

**충청남도 지방분권특별위원회 「주민자치분과위원회」 제1차 워크숍 및
충남발전연구원 「근린자치 실태분석 및 활성화방안」 제3차 워크숍**

때 : 2012. 6. 18 (월), 14:00 ~ 17:00

곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

**충청남도 지방분권특별위원회 「주민자치분과위원회」 제1차 워크숍 및
충남발전연구원 「근린자치 실태분석 및 활성화방안」 제3차 워크숍**

때 : 2012. 6. 18 (월), 14:00 ~ 17:00

곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

충청남도 지방분권특별위원회 「주민자치분과위원회」 제1차 워크숍 및
충남발전연구원 「근린자치 실태분석 및 활성화방안」 제3차 워크숍 연계 개최 운영 계획(안)

□ 목 적

- 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 풀뿌리민주주의에 기초한 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안을 모색하기 위해 충청남도 지방분권특별위원회 「주민자치분과위원회」 제1차 워크숍과 충남발전연구원 「충남 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 제3차 워크숍을 「주민자치의 현황과 과제」, 「충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제」 이란 주제로 연계 개최 및 토론을 실시
- 제1주제발표 「주민자치의 현황과 과제」를 통해 우리나라 주민참여의 현실 진단 및 주민참여 활성화를 위해 필요한 과제들에 대해 정리해 보고, 제2주제 발표 「충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제」를 통해 거버넌스 형성 및 동력기반 구축 및 ‘충남형’ 근린자치에 적용 가능하도록 구도 정립

□ 워크숍 개요

- 주 제 : 「주민자치의 현황과 과제」, 「충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제」
- 일 시 : 2012. 6. 18(월) 14:00~17:00
- 장 소 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 참석대상 : 좌장(소진광 교수, 이상선 공동대표), 발제자(곽현근 교수, 하승수 변호사), 토론자(금홍섭 사무처장, 김미경 박사, 김찬배 사무관, 이은파 부장, 최병학 박사), 지방자치 관계 공무원 및 전문가 등 30명 내외
- 주 최 : 충청남도
- 주 관 : 충남발전연구원

■ 「충청남도 근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 워크숍 추진계획(안) ■

| 구분 | 발제 및 주요내용(안) | 발제자 | 토론자(예정) -가나다순- | 비고 |
|---|--|----------------------------------|---|--|
| 1차 워크숍 (5. 2, 수, 10:00 ~ 12:00) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 한국의 근린자치 현주소와 대안 모색 - 한국의 근린자치 현실 진단 - 근린자치 부진/실패요인 - 근린자치의 활성화 가능성 - 한국 근린자치의 대안적 모색 | 소진광 교수 (가천대 부총장) | <p>김성호 박사 (전국시도지사협의회)</p> <p>이상선 의장 (균형발전지방분권전국연대)</p> <p>이준건 박사 (한국공공행정연구원)</p> <p>정혁수 차장 (경향신문)</p> | 한국 근린자치 현실 진단을 통해 ‘충남형’ 근린자치 추진기반 정립 |
| 2차 워크숍 (5. 25 금, 14:00 ~ 16:00) | <ul style="list-style-type: none"> ■ 자치선진국 근린자치의 경험을 통해 본 충남에의 정책적 시사점 - 영,프,독,미 등 추진경험 검토 - 근린자치 특성화 조건, 성공 요인/실패요인 - 충남에 도입, 추진하기 위한 기반검토 및 정책적 시사점 도출 | 김순은 교수 (동의대) | <p>김성현 박사 (지방행정체제 개편추진위원회)</p> <p>박연석 박사 (한국공공행정연구원)</p> <p>신기원 교수 (신성대학교)</p> <p>최한규 박사 (선문대학교 정부간관계연구소)</p> | 국외 근린자치 사례 검토 및 시사점 도출을 통해 ‘충남형’ 근린자치 차원 적용가능성 진단 |
| 3차 워크숍 (6.18 월, 14:00 ~ 17:00) 충청남도 지방분권 특위 “주민자치 분과” 1차 워크숍과 연계 개최 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 충남 근린자치와 공동협력 거버넌스 구축과제 - 실효성 확보를 위한 공동협력 거버넌스 형성 및 새로운 동력 기반 구축 - 유형별(도시형-도농복합형- 농어촌형) 구분 - 충남을 대상으로 한 근린자치 공동협력 거버넌스 구축과제 | 곽현근 교수 (대전대) | <p>금홍섭 사무처장 (대전참여자치시민연대)</p> <p>김미경 박사 (한국공공행정연구원 이사)</p> <p>김찬배 사무관 (충남도청 자치협력 담당)</p> <p>이은파 부장 (연합뉴스 대전충남취재본부)</p> | 거버넌스 형성 및 동력기반 구축을 통해 ‘충남형’ 근린자치에서 적용 가능하도록 구도 정립 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ 주민자치의 현황과 과제 - 우리나라 주민참여 현실 진단 - 주민참여 활성화 위해 현재 제도의 문제점 진단 및 개선 방향 제시 | 하승수 변호사 | <p>최병학 박사 (충남발전연구원 선임연구위원)</p> | 주민참여 활성화 위해 필요한 과제 제시 |
| 4차 워크숍 (7월중 예정) | <ul style="list-style-type: none"> ■ ‘충남형’ 근린자치 실현을 위한 활성화 기반 모색 - 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 ‘충남형’ 근린자치의 조건과 방법론 - 충남 실태조사와 연계, ‘충남형’ 근린자치 활성화기반 검토 | 김병국 박사 (한국지방 행정 연구원) | 추후 예정 | ‘충남형’ 근린자치 실현을 위해 활성화 방안 검토 및 추진방향 모색 |

충청남도 지방분권특별위원회 「주민자치분과위원회」 제1차 워크숍 및
충남발전연구원 「근린자치 실태분석 및 활성화 방안」 제3차 워크숍 연계 개최 행사일정

○ 때 : 2012. 6. 18(월), 14:00~17:00

○ 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

| 시간 | | | 내 용 | 비 고 |
|---------|-------|-----|--|---|
| 부터 | 까지 | 소요 | | |
| 14:00 | 14:05 | 05' | <input type="checkbox"/> 개 회 사 | 이상선 공동대표 (균형발전지방분권전국연대, 충남도 주민자치분과위원장) |
| 14:05 | 14:10 | 05' | <input type="checkbox"/> 축 사 | 박진도 원장 (충남발전연구원장, 충남도 분권특위 위원장) |
| < 좌 장 > | | | | 소진광 교수 (가천대학교 부총장, 충남도 주민자치위원) |
| 14:10 | 14:30 | 20' | <input type="checkbox"/> 제1주제발표 | 하승수 변호사 (전 제주법대 교수, 전 정보공개센터 소장) - 「주민자치의 현황과 과제」 |
| 14:30 | 14:50 | 20' | <input type="checkbox"/> 제2주제발표 | 곽현근 교수 (대전대 교수, 충남도 주민자치위원) - 「충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제」 |
| 14:50 | 15:00 | 10' | < 중간 휴식 > | |
| 15:00 | 15:40 | 40' | <input type="checkbox"/> 토론 (가나다 순) | 금홍섭 사무처장 (대전참여자치시민연대, 충남도 주민자치위원) 김미경 박사 (한국공공행정연구원 이사) 김찬배 사무관 (충남도청 자치협력 담당) 이은파 부장 (연합뉴스 대전충남취재본부, 충남도 주민자치위원) 최병학 박사 (충남발전연구원 선임연구위원, 충남도 주민자치위원) |
| 15:40 | 15:50 | 10' | < 중간 휴식 > | |
| < 좌 장 > | | | | 이상선 공동대표 (균형발전지방분권 전국연대, 충남도 주민자치분과위원장) |
| 15:50 | 16:50 | 60' | <input type="checkbox"/> 주민자치분과 워크숍 | 참석자 전원 주요 내용 ○ '주민자치 영역 의제 모색' ○ 선정 의제 구현 방안 - 19대 국회 입법 대응 등 - 12. 19 대선 의제 및 전략 - 16 시·도지사협의회 의제 제안 - 도내 시·군과의 연계 - 기타 |
| 16:50 | 17:00 | 10' | <input type="checkbox"/> 정리 및 폐회 | |

※ 당일 행사 사정에 따라 일부 변동 가능

■ 목 차 ■

☐ 발제문

- 주민자치의 현황과 과제 [하승수 변호사] 1
- 충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제 [대전대, 곽현근 교수] 15

☐ 토론요지

(가나다 순)

- 토론요지 1 [대전참여자치시민연대, 금홍섭 사무처장] 별지참조
- 토론요지 2 [한국공공행정연구원, 김미경 박사] 53
- 토론요지 3 [충남도청 자치협력 담당, 김찬배 사무관] 57
- 토론요지 4 [연합뉴스 대전충남취재본부, 이은파 부장] 60
- 토론요지 5 [충남발전연구원 선임연구위원, 최병학 박사] 63

제1주제

주민자치의 현황과 과제

_하승수 변호사

주민자치의 현황과 과제*

하승수 (변호사)

1. 글을 시작하며

흔히 지방자치의 본질은 주민자치라고 한다. 기본적으로 지방자치는 민주주의를 지역적으로 실현함으로써, 지역주민이 자기 소외를 극복하고 지역공동체의 문제해결에 주체로 등장하기 위한 제도적 장치이기 때문이다. 그리고 주민자치의 개념에 대해서는 사람마다 의견차이가 있을 수 있지만, 대체로 ‘정책결정과정에서부터 주민들의 참여가 보장되고 주민들 스스로 문제해결의 주체가 되는 것’이라고 정의내릴 수 있다.

그렇다면 지방자치 부활 21년이 다 되어가고 있는 우리나라에서 주민자치는 어느 정도 실현되고 있을까? 지난 21년 동안 법적인 의미의 자치는 어느 정도 정착되었지만, 진정한 의미의 주민자치 실현과는 아직까지 거리가 먼 것이 현실이다.

지방자치 부활 이후에도 공적인 의사결정에 대한 주민들의 참여는 활성화되지 못하고 있다. 지방자치에서 부패나 예산낭비는 끊이지 않고 있다. 21년이라는 세월이 지났음에도 솔직히 ‘주민자치의 모델’이나 ‘모범’이라는 단어를 쓸 수 있는 사례는 극히 드문 실정이다. 민주적인 로컬거버넌스(Democratic Local Governance)¹⁾는 실현되지 못하고 있다.

이런 와중에 ‘분권’이나 ‘자치’라는 흐름에 역행하려는 움직임도 점차 강해지고 있다. 중앙정치권에서 추진하고 있는 획일적이고 하향식의 ‘지방행정체제 개편’은 중앙집권을 강화하고 ‘자치’가 아닌 ‘통치’를 강화시킬 우려가 있다.

그러나 지방자치에 대한 희망을 버릴 때는 아니다. 지방자치 자체가 문제라기 보다는

* 이 글의 내용 중 일부는 출처인 『지역, 지방자치 그리고 민주주의(후마니타스, 2007)』, 『지방자치법(공저, 대영문화사, 2007)』, “지방자치 20년 - 지방분권과 시민참여의 측면에서(『계간 광장』 6호)”의 내용에서 일부를 발췌·인용하였음을 밝혀 둡니다.

1) 민주적 거버넌스(democratic governance)는 민주주의의 질적 향상을 추구하는 목표지향적 개념이며, 투명성, 책무성, 참여, 자치역량 등을 민주적 거버넌스의 기본원칙들로 본다(주성수, “‘민주적’ 거버넌스와 시민사회 : 정부와 시민사회 파트너십을 중심으로”, 『시민사회와 NGO』 제6권 제1호, 2008, 8-9쪽)

1991년에 부활되어 지금까지 흘러온 우리나라 지방자치 제도와 현실에 문제가 있을 뿐이다. 본래 지방자치는 민주주의를 내실화하고 시민들의 참여를 활성화할 수 있는 좋은 제도이다. 그래서 지방자치를 내실있게 시행하고 있는 국가들은 대부분 민주주의의 수준이나 ‘삶의 질’에서 높은 평가를 받고 있다. 따라서 우리나라에서도 주민들이 참여하는 진정한 주민자치가 활성화된다면 민주주의나 ‘삶의 질’ 수준을 높일 수 있다. 지역의 실정에 맞고 지역주민들의 삶의 질을 높일 수 있는 창조적인 정책들과 행정들이 시행될 수 있다.

주민자치의 정신은 결국 주민참여를 통해 구현될 수밖에 없다. 이미 행정이 모든 것을 감당할 수 있는 시대는 지났다. 따라서 주민들이 참여해서 스스로의 문제를 결정하는 주민자치의 실현은 이제 미룰 수 없는 과제가 되었다. 주민들의 참여가 없이는 정책의 ‘질(quality)’을 높일 방법도 없다. 주민참여의 활성화만이 지방자치를 ‘주민들의 자기결정 보장’이라는 주민자치의 원리에 충실하게 만들 수 있고 정책의 질을 높일 수 있다.

이 글에서는 현재 우리나라 주민참여의 현실을 진단해 보고 주민참여 활성화를 위해 필요한 과제들에 대해 정리해 보고자 한다.

2. 주민참여제도의 도입과 발전

가. 주민참여제도의 도입과 발전과정

주민참여의 활성화를 위해서는 주민들이 단지 부탁하고 청원하는 주체가 아니라 자신의 권리를 행사하는 주체로서 참여를 할 수 있게 해야 한다. 이를 위해서는 주민참여를 제도적이고 공식적으로 보장하는 것이 필요하다. 그러나 지방자치 부활 초기의 상황은 그렇지 못했다.

지방자치는 부활했지만, 주민들의 직접 참여를 보장하는 제도는 전혀 도입되지 않았던 것이다. 한국의 지방자치법은 일본 지방자치법의 영향을 많이 받았지만, 유독 일본 지방자치법에 존재하는 주민참여제도만은 예외였다. 일본 지방자치법에 존재하는 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도는 1991년 당시에 한국 지방자치법에서는 전혀 도입되지 않았다.

이런 상황에서도 시민들이 국가나 지방자치단체의 의사결정에 참여하고 영향력을 미치려는 시도들은 계속 되었다. 때로는 미디어를 활용하고, 서명운동, 정부나 의원들에

대한 압력행사 등의 수단들이 동원되었다. 제도가 도입되지 않은 상황에서 주민들 스스로 ‘자치적인 주민투표’를 시도하기도 한다(경기도 고양시, 전라북도 부안군 등지에서). 이런 시도들은 제도적으로 보장되지 않은 참여를 통해 정책결정과정에 영향을 미치려는 시도들이었다.

그런데 1990년대 후반부터 제도의 변화가 일어나기 시작한다. 1998년부터 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 시행된다. 이는 시민들이 정보를 얻을 수 있는 수단이 제도적으로 보장되었음을 의미했다. 정보없이 참여가 있을 수 없기에, 정보공개제도의 도입은 시민들의 참여를 확대하는 중요한 기반이 되었다.

한편 지방자치법의 개정에 의해 주민들의 직접참여를 보장하는 제도들이 점차 도입되기 시작한다. 2000년 3월부터 지방자치법에 주민감사청구제도와 주민발의제도(조례의 제정 및 개·폐청구제도)가 도입되었다. 그리고 2003년 12월 지방분권특별법이 제정되면서 제14조 제1항에서 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여 제도를 강화해야 한다”라는 조항을 두었다. 그에 따라 주민투표제도가 2004년 7월부터, 주민소송제도가 2006년 1월부터, 주민소환제도가 2007년 5월부터 도입·시행되었다.

그리고 위와 같은 국가 차원의 제도가 아니라 지방자치단체의 조례를 통해 주민참여 제도가 도입되기도 한다. 대표적인 것이 주민참여예산제도이다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 조례에 기반하여 출발한 것이지만, 전국적으로 확산되었고 2011년 9월 9일부터는 지방재정법의 개정²⁾에 의해 전국의 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행되고 있다²⁾.

2) 2011년 9월 9일부터 시행되고 있는 지방재정법 제39조 제1항에서는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”라고 하여 주민참여예산제의 시행을 의무사항으로 하였다. 그리고 같은 조 제2항에서는 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다”라고 규정하고 있다.

그리고 지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)에서는 ‘지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법’으로 ① 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, ② 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, ③ 사업공모, ④ 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법을 제시하고, “지방자치단체의 장은 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

<표 1> 한국의 주민참여제도 도입 현황

| 주민참여제도 | 시행일 | 법적 근거 |
|--------|----------|----------------------------------|
| 주민감사청구 | 2000. 3. | 지방자치법 제16조 |
| 주민발의 | 2000. 3. | 지방자치법 제15조 |
| 주민투표 | 2004. 7. | 주민투표법 |
| 주민소송 | 2006. 1. | 지방자치법 제17조 |
| 주민소환 | 2007. 7. | 주민소환에 관한 법률 |
| 주민참여예산 | 2004. 3. | 조례에서 도입되기 시작 => 지방재정법 제39조에 근거마련 |

이 제도들 각각의 개념에 대해 간략하게 설명하면 아래와 같다.

우선 ‘주민감사청구’란 주민들의 집단적 서명에 의해 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 사안에 대해 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 주민감사청구는 해당 지방자치단체의 19세 이상 주민 중 시·도는 500명, 인구 50만 이상의 대도시는 300명, 그밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 않는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 청구해야 한다. 주민감사청구는 시·도에서는 주무부장관, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 해야 하고, 감사도 그 기관에서 실시하게 된다.

‘주민발의’란 지방자치단체의 조례 입법과정에 시민들이 참여할 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 시민들이 일정한 수 이상의 서명³⁾을 갖춰 청구를 하면 해당 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지하는 안건을 지방의회에 제출할 수 있게 한 것이다.

‘주민투표’란 지방자치단체의 중요한 정책결정사항을 주민들의 투표에 부쳐 결정하도록 하는 제도이다. ‘주민투표’를 청구할 수 있는 주체는 주민이어야 하는 것이 원칙이나, 한국의 경우에는 지방자치단체장이나 지방의회, 심지어 중앙행정기관이 주민투표의 발의과정을 주도할 수 있도록 되어 있다. 주민들이 주민투표를 청구하려면, 19세 이상의 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다.

‘주민소송’이란 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 주민이 소송을 제기하여 그러한 행위를 예방 또는 시정할 수 있도록 한 제도이다. 우리나라의 경우에 주민소송을 제기하려면 먼저 주민감사청구 절차를 거쳐야 한다.

3) 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.

‘주민소환’이란 일정 수 이상 주민의 집단서명⁴⁾으로 선출직 지방공직자의 해임 여부를 묻는 주민투표의 실시를 청구할 수 있고, 실시된 투표에서 투표자 과반수 이상이 찬성할 경우에는 선출직 공직자를 임기 중에 해임시킬 수 있는 제도이다.

‘주민참여예산’이란 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 보장하는 제도를 말한다.

위의 제도들 중에서 ‘주민발의’는 의제설정권을 시민들에게 부여한 것이라는 의미를 갖는다. 그리고 ‘주민투표’도 주민들에 의해 발의가 될 경우에는 주민들의 주도성이 보장될 수 있다는 의미가 있다.

한편 ‘주민소환’은 선출직 공직자의 해임이라는 강력한 효과를 통해 권력을 통제할 수 있는 제도로써 중요한 의미를 가진다. 한편 주민감사청구, 주민소송은 지방행정을 감시하고 견제하는 의미가 강한 제도라고 할 수 있다.

‘주민참여예산’의 경우에는 지방자치단체의 예산편성이 확정되기 이전의 사전(事前) 과정에 주민들의 참여를 보장하려는 것이므로 상당히 적극적인 의미를 가진 참여제도라고 할 수 있다.

나. 주민참여제도 도입의 영향

이러한 주민참여제도의 도입과 확산은 주민참여의 활성화에 영향을 미쳤다. 새로운 주민참여제도가 도입되면 그 제도를 활용한 새로운 주민참여운동이 벌어지기도 했다. 주민소송제도가 도입되자 지방자치단체의 예산낭비를 시정하기 위한 방법으로 주민소송이 제기되기 시작했다. 주민소환제도가 도입되자 지방자치단체장의 권한남용과 독선을 견제하기 위한 수단으로 주민소환운동이 벌어지는 사례들이 생겨나고 있다.

특히 여러 주민참여제도 중에서도 주민발의는 주민참여활성화에 긍정적인 영향을 크게 미친 제도이다. 주민발의에 의해 조례안을 지방의회에 안건으로 상정하는 것이 가능해지면서, 이 제도를 활용하여 정책대안을 제안하고 관철시키려는 노력들이 벌어지기 시작한 것이다. 그래서 2001년 경기도 광명시에서 주택가와 숙박·위락시설과의 이격거리를 늘리기 위한 도시계획조례 개정안이 주민발의된 것을 시작으로, 보육조례 등에 대한 주민발의가 이어지기 시작했다.

그러다가 학교급식 조례 제정운동을 계기로 주민발의는 폭발적으로 증가하기 시작한다.

4) 시·도지사에게 대한 주민소환투표를 청구하기 위해서는 해당 지역 주민소환청구투표 청구권자 총수의 10% 이상 서명을 받아야 한다. 기초자치단체장(시장, 군수, 자치구청장)에 대한 주민소환 청구를 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 15% 이상 서명을 받아야 한다. 또한 지방의원들에 대한 주민소환을 위해서는 주민소환청구투표 청구권자 총수의 20% 이상 서명을 받아야 한다.

<표 2> 주민발의 내용 집계

| 내용 | 건수(비율) |
|--------------------------|------------|
| 학교급식 관련 조례 | 98(62.0) |
| 주거 및 상수도 시설 등 | 12(7.6) |
| 시민참여 관련, 시민감사관제, 주민소환제 등 | 9(5.7) |
| 도시계획 관련 조례 | 17((10.8) |
| 영유아보육 관련 조례 | 11(7.0) |
| 의정비 관련 | 2(1.3) |
| 기타 | 9(5.7) |
| 계 | 158(100.0) |

* 박현희, (2008), “한국의 직접 민주주의 제도 도입과 운영1황”, 부르노 카우프만 外, 『직접 민주주의로의 초대』, 리북, 322쪽 자료에 최근 통계 추가하여 재구성

주민발의가 국가적인 제도도입의 촉매 역할을 하는 사례도 생겨났다. 2003년 6월 광주광역시에서 활동하는 시민사회단체들이 중심이 되어 ‘광주광역시 공직자소환조례’를 주민발의를 통해 제정하려는 운동을 전개하였다. 이 조례는 2004년 광주광역시 의회를 통과했지만, 지방자치단체로부터 무효확인소송이 제기되었고, 결국 대법원으로부터 무효판결을 받았다. 상위 법률에는 주민소환제 도입에 관한 근거가 없다는 이유였다. 그러나 이 사건은 오히려 국가적인 주민소환제도의 필요성을 환기하는 계기가 되었고, 시민단체들의 주민소환제 도입운동을 거쳐 2006년 5월 「주민소환에 관한 법률」이 국회에서 통과하게 만들었다.

한편 지역 차원에서 도입되는 주민참여제도도 크게 활성화되고 있다. 주민참여예산제도가 도입되면서 예산에 대한 주민들의 관심도 높아지고 예산과정을 투명하고 민주적으로 변화하고 있다. 그리고 예산편성과정에 참여하려는 시민단체들이나 주민들의 움직임도 활발해지고 있다.

이처럼 제도의 변화와 주민참여운동의 활성화는 직접적인 연관관계가 있다. 물론 제도가 도입되었으나 제도의 실효성이 약한 경우에는 주민참여의 활성화에 그다지 영향을 미치지 못하는 경우도 있다. 대표적인 예가 주민투표제도이다. 2004년 7월 주민투표법이 시행된 이후에 주민들의 청구에 의해 실시된 주민투표는 거의 없었다. 중앙정부의 요청에 의해 실시된 주민투표(청주·청원 통합, 제주도 행정구조개편)들 뿐이었고, 2011년에 서울시에서 실시된 무상급식에 관한 주민투표도 형식은 주민발의였지만 사실상 지방자치단체장이 주도한 주민투표였다. 그렇다면 주민투표법 실시 이후에도 순

수한 주민청구에 의한 주민투표는 전무한 셈이다. 이처럼 주민들의 주민투표청구가 이루어지지 않는 이유로는 ① 국가사업에 관한 주민투표의 경우에는 주민들이 주민투표의 실시를 청구할 수 없다는 점, ② 지방자치단체의 의사결정사항에 대한 주민투표의 경우에도 주민투표의 대상을 지나치게 제한하고 있다는 점, ③ 주민들이 주민투표를 청구하기 위해 받아야 하는 서명숫자가 지나치게 많다는 점 등을 꼽을 수 있다.

