

『정책담론, 지방분권분야 전략과제』 제2차 워크숍

- ◆ 때 : 2013. 12. 2 (월), 16:00~18:00
- ◆ 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

『정책담론, 지방분권분야 전략과제』 제2차 워크숍

- ◆ 때 : 2013. 12. 2 (월), 16:00~18:00
- ◆ 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실

■ 「정책담론, 지방분권분야 전략과제」 제2차 워크숍 운영 계획(안) ■

□ 목적

- 충청남도 지방분권 개혁 추진을 위한 ‘충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네 거버넌스 실천모형과 전략’ 및 ‘21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향’ 관련 정책담론 워크숍을 통해 문제점을 도출하고 개선 방안을 마련
- ‘충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네 거버넌스 실천모형과 전략’을 통해 현행 지방자치 특성 및 문제점과 주민자치 필요성 제시, 동네거버넌스 이론적 배경, 충청남도 주민자치 전략을 진단, 동네 거버넌스 전략과 과제를 제시함
- ‘21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향’을 통해 중앙집권형 지역발전의 문제점과 현황, 신지역주의와 분권형 지역발전 주체론, 현생시·도의 권한과 기능 및 재정, 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색, 초광역지자체의 권한과 기능 및 정부관 관계를 제시함

□ 워크숍 개요

- 주 제 : 「정책담론, 지방분권분야 전략과제」 제2차 워크숍
- 일 시 : 2013. 12. 2(월) 16:00~18:00
- 장 소 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 참석대상 : 발제자(곽현근 교수, 김순은 교수, 안성호 교수)

-가나다순- 토론자(권선필 교수, 권혁술 특보, 길병옥 교수, 김필두 박사, 김갑연 국장(이상영 과장), 최영출 교수) 지방자치 관계 공무원 및 전문가 등 20명 내외

「정책담론, 지방분권분야 전략과제」 제2차 워크숍 개최계획(안)

- 일시 : 2013. 12. 2(월), 16:00~18:00
- 장소 : 충남발전연구원 1층 대회의실

시간			내 용	비 고
부터	까지	소요		
16:00	16:10	10′	<input type="checkbox"/> 개 회 사	강현수 (충남발전연구원장)
16:10	16:20	10′	<input type="checkbox"/> 워크숍 취지 설명 및 참석자 소개	최병학 (충남발전연구원 선임연구위원)
16:20	16:40	20′	<input type="checkbox"/> 주제발표 1 ○ “충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략” (대전대학교 안성호·곽현근 교수)	[사 회 : 최병학] ※ 참석자 토론 병행
16:40	17:00	20′	<input type="checkbox"/> 주제발표 2 ○ “21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향” (서울대학교 행정대학원 김순은 교수)	
17:00	17:10	10′	중간 휴식	
17:10	17:50	40′	<input type="checkbox"/> 토 론 <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div> ○ 권선필 교수(목원대학교) ○ 김필두 박사(한국지방행정연구원) ○ 길병옥 교수(충남대학교) ○ 최영출 교수(충북대학교) ○ 김갑연 국장(충청남도 안전자치행정국) ○ 권혁술 정책특별보좌관(충청남도) </div> <div> 주민주치 분권 </div> </div>	
17:50	18:00	10′	<input type="checkbox"/> 정리 및 폐회	

■ 목 차 ■

□ 발제문

- 충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략 1
[대전대학교, 안성호·곽현근 교수]
- 21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향 65
[서울대학교 행정대학원, 김순은 교수]

□ 토론요지

- 토론요지 1 [목원대학교, 권선희 교수] : 주민자치 107
- 토론요지 2 [한국지방행정연구원, 김필두 박사] : 주민자치 113
- 토론요지 3 [충남대학교, 길병옥 교수] : 분권 119
- 토론요지 4 [충북대학교, 최영출 교수] : 분권 123
- 토론요지 5 [충청남도 자치행정과, 이상영 과장] : 공통 125
- 토론요지 6 [충청남도, 권혁술 정책특별보좌관] : 공통 129

제1주제

충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략

안성호 · 곽현근 교수 (대전대학교)

충청남도 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략

2013. 12.

안성호(대전대학교 행정학과)
곽현근(대전대학교 행정학과)

<목 차>

I. 한국지방자치의 특성과 주민자치의 의의

1. 현행 지방자치의 특성 및 문제점
2. 주민자치의 필요성

II. 주민자치 기반으로서 동네거버넌스의 이론적 배경

1. 주민자치 참여주체로서의 지역사회
2. 주민자치 공간단위로서의 동네의 의의
3. 동네단위 거버넌스 구축을 위한 모형

III. 충청남도 주민자치 전략의 진단

1. 충청남도 주민자치 「4大 모델」
2. 충남 주민자치 전략의 탐색적 진단

IV. 충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 전략과 과제

1. 다양한 동네단위 정책실험의 강화
2. 주민자치 모형의 이원적 접근과 상호연계 노력
3. 지역사회 형성의 촉진자·촉매자로서의 정부역할의 명확한 인식
4. 주민역량강화에 초점을 둔 주민자치 사업 목표의 명확화
5. 민관협치형 주민자치 정착을 위한 기본방향 및 실천과제
6. 자율형 주민자치 정착을 위한 기본방향 및 실천과제

V. 결론

I. 한국 지방자치의 특성과 주민자치의 의의

1. 현행 지방자치의 특성 및 문제점

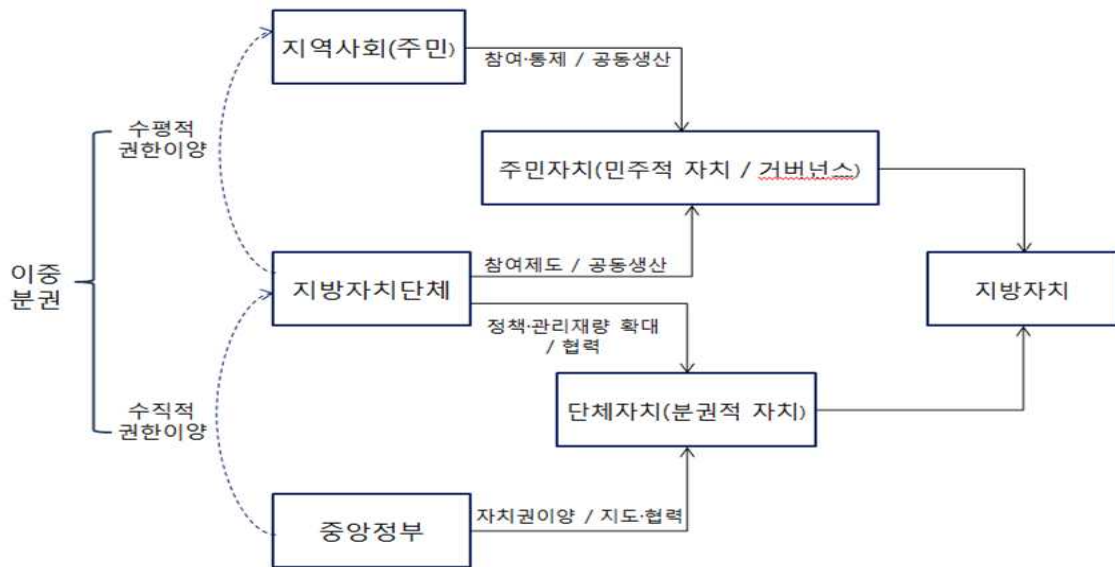
- o 지방자치가 부활된 지 20여 년의 실험에도 불구하고, 우리사회는 지방자치에 대한 신뢰를 충분히 구축하지 못하고 있음. 다양한 원인 가운데 우리사회에서 진행된 지방자치의 지배적 형태에 대한 반성과 비판의 목소리가 커지고 있음
- o 우리 지방자치의 경우 중앙정부가 관장해왔던 일부 사무를 지방정부 자치영역으로 이양하고 관선 자치단체장을 민선으로 교체한 것에 불과한 전형적 관치중심의 단체자치 성격을 띠고 있음. 단체자치 시각에서 지방분권 또는 지방정부의 자율성은 강조되어왔지만 정작 시민사회 또는 지역사회의 참여와 통제 문제는 크게 주목받지 못했음
- o 단체자치마저도 많은 권한과 기능이 여전히 중앙정부에 집중되어있고, 중앙정부의 가부장적 관점과 통제가 지방행정을 좌지우지하면서 지방자치에 대한 오해와 실망을 불러일으키고 있음. 지방정부가 추진하는 많은 사업과 정책들이 중앙정부 재정지원에 크게 좌우되고 있고, ‘구유식 정치’(pork-barrel politics)에 의한 중앙의 재정책보 결과가 단체장 업적과 성과에 상당한 영향을 미치는 의타적·외생적 지방자치의 모습이 여전히 사라지지 않고 있음
- o 지방자치를 바로잡기 위한 지방분권의 방향도 단체자치 관점에서 정의되면서 중앙·지방정부 간 권한과 사무의 수직적 이전에만 초점이 맞추어져있음. 반면, 주민참여와 통제와 같이 국가권한의 수평적 이동에 대한 관심은 뒷전으로 물러나면서 지방자치에 대한 지역주민들의 불신과 정치적 무력감이 확대되는 원인이 되고 있음

2. 주민자치의 필요성

1) 시대정신으로서의 주민자치

- 세계화에 대응한 바람직한 지방화 방향은 국가권한의 두 가지 변화와 맞물려 있음.
 - ① 국가권한의 수직적 이동
 - 다양하고 복잡하며 역동적인 세계화 흐름 속에서 민족국가 단위의 중앙집권적 통치가 현대사회 문제해결에는 역부족이라는 반성과 함께 지방정부로의 권력이동과 역할이 강조됨
 - ② 국가권한의 수평적 이동
 - 사회의 기본 조직 원리로 간주되어온 '시장'과 '정부'의 실패를 교훈삼아 '시민사회'의 역할이 새롭게 부각되면서 국가권한의 시민사회로의 이동과 정부와의 수평적 관계형성이 강조되고 있음
- 국가의 수직적 재구조화가 구현되는 방식이 '지방분권'이라면, 수평적 재구조화를 위한 처방이 바로 '주민자치'임. 주민자치는 지방자치단체와 주민과의 관계에 초점을 두고 주민참여를 강조함으로써 참여민주주의 원리를 실현하려는 지방자치 사상임
- 주민자치는 지역사회 문제 해결과정에서 그 지역 주민들이 참여하여 스스로 결정하고 결과에 대해 책임을 지는 방식을 강조함. 주민자치는 과거 정부서비스 대상으로만 간주되었던 지역사회를 더 이상 수동적 방관자가 아닌 지역문제 해결의 주체 또는 파트너로 간주한다는 면에서 시민사회 역할과 참여를 강조하는 '거버넌스' 개념과도 일맥상통함
- 주민자치는 <그림 1>에 나타난 것과 같이 중앙집권적 국가가 가지고 있는 많은 권한과 책임을 지방정부뿐만 아니라 지방정부로부터 지역사회로까지 이양하는 '이중분권'(double devolution) 전제로 함

<그림 1> 이중분권과 주민자치·단체자치의 성격



자료: 김수신(2010: 11)의 그림을 수정·보완

2) 한국사회에서의 주민자치의 의의

o 우리사회의 맥락에서 주민자치는 다음과 같은 다양한 의미를 가짐

① 지방자치 및 지방분권에 대한 주민의식 변화

- 주민들이 참여제도를 통해 자신이 몸담고 있는 지방정부의 의사 결정에 영향을 미치고 지방정부 행위를 통제할 수 있다는 자신감은 곧 '가까운 정부'야말로 '좋은 정부'라는 인식의 변화를 가져올 수 있음
- 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 함
- 제대로 된 주민자치 경험이야말로 지방분권에 대한 국민 공감대 형성의 최선의 전략이 될 수 있음

② 참여민주주의 활성화를 통한 시민덕성을 갖춘 시민의 양성

- 주민자치는 참여민주주의 강화를 의미함

- 참여민주주의는 대의민주제에 대한 반성뿐만 아니라 자신의 권리만을 내세우며 사회적 책임을 다하지 않는 사회구성원의 변화를 위한 처방임. 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 시점임
 - 정당간 경쟁을 통한 엘리트 중심의 대의민주제만으로는 민주주의로부터 기대했던 사회구성원의 행복을 가져다줄 수 없다는 결론에서 도출된 의제가 바로 참여민주주의임
 - 주민자치는 대의민주제의 '민주성결핍'(democratic deficit)에 대한 반성으로부터 비롯됨. 민주성 결핍은 시민과 정부제도 사이의 단절(disconnection)을 기술하기 위해 등장한 개념으로서, 선거를 통한 대의민주제가 정당성과 책임성 기제로서 민주주의에 대한 기대를 실현하는데 실패했다는 반성에 뿌리를 두고 있음 (Warren, 2009)
 - 작은 지역사회 단위의 주민참여는 사회구성원의 상호의존성을 인식하고 집합체로서의 사회에 필요한 가치를 성찰하며 실천하는 '시민덕성'을 갖춘 시민을 양성하는 중요한 훈련의 의미를 가짐
- ③ 압축 성장과정에서 나타난 사회적 일탈 및 병리현상에 대한 처방
- 경제규모 10위, 무역규모 8위 등 화려한 경제성적표에도 불구하고, 2012년 7월 한국보건사회연구원이 발표한 행복지수 순위를 보면 조사대상 34개 OECD 국가 중 우리나라는 32위로 나타남
 - OECD국가 중 자살률 1위와 저출산률 1위라는 통계도 우리사회 행복지수 결과를 뒷받침해줌
 - '현대 사회학의 아버지'로 불리는 E. Durkheim은 일찍이 '자살론'이라는 저서를 통해 자살이 개인문제가 아니라 사회적 연대감의 부재로 인한 사회문제라는 점을 지적함. 이러한 사회적 연대감이 현대사회에서 재해석된 것이 '사회적 자본'(social capital)이고 사회적 자본과 맞물려 강조되는 것이 지역사회 또는 지역공동체(local community)임

- 경제성장에 따른 물질적 풍요에도 불구하고 행복하지 않은 우리 사회에 대한 처방은 지역공동체 형성 또는 회복이라는 목소리가 높아지고 있음. 이러한 상황에서 지역주민들의 사회적·심리적 유대에 초점을 둔 지역사회형성과 참여활성화에 초점을 두는 주민자치는 자살률 1위, 행복지수 최하위국가의 불명예를 벗어나기 위한 처방으로 간주할 수 있음

II. 주민자치 기반으로서 동네거버넌스의 이론적 배경

1. 주민자치 참여주체로서의 지역사회

o 지역사회의 의의

- 주민자치를 논의할 때 지방정부의 파트너로서 중요하게 간주되는 주체가 바로 ‘지역사회’(local community)임¹⁾
- 지역사회는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 살면서 상호간에 그리고 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가지고 있는 사람들’을 의미함
- 주민자치는 개개인의 사회 구성원보다도 일정한 지리적 공간을 공유하는 지역사회 단위의 집합적 역량강화와 민주적 참여를 통해 지역사회 스스로 해당 지역에 필요한 공공선 또는 공적 가치를 생성하는 책임의식을 강조함

o 지역사회와 사회적 자본

- 사회적 자본(social capital)은 지역발전의 전제조건으로서 구성원 사이의 관계망(network), 신뢰 및 호혜의 규범과 같은 관계자원을 의미함
- 사회적 자본의 대표적 학자인 미국 하버드대 R. Putnam교수와 2009년 노벨경제학상 수상자 E. Ostrom교수 등은 국가단위의 거대담론이 아니라 동네와 같은 작은 지역사회 주민들 사이의 자발적 결사체를 통한 관계형성이 사회적 자본 형성의 첫 단계임을 강

1) 지역사회 대신 ‘지역공동체’ 개념을 사용하기도 한다.

조합

- 실제 이들 학자들의 사회적 자본에 대한 주장은 '지역사회' 또는 '지역공동체'와 밀접한 관련을 가짐
- 지역사회의 의미에 포함된 '사회적이고 심리적인 유대'는 바로 사회적 자본을 지칭함
- 결과적으로 지역사회를 형성(community building)하는 것과 사회적 자본을 형성하는 것은 같은 의미를 갖게 되고, 지역사회 역량은 곧 사회적 자본의 수준으로 대표됨

o 지역사회 형성의 운동적 성격

- 현대사회의 지역사회 형성 또는 사회적 자본의 형성은 자연적으로 주어진 것이 아니라 지역주민들 사이의 운동적 차원에서 진행되어야 함
- 지리적 공간을 공유하는 구성원들로 하여금 목적과 가치를 공유할 수 있는 여건을 만들고, 그러한 목적을 달성할 수 있는 사회적 역량을 구축해나가는 일련의 조직화된 활동을 필요로 한다는 면에서 다분히 운동적 성격을 띠
- 지역의 물리적·사회적 환경개선, 생태보존, 기타 공공재 생성에 목적을 둔 의식적이고 집합적 노력을 통해서만 지역사회 또는 사회적 자본이 형성되고 지속가능하다고 봄

2. 주민자치 공간단위로서의 동네의 의의

1) 동네의 개념

o 지역사회 형성 또는 사회적 자본 형성을 위한 최소의 전략적 공간단위가 바로 '동네'(neighborhood)임

- 동네란 '자기가 사는 집을 중심으로 사람들이 비공식적이고 대면적인 상호작용에 관여하는 거주지 주변의 장소'임
- 동네는 그 규모 면에서 구성원들의 무임승차 유인을 최소화하고, 참여결과를 구체적으로 확인하는데 유리하다는 면에서 지역사회

형성을 위한 중요한 전략적 단위가 됨

o 동네의 사적 의미

- 개인에게 동네는 경쟁사회의 스트레스로부터 벗어난 휴식공간의 의미를 갖거나 때로는 '어느 동네 아무개'와 같이 자신의 정체성을 나타내는 매개역할을 하기도 함
- 특히 은퇴자나 아이를 기르는 주부의 경우 동네는 소소한 대화와 정보를 교환하는 중요한 생활공간이 됨
- 시장경제에서 동네는 개인의 기호와 사회적 지위에 따라 선택되는 일종의 상품으로 간주됨

o 동네의 '공적 공간'으로의 의미 변화

- 최근 동네의 사적 의미를 넘어 새로운 가치와 의미를 가진 공적 공간으로 전환하려는 실험이 국내외적으로 활발히 진행되고 있음
- 동네주민들의 조직화를 통해 상호 신뢰 쌓기와 호혜적 관계 형성을 도모하고, 이러한 관계 자원을 활용하여 지역사회 스스로 동네의 공공선에 기여하고 삶의 질 개선을 이끌어내려는 노력이 그것임
- 이러한 노력은 '지역사회 형성'(community building)과 같은 전문 학술용어로 표현되기도 하고, '마을(공동체)만들기'와 같이 좀 더 친숙한 표현으로 불리기도 함

o 비교적 중립적이고 장소적 성격이 강한 동네 개념과 비교할 때, '마을'은 다분히 가치 지향적 개념으로 볼 수 있음

- 마을은 '적은 수의 사람들이 1차 산업을 중심으로 공통된 생활을 하는 지역'의 의미를 갖는 촌락, 또는 영어의 village에 해당되는 개념으로서 공동체적 의미를 강하게 반영함
- 동네 단위에서 주민들 사이의 공동체적 삶이 강화되었을 때, 동네를 '마을'로 부를 수 있고, 동네를 지역사회(공동체)로 변화시키기 위한 운동을 '마을만들기'로 간주할 수 있음

2) 동네의 성격과 규모

(1) 동네의 성격

o Chaskin(1997)은 동네의 성격과 관련하여 다음과 같이 4가지 측면을 지적함

① 동네 경계 정의의 정치적 성격

- 우선 동네의 윤곽을 정확하게 그리는 것이 비록 어렵더라도 도시 안에서 서로 구별되는 하부지역(subareas)들이 인식되고 식별되어짐. 그러한 하부지역들은 역사적 과정을 통해 발전되고 정의되어져 왔을 뿐만 아니라 계속해서 개인 및 집단의 인지, 어떤 목표를 달성하기 위하여 경계를 재규정하려는 조직화된 노력에 따라 윤곽이 달라질 수 있는 협상과정의 산물임. 따라서 어떤 주어진 프로그램이나 이니셔티브를 위해 동네를 정의하려는 노력은 매우 정치적인 과정이 됨

② 개방적 체계로서의 동네

- 동네는 다른 체계들과 연관되어 그들의 영향을 받는 개방된 체계로 간주됨. 개인들은 동시에 이러한 여러 체계들의 구성원이 될 수 있으며, 개별적인 체계와의 연계의 중요성은 상황에 따라 달라지며 변할 수 있음.

③ 집합적 행동을 위한 동기제공

- 개인들 사이의 관계를 통한 네트워크는 종종 동네의 범위를 벗어나지만 정보와 사회적 지지가 교환되는 메커니즘으로서 이웃간 관계는 여전히 보편적인 것으로 남아있음. 동네에 대한 정체성과 공동체의식의 존재는 거주자들의 집단적 상황을 인식하는 것을 지원하고 집합적 행동을 위한 기초와 동기를 제공한다는 면에서 명백한 가치를 지님. 더불어 주거지의 안정성은 이웃들 사이에 개인적인 네트워크를 발전시키는 것을 가능하게 하며, 동네에 대한 소속감과 사회적 참여를 조장시킴

④ 동네 경험의 다양성

- 동네들은 다양한 사람들에 의해 다양하게 경험됨. 보다 큰 규모의 사회와 통합된 사람들(결혼한 사람들, 중년의 사람들, 높은 소득과 교육수준을 갖춘 사람들)은 보다 광범위하고 우연적인 동네 네트워크를 가지는 경향을 보여줌. 반면 그렇지 못한 사람들(독신자들, 어린이 및 노인, 낮은 소득과 교육수준을 가진 사람들)은 동네에서 좀 더 소규모의 보다 강하고 잦은 관계를 가지는 경향이 있음

o 동네는 서로 다른 이해관계자들에 의해 다양하고 때로는 경쟁적인 방식으로 정의되고, 동네에 부여할 수 있는 사회적 의미는 다양함 (Forrest and Kearns, 2001)

① 지역사회로서의 동네

- 동네를 지역사회와 동일시할 때, 경계에 의해 구분되는 작은 지역을 공유하는 공동의 정체성, 관심 및 집합적 관행들이 강조됨
- 정책결정자들은 사회적 응집(cohesion), 안락성 및 비공식적 통제 등의 이미지에 호소하게 됨

② 환경으로서의 동네

- 환경으로서의 동네는 어떤 동네에 대한 서비스전달수준, 동네의 사회적·물리적 환경, 동네 안팎의 상호작용 등과 같은 조건과 상황에 초점을 두며, 이러한 요인들이 동네 사람들의 후생(well-being)에 어떻게 영향을 미치는가가 중요한 관심의 대상이 됨. 사회적 취약계층이 집중적으로 모여 사는 환경이 주민의 삶의 질이나 행태에 부정적 영향을 강화한다는 ‘동네효과’(neighborhood effect)가 대표적 예가 됨. 동네를 환경으로 보았을 때, 취약동네 또는 부자동네와 같이 범주화가 중요해지고, 이와 같은 동네특징은 정책결정자에게 정부개입을 위한 원리나 근거를 제공해줌

③ 상품으로서의 동네

- 도시는 상품화된 단위로 나누어지고, 각각의 동네는 다양한 질의 상품으로 간주됨. 부동산개발업자와 서비스공급자는 소비자 기호에 맞는 라이프스타일을 팔기 위하여 주거형태의 특별한 특징들을 강조하게 됨. 구매자는 주거환경의 프로필과 가격을 고려하여 자신의 라이프스타일 또는 지위에 맞는 동네를 선택하게 됨

(2) 동네의 규모

- o Somerville(2011)은 경험적 차원에서 영국의 동네규모를 <표 1>과 같이 네 가지로 유형화하고 <표 2>와 같이 특징을 정리함

<표 1> 동네규모 유형

동네규모	정체성(identity)	주민 수
1	함께 모여 사는 작은 집단 (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 최소단위 정착지 (Smallest sustainable settlement)	20,000이상

자료: Somerville(2011: 90)

<표 2> 동네규모에 따른 특징

동네 규모	특징
1	<ul style="list-style-type: none"> - 이웃과의 일상적 접촉을 통해 형성된 정감과 호혜, 친사회적 행동 등으로 특징지어짐 - 상호작용은 공식적 조정이나 규제를 필요로 하지 않음 - 동네의 형태이지만 다른 영역에서 동네를 대표하는 경우는 거의 없음
2	<ul style="list-style-type: none"> - 이 규모의 중요한 속성은 정체성(identity)으로서 이웃들 사이의 관계가 집단, 지위, 계급, 인종, 연령 등과 관련된 정체성을 통해서 매개됨 - 지역사회결사체, 동네주거조직, 소규모 스포츠동우회와 같은 조직화 동인이 작동함 - 동네를 대표하는 조직을 가질 규모가 되며, 주민들 전체가 참여하고 숙의할 수 있는 포럼 형태의 ‘자율거버넌스’(self-governance)가 가능함 - 동네조직이 다른 동네나 더 높은 규모에서 해당 동네를 대표할 수 있음
3	<ul style="list-style-type: none"> - 정부가 이 규모에서 학교, 치안, 복지 등 서비스를 제공하기 때문에 좀 더 제도화된 상호작용이 가능하게 됨 - 영국의 패리쉬·타운의회나 프랑스의 코뮌 등 지방정부의 일차 계층의 형태를 띠며 - 선출직 공직자들이 동네 형성을 지배하는 ‘계층적(hierarchical) 거버넌스’의 성격을 띠며 - 많은 주민조직들이 이 단위에서 활동하지만 전체 동네를 대표한다고 보기어려움 - 최근 이 규모에서 정부와 비정부조직 사이의 파트너십에 관여하는 주민조직의 수가 늘어나는 추세임
4	<ul style="list-style-type: none"> - 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되며, 동네라기보다는 도시적 성격을 띠며 - 경제적 차원이 강조되며, 세계화에 따른 도시 간 경쟁으로 중요성이 커지고 있음

