며, 직업성 재해 통계는 누락되는 경우가 많음.
- 기업들이 산업재해를 은폐하는 경우가 많고, 보고된 사고는 실제보다 적음.

□ 노동 교육의 부재와 파업권에 대한 부정적 인식

- 학교에서 노동 교육이 거의 이루어지지 않으며, 노동자의 권리나 노사 관계에 대한 체계적인 교육이 부족함.
- 독일, 프랑스 등 선진국에서는 노동 교육이 활성화되어 있지만, 한국에서는 축소되거나 폐지됨.
- 한국에서는 파업을 부정적으로 인식하며, 사회적 불편을 강조하는 경향이 있음.
- 파업은 노동자의 정당한 권리지만, 한국 사회에서는 이를 과도한 행동으로 보는 시각이 여전히 강함.

□ 노동 의제에 있어서의 개선 과제

- (노동자에 대한 긍정적 인식 확립) 노동자의 사회적 역할과 중요성을 재조명하는 캠페인과 교육 필요. 노동자에 대한 긍정적 이미지를 심어줄 수 있는 교육 프로그램 개발.
- ('노동자' 용어 사용 확대) 법적·사회적으로 '근로자' 대신 '노동자'라는 용어를 사용하는 방안을 추진. '근로자의 날'을 '노동절'로 변경하는 법적 개정안 통과 추진.
- (산업재해 예방 및 통계 관리 강화) 산업재해 발생 시 은폐를 방지하고, 직업성 재해 통계를 포함한 보다 포괄적인 통계 관리 필요. 중대재해처벌법의 실효성을 높이고, 기업의 안전 책임을 강화하는 정책적 노력 필요.
- (노동 교육의 강화) 학교에서 노동자의 권리와 노동 3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)에 대한 체계적인 교육 도입. 독일, 프랑스처럼 노동자와 경영자 간의 역할을 모의로 경험할 수 있는 교육 방식 도입.
- (파업권에 대한 사회적 인식 개선) 파업이 노동자의 정당한 권리임을 교육과 캠페인을 통해 알리고, 언론의 부정적 보도 방식을 개선. 파업권을 존중하며, 노동자와 경영자 간의 갈등 해결을 위한 사회적 합의 모델 구축.

1) 우리 사회의 '노동자'에 대한 인식

□ '노동자'의 부정적 이미지

- 중학생들이 노동자를 설명할 때, 대체로 ‘노예’, ‘힘들다’, ‘기계’, ‘안쓰럽다’와 같은 부정적인 표현을 사용. 대부분의 학생이 노동자를 부정적으로 묘사하며, 소수만이 ‘우리 부모님’이나 ‘미래의 나’와 같은 긍정적인 답변을 함. 가끔은 학생들이 노동자를 긍정적으로 인식하기도 하나, 매우 적음.
- 경찰청의 수배 전단에서 노동자라는 용어는 사람의 외모나 인상착의와 함께 묘사되는 부정적인 단어로 사용됨. “머리숱이 적고, 마른 체형의 노동자”와 같은 방식으로 외모와 관련하여 부정적으로 서술됨.
- 부모들이 아이에게 “공부 열심히 안 하면 나중에 노동자가 된다”라고 일상적으로 경고하는 말을 사용. 청소 노동자나 일용직 근로자들이 매일 여러 번씩 이런 말을 듣는다는 사실이 언급됨. 노동자가 사회적으로 열등한 직업으로 여겨지고 있음을 보여줌.

□ '워커(Worker)'와 '노동자'의 차이점

- 영어권에서는 ‘워커’라는 단어가 중립적이거나 긍정적으로 받아들여지지만, 한국에서는 ‘노동자’라는 단어가 여전히 부정적으로 인식됨.
- 외국에서는 고임금 직업을 가진 사람도 노동자로 분류되는 반면, 한국에서는 노동자를 하위 계층으로 보는 경향이 강함.
- 중국, 일본, 대만 등 한자 문화권 국가에서는 ‘노동자’라는 용어를 사용하며, 이를 달력에도 ‘노동절’로 표기함.
- 한국은 전 세계에서 유일하게 ‘근로자’라는 용어를 사용하며, ‘근로절’로 표기되는 달력을 사용하는 유일한 나라임.
- 한국은 여전히 ‘근로자’라는 용어를 법적·사회적으로 주로 사용함.
- 공무원과 교사는 여전히 노동자로 간주되지 않으며, 이는 공무원들이 노동자로서의 권리를 완전히 보장받지 못하는 이유 중 하나임.

□ '노동자'에 대한 부정적 인식의 역사적 맥락

- 한국에서 ‘노동절’이라는 이름은 1963년 군사정권 이후 ‘근로절’로 바뀌었음. ‘근로자의 날이 아니라 노동절입니다’ 캠페인을 진행하며 이수진 국회의원(비례대표)이 ‘근로자의 날 제정에 관한 법률’ 전부개정법률안을 대표 발의하여 노동절 명칭을 변경하고 근로기준법에 따른 유급휴일로 정한다는 내용을 담았으나 통과되지 않았음.
- 한국이 노동문제를 바라보는 시각은 매우 보수적이고, 전국 중고등학교에서 노동교육을 의무화하는 것에 대해 부정적인 시각이 많음. 2022년 9월, 교육부가

민주시민교육과와 체육예술교육지원팀을 통합하여 ‘인성체육예술교육과’를 설치하면서 노동인권교육이 축소되어 학생의 자주성을 함양하는데 저해된다는 의견이 있었음.

- 국회에서조차 ‘근로부 장관’과 ‘노동부 장관’의 명칭을 두고 혼란이 발생하며, 일부 의원들이 ‘근로자’라는 용어를 고수함. 노동부 장관이 이를 바로 잡으며, ‘근로자’와 ‘노동자’는 다르다는 논쟁이 30여 년 전부터 지속됨.
- 조선왕조실록에는 ‘근로자’라는 단어가 23번 등장하고 ‘근로’라는 단어는 188번 등장하지만 ‘노동자’라는 단어는 전혀 등장하지 않음.
- 이는 ‘근로자’라는 용어가 전통적으로 사용된 반면 ‘노동자’라는 단어는 근대 산업화 이후 등장한 용어임을 나타냄.
- ‘노동자’라는 용어는 근대 산업사회가 등장하면서부터 사용되기 시작했고, 그 이전에는 농업 중심 사회에서 ‘노예’나 ‘노비’를 의미하는 용어들이 주로 사용되었음.
- 근대 이후 직장인들이 등장하면서 ‘노동자’라는 용어가 자리 잡았으며, 이는 일본, 중국, 대만 등 다른 나라에서도 동일하게 사용됨.
- 한국에서는 ‘노동’이라는 단어에 대한 거부감이 강하며, 사회적으로 노동자를 열등하게 보는 경향이 강함.
- 공무원 노동조합이 설립된 이후에도 사회적 인식 변화는 더디게 이루어지고 있으며, 여전히 ‘노동’이라는 단어를 사용하는 것을 꺼리는 분위기임.
- 한국 사회에서 ‘노동자’라는 단어는 아직도 부정적이고 어색하게 받아들여지며, 이는 사회적 불신과 혐오에서 비롯된 현상임.
- 그러나 전 세계적으로 ‘노동자’라는 용어가 당연히 사용되고 있으며, 이를 거부할 필요는 없음.

□ ‘근로자’와 ‘노동자’

- 한국에서는 ‘근로자’라는 용어가 법적·사회적으로 주로 사용됨.
- 다른 한자 문화권 국가들(중국, 일본, 대만)은 ‘노동자’라는 용어를 사용하며, 달력에도 ‘노동절’로 표기. 1963년 군사정권 이후, 한국은 ‘근로절’로 명칭을 변경함.
- ‘근로자’라는 용어는 주로 산업화 이전 농경사회에서 사용되었으며, 전통적인 의미를 가짐. ‘노동절’명칭 복원을 위한 시도가 있었으나, 국회에서 통과되지 못함. 국회의 일부 의원들은 여전히 ‘근로자’라는 용어를 고수하며, ‘노동부 장관’을 ‘근로부 장관’으로 혼동하는 사례가 있음.
- 한국은 유일하게 ‘근로자’라는 용어를 사용하며, ‘노동자’에 대한 사회적 거부감이 여전히 존재함.

2) 산업재해와 노동자 안전 문제

□ 한국 경제 성장의 빛과 그늘

- 한국은 지난 60년 동안 급속한 경제 성장을 이루었으며, 현재 세계 10위권 경제 대국으로 자리매김. 이러한 경제 성장의 이면에는 노동자들의 희생과 열악한 노동 환경이 존재함.
- 한국의 산업화 초기에는 값싼 노동력을 바탕으로 경제 성장을 이뤘으나, 이 과정에서 노동자들은 장시간 근로와 열악한 환경에 노출됨.
- 경제 성장에도 불구하고 한국 노동자들의 근무 환경은 여전히 열악한 상태임. 산업재해 발생률이 높고, 근로 시간도 길어 노동자의 안전과 건강이 위협받고 있음. 경제적 성장은 이뤘지만, 노동자의 인권과 복지는 그에 비해 뒤떨어져 있음. 노동자의 희생이 당연시되며, 이로 인한 불평등 구조가 고착화됨.

□ 한국의 산업재해 현황

- 한국은 세계에서 산업재해 사망률이 가장 높은 국가 중 하나임. 2023년에는 사고성 재해로 812명이 사망, 직업성 재해까지 포함하면 2016명이 사망함.
- 산업재해는 사고성 재해(작업 중 사고)와 직업성 재해(장기간 특정 작업으로 인해 발생하는 질병) 두 가지로 구분됨.
- 한국 노동부는 최근 몇 년간 직업성 재해에 대한 통계 발표를 중단, 이로 인해 전체적인 산업재해 현황 파악이 어려워짐.
- 정부는 주로 사고성 재해만 발표하고 있으며, 직업성 재해 관련 정보는 보도자료에서 누락됨.

□ 산업재해 은폐와 실제 규모

- 보고된 사고 건수는 실제 발생 건수보다 훨씬 적을 것으로 추정됨. 기업들은 산업재해 발생 시 이를 은폐하는 경우가 많으며, 실제로 인정받지 못한 산재가 다수 존재함.
- 사망 사고는 은폐하기 어려우나, 경미한 사고는 제대로 보고되지 않음. 한 조 선소의 사례에서, 의무실에서 치료받은 부상자 수와 실제로 보고된 산업재해 건수 간 큰 차이가 발견됨. 실제로 산업재해 보상 신청 건수는 의무실 기록 보다 100배 적었음. 이러한 차이는 한국 전체 산업 현장에서 비슷하게 나타날 것으로 추정됨.
- 한국의 급속한 경제 성장은 노동자의 희생을 바탕으로 이루어짐. 60년 동안 한국 경제가 급성장했지만, 노동자의 인권과 안전 문제는 여전히 취약함. 한국은 경제적으로 세계 10위권 국가로 성장했으나, 노동 환경은 세계적 기준에 미치지 못함.

□ 중대재해처벌법의 도입

- 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(약칭: 중대재해처벌법)」은 노동자의 안전과 인권을 보호하기 위해 도입된 법률임. 노동자들의 지속적인 희생과 산업재해 문제가 사회적으로 큰 이슈가 되면서 이 법이 제정됨. 이 법은 기업주와 고위 경영진이 노동자의 안전에 대해 직접적인 책임을 지게 만드는 내용을 담고 있음.
- 중대재해처벌법이 도입되었음에도 불구하고, 실제로 법적 적용이 원활하게 이루어지지 않는다는 비판이 있음. 많은 기업들이 법을 회피하기 위해 다양한 방법을 강구하며, 실제 처벌받는 경우는 드뭄.
- 법이 실제로 얼마나 실효성을 가질지는 아직 불확실하며, 노동자 보호에 충분하지 않다는 지적이 많음.

□ 산업재해 통계와 사회적 인식

- 한국은 매년 약 2300여 명의 노동자가 산업재해로 사망하는데, 이는 전 세계에서 가장 높은 수준임. 기업들이 산업재해에 대한 책임을 회피하는 경향이 있으며, 이에 대한 법적 처벌도 약함. 사회적으로도 산업재해에 대한 인식이 부족하여, 노동자들의 희생이 제대로 조명되지 않음.
- 한국의 산업재해 문제는 단순한 통계 이상의 심각한 문제이며, 노동자들의 안전과 인권을 보호하기 위한 보다 강력한 법적 장치와 사회적 인식 변화가 필요함.

3) 한국의 노동 교육 부재

□ 한국의 노동 교육 현황과 외국 사례

- 한국에서는 노동 교육이 매우 부족하며, 학교에서 노동 관련 문제를 가르치는 경우가 거의 없음. 노동자의 권리나 노사 관계에 대한 체계적인 교육이 이루어지지 않아, 노동자에 대한 부정적 인식이 심화됨. 노동자 권리 보호와 사회적 인식 개선을 위한 교육적 기반이 약한 상황임.
- 독일, 프랑스 등 선진국에서는 초등학교부터 노동 교육을 시행하며, 학생들이 모의 노사 교섭에 참여하는 수업이 정기적으로 이루어짐. 독일 초등학생들은 한 해에 6회 정도 노사 교섭을 모의로 경험하며, 경영자와 노동자의 역할을 이해함. 프랑스의 경우, 시민 교육 과목에서 노동 교육이 중요한 비중을 차지하고 있으며 노동자의 권리와 역할에 대한 교육이 강조됨.

□ 한국의 노동 교육

- 2012년에 경기도에서 처음으로 노동 교육을 도입했으며, 교과서 발간과 함께 노동 교육이 본격적으로 시작됨. 당시 김상곤 교육감이 주도하여 경기도에서 노동 교육 과목을 개설했고, 이후 다른 지역에서도 점차 노동 교육이 도입됨.
- 2018년에는 교육부에 민주시민교육과가 신설되어, 노동 교육이 민주시민 교육의 일환으로 자리 잡음. 현 정부 들어서 노동 교육은 점차 축소되어 결국 대부분의 학교에서 폐지됨.
- 이전까지 쌓아온 노동 교육의 성과가 하루아침에 사라지며, 노동 문제에 대한 교육적 접근이 퇴보함. 현재 한국에서는 노동 교육이 거의 이루어지지 않고 있으며, 이는 노동자 인식 개선과 권리 보호에 큰 장벽이 되고 있음.

□ 독일과 프랑스 노동 교육의 구체적 내용

- 독일 초중등학교에서는 학생들이 노동자 역할을 맡아보고, 경영자의 입장에서 노사 관계를 모의로 경험하는 수업이 포함됨.
- 프랑스에서는 노동조합과의 협상, 노동자의 권리 보호 등을 교육하며, 학생들이 노동자의 권리와 사회적 역할을 이해하도록 돕고 있음.
- 프랑스 중학교 시민교육 교과서에는 “노동조합의 역할과 협상 전략”이 포함되어 있으며, 실제 노동자들이 직면한 문제를 학생들에게 교육함.

□ 노동 교육의 사회적 중요성

- 노동 교육은 노동자와 경영자 간의 갈등을 이해하고, 해결할 수 있는 능력을 배양함으로써 사회적 유익을 제공함.
- 노동자 권리 교육을 통해 학생들은 나중에 노동자가 되거나 경영자가 되었을 때, 자신의 역할을 올바르게 이해하고 실천할 수 있음. 노동 교육을 받은 사회는 노동자 인권에 대한 이해도가 높으며, 노동자와 경영자 간의 갈등이 더 원활하게 해결되는 경향이 있음.
- 노동 교육이 부족한 한국 사회에서는 노동자에 대한 인식이 부정적이며, 노사 갈등이 잦고 해결이 어려움. 학교에서 노동자의 권리나 노사 관계에 대해 제대로 가르치지 않으므로, 학생들이 노동자에 대한 부정적 선입견을 갖게 됨. 이러한 교육 부재는 노동 문제가 발생했을 때 노동자와 경영자 간의 원활한 협상을 방해하고, 사회적 갈등을 증폭시키는 원인 중 하나임.
- 학교에서 노동 교육을 체계적으로 도입하고, 학생들이 노동자의 권리와 의무를 이해할 수 있도록 해야 함.

4) 노동자의 권리와 파업에 대한 이해

□ 노동 3권의 정의

- 노동자에게 보장된 헌법상의 기본 권리로써 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 있음. (단결권) 노동자들이 자신의 이익을 보호하기 위해 노동조합을 결성할 권리. (단체교섭권) 노동조합을 통해 사용자와 집단적으로 교섭할 수 있는 권리. (단체행동권) 노동자가 요구가 받아들여지지 않을 경우, 파업 등의 행동을 통해 대응할 권리.

□ 파업의 정당성과 사회적 인식

- 파업은 노동자의 정당한 권리로, 단순히 임금을 올리기 위한 것이 아니라 노동 조건을 개선하고 권리를 지키기 위한 중요한 수단임.
- 다른 나라에서는 파업이 노동자들의 권리 보호를 위한 기본적이고 정당한 행동으로 받아들여짐. 예를 들어, 프랑스와 독일 등에서 파업이 발생하면 시민들은 불편을 감수하며 경영진을 비판하고 노동자들의 요구를 지지하는 경향이 있음. 모든 파업은 일정한 불편과 손실을 발생시키며, 이는 불가피한 결과로 받아들여져야 함. 선진국에서는 파업으로 인한 불편이 있을 경우 노동자를 비난하기보다, 이를 발생시킨 경영진이나 정부를 비판하는 것이 일반적임. 예를 들어, 청소 노동자들이 파업할 경우, 시민들이 직접 쓰레기를 모아 시장 앞에 쌓아두며 항의하는 방식으로 노동자들을 지지함.

□ 한국에서의 파업에 대한 인식

- 한국에서는 파업이 종종 부정적으로 인식되며, 노동자의 권리 행사보다 사회적 불편을 강조하는 보도가 많음.
- 파업을 불법적이거나 과도한 행동으로 보는 시각이 강하며, 이는 노동자들의 정당한 권리 행사를 억압하는 요인 중 하나임.
- 파업으로 인한 불편을 과도하게 강조하는 언론의 보도는 파업권을 부정하고 노동자의 권리를 제한하려는 움직임으로 해석될 수 있음.

□ 노동조합의 사회적 역할과 파업권에 대한 존중

- 노동조합은 단순히 노동자의 권리만을 대변하는 조직이 아니라, 사회적 갈등을 완화하고 더 나은 노동 환경을 만들기 위한 중요한 역할을 함. 노동조합이 노동자의 권리를 보호하고, 이를 통해 사회적 안정과 경제적 발전에 기여하고 있음. 노동조합의 존재는 노동자와 경영자 간의 협상을 촉진하며, 노동자들의 목소리를 집단적으로 전달하는 중요한 창구 역할을 함.
- 프랑스, 영국, 독일 등 여러 나라에서는 노동조합이 파업을 포함한 다양한 활

동을 통해 노동자의 권리를 보호함. 특히 영국의 경우, 파업이 일반화되어 있으며 파업에 대한 지지가 널리 퍼져 있음. 영화 '빌리 엘리어트'에서는 발레 교수조차 노동자의 파업을 지지하며, 이는 영국 사회에서 파업이 노동자의 권리로 당연하게 받아들여지고 있음을 보여줌.

- 전 세계 많은 나라에서 노동자의 파업권은 헌법에 의하여 보호받으며, 이는 노동자가 사회적 약자로서 자신의 권리를 지키기 위한 필수적인 수단임.
- 파업권을 헌법적으로 보장하는 이유는, 노동자들이 자신의 권리를 보호할 수 있는 유일한 방법이기 때문임. 파업을 통해 노동자들은 경제적·사회적 불평등을 개선하고, 더 나은 근로 조건을 요구할 수 있음.

□ 한국 사회의 노동 교육 부족과 파업권 이해

- 한국에서는 노동법과 노동3권에 대한 교육이 부족하여, 파업권에 대한 이해가 부족함. 노동자가 파업을 할 권리가 있다는 사실이 헌법에 명시되어 있지만, 이를 제대로 이해하고 존중하는 사회적 인식이 부족함. 노동 교육을 통하여 파업권에 대한 인식을 개선하고 노동자들의 권리 행사가 더이상 부정적으로 여겨지지 않도록 해야 함.
- 파업은 단순히 노동자에게만 이익을 주는 것이 아니라, 사회 전체에 유익한 영향을 미침. 파업을 통해 경영진과 정부는 노동자들의 요구를 더 진지하게 받아들이며, 이를 해결하기 위한 노력을 기울이게 됨. 장기적으로 파업은 더 나은 노동 조건과 사회적 안정을 이끄는 중요한 수단이 됨.

5) 한국의 경제 성장과 사회적 불평등

□ 경제 성장과 사회적 불균형

- 한국은 세계 10위권의 경제 대국으로 성장했지만 경제적 성과는 일부 상위 계층에게 집중되어 노동자와 중소기업 근로자들은 그 혜택을 충분히 누리지 못하여 대기업 정규직과 비정규직, 중소기업 노동자 간의 격차가 심화됨.
- 한국의 노동 시장은 고용 형태와 직종 간 격차가 심각하게 벌어져 있음. 대기업과 공무원, 교사 등 안정적인 직업과 비정규직·중소기업 근로자 간의 임금과 복지 격차가 크며, 사회적 불평등의 주된 원인이 됨.
- 한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 비정규직 노동자의 비율이 가장 높고, 선진국과 달리 타의에 의한 비정규직이 많음. 2012년 10월, 국제통화기금(IMF)은 〈한국 경제의 지속포용 성장〉 보고서에서 “한국이 비정규직 차별을 없애면 향후 10년간 연평균 1.1% 성장률 상승효과가 나타날

것”이라고 분석함. 노동자에게 정당한 임금을 지불하여 고부가가치를 창출하는 방식으로 기업 경쟁력을 키우고 스웨덴 노·사정 협의체 합의처럼 ‘동일 노동, 동일임금’ 원칙을 국가 단위로 시행하여 직종에 따른 차별을 없애며, 비정규직 노동자에게도 공정하게 대우하여 근로환경을 개선하여야 함.

□ 저출산과 자살률의 원인

- 한국의 출생률은 세계 최저 수준, 자살률은 세계 최고 수준을 기록하며, 이는 불안정한 노동 환경과 밀접한 관련이 있음.
- 젊은 세대는 경제적 부담과 불안정한 고용 상태로 인해 결혼과 출산을 기피하며, 과도한 경쟁과 스트레스로 인해 자살률이 높아짐.
- 노동자들의 권리가 제대로 보장되지 않으며, 사회적 안전망이 부족한 상황임.
- 대기업에 종사하지 않는 노동자들은 경제적 안정과 직업의 안전을 보장받지 못하고 있음.

6) 노동 환경 개선의 필요성

□ 노동자의 안전과 복지 향상의 필요성

- 한국의 경제 성장은 빠르게 이루어졌지만, 노동자들의 안전과 복지 수준은 여전히 미흡함.
- 산업재해와 직업성 재해가 여전히 높은 수준을 기록하며, 노동자들의 근로 환경이 개선되지 않은 상태임.
- 중대재해처벌법은 노동자들의 안전을 보장하고, 기업이 노동자의 생명과 건강에 더 큰 책임을 지도록 하는 법적 장치임.
- 노동자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 법적 보호뿐만 아니라, 노동자의 안전을 위한 체계적인 관리가 필요함. 중소기업과 비정규직 근로자들의 노동 환경을 개선하는 정책적 노력이 더욱 강화되어야 함.
- 노동자들이 경제 성장의 혜택을 고르게 누릴 수 있도록, 공정한 임금과 복지 제도가 마련되어야 함. 사회적 불평등을 줄이고 노동자들이 더 안전하고 안정적인 환경에서 일할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

패널 토론

서대문구 노동인권 진단

차승연 서대문노동시민네트워크 상임대표

【 요약 】

□ 서대문구 노동정책 현황

- (노동정책팀) 노동정책팀이 공공일자리팀으로 축소됨. 노동정책 담당 인력이 1~2명으로 부족함. 주요 역할은 공공일자리 창출에 집중되어 있음.
- (노동자 종합지원센터) 법률 상담, 근로 조건 개선 지원 등 다양한 서비스 제공. 예산과 홍보 부족으로 실질적인 지원 부족. 중소기업 및 소상공인 노동자 대상 홍보 미흡.
- (공공일자리 정책) 취약계층 대상의 단기 고용 지원에 그침. 장기적 고용 안정성을 보장하는 정책 부족. 민간 일자리 창출과의 연계 부족.
- (노동 관련 위원회) 생활임금위원회와 산업안전보건위원회만 운영 중임. 노동 관련 위원회의 수와 활동이 매우 부족함.

□ 서대문구 노동 관련 조례

- (공동주택 노동자 고용안정 및 인권보호 조례) 고용 안정 및 편의시설 제공 조항 있으나 실질적 지원 부족.
- (노동기본조례) 다양한 노동자 보호와 권익위원회 구성 조항 있으나, 실질적 운영 미비.
- (생활임금조례) 생활임금 적용 대상이 공공부문에 한정됨.

□ 서대문구 노동정책 개선과제

- (노동정책팀 강화) 전담 인력 및 예산 확충 필요. 노동정책팀의 역할과 권한 강화.
- (노동자 종합지원센터 활성화) 예산 확충 및 홍보 강화. 중소기업·소상공인 대상 홍보 확대.
- (공공일자리 정책 개선) 공공일자리와 민간 일자리 창출 연계 필요. 장기 고용 안정성 보장 정책 마련.
- (노동 관련 조례 실효성 강화) 공동주택 노동자 근무 환경 개선 위한 예산 확보. 노동 기본조례에 따른 권익위원회 신속한 구성 및 활성화. 생활임금 적용 대상 확대(민간부문 포함).
- (노동 관련 위원회 확대) 노동자 권익 보호 위원회 추가 설치 및 운영 활성화.
- (의회 상임위원회) 산업안전보건위원회의 정기적 현장 점검과 활동 확대.

1) 서대문구의 노동정책과 조직 운영

□ 노동정책팀 운영 상황

- 서대문구 노동정책팀은 한때 활발하게 운영되었으나 현재 공공일자리팀으로 축소됨. 노동정책팀 내 인력이 1~2명에 불과해 노동 관련 업무를 처리하기에는 턱없이 부족한 상황.
- 구체적인 노동정책을 수립하고 추진할 전담 인력과 노동정책팀의 권한 강화가 필요. 노동정책팀이 실질적인 역할을 하도록 예산 확대와 인력 보충이 필수임.
- 현재 서대문구 노동정책은 주로 공공일자리 창출에 집중되어 있으며 다양한 노동정책을 포괄하기에는 제한적임.

□ 노동자 종합지원센터 운영 문제

- 서대문구 노동자 종합지원센터는 노동자들에게 법률 상담, 근로 조건 개선 지원, 복지서비스 제공 등을 목표로 운영되고 있음.
- 하지만 예산 부족과 홍보 부족으로 인해 실질적으로 많은 노동자가 혜택을 받지 못하고 있음. 특히, 중소기업과 소상공인 노동자들에 대한 홍보가 부족하여, 이들이 센터의 서비스를 인지하지 못하는 경우가 많음.
- 센터 운영의 효율성을 높이기 위해서는 예산 확충과 홍보 활동이 필수적이며 더 많은 노동자가 센터의 지원을 받을 수 있도록 개선이 필요.
- 센터 운영을 활성화하기 위해 구청 차원에서 예산을 확대하고 노동 환경에 대한 연구용역을 통해 노동자 실태를 파악해야 함.
- 노동자들이 쉽게 접근할 수 있도록 지역 내 다양한 채널을 통해 홍보를 강화해야 함.
- 특히, 비정규직 노동자와 청년 노동자, 고령 노동자들이 실질적인 혜택을 받을 수 있는 프로그램을 개발하고 제공해야 함.
- 관내 다양한 노동조합과의 협력을 통해 노동자들의 권익 보호와 복지 향상에 기여할 수 있는 네트워크를 구축해야 함.

□ 공공일자리 정책의 한계와 개선 필요성

- 서대문구의 공공일자리는 주로 취약계층을 위한 단기적 고용 지원에 그치고 있음.
- 장기적인 고용안정을 보장하는 정책이 부족하며 공공일자리만으로는 실질적인 고용 문제 해결이 어려움.
- 민간 일자리 창출과 연계하여 공공일자리를 넘어 지속 가능한 일자리를 제공할 필요가 있음.

- 공공일자리 외에도 민간 기업과 협력하여 다양한 계층의 노동자들이 안정적인 고용을 유지하는 방안을 마련해야 함.
- 예를 들어, 청년 창업 지원 프로그램이나 중소기업 활성화 정책 등을 통해 공공부문과 민간부문 간의 고용 연결고리를 강화할 수 있음.

2) 서대문구 노동 관련 조례 현황

□ 서대문구 공동주택 노동자 고용안정 및 인권보호 조례

- 2019년에 제정된 이 조례는 서대문구 내 공동주택 경비원과 청소 노동자들의 고용안정과 인권 보호를 목적으로 함. 공동주택 노동자의 고용을 장기적으로 유지할 수 있도록 관리 주체의 책임을 강화하고 고용 불안을 해소할 수 있는 제도적 장치를 마련.
- 경비실 환경 개선을 위해 에어컨, 난방기 등 기본적 편의시설을 제공하는 조항이 포함되어 있음.
- 그러나 실제로 이러한 지원이 충분히 이루어지지 않고 있으며, 노동자들이 여전히 열악한 환경에서 근무하는 경우가 많음. 예산 확보를 통해 노동자의 근무 환경 개선을 위한 실질적인 지원을 강화해야 함.

□ 서대문구 노동 기본조례

- 2020년 제정된 서대문구 노동 기본조례는 서대문구 내 노동정책의 기본 틀을 제공하며 노동자 권익 보호를 위한 법적 근거를 마련함.
- 이 조례는 노동정책 기본 계획 수립, 필수 노동자(응급 의료, 교통, 통신 등) 지원, 노동자 권익위원회 구성 등의 내용을 포함함.
- 노동자 권익위원회가 노동정책에 대한 감시 및 조정 역할을 할 것으로 기대되었으나, 아직 구체적인 구성과 운영이 이루어지지 않음.
- 필수 노동자 외에도 프리랜서, 플랫폼노동자, 비정규직 노동자 등 다양한 형태의 노동자에 대한 보호 조치가 추가적으로 필요.
- 노동기본조례의 실효성을 높이기 위해서는 노동자의 목소리를 직접 반영할 수 있는 기구의 활성화와 구체적인 운영계획이 필요함.

□ 생활임금조례

- 서대문구는 2017년에 생활임금 조례를 제정하여, 최저임금보다 높은 수준의 생활임금을 노동자들에게 보장. 생활임금은 노동자가 최소한의 삶을 영위할 수 있도록 보장하는 임금으로, 서대문구 생활임금은 2024년 기준 시간당 1만 1,000원 수준으로 책정됨.

- 그러나 생활임금 적용 대상은 주로 구청 및 공공기관에서 일하는 노동자로 제한되어 있으며, 민간 기업 및 하청 업체까지 적용 대상이 확대될 필요가 있음.
- 생활임금 적용을 확대하면 저임금 노동자의 생활 안정에 기여할 수 있으며, 지역 내 소득 불평등을 완화할 수 있음.
- 생활임금 적용을 위해서는 추가적인 예산 배정과 함께 생활임금 적용 사업장에 대한 관리 감독 체계를 강화해야 함.

3) 서대문구 노동 관련 위원회 및 운영 문제

□ 서대문구 노동 관련 위원회의 부족

- 서대문구에는 총 121개의 위원회가 존재하지만, 노동 관련 위원회는 생활임금위원회와 산업안전보건위원회 2개에 불과함.
- 다른 자치구와 비교할 때 서대문구는 노동정책을 지원하는 위원회 수가 매우 부족하며 기존 위원회의 운영도 미흡한 상황임.
- 노동정책을 실효성 있게 추진하기 위해서는 노동자 권익을 보호하는 위원회 수를 확대하고 위원회 활동을 활성화해야 함.
- 다양한 노동 분야를 다루는 위원회를 추가로 설치하고, 노동 관련 조례와 정책을 지속적으로 모니터링할 수 있는 체계를 구축해야 함.

□ 노동자 권익위원회 구성 필요성

- 서대문구 노동 기본조례에 따라 노동자 권익위원회를 구성해야 하지만 아직 구체적인 구성과 운영이 이루어지지 않고 있음.
- 노동자 권익위원회는 노동자의 권익을 보호하고 노동정책 전반에 대한 감시 조정 역할을 하는 중요한 기구임.
- 노동자들의 목소리를 반영할 수 있는 위원회를 신속히 구성하고, 이를 통해 노동정책의 실효성을 높여야 함.
- 권익위원회가 노동자들의 권익 보호에 실질적인 역할을 할 수 있도록 구체적인 운영 방안을 마련하고 지속적인 활동을 보장해야 함.

□ 생활임금위원회의 역할과 한계

- 생활임금위원회는 생활임금 기준을 설정하고 적용 대상 및 범위를 결정하는 역할을 담당하고 있음.
- 서대문구의 생활임금은 최저임금보다 높은 수준으로 설정되어 있지만, 생활임금 적용 대상은 공공부문으로 제한되어 있음. 생활임금 적용 범위를 확대하여 민간기업 및 하청업체에서도 생활임금을 적용하도록 유도해야 함.

- 생활임금 적용을 위한 예산이 충분하지 않은 상황이며, 구청은 이에 대한 추가적인 예산 확보방안을 마련해야 함. 생활임금 적용 사업장에 대한 관리 감독 시스템을 강화하여 생활임금이 제대로 지급되고 있는지 확인할 필요가 있음.

□ 산업안전보건위원회의 역할 확대 필요성

- 서대문구 내 산업안전보건위원회는 노동자의 안전을 보장하기 위한 위원회로 운영 중이나 활동이 제한적임.
- 특히, 공공건설 현장과 중소 제조업체에서의 안전 관리가 미흡하여 산업재해 발생 위험이 존재하는 상황에서 산업안전보건위원회가 정기적인 현장 점검과 안전 규정 준수 여부를 확인하고, 이를 개선할 수 있는 대책을 마련해야 함.
- 노동자의 안전한 근무 환경을 보장하기 위해 위원회의 역할을 확대하고, 구체적인 산업안전 대책을 마련할 필요가 있음.

4) 서대문구 노동정책 개선 제안

□ 노동자 권익위원회의 활성화 방안

- 노동자 권익위원회를 신속하게 구성하고, 노동정책에 대한 지속적인 감시와 조정 역할을 강화, 노동자 권익 보호와 관련된 다양한 의견을 수렴할 수 있도록 권익위원회의 활동을 적극적으로 확대해야 함.
- 권익위원회의 정기적인 회의를 통해 노동정책 전반에 대한 검토와 조정을 수행함으로써 노동자의 권익 보호뿐만 아니라, 노동자와 고용주 간의 갈등을 중재하는 역할도 담당할 수 있음.

□ 노동 관련 행사 확대와 교육 프로그램 도입

- 서대문구는 노동절 행사 및 노동자 권익 보호와 관련된 다양한 행사를 확대해야 함. 노동절 행사 외에도 다양한 노동 관련 캠페인을 통해 노동자의 권익을 강조하고, 노동 환경 개선을 위한 공론화를 지속해야 함.
- 노동 인식 개선을 위한 교육 프로그램을 도입하여 지역사회 전반에서 노동인권 에 대한 이해를 높일 필요가 있음. 노동 관련 교육은 학교, 직장, 지역사회에서 정기적으로 진행되어야 하며, 이를 통해 노동자들이 자신의 권리를 이해하고 보호할 수 있도록 해야 함.

□ 노사민정협의회 설치와 운영 방안

- 서대문구는 노사민정협의회를 설치하여 노동자, 고용주, 구청이 협력하여 생활임금 인상, 이동노동자 쉼터 확대, 배달 노동자 안전장구 지급 등 구체적인 정책을 논의하는 장을 만들어야 함.

- 노사민정협의회는 지역 내 고용 문제를 해결하기 위한 사회적 대화를 이끌어낼 수 있는 중요한 기구이며, 협의회를 통해 구체적인 협약과 합의를 이끌어내고, 이를 토대로 노동자와 고용주 간의 상생 구조를 구축해야 함.

5) 서대문구 노동 존중 도시로의 발전

□ 노동 존중 도시의 필요성

- 서대문구가 노동 존중 도시로 발전하기 위해서는 노동자의 권리 보장과 노동 환경 개선이 필수적. 노동 존중 도시는 모든 노동자가 차별 없이 평등한 권리를 누리며 안전하고 건강한 노동 환경에서 일할 수 있는 도시를 의미함. 노동자의 권리를 법적, 제도적으로 보호하고, 이를 실질적으로 적용할 수 있도록 지속적인 관리와 평가가 필요함.
- 노동 존중 도시로서 서대문구가 자리 잡기 위해서는 지역사회, 고용주, 구청의 협력이 중요하며 이를 통해 지역 경제와 사회 발전을 함께 도모할 수 있음.

□ 이동노동자 지원

- 배달, 택배 등 이동노동자가 증가하고 있으며, 이들에 대한 노동 환경 개선이 필요함.
- 이동노동자들은 주로 비정규직 형태로 고용되며, 고용 안정성과 복지 혜택이 취약한 상황임.
- 서대문구는 이동노동자를 위한 쉼터를 확대하고 배달 노동자에게 헬멧, 조끼 등 안전 보장구 지원을 강화해야 함. 현재 설치된 쉼터는 일부 지역에만 국한되어 있어 주요 배달 및 택배 구역에 추가 쉼터가 설치될 필요가 있음. 쉼터는 이동노동자들에게 단순한 휴식 공간을 넘어서 안전 교육, 건강검진 등의 복지서비스를 제공할 수 있는 장소로 활용 가능함.

□ 비정규직 및 프리랜서 노동자 보호 강화

- 비정규직 및 프리랜서 노동자가 증가하고 있으나, 이들의 고용 안정성과 복지 혜택이 부족한 실정. 프리랜서 노동자는 정규직에 비해 법적 보호가 미흡하며 근로계약서 미작성, 임금 체불 등의 문제가 자주 발생함.
- 프리랜서와 비정규직 노동자를 위한 상담 지원센터를 운영하고 이들이 직면한 법적 문제를 해결할 수 있도록 법률 지원 프로그램을 확대해야 함.
- 프리랜서 노동자를 위한 맞춤형 고용안정 프로그램 도입이 필요하며 이들의 계약 조건 개선 및 임금 체불 방지를 위한 제도적 보완이 필요함.

□ 플랫폼노동자의 권리 보호

- 플랫폼 경제의 확산으로 배달, 대리운전, 가사도우미 등 플랫폼노동자가 증가하고 있음. 이들은 플랫폼 회사와의 고용 관계가 불명확하여 노동자로서의 법적 보호가 미흡한 상황임.
- 플랫폼노동자들의 권리 보호를 위한 조례 제정과 정책 수립이 필요하며 노동자들이 플랫폼 회사와 계약 시 불이익을 받지 않도록 법적 지원이 필수적임.
- 플랫폼노동자의 특성을 반영한 근로 조건 개선, 사회보험 가입, 복지 혜택 확대 방안 마련이 요구됨. 플랫폼노동자들이 구체적인 요구 사항을 구청에 전달할 수 있는 협의체를 구성하여, 구체적인 노동 환경 개선방안을 도출할 필요가 있음.

□ 노동 관련 갈등 해결 시스템 구축

- 노동 관련 갈등 해결을 위한 시스템을 구축하여 노동자와 고용주 간의 분쟁을 원활히 해결할 수 있어야 함. 특히, 비정규직 및 저임금 노동자들이 직면하는 문제에 대해 신속한 대응이 필요하며, 이를 위해 구청 내에 노동 분쟁 전담 부서를 운영해야 함.
- 노동 분쟁 해결을 위한 법률 자문 서비스를 제공하고, 노동자들이 직면한 법적 문제를 효율적으로 해결할 수 있도록 지원해야 함.

□ 청년 노동자 및 고령 노동자 보호 강화

- 청년층과 고령층 노동자가 상당수 존재하며 이들에 대한 맞춤형 노동정책이 필요함. 청년 노동자들은 고용 불안정, 낮은 임금, 경력 부족으로 인한 어려움을 겪고 있으며, 고령 노동자들은 재취업의 기회가 제한적임. 청년 노동자를 위한 직업 교육, 창업 지원, 취업 연계 프로그램을 강화해야 함.
- 고령 노동자들에게는 재취업 지원과 더불어 근로 환경을 고려한 맞춤형 일자리 제공이 필요하며, 건강관리 및 직업 재교육 프로그램을 마련할 필요가 있음.
- 청년층과 고령층을 대상으로 한 다양한 지원 프로그램을 운영하여, 두 계층의 노동 안정성을 높이고 지역 경제 활성화에 기여할 수 있음.

□ 노동 존중 도시를 위한 정책 통합

- 서대문구가 노동 존중 도시로 자리 잡기 위해서는 여러 개별 정책을 통합하고 일관성 있는 정책 프레임워크를 구축해야 함.
- 노동자들의 권익 보호, 고용 안정성 보장, 복지 확대를 포괄하는 종합적인 노동 정책 수립이 필요함. 각 노동정책 간의 연계를 강화하고 정책의 실효성을 높이기 위한 지속적인 평가와 개선이 필요함.

- 노동정책의 수립부터 실행까지 주민들의 의견을 반영하는 체계를 마련하고 주민 참여형 정책을 통해 노동 존중 도시로 발전할 수 있음.
- 노동 존중 도시의 모델로 자리잡기 위해 지역사회, 고용주, 노동조합, 주민들의 협력이 필수적이며, 이를 통해 서대문구가 지속 가능한 발전을 이룰 수 있음.

□ 다른 자치구와의 협력 및 벤치마킹

- 다른 자치구와의 협력을 통해 노동정책에서의 모범 사례를 벤치마킹하고, 지역 내 적용 가능성을 모색해야 함. 서울시의 다른 자치구에서 성공적으로 운영 중인 노동 지원 프로그램과 정책을 참고하여 서대문구에 맞게 도입하는 것이 필요함.
- 노동정책 추진 과정에서 타 자치구와의 협력 네트워크를 구축하여, 상호 정책 교류 및 발전을 도모해야 함.

□ 지역사회와의 협력

- 노동 존중 도시로서의 서대문구 발전을 위해서는 지역사회와의 협력이 필수적임. 지역 내 소상공인, 중소기업, 시민 단체와의 협력을 통해 노동 환경 개선을 위한 공동 목표를 설정해야 함. 지역사회의 자발적 참여 유도를 통해 노동자와 고용주 간의 상생 모델을 개발하고, 노동 환경의 지속적인 개선을 이끌어낼 수 있음.

질의 응답

질문

서대문구 도시관리공단의 노동조합 설립과 관련된 경험은?

답변

- 서대문구 도시관리공단은 서울의 24개 자치구 중 22번째로 노동조합을 설립함. 당시 다른 자치구들에 비해 복지와 근로 조건이 상대적으로 뒤떨어져 있었음. 공단 내부의 복지 시스템이 불충분했고, 근로자들이 체감하는 업무 환경의 질이 낮아지면서 노동조합 설립 필요성이 커짐.
- 노동조합 설립 후 약 4년간의 협상을 통해 타 자치구 수준의 복지 및 근로 조건을 확보하는 데 성공했으며, 이는 노동자들의 근로 만족도를 크게 높이는 결과를 낳음. 최근에는 지역 단체와 협력하여 봉사활동, 환경 개선 활동 등 다양한 사회적 역할을 확대하고 있으며, 노동조합의 존재감이 지역 사회에서 더욱 커짐.
- 이러한 성과는 노동조합이 지역과 상생하며 발전할 수 있는 가능성을 보여주는 중요한 사례로 평가됨. 노동조합의 역할은 단순한 근로자 보호에서 벗어나, 지역사회와의 상호 협력을 통해 지속적인 성장과 발전을 추구하는 방향으로 나아가고 있음.

질문

서대문구 노동 환경 개선을 위해 필요한 것은?

답변

- 서대문구 노동 환경 개선의 핵심은 지역사회와의 협력에 있다고 생각함. 서대문구 도시관리공단 같은 공공기관에서는 단순히 내부에서만 개선 노력을 하는 것이 아니라, 지역사회와 긴밀히 협력해야 함.
- 예를 들어, 공단은 지역사회와의 연계 프로그램을 통해 지역 주민들이 체감할 수 있는 다양한 봉사활동, 환경 개선 프로젝트 등을 추진하고 있음. 지역 내 상인회나 시민단체들과의 협력을 통해 지역 경제 활성화에도 기여할 수 있는 방안을 모색하고 있으며, 이는 노동조합의 역할을 확대하는 중요한 계기가 될 수 있음. 또한, 지역 단체와의 협력을 통해 노동

자의 복지뿐만 아니라 지역 주민의 생활 여건도 함께 개선될 수 있으며, 이는 서대문구 전체의 노동 환경을 한층 더 높일 수 있음.