3. 마을자치, 주민자치위원회 등의 현실

앞서 언급한 주민참여제도들이 지방자치단체 단위에서 주민들의 참여를 보장하기 위한 것이라면, 보다 작은 규모의 공간에서의 주민참여에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 지방자치단체라는 법인격을 가진 주체는 아니지만 마을이나 읍.면.동 규모에서의 주민자치 실현도 중요하기 때문이다. 우리나라의 경우에는 지방자치단체의 인구규모가 큰 편이기 때문에 더더욱 마을자치, 읍.면.동 자치가 중요하다고 할 수 있다.

마을의 경우에는 아직도 자치의 전통이 남아 있는 곳들도 있다. 아직도 농촌지역의 마을단위로 들어가면, 마을총회를 통해 마을의 일을 결정하고 마을의 대표자를 선출하며 마을의 재산을 공동으로 관리하는 곳들이 많다. 이런 마을자치의 경험들은 아직도 끊어지지 않고 이어지고 있다. 특히 제주도같은 지역을 가면, 마을자치가 여전히 활발하게 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

그리고 도시지역이나 농촌지역에서 마을만들기가 활성화된 곳들은 주민자치의 경험들이 쌓이고 있다. 주민들이 주체적으로 좀더 살기 좋은 마을을 만들기 위해 의사결정을 하고 노력을 하고 있는 사례들은 주민자치의 모델이라고 할 만하다. 특히 농촌지역 같은 경우에는, 면단위에서 마을발전계획을 수립하는 사례도 있고, 리단위에서 마을의 활성화를 위해 노력하고 있기도 하다.

한편 읍.면.동 단위로 주민자치위원회가 설치되면서 읍.면.동 단위에서의 자치적인 활동도 관심을 끌고 있다. 주민자치위원회가 상당히 활성화된 곳들도 존재한다. 주민자치위원회가 법제도적으로는 자문기구 정도의 위상에 그치고 있고, 형식적으로 운영되는 곳도 존재하지만, 비교적 활성화된 사례도 있는 것이다. 주민자치위원회가 마을만들기의 주도적인 역할을 하는 사례들도 여럿 존재한다. 다만 법제도적인 한계 문제가 해결되지 않은 상태에서는 주민자치위원회의 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다. 주민자치위원회의 구성과정에서 주민대표성을 강화하는 한편, 실질적으로 주민자치 기능을 할 수 있도록 권한과 재정을 보장해야만 ‘주민자치’라는 단어에 걸맞는 역할을 할 수 있을 것이다.

한편 공동주택의 경우에는 입주자대표회의가 일정정도 주민자치적 기능을 하고 있다.

입주자대표회의가 자체적인 재정을 가지고 아파트관리사무소를 통해 일정한 서비스를 제공하면서 자치적인 의사결정들을 하고 있는 것은 주목할 만하다. 이는 적절한 권한과 역할이 보장된다면 주민들 스스로 자치를 한다는 것이 불가능한 일이 아님을 보여준다.

4. 향후의 과제

최근에는 주민참여제도도 더욱 확산되는 추세에 있고, 주민참여에 대한 행정과 주민들의 관심도 높아지고 있다. 이런 시기에 주민참여를 더욱 활성화시켜 주민들이 명실상부하게 지방자치의 주인이 되는 길을 모색할 필요가 있다. 아래에서는 주민참여가 활성화되고 주민자치가 실현되기 위해 현재의 제도가 가진 문제점에 대해 살펴보고, 제도개선의 방향을 제시하고자 한다.

가. 제도적인 측면의 문제점

제도적인 측면에서는 실제로 시민들의 참여를 보장하지 못하는 ‘형식적 참여제도’, 지나치게 까다로운 요건과 절차가 문제로 되고 있다.

첫째, 앞서도 언급한 것처럼 주민투표제도(referendum)는 주민들의 접근성이 매우 떨어지는 제도로 설계되어 있다. 이처럼 주민투표제도가 사문화되면서 정책결정을 둘러싼 갈등이 발생할 경우에 해결의 실마리를 찾지 못하고 악화되는 현상들이 나타나고 있다. 정책결정을 둘러싼 찬·반의견이 대립할 경우에 합리적 토의를 거쳐 주민투표를 실시하는 것이 필요할 수 있는데, 현재의 주민투표제도로는 그런 것이 불가능하기 때문이다. 그러다보니 정책결정을 둘러싼 갈등으로 인해 주민소환운동이 벌어지는 사례들이 생겨나고 있다. 예를 들면 해군기지 문제로 도지사에게 대한 주민소환운동이 벌어진 제주특별자치도의 경우에는, 중앙정부가 국가안보와 관련된 사업이라는 이유로 주민투표의 실시를 거부하면서 갈등이 점차 첨예화된 사례이다. 만약 주민투표가 실시되었다면 주민소환에 이르지 않는 수도 있었다.⁵⁾

둘째, 주민소송제도의 경우에는 제도 도입이후에 나름대로 활용건수가 늘어나고 있지만, 문제점들도 존재한다. 이러한 문제점이 개선되지 못하면 주민소송제도의 활용에는 어려움이 따를 수밖에 없다. 절차적으로 보면 200-500명의 집단서명을 받아야만 할 수 있는 주민감사청구를 먼저 거치도록 한 부분이 문제이다. 주민감사청구를 위해 집단서명을 받는 과정에서 주민들을 대상으로 회유나 압력이 행사될 수 있고, 내부고발

5) 국책사업의 경우에는 주민들에게 주민투표 발의권이 없기 때문에 해군기지에 반대하는 측에서는 그나마 주민들에게 청구권이 있는 주민소환을 선택할 수밖에 없었다.

자나 소수의 의로운 사람만이 문제제기를 하고 있는 문제의 경우에는 집단적인 서명을 받는 것 자체가 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 주민감사청구를 거치지 않고 주민소송을 제기할 수 있게 하든지, 아니면 1명의 주민이라도 주민감사청구를 할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 그 외에도 현재의 주민소송제도는 소송구조가 너무 복잡하고 소송을 제기할 수 있는 기한(당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년)이 너무 짧은 문제점을 안고 있다. 이런 문제점들에 대해서도 개선해 나가는 것이 필요하다. 그래야만 공익소송제도인 주민소송제도가 활성화될 수 있을 것이다.

셋째, 주민소환 제도의 경우에도 운영과정에서 여러 문제점들이 나타나고 있다. 특히 주민소환투표를 청구하기 위한 서명을 할 수 있는 자격을 ‘전년도 12월 31일’ 기준으로 해당 지방자치단체에 주소를 둔 사람으로 제한하고 있는 것이 문제이다. 이사를 자주하는 도시지역의 경우에서 서명을 받는 경우에는 이 조항 때문에 상당수 서명이 무효가 될 수 있기 때문이다. 따라서 서명시점에 주소를 둔 사람이면 서명을 할 수 있는 자격을 부여하는 것이 바람직하다. 또한 투표율이 3분의1에 미달하는 경우에는 개표를 하지 않도록 하고 있는데, 보궐선거 투표율이 20% 수준에 머무르는 상황에서 주민소환투표의 투표율이 3분의1을 넘어야 한다는 것은 무리가 있다. 소환대상자들이 투표불참운동을 하는 것에 대해 아무런 규제가 없는 것도 문제이다. 선거에 의해 선출된 공직자들이 주민소환투표에서는 투표율을 낮추기 위한 투표불참운동을 한다는 것은 아이러니이다. 이런 문제에 대해서도 대책을 세울 필요가 있다.

넷째, 주민발의의 경우에는 비교적 높은 활용도에도 불구하고 근본적인 한계를 노출하고 있다. 발의된 조례안에 대해 지방의회가 성실히 심사하지 않는 경우에, 또는 부당한 이유를 들어 조례안을 부결시키는 경우에 주민들이 할 수 있는 것이 전혀 없기 때문이다. 많은 숫자의 주민서명을 받아 발의된 조례안이 이렇게 가볍게 취급될 수 있다는 것은 문제가 있다. 따라서 주민발의의 경우에도 근본적인 개선방안을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 주민참여예산제의 경우에는 조례를 통해 구체화된 제도이기는 하나, 많은 지방자치단체에서 형식적으로 운영되고 있는 상황이다. 최근에는 서울시같은 대도시에서도 실효성있는 주민참여예산제도를 도입하는 등 변화의 조짐이 있기는 하다. 서울시의 경우에는 최근에 250명 규모로 주민참여예산위원회를 구성하고, 분과위원회를 두는 등 비교적 모범적인 내용을 담은 조례를 통과시켰다. 주민참여예산지원협의회라는 거버넌스 기구도 두고, 주민들의 의견을 낼 수 있는 예산의 범위를 제한하지 않는 등 전향적인 내용을 담고 있다. 경기도 부천시, 수원시, 인천광역시 부평구 등도 최근에 지방자치단체장이 의지를 가지고 주민참여예산제를 시행하고 있는 지역들이다. 그러나 이런 변화의 움직임에도 불구하고 여전히 형식적인 조례만 가지고 있는 지방자치단체들이 많은 것이 문제이다.

여섯째, 읍.면.동 주민자치위원회의 경우에는 주민대표성의 부족, 관으로부터의 독립성의 부족 등으로 주민자치적인 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 주민자치위원회의 구성과 운영 전반에 대한 개선이 필요하다.

나. 제도개선의 방향

지금보다 주민참여가 활성화되려면, 국가의 법률로 도입된 주민참여제도의 실효성을 강화할 필요가 있다.

첫째, 주민투표제도의 경우에는 국가정책에 대해서도 주민들에게 투표청구권을 인정할 필요가 있다. 어차피 국가정책에 대해서는 구속력이 없는 ‘자문적 주민투표’이므로 국가정책이라고 하더라도 주민투표를 하지 못할 이유가 없다. 그리고 주민투표를 청구하기 위해 받아야 하는 서명숫자도 광역지방자치단체는 3%, 기초지방자치단체는 5% 수준의 서명을 요구하는 것으로 하되, 5만명 정도를 상한선으로 하는 것이 바람직하다. 주민투표의 대상에 대해 지나치게 제한하고 있는 것도 개선되어야 한다. 투표율을 높이기 위해서는 공직선거와 주민투표를 동시에 실시할 수 있도록 할 필요도 있다.⁶⁾

둘째, 주민발의제도의 경우에는 단순한 안건제출에 그치는 것이 아니라 실질적으로 주민이 주도권을 가지는 발의제도가 되어야 한다. 따라서 주민발의에 의해 안건으로 상정된 조례안에 대해 일정 기간 내에 심의가 종료되지 않거나 지방의회가 부결시킨 경우에는 주민들이 조례안에 대한 찬반을 묻는 주민투표를 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 주민소환 제도의 경우에는 일각에서는 주민소환제도의 남용가능성을 계속 우려하지만, 현재의 주민소환제도가 주민들이 활용하기에는 너무 까다롭다는 비판도 존재한다. 따라서 주민소환제도의 경우에는 지금까지의 경험을 바탕으로 제도의 문제점에 대해 재평가를 해 볼 필요가 있다.

넷째, 주민소송제도의 개선이 필요하다. 우선 관련 제도인 주민감사청구제도를 개선해서, 일본처럼 1인의 주민이라도 감사청구를 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 현재 지나치게 복잡하게 되어 있는 제도를 보다 간소화할 필요도 있다.⁷⁾

6) 주민투표법은 공직선거일 60일전부터 선거일까지는 주민투표를 위한 서명요청활동, 주민투표발의, 투표를 할 수 없도록 정하고 있다. 그러나 주민투표는 정책의 찬반을 묻는 투표이기 때문에 굳이 선거시기에 서명요청활동, 발의, 투표를 하지 못하도록 할 필요는 없다. 오히려 투표율을 높이고 경비를 절감하기 위해서는 선거와 동시에 주민투표를 실시하는 것이 더 바람직할 수 있다. 미국의 예만 보더라도 선거와 동시에 주민투표를 실시하고 있다.

7) 특히 주민소송의 유형 중에서 ‘지방자치단체에 손해를 입힌 자를 상대로 주민이 손해배상청구나 부당이득반환청구를 할 수 있는 소송’의 경우에는 2단계 소송구조로 되어 있는 문제점이 있다. 즉 현행 지방자치법에 따르면, 주민은 지방자치단체에 손해를 입힌 자(지방자치단체장이나 공무원, 관련

다섯째, 주민참여예산제의 경우에는 주민들의 참여를 보다 활성화할 수 있는 방향으로 각 지방자치단체의 조례가 바뀔 필요가 있다. 특히 주민들이 참여할 수 있는 구조(예를 들면 지역회의, 예산참여시민위원회 등)를 제대로 갖추지 않고 있거나, 모든 주민들에게 참여의 기회를 개방하지 않고 있는 조례들은 주민참여예산제의 취지에 맞지 않으므로 개선될 필요가 있다.

여섯째, 주민자치위원회가 개선되어야 한다. 핵심은 주민자치를 할 수 있는 주민대표성을 확보하는 것이다. 제주특별자치도의 경우에는 특별자치도가 되면서 조례를 통해 주민자치위원회가 주민자치센터 운영 뿐만 아니라, ‘읍·면·동 지역개발계획에 관한 사항’, ‘주민의 이해 조정’, ‘환경영향평가 등 의견제출’, ‘각종 개발사업계획의 의견청취 및 의견제출’, ‘주요사업 예산 제안 및 건의의견 제출’, ‘지역단위 읍부즈맨 역할 부여’ 등 중요한 역할들을 하도록 했지만, 실제로는 잘 운영되고 있지 못하다. 그 이유는 주민자치위원회가 주민대표성을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 그리고 관으로부터의 독립성과 자율성을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 주민자치위원을 읍·면·동장이 위촉하고 있는데, 이렇게 관(官)에 의해 위촉되는 ‘주민자치위원’으로는 주민대표성을 확보할 수 없다. 주민대표성이 없기 때문에 주민자치위원회가 중요한 역할을 부여받더라도, 실제로 그런 역할을 하기는 어렵다. 이런 와중에 중앙정부는 읍·면·동 마다 ‘주민자치회’를 설치하는 방안을 추진하고 있다. 기존의 주민자치위원회가 문제가 많은 점을 인정하고 새로운 모델을 만들려고 하는 모양이다. 별도로 법률제정도 추진한다고 한다.

그러나 이름을 바꾸고 법률을 만든다고 해서 지금의 모습이 크게 바뀌지는 않을 것이다. 주민자치위원회가 활성화되고 제 기능을 다하기 위해서는 근본적인 개선이 필요하다. 주민자치위원회의 구성방법부터 주민대표성을 확보할 수 있는 방법으로 바뀌야 한다. 관은 주민자치위원회의 구성에 개입하지 못하게 해야 한다. 선출방식이나, 공개모집을 거쳐 추첨을 하는 등을 고려할 수 있다. 몇 가지 방법을 제시하고 지역별로 자치적으로 선택하게 할 수도 있다.

한편 시민들의 참여를 활성화하기 위해서는 지방자치차원에서 더 다양한 제도들을 시도할 필요가 있다. 그런 점에서 최근 확산되고 있는 ‘주민참여기본조례’에도 주목할 필요가 있다. 주민참여기본조례의 내용은 지방자치단체에 따라 차이가 있지만, 대체로

이해관계자 등)를 피고로 하여 소송을 제기할 수 없고 지방자치단체를 피고로 하여 소송을 제기할 수 있다. 그리고 이 소송에서 주민이 승소하면 다시 지방자치단체가 자신에게 손해를 입힌 자를 상대로 손해배상금지불청구를 해야 하는 2중의 절차를 밟아야 한다. 이런 2중의 절차는 2002년도에 개정된 일본 지방자치법을 따른 것이나, 이런 복잡한 절차는 주민들의 제도활용에 부정적인 영향을 끼칠 뿐만 아니라, 지방자치단체의 행정부담도 증가시키는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이 부분은 개선되어야 한다.

* 각종 위원회 위원의 공개모집과 회의자료 공개 * 주민들에게 정책토론청구권 인정 * 평가에 대한 참여 * 주민참여를 총괄하는 주민참여위원회의 설치 * 주민의견조사 등에 대해 규정하고 있다.

또한 시민배심제같은 시도도 이루어지고 있다. 경기도 수원시의 경우에는 ‘시민배심 법정 운영조례’를 만들었다. 이 조례는 “시민생활과 밀접한 시정 주요시책 결정 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 공개적인 토론 및 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결방안을 마련”하는 것으로 목적으로 하고 있다.

정보공개 확대도 필요하다. 청구하면 공개하는 소극적 정보공개제도와 함께, 인터넷 등을 통해 정보를 먼저 적극적으로 공개하는 정보공표제도를 강화·확대할 필요가 있다. 그리고 원데이터를 홈페이지 등을 통해 공개함으로써 정보를 민간과 공유하고 민간이 활용할 수 있도록 하는 '정부(Government) 2.0'도 시도되고 있는데, 이런 시도도 확산될 필요가 있다.

어떻게 보면 주민참여를 활성화시키는 제도는 상상력을 필요로 한다. 이런 상상력은 지역수준에서 구체화하고 시도해 보기가 좋다. 따라서 더 다양하고 더 창의적인 주민참여제도가 많이 만들어질 필요가 있다.

5. 결론에 대신하여

앞서 언급한 제도개선의 과제들은 국가적인 과제들과 지역적인 과제들로 나누어 볼 수 있다. 지역에서는 조례 등을 통해 새로운 주민참여의 시도들을 할 수 있다. 그러나 이런 시도들에도 불구하고 국가적인 과제가 풀리지 않는다면 ‘주민자치’의 실현은 여전히 요원할 수밖에 없다.

따라서 19대 국회와 이번 대선을 통해 주민참여를 활성화시킬 수 있는 제도들이 개선되어야 한다. 또한 주민자치위원회 등과 관련된 법률도 올바른 방향으로 제정되어야 한다.

한편 자치도 사람이 하는 것이다. 주민자치는 결국 자치를 할 역량을 가진 주민이 있을 때에만 실질적으로 실현가능하다. 그러나 자치의식이나 자치역량이 하늘에서 뚝 떨어지는 것은 아니다. 지속적인 교육과 일상적인 경험을 통해 주민들이 변화할 때에, 자치의식도 향상될 수 있고 자치를 할 수 있는 역량도 생겨난다. 자치를 이끌어갈 풀뿌리

리 리더십도 그 속에서 나올 수 있다. 따라서 주민자치 역량을 키우기 위한 다양한 교육과 경험의 기회들이 제공될 필요가 있다. 특히 여성, 청소년들이 중요하다. 지역에서 많은 시간을 보내는 여성들이나 청소년들이 지역사회에 관심을 가지고 참여할 때에 주민자치가 ‘일부 기득권을 가진 어른남성들의 자치’가 되지 않을 수 있다. 주민자치가 활성화된 외국에서도 여성들의 참여, 청소년들의 참여가 특히 강조되고 있는 이유이다.

제2주제

충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제

_대전대 곽현근 교수

충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제

곽현근 교수(대전대학교 행정학부)

I. 서 론

국민국가 중심의 중앙집권적 통치체제가 다양성·복잡성·역동성을 특징으로 하는 현대 사회 문제를 해결하기에는 역부족이라는 반성과 함께 등장한 지방화 전략의 대전제가 ‘지방분권’이다. 또한 시장실패·정부실패의 역사적 경험 속에서 선진국 행정이 앞으로 ‘백년간 주목해야 할 핵심개념’으로 ‘거버넌스’를 지목하고 있다. 새로운 거버넌스는 사회의 공공문제해결 또는 공공선 달성을 위하여 과거 크게 관심을 두지 않았던 ‘시민사회’(civil society)의 역할에 주목하고, 정부·시장·시민사회 사이의 견제와 균형, 협력을 통한 문제해결을 강조한다. 특히 ‘좋은 거버넌스’(good governance) 구축의 핵심은 시민사회의 역량구축과 활성화에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

지방분권과 거버넌스가 시대의 화두가 되고 있는 가운데 구체적 실천방식으로서 근린단위 지역사회 형성과 참여를 통한 각종 사회문제 해결과 민주성 회복을 위한 실험들이 주목받고 있다. 미국을 비롯한 서구 선진국의 지역사회형성(community building), 근린재생(neighborhood regeneration), 근린의회(neighborhood council), 일본의 마치추쿠리 등이 그 예이다. 이렇듯 근린단위 지역사회 형성과 참여가 주목받는 이유는 다음과 같다.

첫째, 지역사회 형성과 참여는 세계화의 냉정한 도전에 대응하는 따뜻한 지방화 전략이기 때문이다. 경제의 세계화로 국가의 사회중재 역할이 약화되고 지방이 세계경제에 노출된 상황에서 지방화는 세계경제체제에 대한 지방의 능동적 조절능력에 대한 기대를 포함한다. 지역생태계 지키기 운동, 주민참여형 복지공동체형성과 같은 지역사회 형성 운동이 기초가 되지 않고서는 무한경쟁의 세계화 앞에 지역사회는 분열되고 갈등으로 귀착될 가능성이 높다.

둘째, 지역사회가 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치를 갖기 때문이다. 지역사회 주민들 사이의 심리적·사회적 유대는 주민들 스스로 해당지역의 공공재 또는 공적 가치를 만들어낼 수 있는 중요한 자원으로 간주된다. 근린문제와 같이 구체적 쟁점을 중심으로 주민들의 참여와 유대가 형성되기 쉽고, 집단행동에서 흔히 나타나는 무임승차유인도 최소화할 수 있다는 면에서 근린단위 지역사회 형성과 활용이 현대사회문제

해결의 중요한 전략이 되고 있다.

셋째, 지역사회 형성과 참여는 대의민주주의의 한계와 '민주성결핍'(democratic deficit)을 보완하기 위한 '참여민주주의'의 최선의 전략으로 간주된다. 이미 정당과 선거에 기초한 대의민주주의가 '민주주의의 약속'을 구현해줄 것을 믿는 시민들은 많지 않다. 이런 상황에서 민주주의에 대한 확신을 '갱신'(renewal)하기 위해서는 시민의 투표행위 이상이 요구된다(Wilson, 2000). 지역사회 형성과 참여는 투표와 같은 개인수준의 정치행위에 초점을 두는 것이 아니라 지역사회 단위의 공중의 역량강화와 민주화를 통해 가장 높은 수준의 민주성을 회복하는 '정치적 거버넌스'(political governance)로 이해된다(Sullivan, 2001; Somerville, 2005). 근린포럼, 근린의회, 주민참여예산제 등과 같은 제도를 통해 해당 지역사회 구성원들에게 참여와 결정권한을 부여하는 과정은 지역사회가 의사결정과정에서 가장 중요한 '이해당사자'(stakeholder)로 참여하는 것과 동시에 새로운 참여민주적 준거를 속에서 지금까지 지방정부가 맡아왔던 활동영역과 책임성의 변화를 요구한다. 이러한 과정이야말로 J. S. Mill과 A. Tocqueville과 같은 위대한 민주주의 철학자들이 강조하는 '지방민주주의'(local democracy) 실험과 훈련을 통해 국가민주주의를 강화하는 방식인 것이다.

중앙집권적 성향이 강한 우리사회의 풍토상 근린수준의 지역사회형성과 참여에 대한 사회 전반의 관심은 크지 않다. 그런 가운데서도 최근 10여 년 동안 '살기좋은 마을만들기', 주민참여예산제, 커뮤니티비즈니스 등 직·간접적으로 지역사회 형성과 참여를 위한 다양한 실험과 담론들이 형성되어왔다. 특히 2010년 9월 국회를 통과한 '지방행정체제개편에 관한 특별법' 제4절에서는 읍·면·동 단위에 주민조직인 '주민자치회'를 설치하여 일부 행정기능과 자치기능을 수행하도록 한다는 규정을 포함시킴으로써 '근린자치'(neighborhood autonomy)에 대한 논의가 새로운 관심을 불러일으키고 있다.

