

전략연구 2013-22

# 충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략

안성호·곽현근



## 발 간 사

20여 년간의 지방자치 제도 실험에도 불구하고, 우리사회는 아직까지 실효성 있는 지방자치가 뿌리내리지 못하고 있습니다. 부동의 중앙집권적 통치문화 속에서 지방자치 강화를 위한 분권 움직임은 더디게 진행되는 가운데 그나마 현재의 지방자치는 주민과 유리된 관료제 중심의 단체자치에만 초점이 맞추어짐으로써 주민의 지방자치와 분권에 대한 관심은 거의 찾아볼 수 없는 실정입니다.

지방자치에 대한 담론은 ‘고약한’(wicked) 현대 사회문제 해결의 처방으로 내려진 ‘거버넌스’ 논의와도 밀접한 관련을 가집니다. 거버넌스는 공공문제해결을 위해 정부와 시민사회 사이의 견제와 균형, 협력을 강조하고 있습니다. 이러한 시민사회를 구성하는 핵심요소로서 최근 전 세계적인 주목을 받는 것이 바로 ‘지역사회’입니다. 동네와 같은 장소 또는 공간을 중심으로 주민들의 사회적 역량을 키우고, 해당 지역의 문제를 주민들 스스로 또는 정부와 함께 해결해나가는 제도적 실험이 현대사회 문제해결의 중요한 해법으로 강조되고 있는 것입니다.

본 과제는 우리사회의 성숙한 지방자치를 위해서는 주민자치를 위한 노력이 병행되어야 한다는 가정아래, 그 이론적 근거와 제도화방향을 선진국의 지역사회 중심의 거버넌스 논의로부터 찾으려는 시도라고 볼 수 있습니다. 아직까지 동네주민자치에 대한 규범적·이론적 근거가 일천한 우리사회에서 본 과제는 관련 개념들의 검토와 다양한 거버넌스 이론을 동원하여 한국에 맞는 주민자치의 제도화 모형을 도출하고, 모형에 따른 실천 전략을 제시하고 있습니다. 주목할 만한 것은 동네의 다중스케일적(multiscalar) 성격에 착안하여 우리사회의 주민자치를 읍면동 하위단위에서의 ‘자율형’과 행정기관이 존재하는 읍면동에서의 ‘민관협치형’으로 구분하여 접근할 것을 강조하고 있다는 것입니다.

또한 그러한 논의의 연장선상에서 읍면동의 준자치행정계층화를 장기적 관점에서 추진하고, 동네발전기획과 같은 제도 실험을 통해 주민의 역량강화를 모색할 것을 권고하고 있습니다. 또한 광역정부 차원에서 동네자치를 위한 지원기구를 신설하고, 강화된 리더십 교육과정을 개설할 필요성을 강조하였습니다. 또한 다양한 분야의 동네단위 정책실험을 활성화함으로써 좀 더 많은 지역사회 참여의 기회를 만들고, 정부가 추진하는 주민자치 관련 사업들과 관련하여 물리적 결과뿐만 아니라 민주적 과정을 강조하는 평가시스템을 통해 민주적 문제해결역량의 학습기회로 활용할 것을 제안하였습니다.

마지막으로 본 연구수행을 위해 협조하고 지원해 주신 많은 분들께 감사의 인사를 드리며, 본 연구의 결과가 충남도정의 개선과 발전에 작은 보탬이 되기를 바랍니다.

2013년 12월 31일

충남발전연구원장 강 현 수



# 연구 요약

## 1. 연구의 목적

지난 20여 년간 미약한 분권 환경 속에서 수행된 우리의 지방자치는 단체자치에만 치중하면서 성과만큼이나 다양한 폐단을 낳았다. 지방자치기반을 강화하기 위한 지방분권 방향도 단체자치 관점에서 정의되면서 중앙·지방정부 간 권한과 사무 이전에만 초점이 맞추어졌을 뿐, 주민의 참여와 견제 또는 협력과 같은 풀뿌리 자치기반을 마련하는 데는 소홀하였다. 결과적으로 지방자치에 대한 주민의 무관심과 불신이 지방자치 발전을 가로막는 요인으로 간주되고 있다. 지역주민들의 무관심과 불신을 해소하고, 지방분권에 대한 공감대 형성을 위해서는 주민들 스스로 공적인 의사결정 또는 서비스생산 과정에 참여하고, 주민들이 함께 노력한 성과를 몸소 체험하는 주민자치제도를 강화해나갈 필요가 있다. 주민자치제도를 통한 지역변화와 발전 주체로서의 경험과 보람은 주민들 스스로 '가까운 정부'야말로 좋은 정부임을 깨닫는 중요한 기회가 될 것이다.

성숙한 지방자치를 위한 주민자치의 중요성에도 불구하고, 아직까지 우리사회에는 주민자치에 대한 충분한 이론적·규범적 토대가 마련되지 못하고 있다. 주민자치의 학술적 기반을 마련하기 위해서는 주민자치 전통이 유래했다고 알려진 영미권 국가에서 최근 강조되고 있는 '지역사회거버넌스'(community governance)에 주목할 필요가 있다. 특히 이 관점에서는 '동네'를 거버넌스 형성을 위한 효과적인 지역사회 단위로 보고, 우리사회에서 주민자치에 관한 유사한 논의를 '동네거버넌스'(neighborhood governance)의 맥락에서 전개해가고 있다. 따라서 본 연구는 동네거버넌스의 관점에서 주민자치의 규범적·이론적 기반을 마련하고, 주민자치에 대한 국내외 사례분석을 통해 충청남도와 중앙정부가 지향해야할 주민자치의 제도모형 및 실천전략을 도출하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 동네거버넌스의 이론적 배경

주민자치는 개개인의 사회 구성원보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역사회 단위의 집합적 역량강화와 민주적 참여를 통해 지역사회 스스로 해당 지역에 필요한 공공선·공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조한다. 지역사회 형성 위한 최소의 전략적 공간단위가 바로 '동네'(neighborhood)다. 동네란 '자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소'다. 동네거버넌스는 동네라는 '지역의 하위수준에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)' 또는 '동네주민들이 자신의 동네에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정' 등으로 정의된다.

본 연구에서는 Somerville(2013)의 다중스케일적(multiscalar) 관점의 동네성격의 분류, Lowndes and Sullivan(2008) 동네거버넌스 유형(동네역량강화, 동네파트너십, 동네정부, 동네관리), Kooiman(2005)의 거버넌스 유형(계층적 거버넌스, 자율거버넌스, 공동거버넌스) 이론을 종합하여 우리 사회에 적용 가능한 주민자치 모형으로 '자율형'과 '민관협치형'을 도출하였다. 자율형 주민자치는 비교적 작은 규모의 동네에서 주민들의 자발적 상호작용을 통한 자기조직화를 강조하고, 동네의 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 구성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 된다. 반면, 민관협치형은 읍면동과 같이 행정계층이 존재하는 규모에서 지역사회 대표가 행정의 공공의사결정과 서비스생산과정에 참여하는 것을 강조한다.

결과적으로 동네거버넌스 관점에서 주민자치는 주민들 스스로 지역사회를 형성해 지역의 문제를 스스로 해결하는 것뿐만 아니라 지역사회의 대표를 통해 정부의 행정과정에 참여하여 영향을 행사하는 것을 동시에 의미하게 된다.

## 3. 동네거버넌스 해외사례 소개

주민참여의 의미를 넘어 현대사회의 복합적이고 '고약한 문제'를 해결하고, 대의민주제가 보여주는 민주성결핍 해결과 민주적 혁신을 위한 전략적 차원에서 동네거버넌스 실험을 주도해온 나라가 바로 영국이다. 주민자치를 위해서는 단순히 주민참여와 역량강화 제도뿐만 아니라 다양한 동네단위 정책실험이 활성화될 때 그만큼 주민참여 기회와 효과가 증가될 수 있

다는 차원에서 영국의 동네거버넌스 정책사례를 Lowndes and Sullivan(2008)의 동네역량강화, 동네파트너십, 동네정부, 동네관리 모형에 따라 소개하였다.

동네역량강화모형의 경우 영국정부가 취약동네 재생을 위해 시도한 '동네재생국가전략'의 맥락에서 지역공동체 역량강화를 위한 다양한 재정지원 프로그램을 소개하였다. 동네파트너십모형은 공공부문, 민간부문, 자원적부문(voluntary sector), 지역사회부문이 함께 모여 지역 사회 문제해결을 모색하는 '지역전략적파트너십'을 다루었다. 한편, 동네정부모형으로서 패리쉬의회 또는 타운의회를 소개하고, 또 다른 동네재생국가전략 사업으로 수행된 '동네관리선도 사업'을 동네관리모형으로 소개하였다.

#### 4. 한국의 동네자치 진단

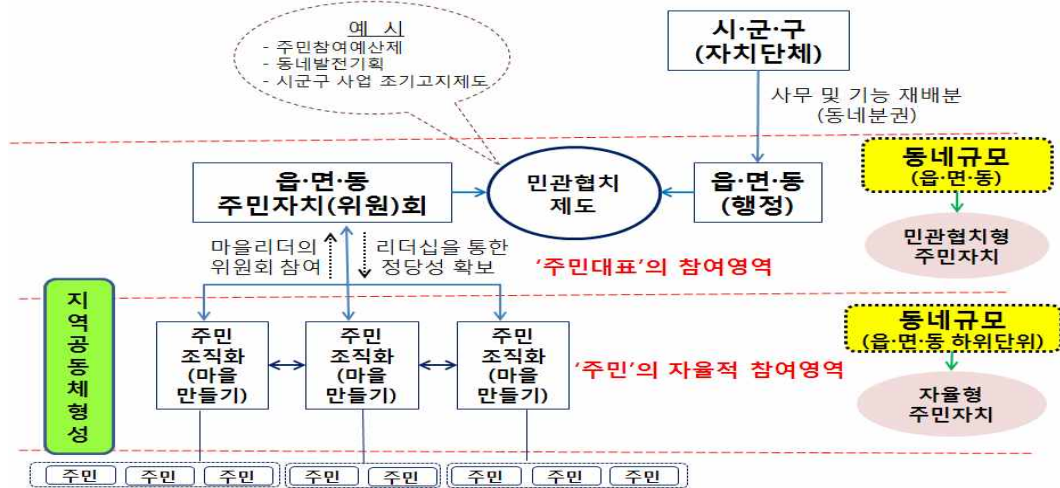
앞서 이론적 논의를 통해 볼 때, 주민자치는 지역사회 주민 스스로 지역문제 해결에 참여하는 '자율형' 주민자치와 주민조직 또는 대표가 정부의 행정과정에 참여하는 '민관협치형' 주민자치로 분류된다. 자율형 주민자치 제도실험이 '마을만들기'라면, 민관협치형 주민자치 제도 실험은 '주민자치센터(위원회)' 또는 '주민자치회' 시범사업으로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 4장에서는 현재 우리나라에서 진행되고 있는 주민자치와 관련된 제도적 실험에 대한 진단을 내리고 있다.

1998년 읍면동 기능전환 정책의 산물로 태어난 주민자치위원회의 경우 지역사회대표 또는 지역사회와의 연결고리로서의 역할을 수행하지 못하고 있다. 또한 읍·면·동 하위 규모에서 진행되는 마을만들기 사업의 경우 지역공동체 형성 또는 주민역량강화 사업임에도 불구하고 주민자치와 연계되지 못하고, 중앙부처의 칸막이 행정으로 인해 대표적 비효율적 사업이 되어왔다. 2010년 제정된 '지방행정체제개편에 관한 특별법'에 근거해 추진하고 있는 주민자치회 시범사업의 경우도 기존 주민자치위원회의 역할과 비슷하며, 차별성이 부족하다는 비판을 받고 있다. 충청남도의 경우 관련법에 근거 주민자치모형을 4개(협동조합형, 주민자치위원회형, 마을기업형, 마을공동체형)로 나누어 접근하고 있지만, 중앙의 부처별 칸막이 접근을 그대로 수용하고 주민자치 사업으로 명명했을 뿐, 관련법 이외 뚜렷한 분류기준과 주민자치와의 관계를 명확히 제시하지 못하고 있다.

## 5. 주민자치 제도화를 위한 전략과 과제

이론적 배경과 사례 및 실태 분석결과에 기초해 다음과 같은 동네주민자치 제도화 전략과 과제를 제안하였다. 첫째, 아래 그림과 같이 주민자치를 읍면동 하위단위에서 주민의 결사체적 참여를 강조하는 ‘자율형’과 읍면동 단위에서 주민대표와 행정이 함께 협력하는 ‘민관협치형’으로 분류하고, 각 유형에 맞는 전략 도출의 필요성을 강조하였다.

<그림 1> 주민자치 기본 모형



둘째, 읍면동 준자치행정계층화를 위해 시군사무의 읍면동 이관 등 동네분권이 신속히 이루어져야 하고, 장기적 관점에서 주민자치(위원)회의 대의기관화를 고려할 필요가 있다. 셋째, 주민이 동네발전기획과정에 주도적으로 참여하여 동네의 미래를 스스로 결정하는 ‘읍면동 동네발전기획’ 제도 도입을 통해 주민역량을 강화해나가야 한다. 넷째, 도 단위에 동네자치 지원기구를 신설하여 주민자치 지원에 대한 정책수립과 주민자치 지원 예산 책정이나 기금 설립 등을 관할하고, 시군에는 주민자치사업지원센터 또는 마을사업지원센터를 설치하여 지역공동체형성을 위한 전문가의 지원을 이끌어내는 제도적 노력을 기울여야 할 것이다. 다섯째, 아래로부터의 요구와 시민 투입에 의해 만들어진 참여제도가 효과적이라는 측면에서, ‘동네자치도민추진위원회’ 같은 조직화 노력을 통해 중앙에 대한 주민자치 요구를 강화해나가야 할 것이다.



여섯째, 주민자치위원과 주민자치담당공무원의 전문성 향상과 역량강화 지원하기 위해 일회성 워크숍이 아닌 중장기적 전문 교육연수과정이 강화되어야 할 것이다. 일곱째, 복지, 보건, 치안, 교육, 문화 등의 분야에서 지역사회와의 공동생산을 강조하는 정책과 사업을 도입함으로써 동네에서의 주민참여를 통해 집합적 효능감과 보람을 찾을 수 있는 환경을 만들어나갈 필요가 있다. 여덟째, 주민자치 기반이 되는 마을만들기 같은 사업을 추진할 때 평가기준에 물리적 결과뿐만 아니라 갈등조정, 민주적·협력적 의사결정과 같은 과정적이고 학습적인 측면을 반영함으로써 지역사회의 민주적 문제해결 역량을 강화해나갈 필요가 있다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 배경 .....	1
2) 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 동네거버넌스의 이론적 배경</b> .....	<b>4</b>
1. 주민자치의 의의 .....	4
1) 지방자치와 주민자치 .....	4
2) 한국사회에서의 주민자치의 의의 .....	7
2. 주민자치와 지역사회거버넌스 .....	9
1) 지역사회거버넌스의 개념 .....	9
2) 지역사회거버넌스의 대두배경 .....	10
3. 주민자치를 위한 지역사회 형성단위로서의 동네 .....	15
1) 동네의 개념 .....	15
2) 동네의 성격 .....	15
4. 동네거버넌스 모형 .....	19
1) 동네거버넌스의 의의 .....	19
2) 동네거버넌스 형성요인 .....	21
3) 동네거버넌스 유형 .....	24
4) 동네역량강화 모형의 보완을 통한 주민자치 모형 도출 .....	27
<b>제3장 동네거버넌스 사례분석</b> .....	<b>31</b>
1. 동네역량강화 모형 .....	31
2. 동네파트너십 모형 .....	33
3. 동네정부모형 .....	34
4. 동네관리 모형 .....	35

## 제4장 한국의 동네자치 진단 ..... 37

1. 읍·면·동 주민자치센터의 운영 실태 및 문제점 ..... 37
  - 1) 주민자치센터 설치배경과 법적 근거 ..... 37
  - 2) 주민자치위원회 구성과 주민자치활동 실태 ..... 38
  - 3) 주민자치위원회(센터)의 문제점 ..... 39
2. 마을만들기 사업의 실태 및 문제점 ..... 41
3. 주민자치회 시범사업 실시 ..... 45
4. 충청남도 주민자치 모형의 진단 ..... 56

## 제5장 주민자치 제도화를 위한 전략과 과제 ..... 9

1. 주민자치 모형의 이원적 접근과 상호연계 노력 ..... 59
2. 읍면동 준자치행정계층화 ..... 63
3. 읍면동 동네발전기획 ..... 64
4. 도 동네자치 지원기구 신설 ..... 66
5. 동네자치 도민추진위원회 구성 ..... 66
6. 동네자치 리더십 교육과정 개설 ..... 67
7. 동네단위 정책실험 강화 ..... 68
8. 민주적 가치 중시 사업평가 ..... 70

## 참고 문헌 ..... 72

## 부 록 ..... 79

## 표 목 차

<표 1> 민주주의 유형과 정당성 .....	12
<표 2> 동네규모 유형 .....	17
<표 3> 우리나라 읍·면·동 및 통·리 주민 평균수(2011년 1월 현재) .....	19
<표 4> 동네거버넌스 유형 .....	25
<표 5> 읍·면·동의 현황(2011년 1월 현재) .....	37
<표 6> 일자리관련 마을만들기 주요 지원사업 .....	43
<표 7> 주민자치회 모형 비교 .....	51
<표 8> 주민자치위원회와 주민자치회 비교 .....	55
<표 9> 충청남도 주민자치 4대 모델의 비교 .....	57
<표 10> 주민자치의 발전방향 .....	61

## 그림 목 차

<그림 1> 주민과 정부 간 상호작용의 진화과정 .....	13
<그림 2> 동네규모에 따른 주민자치 모형 .....	30
<그림 3> 협력형 주민자치회 모형 .....	47
<그림 4> 통합형 주민자치회 모형 .....	48
<그림 5> 주민조직형 주민자치회 모형 .....	49
<그림 6> 안전행정부 시범사업 모형 .....	50
<그림 7> 주민자치회 시범사업 기본 원칙 .....	54
<그림 8> 주민자치회 시범사업 성공모델 유형 .....	54
<그림 9> 주민자치의 기본 모형 .....	60
<그림 10> 협력적 주민자치 모형 .....	62

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 연구의 배경

지방자치가 부활된 지 20여 년의 실험에도 불구하고, 우리사회는 지방자치에 대한 신뢰를 충분히 구축하지 못하고 있다. 다양한 원인 가운데 우리사회에서 진행된 지방자치의 지배적 형태에 대한 반성과 비판의 목소리가 커지고 있다. 우리 지방자치의 경우 중앙정부가 관장해왔던 일부 사무를 지방정부 자치영역으로 이양하고 관선 자치단체장을 민선으로 교체한 것에 불과한 전형적 관치중심의 단체자치 성격을 띠고 있다. 단체자치 시각에서 지방분권 또는 지방정부의 자율성은 강조되어왔지만 정작 시민사회 또는 지역사회의 참여와 통제 문제는 크게 주목받지 못해왔다.

단체자치마저도 많은 권한과 기능이 여전히 중앙정부에 집중되어있고, 중앙정부의 가부장적 관점과 통제가 지방행정을 좌지우지하면서 지방자치에 대한 오해와 실망을 불러일으키고 있다. 지방정부가 추진하는 많은 사업과 정책들이 중앙정부 재정지원에 크게 좌우되고 있고, '구유식 정치'(pork-barrel politics)에 의한 중앙의 재정보호 결과가 단체장 업적과 성과에 상당한 영향을 미치는 의타적·외생적 지방자치의 모습이 여전히 사라지지 않고 있다.

지방자치를 바로잡기 위한 지방분권의 방향도 단체자치 관점에서 정의되면서 중앙·지방정부 간 권한과 사무의 수직적 이전에만 초점이 맞추어져있다. 반면, 주민참여와 통제와 같이 국가권한의 수평적 이동에 대한 관심은 뒷전으로 물러나면서 지방자치에 대한 지역주민들의 불신과 정치적 무력감이 확대되는 원인이 되고 있다.

국가주도 발전 속에서 정부의 일방적 결정과 서비스에만 익숙해져온 주민들의 무력감과 지방자치에 대한 불신을 해소하고, 지방분권에 대한 공감대 형성

을 위해서도 최우선전략으로 간주되어야 할 것이 주민자치에 대한 관심과 제도적 노력이다. 주민들이 참여제도를 통해 자신이 몸담고 있는 지방정부의 의사결정에 영향을 미치고 변화를 스스로 만들어내는 경험이야말로 ‘가까운 정부’야말로 ‘좋은 정부’라는 인식의 변화를 가져오고, 좀 더 많은 권한과 자원이 자신들에게 가까이 있을 때 자신들이 원하는 정부를 만들 수 있음을 깨닫게 된다.

지방자치 선진화를 위한 주민자치 뿌리내리기에 앞장서고 있는 광역지자체가 바로 충청남도다. 민선5기 들어와 충청남도는 ‘함께하는 행복한 동네자치’라는 비전을 세우고, 다양한 제도 실험을 모색하고 있다. 충청남도의 주민자치를 위한 높은 관심과 노력에도 불구하고, 아직까지 우리사회에서 주민자치에 관한 충분한 이론적·규범적 기반이 마련되지 못한 상황에서 많은 시행착오를 겪고 있는 것이 사실이다.

## 2) 연구의 목적

현재 우리나라에서 주민자치의 맥락에서 논의되고 있는 것이 서구 선진국에서는 ‘지역사회거버넌스’(community governance) 개념의 테두리 안에서 논의되고 있다. 특히 지역사회거버넌스를 형성할 수 있는 효과적인 규모를 동네(neighborhood)로 보고 다양한 담론이 확산되고 있다. 동네단위 주민자치에 대한 선진국 관심은 세계화에 대응하기 위한 지방화의 일환일 뿐만 아니라, 주민참여를 통해 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키려는 종합처방의 관점에 뿌리를 두고 있다.

이러한 추세에 맞추어 본 연구는 동네거버넌스(neighborhood governance) 관점에서 주민자치를 바라보고, 동네거버넌스의 규범적·이론적 논의를 통해 우리사회 주민자치의 이론적 기반을 마련할 뿐만 아니라 국내외의 동네 주민자치와 관련된 사례들에 대한 분석을 통해 충청남도과 중앙정부가 지향해야할 주민자치의 제도화 방향과 실천전략을 도출하는 것을 목적으로 한다.



## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 주민자치, 지역사회거버넌스, 동네거버넌스가 현대 지방자치와 관련하여 어떤 의미와 가치를 갖는가를 선진국의 거버넌스 철학과 연계하여 해석해봄으로써 동네단위 주민자치의 규범적 정당성을 확립하는데 초점을 둔다는 면에서 다분히 규범적 연구의 성격을 띤다. 동시에 동네거버넌스 모형을 활용하여 실제 사례들을 분류·정리하고, 동네거버넌스 관점에서 충청남도가 추구해야할 중장기적 실천방향 또는 실천방침을 제시한다는 면에서 처방적 연구의 성격을 띤다.

