

필리핀 지역개발 주민참여 사례¹⁾

1. 배경

(1) 정치체제

- 2월 혁명 이후 제정된 1987년 헌법 규정에 따라 민주공화제 형성 및 삼권분립주의 (입법, 행정, 사법)에 입각하고 있음
- 대통령제(6년 단임) 및 양원제[하원 237석(임기 3년), 상원 24석(임기 6년)] 채택
 - 하원 212석은 소선거구제에 입각한 1 선거구 1인 선출을 원칙으로 하며, 나머지는 정당명부 비례대표제 방식으로 선출함
 - 정당명부제는 부문(Sector) 대표제의 취지를 갖고 있어 여성 및 빈민층 등 다양한 계층의 의정참여 기회 확대에 기여²⁾
- 중앙 및 지방 관료들은 중앙인사위원회의 규정에 따라 임명되며 고도의 기밀이 요구되는 정책결정 직위를 제외하고 임기가 보장됨
- 모든 정부기관은 옴부즈맨(Office of the Ombudsman)의 독립적인 감시를 받음
 - 옴부즈맨은 부정이득 및 부패 등에 연루된 정부 관리들을 조사하여 형사, 민사, 행정 소추를 할 수 있는 권한을 가짐
- 1991년 지방정부법 제정으로 지방정부에 권력이 분산됨
 - 사회복지, 개발, 건강, 농업, 환경 등 분야에서 서비스 직접 제공 및 수입원 창출, 과세 부과 등의 권한을 가짐
 - 국세의 일정 비율을 자동적으로 직접 부여 받음 ("*Internal Revenue Allotment*")

1) A Country Report presented by Jayme J. Marino to the "Multi-country Study Mission on Public Governance for Asian Public Servants", organized by OECD Asian Centre for Public Governance, November 2007

2) 박찬욱. 2000. 비례대표선거제도. 박영사

필리핀 정당명부제는 단지 정당에게만 허용되어 있는 것이 아니라, 일반 사회부분에게도 개방되어 있어, 노동, 농민, 노인, 장애인, 여성 등의 '부문조직'도 정당명부제 선거 참가할 수 있다.

(2) 아로요행정 10대 개혁전략 (BEAT THE ODDs)

- ① 세입·세출 간 균형예산 달성 (Achieving **B**alanced Budget)
 - 조세제도의 구조적인 결함을 보완하기 위한 입법 및 행정적 절차 개선을 통해 2010년까지 균형예산 달성
 - ※ 조세정책을 통해 2조원(900억 페소), 행정절차 개선을 통해 2.5조원(1000억 페소) 가량 절감
- ② 모든 취학연령 아동에게 교육기회 제공 (Providing **E**ducation for all children of school-age)
- ③ 선거과정의 정보화로 청렴도 향상 (Implementing full **A**utomation of the electoral process)
- ④ 전국 교통망 및 디지털 인프라 구축 (Building **T**ransportation and digital infrastructure)
 - 군도를 연결하는 해상고속도로시스템(Nautical Highway System) 확충을 통해 도서간 무역 증진, 농산물 유통 시스템 개선 및 지방 관광산업 진흥 등 기대
- ⑤ 평화협상 타결을 통한 적대심 근절 (**T**erminating hostilities through a just conclusion of the peace process)
 - 지방개발에 장애요인이 되었던 모로이슬람해방전선(MILF), 공산반군 등 반군세력과 평화협상 재시도
- ⑥ 시민혁명(EDSA)에 따른 피해 복구 (**H**ealing the wounds of EDSA)
 - 국가화합과 통합의 원칙하에 사회 모든 세력을 새로운 정치시스템에 편입시킴
- ⑦ 모든 마을단위 주민들에게 전기 및 식수 공급 (**E**lectricity and water for all barangays)
 - 2008년까지 전기공급이 단절된 3,182개 마을에 전기제공 및 2010년까지 모든 지역에 식수제공
- ⑧ 생계를 위해 600~1000만에 이르는 일자리 창출 (**O**pportunities for livelihood)
 - 농업 진흥, 중소기업 지원, 관광산업, 정보통신, 주거정책, 인프라 구축 사업, 경제 특구 조성 등을 통해 성장과 직업 창출
- ⑨ 철도·도로사업 및 새로운 정부센터 설립 등에 의한 마닐라 철도 혼잡 완화 (**D**econgesting Metro Manila)
- ⑩ 수빅·클락지역을 동남아시아지역의 가장 경쟁력 있는 국제서비스·물류 거점으로 개발 (**D**eveloping Subic and Clark)

2. 지역개발 프로젝트 [KALAHI-CIDSS³⁾]