이처럼 근린자치 또는 근린단위 지역사회 형성 및 참여가 새롭게 주목받고 있는 가운데 아직까지 우리사회에서는 근린 또는 근린자치와 관련된 개념과 이론이 체계적으로 연구되거나 뿌리내리지 못한 상황이다. 본 연구는 이러한 이론적 결손을 다소나마 보완하는데 첫 번째 목적을 갖는다. 이러한 목적을 위해 공식적으로 근린단위 지역사회를 국가의 '민주적 혁신'(democratic renewal)과 지방정부체계 및 서비스의 '현대화'(modernization)를 위한 각종 제도 실험의 중심에 두고 실험을 진행해왔던 영국의 이론과 사례들에 우선적 초점을 두고자 한다. 우리나라와 마찬가지로 상대적으로 기초자치단체 규모가 크고 중앙집권적인 영국은 1998년 신노동당정부가 출범한 이래 근린단위까지의 분권과 지역사회 참여중심의 다양한 제도와 정책을 지속적으로 추진해왔다. 2010년 집권한 보수당 중심의 연합정부도 '거대한 사회'(Big Society)의 캐치프레이즈를 내걸고 지역사회의 역할을 강조하고 있다. 특히 영국의 경우 다양한 근린문제를 다루면서 '근린거버넌스'(neighbourhood governance)의 관점을 발전시키고 있는

것이 특징이다. 이러한 영국의 근린단위 중심의 제도와 정책을 둘러싼 이론과 실천방식에 대한 검토는 우리사회 근린단위 지역사회 현상과 제도발전을 이해하기 위한 중요한 이론적 준거들을 제공할 수 있을 것이다.

본 연구의 두 번째 목적은 우리사회의 근린자치와 거버넌스 형성을 위해 필요한 실천방향과 과제를 도출하는 것이다. 특히 본 연구에서는 광역정부의 관점에서 근린자치와 거버넌스 형성을 위한 과제가 무엇인지를 바라보게 될 것이다. 실제 최근의 지배적 지역발전이론인 ‘신지역주의’(New Regionalism) 관점에 따르면, 지역(광역, region)의 경제발전과 혁신을 위해서는 거시경제, 집적경제(economies of agglomeration)와 같은 물리적 여건도 중요하지만, 그 지역의 결사체적 인프라와 포용적 문화와 같은 비물질적·관계적 측면, 즉 사회적 자본(social capital)의 중요성을 강조하고 있다. 특히 광역단위보다도 소규모단위 지역사회에 기초한 사회적 자본의 형성에 초점을 두고, 이러한 사회적 자본이 다시 광역단위에서 조정·통합되는 상향식 접근을 강조한다. 결과적으로 신지역주의 비전은 지역사회 역량강화 또는 ‘통합된 다양성’을 강조되며, 지역발전 계획과 관련하여 지역사회형성과 근린단위 역량강화를 위한 지방정부의 촉진자 역할을 요구한다. Weir(1994)에 따르면, 지역발전을 위한 “가장 큰 도전은 지역사회의 발전과 조직(local community development and organization)을 광역성장과 번영(regional growth and prosperity)의 원천으로 연결시키는 것”이 된다(Swanstrom, 1996: 15에서 재인용). 이러한 관점에서 바라보면, 충남의 지속가능한 지역발전은 단순히 경제발전이 아니라 사회적 자본 또는 지역사회 형성 여부에 달려 있는 것으로 볼 수 있다. 본 연구는 탐색적 차원에서 과연 지역사회 형성과 참여를 통한 근린자치를 위해서는 광역정부차원에서 어떤 측면들에 대한 고민이 필요한 것인지를 제시해보고자 한다.

II. 근린자치를 위한 거버넌스의 이론적 배경

1. 근린의 개념과 속성

1) 근린의 개념

풀뿌리 주민자치 단위로 주목받는 ‘근린’(neighborhood)의 사전적 의미는 ‘자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 모여 사는 일정한 공간’이다(다음 인터넷사전, 2012).⁸⁾ 학

⁸⁾ 우리나라에서 수행된 대부분의 연구들은 ‘neighborhood’를 ‘근린주구’ 또는 ‘근린지역’으로 번역해서 사용하고 있다. ‘근린’의 엄격한 사전적 의미는 ‘가까운 이웃’이다. 따라서 장소의 의미를 갖는 영어의 neighborhood 개념에 가까운 용어로서는 ‘근린

술적으로는 ‘주거의 인접성을 기반으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소’로 정의된다(Davis and Herbert: 1). 우리사회에서는 일상적으로 ‘동네’라는 말로 통용되기도 한다. 근린 개념이 학계나 행정을 위한 공식 전문용어(jargon)로 사용되고 있지만, 동네가 우리 일상생활에 좀 더 가깝게 느껴지고, 순수 우리말 개념이라는 차원에서 앞으로 근린자치 활성화를 위해서는 ‘동네’ 개념을 좀 더 적극적으로 활용해야 할 것이다.⁹⁾

근린 또는 동네를 대체하여 활용되는 용어에 ‘마을’이 있다. 마을은 ‘사람들이 모여 사는 곳’이라는 의미에서 동네와 유사하다. 하지만 마을은 ‘적은 수의 사람들이 제1차 산업을 중심으로 한 곳에 모여 공동된 생활을 하는 지역’에서 유래한 촌락, 또는 영어의 village 개념에 내포된 공동체적 의미를 강하게 반영하고 있다(위키백과, 2012). 즉, 비교적 독립적이고 장소적 성격이 강한 동네 개념과 비교할 때, 마을은 지역사회(공동체)적 성격을 강조한다는 면에서 다분히 가치 지향적 개념으로 볼 수 있다. 결과적으로 근린(동네) 단위에서 주민들 사이의 공동체적 삶이 강화되었을 때, 동네를 ‘마을’로 부를 수 있고, 동네에 지역공동체적 성격을 불어넣기 위한 노력을 ‘마을만들기’로 간주할 수 있다.

2) 근린의 성격

이러한 정의에도 불구하고, 실제 근린을 어떤 맥락(context)에서 바라보는가는 매우 중요하다. 사실상 사회구성원 또는 이해당사자의 관점에 따라 근린에 귀속시키려는 속성은 다양하고 경쟁적인 방식으로 정의된다(Forrest and Kearns, 2001).

첫째, 근린을 ‘지역사회(공동체)’(local community)로 바라보는 것이다.¹⁰⁾ 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 근린을 지역사회와 동일시할 때, 지리적 공간을 공유하는 주민들의 공동체 의식과 정체성, 집합적 관행들이 강조된다. 정책결정자들은 사회적 응집(cohesion), 안락성 및 비공식적 통제 등의 이미지에 호소하게 된다. 최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 원자화된 현대사회의 치유책으로서 공동체적 삶의 복원이 갖는 의미 때문만은 아니다. 더 나아가 지역사회 주민들 사이의 관계가 해당 지역 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여

주구’ 또는 ‘근린지역’이 좀 더 적합하다. 하지만 본 연구에서는 통상 ‘근린’의 의미를 장소적 의미를 포함하는 것으로 받아들이는 관행에 따르기로 한다.

9) 본 연구에서는 편의상 근린 개념 사용을 원칙으로 하되, 문맥상 좀 더 자연스럽다고 판단되는 경우 동네 개념을 사용할 것이다.

10) 본 연구에서는 이해관계에 기초하면서 장소의 의미는 내포하지 않는 community와 구별하여, 일정한 장소를 공유하는 인간집단이라는 의미에서 local community라는 뜻으로 사회학의 개념을 사용하고 있다(Chaskin, 1997).

할 수 있기 때문이다. 주민들 사이의 좋은 관계가 생산목적을 위한 자원이 될 수 있음을 잘 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’이다. 사회적 자본은 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하고 주민들 스스로 공공선을 만들어내는 것을 가능하게 한다는 면에서 시민사회의 역량을 나타낸다. 결과적으로 근린을 지역사회로 바라보는 것은 근린주민들 사이에 사회적 자본, 즉 시민사회로서의 역량을 형성하는 것과 밀접한 관련을 갖는다.

둘째, 근린을 서비스 ‘환경’으로 바라보는 것이다. 이 경우 공공서비스전달수준, 사회적·물리적 환경, 근린 안팎의 상호작용 등과 같은 근린의 조건과 상황들이 주민의 복지와 후생에 미치는 영향이 관심대상이 된다. 예를 들면, 저소득계층이 공간적으로 집중된 취약동네의 경우 ‘근린효과’(neighborhood effect) 또는 다차원적 ‘사회적 배제’(social exclusion)의 문제가 발생한다. 이 때 근린은 복합적 문제가 존재하는 자연스런 단위가 되면서 정부 자원의 집약적 사용을 통해 문제해결의 시너지 효과를 낼 수 있는 규모를 제공한다. 특히 근린규모에서는 정책대상 집단의 상황을 알려주는 정보에 대한 접근이 용이하고, 정책 또는 제도의 효과를 평가하기에 유용한 규모를 제공한다. 실제 영국 등 선진국에서는 도시재생 또는 취약동네의 사회적 배제 문제해결을 위해 ‘통합적 접근’(joined-up approach), ‘전체정부’(whole of government)라는 새로운 패러다임에 근거를 두고 근린단위 정책실험을 강화해왔다.

셋째, ‘소비대상’ 또는 ‘상품’으로서 근린을 바라볼 수 있다. 도시는 상품화된 단위로 나누어지고, 각각의 근린은 다양한 질의 상품으로 간주된다. 부동산개발업자와 서비스 공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 된다. 구매자는 주거환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 근린을 선택하게 된다.

경험적 측면에서 위의 세 가지 근린의 모습은 현대사회에서 혼재되어 나타난다. 하지만 근린주민자치 또는 근린거버넌스의 의미를 현대사회에서의 다양한 문제를 정의하고 해결하기 위한 규범적·처방적 관점에서 바라보았을 때, 상품이나 소비대상의 근린보다는 지역사회 또는 서비스 환경으로서의 근린의 모습에 보다 많은 무게가 실린다는 것을 알 수 있다.

3) 근린의 규모

근린 개념의 정의에도 불구하고, 실제 특정 지역을 근린으로 정의내리는 것은 쉽지 않다. Somerville(2011)은 경험적 차원에서 영국의 근린규모를 <표 1>과 같이 네 가지로 유형화하고 특징을 정리하고 있다.

<표 1> 근린규모 유형

| 근린규모 | 정체성(identity) | 주민 수 |
|------|--|-----------------|
| 1 | 함께 모여 사는 작은 집단(예: 거리/블록) (Small group of dwellings) | 500미만 |
| 2 | 이름이 붙여진 가장 작은 단위의 거주지 (Smallest named settlement) | 500-3,000 |
| 3 | 최소단위 정부가 관할하는 거주지 (Smallest governed settlement) | 3,000-15/20,000 |
| 4 | 지속가능한 최소단위의 거주지 (Smallest sustainable settlement) | 20,000이상 |

자료: Somerville(2011: 90)

첫째, 부모의 감시 없이 어린이가 놀도록 허락될 정도의 ‘함께 모여 사는 작은 집단’의 규모이다. 영국의 경우 약 500명 미만의 주민들로 구성되는 것으로 본다. 이 경우 매우 친밀한 사회적 상호작용이 가능하지만 근린을 대표하는 주민조직이 형성되는 경우는 거의 없다.

둘째, 주민들 사이에 지위, 계급, 인종 등과 관련된 정체성이 형성되면서 ‘가장 작은 단위로 이름이 불리는 거주지’이다. 주민 수는 500~3,000명 정도로 본다. 근린주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동하는 규모이다. 이 경우 전체 주민이 참여하고 숙의할 수 있는 근린조직 구성이 가능하고, 그 조직이 외부에 대하여 해당 지역을 대표할 수 있다.

셋째, ‘최소단위 정부가 관할하는 거주지’의 의미를 갖는 근린이다. 영국의 경우 약 3000명 이상 20,000명 이하의 주민들을 포함하는 것으로 본다. 지방정부의 일차 계층이 존재하고, 학교, 치안, 복지 등의 서비스가 제공되면서 주민과 정부 사이의 제도화된 상호작용이 가능해진다. 모든 주민의 직접 참여가 어려운 규모이면서 선출직 공직자가 배출되는 규모이기도 하다. 많은 주민조직들이 이 규모에서 활동하지만, 전체 근린을 대표하는 주민조직이 자연스럽게 형성되는 것은 아니다. 최근 정부와 지역사회와의 파트너십 형성과 공공서비스에 대한 공동의사결정과 공동생산이 강조되면서 이 규모에서 기존 지역사회 주민조직이나 새로운 대표 주민조직의 역할과 참여가 증가하는 추세이다.

넷째, 경제적 차원이 강조되고, 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되는 인구 20,000만 명 이상의 근린 규모이다. 이 경우 ‘동네’라기보다 ‘도시’로 간주되기 때문에 일반적으로 근린에 대한 논의에서 제외된다.

실제 근린 규모의 형태와 성격은 국가 또는 지역에 따라 차이를 보일 수 있다. 경험적 연구를 통한 심층적 검증이 필요하다라는 전제아래, 인구자료에 기초해 위에서 제시

된 유형을 우리나라의 행정구역에 적용해보면, <표 2>에 나타난 것과 같이 읍과 동의 경우 ‘규모 3’과 ‘규모 4’의 경계에 위치함으로써 근린단위로서는 비교적 큰 규모임을 알 수 있다. 반면, 면의 경우 ‘규모 3’, 행정동의 통과 읍의 리가 ‘규모 2’, 면의 리의 경우 ‘규모 1’에 해당한다.

<표 2> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수(2011년 1월 현재)

| | 읍 | 면 | 동 | 리(읍) | 리(면) | 통(동) |
|------|--------|-------|--------|------|------|------|
| 평균인구 | 20,981 | 4,250 | 19,845 | 561 | 179 | 732 |

자료: 행정안전부(2011)의 ‘지방자치단체 행정구역 및 인구현황’에 기초해 산정함

2. 근린자치와 근린거버넌스

일반적으로 지방자치(local autonomy)는 정부의 관점에서 정의된다. 예를 들면, 지방자치는 ‘상위 정부들의 제약에 의해 구속받지 않은 채 행동할 수 있는 지방정부의 능력’, ‘해당정부 관할구역 주민들 복지에 독립적 영향을 미칠 수 있는 능력’(Wolman and Goldsmith, 1990: 3), ‘지방정부가 주어진 권한 안에서 관할구역에 따라 차별화된 정책들을 혁신적으로 고안해내고, 실험하며, 발전시키는 능력’(Boyne, 1996) 등으로 정의된다. 이러한 정의들은 특정 행위주체인 지방정부에 대해 부과된 속박(제약)의 부재라는 ‘소극적 자유’(freedom from)의 의미, 또는 지방정부가 어떤 일을 해낼 수 있는 역량을 가진다는 ‘적극적 자유’(freedom to)의 의미를 강조하고 있다. 이러한 관점에서 지방자치는 지방정부가 중앙정부 또는 상위정부로부터의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 뿐 아니라, 지방정부가 특정 정책을 주도하여 자신의 지역에 차별화된 결과를 만들고 중앙정부에도 영향을 미칠 수 있는 역량을 가지고 있음을 의미한다(Pratchett, 2004).

하지만 지방정부조직의 중앙정부에 대한 상대적 자유와 역량이라는 해석을 넘어서서 지방자치를 상향적 관점에서 바라보면, 해당지역의 정치적·사회적 상호작용을 통하여 ‘장소의식’(sense of place) 또는 ‘지역정체성’(local identity)을 반영하고 발전시키는 자유 또는 역량의 의미를 갖는다. 즉, 지방자치는 지방정부 재량에 관한 것일 뿐만 아니라, 한 지역사회 안에서 일어나는 광범위한 사회적·정치적 관계에 관한 것으로, 지역사회 스스로 민주적 정치제도들을 마련하고 참여하며 역량을 강화하는(empowering) 과정을 통해 다른 지역과 차별화된 장소의식과 지역정체성을 형성하는 것을 의미한다(Pratchett, 2004). 이러한 지방자치 관점이야말로 지역사회문제는 그 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고, 처리하며, 결과에 대해 책임지는 방식으로 ‘주민자치’ 개념과

일치한다. 지방자치를 상향적 관점에서 바라보게 될 때, 지방수준에서의 대의민주제도와 참여민주주의를 통한 시민들의 훈련과 경험이 국가 전체의 민주주의에 기여할 가능성이 높아지면서 ‘지방민주주의’(local democracy)의 본질적 가치를 되찾게 된다.

지방자치에 대한 상향적·적극적 관점에서 근린자치는 ‘주거지 주변의 공간단위를 매개로 해당지역 정부와 주민, 그리고 이해당사자들이 자율성을 가지고 지역문제해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하면서 지역정체성과 장소의식을 형성하는 것’으로 해석할 수 있다. 이 때 근린자치는 ‘통치조직’으로서의 ‘정부’(government)가 아닌, ‘통치과정’ 또는 ‘통치방식’을 의미하는 ‘거버넌스’의 맥락에서 논의가 가능해진다.¹¹⁾ 근린거버넌스는 근린이라는 ‘지역의 하위수준(sub-local level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 ‘근린주민들이 자신의 동네에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정’(Somerville, 2005a: 2), ‘한 동네를 중심으로 리더십을 형성하고, 공유된 가치와 비전을 발전시키며, 그 동네에 영향을 미치는 결정에 영향력을 행사하고, 의사결정을 내리며, 그 결정의 수행과 영향을 모니터하는 실천방식(practices)과 장치들’(DCLG, 2006) 등으로 정의된다. 결과적으로 근린자치는 근린거버넌스의 설계와 실험을 통해 달성된다고 볼 수 있다.

3. 근린거버넌스의 유형

1) Lowndes and Sullivan의 근린거버넌스 유형

(1) 유형의 원리

최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 <표 3>에 나타난 것과 같이, 네 가지 근린거버넌스 유형을 제시하고 있다. 이상형(ideal type)으로 볼 수 있는 이들 유형들은 근린역량강화(neighbourhood empowerment), 근린정부(neighbourhood government), 근린파트너십(neighbourhood partnership), 근린관리(neighbourhood management)을 포함한다. 각각의 모형은 ‘왜 근린이 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?’와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영한다.

11) 다양한 거버넌스 정의들의 공통분모는 거버넌스가 ‘governing의 방식’과 관련된다는 것이다(유민봉, 2005). governing을 집단 활동을 조정하고 규율하고 해결하는 ‘통치’의 의미로 해석한다면, 거버넌스는 ‘통치방식’ 또는 ‘통치과정’의 의미를 갖는다. 통치방식은 항상 존재해왔기 때문에 거버넌스 개념은 새삼스러운 것이 아닐 수 있다. 다만 과거의 거버넌스가 정부주도의 일방적이고 통제 중심적 통치를 강조했다면, 현대사회의 거버넌스는 사회를 구성하는 다양한 부문의 참여와 협력을 기반으로 한 통치방식을 강조한다.

<표 3> 근린거버넌스 유형

| | 근린역량강화 | 근린정부 | 근린파트너십 | 근린관리 |
|-----------|-------------------------------|---|---|------------------------------------|
| 기본원리 | 시민적(civic) | 정치적 | 사회적 | 경제적 |
| | 시민의 직접 참여와 지역사회 관여의 기회 | 접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할 | 총체적(holistic)이고 시민중심의 서비스전달; 다양한 이해당사자들의 협력 | 지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점 |
| 주요목표 | 적극적 시민과 응집된 지역사회 | 시민에게 반응하고 책임지는 의사결정 | 서비스통합(joining up)과 조정을 통한 시민후생(well-being) | 효과적 지역서비스전달 |
| 민주주의 형태 | 참여민주주의 | 대의민주주의 | 이해관계자 민주주의 | 시장민주주의 |
| 시민역할 | 시민: 발언(voice) | 선출자: 투표 | 파트너: 총성 | 소비자: 선택 |
| 리더십 역할 | 주도자 (animateur), 촉진자(enabler) | 의원 (councillor), 소시장 (mini-mayor) | 중개인(broker), 의장(chair) | 기업가 (entrepreneur), 감독자 (director) |
| 제도유형 (영국) | 포럼, 공동생산 | 타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees) | 서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP) | 계약, 헌장 |

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62)과 Durose and Richardson(2009: 34)을 통합·수정함

근린역량강화모형은 ‘시민원리’(civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 근린단위가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다는 가정에 기초한다. 이모형은 근린수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다. 근린수준에서의 시민참여와 ‘발언’(voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여한다. 중요한 리더십 역할은 시민과 지역사회 참여를 활성화하고, 촉진하는 것이다. 제도적으로 근린역량강화는 주민상담, 포럼, 근린서비스의 공동생산과 같은 근린수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취한다.

근린정부모형은 ‘정치적 원리’(political principle)를 적용하는 것으로서, 주민욕구에

좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 공식적 대의의사결정 구조를 근린수준에 도입하는데 초점을 둔다. 근린정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출직 공직자(정치인)들의 권한과 책임의 확대를 강조한다. 근린정치의 근접성과 적실성은 선출직 공직자와 대의민주주의제도의 신뢰회복을 위한 중요한 기반이 된다.

근린파트너십모형은 ‘사회적 원리’(social principle)를 적용한 유형이다. 사회적 원리는 기능적 분업원리에 기초한 정부관점이 아니라 자기가 사는 동네에서 일상적으로 복합적 문제를 경험하는 시민관점에서 공공서비스를 바라보고, 시민의 후생(wellness)을 위해 해당 동네의 이해당사자 사이의 협력을 이끌어내는데 초점을 둔다. 즉, 근린파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 근린단위를 매개로 한 통합된 서비스를 강조한다. 근린파트너십은 다양한 이해당사자 집단 대표들이 하나의 집합적 의사결정과정에 참여하는 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다. 근린파트너십에서 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장(chair)의 역할이다.

근린관리모형은 근린단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’(economic principle)를 강조한다. 근린관리는 시민의 역량강화를 추구하기보다는, 시민선택을 위한 다양한 대안을 만들어 내거나, 실질적 경쟁이 없는 공공부문의 현실 속에서 서비스현장과 성과지표를 통해 대리적 시장정보를 제공하는 등 시민의 선택 메커니즘을 강조한다. 이처럼 근린관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.

(2) 유형의 제도 사례

① 근린파트너십모형: 지역전략적 파트너십(Local Strategic Partnership)

위의 모형들은 영국의 맥락에서 다양한 제도 형태로 나타나게 된다. 우선 근린거버넌스의 ‘사회적 원리’와 ‘경제적 원리’, 그리고 ‘시민적 원리’를 반영한 대표적 국가정책이 바로 ‘근린재생을 위한 국가전략’(National Strategy for Neighbourhood Renewal; 이하 ‘근린재생국가전략’)이다. 1997년 신노동당정부는 ‘사회적배제국’(Social Exclusion Unit)을 신설하고, “10년에서 20년 이내에 어느 누구도 자신이 살고 있는 장소 때문에 심각하게 불이익을 받지 않도록 한다”라는 비전과 함께 영국 전역에서 88개의 가장 극심한 빈곤동네를 선정, 장기간의 재정지원과 함께 다양한 사업을 추진해왔다. 근린재생국가전략은 동네 때문에 발생하는 불이익을 최소화하기 위해 빈곤동

네의 사회경제적 환경을 변화시키고, 동네의 다중결핍 문제를 ‘통합적 접근’(joined-up approach)을 통해 타개하는데 초점을 둔다. 선정된 동네에 대해서는 고용, 보건, 교육, 범죄 및 주택 관련 서비스를 집중 개선하는 것뿐만 아니라 주민들 사이의 지역공동체 회복과 참여를 공식적으로 강조하고 있다.