자료: Somerville(2011: 89-91)을 요약

o 한국사회의 행정구역에 기초한 동네규모

- 인구자료에 기초해 위에서 제시된 유형을 우리나라의 행정구역에 적용해보면, <표 2>에 나타난 것과 같이 읍과 동의 경우 ‘규모 3’과 ‘규모 4’의 경계에 위치함으로써 동네단위로서는 비교적 큰 규모임을 알 수 있음

- 면의 경우 '규모 3', 행정동의 통과 읍의 리가 '규모 2', 면의 리의 경우 '규모 1'에 해당함

<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

o 대전시민의 인식을 통해 본 동네규모

- 2012년 11월 대전광역시민 830명에게 설문조사를 통해 동네의 의미를 물어본 결과 '부모 허락 없이 취학전 아동이 놀 수 있는 작은 구역'에 응답한 사람이 13.9%(115명), '아파트 단지, 단독주택지역 같이 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 나타남
- 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, 단독주택지역 같이 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 나타남

3. 동네단위 거버넌스 구축을 위한 모형

1) 동네거버넌스의 의미

- o 우리와는 달리 서구선진국에서는 다양한 정책·제도적 맥락에서 동네에 주목해왔음 / 동네는 '장소에 기초한 정책'(area-based initiative)을 수행하기에 적절한 공간단위 또는 '집합적 행위자 형

성'(collective actor formation)을 위한 중요한 사회·공간적 환경으로 인식됨(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 있는 '민주적 혁신'(democratic renewal)을 위한 최적의 장소로 간주됨(Stoker, 2005; Lowndes and Sullivan, 2008)

- o 이처럼 동네를 바라보는 선진국의 제도적 관점은 대의민주제 병폐를 보완하고, 추락하고 있는 정부신뢰와 정당성을 회복하며, 행정서비스의 효과성을 향상시키기 위한 종합적 처방의 관점을 취하고 있음. 주민자치의 문제는 행정체제개편 또는 정부구조 변화에 종속되는 문제가 아니라 분권과 참여민주주의 철학에 뿌리를 둔 정부의 '근대화'(modernization)작업으로 간주됨
- o 다른 자치선진국들과 비교해 상대적으로 기초자치단체 규모가 크고 중앙집권 성향을 띠는 것으로 평가받아온 영국의 경우가 대표적임. 1990년 말 신노동당정부가 들어선 이래, 동네단위까지의 분권과 지역사회 참여중심의 다양한 동네제도와 정책이 지속적으로 강조되어 왔고, 2010년 보수당 중심의 연합정부가 출범한 이후에도 그러한 기조는 더욱 강화되고 있음
- o 영국을 비롯한 많은 국가의 동네단위 제도 실험은 '동네거버넌스'(neighbourhood governance) 관점에서 전개되고 있음. 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 반영함
- o 동네거버넌스는 동네라는 '지역의 하위수준(subolocal level)에서의 집합적 의사결정 또는 공공서비스전달을 위한 장치들(arrangements)'(Lowndes and Sullivan 2008: 62) 또는 '동네주민들

이 자신의 동네에서 어떤 일이 이루어져야 하는가에 대한 의사결정에 참여하는 과정'(Somerville, 2005: 2)으로 정의됨

- o 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 달라짐
- o 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 것임. 결과적으로 어떤 유일한 형태의 동네거버넌스가 존재하기보다는, 서로 다른 정책 또는 정치적 프로젝트의 목적에 따라 형태를 달리하는 일정한 범위의 장치들이 존재할 수 있고, 상황에 따라서 동네거버넌스는 서로 다른 제도적 장치의 결합이나 혼합의 형태를 띌 수 있음

2) 동네거버넌스의 모형

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

<표 4> 동네거버넌스 유형

	동네역량강화	동네정부	동네파트너십	동네관리
기본원리	시민적(civic)	정치적	사회적	경제적
	시민의 직접 참여와 지역사회 관여의 기회	접근성, 의사결정의 책임성과 반응성의 향상; 선출직 공직자들의 향상된 역할	총체적(holistic)이고 시민중심의 서비스전달; 다양한 이해당사자들의 협력	지역서비스전달의 효율성과 효과성에 대한 초점
주요목표	적극적 시민과 응집된 지역사회	시민에게 반응하고 책임지는 의사결정	서비스통합(joining up)과 조정을 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(are a committees)	서비스위원회, 소규모 전략적 파트너십(LSP)	계약, 헌장, 행동계획
정책 사례	‘거대한 사회’(Great Society) 제안들	‘이중이양’(double devolution)	지역전략적 파트너십	동네관리 선도사업

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

① 동네역량강화모형

- 동네역량강화모형은 '시민원리'(civic principle)에 기반을 둬. 시민원리는 동네단위가 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 좀 더 많은 기회를 제공한
- 동네역량강화모형은 동네수준에서 참여민주주의의 관점을 반영함.
- 동네수준에서의 시민참여와 '발언'(voice)은 시민들 스스로 더 광범위한 공적 가치를 인식하는 것을 돕고, 지역사회 욕구를 결집하고 표출하며, 스스로 그러한 공적 가치와 욕구를 달성하는데 기여할 수 있도록 함
- 중요한 리더십 역할은 시민과 지역사회 참여를 활성화하고(animating), 촉진하는(enabling) 것임
- 이러한 목적은 시민참여의 양(volume)뿐만 아니라, 전통적으로 주변화 또는 배제된 집단의 참여를 유도함으로써 참여범위를 확대하는 것을 포함함
- 제도적으로 동네역량강화는 주민상담, 포럼, 동네서비스의 공동생산과 같은 동네수준의 다양하고 광범위한 참여수단의 형태를 취하게 됨

② 동네정부모형

- 동네정부모형은 '정치적 원리'(political principle)에 초점을 우면서 주민의 욕구에 좀 더 잘 반응하고 책임질 수 있도록 동네수준에서의 공식적인 대의적 의사결정 구조를 강조함
- 동네거버넌스의 정치적 원리는 다음과 같이 선출직 공직자의 접근성, 반응성(responsiveness), 책임성(accountability)의 세 가지 중요한 가정에 기반을 둬
 - 시민들은 동네수준에서 이해관계가 걸려있는 쟁점들에 대하여 좀 더 쉽게 알 수 있고 관련 선출직 공무원들에게 좀 더 쉽게 접근할 수 있음
 - 동네수준의 리더들은 좀 더 시민관점에 잘 반응할 수 있고, 지역 문제를 직접적으로 경험할 가능성이 높음
 - 리더들의 성찰이나 행위가 그들의 의사결정의 결과와 마찬가지로

로 시민들에게 좀 더 가시적이기 때문에 시민들이 리더들을 책임지도록 유도할 가능성이 더 높음 이러한 가정은 동네단위에서 더 적은 수의 시민들에게 책임을 지게 되며, 시민들에게 물리적으로 좀 더 가까운 거리에서 봉사할 수 있다는 사실에 기초함

- 동네정부모형은 시민의 직접적 역량강화보다는 특정 지역의 하위 수준에서 선출된 의원(정치인)들의 권한과 책임을 확대할 것을 강조함
- 동네정부는 지역위원회(area committees), 선출된 타운의회(town councils) 등의 형태를 취할 수 있음
- 어느 경우든 동네정부에서 중요한 것은 대의민주주의에 기반을 둔다는 것임
- 시민의 역할은 투표라는 자원을 통해 지역의원들을 선출하고, 그들로 하여금 책임을 지도록 만드는 것임
- 동네정부는 점차 신뢰를 잃어가는 대의민주주의의 광범위한 체계를 소생시킬 수 있는 잠재력을 가진 것으로 봄
- 동네정치의 근접성과 적실성의 장점은 선출된 정치가와 대의민주주의제도에 대한 신뢰와 믿음을 회복하기위한 중요한 기반이 될 수 있음

③ 동네파트너십모형

- 동네파트너십모형은 '사회적 원리'(social principle)를 적용한 동네 거버넌스 유형임
- 사회적 원리는 시민의 후생과 이해당사자 사이의 협력에 초점을 둠. 과거 빈곤문제 등 지역사회문제 해결을 위해 필요한 욕구들 사이의 상호 관련성이나 개인이나 가족이 처한 구체적인 상황을 고려하지 못한 채, 행정편의에 의해 서비스가 파편화(fragmentation)되어옴
- 이러한 서비스전달과 의사결정의 파편화로부터 발생하는 불편과 단절을 실제 경험하는 장소가 바로 동네임
- 시민들이 다양한 지역서비스에 접근하고, 복잡한 지역사회문제를 구체적으로 경험하는 동네야말로 전문성만을 강조한 접근을 뛰어

넘어 '생활의 에피소드'를 중심으로 한 공적 서비스 설계와 협력적 의사결정과 같은 혁신이 이루어질 수 있는 중요한 공간적 단위가 됨

- 동네파트너십은 공공서비스전달의 중요한 특징이 되어왔던 조직 또는 서비스의 파편화에 대한 대응책임
- 동네파트너십은 지역사회 주도하에 공공부문, 민간부문, 자원봉사 부문에 있는 서비스 공급자 또는 이해당사자들의 동네수준에서의 통합된 서비스를 강조함
- 동네파트너십은 영국에서 등장한 '지역전략적 파트너십'(Local Strategic Partnership)이 대표적인 예가 됨
- 동네파트너십은 다양한 이익집단의 대표들을 하나의 집합적 의사결정과정으로 묶는 체계로서의 '이해관계자 민주주의'(stakeholder democracy)를 강조함
- 참여하는 이해관계자는 파트너십에 대한 충성(loyalty)과 다른 참여자에 대한 신뢰를 갖는 파트너의 역할을 수행할 것이 요구됨
- 동네파트너십에서 중요한 리더십 역할은 파트너들을 하나로 결집시킬 수 있는 중개인(broker) 또는 집합적 의사결정을 가능하게 만들고 합의의 부재 시에는 중재할 수 있는 의장(chair)의 역할임

④ 동네관리모형

- 동네관리모형은 '경제적 원리'(economic principle)를 강조함. 경제적 원리는 동네거버넌스를 통해 자원이 좀 더 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있다는 가정에 근거함
- 동네규모는 서비스 생산 및 전달과정에 있어서 낭비를 확인하고 통제하는데 유리하며, 시민의 욕구를 확인하여 적절한 서비스를 전달하는데 유리함. 또한 '규모의 경제'(economies of scale)가 대규모 행정단위의 정당성을 제공한다면, 서로 연관된 서비스의 제공에서 발생하는 시너지와 중복비용의 감소 등에 기초한 '범위의 경제'(economies of scope)는 오히려 동네와 같은 규모에서 쉽게 달성될 수 있음
- 제도차원에서 동네관리는 취약동네 문제를 해결하기 위해 권한

(power)을 동네에 양도하는 일종의 급진적 해결책으로 볼 수 있음. 동네관리는 지정된 취약동네에 대하여 한 사람, 팀 또는 조직에게 동네관리자의 역할을 맡기게 되며, 동네관리자는 동네재생을 관리하는 기능을 수행하게 됨²⁾

- 동네관리의 리더십은 고객에 초점을 두고, 혁신적이며, 공적 가치를 추구하면서, 다양한 자원의 동원과 조정능력을 가진 '기업가적 기술'(entrepreneurial skill)을 발휘할 것이 요구됨
- 동네관리는 시민의 발언을 통한 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 강조함
- 동네관리는 세금을 통해 서비스 가격을 지불하는 소비자로서의 시민선택에 충실해야한다는 시장민주주의(market democracy) 원칙을 반영함

3) Kooiman의 거버넌스 유형을 통한 동네역량강화 모형의 보완

- o 주민자치 관점에서 바라볼 때, 직접 연관성을 갖는 모형은 동네역량강화와 동네정부모형임.³⁾ 우리나라 읍·면·동 동네자치와 연관지어 볼 때 두 모형이 상호 배타성을 띠는 것은 아니지만 어느 모형에 우선적 초점을 두는가에 따라 동네자치 성격에 상당한 차이를 가져올 수 있음

-
- 2) 구체적으로 동네관리자는 지정된 지역 안에서 주민들의 우선순위와 고객욕구에 맞춰 다양한 서비스전달자와 서비스수준의 합의를 도출하고, 서비스를 조정하며, 새로운 서비스를 실험하기위하여 주류서비스 공급기관으로부터 자금을 유치하기도 하고, 성공적인 실험결과를 주류사업에 반영하고 정착시킬 수 있도록 주류서비스 공급기관에 영향력을 행사하는 역할을 맡게 된다
 - 3) 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.

- o 대의민주제의 민주성결핍을 바로잡고 단체자치 폐단을 보완하는 규범적 차원에서 뿐만 아니라 정부계층 또는 구조의 급격한 변화를 전제하지 않는다면 실용적·현실적 차원에서 동네역량강화 모형이야말로 동네지방자치 제도정착을 위한 우선 고려대상이 되어야할 것으로 판단됨
- o 현실적으로 동네역량강화 모형을 지방자치제도와 접목시키기 위해서는 지역사회 역량강화(참여)의 성격에 대한 추가 논의를 필요로 함. 이러한 맥락에서 Kooiman의 거버넌스 유형 구분은 중요한 의미를 가짐
- o Kooiman의 거버넌스 유형과 주민조직에의 적용
 - Kooiman(2005)은 거버넌스를 '계층적 거버넌스', '자율거버넌스'(self-governance), '공동거버넌스'(co-governance)의 세 유형으로 구분함
 - 동네에서 형성되는 집합체 형태를 '주민조직'으로 가정하고, 거버넌스 유형별로 특징들을 살펴보면 다음과 같음
- ① 계층적 거버넌스
 - 계층적 거버넌스는 동네단위 집합체(주민조직) 형성과 대표과정에서 국가 또는 지방정부에 의해 주도되면서 지역주민들에게는 재량이 거의 주어지지 않는 경우임
 - 계층적 거버넌스의 장점은 규모를 가로질러 하향식으로 하나의 위계조직 안에 수직적 통합이 달성될 수 있는 점임. 이렇게 만들어진 주민조직은 전형적으로 정부의 행정계층 단위에서 형성되고, 정부정책의 집행 도구 역할을 하며, 정부의 하위기구와 같은 성격을 띠
 - 주민들이 거버넌스에 참여하더라도 중요한 의사결정에 영향력을 가지지 못하기 때문에 상징적(tokenistic)이 될 가능성이 높음. 일반적으로 정부에 의해 초청 받는 지역사회 리더들 격인 소수 '인사이드' 참여자들과 '아웃사이드' 비참여자들로 구분되고, 참여가 예상되는 '통상적 용의자들(참여가 예상되는 사람들)'(usual suspects)만이 거버넌스 활동에 높은 비율로 관여하게 됨

② 자율거버넌스

- 자율거버넌스는 시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서 독립적으로 조직될 필요가 있음을 강조함.
- 결과적으로 이 유형에서는 동네단위 주민들의 상호작용을 통해 스스로 조직화한(self-organizing) 네트워크가 형성되고, 동네에 영향을 미치는 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 형성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 됨.
- 여기서 주민조직의 형태는 동네에 기반을 둔 지역공동체 또는 주민결사체나 포럼과 같은 형식을 취하게 됨.
- 자율거버넌스는 Somerville의 동네규모의 유형분류에 비추어볼 때, 동네에 대한 정체성과 애착에 기반을 두고 사회적 관계가 형성될 가능성이 높은 '가장 작은 단위로 이름이 불리는 거주지'(규모 2) 수준에서 구축되기 쉬움

③ 공동거버넌스

- 공동거버넌스는 동네제도 형성과 대표가 정부와 비정부 기구 공동으로 이루어지는 경우임. 공동거버넌스에서는 지방정부와 동네단위 주민조직이 서로 다른 집합체의 대표로서 참여하게 됨. 이상적으로 이들 대표들은 평등한 기반 위에서 참여하게 됨
- 공동거버넌스가 효과적이기 위해서는 국가의 공식 개입으로부터 자유로운 주민들의 자율적 공적 공간이 필요함. 그러한 '대중의 공간'(popular spaces)이 존재할 때, 공동거버넌스의 의제 또는 규칙이 정부관계자에 의해 부과되지 않고 공동으로 생성될 가능성이 높음⁴⁾
- Somerville의 동네규모 유형에 비추어볼 때, 공동거버넌스는 일단 정부계층이 존재하는 '최소단위 정부가 관할하는 거주지'(규모 3) 수준에서부터 형성될 가능성이 높음

4) 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. 이 때 참여 주민들은 일종의 초대받은 마음으로 초대해준 정부에 대해 감사하게 된다는 의미를 담고 있다. 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.

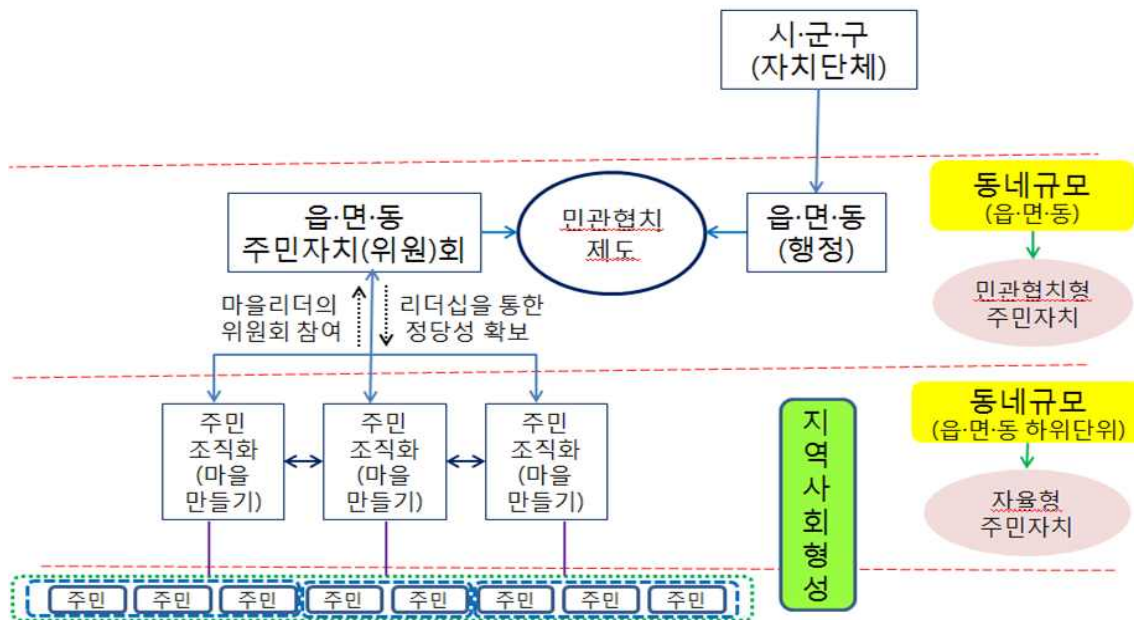
4) 동네역량강화 관점에서의 주민자치 모형

- 주민자치는 지역의 문제를 주민의 참여하에 스스로 결정하고 처리하며 결과에 대해 책임을 지는 방식을 강조함. 국가권력이 아닌 주민 참여에 우선적 초점을 둔다면, 단순히 정부계층에 한정된 참여의 논의를 벗어나 정부와는 독립적으로 자율적인 주민들의 참여를 통해 지역사회 문제를 스스로 해결해나가는 공적 공간에 대한 논의가 가능함. 반면, 어느 수준이 되면 공식 정부가 등장하게 되면서 정부의 의사결정이나 생산과정에 대한 주민참여가 강조될 수 있음
- 두 가지 성격의 주민참여를 주민자치와 연관시켜보면, 전자를 ‘자율형’, 후자를 ‘민관협치형’ 주민자치로 부를 수 있음. 자율형 주민자치에서는 동네주민들의 자발적 상호작용을 통한 조직화를 강조하고, 동네의 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 구성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 됨. 반면, 민관협치형은 지방정부 공공 의사결정과 서비스생산과정에 대한 지역사회의 참여를 강조함
- 분석적 관점에서 보았을 때, 두 모형은 서로 다른 동네 규모에 적합한 모형임. 자율형이 주민들의 대면적 상호작용이 가능하고 의사결정에 있어서도 모든 주민이 쉽게 참여할 수 있는 작은 규모에 적합하다면, 민관협치형은 상대적으로 큰 규모이면서 최소한의 정부가 존재하는 규모에서 가능함
- 우리사회의 현실을 고려한다면, 민관협치형 주민자치는 행정계층이 존재하는 읍·면·동 단위에서 시작할 수 있음. 특히 현재 평균 인구가 2만 명에 달하는 읍과 행정동의 규모를 고려할 때 전체 주민의 참여보다는 주민대표의 행정참여에 초점을 두게 됨. 자율형 주민자치는 읍·면·동의 하위단위에서 형성되기 쉬운 주민들의 정체성과 이해관계를 기반으로 해당 동네문제를 해결하기 위한 주민들의 조직화와 직접 참여에 초점을 둘 수 있음. 두 모형을 현재 우리사회 주민자치를 위한 제도화 노력과 연계해 보았을 때, 자율형은 ‘마을만

들기' 사업의 이상적 모형으로 간주할 수 있고, 민관협치형은 읍·면·동 주민자치위원회 기능의 이상적 모형으로 간주할 수 있음.

- o <그림 2>는 동네규모를 고려하여 두 가지 주민자치 모형을 도식화한 것임

<그림 2> 동네규모에 따른 주민자치 모형



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

III. 동네거버넌스 유형별 사례분석

1. 동네역량강화 모형

- o 영국의 경우 동네거버넌스의 시민적 원리, 사회적 원리와 경제적 원리를 반영한 대표적 국가정책이 바로 ‘동네재생을 위한 국가전략’(National Strategy for Neighbourhood Renewal; 이하 ‘동네재생 국가전략’)임. 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 부정함
- o 그리고 국가의 새로운 역할을 능동적 개인의 활성화와 이들이 주도하는 지역공동체의 성장을 돕는 것에서 찾음. 이러한 관점에서 국가는 민간부문과 자발적 부문과 연계하여 공익에 기여할 수 있는 사회행위자 중의 하나로 간주되고, 지역공동체와 자발적 부문 조직을 보호하고 성장할 수 있도록 역량 강화하는 촉진자·촉매자의 역할을 수행하게 됨
- o 13년 동안 진행된 신노동당의 지역공동체 회복과 활용 노력의 핵심 공간단위가 바로 ‘동네’임. 지역공동체 형성과 참여를 전략으로 삼아 신노동당 정부가 추진한 대표적 동네단위 실험이 바로 ‘동네재생국가전략’임. 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 추진해옴
- o 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 기초함. 동네재생 국가전략은 동네 때문에 발생하는 불이익을 최소화하기 위해 빈곤동네의 사회경제적 환경을 변화시키고, 동네의 다중결핍 문제를 '통합적 접근'(joined-up approach)을 통해 타개하는데 초점을 둠

- o 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 특징임. 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 도입함. 이 밖에도 작은 규모의 주민조직을 지원하기 위한 '공동체기금'(Community Chest), 참여를 위한 기술과 지식을 학습하기 위한 '공동체학습기금'(Community Learning Chest)을 조성하여 운영하였음
- o 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 것이었음. 취약동네 범주를 벗어나 1998년 마련된 LGMA와 내무부(Home Office)가 추진한 '시민혁신'(Civil Renewal) 사업들은 일반 동네를 대상으로 지역사회 형성과 참여를 강조하고 있음
- o 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 되었음.⁵⁾ 영국정부는 또한 '시민개혁

5) 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 서비

자'(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 됨. 이러한 사업들의 초점은 개인들 스스로 중요한 지역사회 문제를 확인하고, 주요관심사에 대하여 지역사회조직을 통해 해결할 수 있도록 강화된 공동체를 만들며, 공공욕구 충족을 위하여 시민들과 중요한 공공기관 사이에 파트너십을 형성하는데 초점을 둠

2. 동네파트너십 모형

- o 동네재생국가전략과 관련하여 '사회적 원리'를 반영한 중요한 제도가 바로 '지역전략적 파트너십'(Local Strategic Partnership; 이하 LSP)임. LSP는 최일선 지역의 참여부재가 취약동네문제 극복의 가장 큰 장애라는 판단아래, 하나의 지역적 조정역할을 위한 포괄적 틀 안에서 공공부문, 민간부문, 자원부문(voluntary sector), 그리고 지역사회 부문이 함께 모여 문제해결을 모색하도록 만든 제도임(SEU, 2001)
- o 보통 지방정부, 지방보건당국 및 교육기관, 경찰서 및 지역사회 대표들이 참석하게 됨. LSP는 지역사회 수준에서 전략적 행위가 결정되도록 개별 동네에 충분히 가까운 수준에서 운영되는 것이 요구되는데, 일반적으로 기초자치단체 관할구역에 공존하는 것이 보통임(Smith et al., 2007). 이 제도의 주요 기능은 첫째, 해당지역에서 가장 시급한 의제들을 확인하고 전달하며, 진행과정을 모니터링하고, 지속적으로 새롭게 수정하는 것임
- o 둘째, 일자리, 교육, 보건, 치안, 주택 등과 관련하여 취약동네와 다른 동네와의 차이를 줄이기 위한 동네재생전략을 개발하고 전달하는 것임
- o 셋째, 공공서비스개혁을 통하여 지역주민들의 욕구와 우선순위에 부

스 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.