- 노동조합은 단순히 근로자 보호에 그치는 것이 아니라 지역 경제와 사회 발전에 기여하는 형태로 발전해야 하며, 이를 위해 지역사회와의 결합이 필수적임.
- 구체적으로 지역사회에서 발생하는 다양한 문제(노동 문제, 환경 문제 등)에 대한 해결책을 함께 논의하고, 실천할 수 있는 구체적인 협력 방안을 마련하는 것이 중요함.

질문

노동운동을 하면서 느낀 어려움은?

답변

- 한국에서 노동운동을 하면서 가장 큰 어려움 중 하나로는 사회적 낙인과 편견임. 많은 사람이 데모나 시위를 정치적 문제로 간주하고 노동운동가를 좌파로만 치부하는 경향이 있음. 이는 한국의 정치적·역사적 배경에서 비롯된 것으로, 특히 북한과의 긴장 상태가 지속되는 상황에서 노동운동이 정치적으로 민감한 문제로 인식됨.
- 노동자들의 권리를 보호하기 위한 정당한 시위나 집회조차도 사회적 시선과 불이익을 받을 수 있어, 노동운동을 하는 사람들이 스스로 위축되는 경우가 많음.
- 그러나 이러한 상황에서도 노동운동의 중요성은 변함없으며 노동자의 권리를 지키기 위한 지속적인 노력이 필요함. 노동운동의 긍정적인 면을 더 많이 홍보하고, 이를 통해 노동자 권리 보호의 중요성을 사회 전반에 알리는 노력이 중요하다고 생각함.
- 또한, 노동운동은 사회적 변화를 이끄는 중요한 힘이며 이를 위해서는 더욱 많은 노동자가 자신들의 권리를 주장하고, 단합하여 목소리를 내는 것이 필요함. 노동조합과 같은 조직은 노동자들이 단합할 수 있는 중요한 도구이며, 이런 단체들이 사회적 편견을 극복하고 노동자들의 권익을 보호하기 위해 더욱 강력히 활동해야 함.

질문

노동자들과의 소통과 협력이 중요하다고 생각하는 이유는?

답변

- 노동조합이 성공적으로 운영되기 위해서는 노동자들과의 원활한 소통이 필수적임. 서대문구의 시민단체, 노동조합, 구청은 협력하여 지역 문제를 해결하기 위한 다양한 논의를 이어가고 있음.
- 특히 노동자들의 권리 보호와 근로 조건 개선을 위해 노동조합이 주도적으로 활동할 수 있는 장을 마련하는 것이 중요함. 구청이 노동자들의 목소리에 귀를 기울이고 구체적인 정책을 마련하는 과정에서 노동조합의 의견을 반영하는 것이 매우 중요하다고 봄.
- 예를 들어, 서대문구 노동절 행사와 같은 주요 행사에 구청장이 직접 참여하여 노동자들과 직접 소통하고 그들의 의견을 청취하는 기회가 필요함. 이러한 자리를 통해 노동자들은 자신들의 문제를 직접 구청장에게 전달할 수 있고, 구청장은 노동자들의 요구를 실질적인 정책으로 반영할 수 있음.
- 또한, 노동자들이 겪는 어려움이나 문제를 구체적으로 논의할 수 있는 정기적인 소통의 장을 마련하여, 지속적으로 노동자들의 의견을 수렴하고 반영할 필요가 있음. 노동조합은 지역사회에서 노동자들의 권리를 대변하는 중요한 역할을 하고 있으며, 이를 위해서는 구청과의 긴밀한 협력이 필수적이라고 생각함. 노동자들의 의견을 듣고 그들이 직면한 문제를 해결하는 과정을 통해 구청과 노동조합 간의 신뢰 관계를 형성할 수 있음.

현황 자료

서대문구 노동 관련 정책

1) 서울 서대문구 노동 관련 세부사업 현황 (2024년 9월 기준)

□ 노동자종합지원센터 운영 등 2개 사업에 3억7천1백만 원 편성

- 2024년 9월 기준으로 서대문구 세출세부사업 가운데 노동관련 사업은 ‘노동자 종합지원센터 운영’ 사업과 ‘기초 노동법 교육’ 사업 등 2개 사업이며, 해당 사업에 편성된 예산은 시비 1억1백만 원을 포함해 3억7천1백만 원임.
- ‘기초노동법 교육’ 사업은 근로기준법 이해를 통해 노무 행정 역량을 강화하고 노동 존중 문화를 조성하며 노동권익을 보호하기 위해 서대문구 소속 현업업무 노동자, 전 직원에 대해 연 2회 기초노동법을 교육하는 사업임. 서대문구 노동 기본조례 제21조(노동자의 권리보호 및 증진을 위한 교육)에 따라 수행하는 사업으로 지역경제과에서 운영함.
- ‘노동자 종합지원센터 운영’ 사업은 취약계층 근로자들에게 노동자의 경제·사회 활동 참여 기회를 확대시키고 삶의 질 향상을 위한 종합적인 노동복지서비스를 제공함으로써 노동자의 권익 보호를 도모하기 위한 사업임
 - 서울시 공유캠퍼스(유진상가 내)에 위치한 노동자 종합지원센터를 통해 노동자에 대한 무료 노무 법률 상담을 지원하고 교육사업과 노동자 문화복지 프로그램을 운영하는 시비 30% 보조사업과 ‘서대문 이동노동자 쉼터’를 운영하는 구비 100% 사업으로 구성됨.
 - 서대문구 노동자 종합지원센터에서는 노동법률상담, 노동교육, 일반 성인 및 청소년 대상의 노동인권교육, 문화복지 사업, 노동 문제 관련 조사연구 등을 진행하고 있으며 매년 노동 관련 지역단체들과 협의해 노동인권문화제를 개최함.
 - 2024년 현재 ‘휴(休) 서대문 이동노동자 쉼터’는 홍제천인차량보관소 내에서 빨간 컨테이너 형태로 서대문구 노동자 종합지원센터에서 위탁운영 중이며, 배달업, 요양보호사, 보험업 등 이동이 많은 이동노동자들을 위해 사무기기와 안마기기 등을 구비하고 있음.

[표 1] 2024년 서대문구 노동 관련 세부사업 편성현황

(단위: 백만원)

	계	국비	시도비	시군구비	기타	지출금액	집행잔액
기초 노동법 교육	1	0	0	1	0	0	1
노동자종합지원센터 운영	370	0	101	268	0	368	1

- 2024년 현재 서울시의 노동자센터는 서울시 본청에서 운영 중인 광역 단위 센터로 서울노동권익센터 2개소(청계사무소, 금천사무소)와 ‘휴 서울 이동자 서초 쉼터’, ‘휴 서울 이동노동자 합정 쉼터’, ‘휴 서울 미디어노동자 쉼터’가 있으며, 권역 단위 센터로는 ‘도심권 서울특별시 노동자 종합지원센터’, ‘동남권 서울특별시 노동자 종합지원센터’가 운영 중임.
- 자치구 단위 센터로는 강북구 등 17개 자치구에 노동자 종합지원센터 또는 노동복지센터, 근로자복지센터, 노동권익센터 등이 운영 중임.

2) 서울 서대문구 노동관련 조례 현황(2024년 9월 기준)

□ 기획재정국 지역경제과 지역경제정책팀 소관

- 2024년 9월 현재 서울 서대문구에서 노동관련 정책을 담당하는 부서는 기획재정국 지역경제과 지역경제정책팀임.
- 해당 팀은 팀장 1인과 8명의 주무관으로 구성되어 일자리 종합대책, 일자리 플로스센터, 동행일자리, 지역주도형 청년 일자리 사업 등을 담당함.

□ 노동자 일반을 위한 노동기본조례와 개별 업종 노동 관련 조례

- 서대문구 조례 가운데 노동자 일반의 권익 보호 및 증진을 주요 내용으로 하는 조례로는 「서대문구 노동 기본조례」가 있으며, 개별 업종 노동자들의 노동환경 개선 및 권익 보호를 주요 내용으로 하는 조례로 「서대문구 이동노동자 쉼터 설치 및 관리 운영에 관한 조례», 「서대문구 공동주택 노동자의 고용안정 및 인권보호조례», 「서대문구 공무원 고용안정과 권익보호에 관한 조례», 「서대문구 장애인공무원 편의지원 조례», 「서대문구 장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례」 등이 있음.
- 서울시 본청 외에 노동 기본조례를 운영 중인 자치구는 서대문구와 마포구 등 2개 자치구임.
- 서울특별시 서대문구 노동 기본조례 주요내용
 - (필수노동자에 대한 지원 강조) 서울 서대문구 노동 기본조례에서는 특히 필수 노동자의 권익 보호를 강조해 규율하고 있음.

- 해당 조례에 따르면 필수노동자는 근로기준법 제2조에 따른 노동자 중에서 재난 등 긴급 상황 발생 시에도 주민의 안전 및 최저생활보장 등 사회기능 유지를 위해 대면업무 등 노동의 지속성이 유지되어야 하는 필수업종에 종사하는 노동자를 의미함.
- 해당 조례 제6조(노동정책 기본계획)에서는 노동정책 기본계획에 포함해야 하는 사항 7호와 8호로 각각 △필수노동자 보호 및 지원을 위한 기본방향 및 추진 목표에 관한 사항 △필수노동자의 안전 및 건강 보호, 근무환경 및 처우개선에 관한 사항을 규정함.
- 제12조(필수노동자 지원사업)에서는 필수노동자 보호 및 지원을 위하여 △필수노동자의 근로조건 및 근무환경 개선을 위한 사업 △필수노동자 보호 및 지원을 위한 조사, 연구 △필수노동자 보호 및 지원을 위한 재화 또는 서비스 제공 △ 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사업 등을 제시함.
- 이런 특징은 해당 조례가 제정된 2022년 5월은 아직 팬데믹 상태에 놓여있는 시점으로 서울시 11개 자치구를 포함한 다수의 지자체에서 필수노동자의 권익 보호 및 지원을 위한 개별 자치법규가 제정되는 등 재난 상황에서 필수노동자에 대한 처우개선이 중요한 정책과제였던 상황이 반영된 것으로 해석됨.
- 해당 조례에서는 필수노동자에 대한 지원과 함께 노동자권익위원회, 노동자 종합지원센터, 노동권 보장을 위한 교육지원 등의 내용을 규율하고 있음.
- (마포구 노동 기본조례와 차이점) 서울시 자치구 가운데 서대문구처럼 노동 기본조례를 운영하는 마포구의 경우 비정규직 노동자, 특수형태 근로자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 노동자, 취약노동자 등을 ‘노동취약계층’으로 규정하고 이들에 대한 지원내용을 규율하고 있음. 특히 플랫폼노동자에 대한 지원사업으로 △근로자 부담분 산재보험료 일부 또는 전부 보전 △재해 예방을 위한 물품 지원 등을 할 수 있도록 하고 있음.

II 교통

발제 강의

기후위기 시기, 수도권 대중교통 대안은?
새로운 지표와 운영체계 이해

김상철 공공교통네트워크 정책센터장

【 요약 】

□ 대중교통 정책의 현황

- (한국 대중교통 정책 구조) 기술 공학 중심적이며, 시민 생활 중심의 정책이 부족. 교통 정책 결정 과정에서 실질적인 이용자 피드백 반영 미흡함.
- (기후위기 대응 부족) 교통 부문에서 온실가스 감축 계획이 부족하고 기존 감축 목표 달성에 실패함.
- (대중교통 수단 분담률) 자가용 이용률이 높고, 대중교통 이용률이 낮아 온실가스 배출 감소에 어려움.
- (온실가스 감축 지표) 내연 기관 사용이 교통 부문 온실가스 배출의 주요 원인으로 자동차 총 주행거리 감축이 핵심 해결책으로 제시됨.

□ 대중교통 정책의 문제점

- (기술 중심의 정책) 정책이 전문가 중심 논의구조를 바탕으로 수립되어 일반 시민이 참여할 기회가 부족함.
- (온실가스 감축 성과 부족) 교통 부문에서의 온실가스 감축이 미미하고, 기후위기 대응이 부실함.
- (대중교통 인프라 개선 필요) 자가용 의존도를 낮추고, 대중교통 이용률을 높이기 위한 서비스 개선 및 인프라 확충이 부족함.
- (지자체 역할 부족) 자치구 차원에서 대중교통 수송 분담률 및 교통 온실가스 감축 목표 설정과 관리가 미흡함.

□ 기후위기 시대 대중교통 정책의 개선과제

- (대중교통 이용률 제고) 자가용 이용을 억제하고 대중교통, 자전거, 보행 중심의 교통수단 활성화가 필요함.
- (온실가스 감축 목표 강화) 자동차 주행거리 감축 및 대중교통 이용률 증가를 위한 세부 목표 설정과 인프라 개선이 필수임.
- (지방자치단체의 교통 정책 강화) 자치구 차원의 맞춤형 교통 계획 수립과 주민참여 확대를 통한 정책 실현이 필요함.
- (탄소 중립 달성을 위한 구조적 변화) 대중교통 및 친환경 교통수단 중심의 도시 교통 정책 전환이 필요함.

1) 대중교통 정책의 현황과 문제점

□ 한국 대중교통 정책 구조

- 한국의 대중교통 정책은 여전히 기술 공학 중심으로 구성되어 있음.
- 정책 수립 시 기술적 요소에 의존하는 경향이 크며 시민 생활 중심의 정책이 부재하고 관리 중심적 정책으로 인해 실제 이용자의 필요와는 괴리되어 전문가 중심의 교통 정책 구조로 인해 일반 시민이 참여할 기회가 부족함.

□ 기후위기와 교통 정책

- 교통 부문에서 온실가스 감축 계획 등 기후위기 대응을 위한 구체적인 대응책 부족. 2015년 교통 부문 온실가스 감축 배출량과 2030년 예측 배출량 비교 시 성과가 미미. 이는 한국 정부가 수립한 온실가스 감축 계획이 교통 부문에서 실패했음을 의미함.
- 독일 연구소 보고서에 따르면 한국 교통 부문의 감축 계획은 실패로 평가됨.

2) 대중교통 수단 분담률 문제

□ 대중교통 수단 분담률의 중요성

- 대중교통 수송 분담률은 교통 정책에서 가장 핵심적인 지표 중 하나로 간주됨. 대중교통 수단 분담률이 높아지면 온실가스 배출량이 자연스럽게 감소함.
- 도시 확장과 생활권 확대에 따라 교통수단의 이용이 필수적이며, 대중교통을 선택하는 비율을 높이는 것이 정책 목표로 설정되어야 함. 자가용 이용률과 대중교통 이용률 간의 균형을 맞추는 것이 기후위기 대응의 핵심임.

3) 교통 온실가스 감축 지표

□ 교통 부문 온실가스 배출 특성

- 교통 부문에서 온실가스 배출의 가장 큰 원인은 내연 기관 사용. 연료 연소로 인해 대기 중으로 배출되는 탄소가 주요 문제.
- 다른 산업 분야와 달리 교통 부문의 온실가스 배출은 매우 단순한 원인에 의해 발생.
- 건물 부문의 경우 냉·난방, 에너지 효율성 등 여러 변수가 있지만, 교통 부문은 연료 소비가 직접적으로 온실가스 배출에 영향을 미침. 따라서 교통 정책에서의 온실가스 감축 목표는 내연 기관 사용을 줄이는 것으로 요약 가능. 이를 위해서는 대중교통 수단 이용률 증가, 전기차 전환 등 다양한 방식으로 접근 필요.

□ 주요 감축 지표 자동차 총 주행거리

- 교통 부문에서 온실가스 감축을 위한 가장 효과적인 지표는 자동차 총 주행거리. 자동차 주행거리가 늘어날수록 온실가스 배출량도 비례하여 증가.
- 중앙정부는 매년 시·군·구 단위로 총 주행거리 지표를 제공하며 이를 기반으로 지역별 성과 평가 가능.
- 서울시와 같은 대도시에서는 자동차 주행거리 감축 목표 설정 필수. 서울시의 경우 2030년까지 자동차 총 주행거리를 4.5% 감축하는 목표 설정.
- 자치구 단위에서는 자동차 주행거리를 줄이기 위한 구체적 계획 수립 필요. 예를 들어 서대문구는 자동차 주행거리를 매년 100km 줄이는 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적 방안 수립 가능.

□ 자동차 주행거리 감축을 위한 다양한 방안

- (보행 및 자전거 인프라 확충) 보행과 자전거를 통한 이동을 장려하여 단거리 자동차 이용을 대체.
- (대중교통 인프라 개선) 버스 및 지하철 이용률을 높이기 위한 서비스 개선.
- (개인 자가용 이용 제한) 자가용 이용을 줄이기 위해 주차요금을 인상하고 도심 중심부에 위치한 주차장 축소 등의 조치 필요.
- (인센티브 제공) 자가용 이용자가 대중교통으로 전환하도록 유도하는 다양한 인센티브 도입 필요.
- 독일의 경우, 저가 정기권 제공을 통해 대중교통 이용률을 높였으며 파리와 같은 도시는 도심 주차장 폐쇄, 포켓 공원 조성 등을 통해 자가용 이용률을 줄이는 정책 시행.

4) 지방자치단체의 역할 강화

□ 자치구 차원의 탄소 중립 목표 달성 전략

- 지방자치단체는 탄소 중립 기본 계획을 수립하고 이를 바탕으로 교통 부문 온실가스 감축 목표 설정 필요.
- 서울시는 2024년 상반기, 기초지방자치단체는 2025년까지 탄소 중립 기본 계획을 수립해야 함. 자치구 차원에서는 중앙정부의 교통 감축 목표를 반영하여 지역별 맞춤형 계획 수립 가능.
- 서대문구의 경우 매년 자동차 주행거리를 100km 줄이는 목표 설정한다면 20km는 보행으로, 30km는 자전거로, 50km는 대중교통으로 전환하여 목표를 달성하도록 세부 계획을 마련하고, 주민참여 유도 인센티브 제공 등을 통해 주민들이 자가용 사용을 줄이고 대중교통을 이용하도록 유도하는 정책 필요.

□ 교통 지표 관리

- 현재 자치구 차원에서 대중교통 수단 분담률이나 온실가스 배출과 관련된 지표를 관리하는 곳은 매우 드뭄.
- 서울시의 경우 대중교통 수송 분담률 관리를 포기한 대신 도시철도 연장거리를 관리 지표로 대체한 상황.
- 서대문구는 다른 자치구에 비해 대중교통 이용자 수가 상대적으로 적음. 지하철 접근성이 낮고 버스 의존도가 높음.
- 지표 활용은 교통 정책의 성과를 측정하고 개선하는 데 매우 중요한 요소.
- 대중교통 수송 분담률, 자동차 총 주행거리, 보행 및 자전거 이용률 등의 정량적 지표를 통해 지역별 교통 문제를 진단하고 정책을 세분화할 수 있음.
- 독일, 프랑스 등의 선진국에서는 이러한 정량적 목표 설정을 통해 교통 정책을 개선함. 독일 프라이부르크의 경우 보행자 비율 29%, 자전거 비율 34%와 같은 정량적 목표를 설정하고 이를 달성. 프라이부르크는 1950년대 자가용 이용률이 매우 높았던 도시였으나 보행자와 자전거 이용률을 우선시하는 정책으로 변화를 성공적으로 이루어냄.
- 이러한 변화는 단거리 교통 중심의 도시 비전을 설정하고 보행자, 대중교통 이용자, 자전거 이용자를 하나의 개념으로 묶는 전략을 통해 가능했음.

□ 교통 지표 관리의 도입 제안

- 자치구 차원에서 대중교통 및 교통 관련 지표 관리는 매우 중요. 지표를 통해 도시 내 교통 시스템의 효율성을 측정하고 대중교통 이용률을 높이는 방안을 도출 가능.
- 예를 들어, 서대문구에서는 지하철과 버스 간 연계성 부족으로 인해 대중교통 이용률이 낮음. 이 문제를 해결하기 위해 버스, 지하철 간의 연계성 강화 필요.

□ 대중교통 지표 관리 도입 제안

- 대중교통 수송 분담률을 관리하기 어려운 경우, 버스와 지하철 이용 비율을 중심으로 교통 정책을 수립.
- 서대문구처럼 대중교통 이용률이 상대적으로 낮은 지역은, 지하철 이용자를 대상으로 연계 교통수단의 개선을 목표로 설정 가능. 예를 들어, 서대문구 내에서 버스 노선과 지하철역 간 연계성 강화가 정책 목표가 될 수 있음.

5) 대중교통 수단 활용 및 개선방안

□ 단거리 교통수단 활성화

- 대중교통 외에도 보행과 자전거 같은 단거리 교통수단 활성화가 필요. 단거리

교통수단 활성화는 자동차 주행거리 감소 온실가스 배출 감축에 기여.

- 서대문구 내에서 마을버스, 보행 인프라와 자전거 도로를 통한 이동 수단 개선 필요.

☐ 자전거 이용률을 높이기 위한 정책

- 자전거 도로 접근성을 높여 자전거 이용을 장려. 뉴욕시에서는 주거지에서 0.25마일 내에 자전거 도로를 만나게 하는 정책을 수립, 자전거 이용률을 높임.
- 서대문구에서도 500m 내 자전거 도로 접근 가능성을 목표로 설정하는 방식의 정책 도입 제안.

☐ 대중교통 인프라 개선

- 버스 및 지하철 연계성 강화는 대중교통 수단 이용률을 높이는 중요한 요소로 특히 도심 외곽 지역이나 대중교통 사각지대에 대한 개선이 필요.
- 서대문구의 경우, 버스 노선과 지하철역 간 연계가 약한 문제로 인해 지하철 이용률이 낮은 상황. 이를 개선하기 위해 버스, 지하철 연계성을 강화하는 정책 필요. BRT(Bus Rapid Transit)와 같은 대중교통 우선 신호 체계를 도입하여 버스 운행 속도를 높이고 버스 이용률을 향상시킬 수 있음.

☐ 대중교통 이용 촉진을 위한 인센티브 제공

- 대중교통 이용 촉진을 위해 다양한 인센티브 제공이 필요. 저가 정기권 발행, 무상 버스 노선제공 등을 통해 시민들이 자가용 대신 대중교통을 선택하도록 유도.
- 독일의 9유로 티켓과 같은 저가 정기권발행을 통해 대중교통 이용률을 크게 높임. 저소득층, 청소년등 취약계층을 대상으로 한 추가적인 할인 혜택 제공도 고려해야 함.

6) 정책 제안

☐ 대중교통 인프라 개선

- 대중교통 수송 분담률을 높이기 위해서는 대중교통 인프라 개선이 필수적.
- 지하철과 버스 간의 연계성을 강화하여 대중교통 시스템의 효율성을 증대시켜야 함. 지하철역과 주요 버스 정류장 간의 원활한 연결은 대중교통 이용률을 높이는 핵심적인 요소.
- 버스 노선과 지하철역 간의 연결성을 분석하고, 승차 및 하차 이용 패턴을 바탕으로 노선 재구성이 필요.

□ 도시 교통 인프라 확장

- 도시철도 노선 연장과 BRT(간선급행버스) 도입으로, 자동차 의존도를 낮추고 대중교통 이용률을 높일 수 있음.
- 전용 차로 확대와 대중교통 우선 신호도입을 통해 대중교통 수단의 시간 단축을 도모.

□ 정책 인센티브 제공

- 대중교통 이용 촉진을 위한 다양한 인센티브 제공이 필요. 정기권 할인 무상교통 시범사업과 같은 경제적 혜택을 제공하여 자가용 대신 대중교통을 선택하도록 유도.
- 독일의 9유로 티켓처럼 저렴한 가격으로 대중교통을 제공하여 이용자 확대 유도.
- 서대문구와 같은 자치구에서는 청소년, 학생, 저소득층을 대상으로 대중교통 이용을 촉진할 수 있는 할인 카드 도입이 가능.

□ 자가용 이용 제한

- 도심 내 주차장 폐쇄, 주차요금 인상과 같은 방법을 통해 자가용 이용을 억제하고, 대중교통 이용을 촉진.
- 파리의 사례 도심 주차장을 공원화하여 자가용 이용을 줄이고, 대중교통 및 친환경 교통수단으로의 전환을 유도.

□ 자전거 및 보행 인프라 확충

- 보행 및 자전거 인프라 확충을 통해 단거리 교통수단을 강화.
- 지하철역과 주요 거점 간 자전거 도로를 확충하여 자전거 이용률을 높일 수 있음. 보행자 우선 도로, 친환경 보행로 조성을 통해 보행의 안전성과 편리성을 증대.
- 4분의 1마일 내 자전거 도로 접근성을 보장하는 뉴욕시의 계획처럼, 서대문구에서도 모든 주민이 자전거 도로에 쉽게 접근할 수 있는 도시계획을 수립하는 것이 중요.

□ 총 주행거리 감축 목표 설정

- 단거리 자가용 이용을 보행, 자전거 및 대중교통으로 전환하는 것이 주행거리 감축의 핵심 과제. 5km 미만 단거리 주행이 자가용 이용의 상당 부분을 차지하며 이를 보행이나 자전거로 전환하면 온실가스 배출 감소에 큰 효과.
- 마을버스를 활용한 단거리 대중교통 강화가 서대문구 같은 자치구에서 주행거리 감축에 기여할 수 있음. 이를 위한 단거리 교통 시스템도입이 필요하며, 마을

버스, 보행로, 자전거 도로 등을 활용한 통합 교통 체계마련이 요구됨.

- 보행 및 자전거 이용자에게 교통 이용 보조금을 제공하거나, 자전거 구매 시 세금 혜택 등의 인센티브를 제공하는 방식으로 전환 촉진 가능.
- 독일 프라이부르크의 경우, 자전거 이용률 34% 달성을 위한 다양한 정책적 지원이 자전거 인프라 확충과 더불어 시행됨.

☐ **자치구 차원의 교통 정책 권한 강화**

- 자치구 차원의 교통 정책 권한을 강화해야 지역 특성에 맞는 교통 정책 수립 가능. 지방정부 차원의 탄소 중립 정책과 교통 정책을 결합해 지역 맞춤형 교통 정책 수립 필요.
- 서대문구처럼 대중교통 이용률이 낮은 지역은 교통 인프라 개선 주민참여형 정책 도입을 통해 교통 정책 효과를 높일 수 있음.

☐ **자치구별 대중교통 및 보행 지표 관리**

- 자치구 차원에서 대중교통 수송 분담률이나 보행 및 자전거 이용률을 구체적으로 관리하는 것이 필요.
- 자동차 총 주행거리, 교통수단 분담률 등의 지표를 자치구별로 철저히 관리하여 교통 정책의 성과를 정기적으로 평가해야 함.

☐ **주민 참여를 기반으로 한 정책 추진**

- 교통 정책 수립과정에서 주민들의 의견을 반영하고 주민참여형 교통 계획을 수립함으로써 정책의 실행 가능성과 효율성을 높일 수 있음.
- 주민 협의체 구성 교통 인프라 개발, 마을버스 노선 확대, 자전거 도로 확충 등 다양한 교통 관련 사안을 주민들과 협의하여 정책을 수립.

☐ **교통 정책의 재정적 지원 방안**

- 교통 정책의 성공적인 시행을 위해 재정적 지원 방안을 마련해야 함.
- 주차장특별회계나 교통유발 부담금과 같은 교통 관련 재원을 대중교통 인프라 개선에 투입할 필요.
- 외국의 사례에서 보듯 교통세와 주차요금 수익을 통해 대중교통을 지원하고 자가용 이용을 억제하는 정책이 효과적일 수 있음.

☐ **재정수단을 활용한 교통정책**

- 뉴욕시처럼 지방세와 교통세를 적극적으로 활용하여 대중교통 서비스 확장 및 정기권 할인 정책 시행 가능.
- 서대문구와 같은 자치구는 교통유발 부담금을 활용해 마을버스 및 대중교통 보조금으로 사용할 수 있음.

- 자가용 이용 억제를 위한 주차 요금 인상, 도심 내 주차장 축소 등의 정책을 도입해 대중교통 이용을 유도.
- 교통세 및 교통유발 부담금을 적극적으로 활용하여 대중교통 인프라 확충에 재정적 기반 마련.

□ 마을버스와 지역 교통 서비스 개선

- 마을버스는 지역 내 단거리 이동 수단으로서 중요한 역할을 담당하고 있으며, 대중교통의 접근성을 높이는 핵심 요소임. 대중교통 인프라가 충분하지 않은 지역에서는 마을버스가 주요한 교통수단이 될 수 있음.
- 서대문구와 같은 지역구에서는 지하철역과 주요 생활권역을 연결하는 마을버스 노선의 중요성이 더욱 큼. 노선당 운행 횟수를 최적화하고 지역 주민의 이동 패턴에 맞춘 유연한 노선 운영 필요.
- 서대문구의 경우, 노선 개수는 많지만, 노선당 운행 횟수가 적은 고비용 저효율 구조를 개선해야 함. 노선 재조정을 통해 비효율적인 노선을 통합하고, 운행 횟수를 증가시켜 서비스 품질을 높일 수 있음.
- 주민들이 실제로 필요로 하는 교통 서비스를 반영하기 위해 주민참여기반의 노선 조정이 필요. 지역사회와의 협력을 통해 마을버스 노선 및 운영 시간을 최적화할 수 있음. 주민 설문조사나 공청회를 통해 교통 서비스에 대한 의견을 수렴하고 실질적인 개선책 마련.

□ 마을버스 재정 지원 방안

- 재정적으로 취약한 마을버스 사업자들을 위한 재정 지원이 필요. 서대문구와 같은 자치구는 교통유발 부담금이나 주차장특별회계를 활용하여 마을버스 운영을 지원할 수 있음.
- 이러한 방식으로 지속 가능한 마을버스 운영을 확보.
- 마을버스 노선권을 공공이 소유하고, 민간이 운영하는 노선 입찰형 구조를 도입하여 공공-민간 협력 모델을 강화할 수 있음.
- 서울시 준공영제와 같이 성과에 따른 인센티브를 부여하여 운영 효율성을 높임.

□ 지역 특성에 맞는 맞춤형 교통 서비스제공 필요

- 서대문구와 같은 자치구는 고령 인구나 학생층이 많으므로, 이에 맞춘 교통 서비스 설계가 필요함.
- 마을버스의 시간대별 운영 최적화를 통하여 통학 시간과 노년층의 의료시설 접근을 보장. 서대문구 내 특정 지역에 셔틀버스를 도입하여 지역사회 기반 이동 서비스 제공.

- 교육, 문화, 의료시설과 연결된 셔틀버스는 주민들의 이동 편의성을 높일 수 있음.

□ 지속 가능한 교통 정책을 위한 제안

- 교통 정책은 단순히 이동의 효율성을 높이는 것을 넘어 사회적 가치를 증대시키는 방향으로 나아가야 함. 기후 위기 대응을 위한 지속 가능한 교통 정책은 친환경 교통수단을 확대하고 공공 교통 서비스의 질을 개선해야 함.
- 보행자 중심의 도시계획과 자전거 인프라 확대는 단순한 교통 정책을 넘어 삶의 질 향상과 건강증진에도 기여. 탄소 중립 목표와 교통 정책의 통합은 지속 가능한 도시를 만들기 위한 필수 과제.
- 교통 부문에서의 온실가스 감축은 탄소 중립을 달성하기 위해 매우 중요한 요소. 교통 정책이 탄소 배출을 줄이는 방향으로 전환되어야 하며, 이를 위해 전기차 도입, 대중교통 인프라 확장, 보행과 자전거 중심의 도시계획이 필수적임.
- 서대문구와 같은 자치구는 2030년까지 자동차 총 주행거리를 4.5% 감축하는 중앙정부 목표에 맞춰 탄소 중립 계획을 구체화할 수 있음. 자치구 차원에서 자동차 주행거리 감축을 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위하여 구체적인 시행 방안을 마련해야 함. 이를 위해 보행 인프라 확충, 자전거 도로 설치, 대중교통 노선 개선 등의 구체적인 정책 도입 필요.
- 대중교통 중심의 도시로 전환하기 위한 장기적인 계획 수립이 필요함. 대중교통의 우선순위를 높이는 정책을 통해 자가용 의존도를 낮추고, 온실가스 감축을 가속화 할 수 있음. 전용 차로와 대중교통 우선 신호 시스템 도입을 통해 대중교통 수단의 효율성을 높임.
- 자전거 도로 설치와 보행자 전용 도로를 확장하여 단거리 교통수단을 강화할 수 있음. 자전거 이용률을 높이기 위해 안전한 자전거 도로구축과 자전거 대여 시스템의 확대가 필요함. 보행자 전용 구역의 확장과 보행 환경 개선을 통해 단거리 자가용 이용을 대체하는 것이 가능.

□ 교통 유발 부담금과 재정 활용

- 교통유발 부담금 주차장특별회계를 활용하여 대중교통 및 친환경 교통수단에 재정적 지원을 제공할 수 있음.
- 교통유발 부담금은 자치구가 대중교통 인프라 개선 및 운영을 위한 재원으로 사용할 수 있음. 주차장특별회계를 활용하여 불법 주정차 단속 벌금을 대중교통 서비스 개선에 투입하는 방식도 고려 가능.
- 마을버스 재정 지원도 이와 같은 재원을 활용하여 장기적으로 안정적인 운영을 도모할 수 있음.

- 기후위기 대응과 탄소중립 달성을 위해 교통 부문에서의 구조적 변화가 필요. 대중교통 이용률을 높이고 자전거와 보행을 활성화하며, 자동차 총 주행거리를 감축하는 종합적인 교통 정책이 필수적임.

현황 자료

서대문구 대중교통 관련 정책

1) 서대문구 대중교통 관련 세부사업 현황 (2024년 9월 기준)

□ 대중교통 물류 및 기타 부문 일반회계 28. 5억 원, 주차장특별회계 288.6억 원

- 2024년 9월 기준으로 서대문구 세출 세부사업 가운데 ‘교통 및 물류’ 분야 ‘대중교통·물류 등 기타’ 부문 세부사업은 일반회계 18개 사업과 주차장특별회계 15개 사업 등 33개 세부사업임.
- 주차장특별회계의 사업들은 공영주차장 관리, 지하주차장 건설 등 주로 자가용 중심의 주차 편의 개선 등을 목적으로 함. 이 사업에 편성된 2024회계연도 서대문구 예산은 시비 28억5천9백만 원, 구비 215억5천6백만 원임.

[표 1] 2024년 서대문구 대중교통·물류등 기타 부문 주차장특별회계 세부사업

세부사업명	계	국비	시도비	시군구비	기타	지출액	집행잔액
공영주차장 관리	4,518	0	100	4,418	0	891	3,627
공원 지하주차장 건설 타당성 조사 용역	30	0	0	30	0	0	30
그린파크(녹색주차마을)조성	165	0	88	78	0	72	93
기금 예탁금	0	0	0	0	0	0	0
도시관리공단대행사업 지원	2,262	0	0	2,262	0	2,262	0
무인단속시스템(CCTV) 설치·운영	949	0	0	949	0	346	603
법규위반과태료 부과·징수	44	0	0	44	0	25	19
보조금 사용잔액 반납	75	0	0	75	0	0	75
부설주차장 야간개방	30	0	0	30	0	8	22
불법주·정차 단속	598	0	0	598	0	327	271
서대문구 주차장 확보방안 수립 용역	30	0	0	30	0	13	17
서연중학교 복합화사업 지하주차장 건설	6,487	0	2,624	3,863	0	1	6,486
영천시장(독립문어린이공원) 지하주차장 조성	13,407	0	0	8,764	4,643	3,763	9,644
예비비	24	0	0	24	0	0	24
유흥공지활용 노외주차장 설치	239	0	47	192	0	119	121
계	28,858	0	2,859	21,356	4,643	7,827	21,030

- 한편 해당 부문 일반회계 사업은 주로交通安全시설물, 대중교통 편의시설 설치, 도로부속시설물, 어린이 보호구역시설물 정비, 자전거 이용 시설물 정비 등 교통 관련 시설의 설치와 정비 등에 관한 사업에 집중되어 있으며, 시설 관련 사업을 포함한 해당 부문 일반회계 사업 총액은 국비 8천2백만 원, 시비 7천4백만 원, 구비 26억 8천9백만 원 등 28억 4천5백만 원임.
- 이 가운데 가장 많은 예산현액이 편성된 사업은 마을버스 개선사업으로 구비 4억2천만 원이 편성됨. 해당 사업은 마을버스 적자 운수업체에 재정을 지원해 서비스를 개선하고, 이용자 중심의 마을버스 노선 조정을 추진하며, 마을버스 이용 구민 편의를 위한 버스정보안내단말기(BIT) 설치를 확대하는 내용임.
- 이용자 중심의 마을버스 노선 개편을 위해 정기 수요조사를 하고, 구민 편의를 위한 마을버스 서비스 개선을 유도하며, 안전 확보를 위한 운수종사자 서비스 개선 교육을 한다는 계획임.

2) 서대문구 대중교통 및 기후위기 관련 조직 현황 (2024년 9월 기준)

□ 교통행정과 교통행정팀, 주차교통과 운수지도팀이 대중교통업무 소관

- 서울 서대문구에서 교통 및 물류 분야 정책을 담당하는 부서는 도로 부문의 경우 안전건설국 도로과, 대중교통-물류 등 기타 부문은 교통행정과와 주차교통과임.
- 교통행정과는 교통행정팀, 자동차정비팀, 자동차등록팀으로 구성되어 있으며, 주차교통과는 주차지도팀, 주차장관리팀, 교통과정팀, 운수지도팀으로 구성되어 마을버스 등 대중교통 관련 업무는 교통행정과 교통행정팀과 주차교통과 운수지도팀에서 담당함.
- 교통행정과 교통행정팀은 택시, 자동차 대여 관련 업무, 주차교통과 운수지도팀은 법인택시, 화물자동차, 개인택시, 버스 및 마을 버스 관련 행정처분을 담당함.

□ 기후위기 대응 정책 추진 위해 기후환경과 운영

- 한편, 서울 서대문구는 기후위기에 대응하기 위한 전담부서로 기후환경과를 운영하고 있음.
- 기후환경과는 환경행정팀, 기후변화대응팀, 녹색에너지팀, 환경관리팀, 맑은대기팀으로 구성되어 있음.
- 해당 부서에서는 환경오염물질 배출원 관리, 석면 및 실내공기질 관리, 자동차 배출가스 단속, 미세먼지 측정기 운영, 환경교육 프로그램 운영, 에너지자립 혁신지구 구축 등 사업 수행.

III 재정

발제 강의

중앙정부와 지방정부의 재정 현황 및 문제점

이상민 나라살림연구소 수석연구위원

【 요약 】

□ 서대문구 재정 현황 및 문제점

- (예산규모 증가) 2024년 예산은 약 8,200억 원으로 지난 10년 동안 150% 증가, 연평균 약 10% 증가.
- (행정 서비스와 복지 개선 미흡) 예산 증가에도 불구하고 주민들이 체감할 만큼의 행정 서비스와 복지 혜택 개선이 부족.
- (잉여금 발생) 2023년 약 1,800억 원의 잉여금 발생, 이는 사업 지연이나 예산 집행의 비효율성에서 기인.
- (낮은 복지 지출 비율) 복지 지출 비율이 약 52%로 서울시 평균(55%)보다 낮은 수준.
- (행정비용 과다) 행정비용 비율이 7.9%로 서울시 평균(5.7%)보다 높음, 비효율적인 행정 시스템으로 인해 발생.
- (복지 혜택 부족) 고령화 및 저소득층 비율이 상대적으로 낮아 복지 지출 우선순위가 낮으며, 주민 체감 복지가 낮음.

□ 서대문구 재정 운영의 과제

- (복지 지출 확대) 서울시 평균 수준으로 복지 지출을 확대하고, 저소득층 및 취약계층을 위한 복지 혜택 강화 필요.
- (행정비용 절감) 행정 시스템을 디지털화하고 업무 간소화를 통해 행정비용을 절감하여 복지 및 주민 서비스 예산에 재투자.
- (효율적인 예산 집행) 사업 일정 관리 시스템 개선을 통해 예산 집행 효율성을 높이고, 잉여금 발생을 방지.
- (예산 사용 투명성 강화) 주민들에게 예산 사용 내역을 정기적으로 공개하여 투명성 확보 및 주민참여 유도.
- (자체 수익 창출 방안 마련) 지역 관광 활성화, 공공자산의 효율적 활용 등을 통해 지방세 수입 감소에 대비한 자체 수익 창출 필요.
- (주민참여 예산제 도입) 주민들이 예산 편성 및 집행 과정에 직접 참여하여 예산 사용의 효율성과 만족도 높임.
- (중장기 재정 계획 수립) 경제적 위기에 대비한 중장기 재정 계획 수립으로 재정 운용의 안정성과 일관성 확보.

1) 재정의 중요성

□ 재정이란 무엇인가?

- 재정은 국가와 지방정부가 공공서비스를 제공하고, 사회경제적 문제를 해결하기 위해 사용하는 모든 자금의 관리 체계. 세금 징수, 복지 혜택 제공, 공공 인프라 투자 등을 포함. 개인의 경제적 상황과 밀접하게 연결되어 세금과 복지 혜택이 개인의 가처분 소득을 결정함.
- 가처분 소득은 개인이 세금을 낸 후 실제로 사용할 수 있는 소득을 의미. 시장 소득에서 세금, 사회보험료 등을 공제한 후 정부로부터 받는 공적 이전소득(복지 혜택 포함)을 더한 금액. 소득이 많더라도 세금 부담이 크면 가처분 소득은 낮을 수 있으며, 반대로 소득이 적더라도 복지 혜택을 많이 받으면 가처분 소득이 높아질 수 있음.
- 예컨대 연봉이 2억 원이어도 세금으로 1억 5천만 원을 내면 실제 사용할 수 있는 돈은 5천만 원인 반면, 연봉이 1천만 원이더라도 복지 혜택으로 4천만 원을 받으면 가처분 소득은 5천만 원이 됨.

□ 국가 재정의 역할

- 국가 재정은 국민의 삶의 질을 결정하는 핵심적 요소. 세금과 복지 혜택의 비율은 경제적 불평등을 조정하고 사회적 안전망을 강화하는 역할을 함. 국가가 재정을 어떻게 운용하는지에 따라 개인의 경제적 여건이 크게 달라질 수 있음.
- 재정을 이해하면 국가의 복지 정책과 세금 제도를 더 잘 파악하고 경제적 혜택을 최대한 활용할 수 있음. 국가가 제공하는 복지 혜택이나 세금 공제 혜택 등을 이해하지 못하면, 개인이 받을 수 있는 경제적 지원을 충분히 누리지 못할 가능성. 국가의 정책 변화에 따라 소득이나 지출에 어떤 영향을 받을지 예측하고 대비할 수 있음.

2) 국가재정의 소득재분배 역할

□ 2022년 기준 가구 소득

- 우리나라 가구의 평균 소득은 약 6,700만 원. 이 중 근로소득은 평균 약 4,300만 원이며 나머지는 재산소득, 사업소득, 공적 이전소득으로 구성됨.
- 공적 이전소득은 정부가 제공하는 복지 혜택으로 기초연금, 국민연금, 아동수당 등이 포함됨. 공적 이전소득은 가구 평균 약 625만 원으로, 많은 가구가 복지 혜택을 통해 실질적인 소득을 보완. 하위 20% 가구의 평균 소득은 약 1,400만

원으로, 이 중 절반 이상이 공적 이전소득. 상위 20% 가구는 소득 수준이 훨씬 높지만, 복지 혜택(공적 이전소득)의 비중은 훨씬 적음.

- 이는 국가 재정이 소득 재분배를 통해 불평등을 완화하는 역할을 하고 있음을 보여줌.

□ 소득 재분배의 필요성

- 소득 격차는 경제적 불평등을 심화시키고 사회적 불안정을 초래할 수 있음. 복지 혜택과 공적 이전소득을 통해 이러한 격차를 줄이는 것이 재정의 중요한 역할. 소득 재분배를 강화함으로써 국민 전체의 삶의 질을 높이고 사회 안정성을 강화.
- 프랑스의 시장 소득 기준 빈곤율은 약 36%, 핀란드는 약 33%. 한국은 시장 소득 기준 빈곤율이 약 20%로 상대적으로 낮지만, 가처분 소득 기준으로 보면 복지 혜택의 부족으로 빈곤율이 높아질 가능성이 있음.
- 핀란드는 적극적인 복지 정책으로 가처분 소득을 크게 늘리고 빈곤율을 약 5.7%까지 낮춤. 한국도 복지 혜택을 강화하여 가처분 소득을 증가시키고 경제적 불평등을 줄이는 것이 필요.