근린재생국가전략과 관련하여 ‘사회적 원리’를 반영한 중요한 제도가 바로 ‘지역전략적 파트너십’(Local Strategic Partnership; 이하 LSP)이다. LSP는 최일선 지역의 참여부재가 취약동네문제 극복의 가장 큰 장애라는 판단아래, 하나의 지역적 조정역할을 위한 포괄적 틀 안에서 공공부문, 민간부문, 자원부문(voluntary sector), 그리고 지역사회부문이 함께 모여 문제해결을 모색하도록 만든 제도이다(SEU, 2001). 보통 지방정부, 지방보건당국 및 교육기관, 경찰서 및 지역사회 대표들이 참석하게 된다. LSP는 지역사회 수준에서 전략적 행위가 결정되도록 개별 동네에 충분히 가까운 수준에서 운영되는 것이 요구되는데, 일반적으로 기초자치단체 관할구역에 공존하는 것이 보통이다(Smith et al., 2007). 이 제도의 주요 기능은 첫째, 해당지역에서 가장 시급한 의제들을 확인하고 전달하며, 진행과정을 모니터링하고, 지속적으로 새롭게 수정하는 것이다. 둘째, 일자리, 교육, 보건, 치안, 주택 등과 관련하여 취약동네와 다른 동네와의 차이를 줄이기 위한 동네재생전략을 개발하고 전달하는 것이다. 셋째, 공공서비스개혁을 통하여 지역주민들의 욕구와 우선순위에 부합되도록 주류서비스공급자(지방정부, 경찰, 보건서비스기관, 공공부문외의 기관들)들이 효과적으로 함께 모여 상의할 수 있는 포럼을 주도하면서 동네에 이해관계자 또는 조직들 사이의 합의와 헌신을 이끌어낸다. 넷째, 지방정부와 함께 적절한 목표를 고안하고 달성 수 있도록 ‘지역공공서비스합의’(Local Public Service Agreement)를 도출해낸다. 영국 중앙정부는 88개의 가장 취약한 지역에 사용할 수 있는 8억 파운드의 ‘동네재생기금’을 마련하고, 2002년부터 시작되는 자금지원의 조건으로서 LSP를 구성할 것을 요구하였다.

② 근린관리모형: 근린관리선도사업(Neighbourhood Management Pathfinder)

근린재생국가전략과 관련하여 ‘경제적 원리’를 반영한 제도가 바로 ‘근린관리선도사업’(Neighborhood Management Pathfinder; 이하 NM)이다. NM은 취약동네 문제를 해결하기 위해 근린재생국가전략이 채택한 일종의 급진적 해결책이라고 볼 수 있다. NM은 지정된 취약동네에 대하여 한 사람, 팀 또는 조직에게 동네관리자의 역할을 맡기게 된다. NM관리자는 지정된 동네 안에서 주민들의 우선순위와 고객욕구에 맞춰 다양한 서비스전달기관들과 서비스수준을 합의·조정하거나 새로운 서비스 실험을 주도해 나가게 된다.

NM의 주요 전략을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 구성원, 서비스공급자와 정책결정자 사이에 대화가 가능하도록 동네포럼과 같이 일선 현장에서의 공론의 장을

마련한다. 둘째, 우선순위를 세우고 진행과정을 모니터링하기 위한 기초로서 동네수준에서의 욕구와 자산을 조사한다. 셋째, 명확한 우선순위를 세우고, 파트너들 사이에 책임을 배분하며, 새로운 서비스 개발과 함께 장기적 비전과 실천계획을 발전시킨다. 넷째, 결과(outcome)에 초점을 둔 공동의 성과지표를 만들고, 모니터링체계를 구축하며, 학습이 일어나고 공유될 수 있도록 평가체계를 만들어낸다.

실제 NM은 지방정부에게 두 가지 도전을 부여한다. 첫째, 서비스를 현장수준으로 분권화하고 서로 다른 부서들 사이의 종합적 접근을 취해야 한다는 것이다. 둘째, NM이 지속가능한 변화를 만들어내려면, 공공부문의 문화가 변해야 하며 이를 위해서는 장기적 관점에서 실천될 수 있도록 진정한 권한과 책임이 근린단위에까지 주어져야 한다는 것이다.

③ 근린정부모형: 지방의원들의 역할 재정의 및 지역사회회의의 확산

근린거버넌스의 정치적 원리와 관련된 정책은 1998년 시작된 ‘지방정부현대화의 제’(Local Government Modernization Agenda; 이하 LGMA)와 관련된다. LGMA에 의해 추진된 개혁 중 가장 두드러진 것은 집행과 감독기능의 분리를 포함해 새로운 지방관리체계를 도입한 것이다. 직선 시장제를 도입되면서 의회내각과 의회간부들과의 상의를 통해 행정상의 최종결정이 시장에 의해 내려지게 되면서 특별한 포트폴리오를 갖지 못한 대부분의 의원들의 역할이 다시 정의될 필요가 있었다. 중앙정부는 이러한 문제를 인식하고 지방정부 하위수준에서 집행결정권한을 가질 수 있는 지역위원회(local committees) 또는 자문적 성격을 띤 지역포럼(local forum)을 설치할 수 있는 자유를 부여하였다. 지방정부는 집행기능에서 제외된 의원들에게 이러한 지역위원회와 지역포럼을 이끄는 핵심 역할을 부여함으로써 지방의회의원들의 대표역할을 재구성하게 된다. 즉, 의회위원회의 부담으로부터 자유로워진 대신 자신들이 지역구 주민들과의 지속적인 대화를 나누면서 지방정부에 대해서는 자신의 지역사회를 대변하고, 지방정부 및 기타 서비스제공자들의 활동을 감시하게 됨으로써 의원들의 대표역할이 강화될 것이 기대되었다.

영국에서는 지방정부가 설치한 위원회들뿐만 아니라 선거에 기초한 타운의회 또는 도시적 패리쉬의회의 확산이 강조되어왔다(Somerville, 2007; Young Foundation, 2006; Jones, 2007). 패리쉬의회 또는 타운의회는 영국에서 일종의 최하위 자치계층으로 간주된다.¹²⁾ 2007년 현재 영국 전역을 통해 8,700개의 의회가 존재하는 것으로

¹²⁾ 타운의회 및 패리쉬의회의 장점은 잘 확립된 법적·재정적 틀에 기초한 민주적 선거과정, 세금을 거둘 수 있는 권한, 자신들이 대표하는 지역의 최선의 이익을 위해 행동하는 것, 기획과 같은 지방정부기능에 지속적으로 관여하게 되는 것을 포함한다. 단점은 첫째, 대부분의 의회가 5,000명 미만인 상황에서 중요한 서비스를 전달하기에는 규모가 너무 작다는 것이다. 둘째, 의원직을 수행할 후보를 충원하기 어렵다는 것이다. 셋째, 일종의 해당 패리쉬의회 또는 타운의회 관할구역의 세금에 해당하는 부과세(precept)와 관련하여 이중과세 문제가 제기된다. 넷째, 패리쉬의회와 타운의회의 관할구역이 해당 지역주민들이 자신의 동네라고 생각하는 곳과 일치하지 않은 경우가 많다는 것이다(Somerville, 2007).

보고되고 있다(Jones, 2007). 이들 의회들은 크기, 자원, 열의, 활동 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 대부분 패리쉬 또는 타운의회들은 5,000명 미만의 주민들로 구성되지만 영국에서 가장 큰 타운의회인 Weston-Super-Mare와 같이 72,000명의 인구를 가진 경우도 있다. 이들 의회들은 영국국민의 약 30%에게 서비스를 제공하고 있다. 이들 의회들은 거의 농촌지역에만 존재하고, 도시지역에서는 미미하게 그 숫자가 늘어나는 추세이다. 1997년에 만든 ‘지방정부 및 평가법’(Local Government and Rating Act)에 의해 영국에서는 구의회 하위단위에 있는 동네나 타운 주민들이 상위정부와의 파트너십을 형성하거나 해당지역 유권자의 10% 이상의 동의를 얻어 패리쉬 또는 타운의회를 설치할 수 있다. 근린정부모형은 이러한 동네를 중심으로 한 지역사회 단위 정부의 설치를 장려하고 확산하려는 움직임과 밀접한 관련을 갖는다. 이러한 노력들은 대의민주주의에 뿌리내리고 있는 것으로 시민들의 역할은 투표를 통해 기초정부 또는 근린정부 의원들을 선출하고 책임지도록 만드는 것에 주된 초점을 둔다.

④ 근린역량강화모형: 지역사회역량강화네트워크 및 각종 지역사회 지원 사업

근린재생국가전략의 맥락에서 지역사회역량강화를 위한 제도적 노력은 ‘지역사회 역량강화네트워크’(Community Empowerment Network; 이하 CEN)에서 찾아볼 수 있다. 2001년 채택된 CEN은 재생대상 빈곤동네의 자발적 주민조직체와 사회의 참여를 독려하고 파트너십을 확대하기 위한 노력의 일환으로 도입되었다. CEN은 과거 공공부문 기관들이 적극적으로 사회의 욕구를 경청하고 사회의 적극적 참여를 장려하는데 실패했다는 반성에 근거를 둔다. 결과적으로 CEN의 목표는 LSP활동이 자원부문(voluntary sector) 및 사회부문의 관점을 반영하고 사회의 욕구에 초점을 맞추도록 하는 것이다. CEN을 통한 사회 역량강화는 다음과 같은 원리를 반영한다(SEU, 2001). 첫째, 배제된 사회에 적극적으로 다가가서 주민들로 하여금 자신들의 생각을 표현하도록 하고, 서비스공급자들에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있을 기회가 있다는 것을 알게 한다. 둘째, 충분한 수의 사회 구성원들이 LSP에 참여하도록 하고, 이를 위해서는 교육과 훈련 등 필요한 자원을 제공한다. 셋째, 만약 LSP가 사회 참여를 이끌어내지 못하고, 사회 관점을 충분히 반영하지 못하는 경우, 그러한 역할을 충실히 수행할 수 있도록 적극적으로 정부지원을 제공한다.

사회 참여와 관련하여 중요한 것은 자원(自願)부문(voluntary sector)과 사회부문이 어느 정도 자원(資源)을 가지고 있는 경우에만 효과적으로 근린재생을 위한 의사결정과정에 참여할 수 있다는 것이다. 따라서 영국정부는 사회 참여를 지원하기 위한 자원으로서 ‘지역사회 역량강화 기금’(Community Empowerment Fund), 작은 규모 주민조직 지원을 위한 ‘지역사회기금’(Community Chest), 참여 기술과 지식을 지원하기 위한 ‘지역사회학습기금’(Community Learning Chest)을 조성하여 운영하

였다. 이와 같이 다양한 기금을 마련한 것은 동네관련 의사결정의 직접 참여의 기회와 지원도 중요하지만, 그에 앞서 주민들이 지역사회 자조적 활동과 상호지원활동에 참여하는 것이 선행되어야 한다는 판단에 따른 것이다.

취약동네 범주를 벗어나 1998년 마련된 LGMA와 내무부(Home Office)가 추진한 ‘시민혁신’(Civil Renewal) 사업들은 일반 동네를 대상으로 지역사회 형성과 참여를 강조하고 있다. 민주적 혁신을 위한 정책의제들의 채택을 통해 지방정부 하위단위에서 집행권을 가지고 기능하는 지역위원회(area committees) 또는 자문기구의 역할을 수행하는 지역포럼(area forums)을 지방정부가 자유롭게 설치·운영할 수 있게 되었다.¹³⁾ 영국정부는 또한 ‘시민개척자’(Civic Pioneers) 또는 ‘함께 해낼 수 있다’(Together We Can)와 같은 시민혁신 사업의 지원을 통해 ‘적극적 시민의식’(active citizenship)을 키우고 강력한 지역공동체를 형성하기 위한 노력들을 기울이게 된다. 이러한 사업들의 초점은 개인들 스스로 중요한 지역사회 문제를 확인하고, 주요관심사에 대하여 지역사회조직을 통해 해결할 수 있도록 강화된 공동체를 만들며, 공공욕구 충족을 위하여 시민들과 중요한 공공기관 사이에 파트너십을 형성하는데 초점을 둔다.

(3) ‘신지방주의’에 기초한 포괄적 근린거버넌스의 강화

특정 거버넌스 원리에 치우치지 않고 모든 모형을 아우르며 근린거버넌스 형성의 강력한 추진동력이 된 것이 ‘신지방주의’(New Localism) 철학이다(Lowndes and Sullivan, 2008; Durose and Rees, 2012).¹⁴⁾ 신지방주의는 의사결정을 지방수준까지 분권화하기 위한 몇 가지 공통주제를 특징으로 한다(Lowndes and Sullivan, 2008). 첫째, 보건, 교육 및 치안 등의 지역서비스를 운영하는데 지역사회의 관여를 확대함으

13) 지역포럼은 패리쉬의회 또는 타운의회가 없는 지역에 대하여 주민자치를 위해 영국정부가 결성을 지원하는 제도로서 주민의견 수렴의 기능을 가지며 기초정부에 대해서는 지역대표의 의미를 갖는다. 지역포럼은 당해지역 담당 행정직원으로부터 그 지역에 대한 서비스 공급현황을 정기적으로 보고받고 감사하는 역할을 수행한다. 또한 지역개발을 위한 약간의 예산을 운용하기도 하며, 지역 환경개선, 커뮤니티센터 운영, 지역문제에 대한 주민과의 상담·정보제공 등의 다양한 기능을 수행한다.

14) 주목할 것은 신지방주의 철학은 2009년 막을 내린 신노동당정부뿐만 아니라 현재 집권세력인 보수당·자민당연합의 국정철학의 기초를 이루고 있다는 점이다. 하지만 신지방주의 구현을 위한 두 정권사이에는 접근방법에 있어 큰 차이가 있다. 1997년 집권한 신노동당의 정치철학은 ‘제3의 길’(the Third way)로 요약된다. 제3의 길은 전통적 사회민주주의의 지나친 국가개입이 불러온 수동적 인간으로의 개인의 전락과 신자유주의의 시장물신주의로 인한 공동체파괴를 모두 부정한다. 그리고 국가의 새로운 역할을 능동적 개인의 활성화와 이들이 주도하는 지역공동체의 성장을 돕는 것에서 찾는다. 이러한 관점에서 국가는 민간부문과 자발적 부문과 연계하여 공익에 기여할 수 있는 사회 행위자 중의 하나로 간주되고, 지역공동체와 자발적 부문 조직을 보호하고 성장할 수 있도록 역량 강화하는 촉진자·촉매자의 역할을 수행하게 된다. 신노동당 정부는 정책과 서비스전달의 질 향상을 위한 투입요소로서 지역공동체의 사회적 자본의 촉매역할을 국가가 수행함으로써 국가와 시민사회 모두에게 긍정적 결과를 가져온다는 입장이었다.

반면, 2010년 집권한 보수당연합은 재정측면에서 공공부문의 과도한 지출을 줄이고, 사회측면에서 사람들의 이타주의와 관용을 촉진하며, 정치적으로 유권자에게 더 큰 권력과 정보를 부여한다는 취지아래, ‘거대한 사회’(Great Society)의 건설을 주창하고 있다. 정책방향으로는 크게 공동체의 역량강화(empowering communities), 공공서비스의 개방(opening up public services), 사회적 행위의 촉진(promoting social action)을 포함한다. 신지방주의 철학을 반영한다는 점에서 이전 정부와 큰 차이가 없는 듯 보이지만, 두 정권 사이의 가장 큰 차이는 현 정권의 경우 국가 활동이 시민사회 영역의 축소를 가져온다고 바라보는 점이다. 국가의 지나친 개입이 의타적이고 수동적인 개인과 지역사회를 양산한다고 보는 현 연합정부의 국가개입에 대한 불신은 지방정부와 지역사회 지원예산의 막대한 삭감으로 나타나고 있다. 결과적으로 신노동당 정책을 통해 싹트기 시작한 지역사회 활동과 자활능력에도 부정적 영향을 미칠 것으로 우려되고 있다.

로써 대안적 민주주의의 중심을 지방수준에 발전시킬 것을 강조한다. 둘째, 명확하고 장기적인 목적과 적절한 책임성의 맥락에서 유연성과 창의성을 향상하고 소비자수요를 만족시키기 위하여 최대한 권력의 이양을 강조하는 것과 동시에 ‘획득된 자율성’(earned autonomy)의 원칙을 표명하고 있다. 셋째, 신지방주의는 지방정부로의 권력의 이양을 넘어서서 동네와 개인시민에까지 이양하는 ‘이중분권’(double devolution)을 강조한다. 이러한 거대한 움직임은 지방정부들이 새로운 형태의 근린거버넌스와 지역사회 역량강화를 발전시킬 준비가 되어 있는 것이 확인되는 경우에만 지방정부에 대한 중앙정부의 통제를 완화할 수 있다는 일종의 타협(deal)으로 해석된다(Lowndes and Sullivan, 2008).

‘강하고 번영하는 공동체’(Strong and Prosperous Communities)라는 제목을 가진 2006년 영국 지방정부백서는 신지방주의 철학을 지지하는 일련의 조치들을 잘 보여주고 있다. 구체적으로 시민들이 원하는 곳에서 패리쉬의회 또는 근린의회의 설립을 쉽게 만들고 어떤 기준을 만족시키는 지역사회의회에 대해서는 더 강력한 권한을 부여하는 것을 포함한다. 또한 커뮤니티센터와 같은 공공자산을 지방정부로부터 지역사회의 소유와 관리로 이전하는 기회를 증가시키는 것을 포함한다. 또한 지역사회가 자신의 동네와 관련하여 기대하는 것을 지방정부와 합의한 ‘근린헌장’(neighbourhood charters)의 채택을 장려하고 있다. 또한 시민들로 하여금 새로운 조례를 요구하고, 지역의회에 탄원하고, 새로운 기금을 마련하거나 예산에 영향을 미칠 수 있는 기회를 직접적으로 제공함으로써 시민들의 역량을 강화하는 근린단위의 장치들을 강조하고 있다.

2) Kooiman의 분류에 기초한 근린거버넌스 유형과 다규모성

(1) 근린거버넌스 유형

Kooiman(2005)은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스’(hierarchical governance), ‘자율거버넌스’(self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance)의 세 유형으로 분류한다. 국가관료제로 대표되는 ‘계층적 거버넌스’는 사회적 상호작용 형태 중에서 가장 수직적이며 공식화된 형태로서, 중앙의 ‘통치자’(governator)가 집합체 형성과 대표 과정을 지배하는 하향식 거버넌스이다. 반면, 사회적 독립체가 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 ‘자율거버넌스’는 구성원들 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. ‘공동거버넌스’는 상호(mutual) 형성과 대표 과정을 통해 한 집합체가 다른 집합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 거버넌스를 중시한다.

근린에서 형성되는 집합체 형태를 ‘주민조직’으로 가정하고, 거버넌스 유형별로 특징

들을 살펴보면 다음과 같다(Somerville, 2011). 첫째, 계층적 거버넌스는 근린단위 집합체(주민조직) 형성과 대표과정을 국가 또는 지방정부가 주도하면서 지역주민에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우이다. 계층적 거버넌스를 통해 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구 성격을 띤다. 주민들이 거버넌스에 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 갖지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높다. 일반적으로 정부에 의해 초청 받는 지역사회 리더들 격인 소수 ‘인사이드’ 참여자들과 ‘아웃사이드’ 비참여자들로 구분되고, 평소 참여가 예상되는 ‘통상적 용의자들’(usual suspects)만이 거버넌스 활동에 높은 비율로 관여하게 된다.

둘째, 자율거버넌스는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조한다. 결과적으로 이 유형에서는 근린단위 주민들의 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 근린에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 형성된 주민조직이 외부에 대해서 근린을 대표하게 된다. 여기서 주민조직의 형태는 근린에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼과 같은 형식을 취하게 된다. 자율거버넌스는 근린단위 정체성과 애착을 특징으로 하는 ‘가장 작은 단위로 이름이 불리는 거주지’(규모 2) 수준에서 구축되기 쉽다.

마지막으로 근린제도 형성과 대표가 정부와 지역사회 조직 공동으로 이루어지는 경우를 생각해볼 수 있다. 공동거버넌스에서는 지방정부와 근린단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 된다. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여한다. 공동거버넌스가 효과적이라면 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율공간이 필요하다. 그러한 ‘대중의 공간’(popular spaces)이 존재할 때, 공동거버넌스의 의제 또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높다.¹⁵⁾ 공동거버넌스는 일단 정부계층이 존재하는 ‘최소단위 정부가 관할하는 거주지’(규모 3) 수준에서부터 형성될 가능성이 높다.

자율거버넌스가 국가로부터 독립적인 결사체에 대한 시민참여를 강조한다면, 공동거버넌스는 정부와 대등한 관계에서 공공의사결정에 참여하는 시민들을 강조한다. 하지만 정부와의 관계에서 대등한 위치에 서기 위해서 자율공간에서 활동하는 지역사회를 필요로 한다는 면에서 공동거버넌스는 자율거버넌스를 전제로 한다. 결과적으로 바람직한 공동거버넌스를 지향하는 근린거버넌스는 자율거버넌스를 동시에 고려한 것이어야 한다. 자율거버넌스는 일반적으로 최하위 정부계층의 규모보다 작은 근린규모에서

¹⁵⁾ Cornwall(2004)은 공공참여의 공간을 ‘초대된 공간’(invited spaces)과 ‘대중의 공간’(popular spaces) 두 가지 유형으로 분류한다. 초대된 공간은 어떤 이유가 되었던 참여제도의 원천(origin)이 정부에 의해 제공되었다는 것을 강조하는 개념이다. 반면 대중의 공간은 정부정책에 대해 항의하거나 자신들 또는 연대를 위해 서비스를 생산하는 것과 같이 스스로 동기 부여된 사람들이 함께 하게 되는 활동무대(arenas)를 의미한다.

형성되기 용이한 반면, 공동거버넌스는 정부가 존재하는 근린규모에서 출발한다고 볼 때, 규모에 따라 지향하는 근린거버넌스 유형을 달리하는 전략을 취할 수 있을 것이다. 이러한 이론적·분석적 논의에도 불구하고, 국가와 시민사회의 관계에 대한 서로 다른 해석에 초점을 둔 두 관점은 실제 근린거버넌스 제도설계 과정에서 쉽게 타협될 수 있는 문제는 아니라고 판단되며, 앞으로 좀 더 많은 규범적·실증적·처방적 논의를 필요로 하는 부분이다.

(2) 근린거버넌스와 다규모성(multiscalarity)

Somerville(2011)은 근린거버넌스 논의가 거버넌스의 수직적 규모(scale)를 소홀히 다루면서 정부가 주도하는 계층적 거버넌스가 모든 유형의 거버넌스를 압도해온 문제점을 지적하고 있다. 계층적 거버넌스는 일반적으로 중앙, 광역, 지방과 같이 규모의 계층성을 통해 제도화된다. 이 때 ‘더 높은’(higher) 규모에서 작동하는 권력은 ‘더 낮은’ 규모에서의 상호작용을 지배하는 경향이 있다. 예를 들면, 정부와 지역사회가 각각 서로 다른 규모에서 운영될 때, 하위규모 활동을 수직적으로 조정하고 전체규모에서 통합할 수 있는 힘을 가진 정부가 분절(fragmentation)적 성격을 띠는 지역사회의 행위를 지배해버릴 가능성이 높다. 낮은 규모에 위치한 지역사회 또는 주민조직이 더 높은 규모에 대표를 낸다고 하더라도 더 높은 규모에서 이루어지는 정부의 의사결정이 낮은 규모에서의 지역사회 의사결정을 압도해버리기 쉬운 것이다.