본 연구의 주된 방법은 국내외 문헌연구가 될 것이다. 주민자치, 지역사회거버넌스, 동네거버넌스에 대한 국내외 학술논문을 중심으로 이론적 배경을 구성하고, 국내외에서 수행된 기존 사례들에 대한 연구를 동네거버넌스 유형별로 구분한 후 종합적 분석을 통해 충청남도를 위한 교훈도출(lesson-drawing)을 수행할 예정이다.

## 제2장 동네거버넌스의 이론적 배경

### 1. 주민자치의 의의

#### 1) 지방자치와 주민자치

우리사회 지방자치 교과서들은 ‘지방자치’(local autonomy)를 각국의 역사적 배경에 따라 ‘주민자치’와 ‘단체자치’로 분류하고 있다. 단체자치는 국가와 별개의 법인격을 가진 지방자치단체가 국가로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 인정받아 일정한 범위 내에서 중앙의 통제를 받지 않고, 독자적으로 행정사무를 처리하는 제도를 말한다. 반면, 주민자치는 지방자치단체와 주민의 관계에 초점을 두는 자치제도로써 주민참여를 강조함으로써 민주주의 원리를 표현하는 지방자치 사상으로 해석된다(김수신, 2010).

단체자치 관점에서 지방자치는 ‘상위 정부의 제약으로부터 구속받지 않은 채 행동할 수 있는 지방정부의 능력’, ‘해당정부 관할구역 주민복지에 독립적 영향을 미칠 수 있는 능력’(Wolman and Goldsmith, 1990: 3), ‘지방정부가 주어진 권한 안에서 관할구역에 따라 차별화된 정책을 혁신적으로 고안해내고, 실험하며, 발전시키는 능력’(Byrne, 1996) 등으로 정의된다. 이러한 정의들은 특정 행위주체인 지방정부에 부과된 속박(제약)의 부재라는 ‘소극적 자유’(freedom from), 또는 지방정부가 어떤 일을 해낼 수 있는 역량을 가진다는 ‘적극적 자유’(freedom to)의 의미를 강조한다. 이러한 관점에서 지방자치는 지방정부가 중앙정부 또는 상위정부의 제약으로부터 상대적으로 자유로울 뿐 아니라, 지방정부가 특정 정책을 주도하여 자신의 지역에 차별화된 결과를 만들고 중앙정부에도 영향을 미칠 수 있는 역량을 의미한다(Pratchett, 2004).

소극적 자유가 되었든 적극적 자유가 되었든 단체자치관점의 초점은 사회적 권력의 궁극적이고 유일한 출처가 국가라는데 맞추어진다. 이 때 권력은 하나의 조직이 가지고 있는 ‘단체의 특징’(corporeal attribute)으로 개념화된다

(Brown, 1992). 지방자치는 상위계층인 국가로부터 지방정부에 부여된 권력으로 정의되고, 지방정부는 국가와 연계된 지방국가(local state)와 동일시된다. 지방자치는 국가가 부여해서 지방정부가 소유하게 된 자산으로 간주된다. 이러한 가정은 국가에 의해 지방정부 기능이 주어지고, 국가의 감독을 받게 된다는 전통적 가정과 맞물린다. 이렇듯 지방자치의 하향적 개념화는 지방자치를 지방정부에게 부여된 권력의 양으로서 물상화(reification)하는 관점을 생성한다(Lake, 1994).

지방자치에 대한 대안적 관점은 '정치지리학'(Political Geography) 분야의 논의에서 찾아볼 수 있다. 여기서 지방자치는 분리해서 거래하거나 지방정부가 소유하는 물품(commodity)이 아니라, 지방이 더 광범위한 사회적·정치적 실체들과의 지속적 사회적 상호작용의 과정 안에서 생성되고 표현되는 관계적 구성물로 간주한다(Brown, 1992). 권력은 '사회적 객체들 사이에 교환되는 단절된 물품' 또는 '주권국가로부터 위임된 권리 또는 의무'와 같이 사회적 객체가 소유할 수 있는 것이 아니다. 권력은 어떻게 사회적 객체가 촉진 또는 제약하는 방식으로 다른 사회적 객체와 연계되는가에 의해 생성된다. 결과적으로 지방자치는 단순히 국가로부터 주어지는 것이 아니라 지방과 국가를 포함한 비지역적 제도들 사이의 권력관계의 표현으로서 나타난다. 권력의 순환적이고 관계적 관점은 국가와 지방 관계에 있어서 지배(권력의 하향식 제도)뿐만 아니라 저항의 전략과 전술(권력 관계의 상향적 측면)을 인식하기 때문에 자치 개념을 보다 강화한 철학적 기반을 제공한다(Brown, 1992; Lake, 1994).

정치지리학 관점에서 주목할 수 있는 또 다른 측면은 장소 또는 규모는 고정된 실체가 아니라 '사회적으로 생성되는'(socially constructed) 것이라는 점이다(Buchs, 2008). 지방 또는 지역(locality)은 단순히 주어진 경계에 의해 영토단위가 구분되고 자연스럽게 정체성이 부여되는 것이 아니라, 더 광범위한 사회적 실천 속에서 생성되는 것으로 인식된다. 지역은 정적이며, 안정된 실체가 아니라 사회 속에서 시공간적으로 구체적인 관계와 구조들이 발전되고, 변형되며 지속적으로 재생산 되는 관행들을 반영한다. 따라서 단순히 지역의 '존재'(being)에 관심을 갖기보다는 지역이 '되어가는 것'(becoming)에 관심을 가

질 필요가 있다(Paasi, 1986). 이러한 관점에서 바라볼 때 지방자치는 해당지역의 정치적·사회적 상호작용을 통해 '장소의식'(sense of place) 또는 '지역정체성'(local identity)을 반영하고 발전시키는 역량의 의미를 갖는다(Pratchett, 2004). 즉, 지방자치는 한 지역 안에서 일어나는 광범위한 사회적·정치적 관계에 관한 것으로 지역 스스로 다양한 제도들을 마련하고 참여하며 역량을 강화하는(empowering) 과정을 통해 다른 지역과 차별화된 장소의식과 지역정체성을 형성하는 것을 의미한다. 이러한 과정은 '장소만들기'(place making)라고도 불리며, 지방자치의 상향적 관점을 제공한다.<sup>1)</sup>

지방은 주권국가로부터 권력과 기능을 부여받아 만들어지는 것이 아니라 해당 지역의 다양한 주체들의 참여를 통해 생성된다는 상향적 관점을 취하고 있다는 점에서 정치지리학분야의 지방자치논의는 '지방(역)주권'(local sovereignty) 또는 '주민주권'(resident sovereignty)의 관점과도 일맥상통한다(김순은, 2012). 이렇듯 국가권력으로부터 출발하는 하향적 관점이 아니라 특정 지역을 매개로 다양한 주체들이 정체성과 장소의식을 형성해나가면서 국가를 비롯한 다른 지역들과의 관계를 형성해나가는 지방자치의 모습을 '주민자치'로 해석할 수 있다. 특히 주민자치는 정체성과 장소의식을 형성해나가는 출발점이자 중요한 주체를 지방정부가 아니라 해당 지역의 주민들로 간주하는 것이다. 결과적으로 주민자치는 '특정 지역주민들이 스스로 또는 지방정부를 포함한 지역의 이해당사자들과 함께 지역문제해결과 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산행위에 참여하면서 지역정체성과 장소의식을 형성하는 과정'으로 정의내릴 수 있다.

주민자치는 단체자치와는 달리 지방자치를 정부계층에 따른 하향적 관점이 아닌 상향적 관점에서 바라볼 것을 요구한다. 제도를 '게임의 규칙'이라고 한다면, 주민자치를 위한 게임의 규칙은 지금까지 우리사회 지방자치를 지배해왔던 중앙정부로부터 지방정부, 그리고 지역주민으로의 하향적 관점이 아니라

1) 장소만들기에서 '장소'란 세 가지 차원의 의미를 담고 있다(Agnew, 1987). 첫째, 공간의 물리적 지점을 의미하는 위치(location), 둘째, 사회적 관계들이 형성되는 장(setting)이자 경우(instances)로서의 현장(locale), 셋째, 위치와 현장의 감성적 외연(connotations)인 장소의식(sense of place)이다. 사회적 활동으로서 정치란 이러한 장소의 차원들을 생성하고 재생성하는 것을 돕는 과정에서 달성되는 것이다(Brown, 1992).

지역주민으로부터 출발하는 상향적 관점에서 고려되고 설계되어야 함을 의미한다. 또한 단체자치와는 달리 주민자치는 주민들의 지역성을 매개로 한 공적 공간의 형성과 참여를 강조함으로써 지방정부 또는 국가와의 새로운 관계형성을 시사하고 있다는 면에서 거버넌스 개념과도 밀접한 관련을 갖는다.

## 2) 한국사회에서의 주민자치의 의의

우리사회의 맥락에서 주민자치는 다음과 같은 다양한 의미를 가진다. 첫째, 주민들의 지방자치 및 지방분권에 대한 인식 변화를 가져올 수 있는 기회를 제공한다. 즉, 주민들이 참여제도를 통해 자신이 몸담고 있는 지방정부의 의사결정에 영향을 미치고 지방정부 행위를 통제할 수 있다는 자신감은 곧 ‘가까운 정부’야말로 ‘좋은 정부’라는 인식의 변화를 가져올 수 있다. 권위주의 국가체제에서 정부의 일방적 결정과 서비스에만 익숙했던 시민들이 지역사회 참여를 통해 변화를 스스로 만들어내는 경험은 좀 더 많은 권한과 자원이 가까이 있을 때 자신들이 원하는 삶의 변화가 용이해짐을 깨닫게 한다. 따라서 제대로 된 주민자치 경험이야말로 지방분권에 대한 국민 공감대 형성의 최선의 전략이 될 수 있다.

둘째, 참여민주주의 활성화를 통해 시민덕성을 갖춘 시민의 양성에 기여한다. 주민자치는 참여민주주의 강화를 의미한다. 참여민주주의는 대의민주제에 대한 반성뿐만 아니라 자신의 권리만을 내세우며 사회적 책임을 다하지 않는 사회구성원의 변화를 위한 처방이다. 우리사회도 ‘보이는 손’인 정부의 지나친 개입과 ‘보이지 않은 손’인 시장문화의 확산 속에서 공공문제에는 무관심하고 개인의 자유와 권리에만 집착하는 이기주의적 개인들을 양산하고 있는 것은 아닌지 반성이 필요한 시점이다. 정당간 경쟁을 통한 엘리트 중심의 대의민주제만으로는 민주주의로부터 기대했던 사회구성원의 행복을 가져다줄 수 없다는 결론에서 도출된 의제가 바로 참여민주주의다. 주민자치는 대의민주제의 ‘민주성결핍’(democratic deficit)에 대한 반성으로부터 비롯된다. 민주성 결핍은 시민과 정부제도 사이의 단절(disconnection)을 기술하기 위해 등장한 개념으

로서, 선거를 통한 대의민주제가 정당성과 책임성 기제로서 민주주의에 대한 기대를 실현하는데 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있다(Warren, 2009). 작은 지역사회 단위의 주민참여는 사회구성원의 상호의존성을 인식하고 집합체로서의 사회에 필요한 가치를 성찰하며 실천하는 '시민덕성'을 갖춘 시민을 양성하는 중요한 훈련의 의미를 가진다.

셋째, 주민자치는 압축 성장과정에서 나타난 사회적 일탈 및 병리현상에 대한 처방의 의미를 갖는다. 경제규모 10위, 무역규모 8위 등 화려한 경제성적표에도 불구하고, 2012년 7월 한국보건사회연구원이 발표한 행복지수 순위를 보면 조사대상 34개 OECD 국가 중 우리나라는 32위로 나타나고 있다. OECD국가 중 자살률 1위와 저출산률 1위라는 통계도 우리사회 행복지수 결과를 뒷받침해주고 있다. '현대 사회학의 아버지'로 불리는 E. Durkheim은 일찍이 '자살론'이라는 저서를 통해 자살이 개인문제가 아니라 사회적 연대감의 부재로 인한 사회문제라는 점을 지적하고 있다. 이러한 사회적 연대감이 현대사회에서 재해석된 것이 '사회적 자본'(social capital)이고 사회적 자본과 맞물려 강조되는 것이 지역사회 또는 지역공동체(local community)이다. 경제성장에 따른 물질적 풍요에도 불구하고 행복하지 않은 우리사회에 대한 처방은 지역공동체 형성 또는 회복이라는 목소리가 높아지고 있다. 이러한 상황에서 지역주민들의 사회적·심리적 유대에 초점을 둔 지역사회형성과 참여활성화에 초점을 두는 주민자치는 자살률 1위, 행복지수 최하위국가의 불명예를 벗어나기 위한 처방으로 간주할 수 있다.

## 2. 주민자치와 지역사회거버넌스

### 1) 지역사회거버넌스의 개념

주민자치는 주민의 개별적 참여보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역 주민들의 집합적 역량강화와 민주적 참여를 통해 해당 지방정부를 견제하는 것뿐만 아니라 주민들이 형성한 집합적 역량을 매개로 스스로 해당 지역에 필요한 공공선 또는 공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조한다. 이처럼 주민자치의 맥락에서 중요한 주체로 간주되는 것이 ‘지역사회’(local community)다. 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 구성원 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들’을 의미한다(Mattessich and Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999).

‘거버넌스’에 대한 다양한 정의의 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 부문들의 참여와 협력을 기반으로 한 통치방식을 강조한다.

지역사회거버넌스는 개인이 아니라 지역사회로서의 공중을 역량강화하거나 지역단위의 민주화를 구체화하는 것과 같이 가장 높은 수준의 민주화를 허용하는 특별한 형태의 ‘정치적 거버넌스’다(Sullivan, 2001; Somerville, 2005). 이것은 지역사회 주민들의 직접통제, 또는 동네포럼 또는 지역사회의회(community council)와 같은 제도를 통해 공중들에게 자신의 지역사회에 영향을 미치는 쟁점들을 다루기 위한 참여와 결정권한을 부여하는 것과 관련된다.

지역사회로서의 공중의 역량을 강화하는 것은 지역사회를 대신해서 지방정부가 맡아왔던 전체 활동범위와 관련하여 새로운 민주적 준거틀을 만드는 작

업을 요구한다. 지역사회거버넌스에서 지역사회는 의사결정과정에서 가장 커다란 '이해당사자'(stakeholder)로서 기능하게 된다. 의사결정과정에는 지역사회에 공적·사적 재화 및 서비스를 제공하는 다른 부문 또는 다른 수준의 이해당사자들을 포함한다. 결과적으로 지역사회거버넌스는 상대적으로 작은 지리적 규모에 초점을 둔 '역량강화된 참여적 거버넌스'(empowered participatory governance)의 핵심요소가 된다(Somerville, 2005).

## 2) 지역사회거버넌스의 대두배경

### (1) 대의민주제의 민주성결핍에 대한 반성

지역사회거버넌스는 선거를 통한 대의민주제가 정당성과 책임성 기제로서 민주주의에 대한 기대를 실현하는데 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있다. 특히 대의민주제 하에서 전통적 의미의 집행 권력에 대한 의회통제의 결함으로 인해 국민의 바람이 제대로 반영될 수 없는 책임구조의 부재현상인 '민주성결핍'(democratic deficit)의 문제의식을 반영한다(Warren, 2009).<sup>2)</sup> 만연된 민주성결핍은 공적 행위에 대한 정당성이 제대로 확보되지 못하고 있음을 의미하고, 결과적으로 정부의 지속적 신뢰상실의 원인이 된다. 민주성 결핍을 완화하고 정부행위의 정당성과 신뢰를 회복하기 위해서는 시민들이 공공의사결정과정에서 중요한 위치를 차지하도록 함으로써 공적 자원이 공공의 욕구에 최대한 부합되도록 만드는 것이 중요하다. 이러한 문제의식 속에서 대의민주주의의 약점

---

2) '민주성 결핍'은 유럽연합(EU)의 형성과정에서 유럽의회 권한의 상대적 열세로 EU집행위원회와의 불균형성, EU의 정책결정과정에서 시민들의 낮은 참여문제를 다루면서 등장한 개념이다. 현재 이 개념은 EU뿐만 아니라 개별 국가를 포함한 다양한 맥락에서 사용되고 있다(Warren, 2009). 대의민주주의의 민주성 결핍의 원인을 살펴보면(Ackerman, 2004), 첫째, 선거는 오직 선출직 공직자들만을 책임지도록 만든다. 광범위한 다수의 공직자들은 선거과정을 통해 공공에게 직접적으로 책임지지 않는 임명된 관료들이다. 둘째, 몇 년에 한 번씩 치르는 선거는 의견들과 평가들의 다양성을 묶어 단 한 표로 결정하도록 강요하기 때문에 선거를 통해 개별 공직자들에게 명확한 책임성을 묻는 것은 실제로 불가능하다. 셋째, 낮은 선거참여율은 정치인들로 하여금 공공 전체에게 장기적 혜택을 가져다주는 정책이 아니라 정치성향이 높은 특정집단에 유리한 정책을 선호하게 만든다. 이러한 구조적 문제점뿐만 아니라 정치와 시민사회의 괴리, 많은 정당들의 특정 고객지향성향, 후보자들에 대한 지나친 사적 자금의 지원, 개별 공직자들의 구체적 행동에 대한 공공정보의 부족 등으로 인해 정치인과 관료의 제재와 통제의 기제로서 선거의 효과성은 점점 약화되고 있다.



을 보완하기 위한 다양한 새로운 형태의 민주주의 모형들이 강조되고 있다.

지역사회거버넌스 또는 주민자치의 정치적 정당성은 민주주의에 대한 규범적 논의와 밀접한 관련이 있다. 정당성은 '정치적 결정이 사회적·정치적으로 받아들여지는 인식의 기반 위에서 동의(consent) 또는 인정(recognition)이 달성되는 과정'으로서 권한(authority)의 적용을 받는 사람들에게 의해 어떻게 그러한 권한이 타당하거나 근거를 가진 것으로 인식되는가에 관한 것이다(Beetham and Lord, 1998: 4; Bekkers and Edwards, 2007: 41에서 재인용). 주민자치의 정당성에 대한 철학적·규범적 기반을 마련하기 위해서는 다양한 민주주의의 성격과 정당성에 대한 검토와 진단이 필요하다. <표 1>은 Bekkers and Edwards(2007)가 민주주의의 유형을 분류하고, 민주주의의 정당성을 투입, 처리(throughput), 산출 측면으로 나눈 후 각각의 민주주의 유형에 따른 장단점을 도출한 것을 보여주고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 대안 중 지역사회거버넌스의 논의는 결사체민주주의(associative democracy), 숙의민주주의(deliberative democracy), 직접민주주의(direct democracy), 또는 새로운 규모에서의 대의민주주의와 밀접한 관련을 갖는다.

---

3) 민주주의와 관련하여 투입에 초점을 둔 정당성은 '국민에 의한 정부'(government by the people)의 철학을 반영한다. 이러한 정당성은 정치적 평등, 적극적 시민성과 대중주권의 가치들을 지향한다. 제도적 차원의 규범들은 시민참여의 기회, 관심사나 선호가 대표되는 정도(quality), 의제설정의 개방성을 포함한다. 처리정당성은 의사결정이 내려지는 규칙과 절차의 질과 관련된다. 관련된 규범들은 다수결제도 또는 숙의(deliberatoion)와 같이 집합적 의사결정 방식, 의사결정과정의 참여의 질, 견제와 균형 등의 가치들과 관련된다. 마지막으로 산출 지향적 정당성은 '국민을 위한 정부'(government for the people)에 초점을 둔다. 이러한 정당성은 정치적 결정의 결과로서 생성되는 산출의 효과성과 효율성, 국민들의 바람에 대한 대응성, 의사결정과 그에 따른 성과에 대한 행위자의 책무성(accountability)과 같은 가치를 지향한다(Bekkers and Edwards, 2007).

<표 1> 민주주의 유형과 정당성

		대의 민주주의	직접 민주주의	다원 민주주의	숙의 민주주의	결사체 민주주의	고객 민주주의
투입	참여 기회	투표의 평등성, 정치적 분업	투표의 평등성	적극적 시민성	적극적 시민성	적극적 시민성	약한(thin) 시민성
	대표성의 질	사회적 거리	-	불분명함	불분명함	불분명함	불분명함
	의제의 개방성	문제가 됨	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	불분명함	잠재적으로 강함	약함 / 불분명함
처리	의사결정 방법	합산적 / 통합적	합산적	합산적 / 통합적	통합적	합산적 / 통합적	합산적
	참여의 질	제한적임	약함	잠재적으로 높음	잠재적으로 높음	잠재적으로 높음	약함
	견제와 균형	잠재적으로 강함	제한됨	강함	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	제한됨
산출	성과 (효과성, 반응성)	문제가 됨	제한됨	잠재적으로 강함	문제가 됨	잠재적으로 강함	제한됨 / 강함
	책임성	두드러지는 이슈들에 대해서는 강함	제한됨	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	잠재적으로 강함	제한됨 / 강함

자료: Bekkers and Edwards(2007: 55)

## (2) 관리주의 행정개혁에 대한 반성

1980년대 이래 신공공관리(New Public Management)는 현대행정의 보편적이고 지배적 관리 철학으로 자리 잡아왔다. 지역사회거버넌스에 대한 관심은 신공공관리가 지나치게 관리주의(managerialism)와 도구적 효율성에 집착하면서 민주성과 책임성 같은 행정의 중요한 정치적 측면을 간과해온 점에 대한 반성에 뿌리를 두고 있다. 특히 개별 고객의 서비스만족 조사대상수준의 소극

적 시민참여를 강조하는 신공공관리와는 달리, 지역사회거버넌스는 공공서비스 대상의 특징을 ‘고객’이 아닌 ‘시민’(citizenry)의 언어로 대체하면서 좀 더 적극적 역할을 부여한다. 여기서 말하는 시민은 정부서비스에 대해 선·불호만을 표현하는 고객과 같이 자신의 자유와 권리에만 집착하는 개인이 아니다. 더 나아가 사회구성원의 상호의존성을 인식하고, 민주적 참여를 통해 자신뿐만 아니라 다른 사람들을 위해 소중한 가치가 무엇인지를 함께 성찰하고 구현하려는 사회구성원의 모습을 말한다. 시민은 무엇이 정의롭고, 공정하며, 좋은 사회인가에 대한 자신의 개념을 발전시키고, 자원과 권한을 가진 정부가 어떤 노력을 취해야할 지에 관심을 둔다. 시민은 자신의 사적 선호의 만족에만 초점을 두는 것이 아니라, 사회전체의 관점에서 공공선(公共善)까지 고려한 ‘사회효용함수’를 가진다. 결과적으로 시민은 단순히 자신의 자유와 권리만을 주장하는 개인이 아니라 참여, 관용, 공공선, 사회적 연대와 같은 ‘시민덕성’(civic virtue)을 실천하는 개인을 말한다.