□ 가처분 소득의 의미와 재정의 기능

- 시장 소득은 개인이 경제 활동을 통해 벌어들인 소득(근로소득, 사업소득, 재산 소득). 가처분 소득은 시장 소득에서 세금을 공제하고, 국가로부터 받은 복지 혜택(공적 이전소득)을 더한 금액.
- 개인이 실제로 사용할 수 있는 소득은 가처분 소득으로 실질적인 삶의 질은 가처분 소득에 의해 결정됨. 복지 혜택은 가처분 소득을 증가시키는 주요 요소 중 하나. 소득이 적더라도 국가로부터 많은 복지 혜택을 받으면 가처분 소득이 높아짐. 복지 혜택이 적을 경우 소득이 낮은 가구는 생활 유지가 어려울 수 있음.
- 한국의 시장 소득 불평등은 개선되지 않았지만 가처분 소득을 통해 국가가 불평등을 완화하는 역할을 함. 특히 문재인 정부 이후 복지 지출이 확대되면서 가처분 소득을 통한 소득 재분배 효과가 커짐. 가처분 소득이 불평등을 줄이는 중요한 수단으로 작용하여 사회적 불평등을 완화할 수 있음.
- 프랑스, 핀란드 같은 국가들은 복지 혜택을 통해 가처분 소득을 크게 늘리고 있음. 가처분 소득이 증가하면 경제적 불평등이 줄어들고 생활 수준이 높아짐. 한국은 복지 지출이 상대적으로 적어 가처분 소득 증가폭이 제한적임.
- 복지 혜택이 확대되면 가처분 소득이 늘어나고 빈곤율도 낮아질 가능성.

3) 재정의 두 가지 목표 책임성과 건전성

□ 재정 책임성

- 재정 책임성은 국가가 국민의 삶의 질을 높이기 위해 복지, 교육, 사회 인프라 등에 자금을 얼마나 투입하는지를 의미. 복지 예산이 충분히 확보되면 국민은 더 많은 혜택을 받음.
- 국가가 복지, 교육이나 사회간접자본에 많은 자금을 투입하면 재정 책임성은 높아짐. 그러나 과도한 복지 지출은 국가의 재정 건전성에 악영향을 줄 수 있음.

□ 재정 건전성

- 재정 건전성은 국가가 빚을 지지 않고 재정을 안정적으로 관리하는 능력을 의미. 재정 건전성을 유지하기 위해서는 불필요한 지출을 줄이고 예산을 효율적으로 사용하는 것이 중요.
- 재정 건전성이 높으면 경제적 위기에도 국가가 안정적으로 대응할 수 있음. 그러나 재정 건전성을 지나치게 강조하면 국민 복지나 공공서비스의 질이 떨어질 수 있음.

□ 책임성과 건전성의 균형

- 재정 운용의 목표는 재정 책임성과 재정 건전성 사이에서 균형을 맞추는 것. 복지 지출을 늘리면 재정 책임성은 높아지지만, 재정 건전성은 악화 될 수 있음. 반대로, 재정 건전성을 위해 지출을 줄이면 국민의 복지와 삶의 질이 저하될 수 있음.
- 재정 운용에서 두 가지 목표 사이의 균형이 중요하며 이를 통해 국민의 복지와 국가 경제의 안정성을 모두 달성할 수 있음.

4) 지방정부 재정 운용의 원칙

□ 지방정부 재정 운용의 특징

- 지방정부는 중앙정부와 달리 반드시 수입과 지출의 균형을 맞춰야 함. 지방정부는 국채를 발행할 수 없기에 수입에 맞춘 지출 계획이 필수적.
- 중앙정부는 국채 발행 등을 통해 재정 적자를 메울 수 있으나 지방정부는 그런 선택이 제한적. 지방정부는 수입보다 많은 지출을 할 수 없으며, 재정 적자 발생이 불가능.
- 중앙정부는 필요한 경우 추가경정예산(추경)을 통해 재정 지출을 확대할 수

있지만, 지방정부는 예산 내에서만 지출이 가능. 서대문구와 같은 지방정부는 예산 편성 단계에서 매우 신중해야 하며, 재정 건전성을 유지해야 함.

- 중앙정부는 추경을 통해 예산 지출을 확대하고, 국가적 재난이나 경제 위기에 대처할 수 있음. 지방정부의 추경은 주로 수입 초과분을 처리하는 방식으로 사용되며, 새로운 지출을 계획하기 어려움. 예산 확대보다는 수입과 지출의 균형을 유지하기 위한 수단으로 추경을 활용.

□ 지방재정의 도전과 한계

- 서대문구와 같은 지방정부는 재정자립도가 낮아 중앙정부의 지원에 의존하는 경향이 큼. 지방세 수입과 중앙정부의 교부금이 재정의 대부분을 차지하므로 자체 수익 창출이 어려운 상황. 중앙정부와의 협력 강화 및 자치구 자체 수입원 발굴이 재정 안정성 확보를 위한 주요 과제.

5) 서대문구 재정 현황과 문제점

□ 서대문구 예산 현황

- 서대문구의 2024년 예산은 약 8,200억 원으로 편성됨. 지난 10년 동안 예산이 약 150% 증가, 연평균 약 10%의 증가율. 그러나 예산이 증가했음에도 불구하고 행정 서비스와 복지 혜택이 주민들이 체감할 만큼 개선되지 않음.
- 예산 증가에도 불구하고, 행정비용과 복지 지출의 불균형이 문제로 지적됨. 예산이 증가했음에도 효율적인 예산 집행이 이루어지지 않음.
- 2023년에는 약 1,800억 원의 잉여금이 발생하였으며, 이는 예산 집행이 계획대로 이루어지지 않음을 나타냄. 잉여금 발생의 주요 원인은 일부 사업이 지연되거나 연기되면서 예상된 예산이 집행되지 않았기 때문으로, 예산 편성 시 보수적인 예측과 현실적인 집행 사이의 차이로 인한 문제임.
- 서대문구의 복지 지출 비율은 약 52%로, 서울시 평균인 55%에 비해 낮은 수준. 서대문구는 중앙정부와 서울시의 지원에 크게 의존하며, 법적 의무 지출 외에 추가 복지 예산을 확보하기 어려움. 고령화와 저소득층 비율이 상대적으로 낮기 때문에 복지 지출의 우선순위가 다른 자치구에 비해 낮음. 복지 혜택이 부족할 경우 주민들이 느끼는 체감 복지가 낮아질 것이며 복지서비스의 확대가 필요.
- 서대문구는 전체 예산의 약 7.9%를 행정비용으로 지출하고 있으며, 이는 서울시 평균인 5.7%에 비해 높은 수치. 행정비용이 과다하게 지출되면 복지나 주민 서비스를 위한 예산이 상대적으로 줄어들 수 있음. 비효율적인 행정 시스템

과 중복된 업무 처리로 행정비용이 불필요하게 발생하는 경향이 있음. 행정비용 절감을 통해 더 많은 예산을 복지과 주민 서비스에 투입할 필요가 있음.

□ 서대문구의 재정 문제 해결 방안

- 복지 지출을 서울시 평균 수준으로 확대하여 주민 복지 혜택을 증대시킬 필요가 있음. 행정비용을 절감하고, 이를 복지과 공공서비스 제공에 재투자하는 방안 마련 필요.
- 예산 집행의 효율성을 높이기 위해 사업 관리 시스템을 개선하고, 사업 지연을 방지하기 위한 대책이 필요.

6) 서대문구 재정 운영 개선방안

□ 예산 사용의 투명성 강화

- 서대문구는 예산 집행 과정에서 투명성을 강화하기 위해 주민들에게 정기적으로 예산 사용 내역을 공개할 필요가 있음. 예산이 어떻게 사용되는지에 대한 투명한 정보 제공을 통해 주민들의 신뢰를 얻고, 참여를 독려할 수 있음. 예산 집행의 투명성이 확보되면, 예산 사용의 효율성도 높아질 수 있으며, 불필요한 지출이 줄어들 것.

□ 복지 예산 확대

- 서대문구의 복지 지출 비율을 서울시 평균 수준으로 확대해야 함. 복지 예산을 확대함으로써 주민들이 더 많은 혜택을 누릴 수 있게 하고, 저소득층과 취약계층을 위한 복지 혜택을 강화해야 함. 복지 예산을 확보하기 위해 중앙정부와 서울시와의 협력을 통해 추가 재원을 마련할 필요가 있음.

□ 효율적인 예산 집행

- 예산 집행이 계획대로 이루어지지 않고 잉여금이 발생하는 문제를 해결하기 위해 사업 일정 관리 시스템을 개선해야 함. 정기적으로 사업 진행 상황을 점검하고, 예산 집행에 문제가 발생할 경우 즉시 대처할 수 있는 시스템 구축이 필요.
- 사업이 지연되거나 예산이 제대로 집행되지 않으면 그에 따른 재정 손실이 발생할 수 있음. 이를 예방하기 위한 체계적인 관리가 필요.

□ 행정비용 절감

- 서대문구는 행정비용 절감을 위해 디지털 행정 시스템 도입과 업무 프로세스의 간소화를 추진해야 함. 불필요한 인력 배치를 조정하고 행정 서비스 제공 방식을 효율화하여 행정비용을 줄일 수 있음.

- 행정비용을 절감하면 그만큼 더 많은 자원을 주민 서비스와 복지에 투입할 수 있음.

☐ 자체 수익 창출 방안

- 서대문구는 부동산 가격 하락으로 인한 지방세 수입 감소에 대비하기 위해 자체적인 수익 창출 방안을 마련해야 함. 지역 관광산업을 활성화하거나 지역 특산물과 문화를 활용한 경제적 수익 모델 개발이 필요.
- 공공시설의 유료화 정책 도입이나 공공자산의 효율적 활용을 통해 수익을 창출할 수 있음. 지역 경제 활성화를 위한 중소기업 지원 및 창업 활성화 프로그램 도입을 통해 경제적 자립도를 높여야 함.

☐ 주민참여를 통한 예산 운영

- 주민들이 예산 편성과 집행 과정에 직접 참여할 수 있는 주민참여 예산제를 도입해야 함. 주민 의견을 반영한 예산 집행이 이루어지면 예산 사용의 만족도와 효율성이 높아질 수 있음.
- 주민들이 필요한 사업에 예산이 투입되도록 함으로써 예산 낭비를 줄이고, 실질적인 혜택을 제공할 수 있음.

7) 재정 건전성 강화 방안

☐ 예산 관리 체계 개선

- 서대문구는 예산 관리 체계를 개선하여 예산 집행의 효율성을 높이고, 불필요한 잉여금을 줄여야 함. 예산 집행 후 발생하는 잉여금은 재정 운용의 비효율성을 나타내는 것으로 이를 해결하기 위해 예산 집행 과정을 철저히 관리해야 함.
- 예산이 적절하게 사용되지 않으면 지역사회 발전에 필요한 자원이 낭비되므로 이를 예방하기 위한 관리 시스템 도입이 필요.

☐ 재정 책임성 강화

- 복지 예산의 투명한 관리가 필요하며, 예산이 필요한 곳에 적절하게 배분되는지 지속적으로 점검해야 함. 예산 사용의 책임성을 강화하기 위해 정기적으로 예산 사용 내역을 평가하고, 효율성을 높이기 위한 개선 작업을 지속적으로 수행해야 함.
- 복지 예산의 효과적인 사용을 통해 주민들의 삶의 질을 향상시키고 지역사회의 발전을 도모해야 함.

☐ 중장기 재정 계획 수립

- 서대문구는 중장기 재정 계획을 수립하여 예산 사용의 일관성과 지속성을 보장

해야 함. 중장기적 계획을 통해 경제 상황 변화에 유연하게 대응할 수 있으며 예산 사용의 안정성을 확보할 수 있음.

- 중장기 재정 계획은 경제적 위기나 지방세 수입 감소에 대비한 예비 자금 마련에도 중요한 역할을 함.

□ 재정 효율성과 건전성 제고

- 예산 집행의 효율성을 높이기 위해 불필요한 지출을 줄이고, 예산 낭비를 방지하는 체계적인 관리가 필요. 예산이 낭비되지 않도록 지속적으로 점검하고, 문제 발생 시 즉각적인 대처 방안을 마련해야 함. 효율적인 예산 집행은 재정 건전성 유지에도 중요한 역할을 하며, 재정의 지속 가능성을 보장할 수 있음.
- 재정 건전성은 예기치 못한 경제적 위기 상황에서 서대문구가 대응할 수 있는 능력을 제공함. 재정 건전성을 유지하면 경제적 충격이나 위기에도 구 재정이 안정적으로 유지될 수 있음. 재정 건전성을 강화하기 위해서는 비상 상황에 대비한 예비 자금을 마련하고, 유사시 즉시 사용할 수 있는 자원을 확보해야 함.

질의 응답

질문

서대문구의 예산 집행에서 잉여금이 많은 이유는?

답변

- 예산 집행이 계획대로 진행되지 않아 발생하는 잉여금.
- 사업이 연기되거나 계획이 변경되어 예산 사용이 지연됨.
- 예산 편성 시 보수적 예측으로 인해 실제 집행보다 과도하게 편성되는 경우.
- 예산 사용 절차의 복잡성 및 행정 처리 지연도 잉여금 발생의 주요 원인.
- 해결 방안 사업 일정 관리 강화, 예산 편성 시 현실적인 수요 반영.
- 정기적으로 예산 집행 상태를 점검하고, 필요한 조정이 즉시 이루어져야 함.

질문

서대문구 복지 예산이 서울시 평균보다 적은 이유는?

답변

- 서대문구의 재정 자립도가 상대적으로 낮아 중앙 정부 및 서울시 지원에 의존.
- 법적 의무 지출 외 추가적인 복지 예산 확보가 어려움.
- 복지 예산 배정에서 소득 수준이나 인구 구조(예 고령 인구 비율)가 중요한 요인으로 작용.
- 서대문구는 다른 자치구에 비해 저소득층 비율이 낮아 복지 지출 비중이 낮을 가능성.
- 복지 예산을 확대하기 위해 중앙정부와 서울시와의 협력이 필요.
- 복지 프로그램의 효율성을 높여 예산이 더 효과적으로 사용 되도록 할 필요성.

질문

서대문구 행정비용이 다른 자치구보다 높은 이유는?

답변

- 서대문구의 행정비용은 서울시 평균보다 높은 7.9%를 차지함.
- 행정 절차의 비효율성 및 중복된 업무로 인해 행정비용이

증가하는 경향.

- 일부 불필요한 행정 비용 지출이나 예산 사용 관리 부족이 원인.
- 서울시 평균인 5.7%에 비해 높은 이유는 인건비, 행정 서비스 제공 방식의 차이.
- 행정비용 절감을 위해 디지털화와 업무 프로세스의 간소화 필요.
- 내부 감사 및 점검을 통해 불필요한 지출을 찾아내어 개선할 필요가 있음.

질문

서대문구가 복지 지출을 확대하기 위한 방안은?

답변

- 복지 예산을 서울시 평균 수준으로 확대하는 목표를 설정.
- 중앙정부 및 서울시로부터 추가 지원금을 확보하기 위한 협력 강화.
- 복지 예산의 배분 방식 개선 기존 복지 프로그램의 효율성 점검.
- 민간 기업과의 협력을 통해 사회적 기금을 활용하여 복지 프로그램 확대.
- 지역 내 소득 수준과 복지 요구를 파악해 맞춤형 복지 예산 배정.
- 주민참여 예산제를 통해 복지 예산이 필요한 곳에 배정되도록 유도.

질문

서대문구의 자체 수익 창출 방안

답변

- 지방세 수입 감소에 대한 대응 방안으로 자체적인 수익 창출 필요.
- 부동산 외의 다른 수익원 발굴 관광산업 활성화, 지역 특산물 마케팅 등.
- 공공자산의 효율적 활용을 통해 수익을 창출.
- 지역사회 내 창업 지원 및 중소기업 활성화를 통해 경제적 자립도 강화.

- 공공시설 유료화 정책 도입 또는 확대 지역 내 공공시설을 적절히 활용해 수익 창출.
- 지속 가능한 발전을 위해 지역 경제 활성화 및 주민 주도의 사업 활성화 필요.

질문

예산 집행이 늦어지거나 계획대로 이루어지지 않는 이유는?

답변

- 계획된 사업이 행정적 절차나 외부 요인(법적, 경제적 사정 등)으로 인해 지연됨.
- 공공사업의 복잡한 인허가 절차와 조정 문제로 인해 예산 집행이 늦어짐.
- 사업 진행 중 변경 사항 발생, 예산 재조정이 필요해 집행이 지연되는 경우.
- 예산 사용의 유연성 부족으로 인해 긴급 상황 대처가 어려운 경우.
- 해결 방안 행정 절차 간소화, 사업 관리 시스템의 개선, 예산 집행의 유연성 확보.
- 또한, 사업 초기 단계부터 현실적인 예산 편성 및 계획이 필요.

질문

주민참여 예산제가 효과적인 이유는?

답변

- 주민들이 직접 예산 편성에 참여함으로써 지역사회에 필요한 사업에 예산이 투입될 수 있음.
- 주민들이 실질적으로 필요로 하는 분야에 예산이 배정되어, 예산 낭비를 줄일 수 있음.
- 예산 운용의 투명성 및 신뢰도가 높아지고, 주민의 만족도가 증가함.
- 주민참여를 통해 예산 배정 과정에서 공정성과 효율성이 보장될 수 있음.
- 지역사회 문제 해결에 주민의 참여가 강화되어, 자치구 발전에 기여.
- 주민 의견을 반영하여 더 나은 공공 서비스와 복지 혜택 제공 가능.

질문

서대문구의 지방세 수입 감소 대응 계획은?

답변

- 부동산 경기 하락 및 공시가격 하락으로 인한 지방세 수입 감소 문제 발생.
- 대응 방안으로 새로운 세원 발굴과 경제 활성화 계획 필요.
- 지역 내 신재생에너지 산업, 스마트시티 프로젝트 등 새로운 산업 육성 방안 모색.
- 공공 자산 개발 및 활용을 통한 새로운 수익 창출 전략 수립.
- 중앙정부 및 서울시와 협력하여 추가 교부금 확보하고 재정 자립도 향상.
- 장기적으로는 지역 내 경제 기반을 강화해 지속적인 수익 창출 방안 마련.

현황 자료

서대문구 세입 여건

1) 세입재원별 연도별 현황 (2024년 예산기준 재정공시)

□ 2024년 자체세입 전년대비 204.3억 원 감소(감소율 12.36%)

- 서대문구의 2024년 본예산 기준 세입재원별 예산 가운데 특징적인 것은 지방세 및 세외수입 등 자체세입의 전년 대비 감소세임.
- 지방세 수입은 전년도 1,333.5억 원에서 1,170.6억 원으로 약 163.0억 원이고 세외수입은 전년도 523.9억 원에서 482.6억 원으로 41.3억 원 감액 편성됨.
- 이전 수입 중 지방교부세도 전년도 190.9억 원에서 146.0억 원으로 44.9억 원 감소했으며, 조정교부금과 보조금은 전년도보다 증가함.

[표 2] 2020~2024년 서대문구 본예산 기준 세입재원별 현황

(단위: 백만 원, %)

세입 재원	2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	583,600	100	663,500	100	677,200	100	737,100	100	814,871	100
지 방 세	94,531	16.2	110,965	16.7	120,063	17.7	133,353	18.1	117,058	14.4
세외수입	41,749	7.2	45,044	6.8	49,891	7.4	52,391	7.1	48,259	5.9
지방교부세	11,995	2.1	18,025	2.7	23,099	3.4	19,090	2.6	14,599	1.8
조정교부금 등	126,969	21.8	129,582	19.5	136,530	20.2	149,076	20.2	162,135	19.9
보 조 금	254,508	43.6	277,415	41.8	302,698	44.7	323,595	43.9	357,188	43.8
지 방 채	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
보전수입 등 및 내부거래	53,847	9.2	82,468	12.4	44,919	6.6	59,595	8.1	115,632	14.2

□

- **서울시 25개 자치구 중 22개 자치구에서 자체수입 전년 대비 감소**
- 2024년 세입예산에서 자체수입의 감소는 서대문구에 국한된 현상은 아니며 영등포구, 동작구, 노원구 등 3개 자치구를 제외한 22개 자치구에서 공통적으로 확인됨.
- 전년 대비 감소율이 가장 두드러진 자치구는 중랑구로 전년 대비 24.4% 감소했으며, 송파구가 12.4%로 그 뒤를 이었음. 서대문구의 전년 대비 자체수입 감소율은 11.0%로 양천구에 이어 4번째로 높은 수준이었음.

2) 서울시 자치구 세입예산 및 재정자립도 추이 (2024년 당초예산 총계기준)

- **서대문구 재정자립도 2023년 25.2%에서 2024년 20.29%로 하락
서울 자치구 중 14위에서 16위로**
- 이러한 자체수입 감소는 서울시 자치구 재정자립도의 전반적인 하락을 가져왔음. 서울시 25개 자치구의 재정자립도 평균값은 2023년 예산 기준 30.3%였으나 2024년 예산 기준으로는 27.4%로 2.9% 하락함.
- 서대문구의 재정자립도는 2023년 25.2%에서 2024년 20.29%로 5% 가까이 하락했으며, 이는 2023년 서울시 자치구 중 14번째에서 2계단 하락한 16번째였음.

[표 3] 2023년 2024년 서울시 자치구 재정자립도 현황

자치구	2023년				2024년				
	순위	자체수입 [a]	예산규모	재정 자립도	순위	자체수 입(b)	자체수입 증감율 [b-a]/a	예산규모	재정 자립도
강남구	1	753,332	1,247,810	60.37	1	694,077	-7.9%	1,247,810	56.08
서초구	2	459,205	801,508	57.29	3	437,089	-4.8%	525,100	53.16
중구	3	293,153	525,100	55.83	2	281,447	-4.0%	801,508	53.63
종로구	4	225,831	483,189	46.74	4	209,783	-7.1%	483,189	42.04
용산구	5	247,519	594,018	41.67	5	232,426	-6.1%	594,018	39.39
송파구	6	420,699	1,123,768	37.44	7	368,592	-12.4%	797,450	31.9
영등포구	7	298,495	797,450	37.43	6	306,015	2.5%	1,123,768	35.17
성동구	8	236,398	684,380	34.54	8	212,385	-10.2%	684,380	30.16
마포구	9	243,448	738,374	32.97	10	223,692	-8.1%	788,085	27.98
동작구	10	216,120	788,085	27.42	9	239,179	10.7%	738,374	28.41
광진구	11	191,360	733,194	26.1	11	175,211	-8.4%	733,194	23.21
강동구	12	239,754	938,150	25.56	13	219,997	-8.2%	864,938	21.95
양천구	13	218,864	864,938	25.3	14	194,493	-11.1%	737,100	21.59
서대문구	14	185,744	737,100	25.2	16	165,317	-11.0%	687,067	20.29
동대문구	15	185,685	780,000	23.81	15	169,458	-8.7%	780,000	21.56
금천구	16	162,357	687,067	23.63	12	156,242	-3.8%	938,150	22.02
구로구	17	198,888	900,300	22.09	17	185,442	-6.8%	900,300	19.94
중랑구	18	214,717	995,526	21.57	24	162,280	-24.4%	878,483	15.43
강서구	19	255,549	1,209,716	21.12	18	242,668	-5.0%	995,526	19.43
성북구	20	197,411	952,705	20.72	19	185,594	-6.0%	1,209,716	18.65
도봉구	21	156,220	780,595	20.01	21	141,286	-9.6%	780,595	17.27
관악구	22	189,699	954,879	19.87	20	175,475	-7.5%	952,705	17.72
은평구	23	193,184	1,070,000	18.05	23	174,816	-9.5%	1,070,000	15.96
강북구	24	150,893	878,483	17.18	25	139,102	-7.8%	1,206,835	15.35
노원구	25	199,046	1,206,835	16.49	22	217,253	9.1%	954,879	16.59

IV 정보공개

발제 강의

민주주의, 주민자치 강화를 위한 정보공개제도

김조은 투명사회를 위한 정보공개센터 활동가

【 요약 】

□ 정보공개제도 운영현황

- 정보공개법은 국민이 공공기관에 정보공개를 청구할 수 있도록 하는 법률로 공공기관의 투명성을 증진하는 역할을 함.
- 이 법에 따라 모든 공공정보는 원칙적으로 공개 대상이며, 예외적으로만 비공개가 가능함.
- 최근 몇 년간 정보공개 청구는 급격히 증가하였으며, 40% 이상의 증가율을 기록함.
- 많은 국민들이 본인의 권리 보호, 사회적 문제 해결 등을 위해 정보공개 청구를 적극 활용 중임.

□ 정보공개제도 개선 과제

- 정보공개 청구가 악성 민원에 남용되는 사례가 있으며, 이를 해결하기 위한 방안이 요구됨.
- 일부 공공기관은 비공개가 원칙인 것처럼 작용하며, 자의적으로 정보를 비공개하는 사례가 문제로 지적됨.
- 비공개 정보의 범위를 좁히고, 투명성을 높이기 위한 법 개정이 필요함.
- 정보공개 시 개방형 포맷을 사용하여 데이터 분석 및 접근성을 강화할 필요가 있음.

□ 서대문구 정보공개 현황

- 서대문구는 정보공개 종합평가 1위를 차지한 바 있으며, 원문 공개율이 높은 편임.
- 예산서, 업무추진비 등 다양한 자료를 실시간으로 공개하고 있으나, 일부 정보의 충실성 부족으로 지적받음.
- 대기 오염 현황과 같은 주요 정보는 업데이트가 지연되는 경우가 있으며, 개선이 필요함.

□ 서대문구 정보공개 개선 과제

- 회의록 및 공문 공개가 일부 미비하며, 논의 과정이 구체적으로 기록되지 않는 경우가 많음.
- 업무추진비 공개 시 일부 정보가 누락되는 문제(시간, 장소 등)가 존재하며 이를 보완할 필요가 있음.
- 사전 정보공개 항목을 확대하고, 최신 정보를 지속적으로 업데이트할 필요가 있음.

1) 정보공개의 중요성

□ 정보공개에의 의의

- 정보공개는 정부와 공공기관이 보유한 정보를 시민들에게 제공함으로써 행정의 투명성과 책임성을 높이는 중요한 제도임. 정보공개가 이루어지지 않으면 정부의 결정과 행정 절차에 대한 시민의 이해와 참여가 제한되며, 이는 민주주의의 근간을 약화시킬 수 있음.
- 정보가 비공개되면, 행정 권력이 집중되어 독재와 같은 상황이 발생할 수 있음. 정보공개는 행정의 권력 남용을 방지하고, 시민들이 행정의 부당한 운영을 감시할 수 있는 수단이 됨. 즉, 정보공개는 권력 남용을 방지하고, 민주적 의사결정 과정을 촉진함.
- (민주주의와 주민자치 발전을 위한 필수 요소) 주민자치와 민주주의는 시민들이 정보에 접근하고 이를 기반으로 참여할 수 있을 때 제대로 기능함. 정보공개를 통해 시민들은 지역사회 정책과 행정 과정에 대해 알게 되며, 자신들의 의견을 제시하고, 실질적인 참여를 할 수 있음. 이는 지역 주민이 자신의 권리를 행사하는 중요한 도구가 됨.
- (시민의 알 권리) 정보공개는 헌법에 의해 보장된 시민의 알 권리를 기반으로 하며, 이는 표현의 자유와 깊이 연결되어 있음. 시민들이 특정 이슈에 대해 의견을 표현하려면 그에 대한 충분한 정보를 알아야 하며, 이는 알 권리를 통해 이루어짐. 헌법재판소도 정보 접근이 여론 형성에 필수적이라고 판결하여, 정보공개에의 중요성을 확인함.
- (사회적 투명성과 행정 감시) 정보공개는 시민들이 행정의 투명성을 확인할 수 있는 기회이며, 이를 통해 행정의 불법적이거나 부적절한 활동을 감시할 수 있음. 시민들은 정보공개를 통해 정부의 예산 사용 내역이나 정책 추진 과정을 분석하고 비판할 수 있음. 이는 행정의 부정부패를 예방하고, 시민의 신뢰를 증진시킴.

□ 정보 비공개에의 문제점

- 정보가 비공개되면, 행정에 대한 신뢰가 떨어지고 시민들은 정부의 결정을 이해하지 못하게 됨. 비공개된 정보는 권력의 사유화로 이어질 수 있으며 이는 부패를 조장하는 요인이 될 수 있음. 비공개된 정보로 인해 시민들은 정부에 대한 비판이나 의견 제시가 어려워지고, 이는 민주적 절차의 왜곡으로 이어질 수 있음.

□ 정보공개를 통한 행정 통제

- 시민들은 정보공개 청구를 통해 정부의 운영 방식을 직접 감시할 수 있음. 예를 들어, 예산 사용 내역을 요청하거나 공공사업 추진 계획을 청구하여 그 과정을 확인하고, 문제가 있을 경우 행정 개선 요구할 수 있음. 이는 정부가 시민의 눈을 의식하고 보다 투명하게 운영되도록 압박하는 중요한 장치임.
- 정보공개는 지역사회에서도 중요한 역할을 함. 시민들은 지역의 예산 집행이나 정책 추진 현황을 알 수 있으며, 이를 통해 자신들이 살고 있는 지역사회의 문제를 해결하는 데 적극적으로 참여할 수 있음. 이는 주민자치와 지역발전을 촉진하는 핵심 수단이 됨.

2) 정보공개법의 개요

□ 정보공개법

- 정보공개법은 공공기관이 보유한 정보를 국민에게 공개하도록 의무화한 법률로 공식 명칭은 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’임. 이를 통해 국민은 자신에게 영향을 미치는 공공정책과 행정 절차에 대한 정보를 청구하고 확인할 권리를 가짐.
- 정보공개법은 국민이 공공기관에 대해 정보공개를 청구할 수 있도록 규정하며 공공기관은 원칙적으로 모든 정보를 공개해야 함.
- 그러나 타인의 권리나 이익을 침해하거나 실질적인 피해가 예상되는 경우, 일부 정보는 비공개될 수 있음. 이 경우 비공개 사유는 명확히 규정되어야 함.

□ 정보공개법의 원칙과 예외

- (공개 원칙) 공공기관이 다루는 모든 정보는 국민의 알 권리와 행정의 투명성을 보장하기 위해 기본적으로 공개되어야 함. 이는 국민의 주권 행사를 돕고 행정의 책임성과 투명성을 강화하는데 필수적인 역할을 함.
- (비공개 예외 정보) 공개 시 국가 안보, 공공 안전, 개인정보 보호 등의 이유로 실질적인 피해가 발생할 수 있을 경우, 해당 정보는 비공개될 수 있음. 이러한 비공개 조항은 최소한으로 적용되어야 하며, 비공개 여부는 엄격히 판단되어야 함.

□ 정보공개법의 역사

- 정보공개법은 1991년 지방자치 부활 이후, 청주시 의회에서 처음 행정정보공개 조례로 시작됨. 당시 상위 법률이 존재하지 않았음에도 불구하고 지방자치에 의한 행정의 투명성을 강화하기 위해 자치단체 차원에서 처음 도입됨.

- 이후 대법원 판결을 통해 정보공개 조례가 적법하다는 판단을 받으며, 중앙 정부 차원에서도 1996년 전국적으로 확대되어 정보공개법이 제정됨. 이로써 아시아 최초로 정보공개법이 시행되었으며, 현재까지도 정보공개는 공공기관의 의무로 자리잡음.

□ 국민의 정보청구권

- 정보공개법은 국민이 공공기관에 대해 특정 정보를 청구할 권리를 명확히 보장함. 이를 통해 국민은 공공정책이나 행정 절차에 대해 투명하게 접근할 수 있으며, 이는 민주적 의사결정 과정에서 중요한 역할을 함.
- 국민은 공공기관이 보유한 모든 정보에 대해 청구할 수 있으며, 청구된 정보는 원칙적으로 공개되어야 함. 다만, 특정 정보가 공개될 경우 공공의 이익을 침해할 우려가 있을 때에는 비공개가 허용됨.

□ 정보공개법의 범위와 절차

- 정보공개법에 따르면, 국민은 공공기관에 대해 정보공개를 청구할 수 있으며, 청구된 정보는 법률에 따라 신속하게 공개되어야 함.
- 정보공개는 두 가지 형태로 나뉘는데 하나는 국민이 직접 요청하는 정보공개 청구 제도이고 다른 하나는 공공기관이 미리 정보를 공개하는 사전 정보공개 제도임.
- 사전 정보공개는 공공기관이 국민이 요청하지 않더라도 주요 정보를 자발적으로 공개하는 절차로 이를 통해 국민은 예산, 정책, 법령 등 다양한 정보를 미리 확인할 수 있음.

□ 해외 사례와 비교

- 정보공개법은 우리나라뿐만 아니라 해외 여러 나라에서도 시행되고 있으며, 대부분의 국가에서 공공정보는 공개가 원칙이며, 비공개는 예외적으로 허용됨.
- 정보공개법의 원칙과 비공개의 범위는 각국의 법률에 따라 다르지만 기본적으로는 민주주의 국가에서 투명한 행정 운영을 위한 중요한 제도로 자리잡고 있음.

□ 정보공개법의 특징

- 정보공개법은 비교적 짧고 간결한 법률로 국민이 쉽게 이해하고 접근할 수 있도록 설계되어 있음. 예를 들어, 형법이나 민법과 같은 복잡한 법률과 달리 정보공개법은 국민이 쉽게 청구할 수 있도록 단순한 절차로 구성됨.
- 이 법은 행정기관이 보유한 모든 정보를 공개할 것을 원칙으로 하며, 이를 통해 국민이 정부의 투명성을 확인할 수 있음.

□ 정보공개의 법적 보호와 판례

- 정보공개법은 국민의 권리를 보호하기 위한 법적 장치로서, 정보가 공개되지 않았을 때 국민은 법원에 소송을 제기할 수 있음.
- 판례를 통해 정보공개법의 중요성이 확인되고 있으며 국민의 정보 접근 권리는 헌법적 권리로 존중됨. 특히, 비공개된 정보가 실제로 공공 이익을 침해할 수 있는지 여부를 엄격히 판단하도록 요구됨.

3) 정보공개와 원칙과 예외

□ 정보공개와 기본 원칙

- 정보공개법은 국민이 공공기관에 대해 정보공개를 청구할 수 있도록 보장하며 모든 공공기관이 보유한 정보는 원칙적으로 공개되어야 한다는 것이 법의 기본 정신임.
- 모든 정보는 공개가 원칙이며, 공개할 수 없는 경우는 엄격하게 제한됨. 이는 행정이 투명하게 운영되도록 하고, 국민이 정부의 정책이나 행정 행위에 대해 충분히 이해하고 참여할 수 있도록 보장하는 장치임.

□ 공개 원칙의 구체적 내용

- 정보공개법은 공공기관이 보유한 모든 정보가 대상이 되며, 특별한 사유가 없으면 공개해야 함.
- 국민은 공공기관에 대해 예산 사용, 정책 결정 과정, 업무 추진 상황 등 다양한 정보를 요청할 수 있음. 이러한 정보는 공공의 이익을 위해 공개되는 것이며 이를 통해 행정의 투명성을 강화함.
- 공공기관은 국민의 청구가 있을 경우, 신속하고 정확하게 정보를 제공해야 하며 이는 국민의 알 권리를 보장하는 중요한 과정임.

□ 정보 비공개와 예외 사유

- 정보공개법에서 정한 예외적 비공개 사유는 특정한 경우에만 적용되며 비공개 사유는 명확하고 제한적으로 적용되어야 함.
- 예외적 비공개 사유는 크게 다음과 같은 경우 해당됨
- (국가 안전 및 공공 안전의 위협) 국가 안보와 직결된 정보나 공공의 안전에 심각한 위협을 초래할 수 있는 정보는 비공개 대상임. 예를 들어, 국가 기밀이나 군사 작전 관련 정보는 공개가 제한될 수 있음.
- (개인정보 보호) 개인정보를 포함한 정보는 보호의 대상이 되며, 공개 시 개인의 사생활이 침해될 우려가 있을 경우 비공개될 수 있음. 이는 개인정보의 보호를 위해 예외적으로 허용되는 비공개 사유임.

- (법인이나 단체의 비밀 보호) 법인이나 단체의 경영상 비밀이 침해될 가능성이 있는 경우, 해당 정보는 비공개될 수 있음. 이는 법인의 경제적 이익을 보호하기 위한 장치임.
- (공공의 이익에 현저한 침해) 우려 정보가 공개될 경우, 공공의 이익이 현저히 침해될 가능성이 높은 경우에도 비공개가 허용됨. 예를 들어, 범죄 예방을 위해 필요한 정보가 공개될 경우, 범죄자에게 유리한 정보가 될 수 있을 때 해당 정보는 비공개될 수 있음.

□ 비공개 사유의 적용 범위

- 비공개 사유는 제한적으로 적용되어야 하며, 정보의 공개 여부는 신중하게 판단되어야 함. 정보공개법은 원칙적으로 모든 정보가 공개되어야 한다고 규정하고 있기 때문에, 비공개 사유가 적용되는 경우는 최소화되어야 함.
- 공공기관이 비공개 결정을 내릴 때는 그 사유를 명확히 설명해야 하며, 국민이 비공개 결정에 대해 이의를 제기할 수 있는 절차도 보장됨.
- 비공개된 정보는 해당 사유가 소멸될 경우 다시 공개될 수 있으며, 비공개가 영구적이어야 할 필요는 없음. 특히, 내부 의사결정 과정에 있는 정보는 의사결정이 완료된 후에는 공개해야 한다는 원칙이 있음.
- 정보공개법에서 비공개 사유는 분명하게 정의되어 있음에도 불구하고, 일부 공공기관에서는 이를 남용하여 정보를 숨기거나 비공개하는 경우가 발생할 수 있음.
- 예를 들어, 의사결정 과정이라는 이유로 장기간 정보를 비공개 상태로 유지하는 경우가 있으며, 이는 정보공개법의 취지에 반하는 행위임.
- 의사결정 과정의 정보는 최종 결정이 내려진 후에는 반드시 공개해야 하며 비공개 결정을 내리는 경우에도 언제쯤 공개할 수 있는지를 명시해야 함.

4) 정보공개 청구와 사전 정보공개

□ 정보공개 청구 제도

- 정보공개 청구는 국민이 공공기관에 특정 정보를 요청하는 절차임. 국민은 공공기관이 보유한 정보를 청구할 수 있으며, 공공기관은 이에 대해 신속하고 정확하게 응답할 의무가 있음.
- 정보공개 청구는 모든 국민이 사용할 수 있는 기본적인 권리로, 청구 과정은 비교적 간단하며, 법적 절차에 의해 보호됨. 공공기관은 법적 사유 없이 정보를 비공개할 수 없으며, 비공개 결정 시 그 이유를 명확히 밝혀야 함.

□ 정보공개 청구의 절차

- 국민은 공공기관의 정보공개포털을 통해 정보 청구를 진행할 수 있음. 청구된 정보는 법정 기한 내에 처리되어야 하며, 공공기관은 정보를 공개하거나 비공개할 때 그 이유를 설명해야 함.
- 만약 국민이 정보공개 요청에 불복하거나 비공개 결정에 대해 이의를 제기할 경우, 정보공개 심의위원회에 이의를 신청할 수 있음. 이를 통해 비공개 결정에 대한 재검토가 이루어질 수 있음.
- 또한, 국민은 비공개 결정에 대해 행정소송을 제기할 수 있으며, 법원은 정보공개 필요성과 비공개 사유의 정당성을 검토하여 최종 결정을 내림.

□ 사전 정보공개 제도

- 사전 정보공개는 국민이 요청하지 않아도 공공기관이 자발적으로 정보를 미리 공개하는 제도임. 이는 공공기관이 투명성을 확보하고 국민의 알 권리를 보다 적극적으로 보장하기 위한 장치임.
- 사전 공개되는 정보는 국민이 관심을 가질 수 있는 주요 정보들로, 예산 집행 내역, 정책 추진 상황, 업무추진비 사용 내역 등이 포함됨.
- 이를 통해 국민은 정보공개 청구를 하지 않아도 주요 정보를 미리 확인할 수 있으며, 공공기관은 더 나은 투명성을 제공할 수 있음.

□ 사전 정보공개예

- (예산 관련 정보) 공공기관이 사용하는 예산과 그 집행 내역은 국민이 직접 확인할 수 있도록 사전 공개됨. 이는 정부 예산의 투명성을 높이고, 예산이 적절히 사용되고 있는지를 확인할 수 있게 함.
- (업무추진비 내역) 각 공공기관의 장이나 책임자가 사용한 업무추진비 내역도 사전 공개되며, 이를 통해 국민은 예산이 공정하게 사용되고 있는지 확인할 수 있음.
- (정책 및 행정 계획) 정부나 공공기관이 추진 중인 정책 및 계획은 사전 공개되어, 국민이 정책 결정 과정에 참여하거나 의견을 제시할 수 있도록 유도함.

□ 사전 공개와 정보공개 청구의 차이

- 사전 공개는 국민이 요청하지 않아도 공공기관이 자발적으로 공개하는 정보이며, 정보공개 청구는 국민이 특정 정보를 요청하는 절차임.
- 사전 공개는 공공의 관심이 높은 정보들이 주로 포함되며, 정보공개 청구는 보다 세부적이고 구체적인 정보들에 대해 청구가 이루어짐.

□ 정보공개 청구의 중요성

- 정보공개 청구는 국민이 자신이 관심 있는 정보에 직접 접근할 수 있는 권리를 행사하는 중요한 방법임. 이는 국민이 정부의 투명성을 감시하고 행정 운영의 적정성을 확인하는 도구가 됨.
- 예를 들어, 특정 공공사업에 대한 예산 집행 내역이나 정책 추진 과정에 대한 정보를 국민이 직접 청구하여 확인할 수 있음. 이를 통해 국민은 행정의 적절성을 감시할 수 있으며, 정부는 시민들의 요구에 더 책임 있게 대응하게 됨.

□ 사전 정보공개 확대 필요성

- 사전 정보공개는 정보 접근성을 높이는 중요한 수단으로, 다양한 정보가 미리 공개될수록 국민의 알 권리는 강화됨.
- 특히, 예산 집행 내역이나 정책 결정 과정 등 시민의 관심이 큰 정보들은 더욱 적극적으로 공개되어야 함. 이는 정보공개 청구의 필요성을 줄이고, 국민이 정보에 더 쉽게 접근할 수 있게 해줌.
- 사전 공개는 국민의 알 권리를 보장하는 것 외에도, 행정의 투명성을 강화하고 부정부패를 예방하는 데 기여함.

□ 사전 정보공개 현황과 과제

- 현재 많은 공공기관이 예산 내역이나 업무추진비와 같은 주요 정보를 사전 공개하고 있음. 하지만 일부 공공기관은 정보의 질적 수준이나 최신성에서 부족한 점이 있음.
- 예를 들어, 일부 기관은 오래된 정보나 형식적으로만 공개된 정보를 제공하는 경우가 있으며 이는 실질적인 정보공개로 보기 어려움. 사전 정보공개는 경우, 최신 정보로의 갱신과 정보의 충실한 제공이 필요함.
- 또한, 공개된 정보가 분석 가능한 형식으로 제공되지 않으면, 국민이 정보를 제대로 활용하기 어려움. 따라서 이미지 파일이나 PDF가 아닌, 엑셀과 같은 개방형 데이터 형식으로 제공하는 것이 바람직함.

5) 정보공개 제도의 발전 방향

□ 정보공개 제도의 발전 배경

- 정보공개 제도는 국민이 정부의 행정 과정을 투명하게 알 수 있도록 보장하는 장치로, 민주주의의 기본 원리인 알 권리와 관련됨. 정보공개는 시민이 행정 과정에 참여하고 감시할 수 있는 수단으로 발전해왔으며, 이를 통해 정부와 국민 간 신뢰를 형성하는 데 기여함.

- 정보공개법이 처음 제정된 이후, 기술의 발전과 시민의 요구 증가로 인해 정보 공개 제도는 지속적으로 개선되어 왔으며, 특히 정보공개 청구 절차의 간소화와 사전 공개 정보의 확대가 중요한 과제로 떠오름.

□ 사전 정보공개 확대

- 정보공개 제도의 발전 방향 중 하나는 사전 정보공개의 확대임. 사전 정보공개는 공공기관이 국민의 청구 없이도 자발적으로 중요한 정보를 미리 공개하는 제도임.
- 현재도 예산 집행 내역, 업무추진비 사용 내역 등이 사전 공개되고 있으나, 더 다양한 정보가 사전 공개되어야 국민이 정보에 쉽게 접근할 수 있음. 이를 통해 정보공개 청구의 부담을 줄이고, 공공기관의 투명성을 높일 수 있음.
- 사전 공개 정보는 단순히 형식적으로 제공되는 것이 아니라, 국민이 실질적으로 활용할 수 있는 형태로 제공되어야 함. 예를 들어, PDF나 이미지 파일로 제공되는 정보는 분석이 어렵기 때문에, 엑셀과 같은 개방형 포맷으로 제공하여 시민들이 직접 분석할 수 있어야 함.