합되도록 주류서비스공급자(지방정부, 경찰, 보건서비스기관, 공공부문외의 기관들)들이 효과적으로 함께 모여 상의할 수 있는 포럼을 주도하면서 동네에 이해관계자 또는 조직들 사이의 합의와 헌신을 이끌어냄

- o 넷째, 지방정부와 함께 적절한 목표를 고안하고 달성 수 있도록 '지역공공서비스합의'(Local Public Service Agreement)를 도출해냄. 영국 중앙정부는 88개의 가장 취약한 지역에 사용할 수 있는 8억 파운드의 '동네재생기금'을 마련하고, 2002년부터 시작되는 자금지원의 조건으로서 LSP를 구성할 것을 요구하였음.

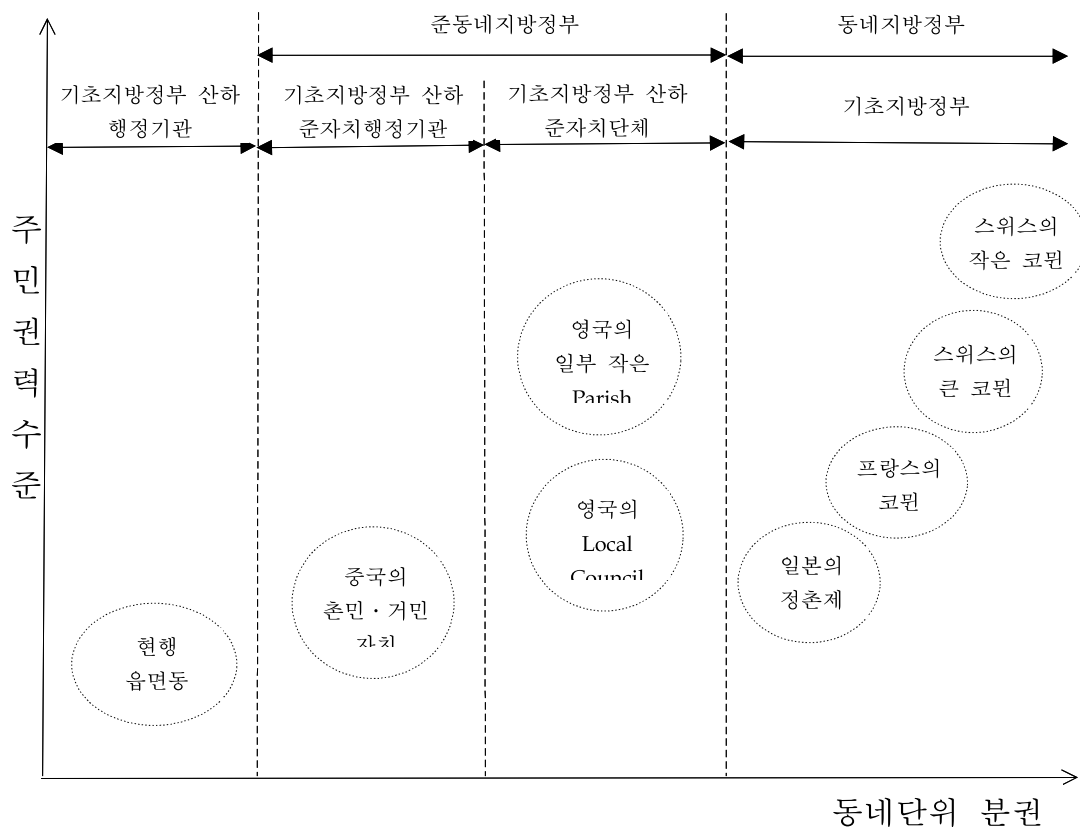
3. 동네정부모형

1) 동네정부 제도 비교 모형

- o 우선적으로 동네자치의 제도적 측면을 기초지방정부와의 관계 측면에서 바라보고 접근할 수 있을 것임 / 기초정부로서 공식적인 동네자치정부가 존재하는지, 기초지방정부의 하위행정기관으로서 동네정부가 존재하지만 의사결정 권한이 상당한 부분 동네까지 위임되어 자치단체에 준하는 성격을 가지고 있는지, 기초지방정부의 산하 행정기관으로서의 자치적 성격은 거의 갖지 못한 동네단위 정부인지 등에 초점을 두고 동네정부의 제도적 특징을 분석할 수 있을 것임
- o 동네단위 정부의 제도적 특징을 파악하기 위하여 탐색(가설)적 수준에서 '주민권력(참여) 수준'과 '동네단위 분권 수준'이라는 두 가지 차원을 기준으로 하여 우리나라의 읍·면·동 주민자치센터를 포함해 일부 국가들의 동네단위 정부제도들을 배열해보면, <그림 3>과 같이 예시할 수 있을 것임
- o 동네단위 분권수준이 해당지역의 의제설정 및 의사결정권한을 동네단위 정부 또는 행정기관에까지 위임한 정도를 나타낸다면, 주민권

력 수준은 S. Arnstein의 시민참여의 사다리 모형에서 보여주는 것처럼 비참여(조작, 교정), 상징적 참여(정보제공, 고객상담), 시민권력(파트너십, 위임된 권한, 시민통제)의 단계와 같이 위로 올라갈수록 정부의 의사결정에 대한 시민의 직접적 영향력이 커지는 것으로 볼 수 있음

<그림 3> 국가간 비교를 통한 동네정부 제도모형



2) 국가별 동네정부 제도 사례 예시

(1) 동네지방정부(기초지방정부)

① 스위스 코뮌

- 스위스 연방제의 두드러진 특징은 코뮌의 높은 분절성(fragmentation)임. 2003년 인구 730만 명인 스위스에는 2,842개의 코뮌이 있음. 코뮌 당 평균인구가 2,568명인 셈임. 이것은 우리나라 기초자치단체이 평균인

구 201,724명의 81분의 1에 지나지 않음. 심지어 스위스의 기초정부 코뮌의 평균인구가 우리나라 읍·면·동 평균인구 13,168명의 5분의 1도 안 된다는 사실은 놀라운 일임. 코뮌 2,842개의 90%가 우리나라 편의 평균인구 5,000명 미만이며, 거의 절반의 코뮌이 주민 500명 이하의 작은 마을임(안성호, 2005: 84-85)

- o 스위스 코뮌은 칸톤법의 범위 안에서 제각기 적절한 정치구조를 선택하고 독자적 행정을 수행할 자유를 누림. 코뮌의 정부형태를 결정하는 가장 중요한 요인은 인구규모임. 인구 2만 미만의 작은 코뮌정부는 소수의 선출된 시간제 공무원으로 구성되지만, 큰 도시정부는 별도의 의회와 전업으로 행정업무를 보는 직원으로 구성된 집행부를 가지고 있음
- o 대체로 작은 코뮌에서는 주민총회가 의회의 역할을 대신함. 현재, 2,842개의 코뮌 중 5분의 4는 의회 대신 주민총회를 운영함. 18세 이상의 주민은 매년 4~5회 열리는 주민총회에 참여할 권리를 갖음. 일부 칸톤에서는 코뮌주민총회에 참여하는 것을 주민의 의무로 간주하여 불참하는 주민에게 소액의 벌금을 물리기도 함. 일정 수의 유권자들이 의제를 선정해 주민총회의 개최를 요구할 수 있음. 주민은 주민총회에 참여하여 참석하여 행정위원을 비롯한 주요 공직자들을 선출하고 행정위원회와 주민이 제출한 의안과 주요 법안 및 청원을 결정함. 주민은 주민총회에서 발언권을 행사할 수 있음
- o 인구 2만명 이상의 코뮌에서는 입법권이 부분적으로 주민에 의해 선출된 코뮌의회의원에게 위임됨. 그러나 코뮌의회의 주요 결정은 반드시 주민투표에 회부됨. 이 밖에도 코뮌의회의 크고 작은 결정은 주민의 요구가 있는 경우 주민투표에 회부됨. 코뮌의 주민발안권은 거의 모든 칸톤에서 인정되고 있음
- o 일반적으로 규모가 큰 코뮌은 코뮌의회를 둠. 코뮌의회의 정수는 인구나 유권자의 수에 따라 코뮌마다 다름. 코뮌의회 의원은 칸톤이나

코뮌이 정한 선거방법에 따라 다수제나 비례대표제로 선출됨. 흔히 칸톤법은 코뮌의 코뮌의회위원의 선거방법을 자율적으로 선택하도록 규정하고 있음(안성호, 2007)

② 프랑스 코뮌

- o 프랑스의 지방자치단체는 기초자치단체인 코뮌(commune)과 광역자치단체인 데파르트망(department) 및 레지옹(region)의 3층제로 구성되어 있음. 이와 같은 지방자치단체 중에서 기초자치단체인 코뮌은 가장 복잡하고도 전통적인 구조를 이루고 있는데, 먼저 그 특성을 살펴보면 다음과 같음
- o 코뮌은 중세 내지 로마시대까지 거슬러 올라갈 정도로 오랜 역사적 전통을 갖고 있으며, 코뮌의 법적 지위는 원칙상 모두 동일하게 규정하는 것과는 대조적으로 그 수가 36,551개에 이를 만큼 많고, 규모와 성격 면에서 다양성을 보이고 있음. 코뮌의 주민수는 90% 이상이 2,000명 미만이고, 100명 미만의 주민을 갖는 코뮌의 수가 4,000개나 되며, 10,000명 이상의 주민을 갖는 코뮌은 2%이고, 코뮌전체의 평균 인구는 1,500명에 불과한 실정임(배준구, 1993: 2-3)

③ 일본의 정·촌제

- o 일본의 기초지방자치단체인 시·정·촌은 1950년대부터 시정촌 합병작업을 전개하여 왔는데, 최근 1999년 3,229개에서 2007년에는 1,804개로 통폐합되었음. 그리고 합병특례법(2004)으로 합병에 의해 없어지는 정·촌을 중심으로 지역협의회, 지역자치구, 합병특례구를 설치하도록 허용하였음. 이러한 조치에 따라 시정촌 내부에는 지역협의회나 지역자치구 및 합병특례구 중 하나가 생겨나기 시작함
- o 지역협의회는 지역자치구나 특례구가 아니면서 지역협의회만 두는 경우로 216개 단체에서 780개가 조직화되어 있음. 지역협의회는 구

성됨. 이들 협의회가 지니는 성격은 합병특례구의 경우는 법인격을 갖는 반면, 지역자치구는 법인격이 없음. 그러나 합병특례구와 지역자치구를 막론하고 그 활동의 중심은 '지역협의회(합병특례구협의회)'임. 지역협의회 위원은 시정촌장이 선임하도록 되어 있음. 지역협의회는 시정촌장의 자문에 응하고, 의견을 진술할 수 있으며, 주민, 정내회, 주민단체와 긴밀한 파트너십을 유지함. 시정촌건설계획의 집행 및 변경에 관한 사항, 시정촌의 기본구성, 보조금, 마을가꾸기 사업 등의 심사를 담당함. 행정기관은 구역의 사무소(우리의 동사무소)로 이곳에서 지역협의회(우리나라의 주민자치위원회)를 지원함(이승종 · 김혜정, 2011; 316)

(2) 준동네지방정부

① 영국의 Local Council

- o 영국에서는 지방정부가 설치한 위원회들뿐만 아니라 선거에 기초한 타운의회 또는 도시적 패리쉬의회의 확산이 강조되어옴(Somerville, 2007; Young Foundation, 2006; Jones, 2007). 패리쉬의회 또는 타운의회는 영국에서 일종의 최하위 자치계층으로 간주됨.⁶⁾ 2007년 현재 영국 전역을 통해 8,700개의 의회가 존재하는 것으로 보고되고 있음(Jones, 2007). 이들 의회들은 크기, 자원, 열의, 활동 등에 있어서 큰 차이를 보이고 있음. 대부분 패리쉬 또는 타운의회들은 5,000명 미만의 주민들로 구성되지만 영국에서 가장 큰 타운의회인 Weston-Super-Mare와 같이 72,000명의 인구를 가진 경우도 있음

6) 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 지역 주민들이 자신의 동네라고 생각하는 곳과 일치하지 않은 경우가 많다는 것이다(Somerville, 2007).

- o 이들 의회들은 영국국민의 약 30%에게 서비스를 제공하고 있음. 이들 의회들은 거의 농촌지역에만 존재하고, 도시지역에서는 미미하게 그 숫자가 늘어나는 추세임. 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 있음
- o 동네정부모형은 이러한 동네를 중심으로 한 지역사회단위 정부의 설치를 장려하고 확산하려는 움직임과 밀접한 관련을 가짐. 이러한 노력들은 대의민주주의에 뿌리내리고 있는 것으로 시민들의 역할은 투표를 통해 기초정부 또는 동네정부 의원들을 선출하고 책임지도록 만드는 것에 주된 초점을 둠
- o 선진국의 동네자치 혁신사례는 주로 중·대도시에서 동네 수준에서 이루어져옴. 예외적으로 기초정부의 평균인구규모가 13만 명에 달하는 영국의 경우에도 농촌지역 중심으로 기초정부 밑에 1만2천여 개의 준(準)자치계층인 지역의회(local councils)가 있음. 지역의회는 동네 수준의 준자치계층으로서 공식적 자치계층은 아니지만 동네자치의 거점으로서 중요한 기능을 수행해왔음. 이에 따라 영국정부는 2003년부터 2,200개의 패리쉬(parish)가 존재하는 잉글랜드를 대상으로 실적이 좋은 파리시로 하여금 기초정부로부터 더 많은 행·재정적 권한을 이양 받을 수 있도록 허용하는 이른바 ‘모범파리시·타운의회제도’(Quality Parish and Town Council Scheme)를 시행해왔음 (안성호, 2009: 12)
- o 런던의 32개 구들(boroughs) 중 하나인 이슬링턴 구(Islington borough)는 1980년대 초부터 동네민주주의를 활성화하기 위한 실험을 시작했음. 1982년 이슬링턴 구 지방선거에서 승리한 노동당은 비효율·무책임·비대응성·부서할거주의 등 관료제의 고질적 병폐들을 치유하기 위한 방안으로서 동네분권화를 추진하기로 결정하고

분권화소위원회(Decentralization Sub-Committee)를 구성하였음. 분권화소위원회의 제안에 따라 1985년 3월 4개의 동네사무소(neighbourhood offices)가 시범적으로 개설되었음

- o 1987년 3월에는 이슬링턴 구 전역에 24개의 동네사무소가 설치되었고, 동네사무소마다 주민대표들로 동네포럼(Neighbourhood Forum)이 구성되었음. 동네포럼은 공식적으로 구의회의 자문위원회로 설립되었지만 점차 영향력을 강화하여 어느 정도 동네의회(neighborhood council)의 역할을 수행하게 되었음. 동네포럼의 특징을 살펴보면 <표 5>과 같다(안성호 · 곽현근, 2004: 193-195)

<표 5> 영국 이슬링턴 구의 동네포럼의 특징

동네포럼 수	24개 (동네사무소 당 1개씩)
동네포럼 위원구성원칙	<ul style="list-style-type: none"> * 구의원은 출신 지역사회 동네포럼에 투표권이 없는 위원으로 참여함. * 소수민족·장애인·여성·은퇴노인·미성년자 등 과소 대표되기 쉬운 집단의 대표성을 충실히 보장함.
동네포럼 위원선임방법	<ul style="list-style-type: none"> * 포럼위원들의 선임은 선거방식, 지역사회단체들의 추천방식, 이 두 가지를 혼합한 방식 중 하나를 선택함. * 현재 2개 동네포럼은 선거방식을, 6개 동네포럼은 지역사회단체의 추천방식을, 나머지 16개 동네포럼은 혼합방식을 채택함.
동네포럼위원 수	20~40명 (전체 위원들 중 50%를 여성위원들로 충원)
동네포럼 산하 소집단모임	<ul style="list-style-type: none"> * 동네포럼마다 특정 이슈를 집중적으로 다룰 소집단모임을 운영함. * 현재 6개 동네포럼이 1개씩, 8개 동네포럼이 2개씩, 2개 동네포럼이 3개씩, 1개의 동네포럼이 4개씩 소집단모임을 운영함.
동네포럼의 기능	<ul style="list-style-type: none"> * 공식적으로는 구청에 대한 자문위원회임. * 그러나 실질적으로 동네사무소와 구청에 대하여 매우 큰 영향력을 행사하는 주민대표기관으로서 기능함. 특히 1989년부터 토지이용계획에 대한 동네포럼의 의견수렴이 의무화됨.
동네포럼의 활동	<ul style="list-style-type: none"> * 동네사무소 정책의 우선순위 결정, 서비스 질의 점검, 동네사무소와 구청의 직원들에게 출석·보고 요구, 동네사무소 예산의 지출프로그램 작성, 동네계획의 수립과 평가에 참여, 지역사회주민의 통합과 의견수렴 등.

4) 동네관리 모형

- o 영국의 동네재생국가전략과 관련하여 '경제적 원리'를 반영한 제도가 바로 '동네관리선도사업'(Neighborhood Management Pathfinder; 이하 NM)임. NM은 취약동네 문제를 해결하기 위해 동네재생국가전략이 채택한 일종의 급진적 해결책이라고 볼 수 있음. NM은 지정된 취약동네에 대하여 한 사람, 팀 또는 조직에게 동네관리자의 역할을 맡기게 됨. NM관리자는 지정된 동네 안에서 주민들의 우선순위와 고객욕구에 맞춰 다양한 서비스전달기관들과 서비스수준을 합의·조정하거나 새로운 서비스 실험을 주도해나가게 됨
- o NM의 주요 전략을 살펴보면 다음과 같음. 첫째, 지역사회 구성원, 서비스공급자와 정책결정자 사이에 대화가 가능하도록 동네포럼과 같이 일선 현장에서의 공론의 장을 마련함. 둘째, 우선순위를 세우고 진행과정을 모니터링하기 위한 기초로서 동네수준에서의 욕구와 자산을 조사함. 셋째, 명확한 우선순위를 세우고, 파트너들 사이에 책임을 배분하며, 새로운 서비스 개발과 함께 장기적 비전과 실천계획을 발전시킴. 넷째, 결과(outcome)에 초점을 둔 공동의 성과지표를 만들고, 모니터링체계를 구축하며, 학습이 일어나고 공유될 수 있도록 평가체계를 만들어냄
- o 실제 NM은 지방정부에게 두 가지 도전을 부여함. 첫째, 서비스를 현장수준으로 분권화하고 서로 다른 부서들 사이의 종합적 접근을 취해야 한다는 것임. 둘째, NM이 지속가능한 변화를 만들어내려면, 공공부문의 문화가 변해야 하며 이를 위해서는 장기적 관점에서 실천될 수 있도록 진정한 권한과 책임이 동네단위에까지 주어져야 한다는 것임. 동네관리 사례를 구체적으로 살펴보면, 영국 Gloucester 시에서는 Barton, Tredworth와 White City의 세 동네를 중심으로 '공동체가 중요하다'(Community Counts; CC)라는 동네관리 체계를 구성하였음

- o 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 있음
- o CC는 한 명의 상근 동네관리자와 소수의 스태프 팀에 의해 운영됨. 이들 관리자 팀은 18명으로 구성된 동네관리위원회(neighbourhood management board)에게 보고하게 되어 있음. 이들 위원회 위원들은 법으로 지정된 조직, 자발적 조직(voluntary organizations), 지역사회 집단(community groups), 그리고 세 동네 각각의 주민들을 대표하고 있음. 특히 주민대표들은 2년마다 선거를 통해 선출되고, 다른 기관의 대표들과 함께 매년 검토되는 동네관리운영계획의 설계와 실천을 감독하는 기능을 수행함
- o 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 있음
- o 2007년 영국정부가 수행한 동네관리 사업에 대한 2단계 평가에 따르면, 취약동네의 모든 지표가 개선된 것으로 나타나지는 않았음. 특히 실업 또는 고용과 관련한 개선효과는 미미한 것으로 나타남. 하지만 동 평가는 동네관리의 가장 큰 성과가 지역주민들의 의식과 행태변화라는 점을 확인시켜주고 있음. 지난 3년간 자신의 동네가 개선되었다고 생각하는 사람이 전국적으로 24%였던 반면, 이 사업을 수행했던 지역에서는 29%로 나타남. 실제 이들 지역에서는 버려진 주택의 발생률, 길거리 낙서 등과 같은 물리적 무질서뿐만 아니라, 범죄, 인종적 따돌림과 같은 사회적 무질서가 실질적으로 줄어든 것으로 조사되됨

- 그 밖에 가로청소나 경찰서비스 등에서도 더 나아진 것으로 진단되어 전반적으로 동네관리 사업들이 동네의 물리적·사회적 환경개선에 기여한 것으로 평가되고 있음

IV. 충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 전략과 과제

1. 다양한 동네단위 정책실험의 강화

1) 원리

- 동네거버넌스는 사람들이 모여 사는 거주공간을 매개로 정부, 시장 및 시민사회가 지역사회문제를 해결해나가는 모습을 기술하는 경험적 의미와 세 부문의 적절한 관계형성과 개입을 통해 문제를 해결해야한다는 처방적·규범적 의미를 모두 가지게 됨
- 앞서 이론적 배경에서 논의한 것처럼 경험적 측면에서 동네는 상품, 지역사회, 정책 환경의 다양한 모습으로 혼재되어 나타남. 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 실림. 실제 동네거버넌스는 동네의 의미가 시장논리에 의해 지배되는 우리 사회에서 지역사회의 회복뿐만 아니라 다양한 사회문제를 해결하기 위한 전략적 공간단위로서 동네에 주목하게 됨을 의미함
- 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 집행해 나가야 할 것임

- 충청남도가 재량을 가지고 전개해나가는 많은 정책실험들의 초점을 동네라는 ‘장소중심의 접근방법’(place-based approach) 또는 ‘장소만들기’(place making)라는 관점에서 접근해나가야 할 것임.
- 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 높아짐

2) 동네단위 사회정책의 예시: 취약동네 복합적 재생사업

- 영국 동네거버넌스의 거의 모든 모형을 아우르는 중요한 실험이 바로 ‘동네재생국가전략’이었음을 감안할 때, 충청남도에서도 유사한 실험을 모색해볼 수 있을 것임
 - 보건, 복지, 교육, 치안, 물리적 환경, 지역공동체 등 다양한 사회적 문제가 복합적으로 존재하는 취약동네의 문제를 종합적 관점에서 해결하려는 시도가 동네재생국가전략임
 - 영국을 비롯한 선진국의 시도는 현장에서의 복합적 문제의 성격에도 불구하고, 정부는 부서별 기능에 따라 칸막이식 자기편의적 접근을 해옴으로써 자원의 낭비와 더불어 문제가 심화되었다는 반성에 기초함
 - 취약계층이 특정 동네에 집중되는 사회적 격리 현상이 두드러짐과 함께 사람뿐 아니라 장소중심의 문제해결방식의 중요성이 부각됨
- 우리나라의 경우도 대도시의 달동네와 영구임대아파트 같은 취약동네를 중심으로 각종 사회문제의 집중과 함께 슬럼화와 사회적 격리 또는 사회적 배제 현상이 두드러짐
 - ‘도시의 외딴 섬’ 또는 ‘한 도시안의 두 나라’로 비유되는 취약동네의 문제를 방임 ‘지속가능한 도시’로서의 발전을 도모하기 어려움

- 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 역할임
- o 양극화 문제를 효율적이고 효과적으로 해결하기 위한 전략으로서 가장 열악한 취약동네를 선정 충청남도의 집중 지원을 통해 사회적 배제의 문제를 극복하는 것이 필요함
- o 취약동네재생을 위한 접근의 목표는 다음과 같은 사항들을 포함함
 - 도시의 낙후된 취약동네 종합적 재생 통한 취약계층 삶의 질 향상
 - 도시 내 동네 간 격차해소를 통한 '사회적으로 지속가능한' 도시 공동체 형성
 - 과거 전면철거방식 도시재생과정에서 파괴되어온 취약지역 주민들 사이의 관계자원으로서 사회적 자본의 보호
 - 도시 구성원들 '사회적 포용'(social inclusion) 규범의 공유 및 강화
 - 복합적 문제에 대한 종합적 해결책 모색으로 범위경제(economies of scope)가 구현됨으로써 자원 활용의 효율성 제고
 - 문제해결을 위한 중앙정부 또는 지방정부의 종합적 접근을 통해 부서이기주의 또는 칸막이식 행정에 대한 시민의 불신 해소
- o 물리적 도시재생의 단편적 초점을 지양하고, 사회정책과 도시재생정책을 결합한 종합적 접근의 모색
 - 과거 주거환경개선사업 위주의 취약동네 도시재생 차원을 넘어서서 복지, 보건, 교육, 지역공동체 보존 및 복원 등과 같은 사회정책과 결합시킴으로써 취약동네의 복합적 문제에 대한 종합적 해결책을 강구함
 - 취약동네 주민들의 삶의 질 향상을 위한 통합적 정부서비스의 설계와 함께 취약동네 주민들의 결속뿐만 아니라 다른 지역사회와의 연계를 위한 의식적 노력을 기울임

- 객관적 평가지표를 통해 충청남도에서 가장 취약한 동네들을 선정하고, 해당 동네에 대한 철저한 욕구조사와 주민참여를 통한 종합적 계획을 마련함
 - 다중결핍지수(multiple deprivation index)와 같은 지표의 설계를 통해 다양한 사회적 배제의 차원을 반영하여 투명하고 객관적인 방법으로 취약동네를 선정
 - 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 것을 원칙으로 함