<그림 1> 주민과 정부 간 상호작용의 진화과정

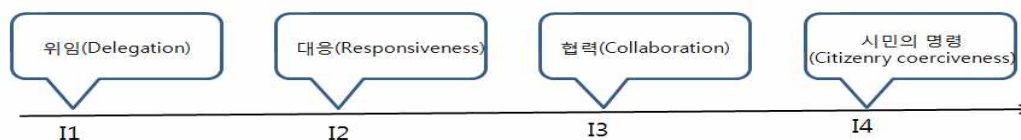
연속성 1: 주민(R)의 역할



연속성 2: 정부(G)의 역할



연속성 3: 상호작용(I)의 유형



자료: Vigoda(2002: 531)을 수정

<그림 1>은 주민을 바라보는 관점의 변화를 보여주고 있다. 그림에서 지역 사회거버넌스에서 요구되고 있는 주민상 또는 시민상은 공공문제를 해결하기 위한 정부의 ‘파트너’, 나아가서는 스스로 집합적 의사결정을 내리고 실천하는 ‘주인’의 모습이 될 것이다.

### (3) 제3의 문제해결 방식으로 지역사회의 도구적 가치에 대한 관심

최근 들어 지역사회가 강조되는 것은 도시화·산업화로 인해 원자화된 현대 사회의 삭막함에 대해 공동체적 삶의 복원이 갖는 복고적이고 낭만적인 의미 때문만은 아니다. 바로 지역사회가 갖는 각종 사회문제 해결을 위한 도구적 가치 때문이기도 하다. 주민들 사이에 형성된 심리적·사회적 유대 또는 신뢰와 호혜의 관계망은 현대사회에서 주민들 스스로 해당 지역문제를 해결할 수 있는 중요한 자원이자 역량으로 간주된다. 이처럼 사회구성원 사이의 좋은 관계가 개인 또는 사회의 입장에서 생산적 목적을 위한 자원이 될 수 있음을 포착한 개념이 바로 ‘사회적 자본’(social capital)이다. 사회적 자본은 ‘집단행동의 딜레마’를 극복하고 주민들 스스로 공공선을 만들어내는 것을 가능하게 한다는 면에서 시민사회의 역량을 나타낸다(Putnam, 1993). 지역사회를 형성한다는 것은 지역주민들을 네트워크화하고 서로간의 신뢰와 상호호혜의 규범을 형성한다는 것이다. 또 이러한 네트워크, 신뢰, 상호호혜의 규범을 공유한 지역주민들은 지금까지 시장이 실패함으로써 정부만이 해결할 수 있다고 믿었던 치안, 보건, 복지, 교육, 환경 등의 문제를 지역주민들 스스로 해결하거나, 정부가 그러한 문제들을 해결하는데 중요한 동반자의 역할을 수행할 수 있게 된다. 이러한 문제해결방식은 기존의 ‘시장’과 ‘국가’에 의한 문제해결방식 또는 ‘신자유주의’와 ‘사회주의’ 정치이념과는 차별화된다는 면에서 ‘제3의 방식’(Third Way)으로 불리고 있다(Fenger and Bekkers, 2007).

### 3. 주민자치를 위한 지역사회 형성단위로서의 동네

#### 1) 동네의 개념

지역사회 형성을 위한 최소의 전략적 공간단위가 바로 ‘동네’(neighborhood)다. 동네란 생태적 관점에서 보면 구체적인 물리적·상징적 경계를 가진 지리적 장소이다. 하지만 동네는 지리적 성격을 넘어 사람들이 거주하고 사회적으로 상호작용하는 장소라는 사회적 의미도 내포하고 있다. 이러한 특성을 고려했을 때, 동네는 ‘주거지 인접성에 기초를 두고 비공식적이고 대면적인 일련의 상호작용인 이웃과의 교류에 사람들이 관여하는 거주지 주변의 장소(area)’로 정의될 수 있다(Davies and Herbert, 1993: 1).

동네 개념을 대체하여 쓰이는 용어에 ‘마을’이 있다. 마을을 단순히 ‘사람들이 모여 사는 곳’이라는 의미로 해석한다면 동네와 유사하다. 하지만 마을은 촌락, 또는 영어의 village와 마찬가지로 ‘적은 수의 사람들이 제1차 산업을 중심으로 한 곳에 모여 공동된 생활을 하는 지역’ 또는 ‘시골에서 여러 집이 모여 사는 곳’의 뜻을 가지면서 시골이 가지는 공동체적 의미를 강하게 반영한다(위키백과, 2012; 민중서림편집부, 2007: 744). 즉, 비교적 중립적이고 장소적 성격이 강한 동네 개념과 비교할 때, 마을은 지역사회(공동체)적 의미를 함축한 다분히 규범적 개념으로 볼 수 있다. 결과적으로 동네 단위에서 주민들 사이의 공동체적 삶이 강화되었을 때, 동네를 ‘마을’로 부를 수 있고, 동네 주민들 사이에 사회적 자본 형성을 통해 지역 공동체 성격을 붙여놓고 강화하려는 노력을 ‘마을만들기’로 간주할 수 있다.

#### 2) 동네의 성격

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

첫째, 동네를 ‘지역사회(공동체)’(local community)로 바라보는 것이다. 동네

를 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 기여할 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 동네를 지역사회로 바라보는 것은 동네주민들 사이에 사회적 자본, 즉 시민사회로서의 역량을 형성하는 것과 밀접한 관련을 갖는다.

둘째, 동네를 서비스 ‘환경’으로 바라보는 것이다. 이 경우 공공서비스전달수준, 사회적·물리적 환경, 동네 안팎의 상호작용 등과 같은 동네의 조건과 상황들이 주민의 복지와 후생에 미치는 영향이 관심대상이 된다. 예를 들면, 저소득계층이 공간적으로 집중된 취약동네의 경우 ‘동네효과’(neighborhood effect) 또는 다차원적 ‘사회적 배제’(social exclusion)의 문제가 발생한다. 이때 동네는 복합적 문제가 존재하는 자연스런 단위가 되면서 정부 자원의 집약적 사용을 통해 문제해결의 시너지 효과를 낼 수 있는 규모를 제공한다. 특히 동네규모에서는 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 동네단위 정책실험을 강화해왔다.

셋째, ‘소비대상’ 또는 ‘상품’으로서 동네를 바라볼 수 있다. 도시는 상품화된 단위로 나누어지고, 각각의 동네는 다양한 질의 상품으로 간주된다. 부동산 개발업자와 서비스공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 된다. 구매자는 주거환경의 프로필과

가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 동네를 선택하게 된다.

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

### 3) 동네의 규모

일반적으로 개인에 따라 동네 규모 인식에는 커다란 차이가 있고, 특정 지역을 동네로 정의내리는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, Somerville(2011)은 경험적 차원에서 영국의 동네규모를 <표 2>와 같이 네 가지로 유형화하고 특징을 정리하고 있다.

<표 2> 동네규모 유형

동네규모	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 동네를 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. 동네주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동하는 규모이다. 이 경우 전체 주민이 참여하고 숙의할 수 있는 동네조직 구성이 가능하고, 그 조직이 외부에 대하여 해당 지역을 대표할 수 있다.

셋째, ‘최소단위 정부가 관할하는 거주지’의 의미를 갖는 동네이다. 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 동네를 대표하는 주민조직이 자연스럽게 형성되는 것은 아니다. 최근 정부와 지역사회와의 파트너십 형성과 공공서비스에 대한 공동의사 결정과 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 동네 규모이다. 이 경우 ‘동네’라기보다 ‘도시’로 간주되기 때문에 일반적으로 동네에 대한 논의에서 제외된다.

이러한 네 가지 유형의 동네규모와 앞서 논의한 주민조직화 모형을 연계하여 생각해볼 수 있다. 자율적 조직화 모형은 최하위 정부계층 규모보다 작은 규모에서 형성되기 용이한 반면, 민관협치형은 정부가 존재하는 동네규모에서 출발한다고 볼 때, 자율형은 ‘규모 2’에서 형성되기 쉽고, 민관협치형은 ‘규모 3’에서 형성될 수 있다. 이처럼 규모에 따라 지향하는 주민자치 유형을 달리하는 전략을 취할 수 있다.

실제 동네 규모의 형태와 성격은 국가 또는 지역 또는 개인에 따라 차이를 보



일 수 있다.4) 경험적 연구를 통한 심층적 검증이 필요하다는 전제아래, 인구자료에 기초해 위에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 적용해보면, <표 3>에 나타난 것과 같이 읍과 동의 경우 '규모 3'과 '규모 4'의 경계에 위치함으로써 동네단위로서는 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 3> 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

## 4. 동네거버넌스 모형

### 1) 동네거버넌스의 의의

우리와는 달리 서구선진국에서는 다양한 정책·제도적 맥락에서 동네에 주목해왔다. 동네는 '장소에 기초한 정책'(area-based initiative)을 수행하기에 적합한 공간단위 또는 '집합적 행위자 형성'(collective actor formation)을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식된다(Cars et al., 2004). 중앙 및 지방정부의 서비스를 혁신적으로 개선할 수 있는 기회의 장소로 받아들여질 뿐만 아니라 동네는 보다 많은 시민참여 및 정부의 책임(accountability)을 구현할 수 있

4) 2012년 11월 대전광역시민 830명에게 설문조사를 통해 동네의 의미를 물어본 결과 '부모 허락 없이 어린이가 놀 수 있는 작은 지역'에 응답한 사람이 13.9%(115명), '아파트 단지같이 주민이 정체성을 가지면서 다른 지역과 구별되는 최소지역' 53.3%(442명), '행정동(예: 갈마동, 대흥동, 용운동 등)' 26.9%(223명), '도시전체' 6.0%(50명)인 것으로 나타났다.

2013년 11월 대전광역시민 597명에게 설문조사를 통해 동네의 의미를 물어본 결과 '부모 허락 없이 취학전 아동이 놀 수 있는 작은 구역'에 응답한 사람이 18.3%(109명), '아파트 단지, 단독주택지역같이 다른 지역과 구별되는 구역' 38.9%(232명), '행정동(예: 변동, 태평동, 둔산동, 대화동 등)' 26.5%(164명), '자치구(동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구)' 11.7%(70명), '대전시전체' 3.7%(22명)인 것으로 나타났다.

는 ‘민주적 혁신’(democratic renewal)을 위한 최적의 장소로 간주되고 있다 (Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008).

이처럼 동네를 바라보는 선진국의 제도적 관점은 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 관점을 취하고 있다. 다른 자치선진국들과 비교해 상대적으로 기초자치단체 규모가 크고 중앙집권 성향을 띠는 것으로 평가받은 영국의 경우가 대표적이다. 1990년 말 신노동당정부가 들어선 이래, 동네단위까지의 분권과 지역사회 참여중심의 다양한 동네제도와 정책이 지속적으로 강조되어왔고, 2010년 보수당 중심의 연합정부가 출범한 이후에도 그러한 기조는 더욱 강화되고 있다.

영국을 비롯한 많은 국가의 동네단위 제도 실험은 ‘동네거버넌스’(neighbourhood governance) 관점에서 전개되고 있다. 동네거버넌스는 과거 정부서비스의 객체로만 여겨졌던 시민사회의 대표영역인 ‘지역사회’를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 공공문제 해결의 주체 또는 파트너로 이끌어내기 위한 가장 유효한 공간단위가 ‘동네’라는 철학을 반영한다.

동네거버넌스는 동네라는 ‘지역의 하위수준(sublocal level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)’(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 ‘동네주민들이 자신의 동네에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정’(Somerville, 2005: 2)으로 정의된다. 동네거버넌스는 정치적 또는 관리적 권한이 동네수준에까지 위임되는 것뿐만 아니라 동네수준 행위자들의 역량강화(empowerment)와도 관련됨. 이 때 권력 또는 권한을 누가 얼마만큼 얻는가는 권한위임의 목적과 설계에 따라 달라진다. 역량강화를 위한 제도적 차원에서도 동네거버넌스는 단순한 주민들에 대한 의사전달, 주민과의 상담(consultation)으로부터 숙의적 포럼(deliberative forum), 주민의 직접통제에 이르기까지 다양한 형태를 취할 수 있음. 동네의 규모도 주어진 문제 성격이나 목적에 따라 달라질 수 있는 상대적인 것이다. 결과적으로 어떤 유일한 형태의 동네거버넌스가 존재하기보다는, 서로 다른 정책 또는 정치적 프로젝트의 목적에 따라 형태를 달리하는 일정한 범위의 장

치들이 존재할 수 있고, 상황에 따라서 동네거버넌스는 서로 다른 제도적 장치의 결합이나 혼합의 형태를 띌 수 있다.

## 2) 동네거버넌스 형성요인

동네거버넌스 형성은 다음과 같은 다양한 도전과 문제의 해결을 요구한다 (CLG, 2007). 첫째, '제도적 장치의 탐색'이 필요하다. 동네거버넌스가 지역의 하위수준에서의 공공서비스 의사결정을 위한 장치라고 한다면, 특정의 정치적·사회적·관리적 목표에 따라 서로 다른 장치 또는 동네제도들이 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. 동네거버넌스는 참여 공직자와 행정부서, 그리고 시민의 역량 모두 향상되어질 것을 요구한다. 지방정부는 시민교육, 지역사회 참여훈련, 참여의 장애요인의 확인 등 효과적인 동네거버넌스를 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. 동네거버넌스의 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 동네단위에서 시민들이 영향력을 행사하고 싶은 일상생활 관련 문제들이 적을 수 있다는 것과 관련된다. 즉, 시민들은 동네단위 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 동네거버넌스의 기본철학은 대의민주주의를 위한 선거참여가 아니라 주민들과 밀접한 관련이 있는 정책과 서비스에 대하여 주민들의 직접 영향력을 갖도록 하는 참여민주주의에 대한 기대를 포함한다. 참여민주주의 관점에서 보면, 동네단위 주민들이 좀 더 의미 있는 일들에 대한 통제가 가능하도록 기능과 권한과 책임을 최대한 동네단위까지 이양하는 것이 요구된다.

‘접근가능성 대 역량’의 문제는 동네단위에서 쉽게 주민들이 자신들의 문제 해결과정에 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, 동네단위 시민역량 형성과 지역사회 리더십 양성은 지방자치와 지방민주주의 활성화를 위해 극복해야할 중요한 도전이다. 단순히 자연발생적 또는 내생적인 리더십의 등장만을 기대할 것이 아니라 동네리더십에 대한 관심을 갖도록 정부의 다양한 정책을 통한 분위기 조성과 함께 현재 또는 잠재적 동네리더들에 대한 공식적 교육훈련체계를 마련하고 지원하는 것이 동네거버넌스 형성과 정착을 위한 중요한 관건이 될 것이다.

‘응집력 대 다원성’의 문제는 동네단위의 경우 더 큰 단위에 비해 다양성이 결여되고 특정 이익이나 일부 시민들의 관점에서 접근할 가능성이 높은 위험성과 관련된다. 또한 동네단위와 같은 작은 지역사회의 경우 하나로 통합된 지역사회에 대한 충성심 때문에 다른 지역사회 또는 다양한 관점이나 가치에

대한 수용이 어려울 수 있다. 따라서 동네거버넌스의 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 주민 사이의 '결속적 사회적 자본'(bonding social capital)도 중요하지만 더 큰 발전을 위해서는 '가교적 사회적 자본'(bridging social capital) 역시 중요하다.<sup>5)</sup> 단순히 동네단위 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 동네단위까지의 분권이 지역사회 선택에 대한 반응성을 향상시킬 수 있는 반면, 지역사회의 인적·사회적·경제적 자본 차이에 따른 지역사회 서비스의 격차 또한 커질 수 있는 문제와 관련된다. 따라서 동네거버넌스 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 동네단위 또는 지방정부 사이의 치열한 경쟁이 불가피하겠지만, 해당 지역사회 안에서의 민간부문과 자원부문으로부터의 자원 동원과 공동생산 노력이 극대화될 수 있도록 재정지원과 관련한 유인

5) 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 살아나가는 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 지역사회의 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).

체계의 세밀한 설계가 요구된다. 근본적으로 주민선택에 대한 반응성과 지역 간 형평성 사이의 균형을 맞추는 문제는 행정에 맡겨진 오랜 숙제로, 동네거버넌스도 예외일 수 없다.

### 3) 동네거버넌스 유형

최근 Lowndes and Sullivan(2008)은 영국의 사례를 준거로 <표 4>에 나타난 것과 같이, 네 가지 동네거버넌스 유형을 제시하고 있다. 이상형(ideal type)으로 볼 수 있는 이들 유형들은 동네역량강화(neighbourhood empowerment), 동네정부(neighbourhood government), 동네파트너십(neighbourhood partnership), 동네관리(neighbourhood management)를 포함한다. 각각의 모형은 '왜 동네가 거버넌스를 위한 적절한 초점이 되는가?'와 관련하여 시민적·사회적·정치적·경제적 측면에서 서로 다른 원리를 반영한다.

<표 4> 동네거버넌스 유형

	동네역량강화	동네정부	동네파트너십	동네관리
	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
기본원리	시민의 직접 참여와 지역사회 관여의 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	총체적(holistic)이고 시민 중심의 서비스전달; 다양한 이해당사자들의 협력	지역 서비스 전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	시민에게 반응하고 책임지는 의사결정	서비스통합(joining up)과 조정을 통한시민후생(well-being)	효과적 지역서비스전달
민주주의 형태	참여민주주의	대의민주주의	이해관계자 민주주의	시장민주주의
시민역할	시민: 발언(voice)	선출자: 투표	파트너: 충성	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, 제3부문으로서의 자산이전, 사회적 기업	타운의회(Town councils), 지역위원회(area committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 헌장, 행동계획
정책 사례	‘거대한 사회’(Great Society) 제안들	‘이중이양’(double devolution)	지역전략적 파트너십	근린관리선도사업

자료: Lowndes and Sullivan(2008: 62), Durose and Richardson(2009: 34), Pill and Bailey(2012:3)을 통합·수정함

동네역량강화모형은 ‘시민원리’(civic principle)에 기반을 두고 있다. 시민원리는 동네단위가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한다라는 가정에 기초한다. 이모형은 동네수준에서의 참여민주주의 관점을 반영한다. 동네수준에서의 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 동네역량강

화는 주민상담, 포럼, 동네서비스의 공동생산과 같은 동네수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취한다.

동네정부모형은 ‘정치적 원리’(political principle)를 적용하는 것으로서, 주민 욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 공식적 대의의사결정 구조를 동네수준에 도입하는데 초점을 둔다. 동네정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위수준에서 선출직 공직자(정치인)들의 권한과 책임의 확대를 강조한다. 동네정치의 근접성과 적실성은 선출직 공직자와 대의민주주의 제도의 신뢰회복을 위한 중요한 기반이 된다.

동네파트너십모형은 ‘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, 동네파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 동네단위를 매개로 한 통합된 서비스를 강조한다. 동네파트너십은 다양한 이해당사자 집단 대표들이 하나의 집합적 의사결정과정에 참여하는 ‘이해관계자 민주주의’(stakeholder democracy)를 강조한다. 동네파트너십에서 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장(chair)의 역할이다.

동네관리모형은 동네단위의 공공서비스생성과 관리를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 ‘경제적 원리’(economic principle)를 강조한다. 동네관리는 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 동네관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선호에 충실해야한다는 ‘시장민주주의’(market democracy) 원칙을 반영한다.



#### 4) 동네역량강화 모형의 보완을 통한 주민자치 모형 도출

##### (1) Kooiman의 거버넌스 유형을 통한 동네역량강화 모형의 보완

주민자치 관점에서 바라볼 때, 직접 연관성을 갖는 모형은 동네역량강화와 동네정부모형이다.<sup>6)</sup> 우리나라 읍·면·동 동네자치와 연관지어볼 때 두 모형이 상호 배타성을 띠는 것은 아니지만 어느 모형에 우선적 초점을 두는가에 따라 동네자치 성격에 상당한 차이를 가져올 수 있다. 대의민주제의 민주성결핍을 바로잡고 단체자치 폐단을 보완하는 규범적 차원에서 뿐만 아니라 정부 계층 또는 구조의 급격한 변화를 전제하지 않는다면 실용적·현실적 차원에서 동네역량강화 모형이야말로 동네지방자치 제도정착을 위한 우선 고려대상이 되어야 할 것이다. 현실적으로 동네역량강화 모형을 지방자치제도와 접목시키기 위해서는 지역사회 역량강화(참여)의 성격에 대한 추가 논의를 필요로 한다. 이러한 맥락에서 Kooiman의 거버넌스 유형 구분은 중요한 의미를 가진다.

Kooiman(2005)은 거버넌스를 ‘계층적 거버넌스’, ‘자율거버넌스’(self-governance), ‘공동거버넌스’(co-governance; 이하 ‘민관협치’)의 세 유형으로 구분한다. 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 자발적 결사체들이 자신들의 정체성 개발과 유지에 필요한 수단과 역량을 갖추고 있음을 가정하는 ‘자율거버넌스’는 참여구성원 스스로 집합체를 형성하고 대표하는 상향식 거버넌스이다. ‘민관협치’는 상호(mutual)형성과 상호대표 과정을 통해 하나의 집합체가 다른 집합체들과 협력적으로 일하는 형태를 취하며, 평등과 호혜의 원칙에 기초하여 원활한 의사소통을 통한 문제해결을 중시한다. 동네단위 주민들의 조직화 형태를 Kooiman의 거버넌스 유형의 특징들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

6) 실제 영국사례에서 볼 때 동네파트너십과 동네관리 모형은 지방자치 또는 주민자치의 맥락이 아닌 ‘도시재생’(urban regeneration) 또는 ‘동네재생’(neighborhood regeneration)의 관점에서 논의되고 있다. 구체적으로 영국의 경우 1998년 집권한 신노동당 정부가 사회적 배제로 인한 취약동네 문제를 해결하기 위해 특정 동네들을 선별하고, 동네관리 또는 동네파트너십 모형에 기초한 제도적 실험을 추진했다.

### ① 계층적 조직화

계층적 조직화는 동네단위 주민조직 형성과 대표과정을 국가 또는 지방정부가 주도하면서 지역주민에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우이다. 계층적 조직화를 통해 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구 성격을 띤다. 주민들이 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 높은 비율로 관여하게 된다.