□ 정보공개의 데이터화

- 정보공개 제도의 또 다른 발전 방향은 데이터화임. 정보가 단순히 공개되는 것을 넘어, 시민들이 데이터를 활용할 수 있도록 구조화된 형태로 제공해야 함.
- 특히 예산 집행 내역이나 정책 추진 현황 등은 분석 가능한 데이터로 제공되어야 하며, 이를 통해 시민들은 정부의 행정 활동을 더욱 면밀히 분석하고 감시할 수 있음.
- 데이터의 개방성과 접근성을 높이는 것은 정보공개법의 발전을 촉진하는 중요한 요소로 빅데이터와 같은 새로운 기술을 활용해 정보공개의 폭을 넓히고, 이를 기반으로 정부의 효율성과 투명성을 제고할 수 있음.

□ 비공개 관행의 개선

- 현재 많은 공공기관에서는 정보공개를 꺼리거나, 법에 규정된 비공개 사유를 남용하여 정보공개를 제한하는 경향이 있음. 특히 내부 검토 중이라는 이유로 정보가 장기간 비공개 상태로 유지되는 사례가 많음.
- 비공개 사유는 최소한으로 적용되어야 하며 정보공개는 원칙적으로 이루어져야 함. 내부 검토 과정 중인 정보도 적절한 시점이 되면 공개할 수 있도록 절차를 명확히 하고, 비공개 결정을 내릴 때는 언제 공개할 수 있는지에 대한 정보를 제공해야 함.
- 비공개 결정을 내릴 때는 그 사유를 명확히 밝히고, 국민이 이의를 제기할 수 있는 절차를 보장해야 함. 이러한 투명한 절차는 공공기관이 비공개 관행을 남용하지 않도록 하는 데 기여할 것임.

□ 정보공개 담당 부서의 중요성

- 정보공개 제도의 지속적 발전을 위해서는 각 공공기관 내에서 정보공개를 전담하는 부서의 역할이 매우 중요함.
- 일부 지자체에서는 민원여권과에서 정보공개 업무를 담당하나 서대문구청처럼 기획예산과에서 정보공개를 담당하는 경우, 더 체계적이고 일관된 정보공개가 이루어질 수 있음.
- 정보공개 전담 부서는 기관 내에서 정보를 보다 효율적이고 일관되게 관리하고, 국민의 청구에 신속하게 대응할 수 있도록 체계를 갖추는 것이 중요함.

□ 개방형 포맷과 정보 접근성

- 정보공개가 이루어지더라도 국민이 그 정보를 실제로 활용할 수 없는 형식으로 제공되는 경우가 있음. 예를 들어, 예산 내역이 PDF나 이미지 파일로만 공개되면 국민들이 분석하기 어려움.
- 따라서 정보는 개방형 포맷으로 제공되어야 하며 데이터 분석이 가능한 엑셀이나 CSV 파일 형식으로 제공하는 것이 바람직함. 이를 통해 국민은 정보를 쉽게 활용할 수 있으며, 정보공개 청구의 필요성도 줄어들.
- 또한, 정보 접근성을 높이기 위해 공공기관의 웹사이트가 사용하기 편리하여야 하고 정보가 체계적으로 정리되어야 함. 정보공개포털에서 원하는 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 접근성을 개선하는 것이 중요함.

□ 미래의 정보공개 제도 방향

- 앞으로의 정보공개 제도는 데이터 중심의 행정과 맞물려 발전할 것이며, 정부는 더욱 많은 정보를 투명하게 공개하는 방향으로 나아가야 함.
- 정보공개 제도의 발전은 정부가 시민의 요구에 더 빠르고 책임감 있게 대응하도록 하고, 부정부패를 예방하는 데 기여할 것임.
- 시민의 정보 접근성을 극대화하고, 행정의 투명성을 지속적으로 높이기 위해 법적·기술적 장치들이 더욱 강화될 필요가 있음.

6) 정보공개를 통한 사회적 변화

□ 정보공개에의 사회적 역할

- 정보공개는 행정의 투명성을 확보하는 중요한 도구로, 이를 통해 사회적 변화가 가능해짐. 정보가 공개됨으로써 시민들은 행정의 잘못된 부분을 발견하고, 이를 개선하기 위해 노력할 수 있음.
- 특히, 정보공개는 시민들이 공공기관의 활동을 감시하고 부패나 불법 행위를 예방하는 역할을 함. 이를 통해 행정의 공정성과 신뢰를 높일 수 있음.

□ 정보공개를 통한 부패 감시

- 정보공개는 정부의 예산 사용이나 공직자의 업무추진비 사용 내역을 시민들이 직접 확인하고 감시할 수 있는 수단이 됨. 예를 들어, 공직자들이 업무추진비를 어떻게 사용했는지 확인함으로써 불필요하거나 부당한 예산 집행이 있는지 감시할 수 있음.
- 이러한 정보공개를 통해 과거에 많은 부패 사례가 드러났고, 이를 바탕으로 시민들이 공공기관의 부패를 비판하고 개선을 요구할 수 있었음.

□ 예산 감시와 정보공개

- 예산 사용 내역 공개는 정보공개를 통해 이루어지는 중요한 사회적 변화 중 하나임. 예산이 어떻게 사용되고 있는지, 특정 사업에 예산이 적절히 집행되고 있는지를 시민들이 직접 확인할 수 있음.
- 예를 들어, 서울시 25개 구청장의 취임식 예산 사용 내역을 청구하여, 일부 구청장이 과도한 예산을 사용한 사례를 밝혀낸 경우가 있음. 이를 통해 시민들은 예산이 낭비되지 않도록 감시할 수 있으며, 행정의 책임성을 높이는 데 기여함.

□ 정보공개를 통한 정책 개선 사례

- 정보공개 청구를 통해 특정 공공 정책이나 행정 조치의 문제점을 발견하고 이를 개선하는 데 사용되는 사례가 많음.
- 예를 들어, 서울시 어린이집 급식 원산지 관리가 미비한 것을 정보공개 청구를 통해 확인한 사례가 있음. 어린이집의 급식 원산지가 제대로 관리되지 않고 있음을 알게 된 후, 이를 개선하기 위하여 각 지자체에 조례를 제정하도록 요구하고, 결과적으로 방사능으로부터 안전한 급식을 제공하는 조례가 만들어짐.
- 이처럼 정보공개는 공공 정책의 문제점을 발견하고 이를 개선하는 중요한 수단이 될 수 있음.

□ 환경 문제 해결을 위한 정보공개

- 환경 문제에서도 정보공개는 중요한 역할을 함. 각 지역의 공장이 배출하는 화학물질의 양을 정보공개 청구를 통해 확인할 수 있으며, 이를 바탕으로 환경 보호 운동을 전개할 수 있음.
- 예를 들어, 충북 오창산단에서 배출되는 발암물질의 양을 정보공개 청구를 통해 파악한 후에 지역 주민들과 환경단체가 문제를 제기하고 결국 화학물질 배출량을 줄이도록 하는 성과를 얻음.
- 이러한 정보공개는 기업들이 환경 규제를 준수하게 하고 공공의 건강과 환경을 보호하는 데 중요한 역할을 함.

□ 안전 문제 해결을 위한 정보공개

- 정보공개는 안전 문제 해결에도 큰 기여를 함. 예를 들어, 지역 학교 운동장에 설치된 인조 잔디의 유해성을 정보공개 청구를 통해 확인한 후에 인조 잔디를 교체하고 안전한 환경을 조성하는 성과를 이룬 사례가 있음.
- 이처럼, 정보공개를 통해 지역사회의 안전 문제를 해결하고 국민의 건강과 안전을 보호할 수 있음.

□ 노동 문제 해결을 위한 정보공개

- 정보공개는 노동 문제 해결에도 큰 기여를 함. 예를 들어, 충남 지역에서 환경미화원들의 산재 문제를 해결하기 위해 정보공개 청구를 통해 각 지자체의 노동 환경을 확인하고, 이를 바탕으로 노동 환경을 개선하도록 요구한 사례가 있음.
- 대형 종량제 봉투 사용으로 인한 산재 문제를 해결하기 위해, 정보공개 청구를 통해 각 지자체의 봉투 제작 중단 여부와 노동 환경을 조사하였고, 결과적으로 노동자들의 안전을 보장하기 위한 조례 제정으로 이어짐.

□ 정보공개와 시민 참여

- 정보공개는 단순한 정보 접근을 넘어, 시민들이 공공정책 결정 과정에 적극적으로 참여할 수 있게 만드는 중요한 수단임.
- 예를 들어, 반지하 주택 침수 대책에 대한 정보공개 청구를 통해 물막이판 설치 현황을 확인한 후, 부족한 대책에 대해 언론이 문제를 제기하고, 시민들이 이에 대해 목소리를 높이는 결과로 이어짐.
- 이를 통해 정부는 정책의 실효성을 재검토하고 시민의 요구를 반영한 정책을 마련하게 됨.

□ 데이터 저널리즘과 정보공개

- 정보공개는 데이터를 기반으로 한 저널리즘에도 큰 영향을 미침. 예를 들어, 폐지를 줍는 노인들의 노동 환경을 조사하기 위해 GPS를 통해 수집된 데이터를 바탕으로 노동 시간과 이동 거리를 분석하고, 이를 통해 노인들의 노동 조건이 열악하다는 점을 밝혀냄.
- 정보공개를 통해 수집된 데이터를 분석함으로써, 사회문제를 해결하는 저널리즘의 새로운 방식이 발전하고 있음.

□ 정보공개를 통한 법률 및 정책 변화

- 정보공개는 법률 제정과 정책 변화에도 영향을 미침. 예를 들어, 화학물질 배출량을 공개한 이후 배출 저감 계획을 의무화하는 법률이 제정되었음. 이는 정보

공개가 실질적인 사회 변화로 이어진 대표적인 사례임.

- 이같이 정보공개는 시민의 알 권리를 보장하는 것을 넘어, 정부와 기업이 책임을 다하게 만들고, 사회의 변화를 이끌어내는 중요한 수단임.

7) 서대문구의 정보공개 현황

□ 서대문구의 정보공개 우수성

- 서대문구는 다른 자치구와 비교하여 정보공개 제도를 잘 운영하는 편임. 정보공개 종합평가에서 최우수 기관으로 선정된 바 있으며, 원문 공개와 사전 정보공개 등 다양한 정보공개 항목에서 높은 평가를 받고 있음.
- 특히 원문 공개 시스템을 통해, 구에서 처리하는 공문서나 결재 문서 등을 실시간으로 공개하여 투명성을 높임. 서대문구는 다른 지자체보다 원문 공개 수와 공개율이 높은 편임.

□ 사전 공표 정보의 충실성

- 서대문구는 사전 정보공개 항목에서도 비교적 우수한 편임. 예산서, 업무추진비 사용 내역, 정책 자료 등 다양한 정보들이 서대문구 홈페이지를 통해 사전에 공개되고 있음.
- 사전 공표 항목이 잘 유지되고 있으며, 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 시스템을 마련하고 있음. 하지만 여전히 일부 항목에서 정보의 질적 충실성 부족이나 최신 정보 업데이트의 미비가 지적되고 있음.

□ 협치를 통한 정보공개 개선

- 서대문구는 정보공개 개선을 위해 주민과의 협치 활동을 적극적으로 진행해 왔음. 2019년부터 정보공개 모니터링을 통해 정보공개 청구에 대한 대응 상황, 사전 공개 정보의 질적 개선 등을 추진해왔음.
- 주민들이 직접 참여하는 공론장을 열어 정보공개 중요성을 논의하고, 공공기관의 정보공개 방식에 대한 개선안을 제시함으로써 정보공개 정책을 강화함.

□ 정보공개 관련 주요 개선 사항

- (엑셀 다운로드 기능) 서대문구는 예산서와 업무추진비 내역을 엑셀 파일로 다운로드할 수 있는 기능을 추가함으로써, 주민들이 데이터를 더욱 쉽게 분석하고 활용할 수 있게 함. 이는 서대문구가 정보 접근성을 높이기 위해 추진한 우수 사례 중 하나임.
- (시간 및 장소 정보 추가) 업무추진비 내역에서 장소 정보가 추가되는 등 주민들이 더 구체적인 정보를 확인할 수 있도록 개선되었음. 이는 예산 집행의 투명성을 높이는 데 기여함.

□ 문제점과 개선 필요 사항

- (충실하지 않은 정보 제공) 일부 사전 공개 정보에서 질적 충실성이 부족한 경우가 있음. 예를 들어, 서대문구 대기 오염 현황과 같은 정보는 1년에 한 번만 업데이트되어 실시간으로 대기 상태를 알고자 하는 주민의 요구를 충족하지 못함. 이를 해결하기 위해 더 자주 업데이트되거나 더 상세한 정보가 제공되어야 함.
- (5호 비공개 남용 문제) 내부 의사결정 과정이라는 이유로 정보를 비공개 처리하는 관행이 여전히 존재함. 예를 들어, 사업 계획 문서가 결정된 이후에도 여전히 내부 검토 중이라며 비공개를 유지하는 사례가 있음. 정보가 언제쯤 공개될 수 있는지 명확히 밝히고 비공개 기간을 최소화해야 함.

□ 회의록 및 회의 일정 공개

- 서대문구는 다른 지자체와 비교하여 회의록과 회의 일정을 공개하는 데 있어 상대적으로 투명한 편임. 회의 일정을 미리 공지하여 주민들이 관심 있는 회의에 참여하거나 내용을 미리 파악할 수 있도록 하고 있음.
- 그러나 회의록의 질적 수준은 여전히 개선이 필요함. 일부 회의록은 회의 내용이 요약되거나 생략된 경우가 있으며, 구체적인 논의 과정이 담기지 않은 경우도 있음. 회의록은 논의의 요지를 포함해야 하며 단순히 결론만 기록하는 방식에서 벗어나야 함.

□ 개방형 포맷과 정보공개 관리

- 서대문구는 엑셀 파일 다운로드 기능을 제공하여 정보 접근성을 높였지만, 일부 정보에서 여전히 포맷 관리의 문제가 있음. 예를 들어, 업무추진비 내역에서 시간 정보가 누락되거나 다운로드 과정에서 오류가 발생하는 경우가 있음. 정보공개 시스템의 기술적 문제를 개선하고, 포맷의 일관성을 유지하는 것이 필요함.
- 정보공개가 실질적으로 주민들이 데이터를 분석하고 활용할 수 있도록 개방형 포맷으로 제공되는 것이 중요함. 서대문구는 이러한 부분에서 선도적인 역할을 하고 있으나, 추가적인 개선이 요구됨.

□ 회의 자료 공개와 위원회 명단

- 서대문구는 간부회의 자료를 정기적으로 공개하여 구의 주요 사업과 행사 등을 주민들이 확인할 수 있게 함. 또한, 각종 위원회 명단을 투명하게 공개하여 주민들이 위원회 활동을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있음.
- 중앙기관과 달리 서대문구는 위원회 명단을 투명하게 공개하고 있으며 이를 통해 주민들의 신뢰를 얻고 있음. 그러나 일부 회의록은 구체적인 논의 내용을 담지 못해, 정보공개와 충실성을 높이는 방향으로 개선이 필요함.

□ 정보공개 담당 부서의 역할

- 서대문구는 정보공개를 기획예산과에서 담당하고 있어 체계적이고 지속적인 정보공개 관리가 가능함. 다른 지자체에서는 민원여권과에서 정보공개를 담당하는 경우가 많아, 정보공개 업무가 다른 민원 업무에 밀려 제대로 이루어지지 않는 경우가 있음.
- 서대문구의 기획예산과는 정보공개를 주 업무로 담당하기 때문에, 정보공개 정책의 일관성과 지속성을 유지할 수 있음. 이러한 구조적 장점이 서대문구 정보공개 성과의 기반이 되고 있음.

8) 정보공개를 둘러싼 주요 쟁점

□ 정보공개 청구의 남용 문제

- 최근 들어 일부 공공기관에서 정보공개 청구가 악성 민원으로 남용되고 있다는 불만이 제기되고 있음. 정보공개 청구가 원래의 목적을 벗어나 부적절하게 사용되거나, 특정 이익을 위한 수단으로 변질되는 사례들이 발생하고 있음.
- 이러한 청구 남용으로 인해 공무원들은 과도한 업무 부담을 호소하고 있으며, 일부 기관에서는 부당하거나 과도한 정보공개 청구에 대한 제한 조치를 도입하려는 움직임이 있음. 행정안전부도 정보공개 청구의 남용을 방지하기 위한 법적 제도 마련을 검토 중임.

□ 악성 민원과 행정의 부담

- 악성 민원인들이 정보를 반복적으로 요청하거나, 필요 이상의 정보를 요구하는 사례가 빈번히 발생하고 있음. 이는 공공기관의 업무를 방해하고, 행정적 자원을 낭비하게 만들며, 불필요한 청구에 대응하는 과정에서 실제로 중요한 정보 공개 업무가 지연되는 경우도 있음.
- 예를 들어, 같은 내용의 정보를 여러 차례 청구하거나 청구한 정보를 활용하지 않는 경우, 공공기관은 이를 처리하는 데 많은 시간을 소비하게 됨. 이러한 문제가 지속되면, 공공기관의 정보공개 제도의 본래 취지가 훼손될 수 있음.

□ 정보공개법 개정 논의

- 정보공개법을 개정하여 부당하거나 과도한 정보공개 청구에 대한 제재를 마련하는 방안이 검토되고 있음. 예를 들어, 행정안전부는 공공기관이 악성 민원으로 인한 불필요한 정보공개 청구를 제한할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 모색 중임.
- 그러나 이러한 제한 조치는 정보공개 제도의 기본 원칙인 국민의 알 권리와

충돌할 수 있어, 신중한 접근이 필요함. 정보공개 청구를 남용하는 소수의 사례를 이유로 정보공개 자체가 제한될 경우, 시민들의 정보 접근권이 훼손될 수 있음.

□ 자의적 비공개 관행

- 일부 공공기관은 여전히 자의적으로 정보를 비공개하는 관행을 유지하고 있음. 특히 내부 검토 과정이라는 이유로 정보가 오랜 기간 비공개 상태로 유지되는 사례가 많음.
- 예를 들어, 1월에 작성된 계획 문서가 6개월 후 청구되었음에도 불구하고, 여전히 내부 검토 중이라며 비공개되는 경우가 있음. 이는 정보공개법의 취지에 어긋나며, 정보 비공개가 장기화될 경우 국민의 알 권리가 심각하게 침해될 수 있음.
- 비공개 결정을 내릴 때는 언제 정보를 공개할 수 있을지에 대한 명확한 계획을 제시하고, 내부 검토 과정이 완료되면 신속히 공개로 전환해야 함.

□ 개인정보 보호와 정보공개 균형

- 정보공개법에서 개인정보 보호는 중요한 문제로 다뤄지고 있으며 공공기관이 보유한 정보 중 개인정보가 포함된 경우에는 이를 비공개하는 것이 원칙임. 그러나 개인정보 보호와 정보공개의 균형을 맞추는 것이 중요한 과제임.
- 예를 들어, 공공기관에서 직원들의 개인정보나 민감한 사적 정보가 포함된 문서를 공개하는 것은 부적절하지만, 공직자의 업무와 관련된 정보는 국민의 감시를 위해 공개되어야 하는 경우도 있음. 따라서 공공의 이익을 위한 정보와 개인의 프라이버시를 보호해야 할 정보 사이의 경계가 명확하게 설정되어야 함.

□ 공공기관의 자의적 정보 비공개 문제

- 공공기관이 판례나 규정에 명시된 공개 대상 정보를 자의적으로 비공개하는 경우도 여전히 많음. 예를 들어, 많은 기관이 이미 판결에 의해 공개해야 하는 업무추진비 내역 등을 여전히 비공개하거나 제한된 정보만 공개하는 사례가 있음.
- 금융감독원과 같은 권력 기관에서도 정보공개 청구에 대해 비공개 결정을 내리며 자의적인 판단으로 정보공개를 거부하는 경우가 종종 발생함. 이는 법적 소송으로 이어지는 경우가 많으며 시민들은 이러한 자의적 비공개 결정을 막기 위해 지속적인 감시와 비판이 필요함.

□ 정보공개 청구에 대한 대응과 책임성

- 서대문구와 같은 일부 지자체에서는 정보공개 청구에 대한 신속하고 성실한 대응을 위해 체계적인 시스템을 구축하고 있음. 그러나 다른 많은 지자체에

서는 정보공개 청구에 대한 대응이 느리거나 부실한 경우가 있음.

- 공공기관은 정보공개 청구에 대해 적시에 성실히 대응할 책임이 있으며, 청구자의 요구에 부합하는 정보를 제공해야 함. 정보공개법은 국민의 알 권리를 보호하기 위해 제정된 법률이므로 이를 준수하는 것이 공공기관의 중요한 의무임.

□ 개선 방향과 시민의 역할

- 정보공개 제도를 개선하기 위해서는 공공기관과 시민 간의 지속적인 협력이 필요함. 시민들은 정보공개 청구를 통해 공공기관의 투명성을 감시하고, 잘못된 정보 비공개 결정을 바로잡을 수 있는 힘을 가짐.
- 또한, 공공기관은 국민의 알 권리를 존중하며, 법적으로 보장된 정보공개 절차를 철저히 이행해야 함. 정보공개 청구 남용과 자의적 비공개 관행을 방지하기 위해 제도적 장치들이 보완되어야 함과 동시에, 시민의 권리 행사와 공공기관의 책임성 간의 균형을 유지하는 것이 중요함.

9) 향후 정보공개 제도의 과제

□ 비공개 관행의 개선 필요성

- 향후 정보공개 제도의 발전을 위해 가장 먼저 해결해야 할 과제 중 하나는 비공개 관행의 개선임. 현재 많은 공공기관이 내부 의사결정 과정 중이라는 이유로 정보를 장기간 비공개하는 경향이 있음.
- 이러한 비공개 관행은 국민의 알 권리를 침해할 수 있으며, 행정의 투명성을 저해하는 요인이 됨. 따라서, 비공개 정보는 반드시 적시에 공개되어야 하고, 내부 검토 중인 정보라도 일정 시점 이후에는 자동으로 공개하는 체계를 마련하는 것이 필요함.
- 또한, 비공개 사유를 명확히 공개하고, 국민이 이의를 제기할 수 있는 절차를 적극적으로 안내하여 비공개의 남용을 막아야 함.

□ 공공기관의 정보공개 태도 변화

- 공공기관의 정보공개 태도도 개선되어야 할 주요 과제 중 하나임. 현재 많은 기관이 정보공개를 법적 의무로 인식하고 있으며, 적극적으로 정보를 공개하기 보다는 최소한의 범위에서만 정보를 제공하는 경우가 많음.
- 정보공개는 단순히 국민의 청구에 응답하는 것을 넘어서 적극적 정보 제공의 자세가 필요함. 이를 위해 공공기관은 내부에서 정보공개를 우선시하는 문화를 조성하고, 정보가 국민의 삶에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 적극적인 공개 정책을 추진해야 함.

- 공공기관의 책임자는 정보공개가 기관의 투명성과 신뢰를 높이는 핵심 요소라는 점을 인식하고, 정보를 투명하게 공개하려는 노력을 강화해야 함.

□ 사전 정보공개 항목 확대

- 사전 정보공개 항목의 확대는 정보공개 제도의 발전을 위한 중요한 과제임. 현재 사전 정보공개는 예산 사용 내역, 업무추진비 사용 내역 등에 제한되어 있으나, 더 많은 정보가 사전에 공개되어야 국민의 알 권리가 충족됨.
- 정책 결정 과정, 주민 의견 수렴 과정 등도 사전 정보공개 대상으로 포함되어야 하며, 이를 통해 국민들이 정책 결정에 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공해야 함.
- 또한, 사전 정보공개 항목은 정기적으로 업데이트되고 최신 정보로 유지되어야 함. 구체적인 정책 내용이나 추진 현황을 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 설명을 제공하는 것이 중요함.

□ 정보공개 시스템의 개선

- 정보공개 시스템의 기술적 개선도 필요한 과제임. 현재 많은 공공기관에서 제공하는 정보는 PDF나 이미지 파일 형태로 제공되어 분석이 어렵거나 활용도가 낮음.
- 정보는 개방형 데이터 포맷(예: 엑셀, CSV)으로 제공되어, 국민이 쉽게 접근하고 분석할 수 있도록 해야 함. 이를 통해 정보공개 청구가 더 효과적이고 실질적인 정보를 제공하는 방향으로 나아갈 수 있음.
- 또한, 정보공개포털의 접근성을 높여 국민이 쉽게 원하는 정보를 찾을 수 있도록 시스템을 개선해야 함. 검색 기능을 강화하고, 제공되는 정보가 잘 분류되도록 해야 함.

□ 정보공개 청구의 활성화

- 정보공개 청구는 국민의 기본적인 권리임에도 불구하고 많은 국민이 정보공개 청구 절차에 익숙하지 않거나 청구 방법을 모르는 경우가 많음. 따라서 정보공개 청구 절차에 대한 홍보와 교육이 필요함.
- 공공기관은 정보공개 청구 절차를 보다 간편하고 투명하게 만들어야 하며, 이를 통해 더 많은 국민이 정보에 접근할 수 있도록 해야 함. 청구 절차의 간소화와 청구 방법에 대한 안내는 정보 접근성을 높이는데 중요한 요소임.

□ 국민 참여를 통한 제도 개선

- 정보공개 제도의 개선을 위해서는 국민의 적극적인 참여와 감시가 필요함. 정보공개 청구를 통해 국민이 원하는 정보에 접근하고, 이를 통해 공공기관의

활동을 감시하는 것이 정보공개 제도의 핵심임.

- 또한, 국민은 정보공개 청구를 통해 제도적 문제점을 발견하고 이를 개선할 수 있는 목소리를 내야 함. 예를 들어, 불필요한 비공개 관행이나 정보공개법의 질적 문제를 지적하여 개선을 요구하는 과정에서 정보공개 제도가 발전할 수 있음.

□ 정보공개법의 법적 보호 강화

- 정보공개법의 법적 보호 장치를 강화하는 것도 중요한 과제임. 정보공개 청구에 대한 부당한 비공개 결정이나 지연에 대해 국민이 이의를 제기할 수 있는 법적 절차를 보다 강화할 필요가 있음.
- 또한, 비공개 결정이 내려진 경우 국민이 해당 결정을 바로잡을 수 있는 심의 절차나 법적 구제를 쉽게 이용할 수 있도록 해야 함. 정보공개법은 국민의 권리를 보호하는 중요한 법적 장치이므로, 이를 충분히 활용할 수 있도록 법적 보호가 강화되어야 함.

□ 투명성과 책임성 강화

- 궁극적으로 정보공개 제도의 발전은 정부와 공공기관의 투명성과 책임성을 강화하는 방향으로 이루어져야 함. 정보공개는 국민과 정부 간 신뢰를 형성하는 핵심 요소로, 이를 통해 국민이 정부의 활동을 감시하고 참여할 수 있음.
- 따라서 정보공개 제도는 행정의 투명성과 책임성을 높이는 도구로 지속적으로 발전해야 하며 이를 위해 법적, 제도적, 기술적 지원이 병행되어야 함.

패널 토론

민주주의, 주민자치 강화를 위한
정보공개제도

최상천 서대문구 정보공개위킹그룹 위원장

【 요약 】

□ 서대문구 정보공개 운영 현황

- (정보공개 활성화 노력) 2019년부터 3년간 정보공개 활성화 활동을 추진한 결과, 서대문구는 정보공개 부문에서 1위를 차지하고 장관상을 수상함.
- (주민참여 확대) 민간 위킹그룹과의 협력을 통해 주민들이 일상에서 필요한 정보를 제공받을 수 있도록 노력함.
- (정보 접근성 문제) 정보공개포털의 검색 기능이 미흡하며, 주민들이 원하는 정보를 쉽게 찾기 어려운 상황임.
- (사전 정보공개 부족) 주민들이 필요한 정보는 사전 정보공개를 통해 제공해야 하지만, 일부 정책이나 정보는 미리 제공되지 않는 문제가 있음.
- (자동차 및 폐기물 관련 정보) 서대문구청 홈페이지에서 자동차 등록, 폐기물 처리 등의 정보 제공이 미흡하며, 검색 시 원하는 결과를 찾기 어려운 사례가 빈번함.

□ 서대문구 정보공개제도 운영개선 성과

- (정보공개 1위) 3년간의 정보공개 활동으로 서대문구는 전국적으로 정보공개 1위를 달성함.
- (주민참여 확대) 주민들이 서대문구의 정보공개 활동에 대한 관심을 높이고 지역 내 다양한 정보에 접근할 수 있도록 개선함.
- (포상 제도) 서대문구는 정보공개 우수 부서에 포상금을 제공하는 제도를 도입하여 정보공개 활성화를 위한 긍정적 유인책을 제공함.

□ 정보공개제도 운영 과제

- (정보 검색 기능 개선) 정보공개포털의 검색 기능 개선이 필요하며 주민들이 원하는 정보를 더욱 쉽게 찾을 수 있도록 해야 함.
- (사전 정보공개 확대) 중요한 정책이나 사안에 대한 사전 정보를 더욱 확대하여 주민들이 미리 정보를 접할 수 있도록 개선해야 함.
- (공공기관의 적극적 정보공개) 공공기관이 영업비밀 등의 이유로 정보를 비공개하는 경우가 많아, 이를 투명하게 공개할 수 있는 제도적 보완이 필요함.
- (처벌 규정 강화) 정보 비공개나 허위 답변에 대한 공공기관의 책임을 강화하고, 처벌 규정을 도입하여 정보공개에 대한 신뢰성을 높여야 함.

1) 홈페이지 자료 미리보기와 사전 검토의 필요성

□ 사전 자료 제공의 필요성

- 주민들이 공무원과 구의원이 회의에서 다룰 자료를 사전에 접근할 수 있도록 홈페이지에 미리보기 형식으로 제공해야 함.
- 이를 통해 회의에 참석하는 주민들이 사전에 회의 내용과 의제를 충분히 이해하고 준비할 수 있음.
- 자료를 미리 제공하면 주민들이 공무원들의 정책 제안이나 안건을 명확히 파악할 수 있으며, 회의에 적극적으로 참여할 수 있는 기반이 마련됨.
- 사전 자료 제공은 투명한 행정 운영을 촉진하며, 주민참여를 강화하는 중요한 첫 단계가 될 수 있음.

□ 효율적인 회의 진행

- 사전 자료를 제공하면 회의 진행이 더 효율적으로 이루어질 수 있음. 참석자들이 자료를 미리 검토한 상태에서 회의에 임하게 되어, 불필요한 설명을 줄이고 논의의 핵심에 집중할 수 있음.
- 이로 인해 회의 시간이 절약되고 논의의 질이 높아지며 정책 결정 과정이 더 논리적이고 체계적으로 진행됨.
- 준비된 상태로 회의에 참석한 구의원과 공무원 간의 협업이 원활해지며, 정책 결정 속도와 정확성이 향상됨.

□ 실제 적용 사례

- 사전 자료 제공 시스템을 도입한 다른 지방자치단체에서는 주민들의 참여가 크게 늘어났고 정책 논의의 질이 향상되었다는 긍정적인 결과를 보임.
- 이러한 시스템은 단순한 정보 제공을 넘어 주민과 행정 간의 상호 소통을 촉진하며, 정책 결정 과정에 주민들이 실질적으로 기여할 수 있도록 도움을 줌.

2) 서대문구 정보공개 활성화 추진 및 성과

□ 서대문구의 정보공개 성과

- 서대문구는 2019년부터 3년간 정보공개 활성화를 위한 다양한 정책을 추진한 결과, 전국 1위를 기록하며 장관상을 수상함.
- 이 성과는 서대문구가 정보공개를 통해 행정의 투명성을 높였다는 중요한 지표로 평가되며 다른 지자체에 모범 사례로 적용될 수 있음.

□ 홍보 부족 문제

- 정보공개 프로젝트의 성과에도 불구하고 민간 위원들에게는 이와 관련된 홍보 물이나 관련 정보가 제대로 전달되지 않음.
- 프로젝트의 성과와 수상을 주민과 위원들에게 알리지 않은 점은 정보 공유의 부족을 보여주며, 이는 주민들의 관심과 참여를 이끌어내지 못한 원인으로 작용함.
- 성과에 대한 충분한 홍보와 피드백 시스템이 뒷받침되었어야 하며, 향후에는 성과를 주민들과 공유하는 과정이 반드시 필요함.

□ 민간 위원회의 역할과 기여

- 민간 위원회는 서대문구의 정보공개 활성화 과정에서 중요한 역할을 담당했으며 3년간 지속적인 참여를 통해 정책 실행에 기여함.
- 하지만 이들의 기여가 충분히 평가되지 않았고 홍보나 피드백 없이 프로젝트가 마무리됨으로써 민간 위원들의 역할이 제대로 인정받지 못함.
- 민간 위원회와의 협력이 정보공개 성공의 핵심적인 요소였음을 감안할 때, 이들의 노고를 더 잘 반영하고 인정하는 시스템이 필요함.

□ 정보공개 모니터링의 지속성 부족

- 마지막 회의에서는 정보공개의 지속적인 모니터링을 통해 서대문구의 상위권 위치를 유지해야 한다는 논의가 있었음.
- 그러나 이러한 논의는 이후 실행되지 않았으며, 해당 프로젝트는 공식적으로 종료됨.
- 정보공개 활성화를 위해서는 지속적인 모니터링과 피드백 체계가 구축되어야 하며, 이는 장기적인 정책의 성공을 위한 필수 요소임.

3) 일상적 정보공개와 전문 정보 간의 차이

□ 일상적 정보 접근의 어려움

- 주민들이 일상에서 필요로 하는 정보(예: 상권 분석, 자녀 교육 관련 정보 등)를 정보공개포털에서 찾는 것이 매우 어려움.
- 정보공개포털은 주로 전문적인 자를 위주로 제공하고 있어 주민들이 실생활에서 필요로 하는 정보는 제대로 제공되지 않음.
- (자영업자들의 정보 접근성) 자영업자들은 상권 분석이나 지역 경제 데이터를 구하기 어려워 민간 플랫폼(예: 네이버 지도 등)에 의존하는 경향이 있음. 이는 구청이 제공해야 할 지역 경제 관련 정보가 충분히 제공되지 않음을 나타내며, 행정기관의 정보 제공이 보다 체계적으로 이루어져야 함.

- (학부모의 정보 접근성) 자녀 교육과 관련된 정보 역시 주민들이 쉽게 접근하기 어려움. 정보공개포털에서는 학부모들이 필요로 하는 교육 정보를 찾아보기 어렵고 실제로 제공되는 정보는 실질적인 필요와 맞지 않음.
- 이는 주민들이 실질적으로 필요로 하는 정보와 포털에 제공되는 정보 간의 괴리가 크다는 점을 시사하며 정보 제공의 개선이 필요함.

4) 정보공개포털의 검색 기능 문제점

□ 검색 기능의 한계로 인한 정보접근성 저해

- 정보공개포털의 검색 기능이 매우 제한적이며 주민들이 원하는 정보를 정확하게 찾기 어려운 상황임.
- 특정 정보를 검색했을 때 관련성이 높은 정보가 제공되지 않고 엉뚱한 자료가 먼저 나오거나 결과 자체가 불충분한 경우가 많음. 예를 들어 ‘노후 경유차 폐차 지원금’을 검색했을 때 서대문구 정보 대신 다른 지역 정보가 표시되는 문제가 발생함.
- 이러한 검색 기능의 부실함은 주민들이 필요한 정보를 효율적으로 얻지 못하게 하며 정보 접근성을 크게 저해함.

□ 검색어 처리 방식의 비효율성

- 정보공개포털은 검색어 처리 방식이 비효율적임. 사용자가 특정 키워드를 입력해도 검색 결과가 제대로 정렬되지 않거나, 검색 결과가 부족하여 주민들이 원하는 정보를 찾기 어려움.
- 예를 들어, 상권 분석이나 정책 관련 자료를 검색하면 해당 지역과 관련 없는 자료가 먼저 나오는 경우가 많으며, 이는 정보 제공의 정확성과 품질을 저하시키는 요인임.
- 검색어의 정확한 처리와 함께, 사용자의 의도를 파악하여 관련 정보를 제공할 수 있는 고도화된 검색 기능이 필요함.

□ 검색 결과의 체계적 정리 필요

- 검색 결과가 체계적으로 정리되지 않아서, 주민들이 원하는 정보에 신속하게 접근하기 어려움. 검색 결과가 무작위로 표시되거나, 최신 정보가 아닌 오래된 정보가 상단에 표시되는 등의 문제가 있음.
- 이는 정보 제공의 효율성을 저해하고, 주민들이 정보공개포털을 사용하는 데 불편을 느끼게 함. 검색 결과가 관련성, 최신성 등을 기준으로 정리되어 제공될 필요가 있음.

5) 사전 정보공개의 필요성

□ 사전 정보공개의 확대 필요

- 정보공개는 단순히 정책이 집행되기 전에 제공되는 사전 정보뿐만 아니라, 정책 집행 후에도 그 결과물을 신속히 공개하는 방식으로 확대되어야 함.
- 주민들은 정책의 진행 상황과 그 결과를 빠르게 확인할 수 있어야 하며, 이를 통해 공공 정책의 투명성과 책임성을 높일 수 있음.
- 특히 정책의 결과물이 중요한 경우, 사전 정보공개는 주민들이 정책의 효과와 실행 결과를 미리 파악할 수 있게 하여 행정 신뢰성을 높이는 데 기여함.

□ 실시간 정보 접근성 개선

- 사전에 정보를 공개함으로써 주민들이 실시간으로 정책의 진행 상황을 모니터링할 수 있게 됨. 이를 통해 정책 진행 과정에서 주민들이 더 적극적으로 의견을 제시할 수 있으며, 정책의 투명성과 참여성을 높이는 데 기여함.
- 사전 정보 제공은 정책의 집행 상황을 예측할 수 있게 하고, 주민들이 행정 과정에서 발생할 수 있는 문제점에 대해 사전에 대응할 수 있는 기회를 제공함.

□ 정책 결과물의 사전 공개 필요성

- 정책 결과물이 사전에 공개되면, 주민들이 정보공개 청구 없이도 쉽게 정보를 얻을 수 있어 행정 절차의 간소화가 가능해짐.
- 이는 주민들이 더 쉽게 정책의 영향을 이해하고 평가할 수 있게 하며 정책에 대한 신뢰도를 높임. 또한, 사전 공개된 정보를 바탕으로 주민들이 더 정확하고 효율적으로 의견을 제시할 수 있음.

6) 정보공개포털의 문제사례-폐기물 및 자동차 관련 정보

□ 폐기물 관련 정보의 경우

- 정보공개포털에서 소형·대형 폐기물, 음식물 쓰레기 처리에 관한 정보가 제대로 제공되지 않음. 주민들이 폐기물 처리 관련 정보를 검색해도 원하는 자료를 찾기 어려움.
- 구청에서 제공되는 자료는 정보가 체계적으로 정리되어 있지 않고 접근하기 어려운 방식으로 제공됨. 주민들이 필요한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 정보 제공 방식의 개선이 필요함.

□ 자동차 관련 정보의 경우

- 자동차 등록 후 발생하는 문제, 노후 경유차 지원금, 차량 관련 세금 정보 등의 정보가 정보공개포털에서 제대로 제공되지 않음.

- 특히 차량 관련 예산 지원이나 정책 자료는 검색 기능이 제대로 작동하지 않아 주민들이 정보를 얻기 어려움.
- 자동차와 관련된 구체적인 정책 정보와 지원금 안내가 체계적으로 제공되지 않는 점에서 정보 제공의 개선이 필요함.
- 자동차 가액과 관련된 문제에서 담당자들이 정확한 정보를 제공하지 못하는 경우가 많음. 주민들이 구청에 문의해도 제대로 된 답변을 받기 어려운 경우가 많으며, 이로 인해 정보 제공의 신뢰도가 떨어짐.
- 담당자들의 전문성 강화와 함께 구체적인 정보 제공 매뉴얼을 마련하여 주민들이 더 정확한 정보를 신속하게 얻을 수 있도록 개선해야 함.

7) 정보공개포털의 복잡성과 개선 필요성

□ 회원 가입 절차의 복잡성

- 정보공개포털의 회원 가입 절차가 지나치게 복잡하여 주민들이 정보를 쉽게 이용하는데 큰 걸림돌이 되고 있음. 회원 가입을 위해 여러 단계를 거쳐야 하고 본인 인증 절차도 복잡하여 시간과 노력이 많이 소요됨.
- 특히 인터넷 사용에 익숙하지 않은 어르신들은 이러한 과정에서 큰 어려움을 겪고 있으며 이러한 복잡한 절차가 정보 접근성을 제한하고 있음.
- 정보공개포털은 모든 주민이 쉽게 접근할 수 있도록 회원 가입 절차를 간소화할 필요가 있음. 이를 위해 가입 단계 축소, 간편 인증 방식 도입 등 사용자의 편의를 높일 수 있는 방안이 마련되어야 함.

□ 로그인 및 본인 인증 과정의 불편함

- 정보공개포털을 이용할 때마다 매번 로그인을 해야 하고, 이 과정에서 본인 인증 절차를 거쳐야 하는 불편함이 있음. 특히 본인 인증 과정에서 발생하는 복잡한 절차가 많은 주민이 포털 사용을 포기하게 만드는 요인이 되고 있음.
- 로그인을 반복해야 하는 구조는 사용자의 지속적인 접근을 어렵게 하고 있으며, 이는 정보 이용의 지속성을 저해하는 요소로 작용하고 있음.
- 로그인 및 인증 절차를 간소화하거나, 한 번 로그인한 후 일정 시간 동안 로그인을 유지할 수 있는 기능을 제공함으로써 사용자의 편의성을 높일 필요가 있음.

□ 검색 시스템과 사용자 인터페이스의 개선 필요성

- 정보공개포털의 사용자 인터페이스(UI)가 직관적이지 않아 주민들이 필요한 정보를 쉽게 찾기 어려운 상황임. 인터페이스가 복잡하고, 정보가 체계적으로 정리되지 않아 정보 접근에 큰 불편을 초래함.
- 검색 시스템 역시 충분히 효율적이지 않아 특정 키워드로 검색했을 때 원하는

정보가 나오지 않거나 관련 없는 정보가 먼저 제공되는 경우가 빈번함.

- 사용자 친화적인 인터페이스와 효율적인 검색 시스템이 도입되어야 함. 이를 위해 검색 결과를 보다 체계적으로 정리하고 관련성 높은 정보가 상위에 표시되도록 검색 알고리즘을 개선할 필요가 있음.

☐ 검색 결과의 체계적 정리와 최신성 보장

- 현재 정보공개포털에서는 검색 결과가 제대로 정리되지 않아 주민들이 원하는 정보에 빠르게 접근하기 어렵고 검색된 자료 중 최신 정보가 아닌 오래된 자료가 상위에 표시되는 경우가 있음.
- 정보공개포털은 최신 정보와 관련성 있는 자료를 우선적으로 제공하는 검색 시스템을 마련할 필요가 있음. 이는 주민들이 실시간으로 필요한 정보에 빠르게 접근할 수 있도록 도와줄 수 있으며, 정보의 신뢰성을 높이는 데 기여할 것임.
- 또한, 검색 결과가 분류되어 제공되도록 개선하여 주민들이 주제별로 정보에 쉽게 접근할 수 있는 체계를 마련해야 함.

☐ 정보 접근성을 높이기 위한 기능 추가

- 주민들이 정보공개포털을 쉽게 이용할 수 있도록 추가적인 기능이 도입될 필요가 있음. 예를 들어, 자주 사용하는 검색어나 자료를 저장할 수 있는 즐겨찾기 기능을 제공하거나, 원하는 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 검색 필터를 세분화할 수 있음.
- 이러한 기능은 정보 접근성을 크게 향상시키고 사용자 경험을 개선하는 데 도움을 줄 수 있음. 또한, 주민들이 포털을 반복적으로 사용하게 만들어 정보 접근의 활성화를 촉진할 수 있음.

8) 회의록 및 주민참여예산 정보의 부실

☐ 회의록 미공개 및 공개지연

- 주민참여예산위원회와 같은 공공위원회에서 진행되는 회의의 회의록이 적시에 공개되지 않아 주민들이 회의 결과를 알기 어렵다는 문제가 있음.
- 일부 위원회는 회의록을 전혀 공개하지 않거나 오래된 자료만 공개해 최신 회의 내용을 확인하기 어려운 경우가 많음. 이러한 회의록의 미공개 또는 지연 공개는 주민들의 알 권리를 침해하며, 행정 투명성을 저해하는 요인으로 작용함.
- 주민참여 예산과 같은 중요한 의사결정 과정에서 회의록이 적시에 공개되지 않으면, 주민들이 해당 과정에 대한 신뢰를 잃게 되며, 행정의 투명성도 크게 떨어짐.