Somerville은 하위규모에서의 자율거버넌스 또는 공동거버넌스가 계층적 거버넌스로 변질되지 않기 위해서는 하위규모에서의 역량을 강화할 필요가 있음을 강조한다. 이러한 역량은 하위 규모에서의 지역사회 또는 주민조직의 개별역량뿐만 아니라 상위규모에 위치한 정부의 힘과 대칭되는(symmetrical) 지역사회의 ‘집합적 역량’을 형성하는 것과 관련된다. 즉, 정부로부터 독립적 자율거버넌스 또는 정부와 대등한 공동거버넌스 구축을 위해서는 하위 지역사회간 수평적 연합(federation)을 형성하고, 상위규모 수준에서 대표를 세움으로써 상위규모 정부와 대등한 관계를 형성하는 것이 필요하다. 결과적으로 상위규모에서는 하위규모의 지역사회 연합조직과 상위정부가 상호작용하는 형태의 공동거버넌스가 형성된다. Somerville은 만약 하위 지역사회 대표들이 개별적으로 상위규모에서 정부와 만나게 될 경우, 상위규모에서 작동하는 좀 더 강력한 정부의 힘에 의해 그들이 포획될 가능성을 경고하고 있다.

이러한 근린거버넌스의 다규모성에 대한 논의는 효과적인 참여민주주의 제도설계를 위해서는 어떤 하나의 규모에서의 국가와 시민(지역)사회와의 상호작용에만 초점을 둘 것이 아니라 서로 다른 규모를 가로지르는 상호작용의 역동성에까지도 연구가 확대될 필요성을 시사하고 있다.

4. 근린거버넌스 형성을 위한 도전

근린거버넌스 형성은 다음과 같은 다양한 도전과 문제의 해결을 요구한다(CLG, 2007). 첫째, ‘제도적 장치의 탐색’이 필요하다. 근린거버넌스가 지역의 하위수준에서의 공공서비스 의사결정을 위한 장치라고 한다면, 특정의 정치적·사회적·관리적 목표에 따라 서로 다른 장치 또는 근린제도들이 적합할 수 있다. 결과적으로 특정 동네의 문제 또는 목표와 제도적 설계의 적합성을 추구하는 노력이 요구된다.

둘째, ‘지방정부역할의 재정립’문제이다. 집합적 의사결정 및 서비스전달의 분권화는 지방정부로 하여금 지역사회 목소리와 선택의 촉진자로서, 이해관계의 중재자로서, 좋은 거버넌스를 위한 원칙과 기준의 감독자로서, 다양한 참여자와 여러 수준의 거버넌스체계의 조정자로서의 강력한 역할을 요구한다.

셋째, 역량형성의 문제이다. 근린거버넌스는 참여 공직자와 행정부서, 그리고 시민의 역량 모두 향상되어질 것을 요구한다. 지방정부는 시민교육, 지역사회 참여훈련, 참여의 장애요인의 확인 등 효과적인 근린거버넌스를 배양할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 또한 참여자 모두 새로운 능력, 윤리 및 태도가 배양되고, 이용되며, 모형화되어질 필요가 있다.

넷째, ‘결합’(joining up)의 문제이다. 분권화된 의사결정과 서비스 전달에 관한 문제는 종종 복잡하고, 중복되며, 경쟁적 서비스 영역의 생성과 연관된다. 서로 다른 부문들뿐만 아니라 다양한 조직과 정부의 계층 속에서 서비스 활동을 결합하는 것은 꾸준히 제기되어 온 중요한 도전이다.

다섯째, ‘상충성을 관리하는’(managing trade-off) 문제이다. 근린거버넌스의 등장과 더불어, 참여정도(extent of participation) 대 통제범위(scope of control), 접근가능성(accessibility) 대 역량(competence), 응집력(cohesion) 대 다원성(pluralism), 그리고 선택(choice) 대 형평성(equity)과 같은 다양한 가치의 충돌이 예상되며, 이를 효과적으로 처리하고 관리하는 지방정부의 역할이 요구된다.

상충성 문제를 좀 더 세부적으로 살펴보면(Lowndes and Sullivan, 2008), ‘참여정도 대 통제범위’의 문제는 좀 더 큰 규모에 비해 근린단위에서 시민들이 영향력을 행사하고 싶은 일상생활 관련 문제들이 적을 수 있다는 것과 관련된다. 즉, 시민들은 근린단위 참여기제를 통해 쉽게 참여할 수 있는 반면, 서비스, 쟁점 및 자원들과 관련하여 실제 통제할 수 있는 범위는 그다지 크지 않을 수 있다. 종종 이러한 문제는 총선이나 대선의 투표참여율보다 지방선거 참여율이 낮은 것과 연관되기도 한다. 하지만 근린거버넌스의 기본철학은 대의민주주의를 위한 선거참여가 아니라 주민들과 밀접한 관련이 있는 정책과 서비스에 대하여 주민들의 직접 영향력을 갖도록 하는 참여민주주의에 대한 기대를 포함한다. 참여민주주의 관점에서 보면, 근린단위 주민들이 좀 더 의

미 있는 일들에 대한 통제가 가능하도록 기능과 권한과 책임을 최대한 근린단위까지 이양하는 것이 요구된다.

‘접근가능성 대 역량’의 문제는 근린단위에서 쉽게 주민들이 자신들의 문제해결과정에 접근할 수 있지만, 너무 작은 인력풀 때문에 능력 있는 인재 또는 리더들을 불러 모으기 힘든 것과 관련된다. 이러한 문제는 평소 참여가 예상되는 지역유지들이 지역의 대소사에 높은 비율로 참여하고 영향력을 행사하는 ‘통상적 용의자’(usual suspects) 현상과도 관련된다. 이러한 어려움에도 불구하고, 근린단위 시민역량 형성과 지역사회 리더십 양성은 지방자치와 지방민주주의 활성화를 위해 극복해야 할 중요한 도전이다. 단순히 자연발생적 또는 내생적인 리더십의 등장만을 기대할 것이 아니라 근린리더십에 대한 관심을 갖도록 정부의 다양한 정책을 통한 분위기 조성과 함께 현재 또는 잠재적 근린리더들에 대한 공식적 교육훈련체계를 마련하고 지원하는 것이 근린거버넌스 형성과 정착을 위한 중요한 관건이 될 것이다.

‘응집력 대 다원성’의 문제는 근린단위의 경우 더 큰 단위에 비해 다양성이 결여되고 특정 이익이나 일부 시민들의 관점에서 접근할 가능성이 높은 위험성과 관련된다. 또한 근린단위와 같은 작은 지역사회의 경우 하나로 통합된 지역사회에 대한 충성심 때문에 다른 지역사회 또는 다양한 관점이나 가치에 대한 수용이 어려울 수 있다. 따라서 근린거버넌스의 설계를 위해서는 단순한 정체성이나 믿음의 동질성에 기초한 응집력(cohesion)에만 기초하지 않고, 다양성이 가지는 장점을 최대한 활용하는데 초점을 둘 필요가 있다. 이러한 측면은 사회적 자본의 유형과도 밀접한 관련을 갖는다. 특정 동네 내부의 주민사이의 ‘결속적 사회적 자본’(bonding social capital)도 중요하지만 더 큰 발전을 위해서는 ‘가교적 사회적 자본’(bridging social capital) 역시 중요하다.¹⁶⁾ 단순히 근린단위 거버넌스뿐만 아니라 상위 단위에서의 연계와 유대를 동시에 고려하게 될 때 서로 ‘평행선을 달리는 삶들’(parallel lives)로서의 동네들이 아니라 결속적 사회적 자본과 가교적 사회적 자본이 함께 어우러지는 또 다른 높은 수준의 거버넌스가 가능해지게 된다.

‘선택 대 형평성’의 문제는 근린단위까지의 분권이 지역사회 선택에 대한 반응성을

16) 결속적 사회적 자본은 밀도가 높거나 폐쇄된 네트워크에서의 구성원간의 관계를 강조하고, 가교적 사회적 자본은 수평적이지만 다소 이질적인 네트워크 사이의 연결을 통한 ‘약한 유대’(weak ties)와 다양성, 그리고 거기서 파생하는 다양한 자원과의 접근가능성 등 이점을 강조하며, 연계적 사회적 자본은 지역사회나 조직 또는 그 구성원이 자원과 권력을 소유한 정치적·경제적 제도 또는 조직과의 관계를 강조한다.

결속적 사회적 자본은 ‘사회적 접착제’(social glue) 또는 ‘사회적 지지’(social support)와 같은 것이어서 ‘그럭저럭 살아나는 것’(getting by)에 큰 도움이 될 수 있다(Kearns, 2004). 하지만 지역사회가 ‘앞서 나가기’(getting ahead) 위해서는 더 광범위한 사회적 자원을 필요로 한다는 면에서 문제해결을 위한 충분조건은 될 수 없다. 반면, 사회적 지렛대(leverage) 또는 ‘사회적 윤택유’에 비유되는 가교적 사회적 자본은 특정 지역의 고립과 배제를 극복하고, ‘앞서 나가기’(getting ahead)를 위해 필요한 사회적 자원이다. 즉, 결속적 사회적 자본과 달리 가교적 사회적 자본은 내부결속에 초점을 두기보다는 비록 약한 유대라 하더라도 외부와의 관계형성을 통한 자원과 기회의 접근가능성을 강조한다. 연계적 사회적 자본은 비대칭적 자원과 권력을 수직적으로 가로지르지만 여전히 가교적인 성격을 갖는다는 면에서 가교적 사회적 자본의 특별한 형태로 간주할 수 있다. 연계적 사회적 자본은 국가와 사회사이의 비대칭적 권력관계에 초점을 두고 등장한 개념으로서 그 연장선상에서 가장 많이 이야기되는 것이 정부와 시민사회와의 관계이다(Woolcock, 1998; Halpern, 2005).

향상시킬 수 있는 반면, 지역사회의 인적·사회적·경제적 자본 차이에 따른 지역사회 서비스의 격차 또한 커질 수 있는 문제와 관련된다. 따라서 근린거버넌스 체계를 설계할 때 자원의 균등가능성에 대한 세심한 고려가 필요하다. 하지만 중앙정부나 상위정부가 지방정부의 요구나 상황을 배려해 교부금 형태로 자원을 지원하는 방식은 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 정부재정지원이 있는 한 정부자원을 두고 근린단위 또는 지방정부 사이의 치열한 경쟁이 불가피하겠지만, 해당 지역사회 안에서의 민간부문과 자원부문으로부터의 자원 동원과 공동생산 노력이 극대화될 수 있도록 재정지원과 관련한 유인체계의 세밀한 설계가 요구된다. 근본적으로 주민선택에 대한 반응성과 지역간 형평성 사이의 균형을 맞추는 문제는 행정에 맡겨진 오랜 숙제로, 근린거버넌스도 예외일 수 없다.

III. 충남의 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제¹⁷⁾

1. 근린거버넌스 구축을 위한 기본전제

근린거버넌스 관점에서 근린자치를 뿌리내리기 위한 과제를 제시하기 전에 몇 가지 전제될 사항을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 근린자치를 위해서는 국가 전체적으로 주거안정성(residential stability)이 확보되어야 한다. 도시와 농촌을 막론하고 주민들이 언제든지 자신이 살고 있는 동네를 떠날 준비가 되어 있는 사회에서 지역사회, 사회적 자본, 또는 근린자치를 논의하기 어렵다. 동네를 재산증식 수단 정도로 치부하는 사회분위기를 바꾸기 위해서는 단순히 지방자치 차원이 아니라 주택정책, 도시재생정책, 복지정책 등 모든 정책분야에서 ‘사회적 지속가능성’(social sustainability)의 중요성을 인식하고, 지역공동체적 가치를 보호하고 확대하기 위한 다양한 고민과 노력이 함께 이루어져야 한다.

둘째, 근린자치를 정부 계층구조와 맞물려 근린단위에 자치계층 또는 준자치계층을 만들고 대의민주정부를 실험한다는 관점을 벗어나, 현대사회의 복잡하고 다양한 문제 해결 및 민주성 회복을 위해 다양한 근린거버넌스의 실험이 가능하다는 관점에서 접근할 필요가 있다. 거버넌스 관점에서 근린자치를 바라보면, 집합적 의사결정과 공동생산을 위한 다양한 제도적 장치의 논의가 가능해진다. 특히 통치과정의 지역사회 참여라는 관점은 굳이 정부계층 변화를 동반하는 구조적 처방이 아니더라도 현존하는 근린단위 제도들을 거버넌스가 요구하는 참여민주주의 취지에 맞게 점진적으로 개선해나가는

¹⁷⁾ 이 장에서는 충남에 대한 경험적 연구결과에 기초하기보다는 광역정부가 근린거버넌스 형성을 위해 고려할 수 있는 측면들을 일반적 수준에서 제시하고, 충남에 대한 구체적 진단과 처방은 추후의 과제로 남겨두기로 한다.

것을 가능하게 한다. 결과적으로 외국의 자치계층구조와 제도의 선부른 모방으로 인해 발생할 수 있는 사회적·정치적 혼란과 매몰비용도 최소화할 수 있다.

셋째, 시민사회(지역사회)와 정부와의 관계의 문제이다. 주목할 부분은 정부가 지역 사회형성에 해가 된다는 관점이다(Atkinson, 1994; Box, 1998). 공동체주의에 뿌리를 두고 자율거버넌스를 강조하는 이 관점은 거버넌스 이론자체가 시민들로 구성된 지역 사회와만 관련된다고 본다. ‘시민거버넌스’(citizen governance)라고도 불리는 이 관점에서는 정부는 시민과 지역사회 스스로 자신을 위해 행동하도록 역량강화하고 촉진하는 것이 아니라 정부제도(조직)를 지원할 목적으로 지역사회와 시민들을 이용하고 있다고 진단한다(Sullivan, 2001). 결과적으로 지방자치 논의가 자발적 결사체 조직에 맞추어지게 되면서, 지방정부 조직들과는 거리가 멀어지게 된다. 참여민주주의 관점에서 정부와 독립적인 자발적 결사체가 가지는 매력에도 불구하고, 과연 이것이 지방자치 또는 근린거버넌스의 제도적 관점에서 우리가 지향하는 모형인가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 본 연구에서는 지역사회가 정부가 함께 거버넌스를 구성하는 과정에서 정부의 계층성이 시민사회를 압도할 가능성을 충분히 인식하고 경계하는 것과 동시에, 거버넌스 시대 정부의 새로운 역할을 능동적 개인의 활성화와 이들이 주도하는 지역공동체의 성장을 돕는 것에서 찾고자 한다. 즉, 본 연구는 정부를 민간부문과 자발적 부문과 연계하여 공익에 기여할 수 있는 사회 행위자 중의 하나로 간주하고, 지역사회 형성과 역량강화에 기여하는 촉진자·촉매자 역할을 수행할 수 있다는 전제에서 출발한다.

넷째, 제도주의 관점에서 강조하는 ‘게임의 규칙’인 지역사회 참여제도의 도입만으로 근린자치가 바람직한 방향으로 작동하는 것은 아니다. 근린자치를 위해서는 제도 변화뿐만 아니라 지역사회와 공무원들의 역량형성, 행태변화에 초점을 둔 다양한 미시적 전략들이 동시에 고려되어야한다. 만약 이러한 종합적 진단과 처방이 내려지지 않는다면, 깊게 뿌리내린 관료사회의 비공식적 규범과 관행이 새 제도를 상징적이고 형식적인 장치로 전락시킬 가능성이 높다. 특히 우리나라와 같이 시민사회 문화와 역량이 충분히 형성되지 못한 상황에서 근린자치가 뿌리내리기 위해서는 정부의 촉진자, 촉매자로서의 역할에 거는 기대가 그만큼 클 수밖에 없다. 하지만 지금까지 공무원들은 지역사회를 ‘위해서’(for) 일하도록 요구되고 훈련되어온 반면, 지역사회와 ‘함께’(with) 일하는 것에는 익숙하지 않다. 따라서 지역사회 역량강화 못지않게 지방정부 공무원들에게도 지역사회와의 의사소통방식, 협상·갈등조정 기술 등에 관한 학습기회가 주어지고, 지역사회와의 협력노력을 우선적으로 보상하는 유인체계 구축이 병행되어야할 것이다.

다섯째, 근린자치를 위한 다양한 제도실험이 의미를 갖기 위해서는 참여과정을 통해 기존 권력관계의 변화를 가져와야한다. 단순히 지역사회 주민들과 리더들을 위한 새로

운 공간을 열어주는 것 그 자체로 권력관계가 변화하지 않을 가능성이 높다. 과거의 많은 주민참여 실험들을 돌이켜보면 새로운 행위자들이 참여공간에 들어간다고 해도 그들의 상호작용은 이전에 존재하는 권력관계의 단순한 반복과 재생산에 머문 경우가 대부분이다. 실제 참여과정에서 시민 권력의 효과적 사용은 권리로서의 참여인식, 집합적 행위 능력, 권력소지자들과의 소통능력 등과 같은 조건을 필요로 한다. 그러한 조건의 부재 속에서 단순한 참여공간의 개방은 권력을 가진 사람들에 의한 공간의 지배와 그들의 이익에 기여하는 현상을 강화할 뿐이다. 이러한 맥락에서 권력의 관점에서 시민의 효과적 참여와 리더십이 발휘될 수 있도록 역량형성에 초점을 둔 실천적 연구와 제도적 실험이 확대될 필요가 있다.¹⁸⁾

여섯째, 근린자치는 새로운 지역사회 리더십과 대표를 요구할 뿐만 아니라 참여자들 사이의 태도, 신뢰와 협력, 기술과 역량, 권력의 공유 등에 있어 큰 변화를 전제로 한다. 이러한 모든 것들이 발전·성숙하기 위해서는 오랜 시간이 걸린다. 초기에 적당한 수준의 변화를 기대하지 않을 경우 자칫 변화가 중요하지 않다는 잘못된 인식을 심어줄 수 있는 위험성이 있는 반면, 처음부터 조금씩 많은 것을 기대하고 요구하는 것 또한 과거 정부가 주도해온 프로젝트방식의 폐단을 그대로 답습할 가능성이 높다. 특히 기존 권력관계나 이해관계의 변화가 쉽지 않음을 감안할 때, 근린자치의 실험은 ‘작은 변화도 큰 성과’(A little change is something)라는 장기적 관점과 인내심이 요구된다.

2. 근린거버넌스 형성을 위한 제도적 과제 및 전략

1) 규모에 따른 차별화된 접근

(1) 읍·면·동 단위의 공동거버넌스 형성

영국의 근린거버넌스 논의는 거버넌스 형성과 관련하여 근린규모의 중요성을 확인시켜주고 있다. 특히 Somerville(2011)의 근린규모와 Kooiman(2005)의 유형에 비추어볼 때, 우리나라 읍·면·동 단위에서는 공동거버넌스가, 그리고 그 하위단위에서 자율거버넌스가 형성될 잠재력이 크다는 것을 알 수 있다. 현재 읍·면·동에는 비록 행정계층이지만 최소정부가 존재한다는 점에서 주민대표와 정부와의 협력을 통한 공동거버넌스가 현실적으로 적합한 모형이라고 판단된다. 이러한 공동거버넌스의 가능성은 제도적 경험에 의해서도 뒷받침된다. 우리나라 읍·면·동에는 주민자치센터 운영위원회 기능을 수행해온 주민자치위원회가 10여 년 동안 공식제도로서 뿌리내리고 있다.¹⁹⁾

¹⁸⁾ Farrelly(2009)의 연구는 영국의 지역포럼(Area Forum)이 열릴 때 지방의회의원들의 좌석 배치나 진행방식이 기존의 권력관계를 강화하는 방향으로 작동하고 있음을 보여주면서, 효과적 참여를 위해서는 이러한 관행이 변해야한다는 것을 강조하고 있다.

충청남도(2012) 자료에 따르면, 2012년 1월 현재 충청남도에는 전체 211개 읍·면·동 중 164개 지역에 주민자치센터가 운영되고 있고, 2014년까지 모든 읍·면·동에 주민자치센터를 설치할 계획이다. 주민자치센터가 설치된 지역으로는 농촌지역이 65%로 대부분인 것으로 나타났다. 충남도(2012)의 자체평가에 따르면 주민자치센터와 관련된 주민조직인 주민자치위원회가 형식적으로 운영되고 있으며, 지역문제 논의기구로서의 위상이 미약한 점을 지적하고 있다. 또한 농촌지역, 노령화 및 인구감소로 주민참여율이 저조할 뿐만 아니라 지역실정에 맞은 특화 프로그램이 부족함으로 인해 주민참여가 저조한 것으로 나타나고 있다. 다른 지역과 마찬가지로 자체사업비 부족으로 인해 시·군의 운영비지원에 전적으로 의존하고 있는 현실 속에서 주민자치위원회 운영이 자율적이기보다는 행정기관에 전적으로 의존하는 경향을 보이고 있다.

Kooiman의 근린거버넌스 유형을 통해 볼 때, 현재 읍·면·동 주민자치위원회의 성격과 기능은 다분히 계층적 거버넌스의 성격을 띤다. ‘정부와의 관계’라는 관점에서 현행 주민자치위원회 기능을 보면, 일종의 ‘지역에 대한 지식’(local knowledge)을 가진 지역유지 인사들이 해당 읍·면·동장에게 자문을 해주는 정도에 머물고 있다.²⁰⁾ 특히 위원들의 임명권이 읍·면·동장에게 주어지면서 행정견제장치로서의 의미는 찾아볼 수 없고, 기초자치단체장 또는 지방의회의원들의 정치적 영향력에서 벗어나지 못하고 있다. 한편, ‘지역사회와의 관계’에 있어서도 대부분의 주민자치위원회는 주민자치센터 운영위원회 성격의 기능을 수행하고 있을 뿐, 지역사회 주민과 밀접한 관계를 형성하고 주민대표로서의 역할이나 기능을 수행해왔다고 보기 어렵다.

주민자치위원회가 공동거버넌스 성격을 띤 근린자치 제도적 기반으로 자리 잡기 위해서는 무엇보다도 정부로부터 ‘초대된 공간’(invited spaces)에서의 상담창구 기능이 아니라 실제 해당 근린 ‘지역사회를 대표’(local representation)하는 주체로서 정부와의 관계가 재설정되어야 한다. 이 때 중요한 것은 공공의사결정과정에서 주민자치위원들의 참여를 법적으로 보장함으로써 정부와의 관계에서 자신들의 참여를 하나의 ‘권

19) 최근 ‘지방행정체제개편특별법’은 읍·면·동의 주민자치기능을 강화한다는 취지아래 ‘주민자치회’ 도입을 언급하면서 새로운 제도실험을 예고하고 있다. 구체적으로 특별법이 목표로 삼고 있는 시·군·구 통합이 이루어지는 경우, 읍·면·동 기능을 시·군·구로 이전하고 일부 사무를 주민자치회의 위임·위탁할 수 있다는 내용을 담고 있다. 결과적으로 읍·면·동 단위에서 정부가 수행했던 기능 중 일부를 자율적 주민조직(자율거버넌스)에게 맡기고 행정계층으로서의 정부조직은 제거함으로써 읍·면·동 단위 지역사회 참여를 전제로 한 공동거버넌스의 가능성은 아예 배제하고 있다. 이러한 실험은 정부가 빠지면 저절로 자율거버넌스가 형성된다는 착각에서 나온 발상으로 판단된다. 공동근린거버넌스 관점에서 보면 오히려 읍·면·동의 행정계층으로서의 지위는 그대로 두고 읍·면·동 주민자치위원회 역할강화를 통해 공동거버넌스를 지향하는 실험이 좀 더 현실적이고 바람직한 방향이 될 것이다.

20) Barnes et al.(2008)에 따르면, ‘지역에 대한 지식’은 자신의 경험을 바탕으로 해당 지역사회의 쟁점, 욕구 및 우선순위에 관한 지식을 제공하는 시민들과 관련된다. 지역에 대한 지식은 한 동네 또는 서비스에 있어서 무엇이 중요하고 어떻게 일들이 작동하는지를 이해할 수 있도록 해준다. 반면, ‘지역을 대표하는 것’은 특정 지역 구성원들의 생각과 관점을 공식기제를 통해서 ‘대표하는 것’(representing)에 관한 것이다. 이 때 어떻게 하면 대표과정을 통한 참여가 의사결정을 좀 더 민주적으로 만들 수 있는가가 핵심이 된다. 대표들이 특정 집단 또는 구성원을 대변할 수 있고, 이러한 과정을 통해 내려진 결정들은 좀 더 큰 정당성을 부여받게 된다. 대표들이 특정집단을 정당하게 ‘대표하는’(represent) 것과 관련하여 앞의 ‘지역에 대한 지식’과 비교할 때 ‘누가 (대표로서) 참여하는가?’가 중요한 쟁점이 된다.