### ② 자율적 조직화

자율적 조직화는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조한다. 결과적으로 이 유형에서는 동네주민들의 자율적 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 동네에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 형성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 된다. 여기서 주민조직의 형태는 동네에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼과 같은 형식을 취하게 된다. 자율적 조직화는 동네에 대한 정체성과 애착에 기반을 두고 사회적 관계가 형성될 가능성이 높은 지리적 단위에서 구축되기 쉽다.

### ③ 민관협치적 조직화

민관협치적 조직화는 주민조직화 및 대표 과정이 정부와 지역사회 조직 공동으로 이루어지는 경우를 생각해볼 수 있다. 민관협치적 조직화에서는 지방정부와 동네단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 된다. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여한다. 민관협치적 접근이 효과적이려면 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율공간이 필요하다. 그러한 '대중의 공간'(popular spaces)이 존재할 때, 민관협치를 위한 의제

또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높다.<sup>7)</sup> 민관협치형은 일단 정부계층이 존재하는 수준에서부터 형성될 가능성이 높다.

## (2) 동네역량강화 관점에서의 주민자치 모형

주민자치는 지역의 문제를 주민의 참여하에 스스로 결정하고 처리하며 결과에 대해 책임을 지는 방식을 강조한다. 국가권력이 아닌 주민참여에 우선적 초점을 둔다면, 단순히 정부계층에 한정된 참여의 논의를 벗어나 정부와는 독립적으로 자율적인 주민들의 참여를 통해 지역사회 문제를 스스로 해결해나가는 공적 공간에 대한 논의가 가능하다. 반면, 어느 수준이 되면 공식 정부가 등장하게 되면서 정부의 의사결정이나 생산과정에 대한 주민참여가 강조될 수 있다.

두 가지 성격의 주민참여를 주민자치와 연관시켜보면, 전자를 '자율형', 후자를 '민관협치형' 주민자치로 부를 수 있다. 자율형 주민자치에서는 동네주민들의 자발적 상호작용을 통한 조직화를 강조하고, 동네의 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 구성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 된다. 반면, 민관협치형은 지방정부 공공의사결정과 서비스생산과정에 대한 지역사회의 참여를 강조한다.

분석적 관점에서 보았을 때, 두 모형은 서로 다른 동네 규모에 적합한 모형이다. 자율형이 주민들의 대면적 상호작용이 가능하고 의사결정에 있어서도 모든 주민이 쉽게 참여할 수 있는 작은 규모에 적합하다면, 민관협치형은 상대적으로 큰 규모이면서 최소한의 정부가 존재하는 규모에서 가능하다.

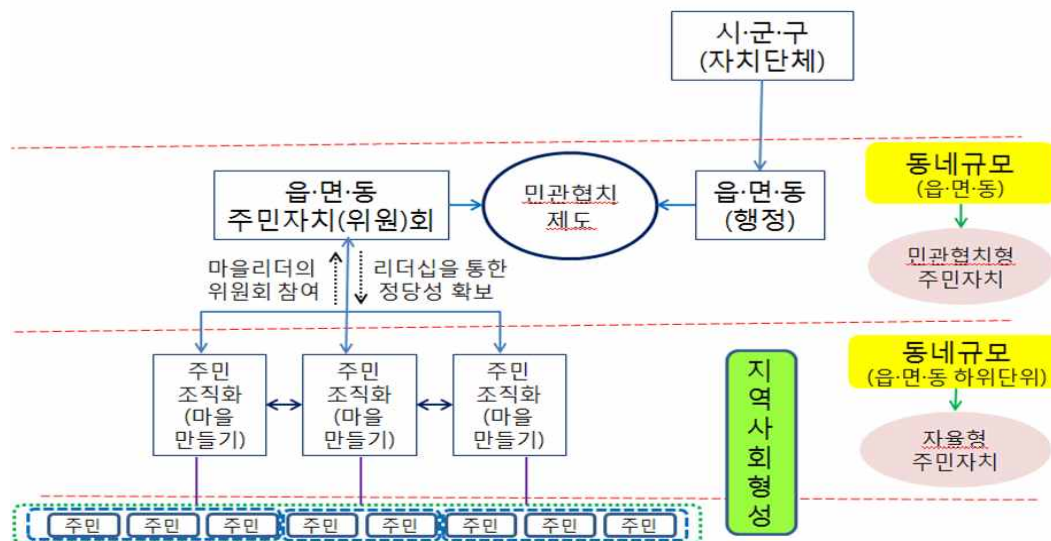
우리사회의 현실을 고려한다면, 민관협치형 주민자치는 행정계층이 존재하는 읍·면·동 단위에서 시작할 수 있다. 특히 현재 평균 인구가 2만 명에 달

---

7) 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.

하는 읍과 행정동의 규모를 고려할 때 전체 주민의 참여보다는 주민대표의 행정참여에 초점을 두게 된다. 자율형 주민자치는 읍·면·동의 하위단위에서 형성되기 쉬운 주민들의 정체성과 이해관계를 기반으로 해당 동네문제를 해결하기 위한 주민들의 조직화와 직접 참여에 초점을 둘 수 있다. 두 모형을 현재 우리사회 주민자치를 위한 제도화 노력과 연계해 보았을 때, 자율형은 ‘마을만들기’ 사업의 이상적 모형으로 간주할 수 있고, 민관협치형은 읍·면·동 주민자치위원회 기능의 이상적 모형으로 간주할 수 있다. <그림 2>는 동네규모를 고려한 두 가지 주민자치 모형을 도식화한 것이다.

<그림 2> 동네규모에 따른 주민자치 모형



민관협치형의 경우 지역사회의 대표과정을 통해 지방정부와 지역사회가 대등한 관계에서 만나는 모형이기 때문에 지역사회와 지방정부의 상호 협력자 또는 견제자로서의 역할이 강조된다. 자율형의 경우 자생적으로 만들어질 때 가장 바람직하겠지만 우리나라와 같이 지역주민의 지역사회에 대한 관심과 참여가 저조한 시민문화 속에서 정부의 촉진자, 촉매자 역할이 강조될 수밖에 없다.

## 제3장 동네거버넌스 사례분석

### 1. 동네역량강화 모형

영국의 경우 동네거버넌스의 시민적 원리, 사회적 원리와 경제적 원리를 반영한 대표적 국가정책이 바로 ‘동네재생을 위한 국가전략’(National Strategy for Neighbourhood Renewal; 이하 ‘동네재생국가전략’)이다. 동네재생국가전략을 이해하기 위해서는 ‘제3의 길’(the Third way)로 요약되는 1997년 집권한 신노동당의 정치철학을 이해할 필요가 있다. 제3의 길은 전통적 사회민주주의의 지나친 국가개입이 불러온 수동적 인간으로의 개인의 전략과 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.

13년 동안 진행된 신노동당의 지역공동체 회복과 활용 노력의 핵심 공간단위가 바로 ‘동네’다. 지역공동체 형성과 참여를 전략으로 삼아 신노동당 정부가 추진한 대표적 동네단위 실험이 바로 ‘동네재생국가전략’이다. 1997년 신노동당정부는 ‘사회적배제국’을 신설하고, 3년간의 준비과정을 거쳐 “10년에서 20년 이내에 어느 누구도 자신이 살고 있는 장소 때문에 심각하게 불이익을 받지 않도록 한다”라는 비전과 함께 2001년부터 영국 전역을 통해 가장 극심한 88개의 빈곤동네를 선정, 10년간의 재정지원과 함께 다양한 사업을 추진해왔다. 이 전략은 많은 빈곤동네가 길 하나를 사이에 두고 삶의 질과 기회에 있어 극단적 차이를 보여 왔을 뿐만 아니라, 여러 정책개입에도 불구하고 이러한 현상이 심화되어왔다는 반성에 기초한다.

동네재생 국가전략은 동네 때문에 발생하는 불이익을 최소화하기 위해 빈곤

동네의 사회경제적 환경을 변화시키고, 동네의 다중결핍 문제를 ‘통합적 접근’(joined-up approach)을 통해 타개하는데 초점을 둔다. 선정된 동네에 대해서는 국가지원을 통해 고용, 보건, 교육, 범죄 및 주택 관련 서비스를 집중적으로 개선하는 것뿐만 아니라 주민들 사이의 사회적 자본 형성 또는 지역공동체 회복과 참여를 공식적으로 강조한 점이 중요한 특징이다. 특히 선정된 동네의 자발적 주민조직과 지역공동체 역량을 강화하고 적극적 참여를 이끌어내기 위해 ‘공동체역량강화 기금’(Community Empowerment Fund)과 동네간 상호학습과 연합을 위한 ‘공동체역량강화 네트워크’(Community Empowerment Network) 제도를 도입하였다. 이 밖에도 작은 규모의 주민조직을 지원하기 위한 ‘공동체기금’(Community Chest), 참여를 위한 기술과 지식을 학습하기 위한 ‘공동체학습기금’(Community Learning Chest)을 조성하여 운영하였다. 이와 같이 다양한 기금을 마련한 것은 동네문제와 관련된 의사결정에 대한 직접 참여의 기회와 지원도 중요하지만, 그에 앞서 주민들이 지역공동체의 자조적 활동과 상호지원활동에 참여하는 것이 우선되어야 한다는 판단에 따른 것이었다.

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.<sup>8)</sup> 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

8) 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.

지역사회조직을 통해 해결할 수 있도록 강화된 공동체를 만들며, 공공욕구 충족을 위하여 시민들과 중요한 공공기관 사이에 파트너십을 형성하는데 초점을 둔다.

## 2. 동네파트너십 모형

동네재생국가전략과 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.

### 3. 동네정부모형

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.<sup>9)</sup> 2007년 현재 영국 전역을 통해 8,700개의 의회가 존재하는 것으로 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 있음. 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. 동네정부모형은 이러한 동네를 중심으로 한 지역사회단위 정부의 설치를 장려하고 확산하려는 움직임과 밀접한 관련을 가진다. 이러한 노력들은 대의민주주의에 뿌리내리고 있는 것으로 시민들의 역할은 투표를 통해 기초정부 또는 동네정부 의원들을 선출하고 책임지도록 만드는 것에 주된 초점을 두고 있다.

---

9) 타운의회 및 패리쉬의회의 장점은 잘 확립된 법적·재정적 틀에 기초한 민주적 선거과정, 세금을 거둘 수 있는 권한, 자신들이 대표하는 지역사회의 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).



## 4. 동네관리 모형

영국의 동네재생국가전략과 관련하여 ‘경제적 원리’를 반영한 제도가 바로 ‘동네관리선도사업’(Neighborhood Management Pathfinder; 이하 NM)이다. NM은 취약동네 문제를 해결하기 위해 동네재생국가전략이 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 주도해나가게 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 현장 수준으로 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 동네단위에까지 주어져야 한다는 것이다.

동네관리 사례를 구체적으로 살펴보면, 영국 Gloucester시에서는 Barton, Tredworth와 White City의 세 동네를 중심으로 ‘공동체가 중요하다’(Community Counts; CC)라는 동네관리 체계를 구성하였다. CC체계는 보건, 교육, 지역안전, 고용과 주택 및 환경의 다섯 가지 분야에 초점을 두고, 지역사회 현장을 서비스관련 이슈를 제기하는 가장 중요한 장소이자 자원배분 결정과 관련하여

다양한 서비스 공급자들이 함께 모여 숙의하는 핵심장소가 되도록 함으로써 주요서비스가 시민 개개인의 욕구와 동네 욕구에 더 잘 부합하도록 만드는데 목적을 두고 있다. CC는 한 명의 상근 동네관리자와 소수의 스태프 팀에 의해 운영된다. 이들 관리자 팀은 18명으로 구성된 동네관리위원회(neighbourhood management board)에게 보고하게 되어 있다. 이들 위원회 위원들은 법으로 지정된 조직, 자발적 조직(voluntary organizations), 지역사회 집단(community groups), 그리고 세 동네 각각의 주민들을 대표하고 있다. 특히 주민대표들은 2년마다 선거를 통해 선출되고, 다른 기관의 대표들과 함께 매년 검토되는 동네관리운영계획의 설계와 실천을 감독하는 기능을 수행한다. CC체계를 통해 취해진 사업들의 예를 살펴보면, 동네에 기반을 둔 새로운 치안팀, 지역아동센터에서의 아동보호서비스에 대한 확대, 동네에 살고 있는 방글라데시 공동체를 대상으로 한 보건향상 프로그램의 도입 등을 포함하고 있다.

2007년 영국정부가 수행한 동네관리 사업에 대한 2단계 평가에 따르면, 취약동네의 모든 지표가 개선된 것으로 나타나지는 않았다. 특히 실업 또는 고용과 관련한 개선효과는 미미한 것으로 나타났다. 하지만 동 평가는 동네관리의 가장 큰 성과가 지역주민들의 의식과 행태변화라는 점을 확인시켜주고 있다. 지난 3년간 자신의 동네가 개선되었다고 생각하는 사람이 전국적으로 24%였던 반면, 이 사업을 수행했던 지역에서는 29%로 나타났다. 실제 이들 지역에서는 버려진 주택의 발생률, 길거리 낙서 등과 같은 물리적 무질서뿐만 아니라, 범죄, 인종적 따돌림과 같은 사회적 무질서가 실질적으로 줄어든 것으로 조사되었다. 그 밖에 가로청소나 경찰서비스 등에서도 더 나아진 것으로 진단되어 전반적으로 동네관리 사업들이 동네의 물리적·사회적 환경개선에 기여한 것으로 평가되고 있다.

## 제4장 한국의 동네자치 진단

### 1. 읍·면·동 주민자치센터의 운영 실태 및 문제점

#### 1) 주민자치센터 설치배경과 법적 근거

현재 읍·면·동에는 공식 제도로써 주민자치센터와 주민자치위원회가 설치·운영되고 있다. 주민자치센터는 1998년 김대중 정부 하에서 작고 효율적인 정부 실현을 위하여 추진한 100대 국정개혁과제 중 하나인 읍·면·동 기능전환의 일환으로 추진되었다. 주민자치센터는 제1단계(1999-2000년)로 1999년에 중앙정부가 일부 동을 대상으로 시범사업을 하고, 2000년에 전국의 동으로 설치가 확대되었다. 특히 2000년부터 읍·면은 선택적으로 주민자치센터를 설치할 수 있도록 유도하여 도시와 농촌 간에 차별적으로 접근하였다. 주민자치센터는 <표 5>에 나타난 것과 같이 2011년 1월 현재 읍의 경우 전체의 61%가 설치되어 있고, 면의 경우 전체의 48%, 동의 경우 전체의 96%가 설치되어 있다.

<표 5> 읍·면·동의 현황(2011년 1월 현재)

구 분	읍·면·동수	평균인구(천명)	주민자치센터 설치 현황
읍	215	21.0	132(61%)
면	1,201	4.2	579(48%)
동	2,061	19.8	1,970(96%)
합계	3,477	14.5	2,681(77%)

자료: 행정안전부(2011)

주민자치센터의 설립과 운영은 지방자치법 및 동법 시행령에 근거를 두고 있다. 지방자치법(제8조 제1항)은 “지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2000년 7월 1일 동법 시행령(제8조 별표 1-타)은 ‘읍·면·동사무소의 주민자치센터

설치·운영에 관한 사무'를 자치단체 사무로 추가하여 '읍·면·동사무소의 주민자치센터 설치·운영 지원'을 시·도, 시·군·구의 사무로 지정하고 있다. 동조항에 의거하여 자치법규인 조례를 제정하여 '주민자치센터'를 설립·운영하고 있다.

## 2) 주민자치위원회 구성과 주민자치활동 실태

'주민자치센터의 설치 및 운영조례'에 의하면 명목상 운영책임자는 읍·면·동장이고, 다만 실질적인 운영책임자는 주민자치위원회이며 담당 공무원이 지원하고 있다. 주민자치위원회는 위원장, 부위원장, 고문, 간사 등으로 구성되어 있다.

주민자치위원회 위원은 위원장, 부위원장 각 1인을 포함하여 30인 이내로 위원과 당연직 고문(3인 이내) 구성된다. 읍·면·동 관할구역 내 거주하거나 소재한 단체의 대표자로서 봉사정신이 투철하거나 자치회관 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 읍·면·동장이 위촉한다. 주민자치위원회는 무보수 명예직으로서 주민자치센터 운영에 있어 주민들을 위한 자원봉사자로서의 역할을 수행한다. 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하되, 위원장은 공무원(지방의원 포함)이 아닌 자 중에서 선출하며 임기는 2년으로 연임이 가능하다.

조례상 주민자치센터는 주민자치기능, 문화여가기능, 지역복지기능, 주민편익기능, 시민교육기능, 지역사회진흥기능 등을 수행한다고 규정되어 있다. 하지만 대부분 취미교양 프로그램 위주의 문화여가기능에 치우치거나 일부 주민자치위원회의 봉사를 통한 지역복지기능을 수행하고 있을 뿐이다.

인기 프로그램 몇 개를 제외하고는 주민참여가 매우 미흡한 실정이다. 특히 프로그램 및 시설 운영이 대부분 공무원 근무시간에 이루어짐으로써 참여계층이 일부 주부층에 편향되어 있다. 상당수 프로그램이 이용료 또는 수강료를 받지 않고 있지 않아 센터운영이 대부분 정부재원에 의존하고 있고, 프로그램 운영을 위한 지역 유관단체와의 네트워크가 제대로 구축되지 않아 강사 확보 및 관리운영상 어려움을 겪고 있다.

### 3) 주민자치위원회(센터)의 문제점

읍·면·동 단위 근린거버넌스 제도로 뿌리내린 주민자치센터와 주민자치위원회의 문제점을 살펴보면 다음과 같다(한국지방자치학회, 2011).

#### (1) 주민자치센터와 주민자치위원회의 명칭과 내용

주민자치센터와 주민자치위원회는 주민자치와는 거리가 먼 평생교육시설 및 운영위원회에 불과한 것으로 평가받고 있다. 주민들이 동네일을 자신의 책임하에 처리한다는 의미의 주민자치 개념을 포함하고 있음에도 불구하고 실제하는 일은 시설운영에 치우침으로써 명칭과 내용이 일치하지 않는다는 비판을 받고 있다.

#### (2) 주민자치위원

주민자치위원의 대표성이 문제로 지적되고 있다. 동장이 위촉하는 자치위원은 주민이 직접 선출한 대표도 아니고, 직능별 대표도 아닌 모호한 지역 유지 집단으로 평가받는다. 특히 대부분 자치위원들이 새마을부녀회 등 2-3개 행정지원조직과 겹직하고 있다. 조례에는 “봉사정신이 투철하거나 자치회관의 운영에 필요한 전문지식을 갖춘 자를 위원으로 위촉하여야 한다”는 규정에도 불구하고, 실제로는 지역 유지 중심으로 구성되면서 근린자치를 활성화하는 데에는 한계를 보여주고 있다. 대부분 자치위원들이 역량부족으로 월례회의에 참석하는 것에 만족하는 수준에 그치고, 활동계획 수립을 포함한 대부분 활동은 읍·면·동 담당 공무원이 주도하고 있는 실정이다.

### (3) 자치활동의 기반과 내용

주민자치위원회는 설치 및 활동 근거를 각 시·군·구의 주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례에 두고 있다. 결과적으로 법적 구속력을 갖지 못한 애매한 반관반민 조직의 성격을 띠면서 자치활동에 많은 제약을 받고 있다. 예를 들면, 공직선거법을 적용하면서 어떤 경우에는 행정기관 활동으로, 또 다른 경우에는 민간조직 활동으로 해석되는 경우가 발생하고 있다.

주민자치위원회의 자치활동의 범위도 주로 주민자치센터 운영과 관련된 일에 관여한다. 주민자치센터가 실제 몇 가지 문화여가프로그램 중심으로 운영되는 것을 감안할 때, ‘마을 만들기 사업’이나 시민자치교육과 같은 사업을 주민자치위원회 스스로 주도해나가는 경우는 매우 드물다.

### (4) 프로그램 운영

현실적으로 주민자치센터는 관주도로 운영되는 경우가 대부분이다. 지역주민은 자치센터가 설계한 프로그램을 이용하는 수혜자, 고객으로서의 수동적 역할에 한정되고 있다. 주민자치위원들은 행정의 보조자, 의견제시자로서의 역할을 담당하고 있을 뿐, 동네발전을 위한 고민이나 성찰의 기회와 자원이 부여되지 않고 있다. 주민대표성의 문제뿐만 아니라 동네자치를 위한 예산배정 및 예산사용권, 마을의 발전을 위한 의제설정 권한 등을 갖지 못하면서 적극적으로 지역사회 리더로서의 역할을 수행하기 어려운 실정이다.

프로그램도 일부 분야에 편중되고, 지역사회 특성을 고려하지 못함으로써 지역사회 정체성 확립에도 기여하지 못하고 있다. 주민자치센터 운영 프로그램은 헬스, 에어로빅, 서예교실 등과 같은 여가·오락과 관련된 특정 프로그램에 편중되어 있다. 주민들의 지역사회에 대한 주인의식·책임의식을 고취시키고 집합적 효능감과 사회적 자본을 형성하는데 초점을 둔 장기적·전략적 차원에서의 창의적 사업을 주도하려는 노력을 찾아보기 힘들다.

## (5) 주민자치센터의 정책적·사회적 연계망으로서의 기능

최일선 행정계층에 위치하는 주민자치센터는 정책적 연계망 역할이 기대되었으나 실제 그러한 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 주민자치센터는 주민생활지원서비스(예: 복지서비스) 전달체계와 연관하여 민관협력모형을 구축할 수 있는 중요한 제도로 간주될 수 있다. 하지만 시·군·구 자치행정과나 주민자치과가 주민자치센터 운영의 직접 소관부서가 되면서 주민생활지원부서나 담당과의 유기적 협력 체제 구축이 어려운 실정이다.

또한 주민자치센터가 지역사회 연계망 역할을 수행하지 못하고 있다. 현재 읍·면·동 단위에는 아파트부녀회, 새마을부녀회, 리개발위원회 등 주민자치센터와 유사한 활동을 하는 다수의 단체들이 존재한다. 이들 조직들이 독자적으로 운영되면서 활동중복에 따른 자원낭비가 발생할 뿐만 아니라 종종 조직간 갈등의 원인이 되기도 한다. 지역사회 주민조직 간 유기적 연계를 통해 지역사회 사회적 자본을 극대화하는 것이 지역사회발전의 중요한 전략이 될 수 있음에도 불구하고, 그러한 역할이 기대되는 주민자치센터(위원회)가 구심적 역할을 하지 못하고 행정 보조조직 수준의 역할에 머물고 있다.

## 2. 마을만들기 사업의 실태 및 문제점

주민자치의 기반이 되는 지역사회 형성 운동이 바로 ‘마을만들기’이다. 마을만들기는 사람들이 모여 사는 주거지역을 중심으로 주민들 스스로 다양한 지역(마을)의제를 발굴하고 해결해나가는 과정을 통해 해당 지역의 공동체적 속성과 역량을 강화하고 삶의 질을 향상시키는 사회운동의 성격을 띤다. 마을만들기가 주민들 스스로 그 필요성과 가치를 깨닫고 자율적으로 이루어진다면 더할 나위 없겠지만 그러한 분위기가 무르익지 못한 우리상황에서 정부의 촉진자, 촉매자 역할은 차선으로 간주되어왔다.