☐ 회의록 관리 시스템의 부재

- 회의록 관리가 체계적으로 이루어지지 않아 최신 자료를 제공하는 데 문제가

발생하고 있음. 많은 위원회의 회의록이 1~2년 전 자료만 남아 있고 최근 회의록은 업데이트되지 않음.

- 이러한 관리 부실은 주민들이 최신 정책 결정 과정을 알지 못하게 하고, 위원회의 역할과 활동에 대한 투명성을 저해함. 회의록을 주기적으로 업데이트하고 관리할 수 있는 체계적인 시스템이 필요함.
- 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 온라인으로 회의록을 제공하고, 최신 자료가 빠르게 반영될 수 있는 시스템을 구축해야 함.

☐ 주민참여 예산 정보공개의 필요성

- 주민참여 예산과 관련된 정보는 투명하게 공개되어야 하며 주민들이 예산이 어떻게 사용되는지 명확히 알 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 예산 사용 내역과 집행 결과가 주민들에게 명확히 공개되지 않으면 주민들은 예산 운영에 대해 신뢰를 갖기 어렵고, 참여할 기회도 제한됨.
- 주민참여 예산 관련 정보는 회의록과 함께 주기적으로 공개되어야 하며, 이를 통해 주민들이 예산 집행 과정에 적극적으로 의견을 제시하고 피드백을 제공할 수 있음.

☐ 정보 접근성 향상을 위한 시스템 개선

- 회의록과 예산 정보가 공개되는 시스템은 주민들이 쉽게 접근하고 이해할 수 있도록 직관적이어야 함. 이를 위해 웹사이트나 정보공개포털에서 주민참여 예산과 관련된 자료를 한곳에서 쉽게 찾을 수 있도록 정리하고 제공해야 함.
- 정보의 접근성을 높이기 위해 회의록과 예산 집행 내역을 검색할 수 있는 기능이 필요하며, 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 필터링 기능이나 주제별 카테고리 제공을 하는 것이 효과적일 수 있음.
- 또한, 예산 집행 내역을 시각적으로 이해할 수 있도록 그래프나 표로 제공하는 방법을 통해, 예산 정보에 대한 접근성을 한층 높일 수 있음.

☐ 주민참여 활성화를 위한 투명성 제고

- 주민들이 행정에 더 깊이 참여할 수 있도록 하기 위해서는 정보가 투명하게 제공되어야 하며 주민참여 예산과 같은 중요한 의사결정 과정에서 그 내용이 투명하게 공개되는 것이 필수적임.
- 회의록과 예산 정보의 투명한 공개는 주민들의 참여를 활성화하고, 행정에 대한 신뢰를 증대시키는 데 큰 역할을 할 수 있음. 이를 통해 주민들은 자신이 속한 지역사회의 정책 결정 과정에 실질적으로 참여할 수 있게 됨.
- 행정기관은 이러한 투명성 제고를 위해 정기적으로 정보를 업데이트하고 주민들에게 이를 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 제공해야 함.

□ 회의록과 예산 정보의 지속적인 관리 필요성

- 회의록과 예산 관련 정보는 단순히 공개하는 것에 그치지 않고, 지속적으로 관리되어야 함. 일정 기간이 지난 후에도 정보가 적절히 업데이트되고 관리될 수 있도록 체계적인 시스템을 구축하는 것이 중요함.
- 이를 위해 담당 부서에서 정보를 주기적으로 업데이트하고 주민들에게 최신 정보를 제공하는 체계를 확립하는 것이 필요함.
- 정보의 정확성과 신뢰성을 높이기 위해 모든 자료가 체계적으로 관리되고, 주민들이 언제든지 접근할 수 있는 상태로 유지되는 것이 중요함.

주민 토론

- 서대문구가 최근 2년 동안 전진과 후퇴를 겪었지만 주민들은 이 상황을 잘 모르고 있음. 주민들이 정보에 대해 더 배워야 하고 이를 위해 주민참여와 학습을 위한 공론장이 필요함. 주민들이 이러한 리더십에 대해 잘 알지 못하고 있으므로 이를 주민들에게 더 잘 전달할 필요가 있음.
- 공론장의 시기와 계획을 논의하며 정보공개센터와 협력하여 공론장을 마련하는 것이 좋음. 이를 통해 주민들이 행정 절차를 배우고, 더 나은 참여 기회를 제공할 수 있어야 함.
- 정보공개센터는 하반기에 공론장을 계획 중이며, 이 공론장에서 악의적 비공개와 악성 민원 문제를 해결하기 위한 토론을 준비하고 있음. 공무원과 주민들이 함께 참여하여 문제를 논의하고, 주민의 권리를 어떻게 보호할지 고민할 예정임.
- 서대문구는 주민들의 역량이 뛰어나지만, 단체장급 리더십이 부족함. 리더십 부재로 인해 행정의 투명성이 떨어질 수 있으며, 보완할 필요가 있음.
- 올해 들어 악성 민원이 많아졌으며 악성 민원 문제를 해결하기 위해 정보공개 전환 방안이 필요함. 정보공개를 통해 행정의 투명성을 높이고 주민들이 행정에 더 잘 참여할 수 있어야 함.
- 행정사무감사에서 주민들이 의제를 제안할 수 있도록 제도화가 필요함. 주민들이 행정 의제 설정 과정에서 참여할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 수원시의 시민 제안 제도를 참고하여 주민들이 행정사무감사 의제를 제안할 수 있는 시스템을 검토해야 함. 이를 통해 주민참여를 더욱 활성화할 수 있음.
- 서대문구 일부 위원회는 회의록을 잘 공개하고 있지만, 일부 부서는 1년에 한 번도 회의록을 공개하지 않는 문제가 있음. 이러한 문제는 주민들이 행정 정보를 접하는 데 장애가 되고 있음.
- 공무원이 위원회 회의록을 관리하고 있지만 실제로 회의록이 제대로 공개되었는지 확인하는 절차가 미흡함. 문서 전달만 하고 후속 조치가 부족하여 투명성이 떨어짐.
- MOU와 NDA와 관련된 정보공개가 제한되는 상황이 많으며 정보공개청구를 해도

비공개로 처리되는 경우가 있음. 특히 MOU 단계에서 정보가 비공개되는 사례가 발생함.

- 제약 산업에서는 NDA가 많이 활용되며 코로나 백신과 같은 중요한 정보가 비공개로 처리되는 상황이 발생함. 이러한 문제는 투명성 요구가 필요하며 국제적인 협약이나 제도를 통해 개선되어야 함.
- 부존재 답변이 자주 사용되며 이 답변이 거짓인 경우 고발된 사례가 있음. 최근에는 회의록 부존재 답변 후 정보공개 청구로 회의록이 공개된 사례가 있음.
- 검찰 특수활동비 청구에서 영수증이 알아보기 힘들 정도로 지워져 제공된 사례가 있음. 이러한 은폐 행위는 문제이며 공공기관의 정보 제공 방식에 대한 개선이 필요함.
- 민원인이 받은 답변에 법령이 조작된 사례가 있으며 이를 확인하기 위해 전문가의 도움이 필요함. 정보의 신뢰성을 높이기 위해서는 정보공개 제도의 개선이 필요함.
- 정보공개 관련 처벌 조항이 미흡하며 처벌을 강화해야 함. 공공기관이 거짓 정보를 제공하거나 정보를 은폐하는 경우 명확한 처벌 규정이 있어야 함.



V 지역과 공공의료

발제 강의**지역과 공공의료, 보건소의 역할**

나백주 을지대학교 의과대학 응급의학과 교수,
좋은공공병원만들기운동본부 정책위원장

【 요약 】**□ 공공의료의 주요 현황**

- 한국의 공공의료는 전체 의료시스템 중 매우 적은 비중을 차지하고 있으며, 전체 의료기관 중 10%, 병상 수로는 약 5%에 불과한 상황.
- 수도권에 의료 자원이 지나치게 집중되어 있고, 지방은 의료 인프라가 크게 부족해 의료 불균형이 심각함.
- 중증 환자를 치료할 역량이 부족한 공공병원들이 많으며, 특히 지방의 군 병원이나 시립 병원은 난이도 높은 중증 환자를 다루기 어려운 상황.
- 공공병원은 예산이 부족해 재정적 어려움을 겪고 있으며, 수익성이 낮아 의료 서비스를 지속적으로 제공하는 데 한계가 있음.
- 예방적 의료 서비스 및 만성 질환 관리에 대한 역할이 부족하고, 복합 만성 질환자들에 대한 통합적 돌봄이 이루어지지 않음.

□ 공공의료의 개선 과제

- (지역 완결 의료 체계 구축) 각 지역에서 발생하는 의료 문제를 해당 지역 내에서 해결할 수 있도록 지역 공공병원의 역량을 강화해야 함.
- (중증 환자 치료 역량 강화) 특히 지방 공공병원과 군 병원에서 중증 환자를 치료할 수 있는 전문 의료 인력과 시설을 확충해야 함.
- (예방적 의료 서비스 강화) 공공병원이 지역사회와 연계해 만성 질환자들을 찾아내고 지속적으로 모니터링하며 예방적 치료를 강화해야 함.
- (공공의료기관 간 협력) 보건소, 시립병원, 군 병원 등 다양한 공공의료기관 간의 협력 체계를 강화해 지역 주민의 건강을 종합적으로 돌볼 수 있는 체계 구축 필요.
- (예산 투자 확대) 공공병원들이 자율적으로 운영할 수 있도록 재정적 지원을 확대하고 민간 병원에 대해 경쟁력 확보할 수 있도록 해야 함.

1) 지역 공공의료 및 필수의료의 개념

□ 지역 공공의료의 개념

- 지역 공공의료는 주민들이 필요로 하는 의료 서비스를 그 지역 내에서 해결하는 체계로 지역 내에서 응급, 분만, 만성질환 관리 등의 필수 의료를 제공하는 것을 목표로 함.
- 지방과 수도권의 의료 격차를 해소하고 지방에서도 필수 의료를 충분히 제공해야 한다는 관점에서 지역 완결 의료가 강조됨.

□ 의료시스템의 수도권 집중 문제

- 한국의 의료시스템은 수도권에 과도하게 집중되어 있고 지방의료는 필수 의료 서비스조차 부족한 상황.
- 수도권의 주요 대형병원들(아산병원, 서울대병원 등)은 전국에서 환자를 받아들이지만 지방의 종합병원은 경증 환자 위주로 운영.
- 빅5 대형병원의 환자 몰림 현상으로 인해 지방 병원들은 충분한 기능을 하지 못하고 있음.

□ 필수 의료 서비스와 지역의료의 문제

- 필수 의료는 응급의료, 분만, 소아과 진료, 노인성 질환 관리 등과 같이 주민들이 생존과 생활에 필수적인 의료 서비스로 정의됨.
- 지방에서는 응급의료 서비스나 분만이 가능한 병원이 부족해 의료 공백이 발생.
- 필수 의료 서비스는 지역 주민들의 건강과 생명을 보호하기 위한 기본적인 의료로서 지역 공공의료에서 중추적인 역할을 함.
- 지방에서는 필수적인 의료 서비스조차 부족하며, 이는 주민들이 수도권으로 이동할 수밖에 없게 만드는 주요 요인임.
- 지방 종합병원들은 중증 환자를 수용할 수 없고, 경증 환자만 다루기 때문에 지역 주민들의 의료적 요구를 충족하지 못하고 있음.
- 이로 인해 지역 주민들은 고비용과 시간 소모를 감수하면서 수도권 병원으로 이동해야 하는 상황이 빈번함.
- 지방에서 분만을 하거나 소아과 진료를 받기 위해서는 먼 거리까지 이동해야 하는 상황이 자주 발생.

□ 지역 완결 의료의 필요성

- 지역 완결 의료는 지역 내에서 발생하는 모든 질병과 문제를 해당 지역에서 해결할 수 있는 의료시스템을 의미함.

- 이는 주민들이 수도권으로 이동하지 않고도 지역 내에서 의료 문제를 해결할 수 있는 체계를 구축하는 것을 목표로 함.
- 특히, 만성 질환자들이나 노인 환자들에게 필수적인 의료 서비스를 제공하고, 지역 내에서 관리받을 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 필수 의료를 제공하는 체계는 지방 의료의 핵심으로 주민들이 일상적인 건강 문제를 적시에 해결할 수 있도록 지원해야 함.

☐ 의료 자원의 불균형

- 수도권과 지방 간의 의료 자원의 분배가 매우 불균형하게 이루어지고 있음. 수도권의 대형병원들은 첨단 장비와 인력으로 중증 환자들을 진료하지만 지방 병원들은 그러한 자원이 부족함.
- 지방에서는 의료 장비와 전문 인력 부족으로 인해 중증 환자나 복합 질환자들이 적절한 치료를 받지 못하는 경우가 많음.

☐ 지방 공공의료 인프라 확충 필요성

- 지역 공공의료를 강화하기 위해서는 지방 공공병원의 인프라를 확충하고 지역 주민들이 필수적인 의료 서비스를 지역 내에서 받을 수 있는 시스템을 구축해야 함.
- 지방 공공병원의 역할 확대와 필수 의료 서비스 제공을 위한 정부의 정책적 지원이 필요함.
- 공공의료는 민간 병원이 할 수 없는 부분을 담당해야 하며 주민들의 건강을 지키는 데 있어서 중요한 역할을 담당함.

2) 공공병원과 보건소의 역할

☐ 공공병원의 역할

- 공공병원은 민간병원이 수행하지 못하는 필수적인 의료 서비스를 제공하는 주요 기관으로, 특히 취약계층을 위한 의료 서비스 제공이 중심이 됨.
- 공공병원은 영리 목적이 아닌 공공성에 중점을 두고 운영되어야 하며, 지역 사회의 필수 의료를 책임지는 중요한 역할을 맡음.
- 특히 응급의료, 만성질환 관리, 감염병 대응 등 민간 의료기관이 제공하기 어려운 부분에서 공공병원의 역할이 매우 중요함.

☐ 공공병원의 역사적 역할

- 과거 서북병원은 결핵과 치매 같은 전염병 환자들을 치료하는 특수 의료 기관으로 기능하였으며, 오늘날에도 전염병 대응에 중요한 역할을 수행하고 있음.

- 현재 공공병원은 치매, 결핵 환자를 관리하는 등 특화된 의료 서비스 제공뿐만 아니라 감염병 대응에서 필수적임. 코로나19 팬데믹 당시 공공병원은 전담병원으로 지정되어 많은 환자를 수용하고 치료함.

□ 공공의료의 취약계층 지원

- 공공병원은 취약계층과 저소득층에게 필수적인 의료 서비스를 제공해야 하며, 이들이 민간병원에서 제공받지 못하는 서비스를 집중적으로 지원함.
- 건강보험 수가 체계에 얽매이지 않고 필수 의료 서비스를 적극적으로 제공하여 국민 건강을 보호해야 함.
- (취약계층 의료 지원 사례) 영양실조로 입원한 환자를 단순 치료 후 퇴원시키는 것뿐만 아니라, 가난으로 인한 문제를 근본적으로 해결할 수 있도록 복지와 의료의 통합적 지원이 필요.

□ 공공의료의 문제점

- 공공병원은 관료화된 구조로 인해 신속한 서비스 제공이 어려운 경우가 많으며, 의료 서비스의 효율성 문제가 제기됨.
- 예산 문제와 인력 부족으로 인해 필수적인 장비나 인력을 충분히 확보하지 못함. 이로 인해 신속한 진단 및 치료가 필요한 중증 환자에게 적절한 서비스를 제공하기 어려움.
- 공공병원은 민간병원과 경쟁하지 않고 협력할 수 있도록 운영되어야 하며, 지역사회 내에서 기본적인 의료 서비스 제공을 목표로 해야 함.

□ 공공병원의 개선방안

- (지역 공공의료 인프라 확충) 공공병원 수를 늘리고 운영 방식을 개선하여 필수 의료 서비스 제공을 강화해야 함.
- (정부 지원과 협력) 공공병원의 재정적 지원을 강화하고 정부와 지방자치단체 간의 협력을 통해 운영의 자율성을 높여야 함.
- (보건소와 공공병원의 연계) 보건소와 공공병원이 긴밀히 협력하여 지역사회 의료 문제를 해결하고, 의료 사각지대를 해소해야 함.

□ 보건소의 기본 역할

- 보건소는 예방의료와 지역사회 건강 증진을 위한 핵심 기관으로 지역사회 내 취약계층에게 필수 의료 서비스를 제공하는 중요한 역할을 함.
- 보건소는 단순한 진료 기능을 넘어 지역사회 전체의 건강을 증진시키고 주민들의 건강을 보호하는 역할을 담당함.

□ 보건소의 주요 기능

- (예방적 의료 서비스 제공) 보건소는 주민들에게 예방 접종, 건강검진, 만성질환 관리 등의 서비스를 제공하여 질병 발생을 사전에 방지함.
- (정신 건강 진단 및 관리) 지역 주민들의 정신 건강 관리와 우울증, 치매 등 만성 정신 질환에 대한 예방과 치료도 보건소의 중요한 역할임.
- (의료 사각지대 해소) 보건소는 의료 접근성이 낮은 지역사회 내 주민들에게 직접적인 의료 지원을 제공함으로써 의료 사각지대를 해소하는 역할을 수행함.

□ 보건소와 공공병원의 연계 필요성

- 보건소와 공공병원은 상호 연계하여 지역사회의 의료 문제를 해결해야 하며, 긴밀한 협력이 필요함.
- 보건소는 지역 내에서 의료 자원을 허브 역할로 연결하는 기능을 하여, 주민들이 필요한 의료 서비스를 신속히 받을 수 있도록 지원해야 함.

3) 공공의료의 문제점 및 개선과제

□ 공공의료의 문제점

- (의료 서비스의 불균형) 수도권과 지방 간 의료 서비스 불균형이 심각함.
 - 수도권은 의료 자원이 집중되어 있고 의료 접근성이 높지만 지방은 필수 의료 서비스조차 제대로 제공되지 않는 상황.
 - 지방 종합병원은 경증 환자 위주로 운영되며 중증 환자를 다루지 못하는 경우가 많음.
 - 빅5 대형병원 중심의 수도권 대형병원들은 전국에서 중증 환자를 유치하며, 이는 지방 의료 체계의 약화를 초래함.
- (공공병원의 관료화) 공공병원은 관료화된 구조로 인해 유연하고 신속한 의료 서비스 제공에 한계가 있음.
- (의료서비스 질 저하) 예산 및 인력 부족으로 인해 필수 장비 및 인력 확보가 어려워 신속한 진단 및 치료를 필요로 하는 환자들에게 적절한 서비스를 제공하지 못함.
- (민간병원과의 차별성 부족) 공공병원이 민간병원의 수익 중심 운영 방식에 영향을 받아 공공의료 본연의 목적을 상실하는 경우도 있음.
- (지방 공공병원의 기능 약화) 지방 공공병원은 필수 의료 서비스 제공이 제한적이며 중증 질환이나 복합 질환을 치료할 수 있는 인프라가 부족.
 - 이는 지방 거주민들이 고비용과 시간을 들여 수도권으로 이동하게 만드는 주된 원인.

- 지방의 공공병원은 민간병원과 달리 특화된 기능을 수행할 수 없고, 종합적인 의료 서비스 제공에 어려움을 겪고 있음.

□ 공공의료의 개선방안

- 공공병원 수와 기능 확대 공공병원의 수를 늘리고 특히 지방 공공병원의 기능을 강화해야 함.
- 지방에서 응급의료, 분만, 소아과 진료 등 필수 의료 서비스를 제공할 수 있는 체계를 구축해야 함.
- (중증 환자 치료 능력 향상) 지방 공공병원이 중증 환자 치료 능력을 갖추고, 의료 사각지대를 해소하는 것이 필요함.
- (정부 지원 및 협력 강화) 정부의 재정적 지원과 정책적 뒷받침을 통해 공공병원이 자립할 수 있도록 해야 하며 중앙정부와 지방정부 간의 협력 강화로 지역 공공의료 체계를 발전시켜야 함.
- (민간병원과 차별화) 공공병원은 민간병원과 차별화된 공익적 의료 서비스를 제공하는 데 집중해야 함 이를 위해 정부는 예산 투입 및 인력 확충을 지원해야 함.
- (공공병원과 보건소의 연계 강화) 공공병원과 보건소 간의 긴밀한 협력 체계를 구축해 지역 내 의료 문제를 해결하고 필수 의료 서비스를 효율적으로 제공할 수 있도록 해야 함.
- 보건소는 지역사회의 의료 자원을 허브처럼 연결하여, 지역 주민들이 필요한 의료 서비스를 신속하게 받을 수 있도록 지원해야 함.
- 보건소와 공공병원 간의 협력은 의료 사각지대 해소와 주민 건강 증진을 위한 중요한 요소로 작용함.
- (취약계층 지원 강화) 공공의료는 취약계층과 저소득층을 위한 필수 의료 서비스를 제공하는 데 중점을 두어야 함.
- 경제적 여건이 열악한 계층에 대한 의료 지원을 강화하고, 의료적 사각지대에 놓인 주민들에게 필수 의료 서비스를 제공해야 함.
- 복지와의 연계 의료 문제뿐 아니라 사회적, 경제적 문제까지 통합적으로 해결할 수 있도록 복지와 연계된 지원 체계가 필요함.

□ 공공의료의 장기적 개선방안

- (지역 공공의료 인프라 구축) 지역에서 발생하는 의료 문제를 해결할 수 있도록 지역 공공의료 인프라를 확충해야 함.
- 지방에서도 중증 질환을 포함한 모든 의료 문제를 해결할 수 있는 종합적인 의료 체계가 구축되어야 함.

- (감염병 대응 체계 강화) 코로나19와 같은 대규모 감염병 대응을 위해 공공의료 시스템의 대응 역량을 강화해야 함.
- 신속한 진단, 격리, 치료가 가능한 시스템을 구축하고 공공병원과 보건소 간의 협력으로 감염병 확산을 방지하는 체계를 마련해야 함.

4) 신종 감염병 대응과 공공의료의 중요성

☐ 신종 감염병 대응에서 공공의료의 중요성

- 코로나19와 같은 신종 감염병은 공공의료시스템의 중요성을 크게 부각시킴.
- 코로나19가 확산되면서 공공병원과 보건소는 전염병 대응의 최전선에서 핵심적인 역할을 수행함.
- 공공병원은 전염병 전담병원으로 지정되어 다수의 환자를 치료하고 감염 확산 방지를 위한 초기 대응을 담당함.

☐ 메르스 사태의 교훈

- 2015년 메르스 발생 당시 한국은 높은 치명률과 감염 확산으로 세계에서 가장 큰 피해를 입은 나라 중 하나였음.
- 메르스 사태로 인해 공공의료시스템의 미비점이 드러났으며 이로 인해 관광 및 경제 전반에 큰 영향을 미침.
- 메르스의 경험을 통해 전염병 대비 및 대응 체계의 필요성이 강조됨

☐ 감염병의 경제적, 사회적 영향과 공공병원

- 신종 감염병은 단순히 의료 문제로 그치지 않고 경제 및 사회 전반에 걸쳐 큰 영향을 미침.
- 코로나19의 경우, 글로벌경제에 미친 영향과 함께 각국의 사회적 불안정성도 야기.
- 공공병원은 신종 감염병 발생 시, 긴급한 대응을 통해 환자 수용 및 치료를 맡음.
- 전염병의 초기 확산을 막기 위한 진단, 격리, 치료의 일관된 시스템이 구축되어야 하며, 공공병원이 이를 수행함.
- 코로나19 팬데믹 동안 국립중앙의료원은 전담병원으로 지정되어 코로나 환자 진료에 전념.

☐ 재난 및 대규모 사고 대응

- 이태원 참사와 같은 재난에서는 응급의료 대응 시스템의 취약성이 드러났음.

- 공공의료는 재난 발생 시 즉각적인 응급의료 서비스 제공을 통해 중증도를 신속하게 분류하고, 적절한 치료 및 이송을 해야 함.

□ 공공의료의 예방적 역할

- 감염병 확산을 방지하기 위해 예방적 의료 서비스가 중요 보건소는 예방 접종과 건강검진을 통해 지역사회 주민들의 건강 상태를 지속적으로 관리.
- 공공의료는 사전 예방 조치를 통해 감염병의 대규모 확산을 사전에 방지할 수 있음.
- 고위험군 관리 만성 질환자와 노인 등 고위험군에 대한 철저한 예방적 관리가 필요하며, 이는 공공의료시스템의 주요 역할임.

□ 지역사회 중심 대응 체계

- 감염병이 확산되면 지역 단위에서 독립적으로 대응할 수 있는 시스템이 필요함.
- 지역 공공병원과 보건소는 지역 내에서 발생하는 전염병 문제를 신속히 대응할 수 있도록 협력 체계를 강화해야 함.

□ 공공의료의 장기적 대응 전략

- (감염병 대응 역량 강화) 메르스와 코로나19의 경험을 통해, 앞으로 발생할 신종 감염병에 대비하여 공공의료 대응 역량을 지속적으로 강화해야 함.
 - 감염병 발생 시 신속한 진단, 치료, 격리 시스템을 갖추고 공공의료와 지역사회가 협력하여 감염병 확산을 방지.
- (재난 대비 공공의료시스템) 신종 감염병뿐만 아니라 자연재해나 대형 사고 발생 시에도 공공의료시스템은 즉각적인 대응이 가능해야 함.
 - 지역사회의 재난 의료 자원을 체계적으로 관리하고 공공병원과 보건소 간의 유기적인 협력이 중요.

5) 참여 의료의 필요성

□ 참여 의료의 개념

- 참여 의료는 주민들의 적극적인 참여를 통해 공공의료의 운영과 개선에 이바지하는 시스템을 의미함.
- 공공의료는 단순히 병원의 의료 서비스를 제공하는 데 그치지 않고 지역사회와 주민들의 의견을 수렴하여 운영되어야 함.
- 이를 통해 주민들이 의료 서비스의 질과 접근성을 높일 수 있는 통로가 제공됨.
- 주민의 의료 결정 참여 공공병원 이사회에 주민 대표가 포함되어 의료 정책과

운영 방침에 대해 정기적인 의견 제시와 문제 해결 방안을 도출함.

- 예를 들어, 시각장애인이나 소아 질환을 가진 주민들의 어려움을 조사하여 이사회에 보고하고 적절한 대응을 요구할 수 있음.

□ **시민 참여 위원회의 필요성**

- 시민참여위원회는 주민들이 공공병원의 운영에 대해 의견을 제시할 수 있는 공식적인 통로 역할을 함.
- 주민들이 매년 정기적으로 의료 서비스의 문제점을 조사하여 이사회에 보고하고, 그에 대한 답변과 해결 방안을 요구할 수 있음.
- 주민들의 의료 정책 반영 참여 의료는 주민들이 필수 의료 서비스 제공의 과정에 관여할 수 있게 하여, 지역 내에서 발생하는 다양한 문제들(장애인, 노인 등)을 효율적으로 해결할 수 있도록 함.

□ **참여 의료의 구조**

- (외국 사례) 외국의 공공병원들은 주민참여가 활발하게 이루어지며, 공공의료 운영비의 적자 문제를 정부가 보완해줌.
- 예를 들어, 호주의 공공병원들은 수익을 목적으로 운영되지 않으며, 정부의 지원을 받아 적자 문제를 해결.

□ **한국 공공의료의 문제점**

- 한국에서는 주민들이 공공의료에 대한 참여 의지가 부족하며, 이에 따라 공공병원의 운영에서도 주민참여가 미흡함.
- 공공의료의 재정적 자립 문제로 인해 어려움을 겪고 있으며, 민간 의료기관과의 경쟁에서 밀리는 경우가 많음.

□ **주민참여 의료의 중요성**

- 주민들이 공공의료 정책 결정 과정에 참여함으로써 공공의료의 질적 향상을 도모할 수 있음.
- 예를 들어, 미국의 공공병원 모델에서는 주민들이 심혈관 질환 발생률이 높은 문제를 파악하여 이를 예방하기 위한 혈압 측정 캠페인과 같은 직접적인 참여 의료를 추진

□ **주민참여의 효과**

- 참여 의료시스템은 지역사회에서 의료 서비스의 질을 개선하고 주민들의 건강을 보호하는 데 기여함.
- 예를 들어, 호주의 공공의료시스템에서는 주민들이 의료 서비스에 대한 불만을 보건소에 제출하면 이를 즉시 조사하고 문제를 해결하는 프로세스가 있음.

□ 참여 의료와 복지의 연계

- 공공의료는 단순히 질병 치료를 넘어서, 사회적 복지와 연계된 종합적인 의료 지원을 목표로 해야 함.
- 주민들의 경제적 어려움으로 인한 건강 문제(예 영양실조)까지 해결할 수 있도록, 복지서비스와 함께 제공하는 통합적 지원 체계를 구축해야 함.

6) 일본 오사카의 지역 통합 돌봄 사례

□ 일본 오사카의 통합 돌봄 시스템

- 오사카의 지역 통합 돌봄 모델은 방문 진료, 재택의료, 단기 돌봄을 중심으로 지역 주민들에게 의료 서비스를 제공함.
- 요도가와 근로자 후속협회 재단 민간이 설립한 공익형 의료법인으로, 방문 의료를 통해 주민들에게 의료 접근성을 높이는 모델로 평가됨.
- 방문 의료 환자들이 병원에 가지 않고도 의료 서비스를 받을 수 있도록, 의사와 간호사, 영양사, 사회복지사 등이 환자 집으로 방문하여 진료.

□ 재택의료 서비스

- 일본 오사카에서는 환자가 집에서 안전하게 의료 서비스를 받을 수 있도록 재택의료 서비스를 제공함.
- 데이케어 센터와 단기 입원 시설을 통해 가족이 없는 환자들이 일시적으로 머물 수 있도록 지원.
- 예를 들어, 치매를 앓는 노인이 가족의 부재 시 데이케어 센터에서 돌봄을 받을 수 있으며, 간호사와 영양사가 방문하여 환자의 상태를 지속적으로 관리함.

□ 단기 입원 서비스

- 오사카의 지역 통합 돌봄 시스템에서는 환자가 집으로 바로 퇴원하기 어려운 경우, 단기 입원 시설을 통해 회복기를 거치도록 지원.
- 회복기 병동은 급성기 이후 회복을 위한 중간 단계를 제공하여, 환자가 집에서 생활할 수 있을 때까지 의료적인 도움을 받을 수 있음.

□ 의료 자원의 효율적 배치

- 오사카의 의료시스템은 지역 내 다양한 의료 자원을 효율적으로 배치하여 통합적인 돌봄 서비스를 제공.
- (주민 중심 의료 서비스) 환자의 요구에 맞춘 맞춤형 서비스를 제공하며 지역 내 병원, 진료소, 데이케어 센터 등이 협력하여 의료 서비스를 제공.

7) 공공의료 정책 개선 방향

☐ 중앙 및 지방정부의 협력 필요성

- 공공의료시스템의 개선을 위해 중앙정부와 지방정부 간의 협력이 필수적임.
- 지방 공공의료 체계는 중앙 정부의 정책적 지원 없이는 자립하기 어려움.
- 정부는 지방의 공공병원이 필수적인 의료 서비스를 제공할 수 있도록 재정적 지원을 강화해야 함.

☐ 지역 공공병원 확대

- 지방의 공공병원 확대를 통해 필수 의료 서비스를 제공할 수 있는 인프라 구축이 필요.
- 지방에서는 공공병원이 부족하여 응급의료, 분만 등 필수 의료 서비스 제공에 한계가 있음.
- (의료 사각지대 해소) 공공병원 수를 늘려 의료 사각지대에 놓인 지역 주민들이 필수적인 의료 서비스를 받을 수 있도록 해야 함.

☐ 보건소와의 협력 강화

- 보건소와 공공병원의 협력을 통해 예방적 의료 서비스와 진료 서비스를 통합하여 제공해야 함.
- 보건소는 지역사회 내에서 의료 자원을 허브처럼 연결하고, 공공병원은 중증 환자 치료를 전담하는 역할을 해야 함.

☐ 주민참여 의료시스템 강화

- 시민 참여 위원회와 같은 참여 의료 모델을 통해, 주민들의 요구와 의견을 반영한 공공의료 정책을 시행해야 함.
- 주민들의 요구를 반영하여 공공의료 서비스를 개선하고, 의료 서비스의 질적 향상을 도모해야 함.

☐ 지속 가능한 공공의료 체계 구축

- (공공병원의 자율성 강화) 공공병원이 자율적으로 운영되며, 수익보다는 공공성에 중점을 두고 운영할 수 있도록 정책적 뒷받침이 필요.
- (의료 자원의 균형) 배분 수도권에 집중된 의료 자원을 지방으로 분산시키고, 지역 공공병원과 민간 병원 간의 협력을 통해 지방 의료 서비스의 질을 향상시켜야 함.

패널 토론

돌보는 살림,
안심하고 나이드는 마을을 위해

최순옥 살림의료복지사회적협동조합 이사장

【 요약 】

□ **살림의료복지 사회적협동조합 현황**

- 설립 및 성장 2012년 348명의 조합원과 3,200만 원의 출자금으로 설립, 2014년 사회적 협동조합으로 전환. 의료 사각지대 해소 및 돌봄 체계 구축을 목표로 함.
- 의료 및 돌봄 서비스 주치의 제도 도입, 데이케어센터 및 방문 요양 서비스 운영. 잉여금은 재투자되어 지역사회 의료 및 돌봄 사업 확대에 사용됨.
- 사회적 약자를 위한 특화 서비스 장애인, 성소수자 등을 위한 맞춤형 진료 제공. 성소수자 인권 진료, 장애인 전문 진료 등의 특화된 의료 서비스 운영.
- 재택의료 및 협진 시스템 재택의료센터 운영, 지역사회와의 협력으로 의료 사각지대 해소.

□ **의료복지 사회적협동조합의 과제**

- 조합원 참여 확대 조합원의 의료 서비스 이용률을 높이고 운영 및 의사결정 과정에 더 적극적으로 참여하도록 유도.
- 의료 및 복지서비스 확장 재택의료 및 1차 의료시스템을 서울 전역으로 확장할 필요.
- 공공의료 협력 강화 공공의료 인프라 확충과 민간 의료기관과의 협력 모델 발전 필요.
- 사회적 약자 지원 강화 성소수자, 장애인 등 사회적 약자를 위한 의료 서비스의 지속적 확장과 개선이 필요.
- 지역사회 기반 의료 서비스 강화 1차 의료시스템 확장을 통해 더 많은 주민이 의료 서비스를 받을 수 있는 환경 조성.
- 재택의료시스템 확대 재택의료 및 방문 의료 서비스를 서울 전역으로 확대, 고령자와 장애인을 위한 맞춤형 서비스 제공.
- 공공 및 민간 의료 협력 모델 발전 공공의료와 민간의료가 협력하여 지속 가능한 지역 기반 의료 체계를 구축할 계획.
- 지속 가능한 협동조합 모델 사회적 약자를 위한 특화 진료와 재정적 지속 가능성을 결합한 모델로 지역사회에 기여할 전망.

1) 조합 설립 배경 및 역사

□ 설립 연도 및 초기 배경

- 2012년 설립, 348명의 창립 조합원과 출자금 3200만 원으로 시작 지역사회 내 의료 사각지대 해소 및 돌봄 체계 구축을 목표로 설립함.
- 설립 당시 주도한 그룹은 20대~30대의 젊은 여성들로, 결혼과 상관없이 서로를 돌보는 체계를 만들고자 함.

□ 사회적 협동조합으로의 전환

- 초기에는 의료생협으로 시작했으나, 2014년 협동조합법이 구체화되면서 사회적 협동조합으로 전환함.
- 생협과 사회적 협동조합의 차이점은 잉여금의 사용 방식에서 명확함.
 - 잉여금은 조합원에게 배당되지 않고, 조합의 목적에 따라 재투자됨.
 - 이를 통해 지역사회 돌봄과 의료 지원 확대에 재원을 활용함.

□ 창립 과정 및 조합원의 역할

- 조합원들이 자본 출자를 통해 협동조합의 기초 재원을 마련함.
- 출자는 단순히 자금을 마련하는 것이 아니라, 민주적 운영을 실현하는 수단임.
- 출자금이 늘어나 현재 25억 원을 초과하며, 조합원들이 의료 및 돌봄 사업에 적극 참여하고 있음.
- 조합원은 병원 이용뿐만 아니라, 운영 과정에서도 민주적 통제를 행사할 수 있음.
- 조합원들이 출자 및 이용을 통해 병원의 수익 창출과 운영에 기여함으로써, 조합의 성장과 발전을 도모함.

□ 설립 초기 목표

- 설립 목적은 단순히 고령층의 의료 문제를 해결하는 것이 아닌, 젊은층이 중심이 되어 서로 돌보는 시스템을 구축하는 것임.
- 조합원들은 지역사회 내 경제적 어려움을 겪는 주민들, 특히 소외된 계층을 위한 복지서비스 제공에도 주력함.
- 의료뿐만 아니라 돌봄 체계를 함께 운영하여, 지역의 다양한 의료적, 복지적 필요를 충족시킴.

□ 의료와 돌봄 사업의 확장

- 설립 이후 의료 서비스뿐만 아니라, 돌봄 사업소도 함께 운영함.
- 조합은 단순한 의료 제공을 넘어, 데이케어센터와 방문 요양 사업을 통해 돌봄 서비스를 확대함.

- 지역 .어르신들을 위한 서로 돌봄 카페 운영을 통해, 신체적·정신적 건강을 지원함.

☐ 비영리적 운영 원칙

- 살림 협동조합은 이윤을 추구하지 않고, 조합의 목적에 따라 수익을 재투자함.
- 잉여금은 다시 조합을 활성화시키거나, 조합이 추진하는 지역 돌봄과 의료 지원 사업에 사용함.
- 이는 협동조합이 지역사회 내에서 사회적 기여를 확대할 수 있는 구조를 마련함.

☐ 의료와 복지의 통합 시스템

- 조합은 설립 초기부터 의료와 돌봄을 통합적으로 제공하여, 주치의 제도 및 방문 진료를 통한 맞춤형 의료 서비스 제공함.
- 이는 단순한 병원 치료에 그치지 않고, 재택의료와 복지서비스를 결합하여 지역사회의 다양한 요구를 충족시키는 방식임.

2) 협동조합의 운영 원칙

☐ 출자와 통제

- 조합원의 출자 협동조합의 주요 재정적 기반은 조합원들의 자발적인 출자를 통해 마련됨.
- 현재까지 총 25억 원 이상의 출자금이 조합원들에 의해 마련됨.
- 출자는 단순한 자본의 제공이 아닌, 민주적 운영의 한 축으로서 조합원들이 조합 운영에 기여할 수 있는 수단으로 사용됨.
- 조합원의 권리와 의무 출자를 통해 조합원들은 조합에 대한 민주적 통제 권리를 행사할 수 있으며, 조합 운영에 적극적으로 참여해야 함.
- 출자자는 조합이 수익을 창출하는 과정에 기여하며, 조합원으로서 의사결정에 참여하는 권한을 부여받음.
- 잉여금 분배 조합에서 발생한 잉여금은 개인에게 배당되지 않고, 조합의 목적에 맞게 재투자되어 공공의료와 돌봄 사업에 사용됨.

☐ 민주적 운영과 의사결정 구조

- 조합은 민주적 운영 원칙에 따라 조합원들이 주요 의사결정에 참여할 수 있는 구조를 갖추고 있음.
- 조합의 의사결정은 대의원 총회를 통해 이루어지며, 조합원들은 총회를 통해 주요 정책 및 방향을 결정함.

- 조합원들은 출자와 병원 이용을 통해 운영에 기여하고, 이러한 활동은 조합의 발전과 성장을 돕는 중요한 역할을 함.

☐ 잉여금의 처리 및 재투자

- 잉여금은 조합원들에게 배당되지 않고, 조합의 목적에 맞게 공익적인 사용을 위해 재투자됨.
- 2021년에는 2천만 원의 잉여금이 발생하였으며, 이는 조합 내 여러 부문에 분배됨.
- 3분의 1 병원 운영에 기여한 의료 인력과 직원들의 복리후생을 위해 사용됨.
- 3분의 1 건강 취약계층 지원을 위한 기금으로 사용됨.
- 3분의 1 미래 투자 및 조합의 지속적인 성장을 위해 적립됨.

☐ 의료생협과 사회적협동조합의 차이점

- 사회적협동조합으로 전환하면서, 의료생협과의 차별점은 잉여금의 사용과 배분 방식에서 드러남.
- 의료생협은 잉여금이 조합원들에게 일부 배당될 수 있지만 사회적협동조합은 잉여금을 전적으로 공익적 목적을 위해 사용됨.
- 조합원 출자를 통해 자본을 마련하지만 출자금이 개인 이익을 추구하는 수단 이 아닌, 지역사회 의료 및 복지 발전을 위한 재원으로 사용됨.

☐ 조합원의 참여 확대

- 조합원들이 병원을 이용함으로써 협동조합의 수익이 발생하며, 조합원들은 병원을 자주 이용함으로써 운영에 기여할 수 있음.
- 조합원의 이용률이 높을수록 협동조합의 재정적 안정성과 운영 효율성이 높아짐.
- 출자를 통해 조합의 재정적 기반을 강화하는 것뿐만 아니라, 의료 서비스 이용을 통해 조합원의 참여가 더욱 확대됨.

☐ 조합원 참여에 따른 책임과 권한

- 조합원들은 단순히 출자에 그치지 않고, 병원 운영 및 의사결정에 적극 참여할 수 있는 권리를 행사함.
- 출자를 통해 재정적 기여를 한 조합원들은 의사결정 과정에서 중요한 목소리를 낼 수 있으며, 조합의 성장과 발전에 기여함.
- 조합원들이 적극적으로 병원을 이용하고 조합의 방향성을 결정하는 데 참여함으로써, 협동조합의 민주적 운영 원칙을 실현함.

3) 주치의 제도와 돌봄 서비스

□ 주치의 제도의 도입

- 살림 의료복지 협동조합은 주치의 제도를 도입하여, 지역 주민들에게 심층적인 상담과 지속적인 진료를 제공함.
- 연간 약 5만 명의 주민들이 주치의 서비스를 이용하며, 맞춤형 진료를 받음.
- 환자와의 긴밀한 관계 형성을 통해 환자 개개인의 건강 문제를 심층적으로 파악하고 장기적인 건강 관리 계획을 수립함.
- 단점으로는 심층적인 진료로 인해 대기 시간이 길어지는 문제가 발생하며, 일부 환자는 1시간 이상 대기해야 하는 경우도 있음.

□ 돌봄 서비스

- 살림 협동조합은 의료뿐만 아니라, 포괄적인 돌봄 서비스도 함께 제공하여 지역사회 내에서 의료와 복지의 통합을 실현시킴.
- 데이케어센터는 어르신들에게 신체적 및 정신적 돌봄을 제공하며, 지역사회 내에서 주간 돌봄 서비스를 운영함.
- 방문 요양을 통해, 거동이 불편한 노인들을 위한 방문 요양 서비스도 운영, 전문 요양보호사들이 환자를 돌보며 운동 프로그램도 함께 제공함.

□ 서로 돌봄 카페

- 서로 돌봄 카페는 지역 어르신들이 모여 사회적 교류와 건강 증진 활동을 할 수 있는 공간으로 운영됨.
- 이 카페는 5년간 운영되어 왔으며, 지역사회에서 노인의 사회적 고립을 방지하고, 돌봄 네트워크를 형성하는 데 중요한 역할을 하고 있음.

□ 운동 및 건강 프로그램

- 조합원들을 위한 근력 운동 및 관절 가동 운동 프로그램을 운영하여, 어르신들이 건강을 유지하고, 신체 기능을 유지할 수 있도록 지원함.
- 하와이안 홀라 건강 모임과 같은 프로그램을 통해, 어르신들이 신체적 건강뿐만 아니라 정신적 안정감을 유지할 수 있는 다양한 활동을 제공함.

□ 방문 요양 사업

- 방문 요양 서비스는 거동이 불편한 노인들을 대상으로, 요양보호사가 집으로 직접 방문하여 일상적인 돌봄 서비스를 제공함.
- 방문 요양은 주로 관절 운동, 근력 운동을 중심으로 제공되며 이를 통해 환자들의 신체 기능 회복과 유지를 지원함.

- 요양보호사는 신체적 돌봄뿐만 아니라 말벗 역할을 하여 정신적 안정도 함께 제공함.