- 소외지역을 중심으로 극빈계층의 공동체를 형성하여, 주민들이 직접 그들 공동체에 가장 적합한 개발프로젝트를 기획 및 실행 하도록 권한 부여
 - 이를 통해 극빈계층의 필요를 보다 정확히 측정·평가
- 가장 가난한 촌락(Barangays⁴⁾)을 우선적으로 추진하되, 사업뿐만 아니라 사람에게도 직접 투자

(1) 목적 및 전략

- 극빈계층을 연합하여 그들의 필요를 분석하고, 그들 공동체에 가장 적합한 개발 프로젝트를 선택하도록 함
 - 주민들을 공동체 활동에 참가시킴으로써 국가통합 및 유대감 강화
- 빈곤 해소를 위한 지방거버넌스 개선
 - 지역개발사업 기획, 이행 및 관리 등 과정에 공동체가 직접 참여토록 권한 부여
 - 공동체 개발 사업을 위한 초기투자자본 제공
 - 보다 포괄적이고 책임성 있는 효과적인 제도 마련
- KALAHI-CIDSS 사업은 다음의 추진전략을 중점으로 다룸
 - 자산개혁 추진, 사회서비스 제공, 일자리 창출, 폭력으로부터 사회보호 및 보안 강화, 극빈계층의 정책결정과정 참여

(2) 추진체계

□ 자금조성

- KALAHI-CIDSS 프로젝트는 사회복지개발부에서 이행하되, 세계은행이 공적개발지원 (ODA) 파트너로서 주요 역할 수행
 - 공식사업비용(약 1710억원), 세계은행차관(약 940억원), 중앙정부지원(약 291억원), 지방정부 자금 및 현물지원 (약 480억원 상당)

3) 1992년 정부 빈곤퇴치프로그램(KALAHI)과 필리핀 사회복지개발부 사업(CIDSS: Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services)을 통합하여 극빈계층의 빈곤퇴치를 위한 개발사업

4) Barangays(촌락)는 필리핀 행정구역상 가장 작은 마을단위로서, 지역(Region), 프로방스(Provinces), 자치도시(Municipalities), 촌락(Barangays)의 순서로 행정단위가 구성됨

□ 주민총회(BA: Barangay Assembly) 조직도

- 프로젝트 이행시 주민총회(BA)가 프로젝트 이행의 최종결정권을 가짐



그림1 : 주민총회 조직도

(3) 추진성과

- 42개의 극빈지역 중에 183개 자치도시(4,250개 촌락)를 프로젝트에 포함시킴으로써 목표 달성
- 지방 거버넌스에서의 주민참여를 확대함으로써 개발사업의 기획, 이행 및 관리 능력개발
- 도로, 식수, 보건소 및 학교 등을 위한 인프라 구축을 위해 중앙정부 보조금 지급
 - 814 킬로미터 가량의 농장과 시장도로 연결, 408개 급수시스템, 141개 학교(256개 유치원), 155개 보건센터 및 120개 탁아소 신설 등
- 세계은행품질보증그룹(World Bank Quality Assurance Group)에 의해 200개 세계은행 프로젝트 중에 5대 프로젝트로 선정

(4) 프로젝트 특성

- 공동체사업 자금이 공동체로 직접 지불되며 투명한 정책결정 및 자금 관리 가능
 - 공동체 자금지불은 공개 게시되며, 주민총회(BA)에 정기적으로 보고되며, 세계은행, 감사위원회, 비영리기구 등 외부 감사를 정기적으로 실행

- 공동체가 직접 결정하고, 사업이행 및 자금 운용
 - 공동체가 직접 인프라 구축에 참여함으로써 지방의 일자리 창출 효과 증대
- 여성, 이동 및 노약자 등 사회적 약자를 중심으로 다양한 이해관계자들이 적극적으로 참여하고 의견 개진
 - 높은 주민 참여로 인하여, 수혜마을은 건설기간 이후에도 지방정부의 유지보수 지원 비용으로 프로젝트를 직접 운영 및 관리
- 주민봉사자 주도의 사업으로 인해 일반 계약사업보다 25% 가량 비용 절감
 - 고충처리시스템을 설치하여 프로젝트 이해관계자들이 직접 건의사항 제시
- 다양한 이해관계자들에 의한 내·외부 감독 및 평가체제
 - 외부적으로는 세계은행, 비영리기구 및 미디어 등의 감사를 받으며, 내부적으로 내부자제 모니터링 평가시스템 운영

3. 시사점

- 빈곤층 주민들을 조직화하고 기존의 인적자원 및 조직 리더십을 십분 활용하여 성과를 거두었다는 점에서 빈곤해소 개발정책에 새로운 대안을 제시
- 주민들이 실제 공동체 수준에서 그들의 필요를 정확히 평가 및 결정함으로써 지역 주민들의 능력 및 책임성을 강화하고 지방 거버넌스 개선에 기여
- 결국 효과적인 거버넌스가 효과적인 시민권 행사와도 연계됨을 시사