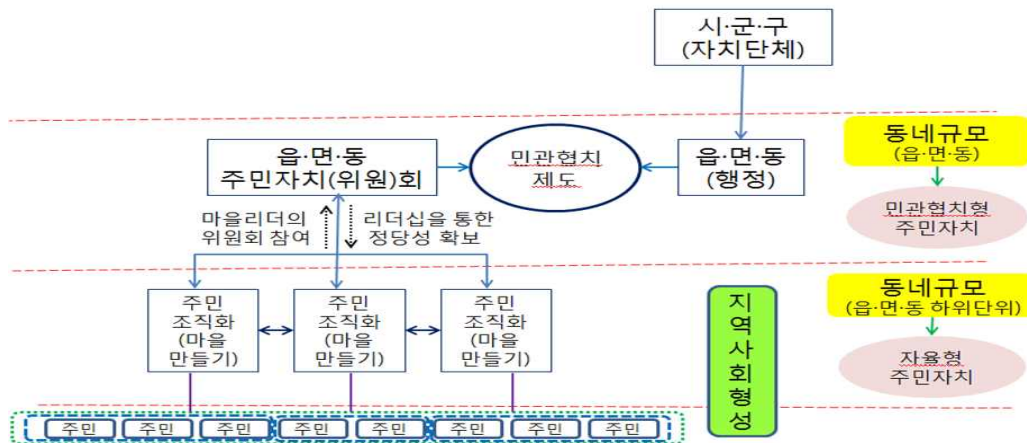
2. 주민자치 모형의 이원적 접근과 상호연계 노력

- 현재 여러 지자체에서 진행되는 마을만들기 사업은 현존하는 주민자치위원회나 특별법에 따른 주민자치회 설치와는 별개로 진행되면서 동네자치의 의미와 참여주체에 대한 상당한 혼선을 야기하고 있음
- 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 있음
- 주민자치를 선도하는 지방정부로서 중앙정부에까지 영향을 미칠 수 있는 정책이니셔티브를 가진다는 맥락에서 앞서 논의한 이론적 근거에 바탕을 두고 '자율형'과 '민관협치형'이라는 두 가지 모형을 중심으로 주민자치 실험을 구상하고 전개해나갈 것을 제안함
 - 자율형 주민자치는 동네주민들의 자발적 상호작용을 통한 조직화를 강조하고, 동네의 중요한 결정을 주민들 스스로 내리며, 구성된 주민조직이 외부에 대해서 동네를 대표하게 됨. 이 때 지역사회 참여는 해당 지역주민들의 직접적 참여가 강조됨
 - 민관협치형은 지방정부 공공의사결정과 서비스생산과정에 대한 지

역사회의 참여를 강조함. 이 때 지역사회 참여는 주민대표의 참여로 특징지어짐

- 일반적으로 '동네규모'가 두 모형의 적용을 위한 중요한 기준이 됨

<그림 4> 동네규모에 따른 주민자치 모형



o <표 6>은 주민자치의 발전방향과 원리를 요약해서 보여주고 있음

<표 6> 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: 광현근(2012)를 수정

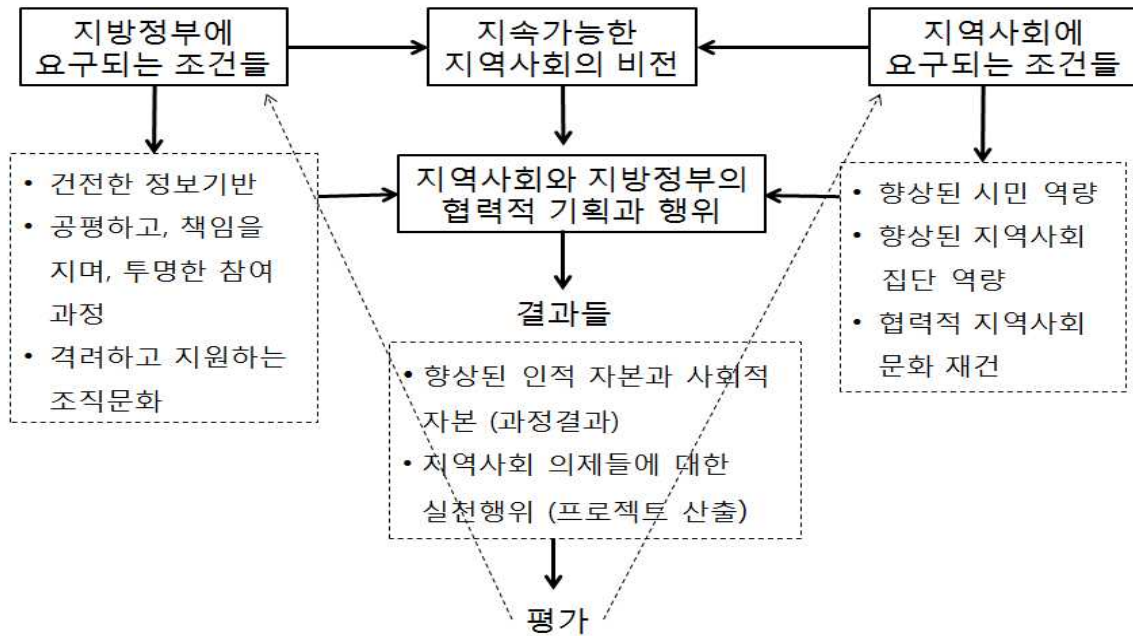
o 자율형과 민관협치형의 연계를 위한 의식적 노력이 필요함

- 실제 지역사회를 대표하는 조직이 정부와 대등한 입장에 서기위해 서는 자율공간에서 활동하는 지역사회를 필요로 한다는 면에서 민관협치형은 자율형을 전제로 함
- 결과적으로 바람직한 민관협치형 주민자치는 자율형을 동시에 고려한 것이어야 함
- 현실적으로 자율형과 민관협치형을 연계하기 위해서는 쌍방향적 접근이 절실히 요구됨. 예를 들면, 마을만들기 운동에 주도적 역할을 한 지역사회 리더들의 주민자치위원회 참여를 적극적으로 장려하고 유도하는 경우 정부로부터 독립적이고 참신한 지역사회의 의제들을 다루게 될 가능성이 높아짐. 역으로 주민자치위원들로 하여금 마을만들기와 같은 자율형 주민자치 활동의 리더역할을 수행하는 동기를 부여함으로써 지역사회로부터 주민자치위원회의 규범적 정당성을 확보해나갈 필요가 있음. 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 있음

o 두 가지 주민자치 모형을 중심으로 각각의 모형에서 제도적 또는 정책적 차원에서 무엇을 할 수 있는가에 대한 고민과 함께 다양한 실험을 전개해나갈 수 있을 것임. 탐색적 차원에서 제도적 노력의 초점을 이해하기 위해 <그림 5>를 참고할 수 있을 것임

- 그림에서 보여주듯이 자율형 주민자치를 위해 지역사회에 요구되는 조건들을 키워줄 수 있는 제도적·정책적 지원에 초점을 둘 수 있을 것임
- 민관협치형의 경우 아래 그림에서 '지역사회와 지방정부의 협력적 기획과 행위'에 해당될 수 있는 내용들을 채워나가는데 초점을 둘 수 있을 것임

<그림 5> 협력적 주민자치 모형



자료: 곽현근(2013)

3. 지역사회 형성의 촉진자·촉매자로서의 정부역할의 명확한 인식

- 주민자치 관점에서 행정의 역할은 지역사회(주민)를 ‘위해’(for) 공공 서비스를 제공하는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’(with) 공공문제를 해결하고 공적 가치를 생성하는 것이 될 것임
- 문제는 계층제의 전문성과 효율성을 특징으로 하는 행정기관과 비교할 때 행정의 파트너로서 집합적 역량을 가진 지역사회가 존재하는가에 관한 것임. 특히 도시화·산업화로 인해 원자화된 현대사회의 보편적 추세뿐만 아니라 “가족밖에 믿을 구석이 아무 데도 없다”라고 이야기할 만큼 뿌리 깊은 가족주의(familism)와 선진국에 비해 매우 높은 이사율 같은 요인이 우리사회 지역사회(공동체) 형성에 큰 장애가 되어왔음
- 마을만들기와 같은 지역사회 형성 노력이 아래로부터 주민 자율적으로 생성될 때 가장 바람직하겠지만 주민의 지역사회에 대한 관심과 참여가 저조한 우리사회의 시민문화 속에서 정부의 촉진자, 촉매자

역할은 불가피함. 즉, 주민자치를 위해 행정에 요구되는 것은 ‘지역사회역량형성’(community capacity building)을 위한 촉진자, 촉매자의 역할임. 앞으로의 지방정부 역할은 입법에 의해 위임된 서비스전달뿐만 아니라 지역사회 관계를 키우고, 지역주민과 권력을 공유하며, 지역사회가 좀 더 조직화되고 능력을 가지도록 지원하는 방식으로 위임된 일을 수행하는 것이 될 것임

- 현실은 정부가 개입하는 경우 지역사회 형성 사업 결과가 지역사회의 관여 없이 정부 혼자서 만들어낸 결과보다도 못한 경우가 많이 발생함
 - 현재 정부지원 하에 진행되고 있는 대부분 마을만들기 사업의 경우 주민의 ‘마을만들기’ 실천은 찾아볼 수 없고 정부의 ‘마을만들어주기’만 있을 뿐이라는 지적이 나올 정도로 정부지원 마을만들기 사업에 대한 비판의 목소리가 높음
 - 마을만들기를 위한 보조금 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 다반사임
 - 마을만들기 과정에서 행정기관과 전문가집단이 촉진·촉매역할에 그치지 않고 전체과정을 주도하면서 주민은 수동적이고 타율적 행위자로 남게 된다는 지적도 이어짐. 결과적으로 해당 지역의 삶의 질 향상에는 한시적으로 기여할지 모르지만, 주민들 사이의 공동체 의식과 집합적 역량형성에는 도움이 되지 않을 뿐더러 정부지원이 끊기면 사업도 중단됨
- 원인은 정부의 계층성에서 파생되는 효율적으로 일하는 관행으로 인해 지역사회 형성과 같이 더딘 과정에 대한 인내심을 발휘하지 못할 뿐 아니라 위계적 문화 속에서 일해 온 공직자들이 주민들과의 관계형성이라는 새로운 임무를 소화해낼 경험과 기술, 또는 역량이 부족한 데서 찾을 수 있음

- 주민을 위해 서비스 목표를 정하고 직접 문제를 해결해왔던 행정의 타성이 새로운 촉진자·협력자로서의 역할 수행을 방해할 수 있음
 - 많은 마을만들기가 주민역량강화보다는 사업결과 보여주기에 급급하게 된 이유도 여기에 있음
 - 마을만들기가 성과를 거두려면 주민역량강화를 위한 학습만큼이나 주민을 위한 유일한 서비스전달자 또는 문제해결 주체라는 행정의 태도와 관행을 버리는 학습이 강조되어야 할 것임
- 정부의 계층성·전문성에서 파생하는 하향적·일방적 논리를 지역사회에 강요하지 않고, 더디게 가더라도 지역사회의 자율성을 보호하고 존중하며 격려하는 촉진자·협력자로서의 정부역할을 견지하는 것이 성공적 지역사회 형성 또는 주민자치 기반을 마련하는 중요한 관건이 될 것임
- 충청남도의 경우 지속적으로 공직자들이 해당 분야의 기술적 전문성 뿐만 아니라 다양한 사람들을 관여시키고, 지역사회의 리더들을 지원하며 네트워킹, 갈등조정을 계획하고, 주민들의 관심사에 대한 실천수단을 제공하는 것과 같은 촉진자로서의 능력을 배양할 수 있도록 다양한 제도적 지원이 이루어져야할 것임. 조직차원에서도 지역사회 참여에 대한 공무원들의 적극적 반응과 리더십을 보상하는 성과관리체계를 구축하고, 지역사회와의 상담과 공동기획을 위한 체계를 정비하며, 지역사회 욕구와 우선순위에 유연하게 대응할 수 있도록 회계, 지출 등의 절차도 새롭게 설계할 필요가 있음

4. 주민역량강화에 초점을 둔 주민자치 사업 목표의 명확화

- 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 않음. 지역사회의 회복은 가장 높은 단계의 시민으로서의 주민의 모습을 되찾기 위한 것임. 시민은 자신뿐만 아니라 더 큰 지역사회에

관심을 가지고 자신의 동네와 지역사회에 대한 사회적 책임을 기꺼이 감수하려는 사람임. 주민의 시민성을 향상시키는 것은 주민의 법적 지위 또는 권리에 관한 것이 아니라 서로 다른 아이디어에 대한 개방성, 협력, 다른 사람들에 대한 책임의식과 같은 사고와 행위방식을 교육시키는 것에 관한 것임

- 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 것임
- 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 높음
- 지역사회 형성의 목표가 ‘좋은 관계 맺기’라고 한다면, 정부의 참여제도나 지역사회주민조직 운영에 관한 구체적 규칙을 마련하고 실천하려는 노력이 사회적 자본의 증진에 기여할 수 있음.
 - 예를 들면, 좋은 관계 맺기를 위해서는 이해당사자들의 소통이 중요함. 소통은 ‘서로간의 생각을 통하고 전달하는 것’을 의미함
 - 소통은 단순히 대화를 나누는 것이 아니라 다음과 같은 문제들을 염두에 두고 되도록 수평적이고 민주적으로 대화하려는 노력임을 의식적으로 강조하고 실천할 수 있도록 훈련과 교육을 요구함
 - 서로 소통하기 전에 이미 상대방을 판단하고 있지 않은가?
 - 주변 사람들이 이해할 수 있는 언어를 사용하고 있는가?
 - 자신의 경험과 정보를 권력삼아 주변 사람들에게 강요하고 있

지 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?

o 위와 같은 문제의식 속에서 정부의 참여제도나 지역사회주민조직 운영에 관한 구체적 규칙을 마련하고 실천하려는 노력을 미국 Los Angeles의 일부 동네의회의 의사소통 규칙에서 찾아볼 수 있음. 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 같음(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. 이것이 회의를 순조롭게 진행되게 만든다.

5. 민관협치형 주민자치 정착을 위한 기본방향 및 실천과제

1) 기본방향

o 현 시점에서 주민자치 제도화의 출발점은 현존하는 주민자치위원회를 현대사회가 요구하는 참여민주주의 철학에 가깝게 혁신하는 것이

되어야 할 것임

- 오랜 역사 속에서 뿌리내린 외국제도의 선부를 모방이 아니라 외국사례로부터 교훈을 얻되 우리의 경험을 소중한 자산으로 여기고 참여민주주의 취지에 맞게 현행 제도들을 개선해나가는 것이야말로 사회적·정치적 혼란과 매몰비용을 최소화하면서 주민자치를 뿌리내리는 최선의 전략이 될 것임
- o 현실적으로 읍면동 단위의 제도가 전체 행정체제와 맞물려 충청남도의 재량을 넘어서는 한계가 있음에도 불구하고, 충청남도가 주민자치를 선도해가는 광역자치단체로서 민관협치형 주민자치의 기본방향에 대해서는 공감대가 형성되어야 할 것임. 이와 관련하여 몇 가지 기본방향을 제시하면 다음과 같음

(1) 주민조직과 정부와의 관계 재설정

- o 현재와 같이 정부편의를 위한 '초대된 공간'에서의 집행도구나 상담창구 수준의 기능이 아니라 실제 해당 지역사회 주민대표로서 정부에 대한 직접적 영향력을 가질 수 있도록 정부와의 관계가 재설정되어야 함
- o 이를 위해서는 일정한 사안에 대하여 읍·면·동장과 함께 '공동의사결정'(joint decision)을 내릴 수 있거나 읍·면·동 및 기초자치단체 행정에 대한 설명을 직접 요구할 수 있는 공식권한이 주민자치위원회에 부여되어야 함. 예를 들면, 일정한 예산을 읍·면·동에 배분하고 주민자치위원들과 동장이 함께 참여하는 주민참여예산위원회에서 해당 동네를 위한 자원 배분결정을 내리고 집행하는 방식을 생각해볼 수 있음. 또한 기초 또는 광역정부가 해당 동네에 영향을 미칠 수 있는 사업계획들을 주민자치위원회에 사전에 알려주고 주민과의 논의과정을 통해 입장을 정리하여 정부와 협의해 나가는 '사전고지체계'(early notification system) 도입도 고려해볼 수 있음

- 주민자치위원회에서 확인 또는 건의할 사항이 있으면 기초자치단체 또는 읍·면·동에 대해 공식적으로 관련 공직자 출석을 요구하거나 회의를 소집할 수 있는 일종의 주민참여행정위원회와 같은 제도도 고려해볼 수 있음. 이러한 과감한 조치들이 필요한 이유는 자신들의 참여가 차이를 만들어낼 수 있다는 경험과 믿음을 가질 수 있는 경우에만 의미 있는 수준의 지역사회 참여를 이끌어낼 수 있기 때문임

(2) 주민자치위원회에 의미 있는 역할의 부여

- 주민자치위원회는 정부에 대한 주민대표 기능뿐만 아니라 스스로 주민들과의 연계를 위한 다양한 사업들을 추진할 수 있어야 함
- 마을만들기 사업의 리더 역할 뿐만 아니라 동네포럼 또는 동네육구 성명서(neighborhood needs statement)와 같은 제도 도입을 통해 지역사회 의제의 공론화, 주민들의 의견수렴과 전달 역할을 수행할 수 있을 것임
- 주민자치센터 출범과 함께 명목상 센터의 기능으로 열거된 주민자치, 지역복지, 문화여가, 주민편익, 시민교육, 지역사회진흥의 역할이야말로 주민자치위원회의 리더십이 필요하고 기대되는 부분들이다. 주민자치위원회가 실질적 자원과 권한을 가지고 이러한 기능을 수행할 수 있도록 제도적 환경을 만들어주는 것이 주민자치의 초석을 쌓는 길이 될 것임

(3) 주민자치위원의 대표성에 대한 재해석

- 주민자치위원회 구성과 관련하여 중요한 것은 주민자치위원들이 정치적 대표가 아니라 ‘시민대표’(citizen representatives)로서 행정과정에 참여하면서 집행부 행위의 정당성을 강화하고 대의민주제 기능을 보완하는 역할을 수행한다는 것을 인식하는 것임

- 의회와 같이 정치적 대표를 요구하는 조직이 아닌 만큼, 정기적·경쟁적 선거만을 정당한 구성방식으로 간주할 필요는 없음. 실제 주민 대표로서 주민자치위원들의 경우 지역사회 활동을 통해 주민들로부터의 지지와 성원을 이끌어내는 ‘규범적 정당성’이 선거를 통한 ‘절차적 정당성’만큼 중요함. 이러한 맥락에서 지역여건에 맞게 직접선거를 포함한 선정위원회, 무작위추첨 등의 절차적 방식뿐만 아니라 리더의 역량, 소수자집단의 대표성과 같은 다양한 대표성 기준을 자율적으로 선택하도록 함으로써 대의민주제의 대표성이 갖지 못한 부분을 보완하는 효과를 기대할 수 있을 것임.
- 구성방식의 다양성은 허용하되 주민자치회 또는 주민자치위원회의 설치 및 활동근거를 단순한 조례가 아닌 지방자치법 또는 새로운 법률제정을 통해 명시해줌으로써 법적 구속력을 부여하고 참여위원들 스스로 자신들의 참여를 하나의 ‘권리’로서 받아들이도록 만드는 것이 중요함. 주민자치위원 수는 지역이 처한 여건을 고려하여 15~30명 범위 안에서 자율적으로 결정하도록 하되 분과위원회별 활동을 장려할 필요가 있음. 분과위원회의 경우 획일적 방식보다 주민자치센터에 부여된 기능을 참고로 지역의제, 자원 및 역량을 고려하여 주민들 스스로 구성하도록 유도할 필요가 있음

(4) 자생단체의 진단 및 혁신을 위한 노력

- 주민자치위원회 활성화를 위해서는 읍·면·동에 설치된 다른 자생단체와의 관계에 대한 진단과 처방이 필요하다. 현재 읍·면·동에는 일반적으로 10여 개 정도의 자생단체가 활동하고 있음. 이들 단체들은 대부분 정부의 필요에 의해 도입되고 손쉬운 동원 대상이 되면서 관변단체로 분류되기도 함
- 지역사회 주민참여가 저조한 현실 속에서 이들 단체들은 행정과 협조하여 지역의 굵은일들을 수행해왔다는 점에서 순기능적 측면을 가지고 있다. 하지만 일부 자생단체의 경우 시대변화와 함께 기능을

상실한 채 친목모임 수준을 유지하고 있음에도 행·재정지원을 받거나 선거철마다 정치적 동원의 대상이 되면서 지방행정과 정치에 대한 불신의 단초를 제공해왔음. 또한 자생단체장 또는 회원들 사이의 중첩내지 순환되는 관계망을 통해 견고한 지역사회 사회경제적 엘리트연합을 형성하면서 정치·행정과는 무관하게 순수한 뜻을 가지고 지역사회 참여를 모색하는 이들에게는 일종의 진입장벽이자 걸림돌로 작용해왔음. 특히 대부분 자생단체들이 중앙정부 관리 하에 전국 규모의 계층적 조직형태를 띠고 중앙과 연계된 지방정치가의 충원통로가 되는 등 우리사회 정치·행정구조 속에 깊게 뿌리내리고 있음에도 대다수 국민의 무관심 속에 좀처럼 제도적 혁신과 변화를 도모하기 어려운 형편임

- 현재 많은 읍·면·동 자생단체장이나 회원들이 주민자치위원을 겸직하는 상황에서 주민자치위원회도 지역유지들의 사회적 신분 유지를 위한 또 하나의 사교단체로 간주되기도 함
- 주민자치위원회가 주민자치를 위한 진정한 리더십을 발휘하기 위해서는 행정과 지방정치의 필요에 의해 동원되는 조직이 아니라 지역주민과의 네트워크 형성과 지지 기반위에 지방행정과 정치를 향해 자기 목소리를 내는 주민조직으로 탈바꿈해야 함. 그러기 위해서는 '판도라의 상자'를 과감히 열고 현존하는 지역사회 리더십에 대한 철저한 구조적·행태적 진단과 반성, 처방을 함께 고민해야할 시점임. 장기적으로는 자율적 방식으로 자생단체들이 주민자치위원회의 하위분과위원회 형식으로 거듭나도록 유도하는 것이 바람직할 것임

(5) 읍면동 공공서비스의 재분석 및 공동생산을 위한 노력의 강화

- 주민자치위원회의 공동결정 권한뿐만 아니라 공공서비스의 공동생산에 대한 기여, 그리고 주민조직화와 지역사회 형성을 위한 역할을 강화하기 위해서는 읍·면·동 행정기능에 대한 기본 시각의 전환이 필요함

- 주민이 가치를 두는 서비스 생성의 유일한 주체가 정부라는 생각과 함께 더 큰 규모의 정부가 비용효과성 측면에서 서비스공급에 유리하다는 논리가 읍·면·동 행정기능의 폐지 내지 축소를 정당화하고 있음. 하지만 오히려 행정서비스의 비용절감과 효과를 위해서는 지역사회 참여가 필요하고 이러한 지역사회 참여가 정부의 전문성과 결합될 때 시너지를 발휘할 수 있다는 사실을 고려한다면, 오히려 읍·면·동의 행정기능 강화와 함께 지역사회와의 파트너십 형성이 행정혁신의 초점이 되어야 함.
- 물리적·심리적으로 소원한 시·군·구청이 아니라 자기가 살고 있는 동네에서 피부에 와 닿는 복지, 보건, 환경, 치안 등의 의제를 두고 뜻있는 주민들과 전문성을 갖춘 공직자들이 얼굴을 맞대고 함께 문제해결을 모색하는 것이야말로 시대정신인 주민자치의 모습이자 현대 행정이 요구하는 ‘거버넌스’의 실천이 됨.
- 주민자치를 위해서는 지역사회를 ‘위해서’(for) 봉사하는 것이 아니라 지역사회와 ‘함께’(with) 공적 가치를 생성한다는 지방정부 역할에 대한 관점의 전환이 필요함. 이러한 관점은 정부의 기능배분방식에 있어 시민에게 가까운 정부에 우선적인 관할권을 인정하고 가까운 정부가 처리할 수 있는 업무를 상급지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 지방분권의 ‘보충성 원칙’이 지켜질 때 현실화될 수 있다. 현대행정의 공공서비스 철학으로 자리매김하고 있는 지역사회와의 공동생산 관점으로부터의 지방정부서비스 진단을 통해 읍·면·동의 기능을 재배분하고 강화하는 노력이 절실히 요구됨

2) 실천과제의 예시)

(1) 동네발전기획(Neighborhood Development Planning) 프로그램

7) 본 항은 현재 구체화시켜나가는 단계로서 향후 보완하여 제시할 예정이다. 특히 읍면동 준자치계층화에서 논의된 일부 내용은 현재 민관협치형과 자율형을 구분하지 않은 채로 제시한 상태로 향후 두 부분을 구분하여 정리하게 될 것이다.

- 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. 동네발전기획과정에 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, 외부전문가 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

(2) 읍면동 준자치행정계층화

o 읍면동 준자치화

① 읍면동 분권: 행정권, 재정권, 인력 강화

② 주민참여 확충

- 주민자치회의 위상과 주민대표성 강화
- 주민총회, 주민투표, 주민발의, 공동생산, 주민참여예산, 전자민주주의 등 확대

o 동네자치 활성화과제

- ① 소통은 동네자치의 혈액
- ② 동네자치 리더 육성 프로그램
- ③ 동네의 인적, 물적 자원 발굴과 활용
- ④ 은퇴노인은 동네자치의 최대 자산
- ⑤ 청소년의 참여유도: 청소년의회 구성
- ⑥ 사회경제적 약자의 참여유도
- ⑦공적 공간(public space) 확충

- ⑧ 민관 파트너십 형성
- ⑨ 공무원의 동네자치 교육
- ⑩ 동네발전계획 수립
- ⑪ 주민참여예산제 활용
- ⑫ 동네자치 프로그램을 지원하는 종자돈
- ⑬ 단체장의 강력한 의지와 실천력
- ⑭ 동네자치는 시간이 걸리는 사회적 학습과정

6. 자율형 주민자치 정착을 위한 기본방향 및 실천과제⁸⁾

8) 본 절의 내용은 현재 연구가 진행 중으로 향후 보완하여 제시하게 될 것이다.