☐ 주치의 제도와 돌봄 서비스의 통합 운영

- 주치의 제도와 돌봄 서비스는 서로 밀접하게 연계되어 운영되며 의료적 관리와 복지적 지원이 동시에 제공될 수 있도록 구조화되어 있음.
- 주치의는 환자의 건강 상태를 지속적으로 모니터링하며 돌봄 서비스와 연계하여 필요한 경우, 방문 요양 및 데이케어센터 서비스를 조정함 .

☐ 지역사회 기반 돌봄 체계 구축

- 살림 협동조합은 지역사회와 협력하여 포괄적인 돌봄 체계를 구축하고 의료 사각지대 해소를 위한 다양한 프로그램을 운영함.
- 지역 내 다양한 복지기관과 협력하여 어르신들과 장애인들을 대상으로 종합적인 돌봄 및 의료 서비스를 제공함.

☐ 장기적인 목표

- 살림 협동조합은 의료와 복지를 통합하여 지역사회 내에서 안정적인 돌봄 체계를 구축하고, 지역 주민들이 신체적, 정신적으로 건강한 삶을 유지할 수 있는 환경을 제공하는 것을 목표로 함.

4) 신종 감염병 대응과 공공의료의 중요성

☐ 신종 감염병 대응

- 살림 의료복지 사회적 협동조합은 코로나19 팬데믹을 계기로 신종 감염병에 대한 대응 체계를 재정비하고 강화함.
- 지역사회 내에서 발생하는 감염병 확산 방지를 위해 의료 자원과 대응 인프라를 확충함.
- 팬데믹 동안 협동조합은 재택의료시스템과 방문 의료를 적극 활용하여 확진자 및 자가 격리 환자를 지원함.

☐ 코로나19 대응 전략

- 코로나19 확산 초기부터 살림 협동조합은 지역사회 내에서 자가 격리 환자 및 확진자 관리에 적극적으로 나섬.
- 방문 의료를 통해 거동이 불편한 환자들이 적절한 치료를 받을 수 있도록 하였고, 긴급하게 대응해야 하는 경우 응급 의료팀을 통해 신속히 대응함.

- 지역 내 공공기관 및 보건소와의 협력으로 신속한 대응 체계를 구축하고 감염병 확산 방지에 기여함.

☐ 예방적 의료 서비스 제공

- 감염병 예방을 위해 살림 협동조합은 예방 접종 및 건강검진 프로그램을 확대함
- 특히 고위험군(노인, 만성질환자)을 대상으로 정기적인 모니터링과 관리 프로그램을 운영하여, 사전에 감염병을 예방할 수 있는 체계를 마련함.
- 예방 중심의 의료 서비스는 지역 주민들의 건강을 지속적으로 관리하는 데 있어 중요한 역할을 담당함.

☐ 재난 및 응급 의료 대응

- 살림 협동조합은 재난 및 대규모 사고 발생 시 신속하게 대응하기 위한 응급의료 대응 시스템을 마련함.
- 응급 의료팀은 재난 상황에서 환자의 중증도를 빠르게 분류하고, 적절한 치료와 이송을 담당함.
- 이를 통해 지역사회 의료 서비스가 원활하게 유지될 수 있도록 지원함.

☐ 지역사회와 공공의료 협력

- 살림 협동조합은 지역사회 내 공공의료기관과 협력하여, 신종 감염병 및 재난 발생 시 의료 자원을 효율적으로 배분하고 대응 체계를 강화함.
- 공공병원과 민간병원의 협력을 통해, 의료 서비스의 연속성을 보장하고, 환자들이 적절한 치료를 받을 수 있도록 함.

☐ 공공의료의 중요성

- 살림 협동조합은 코로나19 대응을 통해 공공의료의 역할이 중요함을 강조하며, 지역사회 내 공공의료 인프라 확충이 필요하다고 주장함.
- 공공의료는 특히 신종 감염병 발생 시 즉각적인 대응을 가능하게 하며, 지역사회 전체의 건강을 보호하는 데 중요한 역할을 함.

☐ 장기적 감염병 대응 전략

- 살림 협동조합은 장기적인 감염병 대응 전략을 마련하고 재택의료 및 방문 진료 시스템을 확대하여 의료 사각지대를 줄이고 지역사회 내에서 지속적인 의료 지원을 할 수 있는 환경을 조성함.
- 향후 발생할 수 있는 신종 감염병에 대비해 예방적 의료 서비스와 비상 대응 체계를 지속적으로 강화할 계획임.

5) 참여 의료의 중요성

□ 주민이 참여하는 구조

- 살림 의료복지 사회적 협동조합은 주민들이 직접 의료 서비스 운영과 개선 과정에 참여하는 구조를 강조함.
- 주민들은 단순한 의료 서비스 수혜자가 아니라, 의료 서비스의 의사결정 과정에 참여할 수 있음.
- 주민들이 협동조합의 운영에 참여함으로써 의료 서비스의 질을 높이고 사회적 가치를 실현하는 데 기여함.

□ 시민 참여 위원회의 구성

- 살림 협동조합은 시민참여위원회를 통해 주민들이 의료 서비스 운영에 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공함.
- 위원회는 매년 정기적으로 주민들의 의료 요구와 문제를 조사하고 이를 이사회에 보고함.
- 위원회는 취약계층, 예를 들어 시각장애인, 소아과 환자 등 다양한 주민들의 요구와 어려움을 조사하여 의료 서비스가 그들의 필요에 맞춰 조정되도록 함.

□ 참여 의료의 효과

- 주민참여 시스템은 의료 서비스의 질적 향상뿐만 아니라 의료 사각지대 해소에도 기여함.
- 주민들이 필요로 하는 의료 서비스를 현장에서 파악하고 그 요구를 조합 운영에 반영할 수 있음.
- 특히, 지역사회에서 의료 서비스가 부족한 부분을 효과적으로 해결할 수 있도록 주민들의 적극적인 의견이 반영됨.

□ 주민참여 확대 방안

- 살림 협동조합은 주민들의 의사결정 과정에 대한 참여를 확대하기 위한 다양한 방안을 모색하고 있음.
- 건강 실천단과 같은 프로그램을 통해 주민들이 지역사회 건강 프로그램에 직접 참여하도록 유도함.
- 이러한 프로그램은 주민들이 스스로 건강을 관리하고, 공동체 내에서 건강을 증진할 수 있는 기회를 제공함.

□ 참여 의료와 복지 연계

- 살림 협동조합은 참여 의료를 통해 의료와 복지의 통합을 실현하고 있음.

- 참여 의료는 주민들의 의견을 반영하여, 의료 서비스뿐만 아니라 복지서비스까지 종합적으로 제공함으로써 지역사회의 다양한 요구를 충족시킴.
- 예를 들어, 저소득층과 노인층을 위한 의료 및 복지 프로그램이 주민들의 참여에 의해 개발되고 실행됨.

☐ 참여 의료의 장점

- 주민들이 직접 참여하여 운영되는 의료시스템은 더 나은 의료 서비스 제공을 가능하게 하며, 이를 통해 지역사회의 건강을 증진시킴.
- 주민들의 건강 요구를 기반으로 맞춤형 의료 서비스를 제공할 수 있으며, 이로 인해 보다 적절한 건강 관리가 가능해짐.
- 주민들의 적극적인 참여는 의료 서비스의 민주적 통제를 실현하며, 의료 서비스의 공공성을 강화함.

☐ 지역사회 통합을 위한 노력

- 참여 의료는 지역사회 통합을 목표로 하며, 주민들이 공동체의 일원으로서 적극적인 역할을 할 수 있도록 유도함.
- 의료뿐만 아니라 지역 내 복지, 돌봄 서비스까지 연계하여 주민들이 보다 나은 삶의 질을 유지할 수 있도록 지원함.
- 주민들이 스스로 지역사회의 문제를 해결하는 자발적 참여 모델을 통해 지속 가능한 의료시스템을 구축할 수 있음.

6) 여성주의 의료협동조합

☐ 여성주의 의료협동조합의 지향점

- 살림 의료복지 협동조합은 여성주의 의료협동조합을 표방하며 의료 서비스의 중심을 사회적 약자와 소외계층에 맞추고 있음.
- 가장 의료 접근성이 낮은 이들을 대상으로, 그들이 겪는 불편과 차별을 해결할 수 있는 서비스를 기획하고 제공함.

☐ 사회적 약자를 위한 특화 진료

- 협동조합은 장애인, 성소수자, 어린이, 노인 등 사회적 약자를 대상으로 특화된 진료를 제공함.
- 장애인, 외상 환자, 성소수자 등 사회적 약자들이 의료 서비스 접근이 어려운 현실을 반영하여 그들의 요구에 맞춘 포괄적인 의료 서비스를 운영함.
- 이를 통해 사회적 약자들이 더 나은 의료 환경에서 차별 없이 치료를 받을 수 있도록 함.

□ 성소수자를 위한 인권 진료

- 살림 의료복지 협동조합은 성소수자 호르몬 치료와 같은 특화된 의료 서비스를 제공하며, 이를 통해 인권 진료의 모범 사례를 구축함.
- 성소수자들이 일상적인 의료 환경에서 겪을 수 있는 편견과 차별을 해소하고, 이들을 위한 안전하고 포괄적인 의료 환경을 조성함.
- 호르몬 치료는 특히 많은 성소수자들이 일반 병원에서 거부당하거나 차별을 경험하는 분야로, 살림 협동조합은 이러한 문제를 해결하기 위해 주말 진료를 운영하며, 전국에서 찾아오는 환자들을 진료함.

□ 장애인 전문 진료

- 살림 협동조합은 장애인 환자들을 위한 특화된 치과 진료 시스템을 구축함.
- 휠체어를 탄 환자나 와상 환자들이 병원에 방문해도 휠체어에 앉은 상태나 침대에 누운 상태로 치료를 받을 수 있도록 시설을 갖추.
- 장애인들이 일반 병원에서 접근하기 어려운 구강 치료를 전문적으로 제공하며, 이동이 불편한 환자들을 위한 방문 진료도 함께 운영함.

□ 포괄적인 치과 서비스 제공

- 살림치과는 장애인이나 와상 환자뿐만 아니라 지역사회 전체를 대상으로 하는 전문 치과 서비스를 제공함.
- 환자들이 치과에 방문하면, 구강 관리 교육을 통해 예방적 치료를 강조하고, 각 환자의 필요에 맞춘 맞춤형 치료를 제공함.
- 치료가 끝난 후에도 환자들에게 20분씩 구강 관리 교육을 제공하며, 스스로 구강 건강을 관리할 수 있도록 독려함.

□ 재정적 가치와 사회적 가치의 결합

- 살림 의료복지 협동조합은 사회적 가치와 재정적 가치를 동시에 추구하는 모델을 실현하고 있음.
- 인권 진료와 같은 사회적 약자를 위한 의료 서비스는 단순히 사회적 책임을 이행하는 것을 넘어 협동조합의 재정적 지속 가능성에도 기여함.
- 단가가 높은 특화 진료를 통해 협동조합의 재정적 부담을 덜면서도 사회적 기여를 확장하고 있음.

□ 사회적 약자를 위한 지속적 지원 노력

- 살림 의료복지 협동조합은 여성주의와 인권 중심의 의료 서비스를 제공하기 위해, 장애인과 성소수자뿐만 아니라 모든 사회적 약자가 동등한 의료 서비스를 누릴 수 있도록 지속적으로 노력하고 있음.

- 의료적 소외계층이 차별 없이 의료 서비스를 받을 수 있는 환경을 만들기 위해 다양한 프로그램과 서비스를 확장해 나가고 있음.

7) 재택의료와 협진 시스템

□ 재택의료센터의 역할

- 살림 의료복지 협동조합은 재택의료센터를 운영하여 거동이 불편한 환자들에게 집에서 진료를 받을 수 있는 기회를 제공함.
- 특히 만성질환자, 노인, 장애인 등 지속적인 의료 관리가 필요한 환자들을 대상으로 의료 서비스를 제공함.
- 재택의료는 의사, 간호사, 영양보호사, 물리치료사 등 다양한 의료 전문가들이 협력하여 환자에게 포괄적인 진료를 제공하는 구조로 운영함.

□ 은평구 재택의료 시범사업

- 살림 협동조합은 서울시 은평구에서 재택의료 시범사업을 실시하며 재택의료센터가 그 중심적인 역할을 담당함.
- 서울 내 8개 자치구에서 시범적으로 운영 중인 재택의료 사업에 적극적으로 참여하며, 향후 서울 전역으로 확대할 계획임.

□ 협진 시스템

- 살림 협동조합의 협진 시스템은 다학제 방문 의료 형태로, 환자의 상태에 따라 의사와 여러 전문가들이 협력하여 진료와 치료를 제공함.
- 의료 서비스가 필요한 환자에게 적합한 치료를 제공하기 위해 치과, 가정의학과, 한의학과 등 다양한 분야의 의료진이 협력함.
- 치과 치료를 받으러 온 환자도 필요시 가정의학적 진료나 기타 건강 상태 점검을 받을 수 있는 통합적인 서비스 제공을 목표로 함.

□ 의료 사각지대 해소

- 재택의료시스템은 병원에 방문하기 어려운 노인층과 장애인 등 의료 접근성이 낮은 환자들에게 중요한 역할을 담당함.
- 특히, 의사소통이 어려운 중증 장애인과 고령자들이 정기적으로 진료를 받을 수 있도록 촉탁의사 활동을 운영함.
- 이러한 시스템을 통해 의료 사각지대에 놓인 환자들이 안전하게 의료 서비스를 이용할 수 있음.

□ 지역사회와의 협력

- 살림 협동조합은 지역 내 병원 및 복지기관과의 협력을 통해 환자들에게 연속적인 돌봄 서비스를 제공함.
- 장애인 복지관, 재활 병원 등과의 협업을 통해 환자들에게 필요한 의료 자원을 제공하고, 지속적인 치료와 관리가 가능하도록 함.

□ 주치의 역할 확대

- 협동조합은 지역사회에서 장애인 주치 기관으로서의 역할을 강화하고 있으며, 중증 환자들을 대상으로 주치의 활동을 수행하고 있음.
- 중증 장애인 생활시설에 촉탁으로 방문하여 환자의 상태를 점검하고, 장기적인 건강 관리를 지원하는 구조를 갖춘.

□ 장기적 목표와 계획

- 살림 협동조합은 재택의료시스템을 기반으로 지역사회 1차 의료시스템 확대를 목표로 하며 의료와 돌봄 서비스를 통합적으로 제공하는 모델을 구축할 계획임.
- 지역 공공의료 및 민간 의료기관과의 협력을 통해, 보다 많은 환자들이 재택의료와 방문 진료를 이용할 수 있도록 지속 가능한 의료 환경을 구축하고자 함.
- 이를 통해 지역 기반의 포괄적 의료 체계를 더욱 강화하고, 주민들의 의료 접근성을 지속적으로 높이는 것을 목표로 하고 있음.

8) 미래 계획과 비전

□ 재택의료센터 확장 계획

- 살림 협동조합은 재택의료센터를 기반으로 한 의료 서비스 확대를 목표로 함.
- 방문 간호 스테이션과 재택의료 시범사업에서 얻은 경험을 바탕으로, 은평구와 함께 재택의료를 확장하는 시범사업을 수행.
- 현재 서울 내 8개 자치구에서 시범적으로 운영 중이며, 서울 전역으로 확대할 계획임.
- 향후 고령자, 장애인 등 거동이 불편한 환자들이 병원에 가지 않아도 의료 서비스를 받을 수 있는 시스템을 구축함.

□ 1차 의료 기반의 확대

- 살림 협동조합은 지역사회 내 1차 의료시스템을 확대하여 더 많은 주민이 포괄적인 의료 서비스를 이용할 수 있도록 계획함.
- 다학제 통합 의료를 통해 각 분야의 전문 의료진이 협력하여 종합적인 진료와 치료를 제공.

- 가정의학과, 치과, 한의원 등의 통합적인 의료시스템을 운영하여 환자가 의료 서비스를 더 쉽게 접근할 수 있도록 함.

□ **지역 기반 의료와 복지서비스 강화**

- 협동조합은 지역사회와 협력하여 지역 기반의 의료와 복지서비스를 확장할 계획임.
- 지역 복지기관, 공공의료기관과의 협력 모델을 구축하여 의료와 복지를 통합한 서비스를 제공함으로써, 의료 사각지대를 해소하고 포괄적인 돌봄 체계를 강화할 예정임.
- 주치의 시스템을 통해 장애인과 노인 등 취약계층에게 지속적인 의료 관리와 정기적인 진료를 제공함.

□ **공공의료와 민간의료 협력**

- 협동조합은 공공의료와 민간의료의 협력을 강화하여 의료 인프라 확충에 기여할 계획임.
- 지역 내 민간병원과 협력하여, 환자들에게 연속적인 의료 서비스를 제공하고 의료 자원의 효율적인 배분을 도모함.
- 특히, 의료 인프라가 부족한 지역에서는 공공의료의 역할을 강화하는 동시에 민간 의료기관과의 협력 모델을 발전시킬 계획임.

□ **미래를 향한 의료 복지 모델**

- 살림 협동조합은 7~8년 후 지역사회 기반의 1차 의료 모델을 더욱 확장하여 공공의료와 민간 의료의 협력을 지속 가능한 모델을 구축할 계획임.
- 현재 운영 중인 포괄적 의료 서비스를 기반으로, 더 많은 지역사회와 연계하여 지역 중심의 의료 서비스를 제공하고, 의료와 돌봄이 결합된 형태로 발전시킬 예정임.
- 장기적인 계획으로는 의료 인프라를 확충하고 주민들이 더욱 쉽게 의료 서비스에 접근할 수 있도록 의료 접근성을 지속적으로 개선할 계획임.

□ **조합원의 역할 강화 및 지역사회 연결**

- 협동조합은 조합원의 적극적인 참여와 지역사회와의 긴밀한 협력을 통해 지역 기반의 포괄적 의료체계를 구축할 예정임.
- 조합원 활동을 통해 의료 서비스의 질적 향상뿐만 아니라 지역사회의 건강 문제 해결에도 기여할 수 있도록 할 계획임.
- 공공의료와 민간의료의 협력을 통해 지역 내 포괄적 의료체계가 발전하도록 지속적으로 연구하고 발전시킬 예정임.

주민 토론

- 나백주 교수의 강의를 통해 공공의료의 필수 의료 정책에 대해 더욱 깊이 이해하게 됨.
- 공공의료는 필수 의료 제공에서 중요한 역할을 해야 하며, 이는 지역사회의 의료 사각지대를 해결하는 데 필수적이라고 생각함.
- 민간 의료기관이 커버할 수 없는 부분을 공공医료가 맡아야 하며, 이를 통해 균형 발전이 이루어질 수 있음을 배움.
- 지역사회 내에서 필수 의료 서비스가 균형 있게 제공되지 않으면, 의료 접근성이 낮은 주민들이 소외될 수 있음을 확인함.
- 공공医료가 중심이 되어 지역 주민들에게 기본적인 의료 서비스를 제공하는 것이 필수적이라고 인식하게 됨.
- 최순옥 이사장을 통해, 사회적 경제 조직을 통해 지역사회에서 의료를 확장 해가는 사례를 접하고 큰 감명을 받음.
- 특히 사회적 경제 조직이 중심이 되어 의료 협동조합을 운영하고, 주민들이 참여할 수 있는 의료 서비스 모델을 구축한 것을 높이 평가함.
- 지역 주민들이 의료 서비스에 참여하고, 이를 통해 의료 사각지대 해소에 기여 하는 사회적 경제 모델의 중요성을 실감함.
- 기존에는 이러한 사회적 경제 모델이 지역사회에서 실현될 수 있을지에 대해 회의적이었으나 실제 사례를 통해 그 가능성을 확인함.
- 협동조합이 지역 주민과의 협력을 통해 실현 가능하다는 것을 깨닫고, 이를 자신의 지역사회에서도 지향하고자 하는 꿈을 갖게 됨.
- 공공의료의 역할을 극대화하기 위해서는 주민의 참여가 필수적임을 확인함.
- 공공의료만으로 모든 문제를 해결할 수 없으므로 주민들이 직접 참여하여 의료 현황을 발굴하고, 이를 정책으로 연결하는 것이 중요하다고 생각함.
- 지역 주민들이 작은 발걸음으로 시작하여 지역의료 문제 해결에 능동적으로 참여하는 것이 필요하다고 생각함.
- 주민들이 지역사회에서 발생하는 의료 문제를 의회와 협력하여 정책 결정 과정에 직접 참여해야 한다고 생각함.

- 주민들이 의회의 정책 결정에 기여함으로써 공공의료의 부족한 부분을 보완하고, 의료 서비스의 질을 향상시킬 수 있다고 생각함.
- 참여 의료 모델을 통해 공공의료에 미처 해결하지 못하는 부분을 보완하고, 의료 서비스 접근성을 확대할 수 있다고 생각함.
- 지역 주민들이 참여하는 의료 모델이 공공의료와 민간의료의 균형을 맞추는데 중요한 역할을 할 수 있다고 생각함.
- 특히 주민들이 공공의료의 중심적인 역할을 할 수 있도록 참여 모델의 발전을 희망함.
- 보건소를 그동안 1차 의료기관으로 인식하지 않았었는데 이번 강의를 통하여 보건소가 중요한 역할을 할 수 있는 자원을 충분히 보유하고 있음을 깨달음.
- 그럼에도 불구하고 보건소의 기능이 충분히 활성화되지 않은 것을 인식하게 됨.
- 살림협동조합의 돌봄 모델에 큰 관심을 가짐. 혼자 살지만 외롭게 죽지 않을 것이라는 메시지에 감동함.
- 1인 가구와 고령층이 점점 증가하는 상황에서 공동체 기반 돌봄 시스템이 중요하다고 생각함.
- 1인 가구 증가와 노인의 고립 문제를 해결하기 위해 공동체 기반 돌봄이 필요함을 다시금 상기하게 됨.
- 공동체가 서로 돌봄을 제공하는 방식으로 외롭지 않게 살아갈 수 있는 모델에 대해 긍정적으로 생각함.
- 대부분의 현대인은 죽음에 대한 명확한 준비 없이 의료 과정을 거친다고 느낌.
- 연명 치료와 같은 중요한 결정에 있어 의사들의 조언이 모호한 경우가 많아 환자와 가족이 명확한 선택을 하지 못하게 된다고 생각함.
- 죽음이 임박한 상황에서 환자와 가족이 마음의 준비를 할 수 있도록 명확한 의료 가이드라인이 필요하다고 판단됨.
- 공공의료는 민간의료와 상호 보완적인 역할을 해야 하며, 특히 공공의료의 유연하고 선도적인 역할을 맡을 수 있다고 생각함.
- 나백주 교수의 강의를 통해 공공의료의 주도적으로 민간의료를 견인하고 모범적인 의료 사업 모델을 제시할 수 있기를 희망함.
- 서대문구에서도 공공의료와 사회적 경제 모델을 도입할 수 있는 잠재력이 충분하다고 생각하나 정치적 문제로 인해 이러한 프로젝트가 실행되지 못하고 있음.
- 정치적 색깔로 인한 장애가 해소된다면, 서대문에서도 공공의료의 성공적으로

정착할 수 있을 것이라고 믿음.

- 공동체가 활성화되어야 하며, 주민들이 모여서 협력할 수 있는 기회를 늘려가야 함.
- 공공의료는 지역사회 전체가 협력하여 발전해야 하며, 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 구조를 만들어야 함.
- 공공의료에 대해 그동안 큰 관심을 가지지 않았으나 이번 강의를 통해 보건소와 공공의료의 중요성을 재발견하게 됨.
- 특히 보건소의 역할이 1차 의료기관으로서 충분히 중요한 역할을 할 수 있다는 사실을 깨달음.
- 보건소는 많은 자원을 가지고 있으나 현재 충분히 활용되지 못하고 있는 현실임.
- 보건소의 자원과 프로그램이 주민들에게 더 잘 알려지고 활성화될 필요가 있음.
- 살림 협동조합의 사례에서 공동체 기반의 의료 돌봄 시스템을 접하고, 특히 혼자 사는 고령자나 1인 가구에게 필요한 모델이라고 생각함.
- 이러한 돌봄 시스템이 지역사회에서 확대되어 의료적, 정신적 돌봄을 제공할 수 있기를 희망함.
- 주민들이 더 많이 참여할 수 있는 방안을 고민해야 함.
- 보건소나 공공의료에서 주민들의 참여가 활성화되어야, 좋은 제도도 실제로 효과를 발휘할 수 있음.

현황 자료

1) 서울 서대문구 보건 관련 조직 운영현황 (2024년 9월 기준)

□ 보건소, 홍은분소, 천연분소, 가좌보건지소 운영

- 서대문구 보건소는 보건위생과, 지역건강과, 의약과로 운영되고 있으며, 보건위생과는 보건의료 및 방역업무를 담당하는 보건행정팀과 보건민원팀, 식품위생팀, 공중안전팀, 위생지도팀으로 구성됨.
- 지역건강과는 모자보건팀, 건강증진팀, 감염병대응팀, 감염병관리팀, 금연환경관리팀으로 구성되어 있으며 의약과는 의무팀, 약무팀, 검진팀, 가족보건팀, 정신건강팀으로 구성됨.
- 서대문구 보건소는 연희로에 위치한 본소 외에 가좌보건지소, 홍은분소, 천연분소를 운영하고 있음.

2) 서울 서대문구 보건 분야 예산편성현황 (2024년 9월 기준)

□ 151개 세부사업에 구비 165.8억 원 등 총 288.8억 원 편성

- 서대문구 세출예산 가운데 보건 분야에 편성한 예산은 2024년 9월 예산현액 기준으로 총 288.8억 원이며, 이 가운데 구비가 165.6억 원이며, 국비 47.2억 원, 시비 73.8억 원임.
- 가장 많은 예산현액이 편성된 세부사업은 국가예방접종 실시사업으로 총 39.9억 원이 국비(기금) 30%, 시비 35%, 구비 35%로 편성되었으며 △어린이 국가예방접종 지원사업(BCG, MMR, 수두 등 18종) △인플루엔자 국가예방접종 지원사업(13세이하 어린이, 임신부, 65세이상 어르신 인플루엔자 무료 접종) △ HPV 국가예방접종사업 (12세~17세 여성청소년 및 18세~26세 저소득층 여성 자궁경부암(HPV) 2~3회 무료접종) △어르신 폐렴구균 국가예방접종사업 (65세 이상 어르신 중 폐렴구균 23가 다당백신을 한번도 접종하지 않은 대상 1회 무료접종) △B형간염 주산기 감염 예방접종: 면역글로불린 투여, B형간염 예방접종, 항체검사비 지원 등으로 운영됨.
- 가장 많은 구비가 편성된 보건 분야 자체 사업은 ‘공공산후조리원 운영’ 사업임. 서대문구 공공산후조리원 품애가득은 모자동실 12실과 신생아실, 모

유수유실, 모자건강증진센터 등으로 구성되어 2023년 12월 1일부터 운영되고 있음. 2024년 해당 사업에 편성된 예산은 구비 38.6억 원임.

3) 전국의료복지사회적협동조합 현황

- 2022년 12월 기준 전국 27개(준비 단위 포함 30개)
- 의료 및 돌봄 사업소: 2023년 11월 기준 전국 114개
- 조합원: 2022년 12월 기준 전국 6만여 세대
- 『재택의료센터 시범사업』 참여 의료기관(10곳)

- 안성 서안성의원 / 010-2694-7708
- 인천 평화의원 / 010-8382-2614
- 안산 새안산의원 재택의료센터 / 031-365-3137
- 대전 민들레 의원/ 042-638-9012
- 시흥 희망의원 재택의료센터 / 010-5461-6606
- 은평 살림의원 재택의료센터 / 070-5121-1902
- 원주 밝음의원 / 033-744-7571
- 부천시민의원 / 010-6407-7517
- 관악 정다운우리의원 재택의료센터 / 070-4270-1025
- 전주 건강한마을한의원 / 063-227-0525

□ 『일차의료 방문진료 수가 시범사업』 참여 의료기관(16곳)

- 안성 서안성의원 / 010-2694-7708
- 인천 평화의원 / 010-8382-2614
- 안산 새안산의원 재택의료센터 / 031-365-3137
- 대전 민들레 의원/ 042-638-9012
- 시흥 희망의원 재택의료센터 / 010-5461-6606
- 은평 살림의원 재택의료센터 / 070-5121-1902
- 원주 밝음의원 / 033-744-7571
- 부천시민의원 / 010-6407-7517
- 관악 정다운우리의원 재택의료센터 / 070-4270-1025
- 마포 무지개의원 / 02-326-0611
- 구리 느티나무의원 / 031-555-8005
- 광주 우리동네의원 / 062-452-7024

- 화성 모두의원 / 010-9954-3341
- 대구 반월마리아유의원(위드) / 053-255-6875
- 홍성 우리동네의원 / 041-634-3223
- 대구 바른의원 / 053-253-8275

□ 『일차의료 한의 방문진료 수가 시범사업』 참여 의료기관(12곳)

- 전주 건강한마을한의원 / 063-227-0525
- 대전 민들레한의원 / 042-638-9013
- 시흥 희망한의원 / 031-315-9124
- 영등포 우리네한의원 / 02-848-2150
- 용인 해바라기한의원 / 031-282-3003
- 수원 새날한의원 / 031-212-1190
- 성남 우리한의원 / 031-755-9752
- 안양 행복한마을한의원 / 031-397-8540
- 안성 농민한의원 / 031-676-3435
- 인천 평화한의원 / 032-524-6911
- 안산 새안산한의원 / 031-413-2206
- 은평 살림한의원 / 02-6014-9949
- 전주 건강한마을한의원 / 063-227-0525

(2022년 11월 기준)

조합명	안성의료복지 사회적협동조합	인천평화의료복지 사회적협동조합	안산의료복지 사회적협동조합	원주의료복지 사회적협동조합	서울의료복지 사회적협동조합
주소	경기도 안성시 중앙로 371번길 13(석정동)	인천시 부평구 경인로 1104번길 10(부개동)	경기도 안산시 상록구 예술광장로 31, 5~6층(월피동 445-25)	강원도 원주시 중앙로 83 밝음신협 3층(중앙동)	서울시 영등포구 대림로 76, 301호(대림동, 동화빌딩)
연락처	031-672-6121	032-524-6911	031-401-2208	033-744-7573	02-848-2150
운영 사업소	의원3, 한의원2, 치과, 검진센터2, 재가장기요양센터, 요양보호사교육원, 가정간호사업소, 방문간호, 안성맞춤지역자활센터(위탁), 주간보호센터	의원, 한의원 치과, 검진센터 가정간호사업소 재가장기요양센터	의원2, 한의원, 치과, 검진센터, 요양원, 재가장기요양센터, 가정간호사업소, 장애인활동 지원센터, 데이케어센터, 365노인통합돌봄센터, 경기사회서비스교육원, 새안산밥드림(급식사업)	의원, 건강검진센터, 재가장기요양센터, 가정간호사업소	한의원, 치과, 재가장기요양센터

조합명	민들레의료복지 사회적협동조합	전주의료복지 사회적협동조합	함계결음의료복지 사회적협동조합	해바라기의료복지 사회적협동조합	성남의료소비자 생활협동조합
주소	대전광역시 대덕구 계족로 663번길 26(법동)	전주시 완산구 장송배기로 168 전주의료사업빌딩	서울 노원구 상계로 1길 14-11, 501호(상계동)	경기도 용인시 기흥구 동백7로 77 여강빌딩 302호	경기도 성남시 수정구 수정로 115-1, 주민실험행복빌딩 3층
연락처	042-638-9042	063-221-0525	02-937-5368	031-282-0791	031-743-9752
운영 사업소	의원, 건강검진센터, 한의원, 치과, 주민참여건강증진센터, 지역사회의료센터	한의원, 치과, 재가장기요양센터, 노인일자리 수행기관	한의원, 치과	한의원, 치과	한의원, 재가장기요양센터, 주간보호센터

조합명	수원의료복지 사회적협동조합	시흥희망의료복지 사회적협동조합	살림의료복지 사회적협동조합	대구의료복지 사회적협동조합	마포의료복지 사회적협동조합
주소	경기도 수원시 영통구 봉영로 1605, 221호(영통동, 모던타운)	경기도 시흥시 은행로 167번길 6 청송빌딩 5층	서울시 은평구 서오릉로 149 세종그늘빌딩 2층, 10층 서울시 은평구 갈현로12길 17-1	대구광역시 달서구 송현로7안길 23-21	서울시 마포구 월드컵로 80, 702호(고교동)
연락처	031-213-8843	031-311-6655	02-6014-9949	053-636-7737	02-326-0611
운영 사업소	한의원, 치과, 건강증진센터	한의원, 치과, 의원, 장애인활동보조사업, 재가장기요양센터, 은계커뮤니티케어센터 건강의 집	의원(가정의학과, 부인과, 정신건강의학과), 치과, 한의원, 데이케어센터(주야간보호, 방문요양), 재택의료센터	의원	의원, 검진센터

조합명	행복한마을의료복지 사회적협동조합	순천의료생협	건강한의료복지 사회적협동조합	노티나무의료복지 사회적협동조합	홍성우리마을 의료사업
주소	경기도 안양시 만안구 병목안로 15 BYC 오피스텔 B동 204호	전남 순천시 봉화로 62(행당동)	서울시 성동구 왕십리로 319, 3층(행당동)	경기도 구리시 간원대로 36, 2층(인왕동, 화성골드프라자)	충남 홍성군 홍동면 홍동길 194(금정리)
연락처	031-397-8540	061-7459-3300	02-2291-2275	031-555-8004	041-634-3223
운영 사업소	한의원	요양병원	치과	의원(내과, 가정의학과, 정신건강의학과), 가정간호사업소	의원

조합명	부천의료복지 사회적협동조합	화성의료복지 사회적협동조합	익산의료복지 사회적협동조합	성북의료복지 사회적협동조합	관악정다운의료복지 사회적협동조합
주소	경기도 부천시 원미로 97번길 31, 2층	경기도 화성시 향남읍 향남로 418-10 유진프라자 603호	전라북도 익산시 무왕로 1161, 1동 302호	서울시 성북구 종암로25길 29 성북구마을사회적경제센터 503호	서울시 관악구 신림로 210, 2층
연락처	032-675-7517	031-353-2675	063-831-2828	02-922-0704	02-888-0419
운영 사업소	의원, 검진센터	의원,가사간병지원센터, 주거코치사업	-	한의원	의원

조합명	광주의료복지 사회적협동조합	경남산청의료복지 사회적협동조합	위도의료복지 사회적협동조합		
주소	광주광역시 광산구 무진대로211번길 28	경남 산청군 산청읍 산청대로 1381번길 17	대구시 중구 종암대로 359 3층 반월마리아유의원		
연락처	062-452-7027	055-973-0407	053-567-0316		
운영 사업소	의원	한의원	의원		



Ⅵ 주민자치

발제 강의

황종규 동양대학교 공공인재학부 교수

【 요약 】

□ 주민자치의 개념과 발전

- 주민자치는 민주주의의 최종 단계에서 주민 스스로 공동체를 운영하고 지역 문제를 해결하는 활동을 의미함. 중앙집권적 체제에서 지방자치로 진화한 이후 강조된 개념으로, 한국은 주민 주권과 자율적 참여를 핵심으로 삼음.
- 일본의 주민자치가 행정 보조적 성격을 띠는 것과 달리, 한국은 주민이 주체가 되어 공동체의 문제를 주도적으로 해결하는 방향으로 발전함.

□ 헌법적 배경과 지방자치의 한계

- 한국 헌법 제118조는 지방자치를 명시하고 지방의회를 필수 요소로 규정함. 그러나 지방자치는 제도적 기반에 머무르며 중앙정부의 영향에서 완전히 자유롭지 못한 한계를 보임.
- 주민자치는 이러한 구조를 보완하며, 주민들이 실질적으로 자치권을 행사하는 통로 역할을 함. 이는 주민이 지방정부의 수혜자에서 벗어나 문제 해결의 적극적인 주체로 자리 잡게 만드는 과정임.

□ 주민자치의 역할과 공동체 발전

- 주민자치는 생활 속에서 민주주의를 실현하고 주민의 정치적 효능감을 높이는 중요한 수단임. 주민이 지역 문제를 직접 해결하는 과정에서 신뢰와 공동체 결속력이 강화되며, 지역사회의 지속 가능한 발전이 가능해짐.
- 일부 지역에서는 주민자치회가 주민참여 예산을 활용해 자발적으로 문제를 해결하는 사례를 보여주며, 자치의 실효성을 입증함.

□ 발전 과제와 해외 사례의 시사점

- 한국의 주민자치는 초기 단계로 참여 저조, 협력 구조 미비, 개념적 혼란 등의 문제를 안고 있음. 이를 극복하기 위해 주민 역량을 키우고, 제도적 뒷받침과 지방정부와의 협력 강화가 필요함.
- 영국의 ‘페리시 카운슬’은 주민이 공공자산을 소유하고 직접 의제를 실행하는 자율적 모델로, 지속 가능한 주민자치 실현을 위한 법적 기반과 정책의 일관성을 강조하는 좋은 사례를 제공함.

1) 주민자치의 개념과 의의

□ 주민자치의 정의

- 주민자치는 민주주의의 완성 단계에서 실현되는 활동으로, 단순히 제도적 차원을 넘어 주민 스스로 공동체를 운영하는 것을 의미함.
- 이는 국가 중심의 중앙집권적 민주주의에서 진화하여 주민 공동체의 자치를 실현하는 민주주의의 한 형태임.
- 근대 민주주의 체계에서 국가 단위의 제도적 민주화가 먼저 이루어졌고 이후 지방자치가 등장하였으며 그 다음 단계로 주민자치가 강조됨.

□ 주민자치의 근대적 발전 배경

- 근대 국가의 민주주의 발전은 중앙집권 체계를 통해 국가 권력을 강화하는 과정에서 시작됨.
- 그러나 중앙집권적 체계는 국가가 지역의 모든 문제를 해결하는 데 한계가 있었으며 이를 극복하기 위해 지방자치가 도입됨.
- 지방자치는 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 권력 분산과 지역 특성에 맞는 행정을 가능하게 함.
- 이와 같은 지방자치의 발전은 주민 개개인이 더 큰 역할을 할 수 있는 여지를 만들었고, 결국 주민자치라는 개념으로 발전하게 됨.

□ 주민자치의 한국적 특수성

- ‘주민자치’라는 용어는 한국과 일본에서만 사용됨. 하지만 두 나라의 주민자치는 그 내용과 발전 과정에서 차이가 존재함.
- 일본: 주민자치는 주로 행정기능을 보완하는 협력체적 성격이 강함. 지방정부의 하부 조직으로서 주민자치회가 운영되며, 주민들은 행정의 보조적 역할을 수행함.
- 한국: 한국의 주민자치는 주민 공동체의 자율적 운영과 주민참여를 강조함. 주민들이 지역 문제를 스스로 발견하고 해결하는 주체로서 활동함. 이러한 차이는 한국이 주민 주권에 기반한 민주적 실현을 중시하고 있다는 점을 반영함.

□ 주민자치의 의의

- 주민자치는 민주주의를 생활 속에서 실천하는 과정으로 주민이 공동체의 운영 주체가 되는 것을 의미함.
- 이는 단순히 법적·제도적 의미의 지방자치를 넘어, 주민들이 지역의 문제를 직접 해결하고 공동체의 발전을 주도하는 자율적 과정임.
- 주민자치는 국민주권에서 주민주권으로 나아가는 중요한 단계로 이해될 수 있음.

2) 헌법 체계와 지방자치

□ 지방자치의 헌법적 근거

- 한국의 지방자치는 헌법에 명확하게 보장된 제도임.
- 헌법 제118조 제1항에서 “지방자치단체에는 의회를 둔다.”고 규정. 이 조항은 지방자치의 헌법적 근거가 되는 조문으로 지방자치의 핵심 요소로 지방의 회를 명시함.
- 헌법적 의미: 지방자치는 중앙집권적 국가 권력을 민주적으로 분산하는 수단 으로서, 헌법이 보장하는 민주주의의 핵심적 요소임. 지방자치에서 단체장은 지방자치법에 따라 도입된 선택적 제도임. 헌법상 지방의회의 존재는 필수적 이지만, 단체장은 지방정부 운영의 방식에 따라 필수가 아닐 수 있음.

□ 자치권의 주체와 헌법 체계

- 헌법 체계상 자치권은 지방자치단체에 귀속됨. 이는 대륙법 체계를 기반으로 한 것으로, 지방자치의 주체는 주민 개개인이 아닌 지방자치단체임.
- 그러나 주민자치는 지방자치의 제도적 한계를 보완하며, 주민 공동체가 실질 적 자치권을 행사하는 주체로서 기능함.

□ 주민자치와 지방자치의 관계

- 지방자치는 지방정부의 자율적 운영을 의미하며, 제도적이고 법적 틀 안에서 운영됨. 주민자치는 지방자치의 민주적 완성을 위해 주민이 직접 참여하여 지역 문제를 해결하는 것을 강조함.
- 즉, 주민자치는 지방자치의 하위 개념이면서도, 실질적 민주주의를 실현하는 중요한 요소임.
- 지방자치는 제도적 기반을 제공하고, 주민자치는 이를 바탕으로 주민의 직접 참여를 활성화시킴.
- 헌법이 보장하는 지방자치의 실질적 민주화를 위해서는 주민의 참여가 필수 적임.
- 지방정부의 운영에서 주민이 단순한 수혜자가 아니라, 문제 해결의 주체로서 역할을 수행해야 함.
- 주민자치는 헌법이 규정한 지방자치의 한계를 극복하고, 주민주권의 실현을 위한 실질적 수단임.

□ 헌법적 맥락에서의 한국 주민자치의 필요성

- 한국의 헌법 체계는 지방자치를 명시하고 있지만, 중앙정부의 영향력이 여전히 강함.

- 지방자치는 행정적·제도적 틀에 머무르는 경우가 많으며, 주민의 실질적 참여가 부족함.
- 주민자치는 헌법이 보장한 지방자치를 주민의 참여와 권리를 통해 완성하는 실천적 과정임.
- 따라서 주민자치는 헌법 체계 내에서 지방자치를 보완하며, 실질적 민주주의를 실현하는 중요한 역할을 수행함.

3) 한국 지방자치의 역사와 발전 과정

□ 한국 지방자치의 발전 추이

- (1949년_지방자치법 제정) 지방자치법이 제정되며 지방자치제도의 법적 기반이 마련됨. 이 법은 지방자치단체의 조직과 운영의 원칙을 규정하였으며 지방의회를 두는 것이 핵심 내용이었음.
- (1952년_지방의회 선거) 지방의회 의원을 선출하는 첫 선거가 실시되었음. 이를 통해 지방자치제도가 본격적으로 시행되기 시작함.
- (1961년_박정희 정부의 지방자치 유보) 박정희 정부는 1961년 군사정권 출범 이후 지방자치제도의 운영을 유보함. ‘유보’라는 표현이 사용되었지만 실제로는 지방자치가 중단된 것으로 평가됨. 지방자치의 중단은 중앙집권적 통치강화를 목적으로 이루어졌으며, 이로 인해 지방정부의 자율성은 크게 제한됨.
- (1991년 지방의회 부활) 30여 년간 중단되었던 지방자치는 1991년 지방의회가 부활하면서 다시 시작됨. 지방의회는 한국의 민주화 과정과 맞물려 추진되었음.
- (1995년 단체장 직선제 도입) 지방자치의 핵심인 단체장 직선제가 도입되면서 이를 통해 주민들은 자신들의 대표인 지방자치단체장을 직접 선출할 수 있게 되었음. 지방자치의 민주적 정당성을 강화하는 중요한 전환점이 되었음.

□ 현재 한국 지방자치의 운영 구조

- (강시장제) 현재 한국의 지방자치제도는 단체장 중심으로 운영되는 강시장제 구조를 특징으로 함. 강시장제는 단체장이 지방정부 운영에 있어 강한 권한을 행사하도록 설계된 구조임.
- (지방의회의 역할) 헌법에 따라 지방자치단체에는 의회를 두어야 하며 의회는 지방정부의 의사결정 기구 역할을 수행함. 그러나 강시장제 하에서 지방의회의 권한과 역할이 상대적으로 약화되었다는 비판도 존재함.

4) 지방자치와 주민자치

□ 지방자치와 주민자치의 구분

- 지방자치는 지방정부 중심으로 이루어지는 자치로 주민의 참여보다는 지방정부의 행정적·법적 자율성에 초점이 맞추어짐.
- 주민자치는 주민 스스로 지역 문제를 해결하며, 공동체의 운영 주체가 되는 것을 강조함. 주민자치는 지방자치의 한계를 보완하며 주민참여를 통해 민주주의의 실질적 발전을 도모함.