마을만들기가 현대사회, 특히 우리사회에서 갖는 다양한 의미가 강조되면서

정부의 제도적·행정적·재정적 지원의 필요성과 함께 현재 많은 중앙부처와 지방정부가 직·간접적으로 마을만들기 사업에 관여하게 된 것은 고무적인 일이다. 이렇듯 정부의 높아진 관심에도 불구하고, 정부가 지원하는 마을만들기 사업에 대한 비판의 목소리 또한 높은 것이 사실이다.

정부개입으로 주민주도의 ‘마을만들기’가 아니라 정부의 ‘마을만들어주기’로 전략한다는 우려와 함께 정부의 고질적 병폐인 칸막이 행정의 관행에 대한 비판 역시 꾸준히 제기되어왔다. 그 동안 마을만들기 사업은 정부부처가 경쟁적으로 정책을 수립하고, 부처별로 분리된 지원 사업 형태로 추진되어왔다. 참여정부 시절 농어촌의 주거환경개선과 자립성장을 촉진하기 위해 추진한 부처별 마을만들기 사업이 대표적이다. 농림부는 ‘녹색농촌체험마을조성사업’을 시행한 반면, 산하 기관인 농촌진흥청에서는 유사한 ‘농촌전통테마마을육성사업’을 전개했다. 행정자치부는 ‘아름다운마을가꾸기사업’과 ‘정보화마을추진사업’을, 해양수산부는 ‘어촌체험마을조성사업’ 등을 시행하였다. 환경부는 ‘자연생태우수마을사업’을 문광부는 ‘문화역사마을만들기사업’을 제각각 전개해왔다.

역시 참여정부시절 중앙부처 사업 및 예산을 패키지화한다는 취지아래 국가균형발전위원회 내 ‘살기좋은지역만들기특별위원회’를 구성하여 추진한 살기좋은 지역만들기 정책도 ‘살기좋은 지역만들기’는 행자부, ‘살고싶은 도시만들기’는 건교부, 농림부는 ‘은퇴자마을’, 문광부는 ‘가고싶은 섬만들기’ 등 부처별로 분산된 사업방식을 취해왔다. <표 6>에 나타난 것처럼 최근 취약계층 일자리, 지역경제침체, 지역쇠퇴와 같은 문제해결을 위한 대안으로 주목받고 있는 사회적경제, 마을기업, 협동조합, 자활사업의 경우도 개별 부처에서 유사한 정책 목표를 가지고 경쟁적으로 추진되면서 현장의 혼란과 함께 개념적·실체적 모호성에 대한 비판이 일고 있는 실정이다.



<표 6> 일자리관련 마을만들기 주요 지원사업

관련부처 (추진연도)	사업명	주요사업내용
보건복지부 (2000)	자활공동체 사업 (지역사회서비스)	- 지역자활센터가 중심, 자활공동체로 창업지원 - 사회서비스 바우처 제도 등과 연계
고용노동부 (2007)	(예비)사회적 기업 육성사업	- 사회적기업육성법 제정, 인증제 및 지정제 도입, 취약계층 일자리 창출 초점 - 예비사회적 기업 지정사업 자치단체 이전('10), 사 회적 기업의 유형에 '지역사회공헌형' 추가('11)
지식경제부 (2010)	커뮤니티비즈니스 사업	- 지역연고육성사업의 일환으로 커뮤니티 비즈니 스센터설립, 1차 시범사업 후 추진 후 종료 - 커뮤니티 비즈니스 네트워크 기능강화에 초점
안전행정부 (2010)	자립형 지역공동체 사업	- 희망근로사업의 후속사업인 '지역공동체 일자리 사업'과 지속가능 일자리사업으로서의 '마을기 업육성사업' 병행추진 - 2012년 전통시장 활성화를 위한 마을기업화, 고 용부 사회적 기업 사업과 협력 추진 등
문화관광부 (2010)	예술꽃씨학교	- 예술강사 파견 등 낙후지역의 교육사업을 추진 하면서 지역재생·사회통합 등 마을활성화 효 과 견인
농식품부 (2011)	농어촌공동체회사 육성사업	- 농촌 자립기반 구축에 초점, 지역공동체조직 지원 - 농촌형 커뮤니티 비즈니스에 초점
기획재정부 (2012)	협동조합 기본법 제정	- 2011년 말 동법 제정 및 2012년 말 발효에 따라 기존의 영리형 협동조합 및 사회적 협동조합에 달라 지원정책에 일대 전환기를 맞음

자료: 최인수·전대욱(2012)

중앙 각 부처는 종합행정이 아니라 부처설립 목적에 따라 분야별로 전문적 단위행정을 추구하는 경향이 강하다. 따라서 통합 조정이 쉽지 않고 부처별로 사업을 분산적으로 추진하는 원인이 된다. 마을만들기를 둘러싼 행정부처간 사업 경쟁은 견제와 균형을 통해 독단과 편견에 의한 판단착오를 줄이고, 혁신과 변화의 계기로 작용할 수 있다는 긍정적 측면을 가진다. 또한 각 행정부처가 갖는 상이한 차원의 관심은 보완적 성격을 띠면서 종합적 차원의 마을만들기에 기여할 수 있다. 하지만 현재까지 진행되어온 정부지원 마을만들기 사

업들의 경우 장점보다는 부처별 사업추진과 경쟁이 가져오는 폐단이 상대적으로 두드러지게 나타나고 있다.

우선 정부부처가 앞 다퉈 마을만들기 사업을 지역 공모방식으로 전개하다보니 지역수요와 여건을 고려하지 않은 채 정부예산을 유치하려는 지자체들의 지나친 경쟁양상으로 이어진다. 결과적으로 주민주도 지역공동체 형성과 삶의 질 향상이라는 사업본연의 목적보다는 지자체 실적 쌓기에 급급하게 되고 관주도의 부실한 ‘마을만들기주기’ 사업을 양산하게 된다. 또한 사업 지원이 개별적·지역적이며 일회성으로 끝나면서 투자된 인프라에 대한 유지관리의 부담만 가중될 뿐 지속적 관리가 어려운 경우도 허다하다. 주관부처가 다르고 마을만들기 사업에 대한 정보가 공유되지 않다보니 각종 사업이 중복 지원되어 자원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라 통일된 지원체계를 구축하기도 어렵게 만든다. 많은 유사사업들이 지방의 수용능력을 고려하지 않고 추진되다보니 지자체 행정담당의 혼란이 가중되고 각종 관련 문서준비와 심사, 교육 등으로 노력이 분산되면서 사업의 성공가능성을 약화시키는 원인이 된다. 사실상 현장에서는 정부의 서로 다른 부서 사업들을 동일하게 생각하면서 한 사업(예: 안행부의 ‘마을기업’ 육성사업)에 공모했다가 탈락하면 사업명만 바꾸어 다른 사업(예: 농식품부의 ‘농어촌공동체회사’ 혹은 지자체의 ‘지역형 예비사회적 기업’ 등)에 공모하는 경우도 빈번하다.

마을만들기는 하나의 행정부서에서 진행되는 사업이 아니라 마을을 중심에 두고 다양한 사업들의 유기적 연계를 필요로 한다. 하지만 중앙부처 칸막이로 인한 부처별 사업의 분산 시행은 곧 광역과 기초정부의 실·과·소별 분산으로 이어지면서 해당지역 전체 사업의 종합화·체계화를 가로막고, 영역에 따라서는 중복지원 또는 사각지대와 같은 자원의 편중현상이 발생한다. 가령 일자리창출과 관련하여 유사한 사업이라고 할 수 있는 농식품부의 농어촌공동체회사는 시군 농정과, 여성가족부의 농촌여성일자리지원사업은 시군의 주민복지과 여성청소년담당, 고용부의 사회적기업 육성사업은 시군의 주민복지과 또는 경제개발과 일자리담당하고 있지만 단위사업 간 연계부족과 업무협조가 제대로 이루어지지 않고 있다.

지자체 주도의 마을만들기 사업도 다양한 문제점을 노정하고 있다. 사업보조금 또는 외부전문가컨설팅 형태의 제도적 지원이 확산되고 있지만 지자체장의 임기 내 성과와 선거를 의식한 단기 프로젝트방식으로 진행되면서 지원금에만 관심을 가진 일부 주민과 담당공무원이 결탁해서 일사천리로 추진되는 경우가 다반사다. 마을만들기 과정에서 행정기관과 전문가집단이 촉진·촉매 역할에 그치지 않고 전체과정을 주도하면서 주민은 수동적이고 타율적 행위자로 남게 된다. 결과적으로 해당 지역의 삶의 질 향상에는 한시적으로 기여할지 모르지만, 주민의 공동체의식과 집합적 역량형성에는 도움이 되지 않을 뿐더러 정부지원이 끊기면 사업도 중단되는 경향이 강하다.

### 3. 주민자치회 시범사업 실시

#### 1) 주민자치회 시범사업의 경과

주민자치회는 2010년 10월 제정된 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」(이하 ‘특별법’)에 근거를 두고, 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍면동 단위 주민으로 구성되는 새로운 형태의 주민자치조직을 말한다.<sup>10)</sup> 주민자치회 도입은 주민조직의 제도화를 통해 주민참여 활성화와 지역공동체 회복을 도모하고, 지역사회 문제해결과 발전을 위한 주도자 또는 파트너로서의 역할과 경험을 통해 공공서비스의 단순한 소비자가 아닌 시민으로서의 사회적 책임의식을 배양한다는 시대정신을 반영한다. 특히 기존의 읍면동에 설치된 주민자치센터와 주민자치위원회만으로 지역주민의 자치역량을 높이기에는 미흡하다는 반성에 따른 것이다.

특별법은 주민자치회가 설치되면 주민화합 및 발전을 위한 자체 사업뿐만 아니라 관계 법령, 조례 또는 규칙에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 위

10) 국회는 2013년 5월 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 중전의 「지방분권촉진에 관한 특별법」과 통합하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 개정하였다. 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 제20조에서 제21조까지 논의되었던 읍면동 주민자치회에 관한 사항은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에서 제29조까지 약간의 수정과 함께 거의 그대로 계승되었다.

임·위탁받아 수행할 수 있음을 밝히고 있다(제21조). 또한 주민자치회 위원은 조례에 정하는 바에 따라 기초자치단체장이 위촉하고, 주민자치회 설치시기, 구성, 재정 등에 관한 사항은 따로 법률로 정하는 것으로 규정하고 있다(제22조). 한편 특별법 부칙 제4조는 안전행정부장관이 주민자치회 시범사업을 실시할 수 있고, 그에 따른 행·재정적 지원을 할 수 있도록 정하고 있다.

2011년 2월 대통령 직속으로 출범한 ‘지방행정체제개편특별위원회’ 산하 근린자치분과위원회는 2012년 5월 주민자치회의 지위·기능 등을 고려해 ‘협력형’, ‘통합형’, ‘주민조직형’의 3가지 주민자치회 모형을 도출하게 된다. 이모형들은 2012년 6월 개편위원회가 마련한 ‘지방행정체제 개편 기본계획’ 추진사항에 포함되었다. 하지만 2012년 6월 법제처와 안전행정부는 ‘통합형’, ‘주민조직형’의 경우 현행 법령에 위반되어 시범실시가 불가하다는 검토의견을 제출한다.<sup>11)</sup> 이에 따라 근린자치위분과위원회는 3개 모형 모두 시범실시가 가능한 방향으로 특별법 개정을 추진하되, 특별법 개정 없이 시범실시가 가능한 ‘협력형’을 우선 시범 실시하는데 의견을 모은 후, 제21차 본위원회에서 ‘주민자치 시범실시 기본방향’을 의결하였다. 이후 2013년 3월 안전행정부는 ‘협력형’을 일부 수정해 시범실시계획을 수립하고, 5월초까지 공모를 거쳐 전국 31개 읍면동을 선정해 시범사업을 진행 중에 있다.

## 2) 주민자치회 시범사업의 모형

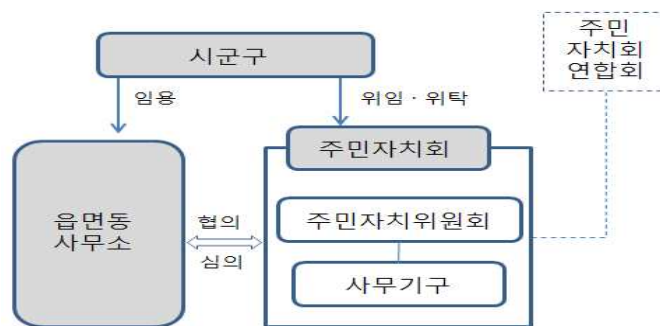
### (1) 협력형(개편위원회)

주민자치회 모형 중 협력형은 <그림 3>에 나타난 것과 같이 현행 읍·면·동사무소를 존치하되, 행정조직과 동등한 지위를 갖는 주민자치회를 설치하여 두 조직이 해당 지역사회 문제에 대해 협의·심의할 수 있도록 한 모형이다.

11) 2012년 6월 21일 법제처는 통합형과 주민자치형에 포함된 내용 중 주민자치회가 지방자치단체 행정사무를 직접 수행하는 행정기관 성격을 갖도록 하는 사항, 읍면동 사무소를 주민자치회 사무기구화하는 하는 사항, 읍면동 소관사무의 변경, 읍면동장의 지휘 감독권자 변경에 관한 사항 등이 「지방자치법」 등 타 법률과 충돌해 특별법 부칙 제4조만을 근거로 주민자치회 3가지 모형에 대한 시범실시가 어렵다는 검토의견을 제출하였다(지방행정체제개편위원회, 2012).

이 때 읍·면·동사무소의 장은 기초자치단체장이 임명하고, 주민자치회 소속의 주민자치위원회는 기초자치단체장이 위촉하는 형태를 취하게 된다. 협력형의 주민자치회는 주민자치기능, 위임·위탁사무처리 기능, 그리고 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의 등을 수행한다. 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항은 지역개발, 생활안전, 복지, 금전적 부담, 편의시설 운영 등이다. 주민자치위원회 내 주민대표로 구성된 의결·집행기구로서 주민자치위원회를 설치·운영하고, 주민자치위원회 운영지원을 위해 유급사무원 또는 자원봉사자를 둘 수 있고, 필요시 지방자치단체에 공무원 파견 요청을 할 수 있다.

<그림 3> 협력형 주민자치회 모형



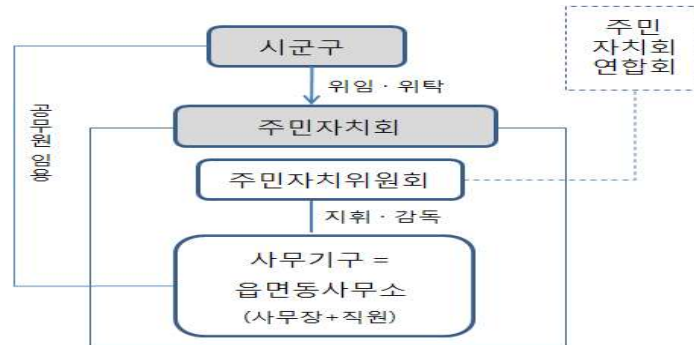
자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 211)

## (2) 통합형(개편위원회)

통합형은 <그림 4>와 같이 주민자치회를 주민자치회로 구성되는 의결기구인 주민자치위원회와 사무기구로 구성하고, 기존 행정조직을 주민자치회 산하 사무기구로 전환하는 모형이다. 읍·면·동장의 명칭은 ‘사무장’으로 변경하고 사무장은 주민자치회의 사무기구를 총괄하게 된다. 이모형에서 주민자치회는 읍면동의 행정기능, 즉 읍면동 사무소에서 처리하는 사무일체인 행정기능은 물론이고, 주민화합 및 발전을 위한 주민자치기능, 지방자치단체 사무의 위

임·위탁 사무처리 기능을 수행하게 된다. 주민자치회를 대표하는 주민자치위원회의 지휘·감독 하에 사무장과 직원으로 구성되는 사무기구(조직)가 주어진 기능을 집행하게 된다.

<그림 4> 통합형 주민자치회 모형

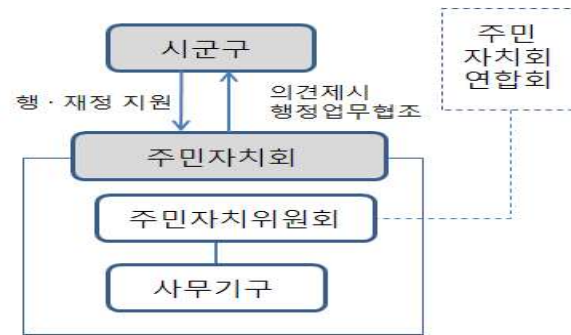


자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 211)

### (3) 주민조직형(개편위원회)

주민조직형은 <그림 5>에 나타난 것과 같이 행정계층으로서의 읍면동을 없애고, 대신 주민대표로 구성되는 의결·집행기구인 주민자치위원회를 설치·운영하는 모형이다. 이모형에서 읍면동 기능은 기초자치단체가 가져가는 대신에 읍면동에는 주민대표가 주도하는 주민자치회에 사무국(유급직원 또는 봉사자)을 두고, 주민자치회 스스로 사무에 대한 의결 및 집행 기구의 역할을 하도록 만드는 것이다. 기초자치단체로부터 행·재정지원을 받는 대신, 의견을 제시하거나 위임·위탁받는 업무나 기타 업무에 대해 협조하는 역할을 수행한다. 필요시 주민자치단체에 공무원 파견 요청이 가능하다.

<그림 5> 주민조직형 주민자치회 모형

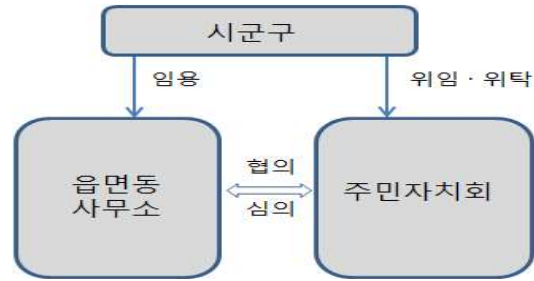


자료: 지방행정체제개편추진위원회(2012: 212)

#### (4) 안전행정부 시범사업 모형(협력형)

<그림 6>는 2013년 3월 안전행정부가 최종적으로 시범사업실시 계획에 포함시킨 모형을 보여주고 있다. 시범사업 모형과 지방행정체제개편추진위원회(이하 '위원회') 모형과의 차이를 살펴보면, 일단 위원회 모형에서는 전 주민으로 구성되는 주민자치회 안에 협의·심의기구이자 주민대표로서의 주민자치위원회가 존재하고, 읍면동 주민자치위원회의 수평적 연합으로서 시군구 단위의 주민자치연합회를 가정하고 있다. 반면, 안전행정부 모형은 주민대표로 협의·심의기구로서의 주민자치회를 구성하는 한편, 주민자치연합회는 삭제하였다. 한편, 위원회 모형은 사무기구의 지원인력으로서 자원봉사자 또는 유급사무원을 둘 수 있도록 하였으나, 안전행정부 모형은 유급사무원은 지자체 실정에 따라 자율적으로 결정하되 자원봉사자를 원칙으로 정하고 있다. 또한 위원회 모형은 주민자치회가 지자체에 공무원 파견을 요청하는 것이 가능하도록 되어 있으나 안전행정부 모형에서는 “주민역량강화 및 근린자치 본래 목적에 위배”된다는 명분아래 공무원 파견을 배제하고 있다.

<그림 6> 안전행정부 시범사업 모형



자료: 안전행정부(2013: 17)

### 3) 주민자치회 모형별 차이점

위에서 살펴본 주민자치회 모형의 특징을 요약·정리하면 <표 >에 나타난 것과 같다.



<표 7> 주민자치회 모형 비교

구분		지방행정체제개편위원회 모형			안전행정부 시범사업 모형
		협력형	통합형	주민조직형	협력형
주민자치회 성격		민간단체	행정기관	민간단체	민간단체
주민자치회 기관구성		- 주민자치회(전 주민으로 구성) - 주민자치위원회 (주민대표로 구성) - 사무기구(필요시 사무처리 지원)	- 주민자치회(전 주민으로 구성) - 주민자치위원회 (주민대표로 구성) - 사무기구(집행)	- 주민자치회(전 주민으로 구성) - 주민자치위원회 (주민대표로 구성) - 사무기구(필요시 사무처리 지원)	- 주민자치회 (주민대표로 구성) - 사무기구(필요시 사무처리 지원)
주민자치회 사무		- 주민화합·발전 (자체사무) - 읍면동 행정사무협의 · 심의 - 위임·위탁 사무	- 읍면동 행정기능 수행 - 주민화합·발전 - 위임·위탁 사무	- 주민화합·발전 (자체사무) - 위임·위탁 사무 ※ 읍면동 행정기능 시군구 직접 수행	- 주민화합·발전 (자체사무) - 읍면동 행정사무 협의·심의 - 위임·위탁 사무
주민자치위원회 역할		주민자치회 사무 결 정·집행, 일부 읍면 동 행정기능 협의· 심의	읍면동 행정기능 및 주민자치회 사무 의결	주민자치회 사무 결정·집행	주민자치회 사무 결정·집행, 일부 읍면동 행정기능 협의·심의
사무 기구	구성	유급직원 또는 자 원봉사자(지자체에 공무원 파견 요청 가능)	공무원(지자체장이 임용, 사무기구의 장은 주민자치회 협의를 거쳐 임용)	유급직원 또는 자 원봉사자(지자체에 공무원 파견 요청 가능)	자원봉사자(유급 직 원은 지자체 실정에 따라 자율 지원 ; 공무원 파견 불가)
	역할	주민자치회 운영지원	읍면동 행정기능 및 주민자치회 사무 집행	주민자치회 운영지원	주민자치회 운영지원
읍면동 사무소		존치 (행정기능 유지)	주민자치회 사무기구화	폐지	존치 (행정기능 유지)
주민자치회- 읍면동 사무소 관계		협의·심의	지휘·감독	관계 없음	협의·심의

자료: 지방행정체제개편위원회(2012: 210)과 안전행정부(2013: 17)를 수정·통합함

#### 4) 주민자치회 모형의 진단

개편위원회 근린자치분과위원회에서 제시한 세 가지 모형 중 협력형은 필자가 제시한 민관협치 모형과 유사한 형태를 취하고 있다. 반면, 주민조직형은 현재의 읍·면·동 행정계층을 없애는 것을 전제로 하고 있고, 통합형은 민간조직인 주민자치회 산하에 공무원들이 집행기구로서 기능을 수행하는 다소 급진적 형태를 취하고 있다. 통합형의 경우 정부조직의 계층에 위치한 공무원조직이 주민자치회와 같은 민간조직의 지휘·감독을 받아 집행기능을 수행하는 것이 합법적인가의 문제를 비롯해서 실효성 등에 의문이 제기된다. 오히려 상시적 전문가 집단인 기초자치단체와 읍·면·동 사무기구의 틈바구니에 끼면서 쌍방향적 영향에 의해 주민자치회가 유명무실해지거나 옥상옥에 의한 행정 혼란을 초래할 가능성을 배제하기 어렵다. 현재와 같은 수직적 계층구조하에서 주민자치회가 정부로부터 자율성을 가진 주민조직이라기보다 정부와의 동형화(isomorphism) 또는 동질화 과정을 거쳐 정부의 하위기구처럼 전락해버릴 가능성을 우려하지 않을 수 없다.