<참고문헌>

- 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. 「지방행정체제개편학술세미나 논문집」. 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.
- 김용옥. (1989). 「노자철학 이것이다」. 서울: 통나무.
- 김태명·김도균·정선거·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, 빈곤화성장 가속화. 「주간 소통신문」(홈페이지 전 한국은행 총재 특강자료).
- 박성효. (2010). 지방정부 로컬거버넌스 형성연구: 대전광역시 정책사례를 중심으로. (대전대학교 대학원 박사학위논문).
- 백무남. (2011). 서울 아카데미 주민자치대학. 99-105. 「동네자치와 커뮤니티정책 활성화」 (대전대 지역협력연구원·대전학연구회 국제세미나 자료집). 대전: 대전대 지역협력연구원.

- 소진광. (2005). 「지방자치와 지역발전」. 서울: 박영사.
- 소진광·곽현근·배준구·이중수. (2011). 「읍·면·동 주민자치회 모델개발 연구」(지방행정체제개편추진위원회 용역연구 최종보고서). 서울: 한국지방자치학회.
- 안백산. (1923). 「조선문명사」. 경성: 회동서관.
- 안성호. (1995). 「한국지방자치론」. 서울: 대영문화사.
- 안성호. (2010). 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성 논거. 2010년 한국지방자치학회 하계학술대회 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. (2013). 「제5회 지역공동체 연구포럼 자료」. 서울: 안전행정부 지역활성화과.
- 이중수. (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). *From 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 Löffler, E. (2011). From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services. in T. Brandsen and V. Pestoff. (Eds.). *New Public Governance, the Third Sector and Cop-Production*. London: Routledge.
- 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://stevenclift.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*. Vandervilt 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 볼링: 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/poli_sci/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.

제2주제

21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스 구축방향

김순은 교수 (서울대학교 행정대학원)

<목 차>

I. 중앙집권형 지역발전의 문제점과 현황

1. 현행 집권형 지역발전의 문제점
2. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성

II. 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론

1. 신지역주의의 개념과 의의
2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부
3. 유럽의 지역정부
4. 일본의 지역정부
5. 종합

III. 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정

1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황
2. 신지역발전을 위한 시·도의 한계

IV. 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색

1. 광역지자체의 통합
2. 기초지자체의 대안

V. 초광역지자체의 권한과 기능 및 정부간 관계

1. 초광역지자체의 권한과 기능
2. 중앙-초광역지자체의 정부간 관계

VI. 결론

I. 중앙집권형 지역발전의 문제점과 현황

1. 현행 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점

① 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점

- 과거 우리나라는 압축적인 성장을 통한 국민 생활수준의 전반적인 향상을 추구하였음. 이에 따라 국가는 전국적으로 획일적인 정책을 시행하는 집권형 지역발전을 도모하여 효율성을 제고하고자 함
- 그러나 오늘날에는 세계화로 인해 국가 간 경쟁이 아닌 지역 간 경쟁이 중요해짐(한국지방정책연구소, 2009). 기존의 국가주의에 기초한 집권적인 발전 형태는 이러한 흐름에 적합하지 않으며, 지역특성에 맞는 정책개발을 통해 지역경쟁력을 강화할 필요성이 대두됨
- 현행 집권형 지역발전은 다양한 문제점을 야기함
 - 국가는 발전을 위한 ‘효율성’이라는 획일적인 가치를 강조하여 국민의 자율성과 창의성을 저해함
 - 또한 우리나라는 지역 간 인구, 재정, 공무원 수, 행정기구 규모 등 지역 간 격차가 큼에도 불구하고 지역의 특성을 고려하지 않은 발전 정책을 추구함으로써 비효율성을 야기함. 이 과정에서 국가는 지방자치단체에 지나치게 관여하여, 지방자치단체는 스스로 지역의 필요에 맞는 정책을 형성하고 책임지는 기회를 갖지 못하게 되어 지역의 자율성과 창의성이 저해됨

② 세계화 시대의 도래

- 오늘날 세계화의 흐름은 국가의 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 변화를 가져옴. 세계화로 인해 국가 간 자본, 인력, 상품이 자유롭게 이동할 수 있게 되었음

- 이로 인해 지방정부도 세계화 흐름 속에 다른 국가 혹은 지방정부와 경쟁을 해야 하는 상황에 놓임. 예를 들어 지방정부는 투자를 유치하기 위해 다양한 정책을 모색해야 할 필요성이 증가하게 되는데, 기존의 획일화되고 경직적인 국가차원의 정책으로는 한계가 있음
- 따라서 세계화는 국가구조의 분권화를 요구하며, 지방정부는 지역에 적합한 정책을 형성하는 정책결정권 및 지역경쟁력을 향상시키고자 노력하는 역할이 중요해짐

③ 지방행정 환경의 변화

- 저출산·고령화 현상, 지역주민의 참여 활성화, 지방분권화, 가치의 다양화, 거버넌스의 활성화 등 지방행정의 환경변화는 관련정책이 이러한 흐름에 따라 변화하도록 요구함

2. 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 필요성

- 우리나라는 지역의 특성이 다양함. 그 예로서 2011년 지역 내 총생산(GRDP)이 최소인 지역은 30조 3천억인 강원도이고, 최대인 지역은 243조인 경기도로서 그 격차가 8.0배에 달함
- 기존의 중앙집권적 정책으로는 지역에 맞는 발전을 추구하기가 어려움. 따라서 분권형 거버넌스를 통해 지역발전을 도모할 필요성이 매우 큼

II. 신지역주의와 분권형 지역발전의 주체론

1. 신지역주의의 개념과 의의

- 신지역주의는 지역 문제에 새로운 지방정부의 형성 혹은 기존의 정

부 간 협력으로 해결하려는 접근이나 이론을 의미함(Swanstorm, 1996, 2001, 배웅환, 2010 재인용). 이는 지역을 경제 및 사회발전의 기본단위로 보고 지역자체의 역량을 통한 발전을 강조하며, 효율성외에도 자립과 균형의 가치도 추구함(정원식, 2009)

- o 신지역주의의 등장은 19세기 말의 지역주의 운동에 기반하고 있으며, 1990년대 도시지역문제 해결을 위한 학자 및 정책옹호자들에 의해 발전함. 특히 지역 격차문제를 해결하기 위한 지역 간 협력 및 광역거버넌스에 초점을 둠(정원식, 2009; 배웅환, 2010)
- o 신지역주의는 경쟁력 있는 지역을 만들기 위해 지방정부 간 공식·비공식적인 협력방법을 형성하고, 지방정부의 무분별한 개발로 인해 발생하는 부작용 및 지역의 문제를 지역거버넌스를 통해 해결하고자 하는 것을 목표로 함(Norris, 2001, 배웅환, 2010 재인용)

2. 분권형 지역발전의 주체 : 지역정부

- o 정치적 분권(Political Devolution)발전은 지방분권화(Decentralization), 지역정부화(Regionalization), 연방화(Federalization) 순으로 변화하고 있으며, 점차 지역 간 분절이 아닌 통합을 통한 지역균형발전을 추구함(한국지방행정연구원, 2012)
- o 지역정부(Regional Government)를 공간적 의미에서 살펴보면 선출된 지방정치인으로 구성된 정부를 포함하므로, 지리적으로 다양한 기초정부를 기반으로 하는 상위계층의 지방정부, 국가와 기초정부 중간에 위치한 중간 자치정부, 광역자치단체 등 여러 가지로 표현될 수 있음(한국지방행정연구원, 2012)
- o 지역행정(Regional Administration)과 비교해 지역정부는 지역 내에서 다양한 역할을 할 수 있는 능력을 보유하고 있고, 선출직 공무원이 지역을 중심으로 감독을 수행하며, 재정·정책결정·정책집행에서 높은 자

을권을 가진다는 특징을 보임(Stoker et al, 1996, 한국지방정책연구소, 2009 재인용)

3. 유럽의 지역정부

- 유럽의 지역정부 등장배경은 네 가지 관점에서 살펴볼 수 있음
 - － 첫째, 정치적 관점에서 지역정부는 민주주의를 제고하고 활성화하기 위해 필요함. 선거를 통해 지역정부를 구성하고, 지역의 상황 및 특성에 기초한 독자적인 정책을 수행할 수 있다는 점에서 중앙집권적인 정부형태에서는 달성하지 못한 책임성·민주성의 가치를 추구할 수 있음
 - － 둘째, 경제적인 관점에서 지역정부는 경제발전을 위해 필요함. 지역정부는 지역의 수요에 적절히 대응할 수 있고, 경제 발전을 위한 정책을 수립할 수 있음
 - － 셋째, 정치상황적 관점의 경우 유럽통합으로 인해 지역정부가 중요한 주체로 부각됨
 - － 넷째, 기술·기능적 관점에서는 정부의 효율성 및 효과성 제고에 초점을 두어 지역현안과 문제점에 대해서 효과적으로 대처할 필요성에 대한 측면임
- 지역정부의 요건(大前研一, 1995)
 - － 국제공항, 국제수준의 항만, 금융 및 법률 등 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 사회 인프라가 형성되어야 함
 - － 인구요건(금융, 노동, 상품시장)의 경우 외국인 투자유치를 위한 자생적인 소비시장이 형성되어야 하며, 시민들이 소비자로서 이해를 공유할 수 있어야 하고, 소비재상품의 브랜드를 개발하는데 필요한 만큼 큰 시장을 제공해줘야 하므로 대체로 500만 명~ 2000만 명 사이의 인구를 가져야 함
 - － 지리적 요건은 지리적 크기는 제한되어있으나 막강한 경제력을 행사할 수 있어야 함
 - － 사회·문화적 요건(문화역사 독자성)은 지역은 역사, 문화, 사회적

으로 동질적인 특성을 갖거나 민족, 종교, 언어, 경제수준의 관점에서 여타의 지역과 구별되는 특성을 가져야 함. 또한 지역주민들의 지역 정체성을 가지고 있어야 함

- o 유럽의 여러 국가에서는 지방행정구역개편을 실시했는데, 이를 북유럽형과 남유럽형으로 구분할 수 있음. 북유럽형은 지방정부의 지역규모를 확대하고 인구수를 늘려 행정의 효율성을 도모하고자 하는 형태로서 스웨덴, 덴마크, 영국, 벨기에, 독일이 이에 속함. 남유럽형은 지방행정과 국가행정이 혼재하는 경우가 많은데 프랑스, 이탈리아, 그리스, 스페인이 있음(한국지방행정연구원, 2010)

① 독일의 지역정부

가. 사무구분 및 사무배분 체계

- o 독일의 행정구조는 연방행정, 주정부, 지방자치행정으로 구성되어 있음. 지방행정계층의 구조는 주정부 아래 주정부관구, 대도시지역은 시의 1계층제, 비도시지역은 군(크라이스)과 읍면의 2계층제로 되어 있음. 실질적으로 독일은 연방정부-주정부-주정부관구-광역군-기초자치단체의 5계층의 행정체제로 구성됨. 독일은 연방국가로서 연방과 주가 국가로서의 기능과 헌법상 독립성을 가지고 있으나, 지방자치와 관련된 사항은 주정부가 담당하고 있음
- o 독일의 자치사무는 지역공동체사무와 지역적 사무(기초자치단체가 수행하는 사무: 게마인데 사무)로 구분함. 자치단체가 수행하는 사무는 공공안전·도로건설 및 유지·공공복지·공중보건·건설·주거문제 및 도시계획의 분야이고, 그 외 나머지는 국가사무인 연방위임사무, 연방하급행정기관에 위임한 사무로 구성되어있음

나. 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

- 독일헌법 제70조~제75조에서 연방국가와 주정부 간 권력배분을 규정함
 - － 주정부의 입법권에 대해서는 동 헌법 제70조 제1항에서 “주정부는 기본법에서 연방정부에 부여하지 않은 입법권에 대해서는 법률을 제정할 권한이 있다”고 규정하고 있어, 주가 연방정부에 비해 입법권이 광범위하게 인정되는 것처럼 보임. 그러나 현실적으로 대부분 연방정부가 입법권을 행사하여 문화사무·지방자치분야·경찰사무에 대해서만 자유롭게 입법이 가능함
 - － 헌법 제30조에서는 사무배분의 총괄 규정을 하고 있는데 이는 주정부의 사무집행권인정하고 있음. 그러나 국가의 이익과 관련된 때에 연방정부는 주정부에 관여할 수 있지만 법률적 관여만 허용하도록 제한함
- 국가가 지방정부를 감독할 경우에는 법에 근거하여 최소한의 범위를 규정하고, 감독의 범위·수단·절차가 법률로 규정되어있으며, 고유사무의 경우 합법성에 대한 감독으로 한정됨
- 게마인데는 헌법·법률에서 금지하거나 법적제한이 있는 경우 이외에는 모든 사무를 처리할 수 있음(자치권의 헌법적 보장)
- 주정부사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 기초자치단체(게마인데)에 우선하여 이양함이 원칙이고, 상급자치단체(크라이스)에 역이양 할 수도 있음

다. 지방정부의 통합

- 독일의 지방행정구역개편은 업무수행의 효율성제고, 민주성 향상, 지역균형발전, 분배적 공정성 실현, 지방자치단체의 권한과 역량강화에 그 목적이 있음. 행정구역개편은 주로 1960~1970년대와 1990년 이

후 전개된 군과 게마인데 수준에서 활발하게 이루어지고 있음. 연방 정부는 군과 게마인데의 개편에 개입하거나 관여하지 못하고 주정부의 결정 혹은 주 법률로써 개편을 확정하고 있어, 서로 다른 전통과 정치적 성향을 가진 주정부에 기초한 지역발전을 모색한다는 특징을 가지고 있음

- o 궁극적으로 지방행정구역개편을 통해 주의 독립성 확보 및 자치권을 강화하고, 자치단체의 경쟁력을 향상시키고자 함. 또한 상급기관에의 종속을 완화시키며 연방제를 강화하는데도 그 목적을 두고 있음
- o 통일 이전인 1960~1970년대에는 효율성과 민주성을 추구할 수 있는 기초자치단체인 게마인데의 통합을 실시함. 지방행정구역 개편은 농촌지역 게마인데의 역량강화, 게마인데와 일부 군 간 규모의 불균형문제, 군 경계 등의 개혁에 초점을 두었음. 그런데 이 시기의 개편은 각 주들의 전통과 성향보다는 행정적 측면에 중점을 둠
- o 통일 이후에는 주정부 내 상급자치단체인 군(크라이스)을 통합하는 동시에 게마인데의 통합도 이루어짐. 행정구역개편은 연방주의의 특성에 따라 주의 법률에 근거해 주에 따라 개편방안 및 접근방법을 달리하고, 통폐합의 강도에도 차이를 보임
 - 개편결과 군은 1990년 190개에서 1994년 92개로 감소하였고, 게마인데의 경우 1990년~2007년 간 3,855개가 통합되었음
 - 이는 주 간 재정력 편차감소를 통한 연방정부의 조정 시스템 부담 경감, 연방정치의 교착상태 해소, 주 정부의 업무수행능력 강화 필요성을 목적으로 함

라. 시사점

- o 독일은 우리나라의 광역지방자치단체와 비슷한 규모의 주에 대해서 입법권, 행정권, 사법권을 모두 부여함
 - 주 입법권을 통해 지역마다 다양한 정책을 형성할 수 있고, 이를 통해 지역 간 경쟁할 수 있는 수단을 가짐

- 독일의 지방정부는 연방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 연방참의원 가짐. 이는 지방의 이익과 요구를 연방정부에 반영할 수 있는 수단이 될 수 있으나, 현실적으로 연방참의원의 동의를 받아야 하는 법률이 늘어나게 되어 효율성이 저하되는 부작용이 발생함. 따라서 최근 동의권을 축소하기 위한 노력이 일어남

② 스페인의 지역정부

가. 행정체제의 특징 및 변천

- o 스페인은 강력한 중앙집권에 대한 반작용으로 지역정부가 대두되었음. 1977년 Franco 총통의 독재정치가 끝난 후, 1978년 민주주의 헌법제정에 따라 지역 간 차이와 정체성 및 다민족을 인정하면서 자치권이 부여된 지역정부가 형성되었음
- o 스페인은 단일국가이지만 전형적인 중앙집권적인 행정체제 혹은 연방체제의 형태가 아닌, 정치적 분권을 통해 지역이 중심이 되는 연방제에 가까운 행정체제의 특징을 보이고 있음
- o 헌법 제2조 및 제137조에서는 지방정부 중심의 자치권을 인정하며 그 종류를 규정하고 있는데 자치행정체제를 기초자치정부, 도 자치정부, 지역자치정부(자치시, 자치주)의 3계층제로 구성된다고 제시함. 구체적으로는 스페인의 지역정부는 8,106개의 기초자치정부, 52개의 도, 2개의 자치 시 및 17개의 자치지역정부로 구성되어있음
- o 1960년대에는 기초정부에 대해 보조금, 재정인센티브를 제공하면서 기초정부 간 통합이 활발하게 일어났으며, 1977년 지방분권정책 실시로 구역통합 정책은 종료됨. 1966년~1976년 사이 1,025개의 기초정부 사라졌으나 통합이후에도 기초정부 주민은 지역의 정체성을 그대로 유지하였음

- 1985년 지방정부조직법의 개정을 통해 지역정부는 도정부와 기초정부에 대해 통제권을 가지게 됨. 또한 법률에서는 지방정부 간 행정구역 조정·통합이 필요한 경우를 자원부족으로 인해 국가 위임사무 또는 지방정부의 기본사무를 수행할 수 없는 경우, 도심권의 확대로 정주생활권이 형성된 경우, 지리·인구·경제·행정요인으로 통합이 필요한 때라고 제시하고 있음
- 1985년 국가와 지방정부 간 대표회의체인 국가지방행정협의회를 설치하여 중앙정부가 법률안을 제정할 경우 지방정부가 관련분야에서 의견을 제시할 수 있도록 하는 등 지방정부 대표를 통해 국정참여의 기회를 제공하고 있음

나. 광역지방정부

- Franco 독재체제의 종언 이후, 국민투표를 통해 1978년 민주국가를 지향하는 현행 헌법이 제정됨. 이 헌법은 국가의 통일성을 추구하는 동시에 지역의 독자성을 존중하고 있는데, 구체적으로는 지역주민에게 민족·문화적 정체성, 경제적 특성에 따라 새로운 광역정치·행정단위인 자치지역정부(Comunidad autonoma)를 형성할 수 있는 권한을 부여함. 특히 Catalonia와 Basque지방에서 선출된 국회의원들의 자치권 요구가 정치적으로 제도화됨
- 1978년~1983년의 기간 동안 총 17개의 광역지방정부가 설립되었는데, 지역의 규모와 재정력 등에 따라 광역지방정부의 자치권은 다양하게 나타남. 자치권이 강한 광역지방정부는 주로 Basque, Catalonia, Galicia, Andalucia지역의 정부임.
- 광역지방정부의 자치권한에 대해 헌법에서는 자치입법권, 보충성원칙에 의한 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 보장 등을 규정하고 있음
 - 헌법 제148조, 제149조는 자치입법권을 보장함

- 헌법 제140조~제142조는 국가 및 국민과의 조화를 이루는 범위 내에서 재정자치권을 보장하고 있음
 - 헌법 제156조는 자치재정권을 규정함과 동시에 지역정부 간 재정지원을 해야 하는 연대원칙을 명시함. 또한 동법 제158조에서는 재정보전기금을 설치하여 지역 간 균형발전을 도모하고 있음
 - 헌법 제133조는 지역정부가 자율적으로 지방세를 설치하여 징수할 수 있도록 규정함
- o 광역지방정부의 사무에 관해서는 헌법 제137조와 제148조에 명시됨. 광역지방정부의 기능은 지역 내 국가행정의 역할수행, 기초정부 지원으로서 기초정부 간 서비스 조정, 광역행정 서비스제공, 경제·기술적 원조와 협력지원 등이 있음. 또한 기초정부 간 협력기구를 설치하여 광역행정을 수행할 수 있도록 함
 - o 중간 자치정부인 도정부의 경우 기초지방정부 지원 및 보충, 업무조정 역할, 법적·경제적·기술적 지원과 협력을 역할을 함

다. 시사점

- o 스페인은 지역에 기반을 둔 지방분권 국가로서 지역정부에 폭넓은 자치권을 부여하여 지역특성에 맞는 자치를 구현할 수 있게 됨. 중앙정부와 함께 지방행정체제를 조정할 수 있는 권한을 광역지방정부에 부여함으로써 정부 간 관계를 변화시키고 있음
- o 지역 간 재정보정기금을 통한 연대원칙은 단일국가 체제를 유지할 수 있도록 하는 수단으로서, 지역 간 불균형을 해소하여 지역 간 갈등을 예방하는 역할을 함

③ 영국의 지역정부

가. 영국의 행정체제개편

- 영국은 서로 다른 역사적·문화적·사회적·종교적 배경을 가진 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 4개 지역으로 구분됨. 영국의 행정체제개편은 ①상이한 문화와 전통을 지닌 지역정부 중심의 발전 전략과 ②잉글랜드 내의 광역정부 추진으로 나눌 수 있음
- 영국은 1998년 정치적 분권 정책으로 스코틀랜드, 웨일즈에 각각 지역정부를 창설함
 - － 스코틀랜드는 1998년 스코틀랜드법(Scottish Act)을 통해 국가통치 체제구성, 국방, 외교, 화폐제도, 세제제도, 경제제도 등 국가사무분야를 제외한 나머지 영역에 대해 영국으로부터 권한을 이양 받음. 이를 통해 일정 범위에서 소득세율을 변경할 수 있는 권한 및 과세권을 갖게 되었고 유럽의회에 대표를 파견하는 부분적인 외교권도 행사할 수 있게 됨. 또한 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지할 수 있도록 함으로써 폭넓은 자치입법권을 가지게 됨
 - － 웨일즈의 경우 상대적으로 이양의 폭이 좁아 스코틀랜드와 달리 과세권 및 독자적인 사법체제를 가지고 있지 않고 집행권과 부수적 입법권만 갖고 있음
 - － 스코틀랜드 및 웨일즈의 지역정부 창설은 중앙정부로부터의 통제를 완화하고, 광역행정수요에 부응하며, 전략적 지역발전을 추구할 수 있도록 기여한 것으로 평가됨
- 잉글랜드의 광역정부 추진
 - － 잉글랜드 지역에는 새로운 자치단체(Unitary Authority)가 출범하였는데 1995년 ~ 1998년에는 46개, 2009년에는 9개의 통합지방정부가 출범하였음
 - － 보수당 대처 정권하에서는 광역자치단체인 카운티와 기초자치단체인 디스트릭트 간의 통합을 통해 자치1층제로 전환하여 중앙과 지

방정부의 권한중복현상으로 인해 발생하는 낭비와 비효율을 해소하고자 하였음

- 1985년 런던광역시가 해체된 이후, 광역행정에 대한 중앙정부의 통제 증가와 더불어 광역지방정부의 부재로 인해 런던의 교통·경제개발 등의 업무수행에 어려움을 겪음
- 광역사무의 효율적인 운영 및 런던 지역을 대표할 리더십의 필요에 따라 2000년 2계층제의 런던광역시(Greater London Authority)를 부활시킴

나. 사무구분 및 사무배분체계

- o 영국의 지방 사무는 지방정부법(Local Government Act 2000)에서 카운티 지방정부사무, 대도시 카운티 정부사무, Districs 사무, Boroughs사무, 통합지방정부사무, town 및 township사무로 구분하고 있음
- o 지방정부의 권한은 지방정부법에 법률로서 규정되어있으나, 지방정부가 자율적인 권한을 행사하기 위해서는 개별법률 청원절차(Local Bills)를 통해 사무수행에 대한 법적 근거를 가질 수 있음. 즉, 지방정부는 전권한성의 원칙이 적용되지 않음
- o 영국은 각 지방정부의 자치권을 인정하여 지역주민과 관련된 분야에 대해 직접 사무를 처리할 수 있음. 광역정부의 경우 보통 교육기능, 사회복지기능을 담당하고, 기초정부의 경우 주택분야를 다룸
- o 중앙-지방 간 정부관계는 법률적으로 평등한 관계로서 사무배분 및 수행 있어 중앙정부는 지방정부에 대해 명령·지시·통제를 하지 않음

다. 사무배분체계의 운영

- o 영국은 중앙의 행정권한을 지방으로 이양해 왔으며, 정치적 분권의

개념에서 정치권 및 입법권한도 지방으로 이양되고 있음. 따라서 지역주민이 대표자를 선출하여 지역 스스로 결정권을 가지고 업무를 수행할 수 있게 되었는데, 스코틀랜드 및 웨일즈 의회에 입법권을 이양한 것이 그 예임

④ 프랑스의 지역정부

가. 사무구분 및 사무배분 체계

- 프랑스는 단일국가체제로서 국가가 행정의 중심이며, 지방행정은 레지옹(지역정부), 데빠르뜨망(도정부), 꼬문(기초정부)의 3단계의 자치계층으로 구분됨. 자치단체의 사무는 집행주체에 따라 ‘레지옹 사무’, ‘데빠르뜨망 사무’, ‘꼬문사무’로 구분함

나. 사무구분 및 사무배분의 법적 근거

- 프랑스는 사무배분기본법을 통해 ‘꼬문, 데빠르뜨망, 레지옹 각 지방 정부는 선출된 의회의 결정에 따라 행정 권한을 행사하여 사무를 해결한다.’고 규정하여 자치입법권 및 자치조직권을 보장하고 있음
- 프랑스 지방자치법 제2권에서는 기초자치단체와 관련한 입법·행정조직·재정 등 총체적인 권한과 의무를 규정하고 있음. 사무배분법을 통해 국가사무를 지방자치단체에 이양하는 경우 그 내용을 상세히 규정함