리’(right)로서 인식하게 만드는 것이다. 또한 주민자치위원들의 대표성 확보를 위해서 선출과정에서 주민직선제 요소를 대폭 강화할 필요가 있다. 이에 못지않게 시민사회조직으로서 주민자치위원회가 적극적으로 주민의 참여를 유도하고 지역사회 형성과 발전에 기여하는 과정을 통해 지역주민들로부터 ‘규범적 정당성’(normative legitimacy)을 확보하는 것이 중요하다.²¹⁾ 필요에 따라서는 주민자치위원회가 지역사회 대표기능과 지역사회형성의 리더기능 이외에 정부로부터의 위임 또는 위탁사무를 통해 공공서비스의 ‘공동생산자’(co-producer)의 역할을 수행할 수 있다.²²⁾ 주민자치위원회의 새로운 역할을 기존의 주민자치위원회와 비교해보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 주민자치위원회 역할의 발전방향

| | 누가 수행하는가? | | |
|-----------------------------|----------------------------|--------------------------|--|
| | 기초정부(자치) 또는 읍·면·동(행정) | 기초정부 및 읍·면·동과 주민자치위원회 공동 | 주민자치위원회 |
| 무엇을 할 것인가를 결정 | 정부결정 | 공동결정 (joint decision) | 지역사회 결정 |
| 실행에 옮기는 것 (생산하는 것) | 정부서비스생산 | 공동서비스생산 | 지역사회 서비스 생산 |
| 주민자치위원회 역할 | 상담(consultation) 또는 자문 | 대표 및 상담 파트너 | 시민인프라 구축 (규범적 정당성 확보) |
| 초점이 되는 동네 규모 | 읍·면·동 (규모 3) | 읍·면·동 (규모 3) | 읍·면·동의 하위단위 또는 읍·면·동 (규모 1·2 또는 3) |
| 참여를 위한 정치적 공간(space)의 의미 | 초대된 공간 (invited spaces) | 동등한 공간 | 대중의 공간 (popular spaces) |
| 거버넌스 모형 | 계층적 거버넌스 (정부모형) | 공동거버넌스 | 자율거버넌스 (시민사회 자율모형) |
| 민주주의 모형 | 대의민주주의 시장민주주의 | 참여민주주의 숙의민주주의 | 결사체민주주의 |
| 시간적 관점 | 현행모형 | 중·장기적 발전모형 | |

21) 정당성은 ‘시민사회조직의 존재, 활동과 영향이 핵심 사회적 가치와 제도와 관련하여 정당하다고 인정할 수 있고 적절하다는 이해당사자들의 인식’을 의미하고, 규범적 정당성은 ‘시민사회조직이 자신의 활동을 통해 사회가 요구하는 행위규범을 만족시키고 지지를 얻어내는 것’을 의미한다(Brown and Jafadananda, 2007: 7-8).

22) 공동생산(co-production)은 ‘공공부문과 시민들이 더 나은 결과와 향상된 효율성을 달성하기 위하여 서로의 자산(assets)과 자원들을 더 잘 사용하는 것’(Bovaird and Loffler, 2011) 또는 ‘전문가, 서비스를 사용하는 사람, 그들의 가족과 이웃들 사이의 동등하고 호혜적 관계 속에서 공공서비스를 전달하는 것’을 의미한다(NEF/NESTA, 2009). 공동생산은 지역사회가 스스로의 필요에 따라 자기조직화를 통해 서비스를 생산하는 것과는 차별화된다. 공동생산은 지방정부의 투입을 사용자 또는 지역사회로부터의 투입으로 바꾸는 경우 ‘대체적’(substitutive) 의미를 가질 뿐만 아니라, 전문가 투입에 사용자·지역사회의 투입을 더하거나 이전의 개인적 자활 또는 지역사회 자기조직화에 전문가의 지원을 더한다는 면에서 ‘부가적’(additive) 의미를 가진다(Loffler, 2010).

주민자치위원회의 대표기능이 강조된다면, 군이 주민자치회가 읍·면·동 단위의 기능에만 국한될 필요가 없고, 연합을 통한 기초정부단위에서의 기능까지도 고려해볼 수 있다. 예를 들면, 단순히 읍·면·동 단위에서뿐만 아니라 기초자치단체 수준에서 수평적으로 연합한 주민자치위원회 대표들이 기초자치단체와 공동의사결정을 할 수 있는 기구(가칭: 시·군·구 민관협력예산위원회)에 참여할 수 있다.

(2) 읍·면·동 하위단위에 기초한 마을만들기 사업 장려

앞서도 살펴보았듯이 영국의 기준과 비교할 때 우리나라의 읍과 행정동의 인구는 거의 도시규모에 가깝다. 대도시의 경우 실제 같은 행정동 안에 서로 다른 성격의 동네가 여러 개 존재하는 것이 사실이다. 이러한 행정동 전체를 하나의 지역사회로 간주하고 마을만들기 사업을 진행하는 것은 다분히 행정 편의적 발상이다. 실제 정부개입 없이 이루어진 내생적 지역사회 형성의 성공사례들은 읍과 행정동 단위보다는 하위단위에서 이루어진 경우가 대부분이다. 따라서 마을만들기와 같은 근린단위 지역사회 형성을 위한 기본 단위는 되도록 읍과 행정동 또는 면의 하위단위에 우선적 초점을 두되, 여건이 허락되는 곳에서만 전체를 단위로 접근하는 것이 바람직하다.

이러한 관점에서 접근했을 때, 근린규모에 따른 서로 다른 사회적 자본 형성 전략의 논의가 가능하다. 즉, 읍·면·동 하위단위에서 정체성이나 소속감을 중심으로 결속적 사회적 자본의 형성을 일차적 목표로 삼고, 읍·면·동 단위보다는 하위단위에서는 주민자치위원회를 중심으로 전체 지역사회를 아우르는 가교적 사회적 자본의 형성을 목표로 삼을 수 있다. 각 마을만들기 사업의 리더들이 주민자치위원회에 참여하거나 주민자치위원들이 이니셔티브를 쥐고 서로 다른 하위 동네의 성격을 감안하여 다양한 마을만들기 사업을 진행할 수 있을 것이다. 실제 읍·면·동 단위에서 공동거버넌스가 활성화되기 위해서는 하위단위 지역사회의 자율적·독립적 공간을 형성하는 노력이 중요하고, 마을만들기는 비록 행정지원을 받는 측면이 있다고 하더라도 그러한 독립성과 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 전개되어야 할 것이다. 또한 자율거버넌스 관점에서 마을만들기 운동에 주도적 역할을 한 지역사회 리더들의 주민자치위원회 참여를 적극적으로 장려하고 유도할 경우 정부와는 독립적이고 참신한 의제들을 만들어낼 가능성이 높다는 점에서 마을만들기 사업과 주민자치위원회 운영의 인적구성을 적극적으로 연계하여 추진할 필요가 있다(Somerville, 2011).

2) 지속가능성 및 사회적 자본의 유형을 고려한 지역별 차별화된 접근

현재까지 우리사회에서 다양한 맥락에서 전개되어온 마을만들기 사업은 앞으로도 읍·면·동 단위 공동거버넌스형 근린자치 기반구축 차원에서 중앙정부 지원과 상관없이

지방정부가 전략적으로 관심을 가져야할 중요한 영역이다. 이미 많은 연구들이 정부지원 없이 지역사회 스스로 일구어낸 자생적 사업들뿐만 아니라 정부지원을 통해 이루어진 사업들에 대한 분석을 통해 마을만들기 전략을 제시하고 있다. 본 연구에서는 마을만들기 사업의 의의와 전략을 되풀이해서 기술하기보다는 마을만들기 사업을 추진할 때 고려할 수 있는 기본방향 및 전략에 대해 몇 가지 생각을 덧붙이고자 한다.

우선 마을만들기의 기본방향을 지역사회의 ‘지속가능성’(sustainability)에 맞추고 접근할 필요가 있다. 현대사회를 이끌어가는 중요한 화두가 되어버린 ‘지속가능성’은 더 이상 경제와 환경과의 관계에만 국한되지 않는다. 경제적·환경적·사회적 지속가능성이 강조되면서 다음 세대까지 넘겨줄 먹거리, 환경, 그리고 사회적 관계에 대한 고민을 동시에 요구하고 있다.²³⁾ 이러한 지속가능성의 유형을 구분한 것은 다양한 가치에 대한 균형 잡힌 시각의 중요성을 강조하기 위해서이다. 즉, 지속가능성의 어느 한차원에만 지나치게 초점을 두고 다른 차원들을 희생하는 것은 그러한 편협한 초점으로 인해 더 큰 문제를 만들어내고 그러한 문제를 지속적으로 보상하기 위해 엄청난 비용을 치르게 된다는 역사적 교훈의 결과이다.

세 유형의 지속가능성에 대한 균형 잡힌 시각은 유지하되, 지역특성에 따라 마을만들기의 상대적 강조점을 달리 할 수 있을 것이다. 예를 들면, 낙후된 농촌지역의 경우 경제적 지속가능성 차원의 의제들에 중점을 두되, 환경적 지속가능성의 희생을 최소화하거나 환경적 지속가능성과 연계된 전략을 모색하고, 부수적으로 사회적 지속가능성을 구현하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 도시지역의 영구임대아파트와 같은 빈곤동네의 경우 일단 사회적 지속가능성에 초점을 둔 의제들(예: 주민조직화, 마을축제와 마을신문 등)을 중심으로 마을만들기 사업을 펼치고, 구축된 역량형성을 중심으로 마을기업과 같은 경제적 지속가능성을 위한 사업들을 전개해나갈 수 있다. 물론 역으로 경제적 지속가능성에 초점을 둔 사업을 통해 주민들의 사회적 지속가능성을 확보하는 전략도 가능할 수 있다. 한편, 일반 도심의 경우 환경적 지속가능성 또는 사회적 지속가능성과 관련된 의제들이 마을만들기를 위한 우선 소재가 될 수 있을 것이다.

마을만들기 사업의 전략과 관련하여 주목할 수 있는 것이 바로 사회적 자본의 유형이다. 앞서 논의한 것처럼 사회적 자본은 결속적, 가교적, 연계적 유형으로 분류된다. 지역사회 형성을 위한 마을만들기 사업이 성과를 거두기 위해서는 지역사회 내부의 높은 수준의 결속적 사회적 자본뿐만 아니라 가교적·연계적 사회적 자본을 필요로 한다. 송인하(2010)는 사회적 자본의 유형에 덧붙여 지역사회구성원의 충원가능성 기준을 함

23) 일반적으로 경제적 지속가능성과 환경적 지속가능성에 대해서는 많이 알려져 있으나 사회적 지속가능성은 비교적 새로운 개념이다. 사회적 지속가능성은 미래 세대들이 현 세대와 똑같은 수준 또는 더 많은 수준의 사회적 자원에 대한 접근이 가능해야 한다는 아이디어를 반영한다(Demsey et al, 2009). 사회적 지속가능성은 우리 자신이 사회적 망(social web)의 일부분일 뿐만 아니라 우리 삶의 질과 후생이 이러한 사회적 망에 의존하고 있음을 인식하는 것에 뿌리를 둔다. 결과적으로 도시개발을 포함한 어떠한 경제활동체계도 일상생활의 사회적 망과 양립할 수 있어야 하며, 파괴적이 되어서는 안 된다는 것을 강조한다.

게 고려하여 ‘공동체의 지속적 발전’, ‘가족주의적 발전’, ‘개인중심적 발전’의 세 가지 모형을 제시하고 있다.

우선 공동체의 지속적 발전 모형은 지역사회 내부의 결속적 사회적 자본이 높고, 외부와의 가교적 또는 연계적 사회적 자본도 높으며, 공동체 성원을 적극적으로 충원하는 지역사회로서 가장 바람직한 모형이다. 반면, 내부통합성과 외부연계성이 높더라도 구성원의 지속적 충원이 이루어지지 못하는 경우 내부 인적 자본의 부족으로 사회적 자본의 축적의 약화와 함께 지속가능한 지역사회가 되지 못할 가능성이 크다. 결과적으로 리더십으로 대표되는 인적 자본의 축적과 승계에 대한 전략적 접근이 필요하다.

둘째, 가족주의적 발전 모형은 결속적 사회적 자본은 높은 반면, 가교적 또는 연계적 사회적 자본이 부족한 경우로서 지역사회가 외부와의 연계성을 제약하고 가족주의를 강화하는 방식의 충원형태가 나타날 가능성이 높다. 이러한 가족주의가 갖는 내부집단의 통합성은 외부집단에 대한 불신과 폐쇄성을 강화시켜 집단 간 관계를 갈등으로 이끄는 경향이 있다.

셋째, 개인주의적 발전 모형은 결속력 없는 지역사회의 구성원이 외부와의 연결망을 강화할 경우 개인중심적 이익추구가 나타날 가능성이 높음을 강조한다. 시장경제 하에서 일반적으로 지역사회 구성원들은 자신의 이해관계에 따라 다양한 사회조직에 참여하면서 외부와의 연계망을 확대해왔다. 이러한 외부와의 연계망 확대는 개인들의 이익추구를 극대화하기 위한 전략의 하나로 간주된다. 발전의 양상도 지역사회 이익을 염두에 두지 않고, 자신만의 이익을 추구하면서 때로는 지역사회 이익까지도 사유화하려는 현상이 나타난다. 이러한 결속력이 결여된 개인중심적 발전 집단의 충원문제는 성원들에게 관심거리가 아니다.

이러한 모형에 비추어볼 때, 도시지역 마을만들기는 개인주의적 발전모형의 모습을 띠는 가능성이 높다. 반면, 농촌지역의 경우 가족주의적 발전모형이 지배적일 가능성이 높다. 이러한 가족주의 경향은 감소하는 농촌인구 문제해결의 대안으로 떠오르는 귀농자들의 선택과도 밀접한 관련이 있고, 결과적으로 마을구성원의 충원문제에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 도·농 복합지역의 경우 지역먹거리체계, 지역먹거리 운동과 같은 가교적 사회적 자본의 형성 노력을 통해 좀 더 큰 규모의 지속가능한 공동체 발전 모형의 모색도 가능하다(김원동, 2011). 앞으로 지역별 특성에 따라 서로 다른 유형의 사회적 자본과 인적자본의 충원문제를 동시에 고려한 경험적 연구와 함께 좀 더 일반화된 처방을 도출해내는 작업이 필요한 시점이다.

한편, 송인하(2010)는 마을만들기 사업을 통해 지역사회와 지방정부 사이의 연계적 사회적 자본을 형성하는 사례로서 전북 진안군을 소개하고 있다. 지역행정조직 수준에서 마을만들기를 지원하는 지자체가 많지 않은 상황에서 진안군의 경우 마을만들기 업무를 지원하기 위한 행정조직을 두고 있을 뿐만 아니라, 마을만들기 조례제정을 통해

행정적·재정적 지원의 기틀을 마련하고 있다. 충청남도의 경우도 지자체의 지원을 통한 마을만들기 성공사례를 벤치마킹하여 산하 기초자치단체들이 공감대를 형성하고 동참할 수 있도록 유인체계구축과 분위기 조성에 앞장서야 할 것이다.

3) 공동생산 관점에서의 읍·면·동 단위 공공서비스의 강화

지역사회 관여와 대표는 많은 희생을 요구하고, 참여한다 하더라도 참여과정의 어려움 속에서 초기열정이 탈진하거나 학습된 무력감으로 이어지기도 한다. 이러한 어려움 속에서 지역사회 리더들과 참여자들이 시간과 노력을 투자하기 위해서는 분명한 유인이 제공되어야 한다. 이 때 무엇보다 중요한 것은 자신들의 참여가 차이를 만들어낼 수 있다는 믿음이다. 앞서 근린거버넌스 형성을 위한 도전에서도 논의되었듯이 근린자치가 활성화되기 위해서는 동네단위까지 분권화함으로써 실질적이고 진정한 권한과 책임이 지역사회에 부여되어야 한다.

근린단위까지의 분권화 논리로서 주목할 수 있는 것이 바로 ‘공동생산’ 관점이다. 대부분 공공서비스 생산 논리는 투입요소로서 재정차원에만 초점을 두고, 비재정적 투입요소들을 고려하지 않는 신고전경제학(neoclassical economics)에 뿌리를 두고 있다. 이와는 달리 공동생산 관점은 지역사회의 비재정적 공헌과 같은 추가 투입 차원을 강조한다. 공동생산은 서비스사용자 또는 지역사회를 수동적 소비자로 바라보는 것이 아니라 생산을 위한 자산의 소유자(asset-holder)로 간주한다. 공동생산 관점에서 공공서비스는 사회적 측면을 가질 뿐만 아니라 전체적(holistic) 성격을 띤다(Bovaird, 2011, Loffler, 2010). 이러한 측면을 고려하지 않고 생산비용만 고려하여 규모의 경제와 같은 논리에 집착하게 될 때, 읍·면·동 같은 일선 행정기관 서비스가 쉽게 중앙 집중화 된다. 서비스 초점이 시민접촉의 최소화로 요약되는 효율성 개념에만 맞추어지게 될 때, 그만큼 정부와 시민과의 소중한 상호작용의 기회와 새로운 생산적 관계형성의 가능성은 사라지게 된다.²⁴⁾

공동생산은 지역사회를 위하여 '공공서비스가 무엇을 하는가?'의 관점으로부터 공공서비스 생산을 위하여 '지역사회가 무엇을 하는가?'로의 초점의 변화를 요구한다. 근린단위 서비스야말로 지역사회 참여를 통한 공동생산에 가장 적합하다. 이처럼 공공서비스에 대한 관점의 변화를 가정할 때, 서비스향상을 위한 중요한 질문은 “대규모 수준의 서비스를 가지는가 아니면 근린수준의 서비스를 가지는가?”가 아니라 “서비스에 대한 근린의 공헌을 어느 정도에서 어떻게 조직화할 것인가?”가 된다(Bovaird, 2011).

24) 대표적 경우가 미국 인디애나 대학 E. Ostrom이 1970년대 말 ‘공동생산’이라는 용어를 처음으로 고안하면서 제시한 미국 Chicago시의 치안서비스 사례이다. 당시 시카고에서는 경찰관들이 해당 구역을 도보로 순찰하던 것을 비용절감을 위해 순찰차 체계로 바뀌면서 동네의 범죄율이 높아지게 된다. Ostrom은 경찰관들의 도보순찰이 범죄수준을 낮추는데 기여했던 이유를 지역사회가 경찰관들과 함께 형성했던 현장에서의 관계와 지역사회에 대한 비공식적 이해에서 찾고 있다(Slatter, 2010).

1990년대 등장한 신공공관리(New Public Management)가 그러했듯이, 공동생산 관점은 앞으로 우리사회 행정에도 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 공동생산 관점에서 보면, 최일선 행정기관으로서 읍·면·동의 존재는 우리사회의 커다란 제도적 자산으로 간주될 수 있다. 생산비용 절감이라는 일차원적 원리에 집착해 읍·면·동 기능을 축소 또는 폐지하는 것은 그만큼 커다란 매몰비용을 발생시킬 수 있다. 비용절감의 소극적 자세보다 지역사회와의 관계형성을 통한 공동생산이라는 적극적 관점에서 읍·면·동 행정기능이 재조명되고 강화되어야 할 것이다.

한편, 브라질 Porto Alegre시의 주민참여예산제 사례와 미국을 비롯한 선진국의 근린거버넌스 실험의 교훈들은 예산(재정)과정에 대한 지역사회의 실질적 영향력이야말로 참여를 통한 차이를 경험할 수 있는 가장 중요한 매개가 된다는 점을 일깨워주고 있다(Berry et al., 1993). 마찬가지로 읍·면·동 공동거버넌스 제도를 설계하면서 지역사회 리더들과 구성원들이 자신이 살고 있는 근린과 관련된 예산에 직접적 영향력을 행사할 수 있는 다양한 기제를 마련하는 것이야말로 제도의 성공을 가름하는 관건이 될 것이다. 이와 관련하여 최근 모든 지자체에 주민참여예산제 도입을 의무화한 것은 읍·면·동 단위로부터 상향적 공동거버넌스를 구축할 수 있는 중요한 기회로 받아들여져야 할 것이다. 이러한 논의에 기초해 읍·면·동에서 주민자치위원회가 이니셔티브를 쥐고 이루어질 수 있는 다양한 사업들을 예시해보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 주민자치위원회 기능 예시

| 기능 | 구분 | 예시 |
|---------------------|----------------|---|
| 주민대표 (공동결정 및 상담) | ① 행정 참여 | · 읍·면·동 및 기초정부 의사결정과정 참여(예: 주민 참여예산제, 행정위원회 등) · 조기고지체계(early notification system) 도입 ²⁵⁾ |
| | ② 주민의견수렴 및 전달 | · 근린욕구성명서(neighborhood needs statement) 작성 · 근린헌장(neighborhood charters)의 합의 · 지역 현안 조사 및 건의 |
| 지역사회형성 (자율적 영역) | ① 근린포럼 주관 및 운영 | · 읍·면·동 하위단위에 주기별 또는 순환방식으로 근린포럼 주관 |
| | ② 문화복지서비스 | · 문화·여가 프로그램 운영 · 놀이방, 탁아소 운영 · 김장담그기 등 자원봉사활동 |
| | ③ 친목도모 | · 체육대회 등 이벤트 개최 · 청년회·부인회 등 단체 지원 · 동네신문, 마을백서 발간 |
| | ④ 소규모 마을사업 | · 정원가꾸기 등 주거환경 개선 · 재활용품 분리수거 · 주차관리 |
| | ⑤ 지역경제·소득사업 | · 마을기금 조성·운영 · 물물교환, 직거래장터 운영 |

| | | |
|----------------|-------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> · 마을축제 등 수익사업 운영 · 장학회, 상조회 등 운영 · 작목반, 영농회 등 운영·지원 · 커뮤니티비즈니스 발굴 및 운영 |
| 행정지원 (공동생산) | ① 위임·위탁사무 | <ul style="list-style-type: none"> · 향토방위 지원 · 야간방범순찰, 의용소방대 등 지역안전 · 민방위 동원·통솔 · 가로등 관리 |
| | ② 시설물 관리·운영 | <ul style="list-style-type: none"> · 자치단체 위탁 공유재산 관리·운영 · 마을회관, 도서관 관리·운영 |

4) 주민 대표과정에 대한 유연한 관점의 필요성

공동거버넌스의 경우 주민대표로서 ‘누가 참여하는가?’와 관련하여 항상 정당성과 책임성의 문제가 제기될 수 있다. 선출직 정치리더들의 정당성은 주민들의 직접투표를 통해 확보되는 반면, 지역사회 리더들의 경우 특정 개인의 기술, 지식과 경험에 기초하거나 자기 스스로 지역민을 “대표한다”는 주장에 기초하기도 한다. 중요한 것은 공동거버넌스에 참여하는 주민대표들은 ‘정치적 대표’가 아니라 ‘시민대표’(citizen representatives)로서 행정과정(administrative process)에 참여하면서 행정의 정당성과 효과성에 기여하게 된다(Warren, 2008).²⁶⁾

지역사회 대표의 새로운 이해를 위해서는 지역사회 대표자와 피대표자 사이의 경험적 관계에 초점을 둘 필요가 있다. 영토성(territory)에 기초한 선거를 통해 획득되는 정치적 정당성과는 다르게, 실제 지역사회 대표의 정당성은 정치과정에서 충분히 대표되지 못한 집단, 또는 지역사회 발전을 위해 필요한 사람들의 능력 또는 속성 등에 기초할 수 있다.²⁷⁾ 주민자치위원회의 경우도 정치적 대표를 요구하는 조직이 아닌 만큼 선거구 ‘주민들의 전체성’(totality of the citizens)을 기반으로 한 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 방식으로 간주할 필요는 없다. 선거를 통한 절차적 정당성도 중요하지만, 소수자집단의 대표, 리더의 역량 등을 동시에 고려하여 대표를 구성하는 것이 선거방식을 보완하면서 조직의 규범적 정당성 확보에도 기여할 수 있을 것이다. 무엇보다도 대표성의 다양한 기준을 불확실성을 야기하는 부정적 조건이 아니라 현실에 존재하는

25) 미국의 St. Paul, Los Angeles와 같은 도시들이 채택하고 있는 제도로써 시장 또는 시의회가 고려하고 있는 안건들을 동네 의회 또는 주민대표조직에 알려줌으로써 새로운 사업으로 인해 동네에 미칠 영향에 대해 주민들이 사전에 정보를 얻도록 하는 방법이다. 이러한 방식을 통해 주민들은 최종결정이 내려지기 전에 입장들을 정리하고 논의하며 발전시킬 합리적 수준의 시간을 가지게 된다.