한편, 주민조직형에서와 같이 행정계층인 읍·면·동이 사라지는 경우 정부와 주민 사이의 관계는 그만큼 멀어질 수밖에 없다. 실제 특별법에서 지방자치단체와 주민자치회의 관계는 일부 사무의 위임 또는 위탁과 관련하여 정의되어있을 뿐, 참여 기제를 통한 주민자치회와 지방자치단체와의 관계를 암시하는 내용은 찾아볼 수 없다. 결과적으로 현행 특별법대로라면 지역사회와 기초정부와의 관계는 일부 사무의 위임 또는 위탁을 매개로 위계적 성격을 띠게 될 가능성이 높다. 기초자치단체 수준에 참여기제가 마련된다고 하더라도 읍·면·동 정부조직이 사라지는 경우 동네단위 지역사회와 정부 사이에는 그만큼 심리적으로 거리감이 커질 것이다.

또한 주민조직형의 경우 자율적 주민조직화 모형을 가정하고 있다는 점에서 현실성을 결여하고 있다. 주민자치회가 정부주도라는 태생적 한계를 극복하고 자율적 주민조직에 기대되는 역량을 형성하기까지는 상당한 시간을 필요로 한다. 정부의 ‘보이는 손’에 의존해왔던 지역의 타율성을 극복하고 독립성을

확보하기 위한 획기적 조치라고 하더라도, 실제 '대중의 공간'을 확보하지 않은 채 일부 관심 있는 주민들이 참여하는 주민자치회에 행정사무를 위탁하게 되는 경우 많은 혼란과 새로운 형태의 부정·부패의 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 맥락에서 주민자치회가 자율적 주민조직으로 뿌리내리는 과정에서 한시적이라도 읍·면·동 정부조직이 협력자, 촉진자 또는 감시자 역할을 수행할 필요성이 있다고 판단된다.

결과적으로 가장 현실성을 가지고 있는 모형은 협력형이라고 판단되며, 협력형을 우선적 시범사업 대상모형으로 선정한 개편위원회 근린자치분과의 판단은 바람직하다고 판단된다. 물론 다른 두 가지 모형의 시범사업과 실현가능성을 배제하기 어렵다. 하지만 이들 모형들의 경우 주민자치회가 정부계층과 같은 성격을 띠고 정부의 하위조직처럼 운영될 가능성이 상대적으로 크다는 점에서 장기적 관점의 관찰과 진단이 필요하고 모형확산에도 신중을 기해야 할 것으로 보인다.

## 5) 주민자치 시범사업의 추진원칙과 성공모형

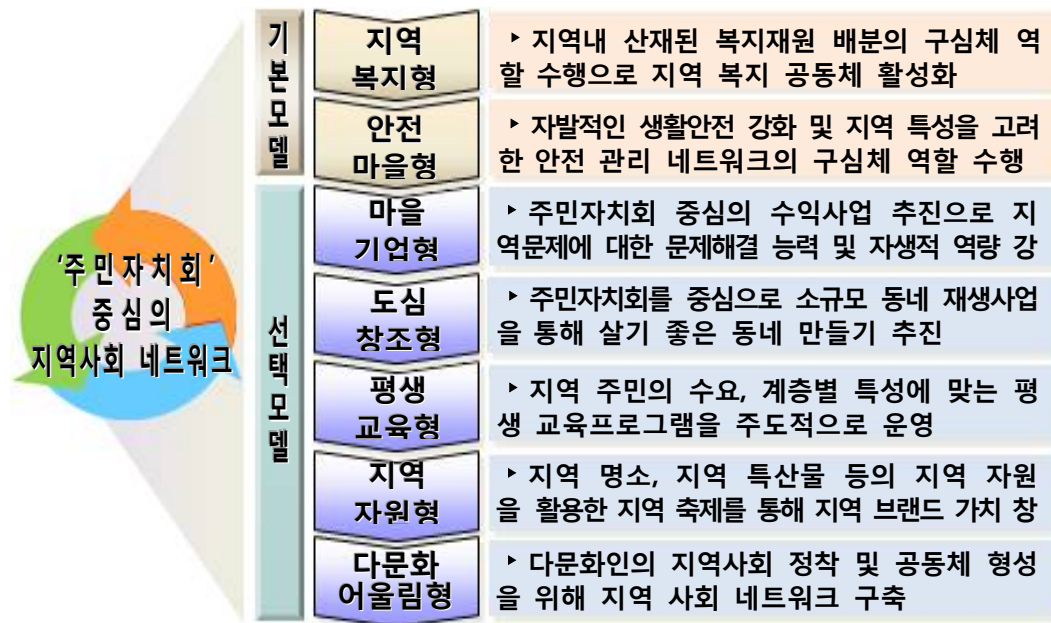
안전행정부는 2013년 3월 시범실시계획을 세우고, 6월 민관합동선정위원회를 통해 31개의 시범대상 지역을 선정하여 7월부터 시범사업을 실시하고 있다. 안전행정부는 시범사업의 원칙은 <그림>에 나타난 것과 같다. 또한 안전행정부는 시범대상 지역으로 하여금 <그림>에 나타난 것과 같이 성공모델 유형을 선택하게 함으로써 읍면동 주민자치회 시범실시를 통한 성공모델 창출 및 개별 법률 제정으로 자발적이고 점진적인 전국적 확산을 시도할 계획을 가지고 있다.

<그림 7> 주민자치회 시범사업 기본 원칙

시범실시 기본 원칙	
생활자치 구현 및 정치적 중립 확보	① 위원 구성의 다양화(젊은층, 직능단체 종사자 등)로 생활자치 구현 ② 정치 중립적인 직무수행을 위한 제도적 장치 마련
주민자치를 통한 자생적 역량 강화	③ 근린자치 목적 달성을 위해 자율적인 주민자치회 운영 도모 ④ 시범실시 기간내 행·재정적 지원을 통해 성공 모델 창출
공동체 회복의 선도적 기능 수행	⑤ 지역 주도의 공동체 회복과 마을 공동체 활성화 ⑥ 복지자원 배분의 구심체 역할 수행을 통해 복지 공동체 활성화
기존 행정기능과 조화·균형	⑦ 읍면동 행정기능 중 고유업무를 제외하고 주민자치회에 위탁 가능한 업무, 순수주민자치 업무 등 추진

자료: 안전행정부(2013b: 6)

<그림 8> 주민자치회 시범사업 성공모델 유형



자료: 안전행정부(2013b: 7)

안전행정부가 바라보는 기존의 주민자치위원회와 주민자치회의 차이는 <표 8>에 나타난 것과 같다.

<표 8> 주민자치위원회와 주민자치회 비교

구 분	주민자치위원회	주민자치회
근 거	시군구 조례	「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조 내지 제29조
형 태	읍면동 자문기구	읍면동 주민자치기구
위촉권자	읍면동장	시군구청장
대표성	지역 유지 중심, 대표성 미약	주민대표성, 전문성 확보
기 능	주민자치센터 운영사항 심의	읍면동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항 협의·심의, 구역 내의 주민화합 및 발전, 지자체가 위임·위탁하는 사무 처리 등
재 정	읍면동사무소 지원외에 별도 재원 거의 없음	자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 보조금, 기부금 등 다양
지자체 관계	대부분 읍면동 주도로 운영	대등한 관계에서 파트너십 구축

자료: 안전행정부(2013b: 7)

## 6) 주민자치 시범사업의 진단

시범사업의 실시에도 불구하고, 현장의 목소리는 추진과정에서 현 시점에서 왜 주민자치회가 새롭게 출범해야하는지에 대한 충분한 공감대가 형성되지 못했다는 지적과 함께 기존의 주민자치위원회가 해왔던 일들과 유사한 것 같은데 어떤 차이가 있는지 파악하기 어렵다는 비판의 목소리가 높다. 또한 시범 대상지역은 어느 정도 자발성을 가진 지역으로서 예산통제 관점보다는 주민들 스스로 다양한 사업내용과 전략을 구상하고 실천하는 학습과정을 격려하고 지원하는 시범사업의 취지를 살리려는 안전행정부의 노력이 부족한 점이 자주 지적되고 있다. 또한 안전행정부의 일관성 없는 지침에 대한 비판의 목소리도 자주 제기된다. 예산, 조례, 모형 등에 대한 지침이 충분한 검토와 계획 속에서 추진되지 못하고 자주 반복되면서 현장에서 큰 애로를 겪었다는 목소리와

함께 현장에서 주민자치회 시범사업 예산에 대한 해석이 일관성을 결여하고 있다는 면에서 예산에 대한 명확한 지침마련과 설명이 이루어져야한다는 점이 문제점으로 지적되고 있는 실정이다. 시범사업과 관련해서 특별히 사업성과 관련된 평가기준을 발견하기 어려운 것도 문제다. 안전행정부가 제시한 '성공 모형'들이 새로운 사업이라기보다 기존의 주민자치위원회가 해왔던 사업들을 약간 보완한 수준의 것이라는 현장 인식 속에서 어떤 변수들이 달라져서 어떤 새로운 결과를 가져왔는가를 파악하기 어려운 상황이다.

#### 4. 충청남도 주민자치 모형의 진단

선진국 지방자치의 근간을 이루는 주민자치를 우리사회에 뿌리내리기 위한 도전에 앞장서고 있는 광역지자체가 바로 충청남도이다. 민선5기 들어와 충청남도는 '함께하는 행복한 동네자치'라는 비전을 세우고, '상향식 분권형 동네자치', '주민주도의 마을경영', '사회적 자본의 형성'을 목표로 다양한 제도 실험을 모색하고 있다.

충청남도는 단체자치 중심의 법체계 하에서 모법인 지방자치법의 주민자치 논의가 '읍면동 주민자치센터설치운영'에 국한된 것에 주목하고, 그 한계를 극복하기 위하여 현재 우리나라에서 논의되고 있는 주민자치 관련된 모델들을 4개로 정리하여 개발·보급한다는 계획을 야심차게 추진하고 있다. 4대 모델 중 지역협동조합형은 2012년 12월 1일부터 시행되는 「협동조합기본법」의 실시를 계기로 다양한 분야의 협동조합 설립 지원을 통해 서민 및 지역경제활성화, 내수 활성화, 일자리창출, 복지지출 감소 등의 효과를 기대하는 것이다. 주민자치위원회형은 현존하는 주민자치위원회의 대표성과 주민자치기능을 강화하는데 초점을 두고 있는 모형이다. 마을기업형은 '지역사회 스스로 지역사회가 요구하는 재화와 서비스를 비즈니스 방식으로 접근하여 생산판매하고 지역문제를 해결'하는 성격을 띤다. 마지막으로 마을공동체형은 '현대사회의 피폐화된 삶의 영역을 치유하고, 잊혀진 사람들 간의 관계망을 복원, 지역공동체를 회복시키는 사업'을 의미한다. <표 9>는 충청남도의 주민자치 4대 모델의 특징들을 보여주고 있다.

<표 9> 충청남도 주민자치 4대 모델의 비교

구분	추진주체	근거	장단점	사례
협동조합형	조합원	협동조합 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을단위사업설계유리</li> <li>- 확장성이 큼</li> <li>- 유대·연대화 등 결속 가능</li> <li>- 자치이념에 부합</li> <li>- 시기미도래</li> <li>- 조합설립절차 이행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료생협(강원 원주)</li> <li>- 몬드라곤 협동조합(스페인)</li> <li>- 썬키스트(미국)</li> </ul>
주민자치 위원회형	주민자치 위원	주민자치지원 센터설치운영 조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기조직활용, 추진용이</li> <li>- 면단위 사업설계 유리</li> <li>- 심의기관의 한계성</li> <li>- 대표성 부족</li> <li>- 사업비 충당 애로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청소년도서관 운영(인천가좌 2동)</li> <li>- 어머니 학교 운영(충북 옥천군 안남면)</li> <li>- 희망나눔터 운영(부산반송 2동)</li> </ul>
마을기업형	마을기업	사회적기업 육성법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 취약계층 일자리 제공</li> <li>- 소규모 창업 등에 유리</li> <li>- 자생기반 확보 어려움</li> <li>- 지원(보조금)사업 위주</li> <li>- 공공성보다는 영리추구 비중이 큼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건강·힐링 체험마을(전북 완주군)</li> <li>- 순천제빵(사랑빵) 판매사업(전남 순천시)</li> <li>- 기적의 나뭇잎 판매사업(일본)</li> </ul>
마을공동체 형	지역리더 (지역주민)	마을만들기 지원조례 (제정 중)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국적 파급에 따른 벤치마킹 용이</li> <li>- 마을, 면 단위 사업설계 가능</li> <li>- 공동체 회복의 효과성 큼</li> <li>- 특출한 지역리더 발굴 애로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성미산 마을(서울 마포구)</li> <li>- 민들레 공동체(경남 산청군)</li> <li>- 일본 니세코촌 마을만들기</li> </ul>

자료: 충청남도 내부자료(2012)

충청남도의 경우 중앙의 부처별 칸막이 접근을 그대로 수용하고 주민자치 사업으로 명명했을 뿐, 관련법을 제외하면 뚜렷한 분류기준과 주민자치와의 관계가 명확히 제시되지 않고 있다. 사실 협동조합형, 마을기업형, 마을공동체형은 선진국의 지역사회형성(community building)과 밀접한 관련이 있다. 실제 앞의 두 모형의 경우 지역주민들의 공동체적 관계망 형성을 통해 경제문제를 해결하는데 초점을 둔다는 면에서 좀 더 일반화된 의미의 마을공동체형과 일맥상통한다. 이들 세 모형 모두 지역주민의 자율적이고 직접적 참여를 통한 공동체 형성과 지역사회 발전에 초점을 둔다는 면에서 공통된다. 다만 공동체형성을 위한 의제나 접근 방법을 약간씩 달리한다고 할 수 있다. 반면, 주민자치위원회형은 단순히 지역 의제를 중심으로 지역주민들의 관계 형성 차원을 넘어서서 주민대표성과 행정과의 관계형성까지 고려할 것이 요구된다. 중앙부처의 칸막이행정의 결과물로서 각각의 입법에 따른 모형을 그대로 수용할 경우 충청남도 모형에서 보여주듯 추진 주체의 혼란을 가져오고, 각각의 사업이 상호배타적인 것으로 오해될 가능성이 높다. 주민자치 유형을 동네규모와 연계하여 자율형과 민관협치형으로 구분하여 접근하는 것이 주민관점에서 혼란을 줄이고, 좀 더 일관된 주민자치전략을 마련하는데도 도움이 될 것이다.



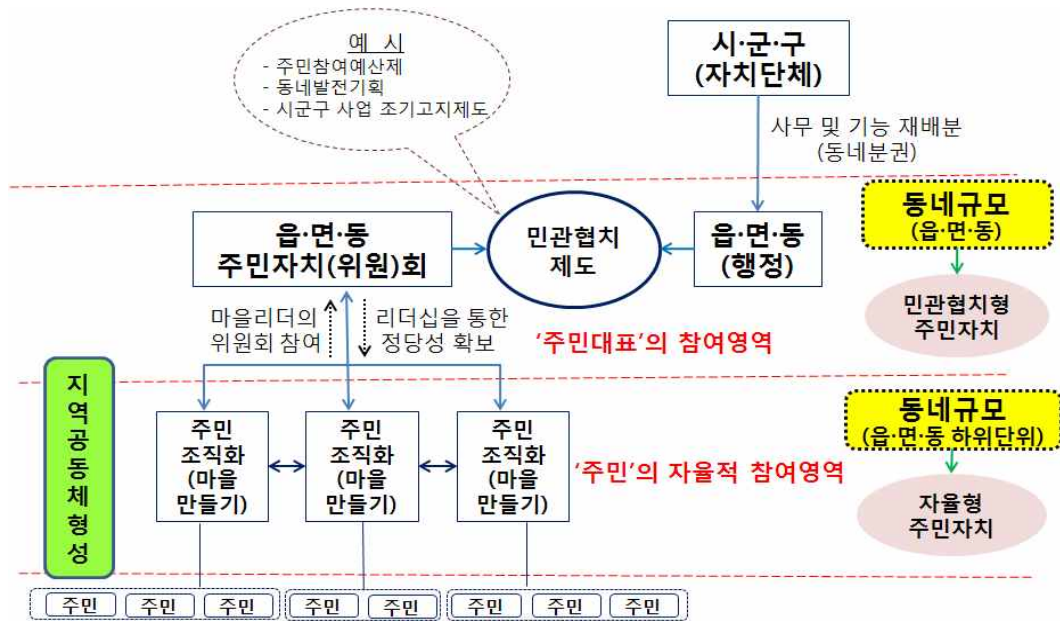
## 제5장 주민자치 제도화를 위한 전략과 과제

### 1. 주민자치 모형의 이원적 접근과 상호연계 노력

현재 여러 지자체에서 진행되는 마을만들기 사업은 현존하는 주민자치위원회나 특별법에 따른 주민자치회 설치와는 별개로 진행되면서 동네자치의 의미와 참여주체에 대한 상당한 혼선을 야기하고 있다. 충청남도의 경우도 관련법에 근거 주민자치모형을 4개로 나누어 접근하고 있지만 중앙의 부처별 칸막이식 접근을 그대로 수용한 것으로 마을만들기 사업과 주민자치(위원)회의 기능 및 역할 등 현장의 혼란을 가중시키고 있다.

주민자치를 선도하는 지방정부로서 중앙정부에까지 영향을 미칠 수 있는 정책이니셔티브를 가진다는 맥락에서 앞서 논의한 이론적 근거에 바탕을 두고, <그림 9>에 나타난 것과 같이 ‘자율형’과 ‘민관협치형’의 두 가지 모형을 중심으로 주민자치 실험을 구상하고 전개해나갈 것을 제안하고자 한다. 자율형 주민자치는 동네주민들의 자발적 상호작용을 통한 조직화를 강조하고, 동네의 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 구성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 됨. 이때 지역사회 참여는 해당 지역주민들의 직접적 참여가 강조된다. 민관협치형은 지방정부 공공의사결정과 서비스생산과정에 대한 지역사회의 참여를 강조함. 이때 지역사회 참여는 주민대표의 참여로 특징지어진다. 일반적으로 ‘동네규모’가 두 모형의 적용을 위한 중요한 기준이 된다.

<그림 9> 주민자치의 기본 모형



<표 10>은 향후 우리사회 주민자치의 발전방향과 원리를 요약해서 보여주고 있다.

<표 10> 주민자치의 발전방향

	정부주도형	민관협치형	자율형
의사결정	정부결정	공동결정 (joint decision)	지역사회 결정
집행 (서비스 생산)	정부서비스생산	공동서비스생산	지역사회 서비스 생산
주민자치(위원)회 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)	통·리 또는 읍·면·동 (규모 1·2 또는 3)
참여를 위한 정치적 공간(space)의 의미	초대된 공간 (invited spaces)	대등한 협력적 공간	대중의 공간 (popular spaces)
거버넌스 모형	계층적 거버넌스 (정부모형)	공동거버넌스	자율거버넌스 (지역사회 자율모형)
민주주의 모형	대의민주주의 시장민주주의	참여민주주의 숙의민주주의	결사체민주주의
시간적 관점	현행모형	중·장기적 발전모형	

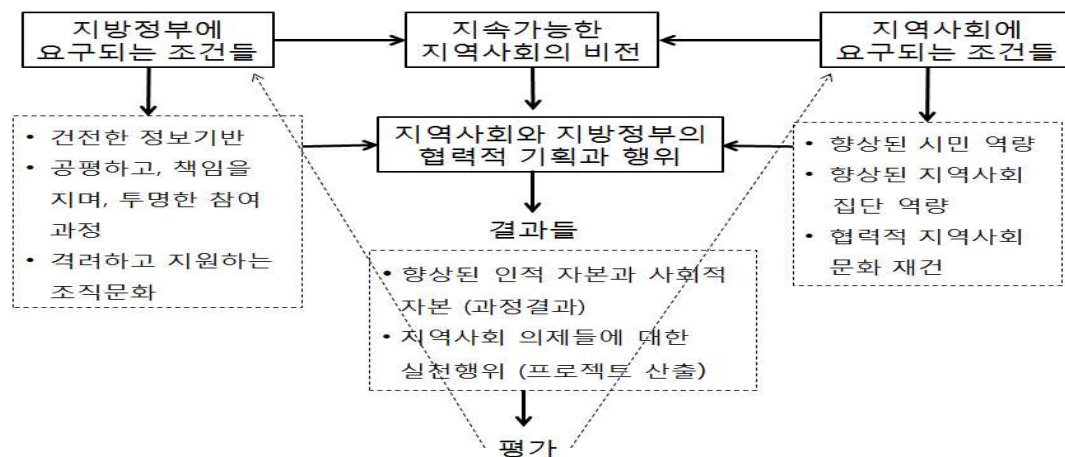
자료: 박현근(2012)를 수정

두 모형의 분류에도 불구하고, 자율형과 민관협치형의 연계를 위한 의식적 노력이 필요하다. 실제 지역사회를 대표하는 조직이 정부와 대등한 입장에 서기 위해서는 자율공간에서 활동하는 지역사회를 필요로 한다는 면에서 민관협치형은 자율형을 전제로 한다. 결과적으로 바람직한 민관협치형 주민자치는 자율형을 동시에 고려한 것이어야 한다. 현실적으로 자율형과 민관협치형을 연계하기 위해서는 쌍방향적 접근이 절실히 요구된다. 예를 들면, 마을만들기 운동에 주도적 역할을 한 지역사회 리더들의 주민자치위원회 참여를 적극적으

로 장려하고 유도하는 경우 정부로부터 독립적이고 참신한 지역사회의 의제들을 다루게 될 가능성이 높아진다. 역으로 주민자치위원들로 하여금 마을만들기와 같은 자율형 주민자치 활동의 리더역할을 수행하는 동기를 부여함으로써 지역사회로부터 주민자치위원회의 규범적 정당성을 확보해나갈 필요가 있다. 나아가 작은 동네단위 마을만들기가 낳을 수 있는 폐쇄성 및 집단이기주의를 완화하고 마을과 마을을 잇는 '교량적 사회적 자본'(bridging social capital) 형성의 역할을 주민자치위원들에게 기대해볼 수 있을 것이다.