다. 사무배분의 원칙

- 헌법을 개정하여 보충성원칙을 규정하였는데, ① 기초자치정부는 주민과 직접적으로 관련된 사무(사회복지사무, 초등교육, 도시개발계획, 레저, 문화활동 등)를 수행하고, ② 도(데빠르뜨망)자치정부의 경우 사회복지기능, 도자치정부 간 수평적 재정조정 기능수행하며

재정적으로 가장 많은 국고보조 받음. ③ 지역(레지옹)자치정부의 경우 지역계획, 지역균형발전, 경제발전 분야 등 광역적인 임무, 자치단체 간 협력과 조화, 국가정책의 일관성·통일성 유지할 수 있는 경제사회분야 업무를 수행함. ④ 중앙부처(국가)는 국가주권적 기능, 국가 전체의 경제적 균형을 유지하는 역할을 함

- 사무배분의 원칙은 기초자치단체 우선의 원칙, 전권한성의 원칙, 총괄권한이양 원칙, 이양적합성 원칙 등이 있음

라. 지방정부의 통합

- 프랑스는 1982년 신지방분권법을 제정하여 현재의 3계층의 지방자치단체를 구성함

- 전통적인 중앙집권국가인 프랑스는 국가행정체제의 단일성을 추구하기 위해 신지방분권법 제정이전까지 중앙정부가 데빠르뜨망 지사를 임명, 데빠르뜨망이 국가의 행정권을 행사하도록 하였음
- 기존의 중앙집권적인 행정체제의 한계를 극복하고자 신지방분권법은 지방자치단체의 고유권한 확대, 지방자치단체의 정책결정권에 대한 국가통제의 약화를 추구함
- 법 제정으로 레지옹은 꼬뮌이나 데빠르뜨망과 같이 국가의 지방영조물 지위에서 자치권을 부여받은 독립적 법인체로 탄생하였고, 자치계층은 2계층에서 3계층으로 변화함

- 레지옹 광역자치단체의 설치

- 데빠르뜨망 구역이 경제·사회 발전에 따른 행정수요에 적절하게 대응하지 못하여, 지역계획 등 광역행정의 기능을 담당하기 위해 1959년에 레지옹(지역정부 또는 광역지방정부)이 설치되었음
- 신지방분권법의 제정 이후 국가 영조물이었던 레지옹은 3~5개의 데빠르뜨망을 포함하는 지역정부로 변화함. 레지옹은 국토개발과 지역발전 등 광역적인 사무를 수행하고, 지방정부 간 협력·조정, 국가정책의 일관성과 통일성을 유지할 수 있도록 하는 역할을 함

- 레지옹은 기능과 인구규모 측면에서 우리나라의 광역자치단체인 도와 유사함 (레지옹의 평균인구 266만 명, 우리나라 도의 평균인구 277만 명)
 - 2009년에는 지방자치계층구조 개편위원회가 22개의 레지옹을 15개로 통폐합함을 제안하였고 이에 대해 현재 논의 중임
- o 프랑스의 광역권 형성은 지속적인 지방분권정책의 발전과 더불어 유럽연합(EU)의 강화가 주된 배경임
- 1993년 유럽연합의 등장으로 단일시장이 형성된 이후, 유럽 내 경쟁 심화에 대한 대응으로 프랑스정부는 광역권형성 정책을 시행함
 - 1997년 12월 15일 국토개발정책의 재개 선언이후 국토를 광역권으로 재편하기로 결정함
 - 1998년에는 22개의 레지옹을 총 6개의 광역권으로 구분하였음. 이는 동부권·서부권·남동권·남서권·파리권 등 다수의 레지옹으로 구성되는 5개의 광역권과 1개의 레지옹으로 구성되는 노르빠드갈래로 이루어짐. 광역권은 국토개발과 광역권의 국제경쟁력 강화를 목적으로 함

마. 시사점

- o 프랑스는 레지옹 중심의 광역권을 설치하고 운영함에 따라 장기적인 지역정부화를 추진하고 있음. 사무배분에 관한 법률을 제정하여 국가의 간섭 제한, 지방정부 간 권한배분 명확히 설정하여 자치권을 확보하고자 노력함
- o 2003년 프랑스의 헌법수정을 통해서 지방자치단체의 자치권에 대한 사항을 주민투표로 확정할 수 있는 법적 근거를 마련함. 이는 직접민주주의제도를 규정한 것으로서 이를 통해 주민참여를 활성화하고자 함

4. 일본의 지역정부

① 지방자치법의 개정

- 국가와 지방자치단체 간 역할분담, 국가역할 재정립하고자 지방자치법을 개정함. 국가역할 재정립의 경우 국가존립과 관계된 사무, 전국적 준칙사무, 전국적 규모의 시책 및 사업으로 그 역할을 제한하고자 함
- 기관위임사무는 폐지하고, 신 지방자치법은 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 구분함. 이에 따라 지방자치단체의 사무는 ‘지역의 사무’와 ‘법률 또는 이에 근거한 정령에 따라 처리하도록 되어 있는 사무’로 분류됨. 자치사무의 경우 복지, 교통, 토지이용 등 자주적 기능을 수행하는 분야를 정함

② 도주제 논의

가. 도주제의 개념

- 1888년 이래 일본은 47개 광역정부로 구성(도도부현)되어 있는데 이를 9~13개의 광역적 협력체계로 구축하고자 함
- 교통통신발달과 환경변화로 인해 현재의 광역지방정부의 구역 협소하다는 인식, 도도부현의 구역과 경제권의 불일치, 도도부현의 규모능력 제고, 시정촌합병과 지방분권 진전에 따른 새로운 정부 간 관계 구축, 재정위기 대응 등의 필요에 의해 논의가 대두됨
- 지방분권개혁(시정촌 통합, 분권개혁)으로 도도부현의 존재감 약화에 따라 도주제논의가 등장함. 도주제는 현재의 도도부현을 폐지하고, 복수의 도도부현을 통합한 광역자치단체를 만들어 지역의 자립권한을 부여하고자 하는 제도임. 도도부현에 도와 주를 두어 자치계층은 도주와 시정촌의 2계층이 됨

나. 도주제의 개편

- 1차 분권개혁에서는 1999년 지방분권일괄법 제정을 통해 기관위임 사무의 폐지, 국가와 지방자치단체 간 관계 규정, 국가권한의 도도 부현이양 및 도도부현 권한의 시정촌이양, 국고보조부담금의 재정비 등을 실시함
- 2차 분권개혁은 시정촌통합을 통한 사무권한의 이양, 국고보조부담금·지방교부세·세원이양을 내용으로 하는 세원배분 문제를 개선하고자 하는 삼위일체개혁을 실시함
- 3차 분권개혁은 지방분권개혁추진법 제정을 통해 국가와 지방의 권한을 정비하고, 국가의 업무를 새로 규정하고자 함
- 시정촌 통합을 통해 일정규모 이상의 기초자치단체를 형성함
 - － 시정촌 수는 1999년 3,232개에서 2012년 1,742개로 축소됨. 지방분권일괄법을 통해 포괄적인 권한이양이 이루어졌고, 삼위일체 개혁을 통해 재정자주권을 확보함

다. 도주제의 역할

- 국가, 도주, 기초자치단체의 역할을 명확히 분담하는 것으로 지역주민이 할 수 없는 것은 기초자치단체가, 기초자치단체가 할 수 없는 것은 도주가, 국가는 국가로서 필요하고 적절한 것을 수행하도록 하는 보완성의 원칙을 따름. 즉, 국가의 권한은 국가고유역할에 한정하고 국민과 관련한 책임은 도주와 기초자치단체가 담당하며, 광역적인 보충을 도주가 수행함
- 도주제는 법적으로 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권 권한을 가짐

③ 간사이 광역연합(關西廣域聯合, Union of Kansai Governments)

가. 간사이 광역연합의 개념

- 간사이 광역연합은 광역행정사무를 처리하기 위해 설치된 행정기구로서 일본 지방자치법상 특별지방자치단체임
- 2010년 교토부·오사카부(2부), 도쿠시마현·돗토리현, 시가현, 와카야마현·효고현(5현)의 7개 지역이 일본 최초로 광역연합을 실시함
- 간사이 지역은 2010년 기준 인구 2,088만 명(전국대비 16%), 지역총생산 807,340억 엔을 차지하며, 전체 2부 8현으로 구성되어 있는데 이 중 2부 5현이 간사이 광역연합에 참여함

나. 간사이 광역연합의 설립 목적

- 도쿄를 중심으로 하는 중앙집권체제를 개혁하고, 지역문제에 주체적으로 대응할 수 있는 분권체제를 형성하고자 함
 - － 간사이 지방은 예로부터 일본경제의 큰 비중을 차지하는 등 중요한 역할을 수행해왔으나, 중앙집권적인 체제로 인해 그 역량을 제대로 발휘하기가 어려워짐
 - － 지역적 특성을 바탕으로 한 자율적인 정책형성과 이에 대한 책임을 추구하는 지방분권체제로 나아가고자 함
- 간사이 광역행정을 수행할 주체를 확립하고자 함
 - － 지진 등 자연재해에 대비한 광역방재대책, 지역 활성화를 위한 관광·문화진흥, 주민의 안전을 위한 구급의료 연계, 자연보호와 같은 환경대책, 지역 경쟁력 및 이용자 편의성을 위한 교통·물류의 통합관리 등의 광역행정을 수행하고자 함
 - － 광역연합은 구성단체에 대해 권고를 할 수 있어 조정이 쉬워짐

- 국가와 지방의 이중행정을 해소하고 사무구분을 명확히 하여 행정비용을 절감 및 지역경쟁력 제고를 추구하고자 함
 - 광역자치단체에서 수행해야 할 권한과 사무를 중앙정부 및 도도부현으로부터 직접 이양을 받거나 요청할 수 있음
- 이는 도주제로의 개편을 위한 전 단계로서, 현 합병을 위한 시험적 노력임

다. 간사이 광역연합의 조직

- 간사이 광역연합은 의결기관인 광역연합의회와 집행부인 광역연합위원회(합의조직운영), 광역연합협의회(관민연계), 기타부속기관으로 구성됨
 - 광역연합의회는 연2회(2·8월) 정례회와 연2회의 임시회를 개최하며, 광역연합위원회의 장은 광역연합장이 됨. 위원회 산하에 세부 위원회가 있고, 실무기구인 광역연합협의회가 부속되어있음. 광역연합의회는 지방자치단체와 동등한 권한을 지니며, 의원(29명)은 균등배분(구성단체마다 1인씩)과 인구비율배분(인구 250만 명 이하 1인, 250만 명~500만 명 이하 2인, 500만 명~750만 명 이하 3인, 750만 명 이상 4인)을 이용하여 배분함
 - 광역연합위원회는 7개 분야의 사무를 수행하며, 부·현지사가 사무 분야별로 집행책임을 짐. 또한 광역연합의 중요한 시책에 대해 협의하는 역할을 수행함
 - 광역연합협의회는 관계기관의 장들이 광역연합의 운영 등에 대해 협의하며, 주민의 의견을 청취하는 기관임
 - 기타부속기관으로는 선거관리위원회, 감사위원, 회계관리자가 있음
- 조직운영의 기본방침은 다음과 같음
 - 조기에 실현가능하고 주민과 직결되는 사무부터 시작
 - 유연한 참가형태 유지
 - 집행체제의 간소화와 효율화를 위한 기존조직의 활용

- 사무의 순차적인 확대로 성장하는 광역연합 지향
- 과거 민관연계의 경험을 바탕으로 광역연계 조직발전

라. 간사이 광역연합의 사무

- o 사무는 지역의 특성을 고려하여 방재(효고현), 관광·문화진흥(교토부), 산업진흥(오사카부), 의료(도쿠시마현), 자격시험·면허(오사카부), 직원연수(와카야마현), 환경보전(시가현)의 7개 분야로 구성되어 있음
- o 7가지 사무를 돗토리현을 제외한 각 지역이 나누어 담당하도록 하여 책임성을 확보하고자 하였으며, 특히 국가특별행정기관으로부터 사무를 이양 받기위해 노력함. 연계·협력 사무·사업의 및 국가권한 이양의 범위를 결정하는 것이 간사이 광역연합의 핵심 사항임

마. 간사이 광역연합의 재정

- o 간사이 광역연합은 조세권이 없어 각 부·현의 부담금 및 사업수입 및 국고보조금을 통해 재원을 확보함
- o 운영비는 각 부·현이 균등하게 부담하고, 사업비는 각 부·현의 수익에 따라 부담하며, 특정사업비의 경우 관계 부·현이 인구 및 이용설적을 기준으로 부담함

바. 간사이 광역연합의 시사점

- o 간사이 광역연합은 8년 간 연구 및 지역 간 합의도출로 발족한 것으로서, 장기적인 관점에서 광역연합을 구성하였음
- o 동일본대지진 피해지역에 체계적인 지원을 하고, 와카야마 현의 태풍 피해에 신속한 지원을 함으로써 광역연합 구축을 통해 재해대응

능력이 향상됨을 보여줌. 또한 연합구축을 통해 지역이익을 위한 교섭력이 강화되는 특징이 나타남

- o 광역연합의 자주재원 확보를 통해 바람직한 광역 연계협력 모델을 형성할 필요가 있음. 이는 우리나라 분권형 거버넌스 구축에 많은 교훈을 제공해주고 있음

④ 시사점

- o 도주제는 광역자치단체를 광역화하고자 하는 것으로 우리나라의 광역통합안이나 준연방제론과 유사한 성격을 가지고 있음
- o 도주제는 경제적 효율성 외에도 실질적 분권, 지역경제 활성화, 국가체제 개편이라는 포괄적인 목적을 가지고 있으며, 보충성의 원칙을 중시함
- o 도주제 논의에 대해서 정부산하기관, 광역자치단체, 경제계단체, 정당, 시민단체 등 다양주체가 참여하여 충분한 토론을 거치고 있음

5. 종합

- o 외국의 사례에서는 프랑스를 제외하고는 광역단위보다는 기초단위 통합이 중심 논의이며, 광역단위는 광역화 및 단층화를 동시에 진행하고 있음
- o 세계적으로 정치적 분권(Political Devolution)의 흐름이 유행이며, 파편화 된 이해관계자 간 상호관계성을 축진을 위해 지역을 중심으로 한 지역균형발전, 삶의 질 향상, 복지향상의 자율적 추진이 중요해짐
- o 우리나라는 외국의 광역화 경향, 단층화 구조, 광역적 협력관계 구축을 고려하여 적절한 대응책을 구상할 필요가 있음

Ⅲ. 현행 시·도의 권한과 기능 및 쟁점

1. 시·도의 권한과 기능 및 재정현황

① 시·도의 권한

○ 사무배분 현황

- 국가사무는 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 29,675개(전체의 69.1%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(48.4%), 소속/산하기관(11.4%), 특별지방행정기관(5.9%), 민간위탁(1.0%), 자치단체위임(2.4%)으로 구성됨
- 광역자치단체사무의 경우 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 7,013개(전체의 16.3%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(94.7%), 소속/산하기관(3.2%), 민간위탁(0.6%), 기초자치단체위임(1.5%)으로 구성됨
- 기초자치단체사무의 경우 2011년 기준으로 총 42,947개의 사무 중 6,188개(전체의 14.4%)를 차지하고 있으며, 세부적으로는 직접처리(98.9%), 소속/산하기관(0.7%), 민간위탁(0.4%), 광역자치단체위탁(0.03%)으로 구성됨
- 이처럼 국가사무는 전체 사무의 약 70%를 차지하고 있어, 시·도의 권한이 상대적으로 미약한 문제점이 있음

② 시·도의 기능

○ 시·도의 기능구분 근거는 「지방자치법」 제10조 제1항임

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 (광역행정기능)
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무(보완대행기능)
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무(보완대행기능)

- 중앙정부와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무(연락조정기능)
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무(보완대행기능)
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치·관리하는 사무(광역행정기능)

○ 광역행정기능

- 광역행정기능은 2개 이상의 기초지방자치단체의 행정구역에 대한 광역적 사무를 계획하고 집행하는 기능을 의미하며(지방하천 관리, 지방도로의 건설·유지 등), 광역행정의 기능은 주로 특별행정기관이 수행해 옴

○ 연락기능

- 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 양자 간 원활한 의사소통을 위해 이들 중간에 광역자치단체를 설치하여 연락기능 담당하는데, 주로 중앙정부의 명령·지시 전달, 기초자치단체로부터 이행상황을 보고받아 중앙정부에 보고하는 기능을 함

○ 조정기능

- 중앙정부와 기초지방자치단체 사이의 정책 충돌을 예방하여 행정 및 재정의 불균형을 시정할 수 있도록 하는 역할을 함(예 : 도시계획 수립 및 집행권한 기초자치단체 이양 후 국가 종합개발계획과 충돌하지 않도록 광역지방자치단체가 조정)
- 2개 이상의 기초지방자치단체에 해당하는 정책 및 개발계획을 조정하는 역할 수행(동일 경제권 내에서 발생할 수 있는 행정력·재정력 격차로 인한 분쟁발생 조정)
- 중앙정부와 기초자치단체의 직접조정은 비능률적이고, 기초지방자치단체의 인적역량이 부족한 현실에서 광역지방자치단체가 중간에서 수행하는 기능이 중요함

○ 지도·감독기능

- 도는 시·군·구에 대해 지도·감독 기능을 수행함. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체는 동일한 지역 및 주민을 대상으로 각각 직선에 의한 단체장 및 의회가 구성되므로 법적으로 대등한 관계임. 따라서 광역자치단체와 기초지방자치단체는 상하기관이라고 할 수 없어 시·군·구에 대한 도의 지도·감독은 적절하지 못함

③ 시·도의 재정현황

○ 시·도의 예산

<표 1> 전국 광역자치단체의 예산

(단위 : 억 원)

구분		2012년도	2011년도
총규모	계	1,670,153	1,562,568
	일반회계	1,366,855	1,201,906
	특별회계	303,298	360,662
광역자치단체		1,041,518	984,887
특별시(1)	예산액	191,714	192,724
광역시(6)	예산액	294,793	277,984
	평균액	49,132	46,331
특별자치시(1)	예산액	3,066	29,219
특별자치도(1)	예산액	32,709	29,219
도(8)	예산액	519,236	484,960
	평균액	64,905	60,620

- 2012년을 기준으로 도의 평균예산규모는 519,236억 원, 광역시의 평균예산규모는 294,793억 원 임

○ 시·도의 재정규모

<표 2> 시·도의 재정규모

2012년 12월 말, (단위 : 억 원)

구분	총규모			광역자치단체			기초자치단체		
	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
평균	1,510,951	1,222,957	287,994	970,664	782,710	187,954	540,287	440,247	100,040
서울	237,118	184,396	52,722	198,902	151,533	47,369	38,216	32,863	5,353
부산	84,955	66,180	18,775	74,873	57,330	17,543	10,082	8,850	1,232
대구	57,571	45,431	12,230	50,397	38,679	11,718	7,175	6,662	513
인천	78,663	51,837	26,826	67,254	41,653	25,601	11,408	10,183	1,225
광주	34,096	27,780	6,316	31,197	25,256	5,941	2,898	2,524	374
대전	31,194	25,067	6,127	27,768	22,099	5,669	3,427	2,969	458
울산	28,666	22,115	6,551	23,348	17,248	6,100	5,318	4,867	451
경기	284,761	216,258	68,503	147,278	121,329	25,949	137,842	94,928	42,554
강원	72,391	64,973	7,418	34,550	31,175	3,375	37,840	33,797	4,043
충북	58,798	51,497	7,301	30,449	27,089	3,360	28,347	24,407	3,940
충남	87,054	73,209	13,845	43,789	38,164	5,625	43,265	35,045	8,220
전북	80,163	70,640	9,523	41,851	37,076	4,775	38,312	33,564	4,748
전남	101,211	89,630	11,581	51,562	45,981	5,581	49,649	43,649	6,000
경북	125,124	107,333	17,791	58,965	51,219	7,746	66,160	56,114	10,046
경남	119,906	102,453	17,453	59,201	52,630	6,571	60,706	49,824	10,882
제주	29,280	24,250	5,030	29,280	24,250	5,030	-	-	-

- 재정규모는 도를 기준으로 최소 규모는 충북(58,798억 원), 최대 규모는 경기(284,761억 원)로 약 4.8배의 격차가 발생함

○ 시·도의 재정자립도

<표 3> 시·도의 재정자립도

2012년 12월 말, (단위: %)

구분	평균	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
평균	52.3	90.2	57.4	52.8	71	46.6	58.3	71.2	72.6	26.9	34.2	35.5	26	21.4	28.3	43.3	28.5
특 광역시	69.1	88.7	52.9	47.6	70.4	41.1	52.7	63.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도	34.8	-	-	-	-	-	-	-	61.7	22.5	27.6	28.6	21.1	14.6	22.5	36.6	22

- 평균재정자립도는 도의 경우 34.8%, 특별·광역시의 경우 69.1%이며, 전국평균 52.3%와 비교하여 도는 전국평균보다 낮고, 특별·광역시의 경우 전국평균보다 높은 수준임
- 재정자립도는 도의 경우 가장 높은 곳은 경기도(61.7%)이고, 가장 낮은 곳은 전라남도(14.6%)임. 특별·광역시의 경우 가장 높은 곳은 서울(88.7%)이고, 가장 낮은 곳은 광주(41.1%)임

2. 신지역발전을 위한 시·도의 한계

○ 시·도는 자주권과 권한 및 재정이 매우 미약함

- 시·도 간 인구 및 재정 등의 편차가 매우 커 행정의 효율성이 저해됨. 또한 국가가 행정적 권한 및 재원을 집중적으로 보유하고 있어 시·도의 권한이 제한되어 있음

○ 지방자치단체의 역량은 국가에 비해 매우 미흡한 실정임

- 조직인력규모 측면에서는 2012년 12월 말 기준으로 국가공무원은 61만 5천명, 지방공무원은 28만 8천명으로 국가공무원이 지방공무원에 비해 약 2배 이상의 차이가 발생함
- 2013년을 기준으로 한 국가와 지방자치단체 예산 구성 비율은 62.7 : 37.3

으로(지방교육예산 포함 시 55.9 : 44.1) 지방자치단체의 예산 규모가 국가에 비해 매우 작음

- 재정규모는 2011년 기준으로 광역시·도 1,000,252억 원으로서, 역량에 대한 국가와 지방자치단체 간 격차의 문제가 존재함

o 행정구역단위의 분절적 행정체제로 인한 문제점

- 우리나라의 행정구역은 해방이후부터 1994년까지 군자치제, 읍의 시 승격, 직할시 제도의 도입과 같은 일부 변화는 있었으나 구역에 대한 기본적인 형태는 크게 바뀌지 않음
- 세계화·정보화·지방화의 흐름에 따른 환경적 변화, 교통·통신 발달로 인한 경제·생활권이 광역화되고 있으나, 기존 행정구역체계가 새로운 요구에 대응하지 못하고 있는 문제가 발생함
- 또한 인구 과소지역에 대한 대응체제가 미흡한 실정임
- 분절적 행정체제로 인해 시·도와 시·군·구의 기능이 중첩되어 비효율을 초래하는 문제도 존재함

IV. 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색

1. 광역지자체의 통합

① 광역연합안의 구상 : 광역시와 도의 통합

- 같은 지리적 특성과 역사, 광역행정수요에 효과적으로 대응할 필요성에 따라 광역시와 도의 통합을 제시함. 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태로 함
- 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원하여 결과적으로 1특별시 9시도체제를 형성함
- 광역시에 행정적·재정적 특례(광역시 특례)를 부여하여 일반시보다 높은 수준의 자율권을 갖도록 함
- 같은 지역정서를 가지고 있는 자치단체의 통합
 - － 분산되고 있는 행정적·재정적 비용을 줄여 행정효율성을 제고함
 - － 시·도를 초월한 광역행정수요에 순응함
 - － 지방자치단체의 위상강화로 지방정부의 경쟁력을 제고 할 수 있음

② 초광역지자체의 구상

- 도의 자치단체는 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합함. 도자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 것이 초광역지자체임
- 예시
 - － 초광역자치단체1: 서울특별시, 경기도, 인천시
 - － 초광역자치단체2: 강원도
 - － 초광역자치단체3: 대전시, 충청남도, 충청북도

- 초광역자치단체4: 광주시, 전라남도, 전라북도
 - 초광역자치단체5: 대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도
- o 초광역자치단체는 광역행정의 요구에 부응하고 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있음

2. 기초지자체의 대안

- o 광역자치단체의 규모 확대로 주민의 일상생활과 관련된 업무는 기초지방자치단체로 이전하는 것이 바람직함. 동시에 기초자치단체의 민주성을 보완할 필요가 있음

V. 초광역지자체의 권한과 기능 및 정부간 관계

1. 초광역지자체의 권한과 기능

① 초광역지방자치단체의 권한과 기능 확대

- o 중앙정부와의 관계 측면에서는 초광역지방자치단체의 권한은 확대하여 중앙정부의 기능이 위축됨(기관위임사무의 폐지 혹은 축소, 특별지방행정사무의 이양)
- o 시·군과의 관계 측면에서는 중복기능을 대폭이양하고 광역행정기능(경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)을 강화함

② 초광역지방자치단체의 기능

- o 지역위기관리(소방방재, 통합방위)
- o 지역인재관리(공무원교육, 교육자치)
- o 지역자원개발(해양자원, 산림자원개발연구, 농업기술연구)

- 지역산업활성화(보건의료산업, 지역금융산업, 첨단산업, 미래산업)
- 지역환경관리(기후변화대응, 연안환경, 식의약, 보건환경연구, 수계·하천관리)
- 지역계획(도시계획, 지역개발, 지리정보, 신도시개발, 산단조성, 과학기술연구)
- 지역공공사업(도로, 하천, 공항, 항만, 농어촌정비)
- 지역정책관리(환경, 여성, 주택, 사회복지, 보건, 농업, 산림, 교통, 도시 등)