26) 민주성 결핍 극복을 위해서는 정치개혁뿐만 아니라 행정과정 혁신이 요구되며, 참여민주주의 또는 공동거버넌스는 전자보다 후자와 관련된다(Warren, 2008).

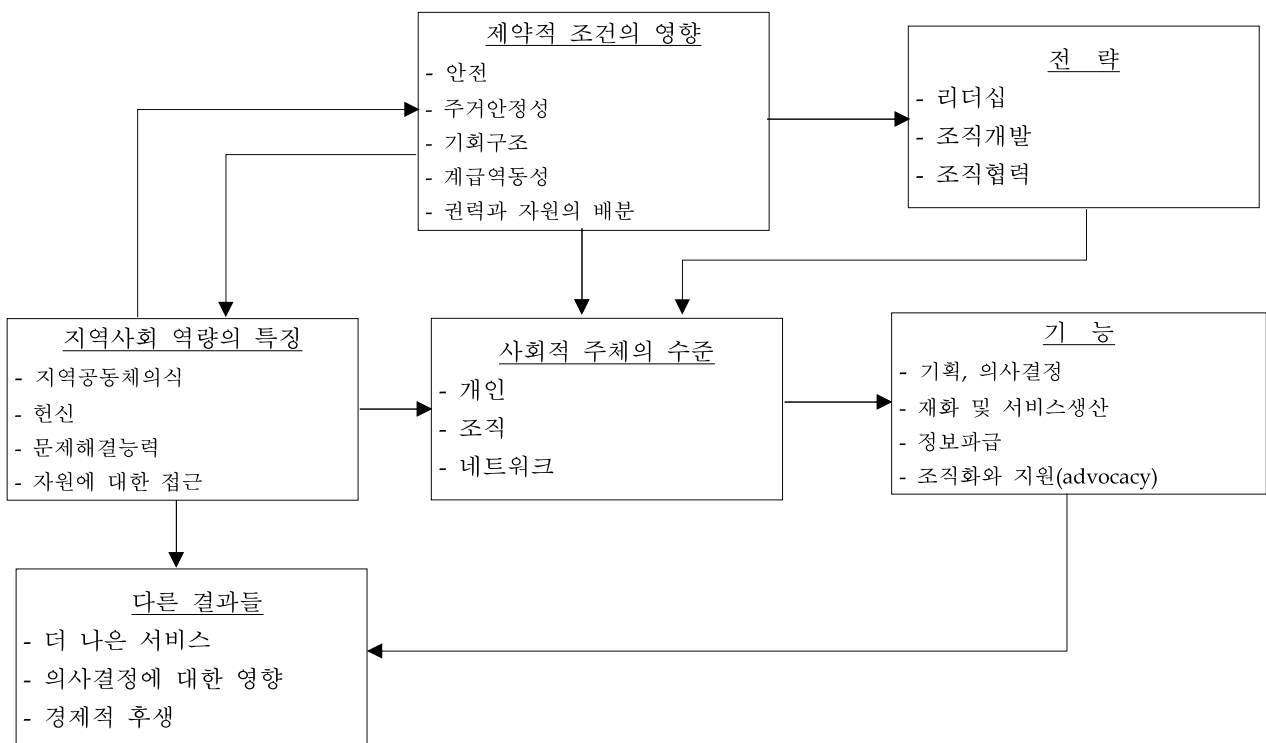
27) 예를 들면, 지역사회 리더들의 정당성은 사회적 자본에 뿌리를 둘 수 있다. Purdue(2001)에 따르면 지역사회 리더들은 정부와 지역사회 주민들 사이의 중요한 접촉 포인트로서 행동한다. 이러한 역할을 효과적으로 수행하기 위해서 지역사회 리더는 ‘내부 공동체적 사회적 자본’(internal communal social capital)과 ‘외부 협력적 사회적 자본’(external collaborative social capital)을 필요로 한다.

자연스런 딜레마로서 해당 지역 여건을 고려한 최선의 선택을 허용하는 적극적 조건으로 간주하는 자세가 중요하다.

5) 근린거버넌스 구축을 위한 지역사회 역량의 제도적·행태적 체크포인트

<그림 1>에서 보여주는 것과 같이 Chaskin et al.(2001)이 개발한 ‘지역사회역량 및 역량구축을 위한 관계모형’(A Relational Framework for Community Capacity and Capacity Building)은 근린거버넌스 구축을 위해 지역사회 또는 지방정부가 초점을 두어야 하는 중요한 제도적·행태적 변수의 체크포인트를 확인하는데 도움이 된다고 판단된다. Chaskin et al.은 <그림 1>에 나타난 바와 같이, 다양한 차원으로 구성된 관계모형을 통하여 지역사회역량의 조작화를 시도하고 있다. 우선 처음 세 가지 차원은 지역사회역량 그 자체에 관심을 갖는 것으로서, 첫째, 지역사회역량의 특성, 둘째, 역량을 기르고 발휘할 매개체로서의 사회적 주체, 셋째, 지역사회역량의 기능이 바로 그것이다. 넷째 차원은 지역사회역량을 조장할 수 있는 전략에 초점을 둔다. 다섯째 차원은 특정 목적을 향한 역량행사를 통해 지역공동체가 만들어내는 지역사회 수준의 결과 또는 성과이다. 마지막으로 역량형성의 전체과정에 영향을 미칠 수 있는 미시적·거시적 상황의 특성이다.

<그림 1> 지역사회 역량구축 관계모형



자료: Chaskin et al.(2001: 12)

관계모형에 따르면, 지역사회역량은 지역공동체의식(sense of community), 헌신의 정도(level of commitment), 문제해결능력, 자원에 대한 접근성을 포함한 일련의 핵심적 특징들로 구성된다. 이러한 지역사회역량은 개인, 조직, 그리고 관계의 네트워크와 같은 주체(agency)를 통해, 구체적인 맥락에서 의사결정, 재화 및 서비스 생산, 정보전달, 조직화와 같은 특정의 기능을 수행하는데 관여하게 된다. 이러한 지역사회역량이 부재하거나 부족한 경우 의도적 개입을 통해 지역사회역량을 형성하는 것이 필요하며, 이러한 지역사회역량 형성 전략으로는 개인, 조직, 네트워크를 대상으로 하는 리더십개발, 조직개발, 조직간 협력을 포함한다.²⁸⁾ 그러한 개입의 영향은 부분적으로 미시적·거시적 수준의 환경에 의해 영향을 받는다. 이러한 과정이 성공적이었을 때, 증가된 지역사회역량뿐만 아니라 가시적인 지역사회의 결과를 가져오게 된다.

역량강화에 우리가 관심을 갖는 것은 역량이 부재하거나 부족한 지역사회에 대하여 그러한 역량을 갖도록 처방하는 것이다. 그러한 맥락에서 위 모형은 지역사회역량 진단과 형성전략을 모색하는데 좋은 출발점이 될 수 있을 것이다.

²⁸⁾ Chaskin et al.(2001)은 지역사회역량 형성전략으로서 네 가지를 제시하고 있다. 첫째, 리더십개발은 지역사회형성과정에 있어서 개인들의 기술, 헌신, 참여와 효과성에 초점을 둔다. 둘째, 조직개발(organizational development)은 새로운 조직의 구성 또는 기존조직의 강화를 통하여 더 나은 활동을 하거나 새로운 역할을 할 수 있도록 만드는 것이다. 셋째, 지역사회 조직화(community organizing)는 지역사회가 기능하는 결사체적인 측면과 특정의 집합적 목적을 위해 개인적 이해당사자들을 동원하는 것에 초점을 둔다. 마지막으로 조직간 협력(organizational collaboration)은 조직수준에 있어서 관계의 개발과 협력적 파트너십을 통하여 지역사회들 사이의 조직화된 인프라를 만들어내는 것이다.

<참고문헌>

- 곽현근. (2008). 지역사회 사회적 자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(4): 59-86.
- 곽현근. (2010). 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구: 대전광역시 '무지개프로젝트'를 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 227-257.
- 김기홍. (2006). 농촌 '마을' 사회자본 탐구를 위한 이론의 구성. 「농촌사회」, 16(1): 7-42.
- 김원동. (2011). 도농복합형 생활공동체 형성과 지속가능성의 매개공간으로서의 농민시장: 미국 오리건주 포틀랜드지역의 '농민시장' 사례를 중심으로. 「농촌사회」, 21(2): 173-222.
- 송인하. (2010). 마을공동체운동의 성공조건과 과제. 「지방자치연구」, 14: 33-64.
- 안성호. (2010). 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성 논거. 2010년 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문.
- 이종수. (2008). 공공성과 지역공동체. 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 발표논문(2008년 2월 15일), 서울대학교 Engineer House.
- 임은진. (2010). 지속가능한 촌락에 대한 고찰: 충남 홍성 문당리를 사례로. 한 「국사지리지리학회지」. 20(3): 61-72.
- 정지웅 · 임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울대학교출판부.
- 충청남도. (2012). 주민자치센터 활성화 계획. 충청남도 자치행정과 내부자료.
- 한국지방자치학회. (2011). 읍 · 면 · 동 주민자치회 모델개발 연구.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L. (2008). Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Berry, J. M., Portney, K. E., and Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D. C. The Brookings Institution.
- Bovaird, T. (2011). Who is really creating neighbourhood level outcomes - self organising communities, co-production or public agencies? <http://publicservicematters.blogspot.com/2011/12/who-is-really-creating-neighbourhood.html>
- Bovaird, T., and Löffler, E. (2011). From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. in T. Brandsen and V. Pestoff. (Eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Cop-Production*. London: Routledge.
- Brown, L. D., and Jafadananda. (2007). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Working Paper No. 32.
- Cars, G., Allen, J., van Kempen, E., and Madanipour, A. (2004). Neighbourhood Governance: Capacity for Social Integration. European Commission DG Research.
- Centre for Local Governance(CLG). (2007). Devolving to neighbourhoods: A Review of the evidence. The University of Manchester.

- Chaskin, R. J. (1997). Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. *Social Service Review*, 71(4): 527-548.
- Chaskin, R. J. (2001). Building Community Capacity: A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review*, 36(3): 291-323.
- Cornwall, A. (2004). New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation. *Institute of Development Bulletin*, 35(2): 1-10.
- Davies, W. K., and Herbert, D. T. (1993). *Communities within Cities: An Urban Social Geography*. London. Belhaven Press.
- Demsey, N., Barmley, G., Power, S. and Brown, C. (2009). The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability, *Sustainable Development*, DOI: 10.1002/sd.417.
- Department for Communities and Local Government(DCLG). (2006). Exemplars of Neighbourhood Governance. DCLG Publications.
- Durose, C., and Rees, J. (2012). The rise and fall of neighbourhood in the New Labour era. *Policy and Politics*, 40(1): 39-55.
- Durose, C., and Richardson, L. (2009). 'Neighbourhood': a site for policy action, governance...and empowerment? in C. Durose, S. Greasley and L. Richardson. (eds). *Changing local governance, changing citizens*. 31-52. The Policy Press.
- Farrelly, M. (2009). Citizen Participation and Neighbourhood Governance: Analysing Democratic Practice. *Local Government Studies*, 35(4) 387-400.
- Gaventa, J. (2004). Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance. Prepared for the Neighbourhood Renewal Unit, Office of Deputy Prime Minister.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jones, A. (2007). New Wine in Old Bottles? England's Parish and Town Councils and New Labour's Neighbourhood Experiment. *Local Economy*, 22(3): 227-242.
- Kearns, A. (2004). Social Capital, Regeneration and Urban Policy. CNR Paper 15.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Loffler, E. (2010). Why co-production is an important topic for local government.
- Lowndes, V., and Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*, 86(1): 53-74.
- Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
- Navarro, Z. (1998). Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity - the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1998). Federal

- University of Rio Grande do Sul, Brazil.
- New Economics Foundation(NEF)/National Endowment for Science, Technology and the Arts(NESTA). (2009). The Challenge of Co-production.
- Pratchett, L. (2001). Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Purdue, D. (2001). Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, *Urban Studies*, 38(12): 2211-2224.
- Slatter, P. (2010). Looking Sideways: A Community Asset Approach to Coproduction of Neighbourhoods and Neighbourhood Services in Birmingham. Birmingham City Council.
- Smyth, Paul, Tim Reddel and Andrew Jones. (2004). Social Inclusion, New Regionalism and Associational Governance: The Queensland Experience. *International Journal of Regional Research*, 28(3): 601-615.
- Somerville, (2007). Neighbourhood Governance.http://www.google.com/search?q=neighbourhood+governance+somerville&hl=ko&rls=com.microsoft%3Ako%3AIE-SearchBox&oeq=neighbourhood+governance+somerville&aq=f&aql=&aql=&gs_l=serp.12...25250.0.40000.28.20.2.5.0.2.531.3110.2-4j3j1j1.9.0...0.0.kf97jZ5D1Og
- Somerville, P. (2005a). The Potential for Neighbourhood Governance in England. Paper presented to the ENHR conference in Reykjavik, Iceland, on Housing in Europe: New Challenges and Innovations in Tomorrow's Cities, 29 June-3 July 2005.
- Somerville, P. (2005b). Community governance and democracy. *Policy and Politics*, 33(1): 17-114.
- Somerville, P. (2008). Prospects for Local Co-governance. *Local Government Studies*, 34(1): 61-79.
- Somerville, P. (2011). Multiscalarity and Neighbourhood Governance. *Public Policy and Administration*, 26(10): 81-105.
- Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. *Local Government Studies*, 27(3): 1-24.
- Swanstrom, Todd. (1996). Ideas Matter: Reflections on the New Regionalism. *Journal of Policy Development and Research*, 2(2): 5-21.
- Wallis, Allan. (2002). The New Regionalism: Inventing Governance Structures for the Early Twenty-First Century. http://www.munimall.net/eos/2002/wallis_regionalism.doc.
- Warren, M. E. (2008). Citizen representatives. in Warren and Pearse (eds), *Designing Deliberative Democracy*, 50-69. Cambridge University Press.
- Weir, Margaret. (1994). Cities and Suburbs in State Politics. Paper commissioned for HUD/SSRC Roundtable on Regionalism. Washington, D. C.

- Wilson, David. (1999). Exploring the Limits of Public Participation in Local Government. *Parliamentary Affairs*, 52(2): 247-259.
- Young Foundation. (2006). Transforming Neighbourhoods: Local Democracy and Neighbourhood Governance. A discussion paper by the Young Foundation.
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment Theory. In J. Rappaport & E. Seidman(eds.), *Handbook of Community Psychology*, 43-63. New York: Kluwer Academic.

토 론 요 지

- 토론요지 1 [대전참여자치시민연대, 금홍섭 사무처장]
- 토론요지 2 [한국공공행정연구원, 김미경 박사]
- 토론요지 3 [충남도청 자치협력 담당, 김찬배 사무관]
- 토론요지 4 [연합뉴스 대전충남취재본부, 이은파 부장]
- 토론요지 5 [충남발전연구원 선임연구위원, 최병학 박사]

토 론 요 지 1

금 홍 섭 사무처장(대전참여자치시민연대)

※ 별 지 참 조

토 론 요 지 2

「지역사회의 참여를 통한 근린자치」

김 미 경 박사 (한국공공행정연구원)

○ 근린자치는 **지리적 공간을 공유하는 주민들의 공동체 의식**과 정체성, 집합적 관행들이 강조되며, 지역사회 주민들 사이의 관계가 해당 지역 경제, 복지, 치안 등 다양한 분야에서 공공재 또는 공적 가치를 만들어내는데 기여할 수 있기 때문이다. **주민들 사이의 좋은 관계**는 생산목적을 위한 자원과 근린을 서비스 ‘환경’으로 바라보며, 근린의 조건과 상황들이 주민의 복지와 후생에 미치는 영향이 관심대상이 된다.

○ 발제문에서 보듯이 **소비대상’ 또는 ‘상품’**으로서 근린을 바라볼 수 있다. 근린은 ‘**지역사회(공동체)**’로 바라보는 것으로 근린(동네) 단위에서 주민들 사이의 공동체적 삶이 강화 되었을 때 동네를 ‘마을’로 부를 수 있고, 동네에 지역공동체적 성격을 불어넣기 위한 노력을 ‘마을만들기’로 간주할 수 있다. 다른 지역과 차별화된 장소의식과 지역정체성을 형성하는 것을 의미하며, **지역사회문제는 그 지역주민의 참여하에 스스로 결정하고, 처리하며, 결과에 대해 책임지는 방식**으로서 ‘**주민자치**’ 개념과 일치한다.

그러므로 근린자치에서의 지역공동체는 지역의 사회문제를 지역주민의 공동체 의식과 참여로 해결할 수 있는 중요한 문제이며, 해결방안을 마련할 수 있는 주민자치의 한 방법이라고 생각된다.

○ **근린파트너십**은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 근린단위를 매개로 한 통합된 서비스를 강조하며, 다양한 이해당사자 집단 대표들이 하나의 집합적 의사결정과정에 참여하는 ‘**이해관계자 민주주의**’를 강조한다. 일자리, 교육, 보건, 치안, 주택 등과 관련하여 취약동네와 다른 동네와의 차이를 줄이기 위한 동네 재생전략을 개발하고 전달하는 것이다.

이로 인한 지역, 마을, 동네의 차별화된 지역의 특수성을 가질 수 있을 것으로 보인다. 또한 공공부문의 자원봉사 활동을 지역을 풍요롭고 편안한 지역으로 차별화된 지역의 특수성을 잘 나타낼 것이다.

- 지역사회가 자신의 동네와 관련하여 기대하는 것을 **지방정부와 합의한 ‘근린현장’의 채택을 장려**하고 있다. 또한 시민들로 하여금 새로운 조례를 요구하고, 지역의회에 탄원하고, 새로운 기금을 마련하거나 예산에 영향을 미칠 수 있는 기회를 직접적으로 제공함으로써 시민들의 역량을 강화하는 근린단위의 장치들을 강조하고 있다.

지역의 근린현장의 채택은 지역의 주민들에게 지역의 발전과 함께 지역의 공통문제들을 해결해 나갈 수 있는 지역의 장을 마련해 줄 것이다.

- 발제문에서 강조 하듯, 근린자치는 새로운 지역사회 리더십과 대표를 요구할 뿐만 아니라 참여자들 사이의 태도, 신뢰와 협력, 기술과 역량, 권력의 공유 등에 있어 큰 변화를 전제로 하며, 기존 권력과의 이해관계가 쉽지 않음을 감안할 때, 근린자치의 실험은 ‘작은 변화도 큰 성과’라는 장기적 관점과 인내심이 요구된다.

근린자치는 장기적인 문제로 처음부터 보이는 현황들을 찾으려고 하지 말고 차근차근 지역의 문제들과 주민의 문제점들을 해결하여 나가는 장기적인 시발점에서 출발하여야 할 것이다. 성급하고 가시적이고 형식적인 문제들의 해결로 이어지지 않도록 인내심이 요구된다.

- 충남도(2012)는 주민자치센터와 관련된 주민조직인 주민자치위원회가 형식적으로 운영되고 있으며, 지역문제 논의기구로서의 위상이 미약한 점을 지적하고 있다. 또한 농촌지역, 노령화 및 인구감소로 주민참여율이 저조할 뿐만 아니라 지역실정에 맞는 **특화 프로그램이 부족함으로 인해 주민참여가 저조한 것으로** 나타나고 있다. 자체사업비 부족으로 인해 시·군의 운영비지원에 전적으로 의존하고 있는 현실과 주민자치위원회 운영이 자율적이기보다는 행정기관에 전적으로 의존하는 경향을 보이고 있는 것이다.

- 정부지원 없이 지역사회 스스로 일구어낸 자생적 사업들뿐만 아니라 정부지원을 통해 이루어진 사업들에 대한 분석을 통해 **마을만들기 전략을 제시**하고, 사업을 추

진할 때 고려할 수 있는 기본방향 및 전략에 대해 기본방향을 지역사회의 경제적 · 환경적 · 사회적 지속가능성이 강조되면서 다음 세대까지 넘겨줄 먹거리, 환경, 그리고 사회적 관계에 대한 고민을 동시에 요구하고 있다.

- 주민자치위원회를 중심으로 전체 지역사회를 아우르는 각 **마을만들기 사업**의 리더들이 주민자치위원회에 참여, 다양한 마을만들기 사업을 진행할 수 있을 것이며, 공동거버넌스가 활성화되기 위해서는 지역의 자율적 · 독립적 공간을 형성하는 노력이 중요하고, **마을만들기가 행정지원을 받는 측면이 있더라도 독립성과 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 전개되어야 할 것이다.**

마을만들기 운동에 주도적 역할을 한 지역사회 리더들의 주민자치위원회 참여를 적극적으로 장려, 유도할 경우 정부와는 독립적인 마을만들기 사업과 주민자치위원회 운영의 인적구성을 적극적으로 연계하여 추진할 필요가 있다.

- 발제문에서 지적인 여러 제안 중 **지역사회의 참여를 통한 근린자치의 대안으로 근린파트너십과 지방정부와 합의한 ‘근린현장’의 채택의 장려, 특화 프로그램의 개발과 주민참여를 유도, 마을만들기 전략을 제시하고자 전남신안군의 중도를 예를 들어 설명하고자 한다.**

신안군 중도면은 인구가 약1,800명사는 작고 조용한 마을로 최초의 ‘슬로우시티’로 유명하며 신안군의 자랑이기도 하다.

이곳의 유명한 특산물은 천일염이며, 중도의 또 다른 명품으로 엘도라도 리조트를 들 수 있으며, 그 바다 우전리 해수욕장은 산림산책코스로 유명하다.

신안군은 특수시책의 일환으로 중도를 ‘금연의 섬’으로 지정운영하고 있으며 이곳은 담배 가게를 찾아볼 수 없는 독특한 섬이기도 하다.

방학이면 여러 천일염 체험학습장에 학부모와 학생들이 체험하러오고 입장료는 1,000원으로 운영되고 있다.

신안군의 시책과 지역 주민들의 적극적인 참여로 마을의 공동 특화사업으로 발전할 수 있었고 주민의 적극적이 동참과 협조로 지금은 많은 관광객이 몰려들고 있으며 근린사업을 견학 오는 지자체들이 많아졌다.

- 지역 근린자치 사업은 지자체의 파트너십이 요구된다. 이를 위해 주민의 참여는 필수적이며 또한 공동체 의식과 참여로 이루어지며 이로 인한 마을의 변화가 보일

때 개선안과 그 사후 대책도 마련되어질 것이다.

지자체에서는 성공적인 사례들을 발굴하고 홍보하며 주민이 함께 공동체 의식으로 생각이 전환될 때 지역사회가 함께 참여하는 근린 자치로 발전해 나갈 수 있을 것이다.

- 발제문에서의 여러 제시안들 중 근린포럼 운영의 순환방식과 문화 복지서비스, 마을의 친목도모 등을 통하여 주민의 자율적인 참여와 주민대표들의 주민 의견수렴의 전달로 지역의 여러 문제 사항들이 행정의 참여로 나타날 것이며 지자체와의 공동 행정참여로 보다 나은 그린자치의 사회로 나아가는 발판을 마련하리라 기대된다.