두 가지 주민자치 모형을 중심으로 각각의 모형에서 제도적 또는 정책적 차원에서 무엇을 할 수 있는가에 대한 고민과 함께 다양한 실험을 전개해나갈 수 있을 것이다. 탐색적 차원에서 제도적 노력의 초점을 이해하기 위해 <그림 10>을 참고할 수 있다. 그림에서 보여주듯이 자율형 주민자치를 위해 지역사회에 요구되는 조건들을 키워줄 수 있는 제도적·정책적 지원에 초점을 둘 수 있다. 민관협치형의 경우 아래 그림에서 '지역사회와 지방정부의 협력적 기획과 행위'에 해당될 수 있는 내용들을 채워나가는데 초점을 둘 수 있을 것이다. 이러한 협력적 기획과 행위의 예로서 주민참여예산제, 동네발전기획과 같은 제도를 고려해볼 수 있다.

<그림 10> 협력적 주민자치 모형



자료: 곽현근(2013)

## 2. 읍·면·동 준자치행정계층화

읍·면·동을 동네자치의 거점으로 만들기 위해서는 이를 준자치행정계층으로 전환하는 동네분권개혁이 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도적 노력이 필요하다.

첫째, 지방분권과 더불어 기초지방자치단체 수준에서 읍·면·동 분권을 추진한다. 읍·면·동 분권은 보충성원칙에 입각해 시·군·구 본청에서 수행하는 사무 중 시·군·구 전체의 광역적 행정수요에 부응해야 하는 사무, 읍·면·동에서 처리하기 곤란하거나 비능률적이라고 명백히 인정되는 사무, 시·군·구 차원에서 통합·조정이 요구되는 사무, 시·군·구 전체의 전략적 정책의 수립이나 집행이 요구되는 사무 등을 제외한 시·군·구 본청의 사무를 대폭 읍·면·동 사무로 이관한다.

둘째, 읍·면·동 권한강화에 상응해 주민센터(읍·면·동사무소)의 인력과 예산을 증대시킨다. 이 때 읍·면·동의 가용재원 확보를 위해 주민세의 개인균등 할분과 통·리·반장수당을 배정하는 방안 또는 읍·면·동 자치회나 주민투표를 통해 특정 지방세에 대한 부가세 징수를 요구할 수 있도록 한다. 읍·면·동 인력은 일단 기초지방자치단체의 총 정원을 크게 늘리지 않는 범위 내에서 시·군·구 본청의 내부 결계계층을 줄이고 관리·간접인력을 축소하는 대신 읍·면·동 대민 현장인력을 늘린다.

셋째, 읍·면·동 행정에 대한 주민통제력을 강화한 주민자치기구로서 주민자치회를 구성한다. 주민자치회는 도시지역에서는 아파트단지나 단독주택 생활권 단위로, 농촌지역에서는 리 단위로 구성한다. 주민자치회에 총회와 운영위원회를 설치하고, 총회 회장은 주민이 직선하고, 운영위원회는 통·리 단위로 주민이 추천 또는 선출한 위원 2분의 1, 위원공모에 자천한 주민 중 추첨으로 선정된 주민, 주민조직 대표, 관내 사업자 등으로 위원선정위원회의 심사를 거쳐 20~30 규모의 위원으로 구성한다.

넷째, 읍·면·동 내의 주민자치회장들로 주민자치협의회를 구성한다. 주민자치협의회에는 읍·면·동의 주요 정책의 결정과 집행에 대해 통제력을 행사하고

시·군·구 본청에 동네주민의 의사를 반영하는 주민대의기구의 위상과 권한을 부여한다. 주민자치협의회의 권한에는 읍·면·동사무소 정책의 우선순위결정권, 읍·면·동사무소와 구청 직원의 출석 및 보고 요구권, 읍·면·동사무소 예산편성권, 읍·면·동 발전계획의 수립 및 평가권 등이 포함된다. 특히 시·군·구의 토지이용계획을 비롯한 발전계획 수립과정에서 주민자치협의회의 의견청취를 의무화한다.

### 3. 읍면동 동네발전기획

동네발전기획(Neighborhood Development Planning)은 주민이 동네발전기획과정에 주도적으로 참여하여 동네 미래를 스스로 결정하는 경험을 통해 주인의식과 능동적 시민의식을 함양하기 위한 동네분권화 제도실험이다. 탐색적 제도설계 차원에서 동네발전기획의 내용을 소개하면 다음과 같다.

- ① **목적:** 동네주민들이 자신들이 사는 동네의 미래를 결정하는 진정한 기회를 부여함으로써 주민주권을 실현하고 지역사회공동체에 대한 주인의식을 고취함.
- ② **실시단위:** 읍면동 주민센터와 주민자치회(현 주민자치위원회) 또는 별도의 동네발전기획포럼을 구성하여 ‘동네발전계획’을 수립함. 동네발전기획 과정에 마을주민회, 아파트주민자치회, 주민조직, 종교단체, 동네 사업자 등의 참여를 제도화함.
- ③ **주민투표:** 국가, 시도, 시군계획 및 법령에 저촉되지 않는 ‘동네발전계획안’을 주민투표에 회부해 확정함.

- ④ **조례 채택**: 주민투표로 확정된 ‘동네발전계획’의 집행력을 담보하기 위해 조례로 채택함.
- ⑤ **교부금 지원**: 조례로 채택된 동네발전계획에 소요되는 경비를 지원하기 위해 동네발전교부금을 책정하여 지원함.
- ⑥ **주민회비 징수**: 동네발전계획에 소요되는 경비를 조달하기 위해 주민이 스스로 결정한 회비를 지방세에 부가하여 징수하는 주민회비(precept or levy)제 도입을 강구함.
- ⑦ **‘동네기획디자인(Neighborhood Planning & Design)’팀 설치**: 읍면동 동네발전계획의 수립, 집행, 평가를 기술적, 행재정적 지원하기 위해 도 정책기획실 내에 동네기획디자인팀(공무원, 충남발전연구원 직원, 외부 전문가 등으로 구성)을 설치함.
- ⑧ **매뉴얼 개발 및 교육**: 충남발전연구원에 ‘동네발전기획지원팀’을 설치하여 동네발전기획에 관한 매뉴얼을 개발하고 주민과 공무원의 교육을 실시함.
- ⑨ **동네발전기획지원조례 제정**: 읍면동의 동네발전기획을 촉진하고 지원하기 위해 ‘동네발전기획지원’ 도조례를 제정함.
- ⑩ **프로그램 추진예산**: 2015년 하반기 도 전역 읍면동 실시에 대비해 매뉴얼 개발, 교육훈련 실시, 3개 읍면동 시범실시(2014. 3. ~ 2015. 3.)를 위한 예산을 배정함.

매뉴얼 개발 및 제작:	3000만 원
주민 및 공무원 교육:	1000만 원
3개 읍면동 지원비: 1,000만 원 × 3개 읍면동 =	3000만 원

주민회의, 공청회, 세미나 경비:

2000만 원

동네기획디자인팀 운영비 등:

2000만 원

#### 4. 도 동네자치 지원기구 신설

주민자치 지원을 위한 광역시·도 차원 조직으로는 현재 자치행정국 산하 자치행정과의 자치협력담당(계)이 있으나 주민자치관련 사무의 비중은 높지 않다. 광역자치단체에 ‘주민자치지원과’의 신설을 통해 주민자치에 대한 직접적 지원보다는 기초자치단체가 할 수 없는 주민자치 지원에 관한 정책 수립과 주민자치 지원 예산의 책정이나 기금의 설립 등을 관할하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 시·군과 같은 기초자치단체에는 ‘주민자치사업지원센터’ 또는 ‘마을사업지원센터’ 등을 설치 운영하도록 함으로써 다양한 NGO, 자생단체 등이 협력하고 역할을 조정할 수 있도록 지원이 이루어져야 할 것이다.

#### 5. 동네자치 도민추진위원회 구성

세계적으로 알려진 주민자치 성공사례들은 NGO를 포함한 연합형성을 통한 아래로부터의 요구가 중요하다는 것을 보여주고 있다. 브라질 Porto Alegre의 주민참여예산제의 경우도 정부로부터 독립성을 유지해온 사회운동이 제도도입의 원동력이 된 것으로 알려져 있다. 아래로부터의 시민요구에 대응하여 만들어진 참여제도가 위로부터 일방적으로 주어진 경우보다 효과적일 가능성이 크다. 주민자치가 제도적으로 뿌리내리기 위해서는 단순히 중앙 정치권과 관료의 이해타산에 맡기는 것이 아니라 현재 주민자치위원회 위원들을 비롯한 시민사회 관심과 목소리를 결집하고 동원할 필요가 있다. 이를 위해 충청남도가 선도적으로 가칭 ‘동네자치 도민추진위원회’를 구성하여 담론의 확산을 모색하고 중앙정부에 강력한 주민자치 요구의 목소리를 내는 운동을 주도해 나가야 할 것이다.



## 6. 동네자치 리더십 교육과정 개설

지역사회 형성 또는 주민자치를 위해서는 민주적 지역사회 리더 육성과 교육이 강화되어야 할 것이다. 기존의 마을만들기 또는 주민자치위원회의 성공사례들은 리더십이 공동체 형성에 얼마나 중요한가를 일깨워준다. 이들 사례들의 공통된 특징은 마을 리더들이 진정성을 가지고 헌신적이며 군림하기보다는 민주적이고 봉사적이라는 것이다. 더 나아가 지역사회 리더들로부터 지역사회 형성 과정에서 발생하는 긴장들 사이에서 균형을 잡아주는 판단력, 단기적 목표와 장기적 비전을 가지고 종합적 관점에서 구체적인 사업계획을 세워나가는 능력, 주민들에게 지지와 용기를 불어넣어주는 촉매자로서의 역할, 다양성에 대한 개방된 자세와 통합 및 합의에 대한 열정 등을 기대해볼 수 있다. 하지만 대부분 지역의 경우 관 주도 지역발전의 결과로서 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더를 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 리더십에 대한 체계적 교육 및 훈련도 부족하다. 앞으로 지역사회 형성 운동의 성패는 어떻게 진정성을 가진 민주적 지역사회 리더들을 발굴하고 양성하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 체계적 지역사회 리더십 육성과 전문화가 지역사회 형성 사업을 위해 필수적이라 생각된다. 이를 위해 지방정부 차원에서라도 지역사회 지도자에 대한 철저한 진단, 교육과 훈련을 위한 지원체계를 마련해야 할 것이다.

구체적으로 충청남도 인재개발원을 중심으로 전문 연수과정을 마련하고 일회성 워크숍이 아닌 3개월 주민자치위원 역량강화교육 과정을 실험적으로 운영할 필요가 있다. 주민자치 담당공무원들의 경우도 지역사회와의 새로운 관계형성에 초점을 두고, 동네주민자치 이론과 실무, 의사소통, 갈등관리 등에 관한 기량을 높일 수 있는 교육프로그램을 제공해야 할 것이다.

## 7. 동네단위 정책실험 강화

앞서 이론적 배경에서 논의한 것처럼 경험적 측면에서 동네는 상품, 지역사회, 정책 환경의 다양한 모습으로 혼재되어 나타난다. 동네거버넌스의 의미를 현대 도시의 다양한 문제를 정의하고 해결하기 위한 규범적·처방적 관점에서 바라보았을 때, 상품이나 소비대상으로서의 동네보다는 지역사회 또는 정책환경으로서의 동네의 모습에 보다 많은 무게가 실리는 것을 알 수 있다. 실제 동네거버넌스는 동네의 의미가 시장논리에 의해 지배되는 우리 사회에서 지역사회의 회복뿐만 아니라 다양한 사회문제를 해결하기 위한 전략적 공간단위로서 동네에 주목하게 됨을 의미한다.

단순히 주민자치를 위한 정책이라고 마련해놓고 실제 동네현장에서는 주민이 할 수 있는 일이 거의 없는 상황을 만들기보다는 다양한 맥락에서 동네 단위의 정책실험이 이루어고 주민들의 참여가 독려될 때, 자연스럽게 주민들이 동네단위의 정체성을 형성하는 것뿐만 아니라 자신들의 피부에 와 닿는 의제를 통해 참여유인이 제고되고 정부와 함께 문제해결과정을 통해 주민들의 집합적 역량도 강화될 가능성이 높아진다. 이러한 맥락에서 동네에서의 주민참여를 일차적 목적으로 하는 제도도입도 중요하지만 복지, 보건, 치안, 교육, 문화 등 다양한 분야에서 특정 집단보다도 동네를 매개로 주민들과 함께 문제를 해결하고 공적 가치를 생성한다는 공동생산의 방향에서 다양한 사업과 정책을 설계하고 집행해나가야 할 것이다. 충청남도도 재량을 가지고 전개해나가는 많은 정책실험들의 초점을 동네라는 ‘장소중심의 접근방법’(place-based approach) 또는 ‘장소만들기’(place making)라는 관점에서 접근해나갈 필요가 있다.

예를 들면, 영국 동네거버넌스의 거의 모든 모형을 아우르는 중요한 실험이 바로 ‘동네재생국가전략’이었음을 감안할 때, 충청남도에서도 유사한 실험을 모색해볼 수 있을 것이다. 동네재생국가전략은 보건, 복지, 교육, 치안, 물리적 환경, 지역공동체 등 다양한 사회적 문제가 복합적으로 존재하는 취약동네의 문제를 종합적 관점에서 해결하려는 시도이다. 영국을 비롯한 선진국의 시도는 현장에서의 복합적 문제의 성격에도 불구하고, 정부는 부서별 기능에 따라

칸막이식 자기편의적 접근을 해음으로써 자원의 낭비와 더불어 문제가 심화되었다는 반성에 기초한다.

취약계층이 특정 동네에 집중되는 사회적 격리 현상이 두드러짐과 함께 사람뿐만 아니라 장소중심의 문제해결방식의 중요성이 부각되어왔다. 우리나라의 경우도 대도시의 달동네와 영구임대아파트 같은 취약동네를 중심으로 각종 사회문제의 집중과 함께 슬럼화와 사회적 격리 또는 사회적 배제 현상이 두드러지고 있다. ‘도시의 외딴 섬’ 또는 ‘한 도시안의 두 나라’로 비유되는 취약동네의 문제를 방임하고 ‘지속가능한 도시’로서의 발전을 도모하기 어렵다. 특히 도시재생과 관련하여 달동네와 같은 구도심 취약동네를 자본과 개발논리에 방치할 것이 아니라 정부가 나서서 취약동네 지원을 통해 해당 동네의 삶의 질 향상과 함께 대내외적 공동체적 관계 형성을 도모하는 것은 사회적 자본의 보호, 사회적 포용, 지속가능한 도시의 구축과 같은 선진적 공적 가치를 구현하는 국가의 중요한 역할이다.

양극화 문제를 효율적이고 효과적으로 해결하기 위한 전략으로서 가장 열악한 취약동네를 선정 충청남도의 집중 지원을 통해 사회적 배제의 문제를 극복하려는 실험을 모색해볼 수 있을 것이다. 이를 위해 충청남도는 다중결핍지수(multiple deprivation index)와 같은 지표의 설계를 통해 다양한 사회적 배제의 차원을 반영하여 투명하고 객관적인 방법으로 취약동네를 선정하는 방식을 취할 수 있다. 선정된 지역에 대해서는 단순히 기능 부서별로 예산을 배정하는 것이 아니라 해당 동네에서 요구되는 복지, 보건, 치안, 물리적 환경, 교육, 지역공동체 형성 등 다차원적 욕구에 대한 종합 계획에 의거하여 예산을 배정하는 종합적 접근을 시도해볼 수 있을 것이다.

## 8. 민주적 가치 중시 사업평가

마을만들기를 포함한 지역사회 형성을 통한 주민자치의 기반을 마련하려는 노력은 단순히 지역의 물리적 환경변화 또는 경제적 이익창출과 같이 주민의 단기적 삶의 질 향상에 직접적 목적을 두고 있지 않다. 지역사회의 회복은 가장 높은 단계의 시민으로서의 주민의 모습을 되찾기 위한 것이다. 시민은 자신뿐만 아니라 더 큰 지역사회에 관심을 가지고 자신의 동네와 지역사회에 대한 사회적 책임을 기꺼이 감수하려는 사람을 의미한다. 주민의 시민성을 향상시키는 것은 주민의 법적 지위 또는 권리에 관한 것이 아니라 서로 다른 아이디어에 대한 개방성, 협력, 다른 사람들에 대한 책임의식과 같은 사고와 행위 방식을 교육시키는 것에 관한 것이다.

참여과정 속에서 획득되는 민주적 가치들이 지역사회 형성과 주민자치를 위해 시민을 관여시키는 이유라면, 주민자치에 초점을 둔 사업들의 경우 사업결과의 물리적 또는 가시적 측면이 우선시되고 강조되는 것보다 개방성, 민주성, 협력, 공유된 책임성이 동시에 강조되고 평가되어야 할 것이다. 마을만들기 같이 주민자치 활성화를 위한 지원 사업들의 목표가 단순히 주거환경, 복지, 보건 등과 같이 물질적 삶 또는 실질적 가치(substantive values)의 향상에만 맞추어지는 것이 아니라 시민성회복, 민주적인 의사소통, 집합적 주민역량 강화와 같은 과정적이고 비물질적 측면을 명확한 목표로 제시하고 전략들을 모색하게 될 때 주민자치를 위한 새로운 접근방법이 모색되고 주민들의 역량이 강화될 가능성이 높다.

지역사회 형성의 목표가 '좋은 관계 맺기'라고 한다면, 정부의 참여제도나 지역사회주민조직 운영에 관한 구체적 규칙을 마련하고 실천하려는 노력이 사회적 자본의 증진에 기여할 수 있다. 예를 들면, 좋은 관계 맺기를 위해서는 이해당사자들의 소통이 중요하다. 소통은 '서로간의 생각을 통하고 전달하는 것'을 의미한다. 단순히 대화를 나누는 것이 아니라 다음과 같은 문제들을 염두에 두고 되도록 수평적이고 민주적으로 대화하려는 노력임을 의식적으로 강조하고 실천할 수 있도록 훈련과 교육을 요구한다.

- 서로 소통하기 전에 이미 상대방을 판단하고 있지 않은가?
- 주변 사람들이 이해할 수 있는 언어를 사용하고 있는가?
- 자신의 경험과 정보를 권력삼아 주변 사람들에게 강요하고 있지 않은가?
- 어떤 판단이나 결과에 대해 조급하거나 성급하지 않은가?
- 다른 사람에 대해 정당한 비판과 평가를 하고 있는가?
- 언제 어디서나 나의 의견을 정당하게 이야기하는가?
- 상대방의 입장을 충분히 이해하면서 듣고 이야기하고 있는가?

위와 같은 문제의식 속에서 정부의 참여제도나 지역사회주민조직 운영에 관한 구체적인 규칙을 마련하고 실천하려는 노력을 미국 Los Angeles의 일부 동네 의회의 의사소통 규칙에서 찾아볼 수 있다. 회의진행의 관행적 방식을 Robert's rule이라고 한다면, 그것에 비해 “좀 더 상냥하고 예의바른 형제”(kinder, gentler sibling)를 Bob's rule이라고 부르는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다 (Leighninger, 2008: 23).

- 다른 사람, 그리고 그들의 아이디어와 의견을 존중하라.
- 다른 사람들이 이야기할 때 끼어들지 마라.
- 말할 때는 25개의 단어나 그 이하로 이야기하도록 노력해라.
- 현재 진행되는 주제에 대해서만 이야기하라.
- 옆에서 주제와 상관없는 이야기를 하지마라.
- 한 아이디어가 이전에 언급되었고 만약 당신이 동의한다면 그것에 새로운 내용을 추가하게 되는 경우에만 이야기하라.
- 어떤 사람이 다시 이야기하기 이전에 모든 사람이 자신의 의견을 공유할 기회를 갖도록 하라.
- 짧게 말하고 초점을 유지하는 것은 모든 사람의 책임이다.

단순히 사업위주의 평가가 아니라 위와 같은 의사소통, 갈등관리 등에 관한 새로운 규칙을 도입하고 실험하며 성과를 보여주는 마을만들기 사업 또는 주민자치위원회 노력에 초점을 두는 평가방식이 강조되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 곽현근. (2008a). 개인의 자아존중감과 자기효능감에 미치는 동네효과연구. 『지방정부연구』, 12(4): 203-224.
- 곽현근. (2008b). 지역사회 사회자본에 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.
- 곽현근. (2012). 읍·면·동 동네자치의 방향과 과제. 『지방행정체제개편학술세미나논문집』. 한국행정학회.
- 곽현근. (2013). 대전시 거버넌스의 진단과 시민사회의 발전방향. ‘2013 대전의 시민사회와 거버넌스(governance)의 바람직한 모델을 위한 심포지움’ 발표논문. 2013. 11. 14.
- 광주YMCA. (2001). 『좋은동네만들기: 왜 공동체인가?』. 광주: 새날출판사.
- 권순복. (2003). 『지방분권의 현장: 주민자치센터 발전에 관한 연구』. 서울: 지방행정연구소.
- 권오현. (1991). 『노자』. 서울: 일신서적.
- 김기현. (2007). 『우리시대의 커뮤니티』. 서울: 희망제작소.
- 김명혜 외. (2001). 『공동체의 현실과 전망』. 서울: 선인.
- 김석태. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 『행정논총』, 49(4): 171-192.
- 김수신. (2010). 『지방자치행정론』. 한국방송통신대학교출판부.
- 김용덕. (1992). 『신한국사의 탐구』. 서울: 범우사.
- 김용욱. (1989). 『노자철학 이것이다』. 서울: 통나무.
- 김태명·김도균·정선기·윤기석. (2013). 대전광역시 지속가능한 발전을 위한 사회적 자본의 활용방안 연구. 『대전의 사회적 자본과 대전학 그리고 대전발전』. (대전학 창립 10주년 기념 세미나 자료집). 대전: 대전학연구회.
- 박 승. (2012). 대기업 주도 경제정책, 빈곤확성장 가속화. 『주간 소통신문』(홈페이지 전 한국은행 총재 특강자료).
- 박성효. (2010). 지방정부 로컬거버넌스 형성연구: 대전광역시 정책사례를 중심으로. (대전대학교 대학원 박사학위논문).
- 백무남. (2011). 새울 아카데미 주민자치대학. 99-105. 『동네자치와 커뮤니티정책 활성화』. (대전대 지역협력연구원·대전학연구회 국제세미나 자료집). 대전: 대전대 지역협력연구원.
- 소진광. (2005). 『지방자치와 지역발전』. 서울 박영사.
- 소진광·곽현근·배준구·이종수. (2011). 『읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구』(지방행정체제개

- 편추진위원회 용역연구 최종보고서). 서울: 한국지방자치학회.
- 안백산. (1923). 『조선문명사』. 경성: 회동서관.
- 안성호. (1995). 『한국지방자치론』. 서울: 대영문화사.
- 안성호. (2010). 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성 논거. 2010년 한국지방자치학회 하계 학술대회 발표논문.
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 『행정논총』, 49(3): 59-89.
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 『행정논총』, 49(3): 59-89.
- 안성호·곽현근·원구환·양영철. (2010). 『정책분석을 통한 지방분권의 필요성과 방향』. 서울: 전국시도지사협의회.
- 안성호·곽현근·배응환. (2012). 『대전광역시 ‘복지만두레’ 사업의 진단과 발전전략』. 대전: 대전복지재단.
- 안전행정부. (2013a). 『제5회 지역공동체 연구포럼 자료』. 서울: 안전행정부 지역활성화과.
- 안전행정부. (2013b). 읍면동 주민자치회 시범실시 워크샵 자료. 2013. 10. 13. 정부서울청사.
- 이종수. (2008). 공공성과 지역공동체. 살기 좋은 지역공동체학회 학술대회 발표논문(2008년 2월 15일), 서울대학교 Engineer House.
- 정보연·김수경·이순임. (2007). 『치유와 키움, 기적의 풀뿌리 주민운동체험기』. 서울: 희망제작소.
- 정지웅·임상봉. (1999). 『지역사회개발학』. 서울대학교출판부.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2012a). 지방행정체제개편 추진상황. 제2기 자문위원 현장 워크숍. 2012. 5.18.
- 지방행정체제개편추진위원회. (2012b). 제29차 동네자치분과위원회 회의 결과.
- 천승룡·정찬용·문충선. (2007). 『송산마을 속으로 들어가다』. 서울: 희망제작소.
- 최 협 외. (2001). 『공동체론의 전개와 지향』. 서울: 선인.
- 한국지방자치학회. (2011). 읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구.
- Acemoglu, D. & J. A. Robinson. (최완규 역). (2012). 『국가는 왜 실패하는가』. 서울: 시공사.
- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, 32(3): 447-463.
- Agnew, J. (1987). *Place and Politics*. Boston: Allen & Unwin.
- Aligica, P. D. & P. J. Boettke. (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Atkinson, D. (1994). *The Common Sense of Community*. London: DEMOS.