③ 초광역지방자치단체의 역량 강화방안

- 지방분권의 가속화
 - － 지방자치단체의 경제·사회적 변화에 대한 대응력을 제고함(주민참여, 주민선택강화, 자율적인 통제시스템)
 - － 조직과 인력관리의 탄력성을 제고할 수 있도록 중앙정부는 기준과 방향만 제시하고 조직과 정원에 대한 사후적인 통제를 실시함
 - － 사전 규제적인 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 이양함
- 초광역지방자치단체의 차등분권
 - － 초광역지방자치단체의 능력과 성과에 따른 기능배분을 차등화 함. 재정능력, 지방공무원의 전문성, 지방자치 수준 등을 고려하여 역량이 취약한 자치단체에는 권한이양 최소화함
- 초광역지방자치단체의 법률보완기능 강화
 - － 조례의 법률보완기능을 보장하여 자치사무를 처리할 수 있는 포괄적인 행정권한과 조례제정권을 보장함
 - － 규제행정영역의 중요성 확대됨에 따라 지역의 질서유지를 위한 조례위반행위의 벌칙제정권 확대조치 필요
 - － 자치입법권의 범위를 확대함

- 지방자치단체 종류별 사무입법형식 개선
 - 사무배분의 기준과 예시를 지방자치법 시행령이 아닌 지방자치법에 규정하여 사무배분 기준에 대한 개별 법률과 대통령령이 충돌시 개별 법률이 우선하는 문제를 해결하도록 함
- 국세의 지방세 이양
 - 종합소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등 일부를 지방세로 전환함
 - 자주재원을 통해 중앙정부에 의존하는 것을 탈피함
 - 중앙행정권한의 지방이양에 따른 행정·재정 지원 및 비용부담을 명확화함
- 기관위임사무의 폐지
 - 특별지방행정기관에서 수행하고 있는 사무의 지방이양을 촉진하여 위임사무를 점진적으로 폐지함
 - 위임사무를 자치사무화 함
 - 기관위임사무의 폐지 및 법정수임사무 전환하고, 국가의 관여가 불가피한 경우는 법정수임사무로 전환함
 - 공동사무를 폐지하고, 중앙정부 및 지방자치단체 간 사무배분 시 사무처리 주체를 명확히 규정하도록 함

2. 중앙-초광역지자체의 정부간 관계

- 중앙정부는 초광역지방자치단체로의 사무이양확대라는 변화와 함께 이양된 사무의 효율적인 집행을 위한 인력 및 예산지원의 의무를 가짐
- 중앙정부의 초광역지방자치단체 지휘·감독 기능 축소
 - 중앙정부는 지방자치단체를 감독할 때 법률적 행위에 대해서만 제한적으로 통제, 합법성 감독원칙으로 시행함
 - 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독범위와 수단을 법률에 제한

- 적으로 열거하여 명확히 규정함
- 초광역지방자치단체의 사전보고를 필요로 하는 행정행위를 법적으로 규정함
- 감독수단의 간소화하여 비권력적 감독수단인 조언·권고·지도·자료제출·협의조정 등을 활용, 행정소송절차 최대한 활용함

VI. 충청남도 광역자치의 전략과 과제

1. 광역자치의 필요성 및 전략

- o 경제적 측면에서 대전과 충남의 각개(各個) 지역발전의 한계
 - 그동안 중앙집권적 지역발전 전략에 기초함으로써 충남과 대전의 발전 동력들이 집산 내지 클러스터화 되어 있지 못하고 독자적 전략산업 위주로 분산 상태에 있어 이를 통합 관리할 필요가 있음
 - 대전시·충청도 행정구역간 경계를 초월한 인구이동, 교역구조, 산업의 지역연관성 등에서 동질성을 갖고 있어 통합관리의 시너지 효과를 기대할 수 있음
 - 충청권역 산업생산액의 절대 다수가 충청권 내부로 공급되는 현실을 감안하면 충청권 내에서 지역 간 높은 산업·경제적 상호의존성으로 인해 초광역자치행정체계가 더욱 강화되어야 할 것임
 - 이러한 제도적 장치를 통해 지역간 전·후방연관사업들 면밀하게 분석하는 선택과 집종의 정책적 노력이 필요함
- o 광역자치구역 경계를 초월한 외부성 문제 및 초광역 행정수요 대응 그리고 충청권 발전을 위해 기존의 충청권 광역지자체들 간 협력의 한계
 - 기존의 협력에 대한 가시적 성과가 지극히 미흡, 오히려 지역간 갈등 사례는 더욱 증대되고 있는 실정임

- 1989년 대전시가 직할시로 분리되기 전까지 대전과 충청도는 오랜 기간 단일의 정치·행정체제를 유지, 주민들의 정치적 정서와 생활이 동일권역으로 인식되고 있음
 - － 역사·문화적으로 동질성이 높아 자치행정 서비스의 엄격한 구분에 서 비롯되는 행정의 비효율성보다 통합관리 효과가 높은 사무들을 발굴, 공동 관리함으로써 초광역권자치행정체제의 실효성을 높일 수 있음

- 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전의 측면
 - － 수도권과 비수도권의 격차 문제가 심화, 비수도권의 발전 동력 점차 감소하고 있는 실정임
 - － 이는 궁극적으로는 거시적 국가발전을 저해함은 물론 사회·경제적 불안을 가져오는 총체적 문제를 야기 시키므로 수도권에 대응하는 새로운 발전 축이 절실히 요구되고 있음
 - － 대전·충청권 초광역연합의 설립은 이러한 기존의 일극체제의 국토 공간발전 불균형을 양극 내지 다극체제로 전환시키는 데 필요한 새로운 지역개발 메카니즘으로 역할하게 될 것임
 - － 뿐만 아니라 기존의 수도권 의존에서 탈피하여 내생적·자립적 발전의 토대와 함께 지역발전에 기여하게 될 것임
 - － 대전과 충남의 통합인구는 약 390만이 될 것이며 초광역체제에서의 GRDP는 충남 85조, 대전 28조를 합하면 113조의 거대 경제권 역이 탄생하게 됨. 특히 충남은 1인당 GRDP가 4,034만 원으로서 전국 평균 2,494만 원에 비해 61% 이상이나 웃돌고 있는 반면 대전은 1,821만 원으로서 전국 평균에 27%나 미치지 못하는 실정에 있어 초광역경제권 구축을 통해 충청권 지역균형발전을 견인할 수 있을 것임

- 이상의 초광역체제 구축을 기반으로 충청권은 규모의 정치적 영향력을 기대할 수 있음
 - － 규모의 정치적 효과는 중앙정부가 지금까지 관행처럼 중앙정부의 자의적인 판단이나 일방적인 결정을 충청권 지역에 강요할 수 없

게 됨으로써 충청권 지역의 정치권력적 위상이 높아질 것으로 기대됨

- 이러한 정치권력 위상의 상승은 동시에 충청권이 중앙정부를 견제할 수 있는 하나의 지역으로 성장·발전하는 기회가 될 것으로 판단됨

o 초광역사무를 수행하게 되면, 현재 충청권 지역에 있는 중앙정부의 특별지방행정기관의 사무들 중 대부분을 초광역자치정부가 스스로 수행할 수 있는 자치능력을 갖추게 됨. 또한 재정력 또한 강화되어 정치, 행정, 재정 등의 분야에서 지방분권의 토대를 마련하게 됨으로써 지방자치의 확립에 기여할 것으로 기대함

o 초광역자치행정체제로 인해 하나의 지역국가(Local State)로서의 발전을 기대할 수 있는 위상을 정립할 수 있을 것임. 규모의 정치와 경제 기반 위에 참정권과 자율성 확대를 통한 로컬거버넌스가 결합됨으로써 진정한 분권형 국가의 토대를 마련할 수 있음

2. 광역자치의 과제

- o 현행법에는 자치권을 가진 초광역지방자치단체의 설립을 규정하고 있는 법률이 부재하여 지방자치법 개정 내지 특별법 제정이 요구됨
 - 특별법 제정은 10인 이상의 국회의원 또는 정부가 특별법안을 발의하거나, 국회에 입법청원 또는 정부 관련부처에 청원에 의한 절차가 필요함
 - 입법청원 방법은 그 실효성이 낮으며 국회의원 또는 중앙의 해당 부처가 발의하는 방식인데, 우선 초광역자치단체의 설립이 국가적 관심사로서의 의제가 되어야 함
 - 중요한 것은 정부의제로 채택되기까지는 순탄치 않은 어려움과 시간과 비용을 수반하게 됨. 특히 법률로써 국회의 정치적 의제가 되기 위해서는 국익과 지역적 이익에 대한 국민적 공감대 형성이 반드시 필요함

- 초광역지방자치단체의 모형에 대한 연구가 필요함
 - 자율성과 독립적인 법인격체로서의 자치행정기관이 되기 위해서는 자치입법권, 자치인사권, 자치재정권 등의 의결권과 집행권한 정도에 대한 다양한 모형이 존재하고 있음을 이해할 필요가 있음
 - 예컨대, 독일의 광역연합정부형(슈투투카르트 광역연합정부: 의결기관 주민직선), 일본의 광역연합형(간사이 광역연합, 지방의원 중 간선), 미국의 광역정부형(미네소타 트윈시티 광역정부: 지역대표자 구성) 등의 사례를 통해 법적지위, 의결 및 집행기관의 구성형태와 방법(주민중심형, 단체자치단체형), 기능수행방식 등에 대한 논의가 전제되어야 할 것임

- 초광역지방자치단체 설립을 위한 법률 개정이나 특별법 제정이 쉽지 않다고 볼 때, 점진적·단계적으로 추진될 필요가 있음
 - 핵심은 충청권 전체의 기초자치단체, 주민, 경제인, 대학, 시민사회단체 모두가 관심을 가질 수 있고 참여할 수 있는 단일 프로젝트를 (예, 교통, 환경, 재해대책, 산업인프라 등의 광역적 사업)을 수행하면서 초광역지방자치단체의 필요성에 대한 인식을 확산시켜, 설립의 공감대가 지방은 물론 중앙정부에서까지 확산되고 난 이후에 법률 개정 및 특별법 제정을 추진·관철시키는 것임

- 사회적 공론화와 지역주민의 공감대 형성 충청권역 지방자치단체간, 그리고 대전시·충청도간 연대와 협력 그리고 무엇보다도 주민 및 시민사회와 지식인들과의 연대·협력이 필요함
 - 초광역지방자치단체 구축을 거시적이고 미래지향적인 측면에서 지역발전과 지방분권 그리고 주민주권 회복을 위한 제도적 장치로 인정하는 전향적 자세가 수반되어야 할 것임

VII. 결론

1. 중앙집권형 지역발전 및 현행 지방자치제도의 한계

- 국제적인 흐름과 행정환경의 변화로 인해 기존의 중앙집권적 지역발전은 한계가 있음
- 현 시·도의 행정적, 재정적 권한 및 역량의 한계로 인해 바람직한 지방자치단체의 지위와 기능을 재정립할 필요성이 큼

2. 21세기 신지역발전의 모색

- 지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해 신지역주의의 접근법 필요함. 이는 대도시 광역권을 확대하는 세계적 추세와 부합함
- 기존의 광역시를 도와 통합, 도 간 통합하여 초광역지방자치단체를 형성하여 지방자치단체의 경쟁력을 향상시킬 수 있음
- 이를 추진하기 위해서는 중앙정부의 권한 및 기능을 자치단체에 이양하는 지방분권의 가속화, 자치단체의 행정적·재정적 자율성 및 권한 확대의 노력이 필요함

참고문헌

- 배응환. (2010). 일반논문 : 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. *한국행정학보*, 44(4), 203-232.
- 이정석·경남발전연구원. (2011). *일본 간사이권 현간 연계 동향*. 창원: 경남발전연구원.
- 정원식. (2009). 신지역주의 관점에서 참여정부와 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석. *한국정책과학학회보*, 13(3), 23-53.
- 한국지방정책연구소. (2009). 시·도의 법적 위상에 관한 연구. *한국지방정책연구소 연구보고서*.
- 한국지방행정연구원. (2010). *(지방행정체제 개편) 선진 사례에서 길을 찾다*. 서울: 매일경제신문사.
- 한국지방행정연구원. (2012). 도의 지위 및 기능 재정립 방안. *한국지방행정연구원 연구보고서*.

<표 4> 충청남도의 행정구역 및 인구현황

(2013년 1월 1일 기준)

구 분	읍.면.동			출장 소	법정동리		행정리통		반	면 적 (㎢)	인구
	읍	면	동		동	리	리	통			
계	24	137	44	2	123	1,970	4,284	1,148	23,990	8,204	2,028,777
천안시	4	8	16	—	30	148	429	563	4,277	636.07	581,988
공주시	1	9	6		27	161	245	131	1,928	864.27	117,298
보령시	1	10	5	2	10	101	235	113	1,207	569.34	105,559
아산시	2	9	6	—	19	143	389	132	2,490	542.18	280,490
서산시	1	9	5	0	14	125	263	92	1,898	740.80	163,315
논산시	2	11	2		11	173	421	59	2,381	554.80	126,653
계룡시		3	1		1	14	64	18	478	60.71	41,550
당진시	2	9	3	—	11	138	220	40	1,462	694.88	155,104
금산군	1	9				106	254		1,112	576.69	55,715
부여군	1	15				191	433		1,692	624.57	73,259
서천군	2	11	—	—	—	172	315	—	1,285	358.05	58,920
청양군	1	9				115	183		758	479.22	32,087
홍성군	2	9				141	336		978	443.97	88,415
예산군	2	10				177	311		1,223	542.31	85,876
태안군	2	6				65	186		821	516.14	62,548

<표 5> 충청남도의 재정현황

(2012년 12월 31일 기준)

구 분	재정자립도 (= 자체수입(지방세+세외수입) / 일반회계 X 100)	재정자주도 = 자주재원(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금) / 일반회계 예산액 X 100	기준재정 수요충족도 = 기준재정수입액 / 기준재정수요액 X 100
천안시	45.6	70.8	0.0073
공주시	18.4	66.1	0.252
보령시	23.3	68.4	0.234
아산시	48.8	67.4	0.738
서산시	29.0	69.2	0.372
논산시	18.0	61.9	0.259
계룡시	25.4	79.4	0.300
당진시 (군)	35.5	70.3	0.438
금산군	17.9	65.6	0.193
부여군	14.2	56.7	0.210
서천군	16.2	60.7	0.202
청양군	19.0	65.8	0.182
홍성군	20.5	64.5	0.252
예산군	16.9	61.0	0.285
태안군	20.3	68.6	0.171
(연기군)	29.1	65.7	0.450

토 론 요 지

- 토론요지 1 [목원대학교, 권선희 교수] : 주민자치
- 토론요지 2 [한국지방행정연구원, 김필두 박사] : 주민자치
- 토론요지 3 [충남대학교, 길병옥 교수] : 분권
- 토론요지 4 [충북대학교, 최영출 교수] : 분권
- 토론요지 5 [충청남도 자치행정과, 이상영 과장] : 공통
- 토론요지 6 [충청남도, 권혁술 정책특별보좌관] : 공통

토론요지 1 : 충청남도 주민자치활성화를 위한 방향모색

- 열린공동체와 지방정부의 역할 -

권선필 교수(목원대학교)

본 토론문은 발제자의 주민자치에 대한 논의에 대하여 전혀 다른 시각을 탐색해 봄으로 충청남도에서 주민자치가 실질적으로 촉진될 수 있는 방향과 전략을 모색하는 한 실마리를 제공해 보고자 한다.

중앙정부의 주민자치관련 정책

아래 표는 오늘날 이러한 지역단위 하위 공동체에 대한 중앙정부의 논의를 스케치해본 것이다. (글자 그대로 스케치적 성격으로 정리한 것으로 향후 보다 세밀한 조사와 분석이 필요할 것이다.)

유형	초점	주요 내용	정부의 주요역할	부처와 정책 사례
마을만들기	마을재생	도시재생 소득창출 사회통합	지원	농림부 농촌체험마을 안전행정부 정보화마을
주민자치	주민 의사결집 및 결정을 통한 문제 해결	주민의견수렴 의사결정 및 실행	법제기반 마련	안전행정부 주민자치회 유형화 (지방자치법)
마을기업	소득 및 일자리 창출	지역자원 활용 생활복지문제 해결 소득증대 및 일자리 창출	지원형	안전행정부 마을기업지원 기획재정부 사회적기업
협동조합	공동경제단위 형성	집단적인 경제주체 형성 소비/생산의 집단화	자발적 결사	기획재정부 협동조합기본법
안전마을	치안확보	재난예방 안전관리 치안확보	동원형 주민참여	안전행정부 안전마을

이러한 여러 가지 주민자치관련 정책과 프로젝트 들이 추구하는 것이 무엇인가를 재점검해보고 제대로된 방향을 설정하는 것이 필요한 시점이다.

특히 중앙정부의 일방적인 정책추진이 가지는 한계점을 지역차원에서 극복하고 그에 대한 대안을 제시해야 하는 입장에서는 더욱 그렇다고 할 수 있다.

동네, 공동체, 마을..... 의 재발견의 필요성

자본의 세계화에 맞물리는 정보의 세계는 빛의 속도로 부의 이동을 가능하게 해주었다. 그로 인해 사회경제적 양극화는 지난 30년 동안 빠른 속도로 국경과 사회를 넘어 확대되어 왔다. 우리 한국사회에서도 양극화는 저출산 고령화와 맞물려 중장기적으로 엄청난 사회적 과급력을 가질 것으로 예상되고 있는 것이 현실이다.



이러한 경제사회적 현실 문제를 해결하기 위해 정부에 대한 국민적 기대와 요구는 커질 수 밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 현실에 대비하여 정부의 역량은 크게 못 미치는 것으로 여러 가지 측면에서 나타나고 있다. 즉, 한편에서는 정부에 대한 신뢰도가 추락하고 있으며(다국적 컨설팅사 에델만의 신뢰도 조사결과⁹⁾ 참조), 문제해결에 필수적인 정부재정도 한계점이 이르고 있는 것이 현실이다¹⁰⁾

공동체로의 복귀

결국 이러한 현실을 타개할 수 있는 방안으로 최근 크게 부각되는 것이 ‘공동체(communitiy)’라 할 수 있다. 삶의 조건(milieu)으로서 필수적인 단위라 할 수 있는 공동체를 기본단위로 하여 삶을 재구성하자는 것이 시대적인 흐름으로 나타나고 있는 것이다. 즉, 근대국가가 형성되면서 급속히 확대되었던 국가의 역할을 재조정하고, 이와 아울러 세계화된 시장경제 역시 그 기능을 축소하거나 재구조화해야한다는 필요성이 제기되고 있는 것이다. 이러한 요구는 에너지나

9) [http://www.amchamkorea.org/publications/AnnGlobStudy/20130130_Marketing_Meeting_David%20Brain\(KOR\).pdf](http://www.amchamkorea.org/publications/AnnGlobStudy/20130130_Marketing_Meeting_David%20Brain(KOR).pdf)

10) 내년도의 경우 국가채무 515조2000억원에 대한 이자지급액은 올해보다 11.3% 증가한 22조6000억원으로, 정부가 제출한 일반회계 예산안의 9.1%에 달할 것으로 예상됐다. 내년 이자지급액 증가율 11.3%는 내년도 정부 총지출 증가율 2.5%보다 4.5배나 높다.

환경위기가 심각한 문제로 등장하면서 생활권과 연계되어 더욱 더 강조되고 있다고 볼 수 있다.

결국 이러한 맥락에서 공동체는 삶의 직접적 조건으로 국가나 시장을 재구조화할 때 나타나게 될 미래의 사회적 공공조직(societal public organization)의 형태를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 특히 여기서 중요한 것은 공동체가 미래지향적 맥락에서 논의되어야 한다는 점이다. 미래지향적이지 않을 경우 공동체에 관한 논의는 대부분 과거의 공동체를 이상화하는 경향으로 나타나게 되고 그 결과 현실에 적합하지 않는 정책이나 프로그램으로 나타날 가능성이 높기 때문이다. 실제로 마을가꾸기, 협동조합 등 각종 공동체적 변화활동들이 갈등을 일으키고 현실적인 문제를 발생시켜 제대로 된 결과를 창출하지 못하는 이유가 가부장제에 기반을 둔 전근대적 공동체가치로서 지역주의, 연고주의, 남성중심, 연령에 따른 차별 등 때문이라는 것이 관찰되고 있다. 그 뿐만 아니라 근대적 공동체 경험이 일천한 우리나라의 경우 근대적 공동체적 경험의 원형이라 할 수 있는 군대, 학교, 새마을운동 등에서 경험한 관주도의 권위주의적 행태가 새로운 공동체를 형성하는 과정에서도 나타날 가능성이 대단히 높다고 할 수 있다. 따라서 전통적 공동체의식을 미래의 맥락과 의미에 맞게 재구성하는 것이 필요하다는 말이다.

열린공동체를 형성하기 위한 세가지 원칙

미래에 요구되는 공동체에 대한 필요성은 단순히 가족이나 친구, 이웃사이에서 이루어지는 상부상조도 필요하지만 그것 이상의 협력이 필요한 것으로 나타나고 있다. 특히 고령화사회, 정보화 사회가 되면서 한국사회는 전통적인 공동체에서는 경험하지 못했던 새로운 사회적 수요들이 발생하고 있기 때문이며, 동시에 이를 해결하는 방법들 역시 과거에는 사용해보지 못했던 새로운 도구와 기법들을 활용해야 하기 때문이다. 결국 과거지향적인 닫힌 공동체가 아니라 미래지향적인 ‘열린공동체’가 필요한 것이다. 결국 열린공동체에 기초한 호혜적 관계를 중심으로 사회가 조직되도록 해야한다는 말이다.

이러한 열린공동체는 공동체 참여자 모두가 각자의 행복을 유지 확대 할 수 있도록 하는 사회적 관계를 창출하는 사회적 혁신과정이며 사회적 학습과정이어야 한다. 이를 위해서는 사람들을 유기적으로 연결하는 고리로서 공감

(emphathy)이 가장 중요한 기능을 하게 된다¹¹⁾. 공감은 다른 사람을 불쌍히 여기는 것이 아니다, 타인의 고통을 “자신의 고통”으로 “느끼는” 것을 말한다. 이러한 공감이 언어를 통해 재생산되고 다시 호혜적 교환(gift exchange)을 통한 공동생산(co-production)으로 확장되고 네트워크화하는 것이 열린공동체가 이루어지는 메커니즘이라 할 수 있다.

열린공동체의 세가지 원리

1. 언어를 통한 공감적 관계
2. 호혜적 교환을 통한 공동생산
3. 자기조직적인 네트워크

열린공동체 형성을 위한 지방정부의 역할

열린공동체가 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약이 될 수 없다. 현재의 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 급격히 공동체 중심으로 바꿀 수 없기 때문이다. 다만 명확한 것은 현재의 중앙과 지방관계를 유지할 수는 없다는 것은 확실하다. 중앙이 권한을 지역으로 더 나누어 주는 것만이 중앙과 지방이 함께 사는 길이 될 것이기 때문이다. 물론 무엇을 어떤 방법으로 중앙과 지방이 나눌 것인가에 대해서는 보다 세밀한 연구가 필요할 것이다.

일반적으로 인간의 행복을 결정하는 주요한 요인들은 다른 사람과의 관계에서 가장 큰 영향을 받고, 사람이 살고 있는 환경에서 큰 영향을 받는다고 한다. 행복과 관련된 주요한 요소들이 대부분 공동체 혹은 지역이라는 맥락에서 만들어지고 제공된다는 점이 바로 지역의 중요성을 설명해 준다. 특히 노인, 장애인, 아동보육, 저소득 등 주요한 복지서비스는 지역적 특성이 대단히 강하게 작용할 수 밖에 없다. 이러한 서비스의 수혜자들이 지역이라는 지리적 경계 안에 존재할 뿐만 아니라 서비스의 제공주체와 수혜자가 근접할수록 양질의 서비스를 효과적으로 제공할 수 있기 때문이다.¹²⁾

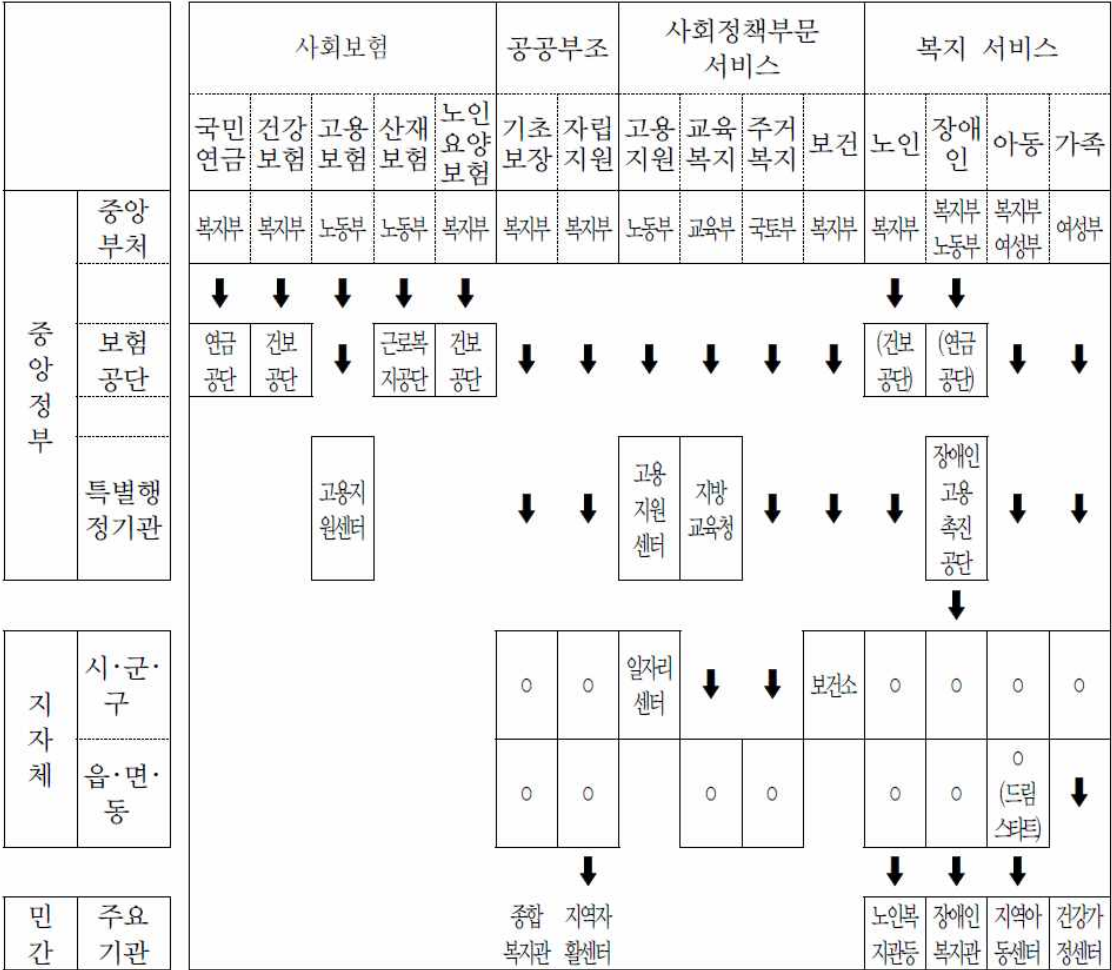
이러한 복지서비스에 비해서 의료보장, 소득보장 등과 같은 제도는 지역적이 아니라 전국적으로 관리될 때 더욱 효과적일 것이다.