토 론 요 지 3

김 찬 배 사무관 (충남도청 자치협력담당)

- 하승수 변호사님과 곽현근 교수님의 주제발표 잘 들었습니다. 각각 두 분의 전문 분야인 법적·제도적 분야와 학술적·이론적 분야의 내용을 알기 쉽고, 심도 있게 다뤄주셔서, 제가 미처 생각지 못했던 부분들을 돌아볼 수 있게 해 주셨습니다.
- 먼저, 하승수 변호사님의 「한국 주민자치의 현황과 과제」에서는 현행 주민참여 제도들에 대해, 각 제도들의 내용과 문제점, 제도 개선 방향 등을 일목요연하게 정리하여 주셨습니다. 일선 행정현장에서 저희 공무원들이 체감하고 부분들과 상당히 일치하는 내용이었습니니다.

특히, 주민자치 실현의 열쇠는 사람에게 있다는 말씀에 전적으로 동감합니다.

「주민자치센터」 관련 업무를 담당하는 자치협력담당으로써 주민자치센터 활성화, 나아가 안희정 도지사께서 강조하시는 근린생활자치 구현을 위해 道 차원에서 무엇을 할 수 있을지를 많이 고민하고 있습니다.

- 또한, 곽현근 교수님의 「충남 근린자치 공동협력 거버넌스 구축과제」에서는 근린자치(neighborhood autonomy)에 대한 개념적 정의부터 시작하여 규모와 유형, 선진국의 사례에 이르기까지 다양한 학술적 연구 결과를 상세하게 정리해 주셨습니다. 앞으로 주민자치와 관련한 道政의 방향을 잡아가는데 큰 도움이 될 것이라 생각하며, 추후 과제로 남겨 놓으신 ‘충남에 대한 구체적 진단과 처방’에 대해서도 많은 지도와 조언을 부탁드립니다.

지금까지 공무원들이 지역사회를 ‘위해서(for)’ 일하도록 요구되고 훈련되어 왔으며, 지역사회와 ‘함께(with)’ 일하는 것에는 익숙하지 않다는 말씀에 절로 고개가 끄덕여 집니다. 현재 道에서도 주민자치위원과 담당 공무원들의 함께 참여하는 교육과정을 기획하고 있다는 말씀을 드리며, 공무원의 역량 강화에도 더욱 노력하도록 하겠습니다.

- 모두 아시는 바와 같이, 지난 1991년 지방의회 개원을 시작으로 1995년 민선 자치단체장 선출, 2000년대 주민자치센터 도입에 이르기까지, 지방자치의 역사가 쓰여진 지 21년, 주민자치가 논의된 지 13년이 흘렀습니다. 그동안 지방자치 실현과 주민자치·주민참여를 위한 다양한 법적·제도적 장치가 마련되었으나, 아직도 진정한 지방자치가 시행되고 있다고 말하기는 어려운 상황입니다.

여기에는 법적·제도적 미비점으로 인한 문제도 있으나, 보다 근본적으로는 오랜 세월 통치(統治)의 역사 속에 살아오면서 주민참여의식 함양의 기회박탈과 주민자치를 함께 이끌어갈 올바른 자치의식을 가진 지역리더의 부재로 인한 어려움이 더 크다고 할 것입니다. 하승수 변호사님께서 지적하신 바와 같이 현재의 지방자치는 ‘일부 기득권을 가진 어른 남성들의 자치’이며, 이것은 자치분권(自治分權)이라기 보다는 분권통치(分權統治)에 가까운 것입니다.

- 현재 중앙 차원의 주민자치 발전계획으로는 지방행정체제개편 특별법 상 읍·면·동 주민자치회 설치를 준비하고 있습니다. 지난 6.13일 「지방행정체제개편추진위원회」에서 지방행정체제 개편 기본계획을 발표하였습니다. 그 중 「읍·면·동 주민자치회」설치에 관한 내용을 보면 주민자치회 모델(안)을 통합형·협력형·주민조직형의 3가지로 제시하고, 내년도에 시범실시를 한다고 되어 있습니다. 주민자치를 위한 중요한 제도 변화가 일어나고 있는 것입니다.

「주민자치회」의 설치에 따라, 기존 「주민자치센터」와 「주민자치위원회」의 변화가 불가피할 것으로 보여 집니다. 그동안 다양한 연구와 논문을 통해 현행 주민자치센터, 주민자치위원회의 문제점이 드러나고, 다양한 해결방안이 제시되었으나, 아직까지 이렇다 할 발전을 이루지 못하고 있습니다. 이번 지방행정체제 개편을 통해 진정한 주민자치를 위한 발전방안이 마련되기를 기대해 봅니다.

- 이와는 별도로, 현재 우리道에서는 어떻게 주민의 자발적 참여를 이끌어 내고, 풀뿌리 민주주의 착근(着根)을 이루어 낼 것인가에 대한 논의가 진행 중입니다. 안희정 지사께서 근린생활자치 관련 인터뷰에서 인용하신 논어의 구절이 ‘近者悅(근자열), 遠者來(원자래)’입니다. ‘무릇 정치란 가까이 있는 사람을 기쁘게 하면, 멀리 있는 사람이 스스로 찾아온다’는 뜻으로 「충남형 주민자치」를 한마디로 표현한 것입니다.

- 우리道에서 계획 중인 사항들이 오늘 두 분께서 발표하신 내용과 유사한 내용이 있어서, 간략히 설명 드리겠습니다.

먼저, 두 분께서 공통적으로 강조하신 주민자치의 주체인 주민과 공무원의 역량 강화에 관한 사항입니다. 그동안 여러 지자체, 마을 공동체의 우수 사례들을 살펴본 결과, 행정기관의 제도적 재정적 지원 보다 더 중요한 것이 주민들의 적극적 참여의지, 또는 무관심을 관심으로 전환하는 과정인 것으로 나타났습니다.

이러한 참여의 장을 마련하기 위해 다음 주에 충남공무원교육원에서 「근린생활자치 활성화 과정」을 시범운영하고 점차 확대해 나갈 계획이며, 이번 추가경정 예산에 도내 전 읍·면·동 주민자치위원과 담당공무원 300여명을 대상으로 워크숍 및 선진지 견학을 실시하기 위한 예산을 편성하였습니다. 앞으로도 지속적으로 다양한 교육과 경험의 기회를 제공하여 주민자치의식을 함양해 나갈 계획입니다.

또한, 박현근 교수님께서 제안하신‘주민자치위원회 연합을 통한 기초자치단체와 공동의사결정을 할 수 있는 기구 구성’을 검토하고 있습니다.

우선적으로, 현재 조직된 읍·면·동 주민자치위원회를 중심으로 각 시·군별 연합회를 구성하고, 시·군 대표들로 구성된 道 연합회를 만들어, 주민자치위원회의 의견을 시·군정 및 도정에 반영하고, 주민참여예산제에 참여토록 하는 한편, 중앙부처와 道에서 시행하고 있는‘살기 좋은 희망마을 만들기’,‘도·농 상생마을 만들기’등 각종 사업에 참여 할 수 있도록 관련 조례를 개정하는 방안을 구상 중입니다.

- 그러나, 주민자치센터과 주민자치위원회와 관련된 많은 부분들이 시·군의 고유 사무에 해당하는 것들이어서, 道의 계획만으로 일방적으로 추진할 수 없는 한계가 있습니다. 시장·군수와 시·군의회와 공감대 형성과 긴밀한 협력이 필요한 사항으로 이러한 부분들에 대한 조율을 위해 오늘 참여하신 모든 분들의 아낌없는 조언과 지속적인 관심을 부탁드립니다.

토 론 요 지 4

「근린자치 활성화 방안」

이 은 파 부장 (연합뉴스 대전충남취재본부)

○ 도민들의 생활현장과 삶의 행태를 제대로 알지 못하기 때문에 근린자치의 개념과 활성화 필요성에 대한 이해가 거의 없는 실정임.

다만 요즘 농촌이 제가 어릴 적과는 전혀 다른 삭막한 곳으로 변해가고 있고, 주민 사이의 정도 갈수록 메말라 가는 만큼 구체적인 대책을 마련해 실천해야 한다는 당위성은 어느 정도 인식하고 있음.

근린자치를 기념적으로 정의하면 '지역공동체를 재생하고 지역문제를 주민 공동으로 해결'하는 것이라고 하는데, 이 문제는 행정기관이 별도의 조직을 만들어 관리하지 않으면 실현하기 어렵다고 생각함.

요즘 농촌인구가 갈수록 줄고 있고 노령화가 심화되고 있는 현실을 감안할 때 결코 쉽지 않은 과제라고 생각됨.

결국 이 사업이 성공하려면 근린자치를 이끌어갈 주체를 발굴해 키우는 게 무엇보다 중요하다고 보는데, 이에 대한 구체적인 계획을 세워야 한다고 봄.

저는 농촌지역 보건진료소와 농촌지역 교회(성당)가 중심이 돼 추진하는 마을공동체에 주목할 필요가 있다고 생각함.

○ 보건진료소의 효과적인 활용(사례)

대부분의 보건진료소에 운동기구와 물리치료 기구가 설치돼 있고, 일부 마을은 주민자치센터와 보건진료소를 함께 지어 활용하고 있다고 함.

예컨대 1층은 보건진료소로 사용하고 2층은 마을 공동체를 위한 공간으로 활용한다고 함.

특히 2층은 주민들이 한 자리에 모여 영화를 보고 춤도 배우고 각종 놀이도 하는 공간으로 개방되면서 주민들로부터 호응을 얻고 있다고 함.

보건진료소 소장은 마을에서 주민들과 생활한지 10년을 훨씬 웃돌기 때문에 해당 마을을 담당하는 면사무소 공무원보다 지역실정과 주민들의 마음을 더 잘 알고 있다고 봐야 함.

따라서 보건진료소를 확대 개편해 마을공동체를 활성화할 수 방안을 모색할 필요가 있다고 봄.

○ 교회 중심의 마을 공동체(사례)

2년 전 제가 다니는 목사와 함께 충북 진천 농촌마을에 있는 교회를 방문한 적이 있음.

저희 교회 목사와 침신대 동기는 진천교회 목사는 10년 전 이 마을에서 목회활동을 시작하면서 철저하게 '친주민 전략'을 구사해 마을공동체를 성공적으로 구축했음.
먼저 예배당에 긴의자를 놓지 않고 그냥 바닥에서 앉아 예배를 보도록 했음.

방석에 앉아 가까워서 신도들의 얼굴을 보면서 예배는 물론 성경공부를 하고 주민들의 고민을 함께 나누는 형식으로 예배를 봤다고 함.

낯설고 부담스러웠던 분위기가 몇개월이 지나면서 온화한 분위기로 바뀌었고, 이런 내용일 주민들에게 널리 알려지면서 신도수가 크게 늘었다고 함.

이 교회 목사는 이어 교회 바로 앞 공터에 수영장을 만들어 주민들에게 무료로 개방했다고 함.

처음 설치할 때 돈이 조금 들었지만 지하수물을 활용했기 때문에 운영비 부담을 크지 않았다고 함.

여름철이면 수영장을 찾은 어린이들에게 아무런 조건 없이 점심과 간식도 제공해 농사일로 바쁜 주민들로부터 호평을 받았다고 함.

농촌의 특성상 부모가 어린이들에게 신경을 쓰지 못하는 것은 교회가 대신 해준 것임.

여기에 교회 앞 조그만 논을 사들여 '풋살장'을 만들고 주민들에게 개방한 결과, 저녁 때나 주말이면 마을의 남녀노소가 한 데 모여 풋살을 하고 음식을 나눠 먹는 등 즐거운 생활을 하고 있다고 함.

이 교회는 마을의 규모가 크지 않기 때문에 성장에 한계가 있지만 철저하게 '친주민 전략'을 구사해 지금은 마을에서 없어서는 안될 주민공동체 공간으로 자리잡았음.

이 교회 목사도 주민들의 행복한 삶을 돕는 게 하나님의 뜻이고, 자신이 실천해야 할 과업으로 믿고 목회활동을 하고 있음.

우리 농촌에서도 이처럼 뚜렷한 신념을 갖고 농촌공동체를 이끌어 갈 수 있는 강력한 리더십을 가진 사람이 있다면 근린자치를 활성화하는 데 큰 도움이 될 것으로 생각됨.

토 론 요 지 5

최 병 학 박사 (충남발전연구원 선임연구위원)

- 오늘 발제인 “주민자치의 현황과 과제”(하승수 변호사)와 “충남 근린자치를 위한 거버넌스 구축과제”(곽현근 대전대 교수)의 주요내용과 관련하여 몇 가지 보충 설명을 덧붙여 보기로 함
- 우리나라는 지방자치가 실시 된 지 20년이 되었지만 주민들이 지방자치에 대해 실감하지 못하고 있으며 관심도 그다지 높지 않음. 이는 지방자치제도가 단체자치 중심으로 이루어졌고, 자치행정에 대하여 주민이 참여하는 주민자치, 풀뿌리자치를 제도적으로 발전시키지 못해 왔기 때문임. 특히 그동안 읍·면·동 기능과 지역특성을 고려하지 않은 획일적 제도운영으로 인한 업무의 효율성 저하, 지역주민들의 현장성 있는 일상생활과 밀접하게 관련된 사무의 시·군·자치구청 이관으로 인해 주민불편 초래, 주민자치센터 전담인력 부재 및 타업무 겸직으로 운영이 소홀, 주민자치위원회의 대표성 결여 및 인식부족 등으로 인해 주민 스스로 지역문제를 풀어가는 주민자치의 구심체로서의 기능과 역할을 수행하지 못했다는 근본적인 문제점이 발생하였음
- 더욱이 시·군·자치구는 주민생활의 작은 일을 담당하기에는 규모가 너무 크며. 이같은 주민생활의 작은 일들은 시·군·자치구의 자치행정에서 소홀히 되거나 사각지대에 놓이게 되며, 결과적으로 주민의사를 제도적으로 반영하기가 어렵다는 지적이 많음. 또한 주민들은 자신의 문제를 스스로 해결하는 자치역량을 바탕으로 자기가 속한 지역의 문제해결에 적극적으로 참여하기보다는 보살핌을 받는 소극적이고 수동적인 입장에 처하게 되는 경우가 비일비재함. 이는 주민이 거주하고 상호 교류하는 지역사회의 가장 기초적인 공동체 단위인 근린수준에서 주민자치가 실현되지 못하고 있음을 단적으로 보여주고 있음

- 따라서 앞으로는 주민자치 특히 현장생활을 기반으로 하는 근린자치 차원에서 주민들이 서로 모여 자주적으로 지역의 문제, 지역발전 등에 대해 논의하고 공동협력과정을 통해 주민의 생활현장에서 읍·면·동 기능의 강화 및 활성화방안을 검토, 제시하는 것이 대단히 중요할 수밖에 없으며, 이를 통해 충청남도가 지향하는 지역공동체의 재생을 꾀하면서 분권형 지방자치발전에 적합하고 풀뿌리민주주의에 기초한 근린생활 수준에서 주민 스스로가 지역의 문제를 공동으로 해결하는 근린자치 활성화 방안이 모색되어야 할 것이 요구되고 있음
- 기존연구를 보면, 정부주도형 근린자치와 관련하여 분권·자치의 원리에 기초한 주민참여형의 지방정부 운영모델을 구상, 지역공동체와 시민사회의 재구축을 위한 전략을 개발하며 분권형 발전모델에 적합한 중앙-지방 정치적 관계 재편방안, 시민주의에 기초한 자치모델 제시 등이 강조되고 있으며, 또한 근린자치 운영과 관련해서는 주민자치센터의 운영실태 분석을 통하여 문제점을 찾고 주민의 생활현장에서 주민자치센터가 주민자치를 실현시킬 수 있는 장으로서의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 주민자치센터 활성화 방안 등이 강조되고 있음
- 한편, 근린자치 거버넌스와 관련해서는 읍·면·동 주민자치 분석의 틀을 구성하고 실태 및 현황의 분석과 향후 바람직한 주민자치 강화방안 수립 및 공동거버넌스 관점에서의 근린자치 논의, 주민의 적극적 참여를 유도할 수 있는 민과 관의 유기적인 협력 네트워크의 구축의 필요성이 계속 강조되고 있음
- 현재, 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제4절 ‘읍·면·동 주민자치’ 제20~제22조에는 주민자치회를 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성한다는 내용이 포함된 제20조 ‘주민자치회 설치’, 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다는 내용이 포함된 제21조 ‘주민자치회 기능’, 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉하며 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다는 내용이 포함된 제22조 ‘주민자치회 구성’ 등이 제시되어 있음

- 그리고 행정안전부의 ‘주민자치센터 설치 및 운영조례 준칙’제1조와 제2조에서는 주민자치센터가 지방자치법 제8조에 의거, 주민편의 및 복리증진을 도모하는 주민자치기능을 강화하여 지역공동체 형성에 기여하도록 하기 위하여 읍·면·동사무소의 여유허간에 설치된 각종 문화·복지·편익시설과 프로그램 등을 총칭하는 개념이 제시되어 있음
- 그런데 2012년 3월 30일자 서울신문의 “주민자치센터에 ‘자치’가 없다”는 보도에 따르면, 요리교실, 노래교실, 헬스, 에어로빅... 등, ‘주민자치’ 관련 프로그램은 찾아보기 어렵고 문화 여가 프로그램 일색이며, ‘자치’라는 이름이 무색할 정도라는 지적이 일고 있음. 최근 행정안전부에 따르면 지난 1월 기준으로 전국 주민자치센터에 개설된 프로그램은 37,967개로서, 이 중 주민자치 관련 프로그램은 2737개(7.2%)에 불과했으며(3년전 7.3%; 2,428개보다 비중이 더 낮아짐), 그 대신 문화여가 프로그램은 18,889개(49.8%)로 절반을 차지했고, 시민교육 프로그램 7,530개(19.8%), 지역복지 프로그램 4,156개(10.9%), 지역사회진흥 프로그램 2,322개(6.1%) 등임



- 이에 주민자치센터들은 주민들이 원하는 프로그램 중심으로 짜다 보니 다분히 문화여가 위주로 편성할 수밖에 없다고 해명하고 있으나, 주민자치센터 설립의 취지를 살리려면 주민들의 자치역량을 늘릴 수 있는 프로그램을 개발, 운영해야 하며, 더욱이 지금처럼 시·군·구에서 임명한 읍·면·동장이 지역유지들을 주민자치위원으로 임명, 운영하는 주민자치센터는 중·장기적 관점에서 지역문제를 해결하는 데 한계가 있는 만큼, 주민들이 자치위원장을 뽑아 주민들에게 더 큰 권한을 주면서 주민참여를 적극적으로 이끌어낼 필요가 있다는 점이 강조되고 있음

- 한편, 금번 지방행정체제 개편에 관한 법률에 따르면, 읍·면·동 자치의 법적 근거를 처음으로 마련하려는 것으로 “주민자치회”의 법인화 관련규정이 빠져있어, “주민자치회”가 별도의 법률로 정해지기 전까지는 선언적으로 규정에 불과함. 따라서 현행 주민자치의 형식적 주체인 “주민자치센터”와 “주민자치위원회”에 대한 평가와 함께 대안적 검토(법제화)를 요구받고 있음
- 그런데 이번 읍·면·동 주민자치회 설치의 배경에는 과거 국민의 정부에서 풀뿌리자치를 위해 주민자치제도의 도입 차원에서 주민자치센터와 주민자치위원회는 사실상 주민자치와는 거리가 먼 평생교육시설에 불과하였음을 부인하기 어려웠음. 이러한 비판에 직면하여 국회는 지방행정체제개편에 관한 특별법에서 주민자치회를 구성하여 일정한 기능을 수행하는 근린자치제도를 명문화하였으나, 그렇다고 해서 그 구체적인 내용은 여전히 자치와는 거리가 먼 실정임. 주민자치회 위원을 지방자치단체장이 임명하도록 함으로써 자치적인 합의제와는 거리가 멀 뿐 아니라 집행기능을 어떻게 할 것인지, 재원을 어떻게 할 것인지에 대한 언급이 없어 진정한 의미의 주민자치와는 거리가 있다고 판단됨
- 따라서 현재 읍·면·동 단위로 시행되고 있는 주민자치센터와 주민자치위원회를 정위치에 자리잡도록 하기 위해서는 그 위상과 역할을 재검토해야 할 것은 분명함. 그리고 지방자치가 풀뿌리민주주의를 구현하는데 기여하기 위해서는 근린자치에 관한 본격적인 검토가 필요하다는 데에 동의함. 다만 이것이 지방행정체제 개편과 맞물려야 하는 것은 아닌 것이며, 따라서 주민자치회에 관련한 논의는 시·군·구 통합문제와는 별개로 다루어져야 한다고 보여짐
- 참고로, 근간 충남에서는 근린자치의 필요와 조건과 관련하여, 근린단위 커뮤니티형성으로 종래 임기응변식 도시개발구조의 폐해를 방지할 수 있는 소규모 단위의 커뮤니티 조성을 통해 도시공간 구조 및 토지이용계획의 수립 및 실행의 필요성을 검토하고 있으며, 특히 서북부권역과 서남부권역의 특성에 부합하는 각종 지역발전수요를 충족할 수 있도록 마을환경의 조성추진이 필요함. 근린단위의 마을에 관한 중요한 계획과 결정을 거버넌스 형태의 주민자치협의체가 운영될 수 있도록 지자체

차원의 조례제정과 지원시스템 등을 구축할 필요가 있으며, 이를 통해 주민자치의 역량을 강화하는 프로그램을 상시 가동할 수 있는 체계조직과 프로그램 개발을 지원하는 도 단위 지원기관 등의 활용과 관련한 검토의 필요성을 가지고 있음

- 아울러 근린자치 구현을 위한 ‘마을조성 및 관리계획’의 법제화 방안과 관련하여, 근린단위를 바탕으로 도시공간구조 나아가 토지이용을 계획하고, 그 위에 각종 생활편익시설들을 규칙적으로 배치하는 방식으로 도시를 만들어가는 것이 근대도시 계획의 기본원리라 할 수 있으나, 우리나라 근대도시들은 이렇게 계획적 방식으로 조성되지 못했고, 인구가 급격하게 몰려들고 도시의 각종 시설들이 임기응변식으로 설치되어 왔으며, 도시거주자들은 머무는 집을 단순히 부의 축적 수단으로 하다 보니, 끊임없이 이주하는 성향을 가지고 있으며, 이 때문에 우리의 도시에는 많은 사람들이 살고 있지만 도시로서의 주인의식이 부족하고, 또한 남과 더불어 살아가는 동네(마을) 공동체적 공간이 제대로 구축되어 있지 못한 실정임. 한마디로 현실적으로 자치공동체는 찾기 어렵다는 것임
- 이러한 도시적 상황에서 사람중심을 구비하게 되는 도시의 첫 번째 조건은 거주자들이 소속감을 가지고 일상생활을 영위하는데 필요로 하는 각종 수요들이 충족될 수 있는 마을(동네, community) 환경을 조성하는 것에 달려있다고 할 수 있음. 예컨대 (가칭) ‘마을 만들기 및 관리계획’을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 도시계획의 하위계획으로 법제화하든지, 아니면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거규정만 신설하고 별도의 법률을 제정해 추진하는 방안이 있을 수 있을 것임. 계획은 기초자치체인 시·군이 직접 맡거나, 아니면, 동네단위로 구성된 주민자치위원회가 외부전문가의 도움을 받아 주민참여형으로 수립하는 방안들이 가능함. 최근에는 주민주도의 마을 만들기 사업을 추진하기 위해 행정과 주민을 연결하는 ‘마을 만들기 지원센터’가 설치·운영되고, 이를 뒷받침하는 조례와 시범사업 등이 다양하게 추진되고 있음. 이에 충청남도과 시·군도 주민중심의 마을 만들기가 추진될 수 있도록 마을 만들기 지원기관의 설치와 지원조례 및 관련사업을 추진할 것이 기대됨(한신대학교 산학협력단·충청남도, 2011. 9, 「지방정부 주도의 분권정책 실행방안 : 분권자치형 국가발전 모델연구」)