□ 주민자치의 역할과 중요성

- 주민자치는 국가 중심 민주주의의 한계를 보완하고 생활 속 민주주의를 실현하는 중요한 수단임. 국가 단위의 정책은 거시적이고 일률적이지만 주민자치는 지역의 구체적 문제를 주민 스스로 해결하는 과정을 통해 민주주의를 일상에서 체험하게 함. 주민이 문제를 발견하고 해결하는 과정에서 참여의식이 강화되고, 민주적 의사결정이 실현됨.
- 주민자치는 주민 공동체 내부에서 신뢰를 형성하고, 문제 해결을 위한 사회적 규범을 만듦. “우리 문제는 우리가 해결하는 것이 더 바람직하다”는 규범적 믿음이 주민자치를 통해 형성됨. 이를 통해 공동체의 결속력이 강화되며, 지역사회의 지속 가능한 발전을 가능하게 함.
- 주민자치는 지역사회의 행복을 실현하는 중요한 수단임. 스위스의 경제학 연구에 따르면 지방자치 단위가 좁을수록 주민의 행복도가 높게 나타남. 이는 주민들이 소속감을 느끼고, 정치적 효능감을 경험하기 때문임. 주민자치는 주민이 스스로 문제를 해결하는 과정에서 효능감과 만족감을 느끼게 하며, 행복한 사회를 만드는 핵심 원리가 됨.
- 경북 일부 시군에서는 주민자치회를 통해 주민이 지역 문제를 주도적으로 해결하고 있음. 주민참여 예산을 면단위 약 1억 원 규모로 편성하여 주민이 직접 문제를 해결하는 지자제도 있음.
- 주민자치회는 주민이 주도적으로 의견을 모으고 해결책을 도출하며, 자원을 효율적으로 활용하도록 돕는 역할을 함. 경북 사례는 주민자치가 지속 가능한 지역 발전을 위한 중요한 수단임을 보여줌.
- 주민자치는 단순히 행정적 절차를 넘어서 주민의 참여를 통해 실질적인 자치를 실현함. 지방정부와 주민 공동체의 파트너십을 형성하여 문제를 해결하고, 공동체를 발전시키는 역할을 함. 주민자치는 민주주의를 일상화하며, 국가 중심의 거대 민주주의를 보완하는 역할을 수행함.

5) 한국 주민자치의 실태와 의미

□ 주민자치의 이론적 정립과 한국적 실험

- 한국의 주민자치는 여전히 발전 초기 단계에 있으며 학문적으로 정립된 개념이 부족함. 주민자치는 법적 제도인 지방자치와는 달리 주민이 주체가 되어 공동체를 운영하는 실천적 활동임. 하지만 학계에서는 주민자치에 대한 현상적 연구와 실질적 사례가 부족하여 개념을 이론적으로 체계화하는 데 어려움을 겪고 있음.
- 연구는 현상에 기반해야만 가능하며, 주민자치가 실천되고 있는 다양한 사례들이 중요한 연구 근거가 될 수 있음. 따라서 주민들이 자치를 실현하려는 현장적 활동은 주민자치 개념을 학문적으로 정립하는 데 중요한 기반이 될 수 있음
- 서대문구에서는 주민자치 정상화를 위한 활동이 이루어지고 있으며, 이는 향후 한국적 주민자치 개념 형성에 중요한 사례로 다뤄질 수 있음.
- 서대문구의 주민자치 활동은 아직 초기 단계이지만, 이후 학술적 발전에 기여할 가능성을 지닌 현상임.

□ 우리나라 주민자치의 현 단계

- 주민자치는 한국에서 실험적으로 도입되고 있지만, 여전히 발전의 초기 단계로 평가됨. 한국 주민자치는 다음과 같은 한계를 보이며, 이를 극복하기 위한 발전 과제가 논의되고 있음.
- (저조한 주민참여) 주민자치는 주민의 자발적 참여를 전제로 하지만, 여전히 주민들의 인식 부족과 참여 저조가 문제로 지적됨. 주민들이 자치를 실현하려면 주민의 역할과 책임에 대한 의식 개선이 필수적임. 이를 위해 주민 교육과 참여 유도 프로그램을 강화하는 노력이 필요함.
- (행정과의 협력 부족) 주민자치회와 지방자치단체 간의 역할이 모호하며, 협력 구조가 체계화되지 않은 경우가 많음. 주민자치회는 독립성을 지키면서도 지방정부와의 유기적 협력 관계를 구축해야 함.
- (주민자치에 대한 오해) 주민자치가 단순한 봉사 활동이나 행정 협력 기구로 오해되는 사례가 많음. 이는 주민자치의 본래 목적과 역할이 제대로 전달되지 않았기 때문임. 주민자치는 주민이 지역 문제를 스스로 해결하고, 공동체를 민주적으로 운영하는 활동임을 명확히 인식시킬 필요가 있음.

□ 한국 주민자치의 발전 과제

- (주민 역량 강화) 주민교육을 통해 자치의 주체로서의 능력을 배양해야 함.

- (제도적 지원) 주민자치회의 자율성을 보장하고, 법적 기반을 강화해야 함.
- (행정과의 협력) 지방정부와 주민자치회의 협력적 관계를 제도화해야 함.

6) 영국 페리시 카운슬 사례와 시사점

□ 노동당 집권과 ‘제3의 길’

- 앤서니 기든스가 제창한 ‘제3의 길’은 시장과 정부 중심의 국가 운영 시스템을 벗어나 공동체주의(커뮤니티주의)를 대안으로 제시. 제3의 길은 시장과 국가의 이분법을 넘어 공동체가 중심이 되는 구조를 강조함.
- 1997년 영국 노동당이 집권하면서 제3의 길을 국가 정책으로 채택하고 커뮤니티 중심 운영을 강화. 커뮤니티 딜 (지역사회와 협약을 통해 자원과 권한을 지역에 분권화), 커뮤니티 플랜 (주민이 주도적으로 지역발전 계획을 수립함), 커뮤니티 자산화 (공공 건물이나 토지를 커뮤니티가 소유하고 관리하게 하는 권한을 부여)
- 노동당 정책은 2007~8년 보수당이 정권을 잡은 후에도 중단되지 않고 이어짐. 보수당은 이를 2011년 ‘로컬리즘 법’으로 통과시켜 커뮤니티 중심의 권한 강화를 법제화함

□ 페리쉬 카운슬의 기능과 의미

- 페리시 카운슬(Parish Council)은 교구(Parish)를 기반으로 한 주민자치 단위로, 영국의 준 자치단체 역할을 수행함. 주민 투표를 통해 의회 의원을 선출하고 주민들이 주도적으로 마을 계획과 발전 방안을 결정하며, 주민들은 페리시 카운슬을 통해 실질적 자치를 경험하고 자율적 문제 해결 능력을 키움. 페리시 카운슬 회의록은 공개되며 투명한 의사결정을 보장
- (지역 공공서비스 제공) 공원, 운동장, 공동묘지, 공유지 관리.
- (도시계획 동의권) 개발과 건설 계획 시 디스트릭트 의회와 협의
- (자산 관리) 커뮤니티가 공공건축물과 토지를 소유·관리
- (재정 운영) 주민 세금인 프리셉트를 통해 예산을 확보하며, 평균적으로 연간 1억 1천만 원 규모의 예산 운영

□ 제3의 길과 커뮤니티 자치의 시사점

- (주민 주도형 정책 결정) 페리시 카운슬은 주민들이 자발적으로 지역 의제를 발굴하고 이를 정책화하는 구조임. 영국의 주민총회는 주민투표를 통해 결정되며, 지방정부와 동일한 법적 효력을 갖게 됨
- (커뮤니티 중심의 정책 실행) 제3의 길은 국가와 시장의 한계를 보완하며 공동체

가 주체가 되어 정책을 실행하는 모델임. 주민 주도의 자산화와 자율적 계획 수립은 지속 가능한 지역 발전의 기반이 됨

- (지속성과 법제화) 보수당 정부의 로컬리즘 법 통과는 노동당의 커뮤니티 정책이 정치적 경계를 넘어 지속됨을 보여줌
- (공동체 중심 자치 실현) 주민 스스로 지역 문제를 해결하며 민주적 효능감을 높이는 영국 사례는 한국 주민자치의 방향성을 제시함.
- (주민자치의 법적 기반 강화) 주민총회와 자산화 제도처럼 법적 권한을 보장해야 주민들이 자치권을 적극 활용할 수 있음.
- (지속 가능한 제도 운영) 노동당과 보수당을 넘어 정책이 지속된 것처럼, 한국도 정치적 변화와 무관하게 주민자치의 지속될 수 있는 제도화가 필요

패널 토론

서대문구 주민자치 진단과 주민역량 강화

이영희 서대문 주민참여 정상화연대 활동가

【 요약 】

□ 서대문구 주민참여 제도의 발전

- (참여예산) 가장 오래된 주민참여 방식으로 초기에는 주민들의 활발한 참여로 다양한 사업이 추진됨. 예산 편성과 집행에 주민 의견이 실질적으로 반영됨
- (협치 제도) 행정과 주민이 함께 의제를 설정하고 3년 단위 계획을 세우며 협치 모델을 창출함. 이를 통해 주민참여와 주민자치회가 유기적으로 연결되어 시너지 효과를 냄
- (주민자치회) 박원순 시장과 서대문구의 지원으로 빠르게 정착됨. 지역사회 문제 해결의 중심 역할을 담당하며 주민참여를 확대함

□ 주민자치회 운영 중단과 주민자치의 후퇴

- 주민자치회는 임기 종료 후 신규 모집이 중단되었고, 협치 제도 또한 법적 절차를 따르지 않아 중단됨
- 참여예산은 인원을 크게 축소하고 의제를 단순화하여 도로 개선 사업 위주로 운영됨. 운영 중단과 축소로 인해 주민참여 동력이 약화되었고, 의사결정 과정에서 주민들이 소외감을 느낌

□ 조례 개정 논의와 주요 쟁점

- (위원 수 조정) 최소 35명 또는 동별 인구 비례 0.2%로 위원 수를 산정하는 대안 제시됨
- (위원 자격) 1년 이상 거주 요건을 완화해 상인도 참여할 수 있도록 하자는 의견이 나옴
- (간사 활동비) 실질적인 업무 수행을 돕기 위해 최소한의 활동비 지급 제안이 논의됨

□ 주민자치 과정의 문제점과 정책 제언

- (문제점) 반복되는 일정으로 인한 주민 피로도 누적, 공론장 부재로 의견 수렴과 합의 형성의 어려움, 민주주의적 절차에 대한 준비와 훈련 부족
- (정책 제언) 주민자치 교육과 지원 체계 강화, 마을자치센터를 통한 데이터 아카이빙 구축, 지역 의제 조사 예산 확보와 체계적 피드백, 동 단위 정기 간담회 및 공론장 확대 운영, 주민자치 예산의 특별회계 조성을 통한 안정적 운영

1) 서대문구 주민참여 제도의 성과 및 흐름

□ 주민참여 제도의 세 가지 핵심 영역

- (참여예산) 서대문구에서 가장 오래된 주민참여 방식임. 초기에는 주민들의 활발한 참여로 다양한 사업이 추진됨. 예산 편성과 집행에 주민 의견이 실질적으로 반영됨.
- (협치 제도) 행정과 주민이 함께 의제를 설정하고 해결책을 모색하는 과정으로 운영됨. 큰 단위의 의제 정리 및 3년 단위 계획을 통해 새로운 협치 모델을 창출함. 협치를 통해 주민참여와 주민자치회가 유기적으로 연결되며 시너지 효과를 냄.
- (주민자치회) 비교적 늦게 시작되었으나 박원순 시장과 서대문구의 적극적 지원으로 빠르게 정착됨. 주민참여와 협치를 기반으로 지역사회 문제 해결에 중추적 역할을 담당함.

□ 2011년 마을공동체 활동 기반

- 마을계획단, 마을공동체 활동이 주민참여의 토대로 작용함.
- 다양한 활동 경험이 쌓이며 주민참여 및 자치의 기반이 강화됨.

2) 주민자치회 중단과 현황

□ 주민자치회 중단

- 2022년 11월 30일 임기 종료 후 신규 모집이 중단됨. 90일 이내 재구성 조문을 임의사항으로 자의적으로 해석하여 주민자치회 운영을 사실상 중단함.
- (협치 제도의 중단) 협치 운영이 법적으로 의무 사항임에도 민간위원 구성 과정에서 중단됨. 행정 측이 의무적 절차를 따르지 않고 중단시키면서 주민들과의 갈등이 발생함.
- (참여예산 운영의 축소) 첫 해는 동별 반장을 중심으로 인원을 대폭 축소함. 이후 의제 수를 감소시켜 도로 개선과 같은 단순한 사업으로 내용이 축소됨. 열심히 활동하는 주민들도 실질적 의사결정 과정에서 어려움을 느낌.

3) 조례 개정 논의 및 주요 쟁점

□ 조례 개정 배경

- 기존 조례 폐지 후 주민자치위원회 수준으로 회귀하려는 시도가 있었음.
- 주민자치회 정상화를 위해 정상화연대와 민주당 의원들이 강화된 조례 개정을 추진함.

□ 주요 쟁점 사항

- (위원 수 문제) 최소 위원 수를 35명으로 설정하자는 안이 제시됨. 동별 인구 비례에 따라 위원 수를 0.2%로 산정하자는 대안도 논의됨.
- (위원 자격 제한) 기존 조례는 18세 이상, 1년 이상 거주한 주민만 참여 가능하도록 규정함. 이사로 인해 자격이 제한되는 문제와 장사하는 주민들도 참여하지 못하는 상황이 지적됨.
- (공개모집 원칙) 기존에는 단체 추천과 공개모집을 병행했으나 비율 조정이 필요함. 결원이 생길 경우를 대비한 예비 위원 선출이 불가능해지는 문제도 논의됨.
- (간사 활동비 지급) 간사에게 최소한의 활동비를 지급해 실질적 업무 수행을 돕자는 제안이 나옴. 민주당 내에서도 이 부분은 주요 쟁점으로 남아 논의가 지속됨.
- (주민총회 개최) 행정 안에서 총회 개최 여부와 횟수를 조정할 수 있도록 하여 총회 중단이 가능해짐. 총회 중단 시 주민참여의 동기와 효율성이 저하될 위험성이 큼.

4) 주민자치 과정의 문제와 해결과제

□ 주민자치 과정의 문제점

- (참여주민 피로도) 참여예산, 총회 등의 반복적 일정으로 인해 주민자치회 위원들의 피로도가 누적됨. 적극적으로 참여하는 주민들이 과도한 업무와 일정에 부담을 느끼고 있음.
- (자치와 행정의 관계 재정립 필요) 자치는 주민 스스로의 활동이지만, 예산과 행정의 협력이 반드시 필요함. “주민자치회”라는 용어 대신 “주민회의”가 더 적합할 수 있다는 의견이 제시됨.
- (공론장 부재 문제) 동 단위에서 주제별 공론장이 거의 열리지 않아 주민 의견 수렴이 어려움. 주민총회가 유일한 공론장 역할을 했지만 그마저도 중단되며 주민참여가 약화됨.
- (민주주의에 대한 수용 준비 부족) 주민들이 토론과 갈등 과정에 피로감을 느끼며 민주주의적 절차를 꺼리는 경향이 있음. 지역 내에서 민주주의를 실천하고 수용할 수 있는 훈련과 과정이 부족함.
- (주민자치의 공익적 역할 강조) 주민자치회는 단순한 자원봉사 단체가 아닌 공익적 대표성과 책임을 갖추어야 함. 이를 위해 활동비나 지원 체계가 마련될 필요가 있음.

□ 정책 제언

- (주민 교육 및 지원 체계 강화) 주민자치 교육을 정기적으로 실시해 주민 역량 강화를 도모해야 함. 조례 교육, 의제 발굴 교육 외에도 민주주의적 절차와 참여의 중요성을 교육해야 함.
- (주민 커뮤니티 데이터 아카이빙) 마을자치센터 등에서 축적된 데이터를 체계적으로 관리하고 활용해야 함. 주민 활동 공간에 대한 데이터 축적 및 연계망이 부족하므로 이를 보완해야 함.
- (지역 의제 조사 예산 확보) 지역 내 주요 의제를 조사하고 주민 의견을 수렴하기 위한 별도의 예산을 마련해야 함. 조사 결과를 피드백하는 체계까지 포함시켜 실질적 의사결정으로 이어져야 함.
- (미디어 지원 강화) 공동체 라디오, 마을 미디어 등 지역 미디어를 통해 주민과의 소통을 강화해야 함. 서대문 FM과 같은 미디어는 자치 활성화에 중요한 역할을 할 수 있음.
- (정기 간담회 운영) 동 단위 주민자치회와 구의원 간 정기적인 간담회를 통해 지역 의제를 논의해야 함. 이를 통해 협력적 관계를 구축하고 의제 해결 방안을 모색할 수 있음.
- (공론장 확대 운영) 주민총회 외에도 작은 공론장을 주제별로 자주 개설해 주민 의견을 수렴해야 함. 공론장에서 형성된 의견과 합의는 의사결정 과정으로 이어져야 함.
- (특별회계 조성) 주민자치와 관련된 예산을 별도의 특별회계로 관리하여 안정적 운영이 가능하도록 해야 함.

주민 토론

- 주민자치회를 “동네 의회” 라고 설명하며 주민들에게 이해를 돕고자 했음. 서대문구와 같은 큰 단위의 지방자치는 규모가 너무 크다는 생각을 가짐. 동네마다 더 작은 단위의 지방자치 단체가 필요하다고 주장하며 이런 생각이 맞는지 고민해 왔음. 교수의 강의를 듣고 나서 그동안의 나의 생각이 틀리지 않았음을 확인하고 확신을 가짐.
- 강의와 발표를 들으면서 주민자치의 효능감을 다시 한번 느끼게 됨. 주민자치회 활동을 하면서 그동안 느꼈던 보람과 가능성을 돌아보게 됨. 하지만 영국의 통합형 의회 사례를 들으면서 그 사례가 우리나라의 역사적 맥락과 현실에 맞을 수 있을지에 대한 의문이 생김. 각 국가와 지역마다 가지고 있는 유구한 역사적, 문화적 차이를 무시한 채 단순하게 적용하기에는 어려움이 있을 것이라는 생각을 가짐.
- 영국에서 커뮤니티 로우를 통해 공동체 활성화가 이루어졌음을 배우며 이런 방향이 우리에게도 필요하다고 느낌. 공동체와 주민자치의 흐름이 연결될 수 있다는 가능성을 확인함. 하지만 요즘 거버넌스라는 용어가 주식 시장에서만 언급되는 현실을 보며 안타까움을 느낌. 거버넌스가 본래 주민자치와 협치라는 의미를 담고 있음에도 불구하고 왜곡되어 쓰이는 현실이 속상했음. 지방자치를 발전시키기 위해 무엇을 해야 할지, 그 역할을 어떻게 수행할지에 대한 고민이 깊어짐.
- 서대문구 주민자치 활동 과정과 그동안의 경과를 공유함. 주민자치 활동이 제대로 자리 잡고 있는지, 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대한 교수의 평가와 조언을 요청함. 단순한 잘잘못을 따지기보다는 현재 진행 상황에 대한 객관적인 평가를 통해 주민자치 발전의 방향을 모색하고자 했음.
- 주민참여 예산, 협치 활동, 주민자치회의 성쇠를 모두 경험하며 많은 것을 배움. 주민자치 활동이 그동안 민주적 원칙에 따라 제대로 운영되지 않았음을 깨달음. 단순히 주어진 틀에 따라 움직이기만 했을 뿐, 스스로의 원칙과 민주적 가치에 따라 활동했던 부분은 부족했다고 생각함. 작은 도서관을 개관하고 주민들과 함께 이야기 나누며 민주주의로 나아가는 과정이 무엇인지 체감함. 북유럽의 선진적인 제도들이 도서관에서 출발했다는 글을 읽으며 자발적 모임

과 네트워크의 중요성을 다시 한번 깨달음.

- 주민자치의 재정 문제에 대한 관심을 가짐. 주민자치회가 없어진 이후 동네의 필요를 전달할 수 있는 공식적인 통로가 사라졌음을 느낌. 주민참여 예산위원회 활동을 하면서도 대표성을 충분히 가지고 동네의 목소리를 반영하는 것이 쉽지 않다는 한계를 경험함. 동 단위 주민자치회와 의원 간의 정기적인 간담회가 꼭 필요하다고 생각함. 주민의 필요를 깊이 이해하는 정치인들이 많아져야 우리 사회가 더 발전할 수 있을 것이라는 확신을 가짐.
- 주민자치위원회에 참여하면서 큰 기대를 품고 시작함. 주민총회를 준비하며 주민들의 의견을 듣고 소통하는 과정에서 주민자치회의 필요성을 절감하게 됨. 처음에는 주민자치회가 없어져도 큰 문제가 되지 않을 것이라고 생각했지 만, 강의를 듣고 나서 작은 활동 하나하나가 주민자치의 중요한 밑바탕이 된다는 사실을 깨달음. 더 많은 사람들이 배우고 참여해야만 주민자치가 제대로 자리 잡을 수 있을 것이라는 생각을 가짐.
- 주민자치회가 재미있어야 주민들이 자연스럽게 참여할 수 있다고 생각함. 주민자치 활동을 홍보하거나 설명하는 방식이 딱딱하고 어렵게 느껴져 많은 주민이 다가서기 힘들었다는 점을 깨달음. 주민들이 쉽게 이해하고 접근할 수 있는 홍보 방법과 설명 방식이 필요하다고 느낌. 또한 주민자치 활동이 일부 사람들만의 놀이로 끝나지 않도록 개선되어야 한다고 생각함.
- 협치 활동에 참여하면서 처음에는 어려움이 많았음. 영어 단어와 절차들이 복잡하고 이해하기 힘들었지만, 시간이 지나면서 조금씩 배워나갈 수 있었음. 협치를 통해 배우게 된 것은 결국 주민참여를 확대하고 지도자를 양성해야 한다는 것이었음. 주민들이 함께 참여하고 역량을 키워야만 진정한 주민자치가 이루어질 수 있다고 확신하게 됨.
- 강의를 통해 주민자치가 개인의 삶을 행복하게 만들 수 있다는 가능성을 다시 확인함. 주민자치 교육 과정이 복잡하고 어렵게 설계되었다는 문제점을 느꼈음. 주민자치의 필요성을 주민들에게 효과적으로 전달하기 위한 접근법이 필요하며, 다른 나라의 사례를 우리나라 상황에 맞게 적용해야 한다는 생각을 가짐.
- 커뮤니티 활동에 참여하면서 주민자치의 시작이 무엇인지 체감함. 작은 세미나라도 꾸준히 이어지면 주민자치의 기반이 마련될 것이라고 생각함. 앞으로 더 적극적으로 참여하고 배우면서 주민자치 활성화에 힘을 보태고 싶다는 의지를 다짐함.

현황 자료

서대문구 주민참여예산 운영 현황

□ 주민참여예산제도

- 주민참여예산제도는 지방재정법 제39조(지방예산편성 등 예산과정의 주민참여)에 따라 주민이 예산편성 등 모든 예산과정에 직접 참여하는 제도로, 지방자치단체의 조례에 따라 예산편성에 관한 주민의견수렴, 주민제안사업 구체화 및 우선순위 결정 등으로 다양하게 이루어짐.
- 서대문구 주민참여예산사업은 참여 방식과 참여 수준에 따라 주민제안사업(주민주도형·주민참여형)과 일반참여예산사업으로 구분됨.
- 주민주도형 주민제안사업은 예산편성한도를 설정하고 참여예산기구 또는 주민총회에서 사업의 우선순위를 결정하며, 주민참여형 주민제안사업은 예산편성한도를 설정하지 않거나 참여예산기구의 우선순위결정권한이 제한적인 경우이며, 일반참여예산사업은 주민제안사업이 아닌 사업 중에서 자치단체가 설정한 주민참여의 일정한 기준에 따라 분류된 사업으로 단위사업 혹은 세부사업별 주민의견서를 작성하게 됨.¹⁾

□ 서대문구 주민참여예산액의 변동

- 2020년~2024년 서대문구 예산기준 재정공시자료에 따르면 각 년도 당초예산에 편성된 주민참여예산사업 예산액은 다음과 같음.
- 2020년 주민참여예산사업으로 제안된 사업 가운데 당초예산에 최종 반영된 예산액은 총액 18억 87백만 원으로 주민주도형 사업액 16억 8백만 원, 주민참여형 2억79백만 원으로 구성됨.
- 2021년에는 총액 16억 63백만 원으로 전년도에 비해 다소 감소했으나 2022년에는 주민주도형 사업은 13억 78백만 원으로 예년 수준이었으나 주민참여형 주민제안사업의 예산액이 전년도의 2억77백만 원에서 630억 원으로 2배 이상 크게 늘면서 예산반영액 총액이 20억 8백만 원이었음.
- 그러나 2023년에는 주민주도형 주민제안사업의 예산액이 전년도의 13억 78백만 원에서 3억55백만 원으로 무려 10억 원 가량 감소했으며, 총액 역시 전년도에 비해 10억 원 이상 감소한 9억 93백만 원이었음.

1) 서대문구 예산기준 재정공시

- 주민참여예산액의 감소세는 2024년에 다시 큰 폭으로 이어져 주민주도형 사업의 예산액은 전년도의 3억55백만 원에서 74백만 원 감소했고, 주민참여형 예산사업액은 0원으로 총액 2억 81백만 원만 반영됨.
- 총액기준으로 최근 5년간 가장 많았던 2022년과 비교하면 14%에 불과한 수준으로 축소된 양상임.

연도별 서대문구 주민참여예산사업 예산반영 규모 (2020~2024)

(단위 : 건, 백만 원)

연도	주민참여예산 사업 반영규모 (합계)		주민제안사업				일반참여예산 사업	
			주민주도형		주민참여형			
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2020	미상	1,887	미상	1,608	미상	279	0	0
2021	미상	1,663	미상	1,386	미상	277	0	0
2022	96	2,008	27	1,378	49	630	0	0
2023	66	993	8	355	58	638	0	0
2024 ²⁾	11	281	11	281	0	0	0	0

※ 자료: 각년도 서대문구 예산기준 재정공시

2) 서대문구의 ‘2024년 주민참여예산제 운영계획’ 상의 2024년 주민참여예산편성현황에서는 10건 268백만원이 주민투표에 상정돼 9개 사업 256백만원이 선정되어 예산에 최종편성된 것으로 기재되어 있어 재정공시 내용과는 다소 차이가 있음. 여기서는 재정공시의 내용을 따랐음.



VII 문화

발제 강의**문화정책과 지역문화**

염신규 (사)한국문화정책연구소 소장, 인천대학교 문화대학원 겸임교수

【 요약 】**□ 문화 개념의 변화**

- 과거 문화는 고급 예술과 서구적 교양으로 이해되었으며, 1960~70년대 서구에서 문화 개념이 일상과 대중문화로 확장되었고, 레이먼드 윌리엄스는 문화를 “생활 양식의 총체”로 정의함. 문화는 특정 계층의 전유물이 아닌 모든 시민의 권리로 자리 잡음. 한국의 문화정책은 1970년대 본격화되었으며, 1990년대 경제 성장과 함께 문화적 수요와 공급이 급증함.

□ 지역 문화와 정책 변화

- 전통적 지역문화는 공동체 관습과 전통에 기반했으나 현대 도시에서는 외부 문화 유입으로 다양성이 증가함. 지방자치제 도입 이후 지역 문화정책이 강조되었고 2001년 ‘지역문화의 해’를 맞아 전통문화 보호와 문화 향유권 확대, 고유 문화자원의 경제적 활용이 정책의 핵심으로 추진됨.

□ 지역 문화 정책의 문제점

- 문화시설은 인구 기준으로 건립되었으나 접근성과 실질적 수요가 반영되지 않아 공연장 대부분이 강당 구조로 음향과 조명이 미흡해 활용도가 낮음.
- 문화정책은 중앙정부에 집중되며 지방정부의 자율성이 저해됨. 보조금 중심 사업은 단기 성과에 치중하고, 지방 공무원은 순환 보직으로 전문성 부족 문제를 겪음.

□ 문화정책의 발전 방향

- 주민이 주도적으로 문화정책에 참여하는 구조 마련이 필요하며, 기존 문화시설의 기능을 개선하고 운영에 필요한 전문 인력과 예산을 확충해야 함.
- 중앙 집중식 정책에서 벗어나 지역 맞춤형 문화정책을 수립하고 실행해야 함. 문화재정을 확대하고 지방정부가 문화정책을 자율적으로 운영하도록 권한을 이양해야 함. 주민 주도의 문화 생태계를 조성해 지속 가능한 문화 공동체를 활성화해야 함.

1) 문화의 개념과 정책 변화

□ 문화의 정의와 변화

- (문화의 초기 정의) 문화는 삶의 양식과 상징 체계를 포함하는 개념으로, 과거에는 문화가 고급 예술, 서구적 교양과 동일시되었음 1970년대 초반 서대문구 응암동에서 지어진 서양식 주택을 “문화주택”이라 불렀음. 문화적 삶은 곧 서구적이고 세련된 생활로 이해됨.
- (문화 개념의 현대적 확장) 1960~70년대 서구에서는 문화 개념이 일상생활과 대중문화로 확장됨. 레이먼드 윌리엄스는 문화는 “사회 공동체에서 학습된 생활 양식의 총체”라고 정의, 서민들의 일상과 노동, 오락까지도 문화의 중요한 부분으로 인정됨. 문화는 특정 계층의 전유물이 아닌 모든 시민의 보편적 권리로 변화함.
- (문화정책과 국가의 역할) 서구 사회에서는 근대 국민국가 형성과 함께 문화정책이 국가적 책임으로 자리 잡음. 프랑스, 독일 등은 초기부터 문화 보존과 예술 발전에 국가가 개입함.
- (강의자의 개인적 문화 경험) 1974년 서대문구 응암동으로 이사 후, 홍제동과 남가좌동에서 거주. 당시 서대문구는 문화시설이 부족해 체계적인 문화생활이 어려웠음. 집에 있던 레코드판은 당시 화자의 문화적 경험의 중심이었음. 아버지는 동네 약국 사장과 레코드판에 대해 이야기를 나누며 음악을 공유함. 도서관이 거의 유일한 문화적 접근 수단이었으며, 책과 음악을 통해 문화적 감각을 키움.

□ 한국 문화정책의 등장과 발전

- (근대화와 문화정책의 출발) 한국의 문화정책은 1970년대 이후 본격화됨. 1950~60년대 한국전쟁의 여파로 문화정책을 위한 경제적 기반이 부족했음
- (민족문화의 강조) 초기 문화정책은 민족문화를 강조하며 전통문화 보존에 초점을 맞춤
- (문화적 수요의 확대) 1990년대는 경제 성장, X세대 등장, 일본과 중국 대중문화의 유입 등에 따라 문화적 수요와 공급이 폭발적으로 증가한 시기.

2) 지역 문화의 개념과 변화

□ 지역문화의 시대적 변화

- (전통적 지역문화) 교통과 통신이 발달하기 전, 문화는 지역 공동체 내부에서 형성됨. 문화는 공동체의 관습과 전통을 중심으로 세대 간 전승되었음

- (현대 대도시의 지역 문화) 현대 도시에서는 인구 이동과 외부 문화의 유입으로 문화적 다양성이 크게 증가함
- (서대문구 사례) 서대문구는 인구 32만 명으로 소도시 규모에 해당함. 전통문화와 현대문화가 공존하며 새로운 지역문화가 형성됨. 남가좌동의 마을 행사는 주민들의 자발적 참여로 이루어진 현대적 지역 문화 사례. 전통적이지 않으나 공동체 문화로 자리 잡으며 새로운 지역 정체성을 형성함
- **지방문화 vs 지역문화**
- (지방문화의 위계적 개념) 지방문화는 중심과 변방이라는 위계적 시각에서 출발했으며 1980년대까지 사용되었으나 점차 폐기됨.
- (지역문화의 수평적 개념) 90년대 중반 이후 등장한 개념으로, 문화 다양성과 수평적 관계를 강조함.
- (윤석열 정부의 ‘지방문화’ 용어 재사용) 최근 정부는 다시 ‘지방문화’라는 용어를 사용하며 논란을 일으킴. 이는 기존 지역문화 개념과 충돌함.

3) 지역문화 정책의 역사와 발전

- **지방자치제 도입과 문화정책 변화 (1990년대)**
- 지방자치제가 부활한 1990년대 중반, 지방자치제의 본격화로 지역 문화정책이 강조되기 시작했으며 경제적 풍요와 함께 문화 수요가 급증함.
- 대중문화, 공연, 영화 등 다양한 문화적 요구가 증가함.
- **2001년 ‘지역문화의 해’**
- 2001년은 지역문화의 해로 지정되어 지역문화 활성화 정책이 대대적으로 추진됨
- (지역문화 보호) 전통적 지역 문화를 보존하고 외래문화에 대응.
- (문화 향유권 확대) 시민들이 문화에 더 쉽게 접근할 수 있도록 지원.
- (문화 자원 활용) 지역의 고유 문화자원을 경제적 자원으로 활용.
- **문화시설 중심 정책의 한계**
- 정책 초기 문화시설 건립에 집중하여 도서관, 문화예술회관 등 기반시설을 확충함
- 전문 인력과 프로그램이 부족해 문화시설 운영에 어려움을 겪음. 일회성 행사와 단기적 성과 위주의 정책으로 지속 가능성을 확보하지 못함.

4) 지역문화 정책의 문제점과 한계

□ 문화시설 운영의 구조적 문제

- (문화시설 설립 기준의 비현실성) 2000년대 초반까지 인구 10만 명당 1개소 기준으로 도서관, 공연장, 박물관을 건립. 단순 인구 기준으로만 접근하여 실제 시민 접근성과 필요성이 반영되지 않음. 해당 기준대로라면 서대문구의 경우 박물관 3개가 생겨야 하지만 현실적으로 수요가 부족함
- (공연장 시설의 기능적 부적합성) 1990년대 중반에 건립된 문화예술회관은 대부분 강당 구조로 설계됨. 공연장으로서 필요한 음향과 조명 시설이 미흡함. 은평구 문화예술회관의 경우 소리가 제대로 전달되지 않아 공연에 적합하지 않음
- (전문 인력과 예산 부족) 문화시설 운영에 필요한 전문 인력이 절대적으로 부족함. 은평문화재단 설립 이전까지 6급 공무원 1명이 연간 5천만 원 예산으로 공연장을 운영. 인력과 예산이 부족해 질 높은 공연을 유치하거나 운영하기 어려움.
- (불필요한 시설 남용과 재정 부담) 일률적 기준으로 건립된 시설 중 일부는 유지 비용만 증가시키고 활용도가 낮음. 박물관과 미술관의 경우 수장품 구입과 관리 비용이 과도하게 발생함

□ 중앙 집중적 정책 운영의 한계

- (정책의 중앙 집중화) 문화체육관광부 중심으로 정책이 수립되면서 지방정부의 자율성이 저해됨. 지방정부는 중앙의 정책을 수용하는 수준에 그침
- (보조금 중심 지원 체계) 중앙정부는 지방에 보조금 방식으로 사업 예산을 할당함. 단기 성과 중심의 사업이 많아 장기적 발전이 어렵고, 지방정부는 중앙이 제시하는 사업을 그대로 수용할 수밖에 없음
- (지방정부 역량 부족과 불신) 중앙정부는 지방정부가 예산을 엉뚱한 곳에 사용할 것이라는 불신을 가짐. 지방 공무원은 순환 보직 체계로 인해 문화정책 전문성을 갖추기 어려움.
- (문화재정의 편중과 불평등) 문화시설과 예산이 특정 지역에 편중되며 문화적 격차가 발생하며, 지역의 필요와 상황에 맞는 정책이 수립되지 못함.

5) 지역문화 정책의 과제와 발전 방향

□ 정책 개선을 위한 과제

- (주민참여 기반의 문화 정책) 주민들이 문화정책 기획과 실행에 주도적으로 참여할 수 있는 구조 마련. 문화 활동이 지역 공동체의 자발적 참여를 통해

지속되도록 지원해야 함.

- (문화시설의 기능 개선과 운영 체계화) 기존 문화시설을 개보수하여 공연장, 도서관, 박물관으로서의 기능을 제대로 수행하도록 개선해야 함. 전문 인력을 확충하고, 시설 운영에 필요한 예산 지원을 확대해야 함.
- (지역 맞춤형 문화 정책 수립) 중앙 주도의 획일적 정책에서 벗어나 지역 특성에 맞는 맞춤형 정책이 필요함. 시민들의 실제 수요를 반영한 문화시설과 프로그램을 설계해야 함

□ 지속 가능한 문화정책의 발전 방향

- (문화 자치의 실현) 중앙정부의 개입을 줄이고 지방정부가 문화정책을 자율적으로 기획하고 집행할 수 있도록 권한을 이양해야 함. 포괄적 예산 제도를 도입해 지방정부의 예산 활용 자율성을 보장함
- (문화 권리의 보편적 보장) 모든 시민이 문화적 활동에 참여할 수 있는 기본권을 보장해야 함. 문화 소외계층이나 지역에 대한 특별 지원을 통해 문화 불평등을 해소해야 함.
- (문화재정과 전문 인력 확보) 문화정책의 장기적 지속 가능성을 위해 문화재정 확대가 필요함. 지방정부에 문화 전문 인력을 양성하고 배치하는 제도적 지원이 요구됨.
- (지역문화 생태계 조성) 지역 주민들이 주도적으로 문화를 창출하고 향유할 수 있는 문화 생태계를 조성해야 함. 정부는 지원하되 간섭하지 않는 자발적 문화 공동체를 활성화해야 함.
- (문화정책의 단계적 분권화) 중앙정부는 정책 권한을 지방정부로 점진적으로 이양하고 지방정부는 자체적으로 수행할 수 있는 역량을 키워야 함

패널 토론

서대문구와 문화

이광식 서대문구 주민자치정상화위원회 대표

【 요약 】

□ 서대문 문화의 역사적 자산

- 홍제원과 산대청: 조선시대 국가 운영 숙박시설로, 사신의 여정과 함께 산대놀이가 공연되던 문화예술 중심지였음. 산대놀이는 양반 풍자와 사회 문제를 해학적으로 표현한 가면극으로 전국으로 퍼져나감.
- 서대문형무소: 일제강점기에 독립운동가들이 수감된 장소로, 역사 교육과 체험형 프로그램을 통해 시대적 교훈을 전달하는 공간으로 활용해야 함.
- 문화촌: 이승만 정권 시기 예술인들에게 제공된 부지로 형성되었으나 정치적 배경으로 인해 몰락함.

□ 문화의 미래 발전 방향

- 홍제원 복원: 전통 숙박과 산대놀이를 현대적으로 재현하여 서대문을 대표하는 문화 명소로 조성함.
- 서대문형무소 활성화: 상황극과 참여형 역사 교육 프로그램을 통해 역사적 비극을 현재와 연결하는 교육 공간으로 발전시킴.
- 지속 가능한 문화 발전: 역사와 지역 특성을 기반으로 장기적 문화 콘텐츠를 개발해 서대문 고유의 문화유산을 축제로 승화시켜야 함.

1) 서대문구의 역사적, 지리적, 문화적 특성

□ 서대문구의 지리적 위치

- 서대문구는 인구 30만 명 규모로 20개의 법정동과 14개의 행정동으로 구성되어 있음. 인왕산, 안산, 북한산 등 명산과 홍제천이 흐르는 자연환경이 특징임.
- 경의선 철도와 2호선, 3호선 등 주요 지하철 노선이 지나며 서울 도심과 연결되는 교통중심지임.

□ 역사적 중요성

- 서대문은 조선시대 돈의문으로 불렸으며, 4대문 중 하나로 성 안팎을 연결하는 관문 역할을 수행함.

- 홍제천이 경계를 이루며 서대문 밖은 양주 은평면으로 구분되었고, 이후 마포구와 은평구가 분리되기 전까지 서대문구는 넓은 지역을 관할하였음.
- 조선시대에는 하층민들의 생활 터전으로 기능하였으며, 산악지대의 한계로 농업과 상업이 발달하지 못함.
- 일제강점기에는 서대문형무소가 설치되며 치욕의 역사를 간직한 장소로 남았음.
- 서대문구는 대한민국 민주화 운동의 중심지로 기능함. 60~70년대에는 고려대와 서울대가 민주화 운동을 주도했고, 70년대 후반~80년대에는 연세대와 이화여대가 중심이 되어 서대문 일대가 민주화 운동의 핵심 지역이 됨. 특히 연세대와 이화여대가 위치한 신촌은 젊음의 거리이자 대학 문화의 중심지로 자리 잡음.
- 김상현, 오유광, 우상호, 정봉원 등 정치인들과 주요 인사들이 서대문에서 활동한 역사적 배경도 존재함.

2) 서대문 문화 발전의 주요 자산과 역사적 의미

□ 홍제원과 산대청

- 조선시대 서대문구에 위치한 홍제원은 국가가 운영하는 중요한 숙박업소였으며, 사신들과 상단들이 오가는 교통 요충지였음.
- 홍제원은 단순한 숙박시설이 아니라 산대청을 보유한 문화예술의 중심지였음.
- (산대청의 역할) 국가의 의례나 중국 사신 환영 행사에서 다양한 공연과 제의가 진행됨. 산대청을 통해 산대놀이가 발전하였으며, 이는 전국적으로 퍼져나가게 됨.
- (산대놀이의 유산) 양주 별산대놀이, 송파 산대놀이, 도마 산대놀이 등이 대표적으로 전해지며, 한국 가면극 문화의 원형으로 평가됨. 산대놀이는 풍자와 해학을 통해 양반과 상민의 갈등, 종교인의 부패 등 사회적 문제를 표현하였음.

□ 서대문형무소

- 일제강점기에 건립된 서대문형무소는 독립운동가들이 수감된 곳으로 치욕의 역사를 간직하고 있음.
- 단순한 역사 유적지로 남아서는 안 되며, 학생 참여형 프로그램과 역사 교육을 통해 시대적 교훈의 공간으로 발전시켜야 함.
- 상황극, 역사 재연 등을 통해 과거의 현실을 재조명하고 역사적 공감대를 형성해야 함.

□ 근대 문화촌의 형성과 몰락

- 이승만 정권 당시 3선 개헌 홍보 영화 제작 실패 사건을 무마하기 위해 문화 예술인들에게 저렴한 부지를 제공하며 문화촌이 형성됨.
- 초기에는 영화배우 김희갑, 연극배우 장민호, 간호대 설립자 한우철 등 문화 예술계 주요 인사들이 정착하였음.
- 그러나 사건의 배경을 알게 된 이들이 양심적 부담으로 떠나면서 문화촌은 짧은 시간 내에 몰락하였음.