이와 같이 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 근거에 기반한 조사분석을 통해 제시되어야 할 것이다.

11) 동정(sympathy)이 아니라 공감(empathy)이다.

12) 이러한 복지서비스에 비해서 의료보장, 소득보장 등과 같은 제도는 지역적이 아니라 전국적으로 관리될 때 더욱 효과적일 것이다.

그럼에도 불구하고 열린공동체 형성을 위하여 지방정부가 관심을 가지고 고려해야 할 주요한 역할로 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.



1. 지역관점에서의 통합
2. 물질자본, 사회자본, 문화 자본 등 지역자본의 발굴

토론요지 2 : 주민자치 기반조성을 위한 주민(주민자치위원)의 역량강화

김필두 박사(한국지방행정연구원)

‘주민자치’는 지역주민이 ‘내가 이 지역(혹은 동네)의 주인이다’ 라는 ‘주인의식’을 가지는 것이다. 주민이 지역사회(혹은 동네)의 주인의식을 가질 때, 그 지역(혹은 동네)는 보다 깨끗해지고, 보다 화목해 지고, 보다 살기 좋게 바뀌어질 것이다. ‘주민자치’를 통하여 주민은 일시적으로 지나치는 ‘손님’이 아니라 뿌리를 내리고 살아 갈 지역사회(혹은 동네)의 ‘주인’이 될 수 있는 것이다.

‘주민자치’는 지역의 ‘주인’인 바로 내가 하여야 한다. 주민자치의 주체는 그 지역(혹은 동네)을 사랑하고 그 지역의 주인이라고 생각하는 사람이라면, 누구나 될 수 있다. 어린이, 학생, 주부, 직장인, 노인, 저개발국에서 일 하러 온 외국인 등 모두가 될 수 있다. 한 국가의 국민이 될 수 있는 요건, 즉 국적을 가지는 것은 어렵지만, 지역사회의 주민으로 참여하는 것은 그다지 어렵지 않다. 다만, 얼마나 손님이 아닌 주인의식을 가지고 적극적으로 참여하느냐가 중요하다.

주민자치가 추구하여야 하는 궁극적인 비전과 목표는 ‘살기 좋은 마을을 주민들의 힘으로 만들기’이다. 우리 마을이 지금 보다 깨끗하고 쾌적한 환경을 갖추고, 높은 문화적 혜택을 누리고, 소외된 이웃이 없고, 주민간의 불화가 없고, 경제적으로 여유있는 마을을 주민들의 힘으로 직접 만들어 가는 것이다.

주민은 권력을 지닌 정치가나 전문가들로부터 대변을 받아야 하는 대상이 아니라, 스스로 자기 문제를 해결하고 이끌어가야 할 주체들이다. 그러나 그동안 다양한 주민참여 방법들은 대부분 소수 전문가나 전문화된 활동가들에 의해 수행되고 있다. 즉, 전문가 중심의 활동이 주를 이루고 있어, 주민들은 지역사회 활동 등에 있어 대상화되고 있다. 주민들이 주체가 되고 참여와 자치의 수준을 높이기 위해서 주민자치는 주민들 집단 자치가 되어야 한다. 주민들 각자가 모두 자신의 이해만을 주장한다면 주민 스스로 자치 역량을 갖추었다고 볼 수 없

다. 주민자치에 대하여 비판적인 이들이 가장 쉽게 내놓는 근거가 '주민들의 자치 역량 부족'이다. 따라서 주민(주민자치위원)이 진정한 주민자치의 주체가 되기 위해서는 주민자치를 담당할 수 있는 충분한 역량을 가져야 한다.

주민자치는 '주민의(사람), 주민을 위한(사업), 주민에 의한(조직)' 직접적인 참여적 민주주의의 구현을 목표로 하고 있다. 이러한 주민자치를 선도해 나가는 것이 주민자치위원이다. 따라서 주민자치가 성공적으로 이행되기 위해서는 주민자치위원들이 일정수준 이상의 역량을 갖추고 있어야 한다. 그러나 주민자치위원으로서 갖추어야 하는 역량이 일정한 수준 이하일 경우, 이를 채워주기 위한 노력이 역량개발이다. 주민자치위원에게 필요한 역량은 주민자치에 대한 지식 역량, 의지 역량, 실천 역량 등으로 구분할 수 있다.

1) 주민자치위원의 지식역량 개발방안

주민자치위원이 갖추어야 하는 지식역량은 일반적인 지식 역량과 실무에 관한 전문지식 역량으로 나눌 수 있다.

일반지식 역량으로는 첫째, 마을의 지도자로서 갖추어야 하는 기본적인 소양과 인격을 들 수 있다. 우선, 마을의 주인이자 어른으로서 갖추어야 할 인격과 소양이 무엇인가를 파악하고 이해하여야 한다. 그리고 자신이 과연 존경받는 마을의 주인이고 어른인가에 대한 자가 진단과 평가가 필요하며, 어떤 모습의 어른이 되겠다는 롤 모델을 설정하여 이를 자기의 것으로 하기 위한 연습과 학습을 하여야 한다.

둘째, 주민자치위원회라는 조직 구성원으로서 갖추어야 하는 개인적인 이익보다는 마을과 주민자치위원회라는 조직에 대한 헌신, 다른 주민자치위원들과의 팀워크, 공무원과 일반 주민과의 상시적인 의사소통, 마을의 어른으로서의 문제나 갈등 해결 능력, 열린 마인드 형성을 위한 전략적 사고, 변화와 혁신을 주도하기 위한 지속적인 자기학습 등을 들 수 있다. 이러한 지식 역량 개발에는 마을 강좌가 큰 도움이 될 수 있다. 특히, 인문학은 삶의 지평을 넓혀 주고 인격 도야에 많은 도움을 줄 수 있다. 마을 지도자로서의 리더십과 포용력을 강조하는 어른학 등도 유용하다.

전문지식 역량은 주민자치활동에 관한 것들이다. 우선, 주민자치의 개념과 필

요성에 대하여 이해하여야 하고, 주민자치위원회의 운영에 필요한 회의진행기법과 문서작성법, 주민자치사업을 위한 체계적인 주민자치위원회 활동계획 수립, 마을경영을 위한 사업별 계획 월별계획 등을 구체적으로 수립하는 것과 같은 주민자치와 관련된 실무적인 지식역량을 개발하여야 한다. 이를 위하여 담당 공무원의 도움을 받아서 담당 공무원과 함께 연구하고 공부하는 것이 필요하다.

2) 주민자치위원의 의지 역량 개발방안

주민자치위원의 의지 역량은 스스로의 판단과 생각으로 우리 마을을 좀 더 살기 좋은 마을로 만드는 일에 적극적이고 능동적으로 나서겠다는 각오와 신념을 말한다. 이러한 의지를 키우기 위해서는 그러한 의지를 불러일으킬 수 있는 적절한 동기부여가 필요하다. 주민자치사업에 헌신하고자 하는 동기를 부여하기 위해서는 첫째, 성공적인 주민자치사업이나 활동 사례를 견학하는 것이다. 우수한 사례를 견학하다 보면, 그 사례를 목표로 하여 우리도 한번 노력해 보자는 의욕과 의지가 생겨 날 수 있다. 이를 위하여 주민자치위원회에서는 일본과 같이 자체적인 국내외 우수사례에 대한 견학 프로그램을 마련하여 정기적인 견학을 실시하는 것도 바람직할 것이다.

둘째, 주민자치위원의 위상을 높여 주는 것이다. 주민자치위원이 마을의 지도자이고 어른이라는 자부심과 긍지를 심어 주기 위하여 현재 읍면동장이 위촉하던 것을 시군구청장으로 격상시키는 것도 바람직할 것이다. 또한 시장·군수·구청장 등 단체장과 정기적인 대화의 시간을 가져서 주민자치위원의 의견이 정책이 반영될 수 있는 기회를 마련하는 것도 필요하다.

셋째, 주민자치사업에 대한 정기 주민보고의 개최가 필요하다. 주민자치위원회가 1년 동안 추진한 각종 주민자치활동성과를 매년 하반기에 주민총회를 소집하여 주민들에게 보고하는 한편 내년도 사업 계획도 함께 보고하는 행사를 개최하는 것이 바람직하다. 주민보고대회는 주민자치위원회의 자긍심을 높이는 동시에 책임감을 높이는데 효과가 있을 것이다. 주민보고대회를 마을축제로 개최하여 주민들의 화합과 교류의 장으로써 주민자치사업에 대한 주민의 관심과 참여를 높이는 것이 필요하다.

넷째, 주민자치사업 결과보고서의 발간이다. 주민자치위원회가 1년 동안 수행한 각종 주민자치사업을 자체평가하고 우수한 점, 미흡한 점, 개선해야 될 점 등을 제시하는 주민자치사업 결과보고서를 매년 발간하는 것이 필요하다. 이를 통하여 주민자치사업과 주민자치위원회 활동에 대한 마을주민의 관심과 참여를 높일 수 있다.

다섯째, 적절한 인센티브의 부여가 필요하다. 주민자치사업 평가대회나 마을 만들기 경진대회 등을 개최하여 우수한 주민자치위원회나 위원에 대하여 포상을 실시하는 것도 주민자치위원의 사기를 높이는 방법이 될 수 있다.

3) 주민자치위원의 실천역량 개발방안

주민자치사업은 현장에서의 실천을 전제로 하는 사업이다. 단순히 자문만 하게 되면, 지방자치단체의 여러 사업부서에 설치되어 있는 각종 위원회와 차별화되지 않는다. 주민자치사업을 선정하기만 하고 집행을 공무원에게 미룬다면, 주민자치가 아니고 민원의 제기에서 끝나며, 지방의회와 차별화되지 않는다.

주민자치사업의 성공적이고 체계적인 집행을 위해서는 첫째, 주민자치사업 매뉴얼의 작성이 필요하다. 매뉴얼은 1년 단위로 작성하되 월간, 주간을 단위로 주민자치위원이 해야 할 일을 표준적으로 제시하면 주민자치위원이 자신이 해야 할 일을 사전에 알고 그 매뉴얼에 맞게 활동하는 것이 가능하다. 또한, 매뉴얼에는 기본적인 회의진행방법, 공문 등 행정서류 작성방법, 컴퓨터 등의 활용방법, 인사말 등에 대한 내용도 포함되어야 한다. 매뉴얼 작성은 기본적으로 주민자치위원회에서 주관하고, 필요한 경우 시군구나 읍면동에 자료나 정보를 요청할 수 있다.

둘째, 주민자치사업의 성공적인 추진을 위해서는 실현가능한 계획을 수립하는 것이 가장 중요하다. 그러기 위해서는 지역 내의 물적 자원과 인적 자원의 정확한 파악이 필요하다. 이러한 물적 자원과 인적 자원의 효율적인 확보를 위해서는 지역 내 학교, 종교단체, 주민단체, NGO 등의 도움이 필요하다. 각각의 단체들이 보유하고 있는 전문 인력이나 자원봉사가 가능한 인력들을 사전에 확보하면 주민자치사업의 성공 가능성이 그만큼 높아진다. 또한, 부족한 사업 예

산을 확보하기 위해서도 이들 단체 소속의 기업인, 직장인 등의 도움이 반드시 필요하다. 모든 사업을 주민자치위원회가 단독으로 수행하기에는 전문성이나 행정실무능력의 측면에서 곤란한 문제가 발생할 수 있다. 이런 경우, 외부 전문가들이 참여하는 “마을사업추진단”을 조직하여 추진하는 방법도 바람직하다. 또한, 전문성을 가진 단체에 관련 사업을 위탁하거나 기술적인 조언을 받는 방안을 모색할 수 있다.

셋째, 지역내 다양한 단체와의 협력적 네트워크의 구축이 필요하다. 시민단체, 직능단체와 연계하여 참여가 가능한 인력 자원을 제공하기도 하고 활동 재원 조달을 위한 공동 사업을 추진할 수도 있다. 예를 들면, 마을 축제를 개최하는 경우, 아파트 부녀회에서는 음식코너를 담당하고, 학부모회에서는 학생 백일장을 준비하며, 배드민턴 동호회에서는 체육행사를 주관하는 등 각각 단체나 조직의 특성에 맞는 역할을 부여하게 되면 행사가 보다 풍부해 지고 많은 주민의 참여가 가능해 지며 성공할 가능성이 높아 질 것이다.

토론요지 3 : 21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

길병옥 교수(충남대학교)

지방자치 발전과 국토공간의 균형발전을 위한 “정책담론, 지방자치분야 전략 과제” 워크숍에 참여하게 되어 대단히 영광스럽게 생각합니다. 특히 김순은 교수님의 “21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향”에 대한 토론에 의견을 공유하게 되어 감사의 말씀을 드립니다. 논문 전체적으로 김 교수님의 의견에 많은 부분 공감을 표하고 깊은 학문적 식견에 존경과 감사를 드립니다.

먼저 세계화 시대의 도래이후 지방행정 환경의 변화로 인하여 국가주의에 기초한 집권형 지역발전의 문제점이 있고 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스가 필요하다는데 동의합니다. 특히 선진외국의 사례에서도 볼 수 있듯이 정치적 분권(political devolution)이 세계사적인 흐름이고 지역균형발전, 삶의 질 향상, 복지향상의 자율적 추진 등의 중요성이 높아가고 있다는 점에 공감을 표합니다.

따라서 우리나라도 외국의 광역화 경향, 단층화 구조, 광역적 협력관계 구축 등을 고려하여 적절한 대응책을 구상할 필요가 있다고 봅니다. 하지만 현행 시·도의 권한과 기능 및 재정을 보면 대단히 많은 한계점을 가지고 있습니다. 특히 시·도 간 인구 및 재정 등의 편차가 매우 커 행정의 효율성이 저해되고 있으며 국가가 행정적 권한 및 재원을 집중적으로 보유하고 있어 시·도의 권한이 제한되어 있는 것도 문제로 지적되고 있습니다. 결국 지방자치단체의 조직과 예산 등의 역량에 있어서의 한계와 행정구역단위의 분절적 행정체제로 인한 문제점이 대두되고 있다는 점에서도 잘 지적하신 것으로 판단이 됩니다.

새로운 방향에서 초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색을 광역지자체의 통합과 기초지자체의 대안구상으로 강조하였는데 광역시와 도를 통합하는 방안 그리고 도의 자치단체는 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합하는 방안을 제시하였습니다. 장점으로서는 분산되고 있는 행정적·재정적 비용을 줄여 행정효율성과 지방정부의 경쟁력을 증진하는 것이 있습니다. 기초지자체의 대안으로서 광역자치단체의 규모 확대로 주민의 일상생활과 관련된 업무는 기초지

방자치단체로 이전하는 것이 바람직하다는 점을 들었습니다.

구체적으로 중앙정부와의 관계 측면에서는 초광역지방자치단체의 권한은 확대하여 중앙정부의 기능을 축소하고 시·군과의 관계 측면에서는 중복기능을 대폭이양하여 광역행정기능(경제, 환경, 교통, 도시 및 지역계획 등)을 강화하는 것이 방향이라고 강조하였습니다. 초광역지방자치단체의 역량 강화방안에는 지방분권의 가속화, 초광역지방자치단체의 차등분권, 초광역지방자치단체의 법률보완기능 강화, 지방자치단체 종류별 사무입법형식 개선, 국세의 지방세 이양, 기관위임사무의 폐지 등이 제시되었습니다. 또한 중앙정부의 초광역지방자치단체 지휘 및 감독기능을 축소하고 중앙정부는 초광역지방자치단체로의 사무이양 확대라는 변화와 함께 이양된 사무의 효율적인 집행을 위한 인력 및 예산지원의 의무를 가지는 부분도 포함이 되어 있습니다.

초광역지자체를 중심으로 한 신지역발전의 모색에 대하여 두 가지 차원에서 절의를 하고자 합니다. 먼저 민주적 절차와 과정이 헌법질서에 의해 제도화되어 있는 것이 현실인데 과연 어떤 방법으로 제도개선이 이루어질 것인지 궁금하고, 두 번째는 정치적 그리고 국민적 합의를 만들어가는 방법에 대한 논의가 필수적이라고 봅니다. 보다 효과적이고 효율적인 방안에 대한 의견을 주시면 감사하겠습니다.

마지막으로 충청남도 광역자치의 전략과 과제에 대한 부분입니다. 경제적 측면에서 대전과 충남의 개별적인 지역발전에 한계가 있고 광역자치구역 경계를 초월한 외부성 문제 및 초광역 행정수요 대응 그리고 충청권 발전을 위해 기존의 충청권 광역지자체들 간 협력의 한계가 있다는 점에 동의합니다. 국가균형발전 및 충청권 지역균형발전의 측면에서 수도권과 비수도권의 격차 문제가 심화되고 있고 비수도권의 발전 동력이 점차 감소하고 있는 실정이라는 점은 잘 지적하였다고 봅니다.

이러한 상황에서 초광역체제로서의 대안제시는 충청권 전체의 정치적 영향력 증진과 자치능력 향상에 기여할 수 있다는 점에 많은 공감을 표합니다. 또한 규모의 정치와 경제 기반 위에 참정권과 자율성 확대를 통한 로컬거버넌스가 결합됨으로써 진정한 분권형 국가의 토대를 마련할 수 있다는 점에서도 긍정적인 의견을 드립니다. 국토공간의 균형발전이라는 차원에서도 분산, 분권, 분업이 제대로 이루어져야 가능하다는 점을 강조하고자 합니다.

다만 광역자치의 과제에서도 지적한 바와 같이 현행법에는 자치권을 가진 초광역지방자치단체의 설립을 규정하고 있는 법률이 부재하여 지방자치법 개정

내지 특별법 제정이 요구됩니다. 보다 구체적으로 특별법을 제정하는 방안과 선진국과 비교하여 초광역지방자치단체의 발전적 유형에 대한 내용을 말씀해 주시면 감사하겠습니다. 김 교수님도 지적한바와 같이 초광역지방자치단체 설립을 위한 법률 개정이나 특별법 제정에 대해서는 점진적·단계적으로 추진될 필요가 있다는데 동의합니다. 더불어 사회적 공론화와 지역주민의 공감대 형성, 충청권역 지방자치단체간 그리고 대전시·충청도간 연대와 협력, 그리고 무엇보다도 주민 및 시민사회와 지식인들과의 연대·협력이 절실히 필요하다는데 공감합니다. 지방자치 발전과 충청권의 지역균형발전에 좋은 말씀과 훌륭한 의견을 주신데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

토론요지 4 : 21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

최영출 교수(충북대학교)

토론요지 5 : 정책담론 지방분권분야 워크숍(주민자치, 분권 공통)

이상영 과장(충청남도 자치행정과)

1. 주민자치 기반조성을 위한 동네거버넌스 실천모형과 전략

□ 道 정책추진방향

◇ 주민이 공동체의 주체로써 '자치의 참맛'을 느낄 수 있도록

⇒ 마을 단위, 읍·면·동 단위, 권역 단위 주민자치 시범공동체 중점 육성

① '마을' 단위 시범공동체 발굴·육성 : 4개소

- 民-전문가-官 공동협력 체계 구축, 단계별 맞춤형 밀착교육 추진
- 마을리더 양성 및 그룹화, 주민 주도의 마을발전계획 수립

② '읍·면·동' 단위 시범공동체 육성 : 7개소

- 시·군 단위 주민자치 조례 제정 및 위원 재구성으로 참여·활동성 제고
- 전문가 1:1 컨설팅 : 지역특성 별 공동체 운영 방안 및 마스터플랜 마련

③ '권역' 단위 시범공동체 선정 추진 : 1개소

- 유형에 맞는 적합한 공동체 모델 선정, 추진방안 모색

④ 찾아가는 주민자치아카데미 지속 추진

- 찾아가는 아카데미, 마을방문교육, 동네전문가양성, 공무원교육 등

⑤ 마을사업 관련 유사한 사업추진구조 통합운영 유도

- 각 부서별 추진중인 마을사업(17개사업)실태분석후 사업간 연계 가능 준거를 마련(주민자치 교육 일원화 등)

□ 검토사항

- 주민자치의 성공요소의 첫 번째는 주민참여
- 주민참여를 이끌어낼 수 있는 방안
- 마을별 주민자치의 다양성 시험할 수 있는 다양한 유형 제시 필요
- 주민자치회가 기존 자생단체와 융합하면서 실질적 권한역할 중요

* 예) 마을내 협의를 통해 '행복경로당' 운영 등

- ‘읍면동 준자치화’는 불완전한 지방분권 현실에서 어려움 상황
- 자율형 주민자치 정착을 위해 사업비 지원보다 주민의식교육, 마을 컨설팅 등 우선, 역량강화 후 지원

2. 21세기 신지역발전을 위한 분권형 거버넌스의 구축방향

□ 광역지방정부의 필요성

- 국가 간의 경쟁보다는 도시 간의 경쟁이 세계적 추세
- 선진국들 광역경제권과 지방분권 차원에서 지방행정체제개편 시도
 - 기본원칙은 지역경쟁력 제고를 위한 ‘효율성’과 공동체 형성 및 주민접근성 제고를 위한 ‘민주성’ 동시 확보
 - 상충되는 2가지 원칙을 충족하기 위해 중층제 틀을 유지하되, 광역자치단체 규모는 넓히고, 기초자치단체는 작은 규모 유지

□ 기초자치단체 보다 광역행정단위의 통폐합이 우선

- 우리나라의 기초자치단체 평균 주민수 21만명, 전 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 많은 편임
- 기초자치단체 간의 통합은 주민의 의견을 반영하여 주민이 원하는 방향으로 이뤄져야 하며
- 규모만을 고려해서 일방적으로 합치다 보면 올바른 행정서비스를 제공하기 어려움

□ 중앙·지방정부 간 업무 재조정

- 중앙·광역·기초 정부 사이의 업무배분은 어느 단위의 정부가 해당업무를 가장 잘 수행할 수 있느냐를 기준으로
 - 민간에게 맡길 수 있는 것은 먼저 민간에게 맡기고, 기초, 광역, 중앙 정부 차례로 업무를 배분하는 것이 적함
 - 중앙에 집중된 권한을 지방으로 대폭 이양하여, 지방은 특성에 따른 정책

추진, 중앙은 국가 안보와 외교 등에만 집중

○ 정부의 역할과 크기를 전반적으로 줄인다는 전제 하에

- ① 국가는 외교, 국방, 안보, 위기관리, 연금, 의료보험, 통화 등의 업무만 책임지고
- ② 광역지방정부는 항만, 공항, 공공사업, 광역도로망, 광역 상수도망 등 광역 행정적 수요에 대응
- ③ 기초지방정부는 치안, 청소, 교통, 보육, 소방, 도서관, 공원, 주택 등의 기본적인 업무 처리

□ 광역지방정부 구성

○ 국제적으로 NAFTA 등 경제통합체가 운영되는 상황에서

– 국내에서 광역통합체를 결성하는 것은 선택이 아니라 필수

○ 21세기 기업은 전세계 어디에서나 자기자본의 근거지에 따른 차별없이 공정한 경쟁기반 위에 번영을 꾀할 수 있어야 함

– 충청권의 의약바이오, 차세대에너지, New IT, 융합기계 부품 분야를 집중 육성

– 과학비즈니스벨트, 청주국제공항 등 충청권 R&D를 기반으로 신성장 전략산업 클러스터 형성

○ 서울, 경기, 인천이 수도권으로 통합된 것처럼, 충청권도 하나의 통합된 권역으로서 역할이 필요

□ 검토사항

○ 초광역지방자치단체 통합에 이르기 까지 전략 중요

– 점진적·단계적 접근에 대한 전략방안 제시

– 법률개정이나 특별법 제정의 내용

○ 중앙-초광역지방자치단체 관계도 중요하지만, 기초지자체 역할과 기능, 민주성 보완에 대한 제시도 필요

토론요지 6 : 정책담론 지방분권분야 워크숍(주민자치, 분권 공통)

권혁술 정책특별보좌관(충청남도)

Memo

[illegible]

Memo

[illegible]

Memo

[illegible]

Memo

[illegible]

Memo

[illegible]