- Baber, B. R. (2006). 『강한 시민사회, 강한 민주주의』. 서울: 일신사.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S., Wilson, L. (2008). Designing citizen-centered governance. Joseph Rowntree Foundation.
- Beetham, D., and Lord, C. (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Bekkers, V., and Edwards, A. (2007). Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices. in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenge (eds.). *Governance and the Democratic Deficit*. 35-60. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., and Fenger, M. (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Berry, J. M., Portney, K. E., and Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D. C. The Brookings Institution.
- Bookchin, M. (1995). *Form Urbanization to Cities: Toward a New Politics of Citizenship*. London: Cassell.
- Borja, J. & M. Castells. (1997). *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan.
- 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 Loffler, 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.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage.
- Boyne, G. (1996). Competition and Local Government: A Public Choice Perspective. *Urban Studies*, 33(4-5): 703-721.
- Brown, L. D., and Jafadananda. (2007). Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges. The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Working Paper No. 32.
- Brown, M. (1992). The Possibility of Local Autonomy. *Urban Geography*, 13(3): 257-259.



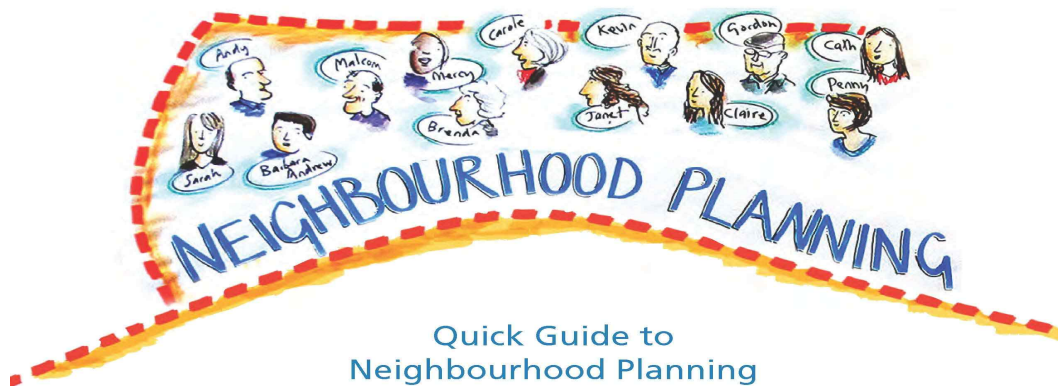
- Buchs, M. (2008). Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2: 35-49.
- Burns, d. et al. (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy*. London: Macmillan.
- Chaskin, R. J. (1997). Perspectives on Neighborhood and Community: A Review of the Literature. *Social Service Review*, 71(4): 527-548.
- Chaskin, R. J. (2003). Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability Within Loosely coupled Systems. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(2): 161-189.
- Chaskin, R. J. et al. (2001). *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Clarke, M., and Stewart, J. (1994). The Local Authority and the New Community Governance. *Regional Studies*, 28: 201-219.
- Clarke, M., and Stewart, J. (1999). *Community Governance, Community Leadership and the New Local Government*. York: JRF/YPS.
- Clift, S. (2008). Sidewalks for Democracy Online. (<http://stevencraft.com/?p=152>).
- Connelly, S. (2011). Constructing Legitimacy in the New Community Governance. *Urban Studies*, 48(5): 929-946.
- 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.
- 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.
- Fenger, M., and Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration. in V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenge (eds.). *Governance and the Democratic Deficit*. 13-33. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Gandhi, M. K. (김태언 역). (2006). 『마을이 세계를 구한다』. 대구: 녹색평론사.

- 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.
- Goets, A. M., and Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3): 363-383.
- Handerson, G. (박행웅·이종삼 역). (2000). 『소용돌이의 한국정치』. 서울: 한울.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kearns, A. (2004). Social Capital, Regeneration and Urban Policy. CNR Paper 15.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Lake, R. W. (1994). Negotiating local autonomy. *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Leighninger, M. (2006). *The Next Form of Democracy: How Expert Rule Is Giving Way to shared Governance*. Vanderbilt University Press.
- Leighninger, M. (2008). The Promise and Challenge of Neighborhood Democracy: Lessons from the Intersection of Government and Community. (Report on the 'Democratic Governance at the Neighborhood Level' meeting, organized by Grassroots Grantmakers and the Deliberative Democracy Consortium on November 11th, 2008 in Orlando, FL).
- Löffler, 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.
- 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.
- Morris, A. & P. Leistner. (2009). From Neighborhood Association System to participatory Democracy: Broadening and Deepening Public Involvement in Portland, Oregon. *National Civic Review*. 98(2): 47-55.

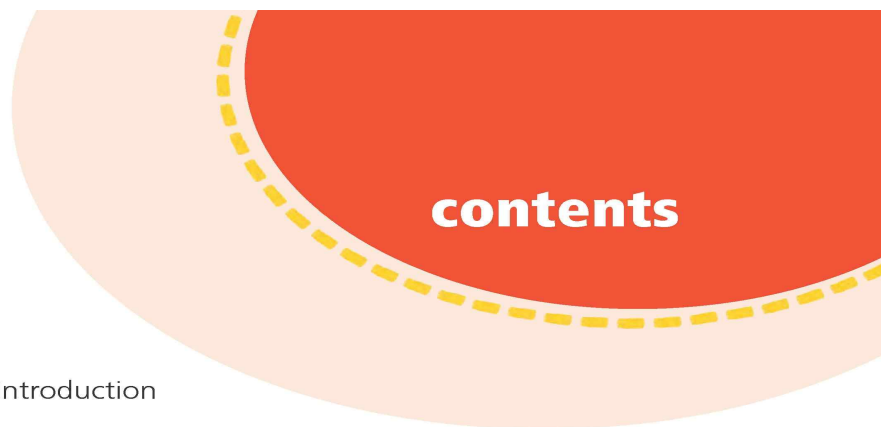
- Navarro, Z. (1998). Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity – the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989–1998). Federal University of Rio Grande do Sul, Brazil.
- New Economics Foundation(NEF)/National Endowment for Science, Technology and the Arts(NESTA). (2009). The Challenge of Co-production.
- Noya, A., E. Clarence & G. Crag (des.). (2009). *Community Capacity Building: Creating a Better Future Together*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. (2004). Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies. (EGDI and UNU-WIDER Conference titled 'Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors,' 17–18 September 2004, Helsinki, Finland).
- Ostrom, E. (윤홍근·안도경 역). (2010). 「공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화」. 서울: 램덤하우스코리아.
- Ostrom, V. (2008). *The Intellectual Crisis in American Public Administration (3rd ed.)*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. *Fennia*. 164: 105–146.
- Pestoff, V. (2010). Elinor Ostrom, Citizen Participation, and Coproduction. (Paper published at the CIES).
- Pratchett, L. (2001). Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. ECPR joint sessions of workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52: 358–375.
- Purdue, D. (2001). Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, *Urban Studies*, 38(12): 2211–2224.
- Putnam, R. D. (안청시 역). (2001). 「사회자본과 민주주의: 이탈리아 지방자치와 시민적 전통」. 서울: 전영사.
- Putnam, R. D. (정승현 역). (2009). 「나홀로 불링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」. 서울: 페이퍼로드.
- Sampson, R. J. (2012). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sandel, M. (김선욱 외 역). (2008). 「공동체주의와 공공성」. 서울: 철학과 현실사.

- Slatter, P. (2010). Looking Sideways: A Community Asset Approach to Coproduction of Neighbourhoods and Neighbourhood Services in Birmingham. Birmingham City Council.
- 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.
- Stoker, G. (1996). Redefining Local Democracy. in L. Pratchett and D. Wilson. (eds.). *Local Democracy and Local Government*. London: Macmillan.
- Sullivan, H. (2001). Modernization, Democratization and Community Governance. *Local Government Studies*, 27(3): 1–24.
- Thompson, K. (2001). *From Neighborhood to Nation: The Democratic Foundations of Civil Society*. London: Tufts University.
- Tocqueville, A. (임효선·박지동 역). (1997). 『미국의 민주주의』. 서울: 한길사.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527–540.
- Warren, M. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. [www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/polisci/Faculty/warren/Citizen\\_Participation\\_and\\_Democratic\\_Deficits\\_Draft\\_5.pdf](http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/polisci/Faculty/warren/Citizen_Participation_and_Democratic_Deficits_Draft_5.pdf).
- Warren, M. E. (2008). Citizen representatives. in Warren and Pearse (eds), *Designing Deliberative Democracy*, 50–69. Cambridge University Press.
- Wolman, H. and Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly* 26: 3–27.

## 부 록







Introduction

Neighbourhood Plan and Area

Scope of Neighbourhood Development Plans

The Evidence Base

Policy Making

Community Engagement

Best Practice

Independent Examination and Referendum

Summary of Process

Some Key Points

About Urban Vision and Locality



Since April 2012, local communities are able to lead in the future planning of their area through the preparation of neighbourhood development plans. Whereas local authorities have led plan-making in the past, community development plans will be adopted if they receive a 50% 'yes' vote in a public referendum.

This guide gives a concise summary of the process of neighbourhood planning together with suggestions for best practice.

The elements of neighbourhood planning are:

#### Neighbourhood Development Plans

These are new types of plan, setting out a vision, aims, policies and proposals for the future development of a neighbourhood. If adopted, the neighbourhood plan will be part of the statutory development plan for the area in question.

This means that the local authority and planning inspectors will have to take the plan into account when making planning decisions. This gives the plans more weight than some types of plan, such as parish plans or community plans.

#### Neighbourhood Development Orders

These allow certain kinds of development to take place as 'permitted development', without the need to apply for planning permission. This can include actual built development, such as new housing (the community right to build).

For both neighbourhood development plans and neighbourhood development orders it is necessary to gain a more than 50% 'yes' vote in a public referendum.

This guide focuses on neighbourhood development plans.



## neighbourhood plan and area

Where there is a town or Parish Council, that is the qualifying body for leading a neighbourhood plan. Where there is no parish or town council, a neighbourhood forum of at least 21 people must be formed. This must reflect the "inclusivity, diversity and character of the area" and should include people living in the area, people working in the area and at least one councillor.

A neighbourhood area must be identified. This can be large or small. For example, it could contain a village, town centre, housing estate, employment area or combination of these things. Or it could be based on an administrative boundary such as a local ward. For town or parish councils, the neighbourhood area can be all or part of their administrative area, or they can partner with adjacent town or parish councils to produce a joint plan.

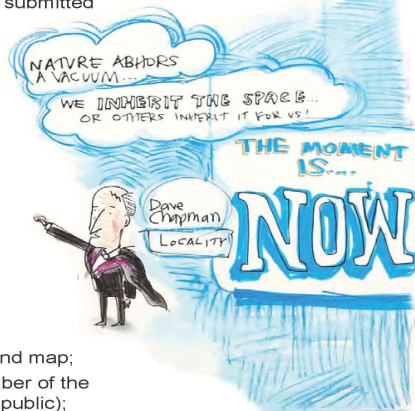
It is up to the neighbourhood forum, town or parish council how it chooses to undertake the work and whether it commissions other organisations to work on its behalf. The neighbourhood area and neighbourhood forum require the approval of the local planning authority. To gain approval, the following must be submitted to the local authority:

#### Neighbourhood Area:

- map identifying the area;
- statement explaining the area;
- statement explaining that the body making the area application is a qualifying body under the Localism Act 2011.

#### Neighbourhood Forum:

- name of the proposed neighbourhood forum;
- written constitution for the neighbourhood forum;
- name of the neighbourhood area and map;
- contact details of at least one member of the neighbourhood forum (to be made public);
- statement, which explains how the proposed neighbourhood forum meets the requirements of the legislation.





## scope of neighbourhood development plans

Neighbourhood development plans can include anything that other development plan documents deal with. Essentially, they are about the use and development of land and can deal with a range of social, economic and environmental issues.

Plans may be comprehensive, dealing with a wide range of issues, or they may be focused on a limited range of issues.

Neighbourhood development plans must conform to:

- European directives/legislation
- National legislation (planning & other)
- National planning policy
- The Local Plan

### Project Plan

It is advisable to draw up a plan for preparing a neighbourhood development plan (rather like a project plan). This can identify key stages, actions and an indicative timetable. It can also identify available resources and likely costs. Things like developing the evidence base and undertaking community engagement will have to be designed around the available budget.

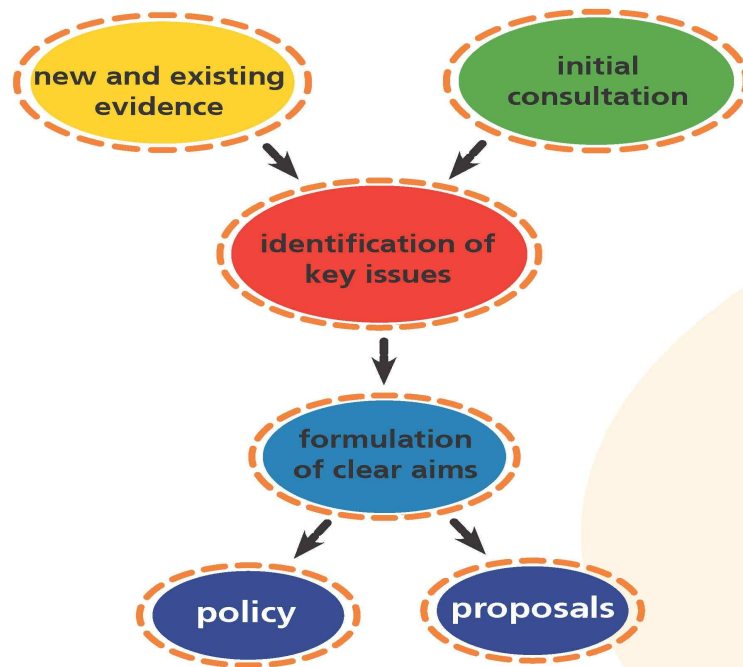
A diagram illustrating the neighbourhood planning process is included later in this guide (see the section on Process).



## policy making

Policy should be based on information/data about the area (the evidence base). From consideration of evidence and early community engagement, key issues and aims for the plan should emerge. Policy and proposals can then be developed to achieve the plan's aims.

The following diagram illustrates this:





Community engagement is necessary and important for several reasons:

- It is a statutory requirement (including in Localism Act)
- Early engagement is essential for developing political consensus and avoiding misconceptions
- It is part of developing the evidence base (front loading)
- It helps achieve better informed outcomes (community know their own place best)
- It leads to more realistic and deliverable plans/policies
- Public confidence and support need to be maintained
- It helps to avoid conflict, delay and cost at later stages
- It reduces the possibility of a 'no' vote in the local referendum if people are aware of the plan and have had the opportunity to participate in its production
- There is a democratic deficit (there is a need to involve people at a more detailed level than elections every four years).

Where intensive community engagement has recently been undertaken, such as in respect of the community plan, the material obtained will be useful in informing the neighbourhood plan.



## best practice

**Publicity and Awareness:** It is important to publicise the proposed neighbourhood development plan as widely as possible using different media right at the beginning of the process.

**Local Partnerships:** Key partners and stakeholders should be identified. These can provide easier access and support in involving minority groups, different communities, residents, the business community, hard-to-engage communities, etc.

**Front Loading:** Community engagement should be undertaken before work commences on the plan (this is called front-loading). The purpose of the first stages of community engagement is to help define issues and aims for the plan, and to inform an overall vision. Early and later stages of community engagement/involvement will also inform policies and proposals in the plan.

**Capacity Building:** It will often be necessary to include capacity building (education/training) so that those participating in community engagement events are well informed about the plan and the issues it is dealing with.

**Avoid Tokenism:** The purpose of undertaking community engagement is to inform the content of the plan. If the outcomes have already been determined, then community engagement is tokenistic (marketing).

**Specialist advice and enabling:** It may be necessary for those leading and participating in the planning process to bring in specialist advice and support.

**Be Creative:** Community engagement needs to engage people. It should be stimulating and enjoyable. Too often it is dull and inaccessible.

**Manage Expectations:** Too often, community engagement exercises raise unrealistic expectations, leading to disappointment and cynicism. It is necessary to explain the scope and limitations of the planning system and of neighbourhood development plans, in particular that they are a means to an end, not the end itself.

**Targeting:** Whilst some people will naturally want to get involved in neighbourhood planning, with other people targeting will be necessary. This could include the elderly, young people, ethnic groups and other minority or hard-to-engage groups.

**Accessibility:** Careful thought needs to be given to make events accessible, including location, timing, media, format, etc. Events should be informal and unthreatening – for example those running events should dress informally.





### **Common Mistakes – What to avoid!**

- The 'stand in the library with a thick document' approach
- The 'talking at people at a public meeting' approach
- The 'consultant producing options before consulting anyone' approach
- The 'publish and defend' approach
- The 'boring people to a point of unconsciousness' approach
- The 'people are too stupid' approach
- The 'we need strong leadership not consultation' approach
- The 'outcomes predetermined' approach



## independent examination and referendum

The independent examination will be undertaken by an independent examiner appointed by the local authority to ensure the plan meets the necessary standard and is in conformity with legislation and general conformity with national and local policy.

The independent examiner may suggest changes to the plan.

If the plan is found to be satisfactory, then the local authority will arrange for the referendum to take place. If more than 50% of those voting in the referendum vote 'yes', then the Council will adopt the plan.



## summary of process

The process of producing a neighbourhood plan begins with establishing the neighbourhood forum and area.

The foundations of a good plan are a robust evidence base and effective community involvement/engagement from the beginning to end of the process.

Early community engagement and consideration of the evidence base should identify key issues and aims for the plan to address. More detailed policies and proposals may be developed to address key issues and achieve the plan's aims and vision.

Community engagement and involvement should continue throughout the plan-making process and should be flexible to address emerging issues and concerns. Once a plan is finalised, it needs to be submitted for independent examination, followed by the referendum.

The diagram below illustrates this process.





## some key points

Neighbourhood planning presents many opportunities.

A good neighbourhood development plan will be based on effective community involvement and engagement and a robust evidence base.

Careful consideration needs to be given to available resources, skills, capacity and the need for external support.

A neighbourhood plan is a means, not an end.

### About Urban Vision Enterprise CIC

Urban Vision Enterprise is a community interest company, specialising in town planning, regeneration, urban design, heritage, neighbourhood planning, community engagement, leadership and management, third sector organisational development, project development and management, training and education.

It also draws on a pool of external experts in a range of disciplines, including leading professionals in many fields. Urban Vision Enterprise is part of a wider partnership with Urban Vision North Staffordshire.

### About Locality

Locality is the leading nationwide network of settlements, development trusts, social action centres and community enterprises. It helps people to set up locally owned and led organisations. It supports existing organisations to work effectively through peer-to-peer exchange of knowledge and best practice on community asset ownership, community enterprise, collaboration, commissioning support, social action, community voice, community rights and regeneration.

Locality also works to influence government and others at national and local level to build support and investment for the movement. Locality was formed in April 2011 by the merger of Bassac and the Development Trusts Association, two leading networks of community owned and led organisations.

Locality is the lead partner of the Building Community Consortium, one of the four programmes funded through the Department for Communities and Local Government 'Supporting Communities and Neighbourhoods in Planning' scheme.

### Contact Details

Urban Vision Enterprise CIC  
Burslem School of Art, Queen Street  
Stoke-on-Trent  
ST6 3EJ

[www.uvns.org](http://www.uvns.org)

Contact: Dave Chetwyn  
Tel: 01782 790595  
Email: [dave.chetwyn@uvns.org](mailto:dave.chetwyn@uvns.org)

Locality  
33 Corsham Street  
London  
N1 6DR

[www.locality.org.uk](http://www.locality.org.uk)

Tel: 0845 458 8336  
Email: [info@locality.org.uk](mailto:info@locality.org.uk)



Urban Vision Enterprise CIC. Guide to Neighbourhood Planning V1 10 March 2012

Urban Vision Enterprise CIC. Company No. 7690116.  
Burslem School of Art, Queen Street, Stoke-on-Trent, ST6 3EJ

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 안성호 대전대학교 행정학과

곽현근 대전대학교 행정학과

전략연구 2013-22 · 충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략

글쓴이 · 안성호 · 곽현근

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2013년 12월 31일 / 발행 · 2013년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (314-140)

전화 · 041-840-1123(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-238-7 (03350)

<http://www.cdi.re.kr>

© 2013. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.