3) 서대문 문화의 미래 발전 방향

□ 지역문화자원의 재조명

- (홍제원 복원과 문화자원화) 홍제원을 단순히 복원하는 것에 그치지 않고 당시의 숙박과 전통공연 문화를 현대적으로 재현해야 함. 홍제원 복원을 통하여 산대청을 재건하고 산대놀이를 활성화하면 서대문을 대표하는 문화명소로 자리 잡을 수 있음.
- 외국인 관광객들이 숙박 체험과 전통공연을 즐기며, 인왕산 등산로를 통해 서울의 자연 경관과 역사적 유산을 동시에 경험하게 해야 함.
- (역사와 지역 특성을 결합한 문화 발전) 문화는 인위적으로 만들어지는 것이 아니라 역사적 맥락과 지역의 특성이 어우러질 때 진정한 가치를 지님.
- 예시로, 강릉 단오제와 남원 춘향제처럼 지역의 역사와 전통을 기반으로 한 축제는 지속가능한 문화유산으로 남을 수 있음.
- (서대문형무소의 교육적 활용) 서대문형무소는 현재의 시대적 시각에서 재조명해야 하며, 학생들의 역사 교육과 시민 체험공간으로 활용될 필요가 있음. 역사적 사건을 재연하는 상황극과 체험형 프로그램을 통해 과거의 교훈을 오늘날의 현실로 이어가야 함.
- (지속 가능한 문화 발전 모델) 서대문구의 문화 발전은 역사적 맥락과 지역 특성을 기반으로 해야 함. 단기적 성과가 아닌 장기적인 문화유산으로 남을 수 있는 콘텐츠 개발이 필요함.
- (문화촌의 역사적 의미 재조명) 문화촌이 형성된 역사적 배경과 몰락 과정을 시민들에게 알리고, 이를 교훈으로 삼아 문화정책의 신중한 접근이 필요

주민 토론

- 구청장이 문화체육·예술 정책을 주민과 논의 없이 일방적으로 추진한다는 느낌을 받음. 오케스트라나 농구단 같은 사업들이 선의로 시작되었지만 거버넌스 부재로 주민들의 호응을 얻지 못하는 상황이 문제라고 생각함. 지자체장이 바뀌면 스포츠팀이나 사업이 사라지는 사례를 보며 정책의 지속 가능성에 대한 고민이 깊어짐
- 문화체육회관이 연극, 영화, 공연 등 다양한 기능을 동시에 수용하려다 보니 어느 하나도 제대로 운영되지 못하는 상황을 지적함. 다목적 시설이란 명목으로 모든 것을 한곳에 담으려다 보니 결과적으로 아무것도 제대로 되지 않는다고 생각함. 체계적인 인프라 구축과 시설 개선이 필요
- 문화예술인 네트워크를 만들려는 시도가 과거에 있었지만 실패한 경험을 공유함. 지역 예술인들이 활동 중임에도 네트워크가 형성되지 않아 아쉬움을 느낌. 문화정책의 성공을 위해서는 문화예술인 네트워크가 반드시 필요
- 문화정책이 특정인의 의지에 따라 일방적으로 추진된다는 점을 비판함. 정책 추진 과정에서 공론화와 주민 합의가 부족하다는 점을 지적함. 다양성을 포용하는 정책이 필요하며 민주적 절차를 반드시 거쳐야
- 서대문구의 문화시설이 대부분 언덕 위에 위치해 접근하기 불편하다고 느낌. 문화시설이나 체육 행사가 주민의 기대와 괴리가 있다고 생각함. 문화재단 부재를 지적하며, 지역 내 문화재단 설립과 접근성 개선이 필요
- 문화정책이 돈과 권력을 가진 사람에 의해 좌우된다는 문제를 지적함. 특정 정치인의 의지에 따라 정책 방향이 달라지는 점을 문제로 생각함. 협치를 통해 문화정책의 비전과 방향을 수립해야
- 문화예술 예산이 특정 예술 분야에 집중되고 주민에게 돌아가지 않는 현실에 아쉬움을 느낌. 작은 규모라도 주민들이 즐길 수 있는 문화공간을 만들어야 한다고 생각함. 주민 주도로 문화정책을 시작해야
- 생활문화, 교육문화, 예술문화 등 포괄적인 문화 개념에 대해 고민하게 됨. 문화정책이 전문 예술 분야에만 한정되지 않고 주민 생활과 밀접하게 연결되어야 한다고 생각함. 민간 주체의 역량을 강화하고 정책 참여를 확대해야

- 서대문구의 문화적 장소성과 역사성을 보존해야 한다고 생각함. 도시 개발로 인해 문화적 장소들이 사라지는 현실을 보며 아쉬움을 느낌. 지역의 이야기를 발굴하고 기록하는 문화 아카이빙 프로그램이 필요
- 신속 통합 개발과 같은 졸속 행정에 대한 우려를 느낌. 문화마을의 특성과 가치를 무시한 채 개발이 추진되는 상황이 걱정됨. 문화마을의 가치를 지키고 개발과 균형을 맞추기 위해 주민들과 함께 논의해야
- 정책이 주민들의 삶에 문화를 입히려면 주민과의 논의가 필수적이라고 생각함. 문화재단 설립이 필요하지만 타당한 방식으로 추진될 경우 문제가 생길 수 있다는 우려를 느낌. 주민들의 역량을 강화하고 주체적 참여를 이끌어야 정책이 성공할 수 있다고 믿음
- 서대문구의 장소성과 역사적 가치를 살린 문화정책이 필요하다고 생각함. 일방적 행정이 아니라 주민과 함께 지역의 문화를 지키고 보존하는 방식으로 추진해야 함.
- 서대문 형무소 역사관을 세계문화유산으로 등재하려는 노력이 있었지만 현재 상황이 어떻게 진행되고 있는지 궁금함. 서대문 형무소가 주민들의 자부심이 되기도 하지만 더 나아가 문화적으로 의미 있는 유산이 되길 바램
- 서대문구가 가진 문화의 가능성을 다시 생각하게 됨. 지역 주민들과 함께 즐길 수 있는 공간과 프로그램을 마련해 작게라도 시작하는 것이 필요하다고 믿음. 함께할 수 있는 문화를 만들기 위해 관이 아닌 주민 주도로 실행할 방안을 고민함
- 주민참여를 확대하기 위해 문화정책이 더 민주적으로 수립되어야 한다고 생각함. 협치 체계를 마련하고, 주민들의 의견을 반영해야만 지속 가능한 정책이 나올 수 있다고 믿음

현황 자료**서울시 자치구 문화재단 운영 현황****□ 서울시 본청 및 자치구 문화재단 설립 및 운영 현황**

- 서울특별시 본청 및 25개 자치구 가운데 문화재단을 설립한 자치구는 22개임. 서대문구를 비롯해 강서구, 용산구 등 3개 자치구만 문화재단을 설치 운영하고 있지 않음.
- 한편, 서울 22개 자치구에서 출자출연기관으로 운영하고 있는 문화재단에 편성한 운영예산은 다음과 같음.
- 본청을 제외하고 문화재단 관련 사업에 가장 많은 예산액을 편성한 자치구는 관악구임. 관악구는 문화재단 운영지원 및 문화재단 도서관 운영지원을 위해 각각 128억 4백만 원과 2억26백만 원을 편성함.
- 다음으로 많은 예산을 편성한 곳은 성동구로 지원예산 116억79백만 원, 경영평가 예산 15백만 원을 편성함.
- 반대로 예산편성 내역의 규모가 가장 작았던 자치구는 양천문화재단이었음. 양천문화재단의 운영지원 예산규모는 21억78백만 원이었음.
- 서울시 자치구 문화재단 연합회 홈페이지(<http://acfsar.or.kr/board/>)에 따르면 서대문구는 문화재단이 설립되어 있지 않지만, 연합회에는 특별회원인 것으로 분류됨.

[표 4] 2024년 서울본청 및 자치구 문화재단운영 예산현황

(단위: 백만 원)

자치 단체	세부사업명	예산현액				
		계	국비	시도비	시군구 비	기타
본청	서울문화재단 출연금	55,757	0	55,757	0	0
종로구	종로문화재단 도서관 운영	505	0	0	505	0
종로구	종로문화재단 지원	5,956	0	195	5,761	0
중구	(재)중구문화재단 지원 관리	5,185	181	0	5,005	0
성동구	성동문화재단 경영평가	15	0	0	15	0
성동구	성동문화재단 지원	11,679	0	0	11,679	0
광진구	광진문화재단 지원	3,516	13	0	3,003	500
동대문구	동대문문화재단 운영	5,435	0	200	5,235	0
중랑구	중랑문화재단 도서관 위탁운영	1,638	0	0	1,638	0
중랑구	중랑문화재단 운영 지원	6,600	0	0	6,600	0
성북구	성북문화재단 운영	3,772	0	26	3,747	0
강북구	강북문화재단 운영	3,550	0	50	3,500	0
도봉구	도봉문화재단 운영 지원	10,433	0	0	10,433	0
노원구	노원문화재단 운영	7,614	0	0	7,614	0
은평구	은평문화재단 운영 지원	3,900	0	0	3,900	0
마포구	(재) 마포문화재단 운영	5,797	0	12	5,785	0
마포구	(재) 마포문화재단 운영 (전환사업)	500	0	500	0	0
양천구	양천문화재단 운영 지원	2,178	0	130	2,048	0
구로구	구로문화재단 경영실적 평가	15	0	0	15	0
구로구	구로문화재단 운영지원	3,437	0	0	3,437	0
금천구	금천문화재단 운영지원	7,595	0	0	7,595	0
영등포구	영등포문화재단 운영 지원	5,056	0	0	5,056	0
동작구	동작문화재단 운영 지원	8,065	0	0	8,065	0
관악구	관악문화재단 운영지원	12,804	0	1	12,803	0
관악구	관악문화재단운영지원 (도서관)	226	0	0	226	0
서초구	서초문화재단 운영지원	3,620	0	0	3,620	0
강남구	강남문화재단 운영	7,046	0	0	7,046	0
송파구	송파문화재단 운영 지원	2,622	0	0	2,622	0
강동구	강동문화재단 운영지원	10,200	0	20	10,181	0

VIII 돌봄

발제 강의

지역사회와 돌봄정책의 과제

김진석 서울여대 사회복지학과 교수

【 요약 】

□ 커뮤니티 케어와 정책 변화

- 커뮤니티 케어는 ‘지역사회 돌봄’을 의미하며 문재인 정부에서 ‘지역사회 통합돌봄’으로 추진되었으나, 정권 교체 후 ‘노인 의료요양 지원사업’ 등으로 일부 정책만 유지됨. 돌봄 정책은 여러 부처(보건복지부, 교육부, 여성가족부 등)가 분절적으로 운영하며 중앙-지방 간 불일치로 효율성이 저하됨. 지역별 경제·지리적 차이로 동일한 정책 적용 시 사각지대와 중첩 지원이 동시에 발생함.

□ 돌봄 위기의 원인

- (저출산기조) 저출산(2024년 출산율 0.72명), 고령화(2025년 초고령사회 진입 예정), 가족 구조 변화(1인 가구 33.4%)로 전통적 가족 돌봄 체계가 한계에 도달. 맞벌이 가구 증가로 돌봄의 사회화와 공공 지원 필요성이 커지지만 정책 대응은 여전히 부족함.
- (돌봄 전달 체계의 문제점) 돌봄 서비스는 여러 기관이 독립적으로 운영되어 수요자는 정보 접근에 큰 어려움을 겪음. 디지털 리터러시 부족으로 취약계층의 서비스 신청이 제한되며 불평등이 심화됨. 공급자 중심 설계로 수요자의 욕구를 반영하지 못하며, 중복 지원과 사각지대가 발생함. 민간 중심 공급 구조는 비효율성을 심화시키고 서비스 질 저하를 초래함.
- (돌봄 비용과 지속 가능성) 영유아 돌봄 비용은 OECD 평균을 초과했지만 서비스 질은 여전히 미흡함. 고령화로 노인 돌봄 비용이 급증하고 요양병원이 요양원의 대안으로 사용되며 건강보험 재정 부담이 가중됨. 민간 의존도가 높아 비효율성과 격차가 심화되며 공공의 책임 강화가 필요함.

□ 공공 기반 커뮤니티 케어의 필요성

- 돌봄은 중앙정부 표준화 대신 지방자치단체가 지역 특성에 맞게 운영해야 하며, 재정과 정치적 분권이 필요함. 사회서비스원을 통해 공공이 직접 공급해 민간 구조의 비효율성을 보완해야 함. 돌봄은 시설이 아닌 지역사회 중심으로 제공되어야 하며, 이용자의 욕구를 반영한 서비스가 설계되어야 함.

□ 지방자치단체 중심의 통합 돌봄 체계

- 재정을 통합 관리하고, 성과 평가를 양적 성과 대신 질적 성과 중심으로 전환해야 함. 지자체 중심의 통합 돌봄 센터는 이용자 맞춤형 계획을 설계하고 서비스 제공을 통합적으로 관리함. 공공 서비스 기준을 제시해 돌봄 체계를 효율화하고 지역 맞춤형 서비스 제공을 가능하게 함.
- 유보통합은 교육부 중심으로 추진되지만 지자체와 협력 부족으로 비효율성이 나타남. 초등 돌봄은 학교와 지역사회 이원화로 공백이 발생하며, 아동 보호 책임 이관 이후 정책적 혼란이 지속됨. 2026년 시행될 통합돌봄법은 지자체 중심의 체계를 명시하지만, 건강보험공단 주도의 표준화가 지역 맞춤형 서비스에 한계를 초래할 가능성이 있음.

1) 커뮤니티 케어와 정책의 변화

□ 커뮤니티 케어 개념과 정책

- 커뮤니티 케어는 ‘지역사회 돌봄’ 또는 ‘지역 기반 돌봄’으로 번역됨.
- 문재인 정부는 이를 ‘지역사회 통합돌봄’이라는 이름으로 정책화하였으며, 돌봄을 지역사회와 집에서 해결하고자 추진함. 그러나 정권 교체 이후 ‘지역사회 통합돌봄’이라는 이름은 사라지고, 현재는 ‘노인 의료요양 지원사업’ 등 다른 형태로 정책이 일부 유지되고 있음.

□ 돌봄정책의 구조와 실행의 한계

- 기존 정책은 돌봄 체계의 구조적 문제를 해결하려 했으나, 정책 가치와 체계의 편차가 여전히 존재함.
- 돌봄 정책은 보건복지부 중심으로 알려져 있지만, 실제로는 교육부, 여성가족부, 고용노동부, 통일부, 문체부, 중기부 등 여러 부처에서 분절적으로 운영됨.
- 지방자치단체에 이양될 때도 부처 간 칸막이로 인해 통합 운영이 어려워 효율성이 저하됨.
- 정책 전달 체계가 중앙-지방 간 불일치로 이어지며, 동일한 정책을 지역에 적용해도 환경과 특성에 맞지 않음. 서울 강남구와 전라북도 고창군처럼 경제·지리적 차이가 큰 지역에 같은 정책을 적용하면 효과가 제한적임. 이로 인해 사각지대와 중첩 지원이 동시에 발생하며, 돌봄 정책이 불균형하게 작동함.

2) 돌봄 위기의 원인: 저출산, 고령화, 가족 구조의 변화

□ 돌봄위기가 초래된 복합적 원인

- (저조한 출산율)대부분 국가들이 출산율 1.3~2.1 사이에서 균형을 맞추기 위해 정책적 개입을 시도하고 있음은 가운데 한국의 합계 출산율은 0.72명(2024년)으로 OECD 평균 1.5명에 크게 못 미침. 2001년 초저출산 국가(1.3 이하)로 진입한 후 23년간 회복하지 못한 OECD 유일 국가임.
- (고령화 문제) 2024년 기준 한국의 노인 인구는 천만 명을 넘어섰고, 2025년에는 초고령사회 진입이 예정됨. 생산 가능 인구 100명당 노인 부양 수는 2024년 40명에서 2045년 77명으로 급등할 전망. 이는 일본을 제외하면 세계에서 가장 높은 수준임. 고령화 속도는 세계 최상위권으로, 일본보다도 빠르게 진행됨.
- (가족 구조의 변화) 1인 가구 비율 33.4%로 전통적 가족 구성(부모와 자녀)은 더 이상 주류가 아님. 룸메이트 형태, 비혼 커플 등 가족 외 가구가 빠르게

늘어나는 중. 맞벌이 가구 비율은 **44~45%**로 OECD 평균(60%)에 미치지 못하나, 생산 가능 인구 감소로 지속 증가 예상. 가정 내 돌봄 부담이 줄어들면서 돌봄의 사회화와 공공 지원 필요성이 더욱 커짐.

- 저출산, 고령화, 가족 구조 변화가 동시에 진행되면서 전통적 가족 돌봄 체계는 한계에 도달. 사회적 돌봄의 중요성이 강조되나, 정책적 대응은 여전히 부족한 상황.

3) 돌봄 전달 체계의 문제점: 공급자 중심 구조와 불평등 심화

□ 복잡한 돌봄 전달 체계

- 돌봄 수요자는 돌봄이 필요할 때 동주민센터, 보건소, 복지관, 요양보험공단 지사 등 여러 기관을 방문해야 함.
- 각 기관은 독립적으로 운영되기 때문에 서비스 분절화가 심각함.
- 수요자가 필요한 서비스를 어디서 받을 수 있을지 몰라 정보 수집에 큰 어려움을 겪음.
- 예를 들어, 노인의 무릎 통증이 악화되면 가족이나 돌봄 책임자가 적절한 지원을 찾기 위해 여러 기관을 개별적으로 방문해야 하며 시간과 에너지 낭비가 발생함.

□ 이용자 부담과 정보 접근의 불평등

- 디지털 리터러시 부족이 큰 문제로 작용함. 돌봄 정보를 온라인으로 확인하고 필요한 절차를 진행할 수 있는 사람은 사회경제적 지위가 높은 경우가 많음. 반면, 취약계층이나 고령자는 디지털 정보에 접근하지 못해 필요한 서비스를 신청하지도 못함.
- 그 결과 정보 접근 불평등이 돌봄 서비스 제공의 불평등으로 이어지며, 사회적 격차를 더욱 심화시킴.

□ 공급자 중심 구조와 서비스 불일치

- 돌봄 서비스 공급 방식은 공급자 중심으로 설계되어 있음. 공급자는 자신이 제공 가능한 서비스만 제시하며, 수요자의 개별 욕구를 반영하지 못함.
- 저작 능력이 저하된 노인에게 필요한 것은 부드러운 맞춤형 식사지만, 실제로 제공되는 서비스는 도시락 배달이나 밑반찬 지원에 그침.
- 필요한 서비스와 제공되는 서비스가 일치하지 않아 수요자의 욕구가 충족되지 않음.

□ 중첩과 사각지대 문제

- 돌봄 서비스가 여러 기관에서 운영되면서 중복 지원과 사각지대 문제가 동시에 발생함. 특정 지역에서는 비슷한 돌봄 서비스가 여러 기관에서 중복되지만, 다른 지역은 지원 공백이 발생함.
- 요양병원과 요양원의 역할이 겹치면서도 효율적 자원 배분은 이루어지지 않음.

□ 민간 중심의 공급 구조 문제

- 돌봄 서비스의 대부분이 민간 중심으로 제공됨. 민간 공급자는 이윤과 재정 수익에 따라 움직이며, 필요한 곳에 맞춤형 서비스를 제공하기보다는 기존 서비스에 집중함. 공공이 개입하지 않으면 민간 중심 공급 구조의 비효율성과 파편화는 더욱 심화됨.
- 그 결과, 돌봄 서비스의 분절화, 정보 접근 불평등, 공급자 중심 구조로 인해 필요한 사람은 지원을 받지 못하고 돌봄 격차가 심화됨. 이는 돌봄 사각지대와 사회적 불평등을 더욱 고착화하는 결과를 낳음.

4) 돌봄 비용의 증가와 지속 가능성 문제

□ 영유아 돌봄 현황

- 박근혜 정부 시기 무상보육 도입 이후 아동 돌봄 비용이 급증함. 현재 한국의 아동 1인당 돌봄 비용은 OECD 평균을 초과하였으며, 전체 예산도 꾸준히 증가하고 있음. 그러나 서비스의 질적 문제와 만족도는 여전히 해결해야 할 과제로 남음.
- 영유아 돌봄에 대한 추가 재정 투입보다는 효율적인 관리와 질적 개선이 필요한 시점임.

□ 노인 돌봄 비용의 급속한 증가

- 고령화로 인해 노인 돌봄 비용이 급속히 증가하고 있음. 2019년 기준 한국의 노인 돌봄 비용은 OECD 평균보다 낮았으나, 최근 들어 OECD 평균에 빠르게 근접 중.
- 요양원이 아닌 요양병원이 돌봄의 대안처럼 사용되며 건강보험 재정에 큰 부담을 주고 있음. 요양원 등급 판정을 받지 못하는 노인이 요양병원으로 몰리며, 요양병원이 ‘백도어’ 역할을 하고 있음. 2019년 기준 요양병원 비용은 7조 원을 넘어 요양원 비용을 초과함.

□ 돌봄비용 증가와 재정 부담

- 2045년 돌봄 비용 GDP 대비 3.5%에 이를 것으로 예상되며, 이는 프랑스, 네덜

랜드 같은 선진국과 유사한 수준임.

- 돌봄 재정 부담은 사회적 지속 가능성을 위협하는 주요 요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 돌봄 서비스의 대부분이 민간 공급에 의존하고 있음. 요양 서비스의 99%가 민간에 의해 제공되며, 장애인 활동 지원과 아동 보호 서비스도 민간 비율이 절대적으로 높음. 공공의 책임이 약한 상황에서는 민간이 돌봄 비용과 질의 균형을 맞추지 못해 비효율성과 격차가 커질 수밖에 없음.
- 돌봄 비용은 지속적으로 증가하고 있지만, 공급 구조의 비효율성과 공공의 역할 부재로 인해 서비스의 질과 지속 가능성이 불확실함. 재정 부담을 완화하고 효율적인 돌봄 체계를 구축하기 위해 공공 책임성 강화가 필요함.

5) 공공 기반 커뮤니티 케어의 필요성

□ 분권적 커뮤니티 케어

- 돌봄 서비스는 중앙정부의 표준화된 설계 대신 지방자치단체가 지역 특성에 맞게 분권적인 방식으로 운영해야 함.
- (행정 분권) 중앙, 광역, 기초 단위 간 명확한 역할 설정이 필요함.
- (재정 분권) 중앙정부의 재정 의존도를 낮추고 지방세 비율을 확대해야 함.
- (정치적 분권) 지방자치단체장이 돌봄 정책의 설계와 의사결정 권한을 갖고 책임지는 구조가 필요함.
- (공공의 책임성 강화를 통한 공급체계 변화) 요양, 재활, 보육 등 돌봄 서비스의 공급을 공공이 책임지고 운영해야 함.
- (사회서비스원) 공공이 직접 고용한 인력을 통해 돌봄 서비스를 제공함으로써 민간 중심의 비효율적 공급 구조를 개선할 수 있음.

□ 보편적 돌봄 권리 인정과 지역사회 돌봄

- 돌봄은 모든 시민의 보편적 권리로 보장되어야 함. 돌봄 수요자는 서비스 수혜자뿐 아니라 가족과 돌봄 책임자까지 포함되어야 함.
- 돌봄 서비스는 시설이 아닌 집과 지역사회를 중심으로 제공되어야 함. 돌봄의 공간은 물리적 장소뿐 아니라 사회적 관계가 유지될 수 있는 환경이어야 함.
- 이용자의 욕구를 중심으로 서비스를 설계하고 제공해야 하며, 공급자의 편의에 맞춘 기존 체계를 개선해야 함.

6) 지방자치단체 중심의 통합 돌봄 체계

□ 통합돌봄 분권화의 과제

- 돌봄 정책의 효과적인 운영을 위해 중앙정부, 사회보험, 지방자치단체의 재정을 통합하여 하나의 계정으로 관리해야 함.
- 현재 중앙정부의 재정 지원은 명확한 용도와 제한이 있어 지자체가 유연하게 활용하지 못함. 중앙정부가 특정 사업에만 사용하도록 예산을 지정하면, 실제 주민의 수요와 불일치하는 경우가 많음. 재정을 통합하여 지자체에 일괄 지원하고, 그 성과를 최종 결과 중심으로 평가해야 함.
- 돌봄 서비스의 양적 성과(예: 도시락 배달 수) 대신 질적 성과(예: 영양 상태 개선, 지역사회 복귀율)를 기준으로 평가하도록 전환해야 함.

□ 공공서비스 제공 기반: 사회서비스원의 역할

- 사회서비스원은 공공이 돌봄 서비스를 직접 제공하는 기반 역할을 수행함. 민간 중심의 공급 구조를 보완하고, 공공의 역할을 강화하여 과편화와 비효율성 문제를 해소함.
- 요양 서비스, 방문 간호, 주거 개조, 아동 돌봄 등을 공공의 책임으로 직접 제공. 돌봄 서비스의 질적 표준을 유지하고, 민간이 수행하기 어려운 비정형 서비스를 적극 개발. 공공이 전체 서비스의 20~30%를 담당해 공공 서비스의 기준점과 대척점 역할을 수행해야 함.

□ 지자체 통합 돌봄 센터: 핵심 전달 체계

- 지자체 내에 통합 돌봄 센터를 설치하여 주민의 돌봄 욕구를 일괄적으로 처리해야 함. 이용자의 상태와 필요를 종합적으로 평가. 이용자 맞춤형 돌봄 계획을 설계. 서비스 제공 전반을 통합적으로 관리. 서비스 제공 기관과 인력을 체계적으로 관리.
- 주민은 구청이나 읍면동 사무소를 통해 통합 돌봄 센터에 접근할 수 있으며, 복잡한 절차 없이 서비스를 받을 수 있음. 노인 돌봄의 경우, 욕구 사정을 통해 주거 개조, 방문 간호, 식사 지원을 통합적으로 제공하고 재활을 병행하여 지역사회 복귀를 지원함.

□ 인력 운영과 사례 관리의 효율성

- 인구 5만 명을 기준으로 통합 돌봄 센터를 운영할 경우, 공무원 15~17명이 필요함. 공무원 1명당 약 200명의 돌봄 대상자를 관리하는 구조.
- 돌봄 서비스의 집중도가 높은 대상자와 그렇지 않은 대상자를 구분하여 사례 관리의 효율성을 높일 수 있음. 이를 통해 지자체가 돌봄 정책의 책임 주체

로 자리 잡게 되며, 중앙과 지방 간 책임 전가 문제를 해결할 수 있음.

- 지자체 중심의 통합돌봄 체계 구축은 재정, 인력, 전달 체계의 효율화를 가능하게 하고, 주민의 삶의 질을 실질적으로 개선함.
- 지방분권적 운영을 통해 지역 맞춤형 돌봄 서비스 제공이 가능해짐.

7) 아동 돌봄과 정책의 한계

□ 유보통합과 돌봄 공백

- 유보통합은 어린이집과 유치원을 통합하는 과정으로, 최종적으로 교육부가 관할하게 됨. 그러나 교육부 중심의 운영은 지역사회와의 협력이 부족하며, 지자체 중심 돌봄 체계와 충돌을 일으킴.
- 교육부는 광역 단위의 교육청을 통해 정책을 집행하기 때문에 기초지방자치단체와의 협력이 어렵고 비효율적임. 유보통합의 명확한 목표와 실행 방안이 부족하며, 현장 혼란이 지속되고 있음.

□ 초등 돌봄: 이원화된 구조의 비효율성

- 초등 돌봄은 학교 돌봄 교실과 지역사회 돌봄으로 이원화되어 있음. 학교 돌봄은 교육부와 교육청이 관리하며 초등학교 내에서 운영됨. 지역아동센터와 다함께 돌봄센터(다돌센터)를 통해 복지부와 지자체가 관리함.
- 학교 돌봄이 약 70% 비중을 차지하며, 나머지는 지역사회 돌봄이 담당함.
- 학교와 지역사회 간 연계 부족으로 돌봄 공백이 발생함. 지자체 중심의 통합운영이 어렵고, 협의체를 구성해도 실질적 협력이 잘 이루어지지 않음.

□ 아동 보호 체계: 지자체 이관과 새로운 과제

- 2018년 아동복지법 개정을 통해 아동 보호 책임이 지자체로 이관됨. 지자체는 학대 조사, 보호 계획 수립 등을 담당하며 아동 보호의 주체가 됨.
- 학교 내 아동 학대 사건이 교권 보호와 연결되면서 교육청 소관으로 분리될 가능성이 존재함. 서이초 교사 사망 사건 이후 학교 내 아동 학대 대응에 대한 법적, 정책적 혼란이 가중됨.
- 돌봄 정책의 목표는 명확하지만, 실행 과정에서 정책 간 충돌과 비효율성이 지속되고 있음.

□ 통합돌봄법과 기대 효과

- 통합돌봄법은 2026년 6월 시행 예정으로, 지자체 중심의 통합돌봄 체계를 법적으로 명시함. 지자체 통합 돌봄 부서 설치를 통해 지자체가 돌봄의 책임 주체가 됨. 중앙정부가 돌봄 운영 예산을 지원하며 건강보험과 장기요양보험 정보

가 통합되어 서비스 접근성을 높임.

- 통합돌봄법은 지자체가 돌봄을 책임지도록 하지만, 전문기관 위탁 가능 조항이 포함됨. 이는 건강보험공단이 사실상 돌봄 서비스의 관리 주체가 될 가능성을 열어둠. 건강보험공단은 전국 단위 표준화를 강조하기 때문에, 지역 맞춤형 서비스 제공과 지방 분권적 운영에 한계가 있을 수 있음.
- 지자체 중심의 통합 돌봄 체계를 구축하고, 정책적 일관성을 확보해야 아동 돌봄의 공백과 비효율성을 해소할 수 있음.

패널 토론

지역과 돌봄 - 주거를 중심으로

서정화 열린여성센터장

【 요약 】

□ 주거권의 중요성과 법적 근거

- 주거는 삶의 질 유지의 핵심이며, 헌법 제35조와 UN 규약에서 주거권을 기본권으로 보장함.
- 주거기본법: 주거 안정과 주거비 부담 완화를 목표로 장애인, 고령자, 저소득층 등을 지원해야 함.

□ 노인의 주거 문제와 개선 필요성

- 2023년 노인 실태조사: 노인의 48.9%가 건강 악화 시에도 현재 집에 거주하기를 희망함.
- 서대문구 노인 인구 5만 9,772명 중 약 70%가 노인 맞춤형 주택 설비 개선이 필요하다고 응답함.
- 성동구 사례: 노인 가구 대상 주택 개조(낙상 방지, 경사로 설치 등)를 해비타트와 협력해 추진함.

□ 서대문구 장애인 주거 문제와 지원주택

- 서대문구 등록 장애인 12,152명 중 심한 장애인은 4,442명으로, 복지서비스와 주거 결합 필요.
- 서울시 지원주택: 2018년 조례 제정, 2024년까지 장애인 340호, 노인 91호, 정신질환자 90호 공급 예정.

□ 타 지자체 사례 및 서대문구 확대 필요성

- 청양군: 고령자 복지주택(단기 돌봄 및 의료시설 포함).
- 마포구 서하우스: LH 매입임대주택 활용, 병원 퇴원 후 임시 거주 제공.
- 서대문구 지원주택 사례: 여성 정신장애인 주택 운영, 커뮤니티 공간과 사회복지사 상주로 돌봄 제공.
- 서대문구 차원에서 맞춤형 지원주택 확대 및 주거 환경 개선 필요.

1) 주거권의 중요성과 법적 근거

□ 주거의 중요성

- 주거는 삶의 질 유지에 있어 가장 중요한 요소이며, 주거 불안정은 사람을 무력하게 하고 절망에 빠뜨림. “파산의 아픔보다도 칼같이 찢는 겨울 바람보다도 나를 절망시켰던 것은 갈 곳 없고 기댈 곳 없는 외로움이었다.(노숙인 수기)”
- (헌법 제35조 제1항) 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가짐.
- (세계인권선언 및 UN 경제적·사회적·문화적 권리 규약) 모든 사람은 차별 없이 적절한 주거에서 생활할 권리를 가짐. 국내법과 동일한 효력

□ 주거권 보장 정책 방향

- (주거기본법 제1조) 주거복지 등 주거 정책의 수립을 통해 주거권 보장, 주거 안정과 수준 향상 목표.
- (주거권) 물리적·사회적 위협에서 벗어나 안정적인 주거 환경에서 인간다운 생활을 할 권리. 주거 정책의 원칙은 주거비 부담이 가능한 수준으로 유지되어야 한다는 것임.
- (임대주택 우선 공급 및 주거비 지원 대상) 장애인, 고령자, 저소득층, 신혼부부, 청년 등.

2) 노인의 주거 문제와 지역사회 돌봄 필요성

□ 노인의 주거문제

- (2023년 노인 실태조사) 노인 인구의 48.9%는 건강 악화 시에도 현재 집에서 계속 거주하기를 희망함. 새로운 환경 적응에 부담이 크고 사회적 관계 단절을 원치 않음.
- 서대문구 노인 인구 통계 (2024년 3~4분기)에 따르면 총인구 31만 9,749명 중 65세 이상 노인 인구는 5만 9,772명
- 혼자 사는 고령자의 1.3%가 비주거용 시설(쪽방, 고시원, 여관 등)에서 생활, 3.8%는 주택 이외의 거처에서 생활함. 9.8%가 현재 주거 구조가 생활에 불편하다고 느끼고, 61.1%가 노인을 위한 배려 설비가 부족하다고 응답함. 약 70%가 노인 맞춤형 주택 설비 개선이 필요하다고 답변.

□ 타 지자체의 노인 주거 개선 사례

- (성동구) 65세 이상 노인 가구 대상 주택 개조 지원사업 실시. 낙상 방지 시설, 출입문 교체, 경사로 설치, 안전 난간 추가. 개수대와 화장실 구조 개선. 헤비타트와 협력해 주택 개조를 진행함.

3) 서대문구 장애인 주거 문제와 지역사회 지원주택

□ 서대문구 장애인 현황

- 등록 장애인은 12,152명, 이 중 심한 장애인(과거 1~3급)은 4,442명. 정신질환자는 장애 등록을 기피하는 경우가 많아 실제 수는 더 많을 가능성
- 장애인이 지역사회에서 거주하기 위해서는 주거와 활동 보조 서비스, 의료 서비스, 자립 지원 등 복지서비스 결합이 필수적임.

□ 지원주택(서포티브 하우징)의 정의와 현황

- 지원주택은 물리적 주거와 함께 복지서비스가 결합된 형태의 주택으로 주거 코치나 서비스 코디네이터가 돌봄, 건강관리, 사회적 서비스 연계를 지원함.
- (서울시 지원주택 조례와 공급 현황) 서울시 조례로 2018년 ‘지역 주택 공급 및 운영에 관한 조례’ 제정. 노인, 장애인, 정신질환자, 알코올 의존 노숙인을 대상으로 함. 서울시 주관으로 입주자 선정하고 SH공사(서울주택도시공사)에서 공급과 운영 담당함.
- (지원주택 2024년 목표) 장애인 지원주택 340호, 노인 지원주택 91호, 정신질환자 주택 90호, 노숙인 지원주택 330호

□ 타 지자체 지원주택 운영 사례

- (청양군 고령자 복지주택) 국토부와 LH가 건설, 청양군이 서비스 비용 지원. 127가구 중 117가구는 일반 노인 가구, 10가구는 단기 돌봄 지원 제공. 1~2층에는 돌봄 및 의료복지 시설 배치. 3~4층에는 병원 퇴원 후 중간 거처로 제공함.
- (마포구 서하우스) LH 매입임대주택을 활용해 임대료 월 30만 원에 운영. 병원 퇴원 후 임시 거주 공간 제공.
- (서대문구 지원주택 사례) 여성 정신장애인 지원주택 운영. 원룸형 또는 투룸형으로 구성됨. 입주민들이 모여 대화와 상담을 할 수 있도록 커뮤니티 공간이 마련됨. 사회복지사 상주, 입주민 돌봄 및 서비스 연계 제공.

4) 서대문구의 지원주택 확대 필요

☐ 지원주택 확대의 필요성

- 서대문구 차원에서 노인과 장애인을 위한 맞춤형 지원주택 도입 필요.
- 사회복지사 배치와 서비스 연계 비용은 최소화하면서도 효과적인 운영 가능.

☐ 지역사회 돌봄 기반 마련

- 주거가 안정되어야 노인과 장애인이 지역사회에서 존엄을 유지하며 생활 가능.
- 정책적으로 주거 환경 개선과 맞춤형 지원주택 공급을 확대해야 함.

질의 응답

질문	자치구에서 지원주택을 추진하지 못한 이유는?
답변	○ 서울시 지원주택은 2018년에 조례를 통해 시작된 사업으로, 당시 자치구 차원의 논의와 준비가 부족했음. 서울시가 시범적으로 먼저 시작한 단계였기 때문에 자치구에서 선제적으로 나서는 경우가 없었음. 국가 법 없이 서울시 조례로만 시행되었기 때문에 주택 공급이 원활하지 않았음.
질문	서대문구에서 지원주택 운영 예산은?
답변	○ 주택 공급비용은 SH공사에서 맞춤형 임대주택을 제공하며, 해당 비용은 서울시 예산으로 충당됨. 서대문구의 부담은 서비스 비용으로, 사회복지사 2명 기준 약 1억 4천만 원이 필요함. 지원주택 운영 원칙은 7명당 1명의 사회복지사를 배치하는 것임.
질문	서울시와 협력해 주택을 공급받을 수 있는지?
답변	○ 서울시는 이미 맞춤형 임대주택 제도를 운영 중이며, 자치구에서 요청하면 주택 공급이 가능함. 서대문구에서도 국가유공자 주택처럼 맞춤형 주택으로 요청하면 서울시와 협력해 진행할 수 있음.
질문	지원주택 운영 시 비용 부담 해결 방법은?
답변	○ 보증금과 월세가 발생하나, 국민기초생활수급자는 주거급여를 통해 월세 지원 가능. 보증금 부담은 보증금 월세 전환 제도 등 다양한 해결 방법이 있음.
질문	지원주택과 관련된 주요 문제는?
답변	○ 운영자나 법인이 보증금을 부담해야 하는 구조, 임대료와 관리비가 2년마다 인상되면서 부담이 커질 수 있음. 공무원들이 제도를 충분히 이해하지 못해 교육과 인식 개선이 필요함. 일

정 기간 거주 후 퇴거해야 하는 경우, 병원이나 노숙 상태로 돌아가는 현상이 발생함.	
질문	지원주택 운영 시 서비스 제공 방법은?
답변	○ 지원주택에는 사회복지사가 상주하여 돌봄, 건강관리, 서비스 연계를 지원함. 예를 들어, 노인 지원주택은 7명당 1명의 사회복지사가 배치되어 입주자의 생활을 지원함.
질문	서대문구 차원에서 지원주택 도입을 위해 필요한 사항은?
답변	○ A. 구의회 조례 제정이 필요하며, 이를 통해 서대문구 차원에서 사업 추진 근거를 마련해야 함. 서울시와 협상하여 주택을 공급받고, 서대문구에서는 서비스 운영비만 부담하면 됨.

주민 토론

- 기초 지방정부의 역할이 중요하다고 공감하지만, 법과 제도가 바뀌는 데 시간과 어려움이 예상됨. 지금 당장 할 수 있는 일이 무엇인지 막막함. 공무원들의 저항이 클 것 같고, 이들의 인식 개선이 필요하지만 방법이 떠오르지 않음. 시민으로서의 역할이 무엇인지도 잘 모르겠음.
- 요양보호사를 구하는 일이 점점 더 어려워지고 있음. 요양보호사도 고령층이 많아 전문 인력을 찾기 힘들. 운영자로서 운영비 부족으로 서비스 질이 저하됨. 중대재해처벌법 때문에 위축된 상황임. 요양 서비스는 건강보험에 청구해야 하지만 인건비 상승과 운영비 부족 문제가 계속됨. 아동 돌봄과 비교하여도 시스템의 차이가 크다는 생각이 듦.
- 우리 사회가 돌봄 노동을 인정하지 않는 현실에 답답함을 느낌. 돌봄 노동이 인정받고 부블노동이 줄어들어야 하지만 지금의 구조는 그대로임. 보상을 제대로 주기 위해서는 수가 문제와 요양보험 재정 문제가 해결되어야 하지만 그게 쉽지 않음. 시민들의 인식 변화와 비용 지불에 대한 사회적 합의가 필요하지만 시작부터 막막함. 공무원 조직 특성상 과감한 변화를 기대하기 어려움. 결국 단체장의 의지가 중요한데 그것이 실현될 수 있을지 회의적임.
- 지방자치단체장을 잘 뽑아야 한다는 생각은 들지만 시민으로서 무엇을 더 해야 할지 막막함. 돌봄 책임자로서 주민 모임이 필요하고 목소리를 내야 한다고 느끼지만, 그 과정이 쉽지 않을 것 같음.
- 가정 내 돌봄이 현실적으로 많은 갈등과 어려움을 초래함. 병원이 집과 같은 돌봄 공간이 되면 좋겠지만 그 과정이 막연함. 공공 실버타운이 필요하다고 생각하지만 경제적 부담 없이 모두가 접근할 수 있도록 만드는 게 쉽지 않아 보임.
- 과거에는 이웃과 공동체가 돌봄을 나누었지만 지금은 각자도생하는 상황이 답답함. 지방자치단체가 돌봄 중심의 정책을 우선시해야 하지만 그 변화를 기대하기 어려운 현실임.
- 지역에서 서로돌봄이나 시간은행 같은 시스템이 필요하다고 느끼지만, 이를 시범적으로라도 운영하는 게 가능할지 의문임.
- 민간 보험료와 건강보험의 문제를 지적하지만 해결책이 떠오르지 않음. 돌봄이

시작되면 민간 영역으로 흘러갈까 걱정이 됨. 요양원과 요양병원에서도 인간다운 돌봄을 어떻게 보장할 수 있을지 막막함. 정책 변화가 필요하다고 느끼지만 그 과정에서 무엇을 더 할 수 있을지 고민임.

- 재건축을 통해 돌봄 공간을 마련하거나 공공 실버타운을 짓는 것이 필요하지만, 그 과정이 현실적으로 가능할지 의심스러움. 결국 돌봄과 관련된 문제들이 쉽게 해결되지 않는다는 생각만 깊어짐.

현황 자료**사회서비스원 관련 현황****□ 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률**

- (중앙사회서비스원의 설립 운영)보건복지부 장관은 사회서비스의 품질을 제고하고 시·도 서비스원의 설립·운영을 지원하기 위하여 중앙 사회서비스원을 설립·운영
- (시·도사회서비스원의 설립 운영) 특별시, 광역시, 특별자치시·도·특별자치도에 시·도 사회서비스원을 설립·운영할 수 있음.
- 광역자치단체의 사회서비스원 설치 및 운영현황은 다음 표를 통해 확인할 수 있음.

□ 서울시 사회서비스원 해산

- 광역자치단체 가운데 사회서비스원 운영사업에 가장 많은 예산을 편성한 것은 서울시였음. 그러나 서울시 사회서비스원은 2024년 5월 22일 이사회를 열어 설립 목적 달성 불능의 사유를 들어 해산을 의결했으며, 23일 서울시가 해산을 승인함.
- 서울사회서비스원에서 돌봄서비스를 받고 있던 이용자들은 인근 지역 방문요양기관 중 건강보험공단 평가결과 최우수(A등급) 이상 기관에 우선 연계하고, 중증치매·와상·정신질환이 있는 3대 '틈새돌봄' 대상자는 '서울형 좋은돌봄인증 방문요양기관' 7개소에 연계하고 대체인력 지원 등을 통해 서비스를 전환함.
- 노인 인권보호, 시설 안전성, 재무건전성 등 좋은 돌봄을 위한 일정기준을 충족하는 기관에 대해 '서울형 좋은돌봄인증'을 부여하고 연 최대 1800만 원의 보조금을 지원함.

[표 5] 2024년 광역사회서비스원 예산편성내역

(단위: 백만 원)

지역	세부사업명	계	국비	시도비	시군구비	기타	지출액	집행잔액
서울	서울특별시 사회서비스원 운영	9,984	0	9,984	0	0	8,842	1,142
부산	부산사회서비스원 설립 운영	1,887	500	1,387	0	0	1,887	0
대구	대구광역시 행복진흥 사회서비스원 운영 지원	6,930	500	6,430	0	0	6,930	0
인천	인천시 사회서비스원 운영	2,400	0	2,400	0	0	2,400	0
인천	인천시 사회서비스원 운영(보조)	1,667	500	1,167	0	0	1,667	0
인천	인천시 사회서비스원 운영(자체)	1,313	0	1,313	0	0	1,313	0
광주	광주사회서비스원 운영	4,729	500	4,229	0	0	4,729	0
대전	사회서비스원 운영	1,667	500	1,167	0	0	1,667	0
대전	사회서비스원 운영(자체)	6,365	0	6,365	0	0	6,365	0
울산	복지가족진흥 사회서비스원 운영	3,308	500	2,808	0	0	3,308	0
세종	세종시 사회서비스원 운영	3,079	500	2,579	0	0	3,079	0
세종	세종시 사회서비스원 정책위원회 운영	1	0	1	0	0	0	1
경기	경기도사회서비스원 운영 지원(자체/직접)	4,785	0	4,785	0	0	4,785	0
경기	사회서비스원 설립·운영(국비/직접)	1,667	500	1,167	0	0	1,667	0
강원	강원특별자치도 사회서비스원 연구지원	334	0	334	0	0	334	0
강원	강원특별자치도 사회서비스원 연구지원 (국고)	1903	500	1403	0	0	1903	0

지역	세부사업명	계	국비	시도비	시군구비	기타	지출액	집행잔액
충북	사회서비스원 설립 및 운영	1992	500	1492	0	0	1992	0
충남	사회서비스원 운영	7023	500	6523	0	0	7023	0
전북	전북특별자치도 사회서비스원 사업지원 (자체)	150	0	150	0	0	150	0
전북	전북특별자치도 사회서비스원 사업지원 (보조)	500	500	0	0	0	500	0
전북	전북특별자치도 사회서비스원 사업지원 (자체)	2019	0	2019	0	0	2019	0
전남	전라남도 사회서비스원 운영	2117	500	1617	0	0	2117	0
전남	전라남도 사회서비스원 운영출연금	1714	0	1714	0	0	1714	0
경남	사회서비스원 운영	1667	500	1167	0	0	1667	0
경남	사회서비스원 운영 (도추가)	981	0	981	0	0	981	0
제주	재단법인 사회서비스원 운영	1940	500	1440	0	0	1940	0